

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

國際經濟法下之「附帶條件」與「交叉附帶條件」：起源、 發展、法律性質、以及其對於國家經濟主權之影響

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-068-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學國際貿易學系

計畫主持人：施文真

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 29 日

計畫題目：國際經濟法下之「附帶條件」與「交叉附帶條件」：起源、發展、法律性質、以及其對於國家經濟主權之影響

計畫主持人：施文真 國立政治大學國際貿易學系副教授

中文摘要：

於第二次世界大戰之後所建立起之國際經濟組織，主要希望扮演兩大功能：第一、為維持一有秩序之國際經濟局勢，針對各國家之貨幣政策以及貿易政策，訂定出協調性與一致性之國際規則，第二、為協助國家進行戰後重建以及經濟發展，提供組織自身的資源，貸款給國家。國際貨幣基金會（International Monetary Fund，簡稱 IMF）以及國際貿易組織（International Trade Organisation，簡稱 ITO）的成立係為了執行第一個功能，同時，IMF 以及國際復興暨開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development，簡稱 IBRD）的成立則主要係為了實踐第二個功能。ITO 因故無法成立之後，則由「關稅貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱 GATT）負責扛起有關各國貿易政策之國際規則的訂定。就第二項功能而言，IMF 以及 IBRD 於過去五十年中扮演此一角色時，「附帶條件」以及「交叉附帶條件」向來係一頗具爭議性之議題。

「附帶條件」此一實務最早由 IMF 所開始運用，主要係指當一國使用 IMF 之資源時，必須與 IMF 協商出一套經濟改革的配套方案於國內執行。世界銀行於一九八零年代擴充其借貸功能，設計出與具體開發行為無關的經濟結構調整借貸方案時，也正式採用「附帶條件」於其此類的借貸項目中，當 IMF 與世銀於八零年代進行更密切的合作時，「交叉附帶條件」一亦即是要使用 IMF 之資源時，必須先通過世銀同意的經濟結構調整貸款，或要申請世銀的經濟結構轉型調整貸款之前，必須先經 IMF 同意可使用其資源一即引起許多開發中國家以及民間團體的批評。當「世界貿易組織」（World Trade Organisation，簡稱 WTO）於 1995 年正式成立，取代 GATT 所扮演的貿易規則訂定與爭端仲裁的功能時，有關 WTO 應如何加強與 IMF 等其他國際經濟組織之合作關係，開發中國家所擔心的議題之一則是「交叉附帶條件」形成的可能性，例如：正在執行 IMF 或世界銀行之附帶條件所設計著經濟方案的國家，同時被要求還必須於 WTO 之下做出貿易自由化的承諾。此外，有鑑於執行 IMF 或世銀之經濟改革計畫於某些國家所造成的環保、勞工、人權等社會問題，民間團體以及一些會員國亦呼籲 IMF 或世銀必須設計「環境附帶條件」或「人權附帶條件」於其借貸條件中。由上述可知，「附帶條件」以及「交叉附帶條件」於國際經濟法之下所佔有的重要且具爭議性的地位。因此，本研究將針對「附帶條件」以及「交叉附帶條件」由法律面進行下列議題之分析：定義與起源、法律性質、近五十年隨著國際經濟組織面臨要求改變的內外壓力而隨之演進的發展、民間團體以及借貸國政府對於相關發展的不同觀點、以及其對於國家主權，特別是國家經濟主權的影響。

英文摘要：

Three international economic institutions were set up after World War II to play two roles: firstly, to establish and maintain an orderly international economic order by laying down coordinated and consistent international rules on domestic monetary and trade policies, secondly, to assist the reconstruction and economic development of states by providing the resources of the institutions. The establishment of the International Monetary Fund (IMF) and the International Trade Organisation (ITO) were to carry out the first task whilst the establishment of the IMF and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) were to fulfill the second task. The function of regulating international trade rules was shouldered by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) when the ultimately the ITO did not come into being. When carrying out the second task of providing financial assistance to member states, the practice of conditionality and cross-conditionality of the IMF and the World Bank has always been very controversial.

Conditionality was first practiced by the IMF. When a member state uses the resources of the Fund, it has to carry out a set of economic reform programmes after negotiating the terms with the Fund. The World Bank expanded its lending activities to incorporate programme lending in the 1980s when structural adjustment loan (SAL) was designed. Conditionality was then adopted by the Bank as well. When closer cooperation was envisaged and carried out by the Fund and the Bank in the 1980s, cross-conditionality, whereby a member has to obtain an SAL from the Bank before it can draw from the Fund, and vice versa, has invoked fierce criticism from developing country members and non-governmental organizations (NGOs). The World Trade Organisation (WTO) came into force in 1995 substituting the GATT to conduct international trade rule-making and the settlement of trade dispute. When the issue of closer cooperation between the WTO and other international economic institutions such as the IMF was raised and discussed, developing countries expressed their concerns regarding the possibility of cross-conditionality whereby countries implementing a Fund or a Bank programme will be simultaneously asked to undertake free trade commitment of the WTO. Meanwhile, in view of the various social problems such as environmental degradation, labour standards and human right abuses in countries that are under economic reform programmes of the Fund and/or the Bank, additional 'environmental' or 'human rights' conditionality have been advocated and proposed by NGOs and some member states. From the abovementioned, the practices of conditionality and cross-conditionality have been one of the most important topics under international economic law. This project, thus, seeks to approach this topic from a legal perspective by analyzing the following issues of conditionality and cross-conditionality: definition and origin, legal characteristics,

development and evolution in various international economic institutions, different perspectives from NGOs and borrowing governments, and its impact on the economic sovereignty of states.

計畫緣由與目的：

本研究主要之研究主題為國際經濟法下之「附帶條件」以及「交叉附帶條件」，研究目的有二：第一，針對「附帶條件」以及「交叉附帶條件」於三大國際經濟組織：IMF，世界銀行，以及 WTO 下之運作，進行下列議題之分析：起源、發展、法律性質、引發之爭議、以及運作的現況；第二、「附帶條件」以及「交叉附帶條件」對於借貸國經濟主權的影響，特別將由是近年來針對附帶條件之「所有權」(ownership) 於 IMF 之下所引起的討論，進行「主權」、「所有權」、以及「附帶條件」三個觀念之探討。

「附帶條件」此一實務最早由 IMF 所開始運用，主要係指當一國使用 IMF 之資源時，必須與 IMF 協商出一套經濟改革的配套方案於國內執行，其主要之法律依據來自於「IMF 成立協定」第一條第一項第五款，當中提及 IMF 成立的目的之一，係於「適當之防衛措施下」，暫時性的提供 IMF 的資源予會員國，使其得以調整收支平衡的問題，會員國使用 IMF 之資源的目的在於短暫協助其渡過收支不平衡的困境，此一「附帶條件」所涵蓋範圍之多寡（「嚴苛」程度）與會員使用 IMF 資源之數量有關，(Guitian, M., 1981) 有關 IMF 操作之「附帶條件」所引發的爭議以及 IMF 最近所進行的一連串相關改革向來為研究 IMF 的主要核心議題之一。(IMF, May 31, 2002) 世界銀行所扮演的借貸功能主要係在於提供貸款予會員國進行基礎建設的具體開發行為，例如道路的建築、水壩的興建等等，於一九八零年代，世銀的借貸功能亦延伸至會員國的總體經濟結構，設計出與具體開發行為無關的經濟結構調整借貸方案，於此，世銀也正式採用「附帶條件」於其此類的借貸項目中。(Mosley, P., Harrigan, J., and Toye, H., 1995) 當「世界貿易組織」(World Trade Organisation, 簡稱 WTO) 於 1995 年正式成立，取代 GATT 所扮演的貿易規則訂定與爭端仲裁的功能時，有關 WTO 應如何加強與 IMF 等其他國際經濟組織之合作關係時，開發中國家所擔心的議題之一則是「交叉附帶條件」形成的可能性，例如：正在執行 IMF 或世界銀行之附帶條件所設計著經濟方案的國家，同時被要求還必須於 WTO 之下做出貿易自由化的承諾。此外，當公民社會興起，諸如人權、勞工、環保等公共政策議題的重要性慢慢凸顯，民間團體以及 IMF 等國際經濟組織的一些會員國，有鑑於執行 IMF 或世銀之經濟改革計畫於某些國家所造成的社會問題，亦呼籲 IMF 或世銀必須設計「環境附帶條件」或「人權附帶條件」於其借貸條件中，此亦造成開發中國家的不滿，認為此係另一種殖民主義，是對於接受 IMF 或世銀經援的國家之主權的進一步剝奪。

上述議題的討論，少見有法律學者提出其觀察與分析，例如 IMF 以及世銀於過去五十年間所進行的組織變革中，有哪些係與「附帶條件」的發展或轉變有關？

「交叉附帶條件」的法律性質為何？於 IMF 以及世銀之下有無存在的法律依據？而 WTO 與 IMF 以及世銀之間的正式與非正式合作關係，是否將導致交叉附帶條件的興起，而有可能導致其興起的法律依據或授權為何？「環境附帶條件」或「人權附帶條件」等倡議是否可容於 IMF 以及世銀等組織的法律架構中？此等議題均需要透過對於「附帶條件」以及「交叉附帶條件」此兩名詞的法律定義以及實務運作中獲得釐清後，再針對 IMF、世銀、以及 WTO 等國際組織之相關法規，包括其成立協定以及相關之決議加以瞭解後，方得加以解析。此即為本研究的第一個主要研究目的。

就附帶條件而言，向來為 IMF 以及世銀之運作實務中受人批評最為嚴厲者，也因此成為 IMF 近年來的改革重心之一，包括於 2002 年修訂「附帶條件指導原則」，本研究者先前已針對此一相關發展進行研究（國科會計畫 NSC 91-2414-H-259-001-），並發現「附帶條件」所提出有關「所有權」的改革與一國之「主權」之間的關連性，頗有值得進一步研究的價值，而且此一議題經過初步的文獻收集工作，尚未發現有法律專論探討此一議題，因此，本研究的第二個研究目的，即在於完成第一個研究目的之後，再持續分析有關經濟主權以及附帶條件此一運作之間的關連性，試圖瞭解附帶條件之「所有權」議題的興起，是否證明附帶條件之本質或因實務操作導致接受 IMF 或世銀經援的國家之主權，特別是經濟主權，受到一定程度的剝奪或影響，而交叉附帶條件如果於實務運作中形成，此一發展又將對借貸國之經濟主權造成何種程度的影響？這些問題均係本研究之第二個研究目的中欲釐清者。

結果與討論：

本研究計畫主要包括兩個研究課題：第一，針對「附帶條件」以及「交叉附帶條件」於三大國際經濟組織：IMF，世界銀行，以及 WTO 下之運作，進行下列議題之分析：起源、發展、法律性質、引發之爭議、以及運作的現況；第二、「附帶條件」以及「交叉附帶條件」對於借貸國經濟主權的影響，特別將由是近年來針對附帶條件之「所有權」(ownership)於 IMF 之下所引起的討論，進行「主權」、「所有權」、以及「附帶條件」三個觀念之探討。

「附帶條件」(conditionality) 係指 IMF 與世銀¹等國際經濟組織於進行特定貸款²予其會員國時，就貸款計畫之執行與內涵，與借貸國所協商之後所訂定的條件：此類的貸款不是針對個案開發行為 (project，例如發電廠或水壩的興建)，而是針對遭遇短、中、長期收支平衡或經濟問題之會員所提供的計畫型貸款 (programme lending)，亦即是，該筆貸款的運用係交由借貸國政府視其經濟結構或政策所需自行決定，並不支助特定的計畫或政策，而所訂定的條件也非一

¹ 此處所指為世銀集團下貸款給會員國的 IBRD 以及 IDA，不包括貸款給私人的 IFC、提供特定投資擔保類型的 MIGA、以及解決投資爭端的 ICSID

² 於 IMF 之下，某些「貸款」行為於法律上並不視為「貸款」，而是所謂的「貨幣交換」(currency swap)，但主要的目的還是在於提供 IMF 的資源協助會員國渡過短期的收支平衡問題或是較為長期的經濟結構失調問題。

般私人銀行或金融機構關於借貸行為的貸款條件（例如擔保、抵押品等等），而是為了確保此類的計畫型貸款得以確實幫助借貸會員國解決其所面臨的經濟問題，由 IMF 與世銀經過與貸款國協商後，所設計出的經濟改革方案。於 IMF，「IMF 成立協定」第一條第一項第五款提及 IMF 成立的目的之一，係於「適當之防衛措施下」，暫時性的提供 IMF 的資源予會員國，使其得以調整收支平衡的問題，第五條第三項第 a 款則規定：「IMF 應就其資源的使用（包括「提款保證協議（stand-by）」或其他類似之協議）訂定相關的政策，並得就特殊的收支平衡問題制訂特別的政策，以便於符合本協訂之條款的方式來協助會員解決其收支平衡的問題，並針對 IMF 資源的短期使用建立適當的防衛措施」，此一「適當之防衛措施」於 IMF 實務之演進中，即成為「附帶條件」的法源。IMF 早於 1953 年使用所謂的「提款保證協議(stand-by arrangement)」(Decision No. 270-(53/95)) 為其主要的貸款方式時，就開始運用「附帶條件」來確保使用 IMF 資源的會員國，確實有執行得以處理其收支平衡或經濟結構問題相關的經濟政策或計畫，IMF 執行委員會（Executive Board，簡稱執委會）並於 1979 年通過「附帶條件指導原則」(Guidelines on Conditionality, Decision No. 6056-(79/38))，此一指導原則於經過一連串對內與對外諮商的程序後，由執委會於 2002 年通過新的指導原則，主要針對附帶條件的內容、計畫所有權、以及與世銀之間的分工做有原則性的規範，此一新修正的「指導原則」取代 1979 年的「指導原則」，而且做了非常大幅度的修正，IMF 於 2005 年 3 月完成一份關於執行此一新指導原則之檢討 (review)，並於同年 4 月提交至執委會進行討論。世銀，雖然「IBRD 成立協定」第三條第四項第七款以及「IDA 成立協定」第五條第一項第 b 款規定，除非有「特殊狀況」(special circumstances)，否則 IBRD 以及 IDA 的借貸與保證必須是為了重建或發展的特定開發計畫 (specific development project)，但於 1980 年代，世銀評估，其個案開發計畫於開發中國家之經濟發展所帶來的成效，往往受到該借貸國整體或部門別之經濟狀況的影響，因此，首次於 1980 年初設計「經濟結構轉型貸款」(Structural Adjustment Loan) 以及「部門別經濟結構轉型貸款」(Sectoral Structural Adjustment Loan)，亦開始所謂的「計畫型貸款」(後又被稱為「政策型貸款」(policy-based lending))，而於此類的貸款計畫中，世銀基於相同之理念，同樣使用「附帶條件」來確保此類計畫型的貸款可以協助借貸國進行整體或部門別的經濟結構轉型；於 2004 年 8 月，世銀針對各類型的計畫型貸款進行整合，以所謂的「發展計畫貸款」(development policy loan) 來取代所有結構調整型的計畫型貸款。至於 WTO 以及其前身 GATT，則由於其組織性質主要為貿易規則之協商、制訂、監督與貿易爭端之處理，並不就其會員提供貸款，因此，於 WTO 之運作中，並沒有所謂的「附帶條件」。

附帶條件自從八零年代開始，即使得 IMF 與世銀遭受相當多的批評，包括其運作的成效（亦即是，借貸國即使完全履行伴隨該次貸款所訂之附帶條件，於計畫完成執行時，其國內的經濟狀況有無獲得改善）、對於環境、勞工、人權等社會議題所造成的衝擊、附帶條件本身設計的問題（例如 IMF 與世銀的員工是否不

注重各國的差異性，於不同的借貸國都援用相同或類似的附帶條件、附帶條件數目的多寡以及合理性、附帶條件的協商過程中借貸國與 IMF 或世銀之間的談判能力差異、附帶條件的設計、執行與監督是否透明、公開等)、對於借貸國主權的影響等；於世銀在八零年代亦開始針對其政策型借貸實施「附帶條件」後，「交叉附帶條件」的爭議亦逐漸浮現。分析關於交叉附帶條件的文獻，以及三個組織的官方文獻與相關規範，交叉附帶條件於 WTO 中的運作空間相當有限：主要因為 WTO 的組織特性本身就沒有附帶條件操作的空間，再者，若 IMF 或世銀於其附帶條件中要求借貸國必須於 WTO 之下做出貿易自由化的承諾，有鑑於 WTO 下的貿易規則必須經過全體會員通過方成立，因此，此種條件對於該借貸國僅會形成「片面」的承諾（例如承諾降低關稅），但如果此一承諾並沒有於 WTO 的相關程序中被正式納入 WTO 下的規範與義務（例如成為該借貸國於 WTO 下的拘束稅率），則 WTO 並不會強制要求此一會員必須履行該條件。因此，以下關於交叉附帶條件的討論，將以其於 IMF 以及世銀之間的運作為焦點。

所謂「交叉附帶條件」，世銀的法律總顧問（General Counsel）認為係指「當一個組織於其與借貸者間的協定中，提及與另一組織所要求該借貸者的條件，而當此與其他組織所約定的條件發生不履行的狀態時，則此一協定亦將被視為履約不能（default）。此種情形於理論上是可能發生在世銀的運作中：如果世銀的貸款協定或保證協定中有提及 IMF 所要求的條件，並在世銀的協定中將不履行 IMF 之條件視為履約不能。」一般而言，在 IMF 以及世銀間的交叉附帶條件，指的是例如某一借貸國向世銀申請計畫型貸款時，世銀要求該借貸國必須先或同時要向 IMF 申請「提款保證協議」或其他類型的貸款，並且必須先或同時遵守 IMF 於其借貸行為中所訂定的附帶條件，方得向世銀申請計畫型貸款；反之亦然。此係為相當正式的「交叉附帶條件」，除此之外，亦有學者提出，即使 IMF 與世銀之間在其各自的借貸契約或安排中，並沒有或很少此類正式性、具有法律效力式的交叉附帶條件，但有一些較為非正式、「隱性」的交叉附帶條件：例如一組織的員工於尚未確保該借貸國已經符合或執行另一組織所的附帶條件之前，不會將該國之借款案提交至執委會來討論或決定是否批准該借貸案；或兩組織的員工或執委會針對彼此所提的附帶條件都有默契予以高度的尊重等。於前述關於 IMF 以及世銀之成立協定有關附帶條件的相關規範中，都沒有提及所謂的交叉附帶條件，亦即是「交叉附帶條件」此一操作於 IMF 以及世銀下都沒有正式的法源，而 IMF 與世銀的執行委員於 1989 年的一項合作宣示中，亦宣布兩個組織應避免交叉附帶條件的設計。實務上，正式性的交叉附帶條件，於 1989 年的一份文獻中，僅提及有一件於 1977 年世銀貸與雅買加的貸款案，當中世銀貸款的放款條件之一，係要求雅買加政府必須先與 IMF 申請獲得一特定金額的「提款保證協議」。此類正式性的交叉附帶條件，於沒有正式法源依據、又越來越具有高度爭議性的狀況下，於近年來發生的機會應越來越少；但學者指出，非正式的交叉附帶條件此一操作確實存在，而世銀的法律總顧問也提及此一操作於現實上的狀況亦必須要注意。學者主要的討論在於，於沒有正式法源依據的狀況下，「正式」與「非

正式」的交叉附帶條件，是否造成 IMF 與世銀兩個國際組織的「越權」(*ultra vires*) 或違反其他國際法原則之法律爭議？此於 IMF 的情況之下較為不可能，主要因為 IMF 的借貸行為在法律上並沒有與借貸國簽署類似條約的借貸契約，IMF 的「提款保證協議」主要是透過需要使用 IMF 資源的會員國先提交一份「意願書」(letter of intent) 給予 IMF，當中列出該國欲進行的一些經濟政策改革方案，於 IMF 的執委會經過討論後，由執委會做出一「決定」(decision) 是否要准予此一提款保證協議，因此，較不可能有正式的交叉附帶條件，但世銀即有可能。依據學者的分析，世銀若使用正式的交叉附帶條件（例如前述所提及雅買加的案例），可能造成其越權的行為，特別是違反「IBRD 成立協定」第五條第八項第 b 款，因為：該款提到 IBRD 之貸款或保證行為涉及其他國際組織之權限時，IBRD 應針對該組織的意見「給予考量」，但該款並沒有要求 IBRD 必須要「受該組織之意見的拘束」。但非正式的交叉附帶條件，則似乎沒有涉及任何國際法原則之違反，主要因為第一、兩個組織之成立協定當中均有提及與其他相關國際組織的合作，第二、於非正式交叉附帶條件之運作過程中，兩個組織係透過與借貸國協商的過程中，說服借貸國接受，但若借貸國拒不接受，IMF 與世銀亦無法將之寫入借貸契約（於世銀）或准予決定（於 IMF）當中，因此，似乎於非正式的交叉附帶條件而言，並不會導致兩個組織違反相關法律原則的情況，即使到後來兩個組織決定不予貸款給該會員國，其否決的理由也不可能明文提及「因為該國不答應接受另一組織的附帶條件」、或是「因為另一組織認為該國並沒有執行相關附帶條件」。總言之，交叉附帶條件於 IMF 以及世銀下並沒有正式的法源依據，正式的交叉附帶條件可能會造成世銀的行為「越權」，非正式的交叉附帶條件則似乎無法認定 IMF 與世銀違反相關法律規範。實務上，正式的交叉附帶條件很少，但依學者的觀察，非正式的交叉附帶條件亦有發生，但由於非正式的交叉附帶條件並無法於相關的文獻或組織本身的官方文件中得知，因此，僅能臆測其操作可能帶來的影響，最重要的影響當然是對於借貸國可否順利取得所需要的經援、以及借貸國本身對於其國家經濟改革方案的主導性與主權。

主權係國際法運作的基石，但隨著國際組織的多樣化與管制深化、以及全球化（特別是經濟全球化）的影響，法律學者開始討論主權此一概念的新意涵。「經濟主權」一般所指為國家對內享有經濟事務決策的權力、對外則指於國際經濟關係中享有平等的地位，對內而言，有學者指出，一國的「發展權」(right to development) 係一國的經濟主權下相當重要的一環，例如國家就其國內自然資源的使用有永久的主權、國家可以自主的選擇其所欲採行的經濟制度、國家對於其經濟事務享有不受威脅、不被干涉的權力等等；對外而言，主權平等(sovereign equality) 則是經濟主權中相當關鍵的一環，此一觀念係引發七零年代開發中國家於聯合國的體系下發起所謂的「新國際經濟秩序」運動的重要原因之一：於 IMF 以及世銀兩個最重要的國際經濟組織，其投票以及決策程序的設計，使得開發中國家認為於該些組織中，主權平等的理念並沒有被實踐。雖然此一運動最後無疾而終，也沒有因此而改變 IMF 以及世銀的決策過程，但一國一投票權於各國

經濟能力不相當的前提之下，也不見得是最可以反映經濟事務中「主權平等」的實務作法。附帶條件的設計，可能會影響到各國對內的經濟主權：附帶條件的設計，對於借貸國決定如何使用與分配其國家資源、不受干涉的決定內國的經濟事務與政策而言，似乎帶來相當多的限制，因此，相當多的民間團體以及批評附帶條件的學者，認為 IMF 以及世銀下的附帶條件，特別是非正式的交叉附帶條件的興起，係嚴重了侵犯借貸國的經濟主權。惟，一般而言，當國家與國家之間透過簽訂條約、成立國際組織，並願意賦予該組織針對特定事項享有一定的權限時，國家即已經同意將部分的主權交由國際組織來共同行使（特別是國家擁有隨時可以退出該組織，得回其主權的權力），因此，前述所提及，附帶條件於 IMF 以及世銀的成立協定中，都可以找到附帶條件的法源依據，因此，有學者也認為，當國家於協商 IMF 以及世銀成立協定、或於後續願意簽署並批准該協定並加入國際組織時，即已經願意跟 IMF 與世銀共同行使一部份的經濟主權，再者，於 IMF 的情形，當執委會開會做出是否核准一提款保證協議時，該借貸國同樣是此一決策過程中的一份子，而於世銀的情形，世銀與借貸國簽署的借貸契約被視為是國際條約，而借貸國也算是針對該條約中的條款給予同意（consent），再者，於 IMF 以及世銀中，若借貸國真的認為附帶條件以及交叉附帶條件造成其對內經濟主權的嚴重侵犯，該國也可以選擇退出 IMF 或世銀。因此，並沒有所謂主權被侵犯。惟，雖然於此一分析下，借貸國經濟主權似乎沒有在其不同意的情況下受到影響，但觀察 IMF 以及世銀針對其過去數十年間關於附帶條件成效的檢討，以及最近一連串改善其附帶條件運作的提案觀察，IMF 以及世銀認為附帶條件於借貸國中並沒有達成協助該國改善經濟問題的原因之一在於：借貸國對於附帶條件中所提的經濟改革方案或政策並不具有認同感，所以執行起來倍感困難，因此，IMF 於 2002 年修改其附帶條件的指導原則時，強調所謂借貸條件的「所有權」（ownership）：亦即是借貸國必須對於附帶條件以及其所建議之方案有一定程度的參與，其中明文的列出「計畫之所有權以及執行的能力」（ownership and capacity to implement programs）應成為主導 IMF 設計附帶條件的指導原則之一：會員國政府應負有其經濟與金融政策的選擇、設計以及執行的主要責任，但另一方面，於「同意使用基金資源」（approval of access to Fund resources）時，IMF 必須確保有關使用其資源的政策適用上必須確保會員的同等對待，當會員要求使用基金資源時，IMF 只有於確定該會員之計畫與基金會之相關條款與政策相符合時，方得同意。此兩項原則一方面係為了回應有關與 IMF 計畫執行成效相關的「所有權」爭議，一方面則是確保附帶條件持續存在的必要性。世銀則於其檢討報告中雖然沒有使用「所有權」的觀念，但其提到所謂的「伙伴關係」（partnership），強調政策型借貸下的附帶條件，借貸國、相關的國際組織以及捐贈國（donor countries）必須針對相關的政策改革方案形成合作與合夥關係。對於此一強化附帶條件「所有權」的檢討，是否意味著 IMF 以及世銀默認附帶條件的運作於所有權不強的狀況下，該借貸國的對內經濟主權係於受到干涉或威脅的狀況下受到侵害，才因此不認為該國「擁有」該附帶條件，並要求「會員

國政府應負有其經濟與金融政策的選擇、設計以及執行的主要責任」？如果有如此的體認，IMF 與世銀似乎應該揚棄其經援計畫的附帶條件運作，但觀察 IMF 新的指導原則以及世銀的檢討報告，於強調強化計畫之所有權的同時，亦不忘再次重申附帶條件的正當性，顯示其並不認為附帶條件的運作有任何不妥之處。

於考量到 IMF 以及世銀本身的資源亦是來自於其所有的會員國，以及其組織成立的目的，該兩組織透過附帶條件的操作來確保其資源的運用得以有效的協助有需要的會員國，似乎也無可厚非，除非 IMF 以及世銀的會員全體同意將此一操作終止，否則於可預見的未來，只要 IMF 以及世銀持續將其資源借貸予有需要的會員，附帶條件之實務應會延續下去，但由其過去五年間針對附帶條件所進行的變革，若可以實際的被落實，應該可部分消除評論者對於附帶條件過度損及借貸國經濟主權的疑慮。至於交叉附帶條件，由於此一操作於兩個組織中並沒有法源依據，而其運作的結果又對於借貸國形成雙重的壓力以及增加其獲得經援的困難度，因此，建議兩個組織未來應盡量避免正式與非正式的交叉附帶條件。

計畫成果自評：

本計畫成果主要在於釐清「附帶條件」以及「交叉附帶條件」於三個國際經濟組織下運作相關之法律議題：於 WTO，因其組織特性與功能之故，此運作基本上存在的空間不大，但於 IMF 以及世銀中則各自有其法源依據以及運作的歷史，本計畫特別針對以下兩點進行分析：交叉附帶條件的探討，以及透過 IMF 以及世銀本身對於附帶條件於 2001 年之後所進行的檢討，探討此兩組織對於附帶條件過度影響借貸國經濟主權的批評。關於前者（交叉附帶條件於 IMF 以及世銀下的相關法律爭議），本計畫透過相關法律文件以及學者的文獻，整理出一初步的分析：包括其於 WTO 下可能沒有存在的空間、以及其於 IMF 以及世銀下欠缺法源依據。至於後者（經濟主權與附帶條件的檢討），本計畫則主要透過分析 IMF 以及世銀本身所發表的官方評估文件，觀察到兩組織雖然都希望透過借貸國對於附帶條件的所有權（或與借貸國之間建立夥伴關係），來強化附帶條件被執行的機率以及執行的成效，惟本質上，對於附帶條件此一操作還是認為有其必要性。上述兩點為本計畫針對本研究主題最主要的發現與貢獻。惟本計畫因為可收集到的 IMF 以及世銀官方文獻的侷限性，對於非正式的交叉附帶條件，無法透過，例如世銀與借貸國之間的借貸契約、兩組織之執委會以及員工的內部討論文件等等，來進行較為實證的分析，而法學期刊論文中於 1990 年後也尚無較為相關的分析，此為本計畫較無法針對交叉附帶條件進行較深入分析的原因。

英文參考文獻（部分）：

Eldar, O, 2005, "Reform of IMF Conditionality: A Proposal for Self-Imposed Conditionality", 8:2 *Journal of International Economic Law* 509

IMF, 2003, *Operational Guidance on the New Conditionality Guidelines*

IMF, 2005, *Review of the 2002 Conditionality Guidelines*, Washington DC:
IMF

Jackson, J. H. , 2003, “Sovereignty-modern: A new approach to an outdated concept” , 97 *American Journal of International Law* 782

World Bank, 2005, *Conditionality Revisited*, Washington DC: World Bank

World Bank, 2005, *Review of World Bank Conditionality*, Washington DC:
World Bank