

2008

发展工作效益 年度审查报告 全球共同的挑战



内容摘要

内容摘要

对于世界银行（后称“世行”）及其合作伙伴而言，不断面临的考验就是如何在工作中取得成效——使人们摆脱贫困，实现在社会和环境方面可持续的发展。对单个国家而言，实现这个目标越来越与进一步解决全球共同的挑战密切相关。例如，建立公平高效的国际贸易制度将为全球提供一个必要的公共产品，帮助发展中国家增加贸易，加快增长速度。另一方面，气候变化的全球威胁日益严重，形成了“公共灾害”，尤其危及贫困人口，因为他们在经常发生的自然灾害以及健康和农业风险面前首当其冲。

今年的《发展工作效益年度审查报告》采用新的格式，汇报世行在两个重要而相关的领域所进行的工作。第一部分是新格式的标准部分，跟踪报告世行的业绩，尤其是世行项目和国别方案取得成效的趋势、监督和评估工作的进展、评估在促进成效方面的作用。第二部分探讨对第一部分所述成果至关重要的一个专题：世界银行如何促进全球公共产品，例如保护地球的气候和预防危险传染病的蔓延。全球公共产品往往供应不足，正如所有公共产品供应不足一样。如果能够让地方获得效益，就比较容易促进地方采取行动。当效益直接造福于当地人口时，就比较容易促进当地开展防止传染病跨国蔓延的工作。本报告分析了这种情况。相形之下，减少温室气体排放的工作比较缺乏难于促进，原因是地方感受不到效益，尤其是在近期内感受不到效益。本报告也对这种情况进行了讨论，这方面的挑战最严重，而世行可以发挥开创先例的作用。

世行贷款活动的发展成效在中期内有所改进，主要因为在实现目标方面被评为较好的项目比例有所增加。实现目标一般包括经济增长、减少贫困和环境可持续性，而在这方面被评为较好或更高评分的国别方案成果占总数的五分之三，包括几个集中了世界大多数贫困人口的大国。但仍有许多其他方案被评为较差或更低评分，尤其是在贫困国家

的方案。世行在监督和评估方面的总体方式有许多优点，包括最近进一步修订了关于贷款和国别战略的政策，加强了对监督和评估工作的重视。然而令人担忧的是，世行对现有项目业绩的自我评估过于乐观，在运用监督和评估制度方面也存在缺陷。项目监督和评估工作的质量往往较低，国别援助战略的成果评估机制需要明确和简化，采用基线指标，这样才能成为有效的管理工具。

世行日益重视全球公共产品，因其对发展成效的影响越来越大。当国家利益和全球利益相互吻合（往往具有商定的国际行动计划）且赠款资金用于支持国家级别投资时，则世行通过国别活动促进了全球公共产品，世行的国别模式取得了较好的效果。世行在促进全球制度改革方面（例如国际贸易改革）也发挥了重要作用，因为世行在这方面拥有专长，而且愿意参与公开的辩论。然而，当地地方利益、国家利益与全球利益（包括实际利益和概念利益，也包括目前利益和长远利益）之间有重大分歧时，就出现了最严峻的挑战。例如，对地方、国家和全球而言，为保护地球气候和环境公共产品而需要进行的投资差别很大，而且此类行动的成本和效益也差别很大。为了缩小全球需要和国家忧虑之间的鸿沟，世行应考虑下列措施：为国别团队设立专用预算款项并增强鼓励措施，促进其为全球公共产品开展工作；提高世行

全球知识网络的使用效果；开发新的金融工具，获得更多资源（包括赠款资金），用于支持国家级投资；进一步利用世行的威信，增加发展中国家在全球项目治理方面的发言权。

第一部分：跟踪报告世行的业绩

世行贷款活动的发展成效在中期内有所改进。截至 2007 财政年度末的三年期间，独立评估机构（简称 IEG）的评估确认，80% 的项目在实现发展目标方面业绩被评为较好或更高评分。这个评估结果符合世行本身的业绩目标，相对于本十年期开始时有了较大的改进。世行在柬埔寨支持的一个供水项目为金边 75 万名居民输送干净的水，就是这种发展成果的一个例证。

大多数部门的项目成果均有所改进，但卫生和公共部门治理领域项目在 2003-07 财政年度期间的平均评分比 1998-2002 财政年度期间有所下降。在世行各区的项目业绩方面，非洲的提高最明显，根据援助资金数额评分，2003-07 财政年度期间大约四分之三的项目在实现发展目标方面均达到较好或更高评分，而 1998-2002 财政年度期间的比例则为 60%。非洲项目的业绩仍然面临挑战，需要进一步改进才能达到世行其他地区项目的业绩水平。

世行管理层对现有项目业绩自我评估应避免过于乐观，从而增强对业绩的实时管理。2007 财政年度世行对项目发展成果的自我评估与独立评估机构的最终评分之间的差距大幅度增大（有时称之为“脱节”）正说明了这一点。独立评估机构将 2007 财政年度的一些项目评为较差或更低评分，而世行却在项目即将结束时将其中三分之二以上的项目评为较好或更高评分。这种严重脱节现象比 2005 财政年度和 2006 财政年度增加将近一倍，说明管理层不大可能发现有问题的项目并及时采取纠正措施。

被评为较好或更高评分的项目比例从 2006 财政年度的将近 83% 下降到 2007 财政年度的 76%，因此上述管理层的重视具有十分重要的意义。一个年度的数据本身不值得引起惊慌，但必须提高警惕，确保这些数据不是持续下降的先兆。2007 财政年度结束的许多

项目之所以成效较差，根本原因在于项目设计过于复杂，而且对政治负责程度和执行能力的假设过高。

事实证明，在国家级别实现良好的发展成效面临艰巨挑战。在过去十年，对 81 个世行国别方案在包括项目、政策与技术咨询以及其他类型的援助方面进行了评估。评估表明，五分之三的方案在实现发展成果方面达到较好或更高评分。根据独立评估机构的评分标准，世行 30% 的受评估方案实现了良好的成果，其中包括在几个重要大国，如巴西和中国，而这些国家在减少贫困方面取得了重大进展。另有 30% 的国别方案被评为较好。但其余 40% 的方案集中于马拉维这样的弱小、贫困现象普遍的国家，在实现规定的发展目标方面被评为较差或更低评分。只有极少数国别方案达到了最佳成果。事实上，从 2002 财政年度以来被评估的 36 个方案中，没有一个被评为优秀。与此同时，也没有方案被评为极差。

鉴于良好的监督和评估制度对于增进长期成效具有关键作用，世行在运用这些制度和从中吸取经验教训方面表现如何？世行在监督和评估方面的总体方式有许多优点，而且近年来在修订关于贷款和国别战略的政策方面取得了很大进展，加强了对监督和评估工作的重视。其中一个尤其重要的措施就是采纳以成果为依据的国别援助战略。但是，还需要作出很大改进才能使这些方法真正见效。

从 2006 财政年度以来，有数据可查的项目级别监督和评估的总体质量很差，三分之二的项目被评为中等或无作用。监督和评估质量评估之所以评分很差，其原因包括：成果评估制度设计不佳；没有清楚说明产出与成果之间的结果关系；业绩指标缺乏参照基线和目标。

在国家级别建立高效的成果评估制度对于成果管理至为关键。虽然工作人员在使用成果评估制度方面不断积累经验，但此类制度往往阐述不清，因此效用受到影响。许多评估制度设定过多的成果和监督指标，但缺乏基线标准和目标。由于制度设计不良，而且缺乏进行监督和评估的动力，在监督和管理国别方案方面用途极为有限，也很少用作国别援助评估的参照信息。尽管如此，仍有例证

显示正在出现一些好的做法，如“摩尔多瓦成果记分卡”，该方法将国别方案管理与拨款联系起来。

世行改进了管理和监督全球方案与伙伴关系业务流程。世行现已建立更多有效的系统来跟踪全球方案与伙伴合作关系的改进情况，促使有关方面在项目开始阶段谨慎选择、注重质量。所有在方案过程中获得发展赠款基金的援助达到 30 万美元或以上的方案还必须接受方案级别的独立评估。然而，独立评估机构对此类评估的抽样评估表明，由于监督和评估系统薄弱（尤其是缺乏关于方案成果目标实现情况的证据），使许多评估工作的质量受到影响。因此，很难确定受审查的全球方案（年开支总额约为 1 亿美元）最终是否取得了较大的实际成效。

最近的两个行动为世行增进成效带来了希望，但目前尚处于早期阶段。第一个行动是进行影响评估。过去一年世行所支持的影响评估总数增加了一倍以上，达到 158 次。影响评估并不是万灵药，但能以此进一步了解项目、方案和政策成果的因果关系和促进因素。然而，此类评估集中于少数几个领域（教育、卫生、有条件资金转移），因此需要加以更具有战略性的管理才能得出更多有用信息。

第二个行动是采取新的方法衡量和报告国际开发协会（世行的主要优惠融资来源）的发展成效。国际开发协会的成效管理制度启动于国际开发协会第 14 次增资期间，要求在国际开发协会第 15 次增资期间加以增强，其任务包括着重修改各种指标，包括供水和儿童健康指标。要评估这项工作的效果为时尚早，但它是企业级别监督和评估的一个重要步骤。与此同时，关于是否应该建立以及如何建立全世行范围的更全面的成效评估制度，则存在十分艰巨的问题。目前仍然难以确定用于审查世行总体发展成果的一组监督和评估指标。

在加强世行业绩跟踪方面，有两条具有普遍意义的经验。首先，有必要建立切实可行的步骤，完成以下任务：（a）在项目级别和全球以及地区方案级别，提高监督和评估制度的质量，尤其是努力获得良好的基线信息，明确项目产出与目标成果之间的关系；

（b）在国家级别简化成果评估制度，提高其在指导和评估方案方面的效用；（c）在世行和合作伙伴国家的机构级别，对几个项目效应评估进行管理并从中吸取经验，包括更好地将其纳入国别方案，在进行研究和分享研究信息方面探索对跨国协同效益的利用。其次，世行和独立评估机构应该加强对世行成效评估经验信息的积累。在以上两方面取得的进展将有助于未来增强发展成效。

第二部分：全球共同的挑战

全球公共产品方面的挑战

如何监测全球气候变化和提供其他重要的全球公共产品属于我们时代面临的重大挑战。

许多全球公共产品确实长期供应不足。原因何在？原因在于很难使各国为提供公共产品（如保持空气清洁）采取集体行动，当成本由地方承担而效益主要由国家和全球获得时更是如此。然而，为了促进全球公共产品的供应，各个级别所需的不同种类的投资和行动之间的关联日益增强。

世界银行集团将促进全球公共产品作为未来的重点工作之一。能否有效提供全球公共产品日益成为发展成果的影响因素（见第一部分的论述），在解决多种贫困问题（包括脆弱性）方面更是如此。世行关于全球公共产品的战略架构认为，世行能够将全球事项纳入国别方案，促进国际集体行动。世行如何才能增强这方面的成效呢？

世行的国别模式能否促进全球公共产品的提供？

世行在工作中依靠国别模式提供全球公共产品具有两面性。当国家利益和全球利益相吻合且世行拥有帮助国家采取行动的有效工具时，这个模式效果很好。例如，世行在帮助客户国家逐步取消臭氧消耗物质的过程中获益于《蒙特利尔议定书》（规定各国采取全球商定行动的约束性协议），同时多边基金提供了用于投资的资金。全球环境基金（简称“环境基金”）赠款也有效地融入了世行的国别方案，例如中国的大规模环境基金投资组合促使该国日益关注环境问题。在越南，世行运用其多行业经验以及优惠融资协助当局应对了禽流感威胁，这在一定程度上

是因为该国十分希望避免对国内食品工业产生不良经济影响。

然而国别模式也有局限性。当全球利益和国家利益似乎差异很大而世行的传统工具（包括贷款）对客户没有吸引力时更是如此。这种情况使得在全球公共产品方面取得进展更加困难。为了解决气候变化问题，需要对各种经济行为进行大幅度调整，包括减少排放和改进整个经济体的能源效率和使用。对许多国家而言，此类行动的效益似乎十分遥远，但成本却要在近期内支付。然而，迄今为止，世行尚未能够要求其他国家提供大规模的资金援助方案，也未能采用某种国际制度，来鼓励各国在解决气候变化问题方面采取全面行动。最近讨论过的气候投资资金是否有助于改变这种情形至关重要。

世行在总体战略方面非常重视促进提供全球公共产品，而且世行行长已强调这个主题是世行的六大战略支柱之一。然而，随着级别从总体战略下降到部门战略和区域战略，进而下降到国别战略，这种重视程度就逐渐下降。世行的全球公共产品制度和长期战略研究都对全球公共产品进行了广泛的论述，但是没有具体说明如何将世行级别的重点化为国别行动。在世行级别的下个级别（世行的机构网络和地区办事处），对待战略的态度有很大差别。在与环境相关的部门和区域战略中，对全球公共产品的重视程度较高，而与卫生部门相关的战略对此的重视程度则较低，原因可能是促进卫生部门全球公共产品的措施（如防治传染病）需要国家有更高的重视程度，而并不一定与全球行动有明确的关联。

将全球公共产品纳入国别战略的体系不够完善。国别战略中提及最多的是环境方面的公共产品（部分原因是世行体系将环境基金项目作为主流项目），但其他全球公共产品则不太受重视。目前没有迹象表明世行国别战略对全球公共产品的重视程度有所提高，然而最近出现的一些良好方法（如巴西的做法）可能为这方面进行更全面、更一致的战略规划铺平道路。

世行在将战略化为国别行动方面至少有三个可利用的杠杆：预算和信托基金拨款、融资工具、全球方案。以下逐项讨论这三个杠杆。

拨款

根据世行估计，2007 财政年度的全球公共产品行政开支约达 1.1 亿美元，其中将近一半来自世行核心预算以外的来源，如信托基金。这方面在总体运营预算中的比例大约为 4%，是世行六个战略重点中拨款较少的领域之一。应谨慎对待这些估计值，所采用定义和数据分类方法不同时，这些数字也会有很大差异。如果将来对全球公共产品开支的定义和记录能够更准确，将有助于管理工作。

如果过于依赖信托基金来提供全球公共产品的资金，也可能妨碍将此类活动与世行自身预算制度的长期工作共同列为主流项目。过去五年来，全球公共产品的总体开支迅速增加，而用于环境公共产品的资金增加幅度最大。

金融工具

优惠融资对提供众多全球公共产品具有重要意义，近年来世行将大量国际开发协会资金用于帮助各国执行具有明确全球公共产品成分的方案（如爱滋病防治和环境全球公共产品）。国家级别的执行能力往往捉襟见肘，而国家的重点项目可能优先于一些全球公共产品项目。据工作人员报告，国别合作伙伴和世界银行国别工作团队非常反对将用于减少贫困的国际开发协会拨款转用于促进全球公共产品的供应，因为这方面的效益可能不会立即造福于最贫困人口。国际开发协会最近的一个创新方法是设立区域性（多国）项目专项拨款。虽然目前要评估这种方法的效果为时尚早，但应总结其经验，用于某些全球公共产品的供应；不过需要谨慎采用，以免分散国际开发协会的整体援助结构。

当世行具有明显而可行的工具来帮助国别合作伙伴采取行动促进全球公共产品供应时，就取得了进展，一个良好例证就是环境基金。然而，如果世行不提供有显著吸引力的金融工具，而且/或者国别合作伙伴对此缺少需求，则不太容易取得进展。例如，在采取措施保护和保存全球重要森林资源方面，进展情况就有很大差别。在印度尼西亚，对世行 1999 年至 2006 年期间国别援助方案的评估表明，世行对森林问题进行了大量的研究分析工作，但提供的贷款很少。在这段时间，世行取得的效果并不明显，毁林现象仍然迅速蔓延。

国家需要（和资金）与全球对全球公共产品供应的目标之间，往往存在差距。在中等收入国家，世行影响（或劝说）国家采取具体行动促进某些全球公共产品供应的能力有限，而提供此类产品需要中等收入国家的深入参与才能成功。例如，在防治禽流感方面，非优惠型融资的效果显然有限，在 50 个项目中只有 7 个被批准获得国际复兴开发银行融资，迄今为止 9400 万美元国际复兴开发银行贷款中只发放了 1200 万美元。

全球方案

世行目前参与大约 160 个全球方案与合作伙伴关系，这些全球方案与合作伙伴关系的开支由世行管理，其总额的大约 90% 直接用于促进全球公共产品的供应。大部分开支用于少数几个大型项目：全球防治艾滋病、疟疾、疟疾基金；环境基金；国际农业研究磋商机构（CGIAR）。然而，世行在全球方案与伙伴合作关系方面的行政工作不完全是为了解决全球公共产品问题，其中 100 多个方案基本上是为了提供国家公共产品，例如城市发展和基础设施市场监管。

虽然世行在全球方案中作为合作伙伴发挥直接作用，但有时与国别方案缺乏系统的联系。例如，中等收入国家对许多方案的参与程度不高。世行没有普遍要求此类全球方案的项目经理说明方案如何造福于国别方案和世行业务，而且往往缺乏促进这方面行动的奖励措施和行政预算。

仅仅将全球方案设在世行内部（此类方案总数达 57 个）并不能保证与国别方案产生有效的联系。例如，尽管人口生殖健康能力建设方案与世行在各国的投资业务可能发生系统效应，但世行与其之间的联系比较薄弱。独立评估机构的评估还发现，在迫切性较高的全球方案上，世行并不一定会与国别运作建立更紧密的联系。

在提供区域性公共产品方面（以及在将区域事项和机会与国别事项和机会相联系方面），世行面临的挑战与全球公共产品方面相似。近年来区域方案的重要性日益增强，但也很少与国别方案融合起来，而且区域方案在世行贷款中所占的比例仍然较小。

世行促进全球公共产品供应的努力：成功与失败

要使促进工作取得成功，不仅要鼓励国家级别的行动，还必须发动全球集体行动，通过国际协议和行动方案促进贫困人口的发展利益。

推动全球贸易制度的改进是世行促进工作的最佳典范。这方面的重要工作内容包括：与合作伙伴国家进行长期的直接合作；建设第一流的研究分析能力；积极突出传播有关信息，愿意参加公开辩论。以上措施取得了良好的协同效应，而且世行这方面的工作还在新国际贸易协定的多哈回合“同期”谈判过程中产生了影响。

禽流感防治方面的经验也体现了世行作为促进者和召集者的优势。世行对全球回应措施所作的贡献主要体现于：提供了严格的经济分析；展现了强大的召集能力；作为受托人具有良好信誉；发挥了多部门协同方面的专长。世行的成功也是因为世行的促进作用已经具有肥沃的土壤，因为全球需求和国家需求相互吻合，因此各国对全球需求的感受十分迫切。

在环境全球公共产品方面，世行的促进者作用遇到了更复杂的挑战。世行在某些非常实际的领域发挥了积极的促进者作用，包括：环境基金筹集资金；启动原型碳基金（及后续的碳基金）；设计实施清洁发展机制的方法。世行在解决气候变化问题方面所发挥的主要促进者作用的程度尚难确定，但目前已经有一个平台，有利于未来进行促进工作，包括世行新建立的气候变化战略架构。

通过全球方案发挥促进作用已经日益成为促进全球公共产品的一个重要渠道。增强发展中国家在全球方案中的发言权和代表权，能够使这些方案反应更加迅速、更具有长期的可持续性。然而，发展中国家的发言权仍然不足，尤其是在许多全球方案的治理方面，世行在这个问题上是否应加大促进力度仍然是一个问题。令人鼓舞的是，几个方案（包括环境基金和 CGIAR）的治理安排逐步获得了改善。针对气候变化问题而新建的大型全球方案必须建立良好而公平的治理安排，兼顾所有关键参与方的利益。

增强世行对全球公共产品的支持： 经验教训：

世行的国别模式在促进全球公共产品方面能够发挥作用。当国家利益和全球利益相吻合（往往具有商定的国际行动计划，如《蒙特利尔议定书》）且有赠款资金用于支持国家级投资时，这个模式就能取得良好的效果。

展望未来，当国家利益和全球利益有明显差异时，就会出现一些较大的全球共同挑战，尤其在全球气候保护方面。在解决这些挑战时，世行（包括通过与国际金融公司和多边投资担保机构合作）必须设法更有效地缩短全球需要和国家愿望之间的鸿沟。本研究报告总结的经验表明，在以下五个方面采取某些措施可有助于世行提高促进全球公共产品的能力。

第一，世行可以建立更有效的奖励措施，促进国家级提供全球公共产品。这包括采用新方式制定预算和表彰管理人员和工作人员的业绩。在制定预算方面，一种方法是在世行级别用透明或竞争方式向国别工作团队拨出大笔行政资金，用于促进国家级提供高优先的全球公共产品。这方面应当谨慎行事，保证工作团队真正将此类资金用于新增加的工作，而不是用于取代其他工作。为了奖励工作人员，各级管理人员须考虑通过业绩管理系统表彰国别和全球级别所进行的全局公共产品工作。

第二，世行可考虑进一步明确机构安排，以最佳方式选择并整合国家、区域、全球三个级别的回应措施。如非洲所做，一些区域可能需要专门工作人员推进区域方案（和区域

公共产品）的进展，并可能将全球公共产品列入其工作范围。然而，各区域不一定照搬这种安排，而可以根据自己的具体情况作出不同的安排。

第三，应该采取更有效的措施向从事全球公共产品工作的国别工作团队提供世行的全球知识和能力。为此，世行应当研究如何才能更好地利用其专长，尤其是位于网络关键机构的专家的专长。

第四，世行和世行的利益相关方可进一步重视把发展中国家的观点更有效地与全球回应措施联系起来。世行可更有效地利用自己的权威来增加发展中国家在重要全球方案治理方面的发言权。在处理全球公共产品问题的国际论坛上（和协议中），世行应更积极地促进发展利益和发展中国家合作伙伴。这方面包括：世行继续获取更多发展援助，促进市场新工具的设计和使用，协助发展中国家提供全球公共产品。世行还可进一步探索如何推进南南知识交流，以及如何通过开发和应用新技术帮助南方国家促进全球公共产品的供应，如有利于维护气候的能源生产和使用。

最后，世行需要为行动建议的成本效益提出更坚定、更准确的理由，说明世行为什么要进行全球公共产品促进工作，从而确保这项工作财务方面和机构方面具有长期的可持续性。尤其是在全球方案方面，世行必须对所进行的工作提高选择性，并更加果断地退出成本效益值得怀疑的方案。世行还应坚持建立和使用有效的成果评估制度，并以符合实际情况、成本效益高的监督和评估系统加以巩固。