

世界银行在全球发展进程中的角色、优势和主要挑战

摘要：在全球发展进程中，世界银行作为最有影响力的国际组织为发展中国家提供发展援助资金，深度参与政策讨论，提供技术支持，共享知识产品。在推动全球发展进程中，世界银行具有三个鲜明的优势，一是广阔的全球视野和丰富的国际经验，二是强政策影响力，三是先进的项目管理方法和援助效果评估技术。近年来，世行在发展政策上的领导力和权威性在下降，主要的问题包括提供发展融资支持的影响力弱化，资金支持、政策分析和技术援助对于推动国家长期发展的效果有待完善，内部管理低效、不同部门的政策发声没有合力、发展政策产品的平均质量下降等。在未来的全球发展协商机制中，世行应在创新发展融资模式、推动私营部门进行发展融资领域方面发挥积极作用，也应着眼于中长期全球经济增长，加强发达国家与发展中国家的协调合作，深入在一系列全球性问题、关键话题和前瞻性领域的研究，并引领相应的政策讨论。

关键词：世界银行 发展融资 发展政策

2016年全球经济有所增长，大多数发展中国家的GDP和财政收入都有所提高，发达国家的经济形势也在财政刺激政策的作用下逐渐改善。然而，全球经济发展仍然存在诸多隐患。发展中国家的经济增长趋势逐渐分化，南非、拉美、南亚等很多国家和地区的债务水平不断提高，经济的脆弱性也在增加；以美国为代表的发达国家虽然在短期内形势见好，但政治上存在明显的不稳定性；从中长期来看，由于经济增长率、生育率和实际利率已经在低位上盘桓多年，发达国家的经济缺乏潜在增长点，市场没有信心，政府刺激政策的效果会非常有限。在经济整体低迷、人口逐渐老龄化、大国影响的不确定性提高的背景下，国与国之间的

冲突可能进一步加剧，国家层面进行对话和协作的重要性越来越高。在全球发展的协调机制中，世界银行集团（简称世界银行或世行）作为全球最具影响力的国际组织，在发展融资提供和发展政策对话中承担了重要角色。世界银行成立于1944年，在全球拥有189个成员国家和地区，涉及不同地域、发展水平和制度背景，宗旨是“以可持续的方式在2030年之前结束极端贫困和促进共同繁荣”。近年来，世行提供和引领发展融资，引导各国发展政策，推动全球发展进程。2016年宾西法尼亚大学“最佳政府智库排名”中，世界银行学院排名全球第一，世行发展研究局则同时排名第五。

世界银行推动全球发展的主要手段

在减贫和共同繁荣这两个发展目标的指导下，世界银行开展的主要业务包括两部分，一是为发展中国家提供发展资金支持，二是提供知识共享和发展政策支持。

在发展资金支持方面，世行向发展中国家提供贷款、赠款、股权投资和担保。截至目前，世行集团的主要构成包括国际复兴开发银行（IBRD）、国际开发协会（IDA）、国际金融公司（IFC）、多边担保机构（MIGA）和国际投资争端解决中心（ICSID）五个密切联系的发展机构。其中，IBRD主要向中等收入国家和信用良好的低收入国家政府提供贷款，其资金来源为股本和通过在国际资本市场发行债券筹集的资金；IDA向最贫困国家的政府提供无息贷款、信贷和赠款，其资金来源主要是发达国家和中等收入国家捐款，也有少部分来自IBRD净收入转移、IFC赠款和借款国偿还IDA信贷的回流资金；IFC主要通过提供贷款、股权投资和咨询服务以拉动发展中国家的私营部门投资，其资金来源主要是在国际资本市场发行债务；MIGA负责向投资者和贷款机构提供政治风险保险和信用增级，以促进新兴经济体的外国直接投资；ICSID则负责向投资纠纷提供国际协调和仲裁。2017财年，世行集团在各国承诺的发展资金总额为618亿美元，其中由IBRD提供226亿美元，占36.5%；IDA提供195亿美元，占31.6%；IFC提供119亿美元，占19.3%；MIGA提供48亿美元，占7.8%；此外受援国实施的信托基金为30亿美元，^[1]占4.8%。除直接通过自有资金进行支持之外，世行在引领市场投资、降低发展融资成本、提高发展中国家对发展资金的可及性方面发挥了巨大作用。IFC在2016财年度为私营部门发展提供的融资总规模为193亿美元，其中118亿为自有资金，75亿美元来自投资伙伴，占融资总规模的39%；MIGA提供的政治风险和信用增级担保中，45%的投资流向IDA资助所针对的最贫困脆弱国家，21%为受冲突影响国家和脆弱国家，这些数据反映了世行通过多渠道多方

^[1] 信托基金主要被用于促进全球公共产品的生产以及开展创新试点工作。在试点成功后这些产品可以被广泛推广。

式帮助发展中国家筹集发展资金的能力。^[2]

在减贫和共同繁荣目标的指导下，世行提供的发展资金主要支持包括农业、教育、能源、环境和自然资源、金融与市场、政府管理、卫生营养和人口、宏观经济和财政管理、贫困、社会保障和就业、城镇化与农村发展、贸易和竞争、交通与信息沟通科技、以及水利在内的十四个领域。资金支持一般由业务国家的决策层根据其发展目标和现状提出需求，世行在支持过程中充分发挥了资金投入的杠杆作用，融入了自己的发展理念，通过双方的反复沟通和谈判决定具体支持的活动内容、方式和规模。此外，在项目实施过程中，除了对资金和项目进展进行监管之外，世行采用了较为严格的基准测量、指标监测和影响识别，并运用计量经济学、政策评估多个领域的前沿方法进行援助效果评估，追踪项目在减贫和促进共同繁荣方面的有效性。由于发展援助的提供已经在很多国家持续了数十年时间，世行形成了一个综合性的大数据库能够比较对多个领域（例如教育领域和交通领域）、不同地区（例如非洲地区和南亚地区）提供援助的影响规模和社会收益率的差异，比较不同项目在促进地区发展和共享繁荣方面的表现。这些发展融资的实践和影响评估的结论成为验证世行发展理念的重要平台，也成为世行进行政策对话的重要依据。

在知识共享和发展政策支持方面，世行通过政策咨询、研究分析以及技术援助为发展中国家提供支持。近年来，一些发展中国家的经济迅速发展起来，对从世行获取发展援助资金的刚性需求有所减弱，另一方面，全球发展融资市场逐渐繁荣，发展融资的方式和来源都呈现出多元化特点，世行作为资金库对发展中国家政府的影响力逐渐衰落。为此，世行提出要从全球发展的资金银行转型为知识银行（Knowledge Bank）甚至解决方案银行（Solution Bank），通过专业知识、丰富的发展政策实践经验和广泛的全球影响力为发展中国家提供包括资金、改革建议、技术支持、项目设计等在内的一揽子的发展解决方案，帮助发展中国家运用全球知识应对自己面临的挑战，并实现长期可持续发展。在这一过程中，世行的有形产品包括分析咨询服务、旗舰报告和出版物、公开数据库、研究分析软件等，并开展了一系列知识分享活动。这些产品被广泛认可和引用，具有很高的权威性。仅分析咨询服务一项，世行在 2017 财年就向 150 多个国家交付了 1423 个分析咨询服务产品，包括关于重要经济和社会问题的研究报告、知识分享研讨会、政策说明和实施行动方案等。例如，波兰应如何提高医疗卫生服务质量，科威特应如何改革教育体系以改进教育质量。这些分析咨询服务产品中，90%左右都是无偿咨询服务。知识共享和发展政策支持的活动是世行推动全球发展事业的一项重要工作。这些活动特别是有针对性的分析咨询活动往往成为援助战略、政府投资计划和世行贷款与担保项目的基础，贯穿了世行的发展理念，也充分反映了世行的

^[2] The World Bank, *World Bank Annual Report 2017*. Washington, DC: World Bank, 2017. doi: 10.1596/978-1-4648-1127-2.

发展政策实践经验。在理论研究和政策实践不断推进的过程中，世行得以保持其发展讨论的重镇地位。这些理念和模式影响了很多国家的经济政策，同时也影响了发展领域的学术研究方向。

世界银行协调全球发展问题的主要优势

与其他机构相比，世行在协调全球发展问题方面具有三个鲜明的优势，一是广阔的全球视野和丰富的国际经验，二是强政策影响力，三是先进的项目管理和援助效果评估的技术优势。

第一，世行在发展领域具有广阔的国际视野、丰富的实践经验，能够相对有效地诊断业务国家的核心竞争力和关键发展瓶颈，并制定有针对性的干预措施。世行推进的发展融资具有地区差异性。在非洲，世行投资着重于提高农业生产率、应对气候变化、改善能源的可负担性和可及性、推动教育发展，并帮扶脆弱国家和受冲突影响的国家；在拉美和加勒比地区，世行则致力于巩固和加强该地区的经济复苏、改善基础设施以及保护贫困人口。在整个发展支持过程中，世行努力保障其所提供的知识和政策支持充分反映多国实践优势，并不断改善这些全球经验的运用方式。2013 年之前，世行按照业务的专业领域和所在地区进行矩阵式管理。在横向上，一个国家或地区的所有世行业务由该地区的世行代表处进行统一协调；在纵向上，世行开展的所有具体业务都受到总部相应管理部门的业务指导。为了更充分地总结和更好地运用世行在不同国家的实践经验，2013 年开始世行进行了较大力度的机构改革，将组织结构由原来以地区协调为主的扁平化管理向以专业领域为主的纵深化管理调整。改革之后，地区代表处根据客户国家政府的需求按照业务领域向各业务实践局“购买服务”；业务实践局则可以更好地统筹专业团队和资源、研究和比较自身业务在不同国家的实践经验和先进做法、对具体的客户国家进行诊断、设计项目和进行政策研究，并在业务开展中进行及时有效的讨论和组织跨地区交叉支持。

第二，由于大规模资金支持和政策支持业务的杠杆作用，世行与业务国家的政府决策层具有直接的对话渠道和机制，且这种对话机制具有强政策影响力，世行能够得以对发展中国家进行充分的问题诊断、制度设计和改革实践。成立至今，世行 IBRD 和 IDA 承诺的发展援助资金总规模超过 10000 亿美元。与发展资金支持相结合，世行充分运用了其理论研究和政策讨论的成果，直接参与发展援助的领域选择、项目设计、援助模式规划、进展监测和评估，详细制定发展干预方案并进行效果评估。IBRD 至今在全球完成和正在实施的贷款项目接近 8600 个，IDA 支持的项目也超过 8000 个。在这些项目的推进过程中，发展研究成果也不断得到实践的检验；理论成果和实践经验共同夯实了世行推动客户国家发展的专业水平和政策实效。分业务领域的项目设计、实施和技术援助之外，世行与业务

国家的中央和地方政府能够进行直接对话。2013年，世行应中国政府邀请，撰写《中国2030》报告，分经济发展、财政改革、土地政策、技术创新、绿色发展、社会保障和公共服务等关键领域进行了诊断分析和改革建议。这种大规模国家综合性研究和整体政策规划在发展中国家引起广泛好评。世行随后又应邀出版了《越南2035》、《摩洛哥2040》等一系列报告国家诊断和政策研究报告，这些报告对政府改革方案的制定和整体政策规划产生了重要影响。

第三，世行在发展融资方面具有先进的项目管理经验和发展成效评估方法，这是多数发展融资机构所无法比拟的，也使其在发展政策对话中具有鲜明的技术优势和话语权。这些项目管理经验包括活动设计、项目监测、风险控制、环境保护、采购程序、资金支付、影响评估等方方面面。2010年至2013年之间，世行专门实施了“现代化日程”改革，强调融资项目和政策研究中应设定可测量的发展目标^[3]，要求在其所有的发展融资项目中都制定发展目标和成果指标，在整个项目实施过程中对其进行评估和监测，通过成果指标的表现不断改进援助资金的使用和管理，使援助项目更容易实现发展目标。目前世行在教育、医疗和社会保障等领域的发展融资中有三分之一以上以结果为导向，资金是在达到了事先确定的成果指标后才拨付。例如，坦桑尼亚的“结果导向教育项目”明确要求实现小学二年级学生的平均阅读速度从每分钟18个词提高到24个词才算完成项目目标。世行承诺，在2018年底前所有具有明确受益人的世行项目全部收集受益人反馈。这些项目管理方式和成果导向要求使世行能够明确地测量其发展融资和政策支持的成果。如今，世行的项目管理方式和援助实效评估在各种发展援助机制中都具有重要影响。2015年成立的亚洲基础设施投资银行正在进行的多项项目都是与世行合作实施，充分借助世行的项目管理经验。

世界银行推进全球发展进程中面临的主要挑战

随着近年来信息技术的发展、发展融资市场的蓬勃兴起、网络平台的广泛使用和各国交流的不断加强，世行在发展领域的全球影响力在不断弱化，其突出问题有如下三个。

首先，在发展融资领域，全球发展融资市场迅速发展、融资产品和渠道逐渐多元、全球化程度日益加深、国与国之间的贸易与合作加强，世行提供发展资金支持的影响力在弱化。世行公布的数据显示，2000到2014年间IBRD、ODA、IFC承诺提供的发展资金支持总规模为5508亿美元，同一时期，美国提供的官方援助规模为3946亿美元，OECD提供的规模为1.753万亿美元，中国提供的

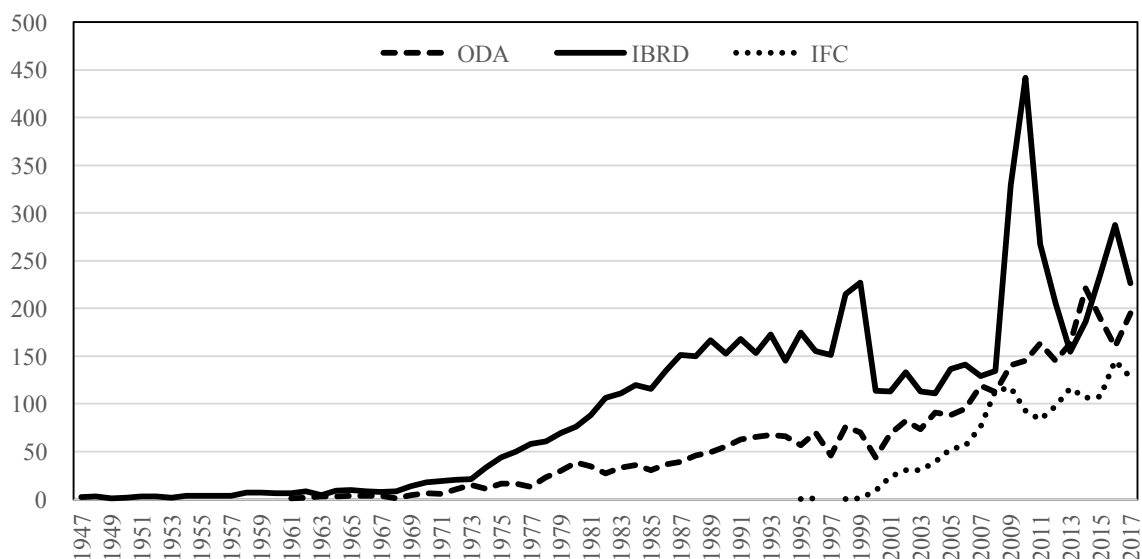
^[3] Timothy Besley, Peter Henry, Christina Paxson, and Christopher Udry, “Evaluation Panel Review of DEC– A Report to the Chief Economist and Senior Vice President”, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:21165468~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html> [2017-03-20]

规模为 3500 亿美元^[4]。一边是国际发展融资市场空前繁荣，发展中国家拥有了更多的融资渠道和融资平台，另一边则是世行能够筹集的发展资金规模受到限制。目前各国向世行申请的发展援助额远超过世行的现有资本规模，世行面临着巨大的资金缺口。而筹资方面，2017 年 10 月特朗普政府因世行向中国等中等收入国家贷款而拒绝向世行的总体增资计划贡献资金。控制 IBRD 向中等收入国家的贷款，这就意味着世行业务的盈利来源减少，资金的自我维持能力会进一步下降。即使 IDA 的规模增加，世行资金的自主性也会降低。而更进一步，特朗普从竞选开始就多次公开表示可能对世行减资、撤资、甚至私有化改革。世行作为发展融资机构的筹资前景堪忧。

应当说，世行提供的发展资金援助与国际双边援助具有很大的差别。由于双边援助往往带有政治、经济、军事、外交等方面的考虑，援助国希望通过援助实现一定的本国利益。与此相比，世行提供的发展融资理论上则以减贫和促进共同繁荣为宗旨。这可能意味着世行资金系统性地流向存在市场失灵、公共产品、存在强外部性而很难内化收益、或者短期内很难实现经济收益的领域。图 1 反映了 ODA、IBRD 和 IFC 历年承诺的发展资金规模。从世行提供的融资构成来看，虽然存在年份间波动，但 IBRD 在近三十年来提供的贷款规模一直保持比较稳定；而以提供无息贷款和赠款为主的 IDA 的资金支持规模则在近十五年来迅速增长，具有赶超 IBRD 的趋势；同一时期，IFC 迅速发展，2016 年提供的资金支持已经达到 145 亿美元。这样的资金结构变化与发展中国家向世行提出的融资需求密切相关，也是世行与其他发展融资渠道互动的结果。从长期来看，在优惠贷款领域世行需要与双边援助、其他多边援助框架等就优质的融资主体、融资领域和融资项目进行一定的竞争。抛开眼前的融资约束，世行想要在发展融资领域继续保持主导地位，可能需要拓展两方面业务，一是不断拓展 IDA 的融资工具、开辟新的融资窗口，扩大 IDA 的规模，帮助最贫困、最脆弱国家解决发展过程中面临的灾害、流行病、粮食危机等关键挑战和基础制约问题；二是加强发展融资机制、理论等方面的研究，深入讨论发展中国家在发展融资过程中面临的制约因素，就如何实现资金流动、有效分配资本、实现社会和私人的回报以及调动私人部门进行发展融资等问题提出方案。

图 1 ODA、IBRD 和 IFC 历年承诺的发展资金规模（1947-2017）（单位：亿美元）

⁴ Dreher, Axel, Andreas Funchs, Bradley Parks, Austin M. Strange, and Michael J. Tierney, "Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset," October 11, 2017, AIDDATA WORKING PAPER, http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS46_Aid_China_and_Growth.pdf [2017-10-12]



资料来源：世界银行网站 <https://data.worldbank.org/data-catalog/> [2017-09-20].

其次，从推动发展中国家发展进程来看，不论是资金支持还是政策分析和技术援助，世界银行所发挥的作用和取得的实际效果都有待完善。从资金支持来看，美国威廉玛丽学院 2017 年的研究表明，中国、美国和经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）的官方发展援助对经济增长都有积极的影响，但世行援助促进增长的效果并不显著。在双边援助的实施过程中，援助活动往往直接或间接地带动了援助国与受援国之间在经济贸易等方面的合作，这为受援国家的经济发展带来了机会，也显著创造了就业。一定程度上，世行的发展资金以减贫和共享繁荣为出发点，它在支持领域的选择上不以促进经济增长为首要目标。然而，一个在长期中稳定持续增长的经济是保证国家可持续发展、改善就业、帮助脆弱群体摆脱贫困和共享繁荣的根本手段。联合国副秘书长 Amina Mohammed 指出，数十年来世行通过设置项目目标和监测指标用以识别其资金支持的活动取得的进展和成就，从这些指标来看世行提供的资金在促进国家发展方面取得了显著成绩，然而在实施了数万个项目之后，纵观发展中国家、落后国家在生产建设、社会治理、技术创新、管理服务等方面的能力，很多方面的表现仍然一如十几年前、二十年前。^[5]世行发展资金应如何推动建设发展的长效机制、在项目活动结束后持续推动项目地区的可持续发展，在这些问题上世行的表现还有待完善。从政策分析和技术援助来看，世行近年来在发展中国家倡导的发展政策逐渐表现出“一般化”、“去产业化”的特点，提倡优化管理政策、改善营商环境、鼓励竞争、改善经济生态、促进私营部门成长，但对于业务国家各个具体行业应当如何提高生产率、促进出口、扩大国际产品市场份额的分析很少，在推动发展中国家行业生产率和

^[5] The World Bank, “SDGs in Action Series: UN Deputy Secretary-General comes to World Bank Group to discuss meeting the challenges of the Sustainable Development Goals – and how the World Bank Group is helping”, March 31, 2017, <http://www.worldbank.org/en/events/2017/04/04/sdgs-in-action-series-un-deputy-secretary-general-comes-to-world-bank-group-to-discuss-meeting-the-challenges-of-the-sustainable-development-goals---and-how-the-world-bank-group-is-helping> [2017-04-20]

核心竞争力方面的效果非常有限。2008 年到 2014 年之间，IBRD 在发展中国家总共支持了 881 个项目，其中只有 6% 的项目针对特定行业进行了支持，涉及资金 216 亿美元。世界银行独立评估局 2016 年对这些项目进行了评估，发现世行产业政策在推动客户国家特定行业的出口上有显著效果，但在提高行业生产率、提高产品在价值链中的位置方面效果非常有限，在创造就业方面则完全没有效果。^[6]推动一个国家中长期的发展，应当能够识别哪些行业对一个国家的整体发展有更好的驱动力，研究制约其发展的因素，将行业的竞争优势拓宽到上下游生产的多个环节，提升行业的整体竞争力和发展空间。仅靠一般性地鼓励私营部门投资、放松制度性约束等难以保障发展中国家在中长期的经济发展。

第三，从自身内部管理来看，由于机构庞大、各业务实践局相对独立、作为“世行大脑”的发展研究局与世行在各国的实际业务之间相对脱节，世行正在面临不同部门的政策发声没有合力、在发展政策上的权威性下降等问题。在全球范围内，世行作为国际组织和知识银行仍然具有无可争议的实力和领先地位。然而近年来各种智库、研究力量和非政府组织兴起，发展中国家发展政策的理论支持有了更多的选择。目前，世行的研究力量分散在作为发展研究核心部门的发展研究局和各个业务实践局。发展研究局以完成系列的发展研究产品为主，而业务实践局则在各国开展政策对话，并在相关业务领域对国家提供技术支持。2014 年的世行改革之后，各业务实践局的地位提高，发展研究局则变得相对孤立，这使世行在近年来的全球发展政策辩论中逐渐失去了原有的独立性和权威性。这样的组织架构同时导致理论研究团队与业务开展、政策对话团队逐渐疏离。在缺乏整体设计和统筹的情况下，世行跨部门之间缺乏协调，对同一国家不同领域的分析结果不能形成内部知识共享，因此提出的指导性意见具有碎片化特点，不同部门的政策发声不一致甚至相悖。政出多门、观点矛盾、产品平均质量下降，对世行声誉造成了影响。

在未来全球合作与对话过程中世行应当承担的责任

全球化、贸易、技术革新等问题给不同国家带来了不同的影响，这种影响的差别在经济整体迅速增长的时期不常受到关注，在经济整体低迷的背景下则导致国家之间的摩擦越来越多。目前发达国家过度担忧全球化给它们带来的资本流出、就业替代等负面影响，发达国家与发展中国家之间的矛盾进一步凸显。世行在未来全球合作与对话进程中应当继续发挥协调作用。

首先，作为全球领衔的发展融资机构，世行具有优质的融资信誉、先进的管理团队和广泛的国际影响力优势，应当在创新发展融资模式、推动私营部门投资

^[6] Independent Evaluation Group, *Industry Competitiveness and Jobs: An Evaluation of World Bank Group Industry-Specific Support to Promote Industry Competitiveness and its Implications for Jobs*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25294>, 2016.

进入发展融资领域方面发挥积极作用。有研究表明，仅发展中国家基础设施建设的融资缺口每年就达到十亿美元，仅靠官方发展援助不能满足全球的发展融资需求。对此，世行应与其他多边银行、企业、投资机构、政府部门、非政府组织和其他发展从业者一道，探索发展融资的新模式，在融资渠道、融资工具方面进行创新研究，改变现有对官方发展援助的使用方法，最大限度地调动私人部门投资。从长期来看，私营部门向贫困、脆弱、面临冲突和暴力影响的国家投资面临很多挑战。今年的世行发展金融论坛在加纳首都阿克拉举办，主题是释放私营部门对非洲的投资。论坛重点讨论了如何使用 PSW 和其他工具鼓励上游公共部门改革，从宏观经济、商业经营和融资等方面降低投资者面临的实际风险或他们主观感知的风险、吸引私营部门投资、提高收益保障、有效创建资本市场。世行在 IDA 第 18 次增资协议（IDA18）中提出，将利用 IFC 和 MIGA 新设立的私营部门窗口（PSW）在未来三年内利用 25 亿美元 IDA 资金调动至少 60 到 80 亿美元私营部门投资。在秘鲁，世行正在通过环境发展政策贷款建立捕捞配额制度，加强自然资源保护，提高了秘鲁鳀鱼资源的可持续性，改善渔民收入并推动商业渔业公司向更具可持续性的业务投资。2016 年，世行向埃及提供了一系列发展政策贷款来支持改革，增强人们对埃及经济的信心。2017 年 1 月外国对埃及的证券投资激增，达到 12 亿美元，较几个月前增长了十倍。

其次，世行应当立足于对全球经济前景的判断，持续发挥在全球发展合作中的协调作用，加强发达国家与发展中国家的沟通协作，推动落后国家和地区的发展。展望未来三十到五十年，发达国家的劳动年龄人口将迅速减少，欧洲的劳动力增长从前二十年的每年 0.75% 降到 0.1%。人口规模下降带来就业收入下降、社会全方位收缩。与此同时，非洲的劳动年龄人口将在 2050 年达到全球劳动年龄人口的 70%。欧洲很多国家正在努力拒绝非洲移民进入，特朗普政府也将美国的移民政策作为其改革重点领域。然而从全球人口供给预测的现实来看，“堵住”难民和移民的政策完全不具有可持续性。今天发达国家采取不接受不合作的政策将意味着发展中国家、脆弱国家的一代劳动力在缺乏教育、医疗、住房等服务的情况下成长。二三十年后，全球经济将面临主要劳动力供给为低生产率劳动力的现实，萎靡停滞的发展中国家经济也将使发达国家丧失产品市场和经济发展的契机，全球可持续发展面临巨大挑战。一个国家政策的制定往往关注本国利益特别是眼前的本国利益。世行拥有全球多国发展实践，应致力于对全球发展问题做出前瞻性判断，及时而妥善地解决包括难民和移民问题在内的一系列问题，进行积极的多边协调、推动发达国家与发展中国家开展对话和合作，控制全球经济在未来几十年的下行风险，有效解决全球结构性失衡，实现不同国家对经济增长的共同参与，进一步提高生产率。这些判断也应成为决定世行发展资金支持的资金来源、规模、投向地区和领域的主要因素。

最后，世行应继续发挥自己作为知识银行和全球知名智库的作用，加强在一

系列全球性问题、关键话题和前瞻性领域的研究，引领相应的政策讨论，这可能包括技术革命、城市化、人口老龄化、气候变化和灾害管理等等。目前，技术革命已经在如火如荼地展开，自动化、人工智能的出现将提高生产率，降低单位生产成本，使社会产出总量得以提高。然而人工智能也会大幅度替换工作内容重复性高、工作流程规范性强的岗位，引起大规模的就业结构调整。在这一过程中，政府需要提供有效的服务和监管，增强就业市场的流动性，完善技能培训、社保参与、公共服务，提高劳动者的适应性和灵活性，保护脆弱群体，保障社会公平。进行前沿而深入的研究，及时识别受技术革命影响最大的行业、职业和社会群体，密切关注新的就业结构和技能需求，这对于制定有效的公共政策、降低转型成本、防范社会风险具有重大意义。^[7]又如，未来 25 到 50 年间全球大约有 30 亿人可能从农村转移到城市，其中绝大多数都发生在发展中国家，如何建设生产型、绿色、安全的城市，如何为发展中国家城市化所需要的基础设施进行筹资，如何安排大规模移民的社会保障、公共服务、文化过渡等，这些问题是发展中国家普遍面临的问题，对这些问题的回答也具有广泛的启示作用。世行目前正在推动对这些问题的研究，但目前的研究成果没有在世行为客户国家提供的项目设计、政策建议中充分体现。在交通、教育、农业等方面，世行目前推进的很多措施都缺乏对技术变革等现实问题的前瞻性考虑。如果维持传统的政策干预措施不变，在未来几十年甚至十几年后当前投入的大量资金和技术支持都将失去作用。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：shangjianzhuo@foxmail.com

^[7] Dicarlo, Emanuele, Salvatore Lo Bello, Sebastian Monroy-Taborda, Ana Maria Oviedo, Maria Laura Sanchez-Puerta, and Indhira Santos, “The Skill Content of Occupations across Low and Middle Income Countries: Evidence from Harmonized Data”, September 1, 2016, IZA DP No.10224, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/147910/1/dp10224.pdf> [2017-03-20]; Maloney, William F.; Molina, Carlos. “Are Automation and Trade Polarizing Developing Country Labor Markets, Too?”. December 1, 2016, Policy Research Working Paper No. 7922. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25821> [2017-03-20].