

● 经济理论与实践

国际金融机构贷款^①项目后期营运 管理制度创新^{*}

伍新木, 李 宏

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 伍新木(1944-), 男, 湖北仙桃人, 武汉大学商学院经济系教授, 博士生导师, 主要从事经济理论研究; 李 宏(1970-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学商学院经济系博士生, 主要从事经济理论研究。

[摘 要] 改革开放以来, 为解决经济发展中资金紧张的困难, 我国使用了大量的国际金融机构贷款。这些贷款多具有一定的援助性质, 利息较低, 并由财政部担保, 于是各地区都想利用这些贷款。但调查发现, 贷款拨付到位, 结项之后, 国际金融机构贷款后期营运管理情况普遍不太理想。造成这种状况的关键原因是项目后期营运管理体制落后, 不利于管理工作的展开。

[关键词] 国际金融机构贷款; 后期营运管理; 制度创新

[中图分类号] F 831.6 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)05-0517-08

一、国际金融机构贷款后期营运管理的基本界定

国际金融机构贷款项目后期营运管理工作, 本质上就是针对项目在贷款全部拨付到位, 项目结项之后, 到贷款本息全部偿还为止这一阶段所进行系统的管理工作。后期营运管理是监控和分析贷款项目后期运营中出现的各类问题, 提出有效的措施和处理办法, 以充分保证贷款项目可持续运转和贷款资金及时返还的全方位的多层次的管理。实施后期营运管理的根本目的就是要解决目前项目建成后各部门仅关注与自身有关的业务, 造成项目缺乏综合整体支持难以营运, 并使贷款返还出现困难等一系列问题, 进而促使贷款项目实现可持续运营和按时偿还贷款。

二、国际金融机构贷款项目后期营运管理存在的问题

现阶段国际金融机构贷款项目的管理体制实际上是“分条分块, 条块结合”, 即由行业项目办提交申请, 计委负责立项, 政府签订转贷协议, 财政管理资金, 政府及同级各部门在负责本级项目管理的同时服从各部门上级领导, 并对下级各部门负责。这种制度的根本缺陷是: 造成地方政府的急功近利的短期行为。地方政府只是尽力争取贷款, 而丝毫不考虑项目贷款的偿还能力, 只为突出本届政府的政绩, 问题和麻烦留给下一届。造成大量的“钓鱼工程”。地方政府尤其是国有企业和全民事业单位都极力申报项目要求贷款, 而不承担贷款的偿还责任, 导致后期营运管理陷于困境。

贷款项目后期运营管理中的问题主要表现为:

1. 宏观经济环境变化对国际金融机构贷款项目后期运营管理的影响。

贷款项目后期运营管理所存在的问题与它所存在的大环境有关,我国正处在不断进行经济结构的调整和经济体制改革的转轨时期,同时我国又成为了 WTO 的正式成员。因此,在这样一种宏观经济背景下,原来的管理方式、原先的立项考虑、原有的管理部门和原定的目的都发生了变化,必然导致贷款项目后期营运管理的困难。从某种程度上讲,这也是经济体制改革造成的转轨成本。

2. 立项审批时论证不充分,仓促上马,导致项目实施效果不佳,增加了后期营运管理的难度。

3. 对国际金融机构贷款项目的后期营运管理认识上存在偏差。

地方政府对在市场经济条件下应扮演什么样的角色缺乏全面认识。项目实施部门对资金的使用不能完全按照规划设施设计实施,任意扩大投资规模。在部分领导和项目负责人头脑中,还存在用计划经济的思维方式来看待国际金融机构贷款。申报时热情很高,项目建设时未严格控制资金使用,还款时就找出种种理由拖延还款,后期管理难以进行。

4. 国际金融机构贷款项目后期运营管理存在着制度性缺陷。

财政部门、经委、计委、业务主管部门和地方政府未就贷款项目后期运营管理达成共识,造成条块分离,各自为政,导致国际金融机构贷款项目后期营运管理体制不顺,管理政策不配套,形不成统一管理。有的国际金融机构贷款项目是由垂直部门的上级通知,下级申报,政府承诺。有的项目启动后,相关部门却不知晓,在“借款、用款、还款”各环节上相互脱节。

5. 缺乏专职机构和人员负责项目的后期营运管理。

6. 项目建设国内配套资金大量不到位的问题。

7. 有的项目在立项时,存在着项目搭便车的情况,这也使得国际金融机构贷款项目后期营运管理工作的困难。

8. 收益与风险责任的不对称对国际金融机构贷款项目后期营运管理的不利影响。

贷款使用方与项目担保方存在着责任与风险的差异,收益与风险是不对称的。国际金融机构贷款项目是财政部门担保。贷款项目在“借款、用款、还款”各环节上相互脱节和分离,导致项目的管理方缺乏责任感。收益与风险的不对称在一定程度上造成该项目现阶段后期营运管理根本无法进行的不良局面。

国际金融机构贷款项目的审批和立项是由计委负责,而贷款的偿付和追缴则是由财政部门负责,使得权责不分,导致项目后期管理水平不高,拖欠债务严重。这种权责的不对称使得后期营运管理存在先天的不足。

9. 国际金融机构贷款项目的后期营运管理缺乏对不同历史时期的项目和子项目进行更为细致的分类。

10. 国际金融机构贷款项目存在着较为严重的汇率风险问题。

1994 年我国进行外汇体制改革后,外汇汇率有较大的变动,这使得原项目产生了额外的汇率负担,影响了后期营运管理。

11. 违纪、违规、违法行为对国际金融机构贷款项目后期营运管理的严重影响。

12. 世界银行贷款项目后期营运管理配套资金和费用未纳入预算管理。

总之,国际金融机构贷款后期管理目前缺少有效的措施和制度,这对项目的持续运营和贷款资金返还都产生了不良影响。解决此问题,就必须从制度创新——也就是要利用市场化和公正、公开、公平原则等加强国际金融机构贷款项目的后期营运管理。

三、国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新

加强后期营运管理的重要前提就是必须实施制度创新。管理制度创新的根本目的,是要解决现阶

段项目后期营运过程中,缺少核心管理,难以进行全方位、整体的、系统监管的问题。管理制度创新并不是对项目业务的全面控制,而是对项目后期运营的宏观指导和监督,以减少各种因素对项目后期运营产生不良影响。

(一)加强国际金融机构贷款项目后期营运管理的意义

加强后期营运管理是有效保证项目真正实现立项时的各种要求和建设目的重要保障之一。通过项目的后期营运管理,及时地根据客观条件和形势的变化对项目进行合理调整,从各方面保证项目持续运营。其意义更在于:

(1)对贷款项目实施后期营运管理,主要目的就是要保证项目按照立项时所确立的目标实现其建设目的和项目价值,避免因宏观经济的变化或其他因素的影响,导致已建设完工的项目难以持续营运。

(2)实施后期营运管理也是为了保证项目实施方按预定计划返还贷款资金和利息,以便今后更好地争取国际金融机构的贷款。

加强项目的后期营运管理是一个既有利于项目的按标准运作,又有利于贷款资金返还的双赢措施。

(二)国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新的设计原则

国际金融机构贷款项目后期营运管理进行制度创新首先必须明确两个前提。前提一:国际金融机构贷款项目后期营运管理必须通过市场化运作来实现。前提二:国际金融机构贷款项目后期营运管理在公开、公正、公平管理的基础上,实现贷款项目权、责、利的有机统一,避免暗箱操作。

后期营运管理的制度创新决不是一种权益的转移,也不是管理权限的简单的集中或是分散,更不是把后期营运管理重新落入原计划经济体制的管理制度中。

在后期营运管理制度创新的过程中,必须严格遵循以下原则,以避免“穿新鞋走老路”的情况发生。

(1)遵循国际标准原则。我国已正式加入 WTO,这标志着我国已经接受国际标准,真正进入了世界经济循环之中。因此,项目后期营运管理制度创新应该广泛参照国际类似的管理制度和措施,遵循 WTO 准则。

(2)权、责、利对称原则。国际金融机构贷款项目后期营运管理体制应该充分体现各部门、项目方与担保方、部门与地方权、责、利有机的平等的分享和分担。

(3)有效性原则。不论进行怎样的国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新,必须充分保证实施效果,充分考虑到项目后期营运管理制度创新的最终目的。

(4)可操作与符合国情原则。国际金融机构贷款项目后期营运管理进行制度创新必须要充分考虑到我国的国情,不能刻舟求剑,走形式主义的套路。要保证项目后期营运管理进行制度创新的可实施性和可操作性。

(5)分类分级细化管理的原则。进一步细化贷款项目:第一类为公益性项目,包括教育、卫生、水利、环保和市政建设等;第二类为基础性项目,包括农业、林业、交通、能源等;第三类为经营性项目。同时对子项目和不同历史时期的项目进行更为细致的区分,以利于项目后期营运管理。

(三)国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新的总框架

国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新的总框架是,既要保证贷款资金的回收,又要保证项目的可持续营运。

(1)要对国际金融机构贷款项目进行整体的和子项目的细分,明确各种项目和其子项目的类型,也应根据立项和完成时间对项目进行再细化。对于经营性项目,应该做到政府彻底退出,并引入金融中介机构,采用担保、抵押制等方式进行运作。对公益性项目,应以公共财政原则为取向。对公共产品和公共服务的项目、垄断性项目也要以财政为主体,充分利用市场机制。

(2)国际金融机构贷款项目后期营运管理制度要采用市场化运作原则,以公开、公正、公平为准绳,充分体现贷款项目方、各部门、项目内部各子项目之间的权、责、利的对称协调,实现贷款项目的用、还统一。项目管理采用公示制,公开聘请专家监督,加速中介机构在项目后期营运管理制度过程中的介入。

(3)实施项目业主负责制。实行项目业主负责制,把风险和收益统一起来,把还债机制与项目业主负责制结合起来,把项目的筹划、建设、经营、后期营运、还贷、资产保值增值结合起来。

(4)把国际金融机构贷款项目管理纳入预算管理体系。项目后期营运管理制度创新的重要部分就是要把项目资金纳入财政部门的预算管理体系之中。

(四)国际金融机构贷款项目后期营运管理科学的机构设置

(1)国际金融机构贷款项目后期营运管理基本机构。这一机构是立项时成立的国际金融机构贷款领导小组办公室,贷款全部拨付到位,项目进入后期营运管理时,国际金融机构贷款领导小组办公室就改称为贷款项目后期营运管理委员会。

(2)国际金融机构贷款项目后期营运管理委员会制,组织机构如图 1:

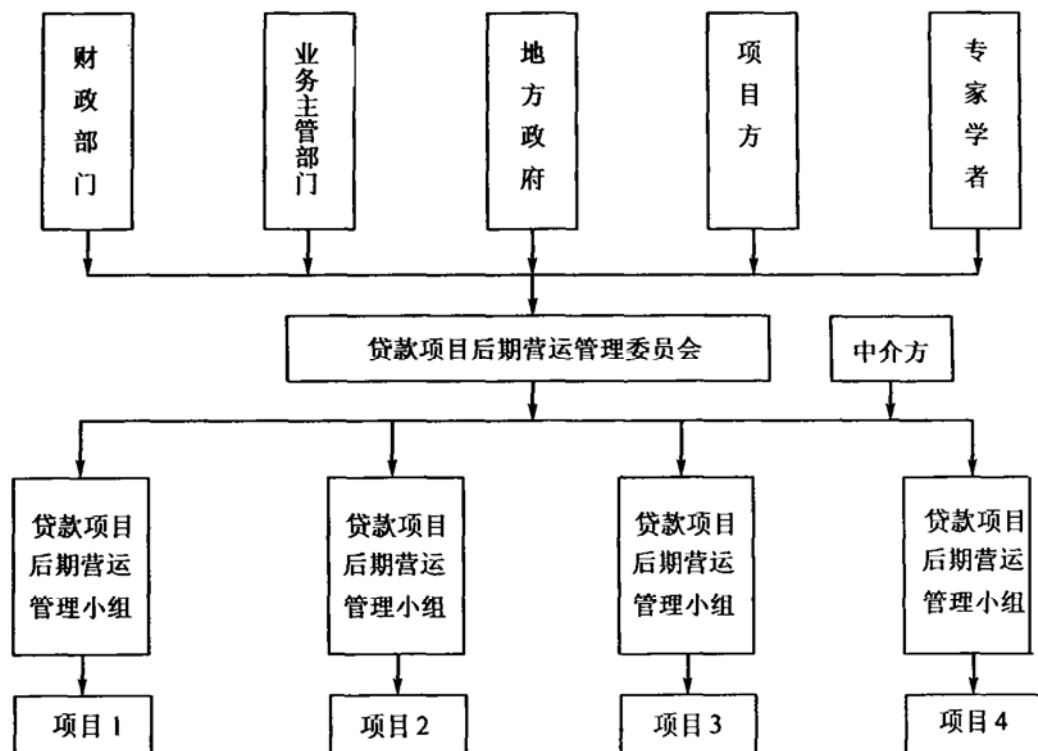


图 1 国际金融机构贷款项目后期营运管理组织机构图

(3)国际金融机构贷款项目后期营运管理委员会的人员组成。基本成员应由财政部门、地方政府、项目实施方、业务主管部门(包括计委)、专家学者等构成。后期营运管理委员会下设针对各项目的后期营运管理小组。

委员会通过公开招聘专家学者,以保证公开、公平、公正。通过招标的形式,招聘独立中介方(如注册会计师事务所、审计事务所、项目工程监理方、律师事务所)对项目的后期营运管理予以监督与评估。

(五)建立国际金融机构贷款项目保证金制度

为保证项目后期营运管理两大目的之一:偿还贷款资金,应以项目资产或项目建成后的收益作为担保和抵押。一旦出现拖欠贷款,就可用抵押的资产偿还或用贷款保证金支付。对于纯支出型的项目,如教育扶贫项目等,可从配套资金中预留保证金作为担保,以分摊财政担保的风险责任,实现贷款收益和风险相对称。对项目贷款保证金实行双向管理,由财政部门和项目方一同管理。

(1)建立还贷准备金,是用好国际金融机构贷款、防范风险的必备措施。

(2)设计更为合理的偿债机制。

(六)介入国际金融机构贷款项目营运管理的全过程

项目后期营运管理成功与否的最重要前提就是立项时的充分论证。在前期准备时,地方财政部门

应把好三关。

(1)核实关。行业部门上报的项目应经同级财政部门对项目内容、区域、贷款额度研究后确认。

(2)检验关。财政部门在可行性论证中,对项目财务状况,配套资金、债务落实、偿债能力及效益进行认真研究,提出意见。

(3)监督关。尤其是在物资采购计划上,以项目建设为主,控制其它支出。对项目的效益进行了解、跟踪、预测分析,从而增强还债能力,确保外债信誉。

只有保证项目设立的科学性、可行性,才能减少和避免由于立项失误而产生对后期营运管理的不良影响。在一定程度上,贷款项目后期营运管理能否成功的关键也在于立项时的论证。

(七)建立国际金融机构贷款项目后期营运管理监管指标体系

项目后期营运管理不能仅仅建立在现场考察和文件汇报的形式,要根据月报、季报和年报的差异分析制订出一整套评审项目后期营运管理的指标体系,以便更为客观、有效地加强项目后期营运管理。

(八)建立国际金融机构贷款项目后期营运管理的工作规程

作为一种联合管理机构,项目后期营运管理委员会实行会议制。委员会下设各个项目管理小组。项目后期营运管理实行小组负责制。

具体业务流程如图2:

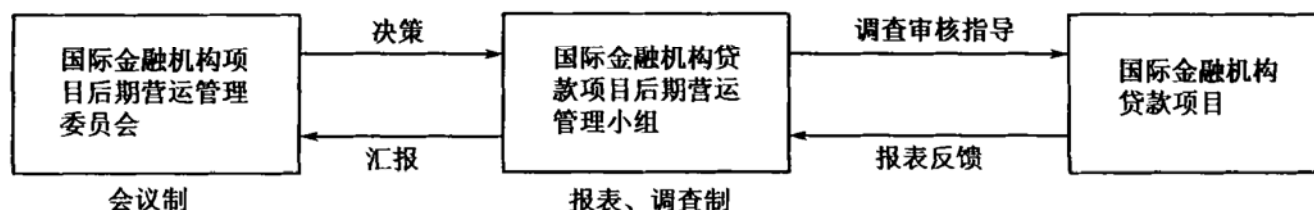


图2 国际金融机构贷款项目后期营运管理业务流程

委员会每季度召开例会,集中讨论后期管理中存在和发生的问题,以及各小组拟定的解决方案,并对已执行方案的成效进行评审。委员会每年底召开年会。委员会可根据各小组的申请,不定期地针对个别项目出现的问题召开特别会议。

管理小组实行报表管理和项目现场调查的混合制度。报表管理就是根据项目后期营运管理的各种指标,由项目运营单位每月、每季和每年按统一格式上报报表。同时应针对不同的项目采取定期和不定期的现场调查方式,直接到项目所在地调查后期营运管理情况。

总之,国际金融机构贷款项目后期营运管理制度创新的目的在于:第一是变分散管理为统一领导。第二是变各自为政为分工负责、协调一致。第三是变事后介入为事前把关,实行全过程管理。

四、建立一套完善的国际金融机构贷款项目后期营运管理评价指标体系

进行后期营运管理应建立一整套的综合评价指标体系,这样才能进行全面的彻底的评价。评价指标体系是了解项目后期营运管理状况的有利工具和手段。主要包括:财务指标、技术指标、综合效应指标和后期营运管理指标四大体系。从财务角度、投资角度、资信状况、建设质量指标、项目环境指标、项目可持续营运和后期营运管理水平等多层次全方位对后期营运管理进行监测。

(一)财务指标

主要包括:债务成本指标、项目效益指标和债信审核指标。考察项目营运过程中资金效率、资金成本、投资回报、盈亏平衡、税务增收情况、债务偿还、资产负债等基本的财务指标。

(1)债务成本指标。包括利用贷款总成本比率、直接成本比率、隐性成本率、短期债务成本比率(二

年内)、长期债务成本比率(二年以上)、逾期欠款成本率等。债务成本指标建立的目的,是对项目后期营运管理过程中所承受的债务成本进行多方位的分析。

(2)项目经济效益指标。项目经济效益指标是指项目产生的经济效益指标,包括:投资回报率、项目投资的内部收益率、新增利税率、项目营运的盈亏平衡点、项目的折旧率等。

(二)技术指标

针对不同领域的项目,应相应设计不同类型和不同标准的技术指标。对基础建设项目重点关注工程质量指标、工程成本指标、施工安全率、采购成本变动差异率、基础设施维护费用、基础设备折旧费;对教育等文教项目,主要调查项目的目标实现程度、配套设施的建设、人员费用、项目采购成本分析等;对经营性项目,则关注其资产设备折旧率、项目技术标准、质量认证体系建设情况、项目产成品达标情况、项目产成品技术标准的实现情况、项目技术改进情况等。

(三)综合效应指标

项目的综合效应指标主要是社会效益、发展效益和环保效益等。

(1)社会效应指标。主要包括:对地区综合实力的影响指数、对当地就业的影响效应、对当地公众影响效益指标、对项目所在领域、行业产生的综合影响效益等。

(2)环境效应指标。主要监督管理的指标有:项目对水土影响情况、项目对空气影响情况、项目建设过程对环境、生态的影响、项目营运后对生态的影响等。

(3)可持续发展指标。主要是指项目的可持续发展能力的指标,这不但影响项目本身的营运状况,而且是项目长期和谐营运的关键,指标体系主要包括:经济、技术、生态、环境可持续发展的条件,技术装备与当地条件的适用性等。

(四)后期营运管理评价指标

后期营运管理评价指标是针对管理水平本身所建立的一套评价指标。主要包括:管理人员基本素质、后期营运管理部门之间配合协作度、营运管理效率、营运管理问题解决度、营运管理网络化指标、营运管理报表上报状况、营运管理成本效益比、营运管理中介方或第三方评价状况、营运管理目标完成情况等。通过这些指标可以基本上判定后期营运管理方的运作情况,促使后期营运管理者改进和强化管理,保证项目在更高的层面上运营。

(五)建立国际金融机构贷款项目后期营运管理报表系统

建立一套后期营运管理报表系统,以便可以对后期营运管理评价指标进行系统分析和整理,进而准确全面判断项目后期营运情况。后期营运管理报表采用月报或季报制,由各项目后期营运管理小组负责从项目方和其他部门获取,统一制成的月报表、季报表和年度报表。

(六)逐步建立国际金融机构贷款项目后期营运管理的数据库

建立后期营运管理资料和指标的数据库。数据库是关于后期营运管理的各方面资料、信息,同时所有后期营运管理的报表、报告也应存档至数据库中以备查。利用网络系统,通过互联网及时了解反馈项目的后期营运状况和管理状况,便于资料的查阅。再与立项申报、项目建设管理和项目动态监测体系相结合,就可以形成一个完整的项目管理网络。

五、国际金融机构贷款项目后期营运管理的政策建议

国际金融机构贷款项目后期营运管理是一项涉及许多地方、部门和单位的系统工作,而且在进行市场经济体制改革过程中,有些项目是在特定的历史条件下上马的,造成项目管理情况的差异。因此,实施项目后期营运管理制度创新后,对项目后期营运管理应区别对待,避免一刀切。

(一)对历史上老项目的处理

(1)普查和清理工作。实施项目后期营运管理,首先就需要对已完成或准备结项的项目进行一次系

统的全面的普查和清理工作。

(2)进入破产程序。对在特定历史条件下的国际金融机构贷款项目,如已经处于亏损状态或濒临破产的项目,就应该让其启动破产程序,防止形成无底洞,造成损失进一步扩大。

(3)进一步区分公益性项目、基础性项目、经营性项目。对进入后期管理的国际金融机构贷款项目和子项目,按照公益性项目、基础性项目、经营性项目进行更为细化的区分,尽可能从经营性项目中退出来,保留公益性项目、基础性项目,实现财政职能的转变。

(4)可以把历史遗留下来的国际金融机构贷款项目转给国有资产管理部門。进行合理的资产运作,以及时收回可以得到的资金,让损失控制在最小程度。

(5)明确隶属关系变更、重新确认债务人。根据现阶段的具体情况和当地主管部门的变动等各种因素的变化,再次明确贷款项目的隶属关系。同时,重新确认债务人,防止因时间过长或主管部门的变动而造成贷款无法偿付。

(6)允许因前期立项论证失误的项目进入中止程序,并批准项目灭失。有的项目由于立项时对风险等因素估计不足,使得项目本身并不成熟,不具有成功的基本条件;或因为项目实施的条件发生变化,应该批准项目中途启动中止程序,并授予相应财政部门批准项目灭失的权限,以避免过多的欠债和利息。

(7)应允许项目在规定范围内引进各种资源以缓解资金不足问题。有的项目配套资金不足或需要比原定更多的资金,来适应变化的情况。其前提是必须对项目进行准确的评估,若项目存在一定的市场前景,可采用规定的方式,按照规定的程序,引进外部资金和其他资源,以激活项目。

(8)依据规定允许项目资源的合理流动。对于处在困境之中的项目,在解决难题无望的情况下,应规定允许财政部门按相应的程序对项目的存量资产、设施、设备进行变现,以补偿项目贷款的损失。

(9)确定规则,合理地处理悬空债务,规定项目方提交可行的还款计划,监督按时还款。在政策许可的范围内,鼓励项目方通过合法的程序,利用收费还贷。

(10)应按一定标准,授予财政部门适度权限,允许贷款项目利用其税收抵还一定额度的债务,可以先征后还或边征边还。

(11)项目中子项目可以实行独立核算。为确保贷款资金返还,应在细化项目中的子项目基础上,允许子项目独立核算,独立还款,避免由于整体项目的拖累和影响,使得子项目无法还款或不愿还款。

(12)调整滞纳金政策。由于不可抗力或重大条件的变化,导致项目拖欠贷款时,应分析拖欠贷款的具体原因,合理减免贷款滞纳金,帮助项目可持续营运,避免因小失大。

(13)允许运用合适的财政手段进行国际金融机构贷款项目后期营运管理,并追回贷款。可根据情况,允许财政部门合理地使用经济、法律和行政手段如:扣、奖、罚、管、放、租、建等进行项目后期营运管理和追缴贷款。在一定条件下,允许项目方把还贷准备金纳入成本。

(二)新项目依照新机制执行

对于新的项目,一定要按照制度创新后的贷款项目后期营运管理体制进行管理,严格执行确定的管理方法、制度和程序,实现项目后期营运管理的目标,避免出现与在特定历史条件下实施的项目同样的问题和矛盾。

(三)拓展财政部门相应机构的职能

(1)财政部门应打破老观念,积极发挥公共财政职能。

(2)贷款项目的经营也要充分发挥市场机制的运作方式。

项目实施实行“业主、招标、监理制”。规范政府行为,实现市场化运作。在运用贷款过程中,要按照国际金融机构要求确立资金投向、投资规模、债务管理、实施监督等。对于项目的具体运作,应严格按照市场规则和经济规律办事,避免“长官”意志,充分听取专家和群众的意见。

(3)加强财政部门内部国际金融机构贷款管理机构的队伍建设。

(4)要在政府的统一领导下,注意协调工作,充分发挥各方面的作用,形成工作合力。在加强后期营

运管理工作中,充分发挥中介组织的作用。如会计事务所、审计事务所、资产评估事务所等。

注 释:

① 本文中国际金融机构贷款是指世界银行、亚洲开发银行和外国政府贷款等非商业性贷款。

[参 考 文 献]

- [1] 金立群. 国际金融机构贷款管理[M]. 北京:中国对外经济贸易出版社, 1998.
- [2] 张 军. “双轨制”经济学:中国的经济改革(1978-1992)[M]. 上海:三联书店, 1997.
- [3] 平新乔. 财政原理与比较财政制度[M]. 上海:三联书店, 1995.
- [4] 理查德·A·马斯格雷夫. 比较财政分析[M]. 董勤发译. 上海:三联书店, 1996.
- [5] 王美涵. 中国财政风险实证研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 1999.

(责任编辑 邹惠卿)

Institutional Creating of Regulation for Projects Operating of Loans of International Finance Organizations in Late Period

WU Xin-mu, LI Hong

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: WU Xin-mu (1944-), male, Professor, Doctoral supervisor, Wuhan University Business School, majoring in economics; LI Hong (1970-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Business School, majoring in economics.

Abstract: Since reform and opening in China, there are so many loans of international finance organizations used in our country in order to resolve the problem that is short of money for economic developing. Loans of international finance organizations is rather low interest just for supporting developing countries, it also is indemnified by Ministry of Finance of People's Republic of China, so that many provinces and cities want to borrow loans. However, after they got loans, projects which loans are taken should work on time, in fact the situation of regulation for projects operating of loans of international finance organizations in late period is very bad in many districts. The key problem is the actual institution of regulation for projects operating of loans of international finance organizations in the late period is not suitable for improving management of projects.

Key words: loans of international finance organizations; regulation for projects operating in the late period; institution creating