

全球金融治理视角下的金砖银行研究

彭博

【摘要】全球金融治理体系的变迁，是一部西方发达国家在战后国际政治经济体系中由盛转向相对衰落的历史。战后由美国主导建立起来的国际货币基金组织和世界银行，在全球金融治理领域一直占据着绝对的统治地位。然而，随着 2008 年全球金融危机的爆发，上述两个机构逐渐暴露其诸多弊端，例如代表性不足，不能对危机做出及时、妥善的反应与处理等，其合法性也日益遭受质疑和挑战。正是在以新兴国家为代表的广大发展中国家的强烈呼吁下，全球金融治理体系历经了几轮改革，但结果依旧不尽如人意。为此，创建一个新的、对原有机制起到补充作用的金融治理机制显得尤为迫切。金砖银行的成立，正是适应了这一历史发展潮流，其对全球金融治理体系的意义主要体现在：使全球金融治理主体更加多元化、能够更好地代表发展中国家的利益、提高以金砖国家为代表的新兴经济体在国际政治经济秩序中的作用和地位。当然，金砖银行同样面临着诸如缺乏领导核心、货币不统一等局限和挑战。

【关键词】 金融治理体系；金砖银行；国际政治经济秩序

【作者简介】 彭博，中国现代国际关系研究院博士生。

A Study of the BRICS Bank from the Perspective of Global Financial Governance

By Peng Bo

[Abstract] The transition of the global financial governance system is a history of the rise and fall of the Western advanced countries in the post-war international political and economic system. Since the end of the Second World War, the International Monetary Foundation and the World Bank have always taken the dominant role in the field of global financial governance. However, after the beginning of the global financial crisis in 2008, many drawbacks have become apparent concerning these two significant institutions, such as the lack of representatives, the

slow and ineffective response to the crisis, etc. Following a strong appeal from the developing countries (with the emerging powers as their representatives), the global financial governance system has experienced several rounds of reforms which have yet to yield acceptable results. Therefore, it is highly necessary to create a new institution which can play a complementary role in the existing financial governance system rather than overthrow it. Complying with the tide of history, the official establishment of the BRICS Bank can be of great significance to the reform of current global financial governance systems such as diversifying the global financial governance bodies, representing the interests of developing countries in a better way, enhancing the status and improving the importance of emerging economies in the international political and economic order. Admittedly, the BRICS Bank also faces great challenges and limits such as the lack of a core leadership and the absence of a unified currency, etc.

[Key Words] Financial Governance System; BRICS Bank; International Political and Economic Order

[Author] Peng Bo, Ph.D. Candidate of China Institutes of Contemporary International Relations.

2014年7月16日，中国、俄罗斯、印度、巴西和南非等五国领导人，在巴西签署《福塔莱萨协议》，决定成立“金砖银行”。“金砖银行”是对“金砖银行”和“金砖国家稳定基金”的统称。根据协议规定，“金砖开发银行”总部设立在上海，主要职能是向金砖国家和其他发展中国家提供用于基础设施建设的长期贷款，功能类似于世界银行（World Bank）。“金砖国家稳定基金”主要是在成员国出现短期外汇收支困难，或遭遇国际金融危机冲击时，提供应急短期外汇支持，功能类似于国际货币基金组织（IMF）。两者规模均为1000亿美元，前者为五国均摊；后者分别为：中方承诺出资410亿美元，巴西、俄罗斯、印度各180亿美元，南非50亿美元。金砖银行的正式成立，标志着以金砖国家为代表的新兴国家，在挑战以西方发达国家为主导的国际政治经济秩序和全球金融治理领域，迈出了实质性的一步。

一、战后全球金融治理体系的变迁

众所周知，二战以来，美国凭借着其强大的政治、经济、科技和文化实力，以总部设立在纽约的联合国、国际货币基金组织和世界银行为三大支柱，建立起主导世界的战后政治经济秩序。冷战以后，随着经济全球化的发展，这种主导权得到进一步加强和扩展。在当今的世界体系中，西方发达国家是经济全球化的主要推动者和受益者，它们掌握着制定和实施全球化规则、主导全球化进程和利益分配的主动权，从而处于强势地位，其国家利益和意志能够在国际规则中得到充分反映。发展中国家是现代化进程的后来者，处于不平等的竞争起点和地位，是全球化的劣势集团，其自身无力改变在国际经济体系中的不利地位，也缺乏规避

和减轻风险的能力。¹

“金融是政治的后院”，这句话充分表明了金融领域在国际政治经济秩序中的重要性。以美国为主导的西方国家创建并控制着国际货币基金组织、世界银行等金融机构，长期对全球金融治理起着主导和决定作用。国际货币基金组织和世界银行自成立以来就被批评为“富国俱乐部”，它们按出资额决定投票权。美欧日等主要发达国家由于资金雄厚，在这些制度中出资多，因此占有一半以上份额，而广大发展中国家包括近年来实力迅速增加的新兴经济体，未能取得与其经济实力相匹配的份额，不能通过于己有利的决策。²

然而，2008年爆发的全球金融危机暴露了现有国际治理机制对全球性经济危机的预防与调节能力的不足，加剧了国际社会对当前西方主导的国际治理机制的信心危机，也激发了全球治理机制变革的广泛实践。³回顾世界金融危机的历史，每一次金融危机总是宣告一个时代的终结，也宣告一个时代的开始。1971年“尼克松冲击”宣告“布雷顿森林体制”瓦解；19世纪80年代的“拉美债务危机”催动银行为主的间接金融时代走向结束；1987年的“黑色星期一”（纽约股市暴跌）宣告“广场协议”后发达国家间的国际协调体制能力弱化。而今，以美国为震源的金融危机也将宣告“美国主导世界道义的时代终结”。⁴反观以金砖国家为代表的新兴国家，在2008年世界遭受金融危机重创、几乎所有西方国家都出现负增长的时候，中国保持8%的经济增长率，印度和巴西等新兴大国率先从危机中复苏，成为拉动和加快世界经济复苏的发动机。据世界银行统计，从2008年至2013年，“金砖国家”对世界经济增长的贡献率已超过50%，占世界人口40%的金砖国家在全球GDP总量的比重达25%。⁵

金融危机的爆发及其“溢出效应”深刻反映了现有国际经济治理机制的内在缺陷，加之新兴国家在危机中力挽狂澜的表现，大大加强了国际社会中对改革国际货币基金组织和世界银行在投票权、成员构成等方面的呼声和实践。主要表现为，2011年3月3日，国际货币基金组织执董会于2008年提出的份额和投票权改革方案正式生效，这样，发达国家在该组织的投票权从59.5%降至57.9%，发展中国家的投票权比例从40.5%上升为42.1%。⁶世界银行在份额、增资等方面也进行了全面改革。在份额、投票权方面，2010年4月世界银行发展委员会春季会议率先兑现了G20匹兹堡峰会的承诺，通过了发达国家向发展中国家转移投

¹ 吴志成、王天韵：《全球化背景下全球治理面临的新挑战》，《南京大学学报》，2011年第2期，第43页。

² 黄超：《金融危机背景下全球治理机制的变革》，《国际观察》，2012年第3期，第28页。

³ 同上，第27页。

⁴ 刘军红：《全球化与国际金融货币体制改革》，《现代国际关系》，2010年第7期，第20页。

⁵ Mario Lettieri, “Brics Drive Global Economic Recovery”, July 22, 2009,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/rea072209a.htm>。

⁶ 基金组织2008年的份额和发言权改革生效 <http://www.imf.org/external/chinese/index.html>。

票权的改革方案，决定发达国家向发展中国家转移 3.13% 的投票权，使发展中国家整体投票权提高到 47.19%，其中中国的投票权从 2.77% 提高到 4.42%，成为世界银行第三大股东国。

7

然而，这种“换汤不换药”的改革措施，并不能够彻底改变旧有的全球金融治理模式。其中一个很明显的例子，在最新一轮的国际货币基金组织改革中，虽然金砖国家的投票份额都已经进入到了前十名。但是美国还是握有超过 16% 的投票份额。根据国际货币基金组织的规定，任何议案和动议都必须有超过 85% 的投票才能通过，这也就意味着美国拥有一票否决权。换言之，只要是美国不同意的提案，该提案就绝不可能通过。可以说，之前国际货币基金组织的改革，都仅仅是“治标不治本”。国际货币基金组织和世界银行这种“在其位不谋其政”以及改革不力的形象，不能令发展中国家和新兴国家满意和信服。因此，建立新的与国际货币基金组织和世界银行相抗衡的、且能够代表广大发展中国家的全球金融治理机构，便成为当今国际体系中顺应历史潮流和世界大多数国家意愿的举措。

二、金砖银行与当代金融治理体系

从 2009 年 6 月“金砖四国”领导人第一次会晤，到今年一共召开了六次会晤。五次会晤是一个周期，而第六次是新一轮的开端。在这一合作机制走过第一轮迎来第二轮首届峰会之际，金砖各国已走出了初创阶段的化解分歧磨合期，走向实质性的机制建设合作阶段。⁸金砖银行的正式成立，很好的印证了这种阶段性的转变。为了更好地认识金砖银行对后金融危机时代全球金融治理体系的影响和意义，很有必要仔细分析对金砖银行成立具有指导意义的《福塔莱萨宣言》。

《福塔莱萨宣言》关于正式成立金砖银行的原文表述如下：“我们高兴地宣布签署成立金砖银行协议，为金砖国家以及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金。”；“我们高兴地宣布签署建立初始资金规模为 1000 亿美元的应急储备安排协议。该机制在帮助成员国应对短期流动性压力方面具有积极的预防作用，将有助于促进金砖国家进一步合作，加强全球金融安全网，并对现有的国际机制形成补充。”；“我们对 2010 年国际货币基金组织改革方案无法落实表示失望和严重关切，这对国际货币基金组织的合法性、可

⁷ “Latin America Gets Great Voice at World Bank after Voting Rights Increase”, Washington, April 26th, 2010, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:22559015~pagePK:146736~piPK:64909335~theSitePK:258554,00.html>。

⁸ “金砖开发银行成立正当时”，中国日报网，http://caijing.chinadaily.com.cn/2014-07/14/content_17761565.htm。

信度和有效性带来负面影响。国际货币基金组织改革系各国高层承诺，下一步必须使国际货币基金组织治理结构现代化以更好地反映新兴市场和发展中国家在世界经济中不断增加的权重。”⁹从国际政治经济学（IPE）的角度出发，我们可以从四个方面来分析金砖银行的成立与当代全球金融治理体系的辩证关系。

第一，金砖银行的成立是对现存金融治理体系的一种补充，而非替代。众所周知，金砖五国在后冷战时代的繁荣与发展是融入到以西方为核心的国际政治经济体系的结果，是全球化经济的受益者，金砖五国的未来已经和世界经济紧密地结合在一起。因此，金砖银行的成立必然不是以推翻现存的国际政治经济秩序和全球金融治理体系为目标的。同时，虽然金砖五国的发展预期已经得到了普遍认可，但是想要彻底颠覆 IMF 和世界银行对世界金融治理的影响力，还为时尚早。因此，我们可以认为，金砖国家没有意愿也没有足够的实力去彻底否定当今的全球金融治理体系，金砖银行将成为一种补充，而不是取代国际货币基金组织和世界银行。¹⁰

第二，金砖银行的成立将推动全球金融治理朝着多极化的方向更进一步。作为当今全球金融治理体系的两大支柱，IMF 和世界银行是在二战行将结束的时候设立的，两者确实在经济全球化和世界经济发展方面发挥了重要的作用。但是随着时代发展，这两个机构开始愈发不能适应现实需要，往往忽略应当属于发展中国家的利益，而是更多关注发达国家利益诉求。金砖银行的成立将在一定程度上打破两大机构对全球金融治理的垄断。一方面，采取“倒逼”的方式，迫使西方发达国家加快国际货币金融机制的改革步伐；另一方面，采取宽松的政策，积极吸纳更多国家加入到金砖银行，以扩大其影响。这将有利于发展中国家获得更加公平的国际经济参与权。因此可以说，金砖银行的成立确立了一个屹立于美元世界之外的新型金融机构，有助于全球金融治理体系朝着多极化迈进了一步。¹¹

第三，金砖银行的成立有助于降低传统金融治理体系不完善所带来的风险。2008 年金融危机以来，金砖国家曾经被认为是世界经济的新发动机，但 2010 年以后，金砖国家经济增速出现下滑，印度、巴西等国甚至还一度陷入了资本外流、货币贬值的困境。这与金砖国家过于依赖西方国家市场、过度依赖美元货币体系有关。随着金融危机的爆发和蔓延，美、欧、日等国为求自保，不断利用其在现行体系中的支配权、规则制订权，玩弄以邻为壑的把戏，如通过量化宽松转嫁金融风险。这让广大发展中国家、尤其是金砖国家日益感到，将自

⁹ “金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言”，新华网，

http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm。

¹⁰ “金砖新机构取代不了 IMF”，《金融时报》中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001057351>。

¹¹ 中华人民共和国商务部：“金砖五国成立金砖银行”，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201407/20140700664830.shtml>。

己的经济繁荣一味“挂靠”在旧秩序、旧模式上，风险实在太大。¹²金砖银行的设立，正是为了降低上述金融风险而设计的，这有助于建立一个属于金砖国家自己的金融安全防护网。

第四，金砖银行的成立有利于全球金融治理体系朝着更加合理的方向发展。长久以来，IMF 和世界银行在向不同国家提供资金的时候，往往采用“双重标准”。如 2008 年金融危机后，IMF 向欧洲投放大量资金，并对西方发达国家实施的货币宽松政策熟视无睹，而在援助发展中国家时，往往要求受援国以实施紧缩政策为前提。从而导致很多发展中国家不能完全满足而得不到贷款，即使满足规定得到了贷款，发展中国家还要接受严格苛刻的监督和审查，这样无形中沦为了发达国家的附庸，使得本国经济完全暴露在发达国家的监视之下，无任何经济安全可言。金砖银行所设立的应急储备基金不仅有潜力打破美欧的全球主导地位，还有可能使国际货币基金组织和世界银行改变其向借贷方设置苛刻条件的做法。¹³根据《福塔莱萨宣言》的部分内容，金砖银行是专门致力于为金砖国家以及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金，相应地贷款门槛也要比世界银行和国际货币基金组织低，这有利于贷款的发展中国家可以根据自身情况，更加灵活地运用手中的贷款发展本国经济，免去了很多后顾之忧。可以说，金砖银行的成立，丰富了全球金融治理的手段，在一定程度上打破了国际货币基金组织和世界银行在该领域的垄断地位，有利于促进全球金融体系朝着更加公正、合理的方向发展。

三、金砖银行面临的挑战和局限

上文已经分析了金砖银行的成立对全球金融治理的积极影响，国内外相关学者也都对金砖银行的成立抱有乐观的态度。但是，也有很多学者提出了相对谨慎的观点，并认为金砖国家要想真正发挥预想的作用，还需要解决很多问题。

中国农业银行战略规划部研究员王静文在《金融时报》发表文章，表示金砖国家“平行金融体系”存在着三大隐忧。一是如何兼顾平等与效率。金砖银行从酝酿到成立，一直在极力避免某国主导的情况发生，平等色彩一直贯穿始终。但是过分强调平等的同时，也就缺乏了真正的主导者。如何让金砖银行既顾忌平衡又兼顾效率，可能会是一个考验；二是选择何种货币。目前绝大多数国际和区域经济组织都以美元作为媒介，但致力于打造平行体系的“金砖五国”，却未必愿意选择这么做。是选择某一国的货币还是选择类似于 SDRs 的一篮子货币

¹² “金砖银行：系国际金融史上里程碑事件”，中国日报网，
http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/gicj/2014-07-14/content_12003519.html。

¹³ “金砖银行对世界经济影响巨大”，凤凰网，http://news.ifeng.com/a/20140720/41228151_0.shtml。

对金砖国家而言，也是一个非常现实的难题；三是如何应对风险。金砖国家金融体系的发展程度相对滞后，抗风险能力较弱，一旦面临系统性的金融危机（如美国加息引发外资大规模回流），可能包括金砖五国在内所有的新兴经济体都将受到剧烈冲击。如果出现这种局面，金砖银行和应急基金将面临着如何展开救援的问题。在这一平行体系中，因为缺乏一个“最终贷款人”的角色，一旦遇到某种极端情况，可能难以避免自顾不暇乃至资本耗尽。¹⁴

就贷款附加条件问题上，也有评论对金砖银行提出了质疑。国际货币基金组织在危机应急贷款上强加的条件，已使它在很大一部分新兴世界沦为不受欢迎者——如今在西欧也是如此。国际货币基金组织通常要求受援国政府采取加税和减支措施，结果让这些政府在国内沦为千夫所指。但为贷款附加某种条件是不可避免的。对金砖国家来说，要确定哪些冲击真的来自外部、需要提供暂时缓冲，以及哪些冲击需要出台国际货币基金组织援助所要求的那种政策变化，将不是一件容易事。例如：作为中国的重要盟友，巴基斯坦曾在 2008 年全球金融危机期间恳请中国政府向其提供援助，中国却建议伊斯兰堡方面向国际货币基金组织求助。

15

金融时报专栏作家罗宾·哈丁认为，金砖国家并不像表面上看上去那么团结，它们正在建立的新机构在运营上面临巨大的挑战。上周在巴西得到大肆宣传的这些举措，既出自于对取代美国领导地位的渴望，也出自于对美国领导力缺失的失望。如果美国在国际货币基金组织改革的问题上加强参与、提高可信度，金砖国家内部的巨大分歧或许就会显露无疑。金砖国家毕竟是一个异质集团，它们走到一起更多的是出于对现有体系的不满，而不是出于强大的共同利益。¹⁶

四、小结

后金融危机时代，世界经济的基本面已经出现了很大的变化。传统意义上的发达国家已经不再具有绝对的统治地位，而是出现了顶峰过后的相对衰落。以金砖国家为代表的新兴国家迅速崛起，在世界经济中演着越来越重要的角色，逐渐成为全球金融治理领域的一支生力军。从 2008 年金融危机的爆发以及后危机时代世界经济恢复的情况，都可以看出原有的世界经济治理机构——国际货币基金组织和世界银行——逐渐暴露出很多问题，例如：代表性不足，对危机反应和处置力度不强等等。金砖银行的正式成立，标志着全球金融治理领域不

¹⁴ “金砖国家‘平行金融体系’三大隐忧”，《金融时报》中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001057278>。

¹⁵ “金砖新机构取代不了 IMF”，《金融时报》中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001057351>。

¹⁶ “金砖银行动摇美国经济霸权？”，《金融时报》中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001057337?full=y>。

再被国际货币基金组织和世界银行所垄断。更有意义的是，金砖银行是以广泛代表发展中国家利益为出发点成立的，因此，可以对国际货币基金组织和世界银行进行有效的补充。然而，金砖银行还存在很多的问题没有解决，例如：主导权问题，货币使用问题等等，其究竟能够在未来的全球金融治理中发挥多大的作用，还需要时间来检验。