

世界银行问责机制的改革与发展路径探析

姜晨曦*

摘要：有效问责机制的建立对于提升国际金融机构参与全球治理的能力十分重要。通过对世界银行问责机制的概括总结以及与其他国际金融机构的比较分析，可以发现，世界银行改革后的新问责机制存在对请求者权利保障不足、特定概念和具体操作程序不清晰、责任承担向借款国倾斜的潜在缺陷。究其原因，国际法义务性规范的适用限制、国际金融机构与其成员国之间的权能博弈、外部问责的缺失和内部问责的非司法性，共同影响了世界银行问责机制作用的发挥，这也是国际金融机构整体应予以重视的问题。基于此，世界银行应加强问责过程中国际人权标准的适用、提高相关方的认可度和参与度、平衡多重价值取向之间的关系，在推动机构整体改革的基础上积极参与协同化独立问责体系的构建，从而实现世界银行本身及其问责机制的良性、有序和可持续发展。

关键词：世界银行 问责机制 国际金融机构 改革与发展 国际组织全球治理

国际组织责任及其问责长期存在着理论上的对立和实践中的不确定性。尽管国际法主体地位的取得以及行为损害后果不断增多，为国际组织被问责的可能性和必要性奠定了基础，但作为程序性保障的问责机制仍有待进一步的发展和完善。国际金融机构是对发展中国家和转型期国家的经济、社会建设有着重要作用的国际组织，其问责机制不仅直接影响着各国受损主体的利益保护，也关系着国际组织规则制度的健全以及国际组织全球治理能力的提升。目前，除备受关注的全球金融治理议题外，学界专门针对国际金融机构问责机制尤其是其制度改革的研究并不多，^① 因此，对国际金融机构问责机制的发展趋势、走向进行深入的思考，无论在理论还是实务层面都具有相应的价值。

世界银行作为最早创设问责机制的国际金融机构，^② 其所具有的代表性和重要性不容忽视。故而，本文旨在以构建良法善治为出发点，通过理性思维的审视，思辨世界银行问责机制的更新是否全然属于正向变革？这一机制在追求及时解决争端的同时是否兼顾了公平、正义的法律价值要求，还是存在本末倒置之嫌？国际金融机构问责机制的发展是否应当遵循一定的原则、应当如何进行规划？世界银行又可以提供哪些经验和教训？这些问题的解读对于世界银行、其他国际金融机构乃至国际组织整体问责体系的发展都具有重要的意义。

* 北京理工大学法学院博士后，法学博士。如无特别说明，本文网络资源的最后访问时间统一为2022年9月10日。

① 已有研究参见廖凡：《全球金融治理的合法性困局及其应对》，载《法学研究》2020年第5期；冯永琦、于欣晔：《后疫情时代全球金融治理体系建构与中国策略选择》，载《东北亚论坛》2020年第6期；漆彤：《论亚投行对全球金融治理体系的完善》，载《法学杂志》2016年第6期；张晓静：《国际金融机构的公众问责制》，载《法学家》2014年第1期；等等。

② 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、多边投资担保机构和国际投资争端解决中心5个机构组成。国际复兴开发银行和国际开发协会一起组成了世界银行（World Bank）。

一 世界银行问责机制的创建与改革

世界银行问责机制是在国际社会舆论和成员国压力等因素共同催化下产生的。1985年，世界银行批准了位于印度纳尔马达河谷的萨达尔·萨罗瓦尔水电站项目并提供了财政支持。^① 印度国内反对者认为，由于该项目被批准时没有进行法定的环境影响研究，也未获得环保部门的许可，因此世界银行应对违反其政策要求、不顾社会影响而批准贷款的行为承担责任，项目必须被审查。随着印度国内抗议活动的高涨，这一问题引发了国际社会越来越多的关注。在此情形下，世界银行于1991年组建了莫尔斯委员会（Morse Commission）对水电站项目进行独立审查。^② 其后，委员会发布报告指出，在当时的情况下不可能对所有因项目而流离失所的人进行重新安置，项目的环境影响没有得到适当考虑或充分解决，也就是说世界银行未能遵守移民安置和其他保障政策的要求，对于已经形成的局面，世界银行与借款者都应负有责任。^③ 自此，有关设立世界银行问责机制的活动逐步展开。

然而，莫尔斯委员会的报告并未发挥实质性作用，世界银行不仅未采纳退出水电站项目的建议，而且通过了一个为期6个月的行动计划设法继续推进该项目。尽管如此，直至行动计划到期，维持项目的相关条件也未能满足，在世界银行不得不撤回支持的情况下，印度主动表示希望取消贷款余额。与此同时，被公开的世界银行内部报告批评了银行投资组合的质量，并指出银行未能执行贷款协议中近80%的财务条件。^④ 世界银行形成了一种贷款审批文化，即，促成贷款是决定性考虑因素，评估过程只是为使贷款被批准而采取的营销手段。^⑤ 1993年初，民间组织国际环境法中心（Center for International Environmental Law）与环境保护基金（Environmental Defense Fund）起草了一份关于世界银行设立独立上诉委员会的详细提案，^⑥ 多个非政府组织共同呼吁世界银行进行机制改革、提高政策的透明度。美国则表示，成立监察组是继续为国际开发协会提供优惠贷款资金的关键条件。这一来自世界银行最大资金缴纳国的施压对促成其问责机制的设立发挥了重要作用。最终，世界银行成立了监察组（Inspection Panel，以下简称IPN），^⑦ 负责受理和调查因世界银行未能遵守其政策要求而受到项目影响的主体提起的申诉，IPN于1994年正式开

① See World Bank Group, *India-Narmada River Development (Gujarat) Sardar Sarovar Dam and Power Project; Loan 2497-Gujarat Project Agreement & Madhya Pradesh Project Agreement & Maharashtra Project Agreement* (7 March 1985).

② 莫尔斯委员会以领导成员命名。该委员会的此次审查是世界银行首次同意由外部专家对其项目进行的独立的全面审查。

③ Lori Udall, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed", in Jonathan A. Fox and L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (MIT Press, 1998), pp. 398-399.

④ W. Wapenhans, "Effective Implementation: Key to Development Impact", (1992) *Report of the Portfolio Management Task Force*, No. 11536, p. 14, p. 16.

⑤ See Dana Clark, "Understanding the World Bank Inspection Panel", in Dana Clark, Jonathan Fox and Kay Treakle (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Rowman & Littlefield Publishers, 2003), pp. 5-6, p. 24.

⑥ David Hunter and Lori Udall, "The World Bank's New Inspection Panel: Will It Increase the Bank's Accountability?", (1994) *CIEL Brief*, No. 1, pp. 2-3.

⑦ IPN由世界银行执行董事会于1993年9月22日通过的两项类似决议设立：国际复兴开发银行第93—10号决议（The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 93-10*）和国际开发协会第93—6号决议（The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IDA 93-6*）。

始运作。

出于对外界质疑和批评的回应，世界银行开创性地建立了独立问责机制。然而也正是因为并无先例可循，该问责机制经历了一个不断进行规则更新和自我完善的发展过程。在成立初期，IPN的运作受到了来自世界银行内部的较大阻力。^① 由于IPN的调查必须获得世界银行执行董事会（以下简称执董会）的批准，这种程序性要求实际上给予了世界银行控制IPN的能力。^② 而世界银行的管理层基本上会否认项目存在任何错误或违反了相关政策，并通过向执董会提交行动计划这种非正式的程序阻挠、干扰IPN的调查。为此，非政府组织、社会各界展开了旨在解决IPN被边缘化的活动。1998年，世界银行决定对监察程序进行第二次审查以修正实践中的错误。^③ 在国际社会的共同努力下，世界银行于1999年对IPN程序予以澄清，明确了其管理层不得就与监察请求有关的事项和执董会进行沟通，管理层只能在IPN完成调查后向执董会进行报告。^④ 更为关键的是，如果IPN建议进行调查，执董会即应授权，除申诉须满足的技术性合格标准外，执董会不对申诉请求的是非曲直进行判断、讨论。^⑤ 此外，执董会排除了IPN对管理层行动计划（management action plans）执行效果的监督权，^⑥ 也未设置其他任何替代性有效监督程序。

世界银行1993年成立问责机制的决议以及1996年、1999年对机制运作相关内容的审查和澄清，确立了IPN的基本任务、结构和程序框架。IPN还开启了一种特殊的协商程序，使其可以与对IPN工作和国际金融机构问责感兴趣的利益相关方进行对话。通过这种协商，IPN于2014年、2016年两次更新了操作程序。^⑦ 2016年，世界银行批准了新的环境和社会框架（Environmental and Social Framework，以下简称ESF），该框架在透明度、非歧视、社会包容、公众参与等方面都有所进步，对于问责则要求世界银行资助的项目均存在有效的申诉补偿机制。^⑧ 继而，执董会于2017年委托外部评审员对IPN工具包（toolkit）进行审查，^⑨ 以使其在新的ESF下能够继续有效运作。

2018年，世界银行下属的发展实效委员会（Committee on Development Effectiveness，以下简称

① See Dana Clark and David Hunter, "The World Bank Inspection Panel: Amplifying Citizen Voices for Sustainable Development", (1998) *CIEL*, pp. 7 - 9, <https://www.ciel.org/reports/the-world-bank-inspection-panel-amplifying-citizen-voices-for-sustainable-development-1997-clark-hunter-if97-3-2/>.

② 20世纪90年代中后期的近20个申诉中，IPN只针对极少数案件发布了调查报告，例如 *India: NTPC I Power Generation Project*, 1997; *China: Western Poverty Reduction Project*, 1999; *Kenya: Lake Victoria Environmental Management Project*, 1999; *Ecuador: Mining Development and Environmental Control Assistance Project*, 1999等。其余大部分案件IPN都未能展开调查，例如 *Brazil: Rondônia Natural Resources Management Project*, 1995; *Argentina, Paraguay: Yacretá Hydroelectric Project*, 1996; *Brazil: Itaparica Resettlement and Irrigation Project*, 1997; *India: Ecodevelopment Project*, 1998等。

③ 1993年决议规定了对IPN的审查程序，1996年世界银行完成了第1次审查。See World Bank, *Review of the Resolution Establishing the Inspection Panel 1996 Clarification of Certain Aspects of the Resolution*.

④ World Bank, *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, para. 2.

⑤ World Bank, *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, para. 9. 据此，1996年中的“初步评估”程序被删除。

⑥ World Bank, *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, paras. 15 - 16.

⑦ 2011年完成的对现有IPN框架的内部分析，以及与外部和内部利益相关者就小组流程有针对性的讨论，为其后的程序更新奠定了基础。但这些（引入新的试点方法来支持早期解决方案以及加强与请求者的协商并追踪行动计划）只是在IPN管理框架范围内对操作程序的更新，与世界银行的全面审查不同。See World Bank, *The Pilot Approach to Support Early Solutions* (2014); World Bank, *Enhancing Consultation with Requesters and Tracking Action Plans* (2016).

⑧ World Bank, *The World Bank Environmental and Social Framework* (2016), p. 11.

⑨ World Bank, *External Review of the Inspection Panel's Toolkit* (14 May 2018). 审查没有作出具体建议而是在7个领域提供了选择：咨询服务；银行执行的信托基金；共同资助；与请求者分享调查结果；问题解决/争端解决；请求资格的时限；管理层行动计划的监测。

CODE) 成立了特别工作组, 来详细地审议此前外部审查所提出问题的领域。其后, 执董会批准了正式认定 IPN 的咨询作用、更新执董会审议前与申请者分享 IPN 调查报告的程序等措施, 并同意在 CODE 内部开展具有时限的进一步审议。执董会还注意到管理层在世界银行申诉补救服务 (Grievance Redress Service, 以下简称 GRS) 上的加强, 包括维持一个专家调解员名册以促进投诉的解决, 世界银行负责运营的最高级经理也在其中。2019 年, CODE 审议了其主席和副主席关于 IPN 反馈参与的联合报告。CODE 认为, 应当对管理层行动计划进行独立且相称的基于风险的核查作为对执董会的额外保证, 将向 IPN 提交投诉的时间限制延长到项目结束之后, 为申请者和借款者提供独立和自愿的额外机会来解决争端。2020 年 3 月, CODE 关于 IPN 工具包审查的报告和建议反映了世界银行对改革的认同,^① 执董会同意采取与案件复杂性和严重性相称的独立比例核查、将申诉时间延长至项目融资贷款结束后的 15 个月内等措施。^② 报告还强调维持和加强 GRS 的重要性以及提供独立争端解决方案的价值。为了提高问责机制的效力、维护 IPN 的有效性及其可信度, CODE 建议在保持 IPN 独立性的同时, 建立一个新的涵盖争端解决和合规审查职能的问责机制。

伴随国际法的发展及其价值理念的更新, 世界银行根据 IPN 的实际适用效果不断对问责机制进行相应的调整。在这些改革的基础上, 2020 年 9 月 8 日, 世界银行通过了建立新问责机制的决议, 由 IPN 及争端解决服务 (Dispute Resolution Service, 以下简称 DRS) 两部分组成的新机制已于 2021 年开始施行。DRS 的创设使其明显有别于以往对 IPN 本身的审查以及程序上的澄清和补充。然而, IPN 与 DRS 的组合是否能更好地规范世界银行的投资并为受项目影响的主体提供救济, 是否能给问责机制的演进带来实质性意义, 部分规则的设置是否有待商榷, 其中的价值取向和目标追求是否应当加以平衡, 以上问题的解答都需要对新的问责机制进行具体研究。深入探讨世界银行此次制度改革的原因、目标以及可能的效果和影响, 也将有助于国际金融机构问责机制应有发展路径的规划和选择。

二 国际金融机构问责机制的比较分析

对世界银行问责机制进行全面的分析, 不仅需要深入了解其自身的基本制度框架和主要的演变进程, 也有必要对比世界银行与其他国际金融机构存在的主要差异。通过比较, 世界银行与其他国际金融机构在规则制度上的优缺点都可得到更为清晰的呈现, 其中的争议点亦会由此显现出来。

(一) 世界银行对原有问责机制的更新

世界银行成立 IPN 是为了保证其资助的项目符合环境、社会等政策要求, 避免对有关群体造成损害。作为首个允许受损主体在国际金融机构中以自下而上的方式寻求救济的问责机制, IPN 改变了国际社会自上而下的自我评估体系所形成的单一局势。问责机制的发展既体现了世界银行发展目标和追求的变化, 也不断暴露出改革所面临的问题、困难和阻力。

^① World Bank, *Report and Recommendations on the Inspection Panel's Toolkit Review* (5 March 2020), para 21. CODE 从基于风险的独立比例核查 (independent risk-based proportionate verification)、时限资格 (time limit eligibility)、争端解决几个方面提出了建议。这些建议将在执董会批准该文件 6 个月后生效。

^② 需要注意的是, 该时限要求仅适用于执董会在这些变更生效后批准的新项目。

IPN 的审查对象包括由世界银行及其管理的信托基金资助的项目。IPN 具有独立调查投资项目的权力,即,评估世界银行是否遵守了旨在保护人类和环境的内部政策和程序,是否存在违规情况已经或可能导致申诉中提及的损害。在组成结构上,IPN 由来自不同国家的3名成员组成,任期5年且原则上不可连任。此外,IPN 还设立了提供业务支持的秘书处,对于实际情况的调查可聘任独立专家予以展开。IPN 或者说问责机制原本的工作流程主要分为4个阶段:第一,接收和注册监察请求;第二,确认请求的技术性资格并作出是否进行调查的建议;第三,调查请求中提出的诉求;第四,调查后采取行动。两个或多个受项目影响的人可以向 IPN 提起申诉,新机制规定在技术性资格审查过程中,IPN 必要时可以到项目所在地进行调查,^① 世界银行管理层须在特定时限内向 IPN 提交项目符合世界银行有关政策和程序的证据。^② 而后,IPN 会对是否进行调查给出建议并提交执董会,执董会则依据技术性资格条件作出判定。IPN 被授予调查权限后,世界银行管理层应对 IPN 的调查报告作出回复,并向执董会提交建议和报告,IPN 无权对管理层的行动计划进行评估。执董会将在考量后公布其决定、IPN 的报告以及管理层的建议,而执董会的决定不可上诉。

在 IPN 提交调查报告后执董会进行会谈前,世界银行管理层须在制定行动计划的过程中与请求者进行协商,并向 IPN 说明协商的结果,IPN 则向执董会提交其关于这些协商充分与否的意见。IPN 应保证请求者可以参与有关项目规划和实施的协商,保护请求者获得信息的权利。在原有的协商程序中,请求者不能获取 IPN 的调查报告,这对于请求者有效维护其自身权益而言,无疑会形成一定的障碍。因此,2016年,IPN 进一步加强了与请求者沟通的程序性要求,即,在向执董会和管理层提交调查报告时,IPN 将在保密的基础上向请求者提供其报告的“调查结果表”部分。^③ 新的问责机制也保留了这一程序,并规定世界银行应在执董会开始审议报告后的两周内,告知请求者 IPN 的调查结果以及就此采取的行动。^④

最初,IPN 的任务仅限于合规审查而不包括任何解决问题的程序。2014年其操作程序的修订增加了支持早期解决方案的新办法,^⑤ 旨在构建一个问题解决过程(problem-solving process)的雏形,以使 IPN 能够更高效、更具可操作性并更好地回应申请者的诉求。然而,有批评指出该程序的启用或将导致申诉不被登记,进而限制申诉主体寻求救济、阻断受项目影响人群使用 IPN 的完整程序路径;且向 IPN 申诉的前提即是受影响主体已经无法直接与银行管理层达成一致,因此再次开启沟通和协商程序可能仅是对问题解决的拖延。^⑥ 调查结束后,IPN 可能会进行

① The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003* (8 September 2020), para. 26.
② The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003* (8 September 2020), para. 19.
③ The Inspection Panel at the World Bank, *Operating Procedures, Annex 2: Enhancing Consultation with Requesters and Tracking Action Plans* (February 2016), para. 3. 调查结果表遵循 IPN 调查报告现行做法中的格式、内容和范围。调查结果表呈现了请求者的诉求、管理层对这些诉求的答复以及相应的调查结果。鉴于可能产生的风险,此程序作为一种试运行规则而存在。
④ The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003* (8 September 2020), para. 45. 世界银行还应将 IPN 的完整调查报告提供给距请求者最近的国家办事处,请求者将有机会在连续2个工作日内在国家办事处阅读报告,但不得删除报告,不得以复印、拍照或任何其他方式复制报告。请求者须签署保密协议。
⑤ The Inspection Panel at the World Bank, *Operating Procedures, Annex 1: Piloting a New Approach to Support Early Solutions in the Inspection Panel Process* (April 2014).
⑥ “尼日利亚拉各斯州案”(Nigeria: Lagos Metropolitan Development and Governance Project, Pilot-Not Registered, 2013) 适用了“早期解决方法”,然而最终未被注册。See K. Allard, “Deferring Accountability: Delays at the World Bank’s Inspection Panel”, (March 2017) *Lowenstein International Human Rights Clinic Yale Law School*, pp. 29-44, https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/document/deferring_accountability_updated.pdf.

实地回访,^① 但本质上 IPN 并不具有严格意义上的监督职能。2016 年增加的“加强与请求者的协商和跟踪行动计划”, 旨在赋予 IPN 一些微弱的监督作用。在新机制下, 管理层仍负责实施行动计划并由其定期向执董会提交有关的进度报告,^② 而执董会可批准由专家组和/或集团内部审计对管理层行动计划的实施进行基于风险的独立比例验证,^③ 由此, IPN 在调查结束后的作用终于得到了进一步的提升。

2020 年, 世界银行依据 CODE 的建议成立了由 IPN 和 DRS 组成的问责机制,^④ 由问责机制秘书 (accountability mechanism secretary) 领导、秘书处 (secretariat) 提供支持。秘书独立于世界银行管理层, 直接向执董会报告。执董会依据个人能力任命秘书,^⑤ 秘书有责任避免可能导致利益冲突的情况。秘书负责制定和管理问责机制的工作计划、预算和人员配置, 并监督 DRS 和机制内的所有行政事务。与此同时, IPN 仍继续按照成立决议所规划的模式运转, 同样直接向执董会报告且独立于管理层。另一方面, 虽然 IPN 的工作与秘书处相分离, 但 IPN 须与其进行协调, 从事合规工作的人员在行政事务上向秘书报告, 在技术事务上则向 IPN 成员报告。

设立 DRS 的目的是在提起监察请求的情况下, 为请求者和借款国提供自愿和独立的争端解决选择。^⑥ IPN 不参与争端解决过程, 在争端解决中也不发挥作用, 不对争端解决中的政策合规性或其结果发表意见。^⑦ DRS 适用的前提是, 经过资格审查后执董会同意 IPN 展开调查, 此时秘书才可向有关主体提供采取争端解决的机会。如果借款国和请求者均同意, 案件将转交给 DRS, IPN 的合规审查将被搁置; 如果双方不同意, IPN 将继续对案件进行合规审查。开启 DRS 程序后, 有关各方需选择一名调解员,^⑧ 并就目标、范围、阶段、参与者和时间表达成一致。经当事各方同意, DRS 人员、世界银行管理层可以成为争端解决过程中的观察员, 但这一身份仅是技术层面的。争端解决的范围限于监察请求中提出的与项目有关的问题以及 IPN 提交执董会的报告中确定的调查事项。争端解决可采取协商对话、信息共享、联合事实调查、调停、和解及其他可用

① The Inspection Panel, *Accountability at The World Bank – 25th Anniversary Book* (2018), p. 52. 与其他问责机制相比, IPN 长时间维持了在调查结束后不发挥任何作用的状态。在新机制下, IPN 对于银行管理层与受影响方协商充分与否的意见将以其所掌握的各种信息为基础, 只有在政府邀请的情况下才能进行额外的实地访问。参见 The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020 – 0004 and Resolution No. IDA 2020 – 0003* (8 September 2020), para. 42.

② 2016 年修订操作程序的附件规定: 管理层将每 6 个月向执董会提交两份表格, 包括当前案件进度报告的时间安排以及在个案基础上执董会同意的各项行动的进展, 提交报告前与 IPN 分享信息。同进度报告一样, 这些表格将被公开。2020 年新机制规定执董会在特定案件中可设定提交进度报告的时间间隔。参见 The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020 – 0004 and Resolution No. IDA 2020 – 0003* (8 September 2020), para. 47.

③ The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020 – 0004 and Resolution No. IDA 2020 – 0003* (8 September 2020), para. 48. IPN 将核实旨在解决因银行不合规而造成损害的管理层行动的实施情况; 集团内部审计将验证旨在解决银行治理、政策和程序以及监督世界银行项目环境和社会风险的其他内部运营安排的行动, 如果涉及银行的内部政策和实践, 集团内部审计还可以在项目层面验证行动计划的措施。总的来说, 核验仅限于行动计划中提及的银行行动。

④ 成立新机制的决议合并了 1993 年决议和其后有关该决议的两项澄清, 并对其进行了修订以反映 2018 年 10 月 31 日和 2020 年 3 月 5 日执董会的决定。

⑤ 秘书任期 5 年, 原则上不可连任。世界银行集团的执行董事、候补董事、高级顾问、顾问和员工在其任期届满 2 年后才有担任秘书一职的可能。

⑥ The World Bank Accountability Mechanism, *Resolution No. IBRD 2020 – 0005 and Resolution No. IDA 2020 – 0004* (8 September 2020), para. 9.

⑦ IPN 的员工不能以任何形式参加争端解决程序。IPN 与 DRS 不对彼此的结果进行评价, 在争端解决过程中的信息也不会被用于 IPN 的合规审查。See The World Bank Accountability Mechanism, *Resolution No. IBRD 2020 – 0005 Resolution No. IDA 2020 – 0004* (8 September 2020), para. 14.

⑧ DRS 存在一个调解员清单, 可以为当事方进行选择提供辅助。

的方法。为了促进协议的达成，DRS 设置了1年的时限，经双方同意可延长6个月。^①

当请求者和借款国达成协议、一方或双方退出或时效期满，DRS 程序即宣告结束。DRS 会通过秘书向执董会提交争端解决程序的结果：如果当事各方达成了协议，则无须再进行合规审查；如果无法或未能达成协议，案件将由 IPN 开启合规审查。然而无论结果如何，在此期间所涉项目并不会因 DRS 的启动而中止，也就是说，如果由项目导致的损害确实存在，那么在借款国采取补救行动前，请求者将继续承受项目造成的不利影响，更不用说在借款国行动欠缺合理性、公平性或可适用性的情况下，请求者或将面对的其他损害。因此，从目前的制度安排来看，DRS 似乎满足了维护项目实施的需求，但却忽视了其中可能隐含的危害和严重后果。或许正是基于 DRS 中的不确定因素，CODE 建议执董会在上述程序生效3年后对其进行审查，评估其有效性并在必要时予以修正。^② 评估能否如期展开、请求者权利的充分救济是否是评估的重点、能否通过程序上的改革真正解决发现的问题都尚未可知。

新机制在开始运作后，已收到了9个申诉请求，执董会批准了IPN对3个案件的调查建议。^③ 其中，“乌干达坎帕拉机构和基础设施第二发展项目案”（*Uganda: Second Kampala Institutional and Infrastructure Development Project*）和“尼泊尔—印度电力传输和贸易项目及其额外融资案”（*Nepal: Nepal-India Electricity Transmission and Trade Project and its Additional Financing*）已经开启了争端解决程序，而“西非沿海地区复原力投资项目、额外融资和全球环境基金案”（*Western Africa: West Africa Coastal Areas Resilience Investment Project, Additional Financing and Global Environment Facility*）正在等待争议双方是否同意采取该程序的决定。^④ 值得注意的是，后一待决案件已经超出了“被批准调查后30个工作日内”的时限，^⑤ 而现有规定并未明确认可例外情形的存在或作出与之相关的解释和说明，且本案中IPN虽肯定了项目与所述损害之间的联系，但却因管理层的补救行动推迟了对是否进行调查给出建议。即使这些举措具有相应的合理性，也难以否认其对机制的稳定性和可预见性造成了一定程度的消极影响。从目前的情况来看，新机制的运作似乎更加侧重于尽可能少地使案件进入IPN的调查程序，而非为受损主体提供及时、有效的救

① The World Bank Accountability Mechanism, *Resolution No. IBRD 2020 – 0005 Resolution No. IDA 2020 – 0004* (8 September 2020), para. 12 (g).

② “Statement on World Bank Inspection Panel Toolkit Review”, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/09/14/statement-on-world-bank-inspection-panel-toolkit-review>.

③ 申诉请求有4个未被注册，分别为 *Kenya: Secondary Education Quality Improvement Project (SEQIP) (P160083) and Kenya Climate Smart Agriculture Project (KCSAP) (P154784)*, 2021; *Uganda: Securing Uganda’s Natural Resource Base in Protected Areas Project (P174337)*, 2021; *India: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project (P096124) – (Second Request)*, 2022; *Kenya: Transport Sector Support Project (P124109) and its Additional Financing (P146630) – (Second Request)*, 2022。2个新近注册，正在等待管理层的答复，分别为 *Cameroon: Nachtigal Hydropower Project (P157734) and Hydropower Development on the Sanaga River Technical Assistance Project (P157733)*, 2022; *India: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project (P096124) – (Third Request)*, 2022。

④ See *Uganda: Second Kampala Institutional and Infrastructure Development Project (KIIDP – 2) (P133590)*, 2021; *Nepal: Nepal-India Electricity Transmission and Trade Project (P115767) and its Additional Financing (P132631)*, 2021; *Togo, Western Africa: Western Africa: West Africa Coastal Areas Resilience Investment Project (P162337), Additional Financing (P176313) and Global Environment Facility (GEF) (P092289)*, 2021.

⑤ 问责机制秘书须在批准调查后的30个工作日内通知执行董事、IPN和管理层，争议双方是否自愿同意使用争端解决程序。See The World Bank Accountability Mechanism, *Resolution No. IBRD 2020 – 0005 Resolution No. IDA 2020 – 0004* (8 September 2020), para. 11 (b).

济以及增强世界银行对于责任的承担。此外，申诉因请求者和借款国达成协议而终结并不能被单独用以证明 DRS 的实效。申言之，评估机制的有效性须根据案件的实际情况作出全面综合的判断，形式上的高效仅是其中一项衡量指标。遵循此种模式方能有助于制度和程序的科学调整，进而提高新机制的公信力和请求者对于 DRS 的接受度。

（二）世界银行与其他国际金融机构的对比

继世界银行设立 IPN 之后，其他国际金融机构也纷纷建立了独立的问责机制。不同国际金融机构的问责机制在发展过程中保持一定相似性的同时，也逐渐形成了具有差异化的治理结构和规则体系。虽然 IPN 开创了国际组织问责机制的先河，但其此后并未能持续地发挥引领作用，并且在特定时期内，IPN 的一些制度设计甚至明显落后于其他金融机构。在全球金融治理体系发生变化的情形下，这种差距的存在促使世界银行对其问责机制作出了进一步的改革和调整。通过将世界银行问责机制的演变与其他国际金融机构进行对比分析，可以为探讨国际金融机构整体问责机制的发展趋势提供理论和实践支撑。

1. 机构和职能的设置

从国际金融机构的共同点或相似性出发不难发现，其问责机制普遍具有向受损主体提供发起调查请求途径的一般特征。具体而言，包括 IPN 在内的独立问责机制通常会履行合规审查的职能，对所涉项目是否符合相关政策要求、是否已经或可能造成损害进行调查，最终以报告的形式将结果提交给指定机构，且这些调查和分析报告大多并不服务于法律层面上过失和责任的认定。也可以说，这种问责往往仅具有准司法或类司法的性质，而不是一种完全意义上的司法程序。世界银行合规审查旨在确定其是否遵守了有关的政策要求，对于不合规造成或可能造成的损害采取相应的补救措施和行动。直至本次改革之前，世界银行一直对其问责机制维持着该性质的基本设定。

这意味着，世界银行实际上长期未在问责机制中正式设置争端解决程序。而国际金融公司和多边投资担保机构创立的合规顾问/巡查官办公室（Compliance Advisor Ombudsman，以下简称 CAO），早已先于世界银行将争端解决纳入其问责机制的职能范围。^①此外，亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank，以下简称 AIIB）、欧洲复兴开发银行（European Bank for Reconstruction and Development，以下简称 EBRD）、欧洲投资银行（European Investment Bank Group，以下简称 EIB）、非洲开发银行（African Development Bank，以下简称 AfDB）、美洲开发银行（Inter-American Development Bank，以下简称 IDB）等机构也设置了争端或问题解决程序。总的来说，此种程序将在有关当事方均自愿同意的前提下予以展开，其旨在促进、辅助解决方案的达成但并不会干涉或引导特定结果的取得，也不对争端的过错方进行判断。一般情况下，争端各方对能否形成最终协议起着决定性作用。世界银行 2020 年改革增添的 DRS，在主要功能和职责方面与上述机构基本保持了一致。DRS 以处理申诉主体提出的问题为首要目标，对于银行合规与否并不进行专门的认定。

DRS 的出现改变了世界银行处理争端的原有机制，其具有的进步意义不容忽视。较之此前试运行的“问题解决过程”，DRS 更为深入地厘清了 IPN 与管理层的权责界限；与对世界银行管理层负责的 GRS 相比，DRS 为申诉主体提供了与最高机构执董会对接的途径；独立的 DRS 所具有的中立属性，还将有助于促进机制可信度的进一步提升。从整体上看，对于较为复杂或富有争议性

^① World Bank Group, *Terms of Reference-Compliance Advisor Ombudsman* (2013).

的案件,世界银行由此可以提供更加完整的解决途径来予以应对。然而与此同时,DRS存在的局限性亦无法否认,其中监督职能的缺失是最为关键的问题之一。尤其是在其他国际金融机构中,与监督协议执行有关的规定已然不再鲜见。例如,AIIB明确要求其问责机制对争端解决决议是否按约定时间实施进行监督;^① AfDB特别指出对于解决方案执行情况的监督,将包括与受影响的社区会谈,以确定解决问题的工作正在如期进行且银行已履行其承诺。^② 与之相比,世界银行此次改革仅增加了IPN在调查结束后对管理层行动计划的核验职能,却并未指定争端双方通过DRS达成协议后可以发挥监督作用的机构,DRS是否能像CAO等机构一样监督协议的实施并不确定。^③

新机制下IPN增添的咨询作用亦存在关联内容空白的问题。为了避免利益冲突,IPN的职能被限定为通过既有案例的经验教训提供咨询服务,而不应延伸至提供具体的运营指导或就特定银行政策、程序、指令或类似文件提供建议,^④ 但除此以外,新机制对于具体咨询工作的展开并无细致的规定。与AfDB、EBRD等对问责机制的咨询、指导职能加以具体说明的金融机构相比,^⑤ 这些遗漏再次体现了世界银行“审慎”的态度。从IPN到DRS,似乎都是在主流趋势的影响下不得不推进的制度变更,而每个阶段性步骤的采取往往被控制在一定的范围内仅发挥有限的或者说不甚明确的作用。

2. 提起申诉的时限

IPN设立时规定,申诉请求必须在项目融资贷款未至截止日期且未完成基本支付之前提交,^⑥ 这是在无先例可循而依据常理的情况下作出的安排。IPN组建期间,世界银行存在较多规模大、周期跨度长的项目,因此将申诉时间限定在项目时长内,请求者也就相应地在掌握项目情况、发现损害以及提起诉讼的问题上获得了较为充分的机会。与此同时,在融资贷款未完全交付时,世界银行仍对借款者存在直接的制衡手段,合规审查的发起及后续行动计划的实施则更易于得到支持和配合。故而,上述两个条件同时制约了提起申诉的时限。

然而随着短周期项目的增加,^⑦ 如果一些由项目造成的损害在实施期间未能显露而直至结束后才被予以准确认定,那么在此种情况下,受到项目影响的主体则会因时效而无法向世界银行提起申诉。另一方面,人权意识、环保意识的加强推动了世界银行政策框架的更新,进而对项目的实施提出了更高的要求;技术手段、知识储备的丰富也使得社会群体对项目的认知水平和评估能力逐步提升,这些因素都影响着相关主体对损害及其因果关系的识别和认定。也就是说,原本不被视为损害或无法确定关联的情形或许会因上述改变产生不同的结果,而世界银行原本的时限要求对于申诉主体的权利保护可能会产生一定的阻碍。

其他国际金融机构有关申诉时间的规定存在几种不同的形式。CAO规定具备受理资格的投诉须事关某个正在实施的项目;^⑧ EIB的投诉机制(complaints mechanism)规定投诉必须在投诉者可以合

① AIIB, *Policy on the Project-affected People's Mechanism* (7 December 2018), para. 6. 7. 5.

② African Development Bank Group, *The Independent Review Mechanism Operating Rules and Procedures* (January 2015), para. 46.

③ IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* (28 June 2021), para. 68.

④ The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003* (8 September 2020), para. 59.

⑤ See African Development Bank Group, *The Independent Review Mechanism Operating Rules and Procedures* (January 2015), sec. VIII; EBRD, *Project Accountability Policy* (April 2019), para. 3. 2.

⑥ The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 93-10 Resolution and No. IDA 93-6* (1993), para. 14 (c).

⑦ *Turkiye: Phaseout of Ozone Depleting Substances Montreal Protocol Project*, P008871 (1994), Approval Date: 28 December 1993, Closing Date: 31 December 1999; *Tunisia: Northwest Mountainous Areas Development Project*, P005733 (1994), Approval Date: 23 December 1993, Closing Date: 30 June 2001.

⑧ IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* (28 June 2021), para. 37 (a).

理地知道指控所依据的事实之日起1年内提交;^① AIIB对问责机制中的不同程序分别作出了时间限制,其中合规审查还进行了主权支持融资与非主权支持融资的区分;^② EBRD的独立项目问责机制(independent project accountability mechanism)则规定申请须与银行已批准的项目相关且在银行停止在该项目拥有财务利益之日起24个月内提交,^③ 亚洲开发银行(Asian Development Bank,简称ADB)、AfDB也采取了类似的时间节点。^④ 由此可知,世界银行采取的标准并未得到大范围的推广。

国际法的发展和独立主体地位的取得使得对国际组织追责成为可能,而在逐步完善的规则体系内,国际组织应当为受影响主体提供有效的救济机制。这不仅关乎受损主体的利益保护,同时也关系到国际组织自身的持久发展。因此,国际组织应当保障问责机制的可及性,设定合理的申诉时限。经过此次改革,世界银行将提起申诉请求的时间延长至项目结束后的15个月,可以在一定程度上减少先前标准对公众使用问责机制的限制,将原本可能被排除的申诉纳入IPN的考量范围。

3. 请求者的参与及程序的公平性

依据IPN最初的程序要求,请求者在执董会作出决定前并不能获得IPN的调查报告,而管理层则直接对调查报告作出回复并制定相应的行动计划,这在请求者和管理层之间明显形成了不平等的“差别待遇”。与管理层相比,请求者对相关资料的掌握程度通常处于劣势,与IPN的沟通渠道和机会也存在一定的局限性,如果请求者在执董会批准后才得以知晓调查报告的内容,这显然是有失公平的。与此同时,管理层在制定行动计划的过程中,有义务与请求者进行充分的磋商。然而,在请求者根本无从得知调查报告以及管理层回复的情况下,如何进行、能否实现“充分的磋商”必然会受到影响。请求者在缺乏事实依据和调查结果支撑的基础上,是否能充分、有效地表达相应的诉求,似乎也就存在更多的疑问。

相较而言,其他国际金融机构直接规定了对请求者开放合规审查报告。例如,AfDB要求在向董事会和管理层提交最终报告的同时与请求者共享;^⑤ ADB要求合规审查组在调查结束后45天内将有关结果的报告草案发送给投诉者、借款者和管理层,以征求其意见;^⑥ AIIB规定合规审查报告草案将分发给请求者征求意见,并向管理层寻求答复;^⑦ EIB在咨询阶段同时邀请内部和外部利益相关方对报告草案提出意见,使得投诉者有机会参与修正报告或提供其他信息。^⑧ 将合规审查报告同时披露给请求者和管理层,不仅可以维护争端双方平等的主体地位,也同时提升了请求者的参与度。在这一趋势的影响下,IPN先是通过改革,与请求者分享“调查结果表”,新机制成立后,转变为允许提供“完整调查报告”。与之类似,CAO在新的政策中规定,如果合规

① EIB Group, *Complaints Mechanism Policy* (November 2018), para. 4.3.10.

② AIIB, *Policy on the Project-affected People's Mechanism* (7 December 2018), para. 4.

③ EBRD, *Project Accountability Policy* (April 2019), para. 2.2 (b).

④ ADB规定不受理贷款或赠款终止日已过去2年或超过2年的银行资助项目的投诉。参见《亚洲开发银行问责机制政策(2012)》,第24页。AfDB规定合规审查和调解小组(compliance review and mediation unit)不得处理在有关项目实际完成超过24个月后提出的投诉,或贷款、赠款协议的最后一次付款或付款金额取消日期后超过24个月,以先到者为准。See African Development Bank Group, *The Independent Review Mechanism Operating Rules and Procedures* (January 2015), p. 3.

⑤ African Development Bank Group, *The Independent Review Mechanism Operating Rules and Procedures* (January 2015), para. 63.

⑥ 《亚洲开发银行问责机制政策(2012)》,第29页。

⑦ AIIB, *Policy on the Project-affected People's Mechanism* (7 December 2018), para. 6.8.6.

⑧ EIB, *Group Complaints Mechanism Procedures* (November 2018), para. 1.6.

评估是针对某项投诉而开展的，则应将报告分发给投诉者。^①

然而，需要注意的是，世界银行新的问责机制并没有明确赋予请求者对IPN的报告直接提出意见的权利，分享调查内容的主要目的在于让请求者更有意义地参与到管理层制定行动计划的协商中来。^②可以说，提供完整报告的要求使得IPN合规审查的公平性、平等性在一定程度上有所提高。但由于世界银行并未采取ADB、AIIB、EIB等机构的模式，给予请求者在维护自身权利上更深层次的制度保障，以使执董会在审议报告时能够充分了解来自各个利益相关方的不同观点和主张，故而，新机制在这一问题上的改进仍是较为有限的。无论出于简化程序还是控制成本的考量，这种“有所保留”的变革似乎都难以获得充分的合理性。

三 世界银行问责机制的潜在缺陷及其原因

IPN成立前，世界银行仅对其成员国负责，由成员国政府组成的董事会对世界银行管理层及其工作人员进行监督；IPN成立后，世界银行成为首个使受影响的私人主体无须通过政府而可直接自主寻求救济的国际金融机构。这一模式由其他国际金融机构逐步推广开来，并且国际金融机构所具有的相似性使各自问责机制的发展趋同化，^③剖析世界银行问责机制的缺陷及其原因可以起到见微知著的效果，进而对国际金融机构整体的问责提供有效的指导。

（一）潜在缺陷

1. 对请求者的权利保障不足

提供救济和损害后果承担是评估机制有效性的重要标准，完善合理的问责机制能够在救济、惩戒和警示几个方面均发挥积极的作用。对于请求者而言，机制或程序的可及性、客观性、公正性和可预测性是寻求救济的基础，停止损害、获得赔偿是进行申诉的最终目标。上述要求的实现需要问责机制在规则和体系的建构上对请求者的权利保护提供良好的保障，而在这一问题上，世界银行存在较大的缺陷。

第一，新机制下的争端解决和合规审查程序仍可以体现出请求者与银行管理层地位的不对等，该现象并未得到良好改善。世界银行致力于促进发展，重视降低发展中国家的贫困程度、提高其民众的生活水平，^④因此，有关大型基础设施建设的项目也较为常见。从普遍意义上而言，受到不利影响的当地居民往往难以获得专业的法律、技术和资金支持，更不必说掌握与借款国或银行管理层相同的资源和能力，且世界银行问责机制没有相应的程序来调和这种天然的不对等，请求者只能自行应对协商、政策审查、信息披露及项目监控等各个方面的问题。因此，由非政府组织支持的申诉通过资格审查、形成实质结果的概率更高也就不足为奇了。^⑤

① IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* (28 June 2021), para. 104.

② The Inspection Panel at the World Bank, *Operating Procedures* (April 2021), para. 73.

③ See Daniel Bradlow, "Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions", (2005) 36 *Georgetown Journal of International Law* 403, pp. 453 - 467.

④ 国际复兴开发银行集中于向中低收入国家借款，国际开发协会则向最不发达国家提供无息贷款。

⑤ Lynn M. G. Ta and Benjamin A. T. Graham, "Can Quasi-Judicial Bodies at the World Bank Provide Justice in Human Rights Cases", (2018) 50 *Georgetown Journal of International Law* 113, pp. 122, 127 - 128.

第二，对请求者权利保护的不足贯穿 DRS 的始终。就是否启动争端解决程序而言，虽然按规定须征得请求者的同意，但请求者可能会迫于压力作出“被动的自主选择”，以获得问责机构对其配合态度的认可。除可供选择的调解人员名单之外，DRS 并不存在协助请求者的专门机制，也不负担对协议是否公平合理进行认定的义务。与此同时，请求者可在多大程度上掌握相关资料亦无明确的规定。时限的设定或许有助于更为高效地解决争端，但也可能会迫使请求者为了在期限内达成协议，而不得不向借款国作出不合理的妥协。再者，如果期满未能达成协议继而需要进行合规审查，那么由于项目的持续实施 DRS 实际上则延长了请求者遭受损害的时间。

第三，IPN 的审查程序缺乏制度保障。请求者提起申诉后，管理层须对违反银行程序 and 政策的指控作出回复，提交能够证明其实际遵守或有意遵守的证据，而这些内容并不会对请求者正式开放，也就是说请求者无法对此作出有针对性的说明。在调查过程中，IPN 进行实地考察、直接与请求者进行沟通的机会有限，由此，请求者的诉求表达也就随之受到影响。对于管理层的行动计划，IPN 可以开展事后的核验而不能进行事前的评估，请求者仅能参与磋商却无法在此阶段知晓计划的确切内容。最为重要的是，即使请求者对申诉的结果不满也不能进行上诉。由此可知，世界银行的问责机制对请求者的实体性权利和程序性权利都未能提供充分、适当的保障。

2. 特定概念和具体操作程序不清晰

完整的规范框架和制度体系是问责机制实施的基础，明确的标准以及可执行的程序是对相应行为进行判断和追责必不可少的要素。然而，世界银行的现行制度存在重要概念和操作程序不清晰的缺陷。

第一，规范性标准是评估行为及其责任后果的依据，对重要概念进行准确的界定是问责机制有效运转的必要条件。清晰的规则不仅可对利益相关方的行为进行准确的指引，也可使行为人对结果作出更为合理的预期，反之，自由裁量和解释的空间过大则可能会增加规则在实践中适用的难度。例如，根据有关规定，符合技术资格条件的申诉必须声明，世界银行严重违反其经营政策和程序的行为已经或可能对请求者产生重大不利影响，然而世界银行对何为重大不利影响并无明确说明。对此，成立决议仅指出，在后续对重大不利影响的评估中，IPN 应采取谨慎的态度进行判断，以相关的政策和程序为指导，并以没有项目的情况作为比较的基准；未完成的工作和未实现的期望不会产生实质性恶化，故而不会被视作重大不利影响。^① 虽然这些用于规制 IPN 的标准或许对请求者同样具有一定的参考价值，但究其根本，重大不利影响的内涵和外延仍是模糊的。概念不清不仅可能会对请求者的权益保护造成不利影响，同时也可能会导致世界银行管理层和借款国制定出不符合实际需求的项目方案。

第二，新机制对 DRS 的诸多实体和程序问题也未能作出具体规定。DRS 将重点集中于争端各方协议的达成，却忽视了协议本身可能存在的问题。首先，依据 DRS 的要求，争端解决协议须包含有时限的商定行动实施计划，^② 而对于具体执行问责机制并未指定明确的监督机构，DRS 或 IPN 能否以及如何进行监督都是未知的。其次，协议与其他可适用的法律法规的关系不够明晰，双方在自愿的基础上达成的合意除受到强行法和一般法律原则的约束外，是否还存在特定

① The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003* (8 September 2020), para. 39.

② The World Bank Accountability Mechanism, *Resolution No. IBRD 2020-0005 and Resolution No. IDA 2020-0004* (8 September 2020), para. 13 (b).

的限制并未予以说明。在这一点上，CAO就明确地规定不支持与本机构政策相悖或违反可适用的国内法或国际法的协议。^① 基于后续监督途径的缺失，似乎难以默认DRS也持有相同的主张。这些不清晰的概念和程序无疑会对世界银行问责机制的良性运转产生消极影响。

3. 责任承担向借款国倾斜

在经历结构更新后，世界银行问责体系由以IPN、DRS为主的机制及相关的规章制度共同组成，而ESF作为其职能履行的重要组成部分与责任承担问题密切相关。为了完善内部的运行机制并提高外部的比较优势，减少投资项目的潜在不利影响、促进可持续发展，执董会于2016年批准了ESF。ESF适用于其生效后启动的所有投资政策融资（investment policy financing）项目。与原有保障政策相比，ESF扩展了具体的规制范围，将劳动与工作条件、工人的健康和安安全等社会问题涵盖在内；加强了项目准备和实施阶段的透明度和利益相关者的参与要求；规定了旨在保护弱势个人或群体的非歧视条款，并强调气候变化等其他环境问题。^② 新的框架澄清了世界银行与借款国的不同职责。在规划和设计的过程中，银行要求借款国提供与项目风险相当的申诉机制并考量项目可能产生的跨国和全球影响。当借款国自身的环境和社会框架有可能解决项目的风险和影响，并实现与世界银行环境和社会标准相一致的目标时，ESF允许将其适用于项目的评估、开发和实施；如果经审查发现借款国与世界银行的环境和社会政策框架存在差距，借款国将与银行合作共同寻求相应的解决措施。^③

加强借款国的制度体系建设是世界银行的核心发展目标之一。依据ESF的新规定，借款国须在风险评估、保障措施实施及程序监控上承担更多的责任；对于尽职调查和监管，世界银行采取了更为灵活的态度，借款国可以与银行共同确定适用于特定项目的政策和标准。整体而言，较于前期的筹备、审查和规划，世界银行更注重项目的结果，在机制构建上责任向借款国的转移符合这一行为逻辑。虽然以借款国的制度体系替代ESF的做法或许可以在提高效率的同时，保证甚至是增加项目的产出，但是环境和社会标准的规范效力和价值乃至部分强制性要求的适用都可能会因此受到影响，由此，IPN在合规审查上也将难以作出清晰明确的认定。^④ 统一适用的规则体系被不同项目的协议框架取代，将使问责机制的有效性更加依赖于借款国政府和银行管理层的意愿。

此外，争端解决程序中同样存在类似的问题。IPN曾设的试运行方法和当下的DRS都是通过寻求与借款国达成协议的方式来处理申诉，双方磋商成功后就会终结申诉，在这种情况下IPN无须再对项目进行合规审查。虽然受影响主体获得了来自借款国的救济，但这是否就意味着世界银行违反政策法规的行为可以被免责？尽管不能将争端解决程序视为世界银行规避责任的手段，但此种设置至少存在为银行变相减轻责任的可能，尤其是已由IPN给出建议的申诉将不会被再次受理，除非有新的证据或在先前请求时未知的情况作为正当理由。2021年，对肯尼亚中等教育质量改善项目和气候智能农业项目提起的申诉即是出于此种原因而未被予以注册。^⑤ 因此，基于以

① IFC/MIGA, *Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* (28 June 2021), para. 67.

② See World Bank, *Environmental and Social Framework Factsheets* (2019).

③ World Bank, *Environmental and Social Framework* (2016), p. 17.

④ Natalie Bugalski, "The Demise of Accountability at the World Bank", (2016) 31 *American University International Law Review* 1, p. 32.

⑤ See Kenya: *Secondary Education Quality Improvement Project (SEQIP)* (P160083) and Kenya *Climate Smart Agriculture Project (KCSAP)* (P154784), 2021. 2022年对印度水力发电项目提起的申诉，同样被认定为不存在新证据而未被注册。See India: *Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project* (P096124) - (Second Request), 2022.

往本就表现不佳的合规情况，世界银行通过 ESF 增强借款国责任的同时，应当不断强化问责机制的建设并保证其相应职能的积极履行，而非片面地通过借款国的救济回避银行自身的责任承担。

（二）原因

1. 国际法义务性规范的适用限制

国际组织取得独立的法律人格意味着可以承担相应的国际义务及其后果，国际组织的职能范围和影响力的逐步扩大也使得对其不法行为进行问责的必要性不断提升。然而，囿于相对较短的发展历程，与国际组织相关的制度体系仍有待完善，以国家为中心的诸多国际法规则无法直接适用于国际组织，其中对于极具特殊性的国际金融机构而言更是如此。

与国家相比，作为新兴国际法主体的国际组织明确承担的国际法义务较为有限。首先，国际组织在国际交往中通常起着维护国际秩序和社会公理与道德的作用，长期以来国际社会秉持了一种无需对其行为进行规制的观念，因此国际组织的运转主要受到由成员国共同制定的基本规章及其他内部文书的约束。其次，绝大多数国际条约的规制对象为国家，而国际组织并不具备签署相应条约的资格。对于经国家实践而被接受为法律的习惯国际法的适用也存在同样的问题，且受“通例”这一构成要素的限制，只有经过长期实践，才能合理预期针对特定问题已形成类似的解决方式^①，进而对国际组织产生普遍的约束力。可见，约束国际组织的义务性规范存在明显的不足。

与此同时，国际社会欠缺强有力的执行机制来保障国际法的实施，义务性规范的效力也会因此受到影响。加之相当一部分涉及国际金融机构职能履行的标准或行为准则属于“软法”范畴^②，这种不具有约束力的“软规制”所产生的实际效果存在着较大的不确定性。^③包括世界银行在内的国际金融机构往往会避免将国际法义务性规范作为直接的依据或是对相关问题采取模棱两可的态度，故而即使机构存在一定的不法行为，受损主体可能也无法对其进行追责，这一现象在人权保护领域尤为突出。

上述因素都在不同程度上削减了问责机制的有效性。用于约束国际金融机构的义务性规范具有适用上的限制及效力上的不足，这直接导致了问责机制的构建存在过多的自由裁量空间。在不承担义务的情况下，忽视受影响主体的部分权益、降低保护的标准或是将责任向外转移，也就成为国际金融机构更符合成本效益分析的当然选择。由此，虽然国际金融机构问责机制从表面上增加了机构体系建设的完整性，但在本质上却欠缺受义务性规范约束而为申诉主体提供有效救济的内核。

2. 国际金融机构与其成员国之间的权能博弈

国际金融机构与其成员国是一种特殊的合作关系。国家是国际金融机构的创建者、参与者，国际金融机构依据成员国制定的基本规章履行相应的职能。通过成员国的赋权，国际金融机构得以有效运转并进而实现特定的目标。随着全球化的深入，各国间相互依赖的程度不断加深，国际金融机构的职能范围和影响力也在随之扩大。对于世界银行等多边机构而言，其作用早已不再局限于开发性的投资活动中，即使是看似并不直接相关的领域，这些机构或许也在发挥一定的作

^① Henry C. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity* (Brill Nijhoff, 6th edn, 2018), pp. 754 - 755, 867.

^② 参见廖凡：《论软法在全球金融治理中的地位和作用》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2016年第2期，第25—29页。

^③ 参见何志鹏：《逆全球化潮流与国际软法的趋势》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017年第4期，第60页；何志鹏、申天娇：《国际软法在全球治理中的效力探究》，载《学术月刊》2021年第1期，第111页。

用。例如，在世界银行选择项目的过程中，只有满足相应的政策、标准，借款国才可成功获得投资，而这些由世界银行设定的政策、标准则可能会涉及人权、环境、文化等多个方面的问题。

由此，国际金融机构与其成员国之间的权能博弈则会进一步加强。一方面，成员国需要通过国际金融机构展开国际合作、推动本国的发展；另一方面，成员国始终希望将机构的影响限制在可控的范围内，从而避免机构的过度干预。这一矛盾关系亦反映在世界银行问责机制的规则设置上。首先，IPN 将其调查的范围明确限定为世界银行对其政策的遵守情况，对于借款国的行为不予裁判。^① IPN 采取的方法须尽量避免产生正在调查借款者的印象。必要时，IPN 应清楚表示其调查银行本身而非借款者的职责。其次，在 IPN 展开调查的过程中，如需在借款国进行实地考察，应事先征得其同意；与此同时，在借款国的调查应尽可能保持低调，使 IPN 发挥其符合事实调查机构的作用。^② 上述条款都体现了世界银行对成员国主权要求的回应。

然而，尽管 IPN 的调查仅针对世界银行，实践中其调查结果仍会从本质上反映出借款国的表现。^③ 世界银行政策的落实与借款国密不可分，调查必然以项目在借款国的确切发展情况为基础。世界银行设法降低调查对借款国的影响，实际上是为了获得更多支持、减少行动阻力以保障问责程序的推进。机构须在成员国的“分权”下得以发挥作用，因此，世界银行对问责机制及其变革始终采取了相对保守、谨慎的态度。虽然这并不意味着问责机制的发展必然会受到消极影响，但可以确定的是，机构与其成员国之间的权能划分制约着规则体系的构建。在这一前提下，责任承担更多地向借款国倾斜，不仅可以实现为受损主体提供救济和尊重成员国主权的双重目标，同时也可以争端解决中给予成员国更多的自主权，减少由问责引发的世界银行与其成员国之间关系的紧张。循此逻辑，世界银行在此次改革中忽视甚至说抛弃了独立问责要求，则得到了相应的解释。

3. 外部问责的缺失和内部问责的非司法性

现阶段，国际司法机构普遍将国际组织排除在管辖范围之外。随着国际组织不法行为的数量不断增加，个别国际司法机构开始受理涉及国际组织责任的案件。然而，相关的裁决结果具有不确定性和不一致性，其中被驳回的案件也占据了一定的比例。^④ 现有判例未能开辟出对国际组织进行问责的统一路径，对国际金融机构而言也不存在专门的外部问责体系。与此同时，为了维护国际组织的独立性，多数国家长期倾向于给予国际组织较大程度的豁免，^⑤ 因此，申诉主体通过国内司法机构向国际组织追责也会受到相应阻碍。

尽管司法实践进一步肯定了国际组织限制豁免的可行性，^⑥ 但目前国内司法机构在国际组织

① The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020 - 0004 and Resolution No. IDA 2020 - 0003* (8 September 2020), para. 38; The Inspection Panel at the World Bank, *Operating Procedures* (April 2021), para. 5.

② The World Bank Inspection Panel, *Resolution No. IBRD 2020 - 0004 and Resolution No. IDA 2020 - 0003* (8 September 2020), paras. 35, 37.

③ David Hunter, "Contextual Accountability, the World Bank Inspection Panel, and the Transformation of International Law in Edith Brown Weiss's Kaleidoscopic World", (2020) 32 *Georgetown Environmental Law Review* 439, p. 440, 447.

④ 欧洲人权法院在国际组织责任问题上存在较为丰富的判例，但并未能保持裁决结果的一致性。*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Judgment, ECtHR, 30 June 2005; *Agim Bebrami and Bekir Bebrami v. France & Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway*, Decision, ECtHR, 2 May 2007; *Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina*, Decision, ECtHR, 16 October 2007.

⑤ 何志鹏、姜晨曦：《国际组织限制豁免的理论探析与实践立场》，载《太平洋学报》2019年第7期，第1页。

⑥ 参见李赞：《国家利益视角下重新审视国际组织豁免——从美国联邦最高法院杰姆诉国际金融公司案说开去》，载《国际法研究》2020年第2期，第51—52页。

问责上发挥的作用仍然十分有限。在部分已采用限制豁免的国家或地区，国际组织必须存在合理有效的替代救济机制方能保留豁免权，^① 由此，限制豁免在拓宽受损主体申诉渠道的同时，也可在一定程度上影响国际组织问责机制的建立和完善。此外，由于缺乏具体、明确的解释以及广泛的适用性，这一标准能否真正推动国际组织问责机制的发展仍有待检验。在过于宽松的认定体系下，替代解决机制标准或许会使实际上并不满足充分有效要求的国际组织取得豁免资格。

在这种因外部问责不足导致国际组织无须担责或是部分担责的背景下，世界银行及其他国际金融机构先后创设了独立问责机制。就其共性而言，这些问责机制几乎均不具备司法审判的职能，而是发挥事实认定、调解及建议等作用。在世界银行问责机制的合规审查中，IPN 负责向执董会提交调查结果，但不能作出裁决、制定行动计划或直接参与执行；争端解决过程中，DRS 作为借款者与请求者之间的媒介，辅助双方达成处理纠纷的合意；就咨询职能来说，IPN 可依据已有经验教训为执董会提供有关违反政策的公正意见，以使世界银行作出更加明智的决策。问责机制的非司法性弱化了审查结果和建议的约束力和执行力，因此即使判定请求者应当获得救济，也无法保证项目造成的损害能够及时终止。

在国际金融格局不断变动的形势下，非司法性使世界银行的内部问责由以规则为基础转向采用更加灵活、自主的方式，新设立的争端解决程序更是从侧面降低了对机构进行问责的要求。为了使世界银行在日趋激烈的竞争中保持对借款方的吸引力，权益保护和责任承担等原本就不占据首要位置的任务目标被再次降级，偏离关键价值追求的政策框架可能会进一步削弱问责机制的效力及其重要性。世界银行等国际金融机构在构建规则体系的过程中确定了问责机制非司法性的基本特质，反之，非司法性也影响着问责机制的后续发展。当世界银行利用这一特质来提高效益、平衡收支甚至是规避责任时，其问责机制的缺陷也就越发突显出来。

四 世界银行问责机制的良性发展路径思考

推动世界银行乃至国际金融机构整体问责机制的良性发展，不仅需要思考表层的规则制度体系的改革，也应探讨价值取向、成员国之间的权力配置等深层次问题，并以增进合作的方式商议协同化独立问责体系的建构和完善。

（一）加强国际人权标准的适用

由上述分析可知，人权义务直接约束的缺位增添了对国际金融机构进行问责的难度，加之国际人权法在执行和效力上的局限性，^② 不具有司法审判职能的问责机制实际上并未能给予受影响主体充分的救济和保护。尽管世界银行消除贫困、共享繁荣的目标与成员国广大民众的人权密切相

① 主要集中于一些欧洲国家的国内法院和欧洲人权法院对“替代解决机制”标准的适用。*European Patent Organisation v. Vakbondsunie van het Europees Octrooibureau (VEOB, The Hague Chapter) and SUEPO (Staff Union of the European Patent Office)*, Judgement, Supreme Court of the Netherlands, 20 January 2017; *Waite and Kennedy v. Germany*, Judgement, ECtHR, 18 February 1999.

② “软法”形式在人权领域被广泛接受，软法主要包括为“硬法”做准备的软法，以及在硬法形成后对其进行内涵和操作性阐释的软法。参见何志鹏：《作为软法的〈世界人权宣言〉的规范性》，载《现代法学》2018年第5期，第17页。

关, IPN 也在促进以权利为基础的发展模式上具有重要意义,^①但在长期的实践中,世界银行对人权保护的积极性并不高。世界银行内部政策及其问责机制的变革成为游离于国际人权法之外的独立演进,即使存在规则或标准上的借鉴、效仿乃至重合,世界银行也尽量避免将其置于外部法律框架内而承担明确的人权义务。^②通过这一途径,世界银行不仅能自主决定投资项目的人权标准,还可减少因侵犯人权引发的责任承担,然而人权保护的力度和问责机制的有效性却难以得到保障。

因此,在人权与发展问题上占据重要位置的国际金融机构应当加强国际人权标准的适用。国际金融机构尤其是世界银行等多边开发银行对贷款义务和附加条件的限定,会极大地影响接受投资的国家在推进项目过程中将采取的计划 and 措施,包括在引发人权损害后能否提供及时、充分、有效的救济。对国际金融机构本身来说,在制度层面上要求项目不会导致、促成或加剧人权侵犯,是受影响主体向机构追责进而获得救济的必要依据。通过适用国际人权标准,可以使项目的合规审查和监督评估更具规范的确定性,从而建立起能够真正有效保护个人权利、更加健全完善的问责机制。国际金融机构应当提升人权保护的价值,摒弃以忽视个人权利的方式与其成员国展开合作。将国际社会公认的人权标准纳入国际金融机构的政策体系中,不仅可以对其成员国人权保护义务的实现产生积极影响,也能起到增强机构行为合法性及其问责机制可信性和有效性的作用。加强国际人权标准的适用,从根本上与国际金融机构的可持续发展目标是相符的,对于问责机制的良性发展亦是必要的。

(二) 提高相关方的认可度和参与度

有关各方的支持和配合是保障问责机制有效运转必不可少的重要因素。参考世界银行问责机制的发展历程,虽然 IPN 仅对最高决策机构执董会负责,但无论世界银行管理层还是成员国,都在很大程度上影响了 IPN 的具体规则及其施行效果。在这种独立的问责机制下,世界银行管理层作为被调查对象与 IPN 处于“天然”的对立面,二者关系的紧张会直接影响合规审查工作的展开,IPN 成立后所遭遇的困境在很多情况下即是源于世界银行本身。为了突破内部机构及其工作人员对 IPN 职能履行产生的限制,世界银行多次修改问责机制的具体操作程序,以规范和强化有关各方的权利和义务。例如,经修订后,IPN 有权获取与调查相关的信息;管理层不得在 IPN 提交最终报告前提出补救措施或行动计划,以免干扰 IPN 的调查;管理层应在不同阶段作出涵盖特定内容的回应,等等。这些措施都切合实际地为 IPN 推进其工作提供了更多的保障。

调查完成后世界银行内部对于结果的可认可度也十分关键。在南非艾斯康投资支持项目中,IPN 确认了与银行合规相关的重大环境和社会风险及潜在危害,^③然而世界银行管理层却认为,即使发生请求者提出的问题,南非主管部门也可通过该国的法律和监管系统加以解决,因此不需

① See Natalie Bugalski, “The Demise of Accountability at the World Bank”, (2016) 31 *American University International Law Review* 1, p. 3.

② ESF 明确了对以软法形式呈现的《世界人权宣言》给予支持,同时强调,世界银行会通过资助的项目并以符合其协议条款的方式,寻求避免不利影响,并继续支持其成员国努力逐步实现其人权承诺。参见 World Bank, *Environmental and Social Framework* (2016), pp. 1–2.

③ See The Inspection Panel, *Investigation Report-South Africa: Proposed Eskom Investment Support Project (IBRD Loan No. 78620-ZA)* (21 November 2011), pp. viii–xxiii.

要制定行动计划。^① 在执董会的坚持下，管理层提交了一份有关监督和监测计划的补充说明。^② 尽管执董会若干成员要求提供具体的项目进度报告，但管理层坚持其仅会在更一般性的报告中向执董会通报该项目及其最终问题。^③ 管理层的不支持不仅会使问责机制的作用大打折扣，不被接受和执行的建议实际上也就使问责失去了本来的意义。不过由于这一问题同时涉及借款国、执董会所代表的各成员国对问责机制的认可，所以在管理层未能做出有效回应时，执董会和借款国可以显著助力于受损主体的权益保护。故而，增强管理层、借款国对 IPN 的肯定，执董会在必要时给予适当的支持，可以减少、防止无法实现问责情况的发生。

确保有关各方能够平等地参与纠纷的解决，对于形成公正的结果而言十分关键，尤其应当注意申诉主体程序性权利的维护。受资格审查的限制，相当多的申诉无法进入实质处理阶段，而通过问责机制最终采取行动计划并得以完整实施的，更在少数。^④ 鉴于申诉的复杂性和难度以及争端双方的不平等地位，为申诉主体提供帮助是非常必要的。对此，机构可配备内部的专职人员施以援手，也可鼓励申诉主体向外部专家、非政府组织等寻求支持。参与度的提升可以使相关方的诉求得到更好的表达，并将有利于问题的合理解决。

（三）平衡多重价值取向

问责机制的规则和架构实际体现了国际金融机构对不同价值追求的定位和排序。长期以来，国际金融机构普遍将效益的实现作为首要目标，环境、人权等其他问题是满足发展需求之后的次要考量。随着国际金融机构不法行为的增多以及可持续发展理念和人权保护意识的强化，那些原本置后的价值取向所具有的重要意义凸显出来，机构在建立和完善相应制度体系的过程中，则不得不面对多重价值取向之间激烈的碰撞。

概括而言，国际金融机构大都渗透着“经济价值”高于“法律价值”的观念，“成本收益、效率”习惯性地被认为比“公平、正义”重要。反映在问责机制上，诸多程序和规则的设定也因此受到影响而成为价值取向失衡的产物。问责机制的非司法性弱化了机构从法律层面对行为和结果作出评价和认定的作用。通过申诉，受损主体的情况或许可以得到改善，然而这并不意味着救济或赔偿必然与损害后果相当。问责机制也几乎不会或是根本无法采取惩罚性的措施，部分机构对于解决方案的制定或执行甚至难以发挥任何实质性作用。在以经济价值为主导的体制内，问责的侧重点似乎在于如何继续推进项目，而非请求者的权利保护，而问责的弱化将进一步加剧机构对法律价值的忽视。

由此可知，为促进问责机制的良性发展，国际金融机构必须对不同的价值取向进行平衡，使机制的运作回归权利保护的根。其实看似冲突的经济价值和法律价值也未必全然不可调和，或者毫无共通之处。例如，较之完整的合规审查，争端解决程序可以相对高效地处理问题，这对于

① World Bank, *Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report of The South Africa Eskom Investment Support Project (IBRD Loan No. 78620 - ZA)* (2 March 2012), pp. 24 - 25.

② World Bank, *South Africa: Eskom Investment Support Project (EISP)-Supervision and Monitoring Program to Date and Going Forward* (16 May 2012).

③ “World Bank Fails to Correct Missteps in Eskom Coal Project in South Africa”, <https://bankinformationcenter.org/en-us/update/world-bank-fails-to-correct-missteps-in-eskom-coal/>.

④ Jessica Evans, “The Record of International Financial Institutions on Business and Human Rights”, (2016) 1 *Business and Human Rights Journal* 327, p. 331.

需要及时获得救济的受损主体而言,不失为一种合理的选择。在提升效率的同时,应当注重程序正义和实体正义的维护,否则制度将失去得以存续的基础和保障。正义的制度可以调动相关方尤其是申诉主体参与的积极性而因此成为高效的制度;不正义的制度则可能因弱势主体的畏葸不前反而成为最没有效率的制度。^① 只有妥善处理多重价值取向之间的关系,扭转经济价值与法律价值的失衡局面,做到效率与公平、正义兼顾,才能使问责机制实现符合可持续发展要求的真正变革。

(四) 推动国际金融机构的整体变革

国际金融机构对于全球经济的稳定和发展具有重要意义。从国际清算银行和布雷顿森林体系,到促进互助合作的区域性多边开发银行,国际金融机构的具体作用和职能范围一直与全球治理的需求直接相关。而正是由于此类机构职能的特殊性及其广泛的影响力,发达国家在国际金融机构中的主导地位 and 成员国之间的不平等问题较于一般的国际组织也就更为突出。尽管在国际社会的共同努力下,全球治理的格局有所改变,但国际金融机构中的“民主赤字”难题并未能得到有效解决,^② 而这也影响了其问责机制的构建和运转。

在反对世界银行论及人权义务或标准的声浪中,有观点认为,关于人权的讨论在很多情况下掺杂着政治因素的影响,如果将人权作为借款的限制条件,可能会为占据支配地位的大国排除特定借款国或是干涉他国内政提供借口和机会,由此世界银行的运作也将受到干扰。笔者认为,正向理解这一问题的逻辑是,因为特定国家意欲推行霸权而将人权议题乃至世界银行当作工具,而非人权保护要求本身引发其图谋干预世界银行和借款国发展的行为。世界银行成立至今,不断地调整着其工作任务的重点,然而发达国家对机构的规则制度、治理结构、人事任命乃至贷款项目等方面的掌控始终不曾改变。^③ 即使世界银行规定贷款的发放应基于经济因素的考量,禁止其工作人员受到政治性质的影响,^④ 但倾斜的权力结构却难以保证世界银行的决定、政策和建议不带有发达国家的政治意图或偏见,或者至少其公信力会因此更易受到质疑。^⑤ 可见,无论从世界银行还是借款国的角度出发,都离不开对权力配置不均和有效约束欠缺的担忧。

故而,推动国际金融机构的整体改革对于问责机制的发展是大有裨益的。在向发展中国家和转型期国家提供贷款和技术援助的过程中,国际金融机构应当从制度上保障发达国家无法通过该机制向他国强加本国的偏好和利益需求,而不是以忽视人权保护、转移责任的方式削减内部结构性缺陷可能带来的不利影响。进一步改良权力布局、提升发展中国家在国际金融机构中的话语权,将有助于人权标准的适用和问责机制的完善,使各成员国共存于合理、有序的制度体系内,也可为问责机制的改革扫清不必要的阻碍。

(五) 构建协同化的独立问责体系

在世界银行的示范作用和影响下,其他国际金融机构相继设立了与 IPN 具有类似属性的独立

① 参见周安平:《法律价值何以是与何以不是》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》2020年第3期,第97页。

② 参见廖凡:《全球金融治理的合法性困局及其应对》,载《法学研究》2020年第5期,第43页。

③ 盛斌、马斌:《全球金融治理改革与中国的角色》,载《社会科学》2018年第8期,第15页。

④ See International Bank for Reconstruction and Development, *Articles of Agreement*, Article III Sec. 5 (b), Article IV Sec. 10 and Article V Sec. 5 (c).

⑤ See Vinay Bhargava, “The Role of the International Financial Institutions in Addressing Global Issues”, in Vinay Bhargava (ed.), *Global Issues for Global Citizens: An Introduction to Key Development Challenges* (World Bank, 2006), p. 404.

问责机制。虽然从总体上，这些问责机制都是为了填补受到国际金融机构影响的主体在寻求救济上的空白，但不同机制的具体构成、规则制度和实践做法必然有所差别。为了促进相互间的协作和知识经验的共享，部分问责机制组建了一个开放的独立问责机制网络（independent accountability mechanisms network）。加入该网络的问责机制须满足以下要求：公民驱动的投诉和回应机制；在国际层面上运作；从属于资助或支持发展相关活动的公共机构；业务独立；考量社会和环境的影响或关切。独立问责机制网络在支持问责制和追索权的机构之间搭建了相对稳定的伙伴关系。通过该网络，各机构可以就共同资助的项目展开合作，加强彼此的联系，并且交流探讨治理中的问题以及最佳的处理方式，提升机构在问责和合规方面的能力。

独立问责机制网络的建立真实地反映了国际金融机构及其问责机制发展的客观需求。在国际组织参与全球治理的进程中，世界银行长期引领着基于权利的发展，其保障措施也历来是发展问责制的基准。^① 而随着国际金融格局的改变，其他国际金融机构尤其是区域性多边开发银行逐步兴起，世界银行则面临着多重竞争下领导地位的动摇。一方面，其他机构的问责机制在某些方面显现出后发的优势，世界银行对保障措施和问责机制的改革未能充分弥补其不足和落后之处；另一方面，国际合作业务的增多使得国际社会越发需要对各个问责机制的不同规则制度进行协调，以更好地保护受影响主体的权利、避免机构间不必要的冲突。^② 为解决上述问题，协同化的独立问责体系成为可供选择的新出路。

基于问责机制独立审查评估和回应权利诉求的核心职能和共同使命，构建协同化的独立问责体系是促进问责机制良性发展的应有之义。增强机构间的协调配合，不仅可以更为合理高效地化解纠纷、消除矛盾，也有利于各个问责机制找出差距、补足短板。协同化并不意味着独立问责机制的完全同一化，在碎片化的国际法规则体系内，这显然也是不切实际的。协同化体系的构建应以实现互助合作、相互促进为目标，避免国际金融机构因盲目追逐效率或竞争优势而错失符合可持续发展要求的更优规划。在世界银行对问责机制的改革中，与其他机构在制度上的对比成为重要依据，这也再次佐证了协同化对于问责机制发展的重要意义。因此，世界银行应当积极参与协同化独立问责体系的建立和完善。

五 结语

为提升参与全球治理的能力，国际金融机构需要依据国际社会的现实状况，对自身的发展机制作出适时调整，而问责则是应当给予更多关注的重要事项。虽然国际金融机构陆续成立了可以进行独立评估和审查的问责机制，但尚未形成完善的规则制度体系来保障争端的合理解决。实践中，有效权益保护的缺失往往使受损主体难以获得充分的救济，机构及其成员国或许会为获取眼前利益而放弃长远考量。鉴于国际金融机构广泛的影响力和不断延展的任务目标，深入探索其问责机制的良性发展路径十分关键。因此，对世界银行问责机制及其演变的研究具有重要意义。

^① Kathryn D. Priester, “Safeguard Reforms at the World Bank: Mutual Accountability or a Race to the Bottom?”, (2020) 32 *Georgetown Environmental Law Review* 599, p. 601.

^② 在合作项目中，国际金融机构不仅存在制度上的差异，还可能会忽视保障措施的全面适用。See Jessica Evans, “The Record of International Financial Institutions on Business and Human Rights”, (2016) 1 *Business and Human Rights Journal* 327, p. 329.

世界银行的改革针对机制的灵活性和全面性作出了较大的调整，增加了争端解决程序和对行动计划の核查职能，然而更新后的问责机制仍存在一些不可忽视の潜在缺陷，这也是国际金融机构问责机制整体发展应予以注意の要点。总体而言，世界银行及其他国际金融机构应兼顾有关各方の不同利益诉求，在追求经济效益的同时加强国际人权标准の适用，提高机制の透明度、认可度、参与度，使问责机制能够真正发挥应有功效。此外，强化国际金融机构之间的联系，可减少因问责产生的冲突并促进经验上の交流和借鉴，从而推动各个机构の问责机制在协同化の体系内实现积极、正向の变革。

Exploring the Reform and Development Path of Accountability Mechanism of the World Bank

Jiang Chenxi

Abstract: The establishment of an effective accountability mechanism is important for enhancing the ability of International Financial Institutions (IFIs) to participate in global governance. Through exploring the basic institutional framework of the World Bank's accountability mechanism and comparatively analyzing with other international financial institutions, it can be concluded that the new accountability mechanism of the World Bank has the potential defects of insufficient protection for the rights of claimants, unclear specific concepts and specific operational procedures, and tilted responsibility toward borrowers. The reasons include restrictions on the application of obligatory norms of international law, the power game between the IFIs and their member countries, the lack of external accountability and the non-judicial nature of internal accountability, which not only affect the role of the World Bank's accountability mechanism, but also should be paid attention to by IFIs as a whole. To sum up, the World Bank should strengthen the application of international human rights standards in the accountability process, increase the recognition and participation of relevant parties, balance the relationship between multiple value orientations, and actively participate in the construction of a coordinated and independent accountability system on the basis of promoting the overall reform of the institution, so as to achieve the benign, orderly and sustainable development of the Bank itself and its accountability mechanism.

Keywords: World Bank, Accountability Mechanism, International Financial Institutions, Reform and Development, Global Governance of International Organizations

(责任编辑: 郝鲁怡)