

金砖银行的发展及其对非洲的影响

查晓刚 叶 玉

内容提要 金砖银行成立两年以来,已逐步确立细分化、本土化、均衡化、市场化的发展路径。但是,金砖银行要在市场上站稳脚跟,仍需在降低融资成本、管控投资风险、保障社会效益等方面进行更多探索。当前阶段,在金砖银行扩员及其与非洲的合作节奏方面应有理性期待,金砖银行成立时决定设立非洲区域中心更多是为了平衡金砖五国权力关系,而非聚焦非洲的明确战略。在大规模介入非洲发展之前,金砖银行需针对其特殊融资需求结构,验证成熟可行的运营模式。

关键词 金砖银行 多边开发银行 非洲区域中心 非洲

一、金砖银行开业两年取得良好进展

金砖国家新开发银行(“金砖银行”)于2015年7月正式成立,其风头虽明显被后来居上的亚洲基础设施投资银行盖过,但也并非乏善可陈。实际上,金砖银行开业近两年来总体进展良好,已初步确立其市场定位。

(一) 组织架构基本成型

金砖银行初步建立了关于组织治理、反腐、贷款、采购、环境与社会标准等多方面的基本政策框架,第一个五年规划(2017-2021年)已获得理事会通过。目前,员工数量一百人左右,根据规划,2017年有望达到125-130人,2021年计划增至400人。

(二) 重点开拓金砖五国本币资本市场

开发银行的金融资源是否强大,除了其成员国认缴的股本之外,更重要的是能否以其较高信用在市场上以较低成本募集资金,然后以相对市场优惠的利率借贷给项目东道国。世界银行、国际货币基金组织等现有大型国际金融机构的最大优势就在于这种撬动私人资本的能力。但截至目前,金砖银行只是在2016年初获得了中国中诚信国际信用评级有限公司和联合信用评级有限公司给予的AAA级信用评级,展望为稳定。由于主流国际信用评级机构尚未给予金砖银行最高级别评级,金砖银行目前尚难以在国际金融市场融资。为此,在金砖五国分五年缴纳100亿美元股本金外,金砖银行现在主要积极利用金砖五国资本市场,发行本币债券用于本国,以有效降低融资

成本。2016年,金砖银行成功发行30亿元人民币绿色债券,成为第一个在中国境内发行人民币绿色债券的国际组织,并积极探索在其他金砖国家资本市场融资,如计划于2017年下半年离岸发行50亿印度卢比债券(“马萨拉债券”)。

(三) 可持续基础设施为资金投向的战略重点

2016年,金砖银行董事会共批准了7个项目,总金额超过15亿美元。其中,首批项目分别为巴西、中国、印度和南非的四个绿色可再生能源项目,主要包括:在巴西境内新增600MW可再生能源容量,发放3亿美元等值人民币援助贷款;在印度新增500MW可再生能源容量,发放2.5亿美元等值人民币援助贷款;在中国新增100MW分布式太阳能,发放

8077 万美元等值人民币援助贷款;在南非新增 670MW 发电传输生产线和 500MW 可再生能源发电转换,发放 1.8 亿美元等值人民币援助贷款。从项目和贷款额可以看出,金砖银行的项目分配基本秉承了均分原则。金砖银行第一个五年战略明确,三分之二的资源将投向“可持续基础设施”,即不仅追求所投资项目对环境与社会的无害性,而且还要使之对环境和社会创造积极的影响,而另外三分之一的资源将根据借款国国情、在尊重金砖银行环境与社会标准的情况下,可以投入“传统基础设施”,此类项目以尽量避免、控制或补偿环境损害的方式实施。

(四) 业务模式注重商业化和高效运作

金砖银行是更接近商业银行的开发银行,项目不附加政策条件,主要依赖借款国自身的制度控制环境与社会标准等,加快项目审批与落实进程。从这个意义上看,目前金砖银行主要是项目银行而不是知识银行,重在项目流程创新,与世行、亚行等项目追求的政策性影响具有明显区别。中国作为金砖银行成员国,在运用世行资金项目上积累了很多成功经验,在基础设施和能源建设方面也开发出不少高效模式,对金砖银行项目的业务管理和拓展可能有较多参考作用。

(五) 在外部合作方面积极拓展各类伙伴关系

金砖银行积极地拓展与金砖五国开发性银行、商业性银行以及其他多边开发银行的合作,以

加速其成长。其第一批项目不少是通过向金砖国家银行转贷款的方式进行的。虽然金砖银行首批项目尚未像亚投行那样与其他多边机构开展联合融资,但亦已与世行、亚行、安第斯开发银行、欧洲投资银行、欧洲复兴与开发银行、亚投行、欧亚发展银行、国际投资银行等签署谅解备忘,并在二十国集团(G20)框架下与多边开发银行一道探讨加强基础设施融资支持的愿景与政策,为今后联合融资合作奠定了良好基础。金砖银行亦积极与非政府组织和智库合作,加强问责以弥补自身人力不足的问题。

(六) 积极探索扩员可能性,支撑银行更快发展

金砖银行创立阶段便明确,其宗旨是为所有“金砖国家和其他发展中国家”的基础设施融资提供支持,为今后向全球范围扩员留下了空间。受亚投行扩员势头鼓舞,金砖银行 2016 年 7 月举行第一届年会期间,亦开始讨论扩员问题,并于第二届年会就扩员的条件及程序达成了初步协议,但尚未对外公布。金砖银行在印度新德里举行的第二次年会期间宣布,有望在 2018 年第三届年会期间迎来新的成员。应该说,金砖五国位居现有多边开发银行中最大的借款国和新兴捐款国之列,他们既拥有巨大的基础设施融资有效需求,也拥有富余的资金储蓄,因此无论是从供给还是需求侧考虑,金砖银行扩员均是金砖五国内部合力不足、寻求外部力量支持的一个次佳选择。2017 年 9 月,中国将主办第

九次金砖国家领导人峰会,从目前信息来看,中国对推动金砖国家与其他发展中国家和国际组织的合作给予高度重视。2017 年 2 月 23 日,在中国南京举行的第一次协调人会议上杨洁篪国务委员倡议“推动形成‘金砖+’的开放合作模式,建设更加广泛的南南合作平台”,引起其他金砖国家的密切关注,但是此举与扩员相比仍有较大距离。不过,考虑到随着金砖机制与外部合作的多样化和多元化程度上升,其他国家对加入金砖银行的愿望和需求可能也会更加强烈,因此金砖机制在南南合作中影响力扩大与金砖银行扩员的确有望形成相互促进之势。

二、金砖银行发展仍需处理好三大问题

金砖银行仍是一家新机构,组织、治理和政策仍有待磨合、测试和完善,其市场地位的稳固确立需要 5-10 年。在此期间,金砖银行需应对如下主要问题:

(一) 融资成本

金砖银行刚刚启动,尚未获得国际评级机构较高评级,加之金砖五国资本市场不够完善,金砖银行本币融资成本仍相对偏高。2016 年金砖银行在中国银行间债券市场发行的首批 30 亿元人民币绿色债券为期 5 年,票面利率 3.07%,在国内相对较低。但相比而言,同年世行(国际复兴开发银行)在中国试水发行的为期 3 年的 5 亿特别提款权计价债券票面利率仅为 0.49%。2017 年 6-7 月,在金砖银行之后成立的亚投行已先后成功获得穆迪、惠誉等给予

的最高信用评级,将推动金砖银行在这方面的努力。

(二) 可再生能源投资风险

目前金砖银行计划将大部分资金投向可再生能源领域,每年预期在10-15亿美元之间,有利于其确立自身的市场定位,但同时亦具有一定市场风险。正如卡马特行长所言,其主要风险在于新能源特别是太阳能价格不断下降,对后来者较为有利,而先期投资者面临较高的沉淀成本。金砖银行主要是提供主权贷款,安全性相对较高,但其不设援助窗口,资金来源将依赖于资本市场,需要项目本身稳健的财务表现支撑。

(三) 项目的选择、落实及社会效益

金砖银行启动阶段尚需要东道国扶持,其第一批项目主要是由金砖五国政府推荐的,今后要逐步形成自身的项目储备,需要相应的人力资源跟进,与客户国磋商国别合作规划。就项目落实而言,金砖银行主要依赖客户国本身的国家体系,不介入需要政策改革的项目,其的确可以提升项目效率,但某些金砖成员国的腐败问题相对严重,相关的环境与社会标准亦不够完善,金砖银行项目的社会效益可能会打折扣,招致外界批评。如果金砖银行扩员后,其新成员是国家治理体系较弱的发展中国家成员,相关问题会进一步凸显。

三、金砖银行发展与非洲的关系

金砖银行致力于支持“金砖国家以及其他新兴和发展中国家的

基础设施与可持续发展”,并在初始阶段便设立非洲区域中心,表明其作为南南合作机构对促进金砖国家与非洲地区合作的关切。但是,金砖银行目前的重点是确保其总部在市场上站稳脚跟,中期内还难以对非洲形成较强辐射。

(一) 银行能力制约

在现有条件下,金砖银行第一个十年贷款总规模或近500亿美元,但在整个多边开发银行体系中仍然规模较小。2016年最大的多边开发银行欧洲投资银行的年贷款规模约为900亿美元,近10%在欧洲以外地区。金砖银行原则上只为其成员国提供贷款,如要向非成员新兴和发展中国家提供贷款,须由董事会经超级多数批准,或由理事会制定一般政策,面临一定的程序限制,未必能获得通过。此外,金砖五国自身已有旺盛的基础设施融资需求,如果金砖银行对南非以外的非洲国家投资,必然会减少金砖银行对其成员国自身的投资能力。尽管资本充足的中国对此可能会乐见其成,南非作为非洲重要地区大国也会积极推动,但在可预见的未来,俄罗斯、印度、巴西可能还是更希望金砖银行有限的贷款能力用于促进其基础设施和能源建设。

(二) 银行业务模式与非洲需求结构的错位

撒哈拉以南非洲是低收入国家最为密集的地区,有39个国家属于世行软贷款窗口国际开发协会(IDA)成员国,对非优惠贷款的吸收能力有限。世行是对该地区投资规模最大的多边开发银

行,其贷款额约占流入该地区的所有多边开发资金的一半,其主要依赖的是优惠贷款窗口IDA。金砖银行主要提供准市场化的硬贷款,与不少非洲国家的需求不匹配,与世行、非开行乃至一些国家性开发银行相比不具有明显的竞争力和比较优势。从长远来看,金砖银行如果要在非洲开展大规模的贷款业务,或许需要制订专门的发展条款,或者利用其他双边和多边援助作为补贴,通过多方合作的方式,才能够符合非洲的需求结构。

(三) 非洲区域中心启动缓慢

金砖银行在非洲设立区域中心一事曾让外界对其在非洲可能发挥的作用充满期待。但近两年来的发展显示,成员国内部以及成员国之间的各种政治经济利益权衡对该中心的顺利运营还是形成了一定掣肘。首先,南非作为非洲区域中心的东道主,近两年来能够投入中心的政治经济资源有限。自从2015年12月祖马总统撤换前财长奈内之后,南非国内政局纷争一直不断。今年3月,南非财长戈尔丹和副财长乔纳斯在金砖银行年会前夕又被撤职,三大国际评级机构先后将南非主权信用评级降至垃圾级,南非经济又出现技术性衰退。在此背景下,南非政府实无暇太多顾及金砖银行及其非洲区域中心的建设问题,中心的建立一拖再拖,目前确定将于今年8月17日正式启动。其次,在非洲区域中心究竟应获得多大独立性的问题上,各成员意见未完全统一。在金砖银行成立之初,南非以“去中心

化”是所有多边开发银行的发展趋势为由,积极提议非洲区域中心应尽可能“去中心化”,在资金和决策方面拥有更多的自主权,但未得到其他金砖国家认同,毕竟总部尚处于起步阶段,过早地“去中心化”只会使其资源更为分散,削弱其能力。第三,部分成员国的积极性也未必很强。实际上,金砖银行创立阶段决定专门设立非洲中心,更多是平衡金砖五国权力分配的需要,而非表明金砖银行的业务就是要聚焦非洲。此外,除南非、中国外,其他金砖成员国可能也更重视本地区业务的发展,因此随着金砖银行进一步向全球拓展,今后有可能形成多个事实上的区域中心。

(四) 金砖银行扩员至非洲的前景

早在金砖银行成立之初,便有提议认为,其应与亚投行错位发展,聚焦非洲和拉美,发展为一个小型的“世界银行”。金砖银行亦正在积极推动扩员进程,以拓展其资金供给和多元化项目组合。目前尚未公布具体条件,但新兴市场国家应是其扩员的首要对象。埃及、尼日利亚等发展水平相对较高的非洲国家可以考虑加入。但是短期内,大批非洲国家加入、使金砖银行业务重心向非洲转移的可能性并不大。首先,金砖银行运营依赖于金砖五国平等决策,资金来源和分配均保持五国大体平衡,新成员扩员亦不会背离该原则。这意味着,新成员分配将谨慎维持金砖五国地缘关系的大体平衡,来自亚洲、拉美、非洲的成员数量将大体相

当。其次,从金砖银行的资金、人员能力和财务可持续性要求看,更注重激励在发展水平更高的金砖五国拓展业务,而难以将重心集中到非洲地区。第三,从金砖银行与亚投行的关系来看,目前更多的迹象表明二者将寻求合力发展,并不必刻意寻求地域分工。

四、小结与建议

从现有多边开发银行的发展经验来看,金砖银行在第一个5-10年,需要更多依托东道国和同行支持,确立市场资信,为其更稳健的市场化运作奠定坚实的基础。在力所能及的范围内,通过非洲区域中心积累经验、验证可行的运营模式,从而为今后更有效地推动非洲发展奠定基础。

首先,中国作为体量最大的股东国和东道国,已为金砖银行发展提供了力所能及的支持,得到其高管的充分认可。今后中国应继续提供相关支持,在平权结构难以突破的情况下,可考虑尽早设立基础设施项目准备基金,支持项目库开发,拓展人民币绿色债券融资,以及为中资企业参与项目采购招标提供便利。金砖银行聚焦新能源部门,而中国在这方面具有明显的优势。

其次,现有多边开发银行以及国家开发银行体系成员多有数十年发展历史,与借款国建立了良好的合作网络,在项目储备、落实、监督等方面有较成熟的规范和经验,而且愿意通过与金砖银行等新机构合作促进自身改革。金砖银行在资金、人力、规范等方面相对薄弱的情况下,应效仿亚

投行,借力现有机构快速成长,积累经验,亦可以降低风险。

第三,金砖银行可在贷款对象上提高规则执行的灵活性,使其向非成员国投资更便利,但正式扩员应充分斟酌其利弊和节奏,以有利于提升银行能力为首要,而不必单纯追求扩员,反而削弱了金砖五国的凝聚力,使决策更为复杂。在这方面,金砖银行不必追求亚投行的风格。

第四,应理性期待金砖银行与非洲的合作规模和节奏。金砖银行的主要合作对象应为资信相对较好的新兴经济体,如北非地区的埃及、阿尔及利亚、摩洛哥等,以及撒哈拉以南的尼日利亚、安哥拉、加蓬、博茨瓦纳、毛里求斯等,它们均属于世行分类中可以使用硬贷款的国家。金砖银行应尽可能借力其他多边或国家机构,如非洲开发银行、世行以及国开行等,通过设计合理的融资模式和融资结构,撬动多方资金的同时,降低自身运营风险。非洲区域中心正式启动后,初期阶段或需要依赖补贴运营,因此应集中于项目准备,即使开始项目投资,规模也不宜太大。只有在积累丰富经验和验证成熟模式后,金砖银行才能较大规模地介入非洲发展。

(作者单位:查晓刚,上海国际问题研究院;叶玉,上海国际问题研究院/复旦大学金砖国家研究中心。本文为教育部国别和区域研究2016-2017年度指向性课题“推动金砖国家经贸领域务实合作研究”(17GBQY041)研究成果)