

世界银行治理结构改革与中国的应对策略^{*}

叶 扬,张 文

(1.中国社会科学院 世界经济与政治研究所,北京 100732;

2.北京师范大学 经济与工商管理学院,北京 100875)

摘 要:世界银行在全球经济治理中发挥着重要作用,但随着新兴经济体的崛起和近年来金融危机、债务危机频发,世界银行治理结构所存在的制度性缺陷显露无遗,相应改革势在必行。但是,由于世界银行具有公共组织与股份公司的双重属性,使得改革方向出现分歧,改革进程推进缓慢。从根本上说,世界银行改革中发达国家与发展中国家并不存在不可调和的利益冲突,在减贫等问题上双方存在着合作的基础。中国应积极推进世界银行治理结构改革:首先,必须明确“负责任、有作为的大国”定位,表现出推动改革的积极态度;其次,要紧密围绕“发展”主题,注重长远利益;再次,要加强对世界银行人事安排的参与;最后,要积极构建世界银行框架下发展中国家沟通与合作的正式协调机制。

关键词:世界银行;治理结构改革;全球经济治理;国际经济秩序;发展中国家;发达国家;新兴经济体;金融危机

中图分类号:F116

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)03-0082-09

一、世界银行的治理结构

世界银行(World Bank)是为应对战后经济重建、稳定世界经济秩序以及开发落后国家资源而于1945年建立的。根据1944年7月在美国布雷顿森林召开的联合国货币金融会议上通过的《国际复兴开发银行协定》,相关缔约国组建了国际复兴开发银行。此后经过数次机构改革,世界银行集团(World Bank Group)现在已发展成为全球经济治理三大支柱之一(另外两个是世界贸易组织和国际货币基金组织),它涵盖五大机构,即国际复兴开发银

行(IBRD)、国际金融公司(IFC)、国际开发协会(IDA)、多边投资担保机构(MIGA)和解决投资争端国际中心(ICSID)。通常所说的世界银行,仅指国际复兴开发银行和国际开发协会两大机构——二者使用同一套组织体系,在业务上前者主要提供硬贷款而后者主要提供软贷款,形成互补关系。

治理结构问题源于公司治理理论。现代企业制度中,所有权与经营权相分离,由此产生了所谓公司治理(corporate governance)问题,即在两权分离的情况下,投资者与公司之间的利益分配和控制关系(Shleifer et al, 1997)。在经济全球化背景下,治

* 收稿日期:2015-01-05;修回日期:2015-03-09

基金项目:中国社会科学院首批院创新工程重大项目(2013YCXZD)

感谢中国社会科学院徐秀军副研究员和贾中正博士对本文写作提供的帮助。

作者简介:叶扬(1982—),女,天津人;助理研究员,经济学博士,就职于中国社会科学院世界经济与政治研究所,主要从事全球治理研究;E-mail:yeyang@cass.org.cn。

理理论已超越公司范畴,“治理”和“治理结构”的概念被广泛应用于分析各种利益相关者之间的关系问题,尤其是“全球治理”业已成为当代广受关注的焦点问题。本文所要分析的世界银行治理结构,指的就是世界银行的组织结构及其各个部门之间的责权关系、运行机制等一整套制度安排。总体来说,世界银行治理结构应包括基本的组织结构及相关的决策机制、执行机制和监督机制等。

根据《世界银行章程》规定,世界银行最高决策机构是理事会,但理事会将《协议条款》(Articles of Agreement^①)中所提及权力以外的所有权力下放给了执行董事会。理事会由所有会员国委派一名理事和一名副理事组成,副理事只有在理事空缺时才有投票权。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,决定世界银行净收入的分配,审定执行董事根据《协议条款》中的诠释提出的申诉,做出同其他国际组织合作的正式和全面安排,终止世界银行业务,增加当选执行董事人数,审批《协议条款》修正案等。理事会每年举行一次会议,一般与国际货币基金组织的理事会联合举行。

世界银行负责日常业务的机构是执行董事会,它行使由理事会授予的职权。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;要增加当选执行董事人数,需经理事会投票决定,赞成票需达到总票数的80%。1992年11月1日之前,执行董事人数为22名,其中17名是通过选区选举产生的,另外5名则由在世界银行中份额最大的五个国家直接委派。1992年,鉴于有多个新成员国加入世界银行,俄罗斯和瑞士等国的两个新增席位使执行董事总数达到24名。在2010年开始的任期内,执行董事增加1名,总数达到25名。世界银行最大的五个股东国(目前为美国、日本、德国、法国和英国)各任命一名执行董事,中国、俄罗斯联邦和沙特阿拉伯任命各自的执行董事,其余执行董事由其他成员国选出^②。

通常,执行董事会每周至少开两次会,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。

世界银行行政管理机构由行长、若干副厅长、局长、处长、工作人员组成。行长由执行董事会选举产生,是世界银行行政管理机构的首脑,他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,包括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,但通常情况下没有投票权,只有在执行董事会表决中双方的票数相等时,才有资格投票。在世界银行管理层当中,由行长、若干负责某方面具体工作的副厅长、行长特使、独立评价局局长、独立监察小组主席等构成高级管理层,在日常业务中各司其职,形成组织完备的管理架构^③。

理事会、执行董事会以及行长和高级管理层共同构成了世界银行治理结构的主体,他们依照世界银行《协议条款》行使权力,主导着世界银行的运行,深刻影响着世界银行对全球经济治理的成效。

世界银行治理结构的一个核心问题是投票权——它决定着各国在世界银行主要事务中的话语权和影响力大小。世界银行在创立之初就明文规定,其成员表决权除考虑主权平等原则外,还要根据各国认购股份计算,由此形成“基本票+份额票”的表决权机制。《国际复兴开发银行协定》第五条第三节(a)款规定:每一会员国享有250票,每持有股份一股另增加一票;该协定的第二条第二节,规定了会员国每认购10万美元便获得一股股份。但是会员国认购股份的增加份额,是由一系列的公式(基础公式是1944年布雷顿森林会议上提出的所谓“布雷顿森林”公式,此后不断修改和调整)和规则决定的。按照规定,世界银行的重要事务,都是通过各国按照表决机制所设定的特定多数或简单多数原则行使投票权来决定的。

^① 这里所讲的《协议条款》,指的是世界银行集团各个机构的协定,这些协定规定了世界银行集团各机构的会员条件以及组织、管理与业务开展的基本原则(下文同,<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,contentMDK:50004943~noSURL:Y~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.htm>)。

^② 关于执行董事会人员构成,相关资料均来源于世界银行官方网站。

^③ 截至2014年1月28日,世界银行共有行长1名、副厅长25名、代理副厅长6名,行长特使1名,独立评价局局长1名,独立检查小组主席1名(资料来自世界银行网站,<http://www.shihang.org/zh/about/leadership/management>)。

二、世界银行治理结构改革的背景

自成立以来,世界银行治理结构并未发生过根本性变革。在20世纪虽然经历过数次结构调整,但世界银行总体上一直遵守着1944年《国际复兴开发银行协定》以及作为补充和细化条款而于1980年实施的《国际复兴开发银行附则》。究其根源,这与战后布雷顿森林体系所确立的国际经济秩序长期保持稳定密切相关。即使1971年美元与黄金脱钩、1976年布雷顿森林体系为牙买加体系所取代,但美元仍然是世界上最主要的储备货币和结算货币,美国仍然是世界上最强大的经济体和唯一的超级大国。因此20世纪世界银行治理结构调整的重心在于提高组织效率。围绕此目标,世界银行于1952年调整内部结构,将内部部门结构由按职能划分的业务部门变为按地域划分的区域部门。到目前为止,世界银行的内部管理采用矩阵组织模式,既有纵向的大区域部门^①,又有横向的职能管理部门和网络部门。这样的组织架构能够有效应对不断变化的世界经济环境,提高组织内部资源利用的效率。因此,世界银行在战后恢复与重建、支持发展中国家的资源开发等方面发挥了重要作用,发展中国家从中获益匪浅。

但20世纪90年代以来,世界经济形势发生重大变化。经济全球化加强了国家之间的经济联系,推动了欧盟的诞生以及新兴经济体的群体性崛起;但与此同时,日本经济陷入低迷、东南亚爆发金融危机以及欧美近年来先后遭受金融危机、债务危机的沉重打击,这些都导致战后形成的世界经济权力格局已经难以为继。在这种形势下,作为当代全球经济治理重要支柱之一的世界银行,必然面临着巨大的变革压力。

1. 制度缺陷是世界银行治理结构改革的内在根源

目前的世界银行的投票权分配制度不能反映已经变化了的国际经济形势,对发展中国家极不公平,进而削弱了世界银行的代表性与合法性。正如有学者提出的,国际制度合法性的最基本要求是程

序合法,而程序合法的主要判断依据是制度的代表性,也就是所代表和分配的利益公平与否;从根本上讲,制度的有效性是程序合法的派生物,有效反映的应该是共同受益,而能让所有成员分享利益的制度必定是通过民主程序产生的(徐秀军,2012)。

世界银行的决策机制僵化且分工不合理。理事会作为名义上的最高决策机构,每年仅举行一次会议,且会期很短而事务繁多,因此很多重大决策便只能依从世界银行行长或执行董事会的报告。这造成世界银行理事会决策权事实上的旁落,也使得众多发展中小国没有渠道发出自己的声音,缺乏参与到世界银行决策中的机会。

世界银行行长的选任缺乏制度规范。对于世界银行行长应具备何种能力资格以及选拔具体程序,都没有明确的制度安排,暗箱操作迹象严重。实际上,不仅行长选任缺乏透明度,整个世界银行的运作都一直被批评是不公开、不透明的。

问责制度缺失也是世界银行治理结构饱受病的问题之一。墨西哥前总统、耶鲁大学全球化研究中心主任埃内斯托·塞迪略(Ernesto Zedillo)领导的委员会于2009年10月向世界银行提交的报告中称:世界银行现行机制的问责效果极其有限,一方面是因为评估指标和报告的多重性很容易令问题含混而非清晰;另一方面则是因为即便责任清楚,但现行机制中并没有针对高层(主要是执行董事和高级管理人员)的问责处罚。该报告还认为,世界银行问责制的缺失源自三个方面:首先是现行治理机制的设计缺陷,即治理结构分工不明、权责不清,表现为执行董事会与高级管理层分工模糊,执行董事会的“执行”角色令其监管职能弱化,作为执行董事会主席的世界银行行长乃至所有高管都可能通过议程安排等方式影响执行董事会的决策。其次是执行董事会成员的双重角色——既是国家和选区的代表,又是世界银行的职员,而这种双重角色是时有冲突的,特别是执行董事往往会优先考虑其国家利益,进而影响到世界银行的业务开展。最后是行长与高级管理层的选任弊病,行长与高管的问责始于选任,由一个或一小撮国家操控任命的行长只会对少数国家而不是全体成员负责,现行选

^① 世界银行内设六大区域部门:非洲地区、东亚和太平洋区、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。

任制度的不透明与大国操控的特征,令问责无从谈起。此外,世界银行的安全网络单位^①职责划分不明,且难以真正做到独立运作(World Bank, 2009)。

除此之外,世界银行现行机制对高管的监督约束不足,容易导致高层管理人员滥用权力和利益输送,并由此滋生腐败。前任行长沃尔福威茨的“女友门”事件,即反映出世界银行高管的权力滥用倾向,即使最终沃尔福威茨黯然辞职,但世界银行治理结构存在的漏洞暴露无遗。近来,世界银行下属的国际金融公司(IFC)的两位离任高管——首席执行官拉尔斯·图内尔(Lars Thunell)和拉丁美洲、撒哈拉以南非洲和西欧地区副总裁蒂埃里·塔诺(Thierry Tanoh)——先后加入 IFC 投资的私人企业,特别是在后者在被任命为经济银行跨国集团(Ecobank Transnational)首席执行官的次日,IFC 即宣布对这家泛非洲银行增加投资 1 亿美元。这些事件难免令人产生利益输送的质疑。在各方压力之下,IFC 修改了员工规定,加强了对员工行为的监督以及离任后的利益回避约束。

2. 世界经济政治发展的不平衡是世界银行治理结构改革的外在根源

不同国家由于资源禀赋、政治环境、经济制度、文化观念等原因,在发展过程中总是呈现出不均衡特征,即便是两个初始条件类似的国家,也会由于发展过程中的偶然因素而导致发展成果的差异。这种政治经济发展的不平衡性,使得国际政治经济秩序表现出非均衡、不稳定特征。因此,即便初始的制度安排是合理的、能被成员普遍接受的,但经历过非均衡的发展阶段之后,原有制度就可能失去认同基础,进而产生制度变革压力。第二次世界大战之后,随着民族解放运动兴起,广大亚、非、拉地区国家逐步摆脱发达国家的殖民控制,走上独立自主、民主富强的道路。发达国家特别是美国虽然实力强大,但是经济增速较慢;发展中国家实力弱小,但较容易获得高速增长。于是,由布雷顿森林协定确定下来的世界经济治理利益格局与权力架构便一直处在不断变化的张力刺激之下,当由各国

实力对比所导致的力量冲突达到临界点时,便会催生对旧有体制的改革诉求。

3. 金融危机、债务危机是世界银行治理结构改革的关键契机

2007 年美国爆发的次贷危机和 2009 年欧洲爆发的债务危机,沉重打击了全球最发达的经济体,同时也充分暴露出原有世界经济秩序与全球经济治理机制的脆弱与缺陷。危机爆发之后,新兴经济体成为全球经济增长的发动机,担负起拉动全球经济增长、支持危机国家走出衰退的使命。发达国家在应对危机的过程中,清楚地认识到新兴经济体在全球经济治理机制中的重要作用以及对发达国家走出危机的重要意义,因此逐步加强了与新兴经济体的对话与合作。一方面,发达国家通过 G20 峰会这个经济大国对话机制,与新兴经济体分享全球经济治理话语权;另一方面,发达国家也在国际经济组织(如国际货币基金组织、世界银行)中适当让出利益以换取发展中国家的支持。从一定意义上说,世界银行治理结构改革,正是得益于金融危机和债务危机所提供的契机,这是发达国家在特定背景下审时度势的最优选择。否则发达国家很难在改革的关键议题方面,如投票权重新分配、增资扩股、行长选任等方面做出让步。

4. 发展中国家特别是新兴经济体是世界银行治理结构改革的主要推动力量

发展中国家在战后形成的国际经济秩序中,从一开始就处于弱势的一方,其利益一直得不到应有的尊重。发展中国家在国际分工体系中处于产业链的低端,只能依靠大量的资源投入来发展低端产业,也不具备世界市场的定价权,在很多领域甚至还被排斥在世界市场之外。因此,发展中国家长期以来都希望重建国际经济秩序。近年来,伴随发展中国家经济高速增长,特别是新兴经济体已经逐步成长为具有全球影响力的经济大国,原有的国际经济金融秩序难再维系。发展中国家要求世界银行必须改革不合理的投票权分配制度,行长选任上也

^① Safety Net Unit,包括独立评价局(Independent Evaluation Group, IEG)、独立监察小组(Inspection Panel, IP)、独立审计处(Independent Audit Department, IAD)等。

应体现出民主精神,并呼吁发达国家对发展中国家给予更多实质性支持。实际上,世界银行近年来的改革已经体现了发展中国家的一些诉求。在世界银行治理结构改革进程中,发展中国家,特别是具有国际话语权的新兴经济体正是主要的推动力量。

三、当前世界银行治理结构改革状况

近年来,世界银行作为全球经济治理机制的重要组成部分,在维护世界经济稳定、克服贫困、加强多边经济合作等方面发挥着越来越重要的作用。与此同时,在新兴经济体崛起、全球经济多极化格局态势日渐明显的背景下,由于制度本身的先天缺陷以及世界经济运行的复杂与震荡,导致故步自封的世界银行遭受越来越多的批评。在多重压力之下,世界银行不得不加快治理结构改革的步伐,以应对不断变化的国际形势。

1. 世界银行治理结构改革的目标与方向

总体而言,世界银行治理结构广受批评的焦点问题主要涉及投票权分配与决策机制、透明度、行长任选制度、执行董事会构成机制(选区划分)等方面,因此,近年来的一系列改革方案也集中于这些领域。但是在改革中权利受损的发达国家出于自身利益考虑,不愿做出较大让步,进而导致世界银行治理结构改革进程较为缓慢。要进一步推进世界银行治理结构改革,有一个基本问题需要澄清,那就是:世界银行究竟是一个什么性质的组织?只有明确了这个问题,才能进一步讨论世界银行的权力架构与机制设计的合法性,也才能确定世界银行治理结构改革的目标与方向。

(1) 世界银行的性质

名义上世界银行是联合国的下属机构,但实际上,世界银行“基本票+份额票”的表决权机制与联合国的“一国一票”表决权机制根本不同。世界银行决策模式的这种特征,实际上反映了世界银行本身性质的特殊之处。

组织的价值取向与行为目标反映了组织的性质。根据《国际复兴开发银行协定》,世界银行的宗旨是通过贷款或担保,为会员国平衡国际收支,促进会员国的资源开发与经济发展。这样,世界银行就成为全球经济治理机制和金融资源的提供者,或

者说全球经济治理的主体之一。但同时,《国际复兴开发银行协定》又规定其资本金来源是会员国认购,而世界银行的管理制度也主要是基于股份公司的治理模式(如设立执行董事会、投票权分配以出资份额为限等)。这样看来,世界银行也具有鲜明的股份公司特征。世界银行既是公共组织又是股份制企业,这种双重属性决定了其治理结构的不稳定与复杂性;双重属性意味着世界银行任务和目标的多元,而多元目标之间潜藏着分歧乃至冲突的可能;股份制模式使得世界银行决策权分散,但大股东可以凭借股权优势拥有更大的决策权。这也导致了世界银行的任何改革都充满争议且进展缓慢。

(2) 世界银行治理结构的改革方向

对于世界银行治理结构的改革方向的设定,一直以来存在两个重点——这实际上正好反映了世界银行的双重属性。一个重点是通过治理结构改革,提升发展中国家的话语权与参与度,籍此增强世界银行的合法性基础,但这样会削弱发达国家对世界银行决策的影响力;另一个重点是通过治理结构改革提高世界银行的运行效率,这方面的改革较能获得所有成员国的支持。在佐利克担任世界银行行长期间(2007年7月1日—2012年6月30日),大力推行投票权改革,提升了包括中国在内的发展中国家的份额,相应的也削弱了发达国家的份额;金墉接替佐利克担任行长之后,于2013年10月在国际货币基金组织和世界银行年会全体会议上宣布了一系列机构改革计划,该计划重点是通过整顿人员、财政和工作重点的方式来实现减贫和促进共同繁荣的战略目标(新华网,2013)。显然,世界银行前后两任行长的改革举措与世界银行治理结构改革的两个方向是对应的。

总体来说,世界银行治理结构的改革,应紧紧围绕其宗旨,协调好发展中国家与发达国家的利益关系,协调好出资人与投资地的关系,强化世界银行的代表性与合法性基础,提高世界银行的决策效率,提升世界银行体制的透明度,加强对行长和执行董事会的问责制度建设。

2. 世界银行治理结构改革的进展

21世纪以来,世界银行改革的呼声越来越大,其中既包括崛起中的新兴经济体以及广大发展中

国家,也包括发达国家的有识之士。在世界银行内部,鉴于越来越复杂的国际经济形势,也出现了支持改革的高层管理人员。2005年10月,G20财长和央行行长会议发布了《关于布雷顿森林机构改革的联合声明》,首次明确提出对世界银行和国际货币基金组织治理结构改革的路线图^①。在各方力量达成改革共识的情况之下,世界银行治理结构的改革取得实质性进展。

作为先导和铺垫,2006年9月18日,IMF决定,给中国、韩国、土耳其和墨西哥四个份额低估程度最严重的国家特别增资,增资总规模为IMF总份额的1.8%。同时,IMF还改进了一国的份额决定公式,将原来由五个复杂公式计算份额改为一个简化的公式计算。2008年3月,IMF对所有成员国的份额作了一次总的提高;此外,又将基本投票权提高到750票,以抵消一些最不发达国家份额调整后占比下降对投票权占比的影响。结果是135个成员国的投票权占比得以提高,总计提高了5.4个百分点。随后,世界银行推出两阶段改革方案^②。总的来说,改革方案中涉及治理结构的主要有以下方面:一是投票权改革,二是执行董事会改革,三是人事改革^③,四是透明度改革。

此后,世界银行在行长选任方面的改革也很引人注目。2012年世界银行行长选举中,尼日利亚的奥孔乔·伊韦拉和哥伦比亚的奥坎波参与角逐,虽然最终结果仍然是美国推荐的韩裔美籍医学专家、达特茅斯学院校长金墉胜出,但此次竞选极具象征意义。这是自世界银行1945年成立以来,首次有其他国家的候选人与美国提名的人选公开竞争,也是发展中国家首次向世界银行行长宝座发起冲击,虽然没有成功,但已经是不小的进步。另外,在世界银行的工作人员中,也更多接纳来自发展中国家的人员,以逐步改变世界银行过多使用发达国家工作人员的状况。

3.世界银行治理结构改革评价

首先,世界银行治理结构改革是世界经济形势发生重大变化的必然结果,而第二次世界大战后形成的布雷顿森林体系死而不僵,决定了该改革的进展不会一蹴而就。但从世界经济发展的大趋势来看,世界银行治理结构改革必定会随着发展中国家的经济崛起而逐步推进,权力重心也会逐渐向发展中国家,特别是新兴经济体偏移。

其次,在世界银行治理结构改革中,作为“群体”的发达国家与发展中国家并没有根本性利益冲突。如前文所述,世界银行具有公共组织与股份公司的双重属性。就克服贫困、促进发展等事宜而言,作为股东的主权国家,对他国实质上仅仅具有道义责任而没有法律义务。发达国家(或者更广泛一点讲,所有经济大国)在世界银行中占据了大部分出资份额并希望获得更多投资收益(包括直接收益和间接收益),发展中国家则要借助世界银行的资本(其主要来源就是发达国家或经济大国)来开发国内资源促进经济发展。这就决定了发达国家与发展中国家合作的利益基础是存在的,双方所参与的并不是一场零和博弈。所以,在世界银行治理结构改革中,只要股东权利得到较好尊重,各成员国之间的竞争从本质上讲只是在利益基础一致前提下利益划分的博弈而已。

再次,发展中国家对于世界银行治理结构改革的进展不尽满意。发展中国家希望提高发展中国家和转型经济体(DTC)在世界银行的代表性与投票权,但是发达国家只愿意有限度支持,而且支持的重点还是那些已在全球经济治理中展现出自身实力与作用的新兴经济体(如中国、印度等);发展中国家希望提高执行董事会的代表性,为此需要重新划分选区,并改革执行董事会的构成状况,但发

^① 在这个声明中,作为全球经济治理主导者的G20,提出世界银行的使命是“应该侧重于发展,更好发挥其为最欠发达国家和新兴市场提供金融和技术支持的作用”;而关于治理改革,G20认为“自布雷顿森林机构成立以来,世界经济发生了巨大变化,许多新兴市场发展迅速,工业化国家一体化进程加深。我们再次指出,布雷顿森林机构的治理结构,包括配额和代表性,应反映出各国经济比重的变化”。详见与中华人民共和国财政部网站,http://www.mof.gov.cn/mofhome/mof/zhuantihuigu/czhzhy7/hjcg/200805/t20080519_21889.html。

^② “两阶段改革方案”具体内容参见:上海国际问题研究院国际金融体系改革课题组的《国际金融体系改革的评估与展望》一文,载《国际展望》2011年第5期第78-80页。

^③ 2008年2月4日,世界银行行长佐利克打破常规,任命中国经济学家林毅夫担任世界银行副行长兼首席经济学家。这是世界银行首次任命发展中国家人士出任这一要职。

达国家在这方面的改革动力不足。由于存在这些分歧,所以改革进展缓慢。可以想见,未来围绕投票权所进行的治理结构改革会被发展中国家更积极主动地推进。

最后,阻碍世界银行治理结构改革的因素,既有传统大国不愿放弃对国际金融机构的支配权的一方面,又有发展中国家在推动改革时难以凝聚力量的一方面。世界银行作为布雷顿森林体系的重要机构,主要反映了大国,特别是美国通过世界银行体制操控世界经济秩序的利益要求^①。在世界银行治理结构改革中,发达国家,特别是美国为维护自己的利益,不会轻易让步。另外,发展中国家在推进改革时的立场并不一致。对于一些中小发展中国家来说,他们更希望获得的不是看上去可有可无的投票权,而是实实在在的经济利益,因此他们更有动力去竞争各项经济援助和贷款项目,这与发展中大国,特别是新兴经济体国家的立场并不一致;即使是大国之间,如中国、俄罗斯、印度之间,或者巴西、阿根廷之间,也由于地缘政治和历史原因等,各方的互信存在一定障碍。这些都导致了发展中国家群体比较容易被发达国家分化拉拢、各个击破。因此,世界银行治理结构改革困难重重,任重道远。

四、中国在世界银行治理结构改革中的作为

近年来,中国逐步成长为世界第二大经济大国,其在全球经济治理中扮演的角色也越来越重要,甚至作为发展中国家的核心力量成为全球多极格局中的重要一“极”。面对世界银行治理结构改革大势,中国应认清局势,明确定位,充分发挥发展中大国的积极作用,为重建国际经济新秩序、推动世界经济发展做出贡献。

1. 在世界银行治理结构改革中,中国应明确“负责任、有作为的大国”的自我定位,积极推动改革进程

明确定位的前提是中国如何看待自身与世界

银行的关系。对于世界银行的性质判断,在前文已经有所论述。但是具体到一个主权国家的立场与态度,则情况可能会有所变化。对于中国来说,一方面作为发展中国家,在世界银行的项目援助上受益较多,并且近年来在世界银行治理结构改革中中国也成为事实上的最大受益者。但另一方面,作为人口世界第一、经济总量全球第二位的新兴经济体,中国长期以来致力于打破旧的国际经济秩序、建立“公平、民主、合作、共赢”的国际经济新秩序,希望改变发达国家操控国际经济组织的局面。如此一来,中国在处理与世界银行关系时,其立场无疑是有些尴尬的——既是现有世界银行规则的得益者,同时又担负了很大的责任去改革世界银行体制。在这种情况下,中国应如何在世界银行体制中给自己定位呢?

笔者认为,中国应有“负责任、有作为的大国”的自我定位。近年来中国要做“负责任的大国”的提法屡见不鲜。著名外交家吴建民(2007)对“负责任”有这样界定:一是把中国自己的事办好;二是根据国际规则所承担的责任;三是应对人类面临共同挑战的责任;四是在促进和平与发展中的责任。由此可见,中国在近年来对外关系发展中,已逐渐适应新的身份、探寻新的定位。要做“负责任的大国”,就不能空谈,必须有所作为。在世界银行治理结构改革中,中国要承担起推动改革的重任。但就具体的策略而言,推动改革并不意味着对旧有规则的完全否定,也不意味着身为发展中国家就必须极力争取发展中国家对世界银行的控制权——这既不现实也无必要。中国要做“负责任、有作为的大国”,是要积极参与到世界银行治理结构改革中,以重要的利益相关者的身份主动探索改革方案,推动改革进程。

总之,面对世界银行治理结构改革大局,中国应进一步明确自己的责任,妥善处理与发达国家、其他发展中国家的合作关系,积极协调不同利益相关者之间的矛盾,尽量谋求合作前提下的利益最大化。

^① 华东政法大学教授陈坤(2012)认为,世界银行成立伊始,就印上了浓厚的美国色彩:行长是美国人,多数高级职员来自美欧等国;银行的治理结构也是按美国公司法建立起来的治理结构;最大的股东是美国;唯一享有否决权的国家是美国;银行贷款流向符合美国价值,利用世界银行项目获利的是美欧等国。因此世界银行已经变成了美欧等发达国家全球治理的政治、外交工具。

2. 在推动世界银行治理结构改革时,中国必须紧密围绕“发展”的主题,注重长远利益

促进发展是世界银行天然的使命。近年来的世界银行治理结构改革中,争议最大的问题是投票权问题,而这个争议实质上就是“发展的主导权”之争。至于提高世界银行运行效率、透明度以及建立有效问责机制等各国基本取得共识的这些方面,则反映了各成员国对于“发展的效率”的追求。实际上,不管是“发展的主导权”还是“发展的效率”,都有一个共同的前提与基础,那就是“发展”这个主题。

基于对发展主题的普遍认同,未来进一步推进世界银行治理结构改革时,中国不能囿于短期利益,而应注重长远的发展目标。必要时,中国可以考虑适当放弃一些利益,加大对其他发展中国家,特别是最贫困国家的支持。比如,在关键的投票权改革问题上,中国应支持提高基本票的数额。这样或许会影响到大国(也包括中国)的投票权,但是考虑到中国本身在世界银行的投票权不大,所以所受影响也极其有限,而选择了这样的策略,既可以改善中国与其他发展中国家的关系,又可以站在道义制高点上获得国际舆论的支持,还可以消除部分发达国家对中国的疑虑,这些都有利于中国提升国际形象、扩大在世界银行的影响力。此外,在中国已经具备一定经济实力的条件下,对于世界银行金融资源的需求已不再如以往一样紧迫,因此可选择放弃一部分项目申报,并在项目审批中用实际行动来支持世界银行项目向最落后国家的倾斜。同时,要通过深化改革、开放市场来提高国内金融资源的利用效率,实现对世界银行金融资源的替代,如此就不会影响到国内发展。

3. 中国应加强对世界银行人事安排的参与

世界银行人事权本就属于治理结构的一部分。在世界银行理事会“大权旁落”的背景下,以世界银行行长为代表的高级管理层在一定意义上是这个庞大的全球治理机构的真正决策者。因此,中国要推动世界银行治理结构改革,就必须积极参与世界

银行的人事安排,特别是高级管理层的人事安排。在世界银行行长选任的问题上,发展中国家近年来推动改革的目标是由发展中国家人士出任此职。但这样的期望是否真能解决世界银行的一系列问题呢?一方面,发达国家,主要是美国是否会放弃美国人出任世界银行行长的传统惯例?另一方面,也是更重要的,发展中国家能否提出有助于实现世界银行宗旨的恰当人选?世界银行的职责是提供金融援助、促进经济发展,作为行长不可避免地需要在国际政治和国际金融领域有较强的号召力和影响力。从目前现实情况看,即便发展中国家人士在专业能力方面可以胜任,但在人脉和号召力方面却很难获得足够的支持。

因此,对于中国来说,重点不在于争取发展中国家人士担任世界银行行长,而在于争取获得行长提名权。在使用这个提名权时,需要表现出经济大国参与全球治理的胸怀与责任感,强调行长人选最主要的特质是职业能力而非国籍状况。此外,在世界银行高级管理层的人事安排上,中国可以表现得更积极。章晟曼和林毅夫在世界银行卓有成效的工作为中国人参与世界银行高层管理奠定了良好的基础。中国应力争更多的高管职位,这不仅会帮助中国更熟悉全球治理的规则,积累治理经验,也能通过参与世界银行的运作来影响治理效果,从实施层面表达发展中国家的诉求,推动世界银行治理结构的改革。为此,中国甚至可以考虑通过设置政府专项项目来加强对相关人才培养的支持力度。

4. 中国应大力推进发展中国家在世界银行框架下的沟通与合作机制的建设

在世界银行体系中,发展中国家并未建立与WTO中谈判联盟^①类似的机制。虽然发展中国家在争取世界银行金融资源上存在的竞争性导致其合作困难,而且世界银行的分区代表以及表决机制令成员联盟失去意义,但发展中国家沟通合作机制的缺位并不利于更有效率地利用世界银行资源、实现发展目标,特别是由于话语权不均衡容易导致大国垄断资源、小国难以获取支持。在这种情况下,中国可以主导建立一个发展中国家的沟通与合作机制,以协调发展中国家的利益关系,提高世界银行

^① 如农业谈判二十国协调组 G20、三十三国协调组 G33、九十国集团 G90 等。

资源的利用效率,达到支持最贫困国家减贫的目的。此外,广大发展中国家在发展水平、资源禀赋、产业结构、发展难题等方面具有很大的相似性,发展经验也具有很强的借鉴价值。通过建立协作机制,将个别发展中国家面临的问题变成所有发展中国家关注的焦点,共同探求解决之道,这对于发展中国家解决发展难题、对于世界银行提升运行效率都是极为有益的。

参考文献:

陈坤.2012.世界银行改革应去美国化[N].法制日报,2012-04-24(10).
上海国际问题研究院国际金融体系改革课题组.2011.国际金融体系改革的评估与展望[J].国际展望(5):75-90.

吴建民.2007.中国是一个负责任的大国[N].人民日报海外版,2007-03-22(1).

新华网.2013.世界银行推出机构改革方案以推进减贫目标[EB/OL].新华网,(2013-10-12)[2015-01-15].http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/12/c_117679149.htm.

徐秀军.2012.新兴经济体与全球经济治理结构转型[J].世界经济与政治(10):49-79.

SHLEIFER A, VISHNY R. 1997. A Survey of Corporate Governance[J]. The Journal of Finance,52:737-783.

WORLD BANK. 2009. Repowering the World Bank for the 21st Century: Report of the High-Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance [R/OL].
http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/WBGovernance_COMMISSIONREPORT.pdf.

The Reform of the World Bank Governance Structure and China's strategies

YE Yang¹, ZHANG Wen²

(1. *Institute of the World Economy and Politics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China;*
2. *School of Economics and Business Administration, Beijing Normal University, Beijing 100875, China*)

Abstract: The World Bank plays an important role in global economic governance. With the rise of emerging economies and frequent occurrence of financial crisis, institutional defects of the World Bank's governance structure become more and more apparent. Therefore, corresponding reform is imperative. The biggest obstacle to reform is that the World Bank is not only public organization but also a corporation. The dual attributes lead to the disagreement on the reform direction. However, the conflict between the developed countries and the developing countries is not irreconcilable. They can cooperate on many issues, such as alleviating poverty. China should positively promote the reform of the World Bank governance structure. Firstly, China must clear the position of "responsible and capable power" and show a positive attitude to promote the reform. Secondly, closely focus on the theme of development and concern long-term interests. Thirdly, step up participation of personnel arrangements in the World Bank. Finally, actively build a formal coordination mechanism under which developing countries can communicate and cooperate with each other.

Key words: the World Bank; reform of governance structure; global economic governance; international economic order; developing countries; developed countries; emerging economies; economic crisis

CLC number: F116

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2015)03-0082-09

(编辑:夏冬,段文娟)