

# 论亚投行与传统多边开发银行的 竞争、互补与合作

李仁真 杨心怡<sup>1</sup>

（武汉大学 国际法研究所，湖北 武汉 430072）

**【摘要】：**亚投行是竞争性多边主义的典型案例。作为一个拥有新引领力量、新目标并以新运作方式面向 21 世纪新治理需求的多边开发银行，亚投行与传统多边开发银行的关系存在“补充说”和“挑战说”的争议性解读。为了融入多边开发银行体系，亚投行积极探索与传统多边开发银行发展合作伙伴关系。当前，亚投行在遵循多边开发银行基本规律、核心原则和通行做法的基础上，通过签署合作谅解备忘录、加入联合多边倡议、设立协作平台机制等法律实践大力开展信息交换、知识共享以及联合融资业务。未来，亚投行还将秉持人类命运共同体理念，以完善知识网络和融资结构作为优先事项，推动多边开发银行体系的整体优化升级。

**【关键词】：**竞争性多边主义 亚洲基础设施投资银行 合作伙伴关系

**【中图分类号】：**F125 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2020）10-0066-08

亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）是首个由中国倡议并牵头设立的多边开发机构，成立五年来已展现出强大的制度吸引力，截至 2020 年 10 月，已获得除美、日以外世界主要经济体与广大亚非拉发展中国家的共同参与，成员总数达到 103 个；已批准贷款项目 100 个，融资金额达 209.6 亿美元，惠及域内能源、交通、通信、城市基础设施、水和公共卫生等多个领域。亚投行作为中国主导的新兴多边开发机构进入全球经济治理体系，引起了国际社会的强烈关注，其与传统多边开发银行的关系更是成为新兴经济体实际影响国际金融秩序变革的指向标。

## 一、亚投行创建：竞争性多边主义的实证

“竞争性多边主义”是世界新旧格局交替过程中出现的一种现象。当一些国家或非国家行为体因对现有多边体系不满而结成联盟，并试图通过退出、发声或者创建替代性方案的操作，以追求不同于现有体系的政策目标、规则及运作方式之时，竞争性多边主义便应运而生。<sup>[1]</sup>中国正是顺应新兴经济体和广大发展中国家要求改革现有国际多边体制机制、提升其代表性和话语权的呼声，本着推动全球经济治理体系朝着更加公平合理、包容互惠的方向发展的良好愿望，牵头创建了亚投行。因此，无论是研究亚投行从筹建到运作的过程，还是比较其与传统多边开发银行的异同，都可以运用竞争性多边主义理论来加以分析。

### （一）竞争性多边主义的涵义与基本类型。

根据罗伯特·基欧汉的定义，竞争性多边主义包含以下基本涵义：第一，在特定的议题领域已经存在一个具有特定使命、

<sup>1</sup>作者简介：李仁真（1956-），女，武汉大学国际法研究所、国际问题研究院教授，博士生导师；

杨心怡（1990-），女，武汉大学国际法研究所博士研究生。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国际金融法律秩序变革研究”（11JJD820009）的阶段成果；上海市高原学科国际法方向（上海政法学院）资助

明确规则和制度化运作方式的多边体制；第二，由于对现有多边体制“不满”，一些国家或非国家行为体结成联盟，通过将行动重点转移至另一个既有的多边体制或者创建一个新的多边体制的方式，以寻求更加符合其利益的政策与实践；第三，以上两种多边体制在使命、规则及运作方式上相互冲突或者有明显改变。<sup>[1]</sup>

机制转换和竞争性机制创建构成了竞争性多边主义的两大基本类型。机制转换是指“不满联盟”将协商议事的主要平台转移到既有的、条件类似的替代性多边体制中以换取更大的政策空间，从而在决策和规则制定中掌握主动权。竞争性机制创建则是指在“不满联盟”不能随时求助于一个已建立的多边体制来替代现有制度安排的情况下，可以选择创立一个新的多边体制，设计更能体现成员偏好的政策目标、决策规则和治理结构，以便为谈判增添额外的筹码。

就目前而言，竞争性多边主义已普遍存在于全球经济治理体系的变革之中，并突出表现为以下方面：其一，二十国集团（G20）峰会取代 G7 峰会，成为后金融危机时代全球经济治理的首要平台；其二，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等新一代区域性贸易协定试图绕过 WTO 的僵化机制，引领构建贸易投资自由化水平更高的国际经贸新规则；其三，金砖银行、亚投行相继成立，旨在建立以发展中国家为主导的新兴多边开发机制，打破长期由发达国家把持世界银行等传统多边开发机制及其规则制定的局面。上述事例无疑说明，竞争性多边主义是新旧体制交替中无法回避的重要趋势。<sup>[2]</sup>

## （二）亚投行创建：竞争性多边主义的典型案例。

对照上述竞争性多边主义的概念与类型，不难看出，亚投行就是以竞争性体制创建的形式出现在公众视野之中的，是竞争性多边主义的典型案例。

首先，亚投行的创建是以中国为代表的新兴大国对现有国际金融体系的制度弊端及改革不力的有力回应。中国既是全球最具活力的新兴经济体，同时也是在布雷顿森林体系中少有话语权、其发展利益长期受到美国霸权和西方主导的“游戏规则”过度挤压的发展中国家，不仅有意愿也有能力代表新兴经济体和发展中国家发声，推动 IMF 和世界银行等机构份额和治理改革，推动构建更加公平合理、开放包容的全球经济治理体系。然而由于美国等发达国家的阻挠和拖延，改革进程缓慢并一度搁置，其最终结果仍未能改变美国在 IMF 享有一票独大和少数高收入国家掌控世界银行 60% 以上投票权的失衡格局。因此，虽然国际社会对中国参与全球经济治理改革的呼声和依赖度越来越高，但中国却面临着在国际多边机制下应享有的制度性话语权与其对世界经济的贡献及承担的大国责任不相匹配的矛盾。为了在这百年未有之世界大变局中争取更大的发展机遇并发挥更大的作为，中国创造性地提出了建立亚投行以促进亚洲区域的互联互通和经济一体化进程的倡议，迅速得到了包括新兴经济体和广大发展中国家的积极响应。

其次，创建亚投行是中国深度参与全球经济金融治理的必要制度抓手。中国选择竞争性体制创建的模式发起成立亚投行取决于下列两大因素：其一，相较于有违国际法精神的单边主义行动或者政治意味较强的双边援助，选择多边主义路径是保障机制合法性与提高合作成功率的必然前提。多边主义拥有集体协商、普遍约束、共同行动的精神内核以及不可分割性、普遍的行为准则、包容互惠性三大特征。如此属性决定了多边主义是全球经济治理体系必须坚持贯彻的规范性原则和现实性信念。事实上，亚投行正是在多边主义的指引下吸纳了众多欧洲发达成员国以及来自传统多边开发银行的优秀人力资源，并在此基础上构建了更为科学的治理结构和政策法规，得到了世界的认可。其二，跳出布雷顿森林体系，尚且没有一个能够提供机制转换而又切合“不满联盟”整体利益的外部选择。为了突破传统多边开发银行模式的禁锢，中国在亚投行成立之前进行建设上海合作组织开发银行和金砖银行的尝试。前者鉴于设计方案等争议而计划搁置，后者暂且局限于金砖国家的合作范围之内，无力应对整个亚洲乃至更广阔地域的庞大业务。在此背景下，立足亚洲辐射世界创建一个全新的、代表更广泛发展中国家利益的亚投行便成为中国参与全球经济治理进程中的必然抉择。

其三，创建亚投行是中国基于“共商共建共享”原则主导新兴多边开发机构建设的创新实践。在价值理念上，传统多边开发银行以浓厚的西方价值观和自由主义理论渊源为依托，通过推广“华盛顿共识”将接受援助的国家强行纳入美国霸权主导的

经济法律秩序中来；而亚投行的建设融入了“人类命运共同体”理念，强调共建共享、互利共赢，践行正确义利观，打破了狭隘的本位主义窠臼。在政策目标上，传统多边开发银行以减贫为首要目标，业务范围涉及农业、教育、健康、环境等多个方面，造成其对基础设施建设这一重大关键领域的注意力与资源被分散；而亚投行聚焦于促进可持续基础设施建设，集中资源解决最为紧迫的发展需求。在话语权分配上，传统多边开发银行由西方发达国家占据绝对多数的投票权；而亚投行在发展中国家的领导下通过设置创始成员投票权和 70% 的域内成员投票权最低红线来强化域内弱小国家在决策中的整体凝聚力。在治理结构上，传统多边开发银行形成了冗繁、低效的庞大官僚机构；而亚投行在运营之初就确定了精干、廉洁、绿色的核心运作理念，建立起灵活高效的非常驻董事会机制。在贷款条件与标准上，传统多边开发银行的贷款工具通常捆绑有严苛的生效条件，涉及可能触碰借款国内政事务的要求，在环境与社会保障方面也是适用“一刀切”的高标准；而亚投行的项目贷款不附加政治条件，在必须考量的环境与社会保障框架中也强调注重联系实际和加强对借款国管理系统的应用。

## 二、亚投行与传统多边开发银行的关系：补充或是挑战？

由上文可见，作为一个拥有新引领力量、新目标并以新运作方式面向 21 世纪新治理需求的多边开发银行，亚投行明显区别于世界银行及世界银行的“区域副本”。正因如此，有关亚投行与传统多边开发银行之间关系所引发的争议要远比以往区域开发银行成立时激烈得多。<sup>[3] (p309)</sup> 近几年来，围绕亚投行与传统多边开发银行之间的关系，世界各国学者基于不同立场和态度分别提出了不同的看法，其主要可分为“补充说”与“挑战说”这两种论调。

### （一）“补充说”。

持乐观主义态度的学者认为，亚投行是对传统多边开发银行的有益补充，并从以下三个方面深入分析了其创建的积极意义和效应：其一，广泛调动全球富余资金，全力弥补世界银行和亚洲开发银行（ADB）在基础设施融资方面的缺口（涂永红，2015）；<sup>[4]</sup>其二，为新兴市场和发展中国家搭建“发声平台”，重新平衡非经合组织国家在多边开发融资中的代表性（Reisen, 2015）；<sup>[5] (p297-304)</sup>其三，以“增量”改革方式形成有效激励，成为促进传统多边开发银行改革的催化剂（漆彤，2016）。<sup>[6]</sup>

“补充说”反映了亚投行与传统多边开发银行之间的官方关系定位，全面展示出中国作为亚投行创建的引领者，不以零和、排他的方式，而以创新、包容的姿态参与全球经济治理。中国是在充分肯定布雷顿森林体系的历史作用和尊重传统多边开发银行体制机制的基础上，寻求“存量改革”和“增量突破”双管齐下，以适应国际经济发展的新形势与全球金融治理的新问题。中国不是现有国际金融治理体制及其秩序的颠覆者、破坏者，而是维护者、建设者。在传统多边开发银行的投票权改革不力的背景下，中国选择竞争性体制创建的模式牵头成立亚投行，有利于发挥“鲶鱼效应”，帮助传统多边开发银行推进其决策机制改革和治理现代化，并与时俱进，为国际开发融资开发更多新的最佳实践。

值得注意的是，“补充说”相对弱化了亚投行与传统多边开发银行之间的微妙竞争氛围。亚投行与世界银行尤其是亚洲开发银行在业务范围上具有较高的重合度，因而在政策条件、产品定价及筹资方式方面存在着天然的竞争，也存在着价值观冲突、话语权争锋的顾虑。缺乏应有的竞争必会削弱多边开发机构的灵活性和有效性，而出现过度的竞争则会有害于国际开发融资的有序性和可持续性。为了真正实现新旧体制机制之间的增益互补，亚投行需要正视竞争，并通过加强与传统多边开发银行的合作与协调来实现良性竞争。

### （二）“挑战说”。

对于亚投行持怀疑主义态度的学者所提出的论断，可以归纳为“挑战说”，主要有以下两类观点：其一，认为亚投行是中国控制的政治工具（Chow, 2016），<sup>[7] (p1-33)</sup> 与现行新自由主义政策下的经济开放和市场导向原则相悖（Mishra, 2016），将构成布雷顿森林体系以及美国领导力的颠覆与威胁（Subacchi, 2015）。其二，担心亚投行加剧全球经济治理碎片化的风险，会侵蚀传统多边开发银行长期形成的最佳实践（Wihtol, 2014），<sup>[8]</sup> 并在社会、环境和人权等方面引起多边开发银行之间的“逐底竞争”

(Mirz, 2018)。<sup>[9]</sup>

前者套用美国的霸权主义模式对中国主导建设亚投行进行过度政治解读，将亚投行中的中国领导行为与美国霸权主义模式相提并论，实属有失公允的偏见之谈。针对后者的碎片化担忧，我们不能否认贷款条件和标准上确实存在差异，但这并不意味着亚投行就会在多边开发银行体系中引发无序的恶性竞争。传统多边开发银行的最佳实践并非完美。名目繁多且要求苛刻的贷款条件有损于借款国的主权与尊严，揠苗助长式的高标准令借款国不得不承担包括延迟竣工在内的巨大时间和成本压力。亚投行更加重视“为谁治理”的理念，没有全盘照搬传统多边开发银行的最佳实践：一是坚持贷款条件的非政治化，尊重成员国的主权，不将自己的价值理念强加于人；二是坚持贷款标准的因地制宜、循序渐进，根据成员国的实际履行能力适当调整、完善标准适用。为了避免发生借款国利用亚投行包容便利的贷款机制、有能力而不履行国际义务的情形，亚投行在《环境与社会框架》中明文规定，借款国需遵守国内法及其此前加入的国际条约，以作兜底设计。<sup>[10]</sup>可以看出，亚投行的贷款条件与标准设置是对发展中国家现实需要的合理回应，片面强调亚投行带来负面竞争效应的论断缺乏事实依据。

本文认为，无论是现在还是将来，无论是否存在针对市场份额的竞争，亚投行与传统多边开发银行之间的关系始终是以互补为主导的。其一，亚投行增添了全球基础设施融资领域的资本补充渠道。根据全球基础设施中心以及牛津经济研究院的共同估算，2016至2040年间全球基础设施投资需求将达到94万亿美元，为此全球需要将基础设施投资占GDP的比例提高到3.5%。<sup>[11]</sup>如此宏大的投资需求必须由所有多边开发银行形成合力共同发挥杠杆作用来加以支持。亚投行作为多边开发银行的一分子，无疑为弥合全球基础设施市场尤其是亚洲基础设施市场的投资需求拓宽了融资渠道。其二，亚投行构成了推进亚洲和全球互联互通的重要支点。亚投行是助力“一带一路”倡议落实的主要融资平台，在此平台作用下，中国的“一带一路”倡议与上合组织成员国的“光明之路”“大欧亚伙伴关系倡议”、欧盟的“欧亚联通战略”以及东盟国家的“互联互通总体规划2025”等政策得以对接；“一带一路”六大经济走廊的基础设施互联互通也在如火如荼地进行。这种对接效应打通了亚洲内部以及亚洲与域外的投资空间，为不同经济圈的自由贸易和全球化融合创造了有利条件。其三，亚投行组成了全球可持续发展知识网络的必要环节。过去的多边开发银行体系对西方发展框架依赖严重，鲜有发展中国家自主选择发展道路的空间。<sup>[12]</sup>亚投行不仅让现有多边开发银行体系更加重视、体恤弱小借款国的声音与诉求，更是引入了发展中国家作为捐助国的多元经验与智慧，为贷款政策以及条件标准的革新与执行提供了更为完整的研究视角。

### 三、亚投行融入多边开发银行体系的关键路径：发展合作伙伴关系

发展合作伙伴关系是国际组织间的政策共识，由《亚的斯亚贝巴行动议程》等一系列国际纲领性文件加以确立。其以“不让任何一个人被全球发展落下”为目标，<sup>[13]</sup>遵循发展中国家拥有发展的优先权、注重结果、包容性发展伙伴关系以及透明和相互负责的原则，<sup>[14]</sup>鼓励构建互通互助、互惠互进的合作共赢治理模式。为了在多边开发银行体系中取得行动一致性和可竞争性之间的正确平衡，亚投行需要在保持自身独立性和特色的基础上，踊跃发展与传统多边开发银行的合作伙伴关系。这不仅有利于亚投行自身在协调协作中提升绩效、获取更广泛的认可，而且对改善全球治理相互分割、相互竞争的碎片化格局，提高多边开发银行体系应对跨部门、跨区域治理问题的能力水平和整体效益具有重要意义。

#### （一）亚投行发展合作伙伴关系的前提条件。

亚投行与传统多边开发银行在基本规律、核心原则和通行做法上的内在一致性为彼此增进互信认同奠定了基石。尽管亚投行是新兴经济体和发展中国家为了对自己的命运掌握更大控制权而创建的新机构，在某种程度上不以盲从和信仰西方价值和实践来定义，但亚投行一直恪守多边开发银行的基本规律，并努力向现有多边开发银行体系中普遍接受的原则与规范学习靠拢。

在基本规律方面，亚投行秉承多边开发银行独特的公司属性，坚持市场化、商业化运营，在机构运作上实施多边股权治理，在项目选择上重视绩效与财务可持续，在融资手段上引入灵活多样的债券化工具动员私人资本参与，通过优化资产负债表实现银行稳健经营，保持银行风险可控与高信用评级。

在核心原则方面，亚投行已采取具体措施将传统多边开发银行共同认可的原则纳入其体制框架和业务的主流。例如亚投行通过银行行长的择优遴选、董事会的常态化监督、问责框架及公共信息政策的制定、社区申诉机制的设置等举措将透明、公开、独立和问责原则贯彻落实在机构的治理以及决策的执行中。又如亚投行通过制定《环境与社会框架》将环境、社会 and 治理原则融入基础设施项目的投资和管理过程，并在环境与社会保障标准的研究与应用中帮助亚洲新兴市场围绕负责任投资原则进行能力建设。

在通行做法方面，亚投行在总结和归纳传统多边开发银行项目运行周期的基础上，将项目流程设置为战略规划、项目标识、项目准备、董事会批准、项目实施、项目完成和评估这 6 个主要阶段，在对程序效率加以细节改造的同时保持与国际接轨；亚投行还学习世界银行、亚洲开发银行和国际金融公司的风险管理经验，编制了《风险管理框架》和《风险偏好声明》以强化对项目风险的事前、事中、事后评估审查与监管，及时追踪项目运作的合规性和规范化；此外亚投行还采用了与传统多边开发银行一致的反腐政策与标准，公布了《关于被禁止行为的政策》，对资助项目中被发现具有腐败、欺诈、共谋、胁迫、妨碍调查、盗窃、滥用资源的 7 项不当行为进行制裁。

由此可见，作为新成员的亚投行在实质上继承了传统多边开发银行有关社会责任和道德标准的管理要求，传统多边开发银行有意与亚投行展开合作不仅仅是出于现实考量，更是基于对亚投行制度与规则的认同和信任。

## （二）亚投行发展合作伙伴关系的法律实践。

当前，亚投行与传统多边开发银行发展合作伙伴关系的重心主要集中在以下三个层面：

其一，以银行间谅解备忘录和协议作为正式合作框架，大力发展信息和知识共享机制与联合融资机制。亚投行已接连与世界银行集团、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、欧亚开发银行、非洲开发银行及非洲开发基金、美洲开发银行及美洲投资公司、伊斯兰开发银行集团以及金砖银行签署了谅解备忘录，以期在共同关心的问题上增强合作。亚投行的信息和知识共享机制以高层定期对话，酌情交换各自在共同业务国家的活动资料，联合数据收集、研究、分析和发表，支持区域政策网络，共同制作和传播出版物，人员的临时指派、借调及培训等形式展开。亚投行的联合融资机制灵便且富有弹性：在项目选择上兼顾绿地项目和棕地项目，从项目新建投资和既有项目改造升级两方面着手铸造有韧性、可持续的基础设施；在借款人范围上面向所有参与域内经济发展的成员国或非成员国政府及私有企业开放，强化多边开发银行在基础设施互联互通领域的催化作用；在业务模式上综合运用共同融资、平行融资、联合融资管理项目等手段，帮助借贷双方节约时间与资金成本；在政策标准上欢迎其他银行按照联合融资协议中规定的条款和条件分工协作，减少成本与重复工作、提高项目质量与效率。目前，在亚投行已批准的 100 个项目里就有 54 个<sup>1</sup>是与传统多边开发银行联合提供融资的，曾因美、日的批评抵触而与亚投行关系微妙的世界银行和亚洲开发银行已成为与亚投行项目融资合作最为密切的两大伙伴。

其二，以联合多边倡议作为合作前进方向，共同开发实现愿景的方法与计划。多边开发银行通过联合多边倡议形成统一行动，以应对弥合基础设施投资缺口、减缓和适应气候变化等可持续发展议题。亚投行也加入了集体行动的行列中，参与签署了《多边开发银行支持基础设施投资行动的联合愿景声明》和《多边开发银行对〈巴黎协定〉目标的协调方法：共同努力促进低排放和适应气候变化的发展》。《联合愿景声明》制定了高质量基础设施项目的量化目标，鼓励催化私人资本、强化项目融资渠道建设，强调新旧多边开发银行之间的多边合作努力与协作。目前，亚投行正在顺利实现声明中的承诺，并通过设立亚洲投资基金等措施引入私人资本、撬动投资潜力。《协调方法》则规定了实现资金流与《巴黎协定》目标相对接的主流化原则和 6 大操作方法。为了响应号召，亚投行启动了低碳概念的“绿色行动”倡议，并通过推出亚洲气候债券投资组合、亚洲 ESG 增强信用管理组合、SUSI 亚洲能源转型基金等安排持续向世界释放绿色发展信号。

其三，以全球基础设施论坛和多边开发融资合作中心作为平台机制，切实增进银行间行动的协调性与连贯性。全球基础设施论坛由九大多边开发银行<sup>2</sup>和联合国共同组织召开，主要任务为参与基础设施项目的前期准备、吸引资金和共同资助项目、统

---

一工作原则和标准、共享最佳实践以及收集和交换改善基础设施投资领域的的数据。多边开发融资合作中心由中国财政部牵头，联合亚投行、亚洲开发银行、拉美开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行、国际农业发展基金以及世界银行集团共同设立，旨在通过信息分享、项目前期准备和能力建设，推动多边开发银行及相关发展伙伴支持“一带一路”框架下对欠发达地区互联互通和基础设施建设的投资。这些机制作为落实《亚的斯亚贝巴行动议程》的协作平台，有利于营造透明、友好、非歧视和可预测的融资环境，帮助发展中国家尤其是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家建设可持续的、无服务障碍的、灵活适应的高质量基础设施，促进联合国 2030 年可持续发展目标早日实现。

### （三）亚投行发展合作伙伴关系的未来展望。

其一，坚持以人类命运共同体理念作为发展合作伙伴关系的价值引领。人类命运共同体理念揭示了世界各国相互依存和人类命运休戚与共的客观规律，反映了维护多边主义和推动国际法治确立良法、实施善治的价值追求，因而也被多次写入联合国决议，成为国际法规范和体制改革的指明灯。<sup>[15]</sup>亚投行作为人类命运共同体理念指引下的新型合作平台，无论是在内部的成员国之间还是在外部的国际多边开发银行大家庭之中，都应当落实凝聚全球力量共同建设的方法论，构筑起互商互谅、互惠互利的合作伙伴关系。这就要求亚投行务必遵从三大原则：

一是坚持平等交流、包容互鉴。亚投行应当突破阵营之别、赢者通吃的思想藩篱，在独立自主、求同存异的基础上加强银行间的对话与协作，在借鉴传统多边开发银行实践经验的同时重视尊重发展途径与目标的多样性和差异性，在国际融资规则的磋商和研判中为弱势的发展中国家有效发声，促成建立更加开放、普惠、可持续的发展合作框架。

二是坚持公平合作、权责共担。亚投行应当以供给全球公共益品的大局为重，联合传统多边开发银行齐力贯通南北、南南合作渠道，建立健全最佳实践和专门知识的沟通协调机制，将加强合作的机会扩大到多边开发银行具有相对优势的所有部门和全球集体行动领域，共尽完善全球治理的使命与责任。

三是坚持义利平衡、共赢共享。亚投行应当顺应推动全球化走向共同发展、平衡发展的时代需求，一方面弘扬公正正义，协同传统多边开发银行营造良性竞争、公平与效率兼顾的规则体系和权利义务分配机制，在保障社会正义的基础上增进人类福祉；另一方面提倡共享利益，与传统多边开发银行在互联互通建设、气候变化应对、产业结构升级等领域合力创造机遇、分享机遇，通过合作伙伴关系的溢出效应缩小南北发展鸿沟，让世界共享发展红利。

其二，坚持以完善知识网络和融资结构作为发展合作伙伴关系的优先事项。

就知识网络而言，更加健全的最佳实践与专门知识共享机制将使姐妹机构提供服务实现规模经济和范围经济成为可能。为了更加有效地参与多边开发银行体系的协调行动，亚投行应当与传统多边开发银行重点加强四大领域的合作：一是解决数据缺口，帮助创建一个可靠、开放、统一的基础设施资产数据库；二是发展标准化方法，帮助开发、推广具有可复制性的政策、标准和工具；三是增强风险管理，帮助确定并促进在基础设施项目的风险分配安排、担保和政府支持机制方面采用透明、一致的领先做法；四是集中国家活动，帮助推动能够使更多国家“通过实践建立能力”的国别合作和技术援助。

就融资结构而言，更有效地利用公共部门和私营部门融资业务之间的潜在互补性是加快资金周转、释放大规模投资的必要途径。在此方面，亚投行需要从六个角度继续深化与传统多边开发银行的合作：第一，共同评估、改进基础设施项目计划，通过保障项目的质量和预期收益来吸引私人资本投资；第二，协同监管并缓解投资所面临的实际或可预测的风险，为私人资本进场创造良好环境；第三，合伙加强对上游政策协调和能力建设的支持，降低私人资本的融资成本；第四，携手调动商业银行、养老基金、主权财富基金、保险公司等多方资源，针对不同的客户需求开发合适的融资解决方案；第五，联合开发包括资产证券化和信用增强产品在内的创新金融产品，协助释放更多的资金流动；第六，齐力完善民间投资催化指标，及时追踪、衡量在动员私人资本方面的进展。

---

其三，坚持以多边开发银行体系的整体优化升级作为发展合作伙伴关系的最终目标。面对 2030 年可持续发展议程所带来的艰巨任务，亚投行需要团结传统多边开发银行在如下三个方面推动现有多边开发银行体系朝着公正合理、包容联动的方向顺利转型：<sup>[16] (p101-120)</sup>

一是合法性与有效性的治理。在治理结构上，亚投行应当推动传统多边开发银行继续落实代表性和话语权改革，强调在平等的基础上加强协商一致，并且改进员工的工作守则与考核方法以确保激励和责任的一致性；在资产负债表上，亚投行应当积极加入多边开发银行优化资产负债表的行动计划，通过增加发展贷款、部署风险敞口、发展金融创新的优惠窗口、评估非主权业务中与私人投资者分担风险的结构性工具、考虑提高资本状况的净收益等措施来提高资本利用效率；在透明度上，除了加强银行间的信息共享，亚投行还应当联手传统多边开发银行扩大建筑行业透明度倡议及采掘业透明度行动计划，并且通过多边开发银行采购主管会议尽可能地协调采购政策与标准，促进业务运作体系更加公开公平；在问责性上，亚投行应当配合传统多边开发银行共同构建涵盖企业、社区、国家乃至区域的多层级项目申诉补偿机制，以保障能够及时听取、反馈受影响群体的呼声并进行救济。

二是客户需求的应对。就受冲突影响的脆弱国家而言，现有多边开发银行体系的贷款制度是僵硬且脱离实际的，容易造成发展进程的逆转。亚投行应当联合传统多边开发银行共同调整对这些脆弱国家的业务监督，将更多的注意力从贷款的批准转移到贷款的执行与结果上，并且充分利用国家系统开发具有更大方法灵活性和更长时间的业务框架。就高负债国家而言，现有多边开发银行体系针对这些国家的债务风险治理较为薄弱。亚投行应当协助传统多边开发银行共同加强对借款国债务管理能力的重视，审查借款国公共投资的质量、政策改革的记录以及影响债务可持续性评估的政策空间的可得性和使用情况，并制定对症下药的债务重组原则与程序。就中等偏上收入国家而言，现有多边开发银行体系的主流做法是采取毕业制度严格限制甚至削减对这些国家的财政支助，忽视了借款国在不同发展阶段的真实需求。亚投行应当督促传统多边开发银行共同推动毕业制度的重新定义，并且制定能够切实反应公共融资参与必要性的审查框架和标准。

三是全球公共产品的供给。亚投行需要从两个维度着手来扩大合作伙伴所形成的协同效应。在多边开发银行体系之内，亚投行应当深化参与多边开发银行联合愿景和系统性目标的制定与执行，联合世界银行和各大区域多边开发银行根据比较优势综合国家、区域和全球行动，部署合作行动纲要以提高供给效率、降低边际成本；在多边开发银行体系之外，亚投行还应当加强同联合国专门机构、G20 峰会机制以及能源、电力等可持续发展相关领域的政府间国际组织和非政府组织的联络与合作，为多边开发银行体系合理纠正公共产品的跨界外部性不留短板。

## 四、结语

现阶段，亚投行发展合作伙伴关系已经初具成效：在融资方面，亚投行与传统多边开发银行在努力提升贷款利用率和可获得性的同时，一起打造多元化融资渠道调动私人资本，共同为建立可大规模释放投资的融资结构而奋斗；在应对全球挑战方面，亚投行与传统多边开发银行采取集体行动，合力供给涵盖绿色金融、可再生能源、可持续水管理、紧急公共卫生需求等多方面的全球公共品；在最佳实践方面，亚投行通过联合融资项目学习了世界银行结果规划贷款产品、欧洲复兴开发银行绩效要求等先进经验，也通过知识共享机制将发展中国家自主选择发展途径的心声与实践同其他多边开发银行一道分享、分析。未来，亚投行仍需坚定地秉持人类命运共同体理念，通过完善多维度、立体化的知识网络与融资结构，鼎力支持多边开发银行体系为促进全球经济发展、实现可持续发展目标作出新的更大贡献。

### 参考文献：

[1][美]罗伯特·基欧汉，等. 国际秩序的构建：历史、现在和未来[J]. 外交评论，2015, (06).

[2]李杨，高天昊. 从 G7 到 G20：竞争的多边主义与日本的全球经济治理角色[J]. 外交评论，2016, (05).

- 
- [3]王灵桂. 中国：引领包容性世界经济增长潮流[M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.
- [4]涂永红，王家庆. 亚投行：中国向全球提供公共物品的里程碑[J]. 理论视野，2015, (04).
- [5]Helmut Reisen. Will the AIIB and the NDB Help Reform Multilateral Development Banking[J]. Global Policy, 2015, 6(3).
- [6]漆彤. 论亚投行对全球金融治理体系的完善[J]. 法学研究，2016, (06).
- [7]Daniel C. K. Chow. Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank[J]. Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2016, 49.
- [8]Rahul Mishra. Asian Infrastructure Investment Bank: An Assessment[J]. India Quarterly, 2016, 72(2).
- [9]Sarah I. Mirz. Global South Empowerment or Business as Usual: The Challenges Presented by the New Development Bank's and the Asian Infrastructure Investment Bank's Accountability Mechanisms[J]. California Law Review, 2018, 106(3).
- [10]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[J]. 太平洋学报，2017, (05).
- [11]GIH and Oxford Economics. Global Infrastructure Outlook——Infrastructure investment Needs: 50 Countries, 7 Sectors to 2040[R]. 2017.
- [12]李小云，马洁文，等. 论“全球有效发展合作伙伴”议程的演化与前景[J]. 学习与探索，2017, (06).
- [13]联合国大会决议 (A/RES/69/313). 第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程 (亚的斯亚贝巴行动议程) [Z]. 2015-7-27.
- [14]中国国际扶贫中心. 釜山宣言：致力于有效发展合作的釜山伙伴关系[J]. 国际减贫动态，2012, (06).
- [15]滕文生. 构建人类命运共同体是世界发展的历史必然[N]. 人民日报，2019-1-11 (09).
- [16]A. Bhattacharya, H. Kharas, M. Plant, A. Prizzon. The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System[J]. International Organisations Research Journal, 2018, 13(2).

#### 注释：

1 此处数据统计采用广义的世界银行概念，将国际复兴开发银行、国际金融公司以及国际开发协会与亚投行共同筹资的项目统一视作世界银行与亚投行的联合融资项目。

2 此处的九大多边开发银行是指世界银行、亚投行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、非洲开发银行、美洲开发银行集团、伊斯兰开发银行以及金砖银行。