

世界银行的反腐败标准及其对 金砖银行制度建设的启示*

朱杰进 向 晨

摘 要 :本文系统考察了世界银行反腐败标准的形成过程及其对金砖银行反腐败制度建设的启示,认为世界银行的反腐败政策经历了一个重要变迁,而后的动力正是来自于世界银行主要捐款国对本国反腐败议题的重视。自世行成立以来,治理和反腐败问题一直是其不愿触及的“政治禁区”,但在20世纪90年代中期后,尤其是在沃尔芬森和沃尔福威茨两任行长的推动下,世界银行日益关注借款国的国内治理和反腐败状况,并将之作为其提供贷款的重要条件,事实上,这与美欧日等主要股东国在世纪之交高度重视国内的反腐败议题以及世界银行自身以股东国为导向的制度特征密切相关。作为发展中国家自主创立的新开发银行,金砖银行更多地强调借款国主导和采用国别体系,充分体现借款国自身的发展理念和战略,因而应该采用一套更为灵活多样、更符合借款国实际的治理与反腐败标准。

关键词 :世界银行 金砖银行 治理与反腐败 股东国导向 借款国主导
中图分类号 :D813 **文献标识码** :A **文章编号** :1005-4812(2017)04-0042-56

与其他金砖国家一起发起成立金砖银行,是新时期中国特色经济外交的一项

* 本文系作者主持的国家社科基金课题(项目编号:11CGJ006)和英国国际发展部(DFID)“中国国际发展研究网络”(CIDRN)课题“金砖银行制度建设研究”的部分成果,特此致谢。

战略举措，而对其包括反腐败在内的治理是否应该采用与世界银行相一致的高标准始终是该银行筹建过程中颇有争议的话题之一。“高治理标准”已经成为新时期多边发展银行的“新政治正确”(New Political Correctiveness)，没有某一个多边发展银行会公开反对，但目前围绕究竟采用何种治理标准存在着广泛的争论。美国、日本在抵制新型多边开发银行的过程中，提出此类银行不能降低治理标准，这实则是一个误导，意欲将标准之争界定为关于“高标准”和“低标准”的争论。但事实上，治理标准之争的核心是采用何者的标准，换言之，在世界银行，采用的是发达国家等股东国的标准，而在新型多边开发银行中，更多地强调采用发展中国家的标准，亦即借款国自身的标准。

世界银行自成立以来，一向以促进经济增长和减少贫困为宗旨，竭力避免被纳入对其毫无意义的政治阵营及卷入其相互间的纷争。长期以来，借款国的国内治理和反腐败问题被视为与该国内政治息息相关，因而是世行内部不可谈论的“政治禁区”(Political Taboo)。但90年代中期后，“治理与反腐败”(Governance and Anticorruption，简称GAC)开始成为世界银行贷款的重要标准和条件，甚至一度被置于世行发展议程的首位。

为什么治理和反腐败问题会从不可谈论的“政治禁区”变为世界银行重要的“贷款条件”(Lending Conditionality)？从世界银行反腐败标准形成的过程看，美欧日等主要捐款国(Donor Countries)国内的反腐败标准对世行反腐败政策的形成产生了重要影响，当捐款国内部对反腐败议题重视的力度加大及主要捐款国之间关于反腐败的共识得以增进时，世界银行的反腐败标准便会显著提高。从表面看，沃尔芬森和沃尔福威茨两任世界银行行长推动了世行对反腐败议题的重视，但实际上，世行的主要股东国在世纪之交有关反腐败的共识是该机构实行反腐败治理的根本原因之所在。美国凭借其在世界银行内部事实上的“否决权”地位，在国会和财政部的双重压力下，强行要求世行提高反腐败标准，而欧洲国家和日本国内在90年代中后期对反腐败议题日益重视，以致美欧日等世行主要股东国对反腐议题的偏好彼此汇聚，最终促成世界银行在治理和反腐败领域工作的制度化。

与世界银行更多反映捐款国的治理理念和标准不同，金砖银行作为发展中国家自主创立的金融机构和新时期南南合作的平台，将会更加关注借款国的需求，

中国外交部国际经济司张军司长指出，金砖银行是二战后发展中国家自主建立的首家国际金融机构，反映出发展中大国在推进全球经济治理改革方面有理念、有机制、有行动，成为改革和完善全球经济治理体系的领军者。参见：张军：“中国特色经济外交迈入新时代”，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1454823.shtml

尊重其国情，更多地体现它们的发展理念。金砖银行行长卡马特强调，金砖银行要充分尊重借款国的发展战略、需求和标准，要通过“倾听、学习、协作、创新”（Listen, Learn, Collaborate, Innovate）的方式成为发展中国家的发展伙伴。金砖银行副行长、首席运营官祝宪也指出，金砖银行的优势在于其资金成本低、筹资途径快和币种的多样性，在于其为借款国提供“量体裁衣”式的金融服务，支持它们探索多元化的发展道路。因而在反腐败问题上，金砖银行也应当采用一套更加灵活多样，更能够反映借款国实际状况的治理标准。

一、世界银行反腐败：从“政治禁区”到制度化

自1945年成立以来，世界银行一直秉持“政治中立（Political Neutral）原则”，将反腐败视作政治领域的问题和借款国主权范围内的事务，因而反腐败被列为世行的“政治禁区”。《国际复兴开发银行协定》第五章第十条明确规定，“银行及其雇员不得干预任何成员国内部的政治事务，也不得在作决定时受一个或多个成员国政治性质的影响。有关决定只应考虑经济因素”。

但这一现象在20世纪90年代开始改变。1989年，世界银行非洲顾问委员会发表了一份题为《从危机到可持续增长：撒哈拉以南的非洲》（From Crisis to Sustainable Growth: Sub-Saharan Africa）的报告，后者指出，导致撒哈拉以南非洲经济无法得以长期增长的因素并非经济本身，而是政治。这些国家实际上是“盗贼统治”（Kleptocratic）的国家，领导人以权谋私，腐败横行，它们所为之服务的乃是本宗族或本集团的利益而非广大民众。报告一经发布，便受到世行一些高级管理人员和来自发展中国家的执行董事的严厉批评，尤其是中国、印度、巴西和一些非洲国家的执行董事指出，该报告政治色彩强烈，对发展中国家的政治体制进行了“野蛮攻击”（Smacked）。

之后，世行非洲顾问委员会有关人员在报告的第二版中对措辞有所调整，富有战略性地提出了较为温和的“善治”（Good Governance）概念，并指出，一些

楼继伟：“在‘新开发银行：从理念到现实’国际研讨会上的开幕致辞”，

<http://stock.sohu.com/20150729/n417728868.shtml>

K.V.Kamath, “Speech at the International Finance Forum 12th Annual Conference”,

http://www.ndb.int/president_desk/international-finance-forum-12th-annual-conference-beijing-2/

祝宪：“希望与河南成为长期合作伙伴”，

<http://www.henandaily.cn/content/szheng/rdyw/2016/1110/22049.html>

世行内部工作人员在提到腐败问题时，通常用英文字母“C”代替。参见：Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, 2008, p.93.

“国际复兴开发银行协定”，<http://www.gsfzb.gov.cn/FLFG/ShowArticle.asp?ArticleID=25275>

Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, 2008, p.103.

借款国国内治理的失效是导致世行贷款有效性下降的重要原因,前者包括公共行政能力薄弱、缺乏有效的法律框架、审计监督体系落后、政策的高度不确定性以及决策体系缺乏透明度等,而这些因素导致的结果就是借款国政府在内部事务中的腐败和浪费,以及世行的项目在这些国家难以发挥应有的作用。针对治理议题的引入可能导致世界银行“政治化”的质疑,世行首席法律顾问易卜拉欣·什哈塔(Ibrahim Shihata)专门对“治理”和“政治”两个概念作出重新界定,强调“治理系权力在管理国家经济社会发展事务过程中的运用”,而“政治是指与某个政治集团和政党相关的政治原则、主张及观点”,因而二者相去甚远。在此前提下,世界银行可以在公共管理(Public Sector Management)、问责制(Accountability)、发展的法律框架(Legal Framework for Development)以及信息和透明度(Information and Transparency)等四个领域开展治理,而不必担心卷入“国际政治的漩涡”。就其中发展的法律框架以及较为敏感的司法改革(Judicial Reform)问题,什哈塔强调,世界银行可以向借款国的这一领域发放贷款,但前提是该领域必须与借款国的经济发展相关,且贷款项目须由借款国自己提出。

尽管如此,世行高级管理层和来自发展中国家的执行董事仍然对“治理”的概念保持警觉,认为“治理”、“善治”等政治性议题的引入可能会对借款国的主权构成侵害,同时也会破坏世行一向提倡保持的“政治中立”的形象。但这在1995年美国总统一克林顿提名詹姆斯·沃尔芬森(James Wolfensohn)出任世界银行行长后发生了较大的改变。

在1996年世界银行香港年会上,沃尔芬森发表了名为“腐败毒瘤”(cancer of corruption)的开拓性演讲,指出腐败与发展之间存在内在的关联,开始将治理与反腐败问题首次公开提上世行的议事日程。“当我刚来到世界银行时,同事们告诉我不要去讨论腐败问题,腐败是一个政治问题,因而大家在说到腐败问题时,通常要用字母‘C’去代替。但实际上我认为,腐败问题本质上是与经济发展有关的经济和社会问题,尽管它可能会带来一些政治影响”。因此,沃尔芬森重新定义了“腐败”概念,将之从不可谈论的“政治禁区”中解脱出来。

在此次讲话发表后的一段时间内,沃尔芬森推动世界银行在一些国家举办了以“腐败对经济发展的影响”为主题的研讨会,并且为拉脱维亚制定了全面的反腐败战略。随后,沃尔芬森任命著名制度经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph

Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, 2008, p.106.

Stiglitz)为世界银行首席经济学家,并开始招募接受过制度经济学、政治经济学、法学、公共管理等专业训练的人员进入世界银行,改变了传统上具有古典经济学、新古典经济学学科背景的人才在世行员工中占绝对优势的局面,从人员构成上为世界银行开展治理和反腐败做好了准备,表明世界银行将涉足司法改革、公务员培训,甚至新闻调查方面的事务。

1997年9月,世界银行执行董事会批准了由沃尔芬森主导制订的反腐败综合框架(Comprehensive Anti-corruption Framework),确定今后在两个层面上开展全方位的反腐败工作。

一是设立反腐败机构。首先,世行在其总部建立以其常务副行长章晟曼为首的反腐败委员会,下设秘书处;其次,在其经济发展和扶贫事业部内设置“减贫和经济管理局”(Poverty Reduction and Economy Management,简称PREM),后者的职能是为反腐败提供技术支持、专家咨询和理论依据,此举为治理和反腐败议题在世行的主流化提供了机构保障;最后,世行成立了制裁委员会,以强化贷款项目审批中的反腐败措施,该委员会可不定期地取消竞标公司的资格,查看和审计公司账户。

二是开通反腐败热线。1998年10月,世行设立专门举报贷款腐败问题的24小时免费热线电话,并由世行以外的专家管理。同时,举报者需要提供本人基本的个人信息,以便在需要进行联系及交换信息。

然而,即便沃尔芬森将“腐败”从世界银行政治禁区的清单上删去,世行的“治理与反腐败”议题依然受到一定的限制。一方面,其制裁委员会和反腐败委员会的人员数量仍相对较少,他们缺乏反腐败的具体手段和技能,对借款国的国情也知之甚少。世行内部组织文化的建设毕竟仍然由经济学家统领,多数人员的专业背景为经济学、工程学、商科、金融等,正如一位世行员工所言,“世界银行需要那么多政治学的人干吗?我们对投票行为又不感兴趣”。另一方面,新设置的反腐败热线也难以实际操作,由于事后保护不当,许多检举者都受到强大的威胁。2000年的一份内部调查显示,超过2/3的员工认为,他们在治理与反腐败领域未能接受充分的培训,而只有13%的员工认为,世行已拥有足够专业化的人材以从事反腐败工作。

[美]塞巴斯蒂·马拉比著,李莉译:《世界银行家:世界银行行长沃尔芬森传》,北京:世界知识出版社,2009年版,第141页。

George Philip, “The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective”, in *Government and Opposition*, Vol.34, No.2, 1999, p.232.

“Governance--the Critical Factor”, IDA10-12, Washington, D.C.: World Bank Operations Evaluation Department, 2001, p.25.

2005年，时任美国总统小布什提名保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）为世界银行新任行长。沃尔福威茨曾担任美国驻印度尼西亚大使和国防部副部长，被外界认为是小布什政府中“鹰派”的核心人物。出任世行行长后，他开始将“治理与反腐败议题”提到空前的高度乃至置于世行发展议程的首位，在2005年11月至2006年6月的短短半年内，即取消了九个可能涉及腐败问题的贷款项目。

2006年4月，沃尔福威茨在印度尼西亚发表了一篇题为“善治与发展：是开始行动的时候了”（Good Governance and Development: A Time for Action）的著名演讲。其影响力不亚于“腐败毒瘤”。一方面，他直言不讳地批评印度尼西亚政府的高度腐败，认为该国尽管在减贫和发展方面取得了令世人瞩目的成绩，也是世界银行的“明星客户”，但其发展以大量的腐败为代价，因而不可持续，世界银行必须帮助印尼改变这一状况。这实际上打破了世界银行内部以借款国为中心的组织文化。另一方面，他提出了世界银行推进治理与反腐败的具体日程表——它将录用更多的专业人员推进此项工作，提高借款国在司法改革、公务员选拔、新闻媒体监督等方面的治理水平。在此背景下，沃尔福威茨着手从事世界银行治理及反腐败的第二轮改革，推动该机构正式通过开展上述工作的新战略，不断提高世行的治理和反腐标准，令世行治理和反腐败工作的制度化得以大功告成：

第一，加大反腐败的人员投入。PREM、机构廉政部和世界银行学院（World Bank Institute，简称WBI）三个部门合作培训专职人员，以发现世行及其项目中的腐败行为。同时，成立“独立评估小组”（Independent Evaluation Group，简称IEG），要求对每个项目的考察中必须有一名该小组成员，后者将赴当地了解项目的执行是否存在腐败问题、是否存在隐瞒腐败的行为。此外，各地区代表处加入反腐阵营，对世行在当地资助的项目进行信用考察，从源头上确保在既定项目中建立适当的财政控制和监督机制，为此后评估机制的运作提供便利。

第二，强化信息披露机制。首先，执董会批准了新的自愿披露计划，世行项目经理个人可主动公开整个项目的执行过程，但与此同时，执董会会定期检查项目进程。其次，如若项目经理有隐瞒行为，公众可通过机构廉政部的在线网站举

这些项目分别在肯尼亚、刚果、印度、孟加拉国、也门、阿根廷、柬埔寨、乍得和乌兹别克斯坦开展。

世界银行在印度尼西亚实施了一个雄心勃勃的反腐败计划，抓住中央政府向地方政府放权的契机，邀请非政府组织和广大民众参与对地方政府的财政监督。凡表态响应改善治理和反腐败倡议的政府部门均可从世行获得更多的援助，用于投资基础设施和卫生设施建设。其结果是世行选择了60个左右的地方政府进行合作，以加强新一代地方政府领导人在反腐败领域的能力建设。参见：世界银行编写，李莉译：《走近世界银行》，北京：中国财政经济出版社，2011年版，第42页。

报腐败项目,后者在经由机构廉政部的调查之后,被交付制裁委员会裁定。另外,组建独立检查小组,以调查机构廉政部的日常工作。如果该部也有隐藏信息的行为,则可以通过内部制衡的方式被发现并受到执董会的制裁。

第三,健全程序控制机制。当世行业务经理向执董会提交项目申请报告时,必须包含反腐败评估报告,明确项目的完成时间、反腐败资金投入总额、在实施过程中存在腐败现象的可能性等。同时,执董会也会建立腐败评估专项机制,对腐败问题严重的项目一律不予批准。

第四,加强与其他国际组织的合作。2007年4月,世行发布了《被窃财产追讨倡议书》(A Proposal for Stolen Property),旨在帮助发展中国家追回被腐败的领导和官员窃取的国有资产,并将它们用于发展项目投资。倡议书面世的第二天,日本立即发表声明,表示愿意合作。目前,该计划由世行、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、八国集团及一些发展中国家联合实施。具体参见下表:

表1 世界银行治理与反腐败的制度化

反腐败人员投入	设独立检查小组;INT、PREM、WBI三方合作;各地代表处的加盟
信息控制机制	监督巡查:执董会定期检查;独立评估小组;自动报警;新的自愿披露计划;公众的在线举报
程序控制机制	反腐败评估报告;反腐败评估机制
加强与其他国际组织的合作	与联合国毒品和犯罪问题办公室、IMF、OECD、G8联合实施《被窃财产追讨倡议》

与此同时,世界银行“治理与反腐败”议题的制度化还体现为世行贷款领域分布的变化。据世行《治理与反腐败新战略》的阐述,“加强治理与反腐败的力度,首先需要从法治与公共部门下功夫”,“公共部门透明化与法治程度的提高,是对治理与反腐败制度化的高度反映”。公共部门与法治既是治理与反腐败的重点领域,也是衡量反腐败成果的重要指标。因此,笔者统计了1992年至2010

马晶:“每年5000亿流向发达国家,世行盯住贪官境外资产”,
<http://news.sina.com.cn/w/2007-04-17/004511651911s.shtml>

2007年世界银行《治理与反腐败新战略》,
<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/GACStrategyPaper.pdf>

年期间世界银行对“法律、司法和公共管理”方面的资金投入额。1992年到1994年，对“法律、司法和公共行政”类工作的资金投入较少。但1994年至1996年，世行对此的资金分配剧增，但随即便进入了低迷期。2000年后，资金突然翻倍，呈飞跃式增长。

此外，笔者还统计了1992年至2010年间世界银行对“法律、司法和公共行政”方面的资金投入占比。不难看出，其总体呈持续上升的趋势，但在1996年至1998年略有下降。2000年后，对此类工作的投入呈现出高速增长的势头。因此可以肯定，世行治理与反腐败政策在2000年后开始落到实处。以2004财政年度为例，世行当年共发放201亿美元贷款，其中法律、司法和公共行政领域所获资金占比最高，为25%，其后是交通（19%）、卫生（15%）、金融（9%）、教育（8%）、清洁饮用水（8%）、农林渔业（7%）、能源矿产（5%）、工业贸易（4%）、信息通讯（1%）。

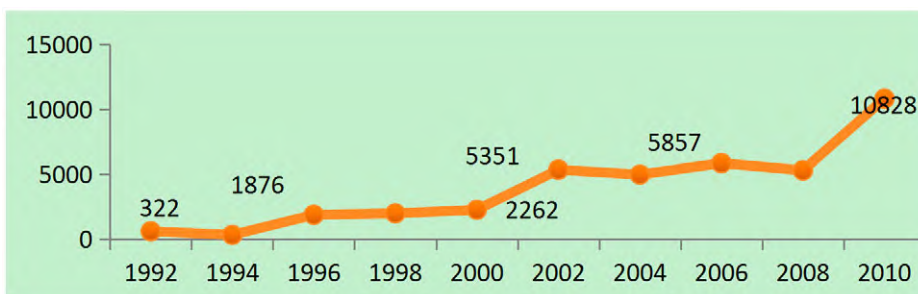


图1 1992-2010年世界银行对“法律、司法和公共行政”领域资金投入额

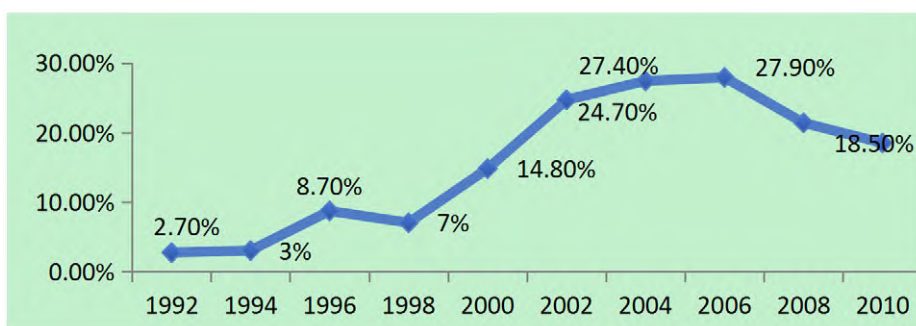


图2 1992-2010年世界银行对“法律、司法与公共行政”领域资金投入占比

① 参考1992年到2010年《世界银行报告》，<http://www.worldbank.org/en/about/annual-report>

② 参考1992年到2010年《世界银行报告》。

世界银行著，李莉译：《走近世界银行》，第39页。

为什么治理和反腐败议题在世界银行内部的位置会发生如此显著的变化？从表面上看，这与沃尔芬森和沃尔福威茨两任行长的推动直接相关，但实际上，无论是行长的人选由美国总统直接提名，还是世行实际决策机构的运作亦由以美国为首的西方大国操控，这些世界银行大股东国的偏好方为最终的决定性因素。换言之，世界银行的大股东国把自己国内的反腐败标准向世界银行推广，再通过贷款对广大发展中国家提出强制性要求，亦即世界银行的借款国必须采用与发达国家相一致的治理和反腐败标准。

二、世界银行反腐败标准形成的动因：股东国偏好的汇聚

（一）美国率先发声

美国是世行所有成员国中最先重视反腐败问题的国家。鉴于 NGO 和国际反腐人士的不断游说以及美国自身对腐败现象的重视，1999年，美国国会开始要求美国国家审计局集中精力调查世行自1997年以来的腐败问题。2000年，美国审计局发布了第一份有关世界银行腐败问题的报告，对其反腐败政策大加批评。报告指出，世行在资金项目的管理中仅配置了不到14%的专家，这一比例根本不足以应对新的反腐败问题。在世行所有的项目中，之前有腐败评估的不足25%。报告最后总结道，世行对反腐败问题一向犹豫不决，美国必须推动其将治理与反腐败议题写入《国别援助战略》(Country Assistance Strategy, 简称CAS)，纳入世行对借款国贷款的考量中。

第一份正式报告公诸于众后立即引起了美国国会的重视。2001年，国会进一步要求审计局调查多边发展银行财政及审计的年度报告并向拨款委员会(Foreign Appropriations Committee)汇报。2003年，审计局公布其第二份报告，在肯定前一份报告结论的基础上，对世界银行加强其内部反腐败机制的建设提出进一步的要求。2004年，华盛顿政府问责项目(Government Accountability Project, 简称GAP)对世行进行了更为详细的评估。其报告指出，世行在1998年设立的24小时热线未能起到应有的作用，由于世行无法对揭发者实行制度性保护，以

该报告为“Controls Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Still Remain,” GAO/NSIAD-00-73. 参见：<http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc292843/>

同上，第21-22页。

美国参议院拨款委员会是美国参议院常设委员会。它对于所有在参议院的可支配开支的立法管辖权，有权发放美国对世界银行和其他多边发展银行的资金。

第二份报告为：“World Bank Group: Important Steps Taken On Internal Control but Additional Assessment Should Be Made” United States General Accounting Office. GAO-03-366. 参见：<http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc294306/>

GAP是促进美国国内和国际官僚机构透明化的非盈利机构，其中，它特别关注“揭发人”

致一些检举人受到威胁并且失业。该报告批评世行的内部反腐机制毫无效率。

一个月后,第二次听证会召开。此次会议将目光聚焦于美国财政部对世行腐败行为的监控。参议员理查德·卢格(Richard Lugar)指责财政部以往对此的疏忽,并要求它与国会合作,共同提升世行的治理与反腐败标准。随后,国会通过了《莱西-麦康奈尔修正案》(Leahy-McConnell Amendment),要求财政部秘书长定期向国会报告世行的透明化进程。2005年,《美国对外拨款法案》(Foreign Operations Appropriation Bill)规定,世行的美国执行董事必须支持清晰且公开的反腐败程序,其中包括员工财产的公开、揭发人保护、成立独立的道德与审计办公室等。自此,美国的立法和行政部门均开始集中关注世行的反腐败问题。

(二) 日本和欧洲的响应

除美国国会和财政部的努力外,日本、德国等国也纷纷加入推动世界银行实施反腐败战略的行列。20世纪80年代,日本开始谋求世界大国地位,积极争取在联合国、IMF、世界银行等主要国际组织中的话语权。其在战略上跟随美国的主要表现之一是在上述国际组织中与美国保持一致。在美国大刀阔斧地实施世行反腐败政策之际,日本也开始关注这一问题,如派出反腐败人士参加美国参议院举办的听证会。另一方面,日本国内发生“利库路特案件”后,其民众对政治腐败的不满达到顶点,任何与腐败相关的事件都会自然地激起他们的愤怒。日本部分政治家为转移国内矛盾,将民众的视线转向世界银行的腐败问题,与美国一同向世行施压。

德国也积极推动世行内部治理和反腐败的制度化。1993年,透明国际组织在该国成立。其创始人彼得·艾根(Peter Eigen)是世界银行前区域总监,且一直致力于推动世界银行的反腐败活动。透明国际组织不断说服德国议员向议会递交提案:世行的腐败问题不能仅靠立法解决,而应建立一种有效遏制腐败发生的控制机制,依靠立法和行政机构的共同引领,通过审计部门履行其监督职能并借助媒体的力量。议会在接受提案后,开始对世行内部的腐败问题予以高度关注。

同时,随着国际反腐气氛日渐浓厚,欧盟成员国也开始加入反腐败阵营。1999

保护制度。这份报告为“Challenging the Culture of Secrecy: A Status Report on Freedom of Speech at the World Bank”, Government Accountability Project Challenging the Culture of Secrecy: A Status Report on Freedom Speech at the World Bank. www.shistleblowe.org

① 上述报告,分别在第8页和第16页。

② Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, 2008, p.133.

利库路特案件发生于1988年。利库路特公司通过向日本政界、财界、娱乐界的重要人物受贿以帮助其上市。前首相中曾根康弘、自民党干事长安倍晋太郎、大藏大臣宫泽喜一乃至首相竹下登本人皆涉嫌其中。该案件涉及国会议员44人,高级官僚16人。

④ 张跃斌:“论政治腐败对战后日本政局的影响”,载《史学集刊》2014年第7期,第23页。

年3月，欧洲委员会20名委员因舞弊、徇私和财务管理不当等宣布集体辞职，这是自1958年1月《罗马条约》生效以来欧洲委员会的首次集体辞职。该事件在欧盟各成员国国内引起轩然大波，1999年，欧盟在欧洲理事会的框架内，与欧洲非欧盟国家成立反腐败国家联合会。随后，欧盟国家开始关注其他国际组织中的腐败问题，例如，英法等国纷纷派人出席美国参议院关于多边发展银行腐败问题的听证会，其中尤其重视世界银行中的腐败问题。

（三）美欧日偏好的逐渐汇聚

本部分以数据统计与处理的方法检验世界银行主要股东国偏好的汇聚过程。笔者运用透明国际中有关美国、日本、法国、德国和英国的清廉指数，并在各自的国家数据基础上加以放大处理，旨在更清晰地展现指数的变化。“透明国际”的全球清廉指数是依据世界银行、环球透视、英国经济学人智库组织和世界经济论坛专家的评估，以及在对居民和商业领袖进行调查后编制的。其中不仅包括国家内部对自身腐败问题的注重程度，也包括对国际腐败问题的重视。需要说明的是，除透明国际之外，国际上几乎没有关于国家腐败指数的长期而全面的调查。

如图3所示，从1996年到2008年，美国、日本、英国、法国、德国等五国清廉指数的变化趋势大体相似，其中在2000年前后，五国的清廉指数下降，表明其国内的腐败问题较为严重，受国内民众关注的程度较高。从2002到2005年间起，上述五国在应对腐败的问题上表现出其偏好的高度一致，致使它们集体要求世界银行提高反腐败标准。

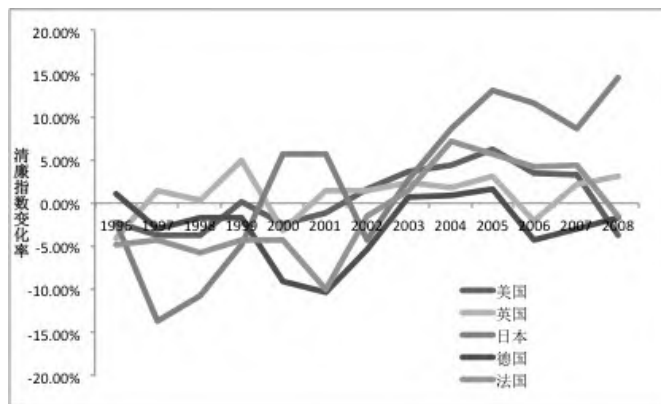


图3 1996-2008年美国、英国等国清廉指数变化率

① 赵衍龙：“近看欧洲议会十年反腐路”，

http://world.huanqiu.com/depth_report/2014-02/4856476.html

该图表为笔者自制。数据来自透明国际的1995年到2008年的全球清廉指数，笔者通过总结了美国、德国、日本、英国和法国1995年以来的国家清廉指数，来看它们对国内及国际反腐败议题的重视。数据来源：<http://www.transparency.org/cpi2014>

就总体而言,世界银行自 20 世纪 90 年代中期以来对治理和反腐败议题日益重视,其贷款项目中涉及法律、司法和公共管理等领域的资金大幅上升,与美欧日等世行大股东国内在同一时期将反腐败放在重要位置直接相关。对发展中国家来说,这实际上公有失平。虽然腐败确实对各国的经济发展都造成相当的损害,但各国的发展阶段不同、政治体制、政治文化的差异也显而易见,千篇一律地采用发达国家反腐败的所谓“高标准”,并不能有效地促进发展中国家的反腐败治理,同时也有损于世界银行一贯以来的“政治中立”形象。

三、对金砖银行制度建设的启示

诚如世界银行前副行长、金砖银行副行长兼首席运营官祝宪所言,世界银行在相当长时期内,以项目为中心,主要考虑的是项目本身的设计、能否成功地执行、能否达到预期的目的。但 20 世纪 90 年代后,世行逐渐将宏观和结构方面的问题,如项目对社会的影响、环境的影响作为考量的重点,强调项目应对借款国的政府和社会功能产生正面效应。在世行内部,发达国家与发展中国家的执行董事就这一问题展开了激烈的交锋:发达国家一方认为,如果世行贷款项目起不到推动社会进步和政府改革的作用,贷款将可能被浪费;但发展中国家一方提出,政府和社会功能的改革不应被列入世行的责任范围,世行是一个经济组织而不是政治组织,借款国政府及社会功能的改革应当由它们自己进行,世行可以从经济发展的角度提出建议,但不能将之作为提供贷款的条件。

在这种争论激烈、难以达成共识的背景下,同时由于西方发达国家在世界银行中占主导地位以及世行改革的停滞不前,以中国、印度、巴西为首的金砖国家创建了自己的发展金融机构,即金砖国家新开发银行,这是全球主要发展中大国宣告成立的首家多边开发银行,以支持基础设施建设和促进可持续发展为宗旨,重点向金砖五国及广大发展中国家提供发展所需的金融服务。“我们呼吁世界银行转变为真正反映所有成员观点的多边机构,世界银行的性质必须由主要协调南北合作转变为加强同所有国家的平等伙伴关系,并不再使用过时的捐款国-受援

银帆:“走近世界银行决策层——访世界银行中国执行董事祝宪”,载《国际融资》2000 年第 2 期,

金砖银行主要支持金砖国家以及广大发展中国家的基础设施和可持续发展项目,包括四大类:(1)清洁能源;(2)交通,包括轨道交通,具有扶贫性质的乡村公路和传统的道路桥梁项目;(3)可持续城镇化建设,包括垃圾处理、污水处理等市政基础设施项目;(4)金砖国家之间的区域合作。

国分类”。

在治理和反腐败问题上,发展中大国秉持与发达国家不同的观点。2007年7月,世界银行发布《世界各国治理指标》(Worldwide Governance Indicators),对各会员国的治理水平进行评估。该报告显示,根据多项衡量标准,津巴布韦、厄立特里亚、科特迪瓦、尼泊尔和委内瑞拉的治理水平已然下降。相形之下,坦桑尼亚和塞尔维亚的“腐败控制”明显改善。报告引发了一些发展中大国的不满,包括中国、俄罗斯、墨西哥、阿根廷等发展中大国在内的9位执行董事联合致信质疑世行是否应该按照可信度等衡量标准对各国的治理状况进行评判。

实际上,金砖银行的建立反映了金砖国家对全球经济治理体系变革的基本愿景,即全球经济治理应当基于平等,更好地体现世界经济格局的变化,增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和话语权,确保各国在国际经济合作中的权利平等、机会平等、规则平等,同时,多边发展银行的股东国与借款国之间也应该建立一种更加平等的发展伙伴关系,发达国家有必要更多地对发展中国家的发展战略和需求予以回应(responsive to)而非发号施令(dictate)。秉承这一理念,金砖银行在股权分配、治理结构、环境与社会框架、贷款政策等方面进行了一系列不同于世界银行的机制创新,但需要强调的是,这些创新并不是为了挑战和颠覆世界银行,而是倒逼其更好地进行改革,与时俱进,顺应21世纪国际社会发展的新潮流,而非停留在二战后帮助一些国家战后重建的“国际复兴开发银行”的层次上。

2015年中国国家主席习近平访美期间,两国通过联合声明反映了彼此就新成立的多边开发银行与既有的多边开发银行如何开展合作所达成的共识:“双方认识到新机构要成为国际金融框架的重要贡献者,这些机构将像现有国际金融机构一样,与专业性、透明度、高效率 and 有效性的原则以及现有环境和治理高标准相一致,进行恰当的设计和运营,同时认识到上述标准是在持续演进和改进的。”显然,双方在治理标准问题上仍存在相当的分歧:美方强调,新机构必须在治理标准上与世界银行保持一致,而中方认为,这些标准也必须持续演进并不断改进。

2016年9月,金砖银行发布了自己的《环境与社会框架》即安全保障政策

《金砖国家领导人德里峰会宣言》第12条。

“世行公布各国治理报告,但中国等国对该报告的衡量标准提出质疑”,载《金融时报》(中文版)2007年7月11日, <http://www.ftchinese.com/story/001012650>

朱杰进:“金砖银行、世界银行与竞争性多边主义”,载《国际关系研究》2016年第5期,第101-112页。

(安保政策),其中强调要更多地使用国别体系,增强借款国的自主性。祝宪指出,“针对环境和社会问题,全球都非常重视,但在实践中不同的国家不可能有非常统一的标准,世界银行在发达国家的压力下把标准人为拔高,导致很多项目不能通过,或者运行成本太高”。周强武也提出,“世界银行存在的关键问题是不能够准确把握每个成员国的具体国情,用以偏概全的思想作为政策建议的基础,即用一个标准来衡量。那些不符合国情的政策建议,不仅没有产生预期效果,也使得世行在一些借款国中的声誉严重受损”。

结 论

本文通过对世界银行治理和反腐败标准的历史演变过程及其变迁的推动力的系统梳理,指出世行在上述问题上采用高标准,乃美欧日等该机构的大股东国关于治理和反腐败的偏好汇聚所致。这对当前处理金砖银行与世界银行的关系以及金砖银行自身的制度建设具有一定的启示。金砖银行是新时期发展中大国发起成立的新型多边开发银行,其性质是新时期的南南合作,而世界银行的性质为南北合作,采用的是“捐款国-受援国”的分类。以此为前提,金砖银行和世界银行可以在促进广大发展中国家的发展以及实现联合国2030年可持续发展议程的过程中加强合作,但必须发挥“共同而有区别”(Common But Differentiated)的作用。

正如前任中国财政部长、金砖银行理事长楼继伟所言,作为国际发展领域的新成员、新伙伴,金砖银行将充分吸收和借鉴既有多边开发银行在环境及社会框架、采购政策、项目管理、债务可持续性评价等方面的成熟经验和行之有效的做法,制定严格且切实可行的高标准业务政策。但与此同时,金砖银行也应当避免其他多边开发银行曾经走过的弯路,寻求更好的标准和做法,以降低银行的运营成本和提高其运营效率。

(作者简介:朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,博士,上海,200433;向晨,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生,上海,200433)

祝宪:“从新开发银行看全球多边开发金融的发展”,
<http://www.nsd.edu.cn/meetings/gezheng/JB/2016/0530/26526.html>

周强武:“中国国际发展融资新倡议与全球经济治理改革”,
http://iefi.mof.gov.cn/pdlb/ljdh/201506/t20150626_1261851.html

楼继伟:“在‘新开发银行:从理念到现实’国际研讨会上的开幕致辞”,
<http://stock.sohu.com/20150729/n417728868.shtml>

收稿日期：2017年5月

（责任编辑：胡传荣）

The Anti-Corruption Standards of the World Bank and Its Implications for the New Development Bank

Zhu Jiejin Xiang Chen

Abstract : This paper examines the evolution of Governance and Anti-corruption (GAC) standards of the World Bank and its implications for the institution-building of the BRICS New Development Bank (NDB). GAC standards have experienced a great change, which originates from the donor countries' willingness on this topic. Since 1945, GAC is a political taboo within the World Bank, because it is regarded as an intervention of the domestic politics of the borrowing countries. However, it has become a hot topic from the 1990s, which in fact reflects the domestic agenda of anti-corruption in the US, Europe and Japan by the end of 2000. James Wolfensohn and Paul Wolfowitz are the two presidents who pushes GAC agenda very hard. The BRICS NDB is the first bank established by the developing countries and a South-South Cooperation platform, which emphasizes client-oriented idea and strategy. Thus, NDB should take a more flexible and responsive standards of GAC.

Key Words: World Bank; NDB; Shareholding Countries-oriented; Borrowing Countries-Oriented