

黄薇

huangwei@cass.org.cn

全球经济治理新进展：新兴经济体领导下的开发性金融建设

开发性金融通常被定义为某个国家或地区利用国家信用为基础建立的促进国民经济长远发展的一种金融形式。按其性质，开发性金融可以分为开发性政策性金融和开发性商业性金融（白钦先，王伟，2002）。早期开发性金融的主要功能在于为地方、国家、区域乃至全球经济发展所需要的基础设施和产业提供融资支持。作为银行系统的一个分支，开发性银行在照顾产业发展需求的同时，也需要关注自身的盈利状况。但是，与一般的商业银行相比，开发性银行会更加关注政策性、战略性产业的中大型资金支持项目。

二战以后，部分国家战后重建以及发展中国家希望找到一个有力的金融工具用以推动经济发展。20世纪30年代的经济大萧条则使人们认识到，单纯依靠市场难以实现社会资源的有效配置和经济的协调发展。此后，开发性金融机构的建设开始在世界范围内兴起。过去70年时间中，主要的全球乃至区域开发性金融机构主要由西方发达国家建设并主导，如世界银行（1945年成立）、泛美开发银行（1959年成立）、亚洲开发银行（1966年成立）等。

这些既有的多边开发银行体系曾经对全球经济发展做出过巨大贡献，但在其

长期发展过程中也积累了诸多弊端。本世纪以来新兴经济体的整体崛起及其对基础设施建设资金的巨大需求，进一步凸显了现有多边开发金融机构在基础设施建设资金供给方面的不足。为了解决这一问题，新兴经济体一方面正在通过扩容改造已有多边开发银行，另一方面着手建设新的多边开发银行。

一、现存国际开发性金融机构基本状况

多边开发银行的建立模式主要分为三类。第一，由某个实力雄厚的国家组织筹建，如泛美开发银行由美国主导建立，亚洲开发银行由日本和美国共同主导运作；第二，多个国家自发兴建，如北欧投资银行由北欧五国（丹麦、挪威、瑞典、芬兰和冰岛）共同发起，欧亚发展银行由俄罗斯和哈萨克斯坦共同组织成立；第三，国际会议或协议决定组建，如世界银行由来自 44 个国家的代表在布雷顿森林举行的国家货币金融会议上决定成立，欧洲投资银行根据 1957 年《建立欧洲经济共同体条约》（也称为《罗马条约》）的规定成立。

现存主要多边开发银行根据其成立背景、所处环境及扶持对象的不同，其经营宗旨大致集中在三个领域：消除贫困、促进成员国的经济发展和社会进步以及促进区域经济一体化。多边开发银行的核心成员及其权力主要通过成立时的成员和现有股权、投票权分配来体现。在 12 家多边开发银行中，成员国数量最多的是作为全球性金融机构之一的世界银行。在银行的成长过程中，各机构的成员国数量也在不断增加，其辐射范围和业务内容也越来越广。除无区域限制的世界银行和处于刚起步阶段的欧亚开发银行外，其他金融机构成员国的范围均已突破了区域范围的限制，一般都包括区域内成员和区域外成员两部分。其中，泛美开发银行区域外成员所占比重最多，22 个域外成员占其成员总数的 45.8%。区域外成员数量最多的是非洲开发银行，共有 24 个域外成员，占其成员总数的 30.7%。区域外成员国的加入为多边开发银行提供了更多的发展资金，但也增加了利益冲突、协调难度、风险控制和防范的难度。

二、既有多边开发性金融机构面临的挑战

1. 发展过程中积累的弊端

在多国合作的体制下，即使建立有内部的评估审计机构，但多边开发银行仍难以摆脱意识形态和官僚作风等问题的困扰。例如由在 1818 社会（2012）的报告

中陈述了世界银行存在的诸多问题：缺乏清晰缜密的发展愿景、人力资源管理水平差、对举办论坛的兴趣高于对全球经济的关注、资金分散在各自孤立的领域以至于沦为“二线参与者”、对发展中国家关注不足等等。此外，那些由于历史原因形成的各种惯例也给银行带来了运营负担。这些惯例涵盖了从行长人选到部门设置等各类运营环节。以世界银行为例，从建设之日起至今一直由美国政府推荐的美国国籍人士担任行长职务，而亚洲开发银行行长的位置则长期由日本人所把持。又如由于受到二战后通讯与交通不便的影响，世界银行设立了成本高昂的常驻银行总部的董事会。尽管现在的全球环境和通讯技术已经大为改善，离岸工作已经普及，但是作为一种惯例，这种工作设置依然延续到今天。2013年国际复兴开发银行董事会开支为3500万美元，约为当年银行净收益的16%。

2.以基础设施为主的开发性资金供给相对不足

始建于上个世纪的多边开发银行大多承担着多重功能，支持基础设施投资只是其诸多业务中的一个组成部分。尽管现有的多边开发机构对新兴经济体的基础设施融资能起到一定补充作用，但其提供的资金额度有限。在20世纪90年代以前，世界银行对于基础设施投资的承诺为总投资的40%，但随后一直呈现下降趋势，到1999年即已下降为21%。2010年末亚洲开发银行、泛美开发银行和非洲开发银行的贷款余额分别为460亿美元、630亿美元和128亿美元。区域性或次区域多边开发银行由于受到地域性局限，成员国的经济规模与投资诉求往往存在较大差异。以亚洲为例，在1966年至2007年期间，亚洲地区主要的多边开发银行亚洲开发银行（Asia Development Bank）累计提供的贷款和担保为911亿美元。但是，亚洲开发银行的统计则显示，2010年至2020年期间亚洲各国国内基础设施投资合计约需8万亿美元，区域性基础设施建设则需近3000亿美元资金投入。2013年亚洲开发银行批准的贷款仅为143.8亿美元。总之，无论是全球性还是区域性的多边开发银行，它们所提供的基础设施建设项目资金只能部分解决新兴经济体国家的投资需求。

3.对既有多边开发银行的改造

国际社会已经逐渐认识到现有多边开发银行面临的诸多问题和挑战，并在危机后开始加强对既有系统的内部改造和增资扩容。例如，世界银行集团已经着手一系列措施以更好地满足借款国特别是中等收入国家不断变化的资金需求。2010年世界银行186个成员国批准其增资860亿美元。2014年，世界银行未支付资金

为 1836 亿美元。世界银行对全球基础设施建设的融资支持上升至 240 亿美元，占其投资总额的约 40%。部分区域性、次区域多边开发银行也在逐步做出调整，以适应不同时期的需求变化。

但是，多边开发银行通常以成员国的出资多少决定股权和投票权。由于既有权力格局已经形成，很难让既得利益者通过稀释自身投票权的方案。政治考量成为限制了多边开发银行改革的巨大阻力。例如，为了避免股权稀释，亚洲开发银行的大股东日本在 2013 年理事会年会上否决了成员国增资方案。在 2014 年 5 月的理事会年会上，亚洲开发银行的两大股东，美国和日本再次搁置了成员国增资倡议，仅愿意通过增发债券方式筹资。这种状况与国际货币基金组织所陷入的改革困境如出一辙。

三、新建中的多边开发金融机构

对于部分新兴经济体而言，其国民储蓄率相对较高，建设资金并不缺乏，但是缺乏一个能够集合资金、运用资金的投融资平台。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）和伦敦经济学院教授斯特恩勋爵（Nicholas Stern）指出“全球自身的基础建设需求十分庞大。仅就能源部门来说，未来 25 年将需要 33 万亿美元的投资，预计其中 64% 的投资需求来自新兴与发展中经济体。”。该文建议设立一家南南开发银行以促进南南投资。这篇研究报告的出现触发了金砖国家建设开发银行的热情。同样的情况也适用于亚洲，在这一背景下，金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行应运而生。

1. 金砖国家开发银行

在 2012 年 3 月印度新德里举行的金砖国家第四次领导人峰会上，在印度的倡议下“探讨了建立一个新的开发银行的可能性，为金砖国家和其他发展中国家基础设施和可持续发展项目筹集资金，并作为对现有多边和区域金融机构促进全球增长和发展的补充”。在 2014 年 7 月金砖国家第六次领导人峰会上，巴西、中国、印度、俄罗斯和南非正式宣布成立金砖国家开发银行。

根据《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，金砖国家开发银行的法定资本金规模为 1000 亿美元，初始认缴资本为 500 亿美元。该资金规模在现有国际多边开发银行建设初期中处于中等水平。例如世界银行创建初期的初始股本为 100 亿美元，预计 2015 年股本将达到 2783 亿美元；亚洲开发银行初始股本 10 亿美元，

预计 2014 年股本达到 1650 亿美元。金砖五国首批认购 500 亿美元股份，每个国家认购 100 亿美元。金砖国家单个国家的实缴资本为 20 亿美元，即实缴比例为 20%。该比例与世界银行建立时期的初始实缴比例相同。此外，尽管该银行规定对联合国成员国开放，但金砖国家所占资金份额将可能设置股本比例下限，即金砖国家的持股比重不会低于 55%。银行首任理事会主席将来自俄罗斯，首任董事会主席将来自巴西，首任行长将来自印度。金砖国家开发银行的总部设于上海。同时，考虑到非洲在基础设施建设方面的迫切性，以及非洲众多国家的复杂性和不稳定性，在南非设立了金砖国家开发银行非洲区域中心。

2. 亚洲基础设施投资银行

2013 年 4 月 7 日，中国国家主席习近平在博鳌亚洲论坛 2013 年年会上发表主旨演讲，首次提出：“中国将加快同周边国家的互联互通建设，积极探索搭建地区性融资平台，促进区域内经济融合，提高地区竞争力。”同年 10 月，习近平主席在出访印度尼西亚、马来西亚并出席 APEC 第 21 次领导人非正式会议时，正式提出筹建亚洲基础设施投资银行的倡议。截至 2014 年中期，中国已经与周边国家进行了四轮多边磋商。在 2014 年 8 月举行的第四次磋商会谈中，20 个有意愿成为亚投行创始成员的亚洲国家派代表团参会，并就股权分配等亚投行建设中的关键问题交换了意见。《筹建亚投行的政府间框架备忘录》草案终稿（以下简称《备忘录》）已达成原则性共识。2014 年 10 月 24 日 21 个亚投行创始成员国在北京签署了《筹建亚投行的政府间框架备忘录》（以下简称《备忘录》），预计于 2015 年底正式宣布成立亚投行。

亚洲基础设施投资银行是一个政府间性质的亚洲区域多边开发机构。该银行的基本宗旨是通过支持亚洲国家基础设施和其他生产性领域的投资，促进亚洲地区经济发展和区域经济合作。初期亚投行将主要向主权国家的基础设施项目提供主权贷款。针对不能提供主权信用担保的项目，引入公私合作伙伴关系模式（PPP）。通过亚投行和所在国政府出资，与私营部门合理分担风险和回报，动员主权财富基金、养老金以及私营部门等更多社会资本投入亚洲发展中国家的基础设施建设。亚投行总部设在北京。其筹建阶段的成员构成主要按照“先域内后域外、开发包容、稳步推进”的原则推进。根据目前工作计划，今年秋季将首先由亚洲域内国家签署筹建亚投行的政府间框架备忘录，之后逐步向域外国家扩展。目前，有关国家正在积极磋商以确定创始成员国，下一步将建立亚投行基本框架、订立章程

等，使亚投行尽快投入运作。

四、开发性金融新发展及其意义

作为新兴经济体主导的新多边开发银行，金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行将推动基础设施的投资热潮，带动全球经济长期增长。对于新兴经济体而言，构建多边开发银行不仅仅是为了实现整合资源、构建合作的物质制度框架。而且也需要参与各方在项目合作、制度配套、产权建设、基础设施定价等机制设计方面，秉持锐意进取、不断创新的合作精神，以促进新兴经济体的共同发展。这一过程中，金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行的影响作用将逐步体现。首先，在治理理念上，由于这两家新多边开发银行的创建者在经济治理理念上与西方存在差异，以民主政治和完全自由开放市场为基调的“华盛顿共识”将不再作为这些机构的原则性指南。这将在一定程度上推动国际金融治理理念的民主化、多元化。其次，通过建设创新的开发金融机构，推动新兴经济体的支付、评级、审计体系建设。譬如，可在新多边开发银行中采用本币注资和基于本币的贷款项目。又如可在项目评级需求中，要求同时出具国际知名评级机构的评级报告以及金砖国家（亚洲地区）评级机构的评级报告，以推动金砖国家（亚洲地区）的评级事业发展。这些举措将通过增强货币实力、评级与审计话语权等推动新兴经济体的国际经济软实力建设。再次，新多边开发银行将会采用现代化的网络通讯技术以及治理模式（例如取消常驻董事会制度等）。这将显著降低新多边开发银行的运营成本、提升运营效益。

新多边开发银行的建设实施与实际运作，其合作原则、行事风格、经营表现都将直接对现存国际性金融治理结构和理念带来冲击。新兴经济体不仅积极推动对既有多边开发银行改造扩容旧体系，同时也在供给不足的情况下，开拓进取积极建设新的多边开发银行。以上种种变化，亦将对现有的传统开发银行带来竞争压力，有助于提高国际多边开发银行的总体效率、有助于营造一个更适合现实需求、更加理想的开发性金融环境。

参考文献：

- [1] 金砖国家领导人第四次会晤公报：德里宣言（致力于全球稳定、安全和繁荣的金砖国家伙伴关系），2012年3月29日，印度新德里。
- [2] 亚洲开发银行研究院，亚洲基础设施建设，北京：社会科学文献出版社，2012

年 5 月。

[3] Dobbs, R., et. al, Infrastructure Productivity: How to Save \$1 trillion a year, McKinsey Global Institute Report, 2013, Jan.

[4] http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity

[5] Stevens, B., Schieb, P., Andrieu, M., A Cross-sectoral Perspective on the Development of Global Infrastructures to 2030, Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity, OECD, 2006.

[6] The 1818 Society, The Key Challenges Facing the World Bank President: An Independent Diagnostic, 2012, April 16.

[7] World Bank. Infrastructure for Development. In World Development Report 1994. Washington, D.C.: World Bank.

免责声明:

本报告非成熟稿件，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全球经济治理研究室、经济发展研究室所有，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: iwep100732#163.com