

适应新常态 把握新机遇 做好2015年对外财经工作

要以统筹内外的大国财政理念为指导，统筹考虑和运用国际国内两个市场、两种资源、两类规则，积极利用多双边机制和机构参与国际财经事务，创造性地开展各项工作。

财政部副部长 | 史耀斌

一、2014年对外财经工作成果丰硕

2014年是我国全面深化改革元年。一年来，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的对外财经工作任务，财政外经系统坚决贯彻财政部党组的决策部署，开拓创新，锐意改革，积极推动筹建新多边开发机构，务实开展多双边财经对话，不断拓展多双边财金合作，对外财经工作取得新的成绩。

(一) 积极推动筹建新的多边开发机构，取得突破性进展

筹建亚洲基础设施投资银行(亚投行)等新机构是 中国政府以更加积极、建设性姿态支持基础设施建设和全球经济发展的新举措。一年来，在党中央、国务院的领导下，在有关部门、地方政府的大力支持下，财政部牵头积极推动组建新的多边开发机构，取得了突破性进展。截至2014年底，已有24个意向创始成员国签署或认同筹建亚投行备忘录，共同决定成立亚投行。金砖开发银行筹建也取得重要阶段性进展，有关各方已于2014年7月金砖国家领导人第六次会晤期间签署章程协议，总部将落户上海。此外，中亚学院将建成为政府间国际组织，亚太财经与发展研究中心已升级为亚太财经与发展学院，上合组织融资机制相关工作也在稳步推进。

在世界经济持续低迷，发展中国家基础设施还不发达，融资需求巨大的背景下，这些新机构的成立将为成员国、亚太地区乃至全球经济发展注入长久动力，也将

为发展中国家之间开展南南知识合作与交流提供新的平台。

(二) 务实开展多双边财经对话，加强宏观经济政策协调，为促进全球平衡、可持续增长做出积极贡献

近年来，财政系统积极开展多双边财经对话，对话内容越来越丰富，成果越来越务实，影响越来越大。当前，财政系统多双边对话和协调机制包括：一是二十国集团(G20)财长和央行行长会议、金砖国家财金合作、亚太经合组织(APEC)框架下合作、东盟与中日韩(10+3)财金合作、亚欧财长会议(ASEM)等多边协调机制。二是与美国、英国、法国、欧盟、德国、加拿大、俄罗斯、日本、印度、巴西10个经济体之间的双边财经对话机制，其中，中美、中英、中法、中德4个对话机制均为副总理级。三是《联合国气候变化框架公约》等国际气候与环境公约框架下的资金议题谈判。

我国在时隔13年之后再次担任APEC东道主，2014年，财政部在北京主办了第21届APEC财长会。北京APEC财长会达到了预期效果，通过了联合声明及附件，形成了多项务实成果，充分展示了中国锐意改革、积极开放、推动亚太互利共赢合作的良好形象，为APEC峰会召开做了良好的铺垫。

同时，通过举办第六轮中美战略与经济对话框架下的经济对话，进一步巩固、落实和拓展了两国元首庄园会晤重要共识，充实了中美新型大国关系的经济内涵，也为2014年11月我国主办APEC领导人非正式会议和中美两国元首会晤打下良好基础。通过举办中英、中印

等双边财经对话,为稳定大国关系,巩固发展与新兴市场国家关系作出重要贡献。通过参与G20峰会成果磋商、10+3财金合作等多边协调机制,为我国积极参与全球、区域经济治理、宏观政策协调发挥了积极作用。通过参与《联合国气候变化框架公约》等国际气候与环境公约资金议题谈判和资金机制建设,为加强我国在全球气候和环境治理体系中的影响力、维护我国发展权益和空间发挥了重要作用。

(三)不断拓展多双边财金合作,突出创新,引进来与走出去相结合,有力促进了国内发展与对外开放

多年来,我国与多双边开发机构在资金、知识、区域经济、发展援助等领域的合作成效显著。截至2014年底,我国累计获得多双边贷款承诺额近1600亿美元,重点支持了交通、能源、城建环保、教育、卫生等领域,有力地促进了地方经济社会发展和改革开放。目前,这些多双边开发机构包括世行、亚行、欧投行、农发基金、全球环境基金、欧佩克国际发展基金、北欧投资银行、绿色气候基金和新组建的亚投行、金砖银行等多边开发机构,以及德国、法国、美国、以色列、科威特、沙特等外国政府贷款机构,每年利用贷款规模保持在40—50亿美元。

近年来,我国与多双边机构高层对话和交流日益增多,合作关系不断深化。2014年,财政部成功接待了世行、亚行、绿色气候基金、全球环境基金等机构负责人访华,习近平主席、李克强总理、张高丽副总理等国家领导人分别会见了部分机构的负责人,对这些机构所发挥的作用给予充分肯定,并就双方未来合作指明了方向。这些机构的负责人均积极表态愿进一步加强与中国的合作。

在高层推动下,财政部与多双边机构的合作亮点纷呈。一是积极推动贷款创新,围绕十八届三中全会确定的全面深化改革的重点领域,在创新利用多双边机构资源支持京津冀大气污染治理、医药卫生体制改革、职业教育等领域进行了积极的探索,取得了初步进展。二是深化知识合作,完成了世行旗舰研究报告——《中国推进高效、包容、可持续的城镇化》,围绕“十三五”规划制定、财税改革等重大课题开展了研究,并启动了新一期世行中国经济改革实施援助项目,提升知识合作的战略性和影响力。三是配合中央提出的“一带一路”战略,充分利用大湄公河次区域(GMS)、中亚区域经济合作(CAREC)等机制参与区域合作,积极推动互联互通规制化建设,落实重大项目,有力地促进了沿边地区对

外开发开放。四是开展“三方合作”,为推动我国企业“走出去”搭建桥梁,引导国内资金、技术、产业、人才、标准、经验系统输出,推动实现互利共赢。五是参与发展合作,通过加强对亚行中国基金的管理支持我国理念和技术走出去,在世行设立了中国信托基金,为全球发展事业做出应有贡献。

地方一直是与多双边机构开展资金合作的主体。近年来,财政部不断加大多双边机构技援、知识、培训资源向地方转移的力度,包括支持地方开展发展战略研究、政府与社会资本合作(PPP)能力建设以及派遣地方优秀年轻同志到国际机构借调、实习。

二、对外财经工作面临的新形势、新要求

中央外事工作会议、中央经济工作会议、全国财政工作会议对当前国际国内形势进行了深入的分析和科学的判断,全国财政工作会议也就做好对外财经工作提出新的要求。认清国际国内形势,是做好对外财经工作的基本前提。中央关于国际国内形势的判断,以及楼继伟部长关于新常态下财政领域六大趋势性变化的分析,为准确研判对外财经工作形势指明了方向。我们要认真学习,深刻领会,贯彻落实到对外财经工作中。

(一)对外财经工作面临新形势

一是国际经济格局和全球治理体系深度调整,我国参与国际财经交流和全球经济治理面临更加复杂多变的外部环境。国际金融危机爆发以来,世界多极化、经济全球化进一步发展,国际政治经济环境深刻变化,国际经济格局和全球治理体系深度调整。世界旧格局已经打破,新的格局尚未形成。西方发达国家整体实力相对衰落,但在国际经济治理上仍占据主导权,新兴经济体的崛起已成事实,发达国家必须依赖与新兴大国的合作来解决其自身和全球性经济问题。新兴经济体面临共同的外部挑战,联合自强的趋势增强,但在发展方面又难免存在竞争。在新的竞合态势下,谋求互利共赢才是解决全球性问题的钥匙。

二是世界经济格局变迁为我国发展带来新的机遇和挑战,需要及时调整自身定位,提升参与国际经济治理的能力。中国已经发展成为第二大经济体,第一大出口和外汇储备大国,在国际舞台的影响力也在逐步提升。对此,要有清醒的认识。我国是个大国,但还不是真正的强国,或者说大而不强,同时经济实力还没有完全转化为相应的影响力。因此,我们需要从基本国情出发,根据外部环境的变化,不断调整我国在参与国际经济事

务中的定位,同时,还要提高参与国际经济治理的能力,不断提升我国影响力,以积极应对外部变化,占领发展先机。

三是我国经济发展进入新常态,建设大国财政的要求越来越迫切,需要主动参与国际财经事务,引领新常态。经济发展新常态是党中央、国务院对我国经济形势做出的重大战略判断,深刻阐明了我国经济发展的阶段性特点。这个阶段从高速增长转为中高速增长,经济结构不断优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。新常态下,我国发展仍处于可以大有作为的战略机遇期,经济发展总体向好,但改革攻坚的任务更加艰巨。楼继伟部长要求发挥好财政在适应和引领新常态中的作用,提出了大国财政的理念。大国财政就不能只关注国内自己的事,还要更加主动地参与国际财经交流和全球经济治理。这表明对外财经工作在财政工作中的重要性进一步提升,服务国内改革和对外开放方面的责任也更加重大。

四是我国与多双边机构的合作正进入重要的转型期。随着我国作为股东国、捐款国、发展伙伴和发展经验来源国的角色日益凸显,多双边机构对我国的倚重增加,我国话语权逐步提高。同时也要看到,多双边机构对我国为全球经济增长和国际发展事业承担更多责任寄予期望,并以创新和提供公共产品作为与我国合作的前提条件,还有一些机构在“毕业”问题上对我国施压,需要妥善应对。随着新机构的组建,如何统筹处理与新老机构合作之间的关系,也是需要研究和新课题。

总的看,国际形势的变化和我国经济发展进入新常态为做好对外财经工作提供新的机遇,也带来了新的挑战。最大的机遇就是我国实力和影响力的不断提升以及国际秩序正朝着互利共赢的方向变化,而面临的主要挑战是如何在变化的形势中调整自身的定位,主动参与国际财经交流和全球经济治理,更好地维护国家核心利益。

(二)今后一个时期对外财经工作的原则和主要任务

为适应形势发展变化,财政部重组成立了国际经济关系司和国际财金合作司,职责更为清晰,分工更为明确,为进一步做好工作创造了条件,也为落实大国财政理念奠定了基础。要以统筹内外的大国财政理念为指导,统筹考虑和运用国际国内两个市场、两种资源、两类规则,积极利用多双边机制和机构参与国

际财经事务,创造性地开展各项工作。

一是服务于维护和增进国家利益。就是要积极参与国际财经交流与合作,为我国经济社会发展创造有利的外部环境。要积极推进由我国主导的新多边开发机构的组建,积极参与国际规则制定,拓展我国改革发展的外部空间。运筹好与主要发达经济体和新兴市场国家的财经关系,主动设置议题,坚持合作共赢,切实做好做实健康稳定大国关系的经济基石。通过财经机制与财金合作,努力寻求同新兴市场国家的利益汇合点。充分发挥我国在全球和区域经济治理机制中的影响力,深耕亚太、经略周边,努力寻求同各方的利益交汇点,深化与周边国家的合作。以新型管理者身份加强对国际金融组织的政策引导,深度参与其机构治理,适当扩大捐款规模,为增强我国影响力、开展全方位合作创造有利条件。从参与全球环境和气候治理的高度出发,继续积极参与各环境、气候国际公约下的资金议题谈判和资金机制建设,并积极推进我国与相关国际气候和环境资金机构合作,为我国绿色低碳循环发展争取资金和技术支持。

二是服务于国内全面深化改革和对外开放。就是要利用多双边对话机制和多双边机构合作推动国内改革和体制机制创新,支持企业走出去。我国全面深化改革已经进入关键之年,各项改革任务艰巨繁重。同时,我国对外投资效率和质量有待提高,产能过剩问题突出,需要推动优势产业走出去。各级财政部门要充分利用自身优势,借助多双边财经对话机制、国际金融组织和外国政府合作平台,统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、两种资源、两类规则,对内服务于全面深化改革,对外宣传我国发展理念和经验,通过开展三方合作等方式,推动国内企业、规则走出去,以开放促改革。地方财政要深入思考和研究地方改革与发展中面临的实际问题,继续深挖贷款项目的创新点和附加值,提升知识合作的层次,充分借助国际金融组织和外国政府合作资源推动当地改革与创新。

三是服务于财政中心工作。就是要促进财税体制改革,加强财政干部队伍建设。财政外经系统要通过多双边财经对话机制宣介我国财税体制改革和财政治理成果,分享发展和改革经验,为改革创造良好外部环境,同时,利用好各种多双边开发机构资金和智力资源,围绕财政中心工作和财税体制改革重点难点问题,积极主动开展国际财经调研,借鉴国际先进经验,为推进财税体制改革提供智力支持。要充分利用国际金融组织和外国政府贷款和智力资源,支持地方开展PPP试点工作,

探索新型城镇化投融资模式。要扩大与国际机构人才交流合作,创造更多培训、借调工作的机会,大力加强财政干部队伍建设和,为全面推进财税体制改革提供人力资源方面的支持。

三、关于2015年重点工作

2015年是全面深化改革的关键之年,是全面推进依法治国的开局之年,也是全面完成“十二五”规划的收官之年,做好财政外经工作意义重大。要重点做好以下工作:

(一)积极推进由我国主导的国际多边开发机构的组建,推动建设公平公正、包容有序的国际经济秩序

虽然亚投行、金砖银行、中亚学院等新机构筹建工作取得了重要的阶段性进展,但这只是万里长征第一步,筹建工作依然任重道远。要加强与各方协调,做好各项准备工作,努力将新机构打造成为各方团结合作、互利共赢、共同发展的重要平台,建设平等、包容、高效的一流多边开发银行,充分发挥其支持发展中国家特别是亚太地区基础设施建设、互联互通以及南南知识合作与交流的重要作用。

(二)积极做好多双边财经对话和协调机制相关工作,加强重大国际经济金融政策协调

一是利用好G20等多边对话平台。2015年,我国将作为G20“三驾马车”成员,更加深入地参与和引导G20合作进程,争取更多务实成果。同时,作为2016年G20轮值主席国,要积极筹备2016年G20峰会,配合做好峰会的主题、议题和成果设计,并利用好国际金融组织的作用。此外,要继续深化与金砖国家的财经合作,加强政策沟通与协调,共同维护发展中国家利益;继续利用APEC财长会机制推进亚太地区财金合作,推动各方加强在基础设施投融资领域的合作,有效落实北京APEC财长会各项成果;加强清迈倡议多边化相关工作,尽早完成东盟与中日韩宏观经济研究办公室(AMRO)升级为国际组织的进程。

二是做好双边财经对话工作。要按照中央关于“要切实运筹好大国关系,构建健康稳定的大国关系框架,扩大同发展中大国的合作”的要求,继续做好与美、欧等发达经济体以及巴西、俄罗斯等发展中国家的对话,增进沟通和互信,深化双边经济合作,加强在重大国际经济问题上的协作,为国内全面深化改革营造良好的外部环境。

三是做好气候变化国际谈判相关工作。当前气候变化谈判的首要任务是2015年要达成一个关于2020后强化行动的国际协议,这关系到我国2020年后的发展权益和空间、发展的外部环境以及如何树立负责任大国形象。要继续关注和参与《联合国气候变化框架公约》、G20和中美、

中法等多双边框架下的资金议题谈判,为我国应对气候变化和外交全局工作服务好。

尽管当前国际财经对话主要集中在中央政府层面,但地方财政在这方面也可大有作为。随着国际财经对话的蓬勃发展,涉及地方财政系统的务实合作将越来越多,这必将逐步成为地方财政系统服务和参与多双边对话机制的一个广阔平台。地方财政系统可以探讨承办多双边国际会议的可能性,可以参与地方层级经济合作机制和周边与区域合作机制,通过多双边财经政策对话机制平台,推动当地企业拓展海外市场,吸引国外投资,为发展和繁荣地方经济做出更大的贡献。

(三)积极拓展与多双边机构合作,为国内经济社会发展和财政中心工作任务服务

一是抓紧整合多双边业务。在整合过程中要调整、统一和规范多双边贷款管理政策,构建职责清晰、权责对等、合作共赢的管理框架。政策制定要“衔接紧、标准高、适度灵活”。要坚持问题导向,有效防范风险。共同管好、用好多双边贷赠款资金,更好地为国内经济社会发展和财政中心工作任务服务。

二是统筹国际财金资源,支持全面深化改革重点任务。要按照“整体规划,分工实施”的原则,充分利用多双边机构资源,着力打造一批大项目,继续支持西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先区域发展总体战略实施的同时,重点支持2014年中央经济工作会议提出的“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大重要战略的实施。同时,配合“走出去”战略,利用中国基金、“三方合作”等方式推动我国理念、技术、经验的输出,支持企业扩大海外投资。在实施过程中,要注重将顶层设计与基层探索实践相结合,既要加强中央层面的统筹规划,也要充分发挥地方、企业的积极性和创造力,形成合力。

三是利用多双边机构技援和智力资源支持财税改革及财政系统干部队伍建设。要利用好多双边机构技援资金和智力资源,通过提供专题研究和培训,帮助解决地方面临的改革发展热点、难点问题,完善相关财税及其他相关改革的制度与政策设计。积极扩宽与国际货币基金组织(IMF)、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织的合作渠道,继续实施地方财政人员赴国际金融组织借调工作项目,争取逐步推动其机制化、长期化。继续利用各类资金和渠道资源,为地方财政外经工作人员提供出国学习的机会。

(本文根据财政部副部长史耀斌2015年1月22日在全国财政外经系统工作会议上的讲话整理。)