

## 国际金融组织贷款项目与财政部门预算项目管理模式的比较

<http://www.crifs.org.cn> 2009年10月13日 陈 莹

**摘 要：**国际金融组织贷款项目与我国传统的财政部门预算项目管理模式有较大的差别。本文通过介绍国际金融组织贷款项目的相关程序,并与我国财政部门预算项目管理模式进行比较,以借鉴国际金融组织贷款项目的管理经验。

**关键词：**项目管理；模式；比较

在我国运用国际金融组织资金进行项目建设已历时20 多年,对我国经济和社会发展起到了积极的促进作用,同时国际金融组织的项目管理的先进经验也具有积极的借鉴作用。因此,有必要从理论和实践中进行研究和探讨。现就云南省保山至龙陵高速公路建设项目的实施及资金管理为例,对国际金融组织贷款项目与我国财政部门预算项目管理模式进行比较和分析。

### 一、项目管理情况

保山至龙陵高速公路(以下简称保龙高速公路)全长76134 km ,2005 年开工,2008 年竣工。保龙高速公路是国家重点规划建设的“五纵七横”国道主干线GZ65 上海至瑞丽高速公路在云南省境内的一段,也是亚洲公路网中连接中国和缅甸及东盟自由贸易区国际大通道的一部分。该项目是继楚大、元磨高速公路之后云南省第三个利用亚洲开发银行(以下简称亚行) 贷款建设的高速公路,也是法国开发署在基础设施领域来华投资的第一个项目。保龙高速公路概算投资为551 44 亿元人民币,其中亚行贷款21 5 亿美元,法国开发署贷款3 500 万欧元。

#### (一) 财政预算项目的管理

##### 1. 项目规划与立项

云南保龙高速公路项目作为国家重点公路建设项目,从中央到地方都极为重视。按照国道主干线公路建设项目的规划、立项审批程序,该项目需要进行土地、林地、水土保持、环境保护、矿产资源压覆、文物等多方面的评价和审查。在《项目可行性研究报告》经国家发展和改革委员会批准后,项目才可得以实施。在项目配套资金构成上,该项目除了交通运输部对国道主干线项目的补助外,还有省财政的补助和商业银行的贷款。项目的立项审批等前期工作由项目公司(云南保龙高速公路有限公司)负责完成。

##### 2. 项目实施阶段的管理

(1) 利用国内配套资金进行采购的管理。

项目公司利用配套资金,采用国内招标的程序进行采购。这种采购按照招标投标法和国家相关法律法规进行。招标结果经云南省交通厅批准。项目公司直接从工程账户中按采购合同向承包人或供应商支付款项。

## (2) 国内配套资金的支付和管理。

项目公司严格按照会计管理制度,每个月按照工程进度将工程款拨付给工程施工承包人和供应商。

## (3) 项目资金的审计。

项目公司作为项目实施机构,接受各种审计。

## (二) 国际金融组织贷款项目的管理

### 1. 项目前期阶段

该项目于1999年由云南省交通厅通过云南省发展和改革委员会上报国家发展和改革委员会列入了国家利用亚行贷款的备选项目。亚行于2001年开始对该项目的实施进行技术援助。2002年~2003年间亚行和法国开发署对该项目进行了预评估和正式评估。在该项目国内审批手续完备的情况下,国家财政部代表中国与亚行于2004年8月11日签订了该项目的《贷款协定》,贷款期限24年含4年宽限期;与法国开发署于2004年4月7日签订了该项目的《贷款协定》,贷款期限20年含5年宽限期。在该项目的规划与立项阶段,项目前期工作都是由云南省交通厅外资办负责完成的。按照亚行贷款项目的要求,2003年初云南省交通厅(项目执行机构)组建了项目法人,同年4月20日云南保龙高速公路有限公司在工商局登记注册,项目实施机构正式成立。因此该项目从规划与立项阶段到项目实施阶段,云南省交通厅外资办将负责把该项目前期工作的相关材料移交给项目公司。

### 2. 项目实施阶段

亚行于2002年7月17日批准了保龙高速公路项目提前采购,2003年10月28日,项目得到亚行董事会批准。项目准备期技术援助(PPTA)实施、《工程可行性研究报告》、《移民安置计划》、《环境影响评价报告》、《水土保持方案》编制审批、土建施工招标、施工监理招标、国际咨询聘用等相关前期准备工作相继顺利就绪。前期准备工作尤其是招标采购工作的顺利进行对项目按时开工起到了非常重要的作用。

#### (1) 项目采购管理。

项目采购过程中,项目执行机构(EA)云南省交通厅和实施机构(IA)保龙高速公路项目公司非常重视与亚行的沟通和联系。土建施工国际竞争性招标从2003年7月28日发出资格预审公告开始,直到交通部和亚行于2004年10月13日和11月27日批准了土建14个合同段推荐中标人名单为止,整个土建招标按照国内招投标法和亚行的《采购指南》要求进行,国内和亚行审批过程比较顺利,没有发生举报和投诉。针对亚行的最低评标价中标原则,保龙高速公路项目充分借鉴楚大和元磨高速公路项目经验,在土建施工国际竞争性招标过程中重视严重低价中标将给项目开工建设后带来的种种质量、安全和进度问题,积极寻找对策基本避免了非常严重的低价中标(如正常中标单位缴纳的履约保

证金比例为总合同价的10%，而低价中标的按低于标底价数额部分再按比例交纳履约保证金），给项目的成功实施奠定了基础。根据亚行的规定，在《贷款协定》正式签订后60天开始计收承诺费。为了避免承诺费的增加，在各项招标采购工作进行顺利，项目有望于2004年年底开工的基础上，项目公司主动控制正式签订《贷款协定》的时间，《贷款协定》于2004年8月11日正式签订；之后积极办理层层转贷和生效手续。在国家财政部、云南省政府、云南省财政厅、云南省交通厅各级各部门的大力支持下，项目转贷和再转贷协议在2个月内顺利签署，《贷款协定》于同年10月28日正式生效。土建施工招标、监理招标、征地拆迁、国际咨询聘用等工作也于同期相继完成，保龙高速公路项目于2004年12月27日正式开工建设。由于整个采购工作顺利，项目提款也很及时，少交承诺费的同时，亚行和法国开发署贷款的及时支付也缓解了项目开工初期资金困难，对项目的成功实施开了个好头。

## (2) 资金使用和管理。

保龙高速公路项目没有设立周转金账户，其他几种支付程序都使用到。其中土建资金的支付程序为归垫，设备资金的支付程序为承诺函，国际咨询的支付程序为直接支付。在项目实施过程中，项目公司与财政部门 and 亚行建立了良好的沟通和联系，根据项目实际情况及时调整采购计划。将该项目路面招标模式由国际竞争性招标（ICB）改为国内竞争性招标（NCB），资金由使用亚行贷款改为使用国内配套资金；同时取消了部分养护设备的采购并将设备项下调配的资金和未分配资金及时再分配到土建类别项下以弥补该类别下的资金不足。由于工程投资控制较好，土建工程预计最终结算合同金额将低于投标价，为了合理有效足额使用亚行贷款，亚行于2007年8月17日同意并批准土建类别融资比例由原来的48%提高至70%。

## (3) 国际咨询专家使用。

该项目开工后国际咨询专家陆续到达现场对项目实施提供了非常有益的咨询意见。项目组长自始至终参与项目建设，将先进的管理理念如程序化管理、书面痕迹管理以及先进的施工工艺带到项目中来。短期专家如桥梁专家将国外先进的桥梁伸缩缝施工工艺介绍到项目上解决了伸缩缝前期破坏的问题，隧道专家对连拱隧道的防渗水咨询意见被设计中采纳等等。

## (4) 项目管理内部外部监测评估。

亚行非常重视项目对环保、非自愿移民、原著民以及扶贫等各方面的影响，除了项目的经济效益外还重视社会效益，多次年度检查都强调这些问题。对项目前期、实施阶段以及营运阶段都要求进行相关的内部外部监测评估，最大限度减少对项目区的负面影响，最大限度扩大项目受益人群。项目公司按照要求分别与数家机构签订合同，定期对水土保持、环境保护、移民安置与征地拆迁以及项目效益进行监测和评估。监测和评估报告较为系统反映并量化项目对所在区域的影响以及影响程度，同时提出相应消除或减缓负面影响的意见和建议。这些措施对项目实施起到积极作用。

## (5) 艾滋病预防技术援助与公路建设。

由于保龙高速公路项目处于中缅边境，属于艾滋病高发区，针对这一潜在的风险，亚行提供了80万美元赠款用于该项目艾滋病预防技援的实施。保龙高速公路是亚行在中国贷款项目中第一条将艾滋病预防技术援助实施与高速公路建设营运相结合的项目。从技援项目进展情况看对该项目建设和项目影响区艾滋病预防都起到积极作用和良好的社会效益。

国际金融组织贷款项目严密的程序化管理, 遵循国际惯例, 在项目实施过程中减少了国内一些不顾项目实际情况违背客观规律对安全、环保等等造成工程风险的做法。但国际金融组织贷款项目也存在程序复杂、层层多次审批的问题, 项目从立项到实施的过程较长, 一定程度上造成了项目实施的延误。

另外, 国际金融组织贷款项目提款报帐的程序比较繁琐, 提款的周期比较长, 导致提款进度与工程实际进度相脱节的情况。

## 二、国际金融组织贷款项目与财政预算项目管理的差异和利弊

### (一) 项目立项(概算) 方面

国际金融组织贷款项目从项目的立项阶段就充分考虑了项目各相关群体的利益和要求, 除了有具体的项目目标外, 还在其他方面制定了相应的目标。例如在移民安置、少数民族发展、脱贫、地方经济发展及艾滋病防治方面都制定了一系列的目标。希望通过项目的实施来带动区域社会经济的发展。国际金融组织贷款项目也比较重视项目实施机构的加强和人员的培训, 制定专门的计划, 并监督实施。另外对项目立项的程序和概算编制十分严谨, 要求得到地方及国家相关部门的逐级批准, 贷款机构才进行项目的立项评估工作, 项目专家进行实地调查和严格的概算审核。

财政预算项目立项通常注重项目的可批性, 在立项的动机方面有较前的行政干预。项目的概算编制较粗放, 准确性和细化方面有待改进和加强。由于注重可批性, 忽视了具体的操作性, 项目实施常常会出现低编概算项目完成超概严重或者是高编概算项目完成时不达概的情况。

### (二) 项目评审方面

国际金融组织贷款项目的评审通过专家库在全球范围内聘请某专业领域的专家, 专家应聘后, 行使独立客观的评审权, 不受业主和雇主的干扰, 能够真正发挥专家的作用。科学的项目评估方式为目的的具体实施奠定了良好的基础。

财政预算项目的评审还是一种行政性评审, 更注重形式和程序, 通常以政府相关部门为主, 辅之于专家评审。评审意见着重体现部门的观点, 更趋于宏观。

### (三) 项目体制方面

国际金融组织贷款项目要求成立相应的项目公司法人, 项目通过公司以市场化的方式运作, 更加注重资金运用方面的效率和效益, 充分发挥资金杠杆和市场杠杆的作用。财政预算项目一般实行业主制, 业主成立临时的项目协调和运行机构, 在项目运作和资金使用方面, 较少考虑效率和效益的问题。

### (四) 项目资金拨付方面

国际金融组织贷款项目资金能够按照项目进度及时到位, 贷款利率执行的是国际金融市场的同业借利率(labor), 波动较小, 承贷主体的财务成本相对稳定。

财政预算项目资金拨付一般较难及时到位, 易受国家宏观调控的影响, 在利率波动较大的情况下, 对项目业主的财务成本影响较大, 尤其当利率调高幅度较大时, 项目业主成本加大, 风险增加, 资金更



难以及时到位。易导致项目建设周期延长,项目整体资金使用效率大幅降低。

### (五) 资金支付(物资采购) 方面

国际金融组织贷款项目在资金管理上,贷款资金支付的部分重点突出,预算清晰,注重项目资金使用效率,将财务管理与实际项目进度紧密结合,一方面强调要按资金支付的部分合理开支;另一方面积极监督支付情况,了解支付进度与项目实施进度的协调性,及时合理调整部分支付的提款报账比例,做到财务管理服务于项目实施。根据支付项目的不同,对每一个支付项目提款报账程序、贷款支付比例、资金回补以及资金管理、资金核算等方面均有明确的要求。通常要求借款人及其执行机构在每个财年结束后6个月内,提交项目有关财务报表审计报告,以保证贷款资金的安全性和有效性。贷款中期调整是项目执行过程中的重要阶段,一般情况下,根据项目执行前2~3年的执行情况,会对项目内容进行微调,或对各贷款类别的资金进行再分配,以保证贷款在项目各类别中的分配更符合项目执行的需要。在项目采购工作中,根据项目的具体情况不同,采购方式也不同,如土建施工、咨询专家的选择、一部分设备的采购采用国际竞争招标的方式,其他配套资金采购的合同则允许采用国内竞争性招标的方式。

财政预算项目采用国内招标的程序进行采购。这种采购按照招标投标法和国家相关法律法规进行,低价中标。低价中标表面上看成本低,但项目实施过程中存在偷工减料的问题,难以完成项目业主在质量、工期等方面的要求。

### (六) 监督检查方面

国际金融组织贷款项目的实施严格按照实施方案进行,并采用前审、后审两种方式对项目进行监管。通常要求借款人提供季度项目进度报告。对项目前期、实施阶段以及营运阶段开展定期与不定期的进行相关的内部外部监测和评估,对事前、事中、事后各个阶段有较好的控制和反馈。一旦发现问题及时处理,并跟踪落实整改的效果。

财政预算项目的监督检查主要以上级对下级的内部检查为主,业务方面,一般由上级行政、业务部门对项目建设指挥部进行抽查、指导。对项目实施过程中的管理问题和与地方政府的配合问题进行协调。同时行业主管部门和上级行政部门也会组织进行项目的审计工作。作为国家重点建设工程项目,国家审计署也会对项目进行审计。另外,项目在实施过程中还接受地方政府的监督。项目多数采用定期检查,对发现的问题提出整改要求,但对整改的落实力度不够,侧重于对事后的总结。

### (七) 超概和节约方面

国际金融组织贷款项目由于前期工作充分,概算编制详细精准,项目实施严格按照实施方案进行,变更的随意性很小,超概得到较好的控制。同时,在保证质量、安全、进度的前提下对节约有相应的激励机制。财政预算项目由于立项审批、概算等方面着重于可批性,多数项目在实施过程中变更的范围大,涉及的问题多,超概现象较普遍。同时,对节约也无激励机制。

## 三、相关建议

(1) 财政预算项目从项目的立项阶段就应充分考虑项目各相关群体的利益和要求,减少行政干预,注重可操作性和效益分析。

(2) 财政预算项目要做实做好项目前期工作,概算编制要严谨,概算编制精准,项目实施效果才好。

(3) 财政预算项目评审应由部门主导向专家独立客观的评审转变,真正发挥专家的作用。

(4) 财政预算项目筹融资安排计划应更加缜密,才能保证资金及时到位,避免边干项目边落实资金的情况以及由此产生的不良后果。

(5) 财政预算项目的实施在保证质量、安全、进度的前提下,对节约也应建立有相应的激励机制,以调动各方面的积极性。

(6) 可以尝试将国际金融组织贷款集中在一起打捆,在国际金融市场上开展调期业务,以降低汇率风险并获得相应的收益。

文章来源: 公路 (责任编辑: x1)