

我国借用

○ 胡学好

国外优惠贷款的

战略思考

伴随着改革开放的步伐，我国利用国外优惠贷款已经历了整整 20 年的历程。20 年来，我国累计借入国外优惠贷款 600 多亿美元，建成项目近 2000 个，贷款资金的 80% 用于基础设施、社会发展和环境保护等重要领域，取得了较好的社会效益和经济效益。在新的发展时期，我国利用国外优惠贷款工作将承前启后，继往开来。然而，今后世界经济形势和国际金融市场的发展变化将更加难以预料，亚洲金融危机的影响在全球范围内尚未完全消除，国际金融组织及主要西方发达国家的贷款政策正在发生变化，这些将对我国借用国外优惠贷款产生一定的负面影响。面对新的挑战，我们需要及时地调整战略，寻找新的对策。

一、我国借用国外优惠贷款面临的形势和任务

(一) 对国外优惠贷款的需求量依然巨大。

受亚洲金融危机的影响，近两年全球经济增长速度放慢，许多国家尚未走出低迷。我国是发展中国家，需要依靠一定的经济增长速度来维持社会经济的稳定发展。因此近一两年来，我国仍应以刺激经济增长为经济发展的主要任务。如果说过去两年我国启动经济回升是依靠积极的财政政策、增加政府投

资来实现的，那么今后要维持经济的稳定增长则需要充分动员各方面的投资力量。我们需要继续利用国内和国际两种资源，开拓国内和国际两个市场。与内资相比，外资对 GDP 的支撑作用要小得多，但却是不可或缺的。利用外资还可以通过配套的人民币资金，带动部分国内投资。因此，维持一个正常的引进外资规模，是促进我国国民经济持续增长的重要途径。

在今后相当长的一段时间内，我国社会发展和基础设施项目的建设任重道远。实践证明，利用外资特别是借用国外优惠贷款对于投资建设这些项目的作用几乎是不可替代的。引进外资就是引进先进的设备和技术。在大力实施产业技术改造和产品升级换代过程中，引进外资将具有积极的促进作用。

总之，从我国经济发展趋势来看，我国对国外优惠贷款的需求依然巨大，至少不会低于前几年的水平。

(二) 借用国外优惠贷款将面临较大挑战

借用国外优惠贷款由于具有合作及发展援助性质，因而受国际金融市场的直接影响较小。但借用国外优惠贷款要受国际金融组织及贷款国政策的影响，要受主要贷款国政府及操纵国际金融组织的主要政治大国的政治倾向的影响，要受贷款国对外政策的影响，要受世界

经济发展格局的影响，其中部分影响因素正在向对我国不利的方面发展。

1、贷款规模有减少的趋势。

由于世界政治经济格局发生变化，发达国家的贷款援助政策也在发生变化。对外贷款援助最初主要是服从于政治需要，之后逐步发展为以双边财政合作为主要内容，今后有可能重新回到起点，更多地受政治因素的影响。欧盟东扩将使欧洲主要发达国家的政府贷款由亚洲逐步转向东欧。科索沃战争后，一些主要欧洲国家减少了向亚洲国家的贷款，将这部分资金用于支持科索沃的重建与发展。另一方面，一些发达国家正面临财政困难，准备调整或削减贷款援助计划。

从 1998 年起，国际金融组织向我提供的贷款开始减少，今后几年内贷款规模的下降已成定局。近几年，以美国为首的西方国家以世行软贷款捐赠者的身份，不断向世界银行施加压力，要求停止向中国提供软贷款，将这部分资金用于最贫困国家。在这种背景之下，从 1999 年 7 月 1 日起，世行已停止向我提供软贷款。预计今后 3 - 5 年内，我国利用世界银行贷款的年度规模将从前几年的 30 亿美元减少到 15 - 20 亿美元。

2、贷款条件有趋硬的可能。

由于我国已不能借入世界银行的软

贷款,同时其硬贷款的费率也有所上升,因此我国利用世行贷款的总体筹资成本将会增加。同时,世行硬贷款主要来自世界银行在国际资本市场的筹资,增加了利用世行贷款成本的不稳定性。

根据经济合作与发展组织(OECD)的规定,其成员国向发展中国家提供的政府贷款,按照贷款利率、贷款期限及宽限期等因素计算出的赠与成份(即贷款优惠成份)应大于35%。过去,许多国家向我提供政府贷款的赠与成份在50%左右,有的高达80%。但近两年,一些国家提供政府贷款的赠与成份正在下降,今后有可能逼近OECD规定的下限。此外,部分贷款国政府在混合贷款比例问题上的新动向也值得我们注意。这些国家既不想减少向我提供的贷款规模,又不想从国库中拿出足额的软贷款资金,而是试图提高出口信贷在混合贷款中的比例,使贷款条件趋硬。

3、贷款政策正在发生变化。

以美国为首的发达国家加强了对世界银行政策方向的操纵,使世行的业务更多地介入到非经济领域。对部分贷款项目的审批,不再注重项目对受援国社会经济发展的影响和项目本身的可行性问题,而是开始注重受援国的政府管理、军费开支、甚至民主和人权等问题。这就意味着借用世行贷款要受到一些非经济因素方面附加条件的限制。

亚洲开发银行也希望通过提供贷款援助来推进发展中国家社会经济结构与政策的改革,在项目规划上越来越强调反腐败、环境保护、扶贫和妇女地位等方面的内容。

发达国家贷款援助受政治因素的影响主要表现在贷款规模上,贷款项目的实施一般不附带政治条件。今后,贷款国政府将继续依照OECD的规定,将贷款资金主要用于环境保护、社会发展等领域,对工业类项目采取限制的政策(即工业项目的贷款额度不能高于280万美元)。为促进双边财政合作的进一步发展,部分贷款国政府在项目审批程

序方面有逐步简化和放宽的趋势。

(三)今后几年借用国外优惠贷款规模的测算

根据国外资金来源情况,并将我们努力争取更多贷款的因素考虑在内,初步测算,近几年我国每年借用国外优惠贷款大体维持在70亿美元左右,其中双边政府贷款40亿美元(含日本输出入银行贷款),多边国际金融组织贷款30亿美元。

二、我国借用国外优惠贷款的战略及政策建议

(一)大胆利用,积极争取。

积极利用国外优惠贷款,维持或扩大多边和双边贷款在我国借用国外贷款中的份额,应当成为我国利用外资工作中的一项重要战略。根据国际金融组织及OECD的有关规定,人均GDP低于3000美元的国家才能享受这类优惠贷款。按照我国目前人均GDP的增长水平测算,十年之后我国借用国外优惠贷款将会十分困难。因此,我们必须抓住这段有利时机,遵循“积极、合理、有效”的方针,最大限度地争取更多的国外优惠贷款,并用好这部分贷款,为我国的经济发展和现代化建设服务。

另一个问题是,多用国外优惠贷款是否会增加借用外债的金融风险。目前,我国的外债偿债率约为7%(即当年外债还本付息与外汇收入之比,国际警戒线为20%),债务率约为60%(即外债余额与当年外汇收入之比,国际警戒线为100%),均在国际公认的安全线以内,我国借用国外贷款仍有很大的余地。从长远来看,今后我国的债务风险指标有可能会提高,即使这样,我们也不能采取一刀切的办法单纯地压缩债务规模,而应主要通过调整贷款的种类结构(即减少商业贷款)和投向结构来控制贷款的总规模。这是因为,借用国外优惠贷款不仅有利于减轻借款人的债务负担和偿债压力,而且不易受国际金融市场波动的影响。提高借用国外优惠贷款的比重,有利于改善我国的外债结

构,增强我国抗拒金融风险的能力。这一点,在发生亚洲金融危机之后的当今国际和国内金融环境下显得更为重要。

(二)积极展开谈判,扩大合作领域。

实现我们的借款目标并不容易,需要我做艰苦的努力,积极、坚决地与多边金融组织和双边政府展开谈判,加强沟通,多做宣传,同时寻找新的合作领域。借用国际金融组织贷款要从我国的实际需要出发,坚持原则,以我为主,争取主动,进退自如,减少贷款的附带政策条件。

与国际金融组织贷款不同的是,借用外国政府贷款是一种互利互惠的双边财政合作关系,谈判的空间相对大一些。大部分贷款国规定,贷款必须用于采购贷款国的设备和技术,借此推动本国的出口,并带动和加强其在受授国的直接投资。这就为我们积极与贷款国政府进行谈判,争取较多、较优惠的资金提供了有利条件。此外,外国政府贷款的发展前景还取决于我国与贷款国政府双边关系的发展状况,并与我们能否提供较多、较好的项目并保证这些项目顺利实施密切相关。

(三)统筹安排,取长补短。

1998年政府机构改革后,我国借用国外优惠贷款工作已从外经贸部和人民银行划转到财政部,由财政部统一管理,从而为我国统一安排国外优惠贷款资金,协调多边和双边贷款的使用提供了有利条件。

要根据多边贷款和双边贷款各自的特点来考虑安排项目,特别重大的项目可由多边贷款支持,较大项目和中型项目可由双边贷款支持,对需要有部分国内采购的项目,宜安排多边贷款和日元贷款。对较少需要国内采购的项目,宜安排双边贷款,对一些需要特别资助的项目,可考虑交叉使用双边和多边贷款资金,互补余缺。教育、卫生和扶贫等领域已不可能利用世行贷款,可考虑由双边贷款资金弥补;对某些重大项目,

当单一贷款渠道的资金供应受到限制时，还可采取双边贷款、多边贷款、发行主权外债或借用国际商业贷款组合出资的方式向同一项目提供资金。统筹安排不同类型的贷款资金，有利于取长补短，提高资金的使用效益。

(四) 严格贷款投向，保证项目质量。

要把有限的优惠贷款资金用于政府应该投资的领域(包括基础设施、公益事业、社会发展及环保等)，而不是支持竞争性工业项目。这既是我国产业政策的要求，也符合国际金融组织和贷款国政府的规定。

在选择贷款项目时，一定要严格把关，要考虑贷款项目对国家经济社会发展产生的影响，并落实配套资金和建设条件，保证项目顺利实施；只有提供较多的高质量的项目，才能推动与多边组织及双边政府的谈判，才能确保争取更多、条件更好的贷款额度，从而形成借用国外优惠贷款的良性循环。

(五) 建立国内约束机制，完善相关配套政策。

从国内情况来看，我国借用国外优惠贷款的主要问题是管理制度不健全，还款责任不清，转贷款的还款拖欠有逐步增加的趋势，并且这部分欠款主要是由各级财政和转贷银行的垫付款解决的，从而给各级财政和转贷银行形成了一定的资金压力。还款拖欠问题已成为我们在国内管理环节上亟需解决的首要问题。首先要逐步建立起新的责、权、利相统一的管理机制和约束机制，明确还款责任，规范转贷行为，理顺债权债务关系，确立政府与转贷银行、中央政府与地方政府之间的权力、义务与责任，确保贷款资金的偿还落到实处。同时，要完善相关配套政策，着手建立外债偿债基金制度和地方外债预警体系，有效防范债务风险。

(作者单位：财政部国债金融司)



财政系统计算机网络建设及应用现状与展望

◎ 刘文卿

从80年代初计算机应用进入财政系统至今，财政部门的计算机已经历了几代的更新，计算机应用在处理公文、报表、数据的汇总等方面发挥了重要的作用。但是，由于认识和技术方面的原因，计算机技术的管理、控制和提供决策信息等重要功能还远远没有发挥出来。随着我国财政体制改革的深入和对财政管理要求的提高，财政系统计算机网络建设和应用的重要性及紧迫性日益凸现，可以说已经与我们财政体制改革的顺利进行息息相关。

一、财政系统计算机网络建设及应用状况

近几年来，财政部计算中心及各地方财政信息中心围绕财政业务，在网络建设、办公自动化、财政业务应用软件开发、信息数据库建设等方面做了很多工作。截至1999年底，全国财政系统36个省市已有31个建立了处级信息中心，全系统拥有近5万台微机，上千台服务器和中小型机，2万多台打印机和办公自动化设备。有1000多人的工作队伍。从总体上看，财政系统已经具有了一个良好的网络应用环境，同时也具备了一支力量雄厚的技术队伍。

(一) 中央财政网络建设及应用