

# 领导权转移与全球治理\*： 角色定位、制度制衡与亚投行

贺 凯 冯惠云

**【内容提要】** 亚洲基础设施投资银行的成立标志着中国开始走向多边制度并对现有全球金融治理体系展现自身的吸引力。如果说中国崛起势不可当,那么未来世界将会走向何处?其他国家又应做何准备?借鉴制度制衡理论与外交政策分析中的角色理论,本文提出“领导权转移”的分析框架,以解释全球治理中不同国家进行政策选择的动态原因,并以亚投行作为案例进行考察。本文认为,中国、美国以及其他国家采取了不同类型的制度制衡战略,包括包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡,以便在亚投行的筹建过程中争夺影响力和利益。在全球治理“领导权转移”的过程中,国家具有领导者、挑战者和追随者三种不同的角色定位,这些角色定位会塑造国家对于不同制度制衡战略的政策选择。制度制衡是国家在全球治理未来转型过程中的一种新型制衡行为。中国在全球治理中的制度性崛起会比普遍预测的结果更加和平。

**【关键词】** 领导权转移 制度制衡 角色理论 亚投行

**【作者简介】** 贺凯,南开大学周恩来政府管理学院讲席教授,澳大利亚格里菲斯大学亚洲研究所教授。

电子邮箱:hekai@yahoo.com

冯惠云,澳大利亚格里菲斯大学政府与国际关系学院高级讲师。

电子邮箱:huiyun.feng@griffith.edu.au

---

\* 本文为译文,英文原文刊于清华大学国际关系研究院的英文期刊 *The Chinese Journal of International Politics* 2019年第12卷第2期。

## 一、引言

亚洲基础设施投资银行(AIIB,以下简称亚投行)是当前世界政治中最热门的话题之一。自中国2013年提出设立亚投行的构想以来,亚投行的发展就充满了质疑、惊喜和活力。亚投行正式成立于2015年3月,其创始成员有57个国家,其中包括英国、德国、法国、意大利、澳大利亚和韩国等发达国家。2016年8月31日,加拿大正式申请加入亚投行,成为首个寻求亚投行成员资格的北美国家。但迄今为止,美国和日本依然拒绝加入亚投行。

对于决策者和学者而言,亚投行的案例既有政策相关性,也有学术重要性。<sup>①</sup>一些学者认为,中国提出设立亚投行的构想意味着中国正式开始挑战由美国主导的全球经济治理体系以及战后国际秩序。<sup>②</sup>如果说中国崛起势

---

① Rebecca Liao, "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different," *Foreign Affairs*, 27 June, 2015; Phillip Y. Lipsky, "Who's Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China's Asian Infrastructure Investment Bank," *Foreign Affairs*, 7 May, 2015; Helmut Reisen, "Will the AIIB and the NDB Help Reform Multilateral Development Banking?" *Global Policy*, Vol. 6, No. 3, 2015, pp. 297-304; Xiao Ren, "China as an Institution-Builder: the Case of the AIIB," *The Pacific Review*, Vol. 29, No. 3, 2016, pp. 435-442; Mike Callaghan and Paul Hubbard, "The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road," *China Economic Journal*, Vol. 9, No. 2, 2016, pp. 116-139; Gregory T. Chin, "Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 22, No. 1, 2016, pp. 11-25; Silvia Menegazzi, "Global Economic Governance between China and the EU: the Case of the Asian Infrastructure Investment Bank," *Asia Europe Journal*, Vol. 15, No. 2, 2017, pp. 229-242; Yu Wang, "The Political Economy of Joining the AIIB," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 2, 2018, pp. 105-130; Jeffrey D. Wilson, "The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-seeking Agenda," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 147-176.

② Cary Huang, "China-led Asian Bank Challenges US Dominance of Global Economy," *South China Morning Post*, 11 April, 2015; Daniel McDowell, "New Order: China's Challenge to the Global Financial System," *World Politics Review*, Feature Report, 14 April, 2015; Stephen Roach, "China's Global Governance Challenge," *YaleGlobal Online*, 6 June, 2015; Ming Wan, *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2015).

不可当,那么亚投行就可以被视为对中国在未来全球治理体系和国际秩序中潜在领导权的首次检验。中国在亚投行的表现及其对美国在世界政治中霸权地位的影响,也会吸引各国决策者的关注。

从各国对亚投行的不同反应和政策选择角度考虑,亚投行为学者们提供了几个有趣的研究问题。首先,为什么中国当初要发起设立亚投行的倡议?如果中国希望在全球经济治理体系中挑战美国,那么中国为什么要向所有国家开放亚投行,使得美国也有资格加入?其次,为什么美国拒绝加入亚投行,并且试图劝阻日本、澳大利亚、韩国及其欧洲盟国加入?最后,为什么英国、澳大利亚、韩国等国选择加入亚投行,而其他国家尤其是日本拒绝加入?

关于亚投行的成立,学界目前存在两种观点:一部分学者提出了多种不同版本的“美国失误论”,而其他学者则关注亚投行中代表“中国胜利”的要素。关于美国在亚投行中的失败,最盛行的论点可以追溯到国际货币基金组织(IMF)的份额改革。外界普遍认为,美国国会的阻挠导致IMF改革失败,这是中国决定创建亚投行的一个主要原因。<sup>①</sup>美国政府对亚投行犯下的另一个错误是一开始就坚决反对设立亚投行的构想。尽管美国没有公开承认,但正如斯蒂芬·罗奇(Stephen Roach)所言:“美国反对亚投行只是因为它是中国的倡议,仅此而已。”<sup>②</sup>这种态度无意中损害了美国在全球经济治理体系中的声誉和合法性。例如,虽然美国对亚投行持批评态度,但世界银行(World Bank)行长金墉(Jim Yong Kim)却在2015年初公开支持亚投行,称“贫困才是真正的敌人,而不是希望帮助解决贫困的新参与者(亚投行)”<sup>③</sup>。金墉此举将美国置于一种尴尬的境地,使得美国对世界银行的实际控制遭到质疑。最后,同样重要的一点是,美国在亚投行问题上向其他国家尤其是

---

<sup>①</sup> 参见:Anna Yukhananov, “US Congress Will Not Pass IMF Reforms This Year,” Reuters, 10 December, 2014; Daniel Drezner, “Anatomy of a Whole-of-Government Foreign Policy Failure,” *The Washington Post*, 27 March, 2015.

<sup>②</sup> Stephen Roach et al., “Washington’s Big China Screw-up,” *Foreign Policy*, 26 March, 2015.

<sup>③</sup> 参见:Lean Alfred Santos, “Jim Kim: Poverty, Not AIIB or the BRICS Bank, is the Enemy,” April 8, 2015, <https://www.devex.com/news/jim-kim-poverty-not-aiib-or-the-brics-bank-is-the-enemy-85880>.

其盟友施压,这被视为不明智甚至“无礼”的举措。<sup>①</sup>正如美国前国务卿玛德琳·奥尔布赖特(Madeleine Albright)后来承认的那样:“我们(美国)不应该这样做。”<sup>②</sup>

另一些学者则认为,亚投行的成功不是由美国的政策失误而是中国在外交上积极进取的成果。首先,亚投行倡议填补了全球金融治理体系的空缺。根据亚洲开发银行(ADB,以下简称亚开行)2009年的一项估计,2010年至2020年,亚洲发展中国家基础设施融资缺口约为8万亿美元,而亚开行和世界银行每年为亚洲地区提供的基础设施资金仅为约200亿美元。<sup>③</sup>在一定程度上,亚投行倡议旨在弥补这一融资缺口。中国的第二个成功之处在于其对亚投行的包容性制度设计。尽管亚投行以亚洲的名义创建,但任何国家都有资格加入。这种包容性的制度设计帮助中国缓解了来自其他国家尤其是欧洲国家的疑虑。中国在亚投行取得的另一个显著成果,就是借助高超的外交技巧赢得了英国的支持。英国可以被视为西方世界倒下的第一张多米诺骨牌,因为其他西方国家很快也纷纷效仿英国而加入了亚投行。换句话说,中国对英国的吸引力造就了中国在亚投行的外交成功。

尽管“美国失误论”和“中国胜利论”都揭示了关于亚投行创建动力的一些事实,但它们的分析存在两个弱点。第一,现有的两种观点都建立在有缺陷的假定之上。例如,“美国失误论”假定,美国应该接受中国的亚投行倡议,或者至少不应该试图压制它。<sup>④</sup>而“中国胜利论”则假定,中国通过亚投行提供了任何国家都无法拒绝的公共产品。但是,为什么美国应该接受亚

---

① Jonathan Pollack, “Joining the Club: How Will the United States Respond to AIIB’s Expanding Membership?” Brookings, 17 March, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/17/joining-the-club-how-will-the-united-states-respond-to-aiibs-expanding-membership/>.

② David R. Sands, “Democratic Titans Say Obama ‘Screwed Up’ and Gave Rise to China’s New Bank,” *The Washington Times*, 1 April, 2015, <http://www.washingtontimes.com/news/2015/apr/1/efforts-to-head-off-china-development-bank-called-/>.

③ “Why China is Creating a New ‘World Bank’ for Asia,” *Economist*, 11 November, 2014, <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-6>.

④ Zachary Keck, “Why the US is Trying to Squash China’s New Development Bank,” *The Diplomat*, 10 October, 2014.

投行？对美国来说，拒绝亚投行是一个确凿的外交错误，还是一个不可避免的政策选择？关于这些问题，我们无从知晓其答案。而对中国来说，亚投行确实在亚洲亟需的基础设施发展融资方面找到了自己独特的发展空间，但这种根植于公共利益的利他主义显然不是中国创建亚投行的全部原因。此外，中国将如何利用亚投行或其他制度挑战现有的全球治理体系，还不得而知。

第二，现有的两种观点都聚焦于美国和中国，没有对其他国家不同的政策选择作出解释。例如，尽管面临美国的压力，但澳大利亚和韩国还是决定加入亚投行。与之相反，日本则选择与美国保持相同的立场。这三个国家都是美国在亚太地区的盟友，由此产生了一个仍待回答的问题：为什么这些国家对亚投行采取了不同的政策？除此之外，为什么英国和其他欧洲大国在亚投行问题上似乎比澳大利亚和韩国更容易作出选择？可以肯定的是，亚投行不会是中国对美国发起的最后一个制度性挑战，在这一背景下，其他国家如何应对类似的情况将直接影响中美两国在国际体系中的竞争结果。以上分析表明，亚投行的成立是一个与体系转型相关的问题，仅仅指责美国的失误或赞扬中国的成功显然无法为此提供令人满意的答案。

本文试图借助一个新的理论视角——“领导权转移”（leadership transition）理论——来回答上述问题。通过结合制度制衡理论和外交政策分析中的角色理论，本文指出，亚投行代表了全球经济治理中“领导权转移”的动态互动，美国和中国为领导权而展开竞争，其他国家则不得不在两大国之间选择站位。基于其在“领导权转移”博弈中不同的角色身份，各国选择不同类型的制度制衡战略，包括包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡，从而在全球治理体系不断演变和转型的过程中寻求自己的影响力和利益。

特别是，本文认为，美国作为现有体系的领导者，不会轻易放弃自己的领导权，因此更有可能采取排他性制度制衡战略，以此来反制现有制度面临的潜在挑战。而作为挑战者，中国在体系中的角色和地位日益提升，中国需要为此寻求国际社会的承认以及自身的合法性，这也构成了中国更有可能选择包容性制度制衡战略的原因，这一战略要求中国邀请包括美国在内的尽可能多的支持者加入其创建的制度。至于在“领导权转移”博弈中扮演追

随者的国家,它们对平衡特定利益的考量会塑造其政策选择。具体来说,如果一国在新制度中感知到具体的利益,它将更有可能“为利益而追随”——加入由挑战者创建的新制度,以获得旧的治理制度无法提供的利益。然而,如果一国无法从新制度中感知到具体的利益,那么它更有可能选择“为稳定(或安全)而追随”——与领导者保持相同的立场,以维持体系的现状。<sup>①</sup>

本文由三部分组成。首先,本文将制度制衡理论与角色理论进行结合,进而提出“领导权转移”理论,以阐明不同国家在全球治理的动态转型中如何运用不同的制度战略。其次,本文通过考察美国、中国、英国和日本对亚投行的不同政策选择来检验“领导权转移”模型的解释力。在结论中,本文提出,亚投行的成立是中美两国在全球金融治理多边制度框架下的一场制度性权力博弈。尽管现在预测中美博弈和制度转型的最终结果还为时过早,但我们有理由相信,中国通过多边制度而实现的崛起会比人们普遍预期的结果更加和平。

## 二、“领导权转移”理论：一个新的分析框架

本文提出了一个新的分析框架——“领导权转移”模型——来解释亚投行的发展动力以及中美两国在未来全球治理领域的竞争。需要说明的是,“全球治理”在国际关系领域仍然是一个有争议的概念。本文采纳托马斯·韦斯(Thomas G. Weiss)和拉梅什·塔库尔(Ramesh Thakur)的定义,将“全球治理问题”(the problématique of global governance)界定为“增进有力应对跨境(尤其是全球性)集体问题出现的政府间制度的发展”<sup>②</sup>。韦斯和塔库尔进一步将联合国事务分为安全事务和经济事务两大领域,即全球安全治理和全球经济治理。本文遵循这一路径,认为在考虑全球治理以及全球治

---

<sup>①</sup> 关于“为利益而追随”,参见:Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 72-107. 关于“为安全而追随”,参见:Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

<sup>②</sup> Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey* (Bloomington: Indiana University Press, 2010), p. 4.

理内的领导权转移时,应该区分不同的问题领域。换句话说,包括美国在内,任何国家都不能在全球治理的所有问题领域中发挥主导作用。因此,在讨论全球治理中可能出现的“领导权转移”时,我们需要确定全球治理涉及的问题领域。

本文提出的“领导权转移”理论借鉴了国际关系和外交政策分析领域的制度制衡理论和角色理论。<sup>①</sup> 制度制衡理论认为,国家可以利用不同的制度战略在国际体系中追求权力和影响力等现实利益。<sup>②</sup> 各国对亚投行的不同政策选择归因于它们在全球金融治理领域实施不同的制度制衡战略。另一方面,角色理论则探讨了个体国家的角色身份如何塑造其对于不同制度制衡战略的政策选择。<sup>③</sup>

制度制衡理论包括三类:包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡。<sup>④</sup> 包容性制度制衡是指将制衡的目标国家纳入多边制度的战略。这

---

① Kai He, “Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 92-109.

② 关于制度制衡,参见:Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 489-518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia-Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (London: Routledge, 2009); Kai He, “Facing the Challenges: ASEAN's Institutional Responses to China's Rise,” *Issues & Studies*, Vol. 50, No. 3, 2014, pp. 137-168; Kai He, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific,” *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 208-222; Huiyun Feng and Kai He, “China's Institutional Challenges to the International Order,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 4, 2017, pp. 23-49.

③ Kalevi J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1970, pp. 233-309; Stephen G. Walker, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis* (Durham, NC: Duke University Press, 1987); Cameron G. Thies, “Role Theory and Foreign Policy,” in Robert Denmark, ed., *The International Studies Encyclopedia* (Oxford: Blackwell, 2010).

④ 参见:He, “Institutional Balancing and International Relations Theory”; He, *Institutional Balancing in the Asia-Pacific*. 也可参见:Seungjoo Lee, “Institutional Balancing and the Politics of Mega-FTAs in East Asia,” *Asian Survey*, Vol. 56, No. 6, 2016, pp. 1055-1076.

个多边制度的规则及规范将被用来约束和塑造目标国家的行为。东盟地区论坛(ARF)是包容性制度制衡的一个成功案例。20世纪90年代,东盟国家利用ARF中关于多边主义和合作安全的规范和规则,来约束中国的行为。

排他性制度制衡是指从现有制度中将制衡目标国排除在外的战略选择。这一制度的凝聚力和合作会对制衡目标国施加压力或抵消目标国所带来的威胁。排他性制度制衡的一个案例是由美国主导的地区贸易集团,即跨太平洋伙伴关系协定(TPP)。虽然TPP宣称对所有国家开放,但其高准入标准(尤其是在劳工保护和对国有企业的限制方面)实际上从一开始就阻止了中国的加入。<sup>①</sup>对中国而言,TPP是美国在奥巴马政府时期对中国进行制度制衡的一个案例,借助这一制度,美国可以利用TPP国家之间的团结和凝聚力来疏远中国,并进一步削弱其在该地区内的影响力。

排他性制度制衡的另一个典型案例是上海合作组织(SCO)。作为SCO的主要发起者,中国在SCO中享有无可争议的主导地位。然而,为了抗衡中国在SCO的影响力,俄罗斯坚持邀请印度加入。这是俄罗斯实施的一项针对中国的包容性制度制衡战略,因为印度可以与俄罗斯合作,以限制中国在SCO内的行为。2017年,俄罗斯的制衡取得了成功,印度最终加入了SCO。而中国方面同时也邀请巴基斯坦加入SCO,以抵消印度在SCO内对中国施加的制度性压力。

制度间制衡是排他性制度制衡的扩展形式。当一国被一个特定的制度排斥在外时,它可以支持另一个或创建一个类似的制度,以抵消将其排斥在外的制度所带来的压力。例如,面对TPP的压力,中国支持东盟创建区域全面经济伙伴关系(RCEP),以应对TPP的压力。此外,在2014年于中国举办的APEC(亚太经合组织)会议上,中国提倡建立亚太自由贸易协定(FTAAP)。FTAAP提案也可被视为中国对美国主导的TPP实施的制度间制衡,FTAAP的成功可以减少TPP对中国的负面影响。

---

<sup>①</sup> 另一种可能的解释是,中国正在对TPP实施观望战略。然而,即使在美国于2017年退出TPP之后,尽管国内存在一批支持者,中国也没有加入TPP-11。



制度制衡理论为解释各国对亚投行的行为动力提供了一个新的视角，但它无法解释为什么各国对亚投行选择不同的制度制衡战略。例如，为什么美国拒绝亚投行，而英国却支持？此外，加入的国家越多显然越会削弱中国对亚投行的影响力，那么为什么中国还要选择包容性的制度设计并邀请所有国家加入？本文将角色理论与制度制衡理论相结合，以解释国家如何应对全球治理中潜在的“领导权转移”。

角色理论是一个包含多种理论视角的研究纲领，它对“角色”概念在社会生活中的重要性有着相似的看法。“角色”这一概念是从戏剧中借用而来的隐喻。角色理论家认为，每个人都扮演着特定的社会角色，社会实际是由不同的个人角色组成的网络。角色理论在 20 世纪 70 年代被引入外交政策分析和国际关系领域。角色理论对外交政策分析的一个重要贡献，就是提供了一个独特的分析框架，能够将不同的理论视角整合到外交政策研究中。<sup>①</sup> 正如蒂斯(Cameron G. Thies)所言，尽管角色理论的理论价值在国际关系领域受到了一定程度的忽略与质疑，但它确实具有将外交政策分析领域内的不同层次联系起来、将国际关系领域的施动者与结构联系起来的潜力。<sup>②</sup>

角色理论的一个主要论点是，国家的角色身份塑造了它的政策选择。换句话说，一国如何看待它在国际社会中所扮演的角色将影响其政策。例如，苏联自认为是国际共产主义运动的领导者，因此在冷战期间介入了东欧的

---

① Marijke Breuning, “Role Theory Research in International Relations,” in Sebastian Harnisch, Cornelia Frank and Hanns W. Maull, eds., *Role Theory Research in International Relations: Conceptual Challenges and Political Promise* (London: Routledge, 2011), pp. 16-35; Stephen G. Walker, *Role Theory and the Cognitive Architecture of British Appeasement Decisions: Symbolic and Strategic Interaction in World Politics* (New York: Routledge, 2013); Sebastian Harnisch, “Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, No. 1, 2012, pp. 47-69; Kai He and Stephen Walker, “Role Bargaining Strategies for China’s Peaceful Rise,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 8, No. 4, 2015, pp. 371-388.

② Cameron G. Thies, “Role Theory and Foreign Policy,” in Robert Denmark, ed., *The International Studies Encyclopedia* (Oxford: Blackwell, 2010).

国内事务。与此类似,美国在冷战期间将自己视为全球反共产主义的领导者,因此挑起了越南战争,以防止共产主义在东南亚地区出现多米诺骨牌效应式的扩散。

以亚投行为案例,本文提出了基于制度制衡理论和角色理论的“领导权转移”理论。由于外界普遍认为亚投行的成立是对现有全球经济治理体系的制度性挑战,本文由此认为,亚投行的创建代表着全球治理体系潜在的“领导权转移”,但这个过程最终是否会成功仍然无法确定。正如国际体系中的权力转移一样,当一个国家创建一个新制度,并且该制度被主导国视为对现有全球治理体系的威胁时,将会引发全球治理体系“领导权转移”的进程。此外,与霸权国和崛起国之间的权力转移类似,全球治理体系的“领导权转移”也需要很长时间才能完成。因此,“领导权转移”模型侧重于考察转移期间不同类型国家的制度战略选择。根据角色理论,可以将“领导权转移”过程中的角色分为三类:领导者、挑战者和追随者。权力转移理论预测崛起国和霸权国在冲突中会采取军事制衡的手段。与此不同,全球治理体系的“领导权转移”进程将通过制度制衡的方式进行,包括包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡。<sup>①</sup>

所有国家在参与全球治理制度转型的过程时,都需要计算成本和收益。对于体系主导国来说,其权威与合法性将面临来自于挑战国最严峻的挑战。因此,对于体系主导国来说,最大限度地减少竞争对手对现有体系的制度性影响是其合理选择。而实现这一目标最简单及最好的方法是一开始就拒绝承认新制度的合法性并贬低其价值。因此,主张拒绝认可和加入新制度的排他性制度制衡成为主导国一种合理的政策回应。此外,主导国还需要劝阻其他国家加入新制度,因为新制度的成员越少,对体系的影响力就越弱。

对于挑战国来说,其直接目标是利用一个新制度来增强其在体系中的权力和价值。从长远来看,新制度可以成为挑战者在全球治理体系中接管

---

<sup>①</sup> 参见:Kai He, “Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 92-109.

主导地位的制度基础。然而，挑战者面临的第一个难题将是如何让新制度发挥作用。换句话说，挑战者必须向其他国家证明，它创建的新制度能够提供现有体系无法提供的额外收益。为了做到这一点，挑战者必须放弃一些短期经济收益，才能让新制度运转起来。包容性制度制衡是挑战国在当前体系下争取其他国家支持的合理政策选择。虽然新制度的成员越多，挑战国受到的限制可能也越多；但是，新制度的成功将有利于挑战国的长期目标，即在未来全球治理体系中确立新的主导地位。

对于其他国家来说，它们的角色是在主导国和挑战国的制度竞争中充当追随者。它们必须在主导国和挑战国之间作出选择。具体来说，这些国家可以追随主导国，从而与新制度保持距离；也可以支持挑战国，进而加入新制度。如上所述，为了吸引追随者，挑战国需要提供主导国无法提供的额外利益。因此，如果追随国从新制度中感知到一些具体的利益，它们将选择加入新制度来支持挑战国。但是，如果追随国没有发现新制度带来的任何好处，它们就会追随主导国，因为维持现有体系会带来更高的稳定性和安全性。

通过结合角色理论和制度制衡理论，“领导权转移”理论提出了以下三个假设。

**假设 1：**如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演着领导者的角色，那么它更有可能采取排他性制度制衡或制度间制衡战略，也可能同时采取这两种制衡战略，以削弱体系中其他国家创建的任何新制度的影响力和价值。

**假设 2：**如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演着挑战者的角色，那么它更有可能采取一种包容性制度制衡的战略，以此争取其他国家的支持，确保它所创建的制度取得成功。

**假设 3：**如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演着追随者的角色，那么它可以对新制度采取包容性或排他性制度制衡战略。如果该国感知到某些具体的利益，它更有可能支持挑战者的新制度。否则，它将追随领导者，从而与新制度保持距离。

有两点需要注意。首先，“领导权转移”理论是一个关于全球治理特定问题的模型。本文认为，对全球治理的不同问题领域进行分类具有重要的

意义。全球治理既包括权利(权力),也包括责任。正如前文所述,任何国家都不可能在全球治理的所有问题领域都成为领导者或挑战者。例如,自二战以来,美国在全球经济治理体系(贸易和金融体系)中发挥了主导作用。但在气候变化、文化交流等其他问题上,美国既没有能力也没有意愿成为领导者。因此,“领导权转移”模型是一个特定问题的模型,适用于领导者、挑战者和追随者之间存在权力变化的任何全球治理领域。本文对亚投行进行的案例分析将作为这一模型在全球金融治理领域的实证检验。此外,它还将为全球治理其他领域的“领导权转移”提供一些启示。

其次,在经验检验层面,本文面临搜集用于案例分析的直接证据的难题。亚投行的筹建发生在2013—2015年,目前许多相关的官方文件仍然是机密文件。由于事件的敏感性,采访任何直接参与亚投行的官员也很困难。因此,本文不得不依靠二手资料,如报纸报道,来对不同国家对亚投行的政策行为进行初步研究。因此,这项研究可以被视为一种理论驱动的合理性探索,它将在未来启发更多的研究和假设检验。

本文采取一致性检验来考察这些假设的有效性。在一致性检验中,本文探讨了四个国家即美国、中国、英国和日本对亚投行的政策选择。在每个案例中,本文都会考察这些国家的角色身份与它们对亚投行的政策选择之间的关系。如果一国的角色身份与假设中提出的政策选择趋同,那么本文的模型就通过了一致性检验。如果没有,那么本文的假设就被证伪,需要探索其他变量来解释这种不同的结果。

### 三、亚投行中的制衡博弈

根据角色理论,确定一个国家的角色需要经过两个步骤。第一,国家或国家领导人需要经历一个自我角色识别过程,以便指定国家将扮演的角色。第二,这种自我的角色认同必须得到外部世界的认可。如果外部世界认可国家自我认同的角色,那么该国就完成了其角色定位的过程。如果外部世界拒绝国家自我认同的角色,该国就需要与外部世界重新协商其角色。自我角色定位与角色认可之间的差异有时会导致政策的失败以及国家与外部

世界的对抗。<sup>①</sup>

### （一）美国的领导者角色与排他性制度制衡

自二战结束以来,美国一直将自己视为国际体系的领导者。如上所述,美国的主导地位建立在其军事实力以及全球经济治理领域的布雷顿森林体系的基础之上。在2015年的《国家安全战略文件》中,美国明确表示:“美国强大而持续的领导作用,对于一个促进全球安全与繁荣以及各国人民尊严和人权的以规则为基础的国际秩序而言必不可少。问题从来不在于美国是否应该领导,而在于我们如何领导。”<sup>②</sup>在这份长达35页的文件中,“领导权”被强调了15次。换句话说,美国并不掩饰其世界领导者的地位。

作为全球治理体系的领导者,美国的自我角色定位也得到了外部世界的认可。例如,新加坡总理李显龙(Lee Hsien Loong)于2016年在接受《华尔街日报》采访时明确指出:“美国可能会被国内政治搅得很乱,但它在贸易和安全方面的主导地位是不可或缺的……美国的世界主导地位无可替代。”<sup>③</sup>更重要的是,中国也公开认可了美国在世界上的主导地位。2014年底,时任中国国务院副总理汪洋发表公开讲话称:“引领世界的是美国。对此,我们有清醒的认识……中国既没有想法也没有能力挑战美国的领导者地位。”<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Cameron G. Thies, “International Socialization Processes vs. Israeli National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis?” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, No. 1, 2012, pp. 25-46.

<sup>②</sup> The White House, *National Security Strategy* (Washington DC: The White House, 2015).

<sup>③</sup> William McGurn, “Lee Hsien Loong’s American Exceptionalism,” *The Wall Street Journal*, 31 March, 2016, <http://www.wsj.com/articles/lee-hsien-loongs-american-exceptionalism-1459464855>.

<sup>④</sup> Wang Yang, “The road to Sino-US economic partners is getting wider and wider (中美经济伙伴之路越走越宽广),” Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 22 December, 2014, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201412/20141200840915.shtml>

根据“领导权转移”理论,美国作为全球金融治理的领导者,更有可能对中国的亚投行倡议选择一种排他性制度制衡战略。事实上,美国对亚投行采取了“三不”政策。首先,“不认可”亚投行的倡议。美国认为亚投行是多余的,因为当前体系中已经有世界银行、IMF和亚开行。据《华尔街日报》报道,虽然白宫没有公开批评亚投行,但美国政府实际上将亚投行视为“中国创建的与美国主导的世界银行进行竞争的工具”。<sup>①</sup>

其次,“不加入”亚投行。尽管中国努力游说,许多美国学者和政策顾问也主张加入亚投行,但美国政府仍拒绝加入亚投行。据《纽约时报》报道,奥巴马国家安全委员会高级顾问埃文·梅代罗斯(Evan Medeiros)在一次会面中告诉中国代表团:“我不会买你做的蛋糕。”这支中国代表团由金立群领导,金立群是后来的亚投行行长,并且在2014年计划游说美国接受亚投行的构想。据报道,金立群回答:“随时欢迎你来厨房帮忙烤蛋糕。”<sup>②</sup>这里,真正的问题不是“蛋糕”,而是“厨房”。美国不愿进入厨房,因为它在那里没有发挥主导作用。

再次,美国试图说服其盟国“不加入”亚投行。据《纽约时报》报道,美国主管国际经济的副国家安全顾问卡罗琳·阿特金森(Caroline Atkinson)是现有金融治理体系的强力捍卫者,也是试图影响亚投行成员构成的主要参与者。在一系列高级别会议上,阿特金森和她的同事们试图制定针对亚投行的“遏制战略”,特别是,“美国劝阻澳大利亚和韩国不要签署协定,它给七国集团成员国的建议是,美国需要团结的统一战线”<sup>③</sup>。通过“三不”政策,美国的目标是疏远、削弱亚投行,甚至将其在全球经济治理中的价值去合法化。因为如果只有亚洲小国加入,那么亚投行的重要性和影响力以及中国对当前体系的挑战将会大打折扣。

---

<sup>①</sup> Peter Ford, “A Newly Modest China? Official’s Reassurances Raise Eyebrows in US,” *The Christian Science Monitor*, 7 January, 2015.

<sup>②</sup> Jane Ferlez, “China Creates a World Bank of Its Own, and the US Balks,” *The New York Times*, 4 December, 2015. 值得一提的是,埃文·梅代罗斯对他与金立群谈话的报道质疑。然而,描述这段对话的原始消息来源坚持自己的说法。

<sup>③</sup> Jane Ferlez, “China Creates a World Bank of Its Own, and the US Balks,” *The New York Times*, 4 December, 2015.

值得一提的是,这并不是美国第一次在全球经济治理领域面临制度性挑战。1990年,马来西亚总理马哈蒂尔·穆罕默德(Mahathir Mohamad)提议建立一个名为东亚经济核心论坛(EAEC)的自由贸易区,以鼓励东盟国家与日本、中国和韩国这三个东亚国家之间的贸易和经济合作。由于美国强烈反对 EAEC 的构想,因此日本拒绝加入,这导致 EAEC 构想在萌芽阶段就夭折了。<sup>①</sup> 1997—1998年经济危机后,日本提议建立名为亚洲货币基金组织(AMF)的区域货币基金组织,以作为对 IMF 在危机期间没有充分帮助亚洲国家的制度性反应。但由于美国的强烈反对,日本最终放弃了建立 AMF 的构想。<sup>②</sup>

EAEC 和 AMF 的案例进一步证明,在面临全球治理体系的制度性挑战时,“领导权转移”理论针对主导国的政策选择作出的推断符合现实情形。EAEC 和 AMF 都属于全球贸易和金融治理领域,美国自二战以来一直被定位为这一领域的领导者。这就解释了为什么美国对 EAEC 和 AMF 这些仅面向亚洲的制度建设采取了反对的政策。因为不论马来西亚或日本是否将自己在 EAEC 或 AMF 中的角色定位为美国的挑战者,在美国决策者看来,EAEC 和 AMF 的提议都严重威胁了美国在全球贸易和金融体系中的主导地位。这里,重点在于威胁的级别和性质,而不是威胁的来源。特别是,马来西亚的 EAEC 倡议是一个将美国排除在外的亚洲区域贸易集团,它将严重威胁到美国在该地区倡导的自由贸易体系,比如削弱 APEC 的作用。而日本的 AMF 提议则反映了亚洲国家对 IMF 和世界银行的不满,因为它们在 1997 年亚洲金融危机期间没有为亚洲经济体提供有效的援助。AMF 潜在的成功会严重损害美国主导的布雷顿森林体系<sup>③</sup>,尤其是 IMF 和世界银行的合法性。因此,根据“领导权转移”模型,如果新制度可能对美国在全球

---

① Takashi Terada, “Constructing an East Asian Concept and Growing Regional Identity: From EAEC to ASEAN + 3,” *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 2, 2003, pp. 251-277.

② Phillip Y. Lipsky, “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal,” *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2003, pp. 93-104; Yong Wook Lee, “Japan and the Asian Monetary Fund: An Identity-Intention Approach,” *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 339-366.

③ 布雷顿森林体系在 20 世纪 70 年代就已经瓦解,因此这句话存疑。——译者注

治理特定领域的主导地位构成挑战,那么美国不参与并且反对新制度的政策选择就是合理的。

然而,这并不意味着美国会一直反对新成立的金融制度或仅面向亚洲的制度。20世纪60年代,美国支持并加入了亚开行。在冷战结束后不久,美国也同样加入了欧洲复兴开发银行(EBRD)。<sup>①</sup>这是因为,美国决策者认为,亚开行和EBRD都不会对美国主导的全球金融治理体系构成威胁。相反,EBRD和亚开行在成立之初都加强了美国的主导作用,并为美国的战略利益服务。<sup>②</sup>

SCO是另一个值得关注的制度,它仅面向亚洲地区,最初被称为“上海五国”,是一项针对中国和中亚四个邻国的建立信任措施(confidence-building measure)。由于SCO不在美国的全球治理范围内,美国虽然可能不喜欢其反西方的倾向,但也无力提出反对。此外,一些非东亚地区的金融制度,例如伊斯兰开发银行(the Islamic Development Bank)或安第斯基金(Andean Fund),则聚焦于某些伊斯兰国家或某一地理区域(安第斯基金面向拉丁美洲)。这些制度带来的潜在“威胁”(如果有的话)还不足以削弱美国在IMF和世界银行等全球经济治理制度中的主导地位,因此美国没有给予它们与EAEC和AMF同等的关注。

公平地说,美国一开始就拒绝亚投行并不一定是政策上的失败,因为在“领导权转移”的情况下,主导国通常都会进行排他性制度制衡。这种战略在之前的EAEC和AMF案例中都发挥了作用。实际上,在亚投行的案例中,美国排他性制度制衡的失败并非源于战略上的失误,而是因为这次的对手与以往不同。

需要澄清的是,美国自我定位的领导者角色并不总能推导出排他性制

---

① 参见:Steven Weber,“Origins of the European Bank for Reconstruction and Development,”*International Organization*, Vol. 48, No. 1, 1994, pp. 1-38.

② 美国最初不愿支持日本政府在20世纪50年代提出的亚开行。然而,由于越南战争的战略需要,美国改变了对亚开行的态度。关于美国对亚开行的政策,参见:Nitish Dutt,“The US and the Asian Development Bank: Origins, Structure and Lending Operations,”*Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 2, 2001, pp. 241-261.



度制衡战略的政策选择。如前所述,二战结束后,美国首先建立了布雷顿森林体系,那时美国的战略不是排他性的,而是包容性的。与此相同,美国也曾在2000年实施包容性制度制衡,鼓励中国加入世界贸易组织(WTO)。通过包容性制度制衡战略,美国有意利用WTO的规则和规范来社会化中国在全球贸易体系中的行为选择。然而,上述案例并不能驳斥“领导权转移”模型,因为本文的模型只适用于全球治理中潜在的“领导权转移”。换句话说,该模型并不总能解释所有的制度战略。在美国建立布雷顿森林体系并允许中国加入WTO之时,全球治理体系并没有发生领导权转移。相反,美国在全球治理领域是毫无疑问的领导者,因此美国将其他国家纳入其创建和主导的制度是合理的。然而,当其领导权受到挑战时,正如“领导权转移”模型所解释的那样,美国将选择不同的制度战略来应对这些威胁。

## (二) 中国的挑战者角色与包容性制度制衡

自20世纪90年代以来,中国一直被视为现有国际体系的“威胁”。中国领导人一直在努力让世界相信,中国的崛起将是和平的。为了消除外界的疑虑,中国政府在2004年旗帜鲜明地提出中国坚持“和平发展”。<sup>①</sup>然而,在全球治理体系中,中国是一个后来者,并且被认为过于弱小,无法对当前体系构成威胁。关于中国参与现有国际制度的主要论述是如何使中国与西方主流的规则和规范相适应。<sup>②</sup>

2008年全球金融危机爆发后,中国在全球治理中的被动地位开始发生变化,中国成为世界经济增长的唯一动力。在2009年达沃斯世界经济论坛上,时任中国国务院总理温家宝未指名地严厉批评了一些国家“不适宜的宏观经济政策”和“长期低储蓄高消费的不可持续发展模式”。结合当时的国

---

<sup>①</sup> Bonnie S. Glaser and Evan S. Medeiros, “The Changing Ecology of Foreign Policy-Making in China: The Ascension and Demise of the Theory of Peaceful Rise,” *The China Quarterly*, Vol. 190, 2007, pp. 291-310.

<sup>②</sup> Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980—2000* (Princeton: Princeton University Press, 2014).

际环境,温家宝总理所指的国家显然包括美国。<sup>①</sup>在俄罗斯的呼应下,中国开始要求在新的经济秩序中发挥“更大的作用”。2009年3月,时任中国人民银行行长周小川公开呼吁寻找能够替代美元的世界货币,并提出创造“与个别国家脱节并能长期保持稳定的一种国际储备货币”。显然,周小川的言论表明中国试图调整当前美国主导的经济秩序。<sup>②</sup>

自习近平于2012年底执政以来,中国的外交政策正朝着一个新的方向发展,这反映在中国近年来“奋发有为”的政策偏好上。在当前的全球治理体系中,美国的角色是领导者和霸权国,中国的角色则逐渐成为美国领导的体系的挑战者。例如,在2014年亚洲相互协作与信任措施会议(CICA)上,习近平提倡:“亚洲的事情,归根结底要靠亚洲人民办;亚洲的问题,归根结底要靠亚洲人民来处理;亚洲的安全,归根结底要靠亚洲人民来维护。”<sup>③</sup>习近平的言论在一定程度上反映了亚洲各国拒绝美国等外部势力干涉地区事务的诉求。在2015年博鳌亚洲论坛上,习近平进一步提出建立命运共同体——这是中国对亚洲新安全和经济秩序的愿景。正如一些评论人士所言,习近平对命运共同体的呼吁代表着“中国开始改变近几十年来主要在美国和西方主导的国际体系内行动的状态”<sup>④</sup>。

中国在当前国际体系中所扮演的挑战者角色也得到了外界的证实。例如,时任美国总统奥巴马(Barack Obama)在2015年的国情咨文演讲中指出,中国是美国在全球治理方面的挑战者,他表示:“中国希望为世界上发展最快的地区制定规则……我们为什么会让这发生?我们才应该是这些规则

---

① Andrew Edgecliffe-Johnson et al., “Wen and Putin Lecture Western Leaders: Chinese Premier Attacks ‘Blind Pursuit of Profit’,” *Financial Times*, 29 January, 2009.

② Zhou Xiaochuan, “Reform International Monetary System,” *China Daily*, 25 March, 2009, [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2009-03/25/content\\_7612847.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2009-03/25/content_7612847.htm).

③ Xi Jinping, “New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation,” Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, 21 May, 2014, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1159951.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml).

④ Charles Hutzler, “China Banks on Sharing Wealth to Shape New Asian Order,” *The Wall Street Journal*, 29 March, 2015.

的制定者。我们应当公平竞争。”<sup>①</sup>美国两位主要政策分析人士更是断言“中国与美国之间的长期战略竞争非常激烈”，中国是“最有能力支配亚洲大陆的国家，因此破坏了美国传统的地缘政治目标，即确保这一地区不受霸权控制”。<sup>②</sup>

除美国之外，其他国家也将中国视为美国主导的国际体系的挑战者。中国和俄罗斯每年都在官方声明中呼吁世界多极化和国际新秩序。在俄罗斯领导人看来，中国至少会是俄罗斯挑战美国的伙伴。2015年4月，印度尼西亚总统佐科·维多多(Joko Widodo)也加入了中国和俄罗斯的团队，呼吁建立一个“向新兴国家开放、不受任何特定国家集团支配”的全球经济新秩序。<sup>③</sup> 尽管佐科没有指名道姓地提到中国或美国，但大家都明白，印尼支持中国在未来全球治理转型过程中挑战美国。作为美国主导的全球治理体系的挑战者，中国的角色定位得到了外部世界的进一步认可。

根据“领导权转移”理论，中国更有可能选择包容性制度制衡来挑战当前的霸权国。中国的包容性制度战略由两个步骤组成。第一，作为挑战者（也是后来者），中国和其他新兴大国将努力在现有制度中争取更多话语权。但是，它们的努力不一定会得到当前霸权国或主导国的尊重。一个典型的案例是新兴经济体试图增加IMF投票权所面临的困境。

第二，如果挑战者的需求在现有制度下不能得到满足，那么挑战国将创建一个新制度来挑战现有制度的合法性，并挑战霸权国在全球治理特定领域的领导者角色。正如假设2所表明的，为了提高新制度的合法性和成功率，挑战国更有可能创建一个新制度，并使其容纳包括当前霸权国在内的尽可能多的成员，以便在全球治理的特定领域建立自己的领导权。

---

<sup>①</sup> The White House, “President Obama’s Remarks in State of the Union Address,” January 20, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>.

<sup>②</sup> Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, *Revising US Grand Strategy Toward China* (New York: Council on Foreign Relations, 2015), p. 5.

<sup>③</sup> Zakir Hussain, “Indonesian President Jokowi Calls for New, more Equal Global Economic Order,” *The Straits Times*, 23 April, 2015.

亚投行是包容性制度制衡战略运行第二步骤的经典案例。一方面,中国设计了一个包容性的多边制度来吸引发展中国家和发达经济体的支持。如前所述,亚投行弥补了亚洲发展中国家基础设施发展的缺口。另一方面,中国并没有将亚投行成员限制为亚洲国家。相反,中国还积极邀请欧洲国家和富裕的阿拉伯国家加入,这主要基于两点考虑。

第一,多边设计可以帮助中国避免低效的融资实践,中国曾在为发展中国家提供的一些基础设施项目的双边援助和贷款中经历过这种状况。<sup>①</sup>加入的国家(特别是西方国家)越多,越能提升亚投行和中国在全球治理新格局中的影响力和重要性。中国甚至努力邀请日本加入亚投行,因为日本的加入有利于提升亚投行的信用评级。而按照亚投行的制度设计,日本如果加入,便能获得一个副行长的职位。<sup>②</sup>换句话说,中国的包容性制度设计不仅是名义上的,而且也是实质上的。

第二,除了包容性之外,制度制衡战略的关键特征在于其制衡功能,中国可以利用制度的规则和规范实现自身利益的最大化。制衡在国际关系的研究中是一个军事战略领域的术语,原意是实现两国军事力量的平衡。在全球治理中,它是指国家在多边制度中为实现自身利益最大化和约束他人行为而制定规则和规范的政策行为。在亚投行问题上,中国在制定制度的规则和规范时与其他成员国进行了原则性谈判。一方面,中国同意与其他成员国就股权结构和决策过程等制度机制进行谈判。另一方面,中国在设计亚投行时也坚守自己的原则。

据报道,考虑到中国国内生产总值(GDP)相对于其他成员国的规模,中国最初打算持有50%的亚投行股份。而在一些发达经济体加入之后,中国同意减持其股份。最终,在2016年1月亚投行开业时,中国获得了26.6%的投票权。尽管中国仍是亚投行事实上拥有否决权的最大股东,但中国坚持称无意保留否决权。正如金立群行长所解释的:“仍然有许多国家在等待

---

<sup>①</sup> Injoo Sohn, "AIIB: A Plank in China's Hedging Strategy," Brookings East Asia Commentary Series, May 11, 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/aiib-a-plank-in-chinas-hedging-strategy>.

<sup>②</sup> "The AIIB Storm: Japan Lost Its First Vice President Position," *Nikkei News*, 20 April, 2015.

加入,随着新成员的加入,中国的投票权会相应下降。实际上,一票否决权会逐渐消失。”<sup>①</sup>

经过与其他成员国为期两年的谈判,亚投行建立了一个关键的决策程序,引入了“固定的”特别多数原则,特别多数由 2/3 的成员组成,拥有 3/4 的投票权。这种“固定的”特别多数原则是亚投行与世界银行的主要区别,因为没有单个国家能够改变亚投行的特别多数。这意味着中国无法做到美国在世界银行通常所做的事情,并且在新成员加入导致投票权减少时,中国也不能通过增加特别多数来保持其否决权。换句话说,中国主动限制了自己在亚投行的影响力。金立群行长解释说,中国这种自我约束行为背后的原因是,“通过集体协商和民主决议,中国可以赢得信誉并和各国建立互信关系”。<sup>②</sup>

但中国在治理结构上坚持自己的原则,主张设计一个“精益、清洁、绿色”(lean, clean and green)的亚投行。例如,亚投行秘书处计划招募 700 名员工,这远低于亚开行总部的 2000 名员工。世界银行和亚开行有时会在不同国家设立办事处,与此不同,亚投行只会指派专家和工作人员参与项目。这种做法不仅可以减少海外办事处不必要的开支,而且可以避免总部和区域中心在决策方面的重复。

更重要的是,与世界银行和亚开行不同,亚投行没有一个常驻董事会来管理日常业务。按照大多数开发银行的做法,常驻董事会是进行有效监督的必要机构。但中国认为,这会成为不必要的和多余的成本,并且会降低决策过程的效率。<sup>③</sup> 这一直是一个有争议的问题,因为日本拒绝亚投行的原因之一,就在于这种缺乏常驻董事会的治理结构。尽管中国试图说服日本加入亚投行,但并未改变自己在常驻董事会问题上的立场。由于亚投行于

---

<sup>①</sup> Jing Fu, “AIIB Chief Rules Out China Veto Power,” *China Daily*, 27 January, 2016, [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content\\_23265846.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content_23265846.htm).

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Robert M. Orr, “The Asian Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: Conditional Collaboration?” *American Ambassadors Review*, 4 May, 2016, <https://www.americanambassadors.org/publications/ambassadors-review/spring-2016/the-asian-development-bank-and-the-asian-infrastructure-investment-bank-conditional-collaboration>.

2016年初才开始运营,其真实效果仍然有待观察。但从治理结构的角度来看,不设立常驻董事会的安排将有利于中国在与亚投行其他成员打交道时的制衡效果。

中国包容性制度制衡战略的最后一个特点在于通过亚投行提供公共产品,进而与美国展开领导权竞争。约瑟夫·奈(Joseph Nye Jr.)认为,20世纪40年代出现的“美国世纪”之所以能取得成功,一个主要原因就是美国具备提供其他国家所需的全球公共产品的独特能力。<sup>①</sup>因此,任何美国的挑战者如果想要取代美国在体系中的角色,都需要具备同样的能力。某种程度上,中国借助亚投行和其他多边制度,已经与美国在提供公共产品上展开了竞争。

2014年8月,在访问蒙古国期间,习近平发表演讲,表示要在经济发展方面为其他国家提供“搭便车”服务。习近平说:“中国愿意为包括蒙古国在内的周边国家提供共同发展的机遇和空间,欢迎大家搭乘中国发展的列车,搭快车也好,搭便车也好,我们都欢迎。”<sup>②</sup>习近平的声明被视为对奥巴马的直接回应,奥巴马此前指责中国30年来在国际体系中扮演“搭便车”的角色。<sup>③</sup>与美国对“搭便车”的不满相反,中国接受了国际体系中的“搭便车”行为,并准备在未来为“搭便车者”提供公共产品。

例如,2013年10月,中国提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的“一带一路”倡议,涵盖了亚洲、欧洲和非洲的许多经济体。中国的“一带一路”倡议强调复兴一条从亚洲延伸到欧洲的古老贸易路线,加强世界各国之间的互联互通、贸易和投资。它被视为“中国版的马歇尔计划”。二战后,美国曾利用马歇尔计划为西欧重建提供资金。相比之下,中国的

---

① Joseph S. Nye Jr., *Is the American Century Over?* (New York: John Wiley & Sons, 2015).

② Xi Jinping, “Watching and helping each other, creating a new era of Sino-Mongolian relations(守望相助,共创中蒙关系发展新时代),” *Xinhua Daily*, 22 August, 2014, [http://www.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c\\_1112195359.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c_1112195359.htm).

③ “Exclusive Interview: Obama on the World,” *New York Times*, August 8, 2014, <http://www.nytimes.com/video/opinion/100000003048414/obama-on-the-world.html?playlistId=1194811622299>.

“一带一路”倡议将比马歇尔计划的规模大得多，也更具雄心。<sup>①</sup>如果说马歇尔计划是美国向西欧提供的公共产品，那么“一带一路”倡议就是中国向全世界提供公共产品的计划。

2014年12月，中国宣布设立400亿美元的丝绸之路基金，以改善“一带一路”沿线国家的基础设施。中国承诺为亚投行提供500亿美元。此外，中国承诺认购金砖国家1000亿美元应急储备安排中的410亿美元。应急储备安排旨在向遭受金融压力的金砖国家成员国提供紧急信贷，这与IMF的全球职能相同。亚洲国家之间类似的安排是清迈协议，在亚洲金融危机爆发后，亚洲各国于2000年签署了该协议。其中，中国向清迈协议贡献了770亿美元。尽管中国向应急储备安排和清迈协议都贡献了很大一部分资金，但它主动限制了自己的提款权。在清迈协议中，中国贡献了770亿美元，但只能借到400亿美元。在应急储备安排中，中国提供了410亿美元，但只有200亿美元的提款权。<sup>②</sup>然而，所有这些承诺都只是停留在纸面上，因为没有任何国家使用过这些紧急资金。但这些金融贡献和承诺至少表明，中国愿意像美国过去那样，向世界其他地区提供公共产品。

### （三）制度制衡中的追随者角色与利益平衡

与领导国和挑战国不同，其他国家不需要确定自己的角色，它们默认自己为追随国。但是，在“领导权转移”的情况下，它们需要决定追随何者，是当前的领导国还是挑战国。追随者的角色进一步划分为领导者的追随者或挑战者的追随者。正如在“领导权转移”模型中提到的，如果一国感知到挑战者和新制度能够提供一些具体的利益，它就会成为挑战者的追随者。否则，该国就会支持领导国以维持体系的现状。

英国和日本都是美国紧密的军事盟友和经济伙伴。但是，它们对中国有着不同的看法，也有不同的战略重点。尽管英国偶尔会对中国的军事现代化计划和国防预算透明度表示担忧，但它并不把中国视为安全威胁。然

---

<sup>①</sup> Enda Curran, “China’s Marshall Plan,” *Bloomberg*, 8 August, 2016.

<sup>②</sup> Daniel McDowell, “New Order: China’s Challenge to the Global Financial System,” *World Politics Review*, Feature Report, 14 April, 2015, p. 8.

而,英国与中国的双边关系曾受到政治和人权问题的严重影响。英国外交部在对华政策中设立了许多模糊而不切实际的期望。例如,英国对华政策的目标之一就是帮助中国进行内部法律和政治改革。<sup>①</sup>因此,通过批评中国的人权记录和参与香港的民主运动,英国企图在应对中国事务的过程中扮演“讲师”或“救世主”的角色。

自卡梅伦2013年对华商务访问开始,英国对华政策就由财政部而非外交部主导。时任英国财政大臣乔治·奥斯本(George Osborne)强烈主张与中国建立紧密的经济联系。因此,英国开始将对中国的政策重点从政治和人权转向投资和经济合作。同时,由于国内选举的压力,卡梅伦也非常希望能够借助中国的投资和贸易促进英国国内经济的发展。因此,亚投行成了卡梅伦无法拒绝的一个有吸引力的商业提议。

英国决策者认识到,亚投行可以带来许多具体的经济利益。根据英国财政部发布的一份官方声明,奥斯本称亚投行“对英国和亚洲来说是一个无与伦比的机遇”,因为它能“在全球发展速度最快的市场为我们的企业提供工作和投资的最佳机会”。<sup>②</sup>首先,英国企业将在亚投行资助的亚洲大型基础设施交易中获得更多商机,甚至是优惠待遇。值得注意的是,英国不是唯一一个关心亚投行经济效益的国家,德国和其他欧洲国家也希望从亚投行资助的大规模基础设施项目中“分一杯羹”,因为欧盟是建筑服务的主要出口方。<sup>③</sup>对英国来说,另一个吸引之处是,它对亚投行的支持将会促成与中国的协议,从而将伦敦指定为离岸人民币交易清算中心。

2014年2月,奥斯本会见了中国官员,讨论在伦敦设立人民币清算中心的可能性。据奥斯本称,这次商讨将确立伦敦作为西方离岸人民币交易中

---

<sup>①</sup> Kerry Brown, “The UK Shows Leadership, and Strategic Clarify, in Joining AIIB,” *Chatham House Commentary*, 20 March, 2015.

<sup>②</sup> HM Treasury and Rt Hon George Osborne MP, “UK Intends to Become a Prospective Founding Member of the Asian Infrastructure Investment Bank,” GOV. UK, 12 March, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>.

<sup>③</sup> Mikko Huotari, “What Went Wrong with US Strategy on China’s New Bank and What Should Washington Do Now?” *A China File Conversation*, 24 March, 2015, [www.chinafile.com](http://www.chinafile.com).



心的地位。<sup>①</sup> 由于人民币已经超过新加坡元和港币成为世界第八大支付货币，蓬勃发展的人民币业务将给英国带来巨大的经济收益。然而，目前尚不清楚英国加入亚投行的决定与在伦敦建立人民币清算中心的谈判有何关联。但在 2016 年 4 月（英国加入亚投行后约一年），伦敦正式超过新加坡，成为香港以外最大的离岸人民币交易中心，占有所有离岸人民币交易的 6.3%。<sup>②</sup>

英国加入亚投行的决定，是针对中国而实施的包容性制度制衡。一方面，英国的参与得到了中国的高度赞赏和奖励。除人民币清算中心外，英国还获得了亚投行副行长一职。另一方面，英国声称将利用自身的影响力和权力约束中国在亚投行的行为，这将使亚投行能够在基础设施建设融资方面成为“最佳范例”。正如英国官员所言，英国加入亚投行的原因之一是为了确保“英国能够塑造这一新制度”。<sup>③</sup> 换句话说，在亚投行中，英国不会总是服从中国。相反，英国将利用自己的影响力和发言权，确保亚投行在基础设施项目融资方面保持国际标准，防止亚投行成为中国扩大自身利益的外交工具。

由于亚投行多边主义的设定提供了制约甚至削弱中国影响力的机制，其他西方大国预计也将与英国采取同样的政策。但是，评估英国和其他欧洲大国在亚投行中的制衡行为是否会以及如何发挥作用，现在还为时过早。但清楚的是，英国作为亚投行的内部成员，在监督和塑造亚投行未来发展方面，将比美国、日本等外部大国发挥更大的作用。

尽管中国是日本最大的贸易伙伴，但自 21 世纪初以来，两国的双边关系一直被领土争端、历史记忆和安全竞争蒙上阴影。2009 年，两国船舰相撞事件加剧了钓鱼岛领土争端。2012 年，日本官方的购岛行为进一步恶化了与中国的关系。民族主义和历史记忆也为两国间的紧张关系火上浇油。自 2010 年以来，中国超过日本，成为仅次于美国的世界第二大经济体。中日间

---

<sup>①</sup> Grace Li and Michelle Chen, “China, UK Discuss Setting Up Yuan Clearing Bank in London—Osborne,” Reuters, 20 February, 2014, <http://uk.reuters.com/article/uk-markets-offshore-yuan-idUKBREA1J06A20140220>.

<sup>②</sup> “UK Becomes Second-largest Offshore RMB Clearing Centre,” *Financial Times*, 20 April, 2016.

<sup>③</sup> Nicholas Watt, Paul Lewis and Tania Branigan, “US Anger at Britain Joining Chinese-led Investment Bank AIIB,” *The Guardian*, 13 March, 2015.

经济和军事实力对比的转变也加深了日本对中国的安全担忧。例如,在2014年日本《防卫白皮书》中,日本将中国和朝鲜列为日本国家安全的两大安全威胁。特别是,日本对中国在东海和南海的军事建设和活动,包括中国于2013年底宣布在钓鱼岛划设防空识别区(ADIZ),表达了强烈的担忧。<sup>①</sup>

日本决策者认为,亚投行提议对日本造成的损失大于利益。日本领导人大体上需要考虑成立亚投行带来的两种损失。第一种是日本在亚太地区金融治理领域的地区领导权。根据《经济学人》的一篇报道,安倍称:“他仍然对亚投行抱有深深的怀疑,认为它是一种扩大中国战略和经济实力的手段。”<sup>②</sup>这是可以理解的,因为亚投行对日本的区域地位构成了直接的挑战和威胁,尤其是在亚太地区的区域金融治理领域。如前所述,在战后美国主导的布雷顿森林体系中,日本一直是亚开行的领导者。亚投行不仅威胁到美国的总体主导地位,还特别对日本在亚开行中的角色构成了挑战。亚投行崛起的主要原因在于亚开行在亚洲基础设施建设融资方面表现不佳。显然,亚投行的成功与削弱亚开行以及日本在亚洲次区域领导权存在相关性。因此,如果将“领导权转移”模型在区域范围内操作,那么日本在区域金融治理中扮演的就是领导者的角色,而中国则是挑战者。正如美国无法在全球范围内接受中国的挑战一样,从地区领导者的角度看,日本也不会接受亚投行。原因很简单,因为中国领导的亚投行将对日本在亚太地区金融治理体系中的主导地位构成威胁。

另一个阻碍日本加入亚投行的成本要素是日本与美国的联盟关系。由于美国拒绝了亚投行的成员资格,在这种情况下,“如果日本加入亚投行,它将与盟友分道扬镳”。此外,“为强化日美同盟,安倍曾于4月(2015年)访问了美国,如果日本在这之后不久就宣布加入亚投行,将会显得尤为奇怪”。<sup>③</sup>很明显,日美同盟是阻碍日本加入亚投行的另一个制约因素。换句话说,亚投行带来的潜在好处(如果有的话)将无法超过潜在成本,这些成本包括中

---

① Matthew Carney, “Japan’s Defence White Paper Reveals Concerns over China, North Korea,” *ABC News*, 5 August, 2014, <http://www.abc.net.au/news/2014-08-05/japan-releases-2014-defence-white-paper/5650536>.

② “To Join or not to Join,” *Economist*, 28 May, 2015.

③ “To Join or not to Join,” *Economist*, 28 May, 2015.

国的战略压力、日本区域主导地位的丧失以及对日美同盟关系的潜在损害。

因此，日本对亚投行采取了排他性制度制衡战略。日本坚定拒绝加入亚投行，这与美国的立场相同。

日本还实施了制度间制衡战略，这是排他性制度制衡的一种延伸，旨在削弱亚投行的潜在影响力。2015年5月（亚投行成立后约一个月），日本主导的亚开行宣布，将为基础设施和其他项目提升近40%的资金，达到180亿美元。<sup>①</sup>正如一些评论员所言，亚开行的决定并非巧合。<sup>②</sup>如果亚开行能够从亚投行手中“抢得先机”，日本将从中获利。此外，日本还于2015年5月宣布，将在5年内为亚洲基础设施项目提供1100亿美元的援助。<sup>③</sup>值得注意的是，日本提供的资金超过了亚投行预计的1000亿美元资金总额。毫无疑问，日本试图利用自己主导的制度，如亚开行和庞大的援助计划，来反制中国对其在亚太地区金融领域区域主导地位构成的挑战。

## 四、结 论

通过结合角色理论和制度制衡理论，本文提出了“领导力转移”理论，以解释各国对亚投行的不同政策反应。全球治理涵盖不同的问题领域，“领导力转移”模型显示，在全球治理特定领域潜在的领导力转移过程中，各国确定其各自不同的角色。当挑战国提出建立一个新制度时，就意味着全球治理某一特定领域的领导力可能发生转移。为了争取支持并增强新制度的合法性，挑战国更有可能实施包容性制度制衡战略，通过新制度提供额外的利益，以作为旧制度无法提供的公共产品。中国对亚投行的包容性设计以及大量提供基础设施发展公共产品的资金证明了这一论点。

---

① “Asian Development Bank Pledges to Increase Lending, Cooperate with China-led Bank,” *Japan Times*, 5 May, 2015.

② Deniel Runde, “Britain Launches European Rush to Join AIIB, Now What?” *Foreign Policy*, 17 March, 2015.

③ Leika Kihara and Linda Sieg, “Japan Unveils \$110 Billion Plan to Fund Asia Infrastructure, Eye on AIIB,” *Reuters*, 21 May, 2015.

另一方面,体系主导国更有可能实施排他性制度制衡战略来抵制挑战国创建的新制度,正如美国对亚投行的强烈反对及其在欧洲和亚洲遏制亚投行的行为所表明的那样。而对于其他国家,“领导权转移”模型认为,它们不得不在挑战国和主导国之间作出选择。如果这些国家从挑战者那里感知到一些具体的利益,那么它们会在这种“甜头”的吸引下选择支持挑战国创建的新制度,正如我们在英国改变主意转而支持亚投行的案例中看到的那样。然而,如果没有感知到足够的利益,或者潜在的成本超过了其感知到的利益,那么它们更有可能追随领导者,因为领导者能够通过现有制度提供更多的稳定性。日本之所以拒绝亚投行,就是因为中国在经济和安全领域的崛起引起了它的安全忧虑。

尽管亚投行是否会引发美国向中国的领导权转移目前还不清楚,但可以明确的是,亚投行不会是中国在全球治理的金融领域挑战美国主导地位的最后机遇。本文提出的全球治理“领导权转移”模型融合了有关中国和全球治理的现有文献,并突出强调国家在全球金融治理体系潜在的“领导权转移”时期所面临的制度政策的动态选择。大多数关于中国和全球治理的研究集中于探索中国如何适应、挑战以及塑造全球治理的规则和规范,而本文的模型着重考察在全球治理体系潜在的“领导权转移”过程中,领导者、挑战者和跟随者如何借助制度制衡进行战略互动。<sup>①</sup> 传统的权力转移理论预测中美之间可能爆发

---

<sup>①</sup> 关于中国和全球治理的研究,参见:Mingjiang Li, “Rising from Within: China’s Search for a Multilateral World and Its Implications for Sino-US Relations,” *Global Governance*, Vol. 17, No. 3, 2011, pp. 331-351; Jing Gu et al., “Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China,” *World Development*, Vol. 36, No. 2, 2008, pp. 274-292; Lai-Ha Chan et al., “Rethinking Global Governance: A China Model in the Making?” *Contemporary Politics*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 3-19; Miles Kahler, “Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo,” *International Affairs*, Vol. 89, No. 3, 2013, pp. 711-729; Gerald Chan et al., *China Engages Global Governance: A New World Order in the Making?* (London: Routledge, 2011); Amitav Acharya, “Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the Twenty-First Century,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 4, 2011, pp. 851-869.

冲突,与此不同,本文认为中美两国可以通过制度竞争,以和平方式实现在全球治理体系中的“领导权转移”。<sup>①</sup>当前体系的霸权国和受益者则需要考虑如何容纳和适应中国为实现国际体系和平转型所提出的合理要求。

最后,制度制衡绝不是唯一的战略博弈。霸权国仍然可以使用军事制衡的战略来压制崛起中的大国。崛起中的大国也可以使用武力来追求自己“在阳光下的位置”。例如,第一次世界大战后,英国和法国计划利用国际联盟(包容性制度制衡)来约束德国和日本。然而,这种包容性制度制衡并未奏效。德国和日本都退出了国际联盟。它们没有寻求其他的制度手段,而是发动战争,利用军事手段挑战当时的国际秩序。2008年金融危机后,我们也目睹了美国通过“重返亚太”或“再平衡”战略,在亚太地区对中国进行军事制衡。本文认为,如果中国和美国的决策者足够明智,能够克服传统军事制衡和使用硬实力所带来的诱惑和恐惧,那么通过制度制衡实现相对和平的领导权转移仍是可能的。

(南开大学周恩来政府管理学院硕士生 魏冰 译)

---

<sup>①</sup> 关于权力转移理论,参见:A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Knopf, 1958).关于权力转移理论在中美竞争中的应用,参见:Ronald L. Tammen and Jacek Kugler, “Power Transition and China-US Conflicts,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 35-55.关于对权力转移理论的批判,参见:Steve Chan, *China, the US and the Power-transition Theory: A Critique* (London: Routledge, 2007).