



努力做好外国政府 贷款管理工作

● 金立群

我国利用外国政府贷款始于1979年,与改革开放同步,是我国改革开放的重要标志之一。20年来,利用外国政府贷款工作取得了巨大成就,为支持改革和促进国民经济的发展做出了重要贡献。

从1979年到1998年9月底,我国利用外国政府贷款累计协议额约428.9亿美元,实际使用贷款总额为368.15亿美元,已偿还外国政府贷款本息金额50.21亿美元,贷款余额为341.99亿美元。目前有21个国家和2个金融机构向我提供政府贷款,其中,日本提供的贷款最多,迄今已达181.79亿美元,占总额的42.3%,德国为44.02亿美元,占总额的10.2%,法国为23.2亿美元,占总额的5.4%,西班牙为21.7亿美元,占总额的5.05%。我国利用外国政府贷款的项目总数为1827个,其中建成项目1528个,尚在执行中的项目297个。80年代,我国利用外国政府贷款的主要领域是基础设施、基础工业和原材料工业等,如港口、电站、铁路、机场、石油化工、邮电通讯等项目,其中大部分项目已经建成投产。90年代以后,由于受经济发展合作组织有关规定的限制及贷款国有关政策限制的调整,利用外国政府贷款的主要领域集中在基础设施、社会发展和环境保护等领域。

外国政府贷款是我国目前所借国外贷款中条件最优惠的贷款,其赠予成分一般在35%以上,最高达80%。贷款的利率比较优惠,一般为0.2%至3%。个别国家的政府贷款为无息。贷款的偿还期限长,通常在10—40年之间,并含有2—15年的宽限期。同时,外国政府贷款金额大,使用时间长,便于国家根据经济发展的需要进行统一计划,统一安排,集中使用,可以最大限度地发挥其规模效益。在我国实行改革开放、进行经济建设过程中,起到了弥补国内建设资金不足、赢得建设时间和加快发展速度的作用。总之,利用外国政府贷款有力地促进了基础设施的建设和投资环境的改善,缓解了我国基础设施长期滞后的矛盾;促进了国外先进技术的消化吸收,提高了国内装备水平,促进了产业升级和换代;也为地方经济建设提供了有力的资金支持。

总体来看,我国利用外国政府贷款工作取得了很大的成绩,但也必须看到,当前利用外国政府贷款工作中还存在着一些不容忽视的问题,主要是:在贷款项目审批和对外谈判方面部门职责混淆不清;项目评估工作不规范;转贷机构、主管部门及项目单位之间的责权利关系不够规范和明确;一些地方和单位出现还款拖欠,等等。转贷机构、主管部门及项目单位之间的责权利关系不够规范和明确以及一

些地方和单位存在还款拖欠等问题。以上问题说明,我们的政府贷款管理工作制度还不完善,机制还不健全,必须予以高度重视,采取有效措施加以解决。有鉴于此,党中央、国务院在《关于进一步扩大对外开放,提高利用外资水平的若干意见》中明确指出:“继续借用国际金融组织和利用外国政府提供的优惠贷款……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,进一步提高用于中西部地区的比重”。根据这个精神,今后利用外国政府贷款工作的指导原则是:按照中央积极合理有效地利用外资的总方针,抓住机遇,坚持在优化结构、注重质量和效益的基础上争取更多和有效地利用外国政府贷款;进一步完善外国政府贷款“借、用、还”机制,提高外国政府贷款工作的管理水平,使外国政府贷款在我国的经济建设中发挥积极的作用。具体来说:

(一)切实提高财政部门统一管理外国政府贷款工作重要意义的认识。外国政府贷款的管理渗透着国与国之间的经济关系,而国与国之间政治、外交因素往往要影响到经济关系。另一方面,经济关系处理得好坏也会影响到国与国之间政治、外交关系的发展。从某种意义上来说,政府贷款管理工作体现着国家信誉和形象,很多时候和条件下与外交事务有着密切的联系。由此可见,外国政府贷款管理工作的重要意义非同一般,各地财政部门对加强此项工作的重要性必须有足够的认识。

世界各国外债管理的经验表明,政府外债的筹集与运用属于财政再分配的职能,从其借入到使用和偿还,均与国家财政有密切关系,并对国家的国际信誉产生重要影响。党的十四届三中全会通过的《决定》提出,由财政部统一管理政府外债。1998年国务院批准的《财政部职能配置、内设机构和人员编制规定》明确提出,将对外贸易经济合作部承担的外国政府贷款、中国人民银行承担的亚洲开发银行贷款和中国银行承担的日本输出入银行贷款的对外谈判与磋商职能划入财政部,这标志着由财政部集中统一管理政府外债的体制已基本确立。

财政部门统一管理外国政府贷款,是改善我国外债管理状况,提高债务资金运用的效率与效益,确保国家债信和国家利益的重要条件,既有利于在宏观上控制外债规模,对借款及其使用过程进行严格的审查和监督,保证对外债务的按时偿还,也利于协调宏观经济政策与外债政策的相互关系。因此,做好外国政府贷款的管理工作,事关重大,各地财政部门必须以崭新的精神风貌和高昂的热情,积极努力,把外国政府贷款管理工作抓紧抓好。

(二)明确管理职能,理顺各方面关系。外国政府贷款业务划转到财政部以后,财政部负责拟定外国政府贷款管理的方针政策、规章制度和管理办法,承担外国政府贷款的对外谈判与磋商业务。具体来说,财政部门负责外国政府

贷款管理工作的职能包括:第一,归口管理外国政府贷款的对外工作,负责与贷款国政府的双边业务往来,负责利用外国政府贷款的对外谈判、项目提交和对外签约;第二,拟订利用外国政府贷款的有关法规、制定有关的政策、规章,并负责组织实施;第三,参与编制外国政府贷款中长期规划和年度计划;第四,根据国家产业政策和贷款国的要求,选定和对外提交项目;第五,负责监督、指导和协调利用外国政府贷款的采购,委托金融机构对贷款项目进行评估和转贷;第六,组织安排贷款国政府对贷款项目的评估论证及后评估,协同有关部门监督检查贷款项目的执行,协调解决执行中的问题。

各地财政部门应当根据以上职能,结合各地实际,落实外国政府贷款管理工作的各项具体职责,并妥善处理财政部门与有关方面的关系,加强联系与沟通,共同把外国政府贷款管理工作抓紧抓好。

(三)健全管理机构,充实配备得力人员。目前,各地财政部门已基本完成外国政府贷款业务的接收,并已开展工作,为做好下一步工作奠定了坚实的基础。各地财政部门要在完成业务交接工作的基础上,进一步健全外国政府贷款业务的管理机构,选调和充实得力的人员,尽快把外国政府贷款业务的管理工作全面抓起来。在充实干部队伍方面,各地要注意将那些懂业务、高素质的同志充实进来,并要特别注意选调一些具有较好外语水平的同志,以适应外国政府贷款管理工作的要求。

(四)地方使用外国政府贷款要量力而行,要注重提高效益和质量。作为利用外资的一种重要形式,外国政府贷款在促进地方经济发展中的作用已经越来越为大家所认识,近年来,地方利用外国政府贷款的积极性很高。但是,少数地方在利用外国政府贷款方面存在一定的盲目性,片面追求数量,忽视项目质量、效益和承受能力,造成了拖欠。因此,必须强调,我们在利用外资的政策上是积极的,但应当是有效益、有还款保证的利用。各地在今后利用外国政府贷款方面,既要积极利用,又要考虑自身的吸收能力、偿债能力,不能盲目引资,有多少要多少,一定要注意综合平衡问题。

(五)进一步完善制度,强化管理。财政部门要认真总结以往的经验,借鉴经贸部门行之有效的管理办法和管理制度,根据当前外国政府贷款管理中出现的新情况和新问题,研究理顺关系,健全规章制度,完善管理体制,确保外国政府贷款管理工作的顺利开展。当前,财政部门要重点做好以下几个方面的工作:一是理顺财政与计划部门、财政与转贷部门等各方面的关系,规范贷款项目审批及转贷工作程序。要通过协调关系,切实做到职责明确,有章可循。二是加强外国政府贷款项下采购工作的管理。利用外国政府贷款采购是贷款管理的重要环节之一,其工作质量的好坏

将直接影响到贷款项目的执行。为加强这项工作,必须完善现有的采购管理规定,建立行之有效的采购管理和监督机制,保证采购过程的公开、公平和公正。三是规范担保行为,建立偿债基金制度。各级政府财政、计划部门对其原担保的外国政府贷款项目,必须切实履行担保责任。凡过去由地方政府、部门提供担保的外债,要视不同情况纳入地方政府预算或落实资金,地方必须保证偿还。地方政府应当考虑建立偿债基金,分散和减轻地方政府的债务负担,避免财政风险的积累。

(六)采取有力措施切实解决外国政府贷款的拖欠问题。为了更好地解决政府贷款的拖欠还款问题,必须实行“谁审批谁负责,谁用款谁还款,谁担保谁负责”的原则,中央有关部门和各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府必须承担本部门或本地区利用外国政府贷款项目的还款责任。为了保证还款,使用外国政府贷款的部门和省市应根据本部门或本地区使用贷款的情况制定还款计划,落实还贷资金,各省市在年初制定年度财政预算时应对还款作出安排。各地财政部门要加强外国政府贷款还款管理,随时掌握和了解各年度的还款金额、进度,并监督项目单位做好贷款的还本付息工作。对于目前已经发生拖欠的地区和部门,各级政府财政、计划部门必须履行担保还款责任,如在

规定的期限内不能解决拖欠问题,财政部将坚决采取财政扣款、停批新项目等综合措施。今后,各级财政部门都要建立健全外国政府贷款的借、用、还监督制约机制,在积极清理解决历史拖欠的同时,确保今后不再发生新的拖欠。

(七)加强廉政建设,保证政府贷款工作进行顺利。外国政府贷款管理工作对财政部门来说是一项新的事业,我们所面临的任务,不仅是要开拓利用外国政府贷款业务工作的新局面,而且必须切实加强廉政建设。负责政府贷款工作的同志手中掌握一定的权力,涉及到国外厂商及国内用户的切身经济利益,这就要求我们时刻保持清醒的头脑,警钟长鸣,自觉抵制来自各方面的诱惑。各地财政厅局要根据机构改革的总体要求和外国政府贷款管理工作的特点,建立健全廉政建设的各项规章制度,加强干部队伍的管理,强化纪律约束和行为规范,要在管理工作中最容易发生不廉洁行为的各个环节加强监督检查,特别是要禁止财政系统的干部介入商务谈判领域;禁止以各种方式操纵项目单位选择采购公司;禁止通过行政方式垄断本地区、本部门项目的采购。通过卓有成效的工作,建设一支廉洁高效的政府贷款管理干部队伍,力争物质文明和精神文明建设取得双丰收。

(作者为财政部副部长)

(上接第13页)

级医院应定位在治疗疑难病症、开展教学科研以及对一、二级医疗机构的技术指导上,要改变目前三级医院看了大量的普通病、常见病和多发病的问题。社区卫生服务机构作为城市卫生服务三级网的坚实基础,主要是直接面向社区群体,深入家庭,送医上门,提供医、防、保、康以及宣教咨询等综合性的服务。实行社区卫生服务,引导卫生资源向基层流动是适应疾病模式转变,改革卫生服务体制的方向和基础,同时也为深化医疗机构改革,医院人员分流提供了广阔的出路,还是控制医疗费用的根本性措施。为此,不仅要解决社区卫生服务与医疗保险制度的衔接问题,而且要充实社区卫生服务机构的人员和设备,加强社区卫生服务能力。

三、医院内部运行机制改革

鉴于公立医院普遍存在人浮于事、效率低下和服务质量不高的弊病,世界各国都在探索对其进行改革。

(一)医院要实行减人增效政策,逐步成为自负盈亏、自我发展的经济主体。从后勤社会化开始,削减行政科室和人员,逐步精简冗员、提高效率。医疗机构分流出来的人员,可以充实到社区、基层、农村和卫生执法监督领域。

(二)引入必要的竞争机制。市场经济的核心机制之一就是竞争机制,优胜劣汰的竞争机制是促进供方提高效率、质量和降低成本、价格的外在压力。对目前已经出现的医院竞争的势头,要因势利导,让医院围绕质量和效率开展竞争,不符合社会需求又不能转变内部运行机制的医疗机构该淘汰的淘汰,该萎缩的萎缩,从而形成既有外在压力,又有内在动力和约束的充满生机和活力的微观主体。

(三)深化人事分配制度改革,加强经济核算。建立能够体现按劳分配,多劳多得,效率优先,兼顾公平和生产力诸要素参与的分配制度,扩大技术因素参与分配的比例。实行全员聘任制,竞争上岗,优胜劣汰。在此基础上,要加强成本核算,完善医院经济管理,增收节支。

(四)借鉴国际医疗机构改革新经验。一是“非机构化”,就是鼓励以价格较低非住院方式替代住院治疗的方式。鼓励门诊手术。二是医疗服务的垂直一体化和横向一体化。为了取得规模经济效益,可实行横向联合或兼并,组建医疗集团(中心),实现优势互补,资源共享。医疗机构与护理机构及社区保健机构的联合,为病人提供医疗、手术、康复、护理等一系列的全程服务。

(作者单位:财政部社会保障司)