

特約撰稿

中國大陸倡設 「亞投行」的策略、發展與影響

The Strategy, Development, and Influence
of China's Initiation of AIIB

吳若璋 (Wu, Jo-Wei)

中華經濟研究院助研究員

摘要

「亞投行」為首個由亞洲國家主導之國際金融組織，為亞太地區開發基礎建設提供資金支持，並為中國一帶一路戰略做好金融支援。隨著「亞投行」2016年1月正式運轉至今，其融資態度保守、「中國」色彩濃厚、人才短缺與中國基礎建設資金缺口等問題一一浮現，皆為「亞投行」未來發展帶來挑戰。本文將由「亞投行」倡設的背景因素開始探討，並闡述國際金融機構援助對發展中國家經濟發展的重要性，並探討臺灣在無法加入「亞投行」成員下，應如何因應。

關鍵詞：「亞投行」、國際金融組織援助、基礎建設、投資帶動效果

「亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank，AIIB）」簡稱「亞投行」，2013年10月，由中國大陸國家主席習近平首次在國際上倡議，2015年年底完成簽署，2016年1月正式運轉。「亞投行」是首個由亞洲國家主導之國際金融組織，創立目的是為了要提供亞太地區開發基礎建設的資金，促進亞洲區域的互聯、互通建設和經濟一體化。「亞投行」運轉至今已逾一年半，成員國數量已達80國，共計批准16個投融資項目，貸款總額達25.7億美元。

本文將由「亞投行」倡設的背景因素開始探討，並闡述國際金融機構援助對發展中國家經濟發展的重要性，以及盤點「亞投行」至今執行成果與其正面臨的挑戰。由於臺灣並不是「亞投行」的成員國，在兩岸關係冷處理下，臺灣的國際關係更為艱鉅。不能參與「亞投行」投融資計畫的臺灣，可以做甚麼？最後將探討臺灣的下一步。

壹、「亞洲基礎設施投資銀行」倡設的背景與策略

世界銀行公布之世界發展指標（World Development Indicators）顯示，2016年亞太地區（East Asia & Pacific）與南亞地區（South Asia）之GDP總值約占世界GDP的32.21%，同年，亞太地區與南亞地區的經濟成長率分別有4.12%與6.84%，皆遠高於2.44%的世界經濟成長率。¹該區是目前世界中經濟最有活力的地區，成長潛力驚人，且擁有全球超過一半的人口（約占世界總人口的54.60%）。

繼中國大陸之後，印度與東南亞地區國家之新興市場經濟迅速崛起，在人口紅利的輔助下，中產階級逐漸形成，帶動市場的需求，也激勵了經濟成長。但亞太地區國家普遍基礎建設相對落後，卻成為地區經濟發展最大的阻力。

¹ 世界銀行的國家群分類顯示，亞太地區共計有37個國家與地區，包含了中國大陸、日本、印尼、韓國、澳洲、紐西蘭、新加坡、泰國等。而南亞地區國家有8國，分別為阿富汗、孟加拉、不丹、印度、馬爾地夫、尼泊爾、巴基斯坦與斯里蘭卡。

基礎建設對發展程度較落後的國家來說尤為重要，基礎建設完善與否更是影響中長期經濟發展的關鍵。基礎建設投資不足的國家可能出現經濟成長遭遇瓶頸的同時，就業增長也乏力的現象。但在以歐美為主的國際氛圍下，給予亞太國家的國際空間與關注卻相當侷限。當中國大陸逐漸發展壯大後，開始嘗試爭取其國際地位與發言權，並挑戰過去以歐美為主的國際主導職能。「亞投行」的設立是一個重要的里程碑，象徵了中國大陸由一個接受國際援助的國家，轉型成一個有能力照顧其他發展遲緩國家的資助國。以下整理了幾個可能促成「亞投行」成立的重要因素，並分項說明：

一、亞洲地區基礎設施建設資金需求龐大，但可供應的資金卻相當有限

亞洲開發銀行（Asian Development Bank，以下簡稱 ADB）於 2009 年 9 月發布的《完善基礎設施，共建美好亞洲》報告中指出，2010 年至 2020 年間亞太國家想要維持現有的經濟成長水準，其內部基礎設施投資預估至少需要 8 兆美元，其中有 68% 用於新增基礎設施的投資，32% 則是維護或維修現有基礎設施資金，而交通與能源管線等具體的基礎設施投資約需二千九百億美元。² 11 年期間，每年約有七千五百億美元的基礎設施投資資金需求。

而在 2017 年 2 月 28 日最新公布的《應對亞洲基建需求》報告中指出，2016 年至 2030 年亞太地區的基礎設施建設需求預估超過 26 兆美元，其中，電力、運輸、電信以及供水和衛生領域分別需要 14.7 兆美元、8.4 兆美元、2.3 兆美元和 8,000 億美元支出。平均每年有超過 1.7 兆美元的基礎設施投資資金需求。³ 與其 2009 年的報告相比，2017 年的估計值增加納入了與氣候變化相關的投資需求外，也有因應經濟高速成長所帶動的基礎設施建設需求擴張。ADB 的兩份報告皆點出亞洲地區基礎設施相對落後，仍有很大的發展空間，以及相當龐大的資金需求。

² 亞洲開發銀行，完善基礎設施，共建美好亞洲（東京：亞洲開發銀行，2009 年 9 月），頁 3-172。

³ Asian Development Bank, *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (Philippines, Asian Development Bank, 2017), pp. 3-86.

在 2009 年的報告中指出，ADB 在亞洲地區的投資專案中，有 21 個優先項目將於 2015 年以前付諸實施，確定的成本為 150 億美元。而在 2017 年 4 月 25 日發布的《2016 年年度報告》指出，隨著亞太地區對開發性融資與知識的需求持續成長，特別是基礎建設需求的增加，2016 年 ADB 年度援助總額超過了 300 億美元，創五十年來新高。⁴ 但僅僅印度未來幾年的基礎設施建設資金需求就高達 1 兆美元，資金缺口龐大，僅靠當地政府與目前國際金融組織的援助根本是杯水車薪緩不濟急。

多數亞洲國家因發展較晚，可用於投入基礎設施建設的資金相當有限，有些國家的鐵路、公路、橋樑、港口、機場和通訊等基礎設施建設嚴重不足，一定程度限制了該區域經濟的發展。儘管世界銀行與 ADB 不斷宣稱增加對亞洲地區發展的支持，但對於政府結構相對不完善的貧窮國家而言，要向外尋求基礎設施建設貸款的援助，往往遭到很大的阻礙與限制。⁵

若能優先改善這些新興國家中的基礎設施，彌補其資金與技術的缺口，藉由投資環境的改善，可大幅協助推進新興經濟體的發展與成長。亦可透過基礎設施彼此串連，為國家與區域奠基強大的經濟推動力，更有機會為國家及整個區域帶來更廣泛的收益。

二、降低外匯儲備風險，積極尋求資金去化出口

中國大陸由封閉經濟體逐漸走向開放市場，改革開放近四十年後，在其政策引領下經濟快速成長，並在政府的投資與出口貿易策略的激勵下，逐漸累積了龐大的財富與外匯存底。而在儲蓄為美德的中華特質下，由美國中央情報局 2015 年度《世界概況》報告顯示，中國大陸的儲蓄率為世

⁴ Asian Development Bank, *Annual Report 2016* (Asian Development Bank, 2017), pp.6-52.

⁵ 吳福成，「中國大陸推動建立多邊開發銀行的戰略思維」，臺經院經濟評論（臺灣），第 188 期（2015 年 5 月），頁 9；金寶瑜，「世界銀行與國際金融組織的霸權」（2012 年 7 月 4 日），2017 年 6 月 5 日瀏覽，《批判與再造》，<https://critiqueandtransformation.wordpress.com/2012/07/04/%E4%B8%96%E7%95%8C%E9%8A%80%E8%A1%8C%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%9A%84%E9%9C%B8%E6%AC%8A%EF%BC%88-%E9%87%91%E5%AF%B6%E7%91%9C-%EF%BC%89/>。

界第三，僅次於兩個石油生產國家——卡達與科威特。⁶

據 Relbanks 於 2016 年做出的世界銀行資產規模排名顯示，資產規模最大的 4 家銀行皆為中國大陸的銀行——中國工商銀行、中國建設銀行、中國農業銀行、中國銀行。⁷ 而英國《銀行家》雜誌公布 2016 年全球 1,000 家大銀行排行榜中，中國工商銀行以 2,744 億美元的一級資本連續 4 年蟬聯榜首。其編輯表示，雖然中國大陸主要銀行的成長比資本資產快，其不良貸款亦有上升的跡象，但中國大陸銀行業的利潤是目前世界上最大，遠高於美國和歐洲銀行。⁸

中國大陸在資本市場發展較晚下，境內投資標的稀缺，海外投資不盛行，尤其是私營企業更少有意願進行海外投資。最終，在銀行與央行裡累積了豐厚的資金，且放在銀行與央行的資金淨回報相當有限。此外，為將其經濟體維持在相對穩定的狀態，中國大陸持有相當多的美國國債，其與日本分列前二名。持有單一旦過多的美債，使其在 2007 年底，國際金融危機爆發後卻成為不小的負擔。當美國試圖以量化寬鬆的貨幣政策挽救其受損傷的經濟時，此舉卻讓中國大陸蒙受相當的損失。⁹ 因此有建言指出與其購買美國國債，不如由政府牽線投資，為高儲蓄的外匯創造更好的投資平臺與項目。¹⁰

三、爭取在金融體系的國際話語權

根據國際貿易中心（International Trade Centre, ITC）的統計，中國

⁶ 中金網，「2016 世界儲蓄排行出爐 中國居民儲蓄率全世界排名第三」（2016 年 5 月 23 日），2017 年 6 月 25 日瀏覽，《壹讀》，<https://read01.com/eMPO3d.html>。

⁷ 維基百科，「世界最大銀行列表」（2017 年 7 月 10 日），2017 年 7 月 9 日瀏覽，《維基百科》<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%96%E7%95%8C%E6%9C%80%E5%A4%A7%E9%93%B6%E8%A1%8C%E5%88%97%E8%A1%A8>。

⁸ 中商情報網，「重磅 2016 全球 1000 家大銀行排行榜：工商銀行四年蟬聯榜首！」（2016 年 7 月 3 日），2017 年 7 月 9 日瀏覽，《財經》，<https://kknews.cc/zh-tw/finance/k8oee8.html>。

⁹ 楊井鑫，「萬億美債投資面臨縮水 中國賬面損失可能超 20%」（2011 年 08 月 9 日），2016 年 10 月 2 日下載，《sina 金融理財》，<http://finance.sina.com/bg/economy/sinacn/20110809/1631337062.html>。

¹⁰ 叢乾，「亞洲基礎設施投資銀行的政治經濟以及對國際秩序的影響」，財經界，第 21 期（2016 年），頁 25。

大陸在 2009 年成為全球最大出口國，2013 年超越美國成為全球最大貿易國與第 2 大進口國，也是全球最大的資源與農產品消費國。而從經濟規模來看，中國大陸現為僅次於美國的第 2 大經濟體。尤其根據國際貨幣基金組織（IMF）購買力平價調整後的產出結果，中國大陸早已於 2014 年超越美國成為全球第 1 大經濟體。中國大陸對全球經濟層面的影響力有逐漸擴大的趨勢，藉由購買力與貿易等管道，牽動與其相關國家的經濟表現。

但在國際政治層面上，新興國家卻處處受到歐美強權的限制。在既有以歐美為主的國際機構中，亞洲等新興國家經濟體的國際地位與話語權相當微小，更沒有投票權與決定權。在亞洲經濟漸崛起後，中國大陸亟欲改變現有不公平制度，多次在國際場合大聲疾呼國際機構改革。¹¹ 2016 年 10 月，人民幣已正式成為國際貨幣基金組織特別提款權貨幣籃子的貨幣之一，是唯一納入的新興國家貨幣，對中國大陸國際地位的提升有很大的助益。但在世界銀行、國際貨幣基金組織或 ADB 會員權力行使上，卻仍遠遠不及美國，既得利益者不願意放棄既有權力，更抗拒改變。為了爭取更多的國際話語權，或許另闢蹊徑才能有其他更大的發展空間。

四、積極為過剩產能尋求去化途徑

中國大陸長久以來慣用投資擴張與出口貿易來帶動經濟成長，然在國際金融危機爆發後，國際間貿易量萎縮，連帶使世界工廠的中國大陸出口量萎縮，為應對國際金融危機後可能的衝擊，並維持國內經濟成長速度，其推行了「四萬億（兆）」的投資計畫。該投資計畫中有一個項目為鼓勵原物料產能擴張，但在地方政府財源與政權機制誘使下，大規模且重複性高的投資項目在各地展開，但也造成了產能過剩的問題。除了自身無力消化過多的產能外，更影響了國際原物料市場，為低迷的國際原物料市場增添頹勢。

煤礦、鋼材等金屬原物料為硬體基礎設施建設時所必須的材料，透過

¹¹ 卞永祖，「為國際金融改革作出中國貢獻」（2016 年 8 月 29 日），2016 年 10 月 2 日下載，《解放軍報》，<http://www.rdcy.org/displaynews.php?id=24268>。

基礎設施投融資項目中有形的合約條件，或無形的合作默契，將原物料與基礎設施投資一併搭售輸出，為過剩產能尋覓去化管道，也有助於產業的存續與就業的支持。¹²

五、人民幣國際化的幫浦

人民幣可兌換的歷程始於 1993 年，且在 1996 年接受《基金組織協定》第八條款義務，已實現人民幣經常帳項目完全可兌換。¹³ 但人民幣資本帳項目可兌換的進程，卻因亞洲金融危機爆發被擱置。2003 年 10 月第十六屆三中全會再次確立「逐漸將人民幣變為可自由兌換的貨幣」的目標，但貨幣改革進程卻又因 2008 年國際金融危機陷入停滯。

2008 年國際金融危機之後，美元貶值與通貨膨脹等購買力減損，連帶使中國大陸資產大幅縮水，再次推進人民幣國際化的腳步。中國人民銀行行長周小川指出過度倚重單一貨幣的國際貨幣體系存有重大的內在缺陷，應重塑 IMF 特別提款權的地位，以超主權儲備貨幣（SDR）克服主權信用貨幣的內在風險，也為全球流動性提供可能，從根本上維護全球經濟金融穩定。¹⁴

中國大陸力推人民幣加入 SDR 貨幣籃子，以持續推進人民幣國際化進程。人民幣積極轉型為可自由使用的貨幣，提高國際支付與外匯交易上的使用，並進一步放鬆資本帳項目的管制。最終於 2015 年 11 月 30 日國際貨幣基金組織董事會會議正式決定把人民幣納入到 SDR 貨幣籃子，並

¹² PO-CHOU, LIN, 「亞洲基礎設施投資銀行(亞投行), 中國推行一帶一路下, 背後有什麼樣的盤算?」(2017 年 1 月 22 日), 2017 年 6 月 20 日瀏覽, <https://pochoulin.wordpress.com/2017/01/22/%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%A8%AD%E6%96%BD%E6%8A%95%E8%B3%87%E9%8A%80%E8%A1%8C%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%EF%BC%8C%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%8E%A8%E8%A1%8C%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF/>。陶景洲, 「亞投行作用在於輸出中國過剩產能」(2016 年 8 月 18 日), 2017 年 6 月 20 日瀏覽, 《華爾街見聞網》, http://pit.ifeng.com/a/20160818/49800089_0.shtml。

¹³ 白光裕, 「人民幣邁向可兌換歷程」, 2016 年 10 月 19 日瀏覽, <http://history.mofcom.gov.cn/?newchina=%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%B8%81%E8%BF%88%E5%90%91%E5%8F%AF%E5%85%91%E6%8D%A2%E7%9A%84%E5%8E%86%E7%A8%8B-2>。

¹⁴ 周小川, 「關於改革國際貨幣體系的思考」(2009 年 3 月 23 日), 2016 年 10 月 19 日瀏覽, <http://www.pbc.gov.cn/hanglingdao/128697/128719/128772/2847833/index.html>。

在 2016 年 10 月 1 日正式生效。

然人民幣納入 SDR 後因人民幣仍不是慣用的國際貨幣或國際儲備貨幣，其在國際儲備、國際貿易支付與外匯交易市場占比仍相當低，而 SDR 債券的流動性差，以及 SDR 債券結構與定價複雜，具有不確定，發行規模也有限下，導致人民幣國際化的進程不如預期。但經由亞投行的投融资計畫，中國大陸可以有目的地以融資為名輸出人民幣，或增加使用人民幣結算，擴大人民幣的國際使用。

六、為「一帶一路」注入血液

「一帶一路」是中國大陸國家主席習近平於 2013 年所提出的一個願景，目的是拉近亞洲、非洲與歐洲之間，規模高達數十億美元的基礎設施投資合作。「一帶一路」以中國大陸為核心，海陸雙軌由亞洲包夾到西歐的經濟大工程。而亞投行則扮演了活化推進「一帶一路」的作用，為「一帶一路」提供投資資金，做好資金後盾。

習近平表示金融是現代經濟的血液，除了亞投行外，還有絲路基金，同步為「一帶一路」的項目投資提供國際化且多元化的融資渠道。中國大陸也藉由融資渠道逐漸成形，向外輸出其對「一帶一路」係認真且務實的態度，也讓各國由旁觀看戲的態度，部分轉為積極參與的態勢。

中國大陸雖不算是資本雄厚的國家，但與其他周邊鄰近的亞洲地區國家相比，確實屬於資本相對豐厚，經濟實力相對強健的國家。考量上述因素，若能大力推動一個以亞洲國家為主的多邊發展國際組織，對內可為國內資本找尋新的出路，通過對鄰近國家基礎設施的建設投資，打開進入其他國家市場的入口，也可以為境內過剩產能找到新的消化管道。而一個國際多邊組織運轉，其所投入的人力可從中獲得相當豐富的國際經驗，也可藉機獲得各國第一手的資訊，對於國內的人才培育與商機發掘都是很重要的一環。亦可透過實際的合作，輸出人民幣，提升人民幣國際儲備與國際使用，降低企業的匯兌風險。對外則可為中國大陸與參與的亞洲國家向國際間樹立良好的國際形象與地位，甚至有機會可重塑以美國為主的國際金

融秩序。另，以中國大陸立場而言，通過區域性國際組織介入其他國家市場，將更容易規避掉那些來自西方的批評。

貳、「亞洲基礎設施投資銀行」的籌畫與設立

在上述背景因素下，2013 年 10 月，習近平藉由參加 APEC 會議前，順道安排了東南亞國家的訪問，先後到訪印尼與馬來西亞。10 月 2 日，習近平在與印尼總統蘇西洛在雅加達舉行會談時，首次於國際間拋出建立「亞洲人的基礎建設銀行」的計畫。¹⁵ 會談中習近平表示，為促進本地區互聯互通建設和經濟一體化進程，「中國」倡議籌建「亞洲基礎設施投資銀行」，願向包括東協國家在內的本地區發展中國家基礎設施建設提供資金支持。新的亞洲基礎設施投資銀行將同域外現有多邊開發銀行合作，相互補充，共同促進亞洲經濟持續穩定發展。演說的內容僅屬概念式的倡議，但中心思想卻很明確，即欲利用中國大陸充沛的資金和近年來突飛猛進的基礎建設實力，推動亞洲地區建設。隨後，習近平在訪問馬來西亞、參加 APEC 會議期間，多次在不同場合重複提出此倡議。此後，李克強在「第 16 次中國 - 東盟領導人會議」上再次提此倡議。2013 年 11 月 11 日和 12 日，中國大陸財政部副部長朱光耀出訪泰國和新加坡，與對方高層就籌建「亞投行」交換意見。

歷經一年多的準備，2014 年 10 月，包括中國大陸、印度、新加坡等國家在內的 21 個意向創始成員國在北京簽署了《籌建亞洲基礎設施投資銀行備忘錄》。¹⁶ 初期已開發國家對「亞投行」反應冷淡，表達有意願加入「亞投行」的國家多為亞太地區新興國家。至 2015 年 2 月，「亞投行」

¹⁵ 新華社，「習近平出訪印尼、馬來西亞並出席 APEC 第 21 次領導人非正式會議」（2013 年 10 月 2 日），2017 年 6 月 1 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/cnleaders/xijinpings/201310_Indonesia_Malaysia_APEC/。

¹⁶ 21 個意向創始成員國分別是中國大陸、印度、新加坡、孟加拉國、汶萊、柬埔寨、哈薩克、科威特、寮國、馬來西亞、蒙古國、緬甸、尼泊爾、阿曼、巴基斯坦、菲律賓、卡達、斯里蘭卡、泰國、烏茲別克和越南。

的意向創始成員國數量增至 27 個，增加了印尼、馬爾地夫、紐西蘭、沙烏地阿拉伯、塔吉克與約旦。

2015 年 3 月 12 日，英國成為第一個申請加入「亞投行」的歐洲經濟體，國際社會對「亞投行」的關注也由此驟然升溫，順道帶動了法國、德國、義大利、盧森堡、瑞士和奧地利先後於 2015 年 3 月下旬申請加入「亞投行」。韓國和澳洲也趕在 2015 年 3 月底之前正式宣布加入「亞投行」。

在中國大陸積極宣導下，截至 2015 年 4 月 15 日止，「亞投行」的創始成員國數量由最初的 21 個擴大至 57 個，遍及全球五大洲，涵蓋了聯合國安理會 4 個常任理事國、4 個西方 7 國集團（G7）、14 個 20 國集團（G20）、14 個歐盟國家、21 個經濟合作與發展組織（OECD）成員國、金磚 5 國及東協 10 國。

歷經 4 次談判，於 2015 年 5 月 20 日至 22 日，籌建「亞投行」第 5 次談判代表會議在新加坡舉行，各方就《亞洲基礎設施投資銀行章程（草案）》文本達成一致。2015 年 6 月 29 日，隨著「亞投行」基本法《亞洲基礎設施投資銀行協定》（以下簡稱《協定》）在北京正式簽署，正式公布了出資比例、投票權安排、治理結構、決策機制、高管設置等方案細則。2016 年 1 月 16 日至 18 日，「亞洲基礎設施投資銀行」的開業儀式在北京舉行，「亞投行」總部設在北京。由中國大陸財政部部長樓繼偉任首屆理事會主席，首任行長為金立群。「亞投行」更表示將出資 5,000 萬美元，支持較不發達的成員國開展基礎建設項目準備。而截至 2017 年 6 月 16 日「亞投行」成員總數擴增至 80 個。¹⁷

¹⁷ 維基百科，「亞洲基礎設施投資銀行」，2017 年 6 月 20 日瀏覽，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%9A%E6%B4%B2%E5%9F%BA%E7%A1%80%E8%AE%BE%E6%96%BD%E6%8A%95%E8%B5%84%E9%93%B6%E8%A1%8C>。

參、「亞洲基礎設施投資銀行」的性質與宗旨

「亞投行」是一個政府間性質的亞洲區域多邊開發機構，按照多邊開發銀行的模式和原則運作，「亞投行」的基本宗旨係透過支持亞洲國家基礎設施和其他生產性領域的投資，促進亞洲地區經濟發展和區域經濟合作。換句話說，其服務主區域為亞洲國家及地區，服務主領域為基礎設施建設融資，基礎設施項目包含交通設施、能源、電力、電信通訊、鄉村基礎設施、城市發展、物流、農業發展等。

如果未來條件具備的話，「亞投行」也將探索適當服務領域外業務或產業類項目。「亞投行」的業務定位為準商業性，初期主要向主權國家的基礎設施項目提供主權貸款，伴隨業務拓展也將考慮設立信託基金。而不能提供主權信用擔保的專案，未來將積極引入 PPP（Public-private partnership）模式，亦即政府與社會資本合作。

「亞投行」的股權持有者以主權國家為主，但也可能包含部分不具主權的經濟區（例如香港）。資金來源以主權國家出資或者贈款，未來將以低成本發行國際債券以擴大融資。其不以營利為目的，要兼顧政策目標與社會發展目標。

根據《籌建亞洲基礎設施投資銀行備忘錄》，「亞投行」法定資本為 1000 億美元。初始認繳資本目標為 500 億美元左右。亞洲國家整體出資約占總股本約 75%，其他域外國家占比約為 25%。各意向創始成員將以 GDP 衡量的經濟權重作為各國股份分配的基礎。在 57 個創始成員國中，中國大陸、印度、俄羅斯、德國、韓國為前五大股東。中國大陸為第一大股東，認繳 297.804 億美元（占比 30.34%）。伴隨新成員國的加入，現有成員國占股比例還將同比例稀釋降低。

此外，各成員國投票權將與各自持股比例掛鉤。「亞投行」的新特色係非發起國占 25% 的投票權，剩下的 75% 是由亞洲國家分享。「亞投行」為史上首次有發展中國家占多邊開發銀行多數投票權。中國大陸目前擁有最大的投票權（26.06%），但其表示不會尋求類似美國在世界銀行的

「一票否決權」，以彰顯平等、開放、包容、透明的多邊金融合作理念。

然從「亞投行」投票權結構來看，其重大決策需獲得 75% 的「絕對多數」票才能通過。而中國大陸作為「亞投行」最大股東，未來仍有機會否決「亞投行」的重大決策，其目前擁有的投票權很容易能成功阻止需要至少 75% 絕對多數票才能通過的結構、成員、增資等重大事項。

肆、國際金融機構經濟援助對發展中國家的影響

世界銀行、ADB 等國際金融機構對第三世界國家經濟發展的援助，起到了雪中送炭的作用。在援助國發展初期，國際金融機構主要針對經濟類基礎設施建設提供資金支持。伴隨援助國經濟發展情況，援助內容可能轉為以維持發展所需的知識與技術類相關援助為主。

世界銀行國別援助項目也從 1980 年代的促進經濟的增長與轉型、推動金融部門與私部門的發展、推進實體部門的管理改革。而進入 21 世紀後，援助項目則轉為改善投資環境、經營環境，加快向市場經濟轉型、滿足貧困與弱勢族群及落後地區的需要，促進環境可持續發展進程。

國際金融組織機構的貸款項目不同於私人或政府部門的投資項目，通常更強調援助項目的示範效應（demonstration effect）和外溢性。成功的援助項目可以為援助國引進新技術與新管理方法，也可帶來技術、制度、組織與政策上的創新，亦可提供當地政府較好的政策建議。援助項目透過示範和學習所引起的漣漪效果，讓援助國能從根本來改變，使其民生經濟朝更好的方向發展。

成功獲得國際金融組織機構的援助貸款，對援助國而言，會創造出兩個投資帶動效果：（一）直接效果：國際金融組織援助貸款投資的直接作用，可彌補國家建設用資金的缺口；（二）間接效果：成功獲得國際金融組織的投資，將會帶動其他誘發性的投資。國際金融組織對於誘發外人投資與私人投資有著積極顯著的效果。因國際金融組織的投資貸款多用於公

共財與公共服務的建設，此有助於改善援助國的投資環境，因而對外人投資與私人投資起到吸引的作用。

中國大陸在經濟起飛初期，百業待興，既缺乏建設資金，也缺乏發展的相關知識。其自 1980 年代起，開啟了與國際金融組織的合作，透過國際金融組織的貸款援助，以及援助過程中國際經驗與知識擴散的傳遞效果，打破了經濟發展初期的障礙與知識瓶頸，對中國大陸經濟市場起到種子（seed money）的作用。國際金融組織貸款不僅是中國大陸利用外資的一個重要來源，也為其經濟建設提供了重要資金支持，而且在經濟發展方面的豐富的經驗與知識，也為其經濟改革帶來了新知識與新觀念。¹⁸ 在投資環境改善後，更為中國大陸吸引了大量的外人投資，創造了中國大陸令人驚豔的經濟增長表現。

伍、「亞投行」與既有國際金融組織（多邊開發銀行）的關係

目前，國際間主要的大型多邊開發國際金融組織有亞洲開發銀行、世界銀行、與國際貨幣基金組織，其目前擁有的會員國數分別為 67 國、189 國與 189 國，此 3 個國際金融組織皆由美國主導。亞洲開發銀行成立的宗旨係消除亞太地區貧窮，提供會員國或地區成員在經貿發展方面的協助。世界銀行現今宗旨為致力於協助發展中國家消除貧困；國際貨幣基金組織則為穩定各國貨幣、協助嚴重財政赤字國家資金及改革等援助。

而新設立的「亞行」為唯一由亞洲國家——中國大陸主導，目前會員國總數 80 國，成立宗旨是為了要提供亞太地區開發基礎建設的資金，促進亞洲區域的互聯、互通建設和經濟一體化。「亞投行」與現行的 3 個國際金融組織職能有明確區隔。在亞洲基礎設施融資需求巨大的情況下，是對目前資金供求缺口巨大的國際發展融資體系有力補充。「亞投行」一

¹⁸ 胡鞍鋼、胡光宇等著，援助與發展（北京：清華大學出版社，2005 年 8 月 1 日，頁 77-96。謝旭人，中國財政改革三十年（北京：中國財政經濟出版社，2008 年 11 月 1 日），第 28 章第 2 節。

定程度上彌補世界銀行和亞洲開發銀行等現有多邊開發銀行資金不足的困擾，滿足部分亞洲地區基礎設施的長期性融資需求，引導社會資金向亞洲地區交通、通訊、能源、環保、農業等領域流動，緩解亞洲經濟發展的瓶頸制約和薄弱環節，促進亞洲經濟一體化。「亞投行」由於定位和業務重點不同，與現有多邊開發銀行是互補和合作的關係，而非競爭關係。在業務開展目標上與國際金融組織具有一致性，都是著眼於促進區域發展、經濟合作、民生改善。¹⁹

在「亞投行」建立初期，雖會對世界銀行與 ADB 在亞洲的業務開展產生一定影響，但彼此間的目標一致性、業務互補性決定了未來合作將遠大於競爭，且良性競爭將促進現有多邊開發銀行的整體改革，彌補現行國際金融體系的缺陷。且從歷史經驗看，包括亞洲開發銀行和歐洲復興開發銀行在內的區域性多邊開發銀行的設立，不僅沒有削弱世界銀行等現有多邊開發銀行的影響力，而且增強了多邊開發性金融的整體力量，更有力地推動了全球經濟的發展。²⁰「亞投行」理事會主席樓繼偉表示，未來中國大陸將積極推動「亞投行」與世界銀行、亞洲開發銀行等現有多邊開發銀行在知識共享、能力建設、人員交流、項目融資等方面開展合作，共同提高本地區基礎設施融資水平，促進本地區的經濟和社會發展。²¹而作為世界銀行、亞洲開發銀行的重要股東國，中國大陸也將一如既往地支持現有多邊開發銀行在促進全球減貧和發展事業方面做出積極貢獻。主要國際金融組織比較，如附表 1。

¹⁹ 劉東民，「亞投行與已有多邊開發銀行的差別」（2016年9月6日），2017年6月15日瀏覽，<http://m.yicai.com/news/5091154.html>。

²⁰ 高鵬，「亞投行(AIIB)的建立背景、面臨挑戰及對策」，金融與經濟，第5期(2015年)，2017年6月15日瀏覽，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qIhp9VjgZ4gJ:202.119.108.161:93/modules/ShowDoc.aspx%3FDocGUID%3Db522b011cb9b4d9389b2ec19783b5d67+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>。

²¹ 「樓繼偉部長就亞投行籌建情況答記者問」（2015年3月20日），2017年6月15日瀏覽，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150320_1205011.html。

表 1 主要國際金融組織列表

國際組織 項目	亞洲基礎設施投資銀行 (AIIB)	亞洲開發銀行 (ADB)	世界銀行 (WB)	國際貨幣基金組 織 (IMF)
成立時間	2014 年籌劃 2015 年底正式成立	1966 年	1945 年	1945 年
主導國家 (投票權)	中國大陸 ^a (26.06%)	美國、日本 ^b (15.6%、15.6%)	美國 ^c (15.02%)	美國 ^d (17.46%)
創始會員國	57 國	31 國	39 國	29 國
目前會員國	80 國	67 國	189 國	189 國
總部	中國大陸 北京	菲律賓 馬尼拉	美國 華盛頓	美國 華盛頓
資本額 ²² (億美元)	1,000	1,750	2,230	2,380
成立宗旨	促進亞洲國家和地區基礎建設。	消除亞太地區貧窮，提供會員國或地區成員在經貿發展方面的協助。	幫助二戰中被破壞國家重建，現今則致力於協助發展中國家消除貧困。	穩定各國貨幣、協助嚴重財政赤字國家資金及改革等援助。

資料來源：a 中國發展高層論壇 2017 年會「亞投行」行長發言，發言日期 2017 年 3 月 20 日。

b 亞洲開發銀行，最後更新日期 2016 年 12 月 31 日。

c 世界銀行，最後更新日期 2017 年 6 月 30 日。

d 國際貨幣基金組織，最後更新日期 2017 年 8 月 10 日。

e 其他資訊為作者由各官方網頁整理。

以下列述了「亞投行」與既有國際金融組織主要差異點：

- (1) 控制權：WB、ADB 與 IMF 主要話語權掌握在美歐日少數已開發國家手中，發展中國家的要求難以體現。而 AIIB 則是由中國大陸等發展中國家發起並主導。
- (2) 業務重點：WB 與 ADB 的業務側重於扶貧、減貧，AIIB 則是直

²² Liu Madelain, 「亞投行與一帶一路：中國經濟的解方？」(2015 年 11 月 26 日)，2017 年 6 月 10 日下載，<http://vikingbar.org/2015/11/%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%E8%88%87%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%EF%BC%9A%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%B6%93%E6%BF%9F%E7%9A%84%E8%A7%A3%E6%96%B9%EF%BC%9F%EF%BC%88%E4%B8%8A%EF%BC%89/>。

接專注於基礎設施建設及互聯互通。

- (3) 業務開展條件：WB、ADB 往往針對貸款國要求較為苛刻的附加條款，而 AIIB 將按照準商業性原則開展業務，不會刻意附加令貸款國難堪的特別條款。

陸、「亞投行」目前執行成果與未來挑戰

一、「亞投行」目前執行成果

「亞投行」在 2016 年 1 月正式開業運營，初期共有 57 個創始成員國，至 2017 年 6 月 16 日成員國總數擴增至 80 國，據「亞投行」行長金立群表示，2017 年年底，會員國將增達 85 國至 90 國。

在「亞投行」正式營運一年後，已批准 7 國（孟加拉、塔吉克、印尼、巴基斯坦、緬甸、阿曼、亞塞拜然），9 個投融資項目，共計核准 17.3 億美元的貸款。而在「亞投行」第 2 屆理事會年會（2017 年 6 月 16 日至 18 日於韓國濟州舉行）上，距正式營運一年半後，共計批准 16 個投融資項目，貸款總額達 25.7 億美元，其中，有 8 個項目是與世界銀行和亞開行合作項目。為配合第 2 屆理事會年會有 3 個新增批准的投融資項目，3 項目總金額約三點二四億美元，一個是向印度基礎設施基金提供 1.5 億美元的股權投資，另外兩個是與世界銀行等聯合實施的融資項目。²³

「亞投行」目前的投融資項目主要分布於能源與交通兩大領域，其中有 46% 用於能源電廠投融資項目，31% 用於發展道路、港口和鐵路投融資項目，其餘的 23% 則用於城市發展有關之投融資項目。

二、「亞投行」未來的挑戰

「亞投行」行長金立群於第 2 屆理事會年會中表示，「亞投行」大門

²³ 吳旭，「亞投行第二屆年會：收穫豐碩成果 合作應對挑戰」（2017 年 6 月 18 日），2017 年 7 月 1 日瀏覽，《sina 金融理財》，<http://finance.sina.com/bg/economy/chinanews/20170618/08521614147.html>。

將永遠開放，其期望成員快速增加，以展現出各大洲成員對「亞投行」的堅定信心，也是對「亞投行」堅持開放、透明與盡責原則的認定，也是對「亞投行」在過去一年半來履行承諾的肯定。²⁴

作為一個新型多邊金融機構，「亞投行」在汲取其他多邊發展銀行經驗和教訓的同時，也正不斷探尋自身的發展模式。不僅更加看重對基礎設施的投資、加強互聯互通，在設置「非常駐董事會」等內部機構建設方面，也進行了創新。但「亞投行」運行至今已超過一年半，融資保守、資本有限、「中國」色彩濃厚、人才尚待補充等都為「亞投行」的可持續性增添變數，以下將探討「亞投行」正面臨的挑戰。

（一）目前運行平穩，但融資態度過於謹慎保守

「亞投行」正式營運至今，共計批准 16 個投融資項目，貸款總額達 25.7 億美元。相較於「亞投行」初期 1,000 億美元的資本來看，目前核准之投資項目顯得相當保守。

外界認為融資態度保守的因素之一，係為了要向外界展示中國大陸能夠運營國際機構，其盡可能避免壞帳問題接連出現。然由於待援助的亞洲國家，長年因政局不穩、戰亂、階級等問題，導致風險普遍偏高。因此，「亞投行」在投資審核上採行謹慎保守的態度。例如在與 ADB 協調融資案件時，「亞投行」是將資金交給 ADB，再由 ADB 進行融資，直接摒除可能的遭遇壞帳的風險。且目前融資對象以政府案件為中心，並未向民間為主體的案件融資。²⁵

既有的國際金融組織在審核亞洲地區紓困案或貸款案時，往往有較多的條件與限制，導致亞洲國家較難接受國際組織的援助，以至於基礎設施建設相對不足。而「亞投行」的設立，正好看到了此一資金供需的缺口，剛好可以藉機彌補。但若持續以過於保守態度運行，且轉由既有國際金融組織進行風險評估，對於「亞投行」長期發展將是個不利的因素，但要如

²⁴ 劉東民，「亞投行與已有多邊開發銀行的差別」。

²⁵ 原田逸策，「亞投行底氣不足？」(2016 年 6 月 23 日)，2017 年 6 月 20 日瀏覽，《日本經濟新聞》，<http://zh.cn.nikkei.com/china/cfinancial/20183-20160623.html>。

何對投融资項目進行風險評估與因應確實是件困難的事情，「亞投行」應積極向外取經。

（二）國際信用評等是增資的關鍵因素之一

「亞投行」成立之初的法定資本額僅 1,000 億美元，相較於既有的國際金融組織資本額較少，要逐步填補龐大的亞洲基礎設施建設資金缺口，資金更是相對不足，但其無法吸收存款，要擴大資本只能仰賴發債融資。行長金立群點出接下來的工作重點之一，包含要完成首次進入資本市場發行債券，以擴大「亞投行」可用的資金量。

為了能成功在資本市場中籌資，「亞投行」信用評等工作已正式啟動。而穆迪與惠譽分別在 2017 年 6 月 29 日與 2017 年 7 月 13 日給予「亞投行」最高級別的信用評等，紛紛看好「亞投行」未來的發展。穆迪首次給予「亞投行」長期外幣發行人 Aaa 級評等，並給予短期外幣發行人 Prime-1 評等結果，反映出穆迪預期「亞投行」往後能穩定運作。在考量「亞投行」管理框架下的細項，包括政治風險管控、資金的適足程度和流動性因素後，穆迪認為「亞投行」有著非常強大的資本適足率，來保證它自己的信用狀況。而「亞投行」的流動性和其他最高評級之多邊開發銀行相同，有大量可用的贖回資金，因此給予最高級別的信用評等。

然考量到中國大陸金融體系現況與債務問題、機構運營能否跟上現有機構水準、現有股東同時也是未來潛在的貸款國是以新興國家為主，但美、日等金融體質健全的已開發國家並沒有加入「亞投行」，其是否能持續維持良好的信用評等，成功降低融資成本，融資信譽的隱憂或將為「亞投行」未來運營投下非常巨大的陰影。

（三）「中國」色彩濃厚，讓西方國家卻步

當「亞投行」決定向很難算得上「亞洲國家」的阿曼的港口建設投資 2.65 億美元時，很多國家對「亞投行」的定位開始感到懷疑，質疑「亞投行」中「中國」政治當局角色占有的分量。不少人認為此舉有確保連接「中國」、中東、非洲和歐洲的海上交通要衝的意圖，但卻與「亞投行」

成立的宗旨「促進『亞洲國家和地區』基礎建設」相違背。²⁶

日本與美國即以「亞投行」過度地受到「中國」政治的影響，且在融資審核上存在不透明缺陷為由，至今拒絕加入，而印度對此亦存有疑慮。為了弭平異音，為了「去中國化」，「亞投行」行長金立群頻繁於各種場合重申「亞投行」不會使用「一帶一路」的手段，也不是「一帶一路」的工具。但其也指出「亞投行」和「一帶一路」都是在「中國」政府倡議下推進的，但「亞投行」是多邊開發銀行，有自己單獨的業務標準，「一帶一路」沿線國家如欲獲得「亞投行」貸款必須滿足 3 個條件：(1) 金融可持續發展；(2) 環保；(3) 項目要受到該地區民眾的歡迎。²⁷

雖然中國大陸表示不會尋求類似美國在世界銀行的「一票否決權」，以彰顯平等、開放、包容、透明的多邊金融合作理念。但據上述「亞投行」行長的宣言，中國大陸並沒有排除「中國」政治決定可能引導「亞投行」走向的可能性，此正是美日等國擔憂的重點，是否會影響其後續的發展，值得持續關注。

(四) 人力資源質與量的提升

為了要讓多邊投資機構得以順利運轉，其需要相當多的專業人才，然「亞投行」目前的工作人員僅有百人左右，ADB 有超過三千名工作人員。中國大陸改革開放三十多年來經濟和金融業飛速發展，也培養了一大批國內金融和銀行專業人才，但距離走向國際、適應亞洲基礎設施投資銀行的專業化、國際化、市場化的標準和要求，還有一定差距。人才培養和準備相對不足是現正面臨的一個緊迫的現實問題。

「亞投行」表示其積極在全球範圍內以公開、透明、擇優的原則選聘人才，惟有高質量的人才隊伍，才能夠有力地保障「亞投行」全方位地實

²⁶ 瀨能繁，「亞投行飛躍的條件是『去中國化』」(2017 年 6 月 16 日)，2017 年 7 月 15 日瀏覽，
《日本經濟新聞》，<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/viewpoint/25547-2017-06-16-04-51-00.html?start=1>。

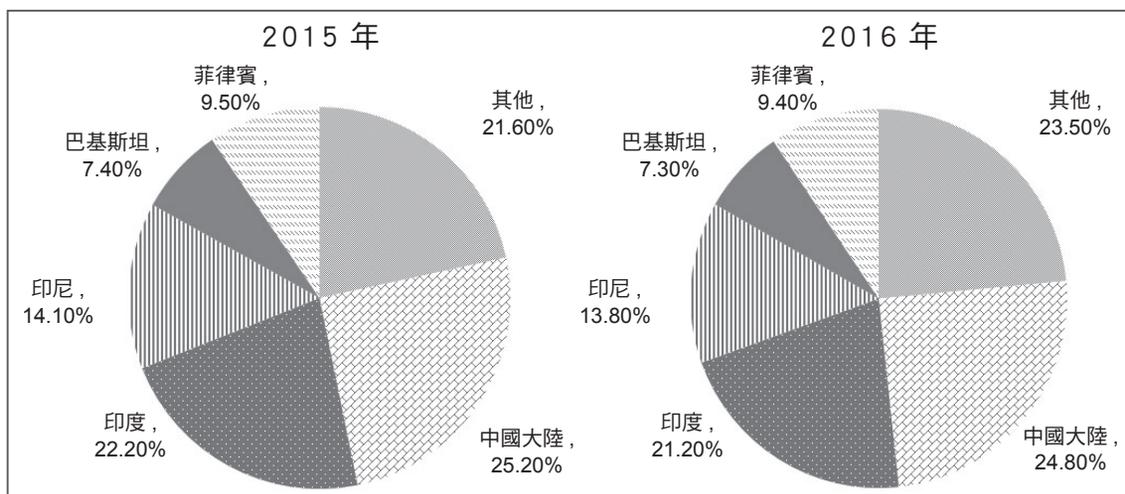
²⁷ 劉雲，「亞投行行長：預計今年落實項目資金 7.7 億美元」(2017 年 6 月 18 日)，2017 年 7 月 15 日瀏覽，
《文匯網訊》，<http://news.wenweipo.com/2017/06/18/IN1706180012.htm>。

現高標準運營。²⁸ 但在工作環境不佳與工資水準有限下，是否能成功吸引所需要的人才？如果人力持續短缺，將對未來「亞投行」其他項目推行造成阻礙。

（五）成員國也是潛在貸款國？

據 2009 年 ADB 的報告指出，新興亞洲在 2010 年至 2020 年間有將近八兆美元的基礎設施建設資金需求，但這八兆美元需求中，有 4.3 兆美元來自中國大陸，占整體資金需求超過一半。而圖 1 是 ADB 年報中近兩年資金援助國家的年度貸款比例，2015 年與 2016 年中國大陸係單一國家中年度貸款比例最高的國家，分別占 25.2% 與 24.8%。

中國大陸由於幅員廣大，區域發展差異大，現仍有龐大基礎設施建設資金的需求。面對其他新興亞洲市場的興起，吸引大量國際資本流入。而中國大陸則因自身經濟體的風險升溫，導致國際資本大幅流出，其將如何定位自身在「亞投行」中的角色？值得持續關注中國未來債務與經濟情況，以及其在「亞投行」操作的手段。



資料來源：Asian Development Bank, 2016.

圖 1. ADB 年度貸款比例²⁹

²⁸ 維基百科，「亞洲基礎設施投資銀行」。

²⁹ Asian Development Bank, *Management's Discussion and Analysis and Annual Financial Statements* (Asian Development Bank, 2017).

柒、臺灣的下一步（代結語）

臺灣曾申請加入「亞投行」，但至今仍不是「亞投行」的成員國，此就意味著失去參加區域經濟整合的大好機會？失去更多商業空間？持續在全球經貿抑或政治舞臺上被邊緣化？

事實上，產業國際化的發展趨勢使得產業國際分工已從產業間的分工深化到產業內的分工，一個地區不必具備整個產業的某種優勢，只要具備該產業某種商品、某種零組件、甚至某種工序生產上的優勢，就可以參與國際競爭。而跨國公司在利益驅動下，各生產環節和生產地點的比較優勢和競爭優勢經常處於變動中，一個地區可以從某種工序、某種零組件、某種商品的生產上去承接發達國家轉移過來的生產。

當製造業技術越進步，產品的技術含量越高，產品的零組件和生產階段具有越來越明顯的可分性，加工鏈或價值鏈也就越長。在技術進步的推動下，同一產品可以同時分布在多個國家和地區生產，使得每個國家和地區可以發揮其技術、勞動力成本等生產要素的優勢，最終產品也就成為一種各國合作生產的國際性產品。

臺灣的製造業中，有許多技術主要師承於德國與日本，產業發展歷程紮實且完整，已長期累積了厚實的製造業實力，製造業產品品質受到國際肯定，在國際市場具有一定的競爭力，同時也是國際分工中重要的一環。此外，臺灣的產業發展模式與其他大型國家不同，更具有靈活性、客製化程度高、品質佳、調整速度快等優勢，亦無政治考量，相較於中國大陸或歐美已開發國家，或許臺灣製造更適合亞洲新興市場國家。

「亞投行」欲協助支持改善亞洲地區基礎建設，如此可帶動基礎建設相關產業，連帶帶動產業鏈中其他環節的需求也會增加。純粹在商言商，做大市場會讓所有市場參與者雨露均霑，即使無法直接參與「亞投行」的投融資計畫，只要臺灣在特定生產環節具有競爭優勢，都一定存有間接參與國際市場的空間。

另外，臺灣的發展經驗或許更適合大部分的亞洲新興市場國家。部分

亞洲新興市場國家的經濟規模、結構與發展歷程皆與中國大陸或歐美已開發國家大不相同，因此，要藉助中國大陸或歐美的發展經驗似乎較不合適。而臺灣為一小型開放經濟體，具有從未開發國家進入開發中國家的經驗，且臺灣不缺乏參與國際事務的經驗，曾是亞洲開發銀行的創始國，我們的高速公路、十大建設等，部分是在 ADB 的協助下完成。臺灣歷經的經濟轉型、社會轉型與政治轉型的過程是和平且穩定，我們可以將成功的經驗移植至新興市場國家，在「亞投行」這個複雜的多邊組織下，沒有政治野心的臺灣，或許對新興市場國家而言，會是一個更好的選擇。

最後，臺灣不缺乏參與國際事務的經驗，雖然在國際政治上缺乏話語權，但是從經濟層面來看，我們的產業仍具有國際競爭力，仍有很好的發展空間，而我們較欠缺優秀的國際行銷人才，有很多品質優良的技術與產品，其國際知名度卻顯不足，也沒有建立品牌名聲。建議政府可以協助建立培訓優秀國際行銷人才的計畫，培養不同專業領域之國際行銷人才，為臺灣企業從事國際行銷與建立國際品牌，提升臺灣在國際間的知名度與能見度。讓企業在進軍國際市場時，可以更添助益。

參考書目

- 亞洲開發銀行，2009。完善基礎設施，共建美好亞洲，亞洲開發銀行。
- 亞洲開發銀行，2017。應對亞洲基建需求，亞洲開發銀行。
- 亞洲開發銀行，2017。2016 年年度報告，亞洲開發銀行。
- 胡鞍綱、胡光宇等著。2005，援助與發展，清華大學出版社。
- 謝旭人，2008。中國財政改革三十年，中國財政經濟出版社。