

0 导 论

1998 年底中国大陆登记外债余额为 1460.4 亿美元 比上年年底增加 150.8 亿美元 增长 11.5%。这些外债中,长期外债为 1287 亿美元,比上年增加 158.8 亿美元 短期外债为 173.4 亿美元 比上年减少 8 亿美元。1998 年新借入外债 456.6 亿美元 偿还外债本息 427.8 亿美元。从绝对量上说,中国已经成为世界债务大国。庞大的对外债务如果管理不善,必然会给经济发展带来损害。80 年代初发展中国家的债务危机,1997 年发生的韩国债务危机,都证明外债管理的重要性。中国的外债管理模式形成于计划经济时代,至今没有进行实质性的改革,对外债务风险却已经初露端倪。据发展银行副总裁邬宏远博士估计,中国的私人企业有 308 亿美元的短期外债和 239 亿美元的长期外债。政府难以对这些外债进行有效的管理,甚至连准确的统计数据都没有。外债风险已经于 1998 年 10 月登陆中国。

0.1 从“广信事件”看中国对外债务风险

1997 年—1998 年,中国依靠资本项目的严格管制、尚未开放的金融证券市场将亚洲金融危机拒之于国门之外。正当 12 亿中国人发扬伟大的“抗洪精神”力争实现国民经济 8% 的增长目标的

时候，国际金融危机却通过中国对外举债的窗口向中国大陆渗透。1998年10月中国南方的“窗口公司”——广东国际信托投资公司因资不抵债而申请破产，“广信事件”立即引发了“窗口”危机。天津国投、广州国投、大连国投、福建华闽、广西桂江等对外举债公司也纷纷传出财务危机或被债权人入禀讨债。一时间海外债权人纷纷追讨债权，国际金融市场也收紧对中国的信用，中国的海外企业同样受到牵连。国内一些信托公司、证券公司出现客户挤提存款和保证金的现象。

进入1999年以来，国际金融局势并没有真正稳定，南美的巴西金融动荡、美国股市大起大落、科索沃危机造成欧元疲软，中国面临的外部环境更为复杂，周边国家货币贬值的影响表现明显。上半年，中国的出口进一步萎缩，出口增长率为负值。国内市场需求不旺，投资不振，金融体系内的不良资产有增无减。“广信事件”造成的影响还未消除。

广东国际信托投资公司的清盘工作已进行半年有余，由于公司账目混乱，内部关系错综复杂，给清算工作带来很大困难。而且，随着清算工作的深入，发现资不抵债额在不断扩大。1999年4月22日，广东省高级人民法院召开记者招待会，宣布广信第一债权人会议的情况。由于估计可回收的资产额仅65亿元人民币，资不抵债额比最初估计高出一倍，达322亿元人民币。账面贷款113亿元人民币，经估算后预期可收回39亿元，其他应收款、长期投资、现金和银行结余均出现缩水情况。因此，账面总资产虽达到212亿元，但是估计可回收的金额仅65亿元。

随着广东国投清算工作中揭示问题的增加，中国对外借债窗口公司的债务危机又有所恶化。福建省的窗口公司——华闽公司被债权人警告：如果不支付逾期罚息，将对簿公堂；广西的窗口公司——桂江企业，被中银集团属下的新华银行入禀法院，要求没收

其抵押品。以渣打为首的银团向华闽公司发出要求支付 1998 年 11 月开始逾期的 7000 万美元的两厘罚息遭华闽拒绝，渣打警告说可能采取法律行动。桂江企业自 1998 年底就面临财务问题，但债权人颇为克制。中资银行带头申请没收抵押品，必然引发追债浪潮。1999 年 4 月 27 日，大连国际信托投资公司被西德意志州银行入禀法院追讨一笔 719 万美元的存款及利息。这是大连国投自传出陷入财务危机以来首次遭到债权人的入禀讨债。

中国对外借债窗口接连发生财务危机，海外债权人纷纷追讨债权，这无疑会给中国的国际信誉造成损害，影响中国利用外资的前景。亚洲货币金融危机未能摧垮中国金融的堤岸，那么，对外债务危机会不会演变为金融危机呢？就目前的情况看，中国政府有能力解决这一问题，中国不会陷入金融危机的泥潭。但是，对外窗口的债务危机已经敲响了警钟：加强外债管理迫在眉睫。

0.2 中国外债管理任重道远

举借外债是中国利用外资的重要形式，在补充直接投资、加强宏观调控与产业结构调整、加强国际合作等方面发挥着重要作用。改革开放以来，中国政府在利用国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构贷款，发展农业、林业、交通、通讯等基础产业方面取得显著成绩。在利用政府信贷、发行国际债券用于重点建设项目方面也是成果斐然。对于成本较高、风险较大的国际商业贷款的控制较为严格。总的说来，中国利用外债发展国民经济是成功的。但是，自改革开放以来，由于借债的窗口过多、管理部门分散、管理制度不完善等原因，出现了盲目举债、资金使用

不当、不能按时偿还本息的情况。市场经济改革发展赋予了企业更多的自主权，许多私人企业也开始借用外债，对这部分外债的管理尚未建立有效的制度。计划经济条件下形成的外债管理体制不能够适应市场经济发展的要求。

外债是一把“双刃剑”利用得好可以促进国民经济快速稳定增长，缓解经济建设中对外币资金的需求，但如果管理不当，也可能导致债务危机，给国民经济背上沉重的包袱，带来极大的危害。

80年代南美发展中国家的债务危机就是一个很好的证明。

中国的外债总规模位居世界前列，外债管理问题显得尤为重要。尽管外债风险的考核指标，如偿债率、负债率、债务率均低于国际警戒线标准（具体数字见3.4节）但中国外债管理中存在的问题从“广信事件”中可见一斑。中国外债管理在很大程度上得益于资本项目的管制，人民币的不能够自由兑换。1999年，中国加入世界贸易组织的谈判取得显著进展，世贸组织的多数成员国都支持中国在1999年底之前加入该组织。中国加入世界贸易组织是早晚的事情，为此中国已经作了长时间的准备，并承诺在5年内将开放金融市场。在这种背景下，中国的外债风险会变的更加突出。抓紧时间研究新形势，尽快建立起适应市场经济和对外开放的外债管理体制是摆在理论界与政府面前的一项重要任务。

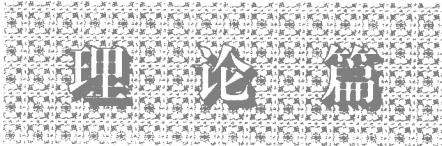
外债管理模式的改革势在必行，新的目标模式必须适应市场经济体制的需要，能够有效监督企业等经济主体的外债状况，确保最优外债规模、结构与效益水平。建立适应市场经济发展与对外开放的外债管理体系需要时间，需要解决许多问题，任重道远。

0.3 本书的研究思路与结构体系

本书正是基于对中国外债形势的认识确定该选题的。本课题从外债的一般原理入手,分析回顾了中国利用外债历史的风风雨雨,剖析了中国外债管理中存在的问题,探讨了中国外债管理体制改革的目标模式和监督保障体系,提出了作者“建立新型外债管理体系”的政策建议。最后,总结外债管理的国际经验,为中国的外债管理提供参考与启示。

本书共分四篇 10 章内容。第一篇为理论篇,包括第 1、2 章,第 1 章外债的一般原理,主要探讨外债的含义、功能、形式等内容;第 2 章外债管理分析,重点分析外债管理的目标、方法与内容,为以后各章的研究奠定基础。第二篇为实践篇,包括第 3、4、5 章,第 3 章中国外债的历史与现状,回顾了中国举借外债的历史,分析当前中国外债的规模、结构和风险的情况;第 4 章中国外债管理实践(上)主要分析对国际金融组织贷款、政府贷款、国际商业信贷、国际融资租赁的管理;第 5 章中国外债管理实践(下)主要分析对国际债券的管理。第三篇为改革篇,包括第 6、7、8 章,第 6 章中国现行外债管理体制,主要分析中国外债管理的法规体系、组织机构体系并对此进行了评价;第 7 章中国外债管理体制模式,重点探讨对中国现行外债管理体制的改革,提出了作者的政策建议;第 8 章中国外债管理的监督保障体系,分别就监督与保障体系提出了作者的改革主张。第四篇为经验篇,包括第 9、10 章,第 9 章发展中国家债务危机,对 80 年代发展中国家的债务危机进行了剖析,并对解决债务危机的方案进行了比较;第 10 章外债管理的国际经验,

分析了 90 年代以前的印度、韩国、中国台湾省的利用外债的经验以及 1997 年金融危机的教训。



理论篇

1·外债的一般原理

1·1 外债的经济法学涵义

1·11 债、公债和国外公债与外债

1. 债是什么

债，从法学角度看，是指按照合同的约定或者依照法律的规定，在当事人之间所产生的一种特定的权利和义务关系。在这一关系中，一方当事人有请示他方当事人为一定行为或不为一定行为的权利，而他方当事人负有满足该项请示的义务。享有权利的一方称作债权人，对债权人负有义务的一方，称为债务人。债权人所享有的要求债务人履行义务的权利，就是债权，债务人按照合同的约定或者法律的规定所担负的应该满足该项要求的义务，就是债务。债权与债务人之间的这种权利义务关系，被称为债权债务关系，通常简称为债。

债的构成包括三大要素：主体、内容和客体。债的主体是指参与债的法律关系的当事人，即债权人和债务人。债的主体可以是国家，也可以是企业法人或居民个人；可以是单一的，也可以是多数的或复合的。债的内容是指债权人所享有的权利和债务人所承担的义务，这往往是按照双方合同的约定或者有关法律的规定来具体落实。债的客体是指债权人的权利和债务人的义务所共同指向的标的物。这种标的物可以是物，也可以是行为或智力劳动成果。无论是哪种客体，都必须是法律和政策所允许流动的。

债具有以下基本特征：

(1) 债权的相对性。债权债务关系中的当事人（债权人和债务人）是特定的，债权人一方权利的实现和债务人义务的履行是一个问题的两个方面。

(2) 债权是请求权。债权以请求特定的当事人为特定的行为为目的，债务人应按债权人的请求为或不为一定的行为，以保证债权人权利的实现。

(3) 债权没有排它性。对于同一标的物可以同时设定多个债权。

(4) 债权之间没有优先权。在对债权进行清偿时，不能因为各种债权成立的不同而有先后之分。

(5) 债权没有追及权。原当事人以外的第三人取得了给付标的的所有权后，原债权人不能对新的所有人主张任何权利。

2. 公债

公债是债的一种具体的表现形式。它是以国家为主体，由各级政府按照法律的规定或者合同的约定，同有关各方发生的特定的权利和义务的关系。它是国家为了弥补财政赤字或解决资金不足问题，以信用方式举借各种债务以吸收巨额款项的一种形式。

公债的举借方式主要有以下两种：一种是发行公债券。如，中

国 50 年代发行的人民胜利折实公债和国家经济建设公债；80 年代发行的国库券、国家重点建设债券、财政债券等。中国在国外发行的政府债券也归属此类。另一种是契约性借款，又称合同之债，即经过借贷双方共同协商后，签定协议或合同，形成债权债务关系。如，中国政府向世界银行的借款，向日本政府的借款，以及从国外金融市场上借款等等，均归属此类。

公债是国家信用的基本形式之一，有偿性和自愿性是其重要特征。需要说明的是，自愿性在某些特定条件下往往会受到不同程度的限制，而带有强制或半强制性性质。例如，中国政府自 1981 年发行国库券以来，也经历了从强制性向自愿性的过渡过程。从风险和收益角度分析，公债无论是在所有的证券种类中还是在所有的债券种类中，其信誉都是最高的，因而其投资风险最小。相应地，公债的利率也应较其他债券的利率低。

3. 国外公债和外债

公债包括国内公债和国外公债两部分内容。国内公债是一国政府面向国内发行的债券，发行方式通常是公债券和国库券。国外公债是相对于国内公债而言的，但不能简单地将国外公债等同于外债。因为外债除包括政府对外举借的国外公债外，尚有非政府性对外负债，如企业对外负债等。可见，外债的范围大于国外公债，国外公债只是外债的一部分。总而言之，外债包括政府性外债（政府性对外负债）和非政府性外债（非政府性对外负债），而国外公债仅限于政府外债，即“狭义外债”。广义外债的范围大于国外公债。在中国外债统计中，主要是政府外债，即狭义外债。

国外公债是指一国政府或政府授权的部门、单位对外承担的具有制约性偿还义务的全部债务。简言之，国外公债即为政府外债。对这一定义的理解必须把握以下几点：

（1）国外公债的债务主体是一国政府，包括中央政府和地方政

府。政府授权的部门和单位仅仅是处于代理人的地位，代政府履行责任和义务。而那些政府以外又没有得到政府授权的部门和单位对外承担的债务，不属于国外公债之列。

(2)政府承担的外债 必须具有制约性偿还义务 否则 就不称其为国外公债。

(3)它没有以“境内”和“境外”这种地域要领作为国外公债的划分界限。据此，中国的国外公债，不仅包括政府在境外取得的债务，而且也包括由于境内外资银行和中外合资银行借入外汇资金所构成的政府债务。

(4)它没有“外币”和“本币”作为区分国外债务的界限。一国政府的对外负债既可以以外币作为核算单位，也可以以本币作为核算单位。

(5)受政府担保的对外负债也应列入国外公债之内。因为在受担保人负债不能履约偿还时，最终要由国家财政负担本息支付，构成政府事实上的对外负债。

根据上述定义，中国国外公债的范围应包括以下内容：

(1)中国政府接受的来自境外的各种贷款，包括：各种国际金融组织贷款、外国政府贷款、外国银行和金融机构贷款、外国企业贷款等；

(2)发行外币政府债券；

(3)中国政府向境内外资银行或合资银行借入外汇资金；

(4)受中国政府担保的对外债务。

1·12 外债的不同定义

到目前为止，国际、国内理论界对外债的定义和范围的界定问题尚未达成完全一致的看法，各种观点迥然相异。其中较有代表性的观点主要有：

观点一 对外债务 即外债 包括一切对非当地居民以外国货币或当地货币为核算单位的有偿还责任的负债，对当地居民的外币外债则除外。这是 1984 年 3 月在国际货币基金组织（IMF）、国际清算银行（BIS）、经济合作与发展组织（OECD 又称伯尔尼联盟）和世界银行（World Bank）的代表组成的关于外债统计的国际审计员工作会议上，与会者达成的一项关于外债的定义。理解这一定义的关键在于把握该定义在确定对外债务上的两个主要依据：（1）债权人是否为非当地居民。若是对非当地居民负债，即为外债；若是对当地居民负债就不是外债。（2）负债是否存在制约性偿还责任。如果存在这种制约性偿还责任，即为外债，如果不存在，就不能归入外债之列。在这个定义中有以下几点值得我们注意：

第一，将直接投资和公司股本剔除在外债范围之外；

第二，没有明文规定外债的年限长短；

第三，负债以“外币”或“本币”为核算单位并非就成为债务“内”、“外”的分界标志。

观点二，外债是指对非居民用本国或外国货币承担的契约性偿还义务的全部债务。这是世界银行（World Bank）和国际货币基金组织（IMF）给外债所下的定义。理解这一定义的关键，在于正确区别居民和非居民这两个概念。通常，居民是指居住在一个国家境内的并受该国法律管辖的法人和自然人。也就是说，在外债定义中的居民必须根据所在国的立法，具有法人地位，对自己的负债和义务承担责任；反之，则为非居民。据此规定，我们可以明确以下几点：

（1）所有注册且已经开业的国内企业和“三资”企业（中外合资、中外合作和外商独资企业）都应视为中国的居民，其对外负债都应归入中国的外债范围。

(2) 中国在海外的企业不能算作中国居民，因此，国内母公司对其海外子公司的贷款应看作是居民对非居民的放款，即体现为国家对外负债的下降，同时反映国家对外资产的增加。

(3) 尽管有许多国际机构和总部代理机构、各国驻华使馆等长驻中国，但它们不符合居民的定义，应划归非居民之列。所以，这些非居民的对外借款和放款，不包括在中国的资产负债之内。

此外，这一定义还有两点需要明确：

第一，外债的核算单位既可以是外国货币，也可以是本国货币。中国有些人士以人民币尚未成为国际通兑货币为由，认为这一点不符合中国的实际情况。因为中国外债都是以外国货币来表示的，偿还时须用外币支付，而不像有些国家的本国货币就是国际上可兑换的货币。

第二，外债必须是承担偿还义务的，假如不需要偿还，便不能构成一国的外债。

观点三，外债是一国同期内公营部门或私营部门受政府担保的对外借款总和。这是国际上的另一种外债定义，该定义对外债范围的界定要比上述两个定义窄得多。它仅限于公营部门的对外负债和私营部门中受政府担保的那一部分对外负债，而把私营部门中没有受政府担保的对外负债部分断然推出外债范围。这种外债定义的内涵同国外公债定义基本一致。持这一观点的人认为外债只是国外公债的简称而已。

观点四 外债是指一国境内的机关、团体、企业、事业单位、金融机构或者其他机构（以下统称借款单位）对一国境外的国际金融组织、外国政府、金融机构，企业或者其他机构用外国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务。这是 1987 年 6 月 17 日国务院批准，1987 年 8 月 27 日由国家外汇管理总局发布的《外债统计监测暂行规定》中对中国外债所下的定义。根据这个定义，中国的外

债范围包括如下 10 项：(1) 国际金融组织贷款；(2) 外国政府贷款；(3) 外国银行和金融机构贷款；(4) 买方信贷；(5) 外国企业贷款；(6) 发行外币债券；(7) 国际金融租赁；(8) 延期付款；(9) 补偿贸易中直接以现汇偿还的债务；(10) 其他形式的对外债务。借款单位向在中国境内注册的外资银行和中外合资银行借入的外汇资金视同外债。在中国境内注册的外资银行和中外合资银行向外借入的外汇资金不视为外债。在这一定义中有两点值得注意：

第一，把境内和境外作为划分外债的标志；

第二，以外币为核算单位。

对这一定义，中国理论界部分人士认为，该定义对中国外债管理范围的规定相当明确，有其合理性和可操作性。但是，他们对定义中按境内、境外来划分外债的观点提出疑义，认为采用这种划分方法的法律依据不足，容易造成统计上的混乱。比如，在中国境内的外国驻华机构对外借款算不算中国的外债（按定义属境内机构对外借款应该算，但事实上不应该算）？这样就不利于和国际法中的有关规定统一起来，也不利于中国外债立法工作。他们主张采用国际上统一的划分方法，把是否为当地居民和存在制约性偿还债务作为划分外债的主要依据。

观点五：外债是指一国政府向国外举借的债务，或者说，一国政府及其中央银行以国外借款所负的债务。其中包括中央政府授权作为对外借款单位，从国外借款所负的债务。该定义明确了外债范围限于一国政府对外负债，非政府性对外负债均不属于外债。显然，该定义中的外债范围比前面四种观点的定义小得多。

综上所述，不论在国际上，还是在国内，对外债基本定义的理解均存在一定的差异。这种差异集中体现在对外债范围的界定上。对此，我们可将这些不同的外债定义按其外债范围大小的界定划分为两大类：一类是狭义外债。这类外债的范围仅限于政府

性对外负债，经政府授权或担保的所有对外债务亦可包括在内。另一类是广义外债。这类外债的范围不仅包括政府性对外负债，而且也包括非政府性对外一切债务。

1.13 外债的基本类型

外债按偿债期限划分，可以分为中长期债务（偿还期限在 1 年以上）和短期债务（还款期限在 1 年之内）两类。

外债按债权人划分，可以分为国际金融组织贷款、外国政府贷款、外国银行和金融机构贷款、外国企业或个人贷款等四类。

外债按债务人区分，又可分成政府机构借款、金融机构借款、国有企业借款、股份制企业借款、外商投资企业借款及其他机构借款等六类。

外债按债务形式区分，可以分为国际商业贷款、外币债券、国际金融租赁、贸易融资、政府贷款、国际金融组织贷款和对外私人存款等七类。

1.2 外债的性质范畴

外债是国家公债的重要形式。外债从其产生开始就与财政赤字紧密联系，认识外债的性质与范畴，有必要分析一下外债与财政赤字的关系。

1.21 外债与财政赤字的关系

财政赤字是指在一个财政年度中，财政支出大于财政收入的差额。在会计处理上用红字表示，所以称之为“财政赤字”。一国政

府为了保证财政收支平衡，往往采取发行公债的形式。在开放的经济系统中，发行外债是必不可少的举债形式。当然，政府也可以采取增加税收、压缩财政支出的办法来减少赤字额，不过，举债是一种最方便、最灵活、最有效的手段。因此，世界各国通常都用发行公债，充分利用外债的方法来弥补财政赤字。可见，财政赤字的发生就会引起政府举措债务。筹集财政资金弥补财政赤字是外债的初始职能。而在现代经济中，外债还被政府用作调控经济的杠杆，用以调节市场货币流通量，稳定经济。外债的发行及时、灵活、方便，成为弥补财政赤字的理想方式。首先，用发行外债筹集财政资金，较课税来得及时迅速，而且什么时间发行，主动权掌握在国家手中。其次，可以根据财政收支不同性质的矛盾，以及财政支出的不同需要，国家可以发行形式多样的外债。如为开发落后地区可以向世界银行申请中长期贷款；为弥补短期财政收入不足可发行国际债券 创办“三资”企业可采取国际租赁方式等等。

1.22 外债的性质范畴

外债是在开放的市场经济条件下信用制度高度发展的产物，是主权国家按照国际金融惯例和国际信用原则，筹借财政资金发展本国经济的一种手段。其实质是一种以国家为主体，通过引入外部资源，提前或预支以后年度国内收入的分配关系。可见，外债从一开始就属于一种财政范畴。关于外债的性质可以从如下几方面理解：

1. 外债既是一种资源也是一种负担

从借款角度而言，外债是国外资源的流入，用以弥补国内经济资源的不足；从还款角度来看，是国内资源的流出，是一种经济负担。由于外债使用偿还过程中存在一个利息问题，那么，流出的总额总是要大于流入的总额。而且，如果某一时期对外支付的数额

很大，大于借入数额，就会发生资源净流出情况。另外，外债本息都需要用外币支付，这又涉及到一国的出口创汇能力问题。如果外债运用合理，能够推动国内经济的发展，特别是推动外向型经济的发展，外债就不会成为国民经济的负担；反之，如果外债运用不当，在举借外债后该国的出口创汇能力并无多大改善，就可能因还不起外债而出现债务危机，这时外债就真正成为国民经济的一种负担了。发展中国家大多借用一定数额的外债来发展本国经济，有的获得了成功，而有些国家则出现了严重的债务危机。

2. 外债是一种国际信用，是国际融资的重要内容

公债是以国家为主体参与国民收入再分配的手段。外债是超越国界的一种公债。外债的产生是以国际信用制度高度发达为前提的。外债所体现的是债务国与债权人主体之间的一种信用关系，是一个国家与另一个国家，或者是一个国家与国际金融组织机构之间的信用关系。在国际资本市场上融通资金，通过各种方式，遵循国际惯例借入的资金便是一国的外债。只要国际金融市场存在，外债范畴就不会消失，外债构成了国际融资的全部内容。外债从某种侧面分析 似乎是金融范畴 但是 从本质上讲 它应归属财政范畴。

3. 外债的偿还性决定了外债的建设性

外债是一种信用关系，它是以偿还为前提条件的。一个国家为了保证国民经济持续发展，就需要源源不断利用国外资金，这就必须保持自己的举债信誉。外债的偿还性要求债务国必须将外资投向能增加国民收入、能扩大出口创汇的行业部门。外债用于弥补赤字，但这些赤字应该是由于建设性财政支出造成的。也就是要求外债资金投向生产性项目，该项目能增加社会总产品数量，能增加出口换取更多的外汇。有些发展中国家盲目借债，外债资金又恰恰用于政府行政支出，以及各种消费性项目，导致外债偿

还不力，发生债务危机。

1.3 外债对一国经济的影响

在 1.2 节中已经分析过，外债对一国经济而言既是一种外部资源，又是一种潜在的负担。因此，外债对国民经济就有积极和消极两个方面的影响。

1.3.1 外债对一国经济发展的积极作用

1. 外债是国家筹措财政资金，平衡财政收支，弥补建设资金不足的一种形式。随着一国经济的发展，国家财政职能的日益扩大，在某一时期出现财政资金不足是必然的。诚然，解决这一困难，从根本上说是要发展生产和提高经济效益。但是发展生产需要更多的建设资金，举借外债可以弥补建设资金不足。

在中国，国家借入外债主要用于两个方面：一是弥补财政赤字，二是利用外债弥补国家重点建设资金不足。如果较多地使用向银行透支的办法来弥补赤字，必然会增发货币，导致通货膨胀。适时借入一定数量的外债既可以弥补财政赤字又可以避免通货膨胀。在相当长的时期内国家能源、交通等重点建设需要大量资金，单靠财政预算内资金难以满足需要，必须引进外资予以弥补。

2. 利用外债可以调整本国产业结构、地区结构，促进国民经济均衡发展。借入外债，尤其是一些贷款，一般都指定了投资项目。比如世界银行贷款专门用于开发经济落后地区，世界粮农组织贷款指定用于农业（主要是粮食生产）发展上。这对于调整一国的产业结构，促使国民经济各产业之间互相配套，实现良性发展是