

亚投行对国际金融治理的贡献、挑战与发展建议

张 伟

[内容提要] 亚洲基础设施投资银行的成立是当代国际经济、政治领域的一项重大事件。在现有国际金融治理体系合法性和有效性遭遇困境的背景下,亚投行创新了国际金融治理的价值理念,凸显了广泛的代表性和合法性、构建了有效的开发金融新模式,并有助于推动国际金融治理改革。本文分析了现行国际金融治理体系及机构存在的主要问题,探讨了亚投行对国际金融治理的贡献和面临的挑战,并提出了亚投行参与国际金融治理建设和改革的建议。

[关键词] 亚投行 国际金融治理 多边开发金融机构

一、引言

21 世纪以来,随着中国改革开放的深入发展、综合国力的不断上升和对国际事务影响的日益扩大,中国参与全球治理的深度和广度不断提高,成为全球治理体系包括国际金融治理体系建设和改革的重要推动者。习近平总书记指出,“不管全球治理体系如何变革,我们都要积极参与,发挥建设性作用,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,为世界和平稳定提供制度保障”,“要稳步推进国际经济金融体系改革,完善全球治理机制,为世界经济健

康稳定增长提供保障”。^①

2016 年 1 月 16 日,亚洲基础设施投资银行(以下简称亚投行)在北京正式开业。亚投行的成立是后金融危机时代国际经济、政治领域的一件大事,作为首个亚洲发展中国家共同发起和主导,发达国家、发展中国家和新兴经济体广泛参与的多边开发金融机构,亚投行是在国际金融治理体系不能适应世界经济格局发生的重大变化、合法性和有效性遭遇困境的背景下成立的,是广大新兴经济体和发展中国家推进国际金融治理体系改革与发展的具体行动,也是中国主动参与全球治理建设和改革的重要举措。

二、国际金融治理现状及实践困境

1990年代,随着全球化的不断发展,全球治理理论与实践兴起。1995年联合国成立50周年时,联合国全球治理委员会发布了题为《我们的全球家园》(Our Global Neighborhood)的报告,对“全球治理”作了以下阐述“全球治理是个人与机构、公共部门与私营部门管理共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突或不同利益的各方得以协调并采取联合行动的持续过程。在治理依据上,既包括通过权力强制实施的正式制度和规则,也包括有关人员或机构同意或认为符合其利益的非正式安排。”^②

尽管全球治理迄今尚未形成统一的概念,但根据有关研究,其基本原则应包括以下几个方面。第一,治理主体是包括政府及其机构以及非正式的和非政府的机构在内的多元化行为主体^③,后者包括:联合国、世界贸易组织(WTO)、世界银行、国际货币基金组织(IMF)等国际组织,欧盟、二十国集团(G20)、亚太经济合作组织(APEC)等政府间组织和准政府组织,亚洲开发银行、美洲开发银行等区域性机构,以及商业机构、非政府组织和其他市场主体等。全球治理应是各行为主体的平等代表。^④第二,治理客体是世界共同面临的政治、经济、金融、安全、环境等全球性问题。第三,治理方式应是协商合作、确立共识和建立规则,治理规则和规范应为国际社会普遍赞同与接受。第四,治理目的是加强国际合作与协调,提高现有治理机构的一致性、效率和合法性,并填补现有机构的差距。^⑤第五,治理制度的演进取决于行为体之间在共同利益的基础上所展开的博弈,

而非仅仅由权力驱使。^⑥

二战以来的全球治理主要由雅尔塔政治治理体系、布雷顿森林金融治理体系以及关贸总协定贸易治理体系构成。^⑦国际金融治理是全球治理的重要组成部分,是指国际社会有关行为主体在全球、区域层面通过协商合作、建立规则等方式确定金融治理理念、机制、机构和行为,对国际货币体系、国际资本流动、国际金融监管、国际金融机构以及国际金融利益分配等国际金融事务与政策的共同问题进行协调、管理和干预,保障合理、有序的国际金融秩序,以实现金融稳定与全球经济持续增长。^⑧现有的国际金融治理结构根植于以美国和美元为主导的布雷顿森林体系,以肇始于布雷顿森林会议的世界银行、IMF为支柱,在亚洲则以美日主导的亚洲开发银行为核心机制。1970年代美元危机以后,为维持全球经济金融治理的有效运行,美国又推动发达国家于1975年建立了七国集团(G7)。长期以来,美欧等少数西方发达国家或国家集团控制着国际金融治理规则的制定和利益分配权,并在世界银行和IMF中占有主导权,依靠二者延伸经济和政治影响力。^⑨1999年,鉴于亚洲金融危机的深刻教训和对国际金融治理机制的反思,西方国家吸纳部分新兴国家参与建立了二十国集团(G20)非正式部长会议机制,作为布雷顿森林体系内部的非正式对话平台,但这些新兴国家实际上并没有取得相应的治理权利,大多只是参与而已。^⑩随着国际经济金融格局发生重大变化,传统的国际金融治理机制和机构在价值理念、合法性和行动能力上都遭遇了困境,治理的有效性越来越受到影响。

第一,价值理念困境。全球治理的制度和规范是国际社会通过协商合作、确立

共识建立起来的,国际社会普遍认同的价值体系应是全球治理的前提。但是,现有的国际金融治理从产生之日起就打上了西方价值标准的烙印,西方价值成为某些霸权国家衡量其他国家的标准与要求,甚至据此要求其他国家让渡国家主权,牺牲本国的社会福利。^⑪如IMF在危机援助中往往要求借款国接受各种具有西方理念倾向的指导原则和各种苛刻的附加条件,包括紧缩财政开支、大规模私有化、金融自由化等,影响了贷款的有效性,甚至使一些借款国受损^⑫,从而使其国际公共属性受到质疑^⑬。

第二,代表性困境。“一个治理体系是不同集团的成员就共同关心的问题制定集体选择的特别机制。”^⑭因此,代表性是合法性的重要组成部分。1990年代以来,以新兴市场经济体为代表的发展中国家在世界经济、贸易和地缘政治影响力中的地位迅速上升,而西方发达国家的实力则相对下降,但国际金融治理体系及其机构并未及时进行调整和转型,其在很大程度上以发达国家为本位,无法体现发展中国家、特别是中国等新兴经济体的利益,成为困扰传统国际金融治理体系公信力的主要问题^⑮,代表性不足导致其合法性面临困境。

2008年全球金融危机以来,世界经济的新矛盾、新风险、新挑战不断出现,传统的国际金融治理体系不适应世界经济格局变化的矛盾日益凸显。改革美国主导的全球金融秩序、提高新兴经济体的决策参与成为国际社会关注的焦点。同时,由于西方发达国家需要借助新兴经济体和发展中国家的资源或力量来实现经济复苏,国际金融治理进入结构调整与再平衡的时期。G20部长级会议升格为G20首脑峰会,被寄希望成为协调新旧国际金融治理力量的

框架。然而,作为一种论坛机制,G20虽在应对全球金融危机方面促进了国际金融稳定,但在西方的拖延和阻扰下,其全球金融改革的努力并没有取得成功,既没能建立充分的制度基础,也没有创立一致的政策视角^⑯,国际金融治理和利益分配格局基本上维持不变。

从世界银行和IMF“投票权占比/GDP占全球总量比重”这一指标来看,2014年,发达国家分别为1.094和1.132,而发展中及转型国家是0.903和0.858;就IMF投票权而言,截至2014年1月,美国持有16.75%,GDP为中国1/2的日本持有6.23%,GDP不足中国1/3的英法两国均持有4.29%,占世界GDP12.3%的中国只有3.81%^⑰;在亚洲开发银行,中国的投票权只占5.4%,美日分别占12.7%和12.8%。就亚洲而言,虽已拥有世界1/3的经济总量,是最具发展活力和潜力的地区之一,也是全球经济可持续增长的主要推动力,但在现有的国际金融体系和国际多边金融机构中仍处于边缘和劣势地位,在制定国际金融规则、发挥影响力和利益分配等多个方面都缺乏话语权。这种代表性和话语权的不平衡及体制的不公正制约了国际金融治理的有效性,也导致了全球经济金融发展的不平衡。时任联合国秘书长潘基文在联合国第67届大会报告《全球经济治理与发展》中指出“若要使全球经济治理制度更具参与性,就必须进一步扩大和加强发展中国家对国际经济决策和规范制定工作的参与。布雷顿森林体系的治理结构改革应更好地体现成员在世界经济中的相对地位,保护最穷成员的发言权、代表性和包容性,将共同利益转化为共同行动。”^⑱

第三,有效性困境。有效性是合法性

的另一个重要组成部分。全球治理的合法性基础之一在于其向国际社会(或国际体系)提供公共物品的能力。^①在过去数十年,现有的国际金融治理体系及机构在为国际社会成员提供公共物品、促进增长等方面的经常性失职一直困扰着其公信力^②,有效性不足大大削弱了其合法性。具体到亚洲基础设施建设,目前亚洲很多经济体处于工业化、城市化的起步或加速阶段,电力、电信、交通以及地区产业集群与价值链分工体系、生产流通网络等基础设施,无论在质量上还是数量上都亟待完善,基础设施建设资金需求巨大,但供给严重不足。根据亚洲开发银行的测算,2010—2020年间,为支持经济增长,32个亚洲发展中经济体新增、维护或维修内部基础设施的资金需求达8.22万亿美元,相当于亚洲地区2010—2020年GDP的6.5%,跨境设施建设另需3200亿美元。^③目前,亚洲多数国家每年来自私营部门的基础设施投资不到其GDP的1%,政府公共支出不到GDP的3%。^④同时,世界银行和亚洲开发银行作为国际开发金融机构,由于支持范围涉及减贫、环保和社会发展等广泛的目标,投向基础设施领域的资金规模十分有限。2010—2014财政年度,在亚投行预定的运营区域,世界银行的基础设施投资仅为280亿美元,亚洲开发银行的贷款仅为250亿美元^⑤,远不能满足亚洲地区巨大的基础设施投资需求。

三、亚投行对于国际金融治理的意义

亚投行的成立是当今国际金融治理的重大事件,将从价值理念、代表性、有效性和推动国际金融治理体系及其机构改革等方面对国际金融治理做出重要贡献。

(一) 创新国际金融治理的价值理念

亚投行的成员组成、发展愿景和合作机制充分体现了行为主体多元、开放包容、求同存异、共同治理、合作共赢的国际治理原则和理念。

“发展中国家为主导的世界性”^⑥是亚投行的核心特征,亚投行以发展中国家为主导,但突破了狭隘的“区域主义”,57个发展水平和政治、经济、文化背景不同的创始成员国分布在亚洲、欧洲、大洋洲、非洲和南美洲,涵盖发达国家、发展中国家和新兴经济体国家,其中包括中、英、法、俄四个联合国安理会常任理事国、21个OECD成员、4个G7集团成员、14个G20集团成员、除美日之外的世界前十经济体、“金砖五国”和所有上海合作组织成员,而且亚投行成员国和受惠国是开放性的,今后将会有更多的国家和经济体被纳入其中,体现了“开放的区域主义”的特点。

亚投行致力于为亚洲发展中国家的基础设施建设和联通提供资金、技术和服务等支持,并以金融合作为切入点,探索建立一个覆盖范围广、包容性强的区域经济金融合作机制,一起推动亚洲地区的多元、普惠、均衡和可持续发展。同时,中国已承诺,绝不会强制其他国家接受中国的标准,不会附加政治和经济等条件,而是要在相互尊重的基础上进行共商、共议、共建和共享。因此,亚投行开创了南南、南北合作的新局面和平等、开放、包容、互利、共赢的国际金融治理新模式。

(二) 凸显广泛的代表性

自2013年10月中国提出筹建倡议以来,亚投行得到了国际社会的广泛响应,域内外发达国家、发展中国家和新兴市场经济体广泛参与,体现了亚投行的代表性和公信力。这一点在亚投行的治理结构中也

得到了充分证明。亚投行的股权和投票权分配以及决策机制既借鉴了现有多边金融机构的实践方法,又考虑了中小成员国的实力和基础设施的投融资需求,有利于中小成员国的平等参与、充分协商,

1. 股权分配延续多数多边金融机构采取的基于成员 GDP 权重的方式,以体现一国在区域乃至世界经济中的贡献和责任。

2. 投票权由基本投票权、股份投票权和创始投票权组成,基本投票权占比为12%,由全体成员(包括创始成员和后续加入的普通成员)平均分配,股份投票权等于每个成员持有的股份数,每个创始成员拥有600票创始成员投票权,基本投票权和创始投票权总占比约为15%。“混合式”投票权既体现了出资与投票权基本对称的国际原则,又有助于保证成员平等、保护中小股东权益和鼓励中小股东参与管理,有利于创造一个更均衡的治理结构。

3. 域内外成员出资比例为3:1,75%的股权由域内成员、主要是发展中国家与新兴经济体持有。这既可以提升域内发展中国家与新兴经济体的代表性和发言权,又有助于防止世界银行、IMF 决策权力分配不平衡造成的问题。

通过以上安排,亚投行构建了一个平等民主、开放包容、合作共赢的新型多边金融机构治理构架。

(三) 构建有效的开发金融新模式

亚洲发展中国家对亚投行的热切回应,反映出它们对亚投行提供公共物品、促进增长的迫切希望。当前,全球经济整体需求萎缩,投资低迷,外贸不振,结构性改革乏力,迫切需要新的增长动力。基础设施是经济发展的前提和保障,基础设施的改善可以降低生产和物流成本,提高生产

效率,并拉动其他经济部门投资和创造就业机会,从而显著拉动经济增长。根据世界银行的测算,一国基础设施存量每增长1%,GDP 就增长1%。^⑤因此,扩大基础设施投资,提高潜在产出增长,已成为当前全球经济政策的优先点。^⑥

长期以来,亚洲地区一直面临着基础设施投资严重不足、融资缺口巨大的问题。由于基础设施建设投资大、周期长、风险高,而亚洲发展中国家的金融体系发展普遍滞后,市场、信用、规则和制度不健全,因而推动储蓄和私营部门资本进入基础设施投资领域难度较大。亚投行是政府间多边开发金融机构,但并不是一个发展援助机构,而是兼顾“投资”和“发展”双重目标,业务定位于准商业性,采取商业性银行的运作方式,将政府信用与市场化、商业化运作结合起来,搭建起有效的基础设施投融资平台,从而有助于满足亚洲在能源、电力、交通、电信和其他基础设施领域数万亿美元的投资需求。

亚投行旨在为其成员和其他发展中国家、乃至全球提供公共物品^⑦,其有效性主要体现在以下几点。一是搭建地区性融资平台,填补亚洲基础设施投资缺口,加快亚洲基础设施建设和基础设施的互联互通,从而促进地区经济增长。二是为域内高额存量资本开拓投资渠道,缓解资金外流,提高域内资本配置效率。三是通过基础设施投资,依托基础设施互联互通,进一步推动区域投资、贸易、金融等经济整合,实现域内经济更为平衡和可持续的发展。四是为全球的投资创造巨大商机,在全球范围内实现储蓄与投资的转换,促进全球总需求扩张,从而进一步推动全球经济可持续增长。

(四) 推动国际金融治理体系改革

亚投行是在既有的国际金融治理体系改革停滞不前的背景下,新兴经济体和发展中国家构建“金融小多边主义”(financial minilateralism)^②、积极寻求在全球发挥更重要作用的表现。亚投行可以通过以下途径推动现有国际金融治理体系的改革:第一,由于缺乏专门服务于基础设施投融资的机制,目前多边金融机构对推动发展中国家的基础设施建设力不从心,亚投行的开发金融新模式可以促成新的基础设施国际融资体系的形成;第二,世界银行、IMF、亚洲开发银行等现有多边金融机构程序繁琐、效率低下、官僚主义、过于规避风险、不适应借款客户实际需求等问题突出^③,亚投行的良性竞争可以激励其反思运行实践,优化流程和提高效率,从而有助于重塑全球发展的金融结构^④;第三,作为一个不受布雷顿森林体系主导和控制的融资发展平台,亚投行有助于新兴经济体和发展中国家扩大话语权,从而平衡西方主导的国际金融治理格局。

2013年10月,世界银行宣布了整顿人员、财政和工作重点的机构改革计划。2015年11月30日,IMF执董会决定将人民币纳入特别提款权(SDR)货币篮子;12月16日,亚洲开发银行推出简化流程等一揽子改革计划;12月18日,美国国会通过了IMF2010年份额和治理改革方案,根据该方案,发达国家向新兴市场和发展中国家整体转移份额2.8个百分点,其份额整体降至57.7%,发展中国家升至42.3%,中国份额占比增加2.398个百分点,升至6.394%,排名从并列第六跃居第三。亚投行推动国际金融治理体系改革的作用已经显现。

四、亚投行参与国际金融治理建设与改革面临的挑战

亚投行迄今已经取得了良好的、甚至是超预期的成果,但是在国际金融治理中发挥积极作用将是一项长期的工作,目前亚投行面临完善治理结构和决策机制、健全运营和管理机制、消解大国地缘政经博弈等内外部挑战。

(一) 内部挑战

1. 治理决策面临的挑战

治理与决策是影响亚投行有效发挥作用的关键因素。亚投行成员在经济制度、发展水平、开放程度和利益诉求方面呈现出多元化,部分成员间存在一定的地缘政治矛盾和冲突,在一些重大问题上存在较大的协调难度。在借款国需求和成员利益诉求多元的情况下,能否建立高效、透明、公正的治理结构和决策机制是亚投行面临的一个主要挑战。同时,各成员虽然对亚投行的经济利益认知趋同,但也对中国有可能利用亚投行来解决产能过剩、巨额外汇储备等国内经济问题以及其他非经济问题的意图存在疑虑,部分国家在与中国的经济关系越来越紧密的同时,也混杂着一定的政治紧张关系。^⑤

2. 运营管理面临的挑战

基础设施投资、特别是跨境设施投资成本高、周期长、风险大,如何建立一套行之有效的项目运营和管理机制,实现投资方或股东与借款国的双赢,直接关系到亚投行的成功与可持续发展。

一是定位与项目选择。亚投行的运营要兼顾“投资”和“发展”两方面的目标,需要在促进亚洲发展中国家基础设施建设的同时保证资金不被浪费和避免金融抑制与

坏账风险,而这是现有多边金融机构遇到的两大难题。由于亚投行的定位是多边商业银行,而不是发展援助机构,因此需要在遵守投资竞争规则与收回贷款之间实现平衡,如果投资商业上不可行的项目——特别是一些经济、政治形势动荡的欠发达国家的项目,或采用“自然资源换基础设施”的双边贷款模式,会存在较大的风险。^②此外,项目选择还需要权衡经济收益和环境保护及社会发展目标。

二是融资模式。亚投行的法定资本为1000亿美元,初始认缴资本为500亿美元,实缴资本为认缴资本的20%,资本规模与世界银行、IMF和亚洲开发银行相差甚远。为使运营具备可持续性,为亚洲基础设施建设提供更多的资金,亚投行必须进行金融创新,充分利用财务杠杆,扩大可贷资金规模,但目前亚投行还没有稳定的融资模式,除了国家发展银行资金等公共资源外,外汇储备、特别国债、银行间贷款、公私合作(PPP)等可能的模式受到成员国财政灵活性、亚投行信用评级和贷款担保制度缺乏的制约。^③特别是,PPP是亚投行针对不能提供主权信用担保的项目所引进的一个主要融资模式,但目前亚投行在技术、风控、治理和运营方面的标准尚未完全建立健全,部分成员国国内金融市场不发达、法律体系不完备、货币不可自由兑换、货币币值不稳,这些情况可能影响对亚投行的发展前景的预期,从而影响其向私营部门资本融资的能力。^④

三是运营效率。亚投行成立不久,在治理、标准、程序、运行方式等方面都面临很多亟需解决的问题。尽管亚投行可以与世界银行、IMF、亚洲开发银行等合作,吸收其相关的成熟经验,但由于现有的多边金融机构也存在着管理效率低下的问题,

亚投行不能照搬其标准与规则,而应探索一条新路,建立起自己的运营能力。

(二) 外部挑战

目前,亚投行对很多政策的选择还需要在美国和其他西方国家主导的国际治理体系框架下作出。尽管中国已表明无意挑战现有秩序,但亚投行客观上将推动现有体系改革,并与美国的“亚太再平衡战略”和“TPP”发生一定的冲突,从而触动以美国为代表的西方国家的利益,不排除美国和日本给亚投行制造各种障碍的可能性。

1. 美日两国的反应

美日两国基于地缘政治和经济利益,不但本身否定并拒绝加入亚投行,而且试图阻止其他国家加入。美国反对的公开说辞是对亚投行在公开透明、杜绝腐败、环境和劳动保护以及实现可持续发展等方面是否符合国际标准表示怀疑,实际上是担心亚投行成为表达中国战略利益的工具,挑战美国在亚太和全球的主导权。因此,美国抛出了亚投行“威胁论”,认为中国成立亚投行意在寻求避开现有的国际秩序,削弱世界银行和亚洲开发银行的影响力,从而挑战美国依靠布雷顿森林体系在全球范围内建立的经济秩序的主导地位。在美国试图阻止其他国家加入亚投行失败以后,美国前财长拉里·萨默斯(Larry Summers)评论说,这可被视为“美国丧失了全球经济体系中的担保人角色”,“是一场早有预兆的战略和战术失败”,“我无法想到布雷顿森林体系建立以来的任何事件能够与此相提并论”。一些评论认为,在布雷顿森林体系之外建立与现有机构平行的亚投行,是中国意图削弱美国主导的全球治理机构和重组国际秩序的影子全球外交(shadow global diplomacy)行动^⑤,可能导致亚洲和国际金融治理碎片化,一是中国

主导的亚投行和美日主导的亚洲开发银行两大经济集团可能使亚洲多边机构和治理框架支离破碎;二是亚投行可能设置的与现行体系不一致的规则和标准也不利于全球经济融合。^③还有一些专家建议,美国应向亚洲开发银行注入资本,提高其基础设施的投资能力,并加快推进“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP)和积极主动的太平洋经济战略。^④

由于中日关系的复杂性,作为亚洲开发银行的控制者和美国外交政策的追随者,日本的疑虑可能比美国更强。日本对亚投行的公开质疑可以归纳为四点^⑤:一是与亚洲开发银行功能重复;二是中国一股独大,亚投行内部治理的公正性和决策程序的透明度得不到保证;三是融资门槛可能过低,从而损害其他股东的利益;四是环保、可持续发展等可能不符合世界银行和亚洲开发银行奉行的国际标准。但是,日本反对的深层原因是其对中国日益重要的国际政治、经济地位的顾虑。日本智库机构重建基金会主席船桥洋一(Yoichi Funabashi)认为,成立亚投行的倡议是中国以削弱美国在亚洲的存在为目的、寻求将美国拉拢的那些国家纳入自己庇护之下的战略的一部分,是“中国门罗主义”的表现,反映了中国要在自家后院自由地发号施令。中国正呼吁亚洲国家形成共同的身份认同,而这种认同将美国和日本排除在外。^⑥日本已经宣布将斥资1100亿美元成立“亚洲基建基金”,作为对亚投行的应对方案。

2. 美日两国政策的自相矛盾之处

美国和日本经常宣称应对崛起的中国的正确战略是接触与防范两条主线并行,但防范显而易见,接触却未必见得。^⑦由于一直基于“零和逻辑”来处理与中国甚至

亚太的关系^⑧,因此两国对亚投行的政策出现了诸多自相矛盾之处。

第一,在世界银行和亚洲开发银行不能满足亚洲基建需求的情况下,美国之前一方面宣布自己及其控制的机构不会增资,另一方面呼吁更多的投资。亚投行成立以后,美国一边声称亚投行有助于亚洲基建,一边批评亚投行不能奉行国际标准,而且可能成为中国推进自身政策目标的工具,危害或取代现有的多边金融机构,并且宣称已有世行和亚行,没有必要成立一家新的开发银行。但是,由于美国和日本无力解决亚洲基础设施建设资金的瓶颈问题,它们没有理由反对亚投行。

第二,美国和日本指责中国领导亚投行可能出现治理问题,但美国一直把持着世界银行行长的提名权,亚洲开发银行行长一职一直由日本人担任,两个机构的管理和运营也由两国主导。美国和日本认为中国将利用亚投行来推进自身的经济及政治利益,自己却擅长利用多边贷款的影响力来实现本国的战略目标。^⑨

第三,美国一面声称欢迎中国全面参与建构21世纪国际秩序,敦促中国行使与实力相一致的领导力并承担更多的责任,为支持发展和其他全球目标提供更多资源,一面又阻碍可以让中国和其他新兴经济体发挥更大作用的国际多边金融机构改革。而当中国和其他新兴经济体通过建立亚投行来发挥积极作用时,美国却公开反对并拒绝参与。

3. 亚投行“威胁论”不成立

首先,简单地把亚投行说成是中国对布雷顿森林体系的挑战有失公允,因为“随着实力增强,中国扩大金融影响力实属正常”^⑩,同时,只是在现有的多边金融机构话语权改革失败以后,中国才尝试到现有

体系外建立以自己为中心的国际金融系统。^{④⑤}

其次,中国并不完全否定现有的国际金融治理机制存在的意义和作用,中国主导建立亚投行并不寻求推翻现有的多边框架。^{④⑥}第一,亚投行只是中国参与“金融小多边主义”合作的一项新举措,亚投行能够推动布雷顿森林体系的核心内容改革,是10多年来中国加入《清迈倡议》和《亚洲债券市场发展倡议》以及参与建立《清迈倡议》多边机制、主导建立金砖银行和金砖国家“应急储备安排”等举措长期推动的结果;第二,之前中国参与的“金融小多边主义”与布雷顿森林体系有较为密切的联系,中国也已宣布亚投行将在治理结构和运营上遵循国际标准和原则;第三,尽管有人认为亚投行会通过促进人民币的国际化来挑战美元,但事实上亚投行的商业往来将主要以美元计价;第四,中国一直支持有关国际体系机构的决策并努力满足有关标准,目前并不准备脱离这一体系。因此,亚投行并不代表新的布雷顿森林体系,它给当前国际金融秩序带来的变化是改良性的而非革命性的。

世界银行前行长、美国前副国务卿罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)在2015年6月7日的《金融时报》上撰文,强调美国遏制中国、抵制亚投行的做法是一个“战略错误”,因为这将会以牺牲地区和全球金融和经济发展为代价,同时,美国投资者也无法获得亚洲基础设施投资的潜在收益。相关评论认为,美国正确的做法是肯定中国对亚洲基础设施建设的重要贡献,放弃抵制和反对,在承认分歧的基础上寻求共识与合作,一是在欢迎中国建设性地参与全球金融治理的同时,考虑加入亚投行^{④⑦};二是在G20机制下与中国就亚投行

问题展开磋商,加快世界银行和IMF的改革,同时鼓励世界银行、IMF与亚投行合作。^{④⑦}

五、亚投行参与国际金融治理 体系建设和改革的建议

自2008年全球性金融危机以来,国际经济格局发生了重大变化,中国开始更加积极地承担全球经济治理责任,在国际金融治理中的重要性日益凸显。亚投行是中国主动参与国际金融治理体系建设和改革的重要举措,同时也引起了国际社会的广泛关注和重视,以及美国和日本等少数国家的隐忧和担心。明晰亚投行对国际金融治理的贡献和面临的外部阻力,把握当前全球主要经济体间的政经博弈,将为亚投行未来的发展提供有价值的参考和借鉴。

对我国来说,亚投行既是挑战,也是机会。应当注意的是,目前很多关于亚投行的影响、作用、意义的研究和分析尚属于预测和展望。在相当长的时间里,现有的国际金融治理体系将继续占据主导地位,新旧治理体系会经历一个较长时期的磨合甚至冲突的阶段。亚投行刚刚起步,面临的不确定因素和需要解决的问题很多,现阶段既不能低估其战略意义,也不宜对其影响力盲目乐观,要本着客观务实的态度,积极应对各种挑战。

第一,亚投行作为一个国际多边合作金融机构,为确保未来高效运营,要在符合国家利益的基础上吸取现有多边金融机构的经验和教训,兼顾亚洲发展中国家的发展阶段和融资需求的特点,制定相应的治理规则和运营标准,既要充分代表发展中国家的利益,又要能代表全体会员国的利益,综合运用股权、债权、信贷、信保、PPP

等多种融资方式,以及吸引主权财富基金、养老基金、保险资金和私人部门资金进行联合投资,提高融资能力,通过推动亚洲基础设施投资促进共同发展和分享利益,实现“双赢”合作,同时探索与现有多边金融机构开展有效合作,并发挥自身优势与其展开良性竞争,提高国际基础设施融资体系的效率。

第二,中国一方面要在亚投行多边框架下发挥倡导者和大股东的作用,协调各成员国、借款国的利益诉求,平衡地缘政治和地缘经济关系,加强与相关国家政府和相关全球性机构的合作和沟通,推动亚洲基础设施建设和区域经济发展,承担更多国际责任,增强国际影响力;另一方面又要善于运用“软实力”,避免经济问题过度政治化,避免树立“一股独大”的形象,按国际规则和国际惯例办事,切实消除外界的误解、疑虑和担忧,争取国际社会的理解和认同,抵消国际上一些负面反应的影响。

第三,中国应以亚投行为平台,在国际金融规则制定和领导国际金融事务方面积累经验,开展更大规模和更高水平的区域或国际金融合作;同时还应逐步推进国内金融改革,发展和完善金融市场,提高金融开放和人民币国际化程度,提高防范和应对区域性或全球性金融危机的领导能力,不断提高在国际经济金融事务中的影响力和话语权,积极参与和引领全球经济金融治理体系改革。■

注 释

- ① 习近平《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第324、330页。
- ② The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 2-3.
- ③ James N. Rosenau, “Governance in the Twenty First

Century”, *Global Governance*, 1(1), 1995, pp. 13-43.

- ④⑤ Rik Coolsaet and Valerie Amoult, “Global Governance: The Next Frontier”, *Egmont Papers*, No. 2, 2004.
- ⑥ 利莎·马丁:《理性国家对多边主义的选择》,载约翰·鲁杰主编《多边主义》,苏长和等译,浙江人民出版社2003年版,第108—140页。
- ⑦ 郭树勇、史明涛《建设新型国际关系体系的可能》,载《国际观察》2015年第2期。
- ⑧ Daniel Bradlow, “Materials for A 4 - Part On - line Course on Global Financial Governance Offered by United Nations Institute on Training and Research (UNITAR)”, *WCL Research Paper*, No. 09-28, 2009.
- ⑨ 迈尔斯·卡勒《二战后全球经济治理与金融秩序》,王倩译,载《中国金融》2015年第10期。
- ⑩ Injoo Sohn, “Asian Financial Cooperation: The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance”, *Global Governance*, 11(4), 2005, pp. 487-504.
- ⑪ 栾琮聪《中国对全球治理困境的战略应对》,载《东岳论丛》2015年第4期。
- ⑫ Mohsin S. Khan and Sunil Sharm, “IMF Conditionality and Country Ownership of Programs”, *IMF Institute Working Paper*, WP01/142, 2001.
- ⑬ 崔志楠、邢悦《从“G7”时代到“G20”时代》,载《世界经济与政治》2011年第1期。
- ⑭ Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994, p. 26.
- ⑮⑯ Mathew P. Goodman, “2014, A Pivotal Year for the Global Economic Order”, *PacNet Newsletter*, No. 2, 2015.
- ⑰ Nicholas Véron, “The G20 Financial Reform Agenda after Five Years”, *Bruegel Policy Contribution*, 2014/11, 2014.
- ⑱ Jakob Vestergaard and Robert H. Wade, “Out of the Woods: Gridlock in the IMF, and the World Bank Puts Multilateralism at Risk”, *DIIS Report*, 6, 2014.
- ⑲ 潘基文《全球经济治理与发展》,联合国大会第67届大会会议文件, A / 67 / 769, 2013年3月1日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/67/769。
- ⑳ 叶江《全球治理与中国大国战略转型》,时事出版社2010年版,第258页。
- ㉑ Biswa N. Bhattacharyay, “Estimating Demand for Infra-

- structure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010 – 2020”, *ADBI Working Paper*, No. 248, 2010.
- ②② 斯蒂芬·格罗夫《区域基础设施互联互通对亚洲的意义》，杨意译，载《博鳌观察》2013 年第 10 期。
- ②③ Wonhyuk Lim and William P. Mako, “AIIB Business Strategy Decisions: What It Can Do Differently to Make a Difference”, KDI School working paper 15 – 04, 2015.
- ②④ 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》，载《国际经济评论》2015 年第 2 期。
- ②⑤ World Bank, *World Development Report 1994, Infrastructure for Development*, New York: Oxford University Press, 1994.
- ②⑥ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Uneven Growth Short – and Long – term Factors*, International Monetary Fund, 2015.
- ②⑦ ②⑧ Hongying Wang, “From ‘TaoguangYanghui’ to ‘YousuoZuowei’, China’s Engagement in Financial Minilateralism”, *CIGI Policy Brief*, No. 52, 2014.
- ②⑨ Yunkon Huang, “China Has a Role to Play in Setting the ‘Right’ Standards”, *Financial Times*, April 9, 2015.
- ③⑩ Rajiv Biswas, “Reshaping the Financial Architecture for Development Finance: The New Development Banks”, *LSE Global South Unit Working Paper*, No. 2, 2015.
- ③⑪ Yang Razali Kassim, “Asia Pacific Economic Leadership: Shifting from the US to China?”, *PacNet Newsletter*, No. 79, 2014.
- ③⑫ ③⑬ Yun Sun, “China’s AIIB Challenges”, *PacNet Newsletter*, No. 16, 2015.
- ③⑭ Helmut Reisen, “Will the AIIB and NDB Help Reform Multilateral Development Banking?”, *Global Policy*, 6 (3), 2015, pp. 297 – 304.
- ③⑮ Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari and Johannes Buckow, “China’s Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order”, *MERICs China Monitor*, No. 19, 2014.
- ③⑯ ④⑰ Paola Subacchi, “The AIIB is a Threat to Global Economic Governance”, *Foreign Policy*, March 31, 2015.
- ③⑰ Yasuyuki Funabashi, “A Futile Boycott of China’s Bank Will not Push Xi out of His Back Yard”, *Financial Times*, December 9, 2014; David Dollar, “What Is AIIB Can Learn from World Bank Shortcomings”, *East Asian Forum*, May 6, 2015.
- ③⑱ Eiichi Sekine, “Aims and Prospects of the Asian Infrastructure Investment Bank Proposed by China”, *Nomura Journal of Capital Markets*, (6), 4, 2015, pp. 1 – 14; Takatoshi Ito, “The Future of the Asian Infrastructure Investment Bank: Concerns for Transparency and Governance”, Center on Japanese Economy and Business, *Columbia University Occasional Paper*, No. 72, 2015.
- ③⑲ Yasuyuki Funabashi, “A Futile Boycott of China’s Bank Will not Push Xi out of His Back Yard”, *Financial Times*, December 9, 2014.
- ④⑰ ④⑱ Toshiya Tsugami, “Is the Chinese – led Asian Infrastructure Investment Bank a Challenge to the Bretton Woods System?”, *The Asahi Shimbun*, October 30, 2014.
- ④⑲ Alvin C – H. Lin, “The US, China and the AIIB: From Zero – sum Competition to Win – Win Cooperation?”, *Eurasia Review*, April 19, 2015.
- ④⑳ Kenneth Rogoff, “Will China’s Infrastructure Bank Work?”, *Project Syndicate*, April 7, 2015.
- ④⑳ ④⑳ Javier Solana, “China and Global Governance”, *Project Syndicate*, March 30, 2015.
- ④⑳ ④⑳ 王红英、杨国梁《从韬光养晦到有所作为——中国的金融小多边主义》，载《国际经济评论》2015 年第 2 期。

张伟: 北京工商大学经济学院

(责任编辑 宋阳旨)