



2000 年度发展效益回顾



版权 2001

经营评估部

合股与知识计划 (OEDPK)

电子信箱: ecampbellpage@worldbank.org

电子信箱: eline@worldbank.org

电话: 202-458-4497

传真: 202-522-3125

OED工作报告系列旨在传播工作进展中的调查结果,以便通过评估手段鼓励有加强发展效果的思想交流。本报告系列的目的之一是尽快将调查结果传播出去,即使所发布的内容有些是非正式的。本报告有作者署名,应按规定引用。

本报告中所列举之调查结果,解释,意见和结论均出自作者,它们并不代表经营评估部或世界银行其它任何部门以及银行执行董事们或他们所代表的国家的观点。

内容

- 5 前言
- 7 执行概要

前言

世界银行在向其发展中成员国提供资金、知识、联系和能力建设服务方面处于独特的地位。作为主要的多边金融机构，世界银行的任务是帮助发展中成员国加入全球经济。作为一个全球发展机构，世界银行的任务是通过在社会和环境方面可以持续的经济增长来减少贫穷。世界银行必须在一个提出各种苛求的运作环境中执行这两项任务，这个环境的特点是财政不稳定、技术变化迅速以及环境日益脆弱。

《2000年发展效力年度审查报告》是在过去几年报告的基础上编写而成。《1998年审查报告》是金融危机造成的不利环境中发表的，该报告得出结论认为，项目效绩的改善还不够，必须在方案和国家效绩的较高层次实现改善。《1999年审查报告》介绍了在执行《综合发展框架》时面临的困境和挑战。该报告指明了若干有希望克服这些困难的做法，所有这些做法都取决于国家对减少贫穷和可持续增长作出的强有力承诺。

今年的《审查报告》发现，2000年取得了广泛和坚实的进展，并可能取得更进一步的进展。项目组合的效绩可能超过《战略合同》规定的使75%的项目结果达到令人满意程度的目标。可持续性和体制建设评分也有所提高。考虑到世行业务的复杂性、风险程度和困难程度都有所增加，在低收入国家尤其如此，这样的成果值得赞扬。

《审查报告》探讨了世行当前面临的四项艰巨工作。世行在争取执行其日益扩展的工作计划时，必须学会：协调客户和世行本身的优先事项；使全球性建议符合各地情况；在划拨其资源时平衡地兼顾整个国家的效绩和贫穷率；在寻求

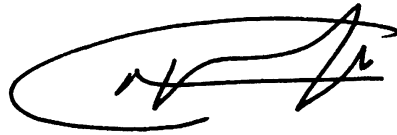
执行长期和全面的发展规划时提高效率 and 有所选择。世行还主动制订和传播了发展方面的知识，与其合作伙伴展开全球性的政策辩论，并着手克服那些无法在国家一级有效地应付的全球性发展挑战。

《审查报告》得出的结论是，世行可以通过直接解决其面临的困境来进一步提高自己在发展方面发挥的效力。第一，世行的战略应该清楚地确认客户的优先事项与世行的优先事项有所不同，应该更为战略性地调动世行具备的各种手段来达成国家和全球范围内的协商一致意见。第二，世行应该集中精力于通过明智地适应多种多样的体制、社会和政治环境来有效地执行其政策和战略。第三，世行应该澄清和加强其对待效绩不佳的国家的方式，以及对待可以进入资本市场融资的中等收入国家的方式。

世行还必须调整其组织结构、业务做法和业务工具，以便减少其正在承受的巨大压力，因为这种压力除非得到缓和，否则将削弱世行在发展方面的效力。第一，世行的战略、方案和预算过程以及工作人员鼓励措施必须同工作成果挂

钩，而且必须改革预算过程，以便使世行的战略与资源的划拨保持一致。第二，世行应该把在国家和全球范围内发展知识的工作摆在优先地位，并制订质量监督和跟踪观察程序，以便提高其活

动的质量和一致性。第三，世行应该不断对自己与国际和各国合作伙伴相比所具备的相对优势进行评估，并通过讲究实际的伙伴关系来进行负责的选择。

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a recognizable name.

罗伯特·皮科托
评估业务首席总监



执行摘要

世界银行的任务规定已经在过去十年扩大和深化。国际经济和发展体系中的变化使世行必须更多地强调体制建设、良好治理、社会发展、冲突后的重建工作、债务减免以及全球公益。因此，在发展效力方面出现了新的挑战。

为了应付这些挑战，世行于5年前发起了一个更新过程，以便建立新的能力，改进各种系统和程序，作出新的管理安排，并调整其价值观和机构文化的重点。与此同时，世界银行已将其任务的重点改为减少贫穷；为进行项目组合管理改变了预算资源的划拨；加强了环境、社会和信托保障政策框架；鼓励在项目执行和政策制订方面的参与。

这些改进措施虽然增加了世行提供的援助在发展方面取得的成果，但也使世行业务的变得更为复杂，提高了与世行进行业务往来的成本，并对结构、程序和人员带来压力。世行需要在很多目标之间进行权衡，并且必须调和各种紧张关系，包括本机构与客户的目标之间、国家效绩与贫穷率之间、以及全球性建议与适合各地具体条件之间的紧张关系。

本《发展效力年度审查报告》（《2000年审查报告》）利用了业务评价部最近为帮助指导如何管理上述各种紧张关系所进行的评价工作取得的成果。本报告的结构是以业务评价部的以下三个主要评价目标为核心：世行的已完成项目、国家援助方案以及世行的部门活动和专题活动。报告提出的关键性和具有普遍意义的结论如下：

- 如果在一个国家内部达成了共识，而且世行和该国之间具有共同的设想，改革措施和发展方案就更有可能持久。在国家一级，世行需要更有意识地利用其贷款工具和非贷款工具，以便通过增加地方参与和更广泛地传播分析结果来促成共识；更加系统地利用试点项目来试验新的方式方法；更多地采用咨询服务和灵活的贷款工具来扶植政策改革。在部门战略和本机构的战略中，世行应该确认存在分歧的领域，并确定获取知识、国与国之间相互学习以及战略性地利用其召集作用的重点。
- 实现发展效力的关键，在于调整机构优先事项和方案，使其适合每个国家的受到的限制和拥有的机会。在进行这种调整时，需要具备关于国家运作背景和授权环境的最新知识基础。尽管知识管理日益得到强调，但当前的资源划拨格局仍没有对经济和部门工作给予足够的重视。
- 政策框架较为强有力的国家得到的人均贷款较多。但对于每个具体国家而言，尤其是对于那些政策和制度不当的国家，世行发挥的效力不仅取决于贷款数额，而且还取决于各种工具的搭配、以政策为依据发

放贷款的时机以及对伙伴关系的明智运用。

- 世行已经建立了广泛和富有成效的伙伴关系，但只有更加讲究实际，并更有选择地确定打算在伙伴关系中取得的成果、将在这种关系中承担的风险、以及应采取何种方式来通过更为清楚地确定世行的相对优势，以便节省运作经费，才能够充分实现伙伴关系的潜力。

项目成果的改善

尽管业务环境充满挑战，但世行为提高项目质量进行的长期努力已经取得成果。项目组合绩效已经在过去5年改善，并可能于2000财政年度超过《战略合同》规定的使75%的项目结果达到令人满意程度的目标。可持续性和体制建设评分也有所提高。非洲的项目绩效仍然令人失望，但质量保证小组关于当前项目组合的数据可能预示，改进项目组合的努力有望带来好转。

尽管项目越来越复杂，要求越来越高，在低收入国家尤其如此，但仍然取得了这些成就。在最近评价的项目中，五分之四以上对债务国提出了非常严格的要求。由于三分之一以上的项目显示债务国的执行工作不令人满意，因此，如果要取得进一步进展，需要同时改进能力建设，并使每个项目的设计符合债务国的能力。

投资项目令人满意的百分比于前几年一直停留在70%左右，但于2000财政年度进行的局部抽样显示，这个评分已经提高到75%。调整活动的绩效在过去5年中一直稳步改善。但是，项目稽核以及国家评价的结果显示，实现短期的政策目标并不一定意味着对收入和贫穷产生了长期影响。如果要产生这样的影响，还需要政府作出承诺和为保持改革成果达成足够的共识。外部因素也会损害取得的成果。随着世行逐步采用一个注重结果的框架，应该分步骤逐渐在调整方案的各项目标中规定明确的发展成果，并清楚地划分发展领域中各个参与者的职责。

为取得成果根据各国的情况进行调整

世行在近年来寻求把其侧重点从单个项目转移到国家方案这个“较高的层次”。根据业务评价部的国家援助评价活动所作评价，国家方案的成果经常与所涉国家的项目组合总绩效有所不同。国家方案的成果也不一定取决于人均收入。国家一级的发展效力的决定因素，是如何对战略以及工具搭配（包括伙伴关系）进行选择，并根据国家的具体条件对其进行调整。

国家就改革达成共识的程度是一个关键因素，决定着国家战略的作用和成果。致使方案执行不力的主要原因，是债务国对世行的国家方案和政策改革措施作出的承诺不足。国家援助评价发现，对债务国政府接受世行建议的程度、采取艰巨的改革措施的意愿、以及执行所建议的措施的能力都普遍存在过于乐观的情况。在某些时候，世行在还没有形成足够共识的情况下就提供支持改革的调整贷款或投资贷款。对有关利益方面进行的分析仍是偶然为之，还没有成为常规。

世行应该更为战略性地根据国家的具体情况来运用贷款工具和非贷款工具。可以采用调整贷款来支持那些寻求改进宏观经济政策或部门政策的国家，或只是在利益有关方面确信有必要进行改革的情况下才提供这种贷款。经常有必要为经济和部门工作、能力建设以及部门投资提供补充性支助，以便使同政策有关的贷款发挥最大限度的作用。在改革共识不强的情况下，试点项目、对话以及经济和部门工作可以有助于形成共识，但地方上的参与以及对研究结果的广泛传播是必不可少的。

大多数国家援助评价都把世行在国家一级为体制建设作出的贡献仅仅评为中等。这些评价确认，体制分析和风险分析一般是调查分析工作的最薄弱部分，世行的项目和政策建议仍然往往过于复杂和苛求，在体制和能力薄弱的国家尤其如此。

发展援助通常在宏观经济框架稳定、公营部门效力高的国家发挥较大的作用。根据人均数额计算，在世行的国家政策和体制评估中绩效评分较高的国家与评分较低的国家相比，获得的国际开发协会贷款几乎相当于后者的两倍。国际复兴开发银行（世界银行）尽管缺乏正式的以绩效为基础的贷款机制，但其贷款的格局也与此类似。世行一旦开始同国际开发协会债务国政府分享其绩效评估结果，这种联系将得到加强，根据计划，将于2001财政年度开始分享这些评估结果。

一项特殊的挑战，是找到在治理和政策框架软弱无力的低收入国家减少贫穷的途径。世行需要加强并澄清其采取的方式。世行应该侧重于调查分析那些对不好的绩效造成影响的因素，并利用其召集作用来建立改革共识。在看到具体行动，显示对变革作出的承诺之前，应该避免提供调整贷款。根据国家的具体情况，以下办法也许是适当的：提供有限和有针对性的赠款或贷款，以便加强公营部门的责任究问制度，或为针对性和受到密切监督的扶贫方案提供支助。

可以通过加强世行的行政资源划拨程序来提高发展工作的效力。考虑到国家的政府部门众多以及这些部门在预算管理方面发挥的主导作用，资源的重新调配难以实现。相对而言，国家方案的预算拨款针对国家政策和项目绩效发生变化的幅度很小，而且并非总是符合国家援助战略。固定费用在国家方案内所占比例很高，在设有驻地办事处的情况下尤其如此，从而进一步限制了灵活性。

在世行与作为服务对象的国家之间订立了相当具体的商定政策框架，并由债务国“拥有”该框架的情况下，为国家方案提供支持的伙伴关系会发挥很大作用。明确的政策框架将有助于逐步形成伙伴关系中的两个关键组成部分：每个伙伴的明确职责，以及对每个伙伴的明确职责的共同理解。但是，世行的矩阵式管理结构使得对全球目标作出的承诺以及相关的对国家方案的资源划拨工作复杂化。在部门和机构一级，安排更为

讲究实际的伙伴关系是当务之急。各网络需要澄清世行的核心能力以及在其合作伙伴面前享有的相对优势，并建立讲究实际和适当地进行责任分工的合作关系。这包括精简一系列伙伴关系安排，保证任何协定都得到机构一级的承诺，充分确认涉及的资源问题，并放弃那些可以由其他参与方面进行的活动。

争取全球成果：部门和专题

世行的优势之一，是能够清楚地阐明一项广泛的战略设想，而且，世行有义务使其提出的建议在各国和各区域之间保持一致。部门战略和专题战略是阐明世行的目标并实现国际发展目标的重要工具，但是，必须使这些战略与世行国家方案的日益由需求来驱动的方式相协调。世行在其战略中所确定的优先事项如果与债务国或其他利益有关方面的优先事项相符或保持一致，将会促进世行的部门战略或专题战略的执行。但是，世行仅在其很少的战略和政策中提供了指导，说明在政府不希望处理一个全球关心的问题，例如男女平等问题或森林保护问题时，应在国家对话中采用何种工具和采取何种立场。

根据具体情况调整战略和政策建议是使地方性方案取得成功的重要决定因素。对具体国家进行的分析是支持这种调整的关键工作；为经济和部门工作所提供资金的减少引起了关注。引起关注的另一个问题，是在监测和评价安排中观察到的长期软弱无力，而这种安排对于战略的调整适应和修订来说是必不可少的。

业务政策在世行和部门优先目标的执行方面向工作人员提供指导。但是，世行的政策框架中存在着不明确之处或缺，使得其工作人员和管理部门、客户以及合作伙伴对于各种要求感到捉摸不定。由于责任高度下放，再加上中央协调和监督不力，使得保障政策的执行不一致。世行的管理部门已经采取步骤来澄清其政策框架，但为了加强责任究问，并使世行的政策和保障规定

与作为服务对象的国家和国际伙伴的政策及规定相协调，还需要取得更多进展。

随着于1996年采用部门战略文件的方式，世行开始把部门战略的制订工作标准化，并着手消除在以前的政策制订过程中发现的不足之处。然而，多数预算资金和决策权是由所涉国家的机构来掌握。因此，所评价的部门战略都没有包括一项明确和可以核查的执行计划。最近，一些部门战略文件对部门目标和专题目标涉及的业务问题给予了更多的注意，但是，矩阵结构中的持续不平衡现象使得非常难以对部门战略和专题战略进行注重结果的管理。

世行管理部门通过对部门战略文件进行初步分析，注意到情况正在稳步地改善，但以上指出的很多问题仍然具有意义。业务评价部对世行在制订和执行部门战略和政策方面的经验进行的分析显示，如果更为注意使战略取得成功的四个基本要务，即政策、效绩、方案和伙伴关系，世行的部门战略和专题战略的功效将得到进一步加强。

涉及的世行自身管理问题

本审查报告得出的结论涉及世行自身的管理。

- 世行的战略、方案和预算过程应该根据其使命和相对优势，更为明确地与取得成果相联系。这意味着预算程序应该根据世行的战略来划拨资源。应该为已经核准的国家援助战略、部门战略和全球伙伴关系估算出全部经费，并把经费同年度预算过程联系起来。对工作人员采取的鼓励措施应该同成果和效绩挂钩，而不是同投入和过程挂钩。
- 保持世行的知识基础具有关键意义。世行应该在国家一级和全球一级的知识管理和知识创造之间达成更为适当的平衡。世行应该监测并密切注意世行的所有知识活动的质量和一致性。
- 为了实现选择性，世行应该认真和不断地评估本机构与国际合作伙伴以及接受服务的国家相比所具有的相对优势。这可能意味着“放弃”那些可以由其他合作伙伴进行的活动。

经营评估部出版物

作为向世界银行执行董事会负责的一个独立评估部门，经营评估部评估全部完成了的世界银行借贷活动对发展的影响及其运作表现。其结果和建议上报给执行董事会，并反馈到新政策和新项目的设计与实施之中。除对个别经营项目和国家资助计划以外，OED还评估世界银行的有关政策和程序。

研究概要(*Summaries of studies*) 以及摘录(*Précis*) 和教训与实践(*Lessons & Practices*) 的全文可以通过如下互连网络阅读:

<http://www.worldbank.org/html/oed>

怎样订阅OED的出版物

经营评估研究，世界银行讨论报告以及所有其它文件都可从世界银行的信息商店(Infohop)得到。

按存储号码和价格代码列出的文件可以通过世界银行邮购服务部或从其位于华盛顿D.C.市内的信息商店获得。若想了解其他文件的信息，请与世界银行的信息商店联系。

若想更多地了解有关这方面研究或OED的其它评估工作，请与Elizabeth Campbell-Page或OEP服务台联系。

经营评估部

合股与知识计划(OEDPK)

电邮: ecampbellpage@worldbank.org

电邮: eline@worldbank.org

电话: 202-458-4497

传真: 202-522-3125

订购世界银行出版物

在美国和其它没有任何世界银行刊物分销商地区的客户，可将出版物订单寄到:

The World Bank (世界银行)

P.O. Box 960

Herndon, VA 20172-0960

传真: (703) 661-1501

电话: (703) 661-1580

世界银行出版物数据库在国际互连网络上的地址是: <http://www.worldbank.org> (请选择 [publications/project](http://www.worldbank.org/publications/project) 进入)。

电子信箱: pic@worldbank.org

传真: (202) 522-1500

电话: (202) 458-5454

世界银行信息商店只为直接来访的顾客服务。店址在:

701 18th Street, NW

Washington, DC 20433, USA

所有其它客户必须把自己的订单交给当地的分销商。

通过电邮订购

如果您已经在世界银行建立了一个户头，您就可以在国际互连网络上通过电子邮件把您的订单传至: books@worldbank.org。请包括您的帐号，账单和托运地址，刊物名称和订购号码，数量，以及每种刊物的单价。