

“与对手合作”：

中国与世界银行在筹建亚投行中的合作

朱杰进 艾敏*

【内容提要】 从对亚太地区未来经济影响力的角度看,亚投行与世界银行的确存在着一定的竞争关系,然而仔细观察亚投行的筹建过程却发现,亚投行与世界银行并没有发生冲突,双方在人员交流、制度设计、联合融资等方面存在着大量的合作。本文提出“两步走”的分析框架,重点探讨了专业技能和竞争成本两个要素在促进中国与世界银行合作筹建亚投行过程中的作用。亚投行的筹建对专业技能有着较高需求,中国政府需要世界银行的协助;对世界银行而言,为降低亚投行未来对自身的竞争成本,最大程度地减少亚投行“另起炉灶”的可能性,世界银行也愿意同中国政府开展合作,共同创建亚投行。

【关键词】 亚投行,世界银行,“两步走”,专业技能,竞争成本

【Abstract】 In terms of future economic impact in Asian-Pacific region, there is a competitive relationship between Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the World Bank. However, both sides are very cooperative in human resources, institutional design, and project co-financing. This contravenes conventional thinking of Contested Multilateralism. We develop a two-step analysis to explain why China is willing to share some power with the World Bank in designing the AIIB and also why the World bank is willing to cultivate its adversary. We argue that technical expertise and competition cost are two important factors to push for the cooperation. For Chinese government, although it has played the leadership role, the establishment of AIIB needs high-level technical expertise which highlights the cooperation with World Bank is necessary. For World Bank, when the establishment of AIIB is unavoidable, it is necessary to take the cooperative measures to reduce the competition cost caused by AIIB. In this way, the relationship between AIIB and World Bank becomes “Cooperative Competition”.

【Key Words】 AIIB, World Bank, “Two-Step Analysis”, Technical Expertise, Competition Cost

* 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;艾敏,法国巴黎政治学院硕士研究生。

引 言

筹建亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”)的倡议于2013年10月由中国国家主席习近平提出,目前已经成为新时期中国特色大国经济外交的突出成就。^①从2016年1月开业到2017年6月亚投行第二届理事会年会,成立不足一年半的亚投行就已经吸收了近80个成员国,其中包括欧盟14国,共批准16个基础设施投资项目,投资额达到24.9亿美元,成为仅次于世界银行的第二大国际多边金融机构。作为第一个中国倡议设立的国际多边金融机构,亚投行反映了中国在国际金融秩序中发挥更大影响力的尝试。

不容忽视的是,新国际组织的成立也不可避免地对原有国际秩序产生了冲击。从亚投行倡议宣布的一开始,美国和日本就表示反对。美国奥巴马政府提出对亚投行和世行亚行作用重叠以及亚投行运营制度不透明,达不到国际高标准存在忧虑。美国前财政部长劳伦斯·萨默斯(Larry Summers)认为亚投行的成立和英法德等西方大国的加入意味着“美国失去了作为全球经济体系担保人的角色”。^②日本财务大臣麻生太郎表态称“亚投行在运营中不知道将由谁来负责审查,到处都是问题”。^③美日作为在世行亚行等现存重要多边金融机构中掌握最多话语权的国家,对亚投行的警惕态度实际上是出于对中国争夺全球经济规则与制度书写权的疑虑和担心。^④出于零和博弈的思维方式,美国把亚投行视作现存国际金融机构的竞争对手,认为亚投行将从制度上跳脱现存国际金融秩序。同时,

① 张军:《中国经济外交迈入新时代》,参见:http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/gjjs_674249/xgxw_674251/t1454823.shtml。

② 《美前财长:亚投行见证美国丧失全球经济霸主地位》,《参考消息》2015年4月7日,参见:http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20150407/732600_2.shtml。

③ 陈月石:《法德意加入亚投行 美国放软话称各国自己决定》,参见:<http://news.qq.com/a/20150317/079069.html>。

④ 丁小希:《英国申请加入亚投行令美国不爽韩澳或紧随其后》,《环球时报》2015年3月14日,参见:http://finance.ifeng.com/a/20150314/13553342_0.shtml。

亚投行也将强化中国在亚太地区的经济影响力,导致美国和世界银行在这一区域的影响力被挤压。

然而仔细观察亚投行的筹建过程却可发现,世界银行与亚投行不仅没有发生冲突,反而对亚投行的成立给予了大量支持,双方开展了广泛的合作。在人员交流方面,世行高级官员在采访中表示有多位世行的退休员工和现任官员正在为亚投行服务。^①世界银行退休律师纳塔利·利希腾斯坦(Natalie Lichtenstein)协助起草了《筹建亚投行备忘录》,资深官员斯蒂芬·林特纳对亚投行《环境与社会框架》的制订作出了重要贡献。此外,世行还派出不少代表参加亚投行临时秘书处组织的关于亚投行运营政策的会议。在制度设计方面,世行在组织架构、机构治理、社会和环境保障政策、采购政策等方面都为亚投行提供了建议。初步建成的亚投行虽然在“董事会非常驻”等制度方面有所创新,但在多数运营制度方面与世界银行保持一致。在联合融资方面,世界银行与亚投行签订了多个贷款项目的合作协议,承诺对项目进行联合融资,在截至目前的16个项目中,有12个项目是联合融资,占比75%。

为什么在世界银行与亚投行存在一定竞争的背景下双方仍然会开展大量合作?^②一方面,对于中国来说,如果中国发起成立亚投行的目的是为了提升自己在国际金融秩序中的影响力,那么中国应该自己最大程度主导新机构的成立过程,而不应该让世界银行在其中发挥很大的作用;另一方面,对于世界银行来说,考虑到亚投行未来会与自己存在较大竞争的可能性,世界银行不应该积极地“培养自己的竞争对手”。

本文提出,在亚投行筹建的过程中,专业技能和竞争成本是导致新老国际组织达成合作的关键要素。正是因为创建亚投行需要很高的专业技能,而这些必要的专业技能中国政府尚不具备,所以中国政府需要得到世界银行的协助,与世界银行合作来创建亚投行;而对于世界银行来说,在

① 王琳:《访谈世界银行首席执行官克里斯塔丽娜·格奥尔吉耶娃》,载《共同的声音:“一带一路”高端访谈录》,商务印书馆2017年版,第166—167页。

② 按照现实主义国际关系理论,竞争的双方格外关注相对收益,即双方不仅关心自己收益的多少,还关心自己与对方收益的差距,这样往往会导致国际合作难以发生。参见:Joseph Grieco, “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism,” *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, pp.485—507.

英国宣布加入亚投行预示着亚投行的成立已成为定局的形势下，世界银行只有尽可能降低亚投行未来对自身的竞争成本，最大程度地减少亚投行“另起炉灶”的可能性，所以世界银行也愿意与中国开展合作，共同塑造亚投行。这样，即使亚投行与世界银行之间存在着一定的竞争关系，双方仍然开展了大量的合作。

本文主要分为三个部分：首先分析国内外关于亚投行与世界银行关系的既有研究，并指出存在的不足；然后提出“两步走”的分析框架，倡议国是否选择与原有国际组织合作来创建新国际组织，关键取决于是否具备相关专业技能，而原有国际组织是否选择与倡议国合作来建立新国际组织，关键取决于是否能降低竞争成本；最后，将“两步走”的分析框架运用到中国与世界银行合作成立亚投行的案例分析中。

一 既有研究及其不足

随着亚投行在国际社会引发巨大反响，国内外关于亚投行与世界银行关系的研究也日益增多，但多数还属于新闻评论性质，以政策动态分析为主，缺乏学术学理研究。按照亚投行与世界银行之间是否存在竞争关系，可以将现有的研究大致分为以下两种类型：

一方面，一些学者（以中国学者为主）认为，亚洲经济的现实发展对于基础设施投资的刚性需求和现存国际金融秩序的不足催生了亚投行的成立，亚投行和世界银行之间是相互补充而非竞争的关系，或者说“应该是”相互补充而非竞争的关系。倪建军提出“世界银行向亚投行表示了很强的合作意愿，将在知识共享、能力建设、人员交流、项目融资等方面开展合作”^①；敦志刚认为“亚投行与世界银行作为多边开发银行，是互补而非竞争的关系”。^②罗伯特·卡恩（Robert Kahn）认为“到底亚投行会成为现存国际金融机构的有力竞争者还是有益补充，现在还无法

^① 倪建军：《亚投行与亚行等多边开发银行的竞合关系》，《现代国际关系》2015年第5期，第5—7页。

^② 敦志刚：《世界银行的贷款管理机制及其对亚投行的借鉴》，《国际金融》2015年第8期，第25页。

预计”。^①

另一方面,也有很多学者(以国外学者为主)将亚投行的设立看成是中国出于对世界银行等旧国际秩序的不满和“另起炉灶”的尝试,认为亚投行会对世界银行构成威胁和挑战。拉吉·德赛(Raj Desai)提出“亚投行之所以成立,与美国拒绝改革布雷顿森林体系脱不了干系”。^②一些澳洲学者认为“亚投行是另起炉灶的表现”。^③肯尼思·拉波扎就认为“亚投行与金砖银行一起对布雷顿森林体系的机构构成直接挑战”^④;王碧珺提出,亚投行的成立是中国提升国际话语权的战略举措,一般来讲,中国可以采取两个办法来解决话语权问题,一是呼吁加快现有国际多边机构的改革,二是试图通过创建替代性机构,提供新平台使中国等新兴市场国家能更好地在国际金融事务中发挥自身影响力,进而提高话语权。^⑤陈绍峰认为,亚投行将在规则制定、霸权制衡、经济治理、同业竞争等方面对美国主导的国际金融秩序带来一定的冲击。^⑥陈季冰也认为,亚投行“代表着以中国为首的新兴市场抛开旧秩序另起炉灶的尝试”。^⑦

总体上看,目前学术界流行的观点或多或少都存在着两极化的倾向:要么否认亚投行与世界银行之间存在任何竞争关系,强调双方的互补性;要么认为亚投行是中国“另起炉灶”的行为,将对世界银行构成直接的挑战。应该说,这些研究都抓住了亚投行与世界银行关系的某一方面,但对于本文提出的为什么在世界银行与亚投行存在一定竞争的背景下双方仍然会开展大量合作即“与对手合作”的现象,仍然没有给出有说服力的理论和学理解释。

① Robert Kahn, “A Bank Too Far?” *Working Paper*, Bank of Italy, Economic Research Department, 2010. http://www.cfr.org/global_governance/bankToofar/p36290.

② Raj Desai and James Vreeland, “How to Stop Worrying and Love the Asian Infrastructure Investment Bank,” *The Washington Post*, 2015.

③ 张文杰、王学玉:《澳大利亚学界亚投行研究述评》,《国外社会科学》2015年第11期,第63页。

④ 刘颖、韦磊:《国际智库学者视域中的亚投行》,《南方金融》2015年第6期,第7页。

⑤ 王碧珺、张明:《发达国家加入亚投行的意义》,《中国金融》2015年第7期,第48页。

⑥ 陈绍峰:《亚投行:中美亚太权势更替的分水岭?》,《美国研究》2015年第3期,第14—33页。

⑦ 陈季冰:《亚投行:抛开旧秩序的新尝试》,《中国中小企业》2014年第12期,第66页。

二 分析框架的构建：“两步走”的分析视角

新自由主义制度认为，国家倡议建立国际组织是希望借由其实现国际合作以追求共同利益，同时减少合作的不确定性和交易成本。^①从操作层面来看，即国家遇到一个新问题，这个问题非一国之力可以解决，需要在一定范围内通过合作来解决。然而现有国际机制或国际组织不能满足这个合作的要求，可能是原有国际机制没有涵盖这一部分，也可能是原有国际组织存在体制僵化等困境。

解决这一困境国家有不同的对策，本文设定国家选择了建立一个新的国际组织这一方式，通过它来实现有效合作并解决现实问题。通过下文中的“两步走”理论模型（第一步，倡议国家是否选择同原有国际组织合作来建立新国际组织；第二步，原有国际组织是否选择同倡议国家合作来建立新国际组织），我们可以研究倡议国家和原有国际组织在面临上述情况时的行为选择，更好地理解现实国际政治中那些“符合”或者“不符合”经验主义预期的国际行为。

第一步：倡议国是否选择同原有国际组织合作来建立新国际组织

在这一步，倡议国面临两个选择。一是自行组建新国际组织，即国家按照自己的偏好设计新国际组织的制度和结构，使其完全“为我所用”。二是同原有国际组织合作，通过人员交流、制度借鉴、项目合作等各种方式使原有国际组织参与到新国际组织的创建过程中来。在创建新国际组织这一问题上，对于国家而言，多一方参与制度设计，这个制度完全有利于倡议国家的可能性就会下降，国家对新组织的掌控力度也会变小。从这个意义上看，倡议国和原有国际组织在创建新国际组织过程中存在着一定的竞争性。

但为了确保新国际组织的有效性，倡议国需要它拥有尽可能完善的

^① 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和、信强、何曜译，上海人民出版社2001年版，第104—134页。

制度设计和组织结构,这决定了新国际组织的创立不是国家一声令下,随意拉一个班子,架一个牌子就可以完成的,新国际组织建立所需专业技能(technical expertise)的高低影响着倡议国是否选择与原有国际组织开展合作。^①这里的专业技能是指为新国际组织设计合理的组织架构、完善的决策(投票)制度和日常运营机制,有效完成组织目标的能力。其中最重要的即为制度设计能力(使国际组织有效运转)和制度创新能力(使新国际组织在某方面有别于原有国际组织,解决后者不能解决的现实问题)。由于倡议国在原有国际组织中通常话语权不足,缺乏在原有国际组织中一线管理的专业技能。

当倡议国想要创建的新国际组织所需专业技能低的时候,国家可以独立承担制度设计和制度创新的能力,此时基本不存在倡议国在创建新国际组织过程中与原有国际组织的互动。据统计发现,在20世纪80年代至90年代的十年期间所创建的新国际组织中,大约有35%的比例是倡议国在没有邀请原有国际组织协助的情况下独自创立的,这些国际组织大多具有一个明显特征,即政治色彩强烈且不需要很复杂的组织架构,一般是首脑论坛等国际会议组织。^②

但当倡议国想要创建的新国际组织所需专业技能较高时,表现在新国际组织需要解决的问题不仅需要领导人之间的政治合作,还需要相关专业人员的介入,以确保领导人的政治共识和做出的决定能够得以落实,这时候原有国际组织开始介入。换言之,创建新国际组织所需专业技能很高,倡议国并非像原有国际组织(或者说国际组织的官僚机构)一样,常年活跃在相关问题治理的第一线,它并不掌握创建和运营一个高效国际组织的所有专业知识。在这种情况下,为了避免投入各种资源却建立起一个运转不灵或者对解决新问题无益的新国际组织,倡议国家不得不考虑第二个选择:同原有国际组织合作。原有国际组织的官僚机构已经运营并且正在运营国际多边机构多年,拥有丰富经验,清楚可能面临的困难。即使原有国际组织可能由于组织目标、部门利益等各种原因无法

① Tana Johnson and Johannes Urpelainen, "International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot," *International Organization*, Vol.68, No.1, 2014, pp.177—209.

② *Ibid.*, p.179.

直接解决倡议国所面临的新问题,但他们具有的丰富专业技能对新国际组织的制度设计十分有效。于是,即使倡议国家担心原有国际组织的参与会降低自身对于新国际组织的掌控,出于对专业技能的需求,倡议国也会选择同其合作,一起创建新国际组织。

然而,需要强调的是,作为理性的国际行为体,原有国际组织也有着自身的利益偏好,当倡议国展现合作的意愿后,原有国际组织也未必会采取与倡议国合作的行为。这样,就进入到我们模型的第二步。

第二步:原有国际组织是否选择与倡议国合作来创建新国际组织

原有国际组织在考虑是否选择与倡议国合作来建立新国际组织,一个重要变量是新国际组织对原有国际组织的竞争成本(competition cost)到底有多大。所谓竞争成本指的是在相同或相似领域内创建新的国际组织,这一潜在竞争者的未来发展会对原有国际组织所造成的不利影响。^①具体来看,可以将竞争成本细分为资源竞争成本、制度竞争成本和影响力竞争成本。资源竞争成本是指新组织和原有组织目标任务相同或相似、服务群体有重叠,资源来源一致时,新组织对原有国际组织的活动空间有所挤占,吸引相关国家对该领域的投资等资源。制度竞争成本则指新组织跳出现有国际秩序,重新建立一套新的规则和制度,以取代当前通用的制度,从而逐步取代或淘汰遵循现有制度的国际组织。影响力竞争成本实际上将前两种竞争成本的后续影响包含在内,指新组织发展壮大后对原有组织在领域内地位和影响力的消极影响。原有国际组织对以上三点的担忧,构成了新国际组织创建对原有国际组织而言的竞争成本。

当原有国际组织本身就有建立类似新组织的倾向或者同意倡议国的选择时,意味着它将新国际组织视为竞争者的可能性降低,此时对于原有国际组织而言,创建新国际组织的竞争成本会显著下降。一些国际组织本身就有改革的意愿,同时认为新国际组织的发展方向与自身的改

^① Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot,” *International Organization*, Vol.68, No.1, 2014, p.183.

革方向趋向一致时,新国际组织的建立对原有国际组织的竞争成本就低。

但当原有国际组织作为一个较为保守的官僚机构反对倡议国建立的新国际组织时,它看到更多的是新国际组织未来对自己的不利影响,这种担忧使它的竞争成本会大幅度上升。此时,出于对自身利益的考量,原有国际组织会选择拒绝同倡议国家合作,甚至采取行动阻碍新国际组织的成立。

然而,即使原有国际组织握有专业技能这一推动新组织建立的筹码,也不意味着原有国际组织可以压倒性地决定新国际组织组织的命运。当倡议国的政治意志或者现实政治形势使得新国际组织的创建已成为定势时,原有国际组织的反对就会无效,这时,如果原有国际组织不参与新国际组织的创建,相当于放任了竞争者的随意发展。换言之,当原有国际组织无法阻挡与自己偏好不一致的新国际组织建立时,它必须放弃追求最优选择,转而追求次优结果的达成,即通过参与新国际组织的制度建设,提高自身在新国际组织中的地位和话语权,以期影响新国际组织的发展方向,使二者关系偏向友好而非对立。这一系列举措实际上是原有国际组织为了降低竞争成本而做出的努力。从结果上看,就是原有国际组织同倡议国家在创建新国际组织的问题上存在偏好差异,却依旧进行了合作。

总体上看,“两步走”的分析框架解释了倡议国家和原有国际组织在创建新国际组织时各自的行动逻辑。一方面,对于倡议国而言,如果选择和原有国际组织合作,后者对于新国际组织的影响不可避免,倡议国很难实现对新国际组织的完全控制。然而对专业技能的需求决定了倡议国家如果不想创立一个无效的新组织,就必须妥协,即选择同原有国际组织合作。另一方面,对于原有国际组织而言,新国际组织的创立可能会带来竞争,但当新组织出现已经成为必然时,它也只能寻求合作来降低竞争成本,最大程度的保障自身利益。于是,双方都选择了与“对手”合作。这一结果的出现,实际上是双方在最优结果无法达成时对次优结果的追求。通过合作,倡议国在创建新国际组织时得到了原有国际组织的专业技能,原有国际组织通过参与筹建新国际组织,降低新组织未来与自己对立的可能性。这在一定程度上对双方而言都是理性选择。

三 合作筹建亚投行： 中国与世界银行的理性选择

（一）提升专业技能：中国选择与世界银行合作（2013年10月—2015年3月）

自2008年全球金融危机爆发以来，世界经济经历了从陷入低谷到缓慢复苏的艰辛历程。即使美国通过几轮量化宽松政策逐渐扭转了本国经济发展的颓势，但多数发达国家的经济至今仍旧深陷泥潭。^①在这样的背景下，一批新兴市场国家开始在世界经济的复苏过程中发挥更加突出的作用。其中，中国作为世界上最大发展中国家的表现尤为抢眼。

然而中国也面临着自己的问题：世界第二大的经济体要保持国内经济持续稳定发展，要统筹考虑中国经济和世界经济的联动发展，在更大的区域内实现互联互通，寻找共同的经济增长点，以区域共同发展的强大动力来带动本国经济发展。于是，在2013年中国政府提出“一带一路”倡议，一条从中国本土延伸，贯穿东南亚、南亚、中亚、西亚直到欧洲的经济大走廊有望建立，覆盖超过一半的世界人口，经济总量巨大。中国政府希望借由这一倡议，在后金融危机时代探寻新的经济增长动能，不仅是造福于一国，而是通过地区合作新方式，实现区域共同发展乃至全球共同发展。在宏伟的构想背后，是亟须解决的现实问题：亚洲作为目前世界最具经济增长潜力的地区和“一带一路”的主要实施地，却因为资金短缺，许多国家和地区的基础设施建设十分落后，跟不上经济发展的需求，限制了进一步发展。为了更好地实现融资，弥补世行、亚行在基础设施建设投资领域的不足，中国倡议建立一个新的多边金融机构——亚洲基础设施投资银行。

这并不是简单的“拉班子唱戏”：不用提亚投行服务的“一带一路”涉及经济、金融、文化、环保、通信、社会等众多复杂问题，即使这一多边金融机构本身的创建，就需要极高的专业技能。我们可以将其大致分为两类。第

^① 比如欧元区国家正遭遇一连串的政治经济危机：欧债危机、难民危机、恐怖主义危机、英国脱欧等；同时日本经济增长前景黯淡，其国内呼唤结构性改革。

一类是解决复杂问题的能力。亚投行想要解决的问题并非简单通过融资就可以解决,基础设施建设不可避免的会涉及环境保护、移民拆迁等问题,需要考虑到所有的潜在矛盾,整体规划来解决;第二类是使新国际组织有效运转的能力,在这一环节,创新能力、协调能力、灵活处理等都具有重要意义。亚投行是一种完善现存全球金融治理的努力,这意味着它需要创建有一定新意的合作模式。但超过 70 个成员国的庞大机构,如何实现各国在国际组织的章程条款、语言及货币使用、债务违约等方面的统一立场,对中国是一个巨大的考验。同时还需考虑到新国际组织同原有国际多边金融机构的关系,规避可能激化的矛盾。

王达指出亚投行在技术层面还面临如何解决工程建设与环境保护的矛盾、如何提高融资效率、拓展融资方式等问题。^①陈季冰则从另一个角度指出,“中国当下自身的金融体系成熟程度、金融市场开放度、金融机构的国际化水平以及金融市场和人民币的国际影响力等仍然处于相对弱势的地位,这对中国开展水平更高、规模更大的国际金融合作产生了限制”。^②对于亚投行的组织运营本身,外界也存在着不少质疑的声音。澳大利亚学者列昂·伯克曼海(Leon Berkemans)提出让 57 个创始成员国相互协调并且保持良好关系,对于缺乏全球治理实践的中国来说会非常困难。^③另一位澳洲中国问题专家瑞戈·厄尔(Greg Eari)也认为“亚投行在人力资源使用、薪酬支付、金融服务购买以及信用等级评定等方面仍困难重重”。^④王碧珺提出,目前中国创办亚投行的专业能力受外界质疑的主要有两点:一是中国之前并没有运营国际多边金融机构的实践经验;二是“中国在非洲等落后地区的开发经验一直被西方指责缺乏透明度、市场化运作和评估机制”,而这恰恰是国际社会公认的多边金融机构一定要遵循的基本原则。^⑤在这种情况下,要建立一个运转良好且被世界认可的亚投行,中国需要原有国际组织的专业技能协助。

① 王达:《亚投行的中国考量与世界意义》,《东北亚论坛》2015 年第 3 期,第 51 页。

② 陈季冰:《亚投行:抛开旧秩序的新尝试》,《中国中小企业》2014 年第 12 期,第 66 页。

③ Leon Berkemans, “AIIB: China about to learn a hard lesson in leadership,” *The Interpreter*, May 5, 2015.

④ Greg Eari and Lisa Murray, “AIIB: a challenge for China,” *Australian Financial Review*, March 20, 2015.

⑤ 王碧珺、张明:《发达国家加入亚投行的意义》,《中国金融》2015 年第 7 期,第 47 页。

与此同时,经历七十余年风雨的世界银行在多边金融机构运营和项目管理方面积累了丰富的经验。作为国际三大金融机构之一,世行从项目选择到贷款发放再到项目监管,形成了一整套成熟的机制,并且在188个成员国范围内广泛应用。正如世界银行首席执行官克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃(Kristalina Georgieva)表示的那样:“参与一带一路建设的很多国家都是世界银行的成员,世界银行积累了很多国别知识,非常了解这些国家的现状和民众的渴望。”^①

总体上看,在亚投行的创建过程中,尽管中国发挥了重要的引领作用,但不容忽视的是,创建亚投行对专业技能的需求决定了中国必须寻求其他多边金融机构,尤其是世界银行的专业技能。中国政府深刻地认识到了这一点,金立群行长在多个场合的受访或演讲中表示,亚投行需要学习世界银行的“好经验,积累了几十年的经验”,不仅是发展理念,更包括人力资源、技术运营等各方面的先进经验。^②

(二) 降低竞争成本:世界银行选择与中国合作(2015年3月至今)

在中国展现与世界银行合作来筹建亚投行的意愿时,世界银行是否会采取合作的行为还主要取决于其自身的利益考量。在中国准备筹建亚投行的初期,作为世界银行的最大股东,美国对中国的筹建倡议提出了许多非难,极力反对西方盟友的加入,也正是由于这个原因,世界银行从一开始与中国开展合作的可能性很低。^③

但2015年3月12日,英国选择加入亚投行,随后德国、法国、意大利等西方国家紧随英国脚步,为亚投行成立再押重量级砝码。西方大国的加入不仅进一步拓展了亚投行成员国的覆盖范围,扩大活动空间,更使亚投行将成为未来影响力巨大的多边金融机构这一可能变成了事实。^④这一

① 王琳,《访谈世界银行首席执行官克里斯塔丽娜·格奥尔吉耶娃》,载《共同的声音:“一带一路”高端访谈录》,商务印书馆2017年版,第166—167页。

② 《金立群在布鲁金斯学会的演讲》,参见:<http://www.malaysiaeconomy.net/a3356311/1111/2015-12-31/36210.html>。

③ 陈绍峰:《亚投行:中美亚太权势更替的分水岭?》,《美国研究》2015年第3期,第14—33页。

④ 赵柯:《欧盟亚太政策转向“新接触主义”?——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑》,《欧洲研究》2015年第2期,第16—28页;徐刚、司文、陈璐:《欧洲加入亚投行的原因和影响探析》,《现代国际关系》2015年第5期,第9—11页。

转变,意味着世界银行不能再对亚投行进行“冷处理”,需要采取积极行动来降低亚投行成立对世界银行的竞争成本,包括降低制度竞争成本、资源竞争成本和影响力竞争成本等三项。

从制度竞争成本来看,对亚投行的制度和规则设定一向是西方国家也是世界银行最为关心的一部分。为了不使亚投行成长为一个“另起炉灶”的新体制代表,世行和世行主要成员国需要通过采取两种方式影响亚投行的制度设计和制度创新:一是通过加入亚投行成为成员国,直接参与亚投行的筹备会议,使得亚投行在制度设计中体现现有的国际金融秩序规则;二是通过与亚投行临时秘书处以及中国领导人直接沟通,要求亚投行遵守现有的国际金融秩序规则。

在世行主要成员国参与亚投行的声明中,前一种方式很好地得以体现。英国声明“将会为保证亚投行在问责、透明、治理结构等方面采纳最优标准贡献出关键力量”;德、法、意三国也提到:“渴望与亚投行创始成员国一起来建立该机构,使其具有监管、保障、债务以及采购等方面政策的最高标准和最佳实践。”^①在一系列西方大国加入亚投行之后,奥巴马也表示西方大国加入亚投行,能为亚投行提供提高标准的机会。^②有学者指出,这可以被看作欧洲国家采取的一种“新接触主义”^③,即世行主要成员国通过加入亚投行来确保其遵循现行国际金融或者投资规则。正如德国维尔茨堡大学中国问题专家费多丽(Doris Fischer)所言,如果美国人不愿意加入亚投行,是因为担心国际发展的标准不能被遵守,那他们应该更加乐见在人权方面其实更为严格的欧洲人加入,甚至可以将这看作欧美之间的一次分工。^④

而在后一种方式上,2015年7月16日,世界银行行长金墉在与时任亚投行多边临时秘书处秘书长金立群会晤时指出,世界银行可以为亚投

① 赵柯:《欧盟亚太政策转向“新接触主义”?——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑》,《欧洲研究》2015年第2期,第16—28页。

② 陈月石:《法德意加入亚投行 美国放软话称各国自己决定》,参见:<http://news.qq.com/a/20150317/079069.htm>。

③ 赵柯:《欧盟亚太政策转向“新接触主义”?——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑》,《欧洲研究》2015年第2期,第16页。

④ 《亚投行成功分裂西方?》,参见:<http://www.dw.de/>。

行提供“强有力的环境、人力和采购标准”。^①这实际上表明，世界银行希望对亚投行的实质性制度有所影响，既然亚投行这个“竞争者”必定要发展壮大，那么就要通过多渠道的直接或间接影响和引导亚投行的发展方向，用自己的专业技能，将亚投行框定在现有国际秩序中，避免亚投行“另起炉灶”。

2015年9月25日，中国国家主席习近平访问美国，与时任美国总统奥巴马就亚投行问题进行了深入交流。作为亚投行的最大股东国与世界银行的最大股东国，中美两国达成了重要共识：“中方在维护、进一步加强并推动国际金融机构现代化方面有重大利益，美方欢迎中方不断增加对亚洲及域外地区发展事业和基础设施的融资支持。国际金融框架正不断演进，以应对在规模、范围和多样性方面都在发生变化的挑战，并将包括将高标准和良好治理作为其核心原则的新机构。双方认识到新机构以及未来将成立的机构，要成为国际金融框架的重要贡献者，这些机构将像现有国际金融机构一样，与专业性、透明度、高效率 and 有效性的原则以及现有环境和治理高标准相一致，进行恰当的设计和运营，同时认识到上述标准是在持续演进和改进的。”^②

通过这些方式，世界银行最大程度地保障了新创建的亚投行依旧在现行国际金融体系内，除一些技术环节的不同外，和世行保持了规则和制度的一致，这就减少了亚投行对于世行的制度竞争成本，从而减少了亚投行未来从体制上取代世行的可能性，尽可能地保障了世行自身利益。

从资源竞争成本来看，世行通过贷款项目联合融资在减少资源竞争成本上做出努力。由于亚投行和世行的大目标一致，均为减少世界贫困，促进落实联合国2030年可持续发展议程。在两者分立项目，互不干涉的情况下，的确可能存在项目资金和资源上的竞争。为了减少这一竞争使世行蒙受损失的可能性，世行选择和亚投行这个财力雄厚的竞争者携手，共同完成一些项目的推进。正如世界银行首席执行官格奥尔基耶

① 王志敏：《世界银行将与亚投行探讨联合融资——世行行长金墉2015年访华主要目的》，《国际工程与劳务》2015年第8期，第49页。

② 《习近平主席对美国进行国事访问中方成果清单》，参见：http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xpjdmgjxgsfw_684149/zxxx_684151/t1300767.shtml。

娃所强调指出的，“世行多年来积累的成熟的项目管理经验将和亚投行的融资能力形成互补”，所以世行“把一切治理、采购、流程等经验和亚投行共享”。^①2016年4月，世行和亚投行共同签署了第一个联合融资框架协议，探索在能源、水利、交通等领域共计12个项目合作的可能性。而根据合作框架协议，世界银行将会准备和监督共同资助的项目的程序和政策，以确保其在采购、环境和社会保障方面，符合世界银行的一贯标准。^②同年6月亚投行公布的第一批四个贷款项目就包括与世行联合融资的印度尼西亚国家贫民窟升级改造项目。^③这样一来，世行既保证了亚投行这些项目的运行符合国际标准，同时也做到了和亚投行共享而非抢夺项目资金和资源。

从影响力竞争成本来看，在降低上述两项创建成本的基础上，世行与亚投行的合作实际上也让它在中国和亚太地区继续巩固了其国际影响力。金立群行长就曾对世行对亚投行创立的鼓励和支持表达了感谢，称世行的合作精神令人敬佩。^④这些都能对世行的影响力起到正面作用，有利于其维持在亚太地区的形象和地位。

综上所述，在亚投行筹建的过程中，尽管中国政府强调要发挥主导作用，但由于需要世界银行的专业技能协助，中国采取了与世界银行合作的态度，大量借鉴了世界银行在采购、环境、社会保障等领域的“国际标准”。另一方面，世界银行为降低亚投行未来可能对自己造成的竞争成本，也采取了与中国政府合作的态度，其主要成员国通过加入亚投行成为成员国，或通过与亚投行临时秘书处以及中国领导人直接沟通的方式，确保亚投行遵守现行的国际金融秩序规则。在这些合作推动下，中国和世行都采取了妥协的姿态，追求次优选择，达成了各自的目标。

① 王琳：《访谈世界银行首席执行官克里斯塔丽娜·格奥尔吉耶娃》，载《共同的声音：“一带一路”高端访谈录》，商务印书馆2017年版，第166—167页。

② 《世行行长金墉谈与亚投行的首批合作项目进展》，参见：<http://finance.qq.com/a/20160415/027333.htm>。

③ 《世行CEO：建议引入更多私人资本参与国际发展》，参见：<http://money.163.com/17/0326/14/CGF8UVAH002580S6.html>。

④ 《金立群在2015年中国发展高层论坛上的发言》，参见：http://finance.ifeng.com/a/20150707/13822049_0.shtml。

结 论

本文尝试回答为什么在世界银行与亚投行存在一定竞争的背景下双方仍然会开展大量合作的问题，提出了“两步走”的研究框架，细致分析了专业技能因素如何推动中国政府选择与世界银行合作来筹建亚投行，同时也探讨了竞争成本因素如何导致世界银行选择参与建设亚投行，从而为当前国际组织发展过程中出现的“与对手合作”或者称之为“良性竞争”的现象提供一种学理解释。

随着新兴市场国家的群体性崛起，“二战”后建立的国际组织体系正面临着升级换代的重大任务，一方面，原有国际组织需要革新，另一方面，新国际组织不断被创立，新老国际组织之间的关系正成为国际组织研究的新议程。作为国际组织研究的领军人物，罗伯特·基欧汉敏锐地把握了当前国际组织之间的竞争性态势，提出了“竞争性多边主义”的研究议程^①，与此不同的是，本文的研究问题是为什么在国际组织竞争的大背景下仍然存在着大量的国际组织之间的合作，即“合作性竞争”的问题，需要强调的是，在什么样的条件下，国际组织之间会出现合作性竞争还是冲突性竞争，还需要更多的学术探究。

^① Julia Morse and Robert Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organizations*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385—412.