

# 全球公共品供给滞后背景下金砖金融合作的实践与展望<sup>\*</sup>

周 琢 杨盼盼

随着多极化趋势的加速以及主导国对全球公共品供给的意愿与能力相对减弱，全球公共品供给滞后已成为国际社会面临的严峻挑战。金砖金融合作以新开发银行和应急储备安排等创新机制为基础，通过务实、精简和有针对性的制度设计，为新兴经济体提供了更加包容和灵活的金融合作框架。金砖金融合作对于促进全球治理体系改革有重要意义。展望未来，金砖国家应继续加强合作，推动顶层设计，提高金融制度兼容性，继续提升已有机制在金砖金融合作中的作用，推进金融市场基础设施建设和互联互通，深化在绿色金融等新兴领域的合作。

关键词：全球公共品 金砖国家 新开发银行 应急储备安排 国际金融合作

自第二次世界大战结束以来，全球公共品的供给一直是国际政治经济秩序的核心议题之一。<sup>[1]</sup>美国作为第二次世界大战后国际秩序的主要塑造者，通过多边金融机构（如国际货币基金组织和世界银行）、贸易机制（如世界贸易组织）的建立与巩固，为世界经济的稳定运行提供了关键的公共品支撑。<sup>[2]</sup>这些制度与规则在冷战后持续演化，一度被视为国际合作的主轴。然而，进入21世纪后，全

周琢系上海社会科学院世界经济研究所副研究员，电子邮箱：zhouzhuo@sass.org.cn；杨盼盼系中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金一般项目“美国‘去华’战略下我国供应链的韧性度研究”（项目编号：24SGC063）、中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（项目编号：DF2023YS41）、世界经济预测与政策模拟实验室（项目编号：2024SYZH003）的阶段性研究成果。感谢审稿人和编辑部的意见，当然文责自负。

[1] Kaul I., Grunberg I. and Stern M., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999; Barrett S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

[2] Ikenberry G. J., “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, 94(1): 7–23, 2018.

球治理体系逐渐暴露出严峻的赤字问题，<sup>[1]</sup>这种趋势在特朗普（Donald J. Trump）第一次当选美国总统后更为明显。

所谓全球治理赤字，是指全球公共资源在数量、分配和规则设计等方面均存在滞后与不适配，<sup>[2]</sup>全球公共品出现供需差异。<sup>[3]</sup>这一现象往往伴随国际权力格局的重大转型。当传统霸权国或主导国的影响力减弱、新兴大国尚未全面承担公共品供给责任时，国际制度的领导力与稳定性因而动摇，学界称之为金德尔伯格陷阱。<sup>[4]</sup>权力的转移还将导致现有国际规则、机制无法与新兴经济体的需求相契合，<sup>[5]</sup>致使多边合作安排难以有效回应日益多元化的利益诉求。在这样的结构性失衡下，全球公共品的供给不仅滞后，而且规则不适配，从而引发治理赤字和潜在的制度真空。

国际金融合作是全球治理的重要组成部分，其核心在于通过多边机构与合作机制维护国际金融稳定、促进资源高效配置，实现各国间的互利共赢。然而，现行国际金融治理架构在话语权与决策机制上仍然呈现以发达国家为主导的特征，<sup>[6]</sup>相关规则的制定与执行难以充分体现新兴经济体和发展中国家的利益关切。伴随全球经济重心东移与新兴市场崛起，这种不平衡日益凸显，传统国际金融机构的代表性与适应性滞后，<sup>[7]</sup>较难为新兴经济体提供充足的金融公共品与制度创新空间。<sup>[8]</sup>

在此背景下，金砖国家在金融领域展开合作，代表性成果是设立新开发银

---

[1] 蔡昉：“金德尔伯格陷阱还是伊斯特利悲剧？——全球公共品及其提供方式和中国方案”，《世界经济与政治》，2017年第10期。

[2] Acharya A., *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018; Ikenberry G. J. and Lim D. J., “China’s Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemony”, Brookings Report, 2017.

[3] 任琳、彭博：“全球治理变局与中国应对——一种全球公共产品供给的视角”，《国际经济评论》，2020年第1期。

[4] Nye J. S., “The Kindleberger Trap”, *Project Syndicate*, 2017.

[5] Chin G. T., “The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20”, *Global Policy*, 5 (3): 366–373, 2014.

[6] Wade R. H., “Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF”, *Politics & Society*, 39(3): 347–378, 2011.

[7] Stuenkel O., *The BRICS and the Future of Global Order*, Lanham: Lexington Books, 2015.

[8] Rodrik D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton, 2011.

行<sup>[1]</sup> (New Development Bank, NDB) 和应急储备安排<sup>[2]</sup> (Contingent Reserve Arrangement, CRA), 通过务实、精简和针对性的制度设计, 为新兴经济体提供了灵活的金融合作框架, 并在基础设施投融资、应对金融波动和支持绿色发展方面为传统多边金融框架予以有益补充。这一实践还为多极化背景下国际经济治理提供了新思路, 即全球治理不必依赖单一霸权或全面统一规则, 而可以从关键领域入手, 以务实、开放、渐进、嵌入的方式实现全球公共品供给的再平衡。

阿格尼丝·贝纳西-奎里等在《经济政策：理论与实践》一书中指出：“如何就什么是全球公共品达成一致是国际合作中存在的三大困难之一。”<sup>[3]</sup>对于全球公共品的定义, 作者特别指出并非所有跨越国界、具有非排他性和非竞争性的产品或服务都可以被视为全球公共品。全球公共品除了跨国界的非排他性和非竞争性, 还必须满足普遍性和全球影响。严格意义上的全球公共品并不常见, 因为大多数跨国界的非排他性、非竞争性产品仅具有局部性的影响, 无法覆盖全球的所有需求。全球公共品涉及广泛的国际协调与合作, 其供给的复杂性和多样性使得现实中较难完全达到“全球”标准。

2025年4月, 习近平主席访问新开发银行时指出, 新开发银行是首个由新兴市场国家和发展中国家创立并主导的多边开发机构, 已成长为国际金融体系中新兴力量和“全球南方”合作的“金字招牌”。<sup>[4]</sup>金砖国家有意愿在“全球”意义上提供新型公共品。金砖国家在历次峰会宣言中都强调了对多边主义和联合国核心作用的支持, 表达了改革全球治理体系的共同立场, 如2022年的《北京宣言》、<sup>[5]</sup>2023年的《约翰内斯堡宣言》、<sup>[6]</sup>2024年的《喀山宣言》。<sup>[7]</sup>新开发银行开拓进取, 力争在国际金融架构改革的讨论中放大“全球南方”声音。金砖国家建

[1] 新开发银行于2015年7月在第七次金砖国家峰会上由金砖五国共同成立, 并面向所有联合国成员开放。

[2] 应急储备安排于2014年签订, 是时任中国人民银行行长周小川代表中国政府和其他金砖四国在巴西签署的关于建立金砖国家应急储备安排的条约。

[3] [法]阿格尼丝·贝纳西-奎里、[法]贝努瓦·科尔、[法]皮埃尔·雅克、[法]让·皮萨尼-费里著, 徐奇渊、杨盼盼、徐建炜译:《经济政策：理论与实践》, 北京: 中国人民大学出版社, 2025年。

[4] 新华社:“习近平访问金砖国家新开发银行”, 2025年4月29日, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content\\_7021735.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content_7021735.htm)[2025-08-01]。

[5] 新华社:“金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言(全文)”, 2022年6月24日, [https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/24/content\\_5697423.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/24/content_5697423.htm)[2025-01-24]。

[6] 新华社:“金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言”, 2023年8月23日, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6900109.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6900109.htm)[2025-01-24]。

[7] 新华社:“金砖国家领导人第十六次会晤喀山宣言(全文)”, 2024年10月23日, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content\\_6982689.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6982689.htm)[2025-01-24]。

立的一些开放平台不仅惠及金砖国家，而且面向许多发展中国家。这种实践使金砖合作的受益面大大拓展，强化了金砖国家作为“全球南方”公共品提供者的作用。这表明，金砖国家合作并非仅存在于特定区域，而是希望成为塑造全球规则、提供全球公共服务的重要力量。

本文与已有文献<sup>[1]</sup>共同描绘了全球治理和金砖机制中开放包容、务实合作的基本图景，在核心理念上体现延续性。区别于已有文献，本文将金砖金融合作放在全球公共品供需失衡和国际金融治理改革的大背景下考察，分析新开发银行、应急储备安排和其他金砖金融合作方式的运作逻辑。这些创新机制为新兴经济体提供了更加包容和灵活的金融合作框架，弥补了基础设施投融资、应对金融波动等方面公共品供给的不足。本文研究表明，新兴经济体可以通过自主合作在特定领域缓解治理赤字，秉持开放姿态和全球视野，提供全球公共品，围绕关键议题开展合作。

## 全球公共品供给滞后与金砖金融合作的战略考量

全球公共品通常被定义为具有非排他性（Non-excludability）和非竞争性（Non-rivalry）特征的跨国资源或服务，<sup>[2]</sup>具有普遍性和全球影响。全球公共品<sup>[3]</sup>的存在为全球经济与政治秩序的相对稳定、各国间互利共赢和社会福祉提升提供了必要条件。然而，近年来国际社会愈发感受到全球公共品供给的不足。<sup>[4]</sup>全球公共品赤字表现为国际多边制度合作效率下降、代表性滞后以及在关键领域公共品供给的缺失。<sup>[5]</sup>

---

[1] 徐秀军：“全球治理的金砖模式：生成逻辑与实践路径”，《拉丁美洲研究》，2022年第5期；孙德刚、玛丽亚：“从‘区域南方’到‘全球南方’：金砖国家合作机制对全球发展的贡献”，《当代中国与世界》，2024年第4期；任琳、张尊月：“国际制度融合与全球经济治理体系改革”，《世界经济与政治》，2023年第10期；徐秀军：“‘全球南方’群体性崛起与世界大变局演进方向”，《太平洋学报》，2025年第1期；沈陈：“迈向新的‘大协议’：全球南方崛起与国际安全治理转型”，《拉丁美洲研究》，2024年第6期；黄宇韬：“非正式治理与主权债务重组机制演进”，《国际经济评论》，2025年第2期；Pandit P., “Delivering ‘Public Goods’ and the Changing Financial Architecture: Can BRICS Meet Expectations?” *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 4(6): 475–488, 2019.

[2] Barrett S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

[3] 典型的全球公共品包括国际货币体系、贸易制度、气候治理框架、公共卫生防控机制等。

[4] Ikenberry G. J. and Lim D. J., “China’s Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemony”, *Brookings Report*, 2017.

[5] 黄仁伟：“全球经济治理机制变革与金砖国家崛起的新机遇”，《国际关系研究》，2013年第1期。

### （一）全球公共品供给滞后的制度背景

与传统国别层面的公共品相比，全球公共品存在更为复杂的供给难题。这主要体现在两个方面：一是供给成本与收益的分配难题。由于公共品的非排他性和不可分割性，各国在享用公共品时通常无需支付额外成本，进而出现“搭便车”现象（Free-rider Problem）。二是缺乏类似国内政府的权威机构。全球公共品的持续供给离不开国际权力结构、国际制度安排及国际规范体系的互动与调适。

自21世纪起，传统霸权国家<sup>[1]</sup>减少了对全球公共品的支持力度。一是发达国家内部承受调整压力。产业转型、社会分化和政治极化导致发达国家对国际合作、对外援助与公共品供给的承诺与投入有所收缩，<sup>[2]</sup>这一趋势在近期更是不断强化。二是国际权力结构多极化倾向的出现。新兴经济体在全球经济版图中的地位愈发重要，<sup>[3]</sup>但其在国际制度中的话语权、规则塑造能力和资源配置影响力却未能相应提升。这种经济实力与制度角色不对称的格局，使全球公共品无法在权力重组后获得及时的再分配与再设计，导致国际制度对新兴经济体公共品需求的回应迟缓，进而造成全球公共品的整体供给滞后。

### （二）全球金融治理的结构性缺陷

全球化时代的金融治理高度依赖多边协商机制与国际金融机构的制度化运作。在第二次世界大战后确立的国际经济秩序中，发达国家主导设计并维护了一套以国际货币基金组织（IMF）、世界银行等多边组织为核心的金融治理架构。这一架构曾为第二次世界大战后经济重建与全球化扩张提供了重要支持与公共品供给。然而，随着国际权力结构的变化和新兴经济体的快速崛起，原本的制度安排已显现出明显的适应性滞后与结构性缺陷。国际金融公共品供给的不均衡不仅削弱了全球治理的正当性和有效性，也直接影响了新兴经济体在资本获取、风险防控与发展路径上的选择空间。全球金融治理的结构性缺陷使得国际金融机构难以根据国际力量格局和各方需求变化来动态调整公共品供给。

代表性滞后是国际金融治理结构性问题的典型表现。在国际多边组织中，配额和投票权的分配长期滞后于第二次世界大战后全球经济格局的演变。尽管新兴

---

[1] 传统国际关系理论中的“霸权稳定论”指出，国际制度的稳定与公共品供给需要某个强大霸权国承担领导责任与成本。美国及其盟友曾为国际社会提供重要的全球公共品。

[2] Rodrik D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton, 2011.

[3] Chin G. T., “The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20”, *Global Policy*, 5(3): 366–373, 2014.



经济体的国内生产总值（GDP）、贸易额与外汇储备在过去数十年显著增长，其在全球经济治理中的地位早已发生深刻转变，但这些变化并未及时反映在多边机构的代表性中。以IMF为例，在第十四轮份额权审查中，IMF提升了新兴经济体的占比，并于2010年在国际货币基金组织执董会层面予以通过，<sup>[1]</sup>但是直到2015年年底，美国国会才批准这项改革方案，<sup>[2]</sup>更新的份额权在2016年正式生效。<sup>[3]</sup>在2023年年底完成的第十六轮份额权审查中，虽然全体成员总份额资源有大幅度提升，但并没有调整成员的份额占比，美国仍然拥有重大决策的否决权。IMF希望在第十七轮份额权审查中调整份额比例，以更好地反映成员在世界经济中的相对地位。目前，从IMF和世界银行份额看，新兴经济体的投票权份额占比大约为40%，而根据世界银行的数据，按购买力平价计算，2024年新兴经济体占全球GDP的比重为60%。<sup>[4]</sup>

这种代表性滞后带来的直接后果是：国际金融规则的形成和改革议程的确定往往优先考虑传统主导国的利益与偏好。相应的融资、援助、流动性支持与政策建议方案，也更易体现传统主导国的模式与标准，而忽视或对新经济体的特殊发展需求与结构性挑战考虑不足。当权力格局与资源分配的错位成为常态，国际金融公共品的供给无法平衡各方利益时，就会导致供给滞后、错配或缺位。

### （三）金砖金融合作的战略考量

金砖国家作为新兴经济体代表，在全球治理中主动承担全球公共品供给责任，这一行为并非单纯出于“填补空白”的被动逻辑，而是理念驱动、发展需求与制度创新等多重动力机制综合作用的结果。

第一，理念驱动。倡导真正的多边主义和“南南合作”是金砖国家的重要理念基础。金砖国家认为，现有国际金融体系仍然是全球金融治理的重要基础，但也存在若干不足，主要体现为其治理结构未能充分反映新兴市场和发展中国家在全球经济中的重要地位。各国在理念上坚持改革不公正的国际治理结构，主张赋予新兴市场和发展中国家更大发言权。金砖国家呼吁，增加新兴市场和发展中国

---

[1] International Monetary Fund, “IMF Board of Governors Approves Major Quota and Governance Reforms”, Press Release No.10/477, December 16, 2010.

[2] International Monetary Fund, “IMF Managing Director Welcomes U.S. Congressional Approval of 2010 Quota and Governance Reforms”, Press Release No.15/573, December 18, 2015.

[3] International Monetary Fund, “Historic Quota and Governance Reforms Become Effective”, Press Release No.16/25, January 27, 2016.

[4] World Bank, “International Comparison Program: ICP’s PPPs”, May 2024, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD\[2025-08-29\]](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD[2025-08-29]).

家在国际金融机构中的份额和投票权，优化高层职位遴选程序，增强地域代表性，保护最贫困成员的代表性，加强各国和国际组织的合作，共同促进国际金融体系改革。这些理念使金砖国家在提供全球公共品时具有明确的价值指引和正当性基础。

第二，发展需求。满足新兴经济体迫切的发展需求也是金砖国家提供全球公共品的重要动力来源。近年来，新兴市场国家在工业化、城镇化和可持续发展领域面临巨大的融资缺口。据全球基础设施展望网站估计，2026—2030年全球基础设施投资缺口约为6万亿美元，<sup>[1]</sup>发展中国家在交通、能源、通信等传统基础设施以及气候变化应对、绿色金融等新兴领域都存在大量未被满足的资金需求。然而，现行多边金融机制对这些需求的响应较为迟缓，在贷款标准、项目审批和政策附加条件上过于僵化，难以顾及新兴经济体的特殊发展路径和现实挑战，导致大量发展诉求得不到有效满足，“全球南方”出现明显“发展赤字”。金砖国家从自身和广大发展中国家的现实发展需要出发，积极寻求填补全球公共品供给缺口的途径，通过金砖金融合作框架，致力于提供更加契合新兴经济体需求的金融公共品。

第三，制度创新。塑造新的国际制度框架以适应多极化时代，是金砖国家推动全球公共品供给的另一重要动因。仅依赖现有由西方主导的制度难以有效回应新兴经济体的利益关切和破解治理赤字，因此金砖国家需要在实践中进行制度创新。金砖国家通过新开发银行等机制，积极提升在全球金融体系中的影响力。新开发银行为新兴市场和发展中国家提供了更具包容性的融资平台。自2020年4月起，新开发银行在不到两个月内批准向中国、印度、南非、巴西、俄罗斯各发放10亿美元等值本币贷款，<sup>[2]</sup>用于公共卫生体系建设与中小企业纾困；全部贷款均采用受援国本币计价并在当地资本市场发行债券筹资，审批和放款时长比世界银行同类项目缩短约一半。金砖金融合作的兴起，标志着新兴经济体在全球金融治理中开启了多元化探索和自主创新的进程。制度设计上的创新有效提升了新兴经济体和发展中国家的代表性，促使金砖机制能够更好适配成员的发展阶段和实际需要。

金砖国家供给全球公共品的动因是多维度且相互补充的。理念驱动提供了价

---

[1] Infrastructure Outlook, “Global Infrastructure Outlook”, July 2017, [https://outlook.gihub.org/\[2025-08-29\]](https://outlook.gihub.org/[2025-08-29]).

[2] New Development Bank, “Meeting Ever-evolving Development Challenges”, July 2020, [https://www.ndb.int/annual-report-2020/covid-19.html\[2025-07-29\]](https://www.ndb.int/annual-report-2020/covid-19.html[2025-07-29]).

值引领和正当性，发展需求强调了现实紧迫性，而制度创新开辟了实现路径和工具。三个维度有机结合，使金砖国家能够在全球治理转型时期以清晰的方向和综合实力推进合作，为缓解全球公共品供给滞后、重构更为公正有效的治理体系提供了宝贵的“金砖方案”。

## 金砖金融合作的实践与特性

在全球公共品供给滞后的背景下，金砖国家在国际金融治理中开启了多元化探索和制度创新进程。金砖国家金融合作正在塑造区别于传统多边金融机构的新型合作范式。新开发银行和应急储备安排是金砖金融合作的两个核心机制，分别对应成员国中长期融资需求和短期流动性需求。在具体实践中强调成员的中心性，突出成员各方的自主性，加强南南合作的广度与代表性。金砖金融合作通过本币融资、信用评级、金融基础设施等领域的探索回应新兴经济体对金融自主与货币多元化的需求。在制度运行上，金砖金融合作既强调独立创新，又注重与IMF、世界银行等机制的嵌入互补，从而在推动全球治理多元化与维护金融稳定之间实现平衡，展现出开放性、包容性与制度韧性。

### （一）平等治理与定制化服务

金砖金融合作在治理模式上进行了大胆创新，最具代表性的是新开发银行创始成员在投票权上实行“一国一票且无一票否决”的投票分配方式。创始成员无论经济体量大小都无法单独阻碍决策。这一设计打破了传统多边开发银行以份额或否决权主导的结构，增强了合作各方的平等性。

新开发银行强调保障成员的中心性。新开发银行在所有活动中均将成员的发展置于核心位置，尊重成员的主权和国家自身发展的优先事项。不同于传统的开发性金融机构，新开发银行的贷款决策中不附加政策条件，允许成员根据自身需要和条件来决定和实施项目。新开发银行为成员提供定制化的融资和项目开发支持。与传统开发性金融机构的另一个不同是，新开发银行使用成员自身的系统和程序开展业务，体现了对成员主权和政策的尊重。这种定制化、灵活的合作方式，使成员能够从资金安排、项目实施和发展规划中获得更大自主性，从而提升



国际金融公共品供给与本地需求的适配度。<sup>[1]</sup>

新开发银行致力满足多类型个体的融资需求并注重发展成果评估。截至2024年,新开发银行的非主权贷款约为11.2%,<sup>[2]</sup>其中包括为地方政府、国有企业和没有主权担保的私营部门提供融资。这种扩展有助于满足成员独特的非主权融资需求,确保合作模式的平等性。新开发银行注重发展成果的有效性,通过设定清晰的目标、选择有意义的绩效指标、监测发展成果和评估发展影响来推进合作模式,确保合作能够带来实质性的发展成果。

## (二) 本币融资与货币多元化探索

新开发银行允许成员以本币认缴资本和发行本币债券进行融资,这是一个创新之举。传统多边金融机构往往要求成员以美元或特别提款权(SDR)计价的资本认缴和融资,而忽视了本币的使用。新开发银行允许成员以人民币、俄罗斯卢布和南非兰特等本币进行股本认缴和债券融资。在新开发银行的融资来源中,已经有人民币、卢布和兰特的本币融资。截至2025年7月,已有约25%的贷款组合以金砖国家成员本币计价。<sup>[3]</sup>在2022—2026年周期内,新开发银行计划增加本币贷款,目标是在五年战略期内,以成员本币提供总融资承诺的30%。为实现这一目标,新开发银行将继续通过本币融资扩大资金来源。<sup>[4]</sup>人民币、卢布和兰特等本币在新开发银行资本认缴和债券发行中的使用,说明成员正以务实态度进行货币多元化尝试,这为未来国际货币体系的多元化进程提供了新的选择方向与操作范例。

## (三) 扩大成员加强南南合作

2021年,新开发银行启动扩员。截至2025年5月,阿联酋、孟加拉国、乌拉圭、埃及和阿尔及利亚成为新开发银行的正式成员。新开发银行成员与金砖国家正式成员并不完全重合。新加入金砖国家的成员若想进入新开发银行,需要单独

---

[1] New Development Bank, “New Development Bank General Strategy for 2022–2026: Scaling Up Development Finance for a Sustainable Future”, July 2022, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB\\_StrategyDocument\\_eVersion\\_07.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_eVersion_07.pdf)[2025–07–21].

[2] New Development Bank, “Investor Presentation”, June 2025, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP\\_1Q25\\_June.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP_1Q25_June.pdf)[2025–08–30].

[3] TV BRICS, “BRICS New Development Bank expands Local Currency Lending and Green Finance”, July 2025, <https://tvbrics.com/en/news/brics-new-development-bank-expands-local-currency-lending-and-green-finance/>[2025–08–30].

[4] New Development Bank, “New Development Bank General Strategy for 2022–2026: Scaling Up Development Finance for a Sustainable Future”, July 2022, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB\\_StrategyDocument\\_eVersion\\_07.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_eVersion_07.pdf)[2025–07–21].

提交申请，并在与其他成员协商后，经相应表决程序方可正式成为新开发银行成员。这意味着新开发银行作为一个多边发展金融机构，已经逐步超越金砖国家的框架，向全球范围内的新兴经济体和发展中国家开放。这一举措对于推动南南合作、增强全球发展融资体系的包容性和多样性具有重要作用。

新开发银行的核心使命之一就是加强南南合作，尤其是支持发展中国家的基础设施建设和可持续发展项目。南南合作强调发展中国家的平等、互利基础，而新开发银行接纳非金砖国家成员为南南合作提供了更多的机会和平台。

通过接纳全球不同地区的成员，新开发银行进一步拓展了服务的广度和深度，使南南合作不局限于金砖国家，而且形成了更为广泛和全面的多边合作网络，成为“全球南方”国家在全球金融体系中的重要代表。金砖国家推动成立新开发银行，新成员的加入使其逐渐成为“全球南方”国家共同的平台，推动全球经济治理朝更加多元、平衡的方向发展。

#### （四）应急资金与区域金融安全网建设

金砖金融合作的关键机制是金砖国家应急储备安排。应急储备安排于2014年签订，初始承诺总资金为1000亿美元。应急储备安排的设计理念是在成员出现流动性危机时提供临时性资金支持，帮助其渡过难关，其本质与清迈倡议类似，仍然是中央银行之间外汇储备的互换安排。在不超过其承诺份额的30%的情况下，成员可以直接从应急储备安排获得资金支持。

应急储备安排的机制不断完善。从《喀山宣言》反映的相关进展来看，应急储备安排完成了第7次演练，操作机制得到进一步优化，确保在实际危机场景中能快速提供支持。应急储备安排的修约工作取得重要进展，有助于进一步完善应急储备安排的框架和操作机制，更好地满足成员多样化的流动性需求。金砖国家还支持其他符合条件的货币用于应急储备安排。应急储备安排的设计和发展体现了新兴市场国家构建多层次全球金融安全网的重要尝试，在加强区域金融合作、提升经济韧性方面发挥关键作用。应急储备安排的设立提高了金砖国家的经济监测和风险预警能力。

#### （五）信用评级和金融基础设施的新实践

在新开发银行与应急储备安排之外，金砖机制还通过跨行合作、信用评级合作和本币支付平台建设倡议，持续探索新的务实合作路径。

金砖国家提出的信用评级合作倡议，主要关注如何在金砖国家之间开展信用评级合作、推进评级结果互认、完善评级理念和制度、提升评级技术、健全评级

体系。2022年10月，金砖国家信用评级合作研讨会在北京召开。金砖国家探讨了建立金砖国家信用评级机构的可能性，以提供更加中立和公正的企业信用评估。这一机构将作为传统西方评级机构（如穆迪、惠誉和标准普尔）的补充，旨在通过提供更准确的信用评估，增加区域内的投资和贸易，提升金砖国家作为全球投资目的地的形象，促进经济发展。

2024年10月金砖国家领导人第十六次会晤《喀山宣言》提出：“欢迎金砖国家同其贸易伙伴在开展金融交易时使用本币。鼓励加强金砖国家间代理银行网络，根据自愿且非约束性的金砖国家跨境支付倡议促进本币结算，期待在金砖国家支付工作组等机制下就此进一步探讨。”《喀山宣言》还提到了金融基础设施互联互通的可行性，讨论建立金砖国家证券存托结算基础设施、金砖国家（再）保险公司的可行性。<sup>[1]</sup>

从当前情况来看，金砖国家对于跨境支付体系等金融基础设施的讨论仍然停留在概念上，新结算系统的建立有待观察。这一议题之所以广受关注，部分原因是货币支付结算的合作与当前美元主导的国际货币体系密切相关。但不可否认的是，推动国际货币体系朝着多元化方向迈进，使国际货币体系更具包容性，是以金砖国家为代表的新兴经济体推进支付体系建设的客观诉求。这种务实、多点开花的增量创新模式，使金砖机制在传统多边金融秩序改革难以推进的情况下，仍能强化内部互联互通与南南合作的底色。

#### （六）金砖金融合作的时代特性

金砖金融合作机制展现了新时代多边主义的核心内涵。一方面，金砖金融合作体现了开放包容性。开放包容的机制设计进一步确保了金砖合作具有广泛的代表性。2024年埃及、埃塞俄比亚、伊朗、阿联酋四国被接纳为金砖国家成员，2025年印度尼西亚成为金砖国家成员。金砖国家成员涵盖了亚洲、非洲、拉丁美洲和中东的主要新兴经济体，人口约占全球的40%，对全球经济产出的贡献超过四分之一。这一广泛的代表性<sup>[2]</sup>使金砖国家能够一定程度上反映“全球南方”国

---

[1] 新华社：“金砖国家领导人第十六次会晤喀山宣言（全文）”，2024年10月23日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content\\_6982689.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6982689.htm)[2025-01-24]。

[2] 金砖国家领导人在峰会上直接使用“全球南方”话语，例如印度总理莫迪在2023年“金砖+”领导人对话会上呼吁“金砖应当为‘全球南方’发声”（BRICS to be the voice of the Global South）；南非总统拉马福萨强调金砖的历史性扩员“为‘全球南方’带来了希望的灯塔”。

家的共同利益和声音，在现有体系中弥补发展中国家话语权不足的鸿沟。<sup>[1]</sup>

与地区性合作不同，金砖金融合作自诞生起就具有鲜明的全球性视野和非排他性特点。金砖金融合作并非基于地理邻近或区域同质性，而是横跨亚洲、非洲、拉丁美洲等多地区的新兴经济体联盟。这种跨区域组合突破了欧盟—东盟<sup>[2]</sup>和海合会—南共市<sup>[3]</sup>等区域组团的局限，使金砖机制具有更广泛的代表性。以新开发银行为例，新开发银行的项目选择具有多样化和包容性的特征，特别是其涵盖了清洁能源、交通基础设施、水和卫生、环境保护、社会基础设施和数字基础设施等多样化、包容性的领域，能更好地与“联合国发展倡议”形成对接。新开发银行不仅为成员提供支持，也有意愿为其他新兴市场和发展中国家提供支持。金砖金融合作的开放性为新型全球公共品供给提供了机制韧性。《成立新开发银行的协定》条款规定：“银行的成员资格应向联合国成员开放，并对借款成员和非借款成员开放。”“金砖+”模式更是这种开放性的体现，通过与其他新兴市场经济体和发展中国家开展多层次、领域广泛的合作与对话，实现“朋友圈”扩容，进一步促进全球经济治理多元化与包容性。

另外，金砖金融合作体现了嵌入互补性。金砖国家的新型金融公共品供给可能面临霸权国的制衡与质疑，如何实现新旧机制的对接与合作，降低因新型全球公共品供给而产生的竞争与猜疑，或许是避免全球治理赤字进一步恶化的重要关切点。

金砖金融合作并未选择与现有国际机制脱钩竞争，而是强调嵌入其中、实现互补。这种嵌入性主要体现在以下两个方面。

一是制度设计与现有机制对接。在具体实践中，金砖机制通过开放嵌入的策略来避免与现有国际体系形成对立。金砖国家并未选择与现有多边机制脱钩竞争，而是强调将自身新机制嵌入全球治理网络中，实现互补协作。金砖机制的规则设计充分考虑了现行国际体系的惯例，以避免造成体系割裂和政策冲突。金砖国家认可包括IMF、世界银行等国际金融机构在促进全球经济增长、维护金融稳定、提供发展援助等方面的重要作用，在此基础上，金砖国家关注和积极推进国际金融治理的改革和完善。

---

[1] 新华社：“金砖国家领导人第十六次会晤喀山宣言（全文）”，2024年10月23日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content\\_6982689.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6982689.htm)[2025-01-24]。

[2] 这种合作带有明显的南北合作色彩，欧盟在资金技术上占优，合作议程中常融入规则规范和价值观考量。

[3] 两者之间的合作主要体现在经济贸易领域，缺少像金砖这样常态化的领导人峰会和机制化协商。

二是开展机构间广泛合作,《成立新开发银行的协定》在宗旨和功能部分规定:“新开发银行应为金砖国家及其他新兴经济体和发展中国家的基础设施建设 and 可持续发展项目动员资源,作为现有多边和区域金融机构的补充,促进全球增长与发展。”新开发银行在运行中积极与世界银行等既有多边机构开展合作对接。新开发银行成立之初即得到世界银行知识和经验支持,双方在2016年签署谅解备忘录,承诺在项目联合融资、知识共享、员工交流等方面密切合作。新开发银行在战略规划中强调与其他多边和区域金融机构的合作,共同推进基础设施和可持续发展项目。这种开放式的机构型合作,有助于多方共同应对全球性挑战。

## 金砖金融合作展望

金砖金融合作的深化对促进全球经济治理体系改革具有重要意义。这种合作模式强调互补共赢而非零和博弈,有助于构建更加包容、平衡的国际金融秩序。本节展望金砖金融合作,以期为进一步深化合作提供参考。未来,随着合作的深入推进,金砖国家有望在维护全球金融稳定、促进可持续发展等方面发挥更大作用。

### (一) 推动顶层设计,提高金融制度兼容性

金砖国家间金融制度的差异是进一步金融合作的制约因素。金砖国家间的异质性较强,各国金融制度和基础设施水平的差异,制约货币金融领域的合作。以货币国际化为例,制约货币国际使用除了自身因素以外,还包括对方国家的金融制度、外汇管理要求和金融市场的发展水平等。类似的,相关问题在金砖金融合作中也普遍存在。从汇率制度来看,大多数金砖国家的汇率制度并非自由浮动,而是或多或少地实行有管理的汇率制度,且其中美元、欧元等货币地位较为凸显。以巴西、俄罗斯、印度、南非的货币锚的测算来看(见图1~图4),在巴西雷亚尔的货币篮子中,美元在货币锚的权重当中占比最高,不过人民币的占比也较高;在俄罗斯卢布篮子中,人民币的权重在2022年超过了美元;在印度卢比的货币篮子中,美元的权重最高,并且近几年其对于人民币的锚定在下降;在南非兰特锚定的权重中,其篮子呈现多样化的特征,美元、欧元、英镑和人民币均发挥重要作用。



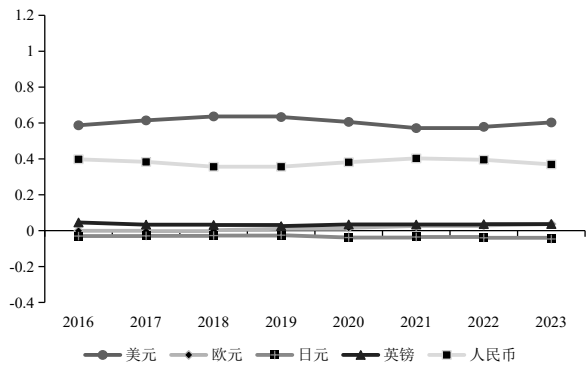


图1 巴西雷亚尔货币锚

注：纵轴为作者测算的货币锚权重，图2~图4同。  
数据来源：原始汇率数据来自IMF SDR与主要国家货币的汇率数据库。

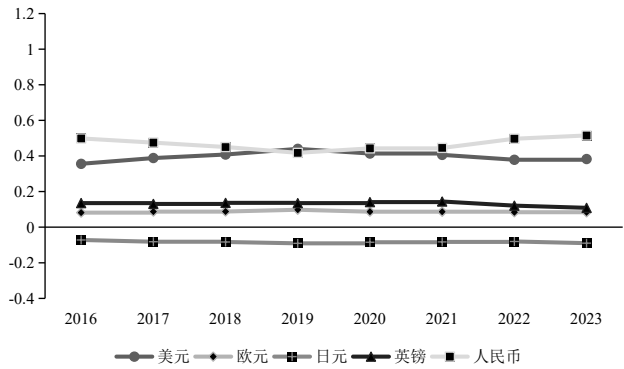


图2 俄罗斯卢布货币锚

数据来源：原始汇率数据来自IMF SDR与主要国家货币的汇率数据库。

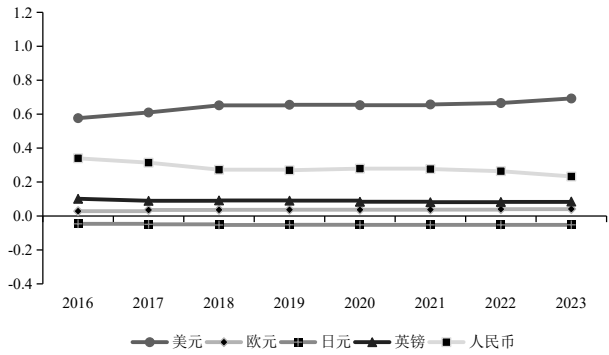


图3 印度卢比货币锚

数据来源：原始汇率数据来自IMF SDR与主要国家货币的汇率数据库。

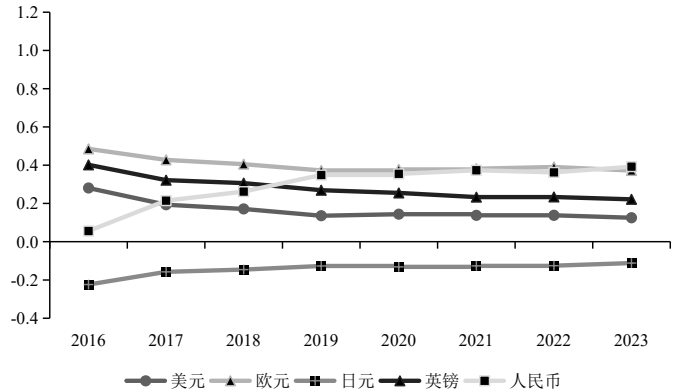


图4 南非兰特货币锚

数据来源：原始汇率数据来自IMF SDR与主要国家货币的汇率数据库。

从这个视角出发，因为金砖国家本身锚定美元和欧元的占比较高，形成金砖国家自己的货币篮子作为锚定目标相对困难。即便形成了自己的货币篮子，其隐含锚定的仍将是美元及其他国际货币。除了汇率制度的差异，金砖国家还面临资本流动和金融发展水平的限制。因此，金砖国家应加强合作，推动顶层设计，提高金融制度兼容性，以新开发银行和应急储备安排等机制为引领和保障，同时推进金融市场互联互通，加强金融市场基础设施建设，深化在绿色金融等领域的合作。

（二）扩大资金和项目规模，夯实金融合作基础

新开发银行应进一步充实资本和扩大出资来源。新开发银行初始认缴股本金为500亿美元，认缴股本金为527亿美元，而初始法定股本金可以达到1000亿美元，<sup>[1]</sup>股本金有进一步充实的空间。截至2024年年底，新开发银行累计批准贷款390亿美元，<sup>[2]</sup>与较为成熟的多边开发银行相比还有进一步拓展空间。

扩大资金来源与项目扩展对于新开发银行未来为新兴国家提供更多发展融资支持具有非常重要的意义。新开发银行可根据成员国的经济状况和银行的实际需求，考虑增加股本金规模，以增强银行的资本实力和市场信心。充分利用国际资本市场，发行多币种、不同期限的债券，多样化资金来源。进一步完善资本管理

[1] New Development Bank, “Investor Presentation”, June 2025, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP\\_1Q25\\_June.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP_1Q25_June.pdf)[2025-08-30].

[2] New Development Bank, “Investor Presentation”, June 2025, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP\\_1Q25\\_June.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/IP_1Q25_June.pdf)[2025-08-30].

框架，实现发展和可持续性的双重目标。

### （三）加强宏观研究，提高监督预警能力

《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》第14条要求各方建立宏观经济信息交换机制，并通过定期提交《金砖国家经济与金融监测报告》共享关键宏观指标、外汇储备信息和风险评估。但应急储备安排并未像东盟10+3的东亚宏观经济研究办公室（AMRO）那样设立一支常驻、独立的专业团队开展数据收集、国别评估和实地访谈。报告撰写大多依赖各国财政部或中央银行轮值协调，缺少统一方法论和现场调研机制，其深度与时效性相对AMRO存在明显差距。应急储备安排可考虑设立常设研究实体、统一评估框架并确保公开透明。

宏观监督与预警是区域金融安全网的基石：实时跟踪外部头寸、资本流向、商品价格冲击与极端气候损失，并开展情景压力测试，可将潜在冲击量化为具体的流动性缺口。当金砖国家成员能够共享高频数据，并由一支独立常设的专业团队进行前瞻性风险评估时，政策制定者便可在资本外逃或国际收支失衡扩散前主动出手。应急储备安排即可依据技术评估快速启动预防性信贷额度，按冲击规模和持续时间精准设定条件，为成员争取宝贵的“窗口期”。

金砖国家还应完善应急储备安排的贷款条件和贷款工具。<sup>[1]</sup>借鉴清迈协议的发展路径规划，<sup>[2]</sup>可以考虑下一步建立共同储备库，进而实现储备的共同汇缴，从而形成一个机制化的金砖国家金融稳定机制，进一步完善金砖国家间金融合作。

### （四）完善货币功能，推动本币计价职能

推动金砖国家间的货币计价功能。在本币结算之外，推动本币计价职能这一更高目标很有必要。在国际货币体系中，结算和计价是货币职能中最为关键的两个环节。结算职能代表着一种货币在国际经贸活动中的支付和交易能力，而计价职能则体现了一种货币在定价和衡量价值方面的影响力和地位。当然，在金融领域，上述发行本币债券的举措也可被视为是本币计价的重要部分。长期以来，美元一直在国际大宗商品、金融产品等领域占据计价主导地位，其他货币计价职能使用范围极为有限。对于金砖国家来说，如何提高本币的国际计价地位成了推进货币国际化进程中的一个重要课题。

---

[1] Humphrey C., “All Hands on Deck: How to Scale up Multilateral Financing to Face the Covid-19 Crisis”, ODI Briefing Papers, 2020.

[2] 高海红、杨诗琦、杨盼盼：“清迈倡议多边机制：迈向区域货币基金”，《国际经济评论》，2024年第1期。

在金砖国家之间开展本币计价具备一定基础。一个切入点是大宗商品计价，特别是金砖扩容之后，可以进一步鼓励金砖国家间开展能源产品、原油产品的本币计价。推进本币计价的过程需要金砖国家加强政策协调。在中央银行层面，需要进一步统一对外汇风险权重的评估标准，为本币在银行体系内的流通创造有利条件。同时还应推动金砖各国货币纳入各自外汇储备，加强本币互换机制，应对潜在的本币流动性需求。而在政府层面，则要探索放宽本币的跨境使用限制，完善资本项目下的本币自由兑换，出台支持性的税收、审批等优惠政策，从而提高本币使用便利性。在资本账户仍然存在管制的情况下，中国和印度尼西亚开展的本币结算（LCS）合作可以为金砖国家建立本币结算机制提供参考。

#### （五）制定统一分类标准，探索绿色金融发展

在新开发银行 2022—2026 年规划中，计划将 40% 的融资项目投向气候变化相关领域。金砖金融合作在绿色转型方面虽已迈出积极步伐，但缺乏跨国统一的绿色分类与核算规则。各成员继续沿用本国的环境、社会与公司治理（ESG）体系，并未联合制定一套覆盖金砖所有国家的统一绿色金融分类标准。这意味着在项目审批、贷款定价、风险评估乃至贷款后监督等环节，各方所依据的“绿色”认定标准并不一致。

缺乏统一分类标准导致监管透明度不足、信息披露参差不齐。由于没有共同的绿色目录或分类体系，各国银行在披露绿色贷款额度、本币绿色债券发行规模及项目碳减排量时，往往仅按照国内监管要求执行，既不具有可比性，也难以对外公布完整的绿色资产负债表。境外投资者和评级机构无法获得清晰、统一的数据支撑。更重要的是，项目本身的环境绩效难以在国际层面得到准确评估，在全球气候资金流向高度透明化的趋势下，这无疑削弱了金砖绿色金融的竞争力和示范效应。

金砖国家可联合借鉴欧盟《可持续金融共同分类目录》和中国《绿色债券支持项目目录》，共同制定一套涵盖减缓、适应、生物多样性保护等多维度的“金砖绿色金融分类标准”。在统一分类基础上，建立跨国绿色金融信息平台，要求所有金砖金融机构定期披露绿色贷款与债券项目的全生命周期数据。借助统一分类标准，各成员可共同发行“金砖联名绿色债券”，在全球资本市场进行跨境配售，并同步推出“可持续发展挂钩债券”（SDG-linked Bonds）和“绿色资产证券化”产品，为本币和外币投资者提供更加多样化的低碳投资选择。绿色分类碎片化的纠正将提升新开发银行在国际气候治理中的权威性，也能为南方国家提供可

持续、低成本的绿色融资支持，进而真正实现经济增长与环境保护的双赢。


## 结 语

全球公共品的传统提供者在多边规则维护与制度性支持上已显现退缩，国际治理格局正经历权力扩散、多元文化与多种利益交织的历史转变。全球公共品供给滞后所引发的治理赤字，为国际社会提出了在多极化时代保持有序、包容和可持续发展的难题。在这一背景下，金砖金融合作以新开发银行和应急储备安排等机制的建设性实践，填补了部分金融公共品供给缺口。

对现有全球金融体系的反思是金砖国家推动金融合作的现实背景。提升话语权、推进本币国际化和防范金融风险是金砖国家金融合作的实际诉求。金融合作并不应成为更多政治紧张因素的触发点。金砖金融合作应当从各个国家的实际需求出发，以改革现有国际金融体系为目的。

不同于传统国际金融体系，金砖国家的金融合作在合作机制、模式和倡议等方面进行了大胆创新。然而，金砖金融合作的道路并非一帆风顺。首先，金砖国家内部的贸易、投资联系相对薄弱，限制了在货币等领域更紧密合作的潜力。其次，成员间金融制度的差异较大也给金融合作带来挑战。此外，美国等西方国家可能会对金砖金融合作的战略意图保持高度警惕，进而加剧了金融合作的非经济性风险。

从定位来看，金砖金融合作是新兴市场和发展中国家金融合作的范本，应当进一步强调其对完善金融安全网、跨境金融基础设施等方面的重要作用，其发展对于现行的国际金融体系是一种升级而非替代。从过去一段时间的进展来看，金砖国家的合作并不仅限于自身，而是在广泛的国际合作平台上开展。金砖金融合作促进了全球金融安全网的完善和国际金融机构的进一步改革，从而更好地反映新兴经济体的诉求。

金砖金融合作是新兴经济体在全球经济治理中获得更大代表性和发言权的重要实践，也是推动构建新型国际金融秩序、维护金融稳定、促进可持续发展的有益探索。虽然仍面临诸多挑战和掣肘，但只要金砖国家秉持团结合作、创新发展的理念，坚持在制度基础、基础设施、新兴领域等方面持续发力，必将为世界经济贡献更加多元、包容的力量。

（责任编辑：崔秀梅）



## Practice and Prospects of BRICS Financial Cooperation in the Context of Underprovision of Global Public Goods

*Zhou Zhuo and Yang Panpan*

90

With the acceleration of multipolarization and the relative decline in willingness and capacity of dominant countries to supply global public goods, the underprovision of global public goods has become an urgent challenge facing the international community. BRICS financial cooperation characterized by innovative mechanisms such as the New Development Bank and the Contingent Reserve Arrangement, provides emerging economies with a more inclusive and flexible financial cooperation framework through practical, streamlined, and targeted institutional designs. The financial cooperation among BRICS holds significant implications for advancing reforms in the global governance. Looking ahead, BRICS countries should continue to strengthen coordination, enhance top-level institutional design, and improve the compatibility of financial frameworks. Efforts should further consolidate the roles of the existing mechanisms within BRICS financial cooperation, promote the development and interconnection of financial market infrastructure, and deepen collaboration in emerging areas such as green finance.

## WTO Public Health Exception Clause Application Dilemmas and Future Responses

*Wang Min and Zhou Yiqi*

108

As environmental pollution and food safety issues become increasingly prominent, in recent years, sanitary and phytosanitary (SPS) measures implemented by countries to protect domestic industries, ensure product quality and safety, and maintain ecological balance have become one of the most contentious areas that are prone to triggering trade disputes. The World Trade Organization's *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS Agreement) serves as the current international framework, regulating the inspection and quarantine measures for the import and export of food, animals, and plants and their products. It also establishes a specific legal system to clarify the public health exception clause under Article XX(b) of the *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT 1994). Under new circumstances, the legal application of the SPS Agreement faces practical challenges. Issues such as establishing an effective conflict resolution mechanism between public health and free trade to achieve their balanced development and preventing the abuse of SPS measures from becoming trade barriers have become tremendous challenges for WTO members. This article argues that public health risks should be approached cautiously, with the precautionary principle regarded as a fundamental tenet of international public health law. Furthermore, efforts should be made to "establish rules" through multilateralism, "create pathways" via