



IPER 政经观察 第 1522 号

2015 年 11 月 15 日

徐秀军

xjxu@cass.org.cn

亚洲开发银行的治理结构与战略调整*

目标任务与业务领域

1966 年 11 月，亚洲开发银行（简称“亚开行”，ADB）正式成立，总部设在菲律宾首都马尼拉。作为一个区域性政府间金融开发机构，亚开行的成员主要来自亚洲。亚开行成立之初时仅有 31 个成员，截至 2015 年 7 月底成员数量增加至 67 个，其中 48 个来自亚洲地区，19 个来自其他地区。

根据《亚洲开发银行成立协议》，亚开行的宗旨是促进亚洲和远东地区的经济增长和合作，并协助本地区的发展中成员国集体和单独地加速经济发展的进程。为实现这一宗旨，亚开行的具体任务包括以下六个方面：一是促进为开发目的而在本地区进行的公私资本的投资；二是利用亚开行拥有的资金来源，为本地区的发展中成员的发展提供资金，优先照顾那些最有利于整个地区经济协调发展的本地区的、分区的以及国别的工程项目和计划，并应特别考虑本地区较小的或较不发达的成员的需要；三是满足本地区成员的要求，帮助它们进行发展政策和计划的协调，以便它们更好地利用自己的资源，更好地在经济上互为补充，并促进它们的对外贸易，特别是本地区内部贸易的逐步发展；四是为拟订、资助和执行发展项目和计划提供技术援助，包括编制具体项目的建议书；五是在成立协定规定

* 本文已发表于《当代金融家》2015 年第 11 期。



的范围内，以亚行认为适当的方式，同联合国及其机构和附属机构（特别是亚洲及远东经济委员会）以及参与本地区开发基金投资的国际公共组织、其他国际机构和各国公私实体进行合作，并向上述机构和组织展示投资和援助的机会，吸引他们的兴趣；六是开展能实现亚开行宗旨的其他活动和其他服务。

亚开行的业务分为普通业务与特别业务两种。其中，普通业务是指亚开行普通资本进行的业务活动，特别业务是指各种特别基金进行的业务活动。亚开行的普通资本和特别基金分开保存、使用、贷出、投资或作其他处置，在财务报表中，普通业务和特别业务分别列出。特别业务的亏损或负债在任何情况下都不以普通资本来支付或清偿。

亚开行业务经营的对象较为广泛，可以向任何成员或其机构、所属单位或行政部门，或在成员的领土上营业的任何实体或企业，以及参与本地区经济发展的国际或区域性机构或企业，提供资金融通。亚开行的主要业务方式包括贷款、赠款、技术援助、股本投资、联合融资和担保等。其中，贷款有硬贷款和软贷款之分。硬贷款的期限为 10-30 年，允许延长 2-7 年，实行浮动利率，每半年调整一次；软贷款为优惠贷款，通常无利息，贷款期限为 40 年，允许延长 10 年。赠款来自技术援助特别基金，主要用于技术援助。技术援助包括项目准备技术援助、项目执行援助、咨询技术援助和区域活动技术援助。股本投资业务面向私营部门，无需政府担保。联合融资业务旨在吸引多边、双边机构以及商业金融机构的资金投向合作项目，以弥补资金不足。自 1989 年起，亚开行还对参加联合融资和私营机构所提供的贷款还提供担保服务。

亚开行提供资金主要领域包括农业和以农业为基础的工业、水陆空交通运输、通讯、供水和卫生、城市发展、健康和人口、工业、能源、电力以及金融行业，促进发展中成员国金融体系、银行体制和资本市场的管理、改革和开放。亚开行数据显示，2014 年亚开行批准融资超过 229 亿美元，其中约 137 亿美元来自普



通资金和特别基金，约 92 亿美元通过联合融资筹集。在资金的流向上，交通、能源以及水与城市发展等部门的融资规模较大，分别居前三位（见表 1）。

表 1 2014 年亚开行股本资金与特别基金批准融资规模

部门	贷款	捐赠	担保	股本 投资	技术 援助	合计
农业、自然资源与农村发展	982.5	45.0	0.0	40.0	14.9	1082.4
教育	786.0	22.0	0.0	2.0	5.1	815.1
能源	2512.8	174.3	0.0	80.0	20.9	2788.1
金融行业	1060.0	0.0	0.0	43.0	16.7	1119.7
健康	0.0	0.2	0.0	0.0	2.5	2.7
工业与贸易	458.0	0.0	0.0	0.0	10.1	468.1
信息与通讯技术	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.3
公共部门管理	1559.0	25.0	0.0	0.0	30.4	1614.4
交通	3824.8	138.9	0.0	0.0	27.6	3991.2
水与城市发展	1735.4	0.0	20.0	20.0	18.1	1793.5
跨部门	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4	11.4
合计	12918.5	405.3	20.0	185.0	158.9	13687.7

单位：百万美元

注：由于四舍五入的原因，表中各项数据相当之和不一定等于总数。

来源：亚洲开发银行。

资金来源与股权分配

亚开行的贷款资金来自普通资本（OCR）和亚洲开发基金（ADF）。普通资



本是亚开行开展业务活动最主要的资金来源，它由股本、普通储备金、特别储备金、净收益、借款以及预交股本构成。

亚开行的每个成员都必须认缴股本，新加入成员的认缴股本数量由理事会决定。亚开行成立时，法定股本为 10 亿美元，分为 10 万股，每股面值 1 万美元。首批股本分为实缴股本和待缴股本，两者各占 50%。实缴股本分五期交纳，每期支付 20%。普通储备金来自部分净收益，特别储备金来自对贷款收取的佣金。净收益来自贷款利息和承诺费。借款来自国际金融市场，借款的方式包括在主要国际资本市场上以发行债券，向有关国家的政府、中央银行及其他金融机构直接安排债券销售，直接从商业银行贷款等。预交股本为法定认缴日期之前认缴的股本。

亚开行年度报告数据显示，截至 2014 年底，亚开行普通资本股本为 169 亿美元，其中实缴资本为 61 亿美元，储备资本（普通资本运营和投资累计留存收益等）为 108 亿美元，而未偿普通资本贷款 559 亿美元；同期亚开行认缴资本（普通资本金）为 1531 亿美元，其中实缴资本为 77 亿美元（包括 16 亿美元承诺但尚未支付资本）和通知即缴资本 1454 亿美元。日本和美国是亚开行最大的出资者，截至 2014 年底，日本和美国认缴股本分别占亚开行总股本的 15.68% 和 15.57%；中国居第三位，占总股本的 8.11%。

表 2 2014 年亚开行主要成员股权与投票权份额

	认缴资本金份额（%）	投票权份额（%）
地区内成员	63.48	65.11
日本	15.68	12.84
中国大陆	6.47	5.48
印度	6.36	5.39



澳大利亚	5.81	4.95
印度尼西亚	5.13	4.40
韩国	5.06	4.35
马来西亚	2.74	2.49
菲律宾	2.39	2.21
巴基斯坦	2.19	2.05
新西兰	1.54	1.53
泰国	1.37	1.39
中国台北	1.09	1.17
孟加拉国	1.03	1.12
地区外成员	36.52	34.89
美国	15.57	12.75
加拿大	5.25	4.50
德国	4.35	3.78
法国	2.34	2.17
英国	2.05	1.94
意大利	1.82	1.75
荷兰	1.03	1.12

来源：亚洲开发银行。

1974年6月，亚洲开发基金正式建立，基金主要是来自亚开行发达成员或地区成员的捐赠，普通资本收入转移、放贷和投资的留存收益等。亚洲开发基金是一种每四年补充一次的捐赠基金，它向收入水平更低的国家提供期限长、利率低的优惠贷款以及捐赠。截至2014年底，亚洲开发基金股本为315亿美元，而未偿贷款为275亿美元。2014年，使用亚洲开发基金资金最多的国家依次为巴



基斯坦、孟加拉国、越南、尼泊尔和柬埔寨。

根据《亚洲开发银行成立协议》，亚开行特别基金的资金来源包括：（1）从实缴资本中拨出给某项特别基金的资金或本来就是捐给特别基金的资金；（2）亚开行接受的增添在任何特别基金的资金；（3）用特别基金发放或担保贷款所收回的资金，如这种资金根据亚开行管理该特别基金的规章应由该特别基金接受；（4）亚开行使用上述任何资金来源或资金经营业务所获得的收入，如果根据亚开行管理有关特别基金的规章，这种收入应属于该特别基金；（5）任何可供特别基金使用的其他资金来源。1967年，亚开行成立技术援助特别基金，以帮助提高发展中成员的人力资源素质和加强执行机构的建设。该项基金的来源为赠款以及1986年亚洲开发基金7200万美元的拨款。1988年，亚开行成立日本特别基金，由日本政府出资，以资助亚开行成员公私部门的开发项目以及公共部门的技术援助贷款项目等。2000年，亚开行决定成立日本扶贫基金，由日本向亚行捐款100亿日元，用于资助亚开行发展中成员的扶贫项目。

此外，亚开行还通过联合融资筹集资金。亚开行的联合融资伙伴主要为官方机构，也包括商业金融机构和出口信贷机构。2014年亚开行联合融资资金使用规模为92.37亿美元，其中贷款和贸易融资计划占87.77亿美元，捐赠支出为3.16亿美元，技术援助1.44亿美元。

机构设置与职能

亚开行的组织机构主要有理事会、董事会、管理层、代表处和办事处以及普通职员（见表3）。理事会由所有成员代表组成，它是亚开行最高权力和决策机构，负责接纳新成员、改变注册资本、选举董事和行长以及修改章程等。理事会可将其权力授予董事会，但以下权力除外：接纳新成员和确定接纳条件；增加或



减少核定股本；中止成员资格；对董事会解释或实施有关上诉作出决定；批准与其他国际组织缔结合作总协定；选举董事和行长；决定董事、副董事的酬金和行长服务合同内所定的薪金及其他条款；在审查审计员的报告后，批准总资产负债表和损益报告书；决定储备金以及纯收益的分配；修改成立协定；决定停业和分配资产；行使明确规定属于理事会的其他权力等。理事会通常每年举行一次会议，由亚开行各成员派一名理事参加。

表 3 亚开行的组织与管理机构设置

组织和管理机构	构成	主要职责
理事会	各成员财长或中央银行行长组成，每个成员拥有正、副理事各一名	接纳新成员、改变注册资本、选举董事和行长、修改章程等
董事会	董事和副董事各 12 名，来自 12 个选区，其中日本、美国和中国为单独选区	监督管理财务报告、核准管理预算、复核并批准所有的政策文件和全部贷款、股权和技术援助项目
管理层	行长、6 名副行长和 1 名管理总干事	负责管理日常工作
代表处和办事处	27 个驻地代表处和 3 个办事处	负责驻在国或地区的业务工作，协助总部工作

来源：亚洲开发银行。

董事会负责指导亚开行的一般业务经营，尤其是负责以下事项：理事会的准备工作；根据理事会的总方针，就有关贷款、担保、股票投资、亚行借款、提供技术援助及亚行其他业务作出决定；在每届理事会年会上，提请理事会批准财政



年度报告；批准亚行预算等。董事会由 12 个董事和 12 个副董事组成。亚开行的 67 个成员分成 12 个选区各派出 1 名董事和 1 名副董事，其中日本、美国和中国三大股东国是单独选取区，各自派出自己的董事和副董事。其他成员组成 9 个多国选区，根据股份大小分别派出或轮流派出董事和副董事。亚开行的 8 名董事由亚太地区的成员体选举产生，另外 4 名由亚太地区以外的成员体选举产生。董事会定期主持召开正式会议和执行会议。

亚开行行长即董事会主席，由理事会选举产生，任期五年，可连任。行长负责主持董事会，并在董事会的领导下管理亚行的日常工作，根据董事会制定的规章制度组织、任命和解雇官员和职员，行长同时还是亚行的法定代理人。以行长为首的管理层包括六名副行长和一名管理总干事，负责监督管理亚行业务部门、行政部门和知识部门的工作。自从亚开行成立以来，行长职位长期由日本人担任（见表 4）。

表 4 亚开行历任行长

届别	起止年份	行长	曾任职位
第一届	1966-1972	渡边武	日本大藏省财务官，日本驻美公使，IMF 理事
第二届	1972-1976	井上四郎	日本银行执董
第三届	1976-1981	吉田太郎	日本大藏省主管国际金融的次官
第四届	1981-1989	藤冈真佐夫	日本大藏省国际金融局职员，日本进出口银行执董
第五届	1989-1993	垂水公正	日本大藏省高级顾问，日本关税总局长和日本开发银行执董
第六届	1993-1999	佐藤光夫	日本安全局主任，国际金融局执董，日本政策银行执董
第七届	1999-2005	千野忠男	日本大藏省财务官、国际金融局局长，野村综合研究所顾问



第八届	2005-2013	黑田东彦	日本内阁官房参与、财务省财务官、大藏省国际金融局局长
第九届	2013-	中尾武彦	日本财务省国际局局长，日本驻美公使，IMF 经济学家和顾问

来源：亚洲开发银行。

亚开行还设立了若干分管具体工作的部门、办公室和代表机构。在亚开行总部，主要部门和办公室包括预算、人事和管理系统局等 22 个职能业务部门和中西亚局、东亚局、太平洋局、南亚局和东南亚局等五个区域业务部门，分管各自领域的业务（见表 5）。此外，亚开行还在 27 个国家和地区设立了常驻代表团，在东京、华盛顿、法兰克福设立代表处，协助总部工作。

表 5 亚开行管理部门和办公室设置

序号	管理部门	主要职责
1	预算、人事和管理系统局	为预算、员工职位管理、人力资源管理、员工发展、员工福利和报酬提供建议和服务。
2	主计局	贯彻会计政策，维护会计系统，准备财务报告，授权处理贷款，技术援助、赠款、支付及其他付款工作。
3	对外关系局	领导对内对外的交流工作，提供资源，并制定战略。
4	经济研究和区域合作局	负责进行缜密的数据分析、数据库开发和管理。
5	独立评估局	帮助持续提高发展绩效，并加强其对利益相关方的责任。
6	总审计师办公室	对财务、行政和信息系统进行审计，协助外部审计机构，与其他国际组织进行协调和反腐败。
7	反腐和廉政办公室	处理涉及与资助活动或员工相关的欺诈和腐败方面的申诉。
8	行政服务办公室	提供行政支持，以帮助管理层和员工提高工作绩效。



9	联合融资业务办公室	作为主联络机构负责规划、推广和安排项目的联合融资业务。
10	合规审查委员会办公室	为独立合规审查委员会提供支持。
11	法律总顾问办公室	处理在业务和活动中的一切法律问题，包括提供法律建议。
12	信息系统和技术办公室	管理自动化信息系统和电信服务。
13	咨询员办公室	探讨和解决员工与工作相关的问题及议题。
14	公私合作伙伴办公室	负责协调和支持公私合作业务，并为发展中成员国提供交易咨询服务。
15	风险管理办公室	负责进行政策、系统和业务的风险管理；信用风险评估；信用项目管理监测；企业追索和市场及资金风险。
16	秘书长办公室	为理事会、董事会和管理层提供建议和法律咨询服务
17	特别项目协调人办公室	回复项目受影响人提出的问题。
18	业务服务和财务管理局	规划、监控、协调项目处理和管理工作项目、采购审核及咨询顾问招聘。
19	私营部门业务局	对具有明确发展影响的私营部门项目提供直接支持。
20	战略和政策局	进行战略规划，政策和业务协调，并维护与其他国际开发机构关系等。
21	可持续发展和气候变化局	提供领导、创新、知识共享和专题工作。
22	资金局	负责为业务和规划募集资金，并管理资金。

注：除表中所列，亚开行还包括五个区域局，即中西亚局、东亚局、太平洋局、南亚局和东南亚局。

来源：亚洲开发银行。

战略调整及其效果

21 世纪以来，亚太地区经济快速增长，发展、援助与金融格局发生重大变



化，同时还面临诸多挑战，例如贫困人口众多，发展中成员内部和相互之间的贫富分扩大，人口数量增长和人口老龄化，经济快速增长造成环境破坏和资源枯竭等问题，基础设施欠缺，区域合作和一体化不够深入以及各次区域的合作和一体化进程不均衡，亚洲金融系统未能有效调动该地区的储蓄来满足其日益增长的资金需求，发展中成员对创新、技术进步和高等教育重视不够，公共机构治薄弱的理能力和较低的透明度等。为此，2008年亚开行宣布一项新的长期战略，以取代此前发布的《2001—2015年长期战略框架》。新制定的《2020战略：亚洲开发银行2008-2020年长期战略框架》（简称《2020战略》）规划了至2020年亚开行业务与发展愿景，通过协助发展中成员减少贫困、改善生活条件和提高生活质量来构建一个“没有贫困的亚太地区”。

为了实现这一愿景，亚开行重点推进共享式经济增长、环境可持续发展和区域一体化等三个相辅相成的战略议程。与此同时，亚开行将促进私营部门发展、鼓励良治和加强能力建设、支持性别平等、帮助发展中国家获取知识以及扩展与其他开发机构、私营部门以及社区组织的合作伙伴关系作为五大变革驱动因素，以更好地调动包括本地区储蓄和外部资金在内的各种资源，同时在不断变化的援助格局下最大限度地实现其独有的地区经验和比较优势所能带来的效益。为此，亚开行将其业务重新划分为以下五大核心领域：基础设施、环境（含气候变化）、区域合作和一体化、金融部门发展以及教育。此外，亚开行还将选择性地支持医疗卫生、农业、救灾和紧急救援等其他业务领域。

根据“2020战略”，亚开行的业务和机构目标包括：80%的业务在2012年转移到新的核心业务领域；在所有业务领域推动私营部门发展，扩大私营部门业务，使之到2020年达到年度业务量的50%；加大对环境可持续发展的支持力度，包括对二氧化碳减排和气候变化应对项目的支持；在地区和次区域层面逐步增加公私部门合作业务，使之到2020年不低于总业务量的30%。在这一战略框架下，



亚开行还将进行机构改革，促使亚行的人力资源技能组合优化，调整组织架构以顺应新增产品和服务的要求。亚开行转变业务路线、调整机构职能将遵循以下原则：响应所有成员的特定发展需求；承认国家主导权，让合作伙伴国家更有效地领导政策、战略和行动的实施；在项目规划和与利益相关方的关系中坚持亚开行的最高职业和道德标准；通过促进信息和知识共享以及促成应对本地区共同问题的联合行动，提供杰出的领导和服务；在项目规划和实施过程中以及在为本地区发展动员资源的工作中，努力与国际社会的成员建立合作伙伴关系；制定明确目标，并安排相应工作和资源来实现这些目标，进而以结果为中心，依据结果问责。

对于亚开行的战略调整与变革，时任亚开行行长黑田东彦认为，《2020 年战略》重新塑造、指导并定位了亚开行，有利于亚开行在飞速变化的地区环境和国际援助框架内发挥更富创新性和成效性的开发作用。

2013 年 5 月，亚开行理事会年会公布了《2020 战略》的中期检查结果。2008 年至 2012 年间，亚开行围绕包容性经济增长、环境可持续增长和区域一体化等三大战略议程，将超过 80% 的业务集中在《2020 战略》的五大核心领域，基础设施业务成为实现三大战略议程做贡献的主要渠道，但基础设施方面仍然有较大缺陷，同时非基础设施的业务量仍然有限。在 2020 战略实施期间，亚开行完成项目的成功率有所提高，但仍低于预定目标，并且亚开行的机构效率仍需提高，其中包括员工技能和业务流程。为此，亚开行确定了 2014-2020 年十大战略优先发展领域，包括消除贫困和包容性经济增长、环境和气候变化、区域合作和一体化、基础设施建设、中等收入国家、私营部门发展与业务、知识解决方案、金融资源和伙伴关系、提高效率和改革业务流程以及增强机构的活力、灵活度和创新能力等。

当前，亚太地区仍然面临贫困、收入和机会不平等、环境危机、气候变化、人口老龄化、青年就业等方面的巨大挑战。数据显示，截至 2013 年，亚太地区



仍有 7 亿多人生活在日均生活费不足 1.25 美元的极端贫困线下，超过 16 亿人的日均生活费不足 2 美元，很容易受到失业、疾病、长期经济衰退、通货膨胀、作物歉收和环境危害的影响。仅从基础设施建设来看，亚开行拥有投资基础设施建设的功能，但其涉及领域较为狭窄，主要任务是社会事业、扶贫开发，并且受资本规模的限制，可用资金相对有限，年贷款规模仅为 100 亿美元左右，无法满足亚洲地区巨大的基础设施建设需求。在亚洲地区建立新的基础设施融资机制也因此显得尤为必要。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员）

IPER 系列简介：国际政治经济学研究系列（International Political Economy Research, IPER）包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

责任条款：本报告仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。