

亚洲开发银行

# 中国国别战略与规划更新

( 2005 - 2007 )

2004 年 9 月

## 汇率

(按 2004 年 8 月 31 日汇率计)

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 货币单位     | - | 人民币元 (CNY) |
| 元 Y1.00  | = | 美元\$0.1208 |
| 美元\$1.00 | = | 元 Y8.2766  |

## 缩略语查询表

|      |   |  |
|------|---|--|
| ADB  | - | Asian Development Bank 亚行  |
| ADTA | - | advisory technical assistance 咨询性技术援助  |
| CPF  | - | country program framework 国别规划框架   |
| CPR  | - | country portfolio review 国别业务检查  |
| CSP  | - | country strategy and program 国别战略与规划   |
| CSPU | - | country strategy and program update 国别战略与规划更新                                      |
| DFID | - | Department for International Development 英国国际发展部                                   |
| ETSW | - | economic, thematic, and sector work 经济研究和行业分析                                      |
| EU   | - | European Union 欧盟  |
| FYP  | - | Five - year plan 五年计划  |
| GDP  | - | gross domestic product 国内生产总值  |
| GEF  | - | Global Environment Facility 全球环境基金   |
| GMS  | - | Greater Mekong Subregion 大湄公河次区域   |
| IDA  | - | International Development Association 国际开发协会                                       |
| IFC  | - | International Finance Corporation 国际金融公司   |
| JBIC | - | Japan Bank for International Cooperation 日本国际协力银行                                  |
| KfW  | - | Kreditanstalt für Wiederaufbau 德国复兴信贷银行  |
| MDG  | - | Millennium Development Goals 千年发展目标  |
| NGO  | - | nongovernment organization 非政府组织   |
| NPC  | - | National People's Congress 全国人大  |
| NTHS | - | National Trunk Highway System 国道主干线  |
| OP12 | - | operational program 12 业务规划 12   |
| PPA  | - | poverty partnership agreement 扶贫合作协议   |
| PPTA | - | project preparatory technical assistance 项目准备技术援助                                  |
| PRC  | - | People's Republic of China 中华人民共和国   |
| PRCM | - | Asian Development Bank Resident Mission in the People's Republic of China 亚行驻中国代表处 |
| PSA  | - | private sector assessment 私营部门评估   |
| RBM  | - | results - based management 绩效管理  |
| SMEs | - | small - and medium - sized enterprises 中小企业  |

## 注释

- (i) 中华人民共和国财年的截止日期为 12 月 31 日。
- (ii) 本报告中，“\$”指美元。

## 目 录

|                         | 页码 |
|-------------------------|----|
| I. 当前发展趋势与面临的问题         | 1  |
| A. 近期政治与社会发展情况          | 1  |
| B. 经济发展评估与前景展望          | 1  |
| C. 对国别战略与规划的启示          | 2  |
| II. 国别战略与规划的实施情况        | 2  |
| A. 减贫方面的进展              | 2  |
| B. 国别战略与规划重点关注领域所取得的进展  | 3  |
| C. 协调外部资金和合作伙伴关系安排方面的重点 | 7  |
| III. 项目管理事宜             | 7  |
| A. 项目绩效                 | 7  |
| B. 绩效监测与评估              | 8  |
| IV. 国别绩效与援助规模           | 9  |
| A. 建议的贷款规模              | 9  |
| B. 技术援助规划               | 9  |
| C. 贷款及技术援助规划变更概要        | 10 |

## I. 当前发展趋势与面临的问题

### A. 近期政治与社会发展情况

1. 2004年3月，全国人大宣布，把持续、快速的经济增长作为重点任务，但同时将采纳更加全面、均衡的发展战略，包括（1）处理好城乡统筹发展问题，例如如何增加农民收入、降低农业税收、改革粮食生产和流通体制、保障土地使用权等；（2）平衡人类发展与保护自然环境的关系，主要是环境可持续发展的问题；（3）经济增长与社会的同步发展（更加注重卫生保健、教育、社会保障改革和农民工的保护）；（4）解决地区发展不平衡问题（促进西部地区和东北的发展）；（5）平衡国家利益与国际责任（扩大贸易与投资，兑现加入世贸组织承诺）。中国所采纳的益贫式发展战略得到亚洲开发银行的大力支持。中国还修订了宪法，加入了有关保护合法私有财产权，依法对被征用土地和私有财产给予补偿，建立健全社会保障体系，以及尊重和保护人权的条款。

### B. 经济发展评估与前景展望

2. 2003年中国经济实现了9.1%的增长，这是自1997年以来年度经济增长率最高的一年。2004年上半年，中国的国内生产总值（GDP）同比增长了9.7%，超过了预期；同时固定资产投资同比增加了28.6%。为防止经济过热，政府运用货币政策来调控投资过热。所采取的措施包括限制房地产贷款，提高准备金比率，和提高再贴现率。与此同时，中国政府还采取了一系列行政手段来控制过热行业的发展，这些行业包括房地产、钢铁、水泥和电解铝等。部分投资项目，特别是那些不能达到环境排放标准或者征用土地时给予的补偿金不足的项目，被推迟甚至取消。到2004年年中，中国经济已经呈现出一些降温的迹象。2004年6月的工业增加值增幅为16.2%，比5月的增幅低了1.3个百分点。但是，中国经济仍然存在通货膨胀的危险，2004年7月的通货膨胀率达到了5.3%。

3. 由于中国的经济改革尚不完全，货币政策工具的效果有所削弱<sup>1</sup>。虽然有部分行业呈现经济过热，其它行业，譬如农业、服务业和中小企业的发展却停滞不前。但正是这些行业才能创造必要的就业机会，来赢得中国的扶贫攻坚战。倘若能够采纳一套更合理的货币、财政政策和行政措施的组合，将资本从过热行业引导到急需进一步发展的行业，和将资本从东部沿海地区引入中西部地区和东北三省，则中国就能够避免经济硬着陆的风险。虽然中国经济仍保持快速增长，但也存在一些令人担心的地方，比如：（1）未能创造出足够的就业机会，来使得贫困人口脱贫和吸收农村富余劳动力；（2）经济快速增长是以高昂的环境成本为代价取得的<sup>2</sup>；（3）中国的经济增长更依赖于资源密集型增长<sup>3</sup>；（4）需要更加公平的竞争环境来改善经济效率<sup>4</sup>，特别是生产要素的利用效率<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 例如，中国的利率并非由市场决定，债券市场发育滞后，银行并非一贯依据市场标准来分配信贷，并且汇率浮动受到控制。

<sup>2</sup> 国家环保总局（SEPA）估计，如果使用绿色会计方法来反映经济增长的环境成本，则中国的国内生产总值增长率应当被调低2个百分点。

<sup>3</sup> 中国每生产1000美元的GDP需要耗费0.78桶原油，相比之下，经合组织（OECD）成员国仅需0.37桶原油。中国的单位GDP石油消耗量大约是其它亚行成员国平均水平的两倍。

<sup>4</sup> 亚行将协助起草一部《竞争法》。

<sup>5</sup> 斯坦福大学，2004，《中国向市场经济转型：现状与挑战》（工作报告）。

4. 亚行的经济评估结论是，中国将继续实施适度紧缩的宏观经济政策，实现经济软着陆。中国经济将继续保持快速增长，预计 2004 年的经济增长率将达到 8.8%，2005 年达到 7.8%。同时外部经济环境中也存在一些不确定因素，包括石油价格大幅上涨<sup>6</sup>和自然资源价格的大幅上涨，以及预料中的利率上调。

### C. 对国别战略与规划的启示

5. 《2004 - 2006 年中国国别战略与规划》(CSP)<sup>7</sup>制定的战略目标和部门业务运作仍然是切合实际的。但是，中国政府的有关政策仍然制约着亚行向其发展议程核心及直接同实现千年发展目标 (MDGs)<sup>8</sup>相关的领域提供贷款。亚行未来的业务必须能够预料到中国政府在战略重点上的变化。亚行目前正在同中国政府进行的政策对话，旨在确保亚行业务切合实际情况，并寻找新的贷款机会<sup>9</sup>。亚行正在协助中国制订第十一个五年计划 (2006 - 2010 年)，使之能够 (1) 更好地反映广泛征求公众意见的结果；(2) 同预算和人力资源预测更切实地联系起来；(3) 更好地同各行业部委的重点以及各地区的计划协调起来；(4) 将扶贫更加综合完整地融入其中。亚行目前正在进行的其它援助活动还将协助制订益贫方面的五年计划，这是亚行之前从未开展贷款业务的领域<sup>10</sup>。

6. 中国政府对同亚行贷款有关的交易成本和冗长的贷款运作时间也表示关注。2004 年 4 月，亚行与中国政府成立了一个联合工作组，在不牺牲项目质量和程序完整性的前提下寻求加快项目准备过程的途径。战略与政策局 (SPD) 有关加强同中等收入国家的合作伙伴关系的研究，以及区域与可持续发展局 (RSDD) 有关促进基础设施和公用事业融资的举措将有助于强化亚行作为一个有效的开发合作伙伴的角色。从这些行动中得到的建议应当能够让亚行拥有更好的工具，来满足中国不断变化的需要。

## II. 国别战略与规划的实施情况

### A. 减贫方面的进展<sup>11</sup>

7. 就许多千年发展目标而言，中国的进展都超前于原计划<sup>12</sup> (见附件 1 的表 A1.1)。每天生活支出不足 1 美元的人口数量从 1990 年的 3 亿 7480 万人 (占总人口的 33%) 减少到了 2001

<sup>6</sup> 如果从 2004 年第三季度到 2005 年第四季度石油价格均保持在 50 美元每桶的水平，则中国的 GDP 增长率将会降低 1.1 个百分点。

<sup>7</sup> 亚行董事会于 2003 年 11 月 4 日批准《中国国别战略与规划》。

<sup>8</sup> 中国政府在卫生保健、教育和直接扶贫项目方面不从亚行贷款做项目。由于项目执行机构负责偿还亚行贷款，中国政府更愿意为能够产生现金流的项目申请贷款。这限制了亚行运用其贷款为有着良好的经济收益但财务回报率有限的项目提供贷款。

<sup>9</sup> 在 2004 年国别规划团 (CPM) 之后，亚行与中国政府成立了一个联合工作组，来探讨和确定创新方式和可能的新的借贷领域，比如农村发展、社会发展、中小企业发展、生态系统管理、卫生保健和教育。

<sup>10</sup> 亚行，2002 年：中国强化国家公共营养规划的技术援助，马尼拉 (TA3992)；亚行，2003 年：中国国家发展规划能力强的技术援助，马尼拉 (TA4298)；中国支持亚行业务部门贷款和绩效管理的技术援助，马尼拉 (RETA6096)；中国支持法律与司法系统评估与发展规划的技术援助，马尼拉 (TA4237)；中国向农村贫困人口提供安全饮用水和卫生设施的技术援助，马尼拉 (TA4215)；亚行，2004：中国小城镇城市化战略研究的技术援助，马尼拉 (TA4335)；中国防治土地退化能力建设的技术援助，马尼拉 (TA4358)。

<sup>11</sup> 中国扶贫合作伙伴协议 (PPA) 于 2003 年 9 月 29 日签署。对贫困事宜的详尽讨论见亚行，2004，《中国贫困概况》，马尼拉。

年的 2 亿 1160 万（总人口的 16.6%）<sup>13</sup>。根据官方的统计，处于赤贫状态的农村人口已经从 1990 年的 8500 万人减少到 2003 年的 2900 万人。但 2003 年中国年收入不足人民币 637 元的农村赤贫人口增加了 80 万人，这是自 1978 年开始经济改革以来的第一次增加。2004 年 5 月，中国政府在部分借鉴了由亚行提供资金的研究工作后，确定了一些扶贫的新方法，并承诺增加扶贫资金<sup>14</sup>。目前仍处于赤贫状态的农村人口大多数居住在不适合人类居住的退化土地上，或者由于年老和残疾等原因无法参与到市场经济中来。亚行已经建议中国政府在农村地区建立一个类似于城市地区的最低的生活水平保障体系，来为农村赤贫人口提供生活保障。中国政府正在考虑这项政策建议。贫困是一个涉及多个方面的问题。中国在实现大多数非收入性千年发展目标（提供基础教育，在评价经济增长时考虑环境破坏成本，孕产妇死亡率等）方面已经取得了重大进展。但是，在有关性别问题（主要是中小学生的男生/女生入学比率，给予男女的平等工作机会等），艾滋病（HIV/AIDS），农村地区清洁饮用水，儿童死亡率和环境破坏等的千年发展目标方面，中国还需要取得更多进展。

8. 中国国别战略与规划简述了亚行用于支持中国政府当前的扶贫努力的相关战略。中国大多数贫困人口居住在中西部省份，这些地区在实现千年发展目标方面落后于东部省份。亚行的大多数借款，特别是基础设施建设贷款，都投向贫困的内陆省份，用以帮助它们创造有利于益贫式经济增长的环境。目前由亚行提供资金的政策研究工作主要研究农村地区卫生保健、教育、社会保障、营养、土地退化、清洁饮用水供应和卫生设施等方面同贫困相关的问题。亚行的规划将向中国政府的扶贫活动继续提供支持（例如，农村移民的住房政策，宁夏山区的农村发展，通过信息与通讯技术二期项目改善欠发达地区的基础教育）。

## B. 国别战略与规划重点关注领域所取得的进展<sup>15</sup>

9. 中国政府的长期发展目标是通过保持稳定的经济增长和改善人民生活水平来建设全面小康社会<sup>16</sup>。为支持中国政府的发展战略，亚行的业务重点集中在四大支柱领域：（1）促进均衡和全面的生长；（2）完善市场运作机制；（3）改善环境；（4）促进区域合作。亚行全年贷款总额占中国固定资产投资总额不足 0.2%。亚行提供的价值增值将通过创新/最佳实践/项目的示范作用以及知识转移和战略/政策影响，而非资金转移来实现。为实现绩效管理（RBM），亚行将对各项业务运作进行有效的监测和监督，以衡量规划的执行绩效。国别战略与规划更新则将规划效果监测又往前推进了一步：制订了一个绩效管理框架下的监测矩阵。在规划期内，亚行将运用绩效管理来评价规划的质量和影响，加强亚行干预活动的设计，并提供相应的机制来更好地监测亚行的业务运作效果。为此我们已经制订了一个示范性的绩效管理框架矩阵，作为一种业务运作管理工

<sup>12</sup> 资料来源：联合国发展计划署，2003 年，《千年发展目标—中国的进展》，北京，联合国驻华机构协调人办公室。该份报告预计中国将在 2015 年实现大多数千年发展目标。

<sup>13</sup> 中国为亚太地区贫困人口总数的减少做出了重大贡献。1990 年到 2001 年间中国减少的 1.63 亿贫困人口占到了同期整个亚太地区减少的 1.997 亿贫困人口的 81.7%。

<sup>14</sup> 亚行编号 TA4222 的技援项目产出（亚行，2003 年：中国有关扶贫战略的政策研究（趋势、挑战与未来方向）的技术援助，马尼拉）为中国政府撰写其在 2004 年 5 月的上海全球扶贫大会提交的国别报告和制订未来二十年扶贫战略的政策和体制方向框架提供了帮助。该技援报告建议（1）中国政府采纳 1 美元/天的国际贫困线标准；（2）扩大扶贫战略的目标，例如人力资源开发和就业机会创造（特别是支持针对贫困农民和移民的职业培训），对扶贫资金管理体制和贫困人口信贷供给的改革，扶贫补贴体系改革等；（3）更加重视扶贫项目的政策制订、规划编制、协调、监测和评估等方面。

<sup>15</sup> 在制订《2004 年中国国别战略与规划更新》的过程中，我们同各方面的利益干系人进行了磋商，包括部分中央和地方政府部门，私营部门代表，非政府组织（NGOs）和捐资机构等。

<sup>16</sup> 对中国政府目标的简要阐述见第 10 个五年计划（2001 - 2005）和《中国农村扶贫开发纲要（2001 - 2010 年）》。

具来评估中国国别规划在实现其战略目标方面的进展和质量（见附件 2）。根据将于 2005 年获得的经验，将在之后制订的国别战略与规划更新中对该矩阵进行更新和改进。

## 1. 促进均衡和全面的增长

10. 可持续的经济增长是消除贫困的关键所在。经济增长带来的收益必须是全面和能被大多数人民分享，特别是贫困人民。尽管在过去二十年中，中国主要的经济和社会指标都有所改善，收入分配情况却趋向恶化。沿海和内陆省份之间的差距，城市和农村人口之间的差距越来越大。教育、卫生保健、社会保障和性别之间的不平等现象有所扩大。

11. 在 2005 - 2007 年的规划中，计划将 65% 的贷款和 41% 的非贷款资金用于支持均衡和全面的增长。超过 80% 的借款资金将被用于相对较为贫困的，中国大多数贫困人口和许多少数民族聚居的内陆省份。规划中最大的一块是基础设施建设贷款，特别是交通建设<sup>17</sup>（计划拨出 26 亿美元来支持中西部省份 500 公里的公路建设<sup>18</sup>和 2,556 公里的铁路建设）。亚行这些业务的成果将根据项目地区交通成本的下降情况和经济发展速度来加以评判。亚行还有一个正在进行的技援项目，用以支持制订一个更好的方法，来监测亚行项目的扶贫影响。

12. 规划还包括基于知识的产品，用于在实施财政改革（例如，农业税制，财政支出效率评估，支持预算法的修订等），社会部门发展（例如贫困地区的远程教育，农村卫生保健和营养等），社会保障改革（例如农村养老金制度改革和对社会保障基金的支持）的地区协助解决同益贫式经济增长有关的政策问题。同贫困相关的工作将着手解决同贫困和能源行业，利用中小企业减少贫困，农村移民住房问题和农村供水战略有关的问题。这些知识产品的成果将根据政府所采纳的政策同相关研究所提出的建议的契合程度来加以评判。

## 2. 完善市场运作机制

13. 要赢得扶贫攻坚战的胜利，中国需要每年创造 1500 - 2000 万非农业就业机会，来吸收劳动力市场上的新供给，解决国有企业下岗职工的再就业问题，和让 1.5 亿农村富余劳动力中的一部分人离开农村。私营企业将是创造就业机会的火车头<sup>19</sup>。尽管私营企业的出现是中国改革进程中最为重要的特征之一，私营企业家仍然面临着多种限制条件<sup>20</sup>。中国颁布了许多新的规章制度，成立了相应的新监管机构。然而，依然存在一些同透明度和执法不力有关的问题。要为私营企业创造一个有利的发展环境和完善市场运作机制，就需要在各个方面的治理<sup>21</sup>上取得更多的进展，并且杜绝腐败现象。2004 年的总审计师报告认为，尽管中国政府在大力实施反腐败行动，仍然需要采取更多的措施来应对欺诈、违规使用资金，逃税，虚假财务报表和银行借款不规范等问题。总审计师尚未发现任何同亚行项目有关的欺诈、腐败和违规使用资金问题。目前正在就中国加入亚行 - 经合组织亚太地区反腐败行动计划的可能性进行磋商。国别规划包含了用于帮助实施招标投标法和强化国家发改委下属的国家重点建设项目监督检查办公室的援助计划。在 2004 年的国别业务检查中，中国政府重申了同腐败作斗争的决心。在规划期内，亚行总审计师办公室将（1）

<sup>17</sup> 落后的基础设施限制了贫困的内陆省份的民营企业发展。良好的基础设施，特别是公路，可以有助于创造对于扶贫而言必需的经济环境。见《2004 - 2006 中国国别战略与规划》第 11、17、72 和 75 段，亚行，2003 年 11 月，马尼拉。

<sup>18</sup> 分布在甘肃、湖南、河南、山西和四川境内。

<sup>19</sup> 非国有部门创造的新的就业机会占了 2003 年新就业机会总数的 80%。

<sup>20</sup> 见亚行，2003 年，《私营部门评估研究》，马尼拉，这是对中国民营企业的一场讨论。

<sup>21</sup> 有关治理的一场讨论见亚行，2002 年，《发展管理：中国的进展与挑战》，马尼拉。

向中国政府提供一份有关如何探察采购欺诈和覆盖的陈述；（2）对某个项目的已审计财务报表进行一次法务会计检查。

14. 2005 - 2007年的规划计划将38%的非贷款资金和26%的贷款用于完善市场运作机制。对国际和国内公司的调查发现，良好的基础设施，特别是改善内陆省份的交通条件，是提高市场运作效率的关键条件。同时，也需要更好的政策和制度性基础设施来完善市场运作机制。亚行在这一领域的贡献将主要通过基于知识的产品来实现。亚行将涉足的领域包括：（1）通过一系列的技术援助项目来支持起草各种经济法律<sup>22</sup>和在经济和金融法律领域培育司法能力，从而促进法治；（2）金融部门改革（例如，债券市场发展，中小型银行的风险管理体系，控制银行业风险和住房融资等）；（3）中小企业发展。用于监测亚行此类业务运作的影响和效果的指标包括：被中国政府采纳的亚行支持起草的经济法律法规的数量，在亚行援助下制订并得以采纳的政府新政策情况。

### 3. 改善环境

15. 中国的经济增长正在对环境造成越来越大的压力，包括土地、空气、水和固体废物污染。尽管 1990 年代的环境退化趋势已经趋缓，但尚未得到扭转。土地退化、沙漠化和空气污染仍然十分严重。用于废水处理的投入尚不能达到第 10 个五年计划提出的有关江河湖泊清洁的目标。大约有 31%的贷款规划和 21%的非贷款资源将被用于国别战略与规划中的环境领域。这些援助规划的成果将减少河南、吉林和山东省的水污染情况，扩大南宁和武汉两市的废水处理能力以达到中央提出的到 2010 年实现 60 - 70%的处理率的目标<sup>23</sup>。同能源相关的环境项目将减少江苏省的空气污染，促进可更新能源的利用和能源节约，从而有助于减少温室气体排放。亚行还将为一定数量的项目提供资金，来应对绿色环境问题和农业废弃物问题。中国与全球环境基金（GEF）所达成的有关业务规划 12（OP12）的合作伙伴关系提供了一个合适的机制，使得亚行能够在应对政策、法律和体制问题以及为土地退化项目提供融资方面在捐资机构中间发挥领导作用。亚行将运用基于知识的产品来应对有关水土保持、肥料和农药导致的非点源污染、西部地区综合经济与环境治理以及北京空气污染控制的环境法律和政策问题。用于监测亚行在这一领域的业务运作影响和效果的指标包括对于改善环境政策和法规所做出的贡献，以及对控制土地退化、空气和水污染所做出的贡献。

### 4. 促进区域合作

16. 加强区域合作和贸易能够帮助其它亚洲国家从中国的高速经济增长和日益融入全球经济的进程中获益。区域合作将有助于解决贫困问题，因为一般边境地区的贫困人口比例相对较高。亚行在这一领域的工作将继续专注于目前正在进行的，有关次区域合作的计划，特别是有关交通和贸易的合作，以及大湄公河次区域（GMS）合作和中亚区域经济合作（CAREC）的计划。虽然目前规划中的许多公路建设项目均属于泛亚公路网络的一部分，但仍需要进行更多的政策对话来将直接同区域合作有关的项目纳入未来的规划中去。亚行对有关区域合作的政策/体制事宜所给予的支持大多以区域技术援助（RETAs）的形式提供，详情见亚行区域国别战略与规划。在区域合作方面亚行目前正在进行的工作包括：（1）应对政策和体制障碍；（2）消除边境贸易和投资中存在的基础设施和其它障碍；（3）鼓励私人投资；（4）强化区域监督和区域金融基础设施。

<sup>22</sup> 在规划期内，亚行将支持起草竞争法、破产法、公司法和社会保障法。

<sup>23</sup> 处理率目标是根据城市规模来确定的。

亚行正在着手加强蒙古和内蒙古在减少沙尘暴发生率方面的合作。将于 2005 年在昆明召开的第二届大湄公河次区域经济合作峰会将是亚行在这一领域工作的一个重要的里程碑。亚行还将为其它区域计划，例如亚太经合组织（APEC）论坛，中日韩 - 东盟（ASEAN+3）会议，马尼拉架构小组，以及博鳌论坛等提供支持。

## 5. 私营企业发展

17. 亚行对于中国私营部门的援助集中在基础设施、金融和环境领域。亚行的公共部门贷款和技术援助的目的是协助创造一个有利于私营企业发展的环境。从这些活动中亚行期望获得的政策成果包括让中国政府采取同亚行有关促进私营企业发展的政策建议<sup>24</sup>相一致的行动，采纳管辖水资源部门的公私合作伙伴关系的相关法规，以及改善同中小企业发展和融资有关的政策。在贷款方面，亚行的重点是对组织和促进公私联合投资和公私合作伙伴关系具有示范作用的试点项目。虽然可能大多数私人基础设施投资会集中在沿海地区，亚行也将努力在中国中西部地区开发和协助开发合适的项目。

18. 在金融行业，亚行协助银行和其它金融机构的机构能力建设，使得它们能够更好地利用其资源来为私营企业服务并且控制风险。亚行将考虑对特定金融机构的股权投资，最好是同其它战略投资者共同来促进金融行业改革和改善公司治理结构。亚行亦将考虑对诸如信用担保公司这类机构进行投资，以支持对中小企业提供融资；和对信用评级机构进行投资，以支持债务市场的发展。亚行还将继续通过各种投资工具对中小企业进行股权投资，以支持其它亚行直接投资不具备成本效益的重点行业部门的发展。亚行将探寻协助中国解决不良贷款（NPL）问题的机会，并将对包括不良贷款和不良资产投资人融资在内的试点交易提供支持。按揭贷款证券化（以增加住房建设资金的供给）、市政融资（以协助地方政府利用债务市场获取资金）和贸易融资支持（以促进区域贸易和国际贸易）是亚行将要积极探索的新领域。亚行将寻求发行人民币债券从而向地方借款人提供贷款的机会。本币融资将有助于借款人避免因货币错配而导致的汇率风险，这是从亚洲金融危机中获得的一个重要经验教训。

19. 在基础设施和能源领域，亚行的重点是能够在促进私营企业参与方面建立创新性的合同和金融安排的试点项目和示范项目。除了新建（启动）项目外，有私营企业参与的收购、重建和扩建项目也将得到亚行的支持，以增强现有基础设施和能源资产的利用效率。亚行通过帮助目前由全部或大部分属于公共所有的地方实体来推动基础设施和能源领域的商业化和私有化进程。亚行可以运用各种金融模式，比如股权投资、长期贷款、政治风险担保和对地方商业贷款的部分信用担保，来提供全面的资金安排方案，以满足项目的资金需求。

20. 亚行亦可以向有利于改善环境的项目提供资金援助。亚行愿意支持在即将获得批准的京都协定项下以及现有的碳信用额度市场中主要由私营部门开发商提供赞助的，与清洁发展机制（CDM）相关的项目。亚行还将探索涉足推广环境友好技术、改善燃料消耗和同清洁发展机制相关的项目。

---

<sup>24</sup> 其中将涉及的问题包括财产权、法律和司法制度、平等的竞争环境、透明度、进入与退出机制、各项税费、投资与融资、行业协会和政府应当扮演的角色。

### C. 协调外部资金和合作伙伴关系安排方面的重点

21. 中国政府和许多其它开发合作伙伴的战略重点是扶贫、良治、环境和西部大开发。这些是国别战略与规划的核心领域。各方兴趣的一致意味着同其它开发合作伙伴深化协作存在机会。亚行通过其驻中国代表处（PRCM）来协调同主要的外部融资机构之间的关系<sup>25</sup>。相关的促进协调的措施包括一个每月召开一次例会的非正式的开发合作伙伴小组<sup>26</sup>，有关特定主题如环境、良治、法律和能源的圆桌会议等。亚行驻中国代表处定期参加各类会议和研讨会，传播有关亚行业务运作的信息。捐资机构也会就开发机构援助的项目及其各国战略进行信息交流。

22. 英国国际发展部（DFID）和亚行建立了一个合作伙伴关系，即通过扶贫合作基金在具体某一方面来强化亚行中国业务运作的扶贫导向，并且双方还共同与中国政府进行磋商，从而制定一个省级扶贫合作伙伴协议。2004 - 2005 年的规划中包含有 14 个将由上述基金提供资金的，同扶贫有关的技术援助项目，总金额达 830 万美元。在同全球环境基金的合作伙伴关系中，亚行带领其它捐资机构，一齐同土地退化作斗争<sup>27</sup>。世界银行、国际农业发展基金会（IFAD）和德国复兴信贷银行（KfW）均表示了利用中国 - 全球环境基金合作伙伴业务规划 12（OP12）的资金来支持土地退化项目的兴趣。亚行将法国开发署（AFD）引入中国。在成功为亚行出资支持的云南西部公路建设项目提供联合融资后，法国开发署目前正在扩展其在中国的业务活动，包括为计划中的大理 - 丽江铁路建设项目提供联合融资。日本国际协力银行（JBIC）和其它双边机构希望参与清洁能源项目的联合融资。德国复兴信贷银行希望为亚行的污水处理和交通项目提供联合融资。2004 年西班牙政府为两个技术援助项目提供了资助<sup>28</sup>。亚行学院目前正在进行的工作包括一项有关外国直接投资的研究，对扶贫措施的效果的研究，以及对银行业治理的研究。与此同时，亚行一直致力于探索同其它合作伙伴的协作。

## III. 项目管理事宜

### A. 项目绩效

23. 亚行中国项目在实施进展、发展目标实现情况和支付情况上的评分高于亚行平均水平。2003 年被归到“危险”类别的在建项目数量占中国总共 39 个在建项目的 10.3%，这一比例低于亚行 14.5% 的平均水平。中国项目的支付比率为 25.8%，高于 20.2% 的亚行平均水平。过去 5 年来中国的支付比率大体呈现逐渐上升的趋势。但是，中国 2003 年的合同授予比率下降到仅为 14.9%，低于 17.3% 的亚行平均水平。这是过去 5 年来中国的合同授予比率第一次低于亚行平均水平。合同授予比例下降主要是由于三个能源项目所导致的<sup>29</sup>。2003 年中国在按时提交已审计项目帐目和财务报表方面的表现亦不如往年。仅有 27% 的项目实现了按时全部提交，而 2002 年这一比例是 61%。未能按时提交的原因之一是 2003 年上半年爆发的严重急性呼吸系统综合症

<sup>25</sup> 由于中国已经达到了低中等收入国家的水平，部分双边捐资机构正在削减给予中国的援助规划。日本已经在过去 3 年中按每年 20% 的比例削减其援助规模。意大利已经关闭了一个赠款援助基金。荷兰正在削减给予人均年收入超过 1000 美元的国家的援助。由于增加了给予伊拉克的援助预算，英国国际发展署（DFID）2004 - 2005 年的规划比原计划减少了大约 25%。由于双边援助规划的削减，利用优惠资金来提供援助的难度将有所增加。

<sup>26</sup> 当地的捐资机构协调小组包括来自亚行、澳大利亚、加拿大、福特基金会、德国、意大利、日本、日本国际协力银行、日本国际协力机构（JICA）、英国、联合国开发计划署（UNDP）和世界银行的代表。

<sup>27</sup> 世界银行和国际农业发展基金会已经利用了亚行动员的全球环境基金赠款来为其项目提供联合融资。

<sup>28</sup> 亚行，2004，中国湖南城市防洪技术援助，马尼拉（TA4324）；亚行，2004，中国小城镇城市化战略研究的技术援助，马尼拉（TA4335）。

<sup>29</sup> 其中有两个贷款生效延期，一个项目后来被取消。

(SARS)。中国在这方面的表现有望在未来得到改善。关键性的项目指标见附件 1 (表 A1.6–A1.9)。根据 2002 年中国 - 亚行联合行动计划, 2002 和 2003 年双方采取了数项措施来改善项目绩效。亚行驻中国代表处实施的财务管理检查确定了一系列可以让执行机构改进财务管理实践的领域。举办了 4 场由亚行赞助的财务管理研讨会<sup>30</sup>, 对前述财务管理检查所发现的问题进行了研讨。

24. 2004 年国别项目检查 (CPRM) 的关注点是具备普遍性的项目绩效问题和各行业特有的问题。在本次检查中, 特别对之前的国别项目检查所制订的行动计划和亚行驻中国代表处实施的各种项目研究所做出的建议的实施情况进行了重点检查。2004 年国别项目检查涉及了亚行改善项目绩效的各项措施与行动, 实施问题, 评估问题, 亚行的项目绩效管理体系, 亚行的反腐败政策, 绩效管理, 以及中国政府为改善项目绩效所采取的行动。根据绩效管理的理念, 还对中国政府 - 亚行联合行动计划进行了更新, 设定了项目绩效改善的具体时限目标。在制备本国别战略与规划更新的过程中也考虑了国别项目检查的成果。

## B. 绩效监测与评估

25. 2003 年亚行完成了大连供水项目的项目绩效审计报告 (PPAR), 认为该项目非常成功。在项目绩效方面需要进行改进的领域包括: (1) 加强项目遴选, 以符合中国政府的战略重点和亚行的政策目标; (2) 增强中国政府和执行机构对项目的重视和承诺; (3) 在项目筹备过程中同包括公众在内的利益干系人进行广泛的磋商; (4) 通过有效的监督、监测和成本控制来更好地对项目实施进行规划; (5) 及时提供对口建设资金。2004 年初, 亚行协助将绩效管理的理念引入发改委下属的国家重点建设项目监督检查办公室。

26. 2004 年 4 月财政部完成了一项名为“国际金融机构 (IFIs) 贷款项目绩效评估”的研究, 其中包括对亚行项目的研究。该项研究的结论认为, 国际金融机构援助在中国的经济进程发展中发挥了积极的作用, 国际金融机构在引进外国投资和私人投资, 基础设施建设, 消除贫困, 制订国家发展战略以及知识的传递和传播等方面做出了贡献。研究发现, 国际金融机构贷款项目中存在的不足之处包括: (1) 办理时间和实施周期较长, 使得项目面临着市场变动、利率变动、汇率变动和国内政策变化的风险; (2) 缺乏协调, 削弱了项目目标的实现效果; (3) 项目采购程序应当更加灵活, 支付程序应当简化; (4) 违反了相关的法律法规和贷款协议; (5) 部分执行机构的财务管理需要加以强化; (6) 项目完工后评估能力需要加强。中国政府已经请求亚行提供援助, 协助对有关淮河和太湖水域的环境政策与水污染控制投资的规划, 草地改善, 以及重点森林保护规划的扶贫效果进行评估, 并提出改进建议<sup>31</sup>。2004 年 7 月对投资审批制度的改革进一步强调了强化重大项目监督检查<sup>32</sup>和项目后评估制度的重要性, 鼓励公众和媒体监督政府的投资行为。

<sup>30</sup> 亚行, 2003, 中西亚项目财务管理改善之中国执行机构能力建设的技术援助? RETA6122? ?

<sup>31</sup> 后面的两个评估研究的资金是在中国 - 英国国际发展署 - 亚行扶贫合作伙伴协议项下给予的。

<sup>32</sup> 已经完成了两项用于对国家重点建设项目监督检查办公室进行强化的咨询性技术援助, 第三个正在规划之中。

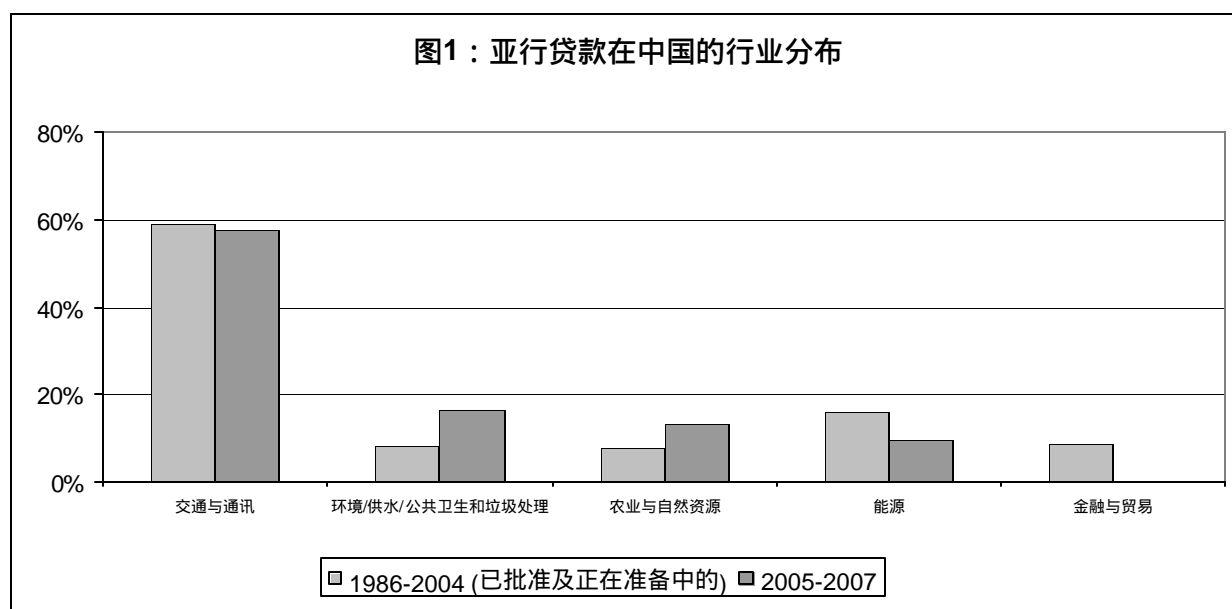
## IV. 国别绩效与援助规模

### A. 建议的贷款规模

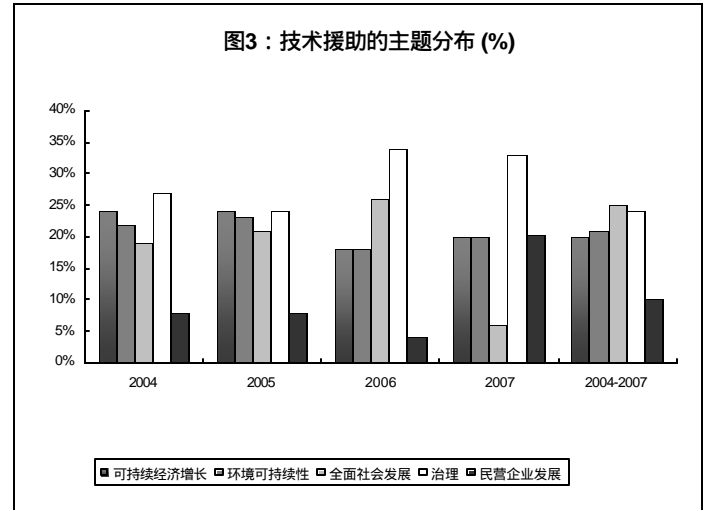
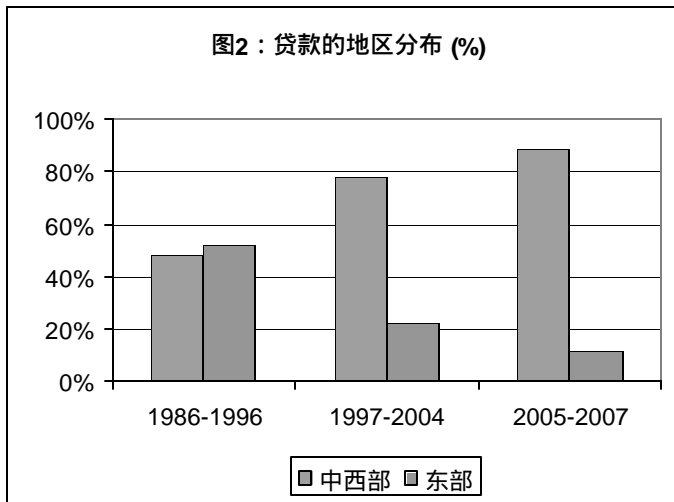
27. 需要大量金融资源来帮助中国对其经济进行结构调整，从而提高收入水平、减少贫困和应对环境问题。在 2005 到 2007 年之间，亚行给予中国的贷款大约是每年 15 亿美元<sup>33</sup>，大致相当于 2003 年的水平。2004 年预计贷款 13.7 亿美元。对于一个宏观经济基础健全，吸纳能力强，项目实施记录良好的大国来说，我们建议的贷款规模是合适的。实现这一贷款水平，取决于以下几个因素，即项目的准备状况，项目准备工作的质量，贷款成本相对国内融资成本的高低，以及亚行和中国政府关键部门所拥有的人力和财力状况。在 2005 - 2007 年间，将有超过 80% 的贷款被用于支持较为落后的中西部地区的项目，而在 1986 - 2004 年间这一比率是大约 59%。交通行业仍将是亚行业务运作的重点，计划占到贷款总量的 59%。供水和公共卫生项目的贷款比例将从 2004 年占贷款总量的 5.7% 提高到 2007 年的 24.4%（附件 1，表 A1.10）。

### B. 技术援助规划

28. 从过去 25 年的情况看来，中国政府在管理其复杂的发展计划方面表现出了较强的能力。中国预计仍将保持良好的经济管理能力。亚行提供的基于知识的产品具有良好的针对性，将有助于应对战略政策事宜。不过在更广阔的层面上，由于资源情况的限制，亚行的贡献将比较有限。能够用于传播基于知识的产品资金在不断减少，这是规划中存在的一个潜在风险。根据规划，亚行计划每年给予中国大约 1140 万美元的核心技术援助。亚行还将积极动员其它资源来提供更多的资金。项目准备技术援助（PPTA）将是亚行的重点。在 2004 - 2007 年间，亚行的咨询性技术援助（ADTA）规划将为可持续经济增长（占规划总金额的 20%）、环境保护（21%）、全面发展（25%）、治理（24%）和私营企业发展（10%）提供支持（附件 1，表 A1.11）。



<sup>33</sup> 2006 年金额达 18 亿美元的规划包含了超额度规划。2007 年的规划尚未完全确定。在 2004 年末进行规划确认的时候，2007 年的 12.3 亿美元的贷款规模将会有所增加。



29. 对于亚行而言，一个强大的非借款规划是实现战略影响的关键所在。但是，2004 年规划指导方案却把中国国别战略与规划提出的 1400 万美元的年度技术援助配额削减到 1100 万美元。因此，亚行非借款规划必须更加重点突出，进一步加强针对性，增强前瞻性，更加注重选择项目的质量，和进一步加强管理，从而提高其战略影响。为增强效果，非借款规划在编制过程中把重点放在了 3 年规划期的前两年。将尝试设立一个年度最佳咨询性技术援助奖，来公开表彰产生了强大的战略影响，并且提高了执行机构和亚行员工积极性的，杰出的咨询性技术援助项目。2004 年有一个咨询性技术援助<sup>34</sup>为亚行提供了一个对重点政策支持需求快速做出反应的机制。如果该机制的实际效果良好，我们将进行推广。中国政府和亚行将联合选择这些技术援助的主题，使之既符合政府的战略重点，又符合亚行业务运作的战略重点。中国政府将积极参与项目的设计和和实施阶段，这将使得亚行能够在较短的时间内以相对较低的成本实现具有良好针对性的产出。

### C. 贷款及技术援助规划变更概要

30. 相对于中国国别战略与规划，此更新版涵盖贷款与技术援助规划的变更。对于 2004 年国别战略与规划中的借款规划的变更包括（1）将甘肃公路建设项目从 2005 年提前到 2004 年；（2）由于需要更多的准备时间，故将三江平原湿地保护项目、河南海河废水处理项目和江苏城市环境改善项目推迟到 2005 年；（3）减少计划给予辽宁环境改善项目、煤层甲烷 - 减少温室气体排放（山西）项目<sup>35</sup>和福州环境改善项目的贷款金额<sup>36</sup>；（4）增加湖南公路建设二期项目的贷款金额<sup>37</sup>；（5）取消原规划中的舟山群岛基础设施建设项目。由于上述变更，2004 年的贷款总量将从原计划的 14.7 亿美元下降到 13.7 亿美元。未来贷款规划涉及两个新的业务领域，即能源节约和综合城市发展。在“探索新的业务领域”的咨询性技术援助完成后，将会在 2007 年或者 2008 年的贷款规划中增加更多的新领域和创新性项目。中国国别战略与规划更新版中的技术援助

<sup>34</sup> 亚行，2004，中国政策改革工具的技术援助，申请援助金额 45 万美元，于 2004 年 7 月 26 日批准（TA4365）。该技援项目将给亚行提供一个对中国政策改革中的迫切需求作出迅速回应的途径。在技援设计中考虑了灵活性。技援报告将确定主题选择标准，但是该技援支持的主题和活动将在技援实施过程中相关需求出现时方进行选取。

<sup>35</sup> 该项目原来的名称是煤层甲烷开发项目。

<sup>36</sup> 该建议（见正文及附件）需要在 2004 年末在马尼拉进行国别规划检查时加以确认。

<sup>37</sup> 该建议（见正文及附件）需要在 2004 年末在马尼拉进行国别规划检查时加以确认。

规划将从原国别战略与规划的 1,345 万美元减少到目前的 1,171 万美元，以适应缩小的资金来源，其中取消了 9 个技术援助项目，金额达 130 万美元，另有 9 个技术援助项目从 2004 年推迟到 2005 年，金额为 230 万美元。