

国别规划评估

总结成功经验，提供更具创新和及时的服务

结论和建议

一、 结论

1 亚洲开发银行（亚行）与中国之间的关系从很多方面来讲都是非常独特的。中国在过去 20 年中取得的瞩目成就在全球范围内独树一帜。亚行的财政支援与中国政府的总预算相比仅占很小一部分。来自亚行、世界银行和日本的双边援助占中国所接受的援助资金流量的 90%，然而，这些援助却仅占中国利用外资总量（现在主要来自于私人资本）的约 5%，还不到中国投资支出的 1%。在这种情况下，如何才能判断亚行对中国的援助规划的有效性？

2 人们似乎很容易得出这样的结论：亚行的发展援助对中国来说无关紧要，但这一结论是错误的。有几个要点值得重申：

- (1) 根据中国的经验总结出的主要教训是，如果政府具有强有力的所有权、有效的能力和良好的政策，亚行的援助规划就能取得成功。
- (2) 有没有亚行的资助，中国最终都会成功，这一点不可否认。但是，有了亚行（和其它发展合作伙伴）的援助，中国的前进步伐会更迅速、更持久。亚行的增值性在于它不仅是一个稳定、可信的长期合作伙伴，而且在可靠的融资来源和知识转让及制定备选方案两方面同样备受赞赏。自亚行的第一项国别规划开始至今，已支持了 140 多个项目，提供约 500 项技术援助项目。在此期间，亚行帮助引进了许多新的理念。此外，还通过其项目管理体系中边实践边学习，进一步提高了财务和支出政策的透明度和纪律性。
- (3) 然而，所取得的成功需要更具创新性和响应性服务，这也是本次国别援助规划评估的主题。中国现在已经发展成为一个中等收入的发展中成员国。同样，过去几十年里适用的服务机构如今已经无法再提供较多的可比价值。同时，亚行更为复杂的程序和保障要求不断增多，使得借贷的非财务成本有所增加。
- (4) 外部金融环境也发生了变化。过去业绩颇佳的中等收入国家对以诱人条款提供融资的国际市场起到越来越大的冲击作用。在全球化和以信息技术为纽带的当今世界，获取知识和技能也更为简便。这种情形增加了亚行面临的竞争压力，必须提高自己的能力，为客户提供更有效的服务，满足客户不断增长的需求，适应变幻莫测的环境。
- (5) 然而，由于中国和亚行相互提供了一系列种类不同且超越了纯粹的财务范畴的利益，二者之间的合作关系较之十年前更为牢固。这一切通过更具创新性、更具响应性和以成果为基础的方法，为亚行的进一步发展奠定了良好的基础。

二、 主要问题

3 国别援助规划评估的总体评价认为，亚行对中国实施的计划已经取得成功。虽然该计划沿着正确的方向发展，但在增强响应性和支持更多的创新性活动方面仍需更多的努力。这些活动构成了各

¹ 复杂是指贷款处理和执行要求。

项建议的核心。然而在某些问题上，各种观点仍容易混淆，这些问题值得从国别援助规划评估的观点出发进行商榷。

4 **是否有必要实行贷款计划多样化？** 在不同时期，由于贷款计划中 70% 以上的资金均集中于运输部门，因此要求对部门的选择性重新进行战略定位。在像中国这样国土广袤、国情复杂且面临无数发展挑战的国家，需要制定重点针对为数不多的地理区域或领域的更加多样化的规划，来满足实现亚行目标以及国家目标的需要。然而，由于每年的贷款规模为 15 亿美元，以及需要设定关键点来确保像中国这样的大国的经济可持续性，所以，资助次要部门中的一次性项目的做法是不可取的。例如，积极参与城市供水和卫生领域对亚行来讲不失为一种合适的途径，可解决不断增长的城市人口所面临的社会和环境问题。同样，农村发展（主要是水和自然资源管理）和能源发展（发电项目、气候变化和可再生能源）可提供潜在能力以支持一系列共同目标，包括可持续性和减贫。这些领域为公共和 PS0 以及解决环境问题提供了机会。在这些领域之外，或者更广泛地参与每一领域内的活动时应慎重，对可利用资源、管理能力和科重复性应予以考虑。

5 **亚行是否应继续力争贷款给社会部门？** 掌握必要的专业技术，开发适当的项目理念以解决社会部门的核心问题，这一切需付出异常艰辛的努力。在涉及社会服务质量、使用费、信息获取等时，应解决好专门政策问题，以保障咨询性援助，并在某些情形下可保障项目的发展。调查显示，10% 的最贫困人群是那些暂时失业或生活条件差的人，所以政府应特别注意城市和农村地区的社会保障体系中的薄弱环节。向私人提供社会服务（尤其在医疗卫生和高等教育领域）的政策和规章制度问题，是中国在这一阶段中日益突出的问题。此类问题需要通过更为广泛的途径来建立与公共—私人服务机构的关系，这在亚行的援助范围内将是一项具有挑战性的工作。一开始，亚行可考虑向多部门型城市运作中的社会部门活动提供贷款，作为城市部门贷款的一个组成部分。

6 **强有力的政府所有权是否会妨碍创新发展？** 强有力的政府所有权是亚行在中国高质量实施计划的主要原因。中国财政部和国家发改委在制定贷款和咨询性技术援助规划中所扮演的角色就是很好的例证。但强有力的政府所有权也可能限制亚行尝试新方法和新产品的灵活性，进而制约创新。原则上讲，这不应成为一个实际性的问题，因为从古至今，中国政府一直在努力寻求国际上的最佳经验。但在这种情况下，全面实施新思路前对其进行尝试时也应慎重。我们可以对改革和新方法的不同认知进行沟通。一种方法就是在这些思路成为主流理念之前，在政府规划中或将其作为常规项目的一部分进行试点。

三、 教训

7 本次国别援助规划评估确认了在机构层次上提出的与中等收入国家新举措相关的观点。在与具有突出经济成就和可靠项目投资的中等收入国家合作时，亚行面临的挑战在于如何响应不同的援助需求。

8 **国别战略与亚行战略调整一致。** 从第一条教训看来，如果中国政府的战略和政策行之有效，那么亚行应利用自己的相对优势和技术组合，在能够在中国政府的框架内提供最高附加价值的情形下制定规划，提供服务。然而，必须打破过分依赖中国政府选择与提出可选观点和备选方案之间存在的微妙平衡。可选观点和备选方案可能会对当前思想提出挑战。目前，中国正在寻求后者，但范围是在大致符合本国国情的框架内。

9 **基于强有力的政府所有权的有利方面和“统借自还原则”。** 强化负责偿还部分或全部贷款的受益人的责任，是确保项目圆满设计和实施的强有力手段。这或许是将中国优秀的项目绩效与其它发

展中成员国区分开来的主要因素。在其它许多国家，贷款通常由中央来偿还，而受益人则处于地区级层次。这种受益人与偿还人分离的做法使责任的归属模糊不清。另一方面，由于禁止将贷款融资用于社会性计划或有目的的扶贫计划，受益人通常过于贫困而无法承担偿还义务或难于确定受益人，因而这项原则同时也限制了对项目的选择。由于中国的财务和监控制度得到改进，此方面的灵活性尤其适于为创新性解决方案提供潜力的项目，从而解决社会和贫困问题。

10 区域合作。亚行—中国之间的关系对亚洲未来的区域合作发展道路和经济繁荣具有一定的潜在决定力。由于中国经济的规模和快速增长，中国为亚洲乃至整个世界经济的持续增长和繁荣创造了巨大的机遇。除此之外，中国还带来了一个有活力的市场、新的需求、外国援助和投资来源以及技能和技术传播的载体。亚行可通过多边途径支持中国继续发挥作用，这种多边途径非常适合中国，同时可加强区域合作其它领域的成果。在基础设施领域，亚行可通过公路、铁路、航空运输和油气管道等方面的投资，支持中国主动参与，以提高全亚洲范围内的连通性。在贸易和投资方面，亚行可继续加强贸易协定（尤其是自由贸易协定），减少非关税措施，利用邻国的相对有利条件加强能源和商品贸易。在货币和金融领域，亚行可协助中国在开发资本市场和金融机构方面发挥重要作用，并着手区域性投资，加强汇率管理。最后，在区域性公共产品方面，中国可作为积极的参与者制定规划并提供资金，以减轻自然灾害，解决疾病传播和环境影响等跨境问题。如果亚行和中国能够共同制定出最佳合作方案，那么中国和亚洲将无疑比其它方面收获更加丰富的硕果。

11 克服习惯性障碍和官僚主义障碍，以提供更好服务。单独来讲，大部分项目和技术援助的评估结果都达到成功或更好的程度，但由于亚行在运作过程中存在程序繁琐、延误时间过长以及适当的核心项目相关服务缺乏等不足，从而令人普遍对其运作效率感到担忧。亚行的运作过分依赖于咨询顾问，这导致了更多的系统问题，出现我们常常提及的消极结果。尽管下文列出的一些建议可能起到一定的帮助，但仍需进行机构层次上的改革，以实现根本性的变化。要做到这一点，亚行必须对管理和员工激励机制进行重组，以便对客户的需求更具响应性。此处提供了两个观察意见。首先，只有当亚行的体系迫于压力才这样做，而且实现这一点的最简单方法就是采取一种更为激进的模式将员工资源和职权分散至外地办事处时，这种变化才会发生。使更多的员工和职权距离客户更近，这将产生强大的动力去推动更具响应性的服务，自然而然也将对体系中的变化产生连锁反应。其次，激励机制需要不断变化，以利于提供更加均衡的咨询性服务和贷款服务组合。用以奖励技术和咨询技能的晋升和分级政策，同处理事物和进行管理的专业技术一样，对传达正确的信息来讲至关重要。

12 合理利用咨询性技术援助。虽然绝大多数咨询性技术援助的评估结果为成功，但许多客户认为这种手段尚未发挥其全部作用。这也是亚行上下普遍关心的问题。此处涉及到的一些重要原则不仅仅是程序问题。第一就是亚行是否愿意将实施责任转移给客户。国别援助规划评估结果使人强烈感觉到中国有能力和义务承担这种责任。将责任转移给中国并不意味着亚行在选择支援主题、采用方法及选择咨询顾问方面推卸自己的责任，实际上，亚行的角色对项目而言是不变的，在某些阶段起到咨询作用，而在其它阶段则要兑现其承诺（clearance）。这种方法不占用亚行的人力资源，亚行可将这些人员部署在项目监督、创新性活动或知识转让等领域。第二，判断咨询性技术援助成功与否的标准在更高程度上应基于该技术援助的效果，而不是文件质量或完成一次研讨会。拥有退出计划或许是咨询性技术援助战略中的另一个重要因素。实施以成果为导向的评估要求将重点转向如何对建议进行后续跟踪，而不是只制作一份文笔优美的书面报告便可完事。这就要求重新调整期望值。能力建设、提供新的分析远景以及制定可行性改革备选方案等无疑是一些失败几率相当高的高风险活动。但是，这样的努力同时也会带来潜在的巨大回报。

13 营造更具创新性和以知识为导向的氛围。根据中国的经验总结的教训说明，对于通过为其它机构提供服务来谋求发展的机构来讲，如果其变革的步伐跟不上客户的步伐，则可能会身陷险境。亚

行对这种担忧非常敏感，为更好地响应中国的需求而开发新的贷款手段并重组业务。然而，亚行各种体系的演进不够迅速，无法适应中国的特定情形。正如上文所讨论，中国的程序和投资监控指标在很大程度上仍建立在传统项目周期的基础之上，而并非建立在客户服务标准和取得成果的基础之上。基于咨询顾问的运作体系意味着并不掌握关于许多问题的机构性知识，或者不容易将这些知识提供给其它客户。其能力非但未得到开发，反而被逐步取代。当沟通和信息共享的过程缓慢而有序时，批准程序将运行良好。但在速度要求更多权力下放的世界里，这样的批准程序已跟不上节拍。在上述每个领域采取具体的行动会有所帮助，但要想其带来比简单将各部分累加起来更多的成果，机构层次上的文化改变必不可少。

四、 建议

14 亚行在中国所从事的许多部门工作都是有用和卓有成效的，因此，国别援助计划评估建议对报告主体部分的相关章节做出较小幅度的调整。以下提出了几项指导性的重要建议，以便亚行针对在中国的业务制定新的国别合作战略，并有望在国别合作战略期内予以实施。这些建议中的一部分受到亚行范围内的商业模式和流程、已确定程序、资源有限等诸多因素的制约。显而易见，随着亚洲经济的飞速发展以及各发展中成员国之间不断加强的多样化，亚行将很难在制度响应特征方面采用“一刀切”的模式。对于像中国这样发展迅猛的中等收入的发展中成员国，亚行现在可适时以不同程度的灵活性做出响应。

提高非贷款业务质量，以推动更好的创新和知识产品。亚行应通过采取重要手段并确保管理层对高质量贡献的认可，来强化创造优质的知识产品的激励机制。必须确保负责人员具有规划和领导高质量技术援助活动的专门知识和经验。

15 亚行应当通过其它手段与中国或合作伙伴平衡咨询性技术援助的产出效果，通过构建咨询性技术援助和中国支出计划或相关实施试点项目之间的纽带，来实现影响的最大化。亚行应当与有能力扩展或实施咨询性技术援助建议的其它各方进行合作（第 78 段）。

15 如果亚行各知识单位（亚行学院、经济研究局、业务评估局、可持续发展局和区域经济一体化办公室）协调制定了作为国别合作战略和国别商业计划的一部分的共同框架，并采取更加系统和协调良好的方式来提供服务，那么知识转让也将获益匪浅（第 82 段）²。应当将这些知识单位的贡献引入与中国各主要对应单位制定的以需求为推动力的国家蓝图，以便通过结合和联系中国的活动来制定更完整的规划。

16 在中国完全有能力准备项目的情况下，如有可能，亚行应进一步改变项目准备性技术援助的分配，尤其是对基础设施部门的分配（第 84 段）。此外，还需要开发新体系，按照项目而不是依赖于标准系数来分配资金，以体现项目准备的不同成本和复杂性，并借此提高效率。通过合理化利用项目准备性技术援助而节省的全部资金应进行分配，以推动更具创新性的活动。

17 亚行必须通过在亚行驻中国代表处试点实施竞争性研究计划和/或与知识部门的协作，采用对应机构和当地智囊团的新理念，为创新营造新的机遇。

² 此方面取得了一些进展。与国别援助计划评估期内分配给所有部门的技术援助平均数额 63.5 万 美元相比，2007 年项目准备性技术援助（即分配给运输部门的技术援助）减少至 40 万美元。

18 **贷款计划多样化。**亚行可逐步使贷款计划多样化，以便在考虑相关挑战的前提下，满足亚行的要求和“十一·五”计划后的增长目标和全面性（第 206 段）。依赖于客户所有权，需重点关注的能同时实现中国和亚行目标（假如具备员工技能和管理能力等条件）的有效领域将继续（1）主要在内陆各省开展运输业务；（2）解决城市地区不断增长的社会部门问题和环境问题；（3）加强水和自然资源管理方面的农村发展业务；（4）扩大能源效率、清洁发展、气候变化及可再生能源业务。这些措施将有助于缓解中国城市和农村存在的贫困环境关系，同时可继续支持经济增长。

19 亚行必须在所选领域内保持贷款业务的关键点，以确保可持续性，并带来不同效果。必须充分开发技能基础，以支持所选领域内的创新活动，确保亚行尤其是亚行驻中国代表处有足够技术能力强并拥有代理权限的工作人员，来负责新项目从设想到实施的正常运行。

加强私营部门业务。亚行应制定明确的战略，以在重点、新产品和创新举措等方面支持中国的私营部门业务和非主权业务。私营部门计划还远远不能满足中国这样的过渡型经济的潜在需求（第 158—159 段）。

由于中国国土广袤、国情复杂，所以国别战略规划中的私营部门战略应在更大程度上以部门和/或次要部门为导向，并与公共部门业务建立协作关系，以便能够区别于亚行支持私营部门业务和非主权业务可利用的有限资源。东亚局和私营部门业务局应联合制定私营部门在新的国别合作战略中的指导准则。国别战略规划将详细说明发展目标和资源需求，从而引导私营部门业务局准备更为详细的年度性国别商业计划。

20 亚行驻中国代表处需要具备更多的私营部门业务及非主权业务技能和能力，并应拥有推动亚行业务所需的更大的责任、问责性和领导力。这将对如下当前工作模式的改进，即私营部门业务局的工作人员作为独立的私营部门业务局代表被派往亚行驻中国代表处，不从事亚行驻中国代表处的主流业务，而只负责关系管理和业务发展。亚行在公共部门和私营部门业务的产出成果应当大于相互协作的单个角色的成果总和。

提高亚行对客户关心问题的响应性。为了响应客户需求，提供更具响应性、更加有效和高质量的服务，亚行应（1）提供更良好的沟通、更多授权和更合理的人员配置，并提高当地人力资源的参与度（第 68 段）；（2）逐步强化亚行驻中国代表处的人员结构和授权，并更有效的利用技术方面的专门知识；（3）对逐步由三分之二员工留在总部、三分之一员工前往各驻地的结构转向三分之一员工留在总部、三分之二员工前往各驻地的结构的理论依据和可行性进行评估；（4）有效分派总部的技术人员，以实现知识共享，构建各地区间的协作关系。

21 亚行还应逐步调整内部技能和咨询技能之间的平衡。管理部门应确保利用内行专家来管理和解决核心问题及优先考虑的重点。严格来讲，应派咨询顾问从事一些经常不需要此类内行专家的专业工作。

22 亚行应考虑逐步将责任转移至有经验的客户，从而使亚行执行技术援助改由客户执行技术援助。这些有经验的客户必须成功实施过亚行的咨询性技术援助，在一定程度上拥有良好的管理机制，并能准确监控和管理援助实施情况和结果。此举将节省亚行工作人员的时间，使工作人员将更多的时间投入到与亚行或非亚行项目的咨询性技术援助产出成果相关的技术援助设计上，并监控这些咨询性技术援助的实施结果。这些亚行或非亚行的项目将带来有用的成果。应当与公认的“智囊团”密切合作，以获得他们的建议。

23 亚行应当以基础设施部门为切入点，逐步转向试点使用国别环境保障体系（第 102 段）。在使用与亚行标准相同的经济发展较快的省/市，应对使用与亚行最新的环境保障体系（将于 2008 年初完成）相对应的国家标准进行试点测试。如果成功，在确定其国内发展能力之后，逐步使该做法成为主流。应采用该国现有的认证体系来监控实施情况和结果。

24 **深化区域合作新举措。**在客户所有权、亚行与相关机构的密切性及亚行工作人员经验和潜在能力的基础上，在国别合作战略和重点选择的少数几个关键领域的区域合作方面，亚行应制定区域合作的战略框架（第 212 段）。

25 选择的领域可包括利用实现预期成果所需的资源，支持中国超越现有的措施去拓展新领域或深化当前领域内的影响。根据目前存在的差距，建议亚行作为可信的代理人选择以下领域。

- (1) 通过拓宽运输发展和贸易便利化，扩大区域合作；
- (2) 进一步加深亚行作为可信的代理人的参与度，促进跨境问题合作（以减轻自然灾害、解决环境影响或抗击疾病传播和非法交易）；
- (3) 利用与合作伙伴之间的相对优势，推动商品和能源的贸易协定；
- (4) 在各区域间主动传播知识和从亚行业务和国家经验中总结出来的教训。

26 **赢得政府支持，使亚行更具响应性。**政府必须推动亚行与感兴趣的各方共同促进尽早选择参与项目设计。对项目设计的修改最好在项目鉴别阶段进行，而不应在完成可行性研究之后进行。当需要创新或设计问题变得更为复杂时，应有选择地在为数不多的项目上促进亚行与特定省份展开早期合作。

27 政府必须鼓励在投资支出计划中对咨询性技术援助的建议进行试点，以加强影响。例如，如果关于教育使用费的咨询性技术援助建议已经被认可，则可在政府规划中进行试点。

28 政府必须鼓励相应省市在亚行项目中逐步试点使用国别环境保障体系。各省可能对参与试点不感兴趣，但如试点成功，其成果将对国家利益有利。

29 政府必须鼓励少数省和/或市进一步加强长期参与，以促进在更具挑战性的备选方案上展开合作。作为一个大国，与当地一些合作伙伴建立长期的、更为密切的关系将有利于中国解决更多的问题。鼓励采用亚行的新产品和新举措。