

亚洲开发银行与中华人民共和国： 在治理领域的合作

中国的治理情况

1978 年中国决定让国内经济融入到世界经济中去（开放政策），1992 年又决定用市场经济取代中央计划经济，这一切都对中国的发展管理体制和制度产生了深远的影响。2001 年中国加入世界贸易组织，这也将会引发系统性变革，特别是诸如法律法规、公司治理等领域的系统性变革。

过去的二十年中，中国的改革取得了重大的进展。通过对企业实施放权、改组和所有制改革，中国已经解决了国有企业制度改革的问题。由于采用了包括“干部”责任制在内的多种机制，采纳国际标准的审计与会计制度，再加上激烈的反腐活动，中国政府现在的问责表现比过去要好很多。由于实行听证制度和启用多种纳言渠道，公共政策的制订工作也变得更加公开透明，增加了公众参与度。法律制度与司法系统的改革增加了可预见性。在合伙提供公共服务方面，中国新兴的民间团体尽管还处于次要地位，但却变得越来越活跃。

亚行涉足中国治理领域的经验

亚行的经验表明可持续性发展除了取决于发展与改革决策的质量以外，还取决于决策形成与实施的方式。在 1995 年，亚行成员国达成共识，将这一基本教训更系统化地应用于亚行的总体活动之中。这一政策强调治理的重要性，其核心要素包括问责制、参与、可预见性、透明度和效率与效能。

框 1：良好治理的四要素

问责制

问责制被界定为责成公职人员须交待清楚其政府行为并对其权力来源实体做出响应的命令，这意味着必须得有一个纲要阐释目标，设定取得预期成果的激励条件和监控达到这个既定目标的进展。

参与

参与的原理源于人民位于发展的核心这个标准原则。人民不仅是发展的最终受益者，而且也是发展的主动力量。既然发展是为了人民，也是由人民来推动发展，他们就有必要能涉足促进发展的各种机构。

可预见性

可预见性系指（1）有调节社会的规则、条例和政策；（2）这些规则、条例和政策应用公平公正，连贯一致。

透明度

透明度系指广大公众可以利用相关信息，政府的规则、条例和决定明白清晰。

来源：《亚行治理战略》，1995 年

治理已成为亚行扶贫战略的三大支柱之一。如果不改善治理体制，扶贫的种种努力都将会一无成效。扶贫要求经济要增长，市场运作要有效，而这反过来又取决于是否有称职能干的机构和良好的治理方法。多年来，亚行一直支持许多领域中的旨在改善治理

的种种活动。这些领域包括公共支出管理、公共管理改革、法律制度改革、公共服务提供、公众问责制（包括反腐工作）、公私部门接交合作和民间团体的作用。

亚行在中国的活动涉及上述许多领域。自中国于 1986 年成为亚行成员国以来，亚行开始提供援助，帮助解决与其在华业务相关的治理问题。亚行最近的技术援助工作一直把重点放在公共管理、法律法规改革、公共服务提供、公众问责制、公私部门接交合作和公共财政管理领域。具体说来，亚行已经向许多活动提供支持，通过支持制订经济类法律和强化资产管理公司，以期加强公共管理改革工作。亚行致力于通过促进资本市场发展的能力建设和支持充实《证券法》来改善相关的法律与监管框架。亚行还协助促进中小企业的发展，采取的措施包括支持发展融资政策和机制、帮助建立信用制度和提供技术援助以改善银行业监管和强化银行业管理，改善政府的审计制度和促进会计业发展，进而完善财会责任制。作为对中国反腐活动的配合，亚行也提供技术援助，在 1999 年协助中国制订《招标投标法》，在 2002 年协助中国出台《采购法》。许多此类的干预活动已经改善了国际投资者的管理环境，增加了国内投资者的信心。无论是中央政府还是各级地方政府都已经针对基础设施项目（能源、环境、运输、供水等）的治理问题参与政策对话，更直接地通过技术援助活动支持税费改革（如城市采暖），通过开展研究活动、举办研讨会和召开会议欢迎亚行提供政策建议。更近期的情况是，亚行一直借助基础设施项目来倡导公开磋商的观念和做法，在许多问题上实时地与非政府组织进行系统的磋商。

亚行协助中国改善治理的行动战略

良好的治理体制将是始终贯穿于亚行在华战略的一个关键性主题。因此，不仅要通过直接针对性的技术援助工作予以贯彻实施，而且将完整地贯彻于亚行的总体行动方法之中，并根据战略上的影响效应和产生重大效果的能力来甄选治理相关的专项技术援助活动。

在处理以扶贫为目标的益贫型经济增长活动的过程中，亚行将加强和促进市场经济体制所必要的行政、财务、法律和监管制度。亚行将继续改进公众问责制和推进中国的反腐活动，并将继续帮助中国营造有利于民营企业发展的管理环境，特别是有利于中小企业发展的管理环境。亚行将提供支持，通过提高公用事业机构的能力和改善地方治理体制以更行之有效地向公众提供服务，进而促进公共服务的提供活动。亚行将鼓励在提供公共服务和了解公共服务相关信息方面允许非政府组织的参与。

结合中西部省份地区的发展情况，亚行将支持提高公共管理能力，支持向这些地区增加公共服务和利益分配的比例。如果可行的话，在选定的一些重点省属地区，亚行将开展治理工作，帮助缩小内地陆地区与沿海地区间的差距。在国家层面上，亚行将探索相应的途径，支持改善和调衡贫穷省份的财政制度，澄清影响省级提供地方服务的规定和权限。

结合中国奠定健全的国际交易基础和促进民营部门发展的这个战略主导方向，亚行将继续提供支持，帮助建立法律与监管框架，承办鼓励中小企业发展的活动。这类帮助由于培养了投资者对更可靠的、规则为本的商业环境的信心，因此也间接地推动了民营部门在西部地区的投资活动。

除了把健全发展管理相关的部分纳入其所有的工作以外，亚行还将给予更大的关注，在其所有项目中都包括治理相关的项目部分。在基础设施项目中，治理项目部分将加大比重，远不仅仅局限于单纯的政策对话。这些项目部分将与相关的要素更充分地结合起来，如私营化、成本回收、根据市场定价计费、服务费、部门重组、会计与审计改

革、法律框架。在具体行业的工作范围内，如解决行业管理重组、公民磋商、响应消费者要求和把利益延及弱势群体等问题的治理要素将综合在一起考虑。

中国促进良好治理的战略

政府的战略由多个部分组成。第一，1978年，中国政府将经济发展定为国家事务的重中之重，首先进行经济改革，其它改革如法律与行政体系的改革随之而来。第二，改革步伐逐渐推进，强调社会稳定。每当改革开始变得不利于稳定时，就予以节制或削弱。第三，改革总是和一些严格控制人口增加（独生子女政策）和人口流动（通过户籍制度）等的措施配套进行。政府似乎已经放松了对这两个领域的控制。最近，政府已经废除了户籍制度，以促进劳动力的流动和减少失业压力。第四，政府总是先对改革进行小规模试验，然后再在全国推广。政府也准许地方政府变通政府以适应该地的条件。地方政府因此在政策实施中有很大的酌处权。第五，改革总是和全面审查政府的角色和职能相伴进行。在九十年代的机构改组过程中，要求每个政府机构都要找出其继续存在的理由。最后，政府一直谨慎地控制开支，保持在适度的水平。尽管政府有财政赤字，但这些亏空均很好地控制在可持续经济增长所需的合理的范围之内。

在战略发展过程中，重大转折年度分别是1978年和1992年。在1978年，发展经济开始成为全国的首要任务，而在1992年，中国共产党用市场经济取代中国计划经济。经济改革后随之就是法律制度改革，包括最高层次对法治体制的政府承诺（取代文化大革命时期的混乱无法）。在1982年，当局颁布新《宪法》，强调法律的重要性。当局随即出台了地方政府和大多数主要政府机构的组织法。在经济和民事类法律的发展方面政府已投入了大量的资源。但行政法律却迟迟没有出台。

自1992年以来，中国在战略上已经认识到主要利用宏观管理杠杆控制经济的重要性，这些主要的宏观管理杠杆包括利率、汇率和货币供给量。政府把这些杠杆的控制权委托给新的机构，包括成为国家中央银行的中国人民银行。公共财政改革随之而来，以增加税收，特别是中央政府的税收，同时改革预算制度和公共支出控制制度。

自1980年以来，中国在战略上也力图改善官僚机构的能力，其措施是对公务员体制进行改革，包括采用考绩制度和适宜的薪酬水平。

其它改革接踵而来，如反腐斗争，公共服务提供渠道多元化活动，促进民营部门发展和倡导公司治理、与民间团体合作提供社会服务。在某种程度上，政府在这些领域已处于受动地位——为响应公众要求改革的压力和社会稳定的威胁而制订新政策。

亚行如何帮助中国改善治理

在过去的20年中，中国改善治理工作尽管取得了令人佩服的成就，但亚行的研究表明如下问题依然值得注意。

• 公共财政管理

税制改革：在1996年，中央政府税收量下跌到最低水平，仅占GDP的10.7%。尽管此后情况有所改善，但税收政策和税收管理却跟不上经济的变化。虽然已有了明显的改良，但问题依然存在，包括税收合理性，税制（特别是增值税）反常扭曲，有必要大力强化税收征缴制度。

预算改革：预算改革正在进行，但是要做的还有很多。预算编制过程中最大的薄弱环节就是缺乏全面考虑（预算外资金依然构成很大一部分的政府开支）。税收预算也不够先进，跨年度开支框架也未采用。在批准预算方面，人民代表大会的影响力也很弱。通过在中国人民银行开立财政单一账户，归由财务部管理，应当能够加强国库管理工作。

放权和中央 - 地方财政关系：在实际操作中，由于中央政府的许多控制开支的政令、地方政府没有征税权力，地方政府高度依赖中央拨款和地方课税基数不大等因素，地方预算自主权受到了严重限制。尽管有政府间拨款的详细办法，但这种方法的总体效果却并不均衡。中央和地方政府间行政管理分工常常不明确，缺乏透明度。此外，许多地方政府根本就没有能力来管理中央政府分派的职责。因为许多贫困县财政状况差，象医疗保健和教育这样的基本公共服务每况愈下，公务员的工资也拖欠发放。穷人几乎负担不起卫生和教育的费用

• 公共管理改革

公务员制度改革：自 1998 年 3 月以来，中国在精简公务员队伍方面已经迈出了重大的步伐。在中央和省级，有一半的公务员被裁减。类似冗员裁减工作目前正在整个政府系统中省级以下的各层进行。然而，公共部门的规模依然很庞大。尽管在通往自谋出路和公司化经营改造的历程中取得了重大的进展，但国家仍然继续供养服务单位/公共机构（事业单位）的众多员工。公务员薪酬水平同民营部门的经理相比相对较低，这降低了他们的积极性。

政策协调能力改革：行政系统的条块分割依然很严重。尽管有协调机制（如领导小组），许多问题却只能推到高层才能得到解决。缺乏协调和信息共享阻碍了效率的提高，增加了政策的不连贯性。政府已经加强了全国人民代表大会的监督作用。然而要减少责任重迭和增加政府各部委和高层决策委员会间的协调能力，还有很多工作要做。

反腐改革：中国已经做出了很大的努力，通过改善法律和监管制度以减少腐败的机会。政府也越来越加大查处腐败分子，包括高级官员，的力度。政治领导人领导了激烈的反腐活动。然而，腐败仍然是削弱人民对政府信任的一个严重问题。腐败是一个需要持续关注的问题，是一个需要从国际经验中吸收观点的问题。

• 法律体系改革

法律改革：多年法律改革的成果是法律法规的数量明显增多，法律界得到了发展。随着中国转向市场经济，管理经济的法律依据就不得不完全重写。然而，法律体系中依然存在着法律不连贯、执法武断随意、公民申诉体制未形成制度化和训练有素的律师不够等问题。律师和法官的培训应当给予持续的重视。中国加入世界贸易组织将需要对所有的经济法律进行彻底地复核，许多这类的复核工作现在正在进行。

司法改革：尽管司法改革已经改善了工作人员的素质，但能力相对说来还很差，法官的薪酬也不尽人意。因为地方法院要依赖于地方政府，司法裁决中地方主义就是一个严重问题，破坏了司法系统的公开性。国家依然不能像其它当事人一样出庭行事，而这恰是法治体制中的一个必不可少的条件。

监管体制改革：中国向市场经济转型需要发展一个全新的监管体制。尽管已取得明显的进步，监管体制内在政策明晰度、连贯一致性、政策随意性，缺乏透明度等方面仍然存在一些问题。存在这些问题的部分原因是没有能解决实践中不明确和不连贯一致

问题的良好运作体制，另一部分原因是各政府机构颁布条例通常是给自己赋予权力而不是向受影响各方提供可靠的指导。由于监管机构依赖于地方政府和/或依靠罚款来筹集资金，这就影响了其履行职责的能力。尽管矫正机制也有，但其效力的范围很有限。虽然制订规定条例时通常不要求召开听证会，但现在召开听证会却越来越普遍了。在某些情况中，由于腐败和不按章行事，规定条例的执行受到了破坏。

法律援助改革：政府已经建立起了基本的法律援助体系，形成了法律援助中心网络。但是这个体系仍然人员不足，资金也不足，因此能力大受影响。要确保穷人也能平等地得到法律保护，强化法律援助系统就必不可少。

• 公共服务提供

公共服务的备选系统：为了提高公共服务系统的效率，应当鼓励政府与非政府机构和组织共同提供公共服务。地方政府已经开始试用多种备选系统，包括外包、私营化、凭证经营和其它方法。但是，在这方面还有很多工作要做。复制成功的试验仍有助于扩展改革的成果。

非政府组织的作用：在公共服务领域（如像环境、乡村发展、扶贫、卫生、教育和妇女问题等领域），非政府组织已开始发挥着越来越重要的作用。但是，许多非政府组织没有足够的力量来承担这种作用。加强中国非政府组织的能力可以节约政府的成本和投高效率。

• 公众问责制

绩效测量改革：尽管有些城市现在采用效益承包制和缔结效益保证书的形式，但这种方法没有与决策和评定有机地结合在一起，也没有与公务员人事决定有效地挂钩。有必要建立绩效测量和评定的综合方法。

审计与会计制度改革：已经采取重大措施改革国家的审计与会计制度。中国既采用收付实现制也采用变通的权责发生会计制。需要进一步进行改革，促使会计与审计制度达到国际惯例水准。此外，中国训练有素的会计师和审计师严重不足，应当进一步发展会计师和审计师职业自律团体。这个问题又同必须进一步改革公司治理结构密切相关，尤其是改革国有企业的公司治理结构和实行信息披露及增加透明度密切相关。

统计系统改革：投资、产品、定价和营销决策都取决于有没有准确的统计信息。政府和其它组织应当提供准确、优质和及时的统计数据，帮助进行经济决策的人。需要进一步改革政府的统计数据采集与传播系统。

• 公私部门交合互动

发展中小企业：中国越来越依赖民营部门来创造就业岗位和推动经济发展。民营部门中有一部分是中小企业，而大多数的中小企业又都是私营企业，这就意味着制约民营部门的严重约束因素就成了实质性的问题。民营部门面临的最严重问题包括很难获得信贷资金，法律与监管框架透明度不高和政府官员的腐败与寻租行为。应当营造有利于民营企业发展的良好的环境。这包括改革法律制度以保护民营部门的权益，实行政策改革以减少政策的随意性，进行市场改革以改善市场准入条件和市场秩序。私营企业家应当成为公共政策制订工作更积极的参与者。

公司治理：中国加入世界贸易组织将给予经济类企业（包括国有企业）更大的压力，迫使其采用现代的公司治理原则，包括增加透明度与问责度（通过监事会）和披露审定

的财务报表。采用符合国际习惯做法的会计制度也将会得到鼓励。应当实行经营人员的薪酬组合方案，对业绩良好的经理予以激励，将其报酬与企业的绩效更紧密地挂钩。

•民间团体的作用

参与决策：如果利害相关人参与制订政策，政策就可能会更合理适当，也更行之有效。在考虑新的政策（如“十五计划”）和法律法规的工作中，就增加与利害相关人的磋商而言，政府已经迈出了重大的步伐。《婚姻法》、《证券法》、《采购法》和《投标法》经与利害相关人磋商后全都进行了修订。但是，磋商机制在很大程度上还没有成为常规，参与的范围也很有限。还需要进行进一步的改革以扩大公众参与的范围、促使公开听证成为强制性要求和参与的做法形成制度。

非政府组织的作用：在公共服务提供体系多元化和扶贫活动中，政府越来越转向非政府组织求助了。有必要加强非政府组织参与政策制定和扩展其社会影响的能力，以减轻政府的负担和增加服务提供的效率。

获得信息：尽管媒体和互联网受政府管辖，但两者在政府实施中所起的作用日益重要。近些年中，由于对互联网和媒体有所解禁，增加了透明度，国家 - 社会的关系有所改良。但是，中国仍急需进一步改革其信息获取制度以提高效率，增加透明度和责任可稽查性。

谁会得益于亚行的治理项目？

治理及改善治理的手段，即能力建设，对亚行实现其战略目标具有重要的意义。治理与减贫有着重大的直接或间接联系。无数的研究已经揭示良好的治理方法对政府的主要职能具有关键性的意义，如政策发展和政府执行的监控、向公众提供服务、确保有利于民营企业发展的效能环境。政府的主要管理工作如果运作失灵，就会成为所有这些职能低效的主要促成因素，结果就增加而不是降低贫困的程度和贫困的普遍性。研究也表明在治理和国家的总体发展成就间有着直接的因果关系。

亚行已支持的中国治理项目有哪些？

细目	技援号	技援名称	金额 (美元)	批准时间
1	1483	中华人民共和国审计总署	600,000	91年2月21日
2	1518	制订经济改革政策和基础设施计划	920,000	91年5月28日
3	1675	评估工业部门改革活动	100,000	92年3月9日
4	1784	第三产业经济改革政策和恢复发展计划	600,000	92年11月17日
5	1884	化肥行业法律法规的研究制订	183,000	93年5月12日
6	1924	国营企业改革研究	600,000	93年8月3日
7	1922	电力部门费用与融资改革支持	450,000	93年8月3日
8	2118	省级以下财政关系的研究	500,000	94年6月28日
9	2120	云南云景法人所有权与管理制	400,000	94年6月30日
10	2186	海关总署法律框架强化	585,000	94年10月18日
11	2231	贷款管理与分项目会计制度支持	100,000	94年12月9日
12	2257	企业会计制度改革	467,000	94年12月21日
13	2271	国有企业破产改革	590,000	94年12月27日
14	2383	社会保障制度的财政政策与监管框架	540,000	95年8月23日
15	2395	公司管理强化与市场营销和贸易	455,400	95年9月7日
16	2670	安徽省企业改革强化	600,000	96年10月25日

细目	技援号	技援名称	金额 (美元)	批准时间
17	2845	制订全国公共部门采购条例	565,000	97年8月20日
18	2924	城市公共财政研究	600,000	97年11月27日
19	2939	农村信用合作制改革	997,000	97年12月15日
20	3000	法律信息系统强化	630,000	98年3月23日
21	3032	《中国证券法》法律起草援助	150,000	98年6月24日
22	3101	贷款管理与会计程序能力建设	40,000	98年11月25日
23	3105	云南电力集团公司机构改革	785,000	98年11月27日
24	3148	养老金改革	2,400,000	98年12月28日
25	3253	强化公共基础设施投资政策	600,000	99年9月8日
26	3279	经济类法律的研究制订	1,400,000	99年10月19日
27	3457	《招标投标法》及相关条例的实施	565,000	00年6月14日
28	3631	制订《政府采购法》	578,000	01年2月20日
29	3672	入世与外贸法律改革	700,000	01年6月14日
30	3673	益贫型城市采暖费用改革	850,000	01年6月19日
31	3890	银行业法律与法规条例	800,000	02年6月25日
32	3931	组建全国电力监管委员会	500,000	02年9月24日
33	3971	司法系统贯彻执行世贸组织规则	400,000	02年11月4日
34	3979	财政管理改革	875,000	02年11月8日
35	3980	加强国债管理	400,000	02年11月8日
36	4095	政策改革支持	150,000	03年4月11日
37	4117	电力定价战略：电费确定与调节	500,000	03年5月21日
38	4201	社会保险管理局的政策与机构支持	700,000	03年10月21日
39	4205	全国社会保障基金理事会的咨询援助	500,000	03年10月27日
40	4237	法律与司法制度发展审核与计划的援助	350,000	03年12月4日
41	4298	中国国家发展计划程序的能力强化	360,000	03年12月19日
		总计	24,085,400	

亚行今后的治理投资计划是什么？

	技援计划	计划金额（美元）
2004		
1	提高环境投资活动的效应	500,000
2	强化效能环境和加强遏止土地退化的机制能力建设	1,000,000
3	中国银行业监管委员会统计系统强化	400,000
4	中小企业发展与融资	550,000
5	农业税收改革援助	500,000
6	义务教育筹资方法改革援助	500,000
7	全国食品安全战略与监管框架	400,000
8	经济类法律的研究制订二期项目	400,000
9	环境立法工作的支持	600,000
2005		
1	主要项目巡察队的能力强化二期项目	400,000
2	公共财政预案与贫困地区资本管理合理化途径的研究	200,000
3	对国有资产管理与监督委员会的政策支持	150,000
4	西部地区环境管理	500,000
5	国内中小商业银行内部资信等级与排序框架	500,000
6	农村养老金制度改革	500,000
7	清理不良资产和发展资产支撑证券	500,000
8	城市部门项目筹备一期项目	500,000
9	城市部门项目筹备二期项目	500,000
10	对司法系统进行财政经济类法律的能力建设	500,000

	技援计划	计划金额 (美元)
2006		
1	电力部门改组三期项目	600,000
2	中小企业发展与融资二期项目	500,000
3	债券市场发展	1,000,000
4	商业银行外部审计强化	600,000
5	农村卫生部门	500,000
6	中国危机管理系统研究与应用	600,000
	总计	12,900,000