

世界银行对中等收入国家的援助： 独立评估机构（IEG）的审查报告

工作方法文件

一. 开展评估的背景和动机

1. 中等收入国家（MIC）是国际舞台上的一支重要力量¹。这 86 个国家的人口几乎占到全世界人口的一半；全世界日收入不足 2 美元的贫困人口当中有近 40% 生活在这些国家。在过去十年里它们的经济增长超过了世界平均水平，目前的总产出占全球的六分之一。从全球范围来看，中等收入国家在减少贫困方面成效最为显著；这些国家显著拓宽了私人资本流入的途径，从而获得大量的私人资本流入。通过诸如扩大贸易和外国直接投资等方式，这些国家对包括低收入国家（LIC）在内的邻国经济进步的影响日益明显。中等收入国家掌握着某些地球上最重要的自然资源；与此同时其中几个国家也是世界上二氧化碳排放和能量消耗增长最为迅猛的国家。

2. 中等收入国家的情况千差万别，面临严峻而多样的发展挑战。近年来世界银行应如何帮助中等收入国家迎接这些挑战已成为大家争论的话题之一。世界银行已经完成了两份以此为主题的报告（2001、2004）（作者：中等收入国家特别工作组）²，并编写了世界银行中等收入国家工作行动计划进展备忘录（2005）³。利益相关者和外部评论员都对世界银行在中等收入国家工作中的作用问题提出了从重新参与到全面退出等各类改革意见。

3. 独立评估机构的评估报告不同于现有的研究，但却是对现有研究的有益补充，因为它关注的是世界银行对中等收入国家援助活动所表现出来的**发展效益**。评估报告将就以下三个方面从工作实践中总结经验教训：

- 首先，评估报告将对在中等收入国家实施的**国家援助方案的结果**进行评价。它将试图理清在不同的国家环境下各种业务方式的发展效益——包括各类信贷和分析及咨询服务；
- 其次，评估报告将对世界银行运用**知识共享**满足中等收入国家需求这方面工作的作用做出评价；
- 第三，评估报告将对世界银行推动中等收入国家参与**全球方案和问题解决**的效益做出评价。

4. 评估报告对受援国近来的发展经验进行了总结，这些研究成果有助于针对中等收入国家不同的需求和偏好确定未来援助方案的构成和规模。通过对国家援助方案的整体效果进行评估，报告将成为进行中的管理层对全球资本市场条件下的世界银行借贷产品的竞争性所作的商业分析的有益补充，而不是简单的重复。另外审查

报告在知识共享和全球行动方面的研究成果将为我们揭示如何才能加强与中等收入国家的伙伴合作，进而在全球范围内达成更为有效的协调反应，以应对困扰整个国际社会的普遍性挑战。

二. 需要评估的问题

5. 世界银行援助中等收入国家的业务方式建立在单个的国家援助战略之上。除此之外没有统一的协调中等收入国家援助的机制框架，这不同于低收入国家贫困减少战略等方面的做法。执行董事所讨论的特别工作组报告和后来的进展备忘录阐明了世界银行依据《世界银行协定》在中等收入国家开展援助工作的主要目标。我们把这些目标总结如下：

- 依照相关的国家援助战略，根据不同国家的不同特点开展工作，支持所有的中等收入受援国发展经济和解决首要问题。
- 面向整个中等收入国家群体——支持它们追求面向贫困阶层的、可持续的、以私营部门为主导的经济增长。
- 帮助中等收入国家应对阻碍市场准入的资本流波动和危机（这类现象对贫困国家尤其有害），并逐步提升其市场准入水平。
- 在知识促进发展方面，与中等收入国家开展合作，帮助它们建立、更新、共享和应用知识。这样做的目的是帮助中等收入国家运用知识来加速自身的发展；在中等收入国家间共享知识；与低收入国家共享中等收入国家获得的知识。
- 帮助增强中等收入国家全面参与全球合作事务的能力，其目的是让中等收入国家自己以及广大的国际社会共同受益。

6. 基于上述五个一般目标评估报告制定出了**三个评估主题**，我们将在下面加以详述。其中前三个目标将在主题一（发展效益）中加以讨论；另外两个目标的探讨将集中于知识共享和全球参与两个主题。

主题一：消除贫困工作带来的国家发展效益

7. 世界银行的国家方案在多大程度上适合和达到了中等收入国家的发展目标并减少了贫困？我们在讨论这个问题时将全面审视在整个中等收入国家群体中实施的所有国家方案。针对这个群体的初步国家援助评估（CAE）所作的审查显示，超过40%的受审查方案获得了满意或非常满意的评级，同时大约有四分之一的受审查方案被评价为不满意。审查报告将审视结果中包含的规律，并审查经济增长方面的表现以及机构建设等其他指标。

8. 我们将特别关注解决贫困问题所取得的经验。在某些中等收入国家（如中国），仍还有相当多的人口生活在极端贫困之中，每天的收入不足一美元。在其他一些国家（如土耳其），更为紧迫的问题则是某些人口群体的脆弱性及其相对贫困。还有

一些国家（如巴西）的首要问题则是不平等现象——贫困在某些地理区域表现得尤为突出。*世界银行在多大程度上调整了援助方案以应对不同的挑战？世界银行在多大程度上帮助受援国有效解决了地区性贫困问题？世界银行的援助在多大程度上帮助这些国家完成了相关的千年发展目标（MDG）——以及某些国家提出的更具挑战性的所谓“MDG+”目标？*

9. 管理金融危机以及降低危机带来的风险是多年来世界银行在几个中等收入国家所开展工作的一个显著特点。危机管理已成为中等收入国家工作经验的重要特征——每六个中等收入国家中大约有一个（每三个较大的中等收入国家中大约有一个）在过去十年里曾遭受金融动荡的侵袭。世界银行处理危机情况的方式是个非常宽泛的题目，不可能在本次报告中加以详述。因此评估报告将有选择地从少数几个中等收入国家发生的危机中总结重要经验，并从中汲取有用的教训。*发生危机时世界银行在多大程度上有效支援了中等收入受援国？在帮助处理危机时，世界银行有多少精力放在其相对优势比较明显的贫困问题和长期发展需求上？*

10. 认清中等收入国家群体内部存在的巨大差异很重要。一国的经验及其分析不可能对其他国家全部适用。审查报告不会先验地根据收入水平或资本市场评级等特征对中等收入国家样本进行分类。相反，评估报告将会对国家特征和世界银行项目构成进行综合评定，因为这种综合评定在揭示共同经验方面最具启发性。

主题二：知识共享及其对中等收入国家的影响

11. 本主题的关键问题如下：

- *世界银行在获取并与中等收入国家分享这些国家亟需的知识方面成效如何？*
- *世界银行在与中等收入国家的合作中运用知识共享的成效如何？*
- *世界银行在将全球知识应用于世界银行支持的国家方案和项目（包括在提供融资服务的同时提供分析与咨询服务）方面取得了何种成效？*

本次评估尤其重视世界银行在建立、共享和运用知识求得发展方面所取得的成效。对于中等收入国家群体来说，这关系到三个层面的问题：在单个中等收入国家运用知识；在群体内部交换知识；从中等收入国家向其他受援国（低收入国家）传递知识。以前的评估也很关注这方面的一些问题。例如独立评估机构就共享知识⁴所作的报告发现，在所有国家中（低收入国家以及中等收入国家）知识共享都没有很好地融入国家方案和项目。质量保证小组对国家分析与咨询活动的评估报告（2005）⁵指出，在接受审核的国际复兴开发银行和国际开发协会援助国的样本中并没有发现它们的分析与咨询活动的质量有明显区别；而在分析与咨询活动评级中被评为满意度低或不满意的七个国家里有五个是中等收入国家。通过总结世界银行在提供知识服务方面有哪些最佳方式和不足，将有助于未来促进和设计此类服务。

主题三：全球参与

12. 银行对中等收入国家的援助在多大程度上帮助它们为公认的全球首要问题和活动做出贡献？中等收入国家应当致力于实现全球性的共同目标（如环保可持续性和高效的贸易体系）。全球方案取得成效的必要条件是国家方案之间存在密切联系，同时国际舆论⁶应当充分体现发展中国家的心声。世界银行在援助中等收入国家以及提供全球方案以满足其需求方面的努力有何成效？世界银行在其发起或进行的相关全球活动的管理安排方面如何体现中等收入国家的利益？世界银行在中等收入国家开展的国家方案与其相关的全球方案之间的配合是否得当？世界银行在帮助中等收入国家推广它们对全球首要问题的见解进而形成联合活动方面成效如何？世界银行应当将这些方面的证据作为未来方式和程度上的指导，以便帮助中等收入国家进一步融入全球活动。

三. 研究方法和研究范围

13. 我们将根据四类证据来源探讨以上问题：

1. 文献回顾；
2. 关于国家绩效和银行融资组合的审查；
3. 受援国调查；
4. 针对关键主题的实地考察。

14. 我们的工作方案起始于**文献回顾**。这个阶段依据的关键资源将是现有的与中等收入国家密切相关的评估材料。独立评估机构先前所作的分析包括对知识、全球方案（包括背景个案研究）、财务、投资环境所作的主要评估报告，还包括精选的发展效益年度审查报告。我们将对相关的研究成果进行总结；如果可行，我们还将从中等收入国家的特殊角度对来源材料及其配套分析报告重新进行评估。此外，还将回顾精选的外部文献，主要是因为这些文献能够深刻地剖析中等收入国家的长期趋势以及诸如全球参与等具体问题。

15. 分析的第二个重要组成部分是**国家绩效和银行融资组合审查报告**。我们将对过去十年间中等收入国家贫困现象和挑选出来的相关社会指标（特别是一些千年发展目标）的演化过程进行量化分析和对比分析。我们还将分析不平等问题的发展趋势，因为这类问题的解决对某些中等收入国家的发展至关重要。作为贫困现象分析的补充，报告还将审查样本国家的经济增长绩效，并且评估其机构建设和资本市场准入的指标。

16. 这项全面的国家绩效分析将为评估单个的中等收入国家及国家群体的银行融资组合绩效打下基础。资产绩效报告将审查几个方面。首先，在可能时我们将运用国家援助评估（CAE）和国家援助策略完成报告（CASCR）对世界银行援助整体上的适合性和效益做出评价。接着我们将总结具有普遍性的特点或教训。其次，我们将根据单个中等收入国家项目绩效的评估结果编制数据库。数据库将有助于在多个

层次上对质量做出评估。我们还将根据质量保证小组的数据得出的类似评估结论，并用以对分析与咨询活动/经济和部门调研报告进行绩效审查。

17. 第三类证据来源是对**受援国观点和经验的跨国调查**。我们将汇集具有代表性的国家样本并设计问卷调查征集意见。我们主要通过伙伴政府的一线代表（即从事政策制定和实施的高级官员）和其他相关伙伴机构（如其他舆论引导者和民间社团组织）搜集反馈意见。

18. 最后，作为第四类证据来源，审查报告将**针对关键主题**进行次数有限的**实地考察**。

(a) 在**知识交流主题**方面，我们将抽样审查世界银行的分析与咨询服务，从而对经验借鉴的证据做出评价（例如：团队人员是否拥有多国经验；研究中是否提到不同国家和地区的经验；是否举办多地区学习活动、是否设立各国同事之间的联络网）；这项工作的研究对象主要是中等收入国家，但同时也考虑一些低收入国家情形。通过对三个国家进行实地考察，将向客户和执行官员征求对世界银行全球知识的获取、针对性、传播、应用方面的反馈意见。我们将运用主题个案研究（主题可能是世界银行在创新的社会援助方案中的作用）审查世界银行在中等收入国家群体内部以及中等收入国家和低收入国家间的知识开发和共享方面的表现。

(b) 在**全球参与主题**方面，为了对独立评估机构的全球方案评估报告⁷的背景个案研究获得的证据作补充说明，我们将进行一项新的主题个案研究，着重审查中等收入国家参与全球方案的具体特征和经验，例如那些与重要的环保问题有关的特征和经验。这项研究包含的内容如下：评估中等收入国家合作活动的规模；“发言权”问题，包括中等收入国家同事之间在方案的设计、管理、监督方面的互动等；受援国对方案的优点和缺陷的反馈意见。

研究范围

19. 评估报告将依照世界银行的世界发展指标，对被划分为中等收入国家的国家群体（即 2004 年人均收入介于 826 美元和 10065 美元的国家：详情见附录 1）进行审查。我们在研究中将尽可能地把中等收入国家的多样性考虑在内；在数据分析中，将对信息进行审查并对一些国家的比重进行控制，例如中国（因为规模巨大）以及最小（人口少于一百万）的中等收入国家（因为数目众多）。审查报告将涵盖 1995 年到可获得的最近数据点的情况。国家援助方案及相关的地区性活动是评估研究的核心内容，因为从工作人员数量/世界银行管理层和进入中等收入国家的融资流入量来看，这些活动占有最大的资源份额。我们将视数据的充足程度决定是否在报告中国家方案进行发展经济学、网络、相关财政活动的分析。鉴于另一项独立评估机构关于受援国培训的审查正在对世界银行学院的活动⁸进行评估，因此我们在此就不再详述。评估的依据是从独立评估机构-国际金融公司和独立评估机构-多方投资担保机构获得的有关国际金融公司和多方投资担保机构与中等收入国家互动情况的

资料。关于世界银行集团（世界银行、国际金融公司、多方投资担保机构）服务的协调和配合问题，只要有研究成果（包括受援国代表的观点）就会包含在评估报告内。国际金融公司与相关的国家援助战略规定的世界银行方案协同提供的服务（例如外国投资咨询服务局报告等）也将包含在评估报告中。关于国际金融公司和多边投资担保机构的资产和活动的全面研究则不属于本研究项目的范围。

四. 团队组成、时间安排和信息发布

20. 评估工作的管理将由 Thomas O'Brien (IEGCM) 负责。其他组员将包括 Basil Kavalsky（审查运作问题和知识服务部分）和 Brett Libresco（研究）。

21. 我们正在邀请德高望重的伙伴国代表、研究人员、专业人士组成顾问组。还将聘请来自世界银行内外的同行业审查者。我们还希望由来自世界银行各部门并与中等收入国家援助工作密切相关的资深官员组成协商小组。随着工作的进展，该协商小组（预计由来自业务政策及国家服务部、SFR、发展经济学工作组、GPP 等重要领域的官员构成）将成为审查报告小组极具价值的沟通界面，以便探讨新的研究成果，并通过总结经验改进世界银行对这些受援国的援助工作和战略。

22. 预计大约需要十一个月的时间可将评估结果提交给发展效益委员会，项目将在 2006 年底完成。预期时间安排如下。

中等收入国家审查工作预期时间安排

日期	任务
<i>阶段一：研究探讨</i>	
2005年12月	独立评估机构对工作方法文件进行一站式审查
2006年1月	发展效益委员会收到工作方法文件
<i>阶段二：数据分析和项目启动</i>	
2006年1月-4月	案头研究
2006年2月	顾问小组磋商
2006年3月	项目启动研讨会
<i>阶段三：主题审查和实地考察</i>	
2006年1月-4月	主题和实地考察研究设计、企划、启动和初始磋商
2006年3月-6月	实地考察研究、任务
2006年6月-9月	研究分析和报告起草
<i>阶段四：初步研究成果</i>	
2006年10月	顾问小组磋商
2006年10月	独立评估机构对最终报告草稿进行一站式审查
<i>阶段五：研究定案和信息发布</i>	
2006年10月-11月	报告草稿定案；管理层磋商
2006年12月	在发展效益委员会分发和讨论报告
2006年1月-2007年3月	报告定案和信息发布，研究成果发布及后续研究

23. 我们将提请伙伴国家的政府、世界银行及其他发展专业人士、其他利益相关者注意评估结果。使用的信息发布工具将包括：评估网站；用若干与中等收入国家相关的语言发表审查报告总结；使用多媒体形式展示重要的研究成果。

24. 我们欢迎各界对工作方法文件发表评论和提出建议；你们的评论和建议将会对评估工作的最终进行起到启发和指导作用，这将最大限度地提升评估的质量和效用。

尾注

¹2004 年世界银行的《世界发展指标》将中等收入国家界定为人均国民总收入（Atlas 方法）介于 826 至 10,065 美元的国家

²《加强世界银行对中等收入国家的支持》，2001 年 3 月（SecM2001-0170）；《提升世界银行对中等收入国家的支持》，2004 年 4 月（SecM2004-0071/1）。特别工作组把中等收入国家群体定义为有资格向国际复兴开发银行借贷的国家。截至 2006 财政年度，基于“国际复兴开发银行资格”的中等收入国家分类方法（不同于仅基于收入水平标准的分类方法）包括 1 个高收入国家，5 个低收入“混合型”国家，并排除 14 个纯属国际开发协会受援国的较低中等收入国家。

³《提升世界银行对中等收入国家的支持，管理层行动计划：进展备忘录》，2005 年 2 月（R2005-0016）；《第二份进展备忘录》，2005 年 12 月（SecM2005-0560）

⁴《共享知识：创新及遗留的挑战，世界银行项目后评价局评估报告》，2003（世界银行）

⁵《国家分析及咨询活动（CAAA）的质量》，作者：质量保证小组，2005 年 12 月，发展效益委员会 2005-0108

⁶原文见“应对全球化的挑战：对世界银行进行全球方案工作方法的独立评估”，世行项目后评价局，2004（世界银行）

⁷同上

⁸《独立评估机构评估报告：世界银行对受援国培训的支持——工作方法文件》，2005 年 11 月（CODE2005-0103）