

INNOVATION &
DEVELOPMENT

创新 与 发展

COLLECTION OF GOOD PRACTICE
PAPERS ON MANAGEMENT OF PROJECTS
FINANCED BY INTERNATIONAL
FINANCIAL INSTITUTIONS

国际金融组织贷款项目管理文集

郑晓松 主编



中国财政经济出版社

国际金融组织贷款项目管理文集

创新 与 发展

COLLECTION OF GOOD PRACTICE
PAPERS ON MANAGEMENT OF PROJECTS
FINANCED BY INTERNATIONAL
FINANCIAL INSTITUTIONS

郑晓松 主编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

创新与发展 国际金融组织贷款项目管理文集/ 郑晓松主编. —北京:
中国财政经济出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2341 - 4

I. ①创… II. ①郑… III. ①国际信贷 - 信贷管理: 项目管理 - 文集
IV. ①F831. 6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 128622 号

本文集出版由亚洲开发银行编号 TA4968 - PRC 技术援助资助。本文集所表述之观点
为作者个人的观点, 并非是中华人民共和国政府、亚洲开发银行及其理事会或其代表
的政府的观点和政策。

This publication is financed by the Asian Development Bank Technical Assistance (No.
TA4968 - PRC). Content herein reflects the views of the authors and not necessarily reflect
the views and policies of the Government of the People's Republic of China, or the Asian De-
velopment Bank, or its Governors, or the governments they represent.

责任编辑: 杨 静

责任校对: 李 丽

封面设计: 天女来

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 27.5 印张 328 000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—11000 定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2341 - 4/F · 1884

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

我国与国际金融组织的合作始于改革开放初期。1980 年我国加入了国际农业发展基金，同年恢复了在世界银行的合法席位，1986 年又成为亚洲开发银行的一员，从此迈入与国际金融组织开展全面合作的时代。多年来，国际金融组织贷款是我国引进和利用外资的一条重要渠道，约有 70% 的项目集中在中西部地区，贷款资金主要用于支持农业、扶贫、能源、交通、城建、环保、教育、卫生等国民经济和社会发展的重要领域。国际金融组织贷款在弥补国家建设资金不足、引进先进技术和管理经验等方面起到了积极作用。按承诺额累计计算，截至 2010 年 6 月底，我国共利用国际金融组织主权贷款约 727 亿美元，是亚洲开发银行第二大借款国，世界银行第四大借款国。

纵观我国与国际金融组织的贷款合作，创新与发展是一个永恒的主题。创新促进发展，发展带动创新，两者相伴相依，相辅相成。创新的范围很广，而本文集所指的创新主要包括通过国际金融组织贷款引入新技术、新观念、新做法、新制度和新政策等。在项目层面，我们积极利用国际金融组织贷款引进国际经验，设计创新内容，开展改革试点，并通过后续项目不断完善和深化创新模式，总结成功经验后在全国推广。在宏观层面，我们通过总结、吸纳国际金融组织贷款项目的创新经验，制定并实施了科学规范的项目管理政策，许多做法已经在国内的政府投资项目中得到采用。与此同时，通过贷款项目的实施，我们培养造就了一大批熟悉国际金融组织贷款项目管理的专业技术人才，他们是创新的推动者、实践者和传播者。

抚今思昔，掩卷长考。随着我国经济总量的不断扩大和融资能力的不断提高，每年数十亿美元的国际金融组织贷款占我国建设资金的比重越来

越小。虽然国际金融组织作为资金提供者的作用呈下降趋势，但是目前及今后相当一个时期，国际金融组织作为知识提供者的作用在相对上升。我们要充分发挥国际金融组织作为知识提供者的作用，要坚持以项目贷款为载体，以知识转移为目标，加大双方在体制机制创新方面的合作，不断挖掘贷款资金的“附加值”，提高贷款资金的使用效益。

系统总结、挖掘、推广 30 年来国际金融组织贷款项目管理的创新经验有着特别的意义，它是学习实践科学发展观的客观要求，是落实项目科学化、精细化管理的具体途径，是深化与国际金融组织以贷款为载体知识合作的重要内容。有鉴于此，财政部国际司与亚洲开发银行在全国开展了国际金融组织贷款管理创新经验征文活动，共征集到来自 20 多个省（直辖市、自治区）各级贷款综合管理及项目执行和实施部门的文章计 80 余篇，涉及项目综合管理、前期工作、招标采购、支付报账、保障措施、监测评价、资金和债务管理、融资机制、后续管理等诸多方面。我们组织专家审校，择其优者近 50 篇集结成册。我国实施的国际金融组织贷款项目成功率名列借款国家前茅，这主要得益于国内各级贷款管理部门的共同努力，而本书所选择的这些文章正是长期从事国际金融组织贷款项目管理人员和专家的实践经验总结。从精益求精的角度看，其中难免个别文章或存在不足之处，然而这一篇篇来自第一线人员的切身体会，细细读来，各有特色，平常间总能发现点点闪光之处。

文集由三部分构成。第一部分为综合篇，是作者在利用国际金融组织贷款规划立项、项目准备、财务管理、债务管理、监测评价等全过程管理环节中创新经验的总结。第二部分为案例篇，集中反映了单个项目的创新经验。第三部分为探索篇，是项目管理人员或专家对今后加强项目管理，促进体制机制创新的思考。古人云：以人为镜，可以知得失。希望本文集能够对从事经济政策制定、各类项目管理，以及其他相关工作的读者有所裨益。



2010 年 7 月

目 录

综 合 篇

开拓创新促发展 强化管理讲效益	(3)
甘肃省利用国际金融组织贷款项目管理方式	(14)
防范政府外债风险 提升科学化管理水平	
——天津市加强政府外债风险管理工作的实践与思考	(20)
规范管理 科学发展 努力做好国际金融组织贷款管理工作	(31)
大力实施精细化管理 全面提升项目质量	(37)
总结经验 吸取教训 进一步提升政府外债管理工作水平	
——新疆财政政府外债管理工作调研总报告	(44)
加强合作 开拓创新 主动服务财政中心工作和经济社会发展大局	(58)
学以致用 开拓创新	
——上海市国际金融组织贷款管理创新体会	(66)
适度举债 加强管理 讲求效益 规避风险	
——浙江省加强政府外债管理工作的主要做法	(75)
积极探索和完善国际金融组织贷款项目的绩效评价	
——提升绩效评价质量与水平, 促进广东项目管理的精细化、科学化	(81)
总结经验和教训 创新理念和方法 不断提升利用国际金融组织贷款工作水平	
——无锡市世行贷款项目管理工作调研报告	(90)
南宁市政府外债项目管理经验总结	(96)

加强政府外债管理 促进经济和社会事业发展	(103)
创新管理模式 提高安徽交通利用国际金融组织贷款管理水平 ...	(110)
福建省世行贷款国家造林项目实施成效及其启示	(118)

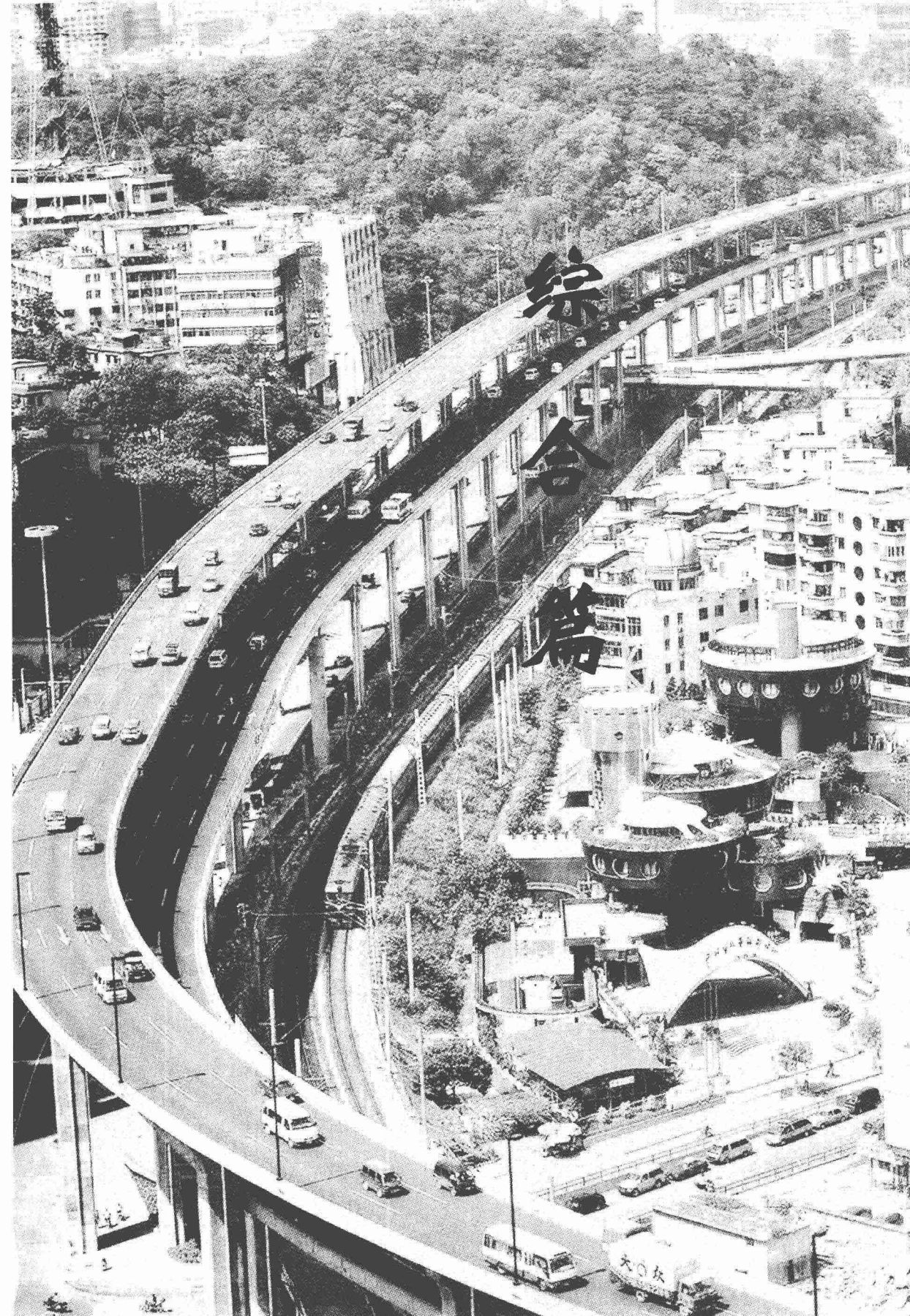
案 例 篇

中国小流域治理管理项目对政府管理生态建设工作的启示	(129)
世界银行部门贷款方式在福建省农村公路建设管理中的应用	(135)
世行贷款浙江省红壤开发项目工作实践与思考	(144)
世行项目对首都水资源管理的启示	(156)
创新发展模式 服务节能领域	(166)
利用亚行多批次贷款开发清洁能源 积极有效促进地方经济 可持续发展	
——我国首个亚行多批次贷款 (MFF) 甘肃省黑河水电项目经验 介绍	(173)
保龙高速公路项目建设管理的探索和实践	(182)
云南省基础教育外资项目投资效益分析	(193)
重庆城市环境项目实施情况调研报告	(219)
实施世行高等教育项目 推动高等教育的改革创新	(226)
浅谈世行贷款湖南城市发展项目管理创新	(231)
以知识合作带动贷款合作 以贷款项目促进制度创新	
——世行贷款珠江流域综合整治系列项目案例分析	(237)
县级污水处理项目实行行业贷款模式的有益尝试	
——亚行贷款河南水污染治理项目实施体会	(244)
亚行贷款吉林供排水发展项目管理经验总结	(252)
引入创新理念 打造现代交通	
——浅谈广州市中心区交通项目管理实践与经验	(258)
世行贷款“塔二”项目绩效评价报告	
——关于相关性、效率、效果、可持续、影响	(267)

探 索 篇

国际金融组织项目与财政部门预算项目管理模式比较研究	(279)
关于加强国际金融组织贷款项目前期评审工作的思考	(290)
加强项目管理 降低政府外债风险	
——浙江省建设系统加强政府外债项目管理的几点做法	(298)
福建农业农村发展亚行项目的准备与实施策略	(304)
政府外债纳入部门预算管理的构想	(312)
国际金融组织贷款项目后续管理问题初探	(317)
如何降低世界银行贷款项目隐性成本	(322)
做好世行贷款项目竣工验收工作的探讨	
——以世行贷款沿海资源可持续发展项目为例	(328)
化解国际金融组织贷款债务风险研究	(335)
国际金融组织贷款支付问题初探	
——以亚洲开发银行贷款为例	(343)
浅析亚行贷款项目的环境管理工作	(353)
亚行贷款项目社会评价的实践与反思	(365)
川南道路发展项目中的采购与合同管理研究	(379)
以社区为主导的项目采购	(388)
项目绩效管理体系在广西公路项目监测评价中的实践及其作用 ...	(397)
统筹利用国际国内两种资源 努力促进农村能源生态建设	
——关于亚洲开发银行贷款农村能源生态建设项目的思考	(409)
浅谈国际农发基金项目的先导性设计理念	
——以中国武陵山区农业综合发展项目湖南省分项目为例	(421)
承担世行项目转贷 提高国内银行节能项目筛选能力	(427)

综合篇



开拓创新促发展 强化管理讲效益

湖北省财政厅 王家福

一、引进外资促发展，公共财政效益凸显

湖北省作为首批使用世行贷款省份之一，从 1981 年利用国际金融组织贷款第一个项目即教育发展贷款项目开始，至 2009 年年底为止，全省共利用国际金融组织贷款协议金额为 32.2 亿美元，共计 57 个项目。其中：世行贷款 49 个项目，贷款协议额 27.1 亿美元，亚行贷款 6 个项目，贷款协议额 4.4 亿美元，国际农发基金项目 1 个，贷款协议额 1100 万美元，欧投行项目 1 个，贷款协议额 6000 万美元。这些项目已经或正在产生效益，发挥其积极作用。贷款项目涉及工业、农业、交通、教育、卫生、林业、环境保护、能源、生态家园、水利、基础设施、劳动就业等行业，遍及全省各市州、县（市、区）、乡镇。近 30 年来，全省各级政府本着“借得来、用得好、还得了”的原则，认真落实各项合作规划，注重抓好贷款项目的质量和效益，使之在全省经济社会发展发挥了多方面的作用，产生了巨大的社会效益和经济效益。

（一）有效地弥补了湖北经济社会发展资金投入不足

截止到 2009 年年底，湖北共计利用国际金融组织贷款建设

项目 57 个，贷款金额 32.2 亿美元（约人民币 240 亿元），项目总投资额约 760 亿元人民币，拉动国内资金（配套资金）投入约 520 亿元人民币。

（二）推动了湖北重要基础设施和社会事业的发展

湖北省利用国际金融组织贷款，主要用于公益性项目和基础性项目建设，共计使用贷款 27.42 亿美元，占贷款总额的 90% 以上。交通基础设施建设，共利用世行贷款 11 亿美元，建设高速公路约 863 公里，占当期全省高速公路总里程约 1/3，高速公路的建设，带动建设了 12 条农村公路和一座桥梁，总里程达 827 公里。长江干堤加固项目总投资 25.8 亿元，利用世行贷款 1.67 亿美元，加固干堤及沿江支堤 600 多公里，大大提高了长江关键堤段的防洪能力，有效地保护了沿江河两岸人民生命财产安全。第三期中国农村人口供水项目的实施，解决了我省 10 个县的 132 万农村人口饮水问题，提高了农民的健康水平。贫困省教育发展项目，我省利用世行贷款 1980 万美元，该项目共计投资 2.8 亿元人民币，建成中小学校 658 所，大修、中小修校舍面积 53 万平方米，完成国内外培训数千人。

（三）为湖北生态环境的可持续发展提供了有力支撑

我省把天然林保护、环境治理等项目建设作为与国际金融组织合作重点之一，引进资金和技术，大力改善了我省的生态环境。项目涉及全省 86 个县市区，完成项目造林 35.6 万公顷，项目的实施，各项目县市的森林覆盖率提高 2% 以上，提供木材 2700 多万立方米（禁伐前）。农业部门利用世行、亚行、国际农发基金和无偿援助资金 1.3 亿美元，进行农田整治，荒山荒地开发和农田水利设施、农村公路、农村沼气建设以及扶贫开发、购

置农业机械等，改善了农业生产条件和农业生态环境，减少了水土流失。利用亚行贷款农村能源生态建设项目，项目以农户为基本单元，以沼气池建设为纽带，实施一建三改工程，即“建一口沼气池，改造猪圈、厕所、厨房”，改善了农民生活条件，达到了“安全、方便、卫生”的目的。项目建设9个县（市），修建沼气池2108户，猪舍4.7万平方米，改造厕所6000平方米，厨房2万平方米，建设果园面积5249亩，有效节约了木材、秸秆等资源，减少烟熏火燎，减少了温室气体排放。国际农发基金秦岭山区十堰农业综合开发项目，项目总投资3.5亿元，其中国际农发基金和世界粮食计划署投入款物1.23亿元。项目以基础设施建设、农作物生产、农村妇女发展（素质提高）等为主要建设内容，以增加农民收入为主要目标。项目于2008年9月经国际农发基金验收，取得良好的社会效益和经济效益，得到财政部和国际农发基金好评。项目建成后，与项目建设前相比，农业生产、农民收入、基础设施、环境保护发生翻天覆地变化。如今，八成农户有余粮，七成农户有存款，生活质量提高，家庭资产增加，消费结构改善，农民素质提高。人均粮食占有量由原来266公斤提高到500公斤，人均纯收入由原来586元提高到现在的1858元。

（四）促进了湖北改革开放和体制机制的创新

国际金融组织贷款项目引入了新观念、新机制和先进管理经验，帮助我们改进了管理方式和项目运作机制。如利用国际金融组织贷款引进的项目法人制、招标采购制、提款报账制、工程监理制、移民安置公示制、环境评价制等制度，已经成为我省重大工程项目的普遍做法；供水、污水收费制度的建立，为水资源的可持续利用奠定了基础；世行、亚行的资金回补制度原则也开始

引入到国内公共投资的财务管理之中。

通过开展政策咨询、政策建议和举办研讨会等方式，推动制度创新、技术创新和能力创新。许多国际金融组织官员、专家，运用其积累的宝贵经验，通过对我省的实地调查研究，提出了许多有价值的改革建议，对我省经济体制改革、政府职能转变、掌握国际通行规则、扩大对外开放等都产生了积极影响。

二、适应变化转观念，创新管理明思路

从利用国际金融组织贷款工作发展变化的新形势出发，结合湖北省省情，我们认为，今后一个时期，湖北省除继续做好引进世行贷款的工作外，要加大引进亚行和全球环境基金、国际农发基金、欧洲投资银行等其他国际金融组织贷款和赠款的工作力度，加大与国际金融组织机构合作力度，并要围绕项目管理全过程，通过引进外资，学习先进经验，引资引智相结合，讲求财政信誉，实现互利“双赢”，落脚点是信誉和效益。具体应该体现出“十新”，即强化新认识、转变新观念、学习新经验、开展新业务、开发新项目、引进新智力、提高新水平、构建新平台、开拓新领域、作出新贡献。

（一）应对新挑战，适应新模式

今后一个时期我国利用国际金融组织贷款的指导思想和主要目标是：“以科学发展观为指导，以服务全面协调可持续发展需要为目标，以促进城乡区域协调发展、资源节约型和环境友好型社会建设、促进中部地区崛起为重点，坚持政府在利用国际金融组织贷款中的主导作用，完善利用国际金融组织贷款

的管理体制，坚持机制创新，科技创新，实现科学化、精细化管理。加强国际金融组织贷款与国内资金的统筹工作，加强贷款产业区域投向引导，着力提高利用国际金融组织贷款的质量和效益”。

在这一总的指导思想指引下，从贷款需求来讲，继续借用国际金融组织贷款是必要的。我国的经济发展不够平衡，结构不尽合理，资金供给从结构上看是过剩与短缺并存，特别是中西部地区，公共资金缺口很大。面对新的经济发展形势和公共财政发展的要求，湖北面临着新的挑战，更面临着新的机遇。近几年，湖北省经济发展增幅较大，但与国内经济发展较快的兄弟省市相比还有差距。湖北省既是农业大省，又是财政穷省的客观实际，决定了湖北省财力仍然是主要用于解决吃饭问题，难以有更多的公共资金投入。更进一步加大与国际金融组织合作力度，继续引进一定规模的国际金融组织贷款，不仅可以弥补湖北省公共投资的缺口，而且可以通过其杠杆作用，开拓新的投资市场，吸引更多资金发展湖北经济，更好地发挥湖北在中部崛起中战略支点的重要作用。

在今后相当长的一段时间内，湖北省在使用好投资贷款的同时，还应该积极争取更加灵活的形式，探索和尝试新的贷款方式。利用国际金融组织贷款的重点不应该是单纯的基础设施、能源、教育等公共产品，而应该是提高内在的供给能力，既注重引进外资，也注重引进内资，做到内外资相结合，外贷资金与预算资金结合。同时，更加注重贷款项目提高市场化的运行机制，拓展公共卫生、文化教育、能源效率、环境保护、资源节约两型社会建设、生态旅游、城镇化建设、推动区域合作、支持农村和减贫，支持民营经济发展。

（二）开拓新领域，开发新项目

过去，在利用国际金融组织贷款工作领域，湖北省更多的是与世行合作，只是与亚行有所合作。今后，不应仅局限与世行、亚行等国际金融组织合作，还应进一步拓展新的合作领域，与全球环境基金、国际农发基金、欧洲投资银行、国际金融公司、清洁发展机制（碳汇基金）等等，进行多渠道、全方位的合作，加大合作力度，引进更多资金，创新管理机制，提高管理水平，促进社会主义和谐社会的建设和发展。

目前，全省各市州、县（市）利用国际金融组织贷款工作的发展还不够平衡，很多县（市）已没有正在实施的项目。面对这一实际状况，从促进本地经济和社会事业更好更快发展的目的出发，各地应结合本地经济发展规划和实际需要，在基础设施、能源交通、环境保护、气候变化、清洁能源、公共卫生、科技教育、新农村建设等方面开发项目。省厅已向财政部申报了全球环境基金赠款，用于洪湖湿地自然保护区建设和农村社区扶贫项目等。

（三）了解新政策，适应新情况

近年来，按照中央减轻农民负担的精神，财政部陆续出台了一些债务减免政策。如降低卫生、教育、改水、水资源项目的利率，对划入“天保工程”范围的林业项目实行停息挂账的政策。2007年，已对贫困省教育项目实施免息和中央、省、县（市）财政各承担三分之一本金债务的优惠政策，中央承担5965万元本息，此项政策优惠为县（市）财政项目单位减轻了债务负担。2009年4月，财政部下达了《关于特大雨雪冰冻灾害后世界银行贷款林业项目债务减免的通知》，涉及我省林业贷款项目5个，共减免债务约2亿元。

为了改进世行有关工作，针对我国在世行采购政策方面提出的一些意见，世行正在积极改进自身的工作。从 2007 年 3 月 16 日起，世行将土建工程国内竞争性招标采购上限金额从 1500 万美元提高到 2000 万美元；世行驻华代表处审批土建工程合同的限额，也从 1500 万美元调整为 2000 万美元。经过近 2 年实践，此项政策近期又作较大幅度调整。

在息费减免上，世行也出台了一些新政策。从 2006 年 7 月 1 日起，对于 1998 年 7 月 31 日前世行发出谈判邀请的 IBRD 贷款（硬贷款），世行执行董事会批准每年 0.05% 的利息减免率；对于 1998 年 7 月 31 日及以后世行发出谈判邀请的 IBRD 贷款（硬贷款），世行执行董事会批准每年 0.25% 的利息减免率（简言之，从 2006 年 7 月 1 日起，1998 年 7 月 31 日前贷款和 1998 年 7 月 31 日以后贷款分别减免利息 0.05% 和 0.25%）。对于所有偿还期间起至 2007 年财年的 IBRD 贷款，每年减免 0.5% 的贷款承诺费。对于上述减免利息、承诺费，财政部在此基础上规定：按付款通知单上规定的还款时间 15 日内还款的，按世行减免金额的 100% 给予减免；超过 15 天但不超过 30 天还款时，按世行减免金额的 50% 给予减免；超过 30 天以上还款的，不予减免。此外，为了避免借款国因总库贷款利率高而提前集中还款，增加世行收入风险，世行提出将总库贷款转为浮动利率贷款或固定利率贷款，即 LIBOR 加 1 个百分点。湖北省目前有湖北磷矿和湖北环保两个项目是总库贷款，要按照《财政部关于对世界银行总库贷款和单一美元分库贷款的利率基础进行转换的通知》（财国际[2007] 66 号）精神，根据项目实际情况，研究是否进行转换。亚行在 2008 年也出台了减免政策，将贷款利差从 60 个基点降为 20 个基点，取消先征费，将规划贷款的承诺费率