

ZUIXIN YAOPIN JIZHONG ZHAOBIAO CAIGOU SHIYONGZHINAN

最新药品 集中招标采购

实 用 指 南

杜永金 主编



华 龄 出 版 社

最新药品集中 招标采购实用指南

主编 杜永金

(下)



华龄出版社

第二章 境内工程国际招标与投标

第一节 境内国际承包市场概述

境内工程国际招投标系指按国际公开招标或有限招标方式承发包境内工程，通常以外汇支付。以前在中国很少采用这种方式。自 1979 年开始的全国规模的改革开放使中国的经济出现了腾飞，基本建设大幅度发展。十几年来，我国政府采取了有效的措施，在努力挖掘潜力，积极筹措国内资金的同时，也充分利用国际援助与外来投资，采用国际招标方式先后实施了数十项大型工程项目，如云南鲁布革水电站引水系统、京津塘高速公路、天津港东突堤、广州黄浦港新沙码头、福建水口水电站、上海合流污水治理工程、大连大窑湾港区泊位及辅助设施、四川成渝公路、二滩水电站等等。这些项目的实施已经或正在大力推动中国的社会主义建设。根据国家中长期发展规划，我国还将继续通过国际招标方式发包一系列大型工程。

中国是一个潜力巨大的国际承包市场。由于经济建设的飞速发展，须在尽可能短的时间内解决能源、交通问题，满足基础工业的需要。旅游业方兴未艾，将开辟一系列新的旅游区，需要引进技术和资金兴建大量的旅游服务设施。中国的对外开放幅度不断扩大，经济开发区不断增加，利用外资的步子将继续加大，有不少外商独资和中外合资工程项目都急待上马。这使得中国这个国际市场在一个相当长的时期内成为国际承包商的角逐之地。近几年来，中国境内的国际招标项目数量一直居世界各国之前列，这种局面在可预见的将来不会有太大的变化。

一、实行国际招标的必然性

有人认为中国不应采用国际招标，因为国内招标，我国承包公司有百分之百的中标率，国内承包商得到工程合同的把握最大，肥水不会流入外人田。其实这种看法是错误的，也是不现实的。

首先，是否实行国际招标并不完全取决于中国政府，多数情况下取决于提供资金的机构。以世界银行为首的国际金融组织和地区金融及援助机构，还有一些供援国的基金或政府援助机构，提供援助的项目大都要求通过国际招标方式实行工程发包，而且这些国际招标项目是在严格规定的程序下由中国招标公司负责进行的，所有合格货

源国都有权在平等公正的条件下参加竞标,但对借款国的承包公司实行价格优惠(货物采购优惠 15%,工程承包优惠 7.5%),这对于中国承包公司并非不利。

第二,有些世界银行或亚洲开发银行贷款的项目属于劳动密集型,多数发达国家的承包公司对此兴趣不大,而第三世界的承包公司(如韩国、南斯拉夫等)在中国境内的竞争力往往比不过我国公司。因此,这类项目即使采用国际招标,外国公司的竞争优势并不大。中国公司以其地利优势一般具有较强的竞争力。而且按世界银行有关规定,同一个工程项目若采用国际招标,可增加贷款比例 30%,这对解决我国面临的资金困难更为有利。

第三,由于目前国际承包市场仍然属于买方市场,雇主通常有较多机会挑选价廉艺高的承包商。采用国际招标,一方面为雇主扩大了挑选余地;另一方面,由于开展广泛的竞争,可以压低工程费用。例如上海合流污水治理工程的五个土建项目,招标结果造价平均降低 34%。

第四,采用国际招标可以达到免费引进国外先进技术与管理方法之目的,从而提高我国建筑队伍的水平。近几年来我国实施的若干大型工程,从工艺技术角度看,国内公司往往不能胜任,例如北京国际贸易中心、云南鲁布革水电站工程等,有些技术难题中国承包公司一时尚难解决。通过国际招标,不仅解决了技术难点,而且直接参与合作的中国分包公司也学到了先进的工艺技术和科学的管理方法。

第五,采用国际招标普遍能缩短工期,提高质量。长期以来我国不少部门时间价值观念淡薄,对于工程投入使用的早晚不大在乎,以致于有些通过国际招标只需两三年即可完成的工程,由于委托国内单位施工,十年也完不了,从而造成巨额损失。在质量方面,由于采用国际招标,通常有严格的监督制度,不会因为人事关系而影响质量标准。因为承担质量监督的外国或本国咨询(监理)公司负有保证质量的合同义务,不敢敷衍应付。近几年来事实充分证明,凡按国际招标实施的工程,质量均可信赖。

第六,采用国际招标同样可提高中国承包公司的经济利益。由于我国人力资源丰富,每年都可有数以百万计的乡镇企业建筑大军投入国家建设,他们可以向在中国中标施工的外国公司提供劳务,分包部分工艺不复杂的工程。使庞大的国有建筑队伍得以抽出精干力量投身国际竞争,或分包外国公司在中国承包的工程。而且中国政府早已制定保护本国劳动力法规,禁止无特殊专长的外国一般劳务人员进入中国任职。因此,无论任何外国公司在中国承揽工程,都不能不雇佣中国的劳务或分包一部分工程给中国公司。这样,提供劳务的中国公司基本上可以稳操胜券地赚取劳务费。

总之,在中国境内实行国际招标势在必行,而且,对国家整体利益而言并非不利。因此,我国各级工程承包公司应在思想上有所准备,应努力完善自身的组织建设,积极参与竞争,靠自己的实力取胜,而不能消极等待。

二、境内国际招标工程的种类

经过治理整顿,我国的经济建设正在有条不紊地向前发展,各地区各部门均制订出比较切合实际的发展规划,各级政府也相继确定了外资投向,并进一步开放境内的国际承包市场,吸引着为数众多的国际包承商。

近期内,中国按国际招标方式委托实施的工程主要有以下领域:

(一) 能源

能源建设是我国现阶段经济发展的当务之急,是我国社会主义建设的动力,尤其是燃料开采更是迫在眉睫。

1. 煤炭。中国煤炭资源丰富,品种齐全,勘探和开发能力已跃居世界前列,但是煤炭工业的改造和开发任务十分繁重。除继续开发现有煤矿外,还将新建为数颇多的新矿项目。

2. 电力。目前中国的发电量居世界第五位,然而人均年发电量仅 $400\text{kW}\cdot\text{h}$ 左右。全国约缺发电能力 1200 万 kW, 缺电 450~500 亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。我国已制订因地制宜、水火电并举和适当发展核电的方针。火电的重点是建造燃煤电厂,主要采用大容量高温高压机组,大量安装 30 万 kW 和 60 万 kW 机组;重点建设矿区电厂、沿海沿江港口电厂、铁路沿线和负荷中心电厂,并积极发展热电联产。

中国的水利资源十分丰富,总蕴藏量为 6.8 亿 kW,其中可开发资源为 3.8 亿 kW (发电量约 1.9 万亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$),但已开发容量仅为 8%。我国政府非常重视水力资源建设,现已重点建设四川二滩、广西岩滩、云南漫湾、湖北隔河岩、湖南五强溪、西藏羊卓雍湖、青海李家峡等水电站,以及若干火电厂和秦山核电二期工程,九·五期间还将有若干大型水、火、核电站投入建设。

3. 石油和天然气。在石油和天然气勘探和开采方面,我国已先后与美国、法国、意大利、加拿大、日本、香港等几十个国家和地区的几百家公司签订了 3000 多个技术贸易合同,总金额 20 多亿美元。政府已决定集中力量加强以塔里木为重点的西部地区的油气资源勘探和开发,同时积极进行海上和极浅海、滩涂地区油气田的勘探和开发。

(二) 交通运输

1. 铁路。我国的铁路承担了全国运输总量的 60%~70%。目前,全国铁路营业里程已达 57000km,其中复线率为 23%,电气化和牵引化接近 50%,八·五计划期间,我国利用外国贷款进行铁路扩建和改造,在一些重要线路逐步实现内燃化、电气化,以及有选择的重载化,逐年减少“限制口”;同时加快煤炭运输干线、新的南北干线,以及西北、西南地区干线的建设。重点建设大秦线二期、神府煤田外运通道、

宝中线、集通线、侯月线、南昆线、京九线、浙赣复线、焦柳复线、兰新复线以及京广、京沪、哈大、成昆线电气化等。在保证重点铁路建设的同时,在国家统一规划下,提倡中央、地方合资建设铁路、鼓励发展地方铁路。九·五期间,铁路建设仍将继续快速发展。

2. 公路。我国公路客运量以平均每年 14% 的速度发展,货运已形成以北京、上海、沈阳、武汉和广州等城市为中心的区域性运输网,集装箱运输量每年都成倍增长。九·五期间公路建设的重点是国道主干线,特别是京广、京沪、沈哈、陇海干线以及沿海运输繁忙地带的高速公路和汽车专用公路。

3. 沿海港口。中国的海港建设方针是紧密结合能源和外贸商品的运输,相应发展大陆与岛屿之间的运输,发展旅客运输,继续调整港口布局,扩大海上南北运输,逐步建成以港口为枢纽,海洋、内河、公路、铁道、管道为通道,对内对外两个辐射扇面的综合运输系统。根据这一方针,我国各沿海地区将同时建设大中小港口、码头和泊位,采用新工艺、新设备改造老港口和建设固定码头泊位,发展水上过驳装卸作业,并在沿海城市及沿海岛屿建设一批新的港点,以促进对外贸易和活跃国内经济。1995 年,沿海港口吞吐量将达到 6.5 亿 t,建设和重点是南北海上运输主通道的枢纽港,特别是煤炭、集装箱、陆岛滚装和客运等专业运输系统的码头。

4. 内河航运。中国江河以秦岭为界分为南、北两大水系。南水系包括长江水系、珠江水系、淮河水系、钱塘江水系和京杭运河等,水量充足,气候温和,多数可常年通航。北水系和黑龙江水系等因受寒冷气候影响,只能季节通航。近期内,我国内河整治建设的目标是以长江、珠江、黑龙江、京杭运河为重点,整治、疏浚干线航道及重点支流航道,解决碍航闸坝,改变航道的自然状态,改善通航条件。长江航道将逐步实现航道、港口、水陆联运的内河航运系统。以老港改进、扩建为主,改善航道的通航标准。重点是汉江的襄樊至汉口,信江的贵溪至湖口,湖南的北水工程,金沙江的务基至宜宾以及岷江的乐山至宜宾等航道。

5. 民用机场。近年来,中国的民用航空运输发展较快,新建和扩建了一批民用机场,改善了运输结构,基本建立起了综合的运输体系,尤其是在一些交通不便和旅游地区新建了若干机场,缓解了运输紧张状况。目前,中国航空运输年总周转量为 25 亿 t·km,平均每年递增 14.3%,这一增长速度导致现时的民航基础设施远不能适应需要。因此发展空运事业、修建机场将是中国今后一个时期的主要任务,特别是新开避的经济技术开发区和旅游热线,因而更需要大力发展民航事业。

(三) 旅游设施

被人称为无烟工业的旅游业近几年已取得飞速发展。我国充分利用为中国所特有的发展旅游业的优越条件,如历史悠久、疆土辽阔、名胜古迹多、自然风光美以及民族风情丰富多彩等,先后开辟了 10 条旅游热线和若干旅游区,今后若干年内将加速开发一些有重要影响的游览区。

1. 华东旅游区。包括上海、南京、苏州、杭州、无锡等城市。在这里将进一步增建旅游设施,积极开展形式多样的旅行游览项目。

2. 川西旅游区。以成都为中心,有“天下幽”和“天下秀”著称的青城山和峨眉山,世界最大的乐山石雕大佛和2000年前修建的伟大水利工程都江堰等。这个旅游区尚有许多有待完善的项目,旅游区的档次亟待升格。

3. 西安市。有关部门已准备在唐代歌舞宴乐旧址“曲江流饮”处组建一组有唐代风格的旅游中心。

4. 四川九寨沟和湖南张家界旅游区。这两个景点目前亟需完善交通,建造高档饭店和增设旅游设施。

此外,我国还将开辟福建武夷山——厦门风景游览区,海南岛南部的旅游胜地;河南开封、宋代风格旅游区和洛阳旅游区等。这些新开发的旅游区内同样亟需兴建符合旅游接待标准的饭店和配套设施。

总之,随着国民经济的飞速发展,我国将面临一个新的建设高潮,其中有相当一部分建设项目需要依靠外来资金,因此将会有一大批工程要采用国际招标办法委托实施。

三、国际招标工程的地区分布

在辽阔的中华大地上,随处都有待实施的建设项目。我们可以说中国各地都具有很大潜力,问题是我们不能同时全面开花,只能根据我们的实际能力,按需求的急缓程度逐步开发。

按照中央的统一部署,结合各省市自治区的经济实力和具备的条件,近期内将重点加强下述地区的重点项目建设。

(一) 内蒙古积极发展能源交通

大力扶持内蒙古发展能源交通等重点工程建设是中国政府近期的一项重要决策。内蒙古是我国资源极为丰富的自治区。近10年内,国家计划对内蒙古投资60多亿美元,用于能源交通的重点建设项目。投资额近9亿美元的准格尔煤田电路综合项目是我国建国以来煤炭工业最大的一个建设项目。

(二) 上海放手开发浦东

浦东地区与上海老区仅一江之隔,被许多外国专家誉为“当今世界上绝无仅有的开发宝地”。根据浦东新区的开发规划,将在350km²的区域内建设若干个以港口、能源、石化、造船、建材、出口加工业、金融、商业、居住、游憩为主的综合功能区。

上海的基础设施也即将掀起建设热潮,市政府已决定建造一批大型骨干工程,如

新建港区, 扩建机场、地铁、电厂、煤气厂, 改造码头、铁路客站、邮电通讯, 兴建高速公路、隧道、桥梁等, 还将建造数目可观的外商办公大楼和贸易中心以及新型住宅区等。

上海的工程规模庞大, 投资数额多, 是国际工程承包的重点地区之一。

(三) 四川大兴土木和水利

四川省是我国人口最多的省, 是著名的天府之国, 该省水力资源丰富, 河流多达 1300 多条, 可开发水利资源 100 万 kW, 居全国之首, 业已开工的有属世界一流的四川二滩水电站工程。重庆地处长江上游, 市内河流航运发达, 是“黄金水道”长江的运输起点。与重庆可通航的河流有 80 多条, 航程达 13000 多 km。重庆市已成为我国近期内的建设重点之一。现已立项的工程有:

1. 交通。在重庆市郊兴建一座大型国际机场; 完成成渝、襄渝、川黔三条铁路电气化的改造工程; 发展长江水运和江海联运, 完善现有港口设施, 新建寸滩集装箱码头; 完成在重庆区域内的主要公路的加宽改造工程; 继续在长江和嘉陵江上建设桥梁和架设空中索道。

2. 通讯。加快通讯枢纽的建设工程, 其中包括敷设光缆, 建造卫星地面接收站等。

3. 能源。新建一座 120 万 kW 的火力发电厂, 扩建和改造一批煤矿, 建设年洗原煤 400 万 t 的洗煤厂等。

4. 城市服务设施建设一批现代化的旅游大楼和饭店、大型的工业品贸易中心, 国际贸易中心和游乐中心, 广播电视中心等。

5. 新建一批企业。建设年产 250 万标箱的平板玻璃厂, 年产 36 万件的卫生陶瓷厂以及年产 5 万 t 的饲料厂等, 并扩建和改造一批大型骨干企业。

(四) 能源、交通及治理开发工程

除上述三个各具特征的国际承包市场的省市外, 在全国各省市尚有许多外资工程将付诸实施, 特别是江西、辽宁、广东、广西、云南、贵州和北京。

1. 江西省

江西省外资工程主要有: 赣江和鄱阳湖的综合治理和开发; 新建若干大中型建材工厂、盐化工基地, 兴建电站, 修建九江港, 改造赣南公路系统, 修建赣粤公路、赣闽公路, 改造和新建庐山、井冈山旅游服务设施, 开发三清山、龙虎山等新旅游区。

2. 辽宁省

辽宁省计划利用外资重点建大型火电站、核电站, 大理石开采与加工, 对沈山线进行电气化改造, 改建和扩建大连港、鲅鱼圈、和尚岛、大窑湾、大东港和锦西(葫芦岛)港的港口; 扩建和新建大连、沈阳、朝阳三个机场。

3. 广东省

改革开放以来,广东省的经济建设取得了巨大成就,成功地实施了为数众多的大中型工程,例如:闻名中外的大亚湾核电站、广州——佛山高速公路。目前,广东省正加紧能源、交通、通讯建设。近期内还将兴建一大批火力发电站,加快铁路的复线建设,继续兴建若干高速公路,扩建黄埔、湛江、深圳赤湾、珠海九州等深水港,发展内河和海洋运输。扩建一批机场,开办地方航空,发展旅游业和加快市镇建设,开辟新旅游点,增添旅游设施,改造和建设城镇公用设施及新住宅区。

4. 广西壮族自治区

广西有“山水甲天下”的桂林和其他著名风景名胜区多处,增加和完善旅游设施,兴建饭店、宾馆、游乐中心等仍将是自治区基本建设的重要任务。此外,自治区还准备引进外资,发展邮电、通讯事业,兴建水电站、水运设施和开发矿藏。

5. 云南省

云南省近期利用外资的重点项目有煤炭开采、褐煤气化,水电和煤电结合开发利用;修建铁路及公路,新建和改建旅游设施等。

6. 贵州省

贵州省准备利用外资重点建设的项目有煤炭开采,发展火电、改造水电,修建公路,疏通河流,新建旅游宾馆和旅游设施,进一步开发旅游资源。

7. 北京市

尽管北京市十几年来在基本建设方面已经取得了重大进展,但北京市作为首都的特殊地位,各项基础设施仍不能适应形势发展的需要,尤其是在城市建设方面,尚有许多工程急待实施,特别是旧城改造,发展卫星城镇,以及轻轨电车、地下铁路和新的旅游设施等。

除上述省市及自治区外,其他各省市也都有为数颇多的外资工程。一般情况下,利用外资兴建的工程多数实行国际招标、公平竞争。毫无疑问。中国的大型工程承包公司将注视这一个潜力巨大而又最有可能进入的国际承包市场。

四、境内国际招标工程的资金来源

利用外来资金作为现代化建设资金的补充,这是我国对外开放的一个重要方面。现阶段我国境内国际招标工程的外资渠道主要有;国际金融组织的贷款;外国政府的援助贷款;外商直接投资;多边与双边的经济合作;国际商业贷款。

(一) 国际金融组织的贷款

国际金融组织的贷款可分为两类,一类是世界性的金融组织,如国际货币基金组织、世界银行及其附属机构(如国际开发协会和国际金融公司);另一类是地区性的开发金融组织,如亚洲开发银行、欧洲投资银行、泛美开发银行和国际投资银行等。

国际金融组织一般以比较优惠的条件向其成员国政府提供长期贷款,促进其经济

复兴,帮助不发达国家发展生产,开发资源。

我国于1980年恢复在国际货币基金组织和世界银行的合法席位,1986年加入亚洲开发银行。自此以后,我国相继接受了国际金融组织的优惠贷款,其中由世界银行提供的贷款占主要部分。

世界银行提供的贷款同一般国际商业贷款相比有以下特点:

1. 世界银行不是以盈利为主要目的,而是通过贷款协助成员国发展本国经济。
2. 世界银行贷款一般是与特定项目相联系,主要用于基础设施项目。
3. 世界银行贷款手续繁琐,借款国从提出项目,经过世行的选择、评定等阶段到最后得到贷款,通常需要一年半到两年的时间。
4. 借款国使用贷款时要受到世行的严格监督。
5. 借款国必须按期偿还,一般不能拖欠或改变还款日期。
6. 世界银行对任何项目的贷款都只占项目所需资金的一定比例,通常为40%~50%,个别项目可高达70%,其余资金由借款方自筹。贷款期限由世界银行按项目建设期决定,一般在20年以下,宽限期大都是5年,贷款利率也由世行决定,目前都是浮动利率。浮动利率在每年的1月1日和7月1日各调整一次,使用范围仅限于借款国境内。
7. 世界银行通常只对大型项目提供贷款。

到目前为止,我国使用世行贷款的建设项目进展都比较顺利,绝大多数贷款项目都能达到或超过项目评估所要求的指标,能够实现良好的财务、社会 and 经济效益。

近一个时期,虽然我国基本建设投资总规模压缩了,但对世界银行贷款的项目却始终实行保护政策。而且中国政府还将继续稳步地扩大利用世界银行贷款的规模,并根据治理经济环境,整顿经济秩序,全面深化改革的要求,更合理地安排世界银行贷款的投向。

近年来,我国也接受了一些其他国际金融组织的贷款,尤其是国际开发协会和亚洲开发银行。其具体程序和做法基本上都仿效世界银行,故不赘述。

(二) 外国政府的援助贷款

利用外国政府提供的优惠贷款是解决我国建设资金中外汇需求的一项重要手段。自1979年11月27日比利时政府向我国承诺提供政府贷款开始至今,我国利用外国政府贷款已经历了十几年的历程。

我国接受的外国政府贷款来源广泛,既包括西方主要工业发达国家,也包括石油输出国如科威特等。截至目前,已有20多个国家政府向我国提供或承诺提供政府贷款,累计承诺金额约200多亿美元。贷款建设项目遍及全国各地,除台湾、西藏和海南省外的28个省、市和自治区,14个计划单列市均有外国政府贷款项目,已经正在或将要实施。

外国政府贷款是带援助性质的优惠贷款,一般赠与成分在35%以上,有不少是

低息甚至是无息的，还款期限长，通常为 20~30 年，宽限期 7~10 年。

十几年来，我国使用的外国政府贷款 80% 以上用于建设能源、交通和原材料工业项目。外国政府的贷款通常是“与采购捆在一起”的。虽然利用外国政府贷款兴建的项目很少实行国际招标，但毕竟还是有不附加任何采购条件，仅要求进行公平的国际竞争的。例如日本海外协力基金会和科威特基金会的贷款。另一方面，即使工程项目由供援国公司实施，但中国众多承包企业至少有机会参与合作或分包工程。

值得指出的是：近年来有不少国家改变了过去的倚仗有政府贷款作为优惠条件而漫天要价的做法，改为先对项目采取商业性竞争，然后再确定政府贷款，这样可大大节省项目投资。

（三）外商直接投资

在我国可利用的投资中，外商直接投资所占比重相当大，仅次于商业贷款。外商在华投资企业主要集中在沿海地区，分布在能源、交通、通讯和旅游服务等十多个领域。

1988 年，国家确定了沿海地区经济发展战略，进一步扩大沿海开放地区，建立了海南省，并确定全省为经济特区，进一步扩大了地方对外经济技术合作的权限，各级政府对吸收外资工作更加重视，积极性更高了。

由于中国坚持改革开放的方针，投资环境逐步改善，国家批准土地连片开发项目和海南大经济特区与上海浦东新区的开发，皆已付诸实施，亚欧第二条大陆桥业已开通，国家又颁发了一系列鼓励外商投资的法规，增加了对境外客商来华投资的吸引力。

当前国际形势趋于缓和，世界经济已开始复苏，局部地区已有回升，国际性产业结构的调整，为我国吸引外商投资带来了有利的外部条件。另一方面，我国的投资环境不断改善，进一步推动了吸引外商投资工作的发展。一些主要资本输出国如美国、日本等在我国的投资都在逐渐增长，一些世界一流的跨国公司如美国的杜邦公司、通用电气公司、摩托罗拉公司、日本的 NEC 公司等，都已开始向中国投资。外商直接投资于中国的经济建设，的确起到了不可低估的作用。

（四）多边与双边的经济合作

随着中国国际地位的提高和积极参与国际经济合作，我国从中受益匪浅。虽然我国向联合国发展系统提供少量的捐款，但同时却从联合国开发计划署、人口活动基金、儿童基金会以及日本、德国、加拿大、澳大利亚、比利时等国政府和欧洲共同体的援华方案中得到十多亿美元的援助金额。这些援款对中国的贫困地区的经济建设起了重要作用。

此外，通过双边经贸协定，通过补偿贸易、信贷，成立合资合营公司等渠道，我们从不少发达国家得到了较大的资金或设备的援助。我们还同北欧、东欧、加拿大、

澳大利亚、新西兰等国家积极发展双边贸易和经济合作,取得了不少优惠贷款,补充了国内建设资金。

(五) 国际商业贷款

国际商业贷款主要有银行同业间贷款和非银行同业间国际贷款。国际商业贷款主要由国际金融市场的商业银行和各国国内的商业银行提供。这种贷款也称为民间的国际贷款或非官方的国际贷款。

国际商业贷款与政府贷款及国际金融组织的贷款相比有以下特点:

- (1) 可以很快达成协议,尽早解决资金来源。
- (2) 提款方便,不需要繁琐的贷款审批手续。
- (3) 采购自由,借款者可以在国际市场上进行竞争性招标以降低成本。
- (4) 使用时约束少、商业贷款协议对建设工程实施、款项派作其他用途等没有过多的约束,有利于工程的顺利建设。
- (5) 可以选择货币,国际金融市场有大量的闲散资金,只要借款人资信可靠,就容易筹措所需的资金,并可以选择各种货币。这样,借款者就可以灵活地掌握用什么货币偿付,也能主动地掌握所借货币承担的汇率风险。
- (6) 利率高,借款成本高。
- (7) 利率浮动,使建设工程项目所需资金的确切成本无法估计,给工程计划造成一定的困难。

此外,商业贷款除支付利息外,还要支付其他费用,包括承办费、代理费等,这就加大了借款成本。

国际贷款的最重要组成部分是国际商业贷款,通常占40%以上。

我国现行外汇管理办法规定,金融机构经营外汇业务必须得到中国人民银行的批准。借用商业贷款,国务院确定由中国银行、交通银行、国际信托投资公司、中国人民建设银行、中国投资银行和广东、福建、海南、上海、天津、大连等六省市的有关金融机构对外办理此项业务,其他经过中国人民银行批准可在境外筹款的金融机构如需向外借款,必须逐笔向中国人民银行申报批准,所有对外借款必须到外汇管理局办理外汇登记。

国际商业贷款多种多样,最普遍采用的有以下三种:

(一) 出口信贷

出口信贷是指某一国家的贷款者为输出特定的货物或劳务而提供的资金。出口信贷以出口国政府为后盾,通过银行对出口贸易,特别是金额较大、付款期限较长的出口贸易提供信贷。出口信贷包括卖方信贷和买方信贷。

卖方信贷是出口方银行向出口商提供的信贷,贷款协议由出口方银行与出口商商签,而出口商对外国进口商提供中长期延期付款的便利,出口商付给银行的利息、费

用,有的包括在货价内,有的在货价外另加,转嫁给进口商负担。

买方信贷是出口方银行或信贷公司给进口方的商人或进口方银行提供信贷,用以支付贷款。进口商采用的是即期付款的方式。

(二) 国际银团贷款

从事国际借贷业务的银行组成一个团体,由集团的每一个成员分别承担贷款的一部分。由集团的牵头银行与借款人就贷款事项进行商谈,签订协议,办理款项往来等。这种做法又称为国际集团贷款或辛迪加贷款。国际间资金额度大、期限长的商业贷款一般都采用银团贷款方式,即多个商业银行共同对一个借款人提供贷款。银团贷款的特点是:

- (1) 可以分散风险,由多家银行分担贷款过程中出现的风险。
- (2) 贷款金额大,专款专用。
- (3) 贷款对象有别,对不同的对象在贷款额度、条件及收取费用等方面均订有不同的标准。
- (4) 采用银团贷款程序可避免利率限制或借贷限制。
- (5) 利用银团贷款可以避免预提税。

国际银团贷款有两种方式:一种是由银团内的各个贷款银行直接向借款人贷款,贷款工作由各贷款银行在贷款协议上指定的代理银行统一管理,无论是贷款人发放贷款或借款人归还贷款均由该代理银行统一办理。这种方式称为直接银团贷款。另一种是由一家牵头银行贷款,然后由该银行将参加贷款权分别转售给其他银行,后者称为参加银行。他们按各自承担的参加贷款的数额贷给借款人,贷款工作由牵头银行负责管理。这种方式称为间接银团贷款。

(三) 项目融资

项目融资是国际上为某些大型工程项目筹措资金的一种方式,这种融资方式主要用于大型工程建设项目。

项目融资既可由单独一家银行承担,也可采用银团贷款或联合贷款方式。但是由于项目的建造所需的资金数额大,期限长、风险也大,在国际商业贷款中较常见的项目融资方式是银团贷款。

融资对象项目一般是自偿性项目如矿山、油田,工厂等。借款方依靠项目的收益作为偿还贷款的资金来源,并将项目的投产作为贷款的附属担保物。这类贷款项目都是有追索权贷款,其贷款偿还只以项目资产和收益为限。

按照项目融资的方式,工程项目的主办人或主办单位一般都专门为该项目的筹资而成立一家公司,由贷款人把资金贷给这家公司,而不是贷给该项目的主办者。在这种情况下,偿还贷款的义务是由该项目公司来承担,而不是由主办单位来承担。一般来说项目融资有以下几个特点:

(1) 项目公司是独立于其主办者之外的一个法律实体, 贷款人提供项目所需要的绝大部分资金 (通常占 65%~75%), 其余部分由项目主办人投资或利用其他办法解决。

(2) 项目公司对偿还贷款承担直接责任, 项目的主办者只提供有限的保证或担保。

(3) 由其他第三者如供应商、项目产品的买主或有关政府机构承担义务, 向贷款人提供信贷支持。

(4) 项目的债务不反映在主办者的资产负债表上, 只属于资产负债表外的融资。

外国银行向我国提供的商业贷款在我国对外借款中占比例最大。以 1989 年为例, 商业贷款占借款总额的 36%, 占利用外资总额的 23%, 而政府贷款和国际金融组织贷款分别占借款总额的 34% 和 17%, 分别占利用外资总额的 21% 和 11%。

鉴于政府贷款约束颇多, 国际金融组织的优惠贷款又不可多得, 解决我国当前基本建设的外汇资金只能主要靠商业贷款, 尤其是项目融资。

改革开放以来, 我国使用的外资绝大部分用于固定资产投资, 而用于工程建设的占四分之一以上。无疑, 在近期内, 中国仍然是一个潜力巨大的国际承包市场。

五、我国政府对使用外资新建项目的政策和管理措施

随着对外开放的进一步加深和扩大, 我国的经济建设加快了发展速度, 国内的资金远远不能适应需要, 我们必须继续向外举债, 尤其需要更加积极地争取外国政府和国际金融组织的优惠贷款。当然, 国际商业贷款同样为我国未来的经济建设所不可缺少。我们过去 10 多年来所借的外债逐渐进入偿还阶段。近几年来, 仅对外贸易经济合作部有关机构转贷的政府贷款每年还本付息额已达几亿美元。自 1992 年起, 我国已进入全国总外债的偿债高峰时期, 而政府贷款到 1994 年也已进入偿债高峰期, 仅政府贷款的还本付息每年将高达 3 亿美元。能否按期还债, 这是有关我国信誉的大问题, 将影响到我们是否能进一步利用外资。因此, 近年来我国政府加强了债务管理, 规定了一系列的方针政策和管理办法。

(一) 关于外国贷款的使用

我国对外借债总体上可分为三大类: 政府贷款、国际金融组织贷款和国际商业贷款。

对于外国政府贷款, 我国政府一贯持积极态度, 积极争取外国政府的优惠贷款, 制定了一系列优惠政策, 如免征外国政府贷款的利息税, 免征设备物资进口税和进口环节的工商统一税, 减免技术转让所得税和提供贷款的政府派来执行贷款项目建设任务的专家, 工程技术人员等在我国的个人所得税; 免征建筑税, 规定较低的银行手续费和较低的出口公司的物资采购代理费率, 对出口创汇企业的新增创汇采取先全额留

成还贷,余额才按规定分成,产品税、增值税可用于归还贷款。对于国际金融组织为我国提供的优惠贷款,我国政府历来高度重视,十分珍惜。不管国内资金多么困难,政府总是千方百计筹措所需的国内配套资金,力图使国际金融组织的贷款项目按时保质保量地得到实施。至于国际商业贷款,由于其利息高,偿还期短,导致项目成本加大,加之近年来全国各地管理混乱,因此我国政府三令五申强调的加强管理,国务院有关部门曾颁发了一系列的政令和规定,其主要内容有以下几方面。

(1) 严格控制对外借款规模。使用外国贷款引进技术或进口设备必须根据发展国民经济的方针、政策和要求,有计划有组织地进行。任何部门和单位都必须严格执行国家利用外资的计划,不得自行对外借用各种形式的商业贷款。

(2) 对借用短期国际商业贷款实行余额管理,未经国家批准,不得超过核准的余额。

(3) 在国外发行债券必须在国家利用外资计划内,由中国人民银行批准发行债券的金融机构办理。

(4) 加强对外汇担保的管理。企业对外担保必须具有足够的自有外汇作保证,担保总额不得超过其自有的外汇资金。

(5) 严格审查借款项目。借用中长期国际商业贷款项目,借款单位在借款前,必须认真对项目的偿还能力和经济效益进行可行性研究,落实还款责任,并经金融机构严格评估。凡未经国家计划发展部门立项批准,配套人民币资金以及能源供应,交通条件等不落实的项目不准借用国际商业贷款。

鉴于使用外汇贷款必然加重国家的债务负担,因此中国银行针对使用外汇贷款规定了一系列条件。

1. 国内企业申请外汇贷款

对这类贷款申请规定如下:

(1) 项目的经济效果必须显而易见。

贷款项目必须花钱少、收效大、创汇高、还款快。

(2) 还款确有保证。

借款单位必须有外汇来源和按期偿还贷款本息的能力,并提出归还贷款本息的计划。必须持有有关部门同意使用其外汇收入归还贷款的批准文件。必要时借款单位应由有外汇收入的单位担保,保证按期归还本息。

(3) 国内配套资金落实。

使用贷款进口的设备、物资,需要在国内配套的厂房、设备、水、电、气、燃料、原材料以及相应的劳动力、技术力量、人民币资金等,须经计委、主管部门等有关单位综合平衡逐项落实,纳入有关计划或签订经济合同。

(4) 项目经过批准。

需要报上级批准和拨款的基建项目必须按照报批程序,经有关领导部门批准。

在具备上述条件的前提下,借款单位应向中国银行(或其职能代理机构)办理申

请贷款的手续，应提交：

- ①使用外汇贷款的申请书。
- ②批准建设项目的文件和进口物资清单。
- ③已经落实的国内配套计划和有关的合同副本。
- ④经有关部门同意的归还进口设备所需的人民币资金计划。

国务院各部的贷款项目由中国银行总行根据贷款条件逐项审查办理；地方的贷款项目由各省、自治区、中国银行的管辖分行在总行批准的计划数内，按照管理权限掌握审批。对需要总行和有关部委审查的贷款项目，应上报批准。

贷款批准后，借款单位应到中国银行订立借款契约，开立贷款帐户，并办理进口订货。

金额比较大的贷款项目，借款单位应提出按年分季的用款计划。银行按照用款计划组织资金，借款单位按照用款计划用款。

2. 中外合资企业申请外汇贷款

中外合资企业也可以向中国银行申请贷款，但必须具备以下条件：

- ①企业已取得中国工商行政管理机关发给的营业执照，并在中国银行开立帐户。
- ②企业注册资本按期如数缴纳，并经依法验资。
- ③企业董事会作出借款的决议和出具授权书。
- ④企业固定资产项目已由计划部门批准。
- ⑤企业有偿还贷款能力，并提供可靠的还款付息保证。

关于贷款期限，中国银行原则上规定：从签订贷款合同之日起到全部还清本息止，重工业企业最长不超过15年，其他企业最长不超过10年。

现行的贷款程序是：用款单位的建设项目必须按照基本建设批准程序列入国家计划，然后用款单位正式向建设银行提出贷款申请，经建设银行根据国家计划、贷款条件审查同意，并签订合同，根据借款合同贷款。

(二) 基本建设规模的宏观控制

国务院已明文规定：凡属于基本建设不论其资金来源如何，都要按照隶属关系和计划安排权限，由各级计委综合平衡后，在核定的基本建设规模之内，纳入各级基本建设计划，并要严格遵守有关基本建设的规定，同时接受国家和各级政府的财政和统计监督。

各级计划部门必须在综合财政、信贷计划以及物资供应和劳动计划的基础上编制综合基本建设计划，包括国家预算内中央财政安排的基本建设，地方财政包干范围内统筹安排的基本建设，银行贷款安排的基本建设，利用外资安排的基本建设，地方、部门和企业用自筹资金安排的基本建设，以及各种专项资金安排的基本建设。

全国基本建设总规模由国务院确定。各省、自治区的基本建设规模由各省、直辖市、自治区根据各自财力物力平衡的可能拟订并报送国家计委，由国家计委审核后报

国务院批准。各州县的建设规模由省市自治区批准。基本建设计划的审批权集中在中央和省、直辖市、自治区两级，州县无权批准基建计划。

大中型建设项目由国家计委会同建设部统一安排，一切新建的大中型项目必须正式列入国家年度计划，并由建设部批准开工报告后才能正式开工。

根据国民经济的发展需要，我们必须优先保证重点投资项目。我国基本建设投资的重点是能源、交通等国民经济薄弱环节和直接关系人民生活的住宅及城市公用设施。在安排建设项目时要从综合效益出发，凡属采掘、采伐工业弥补报废能力和递减能力必需的建设，大江大河堤防加固治理的水利工程，国家急需又能很快见效的收尾投产、配套项目和技术改造工程以及那些建设工期长的水电、矿山、铁路干线、港口等必不可少的正常续建工程等，都要放在优先地位。

投资大建设周期长的项目，例如：大型煤矿、油田、电站、重大节能措施、铁路干线、重要港口、原材料基地、森林工程、流域治理的大型工程等由中央投资为主，联合地方建设。

（三）建设项目的确立程序和实施方式

项目的确立程序和实施方式因资金来源不同而异。世界银行对由其资助的项目的立项有一整套严格而完整的要求，其他国际金融组织的要求也基本上相同，提供政府贷款的各国又各自有一套要求。除日本和科威特政府一般不提过多的约束条件外（允许采用国际招标进行公平竞争），多数供援国政府都要求将援款与采购捆在一起。外商投资企业通常是由合资双方协商，只有使用国际商业贷款的项目才能由我国主管部门选择决定。

1. 世界银行贷款项目

世界银行的做法通常分以下几个步骤：

（1）贷款可能性探索。

先同借款国举行非正式商谈，探索提供贷款的可能性。

（2）贷款项目的选定

项目选定分5个阶段：

①确定项目目标。对潜在项目按大体上的优先顺序进行排列。

②筛选或修改项目意向以及这些意向的不同规划的衡量标准。

③进行初步可行性研究以决定项目意向的大体上的合理性和可能，进一步考虑的规划方案以及作这样方案或建议的理由。

④鉴别测试以进行初步选择。

⑤可行性研究，以供决策者决定是否对项目提供援助贷款。

（3）借款国进行项目准备。

借款国政府要认真审查已选定的项目的技术、经济管理等方面的问题。

（4）进行项目评估。