

## 亚投行是全球金融治理的制度创新\*

亚投行，当下最炙热字眼。随着英国宣布申请成为亚投行创始国，德法意等也表示愿意加入，西方七国集团过半成员“抢筹”亚投行。而美国的态度是“没有必要成立亚投行”，日本官员则称“疑问若得不到响应，日本很难加入这个机构”。一时间，定位于政府间性质的亚洲区域多边开发机构，为“基建”投资提供资金支持，中国主导的亚投行，成为世界舆论漩涡和焦点。

为什么各国对亚投行态度迥异？该如何理解亚投行？未来发展会最终落子在哪？对此，记者专访了中国社科院世界经济与政治研究所国际金融研究中心主任高海红。

### 责任和担当

**上海证券报：**筹建亚投行的倡议是中国国家主席习近平于 2013 年 10 月出访东南亚时提出来的，预计 2015 年内成立。在首批 21 个创始成员国中，中国持有该银行高达 50% 的股权，是其最大股东。目前，总部设在北京，这是第一家将总部设在中国的区域开发银行。那么，设立亚投行有什么意义？

**高海红：**中国提出建立的亚洲基础设施投资银行得到积极响应和广泛支持，目前

\* 本文是对中国社科院世界经济与政治研究所国际金融研究中心主任高海红关于亚投行问题的专访，已发表于《上海证券报》。

意向创始成员国已增至 33 个。这是一个动态过程，加盟成员还会有增加。

其实，初衷的想法十分简单，即从机制上提供有力保障，为区域国家发展提供资金支持，实现真正的互利互惠。亚投行将致力于调动可用资金，推动储蓄向实体投资转化，从长期看促进经济发展，实现共同繁荣。

针对扩大亚洲区域基础设施融资能力，早有各种动议，包括东盟基础设施债券基金、东盟基础设施开发银行、东盟基础设施融资机制、东北亚发展银行、亚洲基础设施融资动议、亚太经济合作基础设施投资动议，以及东亚基础设施投资基金等等。尽管大多动议都没能有落实，但在另一方面表明亚洲区域对基础设施投资需求的渴求程度。亚投行的成立可以说恰逢其时。

当前，全球经济复苏乏力，发达国家货币政策出现严重分化，新兴市场国家增速放缓。在这样的背景下，亚投行成立有助于通过增加基础设施投资，为经济增长提供动力。长期以来，基础设施投资匮乏已成为部分国家经济发展的瓶颈，而亚洲欠发达地区基础设施建设更是受困于投资不足。亚洲开发银行和世界银行能提供的资金有限，亚投行将在一定程度上弥补基础设施投资缺口。

同时，国际金融危机充分暴露了全球金融治理存在的问题。在过去几十年间，新兴市场国家的经济总规模与发达市场差距不断缩小，经济增长也高于全球平均增长速度，其在全球贸易中的地位不断上升。新兴市场国家的崛起改变了世界经济格局。而全球金融治理体系却基本上延续了二战后的安排，由发达国家主导。与金砖国家开发银行一样，成立亚投行反映了新兴市场国家要求提高话语权、改善全球金融治理结构的诉求。由于发达国家国内政治纷争，全球金融治理体系改革迟缓，这更强化了新兴市场国家采取自主行动的意愿。

具体来说，在现有多边机构中，中国相对被低估的地位使得中国并没有发挥应有的作用。例如创建于 1966 年的亚洲开发银行，在其 67 个成员国中有 48 个国家来自亚洲和太平洋地区，而日本和美国目前是最大的股东，分别持股 15.7% 和 15.6%，中国持股仅为 5.5%。

在现有全球金融机构主要以发达国家为主导的背景下，更多体现新兴市场国家意志的亚投行是一种新型的南北金融合作形式，从全球金融治理角度看，亚投行的建立是全球金融治理改革中的一项制度创新。

亚投行意向创始成员国大致可以分为两组。第一组国家是主要的资金提供者，其中最重要的是中国。中国希望通过建立亚投行，加大对有需要的成员国家基础设施项目的投资力度，扩大在这些国家的经济参与度和影响力。第二组国家是希望获得资助者，它们期待通过基础设施建设推动经济发展。可以预见，亚投行将提供比其他银行或贷方更优惠的条件。亚投行的一大特点是实现真正的互利互惠——不论是投资方还是借贷方，都将从中获得利好。

通常看来，为基础设施建设项目融资是国家发展最困难的任务之一。因为这不仅需要大量资金，而且投资回报不会在短期内实现。当前世界经济形势十分复杂，大多数银行为基础设施项目提供融资的可能性非常有限。亚投行在这样的背景下诞生，意义非比寻常。

**上海证券报：**随着英国意外加盟，今天的西方七国集团过半成员纷纷“抢筹”亚投行。其中缘由？

**高海红：**亚投行在发展初期有一项突出优势，即它的最主要推动者是当前拥有雄厚经济实力的中国。由中国牵头组建这样一个国际性金融机构，不仅有中国经济实力的保障，也让中国能够在全球舞台扮演重要角色、承担大国的责任。中国拥有丰富的基础设施投资经验，有充足的资金来源，这无疑使亚投行有能力成为一个极具影响力的新型多边金融机构。

同时，亚投行与 2013 年中国领导人提出的共建丝绸之路经济带倡议有着直接的联系。亚投行将成为建设丝绸之路经济带的主要融资工具之一，并将发挥重要作用。

中国在过去 30 多年的改革开放中取得的成就有目共睹，可以与其他成员国分享发展经验，让本地区国家获益。亚投行与“一带一路”息息相关，相辅相成。建设丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路，必须以更加完善的交通基础设施为前提。交通基础设施互通互联，“一带一路”显现出前所未有商机。

因此，筹建亚投行对于发展中国家、发达国家，域内域外国家都是共赢的选择。对亚洲发展中国家来说，基础设施建设和互联互通是当前的迫切需求。然而，现有国际金融公共产品供给严重不足，无法满足亚洲发展中国家在基础设施融资领域的巨大需求。根据亚洲开发银行的估计，从 2010 年到 2020 年亚洲区域对基础设施投资的潜在需求达 5.5 万亿美元，而亚洲开发银行和世界银行加总能够为亚洲区域所提供的资金每年只有 70 亿美元。在此背景下，中国愿意用自身资金积蓄的力量帮助解决亚洲

国家经济发展中的瓶颈，是互惠互利的好事。而发达国家的参与是对亚投行建立了支持票，当然也处于潜在投资机会和巨大商机。当然，很多欧洲国家希望实现对外投资多元化。申请加入由中国倡议设立的亚投行，显示出其对中国经济的信心。

此外，发达国家参与亚投行也出于稀释“中国特色”的目的。针对新机构在透明度、规则标准和环境保护等方面的疑虑，发达国家也希望通过参与其中从“内部”进行改善。美国彼德森国际经济研究所前所长博格斯坦直言不讳地称，那种认为从外部对亚投行以及中国施加影响远比从内部发挥作用的想法，是非常幼稚的。

### 包容和高效

**上海证券报：**亚投行自筹建以来展示出包容性，并承诺将以高效为原则。您怎么看？

**高海红：**亚投行的法定资本为 1000 亿美元，初始认缴资本目标为 500 亿美元左右，实缴资本为认缴资本的 20%。其定位是政府间性质的多边开发性金融机构，是平等、包容、高效的基础设施投融资平台。因此，除了平等、包容外，高效也是其重要的特征之一。

根据筹建亚投行备忘录，各意向创始成员国同意以国内生产总值衡量的经济权重作为各国股份分配的基础。中国作为主要出资国，将在亚投行的治理构架中发挥重要作用，这符合权利、义务对等的原则。

中国在国内基础设施投资方面积累了丰富经验，这对亚投行的运作将起到积极作用。但是，这并不等于中国将在新的机构中完全照搬这些经验。作为一个多边的金融机构，将会代表各个成员国的利益，借鉴现有多边开发性金融机构的成功经验，并有所创新。

亚投行的筹建磋商，原本是按照“先域内、后域外”的原则和步骤进行的。目前签署筹建亚投行备忘录的意向创始成员国已经扩展到亚洲区域之外，这充分体现亚投行的开放和包容性。这一开放和包容性是中国对一些发达国家疑虑的回应。因为一些国家担心这样一个由中国主导的新型多边金融机构的治理规制是否符合西方的标准。

从全球金融治理实践看，并没有一个一致认可、固定的最佳模式。亚洲开发银行行长中尾武彦明确表示，对于运转近 50 年的亚开行来说也需要根据形势变化不断进

行改革。更多西方国家的参与亚投行将有助于成员国在制度约束下通力合作，在借鉴现有国际金融机构的成功经验的基础上，根据自身需进行必要的创新，共建一个公平、高效的新型多边金融机构。

**上海证券报：**如何看待亚投行、亚行、世行之间的异同？

**高海红：**与亚洲开发银行和世界银行相似，亚投行宗旨是促进经济发展与经济合作。从功能上讲，它专注于基础设施投资，致力于地区互联互通建设，是对亚洲开发银行和世界银行的积极补充。此外，作为新生机构，亚投行将积极学习已有多边机构的成功经验，在治理、运作和人才等方面有所借鉴，这将体现出亚投行与现有机构之间的合作姿态。

从治理结构看，亚投行拟定决策机制将采用达成一致的方式，而不是以投票权来决定。在股权结构上，为了保证亚投行能够如期运行，中国最高出资额为股本金的50%，这一比例只是一个最高限，亚投行多边临时秘书长金立群承诺，随着更多国家参与，中国将会单方面的稀释自己的股份。这体现中国在新机构中寻求的平等原则。外媒对此的解释是为吸引美国忠实的盟友欧洲各国的加入，中国主动提出放弃在亚投行的一票否决权。这跟美国牢牢掌握国际货币基金组织的否决权大不相同，这也显示出亚投行所特有的改革和创新内涵，也显示出中国的大国包容情怀。

## 回归到金融

**上海证券报：**面对亚投行建设的旺盛蓬勃之势，西方舆论多将其置于中美战略竞争的视角下考察，将亚投行视作中国改写世界秩序的最新案例。有甚至认为亚投行是中国一家的“后花园”，是地缘政治的工具。您如何看？

**高海红：**亚投行是一个多边机制，秉持的是开放包容、合作共赢的精神，它按照金融机构的规律办事，不是地缘政治的工具，更不能用零和思维去看待。

亚投行是一个标准的多边开发性金融机构。与以利润最大化为首要目标的商业银行不同的是，多边开发金融机构主要功能是为发展融资，同时适当结合盈利目标。

在融资模式上，亚投行在运转初期将以成员国股本作为种子资金，定向投资于优先考虑的重要基础设施项目。如果进展顺利，在稍后阶段可以通过发行债券筹措资金，以获得更多的资金来源，用以满足成员国不断增长的融资需求。在这一阶段，若能建

立良好信誉，争取较高评级，将有助于降低亚投行的融资成本，筹措到更多的资金。亚投行未来理想的融资模式，将是“公私”结合的方式，既包括官方资金，也包括以盈利为驱动的私人、主权财富基金以及多边金融机构等的投资者。

从投资区域看，筹建中的亚投行在营运初期将重点在亚洲地区，主要针对基础设施严重匮乏的次区域和国家。但亚投行投资覆盖的区域应该不仅限于亚洲。其地域的延展性是有别于仅将亚洲作为投资区域的亚洲开发银行。

亚投行的建立在一定程度上与现存的、具有类似功能的国际和区域性机构形成竞争、合作关系。需要指出的是，这种竞争是良性的。它与世界银行、各主要区域性开发银行以及国际货币基金组织等金融机构相比，具有特定的职能定位。比如世界银行和区域性开发银行同时关注减贫问题，而亚投行将更注重开发性融资问题。

在理念、治理机制和融资政策方面，亚投行也有明确的定位。在理念构建上，亚投行所支持的基础设施建设是实现可持续发展的手段，其最终目的是以发展、平等和包容促进人类共同的繁荣。

在治理机制方面，按照初始的设想，不设来自加盟各国的常驻理事，决策也将以一致同意方式，这样设计的目的是简化繁琐的决策过程，从而提高决策效率。当然，也正是因为这一决策机制设计，招致日本等国家针对整个决策过程透明度的质疑。如果运转有效，应该是中国改善多边金融机构在治理方式的一个贡献。

在融资政策方面，亚投行也将借鉴世界银行和亚洲开发银行的经验，关注投资项目对投资地区的环境和人文社会等方面影响，确立规范的标准，同时考虑成员国的具体特征，制定适合实际需要的融资条件。比如亚洲发展中国家的经济水平从整体而言处于发展阶段，而中国又是发展中的大国，这会使亚投行需要具有自身的灵活性。亚投行若能在高标准与灵活性之间适度结合，将是多边发展融资政策新的实践，这对其他多边金融机构也将提供参考和借鉴。

建立与世界银行、亚洲开发银行和新成立的金砖开发银行之间的合作关系，这对亚投行在未来的发展壮大至关重要。没有其他国际和区域的金融机构的支持，亚投行的发展空间也将受到极大的制约。

亚投行的建立是中国参与全球金融治理的重要里程碑。这不仅是对中国发挥全球角色、承担大国责任的一次测试，也是对其他国家，特别是发达国家接纳新兴金融力

量的一次测试。亚投行未来的动态发展，将使中国进一步融入世界经济和国际金融市场当中，这对中国国内的经济改革和开放有促进作用；同时，亚投行的成功运转也将改变全球金融治理格局，这对国际金融体系变革也是一个正向的推动力量。

总之，亚投行作为一个平等、包容、高效以及充分体现新兴市场国家意志的新型多边金融机构，反映了中国的诉求，符合成员国的利益，有助于全球金融治理结构的改善，更惠及世界经济长期可持续发展。借助融资平台，中国也将增进与其他国家的政治互信，促进世界和平发展。

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。