



上合组织开发银行

——中国全面金融外交的新设想

要 点

- 近日在上海合作组织成员国元首理事会议上通过了《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言》，《宣言》指出要加强上合组织发展基金和开发银行的研究工作，并尽快落实。这意味着上合组织开发银行正式进入议事程序。
- 上合组织开发银行如果能够顺利成立将具有多方面的意义：推进地区经济合作和基础设施建设，加强地区金融合作提高资本流动性，提高贸易结算便利性降低贸易成本，扩大人民币影响力加快国际化进程，建立金融危机的防火墙和缓冲机制。继中国主导筹建金砖国家开发银行之后，将上合组织开发银行纳入议事日程显示出中国全面金融外交初见端倪。
- 上合组织开发银行目前还只是《宣言》中纸面上的概念，也面临着诸多问题，最重要的有三：第一，在已经成立金砖国家开发银行的背景下，中俄两国同是这两家银行的发起国，怎样定位这两家银行的未来。第二，上合组织成员国发展极不平衡，国家有大小、居民有贫富，上合组织开发银行如何平衡各方之间的利益关系。第三，域内国家顺经济周期特征明显，上合组织开发银行（发展基金）如何应对大规模、突发性全球经济金融危机。

金融研究总监：詹向阳

城市金融研究所所长：周月秋

博士后研究团队：

樊志刚 黄旭 丁振辉 康珂 孟祥南
庞淑娟 孙冉

执笔：丁振辉 孙冉 黄旭

zhenhui.ding@icbc.com.cn

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供我行内部参阅，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

目 录

一、上合组织经济贸易合作的重点内容.....	1
二、上合组织开发银行成立的重大意义.....	2
（一）推进地区经济合作和基础设施建设.....	2
（二）加强地区金融合作提高资本流动性.....	2
（三）提高贸易结算便利性降低贸易成本.....	3
（四）扩大人民币影响力加快国际化进程.....	4
（五）建立金融危机的防火墙和缓冲机制.....	4
（六）标志着中国全面金融外交的新发端.....	5
三、上合组织开发银行可能面临的问题.....	5



2014年9月11至12日在哈萨克斯坦首都杜尚别举行了上海合作组织（以下简称上合组织）成员国元首理事会第十四次会议，会后发表了《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言》和《上海合作组织成员国元首理事会会议新闻公报》两份文件，《宣言》第十三条特别提到“元首们指出，为研究成立上合组织发展基金和上合组织开发银行问题所做的工作十分重要，责成继续努力以尽快完成这项工作”。这显示出在上合组织各方合作中，金融合作的重要性日渐提升，各方开始推动上合组织开发银行的成立。

上合组织开发银行的概念最早由温家宝总理2010年在上合组织成员国第九次总理会议上提出，但之后上合组织开发银行逐渐淡出视野。随着金砖国家开发银行的成立，上合组织开发银行也终于落实到元首宣言中，这意味着上合组织开发银行正式进入议事日程。对中国来说，这也是继金砖国家开发银行后中国主导并参与的第二个地区性开发银行，标志着我国全面金融外交初见端倪，对中国对外开放和金融开放进程具有深远的意义。

一、上合组织经济贸易合作的重点内容

上合组织是第一家以中国城市命名的地区性国际合作组织，上合组织成立的初衷主要是打击恐怖主义、分裂主义和宗教激进主义（通称三股势力）。上合组织拥有中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦6个成员国，以及伊朗、巴基斯坦、阿富汗、蒙古和印度5个观察国。近年来，上合组织已经开始逐渐从传统安全合作转向多方位立体式合作。随着区域反恐合作取得一定进展，并且各方认识到根除恐怖主义的根源在于提高落后地区经济发展水平，经济贸易合作在上合组织中的重要性逐渐凸显。

近年来，上合组织区域经济合作取得了重大进展，突出表现在以下几个方面：第一是贸易规模持续扩大，中国同其他国家之间的贸易额已经从2001年的142.28亿美元上升到2013年的1294.54亿美元，12年间增长近10倍，年均增速约为20.20%；第二是能源合作不断推进，中俄和中哈石油、天然气项目已经成为中国与这些国家经贸合作的标志性项目；第三是技术合作成果显著，各成员国技术合

作项目涉及核能、宽体式客机、资源开发、基础设施建设多个领域；第四是金融合作稳步展开，2005年10月上合组织银行联合体正式成立，中国国家开发银行等政策性银行对区域内国家基础设施建设授信额度逐渐提高。在上合组织区域经济合作持续加强的背景下，成立上合组织开发银行也是水到渠成。

二、上合组织开发银行成立的重大意义

虽然上合组织开发银行还只是《宣言》中纸面上的概念，但是上合组织开发银行如果能够顺利成立将对上合组织和上合国家区域经济合作产生重大积极影响。从目前看，上合组织开发银行至少有以下几个方面的意义：

（一）推进地区经济合作和基础设施建设

上合组织开发银行的主旨即在于为区域内国家基础设施建设提供资金保证。上合组织区域内除了俄罗斯人均国内生产总值稍高外，其他都是发展中国家，其中乌兹别克斯坦等国经济发展程度很低，基础设施落后是这些国家面临的普遍问题，极大地制约了这些国家的经济发展，因此都存在加快本国基础设施建设的艰巨任务。上合组织各国中，俄罗斯、哈萨克斯坦等国有丰富的石油、天然气、煤炭和铁矿石等矿产资源，开发前景广阔，但是这些国家公路、铁路等交通基础设施建设严重滞后于国民经济的发展，矿产资源运不出去，导致难以发挥自然资源禀赋的优势，亟需加强基础设施建设。受制于经济发展长期滞后，资金问题一直这些国家基础设施建设的突出问题。因此，上合组织开发银行的成立将有效缓解这些国家的资金缺口，推动各国经济增长。近年来，以能源等大宗商品交易为纽带，上合国家在经贸往来方面的联系日益加强，随着基础设施建设的加强，各国经济发展水平的提高势必推动各国间的经济合作程度再上一个新台阶。

（二）加强地区金融合作提高资本流动性

上合组织开发银行的成立也可以强化地区金融合作，2005年上合组织银行联合体正式成立，随后各国签署了《上合组织银行联合体关于支持区域经济合作的行动纲要》，银行联合体主要包括了各国主要的国家开发银行。这意味各国已经充分认识到金融合作要为经济合作开路，经济合作离不开金融合作的加强。2006年各国签署了第一批对联合投资项目共7.42亿美元的贷款和投资协定。但



银行联合体毕竟是一个松散的机构，不具备银行实体资格，在推动金融合作方面最多只能发挥协调和推动的作用，不能够及时有效地识别各国融资需求，也难以在各国金融合作方面发挥主导性作用。因此，上合组织开发银行的成立可以为上合组织内部加强金融合作奠定良好的基础，并借助上合组织开发银行这样的载体实现利益共享、风险共担。预计，上合组织开发银行的成立形式很有可能参照金砖国家开发银行，即各国在共同出资的基础上根据出资金额确定股权大小，因此上合组织开发银行将广泛吸取各国政府资金，甚至是民间资本、风险资本。考虑到各国在基础设施建设上的巨大需求，这将是一个庞大且不断成长的市场，而致力于推动基础设施建设的上合组织开发银行很有可能受到各方资本的追捧。因此上合组织开发银行的成立，有可能提高区域内资本的流动性，盘活沉淀资金，提高资金的使用效率。

（三）提高贸易结算便利性降低贸易成本

随着上合组织区域内经贸往来的扩大，汇率问题导致的贸易成本逐渐凸显。上合组织六个国家的货币均不是国际储备货币，也不具备结算货币的功能，因此在进行贸易活动时需要进行币种之间的结算，这在一定程度上提高了国际贸易的成本也放大了国际贸易的风险。特别是对上合组织成员国而言，还面临着国际大宗商品价格剧烈波动以及兑美元汇率频繁变动的影响，需要根据美元汇率换算，以最终确定大宗商品的价格，人为制造了贸易的不确定性。而上合组织开发银行的成立可以部分解决这些问题。一种方法是在开发银行内部设立专门的清算机构，对域内国家国际贸易的差额进行清算，或者将差额作为开发银行的补充股权；在开发银行内部进行统一清算要比各国各自清算更加便捷。一种方法是为区域内国际贸易确立类似于特别提款权（SDR）的篮子货币，并最终向区域货币联盟的方向发展，篮子货币可以根据各国GDP加权得到。还有一种方法是使用域内某一国家的货币作为国际贸易的计价货币，但因为货币主权是一国主权的重要组成部分，这种方法可能会面临很大的挑战。目前应该着力推动第一种方法，后两种方法的实施条件还有待完善。

（四）扩大人民币影响力加快国际化进程

从长远看，为了推动上合组织域内国家经贸往来，提高贸易的便利性，使用单一货币计价或者交割是各方应该努力的方向。鉴于中俄两国的 GDP 体量和贸易规模，人民币和卢布是最有可能担当计价货币的币种。近来，随着俄罗斯和欧美在乌克兰问题上角力的加剧，欧美纷纷对俄罗斯实施制裁，卢布汇率波动幅度很大。俄罗斯也不只一次地流露出调整美元作为石油计价货币的愿望。但是，卢布本身流通量不够，同时汇率极不稳定，不适合作为国际贸易计价货币。相比之下，人民币的国际化进程和在国际社会的受欢迎程度要高于卢布，同时中国是域内国家大宗商品最重要的买家，中国经济的蓬勃发展为这些国家的大宗原材料提供了广阔的市场。以上合组织开发银行为平台，人民币更有希望成为域内国际贸易的计价货币。但是这不仅面临着域内其他国家货币的竞争，也受制于人民币未来的发展前景。其中最主要的影响因素来自人民币国际化，如果人民币能够加快推进国际化，至少成为亚洲地区重要的国际货币将有力地推动人民币成为上合组织区域内主导货币。反过来，如果借助上合组织开发银行的平台推进人民币成为上合组织区域内主导货币也将极大地推动人民币的国际化进程，两者相互促进、相辅相成[如上合组织开发银行成立必然需要大规模的资金，而且开发银行今后的投资项目除了初始资本外也必然需要借助债券发行的渠道，推动海外市场人民币债券的发行，而这将是人民币地区化的一大契机。

（五）建立金融危机的防火墙和缓冲机制

上合组织开发银行的成立为域内国家建立起了一道防范金融危机的防火墙。以俄罗斯为例，金融危机导致世界石油和天然气价格下降，俄罗斯经济发展速度快速跌落，这充分反映了俄罗斯能源依赖型经济结构在金融危机到来时的脆弱性。虽然借助石油市场的长期繁荣，俄罗斯积累了一定的石油美元外汇储备，但是在金融危机的冲击下，俄罗斯外汇储备水平急剧下降对俄罗斯经济发展和国际贸易造成了显著影响。而域内其他国家除了中国外，都面临着能源贸易依赖性较大、对世界经济波动敏感、国内外汇储备短缺等诸多问题，应对金融危机的手段和能力严重不足。因此，借助于上合组织开发银行，特别是拟同时成立的上合组



织发展基金将为各国建立起应对金融危机的一道防火墙。在这方面最重要的是建立基金投入和资金使用机制，即在平时如何合理筹集准备基金，在风险来临时如何使用准备基金，事后如何偿还准备基金，目前各方对此都没有现成的经验，需要在设计阶段就进行相应的规划。

（六）标志着中国全面金融外交的新发端

巧合的是金砖国家开发银行总部设在上海，而上合组织又是以上海命名的国际组织，鉴于中国在上合组织中的重要作用，上合组织开发银行的总部也极有可能落户上海，这将再次有力推动上海向国际金融中心的目标前进。对中国而言，如果能够推动上合组织开发银行的顺利成立，将是继金砖国家开发银行之后中国主导下的第二家地区性国际开发银行，这标志着中国全面金融外交的新发端和中国外交模式的新变革。以往中国外交事务中，政治唱主角，政治带动外交；随着中国国际贸易的扩大，经贸往来在外交中的作用开始提升；而各家开发银行的成立则标志着金融开始进入外交领域。这将极大提高中国在地区事务中的话语权，推动中国睦邻友好外交关系进一步发展，拓宽中国外交的范围和领域，强化中国与域内国家的联系，增加共识、减少分歧。最重要的是，这还可以帮助中国企业更好地走出去，特别是基础设施企业、外包企业、金融机构的走出去，也可以在一定程度上实现中国巨额外汇储备使用的多元化。

三、上合组织开发银行可能面临的问题

上合组织开发银行目前还处于概念规划阶段，距离变成现实还有一定时间，但是从金砖国家开发银行的实例来看，只要域内国家有愿景、有需求就能很快变成现实。因此，有必要前瞻性地预测上合组织开发银行可能面临的问题。目前看，上合组织开发银行可能面临的问题有三。第一，在已经成立金砖国家开发银行的背景下，中俄两国同是这两家银行的发起国，这两家银行未来的定位怎样？第二，上合组织成员国发展极不平衡，国家有大小、居民有贫富，上合组织开发银行如何平衡各方之间的利益关系？第三，域内国家顺经济周期特征明显，上合组织开发银行（发展基金）如何应对大规模、突发性全球经济金融危机？针对上述问题，报告建议：

第一，就上合组织开发银行和金砖国家开发银行的定位而言，两者应该有所区别。前者应该更多体现地域特色，特别是中亚地区特色，向中俄哈塔吉乌，甚至是蒙古、伊朗、巴基斯坦等国倾斜，这些国家大部分都是发展中国家和欠发达国家；而金砖国家应该更多体现经济发展阶段特色，更多地向新兴经济体倾斜。从服务国家的特色上看，可以发现上合组织开发银行可能比金砖国家开发银行面临更大的资金缺口，更加考验各国领导人的金融合作智慧。

第二，就上合组织内部利益平衡而言，可以考虑“政治引领、市场决策”的原则。所谓政治引领，是指应该在充分尊重国家实力大小的前提下更多考虑欠发达国家的发展问题。很明显，作为上合组织中经济规模、国际贸易和外汇储备最大的国家，中国在上合组织开发银行中势必会发挥更大的作用，且上合组织开发银行的体量也难以满足中国基础设施投资的需求。因此，从中国的角度出发上合组织开发银行在一定意义上可以适度体现政府援助（ODA）特色。推动域内国家经济发展将为我国经济发展提供良好外部环境，为打击三股势力、特别是疆独势力提供坚实的保障。所谓市场决策，是指在确立了投资主题的基础上，上合组织开发银行具体项目决策应该充分体现市场经济的原则。这主要是在投资项目的选择上，应该选择那些回报前景良好的项目，上合组织开发银行性质毕竟是银行，即使不以盈利为目的，也需要确保资产的安全可靠。

第三，就应对大规模、突发性的全球经济金融危机而言，应该明确注资、使用和还款机制。资金来源一方面可以考虑要求各国政府进行注资，另一方面可以考虑留存上合组织开发银行的收益，也可以通过国际金融市场进行筹资，或者设计资本的临时追加机制。在使用上，可以设立阈值机制，事先规定一个临界值，低于此值可以快速借用，以应付各国临时危机，一旦超过此临界值需要进行充分的讨论；如果金额过大，可以请求其他国家临时注资。如果所有国家同时面临金融危机而超过了上合组织开发银行的能力范围，则需要通过加强与IMF等国际组织的合作来实现。有必要认识到上合组织并不是解决国际金融危机的灵丹妙药，只能在一定程度上帮助域内国家缓解金融危机的冲击，提高国际投资者对这些国家的信心。