



1998 开发效益年度评论

罗伯特·巴克利





前言

当前的金融危机对开发援助的基本论据以及国家金融机构的作用都提出了问题。一个新的以伙伴关系为基础的开发援助框架已经出现。在这一局势下，世界银行业务评议局（评议局）发表了本年度的《开发效益年度评论》。

与往年一样，本年度的评论根据最新的评议结果研讨世行的业务成绩。整个趋势令人极其鼓舞，但是某些国家在享受多年的繁荣之后，去年竟惨遭重挫，这就使人们必须对项目的成绩趋势慎做考虑。

为此，本年度的《评论》吸收了瑟塞克斯大学开发研究所学术会议的成果，评估了这次危机

的含义，又采用本局一个较新的“国别援助评议法”来从更广的角度探讨世行的项目经验。

本年度的《评论》补充了《项目组合年度报告》和《业务评论年度报告》。《项目组合年度报告》陈述“质量保证组”对现行业务的调查结论。《业务评议年度报告》提出了评议局对内部评议工作的评估和展望。

罗伯特·皮乔托
业务评议总督察



概要

对本年度的开发效益进行评论期间，危机业已出现。去年东亚约有二千万人重新陷入贫困。俄国为政治和经济动荡所困扰。日本处于衰退之中，对世界经济产生严重影响。经济问题因自然灾害的发生而更趋严重，如孟加拉国、中国和中美洲都发生了水灾。经合发组织完成减贫指标的前景黯淡。

这次危机对开发工作的从事者和评议者都提供了重大教训。发展中国家有利于发展的环境严重恶化，突出表现为私人资本流动不受管制和全球相互依赖的效应，以及外部因素对开发效果越来越大的影响。

仅有宏观经济的稳定仍然不够

仅仅有健全的宏观经济条件还不足以维持公平的经济增长。目前的金融危机与八十年代的债务危机不同，它首先发生在财政状况较强，货币政策较好，以出口为导向的贸易国家。危机爆发时，多数受影响国家的政府预算处于平衡或走向盈余，通货膨胀已被遏制，利率下降，有记录的失业率较低。

机构的重要性

这次危机显示了机构上的弱点会带来多么大的危害，特别是对金融和社会部门的危害。现在已很

清楚，健全有力的机构对保持经济和社会稳定必不可少。发展中经济体和转轨经济体如果机构软弱无力，就更承受不了私人投资者信心的变化。机构建设远比避免危机更为重要。

- 对世行支助的项目来说，机构的质量可对开发效益起重要作用，尤其对低收入国家来说，影响更为明显。
- 机构如果一贯软弱，项目的收益率就较低，风险较高。
- 机构良好可以增强国家的调整能力，可以使实行调整的国家更能够坚持调整的道路。

对41个低收入国家的分析显示，只有一个国家的机构质量被评为满意。在世行支助的项目中，只有40%在机构建设方面起到重要影响；结构调整贷款中有关公务员制改革的部分效果不一；公共部门管理项目虽有改进，但业绩一向低于世行的

平均水平。评议局的一项评议显示，世行支助的金融部门项目只在50%的国家取得满意和持续的成效。在机构环境脆弱的情况下，机构建设缓慢，难以完成，需要加强援助的协调，提高吸收援助的能力，减少任务过重的风险。

减轻贫困和社会安全网

根据上述而得出的另一教训是，无论在评定开发效益方面或为国别援助项目融资方面，都必须以社会发展为中心。

印度尼西亚和泰国的就业率估计将严重下降10—15%。由于货币贬值和取消补助，新失业者不但遭受收入急剧下降，又面临物价猛涨。全球越来越一体化的环境使各国都无法避免突如其来的冲击。必须加倍重视提供安全网，保护贫困和近乎贫困的人免受过分的冲击恶果。

不公平现象的增长并不限于危机国家。74个国家的数据表明，国内不公平现象在九十年代有极大增长—不公平现象增加的有49个国家，不公平现象减轻的只有七个国家。这进一步说明，在制订和实施改革战略和开发计划时，必须强调群众参与、社会发展和安全网。

以伙伴关系为基础的国别援助

必须统一考虑融资、机构和社会等因素。为使经济增长能够导致持续发展，国别援助战略必须充分考虑结构因素、能力建设和社会公平，必须查明结构中可能存在的漏洞，避免使开发成果因结构缺陷而失效。

世行如要发挥令人信服的作用，必须首先做到项目确有成效。这就意味着世行的业务要和广泛的社会、公民和经济环境结合起来。为提高成效，世行必须同借款者、捐助者以及其他利益相关者结成伙伴，尽力在国家一级发挥最大的开发效益。为此目的，世行必须考虑多方联合的活动可能对国别政策和机构所产生的重要副作用。所有的参与者都要认识彼此的相对优点和弱点，并

愿意明确和分担责任。以伙伴关系为基础的战略既是一种有利于发展前景的好政策，又是一种有利于公司融资的做法。

国别援助战略尚需大力提高质量。评议局估计，在已经做过国别援助评议的国家中，援助战略令人满意的只占68%。分析证明，项目效益在极大程度上取决于国别战略。例如，凡是国别战略执行较好的国家，其项目业绩也较好。

项目业绩有很大改进

世行支助的项目中，在贷款发放结束时取得满意成绩的项目，1990—96年期间平均占65—70%，预期在1997—98年期间增加到75%以上，其中7%属于成绩特优的项目。这一出色的成就说明世行和借款者都在努力改进开发效益。

原来业绩最差的两个部门（金融和公共部门管理）在项目质量方面取得了重大的改进。在非洲，特别是农业部门，项目质量也有重大改进。效益改进的原因包括借款者执行业务有所改进，项目设计更符合现实，项目组合管理更加有效。但在持续性和机构建设发挥效益方面看，仍处于较低水平。

全球展望

上一年度《评论》的结论是，“今后的挑战是在国别政策、机构因素和战略三者之间取得恰当的配合，以便改进条件，促进进一步增长和发展。”今年的《评论》在更为复杂和困难的背景下做出了同样的结论。现在更加清楚的是，项目业绩的改进虽然非常重要，但仍不够。

世行提供开发援助的新做法已经经受了去年一年实践的考验。诚然，对战略仍需加以调整和完善，对外部环境的风险仍需加以认识并使之内部化，虽然如此，世行为在变化多端的全球环境中最大限度提高开发效益所制订的新战略看来是考虑周到的。“战略契约”中进一步强调要加强伙伴关系和减轻贫困，以及沃尔芬森行长在1998年

年会讲话中呼吁要“超越项目”，是保证最近两年业绩改进得以持续的关键。

相应措施

上述分析对业绩衡量和评议提出以下要求：

- 业绩和评估工作需要更大的透明度，要以管理和机构成效为中心。要更多注意监测结构、社会和贫困指标。
- 评议工作要放宽眼界，重点放在国别、部门和全球各级。
- 评议的评级制度要对项目和方案的社会影响、以及外部冲击对贫困者可能产生的重要影响给以更明确的份量。

世行的业务需要：

- 提高成效，考虑多方合作活动可能对国别政策和机构产生重要副作用。
- 进一步支持机构建设，特别是金融机构和社会保障机构的建设。
- 对业务战略的制订和实施，重点从项目转移到长期国别政策。