
审视世界银行对中国的贷款： “毕业”还是“调整”？

Scott Morris Gailyn Portelance

（全球发展中心，美国 华盛顿 20036）

摘要：根据世界银行《2018 年资本协议》，一旦基本收入阈值——毕业讨论收入 (GDI)——达到，借款国预计将逐步减少其投资组合。然而，该协定也肯定了继续向这些国家提供贷款的理由。一个理由与借款国境外的外部价值——全球公共产品有关；另一个因素与借款国的能力建设有关，这可能意味着重点放在贫困程度高、能力薄弱的次区域。在本文中，我们通过中国的视角来研究世界银行的毕业政策和贷款。中国目前超过了国际复兴开发银行在全国范围内贷款的 GDI 门槛，而国内收入不平等使得许多非沿海省份的人均 GDI 低于这一门槛。对世界银行在华贷款的汇总和省级分析显示，中国的贷款组合中，只有不到一半明显与政府绩效目标挂钩，而只有一小部分项目位于人均收入低于 GDI 门槛的省份。世界银行在中国的大量项目侧重于减缓气候变化和交通基础设施建设，而与能力建设相关的项目较少。总体而言，我们发现证据表明，中国的借款与《2018 年机构能力加强原则》和《全球政府间气候变化框架公约》相关的约定大体一致，尽管银行参与的重要领域似乎不属于这些原则的范围。

关键词：世界银行；中国贷款；援助与毕业资格

中图分类号：F740

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2019) 06-0081-14

一、IBRD 贷款条款

根据国际复兴开发银行 (IBRD) 政策规定，直到各成员国能够在不依赖银行融资的情况下维持长期发展计划之前，它们仍然有资格向其借款。因此，“提前毕业”并不仅仅是通过设置收入门槛而自动造成的结果，而是基于一个国家是否达到了制度发展和资本市场准入要求的水平，从而能够实现维持制度和资本市场发展的计划。然而，关于符合“毕业”资格的国家的银行贷款计划应该是什么，以及除了提供宽泛的指导性方针之外，究竟以何种明确的方式让一个国家准备好“提前毕业”等各方面问题的答案，都具有明显的模糊性。而从国际复兴开发银行 (IBRD) “毕业”并不代表借款国的发展路径遵循着有条不紊的线性轨迹前行的现实情况，也使得这

作者简介：Scott Morris, Gailyn Portelance, 全球发展中心 (Center for Global Development, Washington DC), 感谢比尔和梅林达·盖茨 (Bill & Melinda Gates) 基金会为支持这项研究所做的贡献。单婧译，上海对外经贸大学国际经贸学院硕士研究生；罗明津审校，上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员。本刊刊发时有删减。

些问题更加模棱两可，例如在 25 个从国际复兴开发银行（IBRD）“毕业”的国家中，有 8 个国家自“毕业”或“毕业”后仍然获得了额外贷款。

（一）IBRD 毕业条件

世界银行的《协议条款》为国际复兴开发银行的“毕业政策”提供了法律依据。具体来说，有以下两个相关规定：当“银行确信在当前市场条件下借款方无法以银行认为对借款方合理的条件获得贷款”时，银行能够为借款方提供贷款担保；“当借款方无法以合理条件筹得私人资本时，银行的目的则是通过在适当条件下以生产为目的提供融资来补充私人投资。”

以上两个条款中均使用了“合理性”标准，但并没有对“合理性”的具体内容作出界定，因此这对国家援助资格以及最终毕业资格问题的解决仍然具有相当大的模糊性。这也正反映了目前关于“毕业政策”的争议点。近年来，出现了与“毕业”有关的各种政策内容，为该协议条款中这两条规定的具体化提供了一些可借鉴的细节。1973 年，该银行首次提出使用 1,000 美元的人均国民总收入（GNI）的“粗略基准”来讨论“提前毕业”。^①该政策还涉及一项规定，即每年根据价格和汇率调整此标准。

1982 年，世界银行的执行主任批准了一项更全面的政策，其范围超出了《协定条款》中概述的有限重点。^②新政策指出“毕业”的决定应基于两个关键因素：国家的发展水平、整体经济形势以及一个国家维持长期发展计划的能力。同时，他们进一步指出，该银行应根据一个国家以合理条件进入资本市场的能力以及一国在建立经济和社会发展关键机构方面取得的进展来进行评估。新政策规定，“毕业”应该“灵活和公平”，最好在一个国家超过“毕业”门槛后 5 年内从享受新贷款政策中逐渐退出。

一年后，该银行申明应继续根据特别提款权缩减指数的年变化率继续调整人均国民总收入准则。2018 年，以人均收入 6,895 美元作为“初始毕业”的门槛，并且将在 2019 年降至人均收入 6,795 美元。^③

1984 年，世界银行的政策条款进一步阐明，人均国民总收入门槛仅是触发一个国家的资本市场获取能力以及其服务经济及社会发展的机构发展能力是否符合“毕业”标准的依据。此后不久，国际复兴开发银行（IBRD）发表了塞浦路斯、阿曼、巴哈马、特立尼达和多巴哥以及巴巴多斯 5 个国家关于开启“提前毕业”的研讨报告，^④其中 3 个国家在 5 年内从享受新贷款政策中逐渐退出，但其中的国家之一即特立尼达和多巴哥共和国在 1990 年并未成功“毕业”，该国至今仍有资格获得国际复

① Heckelman, Jac C., Knack, Stephen, Rogers, F. Halsey. Crossing the Threshold: An Analysis of IBRD Graduation Policy. Policy Research Working Paper 5531, World Bank, January 2011.

② Shihata, Ibrahim F. I. The World Bank Legal Papers, 2000.

③ Shantayanan, Devarajan, Fu, Haishan, Bhaskar, Kalimili Bala. Per Capita Income Guidelines for Operational Purposes, World Bank, May 2018.

④ Shihata, Ibrahim F. I. The World Bank Legal Papers, 2000.

兴开发银行（IBRD）提供的贷款。

（二）2018 年政策变化

2018 年 4 月，世界银行股东就扩大世界银行资本达成协议。该协议还概述了一系列与援助符合“毕业”资格审查的国家相关政策。^①重要的是，《2018 年资本协议》在基本的借款资格方面并未重新调整现有政策，而是重申了 1982 年制定的政策的核心要素。

事实上，2018 年的政策规定将“毕业”决定权交给了借款国，并表明“借款国家从国际复兴开发银行毕业的决定涉及国家和世界银行之间的对话，并将在实际情况的依据上逐步反映国家背景的变化”。^②与这一方法一致的是，《2018 年资本协议》采用“毕业讨论收入”（GDI）的概念来描述人均国家收入的门槛，将触发关于退出 IBRD 援助问题的讨论。

《2018 年资本协议》没有采取更强硬的“毕业”触发因素或加速国家“毕业”时间安排，而是侧重于讨论衡量高于“毕业”门槛的触发国家“毕业”的条款。具体而言，它采用 3 种方法：限制 IBRD 对这些国家的总体投资组合份额的分配、提高 IBRD 对这些国家提供贷款的定价、阐明 IBRD 对这些国家开展业务的原则。

关于投资组合份额，该协议表明，IBRD 分配给符合“毕业”资格或 GDI 国家的非危机贷款份额的目标比例将在 2010 年达到 33%，在 2030 年后则达到 30%。在目前的贷款水平上，这些限制条款似乎没有任何约束力，并且与历史贷款水平一致（图 1 和图 2）。但是，随着更多国家超过“毕业资格”的人均收入门槛值，这些限制条款可能会随着时间的推移而变得具有约束力。

在定价方面，该协议对 GDI 国家采取了非常温和的约束条款，并为这些国家引入了 5 至 25 个基点的贷款附加费。相比于受影响国家市场借贷成本的“说明性清单”，这些附加费非常少，并且相对于这些国家在债券市场的借贷成本而言，这些附加费仍然为这些国家的贷款提供了可观的“贴现率”。

表 1 对比 10 年期国债收益率与 IBRD “贴现率”

	10 年期国债收益率	IBRD “贴现率”
中国	4.03	+0.51 ~ +1.01
巴西	9.84	+6.32 ~ +6.82
墨西哥	7.58	+4.06 ~ +4.56
智利	4.57	+1.55
土耳其	11.45	+8.43
罗马尼亚	4.32	+1.3

尽管如此，协议标志着世界银行首次采用根据国家收入水平来区分定价，即高

① World Bank Group. Sustainable Financing for Sustainable Development: World Bank Group Capital Package Proposal. April 2018.
 ② Ibid., paragraph 32.

收入国家支付更高的价格。

关于指导国际复兴开发银行援助 GDI 国家开展业务的原则，协议表明“新的国际复兴开发银行业务，将主要侧重于加强该行在可持续发展方面所需的政策和制度干预措施。”^①该内容延续了 1982 年政策标准模棱两可的风格。

但是，协议的其他内容表明世界银行援助项目的原则可能包括以下内容：管理可能产生区域性和全球性溢出效应危机的潜在风险等；提供区域性和全球性公共品；新增应对贫困和共同繁荣挑战的创新性解决方案；为低收入国家提供经验教训；创造知识。^②上述每一个例子都说明了全球公共产品的重要性，这表明人们强烈希望把重点放在能够为其他国家创造价值的活动中。

二、符合“毕业”条件国家的贷款做法

国际复兴开发银行成员国正在全球范围内迅速成长。1969 年，全球有 62 个国际开发协会成员国（IDA）和 31 个国际复兴开发银行成员国（IBRD）。^③截至 2017 年，该格局发生了改变，即全球有 24 个 IDA 成员国和 78 个 IBRD 成员国。^④在国际复兴开发银行借款国中，目前有 29 个国家的 GDI 高于这一门槛，其中 8 个是高收入国家。^⑤

在过去 10 年中，国际复兴开发银行向 GDI 国家提供的贷款只占其贷款组合比例的一小部分，尽管 2009~2010 年前后的贷款危机激增及其后果改变了这一比例。图 1 和图 2 表明，按实际价值计算，国际复兴开发银行过去 10 年来，每年对 GDI 成员国的贷款无论从贷款总额还是占总贷款的比例上，大约占国际复兴开发银行贷款总额的三分之一。^⑥

从这个角度看，世界银行将 30% 的资源分配给达到 GDI 门槛值国家的这一新政策，似乎与国际复兴开发银行现有的贷款模式相一致。

在 2018 年符合“毕业”条件的 30 个国家中，有 13 个国家从国际复兴开发银行贷款。^⑦许多国家，包括特立尼达和多巴哥、苏里南、圣基茨和尼维斯、帕劳和马来西亚，在过去 10 年中没有从国际复兴开发银行贷款，但它们保留的援助资格反映了该行担心外部冲击可能使一个国家陷入必须需要国际复兴开发银行提供融资的境地，这种定性似乎与 1982 年的政策相悖。1982 年的政策建议，一个国家最好在通过 GDI 门

① World Bank Group. Sustainable Financing for Sustainable Development: World Bank Group Capital Package Proposal. April 2018, paragraph 9.

② Ibid., paragraph 32.

③ 2015年3月，斯科特·莫里斯(Scott Morris)和玛德琳·格莱夫(Madeline Gleave)在全球发展中心(Center For Global Development)撰写的《世界银行75周年报告》(The World Bank at 75)中对世界银行自成立以来参与的转变进行了更全面的分析。

④ 国际复兴开发银行的78个成员国包括9个混合成员国；参见世界银行政策、金融条款和银行融资条件。

⑤ 多米尼加、格林纳达、格林纳丁斯、马尔代夫、圣卢西亚和圣文森特等6个国家以小国经济条件接受国际开发协会的资金。

⑥ 这些数字是通过计算每个财政年度给定的GDI门槛阈值之上和之下的每个国家的贷款总额来计算的。并不是每一个在某一年超过这一阈值的国家在所有年份都超过了这一阈值。

⑦ 阿根廷、巴西、智利、中国、加蓬、黎巴嫩、墨西哥、黑山、巴拿马、罗马尼亚、塞舌尔、土耳其和乌拉圭。

槛后 5 年内从国际复兴开发银行的新贷款中退出。目前,有 10 个国家,即巴西、智利、加蓬、黎巴嫩、墨西哥、巴拿马、罗马尼亚、塞舌尔、土耳其和乌拉圭,在 5 年或更久以前就超过了 GDI 门槛,但 2018 年这 10 个国家仍获得了来自国际复兴开发银行的贷款。

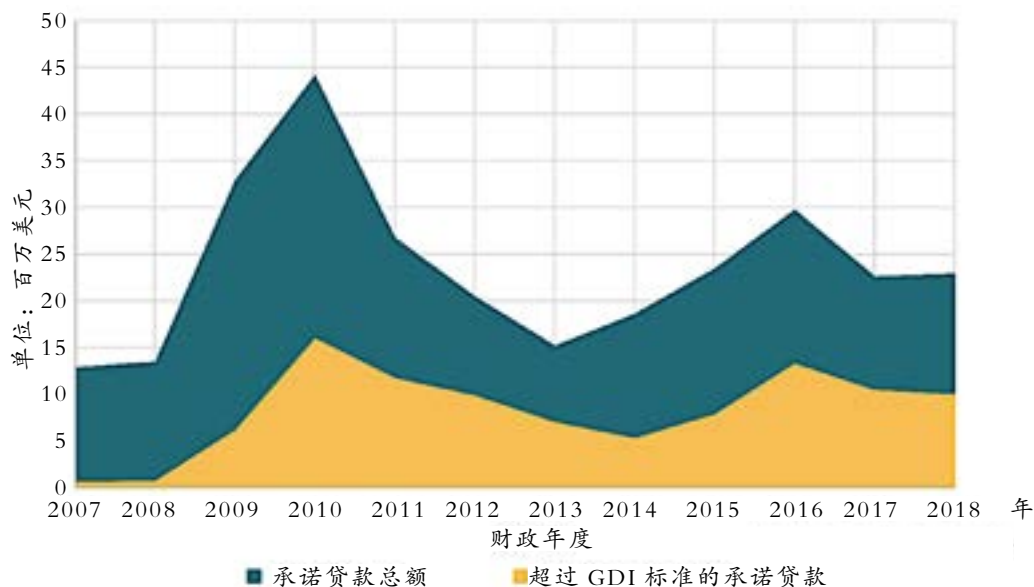


图 1 国际复兴开发银行对高于 GDI 标准的国家年度贷款承诺

资料来源：世界银行项目与业务。

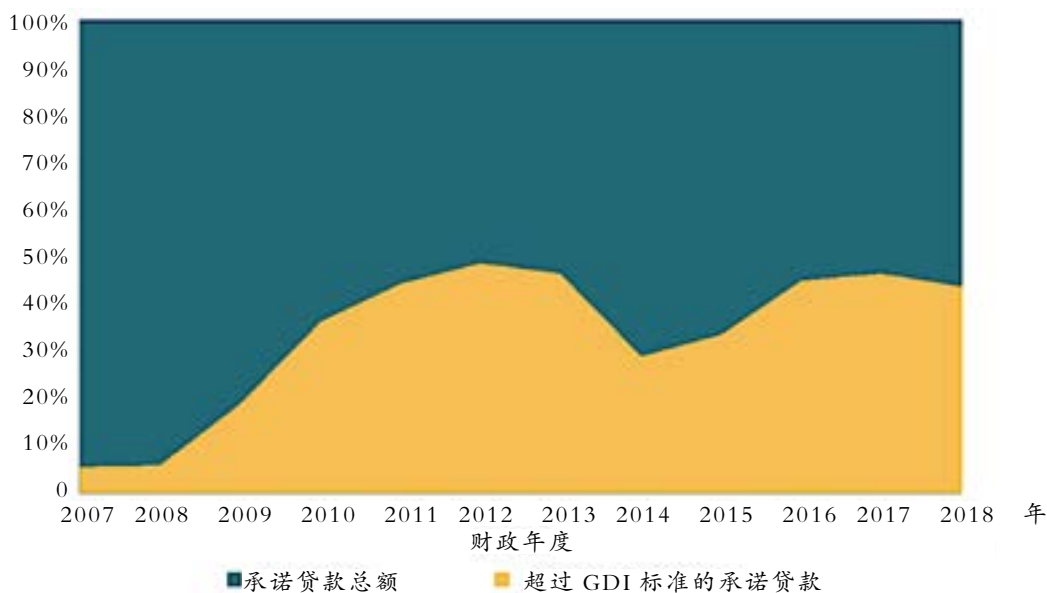


图 2 国际复兴开发银行贷款份额

注：11 年平均份额为 33.6%。

资料来源：世界银行项目与业务。

研究发现，“毕业”相关因素与世界银行的既定政策基本一致。例如，在超过 GDI 标准的 IBRD “毕业”国家中，那些更富有、体制上更发达的“毕业”国家以及那些较不易受贸易、金融和其他冲击影响的国家更可能真正实现“毕业”。^①此外，世界银行独立评估小组 (IEG) 近期得出结论称，国际复兴开发银行的援助从两个角度来看对高收入借贷国仍然非常重要：一是帮助各国应对发展挑战，例如提高公共部门机构的质量，二是为其他低收入国家发挥关键示范作用。^②

然而，独立评估小组 (IEG) 还发现，尽管个别项目和国家取得了显著成就，公共部门机构大范围的系统化改善并不常见，仍然存在许多重大挑战，无法大幅度持续改善基本公共服务质量和加强国家自然资源管理。考虑到 2018 年世界银行资助 GDI 国家业务原则强调机构能力建设，因此需要进一步探究援助这类业务在贷款方面的制约因素。

三、根据《2018 年资本协议》审查中国的国际复兴开发银行贷款

在《2018 年资本协议》签署后，中国是有关国际复兴开发银行援助资格问题的关键案例。中国是 2018 年 GDI 门槛值超过 6,895 美元的 30 个借款国之一。自 2016 财年中国首次跨过 GDI 门槛以来，国际复兴开发银行已承诺向中国提供总额超过 78 亿美元的贷款承诺。按人均计算，中国不是该行最富有的借款国。目前有 8 个借款国人均收入较高。尽管如此，中国仍是该行最大的借款国之一。此外，中国是世界第二大经济体，中国政府已成为其他国家最大的官方贷款机构之一，可与世界银行贷款本身相媲美。在美国等世界银行主要成员国看来，中国这种并置关系被作为有必要鼓励其“毕业”的象征。^③但这也代表着一种对世界银行的考验，即世界银行是否落实了在其较富裕的借款国采取了不同的做法，以及《2018 年资本协议》中强调全球公共产品可能在多大程度上已经影响到这些国家的援助状况。

（一）世界银行与中国关系概览

尽管美国持批判态度，但世界银行与中国之间的关系似乎十分稳固，因此，中国似乎不太可能在短期内寻求从国际复兴开发银行“毕业”。自 1999 年从国际开发协会 (IDA) “毕业”以来，以下 3 份文件彰显了世界银行与中国的关系：《2006~2010

① Heckelman, Jac C., et al. Crossing the Threshold: An Analysis of IBRD Graduation Policy. Policy Research Working Paper 5531, World Bank, January 2011.

② World Bank. World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries: Evidence from IEG Evaluations. Independent Evaluation Group, Synthesis Report. Washington, DC: World Bank, 2017. 在审查了这些国家的参与情况后，他们发现世界银行在帮助解决 UMICs 公共部门机构质量的差距方面加快私营部门增长、保证基本健康、教育、城市服务、加强环境与安全保障方面发挥了积极作用。

③ Financial Times. Mnuchin Call for Sweeping IMF and World Bank Reform. October 13, 2017.

年的国家伙伴关系战略（CPS）》^①、《中国 2030：建设现代化、和谐、创新的高收入社会》^②以及《2013~2016 年的国家伙伴关系战略（CPS）》。^③

第一份《CPS 行动纲领》概述了国际复兴开发银行贷款的明确定位：利用国际专业知识帮助中国政府“完成向市场经济的过渡，改善穷人和近穷人的福利，发展和实施可持续资源管理办法。”世界银行直接解决了为什么中国是其援助对象的问题，并指出由于双方非常重视其作为贷款计划一部分所提供的非金融服务，因此尽管政府能够从国际资本市场获取与国际复兴开发银行相似或更低的利率，但它仍然选择从国际复兴开发银行寻求贷款。

实际上，无论中国从国际复兴开发银行优惠的贷款利率中获得什么优势，它都只适用于极少量的借贷：在过去 10 年中，对于中国这样一个 2016 年国民生产总值高达 11 万亿美元的经济体来说，国际复兴开发银行对其贷款承诺每年仅维持在 20 亿美元左右的规模。^④

该银行还在 2006~2010 年 CPS 中澄清，虽然中国仍然有资格获得国际复兴开发银行贷款，但没有理由将其与其他借款国区别对待，目前这一立场与《2018 年的资本协议》存在分歧。^⑤《2030 年中国》是世界银行与中国政府合作发布的，确立了中国发展战略的新时代，明确指出中国为中高收入国家（UMIC），其目标是在未来几十年进入高收入国家行列，但这个文件并未对中国即将退出国家复兴开发银行的援助做出评论。

世界银行最新参与的 2013~2016 年 CPS 是基于两个战略主题：一是支持绿色增长和促进更具包容性的发展，二是以促进中国与世界其他地区关系的交叉主题。^⑥这些主题旨在配合中国的“十二五”规划。在 CPS 中，世界银行明确承认中国已经要求国际复兴开发银行提供新的开发工具，即发展政策贷款（DPLs）和成果付费（P4R），以应对新的经济形势，并强调中国作为世界银行集团利益攸关方和 IDA 捐助国的作用将日益增强。世界银行表示，世界银行在中国的相对优势仍然由于该行有能力提供和促进中国和其他国家的知识共享，特别是环境治理、卫生部门干预以及能源和运输部门方面的知识共享。^⑦

① World Bank. Country Partnership Strategy for the People's Republic of China for the Period 2006~2010. May 2006.

② World Bank and the Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society. Washington, DC: World Bank, 2013.

③ World Bank. Country Partnership Strategy for the People's Republic of China for the Period FY2013~FY2016. October 2012.

④ Morris, Scott. China Borrows a Lot of Money from the World Bank, and That's Okay. Center for Global Development, January 2018. <https://www.cgdev.org/blog/china-borrows-lot-money-world-bank-and-thats-okay>.

⑤ World Bank. Country Partnership Strategy for the People's Republic of China for the Period 2006~2010. May 2006, page 17.

⑥ CPS 将战略主题广泛界定为以下项目：支持绿色增长（可持续能源、城市环境服务、低碳城市交通、可持续农业实践、可持续自然资源管理方法、污染管理和气候变化管理机制）；促进包容性发展（增加获得优质卫生服务和社会保护的机会，加强技能开发，增加农村地区的机会，改善交通互联互通）；主题贯穿始终（支持中国南南合作，发挥中国作为全球利益攸关方的作用，促进与世界的互利关系）。

⑦ World Bank Group. Performance and Learning Review of the Country Partnership Strategy for the People's Republic of China for the Period FY13~FY16. January 2016, page 13.

最近 CPS 制定一个总体目标即关注欠发达的西部和内陆省份以及环境目标，特别是调整中国空气污染预防和控制行动计划，重点集中在 3 个主要城市的工业区或其周边的污染治理区域：北京—天津—河北（京津冀）。除了最新的 2013~2016 年文件之外，目前还没有针对中国的 CPS。但是，在最近一次涉及世界银行援助的绩效和学习评估中，世界银行将目前和即将开展的项目分为上述 3 个专题类别。

（二）世界银行对中国贷款总量和省级分析

《2018 年资本协议》将作为国家援助符合“毕业”资格审查的新纲领，并争取将其应用于国际复兴开发银行对华贷款中。具体而言，我们使用省级分析来检验中国总体基础上的贷款与《2018 年资本协议》中建立的 GDI 国家原则的一致性程度：努力实现优质“毕业”，包括明确被称为“能力建设”以及支持全球公共产品（GPGs）的各项举措。

根据项目文件中提供的信息，世界银行一般在省级向中国提供定向服务。省或市政府机构或地方项目管理办公室几乎是所有项目的实施方，这使得我们能够对中国自符合“毕业”资格以来累积项目融资的省级分布进行基本分析。

我们在项目层面分析中发现，只有 44% 的中国投资组合包括与 GPG 明显相关或严格定义为能力建设的业务（主要是污染控制和可持续基础设施）。显然，这不符合《2018 年资本协议》原则。

但是，严格的能力建设措施可能过于局限。2018 年所述“体制强化”的既定目标也可纳入更广泛的援助理由和方式。也就是说，我们将这一基本原理的关键要素解释为把重点放在该国经济发展一直疲弱的次要区域。从地理角度看，世界银行把重点放在收入较低的省份，一般会符合援助该国走向“毕业”原则的要求。

从这个角度来看，我们从省级角度考虑世界银行对中国的贷款。首先，我们根据国际复兴开发银行的 GDI 指标确定中国省份（图 4）。中国超过一半的省份人均收入低于 GDI 标准，45% 的省份超过该标准。后者集中在国家的东部地区。

接下来，我们通过确定国际复兴开发银行贷款支持的项目所在地，将各省按收入分布情况与国际复兴开发银行贷款模式进行比较。

正如 CPS 所概述的，按数量计算，世界银行的援助项目似乎主要集中在内陆省份：按贷款规模计算，约 83% 的贷款用于非沿海省份，而沿海省份的贷款比例较小。过去 10 年，沿海省份的人均 GDP 显著高于非沿海地区，且增长迅速。然而，按更精确的标准测算省级人均收入，只有 58% 的贷款流向了低于 GDI 标准的省份。如果国际复兴开发银行的贷款设计初衷是严格把贫困省份作为“毕业”之路，那么实际贷款似乎远远不够。

尽管如此，《2018 年资本协议》还强调了 GDI 国家 GPG 业务的价值。从这个角度来看，我们根据调整 GDI 标准的一致性来考虑国际复兴开发银行的贷款组合。在同期 79 亿美元的贷款组合中，30 亿美元用于与全球公共产品（GPG）相关的业务，

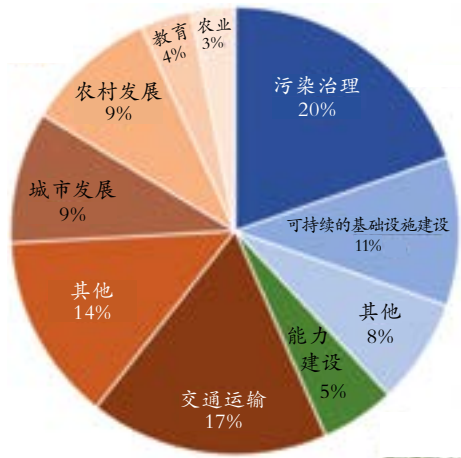


图3 2016~2018年IBRD对中国承诺的贷款规模和行业（总额：78.9亿美元）

资料来源：世界银行项目与业务，作者计算。

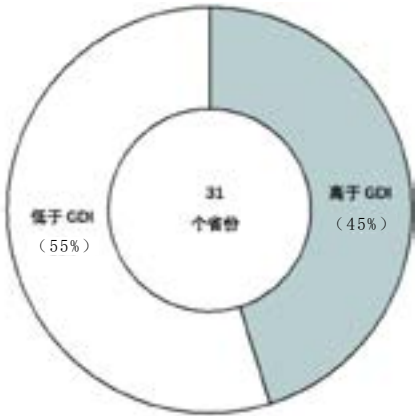


图4 中国14个省份的GDI收入高于平均水平（2016~2018年）

其中60%在较富裕的省份。原则上，我们可以预期，主要的GPG业务将集中在较高的经济活动且因此收入较高的领域。具体而言，中国的气候减缓工作（即明确的全球公共产品）可能与排放量高的省份和地区有关。例如，与气候有关的融资主要集中在较富裕的河北省，世界银行和中国国家开发银行已将重点放在污染治理上。简而言之，近2/3的与GPG相关的贷款数量集中在GDI省份，略高于GDI标准省份的1/3（图5）。

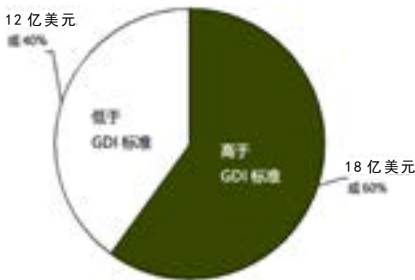


图5 政府资助的30亿美元GPG项目（按省份划分）位于何处？

资料来源：世界银行项目与业务。

总之，国际复兴开发银行的大部分贷款都集中在中国低于GDI标准的省份。在GDI各省份的贷款中，54%用于GPG筹资业务。在一般的非GPG业务中，存在强烈支持GDI标准以下省份的偏好。该银行70%的非GPG投资组合分配给这些省份。而在所有流向低于GDI标准省份的银行融资中，74%用于非GPG业务（图6、图7和图8）。

四、定性评估世界银行的中国项目

本文使用实际案例来说明中国省级分析中使用的分类以及不属于这些类别的项目，其中省级分析试图根据全球公共产品提供、推进经济发展以及政治机构完善3类对世界银行的项目进行分类，从而更好地为在这些类别之外的可持续“毕业”以及项目做准备。

（一）中国的全球公共产品：趋势和重点领域

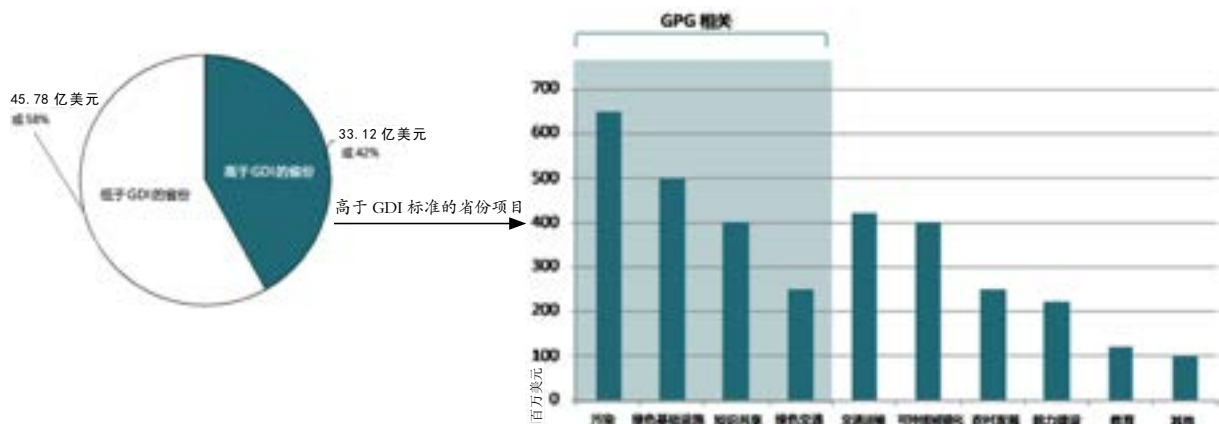


图 6 国际复兴开发银行在 2016~2018 年向中国提供的 78.9 亿美元融资
大部分都流向了贫困省份

资料来源：世界银行项目与业务。

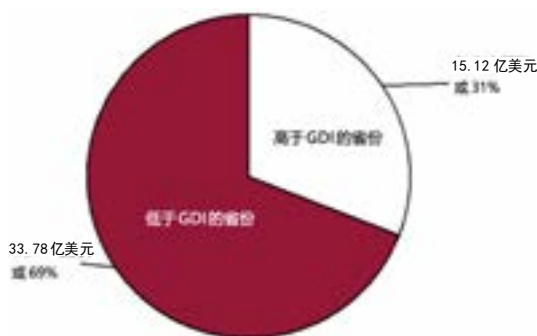


图 7 政府资助的 48.9 亿美元非 GPG 项目
(按省份划分) 位于何处？

资料来源：世界银行项目与业务。



图 8 低于 GDI 标准的省份项目

资料来源：世界银行项目与业务。

对全球公共产品（GPGs）的关注似乎确实界定了世界银行与中国的伙伴关系。全球公共产品占贷款组合的 38%，涵盖一系列业务和部门，气候变化减缓是 GPGs 的主要目标。

1. 污染治理

自 2013 年以来，PM2.5 被认为是公共卫生中最关键的污染物，中国政府一直专注于监测该颗粒物，为此，世界银行正在积极援助有助于减轻 PM2.5 的项目。例如，在污染水平全国名列前茅的河北省实施空气污染防治项目和清洁供暖项目，总计 6 亿美元。^①另外，世界银行也一直关注治理区域和全球意义上的水和土地污染。

① <http://documents.worldbank.org/curated/en/889701468018040218/pdf/PID-Print-P148599-01-08-2015-1420703473863.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/752721468243549787/pdf/P154672-Appraisal-PID.pdf>.

例如，在江西和浙江治理水污染，前者针对流入阳泽河的一个大型淡水湖（一个重要的海洋污染者），而后者清理湖地址，在一定程度上是为了解决水污染对生态造成的广泛负面影响。^①这3个项目都属于小型省级能力建设项目，例如，后者将实施跨省能力建设项目，并侧重于加强省级项目管理办公室的体制。此外，湖南省则主要是修复棕地和防治土壤污染。^②然而，按照人口加权来看，具有最高浓度PM2.5的河南省则没有任何污染控制项目。

2. 可持续性基础设施建设

为了应对当今发展问题和气候减缓问题的紧迫需求，为可持续基础设施融资（主要是为生产性、高效和绿色基础设施投资提供资金）是GPG议程的重要组成部分。^③国际复兴开发银行在中国的融资反映了其在交通和城市化领域的努力。例如，该行正在资助可持续城市交通项目，包括开发在湖北省的可持续城市交通项目以及提升该省的低碳发展内河运输能力，注重整合和利用数字化来提高陕西省绿色公共交通的效率和可靠性，同时升级天津城市的绿色地铁系统，鼓励天津的公共交通建设和发展。^④此外，针对上海这个高排放城市的一个城市化项目将侧重于为一些选定的小城镇的绿色基础设施提供可持续的长期融资。^⑤正如我们将在后文讨论的，这似乎是少数几个明确符合气候减缓原则项目部分的城市再生项目之一。

3. 知识共享

世界银行在中国的战略之一是促进南南知识共享，这一目标是以下几个项目的关键组成部分。其中一个项目重点改革安徽和福建的省级卫生，明确要求推动中国政府官员赴巴西和哥斯达黎加考察并为之提供便利，目的在于促进中国政府官员学习此两国的卫生改革并分享中国的经验。^⑥此外，重庆市的一个项目正在采用循证方法进行城市再生，并在选定的部分城市引入绿色解决方案，以降低对环境的影响。该项目旨在在全市和全球范围内分享这些治理经验，并将其定位于有望将此类战略推广到世界的其他城市。^⑦

4. 发展政策的数据及研究

已有项目表明，世界银行有意帮助开发中国的数据收集系统。例如，某项目旨

① <http://documents.worldbank.org/curated/en/756661481092336039/pdf/PID-Appraisal-Print-P153604-12-07-2016-1481092331463.pdf>;
<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P159870?lang=en>.

② <http://documents.worldbank.org/curated/en/135021468212984947/pdf/PID-Appraisal-Print-P147381-10-16-2015-1444968955881.pdf>.

③ Birdsall Nancy and Morris Scott. Multilateral Development Banking for This Century's Development Challenges: Five Recommendations to Shareholders of the Old and New Multilateral Development Banks. Center for Global Development, October 2016.

④ <http://documents.worldbank.org/curated/en/928041468029327655/pdf/PID-Appraisal-Print-P148129-10-13-2015-1444735549249.pdf>;
<http://documents.worldbank.org/curated/en/942331506481189154/pdf/PIDISDS-APR-Print-P158717-09-26-2017-1506481180407.pdf>;
<http://documents.worldbank.org/curated/en/186691483441090473/pdf/PIDISDS-CON-Print-P157787-01-03-2017-1483470031164.pdf>.

⑤ <http://documents.worldbank.org/curated/en/981411510006280473/pdf/ITM00184-P158124-11-06-2017-1510006274878.pdf>.

⑥ <http://documents.worldbank.org/curated/en/576641519604642843/pdf/ISR-Disclosable-P154984-02-25-2018-1519604632483.pdf>.

⑦ <http://documents.worldbank.org/curated/en/281131530860781079/pdf/Project-Information-Documents-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Chongqing-New-Urbanization-Pilot-and-Demonstration-Project-P158142.pdf>.

在扩大省级的开放数据容量。以广东省作为试点城市开始，旨在展示中国如何“从利用技术和数据改善发展成果中受益，从而独具特色。”如前文所提到的项目所述，世界银行的目标是帮助陕西省发展智能公交管理系统，使用数据集成和处理，提高公交系统的运营水平。^①

（二）能力建设

上文我们建议重点关注低于 GDI 标准的省份来反映《2018 年资本协议》核心原则：“加强机构建设，促进毕业。”尽管如此，世界银行在多大程度上直接援助了“机构建设”或“能力建设”同样值得考虑。

将目光重点放在能力建设上，可以发现这些项目仅占整个投资组合的 5%，无论是在非 GDI 省份还是在全国范围内，世界银行该类型项目在中国的数量都很少。该银行目前正在实施两项地方试点计划，以控制地方债务并促进财政可持续性发展。在湖南的财政可持续发展项目中，世界银行表示“湖南当前经济和财政状况的性质给当地贫困状况和社会福利指标的进步带来了重大威胁”，这意味着世界银行与中国将齐心协力针对有能力建设问题的省份开展援助项目。^②第一个试点项目的执行机构是湖南省财政厅，通过项目文件可以看出，湖南省政府的自豪感和决心极大地鼓动了该项目的开展。第二个试点项目则由重庆市财政局和大渡口区政府负责实施。项目文件表明，大渡口区的自豪感和决心将其从中国许多财政困难的地方政府之一转变为其他地方可能采取的财政转变的积极榜样并可以被其他地方效仿，这令人振奋。”^③

目前，世界银行正在实施为中国公共财政改革提供技术援助的国家层面的能力建设项目，以配合中国的国家税制改革计划。根据世界银行文件可知，“这些改革计划的许多细节正在制定或尚未提出”。本项目旨在通过提交这些选定领域的改革设计和实施情况报告，应政府间气候变化委员会的要求补充财政计划。^④

（三）投资组合的其他部分

中国世界银行投资组合其他部分的一半以上既与 GPG 无关，也与能力建设无关。这些项目中有很大一部分属于交通运输部门，缺乏与可持续性发展的明确联系，这其中很大一部分符合世界银行促进包容性增长的原则。重要的是，这些项目往往针对的是低于 GDI 标准的省份，但有时也会针对城市高贫困率。例如，世界银行目前仅在湖北省（高于 GDI 标准）援助了 3 个交通项目：在宜昌市和孝感市通过改进技

① <http://documents.worldbank.org/curated/en/186691483441090473/pdf/PIDISDS-CON-Print-P157787-01-03-2017-1483470031164.pdf>;
<http://documents.worldbank.org/curated/en/986871501534361246/pdf/SG-PRW-PID-CP-P154828-07-31-2017-1501534354239.pdf>.

② <http://documents.worldbank.org/curated/en/941761476773770552/pdf/AB7808-PGID-P157406-Concept-Stage-Box396316B-PUBLIC-Disclosed-10-16-2016.pdf>.

③ <http://documents.worldbank.org/curated/en/953191476765660138/pdf/AB7806-PGID-P157404-Concept-Stage-Box396316B-PUBLIC-Disclosed-10-16-2016.pdf>.

④ <http://documents.worldbank.org/curated/en/684841468019158162/pdf/PID-Appraisal-Print-P154694-03-29-2016-1459231897337.pdf>.

术发展货运物流基础设施,在武汉的低收入地区则专注于改善交通。^①某种程度上,世界银行指明应努力将重点放在最贫困省份的交通项目上。例如,根据项目文件可知,由于安徽省作为权力下放改革的试点省份,市县交通运输在预算中占据了相当大的份额,承受了较大的压力。因此,世界银行正在帮助安徽省交通运输部门升级各个贫困县的农村公路,其中包括面向各市的能力建设项目。^②

世界银行正在贵州省实施两个交通项目。一是加强贫困城市铜仁的农村连通性和交通便利性,二是在黔西南贫困城市重点应用新技术评估农村可达性,并计划培训员工使用开源平台对可达性进行量化和评估,并关注市政能力建设。^③

世界银行还资助了3个教育部门项目,其中两个项目位于低于GDI标准的省份。由云南省教育厅(占中国贫困人口总数的10%)正在实施的云南省幼儿教育创新项目,旨在提高入学率,^④以及由甘肃省教育厅正在实施针对最贫困人口的技术和职业教育培训项目。^⑤但是,这两个项目都不包括专门用于国家以下或城市一级能力建设的重要项目组成部分。虽然广东是最富裕的省份之一,但城乡差距很大,世界银行也正在资助广东农村的义务教育项目,该项目正在由广东省教育厅负责实施。^⑥可见,这也意味着还应努力帮助省政府提高建设能力和体制能力。

世界银行侧重于城镇保护的项目,旨在促进“基于遗产式的可持续旅游业”。在甘肃,世界银行的援助目标是使甘肃的历史名城、乡镇和乡村的低收入社区从“一带一路”整体建设中受益,并最大限度地与私营部门建立合作伙伴关系。^⑦最后,世界银行正在开展以城市或市级为重点的各城市升级换代的援助项目。这些项目往往针对在经济快速增长时期落后的贫困城市或地区。^⑧同时,这也属于《2014~2020年中国政府工作委员会国家新型城镇化规划》等国家指令的一部分,旨在创造2020年新城市发展模式。

-
- ① <http://documents.worldbank.org/curated/en/427511468241450757/pdf/PID-Appraisal-Print-P132562-01-22-2016-1453453849177.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/745491485442069680/pdf/PID-Appraisal-Print-P153473-01-26-2017-1485442065608.pdf>; <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P148294?lang=en>.
- ② <http://documents.worldbank.org/curated/en/650601469599799543/pdf/PID-Appraisal-Print-P153173-07-27-2016-1469599794658.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/134511516116514432/pdf/PforR-Appraisal-Stage-PID-Updated.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/969701468024315127/pdf/PID-Appraisal-Print-P148294-07-30-2015-1438229832889.pdf>.
- ③ <http://documents.worldbank.org/curated/en/496611468242082495/pdf/PID-Appraisal-Print-P148071-08-05-2015-1438761607871.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/940251470891847988/pdf/Qianxinan-PID-P158545.pdf>.
- ④ <http://documents.worldbank.org/curated/en/315341468242049152/pdf/PID-Appraisal-Print-P152860-04-21-2016-1461217081623.pdf>.
- ⑤ <http://documents.worldbank.org/curated/en/942081482832859344/pdf/1482832858405-0000A8056-PID-Appraisal-Print-P154623-12-27-2016-1482832855091.pdf>.
- ⑥ <http://documents.worldbank.org/curated/en/274501468243553783/pdf/PID-Appraisal-Print-P154621-05-13-2017-1494648902113.pdf>.
- ⑦ <http://documents.worldbank.org/curated/en/933711468008137147/pdf/PID-Appraisal-Print-P149528-11-03-2016-1478147161045.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/785321468257972858/pdf/PID-Appraisal-Print-P148523-11-30-2015-1448883335993.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/595271497855512205/pdf/PIDISDS-CON-Print-P158215-06-19-2017-1497855502072.pdf>.
- ⑧ <http://documents.worldbank.org/curated/en/758191513588551678/pdf/Concept-Project-Information-Documents-Integrated-Safeguards-Data-Sheet.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/457231468226179619/pdf/PID-Appraisal-Print-P133069-04-23-2014-1398226525545.pdf>; <http://documents.worldbank.org/curated/en/457601473583562607/pdf/PID-Appraisal-Print-P153892-09-11-2016-1473583557744.pdf>.

五、结论

2018 年增加世界银行资本金协议就核心原则达成共识，以指导世界银行对满足贷款资格及从优惠贷款中“毕业”的相关经济体的政策实施。尽管世界银行当前援助的重要领域似乎不包含在《2018 年资本协议》的原则范围内，但我们将这些原则匹配到中国向世界银行贷款的项目实施中时，仍发现了一项与《2018 年资本协议》原则大体一致的援助计划。这表明，就中国而言，世界银行内部的成员国应该少一些关于“毕业”问题的讨论，多一些关于调整方面的讨论。具体而言，世界银行与中国的援助问题应着重于如何使整个投资组合与《2018 年资本协议》的原则保持最佳一致，以及为实现这一目标，可能需要在项目层面的选择和决策方面做出哪些调整。

《2018 年资本协议》指出，世界银行将在机构内部展开进一步讨论，旨在制定世界银行在 GDI 国家开展业务的指标和细节，以及完成“毕业”的有效方法。这一协议内容也揭示了“毕业”问题在世界银行成员国中存在争议的激烈程度。鉴于目前正在进行这一话题的讨论和辩论，本文认为审议一致的术语和世界银行项目分类将有助于这些讨论向前推进，使所有会员国更好地了解世界银行在 GDI 国家的贷款做法。以此为出发点，各国在制定贷款计划的时候应该采取更严格的监管，从而使大量的贷款不至于超出世界银行《2018 年资本协议》的范畴，或者避免由于不符合规定而导致难以获取足够的贷款。

Examining World Bank Lending to China: Graduation or Modulation?

Scott Morris Gailyn Portelance

Abstract: Under the World Bank's 2018 capital agreement, borrowing countries are expected to gradually reduce their portfolios once a base income threshold—the Graduation Discussion Income (GDI)—is reached. However, the agreement also affirms the case for ongoing lending to these countries. One justification is tied to external value beyond the borrowing country's borders (global public goods, or GPGs). Another is tied to building capacity within the borrowing country, which can mean a focus on sub-regions where poverty remains high and capacity weak. In this paper, we examine World Bank graduation policies and lending through the lens of China, which maintains a large portfolio of World Bank projects. China currently exceeds the GDI thresholds for IBRD borrowing at the national level, while income inequality within the country leaves many noncoastal provinces below the GDI per capita threshold. Aggregate and provincial-level analysis of World Bank lending in China shows that less than half of China's portfolio comprises activities clearly linked to GPGs, while a slight majority of projects are based in provinces with per capita income below the GDI threshold. A substantial number of World Bank projects in China focus on climate change mitigation and transportation infrastructure construction, while a smaller number relate to capacity building. Overall, we find evidence that China's borrowing is broadly consistent with the 2018 principles of institutional capacity strengthening and GPG-related engagement, although significant areas of bank engagement do not appear to fall within the parameters of these principles.

Keywords: World Bank; lending to China; aid and graduation

(责任编辑：黄梅波)