



# 国际开发协会减少贫困的合作 1994-2000会计年度 独立评估执行总结

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

2001  
世界银行  
华盛顿，哥伦比亚特区



版权 2001

经营评估部

合股与知识计划 (OEDPK)

电子信箱: [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

电子信箱: [eline@worldbank.org](mailto: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

面对日益复杂的发展挑战，国际开发协会（IDA，以下简称“开发协会”）在第10至12次资金补充期间，一方面看到，有关国际发展的议题在不断扩展，另一方面又看到，各国政府、民间社会和对外援助机构为改善发展援助的效率做出了重大的努力。针对这一背景，开发协会（IDA）的代表授权就开发协会（IDA）第10至12次资金补充协议的执行情况，进行本次独立的评估，以便为下次资金补充工作的开展吸取经验教训。

在这七年期间，开发协会（IDA）显著增强了自己的适应性，改善了自己的工作业绩。它重新制定了任务，重新确定了国家援助项目，增加了对借款国的回应，扩展了业务领域，增加了贷款手段的多样化。最近，它又在CDF和PRSP诸项启动措施的范围內，着力强化援助协调方面的工作。

因此，开发协会（IDA）在2000财政年度的表现与1994年相比，有明显的不同。不过，减少贫困现象（尤其是非洲贫困现象）的进展仍令人感到失望。这表明，我们需要继续对开发协会（IDA）进行改造，以充分回应目前对国有制、国家制约和以国家为基础的发展援助计划的新看法。此外，把我们的关注点集中于管理水平、生产能力建设和开发业绩，将某一特定的捐赠国协调方式转变为结构化的方式，以及明确开发协会（IDA）在全球层面上所担当的角色，对于保持开发协会（IDA）在其发展效率上的积极势头也是至关重要的。

开发协会（IDA）第10至12次资金补充承诺是非常恰当的，也是非常及时的。这些承诺使开发协会（IDA）得以与各国际发展组织正在形成的共识同步运作。但是，这些承诺对开发协会（IDA）及其借款国来说，则有些过分苛求。总体而言，本评估报告认为，开发协会（IDA）对其资金补充承诺的执行情况是令人满意的，但也不是没有问题。至于开发协会（IDA）所开展的

各个项目，自会受到各种外在因素、借款国与合作伙伴的表现以及开发协会（IDA）自身表现的影响。本报告认为，在此期间，有些项目结果还是令人满意的，较前期有了一些改善。

在开发协会（IDA）的帮助下，开发协会（IDA）不少借款国的处境比在开发协会（IDA）第10阶段刚开始时有所改善。这些改善集中体现在取得了基础广泛的增长，并在减少贫困现象上有所进展。不过，国家开发项目应与克服贫困现象更好地结合起来；私有部门更为清晰的发展以及性别和环境/社会可持续发展战略，应更好地与国家援助战略相整合；而要想将广泛基础上的减困战略与管理及制度发展问题同宏观经济和部门战略及特定国家范围内的干预相整合，也还有很多事情要做。

在此期间，开发协会（IDA）将管理的注意力放在加速组织的变革上，对各国事物给予了更大的关注与更为敏感的反应。在这方面，现已设有24名负责各国事物的主任。在借贷手段上也采取了一些新措施，增加了借贷的灵活性和制度发展的影响。不过，要将开发协会（IDA）的主要目标转化为可监控的项目和可证实的成果，这在很大程度上还是一项尚未完成的工作。特别是有关社团的各种问题，诸如政策执行中的责任问题、对分析工作与生产能力建设的投入问题、进展跟踪问题、成果评估问题、以项目的优先顺序调整

资源的问题，都需要予以更密切的关注，采取更多的行动。近期的管理评估报告和建议报告都已表明了这一点。

很明显，本评估报告所涉及的这一时期，是取得很大变化的一个时期。这些变化既表现在借款国方面，也表现在在开发协会（IDA）方面，还表现在发展系统方面。开发协会（IDA）第10至12次资金补充期间的政策框架，促使开发协会（IDA）做了方向上的调整，以便对借款国的优先发展挑战做出回应。无论是开发协会（IDA），还是其合作伙伴，都仍在学习如何贯彻开发协会（IDA）第12次资金补充方案所通过的CDF和PRSP的诸项启动措施。

在对开发协会（IDA）的下一轮资金补充进行前瞻时，最需要做的，就是在贯彻CDF和PRSP资金补充方案的过程中，加强开发协会（IDA）的委任管理，并在贯彻国家援助战略和项目方面做出进一步的改善。而要进一步改善执行状况，就要特别关注国家和项目的选择，这是促进捐助国的协调与和谐的决定性措施，有了这一点，才

能降低借款国在接受援助时所背负的高额负担。此外，还需要进行系统的监控和评估，并对成果和国家发展目标进行特别的关注。除了要承担一些新的责任（包括IDA的新承诺）之外，还要重视对CAS借贷和非借贷服务的多年性投资。这一点对按项目重点协调资源来说，也是不可缺少的。

最后，本评估报告还建议对资金补充过程做一些微调。资金补充承诺虽然是与正在形成的发展范式相一致的，但却使人感到有些过于僵硬，并使得负载过重。对于开发协会（IDA）及其借款国在三年时间内究竟能够取得哪些适度的业绩，应抱有更为现实的态度。同样，在资金补充进程中，也需要与所有的发展伙伴建立更为坚实的关系。开发协会（IDA）在同其借款国进行磋商之后，应建立一种以成效为重点的长期观点。它应当使发展中国家既参加到确定补充资金优先顺序的工作中，也加入到监督开发协会（IDA）运作的过程中。它应当从可监控的角度和可达到的目标出发，界定自己所承担的责任。



罗伯特·皮科托  
评估业务首席总监



# 摘要

**国**际开发协会（开发协会）的使命是支持在其最贫穷的成员国内举办具有效率和效力的方案，以便减少贫穷和提高生活质量。……其侧重点必须是：可持续性，以便根据一个在环境上可以持续的框架对发展产生持久的影响；公平性，以便消除弱势群体所面临的壁垒并为其提供机会。

- 开发协会第12次资金补充报告

国际开发协会（开发协会）是一个独特的促进发展的合作工具，其任务集中于援助世界上最贫穷国家。开发协会成立于1960年，以作为世界银行集团的一个既具有独立资金来源，又是最基本的组成部分，这是一次大胆的创新，也是国际社会对改善全球人民的生活作出的一项史无前例的承诺。在此后的40年中，开发协会结合采用优惠融资、分析工作和援助协调服务，为在低收入国家实现经济增长和减少贫穷作出了重大和与众不同的贡献。

在本次审查所涉7年期间（1994财政年度 - 2000财政年度）内，开发协会承诺提供的贷款刚好超过420亿美元，贷款对象大约包括77个低收入借款国。这些资金为各国在以下方面进行的努力提供了支助：通过改进经济政策和投资来加快可持续的经济增长和减少贫穷；增加接受基础教育、保健和其他社会服务的机会；加强公营部门的管理和治理。在此期间，开发协会还曾帮助经济转型国家应付前所未有的挑战，并帮助满足正在摆脱冲突的国家的需要。尽管这个时期以持续的贫穷、日益严重的不平等和冲突为特点，但一些正在举办开发协会方案的国家已经降低了贫穷的发生率，加强了社会发展，并已开始解决治理问题和进行公营部门的改革。

本报告应开发协会捐款国政府和开发协会执行董事们的请求，回顾审查了开发协会的第10 - 11次资金补充方案，并对第12次资金补充方案进行了临时审查，包括审查开发协会在执行上述每个期间的资金补充报告所作出的承诺方面取得的成绩。

## 审查结果摘要

开发协会第10 - 12次资金补充作出的各项承诺（专栏1对此进行了概述）具有很大的实际意义，并且非常及时。这些承诺鼓励开发协会使自己适应于一个新的发展模式，即根据从发展经验中吸取的教训，以一种全面方式来减少贫穷。每一个业务重点领域如果孤立起来看都理由充分，但结合在一起则给开发协会及其借款国提出了极其艰巨的任务。即使在那些对减少贫穷和发展作出坚定承诺的国家，就变革、政策改革和加强体制能力的问题达成共识也极其不易，这是因为在人力资源和财政资源有限的国家，这些任务需要人们作出困难的选择和取舍。

### 专栏1.开发协会第10 - 12次资金补充的承诺

广泛地讲，开发协会的这三项资金补充协定（即规定了每个三年资金周期内的开发协会工作目标的报告）批准把减少贫穷作为该机构的首要目标，并指示开发协会：

- 在支持各国的发展方面更为明确地把贫穷问题作为侧重点。
- 把为了实现这个目标所提供的援助用于扩大享受基本社会服务的机会，推动基础广泛的发展，促进良好治理，以及在发展努力中考虑到男女平等因素和环境因素。
- 使国家援助方案更有选择性、更具参与性和更加协调，以便增加该机构在发展方面发挥的效力。

与这些指示有关的具体承诺集中于6个方案重点（贫穷、社会部门、私营部门的发展、男女平等和治理）和4项改革进程（国家援助战略、以效绩为依据的贷款分配制度、参与和援助的协调）。

在评价开发协会的效绩时，必须在大背景下来看待其提供的援助。在各国为执行其重点发展任务所使用的资源中，开发协会提供的资金只占很小的比重，大部分资源来自这些国家本身。开发协会也只是众多外部援助机构中的一个，在1990年代的官方发展援助中所占份额为14% - 18%。该机构尽管能够而且确实支持并影响了各国作出的选择，但无法决定这些选择。也不能让开发协会一个机构对某个国家的发展效果负责。在决定发展效果方面，借款国和其他发展伙伴的表现以及全球经济环境的变化都发挥着影响。然而，开发协会能够而且应该对以下事项负责：在分配其优惠资金时如何作出困难的选择和必要的取舍，以便履行该机构作出的承诺，包括提供贷款服务和非贷款咨询服务的承诺；如何有效地根据借款国的当务之急和具体情况制订援助计划。这次审查就是从这些角度出发，即着眼于开发协会

所起的作用（也就是说，参照其他方面的所做所为，确定开发协会是否“采取了正确的行动”）及其功效和效率（也就是说，开发协会是否“以正确的方式采取了行动”），对该机构进行了评价。（本报告的简短摘要见专栏2。）

### 履行承诺的情况

从整体来讲，在履行资金补充报告作出的一系列艰巨的承诺方面，开发协会的表现是令人满意的，尽管仍有一些重大的缺憾。开发协会在履行其承诺时调整了国家援助战略，以便更好地适合各项发展重点。该机构在其国家援助战略、分析工作和贷款活动中更加明确地把贫穷问题作为侧重点。开发协会在以下方面作出了重要贡献：收集和分析贫穷数据；在社会部门发挥重要作用；在其结构调整业务中增进针对贫穷问题和社会问题的的工作。开发协会最近显著扩展了支持良好治理的工作，把良好治理作为国家发展努力的一个关键因素。

为了提高其国家方案的效力，开发协会还加强了其国家援助战略的作用，把这些战略作为全面分析和方案规划的工具之一。该机构加强了国家效绩与贷款之间的联系，增加了利益有关方面在项目和方案中的参与，并加快了援助协调工作，在过去几年中尤其如此。这些都是开发协会的主要成就。

然而，履行承诺的情况在方案和活动的重点领域之间和之内都参差不齐。治理问题只是最近才在方案优先事项中得到足够的重视。在把关键的私营部门发展、男女平等和环境考虑因素纳入国家援助方案方面，取得的进展只是局部的，而且时断时续。在方案的选择性以及同发展伙伴的协调方面，取得的成绩都没有达到资金补充承诺所规定的水平，尽管全面发展框架和减少贫穷战略文件这两项举措于过去两年中在这些方面提供了新的动力。



## 发展效果

资金补充承诺的执行情况和发展效果显然是有区别的。此外，资金补充指令（基本上以投入和产出，而不是以效果的形式表示）的执行效绩并不是这些效果的唯一决定因素。对于那些制度软弱

无力和治理不善的国家来说，全球环境一直很严酷，贫穷趋势也一直令人失望。在这个背景下，开发协会业务在发展方面仍发挥了引人注目的效力，总的说来，根据开发协会的雄心勃勃的目标进行评估，该机构各方案取得的发展效果部分令人满意。

### 专栏2. 对开发协会的审查简述

执董办公室应开发协会各捐款国政府和开发协会执行董事们的请求，对该机构在第10 - 12次资金补充期间的工作效绩进行了一次回顾审查。执董办公室发现，开发协会第10 - 12次资金补充承诺具有很大的实际意义并且非常及时，但对开发协会及其借款国提出了非常艰巨的任务。这些承诺包括：(1) 在支持各国的发展方面更为明确地把贫穷问题作为侧重点；(2) 扩大享受基本社会服务的机会，推动基础广泛的发展，促进良好治理，以及在发展努力中考虑到男女平等因素和环境因素；(3) 使其国家援助战略更有选择性、更具参与性和更加协调，以便增加其在发展方面发挥的效力。

总地来讲，执董办公室认为，开发协会履行其承诺的效绩令人满意，但存在缺憾。开发协会在使其分析工作、政策对话和贷款活动更为明确地以贫穷问题为侧重点方面取得了很大进展。贷款和非贷款服务的质量都有所提高。该机构最近还把治理问题作为优先注意的事项之一。然而，开发协会在把私营部门发展、男女平等和环境可持续性纳入其国家方案方面取得的进展有限。考虑到开发协会无法控制的众多因素，该机构的方案取得的发展

效果被评为部分令人满意。帮助实现持久、造福于穷人和基础广泛的经济增长是一项多方面挑战，面对这一挑战，开发协会及其合作伙伴还有很多工作有待去做。

在今后的工作中，开发协会应该侧重于执行其现有的政策框架，根据战略重点部署资源，并对其任务规定进行整顿合并。开发协会应该更为集中于自己具备相对优势的领域 - 即从事战略一级的工作，以便支持全经济、全部门和整个政府的改革 - 并把能力建设作为其各方面工作的核心内容之一。该机构还应在其各利益有关方面的充分支持下，在促进全球一级和国家一级的援助协调方面发挥更加主动的作用，以便减少援助的交易成本。

以上任务将需要加强国家和方案的选择性；扩展在公营部门改革和体制建设的关键领域中进行的工作；同合作伙伴一道作出承诺，以便把对援助方案的临时性协调转变为更有组织的协调；重新投资于开发协会的分析工作，并为已经核准的国家援助战略提供充分资金。

开发协会还将受惠于对资金补充程序进行的调整。有三项变革将使这一程序得到改进：建立注重效果的长期观点；使发展中国家参与确定优先事项和监测资金补充承诺；在进行现实的成本核算的情况下，通过可以监测和可以实现的目标来确定资金补充承诺。

虽然开发协会在帮助很多国家为经济增长和减少贫穷奠定基础方面取得了良好的成绩，但接受其援助的国家在维持足够高的增长水平和足够长的增长时间，以及在采取适当措施造福于大多数穷人方面的表现参差不齐。这反映了众多与

开发协会无关的因素对发展效果产生的影响，其中包括区域冲突、本国能力严重不足、参差不齐的政策表现、援助质量的不稳定以及外来冲击。但是，这也着重显示出，在一些领域，开发协会本机构的效绩尽管总的来说令人满意和正在改进，但仍可以

进一步加强，并为发展效果作出更为积极的贡献。

开发协会在其组织、贷款工具以及援助战略中进行了重要的创新，以便使其业务更为符合各国的发展重点。已经建立了强有力的自我评价和政策重订制度，从而提高发展效力作出了贡献。最重要的是，开发协会的贷款效绩已经有了很大改进。但是，机构优先事项与国家方案之间的联系仍然不强；贷款和非贷款活动中仍存在不足之处，妨碍了开发协会在项目一级和国家一级发挥业务效力。正如该机构自己的管理部门承认，并在某些情况下具体指出的那样，需要针对以下问题采取力度更大的补救措施：为分析工作提供的资金减少；在扩展治理工作方面面临着重大挑战；在增进机构发展所产生的影响和支持能力建设方面进度缓慢；选择性不足；国家一级和项目一级的监测和评价不足。

## 为什么进行这次审查？

开发协会的主要目标和基本特点从该机构成立以来始终保持一致。但是，该机构逐步完善并扩展了其工作方式。开发协会在认识上和方案上的分水岭，是《1990年世界发展报告：贫穷问题》的发表，因为该报告提出了一项通过经济政策改革和生产性投资来减少贫穷的战略。这项战略的目标是通过劳动力密集型的经济增长来提高穷人的收入，并扩大穷人享受社会服务和社会安全网的机会。该战略体现了这一经验证据：在大幅度 and 持久地提高生活水平方面，经济增长起着重要的影响，人力资源开发则发挥着核心的作用。

开发协会第10-12次资金补充承诺采纳了1990年战略的框架，并呼吁开发协会更加明确地集中解决贫穷问题。这些承诺扩大了议事日程，列入了男女平等、环境和治理问题，将其作为“基础广泛的减少贫穷框架”的一部分（开发协会第12次资金补充报告）。这些承诺还促请开发协会通过增加国家担负的责任和改进发展伙伴关系来提高效力。这些承诺的政策内容多样化而且

复杂，不同于以前历次资金补充协定所体现的较为笼统的指导，因此是进行这次审查的最根本理由。开发协会是否负责任地采取了行动来履行其资金补充承诺？该机构是否以足够快的速度和朝着正确的方向进行了变革？由于这种变革，该机构是否具备了适当的能力，以便在当今这个技术迅速变化、私人投资无国界以及自然环境日益脆弱的时代向借款国提供援助？正是这些问题，促使驻开发协会的代表们呼吁对该机构的表现进行一次独立审查。

## 方案

### 更为明确地把贫穷问题作为侧重点

自从于1990年通过减少贫穷战略以来，开发协会已经逐步在其分析工作、投资贷款和调整业务中明确地把贫穷问题作为侧重点。这方面工作的势头和具体程度在每次资金补充期间都有所提高。该机构的很多借款国凭借所实行的内部政策和体制变革，再加上开发协会（以及其他捐款者）提供的外来帮助，都能够比本次审查所涉期间开始的时候进行更多的努力，以便争取实现减少贫穷的目标。但是，为了使穷人得到更大和更为持久的好处，需要巩固和深化发展和援助方面的改革。

调整国家援助战略的方向。开发协会的承诺注重减少贫穷，将其作为其首要目标，这一目标日益体现在该机构的国家发展战略之中，1997年以来尤其如此。基础广泛的经济增长、人力资源开发和保护易受损害的群体已经成为国家援助战略的共同目标。这些战略还越来越以关于贫穷问题的全面分析以及同利益有关方面的协商为基础。截至2000财政年度，已有越来越多的国家援助战略列入了同中间目标和基准挂钩的减少贫穷指标，以便用于跟踪监测国家效绩和开发协会的效绩。

为了支持国家援助战略的更为明确的侧重

点，开发协会在收集和传播关于贫穷问题的数据和分析结果方面作出了重大贡献。已经在90%的开发协会合格借款国内完成了贫穷问题评估活动，并在几乎半数的这些国家进行了公共开支审查。但是，确定将在减少贫穷方面发挥最大影响的方案重点的工作仍有待改进。为此目的，需要更为注意经济工作和部门工作的质量和政策效力，同时重视加强借款国在收集和分析贫穷数据、监测进展情况以及增进方案效果方面的能力。

扩大享受社会服务的机会。在第10-12次资金补充期间，开发协会为增加社会部门贷款所作出的承诺非常令人满意。社会部门投资贷款在该机构投资贷款总额中所占比重在1980年代后期为20%，1995年以来则一致维持在40%的水平上。由于这个增加幅度，开发协会已经成为人类发展方面的最大融资机构，并成为分析和咨询意见的重要来源之一，在非洲尤其如此。开发协会已通过其分析工作、贷款活动和技术援助帮助各国加强了人类发展政策，提高了社会开支水平，扩展了享受基本服务的机会，并（特别是在经济转型国家）调整了养老金机制和其他社会保障机制。总地来讲，开发协会已经把其援助重点从项目转变为全部门的改革，并几乎在其所有当前的借款国内都提供了某种形式的社会援助。

从整体上看，开发协会在帮助各国扩大享受社会服务的机会方面取得了较大的成功，在提高向穷人提供的服务质量方面取得的成功则较小。遇到的困难挑战是帮助各国解决那些妨碍在全部门范围内进行改革和举办方案，以便产生可持续成果的政治上和体制上的复杂问题，尤其是公营部门管理中的赤字问题和体制建设问题。开发协会已针对这一挑战在方案中进行了若干革新，其中包括：采用针对全部门和全国、以方案为基础和可以根据情况调整的新贷款工具；加强实地工作力量；更为强调体制变革；同时更为充分地确认合作伙伴关系以及加强对政策改革所负责任的重要意义。开发协会还增加了在由受援国牵头、并由捐款国协调的教育和保健领域全部门

方案中的参与；对多国（区域或全球）方案给予更多的注意；并在最近通过协助各国编写减少贫穷战略文件，增加了为把社会部门改革更为密切地同减少贫穷目标联系起来所提供的支持。每一项这样的革新都带来很大希望，但也构成业务上的挑战，需要开发协会和其他捐款者一起进一步推行注重成果的工作进程和程序方面的变革。

### 基础广泛的增长带来的挑战

开发协会减少贫穷框架的第二个主要组成部分是基础广泛的经济增长，在促进这种增长方面，开发协会履行以下两项承诺的工作取得了很大进展：增进结构调整业务中针对贫穷问题和社会问题开展的活动；加强为私营部门发展提供的支持。尽管如此，加快基础广泛和创造就业的经济增长仍然是一项艰巨的挑战。

结构调整贷款所取得的成就。整个世行范围的项目评定显示，结构调整业务的发展效力已经有所提高。获得效果令人满意评语的已完成项目所占比重在第9次资金补充期间为65%，在第11-12次资金补充期间上升到80%。在承诺进行改革的国家，开发协会的调整业务促进了宏观经济的稳定，并帮助消除了主要的经济扭曲因素，但为穷人带来收入和就业的证据则不那么明显。包括开发协会在内的发展伙伴们在支持各国超越调整方案的过渡性成就，以便进而取得较好的减少贫穷效果方面遇到很大困难，这究竟是因为什么？

很多开发协会成员国未能始终如一地执行改革方案，从而失去了维持高增长率和进行复杂的结构改革的能力，而这种增长率和改革对于在长期内减少贫穷来说是必不可少的。以下两项工作也证明是困难的：制订出切实的政策措施，以便不仅实现经济增长，而且是实现基础广泛的增长；消除那些影响穷人的能力，使其无法参与注重增长的政策所创造的各种机会的因素。令人关切的是，从评价中得出的证据（包括利益有关方

面提供的证据)显示,在开发协会的国家援助战略中,政策变革、部门战略和所期望的增长格局之间的相互联系没有得到有力的阐述,把政策变革带来的好处转移给穷人的机制也没有得到清楚的说明。迫切需要进行工作,以便确定在各国的具体情况下实现有利于穷人的经济增长的决定因素,并需要更为清楚和具体地说明,开发协会的援助能够如何以最好的方式来帮助借款国确定和推行适合于本国的优先工作。

农村发展和私营部门发展的落后情况。基础广泛的经济增长效果之所以不佳,农村发展和私营部门发展的落后情况也是重要的因素之一。开发协会为农业和农村发展提供的贷款在第10-12次资金补充期间基本上被忽视,这些贷款占承诺数额的比重在第10次资金补充期间为23.4%,在第12次资金补充期间则下降到9.6%。看来开发协会已经正确地放弃了不成功的努力,例如失败率高于平均水平的自上而下的推广服务以及复杂的农村发展活动,但改进了那些从来没有采取过的方式。结构调整贷款以及相关的经济和社会工作为某些开发协会成员国进行的有关政策改革作出了贡献,并改进了农产品价格鼓励措施和出口。尽管取得了这些成绩,改革努力并未消除妨碍农业生产力和农产品营销、并妨碍在农村地区减少贫穷的其他结构性和制度性限制因素。

不能未经分析地假设,农村或农业贷款与其他部门贷款之间的比例出现下降必然是坏事,这特别是由于为社会基金、农村基础设施建设以及保健和教育提供的贷款数额一直很高。然而,考虑到世界上的大多数穷人将在21世纪的很长时间内继续生活在农村地区,并考虑到农业在穷国的国内生产总值中占有很大份额,发展伙伴之间在农村发展战略上缺乏共识的情况以及农业在援助方案中所占优先地位的下降令人关切。国际发展界需要重新注意农村和农业部门,开发协会则需要通过与其他方面协调来决定其应该发挥的作用。

相比之下,随着稳定宏观经济状况的努力在1990年代成为一项长期固定的工作,开发协会

增加了私营部门发展活动,并在某些次级部门取得了一定的成功。但是,各项国家援助战略仍然普遍缺乏明确阐述的私营部门发展战略,其部分原因在于开发协会及其借款国之间仍然存在观点上的分歧,而且在把开发协会、国际金融公司和多边投资保证机构的活动联系起来,使其成为一个紧凑的整体方面继续存在困难。开发协会在过去几年中与国际金融公司结成了更为密切的工作关系。然而,通过以下措施,还可以大大提高这三个机构的聚合度以及进行选择的程度:进一步界定开发协会在改进国家政策框架方面发挥的作用、国际金融公司与私营公司之间的联系以及多边投资保证机构在外国投资中发挥的催化作用;重新分配各机构所负责的活动;放弃那些其他参与者可以进行得更好的活动。虽然世行以前对国家援助战略进行的审查并没有分析对私营部门发展的处理办法,但2000年的国家援助战略报告指出,由于国际金融公司和多边投资保证机构越来越早地参与国家援助战略的编制工作,私营部门发展的方案规划得到了改进。该报告因此建议,更为深入地把一些选定国家的国家援助战略和工作方案结合为一体。

尽管开发协会进行的很多努力都取得了成功的项目效果,但该机构进行的某些国家援助评价对私营部门发展工作给予了较差的评语,并指出,需要更为明确地把投资环境作为重点。这些评价结果也反映出过去在支助中小企业和提供农村融资方面存在的不足之处,现在,在这两个领域都进行了改革,并为其制订了旨在改进和增加开发协会所进行努力的新战略。由于对私有化活动的体制和政策框架的重视不足,通过提高效率带来的好处经常没有得到广泛分享,但根据第12次资金补充承诺,这些活动现在正对社会保障和环境问题给予更多的注意。最近才开始为增加私营部门提供的基础服务进行努力,这些努力已显示出成功的希望。

当前正在编写的私营部门发展战略文件应该清楚地说明,关于在世界银行集团内部以及在



该集团与其他机构之间进行明确分工和提高选择性有何规定，并说明这样做的理由。该文件还应该指明，将通过何种途径来改进开发协会在以下方面提供的支持：私人投资的政策和管理环境；私有化的适当体制基础；扩展私营部门提供的基础服务和社会服务；私营部门发展活动全面发挥的广泛影响。

开发协会的战略作用。开发协会在支持实现基础广泛的经济增长和减少贫穷方面的相对优势是战略一级的优势，这种优势不仅体现在为调整方案提供贷款和为支持基础广泛的增长提供关键投资方面，而且体现在为必要的研究和分析工作提供支持，以便确定使穷人分享全面收益所需要采取的行动方面。在开发协会第12次资金补充谈判之后，根据全面发展框架原则提出了减少贫穷战略文件倡议，从而朝着实现上述目标迈出了重要一步。该倡议提供了一个新的方式，来把贫穷问题分析、由国家牵头的政策制订和方案选择工作、合作伙伴的参与以及监测工作相互联系起来。在这个方面，开发协会应该为加强借款国在以下方面的能力提供更多的支助：对方案进行跟踪监测；对结果进行分析；改进方案效果；为广泛的公开辩论提供信息。此外，管理部门当前正在考虑如何改进部门和专题战略文件在查明知识和战略中的欠缺方面所发挥的作用，同时更为明确地把减少贫穷作为侧重点，从而以这些文件为指导，来明确世界银行最应该进行何种类型的活动。

### 把男女平等、环境和治理问题纳入工作范围

开发协会第10-12次资金补充的某些承诺呼吁把男女平等、环境可持续性和良好治理纳入国家援助方案，这样做是非常适当的，但由于在开发协会内部以及在其成员国之间缺乏共识，未能商定这些考虑因素的轻重缓急以及开发协会在推动这些工作的方面所发挥的适当作用，从而使工作进度受到限制。尽管开发协会在这些领域中都作出

了重要贡献，但与作出的承诺相比，取得的成功有限。

在把男女平等和环境问题纳入工作主流方面进度缓慢。在执行关于缩小保健和教育中的男女差别的承诺方面，开发协会提供的援助取得了令人满意的成果，这部分归功于各国表现出来的高度责任感以及同其他发展机构结成的切实伙伴关系，也部分归功于所进行的干预是以严谨的分析工作为基础。在男女差别较大的国家，开发协会把男女平等问题纳入了几乎所有教育项目，从而促成了女童入学率的上升趋势。开发协会还帮助改善了产妇保健服务。然而，在促进妇女参与经济活动和改进借款国的男女平等体制框架方面，开发协会提供的援助较弱。这种情况削弱了援助的功效，并致使国家一级的效果令人失望。

开发协会对其环境承诺的执行情况也是部分令人满意。在第11次资金补充期间结束时，几乎所有接受开发协会援助的国家都制订出了国家环境行动计划，但计划的质量参差不齐，国家援助战略对这些计划的利用情况也有很大不同。为了改进那些把环境问题摆在优先地位的国家援助方案对这个问题的处理方式，世行的2000年国家援助战略审查报告根据执董办公室、外部和自身三种评价报告中提出的建议，指明了若干“下一步措施”，以便更好地把环境考虑因素纳入经济工作和部门工作，加强环境考虑因素同减少贫穷措施之间的联系，并在关于国家发展问题的国家援助战略分析中更好地把环境指标和趋势考虑在内。这些措施为把环境问题纳入开发协会活动的主流提供了必要的基础，但仅是迈出的第一步。

尽管为环境项目提供的贷款大致停留在第9次资金补充期间的水平，但开发协会已经增加了关键部门项目中的环境组成部分的数目。这种援助已帮助提高了公众和政府对于环境问题的意识，并作出了其他贡献，例如帮助扭转土地退化趋势、增加干旱土地带来的收入、以及加强环境能力。此外，开发协会为帮助各国改进其环境评估工作进行了努力。然而，由于在若干引人注目

的项目中未能充分地执行环境保护政策，致使人们对加强环境评估工作的问题予以注意。尽管如此，比这更为广泛的需要是在设计所有部门的项目时，都使其能够保证环境质量和可持续性。应该把保护措施和减轻影响的措施作为最起码的标准，而不是作为环境可持续性战略的主旨。但是，开发协会仍然有待提供指导，以便人们据此界定、促进、监测或评价这个将环境问题纳入工作主流的更广泛目标。

这方面的限制因素之一，是各国缺乏为开展男女平等和环境活动向开发协会借款的兴趣，其部分原因是这些国家可以从其他来源获得赠款。但是，开发协会在把男女平等和环境问题纳入工作主流方面还缺乏明确的责任究问。在这两个领域中，都有必要集中精力加强借款国的制度和政策，并将此作为当务之急。此外，根据全面的分析结论，开发协会应该更好地在国家援助战略中把男女平等和环境因素考虑在内，并在为其资助的项目进行经济和社会分析时，增加对男女平等和环境问题的诊断，在男女差别很大或环境威胁很严重的情况下尤其应该如此。另外，还有必要澄清世行关于把男女平等和环境问题纳入工作主流的政策的范围，加强对男女平等和环境问题的管理，并建立监测和评价制度，以便经常跟踪监测和定期审查在整个开发协会范围内取得的进展。世行内部当前正在讨论指导男女平等和环境活动的新战略，这些战略将为解决上述问题提供一个机会。

关键的治理因素。尽管世行的1990年减少贫穷战略基本上没有触及良好治理问题，但这个问题在开发协会第10-12次资金补充期间被确定为一个关键的因素，认为这个问题对所有其他重点方案领域都产生重大影响。在执行第10次资金补充期间提出的有关治理问题的承诺时，开发协会行动缓慢。但在过去4年中，该机构已经把公营部门改革摆在国家援助方案中的优先地位，并公开地着手解决腐败问题。为了加强自己扩展这方面的业务工作的能力，开发协会增加了

工作人员、分析工作和政策指导。关于治理问题的国家对话和报告活动正在不断加强。为公营部门改革提供的贷款已经增加。贷款业务和公共开支审查正越来越重视体制建设问题，与此同时，还正在注意范围更广的公共开支管理问题，尽管为了能够有效和负责任地开展工作来进行能力建设仍然是一项艰巨的任务。

但是，还存在着不足之处。对治理问题的处理方式在各国之间仍不一致，而且各外部机构之间需要进行更多的协调，以便根据相对优势充分地处理多种多样的治理议题。例如，需要提供更多的支助来促进法制，因为对于创造有利于投资的环境而言，以及在处理穷人所关切的一个主要事项，即减少个人的不安全感方面，法制都是核心因素。开发协会当前仅在少数国家为这项工作提供支助，而且并没有进行所有方面的司法和法律（包括执法）改革的相对优势。加强借款国内公共财政责任究问的工作在以前受到忽视，现在虽然获得了势头，但仍需要大大增加努力，并使努力集中于国家一级的能力建设。此外，治理情况已经成为决定国家援助战略贷款数额的因素之一，现在有必要对贷款分配实行“治理情况折扣”办法，但需要对这一办法进行重新审议，以便保证以更为有效的方式对待治理绩效。

## 改革进程

开发协会由于调整了发展议程的重点，已经在援助“业务”的改革中处于领先地位。该机构的资金补充报告特别强调在运用援助时提高选择性，并强调通过增加参与以及为支持各国自己的发展方案进行援助协调来改进合作伙伴关系。

根据资金补充承诺，这项改革议程集中于加强开发协会的4项主要改革进程：提高该机构在确定方案重点方面的作用；改进以绩效为依据的贷款分配制度，以便更为密切地把国家的政策执行绩效与贷款分配联系起来；增加利益有关方面在项目 and 方案中的参与；加强捐款者之间的援

助协调。减少贫穷战略文件倡议大大推动了这些改革。但是，开发协会及其发展伙伴在巩固得到改进的合作伙伴做法并使其制度化方面仍有很长的路要走。

### 提高方案和国家的选择性

加强国家援助战略的作用。设计和评估开发协会所提供援助的工作越来越把注意力集中于作为帐户开立单位的整个国家。国家援助战略既作为一项文件又作为一个活动进程，已经成为实现这一转变的主要方案规划工具。该战略的自我评价内容近年来得到很大改进。国家援助战略通过更为全面的分析诊断和提高战略设计过程的参与性，帮助提高了方案的效力，增加了国家的责任感，并改进了援助的协调。然而，正如世行的1998年国家援助战略审查所着重指出的那样，在第12次资金补充期间开始时，只有不到40%的国家援助战略谈及关键方案领域中的选择性问题，把开发协会的战略同该机构的相对优势联系起来，包括确定部门之间和部门之内的重点以及各种工具的优先地位的国家援助战略则更少。由于成员国政府和管理部门日益注意这个问题，2000财政年度的国家援助战略在方案选择性上有一定改进，但进展情况仍然参差不齐。随着启用减少贫穷战略文件，国家援助战略的作用将再次发生变化。正如管理部门所表示的那样，到2002年7月，国家援助战略在一般情况下将以减少贫穷战略文件为基础，同时保持其作为世界银行集团业务计划的特性。但是，方案选择性仍将是一项挑战。此外，需要使减少贫穷战略文件的质量评估标准、启用国家援助战略贷款的标准以及开发协会以绩效为依据的贷款分配评估标准相互一致。

加强以绩效为依据的贷款分配制度。开发协会的以绩效为依据的贷款分配制度是实现国家选择性的主要机制，与第10次资金补充期间开始时相比，已经能够更好地把信贷提供给那些绩效出色的国家。这反映出对经济增长和减少贫穷的

了解有所增进，并反映出具体的资金补充建议，包括关于在国家绩效评估中更为重视治理情况、环境可持续性以及非发展开支的建议。然而，绩效优秀的国家数目比较少（主要是小国）；因此，开发协会的大多数贷款是提供给那些绩效中等的国家。在贷款分配制度的设计和执行方面存在某些缺陷，这些缺陷涉及两个关键问题：公平对待各个国家，以及把绩效评估标准同各国持续进行的减少贫穷努力联系起来的程度。可以通过以下办法来处理这两个问题：重新考虑当前的“治理情况折扣”办法（这个办法未能处罚某些存在严重治理问题的借款国）；进一步调整评估标准；增加透明度以及同合作伙伴的对话。

### 建立更为有效的合作伙伴关系

从临时性协调转变为有组织的协调。如果不加强援助协调，开发协会资金补充报告所规定的各项方案和进程目标便只有很少能够令人满意地实现。在第10-12次资金补充期间，这项工作的重点已经超出了捐助机构的协调机制范围，演进为经过改进的援助管理，这种管理最好是由受援国牵头，由捐助机构向健全的和由本国制订的政策和方案提供支助。这些变化反映在历次资金补充建议之中，并在第12次资金补充的建议中得到最完善的体现，这些建议强调由国家牵头的合作伙伴关系，并使国家责任目标与捐助者协调目标相结合。但是，迄今取得的进展仍然有限，没有得到协调的援助方案仍然给受援国带来沉重负担，并限制了援助方案的影响。

虽然在第10-11次资金补充期间取得的进展有限，但开发协会已经加快了援助协调努力，在过去3年中尤其如此。由于增加派驻实地的开发协会国家主任，国家内部的协调已经加强。开发协会比以前更为强调对各家多边开发银行的采购程序和评价工作进行协调。已经出现了采用由国家牵头的协调机制的趋势。开发协会增加了在全部门方式中的参与，这种方式是一种援助机制，

其中把以下做法结合为一体：由受援国政府在战略制订中发挥领导作用，商定一项中期开支纲领，根据这个战略性纲领提供外部援助，并商定对实地进展情况进行监测的程序和指标。在建立同时侧重于制订和执行工作的有组织的方案协调机制方面出现了若干实例，这些全部门方式即是其中之一。因此，这些方式可以成为支持最近提出的全面发展框架和减少贫穷战略文件倡议的关键基本要素。然而，为了巩固这种转变并使其制度化，还需要实现大得多的进展，以便在国家一级把临时性安排转变为有组织的安排，并使开发协会和其他援助机构在本机构一级更为坚定地致力于改变根深蒂固的习惯做法。

超越项目范围以实现更广泛的参与。向更为有效的伙伴关系过渡的第二个关键特点，是增加借款国政府、民间社会和私营部门在开发协会方案的制订、执行和监测过程中的参与。从1994年至2000年，利益有关方面至少进行了某种初步参与的开发协会项目增加了几乎一倍，目前占该机构所有项目的83%。虽然服务对象仍然对本地能力建设的程度感到不满，但贫穷问题评估和公共开支审查工作的参与性最近都有所提高。利益有关方面在国家援助战略制订过程中的参与也有所增加，但除了少数情况外，这种参与对战略设计产生的影响仍不明显。此外，在超越项目范围的参与，进而把分析工作和战略制订中的参与包括在内方面，已经查明存在着代表性、方式和费用问题。

## 取得的效果

### 机构内部问题

自第10次资金补充期间开始以来，开发协会加快了组织改革的速度。该机构对国家的重视和对国家需要的敏感程度都得到加强，现在已经在实地派驻了大约24名开发协会国家主任。该机构还采用了创新的贷款工具，以便增加灵活性和体制建

设影响。项目效绩得到稳步改进。效果被评为令人满意的已完成项目所占比重已达70%，接近整个世界银行的水平。开发协会项目在体制建设方面的影响和可持续性尽管起点不高，但也有所改观。然而，仍然需要就遵守政策、工具选择和方案监测问题以及根据优先事项部署资源的问题进行更多的工作。

遵守政策方面的责任究问。开发协会的政策框架依然高度切合实际。但是，需要在某些重点领域澄清该机构政策的理由、意图和范围，特别是在私营部门发展、男女平等和环境领域进行这种澄清。开发协会的管理部门最近根据视察小组的调查结果采取措施，为保证质量以及监测对保障政策的遵守情况分配了更多的资源。但是，在澄清责任的归属、改进工作人员培训和调整工作人员奖惩措施方面仍有改进的余地。还需要在机构、国家和项目各级加强经常性监测和定期评价活动。这些问题突出表明了以下措施的重要性：调整各项工作的平衡搭配，以便强调全球性重点任务的执行工作；加强部门战略在确定方案目标、阐明开发协会为实现这些目标所担当的角色、以及帮助增进执行战略方面发挥的作用。

为分析工作和能力建设投入资源。由于增加了贷款工具的种类，开发协会的灵活性和敏感程度都有所提高。可调整贷款和新型的结构调整贷款都有助于开发协会支持体制改革，并根据国家的具体情况制订其援助办法。但是，在继续增进方案效果方面仍然面临着挑战，其中特别包括保证分析工作的适当性和高质量，以及加强开发协会援助中的能力建设组成部分。

资源的部署。根据优先事项部署资源的工作与所有其他问题都有关系。有三类问题与这项工作特别有关。第一是可以向国家重点贷款和非贷款服务提供的预算资源水平。正如为本报告进行的背景研究所着重指出，并在世行的战略方针文件和有关的预算提案中所讨论的那样，在本次审查所涉期间，国家贷款活动以及经济和社会工作领域的行政预算都有所下降。第二，尽管世



行把减少贫穷作为其使命，但国家贫穷程度和国家效绩在预算拨款过程中是一个相对次要的考虑因素。区域和国家预算拨款并不明确区分开发协会受援国和世界银行受援国。此外，尽管在机构一级和区域范围内作出的决定已经开始在与效绩保持一致的情况下，向较为贫穷的国家提供更多预算资源，但迄今为止产生的影响很小。在进行这种联系方面存在着复杂化因素，例如各国运营成本的不同。然而，可以采用某种确定国家标准的方式来使贫穷问题在预算中得到更多重视，但这种方式迄今为止仅对决策过程产生了微弱的影响。第三，方案规划和预算制度缺乏使承诺和预算拨款相互一致的适当机制。这对于国家援助战略来说是一个特别严重的问题，因为这些战略是为二至三年的期间进行规划的工具，但并不同年度国家预算一道获得核准。因此，一项可能具有重大意义的措施是，在今年的预算过程中，各区域不仅将对国家援助战略进行详细的成本核算，而且将首次编制一项为期三年的滚计预算，以便尽量减少区域供资出现的意料之外的变化。

最近提出的管理建议。正如本报告自始至终不时指出的那样，在本次审查所涉期间，管理部门的自我评价和学习活动及其拟议的新措施值得赞扬地不断增加。尽管对很多最近所采取举措的功效和效率发表评论为时尚早，但这些举措对开发协会的不断演变的作用具有明显的意义。此外，在为今年的预算活动进行筹备时，管理部门提出了更多的建议，其中若干建议同本次审查的主要结论和建议非常一致。这些建议包括：1) 建立一个管理委员会，其主要作用是使机构战略相互一致，保证机构的选择性，并管理机构优先事项与国家方案之间的紧张关系；2) 不断加强用于确定机构优先事项的框架，并明确规定选择这些优先事项的标准；3) 对非贷款服务进行更为准确的跟踪监测和管理；4) 如上所述改革预算过程，包括为2002财政年度及其以后年度进行三年期滚动规划和预算规划，以便在此框架内为国家援助战略提供全部经费；和5) 进一步促进权力下放，

并调整管理工作的平衡搭配，包括进一步阐明应负的责任。

### 开发协会是否本应该做得更好？

开发协会在以下方面进行的努力都是非常切合实际的调整措施，为提高发展效力作出了很大贡献：重新确定其使命；对外沟通，以便与发展伙伴建立更为广泛的关系；重新部署其国家工作人员、国家方案以及贷款工具。最近的全面发展框架/减少贫穷战略文件倡议为进一步改善方案执行工作和成果提供了重大潜力。因此，在第12次资金补充期间的中期，开发协会的方案已经同第10次资金补充期间开始时的1994财政年度的方案有很大不同。项目组合的效绩不断得到改进；该机构为今后的发展成果作出的贡献也得到加强。

然而，如果开发协会在以前采取了以下行动，其努力所产生的影响本来会更大：于1990年代中期更为迅速地采取行动，以便使人们更加注意国家发展所面临的治理和体制方面的障碍；把更多的分析工作和对话用于寻求途径来更好地促进农村发展和私人部门发展，并加强向妇女提供的经济机会。所有上述措施都是为促进基础广泛和有利于穷人的经济增长以及减少贫穷所必要的措施。开发协会如果在以前更有选择地利用其资源，不仅是根据显示出来的对减少贫穷的承诺在国家之间进行选择，而且是根据对各国情况的更为适当的分析诊断，并根据该机构在具体国家环境中的相对优势，在其方案和手段之中更有选择，其发挥的影响也很有可能得到加强。最后，开发协会如果在以前找到办法来与其他方面一道更好地支持借款国内的能力建设，制订出必要的指标和监测程序来更为明确地注重效果，并同合作伙伴一道，在协调国家一级的努力，以便支持由国家牵头的方案方面取得大得多的进展，其效力将很可能得到进一步加强。执董办公室的很多报告都描述了这些挑战，管理部门的各项自我评估报告和拟议的今后措施也讨论了其中很多挑战。今

后的关键是在全面发展框架和减少贫穷战略文件倡议的范围内，通过一个为开发协会的援助确定轻重缓急并对这些援助进行整顿的过程，为采取措施应付上述挑战分配资源。

## 对今后的展望

在本次审查所涉期间，借款国、开发协会和发展系统都发生了很大变化。第10-12次资金补充的政策框架已鼓励开发协会朝着切合其借款国的各项需要的方向发展，而且基本上依然适合于今后的工作。但是，开发协会及其合作伙伴仍处于把该框架的核心组成部分付诸实践的过程之中，在第12次资金补充期间通过的新举措则进一步加强了这个框架。现在所需要的，是通过以下措施增加现有的政策框架所产生收益的深度和广度：

- 侧重于执行工作；
- 为战略重点提供充分的资源；
- 整顿合并开发协会的任务规定。

为了采取上述措施，开发协会将需要进一步调整其在国家一级和全球一级发挥的作用，同时不超出其贷款和非贷款服务可以得到的资源所确定的限度。在发挥其首要作用，即支持以国家为基础的发展努力时，开发协会应该更加集中精力于该机构具备相对优势的领域——主要是在战略一级支持全经济、全部门和整个政府范围内的改革——以及能力建设。与此同时，开发协会应该在全球一级发挥更为主动的作用，以便帮助使外部援助相互协调一致，从而能够在实现减少贫穷的总目标方面取得更大进展。

## 今后的步骤

开发协会可以采取若干步骤，以便在过去7年所取得改进的基础上提高其双重作用的效力：

- 增加选择性。在增加开发协会的国家、方案和本机构一级的选择性方面，还需要进行更多的工作。为此目的，需要继续改进

该机构的以效绩为依据的贷款分配制度，并保证使减少贫穷战略文件、国家援助战略和以效绩为依据的拨款过程相互一致。增加选择性还关系到加强部门战略，并关系到更好地根据各国的减少贫穷战略把部门战略纳入国家援助战略，以便帮助确定，在同其他捐助者的协调中，开发协会应该准备在哪些方面发挥带头作用，在哪些方面发挥支助作用。开发协会还需要澄清自己在各个部门和专题之间的优先事项和目标，以便更为清楚地确定自己可以（和不可以）作出哪些承诺。然而，如果不与其他机构作出的战略性决定相联系，就无法有效地决定这种机构一级的选择。这种选择必须成为各机构之间的一项广泛协调行动计划的一部分。针对部门、贷款工具或国家集团制订的量化贷款指标实际上不利于提高方案选择性和国家选择性。

- 注重治理和能力建设。本次审查所涉及的每个方面都突出表明了治理和公营部门能力建设具有的核心意义，这两项工作的目的是鼓励借款国政府更为有效地提供公共货物和服务，并在本国公众面前更为透明和负责。为了鼓励提高政府的效力和改进方案的执行，开发协会所提供的每个方面的援助——包括分析工作、业务的设计和监督、以及对效果的监测——都应该包括能力建设内容。为此可能需要扩大开发协会的赠款融资，和/或大大增加同提供赠款的机构之间的有组织协调。第10-12次资金补充报告中规定的治理议程虽然仍然切合实际，但最近的经验显示，开发协会、借款国和其他发展伙伴需要对加强国家公共开支管理和财政责任究问制作出特别的承诺。开发协会应该支持其借款国作出承诺，按照有时间规定的计划建立健全的公共财政责任究问制，并应把其今后的贷款活动同这些承诺联系起来。

- **坚定致力于有效地发展合作伙伴关系。** 开发协会应该在国家一级和全球一级采用一种新的发展体制，包括把发展协调从临时性的安排转变为有组织的安排。减少贫穷战略文件作为贯彻全面发展框架原则的一个具体途径，为今后提供了一个具有潜力的重要工作方式。在第12次资金补充期间和在其以后的时期内，该项倡议的执行工作都是一个重点。在这方面，应该根据最近就如何利用全部门方案来支持由国家负责的方案所获得的经验教训，在国家一级把更为有力和更加广泛地实行这种有效、注重效果并由捐助者协调的方式作为优先事项。在全球一级，开发协会的捐款国应该请世行总裁帮助发起一个有时间规定，并有双边和多边援助机构的首脑参与的进程，以便在援助活动中实现更大程度的协调。议程不应该仅限于程序问题，而是应该把有关方案和国家选择性的战略问题包括在内。开发协会既无法也不应在所有协调努力中都发挥带头作用，但可以进一步调整本机构的进程，并鼓励其他机构也这样做，以便大大提高协调程度，从而能够减少当今高昂的援助交易成本。
- **澄清方案目标和政策。** 开发协会应该阐明“以减少贫穷为侧重点”的含义，并澄清与这个目标有关的方案目标和政策。过去7年的记录显示，有必要加快基础广泛的经济增长和治理改革，以此作为开发协会的减少贫穷总目标下的关键性中间目标。过去的历史还显示，有必要把男女平等、环境和私营部门发展这些跨领域专题的目标和业务政策同减少贫穷直接联系起来，并澄清把男女平等和环境问题纳入工作主流的政策。
- **更好地根据方案重点部署资源。** 更好地根据开发协会作出的承诺部署资源对于适用过去7年的经验教训来说必不可少，在国家

援助战略的预算过程中和在为该战略提供全部资金方面尤其如此。贫穷问题过去在决定预算拨款时一直是一个相对次要的考虑因素，但进一步适用某种以国家标准为依据的拨款方式可以改变这种情况。在争取更为现实地进行国家援助战略的成本核算时，应该同时开展一项工作，来保证为经过执董会核准的这些战略提供全部资金。此外，仍然需要找到办法，以保证为实行适当程度的应有审慎以及为具体方案进行的经济和部门工作提供资金，并更为注重能力建设。

### 资金补充过程

本次审查得出的结果显示，也许有必要对开发协会的资金补充过程本身进行微调。资金补充过程提供了一个宝贵的机会，供人们在全球一级讨论国际发展援助的经验和未来的方针，并为帮助实现关键的目标筹集资金。当前的资金补充过程未能充分发挥这一潜力。

资金补充所规定的承诺既过于僵硬，也过于烦琐（例如具体规定为部门和国家提供的贷款所占比重，并提出大量非常详细的建议）。这些承诺有时不太现实，高估了可以合理地指望开发协会及其借款国能够在三年时间内取得的成就，并注重投入而不是效果，同时没有考虑到预算资金。更为重要的是，资金补充过程没有同发展伙伴（既包括借款国，也包括其他援助机构）相协调，从而不利于确定重点和发挥开发协会的相对优势。可以通过三项改革来改进这一过程，从而改进今后规定的承诺所产生的影响。

制订出更为长期和注重效果的构想。作为开发协会第13次资金补充谈判的一部分，应该请管理部门在同借款国协商的情况下制订出关于该机构的长期构想，在其中明确指出开发协会以贫穷为侧重点的方针的含义，指明将通过何种方式来部署该机构的资源，并利用开发协会所发挥的

全球作用来补充其以国家为侧重点的工作。

使发展中国家参与确定资金补充承诺。为第13次资金补充所规划的谈判过程大大提高了透明度和协商程度，远远超越了在第12次资金补充期间所采取的措施，应有助于为开发协会确定可以实现的目标并改进执行工作。除谈判之外，开发协会应该考虑如何使其合作伙伴参与监测和评价第13次资金补充的效绩和效果。

根据可以监测和可以实现的目标确定承诺，并进行现实的成本核算。开发协会的资金补充承诺一直倾向于强调投入，并经常制订出不现实的产出目标，没有充分考虑到，如果要保持改革努力，就需要使国家具有责任感。较好的办法是使资金补充报告侧重于发展目标，并侧重于明确指出，为了推动实现这些目标的工作，开发协会应该对什么样的重点活动提供支持，而且同时考虑到开发协会的相对优势，并体现对资金补充承诺的现实的成本核算。此外，应该通过资金补充报告商定开发协会的效绩指标，并商定一个在实现所希望的效果方面就取得的进展提出报告的程序，同时确认，贯彻全面发展框架的原则意味着，除了直接衡量开发协会的活动与国家发展效果之间的联系之外，还需要更进一步，以便找到新的方式，来同其他方面合作监测开发协会的效绩。

---

## 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](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

电邮: [eline@worldbank.org](mailto: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的地区的客户，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](mailto: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](mailto: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。