

立法會財經事務委員會

亞洲開發銀行： 香港向亞洲開發基金第九次補充資金活動提供捐款

補充資料

目的

本文件提供以下資料：(a) 亞洲開發銀行(亞銀)的管治架構；以及(b) 監察和評估亞銀營運的機制，以回應財經事務委員會於 2009 年 1 月 6 日致政府當局的函件。

亞銀的管治架構

理事會

2. 亞銀的最高決策層為理事會，亞銀的 67 名成員(附件 1) 各自提名一位理事及一位候補理事作為理事會代表。亞銀年會是理事會一年一度的法定會議，通常在每年 5 月份舉行¹。在年會期間，理事會會就亞銀的行政、財務及營運方面提供指引。

3. 亞銀的成立憲章(The Agreement Establishing the Asian Development Bank)(憲章)把機構的所有權力授予理事會。除憲章所指定由理事會行使的權力外(例如新成員加入、更改法定股本、股選董事和行長、審批審計師報告、修訂憲章等)，理事會把日常主要的職責交由 12 人組成的董事會負責。

4. 香港直接委派代表參與理事會。由財政司司長出任代表香港的理事，而香港金融管理局(金管局)總裁則為候補理事。財政司司長(或金管局總裁)會直接行使香港的投票權。

董事會

5. 董事會由 12 人組成，全職在亞銀位於馬尼拉的總部履行職務。在 12 位董事當中，八位由代表區內成員的理事選出，另外四位則由代表非區內成員的理事選出²。董事會負責監察及批核亞銀的財務帳目、政策文件，以及貸款與技術援助項目。現時，董事會旗下設有

¹ 在每屆年會上，理事會會選出其中一名理事為主席及兩名理事為副主席。他們擔任有關職位的任期至下一屆年會。

² 不可以有二名或以上的董事或候補董事擁有相同國籍。

五個常務委員會，分別為(a)董事會合規審查委員會；(b)發展成效委員會；(c)審核委員會；(d)預算審查委員會；以及(e)道德委員會³，以協助其執行職務。

6. 每位董事代表一個成員組（附件 2），並會委任一位候補董事於董事不在時全權代理其職務。董事任期為二年及可連任。董事會的成員資格主要取決於在亞銀的持股量。鑑於香港在亞銀的持股量及投票權均較低⁴，因此香港與其他 10 名成員（包括澳洲、阿塞拜疆、柬埔寨、格魯吉亞、基裏巴斯、密克羅尼西亞聯邦、瑙魯、帛琉、所羅門群島及圖瓦盧）組成一個成員組，並在董事會中間接由澳洲董事作為代表。澳洲董事在董事會中代表香港的利益行事，並就影響香港利益的事宜諮詢香港⁵。

亞銀管理層

7. 亞銀管理層由行長領導，按照董事會的指示處理亞銀事務。行長根據董事會採納的規則，負責組織、委任或辭退主管及職員。行長亦同時出任董事會的主席，但並沒有任何投票權⁶。行長由理事會選出，任期為五年及可連任。

8. 行長之下有四名副行長及董事總經理，負責監督亞銀的運作、行政及知識部門的工作。

監察及評估亞銀營運的機制

亞銀的整體成效

9. 亞銀採納以衡量整體結果的框架來監察其在亞太區消除貧困工作的成效⁷。這個框架從四個層面評估亞銀的整體表現（附件 3）：

- (i) **第一個層面：在亞太區成效。**透過衡量亞銀所資助的區內有關工作的成果，例如有關貧困程度、人均本地生產總值、基本設施的提供等方面，來評估區內的整體發展進度；

³ 委員會成員不限於董事或候補董事。

⁴ 於 2007 年底，香港持有總投票權的 0.73%，在 48 個區內成員中排行第 17 位，以及在全體成員中排行第 25 位。

⁵ 香港不時會借調人員往成員組在亞銀的辦事處，擔任董事顧問的職位。其主要職責是保障香港在亞銀的最佳利益。自 1977 年至今，香港先後調派共六名公務員往亞銀，其中包括於 2008 年 7 月被調派的現任高級政務主任。

⁶ 若贊成及反對票數相同，主席（即亞銀行長）可投決定票。

⁷ 亞銀 2008 至 2020 年的長期策略架構採納了結果架構，並於 2008 年 9 月獲得董事會通過。

- (ii) 第二個層面：透過主要成果來評估亞銀的資助對其受助國家的貢獻。評估對優先業務運作範疇的捐助成效，包括運輸、能源、供水、教育及財務⁸；
- (iii) 第三個層面：運作成效。評估援助項目在運作和表現、財政調動、運作策略、知識發展和夥伴關係方面的運作成效；
- (iv) 第四個層面：組織成效。評估在人力及財政資源運用，以及業務流程與執行方面的成效。

10. 評估結果在每年刊發的《發展成效檢討》(Development Effectiveness Review)內匯報⁹。有關檢討報告是亞銀管理層評估亞銀在執行長期策略方面表現的基礎，亦是制訂三年移動工作計劃與預算架構及行長策劃來年方向的重要參考。經管理層審閱後，報告會通過發展成效委員會提交予董事會討論及採取適當行動。

亞洲開發基金項目的整體成效

11. 亞洲開發基金所捐助的項目以及其在推動發展方面的成效，是以同一制度來評估的。因此，亞洲開發基金與亞銀的整體成效是根據相同的標準來衡量。由 2008 年開始，亞洲開發基金的評估結果會連同亞銀的整體評估，每年透過《發展成效檢討》向全體成員匯報。

12. 早前進行的檢討顯示，亞洲開發基金自 1973 年開始運作以來，其援助項目在過去數十年間越趨成功。這些項目普遍都能夠幫助受援成員增加收入和減低貧窮、改善教育和健康水平，以及改善政府管治以提供較好的公共服務。雖然如此，也有個別國家的援助計畫不甚理想，所涉及的問題包括低效率和缺乏持久性等。為解決這些問題，亞銀管理層已經在指定的時限內採取跟進措施，例如提高項目表現資料的質素，以及加強人力資源和技術水平。所有捐款成員包括香港都密切監察這些評估。

個別亞洲開發基金項目

貸款前的評估

13. 亞銀採取以規則為基礎的「基於表現分配」制度(「制度」)，來分配亞洲開發基金的資源予合資格國家。該「制度」是以國家表現

⁸ 發展成效國家簡報為這個層面的評估作出補充，有關報告從質和量兩方面提供亞銀在某個國家發展所扮演的角色。

⁹ 評估 2007 年度亞銀表現的首份《發展成效檢討》已於 2008 年 10 月刊發。

和需求兩個範疇的年度評估為基礎。國家表現是衡量借款成員的政策及制度架構在支持持續增長和減貧的能力，以及該國家是否有效地運用所得的發展援助。評估分為五部分：(a)經濟管理政策與架構；(b)結構性政策；(c)社會共融或平等政策；(d)公營部門管理及制度；及(e)援助項目的表現（[附件 4](#)）。成員的需求則按人口及人均國民生產總值來衡量。

14. 在制訂國家表現評估的整體評級過程中，管治能力的比重高達50%。這是由於有效的管治是促進成功的發展結果，以及高效率 and 有效運用公共資源的一大關鍵。這可避免因管治欠佳及貪污而阻礙投資、浪費資源及扭曲它們的分配。

完成項目後的評估

15. 亞銀對個別貸款項目的主要評估架構是「項目表現管理系統」（管理系統）。管理系統採用二層方式評核每一個項目的施工表現及發展成效。第一層涉及項目執行機構進行的自我評估¹⁰，第二層則為亞銀運作評估部門（Operation Evaluation Department）進行的獨立評估¹¹。

16. 在完成每個項目後，執行機構會連同亞銀的地區部門聯合編製一份項目完成報告。這份自我評核報告提供有關運作、完成程度、最終成果及利益可持續性的初步評估。

17. 項目完成報告會被提交予運作評估部門進行獨立評估。運作評估部門按以下範疇來評估項目：(a)借款地區及執行機構的表現；(b)亞銀的表現；(c)在達致成果方面的適切性及成效；(d)在達致成效及成果方面的效率；(e)可持續性的初步評估；以及(f)項目的影響。最後，運作評估部門會就項目的整體表現定下一個評級，這個評級會成為「制度」下的其中一個評核。運作評估部門亦會在報告內列明主要建議及從項目中所汲取的教訓。

18. 評估報告會由董事會審閱及討論。經董事局批准後，這些報告會上載至亞銀的網站供公眾查閱。

19. 除了在項目完成時作出評估外，執行機構亦要定期向亞銀提交進度報告。每項貸款協議都載有標準條款，確保借款地區與執行機構保存交易記錄及帳目，以及向亞銀定期報告有關項目的進度。

¹⁰ 執行機構是負責實施或執行建議項目的一方。在一般情況下，執行機構是借款國家的政府部門或公營機構。

¹¹ 運作評估部門為獨立部門，透過發展成效委員會向董事會匯報。發展成效委員會是董事會下的委員會，負責確保亞銀的運作及活動達到其原訂目的，以及資源得到有效分配。該委員會在確保董事會知悉重要評估結果方面具有很大的作用。

20. 在審閱這些項目評估報告時，我們留意到運作評估部門從某些項目中發現的一些施工問題，例如貸款簽署或招標過程的延誤，有關官僚程序削弱了貸款效力的投訴等。亞銀會通知捐款成員管理層對有關問題所採取的跟進行動。

捐款地區在評估過程中的參與

21. 在每輪亞洲開發基金補充資金行動中，捐款成員均會開會檢討基金的表現，並討論即將進行的補充資金活動的細節。除了通常在補充資金週期中段（以第 X 期資金為例，即 2010 年第 4 季）召開的中期檢討會議外，捐款成員也同意每年在亞銀年會舉行期間會面，討論亞洲開發基金運作的進度，以及檢討實施亞洲開發基金的成效。

22. 就第 X 期資金而言，捐款成員共舉行了四次會議（在 2007 年 9 月至 2008 年 5 月期間），討論亞洲開發基金運作的成效、第 X 期資金的運用優先次序、資源分配、補充資金的規模，以及分擔原則。香港出席了每一輪有關第 X 期資金的捐款成員會議，並積極參與有關的討論。香港亦出席了過往補充資金活動的中期檢討會議，檢討及評論亞洲開發基金計劃的成效。

23. 至於亞洲開發基金運作的日常監察，則主要是由在董事會上代表香港的澳洲董事代為執行。透過董事會文件系統 — 只對亞銀職員、董事會成員及成員經濟體系登記用戶開放的數據庫 — 香港可查閱提交予董事會審閱的所有文件（包括所有與亞洲開發基金有關的文件及政策建議）。香港可以經澳洲董事向董事會及亞銀管理層提出意見。

財經事務及庫務局
香港金管局
2009 年 1 月

亞洲發展銀行成員（總數：67 個成員）

成員	加入年份	成員	加入年份
區內成員(48 個)		新加坡	1966
阿富汗	1966	所羅門群島	1973
亞美尼亞	2005	斯裏蘭卡	1966
澳洲	1966	中華臺北	1966
阿塞拜疆	1999	塔吉克斯坦	1998
孟加拉	1973	泰國	1966
不丹	1982	東帝汶民主共和國	2002
文萊	2006	湯加	1972
柬埔寨	1966	土庫曼	2000
中華人民共和國	1986	圖瓦盧	1993
庫克群島	1976	烏茲別克斯坦	1995
斐濟群島共和國	1970	瓦努阿圖	1981
格魯吉亞	2007	越南	1966
中國香港	1969	非區內成員(19 個)	
印度	1966	奧地利	1966
印尼	1966	比利時	1966
日本	1966	加拿大	1966
哈薩克斯坦	1994	丹麥	1966
基裏巴斯	1974	芬蘭	1966
韓國	1966	法國	1970
吉爾吉斯共和國	1994	德國	1966
老撾人民民主共和國	1966	愛爾蘭	2006
馬來西亞	1966	義大利	1966
馬爾代夫	1978	盧森堡	2003
馬紹爾群島共和國	1990	荷蘭	1966
密克羅尼西亞聯邦	1990	挪威	1966
蒙古	1991	葡萄牙	2002
緬甸	1973	西班牙	1986
瑙魯	1991	瑞典	1966
尼泊爾	1966	瑞士	1967
新西蘭	1966	土耳其	1991
巴基斯坦	1966	英國	1966
帛琉	2003	美國	1966
巴布亞新畿內亞	1971		
菲律賓	1966		
薩摩亞	1966		

亞洲發展銀行董事會

成員組	佔亞銀股權百分比%	代表成員
1. 澳洲	5.773%	澳洲；阿塞拜疆；柬埔寨；格魯吉亞；中國香港；基裏巴斯；密克羅尼西亞聯邦；瑙魯；帛琉；所羅門群島；圖瓦盧
2. 加拿大	5.219%	加拿大；丹麥；芬蘭；愛爾蘭；荷蘭；挪威；瑞典
3. 德國	4.316%	奧地利；德國；盧森堡；土耳其；英國
4. 印尼	5.434%	庫克群島；斐濟群島共和國；印尼；吉爾吉斯斯坦共和國；新西蘭；薩摩亞；湯加
5. 韓國	5.026%	韓國；巴布亞新畿內亞；斯裏蘭卡；中華臺北；烏茲別克斯坦；瓦努阿圖；越南
6. 菲律賓	2.377%	哈薩克斯坦；馬爾代夫；馬紹爾群島共和國；蒙古；巴基斯坦；菲律賓；東帝汶民主共和國
7. 法國	2.322%	比利時；法國；義大利；葡萄牙；西班牙；瑞士
8. 日本	15.571%	日本
9. 印度	6.317%	阿富汗；孟加拉；不丹；印度；老撾人民民主共和國；塔吉克斯坦；土庫曼
10. 美國	15.571%	美國
11. 馬來西亞	2.717%	文萊；馬來西亞；緬甸；尼泊爾；新加坡；泰國
12. 中華人民共和國	6.429%	中華人民共和國

(備註：此附件摘錄自亞銀在2008年8月的發出的《ADB Result Framework》中的附件1。是項文件並沒有中文譯本。)

Areas and Indicators monitored under the ADB Results Framework

Level 1: Asia-Pacific Outcomes
<i>Poverty and Human Development Indicators</i>
<ul style="list-style-type: none"> Population living on less than \$1 a day Primary education completion rate Ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education Women in nonagricultural wage employment Under-5 child mortality Women (aged 15 and above) living with HIV Urban and rural population with sustainable access to improved water source Urban and rural population with access to improved sanitation
<i>Other Outcome Indicators</i>
<ul style="list-style-type: none"> Gross domestic product per capita Regional cooperation and integration <ul style="list-style-type: none"> Intraregional trade in Asia-Pacific's total trade Access to basic infrastructure <ul style="list-style-type: none"> Access to telecommunications: fixed lines and mobile telephone subscribers Access of rural population to an all-season road Household electrification rate Governance <ul style="list-style-type: none"> Cost to start business Time to start business Governance and public sector management assessment Environment <ul style="list-style-type: none"> Carbon dioxide emissions
Level 2: Contribution to Country Outcomes: Key Outputs
<i>Indicators</i>
<ul style="list-style-type: none"> Transport <ul style="list-style-type: none"> Expressways built or upgraded National, provincial, district, and rural roads built or upgraded Railways constructed or/and upgraded Number of beneficiaries from road projects Energy <ul style="list-style-type: none"> Installed energy generation capacity Transmission lines installed or upgraded Distribution lines installed or upgraded New households connected to electricity Water <ul style="list-style-type: none"> Water supply pipes installed or upgraded/length of network

New households connected to water supply
Wastewater treated
Households served with new sanitation connections
Land irrigated or improved through drainage, floods, and irrigation works

Education

Classrooms built or upgraded
Teachers trained
Students benefiting from school improvement programs or receiving direct support through scholarships, feeding, or similar programs

Finance

Microfinance loan accounts opened
Small and medium-sized enterprise loan accounts opened

Level 3: Operational Effectiveness

Indicators

Operational quality and portfolio performance

Evaluation ratings of results-based country partnership strategy (CPS)
Average annual combined ratings of project performance evaluation reports and project completion reports
Quality-at-entry rating of CPS
Quality-at-entry rating of projects
Portfolio Performance Rating at implementation
Partnership survey results: perception of ADB effectiveness regarding reducing poverty

Finance mobilization

Overall disbursement ratio for public sector loans¹
Overall disbursement ratio for private sector loans and equity
Proportion of direct value-added cofinancing relative to ADB loans and grants approved annually

Strategic focus in operations

Proportion of lending to Strategy 2020 core operational areas²
Proportion of projects supporting private sector development
Proportion of projects supporting regional cooperation
Proportion of projects supporting environmental sustainability
Proportion of projects with gender mainstreaming

Knowledge development

Ratings of technical assistance completion reports
Annual Most Admired Knowledge Enterprises survey assessment rating

Partnerships

Proportion of public sector projects with Non-government organisation and/or Civil Society Organisation participation
New program-based approaches approved
Proportion of CPS and Country Portfolio Review missions conducted jointly with at least one other development partner

¹ Disbursement ratio is the total disbursement in a given year over the net loan amount available at the beginning of the year plus the loan amounts of newly approved loans which have become effective during the year, less cancellation made during the year.

² The five core operational areas set under the long term strategic framework (Strategy 2020) are infrastructure, environment, regional cooperation and integration, finance sector development and education.

Level 4: Organisational Effectiveness

Indicators

Use of human resources

- Budgeted professional staff and national officers in operations departments
- Budgeted professional staff and national officers in resident missions
- Representation of women professional staff in total
- Staff engagement survey results

Use of budgetary resources

- Internal administrative expenses per \$1million of public and private sector project approval
- Internal administrative expenses per project approved
- Internal administrative expenses per \$1 million disbursement
- Internal administrative expenses per project under implementation

Business processes and practices

- Average time from loan approval to first disbursement in sovereign operations
- Average loan (sovereign operations) processing time
- Proportion of loans and grants administered by field offices

評估成員國表現的標準	
項目	比重
A. 經濟管理	35%
i. 宏觀經濟管理	
ii. 政府財務政策	
iii. 國債政策	
B. 結構性政策	
iv. 貿易	
v. 金融業	
vi. 商業環境	
C. 社會共融 / 平等政策	
vii. 人力資源發展	
viii. 社會保障與勞工	
ix. 公共資源公平分配	
x. 性別	
xi. 環境可持續性的政策和制定	
D. 公營部門的管理和制定	50%
xii. 產權和基於規則的管治	
xiii. 公營部門的透明度、承擔度及貪污情況	
xiv. 公共行政的質素	
xv. 財政預算和金融管理的質素	
xvi. 運用財政收入的效率	
E. 援助項目的表現	15%
xvii. 援助項目的表現	