

新开发银行内部治理规制研究

吴 瑕

(上海财经大学 法学院, 上海 200433)

摘要:《新开发银行协定》是金砖国家新开发银行的章程,亦是一项以发展中国家为主导的全球金融治理新规则。有关新开发银行“内部治理”的问题在提出之初就存在一些不完善之处,如因监督机构的缺失及非常驻董事制度的实行降低了银行的问责性,董事和行长代表性不足弱化了银行的合法性,行长轮值制影响了银行的援助能力和政策延续性,平权决策机制降低了银行的效率等。在后疫情背景下,新开发银行作为首个由发展中国家发起设立的全局开发性金融机构,其内部治理的完善与否对全球经济尤其是新兴市场国家的经济复苏有重要影响。鉴于此,有必要对其内部治理进行系统的创新探析。对新开发银行内部治理的规制,应设立协调监督机构及常驻与非常驻相结合的董事制度,提高董事及行长代表性,建立轮值行长选举体系及不信任案程序,确立加权决策机制及非创始国补偿机制等。

关键词: 新开发银行;《新开发银行协定》;内部治理;问责性;合法性;效率

中图分类号: D912.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2020)05-0138-15

一、前 言

在当前全球抗击疫情的背景下,包括新开发银行在内的国际开发性金融机构正发挥着积极的作用。2020年3月,新开发银行批准向中国提供70亿元人民币紧急援助贷款,这是新开发银行批准的第一个用于支持成员国抗击疫情的紧急援助贷款,也是国际金融组织为我国抗击疫情迄今所提供的金额最大的主权贷款。^①4月30日,新开发银行向印度提供10亿美元紧急援助贷款。^②7月20日,巴西接收新开发银行抗疫贷款10亿美元。^③然而,新冠疫情对本来就不是很明朗的全球经济前景带来更大的不确定性。新兴市场国家,特别是经济较落后的发展中国家,本身具有结构上的不稳定性。新开发银行内部治理中银行的问责性和合法性不足,行长轮值制、平权决策机制等可能影响银行的援助能力和效率,使其难以发挥更大更积极的作用。因此,如何更好地分析新开发银行内部治理存在的问题,并提出完善建议,对于在当前的经济形势下,新兴经济国家尤其是金砖国家的经济复苏及参与全球金融治理,具有重要的理论和现实意义。

收稿日期:2020-05-06

基金项目:上海市人民政府决策咨询研究课题“金砖银行落户对浦东及上海国际金融中心建设影响研究”(2015-Z-D06)。

作者简介:吴 瑕(1986—),女,福建莆田人,上海财经大学法学院博士研究生。

①《新开发银行批准70亿元人民币紧急援助贷款支持中国抗击新冠肺炎疫情》,“中华人民共和国财政部官网”,http://gjs.mof.gov.cn/gongzuodongtai2019/xmdt/202003/t20200320_3486092.htm,最后访问日期2020年5月3日。

②See Program Summary for Public Disclosure, <https://www.ndb.int/emergency-assistance-program-in-combating-covid-19-india/>, last visited on May 14, 2020.

③See Program Summary for Public Disclosure, <https://www.ndb.int/emergency-assistance-program-in-combating-covid-19-brazil/>, last visited on August 4, 2020.

当前,国内外学界对新开发银行治理规制的研究仍较少。亚洲开发银行美国执行董事罗伯特·奥尔(Robert M. Orr)通过分析亚行的治理经验来论述常驻和非常驻董事制度。^①汤凌霄等认为金砖银行需要建立符合市场和国际规则的规则型治理结构和运行机制。^②潘庆中等认为金砖国家开发银行平权决策模式可能带来效率损失等挑战。^③陈燕鸿和郑建军认为新开发银行的治理结构在借鉴其他多边开发银行的基础上进行了创新。^④罗杭和杨黎泽从国际组织的权力均衡和决策效率角度探讨新开发银行的治理问题。^⑤现有的研究鲜有系统地从治理规则中存在的问题角度出发来分析新开发银行的内部治理。本文力图通过对现有主要国际金融机构及其协定进行较为全面的分析比较,思考协定中内部治理存在的不足,着力对《新开发银行协定》的进一步完善提出初步的意见,希望对我国参与《新开发银行协定》的进一步修订有所借鉴或启发。

二、新开发银行内部治理存在的问题

内部治理问题产生于公司治理理论。现代企业制度中,由于所有权和经营权相分离,产生了公司治理问题,即在两权分离的情况下,投资者与公司之间的利益分配和控制关系问题。^⑥在全球金融治理的背景下,治理理论已经超出了公司的范畴,被广泛应用于各种利益相关者之间。全球治理委员会提出了较权威的“治理”概念,认为“治理”是一个持续的过程,包括被授权执行的正式机构和制度,以及人们和机构同意或认为符合他们利益的非正式安排。^⑦

任何多边开发银行都不可缺失内部治理,它规范着多边开发银行的内部组织机构及其决策机制。国际开发性金融机构的良好内部治理主要应包括三方面的内容:合法性、问责性和效率,这三者是相互联系的整体。合法性是指银行的行动必须被看作是在表达主权国家委托给它的权力,^⑧包括其决策的主体及其决策的过程是否合法。问责性则包含两层含义:一是对机构的不当行为进行责任追究;二是机构作为责任人向问责人就其履行职责作出解释。^⑨效率则是内部治理的机构和规则设置使机构在完成其项目和其他任务时是否高效。同时,在内部治理规则的设置中,还应考虑这些规则是否有益于银行价值目标和效益的实现。新开发银行内部治理的问题主要包括新开发银行协定中的组织机构及决策机制的局限性。

组织机构是内部治理的主体,现有主要的国际开发性金融机构的组织机构基本相同,除了世界银行和亚洲开发银行规定其内部组织机构为理事会、执行董事会、行长、其他官员和工作人员外,其他多边开发银行均由理事会、董事会、行长及其他官员构成。

新开发银行借鉴了主要国际开发性金融机构的组织结构设计,其内部治理主体主要由理

^①See Robert M. Orr: The Asian Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: Conditional Collaboration? The Ambassadors Review, 2016: 42.

^②汤凌霄、欧阳晓、黄泽先:《国际金融合作视野中的金砖国家开发银行》,《中国社会科学》2014年第9期。

^③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。

^④陈燕鸿、郑建军:《金砖国家新开发银行治理结构创新性研究》,《东南学术》2017年第4期。

^⑤罗杭、杨黎泽:《国际组织中的权力均衡与决策效率——以金砖国家新开发银行和应急储备安排为例》,《世界经济与政治》2019年第2期。

^⑥叶扬、张文:《世界银行治理结构改革与中国的应对策略》,《西部论坛》2015年第3期。

^⑦See Global Governance Committee, Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance, George Washington Journal of International Law & Economics, No. 3, 1995: 754.

^⑧参见张长龙:《布雷顿森林机构内部治理的改革》,《南方金融》2015年第2期。

^⑨参见周仲飞:《银行法研究》,上海财经大学出版社2010年版,第88页。

事会、董事会及行长三部分构成。首先,理事会是级别最高的权力机构,银行一切权力归理事会。理事会不参与银行的日常业务活动,只负责与银行有关的重大决策商定。其次,董事会是最高日常决策和执行机构,也是整个体系中至关重要的一个部分,新开发银行目前实行非常驻董事制度。董事会的职责主要是根据理事会的指示对银行业务进行决策,负责银行的一般业务经营。董事会由成员国选举的董事组成,代表成员国行使理事会所授予的一切权力,向理事会提供年度报表进行审批以及批准银行的预算。再次,新开发银行内部治理的核心部分是行长的设置。新开发银行的行长由金砖国家成员轮职担任。除行长外,应至少有一名副行长来自其他创始国。新开发银行同其他多边开发银行相比,最大的不同在于,新开发银行的董事会的职能明显被削弱了,而行长、副行长的职能则得到显著的加强。^①具体来说,新开发银行内部治理的问题主要表现在以下几方面。

(一) 监督机构缺失及非常驻董事制降低银行问责性

新开发银行的内部组织机构主要包括理事会、董事会、行长及由理事会决定的四名副行长以及其他所需要的官员和职员。

新开发银行的问责性主要包含两层意思:一是对新开发银行的不当行为进行责任追究;二是新开发银行作为责任人向问责人就其履行职责作出解释。新开发银行的问责性缺陷主要包括监管机构的缺失及非常驻董事制削弱银行的履职问责性。

1. 监督机构缺失影响银行问责性

首先,新开发银行的组织机构设置中缺少监督机构。新开发银行由于其超主权的股权结构及从精简机构等角度出发,采用了和以往的大多数国际开发性金融机构相似的机构设置。新开发银行的组织结构仅有理事会、董事会和行长三层,没有监督机构。由于全球金融法制定机构的问责性需依赖其自身的内部问责机制,^②这一设置因缺少相应监督机制的协调,会带来监督缺失,影响新开发银行的问责性和透明度,给银行的运营造成损失。以世界银行为例,世界银行的腐败问题屡次发生,尤其是2005年世行行长的腐败问题的暴露,又一次说明了内部治理结构缺失问责机制的弊端。

其次,新开发银行设立了信贷和投资委员会,作为银行的主要咨询机构,但因其成员可来自董事会和理事会,且行长担任信贷和投资委员会的负责人影响了银行的问责性。《新开发银行协定》第12条第6款规定,董事会应任命成立信贷和投资委员会,并在其认为必要时,酌情设立各种其他委员会。委员会的成员不必限于理事、董事或副理事、副董事。该协定第13条第2款规定,行长应承担信贷和投资委员会的负责人,且委员会的成员还应包括副行长。^③从该条款的内容可知,一方面,银行的最高行政官员行长作为该委员会的负责人,银行其他部门则不敢对该委员会进行问责,削弱了银行的问责性;另一方面,该委员会及其他设立的委员会的成员可能来自理事、董事,行长为委员会负责人,使委员会不能更加公正地起到监督和协调的作用,信贷和投资委员会无法公正地对行长及董事、理事进行问责。

2. 非常驻董事制度削弱银行问责性

新开发银行协定第12条第6款规定,“除非理事会以有效多数方式另行决定,董事会应作为非常驻机构开展工作,每个季度召开一次会议。”非常驻董事制度的设置,会影响银行的问责性,进而影响新开发银行的稳健运营。

①参见陈燕鸿、郑建军:《金砖国家新开发银行治理结构创新性研究》,《东南学术》2017年第4期。

②周仲飞:《全球金融法的诞生》,《法学研究》2013年第5期。

③See Articles on Agreement of the New Development Bank, Article 12, 13.

第一,从新开发银行的履职问责看,董事代表成员国的利益,由于实行非常驻董事制度,董事不固定在新开发银行总部进行工作,董事无法代表成员对银行的行动进行日常监督,这会影响到项目审批的规范性。公众和银行的其他部门也无法即时对董事会成员进行充分的监督。新开发银行出于有利于建立更加精简、垂直的行政结构考虑,设置了非常驻董事制度。^①然而,正如亚行美国执行董事罗伯特·奥尔指出的,非常驻董事制对于较大型的多边开发银行来说,并不能使银行效益增加,相反会有损于其效益的实现。以亚洲开发银行的常驻董事会为例,罗伯特·奥尔认为由于采用了常驻董事制度,当董事会需要召开会议或者员工与董事会之间需要商榷时,可以在几分钟内完成与管理层的面对面会议。然而非常驻董事制度下,则需要用电子邮件和长途电话的形式,而这些形式是不够充分的,无法及时且有效地解决问题。^②

第二,从新开发银行的透明度看,非常驻董事制度使公众无法充分参与到政策制定中去,这就削弱了新开发银行的透明度。银行的问责性与透明度相联系,在国际经济组织和标准制定组织中,透明度已经成为问责的一个重要方面。^③新开发银行的透明度是该银行向公众或者利益相关人披露有关监管活动的信息,它是新开发银行良好的内部治理结构的基本要求。例如,亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”),因为采用了非常驻董事制度,公民和社会组织无法充分参与到亚投行的政策制定和实施中去。亚投行发布的《公共信息临时政策》引发了一些社会团体和公民的关注,其中还包括致力于环境问题的组织。由于董事长期不在总部,这将造成公民或社会团体无法更便利地与银行进行沟通。^④若实行常驻董事制度,则可以为他们接触管理工作开辟更多途径。董事会与管理层保持日常联系,亦可对从政策到项目的任何变化产生影响。

(二)董事和行长代表性不足,弱化了银行合法性

国际组织的合法性是指其行动必须被认为是表达主权国家委托于它的权力,^⑤包括其决策的主体以及决策的过程是否合法。恩盖尔·伍兹曾指出,国际组织实现其目标的能力最终依靠它的合法性。^⑥合法性^⑦原则已成为设计高效、公平的全球治理结构的核心要素之一。^⑧国际金融机构的合法性不足,将导致其难以实现其目标并可能因此而使其行为无效。^⑨

董事会是新开发银行的最高执行机构。《新开发银行协定》第12条第2款规定,“每个创始成员应任命1名董事和1名副董事。理事会应以特别多数的方式制定新增董事和副董事的选举方法,使董事总人数不超过10人。”该协定第12条第6款规定:“除非理事会以有效多数方式另行决

①陈燕鸿、郑建军:《金砖国家新开发银行治理结构创新性研究》,《东南学术》2017年第4期。

②See Robert M. Orr: *The Asian Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: Conditional Collaboration?* *The Ambassadors Review*, 2016: 42.

③[英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫、约翰·伊特维尔:《金融体系的全球治理》,赵彦志译,东北财经大学出版社2010年版,第45页。

④罗伯特·奥尔:《亚投行为何需要常驻董事?》,“中外对话网”,<https://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/ch/9206-Why-the-Asian-Infrastructure-Investment-Bank-needs-resident-directors>,最后访问日期2020年4月13日。

⑤参见张长龙:《布雷顿森林机构内部治理的改革》,《南方金融》2015年第2期。

⑥Ngairé Woods, *The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves*, *World Development*, Vol. 28, No. 5, 2000: 823.

⑦荷兰学者居尼(G.C.A. Junne)将国际组织的合法性分成四个方面,第一,其政策基于正义的价值规范公平正义、行为方式公正诚实;第二,其形成过程依据正当的法律而实现;第三,以公正方式代表不同团体的代表性;第四,能否有效行使权力带来成果。See G.C.A. Junne, *International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy*, in *The Legitimacy of International Organizations* edited by Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen. United Nations University Press, 2001: 195.

⑧[英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫、约翰·伊特维尔:《金融体系的全球治理》,赵彦志译,东北财经大学出版社2010年版,第43页。

⑨鲁茉莉:《IMF治理中合法性与运作效率之间的平衡问题》,《国际观察》2012年第4期。

定,董事会应作为非常驻机构开展工作,每个季度召开一次会议。如果理事会决定将董事会作为常驻机构,则董事会主席由行长担任。”

1. 董事代表性不足

现有主要多边开发银行中,董事会的大多数设置体现了选区主导性的特点。亚洲开发银行按照区域划分为选区域内及选区域外成员,其区域内和区域外董事分别为8名和4名。^①其中,日本、美国、中国作为三大股东可以拥有单独选区,其他9个选区各选出一名董事和副董事。亚洲开发银行董事会选举制度的目的是保障域内成员的主导性及大股东的权益。亚投行在确定董事人数时与亚开行类似,按照区域内外分配比例,域内选出9名董事,域外选出3名董事,以此确保域内占绝对多数,体现区域主导性。同时,亚投行规定其创始成员有权在其选区内永久担任或轮流担任董事或副董事,^②以此来充分保障创始成员的权益。

新开发银行的董事会设置,也体现了选区主导性的特点,《新开发银行协定》第12条规定,由每名创始成员分别委派一名董事和一名副董事,理事会选择特别多数的方式,选举新增董事和副董事。新开发银行的董事会设置制度存在较大突破,其将金砖国家划分为一个选区,对于金砖国家区内各任命1名董事。^③然而,新开发银行是全球性开发性金融机构,其协定中规定成员国向联合国会员开放,若吸纳新成员加入,区内董事有5名,而区外董事一共5名,新开发银行将不得不面临董事代表性不足的问题。董事需要抛开政治因素,独立于他们的国籍国,真正作出有利于银行的决策。

董事代表性不足,不仅与新开发银行所倡议的国际金融新秩序主体平等的价值相违背,而且会削弱新开发银行的合法性。从IMF与主要的国际开发性金融机构的组织结构来看,部分机构的董事会成员设置也存在代表性不足的问题。例如,世界银行的前五大股东有权委派本国的执行董事,强势国家在同一选区会长期把握执行董事席位,世界银行的执行董事多由几个实力相当的国家轮流担任,这就使得世界银行常常忽视发展中国家利益,在投票表决中,执行董事通常也会忽略了本选区的整体利益,只考虑执行董事所在国的利益。^④各界也就此对世界银行长期投诉,认为分配董事会席位选区的方式使其投票毫无意义。特别是因为许多选区由非借款国主导,因此较小的借款国无法有效地行使投票权。^⑤IMF的董事会设置也呈现出董事代表性不足的问题。IMF因代表性问题修改了董事会设置的相关制度。根据IMF2010年治理改革方案,其改变前五大股东有权委派董事的旧制度,规定IMF董事会成员全部由选举产生。在选区中将任命第二名副执行董事,目的是提高这些选区在执行董事会中的代表性。正如有学者认为,IMF所面临的重大问题不是资金,而是治理机构及其合法性。^⑥

新开发银行允许金砖国家区内董事的多国席位由每个成员任命产生,这与世界银行的董事会制度安排相比有了明显的进步。尽管如此,对于那些占有区外董事会席位的成员国来说,缺乏在董事会的发言权和代表性会影响新开发银行的合法性。^⑦

^①See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 33.

^②See Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank, Annex B, Article 10.

^③See Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, Article 12.

^④左海聪、安文静:《多边开发银行决策机制探析——兼论对亚洲基础设施投资银行的启示》,《中国高校社会科学》2015年第4期。

^⑤Chris Humphrey, Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank, ODI Working Paper, No. 418, 2015: 30.

^⑥李仁真、涂亦南:《金融危机背景下国际货币基金组织代表性改革》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第5期。

^⑦Chris Humphrey, Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank, ODI Working paper, No. 418, 2015: 24.

2. 行长和副行长的代表性不足

行长和副行长的代表性不足影响银行的合法性。代表性是影响合法性的一个重要方面,新开发银行行长和副行长都来自金砖国家,其代表性不足会影响新开发银行的合法性。以IMF和主要国际开发性金融机构为例,IMF总裁和世界银行行长是由董事会选举产生的。由于IMF的董事和世界银行的执行董事人数较少,易出现不公平的“暗箱操作”,加之选举总裁或行长相关规则的缺乏与不足,导致总裁或行长的选任缺乏公平性和合法性。长期以来,欧美国家之间存在“君子协定”,^①世界银行行长始终来自美国,IMF总裁则始终来自欧洲,排除了发展中国家的潜在适合人选。^②亚洲开发银行的行长始终来自日本。亚洲开发银行行长候选人遴选程序也不公开,缺乏信息披露和问责。^③这些机构的行长代表性问题都长期影响着其机构的合法性。就新开发银行来说,行长和副行长都来自于金砖国家,协定中对于将来新纳入国家有无选举行长的资格也未作规定,这将影响未来的新开发银行的合法性。

(三) 行长轮值制影响银行的援助能力和政策延续性

在新开发银行的组织结构中,其核心部分是行长,也包括行长领导的管理层。新开发银行设置了一名行长,其余副行长则兼任首席运营官、首席财务官、首席风险官和首席行政官。《新开发银行协定》第13条对行长的职能和任期作了规定。与其他主要多边开发性金融机构的行长设置方式相比,新开发银行的行长制度在设置上有了新的变化。首先,新开发银行设置了一名行长和四名副行长,其是现有的多边开发银行中唯一一个明确阐明其组织结构中副行长级别的银行。世界银行、亚投行、非洲开发银行、泛美开发银行等多边开发银行的行长均只有一名,副行长则主要根据多边开发银行的实际需求确定人数。其次,新开发银行的行长由理事会选出,与其他多边开发银行不同的是,新开发银行行长应当从创始成员国中轮流选举产生,保证了创始成员的利益与主导性,这是国际开发性金融机构选任制度的一个重要的突破。这种选举行长的方式能够避免董事会选举行长时出现“暗箱操作”,切实实现了行长选举的民主性和透明性。然而,新开发银行协定中行长设置制度仍存在不足,主要表现在以下两方面。

1. 五国行长制影响银行的援助能力

新开发银行行长应由理事会从创始成员国中轮流选举产生,除行长所在国以外的每个创始成员国至少应产生1名副行长。副行长应由理事会根据行长推荐进行任命。副行长所行使的权力和职能应由董事会决定。新开发银行的行长和副行长都来自于金砖五国,世界银行、亚投行的行长设置与此类似。世界银行行长大多来自于美国,亚投行则作出明确规定,要求行长必须来自于成员国。新开发银行的五国行长制在保证五国主导性的同时,可能影响银行的合法性和援助能力。

行长和副行长同时是信贷和投资委员会的委员,这将影响银行的援助能力。新开发银行成立了由行长和所有副行长组成的信贷和投资委员会,副行长职位的重要性也因此得到了强调。并且,《新开发银行协定》第13条第2款第2项规定,行长应担任信贷和投资委员会的负责人,委员会的成员还应包括副行长。该委员会负责就董事会规定金额限制以下的贷款、担保、股权投资和技术援助项目作出决定,前提是此类项目提交董事会后30日内没有任何董事会成员表示反对。^④根据该条款的规定,行长和副行长有权决定所有低于董事会授权的一定水平的贷款和

^①“君子协定”即欧盟支持美国人担任世界银行行长,美国则支持欧洲人担任IMF总裁。See Ngaire Woods, Making the IMF and the World Bank More Accountable, International Affairs, Vol. 77, 2001: 88.

^②余锋:《后金融危机时代IMF总裁选任制度改革国际法思考》,《安徽大学学报》2011年第4期。

^③Eisuke Suzuki, Global Governance and International Financial Institutions, Asia Pacific Law Review, Vol. 19, No. 1, 2011: 27-28.

^④See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 13.

投资。为了使新开发银行在金砖各国的各自项目中发挥出强大的技术优势,金砖国家会提名具有强大技术能力和政治背景的官员担任行长和副行长,例如,欧洲投资银行经常出现具有政治背景的官员担任行长、副行长的情况。若政治因素成为贷款和投资决策的首要条件,则新开发银行的合法性和援助能力将受损。^①

2. 轮值行长不利于银行政策延续

新开发银行行长由金砖五国的代表轮流担任,可能影响银行政策延续。行长来自于不同国家,其推行的政策也会不同或者偏向于该国。行长间进行职位交接时,不仅会产生不同行长所实行的政策之间的延续问题,也会因金融市场管理模式的异质性及国家间金融体系的差异性而带来效率缺失的问题。金砖国家在产业结构、经济增长方式以及投资需求上具有异质性。^②这些异质性的存在,会影响各国行长的政策选择,差异较大的政策之间的交替将不利于银行政策的延续。

(四) 平权决策机制降低银行效率

一般而言,决策机制分为表决机制和决策规则两部分。根据《新开发银行协定》第8条的规定,新开发银行对创始成员国的股权实行平均分配。^③新开发银行确立了金砖国家绝对平等的制度框架,但也可能因此影响其决策效率。在平等分配股权的原则下,金砖国家间在文化背景、思想观念、利益诉求上存在较大差别,增加了各国间外交博弈达成一致意见的难度,公平难免会以部分效率的缺失为代价。如何平衡公平与效率,是对新开发银行的一个重大的挑战。

1. 平权表决机制的低效率性

现有国际开发性金融机构的表决机制的唯一基础是成员的股本数额,^④从目前的开发性金融机构和其他重要国际金融机构的协定来看,主要机构的股权份额设置有以下几种方式:(1)一国或几国股权份额过于集中。《国际复兴开发银行协定》中,美国的比重达34.890%,而英国占14.285%,位于第二位,中国、印度、巴西分别是6.593%、4.395%、1.153%,份额相差较悬殊。^⑤《泛美开发银行协定》中,美国的份额也达到了41.176%,而仅次于美国的巴西,其股权份额只占12.134%。^⑥《亚洲开发银行协定》也出现日本占38.5%的高份额远,远高于第二位的中国7.8%的份额。^⑦《欧洲复兴开发银行协定》所规定的法国、德国、英国、意大利、日本的份额都处于最高比例,均达到8.5%。(2)部分机构呈现出所在区域内国家股权份额较大的特点。例如,《欧洲复兴开发银行协定》中占有最高股权份额的法、德、英、意都是欧洲国家,^⑧《亚洲开发银行协定》的数据显示,日本、中国、印度等亚洲国家占有较大份额。^⑨(3)少数多边开发银行股权分配较均衡。例如非洲开发银行,其股权分配的比例相差较小。(4)份额分配的计算方式不能跟上一些国家经济影响的变化。例如,在国际货币基金组织中,根据购买力平价计算,墨西哥占世界GDP的份额是比利时的3倍,人口数量是比利时的10倍,但墨西哥的份额价值却只是比利时的

^①Chris Humphrey, Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank, ODI Working Paper, No. 418, 2015: 24-25.

^②参见计小青、乔越:《金砖银行的平权决策机制:效率损失及改进》,《上海金融》2017年第2期。

^③See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 8.

^④股权份额决定成员国向新开发银行认缴的资金数额,成员国在新开发银行决策中的投票权。

^⑤See Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Schedule A.

^⑥See Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, Annex A.

^⑦See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Annex A.

^⑧See Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development, Annex A.

^⑨See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Annex A.

55%。^①而在亚投行中,其前三大股东分别是中国、印度及俄罗斯,中国占有的投票权为27.52%,紧随其后的是印度和俄罗斯,它们所获得的投票权分别是7.93%和6.25%。^②

新开发银行成员国的股权份额决定着该国在新开发银行的投票权。新开发银行股本的分配不同于传统国际开发性金融机构的分配公式,而是采用了在创始成员间平均分配的模式,五个国家各占20%股权。这一表决机制是对传统国际金融机构机制的一个重大的改革。

IMF和现有主要多边开发机构的表决权分配均采用基本投票权与股权投资权的加权表决机制。具体来说,加权表决机制将投票权分成基本投票权(basic votes)和股权投资权(share votes)^③两个部分,这两个部分之和构成了每个成员国最终的投票权。基本投票权是每个成员国都享有的一个平均的数额。基本投票权是国际开发性金融机构的每个成员均能平均分配到的投票权,体现了国际法中的主权平等原则。基本投票权的分配对股权投资权占比较小的弱小国家具有重大意义。

新开发银行没有关于基本投票权部分的设置,而是在创始成员之间平均分配股权和投票权。IMF和各国际开发性金融机构对基本投票权的设置不大相同,根据IMF及各主要国际开发性金融机构协定(见表1),《亚洲开发银行协定》采取基本投票权比例限制的方法,规定20%的总投票权在成员中平均分配的数额为其基本投票权数。这个比例是发达国家要求较低占比与发展中国家要求较高占比之间妥协的结果。每一成员的总投票权包括基本投票权数和股权投资权数,^④《国际货币基金协定》中规定其为总投票权的5.502%在所有成员国之间平均分配所得的整数。也有部分协定规定了基本投票权的固定数额,国际开发性金融机构股权的固定分配,目的在于确保原始股东的各自投票权不会被稀释。^⑤例如,非洲开发银行对基本投票权采取固定票数的做法,《非洲开发银行协定》规定的基本投票权是每个成员国625票。^⑥《国际复兴开发银行协定》则规定每一会员国享有500票^⑦的基本投票权,而《泛美开发银行协定》规定每个成员的基本投票权为135票。^⑧亚投行对基本投票权采取固定比例的方法,基本投票权在全体成员中平均分配,全体成员基本投票权总和占据所有投票权的12%。

股权投资权,也称比例投票权,是按照每个成员国的股权比例进行分配的一种投票权。目前主要国际开发性金融机构的股权投资权分配方式有以下几种:第一,《国际复兴开发银行协定》^⑨《非洲开发银行协定》^⑩《亚洲开发银行协定》《泛美开发银行协定》都规定每个会员国的

①[英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫、约翰·伊特维尔:《金融体系的全球治理》,赵彦志译,东北财经大学出版社2010年版,第118页。

②李晴:“亚投行”对国际金融秩序构建的国际主张与世界贡献,《南通大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

③部分多边开发银行的协定将股权投资权称为比例投票权(proportional votes),如《亚洲开发银行协定》中就采用该定义。

④See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 33.

⑤Eisuke Suzuki, Global Governance and International Financial Institutions, Asia Pacific Law Review, Vol. 19, No. 1, 2011: 20.

⑥See Agreement Establishing the African Development Bank, Article 35.

⑦See Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Article V, Section 3.《国际复兴开发银行协定》中关于投票权的规定于2012年6月7号经有效的修正案修改,修改之前的每个成员国的基本投票权是250票。

⑧See Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, Article VIII, Section 4.

⑨See Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Article V, Section 3.

⑩See Agreement Establishing the African Development Bank, Article 35.

See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 33.

See Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, Article IV, Section 9.《泛美开发银行协定》中详细规定理事会可以决定增加资本不享有投票权。

股权投资权按每持一股即分得一票来计算。《国际货币基金协定》规定每10万特别提款权分配一票。^①第二,只对创始国采用基本投票权与股权投资权相加的方式。《国际开发协会协定》规定只对创始国给予500票的基本投票权,另按其首次认缴额每五千万美元增加一票。非创始会员国及创始会员国非首次认缴的股份所享有的投票权则由理事会视情况决定。非创始会员国也就不再享有基本投票权。^②第三,直接将每个成员的投票权的数量规定为应等于其认购股份在银行的资本存量,这一方式的典型代表即欧洲复兴开发银行。^③第四,给予创始成员国基本投票权、股权投资权和创始成员投票权加权的方式。如《亚洲基础设施投资银行协定》规定每个成员的投票权总数是基本投票权、股份投票权以及创始成员享有的创始成员投票权的总和。每个成员的基本投票权是全体成员基本投票权、股份投票权和创始成员投票权总和的20%,并在全体成员中进行平均分配。^④

表 1 IMF和主要国际开发性金融机构基本投票权分配

机构	基本投票权	固定方式
国际货币基金组织	5.502%	固定比例
国际复兴开发银行	每个成员500票	固定票数
亚洲开发银行	20%	固定比例
非洲开发银行	每个成员625票	固定票数
泛美开发银行	每个成员135票	固定票数
欧洲复兴开发银行	无	
亚洲基础设施投资银行	12%	固定比例
新开发银行	无	

新开发银行的初始法定资本为1000亿美元,其银行的初始认购资本为500亿美元,每个创始成员国首次认购100亿美元。由于没有基础投票权的设计,因此,新开发银行成员的投票权目前也是平均分配的,这是新开发银行对国际金融机构表决机制的一个创新。然而,在创始成员国中平均分配投票权会造成银行效率的缺失。

首先,平等表决机制不利于银行效率的实现和各国话语权的体现。《新开发银行协定》第6条规定,每个成员国的投票权与该成员认缴的银行股本数相等。^⑤而金砖五国的认缴股本数是相等的,使得其表决机制也是平权的表决机制。这种表决机制实际上是一种制衡性的股权结构,避免了现有其他国际金融组织在治理结构上由“少数国家控制”的内在缺陷,使得成员国和成员国之间拥有公平的决策权,相互之间能够在更公平合理的环境下建立合作关系。但是,采用平权决策机制,使新开发银行缺乏绝对控制人和主导者,一定程度上会降低银行的决策效率。^⑥这种平均分配投票权的方式,使各国的投票权比例与各国经济实力、人口比例等不相匹配。2017年,根据中国国家统计局网站数据显示,中国拥有五国中最高人口数约138640万人及最高约122500亿美元的GDP,而南非的人口数和GDP均处于五国中最低位,分别约为5652万人和3494亿美元(见图1)。投票权与一国的实力及项目贡献的平均人口数不匹配,不仅不能更好地

①See Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Article XII, Section 5.

②See Articles of Agreement of Establishing the International Development Association, Article VI, Section 3.

③See Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development, Article 29.

④See Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank, Article 28.

⑤See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 6.

⑥参见计小青、乔越:《金砖银行的平权决策机制:效率损失及改进》,《上海金融》2017年第2期。

反映与国家实力相匹配的话语权,也会降低银行决策的效率。而亚投行的成员股本分配则采用了更为合理的基本参数,其是根据在全球经济总量中成员国经济体量的相对比重进行分配。据统计,在亚投行中,目前发达国家整体的投票权比例是28.03%,而新兴市场国家及发展中国家的投票权比例是71.97%。^①以GDP为基础的份额分配公式更能体现一国在世界经济中的地位和贡献,不仅能够刺激成员国的经济增长,还能够保证成员国在经济增长的同时,获得与其经济增长实力相匹配的国际话语权,能更好地使一国在世界经济中的地位通过该国在国际金融体系中的话语权展现出来。

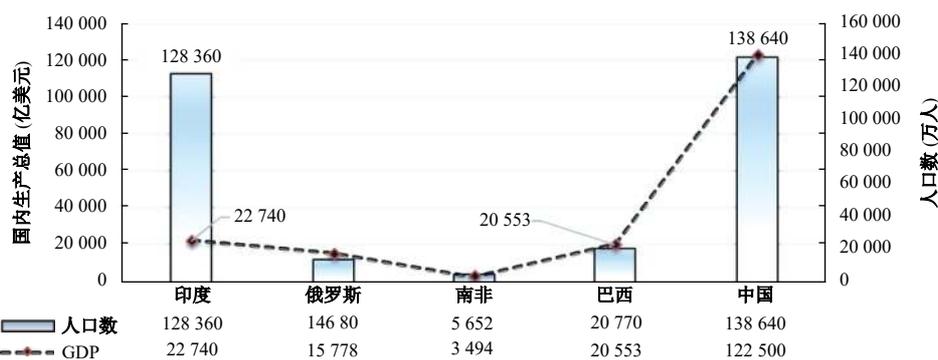


图1 2017年金砖国家人口数和国内生产总值统计图

其次,对新成员加入后表决权分配的规定具有不确定性。《新开发银行协定》第7条规定,“理事会认为时间合适时,可按照它规定的条件,增加银行的法定和认缴股本……但须经特别多数代表投赞成票通过,……但是成员无义务必须认缴增加的股本。”如果有新的成员加入,新开发银行的“平均分配”模式将会被打破,但《新开发银行协定》并没有明确新增成员的股权分配公式,而仅是规定“应由理事会在接受其加入时以特别多数方式确定”,^②这一规定使新增成员的股权分配具有不确定性和模糊性。这一不确定性会使有意加入的成员国无法估计该国加入后在新开发银行的股权分配和表决权,也将影响新开发银行对新成员的吸纳,进而影响银行的融资。

2. 两国否决制导致决策规则缺乏主导者

决策规则是决策机制的关键,国际金融机构的决策规则包括全体一致通过制、多数通过制以及非正式的协商一致制。采取不同的表决规则,会导致决策结果的差异。^③现有国际金融机构大多在章程中明确规定了多数通过的表决制度,而在实践中,也可能采取灵活的协商一致的方式,此外,对于个别重要事项采取一致通过的表决方式。

主要的国际金融机构,有时采取超级多数的一致通过的决策方式。但在实践中,并不常用一致通过的方式。一致通过意味着投票过程中需有正式的投票记录,需要全体成员一致通过,或至少没有被任何成员投反对票。因此,这些机构需要一个规范性的更有弹性的超级多数票规则。^④在实践中,世界银行的大多数决议是通过协商一致达成的。亚投行也将协商一致作为决

①《图解:亚投行各国投票权如何?》,“中商情报网”,<http://www.askci.com/news/finance/2015/07/04/1536204d7r.shtml>,最后访问日期2020年2月11日。

②See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 8.

③张长龙:《论布雷顿森林机构表决权集中制度的改革》,《现代法学》2007年第4期。

④Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st century*, Cambridge University Press, 2012:97.

策规则之一。亚投行行长金立群曾表示,亚投行原则上将与各国协商决定每一个决策。^①然而,协商一致原则并未写进《亚洲基础设施投资银行协定》中。

IMF和主要开发性金融机构的多数通过的决策规则各有不同。根据1976年修订的《国际货币基金协定》,特别多数包括70%多数票及85%多数票。^②国际复兴开发银行的特别多数通过,包括3/4多数通过和85%多数通过。^③亚洲开发银行的特别多数,需要拥有至少3/4投票权的全体代表的2/3通过。^④总体来看,现有国际金融机构特别多数通过制的比例较高。这导致某些成员国通过提高特定多数通过的比例,借助其他国家股权份额分散的特点,通过运用多数通过制来弥补因份额下降而减少的影响,合法地拥有事实上的否决权。^⑤例如,美国拥有IMF和世界银行的一票否决权,美国与日本作为集团拥有对亚洲开发银行的一票否决权。亚投行同样规定了多数通过的决策规则,亚投行的多数通过包括简单多数、超级多数及特别多数三种方式。简单多数通过指投票权的简单多数,超级多数通过是指全体代表的2/3以上且投票权占3/4的多数通过,特别多数通过是指全体代表的一半以上且投票权占一半的多数通过。^⑥亚投行的重大事项需75%的投票权通过,中国的投票权占27.52%,这就意味着中国现阶段拥有事实上的一票否决权,但随着越来越多的成员加入亚投行,尤其是日本和美国加入以后,亚投行各成员国股份份额被稀释,中国也将不再具有一票否决权。

新开发银行采用多数通过的决策规则,^⑦包括有效多数与特别多数。前者指全体成员总投票权的2/3通过,后者指创始成员中的四个成员通过,且占全体成员总投票权的2/3通过。^⑧与其他机构相比,新开发银行的有效多数通过规则要求的投票权比例较低,一定程度上提高了新开发银行的独立性。

然而,新开发银行的特别多数要求四个创始成员国一致通过,这一决策规则给予了任意两个创始成员联合的一票否决权,并且,这种任意两个创始成员国一票否决权的设定,其本质上是永恒的,不会随着今后银行成员的增加而有所变化。因此,该决策机制的设置会影响新开发银行决策的公平性和有效性。首先,这一机制缺乏金砖五国之中的主导者,在五国遇到与本国利益不具相关性的项目时,若有两国或两国以上因消极态度不参与投票,则将导致项目拖延或取消,进而影响银行的效益。其次,金砖五国作为新开发银行的创始成员国,都是新兴经济体中的佼佼者,无论在国际经济地位或政治地位上均处于上升期,五国都不会轻易放弃自己在国际机构中的话语权,这将对新开发银行未来的运营以及重要决策事项的作出构成障碍。

三、新开发银行内部治理的规制建议

新开发银行内部治理是新开发银行协定的核心内容,良好的内部治理可以使新开发银行的组织机构设置更加合理,股权结构更加优化,提高银行合法性、问责性和决策的效率。对新

^①《亚投行更深的谜底》,“新华网”,http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/16/c_127697854.htm,最后访问日期2020年4月13日。

^②See Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Article 12.

^③See Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Article 5.

^④See Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 32.

^⑤张长龙:《改革国际金融组织表决权集中制度的新思路》,《法学论坛》2007年第2期。

^⑥See Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank, Article 28.

^⑦Daniel. J. Blake, Autumn L. Payton, Decision Making in International Organizations: An Interest Based Approach to Voting Rule Selection, Ohio State University, 2009: 3.

^⑧See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 7.

开发银行内部治理规制可从以下几方面进行。

(一) 设立协调监督机构及常驻与非常驻相结合的董事制度

理事会、董事会以及行长构成了新开发银行的内部治理机构,而其内部治理缺乏一个内部协调的监督机构。

1. 设立协调监督机构

新开发银行试图通过设立委员会来解决银行的监督问题,但是委员会的独立性和公正性因其成员来自董事会、理事会及行长而有所削弱。因此,如何更好地加强和协调新开发银行内部治理中的监督机制,我们提出如下建议:

第一,设立与董事会并列的监督机构,其成员由成员国代表、职工代表和非政府组织代表,以及国际上有声望的经济和金融专家,卸任国际金融组织的官员,以及著名会计师事务所的会计师、审计师等组成。监事可分为专职监事和兼职监事。董事、行长、财务负责人不得担任监事。根据银行所制定的各项规章制度,董事会所作出的任何决策,都不能违背银行制定的规章制度。

第二,加强新开发银行现有机制的协调监督和相互制约。《新开发银行协定》第12条规定,“董事会负责开展新开发银行一般业务,应行使理事会授予他们的所有权力。”在履行这些职能时,根据该协定第12条第5款规定,董事会应指定一个信贷和投资委员会,并可以任命其认为合适的其他委员会来执行银行的一般业务。^①其中,董事会将保持决策权,委员会将便利董事会履行其职责。这种结构一方面有助于实现充分的监督,另一方面有助于作出有效的决策。^②

2. 实行常驻与非常驻相结合的董事制度

新开发银行的治理结构能够对现有的国际开发性金融体系进行改革,非常驻董事制度虽然提高了银行的效率,却忽视了银行的问责性。为进一步完善董事制度,新开发银行可以实行常驻与非常驻相结合的董事制度。

第一,常驻董事制度有利于提高董事会决策的民主性及银行问责性。设立常驻董事制度,有利于包括公民和社会组织在内的所有利益相关方参与银行的管理并为银行的发展建言献策。

第二,如何平衡效率与银行问责性成为董事制度设置的主要问题。在国际机构中,通常都会建立常驻董事会制度,用于加强对董事会的监督与管理。但是常驻董事会制度也会降低国际开发性金融机构的运行效率,且常驻董事会的运行,需要耗费一定的资金资源。例如,世界银行和亚洲开发银行设置了常驻董事制度,而这一制度在资源的使用上,一定程度上削弱了这些开发性金融机构的效率。

因此,为了更好地实现效率与问责性之间的平衡,可以实行常驻与非常驻相结合的董事制度。该制度可在现有非常驻董事制度基础上,增设人员较少、工作内容更为精简、效率更高的常驻董事,将常驻董事会设于新开发银行总部上海,配合当前的非常驻董事制度,提高银行的问责性和效率。

(二) 提高董事及行长的代表性

为在制度设置中展现金砖国家在管理新开发银行方面的主导地位,切实提高新兴经济体在国际开发性金融机构中的话语权和地位,上述将常驻董事和非常驻董事相结合的方式,是符合主权国家比例平等原则的。常驻董事可以来自金砖五国内,而将来若纳入新会员国,则可以考虑从新加入会员国中选举非常驻董事。

^①See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 12.

^②See NDB, New Development Bank Board of Directors Governance Structure, 20 January 2016, p. 1.

对非创始成员国实行选举行长制度。由于新开发银行目前仍未有创始成员国以外的国家加入,金砖五国暂未面临新成员是否有权推选或者选举一名行长加入轮值行长制度的问题。从今后吸纳更多的会员国的角度考虑,可以分配一定席位的轮值行长职位给予非创始成员国,加入下文中将论述的轮值选举体系,提高轮值行长的代表性。

(三) 建立轮值行长选举体系及不信任案程序

轮值行长制度,是新开发银行内部治理的一个创新,其提高了银行行长和副行长的职能,这表明,在新开发银行的治理结构中,核心层是银行行长和副行长领导的管理层,在认识到其一定的优势的同时,也应考虑到行长全部来自金砖国家会影响银行的合法性;轮值制度会不利于政策的延续。因此,笔者认为,可以在保留该制度的同时,加强细节上的制度管理与发展,并从以下四方面来完善有关轮值行长的制度规则。

1. 优化轮值行长的组成

轮值行长作为新开发银行的行政首脑负责相应事务。当一国能力有限,该国作为轮值行长时是否能妥善解决各种问题特别是协调斡旋各类行政事务仍值得高榷。因此,笔者建议组成“轮值行长小组”,该小组至少包括上任轮值行长和下任轮值行长。小组内设立职责和业务交接机制,使得各国行长可以在各自擅长的领域对银行进行监督,也更有利于保持政策的延续性和解决国家异质性问题。

2. 延长轮值期限

根据相应事务或项目的期限重新考虑轮值期限,避免轮值行长缺乏足够的时间完成自己的既定计划,或是由于任期紧迫而仓促行动,导致不良后果。基于这一考虑,探索延长轮值行长的任职期限,可以根据重大项目所需的必要时间延长1年或1年以上。

3. 建立针对轮值行长的不信任动议程序

为了加强轮值行长地位的合法性和对其工作的监督,建立针对轮值行长的不信任案程序,由理事会提起,事前规定符合一定条件时,可以要求轮值行长就特定事项进行解释说明,乃至进一步免除轮值行长的职务。

4. 调整轮值行长的自动轮换制

建立行长选举体系,即行长由理事会的多数选举产生,并依据前文所述的优化轮值行长组成及延长轮值期限等建议,确立切实合理的任期以及连任限制。该制度的设置使每期任职的行长来自于任一国家,进而提高行长任职的竞争机制,促进绩效的提高。

(四) 确立加权决策机制及非创始国利益补偿机制

新开发银行的决策机制的设置应遵循兼顾效率和公平及主权国家比例平等的原则。虽然效率是金融的内在要求,但单纯强调效率则可能损害平等,绝对的平等可能导致效率低下。因此,笔者对决策机制的完善建议有以下两方面。

1. 采用基本投票权与股权投票权加权的表决机制

由于表决权取决于成员国股权份额,可以在创始国内部分配有区别的投票权,在避免一国拥有否决权的同时,使一国具有相对的领导地位,以提高银行效率。在完善新开发银行的股份分配时,对创始国的股权分配不应相差悬殊,同时也应该考虑到比例平等的原则。

具体来说,可以采用基本投票权与股权投票权加权的方式,加权的程度要适度,以照顾利益的平衡。在给予金砖五国平均的基本投票权的前提下,可以各成员的GDP为基础,根据人口比例、购买力评价等加权的方式规定的加权投票权,避免单纯以出资为限。

第一,以GDP为基础的份额分配公式更能体现一国在世界经济中的地位和贡献,不仅能够刺激成员国的经济增长,还能够保证成员国在经济增长的同时,获得与其经济增长实力相匹配的国际话语权。

第二,在股份分配公式中加入人口比例,可以在一定比例上体现金砖国家主导性。金砖国家大多是人口大国,若某一项目在人口更多的国家得以实现,则该项目的受益的人数也相应增多,这是与主权国家比例平等原则相符的。欧盟的决策机制与之相似,其在一些经济事务的决策中采用了以人口数量及成员国政治、经济现实等因素进行综合的加权分配的方式,并且实现了良好的效果。^①

2. 以利益补偿机制替代非创始国表决权

对于非创始国的表决权,《新开发银行协定》第8条第3款规定,不得新增资本,使任何一个非创始成员国的投票权占总投票权的比例超过7%。^②这一规定虽然有利于限制非创始成员国的投票权,但会阻碍新开发银行的增资。

因此,可根据理事会的决定,给予非创始国的股本不超过7%的相应投票权。但若非创始国增加超过7%股权比例之外的资本,则不享有投票权。与此同时,可以根据非创始国的新增股本比例给予其相应的利益补偿,以利益补偿替代其投票权。有效的利益补偿机制有利于在保证非创始国的利益及融资的同时,使其股本控制在一定比例的范围内。这些利益补偿包括贷款上的优惠项目及对该国所需技术援助的优先权。

四、结 语

后疫情背景下,如何更好地发挥国际开发性金融机构的积极作用,保证金砖国家在当前经济情况下有序复工复产,实现经济复苏,显得至关重要。《新开发银行协定》是对已有的国际开发性金融机构实践的借鉴与创新,是全球金融治理体系改革的最新尝试和阶段性成果,亦标志着全球治理进入金砖引领的新时代。当然,《新开发银行协定》不是完美无缺的,其内部治理仍存在局限性:一是在新开发银行内部治理规则的设置中,其为了追求绝对的公平,设计了诸如平均分配股权、平等分配出资额、轮值行长、均衡分配的业务原则等制度。这些制度都采用了绝对平等的原则,会因此产生效率缺失。二是成员和组织机构代表性不足以及新开发银行的合法性、问责制及效率实现三者协调等方面的问题突出。因此,在当前鲜有对新开发银行内部治理问题进行系统研究的情况下,对新开发银行内部治理进行规制,具有一定的理论与实践价值。未来,一方面,新开发银行应进一步完善规制其协定内的内部治理与其他规则,如银行的设立和运营规则等,实现新开发银行协定的优化改进;另一方面,新开发银行应与其他多边开发银行相互借鉴和共同发展,为其协定成为国际经济新秩序的重要组成部分而不断完善。希望本文对新开发银行协定的进一步修订及新兴经济国家的经济复苏与发展有所裨益。

^①张雪慧:《国际组织中的加权表决制浅论》,《中外法学》1997年第1期。

^②See Articles of Agreement on the New Development Bank, Article 8.

Research on the Regulation of the New Development Bank's Internal Governance

Wu Xia

(School of Law, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Summary: The Articles of Agreement on the New Development Bank is not only the Charter of the New Development Bank of the BRICs, but also a new rule of global financial governance. Its internal governance rules resemble its skeleton, supporting the decision-making and operation of the entire New Development Bank. On the basis of drawing lessons from the agreements of the existing international development financial institutions, there are many innovative practices in the internal governance rules of the New Development Bank. However, at the beginning, there are still some imperfections in the internal governance of the new development bank. Its legitimacy, accountability, and beneficial coordination among the three are outstanding, which are mainly manifested in: First, the New Development Bank has established a basic internal organizational structure of the board of directors, board of governors and presidents. Second, the lack of representativeness of directors, presidents and vice presidents weakens the legitimacy of the bank. Third, the rotation system of the president of BRICS countries affects the bank's aid continuation of policy. Fourth, the voting mechanism of equal rights in the five countries reduces the efficiency of the bank, and the two-state veto system has led to a lack of leaders in decision-making rules.

Under the current post-epidemic background, the New Development Bank, as the first global development financial institution established by developing countries, is playing an active role by providing emergency assistance loans and other means, especially the economic recovery of emerging market countries. In view of this, it is necessary to make a systematic and innovation analysis on the internal governance of the New Development Bank. The regulation of the internal governance of the New Development Bank should be carried out from the following aspects: First, to establish a coordinating supervisory agency, strengthen the coordination, supervision and mutual restriction of the existing mechanism of the New Development Bank, and implement a director system combining non-resident and resident directors. Second, to improve the representativeness of directors and presidents, and establish the election system of rotating presidents and the procedure of no-confidence cases. It includes optimizing the composition of rotating presidents, extending the period of rotation, establishing the procedure for no-confidence motions against rotating presidents, and adjusting the automatic rotation system for rotating presidents. Finally, to establish a more reasonable voting mechanism that weights basic voting rights and equity voting rights and an interest compensation mechanism of non-founding countries that replaces voting rights with interests.

Key words: the New Development Bank; Articles of Agreement on the New Development Bank; internal governance; accountability; legitimacy; efficiency

(责任编辑: 倪建文)