



IPER 政经观察 第 1425 号

2014 年 7 月 31 日

冯维江

fwjack@163.com

金砖国家开发银行打开合作共赢新天地*

金砖国家领导人第六次会晤 7 月 15 日在巴西福塔莱萨举行，五国领导人发表《福塔莱萨宣言》，《宣言》中宣布签署成立金砖国家开发银行协议，并对金砖国家开发银行的资本金、出资结构、所在地、人员与机构设置做出了说明。这些重大进展意味着，金砖国家开发银行从提出设计到实际运作的方向性障碍已经扫除，只待运营模式等技术性细节厘清后，金砖银行就能够投入运营。

金砖国家开发银行协议的顺利签署，是金砖国家基于长远合作的愿景和共同利益，彼此照顾其他成员重大关切的结果。银行的机构与人员设置充分考虑到了全部金砖成员的利益。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。银行总部设于中国的上海，同时在南非设立非洲区域中心。这样的安排明显有别于世界银行及国际货币基金组织，在这两个机构中，美国高居治理金字塔的顶端，独占着一票否决权。与这种显失公平的内部治理结构相比，金砖国家开发银行的治理更加体现了“国际关系民主化”的内涵和要求。

名之所至，谤亦随之。金砖国家开发银行引起了世界各国高度的关注，围绕其目的与意义，也出现了各式各样的解读，其中不乏与金砖国家长期或战略利益不符者，有必要予以澄清。

发达国家玩“主板” 金砖国家玩“创业板”

在对金砖国家开发银行的曲解中，“对抗西方金融霸权论”是很时髦的一种。这一派的主要观点是，金砖国家开发银行和应急储备安排分别对应于欧美把持的

* 本文的修订版发表于《上海证券报》，2014 年 7 月 23 日。



世界银行和国际货币基金组织，前者为新兴市场和发展中国家提供面向基础设施等建设项目的开发性融资，后者提供应对金融危机冲击的紧急援助资金，其设立的目的是另起炉灶，最终取代这两个“布雷顿森林体系的产物”。在此论调中，金砖国家俨然成了对抗旧秩序的新领袖，仿佛凭金砖之力就要开创一个新世界出来。这一论调高估了金砖国家的“雄心”和力量。

诚然，金砖国家开发银行的出台有新兴市场对发达国家主导的国际货币金融体系不满的因素在，但这并不意味着前者要取代后者。金砖银行首先要解决的是新兴市场与发展中国家开发性资金错配的问题。一方面，新兴市场与发展中国家基础设施建设存在巨大的缺口，投入的不足影响了它们经济增长潜能的发挥；另一方面，新兴市场又积累了大量的外汇储备，以极低的利率借给发达市场。其中，重要的原因是按照发达市场以“华盛顿共识”为基准的开发标准，新兴市场与发展中国家的许多项目都不符合投融资要求。

按照“华盛顿共识”的标准，一国如果不符合利率汇率资本准入自由化，没有严格的私有化及产权保护，向这些国家投资的风险是很大的。因此必须附带以严格的条件，要求对象国实现“政府角色最小化、快速私有化和自由化”，否则不宜进行投资。金砖国家开发银行则是要通过一套更适合于新兴市场和发展中国家的风险评估准则，来从发达国家不愿投资的市场中，寻找合适的基础设施等投资项目，从而让本身积累的外汇储备得到更有效率、回报率更高的使用。从这个意义上说，金砖国家开发银行的目标市场与发达国家现有的目标市场是错开的。如果说发达国家玩的是“主板”市场，金砖国家要发掘的则是“创业板”市场，谈不上谁要取代谁。

当然，这并不意味着金砖国家开发银行对现有的国际货币金融秩序完全没有影响，也不意味着金砖银行只是现有秩序的单纯的补充。如果金砖的标准在实践中得到更多的有效验证，发达国家完全可能对已有的标准进行调整，或者索性也参与到“创业板”中来，从而让主流的货币金融秩序变得更有效率，更反映全球借款人的需求。但是，在此之前，金砖国家开发银行以及金砖应急储备库可能更需要向世界银行和国际货币基金组织等机构学习，从它们几十年积累的操作技术中汲取经验。鉴此，如果非要说金砖国家开发银行对“西方金融霸权”构成了挑战的话，这也是一种建设性的挑战，是指向竞争性共荣的挑战，其最终的结果很可能是在传统规范与新兴经验合流的基础上，形成更加公平并且更有效率的国际经济新秩序。



从中国方面来看，“对抗论”也是不能成立的。中国领导人提出的中美新型大国关系，核心就是“不冲突，不对抗，相互尊重，互利共赢”。这意味着，中国没有意愿搞一个平行的全球治理体系来与现有的体系对抗。回顾改革开放以来的经历，中国是现有全球经济治理体系的重要受益者之一，改善和维护这一体系才是中国利益之所在，又怎会想着去摒弃或颠覆之呢？

金砖国家共担责任共御风险共谋发展

对金砖国家曲解的第二大论调是“金砖合作崩溃论”。现实世界的复杂性就表现在，同样的客观对象，站在不同的立场上，能够得到迥异的评估结论。如果说“对抗西方金融霸权论”是“高看”了金砖国家开发银行，那么“金砖合作崩溃论”就是“看低”了金砖国家的合作。

近年，看空金砖合作的论调日益高调。2012年4月，美国评级公司标准普尔将印度的主权信贷评级从稳定调降至负面，6月该机构发布报告《印度是否会成为金砖国家中第一个失落天使？》表示，GDP增速放缓、经济政策面临的政治障碍将可能使印度面临失去其投资级评级的风险。2012年11月号的美国《对外政策》杂志刊发了安东尼·范阿格特米尔题为《关于金砖国家的再思考》的文章，对金砖国家发展态势做出悲观倾向的评论，提出金砖国家竞争力正在下降、已经不是最佳投资场所、政治动荡将成为破坏金砖崛起的祸根等观点。其后，拉奇尔·莎尔曼在美国《外交》2012年第11-12月号上发表了《破碎的金砖》一文，认为未来十年美国、欧洲和日本的经济将会缓步增长，金砖国家等市场经济表现将会分化，由于金砖成员之间经贸联系有限且没有共同的政治或者外交政策方面的共同利益，金砖合作的“保质期”已过。

归结起来，看空金砖合作者的主要表现及论据有三。一是强调金砖国家之间的差异性、对立性大于互补性，例如强调俄罗斯和巴西作为能源与大宗商品的主要出口国，与印度和中国等能源与大宗商品主要消费国之间的利益冲突，或强调中国与印度之间的领土争端等等。

二是刻意强调金砖国家经济增长上暂时的困难（巴西、中国、印度、俄罗斯和南非五个金砖成员的实际国内生产总值增长率分别由2010年7.5%、10.4%、10.3%、4.5%和3.1%的高点，下滑至2012年1.0%、7.7%、4.7%、3.4%和2.5%的低点），并且凸显金砖国家发展态势的不一致。有的甚至说金砖中除了中国还算“金”之外，其他国家已经变“砖”了。特别是2012年以来，发达国家经济转暖复苏，IMF预计2014年七国集团（G7）经济增长率将超过金砖国家中的巴



西和俄罗斯，并有继续上升的趋势。它们有更大的底气来“做空”金砖。

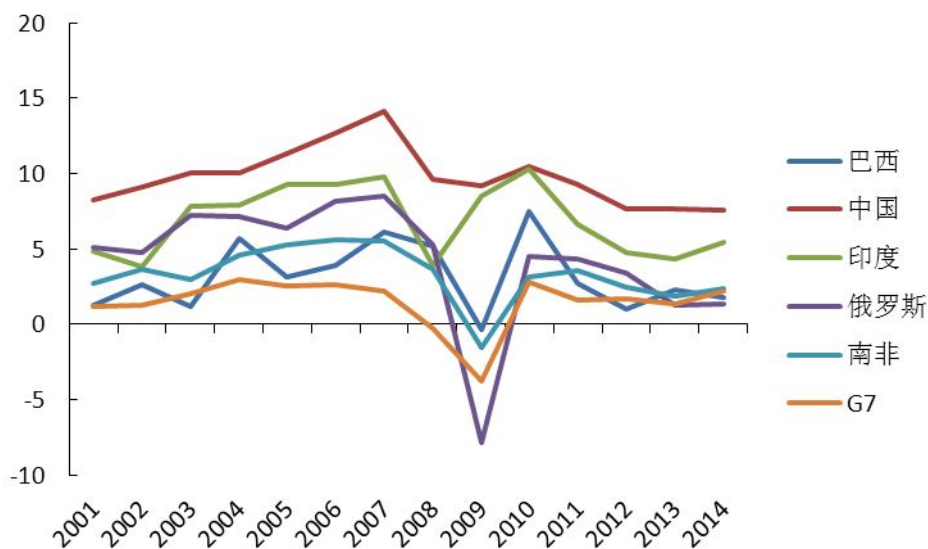


图 1. 金砖国家与 G7 经济增长率：2001-2014

注：2014 年为 IMF 预测值

资料来源：IMF 数据库

三是否定金砖国家发展经验与金砖合作机制的独特性与合法性。用部分金砖成员当前及今后一段时间可能的一时经济放缓，来否定金砖国家危机前长期经济增长与危机期间维持明显快于发达国家复苏的双速增长的成绩。选择性地忽视金砖成员国在改革开放、技术与体制创新、人力资本积累、基础设施改善等方面的持续努力与长足进步，将其增长归结于发达国家货币政策的变化等外生或短期的因素，或国内“扭曲”资源配置的“国家资本主义”政策，着重强调金砖成员国结构性问题里中长期变量的负面影响（例如俄罗斯的人口负增长及其与巴西对能源和大宗商品出口的依赖，中国面临的老龄化对“人口红利”的挤压，印度的腐败问题，南非的高失业与艾滋病泛滥等）。总之，利用不同场合强调金砖国家与金砖合作的成绩是不足为奇的、作弊实现的和不可持续的。

在崩溃论者看来，金砖国家开发银行这一概念提出时的背景是，新兴市场表现出明显高于发达市场的“双速复苏”的状态，而当前金砖国家经济出现暂时的困难之后，资金向发达市场回流，面对趋紧的资金约束，投向哪些国家、哪些项目将在金砖成员之间造成巨大的分歧。按照目前强调平等的治理框架，金砖国家



开发银行的运作效率将十分低下，最终可能造成这一合作机制的退化甚至崩溃。

实际上，制约金砖国家长期经济增长的不是各成员之间的差异，而是各国自身结构性改革的不足。其中基础设施发展的滞后是结构性改革需要处理的重要内容。之所以结构性改革难以推进，缺乏外部智力和资金的支持和推动，或者说，缺乏“倒逼”的硬机制是重要的原因。因此，金砖国家开发银行的意义不仅在于其作为资金动员机制的功能，还在于提供一种可置信的外部约束或支持。

在笔者看来，金砖国家合作有三大支柱。一是共担责任的支柱，核心内容是金砖国家在二十国框架下的财政与央行协调机制；二是共御风险的支柱，核心内容是金砖应急储备安排；三是共谋发展的支柱，核心内容是金砖国家开发银行。只要金砖国家开发银行顺利推进下去，各成员就有望突破结构性改革之后的瓶颈，将潜在增长能力提升到更高水平。看到了这一点，金砖成员怎么会因为暂时的困难而放弃推进金砖银行等合作呢？

用旧制度思维虚构“中国控制论”

在对金砖国家的负面言论中具有挑唆意味的是“中国控制论”。路透社的评论认为，其他金砖成员“面临着遏制中国控制金砖银行的挑战”，美国约翰·霍普金斯大学政治学教授罗伊特评论说，“若是不能掌握大部分影响力，中国人不会参加这些机构的。”这一论调夸大了中国在金砖国家银行建设中的控制意图和能力。事实上，金砖成员都是区域乃至全球层面的系统重要性经济体，不可能在重大合作事项上完全迎合其他成员的立场，更遑论被别国所“控制”了。强调个别国家对合作机构的控制，是对旧制度和旧秩序的照搬式解读。从金砖国家开发银行初创的治理结构也可以看出，金砖合作追求的是一种新的增长观，一种以公平正义为约束条件的竞争观，而不是那种赢家通吃的自由主义竞争观。从份额来看，金砖国家开发银行核定资本金 1000 亿美元，初始认缴额 500 亿美元，由五个成员国平等出资。未来会向其他国家开放，但金砖国家至少保持 55% 的股份。与世界银行和亚洲开发银行的份额结构相比，金砖国家开发银行无疑更体现了成员间公平而非个别国家控制的原则。与中国接近四万亿的外汇储备相比，100 亿的出资额可谓微乎其微。但中国并未逞资金之雄，没有执意追求股权份额的控制地位。



表 1. 金砖国家开发银行、世界银行及亚洲开发银行份额对比

金砖国家开发银行	份额	世界银行	份额	亚洲开发银行	份额
巴西	≥11%	美国	16.0%	日本	15.67%
中国	≥11%	日本	6.8%	美国	15.56%
印度	≥11%	中国	4.4%	中国	6.47%
俄罗斯	≥11%	德国	4.0%	印度	6.36%
南非	≥11%	法国	3.8%	澳大利亚	5.81%
其他国家	≤45%	其他国家	65%	其他国家	50.13%

注：世界银行份额为 2010 年改革后的份额。

封闭才有利于控制，开放是“独裁”的大敌。无论从需求方还是供给方看，金砖国家开发银行都是一个开放和包容的框架，任何单个国家都不可能在里面搞“一言堂”或一票否决。从需求方看，峰会宣言已经明确指出，金砖国家之外的其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目也可通过金砖银行来筹措资金。从供给方看，金砖国家开发银行也并不排斥其他国家（包括发达国家）机构参与到了其倡导的项目融资中来。一味强调“中国控制论”，只会缩小发达市场经济主体参与金砖国家开发银行业务的决策自由度。

反对“中国控制论”并不意味着要一味否认或回避中国在金砖国家开发银行中的利益。恰恰相反，说清楚中国的利益，特别是厘清中国利益与金砖伙伴及其他国家发展利益的相容性，有助于金砖国家开发银行乃至金砖合作的有效推进。藉由金砖银行的传导，中国的利益至少有四个。

首先，中国可能获得更大的海外市场。中国的巨大体量决定了需要相应规模的市场来发展产业，创造利润与就业。中国国家开发银行的开放性金融的理念，是构建、强化和扩大市场。这一理念很可能通过人员的交流融入到金砖国家开发银行的理念之中，这将有利的当地市场的培育和成长，从而给包括中国在内的新兴市场更大的市场机会。

其次，中国的富余产能将得到更多用武之地。笔者赴非洲调研时，常听当地的官员和学者说，希望与中国的经济联系由贸易阶段升级到产业分工，希望中国的产业链延伸过去，希望成为中国相关的生产网络中的重要一环。因为贸易的联系是短暂的、易变的，产能的融合是长期的、战略性的。通过金砖国家开发银行的项目，中国富余产能与其他发展中国家的对接与融合，将让双方都收获更大的规模效益。



第三，有助于推进人民币国际化的进程。一些国家特别是发展中国家面临美元储备不足的问题，而中国制造的许多产品和服务都切合这些国家的急需，它们对人民币资产的需求有十分坚实的实体经济基础，人民币回流通道不存在问题。而金砖开发银行直接向它们提供人民币贷款相当于打通了一条人民币流出的渠道，为人民币国际循环创造了条件。

第四，中国的发展理念有机会获得国际社会更多的认同。与发达国家强调“高政治”优先于“低政治”领域的发展和援助理念不同，中国更强调由基础设施而上层建筑的渐进式发展。“要想富，先修路”。基础设施的贯通，有助于当地的生产要素接入全球市场，这种接入本身将带来生产要素相对价格的变化，而这种变化会对人的观念产生重要的影响，让原本处于封闭、狭隘状态的思想，变得更加“活络”。让人们变得更加注重自身的生活品质和个人权利，拥有更多的手段来与落后的习俗、政策和权力进行抗争。让整个社区的民众，不仅从身体上，更是从精神上消除贫困。这是中国改革开放以来，取得全世界最成功的减贫成效的基本经验。金砖国家开发银行作为中国经验的外溢，提供了很好的通道。

除上述误区之外，一些大型商业银行特别是各国的政策性银行也对金砖国家开发银行的功能定位有所疑虑。实际上各国都有自己的政策性银行，比如巴西开发银行、中国国家开发银行以及印度进出口银行等等。

金砖国家开发银行用武之地何在

金砖各成员所在的区域几乎都有自己的区域性开发银行，例如，中国和南非是非洲开发银行的成员，印度和中国都是亚洲开发银行的成员，中国还是亚洲开发银行的第三大股东，巴西是南方银行、安第斯开发公司和泛美开发银行的主要成员。金砖国家开发银行需要在业务层面将自己的定位明确下来，摆正与这些机构以及数量更多的大型商业银行之间的关系，才能为未来的合作奠定更坚实的基础。

金砖国家开发银行从本质上看，首先是为了促进金砖国家之间及金砖成员与其他新兴市场与发展中成员之间的经贸投资联系。近年来金砖国家已经成为全球的重要供给国及需求国，在对全球出口不断增长的同时，金砖国家在全球进口中的比例不断上升，金砖成员之间的进出口占比也在迅速增加。如果金砖国家开发银行能够加大对贸易融资上的支持，金砖国家的企业就有可能在全球贸易市场上更有作为。



图 2. 金砖国家出口占世界比重 (%)

资料来源: WTO 数据库



图 2. 金砖国家进口占世界比重 (%)

资料来源: WTO 数据库

从中长期发展来看, 金砖国家开发银行的功能或将不限于开发性金融或融资。一个可能的方向是从开发性投资领域逐步转向贸易投资清算领域拓展。以金砖国家开发银行为依托建构自己的国际贸易结算和清算中心对所有金砖成员乃



至广大发展中国家都是有利的。现在，金砖国家没有自己独立结算系统，清结算必须经过美国。金砖国家开发银行的建立及其功能的后续拓展，有望建立新的跨区域支付结算系统，降低其对美国结算系统的依赖。在全球核心金融基础设施领域引入竞争机制，将有利于全球货币金融体系的安全性和有效性的提升。这对于其他国家特别是发展中成员来说，也可能提供更多的选择。

金砖国家开发银行成立了，这是一件好事。我们对它报以良好的祝愿，但不宜寄以不切实际的要求与期待。秉持合作包容的理念，从具体的项目做起，积累经验，总结教训，寻求支持，不断改进，最终一定能为更加公平有效的国际经济秩序做出独特的贡献。

（作者系中国社科院世经政所国际政治经济学室副研究员）

IPER 系列简介：国际政治经济学研究系列（International Political Economy Research, IPER）包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

责任条款：本报告仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。