



IPER 政经观察 第 1520 号

2015 年 11 月 12 日

徐秀军

xjxu@cass.org.cn

## 缓慢推进的世界银行治理改革\*

世界银行集团成立于 1944 年，总部设在美国首都华盛顿。世界银行集团由以下五个机构组成：国际复兴开发银行（IBRD）、国际开发协会（IDA）、国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）和国际投资争端解决中心（ICSID）。通常所说的世界银行主要是指国际复兴开发银行和国际开发协会。世界银行成立以来，为世界经济发展做出了积极贡献，但国际社会对其改革的呼声也日益高涨。

### 银行职责与治理结构

国际复兴开发银行是全球发展合作机构，旨在推动各国实现平等、可持续经济增长，解决区域和全球经济、环境可持续发展等重要领域的紧迫问题。作为全球最大的发展银行和世界银行集团的一部分，国际复兴开发银行拥有两大目标：消除绝对贫困，促进共享繁荣。国际复兴开发银行主要通过提供贷款、担保、风险管理产品和发展经验，协调区域和全球行动，应对挑战，实现目标。国际开发协会是全球最大的提供多边优惠贷款渠道，也是世界银行帮助最贫困国家可持续消除绝对贫困与促进共享繁荣两大目标的主要工具。国际开发协会提供资金支持各国促进经济增长、减少贫困、改善穷人生活水平。

目前，世界银行的成员国为 188 个，成员通过理事会和执行董事会管理世界

\* 本文已发表于《当代金融家》2015 年第 9 期。



银行集团。各机构的所有重大决策均由理事会和执行董事会做出。理事会是世界银行的最高决策机构，由每个成员国任命的一名理事和副理事组成，理事和副理事任期五年，可以连任。理事会的具体权力包括：接受成员和中止成员国资格、增加或减少核定股本、决定净收入的分配、决定执行董事根据《协议条款》中的诠释提出的申诉、作出同其他国际组织合作的正式和全面安排、终止业务、增加当选执行董事人数、审批《协议条款》修正案等。

世界银行的执行董事会成员包括世界银行行长和执行董事。行长由执行董事会选举产生，是银行行政管理机构的首脑，在执行董事会的有关方针政策指导下，负责银行的日常行政管理工作，任免银行高级职员和工作人员，行长同时兼任执行董事会主席。世界银行的行长通常由美国人担任，迄今共有 13 位美国人出任行长，现任行长为美籍韩裔金墉。行长通常无表决权，但在赞成票和反对票持平的情况下有决定性的一票。行长任期为五年，可连任。

未经执行董事会明确授权，执行董事不能单独行使任何权力，也不能单独作出承诺或代表世界银行。执行董事对世界银行业务进行监督，其职责还包括审批贷款和赠款、新政策、管理预算、国别援助战略以及借款和财务决策。按照《国际复兴开发银行协议条款》第五条第 4（b）款的规定，首任执行董事会由 12 名执行董事构成。目前，执行董事总数为 25 名。

世界银行在行长以及负责地区、行业和综合管理的机构部门的领导与指导下开展日常运营，其中地区部门包括非洲地区、东亚和太平洋地区、欧洲和中亚地区、拉美和加勒比地区、中东和北非地区、南亚地区等。

## 投票权改革

世界银行采用加权投票制。根据《国际复兴开发银行协议条款》规定，世界银行成员国资格面向国际货币基金组织（IMF）的所有成员国开放。申请加入 IMF



的国家须提供其经济数据以供 IMF 与其他经济规模类似的成员国的数据进行比较，然后获得一个相当于向 IMF 认缴额度的配额，该配额决定该国在 IMF 的投票权重。世界银行的每个成员国可获得的基本票为 250 票，加上在股本中所持股份每股为一票。IMF 给予的配额用于确定配给每个世界银行成员国的股份数量。

世界银行集团各机构的投票权重分布各不相同。2010 年 4 月，世界银行发展委员会通过了一项提升新兴与发展中经济体话语权的改革方案，主要内容包括：一是从发达经济体向新兴与发展中经济体转移投票权。在国际复兴开发银行中，发展中国家和转型国家的投票权将升至 47.19%，较改革前提高 4.59 个百分点，而发达国家相应减少 4.59 个百分点。其中，中国在 IBRD 的投票权将从 2.78% 提高到 4.42%，成为仅次于美国和日本的第三大股东国（见表 1）。二是世界银行集团的增资方案。根据方案，世界银行集团确定增资 862 亿美元，其中实缴资本 51 亿美元。三是建立国际复兴开发银行和国际开发协会股权动态审议机制，以实现发达经济体与新兴和发展中经济体之间平等的投票权。

表 1 2010 年世界银行投票权改革方案

	第一阶段	第一阶段		第二阶段	
	前 份额(%)	份额(%)	变动(百分 点)	份额(%)	变动(百分 点)
发达国家	57.40	55.94	-1.46	52.81	-4.59
美国	16.36	15.85	-0.51	15.85	-0.51
日本	7.85	7.62	-0.23	6.84	-1.01
英国	4.30	4.17	-0.13	3.75	-0.55
法国	4.30	4.17	-0.13	3.75	-0.55
德国	4.48	4.35	-0.13	4.00	-0.48
意大利	2.78	2.71	-0.07	2.64	-0.14



加拿大	2.78	2.71	-0.07	2.43	-0.35
发展中与转型国家	42.60	44.06	1.46	47.19	4.59
阿根廷	1.12	1.12	0	1.12	0
巴西	2.07	2.06	-0.01	2.24	0.17
中国	2.78	2.77	-0.01	4.42	1.64
印度	2.78	2.77	-0.01	2.91	0.13
印尼	0.94	0.94	0	0.98	0.04
韩国	0.99	0.99	0	1.57	0.58
墨西哥	1.18	1.17	-0.01	1.68	0.5
俄罗斯	2.78	2.77	-0.01	2.77	-0.01
沙特	2.78	2.77	-0.01	2.77	-0.01
南非	0.85	0.84	-0.01	0.76	-0.09
土耳其	0.53	0.53	0	1.08	0.55

资料来源: Office of the Corporate Secretary, *World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond*, DC2010-0006, April 25, 2010.

这些改革措施的实施预示着发展中国家将在世界银行中发挥更为重要的作用,并且为提升发展中国家在全球经济治理中的地位、发言权和代表性奠定了制度基础。但是,世界银行投票权改革进程非常缓慢,至今这一方案仍未得以落实。截至 2015 年 7 月,美国、日本、德国、英国和法国在国际复兴开发银行的投票权分别占 16.13%、7.47%、4.38%、3.93%和 3.93%,均高于应该调整的方案值。

### 投资贷款模式改革



世界银行的业务模式包括投资贷款和发展政策贷款两个方面。为了更好地满足借款国需求和适应全球环境的变化，2009年2月，世界银行执行董事会审议通过投资贷款改革概念文件，由此启动了投资贷款模式的改革。

投资贷款或项目贷款是国际复兴开发银行和国际开发协会的主要贷款工具，占两机构贷款额的比重最大。世界银行2014年度报告数据显示，2014年国际复兴开发银行的贷款承诺额为186.04亿美元，其中投资贷款额为106.07亿美元，占贷款承诺额的比例为57%；支付贷款额187.61亿美元，其中投资贷款额为89.75亿美元，占支付贷款额的比例为48%（见表2）。

表2 2010-2014财年国际复兴开发银行运营情况

科目	2010财年	2011财年	2012财年	2013财年	2014财年
贷款承诺额	44197	26737	20582	15249	18604
其中，投资贷款额	23609	17213	10249	8169	10607
占比（%）	53	64	50	54	57
支付总额	28855	21879	19777	15830	18761
其中，投资贷款额	11430	11297	10725	9858	8975
占比（%）	40	52	54	62	48
本金偿还额（包括预付额）	11624	13885	11970	9470	9805
净支付额	17231	7994	7806	6361	8956
贷款余额	120103	132459	136325	143776	154021
未支付贷款	63574	62916	62916	61306	58449
业务收入	800	783	783	876	728
可利用的资本和储备	36106	37636	37636	39711	40467
股本/贷款比率（%）	29	27	27	27	26

单位：百万美元



注：业务收入具体表现为在非交易组合、净转移以及理事会批准转移方面的公允价值调整前收入。

资料来源：世界银行集团。

在国际开发协会中，投资贷款占总贷款的比例更高。根据世界银行 2014 年度报告，2014 年国际开发协会的贷款承诺额为 222.39 亿美元，其中投资贷款额为 197.50 亿美元，占贷款承诺额的比例为 89%；支付贷款额 134.32 亿美元，其中投资贷款额为 107.88 亿美元，占支付贷款额的比例为 80%（见表 3）。

表 3 2010-2014 财年国际开发协会运营情况

科目	2010 财年	2011 财年	2012 财年	2013 财年	2014 财年
贷款承诺额	14550	16269	14753	16298	22239
其中，投资贷款额	12180	14237	12926	14344	19750
占比（%）	84	88	88	88	89
支付总额	11460	10282	11061	11228	13432
其中，投资贷款额	8232	8338	8969	9566	10788
占比（%）	72	81	81	85	80
本金偿还额(包括预付额)	2349	2501	4023	3845	3636
净支付额	9111	7781	7037	7371	9878
贷款余额	113474	125287	123576	125135	136011
未支付信贷	30696	38059	37144	39765	46844
未支付赠款	5837	6830	6161	6436	6983
发展赠款费用	2583	2793	2062	2380	2645

单位：百万美元

资料来源：世界银行。



投资贷款应用于世界银行参与的所有部门，主要集中在基础设施、人类发展、农业和公共管理等部门。根据世界银行 2014 年度报告，2014 年世界银行承诺贷款总额为 408.43 亿美元，其中用于公共管理、法律和司法的贷款额为 88.37 亿美元，占比 21.6%；用于交通运输的贷款额为 69.46 亿美元，占比 17.0%；用于能源和采矿的贷款额为 66.89 亿美元，占比 16.4%（见表 4）。投资贷款涉及资本密集型投资、改造和维护、服务提供、信贷和赠款（包括小额信贷）提供、社区主导型发展以及制度建设等多方面。

表 4 2010-2014 财年世界银行按部门划分的借贷

部门	2010	2011	2012	2013	2014
农业、渔业和林业	2618	2128	3134	2112	3059
教育	4945	1733	2959	2731	3457
能源和采矿	9925	5807	5000	3280	6689
金融	9137	897	1764	2055	1984
卫生和其他社会服务	6792	6707	4190	4363	3353
工业和贸易	1251	2167	1352	1432	1807
信息和通讯	146	640	158	228	381
公共管理、法律和司法	10828	9673	8728	7991	8837
交通运输	9002	8638	4445	5135	6946
供水、环卫和防洪	4103	4617	3605	2220	4332
总计	58747	43006	35335	31547	40843
其中 IBRD	44197	26737	20582	15249	18604
其中 IDA	14550	16269	14753	16298	22239

单位：百万美元



注：由于四舍五入的原因，表中各项数据相当之和不一定等于总数。

资料来源：世界银行集团。

与商业贷款不同，世界银行对投资项目的支持不仅向借款国提供其所需融资，同时也可作为持续、手把手地传授全球知识以及提供技术援助的一种重要手段。投资贷款改革的核心内容包括：改进风险管理，为此需开发一个基于风险的模型，对拟议项目进行评估，同时也需为低风险项目采用简化准备程序；制定一系列合理化投资贷款方案，并将其合并为一种灵活的工具，此工具应能适用于迅速反应和紧急项目以及不同风险级别的项目，也能支持基于成果的融资；加强项目检查和实施支持；修改并简化指导投资贷款的政策框架；营造良好的改革环境，为此需统一激励机制，处理问则性问题，向项目组提供培训和支持，包括完善的信息技术。

## 进展缓慢的治理改革

作为全球影响力的多边开发金融机构，世界银行在减轻贫困和提高生活水平方面发挥了重要作用。但一直以来，世界银行在促进世界尤其是发展中国家发展方面的功能和职责也倍受批评。世界银行研究专家谢丽尔·佩尔（Cheryl Payer）研究指出，世界银行对于帮助穷国脱困方面的效果仍不明显，富国更富却成为国际社会发展的一个事实，一些不发达国家甚至抱怨世界银行的存在加重了它们的贫困。这在很大程度上有违世界银行成立的初衷。

在机构治理上，世界银行存在的问题也十分明显，这主要表现在以下三个方面：一是作为一个官僚机构，世界银行的运行效率低下；二是美国在世界银行中拥有的垄断地位，例如美国对贷款设置附加条件、垄断行长职位等；三是发展中国家的话语权严重不足。在当前的投票权改革中，进程十分缓慢并且没有改变世





界银行由少数发达经济体主导的状况。美国是世界银行最大的股东和唯一拥有否决权的国家。世界银行实行份额与投票权挂钩的机制，美国在其中持有约 17% 的份额，而一些发展中国家特别是非洲大陆的一些国家由于经济实力的原因所拥有的席位非常少，这直接导致他们的声音很难被听到。此外，世界银行的领导者不是直接选举产生的。世界银行的领导人一般由美国人担任，第三世界国家被排除在管理层之外。近年来，为了回应治理结构不合理的质疑，世界银行在投票权民主化方面的改革也迈出了新步伐并于批准了份额和投票权改革方案，但美国国会拒绝为这一方案放行。截至 2015 年 7 月，2010 年达成的这一改革协议继续成为空谈。由于世界银行在国际金融体系中的独特地位，通过加强对这一机构的控制成为美国主导国际金融体系的主要途径之一。

尽管世界银行的运行一直受到国际社会的批评，但世界银行从未进行过实质性的改革。世界银行曾经推进的几次改革与调整，也只是对严重脱离世界经济格局变化的现实、对国家之间权利与义务严重失衡的稍许修正。这既反映出世界银行改革面临各种既得利益的阻碍，也突显了世界银行推进内部改革的动力明显不足。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员）

**IPER 系列简介：**国际政治经济学研究系列（International Political Economy Research, IPER）包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

**责任条款：**本报告仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。