

# 新型多边开发银行的 运营制度选择<sup>\*</sup>

——基于历史制度主义的分析

朱杰进

**【内容提要】** 作为新兴经济体倡议筹建的新型多边开发银行,金砖银行和亚洲基础设施投资银行(亚投行)都承载着推动传统多边开发银行变革运营制度的使命,但金砖银行采用了与传统多边开发银行不同的借款国导向运营模式,而亚投行采用了与传统多边开发银行类似的股东国导向运营模式。为解释这一差异,作者从历史制度主义的分析范式出发,借鉴关键节点的概念构建了一个新的“关键节点+反馈效应”的理论分析框架。实证分析中,本文在探讨促使金砖银行和亚投行成立的关键节点和结构性因素的基础上,利用银行筹建谈判中各种制度方案相互竞争的反馈效应因素,来解释两者在运营制度上的差异。在金砖银行的筹建谈判中,中国对印度倡议的反馈效应使得平分股权成为金砖银行制度运营的基础,并在环境与社会等保障政策上充分尊重借款国的制度体系,形成了不同于传统多边开发银行的借款国导向模式。而在亚投行的筹建过程中,针对中国提出的制度倡议,发达国家做出了亚投行缺乏多边性和不符合国际最佳标准的负面反馈效应,这使得中国高度关注亚投行的国际合法性,从而形成了与传统多边开发银行类似的股东国导向运营模式。

**【关键词】** 金砖银行; 亚洲基础设施投资银行; 制度变迁; 历史制度主义; 正面反馈效应

**【作者简介】** 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。(上海 邮编: 200433)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)08-0030-32

<sup>\*</sup> 本文是国家哲学社会科学基金重大项目“人类命运共同体与全球治理研究”(项目批准号: 2015YZD09)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家对本文提出的宝贵意见和修改建议,文中错漏之处由笔者负责。

## 一 引言

作为新兴经济体创办的新型多边开发银行,金砖国家新开发银行(简称金砖银行)<sup>①</sup>和亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)都肩负着促进发展中国家基础设施投资和推动传统多边开发银行变革运营制度的使命。但是从多边开发银行中股东国与借款国关系的角度看,两者选择了不同的运营模式:金砖银行更加照顾借款国的利益需求,采用了与传统多边开发银行不同的借款国导向的运营模式或者说南南合作模式;<sup>②</sup>亚投行更加强调国际性、规范性和高标准,形成了与传统多边开发银行类似的股东国导向的运营模式。<sup>③</sup>

同样是新兴经济体创立的新型多边开发银行,金砖银行和亚投行为什么在运营制度的选择上存在如此显著的差异?换言之,相对于传统多边开发银行而言,金砖银行和亚投行都是一种制度变革和创新,但为什么两者的制度变迁路径大相径庭?尤其是对于中国而言,金砖银行和亚投行是几乎在同一时间成立的新型多边开发银行,总部都位于中国,中国在其中都发挥了重要作用,为什么中国对两者的运营模式有如此不同的制度偏好?这些都是本文试图回答的问题。

从既有研究成果来看,国内外关于金砖银行和亚投行的研究日益丰富,但大多数侧重单独分析两者的成立背景、战略定位、法律章程、治理结构、投票决策以及中国在其中的作用等,<sup>④</sup>

---

① 关于金砖国家新开发银行的简称,在中文文献中金砖银行的用法比较普遍,但银行官方文件中都是用新开发银行(简称新开行)。为叙述方便,本文对于新开行、金砖银行的用法不做区分。

② 金砖银行中国理事、中国财政部部长刘昆指出,自2015年7月开业以来,金砖银行经过近三年的探索,已经形成了独特的创新业务模式,坚持以客户需求为导向,充分尊重借款国制度体系,大力发展本币投融资业务,积极推动南南合作。参见《刘昆在新开发银行第三届理事会年会开幕式上的致辞》[http://gjs.mof.gov.cn/pinda-oliebiao/gongzuodongtai/201806/t20180606\\_2920103.html](http://gjs.mof.gov.cn/pinda-oliebiao/gongzuodongtai/201806/t20180606_2920103.html),访问时间:2018年6月16日。

③ 习近平指出,亚投行应该按照多边开发银行模式和原则运作,并充分借鉴现有多边开发银行在治理结构、环境和社会保障政策、采购政策、债务可持续性等方面好的经验和做法,体现出国际性、规范性和高标准。参见《习近平在亚洲基础设施投资银行开业仪式上的致辞》[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/16/c\\_1117796389.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/16/c_1117796389.htm),访问时间:2017年9月6日。

④ 代表性研究参见 Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, Oxford: Oxford University Press, 2018; Wan Ming, *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*, New York: Palgrave Macmillan, 2016; Alex He, "China in the International Financial System: A Study of NDB and AIIB," CIGI Papers, No.106, 2016; 陈绍峰《亚投行:中美亚太权势更替的分水岭?》载《美国研究》2015年第3期,第14—33页;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》载《欧洲研究》2015年第2期,第16—28页;徐秀军《金砖国家开发银行:借鉴与创新》载《中国外汇》2013年第7期,第19—21页;罗杭、杨黎泽《国际组织中的投票权和投票权力:以亚投行为例》载《世界经济与政治》2018年第2期,第127—154页;樊勇明、贺平《包容性竞争理念与金砖银行》载《国际观察》2015年第2期,第1—14页;张海冰《新开发银行的发展创新》载《国际展望》2015年第5期,第20—31页;朱杰进《金砖银行的战略定位与机制设计》载《社会科学》2015年第6期,第24—34页。

缺乏对两者运营制度的比较研究。当然也有例外。安德鲁·库珀( Andrew Cooper) 就认为, 尽管亚投行有着资源上的优势, 比如认缴资本和信用评级, 但金砖银行在理念上更加创新, 比如治理结构的民主化、国别体系的运用等。<sup>①</sup> 叶玉也指出, 金砖银行采用了一种本土化运营模式, 而亚投行采用的是国际化运营模式。<sup>②</sup> 遗憾的是, 虽然这些研究指出了两个银行的运营制度存在差异, 但对于差异形成的原因以及相对于传统多边开发银行的不同制度变迁路径缺乏深入探讨。

对此, 本文从历史制度主义( historical institutionalism) 的分析范式出发, 借鉴关键节点的概念, 修正既有文献中正面反馈效应这一概念, 构建一个新的理论分析框架, 探讨国际体系中促使新兴经济体创建新型多边开发银行的结构因素, 并通过追溯金砖银行和亚投行筹建谈判中各种制度方案相互竞争与合作的过程性因素, 来解释两者在运营制度变迁上的路径差异。

下文共分为五个部分。第二节详细阐述了金砖银行和亚投行在运营制度上相对于传统多边开发银行的变迁路径的差异。第三节提出一个修正后的历史制度主义的理论分析框架。第四节运用该分析框架来探讨金砖银行的筹建进程, 分析印度方案与中国方案的竞争与合作如何导致借款国导向的运营模式的形成。第五节运用该分析框架探讨了亚投行的筹建进程, 分析中国方案与欧洲方案之间的竞争与合作如何导致股东国导向的运营模式的形成。第六节讨论两种不同运营制度的变迁路径的利弊及其对新兴经济体参与全球治理改革的启示。

## 二 金砖银行与亚投行运营制度变迁路径的差异

金砖银行与亚投行的诞生源于新兴经济体在世界经济格局中实力地位与话语权之间的不匹配。“从历史和制度的角度看, 政治是由制度安排中持久的不协调和摩擦所构成的。”<sup>③</sup>自2000年以来, 金砖国家占全球国内生产总值( GDP) 的比重从8%上升到22%, 而七国集团从65%下降到45%。从购买力平价( purchasing power parity) 来看, 金砖国家与七国集团各占据全球GDP的1/3。<sup>④</sup> 但是这种权力地位的提升并未带来话语权的相应增加。新兴经济体一直寻求在国际货币基金组织( IMF) 和世界银行

<sup>①</sup> Andrew Cooper, “The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity,” *Global Policy*, Vol.8, No.3, 2017, pp.275-284.

<sup>②</sup> 叶玉《新开发银行与亚投行的差异化发展》<http://en.sis.org.cn/Research/Info/4128> 访问时间: 2018年5月8日。

<sup>③</sup> Stephen Skowronek, “Order and Change,” *Polity*, Vol.28, No.1, 1995, p.95.

<sup>④</sup> Wang Hongying, “New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance,” *Global Policy*, Vol.8, No.1, 2017, pp.113-118.

(WB) 中获取更大的份额和投票权,然而其改革却缓慢而有限。

除此之外,在 多边开发银行领域,美欧等发达国家一直主导着世界银行和其他地区开发银行,塑造着它们的优先事项和运营制度,长期忽视发展中国家的多样化发展需求,并设置了“一刀切”的苛刻贷款条件和贷款标准。例如,世界银行自 20 世纪 80 年代起就开始忽视基础设施投资,将重心转移到减贫和促进发展中国家的“善治”上。世界银行和地区开发银行的贷款一直附加苛刻的贷款条件和标准,始终寻求通过贷款工具来改造借款国的政府和政策体系。<sup>①</sup>同时,传统多边开发银行官僚主义严重、运营效率不高也被新兴经济体广加诟病。<sup>②</sup>

在这种背景下,作为金砖银行和亚投行的创建者,新兴经济体提出要改革传统多边开发银行运营制度中的弊端,打造新型多边开发银行,要求给予发展中国家更大话语权,聚焦基础设施投资、贷款去政治化、建立适应借款国发展需求的贷款标准并提高银行运营效率。然而,虽然金砖银行和亚投行诞生的背景和使命相似,但是它们在运营制度的变迁路径上<sup>③</sup>却存在显著差异:金砖银行是一个与传统多边开发银行不同的借款国主导的南南合作型银行,而亚投行是一个与传统多边开发银行类似的股东国主导的银行。这种差异可以从成员股权、治理结构、环境与社会保障政策、伙伴关系这四个涉及股东国与借款国关系的议题来分析。<sup>④</sup>

在成员股权方面,与传统多边开发银行不同,金砖银行平分股权。创始成员为五个金砖国家,没有发达国家。所有创始成员均为借款国,拥有 55% 的投票权。未来扩员后,可能会有发达国家作为捐款国加入,但《新开发银行协定》规定,捐款国的整体投票权不能超过 20%,单个捐款国的投票权不能超过 7%。这就防止了捐款国在银行中组成强大的投票集团,从而确保金砖银行是一个借款国主导的新型多边开发银行。<sup>⑤</sup>在这个意义上,金砖银行可以看成是成员共同发起的信用合作社(credit union),将成员的资金汇聚起来促进共同发展。金砖银行副理事、俄罗斯财政部副部长谢尔盖·斯托尔恰克(Sergey Storchak)指出,“在金砖银行中,所有创始成员国股权相

① 邹加怡《关于布雷顿森林机构改革的几点观察》,载《世界经济与政治》2005年第5期,第31—36页。

② 中国财政部布雷顿森林机构改革课题组《布雷顿森林机构改革研究》,载《经济研究参考》,2006年第49期,第4—5页。

③ 多边开发银行的章程协定、战略文件和业务政策文件可以看成理解其运营制度的“钥匙”。金砖银行的运营制度参见《新开发银行协定》《新开发银行总体战略》和各项业务政策文件。亚投行运营制度参见《亚投行协定》《〈亚投行协定〉报告》和各项业务政策文件。

④ 多边开发银行的运营制度主要包括运营结构和运营过程两方面的制度安排,运营结构包括股权分配和治理结构,运营过程包括运营政策(环境与社会保障政策、采购政策等)和伙伴关系。

⑤ 《新开发银行协定》,第8条第c款,http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/dhjj/gjrrzz/xkfyh/201703/t20170321\_2561864.html,访问时间:2017年10月6日。

同,并拥有同等的投票权。相应地,各方作为投资国和潜在的借款国也拥有同等机会。这是金砖银行与世界其他多边金融机构相区别的最大特点”。<sup>①</sup>

与金砖银行不同,亚投行采取了与传统多边开发银行类似的股权规则,即根据成员经济规模(GDP)来分配股权。《〈亚投行协定〉报告》规定,“成员股本分配的基本参数为成员经济体量在全球经济总量中的相对比重,成员在全球经济中的比重按照国内生产总值(GDP)计算”。<sup>②</sup>在亚投行大量吸收发达国家作为创始成员国的情况下,尽管没有明确区分捐款国和借款国,但发达国家一般不借款,从而形成了捐款国与借款国在事实上的区分,捐款国在银行运营中具有较大影响力。

在治理结构方面,与股权分配结构相对应,金砖银行的决策机制也反映出对治理结构民主化和公平原则的追求,其理念与传统多边开发银行不同。《新开发银行协定》规定“除本协定另有规定外,银行的所有事务均应以简单多数同意方式投票决定。本协定中规定的有效多数为成员总投票权的三分之二赞成票。本协定中规定的特别多数为创始成员国中的四名成员赞成且占总投票权的三分之二赞成票。”<sup>③</sup>在这样的治理框架下,没有国家拥有否决权。另外,在银行高级管理层的任命上,规定金砖银行行长由各创始成员提名并轮流担任,并且从其他创始成员中分别产生至少一名副行长。目前,第一任行长由印度提名,其他四位副行长分别来自巴西、俄罗斯、中国和南非。

与金砖银行不同,亚投行治理结构反映出对效率以及发挥大股东责任和担当的追求,其理念与传统多边开发银行类似。中国在亚投行的认缴份额为297.804亿美元,占总认缴份额比重为30.34%,投票权占比为26.06%,是现阶段投票权最多的国家。《亚投行协定》规定,“除本协定另有明确规定,理事会讨论所有事项均应由所投投票权的简单多数决定,但一些重要事项需要理事会超级多数投票通过,包括占理事总人数的2/3以上、且所代表投票权不低于成员总投票权3/4的多数通过”。<sup>④</sup>因此,在“一些重要事项上”,中国暂时拥有否决权,能够发挥大股东的作用。另外,亚投行要求行长应是域内成员的国民,对副行长人选没有任何规定。目前,亚投行首任行长来自中国,副行长分别来自英国、法国、印度、德国和印度尼西亚。

<sup>①</sup> 《俄罗斯国家杜马批准金砖银行协议》, <http://world.people.com.cn/n/2015/0226/c1002-26599330.html>, 访问时间:2018年3月11日。

<sup>②</sup> 《〈亚投行协定〉报告》,第5条第4款, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883440046.pdf>, 访问时间:2017年10月8日。

<sup>③</sup> 《新开发银行协定》,第6条第b款, [http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/dhjj/gjrz/zkfyh/201703/t20170321\\_2561864.html](http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/dhjj/gjrz/zkfyh/201703/t20170321_2561864.html), 访问时间:2017年10月6日。

<sup>④</sup> 《亚投行协定》,第28条第2款第2项, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882378045.pdf>, 访问时间:2017年10月6日。

在环境、社会保障和采购政策方面,金砖银行与传统多边开发银行不同,强调要适应借款国的不同发展阶段和多样化的发展需求,充分尊重借款国环境、社会和采购政策的国家标准,即采用国别体系。《新开发银行总体战略(2017—2021)》规定应积极探索使用国别体系,在项目运营中,金砖银行将事先对借款国的环境、社会、信用和采购体系进行评估,如果达到要求,将优先适用已有国家标准。如果达不到要求,金砖银行将与借款国合作提高相关标准以最终满足项目运营的需求,这样有利于增强借款国的能力,取得更好的长期发展效果。<sup>①</sup>

与金砖银行不同,亚投行强调环境、社会保障以及采购政策要符合传统多边开发银行的国际最佳标准。《〈亚投行协定〉报告》规定,“银行的业务政策应由董事会根据‘国际最佳标准’进行审批,这些政策包括环境和社会框架、披露、采购和债务可持续性”。<sup>②</sup>在标准的操作方面,目前亚投行批准的多数项目均与传统多边开发银行联合融资,在环境和社会标准上直接采用了传统多边开发银行的国际最佳标准。

在伙伴关系方面,金砖银行虽然与一些传统多边开发银行签署了合作协议,但是始终将与借款国的国家开发银行以及本土化商业银行的合作作为重点。在运营实践中,截至2017年年底,金砖银行批准的13个项目中没有与现有多边开发银行开展联合融资的项目。相反,金砖银行选择用其他方式来弥补自身能力和经验的不足,即与借款国的国家开发银行和商业银行合作发放贷款。对此,金砖银行首任行长昆达普尔·卡马特(Kundapur Kamath)表示,金砖银行虽然也会寻求与其他多边开发银行联合融资,但该部分业务占比不会太大,这是因为金砖银行的首要任务是做自己的项目、学习和发展自身的能力。<sup>③</sup>

与金砖银行不同,亚投行几乎与所有传统多边开发银行都签署了合作协议,侧重与传统多边开发银行建立密切的合作关系。与《新开发银行协定》中“新开发银行将作为现有多边和区域金融机构的补充,促进全球增长和发展”仅强调“补充”现有多边金融机构不同,<sup>④</sup>《亚投行协定》中“亚投行宗旨之一是与其它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”则强调要与现有多边开发银行“紧

① “NDB’s General Strategy: 2017–2021,” pp.15–16, <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>, 访问时间:2018年4月6日。

② 《〈亚投行协定〉报告》,第13条第4款,<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883440046.pdf>, 访问时间:2017年10月8日。

③ 叶玉《新开发银行与亚投行的差异化发展》<http://en.sis.org.cn/Research/Info/4128>, 访问时间:2018年5月8日。

④ 《新开发银行协定》,第2条,[http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/dhjz/gjrz/zkfyh/201703/t20170321\\_2561864.html](http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/dhjz/gjrz/zkfyh/201703/t20170321_2561864.html), 访问时间:2017年10月6日。

密合作”。<sup>①</sup> 在运营实践中,截止到 2017 年年底,亚投行批准的 24 个项目中有 16 个与其他多边开发银行联合融资。其中亚洲开发银行 3 个、欧洲复兴开发银行 2 个、欧洲投资银行 2 个、国际复兴开发银行 6 个、国际金融公司 3 个,占到了总数的 2/3。

归纳起来,金砖银行与亚投行的运营制度比较如表 1 所示。

表 1 金砖银行与亚投行运营制度比较

	金砖银行	亚投行
成员股权	根据平等原则分配股权。创始成员为金砖五国,没有发达国家,创始成员国均为借款国,拥有 55% 的投票权。未来扩员后,捐款国整体投票权不能超过 20%,单个投票权不能超过 7%,确保银行是一个借款国或者说发展中国家主导的新型多边开发银行	根据经济规模分配股权。在大量吸收发达国家作为创始成员的情况下,尽管没有明确区分捐款国和借款国,但发达国家一般不借款,从而形成了事实上的捐款国与借款国的区分。捐款国在银行运营中具有较大影响力
治理结构	治理结构民主化、无否决权	中国暂时拥有否决权,承担大股东责任
环境、社会保障和采购政策	充分尊重借款国制度和国家标准,采用国别体系的环境、社会保障和采购政策	采用现有多边开发银行环境、社会保障和采购政策的国际最佳标准
伙伴关系	重点与借款国的国家开发银行和商业银行合作	重点与现有多边开发银行合作

资料来源:笔者自制。

虽然金砖银行与亚投行都是由新兴经济体倡议筹建,反映了新兴经济体推动传统多边开发银行变革运营制度的共同诉求,但是从新型多边开发银行中股东国与借款国关系的角度来看,金砖银行采用了与传统多边开发银行不同的借款国导向的运营制度,而亚投行采用的是与传统多边开发银行类似的股东国导向的运营制度。对此,本文从历史制度主义的分析范式出发,构建了一个修正后的理论分析框架来加以解释。

### 三 修正后的历史制度主义理论框架

作为政治学中新制度主义的三大流派,理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义都研究制度的选择和变迁。<sup>②</sup> 不同的是,理性选择主义和历史制度主义侧

<sup>①</sup> 《亚投行协定》,第 28 条第 1 款, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882378045.pdf>, 访问时间:2017 年 10 月 6 日。

<sup>②</sup> Peter Hall and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*, Vol.44, No.5, 1996, pp.936-957.



重分析制度选择的差异性,而社会学制度主义更加关注制度选择的趋同性。<sup>①</sup>与理性选择制度主义相比,历史制度主义有着独特的优势和不足:优势是能更加清晰地展现出制度变迁中各行为体之间的政治互动和谈判策略,不足是对制度的发展缺乏预测能力,强调“非预期后果(unintended consequence)”的作用。<sup>②</sup>

维维恩·施密特(Vivien Schmidt)指出,历史制度主义擅长分析制度变迁。<sup>③</sup>一般情况下,历史制度主义将制度变迁的过程分为两个阶段,<sup>④</sup>即突变期和渐变期。<sup>⑤</sup>突变期是制度快速变化的时期,构成了制度变迁的关键节点(critical junctures),使得主要的制度变迁成为可能。渐变期的制度变迁则表现为路径依赖(path-dependence),制度相对稳定、不断进行自我强化(self-reinforcing)。虽然关键节点比路径依赖的持续时间更短,但对制度及其发展的影响却更大,需要格外关注。

比较政治学家露丝·科利尔(Ruth Berins Collier)和戴维·科利尔夫妇(David Collier)对关键节点的研究做出了开创性贡献。他们认为“关键节点是一个制度发生显著变化的时刻,在不同的国家通常会以不同的形式呈现,并对制度的发展留下独特遗产”。<sup>⑥</sup>因而,关键节点侧重于关注导致制度变迁的外部环境和结构性因素,这些因素通常伴随着标志性事件,比如战争、革命、经济危机、通货膨胀或者重大经济政策出台。这些

① 周雪光《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第64—111页。

② 目前,中国多数关于国际制度形式选择的研究成果都是从理性选择制度主义的分析范式展开,历史制度主义范式的研究成果相对缺乏。历史制度主义将制度放在历史演进的路径中,对于某一个时间点而言,旧制度路径的危机和新制度路径的生成共同构成了制度变迁的过程。理性选择制度主义的代表性研究成果参见苏长和:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海:上海人民出版社2000年版;田野《国际关系中的制度选择:一种交易成本的视角》,上海:上海人民出版社2006年版;刘宏松《国际防扩散体系中的非正式机制》,上海:上海人民出版社2010年版;朱杰进《国际制度设计:理论模式与案例分析》,上海:上海人民出版社2011年版。

③ Vivian Schmidt, “Institutionalism and the State,” in Colin Hay, Michael Lister and David March, eds., *The State: Theories and Issues*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp.99-118.

④ 西达·斯考切波著,何俊志、王学东译《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,上海:上海人民出版社2007年版;何俊志《结构、历史与行为:历史制度主义的分析范式》,载《国外社会科学》2002年第5期,第25—33页;Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1992; Paul Pierson and Theda Skocpol, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science,” <https://zh.scribd.com/document/117118844/Paul-Pierson-and-Theda-Skocpol-HISTORICAL-INSTITUTIONALISM-IN-CONTEMPORARY-POLITICAL-SCIENCE>, 访问时间:2017年11月6日;Giovanni Capoccia and Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, Vol.59, No.3, 2007, pp.341-344.

⑤ 在生物学研究中,斯蒂芬·古尔德和尼尔斯·埃尔德雷奇提出了与此类似的“间断平衡模型(Punctuated Equilibrium Model)”。传统生物进化理论认为,进化是物种在自然选择下渐进变迁的过程。而间断平衡理论认为,进化是突变和渐变的结合,大多数物种的形成是在短时间内通过突变完成的。新物种形成之后,会在选择作用下发生十分缓慢的渐变。

⑥ Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1991.



事件会导致制度所处的外部结构松动,从而削弱了旧的制度路径的合法性,产生制度变迁的压力和机遇。

詹姆斯·马霍尼(James Mahoney)在关注外部结构的松动因素之外,更加强调关键节点时期行为体的能动性因素。他指出“关键节点指的是在两个或更多选项中采纳某一特定选项时的选择点。在许多情况下,关键节点都是社会结构开始松动和变化的时期,关键行为体的政策选择能够比渐变时期更加有力地影响制度结果。”<sup>①</sup>

在此基础上,乔瓦尼·卡波奇(Giovanni Capoccia)和丹尼尔·科勒曼(Daniel Kelemen)提出了关于关键节点的更加全面的概念界定“关键节点是指在相对较短的时期内,行为体的政策选择影响制度结果的可能性大幅度提高。在关键节点之后,这种影响的可能性会降低。其中‘相对较短的时期’意味着关键节点持续的时间要比路径依赖持续的时间更短,‘关键节点之后行为体政策选择影响制度结果的可能性降低’则意味着关键节点处的政策选择会触发路径依赖,从而限制行为体的未来政策选择对制度结果的影响力。”<sup>②</sup>实际上,卡波奇和科勒曼打破了之前历史制度主义研究中的传统二元分期,将关键节点与路径依赖两个原本互相割裂的概念联系起来,指出正是关键节点触发了路径依赖。

关键节点究竟如何触发路径依赖?为什么关键节点之后生成的新制度路径会处于路径依赖和不断的自我强化之中?对此,制度经济学家提出了正面反馈效应(positive feedback)的概念,即一旦采纳某种制度路径,就会出现报酬递增(increasing returns)的现象,使得制度沿着固定路径演化下去。经济学家保罗·大卫(Paul David)在研究柯蒂键盘(QWERTY Typewriter)的变迁时发现,一旦某种键盘技术被市场采纳,就会在市场中形成路径依赖,即使更具效率的键盘技术出现,也很难被打破既定路径。<sup>③</sup>在此基础上,布莱恩·阿瑟(Brian Arthur)进一步提出了导致正面反馈效应的四种因果机制:(1)前期成本效应。任何技术的出现都需要投入大量的初始创建成本(set-up cost),随着该技术的不断推进,其单位和追加成本都会下降。(2)学习效应。随着一项技术不断被重复使用,人们对该技术的知识会不断增加,从而可能引发该技术的进一步创新。(3)协调效应。任何一项技术都需要与之配套的其他技术构成协

---

<sup>①</sup> James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.270-303.

<sup>②</sup> Giovanni Capoccia and Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” pp.341-369.

<sup>③</sup> Paul David, “Clio and the Economics of QWERTY,” *American Economic Review*, Vol.75, No.2, 1985, pp.332-337.

调的技术网络。如果要改变一项技术,可能会导致整个技术网络的崩溃。例如,某些软件拥有配套硬件,如果改变该软件,可能会导致硬件也陷入瘫痪。(4) 适应预期效应。当一项技术被使用时,会形成相应的社会预期,这导致人们会尽量以符合社会预期的方式进行下一步选择。<sup>①</sup> 布莱恩·阿瑟将正面反馈效应从一个假设性理念完善为可操作的机制分析,道格拉斯·诺思(Douglass North)则将正面反馈效应从对技术变迁的分析引入对制度变迁的分析中。诺思认为,制度变迁之所以存在报酬递增,其核心原理与技术变迁完全一样,即制度变迁也存在前期创建成本、学习效应、协调效应和适应预期效应,因而会出现制度的自我强化。<sup>②</sup>

与诺思的经济史分析一脉相承,政治学家保罗·皮尔森(Paul Pierson)将正面反馈效应的概念引入政治制度的研究中,他认为政治制度的新路径一旦生成也会出现报酬递增。皮尔森指出政治生活有三个突出特征:(1) 集体行动的核心作用;(2) 政治更加重视当前;(3) 政治制度有维持现状的偏见。这些特征使得政治生活中的正面反馈效应要比经济生活中更加显著。集体行动使得政治制度的前期创建成本更高;重视当前使得政治家更愿意延续现有的制度路径,不愿承担制度转换的成本;政治行为体为防止“继任者”改变自己偏好的制度,经常将制度设计得难以修改。<sup>③</sup>

值得注意的是,在现有历史制度主义的文献中,无论是诺思还是皮尔森都将正面反馈效应的逻辑起点建立在制度经济学假定的“一系列随机小事件”之上。换言之,正面反馈效应讨论的是在制度变迁过程中新制度路径生成之后的自我强化,但对于新的制度路径究竟是如何生成的,制度经济学假定其是由偶然的随机小事件所导致的,而忽视了生成过程中的政治博弈。对此,布莱恩·阿瑟有一个形象的比喻:“假定在一个小岛上,几乎在同一时间引进了汽车。汽车司机到底是靠左行驶还是靠右行驶呢?任意选择一边都会带来正面反馈效应。随着选择某一边的汽车司机的数量不断增加,选择这一边就会报酬递增。为什么大多数汽车司机都会选择这一边?这是由当时的一系列偶然的小事件决定的,例如路上有没有狗、汽车司机的反应、路边有没有交通灯、装交通灯的时间和位置等。”<sup>④</sup>对于这一主张,卡波奇和科勒曼从政治学的角度提出了批评,他们指出新的制度路径的生成不是由一系列随机小事件决定的,而是由

① Brian Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994, p.112.

② 道格拉斯·诺思著 杭行译《制度、制度变迁与经济绩效》,上海:格致出版社2008年版。

③ Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-267.

④ Brian Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, p.14.

有影响的关键行为体的政策选择所塑造的。通过研究欧洲的历史就会发现,汽车司机究竟靠哪边行驶并非司机本身随机选择的结果,而是由政治精英的决策所决定。在法国,关于车辆靠哪边行使,经过了数年的变动和不确定之后,最终法国政府于1794年制定了车辆靠右行驶的规定。之后,拿破仑的征战则将法国靠右行驶的标准传播到比利时、荷兰、卢森堡、瑞士、德国、波兰、俄罗斯、葡萄牙、意大利以及其他地区。<sup>①</sup>可以看出,现有正面反馈效应概念的缺陷就是忽视了新的制度路径生成过程中的政治博弈:现实中存在着关键行为体和非关键行为体的区别,关键行为体与非关键行为体以及其他关键行为体之间存在着权力的不对称,彼此会展开复杂的政治互动。

因此,要对正面反馈效应这一概念做出两点修正:第一,反馈效应不仅存在于新的制度路径生成之后,还存在于新的制度路径生成的过程中。新的制度路径的生成本身充满了政治博弈,任一关键行为体提出的新的制度路径方案都要面对其他关键行为体的反馈效应,相互之间会展开政治互动。第二,在新的制度路径的生成过程中,不仅存在正面反馈效应,还存在负面反馈效应。<sup>②</sup>某一关键行为体提出的制度方案可能会被其他关键行为体接受,也可能被拒绝或者修改。

在此基础上,本文提出了一个修正后的“关键节点+反馈效应”的历史制度主义的理论分析框架:在制度变迁过程中,由于战争、革命、经济危机等一系列标志性事件的发生,会导致旧制度所处的外部结构松动和不确定,从而削弱旧的制度路径的合法性,产生新的制度路径生成的关键节点;而在新的制度路径的生成过程中,某一关键行为体(倡议行为体)提出的制度改革方案会引起其他关键行为体(否决行为体)的反馈,产生正面或者负面反馈效应。

具体到金砖银行和亚投行运营制度的选择上,如前文所述,2008年国际金融危机的爆发以及世界银行、亚洲开发银行在危机爆发后未能有效满足发展中国家的基础设施融资需求,再加上长期以来发展中国家在多边开发机构中代表性和投票权的不足和“一刀切”的苛刻贷款条件和标准,使得传统多边开发银行的旧的运营制度处于危机之中,这为新兴经济体创建新的制度路径提供了机遇。而在金砖银行和亚投行新的运营制度的生成过程中究竟面临着怎样的结构背景?是哪个关键行为体提出了新的制

---

<sup>①</sup> Giovanni Capoccia and Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” pp.353-354.

<sup>②</sup> Grace Skogstad, “Policy Feedback and Self-Reinforcing and Self-Undermining Process in EU Biofuels Policy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.1, 2017, pp.21-41; Allan Jacobs and Kent Weaver, “When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change,” *Governance*, Vol.28, No.4, 2015, pp.441-457.

度路径倡议,又遭遇了其他关键行为体怎样的反馈?经过反馈效应后,最终又生成了怎样的新制度路径?对金砖银行和亚投行筹建谈判的进程分析可以为回答这些问题提供线索,找到导致两者运营制度存在差异的原因。由于历史制度主义强调“时间中的政治”,<sup>①</sup>下文将按照时间的先后顺序,先分析金砖银行,再分析亚投行。

#### 四 印度方案、中国方案与金砖银行借款国导向模式

印度前任总理曼莫汉·辛格(Manmohan Singh)首先提出了筹建金砖银行的制度倡议。在担任总理之前,辛格曾经担任印度财政部首席经济顾问、储备银行行长、财政部部长、实业发展银行董事、计划委员会主席、总理经济事务顾问等职务,这些经历使得辛格对基础设施投融资有着深刻认识。另外,从融资渠道来看,长期以来印度一直依赖包括世界银行贷款在内的外部融资来支持本国的基础设施建设,但由于近年来临近世界银行的“毕业线”,印度越来越难以获得世界银行的基础设施贷款。<sup>②</sup>

早在2008年11月的二十国集团(G20)华盛顿峰会上,辛格就呼吁G20和现有多边开发银行要加强对发展中国家基础设施的投资,但未能获得G20中发达国家的实际支持。<sup>③</sup>虽然当年基础设施投资未能列入G20会议的正式议程,但辛格在发言中提出,在世界经济面临危机的情况下,基础设施投资可以发挥反周期作用,为世界经济的复苏创造条件。基础设施投资最大的难题是资金问题,因此世界银行和地区开发银行可以考虑提供额外的贷款来刺激基础设施投资。<sup>④</sup>遗憾的是,该提议在G20峰会上并未得到重视,在随后发表的《二十国集团华盛顿峰会领导人宣言》中,只是笼统地提到

① 保罗·皮尔森著,黎汉基、黄佩璇译《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,南京:江苏人民出版社2014年版。

② 世界银行2013财年贷款毕业线为:(1)国际开发协会(IDA)自营工程国家的毕业线为人均国民收入(GNI)不高于或等于1025美元;(2)国际开发协会贷款资格国家的毕业线为人均国民收入不高于或等于1195美元;(3)国际复兴开发银行(IBRD)贷款资格国家的标准为高于1195美元。印度2013年人均国民收入为1570美元,已经超过了毕业线。相关数据参见中国财政部,http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/xmdt/zcdt/201306/t20130614\_918126.html,访问时间:2018年6月5日;世界银行,http://data.worldbank.org/country/India,访问时间:2018年6月5日。

③ Gregory Chin, "The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20," *Global Policy*, Vol.5, No.3, 2014, pp.366-373.

④ "Statement by the Prime Minister of India, Dr Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G20 Countries on Financial Markets and the World Economy," November 15, 2008, http://mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?1747/Statement+by+the+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+at+the+Summit+of+the+Heads+of+State+or+Governments+of+the+G20+countries+on+Financial+Markets+and+the+World+Economy, 访问时间:2017年11月12日。

“我们鼓励世界银行和地区发展银行充分发挥潜力来支持全球发展议程,我们也欢迎世界银行在基础设施投融资领域采取一些新的举措”。<sup>①</sup>在原则性的“支持和欢迎”之外,没有出台任何具体措施。

2012年3月,在新德里召开的金砖国家领导人第四次峰会上,辛格正式提出了建立一个由金砖国家主导的新型多边开发银行的制度倡议,这得到了与会领导人的大体赞同。新德里峰会上发布的《德里宣言》提出“在当前全球经济环境下,我们认识到迫切需要加强对新兴市场和发展中国家的发展融资。为此,我们呼吁世界银行更加重视资金动员和满足发展融资需要,同时减少贷款成本,采取创新的贷款工具……同时,我们探讨了建立一个新的开发银行的可能性,以为金砖国家和其他发展中国家的基础设施和可持续发展项目筹集资金,并作为对现有多边和区域金融机构促进全球增长和发展的补充。”<sup>②</sup>实际上,在2010年的巴西利亚峰会中,金砖国家的领导人就已经表示“我们将努力尽快实现布雷顿森林机构改革,此项改革早该进行。国际货币基金组织和世界银行应尽快解决其合法性不足的问题。治理结构改革的首要目标是向新兴市场和发展中国家实质性转移投票权,使其在世界经济中的决策权与分量相匹配。国际社会必须推动上述改革产生我们预期的结果,否则有关国际机构将面临出局的风险。”<sup>③</sup>从中可以看出,印度提出建立金砖银行的制度倡议契合了国际结构变动的大环境:全球经济复苏乏力,新兴经济体和发展中国家发展融资匮乏,传统多边开发银行改革进程过于缓慢。需要注意的是,这只是表明金砖国家对于传统多边开发银行的旧式运营路径存在普遍不满,并不表明它们对于如何创建一个新的多边开发银行和一种新的运营路径达成了共识,后一过程中仍然充满争议和博弈。

对于金砖银行这样新提出的制度倡议而言,单纯依靠印度领导人抓住关键节点还不足以保障倡议的成功,其他金砖国家对该倡议的反馈效应也很重要。正如斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)在研究主权制度时指出的,当新的制度倡议提出时,正面的反馈效应会使得新制度路径得到进一步强化。如果反馈效应是消极的,它就会改变新制度路径的方向,或者导致新制度路径发生一定的调整。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 《二十国集团华盛顿峰会领导人宣言》,第7条, <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>, 访问时间:2017年12月6日。

<sup>②</sup> 《金砖国家领导人新德里会晤宣言》,第13条, [https://www.brics2017.org/hywj/ldrhwj/201701/t20170125\\_1349.html](https://www.brics2017.org/hywj/ldrhwj/201701/t20170125_1349.html), 访问时间:2017年12月8日。

<sup>③</sup> 《金砖国家领导人巴西利亚会晤联合声明》,第11条, [https://www.brics2017.org/hywj/ldrhwj/201701/t20170125\\_1347.html](https://www.brics2017.org/hywj/ldrhwj/201701/t20170125_1347.html), 访问时间:2017年12月8日。

<sup>④</sup> Stephen Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies*, Vol.21, No. 1, 1988, pp.66-94.

本文将重点分析中国对印度建立金砖银行倡议的反馈效应以及中印两国在金砖银行筹建中的政治互动对新制度路径生成的影响。这并不表示俄罗斯、巴西和南非三国在金砖银行的筹建中不重要。实际上,上述三国也发挥了重要作用。<sup>①</sup>就俄罗斯而言,尽管传统上其对金砖合作的兴趣集中在地缘政治和国际安全议题,对经济合作不太积极,但是金砖银行预示着金砖国家将建立一个没有西方大国参与的国际经济组织,因此俄罗斯也不无兴趣。就南非而言,雅各布·祖玛(Jacob Zuma)总统对通过金砖银行为非洲国家基础设施投资带来新的资金来源充满期待,也正是在2013年3月于南非德班举办的金砖峰会后,才真正开启筹建金砖银行的多边谈判。就巴西而言,2014年7月在福塔莱萨举行的金砖峰会最终完成了金砖银行的筹建谈判,巴西在其中发挥了突出的“中间人(broker)”作用。但是总体而言,在考察金砖银行的制度形成过程中,仍然可以将印度和中国的互动作为重点。这是因为印度是建立金砖银行这一制度倡议的提出者,而中国则拥有巨额的外汇储备以及丰富的对外基础设施投资经验,在谈判中大体扮演了倡议的“批准者”和“否决点(veto point)”的角色,对印度的制度方案提出了诸多修改建议。

虽然印度与中国在创建新型多边开发银行和加强金砖合作的制度化上存在共识,但对于金砖银行的具体制度形式,双方仍然存在着一定的偏好差异。印度更多从借款国的角度出发,希望金砖银行能为本国带来基础设施融资的新渠道,而中国更多是从股东国和投资国的角度出发,希望通过金砖银行来扩大国际产能合作和对外基础设施投资。<sup>②</sup>此外,中国基于与世界银行、亚洲开发银行互动的经验,希望金砖银行能更好地平衡借款国和股东国的利益诉求,发挥中国“新型援助国(new donor)”的作用。中国还希望金砖银行能够巩固金砖国家的内部团结,提高金砖合作的国际影响力。正是由于两国在利益偏好上的差异,金砖银行的筹建谈判中出现了印度方案和中国方案之间的制度竞争<sup>③</sup>。

除了利益偏好之外,中国与印度的实力对比以及银行筹建进程中两国关系的变化也产生了重要影响。按照现实主义国际关系理论的逻辑,在国家之间存在一定安全威胁和战略互信较低的前提下,国家间力量差距的扩大会对国际合作产生负面影响,因

① 感谢加拿大约克大学的陈宗翼与笔者分享这个观点。

② 李克强在会晤金砖银行行长卡马特时指出,希望金砖银行为新兴经济体和发展中国家推进基础设施建设和工业化进程,加强国际产能合作与互联互通提供有力支持。参见 [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-07/23/content\\_2901796.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-07/23/content_2901796.htm), 访问时间:2018年3月6日。

③ Andrew Cooper and Asif Farooq, "Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment," *International Organizations Research Journal*, Vol.10, No.2, 2015, pp.1-15; Gregory Chin, "The BRICS-Led Development Bank," pp.10-12.

为相对弱势的一方会担心合作对自身产生不利影响,在合作过程中会变得更加敏感。<sup>①</sup> 根据世界银行的数据,在金砖合作刚刚起步的2006年,中国的GDP规模是印度的3.25倍。金融危机后,中国相对印度的实力优势更加明显。到了提出建立金砖银行倡议的2012年,中国的GDP规模已经是印度的4.68倍。<sup>②</sup> 印度学者乔蒂·马尔霍特拉(Jyoti Malhotra)指出,印度在刚参加金砖合作时十分兴奋,对制衡西方充满期待。但五年后,印度发现中国相对其他金砖国家实力迅速增强,担心中国会在金砖合作中发挥主导作用,对金砖合作也变得警惕和冷静。<sup>③</sup>

在金砖银行的筹建进程中,2013年中印边境的“帐篷对峙”进一步加剧了印度对中国实力增长的担忧。2010年12月,中印就建立边境事务磋商与协调机制达成共识并签署协定,为谈判解决中印边界问题创造了良好条件。但到了2013年4月,印度新德里电视台报道约50名中国军队士兵越过“实际控制线”在印度领土上搭起帐篷。《印度时报》等媒体随后跟进,“中国的边境威胁”再一次成为印度媒体的焦点。印度边防部队随即赶到,并在中国士兵营地附近驻扎,由此形成了中印边防部队“帐篷对峙”的局面。在20多天后,中印军队同时向后撤退,事件得以平息。但是这一事件对中印的政治和战略互信造成了进一步的消极影响。

由于印度对中国的战略信任度较低,担心中国可能会在未来的金砖银行中占据主导,并利用金砖银行来提高自身的国际地位,因而印度一直强调金砖银行的股权分配要坚持平等原则,防止中国对金砖银行实际控股。<sup>④</sup> 虽然印度最先提出了建立金砖银行的制度倡议,但鉴于中国在该议题上的结构性优势,中国的态度在该倡议的落实中拥有举足轻重的影响。安德鲁·库珀认为,“平等原则不仅反映了印度对于现有国际金融机构按照经济实力大小来分配股权的不满,同时也体现了印度担心中国会凭借强大的实力优势来压倒自身在金砖银行倡议中的理念优势,使得金砖银行在决策程序上

---

<sup>①</sup> Joseph Grieco, Robert Powell and Duncan Snidal, “The Relative Gains Problem for International Cooperation,” *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, 1993, pp.727-743; Liu Ming, “BRICS Development: A Long Way to a Powerful Economic Club and New International Organization,” *The Pacific Review*, Vol.29, No.3, 2016, pp.443-453.

<sup>②</sup> 世界银行GDP数据库,参见 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?>, 访问时间:2018年4月5日。

<sup>③</sup> Jyoti Malhotra, “Second Thoughts on BRICS Development Bank,” [http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035\\_1.html](http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035_1.html), 访问时间:2018年3月9日。

<sup>④</sup> Ananth Krishnan, “China Displays Economic Clout with Push for New Banks,” *The Hindu*, April 22, 2016, <http://www.thehindu.com/news/international/world/china-displays-economic-clout-with-push-for-new-banks/article6217758.ece>, 访问时间:2018年3月9日。



最终变成与布雷顿森林体系类似的机构,从而成为中国提升大国地位的工具”。<sup>①</sup>

在谈判中,印度提出的制度方案是建立由金砖五国共同领导的拥有100亿美元资本金的新型南南合作银行,五国平分股权。中国并没有直接拒绝印度的制度方案,但是最初的反馈效应是模棱两可。针对印度提出的五国平分股权的倡议,一些中国的金融专家和政策人士在金砖智库会议上表达了不同意见,提出平分股权可能会对金砖银行的运作效率造成负面影响。中国财政部亚太财经与发展中心主任周强武表示,“五个国家各占20%股权的做法,会导致金砖银行存在先天性效率不足的问题,如果管理不好,这一做法会让机构决策变得困难”。<sup>②</sup>上海高级金融学院的朱宁指出,“如果五个成员国在金砖银行中享有平等的股权,金砖银行内部将会存在严重的协调问题,运作效率会受到影响”。<sup>③</sup>中国银监会的徐庆宏也指出,“从其他多边开发银行的历史来看,金砖银行平分股权的倡议需要慎重考虑。金砖银行如果采取平分股权的制度安排,那将意味着在运作中需要不断地进行谈判,需要同时满足五个新兴大国的政治诉求。而金砖国家本身差异很大,很多非经济的因素将会给银行带来巨大挑战,因而金砖银行的可行性研究可能需要更长时间”。<sup>④</sup>

中国的迟疑进一步加剧了印度的顾虑,后者担心中国会凭借自身突出的金融实力成为金砖银行事实上的主导国。最后,在巴西和俄罗斯的支持下,印度平分股权的倡议方案得以通过。<sup>⑤</sup>与此同时,中国也从提高金砖银行运行效率的角度提出了三个条件,这被印度所接受。第一,将金砖银行总部设于上海。在金砖五国的城市中,上海是当之无愧的国际金融中心,拥有得天独厚的资本市场和融资条件,有利于金砖银行发行本币债券从资本市场进行融资,从而有利于提高银行的财务可持续性和运行效率。第二,将金砖银行的资本金规模从100亿美元扩大到1000亿美元。其中,1000亿美元是法定资本,500亿美元是认缴资本,包括100亿美元的实缴资本和400亿美元的

---

① Andrew Cooper and Asif Farooq, “Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment,” pp.1-15.

② 王力为《新开行没有一票否决权》, <http://economy.caixin.com/2016-07-22/100969405.html>, 访问时间: 2017年12月8日。

③ Andrew Cooper, “The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity,” pp.275-284.

④ Ananth Krishnan, “China’s Caution May Slow BRICS Bank Plan,” *The Hindu*, October 10, 2012, <http://www.thehindu.com/business/Economy/China's-caution-may-slow-BRICS-bank-plan/article12552470.ece>, 访问时间: 2018年3月9日。

⑤ Andrew Cooper and Asif Farooq, “Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment,” pp.1-15.

待缴资本。<sup>①</sup> 这样各国的实际出资仍然是 100 亿美元,相当于既没有增加五国的实际出资额,又扩大了银行的资本金规模。第三,与印度提议该银行主要贷款给五个创始成员不同,中国主张金砖银行应该为全世界的发展中国家提供贷款,以扩大金砖银行在广大发展中国家的国际影响力。此外,为了平衡金砖银行总部设于上海对中国影响力的提升,印度提出银行的首任行长必须由印度提名,这也得到了中国的支持。关于金砖银行印度方案、中国方案<sup>②</sup>以及两者博弈后形成的金砖方案的比较如表 2 所示。

表 2 印度方案、中国方案与金砖方案比较

	股权分配	资本金规模	治理结构	贷款范围	环境与社会保障政策
印度方案	平分股权	100 亿美元	银行总部位于新德里,行长轮流担任,首任行长由印度提名	金砖国家	适用借款国的环境与社会保障政策
中国方案	按照经济规模(GDP)和资本金贡献度来分配股权	法定资本 1000 亿美元,认缴资本 500 亿美元,其中实缴资本 100 亿美元	银行总部位于上海,行长轮流担任	广大发展中国家	适用借款国的环境与社会保障政策
金砖方案	平分股权	法定资本 1000 亿美元,认缴资本 500 亿美元,其中实缴资本 100 亿美元	银行总部位于上海,行长轮流担任,首任行长由印度提名	广大发展中国家	适用借款国的环境与社会保障政策

资料来源:笔者自制。

① 待缴资本仅在银行需偿付债务时方予催缴。从现有多边开发银行的历史看,这种情况迄今尚未出现。

② 平分股权会导致金砖银行没有大股东,这对于银行初期运营会带来不小的挑战。从其他多边开发银行的历史看,美国在国际复兴开发银行(IBRD)成立时的股权占比为 35%,在美洲开发银行(IADB)成立时的股权占比为 42%。IBRD 和 IADB 在运营初期主要依赖美国的资金支持。IBRD 和 IADB 除了利用美国的巨额实缴资本外,还预支了美国大量的待缴资本。这反映出在多边开发银行的成立和运营初期,大股东问题是个两难困境。一方面,大股东会承担更大责任,为银行的成立和运营提供资金支持和政治领导力,避免出现利益分散、无人负责的局面;另一方面,这也会导致银行的治理结构不民主。大股东拥有一票否决的权力,很容易利用银行来追求自身的私利。正是考虑到这一点,在亚投行的制度谈判中,中国反复强调要发挥大股东的责任和担当。

自2013年3月德班峰会启动筹建金砖银行的实质性谈判起,经过七轮艰苦谈判,在2014年7月的福塔莱萨峰会上,金砖五国终于就金砖银行的章程协定达成共识。<sup>①</sup>平分股权的股权分配模式为金砖银行采取南南合作的制度运营模式夯实了基础,即每个创始成员股权相同,既是股东国又是借款国,这就从根本上区别于传统多边开发银行中部分国家是股东国、部分国家是借款国的制度安排。正如曾参与金砖银行筹建谈判的中国财政部副部长朱光耀所指出的“金砖五国平分金砖银行的股权,体现了一种平等的原则,将国际关系民主化的原则放到国际金融领域,这样的治理结构确实是一种创新的尝试,需要得到实践证明。”<sup>②</sup>

除了平分股权外,在环境和社会保障政策上究竟是采纳现有多边开发银行的国际最佳标准,还是采纳借款国自身的国家标准,也是决定金砖银行运营制度模式的另一个重要因素。考虑到从银行借款的实际情况,印度提出应适用借款国的国家标准,以提高借款国的发展自主性。中国从提升金砖银行在广大发展中国家的国际影响力出发,也同意简化银行的环境与社会标准,更多尊重借款国的政策标准,以适应不同发展阶段的客户的动态需求。<sup>③</sup>2016年,金砖银行董事会最终达成了在环境与社会保障政策采用国别体系的共识。<sup>④</sup>实际上,采用国别体系是2010年G20多伦多峰会的共识,其强调“现有多边开发银行应采取具体措施确保在财务可持续的条件下,增加对发展中国家的贷款,提高借款国的自主性,权力更加下放,在合适的情况下更多使用国别体系”。<sup>⑤</sup>但由于世界银行和其他地区多边开发银行的改革进程缓慢,国别体系的倡议未能真正落实。

世界银行在2012—2016年开始了新一轮环境与社会框架改革,世界银行独立评估小组主席阿尼斯·丹尼(Anis Dani)指出“世界银行的环境和社会保障政策要想发挥作用,需要说服借款国并帮助它们进行能力建设。当今世界已经发生了很大变化,

① 《金砖国家签署成立金砖开发银行的协议》,http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201407/t20140716\_1113599.html,访问时间:2017年12月5日。

② 朱光耀《金砖国家代表了新兴力量》,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201411/t20141106\_1156391.html,访问时间:2017年12月6日。

③ 楼继伟《在“新开发银行:从理念到现实”国际研讨会上的开幕致辞》,http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201507/t20150729\_1386289.html,访问时间:2017年11月8日。

④ “NDB Environment and Social Framework,”http://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf,访问时间:2017年12月16日。

⑤ “G20 Toronto Summit Declaration,”http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicate.html,访问时间:2017年12月18日。

世界银行没有能力再去强迫中国、印度甚至非洲的借款国来接受自己的环境和社会标准。”<sup>①</sup>但世界银行内部对于是否采用国别体系仍然存在巨大争论,一些国际非政府组织更是对世界银行施加了较大压力。国际乐施会(Oxfam International)的负责人纳迪亚·达尔(Nadia Daar)就表示“坦白地说,很多人都寄希望于世界银行在国际发展领域中的各种政策,特别是在环境和社会政策方面设定的最高标准,但世界银行内部正在讨论是否将责任推给借款国,这是一种不负责任的表现。”<sup>②</sup>

在世界银行改革一再受阻的背景下,作为服务新兴经济体的21世纪新型多边开发银行,金砖银行开始率先尝试国别体系。金砖银行副行长、首席运营官祝宪指出,全球都非常重视环境和社会问题,但在实践中不同国家不可能遵循完全一致的标准。世界银行在发达国家的压力下把标准人为拔高,只会导致很多项目或者不能通过,或者运行成本太高。如果出于安全保守的目的,金砖银行也可以照搬世界银行的政策,但是金砖银行在权衡之后仍然决定采用国别体系。其优势在于如此一来各类政策都是由项目所在国的政府制定,这有利于提高借款国的能力建设和发展自主性。祝宪还批评了世界银行在“高标准”问题背后的错误心态“世界银行与发展中国家合作,潜意识里仍然是‘援助者和受援者’的认知,‘我知道的比你多,我来教你’,这种意识形态反映在政策取向上,要求贷款项目在环境政策和妇女就业政策上必须有高标准,但有的发展中国家在某些项目上可能不具备改革这么多政策的条件,反而会导致项目失败。”<sup>③</sup>

总体上看,无论是在治理结构还是在环境与社会保障政策上,金砖银行都是南南合作式的新型多边开发银行。平分股权使得所有创始成员均为借款国,银行充分尊重借款国的环境、社会和采购政策体系,从而形成了借款国导向的运营模式。其中,中国对印度金砖银行制度倡议的反馈效应,印度方案与中国方案相互竞争与合作是导致形成这一制度运营模式的主要原因。

## 五 中国方案、欧洲方案与亚投行股东国导向模式

2013年10月,中国国家主席习近平在访问东南亚和参加亚太经合组织工商领导

---

① Sasha Chavkin, “Debate Surrounds World Bank’s Proposed New Safeguards Rules,” <https://www.icij.org/blog/2016/08/debate-surrounds-world-banks-proposed-new-safeguards-rules/>, 访问时间:2018年4月6日。

② 《世行更新规则招致批评》<http://www.ftchinese.com/story/001068790?archive>, 访问时间:2018年4月8日。

③ 祝宪《从新开发银行看全球多边开发金融的发展》<http://www.nsd.edu.cn/meetings/gezheng/JB/2016/0530/26526.html>, 访问时间:2018年5月10日;祝宪《好项目需要有四两拨千斤的作用》[http://www.stdaily.com/index/ziben/2016-12/20/content\\_486964.shtml](http://www.stdaily.com/index/ziben/2016-12/20/content_486964.shtml), 访问时间:2018年5月10日;《金砖银行副行长祝宪:没恢复高考,我可能还在打铁》[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1710970](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1710970), 访问时间:2018年5月10日。

人峰会时首次提出筹建亚洲基础设施投资银行的制度倡议。在峰会上,习近平表示:“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>①</sup>

从历史制度主义的角度看,中国领导人在2013年提出建立亚投行的制度倡议抓住了关键节点。第一,亚洲国家基础设施融资存在巨大缺口。国际金融危机之后,亚洲国家的经济增长动力不足,要想提升经济增长的潜力,就需要动员更多资金投资基础设施,但是传统多边开发银行无法满足这一资金需求。根据亚洲开发银行测算,从2010年到2020年,亚洲地区每年的基础设施投资需求为7300亿美元,而世界银行和亚洲开发银行每年仅能提供300亿美元左右,各国政府仅能提供2000多亿美元,每年的资金缺口高达5000亿美元。<sup>②</sup>第二,传统多边开发银行改革缓慢。一方面,传统多边开发银行对基础设施投资重视程度下降。冷战结束以来,美欧等发达国家将华盛顿共识和新自由主义理念植入多边开发银行体系,将推动发展中国家的私有化、自由化和市场化转型作为多边开发银行的主要目标。另一方面,中国等新兴经济体希望为传统多边开发银行增资,但受到运营制度的限制。在国际结构开始松动的背景下,世界银行、亚洲开发银行所代表的传统多边开发银行的运营制度的旧路径遭遇挑战,而中国提出筹建亚洲基础设施投资银行、倡议打造多边开发银行的运营制度的新路径则适应了这一结构性变动。值得注意的是,中国倡议的运营制度新路径与最后亚投行采用的运营制度新路径之间仍然存在一定差距。造成这种差距的原因,正是银行筹建进程中中国这一关键行为体与其他关键行为体之间展开的政治互动。换言之,其他关键行为体对中国制度倡议的反馈效应在亚投行的新制度路径的生成中发挥了作用。

中国筹建亚投行的制度倡议提出后,得到了东南亚、南亚和西亚地区多数发展中国家的积极响应,但也遭遇了一些来自发达国家的质疑和负面反馈效应。归纳起来,质疑大多集中于两点:第一,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,缺乏多边性。第二,亚投行可能会削弱现有多边开发银行的国际最佳标准,包括

<sup>①</sup> 《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的讲话》,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\_674904/zt\_674979/ywzt\_675099/2013nzt\_675233/xjpxzfwydnxy\_675251/zxxx\_675253/t1085596.shtml,访问时间:2018年4月10日。

<sup>②</sup> 《多边金融格局新力量》,http://www.199it.com/archives/387612.html,访问时间:2017年11月11日。

治理结构、环境和社会标准、透明度、问责和采购制度。<sup>①</sup> 这些负面反馈的核心是认为倡议筹建亚投行的背后隐藏着中国地缘经济和地缘政治的战略动机。<sup>②</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,这使得亚投行不会是一个真正意义上的多边开发银行。在中国提出的亚投行制度方案中,中国是最大的股东,行长由中国公民担任,总部位于北京。一些人据此认为中国会完全主导这家银行。<sup>③</sup> 在地缘政治上,发达国家认为中国可能通过亚投行对与中国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的依赖性。<sup>④</sup> 另一些批评则认为亚投行可能是“一带一路银行”。<sup>⑤</sup> 其理由是亚投行和“一带一路”这两个倡议均由中国国家主席习近平于2013年提出,两者都强调基础设施建设和互联互通,因此亚投行主要是用于补贴那些支持中国“一带一路”倡议的国家,以确立中国在亚洲的战略和经济主导地位。

发达国家的负面反馈效应对亚投行扩员产生了重要影响。2014年10月24日,中国与东南亚、南亚、中亚和西亚的一些国家共同签署了《筹建亚投行备忘录》,成立了亚投行多边临时秘书处(Multilateral Interim Secretariat)和亚投行筹建首席谈判代表会议机制(Chief Negotiators Meeting Mechanism),正式开启了筹建亚投行的多边谈判进程。中国、孟加拉国、文莱、柬埔寨、印度、哈萨克斯坦、科威特、老挝、马来西亚、蒙古国、缅甸、尼泊尔、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、新加坡、斯里兰卡、泰国、乌兹别克斯坦、越南和印度尼西亚22个亚洲国家的谈判代表参与了这一进程。大体上看,除中国和印度外,首批意向创始成员大多数是中小规模的发展中国家。亚洲较发达的经济体如日本、澳大利亚和韩国均采取了观望态度。日本政府多次拒绝亚投行的邀请,

---

① Marcia Harpaz, “China’s Coherence in International Economic Governance,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.21, No.2, 2016, pp.123-147.

② Sun Yun, “China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank,” in Daniel Bob, ed., *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder?* 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), 访问时间:2017年11月12日。

③ Stephen Roach, “Washington’s Big China Screw-Up,” *Foreign Policy*, March 26, 2015, <http://foreign-policy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/>, 访问时间:2017年11月12日。

④ Sun Yun, “China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank,” 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), 访问时间:2017年11月12日。

⑤ Beeson Mark and Li Fujian, “China’s Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View,” *Global Policy*, Vol.7, No.4, 2016, pp.491-499.

并表达了对亚投行治理和透明度的忧虑,担心亚投行会对亚洲开发银行造成负面影响。<sup>①</sup>美国则以担心亚投行会削弱世界银行和亚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>②</sup>尽管中国多次否认这些指责,但客观上当时候亚投行的国际合法性仍然面临挑战。<sup>③</sup>

2015年3月,形势发生了逆转,英国政府率先申请加入亚投行。英国财政大臣乔治·奥斯本(George Osborne)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>④</sup>美国随即批评了英国的做法,表示“我们担心英国持续不断地迁就中国的行为,这不是一种与新兴大国打交道的好方式”。<sup>⑤</sup>但是英国的申请仍然引发了多米诺效应,德国、法国和意大利随后宣布申请加入,瑞士、澳大利亚、韩国、俄罗斯、巴西和土耳其也紧跟其后。德、法、意三国在联合声明中提到“渴望与亚投行创始成员共同建立该机构,使其在监管、保障、债务以及采购等各方面采纳国际最高标准和最佳实践。”<sup>⑥</sup>赵柯指出,欧洲国家此举可以被看成“新接触主义”,即现有多边开发银行的主要成员通过加入亚投行来确保后者遵守国际最佳标准。<sup>⑦</sup>德国维尔茨堡大学中国问题专家费多丽(Doris Fischer)指出,如果美国不愿意加入亚投行是因为担心其不能遵守国际发展标准,那么美国应该乐见在人权等方面更为严格的欧洲国家加入,甚至可以将这视为欧美间的某种分工。<sup>⑧</sup>

① 2014年10月24日,日本财务大臣麻生太郎在记者会上表示“亚洲已经有了亚开行,亚投行能提供什么价值增值呢?亚投行有清晰的透明度吗?亚投行能保证借款国债务可持续性吗?”参见《美国国务卿克里曾阻挠盟国加入亚投行》,载《中国日报》,2014年10月24日。

② 2014年10月20日,美国国务卿约翰·克里在雅加达参加印尼新总统就职仪式时,对澳大利亚总理阿博特提出,“中国推动建立地区开发银行的努力,应该以透明的方式进行,并进行高标准的管理”。参见《美国国务卿克里曾阻挠盟国加入亚投行》,载《中国日报》,2014年10月24日。

③ 金立群指出,任何一个区域开发银行都会邀请域外国家加入,没有发达国家的参与就算不上真正的国际多边机构。参见胡舒立、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,访问时间:2018年3月9日。

④ George Osborne, “UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank,” March 12, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>, 访问时间:2018年3月10日。

⑤ “US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB,” *The Guardian*, 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>, 访问时间:2018年3月10日。

⑥ “Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB),” <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/03/2015-03-17-PM12.html>, 访问时间:2018年3月11日。

⑦ 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》,载《欧洲研究》,2015年第2期,第16页。

⑧ 《亚投行成功分裂西方?》, <https://www.dw.com/zh/亚投行成功分裂西方/a-18321859?&zhongwen=simp>, 访问时间:2018年3月11日。



截至 2015 年 3 月 31 日,共有 57 个国家宣布加入并成为亚投行的创始成员,其中亚洲域内有 37 个国家,域外有 20 个国家。由于美国未能阻止其欧亚盟国加入,这也被广泛认为是中国经济外交的胜利。对此,亚投行多边临时秘书处秘书长金立群表示,中国的最初预期是会有 20 多个国家加入,主要是东南亚、南亚和中亚的一些亚洲国家。然而,英国、德国、法国、意大利等域外欧洲大国的加入显著提升了亚投行的国际合法性,标志着亚投行开始转变为真正的国际多边机构。<sup>①</sup>但与此同时,发达国家的加入也对亚投行的章程谈判和运营政策制定提出了新的要求。<sup>②</sup>中国因此面临两难选择:要么让亚投行维持在较小规模,成为一个更多反映亚洲借款国需求,同时中国在制度安排上有更大控制力的区域性银行;要么吸收域外发达国家(现有多边开发银行的主要股东国)作为创始成员,采纳与现有多边开发银行类似的制度安排,这样虽然中国对亚投行制度安排的控制力会下降,但后者会成为国际合法性较高的全球性银行。<sup>③</sup>最终,中国政府选择了后者,国际合法性而非制度安排控制力成为中国在设计亚投行制度时的首要考虑。<sup>④</sup>

为什么中国会做出这种选择?约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)和戴伦·利姆(Darren Lim)从国际体系的结构性的压力的角度做出了解释。<sup>⑤</sup>一方面是多边主义的政治压力。当新兴大国将自己的物质性权力转化成制度性权力时,新的制度需要被各国认为是以规则为基础的、多边的、合法的,而不能挑战和破坏已有的国际规则。亚投行由中国倡议筹建,而中国作为一个在美国主导的国际体系内崛起、同时又不是美国盟国的新兴大国,其倡议筹建的新国际制度所遭受的政治压力更加沉重。发达国家担心中国会构建出以自身为中心的国际制度体系,挑战和破坏自由主义国际经济秩序。在这种压力下,邀请欧洲大国作为创始成员加入,采纳与现有制度体系类似的规则,能够有效提升亚投行的国际合法性。“中国需要做一些事情,这些事情有助于它

① 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,访问时间:2018年3月9日。

② Jeffrey Wilson, “The Evolution of China’s Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda,” *International Relations of Asia-Pacific*, 2017, https://academic.oup.com/irap/advance-article/doi/10.1093/irap/lcx015/4211033, 访问时间:2018年3月10日。

③ Ayse Kaya, “China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff,” http://wp.peio.me/the-41th-annual-conference-2/, 访问时间:2018年3月10日。

④ 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,访问时间:2018年3月9日。

⑤ G. John Ikenberry and Darren Lim, “China’s Emerging Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony,” https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft/, 访问时间:2018年6月20日。

被公认为国际经济社会中一个负责任的成员,未来还可能被公认为一个负责任的领导者,但是如果亚投行没有按照国际最佳标准行事,将来谁还会相信中国的国际领导力呢?”<sup>①</sup>

另一方面是国际信用评级的市场压力。与世界银行、亚洲开发银行一样,亚投行除了成员的认缴资本外,更多要依靠从美欧主导的国际资本市场融资。而要在国际资本市场发债融资,国际信用评级的高低具有重要意义,这实际上构成了发达国家掌控国际金融体系的另一项结构性权力。<sup>②</sup>第一,多边开发银行的国际信用评级既取决于成员的主权信用,也取决于银行的项目运营状况。在银行创建初期,成员的主权信用更加重要。<sup>③</sup>相对于亚洲中小规模的发展中国家而言,欧洲大国的加入对提高亚投行的国际信用评级能起到显著作用。第二,以穆迪、惠誉、标普为代表的国际评级公司具有强烈的新自由主义偏好,在评级标准上强调劳工自由、亲商的营商环境、资本的自由流动,反对一切形式的政府干预。因此,欧洲大国的加入和采纳与现有多边开发银行类似的制度安排有利于提高亚投行的国际信用评级。金立群对此有着清晰的认知:“亚投行能拿下国际AAA信用评级非常不容易,从资本金出资、股东支持到治理结构、管理层的能力、招聘人员标准、规章制度建设等所有方面,评级公司都要考察,才能保证对这个机构有信心。我们这个机构真正是按照国际标准来运作的,发达国家都对我们非常肯定。”<sup>④</sup>

曾全程参与谈判的亚投行多边临时秘书处首席法律顾问娜塔莉·利希滕斯坦(Natalie Lichtenstein)在回顾谈判进程时表示:“没有人事先知道谈判的结果,没有人知道亚投行会采用怎样的制度形式,也没有人知道会有哪些国家加入亚投行。到2014年年底,中国最初的亚投行制度方案吸引了亚洲21个国家的支持,但遭到了亚洲域内和域外一些发达国家的质疑和反对。如果中国谈判代表在2015年1月15日于孟买宣告谈判结束,那么亚投行将会有26个来自亚洲的成员。这样一来,亚投行将会是一个规模较小、范围较窄、影响力较低的国际组织。毕竟,当今世界多边开发银行的最大股东国美国在公开批评亚投行,亚洲地区多边开发银行的最大股东国日本对亚

<sup>①</sup> James Kynge, “AIIB Chief Unveils Aim to Rival Lenders Such as ADB and World Bank,” *Financial Times*, May 3, 2017, <https://www.ft.com/content/3a938ee4-0288-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12>, 访问时间:2018年4月5日。

<sup>②</sup> Susan Strange, “Persistent Myth of Lost Hegemony,” *International Organization*, Vol.41, No.4, 1987, pp.551-574.

<sup>③</sup> 高蓓、郑联盛、张明《亚投行如何获得AAA评级》载《国际金融研究》2016年第2期,第26—34页。

<sup>④</sup> 和佳《专访亚投行行长金立群:让亚投行成为一个真正意义上的国际机构是中国最大的成功》,载《21世纪经济报道》2018年1月16日。

投行仍然持保留意见。然而(中国没有那么做)在2015年5月22日新加坡会议宣告亚投行的筹建谈判顺利结束时,亚投行已经是一个拥有57个成员、吸收了20个域外国家,其中既有发达国家又有发展中国家的全球性多边开发银行了。”<sup>①</sup>

2015年3月5日至6日,亚投行多边临时秘书处在北京举行“亚投行制度建设”研讨会,重点讨论了亚投行的治理结构、环境、社会保障和采购政策等内容。会议邀请了世界银行、亚洲开发银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行等现有多边开发银行的官员以及马修·达尔泽尔(Matthew Dalzell)、玛拉·瓦立克(Mara Warwick)等曾长期在世界银行工作的专家,就亚投行的制度建设征求建议。“这次会议为亚投行按照世界标准运营打下了基础,也能够减少有关治理和透明度的担忧,让亚投行在西方世界逐步建立起可信度,表明中国确实想把亚投行与国际最佳标准接轨。”<sup>②</sup>

亚投行在筹建过程中共举行了八次首席谈判代表会议,前五次的主要内容是谈判作为亚投行基本法的《亚投行协定》。前两次会议没有发达国家参加,它们分别是2014年11月28日在昆明举行的第一次会议和2015年1月16日于印度孟买举行的第二次会议。自第三次会议起,发达国家开始加入谈判,主要讨论的是亚投行业务政策、财务和人事政策、环境和社会保障政策等。它们分别于2015年3月30日、2015年4月27日和2015年5月20日在阿拉木图、北京和新加坡举行。最终,在新加坡会议上各国就《亚投行协定》以及记录亚投行协定谈判过程的《〈亚投行协定〉报告》达成共识。2016年2月,亚投行第一次董事会通过了《亚投行环境与社会政策》《亚投行采购政策》《亚投行临时信息公开政策》等文件。其中,中国在整个筹建谈判中扮演的角色是倡议发起者,提出协定和各类业务政策草案,<sup>③</sup>而域外的欧洲大国则扮演了“批准者”和“否决点”的角色,对中国制度方案提出了一系列修改建议。<sup>④</sup>

从利益偏好的角度看,中国希望亚投行能促进亚洲地区的基础设施建设,带动国际产能合作与对外基础设施投资。同时,作为世界银行、亚洲开发银行曾经的主要借

<sup>①</sup> Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp.1-2.

<sup>②</sup> 张涵、郭曼洁《亚投行智囊团集体亮相,今秋亚投行将面向全球公开招聘》,载《21世纪经济报道》,2015年4月6日。

<sup>③</sup> 金立群指出,“中国发起成立新的多边机构,有着自己的发展理念,体现在基础文件中,而不是等大家一起来凑,多边谈判会议是为了充分听取大家的意见”。参见胡舒立、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,访问时间:2018年3月9日。

<sup>④</sup> 《〈亚投行协定〉报告》一定程度上反映了亚投行筹建谈判过程中各方不同的利益关切和制度形式偏好。该报告记录了在协定草案谈判过程中各国首席谈判代表就协订文本达成的共同理解。参见http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883440046.pdf,访问时间:2018年4月10日。

款国,正在向股东国和投资国转型的新兴经济体,中国也希望亚投行能够更好地兼顾借款国和股东国的利益诉求,更多地尊重借款国的国情和政策标准。对于欧洲大国而言,加入亚投行除了能为本国企业参与亚洲基础设施投资提供便利、带来物质利益之外,更重要的一点是要确保亚投行遵守现有多边开发银行的国际标准,防止亚投行颠覆和挑战现有的国际金融体系。因而,欧洲大国最关心的议题是亚投行的股权分配、治理结构、环境、社会保障、采购和透明度政策。

具体来说,为分析各关键行为体在亚投行筹建谈判中的制度偏好,可以将2014年10月签署《筹建亚投行备忘录》前后中国提出的制度主张作为中国方案的考察样本。这是因为首批意向创始成员除中国和印度外,其他国家均为亚洲中小规模的发展中国家,当时的制度方案基本上反映了中国的制度设想。此外,还可以将2015年3月以后申请加入的欧洲大国提出的修改建议作为欧洲方案的考察样本,将2015年5月达成的《亚投行协定》和《〈亚投行协定〉报告》作为多边方案的考察样本,因为这些文件是中国与欧洲大国经过多边谈判达成的妥协方案。对亚投行中国方案、欧洲方案以及最终多边方案的比较参见表3。

在股权分配上,2014年6月29日,时任中国财政部部长楼继伟表示,中国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,中国的实际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,中国仍将持有最多股份。<sup>①</sup>从欧洲大国的角度看,要确保亚投行是真正的国际多边机构,就要防止中国拥有否决权。<sup>②</sup>最后,《亚投行协定》规定中国的股权占比为30.34%,投票权占比为26.06%。<sup>③</sup>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,但这是由于中国GDP所占比重较大而自然形成的结果,并非是中方刻意追求。随着新成员的不断加入,中国的股权和投票权比例将随之稀释。<sup>④</sup>通过分析发现,这其实是一种“以时间换空间”的政治妥协方案。一方面,中国暂时拥有了否决权,这有利于中国在亚投行成立和运营初期发挥大股东的支持作

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), 访问时间:2018年4月6日。

② Wei Lingling 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-forgoes-veto-power-at-new-bank-to-win-key-european-nations-support-1427131055>, 访问时间:2018年4月10日。

③ “Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Appendix 1, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882722541.pdf>, 访问时间:2017年12月8日。

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), 访问时间:2018年4月10日。

用和领导力;另一方面,中国又同意随着新成员的加入而逐渐失去否决地位。<sup>①</sup>这一解决方案照顾到了中国与欧洲大国双方的关切。

表3 中国方案、欧洲方案与多边方案比较

	股权分配	治理结构	环境与社会政策	采购政策
中国方案	中国出资比例达50%,承担大股东责任并发挥领导力	借鉴私营部门治理经验,避免董事会既定政策又批项目,防止职责不清、权责不明、对管理层干预过多。授予银行管理层更大自主权,提高银行运营效率	适应不同发展阶段和多样化发展的需求,尊重借款国的环境和社会政策标准,简化保障政策中存在的过于烦琐、不切实际以及与业务关联度不高的通行做法	适应不同发展阶段和多样化的发展需求,尊重借款国的采购政策,不另搞一套
欧洲方案	防止中国拥有否决权,确保亚投行是真正的国际多边机构	根据公开、透明、问责的原则,加强董事会对管理层的常态化监督,确保亚投行是真正的国际多边机构	确保亚投行遵守现有多边开发银行在环境与社会政策上的国际最佳标准	避免亚投行成为中国输出过剩产能的工具,确保亚投行遵守现有多边开发银行采购政策的国际最佳标准
多边方案	中国股份占比30.34%,投票权占比26.06%,暂时拥有事实上的否决权。但随着新成员的不断加入,中国的股份和投票权会逐渐稀释	设立非常驻董事会,将项目审批权授予管理层,但董事会仍负责制定环境与社会、采购政策、披露和债务可持续性政策。建立独立于管理层的合规、效益与反腐败小组,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常态化监督	银行应保证其所从事的每项业务均符合业务和财务政策,包括环境与社会政策在内的各项业务政策应由董事会基于国际最佳标准进行审批	银行不对采购实行国别限制,采购政策应由董事会基于国际最佳标准进行审批,遵循节约效率和符合目标的原则,避免资金不均衡地集中于某个或某些成员

资料来源:笔者自制。

在治理结构上,中国方案是要避免现有多边开发银行常驻董事会既定政策又批项目、对管理层干预过多,容易导致职责不清、权责不明的弊端。主张授予亚投行管理层

<sup>①</sup> 相比之下,在世界银行中,每当新成员加入导致其股权被稀释后,美国都会提出要重新增加自己的股权,以确保否决权地位。

更大自主权,提高银行运营效率。这实际上是希望借鉴私营公司的治理经验来提高多边开发银行的运行效率。<sup>①</sup> 欧洲国家认为,要想体现亚投行是真正的多边国际金融机构,就必须提高日常运营的透明度,加强董事会对管理层的监督,避免管理层权力过大。最后,《〈亚投行协定〉报告》规定:<sup>②</sup>一方面,设立非常驻的董事会,将项目审批权授予管理层,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,并设立独立于管理层的合规、效益和反腐败小组作为监督机制。后者将在审计、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,以体现其多边金融机构的特点。<sup>③</sup>

在环境与社会保障政策上,中国认为现有多边开发银行采用的环境和社会政策中的所谓国际最佳标准未能适应借款国不同发展阶段和多样化的发展需求,其统一标准过于僵化,保障政策中存在过于烦琐、不切实际以及与业务关联度不高的问题,增加了项目运营的成本,需要转向一种结果导向、更敢于承担风险的策略。<sup>④</sup> 2014年6月29日,时任中国财政部部长楼继伟表示,世界银行和亚洲开发银行等多边开发机构都在不断改革,这说明在保障政策上只有好的实践,没有最佳实践。<sup>⑤</sup> 但欧洲国家表示,它

① 曾担任世界银行亚洲和欧洲业务局局长的黄育川指出,“世界银行有一个常驻的董事会,包括20多名执行董事,代表他们各自的国家。假如一家大型商业银行或跨国公司,每天在业务和政策议题上不仅要向CEO报告,还要向代表不同利益相关方的20多名权威报告,这家银行或公司能高效运行吗?答案是不能。其结果是,工作人员和管理层花费太多的时间准备多如牛毛的冗长报告,以待董事会审批或问询,操作流程极其曲折,很难找到重点,项目准备成本过高。亚投行的董事会应该像大公司一样,只定期开会盘点政策或提供指引”。参见黄育川《亚投行如何树立正确标准》,http://www.ftchinese.com/story/001061499?archive,访问时间:2018年4月11日。

② “Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Explanatory Notes, Article 26, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883265431.pdf,访问时间:2017年12月10日。

③ 对于这个谈判结果,金立群认为其是亚洲国家在发展问题上的新思维与欧洲国家对治理和透明度的高标准完美结合。参见Jin Liqun, “Foreword,” in Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, 2018。

④ “在环境与社会标准上,亚投行不是为了降低国际标准,而是为了树立更加合理的标准。事实上,多边开发银行项目的社会和环境风险是有限的,现在对所有项目都采用统一指导方针,增加了很多不必要的成本。即使在现有多边开发银行,很多人都在思考如何制定更好的指导方针。大的原则是告别过去过于僵化的规则和法律框架,转向一种结果导向、更加基于风险的策略。”参见黄育川《亚投行如何树立正确标准》,2015年4月15日,http://www.ftchinese.com/story/001061499?archive,访问时间:2018年4月11日。

⑤ 《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,访问时间:2018年4月11日;胡舒立《亚投行与“最佳实践”之争》,载《财新》,2015年第12期。

们对亚投行遵守现有多边开发银行环境和社会政策中的国际最佳标准存在重要关切。<sup>①</sup>最后,《亚投行协定》第13条第4款规定“银行应保证其所从事的每项业务均符合银行的业务和财务政策,包括但不限于关于环境和社会影响的政策。”<sup>②</sup>并在《〈亚投行协定〉报告》中进一步做出解释“首席谈判代表们强调,第13条第4款提到的银行业务和财务政策,应由董事会基于‘国际最佳标准’进行审批,这些政策应包括环境与社会框架、披露、采购和债务可持续性。”<sup>③</sup>值得注意的是,现有多边开发银行在涉及业务原则的规定中都没有明确的类似条款,这是因为银行的各项业务理所当然地要遵守银行的业务政策。《亚投行协定》中之所以写入这一条款,实际上从侧面反映出欧洲国家对环境和社会政策中的所谓最佳国际标准的格外关注。

在采购政策上,中国认为多边开发银行要适应借款国的不同发展阶段和多样化的发展需求,尊重借款国的采购政策,不另搞一套。同时还应减少多边开发银行的官僚主义,提高运营效率。但欧洲国家主张,亚投行应当遵守现有多边开发银行在采购政策上的最佳国际标准,避免亚投行成为中国输出过剩产能的工具,成为服务中国企业走出去的平台。<sup>④</sup>最后,《亚投行协定》第13条第8款规定“银行不应就普通业务或特别业务中银行融资项目的货物和服务采购进行国别限制”,第9款规定“银行应采取必要措施保证其提供、担保或参与的融资资金仅用于融资所规定的目标,并应兼顾节约和效率”,第10款规定“银行应尽可能避免不均衡地将过多资金用于某一或某些成员的利益”。<sup>⑤</sup>《〈亚投行协定〉报告》进一步明确指出,亚投行的采购政策应由董事会基于国际最佳标准来制定。<sup>⑥</sup>值得强调的是,虽然欧洲复

<sup>①</sup> Jeffrey Wilson, “The Evolution of China’s Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda,” *International Relations of Asia-Pacific*, 2017, <https://academic.oup.com/irap/advance-article/doi/10.1093/irap/lcx015/4211033>, 访问时间: 2018年4月11日。

<sup>②</sup> “Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Article 13, Paragraph 4, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882722541.pdf>, 访问时间: 2017年12月8日。

<sup>③</sup> “Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Explanatory Notes, Article 13, Paragraph 4, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883265431.pdf>, 访问时间: 2017年12月10日。

<sup>④</sup> Jeffrey Wilson, “The Evolution of China’s Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda,” *International Relations of Asia-Pacific*, 2017, <https://academic.oup.com/irap/advance-article/doi/10.1093/irap/lcx015/4211033>, 访问时间: 2018年4月11日。

<sup>⑤</sup> “Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Article 13, Paragraph 8, 9, 10, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360882722541.pdf>, 访问时间: 2017年12月8日。

<sup>⑥</sup> “Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Explanatory Notes, Article 13, Paragraph 4, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883265431.pdf>, 访问时间: 2017年12月10日。



兴开发银行对采购也不设国别限制,即采取全球采购政策,但该政策一般适用于普通业务,只有亚投行在特别业务上也适用全球采购政策。其中特别业务是指由银行特别基金提供的融资业务,这包括成员的捐赠资金。<sup>①</sup>这再次表明,欧洲大国强烈要求亚投行在采购政策上采纳所谓的国际最佳标准,事实上在某些方面甚至还要高于该标准。

总体来看,经过一系列多边谈判后,虽然亚投行在聚焦基础设施投资、建立非常驻董事会、精简官僚机构等方面有一定的制度优化,但是在股权分配、环境与社会标准、采购政策等涉及股东国与借款国关系的核心方面仍然延续了传统多边开发银行的标准。在这一意义上,亚投行是一个股东国导向的多边开发银行。其中,随着域外欧洲大国作为创始成员加入,发达国家对中国制度倡议的反馈效应趋于显著,中国方案与欧洲方案间的相互竞争与合作最终形成了折中的多边方案,这一过程是决定亚投行运营制度模式的主要原因。

## 六 结论

本文从历史制度主义的分析范式出发,借鉴了关键节点的概念,并在修正已有文献中正面反馈效应这一概念的基础上,构建了一个新的“关键节点+反馈效应”的历史制度主义的理论分析框架。实证分析部分在分析新兴经济体创建新型多边开发银行的关键节点和国际体系的结构因素的基础上,通过追溯金砖银行和亚投行的筹建谈判中各种制度方案的相互竞争与合作,厘清了形成多边方案的反馈效应因素,解释了两者存在运营制度差异的原因。在金砖银行的筹建过程中,中国对印度制度倡议的反馈效应以及印度方案与中国方案的相互竞争与合作,最后形成了金砖银行借款国导向的运营制度模式。在亚投行筹建过程中,针对中国提出的亚投行制度倡议,发达国家发挥了亚投行缺乏多边性和削弱了国际最佳标准的负面反馈效应,使得中国高度关注亚投行的国际合法性。随着域外欧洲大国的加入,中国选择将亚投行打造成多边化、高标准的国际制度,采用了股东国导向的运营制度模式。

从新型多边开发银行的运营绩效来看,两种制度模式各有利弊。一方面,采用与现有多边开发银行类似的运营模式有利于增强国际合法性,这体现在银行扩员和国际

<sup>①</sup> 2016年6月25日,中国政府为亚投行项目准备特别基金捐款5000万美元,这就属于特别基金。

信用评级上。<sup>①</sup> 截止到 2018 年 7 月,亚投行已拥有 87 个成员,仅次于世界银行,并且开业不到一年半就获得了美国三大国际权威信用评级公司的 AAA 信用评级和巴塞尔银行业监管委员会的零风险权重认定。比较而言,尽管金砖银行也一直很重视银行扩员和国际信用评级,但开业近三年以来,仍然没有实现扩员,信用评级也只获得了中国国内三大信用评级公司的 AAA 信用评级,与亚投行存在一定差距。

另一方面,采用与现有多边开发银行不同的运营模式有利于推动现有多边开发银行体系的制度创新,推动全球治理朝着有利于发展中国家的方向变革。金砖银行选择探索借款国主导的新模式和银行内部治理结构的民主化(平分股权),充分尊重借款国的制度体系(国别体系),这些都将为推动布雷顿森林体系改革提供可资借鉴的新理念和新实践。与此不同,亚投行选择在一开始就吸收发达国家(现有多边开发银行的主要股东国)作为创始成员,对接国际最佳标准。而这些发达国家往往从股东国的角度考虑银行的发展,倾向于将本国的国内治理标准作为所谓的国际最佳标准推广给发展中国家,这与新兴经济体倡导的改革布雷顿森林体系、提高借款国发展的自主性存在一定矛盾。<sup>②</sup> 因而,平衡好国际最佳标准与借款国多样化发展需求之间的矛盾、处理好亚投行董事会内部发达国家与发展中国家之间的矛盾就成为亚投行未来能否成功的关键。

从更深层次看,通过比较分析金砖银行和亚投行在运营制度变迁上的路径差异,可以为新兴经济体改革全球治理的路径选择提供初步线索。2008 年国际金融危机后,新兴经济体开始创建自己的多边开发银行,采取什么样的新运营制度反映的是全球治理改革的路径选择问题。其实质是如何处理新兴大国与守成大国之间、新兴大国彼此之间的关系。亚投行代表了一种“体制内改革路径”,即基本融入现有多边开发银行制度体系,邀请现有多边开发银行的主要股东国来共同设计新型多边开发银行。正如金立群所言,中国邀请欧洲大国作为创始成员加入亚投行不是为了它们的资金,

---

<sup>①</sup> 一般而言,新型多边开发银行如果采取与传统多边开发银行类似的制度安排,将更容易被各国政府、民众和国际金融市场接受。对于银行扩员来说,不仅需要潜在申请国的政府有此意愿,还需要通过相关国内政治进程,例如国会的批准。而国会往往对现有多边开发银行的规则较为熟悉,因而更容易通过相关程序。

<sup>②</sup> “鉴于已有大量发达国家申请加入亚投行,人们的关注重点已经从担心该行无法吸引到足够多参与者,以便在国际舞台上确立可信地位,转变为担心该行参与者过多,以至于无法在重大议题上达成一致意见。其中最困难的部分是:创建一家新机构,既要顺应其亚洲借款者的多样化需求,又要顾及来自欧洲和其他地区众多出资国对治理问题的关切。”参见黄育川《亚投行如何树立正确标准》,http://www.ftchinese.com/story/001061499?archive,访问时间:2018 年 4 月 10 日。

而是要办成真正的国际多边机构,要体现亚投行的多边性,一起来建设21世纪的新机构。<sup>①</sup>金砖银行则代表了一种“体制外改革路径”。在没有发达国家作为创始成员加入的情况下,金砖银行试验了一种与现有多边开发银行不同的新理念与新实践,从股东国导向转变为借款国导向,充分体现了发展中国家之间南南合作的传统理念,探索构建一种更加平等的新型国际发展伙伴关系。但必须清醒地看到,新兴大国集团之所以会做出这一制度选择,并非完全出于理想主义信念,在某种程度上也反映出新兴大国之间缺乏战略互信的政治现实。

从对未来的影响来看,正如二战后的布雷顿森林体系是“凯恩斯方案”与“怀特方案”之间博弈的产物,虽然“怀特方案”在当时占据了上风,但70多年中这两个制度方案之间的较量从未终止,二战后提出的各类全球治理的改革方案都或多或少地带有“凯恩斯方案”的影子。<sup>②</sup>与此类似,2008年国际金融危机之后新兴经济体开启了改革全球治理体系的进程,其中充满了各种制度方案的竞争与合作。虽然新型多边开发银行的筹建已经结束,但金砖银行中印度方案与中国方案之间、<sup>③</sup>亚投行中中国方案与欧洲方案之间<sup>④</sup>的竞争与合作还将继续,这也将对两者的长远发展乃至全球治理体系的改革进程产生深远影响。这也正是历史制度主义长盛不衰的理论魅力之所在。

(截稿:2018年7月 编辑:肖河)

<sup>①</sup> 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,访问时间:2018年3月9日。

<sup>②</sup> 本·斯泰尔著 符荆捷、陈盈译《布雷顿森林货币战》,北京:机械工业出版社2014年版,第123—153页;G. John Ikenberry, “The Political Origins of Bretton Woods,” in Michael Bordon and Barry Eichengreen, eds., *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary System*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp.155-198。

<sup>③</sup> 在某种意义上,亚投行的诞生可以看成是中国方案与印度方案在金砖银行之外的竞争。仔细观察中国在亚投行中提出的制度倡议,会发现很多倡议正是中国在之前金砖银行谈判中未能实现的制度构想和主张。比如按GDP来分配股权以体现大股东的责任和担当、提高银行的运营效率等。金砖银行和亚投行未来发展的实践将证明,究竟是印度方案还是中国方案更加可取。

<sup>④</sup> 2017年6月17日,时任中国财政部部长、亚投行中国理事肖捷在亚投行第二届年会的发言中指出,“希望亚投行准确把握国际发展领域新趋势,更好地满足成员国多样化发展需求”。联系亚投行筹建进程可以看出,这实际上反映了中国对亚投行中欧洲方案的不满以及对中方方案的坚持。参见肖捷《在亚投行第二届理事会年会上的书面发言》,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201706/t20170618\_2625713.htm,访问时间:2018年5月6日。

**Institutional Choice of the Operational Modalities of the New MDBs: A Historical Institutional Perspective****Zhu Jiejun** ( 30)

**【Abstract】** Why have the BRICS New Development Bank ( NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank ( AIIB) , both created by emerging economies , taken on different operational institutions? NDB has adopted a borrowing country-oriented and South-South cooperation modality , while the AIIB has chosen a donor country-oriented modality similar to existing MDBs. This paper uses the concepts of “critical junctures” and revised “positive feedback” in historical institutionalism to explain the difference. It examines the structural factors leading to the creation of these two banks and the competition and compromise among different institutional proposals during the process of creating the new MDBs. During the establishment process of NDB , China’s feedback to India’s proposal led to its borrowing country-oriented operational modality. In the establishment of AIIB , developed countries’ feedback towards China’s initiative led to push for a multilateral and high standards approach and a donor country-oriented operational modality similar to existing MDBs. This research shows the different approaches taken by the emerging economies in creating new multilateral institutions and its possible implications for the process of global governance reform.

**【Key Words】** New Development Bank , Asian Infrastructure Investment Bank , operational institutions , historical institutionalism , critical juncture , positive feedback

**【Author】** Zhu Jiejun , Associate Professor in School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.

**International Bureaucrats and the Withdrawal of International Institution Competition****Song Yiming** ( 62)

**【Abstract】**At present , international institution competition rises and has become an important manifestation of international disputes and the main trend of national competitions.