

世界银行气候融资改革的困境与前景

朱杰进

【内容提要】伴随气候危机所带来的全球性挑战，世界银行正经历新一轮气候融资改革。以发达国家和气候脆弱国家为代表的“激进改革派”主张在银行使命定位、资源扩充等方面进行彻底的气候融资改革。以新兴市场国家和低收入国家为代表的“谨慎改革派”则强调世界银行在推动气候融资的同时，要保持高信用评级，平衡气候融资和发展需求。从前景上看，世界银行气候融资改革面临来自组织文化和组织机构的路径依赖难题，以及“高利率、高债务”的市场环境带来的挑战。

【关键词】世界银行 气候融资 改革困境 路径依赖 市场环境

当前，世界银行围绕气候融资正在开展新一轮改革。2022年12月，世界银行发布“演进路线图”（简称“路线图”），介绍了拟订的气候融资改革方案。2023年2月，持“气候变化怀疑论”立场的时任行长马尔帕斯宣布卸任，曾任气候投资基金顾问的彭安杰（Ajay Banga）就任世界银行新行长，这也体现了世界银行推动气候融资改革的决心。

从改革中各方立场来看，世界银行气候融资改革主要是由美国、德国为代表的发达国家及以巴巴多斯为代表的“气候脆弱国家”推动。他们希望世界银行通过调整银行的使命定位、优化资产负债表、提升气候投资项目吸引力等方式开展彻底的气候融资改革。同时，新兴市场国家和低收入国家对世界银行开展气候融资改革态度较为谨慎。新兴市场国家主要担心过于激进的改革举措会影响世界银行的高信用评级，低收入国家则担心世界银行过度关注气候融资，会导致其有限资源进一步向气候项目倾斜，从而忽视传统的发展融资项目。在此背景下，深入观察和理解世界银行新一轮的气候融资改革，把握改革中各方的立场分歧和改革前景，对于研判多边开发银行和全球经济治理体系的未来走向尤为重要。

多边开发银行与气候融资

多边开发银行肩负着应对气候变化的使命与义务，



（新华社图片）

2023年5月3日，世界银行执行董事会批准万事达卡公司前首席执行官阿贾伊·班加（中文名：彭安杰）为世行新一任行长人选，接替此前宣布提前卸任的戴维·马尔帕斯。

是气候融资的重要行为体。多边开发银行参与气候融资的优势体现在，大部分容易受到气候变化影响的“气候脆弱国家”恰恰也是亟须消除贫困、寻求共同繁荣的发展中国家。多年来，多边开发银行深耕发展中国家的项目融资，有能力为这些国家提供气候项目所需的长期资金和专业技术支持。此外，应对气候变化也与多边开发

银行的“发展”使命密切相连。对“气候脆弱国家”而言，应对气候变化和寻求发展是一个硬币的两面，严重的气候危机会直接对国家发展造成负面影响，而多边开发银行的使命就是促进成员国的发展，多边开发银行也有义务通过气候融资，帮助发展中国家开展气候项目。

从项目类型上看，气候融资项目主要分为气候减缓项目和气候适应项目。气候减缓主要通过能源转型等方式控制温室气体的排放，通过植树造林和固碳技术增加温室气体的吸收。气候适应项目则侧重于减少气候变化所造成的影响，通过建立极端天气监测预警系统、加强气候风险管理、建立粮食储备、进行水资源管理等方式加以应对。由于气候适应项目效果的评估体系缺失、气候适应项目的金融投资价值不被认可等原因，大部分气候融资资金都流向了气候减缓项目，较少流向气候适应项目。^[1]

因此，多边开发银行在不断加大气候融资力度的同时也强调要更多关注气候适应项目。在2019年联合国气候行动峰会上，多边开发银行大家庭承诺将在2025年把对中低收入国家的气候融资规模提升至500亿美元，

其中包括180亿美元的气候适应资金。世界银行承诺，到2025年气候融资将占到该行总资金额的35%，即达到年均250亿美元，其中50%的资金将用于气候适应项目。^[2]

2021年起，世界银行每年发布《国别气候与发展报告》(CCDR)，帮助各国在确保发展的同时最大程度减缓和适应气候变化。此外，世界银行还帮助产煤区进行能源转型，协助相关国家政府制定潜在失业工人的技能培训、职业转换方案，帮助相关国家政府进行环境补救、资产用途转换和产业转型。2022年11月，在《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会(COP27)上，世界银行启动了专门针对气候危机的全球盾融资机制(Global Shield Financing Facility)，弥补应该用于气候减缓和气候适应项目的资金缺口。

总体上看，多边开发银行在气候融资方面取得了一定成就，但还远远不能满足落实气候变化《巴黎协定》所需要的资金支持。世界银行预计，到2030年发展中国家的政府和私营部门平均每年需要花费2.4万亿美元

2023年4月10日，在美国首都华盛顿，行人从世界银行大楼前走过。





2023年5月3日，彼得斯贝格气候对话会议在德国柏林举行，来自40多个国家的代表就应对气候变化的融资和全球行动进行广泛对话。

来应对气候变化、冲突和大流行病，约占发展中国家经济总产出的6%。2040年前会有超过1300万人因气候危机陷入极端贫困。面对如此巨大的资金缺口和履行气候变化《巴黎协定》的压力，世界银行正在积极开展气候融资改革，以引领整个多边开发银行大家庭更好地开展气候融资。

世界银行气候融资改革中的立场分歧

2022年底，世界银行公布了气候融资改革的“路线图”，提出将围绕银行的使命定位、运营模式和财务能力进行气候融资改革，具体措施如下：

第一，在“消除极端贫困，实现共享繁荣”双重使命的基础上，考虑将“可持续性”列为世界银行的第三大使命。世界银行希望通过引入“可持续性”目标，明确其帮助各国应对气候危机、为地球的可持续性作贡献的责任与义务。

第二，通过优化资产负债表的方式提高资本利用率。世界银行计划将其股本贷款比例(Equity-to-Loan Ratio)从20%下降至19%，预计每年能释放出40亿

美元用于气候减缓和适应项目，占世界银行每年贷款总额的15%。此外，世界银行还将取消对单一借款国的项目贷款限额。

第三，建立混合资本融资机制，更好地调动私人资本参与气候融资。世界银行在2023年春季会议上宣布，将启动一个最高为10亿美元的混合资本贷款试点项目，主要从资本市场中的私人投资者募集资金，预计能调动60亿美元的气候融资资金。

第四，提议扩充优惠贷款资源并建立系统的资源补充程序。世界银行表示，国际社会应当大幅增加优惠贷款资源，才能更好地应对气候危机。世界银行集团能通过国际金融公司和多边投资担保机构撬动私人资本，但缺乏对中低收入国家至关重要的优惠贷款资源。

改革方案公布后，围绕气候融资改革，世界银行的成员国大致可分为两派，即以发达国家和“气候脆弱国家”为代表的“激进改革派”和以新兴市场国家及低收入国家为代表的“谨慎改革派”。两派虽然在世界银行应当加强气候融资、致力于实现气候变化《巴黎协定》和联合国2023年可持续发展目标方面具有共识，但是在如何调整世界银行的使命与定位、扩充气候融资资金、

平衡气候融资和发展需求等方面存在分歧。

在调整世界银行的使命与定位方面，“激进改革派”认为世界银行应该将“可持续性”作为减贫和共同繁荣双重使命外的第三大使命。在世界银行“路线图”颁布前，美国财政部长耶伦和德国联邦经济合作与发展部部长舒尔策就明确要求，世界银行应更新使命，并在2022年底制定出具体的改革方案。以中国、印度以及非洲国家为代表的“谨慎改革派”，则担心更改世界银行使命会影响其对减贫和发展项目的投资，主张世界银行仅对使命进行表述上的调整，在保持原有双重使命的基础上，将“可持续性”作为实现减贫和共同繁荣的重要方向。

在扩充气候融资资金方面，“激进改革派”对世界银行动员更多资金提出了较高的目标与要求，认为世界银行现有的改革方案无法应对气候变化，需要撬动更多资金并提升资金利用效率，才能实现气候变化《巴黎协定》所确定的气候融资目标。巴巴多斯总理莫特利在COP27大会上提出了“布里奇顿倡议”（the Bridgetown Initiative），要求多边开发银行额外动员1万亿美元资金，用以全力支持发展中国家应对气候灾害、进行灾后重建。由58个气候脆弱国家组成的“脆弱二十国”集团（V20）也在COP27大会上公开呼吁世界银行在2025年前将气候适应项目的投资额翻倍，并将国际开发协会（IDA）的优惠贷款增加两倍。此外，“激进改革

派”还提出，当前多边开发银行的资金并未流向“气候脆弱国家”，甚至使得部分国家陷入不可持续的债务陷阱。这些问题尚未在世界银行气候融资改革的“路线图”中得到有效解决。世界银行在2023年春季会议上公布改革方案后，耶伦就表示世界银行现在的改革力度还不够，需要采取更多“大胆的行动”，才能更好地应对气候变化挑战。耶伦表示将在之后的G20峰会、世界银行和国际货币基金组织秋季会议、COP28等会议上不断督促世界银行推动改革进程，同时期待彭安杰作为新一任行长能引领世界银行深化气候融资改革进程。

与此同时，中国、印度、巴西以及一些非洲国家等“谨慎改革派”在世界银行2023年春季会议上联名表示，世界银行不应为了扩充气候融资资源制定过于激进的措施，以免影响其高信用评级。“谨慎改革派”强调，世界银行的优势在于3A信用评级能使其以低于市场利率的成本筹集资金，如果世界银行的信用评级受到气候融资的影响则会得不偿失。此前，世界三大评级机构之一标准普尔（S&P）在对世界银行的评级报告中表示，如果世界银行管理层采取激进的金融政策，标准普尔可能会考虑降低其信用评级。^[3]

在平衡气候融资和发展需求方面，“谨慎改革派”担心低收入国家本应得到的发展资源被气候融资挤兑。前世界银行官员、小布什政府时期美国政府非洲事务官员莫斯表示，许多非洲国家担心世界银行过于专注气候融资会导致资金流向相对富裕的国家，而非最不发达国家。实际上，目前全球五分之四的气候融资资金正在流向中等收入国家，而最容易受到气候危机影响的最不发达国家和小岛屿发展中国家所获气候融资资金的比重在不断下降，如从2020年的22%下降至2021年的19%。这当然有中



（新华社图片）

2022年11月10日，在埃及沙姆沙伊赫的联合国气候变化大会展区内，参会者走过一块写有“零碳未来”的宣传板。

等收入国家对气候减缓和适应项目需求较大的原因，但在世界银行日益关注气候融资的背景下，关于低收入国家发展资源被挤占的担忧也是合理的。针对这一问题，“激进改革派”呼吁世界银行提升气候项目的投资吸引力，以“做大蛋糕”的方式应对稀缺资源分配的不平衡问题。

世界银行气候融资改革的前景

从前景上看，世界银行气候融资改革不仅存在着“激进改革派”和“谨慎改革派”的立场分歧，还面临着来自世界银行组织文化和组织机构的路径依赖难题，以及“高利率、高债务”的市场环境所带来的挑战。

在组织文化方面，世界银行作为一个国际经济机构，其主要员工接受的都是专业性的经济学教育，业务考核与激励也多依据员工完成的项目情况和融资情况等专业技术指标。在此背景下，世界银行要推动气候融资改革，首先需要让全体员工，尤其是非气候专家的员工认识到气候融资的重要性。世界银行前中东和北非局局长沃尔特斯表示，世界银行员工对世界银行资助气候项目的原因不甚理解，对“可持续性”和“双使命”的优先次序不甚清晰，世界银行缺乏针对气候融资的绩效激励机制。在这样的背景下，世界银行如何将气候融资作为未来的工作重点，是改革方案落实的重大挑战。

在组织机构方面，世界银行庞大的机构规模和复杂的组织架构会影响改革方案的落实。在世界银行目前的组织架构中，与气候融资相关的机构包括：各个地区办公室下设的能源全球实践局、环境自然资源和蓝色经济全球实践局以及城市、灾害风险管理、韧性与土地全球实践局等。过于分散的组织架构会阻碍改革方案的落实。美国拜登政府正在推动在世界银行集团内建立更多的金融中介基金（FIF），这在客观上也会影响世界银行气候融资改革进程的推进。

在市场环境方面，当前“高利率、高债务”的时代背景不利于世界银行获得足够的气候融资资源去落实改革方案。世界银行预计，其2024财年所有增资资金与危机缓冲基金将提前耗尽，恐将面临财政危机。在发达



2023年5月23日，示威者在西班牙巴斯克地区举行抗议活动，反对世界银行举行的世界气候创新大会（I4C）。

国家暂不承诺增资、私人资本难以撬动的情况下，世界银行迫切需要从资本市场获得更多资金。在增资方面，当前世界经济下行、能源危机发酵，世界银行的主要股东国均面临较大的财政压力，且发达国家担心加大世界银行的增资力度可能会增强新兴经济体的话语权，从而稀释发达国家自身的治理话语权。因此，在世界银行以及“气候脆弱国家”多次呼吁国际社会提供更多资金支持背景下，主要股东国仅表示应当通过国际开发协会提升对低收入国家的援助力度，但对具体的增资计划保持沉默。在动员私人资本方面，多边开发银行在气候领域撬动私人资本方面的情况较令人担忧。根据世界资源研究所（WRI）的计算，2021年多边开发银行每提供1美元气候资金，仅能撬动0.25美元的私人资金，相比2020年的0.26美元有所下降。^[4]

更重要的是，在通货膨胀的大背景下，全球多国央行陆续开始或加速加息进程，发展中国家普遍债台高筑，全球进入了普遍性的高利率、高债务时代。据测算，在低利率时期，国际开发协会发行债券的成本不到20美



分，现在这一数字已经上涨到 40 美分。高利率的市场环境会提高世界银行的融资成本，加大气候融资的难度。在“气候脆弱国家”多面临巨额债务、气候投融资项目尤其是气候适应项目较难盈利的情况下，如何调动市场行为体的投资积极性、降低投资者的风险预期是气候融资所面临的一大难题。

此外，从资金规模上看，世界银行的气候融资规模对于应对气候危机而言仍然是杯水车薪。根据 COP27 大会上通过的《沙姆沙伊赫实施计划》，2019—2020 年全球气候融资缺口约为 8030 亿美元，相当于气候变化《巴黎协定》目标所需投资额的 31%。而世界银行第一阶段的改革方案最多每年释放 40 亿美元。可见，气候变化《巴黎协定》目标的实现仍需要各国尤其是发达国家兑现气候变化《巴黎协定》和联合国 2030 年可持续发展目标框架下的目标与承诺，落实

COP27 大会通过的“损失与损害资金机制”，在气候融资方面作出更多实质性的贡献。

结语

作为多边开发银行大家庭的引领者，世界银行开启气候融资改革，对气候融资有着“风向标”的作用，一定程度上有助于促进气候变化《巴黎协定》和联合国 2030 年可持续发展目标的实现，此举也是全球经济治理体系变革的重要组成部分。然而，世界银行气候融资改革方案的落实仍然面临着重重难题。一方面，需要解决“激进改革派”和“谨慎改革派”之间的立场分歧。另一方面，需要应对世界银行组织文化和组织机构所带来的路径依赖问题，以及“高利率、高债务”的市场环境所带来的挑战。

展望未来，世界银行的气候融资改革进程必将成为深受国际社会关切的议题。在大国竞争背景下，不同国家在推动世界银行改革时有着不同的立场与观点。发达国家和“气候脆弱国家”致力于推动世界银行的功能性改革，希望多边开发银行把应对气候变化作为新的运营重点。而新兴市场国家则致力于推动世界银行的治理结构改革，希望获得更加公平的话语权和投票权。世界银行在本次气候融资改革中能否协调不同成员国的改革诉求、能否落实气候融资改革路线图，目前还是未知数。但可以预见的是，世界银行的气候融资改革将会是大国竞争背景下国际组织改革进程的缩影，并且事关未来全球经济治理体系的发展演变。■

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院教授

[1] 江思羽：《全球气候治理进入“落实”时代》，载《世界知识》2023 年第 1 期，第 59-61 页。

[2] World Bank, “World Bank Group Climate Change Action Plan 2021–2025.” 2021, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19f8b285-7c5b-5312-8acd-d9628bac9e8e/content>.

[3] S&P Global, “International Bank for Reconstruction and Development,” March 1, 2022, <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/org-details/sectorCode/FI/entityId/101212>.

[4] 世界资源研究所：《多边开发银行 2021 年气候资金大盘点：成就、不足和紧迫性 I 气候行动》，2022 年 12 月 16 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI3MDUwNDU0Ng==&mid=2247608733&idx=2&sn=bce12a8930722061182685a0532031b8&chksm=e4d36e90dda4e786930e214e1ba3b964d75f7b8980e4350d25163307b26a0d52986c08a1a5c5&scene=27。