

新开发银行的本土化战略及其创新意义

——基于与亚投行的比较视角

叶 玉

内容提要 新开发银行旨在促进金砖国家引领的南南合作和自主发展。与亚投行侧重南北合作和更为国际化的路径相比,新开发银行有鲜明的本土化发展战略,表现在股东与治理结构安排、员工招聘、融资、贷款分配、采购、安保政策标准及伙伴关系建设等各个方面,更加注重挖掘和利用金砖成员国自身的资源、政策和经验知识。新开发银行的本土化战略有助促进其创新使用本土资源,提升发展有效性,但也受制于金砖国家自身经济发展、制度建设、政治合作等方面的不足。未来有望在坚持本土化特色的同时,利用包括发达经济体在内的全球资源实现机构扩张,体现新型南南合作的务实性和开放性。

关键词 国际政治经济学 新开发银行 亚洲基础设施投资银行 本土化 南南合作

新开发银行(New Development Bank)由金砖国家于2014年7月签约设立,与一年半后成立的亚洲基础设施投资银行(AIIB,以下简称“亚投行”)一

* 叶玉:上海国际问题研究院副研究员、复旦大学金砖国家研究中心客座研究员。(邮编:200233)

** 本文是国家社科基金“G20与全球发展治理机制改革研究”(批准号:17BGJ001)的成果之一。感谢《国际政治研究》编辑部及匿名审读专家的宝贵意见,文责自负。

起,被看作新兴经济体为推动现有经济秩序变革而设立的新机构代表。新开发银行的第一个五年战略界定了其相对于现有多边开发银行的“新”意所在,包括新关系、新项目、新的融资工具及新路径,提出要建立和跟踪发展融资领域的“下一代实践”,打造“真正的 21 世纪的多边开发银行”,^①与亚投行提出要建立“精简、清洁、绿色”的新型多边机构一样,均体现其创新发展的共同愿景。

不过,越来越多的研究开始关注这两个新兴机构之间的差异。亚投行由中国发起,其成员国范围已远超出亚洲而成为真正的全球性机构,而新开发银行由印度发起,成员仍限于金砖五国。由此也带来资本规模的差异,二者法定资本均为 1000 亿美元,但新开发银行实际认缴资本仅为 500 亿美元,为亚投行的一半。二者最大的差异还在于权力分配结构与治理方式,亚投行按成员经济体量分配其权力,而新开发银行为践行南南合作精神,采用金砖五国的平权结构,与传统的多边银行截然不同。复旦大学朱杰进副教授从历史制度主义的理论视角和关键行为体的影响方面,阐释了二者之间出现上述差异的原因。^②加拿大滑铁卢大学王红缨(H. Y. Wang)副教授认为,这体现了中国作为二者最重要的股东国在多边开发银行方面的模糊政策。^③对新开发银行的这一治理结构创新的意义和影响,评价不一。有学者指出,这虽体现了中国的利他考虑,但金砖五国体量差异悬殊,要承担同等出资义务,实际上在合作中面临不对称的压力,因而质疑相互间是否能真正在平等基础上协调立场。^④加拿大滑铁卢大学安德鲁·库珀(Andrew Cooper)教授等认为,新开发银行虽然在资金规模上不及亚投行,但治理模式上的创新性更值得期待。^⑤金砖国家内部的想法也有分歧,但主流观点认为其是南南合作的新发展,顺应了全球经济治理民主化改革的新要求。^⑥

① “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” published on July 2, 2017, pp.10-16, <http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>, 2018-03-01.

② 朱杰进:《新型多边开发银行的运营制度选择》,《世界经济与政治》2018年第8期。

③ Wang Hongying, “The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China’s Ambiguous Approach to Global Financial Governance,” *Development Change*, Vol.50, No.1, 2019, pp.221-244.

④ Gregory T. Chin, “The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20,” *Global Policy*, Vol.5, Issue 3, 2014, pp.366-373.

⑤ Andrew Cooper, “The BRICS’ New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity,” *Global Policy*, Vol.8, No.3, 2017, pp.275-284.

⑥ 潘庆中、李稻葵、冯明:《“新开发银行”新在何处:金砖国家开发银行成立的背景、意义与挑战》,《国际经济评论》2015年第2期;樊勇明:《全球治理新格局中的金砖合作》,《国际展望》2014年第4期;朱杰进:《金砖国家合作机制的转型》,《国际观察》2014年第3期;Jan Schablitzki, “The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation?” *BPC Policy Brief*, Vol.5, No.1, 2014, <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6765/doc/1383842051.pdf>, 2018-03-01.

本文以上述研究为基础,利用新开发银行与亚投行开业三年多以来发布的规划和政策文献、开展的融资与项目运营实践记录,以及笔者与相关从业者的交流获得的观点,进一步探讨二者之间在不同成员国结构和目标理念支撑的背景下,具体运营方面所展现的差异性,并评估其积极意义、局限性及发展前景。

一、新开发银行的基本宗旨

2008年全球金融危机以来,金砖国家合作机制的诞生是南南合作复兴的标志性事件。不过,南南合作的概念已是“旧瓶装新酒”,即从半个世纪前反殖民、反霸权的政治斗争转变为谋求发展中国家经济与社会发展的潮流,^①但仍沿袭了“尊重国家主权、国家所有权与独立,平等与无条件,不干涉内政,互惠互利”等指导原则,基本精神是促进发展中国家的自主发展。^②金砖国家领导人的联合声明体现了这一点。^③新开发银行的设立是为了做实金砖国家为引领的南南合作,促进金砖国家间的平等互助和内部合作,增进金砖国家以及其他新兴和发展中国家利益。^④

新开发银行的两大基本制度设计体现了金砖国家致力于通过团结互助促进自主发展的追求。一是坚持金砖创始成员之间的平等性。如上所述,新开发银行采用金砖五国平等决策机制,体现了包括中国在内的金砖五国秉持南南合作精神的共识,以区别于现有多边开发银行的模式。新开发银行从倡议设立到制度设计主要是由印度等其他金砖国家而不是中国所主导,五国平等决策机制也并非天然的政治共识,而是经历了一个谈判的过程。^⑤但今天看来,就中国目前面临的国际环境而言,平等分享权力以换取其他金砖国家更主动积极的合作,具有非常重要的意义。近几年来,金砖国家政治经济形势波动

① 查道炯:《南南合作运动历程:对“一带一路”的启示》,《开发性金融研究》2018年第3期,第9页。

② 李小云、肖瑾:《新南南合作的兴起:中国作为路径》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2017年第5期,第8页。

③ 《金砖四国领导人叶卡捷琳堡会晤联合声明》,2009年6月16日,<http://news.sina.com.cn/c/2009-06-17/042618033689.shtml>, 2018-05-11。

④ “Agreement on the New Development Bank,” Fortaleza, Brazil, July 15, 2014, Art. 1; “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.31; “New Development Bank to Emerge as South-South Financial Institutions,” Oct. 13, 2016, <http://www.ndb.int/media/new-development-bank-emerge-south-south-financial-institution/>, 2018-05-11。

⑤ Andrew Cooper, *The BRICS: A Very Short Introduction*, Oxford University Press 2016, pp.65-81.

剧烈,南非、巴西、俄罗斯均陷入衰退,但均未拖欠新开发银行的出资,中国、俄罗斯已提前付清 2019 年出资义务,是一个最好例证。^① 相反,南非、巴西本来作为亚投行的创始成员,但拥有的股份额仅具象征性,迄今未完成国内批准程序。^② 正如一位巴西学者指出,中国在其自身国家开发银行对外扩张规模已经十分庞大的情况下,仍然支持设立新开发银行,旨在对外展示其促进南南合作的国际责任,以提升其外交的合法性。^③ 新开发银行中金砖五国的平等性和均衡性不仅体现在其正式的决策程序,也体现在从融资、贷款分配到扩员等各方面的政策,这成为新开发银行运营的一项基本指导原则,也成为新开发银行区别于现有其他多边开发银行的标志性特征。

二是对“金砖性”的维护,以加强合作激励。虽然新开发银行的最终名称未包含“金砖国家”,由此为今后扩员留下了空间。但是,《新开发银行协议》实际上为其“金砖性”提供了严密的法律保障,表明五国引领南南合作的意愿。一方面,根据协议条款,金砖五国创始成员国的投票权比重不低于 55%,任一非创始成员国投票权比例不得超过 7%。因此,即便是其他发展中国家今后加入新开发银行,最高也只能获得 7% 的决策权,而每个金砖创始成员国的权力最低稀释到 11%。同时,新开发银行采用传统多边开发银行的模式,按成员国的发展水平区分借款成员与非借款成员,后者为潜在的发达国家新成员,除受以上 7% 的单个国家权力限制外,总的决策权比例不得超过 20%;^④ 另一方面,新开发银行原则上也只能为借款成员国提供贷款,除非理事会制定例外政策,向非成员新兴和发展中国家提供贷款,或在特殊情况下,由董事会经超级多数决定,例外批准向非成员新兴和发展中国家提供贷款。^⑤ 而要制订该例外政策或特殊豁免政策并非易事。

因此,新开发银行一方面坚持其南南合作的基本定位,在金砖国家与发达国家之间划定了界线,即便发达国家加入,也难以取得控制权;但另一方面,新开发银行的南南合作制度设计具有相对性,其并未完全要将发达国家拒之门外,而且也在金砖国家与其他发展中国家之间规定了差异化待遇,聚焦金砖国

^① Opening address by President K. V. Kamath at the Third Annual Meeting of The New development bank, Shanghai, China, May 28, 2018, https://www.ndb.int/president_desk/opening-address-president-k-v-kamath-third-annual-meeting-new-development-bank-shanghai-china/, 2018-06-01.

^② <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>, 2019-01-20.

^③ Adriana Erthal Abdenur, “China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation,” *IDS Bulletin*, Vol.45, No.4, 2014, pp.85-101.

^④ “Agreement on the New Development Bank,” Art. 8(c).

^⑤ “Agreement on the New Development Bank,” Art. 19.

家之间的南南合作。因此,准确地说,新开发银行旨在成为一个金砖国家领导的机构,首先是要加强金砖国家内部的合作,提升其引领南南合作的有效性,同时兼顾南北合作。另外,新开发银行严密的“金砖性”制度保护不利其吸引其他国家加入,对其未来的扩员是一个制约。

相比较而言,亚投行也注重灵活高效的治理方式,其中既有南南合作,也有南北合作,^①但更多是南北协调带动南南合作,结构上自始更具有开放性。一方面,亚投行由中国倡议和主导,创始成员达57个,截至2018年底,已扩员至93个,但域外成员中发达经济体仍占相当的比重;另一方面,亚投行对所有世行和亚行成员开放,但只区分域内和域外成员,二者股权比重为75%:25%,而对发达国家单个或集体股权没有限制。^②

二、新开发银行的本土化运营战略

新开发银行的权力结构安排和基本制度设计深刻体现了金砖五国致力于加强合作、促进平等和自主性发展的目的。为实现该目的,新开发银行致力于挖掘金砖国家内部的资源,加强金砖国家自身能力建设和内部合作。新开发银行开业运营三年多来,已经确立了较为清晰的本土化发展战略和政策实践,并呈现出与亚投行及原有主要多边开发银行的区别。所谓“本土化”,指对地方性的强调或强化,有两种含义:一是作为一种“去中心化”的组织治理战略,以尽可能地按照本地环境和客户需求提供相应的服务,并使当地社区乃至个人能更大程度地参与公共服务的决策进程;二是在更大体系意义上,作为一种抵制“全球化”带来的同质化趋势的力量,追求地方的差异性。^③这两个层次的本土化相互关联,但后一种意义更易被政治化,将本土化与全球化相提并论,是反全球化和激进主义的一种方式。无论是广泛意义上的南南合作,还是新开发银行,均以务实合作为重,主要着眼第一层次组织治理意义上的本土化,即结合自身成员结构特点,更加战略性地利用成员国的本地资源和回应本地的发展需求,但对于国际化和全球化并非一味排斥,而更多是借鉴全球经验的本土化,并从组织有效性的角度寻求二者的平衡。此外,新开发银行位于中

① 《李克强出席亚洲基础设施投资银行理事会成立大会并致辞》,中国政府网2016年1月16日, http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-01/16/content_5033508.htm, 2018-05-25。

② “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement,” Beijing, China, June 29, 2015, Art. 3, 5.

③ Ian Greener, “Localization,” *Encyclopedia Britannica* 2018.

国,但其运营在金砖五国,因而,新开发银行的本土化是指以金砖五国为基础的本土化,而不仅仅是指中国化。

具体而言,新开发银行的本土化运营战略体现在如下主要方面:

(一) 员工招聘本土化

2016年2月,新开发银行正式与中国和上海市政府分别签署总部协议和谅解备忘,完全开始运营。新开发银行目前暂时在浦东陆家嘴办公,其永久办公地点位于世博园区内,有望于2021年建成使用。新开发银行于2015年7月21日正式开业,理事会、董事会、行长、副行长等正式到位,员工招聘稳步推进,有望在2021年达到400人规模,而其世博园在建永久总部将可容纳2000多人。^①关于员工来源,新开发银行条款规定行长必须来自金砖创始成员国,由五国轮流担任,且五国必须各有一位副行长,更多体现了五国平权的政治考量。而对于一般员工,《新开发银行协议》未设定其国籍限制,但其第一个五年战略文件明确其应来自成员国,^②相关招聘实践也表明了这一点。^③新开发银行战略还十分注重要打造一支年轻化的人才队伍,以促进银行的理念和方式创新,并认为引入资深员工也是为了培养年轻的核心团队。^④但是,有评论指出,鉴于员工招聘问题具有高度的政治敏感性,新开发银行将其委托给私人公司执行,但由此使得其像世行等现机构一样过分惠顾来自国际知名大学的应聘者,而金砖国家本土成长的人才才会居于不利地位。^⑤

相比而言,亚投行同样规定行长须由域内成员国国民担任,但对副行长无成员国国籍要求,也没有关于域内与域外或发达与发展中国家成员的分配要求。^⑥实际上,目前亚投行的五位副行长中有三名由域外发达国家公民担任,分别来自英国、法国和德国,^⑦这是其最大程度兼容发达成员及现有体系利益的最重

① “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.28; “NDB President: 60% of Funding Will Be for Renewables”, Nov.21, 2016, http://www.ndb.int/president_desk/ndb-president-60-funding-will-renewables/, 2018-06-01.

② “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.29.

③ NDB, “How to Apply,” <http://www.ndb.int/how-to-apply.php>, 2018-03-29.

④ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.28; s General Strategy: 2017nt/wp-content/uploads/2017/07/N.

⑤ Omar Ramon Serrano Oswald, “New Multilateral Lenders and the Purported Challenge to Existing MDBs: Institutional Design, Staffing and Lending Practices at the NDB and the AIIB,” Second International Symposium on Development and Governance in the BRICS held at Fudan University, Shanghai, China, Sept. 23-24, 2017, p.9.

⑥ “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement,” Art. 30.

⑦ <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/senior-management/index.html>, 2019-01-20.

要标志。亚投行对一般员工也未设国籍限制,要求最广泛的地域代表性,^①并且据称要求来自中国的员工比例不得超过25%,^②这充分体现了其开放性精神。

(二) 融资本土化

按《新开发银行协议》规定,新开发银行的资金来源先是股东国出资,需缴纳初期法定资本500亿美元中的20%即100亿美元,五国平均分配,分七期缴纳。截至2018年9月底,出资到位共约46亿美元,^③剩余54亿美元有望于今后几年内缴清。但该部分资金显然规模有限,难以满足新开发银行提供中长期基础设施融资的需求。为此,新开发银行积极启动了资本市场融资进程。2018年8月,新开发银行亦分别获得惠誉、标准普尔分别给予的“AA+”的国际评级,^④高于除中国外的其他金砖国家评级,体现了对股东国特别是其总部所在地中国的全力支持和认可。但是,相比较而言,亚投行获得欧洲发达国家支持,已于2017年6—7月间分别获得穆迪、惠誉和标准普尔三大评级机构的“AAA”信用评级,意味着其可与世行、亚行等一样能以最低成本从国际资本市场融资。

为此,新开发银行自始便致力于积极利用金砖五国本土资本市场,使用本土化评级机构、发行本币债券并尽量用于本地,以降低发债成本和汇率风险。降低对美国体系的依赖是金砖五国特别是深受美国制裁之害的俄罗斯支持设立新开发银行的重要原因之一。^⑤2016年,新开发银行获得中国境内评级机构中诚信国际和联合资信给予的“AAA”最高评级,在中国银行间债券市场成功发行30亿人民币绿色债券,认购倍数达3.1,成为第一个在中国境内发行人

① “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement,” Art. 30.

② Omar Ramon Serrano Oswald, “New Multilateral Lenders and the Purported Challenge to Existing MDBs: Institutional Design, Staffing and Lending Practices at the NDB and the AIIB,” p.9.

③ NDB, “Unaudited Condensed Statement of Financial Position”, as of Sept. 30, 2018, <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/11/Unaudited-Financial-Statements-for-the-nine-months-ended-September-2018.pdf>, 2019-02-01.

④ “New Development Bank Receives AA+ Credit Rating from Fitch,” Aug. 3, 2018, https://www.ndb.int/press_release/new-development-bank-receives-aa-plus-credit-rating-from-fitch/, 2018-12-01; “NDB Receives AA+ Rating from S&P, Cementing its Access to Global Financial Markets,” Aug. 29, 2018, https://www.ndb.int/press_release/ndb_receives_aa_plus_rating_from_sp/, 2018-12-01.

⑤ Jordan Totten, “BRICS New Development Bank Threatens Hegemony Of U. S. Dollar,” *Forbes*, Dec. 23, 2014, <http://www.forbes.com/sites/realspin/2014/12/22/brics-new-development-bank-threatens-hegemony-of-u-s-dollar/>, 2018-12-01.

民币绿色债券的国际组织。^① 2019年1月9日,新开发银行再次获批于两年内在中国银行间债券市场发行100亿元人民币债券,成为2018年9月25日《全国银行间债券市场境外机构债券发行管理暂行办法》颁布后首个在国内发行人民币债券的国际机构。^②

(三) 政策标准的本土化

基础设施项目具有高度的环境和社会敏感性,其融资政策标准问题一直备受关注,并且也一直在演变中。相关政策标准内容繁多,核心内容包括环境、社会与治理政策(ESG)及采购政策标准等。传统多边开发银行一般都适用自身的政策,标准相对严苛,这不仅耗费大量的人力资源,还引发关于标准的恰当性、效率低下、干涉内政等诸多批评。借款国的自主权与其本土政策标准的加大适用是改革趋势,2005年,《巴黎援助有效性宣言》等对此早有强调,但现有机构推进较为缓慢,仍以适用自身的标准为原则。比如,2018年10月1日,世界银行历时多年新修订的《环境与社会框架》(Environmental and Social Framework)开始适用,将在七年内逐步替代原有的《安保政策》(Safeguard Policies)。新政策明确世行项目审核人员有更大的自主权,以加大借款国自身政策制度的使用空间。世行新修订的采购政策特别强调“基于原则”的决策和借款国政策的更多使用。但是,由于世行业已形成的风险厌恶的制度文化,新政策在劳工保护等方面提出了更高的要求,相关管理人员为防范风险,将会非常谨慎地使用该自由裁量权。^③ 作为新机构,新开发银行具有更大的创新空间。根据其政策,对于每一个项目,新开发银行将事前确认借款者(包括借款国或非主权借款方)环境、社会、信用及采购制度的品质,只要其满足新开发银行要求,便尽可能地使用借款方自身的法律、规章及监督程序,或所谓“国别体系”(country systems)。在借款国相关制度达不到要求的情况下,新开发银行才会根据具体项目情况适用额外的标准。^④ 亚投行也明确要优先适用借款国

^① “NDB Successfully Issued First RMB-denominated Green Financial Bond,” Shanghai, 19 July 2016, <http://www.ndb.int/NDB-Successfully-Issued-First-RMB-denominated-Green-Financial-Bond.php#parentHorizontalTab2>, 2018-12-01; “Interview with President, New Development Bank (NDB),” Oct. 15, 2016, http://www.business-standard.com/article/finance/situation-in-india-s-banking-sector-is-not-grim-at-all-kv-kamath-116101401408_1.html, 2018-12-01.

^② “NDB Successfully Registers RMB 10 Billion Bond Programme in China Interbank Bond Market,” Jan. 28, 2019, https://www.ndb.int/press_release/ndb-successfully-registers-rmb-10-billion-bond-programme-china-interbank-bond-market/, 2019-01-29.

^③ 2018年8月,笔者在美国华盛顿与世行项目审核人员的访谈。

^④ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” pp.15-16.

自身的制度体系,但如下文所述,其大部分项目为与世行、亚行等的联合融资,因此,其直接适用后者的政策标准抑制了借款国国别体系的适用空间。就自身标准而言,亚投行制订的环境与社会政策被认为与世行相差不多,而新开发银行未实质性地制订详细的标准,并公开表示要尊重借款国主权、贷款不附加条件,^①意味着其项目落实对借款国国别体系有更大的依赖。关于项目采购政策,新开发银行原则上只从成员国采购,除非董事会认定有不适合在成员国采购的特殊情况,以给本土企业更多的机会;^②而亚投行为显示对美日等关键非成员的开放,其采购政策对全球开放。^③

(四) 伙伴关系的本土化

新开发银行战略明确,成员国国家开发银行及其他类似机构将是其“战略伙伴”,不仅因其规模和影响巨大,更是因为他们具有“富有灵感的运营模式”(inspirational model),^④希望获得借鉴,并通过人员借调、联合融资、知识分享等方式与他们密切合作。^⑤中国国家开发银行(CDB)、巴西国家开发银行(BNDES)为全球最大的两个国家性开发银行,其资产规模远在世行之上,俄罗斯、印度国有金融机构所占比重也明显高于全球平均水平。^⑥实际上早在2010年,金砖国家领导人在巴西利亚举行第二次峰会期间,金砖国家开发性银行之间便启动了合作机制,^⑦为如今与新开发银行的合作奠定了基础。截至2018年底,新开发银行与28家机构签署合作谅解备忘,其中18家为金砖国家机构,包括四家开发性银行、九家商业性银行、三家多边机构、一家企业及一所大学等。^⑧

① Omar Ramon Serrano Oswald, “New Multilateral Lenders and the Purported Challenge to Existing MDBs: Institutional Design, Staffing and Lending Practices at the NDB and the AIIB”, pp.6, 10.

② “Agreement on the New Development Bank,” Art. 21 (vi); “New Development Bank Procurement Policy,” 2015 V4, March 16, 2016, <http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-procurement-policy-20160330.pdf>, 2018-02-01.

③ “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement,” Art. 8.

④ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.30.

⑤ NDB, “Policy on Partnerships with National Development Banks,” 28 December 2015.

⑥ José de Luna-Martínez and Carlos Leonardo Vicente, “Global Survey of Development Banks,” *World Bank Policy Research Working Paper 5969*, Washington, D. C.: World Bank 2012, pp.2, 7;关于金砖国家开发性银行的具体情况,参见 Barbara Barone and Stephen Spratt, “Development Banks from the BRICS,” *Evidence Report No.111*, Institute of Development Studies, 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08981e5274a27b20000f1/ER111_DevelopmentBanksfromtheBRICS.pdf, 2018-12-01.

⑦ “Joint Statement of Leaders on BRIC Summit,” Brasilia, April 16, 2010, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/66-second-summi>, 2019-02-02.

⑧ NDB, “List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements,” <http://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/>, 2019-01-22.

新开发银行的协定允许与其他机构联合融资,已与世行、亚行等九家多边开发银行签署了合作协议,并在“二十国集团”(G20)框架下与多边开发银行共同探讨加强对基础设施融资支持的愿景与政策,^①为今后联合融资合作奠定了良好基础。但是,新开发银行的采购政策明确规定,在平行或联合融资的情形下,新开发银行要适用自身的政策或东道国政府认可的政策,而未明确提及直接适用其他机构政策的可能性,^②实际上为上述联合融资提升了难度。卡马特行长明确表示,与其他多边机构联合融资的业务不会占太大比重,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,其自身能力健全之后,再寻求撬动其他多边开发银行的资源。^③截至2018年底,新开发银行共批准30个基础设施与可持续发展项目,累计承诺金额近80亿美元,^④其中仅2%为与其他多边机构联合融资,^⑤其他均为单独或与东道国本地政府或商业机构的联合融资,主要依托东道国政府或金融机构支持。^⑥值得一提的是,即便是与多边开发银行签署合作协议,新开发银行还是更注重由新兴经济体主导的次区域性多边开发银行,^⑦如拉丁美洲的安第斯开发公司(Corporación Andina de Fomento, CAF)、拉普拉塔河流域开发金融基金(FONPLATA)、中亚地区的欧亚发展银行(Eurasia Development Bank)、国际投资银行(International Investment Bank)及亚洲地区的亚投行等。此外,新开发银行已在南非建立了非洲地区中心,并计划在其他金砖国家建立多个分中心,为其中长期“去中心化”发展奠定制度基础。这一格局的形成将更利于新开发银行的本土化发展。

相比较而言,亚投行强调借款国自身政策制度的利用,但迄今运营主要依托与世行、亚行、欧洲复兴与开发银行等现有多边机构的联合融资。如金立群行长表示,与现有多边开发银行的密切联系体现了亚投行的“新型国际主义愿

① G20 Document, “MDBS Joint Declaration of Aspirations on Actions to Support Infrastructure Investment,” 2016, <http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201608/P020160815360318908738.pdf>, 2018-05-11.

② NDB Operations Division, “New Development Bank Procurement Policy,” Revised on 10 March, 2016, <http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-procurement-policy-20160330.pdf>, 2018-12-01.

③ “BRICS New Development Bank President Unveils Plans for 2017,” Jan. 12, 2017, http://www.ndb.int/president_desk/brics-new-development-bank-president-unveils-plans-2017/, 2018-12-01.

④ “NDB’s Lending Commitment in 2018 Increased by 167%, Bringing Aggregate Approval Volume to USD 8 Billion,” Dec. 29, 2018, https://www.ndb.int/press_release/ndbs-lending-commitment-2018-increased-167-bringing-aggregate-approval-volume-usd-8-billion/, 2019-01-20.

⑤ “The Beleaguered BRICS Can Be Proud of Their Bank”, *Economist*, Sept. 29, 2018.

⑥ <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/page/2/>, 2019-01-20.

⑦ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.30.

景”。^① 亚投行与现有多边开发银行联合融资不仅是资金的联合,也意味着项目实施政策和标准对现有机构的更大依赖。例如,根据世行与亚投行签署的框架协议,联合融资项目将由世行根据其自身在采购、环境及社会保障等方面的政策和程序,负责项目准备和落实监督。^② 2016年,亚投行与新开发银行均颁布了关于组织治理、反腐、贷款、采购、环境与社会标准等一系列政策和规范,并均宣称不会像现有多边开发银行贷款一样附加政策条件,而要更多尊重和使用借款国自身政策和标准。但是,鉴于亚投行绝大多数项目均为与其他多边开发银行联合融资,相当一段时期内仍主要适用后者的政策标准。相反,新开发银行通过完全自主的融资,真正在这方面建立自身的团队,探索自身的实践。

综上,虽然新开发银行与亚投行均旨在补充现有多边机构的不足,且都聚焦基础设施,但对比两者近三年的发展轨迹,相互间的差异化发展路径日趋明显。亚投行成员具全球性,更突出地体现出开放性,而新开发银行成员国有限,主要是促进金砖国家合作,金砖性和本土化发展成为其鲜明特色。

三、新开发银行本土化发展的意义及其局限

新开发银行基于南南合作理念和自身的结构特点,在发展战略和路径上逐步呈现出更倚重本土化、更独立渐进的错位发展之道。这一路径为新开发银行的发展提供了更大的创新空间,但也难免具有一定的局限性。

(一) 新开发银行本土化发展的创新意义

新开发银行旨在促进金砖国家内部合作,更多依托本土化资源的发展战略是一个十分自然的逻辑。本土化发展战略有利于挖掘金砖国家自身创新发展潜力和合作动力,具体包括以下几个方面:

1. 提升本土发展资源的利用效率,特别是培育金砖国家本土资本市场、动员其内部富余储蓄支持基础设施发展。近年来,多边开发银行普遍走向市场化,追求多元化、多渠道融资历来是所有多边开发银行的战略原则,以分散风

^① James Kynge, "Finance Will Create New Alliances Across Asia," *The Financial Times*, May 3, 2017.

^② "World Bank and AIIB Sign First Co-Financing Framework Agreement", April 13, 2016, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/13/world-bank-and-aiib-sign-first-co-financing-framework-agreement>, 2018-12-01.

险。但是,新开发银行在这方面似乎正试图走得更远,呈现出以追求本土化融资为原则、国际硬货币融资为补充的格局。这可能超出南南合作信条的指引,一方面是为了克服其初期运营阶段难以获得最高国际信用评级不利条件,另一方面也是为了更好地响应客户的需求,帮助其降低贷款的货币错配和汇率风险。这一倒逼的本土化战略的确可以助推东道国资本市场的发展,不仅有利于本币的国际使用、拓宽东道国资本市场的优质产品门类,也有助于提升本土的评级机构等金融基础设施品质。正因此,新开发银行在中国发行人民币债券受到中国央行的大力支持而获得迅速批准,也有利于中国大力推动的绿色金融实践的发展。相比而言,亚投行管理层表示会寻求本土化融资,但目前来看,国际资本市场美元融资仍是其首选。对本土资本市场的利用程度有多大,或将成为新开发银行与亚投行发展路径的重要差异。

2. 加强本土化的经验知识交流,促进自身能力建设。新开发银行聚焦基础设施融资业务,投资期限长、风险大,相关的政策标准较为复杂。金砖五国是发展中国家中的第一梯队,最近几十年来刚刚经历了从低收入向中高收入国家迈进的过程,在交通、通信、能源环境、水利等基础设施建设、城市化发展融资等方面探索和积累了丰富的经验,其国家治理和制度建设相对完善。并且,金砖国家都是现有多边开发银行的最主要借款国,借款管理能力和基础相对较好。新开发银行以适用借款国国别体系为原则、例外情况下适用自身标准为补充,很大程度上是将项目标准的落实责任委托给借款方,这不仅可以大大节省自身的人力成本,克服其初始阶段人力资本不足的问题,同时也体现了对东道国政策体系的尊重,有利于提升借款国的主导权和适应性。新开发银行加强与本土机构合作和本土化发展,还可以促进其他各方面的发展经验和政策交流,比如,信息与研究共享、项目的规划、绩效评估等等。传统的多边开发银行及亚投行也追求借款国自身政策标准的利用,但其成员结构复杂,很多是制度薄弱、国家能力不足的低收入乃至脆弱国家,即便其今后减少与现有多边开发银行的联合融资,其项目落实完全适用借款国自身标准并不现实。

3. 探索多边发展融资实践改革,推动完善全球发展体系的“下一代实践”。在发展实践中,如何界定可持续发展的标准,一直分歧很大。美国奥巴马政府时期非常重视气候合作,迫使官方援外资金和多边开发银行放弃对火电项目的支持,^①但新兴和发展中国家认为该立场过于绝对,高效煤电对于不少落后

^① Richard K. Lattanzio, “The World Bank Group Energy Sector Strategy,” Congressional Research Service, April 16, 2013, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41912.pdf>, 2018-06-01.

国家是更有效率的选择。不过,2015年经合组织(OECD)公布的《清洁能源基础设施投资政策指南》对之采取了较为务实的态度,认为各国发展阶段不同,不适宜采用“一刀切”的方式。^①2016年,“二十国集团”杭州峰会发布了《二十国集团绿色金融综合报告》,就体现出各方的妥协。^②特朗普就任美国总统后相关政策出现大幅波动,但多边开发银行的融资政策未出现明显调整。新开发银行自创设时起便致力于打造“可持续发展”品牌,因此将第一批项目全部集中在可再生能源。但是,新开发银行采纳了较为务实的可持续发展观,其第一个五年战略明确,计划将2/3的资源投向“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1/3的资源将根据借款国国情,在尊重新开发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。^③相对于现有多边开发银行往往迫于发达国家压力回避谈传统项目的情形,金砖国家在这个问题上的立场更为务实。

相对亚投行而言,新开发银行虽然十分低调,但其创新价值受到越来越多的认可。有评论认为,亚投行太受瞩目,行动过于谨慎,无异于“另一个世行”,而新开发银行更具创新性,更愿意尝试变革和承担相关风险,包括不顾美国对俄罗斯的制裁而为其提供贷款,这值得金砖国家骄傲。^④虽然金砖国家近几年形势不佳,但其新开发银行仍稳步成长,2018年贷款承诺规模较上一年提升了167%,使其累计批准贷款规模增至80亿美元,^⑤甚至超过亚投行的75亿美元。^⑥

(二) 新开发银行本土化发展的制约

新开发银行的本土化发展道路充满挑战,相对于亚投行的国际化路径而言可能成本更高、速度更慢。新开发银行的本土化发展道路能取得多少成功

① OECD, “Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure: Expanding Access to Clean Energy for Green Growth and Development.” OECD Publishing, Paris, 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212664-en>, 2018-06-01; 张中祥:《如何应对“中国能源威胁论”:国有能源企业海外投资收购中的政策性银行支持》,《人民论坛·学术前沿》2016年11月下,<http://www.rmlt.com.cn/2017/0119/456992.shtml>, 2018-12-01。

② G20 Green Finance Study Group, “G20 Green Finance Synthesis Report,” July 15, 2016, <http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201608/P020160815359441639994.pdf>, 2018-09-01。

③ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.12.

④ “The Beleaguered BRICS Can Be Proud of Their Bank.”

⑤ “NDB’s Lending Commitment in 2018 Increased by 167%, Bringing Aggregate Approval Volume to USD 8 Billion.”

⑥ “AIIB Turns 3, Reflects on Startup Growth,” Jan. 16, 2019, https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/20190116_001.html, 2019-01-20。

和外溢性影响有多大,根本上取决于金砖成员国的意愿和能力。主要体现在如下方面:

1. 金砖国家自身经济表现对新开发银行本土化发展的负面影响。虽然开业最初几年,新开发银行的注资进程顺利,且有东道国中国的大力支持,其他金砖国家经济波动未太多波及银行运营,但这并不意味着新开发银行今后的发展能够完全不受其股东国形势影响。目前,新开发银行尚未大规模对外发债,无论是资本金的后续及时交纳,还是项目准备、还贷等各方面,均主要依赖股东国支持。如果股东国实缴的100亿美元投资完毕,不继续增资的话,其在资本市场的融资能力将十分关键。按照新开发银行的规划,要在金砖五国同时推进利用本币融资和贷款。在2017年新开发银行年会期间,卡马特行长曾宣布,计划于2017年下半年发行50亿印度卢比债券(“马萨拉债券”)。^①但迄今为止,除人民币债券成功推进外,新开发银行在其他金砖国家的本币融资均未实现。这主要是由于金砖国家内部条件的制约。在过去几年间,金砖五国经济基本面和币值均经历了大幅波动,影响其货币的国际使用。此外,金砖五国金融经济部门发展仍然不够稳健,也影响新开发银行的本土融资成本和风险管控。金砖国家虽然逐步发展为资本的出口方,但其内部融资成本仍然较高,比如,中国的国民储蓄率高达45%—50%,是美国的2—3倍,而企业融资成本比美国高50%。^②2016年,新开发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五年,票面利率3.07%,^③在国内相对较低;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三年、五亿特别提款权计价债券票面利率仅为0.49%。^④而且,新开发银行中的本币使用范围仍然局限于融资方面,其财务报表、成员国实缴资本出资等均使用美元结算。^⑤从五国资金供求结构看,中国应该是最主要的资金储蓄方和出口方,而资金需求主要在其他四个金砖国家,新开发银行的意义便是促进五国之间的资源优

① “BRICS Development Bank to Issue up to \$500 Million in Masala Bonds,” *Reuters*, March 30, 2017, <http://www.firstpost.com/fwire/brics-development-bank-to-issue-up-to-500-million-in-masala-bonds-reuters-3360702.html>, 2018-06-01.

② 《李稻葵:中国实体经济融资成本比美国高50%》,环球网2015年5月23日, <http://finance.huanqiu.com/cjrd/2015-05/6510306.html>, 2018-06-01.

③ “NDB Successfully Issued First RMB-denominated Green Financial Bond,” Shanghai, 19 July 2016, <http://www.ndb.int/NDB-Successfully-Issued-First-RMB-denominated-Green-Financial-Bond.php#parentHorizontalTab2>, 2018-08-01.

④ 王观:《世行在中国发行首期SDR计价债券》,《人民日报》2016年9月2日。

⑤ 按新开发银行协议,20%的实缴资本须以美元支付,80%为实缴资本(callable capital),在银行必要时可要求成员国缴纳,成员国可选择以“可兑换货币”或“银行履行义务所必须的货币”支付,如银行为偿还其本币债券本息,成员国便可以本币形式出资。“Agreement on the New Development Bank,” Art. 9.

化配置,有效隔离美元币值风险。但是,这种内部循环机制尚未有效形成。

2. 金砖五国的制度规范不够成熟,影响新开发银行本土化运营战略的落实。相较于亚投行,新开发银行的成员结构是“少而精”。金砖五国经济发展总体情况在发展中国家中是佼佼者,宏观经济基础、规模、政策法规体系相对较好,落实项目和管控风险的能力相对较强,更有条件谈借款国国别体系的利用,还款能力也更有保障。但是,五国情况参差不齐,而且他们均处于转型发展阶段,其自身市场风险控制、环境保护、反腐、劳动者保护等社会监管规则仍有待探索和完善。新开发银行主要依赖借款国自身落实环境与社会标准,虽然也有外部监督,但难免面临信息不对称和监督不力的情况,容易造成风险扩散,影响其高评级的获得。经合组织、世行等传统机构经验显示,适用借款国国别体系会增加财务和声望风险,其促进国家能力建设的实效亦参差不齐。^①

3. 五国之间政治协调具有波动性,会影响新开发银行本土化发展的成效。欧盟一体化进程的推进为欧洲投资银行(EIB)的发展提供了坚实的政治基础,而后者反过来也支持新老欧洲之间的基础设施互联互通,助推欧盟一体化发展。很多文献强调,金砖五国之间存在结构性差异,贸易摩擦上升,特别是中国经济体量占比过大,五国之间难以真正在平等基础上有效协调立场。^②事实上,金砖五国能够在两年内就新开发银行成立达成协议,被认为是一个“小的奇迹”。^③迄今为止,五国总体上能够有力合作,特别是美国对俄罗斯制裁等外部事件有力推动了其发展。但是,金砖五国之间的贸易竞争态势加剧,相对收益分配成为重要问题,五国内部政局更迭频繁,民粹主义和保护主义势力加强,未来新政府未必一贯支持金砖合作,将使新开发银行发展面临不确定性。中国为新开发银行提供了大力支持,但其他金砖四国仍不希望看到中国在运营方面占据主导地位,从而制约新开发银行的扩张。

① Cyril Prinsloo, “The New Development Bank as an Advocate of Country Systems,” *GEG Africa*, Policy Briefing, Aug. 2017, p.9.

② Raj M. Desai and James Raymond Vreeland, “What the New Bank of BRICS Is All About,” *Washington Post*, July 17, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/17/what-the-new-bank-of-brics-is-all-about/>, 2018-06-01; Carlos Eduardo Lins da Silva, “The New Development Bank Adds Substance to the BRICS,” *Época*, July 21, 2014, reposted at <http://www.wilsoncenter.org/article/the-new-development-bank-adds-substance-to-the-brics>, 2018-06-01.

③ David Pilling, “The Brics Bank Is a Glimpse of the Future,” *The Financial Times*, July 30, 2014.

四、新开发银行的本土化与国际化的平衡

综上所述,作为一家主要依赖市场化运作的多边金融机构,新开发银行依据其自身使命和条件谋求本土化发展。但与历史上基于政治诉求的南南合作封闭性不同,新开发银行的本土化和差异化发展更多是作为一种组织运营战略,以更有效地增进发展合作,而非刻意追求“差异性”本身,因此有一个度的问题,在实践中需要与国际化保持适度平衡,确保其自身的可持续发展,开拓一种具有开放性、演进性、务实性的南南发展合作实践。

2016年起,新开发银行开始探索扩员问题,2017年公布了《新成员加入的条款、条件与程序》。^①2017年,中国主办第九次金砖国家领导人峰会,在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”,^②这进一步引发了外界关于金砖峰会机制扩员的关注。对一个坚持“金砖性”定位的新机构而言,正式开业刚一年之际,资本、人员、机构、制度建设均未完备,项目投资刚刚开始,甚至连办公地点都是临时的,便宣布启动扩员进程,主要是受亚投行扩张的强大声势驱动,而不是为了应对当下供给或需求侧的约束。自2015年3月12日英国宣布申请加入亚投行,使其设立进程进入快车道,新开发银行受到的关注便大为下降。有意思的是,来自亚投行的强势竞争压力自始便在看似相反的两个方面塑造了新开发银行:一方面,在发展战略和路径上更为倚重本土化资源,以实现错位发展;另一方面,在成员范围上更为开放,弱化对“金砖性”的坚守。新开发银行的第一个五年战略便体现了这种矛盾性:一方面,新开发银行的基本政策设计及最初运营限定在五个创始成员国范围的做法,是为了便于五国合作,以“与现有机构有根本的不同”;^③另一方面,又明确要启动扩员,保持成员国中发达、中等收入及低收入国家的合理配比,最终使金砖国家、其他新兴国家及发达国家三者的投票权比重保持在55:25:20。^④但总体而言,新开发银行积极寻求扩员,体现了其对国际化更为务实开放的态度。如上所述,新开发银行在积极

^① NDB, “Terms, Conditions and Procedures for the Admission of New Members,” approved on April 1, 2017, <http://www.ndb.int/data-and-documents/policies/>, 2018-06-01.

^② 《杨洁篪国务委员在2017年金砖国家协调人第一次会议开幕式上的讲话》,参见外交部网站 <http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1441030.shtml>, 2018-06-01。

^③ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.26.

^④ “NDB’s General Strategy: 2017-2021,” p.26; 周艾琳:《金砖新开发银行年内增发人民币债,寻求国际评级》,《第一财经APP》2018年5月21日, <https://www.yicai.com/news/5424931.html>, 2019-02-10。

推行金砖国家本身融资的同时,也积极与国际评级机构沟通,于2018年8月分别获得惠誉、标准普尔“AA+”的国际信用评级,为其到全球资本市场融资提供条件,表明其并未封闭坚守其本土化战略。

新开发银行的扩员进程并不顺利,2017年年会期间确定的将于2018年年会期间宣布第一批新成员名单的目标并未实现。但是如前文所述,新开发银行治理结构为金砖创始成员国提供的特殊保护将形成制度惯性,对吸收新成员来说是不利因素。扩员相关的政策文件更多是规定了新成员加入的程序和形式,而没有关于实质要件的描述,更没有候选成员名单。新成员具体将按何种条件加入,无先例可循,需要与金砖五国达成协议。

但是,新开发银行并未放弃扩员计划,只是需要更长时间。这有望带来“金砖性”的稀释,或可能使得本土化战略的落实更为复杂。一方面,如果发达国家加入的话,将使其朝着更为国际化的方向发展。即便其成立协议对包括发达国家和发展中国家在内的新成员加入认购资本份额和投票权设定了限制,以确保金砖创始成员国的多数控制,但包括多边开发银行在内的国际组织议事程序主要依赖于共识制,而不是正式的投票规则,如果较多发达国家加入新开发银行,很有可能在助其充实资本力量的同时,将其推向更为开放的国际化发展。正如亚投行一样,发达国家成员群体虽然并不掌握多数话语权,但仍大大推动了其国际化,并因此使中国的实际影响大为淡化;另一方面,如果更多的第二、三梯队的发展中国家加入的话,由于其国别体系更弱,或对新开发银行的本土化路径的政治支持不够,均会使新开发银行的本土化发展战略的落实面临更多挑战。^①

从近期来看,新开发银行若要节省项目准备的前期成本,实现更快扩张,一条更为便利的方式可能是与成熟的多边开发银行之间就金砖国家项目开展联合融资。但这需要新开发银行做出相关的政策调整,对其他机构的贷款政策更为开放。新开发银行今后可主动利用一些规模较大的项目,作为主要出资方邀请亚投行、世行、亚行等作为少数联合融资方加入,争取其自身的政策标准得以适用。

结 语

亚投行与新开发银行均表明其设立是为了“补充”和完善现有多边和地区

^① Cyril Prinsloo, “The New Development Bank as an Advocate of Country Systems,” pp.23-35.

金融机构的努力,^①促进亚洲地区及全球增长与发展,但外界仍认为其是为了挑战美国及其主导下的全球体系。^②这是金融危机后诞生的两家新机构经常被相提并论的原因所在。就其权属而言,两家新机构的确改变了原有体系的结构。但是,就制度设计和规则而言,两家新机构更多是全球体系演进的一部分,在继承中有所发展。二者在一些方面的创新是共性的,如聚焦可持续基础设施、设立非常设董事会、注重效率提升等,本文未对此赘述。但相比较而言,亚投行受到外界的关注更多,更为注重开放性和国际化发展,很大程度上化解了外界的疑虑。有评论认为,其设立更多是让中国的资金受到多边约束,比如其支持“一带一路”,也需要遵守关于环境、人权保障及透明度相关的标准。^③而关于新开发银行,即便其创立受到了欧美经济学家的启发,^④但就其制度规则而言,被认为更加具有金砖国家的创新性,主要体现在更加倚重金砖五国的本土化资源,培养自身的制度能力,并且其价值受到越来越多的肯定。

新开发银行更为本土化的发展路径与亚投行的国际化路径错位发展,具有更大的创新空间,值得进一步期待。但是,无论是新开发银行的本土化,还是亚投行的国际化,均具有一定的相对性。如果说新开发银行在创立阶段的制度设计受金砖峰会支持和各国总体外交目标的驱动较大,其在市场上逐步站稳后将日益获得自身的制度空间,或将在本土化与国际化之间的权衡上更为灵活务实。而亚投行在确立其国际地位后,开始回应与原有机构过于同质化的批评,做出更多本土化的努力,比如,截至2018年底,亚投行单独融资的项目已增至四成,^⑤今后有望进一步提升。

① “Agreement on the New Development Bank,” Art. 1; “Preface,” “Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement.”

② Matthew Goodman, “The Right Order,” CSIS, Aug. 6, 2014, <https://www.csis.org/analysis/right-order>; Molly Elgin-Cossart and Melanie Hart, “China’s New International Financing Institutions: Challenges and Opportunities for Sustainable Investment Standards,” Center for American Progress, Sept. 22, 2015.

③ “The US Puts the World Bank under Renewed Fire,” *The Financial Times*, Opinion, Oct. 15, 2017.

④ 徐秀军:《金砖国家开发银行:借鉴与创新》,《中国外汇》2013年4月1日,第21页;Nicholas Stern, et al., “A New World’s New Development Bank,” 2013, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-benefits-of-the-brics-development-bank>, 2018-06-01.

⑤ “AIIB Turns 3, Reflects on Startup Growth,” Jan. 16, 2019.