

# 进一步加强国际金融组织 贷款管理工作

○ 金立群

今年我国经济将继续受东亚金融危机和世界经济形势变化的影响,对外出口、外商投资等领域将面临不少困难,对需求的拉动力和对经济增长的贡献都将下降。从国内看,我国经济正处在一个重要的结构转换阶段,消费已进入新的结构升级时期。因此,今年的经济发展应在人民币汇率稳定和出口持平或略有增长的前提下,通过促进国内消费和可加快经济结构转换的有效投资来推动整个国民经济持续快速健康发展。为实现今年的经济发展目标,财政部门的工作任务之一,就是要以积极的财政政策为指导,积极加强与国际金融组织的合作,加大利用国际金融组织和日本输入银行贷款的工作力度,提高贷款项目的管理水平,为经济发展作出贡献。

## 一、新的贷款管理模式和贷款规模

目前财政部门主要负责世界银行贷款、亚洲开发银行贷款和日本输入银行贷款的管理。为了在新的形势下进一步规范管理工作,财政部制定了规范转贷模式的基本思路和框架。新的转贷模式的基本框架是:在“自愿转贷、合

理收益、认真负责”的原则下,财政部代表国家对外借款并负责对外偿还;由财政部根据各个具体项目的性质确定国内转贷银行或机构;各国内转贷银行或机构将贷款直接转贷给最终用户,并负责贷款的回收和对财政部的偿还。

对所有公益性项目、基础性项目和竞争性项目,可根据投融资体制改革的思路,分别通过以下相应方式进行转贷:(1)公益性项目贷款由财政部转贷给地方政府,并由地方财政具体承担还贷责任。(2)基础性项目贷款一般由财政部转贷给国家开发银行或中国进出口银行。由于部分基础性项目的社会效益好但财务效益差,因此以项目的财务收益为基本判断依据,收益在保本微利以上的项目由国家开发银行转贷,收益在保本微利以下的项目按公益性项目进行转贷。(3)竞争性项目贷款由财政部转贷给国有商业银行或非银行金融机构。

财政部将统一制定和管理国外优惠贷款的转贷条件和收费标准,以维持国外贷款的优惠性,保障贷款最终用户的合理收益。

转贷银行或机构应依据有关规定对转贷项目进行独立

视,从实际出发精心设计改革方案,广泛宣传,争取政府领导、有关方面支持,不仅要使财政监督机构得到保留和加强,而且要充实一些业务骨干。与此同时,要乘机改革的有利时机,对监督检查人员开展形式多样的培训和教育,重视在实践中学习和锻炼,不断提高财政监督检查人员的政治业务素质,并按照新形势的要求切实转变工作作风,努力建设一支政治坚定、公正清廉、纪律严明、业务精通、作风优良的高素质专门监督检查队伍,确保财政监督工作任务的有效完成。

(五)要妥善处理财政监督与审计等执法部门的关系。财政监督不仅是财政管理的有机组成部分,而且是财政运行机制的重要构成要素,它的运作方式更多表现在对财政

运行的同步性监督,它的作用也主要体现在对预算执行监督的连续性和时效性,并且它在预算编制、组织收入、分配资金等全过程的监督检查,是与财政履行职能紧密联系在一起的,是审计所不具备和难以替代的。审计监督一般是对财政运行结果实施监督,同时履行对财政再监督的职责。把财政监督与审计监督结合起来看,它们共同构成对财政运行轨迹的完整监督体系,互为补充,相互制约。对于二者在实施过程中出现的个别“撞车”现象,可以通过进一步划分职责、建立经常性的联系沟通制度和监督检查资料共享制度等来妥善解决。各级财政部门要加强与审计等执法部门的协调一致,形成合力,共建社会主义市场经济监督体系。

(作者为中纪委驻财政部纪检组组长)

评估、落实贷款担保、实施贷款管理并向财政部承担全部转贷风险和最终还款责任。与此相同,地方政府对由其转贷的贷款风险和最终偿还应承担全部责任,并在预算内建立偿债基金,专户存储。

今后几年内,国际金融组织和日本输银贷款将主要投向农业、水利、交通、能源、环保以及市政基础设施等领域,并将进一步提高用于中西部地区的比重。贷款规模大体保持稳定。

## 二、进一步加强贷款管理工作

(一)统一思想认识。使用贷款就要产生债务。财政部门是各级政府外债的最终承担人,对债务管理负有责无旁贷的义务和责任。因此,在今后的政府外债管理工作中,各级财政部门的同志应认识到,对外窗口统一到财政部,有利于加强对外债及其风险的管理,有利于提高国家的对外信誉,有利于资金的更为有效的管理和使用,有利于防止债务问题的进一步上深化和扩大,有利于加强财政部门在国民经济管理中的地位并发挥财政杠杆的作用。

(二)以公共财政为贷款指导原则。为有效利用国际金融组织和日本输银贷款,发挥政府的职能作用并降低财政所承担的外债风险,地方政府特别是财政部门要改变传统的思想观念,树立公共财政的观点,把有限的贷款资金用于政府应负责的基础设施、公益事业、社会发展及环保等领域,而不是支持竞争性工业项目。地方政府在考虑利用国外优惠贷款时,首先要确定哪些事是政府该办的。对政府该办的事,就要真正负起责任。积极有效地利用优惠的国际金融组织和日本输银贷款,是补充政府资金不足的重要途径,要按照公共财政这一指导原则,选择政府利用贷款的投向,把竞争性工业项目留给市场。

(三)改进管理体制。在贷款和项目管理过程中,财政部门不应什么都管,不能取代计划和行业管理部门的作用,也不能限制项目业主单位的能动性,而是要按照积极、合理、有效的原则,改进政府外债的管理体制,在充分考虑资金有效利用的基础上,建立责、权、利统一的新的借用还管理机制。在这一管理机制之下,通过制定一系列的规章制度,理顺政府与转贷银行、中央政府与地方政府以及政府与其它中介机构的债权债务关系,确立相互间的权力、义务与责任。

新的管理机制,应以国务院机构改革三定方案所确定的基本框架为原则,建立统一的贷款管理基本政策和模式,其基本内容应包括由财政部统一对外谈判、签约、借款和偿还,并在借用还各个环节全面实施有效管理。转贷机构(包括地方政府和转贷银行)应承担全部转贷风险,并向财政部承担最终还款责任。在新的管理机制中,各级财政的职能和工作范围要作相应的调整,财政部门所担负的责任将更

加重大。对老的债务问题要认真研究,拿出对策,尽快寻求有效的解决办法;对新的借款,要更扎实地落实偿还责任。

(四)关于贷款管理及其风险与预算的关系。根据过去几年的实际情况看,我国每年从国际金融组织和日本输银借入的贷款数额相当庞大,合计有40到50亿美元之巨,若再加上国内配套资金,这一数额还要翻一番。如此庞大的资金数量,是否应将其列入预算管理,以及以何种方式列入预算管理,是一个值得认真研究的问题。目前,政府外债的偿还已对各级财政形成一定的压力。因此,研究解决贷款管理及其风险与预算的关系问题带有很大的现实意义。

在解决与预算的关系问题之前,作为第一步,中央和地方都应建立偿债基金,并通过一定的法律程序加以规定,以保证偿债基金的真实性和持久性。偿债基金的来源应是各级预算。偿债基金的建立对分散和减轻各级政府的债务负担,避免财政风险的积累具有重要意义。

(五)关于财政的风险承受能力和防范手段。目前的情况是,各级财政对自己的财务承受能力没有具体的衡量标准,唯一的参考是经济的发展程度。但经济发达的地方,可能债务也多,财务承受能力也可能会有问题。为保证并鼓励及时偿还贷款,各级财政都应考虑建立一个债信的评级制度,作为支持项目的一个基本参考。另一方面,在没有具体约束、分析指标以及政策规定的条件下,无法考虑长远的债务风险,没有可行的防范金融风险的操作手段。由此而导致的问题包括:对当地财政的财务承受能力心中无数,对可能由于汇率变动造成的损失无法规避和估量。因此,债信的评级制度将有利于各级政府和项目单位充分重视债务风险问题,树立偿债风险意识;有利于在全社会逐步建立起一种良好的信用观念和信用机制,使借款人认识到,政府债务与其它债务一样都是要偿还的,而且,政府债务的偿还关系到国家对外信誉。

(六)关于基础设施和社会发展项目收费。在公共财政政策原则的指导下,国际金融组织和日本输银贷款项目将多集中于基础设施和社会发展项目。目前,某些这类项目出现还款困难,并不意味着项目本身没有效益,而是没有好的管理和政策,或没有落实还款责任,如农田灌溉项目、污水处理项目和城市给水项目等。这些项目不仅有好的社会效益和经济效益,而且也能带来好的财务效益,关键在于能否解决项目的收费问题。许多人能买几元钱一瓶的矿泉水,但对自来水,就是不愿付能回收成本的水价。这不是不能付得起费的问题,而是思想观念的问题。因此,地方政府在支持基础设施项目时,必须考虑由项目引起的收费问题,并在这方面加强对项目受益人群的教育工作。对于社会发展项目,应在项目实施前期就要落实还款来源,是财政出资的,要由预算作出安排。

(作者为财政部副部长)