

世行将迎新行长 “多重危机” 下的改革方向与难点

提前近一年，世界银行将迎来新一轮行长更迭。

截至 2023 年 3 月 29 日下一任行长提名期结束，没有除美国外的其他国家提出候选人。这意味着，美国提名的世行行长人选几乎将铁定成为世行新的掌舵人。

在现任行长马尔帕斯(David Malpass)于 2 月 15 日宣布提前近一年辞任后，世行执董会宣布接受新行长提名，截止日为 3 月 29 日。在执董会发表该声明后一天之内，美国即宣布其提名的候选人为万事达卡前 CEO 彭安杰(Ajay Banga)。

世行执董会在提名期结束后表示，将对主要竞争者展开正式面试，预计这一程序将于 5 月初结束。彭安杰预计将在马尔帕斯 6 月 30 日正式离任后接掌世行，出任世行 78 年历史上的第 14 任行长，也是首位印度裔行长。

世行行长一届任期五年，但最近的四任行长中，三人均提前辞任，足见掌舵这家大型多边银行并非易事。

美国前财长、世行前首席经济学家萨默斯在 2022 年 10 月就撰文呼吁世行改革，指出全球衰退风险、高利率、俄乌冲突、气候变化、债务危机等“多重危机”局面下，世行自 2017 年以来贷款增速还没有全球经济增速快，过去一年贷款额甚至同比下降。

包括今年担任 G20 主席国的印度在内，G20 层面近年也在试图推动多边开发银行(MDB)改革。美国财长耶伦今年早些时候就敦促世行领导层“迅速”实施改革，以腾出更多资金来应对气候变化。

然而改革不易。对于世行在过去数十年首要的减贫使命之外，是否要在应对气候变化上发挥更大作用，发达、发展中股东国的意见及诉求不一。能否以及如何动员更多资金来应对更多的业务和使命，则牵涉世行自身、发达及发展中股东国政府、评级机构等众多相关方。

2023 年 4 月 10 日至 16 日，世行/国际货币基金组织(IMF) 2023 年春季会议即将在位于华盛顿特区的两机构总部举行。议程显示马尔帕斯将参与多场讨论，包括“在危机时代重思发展政策”。

此前在私营部门颇有建树的彭安杰，作为多边银行的“新人”，能否带来不同？

I. “印度制造”的彭安杰



现年 63 岁的彭安杰（上图）出生于印度，2007 年成为美国公民，但他一直称自己是“印度制造的人”。他在德里大学获得经济学学位，之后作为管理培训生加入雀巢，后加入百事集团，随着印度经济的自由化，帮助必胜客、肯德基等连锁店进入印度市场。

1996 年，他加入花旗集团，最终成为花旗亚太业务的首席执行官，常驻纽约及香港。他于 2009 年加入万事达卡(MasterCard)，并于一年后出任 CEO，直到 2021 年底。这期间，万事达卡成长为全球性支付企业，市值从不到 300 亿美元增长到逾 3000 亿美元。

如此履历深受华尔街的喜爱，但他并不是发展金融领域人士在权衡谁能带领世行应对挑战时首先想到的人选。

世行执董会宣布接受提名时，敦促各国提名女性候选人。被认为是热门人选的包括美国国际开发署(USAID)前署长史密斯(Gayle Smith)、该机构现任负责人鲍尔(Samantha Power)，以及现任 WTO 总干事、前世行常务副行长、尼日利亚前财长，也有美国国籍的 Ngozi Okonjo-Iweala。她们均有丰富的发展经济相关经验。

对彭安杰拟任世行行长，一些发展中国家官员私下表达了保留意见，认为他此前没有做过发展事业，缺乏发展融资的专业知识，且由企业领导人掌控一个庞大的官僚机构恐怕有很大难度。

在获得提名后，彭安杰以自己在发展中国家的经历为自己从事发展工作的资历辩护，“我在印度长大，在那里生活，我职业生涯的前 14 年是在那里度过的。”也有支持者认为，在万事达卡期间，他在小额信贷、包容性金融方面做过不少工作。2020 年，他宣布成立“无价星球联盟”——这是一个由约 100 家做企业投资以保护环境的公司组成的团体。

印度是最早对他的提名表示支持的国家之一。美国在世行占股约 17%，紧随其后的是日本、中国、德国、英国、法国、印度和俄罗斯。俄罗斯方面曾传出，在与“友好国家”就提名一位候选人进行磋商，以挑战美国对世行行长位置的垄断，但最后并未做出提名。

西班牙前外长、世行前副行长 Ana Palacio 认为，选择彭安杰可能是拜登的精明之举。选择他确实会维持美国人担任世行行长的传统，但彭安杰确也代表了对印度和更广泛的南方世界、发展中国家的认可。上一位非美欧裔行长则是来自亚洲发达国家韩国裔的金塘。

彭安杰的私人部门背景颇为许多业内外人士看重，在他的任期内，万事达卡营收增长两倍，净利润增长六倍。卸任后，从 2022 年 1 月开始，他担任知名投资集团泛大西洋集团 (GeneralAtlantic) 副董事长，2021 年出任国际商会主席(ICC)。

长期关注多边银行的牛津大学政府学院院长林奈莉(Ngaire Woods) 认为，作为万事达卡的前首席执行官，彭安杰拥有经营全球业务的经验，领导的员工在全球各地提供服务。但她也指出，世行是一个庞大且复杂的组织。

与他之前的四任行长相比，彭安杰的一个优势是执掌过大型机构。从沃尔福威茨、佐利克、金塘到马尔帕斯，这四任行长官员背景居多，仅有金塘做过达特茅斯学院院长，但该院师生数加总、也仅为世行约 14000 人的一半。

自 2020 年美国大选以来，彭安杰一直担任美国副总统哈里斯的外部顾问，领导一群商界领袖就政府在中美洲的工作提供建议。他在美国

的印度人圈子里十分活跃，已深度介入到美国政治圈中。

最近几周，彭安杰在非洲、欧洲、亚洲等多国开展了一次“倾听之旅”，以获得世行成员国支持其提名，同时也为担任这一职务收集更多信息、做准备。

II. 提前辞任的马尔帕斯



2019 年出任世行行长的马尔帕斯（上图）提前近一年下课，与世行发达国家股东国认为该行近来未能在应对全球气候危机上发挥更大作用有关。

去年 9 月的一场会议中，马尔帕斯拒绝说明他是否认为人类活动加剧了气候变化，这令外界对他的批评升级。10 月，G7 成员国和澳大利亚、荷兰和瑞士等主要发达国家提交了一份对世行进行“根本性改革”的提案，要求该行在应对气候变化方面取得更大进展。在许多西方国

家看来，世行目前的气候行动计划缺乏雄心。

有前世行人士分析，“这有他老板的原因。马尔帕斯是在特朗普政府任内由美国财政部副部长转任世行行长，由于特朗普政府对气候问题的消极态度，气候问题在特朗普时期的世行转入‘地下’。”

拜登政府上台后，对气候问题持截然不同的态度。马尔帕斯提出辞呈后，耶伦立即重申了美国将世行演变为绿色转型引擎的承诺，拜登政府随即提名了彭安杰。

前世行人士也认为，马尔帕斯作为一位管理者的表现尚可，“他理解一个大的官僚机构不要折腾的道理，没有像他的前任一样，一上来就推动自身做很大的改革，但最后改革举措鲜有留下的。”

林奈莉也认为，未来彭安杰需要避免掉入那些好心的前任曾掉入的陷阱。过去，一些行长上任后立即聘请外部顾问来改造世行本身，将大量资源投入到“节省资金”等空洞承诺所驱动的变革中。她认为，更应专注为世行服务的对象带来改变且应尽快推动实现两三个紧急优先事项。

也是受制于特朗普政府对多边主义的反对，马尔帕斯对多边银行合作的支持不足。一位长期供职于多边银行的人士表示，马尔帕斯对亚投

行态度尚属积极，与金立群关系不错，但他对多边银行之间的合作很不积极，包括在 G20 框架下的合作。对此，不少世行员工和多边银行人士颇有微词。

这或和马尔帕斯的性格特点、处事方式有关，前述前世行人士分析，他不是一个人喜欢社交的人，去年 12 月受邀到中国安徽黄山参加第七次“1+6”圆桌对话会，IMF 总裁格奥尔基耶娃马上就同意并前往，但对马尔帕斯的动员工作做了好久，“他不是一个人八面玲珑、长袖善舞的人。”

世行发布的马尔帕斯辞任声明写道，他任内的一项关键举措是提高债务透明度和可持续性。马尔帕斯对发展中国家的债务问题极为重视，4 月初到访非洲时再次提到，中国的贷款条款需要更透明。

早在他担任美国财政部负责国际商务的副部长时，债务可持续性问题就是政策议程上的重要项。

发达国家希望中国作为当前最大债权国，与发达国家债权国一样，对深陷债务危机的国家进行适当债务减记。但中方在国际债务处置上的基本立场为不减记，而是采取延期的办法，并希望类似世行这样的多边银行减记债务。4 月 6 日中法欧领导人的三方会晤中，中方表示，中欧双方要帮助发展中国家共同发展，推动多边机构和金融资本更多

参与 G20 缓债倡议。

不过历史上，世行从未免过债，一些穷国无法还债时均由发达国家出钱帮助还债。这样的各异立场让债务处置讨论陷入一定程度的僵局。

此次世行/IMP 年会期间，将有多场关于债务问题的讨论，马尔帕斯也仍将参与对于债务出路的探讨。

III. 世行改革方向与难点

3 月底提名期结束后，耶伦在美国国会陈述时表示，彭安杰通过面试后望世行通过改革来大幅扩大应对气候变化的贷款，世行需要更好利用现有资源，采取创新的融资政策，并撬动私人部门资金。

一些发展中国家则担心，世行对气候问题的聚焦将牺牲减贫、医疗等其他优先事项。在中国等一些发展中国家看来，目前世行的改革蓝图还是美国、西方主导，其中存在两个问题，一是可能过度地把世行变成一个气候银行。

对此，彭安杰试图减轻一些发展中国家的担忧称气候和发展问题是“相互交织”的。“在我的非洲之行中，从来没有人说：‘我们不关心气候，只要给我医疗和学校就行了’，因为他们都是气候变化的受

受害者。”

他还在 3 月中旬撰文提出，新技术可帮助绕过过去排放严重的发展道路。“我最近在肯尼亚看到了这一点，该国绝大多数能源来自可再生能源。公私伙伴关系和投资令可再生能源已具成本效益。”

除了关于扩展世行使命的争议，如何为更多的使命提供更多资金也是挑战。前世行人士分析，世行面临的第二个挑战为，如果要做更多别的业务，世行就要拉伸(stretch)其资产负债表；随之而来的第一个问题是 AAA 评级是不是还要保？第二个问题是股东国能否增资、提供更多资本金？

3 月底，耶伦在国会陈述时拒绝了近期对世行进行增资的提议。当前，美欧等许多股东国财政均不宽裕，基本不愿意增资。“如果这两点都没法改变，那就是‘巧妇难为无米之炊’。”前世行人士坦言。

彭安杰在 3 月下旬称，世行必须“竭尽所能”从其资产负债表中挤出更多资金，同时保持其 AAA 评级——“如果你得不到正确的评级，你就得不到合适的低成本资金”，“应对气候变化、不平等、大流行病和债务国脆弱性等问题所需的资金总额高达上万亿美元。”

2022 年，世行共提供了 1040 亿美元的贷款、赠款、股权投资和担

保。2022 年夏天发布的由 G20 委托的报告提议多边银行做“资本充足率评估”等改革，称包括世行在内的多边银行可能已过于保守，超出了三大信用评级机构维持其 AAA 评级所需的审慎度。对多边银行改革的这一动议始于 2021 年意大利担任 G20 主席国期间，延续到 2022 年印尼做主席国期间。

目前新开发银行评级为 AA+，其首任行长、来自印度的银行家卡马特曾就此表示，近年包括一些欧美蓝筹公司都不要 AAA，因其要求管理高度保守、持有大量现金，限制不少业务的开展，下一档 AA+ 与 AAA 相比筹资成本高一些，但高的不多。

但对于过去七八十年都是 AAA 评级的世行来说，这无疑难于接受，且各国政府众口难调，不似私营公司经营董事会同意、CEO 就可采取行动。

也有人建言评级机构放宽评级标准。但评级机构将多边银行作为一个金融机构看待，至于你是否是一个开发性金融机构，在评级机构眼里是次要的。G20 推动改革，“但评级机构不愿完全听政府的，他们认为自己是独立的，否则就被政治化了。”

去年 11 月，中美担任联合主席的 G20 可持续金融工作组推出了《2022 年 G20 可持续金融报告》，对多边银行应扮演的角色也有触

及。这一报告也获得 G20 领导人的支持。在该工作组中方主席马骏看来，挑战更多在于多边银行身处其中的现行体制，关于多边银行资本充足率的理论讨论已出现，探讨是否用同样的资本金就能承担更多风险，不需额外的资本金，“这是未来相关部门要讨论的。”

一个办法为，改革不从世行开始，先找个区域性银行，尝试拉伸资产负债表，“如果降级就降级”，主要看看成效和风险能否得到市场认可。比如新开行就不是 AAA 评级，但由于员工数以及开支少，对借款国来说平均成本并不比世行高。

印度作为今年 G20 主席国，对于多边银行改革包括“资本充足率评估”颇为积极，为此专门成立了一个 G20 工作小组。近来美国对资本充足率评估也很支持，除了耶伦，美国财政部负责国际贸易和发展的助理财政部长 Alexia Latortue 在努力推动改革。

在林奈莉看来，面对数十个国家身陷债务、粮食、能源和气候危机的完美风暴，世行必须部署更多资金资源。彭安杰可以通过说服股东国政府降低风险厌恶程度，降低最低股本比率（即降低资本充足率要求）来释放银行现有资源。正如 G20 和 G7 的报告显示的那样，可说服各国增加对世行的贡献，明确给世行的每一美元都比政府自己支出的一美元有更大的杠杆作用。

在萨默斯眼中，世行的优势在于即使在改革之前，且不考虑撬动私人部门资金的潜力，美国或其他股东国对世行增资的 1 美元已经可以撬动 15 美元的世行贷款，因为其他国家也贡献资金，且实缴资本可作数倍杠杆放大。

彭安杰认为，世行应以 G20 资本充足率框架评估的建议为基础，充分利用手中的每一分钱。但如果世行单独行动，将达不到希望有的成效和影响，所有多边银行必须协同行动。此外，还需要拥有资本和创新能力的私营部门的帮助，世行可以提供技术知识、政策支持，作为动员私营部门参与应对这些挑战的催化剂。

除此之外，世行还需克服主要成员国在债务减免问题上的分歧。在 Palacio 看来，成为行长只是长征第一步，彭安杰接下来需要推动改革，将世行传统使命与 21 世纪的议程结合起来。而这也将是未来一周的世行年会期间许多参会者将在会场内外急切探讨的话题。