世界银行集团的演进：
给理事会的报告

发展委员会

2023 年 3 月

世界银行集团的演进:
给理事会的报告

目录

执行概要 ..... **v**
一. 简介 **1**
二. 应对快速变化的环境所带来的挑战 **1**
a. 未来繁荣面临的威胁 1
b. 时不我待: 大家都要行动起来 2
c. 世行集团在强有力的多边应对行动中的作用 6
三. 塑造世行集团的未来: 愿景与使命 **8**
四. 加强世行集团的运营模式 **10**
五. 满足世行集团强化使命的融资需求 **17**
六. 磋商 **24**
七. 结论 **24**
参考文献 **26**
附录 1: 独立评估局（IEG）关于演进路线图的意见 **28**
附录 2: 关于支出需求评估的补充信息 **30**
附录 3: G20 专家组建议和管理层的答复 **31**

缩写

BSO	资产负债表优化
CAF	资本充足率框架
CCDR	国别气候与发展报告
CCAP	气候变化行动计划
CO2	二氧化碳
COVID-19	新型冠状病毒病
CRW	危机响应窗口
CPF	国别伙伴框架
DOER	快速应急计划
DRM	国内资源调动
EDs	世行集团执行董事会
E/L	股本贷款比
ERF	早期响应融资
FCS	脆弱和受冲突影响的地区
FCV	脆弱性、冲突和暴力
FDI	外国直接投资
FIFs	金融中介基金
G20	20 国集团
GEMs	全球新兴市场风险数据库
GHG	温室气体
GPGs	全球公共产品
GPP	全球优先计划
GRID	绿色、韧性和包容性发展
HICs	高收入国家
HLAG	高级顾问小组
HIPC	重债穷国
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
IFFs	非法资金流动
IFC	国际金融公司
JET	就业和经济转型
LICs	低收入国家
MCPP	管理型联合贷款组合计划
MDB	多边开发银行
MICs	中等收入国家
MIGA	多边投资担保机构
MPA	多阶段规划方法
MRV	监测、报告和核查
ODA	官方发展援助
PCF	私人资本促进
PCE	私人资本促成
PCM	私人资本动员

PCS	优先债权人地位
PCT	优先债权人待遇
PPP	政府和社会资本合作
PFR	公共财政评估
RSE	实体部门应对疫情基金
SCALE	减少排放扩大气候行动
SDGs	可持续发展目标
SDR	特别提款权
SLL	法定贷款限额
WBG	世界银行集团
WESP	储架式资产证券化平台
WFP	世界粮食计划署

执行概要

i. **前所未有的全球危机的叠加已经颠覆了发展进程，并对人类和地球构成威胁，世界银行集团（“世行集团”）必须不断演进来应对这些危机**。自新冠疫情爆发以来，世行集团采取了历史性的全球危机应对行动，世行集团理事会呼吁在此基础上进一步加强行动。鉴于与减贫、促进共享繁荣、以及应对诸如气候变化、疫情风险、脆弱性、冲突和暴力（FCV）等不断加剧的全球性挑战相关的需求巨大且不断增长，采取行动的紧迫性不断升级。在世行集团执行董事会（“执董会”）的领导下，世行集团成员国、利益相关方以及世行集团管理层持续展开了世行集团的演进规划工作。本报告反映了世行集团演进工作自 2023 年 1 月以来取得的进展，提出了如何加强世行集团使命、强化其运营模式、调整财务模式来挽回损失、并帮助各国实现可持续发展目标（SDG）的方法。本报告提出了短期内可以采取的行动，以及 2023 年春季会议后需要进一步考虑的其他行动。

ii. **需要加大行动力度来扭转 2020 年以来经济增长、减贫和人类发展的退步，而且这些领域都日益受到全球性挑战的威胁**。自新冠疫情爆发以来，消除贫困已经偏离了实现 2030 年目标的轨道，共享繁荣的进展仍然缓慢，人类发展成果发生逆转。世行集团执董会和管理层重申了对消除贫困、促进共享繁荣的坚定承诺，同时也认识到，实现这些目标与应对全球性挑战的进展密切相关。脆弱性、冲突和暴力正在迫使数百万人流离失所。温室气体的排放仍在增加，世界于 2050 年实现净零排放的目标没有按计划推进。需要对疫情防范进行紧急投资。如果不能解决与全球性挑战相关联的问题，我们就无法实现国家发展成果。

iii. **国际社会需要团结起来，大幅增加发展资金和扩大影响**。实现可持续发展目标的支出需求已经很庞大，世行集团估算，在 2023 至 2030 年期间，发展中国家应对气候变化、冲突和大流行病等全球性挑战的年均支出需求为 2.4 万亿美元，但与对这些问题置之不理相比，这一支出成本很小。然而，全球发展资金仍然严重不足，无法缓解这些危机并确保可持续、包容和韧性的发展。因此需要各方（从国内至国际，从公共部门到私人部门）加大努力和融资规模。

iv. **作为世界领先的发展金融机构和知识机构，世行集团在进一步加大努力帮助穷人和弱势群体、深化国家影响和催化全球行动方面具有独特的优势**。世行集团为其成员国（超过 189 个国家）提供了一个在国家和全球层面应对复杂挑战的有效、有杠杆作用、且完整统一的平台。世行集团向发展中国家提供的危机融资已经超过任何其他私人或公共机构：自疫情爆发以来已提供了 3300 亿美元，其中仅上一财年就提供了 1150 亿美元。没有任何机构向发展中国家提供的气候融资超过世行集团：过去三年里，世行集团提供了 900 亿美元，其中近五分之二是在上一财年提供的。但是，资金需求缺口仍然很大，而且更加紧迫。世行集团历来善于发展和创新，可以基于其在提供资金和知识、为实现可持续发展目标而开展合作、利用其金融资本来满足客户需求方面的成功纪录再进一步。根据《前瞻》以及与世行集团执董会的讨论，世行集团的重点将继续放在减贫和共享繁荣方面，同时也要解决与全球性挑战相互关联的问题，如气候变化、大流行病风险、以及脆弱性、冲突和暴力。

v. **本报告概述了加强世行集团的使命、强化其运营模式、根据世行集团的客户国和股东国的需求和优先事项调整其财务模式的建议。**

vi. **建议世行集团使命暂定为："通过促进可持续、韧性和包容性发展，消除极端贫困，促进共享繁荣。**"世行集团将继续专注于其"*一个没有贫困的世界*"这一愿景，以及消除极端贫困和促进共享繁荣的双重目标。随着在实现发展目标方面面临的全球性挑战日益加剧，世行集团有必要完善使命，更加强调可持续性、抵御冲击的韧性和包容性，这对于实现双重目标和可持续发展目标也至关重要。我们提出的使命是暂定的，将在春季会议之后根据讨论进展情况进行调整。

vii. **凭借核心优势和所吸取的经验教训，世行集团的运营模式将不断演进，以便产生更大的影响。**世行集团将以核心的国家合作、全球知识、强化"同一世行集团"方式和加强成果导向为基础，果断地扩大规模和进行优化，以帮助各国实现其可持续发展目标。这将包括修改公司记分卡和拓宽国别规划拟订方法，加强层级方式的使用，并使在发展中发挥关键作用的公共和私营部门都参与其中。世行集团将支持各国更多以消除和应对全球性挑战的方式推进减贫和共享繁荣；世行集团将制定全球优先计划，并考虑加强优惠和分配机制，将国别项目与提供全球公共产品的行动联系起来。这将包括建立一个多捐助方可补充信托基金，如减少排放扩大气候行动（SCALE）基金，以取得有助于应对国家和全球性挑战的成果。世行集团将加强其危机应对能力，扩大各国获得应急融资的渠道，并做好应对未来全球危机的准备。在这些努力的基础上，世行集团将加大对私人资本促进（PCF）和国内资源调动（DRM）的支持力度。

viii. **调整世行集团的财务模式，大幅提高世行集团的融资能力，是扩大影响不可或缺的条件。**世行集团在资产负债表优化（BSO）和金融创新方面的长期成功记录，可以在当前的演进中发挥作用。世行集团执董会表示支持提高国际复兴开发银行（IBRD）融资能力的措施。这些措施可能有助于 IBRD 的融资能力在未来十年最高增加 500 亿美元，同时继续保持 IBRD 的 AAA 评级、长期财务可持续性和优先债权人地位。鉴于全球需求与目前的发展融资金额之间存在巨大差距，这一能力的增强——较 IBRD 目前的融资水平增加 15%——将是确保发展资源的重要的第一步。世行集团将在春季会议结束后继续与成员国讨论进一步提高融资能力的其他措施，包括国际开发协会（IDA）的融资能力，因为 2023 财年为了应对危机提前拨付了大量资金，IDA 第 20 轮增资期（IDA20）最后两年的放贷能力将大幅下降。此外，拟议的措施都没有在现有融资来源之外提供额外的优惠，而这些优惠是激励有助于增加全球公共产品的行动和扩大私营部门混合融资规模的必要手段。但一个关键性原则必须是，为了全球公共产品而提供的额外优惠不能以牺牲 IDA 成员国的优惠资源为代价。

ix. **世行集团希望理事会批准拟议的演进措施。**世行集团还将在春季会议期间及之后继续与相关利益方进行磋商。根据磋商结果，世行集团的管理层和执董会将推进落实商定的行动，并继续拟定进一步的建议。股东国的大力支持对于正在考虑的主要建议的可行性和世行集团演进的全面成功至关重要。为了推进这一进程，世行集团的管理层和执董会向理事会提出以下问题：

a) 理事会对新使命宣言的方向和宏大目标有何看法？
b) 理事会是否同意加强运营模式的措施，以及认为哪些具体改进需要优先考虑？
c) 关于消除需求和资源之间的巨大缺口，理事会是否同意调整财务模式的建议，以及需进一步探讨的财务建议？

d) 理事会对 2023 年度会议之前世行集团的演进有何预期？是否支持世行集团管理层和执董会为了推进议程而提议的下一步措施?

概要：世行集团的演进 – 2023 年春季会议报告

Vision & Mission

Our vision is a world free of poverty.

Our proposed provisional enhanced mission is: to end extreme poverty and boost shared prosperity by fostering sustainable, resilient, and inclusive development.

Operating Model

Building Blocks

Country-based model

Partnerships for the SDGs

One WBG and cascade approach

Knowledge

Objectives

- Scaling up and optimizing for impact
- Supporting good country outcomes while addressing global challenges
- Engaging at regional and global level to complement country engagement
- Stepping up WBG ability to respond to crisis
- Cross-cutting: Facilitating private capital
- Cross-cutting: Mobilizing domestic resources

Initial Steps

- Revamp country diagnostics
- Explore new sources of concessionality
- Develop criteria to select global challenges
- Results-based financial terms
- Redesign the Corporate Scorecard
- Enhance guarantees and joint WBG products for PCF
- Crisis response toolkit

Financial Model

Objectives

- Increase financial capacity to better support enhanced operating model
- Ensuring AAA, PCT, and long-term sustainability
- Mobilizing resources for concessionality for GPGs

Agreed Steps

- Lower IBRD's minimum E/L ratio
- Draft report from EDs to Governors to remove SLL from Articles for consideration
- Increase limit for shareholder guarantees
- Pilot program for hybrid capital issuance in capital markets
- Present IDA Crisis Facility to IDA Deputies

一. 简介

1. **世界正面临前所未有的一系列危机。发展领域的所有利益相关方都应采取紧急行动来大幅扩大融资和影响**。在世界经济受阻、增长乏力、财政拮据、债务增加、私营部门投资水平低下、对发展中国家政府的国际援助减少之际，我们需要新的方法来确保每一美元的发展援助资金都能够发挥、调动和实现最大的影响。我们需要重申对消除极端贫困和促进共享繁荣的承诺，支持所有客户国，特别是较贫困的 IDA 成员国。同时，世行集团也认识到实现这些目标与应对全球性挑战的进展密切相关。

2. **世行集团在不断变化的世界中不断演进和创新的历史由来已久**。在 2022 年年会上，我们的成员国要求世行集团的执董会和管理层确定如何在当前发展面临危机的情况下加速世行集团的演进。在国际社会都在寻找应对全球性挑战的有效途径之际，许多利益相关方呼吁多边开发银行更为广泛地加大支持力度。在执董会领导下，世行集团的管理层和执董会 2023 年 1 月讨论了初步演进路线图（WBG 2022a），2023 年 2 月和 3 月进行了密集的沟通。

3. **本报告反映了世行集团演进工作的进展，并提出了下一步措施**。本报告首先概述了世行集团客户国所面临挑战的严重性和国际社会加大应对力度的迫切性、潜在的融资来源、以及世行集团在其中的作用。然后，本报告介绍了如何强化世行集团的使命，才能支持各国取得良好成果，并同时应对全球性挑战。本报告提出了世行集团能够加强其运营模式和调整其财务模式来采取紧急应对措施和扩大应对规模的方法，包括可以立即开始的行动和其他需要在 2023 年 4 月的春季会议后进一步考虑的行动。

二. 应对快速变化的环境所带来的挑战

a. 未来繁荣面临的威胁

4. **自 2020 年以来，世界经济增速下滑，贫困人口增加，来之不易的人类发展出现倒退**。多重危机的叠加侵蚀了 2020 年之前的发展成果，导致贫困和脆弱性加剧，风险恶化，需求倍增，而俄罗斯入侵乌克兰的影响又加剧了这一局面。2020 年，全球极端贫困人口在几十年来首次增加，增幅 11%，总数达到 7.19 亿人（图 1A）。今天，仍有 30 多亿人生活在每人每天 6.85 美元的水平之下（图 1B）。按繁荣差距来衡量，共享繁荣方面也呈类似趋势（图 1C）[1]。79 个国家的 3.49 亿人正在面临严重的粮食不安全问题（WFP 2022）。多重危机也在侵蚀人力资本进展，包括预期寿命缩短（图 1D）、严重的学习损失、以及性别平等进程的倒退。

5. **繁荣面临的威胁越来越多地源自全球性挑战，其跨境影响和后果会波及未来，而且往往是不可逆的**。温室气体排放量的增长超出可持续水平（图 1F）。气候变化具有深远的影响，包括一些地区农业生产力放缓、粮食不安全性加剧、生物多样性下降、树木覆盖面积缩减、以及可再生水资源减少——所有这一切都会对穷人和妇女造成最严重的打击，尤其是在低收入国家和脆弱地

[1] 繁荣差距是共享繁荣的一个新指标，其定义是全球平均收入与设定的每天 15 美元繁荣标准之间的差距（根据购买力平价差异进行调整）。

区。在许多国家，自然灾害造成的损失和破坏已经很大，且灾害发生率正在增加，特别是在小国。冲突的数量和被迫流离失所者人数急剧上升（图 1E）。疫情对社会和经济造成巨大破坏。

6. **全球、地区和国家发展成果之间存在明显的关联关系**。实现国家发展与应对全球性挑战都很紧迫又相互强化。这两个问题都必须解决，因为不解决全球性挑战，就不可能减少贫困和实现经济发展。[2]如果不这样做，长期发展就会面临风险：气候变化和大流行病对穷人的影响尤为严重，贫困集中在脆弱和冲突地区，不能得到缓解的全球性挑战将逆转来之不易的国家发展成果。各国需要在这些问题上以国家自主权为基础而确定这样一个立场：即各国将实现这两个目标的国内努力与应对全球性挑战相结合。

7. **在威胁增加的同时也存在机遇**。人口结构的变化、移民模式、城市化、技术和数字化创造了机遇，也带来了挑战。人口年轻化和城市化进程加快的国家可以利用这些趋势促进增长。可再生能源相关领域的技术变革为在应对气候变化的同时缩小能源获取差距创造了机会；低收入国家互联网普及率低为增长创造了机会。金融科技和医疗研究领域的数字化发展具有转型潜力。当政府为广泛而可持续的增长营造出有利的监管和制度环境时，私营部门将会对这些机遇的开发提供支持。

b. 时不我待：大家都要行动起来

8. **国际社会需要采取紧急行动，扭转对人类和地球不利的趋势。现在是宣布贫困、不平等、饥饿、气候变化、疫情风险、冲突和暴力等问题进入紧急状态的时候了**。取得良好的国家成果取决于所有发展伙伴在国家、地区和全球层面的综合性技术和政策专长、知识和研究。当在国内和全球性挑战的交汇点寻找解决方案时，利用跨地区和跨部门的专长与知识来促进想法和良好做法的交流尤为重要。需要大力推动三个方面的工作：

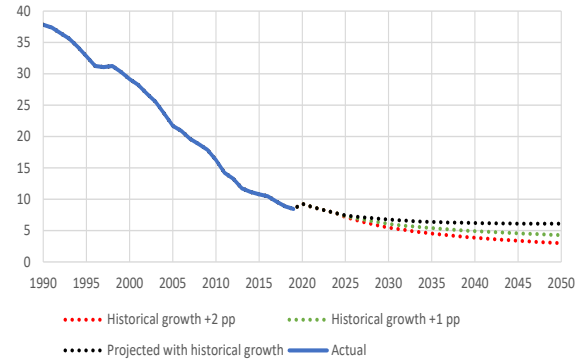
- **扩大各国良好发展成果的影响**。由于自 2020 年以来多重叠加危机的空前影响，多年来的发展成果受到威胁。成果被逆转这一局面要求我们加倍努力来减少贫困和实现共享繁荣，扩大全球发展努力对国家发展成果的影响，特别是最贫困和最脆弱国家，如 IDA 借款国。
- **应对跨境全球性挑战**。适应和减缓气候变化的需求是首要问题，需要全球经济的转型。即使高收入国家负有主要责任，但所有国家都必须做出贡献；根据共同但有区别的责任原则，中等收入国家和低收入国家也要发挥作用。解决脆弱性和被迫流离失所问题很关键。需要对疫情提出预案并加以应对。这些挑战相互关联，需要与粮食不安全、水和能源获取、地区一体化需求、数字化和债务可持续性等其他全球性挑战一起应对。
- **预防危机、制定危机预案和应对危机**。新冠疫情明确表明了在国家、地区和全球层面加强危机管理能力的重要性。这需要识别和化解风险、以及培养韧性的能力。这些能力包括制定危机预案、预防和迅速应对风险，包括与气候变化、脆弱性和重大疫情暴发相关的危机、以及导致贫困加剧和共享繁荣退步的其他冲击。

[2] 本报告使用的“全球性挑战”指的是地区和全球层面的挑战以及全球公共产品。

图 1：发展受到全球性挑战的威胁

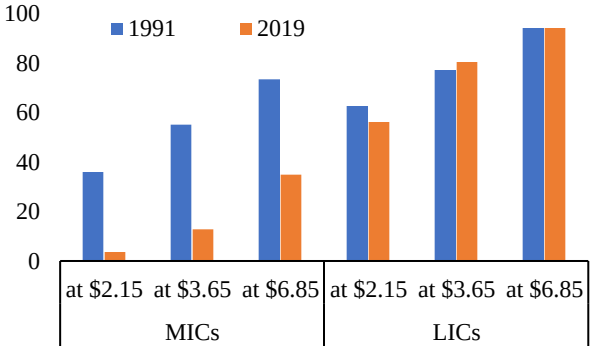
A）消除贫困未能按计划推进……

全球极端贫困线是每人每天 2.15 美元（2017 年美元购买力平价）；在总人口中的占比 %



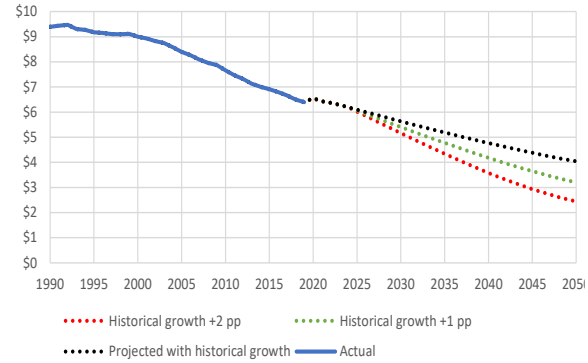
B）按照贫困更广泛的定义，很大一部分人口处于不稳定状态……

低收入国家和中等收入国家的贫困率（按每人每天 2.15 美元、3.65 美元或 6.85 美元计，2017 年美元购买力平价）；在总人口中的占比 %



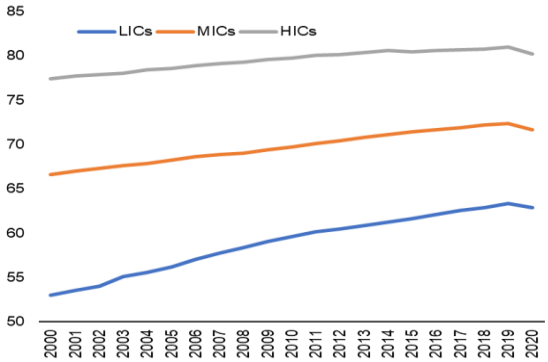
C）缩小繁荣差距的速度缓慢……

全球繁荣差距（2017 年每天美元，按购买力平价）



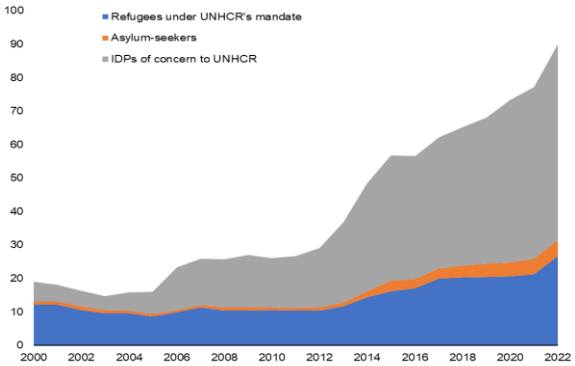
D）新冠疫情期间预期寿命下降……

预期寿命（岁）



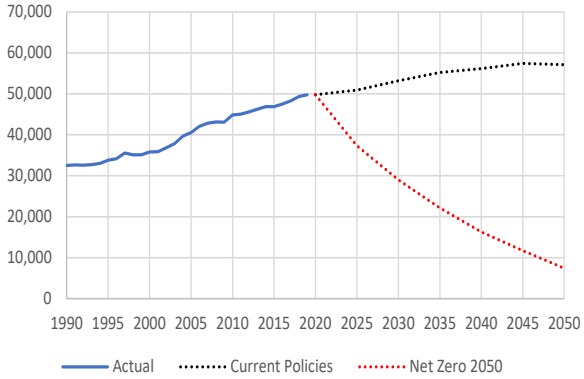
E）脆弱性、冲突和暴力继续迫使数百万人流离失所……

被迫流离失所的人口（百万人）



F）二氧化碳排放继续增加，2050 年实现净零排放的目标没有按计划推进

全球二氧化碳当量（百万吨）



资料来源： A) B) C): 世界银行贫困与不平等数据平台。D) 全球疾病负担；Our World in Data；世界银行；世界发展指标（WDI）；E)联合国难民署；Our World in Data；世界银行； F) ClimateWatch/CAIT，全球碳计划。

注： A) C)：虚线为目前至 2050 年的预测数据。

9. **世行集团估计，2023 年至 2030 年，为了应对气候变化、冲突和疫情等全球性挑战，发展中国家每年平均需要总计 2.4 万亿美元的公共和私人支出**。这相当于所有 IDA 和 IBRD 成员国 GDP 总额的约 6%（图 2A 和附录 2）。虽然估算数额不菲，但与不应对这些全球性挑战相比，这只是很小的成本。与这些地区目前的公共和私人开支水平相比，这些需求将大幅增加支出水平。这些需求也与总体下降的融资和资本流动形成鲜明对比，包括十年来持续下降的外国直接投资（FDI）（图 2B）和仍然不足以弥补差距的官方发展援助（图 2C）。对实现可持续发展目标和履行气候承诺的成本的其他估计，虽然没有直接可比性，但仍显示需要以类似幅度增加支出。[3]

10. **满足这些需求需要从所有来源（公共和私人部门、国内和国际）获得大量资金，以及采取行动所需的知识和能力**。发展中国家的国内资源调动需要与向私营部门和国际社会融资相结合。国内资源可用于消除外国投资面临的监管和基础设施限制，或向可刺激国内私人投资的政府和社会资本合作（PPP）项目提供资金。国际发展融资可以支持国内税收制度，并支持拉动增长的改革。国际发展融资还可以动员私营部门，从而促进增长和国内资源调动。而知识就是其中的连接剂，一方面引导资金流向最具影响力的领域，一方面培养大规模实施发展解决方案的能力。

11. **私营部门发展将发挥重要作用**。私营部门为客户国带来资本、业绩、创新和就业，世行集团可为充分挖掘私营部门的潜力做更多工作。向绿色经济转型所需的许多创新都依赖于私营部门的解决方案。私营部门也可以动员投资需求的很大一部分资金。这些资金流动需要健全的公共政策和公共财政的支持和激励。然而，私人资本部署仍然面临影响资本接受者和提供者的实际和感知的阻碍，这些障碍既包括国家内部的障碍，也包括国家之间的障碍。多边开发银行通过私人资本促成改革、具体项目结构设计、以及向私人和机构投资者积极融资来发挥中介作用至关重要。必须加强国内资本市场来吸引当地私营部门。需要优惠资源来解决市场失灵问题，并平衡财务回报与风险。混合融资（优惠资源与商业资金相结合）[4]是降低投资风险和吸引私人资本的一个不可或缺的工具。

12. **国内资源、政策和投资为各国取得良好发展成果奠定了基础**。不断提速的可持续经济增长对国内资源调动至关重要。良好的经济管理和财政政策对促进国内公共资源和私营部门发展同样重要。良好的国家政策对增长和应对跨境挑战不可或缺。这些政策包括扩大税基，强化税制的累进性，更好地利用有针对性的补贴，减少税收减免，并解决企业避税和逃税问题。在国家层面有序执行国内资源调动项目可以在中期内提高税收与 GDP 的比率，从而可以提供必要的资源。这些政策要考虑到非正规情况，并打击非法资金流动。但政府部署国内资源的一个关键制约因素是整个发展中国家的政府债务水平不断上升（图 2D）。这需要在 G20 共同框架的基础上采取系统性的解决方案。

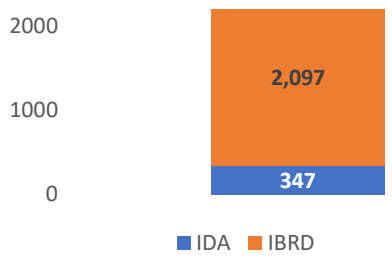
[3] IMF (2021)估计，在 2030 年之前，公共和私营部门每年需要增加支出 2.6 万亿美元，才能在五个关键领域（教育、医疗、道路、电力、水和卫生设施）实现可持续发展目标。气候融资问题独立高级别专家组发现，与气候承诺相适应的发展要求发展中国家（中国除外）每年支出 2.4 万亿美元（Songwe et al 2022）。

[4] 混合融资可以采取价格优惠（低于市场贷款利率）和非价格补贴（期限较长或结构性次级）的形式：在这两种情况下，捐赠方的收益低于市场回报。

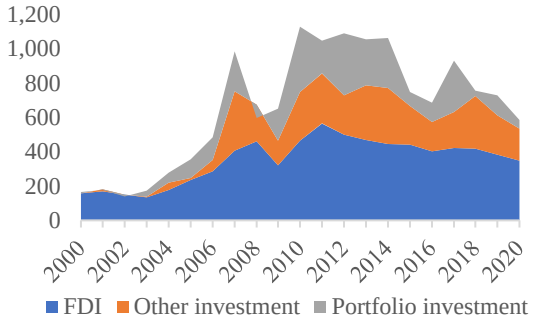
图 2：融资需求和世行集团的作用

A）支出需求巨大……

IDA 和 IBRD 成员国 2023-2030 年的年度支出需求（单位：十亿美元）

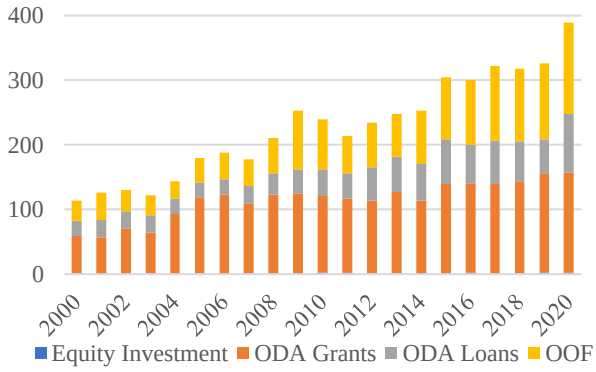


B）通过各种方式（包括外国直接投资）流向发展中国家的总体资金量一直在下降……



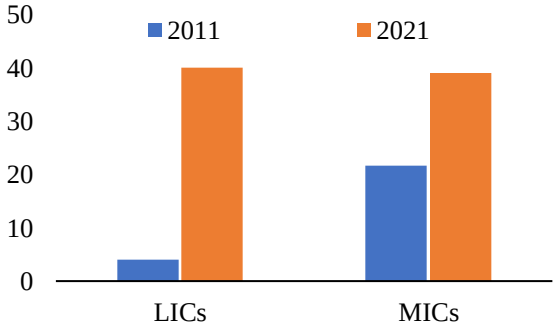
C）虽然官方资金流动不断改善，但远远没有达到所需要的规模……

官方资金流动（按援助类型细分）



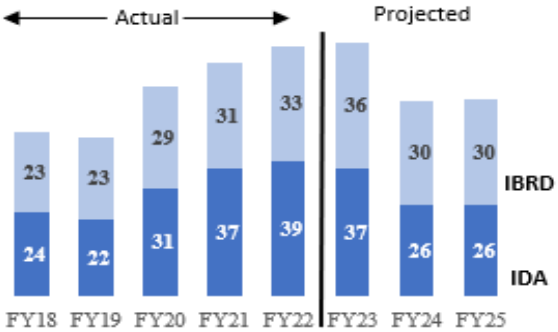
D）且政府已经入不敷出……

财政赤字与 GDP 之比超过 5%的发展中国家（低收入国家和中等收入国家占比）



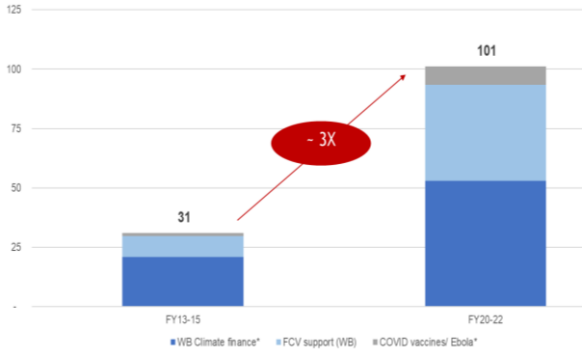
E）世行集团一直在加大援助力度，但 IDA 和 IBRD 目前在资金上已捉襟见肘 ……

IDA 和 IBRD 的承诺（2018-2025 财年）



F）世行对于应对全球性挑战的承诺已大幅增加

世行对部分全球公共产品的支持（十亿美元）



资料来源： A) 世行员工估算。B) OECD (2022)，以国际货币基金组织的国际收支平衡表数据为基础。C) 经合组织发展援助委员会债权人报告系统。D) E) F)：世界银行。

注： A) 估算重点为气候、韧性、大流行病和冲突等分项（附录 2）。C) 数据包括股权投资，但规模太小，几乎看不出来。E) IBRD 预测请参见 2022 年 12 月的“金融稳定论坛”报告；IDA 预测包括私营部门窗口

（PSW），以 2023 年 1 月 美元 = 1.34847 个特别提款权为基础。 F) 全球公共产品指气候、大流行病、以及脆弱性、冲突和暴力； *扣除应对脆弱性、冲突和暴力、新冠疫情和埃博拉病毒、以及气候融资的重叠部分。

13. **国际发展融资和知识仍然是全球层面的发展基石**。所有发展伙伴都需要加大部署资金的力度，促成与私人资本的混合融资，并确保更大程度的优惠，以激励各方参与应对全球性挑战。后者绝不能挤占最脆弱国家的其他优先发展事项。就主权债务融资而言，需要积极管理债务可持续性问题，因为所有主权债务最终都要用国内资源偿还。发展知识需要在全球范围内开发、流动并为发展解决方案提供依据，以实现最佳结果。一个关键挑战是要扭转一些显著趋势，包括过去二十年来捐赠渠道大幅扩散，捐助方资助的活动支离破碎、捐赠规模不断缩小，捐助方仅垂直聚焦定义狭隘的事项或主题范围等。[5] 这些趋势增加了受援国的管理和协调负担；导致通过国家系统输送的资金流量比例降低（目前不到一半）；并可能造成受援国和捐助方在优先事项方面出现紧张关系。

c. 世行集团在强有力的多边应对行动中的作用

14. **作为全球领先的多边开发银行，世行集团为应对国家、地区和全球性挑战提供了一个有效、有杠杆作用、且完整统一的平台**。在一个支离破碎的世界中，多边响应是应对各层面发展挑战的有效途径。过去 20 年里，绝大多数官方多边融资都是通过多边开发银行进行的，包括采用国家模式的世行集团。[6]IBRD 的实缴资本仅为 200 亿美元，但已经发放了 8200 亿美元的贷款，且已将 210 亿美元的收入转给 IDA 和其他发展项目 。[7]在 IDA 第 18 轮增资（IDA18）中采用的混合融资模式也使合作伙伴的每 1 美元捐款都能够动员 3 至 4 美元的 IDA 承诺额，从而使 IDA 自第 17 轮增资（IDA17）以来大幅提升了融资能力，尽管捐助方的实际捐款有所下降。国际金融公司（IFC）是发展中国家私营部门发展资金的最大提供者，承诺资金总额为 4690 亿美元，实缴资本 220 亿美元。自 2018 财年以来，IFC 已部署 155 亿美元来支持对 IDA 国家、以及脆弱和受冲突影响国家的投资，反映了对低收入市场的进一步关注。自 1988 年成立以来，多边投资担保机构（MIGA）以仅仅 3.66 亿美元的实缴资本为基础，提供了 715 亿美元的担保。第五节将探讨如何进一步调整财务模式。

15. **世行集团可以通过其资金、知识和伙伴关系来继续其成功交付的记录**。世行集团利用其以国家为基础的模式、同一世行集团方式和广泛的伙伴关系网络，数十年来致力于减贫事业发展。世行集团在 2020 年 4 月至 2022 年 12 月期间承诺资金 3300 亿美元；资助购买和交付 5 亿多支新冠疫苗，并通过我们领导的疫苗问题高级特别工作组促进了全球协调；通过联合融资、外部筹资、

[5] 在过去 20 年里，官方发展援助的捐赠款规模减少了一半，从平均 160 万美元减少到 80 万美元。许多基金的杠杆能力也很有限，削弱了对优惠政策的有效利用。

[6] 这些“横向平台”的官方承诺从 2000 年的 400 亿美元增加到 2020 年的 1900 亿美元。横向平台中最大的提供者是 IBRD，承诺资金 4150 亿美元（占来自多边机构官方资金流动总额的 24%），其次是亚洲开发银行（2570 亿美元，占 15%）和美洲开发银行（2170 亿美元，占 12%)。在优惠融资方面，IDA 提供的官方发展援助贷款和赠款远远超过所有其他横向基金，占 2000- 2020 年期间横向基金官方发展援助承诺金额的 61%。

[7]截至 22 财年末的累计金额。其他发展项目主要包括重债穷国倡议、加沙和西岸信托基金。

政策咨询、金融中介和资本市场交易等方式，动员了 4130 多亿美元的私人资本；[8]启动了最全面的国家气候与发展研究工作。

16. **成员国对世行集团支持的需求强劲且不断增长**。对 IDA 资金的需求总是随着供应的增加而增加，即使 IDA 资金在 IDA 第 18 轮增资（IDA18）中增加了 44%。对 IBRD 的需求也随供应而变，一方面是在 2020 年提供危机缓冲时，需求呈上升趋势；另一方面是在特定国家的风险限制形成约束时，需求呈下降趋势。尽管疫情导致 2020-2021 财年承诺额激增，但未支付余额与承诺净额之比处于十年来的最低水平。在私营部门方面，自疫情爆发以来，在私营部门投资大幅收缩的情况下，IFC 承诺了 1050 亿美元，动员了 360 亿美元，而 MIGA 的担保组合敞口总额达到创纪录的 244 亿美元。调查证实，现在和将来对多边开发银行支持的需求相当大。[9]

17. **在应对当前重大全球性挑战所产生复杂影响的全球行动中，世行集团需要发挥更大作用**。世行集团一直在重点关注最影响发展的全球性挑战（专栏 1）。2020-2022 财年期间，世行集团将与三大全球性挑战（气候变化、大流行病和脆弱性）相关的融资增加到贷款总额的一半左右（图 2F）。IDA 和 IBRD 投入的卫生资金从 2013 财年的 20 亿美元增加到 2022 财年的 110 亿美元。自新冠疫情爆发以来，IFC 已向医疗行业提供了 30 亿美元的长期融资。这是 IFC 向受疫情影响客户国提供的总额为 230 亿美元的更广泛抗疫支持的一部分，包括通过快速通道新冠应对基金提供的资金。几乎一半的支持都给予了 IDA 成员国、脆弱和受冲突影响国家。MIGA 通过其新冠疫情快速通道响应贷款提供了 90 亿美元资金。世行集团最近在《防范大规模流行病立场文件》（WBG 2023）中阐述了其方针。世行集团对脆弱和受冲突影响国家的支持从 2013 财年的 60 亿美元增加到 2022 财年的 320 亿美元；世行集团在最近的“脆弱性、冲突与暴力战略”中介绍了世行集团针对这些问题的做法（WBG 2020）。

18. **世行集团目前是向发展中国家提供气候融资最多的机构**。世行集团的气候融资贷款从 2016 财年的 120 亿美元增加到 2022 财年的 340 亿美元。作为世行集团《气候变化行动计划》（CCAP 2021-2025）的一部分，世行集团承诺将其自 2023 年 7 月 1 日起批准的融资项目与《巴黎协定》目标保持一致。[10]IFC 为其管理型联合贷款组合计划（MCPP）旗下的一个新平台筹集了资金，这个 30 亿美元的“MCPP 同一星球”平台专注于完全符合《巴黎协定》目标的气候融资。

19. **应该对有助于应对全球性挑战的国家支持需求给予进一步激励**。非金融激励措施，如各国遵守地区或全球标准的愿望和要求、或在关注碳足迹的新兴全球价值链中寻求发展，都可以成为对应对地区或全球性挑战的当地行动给予支持的有力激励措施。加强确定国家优先事项的分析基础，也可以作为国内和全球性挑战之间的有效联系：最近的《国别气候与发展报告》（CCDR）说明了研究分析工作在世行集团参与国家发展问题和全球问题的交汇点能够发挥的潜力。更广泛地说，世行集团不断参与应对全球性挑战已经在世行集团管理层所采取的激励措施中得到体现，

[8] 其中‘外部筹资’1640 亿美元，三分之二来自 IFC，世行集团在多边开发银行中处于领先地位。

[9] 例如，海外发展研究所（ODI） 2022 年 4 月进行的一项调查发现，发展中国家的大多数政府官员认为，如果供应不受限制，这些国家未来 5 到 10 年对赠款、贷款、技术援助和政策建议的需求将会增加。

[10] 世行将从 2023 年 7 月 1 日起批准的所有新融资项目与《巴黎协议》目标保持一致。IFC 和 MIGA 将从 2023 年 7 月 1 日起使 85%的新批准项目与《巴黎协议》目标保持一致，从 2025 年 7 月 1 日起达到 100%。

例如设定气候协同收益目标、制定数十亿美元的新冠疫苗多阶段规划方法（MPA）、有针对性地增加脆弱、冲突和暴力地区的人员配备、以及在 IDA 增资期间做出的承诺。在某些情况下，还需要有针对性给予融资激励（第四节）。

专栏 1：世行集团应对全球性挑战和解决全球公共产品问题时的取舍

全球性挑战被定义为世界上所有或大多数国家在某一特定时期所面临的主要发展问题。这些挑战的某些方面包括需要提供全球公共产品，因为在国家层面应对全球性挑战的行动所带来的一些好处会跨越国界，惠及其他国家——因此需要有优惠政策来刺激足够的需求。

世行集团在应对全球性挑战方面的取舍是以世行集团成员国的优先领域为指导，并在对客户国面临的关键问题进行不断分析的基础上形成的。2007 年提交给发展委员会的一份文件提出了世行集团参与全球公共产品事务的五项原则（WBG 2007）：

- 国际社会应逐步形成一个需要采取全球行动的共识；
- 应对这一问题存在明显的制度差距；
- 世行集团的参与应符合其发展使命和相对优势；
- 世界银行应具备有效参与的必要能力和资源；以及
- 世界银行的全球行动应能催化带来其他资源。

世行集团目前支持客户应对多方面的全球性挑战——包括粮食不安全、水和能源的获取、地区一体化需求、数字化和债务可持续性等。世行集团还会继续应对这些挑战。同时，鉴于三大全球性挑战（即气候变化、卫生和脆弱性）的巨大影响，2016 年《前瞻》和 2018 年增资方案概要说明了世行集团在这些领域发挥更大作用的必要性。这些仍然是关键的全球性挑战，目前提议重点关注气候变化、大流行病和脆弱性反映了政策的延续性。世行集团目前正在制定最新的取舍标准，并明确随着全球环境的不断变化，优先事项可能会随着时间的推移而改变。

三. 塑造世行集团的未来：愿景与使命

20. 世行集团目前的愿景是**一个没有贫困的世界**。愿景反映了一个组织打算如何影响世界，追求什么样的目标，以及组织的愿望。以世行集团各机构的《协定》和《公约》为基础的演进重申各机构及其成员国对这一愿景的承诺，特别是考虑到减贫领域最近发生的倒退。

21. **自 2013 年以来，世行集团的使命就是“以环境、社会和财政可持续的方式，消除极端贫困，促进共享繁荣”**（WBG 2013）。这一使命在 2013 年得到了发展委员会的认可，通常被称为“双重目标”。虽然“双重目标”设定于可持续发展目标确立之前，但“双重目标”涉及广泛的发展范畴，并以消除极端贫困为重点。双重目标仍然有效，但其定义和衡量标准可以根据当前的发展环境和需求加以改进和完善：

- **消除极端贫困仍将是世行集团的核心使命**。世行集团仍然致力于消除极端贫困，即使不能在 2030 年前完成使命，也要在 2030 年后尽快完成。根据中等收入国家使用的较高和较低贫困线，贫困仍然是中等收入国家面临的挑战，而低收入国家和中等收入国家都需要提高生活水平。因此，问题的关键是目前的消除极端贫困措施还需要一个明确的认识作为补充：即基本需求随着平均收入水平的增长而增长，与低收入国家相比，中等收入国家实现“非贫困”需要达到更高的消费水平。

- **共享繁荣必须仍然作为基本目标**。冲击致贫的高度脆弱性、以及国家内部和国家之间人均收入的巨大差异提醒我们，摆脱极端贫困不足以实现经济安全和繁荣：低收入国家和中等收入国家的强劲、可持续和包容性增长至关重要。因此，目前的共享繁荣概念应该扩大，直接回应低收入国家和中等收入国家人民的愿望，即：（1）实现可持续的更高繁荣标准，（2）生活在更公平的社会中。

22. **然而，实现这些目标需要更明确地认识到，面对冲击的韧性、可持续性和包容性对世行集团的使命至关重要**。这将推动和加强以“可持续方式”实现世行集团双重目标的动力，提高这一长期目标的影响力。鉴于过去十年的经验和获得的严酷教训，必须在使命中更好地体现三个概念，彰显它们在地方和全球两个层面对贫困和共享繁荣的影响。*韧性*考虑了极端天气事件或冲突等高风险冲击敞口，并有消化这些冲击的能力。这一扩大的概念有关人民和国家做好冲击防范、管理冲击和从冲击中恢复的能力。*可持续性*反映了确保世行集团在财政、经济、社会和环境等方面产生积极影响的必要性；显示了各国实现可持续发展目标的进展与降低全球变暖和其他环境风险影响的进展之间的关联日益密切。双重目标明确指出经济*包容性*对世行集团的使命至关重要。但更高程度的社会包容性、以及公民和受益人的参与也是实现双重目标的必要前提。改善性别平等和在提升妇女权利方面进行投入能产生巨大的发展收益：如果不增加和改善机会、资源和选择的分配，使女性和男性拥有平等的权力来塑造自己的生活，为家庭、社区和国家做出贡献，任何社会都无法实现可持续发展。为年轻人提供机会也至关重要。通过纳入残疾人、少数族裔等边缘化群体——包括考虑到面临被排斥等复合风险的人群的特殊需求，例如与性别和种族有关的需求，就可以取得成果。进一步纳入来自小国、岛国和脆弱国家的公民和受益人群也是实现双重目标的必要条件。

23. **考虑到这些需求，以及实现一个没有贫困的世界需要更加关注全球性挑战，世行集团执董会建议强化世行集团使命的表述：“通过促进可持续、有韧性和包容性发展，消除极端贫困，促进共享繁荣”**。这一表述显示了迄今为止正在形成的共识，但还是暂定的，有待于世行集团演进工作的完成；理事会的指导；进一步阐述贫困的指标和范畴；防止在个别国家和全球性挑战之间分配资源时出现的潜在矛盾。强化使命必须重申消除贫困和促进共享繁荣的核心地位；必须强调双重目标与面对冲击的脆弱性之间的关联性，适应危机易发性日益增加的世界的必要性，并反映理事会于 2021 年春季批准的绿色、韧性和包容性发展（GRID）方针。实现强化使命需要在一系列相互关联的广泛发展领域取得进展，并认识到全球集体行动应对全球性挑战的必要性、以及高收入国家和中等收入国家实现双重目标的重要性。世行集团使命的拟议调整是暂定的。随着关于运营和融资模式、以及绩效衡量指标的讨论不断深入，这一拟议使命还可能进行调整，包括进一步完善和整合。

24. **在强调可持续性、韧性和包容性的同时，世行集团将继续支持各国实现可持续发展目标的努力，同时深化对过去十年中日益突出的三大全球性挑战的长期支持：气候变化、大流行病和卫生安全、脆弱性和冲突**（见专栏 1）。全球性挑战方面的重点工作将建立在世行集团长期关注的其他优先事项（包括 GRID、性别平等、公民参与、就业与经济转型以及治理）的基础之上，并形成补充。世行集团将阐述确定全球性挑战关注点的原则，同时确认其他全球性挑战的重要性、以及优先事项将随着全球环境的不断变化而发生变化。

25. **在通过强化使命后，管理层将提出能够反映其扩大范围后的指标**。这些指标将为实现使命指明方向，与目前的消除贫困和共享繁荣指标形成互补。这些指标将作为反映世行集团开展业务的发展背景的代表性总体指标，并用于衡量私人部门的发展成果。指标的选择将在确保重点的愿望与充分监测和沟通进展情况的能力之间取得平衡。这些指标将被纳入公司记分卡的第一级，每年与其他补充指标一起报告。在获得理事会对强化使命的反馈后，管理层将确定这些指标，并在此过程中继续与世行集团执董会合作。

表 1：关于确定世行集团使命的建议

初步安排	有待探讨事项
征求理事会对暂定更新使命的指导意见：*通过促进可持续、有韧性和包容性发展，消除极端贫困，促进共享繁荣。*	• 随着演进工作的推进，必要时进一步调整和完善拟议使命。 • 制定评估世行集团完成强化使命的绩效的指标。

四. 加强世行集团的运营模式

26. **世行集团的运营模式必须不断调整，以应对支持各国实现可持续发展目标的迫切需求**。根据世行集团的长期经验、当前运营模式的构成要素（专栏 2）、世行集团独立评价局（IEG，附录 1）的深入洞察，以及与世行集团执董会的广泛对话，我们确定了加强运营模式的关键方向，并提出了需要立即跟进以及进一步考虑的具体建议。

专栏 2：世行集团运营模式的构成要素

以国家为基础的模式是世行集团交付模式和价值主张的核心，并将会继续保持下去。由国家驱动非常必要，因为我们需要政府对口部门作为感兴趣的借款人参与并帮助交付；同时，适应国情和强大的国家自主权，可以产生高度增值作用。2015 年的国别合作模式就是通过诊断一个国家以可持续方式实现双重目标的制约因素，进而突出战略重点，完善取舍。这一模式涵盖了与客户国公共和私营部门的业务合作，包括公民参与和磋商，并在过去几年中得到了加强，提升了对结果的关注，包括性别平等等机构优先事项。利用全球知识，以国家为基础的模式证明了其不仅可以实现国家成果，而且有能力应对全球性挑战。加强世行集团的运营模式以反映强化使命，将会完善和补充核心的国别方法。

同一世行集团和层级方式体现了世行集团的优势。这种方式为客户提供优化公共部门和私营部门比较优势的解决方案，并向世行集团提供项目规划信息，以便集团以协调的方式使用各种工具来调动私人资本和企业，并实现世行集团的影响力最大化（WBG 2017）。这就是说，世行集团团队要不断检验----并向客户提供建议：某种发展解决方案是否最好通过私营部门（由私营部门融资和/或交付）实施，同时限制了公共负债，如果不是，则世行集团支持改善投资环境或缓解风险是否有助于实现预定成果。[11]为了进一步在强化使命的背景下增加影响的规模，世行集团将加大对上游分析工作的投资力度，并支持宜商环境建设；使“层级方式”概念成为国家合作周期的核心，以便为诊断分析、国家对话和项目规划提供信

[11] 世行集团的每一个机构都在“层级方式”中发挥独特作用，当这些作用以协调一致的方式来发挥、有选择地使用和以协作方式提供时，世行集团的影响就会最大化：例如，世行支持建设有利环境，降低私人投资的风险，为混合型 PPP 项目提供资金，为公共项目提供资金，IFC 从上游入手，参与监管改革和项目准备，为私营企业提供和动员资金，而 MIGA 致力于降低私人投资的风险。

息；进一步制定联合计划来最大限度地发挥“同一世行集团”的作用：将世行集团国别联合项目规划的审查制度化；修订集团各机构的工具和方法来扩大私人资本促进（PCF）的规模。[12]

知识将继续作为世行集团比较优势的核心。世行集团的重要分析、数据和知识产品有益于国际社会和客户国。知识工作是国家层面政策对话、技术援助和改革的基础，也是地区和全球层面的宣传和标准制定的基础。在世行集团支持客户国扩大国家成果的影响力、同时加大应对全球性挑战的力度之际，知识的作用将变得更加重要。可以扩大核心分析咨询服务（ASA）来反映强化使命。向客户国提供知识支持和相关技术援助，以便其根据证据作出决策，也可以鼓励国家采取行动应对全球性挑战。世行集团将继续在项目中使用更多知识，培育当地的数据和分析能力，并确保所有人都能不受限制地利用全球知识。

世行集团将继续努力建立和聚集其广泛的伙伴关系网络，实现可持续发展目标。发展在本质上就是关于伙伴关系，包括公共和私人部门、本地和全球伙伴关系。IDA 就是这种伙伴关系的体现，将 IDA 代表和借款国代表、以及公共和私营部门的合作伙伴聚集在一起。与其他发展伙伴建立伙伴关系，包括国际货币基金组织、世界贸易组织、其他多边开发银行和联合国以及国际非政府组织、民间社会组织和私营部门，对于支持各国实现可持续发展目标和世行集团的强化使命至关重要。世行集团将利用其比较优势，重点发展具有战略意义的伙伴关系。为了体现强化使命，世行集团可以围绕针对全球性挑战的目标建立国家和地区专题平台，以促进公共和私营部门利益相关方建立伙伴关系。

a. 加强运营模式：主要方向

27. **要在世行集团现有运营模式的重要优势基础上，沿着四个战略方向加强运营模式**。世行集团运营模式的主要优势包括：世行集团核心的以国家为基础的模式；体现世行集团优势的“同一世行集团”和“层级方式”；通过伙伴关系网络来支持各国实现可持续发展目标的承诺；以及提供国家和全球知识的能力，动员大规模资金的能力。可以在以上优势的基础上加强以下各项（详情见专栏 2）。

28. **首先，世行集团将通过不断加大应对和消除全球性挑战的力度来支持国家发展影响**。一个国家的发展挑战不仅可能来自国家层面，也可能来自地区和全球层面；一个国家的发展轨迹产生的影响可能会跨越国界。因此，需要对这些联系有一个深刻的认识。《国别气候与发展报告》（CCDR）的推出、项目与《巴黎协定》保持一致的进展就是这种联系的实例。由于这些联系，就有必要通过改革《国别伙伴框架》，并使用分析和融资工具、以及将项目成果与全球性挑战挂钩的方式，来修订世行集团在国家层面的资源规划。结果导向融资可以越来越多地用于激励有助于应对国家和全球性挑战的成果，例如落实《国别气候与发展报告》（CCDR），这可以包括提供优惠资源作为激励，例如通过 SCALE 信托基金。根据应对新冠疫情的成功经验，多阶段方式（MPA）可以为跨境问题协调长期或跨国家融资。IFC 和 MIGA 可以利用平台方式，支持私营部门客户为各国应对全球性挑战做出贡献。一项具体建议是创建世行集团全球优先计划（GPP，见第 37 段），各国可以选择参与和投资有助于大规模应对特定全球性挑战的国家发展成果。

29. **将国家项目与全球性挑战联系起来的一个特别问题是需要优惠和调整分配机制**。当由公共和私营部门在一国的投资为其他国家带来利益时，给予优惠非常必要。给予额外优惠有助于促进

[12] 私人资本促进（PCF）包括动员的私人资本（PCM）和促成的私人资本（PCE），前者通过世行集团项目的私人联合融资实现，后者通过世行集团项目支持的政策改革和公共部门投资实现。

全球公共产品大规模快速增长——但这不能以牺牲 IDA 成员国的发展所需的优惠资源为代价。第五节讨论提供优惠的潜在资源，但还需要制定操作原则，以有效地确定优惠目标。还有必要对分配机制进行审核，以确保对应对全球性挑战最重要的国家给予支持。结果导向机制越来越多地作为确定优惠的有效方式，例如通过 SCALE 信托基金。在确定是否有资格获得 IDA 和 IBRD 资金时，也可更好地纳入脆弱性问题。

30. **第二，世行集团需要果断采取行动扩大和优化影响**。鉴于实现可持续发展目标的进度拖延和应对全球性挑战的紧迫性，世行集团的支持需要大规模地取得成果。这可以通过增加世行集团可提供的资金、联合融资（第五节）、以及私人资本促进（PCF）和国内资源调动（DRM）来实现（见下文）。在运营模式方面，第一步将是确保国家项目规划更加系统地专注于扩大影响。这就需要加强“同一世行集团”的方法，包括更系统地确定世行、IFC 和 MIGA 国家层面项目的优先次序，因为如果国家层面项目得到更好的协调，并充分利用世行集团的全套金融和咨询工具，世行集团各机构的发展影响将实现 1 加 1 大于 2 的效果。第二步是将发展知识更好地融入到运营之中，要基于现有证据进行项目设计，并将学习和评估方法嵌入到项目中，以产生新的知识。第三步是推广规划项目方法，包括通过拟议的世行集团全球优先计划（GPP）。世行集团还可以利用层级方式扩大对地方实体的支持：IFC 和 MIGA 可以增加商业条件下的地方政府贷款和担保；世行和 MIGA 可以在国家担保的情况下增加向地方政府的贷款；世行可以进一步支持尚不能以商业条件获得融资的客户，并以其他方式（包括与客户合作完善监管）给予更多支持。

31. **第三，世行集团必须不断加强在地区和全球层面的合作，并与国别合作形成互补**。与国别合作同样重要的是，规模经济和协调问题需要跨国合作，包括多国合作、地区合作和全球合作。世行集团可以与地区开发银行等机构和地区平台建立地区和全球战略伙伴关系来应对地区发展挑战。重点领域可以包括脆弱性、冲突和暴力相关问题和跨境问题，如江河流域、地区气候适应方法、地区电力交易和渔业，这些通常都是地区性的问题。世行集团还可以支持全球和地区标准的制定，通过其伙伴关系制定与全球性挑战相关的标准，例如碳市场和疾病监测网络的监测、报告和核查（MRV）协议。还可以开发更多的全球和地区数据和分析，例如确定不同的全球性挑战之间的相互联系；这项工作可以加入高收入国家的视角，我们打算通过分析工作与这些国家更系统地合作，促进对全球和地区问题的监测。IDA 有一个地区窗口，该窗口为应对发展挑战的地区解决方案成功地创造了激励机制。世行集团的管理层将继续研究为 IBRD 成员国创建激励机制的建议，并认识到这需要确定优惠来源。

32. **第四，世行集团将加强应对危机的运营能力**。强化使命认识到，韧性和可持续性本身就是重要的发展目标。近年来的情况令人痛心地提醒我们，危机可能会导致几十年的发展成果毁于一旦。世行集团可以加强其应对危机的能力：（1）对于国家层面的危机，要使所有国家都能更系统性地获得和部署应急资金；（2）对于地区和全球层面的危机，可以借鉴应对新冠疫情的经验。这可以包括进一步扩大现有产品，如发行巨灾债券。世行可以建立一个基金，使用捐赠资源在一段时间内代替客户国偿还债务，以便留出财政空间来应对危机带来的损失和破坏；世行正在审核有关气候韧性债务条款的选项。

33. **贯穿这些战略方向的是两个基本优先事项：私人资本促进（PCF）和国内资源调动（DRM）**。通过政府和市场的干预，可以扩大发展的影响，这样做需要更多的资源（包括公共和

私人资源）来支持各国实现其可持续发展目标。PCF 和 DRM 也可以为化解跨境全球性挑战做出巨大贡献。

34. **世行集团将通过加强与私人资本提供方合作和营造有利环境来支持私营部门发展，扩大私人资本促进（PCF）**：

- *为私人资本营造有利环境*是关键一步，目的是为私人资本的流动创造一个有利的环境；做到这点，就要加强核心国家诊断、加强包括上游改革在内的项目规划支持、将层级方式原则纳入《国别伙伴框架》，以及促进制定国际标准。
- 需要有*资本投资管道*。设立世行集团全球优先计划（GPP，见第 37 段）和更多地使用同一世行集团项目规划可以增加可投资的机会。可以支持国有企业吸引私人资本。咨询服务和融资支持可以帮助主权国家、地方政府和私营部门客户进入可持续性、绿色和蓝色债务资本市场。世行集团还可以支持“混合型 PPP”，为社会或基本基础设施项目提供公共部门支持，以减少感知的风险，使私人投资可行可负担。
- 通过*私人资本连接器*增加资本供应。在国内方面，世行集团可以加大力度，支持公共战略投资基金，支持培育国内机构投资者（如养老基金、保险公司和投资公司）。集团可以扩大对国家发展金融机构的支持。为了促进跨境私人资本流动，世行集团将提出私人联合融资和投资平台建议（见下文），并通过全球新兴市场风险数据库（GEM，第五节）帮助投资者更好地了解低收入国家和中等收入国家私营部门项目的付款记录。

35. **世行集团将加大对各国的支持力度，以公平、渐进、高效和可持续的方式改进其国内资源调动（DRM）系统**。世行可以将其公共支出审查（PER）这一核心诊断发展成为公共财政审查（PFR），增加对 DRM 的评估，并就如何更好地创造财政空间提供政策建议。世行集团还可以为解决非法资金流动问题提供更多支持。可持续发展融资政策（SDFP）可以用来激励 IDA 成员国的国内资源调动。世行集团还可以利用其号召力，与公共和私营部门的合作伙伴就国内资源调动问题进行合作，例如，在全球和地区论坛（如税收合作平台）上为发展中国家进行宣传。

36. **世行集团还将继续提高内部运营流程效率，并评估推动演进所需的资源**。提高内部效率和能力对于更有效地准备项目、响应客户要求、实现强化运营模式至关重要。近年来，世行集团取得了重大进步：虽然世行贷款额和项目规模都有扩大，但从项目概念到董事会批准的时间、以及从批准到首次支付的时间都有所缩短，由世行资助的新冠疫情卫生项目的支付速度几乎是其他卫生项目的十倍。IFC 通过实体部门应对疫情资金（RSE）贷款及其更新的问责与决策框架（ADM），快速批准疫情响应项目，提高了效率。MIGA 的新冠疫情快速响应行动也提高了效率，该行动的经验为 MIGA 提升各项业务的生产率提供了参考。在过去的十多年中，世行集团通过严格的预算纪律、宏大的效率计划和规模效益节约资金，最大限度地利用了现有的金融资源，目前还在做出更多的努力。为了降低集团团队和客户的交易成本，扩大融资规模和影响，世行集团还需要进一步的努力，如更多地使用数据工具来为基于风险的方法提供依据，增加人力资源，同时也要认识到履行机构承诺和遵守严格标准的责任增加了交付成本。

b. 加强运营模式：建议

37. **为了实现这些战略方向，需要推进一些初步建议**。这些建议是重要的第一步，可作为世行集团演进的部分工作，也可作为春季会议之后世行集团执董会和管理层共同工作计划的一部分。

i. **改进世行集团的核心国别诊断**。在国别气候与发展报告（CCDR）的经验基础上，世行集团将进一步投入开展核心国别诊断，确保在以下方面进行系统性的国别分析：（i）强化使命中的贫困、增长和可持续性支柱，（ii）动员公共和私营部门资源面临的挑战。对高收入国家、及其在应对全球性挑战中的作用和经验进行更为系统性的分析将为世行集团的诊断研究提供信息。这些将用于制定国别项目规划，与客户国展开对话，并为战略伙伴关系提供依据。

ii. **制定全球性挑战的取舍标准**。世行集团过去一直在有选择地应对全球性挑战和提供全球公共产品（专栏 1）。世行集团将制定标准，以便继续在演进过程有所取舍地选择相关的全球性挑战，同时进行定期审核，以便能够根据未来可能出现的新需求和优先事项进行调整。

iii. **就重新设计公司记分卡提出修订意见**。强化国别伙伴框架（CPF）的成果目标和修订公司记分卡有助于更好地衡量世行集团根据其强化使命对支持各国实现其可持续发展目标和促进全球发展成果的贡献。

iv. **在我们的全套工具中试点结果导向融资条款**。根据客户的具体需求，这项试点要求在达到某些环境绩效目标后，利用捐赠资源补贴世行贷款协议中需要支付的利息。在可获得优惠资金的情况下，这一试点可以扩大范围，以增加对应对全球性挑战所取得成果的激励，并纳入世行集团基于绩效的融资工具中。

v. **争取扩大优惠的机会**。需要探索的一个主要选项是增加向 SCALE 和现有的 IBRD 全球公共产品基金（该基金已完全纳入 IBRD 的运营模式，且未指定用途）提供资金；管理层可以向捐助方开放这一基金，并明确地将应对部分全球性挑战作为重点。另一种选项是使用数量有限的专注于全球公共产品的伞形信托基金。优惠也可以来自金融中介基金（FIF）、双边机构或其他国际金融机构（请参见下文关于联合融资的建议)。世行集团将协调为全球公共产品筹集优惠资金的工作，即使这些资金将通过其他工具分别提供给私营部门和公共部门。世行集团还将完善捐赠资本管理，探索优化现有信托基金和金融中介基金，并调整其用途方向。

vi. **扩大危机响应工具包**。世行集团打算*增加各国获得救灾应急资金的能力*。这可以包括扩大世行借款人对巨灾延迟提款选择机制的使用；建立包括应急响应阶段的备灾多阶段方式（MPA）；允许快速调整国家项目组合中未支付资金的用途，以便立即用于救灾 。IFC 和 MIGA 可以调整和扩大贷款和担保工具，以便为受危机影响的私营部门客户提供营运资金、流动性支持等方面的帮助。世行集团还可以借鉴世行集团在全球应对新冠疫情的经验，*为世行集团在全球范围内应对危机制定一个快速应急计划（DOER）操作手册*。这个操作手册将确定和落实备灾步骤，以便在发生相关危机时立即启动应急计划。

vii. **要强化全世行集团的工具来动员私人资本**。IFC 和 MIGA 将寻求机会，利用 MIGA 的政治风险保险，为 IFC 的某些客户（B 类贷款参与者）提供联合产品，以支持私营部门为政治风险较高的长期项目提供资金。MIGA 将扩大其违约保险覆盖范围，进一步为低收入国家和中等收入国家吸引新的机构投资者。加强担保，包括在无法使用 IFC 和 MIGA 向金融中介机构提供的商业化定价产品的情况下，利用 IBRD 和 IDA 的担保来支持气候智慧型投资的风险分担机制；扩大 MIGA 担保，覆盖与碳权利相关的风险；并寻求通过私人保险市场管理世行的担保风险敞口（不稀释世行优先债权人的待遇，鉴于世行的贷款利率较低，可能需要优惠资金支持）。

38. **除上述初步措施外，世行集团执董会和管理层还将进一步探索以下途径**。这些办法在加强运营模式方面具有很大潜力，但仍需进一步分析、开发和磋商。

i. **扩大国别项目规划**。基于修订后的世行集团核心诊断，《国别伙伴框架》（CPF）可以包括一个 “全球和地区挑战” 标准章节，更明确地围绕韧性、包容性和可持续性制定项目规划。新的国别伙伴框架还应促进世行集团各机构更加系统性地在上游战略方面进行合作，以强调对 PCF 的关注，PCF 应基于层级方式，同时利用特定方式扩大影响。

ii. **提高从项目中学习的能力，并利用这些知识来扩大发展影响**。世行集团在利用数据和实际经验来帮助运营决策、以及通过建立本地项目管理和分析能力来改进项目设计和实施方面拥有深厚的专业知识。在学习和影响评价方面进行小额投资可以大幅扩大运营影响。世行集团可以系统性地增加在学习和评估方面的投资，以扩大其融资所取得成果的规模。

iii. **向董事会提议，在世行集团范围内试行一些有助于缓解全球性挑战的世行集团全球优先计划（GPP）**。全球优先计划将为某一主题计划领域的一系列目标和指标提供一个框架，并根据“层级方式”方法整合世行集团的工具和专业知识，根据客户需求在各国部署。选择以战略优先事项为基础，在有足够数量的国家感兴趣且可能有更多国家加入的情况下，世行集团将启动覆盖各地区的全球优先计划。全球优先计划必须完全基于世行集团以国家为基础的模式，各国将根据本国的优先事项选择参与全球优先计划，并利用其 IDA/IBRD 基金、IFC 和 MIGA 的融资，以及世行集团干预措施动员或促成的私人资本资源。世行集团将会逐步确定这些全球优先计划的进一步细节，包括如何选择主题和实施方式的世行集团统一方法。

iv. **将地区项目激励措施扩大至 IBRD 成员国**。IDA 拥有利用 “地区窗口” 开发地区项目的经验，而 IFC 和 MIGA 可以利用平台和地区公司、以及它们现有的资产负债表来支持在符合 IDA 和 IBRD 条件的国家开展地区交易。IBRD 将探讨将这些激励措施扩大至 IBRD 成员国的建议。

v. **为 IBRD 成员国制定优惠原则**。IDA 已为低收入国家制定了完善的优惠原则，这些原则必须保持最优先地位。IFC 和 MIGA 率先制定了私营部门混合融资原则，并继续在信息披露和透明度方面引领发展金融机构（DFI）。还需要更多优惠来提升对全球公共产品（GPG）的关注，并吸引更多私人资本进入中等收入国家。需要开展更多工作来为 IBRD 成员国的公共部

门确定优惠原则，可以围绕最低优惠、发展影响、简单性、物有所值和透明度来确定这些原则。对于私营部门，IFC 和 MIGA 正在探索各种方案，以扩大混合融资的范围，将需要更长时间在商业上具备生存能力或需要更多补贴的项目纳入其中。世行集团还将继续在 IDA 私营部门窗口（PSW）进行创新，IDA 20 的中期审查（MTR）将审议这一窗口。

vi. **引进 IFC 储架式证券化机制**。IFC 正在开发一个新的项目储架式证券化平台（WESP）。该平台的实施可释放机构投资者资本，为发展大规模融资。这一机制将在多边开发银行/发展金融机构的资产与机构投资者之间搭建起一座桥梁，为利用其规模巨大的长期资本池提供便利，并将多边开发银行/发展金融机构的业务方式转向“发起后分销”投资和资产负债表循环。

vii. **在资格审核中考虑脆弱性**。考虑到跨境挑战（特别是气候变化）日益扩大的影响，尤其是对小国的影响，世行集团管理层将在审慎考虑风险的情况下，评估将脆弱性纳入获得 IDA/IBRD 资金资格审查中的方案。

viii. 与多边开发银行和双边发展合作伙伴合作，**为公共部门业务开发联合融资平台**（见第五节）。更广泛地说，世行集团的执董会和管理层将审议如何加强与其他机构的伙伴关系来实现可持续发展目标。

ix. **为 IBRD 成员国开发私人资本动员（PCM）联合融资，由私人资本提供者按照混合融资条款向世行准备和投资的项目提供联合贷款**。为了提高 PCM 基金所提供融资的可负担性，以及更好地满足投资者的投资偏好，该平台将需要捐助方提供第一损失担保支持。

x. **建立一个多捐助方可补充信托基金，以便为提供全球公共产品（GPG）的私营部门提供优惠**。IFC 和 MIGA 正在寻求开发一个多捐助方信托基金，为私营部门开展业务提供优惠资金。

39. **这些建议有助于世行集团加强运营模式来扩大响应能力和影响**。第一组行动建议已与世行集团执董会讨论，并获得了普遍支持。管理层现在将推进细化这些建议，并继续与董事会密切沟通，介绍最新情况，寻求指导，并酌情请求批准。其他行动需要进一步考虑，管理层将与董事会密切磋商，进一步探讨这些建议，以便在 2023 年春季会议后提供最新情况和提出潜在建议，其中包括为实现演进后的世行集团的宏大目标而实施的管理激励措施所需要素的建议。

表 2：世行集团运营模演进建议

初步建议	需进一步探讨
世行集团执董会和管理层围绕以下建议展开工作： - 修改世行集团核心国别诊断（重视层级方式原则、私人资本促进（PCF）和国内资源调动（DRM）） - 制定全球性挑战取舍标准	- 国别伙伴框架（CPF）修订建议，反映国家优先事项和全球性挑战 - 探索在世行集团的运营中更多地使用学习和评价机制 - 试行世行集团全球优先计划（GPP）的建议 - 通过 IBRD 激励地区项目的建议

初步建议	需进一步探讨
- 公司记分卡修订建议 - 世行贷款试行结果导向融资条款 - 探索新的优惠资金来源，如 SCALE，向捐助方开放 IBRD 的全球公共产品（GPG）基金，优化信托基金和金融中介基金（FIF） - 扩大危机应对工具包 - 加强世行和 MIGA 担保以及 IFC-MIGA 的联合产品，动员私人资本	- 制定优惠资金原则 - 开发 IFC 储架式证券化机制 - 考虑将脆弱性纳入 IDA/IBRD 的资格条件 - 与多边开发银行合作，为公共部门业务开发联合融资平台 - 开发世行集团私人资本动员联合融资机制 - 开发多捐助方可补充信托基金，以向提供全球公共产品的私营部门提供优惠

五. 满足世行集团强化使命的融资需求

40. **为了履行强化使命和实施强化运营模式，世行集团需要继续调整融资模式，大幅提高融资能力，包括应对未来危机时继续发挥逆周期作用**。世行集团各机构都需要提高融资能力。考虑到全球公共产品的外部性，可能需要更多优惠来提升对全球公共产品的关注度，包括对 IBRD 借款国的激励。这意味着 IBRD 的融资模式需要做出重大改变，反映对私营部门混合融资的需求。这些优惠资源必须是额外资金，不能以牺牲用于消除贫困和不平等的资源为代价。还必须准备足够的财力来应对下一次全球危机。尽管 IFC 和 MIGA 的融资模式[13] 也需一些强化，如向有助于应对全球性挑战的投资提供更多优惠，但 IFC、MIGA 的核心融资能力与它们目前的需求是一致的。IFC 的资本充足率近年来有所提高——主要是由于疫情期间私人投资下降、资本兑现和股权资产组合再平衡，但随着 IFC 加强对气候和全球公共产品的融资，放贷金额的急剧增加将意味着 IFC 将提前触及资本充足率下限。[14] 然而，世行的融资能力面临着巨大的限制，主要是由于世行在集团自 2020 年执行的逆周期应对行动中发挥了巨大作用，因此，本节的方案建议主要围绕 IBRD 和 IDA 展开。

41. **世界银行在资产负债表优化（BSO）和金融创新方面拥有长期良好记录，这可以在目前的演进中加以利用，同时保证长期财务可持续性**。可以采取一系列方案来进一步调整世行的财务模式和提升融资能力，包括增加可分配净收入，借鉴资本充足率框架（CAF）审查专家组的建议（G20 Panel Report, 2022）。成员国继续表示强烈支持增加发展融资的原则，同时要确保世行的 AAA 评级、优先债权人地位/待遇（PCS/PCT）和长期财务可持续性。表 3 列出了已与世行集团执董会讨论的提高 IBRD 融资能力的初步措施。[15]

[13] G20 资本充足率框架（CAF）专家组报告的建议还包括进一步利用 MIGA 的融资模式，促进各多边开发银行总体资本效率的提升。此外，世行集团正在探索通过 MIGA 担保和再保险为国有企业债务进行再融资来释放 IBRD 资本的做法。

[14] 2018 年与董事会讨论增资方案时，预计 IFC 将在兑现期（目前预计 2025 财年结束）后快速使用其资本，2030 财年接近其资本充足率下限。这一基线反映了不断增加的承诺额和向高风险产品和市场的转移；考虑到 IFC 业务模式的风险状况及面临的宏观经济和金融市场动荡风险，这一基线预测存在不确定性。作为演进的一部分，反映新方向的承诺的急剧增加将导致资本的更快速使用，因此，IFC 将在 2030 财年之前达到资本充足率下限。

[15] 此外，附录 3 中列出了 G20 资本充足率框架专家组的相关建议。

表 3：IBRD 方案的示意性影响[16]

（不同方案的情景 1 和情景 2 的数字相互独立，不代表两个潜在的“一揽子”方案）

	方案	示意性时间线	对未来 10 年 IBRD 累计放贷能力的示意性影响（十亿美元）	
			潜在情景 1	潜在情景 2
1	风险转移：提高股东国担保限额	23 财年	5[1]	10[1]
2	风险转移：增加多边开发银行担保/EEA	23 财年	0.5	1
3	审核谨慎下调最低股本贷款比的可行性	23 财年	40 *（如果下调 1 个百分点）*	
4	混合资本：资本市场	23-24 财年	6 *（如果发行 10 亿美元）*	12 *（如果发行 20 亿美元）*
5	混合资本：股东国	23-24 财年	30 *（如果发行 50 亿美元）*	60 *（如果发行 100 亿美元）*
6	放松法定贷款限额（SLL）约束（修订协定条款）	23-24 财年	不适用	不适用
7	通知缴付型资本：强化形式	23-24 财年	强化通知缴付型资本能够提供额外杠杆。有待与股东国和评级机构讨论。	
8	进一步调整最低股本贷款比的可能性	23-24 财年		
9	提高贷款定价		5 *（如果总体价格上调 10 基点）*	10 *（如果总体价格上调 20 基点）*
10	增资[2]		50 *（如果实缴资本 50 亿美元）*	100 *（如果实缴资本 100 亿美元）*

注：

1. 假定从 AAA 级捐助方获得 50 亿美元和 100 亿美元担保。获得评级低于 AAA 的捐助方的担保对 IBRD 的总体放贷能力影响较小。
2. 假定 5 年支付期限。

a. 已商定的提升 IBRD 财力措施（在未来 10 年内增资 500 亿美元；参见表 4）[17]

42. **修订最低股本贷款比（E/L）。**IBRD 的资本充足率框架以董事会批准的最低股本贷款比为中心，确保 IBRD 在执行其发展任务时所承担的金融和运营风险不超过世行的风险承受能力。管理

[16] 另外一个可以提高 IBRD 融资能力的方案是减少向外转移收入（主要是向 IDA），鉴于减少对 IDA 的转移会对 IDA 的融资能力产生不利影响，这种方案不符合世行集团支持最贫困国家的立场。

[17] 第 42、43 和 44 段中讨论的三项措施已经与 IBRD 的执行董事进行了广泛讨论，并得到广泛支持。在本报告定稿和分发时，这些措施正在进行最后讨论和批准程序，并预计将在春季会议之前或前后开始执行。 本节中的最后一项具体措施（第 45 节）属于管理层的职权范围，但也与执行董事进行了讨论，并得到广泛支持。

层已经审议了通过提高股东国对采用通知缴付型资本的风险偏好和更多地依赖评级机构对通知缴付型资本“信用增级” 来审慎降低最低股本贷款比的可行性，同时继续维护 IBRD 的 AAA 评级和长期财务可持续性。根据世行集团执董会的反馈意见，世行集团正在准备向执董会提交将最低股本贷款比从 20%下调至 19%的建议。该建议在提高融资能力和采用风险增加的通知缴付型资本之间进行了权衡，同时坚持了维护 IBRD 的 AAA 评级、优先债权人待遇（PCT）和长期财务可持续性等原则，世行集团执董会已经强烈地重申了这些原则。该建议将促使可持续年度贷款额（SALL）从 2024 财年起每年增加约 40 亿美元，即在未来 10 年增加约 400 亿美元。

43. **放松法定贷款限额（SLL）约束的建议**。《IBRD 协定》（“《协定》”）规定：“银行承做的担保、参与的贷款以及直接发放的贷款的未偿还总额，在任何时候，如再行增加则其总数将超过银行足值的认缴股本、准备金、公积金 100％时，即不得再增加。”这一规定被称为 IBRD 的法定贷款限额（SLL）。SLL 限定世行的最高放贷额度，规定贷款总额（包括担保）不能超过世行的总股本，即实缴资本、准备金和通知缴付型资本的总和。SLL 是在 1944 年制定《协定》的时候确定的，当时世行是市场上第一个此类机构，随后一直没有修订 SLL。SLL 是一个总体杠杆上限，由于纳入该上限的名义措施，它对风险不敏感。相比之下，IBRD 的资本充足率框架（CAF）就对风险比较敏感。IBRD 的资本充足率框架是以谨慎的最低股本贷款比（E/L）为中心，该比率要求最高贷款额与 IBRD 的风险承受能力保持一致，而风险承受能力则由资产负债表中的资本（即实缴资本加准备金，也称为可用股本）来衡量。目前预计，以中期财务规划视野来看，SLL 将比最低股本贷款比更具约束力。应执董会的要求，管理层已经准备了一份执董会给理事会的报告草案，建议删除《IBRD 协定》中第三条第三节，并准备了一份决议草案供理事会审议。管理层将单独开展一项工作计划来评估 IBRD 资本充足率框架中对最高贷款限额的处理。

44. **混合资本**。“混合资本”这一术语是指次级债务工具，它包括类似于股权的损失吸收功能，但没有投票权。管理层已经探索了发行混合资本提高 IBRD 财力的可能性。[18] 管理层评估了两种混合资本工具选项（一个是面向股东国，另一个是面向资本市场投资者），包括如何构建和实施潜在的混合资本工具，及其对 IBRD 的融资能力、贷款定价和收入的影响。值得注意的是，资本市场选项预计会比 IBRD 的正常市场借款成本高很多（约 250-300 个基点），因此可能会导致贷款利率大幅上升，除非保持相对较小的规模。鉴于股东国对 IBRD 贷款利率上升的关切，必须管控发行混合资本带来的较高借款成本的不利影响。管理层已经准备了一份混合资本方案可行性提案，并正在寻求董事会授权在 23/24 财年实施最多 10 亿美元的资本市场试点计划。IFC 正在密切关注世行与利益相关方接触的进展情况，以便未来根据 IFC 自身的情况和特点发行混合资本。

45. **增加风险转移**。扩大股东国担保和多边开发银行担保和/或风险敞口交换是近期可以实施并产生切实效果的最可行风险转移方案，但同时要注意到：（a）由评级低于 AAA 的担保人支持的业务仍将消耗总体空间，（b）过于庞大的担保计划可能会稀释世行的未指定用途业务模式。具体来说，IBRD 将把股东国担保限额增加 50 亿美元至 150 亿美元。

[18] 管理层还研究了接收非成员国（如私人基金会）赠款的可能性。虽然在法律上是可行的，赠款有可能产生类似于实缴资本的杠杆作用，但非成员国赠款的实际可行性主要取决于非成员实体是否有意愿向 IBRD 提供赠款（这些赠款将作为收入计入准备金），同时不会影响世行治理。

b. 正在考虑的进一步优化资产负债表措施

46. **强化通知缴付型资本**。在评级机构允许的范围内，将 IBRD 的最低股本贷款比从目前的 20% 降至 19%，会导致 IBRD 更多地依赖通知缴付型资本来支持其 AAA 评级。对 IBRD 通知缴付型资本的条款、条件和限制的分析突出地表明，由于其目标和结构是在破产情况下保护债券持有人，因此，通知缴付型资本的实用性不足。管理层还讨论了强化通知缴付型资本形式的选项，即该选项允许为了支持业务而发出缴纳资本通知，并有明确的缴纳触发点、时限和程序。我们还探讨了加强 IBRD 通知缴付型资本的两个潜在机制，即：（a）自愿调整现有通知缴付型资本存量，以及（b）批准新增通知缴付型资本，且条款更加灵活和明确。

47. **在未来几个月，世行将继续与股东国和评级机构协商，探讨加强 IBRD 通知缴付型资本的潜在机制**。这将包括在对现有通知缴付型资本的机制进行改进的情况下，探讨在未来增资时将股东国缴纳的金额（由于缴纳了强化通知缴付型资本）确认为该股东国出资额的可行性。

48. **股东国混合资本**。管理层将继续与感兴趣的股东国制定具体的股东国混合资本方案，包括输送额外特别提款权（SDR）的可能性。

49. **额外的风险转移**。世行还将寻找多边开发银行担保或风险敞口交换的机会。此外，管理层正在探索建立一个资产组合担保平台的可能性。

50. **进一步利用 MIGA 的财务模式来提高整体资本效率**。G20 资本充足率框架（ CAF）专家组建议，为了扩大多边开发银行的财务空间，多边开发银行要与 MIGA 合作，将其主权信贷风险敞口转移到 MIGA 的资产负债表中。MIGA 对该建议的初步技术审核表明，鉴于 MIGA 的多元化资产组合和私营部门再保险的使用，在可比风险和期限情况下，该建议的资本费用较低，可能降低多边开发银行整体系统的资本使用量。这一审核还指出，多边开发银行的非商业定价的主权贷款与 MIGA 的风险调整定价之间在资产组合层面存在巨大的定价差异，其结果是多边开发银行的主权贷款定价可能会限制 MIGA 在私人市场上对这些风险敞口进行再保险的能力。[19] 此外，虽然 MIGA 已经探讨了设计一个高度选择性的 MDB 主权贷款组合来克服一些结构上的问题，但其结果可能会使 MIGA 在履行降低外国直接投资风险的使命时受到很大限制。此外，世行集团也在探索通过使用 MIGA 的担保和再保险为国有企业债务进行再融资、从而释放 IBRD 资本的结构设计。MIGA 将进一步研究 G20 资本充足率框架建议和世行集团更广泛的建议，以提高多边开发银行系统的资本效率，但同时要考虑到 MIGA 履行其核心使命的能力。

c. 除资产负债表优化外的其他措施

[19] 风险转移建议可行性面临的其他结构性障碍包括：转移的风险敞口的潜在数量和风险水平、对多边开发银行信用评级的影响、能否获得私营部门提供的再保险及其成本、对风险管理框架的影响、发生违约时的法定受限代位权和追偿程序、以及对优先债权人待遇的影响。

51. **在IBRD的财务模式中，提高贷款定价和增资仍然是增加融资能力的传统杠杆。**[20] 提高IBRD的贷款定价会导致客户对借款成本增加感到担忧。考虑到这一点，管理层在与世行集团执董会的讨论中指出：（i）IBRD 的定价必须低于各国在资本市场上借款的价格，以支持世行的优先债权人待遇（其财务模式的一个重要组成部分）和借款国的债务可持续性；（ii）IBRD 的贷款定价自2009 年以来已多次上调，目前已高于其他多边开发银行；（iii）进一步提高定价与更加关注全球公共产品的方向不一致；（iv）近年来，在利率上升环境的推动下，IBRD 的总括贷款利率大幅上升，并已推高了 IBRD 借款人的借款成本。鉴于这些担忧，我们的股东国在现阶段并不希望将提价作为提高 IBRD 融资能力的手段。

52. **增资——当然要考虑适当排序——仍然是提高 IBRD 融资能力的最有力机制，每 1 美元的实缴资本可以在 10 年内增加 10 美元的贷款。**[21] 考虑到增资给股东国带来的相关财务成本，相较于资产负债表优化措施而言，任何增资考虑都需谨慎排序。资产负债表优化措施措施可以进一步扩展现有资源，并推进加强世行集团的运营模式。然而，考虑到世行在诸多方面的重要性（如：在消除贫困和不平等问题上加强对客户的支持、在应对全球性挑战方面需做更多工作、以及需保持足够实力来应对下一次危机），即使考虑到中期内来自私人资本促进（PCF）和国内资源调动（DRM）的资金大幅增长，仅靠资产负债表优化措施来加强融资能力也不足以满足客户国的巨大需求。此外，股东国支持增资的强烈信号可能会使世行能够进一步扩大其资产负债表，并减轻仅仅依靠资产负债表优化措施的负面信号效应。

d. IBRD 的财务模式和优惠

53. **如果 IBRD 被要求支持旨在大量增加全球公共产品的项目，那么， IBRD 可能需要大量捐赠资源数额才能将全球公共产品增量的价格下降至目标优惠水平。**IBRD 的成本转嫁型贷款定价法（而不直接提供优惠）是其财务模式自我可持续性的核心。[22]举例来说，IBRD 每发放 10 亿美元的贷款，如果要使贷款利率下降 200 个基点，则名义上需要 2.4 亿美元，按现值计算需要 1.7 亿美元。[23]而这种优惠对资源的需求可能是经常性的。如果强化使命需要为更多的项目提供资金，且这些项目与全球公共产品相关的成本和收益存在明显的不对称性，那么就需要提供优惠来激励借款国将大量可贷款空间用于全球公共产品项目，并且需要建立机制来有效地调动和管理额外的捐赠资源。

54. **可以利用现有的世行集团机制调动和管理额外的捐赠资源，如扩大 SCALE 基金的规模，设立一个由捐助方补充资金的 IBRD 全球公共产品（GPG）基金，和/或向部分伞型基金提供新的捐**

---

[20]另外一个可以提高 IBRD 融资能力的方案是减少向外转移收入（主要是向 IDA），鉴于减少对 IDA 的转移会对 IDA 的融资能力产生不利影响，这种方案不符合世行集团支持最贫困国家的立场。

[21] IBRD 过去 10 年通过增加实缴资本支持的承诺金额高于最低股本贷款比所支持的 5:1 增量敞口，主要原因包括 IBRD 承诺的逐步支付、贷款实现的收入、以及 10 年间贷款的部分偿还。

[22] 由于 IBRD 的自我可持续模式，增资主要是为了弥补 IBRD 保持可持续放贷水平（在特定的资本基础上）与股东国目标和优先事项所需的贷款水平之间的资本缺口。相反，IDA 的核心优惠性质要求不断补充资金以维持其长期的放贷能力。

[23] 参考性估计，以平均期限为 15 年的投资贷款为基础。

款。能够实现 IBRD 为全球公共产品调动捐赠资源这一目标的适当机制（或机制组合）的选择，将取决于战略和运营与强化使命和运营模式的匹配程度，以及捐助方的偏好。同样重要的是，扩大对 IBRD 成员国、以及广泛的中等收入国家的优惠，不能以牺牲最贫穷国家的利益为代价。我们注意到，虽然世行通过信托基金和金融中介基金（FIF）管理大量的捐赠资源，其中一些基金设在世行，但集中和统一的捐款仍然是利用 IBRD 和 IDA 债券发行计划的最佳途径。此外，将信托基金和 FIF 的资源转用于支持 IBRD GPG 项目的优惠条件的可能性受到捐助方的优先事项（如果是信托基金）和独立治理（如果是 FIF）的约束。要想加强信托基金和金融中介基金的捐助方捐款产生的影响，就需要对目前的捐款使用情况进行审核。管理层已准备好协助资本捐助方之间的对话。

e. IDA 的融资能力

55. **IDA20 的 930 亿美元增资方案虽然可观，但现在面临应对多重危机的挑战，这些危机大多在 IDA20 讨论期间时未曾料到**。IDA20 增资的重点是气候变化、大流行病防范和脆弱性等核心全球性挑战，而这些挑战的不利影响不断加剧和复杂化，导致客户国为了应对这些挑战而进行危机融资，更难以回到可持续发展目标的轨道上。IDA 的近期资本状况允许 IDA 支持各国将 IDA20 资源从 24/25 财年提前到 23 财年使用。然而，这意味着 IDA20 剩余财年的融资额度会大大减少。在危机持续和融资需求增加之际，IDA 在 IDA20 剩余年度（即 24 和 25 财年）的融资能力预计将比 23 财年减少 100 亿美元，每年约为 260 亿美元。

56. **世行正在积极努力缓减放贷能力下降问题，目的是至少将 IDA 24 和 25 财年的融资能力维持在 IDA20 最初计划的每年 300 亿美元的水平**，做到这点需要多方面举措，这些举措需要在春季会议、IDA20 中期审查期间以及 IDA21 增资期间与 IDA 代表进一步磋商，其中包括：

- **有针对性的筹款，特别是目前的特别危机基金提案（以前称为 SPURR）**。危机基金提案旨在解决俄罗斯入侵乌克兰对 IDA 成员国的影响（这些国家因粮食、燃料和化肥价格飙升而受到严重影响），并向乌克兰和摩尔多瓦提供额外支持。危机融资旨在通过两个专门渠道，利用 IDA 的资产负债表来撬动新的捐助方资源——（1）用于支持乌克兰和摩尔多瓦（乌克兰和摩尔多瓦复苏特别计划（SPUR））；（ii）为 IDA 成员国应对危机提供额外支持（CRW+），包括加强早期响应融资机制（ERF）来支持 IDA 成员国应对粮食不安全问题。通过 CRW+的额外融资也将有助于缓和短期的巨大缺口。例如，40 亿美元捐助方捐款可为 CRW+带来 60 亿美元的额外融资能力（包括 ERF 增加 10 亿美元），如果在 24 和 25 财年平均分配，则可使给 IDA 成员国每年的融资金额增加 30 亿美元，或者将 24 财年的融资金额增加 60 亿美元。
- **在 24-25 财年采取进一步措施来重新安排资源用途**，目的是通过重新承诺绩效低下或不再优先的项目被取消的融资余额，为各国每年提供 10-20 亿美元的额外资金。
- **通过资产负债表优化措施加强资本充足率**。除了捐助方通过捐赠和优惠伙伴贷款（CPL）提供的传统支持外，管理层还将探讨在 IDA 适用现在考虑用于 IBRD 的措施的可行性，如捐助方担保和混合资本，当然要对这些措施进行调整，以符合 IDA 的优惠模式。

57. **IDA20 之后，IDA 借款国债务状况恶化，预计将导致 IDA 以比 IDA20 谈判时更为优惠的条件提供更多的赠款和贷款**。这将对 IDA 的长期融资能力产生不利影响，但在多重危机对最贫困国

家产生严重影响、导致发展成果出现重大逆转的当下，IDA 正需要保持财务稳健，以便有强大能力以适当的融资规模和优惠条件来满足客户国的需求。

58. **作为演进讨论的一部分，管理层将探讨其他措施来加强 IDA 的长期财力**，在春季会议期间的 IDA 日将征求 IDA 代表的初步意见，并计划在 IDA20 中期审查中讨论这些选项。[24]

f. 其他措施

59. **联合融资**。作为私人资本联合融资的补充，公共部门联合融资有可能成为增加资金、提高效率的有效来源，包括为 IBRD、IDA 应对新出现的全球性挑战提供资金。现有和潜在的新联合融资伙伴仍然非常需要世行的专业知识、融资、在各国的实体存在和国别合作以及召集能力。另外还存在将优惠融资与国家需求更好地结合起来的机会，如与气候或难民相关的支持。联合融资也有利于加强伙伴关系，因为需要与多边开发银行和双边发展伙伴系统地合作。鉴于需求规模巨大，作为演进工作计划的一部分，管理层将做出协调一致的努力，通过在众多资金来源和发展行动者之间有序协调和多面响应，实现联合融资规模最大化，具体方式包括调整内部和外部激励措施，提高认识，改善合作伙伴之间的协作，并在考虑优惠条件和国别背景的情况下采取更有针对性的做法。

60. **全球新兴市场风险数据库（GEM）联盟。**多边开发银行 GEM 联盟成立于 2009 年，目的是汇集成员的风险数据，并利用这些数据生成统计数据，以便成员能够调整和加强其风险管理活动。GEM 联盟已经发展到拥有 25 个成员，主要是多边开发银行和发展金融机构，涵盖了新兴市场和发展中经济体。它还加强了在监管合规、与审计师和评级机构的讨论、以及在第三方与多边开发银行进行风险转移或联合融资时透明地评估投资组合风险等方面的合作。IBRD、IFC 和 MIGA 是 GEM 联盟的活跃成员，它们已经或计划提供其风险数据，以提高协作性汇集风险数据库的价值。涉及私营部门项目投资和没有公共部门担保的地方政府项目的数据库规模较大，而主权担保贷款的数据库规模则比较有限。作为 GEM 联盟的创始成员，世行集团正积极与 GEM 联盟合作向 GEM 2.0 迈进。为此，GEM 指导委员会已经批准了一项积极的议程，包括与投资者、主要数据提供者和 G20 成员沟通合作。GEM 联盟正在研究以适当的保障措施和质量标准对外提供数据的方法，并优先考虑私营部门的数据。

表 4：世行集团融资模式演进建议

已同意的措施（预计对未来 10 年融资能力的影响）	待进一步探讨的措施[25]
- 将 IBRD 的最低股本贷款比从 20%下调至 19%（约 400 亿美元）	- 强化/或有通知缴付型资本 - 向股东发行混合资本，包括输送额外特别提款权（SDR）

[24] 此外，正如 1 月 10 日的技术简报“讨论 Oliver Wyman 对 IDA 资本充足率框架的审核”中所述，管理层对审核的跟进将在中期审查时完成，并在中期审查讨论过程中予以讨论。

[25] 其中的几个措施还有待获取股东支持。

- 起草执董会向理事会提交的关于从《协定》中删除法定贷款限额的报告草案、以及供理事会考虑的决议草案 - 在资本市场发行不超过 10 亿美元混合资本的试点计划（约 60 亿美元） - 将股东国担保限额由目前的 100 亿美元提高至 150 亿美元（最多提高 50 亿美元） - 在春季会议的 IDA 日向代表介绍 IDA 危机基金	- 投资组合担保和担保平台 - 在世行的运营中加强联合融资 - GEM：在采取适当保障措施的情况下对外提供数据的方法 - 向 IBRD 全球公共产品项目和私营部门混合融资提供优惠的来源 - 世行集团向全球公共产品项目提供优惠的分配框架 - IDA 加强长期融资能力的选择方案（将在中期审查期间征求代表的意见） - 进一步使用 MIGA 的财务模式来提高整体资本效率

六. 磋商

61. **根据对透明度和问责制的现有承诺，世行集团执董会和管理层已就包容和开放的磋商流程做出公开承诺**（WBG 2022a）。一系列的发展行动者，包括智库、政策制定者、学术机构、国际金融机构、青年团体、民间社会、基于信仰的组织、有影响力的个人，以及代表客户国和非客户国的前领导人，已经对参与世行集团的演进表示了浓厚兴趣。

62. **在未来几个月里，管理层和世行集团执董会将就本报告与广泛的利益相关方进行磋商**。为了平衡利益相关方参与和透明度的需要与流程的议事性质，并保护程序的完整性，我们将采取两种参与模式：

1) **首次演进论坛**，将在春季会议期间举行，会邀请客户国和受益国的一系列发展行为者参与。非正式双边会议和其他面对面会议将作为论坛的补充。我们预计随后将举行第二次论坛。
2) **在线磋商**：在发展委员会文件在春季会议之前披露后，将启动在线磋商。磋商将持续 8 周。在线方式将为利益相关方提供在面对面磋商之前分享问题的机会，并使全球利益相关方，包括来自全球南方的受益国，获得参与这一流程的机会。

七. 结论

63. **为应对当今的发展挑战，需要采取紧急行动，大幅增加融资和影响，而世行集团必须在全球加大应对力度的行动中发挥核心作用。**在减少贫困和不平等方面的进展陷入停滞之际，气候变化、大流行病风险、以及脆弱性、冲突和暴力等全球性挑战的不断加速又给世界上最贫困人口造成最大打击。目前的全球发展融资水平不足以满足这些需求，需要所有发展伙伴采取紧急行动，加大应对力度。世行集团具有独特的能力，可以利用其以国家为重点的模式，动员和有效部署大规模的融资、以及直达世界各地公共和私营部门客户和伙伴的能力，为这种规模化的应对措施做出贡献。世行集团必须不断演进和扩大规模，以协助应对世界的发展挑战。

64. **拟议措施将大大增加世行集团在应对全球性挑战方面的贡献——但进一步的变革性影响将需要成员国采取进一步行动**。世行集团提出了强化使命、加强运营模式、并采取措施扩大财务能

力的建议。这是在管理层和董事会经过几个月密切沟通的基础上提出的。加强 IBRD 融资模式的措施有可能使世行的能力得到显著提升，且这些措施将有助于世行维持在 IBRD 成员国开展业务活动的水平。然而，鉴于全球需求和目前的发展资金数额之间存在着巨大的差距，相对于客户国的巨大需求，得到强化的能力还是不足。此外，拟议的措施都不会成为额外的优惠来源，为了激励应对当前全球性挑战的许多全球公共产品要素和扩大对私营部门的混合融资，我们特别需要这些优惠资源。因此，在这些措施之外，IBRD 增资，IDA 增加捐款，包括股东对 IDA20 危机基金的支持，以及捐助方为世行集团公共和私营部门业务提供优惠资源，都是实现强化使命目标的最有效方式。

65. **世行集团希望理事会批准其拟定的演进措施，世行集团会继续就这些措施进行磋商并完善建议**。在此基础上以及进一步磋商的基础上，管理层和世行集团执董会将推动落实，并继续提出进一步的建议，使世行集团具备为应对国家和全球性挑战作出更大贡献的能力。在春季会议后，议程将进一步完善。

66. **为了推动世行集团演进进程，管理层和世行集团执董会提出以下问题，希望得到理事会的指导：**

a) 理事会对新使命宣言的方向和宏大目标有何看法？
b) 理事会是否同意加强运营模式的措施，以及认为哪些具体改进需要优先考虑？
c) 关于消除需求和资源之间的巨大缺口，理事会是否同意调整财务模式的建议，以及需进一步探讨的财务建议？
d) 理事会对 2023 年度会议之前世行集团的演进有何预期？是否支持世行集团管理层和执董会为了推进议程而提议的下一步措施？

参考文献

G20 CAF Panel Report (2022). Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks. The Group of Twenty (G20).

Independent Evaluation Group (2012). "The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis: Phase II." World Bank. Washington DC.

Independent Evaluation Group (2020a). "The World's Bank: An Evaluation of the World Bank Group's Global Convening." World Bank. Washington DC.

Independent Evaluation Group. (2020b). "The World Bank Group Outcome Orientation at the Country Level." World Bank. Washington DC.

Independent Evaluation Group (2022a). "Reducing Disaster Risks from Natural Hazards: An Evaluation of the World Bank's Support FY10-20." World Bank. Washington DC.

Independent Evaluation Group (2022b). "The World Bank's Early Support to Addressing COVID-19: Health and Social Response. An Early-Stage Evaluation." World Bank.

Kharas, Homi and John McArthur (2019). "Building the SDG Economy: Needs, Spending, and Financing for Universal Achievement of the Sustainable Development Goals". Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 131.

Mercedes Garcia-Escribano, Mauricio Soto, David Amaglobeli, Vitor Gaspar and Delphine Prady (2019). Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs, IMF Staff Discussion Notes 2019/003, International Monetary Fund.

Rozenberg, Julie and Marianne Fay (2019). "Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet". Sustainable Infrastructure; Washington, DC: World Bank.

Songwe V, Stern N, Bhattacharya A (2022) Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

World Bank Group (2007). "Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank." Development Committee paper.

World Bank Group (2013). "A Common Vision for the World Bank Group." Development Committee paper.

World Bank Group (2016). "Forward Look – A vision or the World Bank Group in 2030." Development Committee paper.

World Bank Group (2017). "Maximizing Finance for Development: Leveraging the Private Sector for Growth and Sustainable Development." Development Committee paper.

World Bank Group (2018). "Sustainable Finance for Sustainable Development." Development Committee paper.

World Bank Group (2020). "World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020-2025."

World Bank Group (2022a). “Evolving the World Bank Group’s Mission, Operations, and Resources: A Roadmap.”

World Bank Group (2022b). “Navigating Multiple Crises, Staying the Course on Long-term Development: The World Bank Group’s Response to the Crises Affecting Developing Countries.”

World Bank Group (2023). “Preventing, Preparing for, and Responding to Disease Outbreaks and Pandemics: Future Directions for the World Bank Group.”

World Food Programme (2023). WFP At a Glance. Data cited as of March 2, 2023.

附录 1：独立评估局（IEG）关于演进路线图的意见[26]

以国家为基础的模式[27]：世行集团的以国家为基础的模式促进了国家自主的发展议程，这一模式以战略选择和学习为基础，促进了发展效果（已被 IEG 对世行融资业务的高度评价所证实）。以国家为基础的模式使世行集团能够以现有关系和融资工具为基础强有力地应对危机，并能够在国家资产组合中重新分配资金，加快国家项目的批准速度（IEG 2022b）。IFC 也有一些项目和工具，在危机期间已有成功和快速动员这些项目和工具的先例（IEG 2012）。虽然国家优先项目并不总是与全球和地区挑战和全球公共产品相一致，但世行集团已成功地对一些问题提供了支持，这些问题的特点是：联系广泛而深入、地方协同利益明确（如应对小儿麻痹症、HIV/艾滋病、河盲症和新冠疫情）、能够获得优惠融资（如气候行动、难民及其收容国人口）。世行集团以国家为基础的模式限制了其地区一体化行动以及对全球问题的参与，部分原因在于内部制度和激励措施。世行集团可以扩大全球行动的规模，但这需要更多的工具、流程和融资，包括为全球公共产品和危机局势提供补贴的优惠资源。IEG 的结论是，世行集团的以国家为基础的模式运行良好，在任何全球和地区问题上增加世行集团工作的努力都应保持该模式的优势。

世行集团在召集、全球公共产品和知识方面的作用：世行集团的比较优势使其在全球和地区问题上具有强大的召集力，评估结果证实，世行集团的知识、全球覆盖面、以及将全球问题与国家项目行动连接起来的能力使其在许多议题上成为受欢迎的召集人（IEG 2020a）。提升世行集团的召集能力将需要额外的全球合作预算（来自信托基金或世行的行政预算）；这项工作应能够确保全球努力和国家项目之间的紧密联系。较好的做法是做出明确的协议，说明世行集团应在哪些全球公共产品方面发挥领导作用，这种领导作用应包含哪些内容，以及其他伙伴机构应在哪些全球公共产品方面发挥领导作用。虽然世行集团的许多业务都可能为全球和地区公共产品做出了重大贡献，但关于世行集团提供融资来支持全球公共产品的数据却很少。增加这种支持需要优惠融资。应考虑到现有基金的治理和分工问题。分析咨询可以作为让客户国参与全球问题的一个重要切入点来推进问题和议程，并帮助各国采用最佳做法，制定提供公共产品的创新解决方案（IEG 2022a）。但这项工作需要大量资源，包括资金和人员，而且严重依赖于信托基金。

世行集团的成果导向：世行集团的国别伙伴框架（CPF）以结果为目标（IEG 2020b），包括全球公共产品目标。但世行集团的监测和评估（M&E）系统往往无法捕捉到目标成果，尤其是那些超出项目干预范围的成果，或来自间接发展途径的成果，包括机构发展、能力建设、知识转让、示范效应和市场创造。发展环境的变化要求世行集团运营模式进行演进，进而要求世行集团的监测和评估系统做出调整，以更好地通过间接途径评估和实现发展目标。与新的优先事项或全球公共产品有关的机构报告机制的任何变化都不应该“动作太大”，采用任何额外指标都应仅用于推动世行集团内部采取行动，而不是为外部报告系统提供数据。IEG 建议投资于支持分散决策、嵌入式学习和适应型管理的监测和评估系统，并通过专门的方法更密切关注可持续性和（气候）韧性的

[26]2023 年 IEG 编写了与世行集团演进有关的三个主题的说明文件：以国家为基础的模式；世行集团在召集、全球公共产品和知识方面的作用；以及世行集团的成果导向。

[27] IEG 的评估结果显示，世行 2016-18 财年 83%的业务预算是通过国家合作进行的（IEG 2020a）。

评估。潜在的解决方案应该使用综合评估方法，并与决策需求联系起来（而不是在影响评估方面增加投资）。

附录 2：关于支出需求评估的补充信息

应对全球性挑战所需支出的任何估计，都不可避免的是一个粗略的近似值，并有可能还会低估。本文提供的估计值侧重于气候和韧性、大流行病和冲突等细分领域。随着我们不断改善估计方法，这些估计值可能会随着时间的推移而改变。本报告中引用的数字是基于以下考虑：

气候和韧性部分只涵盖了目前到 2030 年实现可持续发展目标和保证将气候变化限制 2℃以内的目标不偏离轨道而与基础设施有关的支出需求。具体来说，这一部分是衡量让人人都能获得供水、卫生和电力服务；出行更加方便；提升粮食安全；提升防洪能力；以及最终全面脱碳的总体成本。成本估计源自 Rozenberg and Fay（2019）。

大流行病部分估算了逆转新冠疫情所造成的物质和人力资本损失所需的支出。包括对实施防范计划所需支出的估计，以确保在未来大流行病期间采取有效和高效的应对措施。

- **实物公共资本损失**是基于对疫情期间放弃的公共投资的估计。由于许多政府在疫情之后仍在进行财政调整，这些估计是根据 2000 年代末全球金融危机期间观察到的公共投资的按比例减少，并将其应用于疫情前最新的公共资本存量数据而推断得出的。
- **人力资本损失**是基于对疫情期间学龄人口学习损失的估计。具体来说，它们衡量的是弥补疫情期间损失的学习时间所需的估计预算成本。这也包括衡量恢复疫情期间儿童早期发展损失的成本。
- **疫情防范准备和应对（PPR）**成本估计是基于世界银行和世界卫生组织为 2022 年 G20 会议准备的联合报告。对 PPR 能力的适度投资可以预防和控制疾病的爆发，从而大幅降低疫情大流行或大规模爆发的防范和控制成本、并大大降低其更广泛的经济和社会影响。这种投资也将有助于解决长期存在的挑战，这些挑战是当今造成死亡的主要驱动因素，包括 HIV/艾滋病、结核病、疟疾和抗微生物药物耐药性。

冲突部分所依据的观点是，实现令人满意的发展成果是减少冲突和脆弱性的关键因素。 将“令人满意的发展成果 ”定义为可持续发展目标的实现，这一定义使用的支出需求估计以 Kharas and McArthur (2019)及其 2022 年对最新的世界银行脆弱和受冲突影响地区名单中的 37 个国家的更新数据为基础。根据他们对不同的可持续发展目标的分解，我们删除了与气候、基础设施和韧性有关的项目，以避免在气候和韧性类别重复计算这些项目。

附录 3： G20 专家组建议和管理层的答复

专家组建议	管理层答复（IBRD）[28]
1. 重新定义资本充足率框架中的风险偏好方法	
1A.将风险偏好定义转向股东国定义的限制	已经体现有框架之中；建议通过降低最低股本贷款比来体现提升的风险偏好
1B. 确保框架考虑到多边开发银行的具体特点	已体现在现有框架中
1C. 从多边开发银行的章程中删除具体的杠杆倍数目标	世行集团执董会关于从《协定》中删除法定贷款限额的建议草案和决议草案已提交给理事会，供理事会考虑
2. 将为通知缴付型资本信用增级纳入多边开发银行资本充足率框架	降低最低股本贷款比的建议导致要更多地依赖信用评级机构“提升”通知缴付型资本的信用评级，以支持 IBRD 的 AAA 评级。 已与执董会讨论了通知缴付型资本的强化形式；将与股东国和评级机构就强化通知缴付型资本进行更多沟通；另见第 3 D 条
3. 实施创新来提升多边开发银行的资本充足率和放贷空间	
3A.赞同多边开发银行考虑无投票权的资本类别（实缴资本或混合资本）来增加可用资本	在资本市场试点发行混合资本。进一步探讨向股东国发行混合资本的选项。
3B. 通过快速开发注资和非注资工具来扩大将多边开发银行贷款组合向私营部门转移的规模	这主要适用于私营部门资产组合（如 IFC）。 对世界银行而言，已经进行了风险转移交易，如 EEA 和担保，新交易方式正在构建中。
3C. 鼓励股东国为跨领域的优先项目贷款提供担保	IBRD 已经这么做了，IDA 可能也会这么做。IBRD 已将其双边股东国担保限额从 100 亿美元提高到 150 亿美元；将与股东和评级机构进一步讨论资产组合担保和担保平台事宜。
3D. 支持股东国对新增通知缴付型资本池给予集体承诺	继续就第 2 条与股东和评级机构沟通。
3E. 支持调整 MIGA 的产品和再保险能力，以便从多边开发机构的资产组合中移出资产组合层面的部分风险	MIGA 目前正在与其他多边开发银行合作进行探索。IBRD 已经与 MIGA 进行了一些交易，如果有互利机会，还可以进行更多交易，但总体规模有限。
3F.考虑为多边开发银行提供获取央行流动性的途径	如果有意向，将会向股东国提供支持。
4. 评估信用评级机构的方法并与之沟通	将继续与其他多边开发银行和信用评级机构协作；GEM 联盟正在研究如何在给予适当保护的情况下提供数据。
5. 改善资本充足率治理的整体环境	将继续与其他多边开发银行协作。

[28] IFC 正在回应资本充足率框架审核专家组关于实施创新来提升多边开发银行的资本充足率和放贷空间的建议。资本充足率框架审核专家组的一些建议（如关于通知缴付型资本或主权贷款的优先债权人待遇）并非针对 IFC，而且 IFC 的资本充足率框架已经过外部审核和认证；最新的资本充足率框架已于 2021 年 6 月作为年度财务和风险管理报告的一部分提交给审计委员会。IFC 将继续寻找动员外部资本来源的机会，以确保有效的资本部署。