

构建绿色、韧性和包容性复苏: 世界银行行长戴维·马尔帕斯演讲

2021年3月30日

世界银行行长戴维·马尔帕斯在伦敦经济学院发表的春季会议预热演讲
在伦敦经济学院发表的春季会议预热演讲
书面讲稿

引言

感谢您，沙菲克男爵夫人。很高兴在此见到您这位世界银行集团的杰出校友，以及伦敦经济学院的其他世行杰出校友，包括前世行首席经济学家斯特恩勋爵。感谢伦敦经济学院在线上作为主办方。今天我将为世界银行与国际货币基金组织（IMF）春季会议提前预热。这提供了一个机会与合作伙伴讨论当务之急，包括在气候变化、债务和不平等领域的工作，努力实现绿色、韧性和包容性复苏。

我首先肯定英国在世界银行集团中的重要性。英国是国际开发协会（IDA）最大的捐款国，是国际复兴开发银行第五大股东国，我与约翰逊首相、外交大臣拉布、财政大臣苏纳克、英格兰银行行长贝利、COP26主席岑浩文以及国会议员、民间社会、私营部门、学术界和媒体都有紧密的关系。我们的伦敦办公室致力于促进围绕国际发展议程达成共识，并为共同的优先事项搭建合作平台。

新冠肺炎疫情爆发一年多以来，造成的悲剧规模空前：1.27亿人感染，280万人死亡，1亿多人陷入极端贫困，约2.5亿个工作岗位流失，2.5亿人陷入严重饥饿。除了直接危害外，疫情还留下了永久的“伤痕”：学校关闭和儿童身体发育迟缓；企业倒闭和人员失业；储蓄和资产枯竭；债务负担抑制投资并挤掉紧急社会支出。

疫情犹如野火一般烧向贫困人口，叠加在多场缓慢燃烧的危机之上——冲突和暴力上升、难民营、收入中位数停滞、不计后果的放贷和选择不当的债务合同，以及气候变化造成的破坏。由于这些危机的爆发速度不同，因此各国自然倾向于分头应对，各个击破，而对可能更有效的统筹解决方案重视不够。

世界正在改善未来的视线。我们对贫困、气候变化和不平等问题的集体应对将是我们这个时代的决定性选择。现在是时候采取紧急行动寻找机会和解决之道，以实现可持续且基础

广泛的经济增长，同时又不损害气候、破坏环境或使亿万家庭陷入贫困。我们将应对这些相互关联的危机的方式称之为“GRID”，即，绿色、韧性、包容性发展。

在过去的演讲中，我详细介绍了世界银行集团在帮助各国应对新冠肺炎疫情、解决我所说的“不平等大流行”和推动复苏方面采取的一些行动，包括在112个国家实施与疫情有关的新的应急卫生项目、预计年中之前将达到50个国家40亿美元承诺资金的疫苗接种项目，以及将贸易和营运资金快速增加一倍以填补影响私营部门的银行真空等。虽然受到居家办公的防疫措施限制，但世界银行2020年的项目交付额仍实现了创纪录的65%的增长，增幅超过2009年全球金融危机的顶峰，而且这一增长趋势在2021年仍将继续。重要的是，每笔承诺资金都具有最大的发展影响力以及严格的运营政策和审查流程。我们正在建立一种竞争文化，鼓励我们高度多元化、跨学科和具有国际经验的员工在项目准备和实施全过程中相互挑战对方的观点，帮助提高项目的质量。

外部投入也至关重要，包括来自发展专业人士和像贵校这样的学者的贡献。我们的每个《国别伙伴框架》都是在公民参与下制定的。我们正在努力帮助各国建立“国家平台”，以便让更多发展参与者参与我们的项目开发。外部专家经常参与我们项目和计划的开发。在去年一年，我们采取了重要措施加强世界银行、国际金融公司（IFC）和多边投资担保机构（MIGA）的问责机制。值得一提的是，IFC在1960年至2021年期间的承诺长期资金额达到3300亿美元，其中一半以上是在最近10年做出的。

我鼓励各位读一读世界银行的国别计划、项目文件以及我们的知识分享，思考哪些有效，哪些无效。在各国取得良好的发展成果是世行使命和工作的核心。挑战涉及到各个学科，我们需要在水资源、营养、教育、卫生、基础设施、供电、治理、监管、税收、连通性、包容性、宽容度以及许多其他关键问题上全面加快进展步伐。

今天，我主要讨论三项最紧迫的挑战——气候、债务和不平等。但首先请允许我介绍一下背景和大环境。

世界银行与IMF一起创立于1944年二战结束前夕。世行的首个目标是战后重建与发展，世行集团的第一个机构是IBRD，即国际复兴开发银行。如今，世行由189个成员国或股东国组成，运作方式有点像非营利性银行，向政府提供浮动和固定利率贷款用于发展目的，例如支持清洁饮水、气候或教育支出。

世行的第二个重要机构是IDA，即国际开发协会，成立于1960年，专门为世界最贫困国家提供帮助。IDA旨在通过提供赠款和长期的零利率或近零利率贷款减少贫困。在截至2020年6月30日的财年中，IDA为305个项目承诺资金总计300亿美元，其中26%是赠款。

自成立以来，IDA已经为114个国家提供投资资金约4500亿美元。这是捐款国向较贫困国家提供高度优惠资金的一个有效途径。由于疫情严重，IDA在2020年大幅增加了资金承诺额，我很高兴指出，我们的股东国已同意尽快给IDA补充资金，以便继续提高对最贫困国家的援助水平。在包括英国在内的主要捐款国支持下，我们争取在12月之前完成雄心勃勃的IDA20增资计划。

世界银行集团是最大的多边开发银行，在过去一年提供赠款和贷款逾千亿美元，并在全球债券市场筹资近千亿美元。除了IBRD和IDA，我们还有一个支持私营部门的重要机构IFC以及一个支持在发展中国家投资的担保机构MIGA。

在我担任行长期间，我们在世行集团实行了几项提高工作成效的重要改革。我想简单介绍一下去年6月份完成的重组。重组强化了管理责任制，使员工更接近客户和国别计划。经过重组更加重视国家层面的影响力，通过增加与项目相关和以政策为重点的知识计划和研究提供支持。机构的目的是将世界银行的全球知识应用于客户国，以期实现能够产生变革效果和可规模化的发展成果。在国家层面，我们加大关注受脆弱、冲突和暴力影响的国家（FCV）。我们扩大了在这些FCV国家的存在和贷款规模，这对于我们救助难民、减少移民与暴力并帮助国家和地区实现稳定的工作至关重要。在未来几年，这些措施将缩减我们在华盛顿的足迹，增加我们在发展中国家的国际和本地招聘员工的人数。

主题一：气候

现在我要谈谈气候问题，这是我今天关注的三大主题之一。我知道气候是我们大家都关心的问题，尤其是在作为今年11月在格拉斯哥举行的第二十六届联合国气候变化大会（COP26）主办国的英国。世界银行从气候投资提供发展机遇的视角，积极支持发展中国家在气候议程上取得重大进展。

世界银行集团是向发展中国家提供气候融资的最大机构。在我担任行长的第一年，我们的气候投资达到有史以来的最大规模，第二年投资规模有望继续扩大。我们为未来五年的气候投资设定了一个35%的宏伟新目标，意思是将投资总额中35%的资金用于支持发展中国家实现气候效益。为了让各位了解这一雄心之大，世行集团在过去五年的贷款规模要小得多，而气候融资仅占26%。

我们的气候融资将用于“缓解气候变化”的努力，减少温室气体排放及其影响；以及“适应气候变化”的努力，帮助各国做好准备应对气候变化的负面影响。在这方面，我们设定了第二个重要目标。在未来五年，我们气候融资总额中平均至少50%用于适应气候变化。我

预计IDA借款国在适应气候变化方面的份额会比较大，因为这些国家目前仅占全球排放量的4%，尽管其中很多国家遭受到危及生命的气候变化影响。

除了实现这些宏伟的融资目标外，我们还力争在结果方面实现影响最大化，即通过适应措施切实改善温室气体排放轨迹和生活生计。为了推动这项工作，我们努力将气候问题纳入所有的国别诊断和国别战略。明年我们计划完成多达25份“国别气候与发展报告”。我们的目标是要在第一轮包含那些碳排放量最大的国家和气候脆弱性最严重的国家。我们还致力于改善结果评估，以确保我们的融资和战略产生影响力。

我们气候行动的一项关键内容是支持各国的“国家自主贡献”（NDC）和长期低碳发展计划。各国的做法千差万别，我们希望通过有利可持续发展的财政政策和计划等方式，帮助各国尽可能有效地融合气候与发展。对于某些国家而言，碳税将是帮助引导资本和应对气候变化对经济的分配影响的有效途径。仅20国集团国家每年就投入数百亿美元补贴高碳产业。假如能把这数百亿美元用于“公平过渡”，想想我们能在多大程度上加快实现低碳、净零排放的进程。

绿色增长将涉及多个关键的系统性转型，例如，在能源、粮食系统、制造业、交通和城市基础设施等领域。每项转型都很复杂，但这些部门占温室气体排放量的90%，因而是温室气体减排的关键。最具挑战性和最重要的转型之一是各国实现从煤炭向可负担、可靠和可持续能源的公平过渡。世行可以帮助各国推进这一目标，但其复杂性有很多原因，包括对经济对煤炭的依靠、过渡期的工人下岗、建设新基础设施和注销多项近期大型投资项目的成本，以及确定在面临能源贫困的发展中国家的国家电网中快速增加可负担、可靠、全年基本负荷以替代煤炭的路径的重要性。在达到零碳目标之前，世界需要做出进一步的技术突破。

气候对经济、金融和发展构成了多项重大挑战和机遇。我想提几个并鼓励公开讨论。首先，世界如何帮助贫困国家对全球公共产品进行大规模投资，比如减少煤炭使用量？成本是否应该由世界各国分担？如果是这样的话，怎么操作？其次，如何调整和资助国家激励措施帮助民众向绿色燃料和就业过渡，例如使用碳税和汽油税？第三，能否建立有效的碳信用市场，允许某些企业排放温室气体但同时支付其他企业的减排成本——不仅是名义上的碳减排证书，而是实际可测量和可持续的去碳化？第四，如何适当评估各种气候政策选择的全生命周期成本与收益？第五，较贫困国家的人民如何能以最佳方式对气候变化实现必要但成本高昂的适应，如何为防范未来流行病和自然灾害做好最佳准备，因为未雨绸缪远胜于事后补救？最后，如何能让全球公共产品的必要进展与发展进程以及必要的减贫与促进共享繁荣实现最佳融合？

这些是抗击气候变化核心的关键问题和挑战。世行通过在低收入和中等收入国家的分析工作以及我们快速扩大的气候项目应对这些挑战。

主题二：债务

我还想谈一下贫困国家面临的债务状况。首先，请允许我提一下苏丹取得的进展，苏丹是非洲负债最多、最贫困的国家之一。苏丹已经承受着数十年冲突留下的累累伤痕，苏丹人民面临着气候变化带来的严重危险：粮食安全取决于降雨，特别是在65%的人口居住的农村地区。苏丹在包括统一汇率在内的经济方面取得了良好进展。这是一个国家实现稳定化、物价稳定以及生产性和公平资源分配的关键要素。除上述以及其他政策改革外，苏丹共和国在美国政府的帮助下清偿了IDA欠款，使其得以在将近30年来与世行集团重启接触，为获得近20亿美元IDA赠款用于减贫和可持续经济复苏铺平了道路。

通过清偿欠债并与IMF合作，苏丹还完成了获得《重债穷国倡议》（HIPC）下全面外债减免的关键步骤。我已经详细介绍了苏丹的情况，这是因为在苏丹需要全世界帮助支持其发展进程之时，这是一项重大突破。像苏丹这样的国家——背负着超过500亿美元的外债——在世界找到更好的方法解决不可持续的债务之前，是无法解决贫困问题并应对气候紧急情况。

虽然在债务问题上取得了一些进展，但许多较贫困国家正在应付空前的债务负担。在疫情爆发之前，世界银行《[全球债务狂潮](#)》报告（研究全球经济在过去50年所经历的四次债务积累浪潮的起因及后果）发现，低收入国家中有一半已经陷入债务困境或面临高风险。这场疫情只会加重民众的债务负担，即使不必为政府债务支付本息，许多人仍很贫困。

每天高额的偿债支出转移了本可用于医疗、教育、营养和气候行动等紧急需求的稀缺资源。

自新冠肺炎疫情爆发以来，世界银行一直是向IDA借款国和最不发达国家提供净转移支付的最大机构。从2020年4月至12月，仅我们对这些国家的净转移支付金额就接近170亿美元，其中58亿美元为赠款，我们的新增承诺额接近300亿美元。但是需要的还更多。

我和IMF总裁克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃在近一年前呼吁的《20国集团暂停偿债倡议》（DSSI）起了一些作用，使43个国家在去年5月至12月得以延期偿还约57亿美元债务，预计从那时起到今年6月底还将省下多达73亿美元。

但到目前为止，由于并非所有债权人都参加了减债，因此减债额并未达到预期。主要的非巴黎俱乐部双边债权人仅部分参与了DSSI，**最令人不安的是**，债券持有人和其他私人债权人在危机期间仍继续收取全额还款。

DSSI的最新进展表明，商业债权人不会遵从“自愿参与”减债倡议的要求。随着“共同框架”开始实施，20国集团成员国需要指示和鼓励包括国家政策性银行在内的所有公共双边债权人参与减债努力，还需要大力鼓励其管辖范围内的私人债权人充分参与为低收入国家减免主权债务的努力。

7国集团成员国应考虑采取一些具体措施鼓励扩大参与。仅举一个例子，可以修订主权豁免法，纳入拒绝参加其政府参与的共同框架待遇的商业债权人的诉讼保全豁免。

我认为DSSI应该再次延期——**延期6个月至2021年底**，因为许多国家仍在抗击疫情，面临流动性紧缩。但是，现在也应该鼓励负债累累的国家采取能使其获得适度债务头寸的债务战略。债务可持续性不仅需要实现短期偿债能力，即不违约的能力，同时仅支付最低限度的社会和经济优先事项。历史告诉我们，国家不摆脱沉重的债务负担，就无法实现增长，也无法实现永久性减贫。20国集团“债务处理共同框架”**超越了DSSI的范围**，可以在此发挥重要作用。

降息可以在共同框架下进行的某些债务重组中发挥重要作用。一些国家正在为官方双边债务支付6%或7%的利息，而这在目前情况下毫无理由。在过去的20年里，高收入发达经济体得益于短期和长期利率异乎寻常的下降，从4%至6%下降到接近零。最贫困国家难道不应该也从这种“长期低息”中受益吗？谈判延长贷款期限也会有帮助。

通过“共同框架”和DSSI，我们可以甄别既有的不可持续债务，并帮助将其重组到适度水平。对于债务压力风险高但债务水平仍可持续的国家，我们应该考虑对其进行重新定位（比如通过延期）。但是，所有这些都需要同比目前更多的私营部门和某些官方双边债权人的参与。

正如气候领域一样，围绕债务的经济和金融挑战也是巨大的，值得各位重视和公开讨论。首先，在流动性危机期间提供短期债务偿还援助与对可持续性的长期支持（使人民能够在减贫方面取得进展）之间的权衡取舍是什么？哪些国家适用于在不减少债务存量或降息的情况下延迟支付本息？鉴于“长期低息”的前景，应该减少哪些国家的总债务负担？第二，鉴于签订债务和投资合同的人与承受偿债负担的人在时间期限上的不同，如何实现问责？比如，即使长期还债会有困难但接受苛刻的债务合同条款符合政府官员的利益，合同制度如何发挥作用？第三，在没有主权债务破产程序的情况下，国际金融体系应当如何运作？

这一体系如何解决具有充分执行合作的权力与责任的债权人与往往比较贫困且解决分歧能力较弱的债务国这两者之间的明显失衡？

显然，透明度将成为解决这些问题的一个关键因素。对债务透明度的抵制情绪非常强烈。密封的保密协议往往对合同进行保护，对其条款甚至有时对其存在都严格保密。有些合同包含了几乎是与集体行动条款相悖的条款，即要求债务人在达成债务重组协议（比如与巴黎俱乐部达成协议）的情况下使债权人免于任何可比待遇的条款。在债务问题上，和许多领域一样，阳光确实是最好的补救办法。鉴于我们拥有帮助各国解决债务问题的长期记录，世界银行将与IMF一起继续参与并支持各国努力实现适度的债务状况。

主题三：不平等

我已经详细讨论了气候和债务问题及其所带来的一些经济挑战。最后我想谈谈不平等问题。正如我在一开始所说的，我们对贫困、气候变化和不平等的应对将是我们这个时代的决定性选择。不平等在新冠肺炎疫情的直接影响中最为明显，疫情对非正式工人和弱势群体的影响最大；发展中国家获得疫苗的机会不均等。由于财政和货币刺激措施将重点放在支持正规部门和有选择的资产上，以子孙后代欠债为代价，也使情况更加恶化。这个问题最适用于发达经济体，但对发展中国家的负责人群也有类似影响，因为主权债务和债务展期对签合同的人（债权人和债务人）具有最大的积极影响，而债务负担却往往落在贫困人口身上。

在2020年10月，在去年年会召开前夕，我详细阐述了[扭转“不平等大流行”](#)的问题。我介绍了我们为应对不平等带来的挑战所开展的工作，包括通过疫情相关的应急卫生项目和现金转移支付计划提供资金支持。

这些不平等现象带出了我要提请各位注意的第三个方面的经济挑战。首先，最快、最有效的更好的疫苗分配途径是什么？重要的是让更多国家启动疫苗接种过程，因为疫苗配送能力受限，因此接种将会延续数月时间。世界银行将在年中之前为50个发展中国家安排疫苗资金，但供应问题尚未解决。第二，正如我在气候部分所讨论的，世界如何为贫困国家必要的全球公共产品投资提供资金？第三，发达经济体实行的大规模财政刺激措施和国债筹备是否有通往发展中国家的路径？一方面，发达经济体需求增加将有助于创造市场。但另一方面，疫情期间投资、技能和教育的损失却是灾难性的。数据表明，较贫困国家未能实现危机前所期望的生活水平提升，而是更加落后。第四，由于发达经济体的资产购买规模巨大、长期且有选择，资产购买能否更公平地分摊，以改善全球资本配置，使小企业和新进入者受益，并允许需要短期融资的借款人有更多的机会？

结束语

我总结一下：新冠肺炎疫情使我们走到了十字路口。在我们的政策选择中，当我们展望未来时，我们可以避免重蹈覆辙。为了修复疫情造成的损害，我们将需要强调绿色、韧性和包容性发展的综合性的长期战略。这**必须**与有助各国提高识字率、减少发育迟缓和营养不良、确保获得清洁水源和能源、提供更好的医疗服务的政策需求对接。我们必须帮助各国提升对未来流行病的防范能力。我们需要帮助各国加快数字技术开发和采用。我们需要努力改善和扩大本地供应链，加强生物多样性和生态系统。

在所有这些方面，公共部门和私营部门都扮演着重要角色。各国政府可以帮助奠定基础，确保医疗和教育资金，投资核心公共物品和基本基础设施建设。各国政府扫清道路还有很多事情可做，通过颁布适当的立法并在可能情况下为私营部门创造空间。政府应采取政策改革措施刺激私人投资，包括**外国直接投资**。政府应帮助金融机构尽快解决不良贷款问题。私人投资将是应对气候变化挑战、解决债务问题和消除不平等的**关键**——应对每项挑战都需要创新，而私营部门可以带来创新。私营部门还需要承担企业社会责任，无论是采用完善的环境和社会标准、纳税，还是在债务解决中发挥作用。政府和私营部门将需要在能源等多个领域开展合作，考虑包含公平分担责任和良好治理的公共与私营部门联合倡议。

正如我在今天的演讲中所强调的，学者、发展从业人员和决策者之间的合作也发挥着关键作用。世界遭遇巨大挑战。在某些情况下，答案是明确的，而挑战在于如何将这些答案清楚地传达给决策者。在其他情况下，学者们——**也包括伦敦经济学院的学者们**——**可以帮助解决尚未解决的问题**，实现新的突破，帮助为**21世纪**创造更绿色、更具韧性和包容性的繁荣模式。世界银行集团可以成为帮助解决气候变化、债务和不平等问题的一个重要倡导者，带来公共和私营部门解决方案，以及分析、资金支持和召集能力的独特组合。

今天，我们有一个改变航向的历史性机遇——**改善各国的发展成果**，克服气候变化、系统性不平等、社会不稳定和冲突等日益严重的危险。在我们的重建努力中，我们可以实现复苏，以确保繁荣程度广泛而持续不断地**上升**，特别是对最贫困和最边缘化人群而言。我们不能错失这样的机会。

谢谢各位。