

境内召开座谈会，认真听取各级财政部门的意见；在境外深入工程现场，了解当前对外经济合作业务发展的最新情况和特点，同第一线的财务人员、工程人员交换意见，以增强制度的可操作性。

(财政部外汇外事财务司供稿，李兵、王建勋、杨彦、王娟、王亦宏执笔)

## 中国与世界 银行的合作

中国与世界银行的合作是中国改革开放的重要组成部分。1991年，中国与世界银行的合作取得了较大进展。财政部除积极发展与世界银行的合作关系外，还总结经验教训，制订、修订了一些规章制度，以加强与世界银行合作业务的管理，保证经济效益，使这种合作更有效地为国家的改革开放和经济建设服务。

### 一、1991年中国与世界银行合作概况

中国自1980年恢复在世界银行的合法席位以来，一直与世界银行在经济调研、项目贷款、技术援助等三个领域进行着富有成效的合作。中间虽然也有过挫折，但这种合作总的发展趋势是向前、向上的。1991年在我国对外关系改善的大背景下，我国与世界银行的合作进入了一个新的阶段。

#### (一) 经济调研。

世界银行与借款国合作的三大领域之一是经济调研。经济调研与项目贷款之间是相辅相成、互为促进的。

1. 1991年的经济调研活动。1991年，我国与世界银行在经济调研领域取得了很大进展。首先是制订了1992~1994财政年度(世界银行财政年度始于每年7月1日至次年6月30日结束)的经济调研滚动规划，并且结合我国“八五”计划，增加了8项新课题。

1991年，财政部与世界银行一起继续就以往确定的各项课题展开工作，如电信研

究、海南省发展、国家经济报告、工资和就业改革、机床部门、师资培训、农村能源、城市土地管理、港口与水运、价格改革等等。其中特别值得一提的是“国家经济报告”和“三城市产业改组”两项调研。

“国家经济报告”的主题是改革，报告的目的是总结过去十多年中国的改革经验和教训，具体分析有关各领域的改革情况，并为中国今后进行改革提出各种参考方案。这个报告的另一重要作用在于，它将为世界银行今后与我国的合作，特别是贷款合作提供政策背景，直接影响我国今后利用世界银行贷款的规模。“三城市产业改组”课题尽管只包括上海、广州、天津三市，但其调研结果可能发挥的作用远非如此，因为这三个城市各自代表了一种模式，其经验具有较强的推广作用。上海所代表的是以轻纺工业为主的老工业基地，天津是以重工业为主的大工业城市，而广州则是服务业日趋发达的外向型工业城市。世界银行代表团于1991年9~10月间实地考察了三市的各个行业，指出了中国城市产业发展中最突出的问题，即各城市都向“小而全”发展，都想形成自己“完整”的产业体系，而没有认真分析自身的真正优势在哪里，发挥自己的比较优势。

2. 截至1991年底已完成的调研课题。我国与世界银行通过几年的合作，到1991年年底，共完成和基本完成38项调研课题，它们是：(1) 投资筹款；(2) 对外贸易与外国投资；(3) 畜牧业和林业；(4) 电力价格；(5) 工业分部门；(6) 磷酸盐工业；(7) 水路运输；(8) 高等和中等职业教育；(9) 教材开发；(10) 城市医疗卫生服务；(11) 省属城市研究；(12) 广东综合运输；(13) 煤炭利用；(14) 近期宏观经济发展；(15) 财税体系；(16) 社会保险；(17) 产业结构变化；(18) 住房改革；(19) 企业改革；(20) 省级教育；(21) 省级发展；(22) 建筑部门(I)；(23) 金融体制改革；(24) 1990年国家经济报告；(25) 农业部门研究(I)；(26) 电信研究；(27) 铁路投资研究；(28) 煤炭运输；(29) 长江三角洲综合运输规划；(30) 工资就业改革；(31) 汽车工业；(32) 1992年国家经济报告；(33) 国民核算统

计；(34) 海南省发展；(35) 饲料开发；(36) 师资培训；(37) 贫困与社会保障；(38) 黄河流域水资源研究。

上述这些课题的成果已经或正在发挥重要作用。例如，关于住房改革调研的报告《中国城镇住房改革：问题及可供选择的方案》，总结了我国住房改革的经验，并着眼于住房商品化的制度建设，提出了住房改革的总体战略，即切断工作单位与住房住户之间的联系，成立住房出租公司。另外，报告还在产权、房租、住房生产改革、住房融资等方面提出了具体建议。1991年5月下旬，世界银行住房考察团与我国建设部、财政部、国家计委、国家体改委、国务院发展研究中心和中国人民建设银行等部门就该报告进行了讨论，各方都对报告表示满意。

## (二) 项目贷款。

1991 日历年度，世界银行执行董事会共批准了对我国 15 个项目、总金额达 25 亿美元的贷款。这些贷款的部门分布基本上体现了我国“八五”计划关于“以农业为基础”、“对基础产业和基础设施实行适度的投资倾斜政策”，并同时兼顾其他的指导方针。具体贷款项目见右表。

我国自 1982 年开始利用第一笔世界银行贷款以来，已获世界银行批准的贷款项目共 101 个，获承诺贷款总额达 119.92 亿美元。这些贷款主要分布在以下部门：

1. 农业项目 28 个，主要有华北平原、黑龙江农垦、橡胶、种子以及新疆、山东、江西、河北农业等项目，贷款 31.82 亿美元，占 26.53%；

2. 交通项目 19 个，主要是港口、公路和铁路项目，贷款 25.6 亿美元，占 21.35%；

3. 工业项目 14 个，主要有上海机床、中原制药、化肥和磷矿等，贷款 19.8 亿美元，占 16.51%；

4. 能源项目 15 个，主要有鲁布革、水口和二滩水电以及石油、煤矿项目，贷款 19.6 亿美元，占 16.34%；

5. 教育、卫生项目 13 个，主要有大学发展、电大短大、部门大学、职业教育、师资培训以及卫生和供水项目，贷款 12.44 亿美元，占 10.38%；

1991 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

世界银行通过的项目情况表

单位：万美元

项目名称	硬贷款	软贷款	贷款合计
1.三个中等城市	7 940	8 900	16 840
2.上海工业	15 000	—	15 000
3.重点学科	—	13 120	13 120
4.江苏交通	10 000	5 360	15 360
5.辽宁城建	—	7 780	7 780
6.加强灌溉农业	14 710	18 790	33 500
7.河南农业	—	11 000	11 000
8.二滩水电	38 000	—	38 000
9.塔里木盆地农业	—	12 500	12 500
10.上海市政交通	—	6 000	6 000
11.铁路(5)	33 000	—	33 000
12.大广坝综合开发	3 000	3 700	6 700
13.广东农业	—	16 200	16 200
14.北京环保	4 500	8 000	12 500
15.传染病防治	—	12 960	12 960
合 计：	126 150	124 310	250 460

6. 城建项目 4 个，主要是中等城市和辽宁城建等，贷款 3.36 亿美元，占 2.8%；

7. 环保项目 5 个，主要有上海污水治理和林业项目等，贷款 6.8 亿美元，占 5.67%；

8. 技术援助项目 3 个，贷款 0.5 亿美元，占 0.42%。

到 1991 年底，上述 101 个项目中，已完成 16 个，另有 18 个即将完成，其余正在建设阶段。竣工项目已产生了明显的经济、社会和生态效益，对促进经济和社会发展，增强我国经济实力，起到了积极作用。财政部与世界银行联合进行的三次项目大检查结果均表明，中国的项目执行情况大大超出亚洲地区和世界银行全部贷款项目的平均水平。特别值得一提的是，世界银行最近根据一套综合性评估标准，把中国列为利用世界银行软贷款最好的六个国家之一。

## (三) 技术援助。

长期以来，技术援助活动是世界银行业务活动中不可分割的组成部分，主要体现在贷款项目中的技术援助部分，目的是保证大型投资项目建设的成功。技术援助不仅为投资项目的最终成功奠定技术上的基础，而且影响着新上投资项目的发展方向。它的主要内容包括项目设计和建设的“硬”技术援助以

及体制发展、经济战略培训、咨询的“软”技术援助。

技术援助的方式除贷款项目中的技术援助部分外，还有独立的技术援助贷款项目。截至1991年底，我国共获准3笔独立的技术援助贷款项目，获贷款总额5070万美元，其中两个是“技术合作信贷”项目，一个是“特别信贷”项目。技术合作信贷项目主要用于投资项目的前期准备。第一笔技术合作信贷已完工，第二笔技术合作信贷到1991年底已累计用款866万美元。两笔技术合作信贷共为55个投资项目作过前期准备。特别信贷项目主要用于加强机构建设和制订行业发展规划。这标志着世界银行和我国在技术援助方面的合作扩展到了新的领域。截至1991年底，特别信贷项目已累计用款782万美元，共有16个分项目，涉及138个研究课题。

随着技术援助活动在世界银行业务中的地位不断提高，我国与世界银行在这个领域的合作不断扩大，财政部对技术援助工作的研究和管理也在不断加强和完善。1991年主要做了两方面的工作。

1. 进一步完善有关规章制度，使技术援助工作进一步规范化。技术援助工作开展以来，财政部已先后制订了《技术合作信贷使用和管理暂行办法》、《关于特别信贷项目财务管理暂行办法》、《关于使用联合国开发计划署伞状项目资金管理暂行办法》等6项规定。这些制度对保证技术援助资金的合理、及时、有效使用，起到了积极的促进作用。1991年，财政部又相继制定了《利用世界银行贷款出国团组管理办法》和《世界银行贷款项目机电设备招标采购审查办法》两项管理制度。《利用世界银行贷款出国团组管理办法》实施后，克服了出国团组重复考察、出访国家过多、出访时间过长的问题，而且进一步促进了项目的经济效益，使有限的外汇发挥尽可能大的效益。

2. 加强培训，提高项目人员管理世界银行贷款的能力。为更好地贯彻财政部《关于加强地方财政部门管理世界银行贷款工作的通知》的精神，1991年，财政部及时选拔了全国财政厅（局）负责世界银行贷款的外经处长30人，去华盛顿世界银行总部接受培

训。世界银行有关部门对此很重视，选派了十多位高级经济技术专家分别就贷款项目周期、支付程序、技术援助、联合贷款、采购业务、法律文件、成本效益分析、财务报告与审计、环境影响评价、经济改革与部门改革等内容，为培训班作了专题讲座。在培训期间，世界银行还安排世界银行负责中国项目的官员和相应项目所在地的我国外经处长，就项目存在的问题进行了交流。通过这次培训，进一步了解了世界银行一整套的项目管理制度、程序、操作方法和世界银行专家对华业务中的实际经验；更加明确了世界银行对华贷款的方针、政策。回国后，学员进行了认真的总结并整理出一系列的材料，供国内培训班使用。

1991年，财政部与世界银行还联合举办了三次支付培训班，学员有150人；项目启动班三次，学员有270人；推荐国内人员参加世界银行经济发展学院培训或研讨7次，共12人；还批准项目单位选送562人出国培训。

## 二、1991年在改进世界银行贷款管理体制方面的探索

十年来，对世界银行贷款的管理经历了一个由不熟悉到熟悉、由浅入深、由摸索到逐步规范化的过程。1991年在综合管理和项目管理两个领域的探索中又取得了新的进展。

### （一）综合管理。

利用世界银行贷款是一项综合性的工作，涉及计划、设计、财务、技术、招标采购、审计、外事乃至外交等方面。综合管理的任务就是要协调各方面、各部门的关系，做到有主有辅、分工协作，以保证利用世界银行贷款工作的顺利进行。1991年在综合管理方面主要做了两项工作：

1. 发挥财政职能，规范管理模式。1991年4月6日，财政部发出了《关于加强地方财政部门管理世界银行贷款工作的通知》，规定“地方财政部门作为各级人民政府的债权、债务代表人，应归口管理当地的世界银行贷款。要按照‘统一领导，归口管理，分工合作，各司其职’的原则，同各有关部门、单位

密切配合，以资金、财务和债务管理为中心，保证贷款的合理使用和项目执行的顺利进行。”这个通知的执行，把世界银行贷款管理工作的规范化、科学化向前推进了一步，为世界银行贷款“借得来，用得好，还得起”提供了保障。从长远来说，还为提高我国的外债信誉，继续扩大与世界银行的合作提供了保证。

2. 交流经验，开阔思路。1991年7月22日~27日财政部在辽宁兴城召开了农业利用世界银行贷款的工作会议。这次会议对于改进世界银行贷款项目管理的意义很大。一是较为系统地总结了农业利用世界银行贷款的经验教训。如要重视财政部门早期参与项目工作的作用、确保世界银行贷款与国内配套资金的有机结合、建立有效的运行管理机制、培训贷款项目的管理队伍等等。这些经验不仅对于农业利用世界银行贷款具有指导意义，而且对于我国利用世界银行贷款的总体工作具有重要的借鉴意义。二是结合总结农业利用世界银行贷款管理的经验，讨论了落实财政部《关于加强地方财政部门管理世界银行贷款工作的通知》的情况，提高了对加强财政部门管理世界银行贷款的必要性和重要性的认识，明确了落实的工作重点为“八管”，即管财务效益；管转贷安排；管提款报帐；管执行监测；管人员培训；管财务制度；管还本付息；管完工评价。三是正确分析了加强与世界银行合作的特殊重要性，并提出了今后一段时间改进世界银行贷款管理工作的主要任务。

## (二) 项目管理。

世界银行的项目管理大致包括准备、执行、监督等几个方面，其核心任务是从各方面保证项目的顺利进行，最终目的是保证项目产生尽可能大的效益。1991年，在项目管理方面重点做了两项工作：

1. 进行第三次项目大检查。1986年和1988年，财政部曾两次与世界银行一起对当时全部在建项目的执行情况进行了检查、总结。检查结果表明：中国项目的执行情况是令人满意的。1991年财政部与世界银行对在建项目进行了第三次执行情况大检查。检查的主要内容，一是项目的资金预算和筹集情

况；二是项目的采购和合同管理情况；三是对项目中技术援助部分的评价；四是项目管理的组织机构和管理的有效性；五是项目利用贷款的偿还能力和偿还渠道。检查的结果表明：按照世界银行的评价标准，中国的项目执行情况大大超出亚洲地区及全球世界银行贷款项目的平均水平。

2. 完成《世界银行贷款项目招标采购文件范本》的编制工作。招标采购是世界银行贷款项目执行过程中重要的一环，它直接影响着工程进度，进而影响项目的用款成本和项目尽早投入运营、发挥效益。利用世界银行贷款初期，由于工作比较生疏，在招标采购方面出现的问题较多。招标采购工作出现问题的原因很多，其中重要的一条是标书编制水平不高。因而财政部会同有关部门在世界银行支持下，经过两年努力，编制完成了《世界银行贷款项目招标采购文件范本》。这套文件有中、英两种文本，主要内容有：

(1) 世界银行贷款项目国内竞争性招标采购指南；(2) 货物采购国内竞争性招标文件；(3) 土建工程国内竞争性招标文件；(4) 资格预审文件；(5) 货物采购国际竞争性招标文件；(6) 土建工程国际竞争性招标文件；(7) 生产工艺转让技术招标文件；(8) 咨询服务合同协议；(9) 大型复杂工厂与设备的供货和安装监督招标文件；(10) 总包合同(交钥匙工程)招标文件。

这套《范本》实际应用后，既可以促进招标文件的标准化，又可以大量节约审查招标文件的时间，有利于大范围提高采购工作的业务水平，对指导我国更有效地利用世界银行贷款具有重要的意义。另外，《范本》还可为利用其他资金进行招标采购时参考。

(财政部世界银行业务司供稿，罗庆、杨英明、项颖、芮跃华执笔)