

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.01.003

亚洲基础设施投资银行在全球卫生危机 修复中的作用^{*}

陈燕鸿

(厦门理工学院经济与管理学院, 福建 厦门 361024)

摘要: 全球性新冠疫情的爆发, 成员国相关基础设施融资的紧迫性和资金需求激增, 政府财政压力增大, 迫使 AIIB 贷款增速快于原计划。对此, 作为新建的发展融资机构 AIIB 积极高效应对, 在全球抗疫事业中发挥着重要作用。它及时提供捐赠, 改革贷款工具, 简化审批流程, 与国际同行机构充分合作。新冠疫情爆发后, AIIB 加大了对医疗卫生相关项目的资金支持, 在融资领域和资金额度上对国际发展融资体系的补充作用进一步凸显。与此同时, 新冠疫情的发生和发展反过来也促进了 AIIB 的自身建设。一方面, 在抗疫工作中的快速反应代表 AIIB 在一定程度上实现了成长; 另一方面, 抗疫工作也使 AIIB 进一步意识到, 为持续在国际发展领域中扮演重要角色, 作为成长中的机构未来有必要深入开展多渠道的国际合作, 持续加强投资组合管理, 并提升对私人资本的“催化”作用。

关键词: 亚洲基础设施投资银行; 新冠疫情; 卫生危机; 国际发展融资; 国际合作

中图分类号: F116

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2021)01 — 0034 — 15

2020年, 新冠病毒的大规模爆发导致包括亚洲在内的全球经济遭受严重损失。根据亚洲开发银行的评估, 新冠病毒可能使全球经济遭受5.8至8.8万亿美元的损失, 相当于全球GDP的6.4%至9.7%。其中, 亚太地区的经济损失可能从3个月短期遏制情形的1.7万亿美元到6个月长期遏制情形的2.5万亿美元不等, 其总产出下降约占全球总产出下降的30%。中国可能遭受的损失为1.1至1.6万亿美元。虽然各国政府已迅速对新冠疫情的影响作出反应, 实施了宽松的财政和货币政策, 增加医疗支出以及直接弥补收入损失等措施; 但这些措施可能只会使新冠疫情的经济影响降低30%至40%。^①同时, 亚洲的资本市场条件限制了可用于应对疫情负面冲击的融资来源。正如Thia等(2020)指出的: “在日本和中国以外的亚洲地区, 公司债券市场并不发达。新冠疫情再次强调了这一事实: 亚洲发展中国家的公司没有足够的机会获得资本市场融资。多边开发银行和国际金融机构在向这些发展中经济体提供资金方面具有重要作用”。

在新冠疫情肆虐期间, 包括亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank, 下称AIIB)在内的多边开发银行(multilateral development

^{*} 基金项目: 本文受2016年度国家社会科学基金重大项目“中国国际援助和开发合作体系创新研究”(项目编号: 16ZDA037)资助。

^① ADB, Updated Assessment of the Potential Economic Impact of COVID-19. <https://www.adb.org/publications/updated-assessment-economic-impact-covid-19>.

banks, 下称MDB)^①一直是各国快速应对新冠疫情的赠款和优惠贷款的最大外部资金来源。AIIB的使命是改善亚洲的社会和经济成果。主要宗旨为致力于可持续的基础设施,为能够应对气候挑战的基础设施提供资金;致力于成员国间的连通性,通过基础设施建设帮助各国更有效地连接在一起,同时,为此积极调动私人资本。AIIB于2016年1月开始运营,截至2020年底,在全球范围内已拥有103个成员(含20个意向成员)。自全球性新冠疫情爆发以来,AIIB迅速做出反应,简化内部流程,缩短审批过程,及时向面临抗疫压力的成员国提供捐赠、贷款,并积极调整贷款方案设计以便与国际社会通力合作。AIIB的抗疫应对是基于成员国因新冠疫情而产生的强烈融资需求。

一、AIIB成员新冠疫情爆发期间的融资需求

总体上,发展中国家没有足够的财政或市场空间应对新冠疫情。一方面,疫情的应对和经济复苏仍具有较大的不确定性,另一方面,发展中国家本身较为脆弱,其卫生保健体系条件(包括基础设施)、供应链状况(包括基础设施)以及经济基本面都需要加强。新冠疫情至少使AIIB成员国面临以下几个方面的融资需求。

(一) 成员国零售、运输和制造业严重受到疫情的负面冲击

新冠疫情的爆发恰逢亚洲经济增长处于1998年以来的最低点,这增加了相当大的不确定性和经济下行风险。对于那些直接受疫情影响的国家,经济活动特别是零售、运输和制造业,承受了重大打击。以受到严重影响的中国为例,2020年1月和2月,中国工业生产与2019年同期相比下降了13.5%。固定资产投资下降24.5%,其中制造业和运输业受到的打击最大,总体零售消费量也下降了20.5%。^②入境旅游和贸易的损失以及供应链和金融市场的中断也对经济造成巨大的冲击。

(二) 成员国经济下行使其财政压力进一步增加

受疫情影响,AIIB成员国的经济面临着越来越大的财政压力。在疫情发生前的支出水平下,包括亚洲在内的许多发展中经济体本已面临着巨大的基础设施融资缺口。疫情的发生则使情况雪上加霜,根据以往的经验,经济下行时期的公共投资也会下降。但AIIB成员国的关键性项目特别是缓解气候变化的项目,仍必须得到持续且强化的融资支持,以免危及经济或环境的长期可持续发展;此外,还必须维护重要的基础

① MDB作为国际发展融资活动的主要主体,通过为发展中国家提供发展融资,以及为其经济和社会发展提供专业咨询等,实现发展与减贫目标。自1945年世界银行(World Bank, WB,当时特指国际复兴开发银行IBRD)成立以来,国际发展融资体系逐步建立并完善,形成了以WB为首的全球性MDB和多个区域性MDB,如:欧洲复兴开发银行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)、欧洲投资银行(European Investment Bank, EIB)、亚洲开发银行(Asian Development Bank, ADB)、泛美开发银行(Inter-American Development Bank, IDB)、非洲开发银行(African Development Bank, AfDB)、亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)以及金砖国家新开发银行(New Development Bank, NDB)等,以及次区域开发银行,如:拉丁美洲开发银行(Banco de Desarrollo de América Latina-CAF)。

② 2020年1-2月份规模以上工业增加值下降13.5%[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202003/t20200316_1732233.html; 2020年1-2月份社会消费品零售总额下降20.5%[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202003/t20200316_1732236.html; 2020年1-2月份全国固定资产投资(不含农户)下降24.5% [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202003/t20200316_1732235.html.

设施以确保经济和社会的健康发展。

（三）成员国公共卫生、医疗保健和通信技术等基础设施的重要性进一步凸显

新冠疫情产生的破坏性使人们进一步意识到在公共卫生、医疗保健和通信领域需要更多的可持续及适应力强的基础设施。首先，发展中经济体需要增加对医疗保健和公共卫生基础设施的投资。一方面，一国应对流行病的能力与公共卫生基础设施的质量直接相关，可以说，后者是卫生安全和流行病防范的关键因素。另一方面，新冠病毒对老年人的影响更大，而鉴于亚洲人口趋势，未来20年内亚洲65岁及以上的老年人数量将从2020年的4.12亿增至8.02亿。^①其次，支持经济活动和供应链的基础设施也必须更具有适应性。新冠疫情促使企业寻求加强其供应链以增强抵御此类疫情和其他自然灾害的能力。这可能意味着更多地使用自动化、在线商务等，并利用通信技术监控供应链的各方面，以确保生产和贸易在受到干扰时仍能继续进行。而这需要良好的境内和跨境通信基础设施的支持。此外，公共卫生基础设施也需要可靠的信息和通信技术，以有效提高医疗服务提供和流行病控制的效率。

二、AIIB 应对新冠疫情的融资实践与国际合作

新冠疫情爆发之后，成员国产生了强烈的融资需求，AIIB与其他MDB均采取措施快速应对，及时向面临抗疫压力的成员国提供捐赠、贷款，并与其他MDB紧密合作，致力于尽快遏制新冠疫情的发展，并尽可能有效地减轻其对经济的长期和结构性影响。

（一）为 AIIB 成员提供捐赠和贷款

1. 捐赠

早在2020年2月10日，AIIB就宣布将随时通过公共卫生基础设施贷款支持中国，以满足中国政府为抗击新冠疫情而产生的近期和长期公共卫生需求。作为回馈AIIB员工生活和工作所在社区的一种方式，AIIB还用员工捐款购买医疗设备，以帮助中国控制新冠病毒传播。^②当月，AIIB即捐款100万美元（包括AIIB工作人员的捐款和AIIB的配套资金）帮助中国控制新冠病毒的扩散。这笔捐款用于购买医疗设备，以帮助前线医疗保健专业人员应对武汉和北京的新冠病毒。AIIB之后持续在全球范围内采购医疗用品，包括51000个医用口罩，46000套防护服，17000个手术围裙，21000盒手术手套以及其他总重量为40吨的医疗和防疫用品。

① AIIB, Impact of the Coronavirus (COVID-19) and Its Implications for Infrastructure Priorities. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/_download/Background-Impact-of-Covid-19-and-Implications-on-Infrastructure-Priorities.pdf.

② AIIB, AIIB to Invest in Emergency Public Health Infrastructure in China. <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-to-Invest-in-Emergency-Public-Health-Infrastructure-in-China.html>.

2. 贷款

2020年4月，AIIB建立了新冠病毒危机恢复基金（Crisis Recovery Facility，下称CRF），以灵活应对AIIB成员国和客户因新冠疫情而出现的融资需求。在2021年10月16日前，AIIB可在CRF下向面临或有可能遭受严重不利影响的AIIB成员的公共和私营部门提供100亿美元的融资。

具体融资包括以下类型：（1）提供公共卫生部门的紧急融资。包括医院的升级，新冠病毒检测能力的增强以及个人防护设备和呼吸机等医疗设备的提供，加强成员国卫生系统的中长期应对能力以及对疾病控制中心的培训。（2）为经济复苏提供财政和预算支持。为减轻新冠疫情对AIIB成员的经济影响，AIIB可立即提供融资，以补充政府为支持社会经济措施和复苏而产生的生产性支出，缩小财政预算支出增加和财政收入减少引起的资金缺口。这不仅包括对基础设施的投资，还包括对社会和经济提供保护，以防止经济的生产能力遭受长期性损害，同时还可以保护和恢复包括人力资本在内的生产资本。（3）解决基础设施和其他生产部门的流动性约束。通过金融机构的转贷工具和信贷额度为基础设施和生产部门提供短期和中期融资，以缓解流动性限制，维持关键的长期投资，并抵消新冠疫情导致的其他负面影响。

根据AIIB的政策文件，CRF贷款具有如下特点：首先，非正式性和临时性。该基金并非正式安排，它涵盖AIIB协助其成员减轻新冠疫情影响并从中恢复的所有融资，该基金下的融资受约束于现有AIIB正式政策以及董事会的其他临时决定；该基金仅在特定时期内运作以应对当前危机，并在危机结束时经董事会同意后关闭。基金关闭后，AIIB将恢复公司战略草案和其他已批准的部门战略所规定的核心业务。其次，在贷款对象上，CRF使非区内成员融资资格得到扩大。CRF与其他贷款项目相同的是，亚洲地区以内（区内）和亚洲地区以外（非区内）的成员都有资格受益，AIIB优先考虑区内投资，非区内项目须使亚洲受益，且在总投资额中的占比不得超过上限。不同之处在于，在CRF下，政策文件《在非区内成员的融资业务战略》（Strategy on Financing Operations in Non-Regional Members）对非区内成员业务资格范围的限定^①需要得到拓宽。此外，CRF优先考虑低收入和中等收入国家；鉴于高昂的交易成本，CRF不会直接为中小企业提供资金，而是通过金融中介来协助中小企业。

CRF采用AIIB常规的融资条件（包括利息和相关费率等）和风险评估标准，但在融资金额的规定上存在一些差异。在CRF下，AIIB能对高于以往的项目总成本提供融资；对于主权支持的项目，按AIIB贷款政策，可追溯贷款协议签订前发生和支付的支出，且多数情况下，这种追溯融资不超过贷款总额的20%，但在CRF下，这一比例会更高。以上两种情况下的实际额度由AIIB根据个案酌情决定。

^① 该战略提出AIIB确定非区内成员融资资格须遵循三项原则：旨在支持与亚洲的贸易和连通性的投资，包括港口、交通运输、发电和输电以及天然气管道等；对全球产品进行投资，特别是可再生能源发电项目（包括输电和储电）；对董事会认为与亚洲相邻并在经济上与亚洲联系密切的非区内成员进行投资，例如埃及。

与有经验的国际同行机构提供共同融资是CRF下首选的融资方式,但仅在与WB和ADB共同融资时才提供基于结果的融资和政策性融资。

CRF下的贷款项目采取简化和加速程序,具体包括:简化并快速跟踪项目处理和审批,采用更精简的项目文件;在特殊情况下紧急公共卫生项目的环境和社会政策方面,将根据具体情况确定并精简,包括使用联合融资人的政策;在特殊情况下的紧急公共卫生项目的采购方面,更多地依赖独家采购并简化流程,在追溯供货方面,执行《禁止做法政策》;在董事会审议方面,AIIB将按《董事会议事规则》中关于“特殊情况”的规定,采用加速程序。^①

CRF并不提供所谓的优惠贷款和赠款,但CRF下设特殊基金窗口(the Special Fund Window, SFW)以减少低收入成员(特指属于IDA国家的AIIB成员)在CRF下以美元或欧元为单位的任何合格主权支持融资的项目(不含与WB或ADB共同资助的政策性贷款)中的应付利息。如果实际贷款利率高于1%,则其中的100基点将由SFW支付给AIIB,AIIB向受益人收取的利率是实际贷款利率减去100个基点;如果利率低于1%,利率将全部由SFW支付给AIIB,而AIIB则向受益人按零利率收取利息。SFW的总规模为3000万美元,按“先到先得”的原则审批,任何单个成员获得SFW资金总额的上限为1000万美元。^②

截至2020年6月底,AIIB已先后向中国、印度、印度尼西亚、孟加拉、格鲁吉亚、菲律宾、蒙古、巴基斯坦、马尔代夫、哈萨克斯坦和土耳其等共11个国家(都是区内成员)批准了13笔抗疫贷款,共涉及贷款金额55.62亿美元。

(二) 改革贷款工具,加强国际合作

面对传染性极强的新冠病毒,国际社会的协调与合作是至关重要的。2020年3月,G20呼吁WHO、IMF和WB等一线国际组织,和区域性MDB一道通过与私营部门的协调,支持新兴国家和发展中国家应对新冠病毒带来的卫生、经济和社会冲击。^③

AIIB积极响应国际社会的呼吁,所开展的抗疫工作重视与国际发展融资体系中的WB、ADB等同行机构的协调与配合。为支持对新冠疫情的快速而灵活的应对,AIIB董事会批准了一系列措施,在贷款工具和审批流程上做出调整,使AIIB可以更高效地与其他MDB合作抗疫。^④

① 根据AIIB《董事会议事规则》3(c)部分,一般情况下,秘书应至少在每次会议前21天对会议董事及其下属发出会议通知,在“特殊情况”下,秘书应尽快发出会议通知。根据4(g)部分,董事会讨论的文件应至少在预定讨论的21天之前提交给董事,项目文件应至少提前14天提交,在“特殊情况”下召集的会议文件,如果可能的话,应至少在安排讨论之前7天提交给董事。详见:AIIB, Rules of Procedure of the Board of Directors. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/rules-of-procedure/rules-of-procedure-of-the-board-of-directors.pdf.

② AIIB, Special Fund Window under the COVID-19 Crisis Recovery Facility. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/_download/COVID19-SFW-Paper_pub-2020-05-14.pdf.

③ 二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/27/content_5496212.htm.

④ AIIB, Decisions to Support the AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility. https://www.aiib.org/en/_common/_download/Decisions-to-Support-the-AIIB-COVID-19-Crisis-Recovery-Facility.pdf.

在贷款工具方面，CRF可通过AIIB任何现有工具也可通过创新的工具实现融资。具体而言，根据AIIB于2020年4月发布的政策文件，^①CRF可使用以下4种贷款工具：

（1）AIIB普通投资项目的主权或非主权支持融资，这既包括传统融资，也包括在主权和非主权支持下向金融中介提供的信贷额度，在当前危机中，其重点是为借款银行的客户提供营运资金和流动性支持；（2）在现有AIIB客户关系和项目结构的基础上，对进行中的业务增加额外的主权或非主权支持的融资；（3）通过WB的结果导向方案（program-for-results, PforR）和ADB的基于结果的贷款（results-based lending, RBL）工具实现融资，特别适合为由大量较小支出组成的政府计划提供资金，特别是针对社会部门以及在当地获得基础设施服务的情形；^②（4）政策性融资（policy-based financing），它在紧急情况下提供快速支付财政资金的重要手段。

第1种和第2种属于AIIB现有工具。尽管AIIB在第1种工具上经验丰富，但这通常需要客户准备新的业务，往往因太慢而无法应对当前的紧急资金需求。在这一工具下，只有由主权或非主权支持的对金融中介的授信额度会比较快，它基于AIIB金融中介业务经验，在当前的新冠疫情危机中可能会集中于向借款银行的客户提供营运资金和流动性支持。第2种工具能够快速地提供融资。它通过扩大追溯融资（retroactive financing），增加既定项目的融资份额和扩大项目范围，AIIB可实现更快的资金拨付和扩大业务规模。同时，它还可以通过利用受信任的同行机构所支持的客户关系和项目结构，为其他发展伙伴资助的项目提供额外的资金。

可实现快速融资的第3种和第4种工具并非AIIB自有工具。它们是AIIB为应对新冠疫情在贷款工具方面所做出的创新，即通过“联合融资”方式，直接依靠WB和ADB的工具实施。由于AIIB以项目贷款为主，并没有第3、4种融资工具的政策框架，也无意制定允许此类工具用于其金融产品的政策，因此，鉴于疫情期间借款人的迫切需求，AIIB与WB和ADB等同行机构进行“联合融资”，并直接用后者针对此类融资的政策框架代替AIIB的运营政策，例如融资操作政策（operational policy on financing, OPF）、环境和社会政策（environmental and social policy, ESP）和采购政策（procurement policy, PP）。

截至2020年6月底，AIIB的抗疫贷款几乎都是通过与其他MDB（主要是WB和ADB）“联合融资”的方式提供的。联合融资在抗疫贷款中的比例远远高于其在非抗疫贷款中的比重。根据AIIB官方统计，自开始运营至2020年6月底，AIIB共批准贷款项目83个，涉及融资金额约191.44亿美元，非抗疫贷款项目共70个，涉及融资金额约135.83亿美元，其中，联合融资项目30个（占42.86%），涉及融资金额约52.11亿美元（占38.37%）。AIIB针对新冠疫情的项目共13个，涉及融资金额55.62亿美元，其

^① AIIB, Paper on the Decisions to Support the AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility. https://www.aiib.org/en/_common/_download/Paper-on-the-Decisions-to-Support-the-AIIB-COVID-19-Crisis-Recovery-Facility.pdf.

^② AIIB, COVID-19 Crisis Recovery Facility. <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/index.html>.

中，联合融资项目11个（占84.62%），涉及融资金额约47.07亿美元（占84.63%）。

AIIB的抗疫贷款几乎都以“联合融资”形式提供的原因有二。其一是AIIB主要以项目融资为主；而WB和ADB的业务更多元化，政策性融资等多种工具发展较为成熟，易于用于应对全球性新冠疫情。因此，AIIB通过与WB及ADB联合融资的方式提供贷款，可以迅速提高效率。其二是在疫情发生前，AIIB就已有约40%的项目是“联合融资”的且执行同行机构的运营标准。这是因为尽管国际公认AIIB的运营标准与WB非常类似，但仍存在一定的区别。正如Humphrey（2020a）所描述的“AIIB强调了支持‘可持续基础设施’的意图，但未清楚地解释其含义，也未遵循明确的定义和运营目标。AIIB实施了一系列与WB类似的‘保障’政策，但规定性较低（less prescriptive），在一定程度上更具有灵活性，也更符合借款国的观点。……这可能有助于在更广泛的发展社区中减少对具有冲突性的问题的长期辩论”。

此外，鉴于危机的紧迫性，AIIB还努力简化内部流程，例如通过下放决策权并简化、缩短处理过程而又不影响质量，以促进更快的贷款批准和更快的支付。

三、AIIB的抗疫实践在融资领域和能力上对国际发展融资体系形成重要补充

疫情使AIIB对国际发展融资体系的补充作用更加突显。一方面，疫情迫使AIIB在一定程度上扩大了职能范围，基于成员国的需要增加了对医疗基础设施的关注度；另一方面，由于疫情后一些成员对基础设施和医疗卫生基础设施会有更长远的规划和融资需求，可以预见的是，疫情后成员国的资金缺口也仍是巨大的，AIIB将需要协助这些国家的基础设施投资和发展，并预防和减轻未来疫情爆发的影响。

（一）在融资领域方面，AIIB专注于基础设施项目，并加大对卫生医疗基础设施供资

疫情爆发前，从AIIB的宗旨和职能来看，它是对国际发展融资体系的有益补充。传统MDB的宗旨主要涉及以下四个层面：（1）致力于全球或区域范围内的减贫和经济社会发展；（2）促进区域发展和融合；（3）促进中小企业的发展；（4）促进可持续发展。AIIB专注于通过支持亚洲地区的基础设施建设（重点集中于水坝、港口物流、公路、桥梁和铁路等交通基础设施，以及能源、城市发展、通信管网等）和相关领域投资，加强互联互通和区域经济合作，从而加速成员国和地区经济发展。

根据WB和ADB在2015至2019财年的数据以及AIIB自运营以来的数据，WB的资金分配最为分散。而AIIB主要专注于各类基础设施，基本不涉及公共管理、工业和贸易、社会保护、教育、农业渔业等WB及ADB涉足领域（见表1）。

表 1 WB、ADB 和 AIIB 承诺贷款金额的部门结构^①

单位：百万美元、%

WB			ADB			AIIB		
领域	金额	占比	领域	金额	占比	领域	金额	占比
公共管理	20556	16.86	公共部门管理	10292	11.14	--	--	--
能源与采掘业	18325	15.03	能源	20172	21.84	能源	3879.00	20.26
交通	13881	11.39	交通	24289	26.30	交通	2996.81	15.65
工业、贸易与服务	13503	11.08	工业和贸易	2504	2.71	--	--	--
供水、卫生和废弃物管理	13037	10.69	供水和其他城市基础设施及服务	8340	9.03	供水	2122.70	11.09
金融业	11032	9.05	金融业	10912	11.82	金融机构	3729.00	19.48
社会保护	9064	7.43	--	--	--	--	--	--
教育	7918	6.49	教育	4990	5.40	--	--	--
医疗卫生	7141	5.86	医疗卫生	1918	2.08	(含在“其他”类)	--	--
农林渔业	5744	4.71	农业、自然资源和农村发展	8032	8.70	--	--	--
信息与通讯技术	1722	1.41	信息与通讯技术	898	0.97	信息与通讯技术	227.10	1.19
--	--	--	--	--	--	城市	964.90	5.04
--	--	--	--	--	--	其他(含大部分抗疫贷款项目)	5224.30	27.29
总和	121923	100.00	总和	92347	99.99		19143.81	100.00

数据来源：作者根据相关年份年报计算

从疫情爆发后的数据来看，AIIB迅速加大对公共卫生和医疗保健基础设施的投入，在融资领域方面的补充作用更加明显。表1中AIIB的“其他”类贷款金额（它包含2020年1月1日之后批准的绝大部分抗疫项目）激增，在短短几个月之内达到AIIB多年贷款总金额的27.29%；如果以疫情爆发后的贷款总金额为总量，则占比更高。2020年1月1日至6月底，AIIB共批准20个项目，共涉及贷款金额70.97亿美元。其中与公共卫生领域相关的项目共13个，涉及金额55.62亿美元（占78.37%）；交通项目2个，涉及金额近5.70亿美元（占8.03%）；供水项目2个，涉及金额5.55亿美元（占7.82%）；能源项目2个，涉及金额2.60亿美元（占3.66%）；金融机构项目1个，涉及金额1.50亿美元（占2.11%）。同期WB共批准366个项目，共涉及金额431.27亿美元，其中与公共卫生领域相关的共80个项目（占21.86%），涉及金额51.46亿美元（占11.93%）。^②

（二）在资金方面，AIIB已成为亚洲地区的重要抗疫供资力量

就全球而言，截至2020年4月底，WB和区域性MDB承诺向发展中国家提供的抗疫融资总额为2400亿美元。

^① 此处WB贷款指IBRD贷款；ADB贷款指OCR贷款、赠款和优惠贷款总和，WB和ADB贷款金额数据为2015至2019共5个财年总和；AIIB贷款金额数据为自运营起至2020年7月2日的总和。因四舍五入总和不等于100。参见：Annual Report 2015–2019. <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/world-bank-group-downloads>；Annual Report 2019. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/603881/adb-annual-report-2019.pdf>；Our Projects. <https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html?status=Approved>.

^② 具体包括Health、Health Facilities and Construction以及Public Administration–Health，由于WB职能的多元化，部分与疫情有关的项目未纳入其中。参见：Projects. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list>.

WB集团早在2020年2月就承诺在未来15个月内提供1600亿美元的融资,以应对各国面临的卫生、经济系统和社会冲击,其中包括500亿美元的IDA赠款和优惠贷款资金,通过IFC为私营部门提供的80亿美元贷款,以及由多边投资担保机构(MIGA)管理的新的65亿美元融资机制,旨在缩短经济复苏时间,创造经济增长条件,支持中小企业,并帮助保护穷人和弱势群体。^①2020年4月,WB建立“卫生应急准备和响应多方捐助者基金”(the Health Emergency Preparedness and Response Multi-Donor Fund, HEPFR),对WB提供的1600亿美元融资形成了补充。该基金旨在激励有资格获得IDA赠款和优惠贷款的国家增加对卫生应急准备的投资,并使低收入国家能够在早期阶段快速有效地应对重大疾病爆发。

截至2020年4月底,全球范围内的区域性MDB共承诺将投入约800亿美元以应对COVID-19。^②例如,2020年4月,ADB宣布了一项总额为200亿美元的一揽子计划(约25亿美元为赠款和优惠贷款和20亿美元的私营部门贷款;200亿美元中约有62亿美元来自对现有项目和技术援助的重新规划和分配),以满足其发展中成员国应对新冠疫情的资金需求。^③AfDB建立“新冠病毒应对基金”(COVID-19 Response Facility),向区内成员国提供高达100亿美元的资金支持(向政府提供86亿美元,其中55亿美元基于市场利率,31亿美元基于优惠利率;向私营部门提供13.5亿美元,基于市场利率)。为应对新冠疫情导致的融资挑战,EBRD创建了一个“团结一揽子计划”(the Solidarity Package),为客户提供高达10亿欧元(约合11亿美元)的资金。IDB通过对原有贷款资金的重新安排及追加资金投入,共提供120亿美元抗疫融资。EIB承诺为此投入52亿欧元(约合56亿美元),以加强紧急医疗投资,并加快对全球100多国私营部门投资的长期支持。伊斯兰开发银行(Islamic Development Bank, IsDB)和NDB分别投入23亿美元和10亿美元。4月上旬,AIIB宣布设立总额为50亿美元的危机恢复基金,当月下旬将资金总额增至100亿美元。^④

AIIB的抗疫供资主要集中在亚洲地区,在资金规模上,它已成为亚洲地区的重要抗疫力量。根据表2,从目前主要MDB对亚洲国家的已批准抗疫贷款项目总额来看,AIIB约为55.62亿美元,WB约为55.77亿美元(包括IBRD的常规贷款30.29亿美元和IDA的优惠贷款及赠款25.48亿美元),ADB约为99.19亿美元(包括OCR的常规贷款89.50亿美元和ADF的优惠贷款及赠款9.69亿美元)。2016年才开始运行的新机构AIIB已迅速成长为重要抗疫力量之一。

① WB, How the World Bank Group Is Helping Countries with COVID-19(Coronavirus). <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus>.

② WB, World Bank Group President David Malpass: Remarks to G20 Finance Ministers. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers>.

③ ADB, ADB Triples COVID-19 Response Package to \$20 Billion. <https://www.adb.org/news/adb-triples-covid-19-response-package-20-billion>; ADB, ADB's \$20 Billion COVID-19 Pandemic Response: Frequently Asked Questions. <https://www.adb.org/news/features/adbs-20-billion-covid-19-pandemic-response-frequently-asked-questions>.

④ AIIB, AIIB Doubles COVID-19 Crisis Response to USD10 Billion. <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Doubles-COVID-19-Crisis-Response-to-USD10-Billion.html>.

表2 AIIB、WB 和 ADB 为亚洲地区抗击新冠疫情而批准的贷款和赠款项目^①

单位：百万美元

国家	AIIB	WB		ADB	
		常规贷款 (IBRD)	优惠贷款/ 赠款 (IDA)	常规贷款 (OCR)	优惠贷款/ 赠款 (ADF)
阿富汗			260		40
孟加拉	250		100	250	350
不丹			5		20
柬埔寨			20		
中国	355			38.58*	
格鲁吉亚	100	80		100	
印度	1250	1450	550	1500	
印尼	1000	950		1500	3
泰国				1500	
吉尔吉斯斯坦			12.15		70
老挝			18		
马尔代夫	7.30		20.1		50.50
马绍尔群岛			2.5		0.37
蒙古	100	13.8	13.1	100	57.4
缅甸			50		
越南			6.2		
瑙鲁					0.32
尼泊尔			29		253
巴基斯坦	500	500	200	800	2
巴布亚新几内亚			20		
菲律宾	750		1100	1700	3
萨摩亚			5.1		
斯里兰卡		35	93.6		
塔吉克斯坦			11.3	1000	50
哈萨克斯坦	750				
乌兹别克斯坦				500	
土耳其	500				
斐济			6.4		
汤加			5.5		49.27
所罗门群岛					20
图瓦卢			10		0.37
瓦努阿图			10		
总计	5562.30	3028.8	2547.95	8950	968.83

注*：中国获得两笔私人部门贷款，2000万美元和1.3亿人民币（根据ADB文件，汇率是1美元=6.998人民币，约合1858万美元）。

数据来源：作者根据各机构官网数据整理计算

四、抗疫工作促使 AIIB 加快未来成长步伐

作为2016年才开始运营的新机构，对新冠疫情的积极应对使AIIB迅速成长，同时，也使AIIB更进一步意识到要持续在国际发展领域扮演重要角色，在后疫情时代自身可能面对的潜在问题。全球性公共卫生危机事件的发生使国际合作的重要性进一步凸显，但全球卫生和经济治理中部分主体的职能缺失使AIIB需要更努力地为国际合作

^① 数据截至2020年6月底。IBRD=International Bank for Reconstruction and Development, IDA=International Development Association, OCR=Ordinary Capital Resources, ADF=Asian Development Fund, 数据来源：<https://maps.worldbank.org/>; <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/world-bank-group-operational-response-covid-19-coronavirus-projects-list>; https://www.adb.org/search?page=1&facet_query=sm_field_subjects%24name%3ACOVID-19&facet_query=ola_collection_name%3AprojectProject.

做出自身的贡献。突如其来的新冠疫情使AIIB的贷款增长速度快于原计划，同时也对AIIB未来的运营管理能力、资金供给和动员能力提出了更高的要求。

（一）进一步加强国际合作

新冠疫情的迅速蔓延给人们的生命安全和经济安全带来了毁灭性的打击，随着企业的倒闭和国际旅行的停止，国际社会遭遇到的不仅仅是健康危机，而且是全球性的经济危机。在这一危机下，国际合作空前重要。

但在新冠疫情下，原有的全球治理结构加速变化，反全球化和民族主义浪潮随之而来，多边主义遭受质疑一定程度上使国际合作更加困难。具体而言，各国不同程度关闭边界，以阻止新冠疫情蔓延；一些国家呼吁基本产品的生产回归本国，使原有的国际价值链遭受破坏；同时，针对国际组织的诽谤也愈演愈烈，世界卫生组织（WHO）被指责为“无所作为”和“亲中国”。还有一些国家试图将新冠疫情政治化。例如，美国、德国、日本和英国将病毒的全球性传播归咎于中国缺乏透明度，并企图让中国对此负责。

近年来，美国对国际规则和国际合作的破坏与其本应扮演的负责任的大国形象背道而驰。在全球抗疫的关键时期，作为WHO最大财政捐助国，美国通过冻结捐款，以及宣布退出WHO削弱了许多国家所依赖的国际卫生机构；美国使用否决权反对国际货币基金组织（IMF）通过发行特别提款权（SDR）来创造流动性以应对新冠疫情。事实上，在近年里，从促使世界贸易组织（WTO）的争端解决机制瘫痪到退出《巴黎协定》，美国在一系列全球机构、合作框架和条约方面的行动是密切呼应的。正如加拿大国际治理创新中心（CIGI）的Bernes（2020）指出，在二战结束以来的70年中，美国是无可争议的全球领导者，虽然作为支持全球经济秩序的集团和国际多边机构的核心力量，其绝对力量是逐渐减弱的。但自2016年美国总统大选以来，该国已从全球领导者转变为国际多边合作的最大障碍。其中两个例子是放弃其对环境承诺和推进灾难性的贸易政策议程，包括破坏基于规则的体系，转而采用基于武力的体系。美国的民族主义政策对国际多边力量的负面影响是显著的。例如，它在很大程度上使G20成为一个“无能为力”的平台。

然而，加强国际合作是应对全球性生存危机的唯一途径。新冠病毒危机表明，来自联合国、国际多边发展机构以及G7和G20等俱乐部的有远见的政治领导协调应对是至关重要的；对公共机构（无论是国家、区域还是全球机构）的信任也是至关重要的。具体而言，国际社会应加强融资协调，向各国政府和私人机构提供资金以快速应对新冠疫情造成的社会经济影响；向WHO提供更多的技术和资金支持，因为它是目前唯一直接负责在世界范围内促进健康并与全球突发卫生事件作斗争的机构；政府与药品研发机构之间开展更多的合作，尤其是在疫苗和药品方面。

不论是在疫情时代还是在后疫情时代，作为国际发展融资机构的AIIB对全球治理的意义越来越明显。在某些国际多边平台和全球性大国角色缺位的背景下，AIIB应继续最大程度地扩大国际合作渠道的多样性，继续与包括MDB在内的国际多边发展融

资机构、私营部门、慈善机构和民间社会行动者进行合作。

（二）加强投资组合管理

有一种观点认为，为应对新冠疫情，包括AIIB在内的MDB应大胆扩展资产负债表。例如，美国全球发展中心（Center for Global Development, CGD）的Landers等（2020）指出，如果充分利用“可赎回”资本，各MDB可放贷金额将是现有的2倍。评估包括IBRD、IDA、ADB、IDB和AfDB在内的5个主要MDB的法定贷款上限，^①它们有能力“激增”超过5000亿美元的贷款额度，使当前总敞口翻番，即有权贷出超过1万亿美元的资金，同时MDB仍可保持稳健的财务状况。这种贷款能力“激增”的主要条件是愿意以“可赎回”资本（callable capital）^②的形式认可MDB股东支持的潜在价值。在WB，该可赎回资本占认购资本总额的94%；在其他MDB中，尽管可赎回资本的占比稍小，但仍是认购资本总额的主要构成部分。按惯例，MDB不会在其审慎框架中将可赎回资本计算在内，但在前所未有的全球危机时刻，有理由考虑可赎回资本。Humphrey（2020b）的观点类似。他认为MDB具备帮助发展中国家应对新冠疫情危机的资金规模；MDB当前的贷款政策过于保守，应在G20和MDB股东的明确支持下，以协调一致的方式改革或废除过时的法定贷款限额，在资本充足率计算中考虑评级为AAA和AA+的股东的现有可赎回资本，扩展MDB资产负债表。具体而言，主要MDB可在保持AAA评级的情况下增加至少7500亿美元的贷款（比当前水平高出160%）；如果愿意冒险将评级下调至AA+，则最高可高达1.3万亿美元的贷款（近三倍于当前水平）。这种快速扩大贷款一方面不需要股东额外提供资金，另一方面也不会危害MDB的财务稳健性。美国国会研究服务处（Congressional Research Service, CRS）的Nelson和Weiss（2020）认同上述Humphrey对扩展MDB资产负债表的说法。

AIIB也需要进一步研究如何向陷入困境的成员国提供贷款，同时又能保持充足的流动性。根据2020年第一季度财务报表，AIIB计提的减值准备^③从2019年3月底的271万美元增至2020年3月底的4726万美元。上述减值准备的增加主要有两大来源，其中约2960万美元与AIIB的贷款投资组合和贷款承诺有关，主要原因是新冠疫情导致某些主权、非主权担保借款人的评级因信贷条件恶化而被下调；约1760万美元则与AIIB的亚洲基础设施相关债券投资组合有关，这主要是由于该投资组合中AIIB所持两笔债券（由同一发行人发行）被评估为“信用受损”。^④此外，除了上述原因，AIIB风险主管马丁·金米格（Martin Kimmig）认为“美元利率降至零，对我们的流动性投资组合形成了影响，……随着客户重新分配资金以支持正在进行中的项目，进

① 各MDB章程都规定了法定贷款限额，通常以总敞口与总资本和准备金的和之比表示。例如WB规定该比重为1:1，即总敞口不能超过总资本、盈余和准备金之和。

② 可赎回资本是指股东在银行无法履行对债券持有人的义务时支付额外资本的承诺。

③ AIIB使用预期信用损失（expected credit loss, ECL）模型来估计金融资产（例如贷款支出）和其他工具（例如未提取的贷款承诺）的信用损失。

④ AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank Condensed Financial Statements (Unaudited) for the Three Months Ended. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/.content/index/pdf/AIIB-Q1-Financial-Statements-final.pdf>.

入新项目的资金流将放缓”（Wilson, 2020）。

事实上，AIIB除了可以直接通过自身的资产负债表调动资金，也可以通过促进第三方融资实现间接调动资金。

（三）加强在调动私人资本方面的“催化”作用

新冠疫情使增加私人部门投资者对亚洲基础设施投资的信心比以往任何时候都更重要，这是危机后的复苏期（未来数月和数年）帮助重启经济和基础设施发展的关键。

理论上，MDB能够通过多种方式动员私人资本。具体而言，MDB可以利用担保和扩大投资者的优先债权人地位来降低其政治和债权人风险；或者允许私人投资者依靠MDB的成员国、MDB的部门和项目结构知识来减少信息不对称性，从而催化私人共同融资。MDB还可以通过影响政府决策，或通过向第三方私人合作伙伴发出信号或向其表明金融机会，来改善投资环境，从而间接调动私人资本。有人认为，MDB动员私人资本水平的证据毁誉参半。除了潜在的正面作用外，MDB可能会取代本应该发生的私人投资，而非作为私人投资的补充，从而产生挤出效应；还可能通过鼓励政府对低回报的项目进行投资，推迟改革或使用贷款偿还旧债，从而造成道德风险。但对此的共识为，总体上，在信用评级较高的高收入国家，MDB对私人资本的动员更为有效。^①

2017年，包括AIIB、AfDB、ADB、EBRD、EIB、IADB、IsDB、NDB和WB等在内的MDB在汉堡G20峰会期间发布了一份关于调动私人融资的联合声明，^②承诺将更多地动员私人资金，到2020年把动员金额提高25%~35%；并联合报告融资结果。2018年发布的G20知名人士小组关于全球金融治理的报告^③进一步强化了上述目标。

然而，MDB在动员私人资本方面的整体效果不佳。正如Bhattacharya等（2018）认为，尽管MDB有一系列工具，包括本应能够大量地动员私人资本的“担保”，但迄今为止的结果令人失望。OECD在对所有双边和多边援助机构的调查中发现，四年内只有800亿美元主要是使用“担保”，而且多数是在中等收入国家中。

AIIB在这方面有更长的路要走。因为与其他MDB相比，不论从措施完善性还是金额上，AIIB在动员私人资本方面均刚刚起步。2018年2月，AIIB发布了为基础设施动员私人资本的战略文件，^④承诺通过AIIB作为项目合作伙伴、市场领导者以及市场开拓者三个层次逐步推进此项工作；致力于建立一种内部文化，奖励为客户寻找解决方案而非仅是开发产品；同时建立了一套监控指标，以衡量该战略的实施进度。从2018年开始，AIIB在年度业务计划（Annual Business Plan）中审查并报告监控指标

① EBRD, Mobilisation. <https://www.ebrd.com/documents/evaluation/mobilisation.pdf>.

② 其中IADB和IsDB分别为美洲开发银行和伊斯兰开发银行。参见：Joint MDB Statement of Ambitions for Crowding in Private Finance. <https://www.github.org/resources/publications/joint-mdb-statement-for-crowding-in-private-finance/>.

③ Making the Global Financial System Work for All. https://us.boell.org/sites/default/files/10-3-18_report_of_the_g20_important_persons_group_on_global_financial_governance.pdf.

④ Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/mobilizing_private_strategy-on-Mobilizing-Private-Capital-for-Infrastructure.pdf.

的进展情况。当前，AIIB在调动私人资本方面的具体措施见表3。

表3 AIIB在调动私人资本方面的措施

工具	计划	支持对象	具体方式
项目准备和咨询工具	项目准备专项基金(Project Preparation Special Fund)	政府、公司及其他私人实体	提供赠款以支持和促进由AIIB提供融资的项目的准备。在特殊情况下，当有明显需求时，基金资源可用于非主权担保项目的准备。
项目融资工具	主权担保融资(包括其准备工作)	政府、投资者、公司及其他私人实体	向得到AIIB成员国主权担保的PPP项目的公共部分提供资金(AIIB也可作为筹备活动提供资金)。
	非主权担保融资	同上	包括任何向私营企业或那些未得到AIIB成员国担保或反担保以及补偿的次主权实体直接提供的或使之受益的融资(包括优先贷款、次级贷款和银团贷款)。
	股权投资	同上	对国有实体和投资者进行股权投资；以可转换为权益的贷款，投资于新企业或现有企业。

资料来源：Global Toolbox: Instruments Available from Multilateral Development Banks to Support Private Investment in Asia. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/global-toolbox/ToolBox_Asia.pdf

五、结论

全球性新冠疫情凸显了公共卫生、医疗保健、物流以及通信技术等基础设施的重要意义，同时，疫情对AIIB成员国经济造成严重的负面影响，经济下行情形下的投资下滑进一步增大了各国的基础设施投资缺口。

对此，AIIB积极高效应对，在抗疫工作发挥了重要作用，同时也实现了自身成长。虽然与WB和ADB相比，AIIB的业务范围较窄，它主要以项目融资和基础设施为主，但它及时调整贷款政策，改革贷款工具，简化审批流程，充分与WB、ADB等国际同行机构合作，以灵活的方式利用后者的贷款工具和运营政策，增强了提供发展融资的实力，迅速成为亚洲地区的重要抗疫力量之一。新冠疫情使AIIB在贷款领域和资金资源上对国际发展融资体系的补充作用更加明显。

新冠疫情也使AIIB进一步意识到，在后疫情时代要持续在国际发展融资体系发挥重要作用可能存在的挑战。新冠疫情的发生以及因此而增加的全球卫生和经济治理体系中的不利因素，使国际多边机构AIIB在促进国际合作方面的责任更加重大。疫情中，贷款计划增速快于原计划，也使AIIB原先就有待于完善的方面更加突出。例如，随着新冠疫情使某些借款人的评级因信贷条件恶化而下调，AIIB计提的减值准备也随着激增；疫情所产生的不确定性使调动私人资本的重要性更加突出。对此，未来AIIB将继续与各行动主体开展多渠道的国际合作，持续加强投资组合管理，并增强对私人资本的“催化”作用。

AIIB虽是国际发展融资体系中的新生力量，但它在短短几年内就取得了国际公认的发展成就。抗疫工作和成效再次向国际社会证明了它在国际发展融资体系中的重要角色和作用。

参考文献

- [1] 陈燕鸿, 杨权. 亚洲基础设施投资银行在国际发展融资体系中的定位: 互补性与竞争性分析[J]. 广东社会科学, 2015(3): 2-3.
- [2] Bernes, T. A., COVID-19: The Failure of G20. May 26, 2020. <https://www.cigionline.org/articles/covid-19-failure-g20>.
- [3] Bhattacharya, A., H. Kharas, M. Plant, and A. Prizzon, The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System. Economics Discussion Papers, No 2018-26, Kiel Institute for the World Economy. <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2018-26>.
- [4] Humphrey, C., The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank. April 28, 2020a. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/28/04/2020/first-four-years-operations-asian-infrastructure-investment-bank-and-new>.
- [5] Humphrey, C., All Hands on Deck: How to Scale up Multilateral Financing to Face the Covid-19 Crisis. April 2020b, <https://www.odi.org/publications/16832-all-hands-deck-how-scale-multilateral-financing-face-coronavirus-crisis>.
- [6] Landers, C., N. Lee & S. Morris, More Than \$1 Trillion in MDB Firepower Exists as We Approach a COVID-19 “Break the Glass” Moment. March 26, 2020. <https://www.cgdev.org/blog/more-1-trillion-mdb-firepower-exists-we-approach-covid-19-break-glass-moment>.
- [7] Nelson, R. M., and M. A. Weiss, COVID-19: Role of the International Financial Institutions. May 4, 2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46342>.
- [8] Thia, J.P., M. Sasin and X.Y. Kong, Bond Rush. April 16, 2020. <https://www.aiib.org/en/news-events/media-center/blog/2020/Bond-Rush.html>.
- [9] Wilson, E., Asia: Could Covid-19 be the making of the AIIB? April 22, 2020. <https://www.euromoney.com/article/b119lyrb8ztsqc/asia-could-covid-19-be-the-making-of-the-aiib>.

【作者简介】陈燕鸿：厦门理工学院经济与管理学院副教授，硕士生导师，经济学博士。研究方向：国际发展融资体系、国际经济合作。

The Role of the Asian Infrastructure Investment Bank in the Global Health Crisis Restoration

CHEN Yan-hong

(International Business Faculty of the Xiamen University of Technology, Fujian Xiamen 361024, China)

Abstract: The outbreak of the global epidemic, the urgency of related infrastructure financing, the surge in financing demands, and the increase of government fiscal stress in member countries have forced AIIB loans to grow faster than originally planned. In this regard, AIIB responds actively and efficiently and plays an important role in the global anti-epidemic cooperation as a newly-built development financing institution. It provides donations timely, reforms loan facilities, simplifies the approval process, and cooperates with international counterparts comprehensively. Since the outbreak of the COVID-19, AIIB has increased its financial amount for health-related projects. Its supplementary role to the international development financing system has further highlighted no matter in sectors of resource distribution or in total amount of loans. At the same time, the occurrence and spread of the epidemic have in turn promoted AIIB's capacity building. On the one hand, the rapid anti-epidemic action demonstrates that AIIB has achieved improvement to some certain extent; on the other hand, the anti-epidemic action has also made AIIB further aware that as a new institution it is necessary in the future to carry out in-depth multi-channel international cooperation, enhance investment portfolio management and “catalytic” role of private capital so as to continue playing an important role in international development system.

Keywords: Asian Infrastructure Investment Bank; COVID-19; health crisis; international development financing; international cooperation

(责任编辑: 黄志瑾)