

多边开发银行的治理效率比较与制度优化路径

徐海东

(中南财经政法大学金融学院, 湖北 武汉 430073)

摘要: 伴随全球发展融资需求扩张, 世界银行、亚洲基础设施投资银行、金砖新开发银行、亚洲开发银行等多边开发银行已经成为跨境基础设施建设、减贫帮扶、气候融资最重要的供给主体。差异化的投票表决机制、董事会权责框架、内部管理层授权模式, 造成各类多边开发银行项目运营、资金调配、政策约束层面的治理效率分化。本文从治理结构底层逻辑切入, 对比加权投票制、协商共识制的决策利弊, 厘清董事会监督权限和管理层自主运营的制度边界; 搭建项目周期效率、资金配置效率、援助政策适配性三项比较维度, 横向剖析传统老牌多边开发银行与新兴多边开发银行的绩效差距。研究发现传统机构受制于发达经济体主导的份额结构、繁琐的项目审批流程、严苛的附加条件, 容易出现审批耗时长、资金落地缓慢、忽视受援国本土诉求等短板; 新兴多边开发银行依托更加扁平化的治理架构获得流程优势。为完善多边开发银行治理体系, 应当构建战略-运营分层决策机制、搭建结果导向型绩效评估体系、推进公私资本与多家融资机构的协同治理, 由此平衡成员国话语权、项目执行效率以及发展中国家发展自主权, 助力多边开发银行适配当下多元化的全球发展融资需要。

关键词: 多边开发银行; 治理效率; 投票权分配; 发展融资; 制度优化

中图分类号: F831.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 3134-9943(2026)04-0013-03

一、多边开发银行的治理结构类型与运作逻辑

(一) 投票权分配机制与决策效率的内在张力: 加权投票制与协商共识制的比较

当前多边开发银行主流分为加权投票制、协商共识制以及二者相结合三类表决模式, 两种基础模式分别对应效率风险、公平困境, 天然存在权力代表性和决策速度之间的矛盾。

第一, 传统加权投票机制。世界银行、亚洲开发银行以成员国认缴股本作为投票权重的核心依据, 同时配置少量基础投票权用来保障小国基础话语权。以国际复兴开发银行为例, 美国凭借出资份额拥有约15.5%投票权, 重大制度修改需要85%以上超级多数表决通过, 美国由此掌握事实上的否决权限; 五大发达经济体合计把控将近38%投票份额, 长期主导银行顶层战略走向。加权投票机制优势十分清晰: 出资规模更高、风险承担更大的国家拥有更多话语权, 重大投融资决策可以快速完成表决, 规避漫长的多边磋商僵局。但其短板同样突出, 份额固化造成新兴经济体投票权占比和经济体量不相匹配, 发展中国家诉求很难向上传导; 大国否决权容易造成战略偏向发达国家利益, 为项目增设大量带有地缘属性的约束条件, 拖累整体审批效率。

第二, 协商共识导向的表决机制。金砖国家新开发银行采取股本份额决定投票权, 但是在重大事项当

中优先推进成员国磋商, 尽量寻求全体成员国达成共识之后再开展投票; 部分区域性次层级开发银行对小国权益进行倾斜, 弱化资本份额的决定性地位。共识模式可以充分尊重各个出资方尤其是中小型发展中国家的利益诉求, 提升机构合法性与受援国信任程度。可是纯粹的共识决策极易陷入议而不决, 成员国利益分歧会拉长谈判周期, 基础设施应急项目、灾害救助融资容易贻误最佳投放时机。

第三, 新兴复合型投票制度, 以亚投行作为典型范本。亚投行章程当中区分普通多数、四分之三超级多数等表决门槛, 区分区域成员国与域外成员国投票配额, 区域国家投票权重维持75%; 中国认缴股本最高, 但并未谋求单边否决权限。该制度兼顾资本贡献、地域属性、小国权益, 在基础设施项目等常规运营事项当中放宽表决门槛, 战略层面重大调整启用高标准多数决, 以此调和决策公平和运转速度之间的冲突。

(二) 董事会监督职能与管理层自主权之间的制度边界

执行董事会承担股东监督、战略把控、项目审批、风险问责的职责, 管理层负责业务执行、市场拓展、项目落地管理。二者权责边界的划分, 直接决定机构是灵活高效, 还是陷入官僚化困境。

老牌多边开发银行普遍设置常驻执行董事制度, 世界银行执董会共计25名常驻董事, 日常介入项目细节审核、人事安排、行政预算审批, 管理层的贷款调整、项目本土化改良权限较为有限。高强度董事会监

督能够防范管理层道德风险、违规放贷、资金滥用问题，但是过度干预日常运营会催生多层级审批链条。每一笔大型基建贷款都需要经过国别代表董事逐层核查，流程冗余拉长项目筹备周期，管理层难以快速响应受援国突发的融资诉求。

反观新兴多边开发银行适度收缩董事会的微观管控权限，将监督重心转移到中长期发展战略、风险框架、制度建设层面，将项目筛选、合同谈判、落地管控等经营性事务下放管理层。亚投行董事会只审批顶层政策框架，常规贷款项目交由管理层下设的业务部门开展尽职调查与初审；行长选拔流程公开透明，理事会拥有候选人质询权利，管理层拥有充足人事调度、业务创新空间。此种权责划分可以减少行政桎梏，发挥金融从业者专业优势，加快资金拨付速度。

二、治理效率差异的系统比较维度

（一）项目周期效率：从甄别到评估的全流程时耗比较

完整的多边银行项目链条依次包含项目征集、尽职调查、环境社会评估、董事会审批、资金签约拨付、中期监管、完工后绩效评估。整体耗时长短是衡量行政运转效率最直观的指标。

世界银行项目审批链条层级繁多，除基础财务审查之外，严苛的环境社会保障标准、社会公众听证、多层执董会审议，普通基础设施项目从立项到资金签约普遍需要12-18个月。繁琐的流程设计初衷在于规避环境风险、保障项目透明度，但是漫长周期难以适配发展中国家应急基建、灾后重建项目的时效需求。亚洲开发银行同样承袭西方成熟的风控流程，大型跨境项目审批周期普遍超过一年。

新兴多边开发银行侧重流程精简，压缩不必要的文书关卡。亚投行针对成熟、低风险基础设施项目设置快速通道审批机制，合规审查标准化，将多数常规项目审批周期压缩至6个月以内；新开发银行面向金砖国家基础设施项目简化环境评估流程，允许依托东道国本土合规标准开展审查，不必强制套用统一的西式监管细则，大幅节约尽职调查耗时。

但是流程提速同样存在隐患。审批周期压缩之后，部分项目容易出现前期调研浅薄、社会风险排查疏漏，后期产生征地纠纷、生态破坏等隐患。因此项目周期层面的高效治理，是审批速度和风险排查之间的平衡，而非一味压缩办理时长。

（二）资金配置效率：承诺出资率、拨付速度与执行率的横向对比

资金配置效率可以拆解为三项量化指标：股本对

应的贷款承诺规模、贷款协议签署之后资金拨付速率、项目实际资金执行落地比率。

老牌多边开发银行资本体量庞大，可动用认缴资本充足，年度贷款承诺总额很高。不过受制于成员国利益博弈、繁琐前置条件，很多贷款项目签约之后资金分批拨付进度迟缓；部分受援国难以满足附带的制度改革条件，最终项目资金执行率偏低，大量获批资金长期处于沉淀闲置状态。同时传统多边开发银行资金投向偏好气候项目、教育医疗软性项目，大型跨境基建项目占比受到挤压，和广大发展中国家基础设施融资诉求存在偏差。

以亚投行、新开发银行为代表的新兴机构业务锚定基础设施短板，资金投向精准对接成员国基建缺口；贷款协议落地之后拨付链条简短，放款响应迅速。根据公开运营数据，亚投行绝大部分获批项目可以按照时间表足额拨付资金，项目资金执行率长期维持在较高水准。不足之处在于新兴多边开发银行成立时间较短、认缴资本总量有限，资本撬动规模暂时不及世界银行这类老牌机构，撬动社会资本的工具仍然有待丰富。

三、制度优化的理论路径

（一）分层决策机制：战略事项与运营事项的区分处理

针对投票权博弈、董事会-管理层权责冲突的结构性难题，应当落地分层分类的差异化决策机制，实现战略事务和日常运营事务相分离。

第一，顶层战略事项适用多元多数表决制度。章程修订、股本份额调整、新成员准入、整体风险框架、重大专项基金设立等关乎全体成员国根本利益的事务，启用高标准超级多数投票；对于小国、低收入经济体设置基础投票权保障基础话语权，缩短投票份额改革调整周期，根据全球经济体量变迁及时更新股本结构，改善新兴经济体话语权不足的现状。

第二，经营性事务下放管理层、降低表决门槛。常规贷款审批、项目招投标、技术援助、日常人事管理等运营层面事务，简化董事会集体审议流程，授权专业管理层和行业专家委员会进行研判审批，规避执行董事过度干预项目细节，释放管理层的专业能动性。

第三，细化董事会监督职能转型。董事会由微观项目审批者转变为战略监督者、外部审计者、风险问责主体，定期核查管理层投资风险、资金流向、项目社会效益，建立独立的审计部门，在不干预日常经营的前提下防控经营风险。分层决策之后能够化解代表性和运转效率之间的固有矛盾。

（二）结果导向的绩效评估体系与动态资源调配

摒弃单纯以放款规模作为考核标准的旧式评价模式，搭建结果导向、多维指标的绩效评估框架，并且依托评估结果动态调配资金资源。

第一，完善多维度绩效考核指标库。指标体系囊括项目审批周期、资金拨付时效、资金实际执行率、基础设施覆盖率、减贫成效、碳排放改善、当地居民收益、征地纠纷发生率、受援国满意度等社会效益指标，弱化单纯贷款额度的考核权重，引导管理层优先选择具备真实社会价值的发展项目。

第二，建立项目全周期追踪评估机制。组建独立第三方评估团队，分别在立项阶段、建设中期、项目竣工之后开展三次绩效核查；对于审批拖沓、资金闲置、社会效益较差、引发环境纠纷的项目负责人和业务部门进行问责。

第三，推行资金动态调配机制。把年度可贷资金额度和部门过往绩效结果挂钩，绩效优秀的业务部门可以获得更多专项融资配额；针对气候融资、跨境互联互通、防灾基建等优先领域设立独立资金池；根据不同地区的基础设施缺口动态调整国别资金配额，防止资金长期集中于少数经济条件较好的成员国，增强发展融资普惠属性。

四、结束语

想要优化多边开发银行整体治理水平，应当实施战略—运营分层式决策机制，厘清董事会和管理层权责边界；搭建以社会效益为核心的结果导向绩效评估制度，动态调配发展资金；主动联动民间资本、本土金融机构、其余多边融资主体实现协同治理。今后全球多边开发银行改革应当兼顾大国出资贡献、中小国家发展诉求、受援国经济主权，平衡运转效率、风险管控和公平属性，补齐全世界基础设施短板，助力全球南方国家完成可持续发展转型。

参考文献：

- [1] 张军.多边开发银行治理机制改革研究 [M].上海：上海人民出版社，2022.
- [2] 王贵国.国际发展融资机制变革与亚投行的制度创新 [J].中国法学，2017（04）：122-141.
- [3] 李珊珊.全球多边开发银行治理困境与改革路径探析 [J].国际经济评论，2025（02）：89-108+6.
- [4] 张平，李佩.新兴多边开发银行的治理优势与现实局限 [J].现代国际关系，2024（07）：56-63.
- [5] 陈晨.亚洲基础设施投资银行治理结构及其优化研究 [D].武汉：中南财经政法大学，2023.
- [6] 亚洲开发银行研究所.多边开发银行协作与撬动私人资本报告 [R].马尼拉：亚洲开发银行出版社，2022.

A Comparative Study on Governance Efficiency of Multilateral Development Banks and the Path of Institutional Optimization

Xu Haidong

(School of Finance, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei 430073)

Abstract: With the expanding demand for global development-oriented financing, multilateral development banks including the World Bank, Asian Infrastructure Investment Bank, New Development Bank and Asian Development Bank have grown into core providers of cross-border infrastructure investment, poverty-alleviation assistance and climate-related funds. Distinct voting systems, board-of-director power frameworks and authorization arrangements for internal management lead to obvious divergence in operational governance efficiency over project administration, capital allocation and aid-policy constraints. Starting from the underlying operational logic of governance structures, this paper compares the advantages and defects of weighted-voting system and consensus-based decision-making, and sorts out the institutional boundary between board supervision and managerial autonomy. Three evaluation indicators, namely project-cycle efficiency, capital-allocation performance and policy-condition adaptability, are established to make horizontal comparison on the operational performance of established and newly-built multilateral development banks. The research demonstrates that traditional institutions are restricted by share-holding structure dominated by developed economies, cumbersome examination-and-approval procedures and rigid policy conditions, which often result in prolonged project review, slow fund disbursement and disregard for recipient-country demands. In contrast, emerging multilateral development banks gain procedural advantages through flattened institutional frameworks. To upgrade the governance system, multilateral development banks shall adopt tiered decision-making separating strategic affairs and daily-run operations, construct outcome-oriented performance appraisal mechanisms and promote coordinated governance between private-sector capital and diversified financing agencies. Such reforms can strike a reasonable balance among member-state representation, project-execution efficiency and recipient-country autonomy, and help multilateral development banks satisfy the diversified requirements of international development-financing.

Keywords: multilateral development banks; governance efficiency; voting-right allocation; development financing; institutional optimization