

编者按：实施西部大开发是党中央加快西部地区发展的重大举措，既需要科学的决策及其发展战略，更需要全社会各方面的大力支持。其中，积极、合理、有效利用外国政府贷款以弥补西部地区建设资金的不足，是贯彻西部大开发战略的重要手段之一。在此，本刊将一组介绍外国政府贷款及相关政策的文章献给读者，为推动西部大开发战略的实施尽一份力量。

积极利用外国政府贷款 支持西部开发

○ 于贞生

实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是党中央、国务院贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”的战略构想，面向新世纪作出的重大决策。根据国家有关精神，在今年的固定资产投资中，将有较大比例的国债资金、财政拨款和外国政府、国际金融组织提供的优惠贷款用于中西部地区。外国政府贷款资金是政府投资的重要组成部分，条件相对优惠。今后在外国政府贷款的安排和使用上将逐步地有重点地向西部地区倾斜，用于中西部地区的比例将保持在70%左右，以促进西部大开发。

一、在平等互利原则的基础上继续开展对外工作

近年来，随着世界政治经济格局的变化和我国经济发展水平的不断提高，一些发达国家对外国的贷款政策也在发生变化，我国利用外国政府贷款面临着较严峻的形势。主要表现在贷款数量有下降的趋势，贷款条件有硬化倾向：混合贷款中软贷款的比例逐步降低，赠与成分近两年有所下降，今后有可能逼近OECD的下限（35%），许多国家对国内采购或三国采购的比例也做了更加严格的限

制；另外，贷款领域趋窄，主要集中于卫生、环保、城建等非盈利项目。面对这种形势，我们将更加积极地与贷款国政府开展谈判和磋商，多做宣传，争取主动，扩大合作领域，努力维持现有的贷款规模，为今后长期发展双边财政合作奠定基础。

二、加大对中西部地区的支持力度

首先要外国政府贷款的规模和结构上向西部倾斜。西部大开发是一项规模宏大的系统工程，西部地区土地矿产资源丰富，劳动力成本低，但基础设施比较落后，文化教育相对薄弱，投资环境相对较差。因此，在今年“两会”上，国家决定增加对中西部地区的投入，加大财政的转移支付力度。我们将根据国务院的指示精神，在今后的工作中充分考虑西部地区发展需要，在对外谈判和磋商时，为西部地区争取更多的外国政府贷款项目，在贷款规模上予以倾斜，并且在资金规模有限的情况下，尽量满足西部省区项目建设的需要。在资金结构上尽量将赠与成分较高、采购限制较少，期限较长的贷款安排给西部省区。另外，在外国政府贷款资金

投向上，我们将在满足外国政府要求的前提下尽可能考虑中西部地区发展的需要。

其次，要进一步提高服务意识和水平。为使中西部地区利用外国政府贷款提高效率，我们将与西部省区之间建立“热线”，与他们保持经常联系，并结合不同国家政府贷款的优势和特点及时发布贷款信息，介绍情况。另外，我们还将针对西部地区的发展状况加强信息沟通与交流，开展外国政府贷款业务培训，在条件允许的情况下，尽量多派人或团组到中西部地区调查了解情况，以利于更好的指导和推动西部地区外国政府贷款工作，提高工作效率和质量。

三、各地要加强利用外国政府贷款的管理

自1998年10月外国政府贷款管理职能划转财政部门以来，各地财政部门不断摸索规律，总结经验，在规范管理、项目申报以及贷款清理中做了大量的工作。但各地在外国政府贷款工作中也存在着不少问题，比如个别省份负责政府贷款的人员不够充实；有的地方外国政府贷款的申报及管理工作尚未充分展开

（下转第18页）

重,也大大低于国际警戒线。但是我国的主要问题,是中央财政的债务依存度(当年举债额/当年支出额)偏高(已在70%左右),以及名义指标不足以反映现实情况。对此,看来应至少考虑到如下几个方面:

第一,国债余额/GDP比重是一个更为全面、综合地反映一国举债潜力的指标,我国在这一指标很低的情况下却出现中央财政债务依存度偏高的情况,与现时体制因素(不允许地方政府举债等)和政府财力分散程度(相当大量的预算外政府性资金不在债务依存度指标的分母中反映)关系很大。

第二,这几年增发国债用于政府投资,是在特定条件下采取的反周期财政措施,举债扩大投资规模的支出安排同样具有支出刚性即“棘轮效应”,抬高了的支出基数和建设盘子,会形成要求后续年度有更多财力投入的压力,也包括安排债务还本付息的压力,因此必须精心协调衔接短期调节与中长期发展,合理运筹资金,避免形成过于陡峭的偿债高峰以至出现政府债务危机和支出盘子难以为继的状况。当前条件下增发国债,应当多发长期债(如五年、十年、十五年甚至更长),利用低通胀的时机降低国债筹资的总成本。

第三,举债筹得的资金如何合理运用,使之产生尽可能大的经济效益和社会效益,是一个关键问题。应当承认,在这方面我们的管理水平还不高,经验还相当有限,有必要充分重视、切实改进,探索专项国债形式,强化国债资金使用的通盘科学规划、可行性研究与贯穿全过程的严格的责任制。

第四,现时中央财政的脆弱性值得引起高度关注,要通过必要的体制调整和加强管理,扭转中央财政本级收入占国家财政收入比重连年下降局面,增强中央财政的调控实力。

第五,我国名义上的赤字、国债指标远远未能反映现实情况的全貌,所以名义财政赤字规模的扩大,实际

上缩小了在安全区内消化和弥补公共部门隐性赤字(如各级政府欠发工资、粮食系统亏损挂账、国有企业与国有银行及非银行金融机构亏空,还有各部门、地方举借的性质类同于主权债的债务等)的可用空间和调节余地。对这方面的问题,必须予以充分重视,通过综合治理、配套改革,来逐步化解风险,“标本兼治”地求得解决。

总之,在我国财政赤字和国债规模适当扩大的同时,必须强化风险意识与防范机制,全面把握现实情况,精心和稳妥地把握赤字与举债的合理数

(上接第27页)

等等。因此,今后各地财政部门尤其是西部地区在管理外国政府贷款工作中一定要履行好自己的职责、协调开展工作。

第一,提高认识。外国政府贷款是西部地区建设资金的重要补充,要抓住机遇以尽早使西部的经济发展起来,人民生活有所提高。地方财政部门要对外国政府贷款工作给予足够的重视,在本地建立起财政部门管理外国政府贷款的新机制。今后一、二类项目的工作量会比较大,地方财政部门要制定本省(区、市)利用外国政府贷款的规章制度,明确管理机构,配备得力人员,并对有关人员进行相应的培训,学习有关规章制度和贷款程序,从而保证用好、管好外国政府贷款资金。

第二,加强协调和管理。根据本省发展规划和经济特点,积极协助组织和推荐好的项目,与计划部门等协调关系、相互配合,合理安排贷款资金的规模和投向,并且把积极推荐和严格审查结合起来。在上报项目前对地方财力和项目单位的资金配套情况、财务可行

量界限,正如项怀诚部长在“2000中国企业高峰会”上指出的,要“十分重视国债和赤字规模问题,注重加强财政的偿债能力和如何有效防范财政风险的研究”,在国债规模总量扩张的同时,注意对国债结构进行适当的调整,以及短期举债与中长期可持续发展的衔接,争取通过短期调节赢得克服体制、结构等方面深层矛盾的时间和条件,以及财政经济良性循环的综合环境,这样才可能迎来国民经济的新一轮高速增长。

(作者为财政部科研所副所长、研究员、博士生导师)

性和还款能力进行严格把关;在贷款使用过程中发挥财政部门的监督和管理职能,帮助和协调解决项目执行中的问题,提高资金使用效益;督促和帮助项目单位按期还款。

第三,清理老账、催还旧债,为新业务的开展创造条件。清理欠款是继续开展外国政府贷款工作的基础和前提,希望各地能认真做好贷款债务的清理工作,并积极协助催收拖欠。外国政府贷款工作对外关系到国家的政府信誉,对内牵涉到许多相关部门,因此要在当地政府的领导下统一协调有关部门的工作,强化债务管理,维护我国政府的信誉和形象。

第四,转贷银行和采购公司要提高服务意识,公平竞争。转贷银行应根据《外国政府贷款转贷管理暂行规定》做好贷款转贷和还款监督工作,帮助项目单位解决贷款过程中遇到的实际问题。采购公司除了认真履行采购代理和商务谈判的基本职能外,还应在项目申报、技术咨询、银行转贷等方面提供全过程的咨询服务,开展公平竞争,配合和帮助项目单位做好工作。

(作者单位:财政部国债金融司)