

学术支持：
清华大学新经济与新产业研究中心
中央财经大学中国改革和发展研究院
总顾问：戚思危（原全国人大常委会副委员长）
高级顾问：张文台（全国人大环资委第十一届副主任）
编委：管益忻 陈宇 刘涛雄 黄文夫 启文 赵红
李千 吴明伙 白卫星
编委会主任：管益忻
副主任：陈宇 刘涛雄
主编：管益忻
常务副主编：启文（常务） 白卫星
编辑部副主任：刘立华
主编助理：何超



学术顾问：（按姓氏拼音排序）

巴曙松	蔡继明	陈东琪	陈栋生	陈全生
程恩富	迟福林	戴圆晨	范恒山	樊 纲
高尚全	顾海兵	葛志荣	谷书堂	贺茂之
洪银兴	黄范章	贾 康	江春泽	金 碚
李成勋	李江帆	李京文	李维安	刘诗白
刘 伟	茅于軾	任玉岭	宋洪远	宋守信
宋养琰	谭崇台	王东京	卫兴华	魏 杰
吴 澄	徐长友	晏智杰	杨家庆	杨启先
张曙光	张晓山	张卓元	赵人伟	郑新立
朱铁臻	周叔莲	周天勇	邹东涛	

筹建亚投行是推进亚洲和全球经济及金融治理的合作共赢之举

■ 安起雷 中国兰图智业研究院金融顾问

一、中国为什么要筹建成立这一银行？

首先，世界经济的中心正在从欧洲和美洲向亚洲转移。亚洲人口众多,资源丰富,潜力巨大,但基础设施还明显落后。根据亚洲开发银行的测算,从现在到 2020 年,亚洲地区每年基础设施投资需求将达到 7300 亿美元,现有的世界银行、亚洲开发银行等国际多边机构都无法满足这样巨量资金需求。由于基础设施投资的资金需求量大、实施的周期很长、现金流不确定等因素,私人部门大量投资于基础设施项目是有难度的。而亚洲地区其实并不缺乏资金,缺少的只是融资机制,迫切需要搭建一个专门的基础设施投融资平台,以充分利用本地区充裕的储蓄资源。而亚投行一旦投入运行,不仅将夯实经济增长动力引擎的基础设施建设,还将提高亚洲资本的利用效率及对区域发展的贡献水平。

其次,基础设施投资是经济增长的基础,在各类商业投资中潜力巨大,增长带动力强。要推动亚洲经济加快发展,并带动世界经济加快复苏,就要加大基础设施投入,加快改善基础设施条件。而亚洲基础设施投资的潜力巨大,中国“一带一路”战略规划的实施,将进一步加快亚洲基础设施建设步伐,将对推动亚洲经济加快发展发挥重大作用,为全世界的投资提供巨大商机,因此不仅对亚洲的资金有需求和吸引力,而且对全世界的资金都有需求和吸引力。

再次,区域性、国际性的金融组织也需要有竞争压力。没有竞争者,就会失去比较、创新和优化服务的压力与动力,增强其官僚习气,降低工作效率和服务水平。筹建亚投行一方面能继续推动国际货币基金组织和世界银行的进一步改革,另一方面也是补充当前亚洲开发银行在亚太地区的投融资与国际援助职能,弥补亚洲发展中国家在基础设施投资领域存在的巨大缺口,减少亚洲区内资金外流,是继提出建立金砖国家开发银行、上合组织开发银行之后,中国试图主导国际金融体系的又一举措,不仅不会浪费金融资源,反而有利于增强相互比较和竞争,促进各个金融机构的发展。

最后,引进亚洲区外成员国,特别是发达国家成为创始成员国,不仅有利于增强亚投行的资本实力,更有利于增强亚投行的开放性和国际化水平。优化亚投行的运行规则和内部管理,提升亚投行的国际影响力和筹资能力,也体现出中国尝试在外交战略中发挥资本在国际金融中的力量,更值得期待的是亚投行将可能成为人民币国际化的操作平台,为人民币“出海”创造基础性条件。

二、亚投行的制度框架已具有以下鲜明的特点

亚投行是一个专门服务于亚洲地区基础设施投融资需求的多边金融机构,可谓生逢其时,且具有专业性、开放性、主导性等鲜明特点。

一是专业性。亚投行是一个专门服务于亚洲地区基础设施投融资需求的多边金融机构,与亚洲开发银行相比专业更强。亚洲开发银行有更广泛的发展目标和任务,特别是在消除地区贫困方面发挥着重要作用,但它不是专门服务于基础设施投融资的金融机构。而亚投行将专门致力于服务于亚洲地区基础设施和互联互通建设。

二是开放性。亚投行是一个完全开放的平台,亚洲区域内各国政府参与开发的同时,也对区域内外私人资本敞开大门,具有国际性、区域性、包容性银行的特点,服务的地域范围除了东南亚地区,还包括东北亚地区、中亚地区、南亚地区,覆盖了整个亚洲地区。

三是主导性。亚投行筹建的主导方是中国,中国在其筹建及运转过程中将始终发挥主导作用,中国的股本资金、出资金额及所占比重将是最大的,主导权将掌握在中国政府手中。同时该银行将在亚洲地区基础设施和互联互通建设中发挥主导作用。这是其最鲜明和独特的地方。

首先,有利于推进亚洲基础设施建设和互联互通建设。扩大投资,加强基础设施建设是世界各国应对经济危机的普遍做法和基本经济规律。近年来中国通过实施一揽子计划,新增 4 万亿元投资,加强基础设施建设,有效应对国际金融危机,促进了经济平稳较快发

在今年 3 月 31 日亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”)意向创始成员国申请截止日后,各意向创始成员国将召开工作会议,重点讨论出资额和投票权问题。除此之外,还要确定宗旨、组织机构和投融资政策等。根据此前达成的时间表,各方将于今年年中完成章程谈判并签署,年底前完成章程生效程序并正式成立亚投行,预示这一由中国倡议设立的亚洲区域新多边开发机构的筹建工作已进入新阶段。

展的成功做法,使亚洲地区国家更加认识到,在后金融危机时代应该把扩大投资和加强基础设施建设作为保增长、调结构的重要举措。当前及今后一段时期是亚洲地区加大基础设施建设、推动结构调整、实现经济增长的最佳时期和最佳选择。在 2011 年东亚领导人系列峰会上,中国宣布愿与东盟及日韩共同支持“东盟互联互通总体规划”,共同推动本地区公路、铁路、航道、港口等基础设施建设。目前亚洲以泛亚铁路和泛亚公路为主的互联互通建设进程加快,尤其是中国成为最为积极有效推进泛亚铁路和公路建设的国家之一。但亚洲很多国家正处在工业化、城市化的起步或加速阶段。同中国改革开放初期一样,面临建设资金短缺、技术和经验缺乏的困境。当前亚洲经济下行压力加大,各国普遍存在较大的基础设施建设资金缺口,制约了互联互通重点项目的推进。因此,筹建由中国主导的亚投行很有必要。中国在基础设施建设上具有较强的实力和经验,具备走出去的条件。成立亚投行,专注亚洲区域内最具全局性的重大的民生利益的基础设施项目的投融资业务,包括交通、能源、电信、市政建设、生态环保、农田水利等领域,为当地经济社会发展提供高效而可靠的中长期金融支持,可以有效缓解亚洲发展中国家由于经济实力和自身可用财力有限,资本市场发展滞后,融资渠道少,资金短缺严重制约互联互通建设的问题,从而加快亚洲地区互联互通建设。

其次,有利于提升中国在亚洲地区的国际地位和影响力。中国已经成为世界经济大国、贸易大国、对外投资大国,经济总量世界第二,出口总额世界第一,进口总额世界第二,外汇储备超过 3 万亿美元。随着中国经济的发展壮大,与亚洲周边国家的经贸关系更趋紧密,在世界和亚洲的国际地位和影响力在不断上升,作为负责任的大国形象更加牢固。1997 年亚洲金融危机,中国保持人民币不贬值,并采取一系列的积极措施和政策,体现了中国作为一个亚洲国家的全局意识与高度责任感,为制止当时危机的进一步发展与蔓延,并为亚洲经济的快速恢复和重新发展做出了自己的贡献。目前,亚洲国家经济发展迅速,基础设施落后制约经济发展的矛盾日益显露出来。而中方倡议建立亚投行显示中国推动亚洲加强区域间经贸联系的愿望更加积极,用实实在在的行动帮助亚洲国家解决基础设施建设迫切需要的资金问题,推动当地经济发展,推动更紧密的经贸合作,使中国经济发展的“福利效应”溢出到亚洲发展中国家,体现中国负责任的大国形象,从而提高中国在亚洲的国际地位和影响力。

第三,有利于推进人民币国际化进程。2009 年我国正式启动了跨境贸易人民币结算功能,人民币国际化快速发展。目前人民币结算的贸易额占中国全部贸易额的比重已经超过 13%,人民币已经成为全球第九大外汇交易货币,外国银行纷纷抢滩人民币业务。亚洲地区是人民币国际化的第一站。而基础设施建设需要巨额资金,筹建亚投行可以通过直接投资和贸易渠道带动加快人民币“走出去”和实现国际化通道。如果亚投行向亚洲发展中国家提供了人民币基础设施贷款,这些贷款的一部分就可以用来采购中国的机器设备、支付中国的建筑劳务输出等,有助于促进



使用人民币贸易结算,减少原来用外币结算的交易成本。一部分人民币和用人民币购买的金融资产也可以被当地的投资者持有。这样亚投行通过不断的对外投资,从而提高用人民币支付结算的比例,加快人民币国际化进程。

第四,有利于实现经济转型升级和经济稳定增长。成立亚投行可以大大增强中国与亚洲各国之间区域经济发展的内生动力,维护亚洲地区金融和经济稳定。近年来,中国与东盟各国正在共同努力,强化多层次区域金融安全网,推动双边本币互换协议的实际运用,鼓励跨境贸易和投资中使用本币进行结算,为东盟机构投资中国债券市场提供了更多便利,不断完善了区域金融风险预警和救助机制。设立亚投行向亚洲各国提供基础设施建设资金,加快本地区的基础设施投资建设,此举既可消化国内产能,促进经济发展,又能化解欧美经济危机给中国带来深远影响,给中国的转型发展留下足够的时间腾挪空间,最终从容应对国际金融危机的不利影响,实现经济成功转型。

第五,也有利于加速亚洲经济一体化进程。2010 年中国与东盟已成立自由贸易区,未来 10 年是中国与东盟合作的“钻石十年”,到 2020 年双边贸易额将达 1 万亿美元,今后 8 年新新增双向投资 1500 亿美元。在中国—东盟自贸区的引领和示范作用下,中韩已签署自贸区协议。中日韩自贸区谈判也在加快发展。中俄双方通过采取扩大务实合作的新思想新举措,2015 年前达到 1000 亿美元,2020 年前达到 2000 亿美元的目标有望全部实现。一方面,建立亚投行对亚洲发展中国家的基础设施建设投资,带动直接投资和贸易额的增长,从而增加区域内贸易额和依存度。另一方面,基础设施建设也为经济走廊的形成和其他产业互补发挥重要的基础性作用和引领性作用,从而推动亚洲经济一体化进程加快发展。

三、亚投行正式运行中可能遇到的若干挑战

应当看到,中国毕竟是国际金融组织参与和规则制定的后来者,包括英国在内的西方发达国家谙熟金融规则操控和流程设计,已宣称将确保亚投行在治理结构等方面采纳最佳标准,因此亚投行必须更多考虑发展中国家的诉求。西方规则未必最佳,西方规则或标准往往把贷款融资与政治议题及人权问题挂钩,这在亚洲国家是行不通的,因此在亚投行章程制定中要确定和寻求更符合亚洲发展阶段的方案。由于出资额及投票权、亚投行治理结构、投融资政策等涉及各创始国切身利益问题,均是亚投行筹建和运作过程中亟待解决的问题和挑战。亚洲国家和西方国家在亚投行筹建和运作过程中规则标准方面存在分歧,协商甚至博弈肯定是难免的,大致可能有以下几个方面:

1、出资额和投票权是核心问题。根据去年 10 月份签署的《筹建亚投行备忘录》,亚投行的法定资本为 1000 亿美元,初始认缴资本目标为 500 亿美元左右。各意向创始成员国同意以国内生产总值(GDP)衡量的经济权重作为各国股份分配的基础。根据亚投行现有

章程,亚投行投票权实际分为两个部分:一部分是亚洲区域内国家所占有的 75%,另一部分是区域外非亚洲国家占有的 25%。区域内国家的投票权将通过 GDP、人口等一系列指标来决定。在出资额和投票权问题上,各意向国讨论焦点会集中在三个方面:一是城内 75%、域外 25%这一投票权分配;二是如何计算出出资额与投票权的关系。亚投行的发起得到了亚洲绝大多数发展中国家的欢迎和响应,但能否得到发达国家的支持和参与,则会对亚投行的开放性、国际化及其长远发展和作用发挥产生重要影响;三是怎样计算 GDP,是依据现行汇率还是购买力平价(PPP)计算。对于中国出资额和投票权问题,中国作为第一大股东,是根据亚洲地区中经济的体量确定的,第一大股东地位是责任不是特权。亚投行将按域内和域外划分其成员,随着成员国数量的逐步增加,每一个成员的股份比例都会相应下降。虽然多国申请成为意向创始成员国,但中国出资额估计不会低于 30%。

2、选取一些既有经济效益又有国际影响力的好项目。亚投行必须以商业原则运行,投资项目必须有一定回报。应先选取见效快、效果好的项目,才会吸引更多资金形成良性循环。同时,在创始国项目多而亚投行启动资金有限情况下,为比较容易达成一致意见,最好先投资一些国家间的项目。

3、关于信用评级的标准问题。目前对国际金融机构和国家评级的主要是美国机构。由于美国对亚投行态度比较纠结和模糊,由美国评级机构为亚投行评级会存在问题,但美日加入亚投行只是时间问题,对最终解决评级标准问题会有裨益。

4、关于治理结构和投融资政策。一是治理结构等方面的标准问题。亚投行的治理结构包括理事会、董事会和管理层三层,应参考现有多边机构做法,摒弃一些官僚主义的繁琐的做法。理事、董事和行长等人选影响亚投行内部政策制定,各创始国会积极争取本国人选进入。在运行初期,亚投行设非常驻董事会,每年定期召开会议就重大政策进行决策。还应设立行之有效的监督机制以落实管理层的责任,并根据公开、包容、透明和择优的程序选聘行长和高层管理人员。二是亚投行将采用怎样的融资模式,初始将侧重哪些地区和领域。考虑基础设施资金的需要,各个意向创始成员国会制定一系列贷款融资政策。亚投行融资方式将包括贷款、股权融资、股权投资,也会与商业银行、养老机构合作。在投资方面,多国特别是新兴经济体和发展中国家积极参与亚投行,主要是国内基础设施投资需求大而资金短缺,因而亚投行一开始将在创始国中选择一些项目,主要是基础设施,但也会包括一些配套的教育培训等软件项目。三是关于投资方向。作为由中国倡议创建的区域性金融机构,亚投行主要业务是援助亚太地区国家的基础设施建设。在全面投入运营后,亚洲基础设施投资银行将运用一系列支持方式为亚洲各国的基础设施项目提供融资支持——包括贷款、股权投资以及提供担保等,以振兴包括交通、能源、电信、农业和城市发展在内的各个行业投资,这中间的矛盾和博弈将难以避免,因此我们应当未雨绸缪。

广义 PPP 是一个非常宽泛的概念,大义是指公共部门为提供公共产品或服务而与私人部门建立的各种合作关系。狭义 PPP 则可以理解成是在广义基础上为项目提供融资的一种创新方式。

PPP 模式在中国的现实与挑战

■ 蔡浩 恒丰银行宏观经济研究员

近日,中国银监会、发改委印发《关于银行业支持重点领域重大工程建设的指导意见》,要求银行业做好重大工程项目建设金融服务,针对政府和社会资本合作(简称“PPP”)项目的特点,创新金融服务,拓展重大工程建设的融资渠道和方式。至此,从 2014 年(又被称为 PPP 元年)开始迄今,多部委分别或联合发布多项 PPP 相关的指导意见、操作办法,以支持并完善 PPP 模式在中国推行所需的各项规章制度。然而,PPP 作为发展、完善于西方的一种公私合作方式,要想真正在中国开花结果,推动公用事业效率和质量的提升,尚面临诸多问题和挑战。

PPP 模式源自西方

PPP 模式源自西方,英文全称是“Public Private Partnerships”,中文译作公私合作模式,官方译为政府和社会资本合作。广义 PPP 是一个非常宽泛的概念,大义是指公共部门为提供公共产品或服务而与私人部门建立的各种合作关系。狭义 PPP 则可以理解成是在广义基础上为项目提供融资的一种创新方式。

中国国家发改委去年 12 月初发布的《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(简称《指导意见》)中确定了 PPP 模式项目的适用范围;同时该意见将中国适用 PPP 项目分类成经营性项目、准经营性项目和非经营性项目三类。经营收费能够完全覆盖投资成本的经营性项目,和经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的准经营性项目,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)等具体形式推进。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的非经营性项目,采用建设—拥有一运营(BOO)、委托运营(ORM)等形式推进。根据《特许经营办法》第三条和第五条的说明,特许经营应包括投资、建设、运营和移交(BOT,BOOT 等)等几个步骤,并获得收益。据此推断,特许经营类 PPP 主要适用于经营性项目和准经营性项目,而非经营性项目主要与外包类 PPP 搭配。而中国传统上以融资为目的的建造—移交(BT)形式是不在 PPP 操作形式范围之内的。

PPP 在国内外实践

在现实中,PPP 模式在西方发展的程度有限,且差异较大。欧洲在 PPP 模式发展方面较为领先,英国又是其中的佼佼者,PPP 模式的累计投资额在本世纪初期(2001—2006 年,Blanc—Brude, Goldsmith, and Valilla 2007)一度占到公共投资额的三分之一(同期其他欧洲国家该比例通常在 10%以内),在 2008 年金融危机后,该比例下降至 15%以内。而向来推崇自由市场竞争的美国,PPP 发展较为落后,国内规模仅数十亿美元。美国芝加哥大学教授路易吉·津加莱斯在其新书《人民资本主义》(国内译作《繁荣的真谛》)中也间接指出了美国 PPP 发展落后的制度原因,共和党人喜欢这类合作,因为能贯彻其小政府的理念,而民主党人对 PPP 发展的好感,只有在通过合作可以不与企业界发生冲突(甚至取得其支持)的情况下才会出现。

就中国来说,自去年开始,中央和地方支持政策不断加码。去年 12 月,财政部先公布了 30 个 PPP 示范项目,总投资约 1800 亿元人民币。今年 5 月,发改委在门户网站开辟了 PPP 项目库专栏,公开发布 PPP 项目共计 1043 个,总投资达 1.97 万亿。据媒体报道,第二批 PPP 项目也公布在即。根据财政部今年 4 月印发的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(简称《论证指引》),每年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出比例应不超过 10%。根据今年“两会”公布的预算案,地方一般公共预算支出为 14.6 万亿元,10%即 1.46 万亿。按照政府和社会资本对半出资的保守比例计算,今年新设 PPP 项目可达 3 万亿。令人尴尬的是,据媒体报道,已推出的 PPP 项目中,签约率不足两成。