促进多双边贷赠款合作提质增效 助力服务新发展格局

财政部国际财金合作司青年调研组

近年来，随着国内外形势的发展变化，我国与国际金融组织和外国政府贷赠款（以下简称多双边贷赠款）合作面临增强项目创新性和示范性的新要求。为促进多双边贷赠款合作提质增效，助力国内高质量发展，2020年9月，财政部国际财金合作司青年调研组赴上海市、浙江省、宁波市开展了专题调研。

相关省市利用多双边贷款基本情况

截至去年9月，上海市累计利用国际金融组织和外国政府贷款承诺额约51.76亿美元，项目61个；浙江省累计利用国际金融组织和外国政府贷款承诺额约29.78亿美元，项目107个；宁波市累计利用国际金融组织和外国政府贷款承诺额约5.78亿美元，项目24个。近年来，上海市、浙江省、宁波市注重提高多双边贷赠款项目的附加值，坚持聚焦重点、攻克难点、探索创新点，引资、引智、引机制，做成一批具有创新性和示范性的项目，不仅为经济社会发展提供了资金和技术支持，更引入了绿色发展、开放发展、共享发展的国际智慧和先进理念。

在此次调研的世行贷款项目中，上海新型城镇化融资创新示范项目利用世行贷款2亿美元，德国复兴信贷银行联合融资贷款1.5亿欧元，该项目引入国际领先的项目管理和技术经验，通过设立环保发展基金吸引社会资本广泛参与，形成“资金支持+技术服务”双轮驱动模式，为上海及长三角等城镇地区的生态环保及新型城镇化建设提供了长期可持续的运营支持。

浙江农村生活污水处理及饮水工程项目利用世行贷款2亿美元，该项目引入世行低成本的农村生活污水处理技术，实现了农村和集镇供排水一体化建设，有效改善了村民居住环境，相关排放标准还被浙江省环保厅确定为浙江省级农村生活污水排放标准，并成为向国内外展示农村污水处理经验的样板项目。

浙江钱塘江流域小城镇环境综合治理项目利用世行贷款1亿美元，该项目打破部门、区域壁垒，整合了全流域市、区、县资源，建立了“事前重设计、事中重监测、事后重运维”的全过程项目管理模式，被世行评为“高度满意”项目，还获得了国内多项建筑工程奖。

宁波市城市生活废弃物收集循环利用示范项目利用世行贷款8000万美元，该项目通过借鉴国际上生活垃圾处理的先进经验和理念，形成了完整的宁波市中心城区生活垃圾分类投放、收集、运转处置体系，并在世行专家指导下引入了基于垃圾分类成果的社区激励机制，为推动全国开展垃圾分类发挥了带动和示范作用。

值得借鉴的经验做法

（一）发挥政府组织优势，聚焦重点难点问题进行顶层设计。对于跨区域、综合类贷款项目，充分发挥政府组织优势，打破部门、行政区划壁垒，统筹内外资运用，引导有限的资金投入最需要国际智力资源的领域，是项目取得成功的重要保障。

以世行贷款浙江钱塘江流域小城镇环境综合治理项目为例，浙江省从流域整体治理角度设定项目目标，而不是以单个行政区域的治理为目标，组建了由省住建厅、财政厅、发改委等相关部门参与的联合工作组，整合资源、形成合力，借助国际资金和机制动力，将整

中国财政杂志社

体流域水环境综合治理设计理念变为现实。

宁波市的垃圾分类工作也得益于政府的统筹协调和大力推动。2010年，在国内垃圾分类缺少可借鉴经验的情况下，宁波市政府借助全球环境基金（GEF）赠款超前谋划，就市内生活垃圾全流程管理体系、垃圾分类收费机制、政府与社会资本合作等方面进行了具有创新性和前瞻性的研究和探索，为后续贷款项目的设计和顺利实施奠定了坚实基础。宁波市统计局于2019年11月组织开展了垃圾分类满意度调查，全市居民对垃圾分类知晓率从35.7%提高至98.9%，垃圾分类满意率为94.3%，走在全国前列。

（二）采用新技术、新模式，提升项目创新性和示范性。相关单位高度重视多双边贷赠款的知识附加值，注重在环境保护、绿色发展、公共服务供给等领域借鉴国际先进经验、理念和管理模式，是提升项目创新性示范性的关键因素。

安吉县农村污水处理子项目采用了世行基于生物处理方案的低成本农村污水集中处理设施，并引入村民共同参与、共建共享的模式，不但有效降低了运行成本，也激发了村民参与公共基础设施服务供给的责任感和积极性。宁波城市生活垃圾处理项目整合大数据、区块链、人脸识别、智慧物流等前沿科技，实现了居民生活垃圾的精准分类、靶向溯源和数据实时监测与分析，破解了传统再生资源回收体系低价值可回收物（包括玻璃、杂塑料、旧纺织物及大件家具等）回收“失灵”的难题，助力实现循环经济，也充分调动了社区积极性，引领了居民行为习惯养成。

（三）发挥市场主体创造力，为生态文明建设赋能。多双边贷款支持领域多为公共领域，如何激发市场主体参与此类公共领域项目是许多地方面临的难题。

调研发现，为破解这一难题，浙江省、上海市积极鼓励、引导市场主体参与污水处理、供水等公共基础设施类项目的设计、建设及运维全过程管理，而非仅仅提供融资支持，不仅大力激发了企业的主人翁意识和创新活力，也有效保障了项目的财务可持续性。

以世行贷款浙江农村污水处理项目为例，安吉县城投集团国源水务公司作为项目实施单位，与世行专家共同参与了项目规划、建设及运维的全过程，在农村供排水运维体制上实现多项创新突破，将碎片化管理转变为专业一体化，并通过引入私营资本投资提高服务质量、控制运营成本。在改善农村人居环境，支持乡村振兴的同时，国源水务公司也通过积极学习借鉴



调研组与上海城投有限公司座谈。

中国财政杂志社

世行的新理念、新技术、新模式实现了自我发展，员工由项目实施前7人发展到162人，资产由0.5亿元人民币增长到8亿元，服务人口由5万人增加到26万人，社会影响力大幅提升。

发现的问题和挑战

（一）世行、亚行等传统多边开发机构贷款规模压减、标准提高、领域受限，对于体制机制建设、新技术应用等“软内容”要求高，导致项目筛选难度大，项目单位在项目管理上也缺少灵活性。

（二）外贷资金与国内资金缺乏有效整合。随着国内政府债务管理体制逐步完善，地方政府融资渠道拓宽，特别是地方政府债券发行程序简单、资金到位快，同时，国内专项资金支持力度加大，如绿色基金、绿色保险、绿色PPP等新产品蓬勃发展，对多双边贷款资金形成一定挤出效应，在一定程度上制约了基层单位使用外贷资金的积极性。

（三）跨地区统筹协调力度仍需加强，省际联动合作机制不够健全。长三角一体化建设潜力巨大，但涉及跨地区性项目在政策配套、统筹协调方面仍面临挑战。例如，由一省市申报项目，承担还款责任，但项目内容涉及该省市之外地区，则出现财政事权和支出责任难以完全匹配的问题。省级层面针对省际合作项目的常态化联络沟通机制还不够健全，仅靠项目方或者项目申报省推进，各地需求难以完全满足，工作主动性也存在差异，不能有效解决目前项目推进过程中遇到的跨区域问题。

相关思考与建议

（一）加强顶层设计，发挥以外促内作用。加强顶层设计，切实发挥政府组织优势，利用国际金融组织和外国政府贷款机构在国际理念、国际经验、整合资源等方面的优势，破解改革发展中的难点、痛点、堵点和空白点。发挥内外资协同效应，科学借助外力推动国内横向与纵向政策协调，注重在公共领域发挥中央财政统还贷款作用，破除妨碍发展的体制机制弊端，形成以外促内的发展动力。

（二）统筹主权与非主权业务，发挥市场主体作用。企业是创新的主体，是推动创新创造的生力军。要引导地方财政部门抓住亚洲基础设施投资银行、新开发银行等机构扩大非主权业务规模的“黄金时代”，统筹公共财政、外贷资金和市场资源，发挥财政信用的引导撬动作用，激发企业活力，推动多种资金在项目上发挥协同创新作用。

（三）注重调查研究，发挥知识附加值作用。“十四五”时期多双边贷赠款合作不能只追求资金规模，更需注重提高项目质量。要切实发挥各机构赠款或技援贷款的科学研究作用，从实际出发深入调研，不断发掘和拓展外贷合作的新模式、新产品，为发展中的问题提供创新解决方案，形成研究成果；通过贷款项目将研究成果转化为可推广、可复制的示范性项目，实现赠款与贷款有机衔接，知识与资金相互转化的良性循环。

（四）统筹“引进来”与“走出去”，发挥促进内外循环协调发展的作用。在继续引进国际先进理念、经验、制度和设备的同时，引导地方财政部门利用多双边开发机构平台，支持企业“走出去”参与国际竞争合作，促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展。一是引导地方企业和金融机构利用国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）、对非投资论坛等平台，与国际金融组织探索三方合作、多方合作和南南合作，帮助中国企业在发展中国家开展更多实质性投融资项目。二是鼓励企业和金融机构通过多边开发融资合作中心（MCDF）等新的国际合作机制，加强与国际通行标准的对接和信息分享，积极参与基础设施互联项目建设，助力高质量共建“一带一路”。

（五）支持先行先试，发挥引领作用。长三角地区和东部地区创新能力较强，可考虑在全球公共产品、共享经济等贷款新领域以及新业态、新模式方面加大对其支持力度，以资金为载体实现理念和体制机制创新方面的附加值，充分发挥其高质量发展样本区的作用。

责任编辑 韩璐

中国财政杂志社