从甘肃、新疆的实践看政府外债的合理利用

财政部政府外债调研组 ●

甘肃、新疆利用政府外债的历史超过20年,领域遍布国民经济各个领域,具有“历史长、领域宽”的鲜明特点。因此,两省区在我国利用政府外债领域所积累的经验、取得的成绩和面临的问题具有典型意义。

积累的经验

1. 建立健全科学、协调、高效的政府外债管理体制。为加强政府外债资金管理,甘肃成立了省国外贷款管理委员会,新疆成立了自治区政府外债管理领导小组,统一领导、协调和管理政府外债各方面的工作。甘肃以省政府办公厅名义下发了《甘肃省国外贷款管理委员会章程》和《甘肃省利用国外贷款管理暂行办法》,新疆以自治区政府办公厅名义印发了《新疆维吾尔自治区政府外债管理暂行办法》,体现了“政府领导、归口管理、明确职责、分工合作、高效运作、统一对外”的原则,实现了政府外债管理“责权利”、“借用还”的统一,使利用政府外债工作步入了机制化、规范化、制度化的轨道。

2. 确保财政部门在借用还全过程中管理中的核心地位。财政部门作为“资金动员者”和“最终还款人”的双重地位,决定了其能够切实做到积极、合

理、有效地利用政府外债,确保“借得来、用得好、还得起”的良性循环。甘肃、新疆通过把政府外债管理委员会(领导小组办公室)设在财政部门,明确财政部门在借用还全过程中管理中的核心地位,为本地区形成借用还的良性循环提供了机制上的保证。

3. 不断完善债务管理机制,确保本地区政府资信。甘肃、新疆两地党委和政府均十分重视债务管理工作,把及时足额偿还贷款作为建立诚信政府、诚信社会、改善投资环境的重要组成部分,并切实采取措施,完善管理机制。如拖欠债务的地区和部门,暂缓审批其新项目;建立偿债准备金;实施预算扣款;建立风险预警体系;财政专项资金与政府外债资金捆绑使用,从源头上减轻下级政府的债务负担;合理运用金融产品规避外债的汇率和利率风险。

甘肃、新疆利用政府外债对于弥补资金缺口起到了重要作用。截至2004年底,甘肃、新疆利用政府外债签约金额分别折合人民币160亿元和142亿元,相当于两省区2004年地方财政收入的155%和74%,大大提高了政府投资能力,体现了“集中财力办大事”的原则。

同时,两省区通过世、亚行贷款项

目引进的竞争性采购制度、监理工程师制度、提款报账制度大大改进了两省区公共投资的管理,提高了财政资金使用的安全性和有效性。

面临的问题

1. 项目准备不够充分。随着西部开发战略的实施,世行、亚行贷款在区域分布上的重点开始向西部省份转移。在此大背景下,两省区在项目谋划方面显得力度不够,项目储备机制尚未建立,项目前期论证不够充分的问题依然存在。

2. 项目配套资金不落实。一些政府外债项目规定的国内配套资金比例偏高,超出项目所在地区的配套能力,这是配套资金不落实的直接原因。但深层次的原因是,项目单位为上项目盲目承诺,或者虽然做出了书面承诺,但具体的筹资渠道并没有落实。

3. 省级以下还贷准备金制度建立情况不佳。根据财政部的规定,甘肃、新疆两省区本级财政都建立了还贷准备金,甘肃部分市也设立了还贷准备金,但总的来说,两省区省级以下财政和项目单位普遍没有建立还贷准备金制度,每年也没有专项列支必要的还贷准备金。

4. 贫困县乡财政偿债压力大,项

目农户负担较重。甘肃、新疆两省区的不少政府外债项目用于支持“三农”领域或贫困县乡的卫生、教育和扶贫开发,对减少贫困、缩小城乡差距做出了积极贡献,但由于债务层层分解到县、乡和农户,而这些项目往往属于公益性项目,依靠自身收益无法还款,造成项目县乡财政偿债压力大,项目农户负担较重。

新时期的几项重点工作

1. 合理制定本地区利用外债规划。积极合理有效利用外债的首要任务是,按照科学发展观、“五个统筹”和构建和谐社会的要求,从本地实际情况出发,统筹兼顾,综合平衡。不仅要考虑各部门、各地区之间的平衡,还要考虑经济发展水平和贷款规模之间的平衡,要考虑财政债务的可持续性,根据项目实施能力、当地配套能力和还款能力,制定合理的利用外债规划,不能超越当地经济发展水平和承受能力举借外债。

2. 按照借用还、责权利相统一的原则,进一步加强外债管理。经过20多年的探索,我们基本上建立了一套符合国情、省情的外债管理制度。经验教训从正反两个方面证明,财政部作为政府外债的统一管理部门、地方财政部门作为各级政府的债务债权代表,在借用还全过程管理中应发挥核心作用,这不仅是中央的要求,也是借用还和责权利相统一原则的具体体现。各级财政部门应根据各部门职责分工,发挥积极性和主动性,同时还要协调好与其他部门的关系,使政府外债管理工作更上一层楼。

3. 继续完善还贷准备金制度。从甘肃、新疆的实践来看,还贷准备金对于按时还款、防范债务风险冲击正常财政预算发挥了重要作用。要从建立诚信政府的角度认识及时足额偿还贷款的重要性,欠款严重省份的新项目

申请应暂缓考虑。要进一步完善还贷准备金制度,使还贷准备金真正发挥防范政府外债风险的作用。应将还贷准备金纳入预算管理,在预算中安排资金充实还贷准备金,并接受人大监督,使外债管理步入法制化轨道。

4. 大力加强人才培养工作。落实科学发展观,实现经济社会全面协调可持续发展,归根结底要靠人才。要继续重视人才培养工作,根据形势发展的要求,培养素质全面的对外开放型人才,包括财经外交方面的人才。要充分利用国际金融组织的技术援助项目培养人才,并进一步重视软件的使用和软课题的研究。

此外,基于这次调研了解到的实际情况和问题,我们感到有必要结合公共财政支出结构调整,本着缓解县乡财政困难、提高农民收入的目的,继续帮助解决三农等领域的历史遗留债

务。同时,外债资金与财政专项资金配合使用,不仅可以增加对经济社会薄弱环节投入的总量,而且可以通过转移支付的方式有效减轻项目地区的债务负担,并且有利于通过学习国际先进经验,提高公共财政支出的效益。应积极探索外债资金与财政资金结合使用的有效方式,力争尽快有所突破。另外,支持新疆积极参与亚行牵头的中亚区域经济合作是国家安邻、睦邻、富邻外交政策的有机组成部分。水资源是中亚合作中的敏感问题,新疆要加强水资源建设与管理,以在区域合作中争取主动。今后应进一步帮助新疆提高合作能力和水平,主要措施包括:帮助新疆加大对参与区域经济合作的战略研究,帮助新疆培养亟需的人才,动员国际金融组织加大对新疆的资金支持,等等。●

(财政部政府外债调研组成员:

李勇 于贞生 杨英明 彭征远
陈欢 程智军 李东向)

◎链接

新时期利用政府外债资金的指导思想

新时期利用政府外债资金的指导思想:抓住重点、加强管理、推进改革、促进发展。

抓住重点,就是要服务中央确定的区域和行业重点,支持经济和社会发展中的薄弱环节,如西部开发、社会发展、环境保护、资源管理、三农问题、农村金融市场等。

加强管理,就是要加强财政部门作为政府外债统一管理部门和政府债权债务代表参与借用还全过程管理的地位和作用,理顺机制,建立健全包括还贷准备金制度、风险管理制度和债务预警体系在内的外债管理制度。特别要加强还贷准备金的管理,实现资金保值增值,并探索利用还贷准备金增值收益支持西部地区发展的方式。

推进改革,包括两层含义:一是要继续注重通过利用政府外债推动知识创新和制度创新,提高外债资金的“附加值”;二是要改革外债资金的使用模式,积极争取国外赠款软化贷款,或通过国内专项资金配合使用,降低国外贷款的成本。

促进发展,就是要坚持以人为本,实现全面、协调、可持续发展。促进经济社会发展是各级政府和各级财政部门执政兴国的第一要务,也是利用政府外债的起点和归宿。