

學術論文

亞洲開發銀行、亞洲貨幣基金、東協加三總體經濟研究室及亞洲基礎設施投資銀行：創建區域金融制度之比較

ADB, AMF, AMRO and AIIB: Comparative Analysis of Establishing Regional Financial Institutions

濱中慎太郎 *Shintaro Hamanaka*
亞洲開發銀行研究員
Researcher of Asian Development Bank

摘要 / Abstract

在亞洲居優勢地位的國家總渴望建立一個區域金融制度，以取得獨有領導權。過去，日本在 1960 年代建立亞洲開發銀行（ADB）並於 1990 年代提出亞洲貨幣基金（AMF），皆是基於此立場，但現在積極建立區域制度的是中國。在此背景下，中國的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）並不是個令人驚訝的提議。關於 AIIB 特別的是美國的反應。美國成功的從內部阻擋日本的 AMF 提議，但她試圖從外部阻止中國卻失敗。組織結構，特別是優勢權力間的平等，對於否能成功建立制度也是重要的。當兩個（或以上）國家同意接受平等的立足點，區域制度則較容易存在。其他國家也會因為某組織並非由單一國家主導而感到安心。在亞洲開發銀行裡日本與

美國是平等的且日本與中國在東協加三總體經濟研究辦公室（AMRO）與清邁倡議多邊化協議（CMIM）也是同地位。除非美國與日本加入，否則亞洲基礎設施投資銀行有可能受到單一國家主導。

The dominant country in Asia always desires to establish a regional financial institution to assume some exclusive leadership. Japan, which established Asian Development Bank (ADB) in the 1960s and proposed Asian Monetary Fund (AMF) in the 1990s, was in such a position in the past, but it is now China that is keen to establish regional institutions. In this context, China's Asia Infrastructure Investment bank (AIIB) is not a surprising proposal. What is unique with regard to AIIB is the reaction of the US. While it successfully blocked Japan's AMF proposal from *inside*, it attempted to block AIIB from *outside* without success. Institutional configuration, especially the parity between the dominant powers, is also important for an institution to be successfully established. When two (or more) countries agree to accept equal footing, a regional institution is likely to come into existence. Other countries also feel comfortable with an organization where no single country becomes too dominant. There is parity between Japan and the US in ADB and that between Japan and China in ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) and Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM). AIIB could be dominated by a single country, unless the US and Japan participate.

關鍵字：區域金融制度、區域領導、霸權、阻擋權、亞洲基礎設施投資銀行

Keywords : Regional Financial Institutions, Regional Leadership, Hegemon, Blocking Power, Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB)

壹、前言

為解釋制度的建立，有時會強調「遴選新成員」，因為此過程經常是高度政治化的。本文主要從兩個角度分析區域金融制度：（一）權力政治與（二）制度政治。兩種政治類型關係所以密切，是因強國對倡議建立制度的反應是由制度結構決定。然而，區分此兩類是有用的，因為前者是在無政府系統中能否成功建立制度最重要的決定性因素；後者則為國家在已建立制度中增強自身影響力的策略。

當某國家試圖建立制度時，兩類國家的反應需謹慎觀察。首先是區域內敵對國家的反應，例如，中國之於日本（反之亦然）是挑剔的；當雙方進行合作可能成功創立制度，渴望取得唯一影響力也能成為建立制度的動機。第二，霸權（美國）的反應也不能忽視，除選擇從外部阻擋提案，霸權可（一）從內部阻止倡議，（二）從內部影響制度結構或，（三）提出反對意見終止原倡議。因此，權力在「三個團體—兩個區域」中主要國家以及美國間流動，是倡議成功或失敗的主要因素。關於制度政治，主要的問題是：（一）哪個國家特地指派領導層、制度負責人，（二）哪個國家為組織的主辦國，總部設置地。其他重要的事項還包括，決策程序，像是分配給各國的投票權大小以及成員資格因會員不全然平等而有等級之分。創始會員與後進會元的差別或是區域成員與非區域成員（特別是區域組織）都是重要的問題。

本文將分析 4 個制度。首先，亞洲開發銀行（ADB）是 1966 年建立的區域銀行，可說是亞洲版的世界銀行；其次，是日本於 1990 年末提出但並未建立的亞洲貨幣基金（AMF）；第三，為因應 2000 年亞洲金融危機而建立之清邁倡議（CMI）貿易協定網絡，它在 2008 年引進類似 IMF 投票系統，並設立東協加三總體經濟研究辦公室（AMRO）處理經濟監督以幫助共同決策；最後是中國剛提出的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）。

貳、四個個案研究：ADB、AMF、AMRO 和 AIIB

一、亞洲開發銀行

1962 年日本為建立區域發展銀行成立一個非正式研究團隊。團隊成員包含後來擔任 ADB 第一任總裁的渡邊武，準備倡議文件之際，所有想法都與眾位大臣們共享，也包含日本首相。1963 年 9 月 IMF 在華盛頓特區舉辦年度會議，渡邊藉此機會與美國官方進行了非正式諮商，詢問有關建立新銀行的事宜，但雙方並未達成共識。¹與此同時，聯合國亞洲及遠東經濟委員會也有創設一個區域發展銀行的想法，日本決定支持此構想，並以 ECAFE 論壇作為推廣此原始構想的媒介。²

誠如前世界銀行總裁 Eugene Black 所言，美國是勉強支持 ADB 的提議。³於 1961-66 年間擔任美國國務院政策計畫委員會主席的 W. W. Rostow 也記得，當時美國直到 1965 年 3 月仍傾向不加入 ADB，⁴但有兩個理由使美國難以阻擋此提案。首先是越戰的影響。美國被迫支持計畫以避免區域內反美情緒上升。事實上，1965 年 4 月美國總統 Lyndon Johnson 於巴爾的摩發表演說並第一次提及且贊同 ADB，這是緊接在開始對北越進行轟炸之後。第二，美國無法直接加入由區域 ECAFE 成員組成的會議。根據 1951 年拉合爾會議（Lahore Convention）決議，主張非區域內成員應避免投票反對由區域成員支持的經濟倡議。⁵實際上，許多重要會議僅在亞洲國家間舉行，非區域成員在影響討論上有其困難。1963 年 12 月在馬尼拉召開的

¹ Po-Wen Huang, *The Asian Development Bank: Diplomacy and Development in Asia* (New York: Vantage Press, 1975), p.23.

² *Ibid.*, p.38.

³ Eugene Black, *Alternative in Southeast Asia* (New York: Praeger, 1969), p.97.

⁴ Walt W. Rostow, *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific, 1965-1985* (Austin: University of Texas Press, 1986), p8.

⁵ Parley Newman, "United Nations Regional Economic Commissions and Their Relations with Regional Organizations in Developing Areas," in B. Andemicael ed., *Regionalism and the United Nations* (New York: Oceania Publications, 1979), p.362.

ECAGE 部長會議決定繼續研究新銀行，但會議參與國僅限區域內國家。隔年 10 月為討論提議區域開發銀行而舉辦之專家會議，獲邀專家僅限區域中國家。即使在巴爾的摩演說後，1965 年 6 月於曼谷舉辦的諮詢委員會議還是只限亞洲國家；美國能力所及，最多只能派遣 Eugene Black 到曼谷並在會議期間藉由個別與亞洲官方見面的機會以影響討論。⁶

ADB 創建於 1966 年，日本與美國皆擁有最大的投票權。值得注意的是，美國在 ADB 中的會員資格不像日本，被當成非區域成員對待，且 ADB 章程規定總裁必須具有區域國家之國籍（截至目前為止，每位 ADB 總裁都是日本人）。ADB 的總部設在馬尼拉。參與創設 ADB 過程的相關人士提出美國非官方支持馬尼拉而非東京成為總部，認為總部若設在東京將會使日本的影響力變得過大。⁷

應被注意的是 1960 年代中期，日本在亞洲沒有能與之競爭的國家，無法像日本一樣擁有足夠的權力展開區域計劃。首先，當時的「中國」是中華民國（ROC, Taiwan）。事實上，ROC 是 ADB 的創始會員，並非中華人民共和國。北京於 1971 年取代台北在聯合國的地位，1980 年代取代台北於聯合國專門機構 IMF 與世界銀行的位置。然而，因為 ADB 不屬於聯合國週邊機構，台北至今維持會員國身分，PRC 於 1986 年加入 ADB。⁸PRC 既稍晚加入又是借貸國，⁹至今難與日本平起平坐。¹⁰其次，印尼 Sukarno 總統在 1965 年 1 月聯合國會員資格草案後，便孤立於國際社會之外。菲

⁶ Shintaro Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan: The Politics of Membership in Regional Diplomatic, Financial and Trade Groups* (London: Routledge, 2009), p.92.

⁷ Michael Wesley, *The Regional Organizations of the Asia Pacific: Exploring Institutional Change* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.27.

⁸ H.S. Wang, "Taiwan and the Asian Development Bank," *ABA Journal*, Vol.22, No.2 (2007).

⁹ Wilson 主張有項未明言的協定便是總裁不能出自借貸國之國民。見：Dick Wilson, *A Bank for Half the World: The Story of the Asian Development Bank, 1966-1986* (Manila: Asian Development Bank, 1987), p.23.

¹⁰ 在第九屆總裁選舉過程中，2013 年黑田調職後，中國對日本數年來壟斷 ADB 總裁之職位提出質疑。中國官方並未對中國參選之可能性作出正式聲明，但國營新聞機構-新華批評日本獨佔職位。然而，最終中國沒有提名任何候選人。

律賓算是日本的競爭國家，但追求的是 ADB 的總部設置地點，而非阻擋提案。

二、亞洲貨幣基金

雖然許多人都將日本提議建立亞洲貨幣基金（AMF）與 1997 年的亞洲金融危機聯繫在一起，但早在危機爆發前，日本財務省（JMOF）已開始 AMF 研究。最初名稱為亞洲的國際清算銀行（BIS）研究計畫。1996 年秋天，日本的國際貨幣事務研究所成立區域貨幣基金研究團隊。提議報告書在 1996 年前期就已準備好，並計畫在 1996 年 5 月福岡的 ADB 年會中提出，但卻因需要多次修改以完善提案內容而決定延緩提出。¹¹

金融危機於 1997 年 7 月擊中泰國，翌月即在東京召開會議討論對泰國之救援。9 個區域國家集資 172 億美金，但美國儘管出席東京會議卻決定不援助。藉此機會，日本試圖提議由援助泰國的捐款國們創建 AMF，因此美國並不在其中。1997 年 8 月，日本陸續與亞洲國家進行協商，其中日本官方認為東協國家與南韓回應最友善。1997 年 2 月 12 日，JMOF 寄出申請信，建議同年 9 月在香港舉辦 IMF 年會同時，順便召開 AMF 議題的討論會。此信件僅寄給可能參與之成員，所以美國並未收到。日本也藉於 1997 年 9 月 18 日舉辦的亞歐高峰會（ASEM）與亞洲國家討論，因為 ASEM 也不包含美國。

當然，美國有能力拿到 AMF 計畫書並阻擋其組成。¹²世界銀行資深副總裁 Joseph Stiglitz 形容當時的情況是：「單純的地緣政治理由.....惡化了這些錯誤的後果。1997 年，日本提供 1000 億美金去幫助建立亞洲貨幣基金，...但財政部卻竭盡所能遏止這想法，連 IMF 也加入。」¹³問題是「如

¹¹ Phillip Lipsy, "Japan's Asian Monetary Fund Proposal," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol.3 (Spring 2003), pp.93-104; Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan*, p.109.

¹² David Rapkin, "The United States, Japan and the Power to Block: the APEC and AMF Cases," *The Pacific Review*, Vol.14, No.3 (2001), pp.373-410.

¹³ Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (London: Penguin Books, 2002), p.112.

何辦到」。「參與」是理解美國策略的關鍵，因為從內部而非外部，更能簡單地阻擋提案。1997年9月在香港舉辦的會議原應只對可能加入AMF的成員開放，但美國強烈堅持參與。同年9月21日組織的代理人層級會議是為議定與AMF相關的討論，出席國家除了可能成員之外，還有美國與IMF。南韓與多數東協國家支持AMF，但美國與IMF則持反對立場。事實上，美國提議建立馬尼拉框架（MFG）給予區域經濟監督而不用金融支持機制以取代日本的AMF提案。

中國也對AMF提案冷淡以對。據說中國並未出席1997年9月21日的會議。亞洲金融區域主義是吸引中國的，但前提是不由日本主導。有趣的是，日本與中國並未進行適當協商。JMOF在就AMF與香港金融管理局（HKMA）官方議定協商的同時，向HKMA提出想與中國對話。這暗示日本認為AMF提案將難以獲得中國的支持。

三、清邁倡議多邊化協議與東協加三總體經濟研究辦公室

第一次東協加三高峰會在1997年12月召開。時間退回1970年代，日本對此並不積極，因為期目標是「日本-東協峰會」。第二次東協加三高峰會在1998年12月於河內舉行，中國提出建立東協加三財政部長代理人會議（第一次在1999年3月舉行）。1999年4月舉辦首次東協加三財政部長會議（FMM）。隨著東協加三在金融進程方面穩健發展，1999年的第三次東協加三高峰會正式通過「東亞合作聯合聲明」，中國提議調整東協加三的金融進程，並獲其他成員支持。2000年第二次東協加三FMM俗稱清邁倡議（CMI），在區域金融當局中簽署換匯協定，從而提升1977年就存在的東協換匯協定（ASA）與雙邊信貸互惠協定（BSA）。自從1998年提出宮澤倡議基金支持被危機衝擊之經濟體之後，日本便領導此一討論。因此，可以說日本促使其議程使用由中國提議的論壇，這是牽制中國反對的好策略。換匯協定架構在2003年末期確立。

CMI 是區域當局間的協定，IMF 與美國則嘗試直接涉入。CMI 建立之初，僅 10% 基金在支出時不需受限 IMF 條件，因此 CMI 資金是可被 IMF 或美國使用的實際上的亞洲資金。然而，亞洲國家藉兩種方式謹慎地削弱美國在 CMI 中的影響力：首先是增加引人注目的資金量，即便僅是一部分 CMI 資金在使用上可以不受 IMF 條件限制，只要資金總量增加，不受 IMF 介入便可支付的資金量也會相對提高；隨著 CMI 規模在 2003 年底達到 360 億美金，¹⁴東協加三 FMM 同意在 2008 年將金額增至 800 億美金，2009 年增到 1200 億，2014 年繼續增至 2400 億美金。第二是繼續追求與來自 IMF 資金的脫鉤，相較最初脫鉤部分被限制為 10%，2005 年將之增加至 20% 並於 2014 年調至 30%。截至目前為止，可以不受 IMF 條件限制便支付的資金超過 720 億。

被稱為清邁倡議多邊化協議 (CMIM) 的集體決策，是日本提議的，因為它是實際上的 AMF。其本質是介紹 CMI 一個為了集體決策過程的投票機制，背離雙邊基礎下各個換匯協定的單獨決策。2005 年第八屆東協加三 FMM 在伊斯坦堡做出重要決議，同意引入集體決策。細節部分則由 2009 年在峇里島舉行的第十二屆東協加三 FMM 加以認可，並於同年 12 月進行簽署，前後花了 4 年進行協商。中國（還有香港）與日本在 CMIM 持有一樣大的投票權。（參見下表 1）

建立監督機制以支持 CMIM 的決策是東協加三 FMM 的另一個重要議程。東協加三底下的經濟評估與政策對話 (ERPD) 始於 2002 年與 CMI 結合做為補充現存多邊的場域包括 IMF，但其發展需要時間。¹⁵東協加三 FMM 在伊斯坦堡（2009 年）聲明：「我們同意…… 整合與加強東協加三的經濟監督進 CMI 架構...以有效發展區域監督能力。」在普吉島的特別東協加三 FMM（2009 年 2 月）同意 AMRO 的建立，其制度細節將在塔什干

¹⁴ BSA 的總金額是 350 億美元，當 ASA 是 10 億美元。

¹⁵ Theresa Robles, "Regional and Multilateral Surveillance: Normative Tensions and Implications for Cooperation in East Asia," *Global Policy*, Vol.6, No.1 (2015), pp.34-44.

舉辦的第十三屆東協加三 FMM (2010) 中決定。AMRO 在第三方國家成立，2011 年 4 月新加坡會議中，中國與日本決定瓜分第一個 3 年任期：中國先擔任第一年的行政領導，接下來兩年由日本做完兩年任期。這表示兩個國家接受平等的地位。

表一：CMIM 投票權

成員國	投票權 (比重)
中國	32.00% (排除香港為 28.50%，納入則增加 3.50%)
日本	32.00%
南韓	16.00%
印尼	3.97%
泰國	3.97%
馬來西亞	3.97%
新加坡	3.97%
菲律賓	3.07%
越南	0.83%
柬埔寨	0.10%
緬甸	0.05%
汶萊	0.02%
寮國	0.02%
東協 10 國	20.00%
合計	100.00%

資料來源：作者自行彙整。

四、亞洲基礎設施投資銀行

中國推動成立 AIIB 的最初概念並不清楚，但它決定在 2013 年 10 月 8 日峇里島的亞太經濟合作 (APEC) 高峰會時宣布此計畫，重點是美國總統缺席這場高峰會。可以進行有趣的推測，假設中國在 Obama 出席的情況下依舊宣布此計畫，後者當下會有何種反應。但此處重點在於，中國自此成為會議焦點，隨後更具策略性且無畏地開始推動。在哈薩克舉行的 ADB 年度會議 (2014 年 5 月 2 日) 的第一個傍晚，16 國代表省略行程表上的晚餐，轉而參加由中國財政部長與北平烤鴨組織的 AIIB 討論會。美國、日

本與印度並未獲邀參與，但中國在翌月邀請印度加入 AIIB。

2014 年 10 月 24 日，21 個國家在北京簽署備忘錄。¹⁶此處的重點是，中國在籌備 2014 年北京 APEC 高峰會同時，決定在 APEC 相關活動之前組織一個分開的會議簽署 AIIB 備忘錄，而這次美國有出席。備忘錄決定 AIIB 的原則形式，包括總部地點，即北京。據說中國將指派總裁且目前未遭逢嚴重反對。中國沒有隱藏獨力捐贈近總資金 55% 的意圖，這也代表中國會持有近 55% 的投票權。

中國將 2015 年 3 月底訂為表達是否有意成為 AIIB 成員國的最後期限，超過 50 個國家表示對加入感到興趣。只有這 50 國可作為初始會員國並參與建立 AIIB 的協商談判。一些歐洲國家（例如英國）的表態出乎美國與日本意料之外。澳洲與南韓雖因美國施壓，決定不簽署 2014 年 10 月的備忘錄，但最終在 3 月到期前表示了參與意願。

除此此外，看起來中國試圖讓日本參加，最初可能時間是 AIIB 制度細節確定好的 2014 年底。據報導中國將提供副總裁的職位給日本，¹⁷但目的是將日本當做中國的小夥伴，而非 CMIM 與 AMRO 案例中的共享領導權。中國捐獻 AIIB 總基金 50% 的意圖也暗示日本的捐獻與投票權都將小於中國。最終日本並未在 3 月期限到期前表達加入 AIIB 的興趣。至於美國也決定不表態。這並不令人驚訝，因為它本即對亞洲區域金融合作倡議抱持冷淡態度，但美國對 AIIB 提案的反應仍似乎異於過去對日本提案的反應（詳見下節第三部份）。

¹⁶ 孟加拉、汶萊、柬埔寨、中國、印度、哈薩克斯坦、科威特、寮國、馬來西亞、蒙古、緬甸、尼泊爾、阿曼、巴基斯坦、菲律賓、卡達、新加坡、斯里蘭卡、泰國、烏茲別克斯坦以及越南。

¹⁷ Nikkei Shimbun, April 14, 2014.

參、一些基於比較分析的評論

一、區域權力的渴望：「唯一」領導權

當有外部力量的影響時，包含霸權，可推論區域霸權傾向建立區域制度。將霸權排除在會員資格之外是降低其影響力的一種方法，但同時也代表區域霸權不能依賴外部金融資源。ADB 是個有趣的例子，因為日本成功讓美國一起成為最大捐助者，相較 ADB 與美國作為區域成員參與的美洲開發銀行（IDB），後者乃為了拉丁美洲發展而設立，總部設在華盛頓，美國既被排除在區域成員之外，也不能擁有任期。日本的 AMF 提案是典型的排除霸權案例，但最終並未實現。事實上，日本早在亞洲金融危機前就有設立 AMF（或亞洲版國際清算銀行）的想法。美國不願援助泰國的事實對日本官方而言，是將美國排除在 AMF 之外的正當理由。CMI 間接包含美國（IMF 相關），但亞洲藉由增資及與 IMF 脫鉤一部分的基金（10%到30%），成功地減少美國的影響力。

由中國提出的 AIIB 提案不過是另一個排除美國的亞洲制度案例。會被說明成是中國小心的避免美國參與。美國經常對缺乏透明度的管理表現擔心。換言之，如果中國不承諾提高 AIIB 透明度，美國將不會加入。中國的回應則與美國的要求相左：官方有時挑釁的表示，西方風格的管理不必然永遠是最佳的。中國不承諾透明度也缺乏 AIIB 的充分資訊，被認為是繼續讓美國在制度外的策略。

日本因為安全依賴所以與美國過度親近，因此將中日放在同一基準上比較將會不準確。日本是亞洲金融合作的強烈倡議者，非常自然地，中日兩國會出現類似行為。中國的企圖與日本的 AMF 提案十分相似。唯一差異便是，日本試圖在美國霸權系統下的亞洲控制一些領導權，中國則有可能挑戰美國的霸權角色。（見本節第四部份）

在談判過程中排除掉競爭國家也是重要的。若成功的將競爭國家排除

在談判階段之外，不包含她的制度將有可能被建立。過程中的排除，對建立一個穩固設計者利益的制度而言也是重要的；競爭國家可能被迫接受有如後進者般的小夥伴地位。在 ADB 例子中可參考拉合爾會議。AMF 的例子則是，日本並未在準備工作會議時將計畫報告交給美國，雖然最後美國與 IMF 一起以觀察員身分獲得席位。2014 年 5 月中國組織討論 AIIB 的晚餐會議並未擴及美國、日本與印度，但在簽署備忘錄之前便邀請印度參加 AIIB。看起來日本是在確立制度細節後唯一被邀請的國家。目前，中國似乎不打算積極的邀請美國加入 AIIB。

二、權力轉移：從日本到中國

三個近期的個案研究（AMF、CMIM/AMRO 與 AIIB）清楚說明動態權力轉移從日本往中國移動，正影響著區域金融合作的結構。在 1990 年代，是由日本領導創造亞洲框架，使美國在機制之外。¹⁸2000 年，日本與中國似乎開始出現均勢，藉由「同常異夢」創造合作的情況。兩個國家皆同意在 CMIM 中投票權與 AMRO 的制度領導是平等的。然而，中國佔優勢的證據在 2010 年浮現，AIIB 的提案。

對日本與中國而言，由競爭國家建立區域制度似乎是最糟的場景。中國不積極支持日本的 AMF 提案。同樣的，日本對於中國的 AIIB 提案也持冷漠態度，甚至不再積極支持僅有亞洲的想法（雖然已追求了很久）。概括而言，區域中位居第二的優勢國家很少支持競爭國家的提案。理論上來說，中日權力的轉移似乎支持 Crone 的論文論點。¹⁹區域制度能被建立的時間點在於權力衰落與崛起間的脆弱平衡。兩個國家（衰落大國與崛起國家）僅有短暫時間可共享建立制度後產生的好處。這是 2000 年前期權力

¹⁸ 1991 年，稱為 EMEAP(東亞及太平洋中央銀行行長會議)的中央銀行合作框架是由日本銀行建立。此制度也沒有包括中國(中國人民銀行, PBOC)作為創始會員。中國人民銀行於 1992 年加入。詳情請見：Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan*, p.99.

¹⁹ Donald Crone, "Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy," *World Politics*, Vol.45, No.4 (1993), pp.501-25.

從日本轉移至中國的具體情況。

三、美國對於亞洲團體的反應：內部交戰與阻擋

就亞洲區域金融合作而言，美國一直謹慎看待。美國的政策乃是「嵌入」，意思是誕生包含美國在內的亞太框架。ADB 在 1960 年代是交戰的典型例子。同時包含美國與日本作為創始會員國，但中國在 1991 年才加入的 APEC 是另一個例子。1990 年代，日本的 AMF 提議遭美國阻擋，²⁰但此倡議若是亞太貨幣基金則會被接受。²¹為阻擋 AMF 提案，美國參加準備工作會議；美國從內部阻擋，而不是外部。美國製造反建議，提出馬尼拉框架以包含美國，無法成為現實。在 CMI 的案例中，美國可以在最初的階段發揮影響力，因為大多數的 CMI 基金都與 IMF 的條件連結在一起。這又是另一個美國與亞洲金融合作交戰的例子。

然而，美國對 AIIB 的反應似乎有些不同，好像沒有要從內部阻擋的想法。與過去例子相比，AIIB 獨特之處不在於區域優勢權力的行為，而是美國的反應。這是因為中國小心避免讓美國參與最初階段。但從美國角度出發，重點有四：（一）美國權力的相對衰落似乎可解釋美國對於亞洲區域主義態度的改變；美國持續強調自己在區域中，現在美國似乎比較喜歡不包含敵對國家（中國）的區域框架，這暗示它缺乏自信可控制敵對國家在制度中作為共同成員。（二）美國面對日本與中國的政策存在差異，某種程度上，因為日本是安全同盟，日本考慮到可能影響「安全」，所以傾向放棄獲得區域領導權的渴望。（三）美國對中國倡議的看法純粹從地緣政治角度與權力平衡出發，也就是說，是美國陣營與中國陣營的對抗，因此嘗試運用越多細微差異的外交動作去避免 AIIB 的建立。當初美國有能力從內部阻擋 AMF，現在試圖從外部阻擋 AIIB。（四）最後，對美國而言

²⁰ Rapkin, *op. cit.*

²¹ C. Fred Bergsten, "Reviving the 'Asian Monetary Fund'," *The International Economy* (November/December 1998).

阻擋日本提案是很容易的，可透過非正式過程。美國有能力以觀察員身分出席在香港舉辦的 AMF 準備工作會議；相較之下，中國要求正式提出申請的成員才可參加 AIIB 的協商會議。

四、機構結構

亞太的區域制度似乎可在權力轉移時，而非僅有一國擁有霸權地位的時候被建立起來。²²若想維持平等模式，首先，制度可被建立在當兩國同意持有同等投票權時。這似乎特別適用於解釋亞洲，國家對於某一國家擁有優勢而感到不愉快。1960 年代建立 ADB 時，日本與美國間平等的投票權以及 2009 年日本與中國在 CMIM 中的商定都能作為例證。

總部位置以及組織領導職位，是兩個重要的制度形式。²³當大國設立制度，總會主辦總部且指派領導，但競爭對手不會希望由一個國家壟斷兩項制度。世界銀行總部位在華盛頓特區且由美國人領導，這是罕見兩個條件皆滿足的例子，更常存在的是某種平等制度形式。在 ADB 例子中，總裁是日本人，但總部位在美國前殖民地—菲律賓。在 AMRO 案例中，秘書處設在新加坡，組織領袖則由中國與日本輪值。因此，沒有國家能在 ADB 或 AMRO 中擁有優勢地位。

在兩個制度形式之間，總部位置似乎較制度領導更重要。若要從中擇一，通常會優先考慮總部地點，領導職位則讓給對方，此因總部地點與政策威信有關，權力會轉化成地點。²⁴第二，總部較職位更長久。因此，IMF 與 IDB 的總部皆位在華盛頓特區（雖然目前由非美國人任職領導），當初 ADB 似乎並不屬此分類，日本政府決定先取得總部而非任期，但最後在也

²² Crone, *op. cit.*

²³ Shintaro Hamanaka, "Asia's Past Financial Regionalism Projects and Their Contemporary Implications," *Asia-Pacific Review*, Vol.18, No.1 (2011), pp.45-72.

²⁴ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred Knopf, 1960).

能獲得總部的期盼下，決定取得總裁職位，最後證實這是個錯誤。²⁵在此背景之下，便很容易了解 AIIB 備忘錄規定總部地點；中國將是總部的設置地點。中國似乎仔細研究過日本未能取得 ADB 總部的失敗經驗。

肆、未來可能性

目前關於 AIIB 還有一些重要議題尚未明朗化。包括（一）美國與日本是否對 AIIB 會員資格表示興趣；（二）若美國與日本提出會員資格的申請，中國會作出何種反應；（三）中國的長期策略為何？

三個對中國重要的組織結構優勢是：（一）總部設在北京；（二）由中國指派領導，（三）擁有最大投票權。為達成上述目標，在過去最優先考慮的便是避免美國的參與。若美國在三月期限以前表達興趣並同時提出反對意見，中國將難以決定其回應，尤其當建議是由美日所共同提出。可能提出的建議如下：總部不設在中國、非中國領導人、中國投票權同等於美國加日本。然而，中國藉由營造讓美國與日本在 AIIB 草創期無法表示關注的環境，小心地避免上述情況。美國戰略性不足且深陷地緣政治因素之中，並未表示 AIIB 的興趣而且未能參與建立 AIIB 協商討論。

中國可能儘快建立 AIIB，並期待美國來不及決定參與。中國也將美國限制在只能接受已經過同意並中國有利的新組織架構的情況當中，即便美國加入，只會給予次等夥伴（晚來者、非區域成員、較中國小的投票權）的對待。相較之下，中國較有可能邀請日本作為低階夥伴。然而，日本是不可能在沒有美國的情況下，單獨參與 AIIB。這是因為日本在 AIIB 中無法單獨抗衡中國，特別是以晚來者的身分。日本深知此道理是因為最近在 ADB 中日本隊代中國就像對待低階夥伴一般。因此，若日本決定加入 AIIB 則會邀請美國一起加入。

²⁵ Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan*, p.91.

若美國決定參加 AIIB 情況會是如何？當中國試著儘快建立 AIIB 之際，美國能會在協商結果出爐之前隨時表示其對 AIIB 的興趣。中國似乎並不歡迎美國加入 AIIB，因為這會毀了中國在新銀行中的優勢，但如果其他成員歡迎美國的加入，中國需要思考這點。當反對意見的前兩個選項（總部不設在中國以及非中國人的總裁）皆不可能，中國與「美國加日本」間的平等投票權似乎就成為一個可採行的選項。若投票權平等就像副總裁的職位之於日本與美國是固定，則美國與日本可能會參加 AIIB，雖然不確定中國會不會對此反建議行使否決權。

中國長期的渴望仍然可見。中國想控制區域領導權並取代日本，是確定的，但是仍舊模糊的是，中國是否想成為霸權且取代美國。在過去，日本想要控制亞洲的領導權（排除美國），但身處在由美國主導的全球系統中。在這樣的背景之下，監控 AIIB 會不會成為 ADB 或世界銀行的競爭對手是有趣的。不像 ADB，AIIB 所包含的成員國來自拉丁美洲（巴西）以及非洲（埃及）。若有更多兩個發展中區域的國家加入 AIIB，則新銀行將會更可能呈現「世界基礎設施投資銀行」的面貌，²⁶因此，也可認為中國認真的嘗試要取代美國成為霸權。

（譯者：沈慧宜）

²⁶ 中國另一個提議，俗稱為金磚銀行（巴西、俄羅斯、印度、中國以及南非，BRICS），也有可能是世界銀行的潛在競爭者。