

# 中国与世界银行

## 推动能力发展

谢世清◎著



**China and the World Bank**  
**Promoting Capacity Development**

经济管理与体制改革 • 扶贫与农村发展 • 基础设施 • 人类发展 • 环境保护

林毅夫教授作序推荐



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 中国与世界银行

## 推动能力发展

谢世清◎著



**China and the World Bank**  
**Promoting Capacity Development**

---

经济管理与体制改革 • 扶贫与农村发展 • 基础设施 • 人类发展 • 环境保护



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国与世界银行：推动能力发展/谢世清著. —北京：  
经济科学出版社，2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5046 - 9

I. ①中… II. ①谢… III. ①世界银行 - 国际信贷 -  
外资利用 - 案例 - 中国 IV. ①F832. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 228200 号

责任编辑：王长廷 袁 激

责任校对：郑淑艳

责任印制：邱 天

## 中国与世界银行：推动能力发展

谢世清 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编辑部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京中科印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 24. 25 印张 400000 字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5046 - 9 定价：78. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)



1984年，中国与世界银行合作的第一个水电项目——云南鲁布革水电项目，首次将国际竞争性招标制度引入我国，被称为“鲁布格模式”，对我国大型基础设施项目管理产生了深远的影响。



小浪底水利枢纽工程利用世界银行贷款不仅解决了当时国内建设资金不足的问题，也引入了国际先进的施工设备、施工技术和施工管理方法，被世界银行誉为其与发展中国家合作项目的典范。



1987年，中国第一条利用世界银行贷款建设的高速公路——京津塘高速公路项目首次采用工程监理制度，为中国高速公路建设管理体制改革提供了有益的借鉴。



上海城市交通项目是世界银行与中国合作开展的第一个城市交通项目，修建了29公里的内环高架路，缓解了相关地面路段、浦西中心商业区和环路走廊沿线的交通堵塞，增强了上海市交通网络的通行能力。



1995年7月至2002年7月实施的西南扶贫项目是世界银行在中国的第一个跨省区、跨行业的综合性扶贫开发项目。其中，仅广西项目区就建成了饮水工程9251处，解决了24万人和21万头牲畜的饮水问题。



2010年3月，时任世界银行副行长哈桑·土鲁伊先生一行来到陕西省柞水县营盘镇龙潭村实地考察了该村秦巴扶贫项目的石坎梯田、板栗示范园、劳务输出、药材种植以及饮水工程。



世界银行综合农业开发项目旨在适应全球气候变化，落实农业减排措施，改善农业基础设施，以及实现可持续发展，主要包括农田水利基础设施建设、农业技术推广和相关机构能力发展等内容。



上海市竹园污水处理系统是世界银行在中国开展的第一个城市水业项目中的实体建设工程，能够为约250万上海市居民提供污水处理服务，极大地改善了上海的城市环境。



2009年6月23日，世界银行、英国国际发展部和教育部联合检查组来到云南省昆明市富民县对世界银行贷款/英国政府赠款“西部地区基础教育发展项目”的执行情况进行了检查。



传染病与地方病控制项目（简称“卫生V”）的结核病控制子项目是中国政府利用世界银行贷款开展的第一个结核病控制项目，引进了结核病控制的新理念和新方法，实施了一系列新的防治措施和技术手段。

自1978年改革开放以来，中国已取得了年均9.8%的经济增长，从一个80%人口依赖农业为生的贫穷落后的国家，发展成为世界第一大贸易国、第二大经济体，在此期间有6.8亿人口摆脱贫困，成功实现了从低收入国家向中上等收入国家的跨越，堪称人类经济史上的一个奇迹。国内外许多研究预测，21世纪中国将再度成为世界上最大的经济强国。

在改革开放之初的1980年4月，改革开放的总设计师邓小平与时任世界银行行长罗伯特·麦克纳马拉的一次著名会晤，开启了中国与世界银行的合作关系。邓小平告诉麦克纳马拉，中国正在推行现代化建设和对外开放，要根据国情借鉴其他国家的发展经验。邓小平同时表示，有没有世界银行的帮助中国都能做到，但有世行的帮助中国就能发展得更快。

究竟世界银行如何帮助中国发展得更快是一个值得深入研究的课题。北京大学经济学院金融系副教授、博士生导师谢世清的这本著作填补了这项研究的空白。在书中他以世界银行在中国的50个贷款项目为案例，分析世界银行如何帮助中国政府提升经济管理与体制改革、扶贫与农村发展、基础设施建设、人类发展和环境保护的能力。授人以鱼不如授人以渔。这种政府管理能力的提升对中国的发展和现代化的贡献比世界银行的贷款资金本身还要重要。

中国现在已经从一个国际发展机构的受援国变为一个资金提供国，同时也正在筹建亚洲基础设施投资银行和金砖国家开发银行。了解世界银行过去如何协助中国提升发展能力，将有助于中国自身的进一步发展，实现中华民族伟大复兴的中国梦，也将有助于未来中国帮助其他发展中国家的发展，实现“百花齐放春满园”的美好愿景。

林毅夫

北京大学国家发展研究院名誉院长、教授  
世界银行前首席经济学家、高级副行长

到2010年5月，中国恢复在世界银行的合法地位正好30周年。1980年与世行合作之初，中国还是一个相当封闭、欠发展、低收入以及实行计划经济的国家。当时的中国拥有超过全世界50%的贫困人口，出口占世界总出口不到1%，几乎没有任何外资项目管理经验。然而从开始合作至今30余年间，中国已从单纯的世行借款国转变为捐助国；从单方面接受世行知识输入的“模范学生”转变为与其他国家分享发展经验的传播者；从世行普通成员国转变为第三大股东国。如今，中国已发展为全球经济增长的第一大贡献国、世界第二大经济体和第二大贸易国，成为推动世界经济增长日益重要的力量。

中国的成功无疑主要源自于自身的努力，然而世界银行的援助也发挥了重要作用。其中，世行帮助中国政府促进自身的能力发展尤为关键。在世行援助下，中国政府一方面在宏观的经济管理和体制改革层面上，在如何平衡发展、改革和稳定方面表现出了惊人的学习和创新能力；另一方面在微观的项目层面上，在实施世行贷款项目过程中也显示出了卓越的项目管理和经验吸收能力。长期以来，作为中国经济发展最值得信赖的国际合作伙伴与顾问，世行向中国传授了大量有关发展的理念、知识、技术、方法和经验，这些在后来被成功地复制、推广以及制度化。这样，在世行的大力支持下，中国政府在经济和社会发展方面的能力以一种可持续的方式显著增强了。

在国际开发合作中，能力发展（Capacity Development）通常指的是受援国公共部门以一种更有效率、更有效果、更适宜、更可持续的方式分配和使用现有资源以达到预期经济社会发展目标的能力的动态完善过程。正如2005年巴黎国际开发援助宣言所阐述的，能力发展是国际开发援助取得成效的关键。近年来，著名国际开发机构在探求加强能力发展的最佳方式上表现出了越来越浓厚的兴趣，其关注重点包括何种援助支持对能力发

展有效，何种无效，及其原因。在半个多世纪的发展历程中，世界上几乎没有国家给出国际开发援助有效和政府能力提高的确凿证据——中国是一个例外：世行推动中国能力发展上的成功无疑提供了一个引人注目的经典案例。

在中国与世行的合作历程中，双方的合作重点也在不断地演进。最初，世行将援助重点放在最基本的市场化制度、现代化项目管理方法以及行业部门的新技术引入上。随后，世行的援助重点开始转向公共部门的制度规则创新、组织机构强化和人力资源开发。进入 21 世纪以来，随着创新做法的不断传播、推广和应用，市场化的理念、方法和制度开始在中国逐步建立与完善。近年来，世行与中国的合作还强调双向交流，在支持中国将国际经验与自身国情相结合，探索具有中国特色的发展方式的同时，还积极鼓励其与其他国家分享成功的发展经验。

目前，尽管中国已发展成为世界第二大经济体，综合国力和国际地位显著提高，但中国仍然面临着种种结构性矛盾，包括如何转变经济增长方式，避免中等收入陷阱以及解决环境问题等。为此，世行对华《国别伙伴战略》（2013）也在内容上做出了相应的调整，更多地将重点放在知识、创新与环保方面。在资金缺口已不再突出的新的历史时期，中国如何从自身国情出发，有效利用包括世行在内的国际金融组织的知识平台优势，继续推动制度规则创新、组织结构强化和人力资源开发，从而有针对性地解决上述结构性矛盾，是未来更好地与世行等国际金融组织开展合作所面临的重要课题。

世行对中国能力发展的支持手段主要有三种：（1）项目贷款，包括投资贷款和一些独立的技术援助（TA）贷款；（2）分析咨询活动（AAA），包括经济和部门研究（ESW），非贷款性质的技术援助和政策咨询；（3）世界银行学院（WBI）培训活动。尽管世行 AAA 活动和 WBI 培训也是不可或缺的能力发展支持手段，但受篇幅限制，没有纳入本书的研究范畴。鉴于项目贷款能够有效地将投资、研究和培训进行有机结合，且是世行与中国开展合作的主要方式，不仅最能体现世行援助的特色，而且往往能够产生最佳的能力发展效果，因此，本书精心挑选了世行在中国的 50 个贷款项目进行案例研究，大量查阅、参考、引述上述世行项目的实施完成报告等英文原版文献，系统提炼了其在中国的能力发展经验。

除导论和结论外，本书共分为五大部分。第一篇（第二章至第四章）是“经济管理与体制改革”，论述了经济改革、财税金融和工业部门的能力发展经验；第二篇（第五章至第七章）是“扶贫与农村发展”，分析了扶贫开发、农业综合开发和农村供水与环境卫生的能力发展经验；第三篇（第八章至第十章）是“基础设施”，提炼了水利水电、高速公路和城市交通的能力发展经

验。第四篇（第十一章和第十二章）是“人类发展”，阐述了基础教育和医疗卫生的能力发展经验。第五篇（第十三章和第十四章）是“环境保护”，总结了环境管理和城市水业的能力发展经验。

笔者在世行总部工作时，对时任世行常务副行长章晟曼和中国政府驻世行执董代表邹佳怡进行了专门访谈。此外，笔者还对世行相关项目官员、部门负责人、项目评估官员进行了大量的访谈，包括方可、华晓峰、侯定永、李果、李群、王华、王水林、王燕、曾晓东、丹尼斯·卡皮奥（Denis Carpio）、艾伦·皮阿扎（Alan Piazza）、杰米·奎松（Jaime Quizon）、杰尼·迪德里克（Gene Tidrick）、斯托扬·特内夫（Stoyan Tenev）。他们大都有过与中国贷款项目相关的丰富工作经验，对本研究提出了诸多宝贵建议。

本书得到了北京大学有关师生的大力支持。北京大学硕士研究生李丽霖、曲秋颖和赵仲匡，以及西南财经大学硕士研究生伍宇翔做了很好的研究助理工作。此外，世行北京代表处的有关专家给出了宝贵建议，并为本书提供了大量珍贵的照片。最后，经济科学出版社高效细致的编辑工作确保了本书的顺利出版。在此一并致谢！

谢世清

2014年9月1日于北京大学蔚秀园

# 英文缩写表

中国与世界银行：推动能力发展

|        |              |          |              |
|--------|--------------|----------|--------------|
| AAA    | 分析咨询活动       | CHINASAT | 中国卫星通信公司     |
| ABES   | 自动账面记录系统     | CICPA    | 中国注册会计师协会    |
| AMP    | 资产管理计划       | CIDA     | 加拿大国际发展署     |
| APL    | 可调整规划贷款      | CIMS     | 计算机管理信息系统    |
| ATC    | 交通信号自动控制     | CMC      | 中国移动公司       |
| ATSS   | 农业技术服务系统     | CM - HK  | 中国移动香港有限公司   |
| BDC    | 北京市排水集团      | CNAPS    | 国家自动化支付系统    |
| BFMS   | 车流量管理系统      | CNFN     | 中国国家金融网络     |
| BMS    | 桥梁管理系统       | COCAD    | 县农业综合开发办公室   |
| BOT    | 建设—经营—转让     | CPA      | 注册会计师        |
| BRFSS  | 人群行为危险因素监测   | CPS      | 国别伙伴战略       |
| BRIM   | 生物多样性研究和信息管理 | CRAES    | 中国环境科学研究院    |
| BRT    | 快速公交系统       | CSM      | 交互式监督机制      |
| BTTEUC | 京津塘高速公路有限公司  | CSU      | 中央监理单位       |
| CAD    | 农业综合开发       | CTAIS    | 税收征管信息系统     |
| CAS    | 国别援助战略       | CTBSC    | 原中国通信放送卫星公司  |
| CAS    | 中国科学院        | CTC      | 中国电信公司       |
| CASC   | 中国会计准则委员会    | CUTC     | 中国联通公司       |
| CASS   | 中国社会科学院      | CWHRDC   | 中国西部人力资源开发中心 |
| CATEC  | 县农业技术推广中心    | DBO      | 设计—建设—运营     |
| CBA    | 成本效益分析法      | DFID     | 英国国际发展部      |
| CBIS   | 中国生物多样性信息系统  | DFV      | 区县融资平台       |
| CCTV   | 路面交通状况监控     | DOTS     | 直接督导短程化疗     |
| CDB    | 国家开发银行       | DRB      | 争议评审团        |
| CEP    | 中国专家小组       | DRP      | 开发性移民政策      |
| CERN   | 生态系统研究网络     | ECDPM    | 欧洲开发政策管理中心   |
| CGSDTC | 中央国债登记结算公司   | EIA      | 环境影响评价       |

|       |               |        |               |
|-------|---------------|--------|---------------|
| EIMC  | 教育信息管理中心      | IER    | 移民安置独立评估报告    |
| EIRR  | 经济内部收益率       | IFRS   | 国际财务汇报准则      |
| EIS   | 环境信息系统        | INTRAC | 国际非政府组织培训研究中心 |
| EMIS  | 环境管理信息系统      | IP     | 创新计划          |
| EMP   | 环境管理方案        | IRIP   | 连接路段升级改造计划    |
| EMS   | 机电系统          | ITS    | 智能交通管理系统      |
| ENPV  | 经济净现值         | KPMG   | 毕马威会计师事务所     |
| EPB   | 省、市环保局        | LCB    | 国内竞争性招标       |
| ERC   | 工程研究中心        | LGPR   | 扶贫领导小组        |
| ERR   | 经济回报率         | LIB    | 有限国际招标        |
| ESW   | 经济和部门研究       | LPCMB  | 鲁布革工程管理局      |
| ET    | 蒸发蒸腾量         | M&E    | 监测与评价         |
| FA    | 农民协会          | MEI    | 原工业和信息化部      |
| FPCMC | 外资项目管理中心      | METC   | 少数民族教育培训中心    |
| FECO  | 对外经济合作办公室     | MFA    | 特因医疗救助        |
| FIDIC | 国际咨询工程师联合会    | MII    | 信息产业部         |
| FILO  | 教育部外资贷款办公室    | MIS    | 管理信息系统        |
| FIRR  | 财务内部收益率       | MMS    | 养护管理系统        |
| FLO   | 外国贷款办公室       | MOE    | 教育部           |
| FMS   | 财务管理系统        | MOF    | 财政部           |
| FMS   | 车流量管理系统       | MPS    | 物质产品平衡表体系     |
| FRR   | 财务回报率         | MPT    | 邮电部           |
| FS    | 可行性研究         | NAS    | 国家会计准则        |
| GDLN  | 全球远程教育网络      | NCB    | 国内竞争性招标       |
| GEF   | 全球环境基金        | NCPC   | 国家清洁生产中心      |
| GTP   | 金税工程          | NIM    | 中国计量科学研究院     |
| GTS   | 国家财政体系        | NIST   | 美国国家标准计量研究院   |
| HDM   | 高速公路设计与维护标准模型 | NPV    | 净现值           |
| HECC  | 供暖节能中心        | NSP    | 师范学校试点项目      |
| HFS   | 高速公路融资研究      | NTHS   | 国道主干线系统       |
| I/M   | 检查和维护系统       | O&M    | 运营与维护         |
| IAG   | 创新项目咨询小组      | OECD   | 经济合作与发展组织     |
| IAS   | 国际会计准则        | OED    | 世行业务评价局       |
| IASB  | 国际会计准则理事会     | PAD    | 项目评估文件        |
| IBRD  | 国际复兴开发银行      | PC     | 机械工业生产力促进中心   |
| ICB   | 国际竞争性招标       | PCD    | 省交通厅          |
| ICR   | 项目完成报告        | PCM    | 项目周期管理        |
| IDA   | 国际开发协会        | PDH    | 准同步数字系列传输技术   |
| IDRC  | 加拿大国际发展研究中心   | PHRD   | 日本政策和人力资源发展基金 |

|         |             |       |                |
|---------|-------------|-------|----------------|
| PIU     | 项目实施单元      | SMSC  | 上海污水处理公司       |
| PMS     | 路面管理系统      | SNA   | 国民账户体系         |
| PRCEE   | 环境与经济政策研究中心 | SOCAD | 国家农业综合开发办公室    |
| PTB     | 德国联邦物理技术研究院 | SPC   | 国家计划委员会（发改委前身） |
| PTM     | 整体项目管理体系    | SRC   | 国家体制改革委员会      |
| PTMO    | 公共交通管理办公室   | SRRO  | 水口库区移民安置办公室    |
| PTT     | 参与式教师培训     | SSB   | 国家统计局          |
| PVDP    | 参与式农村发展计划   | SSC   | 原上海污水公司        |
| PLG     | 项目领导小组      | STA   | 国家税务总局         |
| PMO     | 项目管理办公室     | STB   | 原财政部国家税务局      |
| RDB     | 道路数据库       | STDS  | 污水处理和利用系统      |
| REDC    | 移民工程开发中心    | STM   | 子项目管理体系        |
| RGS/VMS | 道路交通诱导      | SWA   | 上海市水务局         |
| RIS     | 道路信息管理系统    | SWAOD | 上海水资产运行发展有限公司  |
| RMF     | 水库维护基金      | SWEC  | 上海供水与环境建设公司    |
| RMF     | 道路养护费       | SWPCC | 上海污水工程建设公司     |
| RMMS    | 道路养护管理系统    | TA    | 技术援助           |
| RSO     | 农村调查组织      | TAP   | 收费行动计划         |
| RSP     | 道路安全子项目     | TCC   | 技术合作信贷         |
| SAMB    | 国有资产管理局     | TMES  | 隧道机电系统         |
| SAP     | 学生资助计划      | TMS   | 交通监控系统         |
| SARS    | 非典型肺炎       | TS    | 收费系统           |
| SBC     | 特别咨询团       | TS    | 通信系统           |
| SCAPA   | 监控数据系统      | TSNP  | 教师服务网络试点项目     |
| SDC     | 松江污水处理公司    | UN    | 联合国            |
| SDH     | 同步数字系列传输技术  | UNDP  | 联合国计划开发署       |
| SDP     | 学校发展规划      | UNEP  | 联合国环境规划署       |
| SEA     | 战略环境评价      | UNIDO | 联合国工业发展组织      |
| SEMIS   | 沈阳环境管理信息系统  | VOC   | 车辆运行成本         |
| SEPA    | 国家环境保护总局    | VPF   | 车辆购置税          |
| SERC    | 国家电力监管委员会   | WBI   | 世界银行学院         |
| SHPC    | 水口电力项目公司    | WFP   | 世界粮食开发署        |
| SIA     | 子项目执行机构     | XBRL  | 可扩展商业报告语言      |
| SIA     | 社会影响评价      | WHO   | 世界卫生组织         |
| SIDA    | 瑞典国际开发署     | WUA   | 用水户协会          |
| SIDD    | 自主管理灌排区     | WSC   | 供水公司           |

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 导论 .....                | 1  |
| 一、世行对中国经济社会发展的贡献 .....      | 1  |
| 二、国际金融组织关于能力发展的理论分析框架 ..... | 4  |
| 三、世行关于能力发展的理论分析框架 .....     | 11 |
| 四、世行对中国能力发展的支持方式 .....      | 18 |
| 五、结语 .....                  | 21 |

## 第一篇 经济管理与体制改革

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第二章 经济改革的能力发展 ..... | 25 |
| 一、经济改革项目概述 .....    | 26 |
| 二、经济改革的制度规则创新 ..... | 34 |
| 三、经济改革的组织机构强化 ..... | 40 |
| 四、经济改革的人力资源开发 ..... | 43 |
| 五、经济改革的能力发展经验 ..... | 45 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第三章 财税金融的能力发展 ..... | 49 |
| 一、财税金融项目概述 .....    | 50 |
| 二、财税金融的制度规则创新 ..... | 57 |
| 三、财税金融的组织机构强化 ..... | 62 |
| 四、财税金融的人力资源开发 ..... | 65 |
| 五、财税金融的能力发展经验 ..... | 69 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第四章 工业部门的能力发展 ..... | 72 |
| 一、工业项目概述 .....      | 73 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 二、工业部门的制度规则创新 ..... | 79 |
| 三、工业部门的组织机构强化 ..... | 83 |
| 四、工业部门的人力资源开发 ..... | 87 |
| 五、工业部门的能力发展经验 ..... | 89 |

## 第二篇 扶贫与农村发展

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第五章 扶贫开发的能力发展 .....      | 95  |
| 一、扶贫开发项目概述 .....         | 96  |
| 二、扶贫开发的制度规则创新 .....      | 104 |
| 三、扶贫开发的组织机构强化 .....      | 110 |
| 四、扶贫开发的人力资源开发 .....      | 114 |
| 五、扶贫开发的能力发展经验 .....      | 117 |
| 第六章 农业综合开发的能力发展 .....    | 120 |
| 一、农业综合开发项目概述 .....       | 121 |
| 二、农业综合开发的制度规则创新 .....    | 129 |
| 三、农业综合开发的组织机构强化 .....    | 135 |
| 四、农业综合开发的人力资源开发 .....    | 139 |
| 五、农业综合开发的能力发展经验 .....    | 141 |
| 第七章 农村供水与环境卫生的能力发展 ..... | 144 |
| 一、农村供水与环境卫生项目概述 .....    | 145 |
| 二、农村供水与环境卫生的制度规则创新 ..... | 153 |
| 三、农村供水与环境卫生的组织机构强化 ..... | 159 |
| 四、农村供水与环境卫生的人力资源开发 ..... | 161 |
| 五、农村供水与环境卫生的能力发展经验 ..... | 164 |

## 第三篇 基础设施

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第八章 水利水电的能力发展 ..... | 169 |
| 一、水利水电项目概述 .....    | 170 |