

新开发银行的发展创新^{*}

张海冰

【内容提要】 金砖国家合作成立新的开发银行，到底有哪些发展创新？本文认为，这主要体现在四个方面：一是新的主体身份，金砖国家从世界银行的“毕业生”成为新开发银行的出资人和股东，为南南合作提供更多且更具创新性的发展理念和发展资源；二是新的治理原则，强调平等共治的新原则，改变国际发展合作领域长期存在的平等合作格局；三是新的发展角色，在国际发展合作体系中，新开发银行既扮演合作补充者的角色，也扮演竞争和变革者的角色；四是新的合作纽带，以共同发展使命取代价值观基础作为合作的纽带，更加注重发展的实效。对于新开发银行而言，未来将面临一系列重要任务和挑战，如发展融资创新和财务可持续性，扩大社会影响力和凸显金砖特色，风险控制和可持续发展，以及服务金砖国家和更好惠及发展中国家，等等。新开发银行未来更多的创新将取决于其治理模式是否能有效应对各种不确定性和挑战，并且实现创新性的突破。

【关键词】 新开发银行 金砖国家 国际发展合作 发展创新

【作者简介】 张海冰，上海国际问题研究院世界经济研究所所长，研究员

【中图分类号】 F113

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)05-0020-12

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201505002

^{*} 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

金砖国家合作成立了新开发银行（New Development Bank），^① 又称金砖开发银行，这对于国际发展合作而言意味着一个新时代的开启。第二次世界大战后建立的布雷顿森林体系，执掌世界经济运行半个多世纪。作为布雷顿森林体系的产物，世界银行长期以来一直居于国际多边开发银行体系的首要 and 核心地位。2014 年正式成立的金砖国家开发银行打破了主要由发达国家主导的国际发展合作格局，并被冠之以“新开发银行”的名称。很显然的是，新开发银行的“新”，远远超过新成立的国际开发银行这一事实。本文认为，新开发银行的“新”主要体现在主体身份、治理原则、发展角色与合作纽带等四个方面的发展创新。

一、新的主体身份： 世界银行的“毕业生”与新开发银行的出资人

金砖国家发展面临的新挑战是传统开发银行体系所无力应对和解决的。传统开发银行的宗旨和主要职能聚焦于最不发达国家和中低收入国家的发展问题，主要围绕减贫开展经济、社会、教育、医疗、政府治理等各方面的发展合作并实施援助项目。例如，世界银行的主要任务是减少极端贫困和共享繁荣，并且致力于在 2030 年之前消除极端贫困。已经进入中等收入或中高收入的新兴市场国家并不是传统国际多边开发银行资助的主要目标国家。根据世界银行 2015 财年贷款毕业线的调整来看，^② 金砖五国都已经不具备世界银行国际开发协会（IDA）无息贷款的资格。其中，只有印度由于刚达到 IDA 贷款毕业线，暂时享有世界银行提供的过渡期贷款。据世界银行数据显示，

^① 2015 年 7 月 21 日，金砖开发银行正式更名为新开发银行（New Development Bank），并在上海举行了开业仪式。中国财政部部长楼继伟、新开发银行印度籍行长瓦曼·卡马特和上海市有关领导参加了开业仪式。

^② 世界银行 2015 财年贷款毕业线为：1. 符合国际开发协会（IDA）自营工程国家的毕业线为人均 GNI 不高于 1 045 美元（2014 财年为 1 035 美元）；2. 符合 IDA 贷款资格国家的毕业线为人均 GNI 不高于 1 215 美元（2014 财年为 1 205 美元）；3. 符合国际复兴开发银行（IBRD）贷款资格国家的标准为人均 GNI 超过 1 215 美元（2014 财年为 1 205 美元）；4. 国际复兴开发银行毕业线为人均 GNI 超过 7 185 美元以上（2014 财年为 7 115 美元）。上述毕业线的适用期为 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日。资料来源：中华人民共和国财政部：《世界银行调整 2015 财年贷款毕业线》，财政部网站，http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/xmdt/zcdt/201406/t20140613_1098731.html。

印度 2013 年人均国民收入 (GNI) 为 1 570 美元, 已经超过毕业线, 但是印度的极端贫困人口比例仍占其总人口的 20% 左右。^① 如此庞大的贫困人口规模, 使得印度的减贫任务十分艰巨, 也对实现全球减贫目标构成巨大压力。据世界银行估算, 2013 年中国的人均 GNI 为 6 550 美元 (2012 年为 5 740 美元), 仍是符合世界银行贷款资格的国家, 但是也即将面临“毕业”。

就金砖五国而言, 目前普遍面临的新挑战是实现更高层次的经济发展, 主要是如何实现可持续发展和保持经济相对高速增长, 以适应不断加速的城市化进程, 特别是基础设施领域的融资。依靠传统的国际开发银行体系, 已经很难满足这部分基础设施建设和完善的融资需求。目前, 电力短缺已经成为困扰印度经济社会发展的一大难题, 即将举办奥运会的巴西也面临基础设施建设不足和巨大资金需求的问题, 更不用说力图开发远东地区的俄罗斯也迫切需要大量基础设施建设资金。根据世界银行《2014 年度发展报告》显示, 由于发展中国家需要在 2020 年底之前每年投入约 1 万亿美元, 才能解决基础设施建设资金不足的问题, 因此帮助发展中国家满足其基础设施建设需求是世界银行的最大业务之一, 涉及资金总额为 190 亿美元, 占其向客户国提供的资金总额的 47%。^② 但是, 发展中国家基础设施建设仍存在巨大的资金缺口, 即使加上其他地区性开发银行的资金也不足以弥补。

资金从哪里来, 对于已经或即将从世界银行“毕业”的金砖国家而言, 寻找新的资金来源成为必然选择, 由此金砖开发银行应运而生。金砖五国也实现了发展身份的转变, 成为新的国际开发银行的出资人。此外, 在新开发银行建立初期, 这五个成员国既是出资人, 也是借款人。新开发银行的初始规模是 1 000 亿美元, 首次出资为 500 亿美元, 每个成员国 100 亿美元。作为出资人, 如何管理好和用好发展资金, 需要应对的问题远比仅仅作为借款人要得多, 而且也更为困难。因此, 观察新开发银行的创新, 首要的问题是分析作为创始成员国的五个国家, 如何平衡好出资人和借款人之间的双重角色。与此同时, 这种双重角色也为新开发银行更好地结合各成员国自身发展经验、更有针对性地为合作伙伴国提供发展项目资助, 有效开展国际发展合

^① 世界银行:《世界发展指标》, 世界银行网站, 2014 年, <http://data.worldbank.org/country/india>。

^② 世界银行:《2014 年度报告》, 世界银行网站, <http://www.worldbank.org.cn>。

作实践创造了有利条件。

作为新开发银行的创始成员国，金砖五国除了服务于自身的发展外，还应考虑如何更多地贡献于南南发展合作，特别是在发展经验和知识分享方面。对此，中国财政部部长楼继伟认为，新开发银行有五个方面的创新：“一是创新发展理念。应坚持求同存异、开放包容、互利共赢的理念，支持各国探索适合自身特点的发展实践和模式，促进发展理念的多样化、经验的学习与借鉴。二是创新服务模式。积极为发展中国家提供量身定做的产品和服务，为实现跨越式经济发展和共同繁荣提供所需要的资金支持和经验借鉴。三是创新组织结构。设计精简和扁平化的组织架构、灵活高效的业务运作流程，不断提高机构决策和运行效率。四是创新金融工具。不断拓展投融资渠道，丰富融资方式，降低融资成本，并积极稳妥地推动公私合作伙伴关系模式的广泛应用。五是创新国际实践。发展是一个动态的过程，并没有所谓的‘最佳实践’。金砖银行要在借鉴现有多边开发机构好的做法基础上，勇于创新，努力追求更好的国际实践。”^①

借款人和贷款人，援助方与受援方的双重角色，将有助于金砖五国在新开发银行的运作中更好地选择和实施发展项目，分享发展经验，引领发展理念。

二、新的治理原则： 改变国际发展合作中的不对等

新开发银行的治理原则不同于传统的开发银行，平等共治是其最突出的特点之一。传统的国际多边开发银行，基本上都是大股东主导的治理模式，按照经济实力决定出资比例，投票权与出资比例挂钩。另外，世界银行的历届行长皆是美国国籍，现任行长金墉也是韩裔美国人，亚洲开发银行的行长自成立以来也都是由日本人担任。金砖开发银行则采取了不同的治理模式，行长由五个成员国家轮流委任，第一任行长来自印度，董事局主席来自巴西，

^① 楼继伟：《在“新开发银行：从理念到现实”国际研讨会上的开幕致辞》，财政部网站，2015年7月29日，http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201507/t20150729_1386289.html。

理事会首届主席来自俄罗斯。中国上海被选为总部所在地，新开发银行的非洲区域中心则设在南非。五个成员国平等分享这一新的多边开发银行治理权力，开创了国际多边开发银行的全新治理模式。

对于新开发银行的治理创新，中国财政部副部长朱光耀作出了这样的评价：“金砖国家开发银行的建立，体现了一种创新的机制模式，反映了金砖国家改革的理念。它确实与现有的开发银行不同，它的构成不是以经济规模作为股权分配的基础，而是按照平等的原则，五个国家平分股权份额，各占20%，这在开发银行机制上确实是一种新的探索、新的尝试，也是一种新的革新。”^①

平等的治理原则体现了南南合作的内在精神。就南南合作而言，其精神内核在于平等，援助方与受援方应该是一种平等合作的伙伴关系，而非导师和学生的关系。平等合作在发展领域具有重要的现实意义，可以在很大程度上避免因为强加贷款条件和主观臆断的发展计划所导致的援助失败。20世纪80年代，世界银行在发展中国家尤其是非洲实施的结构改革计划，大力推进市场化、私有化和自由化进程，不仅没有帮助非洲摆脱贫困，反而制造了新的发展困境。为了获得援助贷款，非洲国家被迫采取财政紧缩政策，减少公共开支，导致公共基础设施投入严重不足。同时，过激和过急的自由化和私有化进程，导致非洲受援国的国有资产迅速流失，贫富分化加剧，新的动荡和衰退使非洲大陆的发展重新陷入停滞状态。结构改革计划的失败说明，发展并不存在一个统一的自由化模式，关于如何促进发展的制度设计也不可能千篇一律。

近年来，世界银行也越来越强调发展合作的针对性，提出国家合作的新方法，这种方法的核心是“国别伙伴框架”（CPF），它将取代目前的国别援助战略（CAS），在充分考虑可持续性的基础上，加快实现受援国消除极端贫困和共享繁荣的目标。为此，世界银行推出新的系统性国别诊断（SCD），为制订 CPF 提供更为全面的参考数据和资料。世界银行工作方法正调整为以受援国为中心，将重点置于对该国发展议程最为重要的问题上，而非对世界银

^① 朱光耀：《金砖成员国合作进入机制化进程》，中国经济网，2014年12月15日，http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/15/t20141215_4126626.shtml。

行集团最重要的业务问题上，这是一个非常积极的转变。同时，这也表明在国际发展合作领域，强调更具针对性和灵活性的发展方案正在取代过去那种以经济自由化和民主化改革为附带条件的统一僵化方案。

新开发银行将更多地结合金砖国家自身的发展经验，通过首批自荐样本项目，探索更为有效和多样化的发展方案。同时，新开发银行从成立之初就秉持平等的治理原则，不仅有利于新开发银行更好地协调不同意见，也有利于借款国发挥更大的自主性。只有基于平等协商的发展合作，才有可能最大限度调动发展伙伴的积极性，发展项目才有可能出现更多的创新尝试。发展是一个复杂的系统性问题，不仅取决于各个国家和地区的经济基础和资源禀赋，还涉及政治、文化、社会、地理甚至宗教等更为复杂多元的因素。没有一种发展方案是万能钥匙，因此新开发银行在探索发展的道路上必须将平等作为核心原则之一。平等治理原则包含两方面内容：一方面，新开发银行的治理将采取平等的协商一致原则；另一方面，发展项目将采取不附加政治经济条件的平等合作原则。而这两方面的特点正是传统的国际多边开发银行所欠缺的。

三、新的发展角色： 与传统国际多边开发银行在竞争中共生

对于金砖国家成立新开发银行将会对全球多边开发银行体系乃至全球经济治理产生何种影响，一直存有较大争议。代表性的观点主要有两种：一是“补充论”，认为新开发银行是对现有国际多边开发银行体系的补充；这也是金砖五国对该银行的定位。金砖国家领导人第六次会晤成果《福塔莱萨宣言》指出：“该银行将本着稳健的银行业经营原则，深化金砖国家间合作，作为全球发展领域的多边和区域性金融机构的补充，为实现强劲、可持续和平衡增长的共同目标作出贡献。”^① 新开发银行首任行长瓦曼·卡马特在开业演讲中表示，“金砖银行并不是要挑战现有体系，而是要不断补充现有体

^① 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014年7月17日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm。

系，银行运营中将尽量采用最佳实践，并以此为基础，争取做得更好。”^① 二是媒体广为传播的“挑战论”，^② 认为新开发银行是对美国主导的布雷顿森林体系的挑战，同时也是新兴市场国家向世界银行和国际货币基金组织的份额权改革受阻的回应。代表性的观点是：“尽管从西方的轻蔑态度中看不出金砖国家的计划有利于世界发展，但事实的确如此。有两种立场：一是对五个国情迥异的国家有条理地组建机构并维持运行的想法嗤之以鼻；二是担心世界银行和IMF所象征的世界秩序将崩溃。”^③ 当然，也有观点认为“挑战论”本身并不成立：“那种认为金砖国家将‘威胁’或‘推翻现有国际秩序’的观点充满了民族中心主义的逻辑，因此只有发达国家认为这种观点是成立的。”^④ 此外还有人担心，新开发银行可能加剧国际发展合作体系的碎片化。

客观地讲，新开发银行兼具补充性和竞争性影响，因其顺应了国际发展合作体系变迁的客观趋势和需要。在世界银行负责欧洲和中亚国家的前副行长约翰尼斯·林（Johannes F. Linn）看来，“国际发展合作体系正在发生两个重大变化：一是国际发展融资体系发生变化。从发展融资的来源来看，从20世纪50年代到90年代，传统国际发展合作体系由三个支柱构成：国际货币基金组织（IMF）和多边开发银行（MDBs）的多边官方支柱，来自工业化国家发展援助机构的双边官方支柱，商业银行和投资者组成的私人支柱。21世纪以来，私人投资者、次区域开发银行以及大量针对特定领域的垂直基金在国际发展融资体系中的影响力越来越大。第二个变化是南北国家分野的消失。越来越多发展中国家成为国际发展合作的资金和技术提供者”。^⑤ “新开发

^① 《金砖银行今日上海开业：将更名为新开发银行》，载《第一财经日报》2015年7月21日。

^② 此类观点可参考：Harold Trinkunas, “Brazil’s Global Ambitions,” *America Quarterly*, Winter 2015, <http://www.brookings.edu/research/articles/2015/02/04-brazil-global-ambitions-trinkunas>; Yun Sun, “BRICS and China’s Aspiration for the New ‘International Order’,” Brookings Institute, March 25, 2013, http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun?hs_u={{contact.email}}&suppress_eam=true。

^③ 戴维·皮林：《金砖银行挑战世界经济秩序》，《金融时报》中文网，2014年8月4日，<http://www.ftchinese.com/story/001057537?full=y>。

^④ 罗萨娜·皮涅罗—马沙多：《中国、金砖国家和二十国集团——国际体系新权力格局》，载陈东晓、（德）史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社2015年版，第209页。

^⑤ Johannes F. Linn, “Realizing the Potential of the Multilateral Development Banks,” Brookings Institute, September 2013, <http://www.brookings.edu/research/articles/2013/09/multilateral->

银行肩负着促进新兴和发展中国家基础设施建设与可持续发展的历史重任，是国际发展体系的一个新成员和新伙伴。在全球基础设施融资需求巨大、发展资金严重匮乏的背景下，新开发银行是对现有全球和区域多边开发机构的有益补充。从历史经验看，亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等多边开发银行的设立，不仅没有削弱世界银行等已有多边开发银行的影响力，而且增强了多边开发性金融的整体力量，是对现有多边发展体系的强化。特别是在全球经济持续低迷的形势下，新开发银行将为国际发展事业作出积极贡献。”^①

总之，新开发银行的加入正在使国际发展合作体系发生新的变化。一方面，它开拓了新的国际发展合作融资渠道，兼具传统开发银行和针对特定发展领域的垂直基金的优势，同时新开发银行的职能和宗旨更聚焦于基础设施建设和与可持续发展相关的项目。另一方面，新开发银行的加入也产生了真正的“鲶鱼效应”。多元国际发展合作主体之间如果能够形成良好的竞争或分工，并开展合作，则有可能提高援助效率，取得发展成果。总之，国际发展合作体系在资金使用、治理方式、项目选择、发展理念等各方面都应该做出顺应时代发展的新调整，而新开发银行加速了这一调整进程。

四、新的合作纽带： 以发展使命取代价值观导向

新开发银行建立的基础在于金砖五国共同发展的现实需要，有别于传统多边开发银行和发展机构所强调的共同价值观基础，也不会发展合作项目中附加具有价值观导向的政治或者经济条件。因此，新开发银行不是一个价值观绑定和输出的开发机构，而是以实现共同发展为纽带的新兴开发银行。

如果观察七国集团的合作，共同的价值观似乎是有效合作不可或缺的因素。但对于金砖国家而言，不同的政治体制、文化传统、宗教信仰、民族构成和发展阶段等导致它们很难找到或构建共同的价值观基础。“除了同为金砖国家之外，这五个国家没有多少共同点；而金砖一词不过是高盛（Goldman

development-banks-linn.

^① 楼继伟：《在“新开发银行：从理念到现实”国际研讨会上的开幕致辞》。

Sachs) 构想出来的一个营销概念。与普通的多边集团不同, 金砖国家在地理上相对分散, 不具备地缘上的亲近感。而且国家之间规模差异巨大, 不属于同一重量级, 其中中国的经济规模是南非的 24 倍, 这意味着金砖集团很难实现内部权力的公平分配。”^① 对于这一新生的开发银行, 多数质疑也正是缘于这种巨大的差异性。那么究竟是什么因素使得金砖五国能够走到一起? 显然, 仅是高盛的创意概念是不够的。从根本上来看, 促使金砖国家加强机制化合作的纽带在于其共同的发展使命。

从国际层面看, 这一发展使命在于改革不公平的全球经济治理体系, 争取话语权并扩大影响力。金砖五国在各自地区都是具有重要影响力的大国, 并且都希望能够发挥更大的国际影响力, 拥有更多话语权, 而金砖合作提供了这样一个平台。在美国国际战略研究中心 (CSIS) 一份展望 2015 年的报告中, 专门讨论了金砖国家中与西方拥有共同价值观的三个民主国家 (印度、巴西和南非) 为何对金砖合作和组建新的开发银行有强烈兴趣。报告的一个基本结论是发展的现实需要: 尽管印度视中国为经济和政治竞争对手, 但在改革布雷顿森林体系上与中国有共识; 巴西虽然是拉美地区大国, 但受制于美国影响, 需要在国际上拓展新的发展空间; 南非则将金砖合作看作对抗西方影响的平衡力量, 可增强其在非洲地区的影响力并获得更多投资机会。^②

从国内层面看, 共同的发展使命是实现各自经济发展。世界上没有现成的发展模式和发展道路, 世界经济经历多次危机证明, 没有一种经济制度和发展模式是通用的。对新兴市场国家而言, 普遍面临着发展和转型的问题, 探索适合自身的发展道路成为必然选择。因此, 共同的发展使命才是将金砖五国紧密联系在一起的关键。2015 年 7 月, 习近平主席在俄罗斯乌法举行的金砖国家领导人第七次会晤上发表题为《共建伙伴关系 共创美好未来》的主旨讲话, 强调要构建促进共同发展的伙伴关系: “我们要以建设利益共享的价值链和利益融合的大市场为目标, 共同构建更紧密的经济伙伴关系, 发挥

^① 《金砖集团拟重建国际秩序很难》, 《金融时报》中文网社评, 2014 年 7 月 15 日, <http://www.ftchinese.com/story/001057248>。

^② Carl Meacham, Jennifer G. Cooke, Richard M. Rossow, and Amy Jean Studdart, “Divergent Perspectives of the Democratic BRICS,” *Part of the Global Forecast 2015*, CSIS, November 13, 2014, <http://csis.org/publication/divergent-perspectives-democratic-brics>.

各成员国在资源禀赋、产业结构上的互补优势，合力拓展更大发展空间”^①

为实现共同发展目标，新开发银行选择聚焦基础设施建设。如果说传统的国际多边开发银行是门类相对齐全的发展银行，那么新开发银行则是更具针对性的专业性开发银行。从这个意义上讲，新开发银行是一种创新性的探索尝试。而且，将基础设施建设作为发展合作的重点，是结合五个成员国现实发展需要的务实选择。就基础设施建设的投入来讲，既包括硬件方面的基础设施，如道路、桥梁、电力供应、能源资源的运输通道建设等，也包括软件方面的基础设施建设投入，如完善社会治理和社会保障体系建设，人力资源培训和教育资源的投入，以及医疗卫生领域和环境保护领域的资源投入，等等。可以认为，以基础设施建设作为新开发银行的功能重点，不仅可以切实带动经济发展，而且也将促进技术、教育、福利等各个社会领域的能力建设和完善。更为重要的，新开发银行介入基础设施建设有助于促进私人资本进入这一领域，从而动员更多的社会资金和力量来弥补基础设施建设缺口，服务于实现全球可持续发展的共同目标。

结语：挑战与创新

新开发银行的探索才刚刚开始，对于一个新生的国际多边开发银行而言，预估挑战和不确定因素尤为重要。新开发银行未来更多的创新将取决于其治理模式是否能够有效应对各种潜在的不确定性和挑战，以及能否实现创新性的突破。

从挑战的角度看，新开发银行首先要面临的问题是如何确保财务可持续性，这是新开发银行可持续运营的前提。基础设施建设领域的投融资基本上都面临资金投入量大、建设周期长、回报很难在短期内兑现以及潜在政治、经济甚至安全风险高的问题。如何从机制和制度上有效化解这些潜在的风险？新开发银行在资金提供方面是否具备可持续增资的可能？美国国际战略研究中心资深研究员马修·古德曼（Matthew P. Goodman）在评价新开发银行

^① 《习近平在金砖国家领导人峰会上的讲话》，中国政府网，2015年7月10日，http://news.china.com/domesticgd/10000159/20150710/19986397_all.html#page_2。

时曾质疑,“从资金募集来看,新开发银行初期每个国家缴付 100 亿美元,并且未来要确保五个创始成员国的总股本比例始终不低于 55%,在后续增资中,如何确保资金实力较弱国家如南非的资金缴付?”^① 总之,对于新开发银行而言,资金的安全、资金的分配和增资的来源都是需要认真考虑和规划的问题。

其次,如何扩大新开发银行的社会影响力,并彰显其优势?就项目领域而言,基础设施建设涉及环境问题及人员转移安置等诸多社会问题,很有可能对新开发银行的社会形象带来负面影响。新开发银行能够比传统开发银行和双边发展合作做得更好吗?美国财政部负责国际事务的副部长内森·希茨(Nathan Sheets)认为,“金砖银行的有效运作需要两点:一是重视其对现有机制的补充性和附加性;二是吸取发展融资方面的经验教训,包括良好的治理、债务的可持续性、充分考虑和强调环境问题。”^② 鉴于基础设施建设可能引发的问题涉及一整套项目制度设计,新开发银行能否独辟蹊径创新性地加以应对?因此,新开发银行在发展项目选择、项目实施、发展理念和社会贡献等方面都需要有审慎和长远的战略考虑,突出金砖特色是核心。

再次,对以基础设施建设为核心业务的开发银行而言,一个明显的难题是风险控制。传统的国际多边开发银行并非不重视基础设施建设,而发展中国家和地区基础设施建设不足又是一个常态化的瓶颈,其主要原因除资金不足外,风险控制是一个重要的制约因素。投资基础设施项目的风险主要来自三个方面:一是经济风险。作为一个开发银行,必须要考虑资金的可持续性、财务的可持续性问题。以金砖五国目前的信用评级来看,在国际市场筹措资金并非易事。二是政治和安全风险。跨国和跨地区基础设施项目,尤其是那些可能涉及脆弱国家和地区的基础设施建设,往往也是受到政治和安全风险影响最多和最难应对的项目。尽管这些项目可能对减贫和发展大有裨益,但是不可控的政治动荡和安全因素依然是首当其冲的制约因素。三是社会和环境风险。因此,新开发银行在项目风险评估和风险控制方面,需要更多投入。

^① Matthew P. Goodman, “The Right Order,” Center for Strategic and International Studies, August 6, 2014, <http://csis.org/publication/right-order>.

^② Amadou Sy, “African Priorities and the U.S. Treasury Global Agenda,” Brookings Institute, December 10, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/12/10-african-priorities-us-treasury-global-agenda-sy>.

最后，新开发银行在更好地服务金砖国家经济发展的同时，如何惠及更多的发展中国家？从目前发展看，新开发银行的首批项目将来自五个成员国的自荐，且首批项目预计将在五个金砖国家成员国国内。中国财政部副部长朱光耀在“第三届金砖国家财经论坛”上透露，“金砖五国的临时董事都一致表示，要按照金砖国家领导人的要求，尽快准备好各自国家的一到两个有质量的项目，确保新开发银行一旦投入运作，尽快实现金砖国家的首批项目。我们期望通过各国共同努力，确保新开发银行在 2015 年底之前投入运作，切实促进金砖国家基础设施的发展和经济的增长。”^① 这种先内部试验的作法不失为一种谨慎的操作策略。但是，如何使新开发银行成为更多发展中国家的融资新渠道，需要给予足够的关注。否则，新开发银行很容易被看作是一个服务于小集团的组织。此外，就国际发展合作而言，新开发银行除了资金上的贡献外，如何在发展理念和发展经验的知识分享上作出更多贡献也是必须加以考虑的课题。越来越多的案例表明，对发展的不同认知正影响着不同发展中国家和地区的贫困人群对基础设施类发展项目的看法多样化。如果一个基础设施建设项目有可能改变当地的生态和人居模式，就不可避免地要面对来自环境保护和社会文化传承方面的质疑。经济发展并不是所有发展中国家和贫困地区对发展的全部定义；相较于经济发展，可持续发展的理念越来越深入人心。对此，新开发银行想要比传统开发银行做得更好，就需要对发展问题提出更好的、更具创新性的解决方案。

总体而言，新开发银行的建立是一个全新的开始，意味着国际发展合作体系正朝着更加多元和平等的方向发展。人们也期待新开发银行能够在基础设施建设这一传统发展领域，作出新的时代贡献。

[收稿日期：2015-08-04]

[修回日期：2015-08-28]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 朱光耀：《金砖国家开发银行已举行首次临时董事会》，中国经济网，2014年12月17日，http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/17/t20141217_4141014.shtml。