

项目类型、伙伴战略与新型多边开发银行的自主性*

朱杰进 吴天伊**

【内容提要】 同样是由新兴经济体倡议筹建的新型多边开发银行,为什么金砖国家新开发银行(金砖银行)的自主性要远远高于亚洲基础设施投资银行(亚投行)?在治理自主性上,金砖银行董事会比亚投行董事会更难否决管理层提出的倡议;在项目自主性上,金砖银行管理层比亚投行管理层在项目发起和审批过程中所发挥的作用更大。结合委托代理理论和社会化理论,本文提出项目类型与伙伴战略是导致新型多边开发银行自主性差异的两大主要因素。在项目类型上,金砖银行的项目技术复杂程度更高,缺乏统一的项目适用标准,董事会与管理层之间的信息不对称较为严重,使得金砖银行的自主性更高。在伙伴战略上,金砖银行采用本土化的伙伴关系战略,较少受到社会化的压力,使得金砖银行的自主性更高。

【关键词】 国际组织自主性;金砖银行;亚投行;项目类型;伙伴战略

【Abstract】 Why have the New Development Bank (NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), both created by emerging economies, enjoyed different levels of autonomy? In terms of governance autonomy, the NDB Board of Directors (BoD) is less likely to block decisions of senior management team than that of the AIIB. In terms of project autonomy, the NDB senior management team is playing a more important role in the project cycle than that of the AIIB. Building on the principal-agent theory and the socialization theory, this paper argues that different preferences on project types and partnership strategies have led to the different autonomy levels between the NDB and the AIIB. As for project types, the information asymmetry between the BoD and the senior management team caused by higher technical complexity and the lack of uniform project standards have empowered the NDB more autonomy. As for Partnership Strategies, the NDB enjoys more autonomy under less socialization pressures due to its localized partnership.

【Key Words】 IO Autonomy, NDB, AIIB, Project Type, Partnership Strategy

* 本文系上海哲学社会科学规划一般课题(项目编号:2020BGJ001)和国家社科基金重大项目(项目编号:19ZDA139)的阶段性成果。

** 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师;吴天伊,牛津大学布拉瓦尼克政府管理学院博士生。

一、引言

一般而言,国际组织的自主性(autonomy of international organization)是指作为国际官僚机构的国际组织在运营过程中不受其成员国的控制而自主采取行动的能力。对于多边开发银行而言,理事会、董事会和管理层是银行的三层管理架构。从法律文本来看,董事会负责制定银行的政策,对管理层进行监督,管理层则在董事会的指导下开展银行的日常业务。但从运营实践来看,多边开发银行的管理层拥有一定程度的国际组织自主性,即相对董事会自主采取行动的能力。理事会和董事会由成员国派出的代表组成,代表的是各成员国的利益;而管理层则是由银行的行长、副行长以及国际职员组成,代表的是多边开发银行的利益^①,换言之,管理层相对于董事会具有的自主性通常是考察多边开发银行自主性的重要方面。

亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)和金砖国家新开发银行(简称金砖银行)都是在2008年国际金融危机之后,由新兴经济体倡议筹建的新型多边开发银行,且都采取了董事会非常驻(non-resident board)的治理机制。在法律上,两者的自主性基本类似,但在实际运营中,金砖银行的自主性却远高于亚投行,具体表现在银行的治理和项目两个方面。从治理的角度看,亚投行的大股东国对于银行的制度建设拥有一票否决权,董事会每年都会对管理层制定详细的信息公开与绩效考核要求,而金砖银行的股东国没有一票否决权,董事会对管理层也没有明确的绩效考核目标,因

^① 金砖银行的章程协定第13条指出“银行行长、副行长和职员在任职期间,完全对银行负责,而不对其他当局负责。银行的每个成员国都应该尊重这一职责的国际性质,在其履行职责时,不得企图对其施加影响”。亚投行的章程协定31条也指出,“银行行长、高级职员和普通职员在任职期间,完全对银行负责,而不对任何其他当局负责。银行的每个成员都应尊重此项职责的国际性,在上述人员履行职责时,不得试图对其施加影响”。参见“Agreement on the New Development Bank,” <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>; “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement”, https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf。

而金砖银行的管理层拥有更高的治理自主性；从项目的角度看，金砖银行管理层深度参与到项目前期的开发、设计、尽职调查过程中，相比亚投行管理层在项目发起和审批过程中发挥的作用更大，拥有更高的项目自主性。

同样是由新兴经济体倡议筹建的新型多边开发银行，为什么金砖银行的自主性要远远高于亚投行？这是本文试图回答的问题。从既有的研究成果来看，国内外关于新型多边开发银行的研究大多关注了银行筹建过程中的大国博弈，以及作为博弈结果的银行治理结构和法律程序，而对于银行筹建后的实际运营状况，尤其是运营过程中的自主性关注较少。^①

对此，本文结合委托代理理论和社会化理论，构建关于国际组织自主性的理论分析框架，提出项目类型与伙伴战略是导致新型多边开发银行自主性差异的两大主要因素。当新型多边开发银行的项目复杂程度越高，项目适用标准越本土化，董事会和管理层之间信息不对称的程度越严重时，管理层的自主性就会越高；当新型多边开发银行选择本土化的伙伴关系战略，管理层受到来自传统多边开发银行的社会化压力越小时，越不容易趋向于传统多边开发银行“董事会主导管理层”的模式，管理层的自主性就会越高。

① 张海冰：《新开发银行的发展创新》，《国际展望》2015年第2期；陈绍锋：《亚投行：中美亚太权势更替的分水岭？》，《美国研究》2015年第3期，第14—33页；罗杭、杨泽黎：《国际组织中的投票权和投票权力：以亚投行为例》，《世界经济与政治》2018年第2期，第127—154页；叶玉：《新开发银行的本土化战略及其创新意义——基于与亚投行的比较视角》，《国际政治研究》2019年第1期；朱杰进：《新型多边开发银行的运营制度选择：基于历史制度主义的分析》，《世界经济与政治》2018年第8期；徐秀军、冯维江：《变革时代的亚投行：新机制与新角色》，中国社会科学出版社2019年版；叶玉：《多边开发银行的演进及合作研究》，上海人民出版社2020年版；Wang Ming, *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*, New York: Palgrave Macmillan, 2016; Andrew Cooper, "The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity," *Global Policy*, Vol. 8, No. 3, 2017, pp. 275—284; Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, New York: Oxford University Press, 2018; Gregory Chin, "The Asian Infrastructure Investment Bank—New Multilateralism: Early Development, Innovation, and Future Agendas," *Global Policy*, Vol. 10, No. 4, 2019, pp. 569—581; Chris Humphrey, "From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank," *Working Paper of the G-24 & Global Development Policy Center of Boston University*, 2020, pp. 1—38.

二、新型多边开发银行的自主性差异

一般而言,国际组织自主性是指作为国际官僚机构的国际组织在运营过程中不受其成员国的控制,根据组织自身的偏好与运营目标,自主采取行动的能力。简言之,国际组织的自主性表现为它多大程度上能够按照组织自身的偏好行事,不被成员国的利益所左右。^①

多边开发银行的主要业务是项目贷款融资。因此,管理层能在多大程度上不受成员国以及代表成员国利益的董事会影响,自行开发遴选项目、与借款方协商项目方案、进行尽职调查、推动项目获得董事会的批准是多边开发银行自主性的直接体现。基于此,本文分别从银行管理层相对于董事会所拥有的治理自主性与项目自主性两大维度测量金砖银行和亚投行的自主性程度。

需要说明的是,由于亚投行与金砖银行的项目中,借款方为私营部门的项目数量较为有限,非主权贷款项目也多是与世界银行集团(World Bank Group)下专为私营部门贷款的国际金融公司(IFC)联合融资的,难以体现管理层的自主性。因此,本节将聚焦两家银行的主权贷款项目,分析亚投行与金砖银行在项目自主性上的差异。

(一) 治理自主性

对于多边开发银行,治理自主性体现为机制层面董事会对管理层的控制程度,具体包括董事会对管理层提出的草案进行投票审批的机制,以及董事会针对管理层的问责监督机制。

^① 代表著作包括:Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney. "Delegation under anarchy: States, International Organizations and Principal-Agent Theory," in *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Leslie Johns, "A servant of two masters: communication and the selection of international bureaucrats," *International Organization* Vol.61, No.2, 2007, pp.245—275; Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, *International organizations: the politics and processes of global governance*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2004; Ranjit Lall, "Explaining the performance of international organizations," *International Organization*, Vol.71, No.2, 2017, pp.245—280.

投票审批机制方面,亚投行中大股东国具有一票否定权,金砖银行股东国没有一票否定权,因此金砖银行管理层相对于亚投行管理层拥有更大的治理自主性。根据亚投行协定,无论是与亚投行具体业务相关的决定,还是与亚投行制度建设相关的决定,都需要总投票权的四分之三多数通过。^①亚投行有手持超过 26% 投票权的大股东国中国,也有总投票权达 36%,以欧洲股东国为代表的股款国联盟^②,银行管理层提出的草案受到董事会阻碍的可能性较大,自主性较小。而根据金砖银行协定,与银行具体业务相关的决定需要超半数的赞成票,与银行日常运营相关的战略规划、政策制定等需要超过三分之二以上的赞成票。^③金砖银行五大创始国各有约 20% 的投票权,扩员前后任一股东国也都没有否决权。金砖银行管理层提出的项目草案受董事会的影响较小,管理层拥有的自主性更大。

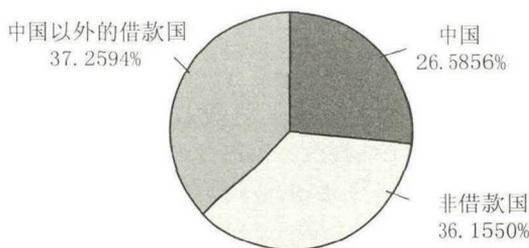


图 1 亚投行的投票权占比

资料来源:亚投行官网。

问责监督机制方面,亚投行董事会每年为管理层制定详细的绩效考核标准,召开闭门会议了解管理层工作情况的频率也更高,而金砖银行董事会仅为管理层制定五年发展计划,相对于亚投行召开闭门会议的频率

^① 参见《亚投行协定》第 26 条第 2 款与第 3 款的规定, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882378045.pdf>。

^② 亚投行成员国的投票权整理自亚投行官网, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>。本文主要依据成员国是否拥有从国际复兴开发银行或国际开发协会贷款的资质(Eligible for IBRD & IDA),将成员国划分为一般意义上的借款国与捐款国。

^③ 参见“Agreement on the New Development Bank,” <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>。

也较低,因此金砖银行管理层相对于亚投行管理层拥有更大的治理自主性。根据亚投行的问责框架(accountability framework),亚投行董事会在十年公司治理战略(2021—2030)基础上,每年制定银行的商业计划与预算(business plan and budget),明确与银行战略方向、运营目标、风险管控与制度建设相关的运营与绩效考核目标,以便监督管理层本年度的工作情况。^①以2020年的商业计划与预算为例,董事会明确银行2020年的行政支出预算为1.88亿美元,要求银行批准贷款的额度介于45亿到55亿美元之间,80%的贷款额度须流向银行的核心业务板块,非主权贷款额须占总贷款的25%—30%。^②而金砖银行董事会则仅制定了第一个五年计划(2016—2021),目前正在制定第二个五年计划(2022—2027)。此外,截至2021年10月,亚投行董事会已召开54次闭门会议,而金砖银行召开了31次闭门会议。^③相较而言,金砖银行董事会未对银行管理层制定详细、量化的运营目标,董事会监督管理层工作的频率也较低,管理层的治理自主性更大。

(二) 项目自主性

对于多边开发银行,项目自主性指的是管理层在项目发起、方案设计、尽职调查过程中的自主性程度。根据金砖银行和亚投行年报,金砖银行的项目流程可以总结为4个步骤,分别为项目开发、项目方案设定、项目尽职调查和董事会审批。^④亚投行的项目流程也可以总结为4个步骤,分别为项目遴选、项目识别、项目准备和董事会审批。^⑤尽管看上去金砖银行

① 亚投行的治理框架与具体政策参见 <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/accountability-framework/index.html>。

② 亚投行的商业计划与预算参见“2020 Business Plan and Budget Summary,” https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/business-plan-2018/Summary-of-2020-Business-Plan-and-Budget.pdf, 访问时间:2021年9月19日。

③ 参见亚投行与金砖银行所公开的会议纪要, <https://www.ndb.int/data-and-documents/minutes/>与 <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-directors/meeting-minutes/index.html>, 访问时间:2021年12月23日。

④ 参见金砖银行的2020年年报,“NDB Annual Report 2020: Meeting ever-evolving development challenges,” p.78, https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2021/07/NDB-AR-2020_complete_v3.pdf, 访问时间:2021年9月19日。

⑤ 参见亚投行官网对于项目流程的介绍, <https://www.aiib.org/en/projects/process/index.html>与亚投行2016年年报,“AIIB Annual Report and Accounts,” https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/annual-report/.content/download/Annual_Report_2016.pdf, pp.14—15, 访问时间:2021年9月21日。

与亚投行的项目流程类似,但在实际操作中,无论是项目的发起,还是项目的准备与尽职调查,金砖银行管理层的项目自主性都大于亚投行。

在项目发起和审批中,金砖银行项目采取的是自下而上的模式,银行管理层在其中发挥的作用较大,自主性较大;而亚投行项目发起和审批采取的是自上而下模式,银行董事会在其中发挥的作用较大,管理层的自主性则较小。在主权贷款项目的发起过程中,金砖银行多由借款国根据自身的发展战略直接向银行提出项目清单,经过银行评估后协商项目方案,这属于自下而上的项目开发过程;而亚投行则强调会根据银行的优先级与质量框架(prioritization and quality framework)对项目进行初步筛选,更倾向于自上而下的项目搜寻过程。

在项目准备与尽职调查中,亚投行的董事会相较金砖银行董事会,介入项目准备流程的时机更早,程度更深,使得管理层的自主性也更小。金砖银行规定项目须获得信贷和投资委员会(Credit and Investment Committee)的支持,而亚投行则规定在董事会审批前须经过执行委员会的支持,这导致了两大差别。首先金砖银行的信贷和投资委员会由银行的行长和4位副行长组成,即由高级管理层主导;而亚投行的执行委员会除了银行的行长、副行长、首席风险官、首席财务官外,还包括直接受董事会影响的法律顾问。^①其次,金砖银行的信贷和投资委员会是在董事会审批前对项目草案进行审核,而亚投行的执行委员会则是在借款方提出方案后立即对项目进行评估,更早介入了项目流程。而且在项目准备阶段,有任何亚投行的董事对某一项目有异议,都能召集董事会进行辩论。^②因而,亚投行的董事会在项目流程中的参与程度比金砖银行董事会更深,介入时机也更早。相较而言,金砖银行管理层的项目自主性更大。具体流程见图2:

① 参见亚投行的2019年年报,“AIIB Annual Report and Financials.” https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/_common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf, p.20,访问时间:2021年9月15日。

② Chris Humphrey, “From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank”, *Working Paper of the G-24 & Global Development Policy Center of Boston University*, p.5.

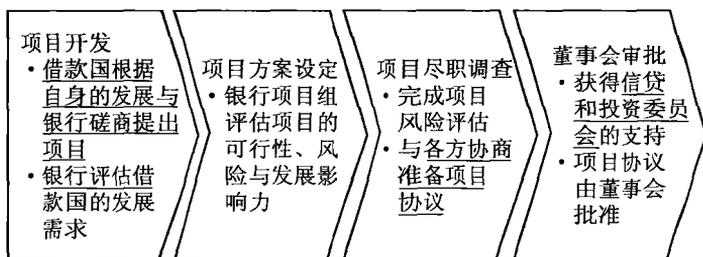


图2 金砖银行的项目流程

资料来源:2020 NDB Annual Report。

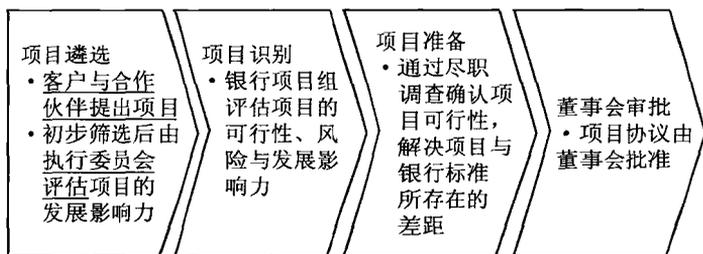


图3 亚投行的项目流程

资料来源:2016 AIIB Annual Report与亚投行官网。

综上,无论是在治理自主性还是项目自主性上,金砖银行管理层的自主性都大于亚投行管理层的自主性。

表1 金砖银行与亚投行的自主性比较

自主性评估		金砖银行	亚投行
治理自主性	投票机制	股东国均无一票否决权	大股东国有一票否决权
	问责机制	董事会未对管理层提出详细的绩效考核要求	董事会对管理层提出详细、可量化的年度绩效考核要求
项目自主性	项目发起	自下而上,由借款国根据本国发展战略和发展需求,直接向银行提出项目清单	自上而下,由工作人员根据银行标准进行项目初步遴选
	项目准备与尽职调查	在董事会审批前,须获得信贷和投资委员会支持,信贷和投资委员会完全由银行管理层组成	在项目遴选后便须获得执行委员会支持,而执行委员会除了银行管理层外,还包括受董事会影响的外部委员

三、理论框架：国际组织自主性理论

基于委托—代理理论和社会化理论,本文提出,多边开发银行的项目类型和伙伴战略决定了银行的自主性程度。而银行董事会与管理层之间的信息不对称程度,以及新型多边开发银行受到的社会化压力是关乎多边开发银行自主性程度大小的两个中间变量。^①

委托—代理理论认为,多边开发银行的董事会与管理层之间的信息不对称程度决定了银行的自主性大小。从委托—代理视角出发,多边开发银行是其成员国的代理实体,其中,银行的章程与协定是双方委托—代理关系的契约文本,董事会是成员国确保贯彻自身利益与偏好的主要治理架构。由于董事会成员代表的是成员国的利益与偏好,而管理层更多代表了银行自身的利益与偏好,因此在实际运营过程中会出现董事会与管理层利益偏好不一致的情况。^②成员国为防止或减少因银行自主选择与成员国利益不一致的行为而产生的“代理损耗”,会建立各种正式和非正式的控制机制来监督和激励国际组织的行为,包括订立详细规则明确管理层的职责,通过董事会监督管理层的行为,在管理层偏离授权目标时威胁撤出资金等等。^③因此,董事会和管理层之间的信息不对称程度,会直接导致银行独立实现其组织目标的自主性差异。具体而言,管理层相对董事会拥有更多私有信息,更加不受董事会的控制,在贯彻银行本身的利益与偏好时,银行的自主性也就越高。

社会化理论则认为,多边开发银行受到的社会化压力决定了银行的

① 刘宏松:《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,《外交评论》2006年第3期,第104—111页;汤蓓:《伙伴关系与国际组织自主性的扩展》,《外交评论》2011年第2期,第122—132页;薄燕:《作为官僚机构的国际组织》,《外交评论》2008年第3期,第104—110页;周逸江:《国际组织自主性与全球气候治理中的联合国》,《国际论坛》2020年第5期,第76—86页。

② Mark Pollack, "Learning from the Americanists: Theory and Method in the Study of Delegation," *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.200—219.

③ Sarah Babb, *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty and the Wealth of Nations*, Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

自主性程度大小。从社会化理论出发,新型多边开发银行的成立是建立在由已有多边开发银行所组成的组织场域基础上的。组织社会学家约翰·迈耶(John Meyer)和布莱恩·罗恩(Brian Rowan)首先提出了组织会受到所处的制度环境的影响,不断经历接受和采纳外界所公认的制度特征或者社会事实的社会化过程。^①保罗·迪玛奇奥(Paul DiMaggio)与沃尔特·鲍威尔(Walter Powell)则对制度环境进行了操作化,提出组织对所处制度环境中的资源越依赖,组织目标越模糊、组织受高度专业化的制度环境影响越深,就越容易受到社会化的影响。^②因为多边开发银行是典型的资源依赖型组织(Resource-Dependent Organizations),对成员国提供的资金与合法性资源十分依赖,且传统多边开发银行均采用董事会常驻制度,所以学术界普遍认为以世界银行、亚洲开发银行为代表的传统多边开发银行董事会对管理层的控制程度较高,银行的自主性较低。^③因此,当新型多边开发银行与传统多边开发银行互动时,两者的伙伴关系会影响到新型多边开发银行的自主性程度。具体而言,新型开发银行越依赖传统多边开发银行获得物质性资源与人力资源时,其受到的社会化压力较大,趋同于传统多边开发银行“董事会主导管理层”模式的程度越深,组织的自主性也就越小。相反,当国际组织采用本土化的伙伴关系战略时,其受到的社会化压力较小,趋同程度越低,国际组织的自主性也就越大。

基于上述理论框架,本文提出四个假设具体说明自主性差异产生的因果机制。

① John Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, Vol.83, No.2, 1977, pp.340—363.

② Paul J. DiMaggio, and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, Vol.48, No.2, 1983, pp.147—160.

③ Jeffrey Pfeffer and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Chicago: The University of Chicago Press, 1979; Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane and Michael Mastanduno ed., *US hegemony and international organizations: the United States and multilateral institution*, New York: Oxford University Press, 2003; Richard Clark, "Pool or Duel? Cooperation and Competition Among International Organizations," *International Organization*, 2021, pp.1—21.

假设 1: 当银行项目的技术复杂程度越高时, 董事会和管理层之间信息不对称程度越严重, 银行的自主性程度越高。

多边开发银行项目的技术复杂程度越高, 董事会就越是缺乏与项目相关的专业技术知识, 对项目的了解程度远不如管理层, 进而导致董事会与管理层之间较严重的信息不对称。董事会与管理层之间的信息不对称程度越严重, 董事会就越依赖于管理层经过调查、研究后提供的项目信息与建议进行项目审批与监管, 董事会也很难独立提出建设性意见, 这在客观上提升了银行管理层的自主性。

假设 2: 当银行越缺乏统一的项目适用标准时, 董事会和管理层之间信息不对称程度越严重, 银行的自主性程度越高。

多边开发银行的项目越是缺乏统一的项目适用标准, 在项目开发与实施过程中, 董事会就越是缺乏针对不同国家、不同类型项目的评估工具, 对于项目的实施与运作是否符合银行的运营原则与政策框架等了解程度远不如管理层, 进而导致董事会与管理层之间较严重的信息不对称。董事会与管理层之间的信息不对称程度越严重, 董事会就越依赖于管理层进行的项目尽职调查结果进行项目审批与监管, 董事会很难切实了解项目的合规程度, 这在客观上提升了银行管理层的自主性。

假设 3: 当新型多边开发银行对传统多边开发银行所提供的物质性资源越依赖时, 新型多边开发银行受到的社会化压力越大, 银行便会与董事会主导管理层的传统多边开发银行越相似, 银行的自主性程度越低。

新型多边开发银行越是依赖传统多边开发银行获取项目资源与资金等物质性资源时, 银行受到的社会化压力就越大, 会自觉或不自觉地在组织架构与实际运作上接近传统多边开发银行。由于传统多边开发银行具有“董事会主导管理层”的特征, 因此新型多边开发银行也会受到这一组织特征的影响, 从而使得银行管理层的自主性降低。

假设 4: 新型多边开发银行对传统多边开发银行的人力资源越依赖时, 新型多边开发银行受到的社会化压力越大, 银行便会与董事会主导管理层的传统多边开发银行越相似, 银行的自主性程度越低。

新型多边开发银行越是依赖传统多边开发银行获取管理人员与工作人员等人力资源时, 银行受到的社会化压力就越大, 会自觉或不自觉地在组织架构与实际运作上接近传统多边开发银行。由于传统多边开发银行

具有“董事会主导管理层”的特征，因此新型多边开发银行也会受到这一组织特征的影响，从而使得银行管理层的自主性降低。

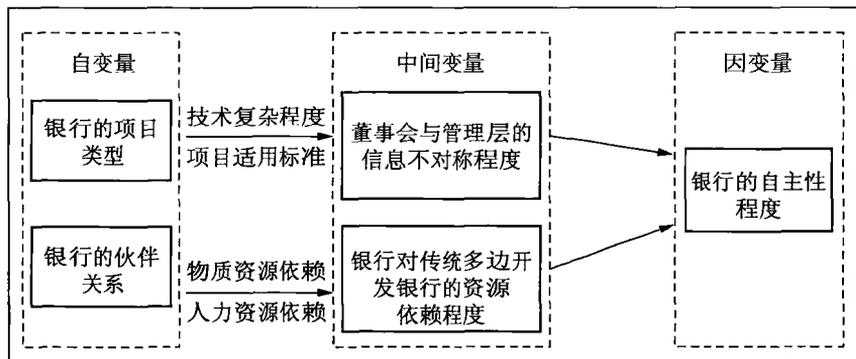


图4 新型多边开发银行自主性的理论框架

四、项目类型与新型多边开发银行的自主性

尽管亚投行和金砖银行投资的重点领域都是基础设施，但两者融资项目的技术复杂程度和项目适用标准不同，导致两家银行的自主性差异。

（一）项目的技术复杂程度

从项目的技术复杂程度来看，金砖银行比亚投行更偏好采取新兴技术的可持续基础设施的融资项目。运营6年来，金砖银行将采取新兴技术的“可持续基础设施”(sustainable infrastructure)项目作为融资重点。金砖银行的第一个五年战略中明确提出超过2/3的资金将投入可持续基础设施领域，以解决投资的资金缺口与技术落后问题。^①金砖银行认为，可持续发展的基础设施建设是加快实现包容性经济增长的关键性推动力。截至2020年底，除了疫情贷款外，金砖银行主要投资了可再生能源、智慧城市、水资源卫生设施、数字基础设施等领域的项目。

^① 参见“New Development Bank approved the Bank’s General Strategy document for 2017—2021,” <http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>, p.3. 访问时间:2021年10月18日。

相较之下,亚投行并未在融资框架中着重强调新兴技术在基建项目中的运用。“精简、清洁和绿色”是亚投行作为新型多边融资机构的组织目标。截至2020年,亚投行的项目投资重点有三,分别是可持续基础设施(sustainable infrastructure),跨境基础设施(cross-border)与动员私人资本(private capital mobilization)。与金砖银行对“可持续基础设施”的技术革新要求不同,亚投行语境下的“可持续基础设施”,更多是建立在传统基础设施项目如道路、轨道交通、能源等项目上,采取相对减少环保与社会风险与影响的技术与项目建设方式。

由于亚投行与金砖银行对“可持续基础设施”的定义不同,为了能科学化量化亚投行与金砖银行在可持续基础设施上的融资情况,本文以二十国基金会联盟(F20)为二十国集团(G20)提出的可持续融资标准为参照,分别对亚投行和金砖银行的项目投资进行统计。该统计标准将可持续基础设施分为能源、水、交通、废物处理与自然基础设施5类。在该标准的框架下,能源类可持续基础设施项目基于《巴黎协定》制定的长期减排目标,排除了包括“煤改气”项目在内的非可再生能源项目;交通类可持续基础设施项目不包括海洋运输、道路等传统项目,仅包含高铁、城市建设等新型项目;废物处理类可持续基础设施项目仅包括生物燃料的废料处理;生态保护类可持续基础设施项目仅包括致力于自然保护、生物多样性保护等方面的项目投资。^①此外,唯有直接投入可持续目标实现的资金流才能被视作“可持续”相关发展融资,确保统计更精确,也更有可比性。可以说,在这一标准下被定义为可持续发展基础设施的项目大多采取了较为前沿的技术与项目理念,能较好反映出银行对采取新技术项目的偏好。截至2020年12月,亚投行与金砖银行在可持续基础设施项目上的投资对比见表2。

^① Amar Bhattacharya, Kevin P. Gallagher, Miquel Muñoz Cabré, Minji Jeong and Xinyue Ma, “Aligning G20 Infrastructure Investment with Climate Goals and the 2030 Agenda,” *Foundations 20 Platform, a report to the G20*, https://www.foundations-20.org/wp-content/uploads/2019/06/F20-report-to-the-G20-2019_Infrasturcutre-Investment.pdf, pp.58-59.

表 2 2016—2020 年亚投行与金砖银行可持续基础设施投资情况对比

	金砖银行	亚投行
可持续基础设施投资额(亿美元)	73.58	43.87
占总投资额	49.89%	35.32%

资料来源:亚投行与金砖银行官网的项目清单(只包括实体项目)。

具体而言,亚投行与金砖银行在能源部门的投资差异最为明显(见表 3)。亚投行的能源项目主要以天然气能源管道建设、改造、新建或扩建发电站为主,致力于通过提升传统能源的利用率或引入相对清洁的能源,实现可持续发展目标。截至 2020 年底,亚投行的 21 个能源项目中仅有 8 个为可再生能源项目,投资额占比为 33.28%。而金砖银行的 14 个能源项目中有 11 个属于可再生能源,包括上海临港的太阳能发电项目、广东阳江沙扒海上风电项目、福建莆田平海湾海上风电项目等,投资额占比高达 84.28%,与其以新兴技术促进基础设施投资的愿景一致。

表 3 2016—2020 年亚投行与金砖银行可再生能源投资情况对比

	金砖银行	亚投行
可再生能源投资额(亿美元)	21.28	9.85
占总能源部门投资额	84.18%	33.28%

资料来源:亚投行与金砖银行官网的项目清单。

综上所述,金砖银行与亚投行虽然都致力于基础设施投资项目融资,但两者的侧重点不同。相比亚投行而言,金砖银行更倾向于采取了新兴技术的可持续基础设施项目。正是因为项目的技术复杂程度较高,才使得金砖银行的项目挖掘、方案草拟与尽职调查呈现由管理层主导、自下而上的模式。这是因为只有拥有特定知识背景的工作人员或项目组才能够设计项目具体方案,并展开项目尽职调查与风险评估,在项目提交给董事会审批前,大部分的工作已经由金砖银行内部的管理层和工作团队完成;董事会对相关的专业技术信息不了解,在审批与监管时便高度依赖管理层提供的信息,仅仅只能起到程序性确认的作用,也很难对管理层的工作进行真正的监督。因此,金砖银行管理层的自主性程度更高,假设 1 成立。

（二）项目的适用标准

从项目适用标准来看,金砖银行采取了更为灵活的项目适用标准,亚投行则采取了更为统一的项目适用标准。金砖银行适用国别系统(country system),而亚投行则采取了和传统多边开发银行相一致的“国际最佳标准”(international best practices)。

采取国别系统(country system)的项目适用标准是金砖银行制度设计的创新之处。国别系统指的是银行尽可能利用借款国的立法、条例和监督程序进行项目运营与监管。金砖银行认为,适用国别系统是考虑并充分尊重借款国不同的发展阶段与多样化的发展需求,加强借款国自身能力,取得最优长期发展效果的可行途径。^①具体而言,金砖银行会事先核实借款国的环境、社会和采购系统的质量,如果达到银行政策要求,则优先适用借款国标准。如果达不到要求,金砖银行会根据手头项目的具体需要,要求进行标准升级。^②重要的是,使用国别系统意味着银行必须密切跟踪项目程序,并与各借款国的本土机构与专家沟通与合作。可以说,国别系统的采用大大增加了银行项目人员对具体标准设计的考察工作量和时间,更对项目运营人员提出了更高的专业知识要求。项目唯有建立在在每个国家相应的法律、社会 and 文化的充分了解之上才有可能设计出合理合规的执行方案。

亚投行在项目适用标准上一直遵守传统多边开发银行所谓的“国际最佳实践”,强调统一、全面、可操作性。以亚投行的“环境与社会框架”为例,2016年,初版环境与社会框架由纳塔莉·利希滕斯坦(Natalie Lichtenstein)这位在世界银行担任了超过30年法律顾问的专家制定,参考了世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴投资银行等诸多传统多边银行的环境与社会政策。^③2019年与2021年,亚投行的环境与社会框架几经修改,更是将世界银行的环境与社会标准第5条(ESS5)与第6条(ESS6)几乎原文纳入了框架之中,还明确将气候变化、生物多样性、劳工权益、性别平等、残疾

^{①②} “New Development Bank approved the Bank’s General Strategy document for 2017-2021,” <http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>, pp.15—16,访问时间:2021年10月18日。

^③ Natalie Lichtenstein, *A comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, New York: Oxford University Press, 2018.

人权益保护等传统多边开发银行近年来关注并强调的议题纳入银行的监管范围。^①

综上所述,亚投行采取了统一、全面、可操作的“国际最佳标准”,而金砖银行则采取了国别系统的项目适用标准。亚投行统一的标准便于董事会对项目的运营与管理层的工作进行审批与监管,减少了董事会与管理层之间的信息不对称,也降低了亚投行的自主性。而金砖银行采取的国别系统项目适用标准则促使管理层在项目各阶段参考和寻求借款国的意见,通过借款国的本土专家获取信息。这在客观上强化了管理层所拥有的专业化技能与国别信息优势,也扩大了管理层与董事会之间的信息不对称程度,提升了金砖银行管理层所拥有的自主性,假设2成立。

五、伙伴战略与新型多边开发银行的自主性

国际组织的自主性不仅受到项目类型的影响,还与其伙伴关系战略密不可分。相比金砖银行,亚投行更加注重拓展国际化的伙伴关系,多与国际金融机构,尤其是与以世界银行、亚洲开发银行为代表的传统多边开发银行合作。对国际金融机构物质性资源与人力资源的依赖,使得亚投行与传统多边开发银行“董事会主导管理层”的模式趋同,降低了亚投行的自主性。金砖银行则采取“本土化”的伙伴关系战略,银行赖以生存与发展的资源较少受到现有多边开发银行的限制,使得金砖银行拥有更大的自主性。

(一) 亚投行与金砖银行的伙伴关系战略对比

亚投行与金砖银行在伙伴关系上有很大的区别。金砖银行多与成员国的国内金融机构合作,而亚投行则多与国际金融机构合作。

“本土化”是金砖银行伙伴关系战略的重要特征。截至2020年底,金砖银行与30家机构签署合作谅解备忘录,其中18家为成员国的国内机

^① AIIB, “Environmental and Social Framework, approved February (amend February 2019 and February 2021),” https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf, 访问时间:2021年10月26日。

构,包括4家开发性银行、9家商业性银行、3家多边机构、1家企业及1所大学等。^①早在2010年金砖国家领导人在巴西的巴西利亚举行第二次峰会期间,各金砖国家的国内银行便启动了合作机制^②,为各国与金砖银行的合作奠定了基础。在与多边开发银行签署合作协议方面,金砖银行更注重由新兴经济体主导的次区域性多边开发银行,如拉丁美洲的安第斯开发公司(CAF)、拉普拉塔河流域开发金融基金(FONPLATA)、中亚地区的欧亚开发银行(Eurasia Development Bank)等。金砖银行的本土合作伙伴中,中国国家开发银行(CDB)、中国农业发展银行(ADBC)是全球最大的两个国家性开发银行,其资产规模远在世界银行之上。巴西国家开发银行(BNDES),俄罗斯、印度的国有金融机构资产规模也十分可观。^③金砖银行将成员国国家开发银行及其他国内金融机构看做其核心“战略伙伴”,不仅因其规模和影响巨大,更是因为他们具有“有启发性的运营模式”(inspirational model)。金砖银行希望能从中获得运营灵感,并通过人员借调、联合融资、知识分享等方式与他们密切合作。^④

“国际化”则是亚投行伙伴关系战略的重要特征。截至2020年底,亚投行已与16家机构签署合作谅解备忘录,包括世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行在内的绝大部分传统多边开发银行。亚投行尚未与任何成员国的国内银行签署合作谅解备忘录。亚投行明确表示,积极与传统多边开发银行建立合作关系是亚投行承诺积极参与多边开发银行间的国际合作,在现有的多边开发金融体系内运作的重要体现。^⑤亚投行也积极通过多边开发银行负责人大会,独立

① NDB, “List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements,” <http://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/>, 访问时间:2021年10月18日。

② 参见“2nd BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement,” <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>, 访问时间:2021年10月27日。

③ Ryan Lasnick and Aniket Shah, “Development Banking in the Global Economy: State of Play and Future Direction,” DC: Columbia Center on Sustainable Investment, https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/CCSI-Development-Banking-report-04-mr_0.pdf, 2021.

④ NDB, “Policy on Partnerships with National Development Banks,” <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/Policy-on-Partnerships-with-National-Development-Banks.pdf>.

⑤ “AIIB Annual Report and Accounts,” https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/annual-report/.content/download/Annual_Report_2016.pdf, p15.

问责机制网络年会、气候债券倡议组织年会、多边组织道德操守网络年会等平台与传统多边开发银行进行政策对话。

对于亚投行与金砖银行这样的新型多边开发银行而言,在银行运营阶段赖以生存与发展的资源可以概括为物质性资源与人力资源两部分。物质性资源主要指的是新型多边开发银行依赖于传统多边开发银行提供的项目资源与资金进行业务拓展。人力资源指的是新型多边开发银行在人员聘用上倾向于选择有传统多边开发银行工作背景的职员,在政策制定上倾向于与传统多边开发银行的工作人员进行交流。下节将分析金砖银行与亚投行在物质性资源与人力资源依赖上的异同,并阐释对其自主性差异的影响。

(二) 物质性资源依赖:联合融资

在联合融资方面,亚投行相比金砖银行更倾向于进行联合融资,也更依赖于传统多边开发银行提供的项目与资金资源。截至2020年底,亚投行共批准了108个项目,其中63个项目与其他多边开发银行进行联合融资,包括与世界银行的30个项目,与亚开行的19个项目,与欧洲复兴开发银行的5个项目(见表4);金砖银行则批准了67个项目,其中仅有13个项目与其他机构进行联合融资,仅有4个项目与安第斯开发公司、亚洲开发银行与亚洲基础设施投资银行联合融资,剩余10个项目均与成员国国内机构联合融资,主要包括中国、印度、巴西国内的商业银行(见表5)。

值得注意的是,亚投行的联合融资项目均直接适用作为合作伙伴的传统多边开发银行的环境与社会标准(environmental and social standard)(见表6),并依托合作伙伴的公共问责机制(grievance redress mechanism)进行项目监管,而金砖银行的所有项目均采取自身的环境与社会框架对项目进行评估。例如,亚投行、金砖银行与亚洲开发银行共同给印度的德里—米拉特区域快速交通系统项目(Delhi-Meerut Regional Rapid Transit System)提供贷款,亚投行选择依据亚开行的项目标准,而金砖银行则依旧依据自身的标准给项目进行风险评级。^①

^① 参见 <https://www.aiib.org/en/projects/details/2020/approved/India-Delhi-Meerut-Regional-Rapid-Transit-System.html> 与 <https://www.ndb.int/delhi-ghaziabad-meerut-regional-rapid-transit-system-project/>, 访问时间:2021年10月27日。

表 4 亚投行的联合融资项目(截至 2020 年底)

联合融资伙伴	联合融资项目数
世界银行	30
亚洲开发银行	19
国际金融公司	6
欧洲复兴开发银行	5
欧洲投资银行	2
欧亚开发银行	1

资料来源:亚投行官网。

表 5 金砖银行的联合融资项目(截至 2020 年底)

联合融资伙伴	联合融资项目数
中国国内商业银行	6
印度国内商业银行	2
安第斯开发公司	2
巴西国家开发银行	2
亚洲开发银行	1
亚洲基础设施投资银行	1

资料来源:金砖银行官网。

亚投行通过联合融资项目,学习模仿传统多边开发银行的项目运营与监管方式,经历了社会化进程。例如,亚投行 2017 年与欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行联合融资的格鲁吉亚水力发电项目,2018 年与世界银行联合融资的印度安得拉邦(Andhra Pradesh)首府改建项目都因为大坝安全与土地征收问题备受争议。正是因为亚投行在联合融资项目中,发现了项目运营中可能遇到的风险,才选择仿照世界银行关于大坝安全与土地征收的条例,修订其环境与社会框架。在亚投行的项目标准逐步呈现全面、统一、可操作化特点的同时,也更有利于亚投行董事会对管理层进行监管,客观上降低了亚投行管理层的自主性,假设 3 成立。

表 6 亚投行合作项目中所适用的传统多边开发银行项目标准

项目适用的标准	适用环境和社会标准项目数
世界银行的 ESSP 标准	29
亚洲开发银行的 SPS 标准	16
国际金融公司的 PS 标准	6
欧洲投资银行的标准	1

资料来源：亚投行官网。

（三）人力资源依赖：人员聘用

在人员聘用方面，亚投行侧重于聘请有丰富国际多边开发银行工作经验的高管与工作人员，金砖银行则更侧重于具有潜力的本土化人才。

亚投行的现任高级管理团队中有超过一半曾在传统多边开发银行的多年工作经历。亚投行行长金立群曾在世界银行和全球环境基金担任中国副执行董事，在亚行担任过副行长。首席风险官马丁·金米格(Martin L. Kimmig)曾在世界银行及其下属国际金融公司(IFC)工作 24 年。首席财务官安德鲁·克罗斯(Andrew Cross)曾担任国际金融公司的副财务主管，有 13 年的世界银行工作经验。副行长卢杰·舒克内希特(Ludger Schuknecht)曾任经济合作与发展组织(OECD)副秘书长，有与国际货币基金组织以及与世界银行合作的丰富经验。负责区域本土业务的副行长康斯坦丁·利托夫斯基(Konstantin Limitovskiy)也曾在黑海贸易与开发银行工作。法律顾问阿尔贝托·尼尼奥(Alberto Ninio)有多年在世界银行的工作经验。

而金砖银行的高管则更多来自私营银行部门或拥有国家开发银行等相关工作经验。金砖银行的现任行长马可(Marcos Troyjo)曾任巴西经济部副部长、对外贸易与国际事务特别秘书，担任巴西外部融资委员会、国家投资委员会主席。俄罗斯副行长弗拉基米尔·卡兹别科夫(Vladimir Kazbekov)在俄罗斯国家开发银行有 15 年的工作经历。南非副行长马磊立(Leslie Maasdorp)曾任美国银行南部非洲业务总裁，巴克莱资本和 ABSA Capital 的副董事长，曾是第一位被任命为高盛国际顾问的非洲人。印度副行长基肖(Anil Kishora)则有在印度国家银行担任副总经理和首席风险官 38 年的经历。这些在公共部门与私人银行拥有丰富工作经验的高

管使得金砖银行相比亚投行更具有本土化特质。

此外,两家银行的招聘政策也明确表现出本土化和国际化的取向。金砖银行的招聘政策明确表示:金砖银行欢迎来自各类私人银行和成员国开发银行的工作人员。招聘政策将继续以聪慧和有丰富多样的技能的人才为目标,侧重于聘用年轻专业技术人员。^①金砖银行在其第一个整年的业务中招聘的工作人员也更多地来自商业银行、国家开发银行、成员国的政府,少部分工作人员是从作为合作伙伴的多边开发银行处内部借调的。^②亚投行的员工政策则更强调要有多边开发银行的工作经验。金立群行长强调,“处于创始期的亚投行需要经验丰富者作为‘种子选手’,帮助银行运行进入正轨,也帮助培养面对工作仍显青涩的年轻人。”一般来说,亚投行倾向于招聘有10年以上多边机构工作经验的人才,同时把刚刚退休的、经验丰富的国际专家请进来,比如亚洲开发银行刚刚退休的员工。^③亚投行的公众问责部门在人员招聘时,便明确要求候选人拥有至少8—10年与基础设施项目相关的多边工作经验,并且在实际项目中应用环境与社会保障政策的经历。^④

亚投行在人力资源上对传统多边开发银行的依赖,使得亚投行与以世界银行、亚开行为代表的传统多边开发银行共享了一套国际多边金融领域的观念和规范。相比采取本土化人员聘用策略的金砖银行,亚投行更容易受到传统多边开发银行的社会化压力,加强了亚投行管理层对董事会负责的自觉,客观上降低了亚投行的自主性,假设4成立。

综上所述,相比金砖银行,亚投行更多与传统多边开发银行进行联合融资,在人员聘用上更倾向于选择拥有传统多边开发银行工作背景的职员,受到的来自传统多边开发银行的社会化压力更大,更趋向于传统多边开发银行“董事会主导管理层”的特点。因此,亚投行的自主性与金砖银行

① NDB, “Towards A Greener Tomorrow,” <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NDB-ANNUAL-REPORT-2016.pdf>, p.2.

② NDB, “Towards A Greener Tomorrow,” p.13.

③ 和佳:《用创新的国际最佳准则打造亚投行:专访亚投行行长金立群》, http://www.caixin.com/2016-01-15/100900210_all.html, 访问时间:2021年10月18日。

④ 有关2019年7月亚投行公共问责部门的招聘信息,可参见 <https://www.devex.com/jobs/principal-senior-ppm-specialist-secretariat-services-and-dispute-resolution-659737>, 访问时间:2021年10月18日。

相比较低。

表 7 金砖银行与亚投行的项目类型与伙伴战略

		项目类型	伙伴战略	
金砖银行	信息不对称程度高	倾向于选择新兴技术的“可持续基础设施”融资项目,具有高技术复杂性;适用“国别体系”的项目标准	对传统多边开发银行资源的依赖程度低	本土化的伙伴关系战略。与传统多边开发银行的联合融资项目仅有3个;高管与员工多具有国家开发银行与私人企业工作经历
亚投行	信息不对称程度低	倾向于选择采取“可持续发展方式”进行建设的传统基础设施融资项目,技术复杂性较低;适用统一全面的“国际最佳标准”	对传统多边开发银行资源的依赖程度高	国际化的伙伴关系战略。过半项目与传统多边开发银行合作融资;高管与员工多具有传统多边开发银行工作经历

六、结 论

本文从国际组织自主性的研究视角出发,在对亚投行和金砖银行的治理自主性和项目自主性进行比较评估后,基于委托代理理论和社会化理论两种理论进路,通过项目类型和伙伴战略解释了亚投行与金砖银行自主性存在差异的原因。

从委托代理理论的视角来看,金砖银行重视“可持续基础设施项目”,使得项目的技术复杂程度变高。同时银行采取“国别系统”的项目适用标准也加强了银行董事会与管理层之间的信息不对称程度,使得董事会较难对管理层的工作进行真正的监督;亚投行的项目技术复杂程度较低,并且采取了类似传统多边开发银行的“国际最佳标准”,使得银行董事会成员能够对项目的合规情况进行充分监督和掌控,限制了亚投行管理层的自主性程度。从社会化的视角来看,亚投行采取了国际化的伙伴关系战略,在物质性资源上依赖传统多边开发银行提供的项目资源,并在联合融资项目上直接适用传统多边开发银行的标准;在人力资源上,亚投行倾向

于聘用具有丰富传统多边银行经验的高管与员工。而金砖银行则选择了本土化的伙伴关系战略,无论是物质性资源还是人力资源上,都更加依赖成员国的本土化资源,致力于培育成员国本土资本市场,动员成员国内部资金支持基础设施建设与银行发展。这使得亚投行相比金砖银行受到的社会化压力更大,也更趋向于传统多边开发银行“董事会主导管理层”的模式。

通过分析亚投行与金砖银行的自主性差异及其原因,本文对新兴经济体参与全球治理体系改革提供了两种不同的思路。亚投行代表了新兴经济体基于现有多边开发银行制度框架所进行的建制尝试。这使得亚投行通过动员国际化的伙伴关系,兼顾借款国的需求与捐款国对国际最佳标准的要求,成为真正的国际多边机构,寻求与现有的多边开发银行一起建设面向 21 世纪的发展金融体系。而金砖银行则代表不同于传统多边开发银行的建制尝试。通过授予金砖银行更多的自主性,新兴经济体建立了一家以借款国为主体,尊重发展中国家的国情与实际需要,动员本土化的伙伴关系,致力于打造南南合作示范项目、引领未来发展趋势的新型多边开发机构。两种不同的改革思路与全球治理体系改革的进程会碰撞出怎样的火花,还有待进一步观察。