

世界银行
担保业务政策现代化：
方法文件

业务政策与国家服务部

草案：2012年1月5日

缩略语

AFR	非洲地区
BDM	银行和债务管理部
BP	世行程序
CAS	国家援助战略
CODE	发展成效委员会
DPL	发展政策贷款
DSF	债务可持续性框架
ED	执行董事
EM	新兴市场
ERPA	减排购买协议
FDI	外国直接投资
FEU	金融、经济和城市发展部
FY	财年
GDP	国内生产总值
HIPC	重债穷国
IBRD	国际复兴开发银行
ICR	执行完成报告
IDA	国际开发协会
IEG	独立评估局
IFC	国际金融公司
IPP	独立发电厂
ISR	执行情况报告
MDRI	多边减债倡议
MIGA	多边投资担保机构
MOU	谅解备忘录
NCBP	非优惠性贷款政策
OP	业务政策
OPCS	业务政策与国家服务部
ORAF	业务风险评估框架
PBG	基于政策部分信用担保
PCG	部分信用担保
PPIAF	公共私营基础设施咨询机构

PPP	公私合营
PRG	部分风险担保
PRI	政治风险保险
PRSP	减贫战略文件
RMI	政治风险缓解工具
TRE	司库局
SDN	可持续发展网络
SOE	国有企业
WBG	世界银行集团

世界银行担保业务政策现代化

方法文件

目录

内容提要	i
I. 简介	1
II. 世行担保综述	2
III. 世界银行担保现代化的理由	10
IV. 业务政策：问题和提议	14
A. 有关部分风险担保的问题	14
B. 有关部分信用担保（PCG）的问题	19
C. 基于项目担保（PRG和PCG）的普遍问题	24
D. 有关基于政策担保的问题	28
E. 所有担保的普遍问题	34
V. 世行担保程序	35
VI. 前景和咨询	37

附录：

附录 A：世行担保政策的演变.....	45
附录 B：董事会迄今通过的担保.....	49
附录 C：世界银行集团的协作.....	51
附录 D：独立评估局对世行担保的评估概述.....	56
附录 E：世行在风险缓解工具市场的作用.....	57

框

框 1：提供世行担保的法律框架.....	5
框 2：世行担保业务案例.....	7
框 3：对冲产品的担保.....	8
框 4：新兴市场的扩大.....	12
框 5：风险保障新原则对不可抗力风险的适用性.....	16

表

表 1：发展融资工具.....	3
表 2：世行、IFC 和 MIGA 联合支持的私营部门项目.....	54

世界银行 担保业务政策现代化

方法文件

内容提要

1. 本方法文件概述了世界银行担保业务政策的综合改革。动员私营部门为可持续发展和削减贫困所需的基础设施和其它投资提供融资是世界银行集团（WBG）的一项核心任务。世行的担保业务在世行业务中只占很小的份额，但它们却有效地动员了更多私人融资来支持关键项目和计划。世行管理层认为，担保业务可以进一步动员私营部门融资用于发展目的。为此，本方法文件评估了一套全面的业务政策问题，并提出了修订主要业务政策规定可能的方法。本文件反映了发展成效委员会（CODE）¹成员提供的指导意见，旨在作为与外部利益相关者进行咨询的基础。在咨询之后，管理层将向董事会提交完整的政策文件，附带新的业务政策/世行程序草案 14.25 《担保》（OP/BP 14.25）。

2. 世行担保业务政策的现代化是为实现世行担保潜力的一个更广泛议程的一部分。本文件重点讨论有关担保的业务政策问题，管理层认为这是充分实现担保工具潜力的更广泛议程的重要组成部分。管理层已经采取或正在寻求一些补充性行动来消除对更多使用担保的阻碍。这个更广泛的议程将作为即将推出的世行集团 2012 - 2015 财年基础设施战略²的一部分来制定。可能采取的补充行动包括以下行动，其中很多行动已经开始实施：（a）为鼓励客户需求，担保风险只部分计入世行向一个国家可能发放的总贷款额；（b）对担保的内部公司审核过程与贷款业务的审核过程相一致；（c）可选择加大规模筹备受益于担保的公私合营项目，包括通过为项目筹备提供更多资源；（d）提高具有所要求的专业技能的工作人员发展

¹ 发展成效委员会是世界银行执行董事会的一个常务委员会。其任务是监督和评估世行集团在完成发展任务方面的有效性。

² 发展成效委员会的成员支持基础设施战略文件的概念说明。见《世界银行集团基础设施战略更新 - 问题和概念说明》（CODE2011-0030/1），2011年6月15日。

和部署；(e) 加强世行集团的协调与合作，包括就世行集团可提供的金融解决方案联系客户。

3. **担保目前在世行三个发展融资工具之一，它们不同于投资贷款和发展政策贷款，并对这两种工具构成补充³。**世行的担保工具基本上提供三种担保方式：(a) 部分风险担保 (PRG)，对商业贷款的债务偿还违约提供担保，通常用于私营部门项目，这种违约是由于政府未能履行对项目具体的合同义务造成的；(b) 部分信用担保 (PCG)，对商业贷款特定部分的债务偿还违约提供担保，通常用于公共部门项目；(c) 基于政策担保 (PBG)，为帮助借款人获得外部融资用于与政策和机构改革相关的一般性预算借款的部分信用担保。所有这三种方式都可向有资格获得国际开发复兴银行贷款的国家提供，但目前只有部分风险担保可向只能获得国际开发协会贷款的国家提供。所有世界银行担保都要求成员国的反担保。

4. **世行需要实施业务政策改革，根据显著的市场发展和从过去担保业务中所得到的教训来对担保工具进行调整。**自 1990 年代世行担保业务政策基本上确立以来，新兴市场显著扩张。因此，很多发展中国家的市场进入状况已大幅改善，特别是中等收入国家。这表明，对世行担保的需求可能越来越多出现在更低收入的国家，或者复杂的交易或新的领域，如清洁能源行业。较低收入和较高风险的国家继续需要担保来动员私人资源，以满足它们巨大的发展融资需求，特别是在能源和基础设施领域。世行可以成为一个强有力的担保人，因为世行与各国政府的特殊关系，以及世行作为一个拥有高度多样化业务的大型多边机构所具有的吸收和分散风险的能力。

5. **私人融资有助于满足巨大的发展融资需要，但同时对商业贷款进行充分评估和管理至关重要。**确保审慎贷款和适当的债务管理对较低收入国家来说特别重要，这些国家的机构能力往往较低，在商业贷款方面的经验较少。从历史上来看，发展中国家更容易发生债务危机。尽管在最近的全球金融危机中它们展示出应变能力有所改善，但对于只能获得国际开发协会贷款的国家来说，应变能力的改善可部分归功于它们获得的重债穷国和多边减债倡议债务减免，由于之前这些国家不可持续的债务累积，这种债务减免有其必要性。资本流入可以带来重要的投资和经济增

³ 第四种融资工具“成果计划”贷款正在开发中。

长效益，但只有国家有适当的机构和充足的能力来吸收和管理这些资源时，才能产生这些效益。

6. **提议实施的政策改革旨在精简和整合担保政策，取消那些不必要地妨碍担保使用的限制条款。**政策改革将精简和整合目前分散在大量董事会文件中的各项政策，明晰或取消某些政策规定，将一些政策规定合理化或进行整合，将各种担保方式之间以及国际开发复兴银行贷款国家和国际开发协会贷款国家之间不必要的政策规定差异加以统一。自从担保政策制定以来，有关投资贷款和政策贷款的思路已发生演变，使得进一步的调整一致更为必要。目前与 OP/BP 14.25 中其它业务政策的交叉引用将减少到最低程度，目的是以 OP/BP 8.60 (发展政策贷款) 为模型建立一个更为完备的政策框架。

7. **改革包括两个主要领域，提议将部分信用担保和基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，以及将担保政策与贷款政策相一致。**本方法文件提出 17 条提议，在内容提要最后的表中加以概述。将有资格获得部分信用担保和基于政策担保的国家扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，需要取消担保政策中的一个主要限制规定。很多所提议的改革将使基于项目的担保 (部分风险担保和部分信用担保) 的有关规定与投资贷款的规定更加一致，使基于政策担保与发展政策贷款的规定更加一致。其它重要的提议包括部分风险担保的风险保障和担保的金融杠杆。

8. **提议将部分信用担保和基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，前提条件是这些国家必须有审慎的债务管理。**对只能获得国际开发协会贷款的国家将制定新的资格要求，设定最低可接受的债务脆弱性和债务管理能力的水平，目的是确保世行只有在可持续方式下才能促成只能获得国际开发协会贷款的国家获得商业贷款。提议包括各种不同方案，在资格标准方面以及与世界银行非优惠性贷款政策 (NCBP) 的一致程度上各有不同。管理层建议的方法将要求只能获得国际开发协会贷款的国家具有较低的债务负担风险和充足的债务管理能力。另外，管理层提议，即使这些国家不能达到新的国家层面的要求，只要部分信用担保支持的项目预期可获得丰厚的投资回报，并且能够偿还所担保的债务，这些国家就可以有资格获得部分信用担保。管理层认为，这个方法是将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家所带来的潜在收益和风险之间达到最适当的平衡。对于

向有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家提供部分信用担保，国际复兴开发银行的国家信誉和资格标准将继续等同于投资贷款的标准。

9. **基于项目的担保将通过所提议的明晰保护政策、修改行业政策要求和包含额外融资来与投资贷款进一步一致。**这些所提议的改革将减少反对使用基于项目担保的潜在倾向。世行的保护政策适用于由担保支持的所有项目。提议包括将合规监督要求与投资贷款支持的项目要求完全一致。提议还包括规定保护政策的监督一般在项目完成时结束，在投资贷款中通常如此。本方法文件还提议使基于项目的担保业务的行业政策要求与投资贷款业务的要求一致，并寻求基于项目担保的额外融资可能性，目前只有投资贷款才存在这种额外融资。

10. **本方法文件提议将基于政策担保目前的资格要求显著合理化，并且使它们与发展政策贷款（DPL）的要求更加一致。**提议包括取消那些将基于政策担保仅限于外部融资并要求国家有良好绩效记录的限制规定。取消这些规定有助于使基于政策担保与发展政策贷款以及基于项目的担保相一致，发展政策贷款和基于项目的担保都没有这方面的规定。目前要求基于政策担保必须带来市场进入状况改善的规定将得以保留，但市场进入改善的定义将扩大到包括金融杠杆显著、贷款中未担保部分金融条件较低⁴、可获得新的融资来源，或兼而有之。这种基于政策担保将视作一种需要进一步简化要求的发展政策贷款方式。有可能将一个基于政策担保正式整合到一个计划性的发展政策贷款系列中。

11. **对于部分风险担保，本方法文件提出一个适当风险保障的新原则。**目前的政策规定，部分风险担保可以保障政府对一个项目的合同义务。这项规定将予以保留，但将增加一项新的要求，即部分风险担保的风险保障需要基于公共部门和私营部门双方风险的有效分配，并应符合项目融资的标准惯例和具体的项目情况。这个新的原则将更加注重一个由部分风险担保保障的风险是否是政府能够最好地控制、管理或承担的风险。在部分风险担保的使用上应保留灵活性，同时确立一个明确的原则来决定风险保障是否适当。

⁴ 金融条件较低是指贷款中未担保部分的“剥离”利差（根据世行担保提供保护的效果进行调整等于或低于可比的主权债参考利差）。

12. **对于所有担保业务，本方法文件提议金融杠杆应是提供担保时一个主要考虑因素。**金融杠杆是衡量世行担保在多大程度上动员了私人融资的一个标准，而动员私人融资是担保业务的核心目标。目前的担保政策要求世行在必要的最低限度提供担保，但并不包括对金融杠杆的明确要求。通过明确这个要求，将要求每项担保业务必须评估金融杠杆，在评估时将项目和国家的情况以及主要的市场状况考虑在内。如果金融杠杆水平相对较低，则需要从对国家带来的其它显著和重要效益方面来证明提供担保的合理性。

13. **关于世行程序，需要明晰和加强监督和评估要求，并使这些程序与投资贷款和发展政策贷款更加一致。**评估结果显示，担保的内部程序要求与投资贷款和发展政策贷款的程序要求大致相当。对上述世行保护政策监督要求的提议将解决项目监督要求中的一个主要差异。管理层计划对基于项目的担保采用最近投资贷款改革举措的基于风险方针，包括业务风险评估框架（ORAF）。需要明晰所要求的执行情况报告（ISR）和执行完成报告（ICR）的内容和时间，这将解决及时完成和系统性监督这些报告的弱点。

14. **管理层计划寻求进一步创新担保的使用。**在评估的第二阶段，管理层计划寻求扩大担保到对冲产品的可能性。另外，管理层正在寻找担保可以支持对发展中国家低碳项目提供融资的方法，可能通过对这些项目的碳收入预付款提供担保。

15. **除了修订担保业务政策之外，管理层还计划制定世界银行担保业务的税务透明政策和程序。**这些政策预期将符合董事会多边投资担保机构、国际金融公司和司库业务采纳的政策意图。

16. **本文件作为与有关各方进行外部咨询的基础，**咨询各方包括国内和外国投资者及金融机构；私人和公共风险缓解工具提供方；以及非政府组织、研究机构和政府部门。管理层特别寻求就以下问题咨询利益相关者：

- 您对担保工具如何能够最好地帮助发展中国家满足它们的发展融资需要有何看法？
- 您是否同意，所提议的政策改革能够在更广泛的情况下更好地和更有效地使用世行担保工具？

- 您是否同意提议将部分信用担保（部分信用担保和基于政策担保）扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，但前提条件是这些国家必须满足资格标准，以确保获得的贷款得到审慎管理并且可持续？
- 您是否同意提议进一步调整对投资基于项目担保的政策要求，包括调整世行保护政策的监督责任？
- 您是否同意提议进一步调整基于政策担保的政策要求，使其与发展政策贷款的政策要求相一致？
- 您是否同意提议寻求扩大担保来支持应对气候变化的低碳项目以及对冲产品的可能性？
- 您还有哪些其它建议或意见？

担保政策改革方案

目前政策	提议方案	主要考虑因素
部分风险担保		
问题 A1：适当的风险保障		
<ul style="list-style-type: none"> 目前的政策在部分风险担保以及政府所保障的风险是否适当方面几乎没有提供任何指导。 	<ul style="list-style-type: none"> 提出一个新的原则，部分风险担保的风险保障需要基于政府和私营各方之间有效的风险分配。 	<ul style="list-style-type: none"> 所提议的新原则应保留使用部分风险担保的灵活性，同时确立适当风险保障的明确原则。 所提议的新原则是基于项目融资中有效的风险分配标准。 新的原则应补充部分风险担保的现有政策；部分风险担保应继续对由于政府未能履行对项目的合同义务而造成的债务偿还违约提供担保。
问题 A2：国际复兴开发银行飞地担保和国际开发协会部分风险担保之间的优先性		
<ul style="list-style-type: none"> 只有在项目有资格获得国际复兴开发银行的飞地担保，并且无法获得国际金融公司和多边投资担保机构的支持的情况下，才可使用国际开发协会的部分风险担保。 	<ul style="list-style-type: none"> 方案一：维持政策规定。 方案二：取消政策规定，在逐案基础上在飞地担保和国际开发协会的部分风险担保之间作出选择。 	<ul style="list-style-type: none"> 方案一假设国际开发协会的机会成本比国际复兴开发银行要高，但可能并不总是如此。 方案二允许基于国家情况作出知情判断，是管理层更倾向的选择。
问题 A3：飞地担保和外汇收益		
<ul style="list-style-type: none"> 要求国家必须有海外产生的外汇收益才能有资格获得飞地担保。 	<ul style="list-style-type: none"> 飞地担保业务通常预期在海外产生外汇。 	<ul style="list-style-type: none"> 所提议的修订应表达出明显偏好产生外汇收益的项目，但也应允许产生国内收入的项目，这些项目还应符合管理层最近在员工守则（2009年12月）中明确规定的额外信用提高要求。
问题 A4：具有类似部分信用担保特征的部分风险担保业务		
<ul style="list-style-type: none"> 目前的政策没有规定部分风险担保和部分信用担保的混合担保方式，这种方式是包含了保障政府信用相关承诺的部分风险担保业务。 	<ul style="list-style-type: none"> 应允许对私人融资方提供部分风险担保和部分信用担保类型的保障，条件是如果其满足每种担保的所有业务规定。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府对私营项目贷款提供的信用担保需要在相关收益和成本评估的基础上明确证明其合理性。
部分信用担保		
问题 B1：只能获得国际开发协会贷款的国家获得部分信用担保的资格		
<ul style="list-style-type: none"> 部分信用担保不得向只能获得国际开发 	<ul style="list-style-type: none"> 方案一：只能获得国际开发协会贷款 	<ul style="list-style-type: none"> 在方案一下，改革的影响可能比较有限，因为只有少数几个只能获得

目前政策	提议方案	主要考虑因素
协会贷款的国家提供。	<p>的国家如果债务负担风险较低，并且有充足的债务管理能力，将有资格获得部分信用担保。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 方案二：只能获得国际开发协会的国家如果债务负担风险较低到适中，将有资格获得部分信用担保 • 方案三：方案一加上对具有较大经济回报的项目可以例外；相关的贷款对债务可持续性不构成重大风险；适当安排一定项目收入专款专用。 	<p>国际开发协会贷款的国家可能符合所提议的资格要求。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在方案二下，可能存在世行促成的商业贷款不可持续的显著风险。 • 方案三是管理层更倾向的选择，通过整合项目层面的考虑，同时建立明确的国家资格标准来确保审慎贷款，有可能显著扩大只能获得国际开发协会贷款的国家使用部分信用担保。
问题 B2：正在进行债务重组的国家资格		
<ul style="list-style-type: none"> • 对于部分信用担保，世行对正在进行外部债务重组国家的主权国际贷款不提供担保，直到该国与商业贷款机构完成债务重组协议，并且已建立了国际复兴开发银行可接受的宏观经济框架。 	<ul style="list-style-type: none"> • 提议取消此项限制。 	<ul style="list-style-type: none"> • 这项规定已经过时，因为由世行部分信用担保所保障的部分债务不能改期或重组。 • 但通常世行认为，如果正在进行重大债务重组，此时延长担保不是审慎之举。
基于项目的担保（部分风险担保和部分信用担保）的普遍问题		
问题 C1：担保设施		
<ul style="list-style-type: none"> • 没有有关担保设施的明确政策规定。 	<ul style="list-style-type: none"> • 方案一：制定有关担保设施的新规定，将要求每个担保设施业务都应提交董事会，并提交一项对国内实施机构的能力评估；充足的子项目储备；至少有一个担保业务。 • 方案二：继续目前的方针，不将担保设施视为政策问题，而是发布管理层指导方针。 	<ul style="list-style-type: none"> • 方案一是管理层倾向的选择，因为该方案直接解决了以前部分风险担保设施的主要缺陷，这些设施都没有能够成功地发行担保。 • 虽然方案二看起来更为灵活，但在实施方案一的情况下也可以加入必要的灵活性，如允许实施机构的结构有所变化。
问题 C2：担保系列		
<ul style="list-style-type: none"> • 没有有关担保系列的明确政策规定。 	<ul style="list-style-type: none"> • 制定新的担保系列规定，将允许担保 	<ul style="list-style-type: none"> • 这项提议将把董事会在尼日利亚电力和燃气改造项目（2009）中已经

目前政策	提议方案	主要考虑因素
	系列中未来业务可以精简董事会报告。	通过的政策正式包含到政策当中。
问题 C3：保护政策对担保的适用性		
<ul style="list-style-type: none"> 世行的担保政策在世行监督环境和社会保护政策责任的具体终止时间问题上缺乏明确规定。 	<ul style="list-style-type: none"> 在担保政策中明确规定，世行对环境和社会保护政策的监督责任将只适用到项目实际完成为止。 	<ul style="list-style-type: none"> 目前的政策已经对项目完成前和完成后的监督责任作出区别，提议的改革将进一步明晰这个区别。 2011年3月，董事会通过了对碳融资业务的类似方法，规定低碳项目的监督责任将在项目完成时终止。 提议的改革将使担保和投资贷款业务的监督责任更加一致，对投资贷款的监督责任基本上在项目完成时终止。
问题 C4：有关良好行业政策的要求		
<ul style="list-style-type: none"> 目前的担保政策要求获得国际开发协会的部分风险担保的国家需有一个良好的行业政策框架，但对任何其它基于项目的担保则没有这种要求。 	<ul style="list-style-type: none"> 修订有关良好行业政策的政策规定，使之符合对投资贷款业务政策正在进行的修订结果，并适用于所有基于项目的担保业务。 	<ul style="list-style-type: none"> 目前有关投资贷款使用的政策没有明确要求一个良好的行业政策框架，但要求投资贷款业务“以国家/行业政策分析为基础”。 世行工作人员审核和评估国家的行业政策是否支持达到项目的发展目标，作为世行基于项目的担保业务惯例。
问题 C5：额外融资		
<ul style="list-style-type: none"> 目前的担保政策不包括额外融资规定。 额外融资 (OP 13.20) 只适用于投资贷款。 	<ul style="list-style-type: none"> 寻求推出世行担保的额外融资业务，作为担保现代化的一部分。 	<ul style="list-style-type: none"> 尽管目前讨论的重点是担保系列的适用问题，但额外融资规定的制定应考虑所有担保业务。 担保业务的额外融资应采取与投资贷款一致的方法，因此应符合对投资贷款业务政策正在进行的修订结果。
基于政策担保		
问题 D1：基于政策担保对国内融资的保障		
<ul style="list-style-type: none"> 基于政策担保只限于用于外部融资需要的外国私人融资。 	<ul style="list-style-type: none"> 允许基于政策担保用于国内和外部融资。 	<ul style="list-style-type: none"> 这个政策改变将使基于政策担保与发展政策贷款相一致，与其它世行担保方式相一致，并且取消对使用基于政策担保的一个重要限制。 支持较长期的国内主权债务的基于政策担保可以扩大选择，并有助于国内资本市场的重要发展。
问题 D2：良好绩效要求		
<ul style="list-style-type: none"> 基于政策担保目前要求国家有良好的绩 	<ul style="list-style-type: none"> 取消对良好绩效记录的要求。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求有良好的绩效记录旨在加强世行对国家的绩效和信誉表示支持的

目前政策	提议方案	主要考虑因素
<p>效记录。</p>		<p>市场信号值。</p> <ul style="list-style-type: none"> 几乎没有证据可以证明，对良好记录的要求有助于增强基于政策担保的影响（市场信号）。 基于政策担保应继续受到发展政策贷款业务政策的制约，发展政策贷款业务政策包括对国家改革计划的要求以及根据国家记录评估改革计划的承诺。
问题 D3：对市场进入状况改善的要求		
<ul style="list-style-type: none"> 基于政策担保只有在可以改善国家的市场进入状况的情况下才可以使用，改善的衡量标准是私人融资数量增加或融资期限延长。 除了改善市场进入状况以外，基于政策担保必须具有“金融效率”，衡量标准是金融杠杆或金融条件改善。 	<ul style="list-style-type: none"> 管理层提议继续要求基于政策担保需带来“市场进入状况的改善”，但将市场进入改善的定义扩大到包括更大的金融效率，以及可获得新的私人融资来源，允许权衡考虑。 	<ul style="list-style-type: none"> 目前基于政策担保不能在已经拥有某种程度的市场进入（按照目前的定义）的国家使用，即使这种担保可以带来显著的金融杠杆或金融条件的改善。 提议的政策修订应扩大基于政策担保的适用性，允许在拥有某种程度市场进入的国家使用，只要这些国家的金融效率有明确和显著的提高。
问题 D4：基于政策担保与发展政策贷款的一致性		
<ul style="list-style-type: none"> 基于政策担保的业务政策（OP 14.25）和发展政策贷款的业务政策（OP 8.60）相互独立并各不相同。 	<ul style="list-style-type: none"> 将基于政策担保作为具有简化额外要求的发展政策贷款来设计。 	<ul style="list-style-type: none"> 按照所提议的政策修订，基于政策担保与发展政策贷款可以在一个支持同一个中期改革计划的计划性系列中正式挂钩。 基于政策担保应继续满足根据 OP 8.60 发展政策贷款的所有资格条件。 借款人通过评估市场进入改善效益和比较两者的增量成本将选择基于政策担保，而不是发展政策贷款。 基于政策担保可以或者在 OP 14.25 中保留，或者作为政策发展贷款下的一个选项包含在 OP 8.60 中。
问题 D5：只能获得国际开发协会贷款的国家获得基于政策担保的资格		
<ul style="list-style-type: none"> 基于政策担保，和部分信用担保一样，不对只能获得国际开发协会贷款的国家提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 方案一：只能获得国际开发协会贷款的国家如果具有较低的债务负担风险和充足的债务管理能力，将有资格获得基于政策担保。 	<ul style="list-style-type: none"> 权衡起来，管理层倾向于方案一。 方案二可能存在世行将促成不可持续贷款的显著风险。 方案三将导致错失帮助国家满足发展融资需要的机会，并且可能过于谨慎，因为即使那些只能获得国际开发协会贷款的国家具有较低的债

目前政策	提议方案	主要考虑因素
	<ul style="list-style-type: none"> • 方案二：只能获得国际开发协会贷款的国家如果具有较低到适中的债务负担风险，将有资格获得基于政策担保。 • 方案三：推迟向只能获得国际开发协会贷款的国家提供基于政策担保，直到这些国家从使用部分信用担保中可以学到一些教训。 	<p>务负担风险和充足的债务管理能力，也不能向它们提供基于政策担保。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 方案一的额外优势是，根据方案三的首选，提议向只能获得国际开发协会贷款的国家提供部分信用担保时，可适用同样的国家资格标准。

所有担保的普遍问题

- 目前的担保政策不包括对杠杆的具体要求，而是要求世行在动员私人融资所必需的最低程度上提供担保。
- 在政策中规定，金融杠杆是提供世行担保的一个主要考虑因素。
- 金融杠杆是衡量世行担保可在多大程度上动员私人融资的一个标准，而动员私人融资是担保业务的核心目标。
- 对每个担保业务的分析应包括有关金融杠杆的讨论，并将项目和国家情况以及主要市场状况考虑在内。
- 如果金融杠杆水平相对较低，则需要说明其合理性，比如存在其它金融效益（如贷款期限延长、非担保贷款条件改善以及可获得新的私人融资来源），而且这些金融效益较为显著，并且对满足国家的需要更为重要。

世界银行

担保业务政策现代化

方法文件

I. 简介

1. 本方法文件概述了世界银行担保业务政策的综合改革。动员私营部门为可持续发展和削减贫困所需的基础设施和其它投资提供融资是世界银行集团的一项核心任务。世行的担保业务在世行业务中只占很小的份额，但它们却有效地动员了更多私人融资来支持关键项目和计划。世行管理层认为，担保业务可以进一步动员私营部门融资用于发展目的。为此，本方法文件评估了一套全面的业务政策问题，并提出了修订主要业务政策条款可能的方法。本文件反映了发展成效委员会（CODE）¹成员提供的指导意见，旨在作为与外部利益相关者进行咨询的基础。在咨询之后，管理层将向董事会提交完整的政策文件，附带新的业务政策/世行程序草案 14.25 《担保》（OP/BP 14.25）。

2. 很多发展中国家寻求吸引私营部门融资来解决巨大的融资缺口，这些国家削减贫困和可持续发展需要投资，但从它们自身资源和官方来源可获得的资金却很有限²。流入发展中国家的私人融资在 2007 年达到 1.1 万亿美元的顶峰，2009 年下降到 5210 亿美元，私人融资避开了很多高风险国家和行业（除了一些投向采掘业以外）³。动员私营部门为发展目的提供融资继续是世行集团的一个核心任务。在这方面，除了世行和国际金融公司为支持私营部门发展提供的信贷和分析性支持以外，世行担保以及多边投资担保机构的政治风险保险和国际金融公司担保等补充工具发挥着重要作用。

¹ 发展成效委员会是世界银行执行董事会的一个常务委员会。其任务是监督和评估世行集团在完成发展任务方面的有效性。

² 在一份向 G20 提交的背景文件中，多边开发银行基础设施工作组估计，发展中国家在基础设施方面的实际支出大概占 2010 - 2020 年期间年均支出所需约 1 万亿美元的一半。在具备更为完整数据的非洲地区，每年支出需求 930 亿美元，估计存在大约三分之一的资金缺口。

³ 见《全球发展融资：发展中国家的外债》，世界银行，2010 年 12 月 14 日。

3. **担保有效地动员了私营部门融资，但仍存在更大的潜力。**在管理层的评估以及独立评估局⁴的报告中，担保在利用世行资源方面一直很有效，特别是促进投资流向高风险行业和国家，以及在一些国家支持大型的和复杂的基础设施项目，如果没有担保，这些国家可能无法获得投资。另外，担保业务还帮助国家实施了重要的改革，帮助它们建立了商业信用市场，并通过确保项目遵守世行的环境和社会保护政策提高了项目的发展价值。但是，由于存在一些障碍，担保的实际使用并没有达到它们所证明的成效。这些障碍包括业务政策框架过时陈旧且支离破碎；公私合营项目可从担保中受益，但开发起来却具有难度、成本高昂并耗时较长；需要专业技能；世行集团的协调合作至关重要。由于这些挑战，担保在国际复兴开发银行和国际开发协会业务中所占的份额仍相对较小。自 1994 年董事会文件《担保主流化》以来，国际复兴开发银行只批准了 24 项担保业务，担保承诺总额 35 亿美元，国际开发协会只支持了 13 项担保业务，担保承诺总额 10 亿美元⁵。

4. **管理层正在制定一个广泛的世行集团议程，目的是释放世行担保的潜力。**本方法文件的主题，也就是世行业务政策改革，是这个议程的重要组成部分。管理层正在准备 2012 - 2015 财政年度世行集团基础设施战略，其中将概述这个广泛议程⁶，包括所提议的业务政策现代化，作为众多组成部分之一。在第 24 段概述的这个更为广泛的议程预期将重点解决目前所识别的主要障碍，通过提高工作人员激励和技能；为开发公私合营项目提供充足的资源；以及加强客户联系和世行集团协调工作。管理层预期这个更为广泛议程的实施，加上本文件中概述的所提议的政策改革，将增强世行担保满足成员国需要的潜力。

5. **本文件中所提议的业务政策更新旨在可以在更广泛的情况下更好地使用世行担保工具。**管理层认为，全面的政策评估对加强、精简和增加世行担保工具的适用性，也就是使其现代化，非常必要。总体目标是为了有利于加大担保的使用，来动员私人融资用于发展目的，同时确保充分管理与商业贷款相关的风险。

⁴ 独立评估局，前引书。

⁵ 在 37 项批准的国际复兴开发银行/国际开发协会担保和设施中，并非所有担保都实现金融结算（向债权人发行担保），而且没有一个设施提供了实际担保。

⁶ 发展成效委员会的成员支持基础设施战略文件的概念说明。见《世界银行集团基础设施战略更新 - 问题和概念说明》（CODE2011-0030/1），2011 年 6 月 15 日。

6. **本方法文件对担保业务政策进行评估，并提供政策现代化方案，以促进在发展中国家的有效使用。**本文件反映了世行发展成效委员（CODE）⁷提供的指导意见，旨在作为与外部利益相关者就关键问题和改革方案进行咨询的基础。附带修订后的业务政策文件的完整政策文件之后将提交董事会批准。

7. **本方法文件由六个部分组成。**在简介部分之后，第二部分是世行担保工具的综述。第三部分阐述担保工具现代化的理由，基于我们的客户对风险缓解工具不断变化的需求，以及世行在目前业务政策下作出应对的有限能力。该部分还概述了对实现世行担保潜力议程中其它部分正在进行的工作。本文件的中心是第四部分，讨论了业务政策问题和修订担保政策可能的方案。第五部分讨论了根据所提议的政策改革对世行内部程序可能进行的修订。最后，第六部分阐述可能采取的下一步骤以供发展成效委员会成员讨论。

II. 世行担保综述

8. **世行集团提供各种贷款、担保和保险工具，帮助广泛的公共和私营部门客户动员私人融资。**每个世行集团机构根据各自不同的使命使用其融资工具来满足它们不同客户的需要。如果世行、国际金融公司和多边投资担保机构可能为同一私营部门项目提供支持，则需要机构之间的协作。合作可以使各机构的不同工具之间互补性得到最佳利用，特别是对大型私营基础设施项目提供联合支持，合作还可以在潜在项目的确定以及担保和政策风险保险工具的营销方面利用协同作用⁸。

9. **世界银行（国际复兴开发银行和国际开发协会）的担保可以帮助我们的客户动员可持续的私人融资用于发展项目和满足发展融资需求。**世行通常的融资方式是直接提供贷款、信用或赠款，而担保则可以帮助一个国家政府动员商业债务融资和私人投资用于发展目的。大部分成员国都需要私人融资来达成它们的发展目标，填补投资需求、特别是基础设施投资与它们自己的公共资源以及双边和多边来源的公共资金之间经常存在的巨大缺口。在如果没有担保，一些长期投资就不可能获得

⁷ 发展成效委员会是世界银行执行董事会的一个常务委员会。其任务是监督和评估世行集团在完成发展任务方面的有效性。

⁸ 附录 C 阐述世行集团的协调与合作。

所需金额或期限的低成本私人融资的情况下，世行和其它由公共部门提供的担保就可以发挥关键作用。

10. **担保是世行目前提供的三个发展融资工具之一**（见表 1）⁹。投资贷款和发展政策贷款可直接为公共或私营部门项目提供融资，或满足一个国家的一般发展融资要求。世行担保则促进私人债务融资用于上述目的。担保通过与私人贷款机构分担债务偿还违约的风险或可能导致违约的具体主权风险来达到此目的¹⁰。世行担保只在获得所需私人融资的必要程度上保障风险。所有这三种工具都要求有主权反担保，如同世行向次主权和非主权借款人发放贷款需有主权担保的要求一样。一旦反担保触发，国家对世行的还款义务将享有优先债权人地位。

表 1：发展融资工具

提供什么支持？	如何融资	工具	通常的借款人	符合资格的国家
投资项目	直接贷款或赠款	投资贷款	公共部门	国际复兴开发银行和国际开发协会
	私人贷款，具有世行担保	部分信用担保	公共部门	国际复兴开发银行
		部分风险担保	私营部门	国际复兴开发银行和国际开发协会
政策和机构改革	直接贷款或赠款	发展政策贷款	公共部门	国际复兴开发银行和国际开发协会
	私人贷款，具有世行担保	基于政策担保	公共部门	国际复兴开发协会

11. **世行的担保工具大体有三种方式**：基于项目的部分风险担保（PRG），基于项目的部分信用担保（PCG），和基于政策的部分信用担保（PBG）。

⁹ 第四种工具“成果计划”贷款目前正在开发中。

¹⁰ 但是，世行并不与私人贷款机构分享优先债权人地位。

- **部分风险担保**支持一般向私营部门项目提供的私人贷款。这种担保保障由于政府或政府所有实体未能履行对项目的合同义务而造成的债务偿还违约。部分风险担保通常还保障其它在政府控制下而不属于真正商业风险的承诺。世行使用部分风险担保来帮助政府吸引私营部门为基础设施和其它行业的项目提供融资，这些项目的可行性在很大程度上取决于政府政策和监管行动，或取决于国有供应商和客户的行动。部分风险担保可向所有有资格获得国际复兴开发银行和国际开发协会贷款的国家提供。在获得国际开发协会贷款的国家中，部分风险担保可以由国际开发协会提供，也可以由国际复兴开发银行作为“飞地担保”来提供。
- **部分信用担保**一般支持主权或国有企业 (SOE) 从私人债权人获得贷款来为公共投资项目提供资金。它们保护私人金融机构避免因债务偿还部分违约而遭受损失，无论违约的原因为何。部分信用担保目前只对有资格获得国际复兴开发银行贷款国家的项目提供。
- **基于政策担保**帮助一个国家满足其发展融资要求并支持该国的政策和机构改革计划。和部分信用担保一样，基于政策担保保护私人债权人避免因债务偿还部分违约而遭受损失，无论违约的原因为何。和发展政策贷款一样，它们与一项政策计划的实施和机构行动有关，可以向一个成员国或成员国的政区提供；但与发展政策贷款不同，它们另外一个目标是帮助国家改善它们的市场进入状况。基于政策担保目前只向有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家提供。

12. **世行提供担保的使命在其协定中有明确规定 (见框 1)**。世行在 1983 年开始使用担保，目的是吸引私营部门对世行资助的项目提供联合融资。1994 年的董事会文件《担保作为一种业务工具的主流化》介绍了部分风险担保和部分信用担保在有资格获得国际复兴开发银行贷款国家的私营和公共部门项目中使用部分风险担保和部分信用担保的政策条款¹¹。自 1997 年开始，部分风险担保可向只能获得国际开发协会贷款国家的项目提供，包括由国际复兴开发银行资助的向飞地项目提供

¹¹ 见《担保作为一种业务工具的主流化》(R94-145)，1994 年 7 月 14 日。

的担保¹²，以及国际开发协会资助的向私营部门项目提供的担保¹³。1999年，针对绩效良好的国际复兴开发银行借款人推出了基于政策担保¹⁴。2002年，管理层在业务政策文件（OP 14.25）中概述了自1994年以来董事会通过的担保政策条款，并发布在世行程序（BP 14.25）中¹⁵。

框 1：提供世行担保的法律框架

担保：世行为用于发展目的的私人 and 主权贷款提供担保的使命在协定中有明确规定。根据国际复兴开发银行协定第三条（第4部分），世行可在特定条件下为向任何成员国或任何政区，以及成员国内任何商业、工业和农业企业发放的贷款提供担保。根据第四条（第1部分），世行可以为私人投资者发放的这种贷款提供担保。根据国际开发协会协定第五条，国家开发协会获得授权，如果贷款是根据国际开发协会增资决议提供的，国际开发协会将提供担保以促进该协会的目的（第2部分）；在特殊情况下，还为来自国际开发协会最初入会的信用回流中的贷款提供担保（第5部分（4））。

反担保：根据协定第三条（第4部分），国际复兴开发银行提供担保的一个前提条件是从项目所在成员国获得反担保。国际开发协会协定没有明确要求成员国提供反担保。但第五条（第2部分（d））规定，对于贷款国际开发协会“可能全权要求适当的政府担保或其它担保”。因此作为政策，国际开发协会要求成员国与国际开发协会签署赔偿保障协议，作为国际开发协会提供担保的前提条件。

13. **“贷款等同”原则构成担保相关的金融政策的基础。**该原则的概念是，世行因成员国未能按时偿还由世行担保的贷款而遭受的损失，等同于因该国未能按时偿还世行提供的同等贷款而使世行遭受的损失。国际复兴开发银行对有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家收取统一的担保费，国际开发协会对有资格获得国际开发协会贷款的国家收取统一的担保费。对获得国际复兴开发银行贷款的国家，担保和贷款的前端费相同，担保费等于贷款利差。对获得国际开发协会贷款的国家，担保费等于国际开发协会信用的服务费。对于部分风险担保，世行还可能对私营部门项目

¹² 见《使用国际复兴开发银行担保支持只能获得国际开发协会贷款国家的私营飞地项目》（R97-85, IDA/R97-36），1997年4月28日。

¹³ 见《向只能获得IDA贷款国家提供IDA担保的提议》（IDA/R97-135），1997年11月20日。

¹⁴ 见《世界银行基于政策担保》（R99-53），1999年4月20日。

¹⁵ 附录A更深入讨论有关世行担保政策的演变。

收取启动和处理费。尽管部分风险担保的担保费不会根据风险保障而有所不同，但政府可能向私营部门收取费用来抵消提供反担保的相关成本。政府需要顾问团队来咨询反担保值。费用由担保的受益人支付。

14. **世行担保的使用可能带来较大的额外效益，但也可能对世行和借款人带来额外风险和成本。**担保不可避免地比简单的贷款更为复杂，因为它们涉及多方，而不仅是世界银行和借款人两方，担保还涉及私营贷款人，对部分风险担保来说，还涉及项目发起人和投资者。只有在所有各方都认为担保增加了对它们的净值的情况下，世行担保才可以有效地达到其目的。

- **世界银行：**对世行来说，提供担保而不是贷款的好处在于可以充分利用世行资源，同时因为成员国的反担保，世行承担如果提供贷款本应同样承担的信用风险。由于担保具有依情况而定的性质，世行只有在需要履行担保时才有可能遭受信用风险。但是担保也会让世行遭受与贷款不相关的风险，因为担保一旦发出就是不可逆转的，无论国家的绩效或信誉出现任何恶化¹⁶。
- **借款人：**充分利用一个国家从世行可获得的有限资源对借款人来说是一个主要优势。对于私营部门项目，部分风险担保可以通过增援政府对项目的承诺和义务而带来显著的资源利用，从而为具有重大投资需要的高风险国家解决吸引私人投资方面的一个主要限制。担保业务可以带来持续的市场进入和融资来源的多样化，还可以通过世行的参与和相关的政策对话来加强政策环境和商业气候。但是，担保贷款的总成本可能超过世行为有担保部分提供贷款加上其余部分在没有担保的情况下从市场贷款的成本。
- **贷款人、投资者和项目伙伴方：**对私营方来说，世行担保意味着项目风险和违约风险可以与一个强大的担保人共同分担。私营方还可以受益于世行与政府的强大关系和直接参与到项目和行业中，这可以缓解融资中非担保部分

¹⁶ 世行可能暂停担保，往往是在特定时期内，如果成员国拖欠世行还款，不再是世行成员国，以及根据特定交易协议的规定出现其它违约情况。一般来说，允许世行暂停或终止担保的补救措施只限于一些具体环境或事件，取决于特定交易，这些环境或事件各有不同。终止事件通常包括存在某些欺诈和腐败行为，项目公司严重违反根据项目协议应履行的义务，不实陈述，以及贷款人在没有按要求获得世行同意的情况下指定或转让担保。

的违约风险。但是，世行担保带来的增加值需要超过其机会成本；贷款人可以承担风险，或者从其它私营或公共供应商那里购买风险缓解工具。

15. **担保在世行业务中只占很小份额，但已动员了大量额外私人融资¹⁷。** 迄今为止，执行董事会批准了 37 项担保业务，担保总额 45 亿美元，包括 24 项国际复兴开发银行业务，担保总额 35 亿美元，13 项国际开发协会业务，金额 10 亿美元。世行担保已在 31 个国家使用，包含所有地区和很多行业，但使用最多的是非洲地区和能源行业。大部分担保为部分风险担保，有 25 项，其中 12 项由国际复兴开发银行提供，13 项由国际开发协会提供，担保总额 29 亿美元。最近批准的担保也是部分风险担保，2002 年到 2009 年所有 15 项担保都是部分风险担保，之后 2010 年批准了一项部分信用担保，2011 年和 2012 年批准了基于政策担保。迄今已批准了 8 项基于项目的部分信用担保和 4 项基于政策担保，由国际复兴开发银行提供，担保总额 18 亿美元。并非所有担保业务已实现金融结算并发行担保。部分风险担保共有 13 亿美元担保承诺实现了金融结算，帮助动员私人融资 90 亿美元，大约相当于担保金额的 7 倍。部分信用担保和基于政策担保共有 19 亿美元名义担保额实现金融结算，动员商业贷款 50 亿美元。1999 年向阿根廷提供的基于政策担保是唯一要求履行担保的世行担保。

16. **世行的部分风险担保帮助为高风险国家的大型和复杂的公私合营项目获得了充足融资**，这些国家具有较高的政治和监管风险以及艰难的商业气候。例如，在科特迪瓦、乌干达、越南和老挝的独立发电厂项目中，部分风险担保对解决投资者的一些担忧至关重要，这些担忧包括可能进行国有化、建筑许可批准延迟、国有公用事业企业履行购买合同的能力等。世行与政府的长期政策参与和关系经常是部分风险担保的一个关键增加值，特别是在投资者对法律法规变化担忧的情况下。部分风险担保支持的项目与公共部门项目相比，通常需要较长的准备时间、高昂的开发成本、和较大的不确定性，因为有限追索权项目的复杂性和其他私人利益相关者的参与。因此，各地区通常将这种担保支持仅限于真正变革性的公私合营项目。

框 2：世行担保业务案例

乌干达私营电力项目的部分风险担保（2007 财年）：布加加里水电项目是在撒哈拉以南非洲的电

¹⁷ 世行担保业务完整列表见附录 B。

力行业最大的私营部门投资之一，对解决乌干达严重的电力供应短缺至关重要。国际开发协会向商业贷款人提供了部分风险担保，对因政府不能履行对项目的合同义务而造成的债务偿还违约提供担保，包括不能支付所购买的电力、发生政治不可抗力，以及货币可兑换性和资金转让能力的限制。该项目的巨大融资需要要求世界银行集团的协调合作承诺；部分风险担保动员了 1.15 亿美元商业贷款，国际金融公司提供了 1.3 亿美元贷款，多边投资担保机构提供了最高达 1.15 亿美元股权投资保险。

阿尔巴尼亚能源行业私有化的部分风险担保（2009 财年）：金额相当于 7,800 万美元的部分风险担保通过解决投资者有关监管风险的担忧，促成了阿尔巴尼亚配电商（OSSH）的私有化。投资者在不同国家配电商行业私有化方面的经历好坏不一，主要由于缓慢的费率调整使得难以收回成本。如果政府不能按照私有化协议实施监管框架，特别是费率公式和费率的及时调整，政府应补偿私有化配电商的收入损失，部分风险担保则为政府的补偿责任提供担保。该项目使用了一种创新的担保结构，政府通过商业银行提供信用证，一旦政府不能履行合同规定的监管义务，私有化的配电商可以提取信用证获得赔偿，而部分风险担保则为政府从提取信用证产生的债务提供担保。

博茨瓦纳公共部门电力生产和传输项目的部分信用担保（2010 财年）：国际复兴开发银行提供的部分信用担保帮助国有公用事业公司博茨瓦纳电力公司从中国一家国有商业银行获得 8.25 亿美元贷款，从而为其 Morupule B 发电项目提供融资。这项部分信用担保金额为 2.43 亿美元，帮助延长了贷款期限，为一项 20 年分期商业银行贷款的最后 5 年提供担保。贷款期限延长减少了偿债的收入要求，从而降低了零售费率，使消费者和整个经济受益。提供这项部分信用担保的同时，国际复兴开发银行还提供了 1.36 亿美元贷款。

塞尔维亚基于政策担保（2011 财年）：国际复兴开发银行通过提供基于政策担保支持塞尔维亚的公共支出改革计划。这项担保使塞尔维亚得以首次进入国际贷款市场，获得一项 6 年期 2.926 亿欧元贷款。如果没有这项担保，塞尔维亚将只能获得较短期的贷款（3 - 4 年期）。基于政策担保保障贷款的一次还本。

17. **部分信用担保有效地帮助获得国际复兴开发银行贷款国家的公用事业部门改善了市场进入状况，特别是在延长贷款期限方面。**例如，在菲律宾和中国，获得 15 年期贷款的数量几乎增加了一倍。一些担保业务的特征是较高的金融杠杆，特别值得提出的是博茨瓦纳的 Morupule 项目和中国二滩项目，这两个项目的金融杠杆比率约为 7:1¹⁸。1994 年到 1997 年间提供了六项部分信用担保，但自那之后筹备并宣布生效的部分信用担保业务只有一项（博茨瓦纳项目，2010 财年）。

¹⁸ 金融杠杆是项目私人融资（股权和债务）与担保风险的比率。

18. **基于政策担保帮助国家在严重制约的条件下再次进入市场。**在东亚危机后，世行推出基于政策担保来帮助那些基本面良好和经济政策稳健的国家在危机后进入市场。共有三项基于政策担保业务：阿根廷（2000 财年）、哥伦比亚（2001 财年）和塞尔维亚（2011 财年）。向阿根廷和哥伦比亚提供的基于政策担保在困难的市場条件下帮助动员了显著的私人融资，但这些融资利用了一种滚动可恢复性担保结构，世行已不再使用这种担保结构¹⁹。阿根廷的担保业务成为唯一要求履行担保的业务，因为该国对其 2001 - 2002 年的外债违约。自从最近的全球金融危机以来，国际复兴开发银行大幅增加了贷款，但对基于政策担保的需求却相对有限²⁰。

19. **创新性经常是世行担保业务的一个主要特点。**担保业务政策提供了安排担保业务的灵活性，以满足具体的客户需要和项目情况，这种灵活性大大增强了世行担保超出传统贷款的适用性。因此，世行开发出创新性的担保结构，并经过管理层的审议，在逐案基础上获得董事会的批准，这些创新结构包括使用信用证结构和“认定贷款”结构，旨在通过支持政府偿债义务来向私人投资者和承包商提供风险缓解。这种担保结构已被用在燃气发展项目中促进私有化交易和鼓励私人投资（见框 2，阿尔巴尼亚私有化项目部分风险担保）。世行目前在寻求一种创新性的担保使用来帮助发展碳市场，通过促进低碳项目碳收入的预付款，为发展中国家的低碳项目提供融资。作为此次评估第二阶段的一部分，管理层还提议寻求将担保扩大到对冲产品的可能性（见框 3）。

框 3：对冲产品的担保

管理层提议寻求将担保扩大到对冲产品的方案。在提供世行担保时，世行的目标是动员私营部门融资用于发展目的，可以是投资贷款，或是与改革计划有关的贷款。这个核心目标还可以通过为投资项目或改革计划相关的对冲交易中成员国的义务提供担保来实现。世行已经有一个可向获得国际复兴开发银行贷款的国家提供对冲国际复兴开发银行贷款或非国际复兴开发银行贷款的风险的对冲产品列表，这些产品仅限于利率掉期、货币互换和商品互换¹。这个产品列表将为进一步讨论将担保扩大到对冲交易提供基础。对于目前世行可提供的有限几种对冲产品以外的任何担保考虑，适当的做法是首先讨论扩大世行对冲产品种类，然后再讨论对这些产品的担保。可能将担保扩大到对冲产品将要求解决几方面的问题，包括法律问题（国际复兴开发银行协定）；世行的比较优势；客户资

¹⁹ “对国际复兴开发银行使用滚动可恢复性担保结构的评估”，SecM2003-0046，2003 年 2 月 3 日。

²⁰ 自全球金融危机爆发以来，只提供过一项新的基于政策担保（塞尔维亚（2011 财年）），另一项担保业务（马其顿）目前正在筹备中。

格；客户需求和利用这些产品的能力；相关的国际复兴开发银行金融、信用、业务和声誉风险。它还可能要求在对冲产品（目前作为一种金融服务来提供）和世行对对冲产品可能的担保（将作为一种世行业务来提供）之间有一个更一致的业务政策。

¹ “扩大客户使用国际复兴开发银行的机会”，R2005-0113，2005年5月17日。

20. **世行担保补充了多边投资担保机构和国际金融公司在帮助成员国动员私人资本用于投资方面的支持。**每个世行集团机构都有一个在其协定中明确定义的使命，每个机构都根据这些使命来满足客户的需要。国际复兴开发银行和国际开发协会的客户首先是成员国政府。国际复兴开发银行和国际开发协会的担保要求有主权反担保，因此它们的作用明显不同于多边投资担保机构的政治风险保险和国际金融公司的担保，后两者的主要客户是私营部门。世行担保也支持向私营部门项目提供的私人贷款，但这种支持仅仅是通过增援政府愿意提供赔偿的义务。对比之下，国际金融公司除了向私营部门提供贷款和股权投资以外，还直接对私营部门客户的贷款提供信用担保，这种担保不要求有主权反担保。多边投资担保机构为包括金融机构和制造商在内的各种私营部门客户的跨境直接投资提供政治风险保险。

21. **世行集团的协作在有私营部门参与的能源和基础设施项目中尤其重要，例如公私合营项目²¹。**大部分私营部门项目并不严重依赖公共部门的支持和政府承诺。对于这些项目，世行担保可以提供的增加值比较有限，而国际金融公司和多边投资担保机构仍是更优先选择的融资和保险来源。相比之下，有私营部门参与的能源和基础设施项目通常受到政府监管，并与政府实体有各种联系，比如通过承购协议的联系。世行的部分风险担保可以通过支持这种政府义务，同时在多边投资担保机构的政治风险保险和国际金融公司的股权和贷款（而非国际金融公司的担保）的补充下，增加项目的吸引力。反过来，世行在这些项目中的参与经常对促进国际金融公司和多边投资担保机构的参与至关重要，因为部分风险担保保障了对项目可行性至关重要的政府承诺，并且由于政府的反担保而进一步加强，反担保并不对国际金融公司和多边投资担保机构的工具提供。世行的行业政策对话还可以为包括国际金融公司和多边投资担保机构在内的其它金融机构提供保障。

²¹ 有关世行集团协作的详细讨论见附录 C。

22. **世行集团的协作基于“工具层次体系”的一般原则**，即市场第一，多边投资担保机构和国际金融公司的工具第二，世行担保（具有主权反担保）最后。这个原则是为了确保私营部门融资不会被错置，并且政府和世行集团可能遭受的风险只限于在合理条件下获得私人投资所必须的最低程度。为促进担保业务的应用，进一步明确规定，一般来说，只有符合以下一个或多个条件的交易才会考虑运用世行的部分风险担保²²：

- 处于改革初期行业的交易，这种情况下发生逆转的风险被认为较大，世行在行业对话和相关的政策条件中的参与和影响被认为对项目的可行性和获得私人融资的能力至关重要；
- 风险较大和规模较大的业务，这种情况下将风险计入世行资产负债表以及世行业务附带的补救措施被认为从风险管理角度来说更为可取；
- 高度依赖政府支持和/或承诺的业务，这种情况下明确的反担保和世行的影响力被认为对动员私人融资或增强市场杠杆至关重要。

III. 世行担保现代化的理由

23. **管理层看到担保工具对成员国发展可作出更大贡献的潜力**。为此，管理层提议精简、加强并增加担保工具的适用性从而增强其潜力。对担保业务政策的全面评估确定了一些不必要的限制，这些限制可能妨碍世行对成员国不断变化的融资需求作出应对的能力，或者可能影响在贷款和担保工具之间的选择。在世行业务中加大担保业务的份额可以增强世行的总体发展成效，增加世行目前主要通过投资和发展政策贷款向成员国提供的价值。

更广泛的担保更新议程

24. **管理层认识到，对所提议的政策改革采取补充行动对担保业务的进一步发展至关重要**。管理层已经采取或正在寻求一些补充行动来消除更多使用担保的障

²² 见《加强使用世界银行担保作为业务工具 - 对世界银行担保计划的评估》（R2000-215；IDA/R2000-215），2000年12月19日。

碍。本方法文件只重点讨论业务政策，更广泛的议程将作为即将出台的 2012 - 2015 财年世行集团基础设施战略的一部分来制定²³。管理层预期，只有整个计划得以实施才能使世行担保充分实现其潜力。可能的补充行动包括以下行动，其中很多行动已经启动：

- **鼓励客户需求**：管理层已恢复了对担保占用国际复兴开发银行国家风险限额的折扣。自 2009 年 12 月起，新担保金额（担保融资下的已支付和未偿还余额）在占用国际复兴开发银行的国家风险限额中只需计入 25%，这鼓励了担保的更多使用。但是这种激励比较有限，因为剩余 75% 的新担保金额必须计入一个有限的、专门的集中池。这种激励不会影响国际复兴开发银行继续在“贷款等同”基础上提供担保。国际开发协会继续将名义承诺担保的 25% 计入占用一个国家的国际开发协会配额，同时提供 50%。
- **处理程序的一致性**：公司对担保的审核程序与等同的国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信用的程序完全一致。
- **公私合营**：公私合营项目一直是世行部分风险担保以及世行集团联合支持的主要受益者。但公私合营项目往往成本较高，并且耗时较长，从技术上来说开发比较复杂，这带来筹资、工作人员激励和世行集团合作方面的问题。2012 - 2015 财年世行集团基础设施战略可能包括一项加大公私合营项目规模的联合行动计划，包含增加项目数量、协调必要的专家意见、预算和信托基金资源的行动。管理层还在寻求建立和资助公私合营项目筹备设施的可能性。世行已经在通过来自公共私营基础设施咨询机构（PPIAF）的技术援助贷款和技术援助赠款来支持公私合营发展项目。
- **工作人员技能部署**：担保业务要求专门的工作人员技能，来为各个国家的融资要求制定最佳的解决方案，有效地安排担保，开发经常需要担保支持的复杂项目。世行拥有这类技能，并通过工作人员培训和招聘来进行补充，但需要提高这些技能向相关地区和项目组的部署。管理层鼓励国家工作小组在与客户一同确定适当的项目时，从金融、经济和城市发展部/可持续发展网

²³ 发展成效委员会成员已同意基础设施战略文件的概念说明。见《世界银行集团基础设施战略更新 - 问题和概念说明》，CODE2011-0030/1，2011 年 6 月 15 日。

络 (FEU/SDN) 和银行和债务管理部/司库局 (BDM/TRE) 寻求帮助。可持续发展网络将继续聘请公私合营、项目融资和担保方面的专家，来提供咨询和交易服务，并聘请经验丰富的行业专家为某些复杂的项目提供咨询，如水电项目。司库局将继续提供专家服务，帮助工作组为各个国家的项目和发展融资要求制定金融解决方案。

- **联系客户**：世行集团作为担保人的一个潜在优势在于它向客户提供金融解决方案的能力，这些解决方案来自世行广泛的金融工具和咨询服务。为充分利用这个潜力，管理层一直在提供培训，目的是增强工作人员能力，从而向客户提供来自整个世行集团产品的金融解决方案。可持续发展网络和司库局正在领导增强向国家工作组提供帮助的工作，帮助工作组联系客户，扩大未来担保业务储备。银行和债务管理部将国际复兴开发银行和多边投资担保机构的担保纳入国际复兴开发银行的金融产品培训中，包括为国家董事和国家经理、实地工作人员和客户举办研讨会。金融、经济和城市发展部与国际金融公司和多边投资担保机构合作组织内部培训班，并正在计划为特定国家提供实际操作培训。业务政策与国家服务部和金融、经济和城市发展部正在一起准备定期开办担保学院（在董事会通过新的担保政策后），以增强工作人员对世行担保业务政策的理解。业务政策与国家服务部继续协助国家工作组以最好地满足客户需要的方式来运用业务政策。
- **世行集团的协调与合作²⁴**：世行、国际金融公司和多边投资担保机构使用的担保和其它支持性工具通过相互协作可以互补互惠。为了加强这种协作，可持续发展网络与国际金融公司的咨询部门和多边投资担保机构签署了一项谅解备忘录，特别为了增强世行部分风险担保、国际金融公司的服务和多边投资担保机构的保险之间的交叉营销。这使得世行可以利用国际金融公司和多边投资担保机构与投资者和金融机构之间的稳固关系。世行继续与国际金融公司和多边投资担保机构密切合作，在很国国家联合支持公私合营项目。这种联合支持的一个范例就是向投标人发出世行集团联合意向函，表达在国际金融公司提供投资和多边投资担保机构提供政治风险保险的同时，世行有兴

²⁴ 有关世行集团协作的更多详情见附录 C。

趣提供部分信用担保。即将制定的世行集团基础设施战略将探求加强世行集团协作的进一步行动，包括联合项目中的协作。

- **定价和资本分配**：管理层对国际复兴开发银行的资本分配和所有担保方式的定价等同于贷款对待，其它多边开发银行也使用这一惯例。独立评估局的报告认为，世行担保的定价并没有对该工具的需求构成限制²⁵。

制定新的业务政策的理由

25. **由于新兴市场债务、外国直接投资和风险缓解工具市场出现的重大变化，管理层决定重新评估世行的担保业务政策。**本文件中讨论的可能进行的政策改革旨在加强世行对这些发展的应对能力。自 1990 年代世行采用其担保政策以来，新兴市场（EM）的资本市场在规模、复杂性和参与度上都出现显著增长。外国直接投资（FDI）在新兴市场也出现显著增长，对风险缓解工具（RMI）的需求和供应随着外国直接投资和相关的债务融资的增长也有所扩大。但是，中等收入国家和低收入国家之间获得私人融资的机会仍不均衡，外国直接投资仍高度集中在少数较大的中等收入国家。因此，世行仍有机会来帮助国家吸引外国融资和投资（见框 4）。

26. **尽管其它替代选择显然有所增加，但世界银行作为风险缓解工具的提供者仍具有明显的比较优势。**作为担保人，世行可以增加更大价值，因为：（a）世行从与各国政府的稳固关系和对项目和计划的直接参与和监督中得到的信息优势；（b）作为一个拥有大规模和地理上高度多元化业务的高度资本化发展机构，世行有分散风险的意愿和卓越能力。这些优势还使世行能够在危机中通过更好地协调市场参与者来帮助各国政府限制系统性风险。对于私营部门项目，部分风险担保还可以促进私人 and 公共利益相关者之间风险的有效分配，从而增强对他们的激励来确保项目成功。例如，承担建筑风险的私营方有动力来管理好建筑过程；承担监管风险的政府有动力来增强监管部门的绩效²⁶。

框 4：新兴市场的扩大

新兴市场（EM）的资本市场已成倍增长。自 1990 年代世行采用其担保政策以来，新兴市场的资本

²⁵ 独立评估局，前引书。

²⁶ 附录 E 详细讨论了风险缓解工具市场和世行担保的合理性。

市场在规模、复杂性和参与度上显著增长。流向发展中国家的资本流自金融危机爆发以来已有所反弹，但目前的前景仍不确定，市场波动仍在持续，全球经济风险仍在增加。市场进入状况的改善在中等收入和低收入国家之间很不均衡。大部分只能获得国际复兴开发银行贷款的国家（45个国家）在过去十年中发行了债务，但同期只有四个可获得混合贷款的国家（印度、巴基斯坦、越南和斯里兰卡）和三个只能获得国际开发协会贷款的国家（加纳、尼日利亚和塞内加尔）发行了债务。

新兴市场的外国直接投资（FDI）也出现显著增长，但高度集中在少数几个较大的中等收入国家。外国直接投资承诺从1990年的200亿美元到1997年增长至约1500亿美元，但在亚洲和巴西危机后，到2002年大幅下降到了约700亿美元，到2009年才恢复到1997年的投资水平。外国直接投资接受国由少数国家主导，特别是较高收入和资源丰富的国家。因此，世行仍有机会帮助其它国家在关键行业吸引外国投资，特别是通过增强政府承诺采取适当的政策，以及帮助确认和开发商业上可行的项目。

为应对需求的增长，政治风险缓解工具（RMI）的供应在过去30年中显著增长。尽管在具备经过考验的监管框架的中等收入国家，风险认知有所下降，但政治风险仍是新兴市场投资的一个主要限制。多边投资担保机构2010年委托进行的一项政治风险调查显示，政治风险仍是投资者最担忧的问题。因此，随着外国直接投资和相关债务融资的增长，对风险缓解工具的需求继续上升。作为回应，公共部门的提供方，如双边和多边机构大幅增加了风险缓解工具的供应，私营提供方也扩大了他们的产品品种。新兴市场投资者现在可以购买各种不同的风险缓解工具，包括信用衍生品、保险和信用担保。

27. **市场的发展表明，世行部分信用担保的潜在受益者可能越来越多地是处于收入范围下端的国家，特别是只能获得国际开发协会贷款的较高收入国家。**对于很多这些国家来说，重债穷国和多边减债倡议债务减免极大地提高了市场进入的前景。但是，国际开发协会贷款国家从历史上看比较高收入国家更容易受到债务危机的影响，由于它们过去债务管理薄弱，这些国家恰恰需要较大的国际债务减免。因此，采取谨慎方法来支持这些国家重新进入市场就至关重要。在已经能够进入市场的绝大多数国际复兴开发银行贷款国家中，可能在危机情况下仍需要世行的担保。世行担保还可能对没有信用历史的次主权借款人比较有效，如寻求进入市场的国有企业和政区，或者新的主权实体，如最近向塞尔维亚提供的基于政策担保。

28. **鉴于市场的变化和客户的新兴要求，现在需要决定哪些政策规定需要修改。**世行担保政策中的各项规定旨在确保充分利用动员私人融资并增大发展影响，同时管理担保相关的风险。一些规定可能不再能达到其目的，并且不必要地妨碍了世行满足客户需要的能力，而另一些规定可能需要加以修订，以增加担保给国家带来的

收益，并加强市场的风险管理。另外，世行已累计了很多担保业务经验，其对投资和基于政策贷款的思路随着时间的推移已经发生演变，这些都需要反映在所提议的担保业务政策改革中。

29. **管理层的考虑通过外部伙伴的观点得到加强**，其中包括 G-20 国家之间有关加大使用世行集团担保来支持国家度过危机的讨论；以及独立评估局²⁷的建议，世行应评估那些可能制约部分风险担保使用的政策限制，并考虑向较高收入、绩效良好的国际开发协会贷款国家提供部分信用担保，这些国家处于直接进入市场的边缘，而国际开发协会对这些国家的援助又受到国家开发协会配额的限制。

30. **虽然管理层认为，担保仍有潜力可以进一步增长，但预计担保在世行业务中所占的份额仍将相对较小。**世行担保所发挥的作用可以通过单个项目的显著影响来更好地衡量，而不是通过担保业务的总体数量来衡量。鉴于项目开发所需的额外时间和资源，各地区往往侧重有限的一些变革性项目。客户对担保的需求还取决于成员国是否认为担保贷款所带来的净收益要大于直接从世行贷款所带来的净收益。尽管具有这些内在的限制，管理层认为，世行担保仍未充分达到其潜力。

31. **本方法文件讨论了 17 个业务政策问题，并提出解决每个问题的建议。**对于一些问题，本文件还讨论了替代方法的优势和劣势。其中主要的政策问题领域是：(a) 部分风险担保的适当风险保障；(b) 对基于政策担保的监督要求，特别是对世行的保护政策；(c) 将部分信用担保和基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家；(d) 对担保设施和担保系列的要求；(e) 使基于政策担保与发展政策贷款充分一致。本文件还讨论对世行担保业务程序可能进行的改革。

IV. 业务政策：问题和提议

32. **这部分确定和讨论有关世行担保的主要业务政策问题，并提议可能的政策修订方案。**部分 A 着重讨论有关部分风险担保的问题；部分 B 讨论有关部分信用担保的问题；部分 C 讨论基于项目担保（部分风险担保和部分信用担保）普遍的问题；部分 D 讨论有关基于政策担保的问题；部分 E 讨论所有担保普遍的金融杠

²⁷ 见《世界银行集团担保工具 1990 - 2007 年：独立评估》，前引书，附录 D 概述了独立评估局对世行担保的评估结果。

杆问题。对每个确认的问题，我们列出 (a) 目前政策概述； (b) 对所存在问题的讨论和评估； (c) 提议可能的政策修订方案。

A. 有关部分风险担保的问题

33. 这部分讨论有关使用部分风险担保来支持私营部门项目的一些政策问题，包括 (a) 对政府对项目合同义务的适当风险保障； (b) 在只能获得国际开发协会贷款的国家，国际复兴开发银行的飞地担保相对于国际开发协会部分风险担保的优先性； (c) 当地货币收益项目获得飞地担保的资格； (d) 对政府向私营项目提供部分信用担保义务的保障²⁸。

问题 A1 : 适当的风险保障

目前政策

34. 部分风险担保保障因政府未能履行项目合同义务而造成的债务偿还违约。这种担保仅在为项目获得私人融资所必要的程度上保证政府履行合同义务，并且只有在政府反担保保证的程度上提供担保²⁹。政府承诺部分风险担保可能提供支持的性质和范围根据具体的项目、行业和国家情况各不相同。部分风险担保一般不担保纯商业性风险。这种担保通常保证那些对项目可行性至关重要并且处于政府控制下的承诺，但也可能保证那些不能在合理成本下保险的风险提供支持的承诺，比如不可抗力风险。

问题和评估

35. 目前的政策在部分风险担保可以保障的风险方面具有灵活性，政策承认很多风险具有视具体情况而定的性质。对于有政府参与或义务的私营项目，标准原则是把风险分配给可以最佳控制、管理或承担风险的各方。这就意味着，例如，商

²⁸ 本文件不讨论独立评估局对世行集团担保的评估中提出的一个建议，即世行应考虑在所有情况下对国际开发协会的部分风险担保不要求有反担保。作出这个改变将在各个工具之间带来重大问题，不能不考虑对国际开发协会对次主权借款人提供的信用要求主权担保而孤立地看待这个问题。

²⁹ 世行可以担保一个政府实体的合同义务，只要有政府赔偿协议。

业风险将分配给私营部门，监管风险则分配给政府。但是，在实际操作中，商业风险和政治或监管风险的区别并不总是清晰的，因此就需要有灵活性。如果某些商业风险受到政府行动的影响，因此并不属于纯商业性质，则这些风险可能由部分风险担保来保障。例如，政府可能要求项目必须具有一定规模或位于特定地点，或者使用某一特定技术。如果这种要求限制了私营部门对商业风险的管理，则部分风险担保可以通过确定政府的具体要求可能产生的影响，来帮助政府安排其承诺。在某些情况下，世行还对政府支持不可抗力风险的承诺提供担保，如地震风险。当政府的决定（如项目地点和建筑标准）影响到项目可能承受的风险时，或政府可以比私营项目公司更好地承担此风险时，这种担保方式可能是适当的。但是，任何由部分风险担保保障的政府承诺必须是对项目可行性至关重要的，并且不会给该项目对国家带来的价值造成影响。

36. **风险保障需要具有灵活性，但不同的公共和私营利益相关者之间的风险分配需要适当。**目前政策的主要缺点是风险保障定义的重点并不是保障的适当性。基本上，任何风险都可以获得保障，只要它们被明确规定为政府的合同义务。这就将重点放在该风险是否被明确规定为政府义务上，而不是考虑这个风险是否是政府可以最好地管理或承担的风险。这种概念模糊性令工作人员和客户在设计部分风险担保业务时缺乏一个实质性原则，并且使工作组可能接受一种低效的风险分配方式，因为风险的分配可以是基于商业或谈判优势。低效的风险分配方式可能造成道德风险，也就是那些可以最佳管理风险的一方并没有动力来这么做。

提议方案

37. **管理层提议，部分风险担保的风险保障原则应基于在政府和私营项目发起人和贷款方之间有效的风险分配。**目前政策中提供的部分风险担保保障的灵活性需要由一个担保使用原则来补充。这个原则应与项目融资中有效的风险分配标准相一致，也就是把每项风险分配给控制该风险或能够最佳管理或承担风险的一方，并且考虑到每一方影响到另一方对风险控制或管理的决定的影响。如果一项风险最终不能由任何一方承担，项目融资就不会可行。

38. **部分风险担保一般来说保障那些处于政府直接控制之下或在很大程度上受到政府决定或行动影响的风险。**对一些政府或私营部门都不能控制或影响的风险，

如果政府比私营部门可以更好地承担该风险，那么仍可以属于部分风险担保的保障范围。但是在这种情况下，工作组的责任就是清楚地阐述扩大这种风险保障范围的理由，并且证明私营部门并不具有优势，政府的承诺对项目可行性至关重要，尽管承担风险带来相关成本，但项目对国家仍具有价值。

39. **部分风险担保风险保障的新原则将维持灵活性，同时确立一个决定适当的风险保障的清晰原则，从而避免政府和/或世行承担过大风险。**新的原则认识到，保障那些由私营部门控制的或可以更好地管理的风险将过于低效，因为它削弱了对私营项目发起人更好地管理项目以及对私营贷款方审慎监督项目的激励。这个原则还认识到，各方的决策权和风险承担成本可能影响风险的有效分配。

40. **这个新的原则将对现有的部分风险担保政策构成补充。**世行的部分风险担保将继续保障由于政府未能履行对项目的合同义务而造成的债务偿还违约风险。部分风险担保可以保障的合同承诺仍将根据具体项目、行业和国家情况而不同。新原则的目的并不是扩大或减少可能保障的风险种类，而是旨在帮助工作组来决定对具体承诺的支持是否适当。根据现有部分风险担保政策已经保障了广泛风险，包括不可抗力风险（见框 5）。

框 5：风险保障新原则对不可抗力风险的适用性

自然灾害，如地震、飓风、洪水和干旱，以及政治不可抗力，如暴力冲突和内乱，既不在政府控制之下，也不在私营方控制之下。如果私营发起人认为项目可能承受的这些风险过大，并且不能在可负担得起的条件下获得保险，他们可以把投资的前提条件定为政府承诺一旦发生损失将提供赔偿。在考虑部分风险担保的保障时，工作组需要确定是否可以在比私营项目公司更低的成本承担风险。通常有限追索权的项目才要求部分风险担保保障，在这种项目中，风险不能转移到项目发起人的资产负债表上。工作组需要考虑，在将赔偿承诺考虑进去后，项目是否仍对国家有价值。需要指出的是，如果风险事件不仅限于国家的一小部分地区，而是导致全国范围的紧急情况，对于一个金融市场资源有限的国家来说，为应对该紧急情况而转向私人融资来源的机会成本可能过大。在这种情况下，无条件赔偿私营项目公司的义务可能效率过低，不适合部分风险担保的保障。根据部分风险担保风险保障新原则，政府承诺需要合理安排从而获得部分风险担保的保障。

问题 A2：国际复兴开发银行飞地担保和国际开发协会部分风险担保之间的优先性

目前政策

41. 目前的担保政策规定，只有项目没有资格获得国际复兴开发银行的飞地担保，而且无法获得国际金融公司和多边投资担保机构的支持时，才能使用国际开发协会的部分风险担保。这种等级原则基本上优先考虑国际复兴开发银行的飞地担保，然后才是国际开发协会的部分风险担保。

问题和评估

42. 目前的政策反映了只能获得国际开发协会贷款的国家使用捐助国资源支持私营部门项目具有较高的机会成本。由于国际开发协会贷款国家必定更倾向于通过国际复兴开发银行的飞地担保来获得额外的国际复兴开发银行资金，而不是使用它们稀缺的国际开发协会资源，因此目前的政策可以说是多余的。

43. 但是，世行选择国际复兴开发银行飞地担保的机会成本也不可忽视。和所有国际复兴开发银行资源一样，国际复兴开发银行的飞地业务取决于贷款损失准备金和风险资本的分配。这影响到国际复兴开发银行的净收益，并减少了其它借款国可获得的资本。另外，国际复兴开发银行用于向信誉较差国家提供担保的资本通常高于向国际复兴开发银行贷款国家提供的资本，使这种业务给国际复兴开发银行带来的成本进一步增加。

提议方案

44. 一种方案是不改变政策，因为国际开发协会的机会成本通常高于国际复兴开发银行的机会成本；而且如果认为一个国家的风险过大，国际复兴开发协会可以拒绝提供飞地担保。

45. 另一种方案是取消这个政策规定，让国家和世行来决定在飞地担保和国际开发协会部分风险担保之间作出选举，这种选择应在逐案基础上作出，并作为国家援助战略对话的一部分。这个方案承认，国际复兴开发银行和国际开发协会之间的机会成本之差在不同案例中可能不同。管理层认为，得以作出知情选择的优势说明存在取消这个政策规定的理由。

问题 A3：飞地担保和外汇收益

目前政策

46. 目前的政策要求项目必须要在海外产生外汇，才有资格获得飞地担保³⁰。这些项目还需包括信用增强安排，采取适当的风险缓解措施，从而将国际复兴开发银行承担的风险以及要求履行担保的风险降至最低。

问题和评估

47. 到目前为止只有一项飞地担保业务：2004 财年南部非洲地区莫桑比克燃气管道项目。认识到只能获得国际开发协会贷款国家的出口导向型私营基础设施项目面临的机会有限，1997 年董事会文件指出，管理层将研究其它信用增强机制，将飞地担保扩大到那些不产生外汇的项目。能源和基础设施项目对一个国家的发展至关重要，但这些项目通常只产生国内收入。

48. 2009 年 12 月，管理层表示，支持将飞地担保资格标准扩大到只产生国内收入的项目。这些项目需要位于相对评级较高的只能获得国际开发协会贷款的国家³¹；具有明显的经济和金融效益；通过一个信誉良好方的承购拥有强劲的本地货币资金流；另外，需要将一个已有的其它外汇来源划入一个专门的债务偿还代管帐户³²。

提议方案

49. 根据 2009 年 12 月制定的方向，管理层提议修订有关飞地担保项目一般需要在海外产生外汇的业务政策规定。新政策将明确规定，优先考虑可产生外汇收益的项目，因为它们的信用增强能力可以更好地缓解国际复兴开发银行的信用风险和信誉较差国家不得不承担更大外债负担的风险。新政策还将考虑到那些只产生国内收入并满足最近管理层指导意见中明确规定的要求的项目（见前一段）³³。需要指出的是这里并没有提议制定新的资格标准。

³⁰ 《使用国际复兴开发银行担保来支持只能获得国际开发协会贷款国家的私营飞地项目》，IDA/R97-36，1997 年 4 月 28 日。

³¹ 评级较高的只能获得国际开发协会贷款国家是指那些债务负担风险较低并且国家政策和机构评估（CPIA）评级高于平均水平的国家。

³² 增强世界银行担保和飞地业务，高级管理层公告，2009 年 12 月 15 日。

³³ 投资贷款业务政策目前正在修订中，可能包含飞地贷款的具体规定。在这种情况下，那些规定需要与新的飞地担保政策规定相一致。

问题 A4：具有类似部分信用担保特征的部分风险担保业务

目前政策

50. 目前的担保政策将部分风险担保和部分信用担保视为完全不同的担保方式，分别由单独的政策规定管辖。目前的政策不允许那些包括保障政府信用相关承诺的部分风险担保业务，这种担保实际上将部分风险担保的一个组成部分转变为部分信用担保。

问题和评估

51. 私营部门项目的私营贷款人最近要求作为部分风险担保业务的一部分提供信用型担保。例如，一些政府已在它们对私营部门项目的合同义务中包含这类担保，以便动员当地货币贷款和发展当地融资机构为产生当地货币收入的有限追索权基础设施项目提供支持的能力。世行到目前为止尚未在部分风险担保业务中支持这类承诺，但世行正在准备一项支持喀麦隆私营电力项目的部分风险担保，其中将包括为在项目末期动员国内债务融资所必需的信用保障。鉴于这种需要，一些双边机构和私营保险商正在开拓综合信用和政治风险保险的混合保障结构。

52. 部分风险担保和部分信用担保的混合担保结构需要确保风险的有效分配，并完全符合部分风险担保和部分信用担保各自的政策规定。这种担保结构不应用作一种机制来规避部分风险担保或部分信用担保的重要政策要求。

53. 一种可能的替代方案是，如果部分风险担保交易是主要部分，则在部分风险担保和部分信用担保混合结构中作为例外情况只适用部分风险担保的政策规定。在这种部分风险担保交易中，只有相对较少的信用风险保障，同时部分风险担保交易的本质不会改变。这种方案的可操作性挑战是难于客观决定一项混合业务是否主要是部分风险担保交易。即使这个问题可以很好地解决，还需要有可靠的论据来证明，为什么认为对部分信用担保适当的政策固定在同时提供部分信用担保与部分风险担保时就不会适用。

提议方案

54. **管理层提议，允许单个世行担保业务向一个私营方同时提供部分风险担保和部分信用担保风险保障。**这可以通过在该业务的法律协议中列出两种风险保障来实现。这种业务应符合管辖同时使用部分风险担保和部分信用担保的政策规定。因此国家需要既有资格获得部分信用担保，也有资格获得部分风险担保。如果本方法文件中提议的部分风险担保改革获得通过的话，还意味着担保需要符合新的基于风险的部分风险担保保障原则。关键问题是政府为私营项目贷款提供的信用担保如何才能具有经济效率，因为这种担保将导致政府承担不在它影响或管理下的商业风险。需要明确阐述这么做所带来的发展效益，并与潜在成本相比较。

B 有关部分信用担保 (PCG) 的问题

55. **此部分探讨有关部分信用担保 (PCG) 的使用问题。**主要问题是可能将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家以及名义上可以获得混合贷款的国家。另外，我们还讨论正在进行债务重组的国家目前不符合获得部分信用担保资格的问题。

问题 B1：只能获得国际开发协会贷款的国家获得部分信用担保的资格³⁴

目前政策

56. **到目前为止部分信用担保只向有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家提供。**1997 年有关国际开发协会担保的董事会文件提出，可向只能获得国际开发协会贷款的国家提供部分风险担保，同时这些国家仍不能获得部分信用担保。但 2009 年有关使国际开发协会的部分信用担保主流化的董事会文件提出，管理层应寻求将部分信用担保以及基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家³⁵。

问题和评估

57. **近年来部分信用担保很少使用。**从 1994 年到 2001 年共有七项部分信用担保业务。但最近几年中，部分风险担保已经成为基于项目担保的主要选择，过去 10

³⁴ 在讨论获得部分信用担保的资格时，只能获得国际开发协会贷款的国家也包括名义上可获得混合贷款的国家。

³⁵ “对国际开发协会担保试行计划的评估”，IDA/R2009-0137，2009 年 5 月 20 日。

年中只有一项部分信用担保业务，即博茨瓦纳 Morupule B 发电和传输项目（2010年）³⁶。这部分反映了这段时期内对担保的需求从国际复兴开发银行贷款国家向国际开发协会贷款国家的转移，同时国际复兴开发银行贷款国家越来越容易动员私人融资。如果只能获得国际开发协会贷款的国家可以有资格获得部分信用担保，那么对部分信用担保的需求可能会更大。

58. 1997年，在准备有关国际开发协会担保的董事会文件时，董事会决定将部分信用担保和基于政策担保仅限于向获得国际复兴开发银行贷款的国家提供。主要原因时只能获得国际开发协会贷款的国家缺乏必要的信誉来获取国际资本，即使它们有世行的信用担保。由于缺乏信誉，当时对这些借款人来说实际上不存在国际资本市场。

59. 自1990年代末以来，新兴市场显著扩张，发展中国家的市场进入状况也显著改善，包括获得国际开发协会贷款的国家。尽管一般来说，较高收入国家仍更容易进入金融市场，但国际开发协会贷款国家的市场进入日益增多，因此世行的部分信用担保有更大的机会产生影响。市场进入状况改善是发展中国家信用质量提高以及专门投资于新兴市场资产的投资者大幅增加的结果，很多投资者愿意承担更高的风险来获得更好的预期回报。因此，即使那些信用质量相对较低的国家的市场进入状况也有所改善。在金融市场进行的非正式咨询显示，特别是获得国际开发协会贷款的国家在“前沿”市场可能存在强劲的信用担保需求。一些国家已经受益于稳健的宏观经济政策、良好的经济增长前景和较低的债务水平，后者主要得益于重债穷国和多边减债倡议债务减免。

60. 市场进入状况的改善对帮助只能获得国际开发协会贷款的国家满足它们巨大的发展融资需要可能至关重要，特别是在基础设施方面的需要。发展中国家在基础设施方面所需的投资估计每年占国内生产总值（GDP）的7%到9%，而可获得的优惠贷款和国内公共资源估计只能提供一半资金。基础设施服务供应不足极大地降低了国家经济增长率和企业生产力，限制了国家削减贫困和实现千年发展目标的能力。撒哈拉以南非洲地区基础设施的薄弱估计使国家经济增长率每年减少了

³⁶ 巴西 - 玻利维亚燃气管道项目（2001）经过筹备但从未签署。

2% , 使企业生产率减少了 40%³⁷。很多只能获得国际开发协会贷款的国家除了寻求私人融资来填补融资缺口以外别无选择。

61. **尽管未满足基础设施需求今天仍较显著，但同样的需求也是造成 1970 和 1980 年代这些国家积累了不可持续的债务负担的原因。**在那些基础设施项目选择不善和投资执行和维护不善的国家，发展影响往往有限而且不可持续。另外，发展中经济体历史上较更高收入的国家更易受到债务危机的影响，很多只能获得国际开发协会贷款的国家需要重债穷国和多边减债倡议债务减免，正是因为它们不可持续的债务累积和薄弱的债务管理能力。尽管解决发展投资需要至关重要，但同样重要的是确保由部分信用担保促成的融资是在一个可以使其有效使用的可能性最大化的环境中提供的，并且使所导致的债务对国家前景可能造成的任何负面影响降至最低。对于将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，必须注意一个事实，即世行提供商业贷款担保支持的国家是那些从定义上来说世行认为不具备信用可以获得非优惠性国际复兴开发银行贷款的国家，或者如果是获得国际开发协会赠款的国家，世行认为甚至无法维持优惠的国际开发协会信用的国家。

62. **在将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款国家时，与世行的非优惠性贷款政策（NCBP）的一致性也将是一个重要的考虑因素，**因为在这两种情况下，重要问题都是确保国际开发协会贷款国家的债务可持续性。非优惠性贷款政策阐述了国际开发协会如何应对有资格获得国际开发协会赠款的国家和获得多边减债倡议债务减免之后的国家对非优惠性贷款的需要。该政策的主要目标是解决非优惠性贷款可能导致债务的快速再次累积从而削弱借款人的债务可持续性前景的风险。在 80 个有资格获得国际开发协会贷款的国家中（包括 16 个可获得混合贷款的国家），有 46 个国家属于非优惠性贷款政策的管辖。

63. **非优惠性贷款政策的一个主要部分是，根据国家的宏观经济和公共财政管理能力及其债务脆弱性程度，来确定非优惠性外债的总体上限。**债务负担水平应根据世行的债务可持续性框架（DSF）通过债务可持续性分析来确定。对于财政管理能力较低和债务负担风险较高的国家（根据国际开发协会的资源分配框架评估为“红灯”国家），将无法或只能有限地获得非优惠性贷款。对于财政管理能力较高或

³⁷ “非洲的基础设施：变革的时刻”，法国开发署和世界银行的合作出版物。

债务负担风险较低到中等的国家（“绿灯”和“黄灯”国家），政策允许一个非零上限，在此限额内国际开发协会无需应对。虽然非优惠性贷款政策设定了债务上限，但并非全面禁止非优惠性贷款，该政策承认，在某些情况下，非优惠性贷款可以适当地构成融资组合的一部分，帮助促进经济增长和削减贫困。该政策因此包含一套在评估是否属于豁免时视具体国家和具体贷款情况而定的标准³⁸。

提议方案

64. **提议将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家。**下面从资格要求方面对三种方案进行讨论，每种方案有不同的风险承受程度，与非优惠性贷款政策的一致程度也不同。属于非优惠性贷款政策管辖的国家既需要满足该政策的要求，也需要满足部分信用担保的任何资格要求。因此，对于这些国家，任何导致超出非优惠性贷款政策规定的国家债务上限的世行担保贷款必须通过非优惠性贷款政策的视具体贷款而定的豁免程序，无论是否已满足部分信用担保的资格要求。

65. **方案一是允许国际开发协会贷款国家有资格获得部分信用担保，但这些国家必须具备较低的债务负担风险和充足的债务管理能力。**这些要求将有助于确保获得有世界银行担保的商业贷款的国家具备财政可持续性和审慎的债务管理。从长期来看，一般预期是处于市场进入边缘的较高收入、绩效良好的国际开发协会贷款国家更容易满足这些新的资格要求。正如目前已经要求的那样，受益于部分信用担保的投资项目还将继续从它们的发展影响和经济和金融回报方面进行评估。

66. **确保对债务负担和债务管理能力进行全面可靠的评估将至关重要。**所要求的债务可持续性分析应利用世行的债务可持续性框架，并应反映该国的中期整体贷款计划。对于国际开发协会贷款国家，债务负担风险较低意味着根据国际开发协会的资源分配框架评估为“绿灯”。需要进一步制定对充足的债务管理能力的定义和评估，工作人员可能需要在相关程序和方法上的指导。债务管理能力可以狭义定义为管理公共债务和担保的能力；或者可以广义到包括宏观经济和公共财政管理能力，

³⁸ 详情请参考“国际开发协会的非优惠性贷款政策：进展更新”，2010年4月26日，IDA/SecM2010-0240。

这将更符合非优惠性贷款政策中使用的能力定义³⁹。所有在非优惠性贷款政策管辖下的国际开发协会贷款国家目前根据评估具备的能力都较低，因此如果使用广义的能力定义，根据方案一或任何要求具备充足的债务管理能力的其它方案，可能只有非常有限的几个国际开发协会贷款国家初步有资格获得部分信用担保。

67. **方案一在一般情况下与非优惠性贷款政策相一致，但有更多限制。**通常一致的地方在于资格要求都是基于国家的债务脆弱性水平和政府的能力。它比非优惠性贷款政策更多限制的地方有两方面：(a) 只有“绿灯”国家才有资格获得部分信用担保，而根据非优惠性贷款政策，除了“绿灯”国家以外，“黄灯”国家也可以在非优惠条款下贷款，最高贷款额是总债务上限；(b) 方案一不包括根据非优惠性贷款政策对包括“红灯”国家在内的所有国家适用的视具体贷款而定的豁免程序⁴⁰。

68. **方案一的主要缺点是，在帮助国家满足它们的重要发展需要方面可能带来的机会扩大比较有限，**因为可能只有少数几个国际开发协会贷款国家满足要求，具备较低的债务负担风险和充足的债务管理能力。因此，方案一可能不足以扩大通过担保促进成员国贷款用于发展目的的潜力。另外，方案一在获得部分信用担保的资格上将适用国家层面的要求，而不考虑投资项目的情况。即使那些在公共债务方面存在某些问题的国家，只要项目预期将产生巨大的经济和金融回报，投资项目仍可以是可行的。

69. **方案二是将获得部分信用担保的资格扩大到具有较低到中等债务负担风险的国际开发协会贷款国家，而对充足的债务管理能力不作明确要求。**方案二与方案一相比将显著扩大国家资格，除了“绿灯”的国际开发协会贷款国家以外，还将包括“黄灯”国家，并且不明确要求必须具备充足的债务管理能力。方案二还与非优惠

³⁹ 较狭义的定义具有一个优点，可以通过侧重对债务管理来说最重要的能力限制，来限制增加新的额外要求。较广义的定义具有的优点是，与非优惠性贷款政策更一致，但它将增加国家层面的要求，这些要求一般只与发展政策贷款相关，而与基于项目的贷款或担保无关。

⁴⁰ 有几个理由说明部分信用担保的要求应该比非优惠性贷款政策有更多限制。部分信用担保积极促进和鼓励利用世行资源和声誉获得非优惠性贷款，而非优惠性贷款政策阐述国际开发协会如何应对国家的独立贷款决定。部分信用担保所支持的并不是一次性的市场进入，而是开启持续的资本市场进入，如果国家缺乏充足的债务管理能力，可能导致主权债务快速重新累积。最后，市场将把这种担保视为世行对贷款的背书支持，从而使世行声誉可能遭受风险。

性贷款政策更一致，对债务负担风险中等和较低的国家允许更大的灵活性。该方案还是最可能促进国际开发协会贷款国家增加使用部分信用担保的方案。另外，这些国家可能不具备充足地计划和管理贷款的能力。因此，在方案二下存在更大的风险，部分信用担保可能导致国家公共债务不可持续的累积或管理不善。

70. **方案三是要求国家具备较低的债务负担风险和充足的债务管理能力，如方案一的要求，另外允许拥有显著经济回报的项目可以豁免这个要求。**对于债务负担风险中等或债务管理能力较低的国际开发协会贷款国家，方案三将允许拥有显著经济回报的项目获得部分信用担保。这个豁免待遇将在例外基础上提供，并且不适用于具有较高的债务负担风险的国家。豁免的根本原因是，如果不同项目可以产生足以偿还债务的收入，将可以减少政府财政和债务可持续性的风险，并有助于为具有重大发展潜力的关键项目动员融资。根据目前的世行政策和程序，已经要求工作人员对所有担保支持的项目评估经济和财务可行性。项目要符合豁免资格，还必须：
(a) 具有显著的金融回报，足以应对冲击；(b) 如果项目无法偿还债务，相关的贷款不会严重威胁借款人的财政和债务可持续性；(c) 适当安排项目一定收入专款专用，从而确保在任何时候都有足够的资金偿还债务。另外，也可以考虑采用一套更广泛的豁免标准，可能根据非优惠性贷款政策下用来评估豁免资格的标准⁴¹。在豁免情况下，项目评估文件应描述这种资格标准的缺点以及政府为解决这些缺点而采取的措施。

71. **管理层认为，方案三代表了将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款国家可能带来的收益和风险之间的最佳平衡。**该方案保留了潜力，可在只能获得国际开发协会贷款的国家实质性扩大这种工具的使用，同时确立明确的资格标准，以确保审慎贷款。在资格标准中包含国家和项目方面的考虑也与世行的非优惠性贷款政策下的原则基本一致。

⁴¹ 根据非优惠性贷款政策评估政策豁免的标准，包括贷款对宏观经济框架和债务负担风险的影响；政策和机构实力；贷款的发展内容；所估计的经济、金融和社会回报。

问题 B2：正在进行债务重组国家的资格

目前政策

72. 对于部分信用担保，世行对正在进行外债重组的国家的**主权国际贷款不提供担保**，直到该国与商业贷款人完成债务重组协议，并制定了国际复兴开发银行可接受的宏观经济框架。这种限制不适用于基于政策担保。

问题和评估

73. 设定这个限制的原因是担心世行担保不会与债务重组相关，因此会削弱世行支持的**减债业务**。但是，世行的政策是，由世行的部分信用担保（部分信用担保或基于政策担保）承保的部分债务不属于改期或重组的范畴，而且世行的法律协议也包括达成这种效果所必要的规定。因此，这项政策限制不适用于基于政策担保。

提议方案

74. **提议取消这个限制**。由于世行的部分信用担保（部分信用担保和基于政策担保）所承保的部分债务不属于改期或重组的范畴，这个限制看来已陈旧过时。但作为正常的商业判断问题，世行通常认为在国家正在进行主要重大债务重组时提供担保不是审慎之举。另外，一个正在进行重大债务重组的国际开发协会贷款国家预计不会满足所提议的债务负担较低（或中等）的资格要求，以及具备充足的债务管理能力的要求。

C. 基于项目担保（部分风险担保和部分信用担保）的普遍问题

75. 此部分探讨两种基于项目担保（部分风险担保和部分信用担保）**普遍的政策问题**：有关担保设施和担保系列的政策；世行的保护政策对基于项目担保的适用性；有关行业政策框架的要求。

问题 C1：担保设施

目前政策

76. **世行目前的担保政策没有有关担保设施的明确规定。**董事会在逐案基础上讨论了每个提议的设施。每个设施都需制定一个框架，说明世行部分风险担保在相关成员国的特定行业（大多是基础设施行业）提供支持的一些主要参数。但值得指出的是，每个设施的条款有很大不同。在一些担保设施下，担保安排可能规定，当地担保机构或其它合适的机构应确认并事先评估候选项目，并向世行提议，然后由世行评估。董事会还可能委托管理层对部分风险担保进行最后批准。如果在政策中没有具体规定，原则上担保设施既可以用作部分信用担保，也可以用作部分风险担保。

问题和评估

77. **与部分风险担保设施的交易令人失望；所有设施都已被取消，而没有发行一项担保⁴²。**不准确的需求估计和缺乏实施准备削弱了这些设施。一个主要问题是这些设施在向董事会提交时并没有充分开发的项目储备，也没有给予担当政府担保中介机构或促进伙伴的政府设施足够的重视。如果部分风险担保的批量发行减少了世行政策对话和帮助评估复杂的公私合营的机会，世行可添加的增加值也可能受到质疑。

78. **但是，如果设计适当，担保设施可能可以通过精简担保准备和评估程序来增强国家能力并降低交易成本。**这在支持中小型项目时可能特别有效。印度尼西亚已请求部分风险担保支持来补充其自己的国家担保机制，并且将来还可能有这样的需求。印尼的业务目前正在筹备当中，它的一个主要目标就是增强政府能力和担保保险机构并使其现代化。这些设施的关要成功因素有帮助政府建立适当的担保管理政策、机构和能力；确定和准备具体的可担保的项目；确定担保参数和保障来满足金融机构的实际需求。

提议方案

⁴² 董事会 1997 年通过的乌克兰出口前担保设施在乌克兰议会未能批准该项目后，还未生效就于 1999 年取消了。2001 年俄罗斯煤炭和林业担保设施于 2005 年关闭，由于需求有限，没有发行任何担保。通过西非开发银行（BOAD）实施的为西非经济货币联盟（WAEMU）资本市场发展提供部分风险担保的设施没有发行担保就取消了。2005 年秘鲁担保设施也没有发行担保就取消了。

79. **方案一是在世行业务政策中包含有关担保设施的规定。**将制定新的要求，每个担保设施业务都必须提交董事会批准，包含对实施机构能力的评估；充分准备的备选子项目；在制定担保设施框架的同时，至少有一个首个世行担保子项目业务，和担保设施框架一起提交董事会批准。

80. **另一个方案是继续目前的方针，对担保设施不作为政策问题对待，而是对方案一中所提议的各种要求发布管理层指导意见。**如果这些新的要求可以视作世行的程序问题，而且只要该设施相关的每项单个世行部分风险担保都符合世行政策和程序，那么第二个方案就有可行性。有可能部分有限的担保业务委托国内担保或其它机构承担，如果该机构适合特定的担保设施项目结构。另外值得注意的是，可能不必要委托任何当地机构，而是由世行和相关的国家机构采取互补并行行动。也可能没有国家机构，而只有世行担保设施。在这种情况下，灵活性是所提议的政策改革的一个重要考虑因素。

81. **第一种方案直接解决了之前的部分风险担保设施中明显存在的主要缺点。**虽然第二种方案看起来更具灵活性，但方案一也可以有必要的灵活性，如允许实施机构结构的不同。这表明，在业务政策中包含有关担保设施的规定是更为有效的方法。但在两种方案中，明晰子项目的世行程序至关重要。

问题 C2：担保系列

目前政策

82. **与担保设施一样，世行目前的担保政策也没有对担保系列作出明确规定，**担保系列实质上就是提供多个担保或一系列担保的担保业务，这种担保结构为同一行业中类似性质的交易提供类似风险的保障。尽管一个系列中每项担保都相当类似，但目前的世行程序（BP 14.25）要求所有担保业务都要向董事会定期报告。

问题和评估

83. **管理层已寻求并获得了董事会批准精简担保系列中第二项及之后担保的董事会报告程序。**在尼日利亚电力和燃气改造项目（2009年）中提议为类似的燃气合同提供系列部分风险担保，董事会已批准了未来担保可精简董事会报告程序。

提议方案

84. **管理层正式提议在世行业务政策中包含有关担保系列的规定。**管理层正式提议，对系列经常性部分风险担保和部分信用担保制定精简后的董事会审批程序。项目最初提交董事会通过时应包括：(a) 已经经过评估的具体担保交易；(b) 对在预先确定的总担保金额以内同一行业或相关行业提供类似担保保障的预先确定的未来担保业务实施精简程序。

问题 C3：保护政策对担保的适用性

目前政策

85. **世行的担保政策对世行监督环境和社会保护政策责任的具体终止日期缺乏明确规定。**政策要求，任何受益于世行担保的投资项目都必须符合所有的世行社会 and 环境保护政策⁴³，世行的程序还要求，对担保业务的总体监督必须继续直到担保到期。担保政策对于哪些保护要求在项目完成后还应继续进行监督没有明确规定。在缺乏明确规定的情况下，世行可能不得不继续监督环境和社会要求直到担保到期。这就导致与贷款业务存在显著差异，对于贷款业务，根据 OP13.05“项目监督”，世行遵照保护要求所承担的监督责任在贷款支付和项目完成后就基本终止了⁴⁴。

问题和评估

86. **最近，董事会通过了解决有关碳融资业务中类似问题的措施，通过这些措施，正式的监管责任将在低碳项目完成时终止。**最近刚刚出台的有关监督碳融资业务的指导政策类似贷款业务的监督政策，没有考虑到这些业务开展周期中监督工作性质的改变。2011年3月，管理层告知董事会⁴⁵，对大部分碳融资业务，监督工

⁴³ 环境和社会保护政策见以下文件：OP/BP 4.01“环境评估”；OP/BP 4.04“自然栖息地”；OP 4.36“森林”；OP 4.09“病虫害管理”；OP/BP 4.10“土著居民”；OP/BP 4.11“物质文化资源”；OP/BP 4.12“非自愿移民”；OP/BP 4.37“大坝安全”；OP/BP 7.50“国际水道项目”；OP/BP 7.60“有争议地区项目”。

⁴⁴ 世行程序 BP 13.05 规定，世行对一个项目的监督责任通常在项目完成时编写的执行完成报告后终止。在特殊情况下，国家董事和部门经理可以决定监督责任在项目完成后是否继续一段时间，例如，如果有关移民安置行动计划的实施存在担忧，可以继续对环境和社会保护进行监督。

⁴⁵ 世行政策对碳融资活动的适用性，2011年3月8日（R2011-0056）。

作应分两个阶段进行：第一阶段，从减排购买协议（ERPA）生效到项目完成，在此期间世行有责任对项目进行监督，包括根据适用于投资贷款的监督程序，监督项目是否符合世行的环境和社会保护要求⁴⁶；第二阶段，从项目完成到减排购买协议的终止，在此期间世行有责任监督是否符合对减排购买协议的义务，但世行的OP/BP 13.05“项目监督”在此不适用。

87. 另外一个使情况复杂化的因素是，一些基于项目的担保业务与任何易于识别的实体投资无关。在那些支持私有化交易和保障政府的承购支付义务的担保业务中，相关的基础设施在世行担保前已经完成。在这种业务中，没有明确的项目完成日期作为确定世行监督责任在担保到期前终止的基础。

提议方案

88. 管理层提议，明晰世行有关担保业务的政策和程序，明确规定，世行对环境和社会保护政策的监督应仅适用到实体项目完成日期。对环境和社会保护政策的监督责任将在实体项目完成时终止，除非根据具体的保护政策或由于仍有问题没有得到令人满意的解决而延长监督期。从项目完成到担保到期，工作人员应继续监督任何可适用的法律条约及可能发生债务违约和要求履行世行担保的有关风险。对于没有易于识别的实体投资的业务，保护监督责任终止日期仍将在未来几个月内确定，作为担保现代化行动的一部分。

问题 C4：有关良好行业政策的要求

目前政策

89. 目前的担保政策要求国际开发协会的部分风险担保需有一个良好的行业政策框架，但对任何其它基于项目的担保没有作此要求，包括由国际复兴开发协会支持的部分风险担保，部分信用担保，以及只能获得国际开发协会贷款的国家 and 名义上可获得混合贷款的国家飞地担保。

问题和评估

⁴⁶ 如果在项目运营阶段仍存在实质性问题没有解决，可以延长此阶段，直到这些问题得到令人满意的解决。

90. 虽然良好的行业政策对达成项目的发展目标来说至关重要，但对国际开发协会的部分风险担保和国际复兴开发银行的基于项目的担保是否应有不同要求并没有明确理由。在国际复兴开发银行和国际开发协会贷款国家中，因为担心薄弱的行业政策，私营贷款人和投资者经常寻求世行的部分风险担保。因此，要求有良好的行业政策框架往往会降低贷款人和投资者对国际开发协会部分风险担保的兴趣，并限制国际开发协会促进重要项目中私人融资的能力，而在一个整体行业政策环境不尽如人意的情况下，这些项目可能依旧能够成功。另外，由于国际开发协会对投资贷款适用较为宽松的要求，目前担保政策中的规定往往使只能获得国际开发协会贷款的国家倾向于不选择使用部分风险担保。

91. 目前有关使用投资贷款的政策并未明确要求有良好的行业政策框架。目前世行的政策要求，投资贷款业务需“基于国家/行业政策分析”。作为世行的惯例，工作人员应评估国家的行业政策是否对达成项目发展目标有支持作用。

提议方案

92. 管理层提议，世行有关良好行业政策的政策和惯例对基于项目的担保和投资贷款需保持一致。有关投资贷款的业务政策目前正在与担保业务政策同时进行修订，修订意见完成后，将明确阐述最终提议。

问题 C5：额外融资

目前政策

93. 目前的担保政策不包括有关额外融资的规定。额外融资 (OP 13.20) 仅适用于投资贷款。

问题和评估

94. 额外融资可能对担保系列尤其有帮助，在担保系列中，额外的担保业务与原始系列结构相同。这些新的业务在与原始系列担保的同一行业中类似性质的交易提供类似风险保障。如果担保系列允许提供额外融资，新的担保业务可按精简程序

提交董事会。非洲地区曾请求考虑额外融资业务来加大尼日利亚电力和燃气项目（2009 财年）所支持的活动规模。

提议方案

95. 管理层将研究推出世行担保的额外融资业务，作为担保现代化的一部分。尽管到目前为止的内部讨论都侧重在担保系列方面，但在所有担保业务中都需考虑额外融资的适用性。另外，有关投资贷款的业务政策目前正在与担保业务政策同时进行修订，另外需要考虑的一个因素就是这两种工具有关额外融资的规定需要一致。

D. 有关基于政策担保的问题

96. 此部分探讨有关基于政策担保的主要政策问题：基于政策担保对国内融资的保障；改善市场进入的要求；基于政策担保与发展政策贷款的一致性；将基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家。

问题 D1：基于政策担保对国内融资的保障

目前政策

97. 基于政策担保仅限于支持对外部融资需要提供的外国私人融资。相比之下，部分信用担保既可以用于动员国内融资，也可以用于动员国外融资，发展政策贷款可以帮助借款人满足国内或外部融资的发展融资要求。

问题和评估

98. 在 1999 年董事会制定有关基于政策担保的文件时，通过调整贷款提供基于政策融资被视作“收支平衡支持”，因此只限于外部融资。基于政策担保作为基于政策贷款的一种替代形式，采用了同一原则。自 1999 年董事会文件以来，世行有关基于政策融资的思路已经发生演变，发展政策贷款可以用来解决国内或国外融资的发展融资要求。另外，尽管发展中国家对主权国内融资的需求近年来显著增加，但当地机构投资者往往很有限，因为他们的投资大多选择短期债务工具。支持较长期国内主权债务的基于政策担保可以扩大选择，并促进非常重要的国内资本市场发展。

提议方案

99. **管理层提议，允许基于政策担保既用于国内融资也用于外部融资。**这个政策改变将使基于政策担保与发展政策贷款以及其它世行担保相一致，并消除使用基于政策担保上的一个重要限制。

问题 D2：对良好记录的要求

目前政策

100. **基于政策担保要求有一个良好的绩效记录。**国家要有资格获得基于政策担保，必须满足所有发展政策贷款的资格标准，另外还须有良好的绩效记录、包含连贯的贷款战略的可持续外部融资计划，以及在中期凭借自身力量进入国际金融市场的计划。此部分讨论对良好记录的要求，另外两项额外要求将稍后讨论，见“将基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家”部分。

问题和评估

101. **要求有良好的绩效记录是为了加强世行对国家绩效和信誉表示支持的市场信号值。**它反映出世行比市场更了解国家的政策绩效和前景。这个要求还是为了保护世行由于对国家绩效或市场状况可能判断失误而造成的声誉风险。这个更为严格的要求与预期相符，即基于政策担保应选择性地用于满足最高绩效标准的国家。

102. **几乎没有证据表明对良好记录的要求增强了基于政策担保的市场信号值。**自 1999 年推出基于政策担保工具以来，世行仅提供了三项这种业务：1999 年向阿根廷提供 2.5 亿美元担保；2002 年向哥伦比亚提供 5.056 亿美元；2010 年向塞尔维亚提供 4 亿美元。尽管这些有限的使用，但几乎没有证据表明，基于政策担保在对市场进入、金融杠杆和金融条款的影响方面提供了显著的信号值。如果基于政策担保具有显著的信号值，就应预期在最近的全球金融危机中应出现需求增加，但实际上需求却很少。一个重要原因可能是，对大多数国际复兴开发银行贷款国家来说，世行相比较市场的信息优势更为有限。随着新兴资本市场的显著扩张，国际复兴开发银行贷款国家现在受到专门投资者和国际信用机构的密切关注。最后，良好的绩

效记录并不一定是未来绩效的有力预测，特别是如果国家的政策体制发生显著改变，或可以预期将发生改变。在这种情况下，更具前瞻性的评估将很重要。

提议方案

103. **管理层提议取消对良好绩效记录的要求**，因为缺乏有力证据证明这种要求在增强基于政策担保影响上的有效性。由于基于政策担保仍必须符合发展政策贷款的业务政策，仍要求对国家的改革计划和承诺对照国家的绩效记录进行评估。基于政策担保良好记录的定义相对广泛，包括结构性、社会 and 宏观经济政策绩效。尽管上述定义下的绩效记录可以表明对基于政策担保支持的政策改革的承诺，但它并不一定是主权信用绩效的最佳预测指标。从这个意义上说，更重要的要求是较低的债务负担风险和充足的债务管理能力，见以下有关“将基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家”讨论中的提议。

问题D3：对市场进入状况改善的要求

目前政策

104. **目前的政策要求基于政策担保应用来改善市场进入状况**。1999年董事会文件强调，基于政策担保应用来促进市场进入，OP 14.25规定，提供基于政策担保是为了帮助借款人改善利用私人融资状况。

问题和评估

105. **1990年代末推出基于政策担保的动机是东亚危机**，危机使东亚国家突然失去了利用国际融资的机会。另外，当时大部分发展中国家从国际金融市场贷款的机会也很有限。

106. **对市场进入的要求今天看来对国际复兴开发银行贷款国家重要性不大**。自1990年代末推出基于政策担保以来，新兴资本市场显著扩张，更多国际复兴开发银行贷款国家可以凭借自身力量获得国际融资。因此，这些国家对基于政策担保的需求显著下降，在最近的全球金融危机中对基于政策担保的需求也非常少，尽管这是最初设想需要这种工具的情况。向阿根廷（2000财年）和哥伦比亚（2001财年）提供的基于政策担保帮助这两个国家在市场受限的情况下动员了大量私人融资，但

这是通过使用滚动可恢复性担保结构来实现的，市场可能视这种结构为提供完全担保保障。世行不再使用这种担保结构⁴⁷。

107. **目前基于政策担保对拥有一定程度市场进入的国家只能有限使用。**除非满足目前对市场进入改善的狭义定义，否则国家不可能利用基于政策担保来获得收益，如金融条款降低、融资来源多样化（通过进入新的细分市场）或增加利用国家可获得的世行资源。加上发展中国家的市场进入状况大幅改善，这意味着提供基于政策担保的机会大大减少。1999年有关基于政策担保的董事会文件定义市场进入改善为私人融资数量增加和融资期限延长。但董事会文件还要求基于政策担保必须具有“金融效率”，定义为金融杠杆和金融条款的改善。对基于政策担保的评估框架包含了对市场进入和金融效率的评估，但没有对两者进行优先排序。这种方法反映了一个事实，即融资数量增加、期限延长、杠杆提高和条款降低之间本质上存在权衡关系，并且基于政策担保可以通过上述这些因素的任何组合来促进动员私人融资。

提议方案

108. **管理层提议继续要求基于政策担保须带来“市场进入改善”，但应扩大市场进入改善的定义。**除了目前定义中包含的私人融资数量增加和期限延长以外，市场进入改善的定义还应包括较大的金融杠杆、金融条款的改善⁴⁸，以及可获得新的融资来源。在目前的政策中，基于政策担保要求既要通过私人融资数量增加或期限延长来改善市场进入状况，还要改善金融杠杆或条款。根据所提议的政策改革，将要求基于政策担保通过这几个方面的任何组合对市场进入产生影响。因此，基于政策担保可以向已经具有某种程度市场进入的国家提供，如果该担保可以通过金融杠杆或条款产生显著影响。基于政策担保仍旧可以继续用来帮助国家进入严重受限的市场。

问题D4：基于政策担保与发展政策贷款的一致性

⁴⁷ “对国际复兴开发银行使用滚动可恢复性担保结构的评估”，SecM2003-0046，2003年2月3日。

⁴⁸ 金融条款改善是指贷款中未担保部分的隐含利差（因世行担保提供保护的影响进行调整）等于或低于非担保贷款的可比参考利差。即使按照市场进入改善的广义定义，贷款的未担保部分最低隐含利差预期等于可比参考利差。

目前政策

109. **基于政策担保和发展政策贷款的业务政策是相互不同和相互独立的。**基于政策担保的政策在 OP 14.25 中阐述，而发展政策贷款政策在 OP 8.60 中阐述。OP 14.25 交叉引用了 OP 8.60，表明基于政策担保需要满足发展政策担保的所有要求。

问题和评估

110. **基于政策担保和发展政策贷款有很多共同特点，两者都是基于政策的一般融资工具，**旨在帮助借款人解决发展融资要求，并支持机构和政策改革。事实上，1999 年有关基于政策担保的董事会文件将基于政策担保描述为发展政策贷款和部分信用担保的混合体。和发展政策贷款不同，前者的融资直接由世行提供，在基于政策担保下，由私营部门提供融资。

111. **所有基于政策担保都是用来支持推进基于政策贷款业务改革的继续进行，**但由于这两种工具之间不能正式挂钩，导致改革过程并不顺利。在最近的案例中，塞尔维亚的基于政策担保业务使现有的计划性发展政策贷款系列有必要提前终止，即使它继续支持同样的政策和机构改革。

提议方案

112. **管理层提议安排基于政策担保使之作为一种具有简化额外要求的发展政策贷款。**有可能在支持同一个中期改革计划的计划性系列中将基于政策担保和发展政策贷款正式挂钩。基于政策担保将继续满足根据 OP 8.60 规定的发展政策贷款的所有资格条件。借款人将通过评估市场进入改善的收益并比较前者与后者的增量成本来选择基于政策担保而非发展政策贷款。基于政策担保可以保留在 OP 14.25 中，或者可以新加入 OP 8.60，作为发展政策贷款下的一个选项。对于后一种选择，原则上可以将一项发展政策贷款重组为基于政策担保（但这可能构成重大重组，要求董事会批准）。对任何选择来说，目的是包含所有相关条款，制定一套完备的业务政策，只需在最低程度上交叉引用其它业务政策。

问题 D5：只能获得国际开发协会贷款国家获得基于政策担保的资格⁴⁹

目前政策

113. 和部分信用担保一样，基于政策担保仅限于向有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家提供。因此只能获得国际开发协会贷款的国家目前没有资格获得基于政策担保。目前，只有部分风险担保可向只能获得国际开发协会贷款的国家 and 名义上可获得混合贷款的国家提供。

问题和评估

114. 对于部分信用担保，只能获得国际开发协会贷款国家不能获得基于政策担保的主要原因是这些国家缺乏获得国际融资的信誉。因此，将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款国家的同样理由也适用于基于政策担保⁵⁰。总之，新兴资本市场的显著扩张和发展中国家绩效的改善扩大了这些国家的市场进入。因此，中等收入国家对基于政策担保的需求显著下降，同时对低收入国家却出现了机会，包括只能获得国际开发协会贷款的国家。即使那些信用质量相对较低的国家市场进入状况也有所改善，因为出现了风险承受能力较大的国际投资者。但是预计基于政策担保对处于市场进入边缘的较高收入、绩效良好的国际开发协会贷款国家仍最为有效。

115. 确保审慎贷款和适当的债务管理对只能获得国际开发协会贷款的国家特别重要，因为这些国家的能力较低，在商业主权贷款方面相对缺乏经验。再次说明，将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款国家的同样理由一般也适用于基于政策担保。从历史上来看，国际开发协会贷款国家比较高收入国家更容易受到债务危机的影响，这些国家中很多因为债务管理薄弱而需要重债穷国和多边减债倡议债务减免。发展中国家因为经济规模较小还可能更易于受到全球资本流动波动的影响。尽管资本流入激增可能带来重要的投资和经济增长效益，但只有这些国家有适当的机构和足够的的能力来吸收这些资源才能实现增长效益。

⁴⁹ 在讨论基于政策担保的资格时，只能获得国际开发协会贷款国家也包括名义上可获得混合贷款的国家。

⁵⁰ 见问题 B1，只能获得开发协会贷款的国家获得部分信用担保的资格。

提议方案

116. **将获得部分信用担保资格扩大到只能获得国际开发协会贷款国家 (问题 B1) 的方案一和方案二也适用于基于政策担保。**方案一是向具有较低的债务负担风险 (根据国际开发协会的资源分配框架评估为“绿灯”) 和充足的债务管理能力的只能获得国际开发协会贷款国家提供基于政策担保。方案一的主要的缺点是只有少数国际开发协会贷款国家可能满足这个资格标准，因此帮助国家满足它们的关键发展需要的机会可能有限。方案二将资格扩大到包括具备中等债务负担风险 (评估为“黄灯”) 的国际开发协会贷款国家，另外不会明确要求国家继续具备充足的债务管理能力。方案二扩大了有资格获得基于政策担保的国家范围，并且与非优惠性贷款政策更一致，该政策为债务负担风险中等和较低的国家提供了更大的灵活性。但是存在一个更大的风险，即世行可能会在一些缺乏计划和管理其债务能力的国家促进商业贷款。根据方案二，世行可能促进那些甚至在国际开发协会大幅补贴信贷条款下也难以维持贷款的国家获得商业主权贷款。

117. **方案三是推迟将基于政策担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家，直到这些国家可以从使用部分信用担保中学到经验。**这将要求有更好的机构风险管理，因为与部分信用担保相关的潜在风险可以说比基于政策担保的风险更容易管理。部分信用担保为那些更易于确定经济和金融回报的具体投资项目提供有针对性的支持，特别是可以评估回报是否足以偿还债务。这种评估对支持一般性主权贷款的基于政策担保更具挑战性。非优惠性贷款政策框架中体现了这个差异，该框架包括评估具体项目从政策中豁免的标准。但推出部分信用担保时的资格排序意味着可能只有极少数只能获得国际开发协会贷款的国家将从这种工具受益，在方案一下更是如此。在开头几年中，可能只有极少几项部分信用担保，不足以累积足够的案例来研究，因为部分信用担保一般支持大型和复杂的能源和基础设施项目，通常需要较长的筹备期。

118. **平衡之下，管理层认为方案一是更为可行的选择。**方案二可能存在世行将促进不可持续贷款的显著风险。方案三将导致丧失帮助国家满足其发展融资需要的机会，并且该方案看起来过于谨慎，因为它不会向只能获得国际开发协会贷款的国家提供基于政策担保，即使这些国家具备较低的债务负担风险和充足的债务管理能

力。方案一的另一个优势是，所适用的资格标准将等同于提议“将部分信用担保扩大到只能获得国际开发协会贷款的国家”首选的方案三所适用的标准。

E. 所有担保的普遍问题

119. 所有担保方式的一个首要问题是担保业务是否应要求较大的金融杠杆，因为担保的主要目标是动员私人融资。世行担保可以在多大程度上动员私人融资通常通过金融杠杆来衡量，金融杠杆是私人融资总额（包括股权和债务）⁵¹与担保现值⁵²的比率。金融杠杆比率接近（但大于）1代表杠杆非常有限。

目前政策

120. 目前的政策没有包括对金融杠杆的具体要求，而是要求世行考虑到每项业务的性质和复杂性后在动员私人融资所必要的最低程度上提供担保。因此，一般要求是在逐案基础上确定适当的担保保障程度，同时认识到，在信誉较差的国家，越复杂的交易要求信用增强程度越高。目前的政策还要求部分信用担保只保障部分债务，并且由私营部门承担的风险应适当。

问题和评估

121. 部分风险担保通常具有较大的金融杠杆，因为所担保的债务与私人股权融资和额外未担保的私人债务融资相比规模相对较小。部分信用担保和基于政策担保通过以下途径达到杠杆作用：（a）只保障担保贷款或债券发行的一部分⁵³，（b）促进额外的非担保私人融资。

122. 金融杠杆水平在世行各部分信用担保业务之间存在显著差异。从历史上看，金融杠杆水平从约旦 1.56（10 年期债务工具的一次性偿还本金）的相对较低水平

⁵¹ 在计算部分风险担保支持的项目的金融杠杆水平时，通常非世行担保的官方债务，如国际金融公司的贷款，也包括在私人融资总额中。

⁵² 另外，金融杠杆还可以用未担保私人融资总额与世行担保现值的比率来衡量，其中未担保私人融资总额等于私人融资总额与世行担保现值的净差。

⁵³ 世行的部分信用风险和基于政策担保只为所担保债务中特定部分的利息和本金偿还提供担保。对于非担保债务偿还，世行不与私人贷款人共享优先债权人地位。

到中国 7.14 (15 年期分期偿还贷款最后 3 年中部分本金偿还) 的高杠杆水平不等。最近向博茨瓦纳提供的部分信用担保，通过只保障担保贷款中一小部分偿债义务 (20 年期分期偿还贷款中的最后 5 年) 以及促成大量额外的非世行担保贷款，达到了近 7 的金融杠杆比率。相比之下，最近向塞尔维亚提供的基于政策担保则保障了所担保贷款中大部分偿债义务 (6 年期贷款的一次性偿还本金)。因此，该基于政策担保业务仅达到 1.19 的金融杠杆比率。但该担保的主要贡献并不是金融杠杆，而是在地区性不稳定时期促进了市场进入，并通过首次利用国际贷款市场使该国的融资来源多样化。

123. 在 1994 年世行要求担保“主流化”时，曾考虑了对最低金融杠杆比率的要求，并明确排除了这种要求。当时的结论是，考虑到具体的项目和国家情况以及主要市场状况后，将最低融资杠杆比率作为判断需要多大的融资杠杆的衡量标准并不适当。因此世行决定采用一种更为笼统和灵活的方法，即根据上文所述世行仅在必要程度上提供担保的要求。

124. 优先考虑金融杠杆水平可能并不能在所有情况下帮助国家改善市场进入状况的收益最大化，因为在提高金融杠杆和其它改善市场进入因素之间可能存在权衡关系，这些因素包括债务期限延长、非担保贷款条件改善以及私人融资来源多样化。这就要求在金融杠杆方法中保留一定的灵活性。这些可能的权衡构成了所提议的对基于政策担保的改善市场进入要求进行改革的基础，改革后，如果根据其它因素 (见问题 D3) 市场进入状况可以有所改善，则允许有相对较低的杠杆水平。

提议方案

125. 管理层提议，政策规定金融杠杆是提供世行担保的一个主要考虑因素。对每项担保业务的分析应包括对金融杠杆水平的讨论，并将项目和国家情况以及主要的市场状况考虑在内，这将是管理层对业务评估的重要部分。如果在金融杠杆和担保的其它效益 (包括融资期限延长、非担保贷款的条款改善和可获得新的私人融资来源) 之间存在权衡关系⁵⁴，将对其进行分析，并纳入到对适当的金融杠杆水平的

⁵⁴ 例如，只有在提高金融条款或缩短期限的代价下才可能提高金融杠杆，

讨论和评估当中。如果担保展示出其它显著的金融效益，并且可以可信地认为，这些效益的增加对解决国家需要更为重要，则相对较低的金融杠杆水平可能可以接受。

V. 世行担保程序

126. **作为担保现代化的一部分，将对世行担保程序 (BP 14.25) 进行评估并在必要情况下进行修订。**主要目标是明晰和加强监督和评估要求，并在必要情况下使投资贷款和发展政策贷款的程序相一致。将制定一套更为简化的综合世行程序，包含以下阐述的程序改革，并反映本方法文件中所提议的政策改革。

127. **基于项目的担保业务通常比投资贷款需要更长时间和资源来准备，但这在很大程度上反映了项目的性质，而不是程序要求上的主要差异⁵⁵。**大部分基于项目的担保支持大型和复杂的能源和基础设施项目，要求进行大量的尽职调查。与金融市场打交道或在部分风险担保中与私营发起人和投资者打交道还将产生的额外成本和复杂性。国际复兴开发银行的部分风险担保平均需要 18.8 个月的准备时间，平均成本是 80 万美元，而国际开发协会的部分风险担保平均需要 20 个月的准备时间，平均成本是 80 万美元，不包括老挝南屯二水电站项目，该项目成本超过 500 万美元。

128. **担保的内部程序要求大致相当于投资贷款和发展政策贷款的要求。**担保的内部程序在几个方面比其它融资工具提供了更大的灵活性。世行的采购政策 (OP 11.0) 和金融管理政策 (10.02) 并不直接适用于担保业务。担保可以在谈判完成前提交给董事会。如本方法文件中所提议，对基于项目担保在项目完成后的监督要求，特别是有关保护政策的监督要求，应与投资贷款的要求相一致。所有担保业务都要求定期向董事会报告，而投资贷款和发展政策贷款可以遵照简化的董事会程序。将评估对担保业务实行简化的董事会程序，作为担保现代化的一部分。

129. **管理层计划把最近投资贷款改革计划中基于风险的方法适用于基于项目的担保，**这将增强与投资贷款处理程序的一致性。基于项目的担保业务将需要包括

⁵⁵ 比较的是世行担保与投资贷款/发展政策贷款。对于私营部门项目，比较的可以是世行担保与国际金融公司的程序要求。但这个问题更普遍适用于世行集团对私营部门项目的支持，因此不在本方法文件讨论范围之内。

一个业务风险评估框架（ORAF），风险水平将在一个双规制的基础上决定处理的程度。目前正在准备的一项尼日利亚部分风险担保业务已经在遵循投资贷款在风险评估中需要包括业务风险评估框架的新要求。

130. **管理层可能需要考虑明确包含世行有关重组担保业务的程序**，包括涉及贷款和担保业务之间转换的重组可能性。正如目前贷款业务的程序，重组担保程序预计将包含根据重组的重要性区别对待的原则。

131. **新的评估要求将需要反映不同担保工具任何修订后的资格要求**。取决于所提议的政策改革是否获得通过，对担保业务的评估可能需要包括具体评估金融杠杆、债务负担、债务管理能力、按广义定义的市场进入改善，以及部分风险担保下风险分配的适当性。可能需要为担保业务专门制定项目评估文件和项目文件模板。

132. **现在急需加强对担保业务的监督和评估**。目前的世行程序要求继续监督担保业务并准备执行情况报告（ISR）直到担保到期。所有担保业务还需要通过准备执行完成报告（ICR）来正式进行评估。目前的世行程序要求地区工作人员和金融、经济和城市发展部共同监督和评估世行的担保业务。需要明晰并进一步加强对监督和评估的基本要求。还需要在整个世行业务的监督中正式包含担保业务。目前，世行的标准业务定义并不包括担保业务，因此在对ISR和ICR合规情况进行的整个世行系统性监测中并不包括担保业务。专门为担保业务设计的业务网站及ISR和ICR也将促进对这些业务的监督和评估以及系统性监测。

133. **对担保业务，世行需要考虑对担保业务可能涉及的不同各方进行“诚信尽职调查”的方法**。国际金融公司和多边投资担保机构已经制定了确定与项目潜在参与者相关的声誉风险的程序，这些参与者包括借款人、项目发起人、担保持有人或其它各方。调查的主要目的是防止那些具有较高的腐败风险或在项目开展之前需要整治的参与者参与项目。国际金融公司和多边投资担保机构都制定了一个程序，在项目提议参与者名单中对照腐败、洗钱和恐怖主义融资国际观察名单进行甄别。管理层将考虑为担保业务制定这样的程序，并将实施这些具体尽职调查所需的资源和技能考虑在内。

134. 在修订担保业务政策的同时，世行管理层还计划制定税务透明政策和世界银行担保业务程序。这些政策预期将与多边投资担保机构、国际金融公司和司库局业务采纳的政策目的相一致。

135. 可能需要进一步明晰正式市场参与的适当时机。市场试探和与贷款人和项目发起人之间的对话有必要在担保业务准备初期进行。世行可能需要在项目周期初期向潜在的贷款人和项目发起人表达考虑提供担保的意愿，并说明这个意愿需取决于项目的尽职调查，需要符合世行有关政策，并获得管理层和执行董事会的通过。虽然借款人可能尽早挑选债券承销商或牵头安排银行来准备具体担保业务，但世行需提醒借款人及其承销商上述前提条件，要在董事会通过后才能开始公开或向一般财团发行债券⁵⁶。但是仍存在担忧，在管理层审核和董事会通过前与市场进行正式沟通，例如开始债务投标程序，可能导致世行的决策过程受到限制，如果世行选择不提供担保，可能使世行面临声誉风险⁵⁷。需要在董事会审核前准备好经过大量磋商的项目文件和担保条款，来平衡这些担忧。

VI. 前景和咨询

136. 本文件提出世界银行有关国际复兴开发银行和国际开发协会担保业务政策现代化的提议方案。文件确定了管理层认为需要评估的一系列业务政策问题，并提出为解决这些问题修订或改变政策规定的可能方案。所提议的政策现代化是正在进行的更广泛计划的一部分，目的是增强担保使用，旨在实现担保工具满足成员国发展需要的潜力。

137. 管理层认为，业务政策现代化对增强客户对担保的需求和增加业务数量很有必要。与世行各地区、特别是非洲地区的内部咨询显示，只能获得国际开发协会贷款的国家将会对部分信用担保和基于政策担保作出响应。客户对基于政策担保的需求还可能增加国内私人融资担保的可能性，因为当地养老金基金和商业银行有兴趣投资于比目前在很多国家可获得的期限更长的资产。但是，对有关世行贷款担

⁵⁶ 在以前有贷款担保交易的情况下，在董事会通过日期前很早就由政府挑选承销银行，并照常提醒前提条件。在以前有资本市场业务的情况下，在董事会通过前由政府挑选承销商，并照常提醒前提条件，明确承销商在世行董事会正式通过前不得开始路演并发行债券。

⁵⁷ 需指出，政府还可能取消对任何交易的投标，市场充分了解这一点。

保的需求仍将受到这种工具性质的一些因素的限制：担保业务涉及第三方；担保主要适用于大型和复杂的公私合营项目，这些项目的开发成本较高，并且需要较长时间；担保贷款的成本可能超过从官方来源获得贷款的成本。平衡之下，管理层预期世行业务中担保的份额将增加，但仍将占相对较小的份额。

138. **管理层征集外部利益相关者的意见和建议。**本版本文件反映了发展成效委员会成员的指导意见。在最终政策文件提交董事会通过之前，管理层将邀请对世行担保的使用感兴趣的外部各方提供看法和建议。利益相关者可能希望重点关注以下问题：

- 您认为担保工具如何可以最好地帮助发展中国家满足它们的发展融资需要？
- 您是否认为所提议的政策改革可以更好地、更有效地、在更广泛的情况下利用世行的担保工具？
- 您是否同意所提议的向国际开发协会贷款国家提供部分信用担保（PCG 和 PBG），但前提条件是它们必须满足资格标准，这些标准有助于确保所促成的贷款得到审慎管理并且是可持续性的？
- 您是否同意所提议的对投资基于项目担保的政策要求应进一步一致，包括世行保护政策的监管责任应一致？
- 您是否同意所提议的基于政策担保的政策要求应与发展政策贷款的要求进一步一致？
- 您是否同意提议世行应寻求扩大担保的可能性，来支持应对气候变化的低碳项目以及对冲产品？
- 您还有哪些其它建议？

附录 A：世行担保政策的演变

1. 虽然世行协定设想贷款担保成为国际复兴开发银行支持重建和发展的主要工具，但成员国由于各种原因更倾向于直接贷款，这些原因包括更有利的条款和缺乏信用区别。对世行担保的兴趣始于 1980 年代，当时对基础设施投资的需要显然超出了很多国家从公共资金或从官方来源获得贷款的能力。世行最初使用担保仅仅是为了吸引私营部门为世行资助的项目提供联合融资，开始是 B 类贷款项目（1983 - 1988），然后是扩大联合融资（ECO）项目（1989 - 1994）¹。1994 年，世行在政策文件中提出使担保工具主流化，自此该文件成为有关在有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家中使用部分风险担保和部分信用担保来支持私营和公共部门项目的主要政策²。面对预期中不断增加的基础设施融资需求、大型公私合营项目的出现，以及新兴经济体需要吸引私人资本用于长期发展投资而非短期投资和组合投资，世行扩大了担保的适用性并增加了其灵活性。部分风险担保从 1997 年开始可以向有资格获得国际开发协会贷款的国家提供，包括国际复兴开发银行担保用于飞地项目³，以及向没有资格获得飞地担保的私营部门项目提供国家开发协会担保⁴。1999 年推出基于政策担保是为了帮助有重大改革计划的国际复兴开发银行借款人进入或重新进入国际金融市场，在亚洲金融危机期间一些新兴经济体暂时无法进入国际金融市场⁵。2002 年，管理层在业务政策文件（OP 14.25）中概述了自 1994 年以来董事会通过的担保政策文件，并发布在世行程序（BP 14.25）中。2005 年，重新发布了 OP/BP 14.25，以明晰采购和监督要求，并更新担保费用。

2. **B 类贷款项目**：B 类贷款项目（1983 - 1988）为向世行资助的项目提供联合融资的商业银行贷款人提供选择，它们可以或者获得担保，或者世行直接参与贷款，或者世行接受承担在贷款最后到期时未偿付本金支付的附随义务。B 类贷款担保属于部分信用担保，只限于商业贷款晚期的本金偿付。共完成了五项 B 类贷款担保，

¹ 见《加强使用世界银行担保作为业务工具 - 对世界银行担保计划的评估》（R2000-215；IDA/R2000-215），2000 年 12 月 19 日。

² 见《担保作为一种业务工具的主流化》（R94-145），1994 年 7 月 14 日。

³ 见《使用国际复兴开发银行担保支持只能获得国际开发协会贷款国家的私营飞地项目》（R97-85, IDA/R97-36），1997 年 4 月 28 日。

⁴ 见《向只能获得 IDA 贷款国家提供 IDA 担保的提议》（IDA/R97-135），1997 年 11 月 20 日。

⁵ 见《世界银行基于政策担保》（R99-53），1999 年 4 月 20 日。

其中四项是向债务负担严重的拉丁美洲国家提供的联合债务重组计划中一部分。B类贷款项目于 1988 年中止，因为担心直接参与贷款中偿付分担安排可能对世行带来风险。

3. **扩大联合融资 (ECO) 计划**：在 ECO 计划 (1989 - 1994) 下，部分信用担保继续作为世行贷款项目中为公共和公私合营项目吸引私人联合融资的一种工具。通过允许 ECO 担保用于债券以及商业贷款，扩大了私人资本来源，但只限于晚期本金偿付的限制继续保留。1991 年，担保的概念扩大到允许对私营部门项目提供支持。ECO 计划不包括过去五年中已进行债务重组的国家中的项目。在该计划下提供了六项担保，包括一项在担保主流化之前已经达到金融结算（匈牙利），一项由于当时投资者信心薄弱而没有达到金融结算（印度），另外四项在担保主流化之后达到金融结算（包括菲律宾、中国和巴基斯坦的电力项目，以及约旦的电信项目）。除了巴基斯坦项目以外，所有都是部分信用担保，支持为公共部门项目联合融资的债券发行和银团贷款，其中四项是担保一次性本金偿付，一项是担保晚期本金偿付（中国）。巴基斯坦 Hub 电力项目的担保是为了动员为一个私营部门项目提供私人联合融资。这是世行提供的首个部分风险担保，允许政治风险和商业风险的分离。

4. **担保主流化**：1994 年，世行正式确立担保作为世行为有资格获得国际复兴开发银行贷款国家的项目提供支持的一种常规工具，既可以单独使用，也可以与投资贷款工具一起使用，并且适用于世行可能通过贷款提供支持的所有具体项目⁶。董事会通过的文件《担保作为一种业务工具的主流化》（以下称《主流化》文件）推出两种灵活的担保方式，用于私营部门项目的部分风险担保和用于公共部门项目的部分信用担保⁷，它们为一个项目动员私人融资提供了不同结构和保障程度。（两种担保方式的主要特征在下面说明。）《主流化》还详细阐述了有关使用所有担保的共同政策规定。

⁶ 《担保作为一种业务工具的主流化》，前引书。

⁷ 本政策文件没有明确规定部分信用担保不能用于私营部门项目，或部分风险担保不能用于公共部门项目。但政策文件的确说明，通过担保而不是贷款支持私营部门项目的理由在于世行（和政府）所承担的部分风险。在公共部门项目中，政府通常承担所有风险，担保的目的只能改善项目私人融资的条款并增加融资数量。

5. **向国际开发协会贷款国家提供部分风险担保**：在 1997 年之前，只能获得国际开发协会贷款的国家吸引私人外国融资用于发展项目的努力只能通过国际金融公司、多边投资担保机构和少数具有外汇相关信用增强的国际复兴开发银行飞地贷款来获得世行集团的支持。虽然国际开发协会的任务是为最脆弱的国家承担信用风险，但国际开发协会并不直接资助私营部门项目，主要是由于其它无法吸引私人资源以及具有较高机会成本的部门对有限的优惠资源的竞争性需求。面对日益增加的风险缓解需求，并且认识到融资工具中存在缺口，国际复兴开发银行允许飞地项目可以获得部分风险担保，国际开发协会允许没有资格获得飞地担保的私营部门项目可以获得部分风险担保，这些项目无法从国际金融公司和多边投资担保机构获得足够支持。两种部分风险担保通常都不可加速，也就是说，国际复兴开发银行或国际开发协会的偿付义务只限于在担保贷款下每年应付本金和利息的偿付义务。

- **飞地担保**：自 1997 年以来，国际复兴开发银行可以向只能获得国际开发协会贷款国家的项目提供部分风险担保，这些项目通过在海外产生外汇可以有外汇相关的信用增强⁸。政府预期将使用飞地项目收入用于发展目的。国际复兴开发银行通过以下途径将风险降至最低：(i) 如果被要求履行担保，确定该国有充足的外汇来履行其义务；(ii) 一般担保不超过项目融资的 25%；(iii) 通过适当安排达到信用增强，如国际复兴开发银行可接受的离岸收入代管帐户和偿债准备金；(iv) 每年担保承诺总额最高为 3 亿美元。2009 年，管理层认定，外汇相关的信用增强还可以通过项目实现，这些项目本身不产生外汇，但通过信誉良好合作方的承购协议可以带来大量资金流入，通过将—个既存的替代外汇来源专门划入—个指定的偿债代管帐户来实现信用增强。
- **国际开发协会担保**：1997 年 10 月，执行董事会通过了一项 3 亿美元的试行计划，根据计划，国际开发协会可以向只能获得国际开发协会贷款国家的私营部门项目提供部分风险担保，这些国家没有资格获得飞地担保，也无法从国际金融公司和多边投资担保机构获得足够支持⁹。这个试行计划的规模到

⁸ 《使用国际复兴开发银行担保支持只能获得国际开发协会贷款国家的私营飞地项目》，前引书。

⁹ 《向只能获得 IDA 贷款的国家提供 IDA 担保的提议》，前引书。

2000 年扩大到 5 亿美元¹⁰。2004 年，资格扩大到包括名义上可获得混合贷款国家的项目，并且通过将支持新担保所需的国际开发协会承付金额从 100% 下降到 25%，还增强了使用这种担保的激励作用¹¹。国际开发协会部分风险担保到 2009 年实现主流化，结束了该计划的试行状态，出于风险管理目的，规定计划最初金额最高为 15 亿美元。

6. **基于政策担保**：一些新兴经济体在 1990 年代末的东亚金融危机和随后的全球金融危机中暂时丧失了进入国际金融市场的机会。1999 年，世行推出基于政策担保 (PBG) 来帮助具备稳健经济政策的有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家获得或重新获得或改善利用私人外国融资的机会¹²。这种担保必须具有金融效率。在基于政策担保试行计划下，世行承担的担保风险最高为 20 亿美元。基于政策担保支持强有力的改革项目，世行还可以通过发展政策贷款来支持这些项目。但为了限制对世行构成的潜在声誉风险，对可获得担保的国家资格标准比发展政策贷款的标准更为严格，如下讨论。

¹⁰ 《加强使用世界银行担保作为业务工具 - 对世界银行担保计划的评估》，前引书。

¹¹ 见《国际开发协会担保试行计划修订》(IDA/R2004-0057)，2004 年 3 月 17 日。

¹² 《世界银行基于政策担保》，前引书。

附录 B：董事会迄今通过的担保

(担保承诺金额百万美元)

财年	地区	国家	名称	类型	\$ IBRD	\$ IDA
1994	东亚和太平洋	中国	扬州热电项目	C - 部分信用	57	0
	中东和北非	约旦	约旦电信部分信用担保	C - 部分信用	50	0
	东亚和太平洋	菲律宾	莱特岛吕宋岛热电发电项目	C - 部分信用	100	0
1995	南亚	巴基斯坦	Hub 电力项目担保	R - 部分风险	240	0
	东亚和太平洋	中国	浙江电力发展项目	C - 部分信用	64	0
1996	南亚	巴基斯坦	乌杰电力项目担保	R - 部分风险	67	0
	东亚和太平洋	中国	二滩水电项目二期	C - 部分信用	50	0
1997	中东和北非	黎巴嫩	电力行业重组	C - 部分信用	100	0
	欧洲和中亚	乌克兰	出口前担保设施	F - PRG 设施	120	0
	欧洲和中亚	欧洲和中亚地区	商业太空发射 (UA & RU)	R - 部分风险	200	0
1998	中东和北非	摩洛哥	朱尔夫莱斯费尔角部分风险担保	R - 部分风险	180	0
1999	东亚和太平洋	泰国	泰国能源局 - 投资发展补充项目	R - 部分风险	300	0
	非洲	科特迪瓦	Azito 部分风险担保	R - 部分风险	0	30
2000	拉丁美洲和加勒比	阿根廷	基于政策担保	P - 基于政策	250	0
	南亚	孟加拉国	哈里普尔电力项目	R - 部分风险	0	60.9
2001	欧洲和中亚	俄罗斯	煤炭 / 森林担保设施	F - PRG 设施	200	0
	拉丁美洲和加勒比	巴西	巴西 - 玻利维亚燃气管道项目	C - 部分信用	180	0
	拉丁美洲和加勒比	哥伦比亚	基于政策担保	P - 基于政策	159	0
2002	非洲	乌干达	布加加里水电项目部分风险担保	R - 部分风险	0	[115] ¹
2003	东亚和太平洋	越南	富美 2.2 电厂 BOT 项目担保	R - 部分风险	0	75
2004	非洲	莫桑比克	南部非洲区域燃气项目	R - 部分风险	30	0
	非洲	非洲地区	西非经济货币联盟：资本市场发展	F - PRG 设施	0	70
2005	非洲	非洲地区	西非燃气管道项目	R - 部分风险	0	50
	欧洲和中亚	罗马尼亚	巴纳特多布罗加电力公司私有化项目担保	R - 部分风险	76.7	0
	东亚和太平洋	老挝	南屯二号水电站项目	R - 部分风险	0	42
	拉丁美洲和加勒比	秘鲁	秘鲁担保设施	F - PRG 设施	200	0
	非洲	塞内加尔	增强电力行业效率担保	R - 部分风险	0	7.2
	非洲	塞拉利昂	本布纳水电项目担保	R - 部分风险	0	38
2006	非洲	非洲地区	贸易运输铁路设施	R - 部分风险	0	55
2007	中东和北非	约旦	安曼东部电厂	R - 部分风险	45	0
	非洲	乌干达	布加加里水电项目部分风险担保	R - 部分风险	0	115

2009	欧洲和中亚	阿尔巴尼亚	配电公司私有化部分风险担保	R – 部分风险	78	0
	非洲	尼日利亚	电力和燃气改造项目部分风险担保	R – 部分风险	0	400
2010	非洲	博茨瓦纳	Morupule B 发电项目	C – 部分信用	242.7	0
2011	欧洲和中亚	塞尔维亚	基于政策担保	P – 基于政策	400	0
2012	非洲	喀麦隆	克里比天然气发电项目	R – 部分风险		82
	欧洲和中亚	马其顿	基于政策担保	P – 基于政策	134.9	
总额					3,524	1,025

注释：并非以上所列所有国际复兴开发银行/国际开发协会担保业务均已达到金融结算。

1. 2002年通过的乌干达布加加里水电项目部分风险担保已在2007年被同一业务对不同项目发起人中止。为避免重复计算，担保承诺总额仅反映2007年部分信用担保。

附录 C：世界银行集团的协作

1. 世界银行集团 (WBG) 提供多种贷款、担保和保险工具来帮助各种公共和私营部门客户动员私人融资。每个世行集团机构根据各自不同的使命使用这些工具来满足不同客户的需要。在世行、国际金融公司和多边投资担保机构可能支持同一私营部门项目的情况下，各个机构之间需要协调合作。协作可以充分利用各机构不同工具之间的互补性，特别是对大型私营基础设施项目的联合支持方面，并且可以在潜在项目的确定以及担保和政治风险保险工具的营销方面利用协同作用。近年来，随着国际金融公司对次主权公共部门借款人提供贷款和担保支持，以及多边担保投资机构对主权和次主权贷款提供保险支持，就需要世行各机构之间进行更广泛的协作。以下报告就上述几点分别阐述。

2. **世行集团工具的使用**：世行集团每个机构根据其章程都有一个使命；世行集团每个成员根据这些使命满足其客户的需要。国际复兴开发银行和国际开发协会的客户首先是成员国政府。国际复兴开发银行和国际开发协会的担保要求有主权反担保，因此发挥着与多边投资担保机构的政治风险保险 (PRI) 和国际金融公司的担保截然不同的作用，后两者的主要客户是私营部门。这种区别在担保的用途上尤其明显。世行的担保用来支持主权贷款和主权担保贷款，以满足一个国家的发展融资需要，或为该国的优先公共部门项目提供融资，支持私人贷款用于主权政府愿意提供保障的私营部门项目。国际金融公司的担保不要求有主权反担保，它主要用于缺乏资金的贷款，来支持各种私营部门借款人的贷款，包括企业客户和证券化交易，并且近年来越来越多地用于支持贸易融资。多边投资担保机构为跨境投资提供政治风险保险，其客户包括金融机构和制造商等各种私营部门客户。

3. **协作**：在 2000 年董事会文件¹中首次提出的世行集团协作战略重点是私营部门项目，特别是基础设施项目，在这些项目中世行提供支持的主要工具是部分风险担保 (PRG)，多边投资担保机构提供政治风险保险，国际金融公司的支持主要是以股权和贷款 (而不是担保) 的形式。为确保为一个特定项目和国家情况选择最适当的工具，一般在具有以下一个或多个特征的交易中考虑使用世行部分风险担保：

¹ 见《加强使用世界银行担保作为业务工具 - 对世界银行担保计划的评估》，前引书。

- 处于改革早期行业的交易，这些交易被认为发生逆转的风险较大，世行在行业对话和相关政策条件中的参与和影响被认为对项目的可行性和可获得私人融资能力至关重要；
- 风险较大和规模较大的业务，将风险计入世行的资产负债表并在世行业务中包含补救措施从风险管理角度被认为更为可取。
- 高度依赖政府支持和/或承诺的业务，明确的反担保和世行影响力被认为对动员私人融资和增强市场杠杆至关重要。

4. 为实施这些原则，世行惯例 (BP 14.25) 要求在世行对所有私营部门项目担保交易进行概念评估和公司评估时，与国际金融公司和多边投资担保机构进行磋商。另外，作为多边投资担保机构的内部政策问题，多边投资担保机构要求工作人员在对潜在政治风险保险合同进行尽职调查时要与世行的国家和行业工作人员进行磋商。

5. 大部分私营部门项目不具有上述特征，国际金融公司和多边投资担保机构仍是为这些私营项目提供融资和保险的唯一世行集团来源。世行机构间需要协作主要是在有私营部门参与的基础设施项目上，如公私合营项目、建设 - 运营 - 转移 (BOT) 项目和特许权项目。私营部门参与的基础设施项目年投资承诺在 1999 - 2004 年大幅下降后，2004 年到 2009 年之间翻了一番以上，2008 年达到最高水平。在此期间，110 多个发展中国家实施了有私营部门参与的新的基础设施项目。在全球金融危机后，投资承诺再次复苏：到 2010 年第一季度，61 个发展中国家有大约 400 个公私合营基础设施项目，涉及 1,740 亿美元投资承诺，包括正在寻求融资、已获得融资、或尚未开始寻求融资、或处于最后招标阶段的项目。

6. **协作：**世行集团各机构经常联合支持项目，还在项目确定和工具营销中协调合作。多边投资担保机构和国际金融公司经常参加世行支持大型和复杂的基础设施项目 (见附录 B)。世行是这些项目的牵头方，帮助项目开发，并提供全面的尽职调查。世行部分风险担保的参与、世行与国家和行业的持续沟通，以及主权反担保对部分风险担保的支持，从风险管理的角度促进了多边投资担保机构和国际金融公司的参与。在多边投资担保机构和国际金融公司的参与可以让较有限的世行资源得以利用，世行向私营贷款人提供的担保可以由多边投资担保机构为股权投资者提供的政治风险保险和国际金融公司的股权或贷款投资提供补充时，这种协作尤其有

效。在政府准备私营基础设施项目和通过投标挑选私人投资者时，国际金融公司担任政府的交易顾问，世行在这种情况下与国际金融公司密切合作。为将这种协作正规化，2009 年金融、经济和城市发展部代表世行与国际金融公司顾问部签署了谅解备忘录 (MOU)。阿尔巴尼亚配电运营商私有化项目就是一个范例，国际金融公司为交易提供顾问，国际开发协会提供部分风险担保来保障监管风险。世行和多边投资担保机构合作进行担保和政治风险投资工具的营销。2010 年，金融、经济和城市发展部代表世行与多边投资担保机构签署正式联合商业开发协议，以加强交叉营销能力，还举办研讨会以增强对有效营销工具的相互了解。

7. **公共部门项目**：近年来，国际金融公司和多边投资担保机构将它们支持的重点扩大到私营部门项目以外。自 2007 年以来，国际金融公司在没有主权担保和反担保的情况下向次主权公共部门借款人（地方政府和国有企业）提供贷款和信用担保。多边投资担保机构于 2009 年推出一种新的保险保障，称为“未履行主权金融义务”（NHSFO），来保障政府对商业贷款的不可撤销支付义务²，并为支持加纳和土耳其的公共部门项目提供了这种保障。世行担保的使用继续遵照上述协作原则。但是，国际金融公司和多边投资担保机构支持重心的扩大说明需要更广泛的协作，包括所有金融支持工具以及对私营和公共部门项目的支持。

² “对多边投资担保机构政策和业务法规的修改提议”，2009 年 4 月 14 日（MIGA/R2009-0014）。

表 2：世行、IFC 和 MIGA 联合支持的私营部门项目

国家/项目	IBRD/IDA 和 IFC/ MIGA 的支持
阿尔巴尼亚- 2009 年 5 月 配电私有化	IBRD 部分风险担保 6,000 万欧元 IFC 顾问支持
乌干达- 2007 年 4 月 布加加里水电项目	IDA 部分风险担保 1.15 亿美元 IFC 1 亿美元 A 类贷款；3,000 万美元 C 类贷款 MIGA 1.15 亿美元政治风险保险
乌干达- 2006 年 12 月 Umeme 电力项目	IDA 信用 550 万美元用作部分风险担保 IFC 2,500 万美元 A 类贷款 MIGA 4,500 万美元政治风险保险
肯尼亚和乌干达 - 2006 年 1 月 ³ 肯尼亚和乌干达联合铁路特许经营权项目	IDA 部分风险担保 4,500 万美元（肯尼亚） IDA 部分风险担保 1,000 万美元（乌干达） IFC 3,200 万美元 A 类和 C 类贷款 IFC 顾问支持
老挝 - 2005 年 3 月 南屯二水电项目	IDA 部分风险担保 4,200 万美元；2,000 万美元 IDA 赠款 MIGA 9,100 万美元政治风险保险
西非 - 2004 年 11 月 西非燃气管道项目	IDA 部分风险担保 5,000 万美元 MIGA 7,500 万美元政治风险保险
罗马尼亚 - 2004 年 12 月 配电私有化项目	IBRD 部分风险担保- 6,000 万欧元 IFC 股权 1.7 亿美元
莫桑比克 - 2003 年 11 月 南非区域燃气项目（SASOL）	IBRD 飞地部分风险担保 - 2,000 万美元和 1,000 万美元 MIGA - 7,200 万美元政治风险保险 IFC 股权 1,850 万美元（约）

³ 尚未生效

菲律宾 (2002 财年)	MIGA 8,500 万美元政治风险保险 ; 2,200 万美元股权
马尼拉北方收费公路公司	IFC 4,500 万美元 A 类贷款

科特迪瓦 – 1998 年 6 月	IDA 部分风险担保 3,030 万美元
Azito 电力项目	IFC 3,200 万美元 A 类贷款 ; 3,000 万美元 B 类贷款

巴基斯坦 – 1996 年 5 月	IBRD 部分风险担保 7,500 万美元
乌杰电力项目	IFC 4,000 万美元 A 类贷款 ; 7,500 万美元 B 类贷款

附录 D：独立评估局对世行担保的评估概述

独立评估局的《世界银行集团担保工具 1990-2007 年独立评估》包含对世行担保使用的全面评估。以下是评估结果概述。

有效性：独立评估局的评估发现，世行担保有效地达到了其目标。部分信用担保帮助公共机构在比没有担保情况下可获得的贷款条款更好和期限更长的条件下利用了商业市场融资。它们还帮助借款人进入或重新进入商业市场。除了一个借款人以外，其它所有借款人随后都在没有信用增强的情况下进入了市场。由国际复兴开发银行支持的部分风险担保帮助那些监管框架未经考验的高风险行业的项目达到金融结算。由国际开发协会支持的部分风险担保帮助在使用有限的国际开发协会资源的高风险国家推出复杂的公私合营项目。在几个大型公私合营项目中，国际开发协会的参与对获得充足融资起到关键作用。另外，由国际复兴开发银行和国际开发协会支持的部分风险担保推进了行业政策改革，通过确保项目符合世行的保护政策以及在项目实施过程中的持续参与，提高了私营部门项目的发展价值。但是，由世行贷款或担保支持的国家 and 地区部分风险担保设施的利用率却非常低。由于对需求的估计不准确，以及缺乏实施的准备，这些设施的作用被削弱。另外，独立评估局指出，一些部分风险担保对自然不可抗力的保障尚未经过实际事件的考验。

潜在需求：独立评估局的评估发现，在很多有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家中，流动资本市场削弱了部分信用担保和基于政策担保对投资者的价值。但是，部分信用担保/基于政策担保仍有潜力作为一种世行工具来帮助国家在经济放缓期间重新进入资本市场，帮助它们使商业资金流入资金不足的行业，以及帮助它们动员国内资本市场来满足公共投资需要。独立评估局还指出，部分信用担保可以是一种有效的工具，帮助处于直接进入市场边缘的较高收入、绩效良好的国际开发协会贷款国家获得更为有利的市场信贷条件。另外，评估还发现，一些中等收入国家营商风险的下降似乎限制了这些国家使用部分风险担保的范围，但在较高风险的国际开发协会贷款国家的项目对部分风险担保将继续保持强劲需求。

限制：除了一些外部限制因素限制了对部分信用担保和部分风险担保的需求以外，独立评估局的评估发现，部分风险担保业务的准备时间较长，并且成本较高，这主要是由于项目的复杂性和世行的增加值，这反映了项目的性质。世行的内部限制部分是组织性质上的限制，包括缺乏金融专业知识、培训和营销。选择使用贷款而不是部分信用担保来支持公共

部门项目的倾向反映了在世行内对各种工具的相对优点缺乏共识。而且，关于部分风险担保，评估对几项政策规定是否仍适当提出质疑，包括在没有风险定价的情况下对自然不可抗力风险的保障，在所有情况下部分风险担保相对于多边投资担保机构的政治风险保险作为最后手段这个原则的适用性，以及所有国际开发协会的部分风险担保都要求主权反担保的需要。评估还指出，世行在评估项目或要求私营发起人缓解对项目以外的影响方面所采取的公共部门方针可能要求过度，在部分风险担保作为一个增强投资流的工具与部分风险担保作为一个进一步扩大发展目标的工具之间需要更好地平衡。

附录 E：世行在风险缓解工具市场的作用

1. 世行作为担保人，通过分别提供部分信用担保（PCG 和 PBG）和部分风险担保来参与信用和政治风险缓解工具（RMI）市场。这些市场过去几十年来经历了巨大变化，这影响到了对世行担保的需求（部分 A）。世行作为担保人的潜在作用以及其担保给提供反担保的成员国带来的收益取决于世行担保给投资者增加的价值，这是世行提供担保而不是贷款（部分 B）的原因。

A. 发展中国家的风险缓解工具

1. 信用风险

2. 新兴市场（EM）资本发行市场自 1990 年代初期以来在规模、复杂性和参与度上大幅增长，当时只有极少数发展中国家可以在全球资本市场获得融资，实际上所有债务发行都以美元计值（见附录 F）。新兴市场债务发行（包括主权债务、公司债务和地方债券发行）到 2010 年达到 2,500 亿美元以上，以大约 20 种货币发行。一类新兴资产投资者出现，他们超越了商业银行，愿意为高回报承担更大的信用风险。大多数国家理论上都可以在这个市场上筹集资金，也就是说市场进入已成为一个投资者要求的条件是否为借款人所接受的问题。但是，这些市场中的参与程度非常不均衡。虽然过去十年来，只能获得国际复兴开发银行贷款的国家大多数或者定期发行主权债务（23 个国家），或者不定期发行（22 个国家），但只有三个可获得混合贷款的国家（印度、巴基斯坦和越南）和四个只能获得国际开发协会贷款的国家（加纳、尼日利亚、塞内加尔和斯里兰卡）曾不定期发行债务，而没有一个国家定期发行债务。

3. **风险缓解工具的供应**：新兴市场投资者可以购买各种风险缓解工具来缓解信用风险，包括信用衍生产品、保险和信用担保，但大部分只对只能获得国际复兴开发银行贷款国家的债务发行提供。一些发展中国家还提供信用担保，但主要是面向中小型企业的债务。

- **信用衍生产品**：信用违约掉期（CDS）可对大部分国际复兴开发银行贷款国家提供，但很少对国际开发协会贷款国家提供¹。虽然信用违约掉期主要由承销商/交易商用来对他们的交易头寸进行风险管理，以及由资产管理公司、对冲基金和高净值投资者用于投机目的而不必拥有债券，但新兴市场债券投资者也购买和持有信用违约掉期来缓解信用风险。
- **保险**：私营单一险种保险商提供全部信用保障（也称“信用打包”）。但它们对发展中国家借款人的产品供应通常非常有选择性，而且通常只限于投资级交易²。很多单一险种保险商在最近美国和其它发达国家的金融危机中遭受重创，导致一些保险商退出市场和金融能力普遍下降。
- **信用担保**：一些双边机构，如日本国际协力银行，最近积极地向主权和次主权贷款提供部分信用担保，来代替直接贷款³，特别是帮助主要中等收入国家进入日本资本市场。其它双边机构，如美国国际开发署（发展信局）向小规模借款人和市政借款人提供当地货币的部分信用担保。区域开发银行在一个机构内运作公共部门和私营部门融资窗口，通常提供类似于世行集团产品的各种产品⁴。
- **国家信用担保**：发展中国家已经建立或考虑建立各种担保机制，主要是为了促进难以获得融资的行业获取融资，如中小型企业 and 地方项目，通常是提供信用担保。世行为几个这类政府发起的担保和保险机制提供了贷款机制，

¹ 根据存管信托结算公司的信息，26 个有资格获得国际复兴开发银行贷款的国家（包括一个混合贷款国家）在过去两个季度中（2010 年第四季度和 2011 年第一季度）有信用违约掉期交易完成结算。很多其它国家获得信用违约掉期报价，但很少进行了交易，因为它们的债券余额相对较少，如塞尔维亚和马其顿。

² 私营单一险种保险商一般重点面向发达国家和发展中国家中较低风险的国家，因为它们有内部风险管理并要维持最高评级。

³ 日本国际协力银行提供担保保障 94-95% 的部分信用担保。该银行最近面对中等收入国家的计划最初是一个危机应对计划，但也用来帮助发展中国家的主权融资资源多样化，帮助它们利用日元资本市场和规避风险的投资者群。该银行在过去几年中还帮助墨西哥、哥伦比亚、印度尼西亚和菲律宾发行了相当于 [] 亿美元的债务，据称还在准备帮助更多债务发行。

⁴ 有关多边、双边和私营实体提供的担保和保险产品的详细讨论，请参见世界银行/公共私营基础设施咨询机构讨论文件“对基础设施融资风险缓解工具和最近趋势和发展的评估”（2007）

包括为中小型企业提供的国际开发协会 - 国际金融公司联合分担风险设施。次主权实体对本地货币担保的需求似乎特别强劲，这些实体寻求为产生当地货币收入的基础设施项目动员当地货币贷款，这些项目包括小型项目，如清洁能源项目。

4. **对部分信用担保/基于政策担保的需求**：这些发展说明，对世行部分信用担保（PCG 和 PBG）的潜在需求发生了变化。在大部分已经拥有市场进入能力的国际复兴开发银行贷款国家中，潜在的需求将只限于危机情况下，这种情况下投资者可能转为规避风险，需求还可能来自没有信用历史的次主权借款人，如寻求进入市场的国有企业和政区。需求还可能来自那些希望它们的私营融资多样化的国家，比如通过以当地货币发行主权债务，或在它们之前没有进入的市场发行债务，这种需求还可能来自那些要求对它们的国家担保机制提供支持的国家。但是，主要的潜在需求将来自那些寻求首次进入市场的具有良好绩效的国家，特别是非投资级别信用评级的国际开发协会和国际复兴开发银行贷款国家。

2. 政治风险

5. 发展中国家的私营项目投资继续面临非商业风险，这些风险可能是由于政治和经济不稳定、结构性效率低下、薄弱的结构性安排而导致的。虽然在具有经过考验的监管框架的中等收入国家风险认知有所下降，但是随着外国直接投资（FDI）的增长，对政治风险缓解工具的总体需求在继续上升。多边投资担保机构 2010 年委托进行的一项政治风险调查显示，总体政治风险以及宏观经济不稳定和可获得融资情况仍是投资者最担忧的问题。调查的受访者特别提到，不利的监管法规改变、政治暴力和政府违约或主权义务违约是主要的担忧原因；四分之三的受访者表示，过去三年中他们由于在一个或多个投资目的地的政治风险而遭受损失。

6. **风险缓解工具的供应**：为应对这些需求，政治风险管理工具的供应过去 30 年来显著增长，近年来在产品品种上也发生了显著的变化。

- **供应商**：在这个市场上占主导地位的是公共部门提供商，特别是双边或多边机构，同时私营提供商也给这个市场带来了更多产品品种。双边机构主要是出口信贷机构、进出口银行和投资保险机构（ECA）。多边提供商包括世

行集团、区域性开发银行和与它们相关联的保险机构。私营提供商包括大约 20 个劳合社集团和大约 8 个保险公司，它们提供传统的股权政治风险保险（PRI）以及政府债务违约保险或合同违约保险。

- **产品**：传统的政治风险保险产品（保障货币不可兑换性、征用、战争和内乱）已变得相对不那么重要，私营保险商和投资保险机构也推出了新的工具，其中包括综合保障（综合信用风险保险和政治风险保险）、未履行主权义务或主权违约保障，以及有关特定政治风险、如恐怖主义的独立财产保险⁵。

7. **对部分风险担保的需求**：政治风险缓解工具市场的发展显示，随着外国直接投资的增长，对部分风险担保的潜在需求继续增长，除了在机构更成熟的中等收入国家以外。但是，其它风险缓解工具供应商似乎对投资者的需求作出反应，投资者需要比世行部分风险担保更全面的风险保障。

B. 世行担保的供应

8. 世行担保向借款人提供除了世行贷款所有的效益以外的各种效益，例如将政府的风险限制为政府可以控制的风险，获得如果没有担保就不能获得或不能负担的融资，改善资本市场进入状况。但是，只有私营贷款人和投资者看到世行部分信用和部分风险担保中的价值并倾向于选择这些担保而不是其它替代方案（如在它们自己的资产负债表上承担风险，或从其它供应商获得风险缓解工具），世行才能产生这些效益。因此，世行提供担保的具体理由在于世行担保向贷款人和投资者提供的增加值。这个理由补充了提供世行金融支持（通过贷款和担保）的一般理由，后者在于由于信息不对称导致信贷配给而造成的金融市场不完善，世行提供金融支持的一般理由还在于外部影响和公共效益⁶。

⁵ 政治风险保险以前被用来代替信用担保。例如，在东亚金融危机后，日本出口投资保险和美国海外私人投资公司通过它们的政治和综合风险保险帮助亚洲国家进入资本市场。

⁶ 由于世行在国家项目、改革计划、行业和政策对话中的深入参与，世行可以减少道德风险问题和由于信息不对称造成的不利选择。世行提供支持的条件是国家采取具体行动并遵守世行的保护、披露和受托政策，从而可以解决社会和环境方面的外部影响，并进一步提供良治等公共效益。

9. **部分信用担保**：世行的部分信用担保和基于政策担保为私人债权人增加了价值，基本原因有三个方面：信息优势、风险分散以及系统性或相关风险。

- **信息优势**：世行的部分信用担保通过保证将要获得融资的公共部门项目将得到良好管理，并具有金融可行性，能够让项目机构在长期偿还债务，来为私营债权人增加价值。这种保障来自世行对项目 and 行业水平的信息优势，世行对项目的了解来自它在项目开发中的参与，对行业的了解来自以前参与的项目、分析工作和政策对话。这种宏观经济信息一般私营投资者不容易获取。虽然世行可以分享它的信息，但如果世行没有通过担保在金融上参与项目，它的信息对私营债权人就不会有那么高的可信度。因此，世行的部分信用担保可以吸引那些如果没有担保就不会考虑在所需的条件和期限下为项目提供融资的投资者加入。但是在基于政策担保中，世行就没有那么明显的信息优势，因为有关国家宏观经济政策和国家信誉相关方面的信息普遍可以获取。
- **风险分散**：作为一种风险分散工具，信用担保对寻求规避风险的私营债权人很有价值。世行作为一个资本充足的担保人，拥有大规模的地理上高度多样化的业务品种，因此世行可以比政府、国家开发银行或私营保险商更好地分散风险。拥有集中化产品的债权人往往更倾向于规避风险，它们往往要求较高的风险溢价，而提供金额较小或期限较短的融资方式，因为它们更容易受到政府违约风险的影响（极端损失事件的尾部风险），例如那些只能投资国内的当地养老金基金，还有那些接近它们的国家风险上限的新兴市场投资者。通过分散违约风险，世行的部分信用担保有助于降低风险溢价、延长贷款期限，并在私营贷款人的国家风险上限内允许额外贷款。风险分散对那些考虑向首次借款人贷款的债权人特别有价值，这些借款人因为没有信用历史，贷款人无法根据信用历史来评估损失分布。
- **系统性风险**：在经济放缓中，各种风险往往具有相关性，协调失败可能将国家推向一个更低水平的平衡状态。虽然政府可以采取适当的宏观经济政策，并且有可行的项目储备，但如果没有其它私营贷款人愿意向该国提供融资，从而进一步打击了经济活动，降低了该国所有项目的预期回报，并降低了该国信誉，那么私营贷款人可能没有其它选择，只好寻求规避风险。世行作为

一个风险中性机构，可以通过提供私人贷款担保来解决协调失败问题，这实际上有助于国家重新进入金融市场。和国际货币基金组织不同，该组织在这种情况下提供系统性流动性，世行部分信用担保和基于政策担保的反周期性使用可以支持政府特定的反周期性议程，为特定公共部门项目和改革计划承担信用风险，这些项目和计划是世行帮助政府准备的，世行对它们有相当的了解。

10. **部分风险担保**：世行可以吸引为私营部门项目提供私人融资是因为上述原因，特别是世行对项目 and 行业的了解以及世行可以比政府或私营保险商更好地分散风险的能力⁷。但部分风险担保和贷款不同，通过将风险分配给可以最好地评估、管理或承担风险的各方，部分风险担保可以为贷款人以及项目其它各方创造额外价值。这增加了项目的经济价值，使所有各方都受益。例如：承担建筑风险的私营方有动力来管理好建筑过程；承担监管风险的政府有动力来增强监管部门的绩效；承担地震风险的私营和公共方有动力通过选择项目地点和建筑标注来降低项目的风险；私营贷款人面临因为不受部分风险担保保障的原因私营借款人可能违约的风险，它们可能会提高项目筛选和监督的质量。

⁷ 部分风险担保不象部分风险担保那样更适合解决系统性风险。大型和复杂的私营部门项目要求较长的筹备时间，开发适当的担保结构同样需要较长时间，不能加快这个过程，来适应反周期性议程的时间框架。相比之下，部分信用担保的开发与具体项目的关系不那么大，所需时间也不象部分风险担保那么长。世行经常同时参与一个国家的几个公共部门项目，其中一个项目在适当的时间框架下可能已经可以开始实施。