

亚行业务政策与程序

中 国 人 民 银 行

一九九五年三月 — 北京



目 录

页码

第一章 亚行业务：概况	1
A. 亚行宗旨、职能及资金来源	1
B. 贷款、股本投资与技术援助	4
C. 联合融资和担保业务	7
第二章 亚行未来的方向及九十年代业务议程	8
A. 亚行未来的职能	8
B. 九十年代议程	10
第三章 亚行的战略发展目标	17
A. 促进发展	17
B. 减少贫困	19
C. 环境保护	20
D. 妇女在发展中的地位	23
E. 私营部门发展	24
F. 扩大对社会基础设施的投资	25
G. 人口计划	25
H. 与非政府组织的合作	26
第四章 亚行业务做法	27
A. 国别业务战略	27
B. 国别援助工作计划	28
C. 国别规划	29
D. 项目周期	30
E. 国别贷款规划	33
F. 项目质量	38
G. 政策对话	40
H. 捐资机构的协调	41
第五章 亚行业务政策	44
A. 贷款种类	44
B. OCR贷款的使用资格与使用条件	44
C. ADF贷款的使用资格与使用条件	47
D. 转贷条件	48

E.	对本币开支的融资	49
G.	追溯性融资	50
H.	对亚行贷款超概算的补充性融资	50
I.	贷款余款的使用	50
J.	联合融资	51
第六章	贷款方式	52
A.	亚行贷款方式	52
B.	项目贷款	52
C.	规划性贷款	54
D.	部门贷款	57
E.	开发金融机构信贷限额	59
F.	农业信用贷款	63
G.	组合项目贷款	63
H.	灾后恢复性援助	63
I.	技术援助贷款	66
J.	无政府担保的私营部门贷款	67
K.	股本投资	69
L.	担保业务	72
第七章	技术援助业务	74
A.	目的	74
B.	范围	74
C.	技术援助类型	74
D.	小额技术援助	76
E.	资金使用	76
第八章	项目执行	82
A.	执行安排	82
B.	咨询专家的使用	84
C.	货物采购和土建工程	85
D.	贷款的终止	88
第九章	贷款的拨付与偿还	89
A.	贷款的拨付	89
B.	贷款偿还和汇率风险总库制	92
C.	贷款的偿还	93
第十章	亚行对华的业务战略、行业策略及政策	95
A.	亚行业务战略	95

B.	贷款偿还和汇率风险总库制	92
C.	贷款的偿还	93
第十章	亚行对华的业务战略、行业策略及政策	95
A.	亚行业务战略	95
B.	行业策略和政策问题	95
第十一章	亚行拟议中的1995-1998年业务规划	99
A.	业务方面的考虑	99

附录:

I.	亚行概览	100
II.	亚行组织机构图	101
III.	1994年亚行贷款国别分布	102
IV.	1994年亚行贷款项目行业分布	103
V.	1967-1994年亚行技术援助赠款国别分配情况	104
VI.	1968-1994年亚行贷款与投资方式	105
VII.	1991年-1994年亚行联合融资	106
VIII.	1987-1994年亚行对华贷款项目清单	107

第一章 亚行业务：概况

A. 亚行宗旨、职能及资金来源

1. 宗旨

1. 亚洲开发银行（亚行）作为一个开发性金融机构，成立于1966年12月，总部设在菲律宾首都马尼拉。亚行的宗旨是促进亚太地区的社会经济进步与合作，为其发展中成员（DMC）的经济发展进程作出贡献。

2. 成员

2. 亚行最初由三十一个成员组成，其中十九个来自本地区，另外十二个则来自本地区以外，它们的规模、生活方式、需求及潜力均各不相同。截止1994年底，亚行的国际伙伴合作关系不断扩展，成员数目增至五十五个，其中三十九个来自本地区，另外十六个则来自本地区以外。哈萨克斯坦与吉尔吉斯共和国于1994年加入亚行（注：1993年8月理事会已投票接纳乌兹别克斯坦为亚行的本地区成员国，但其成员国资格须待缴纳认缴股本和完成其他手续后方可生效）（见表一 亚行成员名单）。

3. 主要职能

3. 在当今世界，本地区人口最为众多、增长最为迅速，在过去二十八年的运营中，亚行已成为促进本地区发展主要催化剂。亚行的主要职能是：（i）为发展中成员提供贷款和股本投资，促进经济和社会发展；（ii）为开发性项目、规划以及咨询服务的准备和实施提供技术援助；（iii）促进以开发为目的的公共和私人投资；以及（iv）应发展中成员的要求，协助其进行发展政策和计划的协调工作。

4. 亚行在其业务中还需对小国或欠发达国家的需要予以特别关注，并且优先考虑那些有助于整个地区经济协调发展的区域性、次区域性和全国性项目。

4. 组织结构

5. 亚行现有的组织结构包括理事会、董事会、行长一正三副、各局办的局长主任，以及其他官员和工作人员。

6. 每个亚行成员任命理事和副理事各一名。理事或副理事行使赋予该国的表决权。亚行的最高决策机构为理事会，每年开会一次。亚行的所有权力属于理事会，除了接纳新成员、改变亚行的核定股本、选举董事和行长、以及修改章程以外，其他权力均可授予董事会。理事会定期举行年会。

7. 董事会每隔两年由理事会选举产生，负责决定亚行的总体业务方向。董事会由十二名董事组成（各有一名副董事），其中八名代表本地区国家，四名代表非本地区国家。董事任期两年，连选得连任。董事会行使理事会所赋予的一切权力，并且根据亚行章程，就亚行贷款、担保和其他投资、借款计划、技术援助和其他业务问题作出决定。它还要批准每个财年的行政预算，并将财务报告报送理事会批准。

8. 行长由理事会选举产生，任期五年，连选得连任。行长是董事会主席，在董事会的指导下处理亚行业务。他根据董事会的规定，负责官员和工作人员的组织、任命和解雇。协助行长工作的有三位副行长，他们由行长推荐、董事会任命。副行长代表行长进行亚行的管理与业务，负责业务、项目、和财务及行政。行长外出或不能视事时，由第一副行长行使行长权力、担负行长职责。

9. 亚行总部设有二十一个局和办公室（见附录二 组织机构图）、驻瓦努阿图维拉港的一个南太平洋地区代表团、以及五个代表处，分别驻孟加拉国达卡；印度新德里；印度尼西亚雅加达；巴基斯坦伊斯兰堡；和尼泊尔加德满都。它们分别发挥各种业务、财务、以及行政和后勤职能。截止1994年12月底，除管理部门以外，亚行共雇用来自三十九个国家的 651名专业人员，1284名辅助人员，大部分来自菲律宾。

10. 随着亚行业务工作量和复杂程度的增加，为了提高工作效率，亚行经常对组织结构进行审查。最近一次机构改组从1995年 1月 1日起实行。

5. 资金来源

11. 亚行的资金来源由普通资金来源（OCR）和特别基金组成。普通资金来源包括认缴股本、储备和通过举借筹措的资金。特别基金包括成员国的捐赠、累积净收入和从实缴股本中预留的金额。

表一 亚行成员名单

本地区	非本地区
1. 阿富汗	1. 奥地利
2. 澳大利亚	2. 比利时
3. 孟加拉国	3. 加拿大
4. 不丹	4. 丹麦
5. 柬埔寨	5. 芬兰
6. 中华人民共和国	6. 法国
7. 库克群岛	7. 德国
8. 斐济	8. 意大利
9. 香港	9. 荷兰
10. 印度	10. 挪威
11. 印度尼西亚	11. 西班牙
12. 日本	12. 瑞典
13. 哈萨克斯坦	13. 瑞士
14. 吉里巴提	14. 土耳其
15. 吉尔吉斯共和国	15. 英国
16. 大韩民国	16. 美国
17. 老挝人民民主共和国	
18. 马来西亚	
19. 马尔代夫	
20. 马绍尔群岛	
21. 密克罗尼西亚联邦	
22. 蒙古	
23. 缅甸	
24. 瑙鲁	
25. 尼泊尔	
26. 新西兰	
27. 巴基斯坦	
28. 巴布亚新几内亚	
29. 菲律宾	
30. 新加坡	
31. 所罗门群岛	
32. 斯里兰卡	
33. 中国台北	
34. 泰国	
35. 汤加	
36. 图瓦鲁	
37. 瓦努阿图	
38. 越南社会主义共和国	
39. 西萨摩亚	

12. 截止1994年12月31日，亚行的核定股本为 597.9亿美元，其中 301.5亿美元已由各成员认缴。认缴股本由实缴资本（31.1亿美元或相当于10.3%）和待缴股本（270.4亿或89.7%）组成。前者可用于普通资金来源贷款的拨付，后者则用于支持亚行从国际资本市场借款。截止1994年底，亚行最大的认股国为日本（26.7%）、美国（13.4%）、中国（5.5%）、印度（5.4%）和澳大利亚（5.0%）。

13. 在第四次普遍增资（GCI IV）中，理事会批准了亚行的核定股本增加100%，其中实缴资本为2%。第四次普遍增资使亚行具备了充足的资金能力，对亚太地区不断增长的、各不相同的需求作出反应。

14. 除了普通资金来源以外，亚行还获授权设立和管理特别基金，包括亚洲开发基金（ADF）、技术援助特别基金（TASF）和日本特别基金（JSF）。亚洲开发基金设立于1974年，用于向贫穷的发展中成员提供优惠资金。亚发基金的来源由一些捐赠国提供，并随时得到补充。自亚发基金建立以来，已增资五次。第一、二期亚发基金（ADF I和ADF II）的增资期限均为三年，第三、四、五、六期亚发基金（ADF III、IV、V、VI）则为四年。根据理事会第 214号决议的授权，第六期亚发基金将用于1992至1995年期间亚行的优惠贷款业务。所达成协议的增资金额为42亿美元。其中，将留出1.4亿美元拨入技术援助特别基金，主要用于向贫穷的发展中成员提供与项目有关的技术援助、以及区域性技术援助。在第六期亚发基金项下可用的亚发基金总额估计为59亿美元。可以看出，亚行的亚发基金来源与亚发基金业务是亚行的完整组成部分。依据亚行的章程（第一和第二款）规定，亚发基金的宗旨及其职能与普通资金来源相同。

15. 技术援助特别基金来自发达和发展中成员国的自愿捐赠、以及从亚发基金和普通资金业务收入中所得到的分配额。日本特别基金来自日本政府的捐赠。技术援助特别基金和日本特别基金均为亚行技术援助资金的重要来源。截止1994年12月31日，亚行共拥有亚洲开发基金 194亿美元、技术援助特别基金5.32亿美元、以及日本特别基金5.13亿美元。

16. 亚行从欧洲、亚洲、中东和美国资本市场上筹集资金，用于其普通业务，1994年底金额达 174亿美元，未偿还债务 137亿美元。

B. 贷款、股本投资与技术援助

17. 亚行提供的援助形式有四种：对公共和私营部门的贷款、股本投资、技术援助和担保。现就它们的情况简单介绍如下：

1. 贷款业务

18. 截止1994年12月31日, 亚行对公共和私营部门的累计贷款金额达512亿美元, 用于三十三个发展中成员的1224个项目。其中, 352亿美元为普通资金来源, 160亿为亚发基金。普通资金贷款占亚行累计贷款的69%, 通常提供给经济发展水平较高的成员国。亚发基金贷款条件很优惠, 几乎全部提供给最穷的借款国。1978年, 年度贷款承诺额和投资额跨越10亿美元大关, 1984年20亿, 1988年40亿, 1990年则达50亿。1992年亚行贷款总金额达50亿美元, 1993年则为52亿。1994年, 亚行共批准了37亿美元新贷款和投资, 比1993年下降29.5%。自1983至1994年, 亚行共批准了76个股本投资项目, 7项包销承诺, 金额分别为2.42亿、4600万美元。

a. 贷款批准情况: 按国家划分

19. 由于各发展中成员对亚行援助的需求规模各不相同, 因此, 针对相互竞争的各种需求, 亚行力求保持平衡。在决定对某一借款国的承诺额时, 需考虑一系列因素, 如人口、经济规模、外资需求量、吸收能力、历史上筹资的水平、其它可利用的援助来源、适宜利用亚行援助的项目、以及以往执行项目的实绩。

20. 在过去几年中, 亚行对各发展中成员的实际贷款量逐年有所变化。各发展中成员在亚行贷款总额中所占的相对份额也在发生变化。自1968至1994年, 印度尼西亚是亚行最大的借款国, 占总数的21.6%, 其次是巴基斯坦(15.1%)、印度(10.3%)、菲律宾(10.1%)、孟加拉国(8.7%)、泰国(6.1%)、中国(8.0%)、韩国(4.5%)和马来西亚(3.6%) (见附件三)。

b. 贷款批准情况: 按部门划分

21. 亚行贷款业务涉及经济发展的各个领域, 其重点主要是农业、能源、工业和非燃料矿业、金融、交通运输以及社会基础设施(供水与排水、教育、卫生和城市发展) (见附录四)。自1968至1994年期间, 亚行贷款的最大份额用于能源部门, 占亚行贷款总额的25.3%。能源对经济发展至关重要, 并且需要大量的投资。亚行援助对一次能源的开发(水电、煤炭和天然气)以及节能规划做出了贡献。亚行对农业和农产品加工业的贷款占总额的23.4%, 原因是大多数发展中成员依赖农业作为其收入、就业和出口的主要来源。然而, 近些年来, 这一份额开始缩小。为支持经济的全面发展、适应不断变化的技术, 亚行还优先考虑交通(公路、港口和铁路)和通讯的扩充和改善。亚行对这一行业的贷款占同期总贷款的20%。亚行对社会基础设施部门的贷款近年来增长迅速。由于发展中成员越来越优先考虑开发人力资源、改善生活质量、以及消除贫困, 因此, 这方面的资金需求也不断增长。目前, 其贷款额已占亚行贷款总额的14.6%。截止1994年, 亚行通过开发性金融机构转贷方式支持中小型工业企业的贷款已占其贷款总额的10.1%。这些企业对为城乡穷人创造就业机会、扩大出口产品的生产至关重要。亚行对工业和非燃料矿业的贷款占同期贷款总额的4.2%。

c. 贷款形式

22. 根据亚行章程，亚行的主要任务是为具体项目提供融资，其中有些项目构成了全国性、次区域或区域性规划的一部分。多年以来，亚行作为项目融资者获得了富有价值的经验，并且积累了可观的专业知识。自1968至1994年期间，项目贷款占贷款批准总金额的67.4%。（见附录五）。尽管项目贷款能够达到开发的目标，但是，随着发展中成员所面临的问题不断扩大和深入，亚行意识到，这种援助形式已不足以解决问题。为此，亚行采用了一系列新的贷款形式，包括规划贷款和部门贷款。部门贷款是1980年采用的，旨在通过为部门投资需求提供融资、加强部门的机构建设、以及对支持本部门发展的政策加以改善，促进某个具体部门或行业的发展。（关于部门贷款政策的详细内容，请参阅第六章D节）。自1980年引入部门贷款以来，贷款数额稳步增长。1980至1994年期间，部门贷款总额已达66.62亿美元，用于八十个项目，占亚行贷款总额的13.0%。有时，由于外汇短缺，无法支付所进口的生产性投入品，因此，只好利用现有的生产能力。设计规划贷款的初衷，正是为了帮助解决这种困难。自1987年末以来，对规划贷款进行了较大改进，转向通过政策改革、机构建设和投资计划的改善，支持中期部门发展。（关于规划贷款政策的详细情况，请参阅第六章，C节）。1978至1994年间，亚行已向十三个发展中成员提供了46笔规划贷款，金额为37.11亿美元，占亚行贷款总额的7.2%。主要借款国为印度尼西亚（8.50亿美元）、巴基斯坦（5.64亿）、印度（5.50亿）、孟加拉国（6.10亿）、菲律宾（4.30亿）和越南（0.80亿）。

2. 股本投资

23. 一些发展中成员采取了鼓励私营部门发展的政策，为了对此作出反应，亚行自1983年开始，对非金融企业、金融中介、和区域性以及国别共同基金进行直接股本投资和包销。截止1994年底，亚行董事会批准了76笔股本投资，金额2.42亿美元，7笔包销业务，金额4600万美元。有关亚行股本投资政策的讨论，请参阅第六章，K节。

3. 技术援助

24. 技术援助是亚行业务的内在组成部分。亚行通过咨询服务、培训和设备的方式提供技术援助，以促成开发资金的有效使用，转移项目选择与实施的技术。亚行通过赠予、贷款或两者混合的方式，资助技术援助活动。

25. 1967至1994年间，亚行向三十四个发展中成员提供了2234个技术援助赠款项目，金额8.132亿美元，批准了611个区域性技援，金额1.61亿美元。在向发展中成员提供的技术援助赠款中，1260个为咨询操作性技援，974个项目技援，和2个特别技援。从行业分配来看，大约40%的金额用于农业和农产品加工业，其次为社会基础设施、交通通讯和能源部门。从国别分配上看，最大的受益国为孟加拉国（1.01亿美元，194个项目），其次为印度尼西亚（9580万，280个项目）、菲律宾（7670万，200个）、

尼泊尔（6770万，166个）、中国（7210万，167个）和巴基斯坦（5670万，159个）。其他主要受益国为老挝、斯里兰卡和泰国（见附录六）。

C. 联合融资和担保业务

1. 联合融资

26. 与发展中成员的需求相比，亚行的资金来源是非常有限的，只能满足其外资需求的一小部分。在这方面，亚行的重要性不仅在于其提供资金的能力，而且也在于它有能力从其他渠道筹集资金。亚行通过官方、商业和出口信贷渠道，积极开展联合融资业务。借贷双方均从联合融资中获得利益。对借款人来说，联合融资能促进资源从各种渠道流入，既有官方的、也有私营的。对贷款人来说，与亚行开展联合融资业务，意味着大大节省项目评估和贷款监督的费用。亚行项目准备和评估完整透彻的特点，可以确保联合融资项目的可行性。而且，除了在亚行的补充性联合融资机制中所规定的交叉违约条款外，亚行还采取各种措施，更提高了商业融资者资金的安全性（参阅第五章，J节）。1970年联合融资额为8500万美元，1993年达到35亿美元。截止1994年，共有405个亚行项目涉及联合融资，其中由联合融资方提供的金额约为190亿美元。

27. 1970至1994年期间，官方渠道占联合融资总量的64.6%，这表明，联合融资在官方开发援助中占有重要地位。来自官方渠道的联合融资金额达123亿美元，用于337个项目（见附录七）。其中，占总量一半的资金来自多边机构，另一半来自双边出资国。主要的联合融资者，多边机构有世界银行、国际农业发展基金（IFAD）、石油输出国组织的国际开发基金、欧洲共同体（EC）、联合国开发计划署（UNDP），双边渠道有日本、德国、英国、美国和加拿大。

28. 近年来，来自私营渠道的联合融资额有所上升。商业银行和保险公司参加的联合融资额达到24亿美元，用于66个项目。出口信贷来源提供了43亿美元联合融资，用于40个项目。主要融资者来自日本、法国、德国、加拿大、英国和美国。

2. 担保业务

29. 亚行还采取一系列措施鼓励联合融资，包括担保。目的是既要为发展中成员提供利用商业渠道资金的机会，又要为商业融资者提供一定程度的信心。在某些情况下，当联合融资者参与亚行支持的项目或规划时，亚行为其提供部分担保。截止1993年底，亚行向印度尼西亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、印度和中国提供了8个补充性融资贷款，采用了在补充性融资机制项下的亚行担保方式。担保业务有助于这些发展中成员按理想的条款和条件从私人渠道获得联合融资。

（李步群原译、谢德麟校译）

第二章 亚行未来的方向及九十年代业务议程

A. 亚行未来的职能

1. 本地区情况

30. 1966年亚行成立时，亚太地区发展中国家的经济尚以农业为主，贸易只限于以出口初级产品为主。由于人口快速增长、农业技术有限、以及旱涝等自然灾害频仍，发展中国家粮食自给的努力受挫。它们需要基本的基础设施才能实现工业化目标，而进行此类投资又需要资金来源。

31. 本地区取得了令人瞩目的经济增长成就，循序渐进的变化和改革进程提高了人民的福利。近年来，变革的步伐大大加速了；经济改革的浪潮席卷本地区，为投资和增长创造了强有力的基础。在这一轮经济增长中，贸易发挥了重要的作用。近年的经济增长促使中产阶级队伍迅速扩大，相应地影响到消费市场。本地区发展中国家占世界贸易的比重由1970年的仅仅5%上升到1992年的15%。多边与双边机构的援助、和国内资本市场的发育，有助于促进资金向本地区的流入。反过来，发达国家和多边机构对本地区发展中国家的支持，现在也正在对工业化世界本身的增长与就业作出重要的贡献。

32. 尽管总体趋势是令人鼓舞的，本地区仍然面临许多挑战。在本地区范围内，增长速度并不一致。在许多国家，人均收入水平较低。在过去的二十五年中，本地区发展中国家的人口大约翻了一番，达到将近30亿人。世界上人口增长速度最快的前七个国家中，有五个是亚洲的发展中国家。这里的人口每年增长5000多万，占全球人口增长总数的一半以上，世界上12亿穷人中大约有8亿人生活在本地区。这就给自然资源带来了巨大的压力，并产生了严重的环境问题。更进一步说，城市化和工业化导致了严重的污染和负面的社会后果。

33. 为了致力于本地区的发展，需要新技术和资金的大量投入。在今后几年中主要需要对有形的和社会的基础设施、以及环境进行大量的投资。另一个优先重点是，支持中央计划经济向市场体系转变。政策改革和自由化的努力同样也需要支持。

34. 因此，本地区的发展中国家需要大量的外来援助。在本世纪八十年代，发展中成员的外部融资缺口翻了一番以上。预计在九十年代，缺口将进一步扩大。由于发展中成员对经济改革和开发投资的需求将会加速，因此，它们需要引入大量的私人资本（包括国内和国外）。通过支持经济改革、以研究和对话方式提供咨询、以及支持战略性投资，多边机构（比如亚行）在这个进程中大有可为。多边机构被认为较具客观性，不局限于狭隘利益，这不仅体现在政策建议中，也反映在技术、体制和标准的选择、以及采购业务中。有些投资对私营部门不具有吸引力，那么它们就可以提供资金支持。它们也能为私人投资起到催化剂的作用，因为它们通过各种业务在各国存在，无论国内、国外投资者均对此予以积极的评价。

35. 这些因素,加上对其它地区资金支持和开发援助日益增长的需求,以及对开发项目的成功实施予以更大关注的必要性,就意味着,亚行肩负亚洲使命、又植根于亚洲,必将大有用武之地。

36. 尽管多边金融机构(MFIs)被认为是开发援助的有效渠道,但由于工业化国家国内目前的财政现状,这就要求多边金融机构证明其效率和有效性。多边金融机构必须确保其业务和行政做法经得起成员国和公众的考查。亚行作为一个多边金融机构,亦必须对这些众所关心的问题作出有效回答。

2. 亚行的职能

37. 亚行与其发展中成员一起成长,对每一个主要经济部门均提供了支持。随着贸易、投资和合作不断增长的趋势,本地区的发展进程变得越来越复杂。亚行已对其业务方面和实践进行了重大修改,以适应不断出现的新挑战。

38. 在亚行运营的早期,亚行只侧重于向发展中成员提供项目贷款,以创造新的生产能力和基础设施,旨在对经济增长施加最大的影响。当时,亚行没有过多地关注宏观经济问题。为了对新出现的需求作出反应,亚行通过引入规划和部门贷款,开始扩充其贷款形式和政策导向。在七十年代,通过项目融资开发一次性能源,亚行也对石油危机作出了反应。在八十年代,由于有必要付出更大的努力减少贫困,亚行增加了对社会基础设施项目的贷款,截止1993年底,对该部门的贷款金额达到7.81亿美元,或者说占亚行贷款总额的14.8%。在环境方面所付出的努力也是巨大的。

39. 1991年,亚行采取了战略性计划思路,以指导其国别业务。亚行制定了一系列主要活动,以将它本身改造成一个具有广泛基础和鲜明的本地区特色的开发机构,以便为本地区的发展促进资源的调动。

40. 自1984至1993年,亚行的年度贷款规模从23.3亿美元迅速增长到52.8亿美元,这反映了这段时期中的几件大事。韩国自八十年代初期开始,逐步减少其从亚行的借款额,此时完全停止了借款。但是,两个巨大的发展中成员,即中国和印度成了积极的借款国。这段时期中同时伴随而来的是,发展中成员进行了坚定不移的经济改革,加速了现代化投资。结果,发展中成员的对外融资缺口扩大了。亚行对此作出的反应是在其业务中增加了政策导向。加大了国别重点、提高了总体贷款水平。

41. 预计发展中成员还将继续进行充满活力的经济改革。它们对基础设施开发、环境投资、现代化和技术发展的需求十分巨大。它们对人力资源开发的需求是庞大的。预计发展中成员的外部融资仍将继续增大,而与其他地区争夺有限的官方开发援助的竞争却加剧了。结果,亚行面临着更多的援助需求。亚行1994—1997年的总体业务规划中包含了与有关发展中成员共同准备的国别规划,充分考虑到了亚行的资源制约。该规划的第一年是相对较为确定的,之后几年则大不确定了。有些时候,随着规划的更新和修改,在其后几年中添加的项目往往多于删去的项目。

42. 对亚行来说,其总体影响可归纳如下:

- (i) 本地区的发展进程已变得越来越复杂、越来越富有动力,这反映出

国际上的发展、以及本地区的活力。

- (ii) 亚行在未来必须发挥更大的开发职能。为此，应发展与新的挑战相吻合的机构能力。
- (iii) 亚行须在业务中显示出费用节俭、事半功倍，从而获得更多的资金，寻求更大的开发性影响。

B. 九十年代业务议程

1. 概况

43. 亚行的业务迅速扩大，而发展进程也变得越来越复杂，这就要求对成员国所关心的问题作出更大的响应。为此，亚行采取了若干重要的举措，包括：(i) 采用战略性计划思路；(ii) 加强环境因素的考虑；(iii) 对社会问题予以更大关注，以及(iv) 决定将公共贷款和不需要政府担保的私人部门贷款的责任统统并入各部门局。现有的部门政策将继续予以更新。并加以调整其重点，以适应新出现的问题和亚行不断演进的职能。

44. 尽管亚行财务状况良好，但亚行仍引入了关于贷款违约和国家风险管理的稳健财务政策。这是由于其它地区的国家面临债务危机以后，股东对此问题日益关切，亚行因此对此作出反应。当亚行要求其股东缴纳待缴资本时，股东几乎没有或根本没有风险。董事会制定亚行国别战略和业务规划—包括年度贷款规模—的职能得到了加强。亚行支持了两个涉及次区域性合作的项目，并将继续支持区域性合作。亚行现正在研究如何在本地区的其它多边努力中发挥作用，包括亚太经合论坛。亚行正在酝酿一份信息性政策文件，考察其组织结构，并制定一项人力资源开发战略。提高项目质量工作小组进行了综合性的分析，正在制订一份行动计划，以讨论亚行业务应作哪些变动。

45. 亚行通过引入国别业务战略研究(COSS)、国别业务规划报告(COPP)，以及最近的国别援助工作计划(CAWP)，加强了其国别业务。国别重点意味着对下列问题予以更大的重视：(i) 每个国家的宏观经济政策和制度环境；(ii) 全面的实施经验和综合业绩，包括政策与机构开发方面；(iii) 每个国家对发展的坚定程度。国别业绩评估现在已成为亚行计划过程的一个内在组成部分。预计该评估将帮助亚行将其国别规划更准确地集中到所看到的薄弱环节和优势方面，保证亚行资金主要提供给那些决心动用自有资金、有效用之于开发的发展中成员。

46. 本章讨论了亚行业务议程的主要方面。有效运营的行动计划将在本手册的最后一章予以介绍，这对于本项讨论的成功执行是至关重要的。

2. 加强计划程序

47. 亚行意识到有必要加强其计划程序，以使其业务做法更有效地适应其不断演进的职能。有鉴于此，亚行于1991年开始了战略计划的作法。亚行的业务规划通过三个重要的步骤完成：(i) 在强调经济增长的同时，将各项发展目标联系起来，加强解决社会问题和环境保护；(ii) 在亚行业务的所有方面，考虑国别重点；(iii) 就有

如何将业务规划和预算更好地结合起来。



48. 其结果是,加强了与国别业务战略研究和国别业务规划有关的程序。亚行管理当局每年发表计划指示,为每个发展中成员均准备了一份国别援助工作计划(CAWP),以将所有业务工作规划结合起来。每年都有一份提出三年滚动工作规划的综合性文件,并在董事会内非正式地提交和讨论一份预算框架。

49. 关于亚行所涉及的主要部门的部门战略和政策,目前正在予以仔细研究。本项研究的初步结果将产生新的方向,并从部门层次上改变现行的做法。

50. 亚行援助的三项主要工具仍将是直接财务援助,包括技术援助和政策对话在内的分析工作,以及联合融资。尽管亚行援助的主要模式仍将以项目为主,但选择项目的标准将以部门为基础,应与国别业务战略相一致,而非各行其是。尽管国别重点是战略计划程序的基础,但国别和部门业务战略的设计应保证亚行所提供的服务达到本机构的目标、满足发展中成员的要求。

3. 解决相互牵制的问题

51. 随着亚行采取战略计划的办法,亚行在其业务中加强了对社会问题和环境保护的关注(见第三章),并以更加系统的方式来进行。作为这项努力的一部分,亚行引入了一种高度目标化的项目分类体系,要求只有高度的资金分配水平或足量的受益人数方可合格。亚行又进一步决定,在今后几年中,至少50%的亚行项目必须结合减贫、人力资源开发、性别问题和环保。1992年达到了此项目目标,1993年则大大超额完成。

52. 亚行要在这些领域增强能力,也有必要确定这些目标。为达到效果,亚行需将技巧和经验结合起来,而这需要付出一定的工作量。亚行也必须进行彻底的经济与部门工作。例如,人口政策文件的准备就是从一个关于人口政策和经济发展的研讨会开始的,该研讨会于1993年7月在亚行举行,将各国决策者们聚集到一起,详细讨论有关问题。董事会于1994年初讨论了这份人口政策文件,它包括六个主题:(i) 亚太地区人口地理分布状况与展望;(ii) 本地区人口快速增长的经济后果,以及生育率下降预计会带来的利益。(iii) 亚行的中期战略规划计划框架与国际人口努力之间的紧密联系;(iv) 促进生育率下降的人力资源开发的政策框架;(v) 发展中成员的分类、以及针对各类发展中成员所提出的亚行援助的框架;以及(vi) 扩充了的亚行议程,包括亚行工作、国别战略与规划、以及项目贷款。

53. 亚行在其贷款技术援助、以及经济与部门工作中强调减少贫困。尽管在妇女在发展中地位问题已有所起步,但是,解决性别问题的努力仍需加强,措施有:(i) 在撰写国别业务战略研究(COSS)和国别业务规划文件(COPP)时,确保必要的专家和时间来研究性别问题,而且又不应当让一位不具备必要技能的雇员作为一项额外的任务敷衍了事;(ii) 加强努力,让亚行雇员对性别问题采取更敏感的态度,以及(iii) 在亚行内部刊物上将亚行关于性别问题的兴趣与经验予以公布,例如,发表在《亚行论坛》上,以教育雇员、激励兴趣;也可发表在《年报》和《季度评论》上,以激起发展中成员的兴趣。

54. 亚行的环境业务具有广泛的基础,包括(i) 自然资源的计划与管理;(ii)

城市环境改善；(iii) 森林与生物多样性的保存；(iv) 贫困与环境；(v) 供水与污水处理；(vi) 节能与环境改善；(vii) 工业污染与控制、以及废物管理；以及(viii) 在发展中成员建立环境机构以及培养工作人员的能力。亚行已大大增加了环境贷款：在过去三十年中，环境贷款每年增长约50%。亚行目前正在评估它在过去六年中的环境业务的有效性，以便在中期对环境业务的优先重点进行重新排序。评估将于1994年第一季度结束。1994年预算中额外包括了一名额外雇员的位置。

55. 因此，亚行正在增强它的能力，以有效地解决各种相互关联的问题。随着对各国重点问题的日益关注，亚行在这些领域的努力将与其对各发展中成员的整个国别援助战略联合起来，并结合该国的承诺决心、以及国际金融机构与出资国的总体努力。各国的状况将决定亚行业务如何采能最好地在这些领域发挥作用。在某些情况下，经济与部门工作或者支援支持比一笔贷款更为恰当。1992年12月引入的项目分类体系，将于1994年进行审查，以分析(i) 对亚行在贷款业务中纳入相关联的问题所取得的成就，该系统是否足以涵盖，以及(ii) 应用该系统所遇到的问题。

4. 未来的部门战略

56. 亚行在调整或修改其部门政策，以适应新的发展。为了确保所有有关的问题均得到研究，有必要对部门政策进行阶段性的详细深入审查和修改。因此，作为亚行日益重视战略计划的重要因素，亚行所涉及的所有主要领域都在进行审查。审查将于1994结束。

57. 现正进行中的审查已经找出了一些共同的、部门层次上的问题，必须予以解决以确保项目成功：(i) 发展中成员必须具有一个建设性的政策环境，包括全局性政策与部门政策的相互衔接；(ii) 公共与私营部门相互补充、相互促进的作用必须予以加强；(iii) 必须充分加强机构能力，以在部门层次上制定和实施政策，在执行机构层次上实施项目；以及(iv) 在项目设计时应考虑足够的费率水平、提供运营维修费用，以确保项目可行性。进一步说，有关私营部门发展、公共部门管理、人力资源开发和自然资源管理（包括环保的整体性）的问题，关系到所有部门，并将渗透到亚行业务的所有层次。

(i) 自然资源管理

58. 自然资源禀赋日趋稀少、竞争十分激烈，这就要求对相互替代的用途进行仔细衡量，并对资源进行合理的经济定价。要让自然资源可以持续利用，就要求国家提高对自然资源利用的清查、计划与管理能力，并对这些活动制定出一套行得通的政策框架。亚行支持发展中成员努力改善政策、体制和投资环境，以使自然资源持续地得到发展和管理。在自然资源管理中鼓励采用新技术（如卫星遥感和地理信息系统）。贷款与技术援助将支持此类开发所必需的投资，同时进行政策对话，旨在达到必要的改进。就项目而言，当地社团与居民是事实上的资源管理者，要付出努力使所采用的设计与技术承认这一点。

59. 水资源开发项目的计划与实施，要更侧重于考虑整个河流盆地、地表水与地下水资源的相关利用、以及达到用水效率的有形的、制度上的和政策性的措施。同时，在项目中应考虑防范性措施或因素，例如水浸、盐碱化、洪涝、水污染和流域状况恶

化。相似地，在土地管理方面，由于贫困导致的掠夺性的农业耕作方式，引起土壤恶化，使其可持续性受到威胁，针对雨水灌溉的山地和高原问题亦应予以更大重视。必须重视水土保持、以及促进农田以外的就业和其他非农业机会，以补充农田收入。

(ii) 森林

60. 亚行的森林战略将强调进行系统性的努力，以恢复森林覆盖面积和生机勃勃的生态系统，将森林资源的发展和开采有机结合起来，并把持续性问题考虑进去。政策与制度议程将讨论政府、私营部门、非政府组织（NGOs）和当地社团居民在下列方面的作用：森林恢复、森管理与开采、木材定价、所属社团的权利、权利工具、森林法规的监测与执行、以及森林工业的合理化。这个行业的投资应支持恶化的森林土地的加速重新森林化、重要流域的恢复、森林农业、生物多样性和热带生态系统的保护，多目标森林管理，野生生物管理以及基因资源的保护。亚行亦将协助发展中成员保持森林资源的存量。测绘森林地区，以及依据合理用地原则制订符合国情的总体森林发展计划。

(iii) 渔业

61. 渔业资源的过度开发常常是由于沿海地区广泛贫困，不加区分地毁灭哺育环境。亚行的努力目标是，在捕捞和养殖渔业方面达到持续的、良好的生产状况。其他目标包括保护红树、海滨区域、珊瑚礁、以及有关野生动植物。为了促进海洋资源的可持续性开发，特别要注意渔业资源的合理管理、以及小规模渔业和从事渔业农业社团居民的需求。将提供技术援助用于开发数据库和资源存量。以及制订恰当的政策法规框架。

(iv) 农业与农村发展

62. 亚行将研究（i）发展中成员改进对自然资源基础进行管理和开发的日益增长的必要性；（ii）大大改进常规农业的生产力和可持续性，这具有同样重要的意义；以及（iii）迫切需要触发一种自我支持的农村开发进程，将关键性的开发问题都能考虑进来，例如农村失业与贫困、基础服务的提供、妇女的社会经济地位以及城乡迁移。从项目层次来看，要达到成功实施的目的，必须做到明确目标与优先重点、对目标人群进行分组确认并详尽分析其需求与吸收能力、预期中的受益人要参与项目的设计实施、以及加强执行机构的能力以对受益人的需求作出反应。对过去的经验教训尤其要予以特别重视。

(v) 工业

63. 亚行业务要充分认识到私营部门是工业增长的引擎，政府的主要职责是确保一整套稳定恰当的政策，涉及到投资、贸易和汇率体制。亚行将支持工业企业改革。亚行将鼓励发展中成员采取政策促进技术的研究开发和迅速适应吸收。亚行业务也将把重点放在工业部门中的环境污染削减和能源的有效利用。

(vi) 能源