



## 金砖国家新开发银行的制度创新与发展前景

朱杰进

成立金砖国家新开发银行是金砖国家合作进程中具有重要和深远意义的成果。中国国家主席习近平指出，要把新开发银行建设好、维护好、发展好，为新兴经济体和广大发展中国家的经济发展提供有力保障。正如“新开发银行”这个名字所展示的，新开发银行从成立之初就肩负着创新的使命。自创建运营以来，新开发银行坚持以借款国的发展需求为导向，采取平分股权的治理结构，充分尊重借款国的国别制度体系，大力发展本币投融资业务，积极推动可持续的基础设施建设，为丰富和完善新时期的南南合作，尤其是通过国际组织的方式来深化南南合作作出了重要贡献。经过近6年的积极探索，新开发银行形成了独特的业务模式，其创新

实践得到了成员国和国际社会的充分肯定，已经成为金砖国家引领全球治理体系变革和构建人类命运共同体的一块“金字招牌”。

### 应运而生：南南合作与新开发银行

伴随着一系列重大历史事件的发生，人类历史上先后出现了四次创建多边开发银行的浪潮，不断推动着国际金融治理体系的变革。第一次浪潮出现在1945年二战结束后。作为最早的多边开发银行，国际复兴开发银行的创建目标是帮助二战后欧洲实现复兴和重建。第二次浪潮出现在20世纪60年代非殖民化运动之后。伴随着大量新独立的发展中国家的出现，亚洲开发银

行、非洲开发银行、美洲开发银行等一大批地区性多边开发银行开始涌现。第三次浪潮出现在20世纪90年代冷战结束之后。为了帮助苏联东欧国家向市场经济体制转轨，欧洲复兴开发银行得以创立，欧洲投资银行的业务也开始大规模扩张。第四次浪潮出现在2008年全球金融危机之后。在中国和印度等一批发展中大国群体性崛起的背景下，新开发银行、亚洲基础设施投资银行等新型多边开发银行诞生。

根据银行中股东国与借款国的关系，多边开发银行可以划分为南北合作型和南南合作型两大类。其中，南北合作型多边开发银行往往由发达国家主导，包括国际复兴开发银行、亚洲开发银行、美洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开

发银行、欧洲投资银行等，而南南合作型多边开发银行往往由发展中国家主导，包括拉美开发银行、伊斯兰开发银行、加勒比开发银行、新开发银行等。一般而言，南北合作型多边开发银行资源更为丰富，但给予发展中国家的话语权较少，而南南合作型多边开发银行给予发展中国家较多话语权，但资源较为有限。相应地，南北合作型多边开发银行对作为股东国的发达国家的国内舆论较为敏感，因而更加关注借款国的人权、民主、透明度、公共问责、反腐败、环境保护等状况，而南南合作型多边开发银行强调股东国和借款国之间的平等互利，更加尊重借款国的主权独立和发展需求。

在国际金融危机背景下，印度、中国、巴西等发展中大国为了推动国际金融治理体系的变革，也为了满足发展中国家的基础设施资金需求，发起成立了新开发银行。2012年3月，在印度新德里举行的金砖国家领导人会晤上，印度总理曼莫汉·辛格率先提出了创建南南合作型的新开发银行的倡议，得到了与会领导人的积极响应。《金砖国家领导人新德里宣言》提出，在当前全球经济环境下，迫切需要加强对新兴经济体和发展中国家的融资，因此，金砖国家呼吁世界银行要更加重视资金动员，降低贷款成本，创新贷款方式，以满足发展中国家的融资需求，其性质也应该从协调南北合作转变为加强同所有国家的平等伙伴关系。同时，金砖国家也

将探讨创建一个新的多边开发银行的可能性和可行性。2013年3月，在南非德班金砖峰会上，金砖国家领导人明确指出，创建新开发银行是可能和可行的，其初始资本应该是实质性的和充足的，以便有效开展基础设施融资。

2014年7月，金砖国家领导人在巴西福塔莱萨会晤中提出，世界银行的治理结构应该更加民主，应该以借款国为导向并尊重借款国的发展需求。与此同时，新开发银行的创建将为新兴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，为实现全球经济强劲、可持续和平衡增长的目标作出贡献。中国国家主席习近平也在会晤中强调，金砖国家就创建新开发银行达成共识，体现了团结合作、共同发展的政治意愿，这不仅有助于提高金砖国家在国际金融治理中的话语权，还能进一步造福新兴经济体和发展中国家的人民。一个致力于推动南南合作的新型多边开发银行应运而生，其特征是以借款国为导向，更加重视发展中国家的需求，更加尊重发展中国家的国情，更多地体现发展中国家的理念。因此，新开发银行的创建必将进一步丰富国际发展的理念、实践和经验，为新时期践行南南合作搭建了一个新的平台。

### 运营实践：新开发银行的制度创新与挑战

2015年7月，新开发银行在上



海开业，标志着其从一个国际合作的倡议正式转化为一个运营中的国际组织。作为南南合作型多边开发银行，新开发银行在运营过程中的“制度创新”主要体现在四个方面：平权治理结构、国别体系、本币投融资与可持续基础设施项目。与此同时，这些运营制度创新也面临着一定的挑战。

在治理结构上，与世界银行采取加权的方式分配股权不同，新开发银行的5个创始成员国平均分配股权，拥有平等的投票权，任何国家都没有一票否决权，这就从制度上保障了五国之间的平等互利与相互尊重，体现了南南合作的基本理念。平权的治理结构激发了5个创



这是中国福建莆田平海湾海上风电项目的风力机组，该项目二期工程获金砖国家新开发银行20亿元人民币的主权贷款。（新华社图片）

始成员国对新开发银行的参与感和“主人翁精神”，其中有2个重要的例证：一是巴西和南非等国为新开发银行认缴的资本超过其对其他所有多边开发银行认缴资本的总和；二是中国和俄罗斯等国经常提前为新开发银行交纳认缴资本。

但与此同时，平权治理结构也给新开发银行内部的领导力带来一定的挑战。在五国股权相等的情况下，银行的行长和副行长等高级管理层均来自各创始成员国的政治任命，彼此各管一摊，相互保持平衡，难以形成集体合力。再加上银行目前采用了董事会非常驻的制度，各国董事都采取了兼职的形式，只是对银行的大政方针和业务战略起到

宏观指导的作用，尚未建立起对高级管理层的有效问责机制，使得银行在实际运营过程中缺乏强有力的国际领导。

在与借款国的关系上，与世界银行强加“国际最佳标准”给借款国不同，新开发银行采用了“国别体系”，即借款国自身的国家标准和制度体系，反映了南南合作的平等互利精神。一方面，国别体系有助于维护借款国的主权独立和发展自主性。世界银行所谓的“国际最佳标准”往往来自发达国家的标准，发达国家通常是借助多边开发银行的“国际最佳标准”将本国标准“输出”到发展中国家，干涉发展中国家的内政，而新开发银行直接采用

借款国的国家标准，有利于支持借款国探索适合本国国情的发展道路和发展模式，实现发展经验的相互学习和借鉴。另一方面，国别体系还有助于降低借款国的融资成本。世界银行采用“国际最佳标准”的结果往往是借款国需要承担成本高昂且低效的“双重标准”，即“借款国的国家标准+多边开发银行的国际标准”，而新开发银行直接采用借款国的国家标准，有利于提高贷款项目的评估效率，缩短贷款项目的审批周期，从而减少借款国的贷款时间和成本。

不过，采用国别体系也给新开发银行带来了一定挑战。按照国别体系，不同的借款国项目采用不同的采购、环境和社会评价标准，这在客观上会加大新开发银行与借款国之间的信息不对称，增加银行风险管控的难度。在这样的条件下，银行难以建立自身的标准，只能将项目风险管控的权限委托给借款国。而一旦借款国的采购、环境和社会评价标准存在缺陷，银行则会处在比较被动的地位。

在投融资上，与世界银行通常以美元等国际通用货币来进行投融资不同，新开发银行积极探索采用成员国的本币来进行投融资，有效降低了贷款项目的汇率风险，并促进了成员国本土资本市场的发展。由于基础设施项目的大部分收入都以本币计价，因此在成员国的本土资本市场上筹集本币资金，然后进行放贷，可以有效避免货币错配，具有合理的商业价值。2016年7月，



2021年6月10日，第十三届陆家嘴论坛在上海开幕。图为金砖国家新开发银行行长马可发表演讲。（IC photo 图片）

新开发银行首次在中国银行间债券市场发行 30 亿元人民币债券。2019 年 2 月，新开发银行发行 30 亿元人民币债券。2020 年 4 月，新开发银行发行 50 亿元人民币债券。2020 年 7 月，新开发银行发行 20 亿元人民币债券。

值得注意的是，虽然新开发银行在中国的资本市场成功地进行了本币融资和投资，但在南非和印度资本市场发行债券的尝试仍未成功，设想中的“兰特债”和“卢比债”一直未能落地。早在 2017 年年会期间，新开发银行首任行长卡马特就表示，计划于 2017 年底在印度发行 50 亿卢比债券，但后来一直没有下文。这实际上反映出，印度、南非等金砖成员国的国内资本市场在本币投融资上仍然面临着不小障碍。

在投资项目上，新开发银行更为关注可持续的基础设施项目，包括可再生能源、数字基础设施、智慧城市、水资源卫生设施等。《新开发银行第一个五年总体战略：2017—2021》明确提出，新开发银行投资的项目约三分之二须为可持续基础设施项目。根据国际开发性金融俱乐部的数据，截至 2019 年底，新开发银行已经投资的项目中约 60.4% 为可持续基础设施项目。其中，在能源投资领域，新开发银行约 73.8% 的投资项目为可再生能源，主要集中在太阳能、风能及其储存设施上。但是，由于种种原因，新开发银行目前尚未公布具体领域的投资战略及其投资可持续基础设施项目的指标，也没有对可持续基础设施项目提出清晰的界定标准。

## 展望未来：迈向全球性的多边开发银行

2021 年 9 月，金砖国家领导人以视频方式举行了新德里会晤，结合正在制定的《新开发银行第二个五年总体战略：2022—2026》，对新开发银行的未来发展做出了明确规划，主要体现在银行扩员、应对疫情和开展联合融资三个方面。

在银行扩员方面，阿联酋、乌拉圭和孟加拉国在 2021 年成为新开发银行的首批新成员国，标志着银行扩员取得实质性进展，开始朝着全球性多边开发银行的方向迈进。早在 2019 年巴西利亚会晤中，金砖国家领导人就新开发银行扩员达成了政治共识，提出新开发银行的扩员将加强其作为全球发展融资机构的作用，进一步增强金砖国家同其他新兴市场和发展中国家基础设施与可持续发展项目的筹资能力。在 2020 年莫斯科会晤中，金砖国家领导人就新开发银行扩员制定了具体的原则标准，提出新开发银行的扩员应是渐进的，在成员地域代表性上应是平衡的，并应有助于银行实现获得最高信用评级和完善机构发展的目标。因此，“渐进”“平衡”“有助于信用评级和机构发展”成为新开发银行扩员的三大原则。正是秉承着这三大原则，新开发银行最终确定了阿联酋、乌拉圭和孟加拉国 3 个新加入的成员国。新开发银行副行长周强武表示，要持续推进新开发银行的扩员工作，兼容并蓄，兼顾成员国的多样性，扩大业务覆盖

范围，促进成员国与周边国家的互联互通和贸易往来，进一步拓展新开发银行的全球属性。

面对新冠肺炎疫情的暴发和蔓延，新开发银行作出了迅速而有力的反应。早在2020年3月，新开发银行就建立了向成员国提供紧急援助项目贷款的机制，帮助成员国抗击疫情。截至目前，新开发银行已经批准了90亿美元的疫情贷款，占到银行已批准贷款额的30%。对于一个仅仅成立6年的机构来说，新开发银行的疫情贷款已经相当可观，反映了新开发银行帮助成员国应对突发危机的快速动员能力。这些疫情贷款用于成员国的社会安全网建设、医疗卫生支出以及中小企业信贷支持等，既帮助成员国解决与疫情最相关的问题，又为成员国中小企业提供信贷支持，为疫情后成员国经济复苏提供帮助。

在联合融资方面，与其他多边开发银行开展联合融资将有助于新开发银行在南南合作与南北合作之间保持平衡。作为南南合作型的新型多边开发银行，新开发银行在运营初期较为注重与借款国的国家开发银行进行联合融资，而与其他多边开发银行的联合融资较少。新开发银行首任行长卡马特曾指出，新开发银行与借款国的国家开发银行进行联合融资，不仅是因为中国国家开发银行、巴西国家开发银行等银行的资金规模巨大，也是因为它们具有“富有灵感的运营模式”。而在谈到与其他多边开发银行的联合融资时，卡马特强调，与其他多边



2017年8月15日，俄罗斯西北部卡累利阿共和国凯姆河畔，工人正在别洛巴罗什水电站施工现场工作。这是俄罗斯首个由金砖国家新开发银行提供融资支持的项目。（新华社图片）

开发银行联合融资的业务不会占比太大，因为新开发银行将优先做自己的项目，以学习和发展自己的能力，其自身能力健全后，再寻求撬动其他多边开发银行的资源。

随着扩员和迈向全球性多边开发银行之后，新开发银行与其他多边开发银行的联合融资将变得越来越重要。一方面，联合融资有利于推进银行的制度建设。尽管采用国别体系是新开发银行运营过程中的大制度创新，但随着新成员国的加入，尤其是那些国内制度体系相对落后的国家加入，国别体系需要进一步优化完善，银行需要在依赖借款国标准和制定自身标准之间寻求平衡。与世界银行等传统多边开发银行的联合融资，将会有助于新开发银行在制度和标准方面进行适

当改进。另一方面，联合融资有利于提高银行的信用评级。目前，新开发银行已经获得了惠誉和标准普尔的AA+国际信用评级，高于任何一个创始成员国的主权信用评级，体现了国际资本市场对新开发银行的认可。但目前其他多边开发银行绝大多数都是AAA国际信用评级。因此，与其他多边开发银行进行联合融资，有助于实现新开发银行的信用评级实现从AA+向AAA的转变。■

本文是上海市哲学社会科学规划一般项目“中国推动全球经济治理制度改革的路径研究”（编号：2020BGJ001）的阶段性成果

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院教授