

财政对外交流与合作三十年成就辉煌

■ 郑晓松

改革开放以来，作为财政工作重要内容之一的财政对外交流与合作，紧紧围绕国家战略和发展规划，与世界银行（简称世行）、亚洲开发银行（简称亚行）、国际农业发展基金（简称农发基金）、全球环境基金、欧洲投资银行等国际金融组织、有关国家和经济体在财经领域开展政策对话和务实合作，历经三十年风雨，大致经历了四个阶段，在不同的历史时期，其地位和作用呈现出不同的阶段性特点。

1978—1991年，处于起步初创阶段。以1980年我国恢复在世行的合法席位、与美国建立中美经济联合委员会为标志，财政对外交流与合作翻开了崭新的一页。1980年，加入农发基金；1986年，正式加入亚行；1991年，作为创始国加入全球环境基金。这一时期，财政对外交流与合作虽处于探索、初创阶段，但其成果和长远影响不能低估，尤其在推动营造有利于改革开放的良好国际环境，引进吸收国外资金、技术和管理

经验，促进人们思想观念转变等诸多方面，发挥了重要作用。

1992—1997年，进入稳步发展阶段。配合国内改革和建设的需要，财政对外交流与合作仍然以扩大和发展与世行等国际金融组织的全方位合作为重点，合作领域和规模继续扩大，国内相关管理制度进一步完善，合作成效更加显著。到上世纪90年代中期，我国与世行等国际金融组织年度贷款合作规模达到了历史最高点，连续多年保持在40亿美元左右，其中年度利用世行优惠贷款30亿美元左右，成为当时世行第一大年度借款国。通过财政对外交流与合作，引进了大量优惠资金，支持建设了一批重点项目，同时，在加强和改善宏观调控、推进经济体制改革等领域取得了一系列重要成果。此外，多边框架下的财经合作与对话机制也开始建立。1993年，我国财政部部长第一次率团出席作为多边机制之一的亚太经济合作组织财长会；1997年，我国参加亚欧财长

会议机制的第一次会议。

1998—2003年，进入调整转型阶段。这一阶段早期，世行集团所属的国际开发协会根据我国经济实力快速增强的情况，按照其贷款标准，逐年减少对我的年度软贷款额度，并自1999年下半年开始不再提供软贷款。我国与世行等国际金融组织的合作进入转型期，年度利用国际金融组织贷款规模下降，贷款支持领域有所调整，社会发展领域利用贷款额减少，以政策调研和制度创新为核心内容的知识合作愈益受到双方重视。

2004年至今，财政对外交流与合作的广度和深度进一步拓展，更多参与国际经济规则制订。这一时期，与国际金融组织的全方位互利合作继续得到发展，双方在城市建设、节能减排等领域的合作成为新的亮点之一，知识合作进一步加强，利用国际金融组织平台宣传我国发展经验取得新的成果。与有关国家和经济体之间的双边、多边交流合作快

不断调整，我国科技事业持续发展的能力将得到进一步增强，科技支持国民经济和社会发展的能力也将得到进一步提高。十七大提出了“提高自主创新能力，建设创新型国家”

的任务，将其作为国家发展战略的核心和提高综合国力的关键。为此，各级财政部门在不断加大财政科技投入力度的同时，要进一步加强财政科技经费的管理，制定和完善相应的

财税政策，为科技事业健康、稳定和可持续发展提供保障。

（作者为财政部教科文司司长）

责任编辑 周多多

速加强,更加注重在多、双边财经领域和国际金融组织中发挥积极作用。目前财政部参与的双边、区域及多边财经合作机制已达18个。

通过财政对外交流与合作,引进国外资金和智力资源支持国家经济社会发展、推动体制机制创新,有效地宣传了我国走和平发展道路、建设和谐世界的发展理念,展示了近三十年改革开放的发展成就,为国内经济建设营造了有利的外部环境,为推动世界减贫和发展事业作出了积极贡献。

一、引进资金、技术,促进经济社会协调发展

1. 引进优惠资金,建设重点项目,解决制约经济发展的瓶颈。截至2007年底,我国利用国际金融组织贷款累计签约额665.17亿美元,累计提款额501.71亿美元,累计归还贷款本金198.84亿美元,已提取未归还贷款额(债务余额)302.87亿美元。除贷款合作外,还累计获得世行、亚行以及全球环境基金等国际金融组织赠款约28亿美元。据初步估算,“七五”、“八五”、“九五”三个五年计划时期,我国利用国际金融组织的贷款额,约分别相当于国内同期财政预算内投资资金的15%、55%和21%。利用这些贷款,共支持建设了涉及交通、农业、能源、城建环保、扶贫、教育、卫生等领域的451个项目。对于帮助缓解我国经济发展面临的瓶颈,作用重大。以交通领域为例,累计利用世行、亚行贷款195亿美元建设了68个公路、12个港口、4个内河航运和25个铁路项目。截至2006年底,世行、亚行参与建设的全国高速公路总里程达1.02万公里,为同期我国高速公路建设总里程的

近1/4。

2. 引进了国际先进技术,加速民族产业升级换代。通过利用国际金融组织贷款,为我国引进消化国际先进技术与设备提供了便利条件,促进了几乎所有贷款支持领域和行业对国际先进装备和技术的消化、吸收与再创新,加速了民族工业的升级换代。譬如,水利行业通过与世行、亚行合作,引进了成套的碾压混凝土施工技术、隧道全断面掘进机、柔性堤防防渗墙等众多的先进技术,促进了水利建设领域的科技进步;电力企业在利用国际金融组织贷款的过程中,注意以设备技术领先、同步引进管理作为商务谈判的先决条件,使国际金融组织贷款极大地提升了电力产业的技术和管理水平,等等。

3. 与国家发展战略相配合,促进了区域和经济社会协调发展。三十年来,我国利用国际金融组织贷款,重点支持国民经济和社会发展的薄弱环节和领域。上世纪八九十年代,重点支持了农业、能源、交通等制约国民经济协调发展的瓶颈领域的发展,支持了扶贫、教育卫生和环境保护事业。以世行贷款为例,农业类项目占贷款签约额的27.1%、交通类项目占27.7%、能源类项目16.4%、城建环保类项目13.3%、教育类项目4.7%、卫生类项目2.4%。近几年,在稳定贷款规模、优化项目管理的基础上,进一步加大了国际金融组织贷款、赠款向广大中、西部地区倾斜的力度,积极配合西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起和东部地区率先发展战略。目前,每年利用的国际金融组织贷款,70%以上用于支持广大中、西部和东北地区经济社会发展项目的建设,为促进区域协调发展发挥了积极作用。

二、推动了制度创新,促进了经济体制改革

1. 推动了机制和制度创新。与世行等国际金融组织合作,推动我国在许多领域进行了大量的制度创新。如,通过世行贷款引进的竞争性招标机制、工程师监理制度、业主负责制等做法,已逐步推广成为我国重大工程项目的标准做法;通过世行项目引进的供水、污水收费制度已在全国推行;通过世行项目率先试点的区域卫生资源规划、医疗扶贫基金等为我国卫生体制改革与发展提供了宝贵的借鉴;世行的资金回补制原则已经体现在国内公共投资的财务管理中。又如,通过与全球环境基金合作,支持国家能源政策、规章和节能技术标准的制定;利用其赠款资助建设可再生能源发展项目,推动了我国《可再生能源法》的制定和实施,等等。

2. 推动了财税改革进程。世行、亚行等国际金融组织积极参与改善政府治理的制度建设,包括建议实行听证制度增加公共政策透明度和公众参与程度;帮助财政部门推行全面改革,包括推行分税制和财政转移支付制度改革,采用新的预算编制与审批程序,实行新的预算分类方法和改善监控与审计工作,建立新的国库管理制度;提供援助支持我国实施1999年《招标投标法》和制定2002年的《政府采购法》,等等。

3. 促进了发展理念的更新和转变。多年来,我国与世行、亚行等国际金融组织合作,积极倡导“以人为本的发展”,重视项目的环境影响和可持续性,推行“全面发展框架”及“包容和可持续全球化”的理念,强调缩小贫富差距,促进社会平衡与和谐发展,受到社会各界的广泛

关注。这些发展理念和经验，充分反映在了双方的贷款项目合作中，并在国内其他建设项目中逐步完善和推广。如二十多年前，我国与国际金融组织合作项目强调环境保护，重视项目移民安置工作，如今其中一些通行做法，在国内其他项目中普遍采用，可持续发展理念和以人为本理念更加深入人心。

三、为我国以及全球减贫和发展事业作出积极贡献

世行等国际金融机构对我国减贫和发展事业最为直接的贡献是在多个部门、多个地区组织实施了大量以扶贫为目标的项目，从至少三个方面帮助贫困人口获得发展：帮助贫困人口获取生产资料，就地取得用于可持续生产的资金、土地、燃料动力、市场等资源；为贫困人口提供就业机会；直接或间接实施人力资本开发，使贫困地区获得摆脱困境的核心能力。在过去二十多年中，我国与世行合作先后实施了西南扶贫、秦巴扶贫、西部扶贫等多个大型扶贫项目；实施了十余个跨省域的农村教育项目，包括师范项目、教材项目、贫困地区基础教育、劳动力开发项目、职业教育项目等。此外，其他一些国际金融组织贷款项目，均提供了大量针对农村和生产一线群众的培训，受训人口数百万。通过与国际金融组织合作，先后引入双重扶贫战略、参与式扶贫等扶贫理念；引入组织贫困地区劳务输出、向贫困农户提供小额信贷等扶贫新思路、新方式；帮助我国根据实际情况总结推广母婴平安项目、农户能力建设项目等本土化的扶贫办法。

同时，我国与世行等国际金融组织通过共同举办国际研讨会、撰写

研究报告、组织其他国家政府代表团来华考察交流等多种方式，开展了一系列富有成效的合作，向国际社会展示了我国改革发展成就和经验，宣传了我国减贫经验和发 展理念，为世界的减贫和发展事业作出了积极贡献。如 2004 年 5 月，世行主办、我国承办的上海全球扶贫大会，推动了国际社会对全球扶贫理念和实践的再认识，推动了国际社会为减贫而行动的共识，我国发展和扶贫的经验得到普遍认同。这次会议是利用世行宣传我国发展道路、促进南北对话、加强南南合作的一次重要而成功的实践。2008 年 5 月，我国与世行合作在国内联合举办了中非共享发展经验高级官员研讨班。东部和南部非洲 17 个国家的 31 名高级政府官员（包括 7 名副部级官员）参加了研讨，还组织这些非洲国家代表到一些省市实地考察，帮助他们亲身感受我国改革开放和经济社会建设取得的伟大成就，加深对我国改革开放与发展经验的认识和了解。

四、参与国际宏观经济政策对话，为我国经济建设创造良好的外部环境

1. 参与国际多边财金论坛对宏观经济议题的讨论，共同维护全球和区域经济金融稳定。利用 20 国集团财长和央行行长会议、亚太地区经济合作组织（APEC）财长会等重要多边财经合作机制，加强与其他国家的交流对话，充分发挥我国的影响力，为维护全球和区域经济金融稳定发挥了积极作用。如，亚洲金融危机爆发后，我国积极参与了 APEC 财长会机制下的宏观经济政策对话以及各项具体合作，并于 2001 年在苏州成功主办了第八届 APEC 财长

会，还作为主席国引导、推动了多项 APEC 财金合作倡议，首次独立提出了新合作倡议“APEC 金融与发展项目”。此次会议的成功举行，标志着我国参与国际多边财金对话与合作的能力和深度都有了大幅提高。

2. 积极开展与主要经济大国和集团的财经合作与对话。目前，我国已分别与美国、英国、欧盟、日本、俄罗斯、印度、巴西共 7 个国家/集团建立了双边财金对话合作机制。通过由胡锦涛主席和布什总统共同倡导建立的中美战略经济对话，我国促使美方在放宽出口管制、对华开放金融市场、公平对待中资企业赴美投资、加强金融监管合作及共同应对金融市场动荡等方面取得了积极进展，并在能源与环境、产品质量和食品安全、投资、金融服务业、经济平衡发展、透明度和创新等领域达成了多项互利共赢的共识，增进了战略互信，有效化解了两国经贸关系中的尖锐冲突，促进了中美经贸关系和整体双边关系的稳定发展。2008 年 1 月 18 日，温家宝总理与来访的英国首相布朗决定将中英副部级财金对话提升为副总理级经济财金对话。2008 年 4 月 15 日，中英经济财金对话首次会议在北京举行，双方代表就中英经济可持续发展、中英金融服务业合作、应对经济全球化机遇和挑战等三个议题进行了对话。首次对话的成功举行，对于巩固和发展中英全面战略伙伴关系起到了积极作用。

五、推动区域财金合作

1. 参与东盟加中日韩“10+3”财金合作并在其中发挥重要作用。1999 年“10+3”财金合作机制成立以来，我国与“10+3”其他成员密切合

作,在建立区域资金救援机制、发展亚洲债券市场、加强经济评估与政策对话、监控短期资本流动、建立早期预警机制等方面做了很多开创性的工作,使这一机制发展成为亚洲地区目前最有活力、前景最为广阔的区域合作机制。2000年的“10+3”财长会通过了以双边货币互换为主要内容的“清迈倡议”,以在成员国出现金融危机时提供短期流动资金救助,成为“10+3”财金合作的标志性成果。在2003年的“10+3”领导人会上,温家宝总理提出了“推动清迈倡议多边化”的新倡议,建议将较为松散的双边货币互换机制整合为多边资金救助机制。在我国的积极倡导下,“10+3”各方在2007年5月的“10+3”财长会上同意筹建区域外汇储备库,并在2008年5月的“10+3”财长会上进一步就储备库的规模、中日韩和东盟的出资比例等要素达成共识,标志着“10+3”国家在迈向“清迈倡议”多边化方向上取得了实质性进展。

2. 推动大湄公河次区域合作(GMS)取得更多实质成果。我国作为GMS最重要的成员国,积极推动了GMS在交通、通信、能源、环境、

旅游、贸易、投资、人力资源和农业等各领域的合作,支持了周边国家的经济和社会发展,促进了和周边国家的双边关系。2005年7月,GMS第二次领导人会议在昆明成功举行,会议通过的具有里程碑意义的《昆明宣言》,确定了GMS合作的未来方向。

3. 参与中亚区域经济合作。1996年,在亚行的倡导下,中亚区域经济合作起步。在我国的积极倡导下,各方本着平等、务实、项目主导、软硬兼顾的原则,在交通、能源、贸易政策等多个方面不断推进合作进程。中吉乌公路和拟议中的中蒙公路就是重要的合作成果。

六、推动国际经济秩序向公正合理的方向发展

多年来,我国利用与西方七国集团财长对话、参与二十国集团财长与央行行长会议、亚欧财长会议、APEC财长会等多边财金对话机制,推动国际经济秩序向公正合理的方向发展。自2003年以来,我国多次应邀参加西方七国同发展中国家财政部长的对话,宣传我国的科学发展观和宏观经济政策,在汇

率、能源、贸易等问题上增信释疑,同时积极参与国际财经领域重大问题的讨论与协调,维护发展中国家的利益。2005年,我国成功举办二十国集团财长和央行行长会。会议通过的《二十国集团关于布雷顿森林机构改革的声明》和《二十国集团关于全球发展问题的声明》对于推动联合国千年发展目标的实现、改革布雷顿森林机构、加强全球经济治理、建立公正合理的国际经济体制具有重要意义。近年,为了增强发展中国家在国际财经对话中的主动权,我国还重点发展和加强了与印度、巴西、南非等发展中大国的财经交流与合作。中印巴南四国财长利用与西方七国财长对话、世行/国际货币基金组织年会、出席二十国集团财政央行部长级会议等场合多次会晤,就国际发展融资、布雷顿森林机构改革等国际经济重大问题进行了立场协调,维护了广大发展中国家的利益。此外,我国还通过参加世界银行春季会议和年会、亚行年会、农发基金理事会、全球环境基金理事会以及相关的各种合作机制,进一步发挥重要股东国的作用,扩大对国际金融组织重大决策的影响,引导国际金融组织的业务发展方向。2004年,我国向亚洲发展基金第九期捐资3000万美元,并捐资2000万美元在亚行建立区域合作与扶贫基金;2007年,我国政府首次承诺向世行集团国际开发协会捐款3000万美元;2008年向亚洲发展基金第十期捐资3500万美元。这一系列重大活动,标志着我国正在逐步由单一的借款国向借款国和捐款国的双重角色转变,在国际经济舞台上的地位和作用日益凸显。

(作者为财政部国际司司长)

责任编辑 刘慧娟

