

金融危机背景下IMF贷款条件性改革

蔺捷

摘 要: 国际货币基金组织(IMF)的贷款条件性(Conditionality)从产生至今因存在的实体性和程序性问题不断受到各界质疑和批判。2009年蔓延全球的金融危机严重危及各国的经济发展。全球经济一体化进程面临严重阻力,贸易保护主义重新抬头,进出口贸易受到波及,国际收支面临失衡的国家不得不寻求IMF的贷款援助。而贷款条件性作为IMF贷款援助的核心内容,必然受到各界的重新关注。在新的时代背景下,有必要重新审视IMF贷款条件性改革的方向和内容。

关键词: 金融危机; 贷款条件性; 绩效标准

中图分类号: DF962 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2011)05-0037-12

国际货币基金组织(以下简称“IMF”)的宗旨之一是在“充分保障”下以其资金暂时提供给成员国。“充分保障”意味着IMF可在提供资金援助时附加条件于成员国。从IMF执行董事会1952年决定对贷款条件性的首次规定到2002年关于条件性新的指导方针对贷款条件性实体和程序的进一步规定,IMF贷款条件性在发展过程中不断受到各种质疑和批判。尤其是经历了90年代后期亚洲金融危机以及21世纪初阿根廷等国的债务危机后,IMF贷款条件性无论在实体性方面还是程序性方面都受到了有史以来最为严厉的批判。各方从不同的角度出发提出改革IMF贷款条件性的建议。同时,关注焦点也逐渐转移到IMF的改革以及新的国际经济秩序的构建等层面上。而随着2008年次贷危机的爆发以及2009年全球金融危机的蔓延,IMF适时推出新的贷款项目,如外部冲击贷款(Exogenous Shocks Facility,ESF),以应对各国国际收支平衡的需要。而附加在这些特定贷款项目上的条件性也相应地面临调整和变动。

一、贷款条件性的界定

(一) IMF贷款条件性的概念辨析

1945年IMF原始协定并没有涉及贷款条件性。^①直到1952年执行董事会通过的一项决定(基金的资金使用必须同采取改善国际收支的措施紧密结合)才引入有关贷款条件性的内容。^②此后,在1968年对IMF协定的第一次修订中,贷款条件性及其相关内容被列入协定第5条第3节“使用基金普通资金的条件”(a)项。虽然IMF协定第一次修订中明确引入了有关条件性的规

收稿日期: 2011-04-25。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJC820068);上海市教委第五期重点学科国际贸易法项目(J51204)的成果之一。

作者简介: 蔺捷(1981-),女,上海对外贸易学院,讲师,法学博士,研究方向:国际金融法,国际经济法。

定,但是经过历次修订,IMF协定至今仍未对贷款条件性作出一个准确定义。

IMF专家Joseph Gold认为,条件性是IMF希望成员国为了以符合IMF协定的宗旨和条款的方式利用基金的资金而遵循的政策。这些政策会在不同程度上帮助一个成员国克服其支付不平衡问题,避免成员国采取有害于本国或国际繁荣的措施,帮助成员国在未来的一段时间内获得和保持持续的支付平衡地位。^③A·W·胡克认为,条件要求指的是当成员国为了能够解决国际收支问题而使用基金组织的资金时所要遵循的政策。^④Erik Denters教授认为,条件性是指一系列充分保障的要求。保障必须确保资金提供的暂时性以及基金的宗旨相符合。^⑤另外,有的官方文件中对条件性作出如下说明:“IMF在向成员国提供财政援助时,必须确保成员国实施消除收支问题的政策,使用IMF普通提款权必须遵守IMF协定的规定和政策。”^⑥

国内学者李元旭教授认为,IMF贷款条件性是指成员国在接受基金组织的贷款时必须履行的政策和达到的标准。^⑦北京大学鄂晓梅则以贷款条件作为界定的对象,认为贷款条件是指IMF的成员国在利用IMF的资金时所同意遵循和实施的政策措施。^⑧中南财经政法大学的曹勇教授也对贷款条件作了界定,认为贷款条件是指成员国与IMF合作制定政策的一般性承诺,这种承诺意在保证借款国及时还款,从而保持基金组织有限资金的周转性。^⑨

上述专家和官方文件都是从条件性的实体角度来进行界定,主要围绕所涉及的政策要求展开。这在一定程度上混淆了贷款条件性和贷款条件的区别,不利于对IMF贷款条件性分析的进一步深入。相反,IMF经济学家Manuel Guitian则兼从条件性实体和程序两个角度对IMF贷款条件性作出界定:“基金吸取与成员国长期紧密关系的经验而发展起来的具实用性和灵活性的政策和程序整体。”^⑩这一界定突破了一贯的思想局限,不仅包含了最直接的反映条件性本质的实体内容,而且涵盖了不可或缺的条件性的程序内容。

(二) 本文对IMF贷款条件性的界定

IMF经济学家Manuel Guitian对IMF贷款条件性的界定对于深入研究IMF贷款条件性的法律问题起到了奠基作用。然而,这一界定仍然失之片面,需要进一步完善。接下来本文试图对IMF贷款条件性的内涵进行全面的分析,以期得出一个较为完整的界定。

1.IMF贷款条件性并不等同于贷款条件 贷款条件,也可以说是IMF贷款条件性的实体内容,指IMF在向成员国进行资金援助时所附加的具体的政策要求,一般包括两方面内容:前提条件(Preconditions)和绩效标准(Performance Criteria)。

1979年执行董事会关于条件性的指导方针第7条规定:“总裁在认为成员国提出的方案符合基金规定和政策并能得到实施的情况下能够建议执行董事会批准成员国使用信贷档下基金普通资金的要求。成员国在一项备用安排被基金批准前应采取一些纠正措施,但仅限于使成员国采取和实施与基金规定和政策相符的方案所必需。”该规定的“纠正措施”就是所谓的前提条件,通常结合成员国与基金依协定第4条进行的磋商而加以确定。2002年执行董事会关于新的条件性指导方针第2条规定:“通过正式和非正式磋商、多边监督、建议和技术援助,基金鼓励成员国采取健全的经济和金融政策,预防国际收支困难的出现,或在困难早期采取纠正措施。”这就进一步明确了前提条件的范围,既包括为预防困难发生而采取的经济和金融政策,也包括在困难早期采取的纠正措施。成员国采取这些措施旨在保证基金的资金以符合基金的规定和政策的方式来使用。

绩效标准是IMF贷款条件的核心内容,是直接体现IMF协定宗旨和规定的条件性要求的核心。2002年执行董事会关于新的条件性指导方针第7条对条件的范围作了规定:“条件一般包括基金核心责任领域内的宏观经济变量和结构措施。基金的核心责任包括:宏观经济稳定;货币、财政和汇率政策,包括根本制度安排和密切相关的结构措施;涉及国内和国际金融市场运作的金融体系。”还规定:“与方案相关的条件有要求成员国达成特定目的的条件(基于结果的条件)和要求成员国采取特定行动的条件(基于行动的条件)之分。”第11条进一步对绩效标准作了规定:“绩效标准是一个变量或措施,其遵守或实施被确立为基金安排下购买的正式条件。绩效标准适用工作人员能客观监控的明确的变量或措施,其对于达成方案目标或监控实施至关重要。在不履行标准的情况下,应暂停安排下的购买。绩效标准的数量和内容由于成员国环境和制度安排的不同而有所不同。”这些规定是对条件的核心内容绩效标准所做的概括说明。具体的绩效标准内容则是IMF执行董事会在具体的贷款实践中结合成员国所处的环境做出的规定。不过,纵观IMF所制定的若干方案,可以概括出绩效标准的几个基本内容:^①一是实行双紧的财政和货币政策,包括提高利率和紧缩政府开支,提高税率,调整财政支出结构,削减政府对经济领域的直接投资,有力地紧缩货币供应量;二是加强私有经济在国民经济中的地位和作用,实行私有化,减少政府对经济的直接干预,尤其要增加政府经济政策的透明度,防止政府腐败;三是建立稳健的金融体系,对银行实行严格的资本充足规定,对金融机构实行严格的市场准入和有效监管;四是加快实现对外贸易和投资的自由化进程,开放本国商品和金融市场。

2.IMF贷款条件性的界定不能忽略程序方面的内容 IMF贷款条件性的程序是从IMF的具体贷款实践中逐步发展而来的。1952年执行董事会决定引入的备用安排制度对于贷款条件性的程序产生的影响要远远大于贷款条件性的内容。IMF贷款条件性的程序主要是围绕备用安排制度发展起来的。无论是1979年关于条件性的指导方针还是2002年新的指导方针都对贷款条件性的程序方面有所规定,但是,贷款条件性的程序更多的是在IMF的具体贷款实践中形成的。概括来说,贷款条件性的程序如下:

成员国先向IMF提出贷款援助请求。IMF在收到成员国的贷款请求后,派出总裁领导下的由IMF工作人员组成的代表团前往成员国,与成员国展开磋商和谈判。代表团与成员国磋商以确定成员国为达成目标和获得IMF援助需要采纳的政策,代表团也讨论成员国自我提出方案的一致性,帮助成员国进行政策选择。在这一过程中,代表团往往先与成员国谈判作为一项备用安排基础的前提条件,在前提条件确定后,代表团再与成员国就意向书内容进行谈判。^②意向书的中心内容是成员国必须进行的调整方案以及客观反映方案实施情况的绩效标准。在该谈判进行过程中,总裁以合适的方式通知执行董事会关于谈判的进展情况。

成员国根据谈判和磋商的进展拟定好意向书的内容,然后将之提交给总裁。IMF代表团的工作人员也同时将拟定的报告提交给总裁。总裁在参考工作人员报告后决定是否接受意向书。总裁如果认为一项安排符合IMF协定和政策并且此项安排会实现,就建议执行董事会批准成员国使用IMF普通资金的要求,也就是决定是否提供一项备用安排,决定采纳意向书中的某些部分作为备用安排中的条件。^③

经执行董事会批准后,成员国就可以从IMF提取第一批款项。此后的提款期内,IMF将定期检查绩效标准的实施情况,评估有关政策与方案目标的一致性。如果成员国未能达到调整方案所定目标,提款就会自动中止。但是,成员国仍然可以根据备用安排中的“政策谅解”

条款与IMF进行谈判,以确定新的调整方案,包括新的贷款条件,进而恢复从IMF的提款。^⑩

综上所述,本文将IMF贷款条件性界定为:“IMF为了确保成员国以符合IMF协定的宗旨和条款的方式利用基金的资金而要求成员国遵循一定的前提条件和绩效标准以及附加前提条件和绩效标准的程序整体。”其核心是前提条件和绩效标准的附加,而不是附加的前提条件和绩效标准。

二、IMF贷款条件性的法律问题

执行董事会1952年决定对贷款条件性进行首次规定的同时引入了备用安排制度。该制度在贷款条件性的发展历程中占有非常重要的地位。有学者就认为,有关贷款条件性的政策是随着以备用安排的方式提供贷款这一做法的发展不断演变而来的。^⑪执行董事会1968年决定将条件性的核心内容即绩效条款限定为评估方案实施所必需的以确保目标完成的标准。1969年IMF协定的第一次修订明确了贷款条件性的有关原则。而1979年执行董事会关于条件性指导方针的决定则更加明确地对条件性的具体方面作出了规定。2002年新的条件性指导方针在1979年指导方针的基础上进一步完善了有关条件性的实体和程序规定。随着条件性政策的发展,IMF贷款条件性在实体和程序方面也逐渐暴露出一些问题。

(一) IMF贷款条件性的实体性问题

IMF贷款条件性的内容虽然在逐步发展中得到进一步完善,但是其仍然存在诸多问题,导致外界的不断批判。进入90年代以来,尤其是经历了东南亚金融危机以及俄罗斯和阿根廷金融危机之后,IMF更是受到了来自各个方面的尖锐批评。IMF在制定贷款条件性的具体内容时,往往忽视成员国所处的特殊环境以及所面临的特殊问题。并且,IMF规定的贷款条件既严厉又宽泛,远远超出其传统的权力范围。贷款条件的增多也导致对成员国经济主权的侵犯的程度随之加深。此外,贷款条件在实践中对于成员国的经济增长也没有做出应有的贡献,在有的情况下甚至导致成员国的经济出现不断衰退。

1. 忽视成员国的特殊情况 纵观IMF贷款条件性的实践发展,我们就会得出这样的结论:IMF在提供援助的过程中往往忽视成员国的政治经济条件,基本上采取传统的“一刀切的方式”。当出现金融危机时,IMF传统的做法是:削减预算赤字,紧缩国内信贷和货币供应量,其结果是降低通货膨胀率、货币不再疲软下去以及外汇储备停止流失。IMF在处理美洲和非洲金融危机时曾有过这方面的经验,因为那是高通货膨胀率、高预算赤字和高政府部门贷款的主权债务危机,但其在处理亚洲金融危机时却不顾现实状况千篇一律地用了同一方法。印尼、马来西亚、菲律宾和泰国都有财政预算盈余而不是赤字,通货膨胀率都是低的。所以效果怎样可想而知。^⑫

IMF独立评估办公室的最近一项报告表明,IMF有时受紧缩政策影响,往往高估了紧缩措施的有利效果。^⑬斯蒂格利茨更是强调“以不变应万变”的政策是注定要失败的,而且IMF所试图强加给发展中国家的许多政策,明显不同于那些成功的西方国家实际上所做的事情。它们自己在追求实施产业化政策,促进科学与技术的进步,然而却并不鼓励发展中国家这样做。它们维护着公共社会保障体系,然而却鼓励发展中国家在这些方面实现私有化。^⑭因此,有人提出,IMF应认真吸取90年代亚洲金融危机所带来的教训,充分考虑各国的特殊情况以确定他们应采取的调整政策。

早在1979年IMF执行董事会关于条件性的指导方针中就强调IMF应当考虑成员国的国内社会与政治目标,以及经济重点和具体情况。并且,IMF也意识到,没有一种改革模式可以适用于所有成员国。^⑧然而,在贷款条件性的具体实践中,IMF往往忽视成员国的特定环境和情况,一以贯之地以紧缩调整作为方案的条件性要求。

2.侵犯成员国的经济主权 上个世纪80年代后,IMF贷款条件涉及的范围越来越广,不仅包括一国宏观经济政策方面的改革和调整,也逐渐包括了不同领域的细微改革,诸如公司管理,银行规制,税收改革,贸易自由,消除外国投资管制,允许外国银行和公司设立子公司以及控制价格等通常由一国政府来规定的事项。

举俄罗斯为例,90年代IMF通过对俄罗斯的贷款,对其提出苛刻的政治经济条件,试图控制俄罗斯及其经济转轨方向。1995年,俄罗斯政府决定通过发行国债和使用127亿美元的外国贷款这两种形式来弥补财政赤字。为了能够从IMF得到68亿美元的贷款,俄罗斯在与IMF的谈判中被迫接受了其提出的诸如继续推进市场改革、改变财政货币政策、加快私有化和贸易自由化进程、遏制通货膨胀、取消能源出口限额和许可证制度等干涉国家经济主权的一系列条件。^⑨又如亚洲金融危机时,IMF运用西方市场经济原理,要危机国开放市场。而在这些国家看来,这只会“导致外国金融机构和西方跨国公司力量的强化,而危机国越来越多经济主权的丧失”。^⑩

实质上,条件是通过IMF和成员国的非正式协商设定的。政府承诺在政策上作出某些改变,以此换来IMF的财政援助。问题是,成员国特别是弱小国家在危机的情况下,相对于IMF来说其力量微弱,因此只能被迫接受IMF的指示。IMF独立评估办公室的最近报告也确认,尽管有些情况下条件性反映了国家选择,但是IMF确实利用其优势采取了对危机解决不重要的长期政策。^⑪IMF第一副总裁斯坦利·费舍尔在2001年讲到:“虽然借款国的结构性政策非常重要,但人们也普遍认为IMF在这一领域的条件有时过于广泛和苛刻。……也由于过宽的条件可能侵犯了一国对于规划的自主权。”^⑫原任执行董事的贝拉(Ariel Bulra)通过对IMF治理和条件性的分析得出,尽管IMF是一个重要的运用某种机制解决金融危机的国际金融机构,但是其施加的政治和经济指令却超出了管辖范围,并违反了成员国的主权意愿。^⑬此外,一位知名人士曾在题为《国际货币基金组织急需改革》的文章中指出:“国际货币基金组织谋求对各国政府控制资本内外流动的能力享有全球性的权力”,“应当认识到这个举措的实质——在经济问题上取消国家主权。没有任何国家会成为本国的主人,国际货币基金组织所谋求的是控制世界经济的权力。”^⑭

2002年执行董事会关于新的条件性指导方针着重强调成员国对其经济和金融政策拥有自主权权利的重要性。指导方针第3条明确地指出:“对健全的经济和金融政策拥有自主权以及充分的管理能力对于成功实施基金支持的方案至关重要。成员国主要负责选择、设计和实施其经济和金融政策。为提高成功实施的可能性,基金鼓励成员方寻求扩大和深化支持健全政策的基础。”此外,新指导方针还强调条件必须对于达到IMF计划目标至关重要,并且被限制在为达成该目标最少的需要范围内。尽管取得了一些进步,但是这些指导方针是否实质上改变了IMF和成员国间的力量均势仍有疑问。假设磋商程序仍然主要是非正式的和秘密进行的,那么就没有有效的制度方式来确保IMF遵循其指导方针以及其干涉尽可能地符合成员国的政治、社会和经济需求。对于新指导方针下的条件“关键性”的检验仍然是不可审查的、非正式的和秘密的程序的产物,因此不能给国家的主权和政策自主权提供充分的保障。

3.成员国的收效甚微 IMF给成员国制定的旨在恢复其信心和金融稳定的调整方案往往被实践证明是无效的或者收效甚微。IMF援助的主体发展中国家几乎以同样恶劣的宏观经济状况不断地进入到IMF的援助方案中来,接受方案并没有给这些国家带来宏观经济和国际收支的长期稳定。当然,这无法摒除外部冲击的影响。但是,不断接受援助的发展中国家屡屡在各种外部冲击面前不堪一击,也反映出IMF援助所附加的调整方案并没有使受援国的经济从根本上恢复稳健。^⑩IEO的报告批评IMF有几项失误,包括:没有指出国家经济的脆弱之处;没有考虑基金方案的政治可行性以及实施能力的限制;对条件性效果过于乐观的评估;不适当的优先次序;对主要结构问题关注不足导致实施混乱以及偏离关键的改革;以及对社会忧虑和充分安全系统的需要的关注不足。^⑪

在有些情况下,IMF援助所附加的条件似乎使成员国的经济和金融状况更加恶化。陷入1997年东南亚金融危机的危机国在接受IMF的贷款条件后,其国际收支状况和危机程度曾一度出现了恶化的倾向。这些国家的金融体系虽然没有完全崩溃,但经济却陷入了严重的衰退之中。IMF在1998年发表的一份报告中也承认:“它为亚洲制定的解决金融危机的办法脱离实际,并给有关国家造成了严重的经济萎缩和巨大的财政赤字,IMF在未能充分掌握受援国金融状况的情况下,不恰当地要求它们实行过分的财政紧缩政策和金融改革,结果使这些国家的经济衰退加剧。”

(二) IMF贷款条件性的程序问题

IMF贷款条件性在其不断的发展和完善过程中逐步建立起了一套完整的程序。然而,这一程序也存在着某些方面的问题。一方面,IMF的决策以及审查评估过程缺乏一定的透明度;另一方面,也是程序方面所存在的根本问题,即IMF缺乏合理的表决机制。古谚云:程序正义才是真正的正义,程序正义保障实体正义的实现。IMF贷款条件性实体内容的实现同样需要程序正义来予以保障。而程序方面存在的问题通常是造成实体方面存在的问题的关键,这在IMF贷款条件性的情况下尤为明显。因此,我们有必要对IMF贷款条件性的程序问题进行分析,以期更深入地理解和探讨IMF贷款条件性所存在的问题。

1.缺乏一定的透明度 IMF的决策以及审查评估过程缺乏一定的透明度不仅是IMF贷款条件性的程序存在的一个根本问题,也是IMF这个机构整体运作所存在的一大问题。IMF贷款条件对发展中国家的经济和政治结构的作用要想得到加强,就需要IMF的决策过程和决定审查过程更加透明。一位学者曾经说到,随着国际实体的调整权力的强度不断增大,就需要一种负有责任和透明度的有效的法律制度机制。然而,IMF贷款条件性从其产生、发展到现在,透明度的问题在既定的制度框架内并没有得到很好的改善。

(1) IMF贷款条件性的决策过程缺乏透明度。IMF通常采用磋商、合议的工作方式,其进程和内容多不公开,很容易导致“黑箱操作”,进而影响到IMF决策的公信力。^⑫IMF独立评估办公室也指出了其缺陷:决定的原因以及依据的事实常常具有不确定性。例如,独立评估办公室的最近一份关于阿根廷的报告就指出:“对于一项特定的决定是如何作出的还缺乏明确性。缺乏明确的规则导致IMF在作决定时过多地依赖自由裁量权,而这又产生了对于IMF下一步作什么更大的不确定以及不可预见的情形,并鼓励阿根廷当局采取有问题的措施对偿还下赌注。”^⑬

(2) IMF执行董事会决定的审查过程缺乏一定的透明度。IMF本身通过各种内部和外

部评估来对决定进行审查。内部评估是秘密进行的,而外部评估结果一般会公布出来。^⑧长期以来,外部审查几乎没有什么影响,IMF也没有采纳事后的评估。随着IMF独立评估办公室于2002年设立,人们预期外部评估会发挥更大的重要性,并且这些外部评估也已经在促进IMF的运作中起到了帮助。但是,由于其未被考虑在IMF的日常运作中,以及没有监督提议改革的制度机制,因此,外部评估在促进随后的改变方面作用非常有限。独立评估办公室对于保证IMF方案的有效性方面,强调系统的事后审查和对过去案例的研究的重要性。^⑨

(3) IMF对成员国进行危机情况考察和事后经济发展状况评估方面,缺乏统一的权威性的规则标准,同时整个过程也不够透明。因此,评估报告出来后,要么是没有权威性和可靠性,不能正确解释存在的问题,要么是时过境迁,没有指导意义。

2. 欠缺合理的表决机制 IMF执行董事会是贷款条件决策的主要机构,它根据加权表决制通过有关贷款的决定。前面讨论的贷款条件性在内容方面所存在的忽视成员国特殊情况、侵犯成员国经济主权以及导致成员国收效甚微的问题归根结底源于不合理的表决机制。

加权表决制是相对于一国一票制的另外一种重要的表决机制。国际金融机构普遍采用加权制作为其根本的表决机制。IMF也不例外。IMF规定成员国的投票权分为基本投票权和份额投票权。基本投票权一律平等,每个成员国250票。份额投票权则依据成员国缴纳的基金份额来决定。换句话说,就是份额越多的成员国所具有的投票权数也越多。而依据份额的计算和确定方式,经济越发达的国家享有的份额也就越多。而经济实力薄弱的发展中国家仅能享有很小的份额。这就赋予了发达国家在决策时更多的话语权。

但是,不能忽视的是,目前需要向IMF求助资金援助的都是经济实力薄弱的发展中国家,他们最有可能面临国际收支失衡问题而需要IMF给予充分、及时、有效的援助。^⑩而他们能否获得及时有效的援助往往取决于发达国家的态度。事实表明,一些爆发在发展中国家的金融危机都是因为发达国家主导形成的决策不及时、附加的援助条件不得当而四处蔓延。因此可以看出,不合理的表决机制是IMF贷款条件性许多方面问题存在的根源。不合理的表决机制不仅是IMF贷款条件性受到批判的一个方面,而且也是IMF整个机构亟待改革的一个重要方面。

三、IMF贷款条件性的改革动态、建议及评析

针对IMF贷款条件性的内容和程序方面所存在的问题,IMF采取了一些改革措施。此外,专家学者和政府官员也进行了一系列研究和讨论,从不同的角度出发对IMF的贷款条件性的改革提出了一些建议。在对这些改革建议进行分析的基础上,本文作者提出应当对IMF协定进行修订,加入贷款条件性的程序规定,以及改革现有的表决机制及份额分配制。

(一) IMF关于贷款条件性的改革动态

贷款条件性明确规定在IMF协定之后经历了改革、批判、改革的动态发展过程。随着贷款条件性实践的发展IMF不断受到各个方面的批判,同时也不断对存在的问题展开讨论,并采取相应的改革措施,以期使贷款条件性的政策更加完善。

经历了20世纪末的金融危机后,IMF在改革贷款条件性方面强调:贷款条件内容方面更加注重宏观经济改革,尽可能避免规定属于一国经济主权的事项,努力保障国家自主权;贷款条件的程序方面进一步加强透明度,改进监管体系。

IMF政策发展和审查部门的副主任艾哈麦德在2001年3月21日IMF所进行的“IMF条件性”新闻发布会上提到,要简化条件有3种方式:第一就是关注政府可能会采取的政策;第二是更多地依靠IMF核心领域外的机构;第三是减少和结构改革步骤相连的正式条件的数量。此外,仍有第四种是试着更准确地阐明条件性的边界。

IMF执董会于2002年通过的关于新的条件性指导方针是在IMF内部关于贷款条件性改革呼吁和讨论的背景下形成的。新的指导方针引进了判定贷款条件是否恰当的标准,特别强调了结构性贷款条件的重要性,列出了不同类型的贷款条件,如绩效标准、结构性基准、预先行动,并规定成员方对自己政策承担主要责任,改革议程的文件尽可能由成员方准备。这从一定程度上反映了IMF完善和改进贷款条件性的进程。

在2006年IMF理事会春季会议上达成的两点重要共识——改革投票权分配和建立多边监督机制,触及到了贷款条件性争议问题的深层次原因。无论是IMF贷款条件存在的诸如忽视成员国的特殊情况,侵犯成员国经济主权以及导致成员国收效甚微的问题,还是条件性贷款程序缺乏透明度的问题,很大原因在于发达国家占有着话语主动权,对IMF的主要贷款对象——发展中国家往往强加其观念,并使贷款进程处于透明度缺失的状态。而从深层次来考察,就会发现根本原因在于投票权分配的不合理以及多边监督机制的缺乏。

2006年IMF和世界银行联合年会上,通过了增加中国、韩国、墨西哥和土耳其基金份额的决议,从而使这4个国家在该组织中拥有更多的投票权。根据上述决议,中国在IMF中所占的基金份额从2.98%上升至3.72%。该决议意味着中国等4国从IMF贷款额度的增加。2010年11月,IMF执行董事会通过份额改革方案,中国的份额从原先的3.72%升至6.39%,超越德国、法国和英国,仅位列美国和日本之后。

2008年美国次贷危机发生后,IMF调整了2006年新推出外部冲击贷款(Exogenous Shocks Facility, ESF)的内容,以适应低收入国家迅速获得援助的要求。而附加在外部冲击贷款上的条件性同成员国的需要和环境而定。这就使条件性具备了一定程度的灵活性。2008年10月,IMF推出短期流动性贷款(Short Term Liquidity Facility, STLTF),以应对新兴市场准入的经济体。该项贷款所附加的条件仅限于对解决危机和恢复对外状况所完全必须的措施。

(二) 贷款条件性的改革建议与评析

一些发展中国家的经济学家或政府官员从发展中国家立场出发,对IMF贷款条件性的改革提出一些改革建议。曾任IMF执行董事的墨西哥中央银行副总裁贝拉(Ariel Buira)等提出:一方面,IMF成员国应有平等投票权。这样的投票权结构才能导致公平合理的贷款政策。另一方面,改善贷款条件。他们认为,根据IMF原意,国际收支盈余国与逆差国同样都有责任采取措施,调节国际收支平衡,以便于国际收支调整,同时也避免将重担压在逆差国身上。但事实上,IMF苛刻的贷款条件却将调节重担推给逆差国。

综合来看,发展中国家不论是专家学者还是政府官员对IMF贷款条件性提出的改革建议主要体现在:一是调整IMF份额的分配机制,增加发展中国家的投票与发言权,以改变投票权过分集中在少数发达国家手中的不合理现象。二是贷款援助不能附加苛刻的条件,尤其不能干涉受援国的经济主权。IMF执行董事会作决策时应严格遵守协定对IMF宗旨所作的相关规定,不将非经济因素考虑进去,充分尊重受援国的自主权。

Eurodad (欧洲债务和发展网络) 2006年6月15日公布的欧洲债务和发展组织的一项题为“World Bank and IMF conditionality: a development injustice”的研究中提到, 应对IMF和世界银行的条件性进行根本改革。世界银行和IMF必须彻底精简约束性和非约束性的贷款条件; 立即停止施加有争议的推动贸易自由化与私有化改革的经济政策条件, 即使这些规定在国家的减贫文件中; 确保条件只围绕基本信用问题, 提高发展中国家公民追究政府责任的能力, 而不是发展中国家对于IMF和世界银行的责任; 停止一切形式的交叉条件。⁷

诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz) 认为, IMF的贷款主要是针对发展中国家, 但IMF贷款的决定、控制与公布均出自发达国家, 后者未必真正了解发展中国家的国情, 而发展中国家本身没有决策或参与决策权, 因此必须改革投票权, 使所有国家对影响国家的政策均有发言权。当然, 从整体上改变IMF的决策机构比较困难, 一时不易实行, 但可以在贷款程序和实际操作上进行改进。此外, 贷款条件性改革应更关注贫困、环保和广泛的政治和社会问题, 同时应增加政策公开性和透明度。

另有学者主要针对贷款条件性的程序方面提出改革建议。Ofer Eldar教授在2005年6月出版的国际经济法杂志上发表的题为“Reform of IMF Conditionality: A Proposal for Self-imposed Conditionality”文章中提出了对贷款条件性改革的一套完整的方案。该方案所提出的程序可概括为: 条件不应由IMF与成员国的非正式协商来决定, 而应由寻求资金援助的国家自己设定条件。IMF执行董事会则具有审查这些条件的特定权力。除了其他一些程序上的要求, 条件应符合合理性标准。若符合合理性标准, IMF执行董事会将按照该国提出的条件进行贷款。对IMF提交的申请, IMF执行董事会的决议以及该决议的理由将予以公布。

综上所述, 无论是发展中国家专家学者和政府官员还是其他方面的专家学者, 都从不同角度出发对IMF的贷款条件性提出了各种改革建议。这些建议几乎覆盖了IMF贷款条件性存在问题的方方面面。一方面, 多数改革建议都提出要对IMF份额分配机制和投票权结构进行改革, 很显然, 这是贷款条件性改革的根本方向所在。另一方面, 大部分针对贷款条件性内容所提出的改革建议还停留在理论层面, 并没有相应的制度对改革内容的实施加以保障。这就需要建立一个较为完善的体制。Ofer Eldar提出的贷款条件性的程序改革就弥补了这一缺陷, 对于将来更好地完善贷款条件性制度具有一定的借鉴意义。

Ofer Eldar提出的成员国自我设定条件的方案虽然出发点是贷款程序方面, 但是却起到了完善贷款条件性内容的目的。从以下3方面可以看出成员国自我设定条件的方案在一定程度上能够解决IMF贷款条件性目前所面临的问题。第一, 该方案促使了IMF权力和受援国主权间的平衡。一方面, 该方案赋予了受援国更多的自主权, 反映了新的条件性指导方针所表述的自主权价值。另一方面, 该方案提议的由IMF独立评估办公室对受援国实施方案进行审查也从一定程度上体现了IMF的权力。此外, IMF和受援国之间的磋商能够使得它们相互之间的紧张关系得到缓解, 也使得按照受援国提交的方案进行调整和改革的成效更大。第二, 该方案使条件体现多样性, 而不是拘泥于一尘不变的模式。在新的方案下, 受援国可以在充分分析和研究导致自身国际收支失衡原因的基础上, 提出调整和改革方案。这使得贷款条件体现多样性和针对性, 而不再是现有体系下“以不变应万变”的状况。受援国依据本国的实际情况提出的调整和改革方案必然更有针对性。各个国家的政治经济背景不尽相同, 遭受的困境不尽相同, 提出的方案也必然会有所不同。第三, 该方案增强了贷款程序的透明度。该方案要求受援国提交的调整和改革方案与中期汇报、IMF相关人员提交的文件、IMF执行董

事会制定的审查依据、IMF执行董事会的决定、IMF独立评估办公室的审查结果都应予以公开,这就大大增强了贷款程序的透明度,必然也提高了实施调整 and 改革措施的有效性。

虽然Ofer Eldar提出的成员国自我设定条件的方案有上述3个方面的意义,但是该方案仍然存在一些需要注意的问题。一是该方案提出的IMF执行董事会据以审查的“合理性标准”具有很大的模糊性和不确定性。我们可以试想,一旦采取了该方案,发达国家必然会另寻对受援国施加影响的方式。而“合理性标准”恰恰就应了这一“意图”。通过对合理性标准或宽或严的解释,发达国家同样能够将其意志间接地施加于受援国。二是该方案赋予IMF独立评估办公室对方案实施的审查权仍不足以保障受援国的权利。我们知道,在该方案中,IMF执行董事会可以基于受援国提出的方案不符合协定宗旨或者不能改善国际收支失衡状况的理由拒绝通过其提交的方案。在这种情况下,应该赋予IMF独立评估办公室对提交的方案进行审查的权力。因为,IMF执行董事会所作的判断不可避免会受到发达国家的影响而有失公正。如果IMF评估办公室通过审查认为受援国提出的方案符合合理性标准,能够改善国际收支失衡状况,IMF执行董事会应该予以考虑,并按照受援国提出的方案进行资金援助。

四、结 语

综上所述,IMF贷款条件性的改革仍处于动态的发展中。但概括来说,要解决IMF贷款条件性目前所面临的问题最重要的应该是修订IMF协定,包括加入贷款条件性的程序规定,使贷款条件性更多地体现成员国的自主权,更好地为成员国危机解决所服务。而改革的深层次无疑是改革现有的投票机制,从而逐步建立新的公平合理的国际经济秩序。

一方面,修订IMF协定,加入贷款条件性的程序规定。借鉴前面的改革建议,尤其是Ofer Eldar提出的成员国自我设定条件的改革建议,在IMF协定中规定一套贷款条件性的程序,如规定:成员国主要负责制定调整和改革方案,在将方案提交给IMF后,IMF执行董事会依据协定第4条磋商下的报告以及成员国提交的关于本国经济的年度报告对该方案进行审查,如果初步认为该方案不仅符合协定的宗旨,也能够改善该国收支失衡状况,则应依据该方案提供资金援助。如果审查结果相反,则由IMF独立评估办公室进一步进行审查。IMF执行董事会必须按照独立评估办公室的结果行事。IMF独立评估办公室还负责整个方案实施期间的审查和评估,以期使成员国更为有效地改善其国际收支失衡状况。这样不仅使IMF权力与成员国经济主权的关系具有了法律基础,也从一定程度上解决了诸如忽视成员国特殊情况、侵犯成员国经济主权和导致成员国收效甚微的问题,使IMF贷款条件性更具有透明度。

另一方面,也是IMF贷款条件性改革最根本的方向,即改革现有的表决机制,建立新的国际经济秩序。IMF是联合国的专门机构,理应按照联合国所倡导的国与国之间平等的原则实行一国一票制。但由于该机构所具有的金融特性以及设立之初受发达国家的主导,从一开始就实行与多数国际组织所不同的加权投票制。因此,加权投票制根深蒂固,并不是一朝一夕可以动摇的。目前,改革应该放在现有的份额分配制方面。份额的确定除了原有规定的因素外,还要考虑成员国的人口规模,尤其要考虑发展中国家向IMF寻求援助的潜在需要、对国际经济环境发生大的波动后的承受能力、获得私人资本的难易程度等,以使基金份额在发成员国和发展中成员国之间均衡分配,进而使发展中国家在IMF的决策过程中拥有更多的话语权。

我们不能追求表决机制改革的一蹴而就,但能够在改革的道路上奋力前进。份额分配制

的改革虽然仅仅是整个表决机制改革中的一个步骤,但对于目前推动国际经济秩序朝着更加公正合理的秩序发展有着非常重要和深远的意义。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注 释:

- ① “条件性”对应的英文是“Conditionality”。国内学者翻译过来一般称为“条件性”,也有的翻译成“条件要求”(见A·W·胡克著:《国际货币基金组织》)。鉴于简便和约定俗成的考虑,本文一律称之为“条件性”。
- ② 参见Ariel Buira, “An Analysis of IMF Conditionality”, 2003。
- ③ Joseph Gold, Conditionality, IMF Pamphlet Series, No. 31, IMF, Washington, D.C. 1979, p. 2。
- ④ A·W·胡克著:《国际货币基金组织:它的演变、组织机构与业务活动》,中国金融出版社1983年中译本,第41页。
- ⑤ Erik Denters, Law and Practice of IMF Conditionality, Kluwer Law International, 1996, p. 6。
- ⑥ Financial Support for Member Countries Complements Economic Policy Changes, IMF Survey, 1992, p. 12。
- ⑦ 李元旭:《金融危机与IMF的贷款条件性改革》,《世界经济文汇》,1999年第6期,第48页。
- ⑧ 鄂晓梅:《析IMF贷款条件的法律效力》,《法学评论》,2002年第5期,第36页。
- ⑨ 曹勇:《国际货币基金组织贷款的政治经济学分析:模型与案例》,《国际政治研究》2005年第4期,第93页。
- ⑩ Manuel Guitian, Fund Conditionality: Evolution of Principle and Practices, Pamphlet Series No. 38, IMF, 1981, p. 1。
- ⑪ 周先平:《IMF贷款条件新指导方针研究》,《国际金融研究》2003年第2期,第35页。
- ⑫⑬ 参见鄂晓梅:《析IMF贷款条件的法律效力》,《法学评论》2002年第5期,第37页。
- ⑭ 参见曹勇:《国际货币基金组织贷款条件研究:以阿根廷为例》,《国际金融研究》2005年11月,第35—36页。
- ⑮ 刘振亚著:《“世界政府”国际货币基金组织》,人民出版社1993年版,第192页。
- ⑯ 李元旭:《金融危机与IMF的贷款条件性改革》,《世界经济文汇》,1999年第6期,第49页。
- ⑰ Independent Evaluation Office, IMF, Fiscal Adjustment in IMF-Supported Program(2003), p. 6—7。
- ⑱ [美]约瑟夫E. 斯蒂格利茨Joseph E. Stiglitz著,夏业良译:《全球化及其不满》,机械工业出版社2004年版,作者中文版序第V页。
- ⑲ 参见国际货币基金组织编,丁爽译:《国际货币基金组织概览》2000年9月,第14页。
- ⑳ 参见郭连成:《析俄罗斯与国际货币基金组织的合作关系》,《世界经济与政治》2003年第4期,第55页。
- ㉑ 参见庞中英:《东亚金融危机的国际政治经济学》,《国际经济评论》,1998年1—2期,第22页。
- ㉒ See Independent Evaluation Office, IMF, Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources (2002)。
- ㉓ Stanley Fischer, the First Deputy Managing Director of the IMF, Remarks on Asia and the IMF (June 1, 2001), at <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm> (last visited Oct. 20, 2003)。
- ㉔ See Ariel Buira, “The Governance of the IMF in a Global Economy”, 13—37, and “An Analysis of the IMF Conditionality,” 55—91, in Ariel Buira, ed., Challenges to the World Bank and IMF: Developing Countries Perspectives (London: Anthem Press, 2003)。
- ㉕ 李元旭:《金融危机与IMF的贷款条件性改革》,《世界经济文汇》,1999年第6期,第49页。
- ㉖ 参见张磊:《关于IMF援助条件的本质辨析——以亚洲金融危机的反思为视角》,《新金融》2006年第3期,第32页。
- ㉗ See Independent Evaluation Office, IMF, Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources (2002); Independent Evaluation Office, IMF, The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil(2003); Independent Evaluation Office, IMF, ‘Fiscal Adjustment in IMF-Supported Program(2003)。

- ② 董小君著:《金融风险预警机制研究》,经济管理出版社2004年版,第144页。
- ③ See Independent Evaluation Office, IMF, The IMF and Argentina, 1991-2001(2004)。
- ④ Ngaire Woods and Amrita Narlikar, Governance and the Limits of Accountability: the WTO, the IMF and the World Bank, LIII(170) International Social Science Journal (November 2001) 569, p. 575。
- ⑤ See Independent Evaluation Office, IMF, Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources(2002)。
- ⑥ 参见万国华:《从亚洲金融危机看IMF法律机制亟待改革的几个重要问题》,《南开学报》1999年第2期,第14页。

Reforming IMF Conditionality with Financial Crisis Background

LIN Jie

Astract: Since its origin, IMF conditionality has been criticized by various sectors because of the substantial problems and the procedural problems. Financial crisis in 2009 seriously endanger economic development of states. The global economic integration process faces material hindrance. Trade protectionism is gaining ground. Import and export trade are being affected. The states who meet the problem of international payment imbalance have to seek IMF loan for help. Thus, IMF conditionality as the core aspect of IMF loan are refocused. Under this new background, it is necessary to reexamine the direction and contents of IMF conditionality reform.

Key words: financial crisis; conditionality; performance criteria

(上接第12页)

[4] 沈木珠.国际贸易合同适用国际贸易惯例的实证分析[J].国际贸易问题,2009,(5).

Comparative Study on 2010 International Rules for the Interpretation of Trade Terms (Incoterms 2010) and 2000 International Rules for the Interpretation of Trade Terms (Incoterms 2000)

FAN Dong-yun

Abstract: For the aid of a profound learning and the correct application on 2010 International Rules for the Interpretation of Trade Terms (Incoterms 2010) by international trade staffs, through a comparative analysis on Incoterms 2000 and the newly issued and effective taken Incoterms 2010, with the revised version background, the paper discusses and explores the practical meaning in the future international trade development. Combined with the present application problems during the work by the trading corporations, specially for a better performance in practice of their work with the trade terms of Incoterms 2010, this paper aims at enhancing a better knowledge and flexible application on Incoterms 2010 by the trading staffs, thus, to avoid more conflicts, reduce the trade risks and protect a better performance in trading from any problems happened at early stage.

Key words: Incoterms 2010 ; International Chamber of Commerce; risk limitation; trade terms