

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.5.003

赵骏、金晶：“亚投行与现有多边开发银行的关系定位、澄清和协调”，《太平洋学报》，2017年第5期，第23-33页。

ZHAO Jun, JIN Jing, “The Position, Clarification and Coordination of the Relationship between AIIB and Existing Multilateral Development Banks”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.5, 2017, pp.23-33.

亚投行与现有多边开发银行的关系定位、澄清和协调

赵骏¹ 金晶¹

(1.浙江大学,浙江 杭州 310008)

摘要: 亚投行自筹建以来,就引发了各界关于其对现有多边开发银行体系会产生何种影响的广泛讨论。亚投行与现有多边开发银行系“互补而非竞争”的关系,然而关于两者间负面关系的不利论调依然存在。经济问题政治化考量的担忧固然荒谬,但出于竞争力比较的顾虑却应给予必要关注,澄清双方不存在逐底竞争等恶性关系。在良性关系的建立上,美、日等经济体的缺席对亚投行的影响有限,亚投行可以借鉴和采纳现有多边开发银行体制的先进经验,在资金、经验和能力、信息和知识、人员和办事机构等方面相互补充,构建共益发展的新模式。在恶性关系的消除上,鉴于国际协调仍具有阶段局限性,亚投行可主动构筑逐底竞争“防火墙”,并通过自我提升来消除外界对逐底竞争的顾虑。

关键词: 亚投行;多边开发银行;逐底竞争

中图分类号:D996.2

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)05-0023-11

自筹建以来,“亚洲基础设施投资银行”(以下简称亚投行或 AIIB)就与现有多边开发银行^①存在诸多微妙关系。与以往多边开发银行多由发达国家主导不同,亚投行是一家由发展中国家倡导建立的多边开发银行。它从建立之初就遭到美国的抵制,但却吸引了包括英国等

美国亲密盟友在内的域内外国家的广泛参与。^② 尽管亚投行与现有多边开发银行在亚洲基础设施投资业务上有所重合,作为世界银行(以下简称世行)主导者、亚洲开发银行(以下简称亚开行或亚行)主导者之一的美国和作为亚开行另一主导者的日本也尚未加入亚投行,但这些多

收稿日期:2017-03-31;修订日期:2017-04-21。

基金项目:本文系国家社科基金项目“国际法治与国内法治的良性互动研究”(15BFX186)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“‘一带一路’倡议与国际经济法律制度创新”(16JJD820008)、国家“2011计划”司法文明协同创新中心研究成果。

作者简介:赵骏(1978—),男,浙江杭州人,浙江大学光华法学院教授、博士生导师,法律博士,主要研究方向:国际经济法、国际公法;金晶(1982—),女,浙江台州人,浙江大学光华法学院博士生,主要研究方向:国际公法、海洋法。

① 现有多边开发银行范围广泛,除世行、亚开行外,还包括(但不限于)欧洲复兴开发银行、非洲开发银行、泛美开发银行等。考虑到与亚投行影响的密切程度,本文中主要以世行和亚开行为代表。

② 参见:“Signing and Ratification Status of the AOA of the AIIB”,亚投行网站,http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/Membership/?show=0,访问时间:2016年12月25日。

边开发银行在亚投行筹建之时就已表示合作意愿,同时也表达了对亚投行的某些忧虑。^①因此,亚投行与现有多边开发银行的关系并非单纯的亲密无间或相互对立,而是在多个层面或维度保持动态平衡。作为新生的国际金融组织,亚投行应如何定位与现有多边开发银行的关系?如何与现有多边开发银行实现彼此之间的良性互动?又该如何在自我完善中砥砺前行?厘清这些问题是亚投行在现有国际金融体制中发挥建设性作用并与现有多边开发银行寻求良好合作的重要前提。

一、亚投行与现有多边开发银行 之关系定位——互补而非竞争

中国财政部部长楼继伟曾表示:“亚投行与现有多边开发银行是互补而非竞争关系”,^②明确表明亚投行没有意愿和现有多边开发银行形成竞争和取代的关系。

1.1 亚投行关注领域的“集中度”降低了竞争可能

整体上看,现有多边开发银行职能定位大都较为宽泛。以世行为例,世行为全世界设定了到2030年要实现的两大目标:终结极度贫困,将日均生活费低于1.9美元的人口比例降低到3%以下;促进共享繁荣,促进国际底层40%人口的收入增长。为此,世行向包括教育、卫生、公共管理、基础设施、金融和私营部门发展、农业及环境和自然资源管理等在内的治理领域提供融资。^③亚开行的宗旨是促进亚洲和远东地区的经济增长和合作,并协助该地区的发展中成员国集体和单独地加速经济发展的进程。^④其关注领域同样广泛,包括基础设施、农业和食品安全、教育、环境、气候变化和灾害风险管理、金融部门发展、性别和发展、治理和公共管理、健康、区域合作和一体化、社会发展和贫穷、可持续发展目标等。^⑤反观亚投行,其宗旨所涉治理领域相对“集中”,具体包括通过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、创造财富并改善基础设施互联

互通;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。^⑥尽管世行与亚开行等现有多边开发银行在职能上均涉及对基础设施建设的支持,但在集中度上不及亚投行,因而也不会形成高度对抗的竞争关系。

1.2 相关治理领域巨大的业务缺口稀释了竞争概率

根据亚开行的数据,自2010年至2020年,亚洲基础设施建设总计需要8万亿美元的资金投入,^⑦资金缺口年均达8000亿美元,亚洲国家每年从世行和亚开行仅能获得200亿美元左右,其中仅有40%—50%用于基础设施建设。^⑧现有融资额度很难满足亚洲互联互通和基础设施一体化的需求,基础设施投资不足已经成为阻碍亚洲经济可持续发展的最大瓶颈。有美国智库学者指出,世行和亚开行近年已转移投资

① 在2015年3月召开的“中国发展高层论坛2015”上,亚投行行长中尾武彦认可与亚投行开展合作,但提到亚投行满足亚洲融资需求的一个前提是遵照最佳实践,参见:“楼财长呛声亚开行行长:西方规则并非最佳”,人民网,2015年3月23日,http://world.people.com.cn/n-0323/c157278-26731741.html。据《华尔街日报》报道,2015年4月,世行行长金镛表示将与中国官员探讨由美国主导的开发机构与中国新成立的基建银行共同合作的事宜,参见:“世界银行将与中国探讨亚投行合作事宜”,凤凰财经,2015年4月8日,http://finance.ifeng.com/a/20150408/13614310_0.shtml。另据2013年3月《经济参考报》报道,世行、国际货币基金组织、亚行等三大国际金融机构均有意向与亚投行合作,参见:周武英:“三大国际金融机构欲与亚投行合作”,求是网,2015年3月24日,http://www.qstheory.cn/zhuanku/bkxj/2015-03/24/c_1114747777.htm。

② 李丽辉:“互补而非竞争(财政部回应亚投行热点问题)”,人民网,2015年3月21日,http://paper.people.com.cn/rmrbhwbhtml2015-03/21/content_1545057.htm。

③ 参见:“业务简介”,世行网站,http://www.shihang.org/zh/about/what-we-do,访问时间:2016年12月25日。

④ 参见:《亚洲开发银行协定》第一条。

⑤ 参见:“Focus Areas”,亚开行网站,http://www.adb.org/focus-areas,访问时间:2016年12月25日。

⑥ 参见:《亚投行协定》第一条。

⑦ “亚行:亚洲基础设施预计有8万亿美元需求,将与亚投行合作”,网易网,2016年11月10日,http://news.163.com/16/11/10/C5HJCA2P000187VE.html。

⑧ 王丽颖:“亚投行路线图猜想”,人民网,2014年11月24日,http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-11/24/content_1501990.htm。

重点,无法满足亚洲基础设施建设的巨大需求。^①巨大的资金缺口为亚投行和现有多边开发银行各自拓展业务提供了广阔空间,亚投行的设立可为亚洲地区基础设施建设提供资金新来源,缓解目前融资供不应求的局面。

二、亚投行与现有多边开发银行间负面关系的分析与澄清

2.1 经济问题政治化考量的担忧

目前,亚投行与现有多边开发银行之间存在对立关系的观点以现有国际关系中的竞争状态为背景,是经济问题政治考量的典型体现。有观点认为,亚投行是对美、日主导的传统国际金融体制的挑战。例如美国财政部部长就曾发出警告,以中国为代表的新兴国家对美国及其在全球范围内建立起的金融体系构成严峻挑战。^②极端的观点更是将亚投行设立的目的界定为帮助中国公司走出去,消化国内多余产能,并认为其最终仍为中国主导的单边机构。^③另外,亚投行筹备期间,美国曾极力劝阻盟友加入,但其诸多盟友却踊跃参加,该事件也被认为是美国外交的挫败。^④

经济问题的政治考量不足以成为亚投行遭受诟病的理由。个别国家政治利益的得失无法否定亚投行对国际社会尤其是亚洲国家经济发展的重要意义。亚投行成员的多样特征源于它们对亚投行宗旨、理念和运行机制的认可和信心,并非中国为分裂特定阵营而采取的政治行为。中国倡议设立亚投行是顺应国际金融形势的应对举措,有助于解决现有多边开发银行在表决权合理性等方面存在的机制性问题。以中国为例,根据世行的数据,2015年美国GDP为18.04万亿美元^⑤,中国为11.01万亿美元^⑥。但是,即使按照世行在2010年的投票权改革方案,中国增加后的投票权也仅有4.42%,美国则仍持有15.85%的投票权。而在国际货币基金组织,截至2016年12月,中国的投票权为6.09%,美国则为16.54%。^⑦中国在世行、国际

货币基金组织等现有国际金融机构中的表决权无法反映中国的经济实力,中国需要合理设计亚投行的相关机制以体现国际金融秩序中自身及发展中国家应有的地位。总之,经济问题政治化的顾虑实质是将中国倡导设立亚投行的行为与美国一贯信奉的“霸权主义”做法相提并论,归根结底是美、日等国将多边开发银行作为实现其政治目的的工具所带来的副作用,而非针对亚投行本身优劣所做出的客观评价。

2.2 竞争力比较的顾虑

亚投行与世行、亚开行在业务领域上存在重合的可能性,导致产生竞争力的比较。亚投行的设立使现有多边开发银行本身存在的诸多问题更加凸显,从而引发现有金融体系主导者的顾虑。例如,亚开行的项目设计过于复杂,未能正确估计当地条件、政府能力;项目启动和完成往往有所延迟,而且在实施阶段面临不明确的制度安排、漫长的工作流程及亚开行反应迟缓或不充分等因素。^⑧另外,亚开行政策性贷款的附加条件颇为繁多,在2000—2010年间的政策性贷款的平均附加条件为31项。^⑨世行也常常在贷款项目中附加各种旨在影响发展中国家

① 美国智库学者、彼得森国际经济研究所高级研究员、名誉所长伯格斯特(Fred C. Bergsten)之观点。参见:刘颖、韦磊:“美国智库学者眼中的亚投行”,《国际论坛》,2015年第4期,第60页。

② 赵小侠:“美国视亚投行为世行劲敌,劝其盟友加入应三思”,环球网,2015年3月18日, <http://finance.huanqiu.com/view/2015-03/5941106.html>;肖炼:“‘一带一路’与‘中美经济博弈’”,《太平洋学报》,2017年第2期。

③ 王丽颖:“亚投行路线图猜想”,人民网,2014年11月24日, http://paper.people.com.cn/gjrb/html/2014-11/24/content_1501990.htm。

④ 刘颖、韦磊:“美国智库学者眼中的亚投行”,《国际论坛》,2015年第4期,第62页。

⑤ 参见:世行网站, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US>,访问日期:2016年12月26日。

⑥ 参见:世行网站, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>,访问日期:2016年12月26日。

⑦ “IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors”,国际货币基金组织网站, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>,访问日期:2016年12月26日。

⑧ 黄梅波、陈娜:“AIIB的运营空间及竞争力分析”,《东北亚论坛》,2015年第4期,第57—58页。

⑨ 廖凡:“比较视野下的亚投行贷款条件研究”,《法学杂志》,2016年第6期,第26页。

国内制度的贷款条件,但往往与发展中国家的国情和实际需要相脱节,反而使其不堪重负。非营利组织“欧洲债务与发展网络”(European Network on Debt and Development, Eurodad)2006年的报告揭示贫困国家仍面临来自于世行和国际货币基金组织的不可接受之高和不断增长的贷款条件,平均每笔世行贷款会附加67项条件,有些国家面临的数量甚至远超出此,有3个国家超过100项。附加条件最多的是乌干达,共197项,其中社会和环境条件87项,公共部门改革条件72项,金融和经济改革条件35项。^①与此相反,亚投行虽通过《环境与社会框架》将环境和社会风险作为每个贷款项目必须考虑的重要因素,但目前并没有将世行、国际货币基金组织、亚开行等常用的某些贷款条件(如公共部门改革、金融和经济改革等)考虑在内,并坚持不附加政治条件。^②贷款条件上的对比也引发了对“逐底竞争”(race to the bottom)^③的担忧。有学者认为,外界对亚投行投资模式最为质疑之处在于,只提经济条件而不设治理前提的投资有可能摧毁世行过往所构建的投资防火墙,恶化这些国家的治理水准。^④亚投行行长金立群曾指出,美、日尚未加入亚投行的原因之一在于对中国牵头成立的国际机构会使用什么样的标准表示担忧,尤其是在环保等问题上。^⑤美、日质疑亚投行的透明度和贷款发放制度会低于其他多边机构的标准。^⑥这种有关亚投行运行标准尤其是贷款条件的合理性的争议区别于上述“纯政治化”的无端质疑,一定程度上可理解为对亚投行的合理关注。事实上,亚投行与现有多边开发银行构成“逐底竞争”的概率极低。

2.3 恶性竞争关系的澄清

首先,亚投行没有“逐底竞争”的主观目的。“逐底竞争”通常带有以自利为目的的交易性质,即为获取某种利益而以放宽条件作为交易,该自利目的决定了相关主体会采取无底线放宽条件的恶劣竞争做法。一旦主观上不存在这种狭隘的自利主义,即使行为上采取某种程度的条件放宽,其后续行为却不会无序恶化,而是势

必回归至有益于正面目标实现的良性轨道。亚投行自始就不以取代其他多边开发银行为目的,没有必要“抢夺”业务,自然也不存在实施“逐底竞争”的动机。

其次,亚投行不具备“逐底竞争”的客观条件。“逐底竞争”的重要特征是行为人设法增加自身的竞争优势以吸引相对方的选择,前提是相对方具有广泛选择权,可在多家候选方中选择条件最优惠者。多边开发银行的部分贷款业务本身就不存在选择问题。要获取亚开行、世行或国际货币基金组织的资金便需接受其开出的“药方”;亚开行贷款的方向与领域也越来越狭窄,偏好于低碳或环保方向,而不少亚洲国家还没有达到这个阶段,它们目前最大的资金缺口仍在铁路、公路等基础设施建设方面。^⑦因此,潜在的借款方处于较低的发展水平,无法满足现有多边开发银行的贷款条件或贷款偏好,其本身就不是现有多边开发银行的客户,没有条件在现有多边开发银行和亚投行之间进行自主选择,此种情况下并不构成竞争关系。

最后,亚投行与其他多边开发银行之间贷款条件的差异并非因为竞争(race)所致。亚投行旨在投资亚太地区基础设施建设,拉动亚太

① Eurodad Report, “World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice”, June, 2006, <http://www.eurodad.org/files/pdf/454-world-bank-and-imf-conditionality-a-development-injustice.pdf>.

② 参见《亚投行协定》第三十一条。

③ “Race to the bottom”(逐底竞争)已被广泛关注和提及,原在投资领域使用较多,指一国(地域)为了吸引更多的外国(地域)投资而放宽投资条件,如降低劳工标准和环境保护标准、放宽监管要求等。运用至多边开发银行中,则指某一银行为了吸引更多的借款者、提升自身的业务量和影响力,不合理地采用相比其他银行更为宽松的贷款条件和程序,从而导致一种恶性、无序的竞争。

④ 唐昊:“亚投行,大国地位的一次测验”,南风窗,2015年4月22日, <http://www.nfcmag.com/article/5508.html>。

⑤ “‘用创新的国际最佳准则打造亚投行’”,财新周刊,2016年1月18日, <http://weekly.caixin.com/2016-01-15/100899775.html>。

⑥ “美媒评亚投行下一步发展:透明和问责将成真正考验(2)”,参考消息,2015年7月2日, http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150702/837325_2.shtml。

⑦ 张笑茹:“亚投行贷款无附加条件研究”,《商业文化》,2015年第15期,第9页。

地区经济发展,这决定了接受其贷款的主体多属于经济水平、环境保护力度、劳工保护标准、社会管理能力、法律制度等都仍处于较低阶段的国家,这些国家实现世行和亚开行对贷款项目的条件要求客观上存在较大困难。^①它们对经济发展的需求迫切,更需要基础设施建设(而非不切实际的贷款条件)来作为推进其他领域治理的动力,片面强调适用较高的贷款条件会导致拔苗助长式的后果。

三、亚投行与现有多边开发银行关系的包容互动

3.1 经济体缺席的影响限度

作为世行和亚开行实际主导者的美、日两国拒绝加入亚投行,易被解读为亚投行与现有多边开发银行仍存在隔阂。参考亚开行的“前车之鉴”,该等经济体的缺席对亚投行并非绝对不利。尽管日本是亚开行创建初期主要的筹备者和出资者,但美国在参与亚开行成立之初,就通过各种议题,在让日本承担更多责任与义务的同时,又大大降低日本原本应拥有的影响力,以便实现美日共同主导。^②美国将亚开行作为工具,向具有政治和战略重要性的亚洲国家发放贷款,推动其成为“非共产主义世界”领导的外交战略目标。曾有韩国媒体直接批评亚开行是“日本在前,实则由美国主导的机制”,难以“充分考虑亚洲其他国家的利益”。^③对亚投行而言,领导权欲望强烈的国家加入势必加剧组织内部话语权的争夺,引发现有规则与所谓“先进做法”(如繁重的贷款条件)及“先进价值观”(如华盛顿共识^④等)的讨论。倒不如以美日的“缺席”为契机,尽快建立、梳理和完善符合亚投行自身目标和特色的各项机制。

另外,亚投行宜争取现有多边开发银行成员的广泛加入。亚投行秉持开放包容的态度,欢迎世界各国的广泛参与,有利于加强域内外国家的经济合作与交流,集中多渠道的资源和力量共同建设亚洲基础设施,助推区域和全球

经济一体化,发挥自身在国际社会中的重要作用。现有多边开发银行成员的广泛加入,不仅意味着亚投行所承载的功能、理念与价值观在国际社会上被普遍接受,且能够增加亚投行的美誉度与公信力,也有助于亚投行与现有多边开发银行的利益达到最大限度的统一。同时,越多现有多边开发银行成员具有亚投行成员身份,越增加了个别国家通过现有多边开发银行对亚投行进行阻挠的难度。

3.2 新旧体制经验的借鉴和采纳

首先,对现有多边开发银行先进经验的借鉴必不可少。世行、亚开行在过去几十年内已为世界经济发展和消除贫困等方面做出了积极贡献,并积累了丰富的先进经验。亚投行的开放和包容除体现在成员国的广泛性外,也体现为对现有多边开发银行成熟机制的接受和学习。例如,在扩大资金来源方面,可借鉴现有多边开发银行广泛运用公私合营(PPP)模式进行基础设施投资的经验^⑤,推进资金杠杆效应。在项目评估方面,可参照现有多边开发银行的业绩评估标准,建立独立的评估机构和相应的信息系统及交流平台,将评估方法、已完成项目的评估结果和正在评估的项目信息等内容纳入该

^① 世行的贷款条件对于不发达国家来说有时具有较大的实施难度,例如欧洲债务与发展网络在其2006年报告中提及,卢旺达政府被要求制订改善184个乡村公共学校和家庭中的卫生行为的战略,以及类似条件(平均每笔借款24项),都使得这些条件无法被完全优先适用或执行。参见: Eurodad Report, “World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice”, June, 2006, <http://www.eurodad.org/files/pdf/454-world-bank-and-imf-conditionality-a-development-injustice.pdf>.

^② 庞珣、何樵焜:“霸权与制度:美国如何操控地区开发银行”,《世界经济与政治》,2015年第9期,第21页。

^③ 倪建军:“亚投行与亚行等多边开发银行的竞合关系”,《现代国际关系》,2015年第5期,第5-6页。

^④ “华盛顿共识”是1980年代以来位于华盛顿的国际货币基金组织、世行和美国政府,针对1980年代拉美国家减少政府干预、促进贸易和金融自由化的经验所提出并形成的一套主张,通常被理解为以私有化、自由化和宏观经济稳定化(主要是价格稳定)为主要内容的战略,以及基于自由市场信念并且旨在削弱政府的角色、甚至使政府最小化的一系列政策。参见:田春生:“‘华盛顿共识’与‘北京共识’比较初探”,《经济社会体制比较》,2005年第2期,第77页。

^⑤ 王达:“亚投行的中国考量与世界意义”,《东北亚论坛》,2015年第3期,第61页。

信息系统。^① 在环境与社会标准方面,亚投行在《环境与社会框架》中透露出对现有多边开发银行和双边发展组织在协助其客户管理环境和社会的风险与影响的努力及其环境和社会管理计划的有效性在一定程度上的认可^②,充分体现了亚投行对现有国际金融体系的肯定、尊重与借鉴。此外,世行和亚开行在项目管理、风险防范、国别合作、知识储备、能力建设、加强透明度等方面的长期经验对提升亚投行的管理水平有很大帮助。

其次,经验的借鉴须伴随规则和制度的创新。以治理机制为例,现有多边开发银行的典型治理模式为以世行、国际货币基金组织等为代表的公司治理型模式,投票权以认缴份额为基础,成员国权利与其所缴份额比例的外汇相适应,反映该国经济实力,但可能造成一家独大或利益集团控制,从而导致低效率和官僚化问题出现。^③ 亚投行在既有治理模式的基础上进行了发展,将成员的投票权分为基本投票权、股份投票权及创始成员享有的创始成员投票权三种。每个成员的基本投票权是全体成员投票权总和的百分之十二在全体成员中平均分配的结果;股份投票权与特定成员持有的银行股份数相当;创始成员享有六百票创始成员投票权。作为亚投行权力机构的理事会的投票机制以简单多数为原则,特殊情况下采用超级多数和特别多数投票通过机制。该投票权机制充分考虑了成员基于成员国身份、认缴份额及是否为创始成员国身份的不同权益的平衡,是亚投行对多边开发银行治理机制的创新性发展。

最后,制度的设立必定是以有所损益的方式实现的,先进经验的借鉴须注意鉴别和适度。对亚投行来说,要求其与世界或亚开行趋同的外部声音不绝于耳。例如,亚开行认为亚投行应遵照国际最佳实践,亚投行的运行标准遭受质疑等。先进经验的学习固不可少,但所谓的“最佳实践”并非完美无缺。如前所述,世行和亚开行对表决权的设置无法体现发展中国家的实际经济状况、建立在“华盛顿共识”之上的繁

重的贷款条件及对借款方主权的过度干预等也广受诟病。如果亚投行仅仅为了获得所谓的“更广泛的国际社会认可”而在自身的贷款政策或其他机制上改用所谓的国际最佳规则与实践,则无疑背离了其设立的宗旨,陷入“形式主义”的极端。总之,亚投行的制度设计和实际运行须关注亚洲各国的特殊国情和价值观,避免为了趋同而生搬硬套。

3.3 共益发展模式的构建

早在亚投行筹建阶段,世行、国际货币基金组织和亚开行就表达了与亚投行的合作意愿,并与亚投行临时秘书处建立了工作联系。^④ 亚投行与亚开行签署谅解备忘录,确立了合作融资、知识共享及成员国之间的政策对话等合作方式,合作领域涉及能源、交通、电信、农村和农业开发及水资源、城市开发和环境保护等方面。^⑤ 以交流与合作为核心的共益发展模式是亚投行融入现有多边开发银行体系的有效方式,这不仅有助于各方增进了解,消除顾虑,亦有助于各方在业务开展和提升方面实现互利共赢。共益发展模式的含义丰富,核心在于优势的共创与共享及业务的互通与互助。

(1) 资金的补充

在规模大、周期长、资金需求量多的项目中,亚投行和现有多边开发银行可采取共同贷款的模式进行合作。截至2016年12月25日,亚投行批准的9个贷款项目中,就有3个与世行的合作项目,1个与亚开行的合作项目,1个与欧洲复兴开发银行的合作项目,另有1个与国际金融公司(IFC)、亚开行和相关商业出借人

① 黄梅波、陈娜:“AIIB的运营空间及竞争力分析”,《东北亚论坛》,2015年第4期,第58页。

② 参见亚投行《环境与社会框架》第6段。

③ 袁江:“亚投行起步的五对关系”,《中国金融》,2015年第13期,第60页。

④ 李丽辉:“亚投行筹建‘时间表’明确”,人民网,2015年4月16日, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2015-04/16/nw.D110000renmrb_20150416_5-02.htm。

⑤ 王义桅:“亚投行和亚行牵手了”,人民网,2016年6月21日, <http://world.people.com.cn/n1/2016/0621/c1002-28466708.html>。

的合作项目。^①

(2) 经验和能力的补充

如前所述,亚投行可充分汲取现有多边开发银行在运行方面所积累的先进经验。例如,在合作贷款项目的评估上,世行和亚开行的先进经验可帮助亚投行更好地防范风险。亚投行《环境与社会框架》多次明确提及与多边开发银行和双边发展组织等“开发伙伴”的合作,包括在合作贷款项目进行政策上的协调,采用共同的评估路径、环境和社会管理要求、项目监管和报告等。^② 亚投行愿与多边开发银行和双边发展组织共同与公营和私营客户合作在政策和操作层面共同支持加强环境和社会发展的可持续性,同时也愿通过合作贷款、研究、为成员和客户进行培训等方式开展合作。^③

(3) 信息和知识的补充

现有多边开发银行和亚投行都注重在日常运营或项目实施中进行大量的信息收集和研究分析工作。实现知识与信息的共享有助于消除重复劳动,减少成本消耗,也有助于数据的核实与对接,避免误差与偏见。例如,在亚投行与世行合作的“巴基斯坦塔贝拉水电站5期扩容”贷款项目中,当世行的政策符合亚投行要求时,亚投行允许项目直接适用世行的政策,从而实现政策及相应信息的共享。^④

(4) 人员和办事机构的补充

现有多边开发银行在各地已设置稳定的办事机构。亚投行因成立时间尚短,在办事处设置和人员配备上都尚待完善,可通过人员派驻、参访交流等方式,学习其他银行的先进经验,增强人员的素质与能力,弥补自身办事机构及经验方面的不足,借助其他银行已有的布点开展工作。

四、亚投行与现有多边开发银行关系的砥砺前行——消除“逐底竞争”顾虑

4.1 国际协调及其阶段局限性

解决“逐底竞争”问题,首选方案通常为建

立一个统一的协调机制,建立统一的标准,进行统一监管。例如,国际劳工组织通过建立统一的国际劳工标准,一定程度上可解决发展中的“逐底竞争”问题。但是,国际协调的效果往往并不理想。首先,国际上通常缺乏一个有约束力或信服力的主体来主导国际协调。其次,国际协调过程主要体现为各国之间的利益博弈,较难形成统一的利益导向,即使在和平、发展、环保、人权等方面能够形成基本价值共识,对其具体含义和操作的界定也往往存在争议。再次,国际协调缺乏具有强制执行力的保障机制,主要依靠自觉遵守。

以贷款条件的协调为例。亚投行和其他多边开发银行在贷款条件方面存在重大差异,该领域的国际协调更是面临巨大难题。一方面,其他多边开发银行降低贷款条件从而与亚投行共同执行较为宽松的标准的可能性较小;另一方面,亚投行基于自身设立的目的和宗旨,不可能认可其他多边开发银行设置贷款条件所依据的“华盛顿共识”,也不可能对亚洲发展中国家设置类似于其他多边开发银行的严苛的条件。

4.2 逐底竞争“防火墙”的构筑

亚投行和现有多边开发银行的业务领域各有所重,双方关系定位于互补而非竞争。业务领域的差异性两者之间互补关系的基本表现,专注并强化特色领域的业务是防止恶性竞争的主要措施。在基础设施投资业务领域内,亚投行与现有多边开发银行存在业务重合的客观可能性,容易招致各方对恶性竞争的疑虑。不过,因项目所处地域和领域不同,所涉及的竞争敏感度也不同。从地域上看,相比东南亚,中

^① 参见:“Approved Projects”,亚投行网站, http://www.aiib.org/html2016/PROJECTS_1010/162.html, 访问日期:2016年12月28日。

^② 例如亚投行《环境与社会框架》“Environmental and Social Framework Introduction”第1段、第6段、第21段中均有提及。

^③ 同^②,第22段。

^④ 参见:亚投行:“Pakistan: Tarbela 5 Hydropower Extension Project Summary”,第2段,亚投行网站, <http://www.aiib.org/uploadfile//1012/20161012024436677.pdf>, 访问时间:2017年1月11日。

美和中日在南亚地区的地缘冲突较弱,该地区在亚开行和世行的工作优先秩序中排序相对靠后,可获得的资金相较其基础设施投资规模而言十分有限。从领域上看,跨境能源和交通基础设施项目对地缘政治影响和敏感性大过通讯领域、与水资源有关的基础设施及公共基础设施,前者更易引起关注,竞争可能性相对更大。^① 亚投行在起步初期,可根据项目的不同情况,评估竞争敏感度,主力开拓低敏感度项目类业务,在高敏感度项目上则尽量选择以与现有多边开发银行合作的方式进行,避免和现有多边开发银行在业务上开展直接的竞争。

4.3 逐底竞争的反向举措——自我提升

(1) 设立合理可行的贷款条件

① 基本定位——立足当前

亚投行应当坚守并落实贷款条件“非政治化”的基本方针。现有多边开发银行在贷款条件中附加“私有化”、“放松管制”等政治性条件,实质是将自己的价值理念强加于其他国家,构成对借款方主权的限制。亚投行作为以发展中国家为主导的多边开发机构,在筹备过程中即表明亚投行的贷款政策将充分借鉴现有多边开发银行的经验和教训,在坚持不附加政治条件的同时,遵循项目评估、对环境的影响、保护当地文化、促进健康持续的经济发展等方面的高标准,但会注意寻求高标准与亚洲地区受援国实际情况间的平衡。^② 不设置政治性条件也是《亚投行协定》确立的“去政治化”原则的具体体现。为此,贷款条件的设置应以项目的确立和实施为焦点,不宜施加国家和社会治理方面的项目外要求。

与此同时,贷款条件必须体现必要的环境、社会等方面的要求。环境或社会方面的要求已在国际社会形成一定共识,亦被中国自身发展实践证明有此必要。《环境和社会框架》已在环境和社会方面将14种行为与禁止贷款相挂钩。^③ 这些要求不仅对全人类的整体发展有益,也对借款方有益,能够在某种程度上避免其走牺牲环境或公民基本权益换取发展的老路,是

中国承担大国责任的表现。

贷款条件的设置应当谋求贷款条件与借款方实际情况的平衡。首先,标准具有相对性。须认识到亚投行的借款方的发展差距,所设置的要求不能过分超出借款方的能力,介入程度不能过深、过细。对尚无法达到较高标准的借款方提供贷款,虽无法在短期内直接提升借款方在抵抗环境和社会风险方面的能力,但从长远来看有利于提升该国的经济实力,有助于其环境、社会意识的提高和技术发展。其次,标准具有动态性。对发达国家来说也是如此。例如,为应对20世纪80年代社会保障支出过大所导致的财政压力及一系列负面效应,欧盟多方面修改社会保障制度,削减社会保障总支出;日本采取降低社会保障支付水平等举措;美国则提高了退休年龄,缩小社会福利的覆盖面,包括对住房、教育、健康保险等许多重要项目的收缩。^④ 因此,无论是在社会保障还是其他方面,并不存在一套普遍适用的绝对标准,而需注重与客观现实的适配性。在《环境和社会框架》后续的修改完善中,相关的条件或者标准也应由低到高,逐步调整,避免直接强加与借款方发展程度不相适应的所谓“高标准”。

② 有效修正——持续发展

首先,在坚持前述必要条件或标准的基础上,可根据借款方的实际情况调整具体的贷款条件,区别“无履行能力”和“有能力而不履行”。对已经加入环保或劳工国际组织及协定的国家,对其提出的标准可不低于相应国际组织或协定的要求;对已向其他多边开发银行做出相关承诺的国家,在非政治条件方面,对该国的要求可不低于该国的在先承诺。以此避免借

^① 盛思鑫、曹文炼:“亚洲基础设施投资银行的地缘政治经济分析”,《全球化》,2015年第1期,第57-59页。两位作者均任职于国家发展改革委国际合作中心。

^② 何宗渝、赵宇航:“亚投行贷款不附加政治条件”,人民网,2015年5月28日, <http://finance.people.com.cn/n/2015/0528/c1004-27066949.html>。

^③ 参见亚投行 Environmental and Social Exclusion List。

^④ 邹根宝、郝群:“若干发达国家社会保障制度改革的比较”,《世界经济文汇》,2000年第2期,第51-55页。

款方凭借可在亚投行获得条件较为宽松的贷款的便利,从而倾向于放弃、怠于履行或恶意不履行现有的国际义务。对此,亚投行《环境与社会框架》明文要求借款方需遵守国内法及其此前加入的国际条约。^①

其次,亚投行贷款条件的设置须以发展的眼光看待。即使借款方现阶段无力执行较高的环境或社会标准,亚投行也应倡导借款方根据其自身情况做出提高环境或社会标准的努力。一方面,亚投行可采纳“以时间换空间”的策略,为借款方设置过渡期。例如可与借款方协商规定,在一定期限内借款方的环境或社会条件或措施未提高或未改善的,或未就提高或改善付出必要努力的,可收回贷款或停止后续的贷款。另一方面,在借款方发展水平低下的情况下,仅向其提出改进要求并无法解决实际问题,亚投行可依据现实情况给予借款方切实援助。例如在环境保护方面,给予技术和资金的支持是广为认可的做法。^②亚投行可就项目配套的环境保护解决机制提供贷款,同时也可发挥“知识银行”的优势,提供环保技术或解决方案的推荐和对接。

最后,将项目监督和激励机制作为业务运行的重要内容。亚投行宜定期对借款方的经济、环境和社会因素进行评价;每个贷款项目结束后,对项目实施情况及其环境社会影响进行评价。评价是对包括贷款条件在内的亚投行政策与行为的有效检验,也是进行后续调整的重要依据。具体而言,可对借款方在环境保护、劳工待遇及其他社会责任等方面的表现进行评分,对评分高者提高信用度,相应减免利息或增加贷款额。《环境和社会框架》对借款方在环境和社会方面的优秀表现进行激励做出了初步设想,提出将建立评估路径和方式,并在银行运行的最初三年对激励机制的具体措施进行检视。^③

(2) 保持决策机制的透明度

亚投行宜加强决策的透明度,公开决策文件、决策理由和决策过程,以接受国际社会的广泛监督。透明、开放的多边框架有利于消弭国际社会对中国的无端猜忌,最大程度争取国际社会的理解和认同,促进亚投行与其他国际金

融组织开展合作。^④

亚投行须保证信息的广泛披露。世行的做法可供借鉴。世行信息获取政策依据的原则是:世行会公布例外信息清单所列内容之外的所有信息。《信息获取政策》允许同步披露选定类型的董事会文件;^⑤在世行借款客户以书面形式同意后,《国别援助战略》《项目评估文件》和《规划文件》等文件可在董事会审议之前予以披露;业务政策文件和部门战略文件在该等文件的草本已经进行了公众协商且已经过世行执行董事审查的情况下可予以同步披露(如在董事会委员会审议期间予以披露);经董事会批准,即便执行董事之前没有审查这些文件,仍可在董事会审议之前将其披露。^⑥与世行类似,亚投行在《公众信息临时政策》中区分了公众信息和保密信息,并表示除非因保密的原因,将在任何可能之时向公众公开与亚投行活动相关的信息。^⑦但其中并未对选定类型的董事会文件的同步披露事项作出明确,且将内部决策相关文件作为审慎信息纳入保密信息的范畴,有可能产生理解上的不确定,导致上述董事会文件被认定为是审慎信息而无法获得公开。亚投行可对此做进一步的明确,扩大披露范围,以建立规范治理的良好形象,同时为公众参与、监督亚投行提供便利条件。

亚投行应增加公众的积极参与。在《环境与社会框架》中,亚投行已意识到透明度和有意义的协商对项目设计和执行的必要性。通过项目

① 例如亚投行《环境与社会框架》“Environmental and Social Framework Introduction”第5段和“Environmental and Social Standards”中对此均有规定。

② 例如《京都议定书》第十条(c)项和第十一条第(2)款、第(3)款中就规定了在环境保护方面给予技术与资金支持的相关内容。

③ 参见亚投行《环境与社会框架》第19段。

④ 王达:“亚投行的中国考量与世界意义”,《东北亚论坛》,2015年第3期,第52页。

⑤ 参见:“Bank Policy: Access to Information”,世行网站, <https://policies.worldbank.org/sitespp3PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=3693>,访问日期:2015年7月1日。

⑥ 参见:“同步披露的文件”,世行网站, <http://documents.shihang.org/curated/zh/disclosure>,访问日期:2016年12月26日。

⑦ 参见:“Public Information Interim Policy”,亚投行网站, <http://www.aiib.org/uploadfile//0226/20160226052345422.pdf>,访问日期:2016年1月。

过程中的广泛协商,利益相关方可以适当的方式获得大量信息,反馈观点也将作为亚投行决策的重要依据。广泛的协商被认为是与项目风险防范同等重要的事项。此前亚投行关于《环境与社会框架》草案的磋商程序受到质疑。草案磋商时间为2015年9月10日到10月23日,方式为两个小时的视频会议、书面提交意见等,语言只能使用英语,以至于有些组织致函亚投行,要求重新设计协商流程,以体现透明、参与及对权利的尊重。^①在后续开展的磋商中,亚投行宜采取延长磋商时间、增加磋商方式、允许使用多种语言(特别是项目所在地或可能遭受项目影响的地区的当地语言)等措施。另外,亚投行可借鉴世行通过设置磋商中心来提供“一站式服务”的模式,任何有意磋商的人士都可在磋商中心找到正在进行的磋商事件或在过去一年中已经结束的磋商事件、事件相关信息、磋商范围和流程及磋商意见如何作用于决策程序等信息。^②

(3) 建立和完善有效的申诉和问责机制

设立独立的申诉和问责机制是现有多边开发银行的通常做法。世行设立了独立于世行管理层的监察组,受理那些受到或可能受到由世行资助的项目伤害的主体的投诉,评估世行是否遵守旨在保护人类和环境的内部政策和程序。亚开行特有的问责机制由两个独立运行的办公室组成,其中特别项目协调员办公室负责协助投诉者与相关各方共同解决问题(例如通过协调最终获得补偿),合规审核小组办公室负责对投诉所涉事项是否符合亚开行业务的政策和程序进行审核,并设投诉受理专员作为机制单独入口,根据申诉者的意愿将其申诉材料转接到特别项目协调员办公室或合规审核小组办公室。

目前亚投行已在《环境与社会框架》中提及项目层面的救济机制和银行监督机制,但仍停留在原则性介绍的程度,且仅针对环境与社会方面的损害,尚未规定具体、全面的申诉和问责机制来保障相关项目的良好实施。新设机制的设计可在以下方面加以考虑。

① 申诉途径

申诉途径应遵循透明度和便利性的原则。

亚投行可在各办事处等物理处所设立独立的申诉受理点,在网站上设立一站式申诉受理入口,允许申诉使用中文、英文及项目当地文字,并以操作手册或告知书的形式向申诉人提供申诉流程的介绍。可参照亚开行设置合规受理官员,由其引导申诉者进行后续的程序实施或选择。

② 处理部门

亚开行特别项目协调员办公室具有独立的项目协调功能,促进各方达成协议。这一以解决问题为导向的功能设置具有借鉴价值,无论亚投行是否单独设置类似办公室,其问责部门都可保留该等问题解决功能。在不另设类似办公室的情况下,可设一组问责处理人员专门负责对申诉人、政府、亚投行及其他有关各方进行协调,协助提出解决方案、测算补偿金额,以求得各方满意的处理结果。协调程序的主要目的在于防范后续损害并弥补损失,但在协调程序中发现申诉所涉事项有可能遵循银行业务政策和程序时,也可要求进行合规评估,两者可以并行。

③ 处理程序

此前世行监察组机制问责程序的不透明曾遭受诟病。申请者向监察组提交申请后,申请人无权获得并回应监察组与其他利益相关方的沟通情况,特别是与世行官员间的沟通情况。^③有鉴于此,亚投行应增加申请者及相关方(如项目经办员工、借款方、当地相关公益性组织等)的参与度,允许其参加调查、审理、听证、质询等环节,给予充分对质和辩论的机会,并就拟处理结果听取各方意见。

④ 问责对象

世行问责机制中的调查对象仅针对银行内部,不针对客户。对亚投行而言,对自身及员工的过错或失职行为进行问责自无异议。

^① “Groups Urge the AIIB to Hold A Real Consultation on Its Draft Policies”, *Coalition for Human Rights in Development*, Oct. 23, 2015, <http://rightsinddevelopment.org/news/groups-urge-the-aiib-to-hold-a-real-consultation-on-its-draft-policies/>.

^② 参见:“Consultations”, 世行网站, <http://consultations.worldbank.org/>, 访问日期:2016年12月26日。

^③ 李娟:“世界银行监察机制初探——以独立监察组为中心”,《亚太经济》,2010年第4期,第143页。

但为更好地实现监管效果,可将借款方在申诉事项中 discovered 的过错行为及不配合申诉事项调查的行为预设为违约情形,设置相应违约责任,如提前收回贷款、停止后续贷款、增加利息等,并妥善衔接申诉和问责机制与违约处理机制。

五、结 语

亚投行无法脱离现有的国际金融体系而孤

立存在。欲在亚洲基础设施建设中发挥重要作用,亚投行必需先排除阻力,消除疑虑,在国际金融体系中占据一席之地,与现有多边开发银行和谐共生。亚投行与现有多边开发银行并非与生俱来的“朋友”或“敌人”,在找准彼此关系的合理定位后,通过“自我修炼”和外部互动,内外结合地精心维护各方关系的平衡,方能与各方“和谐生辉”。

编辑 邓文科

The Position, Clarification and Coordination of the Relationship between AIIB and Existing Multilateral Development Banks

ZHAO Jun¹ JIN Jing¹

(1. Zhejiang University, Hangzhou 310008, China)

Abstract: Since its preparatory stage, Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) has triggered extensive discussions about its impact on the existing system of multilateral development banks (MDBs). The relationship between AIIB and the existing MDBs is “complementary rather than competitive”, while views arguing negative relationship between the two still exist. Concerns about the politicization of economic issues are ridiculous, however, it is necessary to pay due regards to concerns about competitiveness and to clarify that there is no vicious competition between AIIB and existing MDBs. The absence of economies like the US and Japan has limited impact on the establishment of benign relations, and AIIB can draw advanced experience of the existing system of MDBs to build a new mode of reciprocal development, complementing each other in terms of capital, experience and ability, information and knowledge, personnel and institutions as well as other aspects. In the process of eliminating vicious relationship, concerning limitations of international coordination, AIIB can take the initiative to build a “firewall” against vicious competition, and eliminate concerns from the outside about vicious competition by means of self-promotion.

Key words: Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB); multilateral development bank (MDB); race to the bottom