

# 利用外国政府贷款的若干问题

金 德 环

## 一、外国政府贷款在我国利用外资中的地位、现状和发展趋势

积极利用外资是我国实行对外开放、加快社会主义四化建设的一项重要措施。这已经被我国10年改革的经验所证明。在可供选择的外资种类中，外国政府贷款（以下简称“政府贷款”）具有很大的吸引力，成为我国争取国外间接投资的一个重要目标。这种吸引力表现在政府贷款与其他外资相比具有两个主要的特点：1. 贷款期限比较长，一般在20~30年，含有7~10年的宽限期；2. 借款成本较低，一般年利率在2~3%，有的还是无息贷款。因此，尽管这种贷款往往带有贷款国的一些附加条件，但从我国的经济现状分析，尽可能利用更多的政府贷款应当成为我们争取外资的一个重要方面。其原因是：

（一）资金短缺是我国当前经济建设中存在的一大矛盾。贷款国的附加条件只要不是有损于我国的主权和领土完整，不是在政治上粗暴地干涉我国内政，我们就应该充分加以利用。事实上，贷款国的附加条件往往是要求借款国购买他们国家的器材设备。其目的为了通过贷款来推销他们国家的产品，与其他国家争夺我国的市场。只要贷款国的产品确实是先进和适用的，我们可以大胆地利用这种贷款来弥补我国建设资金的短缺。

（二）我国企业的整体素质较低决定了我们无法大量利用国际金融市场上的高利率商业贷款。企业的整体素质可以集中在劳动生产率和利润率指标上反映出来。大量的数据表明我国企业的这两个指标值都较低，由此导致偿债能力相对较弱。这种素质决定了我们还缺乏进入国际金融市场自由地选择和使用商业贷款的能力。除了直接投资以外，在利用外国间接投资时，只能尽量选择那些偿债条件比较优惠的外资，政府贷款恰恰符合我们的这种要求。

（三）我国当前经济部门结构的不合理也决定了应把争取政府贷款放在十分重要的地位。我国目前经济结构的现状是：加工工业部门超前发展。能源、原材料工业跟不上加工工业的发展。交通运输、邮电通讯等基础部门相对落后，农业更需要增加投入，加快发展。对这些相对落后的部门增加投资存在两个难点：一是投资需求量大，利润率低；二是投资周期较长，不少项目从投资建设到取得效益并全部收回投资往往要10多年时间，这是一般的商业性贷款所不能解决的问题。这就要求我们努力争取多利用政府贷款。

由于政府贷款具有独特的优惠条件，已成为资金短缺的发展中国家力争引进的目标。我国从1980年比利时提供政府贷款到1989年6月底，共取得20个国家承诺提供政府贷款约200亿美元，签订贷款协议累计130亿美元，实际使用累计达73亿美元，共用于608个项目的建设，其中大部分资金用于能源、交通运输、通讯、原材料工业等基础部门和国民经济中薄弱环节的建设，约占全部政府贷款额的80%以上。这对于加快调整我国的产业结构，促进国民经济的协调发展起到了积极作用。

但是，从我国利用外资的总额来看，政府贷款所占的比例却很小，只有全部引进外资的2.6%左右。这与我国对外资的需求不相适应，同时也说明我们在利用政府贷款方面还刚刚起

步, 积累的经验还不够。在我国企业素质还没有大幅度提高以前, 在我国经济实力还未达到一定高度的情况下, 我们必须不断争取扩大利用政府贷款, 这应当是我国利用外国间接投资近期战略的一个重要方向, 从实际情况看, 我国也能够争取到更多的政府贷款。

## 二、政府贷款使用管理中的问题

既然我们要更多地争取利用政府贷款, 那么, 加强对这种贷款的使用管理就日益成为一个重要问题。其一, 这是扩大利用政府贷款的客观要求。扩大利用政府贷款并不是一厢情愿的事。外国以政府的名义提供贷款, 他们总是希望项目获得成功, 以提高他们自身的信誉。如果我们引进政府贷款后放松管理, 最后导致项目失败, 则不仅对我们来讲是损失、对贷款国政府的声誉也不利。其二, 这也是提高投资效益的客观要求。一个项目不管使用什么样的贷款, 都要求获得相应的投资效益, 而效益的高低又与贷款的使用管理有着密不可分的联系, 即使是条件非常优惠的政府贷款, 也需要不断加强管理才能提高投资的经济和社会效益。其三, 加强管理也是确保项目的偿债能力和保证借款国政府信誉的需要。政府贷款是以我国政府名义举借的。有的还是政府首脑之间承诺的, 能否按期还本付息, 直接关系到我国政府的信誉和进一步扩大利用政府贷款, 这就要求贷款项目具有足够的偿债能力, 这种偿债能力只有通过加强管理才能得到实现。其四, 加强管理也是提高政府贷款使用效益的客观要求, 政府贷款的优惠条件主要是利率低和偿还期长。这种优惠条件从另一个角度看却是一种不利条件, 它会使得有些原来经济效益较好的项目放松管理, 以致本来完全可以提前偿还的投资拖延了回收时间, 降低了这种贷款的使用效益。如果能够加强管理, 按照20~30年的偿还期限, 我们完全可以利用这种贷款完成更多的建设项目。

目前我国引进的外资, 从投资方式分有直接投资和间接投资。直接投资由投资者自担风险, 存在着加强管理的内在要求, 一般不需要外部机制的过多约束。在间接投资中, 除了政府贷款外, 还有利用国际金融机构贷款、出口信贷、商业银行贷款和银团贷款等。后两类贷款一般利率较高, 有利于促进借款者加强管理, 提高贷款的投资效益。国际金融组织的贷款特别是国际开发协会的贷款非常优惠, 但世界银行对此类项目的审查很严, 手续较繁。除了其本身对项目建设过程的监督管理较严外, 有些还通过中国投资银行加以管理。一般能保证这类项目取得较高的投资经济效益。出口信贷属于半官方贷款, 其投向比较单一, 还款期较短, 利率比政府贷款稍高, 管理比较方便。政府贷款虽然条件优惠, 手续也较简便, 但贷款国难以直接对借款国的项目实施严格的监督, 在贷款的使用管理上不免存在着相对弱势。

管理上的弱势在组织上表现为管理体制存在着一定的失调, 在实践上表现为管理工作中存在着一定的问题。我国现行的对政府贷款筹借和使用的管理体制主要是: 1. 贷款的筹借和归还由经贸部代表国家进行; 2. 国家计委根据贷款的总额和各地地方、部门报批的投资项目, 选择有关项目编制计划, 经批准后由经贸部向贷款国正式申请贷款并管理贷款的使用, 项目受益单位必须在规定的偿还期内归还借款; 3. 贷款的具体使用方向要征得贷款国同意; 4. 贷款的支付一般是在采购时由贷款国划帐结算, 借款国没有直接支配权, 这种管理体制偏重于考虑政府贷款的特殊性的一面, 而较少考虑政府贷款项目与其他投资项目一样都需要按投资项目的特点加强管理的一面。由于偏重一面而忽视另一面, 使得政府贷款项目在实施过程中存在着一些不容忽视的问题:

第一, 贷款的使用缺乏国内有关机构的严格监督。政府贷款的特点之一是投资项目要经

过贷款国政府的审查和批准。在贷款国政府批准项目并同意贷款后,国内有关部门似乎认为资金已到手,万事大吉。这类项目虽然也要编制可行性研究报告,但编制质量较粗糙,没有经过权威的投资咨询公司进行评估,而由计划和决策部门直接审查批准。在贷款的使用中,也依赖于外国政府的监督审查,而没有在国内设一个统一的贷款管理部门对贷款使用加以监督管理。这就削弱了对投资项目施行外部监督管理的作用机制,使项目实施过程的国内监督处于相对真空的状态。如在日本政府贷款的使用管理上,一般是由项目实施部门自行编制贷款使用计划后交经贸部贷款局转负责政府贷款的日本海外经济协力基金审查,只要该基金同意,就可以使用支付。事实上,远在海外的外国政府不可能进行仔细的审查,致使项目的国内监督管理处于放任的境地。

第二,不同的贷款对象缺乏区别对待的政策。各国政府贷款的优惠条件大致是相同的,但贷款的投向却存在着差异。有的贷款投向如能源、交通运输、农林水利等项目,利润率低,投资回收期长,有的甚至没有利润,由国家负责还贷。有的贷款投向如石化、化工、轻纺和出口创汇等项目,利润率较高,投资回收期较短,这些项目如果安排国内贷款进行建设,必然要按照不同的利润率和投资回收期分别确定不同的贷款利率和还款年限。只因为使用了政府贷款,这些区别就不再存在,大家享受同样的优惠。这是表面上的公平而实际上的不公平。对于利润率低、还款期长的项目,这种优惠弥补了它们还款上的困难。而利润率高的项目,本来可以在很短的年限内还清贷款,但贷款允许的偿还期却很长,这类项目就可以在较长的一段时间内不费代价地占用这些资金为自己服务,有的甚至将资金搁置在那里,不加利用。优惠贷款对这类项目来说实际上并未起到优惠的作用。反而降低了这种贷款的使用效益。

第三、对汇率风险无应变能力。改革开放以来,总的汇率变动趋势是外币升值,本币贬值。当外币升值时,在项目实施过程中,贷款国为了推销产品往往大幅度降低器材设备的销售价格,而对项目的贷款仍然按照原先签约时所定的额度付款。这时,项目筹建单位也往往乘机增加采购订货的数量。其结果,项目所耗用的外汇额度没有增加,但以人民币换算的项目总投资却大幅度增加,由于国内有关部门缺乏严格管理,我们实际上是把原来可以减轻的外汇风险往自己的脖子上套,加重了项目今后的偿债负担。

上述问题的存在,表明了我们在利用政府贷款的过程中管理制度上存在一定的缺陷。影响了政府贷款项目发挥更大的投资效益。

### 三、加强政府贷款管理,提高贷款使用效果

加强对政府贷款管理的难点主要表现在两方面。一方面是认识上的原因,不少同志认为政府贷款提供了非常优惠的条件,使我们能够把这些贷款用于收益较低、投资回收期较长的基础工业和基础设施项目的建设,只要这些项目能够保证还本付息就算不错了,不必再讲究进一步的管理。另一方面则是政府贷款本身的特点所产生的。由于政府贷款来自境外,习惯上形成了国内监督管理机构只对该项目的国内配套资金部分进行管理,而政府贷款则让贷款国政府监督,名义上经贸部也有管理职能,但事实上经贸部除了代表中国政府筹款外,在贷款使用上只是充当了贷款与项目实施部门之间联系和沟通的桥梁,他们对项目实施过程中的各种需要并不完全了解,无法实施严格的管理,

解决以上难点,一是要提高认识,二是要对政府贷款项目的国内管理体制和方法进行改革和完善,进一步提高贷款的使用效益和项目的投资效果。具体可以从四方面加以考虑:

(一) 加强对贷款项目的可行性和审查。目前利用政府贷款项目的可行性研究报告是由项目实施部门自己编制, 然后经计划和决策部门审批。再由贷款国政府审查。从实际情况看, 可行性研究报告质量较差, 预测指标与实际执行结果差距甚大, 特别重要的是, 可行性研究报告没有经过有权威的投资咨询公司的审查评估, 计划和决策部门单凭项目实施部门自行编制的可行性研究报告进行审批和分配贷款, 难免带有主观随意性, 很可能使一些更适当的建设项目失去了获得政府贷款的机会。为了提高项目选择的准确性和公正性, 应当提高可行性研究报告的质量要求, 并且规定报告一定要经过有权威的投资咨询公司的评估审查, 然后才能交决策部门决策。

(二) 参照世界银行项目贷款的管理办法, 成立归口的政府贷款项目实施监督部门。世界银行的贷款以我国财政部为窗口, 下设投资银行对工业项目的实施过程加以管理, 效果良好。目前的政府贷款实际上是以我国的经贸部为窗口。下面却没有归口管理部门对项目实施过程加以监督检查, 造成国内监督管理的真空, 使不少贷款项目在实施过程中管理松懈, 损失浪费严重, 增大了项目投资, 降低了投资效益。因此, 有必要象投资银行管理世界银行贷款项目那样建立一个专门的监督机构, 负责对项目实施过程进行监督。提高投资效益。虽然政府贷款项目也存在国内各主管部门的管理, 但主管部门与具体项目实施单位一般都存在隶属关系, 往往是袒护多于约束, 不利于加强监督管理, 为了减少机构设置, 可以考虑直接委托投资银行负责对全部政府贷款项目的国内管理。经贸部则仍然负责以前的工作, 两者相互配合, 则可大大提高对政府贷款项目的管理水平。

(三) 贷款偿还办法应内外有别。政府贷款的优惠条件用在具体项目上应恰到好处。不给优惠会使项目难以还本付息, 优惠太多则容易导致管理不善。因此, 我们可以将政府贷款项目按两种方式同时进行管理。一种方式专门对外, 包括与外国政府签订贷款合同和偿还期限等, 即完全按照现行的办法。另一种方式则专门对内, 把政府贷款项目按照国内其他同类项目一样的办法进行管理。即按实际需要来核定该项目的总投资。实际需要分两种, 一种是按需要的实物量的投入, 另一种是按需要的实物投入量全部折算成人民币的投资总额。然后再按预测的投资盈利率来核定项目贷款的还款期限。在项目实施过程中控制投资总额。项目投入使用后按国内核定的还款期执行还款, 如果与国外签订的偿还期为30年, 而国内核定的还款期为10年, 则国内管理部门就可以用先行收回的款项用于其他项目的建设。到了期限再由国内管理部门负责还给贷款国政府。这样做既可以大大提高政府贷款的使用效益, 又可以促进项目实施部门加强管理, 加快建设进度, 缩短投资占用时间, 提高项目投资效益。

(四) 建立外汇风险调节机制。政府贷款存在着外汇风险。一旦外币升值, 我们就要付出更多的资源去偿还贷款。因此, 选择多国政府贷款可以分散外汇风险, 尽量选择软货币贷款也可降低这种风险。但政府贷款的特点是主要向贷款国采购, 我国需要引进的大多又是发达国家的先进技术和设备, 而这些国家的币值一般又呈上升趋势, 这就决定了我们不能完全靠上述两种办法来消除外汇风险。如近年来日元在不断升值。但日本政府的日元贷款却占了我国引进全部政府贷款60%以上。在这种情况下, 国内管理部门应该按照项目实际需要的投资品总量来控制投资规模, 其节余下来的外汇应以原项目的名义采购投资品用于其他项目的建设。这样做不仅避免了原项目可能发生的浪费与损失, 也不致于增加项目的还款负担, 而且可使同样数量的外汇完成更多的建设工作量, 从而起到降低外汇风险的作用。