

# 借鉴国际金融组织贷款项目经验 完善财政投资项目管理工作

和辉 | 朱彦彬 | 王振猛

国际金融组织贷款项目具有贷款期限较长、项目监管严格、绩效评价高效等多方面优点，与之相比，我国财政投资项目的主要优势是立项简便、安排及时、调整灵活等。从优势互补角度研究、借鉴国际金融组织贷款项目的有益做法，能为完善财政投资项目管理工作提供建议，并进一步推动我国公共管理制度创新。

## 国际金融组织贷款项目特点

国际金融组织贷款主要是指世界银行和亚洲开发银行提供的贷款(以下简称世、亚行贷款)，具有以下特点：一是贷款期限较长。贷款使用期限一般在20年，但贷款必须如期归还，不得拖欠。二是贷款利率优惠。贷款利率一般低于市场利率，在筹款成本基础上加上0.5%的利差，采用浮动利率计息，每半年调整一次。如目前亚行贷款年利率率在1%左右。三是贷款项目准备时间长。从项目提出、选定、评估到项目实施一般需要1年半到2年时间。贷款项目需要从技术、经济和安全保障政策三个方面进行全面而详细的调查与评估，以确定该项目在借款国经济发展中的优先性与可行性。四是项目管理严格，贷款手续严密。从项目提出、准备开始直至贷款用完、项目建成，需要一个完整的周期，

世、亚行和项目单位均需要投入大量的人力物力进行项目准备、工程建设、资金拨付、招标采购、监督检查、绩效评价等管理活动，并配有一系列政策保障措施，从而使项目都能取得较好的效果。五是贷款项目需要一定的国内配套资金。一般情况下，贷款项目只提供所需的外汇资金，其比例占项目总投资的30%—50%，个别可达70%，其他不足部分由地方政府和借款单位负责配套。六是贷款资金实行提款报账制。按规定程序进行招投标和采购，并按照项目建设进度由借款单位逐次申请提取贷款，经世、亚行审核后直接支付给供货商或承包商，或支付给借款单位已垫支的项目资金。对已承诺尚未提取的贷款，世、亚行均收取一定比例的承诺费。七是提供咨询技术服务。项目贷款不仅为项目提供建设资金，同时还帮助借款单位引进先进技术，提供咨询和培训等，帮助改善项目和机构能力加强。

## 世、亚行贷款与财政投资项目管 理利弊分析

世、亚行贷款项目管理先进理念与经验主要有：一是重视项目管理机构能力建设，每个项目中安排专项资金、聘请咨询专家，为项目的顺利实施和行业、机构的长远发展规划等提供技术支撑。

二是项目规划论证严谨而全面，注重项目的前期准备工作，特别关注环保、移民和社会评价工作以及公众参与。三是综合运用先进管理方法，提高项目质量，如：财务管理中的提款报账制、采购管



理中的竞争性招投标制、工程管理中的施工监理制、基于计算机技术的项目信息化管理等。此外，编制年度实施计划，允许对年度实施计划和子项目进行微调，这些务实灵活的管理方法既有效保证了项目的施工进度，又提高了项目的质量。四是重视项目的全过程监管，保证了贷款资金安全高效使用。世、亚行实行项目经理负责制，对项目评估、招标、合同及变更、提款报账、财务决算的事前、事中、事后全过程进行审查监督，保证了管理高效、廉洁；社会独立机构监督移民安置和环境保护，促进了以人为本理念和环保措施落实。五是有效开展项目绩效评价，关注项目的可持续发展。评价工作前移，对项目全过程进行评价，保证了项目建设和投资能得到及时有效控制；在环境和社会、移民安置

上，引入第三方评价机构在项目实施过程中定期监测，出具独立的外部监测报告；重点评价借款人的承诺、政策环境、机构与管理的有效性，以及项目在技术、财务、经济和环境等方面的可行性，确保项目可持续发展。

目前国内财政投资项目管理的优势有：立项简便、程序简单；速度快、效率高；安排及时、调整灵活；环节少、周期短。其不足方面主要有：项目规划立项工作欠完善，项目执行管理力度不足，项目绩效评价工作不完善。

从优势互补角度看，在项目规划环节，世、亚行贷款注重全局性、区域性协调发展，财政投资项目则更注重项目的具体目标；在项目立项环节，世、亚行贷款项目程序规范，周期长，财政预算项目程序简单，周期短；在项目实施

环节，世、亚行贷款项目实行全过程管理，财政投资项目注重局部管理；在项目绩效评价环节，世、亚行对项目全过程的监督评价，引入第三方机构参与绩效评价，评估结果公开，财政投资项目侧重于事后评价。

## 借鉴国际经验，改进财政投资项目管理的建议

（一）进一步完善财政投资项目库制度，推动贷款资金与财政资金相结合，促进财政资金市场化运作机制建设。一是进一步完善滚动项目库管理制度，实行项目动态管理。财政部门与行业主管部门协调，把财政项目库纳入编制未来五年发展规划的重要内容进行统筹谋划，遵循“统一规划、合理排序、动态管理”的原则。建立由专家、项目单



位、社会人士、主管部门等多方共同组成的项目评审专家委员会，经评审委员会评审合格的项目方能进入项目库。按照项目的轻重缓急进行合理排序，并按照“申报、论证、立项、在建、拟调整、已完成、绩效评估”等实行项目分类管理，对不同类型和阶段的项目分别进行动态管理。对已进入项目库但与经济社会发展不相适应的项目应及时进行相应的调整或予以剔除；对条件成熟、论证充分、效益明显的项目应及时滚入下一年度部门预算；对竣工的项目应及时委托相关机构进行绩效评估，确保项目发挥应有的经济、社会和生态效益。二是推动贷款资金与财政预算资金相结合。今后申报的世、亚行贷款的项目从财政项目库中筛选，优先考虑公共财政领域、财政配套的项目，将国际金融组织贷款项目的先进管理理念、评估技术和管理方法在财政投资项目中推广应用，实现项目效益的最大化。三是探索财政资金有偿使用机制。利用市场配置资源，将效率和公平作为财政资金使用的原则，探索财政资金实行市场化运作方式，积极推动PPP合作管理模式，带动社会资本进入公共服务领域，放大财政资金的杠杆效应，从而实现财政资金在调结构、稳增长、促改革、治污染、惠民生中发挥其应有的作用，以促进结构调整和经济增长良性互动，更好地实现绿色崛起。

(二)更加重视项目前期准备工作，建立全面系统的评审机制。一是编制部门预算时，应要求项目单位提供项目可行性研究报告、环评报告、项目论证、效益分析等资料，以促使项目单位对拟纳入预算的项目提前2—3年进行评估论证，做到早规划、早调研、早论证、早立项。二是准备工作要注重“多方广泛参与”，倾听社会各阶层、利益相关方的意见，出具社会评价报告，从根本上杜绝“拍脑门”、“一言堂”现象的发生。三

是项目评审要从技术、经济、环境、社会、政策、机构安排、实施计划、监测评价、项目效益可持续性等多个纬度对项目的可行性、预期效益及潜在风险等进行全方位的论证，社会或环境敏感性的项目要建立项目准备阶段利益攸关方参与协商程序，并将项目文件向社会公开披露。

(三)进一步完善国库集中支付制度，保证项目资金使用安全高效。借鉴世、亚行贷款项目资金实行提款报账的制度，进一步完善国库集中支付管理制度，所有财政投资项目资金按照规范的招标采购程序采购后，全部实行国库集中直接支付，减少中间环节，提高资金使用效率，保证资金安全。同时，进一步完善提款报账资料审核制度，杜绝项目资金被挤占、挪用和截留现象的发生。

(四)加强采购任务管理，保证项目执行效果。一是进一步规范完善招标范本和招标合同管理，保证招标程序的明晰性、招标范本的完整性和招标合同的规范性，避免因技术性的错误导致项目执行失误和理赔纠纷。二是加强咨询服务采购管理。可借鉴世、亚行项目管理经验，灵活使用多样化的咨询采购方式，如基于质量和费用、咨询者资历以及独立咨询专家等进行咨询服务任务采购。三是完善采购招标的发布和竞标机制，尽量避免招标过程中的虚假竞标现象。

(五)进一步完善绩效评价体系，确保实现项目任务目标。一是科学设计绩效评价指标体系，确定绩效基线和目标，为评价提供可比较的基础和可衡量的依据。同时，将绩效评价与深化部门预算改革有机结合起来，使绩效评价机制制度化、规范化。二是完善绩效评价内容，将绩效理念扩展到项目质量、效果、影响等各方面，将绩效评价工作延伸到项目执行全过程。借鉴亚行的设计与监督框架体系(DMF)，倡导以“结果为导向”的项目监督方式，在项目设计

准备时，根据项目的总体目标(结果)逆向分析制定项目发展指标；在项目实施阶段，依据发展指标监督检查项目执行进度和建设效果，同时根据实际情况调整项目设计时的发展指标；在后评价阶段，依据这些指标来全面判断分析项目目标的实现程度并进行效果评价，从而为新项目的投资决策提供参考依据。三是加大力度普及公众的绩效管理理念，加强相关培训，探索与审计、人事、监察等部门的协调机制，研究针对项目执行机构的奖惩机制，充分调动各方积极性，共同推进绩效评价工作。

(六)推广项目的第三方专业咨询服务、专家库等制度，提升项目管理水平。一是扩大第三方咨询服务制度试点工作。借鉴世、亚行贷款项目管理费制度的实践经验，在财政投资项目中安排1%—5%的管理费，通过招标的方式，选聘有专业资质的中介机构参与管理、评价和机构能力加强工作，这样既有利于加强项目的评审论证、监督检查和绩效评价，提高资金使用效果，也有利于加强相关机构能力建设，促进政府职能转变。二是实行第三方专业机构团队帮助项目单位进行项目规划。通过政府购买服务方式，积极引入第三方专业机构，参与项目评级决策，根据不同预算项目的特点建立健全专家咨询、政府决策的立项制，以及项目预算的编制与评审制度，以便发挥中介机构的专业优势，提高预算编制的科学性，保障项目的良好施行。三是开展项目评审和管理专家库建设试点工作。委托适当的机构组织建立项目评审、监督检查、绩效评价等管理环节的专家库，形成包括财务、采购、技术、法律等多领域专家的体系。对专家库实行动态管理，充分利用专家资源提高项目全过程管理水平。□

(作者单位：河北省财政厅  
河北经贸大学)

责任编辑 张敏