

# 战略信誉与中国的亚投行战略

朱杰进 王晶\*

**[内容提要]** 亚投行是一家中国控制的银行吗?这是关系到亚投行战略信誉的一项核心质疑。在亚投行筹建过程中,面对“亚投行是中国政府工具”的质疑,中国运用了“束手战略”,在股权分配、治理结构和管理层决策程序等制度设计中“捆住了自己的手”,构建了亚投行的战略信誉,使得亚投行创始成员国的范围从发展中国家扩展到了主要发达国家。在亚投行运营初期,面对“亚投行是中国‘一带一路’工具”的质疑,中国采取了“大家庭战略”,在项目联合融资、人力资源流动、联合成立新机构等方面主动融入现有多边开发银行大家庭,在亚投行与“一带一路”之间建立了一个缓冲区,再次构建了亚投行的战略信誉。

**[关键词]** 亚投行;战略信誉;束手战略;大家庭战略;“一带一路”

**[Abstract]** Is the AIIB a China-controlled Bank? It is a question related to not only AIIB's but also China's international credibility. In the period of AIIB's establishment, China has used the strategy of tying hands to deal with the doubt that AIIB is a tool of Chinese foreign policy, especially constraining itself in the design of quota allocation, governance structure and decision-making procedures of senior management team. In the period of AIIB's early operation, China has used the strategy of joining the MDB family to deal with the doubt that AIIB is a tool of Chinese Belt and Road Initiative, especially in co-financing, staff exchanging and building the joint agency of Multilateral Cooperation Center for Development Finance(MCDF).

**[Key Words]** AIIB, International Credibility, Tying Hands, Joining MDB Family, Belt and Road Initiative

---

\* 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;王晶,同济大学政治与国际关系学院研究生。

## 一、导 论

亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)是一家中国控制的银行吗?在中国作为最大股东的情况下,亚投行是服务于中国“一带一路”倡议的工具吗?从中国提出亚投行倡议的一开始,国际社会就一直关心这些问题,其核心是中国与亚投行的关系,尤其是亚投行的战略信誉问题。正如亚投行行长金立群所言:“让亚投行成为一个真正意义上的国际机构,而且比现有的国际机构做得更好,是中国最大的成功。如果这个国际机构做好了,将来中国再提出各种倡议,才会有热烈响应,因为你言必信,行必果。”<sup>①</sup>

从结果来看,亚投行正在朝着真正意义上的国际机构方向发展,取得了较高的战略信誉,体现在成员国数量和信用评级两个方面<sup>②</sup>。在成员国方面,亚投行成员国从2014年10月仅限于亚洲发展中国家的22国,上升到2015年5月既有亚洲国家,又有非亚洲国家,既有发展中国家,又有发达国家的57国,再到2020年初的102国,已经成为成员国数量仅次于世界银行的全球第二大多边开发银行。<sup>③</sup>在信用评级方面,亚投行的信用评级在开业不到半年,就获得了穆迪、标准普尔和惠誉三大国际评级公司的3A最高信用评级。那么,亚投行究竟是如何构建了自己的战略信誉?

本文认为,束手战略和大家庭战略是中国先后采用的构建亚投行

---

① 和佳:《专访亚投行行长金立群:让亚投行成为真正的国际机构是中国最大成功》,《21世纪经济报道》,2018年1月16日, [http://news.ifeng.com/a/20180116/55157318\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20180116/55157318_0.shtml)。

② 2019年3月,意大利与中国签署了“一带一路”合作协议,前提条件是意大利只会从亚投行进行融资,这实际上间接表明了,相比“一带一路”,亚投行已经在西方社会拥有较高的战略信誉。

③ 朱杰进:《新型多边开发银行的运营制度选择》,《世界经济与政治》2018年第8期。

战略信誉的两大行动策略。在中国筹建亚投行的谈判过程中,面对美国等西方国家关于“亚投行是中国政府工具”的质疑,中国采用了束手战略,在股权分配、治理结构和管理层决策程序等方面通过法律手段“捆住自己的手”,从而为亚投行赢得战略信誉;而在亚投行正式投入运营之后,随着中国“一带一路”倡议的影响越来越大,面对西方提出“亚投行是中国‘一带一路’工具”的批评,中国在束手战略之外又采用了大家庭战略,在项目联合融资、人力资源流动、联合成立新机构等方面主动将亚投行融入现有多边开发银行的大家庭,再次构建了亚投行的战略信誉。

接下来,本文主要分为三部分。第一部分提出战略信誉的概念及其构建策略;第二部分探讨亚投行在筹建阶段中国通过“束手战略”构建战略信誉;第三部分探讨亚投行在运营初期中国通过“大家庭战略”再次构建战略信誉。最后是一个结论。

## 二、战略信誉:概念与构建策略

在无政府的国际体系中,战略信誉是一个稀缺资源。对于一个崛起中的大国,战略信誉的高低更是直接决定了其国际领导力的大小。<sup>①</sup>什么是战略信誉?如何才能构建战略信誉?

战略信誉(strategic credibility)是指其他国家对一个国家所作出承诺的相信程度,简称“承诺可信度”(commitment credibility)。在无政府的国际体系中,国家承诺往往是不可信的。一种情况是这种承诺也许是空话(cheap talk)甚至是谎言(cheating),即行为体作出了承诺但从来没有打算去履行承诺;另一种情况是时间的不一致性(time inconsistency),即行为体当下准备履行承诺,但在未来却可能违背自己的承诺。正如囚徒困境的博弈模型所显示,博弈行为体可能会受到短

---

<sup>①</sup> 阎学通:《道义现实主义的国际关系理论》,《国际问题研究》2014年第5期。

期利益的诱惑而采取背叛战略,使得采取合作战略的博弈行为体将因此得到最差的报偿,这样即使所有行为体都能够从合作中获益,行为体也会由于对最差报偿的担心而选择不合作<sup>①</sup>,因此,战略信誉是一个行为体能否得到其他行为体合作的一个重要条件。

判断一个国家战略信誉的高低主要依据两个一致性;一是前后一致;二是言行一致。前后一致是指承诺本身的逻辑自洽程度,它决定了承诺本身的说服力,进而影响承诺的可信度;言行一致是指行为体信守承诺的程度,即履约程度。<sup>②</sup>而要做到前后一致和言行一致,承诺就必须具备三个条件:(1)可见性(Visible),即行为体作出的承诺必须是大家能够看得见的;(2)可理解性(understandable),即行为体作出的承诺从长期来看是符合行为体自身利益需求的;(3)不可逆转性(irreversibility),即行为体的承诺一旦付诸实践就很难中止,或者是中止的成本极高。<sup>③</sup>

为了消除其他行为体对自己未来有可能会采取机会主义行为的担心,增强自己承诺的可信度,行为体需要去构建战略信誉,一个可行策略是行为体主动地去“捆住自己的手”(tying hands),简称“束手战略”。托马斯·谢林(Thomas Schelling)提出了著名的“谢林猜想”,即博弈的一方如果以可信的方式限制了自己的选择自由,这样会增强自己承诺的可信度,进而会在谈判中促进自己利益的实现。<sup>④</sup>詹姆斯·费伦(James Fearon)进一步指出,所谓束手战略,是指当可能的挑战出现时,采取行动增加自己后退的成本,使得后退变得极不可能,从而增强了行为体履行承诺的可信度。<sup>⑤</sup>正如中国历史上的破釜沉舟案例所显示,通过破釜沉舟的行动来切断自己的后路,这会使得决一死战的承诺

① 田野:《国际制度对国内政治的影响机制》,《世界经济与政治》2011年第1期。

② 周建仁:《战略信誉、同盟结构与同盟弱化》,《国际政治科学》2020年第2期。

③ 林民旺:《国内观众成本理论与国际合作》,《教学与研究》2009年第2期。

④ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1960, pp.28—29.

⑤ James Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.41, No.1, 1997, pp.68—90.

变得更加可信。

另一个可行策略是行为体主动融入承诺可信度较高的社会组织网络,采取“大家庭战略”(family strategy)。组织社会学家探讨了一个新生的组织如何通过融入社会组织网络来提高自己的可信度。第一,一个组织融入社会组织网络可以提高它的知名度,从而增强其承诺可信度;第二,一个组织融入那些可信度较高的社会组织网络,可以发出本组织可信度较高的信号。<sup>①</sup>例如,一家新组建的高科技公司,宣称自己的产品被微软等可信度较高的大公司所采用,这能有效提高该公司产品的可信度。

亚投行作为一个全新的国际金融机构,其可信度需要被进一步认可。相比较而言,世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行作为有着较长历史的现有多边开发银行,其运营模式为大家所熟悉,可信度较高。因而,亚投行加入由世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等联合组成的多边开发银行大家庭(MDB family),采取大家庭的运营模式,可以有效增强自身的可信度。

对于中国而言,通过亚投行来构建自身的战略信誉显得格外重要。如何化解中国崛起带来的结构性矛盾是中国特色大国外交最主要的挑战<sup>②</sup>。结构性矛盾是指崛起国与霸权国在物质性权力和制度性权力再分配中的矛盾,是一个由物质性权力差距缩小而带来的制度性权力矛盾。大国崛起的过程就是崛起国物质性权力上升,而霸权国物质性权力下降的过程。霸权国不愿因物质性权力下降而减少制度性权力,而崛起国则因物质性权力上升而要求增加制度性权力,其结果就是霸权国主张维持现有的国际制度,而崛起国主张改革既有国际制度或者是

---

① 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第261页。

② 阎学通强调,发展和崛起是两个不同的概念,发展是纵向自我比较的概念,今天的自己超过了昨天的自己,那就是发展;而崛起是一个与他人进行横向比较的概念,是一个结构的概念。在国际政治中,大国崛起是指国家之间物质性权力对比的变化,而不是指一个国家物质性权力上升的过程。比如,一国没有进步,但由于其他国家退步了,这个国家仍然是在崛起。参见阎学通:《中国要培植国际战略信誉》, [https://www.guancha.cn/life/2011\\_04\\_15\\_56146.shtml](https://www.guancha.cn/life/2011_04_15_56146.shtml)。

创建新国际制度,双方围绕国际制度产生了难以调和的竞争和矛盾。<sup>①</sup>

亚投行正是在中美结构性矛盾不断激化的背景下诞生的。毕竟,亚投行是由中国倡议成立的,而在国际政治中,中国是在美国主导的国际体系内崛起同时又不是美国盟国的一个崛起大国,其倡议筹建的新国际制度遭受的政治疑虑要比其他国家更加突出。在大国崛起过程中,中国要将自己的物质性权力转化成制度性权力时,这个制度需要被大家认为是以规则为基础的(rule-based)、多边的(multilateral)、合法的(legitimate),而不是为了挑战(challenge)和颠覆(overturn)已有的国际规则。发达国家担心中国会构建出以自己为中心的新国际制度体系,破坏二战后美国主导建立的自由主义秩序。而这当中,如何消除发达国家的担心,塑造中国的战略信誉,成为一个关键的难题。

### 三、“束手战略”与亚投行筹建 过程中的战略信誉

2013年10月3日,中国国家主席习近平在访问东南亚和出席APEC领导人峰会时提出了筹建亚洲基础设施投资银行的制度倡议。“当前,亚洲国家特别是新兴市场和发展中国家的基础设施建设融资需求巨大,特别是近来还面临经济下行风险增大和金融市场动荡等严峻挑战,有必要动员更多资金进行基础设施建设,以保持经济持续稳定增长,促进区域互联互通和经济一体化。为此,中国倡议筹建亚洲基础设施投资银行,愿向包括东盟国家在内的本地区发展中国家的基础设施建设提供资金支持。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 李巍、罗仪馥:《从规则到秩序:国际制度竞争的逻辑》,《世界经济与政治》2019年第4期,第28—57页;贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,《世界经济与政治》2018年第12期,第60—83页。

<sup>②</sup> 《习近平在APEC工商领导人峰会上的演讲》(2013年10月7日),中国外交部网站, [http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2013nzt\\_675233/xjzxfwydny\\_675251/zxxx\\_675253/t1085596.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2013nzt_675233/xjzxfwydny_675251/zxxx_675253/t1085596.shtml)。

中国筹建亚投行的制度倡议提出之后,受到东南亚、南亚和中亚等亚洲区域内多数发展中国家的积极响应,但同时遭到来自发达国家的一些质疑,其中一条重要质疑是亚投行可能只是一家“中国的银行”,而非真正的国际多边机构。在中国提出的亚投行制度方案中,中国是最大的股东,银行总部位于中国北京,行长由中国人担任。发达国家认为,中国倡议筹建亚投行的背后,隐藏着本国地缘经济和地缘政治的“双重目标”。<sup>①</sup>

在地缘经济上,发达国家质疑中国倡议成立亚投行是为了输出过剩产能和推进人民币国际化。<sup>②</sup>在地缘政治上,发达国家认为亚投行可能会对与中国政治友好的国家,进行经济奖赏,强化亚洲国家与中国的经济联系,从而增强它们对中国经济的依赖性。<sup>③</sup>

实际上,发达国家的质疑对亚投行扩员产生了重要影响。2014年10月24日,来自东南亚、南亚、中亚和西亚的21个国家与中国一起签署《筹建亚投行备忘录》,开启筹建亚投行的多边谈判进程。但大体上看,除印度之外,这些国家大多数是来自东南亚、南亚和中亚的一些中小规模发展中国家,属于借款国。而亚洲较发达经济体,如日本、澳大利亚、韩国、俄罗斯均采取了观望态度。日本政府多次拒绝加入亚投行的邀请,表示对亚投行的治理和透明度存在关切,担心亚投行会对亚洲开发银行造成负面影响。<sup>④</sup>美国则以担心亚投行会破坏世界银行和亚

---

① Sun Yun, “China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank”, in Daniel Bob ed., *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a responsible stakeholder?* Sasakawa Peace Foundation AIIB report, 2015, pp.27—41, [http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report\\_4web.pdf](http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf).

② Stephen Roach, “Washington’s big China Screw-up”, *Foreign Policy*, March 26, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile>.

③ Sun Yun, “China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank”, in Daniel Bob ed., *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a responsible stakeholder?* Sasakawa Peace Foundation AIIB report, 2015, pp.27—41, [http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report\\_4web.pdf](http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf).

④ 《美国国务卿克里曾阻挠盟国加入亚投行》,《中国日报》2014年10月24日, [http://caijing.chinadaily.com.cn/2014-10/29/content\\_18818745\\_3.htm](http://caijing.chinadaily.com.cn/2014-10/29/content_18818745_3.htm).

洲开发银行的“国际最佳标准”为由,阻止其亚洲盟友澳大利亚和韩国的加入。<sup>①</sup>尽管中国否认这些指责,但客观上当时亚投行的国际可信度面临着挑战。

2015年3月12日,形势发生了逆转,英国政府率先提出申请加入亚投行。财政大臣乔治·奥斯本在声明中指出,“英国将会为保证亚投行在问责、透明度、治理等方面采纳国际最佳标准贡献出关键力量”<sup>②</sup>。而美国则批评英国的行为提出:“我们担心英国持续不断地迁就中国的行为,这不是一种与崛起大国打交道的好方式”。<sup>③</sup>英国的申请引发多米诺骨牌效应,德国、法国、意大利随后宣布加入。赵柯认为,这可以被看成欧洲国家采取的一种“新接触主义”,即现有多边开发银行主要成员国通过加入亚投行来确保其遵守“国际最佳标准”。<sup>④</sup>

2015年3月31日以来,共有57个国家宣布加入成为亚投行的创始成员国,其中亚洲域内37个国家,域外20个国家,这被广泛认为是中国经济外交的胜利,美国未能阻止其欧洲和亚洲的盟国加入。亚投行多边临时秘书处秘书长金立群指出,中国最初预期是20多个国家加入,主要是来自东南亚、南亚和中亚的一些亚洲国家,因而,英国、德国、法国、意大利等欧洲大国的加入大大提升了亚投行的国际可信度,标志着亚投行开始转变成为一个真正的国际多边机构。亚投行行长金立群指出,“亚投行邀请欧洲国家来不是为了它们的资金,而是要办成真正的国际性机构。地区性银行同样是国际性的,也是多边的,我们主要是要体现它的多边性,一起来建设21世纪的新机构”。<sup>⑤</sup>那么,为什么欧

① 《美国国务卿克里曾阻挠盟国加入亚投行》,《中国日报》2014年10月24日, [http://caijing.chinadaily.com.cn/2014-10/29/content\\_18818745\\_3.htm](http://caijing.chinadaily.com.cn/2014-10/29/content_18818745_3.htm)。

② George Osborne, “UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank”, news release, March 12, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>。

③ The Guardian, “US anger at Britain joining Chinese-led Investment Bank AIIB”, March 13, 2015, <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>。

④ 赵柯,《欧盟亚太政策转向“新接触主义”?——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑》,《欧洲研究》2015年第2期。

⑤ 胡舒立、王力为、王玲:《用创新的国际最佳准则打造亚投行——专访亚投行行长金立群》, [http://m.weekly.caixin.com/m/2016-01-15/100899775\\_all.html](http://m.weekly.caixin.com/m/2016-01-15/100899775_all.html)。

洲大国愿意加入亚投行呢？换言之，中国是如何构建了亚投行的国际可信度从而吸引了欧洲大国的加入？

最主要的原因是中国在与欧洲大国谈判的过程中采取了“束手战略”，通过股权分配、治理结构和管理层决策程序等一些法律手段来“捆住自己的手”，从而为亚投行赢得国际可信度。

首先，在股权分配问题上，中国承诺逐渐放弃“否决权”。2014年6月29日，中国财政部部长楼继伟表示，中国曾提出对亚投行的出资比例可以达到50%，是为了表示中国推动亚投行成立的决心，中国出资比例不一定非要达到50%。如果参与的国家较多，中国的出资比例可以相应降低，但按照经济权重计算，中国仍将持有最大股份。<sup>①</sup>而从欧洲大国的角度看，要确保亚投行是一个真正的“国际多边机构”，就要避免中国拥有否决权。<sup>②</sup>最后，经过双方谈判达成的《亚投行协定》规定，中国股权占30.34%，投票权占26.06%。<sup>③</sup>欧盟国家投票权之和为19.04%，英国脱欧之后为16.13%，仅次于中国。对此，中国首席谈判代表史耀斌表示，虽然中国暂时拥有否决权，这主要是由于中国GDP所占比重大，自然而然形成的结果，并非中方刻意追求。随着新成员的不断加入，中国的股权和投票权比例均将被稀释。<sup>④</sup>亚投行行长金立群也指出，还有很多国家等待加入亚投行，如果这些国家都加入了，中国在亚投行的“否决权”会逐渐失去。与美国在世界银行中不断调整特定多数的投票规则以确保自己的否决权不同，中国不会寻求改变特定多

---

① 《楼继伟出席博鳌亚洲论坛“金融合作促进亚洲互联互通研讨会”午餐会并发表演讲》，2014年6月30日，[http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201406/t20140630\\_1106322.html](http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201406/t20140630_1106322.html)。

② Lingling Wei and Bob Davis, “China Forges Veto Power at New Bank to Win Key European Nations’ Support,” *Wall Street Journal*, March 23, 2015, <https://www.wsj.com/articles/china-forges-veto-power-at-new-bank-to-win-key-european-nations-support-1427131055>。

③ “Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Appendix 1.

④ 《史耀斌副部长就〈亚投行协定〉相关问题答记者问》（2015年6月29日），[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/t20150629\\_1262934.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/t20150629_1262934.htm)。

数的投票规则来保障自己的否决权。中国正是通过这样的“自我约束”行为构建了亚投行的可信度以及成员国之间的相互信任。<sup>①</sup>

其次,在治理结构问题上,中国接受了非常驻的董事会对管理层的常态化监督。在谈判中,中国提出要取消董事会常驻的制度,避免现有多边开发银行常驻董事会既定政策又批项目,导致出现职责不清、权责不明的弊端,因而主张授予亚投行管理层更大自主权,以提高银行的运营效率。这实际上是希望借鉴私营公司治理经验来提高多边开发银行的运行效率。<sup>②</sup>但欧洲大国认为,如果不存在一个常驻的董事会,管理层的权力很难得到制衡,这就为中国控制这家银行打开了方便之门,因此,要体现亚投行是一个“多边”的国际金融机构,就必须提高亚投行的透明度,加强董事会对管理层的常态化监督。最后,经双方谈判达成的《亚投行协定》第26条和27条规定<sup>③</sup>:一方面,董事会“非常驻”,负责制定银行的政策和战略,并将银行项目的审批权授予管理层,以提高银行运营效率;另一方面,董事会要秉持公开、透明、独立、问责的原则对银行管理层进行常态化监督,设立独立于管理层的“合规、效益和反腐败小组”(Compliance, Effectiveness and Integrity Unit, CEI)作为监督机制,在审计、评估、欺诈与腐败、项目投诉、员工申诉等方面对银行管理层进行日常监督,并将监督结果直接报告给董事会,以体现银行作为多边金融机构的特点。金立群认为,亚投行的治理结构反映了亚洲国家在发展问题上的高效率与欧洲国家追求治理和透明度的高标准的相互妥协。反腐败最根本的一条就是什么事情不能一个人说了算,一定要有一套程序,要建立一套严格的制度。<sup>④</sup>

① Fu Jing, “AIIB Chief rules out China Veto Power,” China Daily, 27 January, 2016, [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content\\_23265846.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content_23265846.htm).

② 胡舒立、王力为、王玲:《用创新的国际最佳准则打造亚投行——专访亚投行行长金立群》, [http://m.weekly.caixin.com/m/2016-01-15/100899775\\_all.html](http://m.weekly.caixin.com/m/2016-01-15/100899775_all.html).

③ “Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank”, Explanatory Notes, Article 26.

④ Jin Liqun, “Foreword”, in Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

最后,在管理层决策机制的问题上,中国承诺行长在银行内部管理中受执行委员会和投资委员会的约束。亚投行成立了执行委员会(executive committee)和投资委员会(investment committee),虽然行长担任执行委员会和投资委员会的主持人,但会议本身采取协商一致的决策机制,这样避免了行长在亚投行内部管理中出现独断专行的可能性。金立群指出:“在亚投行的内部管理中,所有重大决策都是由执行委员会和投资委员会作出的,虽然我可以干预,但不会发生别人都反对、我一个人说必须做的情况,从来没有这样的事。这种制度安排不是针对我个人的,而是不管谁来,都得按这个规矩办。”<sup>①</sup>

总的来看,在亚投行筹建过程中,针对西方国家提出亚投行是中国外交政策工具的质疑,中国从股权分配、治理结构和管理层决策程序等法律化的角度进行了有力的回应,捆住了自己的手,对自己的权力进行了强有力的约束,发送了“亚投行是一家真正的国际多边机构”的信号,为亚投行建立了战略信誉。也正是由于这种战略信誉,欧洲大国冲破了美国的阻碍,纷纷加入亚投行,使亚投行的国际影响力迅速超出亚洲,扩展到全球范围,既有发展中国家又有发达国家的参与,有力地提升了中国的国际影响力。

## 四、“大家庭战略”与亚投行 运营初期的战略信誉

2016年1月16日,亚投行投入运营。与之相伴随的是,中国“一带一路”倡议的国际影响力日益扩大,西方关于“亚投行是‘一带一路’工具”的质疑声音再次出现。美国卡耐基全球政策研究中心韩磊(Paul Haenle)指出,虽然“一带一路”在促进全球互联互通方面发挥了积极作

---

<sup>①</sup> 和佳:《专访亚投行行长金立群:让亚投行成为真正的国际机构是中国最大成功》,《21世纪经济报道》2018年1月16日, [http://news.ifeng.com/a/20180116/55157318\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20180116/55157318_0.shtml)。

用,但是其在透明度、债务可持续性管理、反腐败、政府采购、环境和社会标准等一系列方面存在着缺陷。<sup>①</sup>英国皇家联合军种研究院(Royal United Services Institute, RUSI)的拉菲洛·潘图希(Raffaello Pantucci)认为,在亚投行第一批项目中,将近75%的项目被引向了“一带一路”的关注点,因此,亚投行与“一带一路”之间几乎没有什么距离,亚投行就是服务于中国“一带一路”的一个工具,而不是一家旨在追求国际发展目标的独立国际金融机构。<sup>②</sup>

为了回应这种观点,金立群指出,亚投行和“一带一路”都是由中国政府发起的基础设施倡议,是一架飞机的两个引擎,彼此有联系,但又相互独立。联系在于宗旨是一致的,都是推动互联互通。但亚投行是一个国际多边机构,要按照国际多边机构的标准来运营,严格按照三个标准来选择项目:一是财务可持续性;二是环境可持续性;三是得到当地民众的支持<sup>③</sup>。亚投行负责政策和战略的副行长冯·阿姆斯贝格(Joachim von Amsberg)则进一步指出,“一带一路”倡议是一个范围广泛的投资计划,旨在促进亚洲、欧洲和非洲之间的联系,而亚投行是一个有着自己法律框架的多边国际组织,因而两者指的是不同的事物,当然两者也有交叉,因为有些参与“一带一路”的国家同时也是亚投行的成员国,但亚投行之所以提供融资是因为它们是亚投行成员国,而不是因为其项目与“一带一路”倡议有关。<sup>④</sup>

事实上,亚投行与中国的“一带一路”倡议之间确实存在着模糊地带,既不能说亚投行是服务于中国“一带一路”倡议的工具,也不能说亚投行与中国“一带一路”倡议无关。因此,在这种条件下,依靠束手这种

① 《“一带一路”倡议:来自华盛顿、莫斯科和北京的观点》,2019年4月23日, <https://carnegietsinghua.org/2019/04/23/zh-pub-78962>。

② 菲洛·潘图奇,《如何理解中国的国际抱负》,《金融时报》2016年11月7日, <http://www.ftchinese.com/story/001070020?full=y>。

③ 金立群:《亚投行与“一带一路”是一架飞机的两个引擎》,2019年4月8日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/gnsl/gnzjgd/85031.htm>。

④ 《AIIB 副行长谈一带一路和亚投行的关联》,2017年5月13日, <https://www.voachinese.com/a/voanews-aiib-vp-interview-20170513/3850468.html>。

“纸面上国际制度”的战略难以奏效，“大家庭”开始成为中国新的亚投行战略。如果说束手是在亚投行内部通过“捆住中国的手”来传递“亚投行并非中国控制”的信号，那么“大家庭战略”则是通过将亚投行主动融入现有多边开发银行大家庭来传递“亚投行并非特立独行的银行”的信号。

为化解亚投行可能会成为中国“一带一路”倡议的工具的质疑，亚投行选择了主动融入现有多边开发银行大家庭的运营战略，主要措施包括项目联合融资、人力资源流动和联合成立新机构。为了更好地分析这个特点，我们可以将亚投行与金砖国家新开发银行（简称金砖银行）作一个比较分析。<sup>①</sup>

首先，项目联合融资。2016年4月13日，亚投行与世界银行签署第一份联合融资框架协议，承诺联合融资项目将遵循世界银行的采购、环境和社会保障政策和程序。根据协议，双方对12个联合融资项目进行讨论，涉及中亚、南亚和东亚的交通、水资源和能源等领域。<sup>②</sup>5月2日，亚投行与亚开行签署联合融资的谅解备忘录，强调双方将在可持续发展、消除贫困和应对气候变化领域深化合作，具体行业包括能源、交通、通信、农业发展及环境保护等。<sup>③</sup>5月11日，亚投行与欧洲复兴开发银行签署联合融资备忘录，探讨双方在中亚的联合融资项目。<sup>④</sup>从具体项目运营来看，至2018年底，亚投行共为35个项目提供资金，其中有21个项目与世界银行、亚洲开发银行和欧洲复兴开发银行等现有多边

---

① 与亚投行国际化伙伴关系战略不同的是，金砖国家新开发银行选择了本土化的伙伴关系战略，在银行运营的初期，更为看重与借款国的国家开发银行等本土化机构的合作关系。参见“NDB's General Strategy: 2017—2021,” <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>.

② “World Bank and AIIB Sign First Co-financing Framework Agreement”, April 13, 2016, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/13/world-bank-and-aiib-sign-first-co-financing-framework-agreement>.

③ 《亚行与亚投行签署谅解备忘录，以加强共促可持续增长》，<https://www.adb.org/zh/news/adb-aiib-sign-mou-strengthen-cooperation-sustainable-growth>.

④ “EBRD to Cooperate with Beijing-Based Asian Infrastructure Investment Bank”, May 11, 2016, <https://www.ebrd.com/news/2016/ebrd-to-cooperate-with-beijingbased-asian-infrastructure-investment-bank.html>.

开发银行联合融资,占60%。<sup>①</sup>值得强调的是,这种联合融资不仅是资金的联合,也意味着亚投行的项目采用的是现有多边开发银行的政策和标准。

亚投行 2016 年年报直接回应了关于其所采用的政策和标准,表示“亚投行认识到气候变化带来的挑战,为此,银行的投资标准,包括环境和社会框架等内容与亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行和世界银行等其他多边开发银行的框架大体一致。该框架为促进可持续性和管理亚投行在其资助的项目的环境和社会风险及影响方面的业务和声誉风险提供了一个强有力的结构”。<sup>②</sup>

与亚投行不同的是,金砖银行虽然也与世界银行、亚洲开发银行等现有多边开发银行签署了合作协议,但金砖银行的采购政策明确规定,在联合融资的情形下,金砖银行要适用自身的政策或借款国认可的政策,而未明确提及直接适用其他机构政策的可能性。这实际上为联合融资设置了障碍。至 2018 年底,金砖银行共为 30 个基础设施项目提供融资,累积达 80 亿美元,其中与现有多边开发银行进行联合融资的仅占 2%。<sup>③</sup>

其次,人力资源流动。在亚投行的高级管理层中,七位副厅长当中超过一半在现有的多边开发银行中工作过,实现了亚投行和现有多边开发银行管理经验的有效对接。如首席财务官蒂里·德朗吉马尔(Thierry de Longuemar)曾担任亚洲开发银行和非洲开发银行融资业务的副厅长;负责政策和战略的副厅长冯·阿姆斯特格(Joachim von Amsberg)曾担任世界银行发展融资的副厅长;负责法律事务的副厅长热拉尔·桑德斯(Gerard Sanders)曾担任欧洲复兴开发银行的副法律顾问;首席风险官马丁·基米希(Martin Kimmig)曾在世界银行投资运

① “Approved Projects,” <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>.

② “AIIB Annual Report and Accounts 2016: Connecting Asia for the Future”, pp. 7–8, [https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/annual-report/.content/download/Annual\\_Report\\_2016.pdf](https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/annual-report/.content/download/Annual_Report_2016.pdf).

③ “The Beleaguered BRICS Can be Proud of Their Bank,” *Economist*, Sept. 29, 2018.

营和风险管理部門工作超过 20 年。

亚投行的普通员工招聘政策中强调：“我们需要在基础设施投资方面有经验的专业人员和在不同部门具有专门知识和经验的各种专家。希望员工拥有和区域一体化举措、城市规划、能源(包括可再生能源和能效)、交通(包括公路、铁路、港口和机场)、城市规划、电信、水、卫生和废物管理、环境和社会管理以及其他与基础设施有关的领域的多边开发领域相关工作经验。我们也欢迎有在私营和公共部门以及国际金融机构的丰富经验的员工。”<sup>①</sup>

与亚投行不同的是，金砖银行高级管理层的构成中大多拥有成员国国家开发银行或者私营银行的工作经验。四位副行长中有三位长期在国家公共部门和私营部门中任职。首席行政官弗拉基米尔·卡兹别科夫(Vladimir Kazbekov)在俄罗斯国家开发银行工作 15 年。首席财务官莱斯利·马斯多普(Leslie Maasdorp)在过去 25 年中在私营部门中担任领导职务，曾担任美银美林南非分行的行长。首席风险官萨尔基斯(Sarquis Sarquis)长期在巴西外交部工作。

金砖银行普通员工招聘政策明确表示：“我们欢迎来自各类私人银行和成员国发展银行的工作人员。我们的招聘政策将继续以创新活力和有丰富多样技能的人为目标，重点是聘用年轻专业人员，作为我们发展和培养人才的努力的一部分，并认为引入资深员工也是为了培养年轻的核心团队。”<sup>②</sup>实际上，金砖银行在其第一个整年的业务中所招聘的工作人员也更多的来自商业银行、国家开发银行、成员国政府，少部分工作人员从多边开发银行战略伙伴内部借调。<sup>③</sup>

最后，联合成立新机构。随着“一带一路”倡议在中国国内政治中获得越来越高的重视程度，中国财政部和亚投行、金砖银行实际上面临着内外两难的困境：一方面，在国内政治中，亚投行和金砖银行必须为

---

<sup>①</sup> “2017 AIIB Annual Report and Financials”, p.43, <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2018/home/index.html>.

<sup>②③</sup> NDB Annual Report 2016, *Developing solutions for a sustainable future*, p.2, [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB\\_AR2017.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf).

“一带一路”服务；但另一方面，在国际政治中，亚投行和金砖银行是一个新生的多边国际组织，必须坚持其多边属性，这对于维持这两个国际组织的战略信誉非常重要。在这种情况下，将亚投行、金砖银行融入现有多边开发银行大家庭，通过联合成立新机构可以有效缓解这种困境：一方面，亚投行和金砖银行在为“一带一路”服务；另一方面，亚投行和金砖银行必须遵守多边开发银行的国际规则，而不是反映中国政府的政治意志，直接地为“一带一路”服务。通过在“一带一路”和亚投行、金砖银行之间构建一个缓冲区(buffer area)，可以有效增强亚投行的战略信誉。

2016年9月，中国财政部借主办杭州二十国集团(G20)峰会的机遇，倡议成立了以世界银行作为秘书处的全球基础设施互联互通联盟，号召包括亚投行和金砖银行在内的11个多边开发银行共同支持全球基础设施建设。2017年5月，中国财政部与亚投行、世界银行、亚洲开发银行、金砖银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行6家国际金融机构签署了《关于加强在“一带一路”倡议下相关领域加强合作的谅解备忘录》(简称《合作备忘录》)，开始主动将亚投行和金砖银行融入现有多边开发银行大家庭，共同为中国的“一带一路”倡议服务。2019年3月，中国财政部与亚投行、世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、拉美开发银行、泛美开发银行、国际农发基金8家国际金融机构进一步联合成立了“多边开发融资合作中心”(Multilateral Development Finance Cooperation Center)。该中心作为基础设施开发融资多边合作的协调机制，参照国际标准进行项目开发，通过促进信息共享、项目前期准备和能力建设，推动多边开发银行体系共同来支持中国的“一带一路”倡议。

总体上看，亚投行与“一带一路”之间存在着模糊地带。无论是在宗旨还是在投资范围上，两者都有一定的重合，但亚投行要维持其战略信誉，就必须在亚投行与“一带一路”之间建立一个缓冲区，维持亚投行的国际多边属性。在这种背景下，除了束手战略在外，亚投行还采取了“大家庭战略”，与现有多边开发银行进行项目联合融资、人力资源流动和联合成立新机构，具有特别重要的意义。正如亚投行副行长阿姆斯

贝格所言,亚投行加入现有多边开发银行的大家庭,是向借款国和股东国发出重要信号,消除外界对中国主导的疑虑,同时能获得作为国际金融机构成长和学习的机会<sup>①</sup>。

## 五、结 论

本文探讨了在亚投行筹建和运营初期,中国通过束手战略和大家庭战略分别构建了亚投行的战略信誉,提高了其作为一个多边国际组织的承诺可信度。在筹建阶段,中国运用《亚投行协定》和《亚投行协定报告》这样的法律手段来“捆住了自己的手”,构建了亚投行的可信度,体现在亚投行的股权分配、治理结构和管理层决策程序等多方面。在运营初期,中国推动亚投行主动融入多边开发银行大家庭,采取联合融资、人员流动和联合成立新机构等方式,共同为“一带一路”服务,在亚投行与“一带一路”之间建立了缓冲区,再次构建了亚投行的战略信誉。

大国在国际组织中的权力与战略信誉之间存在着内在的矛盾。对于一个崛起大国而言,限制和约束自己的权力,构建战略信誉显得尤为重要。正如金立群所言:“中国需要做一些事情,这些事情有助于她被国际社会公认为一个负责任的成员,未来还有可能被公认为一个负责任的领导者,但是如果中国倡议建立的亚投行没有按照国际最佳标准办事,将来谁还会相信中国的国际领导力呢?”<sup>②</sup>需要强调的是,亚投行仍然是一个初生的国际组织,维护亚投行的战略信誉是中国参与全球治理的一项重大战略任务,未来还会面临很多的挑战,需要我们不断地贡献新的智慧和战略。

---

<sup>①</sup> “亚投行参与全球治理的作为与不为”,2019年6月27日,参见:<http://www.china-nengyuan.com/news/141386.html>。

<sup>②</sup> James Kyngge, “AIIB Chief Unveils Aim to Rival Lenders such as ADB and World Bank”, *Financial Times*, May 4, 2017, <https://www.ft.com/content/3a938ee4-0288-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12>。