

加强亚洲开发银行在华非主权业务管理的思考

财政部国际财金合作司课题组

近年来，亚洲开发银行（以下简称亚行）非主权业务重要性日益凸显，加强对亚行非主权业务的指导和管理，有利于更好地引导亚行资金服务中国经济社会发展。为此，财政部国际财金合作司课题组开展了专题调研，形成了初步工作思路，希望有助于进一步提升亚行在华非主权业务的管理水平。

亚行在华非主权业务开展情况

（一）亚行及与中国合作概况

亚行是致力于促进亚洲及太平洋地区发展中成员经济和社会发展的区域性政府间金融机构，创建于1966年11月，总部设在菲律宾马尼拉，目前共有68个成员，其中，49个来自亚太地区，19个来自其他地区，主要业务包括硬贷款、软贷款、股权投资、技术援助等。此外还利用双边贷、赠款等其他资金渠道开展联合融资业务。

中国于1986年3月加入亚行，自1987年起使用亚行硬贷款。截至2020年底，亚行累计对华承诺贷款、赠款和技术援助项目1283个，金额458.76亿美元。其中，主权贷款承诺额406.01亿美元，非主权业务承诺额52.37亿美元。2020年，亚行对华承诺贷款24.18亿美元。其中，主权贷款项

目12个，金额20.12亿美元；非主权贷款项目7个，金额4.06亿美元。亚行在支持中国经济社会发展与改革，特别是完善交通、能源等基础设施以及推动中国参与区域和次区域经济合作方面发挥了积极作用。

（二）亚行近五年在华开展非主权业务概况

近五年来，亚行共在华开展33个非主权项目，合计25.14亿美元，其中贷款22.59亿美元、股权投资2.55亿美元，在亚行非主权业务中占比14%。资金主要投向基础设施和金融领域，分别占比46%和41%。支持重点为帮助中国企业对接国际标准、走出去，支持农业综合企业以及地区银行、非银机构、私募股权基金发展等。

新冠肺炎疫情暴发以来，亚行私营部门加强了卫生健康类投资，及时帮助中国应对疫情。2020年初，亚行为武汉民营企业九州通医药集团提供两笔贷款。一笔为短期紧急流动资金贷款，用于支持医药物资生产供应及在封控期间持续提供配送服务；另外一笔为长期贷款，支持医药物流中心的扩建，包括储藏疫苗等对温度敏感的医药物资所必需的冷链仓库。此外，亚行还陆续通过私募股权投资支持中国农村地区医疗卫生融资项目，服务

中国医疗卫生行业发展。

从项目执行情况及成效来看，亚行在华非主权项目总体表现良好。亚行独立评价局对中国过去五年非主权业务的评价为“相关、有效、高效、预期可持续”，其发展影响被评估为“令人满意”；中国主权项目与非主权项目的评分为80%，高于其他国家和地区平均分（69%）11个百分点。

（三）未来五年亚行在华开展非主权业务情况

新一期亚行与中国《国别合作伙伴战略（2021—2025）》（CPS）支持重点为迈向高质量绿色发展，主要包含三个重点支柱：环境可持续发展；适应和减缓气候变化；老龄化社会和卫生安全。未来五年亚行平均每年对华非主权业务贷款金额为4.5亿美元。非主权业务重点包括：应用先进的技术和创新的业务模式以增强经济社会发展韧性，帮助拓宽融资渠道、提升资源利用效率和改善空气、水的质量；气候减缓和适应项目；具有包容性的企业和私营部门解决方案，旨在促进普惠金融，使人们能够获得负担得起的高质量社会服务。

2021年以来，亚行董事会已批准4个中国非主权项目，涉及污水处理提标、能源供应、金融租赁中小企业

融资以及股权投资,共计约1.7亿美元。以华方水务(中国)有限公司(以下简称“华方水务”)污水处理提标项目为例,亚行拟向华方水务提供不超过2.3亿元人民币贷款,用于支持公司对现有污水处理厂进行扩建和提标改造,以满足更高的污水排放标准。该项目将进一步补充和加强亚行对中国污水处理行业长期以来的支持,提升中国居民和工业用水的污水处理标准。由于项目支持的污水处理厂主要位于水资源严重短缺的黄河和淮河流域的三、四线城市,对于改善中国重点流域的水质将发挥积极作用。同时,亚行将提升华方水务的性别包容性,加强其在人力资源管理中对于女性的支持。据了解,亚行近期拟实施的非主权项目涉及垃圾焚烧发电、清洁能源、碳减排、海洋生态债券融资、种猪养殖等领域。

取得成绩与存在问题

总体来看,近年来亚行在华非主权业务规模基本稳定,支持重点与中国政府发展规划和亚行战略保持一致,为促进中国私营部门发展提供了资金、技术、经验等方面的支持,有效帮助企业提高管理水平、对接国际标准等,也促进了中国农业、金融、交通等行业的改革发展,值得肯定。

但当前非主权业务仍然存在一些问题。一是与CPS的契合度有待进一步提升。新一期CPS重点领域包括环境可持续发展、减缓和适应气候变化以及老龄化社会与卫生安全,2021年已批准以及拟实施的项目未完全覆盖上述领域,特别是养老、卫生等领

域较为薄弱。二是附加值与发展效益有待加强。亚行在非主权项目中的作用主要还是提供资金支持,未明显体现亚行作为发展机构的发展特征,以及发挥亚行在引入国际经验等方面的优势。三是创新性需进一步突出。项目主要集中在基础设施、传统能源等领域,对数字经济、可再生能源等新兴领域的支持较少,创新性和亮点不突出。

下一步工作建议

为更好地发挥亚行非主权项目的作用、服务中国“十四五”规划实施,课题组就下一阶段工作提出以下建议:

(一)加强总结评估和宣传工作。在与地方政府代表的座谈中发现部分省份对申请亚行非主权项目非常感兴趣,但不了解具体程序与途径。为此,一是要指导亚行对过去五年(上个CPS期间)在华开展非主权业务情况进行系统总结,汲取经验教训。二是要对过去五年所有在华项目开展评估,鼓励亚行组织举办私营部门优秀项目评选,扩大其业务影响力的同时,进一步调动地方参与积极性,并适时在区域知识共享中心(RKSI)开展经验交流分享。三是要通过线上线下座谈、实地调研、推介会等方式,加强与地方政府及相关单位的交流,挖掘更多合作机会。

(二)加强对资金投向的引导。结合“十四五”规划、新一期CPS的三大战略支柱以及亚行自身比较优势,引导亚行资金重点支持以下领域。一是可再生能源、数字经济等创新领域,

促进疫情后经济复苏和应对气候变化目标实现,提升合作附加值。二是幼儿托育、社区养老、公共卫生、女性创业等市场薄弱领域,解决人口老龄化、传染病防治、性别平等等问题,推动亚行支持民生发展事业。三是加强对中西部欠发达地区的支持,巩固脱贫成果,促进产业发展和乡村振兴。四是发挥知识引领作用,进一步引入环境、社会、治理(ESG)理念和标准,促进中国企业合规水平和治理能力的提高。

(三)加强项目的科学规范管理。一是建立与亚行非主权业务团队定期沟通机制,加强在投资框架、项目概念等方面沟通,提前介入项目管理。二是加强风险管理,确保项目实施符合亚行采购、环境和社会保障政策以及国内相关法律法规。三是推动亚行进一步健全中国非主权项目绩效评估体系,不断提高项目质量、发展效益和管理水平。

(四)鼓励联合融资,推动中国私营部门“走出去”。进一步拓展渠道,发掘多方资源,鼓励亚行与亚洲投资银行、世界银行及全国社保基金、PPP清洁基金等相关机构的合作,促进各方联合融资,撬动更多资金投入。同时,根据高质量共建“一带一路”总体部署,借助亚行大湄公河次区域(GMS)经济合作和中亚区域经济合作(CAREC)等区域合作机制的多边平台,支持亚行私营业务部门与国内高新技术企业以及监理、咨询企业合作,推动民营企业和技术标准“走出去”。□

责任编辑 李燕