



# 亚投行提升中国国际话语权的国际组织法保障

薛志华\*

**摘要：**国际组织如何提升国家话语权是国际法研究中的重要问题。既有理论在分析亚投行提升中国国际话语权问题上存在两种进路：一种是强调中国国家权力运用及其对亚投行建设的影响；另一种是分析亚投行的独立性及其对中国国家利益实现的作用。既有理论反映出国际组织研究的“政治逻辑”，存在形成大国特权甚至霸权的论证风险。引入“国际组织法—国家”的研究视角，可以从“法律控制”的角度，运用国际组织法律制度分析国家权力、组织自主权在国际组织提升国家话语权中的作用形式和实现路径，进而分析权力运用在亚投行建设和运营中的具体实践，增强亚投行提升中国国际话语权的正当性。亚投行的内部和外部法律制度确立了调整国家权力运用和组织自主权行使的原则和规则。国家权力和组织自主权促进中国理念和特色实践转化为国际法的制度性安排，同时可能引发权力运用的功能性问题和组织运营的规范性问题。为此，需以融贯国际组织的功能性与规范性为总体思路，发挥亚投行法律制度对国家行为的约束作用，并借助合目的性和职能必要性原则推进法律制度完善，提升亚投行在全球金融治理中的合法性和有效性。

**关键词：**国际话语权 亚投行 国家权力 组织自主权 国际组织

二战结束以来，国际组织的数量迅猛增加，其中绝大多数国际组织起源于欧美国家的倡导，或间接反映了欧美国家的国际组织思潮。<sup>①</sup> 伴随着国际经济力量对比的深刻演变，以中国为代表的发展中国家通过倡导建立国际组织的方式，推进全球治理体系变革，提升发展中国家的国际话语权。<sup>②</sup> 这些现象的背后隐藏着一个重要的理论问题，即国际组织如何提升一国的国际话语权。具体而言，有必要解释西方国家建立国际组织的理论能否照搬适用，以解释中国建立国际组织提升国际话语权的问题；有必要研究中国在建设国际组织提升国际话语权过程中，有哪些理论创新、特色实践及发展进路。基于此，本文通过研究传统理论，分析国际组织提升国家国际话语权的局限，引入“国际组织法—国家”的研究视角，建立以国际组织法律制度控制国家权力和组织自主权为内容的分析框架，用于阐释亚洲基础设施投资银行（下称亚投行）建设与中国国际话语权提升问题，最后以功能性和规范性融合为总体思路，指明亚投行提升中国国际话语权的优化路径。对这一问题的研究既可以从理论上推进国际组织与国际话语权的体系性建构，总结中国在国际组织法律理论领域的自主知识创新，也可以从实践层面提出中国借助自身创建的国际组织提升国际话语权的现实建议。

\* 薛志华，武汉理工大学法学与人文社会学院特岗教授，硕士研究生导师。本文所有网络文献的最后访问时间是2024年9月1日。

① 参见余敏友：《二十世纪的国际组织研究与国际组织法学》，载《法学评论》1999年第2期，第1—5页。

② 参见何志鹏：《新时代中国国际法理论的发展》，载《中国法学》2023年第1期，第283—304页。

## 一 亚投行提升中国国际话语权的理论拓展与分析框架

### (一) 亚投行提升中国国际话语权的正当性分析

“话语权”在字面含义上可以分解为“话语”和“权”两部分内容。“话语”是行为主体发出的语言，是意图产生特定目的和效果的社会交往活动。<sup>①</sup>“权”是话语权的外在表现形式。以福柯为代表的学者将“权”解释为“权力”，体现为话语主体通过话语的生产、话语内容的设计、话语效果的保障，塑造出一种以话语的接受与遵从为内核的利益关系。<sup>②</sup>

多边开发银行运营实践中形成的话语对国际法律规则发展演进产生了重要影响。然而，以世界银行为代表的传统多边开发银行主要由美欧国家建立，主导权和话语权也主要由这些国家掌握，发展中国家的主体身份在传统多边开发银行的建设和发展历程中并未得到足够重视。<sup>③</sup>亚投行作为以中国、印度为代表的发展中国家建立的新兴多边开发银行，解决了发展中国家在开发银行体系中的主体身份缺失问题，为促进国际法律规则发展创新、推动国际关系民主化提供了制度基础。中国借助亚投行提升国际话语权，本质上是将本国利益与发展中国家利益紧密结合，推动建立更加公正合理的国际经济新秩序。

亚投行作为一项国际公共产品，对弥补全球基础设施融资缺口、促进全球可持续发展具有积极作用。中国在亚投行筹建和运营过程中发挥了不可替代的作用，这表现为中国作为最大的出资国，承担了最多的出资义务，从而确保组织功能的实现。与承担最多的出资义务相对应，中国也获得了最多的投票权。这一设计符合权利和义务相对应原则，只是在特定的国际政治经济背景下，容易被误解为中国实现了对亚投行的主导和控制。这种说法的误区在于忽视了包括印度、俄罗斯、英国在内的成员国的贡献，也忽视了决策机制和运营机制对中国行为的限制。此外，在国际组织中，赋予大国主导权，对实现组织功能、增强国际公共产品的连续性具有正面意义。从功能性角度，对于大国在国际组织内的主导权，应考虑如何通过规则设计对其进行合理约束，以更好地实现组织职能，而不应完全否认主导权的存在。<sup>④</sup>

多边开发银行是创设和发展国际法律规则的重要主体。从历史维度看，多边开发银行的主体作用发挥离不开美国、欧洲等发达国家的支持，比如“赤道原则”的产生及扩散。在开发银行造法的过程中，发展中国家往往是规则的被动接受者。亚投行的成立有望改变在开发领域发展中国家的被动身份，而这离不开中国的作用。具体有两点原因。一是中国作为最大的股东国，对决策和运营具有最多的投票权，故而能对组织的造法行为和法律实施行为施加更大的影响。二是中国作为在全球范围内有重要影响的国家，中国所倡导的国际法主张和国际法实践会产生更强的政治和法律效果。这进一步赋予了中国依托亚投行为自身和发展中国家利益发声、促进国际法治创新的正当性。

① 参见〔英〕J. L. 奥斯汀：《如何以言行事》，杨玉成、赵京超译，商务印书馆2012年版，第12—26页。

② 参见〔法〕M. 福柯：《语言与翻译的政治》，袁伟、许宝强编著，中央编译出版社2001年版，第2—5页。

③ See Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development* (Cornell University Press, 2014), pp. 151–166.

④ 参见蔡从燕：《国际法上的大国问题》，载《法学研究》2012年第6期，第189—196页。

## (二) 亚投行提升中国国际话语权的既有理论及其反思

亚投行提升中国国际话语权的理论从逻辑起点上表现为两种进路。一种是亚投行作为中国国家权力的延伸，借助多边条约的形式将制度设计和制度运行的规则加以固定，增强国家意志和国家利益投射的合法性，巩固和延续国家的国际话语权。<sup>①</sup> 另一种是亚投行作为独立行为体具有政治权威，这种权威可以自主建构行为规范，影响和调整国家行为，也可以运用自身的知识性权威创造新的利益和社会认同。<sup>②</sup> 这些理论逻辑下，部分学者从消极角度分析亚投行对现有国际秩序的冲击，认为其同传统多边开发银行形成竞争。

两种理论反映出国际组织设立和运行的政治逻辑，揭示了国家权力介入国际组织的方式和影响，体现了国家权力和国际组织自主权对国家话语权提升的共同影响。<sup>③</sup> 二者的差异在于前者强调国家的中心地位，将国际组织作为国家权力的延伸和实现国家战略目标的工具，国际组织的独立性不复存在，国际组织的运行被解释为主导国及其联盟控制下的行为。后一理论视角认可国际组织的独立地位，将国际组织的独立性解释为国际组织拥有自主权，可以通过规范倡导与规范扩散影响国家行为和国际议程设置。

但是，这两种理论对于亚投行提升中国国际话语权的解释仍然不充分。第一，无论是研究国家权力对国际组织的介入还是国际组织的自主权，均是以国际组织的“政治逻辑”为研究基准。在“政治逻辑”之外，还存在与之紧密相关的“法律逻辑”，即通过国际组织的法律规则调整和控制国家权力，规范国际组织的自主权，形成国际组织提升国家话语权的法律阐释。<sup>④</sup> 第二，既有理论以西方中心主义的思维逻辑为基础，反映了发达国家对国际秩序和国际规则的理解。<sup>⑤</sup> 当前，发展中国家也开始主导建立国际组织，并在制度理念、制度设计和制度运行中呈现出不同之处，这无法简单套用西方化理论来解释发展中国家的行为。第三，既有理论的生成建立在新自由主义盛行的时代背景下，未能反映逆全球化趋势涌现、多边主义衰退背景下国际组织提升国家话语权的作用机制、阻力挑战以及应对路径等方面。因此，站在发展中国家立场，以批判国际法为视角，可以发现当前的国际组织与国家话语权理论仍然体现为西方国家主导下的叙事范式，其理

① See Shahar Hameiri & Lee Jones, “China Challenges Global Governance? Chinese International Development Finance and the AIIB”, (2018) 94 *International Affairs* 573, pp. 573 – 593; Sung-han Kim & Sanghoon Kim, “China’s Contestation of the Liberal International Order”, (2023) 36 *Pacific Review* 1215, pp. 1215 – 1240; Lisa L. Martin, “Interests, Power and Multilateralism”, (1992) 46 *International Organization* 786, p. 786.

② See Miran Park, “China-led AIIB as a Gradual Modification of Asian Financial Order: Chinese Strategies to Launch New Financial Institution”, (2017) 24 *Journal of International and Area Studies* 57, pp. 57 – 76; Matthew D. Stephen & David Skidmore, “The AIIB in the Liberal International Order”, (2019) 12 *Chinese Journal of International Politics* 61, pp. 61 – 91; Kenneth W. Abbott, Jessica F. Green & Robert O. Keohane, “Organizational Ecology and Institutional Change in World Politics”, (2016) 70 *International Organization* 247, pp. 247 – 277.

③ See Albenaz Azmanova, “Whose Development? What Hegemony? Tackling the Structural Dynamics of Global Social Injustice”, (2019) 12 *Ethics & Global Politics* 32, pp. 32 – 39.

④ See Mario Prost & Paul Kingsley Clark, “Unity, Diversity and the Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organizations Really Matter?”, (2006) 5 *Chinese Journal of International Law* 341, pp. 341 – 370.

⑤ See Rebecca Adler-Nissen & Ayşe Zarakol, “Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of Its Discontents”, (2021) 75 *International Organization* 611, pp. 611 – 634.

论目标是实现西方国家的权力和利益。<sup>①</sup> 在以中国为代表的发展中国家通过“建制”的方式推动全球治理体系改革和建设的背景下，有必要从理论角度对发展中国家建设国际组织、提升国家话语权的进行解释，以实现国际组织理论的自主创新。

### （三）“国际组织法—国家”的理论视角引入

实现国际组织理论的创新，首先需要跳出“政治逻辑”的固有思维，从“法律控制”的角度分析国际组织中主导国权力制约和组织自主权限制的问题。这就需要引入“国际组织法—国家”的理论视角，分析组织内部和外部法律制度的功能和作用。学理上，内部法律制度指的是国际组织内部运作中适用的一般性法律原则、规则和章程，包括组织的决策和投票程序、组织内部管理制度等。<sup>②</sup> 外部法律制度指的是国际组织与其他国际法主体交往过程中所形成的法律制度。<sup>③</sup> 然而在实践中，国际组织的内部和外部法律制度很难精准区分。在笔者看来，二者的区分可依据3个标准（见表1）。一是以规则的功能进行区分。功能区分标准源于国际组织内部和外部功能设计。所谓内部功能是以“最低限度”的方式确保国际组织的存续以及有效运作。外部功能是对国际组织所处的外部环境施加直接影响的活动。二是以规则的创制方式进行区分。内部法律制度主要是由国际组织自主创设，创制主体是国际组织的决策机构和管理层。外部法律制度是由国际组织与其他国际法主体创设，创制主体是不同的国际法主体。<sup>④</sup> 三是以规则的效力范围进行区分。内部法律制度的效力仅及于组织内部，外部法律制度的效力则作用于组织外部。在这里有必要进一步解释内部法的外部影响问题。如世界银行贷款政策文件对资金发放、使用、环境和社会评价的条件和程序进行规定，为借款国订立和履行贷款协议提供稳定预期，进而对借款国调整自身行为产生影响。这种内部法律制度的外部影响表明的是国际组织实施内部法律制度引发的外部后果，而不是内部法律制度本身的效力影响。

表1 国际组织内部和外部法律制度的区分依据

分类/区分标准	以规则的功能为区分依据	以规则的创制主体为区分依据	以规则的效力范围为区分依据
内部法律制度	组织存续及有效运作	国际组织的决策机构和管理层	组织内部
外部法律制度	组织的外部环境施加直接影响	国际组织与其他国际法主体	组织外部

资料来源：作者自制

“国际组织法—国家”的研究视角从权力控制角度出发，延续了既有研究中国家权力对国际组织介入的阐释，以国家权力为关键变量，承认国家权力在影响国际组织发挥自主权中的作用，进而借助国际组织法使国际组织自主权提升国家国际话语权的进程被纳入法律控制的轨道。引入

① 参见赵骏：《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》，载《中国社会科学》2021年第5期，第28—40页。

② See Chitharanjan Felix Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge University Press, 2004), pp. 303–310.

③ See Samantha Besson, “The Impact of International Organizations on International Law”, (2019) 30 *European Journal of International Law* 344, pp. 344–349.

④ See Jan Klabbbers, “Two Concepts of International Organization”, (2005) 2 *International Organization Law Review* 277, pp. 277–294.

“国际组织法—国家”的研究视角，一方面，基于国际组织法的功能性，揭示国家建立国际组织、提升国际话语权的内在动力和实现路径；另一方面，基于国际组织法的规范性，阐明国际组织提升国家国际话语权的作用机制、困境挑战及发展进路。这一视角考虑到了国际组织与国家国际话语权研究的主体间性问题，借鉴既有理论中关于国家权力和国际组织自主权的研究，区分主导建立国际组织的国家理念、制度的差异，形成不同于西方中心主义的研究路径。<sup>①</sup>

对于亚投行提升中国国际话语权的问题，国际组织法构成了中国国家权力和国际组织自主权发挥作用的规范基础。借助内部和外部法律制度，可以对亚投行提升中国国际话语权实现规范控制，具体表现为两方面。一方面，依托内部法律制度的规范效果，实现组织的宗旨和职能，维护国际社会的共同利益。<sup>②</sup> 中国尽管在亚投行中拥有最多的投票权，但是西方成员国的总投票权也超过了25%，依据现有决策规则的设计，在重大事项决策上形成了投票权力的均衡。此外，亚投行的人员任免规则及“不介入成员国政治事务”的运营原则对中国行为具有约束作用，使之在组织的宗旨和目的范围内行事。<sup>③</sup> 另一方面，借助外部法律制度的运行，亚投行可实现与成员国和国际社会的广泛合作，围绕具有共同利益的事项开展合作行动，以实现国际社会的整体利益。<sup>④</sup> 同时，一般国际法所包含的国际法律原则、规则和制度会对组织的外部行为形成约束，进而影响主导国行为和组织的运行。中国将共商共建共享的全球治理观融入亚投行的运营之中，<sup>⑤</sup> 必然受到一般国际法的价值原则和权利义务的约束，从而实现主导国行为与国际法约束的有机统一。

## 二 以内部法律制度提升中国的国际话语权

### （一）国家权力与亚投行的治理结构

国际组织中的国家权力体现为成员国的投票权及行使投票权对表决结果产生实际影响的能力。投票权产生的影响能力不仅取决于成员国的投票权数量，更取决于全体成员的投票权分配格局、决策规则以及组织机构的权力分配。中国将平等公平的话语理念融入亚投行的治理结构，实现了治理结构的创新。

创新之一是形成成员国投票权公平分配的格局。亚投行的投票权分配从表面上看赋予了中国“一家独大”的地位，但是投票权分配的规则设计塑造了成员国间权力分配相对平衡的格局。这表现为在股份结构上，西方成员国的总股份超过了25%，在需要75%特别多数的重大事项决策上与中国一样拥有否决权。这种制度设计在客观上实现了主导国与发达成员国的权力均衡。<sup>⑥</sup> 亚投行的决策规则设计也反映了成员国权力格局分布平衡的趋势。对修订协定、增加股本、选举行

① See Niels M. Blokker & Henry G. Schermers (eds.), *Proliferation of International Organizations: Legal Issues* (Kluwer Law International, 2001), pp. 15–21.

② See Richard E. Bissell & Suresh Nanwani, “Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges”, (2009) 6 *Manchester Journal of International Economic Law* 2, pp. 2–10.

③ See Eisuke Suzuki & Suresh Nanwani, “Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks”, (2005) 27 *Michigan Journal of International Law* 177, pp. 177–179.

④ 参见〔美〕何塞·E. 阿尔瓦雷斯：《作为造法者的国际组织》，蔡从燕等译，法律出版社2011年版，第5—9页。

⑤ 参见蔡从燕：《国际关系格局变迁与中国国际组织法的新实践——上海合作组织和亚洲基础设施投资银行的“地缘法律”分析》，载《中国法律评论》2021年第3期，第150—160页。

⑥ 参见廖凡：《全球金融治理的合法性困局及其应对》，载《法学研究》2020年第5期，第50页。

长等重大事项，亚投行采取统一的决策规则，即需征得三分之二以上成员且其所代表的投票权不低于总投票权的四分之三的多数通过。世界银行针对相同的决策事项则采取了差异化的决策规则（见表2）。产生这种现象的原因是美国有意在修改协定、增加股本等事项上保证权力的高度集中，服务本国国家利益。<sup>①</sup> 而中国作为亚投行的发起国和最大的股东国，并不追求内部决策的垄断地位。统一性的决策规则使投票权的权力分配格局更加均衡，<sup>②</sup> 实现了中国主张的平等合作话语与实际行动的一致性，保障了中国话语的真实性。

表2 亚投行与世界银行决策事项对比表

机构/决策事项	修改协定	增加股本	选举行长
亚投行	2/3 以上成员且不低于总投票权 3/4 以上的多数通过		
世界银行	3/5 以上成员 + 85% 以上投票权	3/4 以上投票权	执行董事会投票权过半

资料来源：作者自制

创新之二是注重组成机构间的监督制约。亚投行采用非常驻董事会的运营模式，将业务决策权力下放给以行长为首的管理层，有效回应了世界银行常驻董事会模式下执行董事的“双重角色”（dual position）和“利益冲突”问题。<sup>③</sup> 在常驻董事会模式下，以美国为代表的西方国家执行董事经常依靠所拥有的贷款审批权，对贷款分配和贷款项目施加影响。既有研究在对国际开发协会（世界银行集团的成员之一）贷款分配进行研究后发现，美国的政治利益对贷款分配具有显著影响，一国能否在联合国大会上对美国关切的问题投支持票是该国能否获取贷款的关键。<sup>④</sup> 亚投行非常驻董事会制度减少了董事会成员对贷款业务批准、实施等环节的权力干预，降低了董事会决策行为的政治性。为增强董事会对行长决策的问责，亚投行整合了合规、评估、廉政的职能，建立了合规、效能和廉政部门，直接对董事会负责，对行长决策进行监督，使行长决策更加中立、客观，增强行长决策的权威性。<sup>⑤</sup>

创新之三是行长选任的公平公开。世界银行行长选任的“潜规则”长期以来饱受诟病。尽管依据世界银行的决策规则，行长的选任需要经过执行董事会过半数以上的同意。这一规则同复杂的协定修改、增加股本等事项的规则设计相比，在表面上反映了美国对行长选任的“宽松态度”。但是实际上基于执行董事会的董事构成，美国及其西方盟友可以轻易地实现过半数的投票要求，从而确保美国对行长选任的长期把持。亚投行在行长的选任上秉承“公开、透明、择优”的原则，投票权设计使中国并未获得行长选任的决定性权力优势。中国作为亚投行发起国和主要出资国的地位有时被视为行长由中国人担任的合理理由。<sup>⑥</sup> 以行长为首的管理层不会因中国的国籍身份而使业务决策政治化，因

① 参见罗杭、杨黎泽：《国际组织中的权力格局评价——以世界银行、亚开行和亚投行的比较为例》，载《世界经济与政治》2022年第11期，第57—62页。

② See Anders Uhlin, “Legitimacy Struggles in Global Governance: Legitimation and Delegitimation of the Asian Infrastructure Investment Bank”, (2019) *SAGE Open* 1, pp. 1–14.

③ See Camillo von Müller & Elke Baumann, “On the AIIB’s Non-resident Board: Strategic Trade-offs, Roles and Responsibilities”, (2019) 10 *Global Policy* 587, pp. 587–592.

④ See Glen Biglaiser & Ronald J. McGauvran, “The Effects of IMF Loan Conditions on Poverty in the Developing World”, (2022) 25 *Journal of International Relations & Development* 806, pp. 806–833.

⑤ “Paper on the Oversight Mechanism”, Asian Infrastructure Investment Bank official website, [https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/\\_common/\\_download/paper-on-the-oversight-mechanism-public.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/_common/_download/paper-on-the-oversight-mechanism-public.pdf).

⑥ See Bora Ly, “The Rationale of European Countries Engage in AIIB”, (2020) 7 *Cogent Business & Management* 1, pp. 1–17.

为亚投行的存在向国际社会证明中国采取了不同于美国主导的国际机构的管理方法。<sup>①</sup> 中国严格按国际惯例行事，通过理事会和董事会发挥建设性作用，参与亚投行的运营。亚投行的实践表明了主导国与国际组织作为国际法主体，可以为成员国共同利益建立合作关系，实现共同发展。

## （二）组织自主权与亚投行的政策指南

政策指南是由亚投行董事会在授权范围内自主制定的，供工作人员在日常运营工作中使用的内部规范。从类型上看，政策文件是指对工作人员行为具有直接约束力的规范；指南文件是指对工作人员行为具有指引性的规定。亚投行和世界银行在政策指南的框架结构上存在相似之处，但在政策指南的制定环节，亚投行没有过多的历史包袱，可以对政策指南设计进行系统谋划，在项目选择与风险评估、土著人规则和制裁规则方面实现了对世界银行的制度再造。

第一，政策指南的制定不受制度惯性的拖累。制度惯性是指旧制度在新时期对新制度产生的影响。亚投行作为新设国际组织，可以统筹谋划制度建设，避免出现世界银行存在的官僚化、制度僵化等问题。比如，亚投行在筹建过程中，秉持系统思维，同时制定政策指南和组织基本文件，确保组织内部法律秩序的稳定性。《亚投行环境与社会框架政策》（AIIB Environmental and Social Framework）和《亚投行采购政策》（AIIB Procurement Policy）作为银行业务的两大支柱，与《亚洲基础设施投资银行协定》（AIIB Articles of Agreement）共同作为亚投行创始成员国磋商的基础。《亚投行环境与社会框架政策》在制定时便提出，要在3年后进行重新评估和修订，这些做法吸收了世界银行政策指南制定中存在的与基本文件冲突、不能反映国际政治经济现实等问题，体现了考量业务实际、对政策指南进行灵活调整的系统性思维。

第二，政策指南的实施注重创新性。亚投行的项目融资集中于互联互通、能源等基础设施建设领域，这些领域的环境和社会风险相比政策导向型贷款要高，对项目评估和推进的创新性要求也更高。<sup>②</sup> 在项目实践风险评估中，亚投行实际选择的评估工具的种类和方式比世界银行更加多样，包含环境与社会影响评估、环境与社会审计、社会冲突分析、区域和部门影响评估等。<sup>③</sup>

第三，政策指南的适用体现精准性。为处理项目进程中的土著人问题，亚投行建立了“自由、事先、知情咨商”（free, prior and informed consult）机制，这一机制与世界银行建立的“自由、事先、知情同意”机制既存在相似性，也存在差异性。相似性体现为两个机制建设都受到《联合国土著人民权利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）第10条“事先获得有关土著人民的自由知情同意和商定公正和公平的赔偿”规定的影响，是对该条内容的具体化，二者在机制建设的条件、方式和后果上存在相似性。<sup>④</sup> 差异性体现为定位上的不同。从世界银行的实践看，尽管机制名称中包含同意（consent），但是机制运行只需取得广泛的

① “China’s Influence over AIIB a Concern ahead of Founders’ Meeting”, CNBC official website, <https://www.cnbc.com/2015/04/13/chinas-influence-over-aiib-a-concern-ahead-of-founders-meeting.html>.

② See Zhu Jiejun, “Is the AIIB a China-controlled Bank? China’s Evolving Multilateralism in Three Dimensions”, (2019) 10 *Global Policy* 653, pp. 653 – 659.

③ See Laerte Apolinário Junior & Felipe Jukemura, “A Comparative Analysis of the Environmental and Social Policies of the AIIB and World Bank”, (2022) 13 *Global Policy* 694, pp. 694 – 709.

④ “AIIB Environmental and Social Framework”, Asian Infrastructure Investment Bank official website, [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework\\_ESF-November-2022-final.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework_ESF-November-2022-final.pdf).

支持、保障充分的参与和进行善意的协商，就被视为符合“同意”的条件，不要求全体土著人一致同意。<sup>①</sup>这意味着世界银行的机制设计以“同意”之名行“咨商”之实。因此，亚投行将“同意”（consent）改为“咨商”（consult），体现了机制定位的精准性，抓住了处理与土著人关系时充分协商的本质。

### （三）以内部法律制度提升中国国际话语权的不足

内部法律制度的功能在于为组织的有序运营及长远发展提供保障。国家权力和组织自主权对内部法律制度的塑造并不当然确保组织功能的实现。分析亚投行的制度设计和运营实践，可以发现内部治理规则和政策指南存在的不足，这限制了亚投行规范国家权力和组织自主权的能力。

#### 1. 内部治理规则缺乏对权力分配后果的有效控制

亚投行的投票权分配和决策规则形成了组织内部发展中国家和发达国家权力对比相对公平的局面。权力分配的公平性和均衡性是亚投行不同于世界银行的特色所在。然而，在发达国家成员方和发展中国家成员方的利益发生分歧时，这种权力分配对实现组织职能、维护良好声誉产生潜在不利影响。发达国家成员方的公共舆论以及近年来涌现的民粹主义思潮，一直对本国政府施压，要求亚投行履行高标准、透明度的承诺。<sup>②</sup>而发展中国家成员方则希望无需遵守过于严苛的高标准保障政策即可获得亚投行的融资支持。以业务转型为例，气候融资在亚投行成立之初，并未明确被组织基本文件列为运营业务的优先事项，而是由非国家行为体推动形成。在亚投行2022年能源战略更新时，部分民间团体、非政府组织集体致函金立群行长、政策与战略副总裁丹尼·亚历山大（Danny Alexander）以及其他董事会成员，就关涉能源战略转型的主要问题提出建议并敦促回复，重点包括不为煤炭和煤炭相关设施提供新的直接、间接和转贷支持等。<sup>③</sup>这些建议最终被吸收并成为组织运营的核心制度。发达国家成员方依靠在资源、实力、人才等方面的优势，更能对议程设置施加影响，进而在内部权力格局相对均衡的情况下实现自身利益。亚投行要采取何种治理方式以平衡成员国之间的能力差异和冲突性诉求仍需探索。

亚投行非常驻董事会与管理层的分权不清晰。从问责框架的目标看，亚投行希望行长拥有更多的业务决策权力，而从实际的分配结果看，亚投行董事会对行长的业务授权范围仍然有限，这无助于实现非常驻董事会制度的目标，也不利于解决董事会与管理层的共同管理问题。<sup>④</sup>对行长的业务授权衍生出来的问题是对行长决策的问责，这一问题不仅事关治理效能，也直接影响到亚投行的声誉。在亚投行的行长选任建立在成员国对中国地位认同的前提下，对行长决策的问责既要考虑问责的适当性与管理层效率的平衡，也要考虑管理层行为的正当性与外部关切的调和。

① “World Bank Environmental and Social Framework”, World Bank Group official website, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf#page=89&zoom=80>.

② See Giuseppe Gabusi, “Global Standards in the Asian Infrastructure Investment Bank: The Contribution of the European Members”, (2019) 10 *Global Policy* 631, pp. 631-638.

③ “10 Essentials for a ‘Truly Green’ Green Equity Approach: Reviewing the GEA as a Step Towards IFC Paris Alignment”, Bretton Woods Project official website, <https://www.brettonwoodsproject.org/resources/10-essentials-for-a-truly-green-green-equity-approach-reviewing-the-gea-as-a-step-towards-ifc-paris-alignment/>.

④ See Bin Gu & Chengjin Xu, “International Organizations and Corporate Governance: the Case of the AIIB”, (2022) 30 *Asia Pacific Law Review* 309, pp. 309-324.



## 2. 政策指南对实现组织宗旨和职能的潜在制约

亚投行设立的宗旨之一是促进亚洲经济可持续发展。要实现经济可持续发展，便需要对可能影响经济发展的环境和社会风险进行预防、控制和管理。亚投行和世界银行的政策指南都以风险规制为出发点。相比之下，亚投行政策指南的全面性不充足。例如，世界银行的环境和社会框架非常详尽地规定了非自愿移民和土著人、气候变化、自然栖息地、性别平等、劳工条件等风险评估和管理政策，而亚投行对评估和管理这些风险及其影响的内容有待细化。<sup>①</sup>

政策指南的功能在于指导银行工作人员遵循特定标准，对借款国履行能力、项目实施效果进行细致区分。<sup>②</sup> 亚投行政策指南的原则性内容较多，并未明确说明经济可持续发展如何在具体的规则设计中进行展开适用，模糊性的用语增加了理解和适用规则的难度。例如，在判定项目的风险级别时，亚投行规定了项目如可能产生不可逆转的、累积的、多样化的或前所未有的重大不利环境和社会影响，则被归类为重大风险项目。“可能”的用语带有模糊性，这既可以被视为赋予了管理层在业务决策中的自由裁量权，也可能产生标准模糊、决策不透明等问题。此外，政策指南中还存在项目投资环境制度的评价主体、评价对象、评价范围的界定不清晰以及信息披露机制不完善等问题。<sup>③</sup>

## 三 以外部法律制度提升中国的国际话语权

### （一）国家权力与亚投行的发展伙伴关系

亚投行的发展伙伴关系是指借助一系列的理念、原则和规则调整与借款国、其他多边开发银行、私营部门之间关系的规范形态。<sup>④</sup> 从形式上看表现为两种类型：一种是以国际条约、协定为主的硬法，包括贷款协议、联合融资协议等；另一种是以合作备忘录、合作倡议/战略为主的软法，包括与世界银行等传统多边开发银行达成的合作备忘录以及与私营部门建立的合作意向文件。<sup>⑤</sup> 这构成了亚投行发展伙伴关系的规范架构，为开展对外交往、参与全球金融治理提供了指引。借助外部法律制度建设及运行，可以将中国特色大国外交的理念规范化，成为调整与其他国际行为体在中国外交话语语境下开展国际交往和合作的支撑，<sup>⑥</sup> 以提升在全球金融治理中的制度性话语权。

一方面，中国将法律外交中秉承的国际法基本原则作为开展对外交往的法律基础。<sup>⑦</sup> 亚投行与借款国订立贷款协议时遵守主权平等、不干预借款国国内政治事务的原则，坚持尊重借款国国情和经济结构，依据借款国的经济属性制定贷款政策的合作理念，科学评估借款国的需求形成符

① See Mengqi Shao, M. Tan-Mullins & Linjun Xie, “Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) ’s Sustainable Safeguard Mechanism on Energy Projects”, (2021) 38 *Energy Strategy Reviews* 6, pp. 6 – 13.

② 参见赵骏、金晶：《亚投行与现有多边开发银行的关系定位、澄清和协调》，载《太平洋学报》2017年第5期，第23—33页。

③ 参见陈斌彬、胡斯斯：《论亚投行投资项目的公众参与环评制度及其完善》，载《国际关系与国际法》2020年第9卷，第281页。

④ 参见张伟鹏：《习近平全球伙伴关系理念的理论逻辑与实践发展》，载《国际展望》2023年第1期，第42—57页。

⑤ 参见顾宾：《软法治理与“一带一路”法治化和全球化》，载《外交评论》2022年第4期，第1—27页。

⑥ 参见黄惠康：《新时代十年中国特色大国外交的鸿篇巨制》，载《国际法研究》2023年第3期，第3—24页。

⑦ See David M. Ong, “The Asian Infrastructure Investment Bank: Bringing ‘Asian Values’ to Global Economic Governance?”, (2017) 20 *Journal of International Economic Law* 535, pp. 535 – 560.

合借款国利益的项目方案。<sup>①</sup> 与世界银行将发展问题视为借款国自己的责任的做法不同，亚投行从共同发展的视角，将自己与借款国均视为增强发展的主体，公平公正地确定权利义务关系的内容。

另一方面，中国将国内改革实践中的典型做法作为开展合作的依据。<sup>②</sup> 项目投融资是亚投行业务运营的核心，而中国希望借助示范项目建设扩大中国式发展经验的国际影响力，支持更多的发展中国家实现现代化。示范项目是中国在长期经济发展中总结出来的宝贵经验，这一模式的应用是中国式现代化在国际组织建设和全球金融治理领域的延伸。从具体实现方法看，亚投行并不像传统多边开发银行一样在项目建设中完全限制借款国的主观能动性，而是在与借款国协商的基础上，确立项目建设所预期实现的总目标，但对实现这一目标的具体方法不作具体规定，允许借款国在本国法律体系和政策框架内对目标实现进行不同探索。<sup>③</sup> 同时，项目建设中亚投行比世界银行更加重视对借款国公私伙伴关系的整合，这种整合体现为对借款国战略规划、官方意见和项目自身特点的吸收，形成有针对性的贷款设计和实施方案。<sup>④</sup>

## （二）组织自主权与亚投行的紧急贷款制度

紧急贷款制度是亚投行自主行使权力，为处于危机的成员国提供资金支持的典型表现。为应对新冠疫情，亚投行董事会解释了“发展职能”的含义，使其拥有了类似于行政机关的应急权力，开发了紧急贷款机制工具——新冠疫情恢复基金，为借款国提供融资。

为应对危机，亚投行发布了《关于支持亚投行新冠疫情危机恢复基金的决定》（Decisions to Support the AIIB COVID - 19 Crisis Recovery Facility）等一系列文件，建立了新冠疫情危机恢复基金。为满足低收入成员国的融资需求，亚投行董事会在新冠疫情危机恢复基金下批准成立了一个初始资金3000万美元的特别基金窗口（Special Fund Window, SFW），以向符合条件的低收入成员提供减息安排，降低付息负担。<sup>⑤</sup> 可见，亚投行发挥其自主权在突发危机应对中积极回应借款国的紧迫需求，实现了筹建时提出的向国际社会提供公共产品的庄严承诺。

亚投行建立的危机恢复基金呈现出与普通的贷款融资制度不同的特点。第一，基金采用亚投行常规的融资条件（包括利息和相关费率等）和风险评估标准，但对主权担保的项目，可追溯贷款协议签订前发生和支付的资金比例高于常规融资条件下的资金。<sup>⑥</sup> 第二，资金的用途紧扣疫情防控的需求。资金目的包括紧急公共卫生筹资，加强借款国卫生系统的中长期应对能力，补充政府为社会经济复苏而产生的生产性支出，弥补因预算支出增加和财政收入减少而产生的资金缺

① See Jianzhi Zhao, Yannan Gou & Wanying Li, “A New Model of Multilateral Development Bank: a Comparative Study of Road Projects by the AIIB and ADB”, (2019) 24 *Journal of Chinese Political Science* 267, pp. 267 - 288.

② 参见陈柏峰：《习近平法治思想领航中国之治的实践机制》，载《法学研究》2022年第6期，第3—19页。

③ See Bettina Gransow & Susanna Price, “Social Risk Management at AIIB - Chinese or International Characteristics?”, (2019) 24 *Journal of Chinese Political Science* 289, pp. 289 - 311.

④ See Agnes I. Kiss, “Resettlement Framework Himachal Pradesh State Roads Transformation Project”, World Bank Group official website, [http://documents.worldbank.org/curated/en/386871586197132224/Resettlement - Framework - Himachal - PradeshState - Roads - Transformation - Project - PI63328](http://documents.worldbank.org/curated/en/386871586197132224/Resettlement-Framework-Himachal-PradeshState-Roads-Transformation-Project-PI63328).

⑤ AIIB, “Special Fund Window Under the COVID 19 Crisis Recovery Facility”, Asian Infrastructure Investment Bank official website, [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/download/COVID19-SFW-Paper\\_pub-2020-05-14.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/download/COVID19-SFW-Paper_pub-2020-05-14.pdf).

⑥ AIIB, “COVID - 19 Crisis Recovery Facility Toolkit”, Asian Infrastructure Investment Bank official website, [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/\\_download/CRF-Toolkit-Final-1.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/_download/CRF-Toolkit-Final-1.pdf).

口。第三，审批流程简化。亚投行使用简化的项目处理和文件模板快速审查和批准基金下的项目。文件模板包括简短的项目文件，由关于危机影响、项目目标和说明、项目评估和成果框架的标准章节组成。项目文件将侧重于审查项目是否符合其应当适用的政策，同时在非主权支持融资情况下着重信用风险分析。

与世界银行的紧急贷款制度相比，亚投行在处理贷款规则与借款国国家法律关系问题上实现了创新。亚投行订立贷款协议时遵循“本国体系”的原则，这就意味着在处理借款国国内法与银行法的关系时，允许借款国国内法律和政策管理体系的适用。相较之下，世界银行通常采用“可接受性标准”，即评估借款国国内法律和政策体系与银行内部法的一致性，再作出是否采用的决定。本国体系原则的适用在世界银行和亚投行的紧急贷款融资实践中呈现出不同的形态。以劳工标准为例，世界银行要求当有关不歧视原则的规定不能在国家法律和银行的贷款规则下充分实现时，应采取行动提升借款国的能力。但亚投行只规定了基于劳动管理关系的非歧视原则和其他应符合国家法律的相关原则，有助于提高项目的质量。相同主题的不同规定反映了世界银行对借款国的强制以及亚投行对借款国的尊重。

亚投行还结合紧急贷款制度实践，展开自主学习，谋划建立应对危机的常备机制。金立群行长在接受采访时表示，基于设立与管理新冠疫情方面的经验，管理层正积极探索建立常备应急响应机制，推动应急情况下的融资。<sup>①</sup> 亚投行紧急贷款制度的发展反映了如下思路，即为有效应对疫情，需要推进组织制度改革，通过建立新冠疫情危机恢复基金渐次推进改革，在不断调试中总结经验，进而推进制度改革的深化和扩大，实现制度创新。这一做法采取了与借款国需求对接的方式，将制度改革作为弥补借款国应对疫情功能性不足的补充，实现了与借款国的共进发展，从而超越了世界银行以非中性的“条件性”设计调节借款国行为，以实现组织目标的方式。<sup>②</sup>

### （三）以外部法律制度提升中国国际话语权的不足

亚投行外部法律制度是中国提升国际话语权的保障，在对外交往和国际合作中对全球金融治理体系变革产生影响。而要实现这种影响，需要充分认识国家权力和组织自主权对外部法律制度发展的作用。国家权力的行使、组织自主权的发挥既需要呈现解决客观世界现实问题的方案，又需要通过交往行动加深多元行为体的话语认同。<sup>③</sup> 为实现这些要求，需要回到亚投行制度建设的进程中，考量限制国家权力和组织自主权对制度建设运行产生影响的因素。

#### 1. 以外部制度建设提升中国国际话语权的的功能受到限制

作为发起国，中国在亚投行设立和运营中嵌入了自身的理念，将其作为践行中国特色大国外交的平台。<sup>④</sup> 然而，中国的制度塑造能力在产生外部效应时面临来自于借款国的认知、制度塑造机制的效能、西方国家竞争3大因素的挑战。

第一，借款国的“在先理解”影响对亚投行外部法律制度的接受程度。“在先理解”是指借

① 《访亚投行行长金立群：坚持高标准运营，推动全球共同发展》，搜狐网，[https://news.sohu.com/a/600328968\\_123753](https://news.sohu.com/a/600328968_123753)。

② 参见张宇燕：《利益集团与制度非中性》，载《改革》1994年第2期，第98页。

③ See Ninni Wahlström & Daniel Sundberg, “Discursive Institutionalism: Towards a Framework for Analysing the Relation between Policy and Curriculum”, (2018) 33 *Journal of Education Policy* 163, pp. 163–183.

④ 参见张春：《新型国际发展机构与新时代的全球发展治理》，载《中国社会科学评价》2021年第2期，第118—128页。

款国长期受到自由主义价值观的影响，对全球金融治理问题的理论认识、思维方式以及执政者的发 展逻辑、政策制定和执行形成的理解。这种影响造成了发展中国家对“全球治理体系改革问题”的主体化理解，使之成为他们开展以发展合作为内容的交往行动的基础。<sup>①</sup> 外部知识塑造的思维惯性形成了发展中国家对发展模式的路径依赖，对发展中国家现在和未来产生深远影响，排斥新型改革理念的融入。<sup>②</sup> 亚投行所倡导的创新性发展理念，与部分发展中国家及其执政者所学习、接触的发展理念存在差异。在长期受到自由主义价值观影响的背景下，部分发展中国家对以“华盛顿共识”（Washington Consensus）为内核的规则及以此为依据进行的国内政策制定和制度改革形成了惯性。这种惯性使得新的理念、规则、制度在落地实施时面临来自于国内不同政治势力和社会团体的压力，从而对制度实施产生不利影响。<sup>③</sup>

第二，制度塑造机制的作用受到抑制。借助外部法律制度，中国将自身的现代化经验转化为亚投行的合作实践。从具体的实践效果看，中国在国内治理和发展援助中积累了丰富的实践经验，但对经验的反思、系统化与理论化的重视程度不够，同时中国在治理合作中需要建立和完善系统的评估、反思机制，进而提升中国经验向外扩展的能力。<sup>④</sup>

第三，西方国家的话语竞争。西方发达国家利用对世界银行等多边开发银行的控制权，曲解全球治理合作的价值导向，使治理话语成为实现自身战略和政策目标的工具。<sup>⑤</sup> 话语的工具化造成的直接后果是话语的封闭性和排他性，表现为为维持话语的统治性地位，天然地垄断话语产生、更新的通道，排斥新型话语的影响。<sup>⑥</sup> 中国对亚投行的制度塑造冲击了西方国家对治理话语的垄断地位，引发了治理话语的竞争乃至排斥。

## 2. 以外部法律制度调整组织自主权的效果面临挑战

亚投行聚焦制约发展中国家经济发展的关键问题，以协商为基础，确立亚投行与借款国进行项目谈判的基础性原则，明确亚投行与借款国间的平等地位，<sup>⑦</sup> 以借款国的“本国体系”为依据推动贷款项目的具体实施。但紧急贷款制度对实施机制和管理工作人员能力要求的规定不足以使得规制组织自主权面临挑战。

紧急贷款制度确立的理念是在项目实施前对风险评估不设置严苛的条件，而是对项目实施期间产生的风险进行灵活处置。这种方法有助于提升效率，并允许以有针对性的方式解决风险。这一制度设计旨在假定有足够的资源用于项目监督。为加强监督，亚投行建立了项目层级的申诉救济机制和受项目影响人员的救济机制。但是，突发事件与正常状态下的权力运用、决策考虑和权利保障不同，突发事件更加强调整策效率与权力集中。<sup>⑧</sup> 在此种情形下，权力行使的合法性、决策的合理性、受项目建设影响人群的界定与影响的评价标准仍需在未来的实践中加以明确。

① 参见〔美〕乌戈·马太·劳拉·纳德：《西方的掠夺：当法治非法时》，苟海莹译，纪锋校，社会科学文献出版社2012年版，第110—121页。

② See James Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology”, (2000) 29 *Theory & Society* 507, pp. 507 – 548.

③ 参见〔美〕约瑟夫E·斯蒂格利茨：《全球化及其不满》，李杨、章添香译，机械工业出版社2010年版，第13页。

④ 参见姜璐、吴泽涛：《国际发展合作PPP——更有效的发展合作新模式？》，载《国际展望》2019年第6期，第46—67页。

⑤ See Karin Mickelson, “Rhetoric and Rage: Third World Voices in International Legal Discourse”, (1998) 16 *Wisconsin International Law Journal* 353, p. 353.

⑥ 参见〔英〕大卫·哈维：《新帝国主义》，初立忠译，社会科学文献出版社2009年版，第146页。

⑦ See Hongying Wang, “The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China’s Ambiguous Approach to Global Financial Governance”, (2019) 50 *Development and Change* 221, pp. 221 – 244.

⑧ 参见江必新、黄明慧：《论紧急行政权的限度》，载《行政法学研究》2022年第5期，第111—121页。

拥有行政应急权力的组织工作人员是订立贷款协议的执行主体。与正常状态相比，紧急事件对工作人员的能力和素养具有更为特殊的要求。这些要求包括工作人员在项目评估和实施过程中需具备处理紧急事件、甄别具体问题的专业知识、心理素质和职业素养，这对工作人员的应变判断能力和计划协调能力提出了更高的要求。有安全应急专家指出，在面对危机情境时，危机管理的工作人员必须密切联系、精诚合作，具备良好的个人素质和职能能力。<sup>①</sup> 当前亚投行紧急贷款制度还未从行政应急事件处置角度对工作人员的素质和能力加以规定。

## 四 提升中国国际话语权的亚投行路径

### （一）确立功能性与规范性融合的总体思路

从实践角度探究解决国际组织提升国家国际话语权的途径，需要解决国家权力的运用以及国际组织自主权的规制两个问题，而这两个问题需要以国际组织的功能实现和规范约束为参照。<sup>②</sup> 具体而言，鉴于国际组织法律实践中主导国利用支配性权力俘获国际组织的现象时有发生，如何设定衡量国家对国际组织运用权力的合法性，进而将主导国与国际组织的权力关系维持在相对平衡的状态，有助于实现国际组织的功能，为其他成员国提供稳定预期。<sup>③</sup> 同时，国际组织自主权带来的扩张组织权力和干涉成员国国内事务的质疑，在一定程度上影响了国际组织的权威性。借助何种规范来约束国际组织的自主权，影响着国际组织作为提升国家话语权平台的能力。

针对国家权力对国际组织运用的合法性问题，可以从国家权力的合目的性角度进行衡量。国际组织存在的意义在于有效回应国家间合作需求，国家间合作需求决定了国际组织的具体功能。<sup>④</sup> 亚投行的设立源自以中国为代表的发展中国家对全球金融治理体系中权力分配和制度安排的不满以及借助基础设施投资发展经济的需求。中国国家权力对亚投行法律制度的影响应以实现功能目标为前提，借助硬实力和软实力保障组织的稳健运行。同时，国际组织建立的唯一目标就是实现在特定领域内的有效性和公正性。<sup>⑤</sup> 中国国家权力的运用也应顺应这一目标，在亚投行法律制度运行中实现成员国所追求的公正性和有效性。为此，中国在遵守国际法的基础上，可运用国家权力加强对组织议题设置和决策偏好的引领，从绿色发展、数字化转型等领域着手，助推亚投行支持新型基础设施建设。同时，中国也应规范行使权力，遵守组织的决策机制和运营原则，促进亚投行的对外交往行为符合一般国际法。<sup>⑥</sup>

针对组织自主权的规制问题，可以从职能必要原则找到依据，也就是说，组织自主权得适当

① 参见〔美〕罗伯特·希斯：《危机管理》，王成等译，中信出版社2004年版，第194—200页。

② 参见鲁楠：《结构耦合：一种法律关系论的新视角》，载《荆楚法学》2022年第3期，第90—102页。

③ See Jacob Katz Cogan, “Representation and Power in International Organization: The Operational Constitution and Its Critics”, (2009) 103 *American Journal of International Law* 209, pp. 209 – 245.

④ See Michael Barnett & Raymond Duvall, “Power in International Politics”, (2005) 59 *International Organization* 39, pp. 39 – 75.

⑤ See Michael N. Barnett & Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, (1993) 53 *International Organization* 699, pp. 699 – 732.

⑥ See Jeffrey D. Wilson, “The Evolution of China’s Asian Infrastructure Investment Bank: from a Revisionist to Status-Seeking Agenda”, (2019) 19 *International Relations of the Asia-Pacific* 147, pp. 147 – 176.

考虑国际组织实现其目的和履行其职能的需要。组织自主权源自决策和执行程序所获得的对成员国的权力以及对基本文件进行解释的权力。在组织实践中,为获得解释行为的合法性,解释基本文件的组织机构通常以实现组织职能目标为理由,优先强调解释行为与基本文件内容的一致性,同时对基本文件进行解释可以直接影响决策和执行程序的运作。因此,组织自主权事实上也关涉到国际组织的功能性和规范性问题,即组织自主权应有助于实现组织功能目标,不得影响组织效率和组织目标的实现,同时应符合权力限制要求,不能超越基本文件的授权。<sup>①</sup>组织自主权要贯彻职能必要原则,即在对基本文件进行解释时,如涉及对职能范围的解释,需考查其对履行职责是否必要,而这种考察需将对组织功能的影响纳入其中,同时考虑解释权力来源、解释内容和范围是否与基本文件相违背,以增强组织合法性。<sup>②</sup>

## (二) 内部法律制度的完善路径

中国为亚投行的法律制度建设提供了资源、能力和意愿,这构成了法律制度发挥作用的基础。亚投行法律制度的完善离不开中国的作用,而这种作用的发挥需要通过遵循合目的性原则,以促进组织职能实现的方式来实现。

中国的国家权力运用应以促进组织的功能发挥和实现为目的,通过议题设置擘画业务重点、优先方向和长远规划,为平衡成员国利益、维护组织的稳定运行提供理念和方案支持。议题设置作为国家权力行使的方式之一,需要符合两个条件:一是议题内容符合国际法,反映国际社会整体利益,这就将亚投行的制度建设同西方国家主导的“有选择的多边主义”“小院高墙”等组织运行模式区分开来,反映真正的多边主义精神;<sup>③</sup>二是议题讨论和方案达成遵循决策和磋商程序,在亚投行法律框架内实现议题设置的目标。为确保国家权力所追求的目的得以实现,中国可探索国家主导下多元化的议程设置模式,通过同类机构学习交流、专家参与、社会互动等方式,保障可能受到内部法律制度实施影响的利益相关方参与,从而扩大议题的影响,使之更容易被接受。<sup>④</sup>同时,针对成员国间就议题方案存在的争议,发挥“领袖型国家”的协调斡旋精神,<sup>⑤</sup>促进利益趋同,在不能达成共识的情况下,可以通过完善组织内部争端解决机制,扩大争端解决的范围。

从抑制组织官僚化和提升规则合法性的角度,亚投行应规制组织的自主行为。<sup>⑥</sup>第一,加强对董事会解释权力的监督。董事会通过对基本文件的解释,可以获得制定政策指南、管理制度等规范性文件的权力,以约束管理层和工作人员的行为。规范性文件不仅会在组织内部产生法律约束,还会对借款国及借款国国内公民产生间接影响。因此,董事会需在遵循职能必要原则的前提下行使解释权。为增强对解释权的制约,中国可推动亚投行完善治理结构建设,通过建立规范性

① See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (Brill, 2011), pp. 121–162.

② See Jon O. Newman, “Between Legal Realism and Neutral Principles: The Legitimacy of Institutional Values”, (1984) 72 *California Law Review* 205, p. 205.

③ 参见沈伟、胡耀辉:《美式小多边主义与美国重塑全球经贸体系》,载《国际论坛》2022年第1期,第3—24页。

④ 参见张发林:《化解“一带一路”威胁论:国际议程设置分析》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第146—155页。

⑤ 参见易显河:《国家主权平等与“领袖型国家”的正当性》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》2007年第5期,第54—72页。

⑥ 参见〔美〕迈克尔·巴尼特、〔美〕玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海人民出版社2023年版,第40—46页。

文件的公开制度和评议制度，接受外部监督，同时听取利益攸关方的意见，完善参与程序和磋商程序。第二，切实实现非常驻董事会的设计初衷，扩大对行长的业务授权范围，建立授权事项的负面清单，从而缓解董事会“管理与监督”双重身份的冲突。在对行长扩大授权的同时，强化董事会对管理层的监督，监督方式不仅要依靠亚投行内部的监督制度，还要培育遵守规则的组织文化，增强管理层对规则信仰的信念。第三，完善对工作人员的问责。以风险管理为导向，选取执行工作中的关键节点，细化考核评价标准，规制因信息不对称和价值观念影响而实施的违背银行理念的行为，提升工作人员履职效果。

### （三）外部法律制度的完善路径

针对外部法律制度的完善，中国的国家权力行使应从国际社会整体利益的角度出发，处理与借款国、西方国家和传统多边开发银行的关系，出于公心而非私利行使权力，促进组织运行。一方面，推动亚投行的治理合作跳出西方国家的话语叙事，与借款国建立以包容性发展、发展成果惠及所有人为核心的话语叙事，弱化新自由主义理念对借款国观念的影响。<sup>①</sup>同时，推动与借款国国内金融机构的本币贷款融资合作，降低贷款项目的汇率风险，提升借款国的可持续发展能力，确保银行的稳健运营。另一方面，以具体项目建设为抓手，促进亚投行的战略规划与2030年可持续发展议程对接，在同世界银行开展合作的基础上，逐步在融资规则、知识银行建设等领域形成独立的制度方案。此外，加强国际组织人才培养，在国内高校建立多边开发银行人才培养基地，使更多具有中国知识和文化背景的人才在组织运营中发挥作用。

从支持亚洲地区经济发展的功能着手，亚投行应推动“知识银行”建设，加强对发展问题的理论政策研究，开展跨国政策咨询，深入挖掘融合国家与市场发展经验的理论内涵，进行推广与转化，指引借款国的发展实践。同时，在“保护环境和人权”与“维护国家设定自身优先发展领域和发展道路的合法权利”之间寻找平衡，<sup>②</sup>围绕债务可持续性、环境保护等领域，从不同借款国项目贷款实践中提炼共通性标准，继而通过董事会专门决议的形式将其上升为对各方具有约束力的原则和规则，以确立亚投行探索创设治理合作规范的特色路径。最后，完善突发情况下的紧急融资合作制度。为增强紧急状态下对权力行使的制约，董事会需完善信息公开制度，确定信息公开的内容范围、公开程序及不履行公开要求的法律责任，逐步确立以真实、准确、完整和及时的风险揭示为核心的公开原则。为增强应对突发事件项目审批和执行的专业性与权威性，可以就每一个特定项目建立由外部专家组成的咨询机制，综合运用第三方评估、利益相关方的交流沟通机制、项目监测和评价制度等方式，增强项目决策的科学性，提升借款国的能力建设。

## 五 结论

亚投行建设与中国国际话语权的提升形成了与欧美国家主导下国际组织提升国际话语权不同的创新性理论形态和实现路径。“国际组织法—国家”的研究视角为分析创新性理论的内容提供了可

① 参见车丕照：《国际法的话语价值》，载《吉林大学社会科学学报》2016年第6期，第36页。

② Chris Humphrey, “Time for a New Approach to Environment and Social Protection at Multilateral Development Banks”, ODI official website, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10419.pdf>.

行方式。借助“国际组织法—国家”的研究视角，亚投行在实现提升中国国际话语权目标的进程中，遵循功能性和规范性的指引，中国国家权力的运用既受到组织决策和运营规则、一般国际法的约束，又通过中国的法律外交实践和国内改革实践的转化实现组织功能。而亚投行的自主权在遵循组织运行的原则和规则的基础上，有助于巩固中国在全球金融治理体系中的地位和作用。

提升中国国际话语权的研究可以与亚投行的实践相辅相成。如果亚投行在中国作为主导国的运营之下，不仅项目成果丰硕，而且妥善处理了主导国与组织之间、主导国与成员国之间的关系，成为遵守和践行国际法律原则、规则的典范，这一过程本身便提升了中国的国际话语权。基于此，国家权力运用的合目的性将有助于增强组织运行的功能，职能必要原则的适用有助于组织合法性的改善，提升组织稳健运营和国际合作的能力，实现推动全球金融治理体系改革和建设的目标。

## Enhancing China's International Discourse Power Through International Organizational Legal Safeguard of the Asian Infrastructure Investment Bank

*Xue Zihua*

**Abstract:** How international organizations can enhance national discourse power is an important issue in the study of international organizations. There are two approaches in analyzing the issue of the AIIB enhancing China's discourse power: one emphasizes the use of Chinese state power and its impact on the construction of the AIIB; another approach is to analyze the independence of the Asian Infrastructure Investment Bank and its realization of China's national interests. The existing theories reflect the "political logic" of international organizations, and there is a risk of argument for the formation of great power privileges or even hegemony. Introducing the research perspective of "International Organization Law – States", we can analyze the role and implementation path of state power and organizational autonomy in enhancing national discourse power through international organizations from the perspective of "legal control", and further analyze the specific practice of power application in the construction and operation of the AIIB, enhancing the legitimacy of the AIIB's efforts to enhance China's discourse power. The internal and external legal systems of the AIIB have established principles and rules for regulating the exercise of state power and organizational autonomy. National power and organizational autonomy have promoted the transformation of Chinese ideas and characteristic practices into international legal institutional arrangements, but may also lead to functional issues in the exercise of power and normative issues in organizational operation. Therefore, it is necessary to integrate the overall ideas of functionality and normativity, give full play to the constraints of the AIIB legal system on national behavior, and promote the improvement of the legal system through the principles of purposiveness and functional necessity, in order to enhance its legitimacy and effectiveness in global financial governance.

**Keywords:** International Discourse Power, Asian Infrastructure Investment Bank, State Power, Organizational Autonomy, International Organization

(责任编辑:王惠茹)