

黄土高原水保世行项目

基础数据的核实和经济分析的调整与协调

李 敏

(黄委会黄河上中游管理局,西安 710043)

社会经济、自然环境和与项目有关的各类基础数据是任何农业和水土保持发展项目所不可缺少的重要组成部分,包含成本和效益在内的经济分析又是所有发展项目的核心内容。对于世界银行贷款项目,经济分析尤其处于重要地位。所有数据和分析的正确与否,直接关系到项目立项工作的成败,同时也对项目实施的监测与评价产生重大的影响。

一、基础数据的核实和经济分析的调整与协调的必要性

1. 黄土高原水土保持世界银行贷款项目范围较大,行政区划上包括甘肃、陕西、山西、内蒙古等4省(区)的7个地(盟、市)、21个县(市、旗),涉及黄河流域的九条一级支流;在地貌类型上涉及黄土高原沟壑区、丘陵林区、风沙区和黄土丘陵沟壑区的第一、二副区等类型区;在植被类型上涉及落叶阔叶林区、森林草原区和干草原区。

2. 本项目虽以水土保持为主,但基础数据和经济分析包括农、林、牧、副等多种行业。涉及项目的社会经济、自然环境和与项目有关的各类基础数据共327张表、4万多个数据;以地区(盟、市)为单位进行的项目经济分析,有成本分析(计算机)文件9个、效益分析(计算机)文件7个,合计16个经济分析的计算机文件,包括价格、投入定额、产出定额和治理措施定额等四类,共数千个数据。

在效益分析中,项目要求对每一个子项目

区和所选的典型农户的每一种地类上的每一种作物和经营项目作出计算机模型(附表),每个模型包括投入产出实物量、经济预算和财务预算3张表,每张表又包括当前生产技术投入产出模型和新技术投入产出模型,共产生1221张效益分析表格。

附表 效益分析模型数量统计

单位	生产模型	区域模型	合计
马莲河	61	9	70
延 河	46	9	55
佳芦河	53	9	62
昕水河	54	13	67
蔚汾河	43	11	54
河保偏	33	11	44
伊 盟	44	11	55
合 计	334	73	107

在成本分析中,项目要求对每一个子项目区的每一种治理措施做出详细的物资和经费预算。

3. 准备时间较长,数据需更新。从1991年正式向世界银行提供项目准备文件开始到1994年签约,经历了4个年头。在这期间,我国经历了从计划经济向市场经济的转变,各种生产资料、农副产品的价格由国家控制的计划调节的单轨制,改变到计划和市场调节的双轨制,进而发展为全部由市场调节的价格体系。其中最为突出的是外汇价格(汇率)的变化。汇率由单轨制发展到双轨制,最终又发展成为1994年开始实行的市场调节价,这使汇率由1994年以前的不到6,突然提高到8.7,猛增了50%以

上。

综上所述,黄土高原水土保持世界银行贷款项目的数据涉及面之广、数量之大、要求之高都是前所未有的,同时还有时间的延伸带来的显著影响,因此,对于各类数据必须进行核实,对经济分析必须加以协调和调整,从而达到准确反映客观事实的目的。

二、基础数据的核实和经济分析的调整与协调

(一)核实和调整与协调的原则

1. 根据国家有关农村经济体制改革的方针、政策进行核实、调整 and 协调。如在确定美元对人民币的汇率时既要考虑当时的情况,又要研究在项目实施和还贷期间汇率的变化,分析外汇风险的大小。在编制经济分析中的典型农户模型时考虑国家制定的承包责任制、贫困地区经济补贴等政策对典型农户产生的影响。

2. 根据世界银行考察团的意见和建议进行核实、调整 and 协调。世界银行贷款项目的立项准备,特别是其中的经济分析方法和结果归根到底必须满足世界银行的要求、得到世界银行的认可方可获得成功。因此,对世界银行提出的意见和建议必须采取认真和积极的态度。如其提出的省际间同类物资价格、同类作物的投入产出量等差别不应过大、项目的基础数据应当落实和调整到 1993 年水平等意见均得到了采纳,对此,世行考察团、预评估团和评估团多次表示满意。

3. 根据项目区的实际情况进行核实、调整 and 协调。核实、调整 and 协调不是单纯的统一,而是根据各个子项目区的实际的自然和社会经济状况区别对待。如从农业发展水平的角度看,山西的昕水河(属临汾地区)最高,由此向西、向北依次降低。相应地,农村各业经营状况和经济效益也产生规律性的变化。在调整过程中,既考虑了这一规律性的作用,又结合各个子项目区中的各个不同农村产业(包括各类农作物、林果的生产、畜牧草场的经营等)的实际情况进行了既统一、又切合实际的调整。

4. 考虑项目准备的历史状况。本项目在准备过程中形成了一定的结构,这包括数据的种类、数据的要求、初步分析的结果等。在项目的多次核实、调整 and 协调中必须考虑这些历史因素,否则将降低世行对项目 and 项目准备人员的信任度。因此每一次核实、调整 and 协调都是在保证项目中某些基础数量、基本比例不变的情况下进行。由于这一限制,给调整工作带来了很大的困难。如,各类价格和汇率发生变化后,人民币的物价波动指数相应提高,同时国内匹配资金数额不再增加。在这一情况下,“既要保证项目基本达到原定的治理面积,又要将世行贷款全部支付回来”,就形成了经济分析和计算中的一大难题。为了解决这一问题,每次都由中央项目办公室和四省(区)、七地(盟)项目办的数十人耗费上万元的资金、历时 20~40 天来解决完成。

5. 从技术角度看,在各类分析中必须保证数据、表格、计算机文件等在形式上的统一性和同一性,以便于汇总和分析。

6. 在考虑以上原则的基础上,最终必须准确、切合实际,满足合理性原则,达到世界银行的标准要求。

(二)核实、调整与协调的步骤和方法

首先根据各地专业技术人员的经验,结合当地具体情况提出各类数据的调整意见。如在确定各子项目区中不同地类上各种作物的投入与产出量时,就征求了当地农业科技专家的意见;在确定各种林地的林木产量时,采用了林业专家提供的数据。其次,参考有关技术手册中的相应规定、指标、数据。如在确定化肥和农家肥的施用量时,参考了农业技术手册中的各类肥料有效元素含量的理论数据;对于不同树种苗木产量,参考了林业技术手册中的指标。第三,在征求了专家意见、参考了技术手册后,各地同类作物相关数据相差仍然较大,不能满足世行要求的情况下,进一步采用专业技术人员集体讨论的方法,根据“大合理,小调整”的原则,再作统一性调整,直至达到世行认可为止。最后,对于一些派生数据采用试算的方法解决。

三、基础数据核实和经济分析 调整与协调的结果

根据世行考察团的意见和建议以及立项进展的需要,经过多次核实、调整与协调,使各类数据更加准确与合理,各种水土保持治理措施的投入更加切合实际,各种地类、各种作物的分析过程与结果充分满足了世界银行的要求。因此,1992年世界银行考察团就明确表示,黄土高原水土保持项目可以不经预评估,而直接进行评估。1993年8月项目预评估后,世界银行项目预评估团认为,此项目的前期工作已达到要求,建议中国方面做好准备,在1993年年底前进行项目的评估。1993年10月世界银行评估团按时来项目区,进行了不到20天的工作后,顺利通过了项目评估,同时提出本项目可以提前到1993年11月15日开始投入实施。

本项目从1991年6月世界银行第一次考察到1993年11月项目通过评估投入实施仅用了两年多的时间。对于总经费超过20亿元、涉及4个省(区)、包括农、林、牧、水多种行业、达到扶贫和环境治理双重目的的这一巨大项目(水利部前部长杨振怀曾说这一项目是黄土高原的三峡工程),用了如此短的前期准备时间,这不仅在我国是罕见的,而且在世界银行也是少有的。世界银行的官员和专家曾多次表示,本项目是世行所有项目中准备工作做得最好的。

黄土高原水土保持项目之所以能够在短短的短时间内达到世行的要求,通过世行的评估,这与及时组织项目各省(区)按照一定规范进行数据的核实和经济分析的协调与调整是密不可分、紧密相关的,同时也证明了项目的核实、协调和调整工作是成功的。

四、小 结

黄河中游黄土高原近15年来进行了两次大规模的规划。一次是1983年开始的由国家计委下达的涉及黄河中游7省(区)的水土保持综合治理规划,另一次就是本次涉及4省(区)、占黄河中游60%重点水土流失地区(盟)的世界

银行贷款项目规划。本次规划不仅在宏观上进行了协调,同时在微观上也采用世界银行标准和计算机技术做了大量的而且是成功的协调和统一工作。本项目的数据核实和经济分析的调整与协调工作,不仅使项目在较短时间内完成了实施前的准备,节约了人力和物力,向世界银行展示了中国水土保持技术实力(世行评估团在项目评估总结会上指出,本项目的经济分析工作量大、面广,采用计算机技术进行这样大量和复杂的经济分析工作本身就可以列为一个项目),而且使黄土高原的水土保持技术水平上了一个新的台阶,培养了一大批既熟悉国际标准和计算机技术又掌握了英语的专业技术人员。

总结和回顾本项目的前期准备工作,可以得出以下有益的经验。

1. 对于跨省(区)的大型项目,必须有一个较高层次、高效率、高水平的组织协调机构。

2. 对于跨省(区)的大型项目,必须综合各个有关专业的技术力量,重视各个层次和各种类型的协调工作。

3. 对基础数据的准备和项目的成本计算、效益分析应给予高度重视,特别是利用外资项目尤其如此,否则将延长项目准备时间,增加不必要的人力和物力投入。

4. 我国各级水土保持部门当前应加强技术力量,推广应用新技术、新设备,增加技术储备,与国际标准接轨,最终达到提高水土保持技术水平,增强水土保持部门活力,完成水土保持治理任务的目的。

《治淮》征订启事

《治淮》是水利部淮河水利委员会主办的国内外公开发行的综合性水利月刊。主要栏目有要文、八五重点工程、治理与开发、防汛抗旱、水政水资源、农村水利、水土保持、工程管理、水利科技及水文化、浪花集、知识窗等。内容丰富,图文并茂。《治淮》每月15日出版,每期定价1.50元,全年每份价18.00元。全国各地邮电局均可订阅,亦可直接向编辑部订阅。

地址:安徽省蚌埠市凤阳路 邮编:233001

《治淮》编辑部