

美國對亞洲基礎設施投資銀行之 認知與因應策略

蔡裕明*

中國大陸於 2014 年 10 月倡議推動設立亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB, 簡稱亞投行), 旨在為實現「一帶一路」大戰略地區的基礎建設提供資金, 特別著重在交通、能源與電信資訊等產業, 並於 2015 年 6 月 29 日於北京舉行簽約儀式。中國大陸財政部表示, 將依循區域開放主義, 歡迎有意願者參與籌建共同成為創始成員國。從長遠而言, 中國大陸的軟實力已日漸增長, 經由經貿實力展現可吸引對手與分化陣營之能力, 同時也標誌著全球權力政治之轉折。

有關於基礎設施之投資為國際經貿合作重要組成部分。除雙邊協定外, 西方國家多利用世界銀行 (World Bank) 或國際貨幣基金 (International Monetary Fund, 簡稱 IMF) 等建制平台, 與受援國洽談財政援助方案與實施程序。然而, 這套由西方國家所建立發展與投資機構, 近來卻受中國大陸推動亞投行所挑戰, 部分歐洲國家宣布支持亞投行, 而美國卻對亞投行採取批判立場。本文旨在討論美國對於亞投行之認知與因應策略, 最後提出對於我國的政策建議。

* 作者為實踐大學博雅學部助理教授。

美國對於亞投行之認知

亞投行是第一個中國大陸主導的國際經貿組織，北京試圖建構亞投行之動機，反映出不滿西方國家所主導之國際經貿結構。中國大陸等所謂金磚國家，認為美國所主導的國際經貿組織，未能反映國際新興大國之重要性，北京向來指控世貿組織的不公平政策，以及聯合國安理會的干預政策，中國大陸認為需要從雙邊主義轉向選擇性多邊主義。

首先，美國認為亞投行將增加中國大陸的地緣政治影響力。2015年3月，法國、英國、德國、瑞典、盧森堡和義大利等歐盟成員國，以及歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association，簡稱EFTA）成員國的瑞士和挪威，陸續加入亞投行成為創始成員國，增加中國大陸創設亞投行之正當性與地理包容性。然而，部分的歐洲國家主要著眼於亞投行之商業利益。例如，英國認為亞投行可為英國在亞洲之投資帶來機會，並且可給予亞洲經濟發展較低國家援助。法國、德國和義大利宣布根據社會問題與治理等民主標準，決定貸款狀況，並可與亞洲開發銀行或世界銀行互補，惟美國則擔憂中國大陸在全球地緣政治與經濟影響力之擴張，將直接挑戰美國與日本在太平洋地區的政經主導地位。

再者，美國質疑亞投行所提供的專案貸款，並不符合多邊開發銀行所採用的社會與環保標準。在現今全球基礎設施與能源需求方面，美國實際上掌控能源與電力行業之貸款標準與程序，美國與世銀、亞洲開發銀行與國際金融公司（IFC）提供開發中國家有關能源與電力行業之資金，未來數年當中，亞洲國家到非洲國家，增加上述行業之需求，倘若亞投行逐漸涉入並擴大能源或電力領域，美國將難以再經由布列

敦森林體制(Bretton Woods system)、或美國海外私人投資公司(OPIC)與美國進出口銀行(EXIM),參與其他國家能源與電力部門之投資建設。

此外,美國認為中國大陸將經由亞投行參與國際多邊經濟體制,但質疑中國大陸是否有能力處理亞投行的腐敗與治理不善等問題。中國大陸認為這類經貿援助必須「互惠互利」,並希冀將資金轉化為對於周邊國家的影響力,藉由發展與投資政策,深化國家間之合作程度與影響力。中國大陸近期已參與緬甸與越南的投資項目,但被評為管理不善、腐敗或干涉該國國內事務。美國評估亞投行可能將遭遇執行問題,以及亞投行是否符合西方的管理標準,包括:亞投行將如何評估參與煤、水力與熱能等工程項目?亞投行如何裁定合約?中國大陸是否在亞投行擁有否決權?亞投行如何處理投資過程當中的腐敗問題?¹

最後,美國內部已開始檢討華府是否應參與亞投行,開啟與北京另外一種對話方式。美國前副國務卿佐利克(Robert Zoellick)表示,中國大陸之策略即是在全球各個新興市場當中,利用亞投行來支持這些國家的基礎設施融資。對此,亞投行或可成為多邊架構當中對話之場域,倘若在多邊架構之下能有妥善發展,除美國與中國大陸之間的戰略與經濟對話(Strategic and Economic Dialogue)外,美國實可利用亞投行與中國大陸對於反腐敗、透明度與治理問題共同討論,但是美國卻未利用此項機會,並且,亞投行是否有能力對抗世界

¹ Daniel Runde, "AIIB And US Development Leadership: A Path Forward," *Forbes*, April 30, 2015, <http://www.forbes.com/sites/daniel-runde/2015/04/30/aiib-us-development-leadership/> (accessed June 7, 2015).

銀行之憂慮也過於誇大。² 換句話而言，美國一方面警惕中國大陸在亞歐非勢力之擴張，另一方面，也希冀藉由國際規範讓中國大陸的經貿法制與世界一致。美國仍會依循現今透過自由秩序所創造出來的多邊體系，美國應會逐漸接受讓中國大陸等新興國家在世界銀行或亞洲開發銀行獲得更多決策權，或積極參與並成為亞投行主要合作者。

美國對於亞投行可能採取之因應作為

從去年(2014年)到亞投行之倡議設立，中國大陸逐漸擴張在國際經貿體系之能力。第一，儘管美國反對與遊說，多個美國在亞太地區盟友仍然願意接受邀請加入亞投行，包括澳洲與南韓，這些國家皆是美國在亞洲的樞紐(pivot to Asia)，美國回應即是推動不包括中國大陸的跨太平洋夥伴關係(Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP)的區域自由貿易形式，連結亞太地區國家，加速與TPP會員國之談判。第二，美國與歐洲的跨大西洋伙伴關係不能抵銷中國大陸的經貿利益之誘惑。美國的傳統盟邦英國即是首個表達願加入亞投行之歐洲國家，美國官員抱怨英國「幾乎沒有與美國磋商就做出此一決定」，儘管在美國壓力下，今年3月底時另有13個歐洲國家表示願加入亞投行，其中包括丹麥和荷蘭傳統傾向美國等國家。³ 美國首次發現到，在以美國為首的全球化過

² *The Wall Street Journal*, "An Influential Voice Slams U.S. Handling of New China-Led Infrastructure Bank," March 19, 2015, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/03/19/an-influential-voice-slams-u-s-handling-of-new-china-led-infrastructure-bank/> (accessed June 5, 2015).

³ Thomas Renard, "The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB):

程當中遭逢實際的競爭對手。於是，面對新興區域國家挑戰下，未來美國將對於重要的發展中國家提供實際參與國際經貿體系之機會。

首先，美國可能會嘗試再推動 IMF 成員國出資份額和治理改革 (IMF quota reform)。美國在 IMF 的出資份額為 17.69%，擁有否決權，但是華府未能於 2010 年通過 IMF 的改革的方案，限制全球新興經濟體擁有國際經貿決策的話語權。其次，全球許多國家正利用出口信貸計畫擴張經濟勢力，美國可能將通過進出口銀行再授權法 (Export-Import Bank Reauthorization Act) 修正案，讓美國可易於利用美國進出口銀行提供基礎設施項目之資金、擔保或信貸。

再者，美國可能重新授權美國海外私人投資公司在長期基礎上，增加能源專案投資計畫，增添在亞洲與非洲國家之資金與人員，並且添補美國貿易發展署 (U.S. Trade and Development Agency) 之預算與工作人員，藉此強化美國的出口政策並支持經濟成長的發展中市場。並且，美國與日本將尋求在亞洲開發銀行尋求新的資本或特別增資。日本已表示將對於亞銀增加 1,100 億美元，建立亞洲基礎建設資金用以支持亞洲國家基礎設施之建設，並且美日兩國將儘速推動跨太平洋經濟夥伴協定 (TPP) 之談判，另增加對於湄公河五國之貸款與發展基礎建設。不可避免的，多邊競爭已成為全球成長與進步之標誌，隨著新興經濟體之發展，美國與其所領導的多邊機制，更需提供具吸引力之資金、網絡與諮詢建議，並推出符合發展中國家利益之援助計畫。

China's New Multilateralism and the Erosion of the West," *Security Policy Brief*, No. 63, April 2015, <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/04/SPB63-Renard.pdf> (accessed June 1, 2015) .

亞投行之後續觀察與我國因應作為

亞洲基礎建設投資銀行可說是中國大陸迄今最為成功軟實力 (soft power) 之展現。2015 年 6 月 29 日，參與亞投行國家於北京簽署《亞洲基礎設施投資銀行協定》，就出資情況、投票權、治理結構、決策機制等進行協議。在該份協定當中，亞投行總部設於北京，並且中國大陸成為亞投行最大出資國，占 30.34%，投票權占總投票權的 26.06%，未來將在包括歐洲地區設立機構或辦公室；除此之外，中國大陸在亞投行於選舉行長、增加資本金額以及修改協定時擁有否決權。針對亞投行之成立，日本於 7 月初時與湄公河流域五國簽訂「新東京戰略 2015」的經濟合作計劃，強化日本與東南亞國家之關係，南韓也將推動設立東北亞開發銀行，並啟動「Korean Package」計畫，協助南韓企業參與亞投行之基礎建設工程。

包括中國大陸國台辦張志軍或海協會副會長鄭立中均認為，台灣應該緊抓「一帶一路」之商機，共同參與從亞洲到東歐與非洲之利益。我國於今年 (2015 年) 3 月 24 日表達希望參與亞投行，成為亞投行創始會員國，直至 4 月 17 日，中國大陸財政部副部長朱光耀表示，台灣可能以「經濟體」加入一般會員，並協商台灣參與的適當名稱。過去我國曾藉由參與亞洲開發銀行參與亞洲經濟事務，惟成效有限，而在美中勢力消長、東亞戰略情勢改變之際，台灣內部應有藍綠對話之機制與空間，並在參與亞投行等外交事務應建立朝野共識，與此同時，兩岸關係之發展與台灣外交空間方面也亟需建立共識，並且參與亞投行應可結合我國對外援助計畫。而細觀亞投行之基礎投資項目，包括能源、橋樑、港口等項目，我國政府也應協助廠商參與其他國家在這些項目之投資協助。

我國向來在潔淨能源(clean energy)上具有優勢，目前我國在諾魯、索羅門與馬紹爾群島等南太平洋國家推動潔淨能源政策已有顯著成績，我國已於2006年的帛琉宣言上重視潔淨能源在外交的重要性，政府更應持續輔導相關產業參與各國潔淨能源建設，藉此擴大我國國際合作空間。現今亞投行所公布之參與國，多為台灣較少接觸的中亞與西亞國家，而亞銀卻包括我國在南太平洋國家的六個邦交國，以及經貿關係緊密的東南亞國家。是以，我國仍可藉由亞銀參與南太平洋國家與東南亞國家之基礎建設。既然亞投行包含能源基礎建設等投資項目，現今各國紛紛強調潔淨能源，美國的潔淨能源政策亦融入經濟政策以及美國的民主拓展戰略，歐巴馬政府認為美國必須協助更多國家使用潔淨能源，首先轉換至天然氣並停止援助燃煤電廠，並且期望在全球自由貿易協商中納入潔淨能源議題，以幫助更多國家免於污染能源階段，加入全球低碳經濟(low-carbon economy)。若台灣能夠藉由原有之亞銀及可能新加入之亞投行等國際機制，參與全球基礎建設投資，則可期待台灣全面發揮在潔淨能源設施上之長處。

無論是中國大陸經由亞投行所建構的東亞主義，或美國經由TPP所建構的亞太主義，亦或日本所倡議的東亞共同體或澳洲提倡的亞太共同體等概念時，台灣需要擁有自身的國際視野與戰略規劃。當無條件從上述規劃當中，選擇未來的方向時，台灣已喪失話語權與對於未來的主動權。換句話而言，我國需要建立自身對於國際事務參與的進程與長期的規劃方向，而非被動接受或參與他國所規劃的東亞合作機制。總體而言，我國現階段應強在亞銀、APEC、WTO或TPP之參與機會與位階，持續開放市場與減少管制，建立符合國際規範的市場。