

段,2013—2015年,10+3各方共计开展了6次救助演练,重点演练CMIM不同贷款工具的可用性,以此检验CMIM机制存在的问题,在此基础上进一步增强CMIM的实用性。2016年,中方牵头启动了CMIM与IMF首次联合救助演练,演练内容是CMIM稳定性贷款工具与IMF挂钩部分的使用程序。此次演练直接服务于即将启动的CMIM协议定期评估,对CMIM及AMRO下一步发展具有重要影响。演练前,国际经济关系司会同AMRO中方团队就演练问题开展了深入研究。演练期间,与人民银行、老挝央行、IMF保持密切沟通配合,参与了两次执行层决策委员会会议,并在演练评估中提出政策建议,确保演练取得了预期效果。

2016年底的10+3副手会上,中方代表联合主席牵头起草并提交了关于此次演练的报告,总结了演练发现的CMIM有待进一步完善和改进的问题,也提出了下一阶段工作方案,为加强CMIM与IMF的合作、进一步提升CMIM机制的实用性和有效性提供了有益借鉴和参考。

## 六、制定并通过了亚洲债券市场倡议中期路线图,明确了其未来中长期发展方向

亚洲债券市场倡议(ABMI)由泰国于2003年在10+3框架下提出,其宗旨是发展区域本币债券市场,促进亚洲储蓄转化为本地区投资,降低本地区对外币的依赖,解决债务的货币和期限双错配问题。为进一步推动区域本币债券市场发展,中方与亚洲开发银行在评估ABMI过去3年工作成效基础上,联合制定了ABMI中期路线图,并在2016年4月10+3老挝副手会上审议通过,明确了该倡议下未来3—5年发展方向和重点。

这是指导ABMI今后工作的纲领性文件,也是中方作为2016年ABMI联合主席的一项重要成果。根据该中期路线图,ABMI将继续从债券供给、需求、监管和基础设施四个方面推动区域债券市场发展。主要包括持续推动本币债券市场发展,增强地区金融稳定,满足长期投资需求;进一步发挥本币债券在解决中小企业、住房及基础设施3个关键领域融资需求;推动区域一体化进程。

此外,2016年中方还参与了ABMI下区域信用担保与投资基金(CGIF)相关工作,在完善项目担保审批流程、制定中期商业发展战略、资本金增资等方面提出建议,推动CGIF改善运营模式,更好地服务于其政策目标,提高机构的可持续发展能力和市场影响力。

(财政部国际经济关系司供稿,张天伟、  
张琦执笔)

## 利用世界银行发展政策贷款 支持地方财政可持续发展

党中央、国务院高度重视地方政府债务管理,不断规范完善地方政府举债融资机制,促进地方财政可持续发展。财

政部开创性地引入世界银行(以下简称世行)发展政策贷款(DPL)工具,借助世行的资金和智力资源,支持开展“湖南省政府性债务管理能力提升项目”和“重庆市大渡口区财政可持续发展项目”,在适应地方经济社会发展需要的同时,探索财政可持续发展的新模式,取得了积极成效。

### 一、我国首次引入利用世行发展政策贷款工具

2014年8月,全国人大常委会审议通过新《预算法》,明确允许地方政府适度举债,并从举债主体、举债方式、规模控制、预算管理、举债用途、风险控制、责任追究等方面对地方政府债务管理做出了原则性规定。9月,国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》,要求建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制,有效发挥地方政府规范举债的积极作用,切实防范化解财政金融风险,促进国民经济持续健康发展。湖南省、重庆市积极落实新《预算法》和国务院有关部署,采取相关措施加强地方政府性债务管理,同时为借鉴国际先进经验,先后向财政部申请利用世行发展政策贷款实施财政可持续发展项目。

发展政策贷款作为世行的新型贷款工具,旨在促进借款国的行业制度和政策改革,贷款资金可一次性提取并纳入借款国政府的一般性预算,不指定具体用途,由借款国根据自身的预算制度和操作流程安排使用。我国以往多是使用世行的投资型贷款,用于支持基础设施建设、农业农村发展、环境治理等领域的项目投资,很少涉及政策改革领域。随着我国政策环境的改善、治理水平的提升和机构能力的增强,我国利用世行发展政策贷款推动相关领域改革的条件已经成熟。2016年2月,经国务院批准,湖南省、重庆市发展政策贷款项目列入利用世行贷款2016—2018年备选项目规划。经过7个月的精心准备,项目于9月顺利完成谈判。这是我国首次引入世行发展政策贷款工具,湖南省、重庆市将各自利用世行贷款2亿美元探索加强本地区债务规范管理、实现财政可持续发展的新模式。

### 二、发展政策贷款项目助力中长期财政可持续

如何在加强政府性债务管理的新形势、新要求下保持经济的持续健康稳定增长,是湖南省、重庆市面临的共同课题。“湖南省政府性债务管理能力提升项目”和“重庆市大渡口区财政可持续发展项目”将借助国际通行的风险指标数理分析模型,推动地方政府的债务风险评估分析实现由“定性”到“定量”的跨越,帮助地方政府建立具有前瞻性、综合性、透明性并融合财政预算、公共投资和债务管理的公共投融资体制,提高政府债务综合管理能力和公共投资效率,实现中长期财政可持续。

(一)制定中期财政战略和债务可持续框架,加强债务风险管理和财政可持续性。

世行利用其与国际货币基金组织(IMF)共同开发的技术工具,深入分析湖南省、重庆市的财政运行机制、投资决策机制和存量债务构成,帮助开发湖南省本级、重庆市大渡口区区级债务可持续性分析模型,预测未来10年债务风险走势,提出相应的财政支出和公共投资建议,并将有关成果应

用于编制重大基础设施建设项目3年滚动债务预算。债务预算编制方式由以往以需求为导向,转变为统筹需求和风险、综合考虑当前需求与代际公平。湖南省以其“十三五”财政规划为基础制定了新的中期财政战略,为省级公共投资确定了符合财政可持续性的指标,推动结构转型改革,确保经济和预算收入同步增长。湖南省级政府公共综合负债指标有望得到较好控制,负债水平将在2019年达峰值后步入下降通道。重庆市大渡口区制定了切实可行的中期财政战略,其中承诺大渡口区未来5年年均投资规模将控制在11亿元人民币左右,同时将中期财政战略的相关内容以附录形式纳入向同级人大提交的2016年度预算草案。

#### (二)制定资本投资综合计划,改善投资效率。

2014年,湖南省率先在铁路、公路和水利领域的一些投资公司中试编3年滚动预算。在总结前两年试点工作的基础上,2016年印发《关于编制省级政府公益性项目中期融资规划的通知》,将编制3年滚动资本预算的做法制度化,对指导思想、基本原则、编制范围、编制内容和编制流程做出明确规定。通过多年度的资本预算框架,确保以较低的成本和风险解决重点公共基础设施的建设需求,同时符合财政可持续性相关要求。此后,将逐步扩大资本预算计划的覆盖范围,正着手编制可实现省级公共投资全覆盖的3年滚动计划。重庆市大渡口区将以政府文件形式将编制3年滚动投资计划这项任务规范化、制度化,并进一步完善政府投资管理办法,按照财政可持续要求,对政府投资实行总量控制,同时明确相关部门在投资管理各环节中的分工与职责,加强对政府投资的全过程管理,提高投资的经济和社会效益,促进财政的可持续发展。

(三)构建有力协调机制,加强财政运行状况监测,建立对地方政府审慎债务管理的激励机制。

一是建立高级别协调机制。湖南省建立省级政府性债务预算管理和风险控制联席会议制度,对项目的规划、执行和财政效率进行持续性、系统性审查,将资本项目的“把关”职能制度化。联席会议在省政府领导下开展工作,由省财政厅厅长担任召集人,发改委、交通厅、审计厅、金融办等部门负责同志为成员,共同审议省级政府性债务改革方案和管理政策、制度以及省级政府性债务预算草案,研究省级政府性债务改革和债务预算执行过程中的重大问题。重庆市成立市级、区级项目管理机构,专门负责项目的组织、协调、指导、实施和督导工作。其中,市级管理机构由市财政局和其他市级相关部门组成,区级管理机构由区长牵头,由区级项目办、相关区级主管部门共同参与。二是建立地方债务预警系统,对本地区债务进行监测和监管,并对财务审慎的地方政府进行激励。湖南将地方政府债务状况分成红、橙、黄、绿4个级次,以早期预警指标作为确定债务限额、债务置换额度和新增债券额度的参考,非标准债务比和债务收入比相对较低的地方政府可获得较大的债务置换份额。

#### (四)加强预算资金使用的透明度。

根据预算改革和债券市场的发展要求,改善对地方政府财务信息的监测,加强信息披露。重庆市大渡口区出台定期披露包括公益性国有企业在内的公共部门资产负债信

息的专门办法,参照财政部相关指南编制大渡口区公共部门资产负债情况报告,包括公共部门资产、负债、收入、支出等详细内容。为全面反映大渡口区的实际情况,把区属的两家公益性国有企业的财务报告合并到公共部门资产负债情况报告,其他商业性国有企业则按权益法合并。湖南省推动预算信息公开,推进“公民报告”、综合负债报告、地方政府债务网上平台“两报告一平台”的建设,开创了财政预算公开以及与公众互动的新方式。一是每年发布预算报告和预算绩效报告,建立网上平台与公众加强交流,编印精美的“公民报告”,用通俗易懂的语言帮助公众了解政府财政信息。二是定期编制并发布政府负债情况报告,公布省本级及省级以下地方政府的全面债务信息,提高了湖南省的信用水平,降低了政府举债成本。三是建立地方债和财政数据网上公开平台,定期发布债务构成和风险指标等情况,减少市场主体面临的不确定性,获得更稳定的融资和有效的定价。

(财政部国际财金合作司供稿)

## 开展新能源汽车推广应用补助 资金检查

新能源汽车产业是国务院确定的战略性新兴产业。发展新能源汽车产业是促进汽车工业转型升级的重要举措,是贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念的鲜明体现。按照党中央、国务院的决策部署,“十二五”期间,财政部会同科技部、工业和信息化部、发展改革委等部门出台了支持新能源汽车推广应用和充电基础设施建设等政策措施,鼓励企业生产销售和用户购买使用新能源汽车。自2009年起,中央财政对新能源汽车推广应用予以补助,截至2015年底中央财政累计安排补助资金334.35亿元。在财税扶持政策推动和各方共同努力下,我国新能源汽车发展取得明显成效,产销量均快速增长,截至2015年底,新能源汽车累计生产49.7万辆,累计销售约44万辆,我国已成为全球新能源汽车保有量最大的国家。

随着产业规模的不断扩大和推广数量的快速增加,个别企业受利益驱动,违反相关法律法规骗取和违规谋取财政补贴,严重扰乱了市场秩序,侵犯了守法企业研发生产新能源汽车的合法权益,对我国新能源汽车的推广应用造成了恶劣影响。为整顿行业秩序,严肃财经纪,回应社会关切,按照国务院领导有关批示精神,财政部于2016年初组织力量,对90家主要的新能源汽车生产企业进行了专项检查,共涉及2013-2015年已获得和已申报中央财政补助资金的新能源汽车40.1万辆,抽查13.3万辆已销售的新能源汽车的运营状态。检查发现,个别企业违反相关法律法规涉嫌骗取财政补贴,部分车辆未销售给消费者就提前申报补贴,不少车辆领取补贴后闲置。其中,检查发现5家企业为追求短期利益,在2015年末车辆未完工甚至未生产的情况下,违规