

第二届全国优秀 MPA 学位论文提名奖

中山大学硕士学位论文

世界银行对中国公共政策的影响

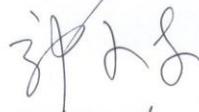
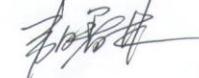
专业名称：公共管理

作者姓名：程国辉

导师姓名：岳经纶教授

答辩委员会组成（签名）

主席：

委员：



世界银行对中国公共政策的影响

中文摘要

本文以世界银行援华贷款项目的实际实施过程为主线，以世界银行贷款中国第二批内河项目广东省部分和中国第四批内河项目广东省部分（简称“世界银行贷款广东省内河航道项目”）为案例，对世界银行在援华贷款项目的选题、项目评估、项目谈判和项目实施过程中对中国公共政策影响的内容、形式和效果进行了较为详细和深入的分析研究。本文的主要研究结论是：世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国宏观经济政策的影响和导向方面；在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策影响的效果，主要体现在具体机构改革、体制改革和具体的行业政策上。本文还较为详细地介绍和分析了世界银行通过贷款项目对广东省航道局在体制改革、规范管理、思想观念和理念的更新等方面的实际影响效果。本文在对世界银行对中国公共政策影响分析结论进行总结的基础上，对世界银行对中国公共政策影响的研究方向和内容进行了展望，并概要性地探讨了未来发展进程中政策双向转移的可能性。

关键词：世界银行 中国公共政策 政策转移

Impact of the World Bank on Chinese Public Policies

Abstract

With the practical implementation process of World Bank loan projects as the clue, this paper studies the cases of Guangdong inland waterway projects to give detailed and profound analysis on World Bank's impact on Chinese public policies in the process of project selection, evaluation, negotiation and implementation. In this way, the paper comes to such conclusions as "World Bank's impact on Chinese public policies during project selection mainly lies in its influence and guidance on Chinese macroeconomic policies"; "In the process of project evaluation and negotiation, the influence are mostly on specific organizational transformation, system reform and industry policies"; " World Bank also influences the managerial and technical expertise in the project field in terms of value and managerial concept"; "World bank's influence on Chinese public policies keeps changing in accordance with China's economic development and reform". The paper introduces and analyzes World Bank's practical impact on Guangdong Waterway Bureau regarding organizational transformation, management standardization, and concept updating through loan project. By concluding the analysis result about World Bank's influence on China's public policies, the paper prospects its future study trend and content and briefly discusses the possibility of policy two-way transfer in the future development.

Key words: The World Bank, Chinese public policies, policy transfer

目 录

中文摘要.....	I
ABSTRACT	II
目 录.....	III
第一章 绪 论.....	1
第一节 研究世界银行对中国公共政策影响的意义	1
第二节 关于世界银行对中国公共政策影响的研究内容	2
第三节 本论文的研究思路及内容安排	3
第二章 世界银行与中国公共政策	6
第一节 世界银行及其援华战略.....	6
一、世界银行简介.....	6
二、世界银行的援华战略.....	7
第二节 世界银行与中国关系的演变	8
一、建立信任和互相尊重的关系（1980年~1989年）	9
二、合作关系的短暂波折（1989年~1990年）	10
三、合作领域迅速扩大和合作关系深度调整阶段（1991年~2001年）	11
四、互利合作的阶段（2002年~今）	12
第三节 世界银行对中国公共政策影响的本质及形式.....	12
一、公共政策的定义及内涵.....	12
二、世界银行对中国公共政策影响的本质.....	14
三、世界银行对中国公共政策影响的形式.....	15
第三章 世界银行在项目选题阶段对中国公共政策的影响	17
第一节 世界银行贷款项目的选题过程	17
第二节 世界银行贷款项目选题方向及对中国公共政策的影响	19
一、世界银行在中国的贷款项目的行业分布情况.....	19
二、世界银行对中国基础设施建设的投资及贷款的基本考虑.....	20
三、世界银行与中国在内河航运领域的合作.....	21
本章小结	22
第四章 世界银行在项目评估、项目谈判阶段对中国公共政策的影响	24
第一节 世界银行贷款项目的项目评估、项目谈判过程	24
第二节 世界银行在项目评估、项目谈判阶段对中国公共政策的影响	25

一、推动航道疏浚部门的商业化——推动运作管理体制的改革.....	26
二、鼓励船舶大型化——推动可持续发展战略的实施.....	27
三、推动水资源的统一管理——积极影响具体政策的制定.....	29
四、支持管理机构管理能力的提高——价值观念和管理理念的影响.....	31
本章小结.....	32
第五章 世界银行在项目实施阶段对中国公共政策的影响	33
第一节 世界银行对中国公共采购政策的影响	33
一、中国公共采购体系的法律框架的建立.....	34
二、中国公共采购体系中的组织结构.....	34
第二节 国内招标采购程序与世行采购程序的协调	35
一、在投标人资格限制方面的差异.....	35
二、评标原则和重新招标的有关规定方面的差异.....	36
三、国内采购招标程序和世界银行招标采购程序的协调与修改.....	36
第三节 我国公共采购制度的改革.....	37
本章小结.....	40
第六章 世界银行对广东省航道局综合影响的分析	41
第一节 引进世界银行贷款项目对于广东航道发展的意义.....	41
一、改善了广东综合运输网络布局.....	41
二、促进广东航道项目管理的制度化和规范化.....	42
三、培养了航道建设管理的人才.....	44
第二节 世界银行对广东省航道局综合影响的分析.....	44
第七章 总结与展望	46
第一节 本论文分析结论总结.....	46
第二节 世界银行对中国公共政策影响研究的展望	47
第三节 从世界银行与中国关系看全球化背景下的政策转移.....	49
附录 1 攻读学位期间发表的论文.....	56
附录 2 论文原创性声明.....	57

第一章 绪论

第一节 研究世界银行对中国公共政策影响的意义

在全球化时代,任何一个国家在工业社会或者工业化进程中都难以保证其政治、社会甚至经济结构不受冲击。随着国际一体化的日趋制度化,各国政策制定者在制订自己的体制、政策,以及考虑什么政策会奏效,什么理念会被国际社会接受的过程中,会越来越关注其他政治体制中的政策理念、战略思想和具体政策。

中国实施了 20 多年的改革开放政策,整个社会的各个层面都发生了翻天覆地的变化。市场化改革为城乡经济注入了巨大活力,人民生活不断改善,综合国力大大增强。中国的国际地位不断提升,中国在国际舞台上扮演着越来越重要的角色。在这样的大背景下,中国的公共政策必然会受到各种国际组织或其他政治实体在各个层面上的影响,同时,中国也会通过其积极的国际活动来展示自己的政策主张。

从 1980 恢复世界银行合法席位到今天作为世界银行最大的借款国,中国与世界银行进行了 25 年富有成效的合作。中国的改革开放过程中得到了世界银行最直接的经济援助。利用世界银行贷款是中国与国际社会开展经济合作的重要途径。与此同时,作为联合国专门机构之一的世界银行,其实质上并不是一个单纯的金融组织,其严格遵循的基本原则和秉承的价值观念中蕴涵了坚定和深刻的政治意图和主张。世界银行与中国的合作不仅仅是一种金融业务的合作,而是具有广泛意义和深刻内涵的合作。因此,世界银行对中国公共政策的影响,不只是停留在浅层表面的影响,而是在长远的战略目标和具体的原则指导下的积极主动的多方位、深层次上的影响。

我国的改革开放是伟大的创举,没有现成模式可循,需要在实践中逐步探索规律、积累经验。一方面,我国需要通过与世界银行的合作,学习和借鉴一切有利于先进生产力发展的组织管理经验,学会和积累与国际社会打交道的经验。另一方面,世界银行和一般的商业银行不同,它有着明确的发展宗旨和对华援助战略。通过二十五年的合作,世界银行在推动我国改革开放的进程方面起到了一定

的作用，对我国相关的公共政策产生的影响也是不容忽视的。

研究各种国际组织或其他政治实体对中国公共政策影响，不仅有助于中国政府和各级团体和机构在国际活动中，能对复杂的国际环境有清晰和本质的认识，而且，也有助于积极主动地去吸取各种有利于中国进步和发展的观念、理念和政策思想，更有助于了解和洞悉有关国际组织或其它政治实体的战略内涵和本质目的，从而可以更好地维护中国自身的国家利益，并更好地制定、发展和完善中国公共政策。

世界银行是与中国进行长期、深层次、大领域合作的，在国际金融组织领域最具影响力的国际机构之一，对其作为国际政策主体如何影响主权国家中国的公共政策制度，包括运用了何种工具和手段，如何与中国政府互动（甚至冲突），以及主权国家对国际政策主体之影响的回应等问题进行研究，不仅对中国更好地制定国际合作战略，更有效地利用国际资源和力量来推动中国的改革和发展，更积极地调整中国公共政策的战略具有重要的意义，而且，对中国更好地在国际事务中发挥应有的作用也具有重要的意义。同时，当前我国的改革开放事业正向纵深发展，经济全球化带来了前所未有的发展机遇和挑战，研究和探讨世界银行与中国之间的合作和影响，对于我们在新时期树立和落实科学发展观，全面建设小康社会，也具有重大的现实意义。

第二节 关于世界银行对中国公共政策影响的研究内容

关于世界银行对于我国公共政策制度的影响，其中一项比较公认的成就是我国通过世行贷款项目引入了比较规范的项目管理体系，包括立项充分论证，竞争性招标制、土建工程工程师监理制度、支付报帐制等。

世界银行贷款项目对我国的另外一个比较突出的影响，是世界银行在贷款项目实施过程中执行的完善的安全保障制度，推动了我国相关环境评价及保护（包括污水排放收费制度^①）和工程建设移民安置制度的完善。

截止到 2005 财年，中国是世界银行贷款项目最多的国家。世界银行共向中

^①二十世纪我国人口和工业的持续增长带来了日益严重的缺水问题，尤其是在增长速度较快的一些地区，必须提高用水户有效用水的责任意识，并且进行一体化的水污染防治，以达到水资源的可持续利用。我国通过世行贷款项目引进了供水、污水收费制度，并已在全国推行。参见财政部，《中国与世界银行集团合作简况》，http://www.mof.gov.cn/news/20050303_1681_5009.htm。

国提供贷款约 390 亿美元，用于约 260 个项目，其中 90 个项目仍在实施。二十五年内在此如此多的项目上，以如此大的贷款规模展开合作，双方的相互影响面之广，影响程度之深刻是不难想象的。因此，关注并研究世界银行与中国的相互影响的内容、形式和效果，具有十分重大的现实意义。事实上，就世界银行具体的贷款项目及其相关事宜来论述、讨论和分析双方相互影响的文章已不少见。但透过双方合作的具体形式和内容，从全局和深层上分析和研究双方相互影响的内容、形式和效果的文章还不多见。因而，就世界银行对中国公共政策影响的研究内容而言，还没有权威或公认的论述。但由于中国公共政策本身就是一个很宽泛的概念，所以，关于世界银行对中国公共政策影响的研究内容也是非常丰富的。世界银行对中国公共政策影响的研究既可以从中国公共政策制定、执行、评估等过程上来展开，又可以就具体类别或具体内容的公共政策来进行。**本论文则从世界银行贷款项目从选题、项目评估、项目谈判到项目实施的各个阶段来分析和研究世界银行对中国公共政策的影响。**同时，本文选择了广东省航道局世界银行贷款项目作为具体的实例来进行分析。

本文除了期望能通过具体的实例分析来透视世界银行对中国公共政策影响的深层内涵和宏观效果外，本文也希望通过实例分析来检查世界银行推动具体行业体制改革的努力和效果。

第三节 本论文的研究思路及内容安排

世界银行通过多种方式实施对我国的援助计划，包括项目投资贷款、技术援助贷款和赠款，以及分析报告、政策咨询、研讨会和培训等非金融服务。在这些方式中，分析报告、研讨会等非直接项目贷款业务的方式往往是对我国国情的分析研究，对公共政策制定的直接建议，也是世行对中国援助战略的具体表述。而直接的项目贷款则是世行对中国援助战略的贯彻与执行行为，是世行与中方在共同优先发展领域的实质性合作内容。在项目实际准备和实施进程中，世行往往会通过项目来推动某些体制改革或影响相关政策的制定或修订，这些项目贷款业务的绩效在不同程度上体现了世行对中国战略援助目标的实现程度。

本文以世行贷款广东内河项目等为具体案例，从世界银行贷款项目选题、项

目评估、项目谈判到项目实施的各个阶段来分析和研究世界银行对中国公共政策影响的内容、形式和效果。在世行项目的选题阶段，着重分析世行在我国基础设施领域的影响内容及效果。在项目实施的每个阶段，则重点分析了世界银行对宏观经济发展、体制改革、公共采购和项目管理制度等方面的影响内容和形式以及成功项目的示范效应。为更好地说明世界银行对我国公共政策影响的广度、深度与长远性，本文以广东省航道局为例，对世界银行对我国一些具体行业管理部门的综合影响范围及实际效果进行了分析。

根据上述的研究思路，本论文在结构上共分为七章：

第一章为绪论，简要阐述了研究世界银行对中国公共政策影响的意义，并对世界银行对中国公共政策影响的研究内容进行了介绍。然后，给出了本论文的研究思路和内容安排。

第二章是就“世界银行与中国的公共政策”的一个综述。在这一章里，先对世界银行及其援华战略，世界银行与中国关系的演变过程进行了介绍，然后，又对“公共政策的定义及内涵”进行了简述。在本章中明确了本论文的重点是“**以世界银行援华贷款项目的实际实施过程为主线，以广东省内河航道项目为案例，对世界银行在援华贷款项目的实施过程中对中国公共政策影响的内容、形式和效果进行较为详细和深入的分析与研究。**”

第三章就世界银行在其援华贷款项目选题阶段对中国公共政策的影响进行了详细分析，并归纳出了“**世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国宏观经济政策的影响和导向方面**”的结论。

第四章以世界银行在广东航道的援华贷款项目为例，就世界银行在其援华贷款项目的项目评估、项目谈判阶段中国公共政策的影响进行了详细分析，并通过具体的实例对世界银行在这一阶段的影响形式和影响效果进行了分析和研究，提出了“**世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策影响的效果，主要体现在具体机构改革、体制改革和具体的行业政策上。同时，也体现在对项目行**

业内的管理和技术精英在价值观念和经营管理理念的影响上”的观点。

第五章就世界银行在其援华贷款项目实施阶段对中国公共政策的影响进行了详细分析。对世界银行对中国公共采购政策的影响形式、影响效果等进行了全面的分析，并归纳出了“**世界银行对中国公共政策的影响力是随着中国经济的发展及体制改革进程而不断变化的**”的结论。

第六章就世界银行对广东省航道局的综合影响进行了全面分析。在本章中较为详细地介绍和分析了世界银行通过贷款项目对广东省航道局在体制改革、规范管理、思想观念和理念的更新等方面的实际影响效果。对世界银行对广东省航道局的综合影响从不同层面进行了归纳和总结。指出了“**世界银行以长远的、体系化的、完整的援华战略思想为指导，在其与中国进行合作的过程中，很好地实现了其对中国公共政策影响的目的。**”

本论文的最后一章是对本文分析研究内容的一个归纳和总结，同时，也对此研究方向上的研究内容及前景进行了展望，并特别指出了以世界银行与中国的关系为主题，开展有关政策转移的研究将是一个具有挑战性和重大现实意义的课题。

第二章 世界银行与中国公共政策

在分析世界银行对中国公共政策的影响前，本章先对世界银行及其援华战略、世界银行与中国关系的演变、公共政策的定义及内涵等背景资料进行扼要的介绍。然后，对世界银行对中国公共政策影响的内容、形式及效果进行概要分析。

第一节 世界银行及其援华战略

一、世界银行简介

世界银行集团（The World Bank Group）共包括五个成员组织：国际复兴开发银行（The International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）、国际开发协会（The International Development Association, IDA）、国际金融公司（The International Finance Cooperation, IFC）、解决投资争端国际中心(The International Centre for the Settlement of Investment Dispute, ICSID)和多边投资担保机构（The Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA）、国际复兴开发银行主要向发展中国家提供中、长期贷款，贷款利率低于市场利率；国际开发协会专门向低收入的发展中国家提供长期无息贷款；国际金融公司则负责向发展中国家的私营部门提供贷款或直接参股投资。这三个组织均为金融性机构，具体任务虽不尽相同，但其最终目的都是通过向成员国中的发展中国家提供资金和技术援助来帮助这些国家提高生产率以促进其经济发展和社会进步。

“世界银行”一词，最初为“国际复兴开发银行”的简称，因为它是世界银行集团中成立最早的机构，现在人们通常把世界银行集团简称为“世界银行”(The World Bank)。但在世界银行集团业务活动中，“世界银行”被用来统指国际复兴开发银行和国际开发协会（在我国国内简称为“世行”）。

国际复兴开发银行(International Bank for Reconstruction and Development -- IBRD) 通称“世界银行” (The World Bank)。1944年7月在美国布雷顿森林举行的联合国货币金融会议上通过了《国际复兴开发银行协定》，1945年12月27日，28个国家政府的代表签署了这一协定，并宣布国际复兴开发银行正式成立。

1946年6月25日开始营业，1947年11月5日起成为联合国专门机构之一，是世界上最大的政府间金融机构之一。总部设在美国华盛顿，并在巴黎、纽约、伦敦、东京、日内瓦等地设有办事处，此外还在20多个发展中成员国设立了办事处。

世行成立初期的宗旨是致力于战后欧洲复兴。法国是第一个从世界银行得到贷款的国家。1948年以后转向世界性的经济援助，通过向生产性项目提供贷款和对改革计划提供指导，帮助欠发达成员国实现经济发展。其宗旨是通过对生产事业的投入，资助成员国的复兴和开发工作；通过鼓励国际投资，开发成员国的生产资源，提供技术咨询和提高生产能力，以促进成员国国际贸易的均衡增长及国际收支状况的改善。

世界银行有三个限制条件：

1. 只有参加国际货币基金组织的国家，才允许申请成为世界银行的成员，贷款是长期的，一般为15-20年不等，宽限期为5年左右，利率为2%-5%左右^①。
2. 只有成员国才能申请贷款，私人生产性企业申请贷款要由政府担保。
3. 成员国申请贷款一定要有工程项目计划，贷款专款专用，世界银行每隔两年要对其贷款项目进行一次大检查。

1980年5月，中国恢复了在世界银行的合法席位。1981年起，中国开始借用世界银行资金。

二、世界银行的援华战略

中国作为一个最大的发展中国家，在与世界银行的合作关系中，明显地具有被援助者的身份和地位，特别是在二十世纪八十年代最初十年的合作阶段，这种被援助者的感受更为明显和深刻。同时，作为联合国机构之一的世界银行，在与中国进行合作时，也有着其独立的战略考虑。在此背景下，世界银行与中国的合作策略，被称之为“**援华战略**”。近20多年来，随着中国经济的迅速发展和中国

^①从1982年7月开始，世界银行将固定利率改为浮动利率，即将世界银行的借款成本加权平均，再加上0.5%，借以确定当期的浮动利率，浮动利率每半年调整一次。凡在此计息期的利息，均按此浮动利率计算。随着国际金融市场资本利率的下降，世界银行的贷款利率也逐步下降。近几年来，世行贷款的利率预期维持在2%-5%之间（已包含世行贷款要求的相关费用），且一直保持下降的趋势。2004年现行的世行贷款利率是1.3%，而国内商业银行近几年的贷款利率一直维持在5.76%，两者相比较，世界银行的贷款利率明显低于国内商业银行。

社会各层次不断深化的改革和变化，世界银行的援华战略也在不断的调整。

1. 1980 年至 1990 年代早期，世界银行援华战略的首要目标是**推动经济体制改革**。因为世界银行认为经济体制改革是中国经济长期稳定增长、实现现代化以及减少贫困的关键。

2. 到二十世纪九十年代中期，世界银行对华援助战略开始作积极的调整，原本作为世界银行援华战略中次要的目标开始越来越受到重视。世界银行在其 1995 年的第一个独立的援助战略计划中，主要关注 4 个方面的问题，即：**宏观经济和结构方面的改革；基础设施瓶颈问题；减少贫困；以及环境保护**。到 1997 年，世界银行的援华战略计划中，关注的主题进行了调整，分别是：**宏观经济增长和稳定；基础设施；人类发展和减少贫困；农业和农村发展；以及环境保护**。

总的来说，至 2002 年，世界银行对中国的援助战略具有四个主要目标：（1）推动市场化体制改革和宏观经济管理的改善；（2）减少贫困；（3）支持基础设施建设，以促进经济增长和市场一体化；（4）保护环境。

3. 在 1997 年重组之后，世界银行下放了中国局的权力，把中国局局长派驻北京，并扩大了代表处的规模和职能。

2002 年 12 月，世界银行提出的最新对华援助战略在与以往的战略保持一致的前提下，将援华战略的主要目标确定为**推动中国实现两个转型，即从农村、农业社会向城镇、工业社会转型，以及从计划经济向市场经济转型**。其新的对华援助战略围绕三个主题展开，即：**改善商业环境以推动向市场经济的转型，解决贫困人口和贫困地区的问题，以及推动环境的可持续性改善**。它与以往战略的主要不同之处更多地体现在向全部为国际复兴开发银行的贷款条件转化，而不是总体贷款规模的下降。

第二节 世界银行与中国关系的演变

1980 年 5 月，中国恢复了在世界银行的合法席位。1981 年起，中国开始借

用世界银行资金。自 1980 年 5 月到 2005 年 5 月，世界银行与中国的合作大致经历了**建立信任和互相尊重的关系阶段**、**合作关系出现短暂波折阶段**、**合作领域迅速扩大阶段**和**互利合作阶段**。

一、建立信任和互相尊重的关系（1980 年～1989 年）

中国在 1980 年 5 月恢复在世界银行的合法席位，对于世界银行和中国都具有十分重要的意义。**对于世界银行来说**，让世界上最大的发展中国家加入，将会使其成为真正的“世界”银行。同时，能够与一个长期以计划经济为主体，而想引入社会主义市场经济的国家合作，必将具有重大的划时代的意义。**对于中国来说**，获得世界银行（和国际货币基金组织）的成员国资格是对外开放和扭转封闭局势的一个组成部分。通过与世界银行的合作，可以打开一个对外的窗口，可以增加一条技术和信息来源渠道。邓小平在总结最初对于中国与世界银行合作关系的期望时讲到：“有没有世界银行我们都能办到，但有了你们，我们可以更快地办到”^①。

在双方关系发展的早期，各方都做了耐心的努力以克服文化差异和相互的误解或猜疑。中方官员对于世界银行在准备第一份经济报告时要求中方提供很多方面的数据感到担心；而世界银行方面则对中方很快就提交出完全准备好的项目颇感意外。中方最初提交的这些项目，显然是期待世界银行不做任何修改就提供资金。中方怀疑世界银行有意识形态方面的企图，而世界银行则担心自己会被利用。另外，对于国际开发协会软贷款的分配，双方也有不同的期望值。一些中方官员希望中国很快就能达到和印度对等的水平，甚至希望中国因为以前若干年不是世界银行成员而得到一些补偿。

建立相互信任和相互尊重的关系是一个长期而艰难的过程。但在双方的共同努力下，到二十世纪八十年代中期，双方关系已发展得很好，世界银行在中国获得了很高的声望。中国政府对世界银行在第一份经济报告中，对中国发展状况的全面、详尽的描述留下了深刻印象^②。而且，中方官员惊奇地发现中国的问题与

^①罗庆，宁金彪．世界银行贷款业务指南．中国财政经济出版社．1993,12

^②我国自 1980 年恢复在世界银行合法席位以后，世界银行先后于 1981 年和 1984 年分别对我国进行了两次

其他发展中国家有很多相似之处。世界银行执行董事布鲁金斯在《世界银行史》中指出，世界银行的第一份经济报告“成为中国高官的入门读物，对世界银行在中国建立良好声誉大有帮助”。世界银行的第二份经济报告所产生的影响更大。当时，这份报告影响到中国体制改革委员在准备新的五年计划时，将该报告的某些主要建议包括在了中国新的五年计划内^①。

贷款项目也有助于促进相互信任。最初，世界银行大部分是接受中方的项目建议，很少做出修改。但世界银行坚持采用标准的采购及其他实施程序。世界银行强调的项目国际竞争性招标方式，的确大大降低了项目成本。这使得中方在很多自己的项目中，也开始采用竞争性招标方式。到二十世纪八十年代中期，在项目的准备和评估过程，双方有了更多的互谅互让。

在双方的共同努力下，到二十世纪八十年代末，世界银行与中国已建立起相互信任和相互尊重的关系。在中国国内，对于倡导并积极支持经济改革的政策制定者和研究人员来说，世界银行是值得信赖的咨询机构。世界银行在有关评价报告中，给二十世纪八十年代世界银行的对华援助打了高分。世界银行执行董事布鲁金斯在谈到关于世界银行前 50 年的历史时认为，这时的双方（世界银行与中国）关系是“世界银行与借款国之间最为成功的互动之一”，是“世界银行在二十世纪八十年代比较自豪的成就之一”。因此，至二十世纪八十年代末，世界银行与中国的合作关系已步入稳步、快速、全面和深入的发展阶段^②。

二、合作关系的短暂波折（1989 年～1990 年）

1989 年 6 月发生在北京的天安门事件，给世界银行与中国的关系带来了一个短暂的波折。当时，关于该事件对世界银行援华战略的影响，世界银行执行董事会存在很大分歧。在西方七国集团的强烈要求之下，世界银行作出了暂时中断对中国的贷款。中国政府面对新的国际国内形势，主动采取了一系列积极有效的措施。同时，世界银行管理层也希望避免政治条件限制，帮助中国保持已经取得

大规模宏观经济考察，并发表了报告《中国：社会主义经济的发展》和《中国：长期发展问题和可选方案》。报告客观地反映了我国的经济建设状况，并对宏观经济管理和社会问题进行了分析、建议和预测。报告在国际社会引起广泛兴趣，有利于我国与世界银行开展良好合作，并为我国的经济发展营造良好的外部环境；报告的建议有助于我们了解国际经验，为我国制定经济政策提供借鉴。进行第二次经济考察的过程中，世行还提出并随后与中方合作进行了一系列专项研究。这些题目涉及国民经济发展中急待解决的问题，有助于揭示我国经济发展的制约因素，探讨部门的经济发展战略，确定投资重点，带出新的贷款项目。

^①世界银行. 中国国别援助评价报告. 2004 年, P5

^②世界银行. 中国国别援助评价报告. 2004 年, P6

经济改革成果。为此，世界银行中国局局长专程到中国进行了调研，并向世界银行执董会进行了汇报。1990年，世界银行科纳布尔行长不顾某些股东的反对，敦促执董会迅速恢复对华贷款。在双方不懈的努力下，1991年，世界银行对华贷款重新恢复并迅速增加，而且，很快就超过了以往的规模额度水平。

三、合作领域迅速扩大和合作关系深度调整阶段（1991年~2001年）

世界银行在1991年恢复对华贷款后，双方的合作关系得到了迅速的发展，在1993年财政年度，世界银行的援华项目贷款达到了前所未有的高峰（33亿美元）。在之后的几年内，虽然财政年度的贷款额没有再出现大的高峰，但整体水平仍然维持在一个较高的水平。而且，双方的合作领域也在广度和深度上不断发展^①。但在1990年代的后期，项目贷款总额呈逐渐下降的趋势，到2001财政年度已不足10亿美元。然而，年度项目贷款总额的下降，却并不意味着双方合作关系的弱化。而事实上，在经过十多年的合作后，随着中国经济迅速而持续的高增长，双方的合作关系的性质已到了一个必须调整的阶段。

首先，国际复兴开发银行对华贷款越来越受制于世界银行对单个国家的贷款比例的限制。这样所造成的结果是，国际复兴开发银行对华贷款虽然在二十世纪九十年代早期曾一度迅速增长，在1993年财政年度达到高峰（33亿美元），但随后开始下降，到2001财政年度已不足10亿美元。

其次，1999年财政年度之后，世界银行停止对中国提供国际开发协会软贷款。失去国际开发协会软贷款之后，中国政府决定在很大程度上将世界银行排除在对贫困省份和社会部门的贷款之外，原因是国际复兴开发银行的硬贷款条件过于严苛。

在1998年对1997年战略进行更新之后，执董会要求，除非找到解决贷款上限限制的办法，否则不再接受新的国别援助战略。2002年7月双方达成协议，其中包括提前偿还部分世界银行贷款以及购买国际复兴开发银行债券的规定，这样

^①世行在扶贫、电力和环境方面的研究比较受到重视，推动了部门政策的制定^②。2000年5月由中国政府，世界银行，联合国开发计划署和亚洲开发银行联合举办“21世纪早期中国减贫战略国际会议”，会议讨论有助于影响2001年中国十年扶贫纲要中对扶贫战略的重新调整。世行关于贫困问题的决定因素和衡量标准的研究影响了学术和政策观点。世行与国家统计局密切合作，在贫困人口的定义、衡量以及家庭调查和其他监测工作的设计等方面提供了培训和建议。世行1994年报告《电力部门改革：投入竞争 提高效益》和2002年报告《改善和推进电力改革》强调了成本回收、股份制改造、以及发电和输电分离、建立竞争性电力市场的重要性。世行与电力部门进行了密切的对话，促成了2002电力部门改组计划的批准，并应中方要求编写了《关于国家电力监管委员会建设规划的建议》。

世界银行每年的贷款额度预计可以增加至 12—13 亿美元。

四、互利合作的阶段（2002 年～今）

世界银行在 2002 年 12 月提出的最新对华援助战略在与以往的战略保持一致的条件下，主要目标转向了推动中国实现两个转型，即从农村、农业社会向城镇、工业社会转型，以及从计划经济向市场经济转型。从形式上看，这份对华援助战略是世界银行长期援华战略的一个延续和发展。但其本质上，是体现了双方合作关系性质上发生的改变。中国经济在经过二十多年持续的高速增长后，其经济实力较二十世纪八十年代已发生了质的提升。虽然，作为一个人口众多，地区发展很不平衡的发展中的大国，仍然面临着很多急待解决的问题。积极地争取世界银行的援华项目贷款，对中国经济的持续发展仍然具有十分重要的意义。但一个明显的，不可逆转的趋势是，世界银行的援华贷款项目在中国整体的项目投入比例将逐渐减小。中国在与世界银行的合作关系中，世界银行援华贷款额度在中国经济建设投资中的相对重要性将会逐渐减弱。对此，世界银行也有着清醒的认识。因而，双方从援助与被援助的关系，发展成为互利合作关系，则是一个必然的结果。与此同时，世界银行对中国公共政策的影响，也将加入更多的互动内涵。

在 2004 年 6 月结束的财政年度期间，世界银行向中国提供贷款 12 亿美元用于 9 个项目。在 2005—2006 财年期间，世界银行对中国的贷款额预计将在 24 亿美元左右，项目数可达 25 个。在双方明确了合作关系性质上的变化后，将会发展出更多的前所未有的合作形式，并将双方的合作关系达到一个更高的新水平。

第三节 世界银行对中国公共政策影响的本质及形式

一、公共政策的定义及内涵

多数人都认为公共政策是由政党和政府为处理社会公共事务而制定出的政治谋略或行为规范。但中外学者对“公共政策”的理解和定义仍存在不同解释和阐述。同时，虽然对“公共政策”有各种不同的理解和定义，但对于公共政策的本质内涵又有较大的同一性。

一般而言，公共政策是政府依据特定时期的目标，对社会公共利益进行选择、

综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。具体地讲，

公共政策是指一定的政治实体在特定的环境中，为达到预期目标而制定的行动方案和行动准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。公共政策所确立的目标必须转化为具体的行为准则，并通过公共管理的实施才能实现。政府进行公共管理主要是应用公共政策的实践过程，也就是通过对公共政策的制定、执行、评估等过程进行的管理。因此，公共政策的制定和执行是公共管理的基本手段。

对公共政策内涵的理解，可以归纳为如下五个方面：

1. 公共政策是政府的政策，是政府制定的行为准则，这些准则体现了政府的政治行为，是政府活动的产物。

2. 公共政策的本质是要解决利益分配问题，既包括物质利益的分配，也包括精神利益的分配。

3. 公共政策对利益的分配，是一个动态过程。这种过程取向大致经历了四个环节：利益选择、利益综合、利益分配与利益落实。

4. 公共政策对社会利益的分配，服从于政府的整体目标需要，或者更直接地说，服从于政府对利益的追求。

5. 公共政策对社会利益的分配过程，是有时间与空间限制的。

除了上面描述的公共政策的五个基本方面外，关于公共政策的价值把握，也逐渐成为人们关注和研究的重要方面。有学者认为，公共政策的价值把握是公共政策意识形态的应有之义，其价值含量是衡量公共政策质量的重要指标。因此，公共政策的价值观化与价值观的公共政策化是推动政治文明和科学发展观的必然趋势。本人对此看法表示赞同。事实上，虽然人们对“公共政策的价值观化与价值观的公共政策化”并没有展开广泛和深入的分析与研究，但公共政策的本质内涵及其制定、执行、评估等过程中，都深刻地包含和体现了价值观念。一般来说，公共政策的价值观应包括：自由、平等、宽容、民主、效率、秩序和发展七个基本内容。所以，在本论文中，也将“公共政策的价值观化与价值观的公共政策化”作为公共政策内涵的重要方面。

二、世界银行对中国公共政策影响的本质

作为联合国专门机构之一的世界银行，其实质上并不是一个单纯的金融组织，其严格遵循的基本原则和秉承的价值观念中蕴涵了坚定和深刻的政治意图和主张。所以，通过经济技术的手段去影响借款国的公共政策是世界银行的基本政策特征。

事实上，世界银行并不隐瞒其一贯的主张和援助战略。我们知道，世界银行对中国的援助计划主要包括两部分，一部分是通过项目投资贷款、技术援助贷款和赠款所给予的有具体的经济内容的援助，另一部分是通过对中国国情的分析报告、政策咨询、研讨会和培训等非金融服务项目提供援助。不论是哪一种援助形式，积极主动地影响中国的公共政策都是其援华战略的主要内涵之一。我们不能否认通过与世界银行的合作，中国在经济建设和社会发展方面都获得了很大的收益。但更为重要和长远的效果，则是世界银行对中国公共政策的影响。

世界银行对中国公共政策的影响，实际上具有两个方面：**一方面，是世界银行通过其一系列的援助计划，有计划、有步骤，积极主动地对中国公共政策施加的影响。另一方面，则是中国政府主动地引入世界银行的理念和经济项目的运作方式，而采取的在公共政策方面的主动的改革和变化。**在这个层面上，世界银行和中国政府既有各自不同的立场和主张，又各自采取了积极主动的互动态度。在世界银行对中国公共政策的影响方面，一开始，世界银行采取的是积极主动的进攻策略，而中国政府则采取的是谨慎、稳妥的应对策略。随着双方互信互谅关系的建立，双方在世界银行的援华战略上有了更多协商的空间和余地。经过近二十年的合作，世界银行与中国的合作性质已经发生了改变。双方已从援助和被援助的关系，发展为互利合作的关系。中国不仅仅是接受世界银行的援助，而且，已开始更广泛地分享自己的发展经验，并积极推动对双方共同关注的全球发展问题的思考。

从世界银行对华援助战略的变化，和世界银行与中国合作关系的变化过程中，我们都可以十分清晰地看到世界银行对中国公共政策影响的鲜明印记。如果说世界银行对中国公共政策影响的本质是意识形态的渗透，那么，可能是过高地

估计了问题的严重性和实际效果。然而，将世界银行对中国公共政策影响的本质确定为价值观念和价值取向的影响或导向的话，则是有其妥贴之处的。所以，本人认为，**世界银行对中国公共政策的影响主要是对中国政府和人民的价值观念和价值取向的影响或导向。**

三、世界银行对中国公共政策影响的形式

尽管对于世界银行来说，中国是最大的借款国。但世界银行的援华贷款只在中国资金流量中占很小的比例，即使在二十世纪九十年代的贷款最高峰时期，世界银行的援华贷款也只占到中国国内生产总值的 0.6% 左右。因此，如果仅从世界银行的援华贷款在中国国内生产总值中所占的比例来看，世界银行对中国经济及公共政策的影响是相当有限的。但世界银行对中国的援华战略，并不主要是通过贷款本身的直接影响或援华贷款项目的条件限制来实现其战略目标的，而是同时采用了经济调研、政策咨询研讨、技术援助、各种公关说服工作和示范效应等形式来对中国的经济建设和公共政策施加影响。

世界银行对华援助采用双轨战略，即通过贷款建立信任和支持新技术，同时通过分析咨询服务推动政策改革，这种战略总的来看是有效的。但在减贫、水资源、卫生、农业和农村发展等许多重要领域，有些问题需要超越部级或地方项目对口单位，在更高或更加全面的层次上进行探讨。

世界银行对华援助战略的一个显著特点是强调各部门内部的政策改革。世界银行通过什么样的手段达到这样的目的？资金转移就其本身而言从来都不被视为世界银行援助战略的主要工具或者主要目标。对于像中国这样的大国来说，世界银行的贷款规模是不足道的。世界银行实现战略目标的方法主要是各种说服和示范工作：

1. 通过经济和部门研究、研讨会和其他分析咨询活动进行说服是一个主要手段，对象主要是高层官员及其政策顾问，目的是说服他们推行自上而下的改革。
2. 采取双管齐下的方式，在通过部门研究推动政策对话的同时通过贷款建立信任。每个项目都是为了推动前沿的政策或体制改革，但所采取的方式是渐进式的，而且主要依靠说服工作，而不是条件限制。

3. 与有意愿的伙伴合作。世界银行与电力部门展开了合作，因为电力部门想得到世界银行贷款带来的技术，并且愿意接受政策建议。

4. 示范效应。世界银行依靠成功项目的示范作用引入新的技术和管理方法，或者引入政策改革以发挥项目效果。这在很大程度上是一种通过例证自下而上的推广过程，当然，在通过修改国家政策在全国推广改革之前，中方也利用试点来试验政策变化所产生的影响。

总的来看，世界银行对中国公共政策的影响，主要是通过实际的金融业务，即援华贷款项目的实施过程，和非金融业务，即政策咨询研讨、技术援助等两种基本形式来影响中国的公共政策。这两种基本形式，又通过有机的结合和相互呼应配合来实现其整体的影响战略目标。其中包括：采取双管齐下的方式，在通过部门研究工作推动政策对话的同时，通过贷款建立信任；依靠成功项目经验的示范作用引入新的技术和管理方法，或引入政策改革以影响政策效果。

在本节中，对世界银行通过政策咨询、技术援助及各种非金融业务的说服和示范工作施加于中国公共政策的影响进行了概略性的分析。关于这一方面的详细分析和研究，是一个非常重要，并具有现实和长远意义的课题。限于本论文的篇幅和作者的经历，本文将不对此课题展开讨论和分析。结合本人的实际工作经历，在本文的后续章节中，将重点以世界银行援华贷款项目的实际实施过程为主线，以广东省内河航道项目为案例，对世界银行在援华贷款项目的实施过程中对中国公共政策影响的内容、形式和效果进行较为详细和深入的分析 and 研究。

第三章 世界银行在项目选题阶段对中国公共政策的影响

世界银行每一笔项目贷款的发放，都要经历一个完整而较为复杂的程序，也就是说，每一个世界银行贷款项目，都要按照该程序经历一个从开始到结束的周期性过程，即我们常说的项目周期。世界银行的贷款项目周期，包括六个阶段：**即项目的选定（或称鉴定 Project Identification）、项目的准备、项目的评估、项目谈判、项目执行与监督、项目的总结评价。**

第一节 世界银行贷款项目的选题过程

世界银行贷款项目选题阶段的基本要求是：**通过初步的调查研究，确定借款国国民经济发展中需要优先考虑，符合世界银行贷款政策，且世界银行和借款国政府都感兴趣的项目。**

目前我国与世界银行贷款的立项工作实行共同制定三年滚动计划的做法，计划包括常规项目和备选项目。该计划每年修订一次上一年度拟订的计划并商定一个新的今后三年的项目贷款计划。每年一旦计划中的常规项目出现情况变化或准备滞后，备选项目可以根据情况调整入常规计划。项目计划不断根据实际情况进行修改、制定和滚动。项目从列入计划到上马执行之间有两年左右的准备时间，并且每年有调整的灵活性。实践证明，这是一个双方合作选题的行之有效的好方法。

利用世界银行贷款是借款国政府和世界银行共同的投资行为。项目的选择必须充分反映双方的政策要求。**从我国的角度看**，立项首先要从国民经济发展的需要出发，体现我国的产业政策和经济发展重点。国内选择项目首先是根据地方的需要及资源状况确定具体的备选项目，再报上级政府根据产业政策和重点等进行筛选。**从世界银行的角度看**，往往先要有宏观的政策要求和规划目标，再去

寻找相应的项目。而对于一味急着上马，需要弥补资金缺口的项目没有倾向性。因此，在选择项目时，世界银行与借款国并不总是意见一致的^①。

由于复杂的国际国内环境，中国与世行在决定合作项目时，也会遭遇到意想不到的局面。1999年，世行拟为中国西部扶贫项目的青海部分提供贷款，希望通过移民异地开发，达到帮助极端贫困山区藏、回农牧民脱贫致富的目的。但该项目引发了所谓“国际声援西藏运动”，认为项目会损害当地藏族人的生活，认为世行是被利用使旨在淡化藏族影响的有政治目的项目合法化。世行独立监察小组的调查结果认为项目设计违反世行自己的环境评价，少数民族和非自愿移民政策。世行执董会要求项目需要进一步研究后重新提交审批。中方认为这种批评是有政治目的的，是西方反华势力和达赖集团相互勾结，故意歪曲项目“同化藏民”。中方认为世行没有坚持政治中立性，屈从于政治压力，以贯彻保障条款为借口为该项目实施设置极为不合理的条件。中国政府明确表示，坚决反对将世行发展理念和业务政治化，绝不对任何损害中国发展和扶贫进程的外部政治干预让步，并决定撤消该项目使用世行贷款的请求，使用内资按照中国的方式实施青海扶贫项目，目前该项目已成功实施完毕^②。

所以，世界银行贷款项目的选题过程，是由世界银行与中国政府互相配合，共同完成的过程。在这一过程中，各方都有自己的基本立场和运作方法。在这一过程的具体实施中，相互影响是不可避免的。而这些相互影响，在深的层次上，就是对各自的基本政策及战略思想的影响。对于中国而言，世界银行在这一过程中对中国的基本原则和具体运作方式的影响，将直接或间接地成为对中国公共政策影响的一个组成部分。

^①例如：河北省1997年申请城市污水处理及环境保护世行贷款项目，耗时三年至2000年才得到世行执董会批准。其中一项争执就是关于子项目的确定问题。当时有石家庄、衡水、秦皇岛、唐山、邯郸这五个城市提出申请。河北省认为石家庄、邯郸、唐山三个城市是急需世行资助的；世行认为只有衡水的项目比较符合贷款条件的。在选议期间，衡水和秦皇岛相继退出。因为衡水申请到了利息更低的国债项目，而秦皇岛供水项目急需上马，不适合世行项目较长的周期。世行对石家庄、邯郸、唐山三个城市再次进行了评估，同意了河北省的建议。参见刘建辉《斗争，妥协，然后合作》<http://www.jingji.com.cn/show.aspx?id=1057>

^②参见世行前中国执董朱光耀《世界银行与中国的改革开放》，《求是》杂志2005年第8期。事实上，传统藏区的任何移民项目都是有政治争议的，此后，世行避开了类似的敏感项目，比如2001年，世行把新疆从一个教育项目中去掉。随着我国的西部大开发的进行，世行贷款也向西部转移，这类问题将越来越不可避免。

第二节 世界银行贷款项目选题方向及对中国公共政策的影响

一、世界银行在中国的贷款项目的行业分布情况

截止到 2005 财年，世界银行共向中国提供贷款约 390 亿美元，用于约 260 个项目，其中 90 个项目仍在实施。中国是迄今为止世行贷款项目最多的国家。世行贷款项目遍及中国的大多数省、市、自治区，分布在国民经济各个部门。下表给出了世界银行贷款项目的行业分布情况统计数据。

表 3-1 贷款项目行业分布统计表

				单位：百万美元	
部门	硬贷款	软贷款	贷款总额	占贷款总额百分比	项目数目
农业	4,805.87	5,288.60	10,094.47	25.81%	67
工业	2,808.10	239.30	3,047.40	7.79%	20
能源	6,773.90	37.00	6,810.90	17.41%	34
交通	9,453.00	569.60	10,022.60	25.62%	54
教育	285.30	1,442.10	1,727.40	4.42%	19
卫生	136.00	786.60	922.60	2.36%	11
供水与环境卫生	311.00	510.00	821.00	2.10%	7
城市建设	2,319.40	411.80	2,731.20	6.98%	18
环境保护	2,164.50	317.00	2,481.50	6.34%	18
技术援助	70.40	246.31	316.71	.81%	12
其他	40.00	98.40	138.40	.35%	3
总计	29,167.47	9,946.71	39,114.18		263

（数据来源：世界银行北京代表处网站）

与世界银行向其它国家的贷款项目相比较，自 1998 年以来，世界银行在中国的贷款项目的行业分布变化呈现以下特点：

1. 强调基础设施；
2. 人力资源发展比重下降；
3. 环境、城建、水行业比重上升；
4. 农业贷款比例基本保持不变。^①

^① 参见世界银行 2004 年《中国国别援助评价报告》P32：1998-2002 年世行平均基础设施（交通 能源 采矿 电信）贷款比例为 32%，中国为 52%；中国环境方面的贷款从 1990 年才开始，但 1998-2002 年已占总贷款比例的 8%；环境、城建和水行业贷款总比重从 1981-1992 年的 6%，又上升至 1998-2002 年的 20%。农业及农村部门贷款比例保持在 23-25%，世行平均水平已从 1981-1992 年的 23% 下降到 1998-2002 年的 14%。另外参见世界银行 2003 年《对华国别援助战略备忘录》P33，按贷款项目个数的比例计算：02-04 财年交通项目占 34%，农村项目占 21%，城建和环保项目占 24%，能源项目占 7%。能源领域世行从 2001 年开始，已开始缩小直接的贷款项目规模，并增大能源领域的行业研究和技术援助，以协助政府明确政策，

从世界银行贷款项目在中国的地理分布情况来看，世界银行对华贷款项目的地区分布已逐步从东部地区向中西部地区转移^①：

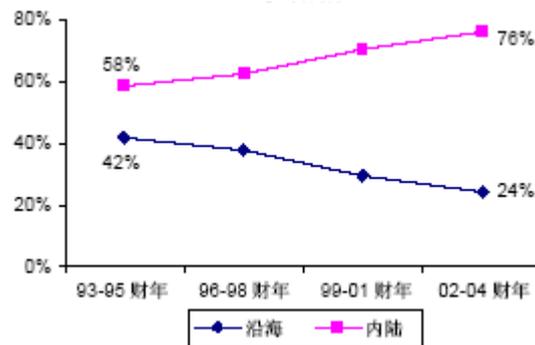


图 3.1 世界银行贷款项目在中国的地理分布图（按项目个数）

宏观上看，世界银行在中国的贷款项目的分布以及变化趋势，反映了世界银行对中国宏观经济发展重点的导向战略。可以认为，世界银行在项目选题方向上对中国公共政策的影响主要体现在对中国宏观政策的导向作用，同时，在利益选择和利益分配上，明显地向弱势群体和欠发达地区倾斜。这一策略，也深刻地体现了世界银行援华战略的价值取向。

二、世界银行对中国基础设施建设的投资及贷款的基本考虑

改革开放以来，发展基础设施一直是我国促进宏观经济发展的紧迫需求。投资基础设施也是世界银行对我国援助战略的核心内容。尤其在二十世纪九十年代早期和中期，世界银行认为协助打破基础设施瓶颈对于保持低通货膨胀条件下的经济快速增长是非常重要的，可以为改革营造一个有利的条件^②。

因此，基础设施项目在世界银行对我国贷款中占据主要地位。至 2005 财年，能源和交通领域的协议贷款金额为 168 亿美元，差不多是总贷款金额的一半。其中能源项目占 17.41%，交通项目占 25.62%^③。

确定市场发展和监管战略。

^①世界银行. 世界银行集团对华国别援助战略备忘录. 2003, 11. P32

^②世界银行. 中国国别援助评价报告. 2004 年, P21

^③世界银行. 世界银行集团对华国别援助战略备忘录. 2003, 11. P33

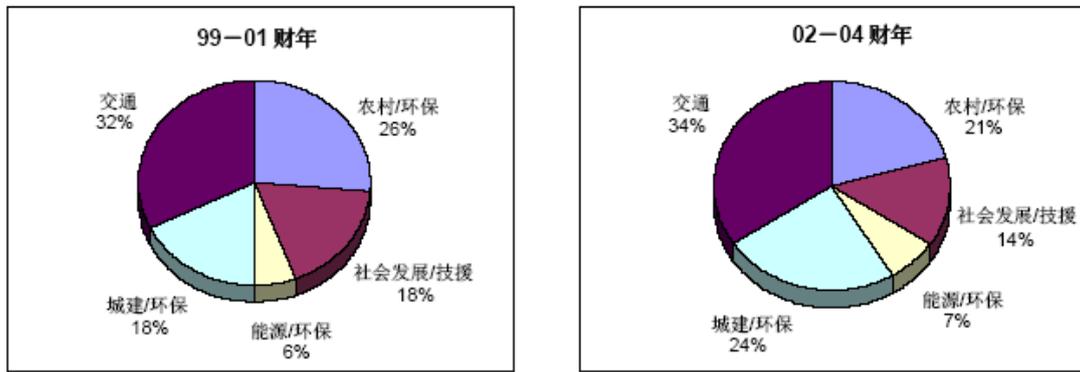


图 3.2 世界银行贷款项目的行业构成 (按项目个数)

在二十世纪九十年代早期到中期,世界银行为我国基础设施建设提供了比较可观的资金,非常有助于技术升级和效率的提高。在二十世纪九十年代的 10 年时间里,中国的公路网扩大了 40%,发电能力超了 3 亿千瓦,使得中国的发电能力在全球排名第二(世界银行 2003 年年报)。显然,这有助于保持经济增长,抑制通货膨胀和整合市场网络。不断发展的交通运输网络促进了市场一体化和落后地区的发展。交通运输成本下降,而且以前很多地方性或者区域性的市场走向全国一体化。

事实上,基础设施或基础产业项目大都建设周期长,资金回收慢,财务效益差而社会效益好,急待发展,且需依靠政府投入,比较适合申请使用世行贷款。对于世界银行来说,投资基础设施比较有利于经济增长,可以达到促进发展的目的。同时,基础设施项目的选题和立项(除了水电移民项目),双方一般没有什么争议。此外,贫困地区基础设施的改善有利于缩小地区差距,而且是我国政府优先发展的领域。因而,基础设施顺理成章地成为双方的主要合作领域。

世界银行选择基础设施领域作为与中国合作的主要领域,事实上是选择了一个合作难度小,对中国经济长远发展影响大的领域。通过在基础设施领域的合作,世界银行可以在较低成本的情况下,更好地贯彻世界银行自身的长远的援华战略思想,以达到对中国公共政策的长远和基础性影响的目的。

三、世界银行与中国在内河航运领域的合作

从二十世纪九十年代开始至今,世行在中国资助了五批内河航道发展项目,国内也投资了大量的项目配套资金。以广东的世行贷款航道项目为例,广东省申

请了其中的第二批和第四批的部分贷款。1998 年底贷款生效的第二批内河项目广东省部分包括西江下游（肇庆~虎跳门）168 公里航道及莲沙容 90 公里航道整治工程，总投资 13.66 亿人民币，利用世界银行贷款 7000 万美元，该项目属“九五”国家重点建设项目。目前项目已基本完工。

2003 年完成贷款谈判的世界银行贷款第四批内河项目广东部分包括沟通潭江和西江下游水系的劳龙虎航道整治工程建设，以及粤北山区北江水系的中游航道整治，包括在连江（小北江）上兴建一个航运枢纽，兼顾发电、灌溉等功能。项目总投资 9.8 亿人民币，利用世界银行贷款 4600 万美元，属“十五”国家重点建设项目，目前项目在顺利实施中，预计 2008 年竣工^①。

内河航道的基础设施投资往往资金回收慢、财务效益较差，但社会效益明显。世行与中国发展内河航道基础设施的原因基本一致，基本出发点都是改善交通运输瓶颈，建立和完善综合运输体系，促进宏观经济发展，这构成了双方合作的基础。除引进资金外，内河航道引入世行贷款项目同样也带来了大量的附加值，促进了航道基建项目建设管理制度的规范化（见第六章）。从世行角度说，15 年来持续支持内河航道项目有着更为明显的促进行业体制改革的目的（详见下一章）。

本章小结

本章的上述分析，主要是从世界银行对中国基础设施项目的贷款，以及具体在内河航运领域的合作项目作为实际案例，来分析和透视世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响的。虽然本章的分析面仅仅局限在了世界银行贷款项目的一个行业之内，但从世界银行在选题过程中的考虑和其采取的基本原则和具体的措施看，仍然可以得到世界银行在项目选题过程中对中国公共政策影响的一些概要性结论。

世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响可以简单地总结归纳如下：

1. 世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国宏观经济政策的影响和导向方面；

^① 世界银行贷款中国第二批内河航道项目由广东省和江苏省捆绑申请，向世界银行贷款 1.23 亿美元；中国第四批内河航道项目由广东省和广西省捆绑申请，向世界银行申请贷款 9100 万美元。

2. 世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响的方式，主要是通过世界银行既定的选题原则和选题策略，来对中国政府提出的项目进行选择和限定。由于世界银行在选题过程中，对项目领域、项目类型、项目的基本要素执行的是刚性的原则和政策，所以，确保了其对中国宏观经济政策影响战略的贯彻。与之对应的是，中国政府为了促进合作，尽可能努力增加世界银行的援华贷款项目，所以，在提出和选择合作项目时，必然要对世界银行的原则和战略进行认真应对，在坚持中国政府的原则立场的条件下，对中国政府相关的政策和立场进行必要的调整，以期达到合作的目的。而中国政府在一些立场和政策上的调整 and 改变，则正是世界银行所期望实现的贷款合作项目之外的主要目标；

3. 世界银行在项目选题过程中对中国公共政策影响的效果，往往体现在宏观的经济政策、全局性的战略规划，和长远的政策理念之中。

第四章 世界银行在项目评估、项目谈判阶段对中国公共政策的影响

第一节 世界银行贷款项目的项目评估、项目谈判过程

世界银行贷款项目在完成**项目选题**、**项目准备**两个阶段的工作后，就进入了**项目评估**和**项目谈判**阶段。在进行项目评估时，世界银行要派出由世界银行项目官员、世界银行聘请的各类咨询专家组成的评估团，与借款国的各级项目管理人员一起，在实地考察的基础上，对项目的各个方面进行全面、系统的分析，对许多重要的技术和经济问题进行深入的讨论。对项目涉及到的一些重大问题，还要与政府的有关领导讨论，以便最终确定项目方案。项目评估一般需 2~4 周时间。项目评估报告将对项目的技术、市场、投资与效益分析、财务、项目组织管理、安全保障（包括环境和社会影响）^①等各方面做出分析，在国别援助战略的框架内对项目的目标层次和世行资助项目的附加值作出论证。

除了在程序上对项目的技术经济可行性进行论证，以及对安全保障问题进行论证外，世界银行项目组及世界银行高层在项目评估阶段，往往更注重项目设计中的创新内容。世界银行对项目实施后可能带来的附加值，以及项目的实施对行业内体制改革的推动力等非常关注。从世界银行在一段时间内集中投入人力的角度看，项目评估阶段的投入是最大的。因为，世界银行期望其贷款项目对项目行

^①诸如西部扶贫项目中关于安全保障政策的争论给世行带来了一些棘手的问题。世行怎样才能履行对借款国的责任，并保持作为一个非政治性发展机构的准则？在这方面并没有一个普遍适用的法则，可以避免求得平衡的具体问题具体分析决策方式，但也存在一些指导原则和经验教训。如作为一个专长于发展的国际组织，如果借款国和执董会同意，那么世行可能在一些敏感项目上发挥认证作用。关于世行在这方面发挥作用的可能性和局限性，三峡项目就是一个很好的例子：规模庞大的三峡项目在国内外都是有争议的，特别是因为它涉及 130 万人口的非自愿移民。应中国政府的要求，在加拿大国际开发署的资助下，世界银行监督完成了一项对项目方案的详细评估。评估报告的结论是，项目方案的前两个阶段将有较高的经济回报率，但第三阶段（入海口到重庆的航运通道）只会对回报率产生微不足道的影响，却要额外增加 60 万移民。根据这些研究结果，世行表示，这些变量只能微弱地提高经济收益，但却会大大增加移民人数，在经济上不是最优的，如果世行要参与这一项目，那么还需要进一步的研究。但是政府决定建设全部三期项目，世行没有参与项目融资。

业内体制改革的推动问题能在评估阶段被发现、并予以讨论，并且在评估和谈判阶段将有关体制改革等具体措施确定下来。

项目评估工作完成后，接下来就是进行项目谈判。项目谈判的过程实际上是世界银行与借款国在谈判桌上有争有让的过程。世界银行在考虑如何保证贷款符合其贷款政策和要求的同时，必须考虑其政策在具体的借款国、部门和项目中的适用程度，考虑如何使贷款适应借款国提出的项目目标。而借款国在考虑本国具体情况及国家对项目的要求时，要认识到世界银行的建议一般都是根据专家意见和世界范围的经验作出的，在可能的范围内应尽量采纳世界银行的建议。当然，在谈判过程中，双方不可避免地会出现分歧，但只要双方在谈判中提出的要求合理而又有诚意进行合作，一般来说，谈判都能顺利达成协议。

第二节 世界银行在项目评估、项目谈判阶段对中国公共政策的影响

从技术的角度看，世界银行贷款项目的评估和谈判，是落实项目的两个必要的程序过程。但从世界银行在项目评估和项目谈判阶段所采用的程式、所坚持的原则、和所提出的明显的倾向性要求看，项目评估和项目谈判阶段也是世界银行贯彻其援华战略，并在具体的操作层面上对中国公共政策施加影响的重要的方式。而且，世界银行在项目评估和项目谈判阶段所坚持的原则和提出的要求，往往直接涉及到中国在项目行业内的管理及运作体制，甚至，还会直接或间接地涉及到国家的有关宏观政策问题。而这些问题，恰恰就是中国公共政策的基础内容和核心问题。因此，本人认为，世界银行在项目评估和项目谈判阶段对中国公共政策的影响，集中在了具体和实质性的管理和运作体制上，并间接地对中国的宏观政策进行影响和导向。同时，在项目评估和项目谈判的过程中，将会有更多的人员参与和涉及，而这些参与人员往往都是项目行业内的管理和技术精英。世界银行在项目评估、项目谈判过程中所坚持的原则和明显的价值取向，必然会给项目评估、项目谈判过程中的参与人员留下很深刻的印象。这种对项目行业内的管理和技术精英在价值观和价值取向的直接影响，将会在更为深层次上对中国的公共政策产生影响。

为了更具体、更透彻地分析世界银行在项目评估和项目谈判阶段对中国公共

政策的影响，本章将以世界银行在中国第二批和第四批内河项目评估和谈判阶段的具体事例作为分析对象，从实际的案例中来透视世界银行在项目评估和项目谈判阶段对中国公共政策的影响形式和实际的影响结果。

一、推动航道疏浚部门的商业化——推动运作管理体制的改革

广东省内河航道的疏浚任务原本是由广东省航道局^①下设的一个管理部门负责进行的。在世界银行内河航道贷款项目实施后，由于航道整治后有大量的疏浚维护任务，所以，世界银行在项目谈判阶段，建议广东航道部门组建财务上独立的航道疏浚有限责任公司，并在世界银行贷款项目下采购高效率的耙吸式挖泥船，交由疏浚公司进行营运。根据世界银行的建议，并结合国家对广东省航道局体制改革的要求，在1998年航道部门进行的政企分开的改革中，广东航道局将原有的疏浚部门从航道管理部门独立出去，成立了独立的航道疏浚公司进行运营。世界银行原有的建议在两方面取得了效果：一方面，项目建成后的项目航道维护任务将由世界银行贷款项目下采购高效率的耙吸式挖泥船承担^②；另一方面，从推动政府管理体制改革的角度来看，疏浚部门顺利地进行了商业运营的转制。

从这一具体的事例中，我们可以看到世界银行主动地在基础体制层面上影响中国公共政策的方式和效果：

1. 世界银行以保证其贷款项目能够达到其预定的经济效益和社会效益的目标为理由，合理地向政府行业管理部门提出了在经营管理体制上进行改革的建议。同时，考虑到独立运行企业在初期启动航道疏浚业务的经济能力，又同步地建议在其贷款项目下采购较高标准的耙吸式挖泥船。由于这样的建议既是世界银行贷款项目本身顺利实施和良好地发挥长远效益的必须，又同时考虑到了其建议实现的可行性问题。所以，这样的建议在一定程度上是无法拒绝的。然而，这样建议的实现，又切实地影响并推动了政府行业管理部门长期形成的管理体制的改革。

2. 世界银行就如此细节的问题提出如此具体和周到的建议，同时又能适时地符合中国体制改革的总体趋势，这样的策略的确值得我们学习和借鉴。虽然，

^① 广东省航道局，为广东省交通厅直属副厅级单位，负责全省内河航道基建、维护与管理，为世界银行贷款中国第二批内河航道项目和第四批内河航道项目广东省部分的执行单位。

^② 中国第二批内河航道项目1000 m³耙吸式挖泥船设备合同，采用国际竞争性招标方式（ICB）进行采购，招标后的合同价1224万美元，主机设备全部进口，2003年9月完成建造，全部用世界银行贷款资金支付。

行业管理体制的改革是中国政府的基本政策,但如果没有世界银行贷款项目及其具体建议的推动,类似于航道疏浚业务管理体制的改革,将可能不会那样的顺利。所以,在这一具体的案例中,我们切实地感受到了世界银行对中国公共政策影响的效果。

3. 近年来,中国政府在航道管理方面,一直在探索“建管分离”的管理方式,并正在积极地推进将政府的行政性管理和监督职能进一步与航道建设、航道维护职能相分离。同时,将会把航道基础设施建设任务将进一步推向市场。从此层面上看,世界银行在如此具体问题上的建议,对这一行业内的体制改革及相应的公共政策的影响是非常明显、深刻和长远的。

二、鼓励船舶大型化——推动可持续发展战略的实施

提高航道基础设施的目的是降低航道上货物运输成本。航道整治后,更大的船舶将可以全年在航道上安全航行,从而使运输成本的降低成为可能。内河航运诸如煤炭这样的低价货物比其他运输方式更有明显的价格优势,但是其灵活性不如其他运输方式。在江苏省,主要通行的是 400 至 500 吨级船舶,驳船/拖船组合正刚开始被大量使用,其平均的内河航运的成本为每吨每公里 1.1 美分,但是如果更多的船主能充分利用条件购买大型船舶、驳船/拖船并用,就可以降低 20-30% 的运输成本。这种情况和其他大量使用内陆河道进行运输的国家比较类似。例如,利用率较高的密西西比河和莱茵河,可以为托运 500 到 2000 吨货物的客户提供每吨每公里 0.5 到 1.0 美分的运输价格,这是铁路运输无法相比的(100 到 1,000 吨货物的运费通常为每吨每公里 1 到 3 美元),而卡车的运费通常高达每吨每公里 6-10 美分(适用于 5 到 20 吨的货物)。

投资购买驳船和托船的企业希望有 1) 稳定的货运需求; 2) 航线上让人放心的航道运输条件。自从我国政府把可以经营船队的权利下放给私有部门,可以用来鼓励新的企业加入内河营运的方法仅限于: (1)提供基础设施; (2)合理定价; (3)颁发运营许可证以确保安全; (4)中介帮助,促进货主和运输商之间的市场联系,确保市场信息的发布(物流中心/内陆集装箱码头)。

2001 年我国政府颁布了有关下列事项的法规: (1)船舶标准; (2)破旧和老化船舶的管理办法。然而,以老化、不安全为由,禁止现有许多船舶的使用并不能

保证新的船舶会被付诸使用。许多航道上运行的船舶只是家庭式的小型驳船或自航的小船。他们没有足够的资金来投资大船。改变这一局面，需要从家庭型的所有制形式向大型的公司所有制转变，使他们愿意对新技术投资，也有机会筹集到大笔资金。

世行贷款中国第二批内河项目江苏省进行的一项研究的主题就是鼓励使用大的船舶的公开的政策措施。这些措施包括^①：

1. 设立专门基金来资助标准的船舶的制造；
2. 对于船闸和航道使用者实行差别收费制度，以削弱继续使用小型船只的积极性；
3. 对小型船只使用船闸实行限制；
4. 低于 60 吨级船只允许在某些时期内在 5 级河道上航行；
5. 通过行政手段对不符合标准的新船只不予注册。

世界银行建议，当市场对刺激营运大船反映不良好时，广东省可以考虑采取上述措施。目前，虽然广东省还没有打算采取这些激励和限制政策，但已考虑对船型大小进行监测，并认为在必要时，会采取合适的措施。

从世界银行贷款中国第二批内河项目中所进行的以鼓励使用大的船舶的公开的政策措施作为主题的研究项目这一具体的事例中，我们可以看到世界银行所采取的围绕贷款项目积极进行相关工作的战略意图，从而，也可以理解世界银行实现其影响中国公共政策的策略性和相关措施的完整性：

1. 世界银行对其贷款项目的附加值，以及项目本身的实施所带来的一系列问题的关注，不只是停留在被动关注的层面上，而是通过一些非金融服务项目，主动地去推动项目附加值的实现；
2. 世界银行对其贷款项目的附加值，以及项目本身的实施所带来的一系列问题的关注，集中体现了实现其可持续发展的援助战略；
3. 从单纯的贷款项目来看，世界银行对中国公共政策的影响可能是有限的，

^①世界银行贷款中国第二批内河航道项目由广东省和江苏省捆绑申请实施，向世界银行贷款 1.23 亿美元，其中广东省部分贷款 7000 万美元（一般来说，基础设施贷款项目向世行申请贷款需接近 1 亿美元，如一个省份不够的话可与其他省份同类项目共同申请，具体由国家发改委和财政部协调统筹安排）。

但辅之于围绕贷款项目所开展的非金融服务项目，就可以对中国的公共政策产生有效而持久的影响力。

三、推动水资源的统一管理——积极影响具体政策的制定

河流的作用不只是可供运输，它们还为城市提供水源，为农田提供灌溉用水，还可用来发电。我国很多地方降水具有季节性，因此，需要对河流的水流量进行调节，并且控制洪水危险。修建拦河坝可以防洪，还可以发电和灌溉，但同时也需要建立通航船闸，并对大坝放水安排有一个整体的管理。而管理河流的各项用途和调节需求所造成的冲突则不是件容易的事。水资源的统一管理就是在环境可持续发展的基础上，以较小的成本实现水资源多种功能效益的最大化^①。

河流航运功能承受风险的能力很弱，如果优先考虑使用河流资源为别的目的服务，对于航道的稳定不利。世界银行在中国第四批内河项目中建议利用广东和广西修建的西牛和那吉大坝来加强和大坝上游和下游河段水资源排放的协调处理机制，从而解决可能的冲突问题。那吉大坝需要与上游三个大坝（包括 2005 年开始营运的百色大坝）进行放水协调。从项目大坝开始运营起，对于每个大坝为保证稳定的航运条件而进行的日常泄水咨询和协调十分必要。广西项目执行单位与这三个大坝签订了一份协调意向书，并在贷款谈判之前递交给世行。根据该意向书，各方承诺在那吉大坝即将运营前签署一份协议，同意按泄水协调的原则和数量运行。

从北江和小北江航运角度考虑，西牛大坝必须与下游的飞来峡大坝进行放水协调。整个协调的要点主要包括 1) 航运水深要求。无论季节变化，航运都需要一定的水深；但是流量水深却随着天气和上游大坝运行的变化而变化。2) 有关河流水量和水深突变的限制。3) 提前通知。提前通知水深的变化是非常重要的，这样航道部门可以及时地警示航行的船只。4) 上游航道适航水深。

协调牵涉到很多问题，特别是矛盾的利益需求，比较复杂。各方会有不同的利益，对于如何最好地解决问题会有不同的意见。这些差别需要一一加以明确，并提出建议予以解决。各相关单位进行充分地参与，各方的利益都充分加以考虑，才可以帮助达成一个各方都接受的协议。因为所产生的任何矛盾都很可能提交广

^① 闵朝斌，水资源综合利用与航运现代化，中国水利水电出版社，2005 年，P11

东省政府裁决。世行建议，在主管交通事务的副省长主持下成立一个省一级的工作小组。除了关于此协议日常的职责，这个工作小组需要提供政策指导，支持，并协调解决可能产生的部门之间的矛盾争端，必要时取得副省长的授权或指示。由于飞来峡属于水利部门而不是航道部门管理，广东航道部门做了大量困难的协调工作才就上述大部分问题达成了协议，满足了贷款谈判条件。

世行还建议协议包括适当条款，规定当飞来峡主管部门不遵循协议时或其它原因导致双方产生矛盾时怎么办？谁来解决这些问题？如果飞来峡主管部门不遵循协议，最坏的情况是飞来峡主管部门声明因为这样或那样的原因而无法遵循，比如防洪或峰期发电的要求。现在并没有任何补偿或罚款的规定，飞来峡完全可以把自已的利益放在第一位去运作。但是，对于我国政府部门之间的有关协调的函，很难规定有关实际的罚款条款。目前，虽然双方之间有此协议，协议的具体执行估计仍不会非常顺利。

航道整治通航能力提高后，必须考虑相应的沿岸港口、码头的装载能力是否满足运量增长后的要求。世行在对项目的评估过程中也对沿岸及腹地的港口、码头的的能力进行了考察，认为目前政府内河港口的发展规划和策略在暂时是满足需要的；当项目的效益显现后，也许需要再对港口发展规划重新评估调整。但由于这些设施不归航道部门管理，也不计划利用世行贷款，所以事实上比较难以进行协调。

在最近世行对中国的水资源援助战略中，世行鼓励中国的中央和省级政府采取一体化的水资源规划方案^①。在评估世界银行贷款中国第四批内河项目过程中，世行表示愿意寻求赠款对连江十二座枢纽的连动管理机制做出研究。在我省向世行建议申请中国第六批内河航运项目时，世行也曾建议该项目与珠江三角洲水环境保护与污水处理项目捆绑为一个项目申请世行贷款。但中方因为主管部门各不相同拒绝了这项建议。在缺乏统一部门协调情况下，推行水资源的统一规划管理

^①参见世行 2001 年研究报告《中国北方地区水行业战略研究》，世行认为机构改革在水资源协调管理中起到至关重要的作用，必须建立切实有效的协调机构。具体建议如：(a) 在各流域成立高层流域协调理事会，兼顾中央政府和各省/地方政府部门以及供水公司用户协会等主要团体的利益；(b) 授权流域协调理事会来确定水资源分配和制定水资源政策，实现流域水资源的优化利用；(c) 调整现有流域委员会，改建成流域协调理事会的工作班子，审查各部门的水费标准；(d) 成立省水资源协调委员会，搞好地方水资源管理；(e) 保证由一个部门统一发放取水许可证；(f) 经过协商，把灌区管理权转交给地方单位，以及(g) 扩大城市许可证的使用范围（因为这些城市需要昂贵的外调水），涵盖所有的“水管理者”，包括供水、用水、废水处理和回用，以确保当地水和外调水的优化利用。

并非易事。

世界银行在项目评估、项目谈判的过程中，非常深入地介入到了管理层面，所以，其相关建议和措施将对相关政策的制定产生非常直接的影响。

四、支持管理机构管理能力的提高——价值观念和管理理念的影响

世行贷款项目强调增强内河航道管理部门的管理和服务能力，项目设计中包括一系列政策支持，实施支持以及机构发展方面的培训项目，还包括开发、建设管理信息系统（以因特网为基础，向航道使用者提供船闸、潮位、航道水深的实时信息），加强了航运安全的助航设施开发研究等技术援助项目。

为增强项目执行单位的能力建设，在对项目机构采购能力评估的基础上，世行也非常支持中方自行实施项目的工程、货物等采购，而不是委托招标代理。我国政府规定，通常属于国际竞争性招标的，要选择国家批准的有限的几家有国际招标资格的公司承担。（在国家相关法规逐步完善后，委托招标代理的规定有所放松，但目前为了采购公正性和透明度，国内部门仍是鼓励采用委托招标，而不是自行采购）。

世行对国内相关部门的资金和协调支持也比较重视。在项目实施过程中，需要与海事，水利，国土，环保，地方政府各部门的协调，并需要各上级部门的大力支持和协调。世行贷款项目中世行的资金只是占一部分，其余要靠国内配套资金的支持，特别是土建工程国内资金配套需要达到 50-60%。世行的目的是通过配套资金的途径来加强国家和省、地相关部门对项目的支持。（近期土建工程国内配套资金的比例要求大大降低，因为世行认为和中国已有了很好的基础）。中国第四批内河项目中广东省部分劳龙虎航道整治工程中莲腰、龙马大桥的重建完全使用国内资金，由地方政府承建。世行要求广东省在项目协定中承诺重建完成的时间表，以促进相关部门对工程的协调和支持。

世界银行围绕贷款项目提出和支持的管理机构的完善、管理能力的增强的建议和措施，最为直接效果就是对项目行业内管理和技术精英的管理理念和价值观的影响，而这种影响则是对中国公共政策最本质、最长远的影响。

本章小结

本章以世界银行在内河项目评估和项目谈判阶段提出的具体建议和采取的相应的措施作为实例，分析了世界银行在项目评估和项目谈判阶段对中国公共政策影响的形式和实际影响效果。虽然，本章只是分析了少数事例，但还是可以对世界银行在项目评估、项目谈判阶段对中国公共政策的影响作简单地总结归纳如下：

1. 世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国行业基础体制改革的影响方面；

2. 世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策的影响的方式，主要是以保证项目顺利实施、保证项目能实现预定目标为理由，要求政府管理机构改革与项目实施不相适应的体制，或在有关政策的制定上考虑到相关联的问题和因素，其中包括管理机构的完善、管理能力的加强、可持续发展观念、资源综合及有效的利用等。由于世界银行在项目评估、项目谈判阶段能够深入基层，掌握实情，所以，其提出的建议往往既贴切实际，又具有可操作性。但这些非常具体的基础层面上的建议的提出，事实上也实现了其参与到管理实践中的效果和目的。世界银行以如此的策略和措施进行管理决策层的介入，其对中国公共政策在制定和执行上的影响力是无形的，但却是实在和巨大的；

3. 世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策影响的效果，主要体现在具体机构改革、体制改革和具体的行业政策上。同时，也体现在对项目行业内的管理和技术精英在价值观念和经营管理理念的影响上。

第五章 世界银行在项目实施阶段对中国公共政策的影响

在项目实施阶段，世界银行依照在项目评估、项目谈判期间确定的项目评估报告，项目实施计划、环境行动计划、移民安置行动计划以及《项目评估文件》，《贷款协定》，《项目协定》等法律文件，对项目的实施进行质量和财务上的程序性监管，审批采购文件、支付申请以及变更请求。

项目招标采购是实施阶段最主要的工作。采购计划和采购方式的确定是在评估阶段确定下来的，在签定《项目协定》时，世界银行会要求借款人承诺按照世界银行的《采购指南》规定的程序进行采购。我国与世界银行采购政策的不同或考虑不周的采购计划所带来的矛盾往往在项目实施阶段会暴露出来^①。

在长期的计划经济体制下，在改革开放之前，中国实际上没有真正意义上的公共采购政策和相应的采购制度。中国公共采购政策及相应的法规和制度的制定和完善，是在与世界银行的合作过程中开始酝酿并逐渐实现的。**从某种意义上看，世界银行在中国公共采购政策及采购体系建立上的作用，是世界银行对中国公共政策影响效果最完整、最深刻的一个范例。**本章将从中国公共采购制度的建立、中国公共采购制度与世界银行采购制度的协调和中国公共采购制度的改革三个方面来分析世界银行对中国公共采购政策的影响方式、影响效果和意义。

第一节 世界银行对中国公共采购政策的影响

我国在引进世界银行贷款之前，没有竞争性招标的机制。设备材料的采购是通过直接进行贸易洽谈的方式来完成的。而土建工程的建设，主要是通过行政指令的方式，分配有关的施工队伍来进行的。在与世界银行就贷款项目合作的初期，

^① 世界银行贷款中国第二批内河航道项目广东省部分有 17 个土建合同（其中有 4 个国际竞争性招标合同），7 个设备合同（其中有 5 个国际竞争性招标合同），2 个技术援助合同；第四批内河航道项目有 6 个土建合同（其中有 3 个国际竞争性招标合同），8 个设备合同（其中有 5 个国际竞争性招标合同），5 个技术援助合同（其中有 4 个国际竞争性招标合同）。其中本人负责 16 个土建合同，12 个设备合同和 6 个技术援助合同的招标采购与合同实施管理。

对于世界银行贷款项目规定的设备采购和工程建设的方式，我国的各个部门，包括用户和供货单位以及建设单位，都感到非常陌生。随着 1981 年我国第一批世界银行贷款的引进和贷款项目的上马，这一在国外已广泛采用的国际竞争性招标方式也开始为我国所认识和接受。1981 年与世界银行签订的第一个项目“大学发展项目”即采用国际竞争性招标为各重点大学采购了一批教学与科研设备；1982 年签订的第一个港口项目“三港项目”采用国际竞争性招标采购装卸设备，节约投资 50%，使得原贷款 1.24 亿美元的项目只用了 6900 万美元，退回世界银行贷款 5500 万美元。从第一批项目开始，按照国际竞争性招标方式采购设备在世界银行贷款项目中得以广泛应用。与此同时，我国的各个管理及建设部门逐渐认识到竞争性招标的好处，并开始考虑建立我国自己的公共采购政策和制度。到目前为止，我国已建立其比较完善的公共采购招标体系，并已制定了一系列的政策和规范，其中，最主要的两部招标采购法律是《招标投标法》与《政府采购法》。

一、中国公共采购体系的法律框架的建立

随着我国向市场经济转型，加入世界贸易组织以及越来越多的多边和双边投资项目，政府已颁布了一系列的经济法律与法规，其中包括公共部门该如何实施采购的规定。正是因为这种转型，采购的法律框架也由各个政府部门的规定演变为国家法律。《招标投标法》适用于公共部门的采购，适用于那些使用基建投资进行建设的大型工程项目，包括设备、材料和服务。《政府采购法》将这一法律范围扩展到由政府预算直接支付的货物、办公楼等小型工程以及服务的采购。国家部委、省市和地方政府还制定了一些有关采购的地方法规，但这些法规都服从于国家的规定。

二、中国公共采购体系中的组织结构

招标人可以是有足够能力的项目单位，也可以是招标代理机构是依法设立。从事招标代理业务并提供相关服务的社会中介组织。

包括世界银行在内的主要的国际金融机构直接参与了中国公共采购法律框架及相应法律法规的建立和制定的咨询过程。与世界银行对中国公共政策的其它内容的影响相比，在中国公共采购政策和制度的建立和完善过程中，中国是主动地取吸取世界银行的政策精华和采纳其先进的理念。在这一具体的政策体系内，

中国是主动地去接受世界银行的影响的。

第二节 国内招标采购程序与世行采购程序的协调

虽然，中国公共采购制度的建立，参照和吸收了世界银行的许多理念和具体的规定，但在中国的政治经济体制下，仍有许多适应于中国国情的政策。因此，世界银行的招标采购程序与国内招标采购程序依然在很多方面不相一致。因而，在中国国内，世界银行的招标采购政策与国内招标采购仍然存在相互影响和协调的问题。

一、在投标人资格限制方面的差异

《招标投标法》规定投标人是响应招标、参加投标竞争的法人或者其他组织。这个范围比较广泛，包括我国事业单位，目前我国许多科研机构仍然属于事业单位，而不是公司制。

世界银行《采购指南》规定，借款国政府拥有的企业只有在 1) 在法律上和财务上是独立的；2) 按照商业法运作的才是合格的投标人。借款人或子借款人的任何附属结构均不得参与投标。

目前所有的项目管理办公室（项目执行单位）、大部分国际招标公司、设计院以及大多数国内供货商、工程承包商和咨询机构仍然全部为各级政府所有（唯一例外的是，在制造业中，一些供货商，主要是那些与外商合资的企业，政府对其没有或有很少一点所有权）。世界银行审查了中国国企的状况，认为只要他们不依附于采购机构、不存在利益冲突的情况，就可以参与世界银行项目中的合同竞争。

目前，我国大约有 100 家招标公司，其中仅有 30 家公司获得了外经贸部授权的从事国际招标业务的资格。国家经贸委和其他一些部委也有其自己的招标公司资格评定标准和审批程序，包括适用于从事国际招标工程采购的资格标准和审批程序。

世界银行建议取消要求项目单位使用招标公司的规定，这样做可以将资源用于虽然有些困难但却有长远效益的项目单位项目管理和采购能力的加强工作上，

如大量的培训等活动。

二、评标原则和重新招标的有关规定方面的差异

《招标投标法》规定中标人必须满足下列条件之一：1) 能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准；2) 能够满足招标文件的实质性要求，并且经评审的投标价格最低；但是投标价格低于成本的除外。

世行的采购原则是不设标底，授标原则是在商务与技术方面实质性响应招标文件要求且评标价格最低的投标人中标。对于货物和工程采购，不允许采用一系列评价标准进行综合打分；但可以设出强制性条件，不满足强制性条件者拒标。由于世行的运行原则相对比较维护采购审查部门的独立性和权威性，世行采购部门非常坚持“最低评标价中标”的原则。世界银行所坚持的这一原则，导致了在我国市场和信誉体制尚不规范的情况下，造成了很多低价抢标的现象，尤其是对土建工程的工期、质量和费用的控制带来很多实际的困难。

《招标投标法》规定投标人少于三个的，招标人应当依照重新招标。世行的采购原则是在商务与技术方面实质性响应招标文件要求且评标价格最低的投标人中标，即使只有一家，也无需重新招标。

三、国内采购招标程序和世界银行招标采购程序的协调与修改

为了协调国内有关规定与法律和世界银行《采购指南》之间的不一致之处，世界银行对规定国内竞争性招标的世行贷款合同，可以适用《招标投标法》，但在诸如以下方面，作了补充规定：

1. 所有资格预审和招标邀请将在一家全国发行的报纸上刊登招标公告，并且登广告的时间应该保证预期的投标人有足够的时间获得资格预审和招标文件及准备和提交投标文件。无论怎样，在从登广告到投标截止时间止至少需给投标人 30 天时间，而且登广告和招标文件中应详细指明投标截止日期。

2. 对投标人资格要求和资格评审方法应在招标文件中详细列明。

3. 所有投标人要求提供一定数量的投标保证金来保护业主，以防承包商违背合同的规定，而且招标文件中应详细列明投标保证金的形式和金额的大小。

4. 所有标的开标时间应与收到投标人投标文件的截止时间相同

5. 所有标应公开开标，开标时所有投标人均可有机会出席开标仪式（通过个人或者代表），但开标时投标人不一定必须出席开标仪式。

6. 不能因为投标价超出业主制定的合同估算价，或超出业主确定的标底而拒绝任一投标人。

7. 每个合同应授予响应性的最低评标价投标人，即此投标人符合能力和资格的适当要求，并且其提交的标书 1) 实质性地响应了招标文件的要求；2) 提供了最低的评标价。不可以以授标为条件，要求中标人承担招标文件规定以外的职责与义务，或要求中标人修改最初的投标文件。

8. 每个需世行贷款支付的合同应该规定，当世行提出要求时，合同承包商应允许世行检查与合同执行相关的帐目和记录，以及由世行指定的审计师进行审计。

虽然在中国公共采购政策和制度的建立和完善过程中，中国是主动地取吸取世界银行的政策精华和采纳了其先进的理念，但中国仍然能够坚持从中国的实际情况出发，坚持自己的正确主张和立场。同时，面对中国存在的现实问题，世界银行也能够采取灵活的策略来修改自己的原则和规则。从这一层面上看，双方已达到一个良性互动的、互为影响的一个关系状态。

第三节 我国公共采购制度的改革

我国现行的《招标投标法》和《政府采购法》有诸多不一致的地方。各权力部门之间的冲突也随之增多。《招标投标法》规定的公共采购方式只有公开招标和邀请招标两种方式。《政府采购法》第三章的内容全部吸收了 WTO《政府采购协定》中的所有采购方法，除了公开招标，还有邀请招标、竞争性谈判、询价等非公开招标方式。

2003 年 1 月 1 日实施的《政府采购法》将财政部门确定为我国政府采购货物、工程和服务的主管机关。国家发改委牵头联合颁发的招标投标方面的行政规

章，都没有联合财政部。例如国家发改委与建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民航总局共同颁布的《工程建设项目施工招标投标办法》。根据该办法，招标范围包括能源项目、交通运输项目、水利项目、城市设施项目、生态环境保护项目、市政工程项目、科技教育文化等项目；使用各级财政预算资金的项目；使用纳入财政管理的各种政府专项建设基金的项目；等等。财政部颁布《政府采购货物和服务招标投标管理办法》后，2005年2月，国家发改委又一联合建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民航总局，颁发了《工程建设项目货物招标投标办法》。根据联合规章，凡涉及前述工程建设项目有关的货物，其招投标活动分别由各主管部门负责。

关于公开招标数额标准，两部法律也不一致。上述提到了国家发改委对《招标投标法》的适用数额标准的解释。而依据《政府采购法》，每年中央和地方的货物、工程和服務的公开招标数额标准分别由国家财政部和省级财政部门拟定，并分别报经国务院和省级政府批准。因此每年中央和各省市公开招标数额标准可以有所不同。

招标审批机关也有冲突。依据我国《政府采购法》招标方式的规定，审批机关是各级人民政府采购监督管理部门，即财政部门。然而，《招标投标法》规定招标方式的确定机关在发展规划部门，邀请招标方式的审批机关在国务院发展计划部门和省、自治区、直辖市人民政府。

政府管理采购的能力很大程度上取决于所实施的良好采购制度。为了保证关于采购的法律框架的一致性、完整性和明确性，世界银行查阅了这两部法律并提出，应该考虑将上述两部法律合二为一，形成一个统一的法律工具，这将更有意义。世界银行就此与我国政府进行了建设性对话。

世界银行也向我国政府提出了一系列建议来采取适当步骤加强其采购能力。这些建议有助于解决采购计划中的不足、采购和项目管理能力的薄弱、技术规范的不当、成本估算的不实际、外国公司对大额合同兴趣的缺乏、利益冲突，等等。比如：

1. 改进项目管理办公室（项目单位的贷款项目执行管理机构）的技能水平和综合能力，使其在世界银行项目和公共投资项目中能更好地完成项目管理、成

本估算、计划安排、采购计划编制和采购的职责。

2. 重新考虑集中审查（如外经贸部审查）和其他部委审查对采购带来的价值。应设计另一种不同的质量保证或控制机制，既能对中国投资项目中的所有货物、工程和咨询服务的招标文件和评标进行适当的质量检查，同时，又能减少不必要的耽误。一个可行的办法就是放弃所有的集中审查办法，取而代之以对政府的采购计划和项目办的人员计划进行审查；

3. 通过整合现有的各种国际招标公司和采购人员的认证制度，帮助建立一个在政府内适用的专业采购职能。这一采购认证制度和上述的人员计划审查能够帮助确定每一个项目办所需要的技术力量。

4. 深化设计院的改革，使其按独立法人运作。选择设计院的条件应将质量与人员的资格放在首位，而不是费用或地域属性。招标中应使用详细设计，而不是初步设计。在设计阶段，应向设计院提供足够的预算和时间；

5. 加快国企改革步伐，释放出国内供货商、承包商和咨询公司的真正竞争力，减少目前的这种利益冲突或潜在的利益冲突局面；

6. 在标准招标文件（以下简称“标准文件”）与主要国际金融机构的文件完全统一前，允许政府在国际招标中继续使用财政部编写的招标文件范本（以下简称“范本”）。在这转型过程中，任何世界银行标准文件中增加的新条款都应在发售招标文件前相应地反映在“范本”中；

7. 在世界银行项目和其他项目中尽早推行引进的电子商务工具和技术，以增加采购的透明度，扩大竞争和提高效率。

中国公共采购政策的改革策略和过程，体现了中国政府在这一具体的公共政策的制定、执行、评价、修改和完善过程中，在与世界银行的相互影响方面，已处于绝对主动的地位。

本章小结

从中国公共采购政策及体系的制定和建立、规范和完善、改革与发展的过程看，世界银行的影响力在逐渐减弱，而中国对世界银行的有关规则和政策的影响力却在加强。在这一具体的公共政策范围内出现的这一现象，对于分析世界银行对中国公共政策的影响，是具有非常重要的意义的。从这一章的分析中，可以提出如下观点：

1. 世界银行对中国公共政策的影响力是随着中国经济的发展及体制改革进程而不断变化的；
2. 世界银行期望给予中国公共政策的影响，并非全部是适合中国国情的；
3. 世界银行一贯坚持的原则和采取的策略，并不是不可以因为中国的影响而修正和改变的；
4. 中国更应该从容和坦然地面对世界银行对中国公共政策的影响形式、影响力，以及世界银行所采取的相应策略和措施。

第六章 世界银行对广东省航道局综合影响的分析

广东省航道局是中国内河航道管理的一个重要的地方行业管理部门,在广东省内河航道建设、管理和维护等方面,履行着政府职能。广东省航道局作为中国地方政府的一个相对独立的行业管理部门,在行业管理、行政管理及相关的体制建设和改革方面具有很强的代表性。通过分析世界银行对广东省航道局的综合影响,可以在一定的层面上看到世界银行对中国行业管理部门乃至中国相关阶层的综合影响效果。同时,从世界银行贷款项目对公共政策影响的角度来分析评价引进世行项目对广东航道发展的意义^①,也可以在一定程度上透视世界银行对中国基础设施行业发展的意义。所以,本章将以广东省航道引进世界银行贷款项目为例,分析世界银行对广东省航道局的综合影响及其对广东航道发展的意义。

第一节 引进世界银行贷款项目对于广东航道发展的意义

广东航道引进世界银行贷款项目,带动了整个广东航道系统的大力发展,促进了广东综合运输网络的早日形成。世界银行贷款项目规范的项目管理程序不仅使贷款项目本身受益,也促进广东省航道局形成了规范的项目管理模式,对广东省非世界银行贷款项目的规范管理起到了十分重要的作用,充分显示了世界银行贷款项目的示范效应以及良好的政策传递性。广东省航道引进世界银行贷款项目对广东航道的发展具有多方面的意义,这里对如几个方面进行阐述和分析。

一、改善了广东综合运输网络布局

1. 世行项目带动了广东大力发展航道。广东省内河航运资源丰富,但在二十世纪九十年代以前,广东对内河航道的投资并不多。从国家“九五”计划开始,广东开始大力发展内河航运,提倡多式联运,近年来成效显著。仅“九五”期间,就整治了 709 公里长的航道(包括建设 3000 吨级航道 311km, 1000 吨级航道

^① 国内探讨类似后评价课题的讨论较多。作为一个基础设施项目,广东航道是这个课题比较典型的案例。参见:胡文俊,《水利行业利用世行贷款浅议》;周月鲁,《“世行项目”对我国水土保持管理工作的启示》;汪映霞,《浅谈世行与亚行贷款项目管理》。

147km)。其中，世界银行对广东航道的投资是最直接的带动因素。

实际情况表明，广东省航道引进世界银行贷款项目对促进广东大力发展航道运输，改善广东综合运输网络布局具有重要的意义。

二、促进广东航道项目管理的制度化和规范化

广东省航道引进世界银行贷款项目，直接改变了广东航道局对航道项目的管理模式，使航道项目从立项准备、项目采购、项目实施到项目完成后的评价过程步入了制度化和规范化的轨道。

1. 项目准备的规范化

在引入世界银行贷款项目之前，有些航道建设项目，准备不够充分，在投资决策的科学化和程序化方面显得比较薄弱。一些投资项目并没有经过充分的研究和科学论证，项目效益不明显。一些项目方案没有经过充分论证，有些甚至边设计边施工，整治完后效果不佳。

广东航道使用世行贷款的子项目都经过充分的财务、经济、技术论证。世界银行项目在评估阶段需考虑的因素很多，既包括项目的宏观背景，也包括项目的微观基础。自然资源、自然条件、经济基础与发展水平、社会历史文化、技术状况、市场状况、投资与效益分析、项目组织管理等各个方面都要涉及到。目前，广东航道世行项目和非世行项目都采用同样的可行性研究与工程设计程序（可行性研究和工程设计都通过招标来决定研究和设计单位，有助于保证质量）。

2. 项目采购的规范化和制度化

九十年代中期之前，航道项目也都是由航道部门本身的施工队伍来完成。航道世行贷款项目的实施要求一大批施工任务及设备购置采用竞争性招标的中标单位来完成。目前，所有的广东航道基建项目均按照有关法律规定进行公开招标。需要进行邀请招标的也报请主管部门采取邀请招标的方式。采购文件的制定、审批以及采购程序的履行都越来越制度化、规范化。其中从内部采购制度的制定到招标文件的准备，评标办法及评标报告的编制，非世行贷款项目都较大程度地参考借鉴了世界银行项目的招标文件范本及采购指南，标准评标报告格式等。

3. 合同管理的规范化

广东航道基建项目的管理在引进世行贷款项目之前基本上都是采取行政管理的“指挥部”形式进行。目前，所有航道基建项目都采取规范化的合同管理和工程师监理制度。建设单位、监理工程师单位、施工单位（合同承包商）三家的责任分得很明确。业主与承包商签订合同；工程师单位受业主的委托全面负责监督工程的实施，在工程的技术、施工上对业主负责，并代表业主进行合同的管理；承包商负责工程的实施，就合同的履行和工程质量对工程师负责，并通过工程师与业主联系；业主根据工程师的意见进行资金的支付以及重大变更、暂定金额的使用等问题的处理。工程师单位在整个管理体系中具有较强的独立性。整个管理体系均依据合同来进行，由于责任明确，管理严格，因而效率很高，作用明显。

4. 支付和审计手续制度化

实行招标之前的航道建设资金采取预算资金逐级拨付的方式。世行项目在资金支付方式上采用了报账制，即对于建设完成的项目内容，按照项目监测规定，通过监理检查验收合格后，根据实际数量和规定的支付方式向项目专用账户申请支付。与传统资金管理方法相比，报帐制是先干活，后付酬，保证了资金能够全部用于项目和工程上，杜绝了资金的截留、挪用、浪费等现象。

为建立有效的资金使用监督机制，在财务管理中世行项目要求全面推行了项目财务审计制度。每年定期由审计部门对项目资金的使用情况进行审计，根据审计结果提出审计报告，发现问题及时纠正，保证项目资金合理使用。

目前的航道基建合同项目都采取报帐制和定期财务审计制度，保证了资金合理有效使用。

5. 重视环境评价和环境保护

世界银行对贷款项目的环境问题十分重视，项目都要求作环境影响评价，分析项目对环境造成的有利与不利影响，拟采取的补救措施等。环境影响评价和环境行动计划的制定要经过专业环评部门的调查研究和充分的公众咨询。航道建设项目的环境影响评价一般包括对水环境，声环境，大气及生物多样性的影响，不仅包括项目的直接影响，也包括累积影响和间接影响。环境评价计划需要包括建

设期和运营期的环境监测和环境影响缓解措施。近年来，国内资金航道建设项目也开始重视环境评价和环境保护。

广东省航道引进世界银行贷款项目对促进广东省航道局项目管理的制度化和规范化具有十分重要的意义。世界银行贷款项目的引入，还直接导致了广东省航道局相关体制的改革。

三、培养了航道建设管理的人才

广东航道世行贷款项目由专门的项目管理办公室负责组织实施，该办公室同时也负责国内资金的广东航道建设项目。项目管理办公室在项目经理（或项目办主任）领导下设置计划统计、财务会计、工程技术、监测评价、合同及采购管理、档案管理等业务职能部门，分管各方面的工作。世界银行贷款项目常常需要跨地区、跨部门、跨行业的协作，并进行整个项目流程的系统管理。项目管理办公室建立了一系列项目管理制度。通过执行世行项目，广东航道锻炼了一批既懂业务又明了世行程序的人才队伍。

世行项目也通过特有的技术援助和培训课题来带动项目单位航道管理水平和人员素质的提高。比如，技术援助项目管理信息系统的建设提高了管理办公自动化水平以及财务管理水平，助航设施开发的研究和应用加强了航运安全。一系列培训课题，比如合同管理和采购、航道设计优化，财务管理等等，也被证明发挥了实际效用，促进了人员素质的提高。

第二节 世界银行对广东省航道局综合影响的分析

广东航道系统中，虽然世界银行贷款项目在总的项目中只占很小的比重，但世界银行通过其贷款项目对广东省航道局的影响却是较为全面，且具有很高的层次。从广东航道局的具体情况看，世界银行的影响主要体现在如下几个方面：

1. 体制层面的影响。世界银行对广东省航道局在体制层面的影响是最为深刻的，这方面的影响直接导致或推动了行业管理体制的改革和完善。如航道疏浚业务从管理体系中分离并市场化，直接推动了航道建设、管理、养护分离的进程。

项目管理的规范化和制度化，直接导致了项目管理办公室的成立，并积极地向项目管理中心发展。

2. 观念及理念层面的影响。在广东航道局世界银行贷款项目的实施过程中，世界银行关于贷款项目管理和实施的观念和理念，对所有参与甚至是仅有所接触世界银行贷款项目的人员在思想认识上都有了很大的提高。这些观念和理念层面上的影响，绝不仅仅限于世界银行贷款的项目的实施管理方面，而将对所有相关的工作，及至有关政策的制定和执行都会产生不同程度的长期的影响。这也从实际上印证了本文的一个分析结论，那就是“世界银行对中国公共政策影响的本质是对中国政府和人民的价值观念和价值取向的影响和导向”。所以，在世界银行贷款项目的实施过程中对广东航道系统管理及技术人员在观念和理念层面的影响，是最具意义和长远效果的。

3. 管理层面的影响。世界银行对广东省航道局在管理层面的影响是最为现实，也是最宜感受到的。除了在项目管理中，基本上是完全引入了世界银行贷款项目规范化管理的方法和手段外，事实上，还开启了广东航道系统管理方式科学化、规范化的变革。

4. 政策层面的影响。除了为配合世界银行贷款项目顺利实施而制定的相关政策外。世界银行通过其在贷款项目实施全过程中严格遵循的基本原则，和展示出的显明的价值取向，将间接但却是切实地在政策层面发挥其影响力。比如环保的理念、资源的整合与有效利用、项目综合效益评估、以人为本、公平竞争等，都将会在政策层面上发挥积极的影响作用。

从世界银行对广东省航道局综合影响的实际情况来看，世界银行以其明确和长远的战略思想为指导，在严格遵循其价值观念指导的原则下，通过贷款项目的实施过程及其相应的非金融服务方式，在各个层面上对中国公共政策所形成的影响是不容忽视和低估的。

第七章 总结与展望

第一节 本论文分析结论总结

本文简要阐述了研究世界银行对中国公共政策影响的意义，概要介绍了世界银行对中国公共政策影响的研究内容，给出了关于世界银行与中国公共政策的综述。对“世界银行对中国公共政策影响的本质及形式”进行了详细分析。

本文以世界银行援华贷款项目的实际实施过程为主线，以广东省内河航道项目为案例，对世界银行在援华贷款项目的选题、项目评估、项目谈判和项目施工过程中对中国公共政策影响的内容、形式和效果进行了较为详细和深入的研究。本文较为详细地介绍和分析了世界银行通过贷款项目对广东省航道局在体制改革、规范管理、思想观念和理念的更新等方面的实际影响效果。对世界银行对广东省航道局的综合影响从不同层面进行分析。

通过本文的分析，得出了如下分析结论：

1. 作为联合国专门机构之一的世界银行，其实质上并不是一个单纯的金融组织，其严格遵循的基本原则和秉承的价值观念中蕴涵了坚定和深刻的政治意图和主张。所以，通过经济技术的手段去影响借款国的公共政策是世界银行的基本政策特征。**世界银行对中国公共政策的影响主要是对中国政府和人民的价值观念和价值取向的影响或导向。**

2. 世界银行对中国公共政策的影响，主要是通过实际的金融业务，即援华贷款项目的实施过程，和非金融业务，即政策咨询研讨、技术援助等两种基本形式来影响中国的公共政策。这两种基本形式，又通过有机的结合和相互呼应配合来实现其整体的影响战略目标。

3. 世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国宏观经济政策的影响和导向方面；世界银行在项目选题过程中对中国公共政策的影响的方式，主要是通过世界银行既定的选题原则和选题策略，来对中国政府提出的项目进行选择和限定；世界银行在项目选题过程中对中国公共政策影响的效

果，往往体现在宏观的经济政策、全局性的战略规划，和长远的政策理念之中。

4. 世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策的影响，主要体现在对中国行业基础体制改革的影响方面；世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策影响的方式，主要是以保证项目顺利实施、保证项目能实现预定目标为理由，要求政府管理机构改革与项目实施不相适应的体制，或在有关政策的制定上考虑到相关联的问题和因素，其中包括管理机构的完善、管理能力的加强、可持续发展观念、资源综合及有效的利用等；世界银行在项目评估、项目谈判过程中对中国公共政策影响的效果，主要体现在具体机构改革、体制改革和具体的行业政策上。同时，也体现在对项目行业内的管理和技术精英在价值观念和经营管理理念的影响上。

5. 从广东航道局的具体情况看，世界银行的影响主要体现在体制层面的影响；观念及理念层面的影响；管理层面的影响；政策层面的影响。

6. 从世界银行对广东省航道局综合影响的实际情况来看，世界银行以其明确和长远的战略思想为指导，在严格遵循其价值观念指导的原则下，通过贷款项目的实施过程及其相应的非金融服务方式，在各个层面上对中国公共政策所形成的影响是不容忽视和低估的。

第二节 世界银行对中国公共政策影响研究的展望

对世界银行对中国公共政策影响研究的必要性和意义，取决于世界银行对中国的整体影响力的大小，以及这种影响力作用于中国公共政策方面的比例有多大。毫无疑问，世界银行对中国的援助是有益的，但要划分它的贡献度也是很难的。我国改革开放和社会发展的大部分成就是多种因素决定的。世界银行的主要优势在于它可以在很长时期内持续地支持一项活动或项目。由于长期的参与，世界银行能够在许多领域产生很大的累积性影响，其观点会受到重视，而且在中国寻求改革方面的支持时，世界银行往往处于可以利用各种机会的有利地位。世界银行的绩效在不同部门和不同时期是不一样的，但世界银行在很多领域做出了积极贡献。由于世行严格执行其援华战略思想，强调实现部门内部的政策和机构变革，因此，世界银行所产生的整体的影响无疑大大超过了贷款项目本身的意义，

对我国公共政策的制定产生了不可忽视的作用。在进一步开展世界银行对中国公共政策影响的研究时，有必要先从全局及宏观的角度来了解世界银行长远战略及已有的实际效果。

从全面的战略重心和资源分配层面来看，世界银行的四个主要目标（推动体制改革和改善宏观经济管理，减少贫困，基础设施建设以及环境保护）有助于解决中国最迫切的发展问题。其援助重心逐步向减少贫困和保护环境转移的方向也是正确的。二十世纪九十年代世界银行为减少贫困做出了几方面的重要贡献。其中最重要的是，世界银行通过农村综合开发项目协助建立了成功的针对性扶贫模式。但世界银行有时并没有很快认识到某些问题的重要性，譬如不平等差距和可持续性发展问题的威胁因素，以及政府间财政问题等。

在宏观调控和体制改革领域，二十世纪九十年代早期世界银行在推动加快改革方面（包括有助于保持经济稳定的宏观调控改革）发挥了重要作用。在更加一般意义上的体制改革方面，世界银行帮助中国政府明确了有利于经济快速稳定增长的企业、金融、财政改革之间的重要联系，但在推动实施某些改革措施方面却不那么成功。

二十世纪九十年代早期在基础设施建设方面，中国从相关国际经验中受益良多，而世界银行在这方面也提供了很多帮助。在推动改善项目管理、竞争性招标和技术改进等方面，世界银行援助是非常成功的。世界银行所提供的资金对于打破这一时期基础设施建设的瓶颈也发挥了一定作用。此外，世界银行推动部门政策和机构改革的双轨战略也很成功，特别在能源领域（但在交通和水资源方面没有这么成功）。

在提高环保水平方面，世界银行做出了显著贡献。《中国环境战略报告》^①概述了世界银行的环境援助战略，标志着世界银行开始成为国家环保总局的一个主要合作伙伴。这份报告的很多建议被 1994 年中国自己的环保战略所采纳。世界银行最近的一份主要报告《空气、土地和水》^②进一步更新了 1992 年的《中国环境战略报告》。这是世界银行与国家环保总局的合作成果，因此报告对官方的观点有着重要的影响，其中某些建议被第十个五年计划所采纳。世界银行的贷款在

^①世界银行. 中国环境战略报告. 1992

^②世界银行. 空气、土地和水. 2001

环保方面有两重意义：(1) 避免或减轻任何领域的项目对环境的不利影响，即“不危害环境”的原则；(2) 通过旨在产生有利的环境效果的项目（总体或部分）来“改善环境”。在自然资源管理、林业、电力和多用途大坝等领域，世界银行项目产生了直接和有利的影响，而且影响了其他非世界银行项目的规划和实施。

对机构发展的影响方面，世界银行在我国项目的机构发展影响方面被中方评为“实质性的”。在项目层次上，世界银行对项目管理、采购程序和能力建设方面的影响无疑是实质性的，在微观或者项目层面上，机构发展影响一直在改善，而且近年来是实质性的。

在改革早期，世界银行特别注重影响高层政策制定者。随着工作议程从大的概念转向具体实施和解决问题，世界银行也希望推动和参与对政策和部门问题进行更加广泛的讨论，这种讨论不仅局限于政府官员之间，而且让研究人员和利益相关者参与进来，从而保证研究建立在广泛的讨论、分析研究基础上。在改革的深入阶段，在世界银行对中国的援助项目和咨询研究活动中，如果世行可以在国际经验的基础上更多地关注中国的问题，对中国的具体经济情况和体制问题进行分析，所提出的建议将会更实际而有操作性。

从本文的分析结论看，世界银行作为一个极富影响力的国际组织，因其具有强有力的金融技术手段，所以，在实施其对中国的影响时，将会远大于其它国际组织或政治实体。所以，开展对世界银行对中国公共政策影响相关课题的研究，具有现实和长远的意义。其中，关于我国的经济和社会发展结果在多大程度上可以归功于世界银行？世界银行对中国公共政策的负面影响是什么？世界银行对中国公共政策影响力的发展趋势是什么？世界银行与中国政府在一系列战略思想、政策措施方面的相互影响、相互制约及相互促进关系及发展趋势是什么？将可能是这一研究领域内值得重点研究和探讨的课题。

第三节 从世界银行与中国关系看全球化背景下的政策转移

政策转移是指有意识地采纳另外一个国家或地区的公共政策。在全球化时代，我国的发展进程和政治经济结构的形成必然要受到其他政治体制中的政策理念、发展计划和政策本身的影响。世界银行与中国多年来的合作过程也是一个向

发展中国家政策转移的过程。

经过二十世纪八十年代，世界银行已经在中国具有相当的声望，而且对于那些支持经济改革的中国政策制定者和研究人员来说，世界银行是值得信赖的咨询机构。到了二十世纪九十年代，和以往相比中国已是一个完全不同的国家。在二十世纪八十年代，世界银行在中国的作用是很明确的，即作为一个长期封闭国家的知识来源。但到二十世纪九十年代中国拥有更强的国力，更多的国际经验，并可以通过其它途径获得知识和资本。因此，在这样更加复杂、竞争更加激烈的环境下，世界银行注定要更加低调，并发挥不同的作用。

知识共享和知识转让在中国与世界银行集团的合作关系中的重要性日益突出，不仅帮助中国获得全球的发展经验与知识，而且通过支持分析研究工作，世行可以向其他国家传播中国的经济增长与减贫经验。

世行一直在努力采取系统的办法，为其他国家分析和传播中国的经验教训。2004年5月25日至27日在上海召开的交流减贫经验的上海扶贫大会上，世行向这个目标迈进了非常可喜的一步。中国提供的重要经验教训是：

1. **中国的改革经验对于很多国家是适用的。**中国的渐进式改革战略经常被认为是不适用于其他国家的，原因在于其独一无二的特点，譬如庞大的农业部门。如果经济体系崩溃了，那么唯一的选择就是进行激进的改革，就像中国对待人民公社体制一样。但是，中国的主要经验显示在体系崩溃之前推进改革的重要性。

2. **如果在早期阶段安排好改革的顺序以保护潜在的受损者，那么改革就更有可持续性。**中国通过增长走出计划经济和价格双轨制等机制可能不适合其他国家，但是利用渐进的变化来减少改革阻力并为进一步改革建立群众基础的原则是很重要的。

3. **中国由受益人偿还贷款的政策是项目执行好和自主性强的一个重要因素。**过于严格的运用该原则也导致了一些问题。在这个问题上，中国和其他国家有很多可以相互借鉴的地方。

中国一直都善于接受其他国家的经验教训，特别新兴工业化国家和其他成功

案例的经验。随着中国经济力量的增长，作为一个“知识银行”，世界银行也将成为一个总结和传播源于中国的经验的重要途径。

随着世界银行与中国的关系从援助与被援助的关系，发展成为互利合作关系，随着中国经济持续高速地发展以及中国政府在处理地区间的贫富差距，保护环境，建立和谐社会方面不断取得举世公认的成就，中国与世界银行的互利互动的合作关系也变得更为有效和更为全面和灵活。以世界银行与中国的合作关系为主题，研究和探讨全球化背景下的政策转移，将是一个具有很大挑战性，而且也具有非常重要的现实意义的课题和研究方向。

结 语

公共管理课程的学习和世界银行贷款项目管理的实践，使我对世界银行、公共政策、体制改革、规范管理 etc 名词及其所代表的实体和内涵有了不断深化的认识，探究其内在联系的愿望，促使我选择了本论文课题。但当我真正来完成这一论文写作工作时，却立刻被大量的资料和众多似曾清晰但又蒙胧的概念所困扰。当我感觉将论文的思路理清时，论文的第一稿很快也就出来了，但当我认真阅读自己的初稿时又觉得并不符合自己的思路。如此反复了几次，在我最为困惑时，我的导师岳经纶教授在我的论文中写下的批注，给我指出了明确的方向，而岳经纶老师自始至终给予的积极鼓励和其严谨的治学态度，让我发奋努力，在较短的时间内集全部精力于此，终于完成了这篇论文。

本论文的研究内容和自己的分析结论，已在前面的文字中详加叙述。在此，我在为自己完成这样一项从未做过的工作感到高兴的同时，对岳经纶教授和在本论文写作过程中给予我帮助和指导的所有老师、朋友和同学表示衷心的感谢。

本论文的写作过程，已使我受益匪浅，如果本论文的分析 and 观点能对有机会阅读者有所启发或帮助，则是对我最大的慰藉。

参考文献

（一）专著类

1. 白钢, 史卫民, 陶黎宝华, 岳经纶等. 中国公共政策分析 2003 卷[M]. 中国社会科学出版社, 2003.
2. 东亚和太平洋地区, 中央业务服务局, 世界银行驻中国代表处编. 中国世界银行贷款项目采购业务审查报告[D]. 2003.
3. 广东省人民政府. 广东省内河航运发展规划[D]. 粤府 [2004]104 号文. 2004.
4. 吴之明, 卢有杰. 项目管理引论[M]. 清华大学出版社. 2000, 2
5. 罗庆. 世界银行贷款业务指南[D]. 中国财政经济出版社. 1993, 12
6. 中华人民共和国财政部编. 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南[D]. 清华大学出版社. 1997.
7. 中华人民共和国财政部编. 土建工程国际竞争性招标文件范本[D]. 清华大学出版社. 1997.
8. 国际咨询工程师联合会, 中国工程咨询协会编译. 施工合同条件[D]. 机械工业出版社. 1999.
9. 广东省航道局编. 广东省航道支持保障系统规划[D]. 2002.
10. 世界银行. 全球经济展望与发展中国家[D]. 中国财政经济出版社. 2002
11. 世界银行驻中国代表处编. 中国经济季报[J]. 2005, 2
12. 詹姆斯·沃尔芬森(世界银行行长). 发展与减贫回顾和展望[D]. 世界银行. 2004, 10
13. [澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
14. 中华人民共和国统计局编. 2004 中国发展报告[M]. 北京:中国统计出版社, 2004.
15. [美]曼昆. 经济学原理(上册)[M]. 北京:北京大学出版社, 1999.
16. 夏书章. 现代公共管理概论[M]. 长春:长春出版社, 2000.
17. [美]尼古拉斯·亨利. 公共管理与公共事务[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
18. [美]戴维·奥斯本等. 改革政府—企业家精神如何改革着公营部门(中译本)[M]. 上海:上海译文出版社, 1996.
19. 夏书章, 王乐夫, 陈瑞莲. 行政管理学(第二版)[M]. 广州:中山大学出版社, 1998.
20. 王乐夫, 陈瑞莲. 政府行政管理现代化[M]. 广州:中山大学出版社, 2001.
21. 郭小聪. 政府经济职能与宏观管理(第二版)[M]. 广州:中山大学出版社, 1999.
22. 刘靖华. 政府创新[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2002.
23. 阮成发. 加入 WTO 后再论政府改革[M]. 北京:经济日报出版社, 2003.
24. 李文良. 中国政府职能转变问题报告[M]. 北京:中国发展出版社, 2003.

25. 毛寿龙等. 西方政府的治道变革[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1998.
26. 宁骚. 公共政策学[M]. 北京:高等教育出版社, 2003.
27. 胡象明. 公共部门决策的理论与方法[M]. 北京:高等教育出版社, 2003.
28. 娄成武. 公共事业管理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2002.
29. 王乐夫. 领导学: 理论、实践与方法[M]. 广州:中山大学出版社 1999
30. 谢庆奎著. 当代中国政府与政治[M]. 北京:高教出版社, 2001.

(二) 论文报刊类

1. 戈世平. 转变政府职能, 加强市场监管[J]. 华东经济管理. 2003 第 1 期.
2. 陈平. 中英城市公用事业管理体制比较[J]. 商业经济与管理, 2003 年第 1 期.
3. 朱军. 阿根廷电力改革印象[J]. 水力发电. 1996 年第 4 期.
4. 王乐夫 陈干全. 我国政府公共服务民营化存在问题分析[J]. 学术研究. 2004 年第 3 期.
5. 王庆兵. 英国地方政府公共服务改革: 最佳价值模式的评析[J]. 中国行政管理. 2003 年第 5 期
6. 周志忍. 英国的行政改革与西方行政管理新趋势[J]. 北京大学学报(哲社版). 1994 年第 5 期.
7. 周志忍. 当代西方行政改革与管理模式转换[J]. 北京大学学报. 1995 年第 4 期.
8. 宋世明. 工业化国家公共服务市场化对中国行政改革的启示[J]. 政治学研究. 2000 年第 2 期.
9. 曹闻民. 论公共服务改革中的政府责任[J]. 中国行政管理. 2000 年第 10 期.
10. 钱振明. 我国政府职能转变的历史轨迹及其理论思考[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版). 1995 年第 4 期.
11. 陈平. 改革城市公用事业竞争机制的思考[J]. 管理现代化, 2002 年第 5 期.
12. 陈平. 我国城市公用事业现存问题与对策探讨[J]. 浙江经济, 2002 年第 16 期.

(三) 英文资料及网站类

1. Antonio Estache, Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature, 2004,11
2. Marsh, D. 1991 Privatization under Mrs. Thatcher: Review of the Literature, Public Administration 69.
3. Simon J. Evenett, Bernard Hoekman, Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules, 2004,1
4. Vivien Foster, Maria Caridad Araujo, Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study from Guatemala, 2004,1
5. Marianne Fay, Danny Leipziger, Quentin Wodon, Tito Yepes, Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure, 2003,11
6. Jacques Morisset, Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment? A Small Analytical Model Applied to 58 Countries, 2003,4
7. Cecilia Briceno, Antonio Estache, Nemat T. Shafik, Infrastructure Services in Developing

Countries: Access, Quality, Costs, and Policy Reform, 2004,12

8. Ariel Dinar, Trichur K. Balakrishnan and Joseph Wambia , Political economy and political risks of institutional reform in the water sector, 1998,9

9. Xubei Luo, The Role of Infrastructure Investment Location in China's Western Development, 2004,6

10. Bernard Hoekman and Petros C. Mavroidis , Economic Development, Competition Policy, and the World Trade Organization, 2002,10

10. Craig Burnside , David Dollar, Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence, 2004,3

附录 1 攻读学位期间发表的论文

1. 做好世界银行贷款内河航道整治工程项目管理的几点建议, 珠江水运, 交通部珠江航务管理局, 刊号: ISSN1672-8912, 2005 年 5 月第 5 期
2. 浅谈世界银行贷款项目的优缺点, 珠江水运, 交通部珠江航务管理局, 刊号: ISSN1672-8912, 2004 年 7 月第 7 期
3. 广东省航道信息化建设战略规划和对策研究, 水运工程, 中交水运规划设计院, 刊号: ISSN1002-4972, 2003 年 7 月第 7 期
4. 论公司财务治理核心—财权的配置, 生产力研究, 生产力研究杂志社, 刊号: ISSN1004-2768 (国际), CN14-1145/F ((国内), 2005 年第 7 期

附录 2 论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果，对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：程国辉

日期：2005年12月8日