

更好利用多双边开发机构资源 巩固脱贫成果推动乡村振兴

财政部国际财金合作司青年调研团



改革开放以来，中国同世界银行、亚洲开发银行等以全球和区域减贫与发展为主要宗旨的多双边开发机构开展务实合作，为中国减贫与发展作出了积极贡献。为更好地利用多双边开发机构资源支持贫困地区实现高质量发展，财政部国际财金合作司青年调研团赴财政部定点帮扶的平江县和永胜县，深入考察有关多双边开发机构项目准备和执行情况，认真听取地方财政部门 and 基层项目单位的意见，并对做好相关工作提出建议。

平江、永胜脱贫攻坚工作进展

调研发现，平江、永胜尽管县情贫情不同，但在脱贫攻坚工作中积累了一些共同的经验：一是全面压实责任。两地均由县委县政府主要负责人带头抓脱贫攻坚工作，层层压实县、乡（镇）、村各级责任，理顺帮扶体系，做到明确责任、常态督责、精准问责。二是坚持精准方略。平江实施“六看一听”识别办法和“脱贫十查”“八个不得退出”脱贫退出程序，贫困人口错退率、

漏评率均为0。永胜实行动态“户户清”，驻村干部遍访全县9.4万户37.82万人口，摸清贫困底数。三是加大投入力度。整合财政扶贫资金和金融扶贫贷款，加大对住房安全、教育扶贫、健康扶贫、饮水保障等支持力度，平江推广“大爱平江”社会扶贫，永胜创办3个民族班助力阻断傣族代际贫困。四是激发内生动力。平江打造“三重三动”产业扶贫机制，通过高山茶、油茶、乡村旅游等重点产业和相关企业带动6.01万贫困人口参与分红，辐射2.1万贫困人口就业增收。永胜推动肉牛养殖、羊肚菌种植和金沙江沿线红高粱三个新兴产业，在中源公司等企业建立扶贫车间，基本实现户均1人转移就业。五是发挥帮扶优势。财政部既帮助当地引入苗木基地、软籽石榴、食用玫瑰、央视星光帮扶、阿里巴巴、快手直播等“硬资源”，又把先进的理念、人才、技术、经验等“软实力”带到贫困地区，为当地可持续发展注入新的动力。

调研发现，湖南、云南两省利用多双边开发机构贷

款支持脱贫攻坚与农业发展都取得了良好效果，两省普遍认为多双边贷款项目的理念具有超前性，附加值高，起到了很好的市场带动作用。

湖南省认为，主要有三点优势：一是项目注重开阔农民眼界，加强农民在农业生产、经营管理、设施管护方面的技能培训。如世行贷款生态家园项目，以户用沼气池为纽带、以“三改”（改厨、改圈、改厕）为抓手，辅以发展庭院经济，增加了农民收入，改变了农民传统的生产生活习惯。二是引进国际先进管理经验与现代农业理念，推动了农业管理体制和经营方式的改革创新，如世行贷款红壤二期项目，实行山水林田路综合规划治理，推进种植、养殖协调发展，一大批农户脱贫致富，周边农户纷纷效仿，项目的经济效益和社会效益凸显。三是培养了一大批农业项目管理人才。四是促进国际交流合作，加快了农业“走出去”步伐，如通过世行贷款种子商业化项目，助推种子产业龙头企业——隆平高科上市，带动了杂交水稻技术向世界推广。

云南省认为，多双边贷款项目通过引入国际先进理念、先进技术和外贷资金实现了当地发展升级、开放升级、投资升级和人才升级。同时，国际机构注重人力资源发展，通过产业项目带动农村妇女、青年能力提升，对于消除贫困、促进性别平等具有积极作用。

调研组通过实地考察部分贷款项目，发现多双边贷款还对乡村产业发展具有重要的推动作用，如欧投行贷款湖南油茶发展项目，虽然贷款金额只有0.35亿欧元，但建成的18410公顷油茶丰产林示范基地，提高了受益林农种植水平和生产能力，且辐射周边地区，助力平江三大重点产业之一的油茶产业发展，带动和促进了乡村可持续发展；国际农发基金贷款云南乡村振兴项目，将助力当地高原特色水果产业发展，打造以产业带动乡村振兴的示范点。

平江、永胜进一步发展面临的短板和挑战

一是基础设施建设和生态环境保护方面。两地城乡道路建设加快推进，但是应对自然灾害的能力仍显不足，雨天经常发生山体滑坡或内涝。如从永胜到丽江山道崎岖，严重制约着永胜的发展。同时，农村污水

和垃圾处理方面的规划、政策和投入没有跟上，再加上道路、酒店等旅游设施不足，乡村旅游业发展受到制约。水资源丰富与保护压力并存，过量抽水造成永胜程海湖水位降至最低运行水位以下，对周边生态造成不利影响。

二是产业和企业方面。软籽石榴、高山茶、油茶等特色农产品质量很好，但是从农田至市场的供应链体系效率不高，高附加值的营销、物流、产品认证等环节没有留在当地。大部分产品以面向国内市场为主，国际化经营理念与能力不强。有的龙头企业仍面临融资难融资贵问题，如永胜县民营企业中源公司主营食用菌和特色蔬菜，2018年年出口额占丽江市年出口总额的70%，在带动贫困户脱贫方面发挥了重要作用，但在扩大生产规模上遇到融资难的瓶颈。

三是公共财力保障方面。经济体量较小，财政收支压力大，政府债务空间有限，依赖政府投入带动乡村全面振兴的难度越来越大。如何更好地利用多双边机构的国际资源，利用国内外私营部门的资源支持县乡经济的发展，值得我们认真研究。

工作建议

（一）统筹多双边开发机构资金资源，推动贷款合作由援助型向合作型、由注重规模和数量向注重创新和质量转变

一是发挥不同多双边机构的比较优势，服务乡村发展需求。首先，各地方各部门应基于国内经济社会发展战略，结合各多双边开发机构各自优势，共同制定未来合作重点。如各多双边机构支持的领域均包含生态环保、绿色低碳等，与我国支持乡村可持续发展的目标相契合，合作前景广阔。又如，世行、亚行等机构近年来对传统基础设施建设项目的支持有所减弱，但对于具有较高创新示范性，体现更多附加值的基础设施项目仍有支持意愿，尤其是新开发银行和亚投行。其次，各机构的贷款产品、管理模式、领域专长等各有特色，善加利用可更好地满足不同项目需要。例如世行、亚行提供政策规划和结果导向型贷款，国际农发基金着重支持小农户发展，欧投行专注林业项

目,新开发银行项目准备时间较短,德促贷款便于引进德国先进技术或联合融资等。

二是利用多双边开发机构资金撬动社会资本,减轻基层财政压力。一方面,可发挥多双边开发机构的影响力,创新贷款合作模式,如设立专项基金、使用PPP模式等,吸引社会资本参与项目建设和管理,有效解决乡村配套资金能力弱和项目管理能力不足的问题。另一方面,可引导地方多开发一些社会效益与经济效益兼顾的项目、培育一批稳健经营的公用事业主体,通过政府承担担保责任贷款予以支持,缓解地方债务限额压力。

三是动员多边开发机构私营部门资源,激发乡村产业发展活力。一方面,可动员多边开发机构私营部门,通过贷款、担保、股权投资等方式支持乡村民营企业发展,帮助其解决发展瓶颈,为其走向更广阔的舞台创造有利条件,并有效带动当地产业发展。另一方面,可推动多边机构的私营部门实质参与PPP项目建设,并利用其资信和项目管理经验,为今后地方PPP项目发债及完善风险分担模式和债务管理提供便利。

(二)整合多双边开发机构智力资源,提高乡村可持续发展能力

一是以项目为载体,注重引入先进理念、技术和创新性商业模式。发挥多双边开发机构贷款资金优势,引资的同时注重引智,推动先进经验、技术和商业模式的转移。创新技术、创新性商业模式既包括大数据、人工智能、电子商务等最新的技术与商业模式,也包含在其他地区或项目中得到一定应用的较成熟技术。如此次调研的亚行贷款汨罗江(平江段)综合治理项目,使用国内开发的无动力加厌氧技术治理河流周边农村散户生活污水,助力提升汨罗江水质。该技术成本低廉,使用维护简单,易于推广,见效迅速,对于贫困地区和乡村地区发展有较大价值。另外,多双边开发机构普遍从贷款规划阶段即介入项目,对项目前期准备投入较大,有利于因地制宜帮助能力薄弱的贫困地区和乡村地区合理设计项目内容,引入先进的管理理念与体制机制。

二是以知识为保障,服务乡村知识能力建设。发挥多边机构“知识银行”的作用,帮助乡村开展有针对性

的研究,为其提供发展战略制定、政策诊断、改革实施等全方位的知识服务。结合多双边机构普遍要求项目准备期限较长的情况,各地方政府部门应充分利用多双边机构智力资源,加强顶层设计,先着力打造中长期战略,再以引进多双边贷赠款资金支持项目的方式加以落实。

三是以人才为基础,打造乡村振兴人才队伍。积极探索利用多双边开发机构资源,加强乡村人才培养。一方面,通过学习、考察、参会等多种方式,推动乡村干部走出去,培养一批具有国际视野、善于学习国内外先进经验的乡村干部。另一方面,与多双边开发机构联合举办培训活动,培养项目管理、财务和债务管理等方面的专业人才。

(三)借助多双边开发机构平台,推动我国发展经验和企业走出去

一是发展经验走出去。打赢脱贫攻坚战,是我们党领导下取得的举世瞩目的历史性成就。建议结合中国与世行合作40周年,总结并宣传我国扶贫经验和案例,或可成为我国输出发展理念,向国际社会彰显道路自信和理论自信的一种重要知识来源。

二是企业和产品走出去。在利用多双边开发机构贷款过程中,我国培育了一批拥有农业农村发展特色技术的优质企业,可以通过多双边开发机构平台,支持企业深入参与“一带一路”国际合作,参与大湄公河次区域合作、中亚区域经济合作等区域合作机制。支持地方政府、企业参与对非投资论坛、中国—东盟以及中国—南亚博览会等国际交流合作,为企业和产品走出去搭建平台。

(四)动员多边开发机构民间力量,为乡村振兴贡献力量

据了解,一些多边开发机构工作人员希望为中国脱贫攻坚与乡村振兴贡献个人力量,他们愿意援助贫困学生、贫困家庭,也愿意购买贫困地区的特色农产品,建议搭建合适的平台,将多边开发机构有关人员与贫困地区对接,这样既可为贫困地区带去援助,又可帮助贫困地区特色农产品走出去。□

责任编辑 李艳芝