

# 亚投行：利益共同体导向的全球经济治理探索

沈铭辉<sup>1</sup> 张中元<sup>2</sup>

【内容摘要】 亚洲基础设施投资银行作为由发展中国家主导的多边机构，是对现行全球经济治理体系的重要补充和发展。亚洲基础设施投资银行致力于以更合理的资本结构、决策、运营等新型治理机制，探索构建开放、高效和包容的利益共同体。亚洲基础设施投资银行的成立不仅有助于弥合地区发展融资缺口，进一步联结发展中国家和发达国家利益，而且实现了发展中国家参与塑造全球经济治理。

【关键词】 亚洲基础设施投资银行 全球经济治理 利益共同体 基础设施

【中图分类号】 F8311 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-1052 (2016) 02-0036-09

DOI:10.16407/j.cnki.1000-6052.2016.02.006

2013年10月2日，中华人民共和国主席习近平在雅加达同印度尼西亚总统苏西洛的会谈中，倡议筹建亚洲基础设施投资银行（亚投行，AIIB），促进本地区互联互通建设和经济一体化进程，向包括东盟国家在内的本地区发展中国家基础设施建设提供资金支持。2014年10月24日，包括中国、印度、新加坡等在内的21个首批意向创始成员方的财长和授权代表在北京正式签署《筹建亚投行备忘录》，共同决定成立亚洲基础设施投资银行。“亚投行”是按照“先域内、后域外”和“开放的区域主义”两大原则进行筹建磋商的，截止2015年4月15日亚投行意向创始成员国全部确定共有57个，其中域内国家37个、域外国家20个；按大洲分，亚洲34国，欧洲18国，大洋洲2国，南美洲1国，非洲2国。如果顺利，亚投行启动后其成员国将进一步扩大至70国，亚投行成为中国推动的全球经济治理领域最重要的事件之一，有望产生广泛且显著的外溢效应。

## 一、亚投行对新型治理机制的探索

正如中国财政部部长楼继伟指出，亚投行与亚洲开发银行、世界银行有不同之处，亚洲开发银行、世界银行等多边开发机构主要致力于全球和区域范围内的减贫工作，而亚投行主要目标是投资准商业性的基础设施，实现亚洲地区的互联互通。亚投行作为一家国际金融机构，必须兼顾各成员国的利益。

2015年6月29日，《亚洲基础设施投资银行协定》（以下简称《协定》）签署仪式在北京举行，亚投行57个意向创始成员国财长或授权代表出席了签署仪式，其中已通过国内审批程序的50个国家正式签署《协定》。其他尚未通过国内审批程序的意向创始成员国见证签署仪式，根据《协定》规定此次未签署协定的意向创始成员国可在年底前签署。《协定》签署仪式的举行是亚投行筹建进程中又一里程碑，标志着亚投行筹建工作进入《协定》批准生效和全面做好运营准备的新阶段。

第一，各成员国以GDP为依据分配股权，体现世界经济格局中新兴经济体实力的变化。亚投行的法

收稿日期：2015年12月18日

作者简介：1. 沈铭辉，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，经济学博士。研究方向：区域经济一体化、FTA、新兴经济体。北京，100007。

2. 张中元，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员，经济学博士。研究方向：国际经济学。北京，100007。

表1 亚投行域内外成员初始认缴股本及其所占比例

(单位:百万美元)

域内成员	股份数量	认缴股本	所占比例	域内成员	股份数量	认缴股本	所占比例
澳大利亚	36912	3691.2	3.761%	蒙古	411	41.1	0.042%
阿塞拜疆	2541	254.1	0.259%	缅甸	2645	264.5	0.269%
孟加拉国	6605	660.5	0.673%	尼泊尔	809	80.9	0.082%
文莱	524	52.4	0.053%	新西兰	4615	461.5	0.470%
柬埔寨	623	62.3	0.063%	阿曼	2592	259.2	0.264%
中国	297804	29780.4	30.341%	巴基斯坦	10341	1034.1	1.054%
格鲁吉亚	539	53.9	0.055%	菲律宾	9791	979.1	0.998%
印度	83673	8367.3	8.525%	卡塔尔	6044	604.4	0.616%
印度尼西亚	33607	3360.7	3.424%	俄罗斯	65362	6536.2	6.659%
伊朗	15808	1580.8	1.611%	沙特阿拉伯	25446	2544.6	2.593%
以色列	7499	749.9	0.764%	新加坡	2500	250.0	0.255%
约旦	1192	119.2	0.121%	斯里兰卡	2690	269.0	0.274%
哈萨克斯坦	7293	729.3	0.743%	塔吉克斯坦	309	30.9	0.031%
韩国	37388	3738.8	3.809%	泰国	14275	1427.5	1.454%
科威特	5360	536.0	0.546%	土耳其	26099	2609.9	2.659%
吉尔吉斯斯坦	268	26.8	0.027%	阿联酋	11857	1185.7	1.208%
老挝	430	43.0	0.044%	乌兹别克斯坦	2198	219.8	0.224%
马来西亚	1095	109.5	0.112%	越南	6633	663.3	0.676%
马尔代夫	72	7.2	0.007%	未分配股份	16150	1615.0	1.645%
				域内成员合计	750000	75000.0	74.767%
域外成员	股份数量	认缴股本	所占比例	域外成员	股份数量	认缴股本	所占比例
奥地利	5008	500.8	0.510%	荷兰	10313	1031.3	1.051%
巴西	31810	3181	3.241%	挪威	5506	550.6	0.561%
丹麦	3695	369.5	0.376%	波兰	8318	831.8	0.847%
埃及	6505	650.5	0.663%	葡萄牙	650	65	0.066%
芬兰	3103	310.3	0.316%	南非	5905	590.5	0.602%
法国	33756	3375.6	3.439%	西班牙	17615	1761.5	1.795%
德国	44842	4484.2	4.569%	瑞典	6300	630	0.642%
冰岛	176	17.6	0.018%	瑞士	7064	706.4	0.720%
意大利	25718	2571.8	2.620%	英国	30547	3054.7	3.112%
卢森堡	697	69.7	0.071%	未分配股份	2336	233.6	0.238%
马耳他	136	13.6	0.014%	域外成员合计	250000	25000	25.233%
				总计	1000000	100000	100.000%
				总计*		98151.4	

数据来源:作者根据《亚洲基础设施投资银行协定》附件一计算得到。

注:总计\*:表示不包括未分配股份。

定股本为1000亿美元,分为100万股,每股的票面价值为10万美元。初始法定股本分为实缴资本和待缴股本。实缴资本的票面总价值为200亿美元,待缴股本的票面总价值为800亿美元。域内外成员认缴股本在75:25范围内以GDP(按照60%市场汇率法和40%购买力平价法加权平均计算)为基本依据进行分配。初始认缴股本中实缴资本分5次缴清,每次缴纳20%。基于此计算基础,中国、印度、俄罗斯、德国、韩国与澳大利亚成为前六大股东(见表1),初始认缴股本所占比例分别为30.341%、8.525%、6.659%、4.569%、3.809%、3.761%。其中,中方认缴额为297.804亿美元<sup>①</sup>,实缴59.561亿美元。这一排序是国际多边机构中首次体现新兴经济体的优

势,充分显示了世界经济格局正在发生的变化<sup>②</sup>。

在亚投行中发展中国家占多数且拥有较大话语权,这在一定程度上体现了21世纪新型多边开发银行的特征,反映了世界经济格局的发展变化,也彰显了发展中国家携手推进亚洲区域发展的信心和决心。但是必须注意到,除了各个成员方缴纳的股本金以及贷款或担保收回的资金外,亚投行需要通过获得信用评级在国际资本市场进行筹资,主要是以发债等方式以低成本筹集资本,这些资金是未来亚投行普通业务的核心

<sup>①</sup> 目前总认缴股本为981.514亿美元,原因是个别国家未能足额认缴按照其GDP占比分配的法定股本。

<sup>②</sup> 徐立凡.亚投行“基本法”的核心命题[EB/OL].新华网,2015年6月30日,http://news.xinhuanet.com/finance/2015-06/30/c\_127965832.htm

资本。中国持股过高、影响力过大也可能会成为不利因素，其中之一就是评级。在标准普尔（S&P）的评级中，亚洲开发银行为最高等级的AAA。而中国的政策性金融机构——中国进出口银行、中国国家开发银行则低了3级，仅为AA-。如果评级较低，将会增加融资成本。以中国进出口银行为例，目前该银行拥有标准普尔公司、穆迪投资者服务公司和惠誉信用评级有限公司的评级，这些评级分别是AA-、Aa3、A+，与中国国家主权信用评级一致<sup>①</sup>。因此，亚投行有可能会因为中国股权占比高而导致信用评级不够高，进而影响其融资水平和融资成本。

从这个角度，作为域外国家的德国、英国等欧洲国家的加盟，对刚刚起步的亚投行非常有利，加强与欧洲发达成员体的合作，借鉴先进经验，会进一步推动亚投行的快速发展。这些国家的加入不仅可以带来资金推动亚洲基础设施建设，缓解亚投行运营的资金压力，更会带来一系列的人才和智力支持，如欧洲对复杂投资项目的管理制度、符合国际标准的决策方式、对项目投资回报预估等方面的经验等。当然这也意味着对亚投行的运营提出了更高的标准和要求。欧洲国家的加入，也将为亚投行获得较高的信用评级助力，对于发展中国家主导的国际金融机构亚投行来说，在信用评级方面取得突破，将有利于未来在国际市场上以低成本筹集资金。

第二，遵循国际多边组织的运行惯例，进一步运用协商一致的机制。投票权分配是亚投行制度设计过程中的一个核心议题，亚投行的总投票权由股份投票权、基本投票权以及创始成员享有的创始成员投票权组成。每个成员的股份投票权等于其持有的亚投行股份数，基本投票权占总投票权的12%，由全体成员（包括创始成员和今后加入的普通成员）平均分配，每个创始成员同时拥有600票创始成员投票权，基本投票权和创始成员投票权占总投票权的比重约为15%。这种分配方式属于混合分配，即各成员国都拥有数量相等的基本票，以体现主权国家平等原则；股份投票权和创始成员投票权按出资比例和加入时间分配，符合国际惯例和市场原则；对于出资比例小的成员来说，意味着获得了超过其投资比例的话语权；兼顾平等原则与金融贡献相结合，保证了亚投行投票权分配的公平合理。此外，为了确保区域内成员对亚投行的控制，体现亚投行的“亚洲特征”，规定域内外成员出资比例为75：25。在接纳新成员时，经理事

会且经超级多数同意后，亚投行可增加法定股本及下调域内成员出资比例，但域内成员出资比例不得低于70%。这一比例高于亚行的条款规定，即亚行章程规定理事会接纳新成员时，应确保本地区成员占有股本总额的比例不应低于60%。

尽管目前亚投行的投票权确实体现了中国的主导地位，但仍有不少成员方在加入亚投行的等待列表上<sup>②</sup>，包括美、日在内的世行和亚行成员，未来也有望成为亚投行成员，随着新成员的不断加入，股份和投票权的分配处于动态进程中，中方和其他创始成员的股份和投票权比例均可能被相应稀释。亚投行的这种开放性，体现了真正的开放区域主义。此外亚投行将遵循“公开、透明、择优”原则遴选管理层的办法明确写入《协定》，这也是一项区别于现有主要多边开发银行的创新之举，反映了亚投行一贯坚持现代治理的理念。

按现有各创始成员的认缴股本计算，中国投票权占总投票权的26.06%，是现阶段投票权占比最高的国家，以中国掌握的投票权，应该能通过自己想通过的重大决策，但一个国际多边组织的运营并非如此简单，股权和投票权仅仅是“硬实力”，在这样一个高度复杂的机构中“软实力”远比“硬实力”重要<sup>③</sup>。布雷顿森林体系最大缺陷之一就是美国股份不到20%却拥有否决权，中国正是回应现行国际机构已落后于世界格局变化的历史趋势而倡导设立亚投行。亚投行的目标是带动周边国家经济的长期发展，因此其治理机制必须要有创新，亚投行首席谈判代表会议主席、中国财政部副部长史耀斌曾表示，亚投行将遵循公开、透明、高效的方式建立一个全新的多边开发机构，随着成员方数量的逐步增加，每一个成员的股份比例都会相应下降，所谓中方寻求或放弃一票否决权是一个不成立的命题<sup>④</sup>。因此中国虽然是亚投行第一

<sup>①</sup> 中国进出口银行网站，[http://www.eximbank.gov.cn/tm/second/index\\_18.html](http://www.eximbank.gov.cn/tm/second/index_18.html)。

<sup>②</sup> 根据各方商定的筹建工作时间表并经各意向创始成员国同意，2015年3月31日为吸收意向创始成员的截止日期，之后新成员的加入申请需由理事会投票决定。由于理事会在亚投行正式成立后才能组成并有效行使权力，因此吸收新成员需待亚投行正式成立后才能启动。

<sup>③</sup> 王维嘉，亚投行面临的五大挑战 [EB/OL] . FT 中文网，2015年3月25日，<http://www.ftchinese.com/story/001061209>

<sup>④</sup> 中国财政部副部长：所谓中方寻求或放弃亚投行一票否决权为不成立的命题 [EB/OL] . 新华网，2015年3月25日，[http://news.xinhuanet.com/2015-03/25/c\\_11114763452.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-03/25/c_11114763452.htm) prolongation =1

大股东，但中国不能单纯依靠投票权行事，应尽量以达成一致的方式决策<sup>①</sup>。

第三，借鉴现有多边开发银行的经验和做法，不设常驻董事会。亚投行设立了理事会、董事会和管理层三层管理架构。理事会是亚投行的最高决策机构，拥有亚投行的一切权力，理事会可将其部分或全部权力授予董事会。董事会负责亚投行的总体运营，除非理事会另有规定，董事会为非常驻性质。其权力包括理事会的准备工作、制定银行政策、就银行业务做出决定、监督银行管理与运营并建立监督机制、批准银行战略、年度计划和预算、视情形成立专门委员会、向理事会提交每个财年的账目等。董事会共有12名董事，其中域内9名，域外3名。亚投行设立行长1名，从域内成员产生，任期5年，可连选连任一次。同时设立副行长若干名。

在《亚投行协定》谈判过程中，中方会同各方借鉴现有多边开发银行的经验和做法，以确保亚投行在新的起点上成立和高效运营。在充分借鉴欧洲投资银行高效决策机制的基础上，各方共同商定亚投行董事会在运行初期为非常驻。常驻董事会历来是国际机构的必要设置，起到监督管理部门的作用，但董事会是否真能发挥监督作用并不在于常驻，而在于其职责。在国际机构中，常驻董事会主要负责机构的日常运作事宜，除了宪章中规定的必须由理事会做出决策的事以外都由常驻董事会执行。如果常驻董事会管理银行，但具体的投资决策及运作要由管理层负责，这会出现相互推诿的现象。

相较于世行、亚行等多边开发机构创建之时，如今交通和通讯等条件大为改善，董事们即使远在千里之外亦能实现顺畅沟通，加之日常需要董事会决策的事务也大为减少，亚投行将借鉴、吸收世行、亚行等机构的一些好的做法，但由于目标不同，治理结构也会有所不同，因此出于行政效率和精简机构考虑，亚投行决定不设置常驻董事会，亚投行董事会应该像所有大公司和大银行一样，只定期开会盘点政策和提供指引<sup>②</sup>。具体而言，亚投行董事会定位于批准较大的项目，如产业层面的投资，管理层则负责运营大多数具体的项目。同时，亚投行不以国家为目标设立常驻机构，这是因为以常驻机构应对一国建设的需求是低效率的，项目建设需要大量专业人员的参与，但常驻机构有时反而会制约这些人员的工作，这不是有效使用人才的方式。

## 二、亚投行旨在构建利益共同体

作为新型国际多边机构，亚投行实际上是一种新型的经济崛起成果分享机制，亚投行的起步、推进和发展过程，承担了全球不同国家和经济体利益再聚集和再分配的过程。发达国家在加入亚投行选择上的分化，本质上是利益选择的分化；分享亚洲新兴经济体的发展成果，是亚投行影响力和集合力的根本原因，因此亚投行对于亚洲基础设施及互联互通建设的投入，须落实到利益分享式经济特质的培育与完成上。目前亚投行还很难将各成员方凝聚成兼具价值共同体与利益共同体为一身的平台，亚投行功能作用定位须以发展机会和发展空间的利益共享为根本，第一步先将亚投行打造成一个利益共同体。只要亚投行功能作用定位不偏离“利益分享、发展共赢”的基本方向，其对全球金融秩序和治理结构的改变与贡献，就一定会展现出来。

首先，亚投行有助于弥合巨大的地区发展融资缺口。当前，亚洲不少经济体尚处于工业化、城市化的起步或加速阶段，亚洲地区基础设施发展依然滞后于其经济增长，无论在质还是量上均低于国际标准，落后的基础设施已经对亚洲经济发展造成了相当程度的制约。当前，亚洲地区对能源、通信、交通等基础设施需求很大，但供给却严重不足，本地区基础设施建设面临资金短缺、技术和经验缺乏的困境。开发规划良好、高质量和可持续的基础设施项目不仅有助于推动经济增长、提高生产率、促进就业，也可以通过基础设施的互联互通促进商品、服务和人员的跨境自由流动，进而促进亚洲区域经济一体化的发展<sup>③</sup>。根据亚洲开发银行（2009）的测算，2010—2020年期间亚洲国家基础设施投资需求为8万亿美元（见表2），其中新增能力占68%，维护和更新现有基础设施占32%，基础设施年均投资需求将达到7300亿美元。具体而言，资金主要需求方向是电力和公路，分别占总体需求的51%和29%；从地区角度，东亚和太平洋岛的需求总计4.67万亿美元，南亚为2.87万亿美

<sup>①</sup> 金立群．亚投行并非为颠覆而生 [EB/OL]．FT中文网，2015年3月23日，<http://www.ftchinese.com/story/001061171>

<sup>②</sup> 黄育川．亚投行如何树立正确标准？ [EB/OL]．FT中文网，2015年4月15日，<http://www.ftchinese.com/story/001061499> full=y

<sup>③</sup> 张茉楠．亚洲基础设施投资银行如何创新模式 [EB/OL]．南都网，2014年12月3日，<http://www.nandu.com/nis/201412/03/301131.html>

元，中亚为4600亿美元。

表2 2010—2020年亚洲国家基础设施投资需求

(单位: 百万美元)

部门	新增能力	维护和更新	总计
能源(电力)	3176437	912202	4088639
电信	325353	730304	1055657
移动电话	181763	509151	690914
固定电话	143590	221153	364743
运输	1761666	704457	2466123
机场	6533	4728	11260
港口	50275	25416	75691
铁路	2692	35947	38639
公路	1702166	638366	2340532
供水和环卫设备	155493	225797	381290
环卫设备	107925	119573	227498
供水	47568	106224	153792
总计	5418949	2572760	7991709

数据来源: 亚洲开发银行研究院编. 亚洲基础设施建设[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 112.

然而, 亚洲地区基础设施投入却面临着较大难题。一般而言, 落后的发展中国家财政紧张, 向基础设施建设的投入比较有限。而世行和亚行等多边开发机构主要致力于全球和区域范围内的减贫, 投向亚洲域内基础设施的资金也非常有限, 例如亚洲开发银行2014年仅提供全部229.3亿美元贷款, 即使把世界银行集团、发达国家发展援助(ODA)等都考虑在内, 亚洲基础设施建设资金缺口依然很大, 现有的世界银行、亚洲开发银行等国际多边机构都无法满足这样庞大的资金需求。另外, 由于基础设施投资的资金需求量大、实施的周期很长、收入流不确定等因素, 私人部门大量投资于基础设施的项目也有难度, 全球私人金融机构的基础设施投资多流向发达国家的成熟资产, 包括亚洲在内的广大发展中国家和新兴经济体的基础设施建设需求始终难以得到真正填补, 因此亚洲经济体在基础设施建设方面常常心有余而力不足。

另一方面, 亚洲经济体通过保持国际收支经常项目顺差而积累了大量外汇储备(见表3), 如中国经过30多年的经济高速发展, 外汇储备迅速增加, 2005年达到8000亿美元, 到2014年中国外汇储备更是达到了3.8万亿美元, 远超第二位日本的1.2万亿美元。同年, 韩国外汇储备为3588亿美元, 印度和新加坡也达到2500亿美元以上。外汇储备的快速增加反映了亚洲地区缺少有效的投、融资机制, 区域内金融体系调动剩余资金的能力不足, 亚洲大量储备和储蓄资金都流至美国或欧洲的国际债券市场, 然后再从这些中心投资到亚洲, 亚洲既是主要的资本输出

地, 又是全球最大的资金流入地区。据UNCTAD(2015)统计, 2014年亚洲发展中经济体的直接外资流入总量为4650亿美元, 占全球总量37.9%, 成为全球外资流入量最多的区域。流入东亚的直接外资增长了12%, 达到2480亿美元。2014年中国吸收外资1290亿美元, 位居全球第一位。与此同时, 中国对外直接投资在与发达国家的多笔巨额交易的带动下增长了15%, 达到1160亿美元, 已经成为世界第三大对外投资国, 但投资领域和渠道依然比较狭窄, 且投资于实体经济严重失衡。预计在今后两至三年内, 中国对外直接投资将超过外资的引进。2014年东南亚直接外资流入量上升5%, 达到1330亿美元; 流入南亚的直接外资增长了16%, 达到412亿美元。该次区域吸引直接投资最多的国家印度, 直接投资流入增幅达到22%, 跃升至340亿美元<sup>①</sup>。

表3 部分亚洲经济体国内储蓄与外汇储备

(单位: 十亿美元)

	2005年			2014年		
	外汇 储备	国内储蓄 占GDP 比率 (%)	国内 储蓄额	外汇 储备	国内储蓄 占GDP 比率 (%)	国内 储蓄额
中国	821.5	48.0	1082.5	3859.2	51.3	4738.1
日本	834.3	26.0	1190.5	1231.0	21.8	1070.4
韩国	210.3	33.5	301.2	358.8	34.6	486.5
印度尼西亚	33.1	26.0	74.4	108.8	30.7	301.2
马来西亚	69.9	36.8	52.8	114.6	30.4	114.3
泰国	50.7	27.8	49.1	151.3	28.5	123.3
新加坡	116.0	43.3	55.1	256.6	46.9	160.3
菲律宾	15.9	52.9	54.6	72.1	43.2	49.4
越南	9.1	34.5	19.9	34.2	30.2	56.1
印度	131.9	33.7	280.8	303.5	31.8	599.6
巴基斯坦	10.0	25.6	28.0	11.8	21.0	18.6

注: 其中外汇储备不包括黄金部分; 国内储蓄额为现值美元; 国内储蓄占GDP比率为2013年数据; 中国、日本的国内储蓄额数据为2013年数据。

数据来源: 世界银行WDI数据库。

也正是在这样的困境和需求之下, 为构筑基础设施所必需的资金池, 中国积极倡议发起亚投行。亚投行作为一种创新的多边投融资平台, 可以促进本地区充裕的储蓄资金直接注入亚洲内部的生产性投资(包括区域基础设施)。但是, 如果中国向现有的国际金

<sup>①</sup> UNCTAD. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance [R], 2015: 30-48.

融组织大规模增资,势必大幅改变这些机构的现有股东结构。从这个角度,成立一个新的国际金融机构,不仅对中国而言是合理选择,也是对现有金融机构的友好选择。新成立的亚投行不仅可以为亚洲经济社会发展提供高效而可靠的中长期金融支持,有利于夯实作为经济增长动力引擎的基础设施建设,还将提高亚洲资本的利用效率,从而促进区域内全方位的互联互通建设,这对亚洲地区,乃至全球经济的可持续发展都具有非常重要的意义<sup>①</sup>。

对参与亚投行的亚洲经济体来说,在本国资金供给不足以及世界银行和亚洲开发银行等多边金融机构资金使用限制过多的情况下,亚投行作为针对亚洲地区量身打造的金融服务机构则提供了一种可行的选择,对于亚洲广大资金需求方而言,积极参加亚投行意味着能够获得基础设施改造升级的金融支持;对于资金供给方而言,亚投行代表着一个新的投资平台,亚洲不少经济体(特别是中东地区的石油出口国和东亚部分贸易顺差国)拥有的外汇储备有了新的投资渠道,过去主要通过主权财富基金、对外直接投资以及在既有国际金融体系内流动的方式受到较多的规则约束,而亚投行为这些过剩资本开辟了新的投资渠道,能够部分容纳资金富裕国的外汇储备<sup>②</sup>。

如果亚投行成功推动解决了长期困扰东亚地区的“高储蓄两难”问题,那么整个亚洲地区将从中获益良多。根据亚洲开发银行(2009)测算,如果在2010—2020年间亚洲地区每年向交通和通信领域投资约3200亿美元,交通运输的改善将使印度尼西亚的贸易成本下降1/4,印度则下降1/5,中国下降1/7,亚洲其他国家和地区的贸易成本也将下降1/5;通信设施改善将减少印度11.2%的贸易成本<sup>③</sup>。表4给出了泛亚交通、通信与能源建设收益的现值,如果泛亚联网所需的投资在2010—2020年投向本地区交通、通信和能源基础设施,按贴现率5%的2008年美元现值计算,亚洲发展中经济体作为一个整体从扩大区域交通、通信和能源基础设施中获得的总净收益有可能达到12.98万亿美元,其中2010—2020年间收益能达到4.43万亿美元,2020年以后还能产生8.55万亿美元收益。其中中国和印度是最大的受益者,分别获益3.55万亿美元和3.14万亿美元。由于东南亚各国对贸易的高度依赖和巨大的基础设施需求,各国也将获益匪浅,印度尼西亚(1.28万亿美元)、马来西亚(8300亿美元)、菲律宾(2241亿美

元)、泰国(1.24万亿美元)以及越南(3954亿美元),东南亚五国从改善泛亚联网中获得的总收益为3.97万亿美元,高于中国和印度。南亚和中亚国家也将获得巨大收益。尽管亚洲发展中经济体获得了基础设施投资总收益的大部分(超过90%),其它如澳大利亚、新西兰、日本也会从亚洲发展中经济体完善的基础设施网络中获益,澳大利亚和新西兰能够从中获益(983亿美元),日本可以从中获益1977亿美元。

表4 泛亚交通、通信与能源建设收益的现值

(单位:十亿美元)

	2010—2020年	2020年以后	总计
亚洲发展中经济体	4430.3	8550.4	12980.7
中国	1247.7	2301.5	3549.2
印度尼西亚	415.4	869.2	1284.6
马来西亚	278	551.9	829.9
菲律宾	77.9	146.2	224.1
泰国	402.6	832.8	1235.4
越南	136.5	258.9	395.4
印度	1049	2092.6	3141.6
巴基斯坦	50	93.1	143.1
中亚	163.7	304.5	468.2
澳大利亚和新西兰	34.7	63.6	98.3
日本	68.5	129.2	197.7
总计	4816.1	9424.1	14240.2

数据来源:亚洲开发银行研究院编.亚洲基础设施建设[M].北京:社会科学文献出版社,2012:77.

其次,亚投行成为联结发展中国家与发达国家利益的纽带。英国、法国、德国、意大利等欧洲国家选择和中国一起共建亚投行,是因为各国找到了共同利益。亚太地区被认为是近年来世界上发展最快的区域市场之一,欧洲目前面临的经济形势却是复苏乏力,欧洲对经济增长前景信心不足。英国作为第一个申请加入亚投行的西方发达经济体,所释放的信号清晰而明确:基础设施投资是世界的一个短板,亚投行作为支持亚洲经济体基础设施投资,促进亚洲地区经济发展和区域经济及金融合作的区域多边开发机构,具有

<sup>①</sup> 张荣楠.亚洲基础设施投资银行如何创新模式[EB/OL].南都网,2014年12月3日,http://www.nandu.com/nis/201412/03/301131.html

<sup>②</sup> 宋国友.亚投行的最大魅力是互利共赢[N].参考消息,2015-3-20,http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2015/0320/712252.shtml

<sup>③</sup> 亚洲开发银行研究院编.亚洲基础设施建设[M].北京:社会科学文献出版社,2012:75-76.

弥补这方面不足的巨大潜力和发展前景。西亚、南亚和东南亚国家的基础设施建设较为落后，如果由中国牵头为这些国家提供基础设施建设融资，潜在盈利机会将非常大，而英国可提供高质量的设备。

因此欧洲国家加入亚投行有着自己重大的经济考量：一方面，作为成熟经济体的欧洲，目前并没有明显的新经济增长点，经济增长率低迷，投资回报率不高，这些资本正在全球各处迫切寻找高回报的投资机会。英国、德国、法国等传统欧洲大国在基础设施建设方面都有实力较强的企业，参与亚投行就意味着在亚洲基础设施开发中拥有独特的优势，比如德国的装备制造、法国的核电水务、英国的金融服务等<sup>①</sup>。亚投行要做的是通过交通和基础设施将亚洲和欧洲连在一起，如果能够把欧洲的资本与亚洲的廉价劳动力结合，与亚洲国家迫切想改变落后的基础设施现状的刚需结合起来，这些项目的直接受益者是亚洲和欧洲各国，因此在世界经济复苏仍然乏力的情况下，亚洲作为全球最具发展活力和潜力的地区，欧洲加入亚投行这个新兴的多边开发机制，将充分受益于充满活力的亚洲地区。

另一方面，欧洲国家的参与也释放了欧方欲深化对华合作的意愿。亚投行作为亚洲国家主导的金融机构并不缺资本，有意参与其中的国家多属贸易顺差国，尤其是拥有巨额外汇储备的中国参与其中。随着中国提出的设立亚投行倡议的进一步落实，将会有大批的基础设施项目不断跟进，从东亚、东南亚到中亚再到欧洲之间的通道将被打通，中国和欧洲这两个位于欧亚大陆两端的庞大人口和经济实体，将以一种前所未有的方式高效地连接起来。作为重要贸易伙伴的欧洲国家通过亚投行这一平台深化与中国的贸易关系，与中国提出的“一带一路”倡议进行某种程度的对接，则能够取得更大的互惠互利成果。从全球经济增长看，亚洲是拉动世界经济增长的重要引擎，欧洲是最大经济体之一，随着亚欧国家共同参与亚投行，亚洲和欧洲的金融联系更为紧密，将为亚欧合作带来更大的互利共赢。

此外，欧洲国家还逐渐认识到，一个完全由美国主导的全球金融体系，可能并不完全符合欧洲的利益。过去欧洲总是习惯于和美国绑在一起影响世界，但近年来的经济危机，使欧洲国家认识到构建美国之外的另一个支点，进而增加欧洲话语权、保护自身利益的重要性<sup>②</sup>。亚投行法定资本为1000亿美元，

中国为最大股东，在选择货币进行结算方面，中国拥有一定的主导权，英国加入亚投行就是看到了下一轮全球金融变局存在的可能性，亚投行的建立会进一步推动人民币结算的国际化，亚投行对推动人民币国际化进程将发挥重要作用，在欧美国家中英国最先与中国签署货币互换协议，建立人民币清算机制，发行人民币债券，英国迫切希望其金融城成为人民币投资的战略中心；而德国、法国也想将法兰克福、巴黎等打造成欧洲离岸人民币市场的中心。韩国《每日经济》称英国的决定说明“比起同盟，利益更加重要”<sup>③</sup>。

最后，亚投行是发展中国家参与塑造全球经济治理的有益尝试。当前的国际地缘经济格局已经发生了变化，世界经济多中心、多极化发展的趋势更加明显，这就要求国际金融秩序与时俱进，同时需要与之匹配的多边金融组织。在过去的三十多年里，中国的崛起并非执意要改变现有国际政治、经济秩序，中国只是在尝试建立一个与自身国际经济地位更为匹配的新机制。中国倡议亚投行实际上是在美金融霸权围堵下，迫不得已做出的选择，既存多边组织和机构要么反映了二战之后美国在全球的强势地位，要么延续了日本在亚洲地区曾经的领先优势。当前时代变化之际，中国根据自身主张提出相应的经济议程，设立对应国际机构自然是外交步骤的重要一步<sup>④</sup>。亚投行的登场是中国从被动的全球化参与者成长为主动参与者，参与塑造新的全球化秩序的第一次尝试。

亚投行的出现反映了新型国际关系，欧洲与其他受到美国影响的国家积极投身亚投行建设，预示着全球经济治理的一个新方向，即欧洲向中国等新兴经济体靠拢，使得全球金融政治的天平更加平衡，全球经济治理体制可能正在进入一个力量更加平衡、更加注重互利双赢，但同时也可能是治理形势十分复杂的新时代。在短期内，亚投行对全球金融体系的直接影响

① 亚投行将还世界一个惊喜 [EB/OL]. 第一财经日报, 2015年3月19日, <http://www.yicai.com/news/2015/03/4587716.html>

② 孟小珂. 欧洲大国拥抱亚投行, 美国主导金融体系不再符合利益 [EB/OL]. 人民网, 2015年03月25日, <http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0325/c70731-26744679.html>

③ 韩媒: 英国加入亚投行表明利益比同盟更重要 [EB/OL]. 凤凰网, 2015年3月14日, [http://news.ifeng.com/a/20150314/43339039\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20150314/43339039_0.shtml)

④ 徐瑾. 亚投行背后的中国梦 [EB/OL]. FT中文网, 2015年3月24日, <http://www.ftchinese.com/story/001061195>

是有限的,但亚投行意味着一个替代选项的存在,长期内这将有助于形成改善现有国际经济和金融治理秩序的倒逼机制。中国带动全球秩序重组,带领发展中国家选择性接受西方的游戏规则,也带动非西方国家的崛起,将重塑全球政治、经济格局。所以成立亚投行的意义不仅仅在于对外输出资金,帮助发展中国家解决基础设施融资的资金缺口,更重要的是撼动了已有的以发达国家为主导的国际发展政策制定过程,为改善发展政策和实践提供了反思和讨论的契机。

### 三、进一步完善亚投行治理机制的建议

中国的高速经济增长令英国、德国等欧洲国家确信参加亚投行可以获得经济收益,因此这些国家采用了务实的做法选择加入亚投行。但随着欧洲国家的加入,需要妥善处理亚投行背后的观念冲突,因为参与亚投行这些国家具有不同经济和金融市场发展水平,存在差异的国际合作理念和文化传统,怀有不同动机和利益诉求。亚投行在如何更好地协调满足亚洲借款者的多样化需求,同时顾及众多出资者(包括来自欧洲和其他地区的出资方)对治理问题的关切,共同推进亚洲基础设施的建设乃至整个地区的经济发展等方面都存在着巨大的挑战。

#### (一) 实践“合理标准”,强调开明、高效和包容

美国一开始就排斥由中国主导的亚投行,美国政府官员在公开场合声称对亚投行运转方式上的一些技术性问题感到担忧,比如亚投行与项目层面上的社会环境影响有关的保障政策,亚投行能否遵循“最高标准”等。2015年3月22日亚投行多边临时秘书处秘书长金立群在“中国发展高层论坛2015年会”上发言时表示,亚投行的核心理念是精干、廉洁、绿色。亚投行将是高度精简的机构,对腐败实行零容忍度,并建立相关制度规定防止腐败行为的滋生;亚投行在从事基础设施投资中,将十分重视生态环境的保护和改善,促进绿色经济和低碳经济的发展,重视搬迁居民的利益,实现人类和自然的和谐共处<sup>①</sup>。亚投行首席谈判代表会议主席、中国财政部副部长史耀斌强调,亚投行是一个开放、包容的多边开发银行,亚投行在治理结构、保障政策等方面将充分借鉴现有有多边开发银行通行的经验和好的做法,不走同样的弯路,寻求更好的标准,亚投行将同世界银行、亚洲开发银行等现有有多边开发机构开展合作<sup>②</sup>。

事实上,国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构,近年来之所以越来越难以满

足世界经济发展的需要,除了其资金来源、治理结构等存在问题外,问题恰恰出在“最高标准”上。越是欠发达国家,越需要外部多边机构的帮助,却越不容易符合“最高标准”,现在这种对所有项目都采用同一指导方针的趋势不必要地增加了成本<sup>③</sup>。一味强求“最高标准”,往往使欠发达国家难以从国际金融组织获得急需的资金支持。因此当亚洲开发银行行长中尾武彦提到亚投行应该遵循最佳实践时,中国财政部部长楼继伟表示“很多西方国家提出的一些规则,我不认为是最佳的,不见得现存制度都是最佳”。

治理结构的规范透明和机构的运行效率往往是一对矛盾,几十个国家在一起互相协调,沟通成本很高,这也是许多国际金融机构都被批评为低效和官僚主义的主要原因<sup>④</sup>。三大国际金融机构已努力建立效率和响应度更高的准则,但其进展缓慢,因此亚投行的目标不是简单复制三大国际金融机构等现有机构的所谓“最高标准”,关注那些旨在避免或减轻发展项目负面社会和环境影响的保障政策,亚投行的目标不是降低标准,而是制定更加合理标准,逐渐告别过于僵化的规则的法律框架,转向一种综合考虑效果、关注风险的策略,亚投行的建立不应被视为对高标准构成了威胁,而应被视为一个来树立、实践“合理标准”的难得机会;在制定标准时需要考虑到各国不同发展阶段的制约,过于强调良治等制度环境的重要性,执行过于苛刻的环保标准,而不以具体的发展项目来推进制度、环境的逐步改善,将最终阻碍发展中国家的经济增长。亚投行的决策应该以经济发展为主要目标,强调开明、高效和包容,在决策上不宜过多考虑政治与意识形态因素。

#### (二) 亚投行应按照稳健的原则开展业务

亚投行是政府间多边开发银行,《协定》明确了两大宗旨:一是通过在基础设施及其他生产性领域的投资,促进亚洲经济可持续发展、创造财富并改善基

<sup>①</sup> 金立群.亚投行并非为颠覆而生[EB/OL].FT中文网,2015年3月23日,http://www.ftchinese.com/story/001061171

<sup>②</sup> 中国财政部副部长:所谓中方寻求或放弃亚投行一票否决权为不成立的命题[EB/OL].新华网,2015年3月25日,http://news.xinhuanet.com/2015-03/25/c\_11114763452.htm prolongation=1

<sup>③</sup> 黄育川.亚投行如何树立正确标准?[EB/OL].FT中文网,2015年4月15日,http://www.ftchinese.com/story/001061499?full=y

<sup>④</sup> 王维嘉.亚投行面临的五大挑战[EB/OL].FT中文网,2015年3月25日,http://www.ftchinese.com/story/001061209



基础设施互联互通；二是与其他多边和双边开发机构紧密合作，推进区域合作和伙伴关系，应对发展挑战。亚投行的投资领域主要针对亚洲地区内欠发达国家和新兴经济体中需要的基础设施建设，项目大致会集中在亚洲区域内港口、码头、道路、铁路等对当地经济发展有重大支撑作用的项目。亚投行既不是商业银行也不是纯粹政策性银行，算是准商业银行，其投资应有一定的收益率要求，但又不能仅仅按照盈利性原则去选择项目，它更看重的是间接效益。

亚投行开展业务的方式包括直接提供贷款、开展联合融资或参与贷款、进行股权投资、提供担保、提供特别基金的支持以及技术援助等。亚投行的业务分为普通业务和特别业务。其中，普通业务是指由亚投行普通资本（包括法定股本、授权募集的资金、贷款或担保收回的资金等）提供融资的业务；特别业务是指为服务于自身宗旨，以亚投行所接受的特别基金开展的业务。两种业务可以同时为同一个项目或规划的不同部分提供资金支持，但在财务报表中应分别列出。普通业务和特别业务在投资的收益状况上可能会有所差别，市场化程度高、收益也相对高一些的项目可被列为普通业务，通过一般的业务流程来进行决策和投资。但是其他一些项目，投资迫切性可能很强，但收益性却较差，如一些欠发达国家农村的水电建设项目，效益不高，但仍需要投资。此时，亚投行可以

通过特别基金来融资，并且通过特别的投资决策环节来进行投资。

亚投行《协定》规定：“银行应按照稳健的银行原则开展业务”；“应在综合考虑有关因素的同时，适当关注借款人以银行认为合理的条件从别处获得资金的能力”；“银行在提供或担保融资时，应适当关注借款人及担保人未来按融资合同规定的条件履行其义务的可能性”；“应采取银行认为对该项融资和银行风险均适宜的融资条件，包括利率、其他费用和还本安排”。以上这些规定表明亚投行的贷款是要保证收回的，不论是成员方任何的政治变化和非经济方面的影响都不能动摇这一政策，也都不能改变贷款的用途或影响到成员方借款方的还款义务。现行世行、亚行等国际机构设定太多的贷款条件是不恰当的，但对贷款完全不设定条件也是不现实的，因此有些设定是必要的（如环境因素），以便在投融资决策时做出正确的选择。但在制度上亚投行必须要创新，不能对所有国家都制定严苛的条件。比如，亚投行贷款不提过多条件，但要考虑可持续性，有些国家违约的可能性很高，则需要以项目的盈利性保证项目的可持续性。欠发达国家的项目是可以建设成盈利性项目的，但根据经验不要实施国有化，以确保项目成果持续用于改善当地人民的生活水平。

## Asian Infrastructure Investment Bank: Exploring Global Economic Governance in terms of Shared Interest Community

Shen Ming-hui Zhang Zhong-yuan

**Abstract:** Asian Infrastructure Investment Bank, as an emerging multilateral institution led by developing countries, complements and develops the current global economic governance system. Asian Infrastructure Investment Bank is committed to explore new governance mechanism with more reasonable capital structure, decision-making and operation, in order to build an open, efficient and inclusive community of shared interest. Asian Infrastructure Investment Bank will not only help to bridge the financing gap in regional development, to create more shared interests between developing countries and developed ones, but also contribute to developing countries' involvement in shaping global economic governance.

**Key words:** Asian Infrastructure Investment Bank, Global Economic Governance, Community of Shared Interest, Infrastructure

(责任编辑 翁东玲)