

# 如何看亚投行新一轮“迎新潮”

上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员 薛磊



薛磊

尚在设立筹备阶段的亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)本月迎来又一轮的“迎新潮”,欧洲的英国、法国、德国、意大利和奥地利先后表态,愿意加入亚投行,亚太地区的韩国、澳大利亚乃至加拿大都已表明加入亚投行的积极意愿。亚投行筹建临时多边秘书处秘书长金立群近日透露,到本月底亚投行意向创始成员国的加入截止期,创始成员国的数目可能会超过35个。那么,欧洲主要国家为什么会愿意加入亚投行?亚投行发展前景如何?本版编辑请专家做详细解读。

问:亚投行设立的初衷是什么?

答:2013年,习近平主席在参加亚太经合组织印度尼西亚峰会时,首次提出关于设立一个多边开发银行为亚洲基础设施建设进行融资的构想,相应的筹备及协调工作随即也迅速展开。

2014年10月24日,21个亚投行首批意向创始成员国在北京签署了筹建亚投行备忘录。根据筹建备忘录的规定,有意愿作为创始成员加入的国家需在2015年3月31日前正式提出申请,并经现有意向创始成员国同意,即可成为意向创始成员并参与到亚投行筹建进程中。按照计划,今年年中将通过亚投行的组织章程。在各国完成国内审批程序后,亚投行最早可以在2015年底之前

问:美欧日等发达国家针对亚投行的政策分歧是如何产生的?

答:随着英国等欧洲国家的加入,亚投行似乎成为凸显美国与欧洲国家利益及政策分歧的议题,当然,正如英国一些分析人士所言,这一举措并不会对于美英两国间长期的特殊政治关系带来实质性的改变。美国与英国的分歧主要源于对具体经济利益的考量以及看待亚投行的不同视角。可以说,美国的反对态度主要体现在战略层面的政策考虑,而英国则更注重经济层面的利益权衡。作为当今世界上唯一的超级大国,美国对于现有国际体系和国际制度的发展变革非常关注,尤其担忧影响力日益上升的中国扮演国际体系“破坏者”的角色。亚投行由此也被美国视为改变国际体系基本架构的一个步骤,甚至更被当作中国与美国在亚太地区进行战略博弈的地缘政治工具,所以美国所谓针对亚投行奉行标准的质疑只是一个欲盖弥彰的幌子而已。当然,历史已经证明,在战略层面过度渲染所谓“中国威胁论”总是严重背离真理和现实,作为国际体系的缔造者和建设者,中国一直致力于建设性地改善现有国际体系的不足之处,而非“另起炉灶”改建新体系,这种担忧的确是杞人忧天。有鉴于此,近来美国国内一些更为理性

问:亚投行发展前景如何?

答:亚投行的正式设立指日可待,但这只能说是万里长征的第一步,今后亚投行的运作和发展还面临很多困难及挑战。

首先,亚投行需要具备有效的决策和管理机制以确保资本市场筹资以及项目实施等实际问题,同时还要兼顾公平和效率这两重目标。目前关于投票权和决策权的制度还在磋商阶段,但是可以确定的是亚投行将不同于现有多边金融机构以出资额确定投票权的做法。作为亚投行的最大出资国,中国政府已经体现出促进亚投行投票权公平分配的态度,未来的决策进程将更多地以成员国协商一致的方式来达成。可以说,中国在倡导更加体现公平性的全球治理新规则,这在金砖国家开发银行的设立过程中就已经显现无疑,该银行的成员国都享有同样的投票权份额,促进广大发展中国家在多边金融

## 1 亚洲基础设施资金缺口巨大 设立专门金融机构正当其时

正式成立并投入运行。设立亚投行的目的是有针对性地解决约束和阻碍亚洲国家经济发展的关键性因素之一,即基础设施领域的巨大缺口。亚洲发展中国家在基础设施领域普遍存在严重的投资不足问题。据亚洲开发银行的估计,每年在基础设施方面的投资需求超过7500亿美元。国际著名咨询机构麦肯锡公司2011年的报告也指出,在之后的十年中,亚洲国家投向基础设施领域的资金将达到约8万亿美元。

与上述巨额资金需求形成鲜明对比的是,现有的国际多边开发机构所能提供的资金很有限,例如亚洲开发银行2014年年报所提供的数据表明,2013年该行用于发展和减贫领域的普通贷款项目金额刚刚超过1000亿美元,而用于基础设施建设的资金只是其中的一部分。这说明在基础设施领域设立金融机构具有可行性和必要性,对于渴求经济发展和民生改善的亚洲人民来说,设立亚投行正当其时。

## 3 美欧政策分歧源于视角不同 日本处境尴尬立场发生松动

的声音开始增多,美国财长最近就表示可以加强世界银行及亚洲开发银行与亚投行在经验交流及项目共建等方面的合作,世界银行前行长佐利克也批评美国不应采取如此武断的态度对待亚投行,而同时美国自己又无法提供有效的解决方案。

另一方面,英法德意这几个欧洲老牌发达国家在表态加入亚投行时,首先都是看准全球经济最具活力的亚太地区未来贸易和投资增长的可观前景及机遇,而欧元区经济增长和市场复苏比较有限。就英国而言,其在欧洲国家中率先表态愿意加入亚投行,不惜与美国的态度相悖,是基于对其自身重要利益的考虑之后做出的。首先,作为重要的国际金融中心,英国已经将延续和增强金融中心地位与亚洲金融机构及资本市场的前景紧密相连,设立伦敦人民币离岸清算中心以及大力促进人民币金融业务就是这一策略的体现。其次,作为英联邦的主导国家,英国仍旧与其前殖民地国家保持某种密切的特殊关系,这其中就包括南亚的印

度、孟加拉国等国家。最后,英国历来注重在国际发展援助领域的投入,它也是为数不多的达到联合国千年发展目标规定的将国民收入0.7%比例资金用于发展援助的发达国家之一。

与美欧等国相比较,日本目前就处于更为尴尬的境地。在国际政治和战略层面上,日本对亚投行也存在与美国相似的疑虑,这也影响到日本对于亚洲未来发展主导权的争夺,特别是这还或多或少涉及到日本在亚洲开发银行中的主导地位。然而,作为亚洲经济的主导国家之一,日本一向以亚洲经济和社会发展的重要贡献者自居,现任安倍政府上任后也着力在亚洲地区增强其影响力。这样看来,如果日本缺席亚投行这一重要的亚洲多边发展机构,其所表现的一贯姿态就会有名不符实的嫌疑。这也许正是日本麻生副首相近来表现出立场松动的原因所在。总而言之,围绕亚投行的大国博弈的天平看来已经严重倾斜,美日两国今后也不得不重新审视并调整其政策。

## 4 亚投行将更体现治理公平性 运作面临诸多挑战前景看好

机构中拥有更多话语权和投票权正是中国一直着力实现的目标。

其次,作为由发展中国家倡议和创立的多边金融机构,亚投行对于中国以及其他亚洲发展中成员国都是一个新事物,因为在规则制定和实际运作方面,以往都是由发达国家掌控主导权,因而中国和其他成员国还需要通过不断的磋商和交流过程来完善亚投行的制度建构和规则设定。同时亚投行还要加强与世界银行及亚洲开发银行的交流合作和经验分享,通过学习现有多边开发机构的经验促进自身的发展。

第三,与经验欠缺相伴的还有人才不足

问题,亚投行的设立和运作需要不同层次的专业性人才,包括拥有丰富管理经验的高级别官员以及从事具体项目运作的专业人士,其中涉及宏观经济、金融及法律等多个专业领域,在这方面英国等发达国家的加入或许会起到一定的补充作用,同时也可以借助现有多边机构的平台来培训人才。

当然,亚投行的设立本身就具有里程碑性质,它不仅体现出全球经济治理朝更为公平合理的方向发展,也昭示着亚洲经济的未来发展具备了更加坚实的基础和保障。可以说,亚投行的未来也同样承载着亚洲发展的新希望。

问:亚投行设立所引发的主要争议是什么?

答:自从2013年习主席在APEC印度尼西亚峰会上提出有关亚投行的设想之后,围绕这一新多边开发银行的质疑和争议就未曾停息。这些质疑主要聚焦于两个问题,一是亚投行将对现有的全球性和区域性多边开发银行的运营构成威胁,造成恶性竞争态势,这其中受到影响最大的将是世界银行和亚洲开发银行;二是亚投行正式启动和运营后,其基础设施贷款及投资项目是否能够遵循现有多边开发银行所奉行的一系列所谓保障条款,例如涉及环境、社会及透明度等方面的特殊条件。

所谓竞争问题而言,由于功能的特定性,亚投行与现有多边开发银行之间首先存在的是互补性,亚投行专门针对基础设施领域融资需求,而其他多边开发银行的主要目的是减贫和发展,其业务领域涉及人力资源培训、灾害预防及响应、公共卫生和人民健康等各个方面,这些方面对于基础设施便利程度都有很强的依赖性,因而亚投行更具专注性的融资将极大地弥补现有多边开发银行资金有限性的不足。当然,亚投行的设立必然会对现有全球经济治理体系带来一定程度的良性竞争,这种竞争将有助于现有国际金融机构提升自身效率和治理水平,并使得广大发展中国家拥有更多的话语权和影响力。

另一方面,围绕亚投行是否遵守所谓保障条款的争论却成为发达国家质疑其存在合理性的主要依据。对此中国的态度是明确的,在涉及一些有关环境、社会以及资金透明度等方面的标准和规则时,亚投行将遵循国际通行的最高标准,其开展的基础设施项目将满足环境和社会可持续性以及廉洁透明等严格要求,这也正是中国设立亚投行这一开放包容的多边金融机构的初衷所在,拥有更多发展中国家和发达国家广泛参与的多边平台将有助于监督上述高标准实施。

## 2 将按严格要求遵守国际标准 设立亚投行与现有体系互补

24日,美国总统奥巴马在白宫与来访的阿富汗总统加尼会谈后对新闻界表示,美国将放缓驻阿美军的撤军步伐,维持现有9800人的驻军规模至今年年底。

分析人士认为,奥巴马的上述表态合乎加尼此次访美的目的,同时也反映了美国乐见阿富汗重新向自己靠拢。但是,阿富汗和美国到底能走多远,还有待观察。

以北约为首的驻阿国际安全援助部队2014年底结束在阿战斗任务之后,北约在阿富汗保留约12000名驻军,其中美军约10800人。依照奥巴马此前提出的计划,美国在阿驻军将于2015年底降至约5500人,2016年底降

## 阿富汗与美国为何重新靠拢

至约1000人。但是,进入2015年以来,在阿首都等地区,爆炸、袭击日趋频繁。随着天气日益转暖,塔利班按惯例可能即将发动“春季攻势”。阿富汗安全部队目前依然缺乏足够实力抗击塔利班,阿政府也无法建立起多层面的有效机制抵御极端分子在阿境内的活动。

分析人士认为,对安全形势的担忧是加尼此次访美的主要动因。他希望与美方共同商讨驻阿美军撤军计划,希望美国放慢撤军速度,同时也期待美方方向阿提供更多援助与合作。

在与加尼会晤后,奥巴马表示,阿方提出希望美方在撤军进度上展现“一定弹性”,经与安全团队商议后,他决定维持现有驻阿美军规模至今年年底,并将在今年晚些时候决定明年的撤军进度。

观察人士认为,奥巴马调整驻阿美军撤军计划,既满足了阿富汗方面的要求,也符合美国的利益。这是因为,阿富汗安全形势如果进一步恶化,那里的反美势力可能进一步发展,对美国安全构成更大的潜在威胁。

分析人士指出,加尼此访除了说服美方放缓撤军步伐外,另一大目标就是修补前任总统卡尔扎伊当政期间阿美关系出现的裂痕。

去年就任总统伊始,加尼就迅速与美国签署了卡尔扎伊迟迟不愿签署的《双边安全协议》,为美军在2014年后在阿富汗的驻留提供了法律基础。此举走出了修复阿美关系的重要一步,也给两国带来恢复信任的契机。

美国智库传统基金会国际问题专家詹姆斯·菲利普斯表示,加尼此访显示阿美关系比卡尔扎伊执政时期有明显改善。怀特说,与卡尔扎伊相比,加尼寻求与美国建立更具合作性的双边关系。 欣华