

# 加强外国政府贷款管理的 思考与建议

胡学好

## 一、我国借用外国政府贷款的基本情况

80年代初期,我国就开始借用外国政府贷款。经过多年的努力,向我提供政府贷款的国家逐步增加,贷款规模相应扩大。目前,有22个国家和2个金融机构(北欧投资银行和北欧发展基金)向我提供政府贷款,其中日本、德国、法国、西班牙、意大利、加拿大和英国等国的贷款规模较大。到1998年底,我国共借用外国政府贷款375亿美元,建成项目1500多个。

利用外国政府贷款的项目覆盖不同的行业部门,并以基础设施和基础产业为重点支持领域。贷款总额的80%用于交通、能源、邮电、农林等我国优先发展领域,建成了一大批重点建设项目。较大的或较有代表性的项目有:秦皇岛港等12个港口,南昆铁路等15条铁路,厦门、北京等12个机场,上海、广州等多条地铁线,38个电站,几十个污水或垃圾处理工程。

利用外国政府贷款的项目遍布全国各地,并体现出地区倾斜政策。80年代,以支持沿海地区或发达地区的经济发展为主,90年代逐步向中西部地区倾斜。1992年以来,中西部地区利用外国政府贷款占同期全部外国政府贷款总额的比例达到50%左右。

利用外国政府贷款已成为我国引进外资的重要渠道之一。在我国所借

的政府外债中,外国政府贷款约占53%,国际金融组织贷款(包括世界银行贷款和亚洲开发银行贷款)约占47%。到1998年上半年为止,我国所欠全部外债余额为1379亿美元,由银行、国有企业和三资企业所借的商业外债及其它外债占69%,由政府部门所借的政府外债占31%。

利用外国政府贷款是我国改革开放的产物,也是我国改革开放的重要成就之一。二十年来,通过利用外国政府贷款,弥补了我国建设资金的不足,引进了国外先进技术和设备,促进了我国与贷款国双边贸易的发展。总之,利用外国政府贷款对促进我国改革开放和现代化建设事业发挥了积极的作用。

## 二、利用外国政府贷款的特点

### 1. 外国政府贷款是由我国政府部门(过去是外经贸部,现在是财政部)以政府名义向外国政府借入并由政府负责偿还的债务

根据贷款国政府的要求,有些国家的政府贷款,由我国政府部门作为借款人直接借入;有些国家的政府贷款,则由我国政府部门授权国内银行作为借款人借入。在前一种情况下,由政府部门直接对外签署财政合作协定或贷款协议,然后委托中国进出口银行转贷给项目单位。采用这种方式的国家有日本、德国、澳大利亚、荷兰、科威特及北欧国家。在后一种情况下,由政府部门

代表我国政府与贷款国政府签署财政合作协定,并授权国内银行同国外金融机构签署贷款协议,国内银行负责贷款的对外偿还和国内转贷。采用这种方式的国家有法国、英国、西班牙、意大利等国。两种类型的外国政府贷款,都是国家的主权债务。不论是政府部门作为直接借款人还是委托国内银行作为借款人,只要在外政府贷款项下出现还款问题,都将被视为政府违约,从而使政府债信直接受到损害。

### 2. 外国政府贷款利率低,期限长,条件优惠

外国政府贷款的资金来源一般分两部分,一部分为提供软贷款或赠款的政府财政预算资金,一部分为提供出口信贷(即硬贷款)的商业银行资金。一些国家的政府贷款为100%的软贷款(如科威特和以色列);一些国家的贷款由赠款和出口信贷组成(如荷兰和英国),赠款通常占35%左右;另一些国家的贷款主要由软贷款和出口信贷组成(如德国、法国和意大利),软贷款与出口信贷通常各占50%左右。

软贷款与硬贷款利率不同。软贷款利率从0到4.5%不等,大部分国家的软贷款利率在1%以下,有些国家的软贷款为无息贷款。出口信贷的利率根据经济合作发展组织(OECD)确定的条件并考虑市场利率水平确定。

外国政府贷款的期限从10年到40年不等,软贷款期限一般为20—30年,

宽限期一般为5—10年;出口信贷的期限一般为10年,宽限期一般为2年。

在我国所借的各种外债中,外国政府贷款的条件最为优惠,赠与成份在35%以上,有的高达80%。这里所说的赠与成份,是根据贷款的利率、偿还期、宽限期和收益率等数据来计算的,是与市场条件相比衡量贷款优惠程度的综合指标。

### 3. 外国政府贷款程序复杂,大多数国家贷款的采购为限制性采购

由于各个贷款国的对外援助政策及管理方式不同,其贷款程序也有所区别。有些国家的贷款程序比较简单,对项目无需进行评估;有些国家则比较复杂,对每一个项目都要进行考察评估。所有贷款国有一点是共同的,即每一个贷款项目都必须得到贷款国政府批准才能生效。

在采购条件方面,外国政府贷款与国际商业贷款和世界银行贷款有所不同。除日本和科威特政府贷款全部采用国际招标方式之外,其余国家均为限制性采购,即贷款只能用于购买贷款国的设备和技术。根据这些贷款国的规定,在第三国采购的比例通常只有10—15%。因此,利用某一国家的政府贷款,也就是引进这个国家的设备和技术。

### 4. 外国政府贷款是双边财政合作的一种重要形式,互利互惠。

贷款国政府在考虑向他国提供贷款时,贷款的规模、利率水平、使用领域等通常要受贷款国财政预算、国际收支、外交政策及政治倾向的制约和影响。贷款规模要经议会批准,使用领域由政府确定。最初,外国政府贷款作为发达国家向发展中国家提供的具有政府间援助性质的优惠贷款,具有较浓的政治色彩。经过多年的发展,事实上,政府贷款已成为双边财政合作的一种重要形式,目的是促进双边经济和贸易的发展。对贷款国来说,主要是为了促进进出口;对借款国来说,主要是为了引进设备和技术。双方在平等、互利、互

惠的基础上开展合作,促进经贸关系的不断发展。

### 三、加强外国政府贷款管理工作的思考与建议

总的来看,我国利用外国政府贷款工作取得了一定的成绩,同时在管理方面也存在一些不容忽视的问题。主要是:(1)管理体制不合理。在原来的管理体制下,项目的审批、贷款的借入、贷款的偿还分别由计划、外贸及财政三个不同的部门管理,地方财政部门对贷款项目提供担保或负责还款,但并没有被赋予适当的管理权力。管理体制不顺导致借用还脱节,权责利不统一。(2)管理制度不健全。由于没有统一的管理政策和转贷管理办法,政府管理部门与转贷银行之间的关系不明确,转贷银行各行其事,缺乏制约机制。(3)缺乏有效的管理手段。由于还款责任不明确,还款人对政府贷款的认识存在偏差,抱有吃大锅饭的思想,而政府管理部门又没有有效的制约手段,从而导致一些信用观念较差的项目单位、部门或地方拖欠还款。

近几年来,随着还款高峰期的到来,外国政府贷款在我国的还款拖欠有逐步增加的趋势。造成还款拖欠现象的直接原因,是在项目决策、企业管理、适应市场变化及汇率风险管理等方面存在问题,深层原因是在管理政策及管理机制方面存在问题。虽然对不同的项目来说造成还款困难的原因并不完全相同,但可以肯定的是,管理方面的问题必然普遍地影响到每一个项目,必然带来一系列其它问题,并最终导致偿还问题。无论是政府债务还是商业债务,能否偿还还是债务管理好坏的最终反映,也是债务管理的关键环节。因此,过去那种重借入、轻偿还,重使用、轻管理的现象必须得到根本扭转;建立一个责权利统一和债务落实的新的外国政府贷款管理体制,成为当前加强政府外债管理的一项紧迫任务。

目前,外国政府贷款的管理职能已从外经贸部划入财政部,从而使建立这种新的管理体制成为可能,并为政府外债的统一规范管理创造了有利条件。当然,新的管理机制的确立,还需要通过制度建设来实现。即通过制定一系列政策制度,包括贷款申报程序管理办法、贷款转贷管理办法、贷款偿还管理办法、贷款采购管理办法等,理顺政府管理部门之间、政府与转贷银行之间、中央政府与地方政府之间、转贷机构与项目单位之间的关系,确立相互间的权力、义务与责任。主要建议如下:

1. 根据我国产业政策和贷款国政府的要求,外国政府贷款应主要用于基础设施、公益事业、社会发展及环保领域等,而不是支持竞争性工业项目,以便将有限的优惠资金用于政府最急需或最重要的领域。

2. 根据转变政府机构职能的要求,应按照项目类型确定地方政府和转贷银行各自的主要职责。地方政府负责的基础设施及社会发展等项目,主要由地方政府评审、转贷(或担保),竞争性工业项目主要由银行独立审查评估,自主决定是否转贷。转贷银行对其转贷的项目承担全部转贷风险,并向财政部承担最终还款责任;地方政府转贷或担保的债务,由地方政府向中央政府负责,并通过签定协议加以约束。

3. 根据“谁用款、谁还款,谁担保、谁负责”的原则,确立项目单位和担保单位的还款责任,并由地方政府或转贷银行对还款实施监督管理。

4. 地方财政和中央财政都要逐步建立偿债基金,以缓解各级政府的债务负担,避免扩大财政风险。

5. 财政部门与计划部门要在合理分工的基础上密切配合,加强协作。财政部门作为外国政府贷款的借款窗口和管理部门,应积极参与项目的立项过程,以便对贷款全过程实施有效管理,保证贷款的最终偿还。

(作者单位:财政部国债金融司)