



世界银行 重要文件资料汇编

第二集

The World Bank

Important Documents and Materials

中国财政经济出版社



430402

世界银行 重要文件资料汇编

(第二集)

The World Bank
Important Documents and Materials

(2)

财政部外事财务司世界银行处编译



中国财政经济出版社

China Financial & Economic Publishing House



2 018 7573 8

世界银行重要文件资料汇编

(第二集)

财政部外事财务司世界银行处编译

*

中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

*

850×1168 毫米 32开本 4.25 印张 95,000字

1983年9月第1版 1983年9月北京第1次印刷

印数: 1—5,000

统一书号: 4166·426 定价: 0.50元

出版说明

为了帮助读者了解世界银行的情况，我们准备系统地把世界银行集团的国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司和国际投资争端解决中心四个机构的重要文件和资料汇编出版。这本书是汇编的第二集，是世界银行的文件资料，共五篇。这五篇文件都是根据最近的英文本译出的。我们在组织翻译这些文件时，力求译得准确和通顺，但限于水平，错误之处，在所难免，希望读者指正，以便再版时修正。工作中应用这些文件时应以世界银行编印的英文文本为准。

一九八三年五月

目 录

项目周期.....	(1)
世界银行贷款和国际开发协会信贷采购指南.....	(21)
世界银行贷款和国际开发协会信贷提款指南.....	(45)
世界银行借款人以及世界银行作为执行机构使用咨询 专家的指南.....	(52)
货币总库制.....	(89)

CONTENTS

The Project Cycle	(1)
Guidelines for Procurement under World Bank Loans and IDA Credits	(21)
Guidelines for Withdrawal of Proceeds of World Bank Loans and IDA Credits.....	(45)
Guidelines for the Use of Consultants by World Bank Borrowers and by the World Bank as Executing Agency	(52)
The Currency Pooling System.....	(89)

项 目 周 期

沃伦·C·鲍姆^①

世界银行业务主要是根据它的协定条款而致力于项目贷款。协定条款要求，除特殊情况以外，银行一般只能给具体的建设和开发项目贷款。本文叙述并讨论项目周期的各个阶段，并把银行的项目工作与其从事开发工作方法的演变联系起来。鲍姆先生以前在1970年6月份《金融与开发》杂志上发表了一篇关于本题的论文，本文原载1978年12月《金融与开发》杂志，系根据目前情况改写该文而成。

如果要用几个字来回答“世界银行是干什么的”这个问题，那么这几个字就是：“它向开发项目提供贷款。”世界银行的主要业务就是对经过仔细挑选准备、彻底评估、严密监督、系统评价的具体项目提供贷款。银行于1946年开业（1961年以前只有

^① 沃伦·C·鲍姆，美国人，1959年进入国际复兴开发银行，1972年任世界银行主管项目的副行长，他以此身分，负责该行有关项目工作的全面政策、标准和程序的工作。1973年起，他担任国际农业研究磋商小组的主席。鲍姆先生毕业于美国哥伦比亚大学，并在哈佛大学取得经济学博士学位。在进入世界银行以前，他在经济合作署（马歇尔计划）、兰德公司和联邦交通委员会工作。鲍姆先生著有《马歇尔计划和法国的对外贸易》（1915年普林斯顿大学出版社）；《法国经济和政府》（1956年普林斯顿大学出版社）和其他文章。

国际复兴开发银行），它和1961年成立的软贷款附属机构国际开发协会，总共做了大约2,350笔开发贷款及信贷，总数超过580亿美元，其中占百分之九十以上的绝大部分是贷给学校、农作物生产计划、水坝、道路和化肥厂等具体项目的。

集中于项目贷款这种做法，目的在于保证银行的资金用于可靠的、生产性的项目，使能对借款国家的经济发展并增加偿还贷款能力有所贡献。银行（指世界银行，下同）既是一个开发机构，也是个金融机构。它所贷款的每个项目必须满足这个机构所具有的两个特点。

近年来贷款项目的数目和金额都有显著增加。五十年代初期，银行每年贷款不超过20笔，大多数是在欧洲和拉丁美洲，总数大约4亿美元。1967年财政年度贷款67笔，地区更为广泛，总数达11亿美元。在1978年6月终止的财政年度里，银行批准对74个国家贷款236笔，总数达84亿美元。

在项目性质上，变化也不小。银行的贷款在借款国家、开发策略、贷款部门和项目设计等方面都越来越以开发为目的。

就国家来说，贷款越来越多地以亚洲、非洲和拉丁美洲的穷国和欠发达国家为对象。

就开发策略而言，所谓的“慢慢滴入”的理论，即假定经济增长的好处最终将为贫苦大众所享有的理论，已经由一个更加兼顾的办法所代替，这就是把加速增长和通过提高城乡穷苦大众的生产力和生活水平的各种规划与直接向贫穷进攻结合起来。

就部门而言，重点已由基础设施（道路、铁路、电力）和工业转向以经济增长、提供基本服务和更好的收入分配为目标的更加全面的规划。基本设施仍然很重要，但是对于农业、农村发展、城市工地和服务、供水和卫生、教育、人口和营养方面的贷款也已开始或者大大发展。

就项目设计而言，不论在新的和传统的部门，对收入分配与就业、对环境的影响、地方资源和机构的开发与发展、本地人员的培训以及克服社会与文化的限制因素等等方面都受到了更多重视。

银行贷款朝向以开发为目标的这种演变——我认为这是质的演变，如果甘冒过分简单化之嫌的话，可以通过对比五十年代的“典型”贷款和七十年代中期的“典型”贷款来加以说明。五十年代贷款可能是贷给中等收入的发展中国家，用以建立电站。从某种意义上来说，它是一种“飞地式”的项目。它由外国顾问设计和监督，由外国承包商和供应厂商来执行并由移居该国的外国人帮助管理。项目在技术上及财政上的可行性会得到分析，对项目的组织与管理也会进行研究，但是对项目在能源部门内应占的地位，电力如何分配，电的收费标准与结构对电力消费会产生什么影响等问题，则很少考虑。

七十年代的贷款则可能是用于低收入发展中国家的农村发展。它提供一整套商品和服务（技术推广、信贷、销售、储藏、基础设施和调查研究）以提高当地农民的生产力和生活水平。现有的地方机构将得到加强或建立新的机构；由于有广泛的培训计划，可以尽可能多地使用当地人员；由于强调费用低的设计或合适的技术，因而当地的承包商或资源供应者可以有较大的机会；建立在内部的监督和评价制度将有助于对进行中的项目加以调整，并为未来的项目吸取经验教训；另外，由于注意从受益人那里收回成本，所以项目可以反复进行。

尽管有以上的发展和变化，但是银行所经营的项目为数仍然很少，而每一项的规模却很大；每项贷款现在平均为3,500万美元，而一个项目投资可高达1.1亿美元。由银行提供资金的项目可产生重要的示范影响，可以鼓励其他投资者用他们的钱来补充银

行的贷款。因此，这些项目在开发作用方面，在经济、技术和财政上的可靠性方面，应当是高质量的，这一点仍然很重要。项目各不相同，各有背景，因此，贷款必须根据情况而定。另一方面，每个项目都必须经历一个周期，这个周期对所有项目均是共同的，只是略有差异。本文就要讨论项目周期的各个阶段——确定项目、准备、评估、谈判并提交执行董事会、实施并监督以及评价——和银行在每个阶段所起的作用。每个阶段导向下一阶段，而最后一阶段又产生对新项目的探讨和想法，因而又导致对新项目的确定，使周期本身不断更新。

银行在项目周期中所起的作用，主要由项目工作人员来体现。这些项目人员来自大约一百个国家，总数大约1,100人。项目工作人员约占银行雇用的业务人员的四分之三，占全体专业人员的将近一半。有大量经济学家、财政分析专家和各种各样的工程师，也有种类繁多的其他人才：农学家、热带农业或地下水专家、农业信贷专家、畜牧专家、人口统计学家、建筑师、城乡社会学家、保健专家、研究环境污染问题的专家、教育专家、能源专家和实际计划人员。一般说来，技术专家是在他们的事业中途在他的行业内取得广泛经验后才来银行工作。这些经验有些是在发展中国家取得的。有些时候，他们还具有领导经验。银行期望项目人员对开发问题有广泛的了解，并有能力老练地作出正确的独立判断。大概可以这样说，银行专业人员由于人数众多，来自不同的国家并拥有各种各样的专业，因而他们是无与伦比的。

确定项目

周期的第一个阶段就是确定那些需要优先考虑，适合银行提供资金，而银行、政府和借款人有兴趣考虑的项目（有关借款人

定义见注)。① 过去,银行按此确定项目,主要是对政府及借款人提出的建议作出回答。这些年来,银行鼓励并帮助一些国家发展他们自己的计划能力,并且也加强了它自己的形成项目的方法。银行进行的经济分析和部门分析,使人们了解有关国家的发展潜力,并为评价国家和部门的政策和问题奠定基础。这些经济的和部门的分析还为世界银行或国际开发协会对贷款国家的“偿债信誉”加以评定。这种分析为银行与有关国家之间,就制定恰当的策略,以开发整个经济和它的重要部门的问题,包括政策和机构性的改变,提供了继续对话的基础。这样,就可能确定一些符合并能支持前后一贯的发展策略,并适合部门目标,而且政府和银行均认为适合的项目。这些项目还必须经受可行性的初步试验——所花的费用应与预期的好处相称,这一点可以从技术上和机构上找到解决办法。

要确定一项适合这些要求的项目并不容易。也许还缺乏能够赖以作出正确判断的知识。政府和其他贷款机构也许并不同意银行持有的那种关于开发目标或部门优先顺序的观点。要对项目范围作出选择也许还有困难(应当从小规模试验的阶段,还是从较大规模但是比较冒风险的投资开始呢?)为了达到项目的目标,分枝会很快在是否需要改变政策或改革机构的问题上表面化。把这些问题解决了,便进入了准备阶段。

① 世界银行的借款人可以包括会员国政府本身,政府机构或公司,或者是 有政府担保的私营单位或公司。国际开发协会(IDA)的信贷只对各国政府,如有必要,可下放到负有实施项目责任的实体,在本文,这个实体也称借款人。贷款系由世界银行承做,收取利息,其利率按照银行借入款的成本定期调整。国际开发协会(IDA)按五十年为期的优惠条件提供贷款,只收0.75%手续费。两机构的项目工作方法是一样的。本文中凡适用于世界银行及贷款者也适用于国际开发协会及信贷。国际金融公司(IFC)也是世界银行的附属机构。负有通过鼓励发展中国家的生产性私人企业的发展,进一步发展经济的任务。它的项目周期与世界银行和国际开发协会的不同。

实际上，在这种情况下项目是怎样确定的呢？由于涉及银行和政府双方，因此这个过程很复杂，而其复杂性又与不同政府处理经济计划和产生项目的不同能力结合在一起。银行对某个国家的经济分析受该国所提供作为基础的资料的广泛性和质量的影响，也受银行本身经济工作的影响。部门分析可由国家自己来做，或由银行来做，或者通过银行与联合国的专门机构的一项合作规划，或者通过由联合国开发计划署（UNDP）、双边援助计划、或者银行以前的贷款中为进行研究而专门规定的，有时称之为“背在背上的”（Piggy backing）条款提供资金而进行的研究来做。

最后，有些项目是由私人发起者提出来的，例如目的在于开发新资源的采矿和石油企业。这些项目，在按照银行的观点，被视为“确定”以前，必须满足上述的标准。

一俟项目确定之后，这些项目就被列入对每个国家多年度的贷款规划，这一规划就成为银行在这个国家今后工作的基础。这些国家规划用于银行为编制业务计划和预算所需，也是为了保证获得必需的资源，使每个项目能通过其周期的各个连续阶段而向前进行。

准 备

一俟项目编入贷款规划，它就进入了项目管道。银行和借款人之间紧密合作的时期——一般为一、二年——也就开始了。每个项目都要准备一份项目概要说明，说明它的目的，确定主要问题，并为今后的进程制定时间表。因为准备阶段取决于项目的性质，借款人的经验和能力，现在所掌握的知识（对部门或借款人来说，这是第一次贷款还是“重复性贷款”？）准备阶段的资金来源和可靠性，以及银行、政府和可能涉及的其他捐款人之间的

关系，因而很难将准备阶段一般化。

借款人负有准备的正式责任。银行一度不愿意对项目准备进行帮助，原因是根据银行家的原则，这样的卷入可能会影响它评估的客观性。但是，经验证明，银行必须在保证及时而源源不断地有经过很好准备的项目上起积极的作用。这种作用有许多方面：务使有能力，有资金可以自己准备项目的借款人了解银行的要求和标准；帮助其他借款人为准备工作寻找资金或技术上的帮助；弥补准备不完全或不充分的项目中存在的差距。在例外的情况下，银行自己也做准备工作。在东非和西非建立银行代表团，主要就是为了对该地区的政府在确定和准备扎实的项目方面的有限能力给予补充。

对项目准备给予财政和技术援助可以有多种方式。银行本身可以对技术援助或详细的工程准备提供特别贷款，从新建立的项目准备便利基金（Project Preparation Facility）中给予预支，在所商定的贷款中偿还借款人先期为进行准备工作而垫付的费用，或者将进行这项准备工作所需的资金包括在该部门另一项目的贷款之中。银行和粮食及农业组织（FAO）、联合国教科文组织（UNESCO）、世界卫生组织（WHO）和联合国工业发展组织（UNIDO）之间的合作规划，与联合国开发计划署（UNDP）援助计划和双边援助计划一样，均是重要的支持来源。尽管借款人要偿还银行所提供的资金，但是大多数的其他援助是赠款，因此，对借款人来说特别有吸引力。在提供这种帮助时，我们必须小心，不要在这个阶段把这个项目看作是“银行的项目”，还须注意到，政府和借款人均应深入参加到准备工作中去并为此而负责。这一点，对“新型”的项目来说，比对传统的基础设施项目关系更大。在传统的基础设施项目中有建设完善的实体，它们的目标和达到目标的方法均很清楚。对新型项目来

说，这些条件经常并不存在，政府和借款人承担责任，不仅对准备阶段重要，对项目的顺利执行尤为重要。

准备阶段必须包括为达到项目的目标所需要的技术、机构、经济和财政条件的全部范围。例如一个重新安置居民的项目也许需要根据遥测的数据进行研究，以确定可耕的土地，交通通道，以及计划定居地区的现在人口。土地测定后就要对土壤和水力资源进行更详细的调查；根据可能得到的资源以及研究掌握的知识，决定适宜的种植型式；选择有助于提高作物产量所必要的种植技术；对定居了的人们进行经济和社会调查以决定适当的土地使用、推广服务制度、销售制度、项目管理制度和其他机构性安排。政府关于投入费用和农产品价格的政策，费用回收的程度和方法，以及他们对受益人和政府的经济地位的影响均须一一加以研究。

准备阶段的关键就是把达到项目目标所需要的技术及机构方面可供选择的方案加以确定并比较。大多数发展中国家，他们的特点是有丰富而低廉的劳动力，但缺少资本。因此我们不寻求那种最先进的技术解决办法，而是要寻找最适合这个国家资源和它目前的发展阶段的解决办法。虽然银行已在为先进的电信装备和最现代化的集装箱港口设施提供资金，我们仍然要考虑这样的问题：种庄稼用牛是否比用拖拉机更经济；就城市贫民最低限度的居住条件而言，是否对贫民窟加以改进或提供场地和服务比传统的住房更加合适；或者就供水而言，公共储水管是否比各家各户联接水管更为合宜。因此，准备阶段需要有可行性的研究，以确定并准备各种可供选择的技術性及机构性的初步设计方案，并比较它们各自的成本和效益，然后，再对更有希望的方案进行更详细的调查，直到最后得到最满意的解决办法。

所有这些都要花费时间。银行有些时候因为承做贷款需时过

长而受到批评。但是就有关的国家而言，每个项目就是一项具有长期经济生命的重大投资，为了取得最好的技术答案，为了建立适当的组织，为了预测和事先处理销售和其他问题等等，即使要花好几倍时间也是值得的。

评 估

当项目成形，研究接近完成，就准备对项目进行评估。评估也许是项目工作中最为人熟知的阶段，部分的原因是由于银行的直接参与。它是项目周期中一个关键阶段，因为它是准备工作的顶点，对项目的各个方面进行全面审查，并为项目执行和项目完成时对之进行评价奠定基础。

评估纯粹是银行的任務。它由银行工作人员来做。有时也借助于个别顾问，他们经常在实地工作3—4周。如果准备工作做好了，评估就能相对地顺利进行。如果不是这样，也许随后还得派一个或几个工作组去该国完成这项工作。评估包括项目的四个重要方面——技术、机构、经济和财政方面。

技术方面——银行必须保证使项目设计合理，工程适当，并且符合人们所接受的农学标准、教育标准或其他标准。估价组要对考虑中可供选择的技术方案，拟议中的解决办法以及预期的效果进行研究。

更具体地说，技术评估所关心的是设施的具体规模、布局 and 位置问题；使用的技术，包括设备或制作法的类型；所采用的技术标准对地方条件的适应性；提供服务所采用的方法；执行计划的现实性；达到预期产量的可能性等等。对一项计划生育的项目，技术评估也许要关心母子保健站的数量、设计和地点以及产科医务是否适应其所服务人口的需要；对公路项目，会关心公路的宽度以及路面是否和预期的运输量相适应，并在最初的建设费

和经常维护费两者间怎样花钱才合算，在采用较高或较低的劳动集约建设方法之间进行权衡；对教育项目，则关心所拟的课程和教室、实验室和其他设施的数目和布局是否适合该国的教育需要。

技术评估的一个关键部分就是对费用估计以及它们所赖以作为根据的工程或其他资料进行审查，以决定它们在可以接受的误差的范围内是否正确，在为执行期中所出现的物资方面的意外情况及预料的价格增长所留余地是否适当。技术评估还审查已提出来的采购安排，务使这些安排符合银行的要求。取得工程、建筑或其他专业劳务的程序也要审查。此外，技术评估还要审查项目设施的运转和劳务的费用以及取得必要的原材料或其他投入物的可能性。项目对人和自然环境的潜在影响也要受到检查，务使消极影响得以控制和尽量缩小。

机构方面——在银行目前所用的术语中，“机构建设”也许已成为银行贷款的最重要的目的。这意味着，资金的转移调拨以及物质设施的建造，尽管它们本身很有价值，但从长远看来，终究不如建立一套健全而有生命力的当地“机构”更为重要。从最广泛的意义来解释，它不仅包括借款人本身，它的机构、管理、人事、政策和工作程序，而且还包括政府整个一系列使机构得以运转工作的政策。

经验表明，对项目的机构方面重视不够就会在执行运转过程中发生问题。对机构进行评估必然要处理一系列问题，例如负责项目的实体是否组织得很好，它的管理是否能承担所负任务，是否已经有效地使用当地的能力，是否需要从该实体以外进行政策和制度性的改变以达到项目的目标。

对于传统的项目实体而言，这些问题都很重要，但是对于那些负责准备并且执行目的在于造福城乡贫民的新型项目（在那儿

还没有现成的机构模式可以遵循的实体，则这些问题更加重要而且更难回答。我们目前的经验还没有任何现成的解决办法，可以搞出一套机构，能有效地和经济地为许多人（他们常常是在边远地区，政府也鞭长莫及）提供商品和服务，并能激励他们，改变他们的举止行为。

从项目的各个方面来说，机构建设也许是最难解决的。部分原因是因为它的成功在很大程度上取决于对文化环境的了解。银行已经认识到对机构性的安排有必要进行连续不断的再考察，要吸取新观点，并愿意采取能扩大运用到几个项目的长期方法。

经济方面——对几个可供选择的项目设计方案进行成本效益分析，可借以选择那一个方案最能达到国家的开发目标。这种分析一般是在项目准备期间各连续阶段进行的，但是评估则是最后审查和估计的时机。

经济评估要研究项目的部门背景，这个部门的投资计划，部门各机构的优缺点以及政府的重要政策都要加以考察。在交通运输方面，每次评估都要考虑整个运输系统以及它对国家经济发展的贡献。对公路项目进行评估要研究它和与之竞争的其他交通方式——如铁路——的关系。整个部门的运输政策要受到检查，并对需要进行的改革提出建议，例如对那些扰乱了交通分配的规章性做法。在教育、电力和电讯中，银行所定的“项目”可能就涉及整个部门的投资规划。在农业方面，由于它更加多种多样，并且在发展中国的经济活动中占很大的比重，所以更难为它制定一个全面的策略，但是，对部门性的问题，比如土地使用制度，政府税收，价格和补贴政策以及有多少公用服务事业等，均应予以注意。只要目前技术状况许可，就要对项目进行详细分析，分析它们所花费的成本和为国家带来的好处，核算的结果，通常用经

济回收率来表示。这种分析通常要求解决复杂困难的问题，例如如何决定项目的物质效果，以及如何按照这个国家的发展目标，对这些物质效果进行估价。这些年来，银行和经济评估方法学方面的进展保持着密切联系。由于例如贸易限制、税收或补贴等种种影响，成本和效益的真正经济价值受到歪曲，不能在市场价格中反映出来，在这种情况下，就经常使用“影子”价格。这种用影子价格来进行调整的情况，在计算中用到汇率及劳力成本时最为经常。项目利益的分配以及它对财政的影响都要加以慎重研究，利用“社会”价格，使政府改善收入分配，增加公共积累的目标在成本效益分析中能增加分量，这一点目前还处于试验阶段。由于估计未来的费用和利益常会有较大误差，因此要对由于一些设想的主要情况变动而使回收利润率随之变化的敏感性进行分析；对出现较少但是重大的不肯定因素，也要进行风险性或概率分析。最适宜的投资时间可以联系第一年的效益进行考察。当银行提供资金给中间机构（开发金融公司，农业信贷机构等）使之转贷给较小的企业，或者在部门性贷款的情况下，这些机构自己的评估方法也应当是令人满意而可以接受的。

项目费用和效益的一些因素，如污染控制、保健或教育、或人材培训，也许不能以数量加以衡量；其他项目，例如电力和电信，也许有必要使用例如财政收入这类替代性的东西来衡量，但它不能完全表示出电力和电信服务所产生的对经济的价值。在有些情况下，可能需要在两个具有同样好处的可供选择的解决办法中间作出取舍，并选定费用最少的办法。在别的情况下，如教育，则可能要在效益不同，费用不同的几种供选择的办法间决定取舍，这样就要取决于质量的估计。

不管质量估计也好，数量估计也好，经济分析总是要按项目对国家开发目标所作贡献的大小加以估算。这仍是选择项目，评