

项 目 信 息 文 件

项目评估阶段

文件号: AB1112

项目名称	内蒙古交通（与贸易）项目
所属地区	东亚及太平洋地区
所属行业	道路和高速公路(90%); 省级(自治区) 政府管理(10%)
项目号	P068752
借款方	中华人民共和国
执行机构	内蒙古交通厅
环境类别	A
安全保障类别	S ₂
项目信息文件编制日期	2004年9月14日
授权评估日期	2004年9月26日
执董会批准日期	2004年12月16日

1. 国家和行业背景

世界银行《国家援助战略》(2002年11月)对中国战略目标的描述是:

- 改善投资环境;
- 加快向市场经济的过渡;
- 满足弱势群体和欠发达地区的需要; 以及
- 加快可持续发展进程。

在上述战略背景下,《国家援助战略》建议世行介入交通行业的以下领域:

- 在重点增长走廊地区投资建设经济基础设施,包括海港、对外贸易走廊以及西部省份对外通道等,以缩小地区间以及各地区内部的发展差距;
- 投资建设服务于贫困社区的基础设施,从而提高农村地区的生产力;
- 促进在快速成长的市场经济环境下负责基础设施网络管理与规划机构的发展。

近年来,出口对中国经济的强势增长发挥了重要作用。然而,由于境内运输成本高昂,在这一增长过程中,沿海省份比内陆省份获得了更大的利益。成本高的原因一部分是由于距离较远,另一部分是由于价格机制效率低下或不合理以及各交通方式间的衔接较差。如果内陆省份想要在中国强劲的出口贸易中占取可观的份额,就必须改善这些省份的对外通道,同时消除对货运的限制。

2. 项目目标

发展目标。本项目的主要目标是：通过改善基础设施和物流条件促进中国与俄罗斯以及内蒙古与俄罗斯的跨境贸易发展、并确保这一发展的可持续性。基础设施和物流条件的改善将降低运输成本、增加对外贸易收入以及提高中国第三大省份同时也是西部地区最贫困省份之一的内蒙古自治区的收入。

关键表现指标。为监测项目发展目标的进度而选取的主要成果或影响指标包括：

- 海拉尔—满洲里高速公路和边境贸易公路子项目：
 - 交通时间（在海—满高速建成后，预计将缩短一半）
 - 交通量，尤其是贸易货运量（在海—满高速建成后，预计将增加一倍）
 - 从不堪重负的铁路运输的货运分流率（预计至少为 10%）
- 货物中转站子项目 — 中转站货物中转量（到 2008 年预计将增加三倍）
- 机构加强和培训子项目 — 地方政府管理海—满高速和边贸公路基础设施以及促进贸易的效率和能力的提高，以仍在职职工接受培训的人数衡量（预计将有至少一半的职工受到培训）。

除了投资建设连接内蒙古和俄罗斯的交通要道以及提高内蒙古相对贫困的西北走廊路网的通行能力，本项目的另一重要任务是加强机构能力和中国与俄罗斯以及内蒙古与俄罗斯贸易物流政策的制定能力。为此，将提供技术援助，为协助进一步加强内蒙古、尤其是呼伦贝尔盟规划、促进和扩大其国际贸易的能力打下基础。

本建议项目设计的明确目标是，充分利用交通基础设施促进通过内蒙古尤其是呼伦贝尔盟的国际贸易的发展。项目将协助促进呼伦贝尔盟的总体发展，以使其能胜任中央政府让其成为中俄贸易主要口岸的重要角色。为此，本项目将：1) 提高交通基础设施的通行能力以及网络规划的能力，以增加中国东北边境的国际货运量；2) 制定货物中转和贸易促进规划，以满足不断增长的跨境贸易的需求；以及 3) 向内蒙古交通厅和呼伦贝尔盟提供技术援助，以进行其规划、促进和管理日益增长的国际贸易交通需求的能力建设。

3. 世行介入项目的理论依据

在当今贸易自由化和全球化时代，随着中国和其邻国间贸易额的增长，满洲里市和海拉尔市的重要性得以进一步增强。在过去的四五年间，尽管起点较低，中俄边境贸易以每年 20% 左右的速度增长。据 2002 年的贸易统计，两国间的贸易货物量约有 1000 万吨，其中 900 万吨通过铁路运输，100 万吨通过公路运输。预测显示，今后五年中俄贸易将以 20% 左右、随后五年将以 10% 的速度递增。按此推算，到 2009 年两国的贸易量将增加到 3000 万吨；到 2013 年将增加到 4200 万吨。鉴于上述大幅度增长，现在就必须考虑在呼伦贝尔盟投资建设运输和搬运货物的道路及设施。

中俄贸易的繁荣使满洲里成为继深圳之后中国第二大陆路港口城市。尽管满洲里很重要，但它目前却是一所边境检查站，除了一些大型进出口商的专用设施外，并没有货物中转站。那些没有自己设施的小型货运商和贸易商需要共用的装卸设施。

另外，除了海拉尔市之外，担负 90% 公路货物运输量的俄罗斯籍货车并不允许在中国的其它地区通行，而发往海拉尔之外的其它城市（地区）的货物则由中国货车运输。中俄货车间和交通方式（公路、铁路）间的货物中转站与呼伦贝尔盟区域内货物始发和整理站的兴建将对促进贸易发展起着必不可少的作用。

内蒙古呼伦贝尔盟的贸易与交通

呼伦贝尔盟面积为 25 万 3 千平方公里（相当于越南面积的 80%），但人口只有 270 万，是中国人口密度最低的地区之一。然而，由于其与俄罗斯和蒙古的边境线较长（分别为 1048 公里和 676 公里），呼伦贝尔盟有着重要的战略地位，与俄罗斯和蒙古之间分别拥有四处和两处边境通道。根据双边安排，除了一处之外，其它所有通道均季节性开放，其中仅有满洲里于 1996 年被提升为国际陆路港口。目前，中俄间约 60% 的贸易量由这里通过。俄籍货车可从满洲里驶入中国境内 200 公里，一直到达海拉尔（呼伦贝尔盟府），而中国籍货车则被允许从满洲里对过的外贝加尔斯克检查站驶入俄罗斯境内 500 公里处。最近，中俄签订了互惠性协定。中方同意在今后的一两年内兴建道路和货物中转设施，从而俄籍货车可驶入中国境内 500 公里处。中国从俄罗斯的进口物资主要为原材料—木材和矿石，对俄罗斯的出口包括农产品和消费品。呼伦贝尔盟的经济倚重于这一对外贸易，其额度约占内蒙古对外贸易额的 40%。下列表格归纳了呼伦贝尔盟经济的几个主要特点。

	中国	内蒙古	呼伦贝尔	内蒙古全国份额	呼伦贝尔占内蒙份额
面积（千平方公里）	9600	1183	253	12%（位居第三位）	21%
人口（百万）	1285	23.78	2.68	2%（列第二十三位）	11%
人口密度(人/平方公里)	134	20	11	位列第二十八位	
人均 GDP（人民币，2002 年）	8184	7230	7051	位居第十五位（比全国平均水平低 12%）	接近于内蒙古平均水平
路网（公里）	1820000	72673		占全国路网的 4%	
公路密度(公里/千平方公里)	190	61.4		为全国平均水平的三分之一	
进出口总值(10 亿人民币)		24.64	10.68		占内蒙古对外贸易的 43%
进出口占 GDP 比例		14.3%	56.6%		经济倚重于对外贸易

《国家援助战略》将通过良好的交通系统加强地区融合和竞争力定为交通行业的重要

目标。本项目将协助实现与《国家援助战略》中的相关目标，包括促进贸易（国内和国际贸易）、加强地区和市场融合以及推动发展落后于沿海地区的西部地区的发展。本建议项目的显著特点之一是扩大中俄间的交通要道。作为一家多边国际机构，世行在与其它国家联络方面独具能力，同时世行也有能力就这一重大事项提供建议。

4. 项目描述

本项目包括以下各子项目：

- **子项目一 — 海拉尔—满洲里高速公路。**通过改造或新建 177 公里长的海—满高速提高道路的容量与承载能力。本子项目预计将耗资 1.72 亿美元，其中 7000 万美元由世行提供；
- **子项目二 — 边境贸易公路。**改造 413 公里左右的路网，包括那些连接内蒙古和俄罗斯小型国际贸易边境通道的路段以及那些被截断的关键路段。本子项目旨在改善进入中俄和中蒙之间四处季节性陆路港口的道路。本子项目估计将耗资 5100 万美元，其中 1800 万美元由世行提供。
- **子项目三 — 货物中转站和贸易促进计划。**建设和制定主要针对中俄和中蒙进出口贸易的设施和贸易体系，同时满足通过中国海港运往其它的中转贸易需求。货物中转站的首要目的是协助货物的整理、分发和装车。本子项目包括以下内容：1) 在海拉尔兴建一个中转站，内设交通方式间（铁路和公路）和中俄货车间货物转运设施，同时供货物仓储；2) 开展针对促进中国与其纯陆地邻邦间跨境贸易措施的研究。该研究可为将来进一步加快和简化货物的检验和检疫程序奠定基础，同时也为进出口商、运输公司、银行和保险公司等拟定国际认可的贸易文本和贸易惯例奠定基础。本子项目预计将耗资 2600 万美元，由地方自行筹措。
- **子项目四 — 机构加强和培训。**各种技术援助和培训旨在提高开发区规划和贸易促进的质量、提高交通效率以及加强项目管理、环境监测和公路施工监理。本子项目估计将耗资 120 万美元，由世行提供。

5. 项目投资

来源	单位：百万美元
借款方：	162.66
世行：	100
总计：	262.66

6. 项目执行

就技术角度而言，内蒙古交通厅总体负责项目的准备和实施。该厅将直接负责项目的准备、实施和管理。但就行政角度而言，呼伦贝尔盟政府负责相关环境保障、征地以

及受项目影响人群的移民等的具体工作。目前，由内蒙古交通厅一位副厅长牵头、由呼伦贝尔市市长共同主持的海满项目管理办公室，设于呼伦贝尔盟交通局。海满项目办将总体负责所有子项目和项目各方面的实施和协调。

货物中转站子项目将首先由呼伦贝尔盟政府开发和运营。视需求情况，中转站的各种设施可以转让并由私营部门运营。

本项目将于 2004—2009 年间实施。项目的总体中心指导将由北京的交通部负责。世行将向借款人财政部提供贷款，然后由该部将贷款转贷给内蒙古。

7. 项目可持续性

中央、省级（自治区）以及呼伦贝尔盟政府对本项目的强有力支持是本项目可持续性的主要表现。此外，本项目在国家层面也具有其重要性，因为它是国务院通过海拉尔和满洲里走廊扩大中俄边境贸易计划的一部分。交通部和内蒙古自治区政府已分别批准了 7.9 亿元人民币和 5 亿元人民币的资金，作为国家和自治区政府对项目的资金投入。

8. 以往国家或行业项目的经验和教训

世行项目后评价局最近就世行在中国的交通业务的评价显示，中方对世行高速公路的投资的满意度很高。世行高速公路业务的整体表现是令人满意的。然而，项目实施期间也暴露了不少问题。这些问题包括：1) 各机构间和各级政府间缺乏协调，这阻碍了政策日程，尤其是道路安全的政策日程的贯彻；2) 基础设施设计方面的问题。由世行投资、正在内蒙古执行的两个高速公路项目—三省高速公路内蒙古子项目和内蒙古高速公路项目—提供了相关的经验教训，对此，本建议项目的设计给予了考虑：

- **业主的所有权和各级政府部门的协调必须加强。**项目组确保了各相关政府部门，包括各部委、呼伦贝尔盟政府、内蒙古交通厅以及其它机构参与项目准备，以加强所有权意识以及形成项目执行的连续性。
- **在没有进行全面地质勘测的情况下仓促着手工程设计导致实施期间的诸多设计变更。**本建议项目已尽力确保设计院拥有足够时间来完成全面勘测并进行合理设计；
- **地方监理力量的薄弱影响到施工期的质量控制。**项目组与呼伦贝尔项目办就监理问题进行了长时间的讨论，以确保业主认真进行现场监理工作、通过国内竞争性招标聘用的地方监理队伍具有很强的实力；
- **为尽快动工而仓促进行采购的做法留给投标商的时间有限，以至他们无法准备很好的标书。**项目组坚持认为，应给投标商足够的时间编制标书，同时项目组也安排了不允许业主在没有充分理由的情况下缩短招标期的程序。

9. 安全保障政策（包括对公众意见的征询）

本项目适用的安全保障政策条款	是	否
环境评价 (OP/BP/GP 4.01)	[X]	[]
自然环境 (OP/BP 4.04)	[X]	[]
病虫害管理 (OP 4.09)	[]	[X]
文化遗产 (OPN 11.03, 正修订为 OP 4.11)	[]	[X]
土著民族 OD 4.20, 正修订为 OP 4.10)	[X]	[]
非自愿移民 (OP/BP 4.12)	[X]	[]
森林 (OP/BP 4.36)	[]	[X]
大坝安全 (OP/BP 4.37)	[]	[X]
在有争议地区实施的项目 (OP/BP/GP 7.60)*	[]	[X]
在国际河道上实施的项目 (OP/BP/GP 7.50)	[]	[X]

10. 引用技术文件实录

11. 联系人

Supee Teravaninthorn
职衔: 高级经济学家
电话: (001-202) 473-4981
传真: (001-202) 522-3573
电子邮件: Steravaninthorn@worldbank.org
工作地点: 美国华盛顿特区

12. 了解更多信息请垂询:

世界银行信息处
地址: 美国华盛顿特区西北区 H 大街 1818 号
邮编: 20433
电话: (202) 458-5454
传真: (202) 522-1500
网址: <http://www.worldbank.org/infoshop>

*对建议项目的支持并不意味着世界银行对有争议地区声明所属方存有任何偏见。