

第二, 要按照项目性质和国家政策目标建立考核财政支农支出效益的量化指标体系。财政支农专项支出效益分为社会效益和直接经济效益两个体系。社会效益的考核指标体系包括提高农业综合生产能力、提高农业科技贡献率、生态环境改善情况以及其它能反映社会效益方面的指标。经济效益指标体系是指各项财政支农支出所获得的直接经济效益, 它可以分行业或分部门进行制定。

第三, 简化项目预算管理过程与环节。项目预算管理过程及所涉及的环节较多, 过于繁琐和复杂势必会影响项目的执行。一是要求主管部门有较高的工作效率; 二是项目的申报程序要尽可能地实用、简化, 项目的申报内容要规范化、制度化。

第四, 明确财政部门、主管部门的权责。一是确定资金规模和投向, 制定项目预算管理的有关规则; 二是组织、协调项目预算管理的各项工作; 三是项目预算成立后, 督促项目执行; 四是按项目预算进行资金监管。

第五, 财政支农专项资金实行项目预算管理应当试点先行、稳步推进、全面实施。1999年以来, 我们对农业科技“跨越计划”专项资金和农业行业标准专项资金进行了项目预算管理方面的探索。实践证明, 财政支农专项资金实行项目预算管理, 效果非常明显, 是加强支农资金管理的很好办法。但就实行项目预算管理条件和要求来看, 中央级的支农专项资金更容易一些。中央对地方支农专款则难度较大。因此, 中央级支农专项资金可在总结经验的基础上, 逐步推广, 全面实行。中央对地方支农专款则要先行试点, 视试点情况另行研究。

(作者单位: 财政部农业司农业处)



○ 胡学好 韩斌

## 发挥好转贷银行和采购公司作用 借好用好外国政府贷款

外国政府贷款是由财政部代表政府作为借款人向外国政府举借的主权债务, 政府既是外国政府贷款的对外借款窗口, 又是债务的管理者。近几年, 我国所借的外国政府贷款规模逐渐扩大, 贷款在使用和偿还方面的问题日益突出, 加强对债务的管理已成为政府管理部门的一项重要任务。然而, 借用外国政府贷款涉及面广, 环节多, 使用程序复杂, 政府对债务的管理不可能事无巨细、面面俱到, 只能通过制定管理制度来约束和规范各个环节及各个方面的行为。在这一过程中, 要充分发挥转贷银行和采购公司对政策执行及项目实施的作用, 在明确其权力与义务的基础上, 借助他们的力量来实施政府对债务的有效管理。

### 一、转贷银行的作用——监督项目实施, 降低债务风险

1、项目评估与转贷。转贷银行对申请使用外国政府贷款的项目通常要进行评估, 主要内容包括项目是否得到国家有关主管部门批准, 项目的市场前景、预期收益及借款单位的资信状况和还款能力如何, 项目投资的资金结构是

否合理, 贷款使用是否符合我国和贷款国的政策规定, 项目配套资金及还款资金来源是否落实, 贷款是否有担保, 等等。银行对项目进行评估, 有利于增强项目单位资本运营意识, 迫使其加强收益测算和财务核算, 有利于贷款用于真正可行的项目, 使贷款的偿还得到保证。转贷银行对项目进行评估之后, 通过与项目单位签定转贷协议, 将外国政府贷款以原贷款条件或在允许的范围内改变条件转贷给项目单位, 并监督项目单位实施项目。这个过程通过银行这样专业的机构来完成, 可保持贷款流转的畅通, 监控贷款的使用, 避免损失浪费。

2、金融协议的谈判与签约。外国政府贷款虽是以政府名义借入的, 但贷款的执行一般是由双方的金融机构来完成的。每一个外国政府贷款项目的对外谈判、签约和执行协议等, 都与一般国际商业贷款相似, 需借助银行的专业优势来完成。除了外国政府贷款的基本贷款条件需由政府磋商决定外, 转贷银行经政府授权后利用其借贷经验, 按国际商业惯例对外谈判和签约, 既可降低贷款费用, 又可通过掉期等金融衍生工具防范利率风险和汇率风险。

3、催款与对外垫款。外国政府贷款能否对外及时偿还, 直接关系到我国政府的国际信誉。转贷银行在这方面的作用举足轻重。一是督促项目单位按时还款。转贷银行依照与项目单位签定的转贷协议督促项目单位还款。有的银行直接是项目单位的开户行, 在催款无效时, 银行可依法冻结项目单位账户甚至直接扣款。同时, 银行的这些控制手段能增强项目单位的还款意识。二是及时为项目单位对外垫款。如果项目单位没有还款, 或因技术原因款项没有及时到位, 银行可利用其资金优势, 先对外垫付。银行在资金周转方面具有较大的灵活性, 可使对外发生欠款的风险降至最低。此外, 银行还通过提供项目配套建设

资金和流动资金等方式, 积极配合国家实施产业政策和优化资源配置, 确保项目的正常建设与运行。

## 二、采购公司的作用——优化设备引进, 提高贷款资金效用

1、技术咨询与调查。采购公司(即进出口贸易公司)通常与国外主要贸易商、贸易组织和产品制造商有较密切的联系, 信息渠道多, 可以及时了解国外主要领域的技术设备及其发展情况。项目单位使用外国政府贷款的主要目的是利用这种优惠的资金引进项目所需的国外先进技术和设备。项目单位在确定贷款国别前, 需对备选国的技术和设备进行咨询和了解, 对提供这些技术和设备的国外厂商的资信情况和供货能力进行调查。采购公司在提供技术咨询和调查服务方面的专业优势有利于项目单位进行准确的决策, 为贷款的充分合理使用打好基础。

2、商务谈判与签约。由于我国对进出口经营权的要求和利用外国政府贷款的政策性要求, 对外商务谈判和商务合同的签定是由采购公司与项目单位共同完成的。采购公司熟识国际贸易惯例和谈判技巧, 可以协助项目单位采取合适的方式选择供货商, 争取合理的价格, 并在商务合同中确定付款、运输、保险、索赔等方面对中方有利的条款。同时由于采购公司在进口方面具有较强的组织和协调能力, 成为国内用户与国外供货商之间沟通的重要桥梁, 是实现“用最少的贷款引进最多最好的设备”的有力保证。

3、履约与解决纠纷。能否顺利履行商务合同, 直接关系到外国政府贷款的有效使用和项目建设的成败。采购公司一般都有专门人员负责合同的执行, 并且在设备报关和商检等方面有相当的经验, 能尽量避免履约时出错或走弯路。解决商务纠纷是采购公司的一项重要工作。采购公司比项目单位更了解仲裁等解决纠纷的有效途径, 加上配备有专业的法律人员, 可

在纠纷解决中为项目单位争取利益, 最大限度地减少损失。此外, 采购公司还可以为项目单位提供一些贷款信息和政策规定方面的咨询服务, 包括协助项目单位了解有关政策和审批程序, 为项目寻找合适的建设资金等。这些服务有利于加强政府与项目单位之间的沟通, 提高外国政府贷款的使用效率。

## 三、加强管理, 积极引导

转贷银行和采购公司在利用外国政府贷款过程中的作用是不可忽视的。但是, 银行和采购公司作为企业必然有其自身的局限性和不规范的行为, 关键是政府要建立相应的机制, 进行引导和规范。

目前, 政府在外国政府贷款管理的制度建设方面已取得一定的进展, 颁布了《外国政府贷款转贷管理暂行规定》和《外国政府贷款项下采购管理暂行规定》, 使外国政府贷款在转贷和采购环节基本上有章可循。但是, 这些规定还有待在实践中不断完善、补充、扩展和修订。比如, 如何在转贷银行间引入竞争机制, 提高转贷银行的工作效率; 如何进一步规范转贷银行的权力、义务与责任, 使转贷银行的权责更加统一; 如何保证采购公司之间进行公平竞争, 提高商务活动的公正性和透明度, 避免商务谈判中的黑箱操作, 减少来自于各方面的行政干预, 等等。这些现实问题有待进一步研究, 通过进一步完善制度逐步解决。

今后, 随着外国政府贷款管理体系的不断完善, 转贷银行和采购公司的职责将更加明晰, 工作程序将更加规范。在市场经济条件下, 政府对转贷银行和采购公司管理的基本原则应该是: 在不干预商务活动的基础上, 依法引导、约束和规范他们的行为, 充分发挥其在借用外国政府贷款中的积极作用。

(作者单位: 财政部金融司)