

人文社科博士文库系列丛书



多边开发银行政策贷款条件性的 国际法问题研究

MDBs' Conditionality: A Perspective of International Law

云南出版集团公司
云南美术出版社

多边开发银行政策贷款条件性的 国际法问题研究

MDBs' Conditionality: A Perspective of International Law

刘音 著

云南出版集团公司
云南美术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

多边开发银行政策贷款条件性的国际法问题研究 /
刘音著. —昆明: 云南美术出版社, 2010.10
(人文社科博士文库系列丛书)
ISBN 978-7-5489-0122-8

I. 多… II. 刘… III. ①投资银行—银行法: 国
际法 IV. ①D996.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第202790 号

丛书策划: 赵文红
责任编辑: 赵文红
程 静
助理编辑: 胡兴早
装帧设计: 连小楠
责任校对: 胡国泉

人文社科博士文库系列丛书

多边开发银行政策贷款条件性的国际法问题研究
刘 音 著

出版发行 云南出版集团公司
云南美术出版社
印 制 云南民族印刷厂
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16
印 张 10.50
字 数 240 千
版 次 2010 年 10 月第 1 版
印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5489-0122-8
定 价 32.80 元

社 址 云南省昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 650034
电 话 0871-4190671(编辑部) 4107562(发行部)
网 址 <http://www.yunart.cn>

序

多边开发银行是当今世界最为重要的国际金融开发组织，是发展中国家取得建设资金的重要渠道。自国际复兴开发银行（IBRD，以下简称世界银行）于1945年建立至今，世界上共成立了六家多边开发银行，已累计为100多个发展中国家提供了高达7500亿美元的信贷资金。可以说，多边开发银行现已成为当代国际金融体制下实力最为雄厚、援助活动最富成效的国际援助平台。其中，世界银行作为首要的国际开发银行，已经发展成为与国际货币基金组织、世界贸易组织并驾齐驱的三大国际经济组织，其对世界经济的发展以及国际金融体制建构的影响力不容忽视。这种影响力集中表现为政策贷款条件性的实践。实践中，多边开发银行与借款国之间的政策贷款条件性协议一般都包括旨在促进经济发展、社会进步的政策改革、机构改革计划等，条件内容涉及借款国宏观经济制度的建设和完善，甚至触及社会制度的选择和安排。这不能不说是与多边开发银行创立之初的非政治组织的角色定位（欧洲复兴开发银行除外）存在矛盾的，这也正是条件性备受争议的根源所在。因此，本书就多边开发银行政策贷款条件性的国际法问题进行专题研究，其选题具有重要的理论价值与实践意义。

本书采用法学研究的方法，从贷款的法律基础、适用条件、贷款协议的生效条件、信贷资金的支付条件等诸方面对多边开发银行政策贷款条件性的涵义、特点、合法性问题进行了系统研究，并分别从条约法和国际法一般原则两个方面对其合法性进行了分析论证，对于“特殊情势”及其类似条款和“合理条件”的解释及其适用变迁进行了历史考察，进而阐述了多边开发银行政策贷款条件性的发展脉络，探讨了贷款条件性与禁止干涉成员国政治事务之业务原则、禁止使用武力或以武力相威胁原则、不干涉原则之间的冲突问题。此外，还就政策贷款条件性的定性、世界银行与区域开发银行之间针对政策贷款条件性的分工与合作等问题进行了比较分析。

本书在国际法理论创新方面做了一些有益的探索和尝试。它以政策贷款条件性的两大特点即“经济干预性”和“经济强制性”为线索，论证了多边开发银行政策贷款条件性的合法性，提出了一些独到的见解。例如，在全面考察关于建立多边开发银行的国际条约以及《国际复兴开发银行贷款条件通则》和《国际开发协会融资条件通则》的基础之上，提出了政策贷款条件性的条约法依据应为“条件”（conditions）而非“条款”（terms）；在条约的解释方面，提出了“专门性原则”与“职能主义原则”系种属关系的观点，即前者系后者的具体化；在多边开发银行政策贷款条件性与国际法基本原则的关系方面，提出了多边开发银行政策贷款及其条件性不适用《联合国宪章》第二条第4款、第四十一条和第四十二条，不构成非法干涉等。值得一提的是，作者在旁征博引理论著述的同时，大量援引国际法院判例，运用案例分析方法夯实其论证，体现了其理论性与实践性并重的学术风格。当然，本书作为作者研究国际金融法的起步之作，难免存在疏漏、甚至谬误之

处，希望面世之后，不断地加以修改和完善。

本书的作者是一位有理想的年轻学者，一直保持着浓厚的学术研究兴趣，在国际法研究领域勤奋耕耘。她于2005年考入武汉大学国际法研究所，成为我的一名博士研究生。在校期间，她潜心钻研，刻苦攻读，立志在国际金融法学研究方面有所作为。2007年，她受德国学术交流中心（DAAD）资助赴德国海德堡马克斯·普朗克比较公法与国际法研究所，专门从事本课题的研究，并以此为题完成其博士学位论文。在本书出版之际，我欣然为之作序，向学术界推荐本书，并期待有更多的青年学者关注多边开发银行的改革与发展，关注后金融危机时代国际金融法制的变革，为促进我国国际金融法学科的繁荣和发展而共同努力。

是为序。

李仁真

2010年6月

第一章 导 论

第一节 选题的缘起和意义

一、研究对象

本书的研究对象是多边开发银行政策贷款条件性的国际法问题,包括政策贷款及其条件性的条约法根据、适用,及其与“禁止干涉政治事务原则”之多边开发银行(美洲开发银行、欧洲复兴开发银行除外)业务原则、禁止使用武力或以武力相威胁原则、不干涉原则之间的冲突与调和。^①

(一) 多边开发银行

所谓“多边开发银行”(Multilateral Development Banks, MDBs)指的是包括国际复兴开发银行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)、国际开发协会(International Development Association, IDA)、美洲开发银行(Inter-American Development Bank, IADB)、非洲开发银行(African Development Bank, AfDB)、亚洲开发银行(Asian Development Bank, AsDB)和欧洲复兴开发银行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)在内的六大国际(区域)金融开发组织。其中,国际复兴开发银行在世界范围内主营硬贷款(loans)业务,^②国际开发协会在世界范围内主营无息贷款(credits)和赠款(grants)业务,二者在职能上形成互补,习惯上合并称为世界银行(World Bank, WB)。^③区域开发银行中,美洲开发银行、非洲开发银行、亚洲开发银行分别在各自地理区域范围内同时兼营软、硬两种信贷业务;欧洲复兴开发银行的业务活动区域则横跨欧亚大陆,把中、东欧国家,中亚国家(包括蒙古)作为金融援助的目标援助国,但本身不提供软贷款服务。在信贷工具方面,除了欧洲复兴开发银行之外,其他五大

①本书仅在多边开发银行普通业务范围内讨论贷款条件性问题,特别业务不在研究范围之内。

②非在有特殊说明的情况下,本书所指的贷款或信贷业务均指直接贷款或直接信贷业务,不包括多边开发银行以金融中介身份提供的融资援助。

③世界银行集团(World Bank Group)由国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司(International Financial Corporation, IFC)、多边投资担保机构(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)和国际投资争端解决中心(International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID)五大成员组织构成。习惯上,把IBRD和IDA合称为“世界银行”(WB)。非在特殊说明的情况下,本书中出现的“WB”或“世界银行”即指IBRD和IDA。世界银行系联合国专门机构之一,相反地,区域开发银行都与联合国没有法律上的关系。因此,世界银行属于广义上的国际政治组织(国际货币基金组织),区域开发银行则不是。

多边开发银行都包括项目贷款和非项目贷款（即政策贷款，Policy - Based Lending）^① 两大信贷工具。作为多边开发银行中唯一的例外，欧洲复兴开发银行的信贷工具仅限于单一的项目（包）投资贷款。所谓政策贷款（Policy - Based Lending），是用于帮助借款国恢复国际收支平衡、填补政策改革和制度建设方面的资金缺口，旨在实现借款国宏观发展目标的非项目贷款（类似于对目标援助国或借款国的预算支持，例如世界银行的“发展政策贷款”（Development Policy Lending）、^② 区域开发银行的规划贷款（Program Lending）等都属于政策信贷工具。^③ 相较于项目贷款，政策贷款的适用条件更特殊、贷款周期相对较长、信贷资金的支付程序更简便、迅捷。

所谓“政策贷款条件性”（conditionality），指的是多边开发银行提供的政策贷款是有条件的贷款援助，意味着取得多边开发银行政策贷款必须以满足一定的条件为前提。条件性，不仅是多边开发银行，而且是几乎所有援助国、国际金融援助组织提供金融援助的核心要件，这一点在国家之间的双边援助中表现得尤其明显。国际经济援助语境下的条件性，我们可以把它理解为援助目标国取得国际援助^④的先决条件的总合。^⑤ 在以往的条件性实践中，一方面，这些先决条件往往由援助组织片面决定，借款国非在承诺满足各该先决条件的前提之下不能取得贷款援助。另一方面，尤其就多边开发银行的业务实践而言，由于早期的条件内容基本只涉及贷款项目本身的执行和管理，因此借贷双方在贷款条件性的问题上基本没有争议。但是，自多边开发银行正式开展非项目贷款（即政策贷款）业

① 多边开发银行有两类信贷工具，即投资贷款和政策贷款（项目贷款和非项目贷款）。其中，投资贷款用于向经济、社会领域各行各业建设项目的融资基础设施提供资金援助，信贷资金在 5~10 年内分期支付完毕。政策贷款则是短期贷款，用于帮助借款国填补政策改革和制度建设方面的资金缺口，以实现国家宏观发展的目标，信贷资金支付较项目贷款支付更为迅速，通常为 1~3 年，最长不超过 7 年。

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/CFPEXT/EXTTRUFUN/EXTMA-INPRO/EXTPHRD/0, contentMDK: 20923842 ~ menuPK: 2639447 ~ pagePK: 64168445 ~ piPK: 64168309 ~ theSitePK: 2524316, 00. html. （登陆时间：2007 年 6 月 5 日）

② OP/BP 8.60 整合了所有的政策信贷工具（如 RILs、SALs、SECALs、SNALs/SNACs、PSALs），统一命名为“发展政策贷款”。但是，对于“扶贫减困战略”的受援国，非项目贷款的名称仍为“PRSCs”。

③ 欧洲复兴开发银行的情况较为特殊。欧洲复兴开发银行的信贷资金使用虽然不限于具体的项目，但是即使是非项目贷款也必须按照项目贷款来操作。简言之，欧洲复兴开发银行提供的非项目贷款也是硬贷款。因此，欧洲复兴开发银行不存在一般意义上的政策信贷业务。

④ 有学者认为，所谓“国际援助”指的是“国家之间的资源转移，且这种资源转移的条件必定是优惠的”。（Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, New York, Basic Books, 1975, p. 168）另有学者认为，凡旨在促进发展的（政府之间的）资源转移都是国际援助，既不问援助形式（双边或多边），也不问转移条件优惠与否。（Batram S. Brown, *The United States and The Politicization of The World Bank*, Kegan Paul International, 1993, p. 38）笔者认为后一种观点更为可取。以多边开发银行为例，作为多边援助的形式之一，多边开发银行仅在商业融资不能的情势之下，以最终贷款人的身份提供贷款援助。从这个意义上讲，多边开发银行提供的所有贷款服务，包括硬贷款在内，都具有金融援助的性质。

⑤ 不同的国际金融组织均有各自不同的条件性实践经验，彼此对条件性的解释亦不尽相同。例如 IMF 条件的官方解释为“‘条件性’系 IMF 监督信贷资金使用的办法，用以监督借款国是否能够有效地利用信贷资金摆脱经济困境，尽速还贷，进而以使 IMF 满足其他会员国的资金需求。”（http://www.imf.org）

务（产业结构调整、产业政策调整贷款，1980）以来，^① 贷款条件性的适用范围延展到非项目贷款领域，并且条件内容亦从具体生产项目的执行和管理扩大到借款国宏观经济制度的建设和完善，甚至把触角延伸向借款国的政治生活领域，触及社会制度的选择和安排。这不能不说是与（除欧洲复兴开发银行之外的）多边开发银行创立之初的非政治组织的角色定位存在矛盾的，这也正是条件性备受争议的根源所在。多边开发银行的贷款条件性实践已逾半个世纪，其中政策贷款条件性的历史亦长达二十多年，但是迄今为止，尚无任何一家多边开发银行明确地对条件性做出过正式解释。^② 新任世界银行行长甚至强调指出，不应当对“条件性”作严格解释，而必须从世界银行作为国际开发组织的角色定位出发，根据具体的实际情况对“条件性”作有针对性的目的解释。^③ 实践中，多边开发银行与借款国之间的政策贷款条件性协议一般都包括旨在促进经济发展、社会进步的政策改革、机构改革计划。^④

（二）政策贷款条件性

1. 政策贷款条件性的概念

政策贷款条件性渊源于国际经济援助条件性，条件性是国际经济援助的核心要件。作为政府间的国际金融开发组织，多边开发银行是多边金融援助的外化形式之一。多边开发银行提供的所有金融产品（包括硬贷款）和金融服务本质上都具有援助的性质，而这种经济资源的转移往往都是有条件的。

所谓“条件性”（conditionality），是指一种有条件的性质（“the quality to be conditional”）。严格地来说，条件性并不是具有确定的内涵和外延的法律术语。它本身不具备

①此为通说。但是实际上，IBRD 最早发放的四笔贷款（借款国家分别是法国、荷兰、卢森堡、丹麦）都是根据《IBRD 协议》第三条（贷款、担保一般条件）第 1 款（信贷资金的使用）（b）项发放的非项目贷款（政策贷款）：

“For the purpose of facilitating the restoration and reconstruction of the economy of members whose metropolitan territories have suffered great devastation from enemy occupation or hostilities, the Bank, in determining the conditions and terms of loans made to such members, shall pay special regard to lightening the financial burden and expediting the completion of such restoration and reconstruction.”

此外，亚洲开发银行早在 1978 年就已经开展规划信贷业务，支持借款国优先产业部门、次级产业部门的发展。申请规划贷款的借款国，必须证明外汇短缺是造成产业部门、次级产业生产效益低下的原因，并提交合理的产业、次级产业部门发展规划；尚未制订部门发展规划的借款国，则必须同意接受亚洲开发银行的技术援助，在其指导下制订产业部门、次级产业部门发展规划。（Nihal Kappagoda, *The Asian Development Bank*, Lynne Rinner Publishers, 1995, p. 32）

②多边开发银行的最终解释权均由理事会保留，执行董事会系理事会之外唯一有权解释的机关。但是实践中，多边开发银行执行董事会极少发布正式的法律解释，而往往以业务政策的形式来反映执行董事会关于适用关于建立多边开发银行的国际条约的立场。以世界银行为例，1964 年以后正式的法律解释只出现过两次（一次是 1981 年，另一次是 1984 年），这一点与其姊妹组织 IMF 十分不同。实践中，世界银行法律总顾问出具的法律咨询意见基本都在银行的业务实践中得到了贯彻和执行，其中尤以 Shihata 的法律意见书最为重要，例如项目贷款与非项目贷款区别、政治与经济的区别、“特殊情势”、债务融资的合法性、“有效治理”等，在世界银行，乃至整个多边开发银行基本法律制度内都具有准法的地位。世界银行的法律适用实践基本都以 Shihata 的解释意见作准。

③World Bank, *Legal Aspects of Conditionality in World Bank Policy – Based Lending*, (SecM2005 – 3090/2), June 2005, p. 4.

④世界银行 OP 8.06 第 13 段的措辞为：“The Bank determines which of the agreed policy and institutional actions by the country are critical for the implementation and expected results of the program supported by the development policy loan. 1 The Bank makes the loan funds available to the borrower upon maintenance of an adequate macroeconomic policy framework, implementation of the overall program in a manner satisfactory to the Bank, and compliance with these critical program conditions”。参见 World Bank, *Legal Aspects of Conditionality in World Bank Policy – Based Lending*, (SecM2005 – 3090/2), June 2005.

规范性,而只具有描述性。它所描述的是一种客观现象,一种事实状态。在国际信贷援助的范畴内,条件性所描述的事实,即“国际信贷援助是有条件的援助”。在以往的条件性研究中,研究者主要来自经济学、国际关系学、国际政治学,甚至公共管理学领域,研究方法以博弈论和政治经济学方法为主,研究成果集中表现为对具体条件内容的研究。其中,经济学家更关注具体改革内容的安排与设计,而政治学者们关注的焦点问题则在于改革内容在性质上是否对国家主权构成威胁。因此,所谓第一代条件性、第二代条件性实际上都是针对(重要的)条件内容的描述性概念。

2. 国际经济援助条件性的特点

“国际经济援助条件性”不是一个规范术语,它的内涵过于抽象,外延亦过分宽泛而不确定。但是,不论是双边金融援助还是多边金融援助,我们都可以从条件性协议的内容安排和救济办法两方面,来把握国际信贷条件性的两大特点,即外部干预性和强制执行性。其中,强制执行性暗示,条件性协议(应当)具有强制执行性(尽管实践中真正得到贯彻、执行的条件性协议为数甚少),一旦借款国不履行条件性协议,则援助组织有权减少甚至中止援助。外部干预性则表明,条件性(可能)对借款国的政策选择、制度安排具有实质影响——这种影响既可能是动用贷款条件性的主观目的,也可能只是履行贷款条件性的客观结果之一(西方学者往往以此来区分非法的经济干涉与合法的经济干预^①)。因此,从国际法的意义上讲,可以说,“强制执行性”是对国际信贷条件性具有强制执行性这一特点所作的事实判断(尽管实际强制执行条件性协议的案例十分罕见);^② 强制措施可能是合法的,例如报复、反报,也可能是非法的,例如武力干涉他国的内政外交。“外部干预性”则是对信贷条件性影响或企图影响借款国政策选择、制度安排这一现象所作的法律判断或价值判断;尤其,多边开发银行政策贷款条件性合法与否,将直接取决于对“外部干预性”的法律评价。^③

(1) 外部干预性

战后国际经济援助的实践表明,不论是作为冷战工具还是作为促进经济增长的手段,条件性始终都是与外部干预相生相伴的,而干预的深度、广度则往往取决于援助发生时的历史背景、援助目的,以及援助目标国的综合国力。^④ 西方学者把条件性的干预程度划分为六个层次,并在这六个层次的基础之上把战后条件性的发展划分为两个历史阶段——经济改革时期(第一代条件性)和政治改革时期(第二代条件性)。这六个干预层次分别是

^① 鉴于“intervention”一词含有“武力干预”的意味(interference by fore),笔者在此将“intervention”译作“干涉”,将“interference”译作“干预”,以示区别。汉语中,“干涉”(多)作“不该管硬管”解,“干预”则作“过问别人的事”解。(中国社会科学院语言研究所词典编辑室编,《现代汉语大辞典》(第五版),商务印书馆,2005年,第440页。)

^② 条件性协议之所以执行率低的原因不在于协议本身缺乏强制执行性(事实上,伴随经济全球化程度不断加深和扩展,作为经济强国的援助国家或多边援助组织完全具备打击经济小国、经济弱国的力量和能力),而在于援助组织往往不愿愿强制执行。个中原因涉及复杂的国际关系和国际政治问题,这些问题不在本书的讨论范围之内。

^③ 几乎所有的多边开发银行(美洲开发银行、欧洲复兴开发银行除外)都把“禁止干涉成员国政治事务”作为业务原则之一,该项原则无条件地适用于多边开发银行的所有业务活动。因此,在多边开发银行的法律框架内,经济干预合法,相反地,政治干涉则必定是非法的,即使借款国表示同意接受政治干涉,该“同意”也不能把政治干涉合法化。

^④ 实力主要表现在条件性谈判的过程中。

(按降序排列):

- a. 最高层次的干涉表现为政治干预, 包括参与决策政权的组织形式、行政制度的安排;
- b. 干涉目标援助国的宏观经济政策、参与决策优先发展的产业部门或项目;
- c. 干涉目标援助国具体产业部门的产业政策;
- d. 干涉贷款项目的执行;
- e. 金融事项方面的条件, 例如严格区分赠款与无息贷款、信贷资金不得用于支付以借款国本币购买的货物和劳务、^① 保养费用、经常性开支, 以及片面设定采购捆绑条件;^②
- f. 干涉贷款项目的管理, 包括信贷资金是否及时到位、会计报告、项目报告、项目评估、技术人员享有的特权和与项目相关的进口问题等。^③

其中, d、e、f 系项目贷款范畴内的条件性——e、f 实际已经把触角伸进了借款国的制度安排领域, a、b、c 属于非项目信贷, 即政策贷款条件性的范畴, 它们同时也代表了条件性的发展趋势, 即援助组织以经济援助为支点, 借助条件性这一经济杠杆, 参与援助目标国国内决策的程度越来越高。但是必须强调指出的是, 尽管条件性的内容越来越偏重于目标援助国内部的政治制度改革、社会制度改革, 但是, 条件性本身与政治改革之间的因果关系却仍然是间接而非直接的。^④ 这一点在多边开发银行 (EBRD 除外) 的条件性立法和实践中体现得尤其明显。^⑤

(2) 强制执行性

从理论上讲, 不论国际信贷条件性以怎样的面目出现, 其具体内容和表现形式如何, 条件性的概念都有强制性 (coercive) 或可强制执行 (enforceable) 的意味, 即一旦援助目标国不履行条件性协议或不能实际履行, 援助组织即有权中止或威胁中止、削减或威胁削减援助。

在法律英语中, “coercion” 一词具有 “滥用 (improper use) 经济手段, 迫使他人屈从本人意愿的行为” 的含义。^⑥ 在国际法的意义上, 所谓 “经济强制” (economic coercion), 不仅可以特指具有经济属性的强制措施 (经济手段), 而且还可以泛指旨在实现经

^① 欧洲复兴开发银行取消了这一限制。国际开发协会在特殊情势下可以参与本币融资。(《IDA 协议》第五条第 2 款 e 项)

^② 采购条件以及其他项目招投标方面的条件往往是吸引发达国家参加多边开发银行的主要原因, 例如瑞士即是受投标资格的吸引而参加亚洲开发银行的。(亚洲开发银行与联合国没有法律上的关系, 不是联合国的专门机构, 因此它不是广义上的国际政治组织, 所以瑞士加入亚洲开发银行不违反中立原则。)

^③ Olav Stokke, *Core Issues and State of the Art, Aid and Political Conditionality*, edited by Olav Stokke, p. 8.

^④ Olav Stokke, *Core Issues and State of the Art, Aid and Political Conditionality*, edited by Olav Stokke, p. 8.

^⑤ EBRD 贷款条件性比较特殊。详见本书第三章第三节。

^⑥ coercion: (1) compulsion by physical force or threat of physical force; (2) conduct that constitutes the improper use of economic power to compel another to submit to the wishes of one who wields it; (3) Hist. a husband's actual or supposed control over his wife's actions. (*Black's Law Dictionary*, p. 206)

济目的的各类强制措施。^① 其中,作为经济目的的“经济强制”,着眼于强制目的的经济属性,即实施强制措施的目的旨在谋取经济利益(其中,消极的经济利益如打击目标国家的经济实力,积极的经济利益如为本国谋取利益)。作为以经济为手段的经济强制,则着眼于经济手段的强制执行性,即不问强制目的,只要经济手段具有强制执行性(此类强制手段有时也被称为“经济武器”,Economic Weapon),它就属于经济强制的范畴。实践中,无论是以谋取经济利益为目的的强制措施,还是具有强制执行性的经济措施,都可能产生经济的和非经济的效果。^②

无论从哪一层含义的“经济强制”来讲,多边开发银行贷款条件性都属于经济强制的范畴。其中,政策贷款条件性往往属于第一层含义上的“经济强制”,即旨在实现经济利益的经济强制。与传统的项目贷款条件性不同,政策贷款条件性往往表现为非经济手段,例如财税改革、机构改革、完善法治建设等,因此,政策贷款条件性合法与否将直接取决于强制目的。一旦强制目的偏离经济轨道,企图干涉借款国的政治事务并以此为归宿,政策贷款条件性实践即构成政治干涉,而丧失合法性。

强制执行性是国际经济援助条件性之所以为人诟病的根源所在。但是事实上,以多边开发银行实践为例,实在法上的多边金融援助条件性并没有,至少并没有明显地体现出这一特点;甚至在实践中,因借款国违背条件性协议而导致援助中止的先例也是相当罕见的。个中原因错综复杂,往往取决于其时深刻的国际政治背景,是国际政治、经济利益冲突与妥协的结果。从法律的角度来讲,条件性协议之所以难以强制执行的一个很重要的原因在于举证困难,即援助组织无法,至少是难以证明目标援助国究竟是履行不能还是故意不履行条件性协议。退一步讲,即使援助组织能够确证目标援助国未能充分履行条件性协议的原因所在,但是由于不履行条件性协议的法律后果实际以目标援助国的全体公民为归宿,也就是说这种国家责任实际是一种公民集体责任,^③ 因此,制裁的合理性就不像乍看起来那么理所当然了(尤其对于非民主化国家来说,更是如此)。显然,对于多边开发银行这样以消除贫困、实现普遍发展为己任的多边援助组织来说,不得不考虑制裁的后果。这是一个很现实的问题,关系到借款国的国计民生。以世界银行为例,^④ 实践中,即使世界银行因借款国不履行条件性协议而决定中止贷款协议,它也会立即邀请该国进行新一轮的贷款谈判。这也就是说,所谓条件性的强制性实际并没有起到强制执行的效果——贷款仍然可以继续进行。

①从这个意义上讲,经济强制区别于经济竞争的关键之处即在于强制目的:

“..... any measure by State A (the establishment of rival industries of example) may be regarded as coercion by State B in the sense that State B may be forced to take them into account in planning its own economy. In short, economic ‘pressure’ can assume many forms.” “[since] state economies are competitive promoting one’s own economy may well be injurious to others. This suggests that it will be necessary to characterize unlawful economic measures by their intent rather than their effect.” 参见 Bronstone, *The European Bank for Reconstruction and Development*, Manchester University Press, 1999, pp. 54 ~ 60.

②Bartram S. Brown, *The United States and the Politicization of the World Bank*, Kegan Paul International Ltd., 1991, p. 35

③关于国家责任与集体责任的问题,请参阅凯尔森著、王铁崖译《国际法基本原理》,华夏出版社,1989年出版。

④区域开发银行的业务实践中,因借款国违反条件性协议而导致贷款协议中止的先例极其罕见。有据可考的一起案例发生在非洲开发银行,在与世界银行对津巴布韦的联合融资中,津巴布韦违反条件性协议,世界银行同意继续支付信贷资金,但是非洲开发银行拒绝继续放贷。(详见 E. Philip English & Harris M. Mule, *The African Development Bank*, Intermediate Technology Publications, 1996)

3. 国际经济援助条件性的历史沿革

(1) 政策贷款条件性溯源——战后双边经济援助条件性

作为一个历史现象,国际经济援助条件性的存在由来已久。^①可以说,历史上从来就不存在不附加任何条件的国际援助,援助组织往往把援助目标国满足或承诺满足这样或那样的条件作为援助生效的前提。因此,我们可以把条件性概括地理解为:援助目标国取得国际援助的先决条件的总合。不同的援助组织各有其不同的条件性实践,甚至同一援助组织在不同历史时期的条件性实践也不完全相同。因此,西方学者笔下的“条件性”(conditionalities)一词往往是以复数形式出现的。这里有必要指出的是,尽管多边开发银行提供的所有金融产品和金融服务都是有条件的,但是学者们通常只在非项目贷款的范畴内讨论条件性。因此,作为学术用语的“条件性”指的就是非项目贷款(政策贷款)条件性。所谓第一代条件性、第二代条件性,实际上也都是针对非项目贷款条件性而言的。

战后国际经济援助条件性的历史源头,可以追溯至马歇尔计划。尽管该计划既未曾被冠以“国际援助计划”的名号,其计划文本中也没有出现“条件性”的字眼,但是西欧国家正是借助马歇尔计划投入的大量资金,迅速实现战后经济复兴却是不争的事实,而且该计划的实施毫不含糊地绑定了严格的政治、经济条件也是不可否认的事实,即援助目标国必须根据该计划的援助目的^②来制订或调整本国的内政外交政策,其中尤其强调建立开放的市场经济体制。由此可见,马歇尔计划不仅在形式上暗合了传统的条件性(信贷捆绑条件,Edward Clay),而且在内容上更是横跨两代条件性。此外,OEEC(欧洲经合组织)^③还专门以双边援助协议的形式构建了实施马歇尔计划的制度框架,非在这个制度框架内,目标援助国不能真正参与分享马歇尔计划的援助资金。^④20世纪50年代,美国政府甚至一度把共同防御作为经济援助的先决条件之一,迫使西欧国家增加军费开支。同一历史时期,苏联同样以类似形式向对其具有战略意义的东欧国家提供援助。可以说,战后的国际经济援助最初是作为美国、苏联两个超级大国之间争夺战略对象、巩固政治势力的角力战而登上历史舞台的。这一时期的条件性在功能上亦表现为超级大国对外宣传各自意识形态、巩固其自身安全利益、政治利益和经济利益的手段和工具(Arefieva, 1990),^⑤条件性因此而被认为是“不值得信赖的”。

作为旨在消除贫困的金融开发组织,多边开发银行不仅是国际开发活动中的中坚力量,更是新时期金融援助(发展援助)活动中的主导力量。从项目贷款到政策贷款,多

①Olav Stokke, *Core Issues and State of the Art, Aid and Political Conditionality*, edited by Olav Stokke, p. 7.

②马歇尔计划的目的在于巩固美国在欧洲的整体利益及其在各受援国内部的特殊利益,甚至包括消化美国过剩的生产力。

③即经济合作组织的前身。OEEC 1947年由美国、加拿大发起,旨在帮助欧洲国家联合起来实施马歇尔计划,实现欧洲复兴。1948年4月16日,英国、法国等18个西欧国家根据1948年4月16日通过的《欧洲经济合作公约》成立了欧洲经济合作组织,迫切需要联合起来实施马歇尔计划,以稳定欧洲经济。该组织设有部长理事会,下设执行委员会。主要目的是确保各成员国实施美国财政援助,发挥各成员国的经济力量,促进欧洲的经济合作,为欧洲复兴作出贡献。1960年12月4日,美国、加拿大、OEEC组织成员签订公约,决定成立经济合作组织。1961年9月30日,经济合作与发展组织在巴黎正式宣告成立。该组织目前有30个成员国。(http://www.oecd.org, 登陆时间2007年12月20日)

④Olav Stokke, *Aid and Political Conditionality*, 1989.

⑤但是,马歇尔计划本身并不是真正意义上的国际发展援助。现代国际发展援助兴起于20世纪60年代。

边开发银行从援助具体生产项目建设,发展到援助具有生产目的的社会项目建设,再到援助宏观经济环境建设,把贷款条件性作为援助杠杆,^①从监督具体生产性项目入手,发展到参与借款国的制度建设,甚至国际制度的安排,其间条件性的功能不断得到发展、强化和完善,多边开发银行的宗旨和职能亦因此而得到更为切实的贯彻和执行,贷款条件性本身亦渐渐变得值得信赖起来。

(2) 第一代条件性——宏观经济改革

20 世纪 70 年代末 80 年代初的第三世界经济危机催生了第一代条件性。第一代条件性以借款国承诺经济改革为其主要内容,具体表现为调整内部经济结构,并辅以相关行政改革和财政改革,改革目标集中指向解放市场。

第一代条件性由 IMF 首开先河,最早出现在 IMF 的经济结构调整贷款中,它着眼于借款国的宏观经济政策,旨在确保借款国能够有效地利用信贷资金尽快恢复收支平衡并尽速还贷,缩短资金回笼周期以满足其他会员国的资金需求。^②

作为国际复兴开发银行的姊妹组织之一(二者同为布雷顿森林组织),IMF 的业务宗旨不在于推动世界经济发展,而在于维护国际金融秩序的安全与稳定。这一宗旨决定了 IMF 贷款的贷款条件、贷款目的都必然区别于多边开发银行的贷款援助。实际上,IMF 信贷资金的使用目的原本只紧急援助暂时出现国际收支困难的发达国家,以便后者尽速恢复收支平衡。^③

20 世纪 80 年代,拉丁美洲、撒哈拉以南非洲国家的经济情势持续恶化。由于经济决策上的失误,^④这些国家不仅没有解决国内的经济危机,反而更因此债台高筑,陷入了沉重的外债危机,严重威胁了北美、西欧地区金融机构(债权人)的金融安全,乃至国际金融的安全。这既是 IMF 参与解决上述发展中国家债务危机的直接原因,同时也是根本原因之所在。根据 IMF 的相关规定,^⑤借款国非在承诺遵守 IMF 提出的经济改革方案的前提下,不能取得 IMF 的贷款援助。

①“杠杆”(leverage)一词,出现在国际经济援助领域始于 20 世纪 60 年代。美国政府把“杠杆”作为正式术语应用于双边援助领域,特指发展援助与宏观经济政策、社会政策贷款要求之间的联系。(John White, *Regional Development Banks: The Asian, African and Inter-American Development Banks*, Praeger Publishers, 1971, pp. 184 ~ 185) 因此,所谓杠杆指的实际就是条件性。

②有学者认为,IMF 条件性的根本目的在于确保 IMF 能够按时履行其对其他会员国的贷款承诺。

③Olav Stokke, *Core Issues and State of the Art, Aid and Political Conditionality*, edited by Olav Stokke, p. 8.

④从 20 世纪 80 年代开始,发展中国家开始调整国内政策,从进口替代转向出口导向的政策,把对外贸易作为优先发展领域,促进了产量的大幅增加。但由于作为发展中国家主要出口市场的发达国家在此期间采取紧缩政策,发展中国家出口受到了影响,国际收支平衡状况恶化,增长率下降,债务负担加重。(王玢:《关于推动南南合作的几点思考》,中华人民共和国常驻维也纳联合国工业发展组织代表处官方网站 <http://vienna.mofcom.gov.cn/aarticle/ztdy/200403/20040300202832.html>, 登陆时间 2008 年 1 月 12 日)

⑤IMF Articles of Agreement, Article V (3) (a):

"The Fund shall adopt policies on the use of its general resources, including policies on a stand-by or similar arrangements, and may adopt special policies for special balance-of-payment problems that will assist members to solve their balance-of-payments problems in a manner consistent with the provisions of this Agreement and that will establish adequate safeguards for the temporary use of the general resources of the Fund."

值得一提的是, IMF 所决策的宏观经济改革政策^①实际贯彻了新自由主义的经济观,^②因此表现出很强的政治性^③——即便如此, 这种新自由主义的政治倾向对于经济改革的影响仍然是间接而非直接的。在 IMF 开展条件性实践不久, 多边开发银行以及其他主要国际援助组织、援助国家, 纷纷步其后尘, 把目标援助国承诺解放市场(即承诺开展旨在解放市场的经济改革)作为其取得经济援助的先决条件。其中, 世界银行于 1980 年开发出产业结构调整贷款(SALs)和产业政策调整贷款(SECALs)两种非项目信贷工具, 由此将条件性的适用范围延展至非项目信贷领域, 条件性涉及的问题因此而更为敏感, 内容亦更为广泛、复杂, 例如修正投资计划、实现出口产品多元化、提高本地企业的市场竞争力、加速经济资源流转、完善价格机制、提高资源利用率等。^④凡此种种, 无一不在挑战(现有)国际法框架下的条件性之合法性。

然而, 正如历史发展最终显示的那样, 多边开发银行不仅没有在国际舆论的批判、商讨中退回到传统的、以生产项目贷款为主的业务轨道上来, 反而越战越勇, 在非项目贷款的轨道上越走越远, 乃至开创了第二代条件性的历史。此外, 作为政治属性最为鲜明的多边开发银行, 欧洲复兴开发银行在这一敏感时期的成立(1991 年), 更暗示了多边开发银行未来的改革方向, 乃至最终的发展方向。

(3) 第二代条件性——制度建设与完善^⑤

引发第二代条件性的根本原因在于第一代条件性的失败, 直接原因则在于冷战时代的终结。第三世界的异军突起、柏林墙的轰然倒塌、经济全球化的突飞猛进、生态环境的持续恶化等等一系列国际形势的发展变化, 把消除贫困、实现全球普遍可持续发展提上了国际社会的议事日程。发展问题成为继安全问题之后的又一大国际主题。新时期的国际援助不再是强权政治脚力的产物, 而是根源于全球可持续发展的需要, 并以实现人类社会的永久和平与安全为其终极目标的国际人道主义活动。^⑥

早期的产业结构调整贷款在经济复苏方面收效甚微, 尤其在非洲几乎完全失灵。一方面, 借款国违背条件性协议的情况屡见不鲜; 另一方面, 即使对于那些诚实履行条件性协议的借款国而言, 无论是从社会效果还是从经济效果来说, 改革结果实际也都是令人失望

①实际上, IMF 开出的危机处方与适用于解决发达国家暂时收支困难的处方别无二致, 并没有顾及发展中国家特殊的国情。

②“One feature of liberal political theory …… is its universalism, its belief that the individual at the heart of liberal political theory is a universal subject, with, ultimately, the same kind of interests wherever he or she is located across the time and space.” (Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice*, first published in 2002 by Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd, p. 185) “liberal”既有“自由的”意思, 又有“解放的”意思, 这个词的使用实际是比较混乱的。在国际关系领域, “liberalism”与“realism”相对应, 表达的是一种国际主义的世界观, 后者表达的则是一种国家阶级观。在国内关系领域, “liberal”则与“conservative”对应。

③新政治经济学理论(New Political Economy, NPE)认为, 造成经济危机的主要原因实际不在于错误的经济决策本身, 甚至无关干原油价格上涨的不利情势, 而恰恰在于政府。(Von Stefanie Killinger, *The World Bank's Non - Political Mandate*, Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · München 2003, p. 12)

④World Bank/IDA, *Lending for Structural Adjustment*, R80 - 82, IDA/R80 - 7, February 5, 1980. 这些条件内容即“华盛顿共识”的产物: 减少市场干预、降低财政赤字、完善价格机制、实现贸易与投资自由化、私有化、放任市场。这一理论模式后来被称为新政治经济学, 它是新自由主义理论的重要组成部分之一。

⑤Systemic and Policy Reforms.

⑥Olav Strokke, *Aid and Political Conditionality*, 1989; Pratt, ed., 1989.

的。大量的研究结果显示,在经济自由化的过程中,市场主体的行为往往不是受理性主导,而是由直觉左右的。^①这也就是说,(新古典经济学^②)关于市场主体都能够自觉追求个人利益最大化的命题不必然是真命题,因此第一代条件性的适用也不必然具有普遍性。^③类似地,经验表明,市场实际并不总是能够对政策变化作出快速、及时的反应。^④因此,解放市场对于实现经济发展来说显然是不充分的,经济改革必须与政治改革、行政改革齐头并进、相辅相成,方可相得益彰[WB, 1989]。

苏联解体,以及中、东欧国家的制度转型是战后国际关系中的革命性变化,是真正引发第二代条件性的直接原因。后冷战时代,第三世界不再是东、西两大阵营争夺的政治筹码,因此,安全亦不再是新时期国际援助的首要目标,取而代之的是以可持续发展为终极目标的民主、法治、人权(公民权是其中重中之重)、开放的市场经济体制、保护生态环境等为代表的西方社会的主流价值观。^⑤此外,发展中国家^⑥内部的民主化运动也在第二代条件性的产生过程中起到了推波助澜的作用。^⑦

1989年,世界银行发表题为《撒哈拉以南非洲国家:从危机到可持续发展——长期发展研究报告》(*Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth - A Long-Term Per-*

① Von Stefanie Killinger, *The World Bank's Non-Political Mandate*, Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · München 2003, p. 15.

② Neo-classical Economics (新古典经济学): The school of economics that developed the free-market ideas of classical economics into a full-scale model of how an economy works. The best-known neo-classical economist was Alfred Marshall, the father of marginal analysis. Neo-classical thinking, which mostly assumes that markets tend towards equilibrium was attacked by Keynes and became unfashionable during the Keynesian-dominated decades after the Second World War. But, thanks to economists such as Milton Friedman, many neo-classical ideas have since become widely accepted and uncontroversial. (<http://www.economist.com/research/Economics/alphabetic.cfm?term=neo-classicaleconomics>, 登陆时间: 2008年3月3日) 新古典经济学是对古典经济学的复归,强调市场自由,反对政府干预。

New Classical Economics (新派古典经济学): Body of macroeconomic thought based on the role of rational economic agents and the theory of rational expectations, emerging during the 1970s. It is characterized by an extreme form of monetarism which argues that demand-management intervention by governments is ineffective even in the short run, and instead advocates far reaching tax cuts. It is based largely on the ideas of the US economists John Muth (1930-2005) and 1995 Nobel laureate Robert Lucas, Jr. (born 1937), and the co-recipients of 2004 Nobel prize in economics - US economist Edward Prescott (born 1940) and Norwegian economist Finn Kydland (born 1943). Not to be confused with neo classical economics. (<http://www.businessdictionary.com/definition/new-classical-economics.html>, 登陆时间 2008年3月3日) 新派古典经济学重视政府对市场的宏观调控,但是反对政府通过调节市场需求的手段来干预市场,而建议通过意义深远的减税计划来促进经济的稳步发展。

③ Von Stefanie Killinger, *The World Bank's Non-Political Mandate*, Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · München 2003, p. 15.

④ Ibid., p. 15. See Peter M. Lewis, *Economic Reform and Political Transition in Africa: The Quest for a Politics of Development*, 49 (1) World Politics 1996, pp. 92-129.

⑤ 有学者认为,第二代条件性与西方国家普及民主制度无关,而毋宁说它是发达国家企图再度把霸权政治合法化的意识形态武器。见 Barry Gills, Joel Rocamora and Richard Wilson, eds., *Low Intensity Democracy*, London: Sage Publication (1993); Samir Amin, *The Issue of Democracy in the Contemporary Third World*, in Gills et al., (1993). 这是一种现实主义的 worldview, 它不承认(某些)价值具有普遍性,不承认超阶级人性。

⑥ 非洲、拉丁美洲、中东欧国家。

⑦ Olav Stokke, *Aid and Political Conditionality*, pp. 9-10.

spective Study) 的研究报告,^① 首次提出“治理”(Governance)概念。^② 此后,世界银行连续发表《治理》(Governance, 1991年)和《治理与发展——世界银行的经验》(Governance and Development - The World Bank's Experience, 1992年)两份工作报告。其中,“治理”(Governance)被定义为:“高效益的经济、社会管理办法”(the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development)。条件性的适用由此被推向了一个新的历史高度。

第二代条件性区别于第一代(IMF)条件性的最本质的特征在于适用目的,它以帮助借款国实现长期可持续发展为援助目标,而不满足于暂时缓解借款国的收支困难。这既是第二代条件性的本质特征所在,同时也是其发起组织——世界银行,作为国际金融开发组织的特色之所在。两代条件性的区别还表现在指导思想和改革内容上。第二代条件性的理论基础不再是新政治经济学,取而代之的是新制度经济学(the New Institutional Economics, NIE),它强调法律在促进经济增长方面所起到的能动作用。^③ 新制度经济学认为,制度(包括制定法和习惯法)是决定经济结构的重要因素,制度结构的安排和制度内容的设计决定了政治关系、经济关系、社会关系,高效益的交换制度必须以合理的政治秩序为保障基础。因此,第二代条件性的关注焦点由宏观经济政策改革向社会制度系统改革方向倾斜,触及社会政治生活领域,改革内容既包括制度形式上(系统上)的建设,也包括制度内容上的完善,改革目的在于通过推进借款国内部的民主法治进程、强化政府问责制,促进经济增长、减少贫困、实现普遍发展。

(三) 多边开发银行政策贷款条件性的国际法问题

从国际法的角度来说,多边开发银行政策贷款条件性涉及多边开发银行法与一般国际法两个层面的法律问题。

1. 政策贷款条件性的适用问题

(1) 适用条件。政策贷款虽系多边开发银行的主要信贷工具之一,但是它的适用得以“特殊情势”为限。那么,何谓“特殊情势”?

(2) 贷款协议的生效条件和信贷资金的支付条件。政策贷款有别于项目贷款,其贷款协议往往以承诺或开展经济改革、机构改革、法律改革为贷款协议的生效条件、信贷资金的支付条件。由于几乎所有关于建立多边开发银行的国际条约(《IADB协议》、《EBRD协议》除外)均明令禁止多边开发银行干涉成员国的政治事务,那么政策贷款条件性是否违反该项业务原则?

2. 一般国际法制度下的政策贷款条件性问题

由于政策贷款条件性具有干预性、强制性特点,这就引发了一般国际法上的两个

①由于该报告是在与非洲国家领导人、其他国际组织、援助国家等进行广泛对话的基础之上做成的,因此明显区别于此前的相关研究成果。Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb, *The World Bank - Its First Half Century*, Vol. 1: History, 1997, p. 756.

②该研究报告对“治理”一词做了广义上的解释,即“the exercise of political power to manage a nation's affairs”,甚至建议把制度多元化、社会法治化、新闻自由化和保护人权作为条件性的内容组成部分。Von Stefanie Killingner, *The World Bank's Non-Political Mandate*, Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · München 2003, p. 15.

③目前,新制度经济学是理解和认识政府在发展中的地位问题的理论范式,这一学派的代表人物包括 Coase、North、Williamson。新制度经济学系国际发展研究中最具影响力的经济学理论之一。传统的发展经济学的特点是国家—市场两分法,但是新制度经济学关注的则是保障经济发展的制度安排与设计。

问题:

(1) 政策贷款条件性是否违反“禁止使用武力或以武力相威胁原则”?

(2) 政策贷款条件性是否违反“不干涉原则”?

以上问题即本书试图回答的问题。

二、研究动机

(一) 多边开发银行——当今世界首要国际发展组织

多边开发银行是旨在促进全球或区域经济发展的国际金融开发组织,在推动世界经济发展、社会进步中担当着举足轻重的角色。统计数据显示,从第一家多边开发银行 IBRD 成立(1945 年)至今,多边开发银行已为世界上 100 多个发展中国家提供了高达 7500 亿美元的信贷资金。^① 越来越多的发展中国家和地区在多边开发银行的金融援助下摆脱贫困,实现发展,甚至转而加入捐赠国的行列,借助多边开发银行这个多边援助平台援助尚在贫困中挣扎的发展中国家。^② 由于其机构性质的专业性、成员国的广泛性,多边开发银行可以说是迄今实力最为雄厚、援助活动最富成效的国际援助平台。但是,在过去很长一段时间里,^③ 多边开发银行并不是活跃的国际经济组织,它们参与国际关系的深度和广度都十分有限。^④ 因此,它们既不是国际舆论关注的焦点,也不是国际研究的重点,更没有像传统的强势国际经济组织,例如 IMF、WTO 那样的国际影响力。然而最近二十多年来,这种情况已经发生了变化。多边开发银行一改保守的政治中立主义的传统立场,^⑤ 挑战其法律框架的极限,扩展并深化其业务领域,丰富自身的业务活动,更加积极地、广泛地、深入地参与国际经济活动和国际决策,逐步发展演变成成为与 IMF、WTO 并驾齐驱的国际规范的主导者,甚至是国际发展制度领域的领导者。这种角色转变的集中体现即政策贷款条件性。

(二) 政策贷款——多边开发银行主要信贷工具之一

1978 年,亚洲开发银行正式开展规划信贷业务,要求凡申请规划信贷资金的借款国得提交合理的优先产业发展规划,尚未制订该规划的借款国必须接受亚洲开发银行的技术援助,在其指导之下制订相应的发展规划。1980 年,为了解决发展中国家因石油危机和内部制度缺陷造成的国际收支失衡问题,世界银行正式推出产业结构调整贷款和产业部门调整贷款两种信贷工具,并附加政策改革、机构改革等条件作为决定放贷的先决条件,世

^①其中,世界银行财政年度为上(日历)年7月1日至当(日历)年6月30日。区域开发银行的财政年度均以日历年度为准。

^②我国于2005年在亚洲开发银行设立“中国基金”,用于援助区域内贫困国家的经济发展。(http://www.adb.org)

^③上世纪80年代多边开发银行联合会成立(Multilateral Development Banks Association),总部设在美国华盛顿。

^④《IBRD 协议》、《IDA 协议》、《AfDB 协议》、《AsDB 协议》中都明确禁止本组织干涉成员国的政治事务。多边开发银行早期的业务以项目贷款为主,而且除非私人资本市场融资不能,否则不提供贷款服务。因此,早期的多边开发银行即使不是一般意义上的银行,它们的银行特征仍然很强。相应地,作为开发组织,它们的特征就比较弱了。产业结构、产业政策调整信贷工具出台之后,多边开发银行的作为开发组织的角色定位表现得越来越明显,强化了其开发职能。不可否认,多边开发银行在角色定位、职能、业务内容等方面都受到了美国的意识形态和外交政策的影响。关于这个问题,请参阅 Jonathan E. Stanford, *U. S. Foreign Policy and Multilateral Development Banks*, Westview Press, 1982; Bartram S. Brown, *The United States and the Politicization of the World Bank*, Kegan Paul International Ltd., 1991。

^⑤Sufficient evidence can be found that to support the claim the MDBs were never politically neutral. (Roy Culpeper, *Titans or Behemoths?* Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 84)