

“新开发银行”新在何处

——金砖国家开发银行成立的背景、意义与挑战

潘庆中 李稻葵 冯 明

金砖国家开发银行是在世界经济格局不断演变、以美欧等发达国家为主导的现有
多边开发机构和全球金融治理体系不能及时作出调整、新兴市场经济体在外围寻求突
破的大背景下成立的。金砖国家开发银行的“新”突出体现在四个方面：一是植根于
世界经济新格局，二是呼唤和重塑全球金融治理新秩序，三是开启南南合作新时代，
四是推广开发性金融新模式。其核心特征是以发展中国家为主导的世界性和注重开发
性。金砖国家开发银行在筹建和运营初期可能面临合作基础不牢固、平权决策模式可
能带来效率损失、信用评级和运营管理经验不足等挑战。

关键词：金砖国家开发银行 新开发银行 全球金融治理 开发性金融

2014年7月15日，在巴西福塔莱萨举行的金砖国家领导人第六次会晤上，“金砖五国”（巴西、俄罗斯、印度、中国、南非）领导人签署协议，宣布成立金砖国家开发银行，即“新开发银行”^[1]。金砖国家开发银行是一个政府间合作的多边开发性金融机构^[2]，由金砖五国作为创始国发起设立，主要目的是“为金砖

潘庆中系清华大学苏世民学者项目常务副主任；李稻葵系清华大学苏世民学者项目主任；冯明系中国社会科学院财经战略研究院助理研究员、中国金融四十人论坛青年研究员。

[1] 说明：1) 金砖国家领导人第六次会晤签署的《福塔莱萨宣言》官方英文版本中使用的名称是“the New Development Bank”（简称“NDB”），直译即为“新开发银行”；而《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》的中文官方版本中使用的名称仍是“金砖国家开发银行”。在不引起混淆的情况下，下文中我们同等使用这两个名词。2) 成立金砖国家开发银行的最初设想是在2012年3月29日在印度德里举行的第四次金砖国家领导人会晤上提出的；但早在2011年4月金砖国家领导人第三次会晤《三亚宣言》中就包括有“加强金砖国家发展银行间金融合作”的行动计划。

[2] 同时设立的还有一个规模为1000亿美元的“应急储备安排协议”（the BRICS Contingent Reserve Arrangement，简称CRA），用于成员国面临短期国际收支失衡压力时通过货币互换提供流动性救助。本文讨论的对象主要是金砖国家开发银行，不包括该应急储备安排协议。

国家以及其他新兴市场经济体和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金”^[1]。法定资本为1000亿美元，初始认缴资本500亿美元，创始五国分别出资100亿美元；总部设在上海，同时在南非设有非洲区域中心；银行首任理事会主席和首任董事会主席分别来自俄罗斯和巴西，首任行长来自印度。

植根于世界经济新格局

世界经济新格局是金砖国家开发银行成立的大背景。1990年代以来，特别是进入新千年之后，世界经济格局发生了重大变化，集中体现在新兴市场经济体崛起和以新兴市场国家为代表的发展中国家在世界经济中占据越来越重要的地位。

第一，发展中国家在世界经济总量中的占比不断上升。这里我们参考世界银行的划分方法，按照人均GNI水平将各个国家划分为四类：高收入国家、中高收入国家、中低收入国家和低收入国家。其中，中高收入国家和中低收入国家又合并称作中等收入国家。^[2]1990年代之后，中等收入国家在世界经济总量中所占的份额一直处于上升的态势，而且上升速度在2000年之后加速，其中，最具代表性的是金砖国家。根据上述标准，金砖五国中除了俄罗斯属于高收入国家、印度属于中低收入国家外，其他三国均属于中高收入国家。1990年，金砖五国在世界经济中所占的份额仅为7.98%，2012年这一数字上升到了20.32%。与此同时，高收入国家（发达国家）在世界经济中所占的份额则处于不断下降的趋势。

第二，新兴市场经济体和发展中国家在世界经济格局中地位的上升不仅体现在规模上，而且体现在增速上。1990年之后的绝大多数年份里，发展中国家的经济增速远高于发达国家的经济增速^[3]，特别是在2000年之后，发展中国家与发达国家之间的经济增速差进一步拉大。以金砖五国为例，2000—2007年间，巴西、俄罗斯、印度、中国、南非的GDP平均增速分别为3.54%、7.17%、7.08%、10.51%、4.31%，除巴西外均超过世界经济平均增速（3.33%）。从贡献率上看发展中国家的重要性更为直观：1990年发展中国家对世界经济增长的贡献率仅为

[1] 引自金砖国家领导人第六次会晤《福塔莱萨宣言》，2014年7月15日。

[2] 具体的划分标准会随着世界经济整体的发展水平而有所调整。按照最新的标准（2013年），人均GNI低于1035美元的划入低收入国家，高于1036美元但低于4085美元的划入中低收入国家，高于4086美元但低于12615美元的划入中高收入国家，高于12616美元的划入高收入国家行列。

[3] 这里的“发展中国家”指的是世界银行分类中的中等收入国家和低收入国家，“发达国家”指的是高收入经济体。

13.75%，2000年上升到21.21%，2007年进一步上升到42.55%。^[1]2009年由于发达国家经济负增长，世界经济的全部增长均由发展中国家贡献。金融危机之后的2011年和2012年，发展中国家对世界经济增长的贡献都超过了一半。

第三，世界经济大格局的变化还体现在发展中国家在国际贸易中更加活跃。金砖国家等新兴市场经济体尤为如此，以2012年为例，金砖国家的出口总额高达38268亿美元，占世界总出口额的14.75%；金砖国家的进口总额高达37938亿美元，占世界总进口额的14.95%。更加活跃的国际贸易表明新兴市场越来越融入到全球产业链中，成为有进有出的开放型经济体；也意味着新兴市场和发达国家之间的经济关联度增加，相互之间的经济增长或波动的外溢效应更为显著。

第四，主要新兴市场经济体在区域经济中发挥越来越重要的作用。金砖国家各自的经济规模在相应区域经济中所占的份额都很大，占比都在30%以上，印度更是高达80%以上。^[2]并且，除了南非之外，其余四国在区域经济中的占比都呈不断上升趋势，表明其重要性在日趋上升。除了经济规模占比大外，金砖国家在各自区域经济中的重要性还体现为：在区域内产业链中居于核心地位、国际贸易参与度广、地缘政治影响力和话语权强等方面。

呼唤全球金融治理新秩序

（一）现有全球金融治理框架植根于二战后美国一家独大和其他国家恢复重建的世界经济大背景

与世界经济格局的上述演变形成鲜明对比的是，全球金融治理框架与支柱机构未能与时俱进，改革滞后。当前的全球金融治理框架形成于第二次世界大战后期的全球经济大背景下。当时的世界经济格局具有两个显著特点：其一是欧洲和亚洲经济在二战中受到重创，美国一家独大；其二是欧亚各国在经历战乱之后，首要任务是恢复重建，亟需稳定的国际经济政治秩序。在此背景下，1944年7月，以美国和美元为核心的布雷顿森林体系应运而生，《国际货币基金协定》签订。1945年12月，国际货币基金组织（IMF）根据该协定在美国华盛顿成立。^[3]同时同地成立的还有世界银行^[4]，按照规定，世界银行的成员国必须首先是国际

[1] 作者根据世界银行 WDI 数据库计算。

[2] 数据来源为 WDI，作者计算。

[3] 1947年3月开始正式运营。

[4] 于1945年12月27日成立，1946年6月开始运营。

货币基金组织的会员国。国际货币基金组织和世界银行常被并列称为二战后世界金融体系的两大支柱性机构。

此后，尽管世界经济格局不断演变，但是IMF和世界银行这两家机构的定位和在全球金融治理中发挥的作用却未能及时作出相应调整。事实上，当前的挑战也并非第一次。早在1970年代，世界经济格局就曾发生过一次巨大的变革：随着二战结束之后德国和日本经济迅速复苏、崛起，美国和美元在世界经济和金融中的绝对统治地位开始面临严峻考验。1971年12月，《史密森协定》(Smithsonian Agreement)签订，美国终止了其向外兑出黄金、回购美元的义务，同时汇率平价调整、美元贬值。1973年，欧洲多国抛售美元，固定汇率制终结。至此，美元与黄金挂钩、其他国家货币与美元挂钩的布雷顿森林体系崩溃。不过，国际货币基金组织与世界银行仍然得以存在，继续发挥作用。此后，IMF的关注焦点开始转向发展中国家。这一方面是因为布雷顿森林体系崩溃后，西方大国开始实行浮动汇率制，对IMF的依赖度减小；另一方面，1970年代，许多发展中国家在石油危机中发生了国际收支危机，因而需要从IMF获得救助。

（二）现有全球金融治理体系与世界经济新格局不匹配，无法反映和有效促进后进国家的经济发展

1990年代以来，世界经济格局发生了战后的第二次巨大变革，集中体现为以新兴市场经济体为代表的发展中国家的崛起。而与发展中国家实体经济规模不断扩大、参与国际贸易日益频繁、南南经贸联系日益密切不相适应的是发展中国家在现有国际金融体系中仍处于非常被动和劣势的地位。考虑到金砖国家开发银行的功能更加类似于世界银行，本文中我们以世界银行为例进行比较分析。^[1]

从经济规模看，金砖国家合计占到世界经济总量的约1/5，但其在国际复兴开发银行和国际开发协会的投票权份额仅分别为13.08%和7.08%。^[2]

表1中，我们以“投票权份额/GDP占世界经济的份额”这一指标（记为“M”）表征某国在国际组织中的话语权与实际经济地位的匹配度。若话语权与经济规模相适应，M应接近于1。M小于1表示话语权不足以反映其实际经济地位，反之表示话语权超出了其实际经济地位。对表1中的数据进行分析，可以看出：第一，金砖五国作为整体在世界银行四个主要机构中的M值仅分别为0.64、

[1] 通常所说的世界银行包括国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）两个机构。世界银行和国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）以及国际投资争端解决中心（ICSID）共同组成世界银行集团。

[2] 国际复兴开发银行和国际开发协会是世界银行集团主要的两家发放贷款的机构。

0.35、0.61、0.49，其投票权份额远不足以代表其在世界经济中所占的20.32%比例；第二，在金砖国家内部，中国、巴西的M值更低，而南非和印度的M值相对高一些，俄罗斯的M值介于中间；第三，除美国之外的大部分发达国家的M值大于1，特别是比利时、荷兰、瑞士等，这些国家拥有的投票权份额已经远远超出了当前其在世界经济中所占的份额；美国的M值虽然小于1，但其拥有事实上的否决权。究其原因，是由于这些国家在世界银行成立之时财力较为雄厚，因而出资份额较大、话语权较强。这在第二次世界大战结束、战后恢复重建的世界经济大背景下是合理的，但随着新兴市场经济体的崛起，世界经济格局发生了根本性的变革，而原有的投票权分配比例却未能得到及时调整，显然已经不合时宜了。

表1 部分国家在世界银行中的投票权与实体经济的匹配度

	国际复兴 开发银行 (IBRD), %	国际开发 协会 (IDA), %	世界金融 公司 (IFC), %	多边投资 担保机构 (MIGA), %	GDP 占 世界经济 份额, %	M-国际 复兴开发 银行	M-国际 开发协会	M-世界 金融公司	M-多边 投资担保 机构
美国	15.00	10.70	21.52	15.02	22.42	0.67	0.48	0.96	0.67
日本	8.12	8.59	6.16	4.22	8.23	0.99	1.04	0.75	0.51
中国	5.24	2.08	2.35	2.64	11.36	0.46	0.18	0.21	0.23
德国	4.55	5.54	4.90	4.20	4.73	0.96	1.17	1.03	0.89
法国	4.05	3.82	4.60	4.03	3.61	1.12	1.06	1.27	1.12
英国	4.05	5.92	4.60	4.03	3.41	1.19	1.73	1.35	1.18
印度	3.06	2.78	3.91	2.56	2.54	1.20	1.09	1.54	1.01
加拿大	2.88	2.62	3.10	2.50	2.51	1.15	1.04	1.23	0.99
意大利	2.52	2.41	3.10	2.38	2.78	0.91	0.87	1.11	0.86
俄罗斯	2.27	0.31	3.91	2.64	2.78	0.82	0.11	1.41	0.95
沙特	2.27	3.24	1.16	2.64	0.98	2.31	3.30	1.19	2.69
西班牙	2.10	0.87	1.43	1.14	1.83	1.15	0.48	0.78	0.63
荷兰	2.07	1.95	2.15	1.86	1.06	1.94	1.83	2.02	1.74
巴西	1.69	1.64	1.52	1.30	3.11	0.54	0.53	0.49	0.42
瑞士	1.63	1.07	1.69	1.32	0.87	1.87	1.22	1.94	1.51
比利时	1.61	1.09	1.94	1.74	0.67	2.42	1.63	2.91	2.61
南非	0.82	0.27	0.69	0.87	0.53	1.55	0.51	1.30	1.64
金砖五国	13.08	7.08	12.39	10.01	20.32	0.64	0.35	0.61	0.49

注：(1) 数据来源为世界银行集团官方网站、WDI、作者计算，其中投票权为2014年7月份的数值；(2) 第7-10列分别表示各个国家在相应机构话语权与实体经济规模的匹配度“M”。

投票权和实际经济地位的不匹配，直接导致现有全球金融治理体系及其主要机构不能有效发挥促进后进国家发展的作用。造成上述不匹配的原因有二。

首先，从外交博弈的角度看，旧有力量总是不愿意放弃其在原有体系和秩序中的既得利益。国际关系领域的研究成果表明，国际体系的变化速度通常慢于国际格局的变化速度^[1]，这是外交博弈的结果。对应到全球金融治理上，现有的国际规范和体系是以美欧等西方国家为主导的，尽管如今其在世界经济格局中的相对实力已有所下降，但这并不意味着会立即导致IMF和世界银行等机构改革的顺利进行，更不意味着国际金融治理体系会迅速发生变革。历次金砖国家领导人会晤签署的决议声明中曾多次倡议对现有全球金融治理架构进行改革以适应世界经济新格局、反映新兴市场经济体和发展中国家的经济地位和诉求，从而更有效地推动可持续发展和服务于全球金融治理，但遇到较大阻力，迄今为止收效甚微。

其次，从公共选择理论和政治经济学的角度看，对于处在不同发展阶段的国家或经济体而言，其亟需突破的发展瓶颈和国内公众关注的政策焦点往往是不同的。一般而言，发展中国家面临和关注的核心是发展问题，如城镇化融资需求大、基础设施不足、医疗教育条件亟需改善等；而对于发达国家而言，由于已经走完了高速发展的阶段，国内公众和政策关注的焦点也相应地转移到了社会福利、转移支付等公共财政领域。客观上，发达国家民众及国内政策界对于落后国家面临的现实问题和亟需突破的发展瓶颈缺乏切身体会，从而造成了由其主导的世界银行对于发展中国家基础设施建设等开发性投资重视和支持不足。这一点在IMF中体现得更为明显，例如曾有不少学者批判IMF在拉丁美洲和东南亚金融危机期间针对贷款国的一些附件条件不符合实际情况，甚至有学者认为IMF的指导方案让一些拉美和东南亚国家受损而非受益了。^[2]

事实上，金砖国家开发银行并不是发展中国家在参与世界金融治理过程中自主提高话语权的第一次尝试。1960年代末，出于对世界银行和美洲开发银行（Inter-American Development Bank）^[3]的不满，哥伦比亚、智利、委内瑞拉、秘

[1] 阎学通：“权力中心转移与国际体系转变”，《当代亚太》，2012年第6期，第4~21页。

[2] Khan, Mohsin S.; Sunil Sharm, “IMF Conditionality and Country Ownership of Programs”, IMF Institute working paper, 2001; Sachs, Jeffrey, *The End of Poverty*, New York: The Penguin Press, 2005; Stiglitz, Joseph E. , *Making Globalization Work*, Great Britain: Allen Lane: an imprint of the Penguin Group, 2006 .

[3] 美洲开发银行（Inter-American Development Bank，简称“IADB”或“BID”，也称作“泛美开发银行”）成立于1959年，由48个成员国构成，包括26个可借款成员国和22个非可借款成员国（中国为IADB的非可借款成员国）。尽管发展中国家成员（26个来自拉丁美洲和加勒比海地区的可借款成员国）共持有50.02%的投票权；但IADB最大的股东仍是美国，持有30.01%，总部也位于华盛顿。另外，尽管发展中国家总和持有过半数的投票权，但是美国和欧洲的投票权加起来具有否决权。

鲁、玻利维亚等国创建了拉丁美洲开发银行^[1]，其初衷就是为了规避世界银行在发放贷款过程中的苛刻约束。由于更关注地区发展并且制度灵活，目前拉丁美洲开发银行向拉美国家发放的贷款比世界银行和美洲开发银行的总和还要多。1990年代亚洲金融危机期间，许多东亚、东南亚国家对IMF的救助感到失望，认识到加强地区金融合作的重要性，紧接着东盟10国和中国、韩国、日本2000年5月4日在泰国清迈共同签署建立区域性货币互换网络的协议，简称“清迈倡议”^[2]。2008年金融危机之后，清迈倡议升级为“清迈倡议多边化协议”（Chiang Mai Initiative Multilateralization，简称“CMIM”）。2012年在东盟10+3财政部长和央行行长会晤期间，将CMIM的双边货币互换协定规模由1200亿美元进一步扩展到2400亿美元。2009年12月，阿根廷、巴西、巴拉圭、厄瓜多尔、乌拉圭、玻利维亚、委内瑞拉七个拉丁美洲国家签署协议，计划成立南方银行（Bank of the South）^[3]，目的也是为了规避世界银行等机构发放贷款时的苛刻条件，为区域发展特别是基础设施建设提供更多的资金支持。

总之，金砖国家开发银行是在现有全球金融治理体系不能及时作出调整以适应世界经济新格局的时代背景下成立的，是以新兴市场为代表的发展中国家在既有全球金融治理体系改革不利的情况下寻求外围突破的结果。尽管从规模和影响力上看，金砖国家开发银行在短期对既有体系只能起到补充作用，但它通过两条途径对既有体系的间接影响却是不可低估的：一是通过竞争和“用脚投票”的机制督促和激励既有支柱性机构朝着发展中国家希望的方向改革；二是金砖国家开发银行可以直接与既有支柱机构展开机构层面的对话与合作，对发展中国家和发达国家在既有支柱机构内部的对话合作机制形成补充。从这一意义上讲，金砖国家开发银行的确能起到呼唤重塑全球金融治理体系的作用。

开启南南合作新时代

第一，发展中国家之间的经贸联系日益紧密，南南合作基础不断稳固。联合

[1] 拉丁美洲开发银行（Development Bank of Latin America）1968年签署协定，1970年正式成立，1971年发放首笔贷款。因为其西班牙语名称为“Corporación Andina de Fomento”，所以简称为“CAF”。现有18个成员国，除了欧洲的葡萄牙和西班牙外，其他成员国均来自拉美、加勒比海地区，另外还有14家私有银行成员。总部位于委内瑞拉首都加拉加斯。

[2] 值得一提的是，清迈倡议正是在亚洲开发银行第33届于泰国清迈召开的年会期间签署的。

[3] 成立南方银行的设想最早由委内瑞拉总统查韦斯于1998年提出，遗憾的是，直到目前为止尚未正式投入运营。

国贸易和发展会议（UNCTAD）的研究表明，由于所处的发展阶段不同，发展中国家相互之间的贸易互补性很强（下文简称“南南贸易”）。^[1]从数据上看，南南贸易的增长速度远超过国际贸易的平均增长速度^[2]，“新兴七国”（E7）^[3]2005年从发展中国家的进口总额比1995年增长了3倍，而同期从发达国家的进口只增长了1.3倍。同时，新兴市场经济体对于带动其他发展中国家的出口也起到了非常重要的作用，例如2005年E7国家从非洲的进口比1995年增长了4.8倍。

第二，金砖国家开发银行的成立有助于推动南南经济政治合作走向更高层次。南南合作以前主要以进出口贸易的形式进行。尽管贸易量不断上升，但相比于跨国直接投资、双边多边金融合作、共同参与国际机构治理等途径而言，进出口贸易只是国际合作最简单的形式。而金砖国家开发银行的成立有助于推动金砖国家之间的经济政治合作走向更高层次，进行更加紧密的国际合作。

另外，金砖国家开发银行也为今后发展中国家之间更密切的南南合作提供了一个标杆和范式。在2001年被提出时，金砖四国只是一个被投资银行和国际金融市场炒作的概念，是一个为了表明四国经济总量巨大的标签。而随着经贸联系日益紧密，金砖国家之间的合作基础不断走向深化。2008年全球金融危机后，全球经济形势发生重大转变，金砖四国借机化被动为主动，将南非吸纳进来，升级为金砖五国。金砖国家也由一个国际金融市场炒作的概念演化为世界经济新兴力量的代表。之后，金砖五国政府间各个层面的交流往来不断，主动出击，谋求更进一步的合作发展。金砖国家开发银行的成立表明金砖国家已经逐渐演化成为一个初具雏形的发展共同体。更重要的是，从2011年《三亚宣言》中提出“加强金砖国家发展银行间金融合作”的行动计划，到2012年《德里宣言》提出成立一个开发银行的设想，再到2014年金砖国家开发银行正式成立，这种有条不紊、将合作逐步推向深入的做法也为日后更多发展中国家之间的合作提供了一个可以参照的范式。

第三，“以发展中国家为主导的世界性”是金砖国家开发银行的核心特征。以发展中国家为主导和世界性是金砖国家开发银行的两大核心特征。一是现有的国际间合作开发机构多以发达国家为主导，如世界银行、亚洲开发银行、美洲开

[1] 详见 United Nations Conference on Trade and Development, *New and Dynamic Sectors in South-South Trade: the South-South Dimension*, Background Note prepared by the UNCTAD secretariat, 2007 August, 10th.

[2] Molina AC and Shirotori M, *Dynamics in the South - South Trade: The Reality Check*, UNCTAD, 2009.

[3] 新兴七国包括：巴西、中国、印度、韩国、墨西哥、俄罗斯、南非。

发银行等，而金砖国家开发银行以发展中国家为主导。二是金砖国家开发银行具有世界性，这一点在经济全球化加速的背景下至为关键。纵观现有的国际间合作开发银行，除了世界银行之外，其他基本都是区域性的，主要服务于域内国家的基础设施开发和可持续发展，如亚洲开发银行、美洲开发银行、非洲开发银行等。而金砖国家开发银行具有世界性：首先，巴西、俄罗斯、印度、中国、南非五个创始成员国分布在四大洲，分别在拉美、东欧和中亚、南亚、东亚、非洲等区域经济体中占有重要的地位，具有广泛的代表性；其次，尽管目前只以金砖五国为创始国，但是金砖国家开发银行的成员国和受惠国是开放的，并不局限于金砖五国，随着条件的成熟，今后会有更多的发展中国家纳入该机构。^[1]这也是为什么机构正式名称确定为“新开发银行”而非“金砖国家开发银行”的原因之一。

综上所述，一方面，由美欧发达国家主导的世界金融体系无法适应世界经济新格局，另一方面，在全球经济一体化不断深入的情况下，以狭义的“区域主义”标准界定成员国和受惠国又会极大限制国际合作。而金砖国家开发银行同时兼具了以发展中国家为主导和世界性两个特点，为解决上述两个矛盾提供了可能，在现有多边和区域开放性金融机构的基础上提供了有益补充。结合这两点，可以说金砖国家开发银行是“发展中国家版本的世界银行”。

将起到推广开发性金融新模式的作用

公路、铁路、桥梁、港口、电力、电信等生产性基础设施对于经济增长和提升人均收入水平起着重要作用。因为基础设施本身就是生活便利度和人均福利水平的重要衡量指标，同时基础设施也是经济发展的重要前提和基础保障，基础设施的不足或落后会限制经济发展。

新结构经济学认为，经济发展水平是一条产业结构从低收入农业经济到高收入工业化经济的连续频谱，而每个特定的产业结构都要求与之相适应的基础设置来尽可能降低运行和交易费用。而基础设施中最重要的就是交通、通讯系统等硬件基础设施。但由于基础设置的改进具有较强的外部性，因而在市场机制之外，政府需要发挥协调作用，提供基础设施，从而促进产业的多元化和升级。中

[1] 唯一的附加条件是金砖国家的资本金份额不低于55%，这是为了保证新开发银行的控制权由发展中国家掌握。

国在改革开放之后经济崛起的经历证明了基础设施对经济增长的促进作用。^[1]发达国家早期的发展经历也证明了这一点，最具有代表性的是美国19世纪兴建的国家铁路系统和20世纪五六十年代的“艾森豪威尔洲际高速公路计划”对美国经济发展的助推作用。

但与此同时，基础设施投资又不同于传统私人部门的投资。基础设施建设对于经济发展的正向作用主要通过两个渠道产生：一是降低运输成本和生产成本；二是提高市场进入的便易度，促进竞争。这两条途径都依赖于外部性。由于存在市场失灵，基础设施的实际供给量通常小于最优供给量。^[2]而且由于大多数基础设施建设项目具有资本密集、投资期长、沉没成本巨大等特点，因而供给的短期边际成本远远超出长期平均成本，造成现金流的严重期限错配。化解这一期限错配的有效途径之一是金融市场，但是大部分发展中国家的金融市场不完善，无法实现调整基础设施建设期限错配、纠正市场失灵的作用。正如陈元指出的，在很多情况下，基础设施建设表面上看是缺资金，但实际上缺乏吸引资金持续进入和实现良性循环的市场、信用、规则和制度，而开发性金融能把政府信用与市场化、商业化运作结合起来，带动基础设施建设。^[3]

根据世界银行的估计，发展中国家存在大约1万亿美元的基础设施缺口^[4]，并且随着更多的低收入国家进入发展正轨，全球基础设施的投资需求会更大。而已有的多边开发机构仅能提供约40%的融资。2013财年（2012年7月—2013年6月）国际复兴开发银行新增承诺贷款152.49亿美元，IDA承诺资金金额162.98亿美元，两者加总仅约为315亿美元，并且其中只有一部分用于基础设施开发。^[5]根据亚洲开发银行的估计，未来十年亚太地区基础设施项目需求将达到8万亿美元，也就是说每年8000亿美元^[6]，而亚洲开发银行每年批准的新增贷款仅为130

[1] 林毅夫：“新结构经济学——重构发展经济学的框架”，《经济学（季刊）》，2011年第01期，第1~32页；林毅夫：“《新结构经济学》评论回应”，《经济学（季刊）》，2013年第03期，第1095~1108页。

[2] Romani, M., Stern, N. and Zenghelis, D. , “The Basic Economics of Low-Carbon Growth in the UK” , *Policy Brief*, June, 2011.

[3] 陈元：《政府与市场之间：开发性金融的中国探索》，中信出版社，2012年。

[4] 数据来源为世界银行官方网站：<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFRA/0,,contentMDK:23136173~menuPK:8497173~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:8430730,00.html>。

[5] 数据来源为世界银行集团2013财年年报。

[6] 资料来源为路透社，详见<http://cn.reuters.com/article/bondsNews/idCNL3S0NQ02A20140504>。需要指出的是，基础设施缺口与投资需求的估算非常困难，而且由于口径不一致，不能对本段中引用的世界银行和亚洲开发银行的估算值进行简单的横向对比。

亿美元贷款，远不足以满足亚太地区基础设施建设的融资需求。

开发性金融是中国经济崛起过程中总结和积累起来的重要发展经验^[1]，对于其他发展中国家可能具有一定借鉴意义。^[2]而金砖国家开发银行将成为开发性金融模式和中国经验的重要推广者，不仅有助于为金砖国家以及其他发展中国家在交通、电力、电信、环境保护等方面的投资提供资金支持，同时还能在项目规划、设计、建设、运营的过程中促进投资地的信用和制度建设，既“输血”又“造血”，为当地增长注入新动力。

面临的挑战及政策建议

创建金砖国家开发银行是世界经济史和全球金融治理领域中的一件大事。三方面的因素促成了金砖国家开发银行的成立：一是以金砖五国为代表的新兴市场经济体在过去二十年中实体经济的迅速崛起；二是发展中国家之间的经贸联系日益密切，南南合作基础不断稳固；三是现有全球金融治理体系无法适应后进国家的经济发展。

金砖国家开发银行的成立是世界经济大格局发生变革、南南合作日益紧密的必然结果——以世界银行和国际货币基金组织为代表的现有国际金融治理体系不能适应世界经济形势的演变，以美欧等发达国家为主导的现有双边开发机构和国际组织不能有效满足中低收入国家的发展需求；因而随着一些发展中大国经贸实力的壮大，其在现有框架内部谋求改革失败的情况下，不得已而在外围寻求突破。如上文所述，通过与现有国际双边开发机构对比，我们认为，金砖国家开发银行的“新”突出体现在四个方面：一是植根于世界经济新格局，二是呼唤和重塑全球金融治理新秩序，三是开启南南合作新时代，四是推广开发性金融新模式。其核心特征是以发展中国家为主导的世界性和注重开发性。

但金砖国家开发银行在筹建和初期运行的过程中将会面临不少挑战，须采取措施，努力加以防范。

[1] 陈元：《政府与市场之间：开发性金融的中国探索》，中信出版社，2012年。

[2] 需要强调的是，这一经验的推广需要变通，而不能简单的照搬。开发性金融在中国成功有一个非常关键的制度经济学基础——土地所有制：由于城市土地归国家所有（农村土地也须首先转化到政府手中才能进行流转），因而公路、市政等基础设施建设的正外部性能够反映在土地增值上，从而使开发主体获得收益。这一制度基础在土地私有的制度下是不存在。

（一）合作基础尚不牢固，须进一步化解分歧、巩固合作

金砖国家开发银行未来的发展和影响力取决于两方面的合作基础：一是金砖国家国内的宏观经济形势，二是金砖国家之间未来的经贸政治关系。

首先，未来两三年是金砖国家开发银行筹建运营的关键时期，这期间金砖五国各自国内的宏观经济形势非常重要，决定了创始成员国对金砖国家开发银行的政策支持力度。尽管新兴市场经济体在2008年金融危机中受影响较小而且迅速恢复，但最近两年不少新兴市场国家的经济基本面开始走弱，金砖国家也未能幸免，印度、巴西、俄罗斯、南非的经济增长率明显下滑。自2010年第2季度以来，中国实际GDP同比增长速度从11.9%一路降到了7.4%，中国经济将由高速增长长期向中高速增长期“换挡”已经成为学术界和政策界较为普遍的共识。随着美国经济从金融危机中逐步复苏，国际金融市场对美联储退出量化宽松（QE）的政策预期趋于一致，部分金砖国家面临的资本外流风险，宏观经济形势不明朗。在这样的情况下，为了顺利推进金砖国家开发银行的筹建，一个有效的途径是将其与“应急储备安排协议”作为谈判组合，同步推进筹建。原因在于，金砖国家开发银行主要致力于基础设施开发贷款而“应急储备安排协议”的目的在于为短期内面临国际收支压力的成员国提供流动性（以货币互换的方式）；当一国国内宏观经济形势恶化时，对前者的支持力度会下降，但对后者的诉求会上升。将二者打包作为谈判组合，同步推进筹建，有利于金砖国家开发银行顺利筹建、及早投入运营。

其次，国际合作的基础在于共赢和发展，这一点对于发展中国家之间的合作来说更为重要。金砖国家开发银行的良好运行取决于未来金砖国家之间的合作关系。但必须承认的是，直到目前为止，金砖国家还是一个比较松散的、非正式的合作框架，各国之间在国际贸易、领土争端等问题上仍存在分歧，进一步深化合作仍面临着不少挑战。金砖国家开发银行未来的筹建和运营仍有待于各国间尽可能化解分歧，求同存异。另外，尽管金砖国家开发银行没有制度上的主导方，但事实上最核心的推动方就是中国。中国经济占金砖国家经济总量的55.9%，经济规模比其他四国加起来还要大；从双边贸易来看，中国是其他四国在金砖国家内部最大的贸易伙伴。同时，中国经济增长在五国中相对也是最稳定的，从经常项目、就业、通货膨胀等指标来看，中国的宏观经济环境也较为健康。因而，中国在金砖国家开发银行中的作用非常关键。一方面，中国在发起筹建金砖国家开发银行的过程中理应担当起主要推动者的角色，有所担当，这符合中国的大国战

略。另一方面，在具体的细节上，中国做出适当让步是合理且有必要的。把握好两者之间的平衡有助于稳步推动金砖国家开发银行的筹建和发挥影响力。

（二）平权决策模式可能带来效率损失

金砖国家决策模式的一大特点是平权决策。根据《福塔莱萨宣言》，“金砖国家开发银行法定资本1000亿美元，初始认缴资本500亿美元，由创始成员国平等出资”。这意味着，与大多数现有多边金融机构以某一或某些大国为主导的发起、决策方式不同，金砖国家开发银行没有制度上的主导发起人和主导决策者，任何一国都不拥有制度上的主导权。这种平权的发起、决策模式可以说是国际多边合作的一次创新和试验。其优势是充分尊重参与各方的意愿，彰显公平，避免机构被个别大国主导从而偏离设立之初的宗旨和愿景；劣势是在注重公平的同时可能部分损失效率，特别是当考虑到五个创始成员国在文化背景上具有较强的异质性、利益诉求不尽相同的时候。

平等划分投票权的制度架构决定了金砖国家开发银行的决策模式依然是外交式的，而非组织式的。而通常情况下，外交式决策模式的效率要低于组织式的决策模式，因为前者主要基于事中的外交博弈，而后者主要基于既定章程中对主导者权利的事先确认。这一点在联合国与世界银行、IMF等机构决策模式的对比中体现得尤为突出——联合国或其安理会就重大事项进行平权决策，每个成员国一国一票，任何一国都不具有制度上的主导权（尽管某些大国可能具有事实意义上的主导权），因此效率较低；而世界银行和IMF在对重大事项进行决策时，由于美国拥有主导权，因而决策效率通常高于联合国或其安理会。^[1]

在平权决策大原则已经确立的前提下，尊重和追求效率是非常有必要的。为有效化解平权决策可能带来的效率损失问题，在制定金砖国家开发银行章程、治理架构和内部工作流程时，应当加强对决策效率的考量，充分优化机制设计。这样做不仅有益于该组织的健康发展，也符合新兴市场经济体“发展”这一根本政策出发点。

（三）信用评级和运营管理经验不足

在国际资本市场发行债券是政府间多边开发机构的主要融资方式。以国际复兴开发银行（IBRD）为例，其在2013财年共发行21种货币债券，共筹集资金221亿美元。而在国际资本市场融资过程中，融资主体的信用评级至关重要，决

[1] 需要澄清的是，这里讲世界银行和IMF的决策效率高于联合国，并不意味着其能更高效地完成其使命，而是指能对特定事项能更快地形成决策。

定了融资成本。一般而言，多边机构的信用评级取决于其成员国的最高主权信用评级。例如，国际复兴开发银行、亚洲开发银行等机构，因为有美国、日本等AAA主权评级国家的参与，其信用评级也为AAA。但目前金砖五国的信用评级均在AAA以下。^[1]

一种可能的应对办法是，在适当的时机引入其他主权评级更高的国家作为金砖国家开发银行的成员国。^[2]事实上，《福塔莱萨宣言》中已经指出，在保证金砖国家控制权的情况下，今后会吸纳更多的成员国参与到该机构中。这样做不仅能起到提高信用评级、降低融资成本的作用，而且能增加资本金、扩大共识。同时，由于发达国家具有更丰富的参与国际事务和多边政府间组织的经验，也能为金砖国家开发银行带来更多智力支持。在对象选择方面，建议尽量选择财政稳健、外汇储备充裕、与金砖国家经贸合作紧密且国际政治话语权诉求不强的中小型发达国家，例如新加坡、澳大利亚、加拿大等。事实上，这些国家也有以金砖国家开发银行作为平台，借机多元化外汇储备投资、拓展与新兴市场经济体经贸合作的意愿。

另外，开发性金融投资项目具有项目投资期长、外部性较大、未来现金流不确定性强等特点。因而尽管金砖国家开发银行不以盈利为目的，但风险管理对于该机构的财务稳健、信用评级等至关重要。由于金砖国家大多缺乏参与多边合作金融机构和进行跨国直接投资的经验，因而在设计风险控制等制度和初期运营的过程中，要争取从世界银行、亚洲开发银行等成熟机构获取技术、智力和人员支持，要尽量充分借鉴其经验和教训。在具体项目投资时，发放贷款要以被投资国的主权信用作为担保，部分项目可以考虑与世界银行、现有区域性多边开发金融机构以及被投资国国内政策性银行或开发银行等进行联合投资。另外还可以考虑效仿世界银行集团下国际金融公司（IFC）的形式或通过公私合作模式（PPP）来撬动投资目的地的社会资本，借助私有资本的参与起到提高公共项目开发运营效率、降低运营风险的作用。^[3]

[1] 具体可参见：<http://countryeconomy.com/ratings>。

[2] 这或许也是金砖国家领导人第六次会晤《福塔莱萨宣言》官方英文版本中使用的正式名称是“the New Development Bank，简称NDB”，而非“the BRICS Development Bank”的原因。