

主动作为 在新的起点上全面推进国际财金合作

财政部国际财金合作司司长 | 杨少林

2014年国际财金合作工作的简要回顾

2014年是国际财金合作司成立元年。在财政部党组及地方财政部门党组的领导下，在中央有关部门及部内有关司局的支持下，主动适应机构调整变化，勇于创新、积极进取，各项主要工作取得了新的成绩。

(一)保持多双边贷赠款资金规模稳定，支持国内改革重点领域和发展薄弱环节

从多边机构看，世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金、全球环境基金、欧佩克发展基金等多边机构对华提供贷赠款达到近五年来的最高水平。从外国政府贷款看，签署多个双边政府合作协议和框架协议附件，贷款规模保持稳定。从非主权业务看，国际金融公司和亚行私营部门业务局2014年对华投资创历史新高；此外，亚行还于2014年11月在香港发行了10亿元的“点心债”，专门用于在华私营部门项目。从地域分布上看，贷款资金继续体现向中西部及东北老工业基地倾斜的原则。从行业领域上看，主要用于支持我国全面深化改革、结构调整和产业升级转型，以及农业、环境、民生等我国经济社会发展的薄弱环节。积极探索使用世行、亚行政策性贷款工具支持我国重点改革领域。目前，已确定在医药卫生体制改革、节水灌溉、大气污染防治和节能减排等领域使用世行发展政策贷款和结果规划贷款工具，并与亚行初步确定在教育 and 交通领域试点应用结果导向贷款工具。

(二)知识合作进一步做深做实，为我国改革发展提供国际视野和智力支持

首先，继续与世行联合开展重大问题研究。在相继完成“中国2030”、“中国城镇化”研究后，与世行

启动了医药卫生体制改革问题研究。其次，在中央和地方的共同努力下，完成世行项目案例汇编并提交世行。第三，继续做好世行、亚行技援管理工作，启动了世行“中国经济改革促进与能力加强”(TCC6)技援项目，初步审核通过了首批15个子项目；全年共批准亚行技援资金1075万美元，其中约超过1/3用于支持地方技援项目。还启动了世行财税改革技援二期项目，重点支持深化财税体制改革。第四，加强了对中国——世行发展知识实践中心、中国——亚行区域知识共享中心的管理，围绕世行项目案例、PPP、城镇化、应对气候变化等主题开展了多次知识共享活动，有力促进了南南知识交流以及发展中国家机构能力建设。第五，在地方财政的大力支持下，继续分别与亚行、国际农发基金等机构联合举办南南知识合作高级研讨会，稳步提升南南知识合作水平。

(三)区域合作务实推进，积极落实亲诚惠容的周边外交政策

在大湄公河次区域(GMS)经济合作机制下，一是积极配合外交部做好GMS第五次领导人会议的各项筹备工作，就成果倡议建言献策、加强协调，为领导人成功与会做出了重要贡献。二是加快推进区域互联互通规制化建设，就我国申驻“区域电力协调中心”东道国过程中遇到的问题及时提出建议，并配合能源局做亚行工作。三是积极参与GMS区域投资框架执行计划的制定，确保我国区域重大基础设施投资项目列入该执行计划并加以推动。四是会同国家发改委、亚行赴广西开展了联合调研，就地方参与GMS合作的情况、面临的挑战及问题、中越跨境经济合作区建设进展及规划等问题进行了座谈，并就区域合作与国别贷款项目相结合提出了要求和指导意见。五是牵头GMS人力资源工作组及城镇化特设工

作组取得积极进展。同时，为积极响应各成员国在加强城市发展规划及管理能力建设方面的需求，推动我国技术、标准及企业走出去，倡议利用中国—亚行区域知识共享中心与亚行在国内联合举办城镇化规划与管理培训，得到各方积极支持。六是组织中央及地方约30人次参加了GMS金边培训计划下的培训活动，进一步加强了参与区域合作人员的能力建设。

在中亚区域经济合作(CAREC)机制下，胡静林副部长率团出席了在吉尔吉斯斯坦比什凯克举行的中亚区域经济合作第十三次部长级会议，提出以丝绸之路经济带建设为契机，加速域内经济一体化发展进程，加强知识共享和能力建设等中方建议和主张，得到了与会各方的积极肯定与支持，为贯彻落实丝绸之路经济带倡议创造了有利条件。CAREC机制下的另一重点工作是加快推进中亚学院成为政府间国际组织。中亚学院实体化运作并落户新疆是该机制下各方达成的一项重要务实成果，目的是要建立一个服务中亚区域合作与一体化的新型知识合作机构。这是近年来在区域合作机制下设立在我国的首个国际组织。目前，在新疆自治区党委、政府的支持下，学院实体化筹备工作正在稳步推进，实体学院即将揭牌并投入运营。

(四)深化国际发展合作，提升我国在多边开发机构的国际影响力

一是积极参与国际农业发展基金第十轮补充捐资磋商，较大幅度地提高捐款额，实质性地提升了我国在该结构中的话语权和影响力。二是向全球环境基金第六次增资，适度提高我国捐款额。此举加强了我国对全球环境基金及全球气候和环境治理体系的影响力，为我国继续争取该机构资金和技术支持国内绿色低碳循环发展，保持最大受援国地位奠定了重要基础。三是在世行设立了中国信托基金，为深化我国与世行合作提供了新的抓手。四是加强对亚行中国减贫与区域合作基金的管理。为配合我国主办的APEC财长会成果产出，利用该基金支持了APEC发展中国家在基础设施PPP、区域合作和互联互通领域的能力建设和项目开发。充分发挥我国对基金主导权，完成2014年度两批次基金分配方案审议，主要支持基础设施PPP、区域合作、互联互通等领域的项目，促进了我国理念、经验和技术的“走出去”。

(五)“三方合作”取得积极进展，有效推动“走出去”战略的实施

推进“三方合作”是2015年初确定的重点工作之一，经各方努力取得了积极进展。一方面，继续推动世行、亚行、国际农发基金等国际金融组织与中国进出口银行、中非基金等国内金融机构，在非洲和亚太地区发展中国家开展联合融资业务，积极促成互利共赢的“三方合作”项目；另一方面，积极联合世行、埃塞俄比亚政府共同筹备对非投资论坛，加强我国企业与东道国产业对接，引导国内资金、技术、产业、人才、标准、经验的系统输出，在更广的范围和更深的层次上积极推动我国“走出去”战略的实施。

(六)贷赠款资金和项目管理水平进一步提升，保证了项目执行质量，维护了我国对外还款信誉

在资金、财务和债务管理方面，一是继续更新完善国际金融组织贷款管理信息数据库，并完成了省级财政国际金融组织贷款债务负担调研，制定发布了《中国经济改革促进与能力加强项目财务管理细则》等规章制度，以更好地保障资金安全，有效防范风险。二是积极落实四川和甘肃地震灾区债务减免政策，减免了两省部分债务。三是委托部监督检查局对部分中央部门(企业)拖欠历史债务问题进行专项检查，分类提出了解决债务拖欠问题的政策建议，并建立起了年度清收机制。

在项目管理方面，一是会同国家发改委、世行、亚行等共同厘清了项目管理的重要节点，使贷款国内外程序更好地衔接，加快了项目前期准备进度。二是以建立世行、亚行项目季度跟踪机制、召开亚行项目大检查研讨会等方式加强在建项目管理，及时解决项目实施过程中遇到的问题。三是针对项目执行进度偏慢、贷款支付率下降等问题，下发了加强国际金融组织贷款项目执行管理工作的通知，敦促有关单位查找问题原因、制定整改措施，并对下一步工作提出改进要求。

在绩效评价方面，一是完善绩效评价制度体系，强化制度执行，促进评价结果的共享和运用。初步修订《国际金融组织贷款绩效评价操作指南》，制定了农业和城建环保类项目绩效评价指标框架；开展了2014年国际金融组织贷款项目再评价工作；出版并分发《2013年国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例集》供地方财政参阅。二是加强绩效评价能力建设，推进绩效评价国际交流。继续加强以上海国际发展评价培训项目为平台的绩效评价能力建设，围绕监测与评价、影响评价等内容为财政系统数

百名官员及专业人士提供了培训；利用世行、亚行贷款规划磋商等机会向其介绍中方开展贷款项目绩效评价工作的主要发现及改进建议；与亚行、国际农发基金独立评价办公室商谈未来加强双方合作等事宜。

当前及今后一个时期国际财金合作工作的重点方向

(一) 主动适应“新常态”，统筹管理和运用国际财经资源，全面提高我国与多双边机构的合作水平

第一，综合施策、妥为运筹，继续保持贷赠款规模的稳定。长期以来，贷赠款合作一直是我国与多双边机构合作的主渠道。要结合各多双边机构职能、业务特点和其对华合作诉求，准确定位和把握各机构与我国贷款合作的方向和重点，积极争取保持和稳定多双边贷款规模。从多边贷款看，我国近期(5—6年内)利用世行、亚行、国际农发基金、欧投行等多边机构贷款规模基本能够保持稳定。但从长期看，应提前谋划，积极应对多边开发机构的“毕业”政策，引导多边开发机构改革方向，增强其贷款产品的灵活性，拓宽多边机构与包括我国在内中等收入国家的合作渠道，将双方贷款合作以新的方式延续下去。从双边贷款看，在2012年我国达到OECD双边援助“毕业线”之后，利用德国复兴信贷银行、美国进出口银行等双边贷款的规模已处于较为稳定的区间。要综合考虑双边关系、国内需求、债务规模等因素，坚持以我为主的原则，坚持国家利益至上的目标，妥善做好双边贷款规模的额度管理。

第二，顶层设计、统筹规划，提高贷款使用的系统性和有效性。提高多双边贷款使用的集中度和影响力，是适应和引领经济发展新常态的基本要求。过去，我国处于经济高速发展的“黄金时期”，多双边贷款投资的机会多，贷款使用广泛分布在各地各行业，呈现出点多面广、遍地开花的特点。现在，我国经济发展进入新常态，改革步入“深水区”。要从加强顶层设计的高度，有机结合基层创新，准确定位统筹内外的结合点，搭建整合贷款资金的平台，提高资金使用的综合效益。要避免贷款资金“撒胡椒面”、使用过散、效益不高的做法，按照“整体规划、渠道不乱、分工协作、各记其功”的原则，集中多双边贷款投入，实施一批规模较大，对改革发展有重大推动、有系统性影响的项目。

第三，加大改革创新力度，进一步提高贷款使用的附加值和示范性。目前，多双边机构已将创新和提供公共产品作为与我国贷款合作的前提条件。对此，要按照“出精品、出成果、出经验、出政策”的思路，提高立项标准，提升贷款使用的创新性、知识含量和附加值。一方面，随着我国政策环境的改善和机构能力的增强，我国使用多边机构发展政策、结果导向等政策性贷款产品的时机已较为成熟。这种政策性贷款本身就是多边开发机构针对客户国政策改革和增加公共产品供给而设计的贷款产品。因此，使用这类贷款的前提是要有体制机制改革、管理制度创新、提供全球性公共产品等方面的内容。各地要结合当地实际，配合中央财政在京津冀地区雾霾治理、医药卫生体制改革等领域推广应用政策性贷款，并积极探索与国内财政预算资金、社会资本相结合，共同推进我国全面深化改革任务的落实。另一方面，考虑到我国不同地区处于不同发展阶段的实际情况，对于传统的多双边项目贷款合作，要以区域为划分标准，实行差别化的立项政策。在中央层面，要设计和实施一批有利于推动建立全国性市场、生态环境治理等跨地区、具有重大外溢性的项目，提高国内发展协同性和平衡性。在东部地区，贷款投入应集中在新技术、新业态等有潜力提升我国在全球产业价值链地位的领域，如物联网、新能源等，力争在区域乃至全球产生创新和示范效应。在中部地区，要通过项目实施提升政府治理水平和人力资源素质；并要结合推广PPP模式，探索新型、绿色基础设施投融资、建设和管理机制。在西部地区，要继续加大生态保护和扶贫开发的力度。在沿边省份，要结合周边外交战略的实施，设计和储备一批兼顾当地和区域发展、促进与周边地区互联互通的项目。

(二) 以多双边贷款政策整合为契机，坚持与时俱进，打造贷款管理制度的升级版

第一，整合多双边贷款政策要坚持职责清晰、权责对等、合作共赢的理念。多双边政策整合要在以往工作的基础上更好地谋划未来；要从多双边贷款事业发展的角度，协调好部门关系、发挥好各自专长，形成多双边贷款事业的发展合力。为此，在整合过程中，既要处理好继承与创新的关系，更要协调好对内和对外关系，确保新政策能较为综合地兼顾各方关切。在此基础上，要认真地把财政部门“到底应该在什么环节什么时点介入”，“应该行使什么权利、负有

什么责任”，“有哪些管理的抓手和措施”等基本问题吃透弄清，进而有的放矢地制定政策和制度，确保财政管理、监督作用的有效发挥。

第二，整合多双边贷款政策要坚持问题导向，有效防范风险。坚持问题导向、有效防范风险是进行多双边政策整合的一条基本原则。以解决实际问题为突破口，抓住贷款管理中的关键环节和风险点，既可以找准整合的切入点，也有利于形成务实可行的政策成果。当前面临突出的问题和风险主要有三类：在立项环节，主要表现为在选项上地方财政与发改等部门常有不同意见，中央财政对地方的立项指导有待进一步完善等；在执行环节，问题集中在配套资金、中期调整、采购管理、账户管理等方面；在监督检查方面，还存在一些监管的漏洞和盲区。要解决这些问题，必须结合多双边贷款业务特点，从规划管理、政策发布、财政评审、转贷方式、采购管理、监督检查、绩效评价等多方面，推进多双边贷款政策的协调和统一，减少自由裁量权，切实提高政策的针对性和有效性，降低管理风险。

第三，在具体的政策把握上，要做到“标准高、范围宽、衔接紧”。标准“高”，就是要从依法行政高度，从厘清政府与市场边界的角度，着眼我国贷款管理政策的制定，特别是在政策标准上做到“就高不就低”，以有效降低政策风险。比如在采购管理方面，双边的管理政策就应向多边“靠”，不介入招投标具体事务，而要从宏观角度上抓好采购制度建设和监管工作。范围“宽”，就是对于现行多双边政策，不论是从基本制度还是从规划管理上，不论是从财务核算还是从债务偿还上，能整合的要全部整合，能统一的全部统一，争取形成一套管用好用的政策体系。但同时也要注意保持一定的灵活性，特别双边贷款的管理要能满足一些“短、平、快”的需求。衔接“紧”，就是多双边政策整合既要充分考虑与《预算法》修正案及地方债务管理等方面政策的配套衔接，也要充分体现出主权贷款业务的特点，还要考虑诸如利用政策性贷款等业务拓展方面的因素，预留出政策空间，体现出一定的前瞻性。

（三）进一步深化与多双边机构的知识合作、“三方合作”和人才培养合作，构建深度交融的互利合作关系

第一，要强化双向交流，提高知识合作的深度和广度。各地要切实提高思想认识，加大对知识合作的重视程度，在继续坚持“引进来”、吸收借鉴国际上好做法和经验的同时，要加快推动“走出去”，促进发展知识和经验的双向交流。在重大课题研究方面，要把与世行开展

联合研究的这种合作形式固定下来、坚持下去，有计划、有次序地对我国经济社会发展重要领域开展研究，利用世行在全球领先的智力资源，为我国改革发展提供全球视野和国际经验借鉴。在技援管理方面，要重点实施好新一期的世行财税技援项目，支持深化财税改革总体方案的落实。各地要结合本地深化改革重点领域以及“十三五”规划的制定，紧紧围绕党委政府的中心工作，以技援项目为依托，充分调动国际国内智力资源，积极参与地方全面深化改革的顶层设计，服务于地方经济社会发展大局。在南南知识合作方面，要从战略层面提升对南南知识合作的重视程度，拓展南南知识合作的功能，充分发挥中国——世行发展知识实践中心、中国——亚行区域知识共享中心的机构平台作用，并积极探索把现有的南南知识合作平台打造成南南贸易、投资和技术合作的桥梁和纽带。

第二，要积极推进“三方合作”，为“走出去”战略实施和过剩产能化解开辟新的途径。当前我国产能过剩问题突出，需要推动优势产业走出去。通过国内金融机构与多边开发机构及其他双边援助方的平行融资和联合融资，共同支持第三方发展中国家，能够借助多双边机构平台和资源，系统推动我国资金、标准、产业、经验、人才走出去，是推进我国过剩产能化解的有效渠道。在各方的共同努力下，2014年三方合作在中央层面取得了一定进展，在此基础上，要继续做大三方合作的规模，推动三方合作实现机制化运作，并探索将其打造成为外经业务新的增长点。各地要认真研究在地方层面开展三方合作的可行性和有效途径，有条件的地区要率先示范，结合自身优势产业，提出潜在的合作项目。

第三，要加强外经系统机构建设，提高干部队伍素质和能力。提高机构能力、加强队伍建设是一项需要常抓不懈的工作。要根据机构调整后的业务特点，结合多双边政策整合、利用政策性贷款、内控机制建设等工作的进度，借助多双边机构的智力资源，加大业务培训力度，全面提高机构能力，提升外经干部的业务水平。要加大优秀干部的培养和输出力度，实施国际金融组织借调工作计划，继续推荐符合条件的外经干部到国际金融组织短期工作或任职。各地财政外经部门要保持外经干部队伍的相对稳定，努力培养和造就一支专业精通、外语娴熟、具备较强政策水平和创新能力的干部队伍。□

责任编辑 黄悦

建行对公一户通， 资金管理好轻松



- **专户理财：**一个“单位银行结算账户”，涵盖“n个活期、定期、通知、协定分户”，实现同一账户不同存款期限结构的统筹管理；
- **多级架构：**多层次主分账户结构，完全匹配企业财务管理架构；
- **自动互转：**活期存款与通知存款的动态智能调拨，兼顾资金的流动性和高收益；
- **分类收款：**上万个活期分账户，一一对应全国经销商分类收款，拥有单位结算卡、POS收单、ATM终端等多种配套服务；
- **定时归集：**分账户资金定时定向自动归集，实现资金集中使用。



中国建设银行
China Construction Bank
客户服务热线：95533
网址：www.ccb.com