**关于基础设施项目贷款的指导意见**

　　与一般工业企业贷款相比，基础设施项目贷款有以下特点：

　　第一，资金投入大。

　　第二，投资回收期长，对银行贷款的占用时间长。

　　第三，基础设施项目由于与国计民生密切相关，又是国民经济的基础产业，一般用于解决制约社会发展的“瓶颈”问题，具有不可替代性。

　　第四，由于受国家政策的保护和行业特点，基础设施项目受经济周期波动和市场情况变化影响相对较小，有一定的行业垄断性。

　　第五，城市基础设施项目往往社会效益大于经济效益，回报率较低。有的甚至无回报，项目本身没有还款能力。还本付息需要协调解决。

　　第六，基础设施贷款项目的建设资金大，建成后收费一般比较稳定并且数额较大，对中国银行存款结算等中间业务的开展有较大帮助。

　　鉴于以上情况，现就基础设施项目贷款提出以下指导性意见：

　　一、项目选择问题

　　由于基础设施项目贷款的上述特点，项目选择的好坏，直接影响中国银行的贷款质量。总行在信贷政策等有关文件中对中国银行1998年的贷款投向作了明确规定。但是落实到基础设施贷款项目的选择上，应该具体项目具体分析。各行选择项目要好中选好、优中选优；选择那些行业和项目风险小、收益较大、适合我行融资的项目。要把交通和邮电通信项目作为发展的主要方向。

　　交通项目，在得到代理收取过桥费、过路费的前提下，应该重点争取由国家或省交通厅投资的国道、省道、高速公路和桥梁项目，不主张作地县级交通项目。通讯项目，应该重点争取邮电系统光纤接入网项目和数字移动通讯项目。能源项目，应以支持电力行业为主，重点争取电网建设，包括输变电和配电工程；对于电厂项目，应该做好市场调查，严格审查，落实好贷款条件，尽量争取叙作省级以上电力局或电力公司投资的项目。对于20万千瓦以下的小火电、小水电项目应该限制支持。

　　城市基础设施项目，应该重点争取支持自来水项目，对于污水处理、煤气工程应该有选择的支持，叙作该类项目时还款来源必须有保证，可以要求当地政府或主管部门出具承诺函，内容包括：（1）在借款人和担保人无力还款或无法履行担保责任时，负责还本付息；（2）项目产生的中间业务在中国银行叙作；（3）对于项目建设或贷款归还中出现的问题负责出面协调。

　　对于机场、码头、港口建设项目必须慎重，做好市场调查，完善各项手续。

　　根据中国银行的特点和目前国内的竞争环境，要争取叙作日本资金协力贷款项目；争取叙作非竞争性行业即独家经营行业的项目。争取叙作中国银行可以独家承担或处于牵头行位置的项目。

　　项目选择的基础是信息的沟通和评估的准确，对于大的基础设施项目，可以委托专门的评估公司和专家或国外评估机构进行评估论证，保证项目评估的科学性和可靠性。各行要及时与当地政府主管部门、与总行沟通信息，主动发现项目，在选择项目过程中处于主动。总行信贷管理部为及时掌握各行对重点项目的选择，建立了重点项目库，请各行充分重视这项工作，及时向总行上报项目选择和进展情况。

　　二、借款人选择问题

　　目前基础设施贷款的借款人大约可以分为三类：第一类是具有独立法人资格、完整财务制度和还款能力的企业法人；第二类借款人往往具有行政管理和企业（事业）的双重职能，如电力局、交通厅、电信局、项目建设指挥部、公路项目的改建办等；第三类是为建设项目而成立的具有独立法人资格的经济实体或有限责任公司。

　　对于这三类不同类型的借款人要区别对待。对于第一类借款企业，要按照目前的审批制度和管理体制进行规范的审查；对于项目建设指挥部、改建办等临时性项目承办人要密切跟踪，加强贷后管理，要求该类借款人出具项目建成后债务转移的承诺；交通厅和邮电局作借款人的，要重点审查其管理能力和资金调控能力，选择管理能力和资金调控能力强的单位作借款主体；对于第三类为建设项目而成立的项目公司，必须要落实好抵押或信用担保。

　　对于建设单位和经营（收费）单位不是一个公司的，要特别注意，尽量要求其上级主管部门出具承诺，承诺应明确在项目建设、中间业务叙作和项目还款出现问题时，主管部门有协调责任，保证中国银行的贷款安全。

　　（一）向交通厅和邮电局发放贷款，可以根据实际情况，采取多种形式，既可以采取统借统还方式，也可以采取对具体项目发放贷款的方式。

　　（二）对于管理能力和资金调控能力较强的交通厅、邮电局等基础设施项目借款人，可以根据其实际情况和与中国银行的关系，在授信评级、简化审批手续、授信额度管理以及优惠服务等方面参照中国银行对重点客户的政策执行（《中国银行重点客户管理试行办法》以中银信管〔1998〕224号文下发），必要时可以由总行或省行出面，与这类借款人签订银企合作协议。

　　（三）对邮电局等基础设施行业的借款人进行信用评级，如果因为中国银行现有评级标准没有涉及到这类行业的特点，造成借款人信用等级低，影响信贷业务开展时，各行可以根据实际情况进行调整，但是在调整时应有充分的理由，并报备总行。总行近期拟下发有关信用评级的补充通知，对一些特殊行业的评级标准进行调整，通知下发后，请各行遵照执行。

　　（四）对于交通厅、电力局、邮电局等基础设施项目借款人可能出现的行政管理职能和经营职能分开或其他体制变化等情况，各行要及时跟踪，在与这类借款人签订借款协议时，应该明确债务转移条款，并向总行及时反映有关情况。

　　三、担保的落实问题

　　基础设施项目借款担保人目前存在以下问题。对于金额较大的基础设施贷款，特别是石油或邮电行业，由于贷款数额大，在本地区很难找到合适的还款保证人。一些基础设施贷款的担保人是借款人的上级公司或主管部门，但是按照《中华人民共和国担保法》的要求，这类担保人是不具担保资格的。以资产抵押的基础设施项目贷款存在抵押登记手续费过高，抵押登记手续不完善等问题。由于贷款金额较大，企业一般无法提供相应的抵押物，即使有，变现性较差，抵押权难以执行。

　　针对不同类型的担保形式，应依据以下原则执行：

　　（一）要争取落实有担保资格和担保实力的保证人提供信用担保，如果对于一个项目，一个担保人实力不足，可以由几个担保人联合提供还款保证，或者承担连带责任，或者明确每个担保人担保的贷款金额。

　　（二）对于公路项目以收费权作质押担保的，根据实际情况可以考虑采用以新建公路的收费权作质押，也可以用已建成公路的收费权作质押，或者由交通厅用交通规费作质押。与其他银行共同承办的项目，可以采取将收费权按贷款比例分期质押的办法（如星期一、三、五、日收费存入中国银行，星期二、四、六收费存入其他银行）。

　　（三）如果担保落实与现有法律或有关规定发生冲突时，首先在形式上要完善担保手续；其次根据实际情况应该要求地方政府、或地方财政部门、或地方计委、或地方人大、或地方主管部门出具还款承诺，作为借款合同文件的组成部分。承诺至少应明确：在借款人无力还款，担保人无法履行担保责任时，上述机构应该承担还款责任，并负责对项目执行中出现的问题予以协调。

　　贷款能否正常归还，关键还要看项目本身的效益，而不能过分依靠担保人和还款承诺人的承诺，所以重要的是对项目选择好、对项目管理好。

　　四、贷款期限和性质划分问题

　　按照《贷款通则》规定，银行贷款期限一般不得超过10年，中国银行信贷政策规定贷款一般不超过8年。基础设施贷款项目一般贷款期限较长，各行在评估项目时必须做到严谨、准确，除转贷款项目外，对于超过8年的项目，超过分行权限的，要报总行审批，属于分行权限内的项目必须报备总行。申请总行直贷的项目，没有期限限制，但是期限确定必须经过总行信贷业务部同意。

　　目前中国银行人民币贷款按中长期贷款和短期贷款划分，不再按固定资产和流动资金划分；外汇贷款仍按固定资产和流动资金划分。总行对各行人民币存贷比有明确规定，在比例之内，新增短期和中长期贷款比例由各行自行掌握。外汇固定资产贷款属于分行权限内的项目，由分行自行解决；属于总行审批的项目，由总行按项目下达用款计划。外汇流动资金贷款在分行存贷比之内解决，分行自行解决有困难的可以申请总行直贷解决。

　　五、资金和资金计划问题

　　与其他几大国有商业银行相比，中国银行人民币资金实力较弱，对于一些大的基础设施项目，单纯凭各个分行的资金情况很难承办；在激烈的市场竞争形势下，别的银行业务拓展就相当于中国银行的业务萎缩。在这种情况下，应该注意以下几点：

　　（一）充分发挥中国银行外汇贷款的优势，用中国银行的外汇贷款弥补中国银行人民币资金的不足，能利用外汇贷款的项目尽量争取使用中国银行外汇贷款。

　　（二）对于依靠分行自身实力支持有困难的项目，各行要及时上报总行，申请总行直贷或采取总分行联贷的形式。

　　（三）要加强省级分行的资金调控能力，由省行直接掌握一定的直贷资金。

　　（四）探索与其他银行组成银团贷款方式，共同对项目进行支持，并在利益分配等问题上与其他银行达成协议。

　　（五）各行必须准确、及时地把基础设施项目贷款的资金计划反映在本行上报给总行综合计划部的资金需求计划上，以便总行及时对各行情况进行了解，并适当调整。

　　六、贷款承诺问题

　　好的基础设施贷款项目是各家银行争取的目标，借款人往往要求银行在短时间内出具较大金额的贷款承诺或放款，这与中国银行的审批程序相矛盾。各行除了应该及早介入，做好评估之外，超过自己权限的项目应该及时上报总行以协调资金和计划的问题。根据1998年信贷政策（即将下发），总行于近日就贷款承诺问题专门下发了通知，对贷款承诺的出具原则和要求作了明确规定，请各行参照执行。基本原则如下：

　　（一）对于项目建议书阶段，总行不规定权限，但是对外出具承诺应该落实资金和计划。该阶段出具承诺至少应附以下条件：项目经过国家有权部门批准，符合中国银行贷款的有关规定和条件，落实中国银行接受的贷款担保，贷款经过中国银行按程序批准。

　　（二）需要总行出具承诺或授权出具承诺的，必须上报项目的审查意见并说明资金、计划的落实情况。

　　（三）项目可研阶段的贷款承诺必须按照中国银行的贷款审批权限、贷款审批程序和标准经批准后才能对外出具。

　　对于目前部分地区存在的银行间无序竞争问题，各行必须保持清醒的认识，不能推波助澜，不能违反国家和中国人民银行以及中国银行的有关规定。如果业务开拓和现有规定有冲突的，应该及时上报和反映，对于违反现有规定造成中国银行信贷资产损失的，总行要追究有关责任人的责任。

　　七、项目管理问题

　　基础设施贷款项目往往存在建设时间和还款期较长，涉及项目资金来源和管理层次多，借款人由于具有垄断优势不与中国银行合作，项目贷后管理不易控制等特点，给贷款管理造成一定的难度。对此，首先应该制定相应的规章制度和实施细则。以本次会议精神为蓝本，会后，总行将制定中国银行基础设施贷款管理办法，对一些重要问题予以明确。各行对必要的大项目应该设立项目经理并加强信贷人员相关知识的培训和学习。对于项目的贷后管理，应该根据《中国银行贷后管理办法》执行，发现问题及时解决。

　　八、中间业务问题

　　涉及基础设施贷款项目的中间业务主要有收费业务（包括项目经营期间收费、为政策性银行作代理业务收取的代理费、转贷款的转贷费用、参与境外融资项目的评估手续费等）、存款业务、结算业务等。要做到这一点，银行的服务一定要跟上。各行应该在网点布局、实现省内通存通兑、资金划拨体系等方面作进一步改进，以满足客户的需要。

　　九、加强调查研究问题

　　对于基础设施贷款项目，由于项目投入较大，因此更应该在前期做好项目调查工作，不能盲目的因为竞争的需要就仓促作出决策，总行建立了重点备选项目库的目的，就是为了加强总分行间在项目前期的联系和沟通，总行将选择重点项目库中的一些比较成熟的项目在落实资金和计划的前提下向国家有关部门出具承诺，所以请各行及时反馈项目进度，做好与总行的沟通和联系。对于一些较大的项目，分行可以与总行共同进行市场调查。1998年总行准备进行邮电、电力等市场调查，请各行予以协助。

　　十、风险防范问题

　　基础设施项目也存在贷款风险，主要表现在以下六个方面：

　　（一）盲目投资重复建设造成的项目风险。盲目投资、重复建设的问题在基础设施建设中也存在。近些年在机场、港口、电力等建设中，就出现布点过多的问题，有些地方已带来了难以消除的后遗症，比如各地纷纷上马规模不等的电厂，而经济发展滞后，电力项目预定的售电计划较难落实，导致预期的收益难以产生。在相关体制问题（如条块分割）尚未根治而又面临新的一轮基础设施建设热潮的时候，对可能出现的盲目投资、重复建设问题大家不能掉以轻心。

　　（二）资金的低效率使用。基础设施投资所具有的长期性、低回报乃至无直接回报等特点，极易掩盖资金的低效率使用。目前基础设施投融资体制改革远未到位，建设所需资金通常数额巨大，由此引起的呆账坏账问题可能比投向加工工业更为严重。

　　（三）项目资金来源不落实、不到位。当前和今后一个时期国家将重点发展基础设施建设，而国家和地方财政拨款毕竟有限，因此在部分地区会出现资金和其他资源的分散使用问题。历史经验告诉我们，项目资本金或配套资金不到位或不足，使工期拉长、效益下降的例子不胜枚举。项目资金不落实，有时人为调低预算是造成基础设施贷款风险的一个主要原因。

　　（四）项目建设风险。由于配套设施和条件不落实，项目工期延续，无法按时完工达产，会给我行贷款的正常归还造成不利影响。

　　（五）地区风险。这里讲的地区风险主要指项目所在地的经济发展情况。从总体上讲我国基础设施建设欠账较多，尤其是一些经济欠发达地区。这些地区经济的发展直接影响到项目资金落实、效益和还款的可靠性。

　　（六）政策性风险。由于国家和地方政府对与国计民生有关的一些基础设施贷款的定价实行宏观调控，所以基础设施项目的效益很大程度上取决于价格的确定，在一些领域，基础设施项目贷款存在价格风险。政策性风险还体现在地方优惠政策的不确定性。如部分地区对道路建成后过往车辆仅征收营业税，对所得利润免征所得税，这类政策往往是不确定的。这种不确定性直接影响到项目的效益和中国银行贷款的安全。

　　（七）外汇贷款的基础设施贷款项目还存在汇率风险。对于上述风险，各行在对项目进行评估和审查时，必须认真对待，贷后应作为管理重点进行检查和监控，以确保中国银行贷款的安全。