

亚投行与传统多边开发 银行的比较*

任 琳 苏山岳

【内容摘要】 作为新兴国家参与建立全球发展治理新机制的重要尝试，亚投行在其建制和发展过程中与传统多边开发银行呈现出机制趋异与趋同并存的特点。一方面，亚投行在机制目标、制度设计、治理结构和决策模式等方面具有制度趋异的特点，展现出优势与创新。另一方面，亚投行在业务原则、融资政策、机制理念和伙伴关系等方面具有制度趋同的特点。制度趋异反映了新兴国家以实际行动践行多边主义，提升发展中国家的代表性，获取制度合法性，回应域内国家发展需求，切实保障成员国利益的诉求。制度趋同则体现了新兴国家学习兼容主流国际规范及对标最佳实践，提升机制有效性的考虑。亚投行制度趋异和趋同现象反映出新兴国家在创立全球发展治理新机制时既追求建制的代表性，又追求机制有效性；既“推陈出新”，又“博采众长”的建制理念。

【关键词】 亚投行 国际发展融资 全球发展治理 制度设计理念

【作者简介】 任琳，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京 邮编：100732）；苏山岳，中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士研究生（北京 邮编：100732）

【中图分类号】 F83 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2024)03-0093-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202403006

* 本文系研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“中国特色全球治理观与全球治理体系改革的中国方案”（23ZDA123）的阶段性研究成果。

近年来，随着发展中国家的群体性崛起，全球发展治理与国际发展融资领域中的力量对比正在发生明显变化。随着实力和地位的日益上升，新兴市场国家在全球治理包括全球发展治理中承担着越来越多的国际责任和义务。面对全球发展领域公共产品供给不足的现状，以及传统多边融资机构中代表性不足的问题，以中国为代表的新兴市场国家主动承担起公共产品的供给者角色，试图通过建立新的机制来填补这一缺口。由中国发起并设立的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）作为新型多边开发银行的代表，以其务实的机构宗旨和创新的治理模式为全球发展治理融资注入了强劲动力。

创制之初，外界普遍认为亚投行将与传统多边开发银行在制度设计、贷款标准等方面保持差异，因其属于新兴机制且发起国并非传统发达国家。然而，在实际发展过程中，亚投行虽然表现出了自身一定的优势和特色，如治理机制和运营理念的创新，但是在项目标准及业务领域等方面与传统多边开发银行存在趋同现象。那么，新兴市场国家在全球发展治理领域创立的新机制为何会同时存在这种与传统机制趋异和趋同的现象？本文旨在通过对新型多边开发银行与传统多边开发银行之间的趋同和趋异现象进行分析，探究新兴市场国家参与全球治理体系建设与改革的指导理念。

一、文献回顾

制度趋异和趋同是国际机制在发展进程中所表现出的两种截然不同的演化倾向，其背后反映的不仅是不同国际环境下大国关系与国际机制演进逻辑的互动，也是功能性治理的共识性和必然性要求。一般而言，趋同（convergence）是指研究主体及其各种属性之间相似性的增加；^① 趋异（divergence）是指研究主体及其各种属性之间差异性的增加。综合分析既有文献后发现，当前学界存在许多分别从趋同和趋异两个角度讨论全球发展治理领域新兴建制的研究，且具有理论深度，但能将二者整合至同一分析框架且能从全球治理的建制理念层面予以系统性分析的研究则相对较少。

^① George G. Georgiadis, “The Convergence–Divergence Debate Revisited: Framing the Issues,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p. 317.

既有研究将制度趋异视为国际制度主导国在全球治理体系中主动塑造制度所产生的必然结果。新兴市场国家对国际机制合法性和代表性的追求、通过制度中性获取制度红利以及大国博弈等因素均导致亚投行与传统多边开发银行趋异。其一，以往国际发展融资格局均由西方发达国家控制的传统多边开发银行主导，其在项目运营过程中对于发展中国家需求和具体国情的忽视，以及试图利用金融工具附加条件干涉受援国内政的做法，引起了广大发展中国家的不满。对此，南方国家吸取了传统机制的教训，试图通过整合资源、凝聚力量，重新建立一个更加符合其发展需要与国内标准的新型多边开发银行。^① 相同的身份与共同的诉求将发展中国家团结在一起，打造出一种全新的国际发展合作机制。其二，新型多边开发银行是新兴市场国家面对不公平、不合理的国际秩序作出的制度性回应。面对长期以来被发达国家把持的国际发展融资体系，发展中国家试图建立一个权力结构更加公平、业务流程更加精简、机构运行更加高效的多边融资机构。^② 同时，崛起国也希望通过竞争性机制与守成国讨价还价，进而倒逼传统发展融资机制的改革。^③ 总的来说，多边开发银行间的制度趋异现象对机构本身产生的都是较为积极、正面的影响，其建制逻辑反映出新型多边开发银行对传统融资制度的突破和创新，增强了新兴多边机制的代表性，探索并拓展了全球发展治理的更多可能性。

至于制度趋同，既有文献将其原因归为主动和被动两种。一是主动趋同，以确保建制有效性。当一个新组织面对其所处的制度环境时，为了生存并迅速适应新的环境，其会自觉或不自觉地建立许多与传统组织相似的制度。^④ 作为国际发展援助领域先行者的世界银行（以下简称“世行”），其组织结构与设计理念成为各类区域多边开发银行建制时的蓝本。^⑤ 在日常的项目政

① 黄梅波、陈燕鸿：《国际发展融资》，复旦大学出版社2022年版，第173页。

② Hongying Wang, “New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance,” *Global Policy*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 114-116.

③ Adriana Erthal Abdenur, “China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation,” *IDS Bulletin*, Vol. 45, No. 4, 2014, p. 90.

④ Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions (1980-2000)*, New Jersey: Princeton University Press, 2008, pp. 45-47.

⑤ 王惟晋、张宇权：《亚投行的缘起：多边开发银行体系的缺陷》，《华南理工大学学报（社会科学版）》2018年第1期，第54页。

策制定中，世行经常与亚投行共享政策标准等知识信息。这有助于减少重复劳动，减少成本消耗。^① 朱杰进指出，学习、模仿传统多边开发银行成熟的制度框架与通行做法，能使亚投行以最低成本和最快速度搭建起制度框架，并妥善处理项目中遇到的各类问题。^② 李耐德指出，在多边开发银行强调政策和程序协调一致的时代，熟悉但有所改进的业务流程将比全新的业务流程带来更少的负担。^③ 二是被动趋同。多边开发银行的趋同现象同样源自外部主流行业融资标准和国际政治环境的压力。从传统机制理念的“渗透效应”来看，传统多边开发银行在长期实践中形成的经验规范会在一定程度上因机构间的交流与合作扩散至新型多边开发银行，潜移默化地促使新型多边开发银行吸收传统银行的制度。从发展融资的政治环境来看，由于新兴机构在国际标准制定权和创造具有国际引领力的治理理念方面优势不足，不得不在建制初期对标既有的国际标准，同时，为了获得西方发达国家的支持，新型多边开发银行也需要融入所谓“自由主义国际秩序”，这也将导致其与传统多边开发银行的趋同。^④

最后，部分研究注意到同样由新兴市场国家倡导建立的新型多边开发银行间也存在建制路径上的差异，即不同新建机制存在与传统多边开发机构趋同和趋异的现象。既有研究认为，这种现象是主导国在新制度的代表性与有效性之间进行取舍的结果。朱杰进基于历史制度主义理论范式，结合“关键节点”与“反馈效应”概念，指出新型多边开发银行在其筹建过程中由于受到来自借款国与股东国的方案干预，迫使主导国制定不同的建制方案与其竞争，经过谈判和妥协最终反映为多边开发银行不同导向的运营制度模式，从而提出了一种针对新型多边开发银行分别出现趋同和趋异现象的原因解释

① 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29页。

② 朱杰进、胡馨予：《亚投行运营制度与传统多边开发银行趋同的动因分析》，《东北亚论坛》2022年第2期，第90—91页。

③ [美]李耐德：《亚洲基础设施投资银行比较指南》，孔庆江等译，中国政法大学出版社2019年版，第14—15页。

④ Matthew D. Stephen and David Skidmore, “The AIIB in the Liberal International Order,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 1, 2019, pp. 61-91.

路径。^①朱杰进还利用委托—代理理论与社会化理论探究了亚投行与新开发银行出现自主性差异的原因，并指出了新兴经济体参与全球治理体系改革的两条不同路径：一是通过在现有多边开发银行框架下进行建制，兼顾借款国需求与国际最佳标准要求，争取国际化伙伴关系；二是通过另立新制摆脱现有多边开发体系，更多尊重借款国的发展需求与实际国情，动员本土化伙伴关系。^②

上述研究分别从不同视角对新型与传统多边开发银行间的趋同和趋异现象进行了分析，但几乎都是就各多边开发银行的单一趋同或趋异现象展开研究，即使能够有意识地同时关注存在于新型多边开发银行间的趋同和趋异现象，研究对象也仅限于两组银行间的差异，未能注意和剖析部分机构内部实际上同时存在趋同和趋异两种现象，且未能将产生这一现象的主客观原因（尤其是建制理念或理念根源）放在统一的框架下进行系统性对比分析。本文将要探究的正是单个多边开发银行中同时出现的制度趋同和趋异现象及其成因，这也是本文在既有研究基础上的创新之处。

二、关键变量与理论框架

从文献回顾中可以看出，新型多边开发银行在治理结构、运营理念、业务领域、政策框架、融资标准等方面的制度设计与传统多边开发银行存在相似和不同之处。这种同质化与差异化并存的设计思路实质上是新型多边开发银行对传统机制先进理念的继承和对固有问题的规避。基于既有的研究，本文针对关键变量给出了工作定义：把制度趋异定义为新机制相对于传统机制在制度设计方面的创新，把制度趋同定义为新机制相对于传统机制在制度设计方面的学习。

趋同与趋异的理论路径不同，但是彼此间存在互动（见图1）。首先，

^① 朱杰进：《新型多边开发银行的运营制度选择——基于历史制度主义的分析》，《世界经济与政治》2018年第8期，第59页。

^② 朱杰进、吴天伊：《项目类型、伙伴战略与新型多边开发银行的自主性》，《复旦国际关系评论》第三十一辑，第51页。

受国家属性驱动，追求代表性导致趋异。一是新兴市场国家和发展中国家要求提高机制的合法性，呼吁通过建制增加成员国的代表性；二是引入新兴市场国家和发展中国家更关注的发展议题，通过确保平台关注议题的发展属性，进一步提高发展中国家群体参与全球治理的制度性话语权。提高行为体的包容性、促进利益分配更加合理公平是制度合法性的基本保障。^① 当下的全球发展治理体系是基于布雷顿森林体系建立的。面对新兴市场国家日益高涨的改革传统多边融资体系的要求，西方发达国家出于霸权护持目的，利用传统多边融资机构中的非中性制度，频频阻挠旨在提升发展中国家制度性话语权的改革进程。为回应现有体系中合法性不足的问题，新兴市场国家转而诉诸另立新制，试图创立一个更具代表性、更加专注于发展中国家发展需要的多边开发机制。因此，多边开发银行的趋异现象是源于追求“中性制度”的行为动机，要求提高新兴市场国家和发展中国家的话语权和制度性权力。

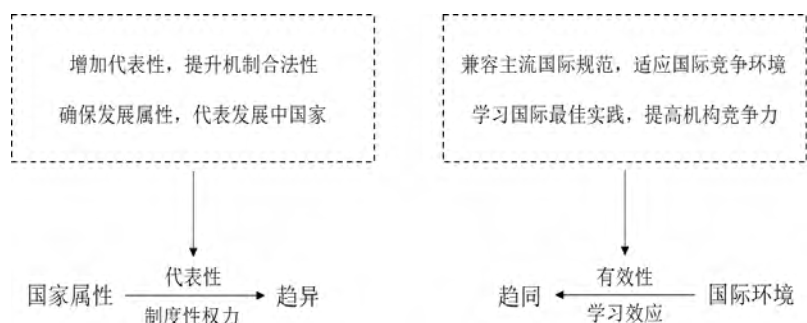


图 1 本文理论机制图

资料来源：作者自制。

其次，受国际环境竞争压力的影响，新兴市场国家和发展中国家追求机制的有效性，通过学习和继承来提高国际竞争力。一是遵循学习效应，学习最佳实践；二是适应环境，兼容国际规范。两者都是追求机制有效性的重要表现，目的都是为了机构生存和赢得国际竞争。当新兴国际组织运营所处的

^① 刘彬、陈伟光：《制度型开放：中国参与全球经济治理的制度路径》，《国际论坛》2022 年第 1 期，第 70 页。

制度环境不确定性较高时，其会主动模仿较为成功的传统国际组织。^① 在多数情况下，多边开发银行的趋同现象源于新机制的学习效应与适应环境的本能。学习效应是指行为体掌握有关系统演进的知识需要结合旧系统的实践经验来进行，其作为一种报酬递增机制可作用于制度竞争。^② 而且，对包括以西方发达世界最佳实践为代表的成熟发展治理机制的学习与继承，不仅有利于提升新机制的有效性，而且充分体现了新兴市场国家建制所遵循的全球治理理念的包容性。

此外，对于新兴市场国家而言，培育既有国际视野、又有自主意识的国际组织人才的重要性和必要性尤为突出。只有代表新兴市场国家发展理念和治理需求的人才走上国际舞台，其国际话语权和制度性权力才能得到根本性提高。这既是趋同现象中的学习效应，又是实现趋异现象中增加代表性和话语权目标的重要路径。

三、案例分析

本文将以亚投行这一新型多边开发银行为案例，对导致多边开发机构发生趋同和趋异现象的原因进行分析。

（一）亚投行与传统多边开发银行的趋异及其原因

在某种意义上，亚投行的诞生肩负着推动全球发展治理体系改革的历史使命。面对传统多边发展融资体系中不公平、不合理的规则和制度，以中国为代表的新兴市场国家将亚投行作为改革试点，探索构建基于真正多边主义的新型国际发展融资机制。新旧国际机制间的生态变化势必导致亚投行与原有多边开发银行产生各种各样的差异，其背后反映出主导国对多个方面改制目标的追求。

第一，增加成员国代表性，提升机制合法性。多年来，西方发达国家出

^① 朱杰进、胡馨予：《亚投行运营制度与传统多边开发银行趋同的动因分析》，第 90 页。

^② 田野：《大国竞争的根源：基于报酬递增机制的分析》，《中国社会科学》2022 年第 9 期，第 91 页。

于霸权护持的目的，频繁干预发展中国家在国际机构中提出的平权议题，使发展中国家在传统国际金融体系中的权力和地位始终得不到提升。为改变这一现状，亚投行进行了多项制度创新，以实际行动践行多边主义，提升发展中国家的代表性，并为自身争取制度合法性。

创新制度先行者权益，兼顾小国的参与权。亚投行创造性地提出了“创始成员国”的概念，并赋予第一批签署《亚洲基础设施投资银行协定》（以下称“协定”）的成员以“制度先行者权益”，其中包括投票权中的特权与提名董事的特权。亚投行为每个创始成员国都分配了 600 票的创始成员投票权。^① 这一制度设计使得最早加入亚投行的成员国获得了对机构事务的额外话语权，极大提高了发展中国家参与银行筹备的积极性；同时稀释了股份投票权在总投票权中的比例，限制了持股比例较大、经济实力较为雄厚的成员权力。在亚投行的投票权中，股份投票权的比重约为 85%。相比之下，世行的股份投票权比重为 94.5%，亚洲开发银行则为 80%。亚投行为某些国家设置固定数量的额外投票权的做法在理论上更有利于小国获取更大影响力。^② 此外，创始成员国还享有优先选派董事和副董事的权力。^③ 这为新机制设置了“定向受益者”，确保了创始成员国对机构的主导权和建制积极性，极大提升了新机制中发展中国家的代表性和话语权，体现了中国作为亚投行发起者始终为发展中国家谋福利的理念。

采取公开透明的行长选举机制，尊重各成员国的意见。众所周知，世行行长是由董事会遴选（select）产生，^④ 由于董事会是小范围运作，遴选投票过程中暗箱操作的空间很大，致使世行行长长期由美国人担任。亚投行行长则是由理事会经超级多数投票选举（elect）产生，相比之下形式更加公正、合理。并且，亚投行将“公开、透明、择优的选举程序”以条文的形式列入其《协定》中，给予多边开发银行行长的选举程序以制度性保障。^⑤ 在副行

① AIIB Articles of Agreement, Article 28. 1(iii).

② Jonathan Strand, “Power Relations in an Embedded Institution: The European Bank for Reconstruction and Development,” *Journal of European Integration*, Vol. 25, No. 2, 2003, pp.115-129.

③ AIIB Articles of Agreement, Schedule B. 10.

④ IBRD Articles of Agreement, Article V, Section 5(a).

⑤ AIIB Articles of Agreement, Article 29. 1.

长的产生规则上,世行采取的是由行长直接任命的形式,^①而亚投行则是董事会根据行长的建议,基于公开、透明、择优的程序进行任命。^②同时,在行长选举之前,亚投行会公布选举规则和候选人的情况,允许理事会对候选人进行当面质询。^③这使得亚投行行长的产生过程能够充分尊重各成员国的意见,并将任命过程以透明的方式置于各国的监督之下,充分尊重了各国在银行重大事项决策中的意见,彰显了中国坚持的公平公正、共商共建共享的全球治理理念。

主导国不追求一票否决权,破解传统机制的“大国例外论”。截至目前,中国在亚投行中的投票权份额为26.57%。^④由于《亚洲基础设施投资银行协定》规定“理事会超级多数投票通过需要不低于成员总投票权四分之三的多数通过”,^⑤因而当下中国在亚投行的重大事项中具有事实上的否决权。然而,中国并不追求“一票否决权”。因为中国目前拥有的投票权是根据银行建立初期认缴的份额自然形成的,并非中国刻意寻求的结果。^⑥这与当下其他一些大国的做法具有本质的区别,既不同于美国在世行通过精心设计和计算把持的否决权,也区别于日本在亚行中享有的特殊地位。随着更多新成员的加入,中国在亚投行的股份和投票权将被稀释,亦将自动丧失否决权。此外,根据现有权力分配情况,如果欧洲国家、澳大利亚、新西兰、新加坡和韩国等联合投票,它们可以获得25%以上的投票权,并同样获得事实上的否决权。^⑦不刻意追求否决权、主动放弃“非中性制度红利”,是中国作为多边主义的践行者对全世界的承诺,也是中国政府始终秉持立己达人理念、践行平等协商治理观的良好体现。

第二,确保机构的发展属性,为域内发展中国家发声。随着国际发展融

① IBRD Articles of Agreement, Article V, Section 5(b).

② AIIB Articles of Agreement, Article 30. 1.

③ 《独家专访亚投行副行长艾德明:疫情应对措施显示了多边机构的价值》,第一财经,2020年5月21日, <https://www.yicai.com/news/100638619.html>。

④ “Members and Prospective Members of the Bank,” AIIB, January 30, 2024, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>。

⑤ AIIB Articles of Agreement, Article 28. 2(ii).

⑥ 《中方寻求或放弃一票否决权是伪命题——财政部副部长史耀斌回应亚投行六大热点问题》,《经济日报》2015年3月26日,第7版。

⑦ 根据亚投行官网中提供的数据计算,上述国家的投票权总和能够达到30%左右。

资体系面临新一轮“范式转换”，传统多边开发银行不可避免地面临反应滞后的问题，^① 逐渐脱离了发展中国家的实际需求，致使发展资源未能得到有效配置。亚投行及时回应发展中国家的呼声，利用多项举措切实保障成员国围绕发展的优先事项，为亚洲各国打造了一把实现高质量发展的金钥匙，从保障地区发展的角度提升了机制的代表性。

优先为域内国家服务，重点突出区域内发展中国家的代表性与发展诉求。《亚洲基础设施投资银行协定》规定银行的宗旨是“促进亚洲的经济可持续发展”，^② 其职能是“为本区域发展事业提供融资支持”并“鼓励有利于区域经济发展的投资”。^③ 作为一个全球化的金融机构，亚投行对域外项目持开放态度，但为确保机构能够专注于使命也对域外项目制定了额外条件。亚投行《非区域成员融资业务战略》规定，“位于域外的项目必须有利于亚洲，而且效益必须显著”，并提出了向域外成员提供融资的三项原则，分别是：以支持与亚洲的贸易和互联互通为目标，优先考虑全球性公共产品，以及优先考虑在地理上接近亚洲、经济上与亚洲紧密结合的域外成员投资。同时，亚投行对域外成员投资占银行融资总额的比例做出了限制，上限为 15%，^④ 严格保障了新机制为亚洲各国发声、为亚洲人民谋福利的宗旨，更加提升了机制的区域代表性。

援助不附加政治条件，确保银行业务秉持发展导向、提高发展治理的有效性。传统多边开发机构主导的贷款项目往往具有某些政治和意识形态的目的。西方发达国家往往凭借自身的话语权为发展中国家的贷款附加政治条件，试图以提供或扣留援助的方式达到推广其价值观或操控他国内政的目的。^⑤ 例如，在新冠疫情期间，世行推出了 140 亿美元的紧急救助贷款，然而条件是要求受援国政府实施削减社会开支和推行监管自由化等结构性改

① 叶玉：《多边开发银行的演进及合作研究》，格致出版社、上海人民出版社 2020 年版，第 34 页。

② AIIB Articles of Agreement, Article 1.

③ Ibid., Article 2.

④ “Strategy on Financing Operations in Non-Regional Members,” AIIB, February 24, 2018, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/financing-operations/Strategy-on-Financing-Operations-in-Non-regional-Members.pdf.

⑤ Scott Morris, “Responding to AIIB: U.S. Leadership at the Multilateral Development Banks in a New Era,” Discussion Paper, Council on Foreign Relations, 2016, p. 2.

革。^① 面对疫情的冲击，亚投行于 2020 年 4 月成立新冠疫情危机恢复基金（CRF），并连续三次追加融资，将基金规模扩大到 200 亿美元。^② 截至 2024 年 2 月，该框架下已经批准了超过 160 亿美元贷款，惠及 30 多个国家。^③ 此外，亚投行不受政治干预，也不卷入国际或成员间的政治纠纷。《协定》对银行的国际性做出了严格规定：银行不得干预任何成员的内政，决策时也不得受任何成员的政治特性影响，决策考虑应不偏不倚。^④ 这反映了亚投行专注于为地区经济社会发展融资、保障成员国政治经济利益的运营理念，有力维护了机制的声誉和代表性。

援助不设置“毕业门槛”，借款是否终止由成员国自行决定。随着发展中国家的进一步崛起，西方发达国家自感实力地位受到挑战，近年来大力推动多边开发银行的资金分配政策改革，要求将投资重点转向欠发达地区，并加大执行新兴经济体“毕业政策”的力度。^⑤ 然而，根据世行独立评估局（IEG）2017 年发布的报告，虽然一些中等收入国家对比过去有明显发展，但其仍是全球 70% 的贫困人口所在地、60% 的难民来源地以及 58% 的二氧化碳排放源，依然面临不平等与环境治理等艰巨挑战。^⑥ 显然，广大发展中国家仍具有与多边开发机构加强合作的需求。亚投行秉持开放包容的制度理念，没有设置“毕业政策”，而是由成员国自行决定何时停止借款。^⑦ 这切实回应了发展中成员国的实际需要，有效代表了广大域内发展中国家的利益。

维护成员国的经济韧性，强化机制的危机应对功能。部分成员国囿于经

① Safa Joudeh, “The Cost of Privatizing Aid,” *Devex*, June 11, 2020, <https://www.devex.com/news/opinion-the-cost-of-privatizing-aid-97395>.

② 《践行真正的多边主义 让人类未来更具确定性——专访亚投行行长金立群》，新华网，2023 年 5 月 30 日，http://www.news.cn/fortune/2023-05/30/c_1129655014.htm。

③ “Our Projects,” AIIB, February 6, 2024, [https://www.aiib.org/en/projects/list/year/All/member/All/sector/CRF-Economic%20Resilience\\$PBF/financing_type/All/status/Approved](https://www.aiib.org/en/projects/list/year/All/member/All/sector/CRF-Economic%20Resilience$PBF/financing_type/All/status/Approved).

④ AIIB Articles of Agreement, Article 31.2.

⑤ Chris Humphrey and Annalisa Prizzon, “Why and How Multilateral Development Banks should Operate in Middle-Income Countries,” ODI, September 21, 2022, <https://odi.org/en/insights/why-and-how-multilateral-development-banks-should-operate-in-middle-income-countries/>.

⑥ Independent Evaluation Group, “World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries: Evidence from IEG Evaluations,” World Bank Group, August 23, 2017, p. vii, https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/umic_report.pdf.

⑦ Kai Yin Allison Haga, “The Asian Infrastructure Investment Bank: A Qualified Success for Beijing’s Economic Statecraft,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 50, No. 3, 2021, p.407.

济实力和发展程度，缺乏足够经验和知识以达到多边开发机构的项目标准，融资难度较大。对此，亚投行设立了项目准备特别基金（PPSF），旨在支持这类国家获得高质量完成项目所必备的能力。^① 该基金的资助使中低收入国家在提升自身能力的同时顺利获得发展融资，并确保项目有效推动当地经济、社会与环境的可持续发展。特别是在新冠疫情后，亚投行针对未来可能发生的各类应急事件制定了一系列旨在实现“有韧性复苏”的亚投行“危机响应机制”。该机制允许亚投行快速响应客户需求，包括精简项目前期准备、审批流程和文件、缩短项目周期并快速放贷，以及同其他金融机构进行联合评估与联合融资，^② 有效提升了成员国的发展能力，推动了机制目标的加快落实，强化了机构的代表性。

（二）亚投行与传统多边开发银行的趋同及其原因

自开业以来，亚投行始终按照多边开发银行模式和原则运作，开局良好。为了进一步加强融资能力，确保银行能以健康的财务状态持续经营，亚投行努力兼容国际主流规范，力图适应国际竞争环境，同时对标最佳实践，回应“逐底竞争”疑虑。这势必要求亚投行在政策方面逐渐向现有多边开发机构看齐，实现运营规范和业务标准的趋同。

第一，兼容主流国际规范，适应国际竞争环境。作为备受瞩目的新兴金融机构，亚投行处于国际社会的监督之下，在国际规范创制方面仍有很大成长空间。为回应这种规范性压力，亚投行需要从多个维度作出改变以学习和适应国际社会的标准做法，为提升自身机制的有效性奠定社会基础。

一是在国际规范压力下调试机制目标，转而关注非生产性基础设施。亚投行创制之初的目标是推动生产性领域基础设施的发展。金立群曾表示，可持续基础设施投资是亚投行的三大战略重点之一，其中生产性基础设施的优先级高于非生产性基础设施。^③ 然而，2020 年亚投行《为面向未来的基础

① “Project Preparation Special Fund (PPSF),” AIIB, <https://www.aiib.org/en/what-we-do/special-funds/project-preparation-special-funds/index.html>.

② “Paper on AIIB’s Approach to Emergency Response,” AIIB, June 13, 2023, p. 7. https://www.aiib.org/en/what-we-do/emergency-response/pdf/Paper-on-AIIB-Approach-to-Emergency-Response_June-13-2023-FOR-PUBLIC-DISCLOSURE-CLEAN.pdf.

③ “Building Asia’s New Bank: An Address by Jin Liqun, President-Designate of the Asian Infrastructure Investment Bank,” Brookings Institution, October 21, 2015, <https://www.brookings.edu>.

设施融资》战略却将“应对气候变化”以及“促进社会包容性”等非生产性领域的融资纳入其使命，^①此后亚投行正式提出将资金用于弥补社会性基础设施投资缺口的战略导向。^②这表明亚投行机制目标的重心一定程度上正逐渐向非生产性部门转移，而这与传统多边开发银行历史上的行为相吻合。^③事实上，多个非政府组织曾通过各种方式督促亚投行开展气候融资。^④正是受到了来自国际社会的压力，亚投行转变了其对于非生产性基础设施的态度，体现了其诚恳接受社会监督、虚心向社会组织学习的精神。这有利于其商业声誉的提升，进而惠及机构的有效性。

二是响应国际社会的规范性诉求，融资清单日益趋向绿色低碳领域。在创立初期，亚投行高管曾表示应当“中性”看待所有能源项目。^⑤由于短期内煤电仍将是部分国家赖以生存的主要能源，考虑到亚洲地区的实际情况与人民福祉，亚投行不会完全排除为煤电项目融资的可能性。^⑥然而随着机构的日益发展和成熟，亚投行高管层对于煤电项目的态度逐渐出现变化，^⑦最终在 2022 年修订的《环境与社会框架》（ESF）文件中彻底将向煤炭项目融

edu/events/building-asias-new-bank-an-address-by-jin-liqun-president-designate-of-the-asian-infra-structure-investment-bank/.

① “Corporate Strategy: Financing Infrastructure for Tomorrow,” AIIB, 2020, p. 11, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/.content/index/_download/AIIB-Corporate-Strategy.pdf.

② “AIIB Forecasts Five Key Infrastructure Trends in Post-COVID Recovery,” AIIB, January 13, 2021, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2021/AIIB-Forecasts-Five-Key-Infrastructure-Trends-in-Post-COVID-Recovery.html>.

③ 亚行在生产性基础设施领域的投资占比从 1968 年的 61% 下降至 2016 年的 34%，而世行在生产性基础设施领域投资占比则从 1976 年的 54% 下降至 2016 年的 28%。参见 Miles Kellerman, “The Proliferation of Multilateral Development Banks,” *Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, p. 123.

④ “Email the AIIB: Working Towards Clean, Renewable Energy Access Worldwide,” Big Shift Global, <https://bigshiftglobal.org/aiib>; Lauren Huleatt and Martina Holbach, “Luxembourg’s Green Finance: Bridging the Gap in Major Climate Battlegrounds,” Greenpeace, July 4, 2019, https://www.greenpeace.org/static/planet4-luxembourg-stateless/2019/07/4f3bdc20-greenpeace_aiib_4.7.2019_en.pdf.

⑤ 周艾琳：《金立群首秀达沃斯：亚洲迎基建新时代》，第一财经，2016 年 1 月 25 日，<https://www.yicai.com/news/2016/01/4743227.html>。

⑥ Vandana Gombur, “Asian Infra Bank to Reach \$4 Billion in Loans by Year End: Q&A,” Bloomberg, October 16, 2017, <https://about.bnef.com/blog/asian-infra-bank-reach-4-billion-loans-year-end-qa/>.

⑦ Adva Saldinger, “What’s New with the Asian Infrastructure Investment Bank?” *Devex*, October 25, 2019, <https://www.devex.com/news/what-s-new-with-the-asian-infra-structure-investment-bank-95885>.

资排除在外。^① 此外,核电项目也曾作为清洁能源的代表受到亚投行的青睐,然而最新修订的亚投行《能源战略》明确否定了银行为核能项目融资的可能性。^② 事实上,在奥巴马政府的气候政策以及各类非政府组织施压的影响下,传统多边开发银行事实上均已放弃对煤电项目的融资支持,^③ 核电项目也由于遭到欧洲国家的反对而普遍被传统多边开发银行所排斥。^④ 因此,亚投行的转变实际上是在对标现有融资机构的做法,将资金转投至更能获得商业绩效的绿色领域,以提升机构的有效性。

三是兼容多元化规范,员工结构日益趋同。受国际组织中越来越常见的多元化政治思潮影响,^⑤ 亚投行同样致力于打造具有多样性、代表性和包容性的工作环境,并综合考虑员工的性别、国籍与文化背景等因素,倡导多元文化的融合。在性别方面,亚投行充分关注员工性别比例的均衡,并承诺提升女性高管的比例,^⑥ 连续两次被评为“性别平等经济红利认证组织”;^⑦ 在在国别代表性方面,亚投行副行长和其他主要负责人的国籍均覆盖了域内与域外成员、发达和发展中国家。同时,亚投行面向全球招聘员工,承诺在选拔过程中尽量给予更多国家的申请者机会,并充分照顾代表性少的国家;^⑧

① Environmental and Social Framework, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework_ESF-November-2022-final.pdf

② “Energy Sector Strategy: Sustainable Energy for Tomorrow,” AIIB, November 22, 2022, p. 22, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/sustainable-energy-asia/.content/index/_download/AIIB-Energy-Sector-Strategy-Update_Final_Nov-2022.pdf.

③ 叶玉:《多边开发银行的演进及合作研究》,第100页。

④ 朱杰进:《亚投行运营制度与传统多边开发银行趋同的动因分析》,第88页。

⑤ 世界银行在过去25年中大大推进了其性别议程。其首份《性别战略》认识到解决性别问题对减贫的重要性,并要求将性别议题纳入其国家战略和所有贷款项目中。对此,联合国性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室表示了肯定。参见“Gender Integration in World Bank Group Operations and Country Strategies,” in “Results and Performance of the World Bank Group (RAP) 2015,” IEG, https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/chapters/rap15_chap1.pdf; Carolyn Hannan, “Gender Mainstreaming in the Work of the World Bank - Identifying the Potentials and Challenges,” OSAGI, March 5, 2002, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/gmwbank.htm>.

⑥ 《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》,21财经网,2018年1月16日, <https://m.21jingji.com/article/20180116/c20a43f71121fbb1a433034020119c7e.html>。

⑦ “2022 AIIB Annual Report,” AIIB, 2023, p. 55.

⑧ 《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》。

在多样性方面，亚投行致力于融合不同的文化背景、宗教信仰和民族特色的人群，目前有来自 50 多个国家的员工为亚投行服务。^① 专家、女性以及来自不同地区的员工的比例不断提升，^② 反映了亚投行努力实现包容与多样化的愿景、积极学习国际规范的愿望，并希望以此获得国际主流社会的认可，拓宽潜在的融资渠道，从而进一步提升机构的有效性。

第二，学习最佳实践，提高机制竞争力。由于传统多边开发银行的很多经验和做法仍对亚投行具有较大的借鉴意义，有助于其提升自身融资能力和工作效率，因此亚投行参考了现有机构的良好做法，取其精华，去其糟粕，学习和适用国际高标准规则，推动机制的有效性提升。

一是在合作中汲取知识、经验，弥补新生机构的短板。作为新兴多边融资机制，为了弥补能力和经验上的不足，亚投行致力于在各个领域寻求与现有多边开发银行合作，从而以较低的成本和较好的效益实现机构的快速发展，有力提升机制的有效性。在人员交流与合作方面，作为中国首次主导的建制尝试，亚投行在成立之初缺乏相关运营经验，因而聘请了多名经验丰富的世界银行专家作为设计关键政策标准的负责人。^③ 亚行和欧洲复兴开发银行等机构也积极为亚投行的政策制定出谋划策，并派驻大量工作人员支援亚投行的建设。^④ 同时，亚投行招聘了许多具有多边开发机构背景的员工，在多边合作与联合制裁等关键岗位任职。^⑤ 亚投行的学习与评价机制也经常邀请世行、亚行等业内机构开展从业者对话活动，在交流中学习先进的项目评

① 《专访金立群：亚投行行长的“道”与“路”》，中国新闻网，2018年12月25日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2018/12-25/8711893.shtml>。

② “2022 AIIB Annual Report,” AIIB, 2023, p. 18.

③ 包括起草银行章程的首席顾问纳塔莉·利希滕斯坦 (Natalie Lichtenstein) 与牵头制定亚投行《环境与社会框架》的专家斯蒂芬·林特纳 (Stephen F. Lintner)。参见 Tamar Gutner, “AIIB: Is the Chinese-led Development Bank a Role Model?” Council on Foreign Relations, June 25, 2018, <https://www.cfr.org/blog/aiib-chinese-led-development-bank-role-model>。

④ See “EBRD President Calls for Strong Cooperation with AIIB,” EBRD, June 27, 2015, <https://www.ebrd.com/news/2015/ebrd-president-calls-for-strong-cooperation-with-aiib.html>; “ADB President Nakao Congratulates the Opening of AIIB,” ADB, January 16, 2016, <https://www.adb.org/news/adb-president-nakao-congratulates-opening-aiib>。

⑤ See “Sanctions Officer,” AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/complaints-resolution-evaluation-integrity-unit/integrity/sanctions-officer/index.html>; “Sanctions Panel,” AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/complaints-resolution-evaluation-integrity-unit/integrity/sanctions-panel/index.html>。

估经验。^① 国际人才的丰富阅历为亚投行带来了同行的成熟做法，大大降低了银行的建制成本。在联合融资合作方面，亚投行为弥补成立初期资金动员能力和业务能力不足的问题、有效分散化解融资风险，与其他金融机构广泛开展联合融资项目。^② 目前，超过一半的亚投行已批准项目是与其他多边开发机构共同融资的。^③ 亚投行还通过与各类多边开发金融机构联盟合作，设立了多项特别基金，包括“多边开发融资合作中心特别基金”“全球基础设施基金特别基金”“世行流行病基金特别基金”等。^④ 这些举措为发展中成员特别是低收入国家加强能力建设、降低融资成本以及应对危机等提供了有益帮助，有效拓宽了亚投行的融资渠道。

二是注重消除政策差距，主动对接国际高标准。例如，在《环境与社会框架》中，亚投行的初版 ESF 标准采取了一种赋予借款国更大自主权的模式，允许借款国采用国内标准替代银行标准，^⑤ 并舍弃了部分高标准规则中的规范性原则。然而，这种略显宽松的标准引发了某些非政府组织的担忧。它们指出，亚投行存在“项目评估标准过低”“对国别系统的适用条件过于模糊”“申诉机制不够完善”“缺乏第三方专家监督”等问题。^⑥ 经过征求多方意见，修订后的亚投行 ESF 标准在扩大环境与社会风险范围、强化各方对环境与社会的责任和义务以及加强银行监管职能等方面有了较大的改变。^⑦ 由

① See “Learning and Evaluation,” AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/complaints-resolution-evaluation-integrity-unit/evaluation/index.html>.

② “Jin Liqun Emphasizes ‘Cooperation and Coordination’ between AIIB and World Bank,” Asia Society Policy Institute, April 13, 2016, <https://asiasociety.org/policy-institute/jin-liqun-emphasizes-%E2%80%9Ccooperation-and-coordination%E2%80%9D-between-aiib-and-world-bank>.

③ 《亚投行创设 5 年多来，成为促进成员共同发展、推动构建人类命运共同体的新平台——浩渺行无极 扬帆但信风》，《人民日报》2021 年 2 月 2 日，第 3 版。

④ “Special Funds Resources,” AIIB, <https://www.aiib.org/en/what-we-do/special-funds/overview/index.html>.

⑤ “Environmental and Social Policy,” in Environmental and Social Framework, AIIB, 2019, Requirements, article H, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P-PDF.pdf.

⑥ “Recommendations on the Asian Infrastructure Investment Bank Environmental and Social Framework Consultation,” OXFAM, October 5, 2015, https://www.oxfam.org/hk/tc/f/news_and_publication/1430/content_23139en.pdf; “Comments on Draft Environmental and Social Framework of the Asian Infrastructure Investment Bank,” AIPP, October 23, 2015, https://aippnet.org/wp-content/uploads/2021/05/AIIB_ltr_final_AIPP.pdf.

⑦ “2021 ESF Fact Sheet,” AIIB, May 2021, https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/ESF-Fact-Sheet.pdf.

此，高质量的项目标准和政策逐渐成为亚投行的支柱之一。又如，在采购标准方面，亚投行的采购政策遵循攸关方平等原则，不对其业务中的采购进行国别限制，^①但在实际操作中，世行与亚投行的联合融资框架协议却规定，“对于项目下由世行以联合融资方式提供采购服务的合同，亚投行将要求其融资接受方使用世行的标准采购文件或允许的其他采购文件。”^②这意味着亚投行在采购标准上同意适用世行的高标准规则。这是由于亚投行迄今为止绝大多数联合融资项目的主投资者都是合作机构，^③也是亚投行在发展初期为保证融资效率而采取向传统融资机构标准看齐的权宜之举。

综上所述，亚投行在多边开发银行的机制目标、制度设计、治理结构、运营模式等领域推出了多项创新举措，以提升发展中国家在多边机制中的代表性、提高融资机构的运营效率，并确保多边开发机构应有的发展属性，为探索新形势下多边开发银行的设计理念和模式提供了参考和借鉴。此外，亚投行始终坚持与传统多边开发银行进行交流与合作，学习先进制度理念，提升国际竞争力，并主动融入高标准的国际体系，拓宽自身融资渠道，追求机制的降本增效，不断探索更好的业务标准与实践。

结 论

亚投行作为全球多边开发银行中的后起之秀，自成立以来便肩负着探索国际发展融资合作新形式、推动全球发展治理体系改革的重要历史使命。在百年变局加速演进的当下，作为新兴市场国家参与全球治理体系建设的重要尝试，亚投行在筹建之初就决心采取与传统多边开发银行不同的建制路径，通过赋予创始成员国制度先行者红利等方式，努力回应发展中国家要求提高

① 徐秀军、冯维江：《变革时代的亚投行：新机制与新角色》，中国社会科学出版社2019年版，第151页。

② “Co-financing Framework Agreement between Asian Infrastructure Investment Bank and International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association,” WBG, April 13, 2016, Section 3. 03(b), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/522801471875210501-0260012016/original/OfficialDocumentsCofinancingFrameworkAgreementbetweenAsianInfrastructureInvestmentBankandtheWorldBank.pdf>.

③ Bin Gu, “Procurement of the Asian Infrastructure Investment Bank: Five Legal Issues,” *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 13, No. 1, 2018, p. 256.

机制合法性与成员国代表性的诉求，并将业务领域集中投射至新兴市场国家最关心的发展议题，确定机构融资项目的发展属性，进一步提升发展中国家群体参与全球治理的制度性话语权，处处体现了中国对开放、包容、普惠、平衡、共赢的多边主义理念的坚持。^①同时，亚投行重视国际机制的学习效应，坚持兼容并蓄的设计思路，既借鉴西方发达国家的以最佳实践为代表的成熟发展理论，又充分照顾到发展中国家的需求，特别是关注其有限的实力和具体的国情，目的是兼容国际规范、保障国际合作渠道畅通，从而在提升自身国际竞争力的基础上，让包括借款方在内的所有利益攸关方的诉求都能得到关注。因此，亚投行在某种程度上实现了与传统多边开发性金融机构在趋异和趋同间的平衡，既追求机制的合法性与代表性，又重视机制的有效性与竞争力。

总之，亚投行意图维护新兴市场国家的利益并倒逼现有制度改革，导致其与传统多边开发机制的趋异；而亚投行试图加强机制的融资能力、确保机构持续运营，又导致其与传统多边开发机制的趋同。趋同与趋异两种现象并行不悖，相互作用，证明新兴市场国家主导的国际机制与现有机制之间并不必然存在冲突和矛盾，甚至较霸权国主导的机制更具包容性。亚投行的发展演变路径反映了新兴市场国家参与和推动全球治理体系改革的指导理念，在多边机制中兼顾合法性与有效性，为治理改革提供可供参考的可行性路径。亚投行的创立为全球发展治理作出了重要贡献，是对现有国际发展融资体系的重要补充。

[责任编辑：张 珺]

^① 习近平：《坚定信心 勇毅前行 共创后疫情时代美好世界——在 2022 年世界经济论坛视频会议的演讲》，《人民日报》2022 年 1 月 18 日，第 2 版。

strategy is poised to catalyze similar adaptations among other nations and intensify strategic competition among major powers, with AI competition at its core. Given the elusive nature and widespread diffusion of AI technology, the efficacy of nuclear deterrence may be diminished, elevating the risk of inadvertent conflict and war. The pervasive militarization of AI applications may engender novel forms of warfare. China must closely monitor the trajectory of the new technological revolution and the evolving landscape of U.S. military strategy, while preparing robust responses.

KEYWORDS: artificial intelligence, U.S. military strategy, technological revolution, great power competition, strategic adjustment

The “Involutionary” Dilemma of Global Governance and China’s Response

LIU Xuelian and ZHUO Ye

ABSTRACT: Following the global financial crisis of 2008, the trajectory of global governance became increasingly fraught, even as a plethora of institutional rules were established. While many scholars have characterized global governance as dysfunctional, this description only accounts for its quality, failing to explain the simultaneous phenomena of governance failure and rule proliferation. By employing the concept of “involution” and contrasting quantitative growth with qualitative stagnation, this paper interprets the predicament facing global governance as an “involutionary” dilemma, wherein the expansion of institutional rules fails to enhance the essence of global governance. This involution is rooted in the contradictions inherent in the process of globalization, encompassing domestic dissent, statism, and the repercussions of great-power competition. In response to this involution, China advocates for the concept of a community with a shared future for mankind and seeks to elevate regional governance by advancing the Belt and Road Initiative. China aims to mitigate inconsistencies in governance rules, thereby striving to enhance the quality of global governance.

KEYWORDS: global governance, involution, complexity of international institutions, Chinese diplomacy

A Comparative Study on AIIB and Legacy Multilateral Development Banks

REN Lin and SU Shanyue

ABSTRACT: As an important attempt by emerging countries to participate in the establishment of new institutions for global development governance, the AIIB

has shown significant characteristics of institutional divergence and convergence with legacy multilateral development banks in its establishment and development process. On the one hand, the AIIB has demonstrated its strength and innovation through institutional divergence in terms of institutional objectives, institutional design, governance structure, and decision-making model. On the other hand, it has converged with legacy multilateral development institutions in terms of operational principles, financing policies, institutional concepts, and partnerships. Institutional divergence reflects those emerging countries upholding multilateralism with concrete actions, enhancing the representation of developing countries, gaining institutional legitimacy, and at the same time responding to the developmental needs of countries in the region, using various measures to safeguard the development priorities of its member states. Institutional convergence reflects the intention of emerging countries to learn to comply with mainstream international norms and adopt best practices, dialectically learn to apply international high-standard rules, and promote the effectiveness of the institutions. The institutional divergence and convergence of AIIB reflects that emerging countries pursue not only the representativeness of the institution, but also the effectiveness and competitiveness of the mechanism when they participate in the establishment of new institutions regarding global development governance. It also reflects that emerging countries focus not only on innovating new institutions, but also on inheriting good traditional practices.

KEYWORDS: AIIB, international development finance, global development governance, institutional design

“Telling the American Story”: Deconstruction and Criticism of a Hegemon’s Diplomatic Narrative

YANG Mingxing and HE Kangning

ABSTRACT: In the 1940s, in order to establish its discourse hegemony as a global power, the United States launched a strategic diplomatic communication project of “telling America’s story to the world.” From the interdisciplinary perspectives of international politics, diplomacy, communication, and narrative studies, this paper comprehensively investigates the historical motives, development process and narrative mode of “telling America’s story to the world.” It is found that by integrating overseas communication sources and advanced information technologies, the United States gradually becomes a superpower of international discourse which matches its comprehensive national strength. In order to build a