

湖南加强地方与国际金融组织合作的调查

汪海 | 姚里程 | 莫小龙 | 杨英明 | 邹加怡

为促进地方与国际金融组织更好地开展合作，2014年4月，财政部国际司调研组赴湖南省开展专题调研。调研组与湖南省财政厅、发改委、教育厅、住建厅、农业厅、林业厅、“两型”办等省级政府部门以及湘潭、株洲、衡阳等地的政府部门和项目单位等进行专题座谈，并考察了世界银行贷款湖南城市发展项目、株洲清水塘重金属污染治理项目、大源渡航电枢纽工程项目等。

一、调研情况

湖南省自1984年起先后实施了世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构贷、赠款项目69个，协议金额29.3亿美元，重点支持了农林水、教育、扶贫、交通、环保等领域的项目。世行贷款湖南城市发展项目在长株潭三地建成了66.1公里防洪大堤，使沿线防洪标准提高到50至100年一遇，极大地改善了沿线环境和交通状况，带动了沿江地区的城市建设，其中，株洲段湘江风光带获国际

风景园林师联合会亚太区土地资源管理杰出资奖（该奖为国际园林领域最高奖项）。世行贷款株洲清水塘重金属污染治理项目是世行在华第一个重金属污染治理项目，目前正处在准备阶段，项目将推动对国内外重金属治理技术的吸收、创新和工程化，为国内重金属污染治理提供示范。世行贷款大源渡航电工程项目（内河航运一期项目）使湘江大源渡至衡阳达到千吨级航道标准，提升了湘江通航能力，同时利用水力发电，开展水产养殖等，实现了湘江水资源的综合利用，开创了“航电结合、以电促航”的内河航运建设及公司化管理新模式，该项目工程建设获得国家质量奖银质奖。

调研过程中，湖南省级部门及有关地市就加强与国际金融组织合作有提出了以下体会和建议：

一是希望对国际金融组织合作转型有共识。湖南省级部门以及地市政府均对财政部提出的与国际金融组织合作转型

目标和路径表示高度认同，并对以国际金融组织项目为载体，通过创新合作内容和方式使“请进来”与“走出去”更好结合，实现以开放促改革形成共识。省发改委在“引资”、“引智”、“引技”基础上提出“引制”的概念，希望利用国际金融组织资源做好地方改革的顶层设计。省农业厅、湘潭市希望借国际金融组织平台进一步促进湖南农业、装备制造业等优势产业“走出去”。

二是希望借助国际金融组织智力资源，做好地方重大改革问题的顶层设计。作为“两型”社会试点省份，湖南希望借助世行、亚行等外部力量，推动本省低碳发展取得新突破。省级部门以及各地市均围绕“两型”、“低碳”等主题提出一些合作调研需求，包括湖南省“十三五”规划设计、基础设施公私合作（PPP）、湖南“两型”社会发展的战略研究、清洁低碳技术的推广和应用、生态补偿机制的建立和完善、绿色消费模式及引导政策、智慧城市等。

三是希望争取到一些大型项目，并创新贷款模式。省住建厅希望能在处理城市垃圾、改善城市供排水等方面开展世行、亚行项目。这些项目涉及面广，投资规模大，不仅希望得到世行、亚行的资金支持，而且希望利用世行、亚行智力资源做好城市发展的顶层设计。考虑到这类项目往往子项目众多，各单位能力参差不齐会影响项目整体进程，希望对贷款模式做出一定创新。

四是希望探索气候变化融资机制创新。省发改委表示，目前，湖南省正



与亚行开展低碳技术融资机制创新的研究,将把这项研究与全省低碳发展的整体规划、国家层面参与气候融资机制国际谈判等衔接起来,探索解决碳确权问题。通过设计有效的核算和交易机制,衡量使用低碳技术产生的减碳量,并推动其通过转让产生效益,以鼓励低碳技术的研发和应用。在这个过程中,将通过PPP等模式充分调动私营部门参与,推动外部资源与省产业扶持基金的结合使用,共同开发示范项目。

五是希望利用国际金融组织平台优势促进农业“走出去”和低碳农业发展。省农业厅表示,湖南在杂交水稻等农业技术方面具有优势,目前已有7家企业在海外投资,共计11个项目,总金额超过1500万美元。但农业“走出去”仍面临投资规模不大、企业实力不强、政府支持有限、人才储备不足等问题,希望加强与国际金融组织合作,探索合作开发项目,降低海外投资风险。

六是国际金融组织项目在软件建设方面优势明显,有利于加强与外界双向知识互动,发挥项目的持续影响。省教育厅表示,2013年湖南启动了规模为1亿美元的亚行贷款湖南职教示范项目。与国内项目重视土建、设备等硬件建设不同,国际金融组织项目更加重视机构能力、课程开发、人员培训等软件建设,旨在使项目持续发挥影响。省教育厅抓住这一特点,充分发挥世行、亚行平台的引智功能,聘请国际专家提供咨询,以完善促进职教发展的政策,同时尝试建立国内和国际职教合作网络,促进经验分享。

七是希望利用国际金融组织智力优势,推动扶贫模式创新。省政府经济研究信息中心提出,要解决中国扶贫工作长期存在的贫困居民底数不清、情况不明、扶贫资金和项目指向不准等问题,需要创新扶贫机制,开展分类指导和精准扶贫。希望借助世行的智力优势,以

湖南具有代表性的贫困点为试验点,创新识别审核、分类帮扶、金融支持、社会参与等机制进行精准扶贫,并在研究基础上与世行开展扶贫项目,跟踪精准扶贫机制的实施效果,总结并向全国推广有益经验。

八是强化绩效评价,推动绩效评价结果的使用。省财政厅等部门对财政部国际司近年来大力推动绩效评价工作给予充分肯定,提出要借鉴国际金融组织在绩效评价方面的成果,进一步推动绩效评价和监督检查结果的使用,建立健全监督检查、绩效评价与项目立项、投资方向、配套资金分配等的挂钩机制,完善问责制度,切实提高项目管理水平。

九是希望加大对湖南开展与国际金融组织合作业务的培训力度。省财政厅、湘潭市、株洲市等均提出希望财政部发挥资源优势,构建人才培养和培训的长效机制,加大对地方的培训力度。特别希望结合国际金融组织改革以及产品和服务更新,有针对性地对地方予以指导,支持地方培养一支具有国际视野、更好服务地方改革开放大局的国际财经人才队伍。

调研组认为,目前地方与国际金融组织合作进入新的阶段,弥补资金缺口的作用已大大降低,服务国内全面深化改革、提升开放型经济水平的目标更为重要。在知识合作方面,鼓励利用国际金融组织资源做好地方改革的顶层设计。考虑到省级部门和地市都围绕“两型”、“低碳”等主题提出调研需求,可以加强衔接,把各地市做成省级研究结果的“试验田”,实现知识合作中的上下联动,相互促进。在贷款合作方面,希望采取“四位一体”模式,即以调研为基础,提出具有创新性的理念和机制,以贷款项目为载体对调研提出的创新进行试验,再对项目经验进行系统总结和提炼,最后通过知识交流实现经验复制和推广,实现知识合作与贷款合作的良性

互动,相互促进。要注重结合项目特点,积极探索使用新的创新贷款工具,同时也要加强对项目的绩效评价,扩大评价结果的使用。在促进“走出去”方面,希望做好产业对接研究,鼓励与国际金融组织进行联合融资,共同开发项目,利用其平台优势和对东道国的影响力“借船出海”。今后在提出新项目时,应额外加一个立项标准,即这个“请进来”的项目能否服务于“走出去”。在培训方面,财政部将创新培训内容和形式,为地方培养国际财经人才做出积极努力。

二、体会与建议

(一)加强对地方利用国际金融组织资源推动改革的指导。为落实十八届三中全会精神,地方各级政府部门都负有艰巨的改革任务。借助国际金融组织外力,以具体的项目为载体,通过先行先试的示范作用凝聚共识、分类推进是推动改革的重要途径,也为地方政府所看重。地方迫切希望了解国际金融组织能提供多大支持,产生多大效果,有哪些成功经验或失败教训等等,这需要中央政府发挥窗口作用,加强对地方的指导。

(二)推动培训转型,为地方培养一支懂战略管理和知识管理的人才队伍,推动与国际金融组织合作上档次。目前,财政部对地方财政部门或项目单位的培训更多的是资金、财务、债务、招标采购、安保政策等操作性培训,应主动结合与国际金融组织的合作转型推动培训转型,大力创新培训方式,提高培训质量,以培训促合作的要求,为创新合作提供知识和能力保障。

(三)结合近年来国际金融组织资源向省级以下下沉的趋势顺势而为,加强省内上下联动,全面提升地方治理水平。近年来中央和省级部门以及国际金融组织本身都注重将资源向省内二三级城市下沉。为进一步向基层注入改革发展动力,系统提升其治理能力现代化水

平,应积极探索有效途径,把基层打造成省级改革蓝图的试验田,通过加强上下联动,形成从政策设计到基层实践和反馈再到政策完善和推广的良性循环,促进顶层设计和基层创新的结合,以知识合作带出贷款项目,提升集成创新、系统创新能力。

(四)在“请进来”时就要做好推动今后“走出去”的文章。湖南株洲清水塘重金属污染治理项目是一个典型的发展中国家将现有技术进行工程化的先行先试项目。该项目的实施有利于通过引进、吸收、再创新提炼出符合我国和其他发展中国家国情的重金属污染治理模式和标准,培养一批治污企业,为今后系统输出我国标准、技术、产品、专家等做好准备。这种模式不仅可以拓宽我国与世行、亚行等现有多边开发机构的合作,也可作为我国今后从亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行贷款过程中坚持的原则。

(五)积极推动贷款工具创新和绩效评价结果的使用。地方对使用发展政策贷款、结果规划贷款等新的贷款工具

有需求,希望以此推动系统性改革。这些工具本身特点是一种以结果为导向的预算分配体制,强调绩效评价对资源分配的重要作用,这与预算管理体制改革的方是吻合的,同时也是国家治理体系现代化的具体体现。应该加快推进这些产品在我国试点应用,利用国际金融组织的成功经验,推动绩效评价结果的使用。

(六)积极借助国际金融组织资源推动私营部门发展。中央对促进私营部门健康发展有明确要求,地方从减轻债务负担、培植税源的角度也有需求,国际金融组织有政策、资源和大量成功案例,应该找好结合点,通过PPP等模式开发一些项目,为私营部门提供机会并鼓励其积极参与。在这个过程中,要注意以市场化手段对私营部门加以引导,实现激励相容,使其在追求经济利益最大化同时兼顾一定的社会责任。

(七)推动气候融资机制研究,为释放市场力量提供制度保障。世行将2014年作为气候行动年,与此同时,应对气候变化也是我国国家治理的一个重要组

成部分。在这一背景下,积极利用世行资源,推动气候融资机制创新的相关研究,特别是碳确权,符合让市场在资源配置中发挥决定性作用的要求,将为节能减排和低碳发展提供有力支持。与碳有关的产权改革也可作为市场化制度建设的一个组成部分,服务于国家整体产权改革。我们将密切跟踪亚行技援项目“应对气候变化技术融资研究”,推动气候融资机制创新。

(八)以职业教育、技能培训为抓手,为产业结构调整提供人才保障。目前我国迫切需要加快调整经济结构,结合比较优势推动产业升级,为经济培育新的持续增长动力,以更好地参与全球竞争。在产业升级过程中,需要培育一批新型产业工人。世行、亚行在职业教育、技能培训的软件建设方面优势明显,应在这方面加强合作,根据地方需求和产业发展方向开发适合的项目,为经济转型提供人力资源支持。

(作者单位:财政部国际财金合作司
财政部国际经济关系司)

责任编辑 黄悦

图片新闻



财经战略研究院： 财政政策需加力增效

本刊记者 | 摄影报道

3月22日,由中国社会科学院财经战略研究院举办的“NAES宏观经济形势季度分析会(2015年第1季度)”在京举行。与会专家建议第2季度财政政策加力增效,防止资金沉淀;货币政策加强与财政政策配合,防止地方债发行产生挤出效应,继续降准降息。中长期政策仍需坚持深化改革,促进经济结构调整和创新驱动的内生经济增长。

