

# 20世纪80年代以来世界银行对华贷款 及其经济社会影响<sup>\*</sup>

刁莉 梁松 刘捷

(武汉大学经济与管理学院 430072)

(中南财经政法大学经济学院 430073)

**内容提要:** 本文主要研究总结了建国后 1980—2009 年期间世界银行对华援助战略及援助的特点及对华贷款数额、部门结构、地区、援助方式的变化,分析了世界银行贷款对于中国经济社会发展的影响,同时也分析了贷款的一些弊端效应,提出了相应的建议:继续积极争取和有效利用世行贷款、提高非政府部门利用贷款能力,帮助企业“走出去”、加强各级政府部门的管理,降低交易成本、积极探索新阶段与世界银行合作的新方式。

**关键词:** 世界银行 对华贷款 经济社会影响

中国自 1980 年成功恢复在世界银行成员国地位和贷款权利以来,截至 2009 年 10 月,总共向世界银行申请到项目贷款 454 亿美元,用于 403 个项目,可以说世界银行是中国改革开放 30 年来重要的见证者与参与者。世界银行贷款属于国际金融组织援助性贷款的一种,在我国交通、城市基础设施建设、能源、教育、环保等部门发挥了重要的作用,为我国经济的长期增长和扶贫作出了不可磨灭的贡献。目前,中国不仅是世界银行最大的贷款国,也是执行世界银行项目最好的国家之一。研究世界银行贷款对中国可持续发展的影响,以及探讨项目贷款影响中国经济可持续发展的内在机制,挖掘世行贷款对中国经济可持续发展存在的不利影响,有利于我们更好的协调世界银行援助战略与中国发展战略的关系,在引进世界银行援助性贷款时,更合理的协同政府配套资金促进各地区、各部门在新的国际环境和发展背景下的可持续发展,并将为其他国家利用世界银行贷款发展本国经济提供有效的经验。

## 一、世界银行对华贷款战略的调整

区别于对其他国家的战略,世界银行对华战略有两个显著的特征,即强调对中国基础设施的贷款支持和对各部门内部的政策改革。尽管世界银行的贷款规模对中国来说微不足道,但是对中国增加预算资源有比较明显的作用。从对华战略的发展来看,世界银行根据我国发展战略的变化,也随之调整其战略以适应我国国情。从调整的幅度来看,主要分为三个阶段:

### (一) 1981—1994 年

在 20 世纪八九十年代早期,世界银行援助战略的首要目标是推动经济体制改革。世界银行和中国都将体制改革视为长期经济增长、现代化以及减少贫困的关键<sup>②</sup>。体制改革和宏观调控一直是世界银行对华援助战略的突出主题,直到 20 世纪 90 年代,另外一些目标才开始受到重视并在 1991 年被列为次要目标。

\* 本文为武汉大学人文社会科学研究成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

<sup>②</sup> 东亚和太平洋地区中国业务局《世界银行集团对华国别援助战略备忘录》,世界银行文件第 25 141 号,2003 年 1 月 22 日,第 13—21 页。

## (二) 1995—2005 年

这一阶段援助战略的重点没有太大的变化,世界银行加大对农业、社会部门以及内陆地区的贷款支持是对华战略调整的一个重要的方面,同时,也开始注重减贫和环保战略与其他战略相结合的方式实施项目。1995—2005 年间世界银行对中国的援助。

表 1 1995—2005 年间世界银行对中国的援助战略调整

年份	援助战略	主题展开
1995 年	宏观经济和结构的改革 基础设施瓶颈 减少贫困 环境保护	宏观经济和结构的改革 基础设施 减少贫困 环境保护
1997 年	宏观经济和结构的改革 基础设施瓶颈 减少贫困 环境保护	宏观经济增长和稳定 基础设施 人类发展和减少贫困 农业和农村发展 环境保护
2002 年	农村/农业社会向城镇/工业社会转型 计划经济向市场经济转型	解决贫困人口和贫困地区的问题 推动环境的可持续性 改善商业环境以推动向市场经济的转型

资料来源:作者根据世行官方网站文件整理(<http://www.worldbank.org>)

战略调整如表 1 所示。可以看出,与 1995 年以前的援助战略相比,这一阶段世界银行开始注重贷款项目对环境的影响,并逐步把环境的可持续性提升为主要援助目标之一;结构调整和体制改革方面,随着中国经济的高速发展特点,逐步进行角色转换,从对体制改革、结构调整的辅助作用转变为促进作用。在过去,由于经济发展水平有限,政府无力支撑转型所需的资源,因而,世界银行贷款的流入部分缓解了政府的公共投资压力;然而,在这一阶段,中国经济的迅猛发展使得世界银行贷款的替代作用不再明显,世界银行援助战略的调整有利于项目更有效的执行。世界银行还加大了对扶贫、农业、社会部门的援助<sup>①</sup>。由于落后地区偿还贷款存在困难,世界银行创新性的将英国国际发展部的赠款与国际复兴开发银行的硬贷款结合起来,以模仿国际开发协会的软贷款条件,保持对农业、社会部门和扶贫项目的贷款水平;同时,世界银行还计划通过保持较高的水平的基础设施贷款,提高对较为贫困的内陆省份的贷款比重。

## (三) 2006 年至今

2006 年世界银行的援助内容有所扩展,如表 2 所示。世界银行加大了向中小企业提供可持续性的商业化正规银行贷款的力度,加强融资以促进中国经济持续高速的增长。援助内容主要由五大部分构成:包括促进中国融入世界经济,减少贫困、不平等和社会排斥,应对资源稀缺和环境挑战,为经济持续高增长的融资和改善公共部门和市场制度;世界银行中国业务部门主要从十个方面将援助内容展开,国际金融公司和多边投资担保机构提供业务和技术援助支持,世界银行学院则围绕“促进中国融入世界经济”、“应对资源稀缺和环境挑战”、“改善公共部门和市场制度”这三部分,支持中国贷

<sup>①</sup> 中国环境保护部环境保护对外合作中心《世界银行对华援助战略(2003—2005 年)》,2010 年 3 月 15 日,[http://www.mepfeco.org.cn/dbxm/db\\_zc/200712/t20071220\\_5288.html](http://www.mepfeco.org.cn/dbxm/db_zc/200712/t20071220_5288.html)。

款项目的学习和能力建设活动,并提供项目分析报告<sup>①</sup>。

表2 2006年世界银行对中国的援助战略及途径

年份	援助内容	主题展开
2006	促进中国经济全球化 减少贫困和不平等 应对资源稀缺和环境恶化 加强对中国融资以促进经济持续高速增长 改善公共部门和市场制度	加强中国在全球和区域经济机构的参与 改善农村公共服务 扩大农村医疗保险制度,保证筹资的公平性 减少城市社会政策的歧视性内容 改善大都市的管理,特别是对服务提供的管理 改善土地和水资源管理 到2010年将能源密度降低20% 扩大向中小企业提供可持续性的商业化正规银行贷款 简化繁琐或阻碍竞争的商业规则 制定新的政府间财政转移支付法,增加均等化效果

资料来源: <http://www.worldbank.org>

此外,世界银行还通过将世界银行贷款与中央政府转移支付资金结合使用,以继续向贫困地区提供贷款,改善减贫工作;探索利用本币融资和不需要主权担保的地方融资支持创新的可能性,加速欠发达省份的投资增长,帮助制定通过私营部门解决环境问题的制度。

## 二、世界银行对华贷款的发展

### (一) 数额变化

世界银行向中国提供的最主要的贷款是项目贷款。以大学教育发展项目为开端,世界银行对华贷款的金额逐年上升,如图1所示<sup>②</sup>,到20世纪80年代末,贷款年度总额增加到每年15亿美元。到20世纪90年代中期的1993、1994、1995年,世界银行对中国贷款金额达到顶峰,每年的贷款金额高达29.55、34.05、29.54亿美元,如表3所示。从1996年开始,鉴于中国取得连续多年经济增长的瞩目成

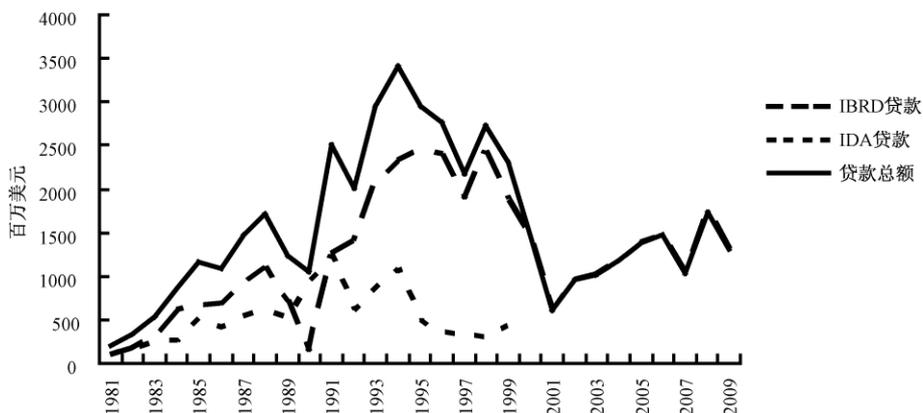


图1 1981—2009年世界银行对华贷款额年度一览表

<sup>①</sup> 世界银行东亚及太平洋地区中国局《国别伙伴战略(适用于中华人民共和国)》,世界银行文件,第15—33页。[http://siteresources.worldbank.org/EXTEAPCHINA/CHINESE/Resources/cps06\\_cn.pdf?resourceurlname=cps06\\_cn.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEAPCHINA/CHINESE/Resources/cps06_cn.pdf?resourceurlname=cps06_cn.pdf)

<sup>②</sup> 图1中的IBRD贷款,即国际复兴开发银行 International Bank for construction and Development 贷款也称“硬贷款”;IDA贷款即国际开发协会 International Development Assocla 贷款

就,世界银行有意识地减少了对华贷款的额度,2001 年贷款金额仅为 6.05 亿美元,成为 1983 年以来世界银行对华贷款金额的最低点,且 1999 年 7 月,中国从国际开发协会“毕业”,世界银行从 2000 年开始停止对中国提供软贷款(见表 3)。目前,由于世界银行和中国政府每年就双方的三年滚动合作计划进行磋商,总的来说贷款数额趋于平稳,自 2000 年以来,硬贷款金额始终控制在 15 亿美元左右的范围之内。从世界银行对世界各国贷款额度的总体来看,世界银行对中国的贷款,属于中等偏上的水平(见图 2,图 3)。

表 3 按年度划分的世界银行对华贷款额一览表 单位:百万美元

年份	IBRD 贷款/硬贷款	IDA 贷款/软贷款	总额	项目个数
1981	100	100	200	1
1982	164.6	165.4	330	4
1983	298.5	240	538.5	6
1984	616	253.5	869.5	8
1985	659.6	507.3	1 166.9	12
1986	687	400	1 087	11
1987	930.4	541.2	1 471.6	11
1988	1 103.1	614.9	1 718	15
1989	721	515	1 236	10
1990	125	918.3	1 043.3	8
1991	1 261.5	1 243.1	2 504.6	15
1992	1 402.7	612	2 014.7	16
1993	2 085	870	2 955	16
1994	2 315	1 090	3 405	19
1995	2 454.5	500	2 954.5	16
1996	2 405	355	2 760	15
1997	1 875	305	2 180	10
1998	2 428	293.4	2 721.4	17
1999	1 887.9	422.6	2 310.5	24
2000	1 441	—	1 441	13
2001	605.5	—	605.5	6
2002	962.9	—	962.9	12
2003	1 011.27	—	1 011.27	14
2004	1 185	—	1 185	16
2005	1 377	—	1 377	17
2006	1 474.33	—	1 474.33	19
2007	1 041	—	1 041	11
2008	1 733.4	—	1 733.4	23
2009	1 310	—	1 310	6
总计	35 661.2	9 846.7	45 407.9	

资料来源: <http://www.worldbank.org>

注:数据截至 2009 年 10 月。

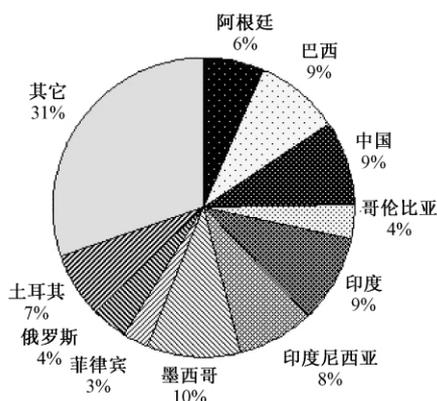


图2 1981—2009 IBRD 总贷款情况

注：其它指贷款额低于112.95亿美元国家的总额

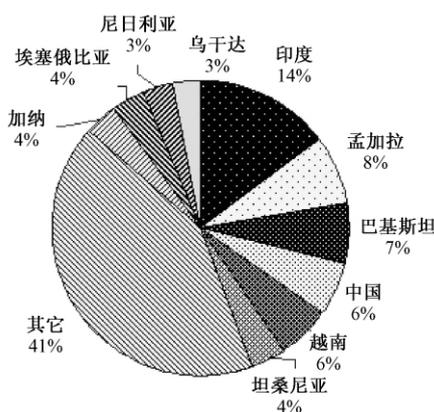


图3 1981—2009 IDA 总贷款情况

注：其它指贷款总额低于53.16亿美元国家的总额

(二) 贷款部门结构变化

世界银行的贷款政策一直都致力于减少贫困和促进经济的长期增长,认为落后的基础设施是中国经济发展的瓶颈。1980年以来,世界银行对中国援助的战略做出了调整,然而扶贫与基础设施建设一直都是扶持的重点。1995年以后,世界银行开始注重项目的环境效应,并加强了对环境保护的援助力度。因此,截至2009年10月,世界银行454亿美元的对华承诺的贷款中,使用贷款最多的为交通部门135.35亿美元,占贷款总额的28.71%,共73个项目;其次是农业部门109.03亿美元,占24.01%,共75个项目;接下来是能源68.97亿美元,占15.19%,共36个项目;环保31.25亿美元,占6.88%,共32个项目;工业31.03亿美元,占6.83%,共21个项目;教育19.27亿美元,占4.24%,共21个项目;其他行业合计64.19亿美元,占14.14%,共131个项目。如图4所示。

可以看出,目前世界银行贷款主要集中在交通、农村发展、能源等部门。自20世纪90年代后半期调整对中国的援助战略以来,世界银行加强对审批项目环境可持续发展因素的考虑,减少了对工业和高耗能产业项目的贷款,1997年停止了对工业项目的贷款,1999年开始减少了对火力发电项目的贷款。世界银行中国局局长杜大伟表示,从2004年开始,中国中西部地区的交通、教育、农村发展和城市环保项目将成为世行贷款支持的重要领域。其中,城市项目重点放在改善城市环境,包括供水、污水和固体废物处理、环境卫生和城市交通等;能源项目重点放在引进节能增效和利用可再生能源的新模式;交通项目重点放在发展农村道路和改善城市交通。

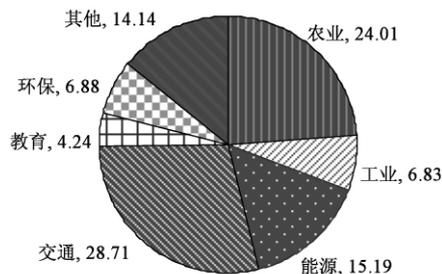


图4 1981—2009年各部门贷款比例图

注：数据截至2009年10月

(三) 地区变化

无论从贷款数额还是项目数量上,世界银行对华贷款的区域分布很不平衡。截至2009年10月,接受世界银行贷款前5位的省份分别是:四川(8.71%)、浙江(7%)、河南(6.7%)、湖北(6.17%)、上海(6.12%)。由于汶川大地震,世界银行于2009年2月审批了7.1亿美元的紧急复兴贷款拨付给四川,以帮助应对汶川地震所造成的损失,使其超过浙江成为接受贷款最多的省份,2009年之前,浙江省一直居于首位。总的来说,获得世行贷款最多的是沿海地区以及少数中西部地区,接受贷款后5位的省份分别是青海、宁夏、海南、吉林和贵州,其贷款数额如表4所示。

由于中国在改革开放的中前期推行优先发展东部沿海地区的战略,因此,在中国恢复世界银行席位的很长一段时期,东部地区吸收了大部分外资,包括世界银行的贷款。经过多年发展,沿海地区经

表 4 按省市划分世界银行对华贷款一览表(1981 年至 2009 年 10 月) 单位:百万美元

地区	硬贷款	软贷款	混合贷款	总贷款	占总贷款之比%
安徽	1 033.67	267.08	35.78	1 336.53	3.61
北京	590.41	263.98	33.50	887.89	2.4
重庆	580.00	82.30	—	662.30	1.79
福建	1 181.58	196.98	25.43	1 403.99	3.8
甘肃	312.07	389.96	0.40	702.43	1.9
广东	1 187.04	364.20	40.33	1 591.57	4.3
广西	768.63	281.60	40.92	1 091.15	2.95
贵州	222.40	156.33	19.00	397.73	1.08
海南	37.48	110.41	—	147.89	0.4
河北	633.59	290.13	47.42	971.14	2.62
黑龙江	505.83	179.17	1.54	686.54	1.86
河南	2 077.89	375.57	23.09	2 476.55	6.7
湖南	1 175.95	271.45	55.86	1 503.26	4.06
湖北	1 940.98	300.66	40.43	2 282.07	6.17
江苏	1 727.71	278.18	169.89	2 175.78	5.88
江西	610.65	275.42	80.44	966.51	2.61
吉林	21.42	268.72	65.20	355.34	0.96
辽宁	1 617.29	331.67	69.13	2 018.09	5.46
内蒙古	812.10	287.37	28.64	1 128.11	3.05
宁夏	53.00	59.90	0.08	112.98	0.3
青海	—	14.60	0.23	14.83	0.04
陕西	530.00	326.61	30.51	887.12	2.4
山东	1 032.26	312.20	20.94	1 365.40	3.69
上海	2 005.21	204.34	54.56	2 264.11	6.12
山西	545.93	245.99	28.01	819.93	2.22
四川	2 697.40	503.30	19.80	3 220.50	8.71
天津	667.53	184.74	55.13	907.40	2.45
新疆	1 009.51	299.00	—	1 308.51	3.54
云南	443.89	239.52	22.84	706.25	1.9
浙江	2 296.27	276.46	16.51	2 589.24	7

资料来源: <http://www.worldbank.org>

济已经比较发达,基础设施也比较完善,但内陆地区和边远少数民族地区的教育、投资环境远落后于东部地区。随着国家发展战略的调整,从 20 世纪 90 年代中期开始,政府开始强调加强中西部地区的发展,并推出相关的优惠政策,以鼓励、引导外资流向中西部,世界银行在同一时期的贷款战略也包括对农业和农村发展的扶持,其地区性贷款政策与中国政府的经济发展政策基本保持一致,世界银行贷

款重点转向了比较贫困的内陆省区,单个项目的贷款规模根据这些省区的实际需要相应做了压缩,这样,世行对中国的贷款方向形成由沿海向内陆、由发达地区向贫困地区转移的格局。而且,世界银行为加大对中、西部地区的扶贫力度,创新性的把世界银行贷款与英国国际发展部赠款相结合,以保持对农业、社会部门和扶贫项目的贷款水平。如今,世界银行对中国年均贷款约15亿美元,新贷款项目约70%将在较贫困的内陆省份<sup>①</sup>。

#### (四) 援助方式的变化

世界银行主要通过三种方式实施援助计划:项目贷款、技术援助贷款和赠款,以及分析报告、政策咨询、研讨会和培训等非金融服务,根据需要以一种或多种方式相结合来实现具体的目标。

项目贷款主要针对政府在基础设施建设、扶贫、自然资源管理等领域的优先重点项目。贷款项目涉及中国国民经济的各个部门,遍及中国的大多数省市自治区(只有西藏没有),贷款项目主要集中在交通、能源、农村发展、城市发展、人类发展等领域,但在各领域的项目重点都根据中国发展战略的变化而做出调整。早期的贷款项目侧重于引进先进的项目评估、管理和建设经验,而近年来项目则更注重解决高速发展带来的社会和环境的影响。目前60%以上的贷款项目都突出一个环保重点。

### 三、世界银行对华贷款的社会效益

世界银行作为以减少贫困为目的和提高发展中国家人民的生活水平为核心的多边发展援助机构,根据中国经济发展的不同阶段,不断调整其贷款战略,推进援助项目从沿海富裕地区向内陆省份的投资重点转向。尽管世界银行的项目贷款总额在中国改革发展的过程中仅占极小一部分,但是贷款项目的执行为中国政府做出了良好的示范,促进了中国的经济体制改革和完善;在项目执行过程中和实现项目目标后,对中国人力资本积累、基础设施完善、环境的保护以及业务和技术更新升级做出贡献,给整个建国以来中国经济发展带来的非量化的影响是非常显著的。

#### (一) 扶贫方面

世界银行作为多边发展援助金融机构,一直以来都以扶贫为主要任务,在1990年的发展报告中,首次提出减贫战略,并在1998年制定的国际发展目标中确立了以减贫为核心,同时也以改善卫生条件、加强教育普及以及环境保护等为具体目标,构建了一个促进发展的基本框架。2002年,世界银行提出以千年发展目标为中期目标的扶贫战略。千年发展目标是2000年9月联合国千年首脑会议签署的承诺为减少全球贫困的《千年宣言》中列出的8项千年发展目标,如表5所示<sup>②</sup>。世界银行正是以各阶段扶贫战略为指导思想,主要从国家层次上为中国提供两方面的援助,即改善投资环境和赋予穷人能力,包括对私人投资环境、公共部门治理、教育、健康等方面的援助,对中国反贫困战略的制定具有指导意义,为中国的扶贫工作做出了重要的贡献,主要表现在以下几个方面:

1. 引导中国政府关注贫困人口和贫富差距。自1984年以来,世界银行针对中国的贫富分化与穷人边缘化的问题发表了多份研究报告,还发行了大量涉及以人为本、公平发展、有利于穷人增长等理念的出版物,引起中国政府对发展中存在的问题的思考与重视,新的发展理念更成为广大中国学者为穷人争取权利的理论支持,“以人为本”、“公平发展”、“有利于穷人增长”等理念逐步为国民了解,“弱势群体”、“贫富差距”等概念正式写入政府工作报告<sup>③</sup>。

2. 实施以穷人为标的的扶贫项目。世界银行在中国的多个部门、多个地区组织实施了大量以扶贫为目标的项目。这些扶贫项目又从三个方面使贫困人口脱离贫困获得发展。第一,帮助贫困人口获取生产资料,就地取得用于可持续生产的资金、土地、燃料动力、市场等资源,这是最为有效的短期

<sup>①</sup> 黄顺武《世界银行对华援助的成就、特点、趋势及应对》,《南京财经大学学报》2008年第4期。

<sup>②</sup> 联合国官方网站: <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>。

<sup>③</sup> 胡鞍钢、胡光宇《援助与发展》,清华大学出版社2005年版,第86—92页。

或中期减贫方式。例如根据亚洲开发银行的测算结果表明:在中国投入道路建设的每 1 万元平均可以让 3.2 人脱贫;人均道路长度每增加 1% ,家庭消费即可增加 0.08% ;灌溉费用每增加 1% ,则每劳动力农业产出增加 0.41% ,贫困率降低 1.13% ;投入电力建设的每 1 万元平均可以让 2.3 人脱贫<sup>①</sup>。第二,为贫困人口创造就业机会。胡鞍钢、王清容的研究结果表明国际金融组织对中国中西部地区的援助可以有效促进该地区私人投资流入和经济增长<sup>②</sup>。私人投资的流入与经济增长不仅为农产品提供了市场,更为穷人提供了就业机会,直接增加了收入。第三,直接或间接实施人力资本开发,使贫困地区获得摆脱贫困的核心能力。对贫困地区的人民来说,除了土地、当地以简单劳动为主的就业机会之外,人力资本发展是增进其社会流动性,分享社会经济发展收益的最为有效途径。发展人力资本的方式是多样的,其中,教育是最具有长远益处的投资,而且各种教育项目实施过程中均有大量培训内容,受训人口累计达到了数百万。除教育之外,农村地区的环境保护、公共卫生和清洁饮水项目也起到了保护穷人生活环境、提高穷人健康水平的作用。

表 5 千年发展目标

目标	具体内容
目标 1: 消灭极端贫穷和饥饿	在 1990 年至 2015 年期间把极贫人口人数减少一半
目标 2: 实现普及初级教育	到 2015 年普及小学教育
目标 3: 促进两性平等并赋予妇女权力	赋予妇女权力,到 2005 年消除中小学教育中的性别不平等
目标 4: 降低儿童死亡率	在 1990 年至 2015 年期间把婴幼儿死亡率降低四分之三
目标 5: 改善产妇保健	在 1990 年至 2015 年期间把孕产妇死亡率降低四分之三
目标 6: 防治艾滋病、疟疾和其他疾病	到 2015 年让所有需要生育健康服务的人都能享受到该项服务
目标 7: 确保环境的可持续性	到 2005 年实施国家可持续发展战略,从而到 2015 年扭转环境资源的耗竭趋势
目标 8: 制定全球发展伙伴关系	进一步发展开放的,有章可循,可预测的,非歧视性的贸易和金融体制;解决最不发达国家的特殊需要;满足内陆国家和小岛屿发展中国家的特殊需要;全面处理发展中国家通过国家和国际措施的债务问题,以便使债务可以长期持续;在与发展中国家合作中,拟订和实施创造体面的生产战略,为青年工作;与制药公司合作,在发展中国家提供其负担得起的基本药物;与私营部门合作,提供新技术,特别是信息和通信。

资料来源: <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>。

3. 引入有效的扶贫体制。世界银行作为全球性的多边发展机构,在过去近 50 年来的援助过程中积累了丰富的经验。在对中国的扶贫进程中,结合中国实际情况,帮助中国总结经验,创立本土化的扶贫手段,如实施范围广泛的母婴平安项目、农户能力建设项目等。且世界银行与中国本土扶贫事业的良性合作方式也促进了中国的扶贫能力建设,其中,中国西南扶贫项目合作就打破了国内单纯依靠国内资金扶贫的传统方式,开创了国内扶贫资金与国际组织援助资金相结合的扶贫开发新模式<sup>③</sup>。

## (二) 教育方面

中国在世界银行恢复合法席位后通过审批的第一个项目就是教育项目。1981—2009 年年底,世行共向中国提供了 21 个教育贷款项目,项目贷款金额达 19.27 亿美元。这些项目遍及了中国除西藏、台湾以外的所有省市,涉及的领域包括基础教育、高等教育、师范教育、职业教育、广播电视教育和

① 亚洲开发银行《中国国别援助战略与规划(2004—2006)》2003 年 11 月,第 21—27 页。

② 胡鞍钢、王清容《1981—2002 年间国际金融组织贷款对中国经济增长的贡献研究》,《当代经济科学》2005 年 1 月。

③ 吴国宝《中国西南扶贫项目案例研究》2004 年 1 月 9 日, <http://www.worldbank.org.cn/Chinese/Content/SWPRP.pdf>。

建材建设等多个领域<sup>①</sup>。

在利用世行贷款的起步阶段,世行项目主要集中在高等教育方面。进入20世纪90年代后,世界银行为适应中国的发展战略,贷款重点逐步移向农村贫困地区的基础教育项目,项目覆盖范围朝西部推进,如图5所示。1981年至2009年教育项目贷款投资总额以西部最多其次是东部和中部<sup>②</sup>。

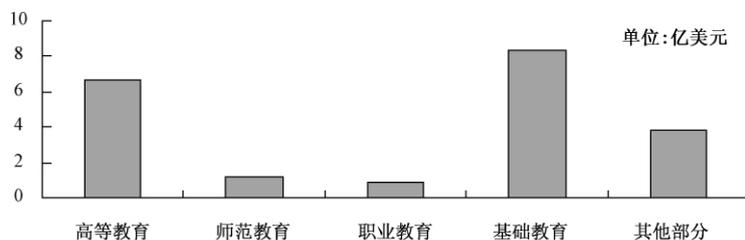


图5 1981—2009年世行对不同教育领域的贷款情况

资料来源: <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>

改革开放30多年来,地区间经济发展的极端不平衡,西部地区基础教育的发展远不如东部沿海地区,而由于教育行业自身的行业特征,私人投资一般不愿进入,世行项目贷款的投入正好弥补了这一资金缺口。在世行项目中,大多数项目都列有校长和教师培训的内容,部分教育项目还开展了教学改革课题研究,促进了校长办学的积极性和提高了教师的教学水平,对教育体制的改革起到了积极的作用,这在职业教育体制改革上尤为明显。项目对西部的倾斜性加快了我国西部贫困地区义务教育的普及步伐,缓解了西部贫困地区女孩在教育机会、专业选择、学习成绩等方面与男孩存在的性别差异。据统计,1993年我国超过90%的地区普及了初等教育,但未入学的260万儿童中,女孩占66.4%,且绝大多数集中在贫困地区,尤其是西部贫困地区和少数民族地区<sup>③</sup>。世界银行教育贷款项目的西部倾斜为提高儿童入学率,降低辍学率,尤其是女童的辍学率做出了重要的贡献,促进了西部女童教育的发展。世界银行项目贷款的注入,不仅改善了中国教育总投入的不足,加快了义务教育的普及与均衡发展,同时加强了中国教育制度和教育规划的建设。

### (三) 卫生方面

世界银行对中国第一个卫生行业的贷款项目是1984年立项的农村卫生和医学教育项目。近30年来,世界银行贷款总额达9.4亿美元,共计11个项目,主要集中在边远落后地区的传染病控制、妇幼保健以及基础卫生服务等方面。项目在与当地政府的发展重点保持一致的前提下,为当地政府此类公益事业的发展提供了亟需的资金和技术,并辅以其他国家成功经验和知识的指导。相得益彰的合作使受益群体比重相当高,对人口素质的改进发挥了较大的作用。

世界银行支持我国政府改善卫生服务,特别是强调向弱势群体和农村人口提供服务。我国政府利用世界银行的一个基础卫生服务项目试点,制定了全国特困医疗救助计划,为最贫困的家庭提供资金援助,使他们能够获得必要的医疗保障。例如:卫生服务项目覆盖艾滋病高危人群;结核病防治项目覆盖7亿人口,还在项目区实现了世界卫生组织提高结核病诊断率的目标等。世界银行学院通过与一个高校网络建立持久的合作关系,促进卫生经济学与卫生筹资领域能力的建设。国际金融公司对一所医院进行投资,扩大在北京和上海获得国际水准的医疗服务的机会<sup>④</sup>。

① 林声明《世界银行在华教育贷款项目述评》,《世界教育信息》2009年10月。

② 联合国官方网站: <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>。

③ 李兴国《发展女童教育是民族地区普及教育的关键》,《贵州教育》2000年第3期。

④ 刘橙、商燕《世界银行贷款政策对发展中国家经济的影响》,《国际经济合作》1999年第3期。

## 四、世界银行对华贷款的经济效应

### (一) 经济增长方面

改革开放 30 年来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成绩,国内生产总值从 1978 年的 3 645 亿元增长至 2009 年的 335 353 亿元,世界排名从第十一位上升到第三位。世界银行贷款总额在中国改革发展过程中运用的资金总额中只占极少部分,然而,近 30 年来,世界银行的项目贷款大都用于投资周期长,社会效益显著,对国家经济具有战略性、长期性影响的部门和领域,如农业和农村发展、基础设施建设、教育、卫生、环境保护、扶贫等等,而这些正是外国私人投资不太愿意进入的领域。通过对公共部门的投资,项目运行为私人投资创造了良好的投资环境,激发投资人的信心,吸引更多的私人投资。贷款项目本身具有的示范效应和消费效应对私人投资也存在拉动作用。世界银行的贷款项目往往都要经过严格的审查和评估,一个地区的项目能够立项获得项目贷款,就有助于该地区获得其他多边机构的贷款,或者更有利于吸引外国投资流入。

按照环境适应和学习曲线的原理来说,20 世纪 90 年代后的贷款优于 80 年代的贷款;由于东西部地区基础设施建设水平和市场经济制度的完善程度不一致,项目所处的区域不同对促进经济增长也会有不同的作用。与中、西部地区相比,东部地区更富裕,基础设施建设更完善,经济体制环境与外资引入政策也更加吸引国际直接投资和私人投资的流入。近年来,世界银行加大了在中、西部地区的项目贷款比例。

### (二) 交通方面

亚当·斯密在对各国国民财富及其增长的研究中得出了两个至今仍被经济学界不断论证的重要结论,即一国经济发展的原因可以归于两个方面:分工的深化和市场的扩大。他认为国民财富增长的源泉是提高劳动生产率,而分工是劳动生产率得以提高的基本途径,市场扩大又是分工得以发展的条件。这样,市场的扩展推动分工的细化,分工的细化又促进了市场的日臻完善,交通运输业的不断发展正是市场扩大、经济发展到一定阶段的必然选择。然而,交通运输业作为整体经济的一部分,与其他产业之间又存在着资金分配问题。20 世纪 80 年代,国民经济快速恢复,交通紧张的问题凸显,国家开始调整资金,加大对交通基础设施的投资,但中西部省市的公路建设资金短缺问题仍然严重。自 1983 年世行对华贷款的第一个交通项目——三港项目以来,已经向中国贷款 135.35 亿美元,共涉及 73 个项目,资金总额和项目数位居第一位,投资额还在逐年增加,这些贷款不仅一定程度缓解了资金缺口,也为施工监理队伍素质及管理、道路安全、国道路面管理提供了支持。交通项目还属于混合性项目:一方面完善当地的基础建设,另一方面也有较强的市场性。从各施行的项目情况来看,世行贷款解决了当地政府在基础建设方面资金不足的困难,改善了投资环境;而且项目的实施和运行,带动了私人资本的进入,也为道路沿线地区创造了非农就业机会,为提高农村收入和当地人口素质起到了一定的作用;项目的培训内容和项目管理经验也有利于提高政府的执政能力。

### (三) 能源消耗

中国的能源发展非常快,2002 年已跃居为仅次于美国的第二大电力生产国。世界银行对中国的能源项目设计也非常集中,过去的项目投资将近 3/4 用于火力发电,可再生能源在电力生产中所占的比重非常小。随着低碳经济在全球范围内的大力提倡,世界银行已经开始注重能源项目目标和生产方式的转型,控制项目实施对空气的污染,通过项目附加条件,督促当地政府出台改善环境的政策和形成有效监管机制。中国政府也充分认识到降低经济增长的能源消耗强度是保持经济快速增长的关键,“十一五”规划制定了到 2010 年把单位 GDP 能耗降低 20% 的宏伟目标,中长期能源规划要求到 2010 年把能源总需求中可再生能源所占的比例提高到 10%,2020 年提高到 16%;燃气消费所占的比例提高到 2010 年的 5%,2020 年的 8% 以上。世界银行多年来与中国在能源领域开展了积极的合作,通过分析研究、政策咨询、能力建设及投资项目,帮助中国提高能效。全球对低碳型经济的呼吁,世行

推动利用本地的清洁能源资源,促进煤炭的清洁利用,也有利于推进国家能源目标的实现。自1998年开展第一个节能贷款和全球环境基金赠款项目以来,世界银行在中国总共支持了7个清洁能源和能效方面的项目,包括小水电、风电、生物质和太阳能光伏发电等,以及工业和建筑行业8亿的能效项目。此外,世界银行管理着若干个捐助方的碳基金,在中国积极推广碳交易,截至目前共签署了十几个涉及能效和清洁能源的碳减排协议,总额达2.22亿美元。世界银行集团的国际金融公司也通过其中国能效融资项目,支持中国发展清洁能源和提高能效。2008年5月28日,世行批准了三个新的中国贷款项目:能效融资项目(同时获得全球环境基金赠款1350万美元),山东烟气脱硫项目和第三辽宁中等城市基础设施项目,三笔贷款总额为4.41亿美元,占世行2008年财年对中国贷款计划额度的近1/3,旨在帮助中国提高能源使用效率,减少电厂污染排放。

## 五、利用世行贷款可持续发展的政策建议

改革开放以来,世界银行的项目贷款的确为中国减少贫困做出了不可磨灭的贡献;世界银行为中国提供的发展知识,以及援助的国际经验,为中国调整发展战略提供了不少帮助;基础设施和投资环境的改善带动了私人投资的进入,增加了就业机会,促进了技术和产业升级。但利用世行贷款也存在一些问题,只有把存在的问题理清才能有效利用世行的贷款进行经济的可持续发展。

### (一) 利用世行贷款存在的问题

1、金融安全问题。世行贷款的引入实质上也是对未来资源的一种预支,借入资金必然预示着远期资金的流出,如果对贷款规模不加以控制的话,必然会给未来的经济运行造成巨大的压力。因此应该根据我国的债务偿还能力和各个地区各个行业的实际承受能力来确定适合我国世行贷款规模,以控制外资引入规模。2008年5月27日发布的《国家发展改革委关于进一步加强国际金融组织贷款项目管理的通知》中亦提到“各级发展改革委和国务院有关行业管理部门要会同有关部门、机构跟踪所借不同币种外债汇率、利率的变化,研究规避外债风险的管理手段,把防范外债风险作为贷款项目管理的一项重要内容,推进这项工作规范化、制度化。应借助市场机制,发挥金融机构的作用,指导项目单位进行外债风险管理,并为项目单位防范外债风险提供及时的政策支持。”<sup>①</sup>

此外,世界银行贷款的条件决定贷款项目必须有政府的配套资金投入,而且由于世界银行贷款项目多处于公共部门的行业,具有很强的公共产品属性和外部性,其抗风险能力比较弱,项目收益不稳定,说明项目实施还需要政府持续性的财政投入和长期支持来维持和延续项目执行期间的各种服务活动,这都将为政府带来很大的财政压力。因此各级政府在争取公共服务类的贷款时,应该根据自己的还贷能力来申请世界银行项目。

2、部分项目实施效果未达预期目标。部分项目从准备立项、进行可行性研究报告到项目的正式启动,直至项目的完成,前后经历几年甚至几十年的时间。在这样较长的项目建设运行周期中,国际、国内政治、经济环境在不断发生变化,国际、国内各种政策和制度也在调整,物价上涨、利率汇率的变化都将影响项目的实施和进展,使得项目发展的结果与评估和预测效果之间存在较大差异。而且在较长的周期存在管理和执行人员的更替,这也会对项目的执行带来影响,最终影响项目的执行效果。

我国在利用世界银行贷款时还存在一个资金管理不善的问题。各级政府在使用世界银行贷款中违反财经纪律和与世界银行签署的贷款协定,在转贷中存在擅自缩短贷款使用期限,征收贷款利息和管理费用,弄虚作假,虚报冒领项目资金,倒卖项目物资,配套资金不落实不到位,损失浪费及投资效率低,提供虚假会计报表等问题,这都直接导致项目的执行效果背离立项初衷。

此外,在项目执行过程中,政府的配套政策服务措施未跟上也使得贷款项目的效用大打折扣。世界银行贷款流入并没有引致当期私人投资的大量流入,这是因为相关政府提供的信息滞后给私人投

<sup>①</sup> 国家发展与改革委员会《国家发展改革委关于进一步加强国际金融组织贷款项目管理的通知》,发改外资[2008]1269号。

投资者带来了交易成本的限制,阻碍了世行贷款对私人投资拉动效应的发挥。因此各级政府有必要为投资者提供更多的信息服务,减少对私人投资的种种限制,降低交易成本。

3、贷款融资形式需多样化。世界银行主要通过三种方式实施援助计划:项目贷款、技术援助贷款和赠款,配以分析报告、政策咨询、研讨会和培训等非金融服务,根据需要以一种或多种方式相结合来实现具体的目标。世界银行长期以来都以实现减少贫困和可持续发展为目标,对各国公共部门和半公共部门进行援助,然而,世界银行严格的项目审批条件和贷款条件,限制了其在社会发展领域的比较优势。中国区域经济发展不平衡,中、西部地区在基础设施建设、经济基础和政策环境方面都远不如东部地区。中、西部地区经济的发展亟需世界银行的协助,然而该地区政府缺少足够的资金来支持贷款项目的运行,而且受政府还贷能力的限制,世界银行难以维持对中、西部地区农业、社会部门和扶贫项目的贷款水平,在保持较高水平的基础设施贷款的前提下,提高对较为贫困的内陆省份的还贷比重,这就要求世界银行对其贷款融资形式进行创新,成功的案例有与英国国际发展部赠款结合模拟软贷款条件进行援助,与国内援助资金相配套进行扶贫援助等。

目前,中小企业发展存在融资难的问题,而中小企业的发展可以有效解决就业,从而为减少贫困发展经济提供有效的途径。对此,国际金融公司可以投资发展中小企业和金融部门,支持对内陆省区的民营企业以及从事基础设施建设、社会服务和环保技术开发的民营企业的融资贷款。典型项目在发挥示范作用的同时,可以帮助中小企业在公司治理等领域树立标准。多边投资担保机构可以通过为中小企业在担保和吸引外资方面提供服务,加强中小企业在经济全球化发展中的适应能力。

## (二) 相应的政策建议

1、继续积极争取和有效利用世行贷款。中国地区经济差距非常大,而中央财政支出占 GDP 的比重比较低,在为低收入地区的人口提供最基本的公共服务方面的能力仍然不足,因此,中、西部地区和农村地区应该加强对世行贷款项目申请的重视,积极争取世界银行对该地区在减少贫困、环境保护和农村基础设施建设等多个方面的援助,与中央财政资金、地方财政预算资金、以及财政部代理发行地方政府债券等国内资金互为配套,形成合力,并积极评价项目的实施情况,把有益的项目经验在本行业推广,甚至推广到其他行业,与世界银行一起实现“发展、合作、互利、共赢”。此外,在贷款的部门分配上,要注意加大中西部地区基础设施的投入。世行的贷款项目在部门的分布上,中西部地区主要集中在农业、卫生、教育、环境等部门上,而这些部门的项目配套资金能力较弱,投资回收期长,且大多属于非生产性投资,相对缺乏改善当地投资环境的能力,因此中西部地区应加大在交通、能源、水资源等方面的投资引入,加大对基础设施领域的投资,以吸引更多的国际私人投资。政府可通过减税政策适当鼓励中西部地区加大引入世行贷款。

2、提高非政府部门利用贷款能力,帮助企业“走出去”。改革开放 30 年来,中国经济发生了翻天覆地的变化,世界银行也逐步调整对华贷款战略,促进贷款项目从援助型向市场引导型转变,据此,世行提出了私营部门发展战略:包括对金融行业发展、工业重组、市场经济法制建设、促进私营部门参与社会和环境方面的基础设施服务建设方面提供帮助。中国应该抓住这一机遇提高生产率水平,以促进未来经济和就业的持续增长,通过利用世界银行提供的资金和知识,加强和深化金融行业发展,加速工业重组和所有权多元化,加快建立适应市场经济环境的法律和制度,改善企业经营环境等。政府应该逐步提高企业和金融机构等非政府部门利用世行贷款的能力,帮助企业“走出去”。

3、加强各级政府部门的管理,降低交易成本。政府引导贷款是目前国际金融组织对中国贷款的主要方式,政府有责任帮助和推动建立、完善贷款项目的各级各阶段的第三方监督机制,监理案例库、后评价制度,引入专业评估机构和专家参与,制定和逐步完善行业及评价标准体系,形成不同协调管理手段中的责任追踪制度和体系,从而可以及时动态地发现和调整项目实施中、实施后的问题和实施方式,提高项目的成功度和实现价值的最大化,这可以增强不同层级的项目相关单位和责任单位的信誉,也可增强中国项目在国际上的信誉,从而有效防止和克服信誉危机。

资金管理方面,为实现项目实施过程中有效的支付资金,国家、地方的相关部门、单位的投融资机制要与时俱进,符合市场经济的发展,建立保障贷款项目合理实施的体系,以缓解项目的还贷支付问题。还贷方面,中国政府要解决的是投资体制中“出资人缺位”的问题,即出现了一个机构出资还债,另一个机构决策投资的错位现象。这样就造成了项目的立项与还款无法直接挂钩,最终导致部分项目“还款难”现象的出现。实际上这都与改革过程中财政体制和投资体制本身的问题密切相关,只有在今后的投资体制改革中进一步明确“出资人”在整个贷款投资活动中的法人或负责任地位,明确项目从立项、建设到管理以及监督过程中的主体,从而为项目的成功实施建立起行之有效的制度保障,才能解决这部分项目“还贷难”的问题。

为防止在长期内造成财政的巨大压力,损害经济增长和社会发展,申请项目的政府还应当做出机构改革的努力,缩小政府规模,削减政府消费。而且为发挥项目的示范效应和催化效应,各级政府需强化信息服务水平,降低私人投资的交易成本,同时也减少对私人投资的种种限制。

4、积极探索新阶段与世界银行合作的新方式。中国在积极引入世行贷款的同时,也要协调世行项目贷款与其他金融组织的援助,减少重复,集中各方力量解决国内的现实问题。在国际合作中充分利用各个合作伙伴的比较优势,共同分享知识和经验,以提高援助项目的运行效率。同时也应积极鼓励世行与其它合作伙伴之间的知识共享和合作,如鼓励世界银行向双边捐助机构寻求联合融资,以软化社会发展部门和扶贫项目的整体融资条件,并通过利益和能力互补,加强项目的效果。

政府也应鼓励创新更有效的、多样化的融资模式:如通过欧盟、世界银行和全球环境基金联合融资,支持可持续林业发展项目;使用澳大利亚国际发展署提供的赠款,在宁夏建立远程教育中心,世界银行是该项目的执行机构。这些合作较好的发挥了各捐助机构的比较优势,产生了直接的效果。

积极支持世界银行与中国民间组织、民间社会开展的多样化的合作。今后随着“政府统治”向“社会治理”的转型,民间社会在中国发展中的重要性不断增加,与民间组织的合作将成为国际金融组织新的合作方式。如世界银行通过小额赠款项目,向艾滋病感染率急剧上升的云南省西双版纳傣族自治州的妇女联合会提供赠款,资助一系列关于预防艾滋病的研讨会。国内非政府组织还参与了一些世界银行项目的实施工作。例如,地方妇联就是发展项目管理委员会的成员,在动员当地妇女参与项目活动以及向贫困妇女提供培训的工作中发挥了领导作用。

随着经济的发展,中国也应当逐步从一个受援者的角色向援助者的角色转变,积极支持其他发展中国家的经济发展。将自身的发展经验,特别是技术进步、政策选择、人力资源开发、制度建设与创新方面的经验,向发展中国家介绍,从而为发展中国家的经济增长、结构转型、社会发展与可持续发展等提供积极的“知识贡献”。政府要鼓励国内企业对发展中国家投资,如利用出口信贷鼓励国内企业进行高技术出口、资源开发、基础设施建设等;进一步加大对发展中国家官方援助额,开展多方面的发展援助或优惠贷款;与发展中国家全面地分享发展经验;与发展中国家共同开展社会环保领域的国际合作;减免最贫困国家的债务;积极帮助发展中国家培养各类人才,促进其与人力资源开发方的广泛合作;率先向发展中国家开放市场,实行免关税待遇。另外,中国要积极参与全球反贫困行动,积极参与全球可持续发展进程,关注环境,关注自然资源,关注水处理,落实国家“十二五”规划及西部大开发中的可持续发展战略。