



# 國際金融論壇

INTERNATIONAL FINANCE FORUM

国际金融论坛 (IFF) 会刊

2015 年第 2 期 [www.ifforum.org](http://www.ifforum.org)



## 国际多边合作的成败 借鉴与启示

国际经验证明，经济发展的过程实际上就是一个学习的过程。过去 37 年来中国改革开放的过程就是一个借鉴国际发展经验，不断在干中学的过程。从 1980 年中国恢复在世界银行集团，国际货币基金组织的席位以来，这种学习从来就没有停止过。



NEW CAPITAL · NEW VALUES · NEW WORLD  
WWW.IFFORUM.ORG

國際金融論壇  
SINCE 2003

# 国际金融论坛2015年年会

## International Finance Forum 2015 Annual Conference

### 世界增长新动力

中国·北京  
2015 / 11.06-08



潘基文  
联合国秘书长



陆克文  
IFF主席  
第26任澳大利亚总理



韩升洙  
IFF联合主席  
韩国前总理  
第56届联合国大会主席



特里谢  
IFF联合主席  
欧洲中央银行前行长  
30集团主席



姜建清  
IFF理事长  
中国工商银行董事长



鸠山友纪夫  
IFF顾问委员会主席  
日本前首相  
东亚共同体研究所理事长



马蔚华  
IFF常务副理事长  
国家科技成果转化引导基金  
理事长



陈经纬  
IFF常务副理事长  
全国政协经济委员会副主任  
全国工商联副主席



闫冰竹  
IFF副理事长  
北京银行董事长  
全国政协经济委员会副主任



辜胜阻  
IFF副理事长  
全国人大财经委副主任  
民建中央副主席



詹妮·希普莉  
IFF全面可持续发展理事会主席  
新西兰前总理



图尔基亲王殿下  
IFF理事  
沙特国王阿卜杜拉基金会  
主席



查尔斯·达拉拉  
IFF顾问  
IIF前总裁  
瑞士合众集团常务副主席



金立群  
亚洲基础设施投资银行  
候任行长



林毅夫  
IFF顾问  
北京大学国家发展研究院  
荣誉院长



于洪君  
IFF顾问  
中央联络部原副部长



沈联涛  
IFF学术委员会主席  
中国银监会首席顾问  
香港证监会前主席



林建海  
IFF学术委员  
国际货币基金组织 (IMF)  
秘书长



温迪·多布森  
IFF学术执行委员  
加拿大及七国集团前副财长  
秘书长



瓦曼·卡马特  
金砖国家开发银行行长



田国立  
中国银行董事长



常振明  
中国中信集团公司董事长



牛锡明  
交通银行董事长



李纪珠  
台湾银行董事长



何寿川  
台湾永丰金控董事长



埃尔辛·欧新斯  
土耳其实业银行董事长



Thulani Gcabashe  
南非标准银行集团董事长



Jong Kyoo Yoon  
韩国国民银行主席兼CEO





## 关于IFF

国际金融论坛（IFF）是由中国主导，总部设在北京的非营利、非官方独立国际组织，2003年10月由中国、美国、欧盟等G20国家、新兴经济体，以及联合国、世界银行、国际货币基金组织等相关国际组织领导人共同发起成立，是全球金融领域高级别常设对话交流和研究机构，被誉为全球金融领域的“F20（Finance 20）”。

## 宗旨

自2003年创立以来，国际金融论坛（IFF）秉承和遵循“全面可持续发展—新资本、新价值、新世界”的宗旨，致力于打造具有战略远见、国际一流的学术智库和多边对话平台。

## 目标

国际金融论坛（IFF）通过公开、公平、公正的运行机制，确保独立、客观、前瞻和包容性，以促进国际金融合作与交流；通过对全球金融领域的深入研究，促进中国经济、世界经济全面可持续发展，实现以下目标：

- 1、国际金融战略对话平台；
- 2、国际金融交流合作平台；
- 3、国际金融实践创新平台；
- 4、国际金融全球智库平台；
- 5、国际金融高级人才平台。



国际金融论坛 (IFF) 会刊  
2015 年第 2 期  
www.ifforum.org

主办单位  
Host  
国际金融论坛 (IFF)  
International Finance Forum (IFF)

承办单位  
Co-Host  
国际金融论坛 (IFF) 研究院  
IFF Institute

荣誉总编  
Honorary Chief Editor  
陆克文 韩升洙 特里谢 姜建清  
Kevin Rudd, Han Seung-soo, Jean-Claude Triche, Jiang Jianqing

总编辑  
Chief Editor  
沈联涛 迈克斯·斯宾斯 温迪·多布森  
Andrew Sheng, Michael Spence, Wendy Dobson

出版人  
Publisher  
张继中  
Zhang Jizhong

编辑委员会  
Editorial Board  
沈联涛 迈克斯·斯宾斯 温迪·多布森  
Andrew Sheng, Michael Spence, Wendy Dobson  
张继中 张燕生 肖耿 宋敏  
Zhang Jizhong, Zhang Yansheng, Xiao Geng, Song Min  
王燕 崔历 尼古拉斯·霍普 玛莎·万德博格  
Wang Yan, Cui Li, Nicholas Hope, Marsha Vande Berg

主编  
Editor in Chief  
张燕生 肖耿 宋敏 尼古拉斯·霍普  
Zhang Yansheng, Xiao Geng, Song Min, Nicholas Hope

副主编  
Associate Editor  
庞中英 王燕 崔历 玛莎·万德博格  
Pang Zhongying, Wang Yan, Cui Li, Marsha Vande Berg

编辑部主任  
Director of Editorial Department  
庄珏  
Joanna Zhuang

编辑  
Editor  
尹玮煜 张洁  
Yin Weiyu, Zhang Jie

设计总监  
Design Director  
申永东  
Shen Yongdong

地址  
Address  
中国北京建国门外大街1号国贸大厦3期7层  
Add/7/, China World Tower 3 No.1 Jian Guo Men Wai Avenue  
邮编 100004  
Post Code / 100004  
电话 86-10-85351188  
Office Tel / 86-10-85351188  
传真 86-10-85351665  
Fax / 86-10-85351665  
E-mail / info@ifforum.org  
www.ifforum.org

版权声明  
COPYRIGHT STATEMENT  
本刊内容由国际金融论坛 (IFF) 独家拥有, 未经许可,  
不得转载或摘抄。  
The content is exclusively ownership by the IFF, without  
permission, can't be reproduced or copied.

国际经验证明，经济发展的过程实际上就是一个学习的过程。过去 37 年来中国改革开放的过程就是一个借鉴国际发展经验，不断在干中学的过程。从 1980 年中国恢复在世界银行集团，国际货币基金组织的席位以来，这种学习从来就没有停止过。

国际金融论坛（IFF）从 2003 年成立以来，旨在打造一个链接全球金融领袖的知识平台，总结经验互相学习的平台，现在已成长为跨越大中华两岸三地，中美（北京—华盛顿），中欧（北京—伦敦）的高层智库，被誉为国际金融领域的“F20”。

本系列报告是由国际金融论坛（IFF）华盛顿中心倡议牵头组织翻译编写的，通过一系列采访和对话进一步推进中国与世行和其他国际多边组织的互相学习，取长补短，与时俱进。希望通过总结双方成功与失败的经验教训，为新成立和即将成立的多边发展组织，例如亚投行，丝路基金，新开发银行（NDB）和其他正在讨论之中的开发银行 / 基金提供有用的启示，以及能力建设培训的素材。

本期报告的出版是由于世界银行许多朋友和专家们热情支持和无私奉献，在此表示衷心的感谢。本期内容涉及一些综合性问题：哪种发展合作伙伴关系更有效？哪种贷款附加条件是有必要的？政治上的中立是否难以实现？多边组织的治理要注意什么？亚投行应坚持何种标准？高标准还是适当的标准？

未来几期还会包括“基础设施融资”，“公共私营部门合作（PPP）”“以资源融资的基础设施”等内容，采访对象均为世行及各方专家，具有丰富的国际经验和国别实践。敬请期待！



王燕  
国际金融论坛（IFF）学术执行委员  
IFF 研究院副院长



《IFF2015 中国报告》由国际金融论坛 (IFF) 研究院与英国《中央银行》杂志联合出版。

这份原创性报告囊括了 20 多位中国高层决策者关于中国经济转型以及中国在国际货币体系中的地位等问题的观点和看法。揭示了部分中国高层政策制定者关于中国经济“新常态”的长期战略思考，这其中包括如何解决来自法律以及强大的既得利益集团等方面的挑战。报告还对习近平总书记提出的“一带一路”战略进行了探讨。同时，针对当前中国逐步放开政府对经济的管控，启用并支持市场力量，同时避免过多的短期刺激，报告中提出了一些相应观点。

《IFF2015 中国报告》全球发布  
北京 / 上海 / 香港 / 华盛顿 / 伦敦

## 目录 CONTENTS

世界银行在二十世纪七十年代后中国的经济转型中扮演了十分重要的角色。中国恰如其分地借助了世界银行的力量，而世界银行也积极回应了中国的需求。与一些其他的转型经济体相比，世界银行并不鼓励中国像其他转型经济体一样过早或者全面的市场开放或私有化，然而却对中国在经济改革中边做边学的务实做法表达了支持。



### P02 / 中国与世界银行：合作伙伴的关系是如何建立的？

皮特·鲍泰利 / IFF 学术委员  
约翰霍普金斯大学教授  
世界银行中国局前首席代表

- 一、引言 / P03
- 二、联合研究、会议、项目融资和技术援助的作用 / P05
- 三、1993 年大连会议：经济的再集权化和现代化宏观经济管理的诞生 / P16



### P26 / 世界银行对青海扶贫项目的支持是否有欠考虑？

皮特·鲍泰利 / IFF 学术委员  
约翰霍普金斯大学教授  
世界银行中国局前首席代表

- 一、引言 / P27
- 二、青海扶贫项目 / P30
- 三、抗议项目，要求审查 / P32
- 四、管理人员与职员对独立调查小组 (IP) 报告的回应 / P36
- 五、结论与问题 / P37



### P44 / 关于“中国与世行：互相学习，共创未来”的系列采访和对话

Leipzig / 乔治华盛顿大学教授

### P48 / 亚投行如何树立正确标准？

黄育川 / 卡内基国际和平基金会高级研究员  
曾任世界银行中国业务局局长

### P50 / 亚投行可从世界银行借鉴的经验

David Dollar / 世行中国局前局长

### P52 / 亚投行和全球治理

肖 耿 / IFF 学术执行委员  
IFF 研究院执行院长、香港大学教授  
沈联涛 / IFF 学术委员会主席  
中国银监会首席顾问  
香港证监会前主席

## 4 大专题

- 中国增长模式转型
- 金融深化与市场改革
- 国际贸易、投资与发展合作
- 人民币与国际货币体系

## 7 大访谈

- 中国人民银行行长周小川对利率改革与人民币国际化的看法
- 财政部部长楼继伟对地方政府债务和税务改革评论
- 中国银监会主席尚福林关于银行盈利模式改革和处理不良贷款的看法
- 中国证监会主席肖钢关于深化资本市场改革的观点
- 商务部部长高虎城对中国“一带一路”战略的看法
- 财政部副部长朱光耀对全球金融管制、美国与欧元分歧的货币政策和国际货币基金组织的改革的观点
- 国家外汇管理局局长易纲提出的中国新的外汇制度



作者 皮特·鲍泰利 (Pieter Bottelier) / 国际金融论坛 (IFF) 学术委员、约翰霍普金斯大学教授、世界银行中国局前首席代表

## 中国与世界银行： 合作伙伴的关系是如何建立的？

摘要：世界银行在二十世纪七十年代后中国的经济转型中扮演了十分重要的角色。中国恰如其分地借助了世界银行的力量，而世界银行也积极回应了中国的需求。与一些其他的转型经济体相比，世界银行并不鼓励中国像其他转型经济体一样过早或者全面的市场开放或私有化，然而却对中国在经济改革中边做边学的务实做法表达了支持。世行基于其国际化视野，在重要的制度和政策改革前沿问题上进行渐进地推动，提出了很多观点，同时也在很多领域提供了技术援助。自从中国进入国际资本市场以来，随着中国人专业经验的积累和信心的增强，世界银行在中国的影响逐渐减弱。现在，中国主要和世界银行在经济发展中有选择性的技术创新、制度创新和概念创新等领域进行合作。中国和世界银行双方在合作中都获益匪浅。

关键词：亚洲，中国，经济转型，世界银行，制度改革

### 一、引言

中国在过去 27 年里的经济增长举世瞩目，然而在这史无前例的经济腾飞现象的背后，中国为制定正确的改革政策所做出的努力与奋斗却鲜为人知。中国从计划经济到市场经济的谨慎、渐进性的转变在历史上并无二例。在 1978 年 12 月的三中全会上，邓小平展现出卓越的领导力，说服其他领导人在中国的发展方向上做出根本性的改变，在这样的背景之下，中国经济开始由计划经济向市场经济转变<sup>1</sup>。国家政策的重点从投资转移到消费，从重工业转移到轻加工，刚通过批准不到一年的苏联模式下的“十年计划”被一个中期的“调整计划”所取代。中国政府提出了农业最低收购价，并且再次下令恢复家族农耕和农村市场（在四川和安徽已经开展）。另外，国家在 1979 年设立了四个经济特区用来吸引外资，作为对外开放的窗口。在 1984 年，市场改革延伸至城市地区与国有企业。

直到 1993 年底，在党的第十四次代表大会将“社会主义市场经济”确立为中国发展概念新框架的一年后，中国政府才设定一个全方位的国家改革议程。与此同时，在市场力量和国际义务（包括中国于 2001 年 12 月加入的世界贸易组织）的驱动下，改革进程不断加深，并且逐渐向自发形式发展。中国经济转型与发展的独特方式有时也被称为“北京共识”<sup>2</sup>。这一概念并没有确切的含义，主要是被用来对比中国的务实和制度化方法与拉美国家的“华盛顿共识”<sup>3</sup>所提出的政策导向的快速自由化方法。



皮特·鲍泰利 (Pieter Bottelier)  
国际金融论坛 (IFF) 学术委员  
约翰霍普金斯大学教授  
世界银行中国局前首席代表

1 中美关系的正常化是一项非常重要的成就，1978 年 12 月三中全会后发布的公报涵盖了下面的“新经济措施”

- 在平等互利条款方面积极扩大和其他国家的经济合作
- 在领导的引导下大胆放权，让地方政府和工农企业在管理上有更大的决策权
- 认真对待失败以在党、政府和企业管理方面做出区分；
- 减少会议次数和文书工作的数量，认真落实考核、奖惩、晋升与降职制度。

其它的评论请参见 Thomas G. Rawski 的中国经济改革：我们学到了什么？，《中国日报》，41 期，1999 年 1 月。

2 在 2004 年一篇为外交政策中心（在英国首相托尼布莱尔的赞助下成立的欧洲智库）撰写的论文《北京共识：对中国影响力新格局的解读》中，J.C. Ramo 提出了术语“北京共识”。

3 1990 年国际经济学院的约翰威廉姆斯提出术语“华盛顿共识”来指代华盛顿机构截止到 1989 年针对拉丁美洲国家提出的政策建议的最小共同特性。这些建议强调了财政纪律、贸易和价格自由化、放松管制、有竞争力的汇率、国企私有化以及保障财产权的重要性。这些建议的侧重点在政策，而非机构。





九十年代后期，中国对于世界银行的依赖主要在经济方面进行有针对性的技术创新、制度创新和概念创新。

中国与世界银行和国际货币基金组织等多边机构的积极关系推动了改革的进程。在专业和政治中立的国际背景下，这两个机构都为中国学习其他国家的发展经验提供了宝贵的机会。虽然在 1944 年的布雷顿森林会议上中国是世界银行和国际货币基金组织的创始成员国，也是 1947 年关税及贸易总协定的创始国之一，但是直到 1980 年中国在世界银行和国际货币基金组织成员国中的席位才从台北当局转移到北京当局以及 2001 年中国成为了世界贸易组织（继承了关税及贸易总协定）的成员国，中国才开始从这些组织中获益<sup>4</sup>。

中国从未使用过 IMF 的任何融资工具。在 1986 年，中国从它在 IMF 的储备份额中提取了 5 亿 9770 万美元来支撑国家的国际储备<sup>5</sup>。中国和 IMF 的关系聚焦于经济协商以及发展宏观经济的制度、政策和统计数据方面的技术援助。中国和世界银行的关系很快变得广泛而深入，涉及大部分的经济领域、社会和区域发展、环境保护以及宏观经济改革。在 1990 年，早在 21 世纪末世界银行贷款项目收缩之前，中国已经成为了世界银行最大的借款国和最大的技术援助接受者之一。

中国和世界银行的合作关系越来越稳固，这对双方而言都至关重要。在经历了世纪之交的青海贫困援

助项目的争议后，这种合作关系在冲突中依然存续<sup>6</sup>。然而，这种关系的本质随着时间发生了变化。随着经济体的逐渐成熟、中国专家的专业技能和国际经验的不断积累以及中国进入世界资本市场并且得到各方面的建议，世界银行对于中国的重要性在逐渐减弱。1999 年，世界银行停止向中国发放软贷款。与此同时，为了避免世界银行的资产负债表对中国有过多的风险敞口，世界银行在合约条款中对中国的承诺贷款额度不断缩减<sup>7</sup>。从那时起，世界银行在中国扮演的角色影响力的减小其实是中国走向成功而非并非失败的信号。九十年代后期，中国对于世界银行的依赖主要在经济发

展方面进行有针对性的技术创新、制度创新和概念创新。对中国和世界银行合作关系的诠释可以写好几本书<sup>8</sup>。本文将通过一些特定的事件来讲述中国和世界银行关系的起源以及双方关系从 1980 到 1990 年间的发展。论文分为两个部分：

### 1. 联合研究、会议、项目融资和技术援助的作用

这一部分介绍了双方在发展关系方面做出的努力，阐述了世界银行如何通过分析性的工作和政策对话在改革政策和制度建设方面做出贡献，解释了世行支持的项目如何作为技术援助和制度建设的工具。

### 2. 经济集权与现代宏观经济管理的产生至 1993 年大连会议

这一部分是对 1993 年大连会议的小案例研究（由世界银行，中国财政部和中国国家经济体制改革委员会共同组织），会议目的是为了寻找解决八十年代和九十年代早期中国经济增长的“停走”模式和通胀的问题的方法。这次会议为各方在财政金融集权和宏观经济管理变化两个问题上达成共识发挥了重要作用。

## 二、联合研究、会议、项目融资和技术援助的作用

中美正式建立外交关系后不久（1979 年 1 月），有迹象表明，中国政府希望恢复在世界银行成员国的席位<sup>9</sup>。1980 年 4 月，在现任世界银行行长麦克纳马拉（Robert Strange McNamara）的带领下，世界银行第一次正式访问中国并讨论北京当局的要求。代表团由邓小平接见，邓小平告诉对方：我们很贫穷，而且与外界失去了联系。我们需要世界银行帮助我们迎头赶上。我们可以自力更生，但是在你们的帮助下我们可以做的更快更好<sup>10</sup>。中国在世界银行席位的恢复得到了迅速安排。1980 年 5 月，董事会批准了北京的要求。

McNamara 看到了一个历史性的机会，但也认识到对于世界银行来说，帮助中国调整其发展模式将是前所未有的巨大挑战。美国政府对于中国政府早日回归世界银行持保留意见，然而从 McNamara 亲自带领世界银行第一次正式访问中国可以看出，他对美国的意见置之不理。由此，他建立了世界银行作为一个独立的多边机构的信誉，这一点对中国十分重要。

早年通过知识的构建，以及联合研究相对简单的项目，世界银行的专家与中国同行之间开始建立关系。双方合作的研究和项目的规模随着时间的推移变得越来越大且更加复杂。当 1986 年至 1991 年间任世界银行行长的 Barber Benjamin Conable 不顾美国的反对，在 1989 年 6 月 4 日的天安门事件发生仅仅数周后就批准访华时，世界银行政治独立的声誉得到了加强。这次访华的目的是讨论中国经济如何在政治动乱中仍然保持改革的动力。当时，许多国家从中国撤出他们的大使馆工作人员并对中国进行了制裁。

尽管中国在 1980 年 5 月加入世界银行后渴望尽快得到大量的财政支持，但是世界银行在把项目提交给董事会审批之前需要仔细选择优先项目，全面评估并了解项目的行业背景，对于这一点中国表现出耐心和理解。尽管许多中国领导人最初表示出失望，但他们也理解为什么世界银行不能立刻提供大量国际开发协会（以下简称 IDA）的优惠资金。

中国不仅接受了世行先进的经济研究和部门研究，还积极参与其中。由于从 1950 年早期开始，中国开始闭关锁国。在 1980 年，中国对世界银行来说基本上是

一个黑匣子。只有少数的中国领导人和高级公务员有国际视野，少有人了解西方经济学。在中国看来，世界银行可以提供富有价值的技术建议，相关的国际经验，和其他国家在发展的过程中是如何成功或失败的相关信息。世界银行扮演的是引导者的身份。鉴于世界银行被认为是一个独立的、在政治上中立的组织，在中国最初的改革阶段，它能够将中国与西方世界隔离开来，双方对待这段合作关系都十分认真并为之做好准备。起初，了解中国经济存在的问题以及发展的选择对于双方来说是一种联合演练。



1980 年 4 月 15 日，邓小平会见世界银行行长麦克纳马拉

中国派出了一支代表团，和世界银行的工作人员一起前往世界各国去学习其他发展中国家的经验。随后，国务院（中国的内阁）将与世界银行的相关事务分配给了财政部。财政部迅速在内部以及跨政府机构中建立起行政基础设施来管理这段关系<sup>11</sup>。国家计划委员会（2003 年起更名为国家发展和改革委员会）也在这段关系中起到非常关键的作用，特别是在确定项目优先级的时候。这个决策确保了世界银行的项目成为中国发展计划的一个密不可分的部分。最初，外交部收到了处理世界银行相关事务的任务，但它在项目中的参与程度很有限并且很快就被终止。在处理世界银行相关事务时，很少有成员国能够像中国一样在各个层次有目的地并有效地进行协调。

4 中国重新回到布雷顿森林机构的相关事件和考虑的描述收录于 Harold K. Jacobson and Michel Oksenberg 1990 年在密歇根安娜堡大学出版社发表的《中国参与国际货币基金组织、世界银行和关税贸易总协定，走向全球经济秩序》。

5 这是一个提供给所有成员国的常规交易。

6 对冲突的分析请见：Pieter Bottelier, 《世界银行对青海反贫困活动的支持是否欠考虑？》，哈佛亚洲季刊，第 5 卷，第 1 期，2001 年冬季。

7 世界银行的官方名称是国际复兴开发银行（IBRD）。国际开发协会（IDA）于 1960 年成立，旨在根据高度优惠条款向最贫穷的发展中国家提供贷款。IDA 资金每隔三年由捐助国补充一次。在商业基础之上，国际复兴开发银行在全球资本市场上为其资本需求进行融资。

8 中国和世界银行关系在早期的发展的个人观点收录于林重根（Edwin Lim）的《和巨人一起学习工作》，S. Gill & T. Pugatch 的《在发展的前线》的第五章，以及世界银行 2005 年发布的《世界银行的反思》。

9 从 1946 年国际货币基金组织和世界银行开始运营起中国就是两个机构的成员国。

然而，当 1949 年中华人民共和国成立时，中国在这些机构董事会的代表席位随着国民党政府转移到了台北。

10 与科赫威悉（Caio Koch-Weser）的个人通话记录。科赫威悉，1980 年 5 月中国回归后世界银行驻中国代表处首任首席代表，暨邓小平最初会议中 McNamara 的个人助理。

11 财政部建立了一个世界银行部，作为与华盛顿的世界银行中国部相对应的部门结构。



1980 年秋天，世行的工作小组第一次进驻中国做出如下预测：如果中国不开始投资于新的石油提取技术、发掘新油田、并使其投入运营，那么用不了几年，到八十年代中期，中国就会成为一个石油净进口国。



## 2.1 合作项目中研究和会议的作用

1980 年中国恢复世界银行成员国身份之后，世行面临的两个亟待完成的任务是：1) 和中国就“世行支持项目具有优先权”事项达成协议；2) 更多地理解项目背后的中国经济、行业背景。世行同时进行这两项任务。

1980 年 6 月 - 7 月，东亚地区副主席侯赛因 (Shahid Husain) 访华，来讨论关于项目优先权、项目评估、监督、执行过程和资金分配的有关问题。那时中国还没有用来处理世界银行贷款的基础行政管理设施。Husain 的这次访华与中国就项目的关键过程和行政管理的基本原则达成了共识，也就对中国经济进行一个全方位的研究达成了共识。这是自 1949 年来，中国第一次邀请西方机构在中国专家的帮助下对中国经济进行全面的研究<sup>12</sup>。同时，双方也同意世行派遣一些技术专家来评估中国有多大能力可以协助、支持那些符合世行标准的项目。

1980 年秋天，世行的工作小组第一次进驻中国完成经济方面的任务。32 位世行的职员在 10 月到 12 月期间先后参与到了任务当中。这 32 名职员包括经济学家、农学家、工程师、健康专家、教育专家和其他方面的专家。除此之外，11 位来自美国、欧洲和日本的专门进行中国研究的大学教授还准备了关于这次研究背景的论文<sup>13</sup>。Parvez Hasan 和林重根 (Edwin Lim)<sup>14</sup> 领导了这次的任务。其中 Parvez Hasan 是当时世行中最有经验的的经济学家。中方也成立了一个相应的小组与世行的工作进行对接，其中包括朱镕基 (朱镕基在 1998 年 - 2003 年期间担任中国总理)。彼时，他刚刚被平反，从政治迫害中恢复名誉，并在工业经济部担任经济学家<sup>15</sup>。纵观世行历史，在中国执行的第一次经济任务的规模和重要性是史无前例的。

世行工作小组惊讶地发现中国经济模式中存在着严重缺陷，尤其是在中国采取苏维埃式物料平衡预测法来支持计划经济这一方面。工作小组做出如下预测：如果中国不开始投资于新的石油提取技术、发掘新油田、并使其投入运营，那么用不了几年，到八十年代中期，中国就会成为一个石油净进口国<sup>16</sup>。小组在其



“中国社会经济发展”报告探索了中国在科技、生活水平方面落后的原因，还为中国解决这些问题提出了一些方向性建议。

工作报告中还强调提高能源利用效率需要一个全新的综合战略。中方政府对这样的发现深感意外。当时，由于中国政府认为中国会有永久性的石油剩余，刚刚和日本签署了长期石油出口协议。事实上，为了获得用来支付现代化进程中必备进口产品所需的外汇储备，中国把石油和一些其他原材料出口这一做法是获得外汇储备的最佳方式。最终，中国在 1993 年果真成为了石油净进口国。

这次调查中的所有发现都被记录在了一个 1000 页的多卷报告中，报告名称为“中国社会经济发展”。该报告在世行 1981 年 6 月开始对中方发放第一笔贷款之前被上交到董事会。报告分析了中国经济情况和计划经济体系，覆盖了绝大多数经济部门，追溯了从 1949 年建国开始的一些经济方面的历史事件。这份报告还被翻译为中文，成为了中方经济学家的必备读物。国务院讨论了这份报告的概要版。两年后，也就是 1983 年，中方同意了该报告的无限制公开传播，这是中国走向开发的一个重要突破。尽管中方工作小组也参与合作了该报告的准备工作，但最终报告的撰写全部由世行负责。这份报告本质上是一个回顾性的报告，探索了中国在科技、生活水平方面落后的原因。这份报告还为中国解决这些问题提出了一些方向性建议，并提示在解决的过程中要有足够的耐心并需谨慎对待。这份报告的建议与中国当时最有名望的经济学家已有的结论方向一致却又在一定程度上超越了他们的结论。这些经济学家包括：薛暮桥、

于光远、刘国光、马洪和董辅仁<sup>17</sup>。

这份报告的重点可以从报告总结和结论部分的第 19 页看出：“因此，对于现有问题适当的应对方式使得在未来几年设计一个平衡且全面的改革方案上需花费更多精力。这并不意味着改革应该持续很长一段时间，也不意味着改革应该快速进行。事实上，基于目前经济结构不平衡、存在巨大的价格扭曲、金融工具和金融机构缺乏的情况，我们并不建议快速的改革。应该更慎重地去考虑不同层次改革之间的联系，以及不同层次改革的进程速度和推进顺序。同样非常重要是需要意识到，中央为重获对投资、定价的控制权所做的努力的效果不会持续很久，计划经济这条路无法走的很远。中国和其他国家的发展经验都告诉我们，中央集权是一种“自大”的表现，想要从上至下地直接计划安排整个国家的全部事情只会带来无效率，甚至最终导致经济体系的崩溃<sup>18</sup>。”尽管制度经济学在 1980 年还不如现在这样流行，报告还是清晰地认识到制度安排可能给改革带来的限制。

世行分别在八十年代和九十年代对中国和俄罗斯提出的改革方案之间的反差是巨大的。产生巨大差异的主要原因毫无疑问是两国不同的政治背景。共产主义在前苏联已然不可行，而在中国情况却不是这样的。并且，苏联国家的经济互惠交易体系也已崩塌，世行负责俄罗斯问题的经济学家在试图为俄罗斯提出快速解决方案时面临着极大的压力。很多经济学家无疑在很大程度上受到 80 年代拉丁美洲改革经验的影响，将重点放在通过快速的市场化方式将扭曲的价格调整为正常的水平以及保证宏观经济的稳定运行。根据世行关于拉丁美洲改革所达成的华盛顿共识，拉丁美洲对制度改革的关注要比中国少很多，而且世行在中国问题上也面临较小的压力，因为中国已有一个正常运转的经济和政府，并且中国政府很清楚其对于世行的期待和需求。在这种情况下，世行对于中国的改革提出了着眼于政策和机构建设的长远建议，并与中国分享了相关的国际经验。

中国对一些东欧国家的发展经验非常感兴趣，比如

匈牙利在 1960 年代末期开始的国家主导经济体向市场化机制经济的转型。为了使得中国获得这样的学习机会，世行组织了东欧国家的专家就这类改革开展了一次会议——1982 年莫干山会议。在会议结束时，中方总结为，东欧经济改革更侧重定价机制的调整，而不是真正意义上的市场经济改革<sup>19</sup>。此后，中国开始放眼东欧之外，试图为中国的改革战略寻求一些经验。这一重新定向反映在 1985 年世行组织的另一次会议中，巴山轮会议。这次为期四天的会议是在长江上一艘自重庆驶向武汉的小船上进行的。会议上，高级官员和政府机构的经济学家从七位卓越的国际经济学家<sup>20</sup> 那里学到了现代市场经济体系的功能，获得了其他发展中国家改革的第一手资料。

世行第二份关于中国经济的报告是在 1985 年提交给董事会的，也就是第一份报告被上交的四年之后。这份报告的重要内容在 1983 年，世行行长 Tom Clausen 访华并与邓小平、赵子扬进行会议时便达成了共识。世行对在 2000 年之前将对中国国家收入增加四倍的政府计划的可行性进行了分析，邓小平对分析结果非常感兴趣，并邀请世行专家对这一宏伟目标的实现途径提供一些建议。31 位世行专家和咨询顾问参与了 1984 年由 Edwin Lim 和 Adrian Wood 为代表主持的任务<sup>21</sup>。其他专家，包括一些中国专家，提供了背景支持的文字和其他必需资料。

和第一次的经济报告不同，这次的报告重点在于展望未来，并关注经济转型的管理问题。报告覆盖了大部分经济部门，强调了建立相关管理机构、设计开发政策工具来间接管理宏观经济的重要性。报告得出，在特定情况下，使中国收入在 2000 年前增长四倍是可能实现的目标。中方再一次批准了报告的无限制公布，这次公布没有时间上的延迟<sup>22</sup>。实际上，这份报告和世行对中国经济所做的其他研究报告一样，也被翻译成中文，并在全国范围内的书店中对公众出售。尽管很难追溯国

事实上，基于目前经济结构不平衡、存在巨大的价格扭曲、金融工具和金融机构缺乏的情况，我们并不建议快速的改革。

12 从 1960 年苏联顾问从中国撤出后一直到 1970 年代末市场改革开始，几乎没有外国顾问直接参与参与中国经济。感谢邓小平的个人领导和务实思想，西方经济顾问普遍抱有的疑虑很快就被克服。

13 他们是 Randolph Barker, Wlodzimierz Brus, P.C. Chen, Mark Elvin, Shigeru Ishikawa, Nicholas Lardy, Dwight Perkins, Thomas Rawski, Ashwani Saith, Peter Schran 和 Christine Wong.

14 1980 年代，Edwin Lim 在发展世界银行的中国项目时扮演了重要的角色。他成为了世界银行在中国的第一个常驻代表 (1985 年)，任期一直到 1990 年。

15 这次访问后不久，朱镕基成为了国家经济委员会技术改造部副主任。

16 《中国：社会主义经济发展》，第 1 卷，第 185 页和第 2 卷，第 200，世界银行 1993 年。

17 中国 1978 年后的市场改革中值得关注的的一个方面是，这些努力的灵感和支持来自那些在俄国和中国大学里接受马克思主义经济学的中国经济学家。

18 这是在苏联解体的 10 年前写完的。

19 Edwin Lim 的《和巨人一起学习工作》(第 106 页)，S. Gill & T. Pugatch 的《在发展的前线》的第五章，以及世界银行 2005 年发布的《世界银行的反思》。

20 他们是匈牙利经济学家和哈佛教授 Janos Kornai，耶鲁大学教授 James Tobin (几年后他被授予了诺贝尔奖)，原德意志联邦银行行长 Otmar Emminger，法国国家保险公司总裁和国家规划局前局长 Michel Albert，牛津教授 Alexander Cairncross 爵士，“自我管理”方面的南斯拉夫专家 Alexander Bajt，和韩国规划经验方面的美国专家 Leroy Jones。

21 Edwin Lim 的《和巨人一起学习工作》，S. Gill & T. Pugatch 的《在发展的前线》的第五章，以及世界银行 2005 年发布的《世界银行的反思》。

22 第二份经济报告包括一个主卷，由约翰霍普金斯大学出版社 1985 年出版的《中国：长期发展问题和选择》，和六个附卷，涉及在教育、农业、能源、交通、经济预测和经济结构。中译本是在中国编制并出版的。



由于中国对私人部门的关注度不断增加，国外融资渠道也越来越多，IFC 的角色范围进一步扩大，世行针对中国开展的项目研究重点从基础设施逐渐转为农村发展、健康和教育、减少贫困、机构发展（包括法制体系发展）以及环境保护等方面。





外建议和中国的政策之间的联系，但第二份报告和第一份报告类似，均对中国有很大的影响力，这一点是不争的事实。

世行第二份关于中国经济的报告重点可以从其总结和结论部分的引文看出：“中国经济发展前景会依赖于经济管理体系改革的成功，改革成功的概念具体包括三个层次的进步。第一个层次是，通过更好运用市场规则来鼓励创新和提高效率；第二个层次是把对经济的直接和间接控制更好地结合从而加强经济计划的作用；第三个层次是保持分配的公平性，从而促进社会主义发展，应对社会组织做出改进和扩展，尽管市场规则的实施以及对经济的间接控制很可能会带来更多的不公平、不稳定因素。”报告在认识到转型需要谨慎管理的同时，也强调了不完善的改革可能会对经济体带来的一些威胁。“很少有国家可以将国家层面和市场层面的政策很好地结合，进而带来快速、高效的发展；而可以做到成功避免国民之间巨大贫富差距的国家就更少了。”最后的一句评价可以说是非常有先见之明的。从八十年代中期开始，在中国，社会不公平这一现象愈发严重。该问题在 2006 年，即十二五计划开年，被列为政府最关心的问题。

尽管业界普遍认为城市房屋私有化是促进储蓄和经济发展的有效刺激手段，然而在第二份报告中却并没有明确地讨论私人投资和私人部门发展（除了农业领域以及外商直接投资领域）<sup>23</sup>。私有化这一词并不是当时世行和中国之间对话的关键词之一。在这之后，世行对中国的其他报告中，则逐渐开始强调私人部门的发展。在外商直接投资方面，世行对中国的第二份研究报告表示：“…中国鼓励外商直接投资（以下简称 FDI）是很明智的决定，FDI 可以带来外资以及高端的科技，更重要的是，这种行为证明了中国在逐渐采取现代的管理方法。来自运营良好的国外企业的竞争及示范作用可以帮助国内企业发现其在企业管理、产品设计、材料供应等环节中中的薄弱之处，从而刺激他们做出一些改进来使自己变得更具竞争力，而这种情况在不引入外商时是不可能出现的…这要求外国企业以及中外合营企业应业务扩展到较大范围，而不是局限在特定地区或者特定业务领域。”

在 1985 年之后，世行几乎每年都要出版一份针对中国经济做出的研究报告，每份报告都分析了实际的发

展状况，并对下一轮改革做出一些展望，对整体经济的图景给出一些观点。这些年来，世行以及国际融资公司（简称 IFC，世行下属专门负责对发展中国家私有企业贷款和股权投资的子公司）的经济学家和其他各领域专家针对中国经济的各个方面、各个经济部门做了上百份报告。通常来讲，这些研究是应中国相关机构的请求而进行的，有时，这些机构也会参与到研究之中。很多报告都被翻译为中文并印刷出版，通过图书馆或书店向公众发布；其他一些报告则仅以草稿形式留底，作为会议谈话的补充材料。世行在 1980 与 1990 年代对中国研究在中国传播及其应用的广泛程度远远超过其他任何成员国。

由于中国对私人部门的关注度不断增加，国外融资渠道也越来越多，

IFC 的角色范围进一步扩大，世行从一些私人部门可以进入的领域退出，比如通讯、贸易港口、传统热力工程以及高速公路等领域。同时，世行针对中国开展的项目研究重点从基础设施逐渐转为农村发展、健康和教育、减少贫困、机构发展（包括法制体系发展）以及环境保护等方面。尤其是在 1990 年代末期，这些项目的地点选择也从沿海地区转换到了欠发达的内陆省份。IFC 支持的项目也发生了这样的转变，项目不再是集中在四川省境内开展。

很多世行资助的研究成为了后来获得世行或其他资助方出资的投资项目的理论基础，这些项目包括中国铁路、电力部门、海港、内陆港口和高速公路和桥



很少有国家可以将国家层面和市场层面的政策很好地结合，进而带来快速、高效的发展；而可以做到成功避免国民之间巨大贫富差距的国家就更少了。

程，世行还专门在牛津大学为中国经济学家发起了一个为期一年的培训项目（由 UNDP 和福特基金出资），参与上述世行出资所举办的项目的校友现在都在中国政府部门或者经济研究机构担任重要职务<sup>24</sup>。

## 2.2 优先项目及其程序

1980 年四月，时任世界银行行长的 McNamara 率领代表团访华，中国政府表示其正在为农业、轻工业、重工业、能源和交通，尤其是港口和铁路交通的项目寻求财务和技术援助。世界银行代表团建议同时开展高等教育以及海外培训的相关项目。<sup>25</sup>几个月后，时任代理总理的赵紫阳（即将成为国务院总理，并随后担任中国中央政治局常委）与时任财政部长的王丙乾一起接见了 Husain 代表团，代表团同意首先筹备高等教育、农业、港口以及工业改革领域的五个项目。如同前文所说，代表团同意对中国经济以及一些诸如合同签订与竞标程序（包括准备英文的竞标文件）、聘用外国顾问以及监督项目实施等关键的运作问题进行基线研究。

24 详情请见 Edwin Lim 的《和巨人一起学习工作》，S. Gill & T. Pugatch 的《在发展的前线》的第五章，以及世界银行 2005 年发布的《世界银行的反思》。

25 与许多报道（比如纽约时报在 1999 年 3 月 31 日发布的评论）不同的是，世界银行并没有参与三峡工程。这一工程从未呈交给世界银行申请资助，因此也没有被拒绝。世界银行发挥的唯一作用是在 1987 年的时候领导开展了一个来自世界的大坝专家组成的会议，来讨论原本由加拿大国际发展署所资助的项目的可行性研究。中国政府最终在 1993 年决定使用其自身资源开展这一项目。它采纳了关于大坝高度中的建议。1987 年会议表达了低高度建议的偏好。

23 在中国，农村房屋所有权一直是私有的，即便在集体农耕时期。然而，1950 年代当剩余的民营企业逐渐被吸收或转化为国有企业时，城市房屋所有权已经通过单位系统成为了 100% 公有。中国城市住房存量的私有化直到 1996 年左右才开始。





代表团获知中国希望尽快将通常占 GDP33% 的国民投资率（已搁置，原为苏联模式十年计划所设定）下降到 25% 左右。在 1978 年末采用的过渡时期“调整计划”偏好消费大于投资，偏好轻制造业大于重工业。这种偏好被认为会对国有企业造成压力，促使其提高资源利用率。当时，效率主要被看作技术效率。更宽泛的分配效率的概念（通过进一步倚靠市场作用实现）是在之后才被广泛接受。值得一提的是，投资过剩和消费不足的问题在 2006 年，十一五计划的开始，再一次成为讨论的焦点。

如 Husain 代表团所支持，同时也作为准备工作的一部分，世行派遣了一个经验丰富的评估团来华评估中国在世行会计及项目采购标准下的筹备和实施世行支持项目的的能力。以 Kirmani 为首的代表团发现中国已经具备了比大部分借款成员国更高水平的技术力量来筹备，设计以及实施超大型项目。而中国所缺少的是创新能力、经济的成本效益分析、现代化的会计准则以及项目管理技术。

世界银行所面临的艰巨的挑战是说服中国政府答应以下三个要求：

1) 在某些情况下，中国需要聘请海外技术顾问，同时需要支付相当高的指导费用。（以中国标准而言）

2) 在为世界银行所支持的项目采购设备和签订土木合同时，引入国际竞争性招标是必要且有利的。

3) 任命（并支付）独立的工程师来监督土木工程项目是有利的，能促进解决项目所有者和承包商之间的纠纷。

中国没有同意国际竞争性投标，直到一个日本公司以比中国国企低 30% 的价格赢得了第一个世行支持的大型基础设施建设项目。在 1980 年以前，中国的技术部门既是项目所有者也是顾问、承包商、制造商、供应商以及项目的实施者。为了得到遵循世界银行条例的竞争性投标合同，中国政府组建了几个专为个别部门和机关服务的采购部。中国需要学习如何按照国际标准撰写项目说明书、投标邀请文件（英文版）、评估投标，并在授予合同中学习并积累经验。中国一开始对聘用高费用的外国顾问表示抵制，但之后逐渐认可了在某些情况下聘用顾问的必要性。

继派遣 Kirmani 评估团之后，世界银行针对已评估的制度和方面的不足设计了一系列的方案。通过这种方法，这些项目成为了世界银行为经济的各个领域提供技术支持的主要工具。在世行支持的“管道”项目初期，双方都得到了为中国项目参与人员准备的，由联合国开发计划署资助的培训项目的帮助。随后，提供针对

本土人员的培训项目几乎成为了所有世界银行所支持的中国项目的一个整体特点。

第一个提交给世界银行委员会审批（1981 年 6 月）的是一个高等教育项目。这一在一年前就被世行所提出的“大学发展”项目，为 26 所大学的设备和物资的改善提供资金支持，并为海外留学学子提供奖学金。第二个是“中国北方平原农业”项目，在一年后审批通过。这一项目为那些由于土壤含盐度过高而生产力极具下降的大片农田提供灌溉、排水设施等农业服务提供资助。第三个项目（在 1982 年 11 月通过），支持“三大港口”的现代化：上海港、天津港和广州港。这一项目为集装箱处理提供设备，促进了贸易的大幅度增长。这三个项目都按计划开展并实现了目标。与世行的第一份中国经济报告一起，这些项目为之后成为多边发展援助史上最大也是最为成功的项目之一打下了基础。在 1993 年，中国成为世界银行最大的借款国，这一情况一直持续到九十年代末（不包括提供给南韩的帮助其实现国际收支平衡的大量贷款，以及在 1997 年至 1998 年亚洲金融危机的初期给其他受创国家的帮助）。

世界银行在中国的项目从九十年代起已变得十分巨大。为了管理项目，中国政府在全中国（中央、省级、市级以及县级地区）都建立了项目管理单位。据估计，在 90 年代下旬，项目规模达到顶峰时，中国政府聘请的相关人员多达一万人。在这些年中，很少有小于 100 人的世界银行职员或者顾问在中国帮助筹备、监督项目或者进行研究。中国同时进行的世行项目达到了 125 个，聘请了数十万的工作人员。

除了一个在 80 年代末期提供的快速支付的“调整”贷款，世界银行给中国的所有贷款都为投资项目或技术支持投资<sup>26</sup>。诸如此类的贷款的典型偿还期是 5 至 8 年，根据项目性质有所调整。贷款制约性与项目目标相联系。有一次上海市的水务局拒绝提高关税价格，没有遵循世行所支持的节水项目的要求，世界银行因此（非正式）威胁推迟为项目付款，最后问题得到了解决。还有一次，世界银行监督团发现广东的一个农业项目的采购不合规范，因此推迟了付款，并要求广东政府按照标准的法律补救条例立刻偿还已支付的金额，在中央政府的支持下，这一要求得到了满足。根据世界银行的内部评级，在中国实施的项目平均质量非常高。一直以来，世界银行提供给中国的贷款都是

按时发放的。如果中国当地的项目部门无力偿还贷款，财务部会向世界银行提供担保。

世界银行所支持的投资项目为中国的发展和现代化做出的最大贡献或许就是机制建设，比如符合健全经济、技术、会计以及能源标准的条例、系统以及管理和监督项目的组织建设。举例来说，中国的国家审计署最初就是为了审查世界银行支持的中国项目的账目。中国的国家采购以及竞标条例是以世界银行指南为模型建立的（有不同之处）。世界银行在 90 年代早期和中期对中国的住房以及社会安全的报告在制度建立和政策发展方面都影响深远。在 90 年代中期，世界银行与福特基金提供的资金资助了北京大学的中国经济研究中心；北京大学中国经济研究中心也从此成为了世界级的经验研究和教学中心。

自 1980 年中国恢复在世界银行的合法席位到 2005 年，世界银行已经帮助中国开展了 270 个项目，提供的贷款多达 400 亿美元（大约 300 亿美元由国际复兴开发银行贷款，100 亿美元由国际开发协会贷款）。尽管这些金额都很大，然而，这些贷款占同时期中国的投资总额的比例却小于 1%（按人均借款额来说，小的发展中国家比中国接受了更多的世界银行借款）。中国从自身的资源中贡献了 600 亿美元左右的投资。世行所支持的投资项目（与技术支持项目不同）的平均总成本约为 4 亿美元，在中国很少有地区没有从这些项目中获益。

自 1985 年在中国开展工作以来，截至 2005 年中期，国际金融公司在中国的 100 多个私人领域项目中借贷并投资了 16 亿美元，全部来自于其自身资源（9.34 亿美元是贷款的形式，6.73 亿美元是股本形式），并且通过联合组织调动了额外的 6.26 亿美元<sup>27</sup>。多变投资担保机构（MIGA- 世界银行为促进海外第三方私人在发展中国家投资所建立的分支）帮助调动了 91, 000, 000 美元的私人海外投资。自 1991 年项目开始，全球环境基金以赠款和低利率贷款的形式为世行帮助的全球环境基金项目提供了价值 2.09 亿美元的支持。类似的是，蒙特利尔协定所建立的多边基金在中国为世行所帮助的多边基金项目提供了 4.49 亿美元的支持，旨在减少消耗臭氧层物质的排放。

一直以来，世界银行提供给中国的贷款都是按时发放的。如果中国当地的项目部门无力偿还贷款，财务部会向世界银行提供担保。

26 中国在这方面是个例外。自 80 年代早期，快速支付“调整”贷款成为许多其他发展中成员国家的共同点。

27 与世界银行不同，国际金融公司借款不需要政府担保并且为其支持项目投资权益资本。



### 三、1993 年大连会议：经济的再集权化和现代化宏观经济管理的诞生

如同之前的莫干山会议与巴山轮会议，1993 年六月召开的大连会议是一个关键事件，为中国和世行的关系的发展奠定了基础。此次会议标志着中国在两个重大议题上的转折，这两个议题是：

- 1) 适度的经济再集权化。
- 2) 改革中期的经济总需求的管理。许多关于中国自 1978 年以来的改革的报告都正确的指出经济去集权化的重要性和好处。而很少有人关注 1993、1994 年自大连会议以后的部分再集权化。

在 90 年代早期，一些中央领导开始将中国 80 年代走走停停这一不正常的经济表现（伴随着高投资和高通胀）归因于过度的行政去集权化。通过将财政和金融权利下放到下级政府，并同时转移对国有企业的控制权，邓小平如其所愿成功地促进了增长，但是这种制度也导致中央政府失去了对下级政府投资计划以及对地方融资的控制。地方信贷的过度扩张时不时需要中央政府来管理，才能避免通货膨胀呈螺旋形上升并失去控制的局面。在缺乏优良的宏观经济政策工具的情况下，中国中央政府只能借助直接的行政管理，这种方式见效快，却加重了中国经济走走停停的经济增长本质。为了纠正问题，部分的行政管理再度集权化是必要的，但却不受各省政府地区政府欢迎。

中央政府花费了大量精力和政治资本使各省份达成一致，恢复系统的金融管制。时任副总理朱镕基是引导中国经济改革的中心人物，包括中央和地方经济力量的重组。通过咨询和技术援助项目，世界银行广泛参与到中国宏观经济政策和控制的制度框架的再设计中。大连会议标志着这一过程的重大突破。

#### 3.1 经济过热后暂时的不确定性

在继续讲述 1993 年大连会议之前，需要回顾 80 年代晚期和 90 年代早期的一些政治和经济发展。1989 年六月天安门事变之后中国人民对未来的不确定在年末柏林墙倒塌、以及一些导致两年后苏联解体的事件发生后加剧了。这些都是中国发展的创伤，邓小平相信苏联的解体与缺乏经济增长有关。他敏锐的指出中国的经济能够恢复增长势头并且经济改革不会被逆转，正如许多海外观察者所预期的一样。在 1988 年至 1990 年经济



地方信贷的过度扩张时不时需要中央政府来管理，才能避免通货膨胀呈螺旋形上升并失去控制的局面。

下行之后，通过地方和海外投资来促进增长的努力很快就开花结果。在 1991 年，经济开始复苏。1992 年 1 月和 2 月<sup>28</sup>，举世瞩目的邓小平“南巡”到了广州、湖北和上海，公共和私人领域的海外投资都呈现出井喷之势，创造了中国现代史上最热的经济浪潮，1992 年 GDP 增长达到前所未有的 14.2%，并在之后的三年里保持了超过 10% 的增速。

投资机会和资金似乎是无限的。沿海的省份面临着劳动力短缺问题。大部分的中国城市甚至一些农村地区都出现了建筑工地，这种现象在 21 世纪早期再次发生。和之前所发生的一样（在 80 年代），国有商业银行的地方分行扩张了地方信贷，远远超过了国家信贷计划所规定的限度。除此之外，邓小平的发言以及重新恢复的经济增长给了海外投资者信心，来自海外的华人以及整个世界的海外直接投资 (FDI) 前所未有的涌入中国市场。欧洲、美国和日本企业在 90 年代早期也增加了他们在中国的投资。

地方党员和政府领导经常相互争夺促进增长的新投资项目的领导权。在许多领域，整个党组织被调动起来

发展经济。然而一套准确的评估项目、分析风险、规范市场以及保护金融机构统一的制度框架还未发展起来。许多人开始担心政府缺乏能力来防止 80 年代的走走停停的经济周期的再度发生。过度的经济放权被看作其中的一个原因，但是中国的领导人并没有很好理解地方过度的投资和信贷扩张与以通货膨胀和经常账户赤字表现出国家宏观经济不平衡之间的关系。

领导层们一致担忧高通货膨胀率<sup>29</sup>，以及由此可能引发的社会动乱，但却无法就应对措施达成一致。一些人认为更高的投资增长能消除供给瓶颈因此治疗通货膨胀。另外有些人相信投资增长和信贷扩张已经过度，现在必须踩刹车了。但是应如何刹车？因为已经有一半的总投资和生产跳出了直接的国家控制，在 80 年代处理宏观经济不平衡时的行政手段或许已不再有效。这些手段需要辅以前新的，未试验过的间接宏观政策工具。

朱镕基（在 1993 年 7 月成为副总理、央行行长，取

代因监督不力而被开除的李贵鲜）认为中国经济已经极度过热，这是由不受控制的信贷扩张带来的过度投资造成的。在 1992 年，朱镕基就给国务院体改办 (SCRES)<sup>30</sup> 下达了指示，让其对宏观经济规范进行一系列研究，旨在大幅度改革中国的宏观经济管理系统。<sup>31</sup> 有几个相关的研究是和世界银行的经济学家一起进行的。朱镕基抱怨了下级政府发起的不负责任的投资以及缺乏控制的信贷扩张。几个省级领导承受了朱镕基的怒火：当朱镕基在频繁的巡视途中发现他们缺乏良好判断力时，会立刻把他们革职。

如果没有朱镕基的个人威望，当机立断和对包括世界银行在内的海内外经济顾问的任用，中国在应对 90 年代早期的经济过热时可能会走错方向。中国经济可能会失去控制，进入到一个拉美模式的通货膨胀旋涡里。如果这种情况发生，改革进程将会终止，中国可能无法避免金融危机。当然，朱镕基并不是唯一的参与者。他得到了江泽民主席、其他领导以及了解市场环境下的宏观经济的中国专家的支持。

#### 3.2 大连会议及序幕

在 1993 年三月初，一批中国经济学家，包括朱镕基的顾问<sup>32</sup> 在马塞诸塞州剑桥参与了一个为期三天的研讨会，主题是中国的经济改革。这一活动是由哈佛国际发展研究所 (HIID)、世界银行以及国务院发展研究中心 (DRC) 联合发起，由福特基金会赞助。诸如此类的研讨会为提高中国对于经济改革和制度建立的认识起了重要作用。典型的是，中国会准备讨论文稿来寻求外国参与者的反馈。在这些看法交流中，中国人总是希望处在决策者的位置；当决策有误时，他们并不指责外国人。此次剑桥的研讨会集中讨论中国尚未完成的改革，日益加剧的宏观经济失衡以及通货膨胀失控的风险。此次研讨会提高了大家对相关问题的关注却没有达成确切的政策结论。因此大家同意六月在大连继续展开讨论。

大连会议由财政部 (MOF)，国务院体改办 (SCRES) 以及世界银行联合举办。与会人士包括三月参加了剑桥

邓小平的发言以及重新恢复的经济增长给了海外投资者信心，来自海外的华人以及整个世界的海外直接投资 (FDI) 前所未有的涌入中国市场。

28 在南巡期间，邓小平鼓励地方政府加速投资并加强市场改革。他否定了过去的社会平均主义并说“致富光荣”。

29 对通胀的担忧在中国领导脑海里根深蒂固：他们在 1945 至 1949 年内战期间意识到高通胀对国民政府权威的破坏性，同时也是 1989 年发生北京天安门事件（以及在其他中国城市）的重要原因。

30 作为 2003 年政府改革的一部分，SCRED 作为独立机构被终止，并入国家发展和改革委员会。

31 领导研究的是国务院体改办宏观体制调控司司长楼继伟，他随后编撰了英文的一系列研究：《第 374 篇世界银行讨论文：中国宏观经济改革 - 为社会主义市场经济奠基》，1997 年在华盛顿出版。

32 朱镕基喜欢与聪明年轻的在不同机构工作的中国经济学家进行脑力风暴，可以避免繁文缛节和官僚主义。为了研究宏观经济、金融和财政问题，朱镕基尤其倚重楼继伟、郭树清、李剑阁、周小川、吴晓灵以及许善达。他同时倚重资历更深的顾问如吴敬琏。朱镕基有平行的内部顾问非正式网络来使其在其他政策领域（在省级）保持信息通畅，为棘手问题做好准备。



投资机会和资金似乎是无限的。沿海的省份面临着劳动力短缺问题。大部分的中国城市甚至一些农村地区都出现了建筑工地，这种现象在 21 世纪早期再次发生。国有商业银行的地方分行扩张了地方信贷，远远超过了国家信贷计划所规定的限度。





如果没有朱镕基的个人威望，当机立断和对包括世界银行在内的海内外经济顾问的任用，中国在应对 90 年代早期的经济过热时可能会走错方向。中国经济可能会失去控制，进入到一个拉美模式的通货膨胀漩涡里。

研讨会的大部分专家学者，以及来自国际货币基金组织、联合国开发计划署以及中国人民银行、中国（海南）改革和发展研究院及韩国发展研究所的代表。在会议召开的几个星期前，中国政府已经非正式的向世界银行北京办公室提出请求，邀请著名的台湾经济学家李国鼎（台湾经济前几十年经济奇迹之父），作为世界银行顾问，来参加此次会议。李国鼎立即接受了邀请。他自 1948 年以来就没有访问过大陆。尽管已达 83 岁高龄，李国鼎还是积极地参与了为期三天的会议。之后他私下与几个高层领导进行了会晤。

副总理朱镕基在会议召开前邀请所有大连会议的参与者与他会面。正如他所引用的中国古谚所说“外来的和尚会念经”，朱镕基对外国参与者的意见尤其感兴趣。外国参与者代表，前世界银行中国部主任 ShahidJavedBurki 毫不犹豫的指出中国经济已经极度过热，强制的补救措施必须立即开展。

会议得到了同样的结论。在会议结束的时候，朱镕基私下会见了一部分中国参与者，参与者们提出了相关建议。<sup>33</sup>几个星期后，也就是 1993 年 7 月，中国共产党高层领导就通胀本质达成一致，并同意推行宏观经济稳定计划，旨在逐渐给过热的经济降温。这一计划（总结为 16 条）最终在 1996 年成功实现中国经济软着陆。这是第一个至少部分依靠间接政策工具的宏观经济稳定计划。这对之后几年的宏观经济管理和制度改变带来了深远的启示意义，并且为财政和经融控制的部分再集权化做出了贡献。

### 3.3 从大连会议到 1993 年 11 月的三中全会

1993 年 7 月的宏观调控 16 条得到了海内外的一致好评。<sup>34</sup>对这一计划的积极反馈引起了投资者和消费者信心的增长，甚至让通货膨胀在 1994 年开始的经济降温之前上升了。这一计划没有立即见效的另一个原因在

于宏观经济制度存在的弱点。地方银行的分支，甚至央行的分支都有效地被地方政府所掌控，财政系统仍旧一片混乱。银行间市场实际上是信贷计划之外的信贷获取渠道。不管官方计划如何，所谓的“领导力项目”仍旧能获得财务支持。尽管大家广泛同意制度需要改革，几个宏观管理的具体疑问仍然没有得到解决：

如何控制地方投资增长和信贷扩张，同时确保信贷将继续流入非商业的，由国家所领导的项目，比如三峡工程？

如何创建一个现代税收系统，建立牢固的条例来征集税收，明确中央政府和地方政府的开支责任？

在失去中央政府信贷来源的情况下，如果开支符合财政管理的利益，如何为未来的财政赤字融资？

在何时，以何种方法，在何种程度上来统一扭曲模糊的复汇率制度？

这些以及其他的复杂问题在 1993 年秋天成为政府争论的主题。世界银行参与了中国政府组织的几个外国专家意见的研讨会。北京的技术委员会花了几周的时间准备了将要提交给 11 月的中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议审批的决定。世界银行在北京的常驻高级经济学家，ErchengHwa 对中国宏观经济形式以及其他改革的一个 8 页的评估报告让朱镕基印象深刻，朱镕基让世界银行将这整篇报告发表在人民日报上。报告很快发布，并引起了全国对于改革优先项的讨论。

在 1993 年 11 月，第十四届三中全会采用了由 40 个相互关联的经济改革决议组成的综合措施，因此为中国市场改革带入了一个新的、决定性的阶段。1993 年 11 月的“决议”给一年前举办的第十四届全国代表大会的主要决定赋予了具体内容，名义上创建了一个“社会主义市场经济”。自 1978 年 12 月改革以来，中国第一次宽泛的定义了经济转型的目标和方法。大连经济会议是这一过程中的重要基石。1993 年 11 月的第三次全体会议引发了之后的在多个领域的制度改革以及政策行动，包括以下四个内容：

1) 财政改革。1994 年 1 月 1 日，中国历史上第一次建立了国家税收管理机构，与此同时，提出了现代的增值税、统一的个人所得税、其他几个税务改革以及明确的中央—地方政府税收分配制度。之前，除关税之外的所有税项都由地方政府征收，再根据非透明的，经常由协商制定的条例<sup>35</sup>，来向上申报。政府需要借钱来填补资本市场的财政赤字—而不是向中央银行借款—这一新的决策大大促进了一级和二级债券市场的发展。

2) 国有企业改革和私有化。第三次全体会议决定通过国有企业公司化以及其他改革来建立一个“现代企业制度”，这促使 1994 年中国第一个公司法诞生。<sup>36</sup>因为公司化需要明确定义公司所有权来促进国企管理的职业化。在 1995 年，政府决定“保留大型国企，解散小型国企”。作为改革战略的一部分的私有化得到了官方的认可，随之而来的是对国内私营企业的支持以及对私有财产的保护。<sup>37</sup>自 90 年代中期以来，国企改革的重

33 大连会议的报告和记录在世界银行的第 222 号讨论报告中出版，由楼继伟、皮特哈罗德以及 E.C. 华编辑。

34 举例来说，在 1993 年 7 月 29 日发布在华尔街日报上的专栏文章中，大卫将中国有效的经济改革计划与俄罗斯难以把握其问题做了对比：“中国最新经济措施将会使其私人部门得到扩张，而俄罗斯的政策作用则相反。结果是，中国很可能将稳定汇率，降低通胀并继续快速增长。”

35 中国 1994 年的税务改革已经筹备了多年，并得到了来自国际货币基金组织和世界银行的技术支持。

36 2005 年 10 月修订了公司法（在 2006 年 1 月生效），来强化公司管理，为少数股东提供更好的保护，降低新公司，包括个人所有公司，的注册资本金。

37 这也体现在了一系列宪法修订中。1988 年宪法第 11 条注明“国家允许合法的私人经济部门存在并发展。”1999 年宪法注明：“法律认可的包括个体和私营企业的非公共经济部门是国家社会主义市场经济的重要组成部分。”现行宪法（2004）注明：“国家保护诸如个体和私营部门等非公共经济部门的合法权益。国家依法鼓励，支持并引导非公共经济部门的发展，并对其进行监督和控制。”



大挑战得到了前所未有的重视，从 1995 年国企就业达到峰值就可以看出。自 1995 年到 2003 年，国企提供的岗位至少减少了四千五百万。从 1995 起，中国所有的净就业增长都来自于非国有企业，包括国内私营企业。

3) 汇率改革。1994 年 1 月，中国的复汇率制度统一为自由市场汇率主导的方式，即 8.7 元人民币兑换 1 美元。之前的外汇券，一种外国人民只能以官方汇率（估值过高）购买的特殊外汇，被废除了。这些举措消除了的腐败和市场扭曲的重要来源，并同时促进了双重定价和双购汇（针



为了促进中国四大国有商业银行改革，三家国有“政策性银行”在 1994 年建立。这些“政策性银行”的建立是为了为国家领导的项目融资，所以现有的国有银行能够集中力量成长为真正的商业银行。

对中国人民和本国人民的)的取消。几个月后，也就是 4 月 1 日，一个银行间的外汇市场在上海建立。<sup>38</sup>

4) 银行业改革。为了促进中国四大国有商业银行改革，三家国有“政策银行”——中国开发银行（以世界银行和日本开发银行为模型建立），进出口银行以及农业开发银行在 1994 年建立。这些“政策性银行”的建立是为了为国家领导的项目融资，使得现有的国有银行能够集中力量成为真正的商业银行。1997、1998 年的亚洲经济危机干扰了将政策性借贷与商业借贷分开来的工作，而直到现在这种分离也没有完全实现。在 1995 年上半年，中国从 1993 年晚期就开始讨论的第一个中央银行法和第一家商业银行法问世。尽管其本质宽泛，需要进一步完善，二者都强化了

中国对经济的掌控。两年之后（1997），中央银行进行了改革，地方政府不再对央行的地方分行具有掌控权<sup>39</sup>。

90 年代早期和中期的宏观经济制度和政策改革让中国的改革进程得到统一并呈现出不可逆转之势。世界银行在帮助中国筹划其几个关键决议以及培训新制度的

管理人员方面起了支持性作用。与此同时，世界银行继续通过项目为政策发展和制度建设提供技术支持。最值得注意的是，世界银行在中国的养老金改革，城市住房改革、能源市场改革、环境保护、劳动力市场发展、社会安全净发展、利率市场化以及对外贸易市场化方面所做的工作。在惊险的 90 年代早期和中期改革之后，中国经济转型并成为国际市场的关键参与者的下一个里程碑就是在 2001 年 12 月加入 WTO。

毫无疑问，中国从世界银行的援助中获利，但世界银行也从与中国的互动中获益良多。在我看来，世界银行获得的三个重要经验就是：

- 1) 对一个转型的经济体来说，“次优”的解决方案往往好于“最优”的方案。
- 2) 政府的远见、政治稳定、实用主义以及本国与外国合作者间的信任都非常关键。
- 3) 世界银行能够加强，但不能替代国家在改革和发展中的主导作用。■

（本文由闫炜昊、谢丽莎、尹玮煜编译，由王燕校正定稿。2015 年 5 月）

地方银行的分支，甚至央行的分支都有效地被地方政府所掌控，财政系统仍旧一片混乱。银行间市场实际上是信贷计划之外的信贷获取渠道。

38 新的统一的汇率由 8.7 下降到 8.3，人民币升值。尽管中国的通胀水平比其主要贸易伙伴高很多，人民币依然升值了，这主要源于 1994 年中国贸易平衡的强化。自 1995 年 5 月开始，汇率稳定在 8.3（上下），到 1997 年底变成 8.29。直到 2005 年 7 月 21 日，中国宣布人民币小幅度升值（2.1%），并将仅锁定美元变成参照一揽子货币。中国政府没有公布一揽子货币的权重，但是从 2005 年 7 月以来汇率的变化可以明显看出美元的权重不成比例的高。

39 在 1979 年之前，中国的央行是财政部的分支机构。直到 1984 年成为国务院直属的机构。1995 年的中央银行法规定“货币政策的目的是维持汇率稳定以此促进经济增长”。国际货币基金组织和世界银行通过国际顶级专家的北京报告和研讨会为中央银行法和商业银行法的准备做出了贡献。1997 年中国央行的改革让央行的各分支回到 7 个地区央行办公室的控制之中。



为更好地培养和吸引高层次金融研究人才，以满足我国推动和促进国际金融新格局构建以及对全球经济发展重大议题进行前瞻性、开创性和战略性研究的需要，国际金融论坛 (IFF) 联合北京大学正式设立博士后科研工作站。2015 年起，国际金融论坛 (IFF) 博士后科研工作站将正式招收经济、金融、公共政策研究等相关领域博士后。进站博士后将在 IFF 学术委员会成员指导下，承担 IFF 研究院助理研究员职能，开展相关焦点和热点课题的系统性研究。

联合培养机构：



联合培养导师：

- 陆克文，IFF 主席、第 26 任澳大利亚总理
  - 特里谢，IFF 联合主席、欧洲央行前行长、30 国集团主席
  - 韩升洙，IFF 联合主席、韩国前总理、第 56 届联合国大会主席
  - 姜建清，IFF 理事长、中国工商银行董事长
  - 鸠山友纪夫，IFF 顾问委员会主席、日本前首相、东亚共同体研究所理事长
  - 查尔斯·达拉拉，IFF 理事、IIF 前总裁、瑞士合众集团常务副主席
  - 吉耶尔莫·奥特兹，IFF 理事、国际清算银行前主席、墨西哥央行行长
  - 多梅尼科西·尼斯卡尔科，IFF 顾问、意大利前财长、摩根斯坦利副主席
  - 沈联涛，IFF 学术委员会主席、中国银监会首席顾问、香港证监会前主席
  - 迈克·斯宾斯，IFF 学术委员会联合主席、诺贝尔经济学奖获得者
  - 温迪·多布森，IFF 学术执行委员、加拿大前财政副部长
  - 王 沅，IFF 学术执行委员、国家开发银行前首席经济学家
  - 曹远征，IFF 学术执行委员、中国银行前首席经济学家
  - 肖 耿，IFF 研究院执行院长、香港大学教授
  - 张燕生，IFF 学术执行委员、国家发展和改革委员会学术委员会秘书长
  - 宋 敏，IFF 学术执行委员、香港大学中国金融研究中心主任
  - 王 燕，IFF 研究院副院长、世界银行高级经济学家
  - 崔 历，IFF 研究院副院长、IMF 资深经济学家、高盛前董事总经理
  - 尼古拉斯·霍普，IFF 学术执行委员、斯坦福大学国际发展中心主任
  - 玛莎·万德博格，IFF 学术执行委员、哈佛大学国际金融体系研究小组高级研究员、太平洋养老金协会 (PPI) 前首席执行官
- 及其他国际金融论坛 (IFF) 成员



具体申请要求及资格审核详情敬请咨询  
电话：8610 - 8535 1188  
邮箱：postdoc@ifforum.org





NEW CAPITAL · NEW VALUES · NEW WORLD  
WWW.IFFORUM.ORG



# IFF全球新资本领袖课程



NEW CAPITAL · NEW VALUES · NEW WORLD  
WWW.IFFORUM.ORG

國際金融論壇  
SINCE 2003

## IFF全球新资本领袖课程 为全球未来领袖量身定制 培育全球新兴资本力量

全球新资本领袖课程是由国际金融论坛（IFF）发起并创立，以实践学习IFF精神纲领：“全面可持续发展——新资本、新价值、新世界”理念为核心，深刻探讨当前全球经济、金融、社会、环境危机根源和人类所面临的挑战。

课程旨在培育全球新兴资本力量，为全球未来领袖量身定制。这一高度专业化的综合课程汇聚全球财经政要领袖和杰出师资，秉承学术严谨和全球战略视野，为学员创造全球化、全方位、多角度的非凡学习体验。

课程由国际金融论坛（IFF）携手世界最顶级战略合作伙伴，集结当今世界最顶级的全球财经政要资源和强大学术力量，联手打造这一独具特色的全球新资本领袖课程。

课程由IFF全球财经政要成员及牛津大学10-12位资深教授联合授课，课程内容包括：西方经济的发展政策和相关课题，包括全球经济、国际货币体系、欧元区危机、收入分配、社会福利、医疗医保、能源开发、环境保护、城镇化、外商直接投资、及跨国公司等。

完成课程的学员，将由IFF及牛津大学正式颁发课程证书，获颁证书的学员可加入牛津大学校友会，享有终生校友权益并获资格出席校友会各项活动。并同时有机会成为IFF新资本领袖理事会成员。

课程申请：

[info@ifforum.org](mailto:info@ifforum.org)

更多信息，敬请关注

官方网站：[www.ifforum.org](http://www.ifforum.org)

官方微信：IFFweixin



IFF微信：IFFweixin



作者 皮特·鲍泰利 (Pieter Bottelier) / 国际金融论坛 (IFF) 学术委员、约翰霍普金斯大学教授、世界银行中国局前首席代表

## 世界银行对青海扶贫项目的支持 是否有欠考虑？

### 一、引言

在世界银行 54 年的历史中，青海扶贫项目是其中最有争议的一个项目。2000 年 7 月，经历了世界银行独立调查小组的仔细检查，以及世界银行、中国（世界银行最大的客户）和美国（世界银行最大的股东）之间关系的严重紧张时期，在一个激烈的董事会会议中，中国撤回了请世界银行为其融资的要求。撤回请求是中国总理朱镕基亲自做出的决定。这一事件给中国和世界银行的关系造成了额外的压力，还让人们留下了世界银行在承接这一项目时是不称职的、不敏感的和过于天真的印象。这篇文章的目的是纠正关于这一项目的错误信息，同时为这一案例上提出更公正的视角。

作为世界银行驻北京代表团的首席代表（1993-1997 年），我对青海部分地区的贫穷情况非常了解，并且曾在 1997 年参与了项目早期的讨论。我并没有参与实际的项目准备或评估工作。这段迷人又悲伤的故事的结果是，这篇文章的话题给我和很多我以前的同事带来了不同程度的不适。在我看来，一个潜在的好的扶贫项目因为不当的原因被扼杀。

虽然中国和世界银行的许多高级职员都对调查小组的工作深感不满，然而中国为了保持和世界银行的和谐关系，愿意去遵循管理小组为日后的研究和磋商提出的建议，因为调查小组认为这是必要的。但是在完成额外工作后，中国并没有准备重新将青海项目提交给董事会审批。中国认为，世行唯一需要做的就是恢复贷款的支付（unblock disbursements）的技术性决定。

到最后，美国和日本是仅有的两个反对青海扶贫项目的成员国。所有其他的股东都在原则上支持它，但一些股东（包括欧洲股东、加拿大和澳大利亚）要

求该项目在完成额外的研究和评估后需重新提交董事会审批。中国拒绝接受这一要求，理由是：（1）董事会已经在 1999 年 6 月，也就是调查小组调查之前批准了这一项目，（2）（在外面机构的抗议之后，但在调查小组调查之前）银行管理团队已正式证明：与之前的指控相反，这一项目在准备过程中已经体现出世界银行的政策和程序。

世界各国的议会都讨论了这一项目及其相关的异常情况。中国正在自行实施这一项目，但现在所有的融资都来自国内资源，并且项目的实施没有外部监管。

总的来说，这次意外事件对于世界银行和第二世界成员国（Part II）<sup>40</sup> 的长期影响很可能是负面的。这些影响远远超过了这一项目引发的危机。世界银行的主要任务和宗旨，即帮助成员国减少贫困的能力被大大削减。世界银行作为一个“超越政治的”国际机构的信誉也受到了影响。由于第一世界成员国所要求的额外审查和安全保障，世界银行的运营成本可能会进一步增加。世界银行的业务人员变得更加厌恶风险，在咨询内部律师之前他们不愿意做出专业判断。而可能的积极影响是，世界银行可能对现实政治问题更加敏感，在未来解读社会环境和社会安全保障政策时，存在的困惑将会减少。

青海扶贫项目及其产生的危机引发了如下疑问：世界银行独立调查小组扮演了什么样的角色？世界银行与有着政治议程的外部机构的关系如何？如何评价通过移民重新安置以达到扶贫这一思路？以及为何美国和其他一些股东不愿维护世界银行的政治中立？这也是一个有趣的案例研究，即通过有影响力的非政府组织的行动，世界银行及其股东可能会在不经意间卷入成员国的内部政治冲突中。



皮特·鲍泰利 (Pieter Bottelier)  
国际金融论坛 (IFF) 学术委员  
约翰霍普金斯大学教授  
世界银行中国局前首席代表

<sup>40</sup> 在世行的成语中，第二世界 (Part II) 的成员国是向世界银行借款的贫困和中等收入国家，他们通过贷款费用来支付世界银行的行政管理费用。第一世界 (Part I) 的成员是富裕国家，他们不向世行贷款，而是支持世行在国际开发协会的优惠信贷计划。



青海项目是西部扶贫项目 (WPRP) 的一个组成部分。西部扶贫项目旨在减少甘肃、内蒙古和青海这三个位处中国的西部和西北部的贫困半沙漠省份。国际上的反对意见清一色集中在青海省的项目, 因为涉及到非常重要的重新安置问题和藏族利益。



在这一案例中，引发危机的潜在冲突是西藏“流亡政府”和北京当局之间的政治斗争。更确切地说，冲突是因为北京受嫌“在世界银行的支持下，企图通过重新安置‘稀释’青海的藏族文化”。世界银行亦或是中国政府亦没有预料到这一项目存在的争议。世界银行走进一个政治雷区而不自知，直到踩雷。反对这一项目的国际运动是由美国的国际声援西藏组织 (ICT) 和世界各地支持西藏的团体带头组织的。在我看来，对这一项目的反对意见本质上是由政治纷争所致，但在形式上，这种冲突表面上是因为世界银行不符合在经营方针和政策保障方面提出的合规性要求而产生的。

## 二、青海扶贫项目

### 2.1 项目简介

青海项目是西部扶贫项目 (WPRP) 的一个组成部分。西部扶贫项目旨在减少甘肃、内蒙古和青海这三个位处中国的西部和西北部的贫困半沙漠省份。国际上的反对意见清一色集中在青海省的项目，因为涉及到非常重要的重新安置问题和藏族利益。有 58000 个极度贫困的农民生活在青海省东部荒芜和拥挤的山区，这些山区根本没有就地发展的经济前景。在这一项目中，这些

农民将在自愿的基础上，被协助重新安置在省内向西 500 公里的一片灌溉土地上。

重新安置地是青海省剩下的最后一个未开发的、适合农业灌溉的地区。在过去的半个世纪中，这一多山的、贫瘠的、人口稀少的省份中其他相对平坦、有着充足的水资源的地区已经被开发。在这三个县中，（在迁出和迁进地区）被这一项目影响的藏族人口占到总人口的 4% 到 11% 不等。他们是青海省藏化最不明显的地方，也是青海仅有的三个没有被指定为“藏族自治区”的县，全省的其他五个县都被指定为“藏族自治区”。狭义的项目区域包括待灌溉的土地和待建立的村庄，占地 200 多平方公里。

广义的项目区域包括农村道路、灌溉渠和非连续灌溉区之间的空间，占地面积约 2000 平方公里，约为都兰县面积的百分之四。目前，该地区草地质量差，主要是被蒙古牧民用于冬季放牧。目前只有 63 户家庭生活（或一年中的部分时间生活）在实际的项目安置区。他们是半游牧民族，而且都是蒙古人。其他人仅仅将该地区用于在夏季和冬季之间运输牲畜。另外 248 个家庭在一处破旧的灌溉区域中或周

边耕种。所有受影响的当地人都有权在项目中获得全额补偿，或选择参与到项目中成为直接受益者。项目区域中的运输权将得到充分的保护。为了处理受影响的当地居民提出的疑虑和不满，项目将引入一种申诉机制。

只有很少的藏族村落分布在广义的项目区域，但大多数当地藏民与他们的牦牛和羊群生活在海拔更高的山上，而不在项目区域内。项目带来的不便对于那些高山上的人们来说微乎其微。而且因为产品将有更大的市场，他们会从中间接受受益。生活在项目区域周围的藏族人，像其他少数民族一样，将有权参加该项目成为直接受益者。如果他们不愿参与且受到项目的负面影响时，他们会收到补偿。世界银行的评估报告表明：负责准备和评估该项目的世行工作人员已经意识到了藏族被稀释的问题，以及农耕地替代放牧业带来的区域内藏文化被削弱的可感知风险。然而，当绝大多数的当地人似乎都同意这一计划时，没有人会被迫采取一种不同的生活方式，因此世界银行的团队认为这些风险是可控的。

迁出区 58000 目标人口的民族构成由 42% 的汉族、36% 的回族、9% 的土族、7% 的撒拉族和 6% 的藏族构成。大多数是非汉族。所有人都处于长期贫困之中，并且大多数人是文盲。矛盾的是，这一项目会使得生活在迁出区的藏民比例增加，因为目标群体中的藏民比例比迁出区总人口中的藏民比例小得多。目标群体中（自愿）参与率相对较低是因为迁出区位于达赖喇嘛和班禅喇嘛的出生地附近。正因为如此，许多藏民深深依恋着这些地方不愿离开。

为了保护迁出区的村庄的社会结构，人们在重新定居下来的时候，仍旧是按照既有村庄的形式落户。青海省政府计划批准申请重新定居的居民有 120000 人。然而，世界银行项目团队认为这一数字应当控制在 58,000 以下，这样迁入地才不会超负荷。考虑到留在迁出地的村民的利益，青海政府也同意在迁出地进行一些投资。

世行和国际开发协会青海为青海扶贫计划项目的融资金额计划有 4000 万美元。一般来讲，在中国，世界银行不会提供项目需要资金 50% 以上的贷款数额，其余款项都是由借款人自己筹得的。在中国，需要世界银行提供资金的项目经常是在提交到世行审批之前就已开始准备了。中国人常常把项目看成自己的项目，有很高的“所有权”意识，也能很好地监督着项目的执行过程。事实上，世行在中国的全部项目组合是世界上质量最高



世界银行估计，将会有超过 60000 人从项目中直接受益。更多的人会间接受益。定居者将在未来几年内实现收入翻三番或者四番，获得医疗服务，以及送孩子就近上学的福利。

的项目组合之一<sup>41</sup>。

为青海项目安排的移民安置地基本上都是未开化的、半沙漠地区，海拔 3000 米，气候恶劣，自然条件和迁出地的情况类似。一年中只有 100 天属于农作物生长季节，自然植被和野生动物也很少。很多土地都被长期租出给牧人，供他们用于季节性放牧。在一些小型、早期项目的开发区域中，为数不多的水田被租用给一些定居于村庄的家庭。这一项目使得一个旧有水坝得以重新利用，并且还建了一个新的大坝来储存附近昆仑山的季节性融雪水。当前，这些雪水都流入了沙漠中的沼泽。大坝后的储蓄池很小，只有大概 1.3 平方公里（0.5 平方英里），没有人住在储蓄池区域。这样积累下的融雪水中，有 25% 将会为该地区的人类、动物以及 19200 公顷（约 47000 英亩）的土地灌溉所用，而其余则仍旧会流入沙漠。

该项目也会为当地居民提供土地和农村道路建设、简易房、电力、医疗服务，以及用普通话和方言进行的教育。在这一项目中，希望享受到该项目好处的当地人，包括西藏人，可以获得该项目提供的所有社会服务。和来自青海东部的定居者一样，在该项目中，当地农民和牧民拥有获得一块水田的权利。安置地位于都兰县，隶属海西蒙古族藏族自治州。都兰县内藏民人口密度大约

为 23%，比海西自治州大多数地区的藏民密度要高。

都兰县的面积为 52000 平方公里，比新罕布什尔州和佛蒙特州加在一起还要大。它目前的人口只有 60000 左右，其中大多数人是游牧民族。该项目将会使都兰县的人口翻倍。新增人口将生活在县城里相对较小的区域，尽量不干扰当前绝大多数人口的生活现状。后来调查小组建议，定居者生活在小村庄而不是大城镇中<sup>42</sup>。都兰县当前的民族组成是 53% 的汉族、23% 的藏族、14% 的蒙古族、7% 的回族和 3% 的其它少数民族。目前没有西藏人生活在狭义上的项目安置地。具有讽刺意义的是，迁入的居民中大约有 3500 人是来自青海东部的藏民。然而，他们当中许多人不说藏语，也因此被一些人视为非藏民。

该项目将使都兰县的汉族人、藏族人 and 蒙古人的比例减少，分别从 53% 到 48%、从 23% 到 14% 以及从 14% 到 7%。其他少数民族人数比例的增加如下：回族人从 7% 到 22%，撒拉族从 1.5% 到 4%，土族从 1% 到 5%。都兰县藏族人口的“稀释”将被迁出区藏民比例的增加所平衡。此外，3500 位藏民将在都兰县的一个区域定居下来，当前该区域没有藏民居住。由于人口的迁移都在青海省内发生，该项目对青海省整体人口的民族构成的影响为零。

41 在过去的 20 年，世界银行在中国一共支持了 30 个规模较大的扶贫项目。其中有五个项目类似于西部扶贫计划中的甘肃和内蒙古项目，两个在概念上和青海项目基本相同，其中包括少数民族的重新安置，但这里面不包括藏民。世行在中国支持的扶贫项目都进行得很成功，其中两个项目涉及到甘肃和宁夏地区的少数民族大规模迁徙以及少数民族和汉族的混居。自从 1980 年中国在世行恢复成员国身份，世行已经在 226 个项目上共计支持了 340 亿美元。

42 检查小组 (IP) 在报告的脚注中承认：一些城镇可能太过分散，以至于在现实中它们更像是一群小村庄。然而，在调查小组报告正文中，世界银行的评估报告受到了严厉批判，因为报告中缺乏对大的新城镇对小的现有定居点的可能影响的单独分析。

世界银行估计，青海项目的经济回报率，不包括从改善健康和带来的好处，在 20% 左右。对于这一类的项目来说，这样的高回报率非比寻常。



世界银行估计，将会有超过 60000 人——包括定居者和留在迁出区不动的人们——从项目中直接受益。更多的人会间接受益。安置区灌溉土地的生产力将增加将超过 1000%。定居者将在未来几年内实现收入翻三番或者四番，获得医疗服务，以及送孩子就近上学的福利。世界银行估计，青海项目的经济回报率，不包括从改善健康和教育带来的好处，在 20% 左右。对于这一类的项目来说，这样的高回报率非比寻常。

为了减少大规模移民所伴随的风险，世界银行和中国政府同意从 200 户家庭开始，对青海项目进行移民安置试点。如果有必要的话，将在此经验的基础上作出调整。200 户家庭代表了一个类似的、迁往邻县的项目的规模。该项目 12 年前由世界粮食计划署扶持的，直到今天依旧成功。大约十年前，1000 人左右的定居者同时从青海东部迁往都兰县，并且在灌溉地上发展良好。从来没有非政府组织曾经反对过世界粮食计划署的项目，或者反对世界银行扶持的另外两个成功的大型移民安置项目。这两个项目涉及附近的甘肃和宁夏的少数民族人口。

## 2.2 西藏和青海概况

青海比西藏自治区 (TAR) 面积小，但比德克萨斯州大。藏族人民反对青海项目是有历史原因的。藏族人民目前占据青海人口的 21%，而青海的汉族人民占到了 57%，人口达到了五百万以上，差不多是藏族人民的两倍。许多年前，在青海聚集的藏族人比现在多很多。上世纪二十年代，大量的汉人跑到西藏定居，这一迁徙的进程在 50 年代毛泽东领导下加速。青海的汉族人与西藏自治区的汉族人有着不同的迁徙背景，前者也比后者早了很多年。青海的部分汉人是各省劳改的犯人，或者是文化大革命时期 (1966-1976) 流落在外的人。都兰县与大多数青海地区一样，被西藏流亡政府看做是“西藏高原”，也是“大西藏”的一部分。没有任何的外国政府将西藏看作一个独立的国



家。然而，美国国会通过了一项没有约束力的决议，将青海划入西藏。因此在一些中国地图上，青海成了西藏的一部分。

上一次藏族人现在的青海地区有绝对统治权是一千多年前了。在 7 世纪到 8 世纪的时候，藏族人征服并占领了这一地区。在这之前，这都归属于中国。在公元第一个千年的时候，大西藏帝国瓦解了，之后再也无法重返顶峰。然而，直到 20 世纪，西藏都时不时会对这一曾经的古老王国的某些地区 (位于西藏自治区之外) 行使统治权，藏文化在某些地区的影响力依然强大<sup>43</sup>。尽管是“西藏高原”的一部分，青海与西藏显得十分不同，无论是从历史来看还是其他领域。

定居者将在未来几年内实现收入翻三番或者四番，获得医疗服务，以及送孩子就近上学的福利。

## 三、抗议项目，要求审查

在 1999 年 4 月世行与中国政府达成了项目协定后不久，对项目的抗议活动就开始了。抗议的时间把握得很好，加强了政治影响力。抗议活动是由国际声援西藏组织 (ICT) 领导的，ICT 同时也指导在美国和其他地方的藏独团体的抗议行为。国际声援西藏组织 (ICT) 与在华

盛顿特区的达赖喇嘛的特使共用办公地点。支持抗议的还有国际环境法中心、内蒙古人民党 (总部位于新泽西的蒙古团体)、以及其他几个非盈利组织和许多独立人士。世界银行行长 James Wolfensohn 以及其他世行领导被来自全世界的成千上万封抗议信和邮件淹没了。美国国会 60 位议员联名写信，世行理事会美方代表，美国财政部部长要求 Wolfensohn 先生立即停止项目。

国际声援西藏组织 (ICT) 所领导的抗议活动应该是由总部位于伦敦的西藏信息网在 1997 年 4 月 27 日发布的“新闻资讯和特殊报道”所引发的。西藏信息网 (TIN) 网上一篇 7 页的报道引用了澳大利亚西藏议会的援助和发展协调员 Gabriel Lafitte 的话。Lafitte 先生一直留意世界银行代表团在青海的动向。然而不幸的是，西藏信息网的报道引用了 Lafitte 先生的错误言论及其对中国政府和世界银行相关人员未加证实的却引起国际社会热切的指控。西藏信息网的报道看起来客观，不平不倚，实则对项目 and 世行的描绘都具有误导性。此篇报道对世行内部程序和政策的细节描述都显示，针对项目的抗议活动酝酿已久。

接连几个月，处理中国项目的世行领导和工作人员为回应众多的投诉，与抗议团体开会，按要求提供信息给调查小组 (IP) 而忙得不可开交。中国政府在北京和青海两地开通了一个 24 小时热线，来回答来自不同团体的问题。

抗议主要集中在两个问题：项目计划中大量非藏族人在都兰县的重新定居问题以及项目将会带来的环境破坏。世行收到的来信所述的观点都基本重合，措辞也经常类似。许多来信出处一致。这明显是一个有中心领导的抗议活动。一些来信非常情绪化，反映了对中国政府动机的强烈质疑。来信宣称蜂拥而来的汉族人民使西藏人民和西藏文化陷入困境。许多来信作者明显对项目缺乏了解，却大声抗议。

国家环境法中心 (CIEL) 大力支持国际声援西藏组织 (ICT)。二者都宣称世界银行在筹划和评估项目时没有遵守其项目运行程序和指南。对政策的触犯被看作是“对相关地区的相关人员的生活带来了巨大威胁，将会对环境造成无法修补的损害，给当地人民带来实质性伤害”。国际声援西藏组织 (ICT) 在 1999 年 6 月 18 日，正式提出调查请求。要求集中在制度遵循上，因为他们知道世界银行的独立调查小组不能就项目的实质价值做出判断。调查小组只能判决世行是否遵守其项目政策和程序。当国际声援西藏组织 (ICT) 的调查请求第一次递交到调查小组时，中国就清楚地表明不会配合调查，因为在中国看来，这一调查要求出于政治动机，不应该被批准。

许多抗议者还控诉世界银行天真的被利用，成为了中国政府合法稀释西藏文化和身份认同的工具。对于世行所声称的迁徙自愿，抗议者也提出了质疑。抗议人士宣称项目建造将会使用犯人 (此举触犯世界银行条例)，并且将有利于附近的劳改团或是在青海的其他政府采矿项目。

西藏信息网的报道看起来客观，不平不倚，实则对项目 and 世行的描绘都具有误导性。此篇报道对世行内部程序和政策的细节描述都显示，针对项目的抗议活动酝酿已久。

43 梅尔文戈德斯坦 (Melvyn C. Goldstein), 《雪狮与龙—中国, 西藏和达赖喇嘛》, 加州大学出版社, 1997





管理层证实,该项目的施行实质上遵守了世行的政策和程序,并再次表明这是一个好的扶贫项目,将会大大造福贫穷的受众,同时保护迁入地区人民的利益,不会对环境造成破坏。

### 3.1 1999 年 6 月 24 日董事会的决议以及管理层对调查请求的回应

尽管面对抗议和调查请求,世行的执行董事会在收到国际声援西藏组织 (ICT) 的调查请求六天后的 6 月 24 日依然批准了 WPRD 项目。但是在调查小组的报告审核期间,不会给青海的项目拨款。调查小组在 9 月 9 日由董事会授权。在董事会议上<sup>44</sup>,只有美国和德国投了反对票。在会议开始前,世行管理层派遣了一个经验丰富、未直接参与青海项目的特别行动小组前往相关地区调查,看国际声援西藏组织 (ICT),国际环境法中心 (CIEL) 和其他抗议团体所说是否属实。根据特别行动小组的报告,控诉缺乏合理性,不足以推迟董事会决议。从某种程度上说,正是基于这一报道,世行管理层才决定继续推行该项目。

国际声援西藏组织 (ICT) 在其调查请求中声称其代表调查的人民因受制于中国政治环境而无法公开发表自己的真实想法。国际声援西藏组织 (ICT) 收到了青海人民的来信,他们反对项目,认为此项目是对西藏文化和利益的威胁。西藏人和国外的援藏团体中对中国的仇视仍然强烈。而本是充满前景的青海扶贫项目不幸成

为了反华情绪的挡箭牌,以及诸如国际声援西藏组织 (ICT) 等相关团体拿来追求藏族以及自身政治利益的工具。

国际声援西藏组织 (ICT) 的代表声明让世界银行陷入尴尬的境地。中国很多年以来都是世行最大的顾客,也是高质量的借款人。毫无疑问,中国在减少贫困方面做出了巨大努力。根据世界银行调查小组的规定,如果代表能充分证明相关人员无法公开发声,董事会只能接受国际声援西藏组织 (ICT) 的代表声明。为了缓解危机,世行管理层询问中国政府是否愿意撤销其贷款请求,或者将优惠贷款拨到另一个扶贫项目。基于原则问题,中国拒绝了。为了避免国际声援西藏组织 (ICT) 的代表声明带来的窘境,世行董事会决定驳回国际声援西藏组织 (ICT) 的请求,让调查小组运用自身权利开展调查。董事会肯定受到了抗议活动的影响,才会认为有调查的必要。

尽管没有提及原来的调查请求,世行给调查小组的授权充分反映了国际声援西藏组织 (ICT) 的调查要求。在此基础上,中国才同意接受并充分配合调查。与此同时,中国邀请外国记者在调查前期、中期和后期来项目开展地区亲自考察。许多记者应邀前来。

在接受了国际声援西藏组织 (ICT) 的调查请求后,世行高层为董事会准备了一个详细的报告,以此来回应请求中表达的所有控诉和担忧。1999 年 7 月 19 日的报告,实质上证实了在 6 月 24 日前夕派往青海的高级特别评估团的结论。尽管报告表示,世行负责评估项目的员工本可以在某些方面做得更好,项目设计上可以进行修改完善,世行也本可以向公众披露关于该项目更多及时、完整的信息。世行管理层坚定驳斥了国际声援西藏组织 (ICT) 的大部分言论。管理层证实,该项目的施行实质上遵守了世行的政策和程序,并再次表明这是一个好的扶贫项目,将会大大造福贫穷的受众,同时保护迁入地区人民的利益,不会对环境造成破坏。

报告同时证实重新安置是自愿的,项目建设肯定不会使用犯人。尽管一开始被看作是“判断问题”,给项目“B”<sup>45</sup>的环境评级是有理有据的。报告同样否定了国际声援西藏组织 (ICT) 的观点,即需要为与项目相关的每一个少数民族准备不同的“土著人民发展计划”。引用世界银行指南,世行管理层认为由于该项目的大部分受益人属于少数民族,项目本身相当于少数民族的计划,没有必要为每个少数民族制定不同计划。世行管理者支持报告的意见,认为青海扶贫项目筹备完善,能充分保护相关人民的利益。

### 3.2 调查小组及其报告

经历了 1990 年早期<sup>46</sup>纳尔马达河项目的变动,结合 Wapenhans 的报告<sup>47</sup>,世界银行在 1994 年建立独立调查小组。世界银行是第一个,也是到目前为止唯一拥有此类小组的多边组织。最初小组的成立就是为了建一个审查项目质量,监督项目实施的“特派员”。这一概念在之后(青海项目开展的很早之前)进一步缩小,由于借款国不愿意调查小组来评论其项目和政策优劣。现在小组的职责仅为调查项目是否遵守世行政策和指南。

青海项目是调查小组第一次进行全面的调查。调查小组由董事会任命的三个受人尊重的国际知名人士组成。主席是知名的环境保护专家。另外两个成员分别是加纳生物学家和荷兰议事法规与社区发展专家。调查请求需由两个及其以上的相关人员或相关人员代表、专家或董事会成员申请。另有顾问为小组提供帮助。

考虑到对于小组调查范围的非常严格的限制,调查小组在调查青海项目时只关注政策遵循问题,这并不令人意外。独立调查小组没有肯定或者否定国际声援西藏组织 (ICT) 及其他抗议者的声明,即项目对当地环境或西藏人民有巨大的威胁。在某种程度上说,小组狭窄的“合法”作用打败了它创立时更广阔的目标。

调查小组 160 页的报告在 2000 年 4 月底出台。由于其技术性本质,报告弱化了敏感的西藏问题,但是严厉批评了世行。从本质上讲,报告同意抗议者对于世行违反了几项重要程序和政策的指控。调查小组的主要结论如下:

- 1) 世界银行对项目领域的定义太狭窄,导致“无法评估项目的许多重大社会和环境的影响,包括对可能牵扯的少数民族的影响。”许多额外的评估和研究是必要的。
- 2) 在需要迁出的地区做的问卷调查并不严格保密,世行没有提供给迁出地区以及迁入地区的人民关于项目充足的信息,也没有充分咨询其意见。一些人的意见未必可信,因为“一旦表达意见的人民认为如果反对世行援助项目,自身将会受到不良影响,他们就不可能提供真实可信的意见。”调查小组指出“需要做出更多努力,创造充分的条件来获取公众意见。”这一结论是基于小组对于当地反对意见的观察。
- 3) 世行并没做出充分努力,来研究实现项目目标的其他可能方式。比如说,使用其他投资计划、地点、项目设计或者发展计划,来更好的保护迁入地区人民的利益。
- 4) 世行所做的环境评估在很多方面都是不充分的,该项目本应该评级为“A”,表明需要做更多的环境研究和审核。(对于环境评级的解释参见注释 6)。调查小组同时发现,需要“对搬出村庄的社会和环境问题,以及项目的处理方法做更多更细致的分析。”在能源方面,小组察觉到在安置地区提供的住房将会配备 2 至 4 个电灯泡,却没有加热的电源插座亦或是家用装置。调查小组得出结论,由于该地区缺乏生物质能以及其他合适的燃料,至少在项目里的农业生产开始实施前,“世行本应至少检测项目潜在的优势以及电力取暖成本。”

世行管理层认为由于该项目的大部分受益人属于少数民族,项目本身相当于少数民族的计划,没有必要为每个少数民族制定不同计划。

44 美国政府在天安门事件后将 1977 国际金融机构法(修订)的人权部分运用到中国。根据法案,世界银行董事会的美国代表必须对所有的中国项目投反对或者弃权票,除非项目满足人类基本需求。由于青海项目名义上是一个满足“人类基本需要”的项目,美国对该项目的反对是缺乏事实根据的。德国绿党在之后看起来改变了其立场;在 2000 年 7 月 6 日的最后一轮董事会议上,依据完成的研究和评估,绿党接受了董事会的决议,同意实施该项目。

45 西部扶贫项目(青海项目的其中之一)评级为“B”,因为负责项目的员工相信该项目不太可能具有“巨大、敏感、不可逆、多种的有害影响”。当时世行内不同的观点并不多。评级为“A”的项目需要做更广泛的环境评估和审核。然而,即使是评级为“B”的项目,也需要接受独立的环境评估,就如青海项目所接受的那样。

46 在世行提供支持的大坝/灌溉/重新安置项目施行时,世行受到了指控,指控代表了印度贫穷村子里的人民,他们非自愿迁徙以给属于项目一部分的蓄水库建设腾出地方,而在重新安置时却没有得到足够的支持。该指控引发了一个专门的独立小组撰写相关报告。报告尖锐批评了世行以及印度政府。世行取消对项目的援助,但印度政府继续实施该项目。

47 1992 年的报告旨在评估世界银行项目组合的质量并找到系统问题成因和解决方法。报告由已退休的前世行副行长, Willy Wapenhans 领导的专家团队撰写。



## 世行需要做出更多的努力，来减少对项目政策和指南模糊不一的解释。考虑到变化多端的项目和国家环境，这是一个巨大的挑战。

5) 世行并没有完全与其害虫控制政策保持一致。因为项目文件上并没有详细说明害虫控制的有关措施，而调查小组认为这是应该被囊括在内的。

6) 在考虑项目对不同生态系统的影响时，世行本应放眼整个青藏高原，而不是局限在项目开展的地区。这意味着需要在一个大的区域内做生物多样性和野生动物研究。调查小组明显赞成国际鹤类基金会 (ICF) 的意见，并引用其“如果世行决定继续开展都兰县的项目，那么进行对黑颈鹤的基线研究是很重要的。”基金会的这一意见是基于一件事，1979 年两个科学探险队短暂经过该地区的时候，该地区的居民曾告诉科学家黑颈鹤在当地的沼泽地繁殖。

7) 无法接受世行管理层的观点，即在本项目中，不需要为每个少数民族制定不同的发展计划，“因为项目本身就是个计划”（管理层意见）。

8) 世行管理层似乎低估了迁入地区被动受影响的居民的数量，因为一些有时使用土地来喂草的牧民并没有被计算在内。并且，世行并没有给可能受到建设 85 公里长的灌溉水渠影响的村落补贴。（然而调查小组的报告写到，没有发放补贴是因为水渠的线路在世行评估该项目的时候还没有确定。）

9) 给迁入地区受影响的牧民的补偿并不充分，牧民想要得到其他的牧场或者项目下的灌溉区域。牧民的理由是：不同于已经是农民的住在青海东边的居民，如果不适应安置地区的生活，这些居民可以在两年内返回原有的家园，可这些“转变”的牧民无法回到他们原本游牧的生活方式。调查小组同样发现，世行没有充分研究针对牧民的补偿措施。

10) 在项目筹备阶段，世行没有及时提供给公众高质量的信息，这一点世行管理层也承认。

在报告的介绍部分，调查小组写到，在世行内部对关键的项目政策和程序的简明解释有大量的争议和质疑。调查小组总结，许多世行员工也同意，世行内部意见分歧太大，以至于“严重质疑世行管理层推行政策和程序的能力、并保持一致性的能力”。这确实是世行存在的问题。世行需要做出更多的努力，来减少对项目政策和指南模糊不一的解释。考虑到变化多端的项目和国家环境，这是一个巨大的挑战。虽然无法实现绝对的确定性，但世行本可以做得更好。

作为调查小组针对此次调查聘用的顾问之一，一个

美国的政治科学家，公开反对调查小组的主要结论，认为世行应继续支持开项目的开展。曾经参与此项目的世行工作人员感到，此报告存在许多判断和事实上的错误。许多人非常不同意小组报告的含义，即这一项目准备十分不充分，风险很大，需要大幅度修改（基于另外的研究）才能继续。许多世行员工想要获得和调查小组讨论报告初稿的机会，并抱怨调查程序缺乏透明度。

### 四、管理人员与职员对独立调查小组 (IP) 报告的回应

大部分员工承认在这一项目设计中还需要一些略微的改进，就像 1999 年 7 月 19 日的管理报告所建议的内容一样。一些人认为对项目环境评估的准备是不足的，并且这一项目应该被评定为 A。然而多数有经验的员工对 IP 报告持消极态度。一份未出版的内部员工报告一一回应了 IP 报告，这一报告受到了严厉的批评，调查小组指出了很多实际存在的错误和误解。一些错误和误解甚至严重到使报告中的一些主要结论变得无效。

例如，员工指出，与 IP 报告中所说的蒙古牧民不被允许带着畜群定期穿过项目区域相反，实际上他们已经被世行工作人员允许，而且这些人表现出对加入这一项目的强烈兴趣，认为他们能够从中获益。员工的回应还涉及在一些可能的项目方案上欠缺研究的问题。世行的项目团队宣称，中国实际上对可能的项目方案已经进行了一段时间的研究。这些信息并没有被包含在项目文件中，因为它们缺乏目的性。

尽管员工普遍认同调查小组对于银行内部政策和混乱的规章制度的抱怨，他们发现调查小组对于引用观点的认识是极度狭隘的。如果调查小组所提到的标准被用来全面检查青海项目，只有一小部分项目是合格的。换一个说法来说，如果调查小组的要求被全部满足，则世界银行的运营成本会达到上限，而且准备时间也会变长，那么世行将不会再支持这类扶贫项目。

中国政府对 IP 报告非常不满意，并认为调查小组错误地理解和判断了很多信息，而提供这些信息耗费了大量的时间和成本。

这份未出版的内部员工报告没有形成官方正式版本以来回应于 2000 年 6 月 19 日提交给董事会的 IP 报告。根据世界银行的规定，调查小组有最终决定权。调查小组报告给董事会的结论就是最终的。这些报告不能被管理层上诉或拒绝。在最后给董事会的建议中，管理层支持这一项目，同意把这一项目重新划定为 A 级。此外，管理层也建议：



员工指出，与 IP 报告中所说的蒙古牧民不被允许带着畜群定期穿过项目区域相反，实际上他们已经被世行工作人员允许，而且这些人表现出对加入这一项目的强烈兴趣，认为他们能够从中获益。

1. 一些关于补充性的、更深层的对环境影响的研究也应进行。
2. 与受影响的人开始进行协商，特别要注意过程中的真实性和完整性
3. 应为一些受到影响的民族准备专门的原住民发展计划，但不包括所有民族。

中国政府勉强接受这些董事会的提议，同意做额外的工作及花费。管理层并没有提出承担项目方案的研究工作，尽管适当的研究已经开始进行了。管理层赞同调查小组的某些观点，这些研究也应该被包含在项目文件中。管理报告也指出要接受调查小组给董事会的建议，将至少花费 \$2,215,000，并且需要 12 至 15 个月的时间做准备工作。接纳并实行调查小组的所有建议将会花费超过 3 百万美元，且需要 15 至 18 个月。相较之下，世行最初的对西部省份扶贫项目的运营预算只有 50 万，其中青海占了三分之一。包括来自补充的信托基金的花费，在调查小组检查之前，筹备和评估青海的总花费在 30 万以下。这种程度的花费和筹备时间在世界银行类似的项目中是正常的。

#### 4.1 2000 年 7 月 6 日董事会会议

董事会广泛采纳了管理层的建议，除了反对此项目的美国和日本。日本的反对票对中国来说是一个令人不快的消息，这被看作是一种政治表态。德国已经明显的改变了它的态度，并且愿意与其他的欧洲国家成员同行。这些欧洲国家的成员表示接受管理层的建议，并且这一项目应该在额外的研究和评估完成后再一次提交给董事会认证。

这一提议没有被中国当场接受，而这些早在一年前就被董事会认证，等待 IP 的调查。在中国看来，这些都是需要的，完成额外的研究和评估是管理层给董事会的建议，用来提高支付限制。

中国和世行已经产生大量的额外费用来应对 IP 补充信息的要求。因为中国不想让青海项目成为一个永久性国际抗议的对象，并且中国觉得要表现出的适当的担忧。然而，中国最后决定停止项目，并且撤回了递交给世行的融资请求。中国已经得出结论，世行不能够成为这一项目的有效合作伙伴，于是索性放弃了。

表面上，这就是故事的结局

了。但是这一项目使得世行和中国都深感挫败。抗议和 IP 报告使世行无法有效地支持一个好的扶贫项目或可变好的项目。一些员工认为世行的态度过于天真，从没有设想在这样一个复杂，备受争议的政治环境下应如何支持一个项目。其他人认为世行的这一项目应当被 IP 暂缓，因为环境评估确实是迫在眉睫的任务。几乎每个人都震惊了，而这是前所未有的事情。

### 五、结论与问题

1. 很难接受 ICT 关于青海项目的判断，即“对于地区内受影响的人们的生活和生计是严重的威胁，并且会给环境带来不可修复的伤害，会导致当地受影响的人们受到实质性损害”。退一步来说，这一说法就算不是荒谬的，但也至少是过分夸大的。在我看来这种反对只能解释为受“声援运动”影响的政治动机。这一项目影响着住在项目区域的少数藏民的生活水平。广义上来讲，这一项目是积极的，能够改善供水和其他的基础设施，提供健康和教育服务，以及增加收入。在我看来现在的问题首先不在于这一项目本身，而是中国与西藏之间关系。这一项目就是一个“避雷针”。反对这一项目的运动也只是为了政治利益。青海东部的贫困人民应有一个外国的说客作为他们的代表，来发动一个运动，因为 ICT 不能代表藏民，并且青海不是西藏。

2. 很难猜想这一项目会如何破坏都兰县的藏族文化，这是许多抗议者所关心的。当然，项目的发展确实会使项目区域，及其人口受到影响，但是改变不等同于



广义上来讲，这一项目是积极的，能够改善供水和其他的基础设施，提供健康和教育服务，以及增加收入。





“对于地区内受影响人们的生活和生计是严重的威胁，并且会给环境带来不可修复的伤害，会导致当地受影响的人们受到实质性损害”。退一步来说，这一说法就算不是荒谬的，但也至少是过分夸大的。在我看来这种反对只能解释为受“声援运动”影响的政治动机。

文化损害。即便是这一项目的结果会改变藏族文化，也未必一定是坏事。这种文化改变需要与项目给地区带来经济利益进行比较，和它给青海省减轻贫困所带来的贡献相权衡。还需要对比因此变得集中的迁出地藏民和转移到都兰县的 3500 名来自青海东部的牧民。

3. 最初，世行职员就以环境评估为目的，把青海项目评定为 A 级。而且一开始就应该着手调查迁入地区不同的少数民族之间可能存在的冲突。世行职员应该更警惕这一项目的政治特性。世行需更加敏感才能变得更好，这种敏感性并不妨碍支持贫困的、走投无路的少数民族。

4. 应修改世界银行的内部预算程序，来确保对必要的环境、社会评估种类和程度的判断在预算上是中立的，世行常常要求项目的准备和评估达到平衡预算（不突破预算）。这显然不适用于当前的案例。决定一个项目是 A 而不是 B 并不取决于是否这一项目是否拥有更多的资源。

5. 一个独立的调查小组对像世界银行这样的机构来说是一个重要的工具，可以检查项目的质量和一个项目的有效性和伤害性。一个调查小组只能审查

合规的问题，权限范围是很窄的。专业的偏差在任何调查小组都是难以避免的，但是当审查权限过窄时，这种偏差的风险会变得增强。在我看来，在此次审查中，IP 给职责条款以很狭窄，甚至是法律程序化的解释。调查小组的很多建议都被看做不必要的，甚至是有问题的。关于定居者房屋的电热和藏鹤的研究诠释了其完美主义的倾向，远远脱离青海的现实贫困问题。

6. 因为没有调查小组是绝对不犯错的，调查小组作出结论之前与银行高级职员讨论的建议是可取的。甚至美国国会决定一个案子前举行公众听证会。在青海项目的案子中，调查小组的评估过程大大地加强了世行内部的紧张情绪。

7. 奇怪的是，IP 没有考虑权衡额外的评估和研究的成本与收益。这反映了 IP 报告中



一部分不切实际的完美主义倾向。世行职员和借债国需要一直在真实的世界和有预算的工作中做出取舍。如果采纳调查小组的所有建议，所需的花费可能是项目准备和评估原始花费的十倍。

8. 世行职员和管理层有很好的理由相信 1999 年 6 月 24 号由董事会认证的青海项目是一个好的扶贫项目，而且能得以很好的实施。没有证据证实项目背后的阴谋目的。世行一直根据其合法章程中确定的机构目标和原则来行动。从中国其他地方的至少 6 个类似项目中所获得的经验来看（其中在青海附近地区进行的小的项目也被算入），这将会是一个优质项目。

9. 在过去的六年半，世界银行积极采取更开放的政策。就这一点而言，世界银行是第一个也是至今为止唯一一个多边机构建立独立调查小组。世行需要通过这一

做法来提高自身解决问题的积极性以及可靠性。然而，要与借款者的利益和自己的政治中立的原则权衡，毕竟，对外部机构政治议程的回应是有限的。

10. 大规模的以发展为目的的移居项目，尤其涉及少数民族，经常饱受争议，即使迁居是自愿的，如同此次青海项目。开展内部扶贫往往是优先选择，如果可以实现的话。但很多时候这是难以实现的，比如对那些生活在拥挤不堪的青海东部的贫瘠山区的极度贫困的人们来说，迁居是唯一可行的选择。世界上没有很多拥有足够的资源来设计和支持这样的项目的机构。如果这是帮助他们摆脱贫困的最佳方案，世行不应回避，而应支持精心设计的移居项目。

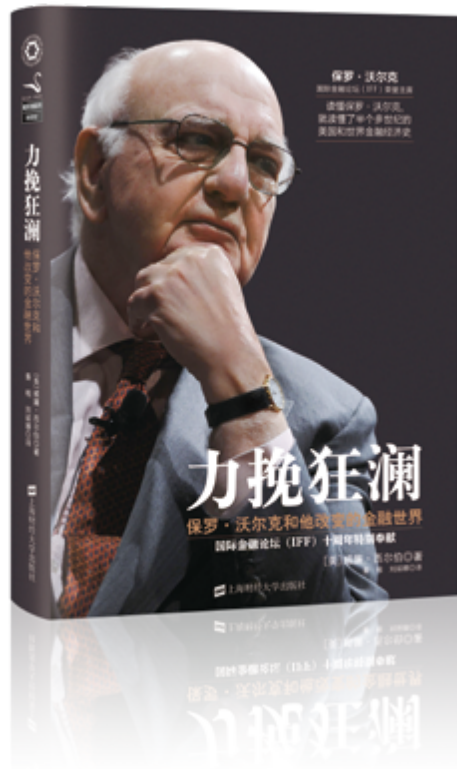
11. 世行一直在努力保持其章程规定的“政治中立”原则，然而股东们感到有时在项目提案上采取政治立

场有时是不可避免的。保护机构的政治中立的责任是由董事会与管理层一同分担的。相对于小的股东，这一职责更大程度落在大股东身上。不幸的是，一些世行的大股东，包括美国，似乎失去了对遵循政治中立原则的兴趣。一旦世行被主要的股东理解为保护他们政治议程的工具，机构的性质就会很快的变化。当管理层或者股东允许外面拥有政治议程的机构拥有过多的影响力时，也会发生同样的问题。当然我认识到世行需要在政治世界里运作，即便如此，我认为，有必要重新认识并致力于维持政治中立的原则，这是世界银行亟待解决的问题。■

（本文由谢丽莎、尚华茜、尹玮煜编译，由王燕校正定稿，2015 年 5 月）

保护机构的政治中立的责任是由董事会与管理层一同分担的。相对于小的股东，这一职责更大程度落在大股东身上。不幸的是，一些世行的大股东，包括美国，似乎失去了对遵循政治中立原则的兴趣。

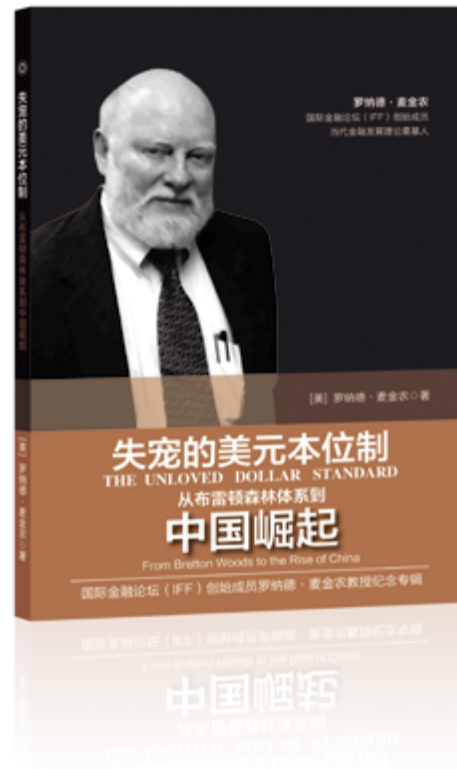




**国际金融论坛 (IFF) 是致力于促进国际金融合作与发展的重要平台。我希望能继续这一重要使命。**

当前局势下，我想我们都得到了一个教训，那就是金融已不再只是一个国家的事情，而是成为了一个国际性的问题。金融全球化的本质，需要我们把更多冲突、观念和思想都调和在一起，不仅仅是在金融监管，还包括金融框架、会计、审计、信用评级以及其它诸多方面。

——**保罗·沃尔克**  
**国际金融论坛 (IFF) 荣誉主席**  
**美国联邦储备委员会前主席**



罗纳德·麦金农是中国金融界的老朋友。他从上世纪90年代初就开始了对中国的考察和研究。也正因如此，他对中美两国之间的贸易与货币问题观察和思考得比大多数人更加深刻。尤其难能可贵的是，他忠实于自己的学术立场，并不因受到排挤或压力而放弃独立的思考。

作为国际金融论坛 (IFF) 创始成员、学术委员之一，罗纳德·麦金农积极地参与各种研讨，其执着与敬业的学术精神也是国际金融论坛 (IFF) 每一位成员对他无比崇敬和喜爱的原因之一。我们只有用更加努力和勤奋的工作来表达对他为国际金融论坛 (IFF) 所做贡献的衷心感谢！

他的理论和著作是中国与世界进行金融对话与协商时的有力依据，也将是中国未来金融改革与创新的重要参考。

——**国际金融论坛 (IFF)**



# 力挽狂澜

保罗·沃尔克和他改变的金融世界  
国际金融论坛 (IFF) 十周年特别奉献



他是美国历史上最伟大的美联储主席  
成功制服通胀怪兽，创造了“沃尔克奇迹”

被誉为“过去二十年里美国经济活力之父”  
没有沃尔克，就没有美国经济的“大稳定”

沃尔克是我们这个时代的智者。——基辛格

国际金融论坛 (IFF) 创始成员罗纳德·麦金农教授纪念专辑

# 失宠的美元本位制

THE UNLOVED DOLLAR STANDARD

从布雷顿森林体系到  
**中国崛起**

From Bretton Woods to the Rise of China



麦金农教授具有独特的跨文化敏感度。早在国际文化思维碰撞发展的初期，他就以独特的真知灼见解答复杂多变的新环境，并提供意义深远的良策。这不仅仅体现于他的作品，也体现在他的教学、与领袖的交流及对不同背景的未来领导人的培养。

麦金农教授诲人不倦，更是为国际关系领域提供独到研究见解做出巨大贡献。

——詹妮·希普莉 国际金融论坛 (IFF) 理事、新西兰前总理



亚投行并不需要复制世行或者其他银行的董事会结构。但是你需要确保股东充分相信程序得到遵循，决策透明，政治干预达到最小。如何以最经济的方法实现这个目标是需要解决的问题。

## 关于“中国与世行：互相学习，共创未来”的系列采访和对话



开展一系列的采访和对话旨在为中国和世行打造一个总结经验、互相学习的平台，同时为新成立的多边发展组织，比如亚投行、丝路基金以及新开发银行提供有用的经验教训。

关于 Danny Leipziger 博士：

Leipziger 博士是乔治华盛顿大学研究国际企业和国际事务的教授，也是企业管理学院“增长对话”（Growth Dialogue）的主任。他曾兼任减少贫困和经济治理（PREM）以及增长与发展委员会的副主席。他的工作涉及写文章论述东亚与其他新兴国家，为世行行长提供建议，并代表世行出席主要的国际会议。

在这次采访中，Danny Leipziger 博士讨论了国际社会关于多种合作方式、条件的经验以及他对亚投行的管理架构及其他层面的治理的建议。



基于国际经验，什么样的合作形式是有效的？世行在东亚的合作形式与在非洲的合作形式的区别是什么，尤其是在发放结构调整贷款的时候？从与这些国家合作中我们能获取怎样的经验教训？

从世行退休前，我在东亚做了很多工作，认为世行在东亚的合作形式非常有效。原因在于世行并不对东亚国家强制地灌输某种发展策略。对于那些已经制定了很好的发展目标的国家来说，世界银行以及其他多边发展银行，比如亚洲开发银行、非洲开发银行以及泛美开发银行都是很好的合作伙伴。但是政府必须拥有自己的发展战略，并制定相关政策来实现其战略。我与增长委员会合作，写了一篇增长报告（Growth Commission 2008），报告发现：为了成功实现发展战略，国家需要正确处理很多事情，制定并实行一系列连贯的政策，协调各部门合作，明确发展方向。

总体来说，成功的合作形式必须满足以上所有要求。然而，时不时的，国家的宏观经济会失衡，因此世行发放了很多结构调整贷款（Structural adjustment loans, SALs）。这时，世行会提出发放贷款的条件，等一下我会说到。如你所知，结构调整贷款在当今已经不流行了，时下流行的是部门贷款。因为促进部门发展的正确激励措施和政策更有效。项目本身要么成功，要么不成功。但是只有在项目基于合理的部门政策之上时，成功的可能性才更大。非洲对基础设施有大量需求，

投资对其非常重要。但是错误的配套政策意味着即使从项目设计的角度来看项目具有高质量，如果部门政策没有正确结合，项目也不会取得好的经济效果。■



什么样的贷款附加条件（conditionality）管用，什么样的不管用？在 1998 年亚洲金融危机之后，国际货币基金组织的条件变了吗？国际货币基金对美国在 2008 年经济危机后采取的量化宽松政策持默许态度，这是否反映了“双重标准”？



附加条件是一个非常具有煽动性的词汇，往往让人们感到兴奋。但在我看来，我们应谨慎看待附加条件。让我讲四个不同的定义。第一，项目的附加条件。每个好的项目都有一些附加条件，所以项目才能成功。项目隶属于世行还是亚投行都无关紧要。举例来说，在一个水利项目中，我们需要建造水管，在设计的时候我们需要做一些其他事情，我们要保证水的价格合理，能够供应给需要的人，并且要确保有合理的管理架构。这些你都可以称作附加条件，它们是政府在与资助者合作时需要做到的，这样项目才能获得成功。

第二个类型的附加条件与我刚刚提到的部门政策相关。项目并不是一个孤岛，而是部门的一部分。假如你有一个农业灌溉项目，但与此同时，你的道路建设糟糕，肥料是补贴的，进口还有限制。如果农业部门的政



策不合理、配合不当，农民就无法从该项目中获益，国家获得的进口增长也会非常有限。如果贷款发放者，比如亚投行，想要给一个公司提供一次性贷款，帮助其修路以支持农业发展，那么亚投行就需要提出一些条件，让相关的部门采取配套措施，

否则项目就会面临失败的风险。通常一个有条件的部门调整贷款能提高部门效率，比项目的作用更大。政府为了获得在教育部门或者工业部门的预算支持，会同意贷款的条件。这些条件通常涉及采取行动改善部门运行。如果改革是非意识形态、不必要的，那么这些条件就只是提供贷款的报偿。

第三个类型的条件更加宏观，是在上世纪 80 年代以及 90 年代初伴随结构调整贷款提出的。在我看来，这些条件在当今并不那么适用了，因为国家现在知道在宏观经济

层面该做什么。结构调整贷款非常高频的用于大的结构性改革，比如能源改革或者贸易自由化。这些贷款要求政府制定改革措施，调整经济结构，促进经济增长。与“有条件的现金转移”类似，有时候会提供转移支付，来帮助解决伴随改革而来的收支失衡或者财政问题。没错，这些大型的贷款都要求政府进行改革。但是大多数国家已经实现了贸易自由并调整了能源价格，因此这种贷款在如今不那么流行了。结构调整贷款更具争议的方面涉及诸如国有企业私有化这种消除经济扭曲的改革。由于政治经济层面的影响，这种改革往往具有挑战性，在政府看来，为这些必要的改革提供多边保护伞是必要的。

第四种条件是国际货币基金 (IMF) 的附加条件。有些条件本身可能是合理的，总体来说，有巨大的财政赤字或者印钱都是不好的。想象国际货币基金应该对委内瑞拉提什么建议？他们可能会建议调整能源价格，停止印钱以及停止在一些私人部门的活动。这些是国际货币基金的附加条件，如果你我要借钱给委内瑞拉，也需要提出这些条件，因为它们合理的。但是有些时候，国际货币基金的条件是具有争议的。过去，他们的确曾催促国家在监管不到位的情况下开放金融领域，或者要求私有化，纵使竞争管理政策还没到位。后者的结果往往是私人垄断取代公共垄断。但值得肯定的是，国际货币基金认识到了错误。成立了一个“独立评估办公室”，评估国际货币基金所犯错误，并出版报告。最近的报告显示，国际货币基金对资本管制的态度与政策更加灵活了。

我认为“美国的量化宽松是国际货币基金的双重标准”的陈述是不正确的，因为国际货币基金必须要关注世界经济增长。无可否认，量化宽松政策对拉美国家的资本账户有影响，导致其资本回流和汇率上涨。但是问题在于：第一，一个面临经济严重衰退的国家（美国）不会顾及对其他国家的影响；第二，对于拉美国来说，美国经济恢



亚投行需要将基础设施项目放在一个更广阔的情景下去评估，思考谁是获益者，项目与其他部门发展的关系，谁负责监管，公共部门与私人部门的沟通与协作这些影响项目成功与贡献的因素。

复增长是最重要的事。我认为国际货币基金是基于现实做出的决定，如果美国零增长、日本零增长、欧洲零增长，整个世界就会陷入经济衰退。由于经济体间的相互影响，中国和印度不可能靠一己之力将世界经济拉出深渊。

个人看来，我们对货币政策过度依赖，之所以如此是因为世界所有国家现在的债务水平相比五年前都增加了。据国际货币基金的报告，自 2000 年以来，发达经济体的负债对 GDP 的比例翻倍了。出于明显的原因，人们担心负债相比 GDP 过高，但是我们必须注意分子和分母的变化。其结果就是对货币政策依赖过度，后果出人意料；然而，政府应该使用一切可能的手段来带动经济增长。因此我不同意对国际货币基金的这一批评。



### 对世行进行怎样的改革是您所希望看到的？亚投行在管理和人员使用方面有什么需要向世行学习的？



我们为将要上任的 1818 社会（世行退休人员的组织）的主席写了报告，其核心观点是：世行出现了问题，需要处理。其中一个问题是，随着人员退休，专家老化，招聘政策由提供开放 / 常规的岗位变成固定期限 (fix - term) 任命，世行的技术能力下降了。大量的专家流失。另一个问题是，世行自上世纪 90 年代末期采用的矩阵结构（部门和区域，条条与块块）严重受损。所有的组织，无论非洲开发银行、国际货币基金组织还是世行，都面临着区域与技术 / 部门结构的关系紧张。问题在于如何平衡两者利益。我认为亚投行也面临相同的问题。对世行而言，区域权力过大，仍然存在很多分散的办公室，没有集中管理。它们运行非常独立。对一些大国家来说，只要需要专家，就可以从这些地方找到。对于小国家来说，却无法获得最好的专家意见和技术。我想大部分的中等收入国家都希望获取在其他国家工作过的专家的建议；它们不想只知道该做什么，而想知道其他几个不同国家做了什么，哪些是有效的，哪些是无效的。世行已经失去了促进这种全球专家才能流动的能力。Jim Kim（行长）实施的改革就旨在恢复这种杰出的技术能力。

所以，亚投行可以从中学到什么？首先，世行提供的经验远超区域银行，因此如果我是 X 国的财政部部长，我可以挑选区域开发银行以及世行的最好的专家，我会选择世行的专家，因为我想要全球经验。



对于亚投行来说，必须要从一开始制定文化，采用世界级、国际化、去政治化的人员。

区域银行的大部分经验都只适用于当地。亚投行还可以从中认识到应采取更宏观的思考，而不是局限于基础设施投资，并且要将投资与部门战略相联系。这对亚投行提出了一个挑战，因为亚投行可能没有一个大型的发展政策或经济研究部门。如果大部分人都是工程师以及项目人员，就会面临花了大量的钱修路却没有理想的发展回报的风险。需要将基础设施项目放在一个更广阔的情景下去评估，思考谁是获益者，项目与其他部门发展的关系，谁负责监管，公共部门与私人部门的沟通与协作这些影响项目成功与贡献的因素。

大多数的开发银行都有独立的机构评估他们的工作。但很多时候，评估非常不充分及时。在你评估项目的时候，路都已经建好了。评估工作要在项目完成后几年才进行，事后你会发现有些问题影响了效率。挑战在于进行实时的评估。如何做到？世行采取同行审核 (peer evaluation)。接着他们会做事后审核。国际货币基金的独立评估办公室在独立性方面树立了很好的标准，但其仍是事后评估。在我看来，事后评估没有什么问题，但却不是改善项目的正确方法。如果你正在修路，你需要在项目处在设计阶段的时候，就进行独立评估。你必须迫使官僚审核他们正在进行的工作来改善项目。对一个新成立的银行来说，这是需要优先进行的工作。

在治理方面还有必须要做的事情。其中一件是关于采用“常驻董事会”（所有在 HQs 的董事会成员）还是非常驻董事会。我被告知常驻董事会每年要花费世行 2 亿美元。董事们（部长 - 行长级）只在发展委员会的会议上做两年一次的政策方向指导。常驻董事会非常贵，我们需将成本与其带来的益处作比较。其中一个益处是：常驻董事掌握

更多关于当下发生的事情的信息，一些股东认为他们需要这些信息来更好的实施管理。

这能帮助亚投行克服一个问题，因为亚投行会自然而然的被看作是一个被单一股东，即中国控制的银行。因此一方面，你需要改变这种看法，另一方面，常驻董事会非常贵，而且产出不高。问题是：对亚投行来说什么样的治理结构是正确的，可以保证其是一个透明的、由技术专家组成的国际银行？一个月开一次会的董事会有多有效？亚投行并不需要复制世行或者其他银行的董事会结构。但是你需要确保股东充分相信程序得到遵循，决策透明，政治干预达到最小。如何以最经济的方法实现这个目标是需要解决的问题。

在我看来，基于技术与职业素质的国际招聘非常重要。在这个方面，国际货币基金组织和世行都做得很好。这对中国员工来说是很好的机会——我指当地的经济学家和工程师会得到很好的训练——但是在管理人员选择方面，亚投行应复制世行而不是亚洲开发银行的模式。首先，对于亚投行来说，必须要从一开始制定文化，采用世界级、国际化、去政治化的人员。第二，名义上，采用国际化的、有能力的人才很好，但最终他们是否能够做出充分独立的职业技术判断，避免政治化？避免基于某国的国家利益来判断？这首先对亚投行的行长，以及其与中国政府的关系是一个挑战。■

（采访人：王燕，胡楠；时间：2015 年 4 月 29 日；地点：乔治华盛顿大学，美国华盛顿特区）

（本文由谢丽莎、尹玮煜编译，由王燕校正定稿。2015 年 5 月）





■ 作者 黄育川 (Yukon Huang) / 卡内基国际和平基金会高级研究员、曾任世界银行中国业务局局长

## 亚投行如何树立正确标准？



黄育川 (Yukon Huang)  
卡内基国际和平基金会高级研究员  
曾任世界银行中国业务局局长

鉴于迄今已有 50 余个国家申请加入中国发起的亚洲基础设施投资银行 (Asian Infrastructure Investment Bank, 简称: 亚投行), 人们对该行的关注重点已从担心该行无法吸引到足够多的参与者、以便在国际舞台上确立可信的地位, 转变为担心该行的参与者可能过多、以至于无法在重大议题上达成一致意见。现在说说最困难的部分: 创建一家开发机构, 既要顺应其亚洲借款者的多样化需求, 又要顾及来自欧洲和其他地区的众多出资国对治理问题的关切。

对华盛顿方面来说, 考虑到美国国会的负面情绪, 美国在可预见的将来不具备加入亚投行的政治可行性, 但美方传递出的信息已变得更富建设性——美方原来是坚决反对亚投行, 而现在美国财政部高官发表的声明已

表示美方愿与亚投行合作。但这些声明依然提到了一些关切, 比如意向注册资本为 1000 亿美元的亚投行能否遵循“最高标准”, 该行与项目层面上的社会环境影响有关的保障政策也引起了关切。部分稍晚申请加入的国家, 如澳大利亚, 即以这类保留意见为由, 来解释它们为什么一开始对加入亚投行没有那么积极。

这类告诫可谓不得要领。亚投行在新闻发布会上已暗示, 它的目标不是简单复制世界银行 (World Bank)、国际货币基金组织 (IMF) 以及亚洲开发银行 (ADB) 等现有机构的所谓“最高标准”, 而是利用这个难得的机会来树立“正确标准”。

上述机构值得肯定的是, 它们已展开认真的努力来建立效率和响应度更高的准则, 但其进展缓慢得令

人难以忍受。作为一名曾在世行任管理者、负责过俄罗斯、孟加拉国、尼泊尔和中国等国迥异国家业务的人士, 我可以证明, 无论是管理层还是工作人员, 都觉得世行要求的标准以及许多操作流程太过官僚、成本高、不适合应对借款客户的实际需求。其原因是, 治理结构陈旧, 另外世行和 IMF 的一些大股东都不愿减少发达国家在董事会的投票权、以反映新兴国家在全球经济中的更重要地位。

那么, 什么是“正确标准”呢? 以下是三个关键要素。

首先, 世行等多边机构都有一个常驻董事会, 包含 20 名乃至更多的执行董事, 代表他们各自的国家或国家集团。假如一家大型商业银行或大型跨国公司, 每天在业务和政策议题上不仅要向首席执行官报告, 还要向在这些议题上代表不同利益相关方的另外 20 名权威报告, 这家银行或公司还能高效运行吗? 答案是不能。其结果是, 工作人员和管理层要花费太多的时间准备多如牛毛的冗长报告、以待董事会审批或询问, 操作流程极其曲折, 很难找到重点, 项目准备成本过高。亚投行董事会应该像所

有大公司和大银行一样, 只定期开会盘点政策和提供指引。

其次, 发展业务已越来越注重将工作人员派驻到业务所在地。世行和亚开行等机构在所有经常借款的国家都安排了常驻代表, 而派驻 100 名或更多工作人员到一些国家工作的成本十分可观。亚投行的目标更侧重基础设施建

设, 较少参与教育和卫生等与消除贫困直接相关的发展活动, 可能要依赖其他机构来撰写宏观经济报告, 因此亚投行或许没必要安排大规模的实地工作。相反, 亚投行可考虑派遣几名核心人员到世行或亚开行现有的地方办事处工作, 这不仅能提高效率, 也能融汇各方经验。



美国在可预见的将来不具备加入亚投行的政治可行性, 但美方传递出的信息已变得更富建设性——美方原来是坚决反对亚投行, 而现在美国财政部高官发表的声明已表示美方愿与亚投行合作。

**亚投行的建立不应被视为对达到高标准构成了威胁, 而应被视为一个帮助现有多边发展机构制定正确标准的难得机会。**

最后, 那些旨在避免或减轻发展项目负面社会和环境影响的保障政策引起的关切, 理应获得关注。亚投行的目标不应是降低标准, 而应是制定更加合理标准。即使是在现有的多边开发银行中, 也有共识认为开发银行需要采取新的策略, 而且很多人已思考过如何制定更

好的指导方针。大原则是逐渐告别需要遵守过于僵化的规则的法律框架, 转向一种考虑结果的、更加基于风险的策略。事实上, 大多数项目危害社会和环境的风险是有限的。现在这种对所有项目都采用同一指导方针的趋势不必要地增加了成本, 让人们更难以把必要的关注投向切实存在重大风险的地方。

亚投行的建立不应被视为对达到高标准构成了威胁, 而应被视为一个帮助现有多边发展机构制定正确标准的难得机会。如果 IMF、世行和亚开行的管理层能发表支持性的声明, 阐明它们与亚投行合作的兴趣, 将是朝着这个方向迈出的建设性一步。■

(本文由田雅馨、唐祎萌编译, 由王燕校正定稿)



作者 David Dollar / 世行中国局前局长

## 亚投行可从世界银行借鉴的经验



David Dollar  
世行中国局前局长

想了解发起亚洲基础设施投资银行 (Asian Infrastructure Investment Bank, 简称: 亚投行) 的动力, 首先要看中国的关注: 现有的国际金融机构的治理结构常常制约了新兴市场国家的发展。一项为了增加国际货币基金组织资源和提高快速增长的新兴市场表决权的重要协议得到了其他国家的批准, 但却在美国国会陷入僵局。讽刺的是, 中国在美国主导的机构遇到的一个挫折是: 中国认为这些机构将需要更多的资源, 并且愿意贡献, 但美国政府的立法部门不同意这种扩张。

中国的不满不只在这些机构的规模和中国在它们中的地位。就世界银行来说, 中国已经在过去好几年一直极力主张要更关注基础设施和经济增长。

一些年以前, 墨西哥的前总统埃内斯托·塞迪略 (Ernesto Zedillo) 主持了关于世界银行小组治理现代化的一个高级别委员会所作出的认真努力。这是一个杰出的国际委员会, 包括来自中国的周小川和其他新兴市场的重量级人物。

塞迪略的报告对于现在世界银行对批准所有贷款的常驻董事会的安排是很关键的。常驻于世行总部的执董会对于世行来说是一项大的经济开支 (每年 7000 万美元), 也是一个迫使项目准备放缓, 并使银行效率降低的额外管理层。项目准备的缓慢是客户对于多边发展银行的表现不佳的主要的批评之一。

负责发展亚投行的中国官员可参看塞迪略的报告来获得灵感。该银行很可能将会会有一个非常驻的执董会, 定期在北京会面或进行视频会议。鉴于亚投行刚刚成立不久, 一个很可能由创始成员国家建立的折中方案是: 执董会将批准大量的原始项目, 并且最终把更多的决定权委托给管理部门。

塞迪略 (Ernesto Zedillo) 的报告认识到了环境和社会保障的重要性, 但是认为世界银行已经变得太过于倾向规避风险, 以至于这些政策的实施给借贷国带来了不必要的负担。实际上, 发展中国家已经不再使用现有的多边发展银行来为基础建设融资, 因这些银行行动迟缓和太过官僚。亚洲发展中国家对亚投行理念的热烈反响, 反映出他们期望这一新的银行可以有好的保障措施且同时比现有的开发银行更快, 更有效。

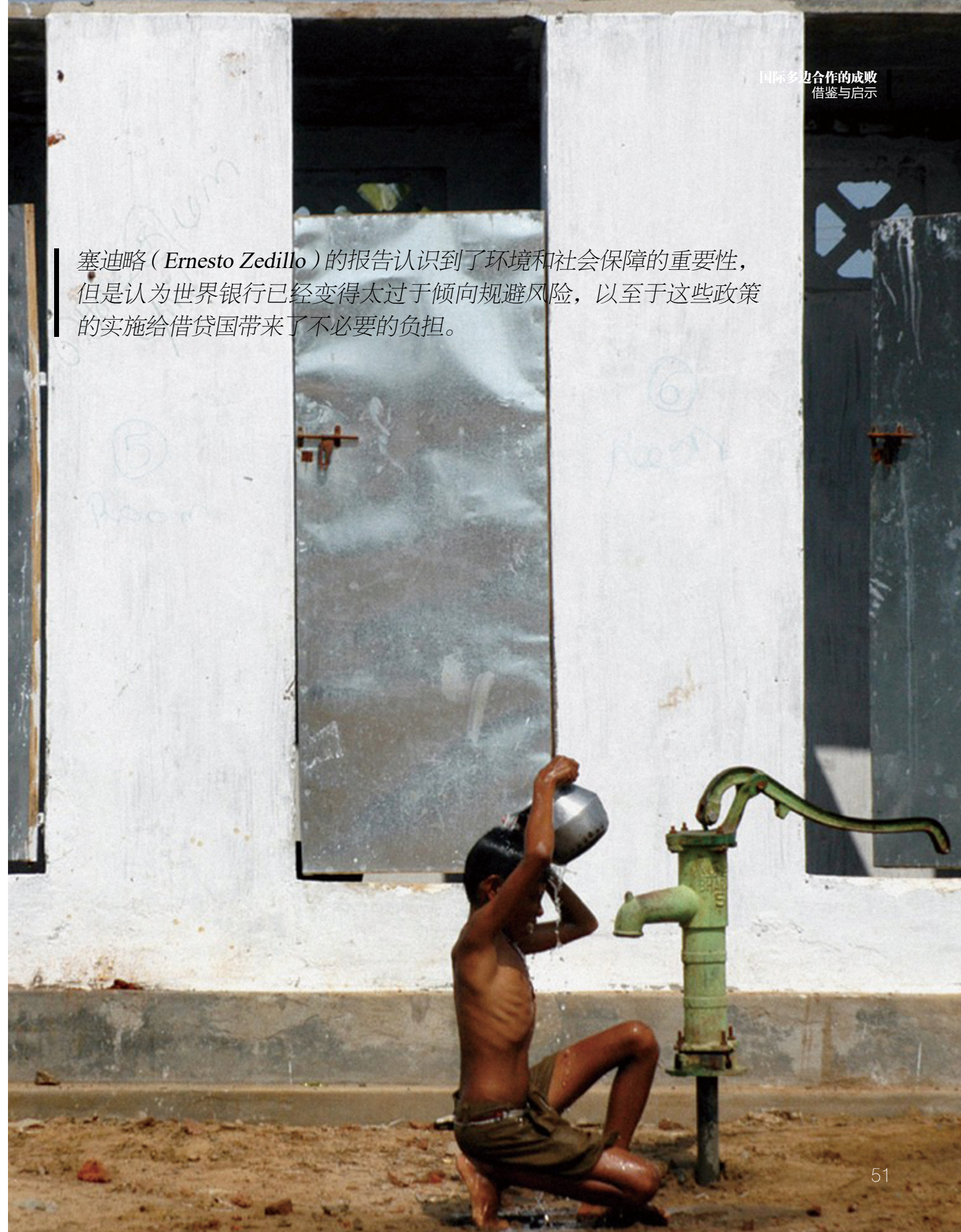
一些西方国家对亚投行的评论表现出他们对中国将利用亚投行来达到狭隘的政治或经济目标的恐惧。现在将近 60 个不同类型多元化的国家已经加入, 对中国来说, 想利用亚投行为只能使特定国家受益的项目提供资金将是很难的。

亚投行“将会帮助解决中国的产能过剩问题”的说法没有任何意义。如果亚投行非常成功, 那么接下来的五年它可能每年借贷 200 亿美元, 基本达到世界银行集团内的国际复兴开发银行 (IBRD) 的贷款量。然而仅在钢铁行业, 中国每年将需要 600 亿美元的额外需求来吸收过剩的产能。相对于水泥、重型机械和其他产业的过剩产能来说, 即使中国是这些项目的独家供应商, 亚投行也是太小, 难以解决任何产能过剩的问题, 更何况中国不是独家供应商。

亚投行的初步成功是中国的一项外交胜利。美国的外交回应相当笨拙, 起到对美国在亚太地区“衰落”这一说法推波助澜的作用。但这种看法可能很快改变。基础设施是经济一体化的“硬件”, 肯定是必要的。但是像“跨太平洋伙伴关系协议” (TPP) 这些贸易协定是“软件”。如果美国和他的伙伴可以协商并更深入地执行一体化的协定, 这将会极大地促进成员国家增长, 并且重建美国在亚太经济的重要地位。

中国实施建立亚投行和其他的不包括美国的一系列倡议, 而跨太平洋伙伴关系协议也没有包含中国, 这使这些新的集团和机构间存在竞争的风险。在我看来, 最可能的结果就是世界将有一些更活跃, 更全面的机构。亚投行有可能让其他的发展银行更有效率, 并且变为全球架构的一部分。中国和其他没有加入跨太平洋伙伴关系协议的亚洲国家可能最终会加入, 如果跨太平洋伙伴关系协议是成功的话。把硬件和软件结合在一起, 结果可能是一个更加一体化的亚太经济。■

塞迪略 (Ernesto Zedillo) 的报告认识到了环境和社会保障的重要性, 但是认为世界银行已经变得太过于倾向规避风险, 以至于这些政策的实施给借贷国带来了不必要的负担。





■ 作者 肖 耿 / IFF 学术执行委员、IFF 研究院执行院长、香港大学教授、沈联涛 / IFF 学术委员会主席、中国银监会首席顾问、香港证监会前主席

## 亚投行和全球治理

尽管有美国和日本官方的反对，57 个国家选择了成为中国发起的亚洲基础设施投资银行（亚投行）创始成员。不管对此持怀疑态度者的观点如何，这一令人瞩目的变局有利于改善全球经济治理。

美国财政前部长拉里·萨默斯（Lawrence Henry Summers）指出，亚投行的成立“也许将以美国失去其全球经济体系担保人地位的时刻被人铭记。”相反，亚洲开发银行（亚开行）行长中尾武彦（Takehiko Nakao）则认为亚投行的成立不会导致“发展金融的重大变化，”尽管他也承认“对于它的象征意义，可能存在各种解读。”

谁对谁错在很大程度上取决于亚投行大股东对其运营结构所做的决定。目前，亚投行并没有试图改变一条国际组织通行原则，即多边组织的最大贡献者获得最大的运营话语权。正如美国主导世界银行、欧洲领导国际货币基金组织（IMF）一样，中国也将主导亚投行。

这意味着中国会承担更多的全球领导作用。全世界，包括其中的传统力量，应该欢迎这一变化。毕竟，领导全球并不仅仅是实力问题，它也包括了为全球提供公共品服务。

二战结束时，美国不但是世界上最强大的军事和经济力量，也是全球公共品服务的最大供应者，美国实施了援助欧洲重建的马歇尔计划，支持了联合国，并为布雷顿森林机构（IMF 和世界银行）贡献其力量。但如今，巨大的债

务制约了美国——更不用说制约了欧洲和日本——继续做出如此巨大的贡献的能力。幸运的是，中国愿意也有能力填补这个空白。

事实上，中国本可以在布雷顿森林机构内填补这一空白，但这些机构内部的投票权太过倾向于目前当权的发达国家，它们仍享有否决权。比如，中国在 IMF 和世界银行中的投票权比例只有 3.8%，尽管其占全球 GDP 比例已高达 12% 以上。英国和法国——经济规模只有中国的三分之一却都拥有 4.2% 的投票权。目前的发达国家当权者不愿意给予中国与其经济实力相称的投票权，中国别无选择，只能成立自己的机构。

但亚投行有其自身的、与世界银行等不完全一致的目标。具体而言，亚投行是中国通过“一带一路”战略促进周边国家经济发展的关键要素之一。“一带一路”战略包括两大工程：连接中国和欧洲的陆上丝绸之路经济带，以及连接中国和东南亚、中东和欧洲的 21 世纪海上丝绸之路。在美国向东“转”的同时，中国正在向西迈进，将它的发展经验传播给欧亚地区及之外的贸易伙伴。

也许这些经验中最重要的便是连通性（connectivity）对经济增长的关键作用。在过去三十年中，中国的公路、铁路、机场和通讯系统建设刺激了贸易，吸引了投资，并通过将中国内陆西部和南部省份与更繁荣的东部沿海城市连接起来降低了地区差异。

中国的丝绸之路工程旨在主要通过基础设施投资刺激中国贸易伙伴的繁荣，这是中国发展顺理成章的下一步。中国正在这方面投入巨资。除了给亚投行的 500 亿美元初始投资，中国还向其丝绸之路基金

新注资 400 亿美元，向国家开发银行新注资 320 亿美元，向国家进出口银行新注资 300 亿美元。

根据汇丰银行的估算，“一带一路”工程最终可能耗资 2,320 亿美元——几乎相当于 2014 年世界银行资产负债表规模的三分之二。资本金预计达到 1,000 亿美元的亚投行将在其中扮演核心角色。

根据亚开行的估算，全球基础设施融资需求旺盛，光是未来十年的亚洲就需要 8 万亿美元。因此亚投行不应该被视为世界银行、亚开行和其他多边贷款机构的威胁。尽管如此，亚投行将与其他机构展开竞争，因为它的贷款方针不同，也许效率更高。

事实上，亚投行的经营将更加类似于 20 世纪 60 年代的世界银行，由拥有实地发展经验的工程师主导工作团队，可以为借款人设计合适的贷款条件。20 世纪 80 年代末，世界银行开始实施华盛顿共识，追求经济和政治自由化而不再充分考虑地方政治或经济现实。结果是有条件贷款盛行，而其贷款条件往往由学院派政策专家制定，导致许多发展中国家借款人如果不雇用国际组织顾问调整其官方报告，根本无法满足其规定的贷款条件。

亚投行成效的严峻考验将是其治理模式。布雷顿森林机构的失败之一是它有一个全职股东董事会来代表出资国意愿，该董事会总是因为过度微观管理而破坏项目的效果，并且常常要求互相矛盾的贷款条件。世界银行浪费了太多时间不断由新任行长展开对自身的行政重组，而没有认识到其治理结构的根本性问题。

即使亚投行没有给出其承诺的结果，其成立也可以作为一个重要的提醒，让我们知道，在快速变化的世界中，经济治理不能停滞不前。如果西方领导人真的相信创新、竞争和英才治国，他们就应该欢迎亚投行。■



尽管有美国和日本官方的反对，57 个国家选择了成为中国发起的亚洲基础设施投资银行（亚投行）创始成员。



NEW CAPITAL · NEW VALUES · NEW WORLD  
WWW.IFFORUM.ORG

國際金融論壇  
SINCE 2003

## 全球金融领域 "F20"

战略对话 / 交流合作 / 实践创新 / 全球智库 / 金融人才

国际金融论坛（IFF）是由中国主导，总部设在北京的非营利、非官方独立国际组织，2003年10月由中国、美国、欧盟等G20国家、新兴经济体，以及联合国、世界银行、国际货币基金组织等相关国际组织领导人共同发起成立，是全球金融领域高级别常设对话交流和研究机构，被誉为全球金融领域的“F20（Finance 20）”。

官方网站：

[www.ifforum.org](http://www.ifforum.org)

腾讯微博 / 新浪微博：

国际金融论坛



关注 IFF 微信

搜索“IFFweixin” / 扫描上方二维码





NEW CAPITAL · NEW VALUES · NEW WORLD  
WWW.IFFORUM.ORG

國際金融論壇  
SINCE 2003

# 国际金融论坛 (IFF) 全球战略文库

国际金融论坛 (IFF) 全球战略文库是集研究成果、演讲文集、金融领袖及国际金融论坛成员著作为一体的系列出版物, 根据每年 IFF 全球年会和研究成果定期或不定期出版。IFF 全球战略文库坚持独立性、客观性、前瞻性和战略性, 对全球金融经济问题深入研究。



#### 出版声明:

- \* 本刊仅供编辑部呈送的特定对象阅读使用, 不得有任何商业用途
- \* 除明确提示的文章外, 本刊其他文章基于已公开信息编译或选摘而成, 但本刊不保证该等信息的准确性或完整性。
- \* 本刊所编译、选摘的文章, 仅如实、客观反映原作者观点和立场, 并不代表本刊编辑部的观点和立场。
- \* 本刊属于内部资料, 编辑部对其保留一切权利。除非本刊编辑部事先书面授权, 本刊的任何部分均不得以任何方式制作成复印件、复制品或收入检索数据库系统。

#### General Statement:

- \* This publication is for internal reference only. The commercial use is prohibited.
- \* Unless otherwise stated, the content of this publication is compiled, translated and edited from publicly available information. It does not guarantee the accuracy or completeness of the materials.
- \* Views in the articles of this publication are the original opinions from the authors and do not represent the views of the editorial team.
- \* The editorial team reserves all rights. No part of this publication may be reproduced, stored in a data retrieval system or transmitted in any form whatsoever or by any means without prior written consent from the editorial team. Violators may be subject to legal proceedings.