

# 创新与世行合作 促进全球治理与国家治理联动

叶玉

中国于1980年5月恢复世行成员资格，开启了一扇与世界沟通的重要窗口。中国与世行关系行稳致远，堪称国家治理与全球治理互动的范例。世行主权国家业务包括提供硬贷款的国际复兴与开发银行（IBRD）和提供软贷款的国际开发协会（IDA）两个窗口，迄今二者为中国提供的贷款承诺总额650多亿美元，其中逾九成来自IBRD，是中国最主要的官方借款来源之一。

在中国改革开放进程中，世行不仅是重要的国际发展资金来源，更是学习交流发展经验的重要平台，为改善国家治理、融入全球体系作出了独特贡献。比如，世行是第一个对中国经济开展大规模综合研究的国际多边机构，其协助组织的1982年莫干山会议、1985年巴山轮会议所激发的发展问题大讨论至今令人乐道。同时，世行通过各类项目合作有效促进了中国经济体制改革和国家能力建设。中国亦是世行最大和最有价值的客户之一，为其充实发展资源、增进全球治理提供了有力支撑。中国与世行关系因项目合作而更为纵深，涉及经济、社会、环境、地区发展的方方面面。

但是，自2010年后中国成为世界第二大经济体，在世行的借款资格问题日益面临非议。1997年中国从IDA毕业，但仍保留IBRD借款资格。2015年，世行启动新一轮股权审议。经过

近3年的谈判，各方于2018年达成增资和股权重组方案，同时亦要求IBRD更为系统性地落实毕业政策，并对超过毕业线的国家贷款实施差异化的定价，以将更多资源向更落后的发展中国家和小国转移。

## 中国是否应从IBRD毕业？

2018财年IBRD毕业线为人均国民总收入6895美元，共有包括中国在内的27个借款国超过该基准线。中国是否应从IBRD毕业？

第一，依据IBRD毕业政策本身的评价。IBRD毕业政策源于1982年，核心是考察客户国“按合理条件获得外部资本市场融资的能力”和“建立经济社会发展的关键制度方面取得的进步”两个指标，但迄今未明确具体适用标准。就实际融资而言，目前中国每年自IBRD借款约20亿美元，据估算其相对于市场融资的优惠幅度仅在1000—2000万美元，毕业的确影响不大。美国等主张中国“一带一路”倡议对外融资规模巨大，无理由再从IBRD借款。但是，关于第二个指标，中国在供给侧改革和制度建设方面仍面临巨大的“第二代挑战”，特别是金融风险管控、包容性发展、环境保护等，为世行介入留下了相当空间，包括在危机时期对IBRD资金需求上升的可能性。无论是联合国的人类发展指数、世行的一些评价指标，还是学

术界的相关研究，均指出中国在上述结构性指标方面存在的不足。

第二，IBRD毕业线本身科学性和公平性的下降。1973年IBRD首次提出人均国民总收入1000美元的毕业线，其依据是当时的世界平均收入水平。其后该标准线仅依据国际通胀水平进行了调整，而没有体现世界平均收入提升的相对变化，因而是一个历史静止的数值。目前，IBRD毕业线水平仅为世界平均收入的不到七成，意味着如今被要求毕业的国家面临更为苛刻的条件，明显有失公平。相关研究表明，正是由于该毕业线的合理性下降，近年来超过毕业线的国家实际毕业的比率亦呈下降之势。

第三，世行使命与可持续发展的考量。如上所述，包括中国在内的上中等收入国家实为IBRD的优质客户，约吸收了其四成的贷款额度。但西方国家提出公平性的质疑，实际上是以一种狭隘片面的视角引导公众对世行资金分配的认知，淡化了IBRD中等收入国家对IDA低收入国家提供长期补贴的事实。2016年世行“前景展望”文件指出，要继续与上中等收入国家保持合作，这对世行加强学习、增进财务可持续性、应对全球性议题及为IDA等动员资源等均具有重要意义。西方国家推动中国等上中等收入国家自IBRD毕业，主要原因包括：一是希望在世行资本金吃紧的情况下，世

行资源更多向资金需求更为迫切、全球公共产品效应更为明显的低收入国家倾斜；二是认为中国企业世行项目中中标额较多，与西方企业形成商业竞争。可见，中国自IBRD毕业与否的问题，更多是全球发展成本分摊与利益分享的问题。中国仍具有发展中国家的国际需求，但其作为大国必须承受更大的国际责任。不过，大亦有大的回报。2018年中国投票权进一步提升至5.71%，其最关键的依据便是以GDP为基础的经济体量变动。

## 中国如何加强与世行的合作？

中国的快速发展惠及亿万中国人民，对全球减贫的贡献率超过70%。中国的减贫经验有利于丰富世行的发展理论与实践、提高其发展援助效益。在新的历史时期，中国与世行的合作关系将更加紧密。2012年，财政部网站显示“中国要统筹利用其作为世行

等国际金融组织借款国、股东国、捐款国的多重身份，加强对其在发展理念、战略政策和内部治理改革等方面的影响和引导，稳步提升中国话语权和影响力”，标志着中国与多边银行合作战略由“内向型”向“外向型”的重要调整。全球治理与国家治理联动，仍将是当前及今后中国与世行合作应遵循的基本原则，但互动方式有望进一步外向化。就其借款国角色而言，需要顺应如下几方面调整要求：

一是创新性。中国自IBRD毕业将会是一个渐进的过程，这一过程中，中国与世行国别伙伴战略和相关的借款项目规划有必要展现更多的“附加值”和“示范性”，特别是要结合新时代中国发展面临的主要矛盾的变化，甄别和处理核心领域和部门发展面临的结构性瓶颈，推动国家治理体系和治理能力的现代化，探索创新、包容与可持续发展的新路径。这对世行和

中国双方均提出了更高的要求。

二是外溢性。中国与世行过去的“内向型”合作主要在于提升国内公共产品的供给不足，今后则需要更多从提升全球和区域公共产品的角度考虑。随着全球减贫事业的发展，世行加大了对气候变化应对、传染病防治、区域合作等全球和区域公共产品的关注，离不开中国这样的大国支持。这亦是国际上不少专家主张世行应加强而不是削弱与中国合作的重要理由。

三是国际责任性。IBRD将对高收入国家、上中等收入国家贷款实施区别定价，并探讨此类国家使用“有偿咨询服务”的可能性。对中国而言，从财务角度来说，IBRD资金重要性将不断下降，而其知识性和杠杆性应成为主要的着眼点，这也可以让中国对外更多展现其大国责任的担当。□

（作者单位：上海国际问题研究院）

责任编辑 韩璐

## 政府购买服务知识问答

### 问：如何编报政府购买服务项目预算？

答：一是购买主体应当做好购买服务支出与年度预算、中期财政规划的衔接，确定购买服务项目时，应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。二是购买主体应当充分发挥行业主管部门、行业组织和专业咨询评估机构、专家等专业优势，结合项目特点和相关经费预算，综合物价、工资、税费等因素，合理测算安排政府购买服务支出。三是购买主体在编报年度部门预算时，应当反映政府购买服务支出情况，需要履行政府采购规定程序的项目，应当同时按规定编报政府采购预算。

### 问：什么是凭单制政府购买服务？

答：所谓凭单制政府购买服务，是指政府部门向有资格消费某一特定公共服务的个体或组织发放购买凭单，通常也称代

金券、消费券或服务券，有资格接受凭单的个体或组织选择特定的公共服务供给主体，使用凭单进行“消费”，服务供给主体用接受到的凭单向政府兑换现金。凭单制的特点：（1）凭单是围绕特定公共服务而对特定受益对象实施的补贴，体现政府对特定公共服务领域进行鼓励、扶助的政策意向；（2）在凭单制中，政府通过向作为受益对象的特定个体或组织发放凭单，将对服务供给主体的最终选择权分散化处置并交付给每一个受益对象，由受益对象自行选择满意的供给主体为其提供服务，供给主体提供服务后获得凭单并以此向政府结算资金取得回报；（3）凭单不同于传统意义上的补助，是直接补贴消费者而非生产者，也不同于传统意义上的政府采购，因为凭单制中的政府支出某种意义上具有转移性支出的特点；（4）凭单通常采取代金券的方式而非现金。实践中对于与消费者的主观感受联系密切，难于说明质量标准、规格的“软服务”，如特殊教育、老年看护等，多使用这种形式。

（财政部综合司供稿）