

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 國際貨幣基金治理體系之改革 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 99-2410-H-004-153-  
執行期間：99年08月01日至100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

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：林子仙  
碩士班研究生-兼任助理人員：郭于榛

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 100 年 08 月 02 日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 國際貨幣基金治理體系之改革

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 99-2410 -H -004 -153 -

執行期間：100年8月1日至100年7月31日

執行機構及系所：國立政治大學國際經營與貿易學系

計畫主持人：施文真

共同主持人：無

計畫參與人員：林子先、郭于榛

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：無

赴國外出差或研習心得報告

赴大陸地區出差或研習心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

中 華 民 國 100 年 8 月 2 日

## 目錄

- 壹、 報告內容
- 貳、 參考文獻
- 參、 計畫成果自評
- 附件

### 壹、報告內容

前言：

依據「國際貨幣基金會協定」之規定，IMF 會員國於 IMF 之投票權，除了每個會員國有相同之基本票數之外，會隨著該會員國所認繳的分派額度不同而有所不同，分派額度越高之會員所擁有的票數越多，而會員國之分派額度代表著該國的經濟實力、並會定期進行調整，此造成 IMF 之決策機制以及更全面性 IMF 治理議題成為各方批評 IMF 的關鍵議題之一。據此，IMF 於 2006 年開始啟動其治理機制的改革，主要先針對分派額度以及票數進行改革方案的研究，此一改革方案經過兩年的討論後，由 IMF 理事會於 2008.4.28 通過。此一改革方案僅為 IMF 整體治理改革的第一步，於許多針對 IMF 治理改革之建議方案中，有些提議者提出 IMF 是否可考慮採取所謂「雙重多數決」之制度。事實上「雙重多數決」的制度已為一些國際組織所採納，最著名的案例即為「全球環境設施」(Global Environment Facility, 以下簡稱 GEF)。GEF 由世界銀行於 1991 年設立，於 1994 年進行重整後，由參與的各會員國組成一特殊的國際財務機制，其大會以及理事會應以共識決的方式運作並做出其所有決議，如果共識決無法達成必須要舉行正式投票時，理事會必須以「雙重多數決」—要有超過百分之六十的會員以及超過百分之六十的提供財務資金者兩重的多數決—的方式通過其任何決議；此一決策模式係充分反應出當初「氣候變化公約」等公約要求 GEF 必須以透明公平的方式進行重整的要求。由上述可得知，GEF 之雙重多數決的設計，背後之原因即出自於許多開發中國家對於 IMF 與世銀下之決策機制的不同意，因此，此一機制的歷史背景、法律設計、運作的成效、以及是否影響其他之國際組織，對於目前 IMF 所啟動的治理改革方案，是否足以作為借鏡，即為本研究計畫主要進行分析的議題。

研究目的：

本計畫主要之研究目的有二：第一、針對國際貨幣基金會 (International Monetary Fund, 以下簡稱 IMF) 於 2006 年啟動、2008 年由理事會 (Board of Governors) 所通過之治理改革方案，就其改革背景、改革過程與執行現況進行分析，第二、針對 IMF 此一治理之改革，以後續相關研究者對其改革方案所提出之批評與建議為出發點，並以全球環境設施 (Global Environment Facility, 以下簡稱 GEF) 所採用的雙重多數決之經驗為例，討論 IMF 之治理改革，特別是涉及其投票機制的設計，可考慮採取的方向。

文獻探討：

有關本計畫主要之研究議題，於國內目前並無完整的相關研究文獻：例如於「中華民國期刊論文索引系統」以關鍵字查詢，輸入「國際貨幣基金」之關鍵字 (查詢欄包括篇名、關鍵字、以及摘要) 出現約 190 篇期刊論文，但許多期刊論文均早於 1990 年、特別是出現於我國於 1980 年正式退出 IMF 之時間點前後，於 1990 年之後的文獻約有 73 篇，扣除文章主題明顯與 IMF 不相符者，主要可分類為兩大類：第一類為介紹 IMF 之組織架構、運作模式、年會報告等 (例如劉雨芬, 2009.6、劉雨芬, 游淑雅, 廖俊男, 2007.6、呂秋遠, 1999.10)，其中一篇較為近期的文章 (劉雨芬, 2009.6) 有簡單敘述

IMF 於近兩年進行的治理改革方案與結果；第二類則討論 IMF 之金援成效、或其於亞洲金融風暴中所扮演的角色。於這些文獻中少見法學相關之研究，僅有一篇討論國際貨幣法之法源（王煦棋，2004.2 該文係以英文發表）、一篇討論 IMF 與世界貿易組織下之關係（施文真，2003）。此外，若輸入「治理」此一關鍵字，則出現上千筆之文獻，進一步以「國際貨幣基金」縮小搜尋範圍，雖出現 29 筆文獻，惟均與本研究議題無關，僅出現一篇前曾提及簡介 IMF 之治理改革方案者（劉雨芬，2009.6），若以「國際組織」縮小搜尋範圍，則出現 106 筆文獻，少數討論全球治理之觀念（吳得源，2006.6、劉坤億，2003.12），但係以公共政策與國際關係之領域為切入點，亦無與本計畫欲研究之主題相關。再者，若以「良善治理」為關鍵字則僅出現 4 篇文獻，其中僅有一篇針對良善治理的觀念加以討論者（施文真，2005.6），若以「good governance」為關鍵字，則出現 25 篇文章，除與前述有重複者外，另出現一篇以世界銀行為案例、討論國際經濟組織處理良善治理與人權議題的文章（周志杰，2008.4，該文係以英文發表）。最後，若輸入「全球環境設施」的關鍵字出現兩篇文獻，惟內容與 GEF 無關，若輸入「Global Environment Facility」的關鍵字出現兩篇文獻，其中一篇較為相關者係以介紹聯合國發展署與 GEF 所共同出版之「氣候變遷調適策略綱領」於我國運用之可行性（郭彥廉，2008.7）。

於國外之文獻中，首先，IMF 本身對此一議題出版相當多的研究報告與出版品，例如 IMF, July 17, 2003、IMF, March 28, 2008、IMF, July 1, 2009、Independent Evaluation Office of the IMF, 2008、Mirakhor, Abbas & Zaidi, Iqbal Mehdi, December 1, 2006 等等。長期關注 IMF 之著名研究機構 Peterson Institute of International Economics 也於 IMF 進行治理改革之前後時期發表相關之評論文獻（例如 Truman, Edwin M. (ed), Feb 2006、Truman, Edwin M.(ed), April 2006 等）。至於學術期刊論文，針對國際組織，包括 IMF 與世界銀行等國際經濟組織之治理改革的相關研究為數不少，早於 1990 年代初期即有相關文獻（例如 Gerster, R, 1994、Gianaris, WN, 1990–91 等），近期亦有不少文獻討論該等國際組織之決策機制，特別是由民主、透明化、問責（accountability）等治理之核心觀念出發（例如 Buira, Ariel, December 1, 2005、Burca, Grainne De, 2008、Carrasco, Enrique R. & Carrington, Wesley & Lee, HeeJin, spring 2009、Cogan, Jacob Katz, April, 2009、Garcia, Frank J., September, 2007、Hudes, Karen & Schlemmer-Schulte, Sabine, spring 2009 等等），亦有試圖評論針對 IMF 所提出之各類批評（例如 Head, John W., April 2004）。但由於 IMF 之治理改革方案雖啟動於 2006 年，但該方案係於 2008 年方為 IMF 之董事會所通過，因此，針對此一改革方案目前尚未找到較為詳細之學術期刊論文對此加以評析。有關 GEF，亦有於其設立以及重整時期，討論其獨特之治理結構以及對於其他國際組織所帶來的影響之相關文獻（例如 Sharma, SD, March 1996、Sjoberg, H, 1994、Sjoberg, H, 1996 等）。

#### 研究方法：

本研究將主要採取文獻審查的方式進行。

文獻之來源主要有三大類：第一為相關國際組織的出版品、第二為法律學術期刊論文、第三為民間團體以及學術研究機構的出版品。就第一類，主要係透過 IMF 以及 GEF 之官方網站，搜尋有關其治理改革、決策機制運作等相關資料，包括法律依據、實務運作、發展等等，以及該些組織針對相關議題自行進行之研究或評估報告。就第二類，主要透過搜尋期刊論文資料庫（例如中華民國期刊論文索引系統）以及法學期刊論文資料庫（例如 Lexis-Nexis 或是 Westlaw）的方式，收集相關議題之中英文文獻。就第三類，則是透過主要研究對象為國際經濟組織的民間團體（例如：Environmental Defence Fund, the Bretton Woods Projects 等等）以及學術單位（例如：Peterson Institute of International Economics 等）之網站，蒐集該些機構對於 IMF 之治理相關的研究報告。

結果與討論（含結論與建議）：

國際經濟組織基本上是反應全球經濟體制，該些組織往往因應經濟局勢的改變、而非經濟局勢的改變者，也因此欲改變全球經濟體制，開發中國家必須試圖改變其經濟現況，方得接著確保國際經濟組織反應出此一新的經濟現況，例如數個 OPEC 國家於世界銀行以及 IMF 下所增加的投票權即為一最好的案例<sup>1</sup>，且於 2006 年之第一波改革方案中先決定增加四個新興經濟體之分派額度亦為一例。IMF 於 1944 年成立之後，基本上之治理模式並沒有變動過，但隨著開發中國家於國際政治上之地位的興起，導致有 1970 年代的「新國際經濟秩序」運動，惟開發中國家於斯時，在全球經濟體制下的地位尚未得到大幅的改善，也因此於 IMF 呼籲治理的改革未受到重視。近年來的治理改革，基本上即是起源於全球經濟局勢於二十一世紀以來的變革，使得已開發國家不再得以其絕對的優勢主導 IMF 此類的國際經濟組織，進而有 IMF 於 2006 年以降所持續進行的改革方案，但，目前的改革方案主要之受益者相對來說係為發展程度較好、且可能較無需使用到 IMF 資源的新興市場，例如所謂的金磚 4 國，惟對於許多發展程度較低的中、低度開發國家，IMF 的資源對其還是相當重要，也因此於此波改革方案中，應朝向如何可以全面性的處理開發中國家整體於 IMF 治理下的代表性問題。

本計畫於介紹 IMF 現行之治理現況、以及截至 2010 年所採取的治理改革方案後，僅先以決策機制的設計為討論的對象，分析引進雙重多數決制度的利弊與可行作法，亦即是於董事會中，除了目前已使用雙重多數決的修改「IMF 協定」之決策外，其他重大決策亦可考慮使用雙重多數決。希望此一初步的研究分析，得以引發更多之研究者，就不同之治理議題，探討 IMF 治理改革還可以採取哪些作為，以使得此一重要國際組織的正當性得以被強化。

## 貳、參考文獻

1. Beltran, G.S. for The G24 Research Program, 2005, *Governance in Bretton Woods Institutions*.
2. Birdsall, N., March 19, *Double Majorities at the World Bank and IMF—for Legitimacy and Effectiveness*.
3. Buira, A., 2005, “The Bretton Woods Institutions: governance without legitimacy?”, in: Buira, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch.2.
4. Chelsky, J., March 2008, *Summarizing the Views of the IMF Executive Board*, IEO Background Paper BP/08/05.
5. Chelsky, J., April 2008, *The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance*, IEO Background Paper BP/08/04.
6. Committee on IMF Governance Reform, March 24, 2009, *Final Report (the Manuel Report)*.
7. Copper, R.N. & Truman, E.M., February 2007, *The IMF Quota Formula: Linchpin of Fund Reform*, Policy Briefs in International Economics Number PB07-1, Peter G Peterson Institute for International Economics.
8. Gianaris, W.N., 1990/1991, “Weighted voting in the International Monetary Fund and the World Bank”, 14 *Fordham International Law Journal* 910.

---

<sup>1</sup> *Id.* pp. 602-603.

9. Gianviti, F., 1999, "Decision-Making in the International Monetary Fund", in: IMF (ed.), *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Ch.2A.
10. Gold, J., 1972, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund*.
11. Gold, J., Oct. 1974, "Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations", 68:4 *American Journal of International Law* 687.
12. Gold, J., September 1984, "Public International Law in the International Monetary System", 38 *Southwestern Law Journal* 799.
13. IEO of the IMF, August 14, 2007, *Aspects of IMF Corporate Governance—Including the Role of the Board*.
14. IEO of the IMF, 2008, *Governance of the IMF: An evaluation*.
15. IMF, September 1, 2006, *IMF Executive Board Recommends Quota and Related Governance Reforms*, Press Release No. 06/189.
16. IMF, September 18, 2006, *IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reform*, Press Release No. 06/20.
17. IMF, December 22, 2006, *Proposed Amendment of the Articles of Agreement Regarding Basic Votes—Preliminary considerations*.
18. IMF, July 12, 2007, *IMF Executive Board Moves Ahead With Process of Selecting the Fund's Next Managing Director*, Press Release No. 07/159.
19. IMF, March 28a, 2008, *Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund—Report of the Executive Board to the Board of Governors*.
20. IMF, March 28b, 2008, *IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice*, Press Release No. 08/64.
21. IMF, March 28c, 2008, *Directors Back Reforms to Overhaul IMF Quotas and Voice*.
22. IMF, April 29, 2008, *IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin*, Press Release No. 08/93.
23. IMF, April 2008, *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*.
24. IMF, July 1, 2009, *IMF Governance—Summary of Issues and Reform Options*.
25. IMF, October 4, 2009, *Communique of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*.
26. IMF, April 21, 2010, *Executive Board Progress Report to the IMFC: The reform of Fund governance*.
27. IMF, July 7, 2010, *IMF Governance Reform*.
28. IMF, October 31, 2010, *IMF Quota and Governance Reform—Elements of an Agreement*.
29. IMF, November 5a, 2010, *IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*, Press Release No. 10/418.
30. IMF, November 5b, 2010, *IMF Board Approves Far-reaching Governance Reforms*, IMF Survey online.
31. IMF, December 16, 2010, *IMF Board of Governors Approves Major Quota and Governance Reforms*,

Press Release No. 10/477.

32. IMF, March 3, 2011, *IMF Quota and Governance Publications: June 2006-March 2011*.
33. IMF, May 24, 2011, *IMF Executive Board Initiates Selection Process for New IMF Managing Director*, Press Release No. 11/191.
34. IMF, May 24, 2011, *Statement by the IMF Executive Directors Representing Brazil, Russia, India, China and South Africa on the Selection Process for Appointing an IMF Managing Director*, Press Release NO. 11/195.
35. Jakobeit, C., 2005, "Enhancing the Voice of Developing Countries in the World Bank: selective double majority voting and a pilot phase approach", in: Buira, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 9.
36. Jordon, A. & Werksman, J., 1994, "Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment", 3:2/3 *Review of European Community and International Environmental Law* 81.
37. Kelkar, V.L. et al., 2005, "Reforming the International Monetary Fund: towards enhanced accountability and legitimacy", in: Buira, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 3.
38. Martinez-Diaz, L., May 2008, *Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/06.
39. Mikesell, R.F., March 1994, "The Bretton Woods Debates: a memoir", *Essay in International Finance* No. 192.
40. Mirakhor, A & Zaidi, I., December 2006, *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, IMF Working Paper WP/06/273.
41. Mountford, A., March 2008, *The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund*, IEO Background Paper BP/08/01.
42. Mountford, A., May 2008, *The Historical Development of IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/02.
43. Peretz, D., 2007, *The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF*, IEO Background Paper BP/07/01.
44. Portugal, M., 2005, "Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-making", in: Buira, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 4.
45. Shakow, A., May 2008, *The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/03.
46. Silard, S.A., 1995, "The Global Environment Facility: a new development in international law and organization", 28 *The George Washington Journal of International Law and Economics* 607.
47. Stiglitz, J. & others, 2009, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of International Monetary and Financial System*, New York.
48. Strand, J.R. & Rapkin, D.P., 2005, in: Buira, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 10.

49. Van Houtven, L., 2002, *Governance of the IMF: Decision-making, institutional oversight, transparency, and accountability*, IMF Pamphlet Series No. 53.
50. Werksmans, J., 1995, "Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility", 6 *Yearbook of International Environmental Law* 27.
51. Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, "Uneven patterns of governance: how developing countries are represented in the IMF", 13:3 *Review of International Political Economy* 480.
52. Zamora, S., July 1980, "Voting in International Economic Organizations", 74:3 *American Journal of International Law* 566.

#### 肆、計畫成果自評

本計畫主要之研究目的有二：第一、針對 IMF 於 2006 年啟動、2008 年由理事會所通過之治理改革方案，就其改革背景、改革過程與執行現況進行分析，第二、針對 IMF 此一治理之改革，以後續相關研究者對其改革方案所提出之批評與建議為出發點，並以 GEF 所採用的雙重多數決之經驗為例，討論 IMF 之治理改革，特別是涉及其投票機制的設計，可考慮採取的方向。本計畫之研究成果已達成此兩研究目的，如附錄之計畫成果報告全文可顯示。

附錄（即將於 2011.8 出版之「第十一屆國際經貿法學發展學術研究會論文集」（楊光華主編）中之文章）

### 論國際貨幣基金會之治理改革—以決策機制為主要焦點

#### 壹、前言

依據「國際貨幣基金會協定(Articles of Agreement of the International Monetary Fund, 以下簡稱『IMF 協定』)」第 12 條第 5 節「投票 (voting)」之規定，各 IMF 會員國有 250 票基本票，另，依據其所認繳的「分派額度 (quota)」，每一相當於十萬單位特別提款權 (special drawing rights, 以下簡稱 SDR) 之分派額度可給予該會員國額外一票，亦即是 IMF 會員國於 IMF 之投票權，除了每個會員國有相同之基本票數之外，會隨著該會員國所認繳的分派額度不同而有所不同，分派額度越高之會員所擁有的票數越多。依據「IMF 協定」第 3 條第 2 節第 a 款的規定，董事會應定期（不超過五年）針對會員國的分派額度進行一般性的檢討 (general review)，亦得於有會員國提出要求時，隨時針對特定之分派額度進行調整。各會員國總票數中基本票數所占之比例，於 IMF 成立之初約占有 11.3%，隨著歷次的分派額度一般性檢討所調整之數額，加上新會員國的加入，逐漸下降至 2.1% 左右。此外，於「IMF 協定」中針對較為關鍵之事項，例如修改「IMF 協定」、調整分派額度等，要求需有超過總投票數之 85% 多數之票數贊成方得通過，此也使得擁有 17.023% 票數<sup>2</sup>的美國針對 IMF 運作中的重要事項，擁有實

<sup>2</sup> 此為 2006 年以前之美國分派額度。

質上的否決權。再者，IMF 會員國所持有之分派額度，不僅決定其於 IMF 下的投票票數，也決定其應繳納多少「會費」，更重要的是，分派額度決定該會員國得無條件使用 IMF 之資源（亦即是向 IMF 借款）的程度，分派額度基本上應係反應一會員國於全球經濟下之相對地位，但於 IMF 之下決定分派額度之數個經濟指標，卻無法忠實的反映出一些開發中國家會員國的經濟實力。

上述種種有關 IMF 之決策機制，以及更全面性涉及 IMF 下之組織架構（董事會（Board of Governors）與執行理事會（Board of Executive Directors）之組成以及運作）的治理議題，向來為各方，包括許多 IMF 會員國批評 IMF 的關鍵議題。針對 IMF 以及世界銀行集團兩大國際經濟組織，特別是以權重投票（weighted voting）為主之決策機制，開發中國家早於 1970 年代即表達其不滿，並於聯合國系統下發起所謂的「新國際經濟秩序」，通過一連串之聯合國大會宣言表達對於國際經濟組織的決策機制之不滿<sup>3</sup>，並試圖影響於 1970 年代之後所成立的新國際組織<sup>4</sup>。此一要求改革的呼籲經過了超過三十年後，直到兩千年初期，方正式於 IMF 下成為會員國決心加以正視並解決的問題，此即為本論文欲討論的 IMF 治理改革方案。

IMF 於 2006 年開始啟動其治理機制的改革，主要先針對分派額度以及票數進行改革方案的研究，此即所謂「IMF 分派額度與代表權（Reform of IMF Quotas and Voice）」的改革，此一改革方案於 2006 年 9 月 18 日於董事會決議通過，此波之改革方案主要是增加中國、南韓、墨西哥、與土耳其等四個會員國，於 IMF 下所持有之分派額度，並進一步要求著手進行第二波之改革。經過兩年的討論，執行理事會於 2008 年 3 月 28 日將第二波的改革方案送交董事會、董事會並於 2008 年 4 月 28 日通過。此一改革方案主要內容包括：將 IMF 會員國之基本票數增加三倍，並將其比例於總票數中提升至 5.5% 左右、修改分派額度計算的公式、增加 54 個新興開發中國家的分派額度、增加代表眾多國家（特別是於非洲區域內）之執行理事可分配的資源（使其得多指定一位副執行理事）等。由於此改革方案涉及「IMF 協定」條文之修正，需要超過五分之三之 IMF 會員國、且該些會員國之投票數必須占總投票數超過 85% 贊成方得通過，且多數的會員國方需完成國內的批准程序，故，各方均相當好奇此一修正案將於何時生效。2011 年 3 月 3 日，IMF 發佈新聞稿<sup>5</sup>，宣布在得到 117 個會員國、且該些會員國之投票數已超過總投票數之 85% 完成國內批准程序後，2008 年之修正案已正式生效。此一修正案獲得會員國同意批准、並於相當短的時間內生效，更加顯示此一治理改革方案的重要性以及會員國對其的期待。

此兩波的改革方案僅為 IMF 整體治理改革的第一步，身為董事會之諮詢機構之一的「國際貨幣與金融委員會（International Monetary and Financial Committee，以下簡稱 IMFC）」，於其 2009 年 4 月的會議中，要求執行理事會應彙整各方對 IMF 治理之改革所為建議方案提出報告，該些建議方案包括由前南非財政部長 Trevor Manuel 所帶領之專家群的建議報告、由 IMF 之獨立評估辦公室（Independent Evaluation Office）所做之報告、以及來自民間團體的改革建議方案等。董事會於 2010 年 12 月 15 日再度通過一決議案，進一步增加會員國的分派額度、把超過 6% 的分派額度移轉至新興市場與開發中國家、且所有的執行理事均將透過選舉產生（廢除指定理事的制度）等。此次的改革方案同樣涉及分派額度的調整以及執行理事會制度之變革，由於此次之改革方案亦涉及「IMF 協定」之修正，故董事會

<sup>3</sup> 例如聯合國大會於 1974 年所通過的「建立一新國際經濟秩序之行動計畫（Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order）」，其中呼籲世界銀行與 IMF 之下應有更具公平性之投票模式、1975 年所通過的「國家經濟權利與責任憲章（Charter of Economic Rights and Duties of States）」等。

<sup>4</sup> Zamora, S., July 1980, "Voting in International Economic Organizations", 74:3 *American Journal of International Law* 566, pp. 567-568.

<sup>5</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/SurveyartE.htm> (last visited: 4 March 2011).

呼籲各會員國應儘速於國內完成相關之批准程序，希望第三波之改革方案得於 2012 年生效。

截至目前為止，已經完成之改革方案、以及來自各方的建議中，均相當著重 IMF 之決策機制下投票數分配的公平性，並將之視為 IMF 治理改革的關鍵<sup>6</sup>，有些改革建議則進一步提出，決策機制除了投票制度之外，決策程序與門檻也應列為治理改革的重點，有些提議者即已提出 IMF 是否可考慮採取所謂「雙重多數決」之制度：亦即是結合非權重式投票（傳統之一會員國一票）與權重式投票之雙重多數的方式。「雙重多數決」的制度已為一些國際或區域組織／條約所使用，但此一建議並未為董事會與執行理事會所採取。此一有關決策機制的設計，於 IMF 這一波的治理改革方案中，是否已妥善回應各會員國之需求？尚未被採納之建議案（例如雙重多數決）是否適宜被納入？此即為本文所欲討論的主要焦點。

據此，本文將先於第貳部分就 IMF 的治理現況，分別以其決策機制與治理機構兩大面向進行說明，並彙整各界對此一治理現況的主要批評，以作為瞭解其目前之改革方案的背景。第參部分則將針對 IMF 此波治理改革，以 2006、2008、2010 年為分水嶺，詳細說明其改革方案的內容、實施的手段與進程。第肆部分將以 IMF 之決策機制為主要討論的對象，首先就「雙重多數決」此一決策機制進行說明、並舉出數個已採用雙重多數決之國際／區域組織之實務作法，接著討論於 IMF 引入此一決策機制是否合宜、以及若要引入此一制度，有哪些議題需要克服並加以處理。第伍部分則為本文的結論。

## 貳、國際貨幣基金會之治理現況與對其之主要批評

有關 IMF 治理之全面性的改革，包含分派額度、強化部長層級之參與、執行理事會的大小與組成、投票規則、管理階層的產生、以及員工背景的多樣性等議題，若欲全面性的討論治理改革，上述之所有議題都必須整體性的加以考量，但也必須考慮議題間的連結以及彼此間的權衡<sup>7</sup>。以下將透過「決策機制」—包括票數（基本票數以及分派額度）之分配以及投票規則，以及「治理機構」—包含董事會、國際貨幣與金融委員會、執行理事會、執行長與員工等—兩大分類，討論該些議題目前於 IMF 下的現況，以及各方對現況之主要批評。

### 一、決策機制

IMF 之決策機制主要包括兩大面向：第一為「IMF 協定」中有關會員國票數之規定，此包括基本票數（basic votes）以及依據分派額度所決定之「權重票數」（weighted votes），第二為涉及各類之決策做成時，「IMF 協定」中所規定之表決門檻，包括不同決定所需遵守的各式多數決的規定，以及縱使有各類之多數決表決的門檻，於 IMF 運作之實務上多半所使用的「共識決」。

#### （一）基本票

於「IMF 協定」進行談判之初，美國堅持必須有基本票數的設計，英國則對於組織內的投票機制較為不感興趣，於布列頓會議時，英美兩國基本上對於權重投票之原則已有一定程度的共識，但其他

<sup>6</sup> IMF, July 1, 2009, *IMF Governance—Summary of Issues and Reform Options*, para. 3.

<sup>7</sup> IMF, April 21, 2010, *Executive Board Progress Report to the IMFC: The reform of Fund governance*, para. 1.

參與之談判國對於國家平等原則表示關切，因此，於會議前各國對於基本票數的多寡先行展開談判，最後對於 IMF 以及世界銀行下給予各會員國 250 票基本票數達成共識，納入基本票數的目的主要在於給予分派額度較少之會員國，得以有參與組織事務的機會<sup>8</sup>。

依據「IMF 協定」第 12 條第 5 節「投票 (voting)」之規定，各 IMF 會員國有 250 票基本票。基本票設計的目的在於考慮傳統上的國家平等原則、避免 IMF 過於導向私人企業公司的運作型態、並且避免將投票權過於集中在一個或兩個會員國中<sup>9</sup>，此外，考慮到某些會員國的分派額度在非常少的狀況之下，若針對 IMF 決策的參與單以分派額度為主，該些會員國基本上完全沒有參與決策的空間<sup>10</sup>。但因為協定中並未規定基本票數必須占有總投票數的比例為何，故，基本票數於 IMF 在 1944 年剛成立時占總投票數之 11.26%，到了 1958 年，其比例增加至 15.61%<sup>11</sup>，此係基本票數占總投票數之最高比例了，之後基本票數占總投票數的比例隨著新會員國的加入、以及分派額度的調整與增加，逐漸下降至 2% 左右。故，不難理解針對 IMF 的治理批評，有相當大部分係針對基本票數所占總投票數之比例過低，進而要求加以改善。

## (二) 分派額度 (quota)

依據「IMF 協定」第 12 條第 5 節「投票 (voting)」之規定，各 IMF 會員國除了各有 250 票基本票之外，其每份等同於十萬特別提款權 (special drawing rights, SDRs) 之分派額度得再增加一票 (權重票數)，換言之，分派額度越多的會員國所取得的權重票數越多。分派額度的取得，則依據「IMF 協定」第 3 條第 1 節之規定，除了 IMF 原始會員國之分派額度係記載於「IMF 協定」附表 A (Schedule A)，其他會員國之分派額度應由董事會決定，會員國之分派額度即為該國於 IMF 下所認繳的額度，並應全數繳交；同條第 2 節則係有關分派額度之調整：董事會應定期 (不超過五年) 針對會員國的分派額度進行一般性的檢討 (general review)，亦得於有會員國提出要求時，隨時針對特定之分派額度進行調整，分派額度之調整必須獲得總投票數 85% 之會員國同意，且分派額度經過調整的會員國必須以書面同意此一調整、並繳交全數之金額，此一調整後的分派額度方得生效。

會員國於 IMF 下所擁有之分派額度除了將決定其應認繳之金額 (對 IMF 資源的挹注) 外，也影響其所得行使、扣除基本票數後的投票數，此外，分派額度也決定該會員國得無條件使用 IMF 資源的上限，同時也決定其得分配到多少的 SDRs，故，一會員國之分派額度的多寡，於相當大的程度內影響了該會員國於 IMF 下之權利與義務。分派額度主要依據各 IMF 會員國於全球下之經濟地位以及實力來加以計算，因此，分派額度的計算公式 (quota formula) 理論上應反應各 IMF 會員國的經濟地位，但是，最原始的額度計算公式卻有其政治意涵：於布列敦會議之前，當時服務於美國財政部之經濟學家 Raymond Mikesell 受當時之助理財政部長、亦即是 IMF 起草者之一 White 的指示，要求其所設計出的計算公式應使得美國在 IMF 下獲得最高的分派額度、英國則其次 (美國額度之一半)、蘇聯與中國則

<sup>8</sup> Gianaris, W. N., 1990/1991, "Weighted voting in the International Monetary Fund and the World Bank", 14 *Fordham International Law Journal* 910, pp. 919-921.

<sup>9</sup> Gold, J., Oct. 1974, "Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations", 68:4 *American Journal of International Law* 687, at 688.

<sup>10</sup> Gold, J., 1972, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund*, at 19.

<sup>11</sup> Kelkar, V. L. et al., 2005, "Reforming the International Monetary Fund: towards enhanced accountability and legitimacy", in: Buirra, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 3, p. 62.

各自應取得第三與第四高之分派額度<sup>12</sup>，故，Mikesell 所設計出的最原始之計算公式係為了計算出此一政治上的結果，進而調整數個變數的權重。

此一最早於 1944 年所適用的分派額度計算公式成為所謂的「布列敦計算公式（the Bretton Woods formula）」，於 1960 年之初，此一計算公式將原始使用五項變數之單一模式、改變某些變數之權重後設計出新的計算模式，由於此一模式使用兩套不同的資料，故實際上造成有十個計算公式（五項變數、兩套資料），於 1981—1982 年間，為了簡化此一複雜的公式，計算公式又再度加以修正，此一變化主要是調整某些變數的代表或計算指標，目的是為了讓開發中國家的實際經濟狀況得以反應在其分派額度中，但實際上許多工業化國家反而成為使用此一模式的會員國，此外，還是約有三分之一的會員國使用原始的「布列敦公式」計算其分派額度，但自從 1983 年之後，分派額度的計算公式就沒有再改變過<sup>13</sup>。

分派額度之分配有三種模式：第一種為均等分配（equiproportional），亦即是分派額度調整後的總額，依各會員國於 IMF 下既有的分派額度，按此一比例分配給所有的會員國，第二種為選擇性的分配，亦即是依據估算過之分派額度的數額計算各個會員國的額度，並據此分配給各個會員國，第三種則為臨時性的分配，亦即是依據特定的標準，分配給某一群特定的會員國<sup>14</sup>。歷經數十次的分派額度檢視與重新調整（quota review），其針對各 IMF 會員國所增加的額度，大約有 70% 是依其既有的額度，按比例增加<sup>15</sup>，並未考慮到於這數十年間，各會員國於全球間相對以及絕對之經濟實力與地位的變化。

分派額度與基本票均涉及 IMF 會員國於 IMF 下之投票權利，相較於基本票數之改變必須涉及「IMF 協定」，修正分派額度的計算公式僅需要執行理事會以多數決通過即可，也因此針對 IMF 決策機制的改革呼聲中，針對分派額度的提案執行起來較為簡便。

針對分派額度之批評，最大之批評對象為分派額度的計算公式。開發中國家以及已開發國家之會員國均對分派額度的計算公式表示不滿意。開發中國家認為新的計算公式應納入例如人口數、貧窮指數等實際反應出開發中國家會員使用 IMF 資源之需求的變數，但已開發國家也認為目前的計算公式其實對開發中國家會員比較有利，例如若以「預估之分派額度」以及「實際之分派額度」的比例觀察，開發中國家實際的分派額度約為其預估之分派額度的 60%，而已開發國家實際的分派額度，卻僅為其預估之分派額度的 32.5%，此反應出開發中國家實際上使用現行的計算公式所獲得的分派額度，與其所預估應獲得的分派額度相差不大<sup>16</sup>。此外，如前述，分派額度每五年透過「一般性檢討」進行調整，會員國也得於任何時候提出臨時性的調整（ad hoc adjustment），但自從 1982 年以來，會員國的分派額度於每次的一般性檢討時大多以各會員國現有之額度依比例全體增加，雖然也得基於反應會員國於全球經濟下的地位，挑選式的增加某些會員國的額度，但實務上此類的挑選式增加的額度並不多，董事會負責決定依比例以及挑選式的增加，於挑選式的額度增加時並未使用既有的分派額度計算公式。

<sup>12</sup> Mikesell, R. F., March 1994, "The Bretton Woods Debates: a memoir", *Essay in International Finance*, p. 22.

<sup>13</sup> Mirakhor, A & Zaidi, I., December 2006, *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, IMF Working Paper WP/06/273, pp. 8-9.

<sup>14</sup> IMF, October 31, 2010, *IMF Quota and Governance Reform—Elements of an Agreement*, note 1.

<sup>15</sup> Buirra, A., 2005, "The Bretton Woods Institutions: governance without legitimacy?", in: Buirra, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 2, p. 11.

<sup>16</sup> Van Houtven, L., 2002, *Governance of the IMF: Decision-making, institutional oversight, transparency, and accountability*, IMF Pamphlet Series No. 53, p. 7.

早年時，臨時性的分派額度增加較為常見，但近年來此一臨時性的分派額度調整已越來越少見<sup>17</sup>。此亦導致分派額度於近年來的調整，並未於會員國間造成投票權利的大幅轉變。

其次，針對分派額度之批評，除了前述有關其計算公式的選擇外，還包括其導致開發中國家，亦即是目前 IMF 資源的主要使用國，於 IMF 下的代表性（voices）越來越弱，特別是考慮到各會員國的基本票數自從 1944 年之後就未再增加。此外，IMF 日常事務的運作所需之經費大部分來自於會員國使用 IMF 資源時所必須繳納之費用，既然絕大多數之資源使用國均為開發中會員國，此表示 IMF 維持其日常運作的經費有相當大的一部份是由開發中國家所「貢獻」，例如自 1980 年到 2000 年，資源使用國提供予 IMF 此類之運作經費的比例由 28% 增加到 71%，同時，已開發會員國所提供之比例則由 72% 降至 29%<sup>18</sup>。因此，不難理解開發中國家對於其無法就 IMF 之運作有更大之影響力日益感到不耐。

第三、分派額度過少將不足以因應 IMF 會員可能需要使用 IMF 資源的需求，但 IMF 自從於 1998 年之第十一次分派額度檢討後就未再增加其分派額度的總額了<sup>19</sup>。

第四、亦有學者呼籲，分派額度應該與 IMF 會員得使用 IMF 資源之程度脫鉤，此將降低分派額度於 IMF 下所扮演的角色之爭議性，退而言之，此一掛鉤之政策也沒有嚴格的被遵守，例如於 2002 年，五個 IMF 會員國向 IMF 之貸款數目超過 IMF 當年度對外債權的 70%，而這五個 IMF 會員國也都使用超過其各自分派額度的 300%，土耳其於 2002 年向 IMF 之貸款甚至超過其分派額度的 2900%<sup>20</sup>。

總言之，分派額度的改革應注意以下三項原則：第一、計算公式必須簡單且透明，第二、身為一金融機構，債權國必須於決策過程中占有關鍵性的角色，第三、任何的改革方案都不應試圖移除最大的債權國，美國的否決權<sup>21</sup>；其實不只是有關分派額度的改革，研究 IMF 法制最具權威之學者 Gold 於 1984 年即表示，由 IMF 之成立與發展歷程來看，其基本上大多受到美國的影響，若沒有得到美國的支持，任何大幅度的變革均不大可能完成<sup>22</sup>。即便美國於今日之全球局勢下的影響力以及經濟地位，可能未必有其於 1980 年代時之優勢，但其還是於 IMF 下具有一定程度的影響力。

### （三）多數決

依據「IMF 協定」第 12 條第 5 節第 c 款，除非另有規定，否則於 IMF 下所有之決定應以總投票數之多數決為之，此處之「除非另有規定」即指於「IMF 協定」下針對某些事項所要求的特殊多數決<sup>23</sup>，換言之，依據「IMF 協定」，涉及各種不同議案的多數決門檻均不相同，多數決均指會員國由基本票與權重票相加後之票數計算，包括簡單多數決、特殊多數決（占有會員國總投票數之 75% 或 85% 多數決）、以及僅有在一項決策中所使用之雙重多數決：必須有超過五分之三的會員國，以及占有會員國總投票數之 85% 投票權，此係用於「IMF 協定」之修正案的狀況。若遇有棄權或未投票的情形，均

<sup>17</sup> Kelkar, V. L. et al., 2005, *supra* note 10, p. 60.

<sup>18</sup> Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, "Uneven patterns of governance: how developing countries are represented in the IMF", 13:3 *Review of International Political Economy* 480, p. 498.

<sup>19</sup> Kelkar, V. L. et al., 2005, *supra* note 10, p. 53.

<sup>20</sup> Kelkar, V. L. et al., 2005, *supra* note 10, p. 54.

<sup>21</sup> *Id.* p. 56.

<sup>22</sup> Gold, J., September 1984, "Public International Law in the International Monetary System", 38 *Southwestern Law Journal* 799, p. 841-842.

<sup>23</sup> Gianviti, F., 1999, "Decision-Making in the International Monetary Fund", in: IMF (ed.), *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Ch. 2A, pp. 51-52.

視為投反對票。於實務上，大部分需要特殊多數決的決策很少透過正式的表決，即便執行理事會的主席與理事們均大致知悉若訴諸表決，可能會達成哪種結果，而且秘書處也會保留一非正式投票之計算<sup>24</sup>。

於「IMF 協定」成立之初，當時談判國認為 IMF 之日常運作應具有一定的效率，因此，不需要有太多類型的決策需要使用到特別多數決，簡單多數決即可用來決定大部分的決策，但於「IMF 協定」第一次修正案談判期間，會員國間開始有不同的看法，主要是當時數個歐洲國家，因鉅額的收支平衡順差以及外匯儲備，使得六個歐洲籍的會員國之貨幣於 IMF 下被使用的數額超過美金，故該些歐洲國家擔心其可能被分配到過多的 SDRs、或必須被強迫要求接受來自其他會員國所移轉的 SDRs，因此，該些國家希望確保其得以在有關 SDRs 之相關決議上擁有否決權，故引進了門檻高達 85% 的特殊多數決，此一趨勢持續的於「IMF 協定」進行第二次修正案時被延續<sup>25</sup>。故，原始之「IMF 協定」中僅有 9 類之決策需要特殊多數決，於第一次修正案後，需要特殊多數決之決策類型增加為 21 項，於第二次修正案更大幅增加了需要特殊多數決的決策類型，使得多達五十項之決策需要使用特殊多數決方得通過，不過於同時，特殊多數決之設計則簡化為僅有兩類：75% 與 85%。IMF 之多數決策均由董事會授權予執行理事會，但有 13 類之決策，包括分派額度的調整、SDRs 之分配與取消、諮詢委員會、以及執行理事會之組成人數等，不得授權予執行理事會，而此類需由董事會自行決定之事項，幾乎都需要 85% 之特殊多數決；此外，於執行理事會，約有 40 類之決策需要以特殊多數決通過，其中有 16 類需要 85% 多數決<sup>26</sup>。以 85% 特別多數決為例，任何持有超過占會員國總投票數之 15% 的一個會員國、或得以將其票數集合之多個會員國，均獲得實際上的否決權。例如擁有 17.023% 票數<sup>27</sup>的美國即針對需要 85% 特殊多數決之決策，包括「IMF 協定」之修正案，擁有否決權，但開發中國家也並非沒有集合其票數以便針對某些決策行使否決權的例子：於 1994 年，針對由工業化國家所提議之 SDRs 的分配方案，由於開發中國家對此一分配方案的結果表示不滿意，因此集體加以表示反對，導致此一提案未獲通過；於 2000 年之秋，開發中國家會員亦集合其投票數，否決了一項由七國集團（G7）所提出欲增加使用 IMF 資源所收取的手續費之提案<sup>28</sup>。

#### （四）共識決

雖然「IMF 協定」中訂有多數決投票之規定，但依據「規則與命令」之規則 C-10（Rule C-10 of the Rules and Regulations），除非有一執行理事要求進行投票，否則執行理事會之主席通常應「透過確認會議之狀況以取代正式的表決（ascertain the sense of the meeting in lieu of a formal vote）」，而「會議之狀況（sense of the meeting）」則係指「若訴諸投票時，得取得足夠多數決之執行理事的支持（a position supported by executive directors having sufficient votes to carry the question if a vote were taken）」，於針對特定議題無法做出決定、而執行理事們又有多數不同的意見時，主席則享有相當大的裁量權來決定就未發言的執行理事解釋其所持的立場，而為了促進執行理事會開會的效率，避免每位執行理事都覺得有必要發言表示對提案的支持，秘書部（Secretary's Department）將未發言的執行理事之立場均視為

<sup>24</sup> Mountford, A., March 2008, *The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund*, IEO Background Paper BP/08/01, pp. 19.

<sup>25</sup> Gold, J., September 1984, *supra* note 21, p. 846-847.

<sup>26</sup> Van Houtven, L., 2002, *supra* note 15, p. 73.

<sup>27</sup> 此為 2006 年以前之美國分派額度。

<sup>28</sup> Van Houtven, L., 2002, *supra* note 15, pp. 12, 34.

同意<sup>29</sup>。

基本上於執行理事會議中進行正式的投票相當罕見<sup>30</sup>，絕大多數的決策都透過共識決為之，但正式的投票機制，包括各會員國所持有的票數以及多數決的門檻，其實是影響共識決做成的關鍵要素，因為會員國都瞭解訴諸正式之投票機制的可能性，而此一因素自然影響了會員國是否得達成共識決的意願<sup>31</sup>。

共識決多半用於政策決定，討論雙邊或多邊監督時，因不需涉及決議的做成，因此也無須訴諸於共識決，而針對執行長所提出之貸款決定，基本上都會被通過，主要原因在於，工作人員以及管理階層只有在確保該計畫一定會被通過的狀況下，才會將該計畫提交至執行理事會討論並決議<sup>32</sup>。對於開發中國家會員來說，共識決得提高其在決策過程中的影響力，但這高度取決於代表該些國家的執行理事個人的能力、技術專業、於會議上辯證的能力、遊說力以及外交手段；對工業化國家會員來說，共識決則有助於維持 IMF 下的權重投票制、並增加 IMF 決議為債務國所接受的機率<sup>33</sup>。

## 二、治理機構

IMF 之治理機構主要規定於「IMF 協定」第 12 條「組織與管理 (Organization and Management)」，依據該條第一節之規定，IMF 由一董事會 (Board of Governors)、一執行理事會 (Executive Board)、一位執行長 (Managing Director)、以及員工所組成，此外，若董事會以總投票數之 85% 多數決通過時，亦得成立一諮詢委員會 (Council)<sup>34</sup>，有關諮詢委員會之規定則訂於「IMF 協定」之附表 D (Schedule D)。除了於「IMF 協定」中所設置之機構外，董事會亦依其需求設置具有特定任務的委員會，包括於 1974 年所成立的諮詢單位「臨時委員會 (Interim Committee)」，此一委員會於 1999 年更名為「國際貨幣與金融委員會 (International Monetary and Financial Committee, 以下簡稱 IMFC)」。再者，於 IMF 之架構外，許多重要之 IMF 會員國也結盟成立數個集團，並試圖透過集團的力量影響或針對 IMF 之運作提供建議。圖一係 IMF 之組織架構圖。

以下將針對 IMF 下之治理機構，就其組成、職權、運作、以及批評各做一簡介。

<sup>29</sup> Chelsky, J., March 2008, *Summarizing the Views of the IMF Executive Board*, IEO Background Paper BP/08/05, p. 8.

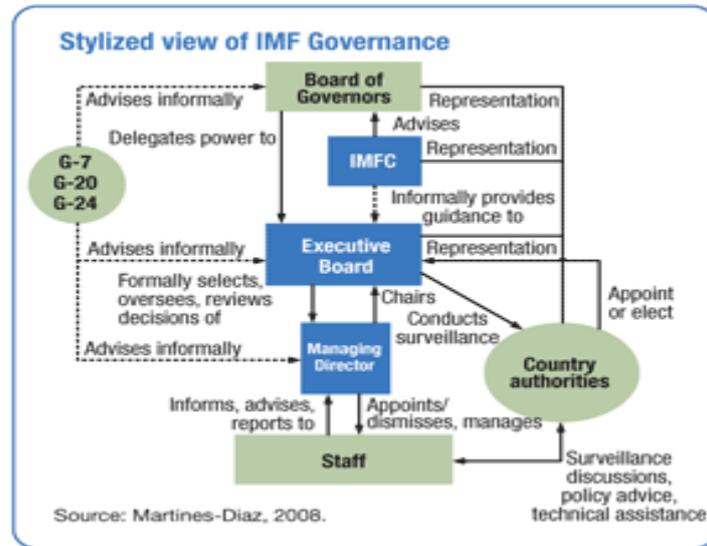
<sup>30</sup> Gianviti, F., 1999, *supra* note 22, p. 51.

<sup>31</sup> Zamora, S., July 1980, *supra* note 3, p. 568.

<sup>32</sup> Portugal, M., 2005, "Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-making", in: Buirá, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 4, p. 90.

<sup>33</sup> *Id.*, p. 91.

<sup>34</sup> 於此波 IMF 治理改革之推動過程中，有些提案呼籲董事會應設立諮詢委員會來取代目前的 IMFC，以強化會員國之部長級官員得更有效瞭解並指示 IMF 之運作，例如：IEO of the IMF, 2008, *Governance of the IMF: An evaluation* 以及 Committee on IMF Governance Reform, March 24, 2009, *Final Report (the Manuel Report)*，但此一提案並未獲得執行理事會與董事會的採納，有鑑於此一「IMF 協定」上有規定、但實際尚未成立之治理機構，本節即不予討論。



圖一：IMF 組織架構圖

摘自於：<http://www.imf.org/external/about/govstruct.htm>

### (一) 董事會 (Board of Governors)

依據「IMF 協定」第 12 條第 2 節第 a 款規定，董事會具有所有於協定中沒有直接授與董事會、執行理事會或執行長之權力，董事會由各會員國所指派之一位董事以及一位代理董事組成，董事會之主席則由董事相互選擇產生。第 b 款則規定，董事會得將其權力授權執行理事會行使，除非「IMF 協定」中明文規定僅得由董事會所行使之權力。依據第 e 款，每位董事得行使之投票權則為依據本條第 5 節中有關投票之規定，換言之，其投票權係該會員國之基本票加上以分派額度進行計算之權重票。董事會亦得視其需要成立委員會。

董事通常由會員國之央行總裁或財政部長擔任，一年開會兩次，通常與世界銀行之董事會聯合召開。董事會基本上為 IMF 最高之政治決策機構，但其大多數之決策權均授權給執行理事會，不得授權之固有權力包括：接受新會員國之入會並決定其分派額度、會員國會籍之暫停、既有會員國之分派額度的一般性與臨時性調整、修改「IMF 協定」、指定或提名並選出執行理事、增加執行理事之數目與決定執行理事之薪資等，此外，當有會員國針對執行理事會所為之解釋案提出申訴時，董事會亦具有決定權。上述之決策均係於 IMF 下相當重要之決策類型，多數之決策均需要特殊多數決通過（70% 或 85%）<sup>35</sup>。

由於董事會係由各會員國之代表所組成之最高決策機構，但其將大部分的權限授權給執行理事會，故，要求董事會此一治理機構進行改革之呼聲不大。

### (二) 國際金融與貨幣委員會 (International Monetary and Financial Committee, IMFC)

依據「IMF 協定」第 12 條第 2 節第 f 款規定，董事會得指派委員會，據此，董事會於 1974 年成立一「臨時委員會」，作為提供董事會政策諮詢的機構，此一委員會於 1999 年更名為 IMFC。IMFC

<sup>35</sup> Mountford, A., March 2008, *supra* note 23, pp. 6-7.

由 24 位委員所組成，且該些委員同時均具有 IMF 董事之身分，主席則由其中之一位委員擔任，基本上 IMFC 之委員組成與執行理事會之理事組成相同<sup>36</sup>。每位 IMFC 之委員得指派七位顧問，IMFC 每年通常於董事會集會之前召開，其接受來自執行理事會所提交的報告並進行討論，而其亦準備並提出報告至董事會，並發佈公報（communique）。雖然 IMFC 為一諮詢性之委員會，但其所發佈之公報對於 IMF 之年度工作計畫具有相當重要的指示性，自其成立以來，IMFC 對於所有重要之決策均加以討論、發揮其影響力、並給予其背書<sup>37</sup>。

針對 IMFC 之批評包括：其並非「IMF 協定」下之正式機構，但實際上其給予執行理事會之指示均發揮相當大的影響力，故，有些改革建議要求將 IMFC 廢除、並要求董事會依照「IMF 協定」第 12 條第 1 節設立「諮詢委員會」<sup>38</sup>，但此一改革建議並未為後續之改革方案所採納。

### （三）執行理事會（Board of Executive Directors）

依據「IMF 協定」第 12 條第 3 節第 a 款之規定，執行理事會係負責 IMF 事務之運作，為此，執行理事會應執行所有由董事會所授與之權力，執行理事會由執行理事所組成，由執行長擔任主席，第 b 款則規定了執行理事之產生：5 位持有最多之分派額度會員國得各指定一席理事（指派理事，appointed Directors），另 15 位執行理事則由其他之會員國選出（選派理事，elected Directors），針對選派理事之數目，董事會得透過總投票數超過 85% 多數決之決議予以增減，此外，第 c 款規定，指派理事中的會員國若不包括其貨幣於連續兩年間成為最廣為被使用之 IMF 資源的兩名會員國，此兩會員國亦得各指派一席理事，沙烏地阿拉伯即是依據本款之規定於 1978 年得指派一席理事，選派理事則依據附表 E 中之規則選出。第 g 款規定執行理事會應於 IMF 主要之所在地持續之集會，並依 IMF 業務之需求集會，換言之，執行理事會係常駐於 IMF 之總部（美國華盛頓特區）。於行使投票權時，第 i 款第 iii 目規定選派理事僅得將其選區中之所有會員國的投票權一同行使，不得分開投票（split voting）。

執行理事會的職權相當廣泛，董事會早於 1946 年即通過一決議（現列於內部細則（By-laws）之第 15 節），將絕大多數的職權授權予執行理事會<sup>39</sup>，因此，執行理事會主要的功能包括：批准 IMF 之相關政策、討論依據「IMF 協定」第 4 條所進行與 IMF 會員國之雙邊監督（bilateral surveillance）以及有關國際貨幣系統的多邊監督（multilateral surveillance）、批准 IMF 之所有貸款計畫並定期審查該計畫方案的執行、挑選並決定執行長之人選、通過 IMF 的行政與人事政策以及預算等。執行委員會，如同董事會，得依據「IMF 協定」第 12 條第 2 節第 j 款的規定設立委員會，於 2003 到 2007 年間，僅有 24 次委員會的會議，相較於同一段時期共有超過 400 次的執行理事會議，因此，執行理事會下所設立的委員會並未發揮太多的功能<sup>40</sup>。於「IMF 協定」中並未規定執行理事應對誰負責，董事會亦未曾對此通過任何之決議，唯一較為相關之規範見於「內部規則第 14 d 節」，其規定「執行理事與其代理理事之責任為，於其利益所要求時，就 IMF 之事務投注所有的時間與精力，並且於彼此之間應隨時位於基金會之主要辦公室」<sup>41</sup>；再者，執行理事會於 2000 年成立一倫理委員會，主要係處理與執行理事會所

<sup>36</sup> IEO of the IMF, August 14, 2007, *Aspects of IMF Corporate Governance—Including the Role of the Board*, p. 4.

<sup>37</sup> Mountford, A., March 2008, *supra* note 23, pp. 8.

<sup>38</sup> 例如 IEO of the IMF, 2008, *supra* note 33.

<sup>39</sup> Mountford, A., March 2008, *supra* note 23, pp. 7.

<sup>40</sup> Chelsky, J., April 2008, *The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance*, IEO Background Paper BP/08/04, p. 7.

<sup>41</sup> “It shall be the duty of an Executive Director and his Alternative to devote all the time and attention to the business of the Fund

通過之有關理事的行為準則<sup>42</sup>，該行為準則主要係針對執行理事之個別行為，例如利益衝突、機密資訊的維護、與同事與下屬之關係等，基本上屬於個人倫理行為，並不包括其專業行為的表現與評估<sup>43</sup>。

執行理事係常駐於 IMF 總部，出席執行理事會為其重要的職責之一，為了增加執行理事得以更有效率於執行理事會中進行議案的討論，故發展出執行理事得於會議之前提交其書面發言稿（稱之為 Gray）的慣例，但隨著越來越多的執行理事於會議前提出此類之書面發言稿，執行理事出席執行理事會議的比例與時數反而降低，而視執行理事會議所討論之議題，越來越多的執行理事並不親自出席，而委由代理理事或資深諮詢委員出席<sup>44</sup>。至於執行理事會議之記錄，依據 IMF 之「規則與命令(Rules and Regulations)」，秘書處於執行長的指示下應負責準備執行理事會議的摘要記錄，自從相當早期，執行理事會針對會議摘要的指示即為盡可能避免記錄個別執行理事的意見與立場，換言之，此一會議摘要（summing up，簡稱 SU）並非完整的紀錄各執行理事於執行理事會議中的討論事項所表達之意見<sup>45</sup>。此一會議摘要縱然並非完整呈現會議的討論過程，但萬一決策於沒有正式書面提案時做成，會議摘要的記載將可能被視為決策已做成的紀錄<sup>46</sup>。此外，即便會議摘要並不完整記錄個別執行理事的意見，但其多半會使用「幾位」、「一些」、「許多」、「幾乎多數」等形容詞說明執行理事對於會議中的提案所表達的意見，甚至於秘書處還針對此類的形容詞給予定義：例如「幾位（a few）」代表 2-4 位執行理事、「許多（many）」代表 10-15 位執行理事等<sup>47</sup>。

針對使用 IMF 資源的決策，通常會先由執行長於執行理事會提出一正式的提案，由於此一正式的提案於提到執行理事會之前，已經由幕僚與工作人員與資源使用國（借貸國）進行過相當密集的諮商與討論，因此通常執行理事會不會對執行長所提出的正式提案表示意見，傳統上，執行理事會通常認為由工作人員與資源使用國，針對使用 IMF 資源的條件進行談判，可以使得 IMF 的運作更有效率，因此，執行理事會通常會認為拒絕由執行長所提出、經過工作人員已與借款國進行冗長之談判後的使用 IMF 資源議案，係不妥的<sup>48</sup>。但還是有特例：於 1995 年 1 月討論墨西哥申請之提款保證協議（stand-by arrangement）時，數位西歐籍的執行理事即認為該批借款之金額過高（超出墨西哥之分派額度的 300%）而投下棄權票<sup>49</sup>。但於大多數的決策中，執行理事會對於執行長所提出的提案接受度相當高，甚至於某份問卷調查中，有部分執行理事表示其會擔心若挑戰或批評來自員工之提案可能會造成反效果<sup>50</sup>。

於 IMF 成立之初僅有 12 位執行理事，直到 1964 年方增加至 20 位，於 1978 年，考慮到當時沙烏地阿拉伯的貨幣已成為 IMF 中最常被使用的貨幣，故，依據「IMF 協定」第 12 條第 3 節第 c 款之規定，為該國增加 1 名執行理事，於 1981 年執行理事的數目再增加 1 名，以允許中國得以單一會員國選區選定 1 名執行理事，於 1990—1992 年間，考慮到前蘇聯共和國的解體、以及瑞士的加入，再度增加兩席執行理事。故，目前執行理事會共有 24 名成員，其中包括 5 位由擁有 IMF 分派額度數額前五名

---

that its interests require, and, between them, to be continuously available at the principle office of the Fund...”, Sec. 14d of the By-Laws.

<sup>42</sup> Chelsky, J., April 2008, *supra* note 39, p. 11.

<sup>43</sup> Portugal, M., 2005, *supra* note 31, p. 82.

<sup>44</sup> IEO of the IMF, 2008, *supra* note 33, p. 13.

<sup>45</sup> Chelsky, J., March 2008, *supra* note 28, p. 6.

<sup>46</sup> *Id.*, p. 12.

<sup>47</sup> *Id.*, p. 13 & note 24.

<sup>48</sup> Mountford, A., May 2008, *The Historical Development of IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/02, p. 20.

<sup>49</sup> Van Houtven, L., 2002, *supra* note 15, pp. 25, 45-49.

<sup>50</sup> Chelsky, J., April 2008, *supra* note 39, p. 25.

之會員國（美、日、德、法、英）指派，此類之指派理事沒有任期的限制，其選派以及任期等均由指派國決定，另有 19 名係由其他會員國、依照各會員國自願性組成的「選區（constituencies）」所選舉出的，此類選派理事依據「IMF 協定」第 12 條第 3 節第 d 款之規定，任期為兩年，目前此類的選派理事中，有三席之選區係僅有 1 個會員國（中國、沙烏地阿拉伯、俄國），因此，實際上由多會員國選區所選派出的執行理事有 16 名。相較於只有 1 個會員國的選區，代表大部分之非洲會員國的 2 位非洲籍執行理事，其選區內分別有 21 與 24 個會員國<sup>51</sup>。另，依據「IMF 協定」第 12 條第 3 節第 j 款之規定，無法指派執行理事之會員國，於執行理事會討論與該國相關之事項（例如是否批准該國所申請的保證提款協議）時，得出席執行理事會。

「選區」的組成並未規定於「IMF 協定」內，主要係由會員國自願性的組成，可能透過非正式的協議、也可能由組成「選區」之會員國間簽定書面協議，協議內容主要包括：組成選區之會員國同意選出單一的執行理事、該選區之會員國輪流提名執行理事的制度、以及於該選區之執行理事任期內，該選區之會員國輪流分配代理執行理事、資深諮詢委員、以及諮詢委員等高階職務的制度等<sup>52</sup>。目前的 16 組選區中，有 7 組係包含工業化國家、新興市場國家、經濟轉型國家與開發中國家，其他 9 組則多半由新興經濟國家與開發中國家所組成。

針對執行理事會最多之批評在於執行理事會的定位：其到底為 IMF 機構下之國際官員、還是各會員國派駐於 IMF 的代表？此涉及執行理事們必須對誰負責的問題。此一問題早於 IMF 談判時即已於英美兩國間引發不同的意見：英國主張執行理事應為獨立行事，監督 IMF 的運作，但 IMF 的日常運作則交由工作人員，而且執行理事應降低來自會員國的代表性，故執行理事會應由各國之財政部長或央行總裁等資深官員組成，且無須常駐於 IMF，但美國則持相反的立場，其認為執行理事會應具有政治上的重要性，其立場後來即成為執行理事會現行運作的模式：常駐於 IMF 之全職理事<sup>53</sup>。但於「IMF 協定」中並未規定個別之執行理事是否應完全或部分對 IMF 亦或是其指／選派國負責，依據 IMF 法律顧問 Grancois Gianviti 之分析，其針對執行理事會於「IMF 協定」中的職責（負責 IMF 事務之運作）、執行理事於執行其權責時得具有豁免權、以及相關之「IMF 協定」條文，認定執行理事應屬於 IMF 組織下的官員，必須針對 IMF 負責，其並非其指／選派會員國的國家代表<sup>54</sup>。但考慮到特別是在指派理事的狀況，其任期隨時可因指派會員國之撤回而終止，再者，無論是指派理事或選派理事，其均必須考慮到當其於 IMF 下之執行理事任期結束後，回到本國後之生涯規劃與發展，故執行理事不可能完全成為僅效忠於 IMF 之官員<sup>55</sup>。故，此一有關執行理事之定位問題，使得執行理事應對誰負責的問題無法解決。再者，無論執行理事之地位如何，執行理事會本身並未有一套自我評估的系統或機制，其表現也沒有其他任何之機構來加以評估，僅有會員國於評估代表其之執行理事的表現時可能針對個別理事的表現加以評量<sup>56</sup>，但執行理事會議此一治理機構的表現並未接受適當的監督與評量，此即為各界對於執行理事會此一重要之治理機構的批評所在。

另一類針對執行理事會之批評則與選派理事制度有關：首先，選派執行理事，特別是代表混合各

<sup>51</sup> Mountford, A., March 2008, *supra* note 23, pp. 10.

<sup>52</sup> Portugal, M., 2005, *supra* note 31, p. 94.

<sup>53</sup> Martinez-Diaz, L., May 2008, *Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/06, pp. 15-16.

<sup>54</sup> Gianviti, F., 1999, *supra* note 22, pp. 45-48.

<sup>55</sup> IEO of the IMF, 2008, *supra* note 33, p. 16.

<sup>56</sup> Martinez-Diaz, L., May 2008, *supra* note 52, p. 20.

類發展程度之會員國所組成的選區，如何確保此等執行理事得忠實反應其選區內極為多元化的會員國利益<sup>57</sup>？於 IMF 成立之初，44 個會員國由 12 位執行理事代表，特別是當時之選派理事平均代表 5.6 個會員國，此一代表性之問題較不嚴重，但如今選派理事平均代表 10.8 個會員國，此一代表性則引發許多爭議<sup>58</sup>，再者，相較於指派理事必須對其指派會員國負責，由數個會員國所選出之選派理事並不使其具有必須依照該些會員國的指示投票的義務，該選派理事之投票所代表的意見即便與其選區內之會員國的意見相左，也不影響該投票之效力<sup>59</sup>；另一個與選區相關的批評為，2 個主要代表非洲國家的選區各自有 21 與 24 個會員國，而其他選區平均的組成會員國為 11 個，此使得兩席代表於 IMF 內最弱勢的非洲國家之執行理事，承受相當大的工作量<sup>60</sup>。

#### （四）執行長與員工（Managing Director and staffs）

依據「IMF 協定」第 12 條第 4 節第 a 款，執行長由執行理事會透過簡單多數決選出，其不得為董事或理事，執行長為執行理事會議之主席，但原則上執行長沒有投票權，除非是有正反雙方之票數相同時；執行長亦可出席董事會，但不得投票，其任期係直到執行理事會決議終止為止。同條第 b 款則規定執行長的職權：執行長為 IMF 員工的首長，並應依照執行理事會的指示維持 IMF 之正常運作，此外，執行長於執行理事會之一般性督導下，負責 IMF 員工的組成、指派與解職。針對執行長的表現評估，執行理事會於 2007 年 10 月 16 日通過一套「表現回饋機制（performance feedback mechanism）」，主要在於協助執行理事會評估執行長的表現<sup>61</sup>。

執行長有權訂定某些 IMF 日常運作之決策（operational policies），於執行長與執行理事會之間，針對此類之運作決策的分工係浮動式的，以反映出 IMF 時常處於變化中的會員國需求與優先順序。於某些決議，執行理事會已授權予執行長負責，例如自從 1991 年之後，會員國向 IMF 要求給予技術援助的請求，不再需要經過執行理事會的同意，由執行長同意即可，但執行理事會亦於某些狀況中，針對執行長的權利加諸額外的限制，例如針對一會員國請求使用超出其額度的 IMF 資源時，執行長以及員工與該會員國商討財務援助之安排時，必須與執行理事會進行諮商<sup>62</sup>。

執行長同時身為執行理事會的主席以及 IMF 的首長，但執行長並不僅單純接受來自於執行理事會的指示並執行之，其亦協助決策的做成、提供執行理事會諮詢、於私底下遊說個別之執行理事、對執行理事會的會議議程有相當大的掌控權，以及，如前所述，確認「會議的狀況」是否已達共識決的地步<sup>63</sup>。此使得執行長於 IMF 的治理機構下相當重要。

針對執行長最大的批評在於，傳統以來，IMF 的執行長均為歐洲籍，而世界銀行的總裁則為美國籍，此已成為一不成文的傳統，但此一以國籍、而非專業作為選擇兩個重要之國際經濟組織首長的慣例，早已引發許多會員國的不滿。此外，雖然「IMF 協定」規定執行長由執行理事會所選出，但實際上，執行長的人選係由數個持有多數分派額度之會員國政府先行就候選人進行談判，如前述，執行長多半為歐洲籍，而第一副執行長（First Deputy Managing Directors, FDMD）則為美國籍，事實上自第

<sup>57</sup> Portugal, M., 2005, *supra* note 31, p. 95.

<sup>58</sup> Martinez-Diaz, L., May 2008, *supra* note 52, pp. 18.

<sup>59</sup> Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, *supra* note 17, p. 483.

<sup>60</sup> Portugal, M., 2005, *supra* note 31, p. 95.

<sup>61</sup> IEO of the IMF, 2008, *supra* note 33, p. 36.

<sup>62</sup> Committee on IMF Governance Reform, March 24, 2009, *supra* note 33, Box 1.

<sup>63</sup> Martinez-Diaz, L., May 2008, *supra* note 52, p. 21.

一副執行長此一職務於 1994 年設立以來，基本上係由美國財政部提名的人選來擔任<sup>64</sup>。

於前三任之執行長 Michel Camdessus (1987–2000) 即將卸任之際，主要由開發中國家所組成的十一國集團 (G-11) 所屬的執行理事，史無前例的發表一份公開的聲明，強調選擇 IMF 執行長的程序應基於以下三大原則：該程序應以選擇出最合適之人選為目標、人選的國籍不應納入考量、應納入來自不同區域的多數候選人<sup>65</sup>，此外，為了解決此一挑選首長過程之不透明性的問題，於 2001 年成立一「基金會與銀行執行理事會聯合工作小組」，針對兩個組織之首長挑選的過程提出建議，該小組所提出的報告於 2001 年 4 月得到執行理事會的背書並正式提交至 IMFC，但該報告中所提出的建議並未以正式決議的方式通過<sup>66</sup>。

執行理事會於 2007 年 7 月通過一套執行長之挑選程序，其中列出執行長應該具備的資格與條件，以及選舉的程序<sup>67</sup>。於 2008 年 1 月成立一「執行長之表現評估架構之執行理事會工作小組」，由執行理事會最資深之執行理事擔任主席，此一工作小組成立的目的是在於針對執行長建立一套課責之架構<sup>68</sup>。但即便於 2007 年通過此一挑選程序，實際上，執行長的人選還是於歐盟、七國集團以及美國行政部內部進行討論後決定<sup>69</sup>。此一關於執行長人選之爭議，於現任 (已於 5 月 18 日辭職) 之執行長 Dominique Strauss-Kahn 在今 (2011) 年 5 月 15 日於紐約遭到刑事案件之指控並受逮捕後，新任執行長的選舉程序中更為白熱化：即便執行理事會最資深之執行理事於 5 月 20 日之新聞稿中表示，執行理事會已經針對下一任之執行長通過一套挑選程序，以確保此一挑選程序的公開性、透明性以及執行長人選的專業性，<sup>70</sup>但代表所謂「金磚 5 國」(BRICS) — 巴西、俄國、印度、中國、與南非 — 的五位執行理事罕見的於 5 月 24 日之新聞稿中發表聲明，表示傳統上基於國籍作為選擇執行長的標準削弱了 IMF 的正當性，更挑明就歐洲資深官員公開表示執行長應繼續由歐洲籍人士擔任的聲明表示關切，也特別提到於 IMF 管理階層增加來自新興市場與開發中國家之代表，對於 IMF 之正當性與有效性至為關鍵。<sup>71</sup>故，此一事件將成為觀察 IMF 會員國，特別是歐美等會員國，針對 IMF 之治理改革決心，得否落實於執行長的挑選程序。

## (五) 其他

除了上述於 IMF 組織架構下的治理機構外，許多重要之 IMF 會員國也結盟成立數個集團，並試圖透過集團的力量影響或針對 IMF 之運作提供建議。以下針對數個較具有影響之集團進行簡介。

發展委員會 (Development Committee) 之正式名稱為「有關移轉實際之資源予開發中國家之銀行與基金會董事會之聯合部長委員會 (the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the

<sup>64</sup> Peretz, D., 2007, *The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF*, IEO Background Paper BP/07/01, p. 3.

<sup>65</sup> Portugal, M., 2005, *supra* note 31, p. 89.

<sup>66</sup> Peretz, D., 2007, *supra* note 63, p. 9.

<sup>67</sup> IMF, July 12, 2007, *IMF Executive Board Moves Ahead With Process of Selecting the Fund's Next Managing Director*, Press Release No. 07/159.

<sup>68</sup> Committee on IMF Governance Reform, March 24, 2009, *supra* note 33, note 8.

<sup>69</sup> Peretz, D., 2007, *supra* note 63, p. 5.

<sup>70</sup> IMF, May 20, 2011, *IMF Executive Board Initiates Selection Process for New IMF Managing Director*, Press Release No. 11/191.

<sup>71</sup> IMF, May 24, 2011, *Statement by the IMF Executive Directors Representing Brazil, Russia, India, China and South Africa on the Selection Process for Appointing an IMF Managing Director*, Press Release NO. 11/195.

Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries) 」，此一委員會成立於 1974 年，主要目的在於提供有關發展議題之建議予 IMF 以及世界銀行之董事會。發展委員會亦有 24 名成員，多半為 IMF 或世界銀行之董事，但於近年來，發展委員會多半將其焦點放於世界銀行運作上，即便其公報中還是有針對與 IMF 運作相關之事項提出建議<sup>72</sup>。

於 1940 年末期到 1950 年中期之間發展出另一於 IMF 組織架構以外之治理機構，主要透過由資深美國官員與一些歐洲國家官員，經由舉行非正式的集會討論 IMF 之事務，最重要的即是十國集團 (G10)。此一集團成立之主要目的在於討論 IMF 在 1960 年代初期可能發生資源嚴重不足的狀況，特別是面臨若類似美、英等持有大量分派額度的會員國欲使用 IMF 資源時，故 G10 (加拿大、法國、德國、義大利、日本、英國、美國與其他歐洲國家，瑞士於 1964 年加入成為第 11 國) 遂於其彼此之間、以及個別與 IMF 簽訂「一般借貸協議 (General Arrangements to Borrow, GAB)」，此一協議使得 IMF 於符合協議下之狀況發生時，得向 G10 的成員借款，以彌補其自身資源不足的情形<sup>73</sup>。此一任務使得 G10 於 IMF 下占有相當重要的地位，而其除了 GAB 之外，G10 亦於其會議中針對 IMF 執掌之貨幣政策與多邊監督等議題加以討論。

此一透過於 IMF 架構之外、由少數幾個已開發國家針對 IMF 之運作與執掌進行討論的運作方式，遭致相當多的批評，特別是來自開發中國家的會員國多對此相當不滿，故，其首先於聯合國之系統下成立七十七國集團 (G77)，進而於 1971 年在 IMF 以及世界銀行下成立二十四國集團 (G24)，其正式名稱為「國際貨幣事務與發展之政府間二十四國集團 (the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development)」，發展出開發中國家共同之立場<sup>74</sup>，此一集團通常一年集會兩次，且均於 IMF 與世界銀行年度會議之前召開，此一集團有一秘書處負責集團之事務以及提供相關研究，此一秘書處位於 IMF 總部之內<sup>75</sup>。除此之外，於 IMF 之下，亦有主要代表開發中國家會員的 11 位選派理事組成十一集團 (G11)<sup>76</sup>，主要目的為集合並提出開發中國家關注議題的共同立場，以便於執行理事會議中與 G7 抗衡，但因為此一集團內之會員國相當多樣化，包括新興市場、低度開發國家、回教國家等，因此集團內部欲系統性的協調其各會員國的立場，還是有一定的困難度<sup>77</sup>。

二十國集團 (G20) 則係於 1999 年由幾個大西洋國家所發起而組成<sup>78</sup>，主要是有鑑於 1990 年末期之亞洲經濟危機，美加兩國認為有必要擴大 G7，納入當時已相當具有經濟實力的新興開發中國家，於實務運作上，G20 算是相當有效率<sup>79</sup>。

上述之各集團雖在 IMF 下有不同程度之影響力，但其畢竟非「IMF 協定」中所列之治理機構，故，於討論 IMF 治理改革時，沒有也無法將該些集團之運作納入討論。

以上係針對 IMF 現行之治理機制及其主要的批評做一簡述，接著將先說明 IMF 目前正進行之各類治理改革方案的內容與進度，於第肆部分再特別就其決策機制之部分進行討論。

<sup>72</sup> Mountford, A., March 2008, *supra* note 23, p. 9.

<sup>73</sup> Mountford, A., May 2008, *supra* note 47, pp. 8-9.

<sup>74</sup> *Id.*, pp. 9.

<sup>75</sup> Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, *supra* note 17, pp. 506-507.

<sup>76</sup> 因為此一集團並非以國家為主體，故不將之翻譯為 11 國集團。

<sup>77</sup> Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, *supra* note 17, p. 506.

<sup>78</sup> Kelkar, V. L. et al., 2005, *supra* note 10, p. 51.

<sup>79</sup> Shakow, A., May 2008, *The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance*, IEO Background Paper BP/08/03, pp. 16-17.

### 參、國際貨幣基金會之治理改革進程

本節將針對 IMF 之治理改革，以 2006、2008 年為分水嶺，分別說明其於 2006 年、2008 年、以及 2010 年此三階段所通過的執行理事會與董事會決議，並詳細說明各階段之改革方案的內容、實施的手段與進程。

#### 一、2006 年前

早於 1983 年，代表開發中國家的 G24 即於其公報中表示，當前之貨幣與金融系統因相當多的缺點以及不平等而受影響，最顯著之不平等在於開發中國家於決策過程中極為不恰當之投票權<sup>80</sup>。但此一呼籲並未得到多數工業化國家的支持。聯合國於 2002 年 3 月所召開之「發展籌資國際會議（International Conference on Financing for Development）」所通過之決議（又稱「蒙特瑞共識」）<sup>81</sup>第 62 段強調，應擴大並強化開發中國家以及經濟轉型國家，於國際經濟決策與規範訂定過程中的參與，第 63 段並進一步提到，IMF 與世界銀行應持續增強開發中國家以及經濟轉型國於其決策過程中的參與。於 2002 年之秋，發展委員會亦重申此一建議，特別是建議應增加開發中國家於 IMF 以及世界銀行下的分派額度以及基本票數，但直到 2004 年之秋，並未見到兩個組織對此呼籲採取任何的作為，故，G24 於 2004 年 10 月 1 日所發佈的公報中宣示，增強開發中國家的代表性需要一套新的分派額度之計算，以反映出開發中國家經濟體的相對地位，而 G24 的主席亦要求秘書處針對相關的治理議題，進行研究並提出建議方案<sup>82</sup>。

##### （一）分派額度之計算公式

於第十一次一般性分派額度檢討進行完畢之後，執行理事會同意當時之「臨時委員會」的意見，認為分派額度之計算公式有必要進行檢討，並將此建議提交給董事會，據此，執行長遂於 1999 年，召集一個由外部專家所組成的「分派額度計算公式檢討小組（Quota Formula Review Group，以下簡稱 QFRG）」，此一小組主要的任務在於，考量到全球經濟運作以及國際金融體系的變化、以及市場的全球化，檢討分派額度計算公式，以合理的反映各 IMF 會員國於全球經濟下之相對位置、以及其對 IMF 資源的需求與貢獻能力<sup>83</sup>。此一小組提出一全新的計算公式，於其報告中也提到，開發中國家整體於 IMF 之下是否有足夠的發言權與代表性，向來為理事會討論的重點之一，但由於該小組的成立授權條款中並未包括此一議題，因此，該小組所提出的新計算公式也沒有反應此一議題<sup>84</sup>，此外，由於該小組於其報告中也沒有針對基本票數與分派額度比例之問題進行討論。再者，該小組報告中針對 GDP 的計算並未以購買力平價為基準（PPP）、而係以市場匯率為計算基準做為計算公式的主要參數、針對如何透過波動性指標（例如對外開放程度、出口之組成等）計算一會員國可能需要使用之 IMF 資源的程度、以及是否應調整整合程度已相當深化的歐盟市場內，歐盟會員國彼此間的貿易行為分開或以不同的方式計算（此可能涉及數個歐洲國家的分派額度降低，例如當時歐盟 15 個會員國於 IMF 下的加總的分

<sup>80</sup> Gold, J., September 1984, *supra* note 21, p. 835-836.

<sup>81</sup> UN, 2003, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*.

<sup>82</sup> Beltran, G. S. for The G24 Research Program, 2005, *Governance in Bretton Woods Institutions*, pp. 3-4.

<sup>83</sup> Mirakhor, A & Zaidi, I., December 2006, *supra* note 12, pp. 14-15.

<sup>84</sup> Buira, A., 2005, *supra* note 14, p. 13.

派額度可能下降 9.2%) 等議題，受到相當多的批評<sup>85</sup>，而該小組所提出的建議於執行理事會在 2000 年 8 月討論時，考慮到此一新計算公式反而將造成投票權更集中於工業化國家，故未被採納<sup>86</sup>。

## 二、2006 年

於歷經數年的討論，執行理事會於 2006 年 9 月 1 日通過了 IMF 治理的第一波改革方案，並建議董事會採納<sup>87</sup>，董事會則於當年之 IMF—世界銀行秋季年度會議的前一天：2006 年 9 月 18 日，以超過總投票數之 90.6% 之多數決通過第 61—5 號決議<sup>88</sup>：「IMF 分派額度與代表權改革」(Resolution on Quota and Voice Reform，又被稱為新加坡決議)<sup>89</sup>。

此一改革方案預計以兩年的時間完成，最晚應於 2008 年之 IMF 與世界銀行年度會議前完成，主要之內容包括<sup>90</sup>：第一、針對中國、南韓、墨西哥、與土耳其等四個會員國，因為其目前於 IMF 下所持有之分派額度遠低於該些國家於目前全球經濟體系下的地位，因此就該些會員國的分派額度給予臨時性的增加，本次所增加之分派額度為目前於 IMF 下分派額度總額的 1.8%；第二、要求執行理事會應針對分派額度的計算公式，以簡單化與透明化為指導原則，儘速進行檢討工作，並於 2007 年之 IMF 與世界銀行年度會議之前完成此一工作，於分派額度之第二回合臨時性增加時，將依據此一新的計算公式重新調整會員國之分派額度；第三、決議中亦要求執行理事會應進行「IMF 協定」之修改草案工作，目標為將所有會員國之基本票數增加起碼兩倍，以藉此保護低收入會員國整體的投票權，此外，此一修正草案也應確保基本票數佔有總投票數之一定比例；第四、決議中也要求執行理事會應針對如何增加代表多數會員國之選區—主要是非洲選區的選派理事，應享有更多的幕僚之源與資源，展開準備工作，亦不排除透過「IMF 協定」的修改，使得代表多數會員國的執行理事，得享有多指派一名副執行理事的權利。

此次的改革方案僅有第一項係可於 2006 年開始履行，本項規定涉及四個會員國之分派額度的增加，依據「IMF 協定」第 3 條第 2 節第 d 款之規定，需要該些會員國以書面表示同意接受此一增加，且必須於董事會通過此一決議案之 30 天內，將增加的額度全數繳交於 IMF 後，方得正式生效。此外，針對增加給予來自非洲選區之執行理事可運用之資源，雖然增加副執行理事必須透過修改「IMF 協定」，但執行理事會於 2007 年 5 月批准預算上之調整，先允許兩位代表非洲選區的執行理事得多指派一名諮詢委員 (advisor)<sup>91</sup>。其他各項之內容均為要求執行理事會必須於 2008 年之前完成進一步的建議方案，所有的建議應包裹式的成為下一波改革方案的內容<sup>92</sup>，此即為 2008 年之第二波改革方案，如下說明。

<sup>85</sup> Buirra, A., 2005, *supra* note 14, p. 13-14.

<sup>86</sup> *Id.* p. 22.

<sup>87</sup> IMF, September 1, 2006, *IMF Executive Board Recommends Quota and Related Governance Reforms*, Press Release No. 06/189.

<sup>88</sup> IMF, September 18, 2006, *IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reform*, Press Release No. 06/205.

<sup>89</sup> 第 61-5 號決議之全文列於以下之文件的附件：IMF, December 22, 2006, *Proposed Amendment of the Articles of Agreement Regarding Basic Votes—Preliminary considerations*, Appendix I

<sup>90</sup> 彙整自：IMF, September 1, 2006, *supra* note 86、以及 IMF, September 18, 2006, *supra* note 87.

<sup>91</sup> IMF, March 28a, 2008, *Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund—Report of the Executive Board to the Board of Governors*, note 5.

<sup>92</sup> IMF, April 2008, *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*

### 三、2008 年

於 2006 年之新加坡會議所啟動之改革方案後，執行理事會持續針對此一治理改革方案進行進一步的研究與討論，值得注意的是，於 2006 年 9 月之 IMFC 會議上，當時美國之財政部長已表示，美國將放棄任何於第二階段欲加以調整的分派額度之增加，並呼籲其他工業化國家跟進<sup>93</sup>。執行理事會於 2008 年 3 月 28 日通過「分派額度與代表權」的改革方案並送交董事會<sup>94</sup>，董事會並於 2008 年 4 月 28 日通過第 63-2 號決議：「IMF 分派額度與代表權」(Resolution 63-2 Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund)<sup>95</sup>。由於本次之改革方案涉及「IMF 協定」之修改，因此需要超過五分之三之 IMF 會員國、且該些會員國之投票數必須佔總投票數超過 85% 贊成方得通過，於經過將近三年的時間，本改革方案於今 (2011) 年 3 月 3 日，在 117 個代表超過總投票數之 85% 的會員國完成批准程序後，正式生效。此一改革方案主要內容如下<sup>96</sup>。

就分派額度的部分：第一、決定修改分派額度的計算公式，新的計算公式包含四個變數：國內生產毛額 (GDP)、開放程度 (openness)、變異度 (variability)、以及準備金 (reserves)，分別予以 50%、30%、15%、以及 5% 的權重計算，其中 GDP 的計算則是以市場匯率 (GDP at market exchange rates) 以及購買力平價指數 (GDP at PPP) 分別佔 60% 與 40% 的比例加以計算，此亦部分回應了許多批評者認為僅以市場匯率計算 GDP，無法真正反映出一國的經濟實力，特別是對開發中國家比較不利。第二、於 2006 年進行分派額度的第一次臨時增加，增加中國、南韓、墨西哥與土耳其之分派額度後，此次的改革方案則進行分派額度的第二次臨時增加，預計增加新興開發中國家總共約 9.95% 的分派額度，此一增加的額度將平均分配給其現有的分派額度低於依據新的計算公式所得出的分派額度之會員國，同時，符合前述條件的數個已開發會員國 (包括德國、愛爾蘭、義大利、日本、盧森堡、以及美國) 均表示將放棄本次分派額度的臨時增加，再者，針對代表性不足的新興市場與開發中國家，若該些會員國於透過購買力平價指數所計算出之全球 GDP 所佔有的比例，超過該些會員國於 2006 年之前所持有之分派額度的 75%，則該些會員國將可以獲得至少增加 40% 的分派額度 (相較於其 2006 年之分派額度)，最後，考慮到在第一次臨時增加分派額度後，中國、南韓、墨西哥以及土耳其所持有的分派額度，還是遠低於其所具有的經濟實力，故，此次的改革方案也同意這四個會員國得獲得至少 15% 的分派額度之增加。第三、就基本票數，本決議同意透過修改「IMF 協定」，將所有 IMF 會員國之基本票數增加三倍，此為 IMF 於 1944 年成立以來首度增加所有會員國的基本票數，而修改後之「IMF 協定」第 12 條第 5 節第 a 款，將每個會員國原本係持有固定之基本票數的規定，改為基本票數佔總投票數將維持一固定之比例：5.502%，換言之，若分派額度進行調整後導致總投票數增加時，基本票數也會隨著增加，且增加的基本票數將平均分配給所有的會員國，但前提為基本票數不得有零碎的票數 (fractional basic votes)。

就執行理事會的部分，決議中同意超過 19 個會員國之選區所選派之理事，得指定兩位副執行理事，此一改革主要是強化目前來自主要是非洲選區之兩位執行理事所得運用的資源，有助於增加非洲會員國在執行理事會中的影響力。

整體而言，2008 年之改革方案將使得 54 個會員國得獲得額外的分派額度，增加的比例由 12% 到

<sup>93</sup> Copper, R.N. & Truman, E.M., February 2007, *The IMF Quota Formula: Linchpin of Fund Reform*, Policy Briefs in International Economics Number PB07-1, Peter G. Peterson Institute for International Economics, not 10 & p.7.

<sup>94</sup> IMF, March 28b, 2008, *IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice*, Press Release No. 08/64.

<sup>95</sup> IMF, April 29, 2008, *IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin*, Press Release No. 08/93.

<sup>96</sup> 以下之改革方案介紹彙整自：IMF, March 28b, 2008, supra note 93、以及第 63-2 號決議。

106%不等<sup>97</sup>，增加的額度最多者多半為新興市場與開發中國家，分派額度增加的總額度為目前之總額的 4.9%，此外，若加上基本票數的增加，總計共有 135 個會員國獲得投票數之增加，為目前之總投票數之 5.4%。增加之投票數最多的會員國為中國、南韓、印度、巴西以及墨西哥<sup>98</sup>。至於基本票數的增加，此次的改革方案接受許多批評者的建議，將基本票數佔總投票數的比例固定，以免基本票數隨著分派額度的調整與增加、以及新會員國的加入而被稀釋，進而減少分派額度相當少之低度開發會員國的投票權，但其所訂定之固定比例不到 6%，遠低於 IMF 於 1944 年成立時基本票數所佔總投票數之 11.26%<sup>99</sup>。

#### 四、2010 年

IMFC 於 2009 年 10 月 4 日發佈的新聞公報中提到，IMF 應該維持以分派額度運作為主的組織，但提到分派額度的進一步改革對於增加 IMF 的正當性與有效性至為關鍵，因此，其建議分派額度應由額度超過其實際經濟地位 (over-represented) 之會員國，移轉至少百分之五的分派額度給額度低於其實際經濟地位 (under-represented) 之會員國<sup>100</sup>。據此，執行理事會於 2010 年 11 月 5 日通過針對分派額度與執行理事會的改革方案，並送至董事會<sup>101</sup>，IMF 董事會則於 2010 年 12 月 15 日，由具有代表 95.32% 總投票數之董事通過「分派額度與執行理事會改革決議」(Resolution on Quota and Reform of the Executive Board)，本決議主要係通過分派額度的第十四次一般性檢討，於本次的檢討中，董事會決議將 IMF 現行的額度史無前例的增加為兩倍，並且將所增加的額度經過調整後分配給各會員國，主要包括替新興市場與開發中國家增加超過百分之六的分派額度、由額度超過其實際經濟地位 (over-represented) 之會員國，移轉超過百分之六的分派額度給額度低於其實際經濟地位 (under-represented) 之會員國、同時確保最貧窮之會員國——亦即是符合使用「減貧與成長信託」機制的低收入會員國以及年均所得低於國際開發署 (International Development Association，世界銀行集團下專門貸款給低收入會員國之組織) 借款標準 (以 2008 年計算為 1135 美金) 的會員國<sup>102</sup>——的投票數不變<sup>103</sup>，該些移轉給新興開發中國家的分派額度，有將近一半係自己開發國家會員國轉出、三分之一則由石油生產國之會員國轉出，而此次分派額度的調整，於 IMF 現行 187 個會員國中將有 110 個會員國的分派額度會增加或維持不變，其中 102 個新興開發中國家或開發中國家<sup>104</sup>，除此之外，針對分派額度應如何計算的問題，決議中也同意新的計算公式應於 2013 年 1 月以前予以確認，並依據此一新的計算公式進行下一回合的分派額度檢討 (第十五次一般性檢討)，此一檢討應於 2014 年 1 月前完成，比預計完成之日期提前兩年<sup>105</sup>。除了此一有關分派額度的整體增加以及在會員國之間進行調整外，本次的董事會決議也決定透過「IMF 協定」的修改，將執行理事會的產生制度進行大幅度的變革，執行理

<sup>97</sup> 例如南韓增加的幅度為 106%、新加坡為 63%、土耳其為 51%、中國為 50%、印度、巴西與墨西哥均為 40%。IMF, April 2008, supra note 91.

<sup>98</sup> IMF, March 28c, 2008, *Directors Back Reforms of Overhaul IMF Quotas and Voice*, IMF survey online

<sup>99</sup> 例如 24 國集團即建議應該將基本票數佔總投票數的比例，回復至 IMF 成立時之比例。Beltran, G.S. for The G24 Research Program, 2005, supra note 81, p. 21.

<sup>100</sup> IMF, October 4, 2009, *Communique of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*

<sup>101</sup> IMF, November 5a, 2010, *IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*, Press Release No. 10/418.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> IMF, December 16, 2010, *IMF Board of Governors Approves Major Quota and Governance Reforms*, Press Release No. 10/477.

<sup>104</sup> IMF, November 5b, 2010, *IMF Board Approves Far-reaching Governance Reforms*, IMF Survey online

<sup>105</sup> *Ibid.*

事的名額還是維持 24 名，但廢除目前之指定理事，所有的執行理事均將由選舉產出，並同意增加由多個會員國所組成之「選區」所選出之執行理事得指派第二席副執行理事的空間<sup>106</sup>，此一變革基本上係獲得歐盟會員國同意放棄兩席歐洲籍的執行理事方得以完成<sup>107</sup>，此外，有關執行理事會的組成必須每八年進行一次檢討<sup>108</sup>。此一董事會的決議必須經過兩道程序方得生效：第一、由於涉及「IMF 協定」的修改（有關執行理事會產生的方式），因此，如同 2008 年的決議，必須獲得超過五分之三之 IMF 會員國、且該些會員國之投票數必須佔總投票數超過 85% 贊成方得通過，第二、因涉及第十四次一般性檢討所進行分派額度的調整，必須有代表總投票數超過 70%（以 2010.11.5 為計算日）的會員國以書面同意接受此一分派額度的增加<sup>109</sup>。IMF 執行長呼籲各會員國應儘速就此一決議完成國內的同意與批准程序，希望於 2012 年 10 月之董事會年度會議前完成此一程序。於 2008 年之改革方案已生效後，此一 2010 年董事會之決議若亦生效的話，IMF 的前十大會員國（以總投票數計算）將為美國、日本、法國、德國、義大利、英國、以及所謂的「金磚 4 國」：巴西、中國、印度與俄國。

## 肆、由決策機制評析國際貨幣基金會之治理改革方案

會員國的投票權力（voting power）不必然等同於其所擁有之投票權重（voting weight，係指於總投票數中所占之比例），因為一國的投票權力不單單是從其所擁有之投票權重來決定，也必須要看該決策機制下，票數是如何分配於所有會員國以及決策所需要的多數決門檻與類型<sup>110</sup>。因此，欲針對 IMF 此次的治理改革方案中，對於各會員國的投票權力有無進行根本上的變革，除了分析其票數分配的原則（包括基本票與分派額度）外，也必須要討論其各類決策所適用的多數決機制是否有隨之調整。因此，本節首先將簡要針對 IMF 之票數分配原則，主要是基本票數進行討論，特別是透過介紹其他有類似之投票權分配之組織下的相關規定，以提供有關基本票後續之改革參考；其次，將針對決策門檻進行討論，主要將以雙重多數決此一決策模式是否適合 IMF 此一組織進行分析。

### 一、決策權的計算：以基本票為主

於 IMF 之下會員國的票數係由基本票數加上以分派額度進行計算的權重票數，於此次之 IMF 治理改革方案中，兩類型的票數均有相關之改革方案的提議以及成果，本節將以基本票數的設計為主要的討論對象，理由有二。第一、分派額度之計算公式的設計，基本上涉及如何透過使用不同的經濟指標來衡量一國於全球下的經濟地位，此涉及經濟學之專業，本研究者較無法以法學的角度針對現行之改革方案提出批評與建議；第二、分派額度基本上涉及到單一會員所得分配到的權重票數，但基本票數的設計涉及到會員國整體於投票權中定位與代表性問題，若基本票數的設計得以保障個別會員國於決策機制下的地位，分派額度於投票權力中的影響力可能降低。故，在此僅針對基本票數之設計，提出一些初步的分析。

除了 IMF 之外，許多以權重投票制為決策機制的國際組織亦有基本票數的設計，特別是國際／區

<sup>106</sup> IMF, November 5a, 2010, sura note 100.

<sup>107</sup> IMF, December 16, 2010, supra note 102.

<sup>108</sup> IMF, November 5b, 2010, supra note 103

<sup>109</sup> IMF, March 3, 2011, *IMF Quota and Governance Publications: June 2006-March 2011*.

<sup>110</sup> Strand, J. R. & Rapkin, D. P., 2005, in: Buirra, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 10, p. 236.

域開發銀行。但許多開發銀行對於基本票數的設計，基本上會考慮到會員國之間的平等，以及避免基本票數因為權重票數之增加而逐漸被侵蝕。例如，世界銀行於 1979 年決議增加其資本額時，同時決議將會員國的基本票數由 250 票增加為 500 票，主要目的在於維持基本票數占總投票數之 11% 的比例不變<sup>111</sup>。此外，於世界銀行集團中，國際復興暨開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）所使用之投票制度，包括基本票數的設計，與 IMF 相同，但國際開發署（International Development Association, IDA）則有不同的設計：依據「IDA 協定」（IDA Articles of Agreement）第 6 條第 3 節第 a 款，每一位原始會員國有 500 票基本票，加上其所認繳之股份每 5000 美元（以 1960 年計算）增加一票，為了確保開發中國家會員國於 IDA 定期資金挹注（IDA replenishment）之後，得以維持其投票權，故將基本票數之比例固定，以 1983 年第六次 IDA 資金挹注為止，每位會員國的基本票數增加為 9900<sup>112</sup>，加上其所認繳之股份每 25 美金增加一票，此外，開發中國家會員國得使用其貨幣認購額外的股份，以避免其總投票數的下降，工業化國家之會員國則必須待其認繳金額到達 10279.60 美元時，方得於其所認繳之股份每 25 美金增加一票<sup>113</sup>。此外，於世界銀行集團下之另一個組織「多邊投資擔保署（Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA）」亦採取不同於 IBRD 之設計，MIGA 基本上將會員國分為兩類：已開發國家會員國與開發中國家會員國，於投票權的設計上對開發中國家會員國較為有利：依據「成立 MIGA 公約（Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency）」第 39 條第 a 款之規定，為了保障公約附件 A 中之兩類別會員國（投資國／已開發會員國與非投資國／開發中國家）享有平等的利益，且反映出各會員國之財務貢獻，每位會員國有 177 票之基本票，加上每一份認繳股份增加一票<sup>114</sup>，同條第 b 款進一步規定，於公約生效後之三年，若因認繳股份之增加導致任一類別之會員國的投票權低於總投票權之 40%，此類別之會員國得獲得額外之基本票數的分配，使得該類別之會員國的票數不得低於總投票數的 40%，此一額外增加的票數應平均分配給該類別中的所有會員國<sup>115</sup>。

除了世界銀行集團下之 IDA 與 MIGA 外，基本票數於各個區域開發銀行所占之比例也不同。「亞

---

<sup>111</sup> Zamora, S., July 1980, *supra* note 3, note 38 & p. 594.

<sup>112</sup> World Bank, 1982, *IDA in Retrospect*, pp. 6-7.

<sup>113</sup> Gianaris, W. N., 1990/1991, *supra* note 7, pp. 927-928.

<sup>114</sup> Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency, Article 39 Voting and Adjustments of Subscriptions:

“(a) In order to provide for voting arrangements that reflect the equal interest in the Agency of the two Categories of States listed in Schedule A of this Convention, as well as the importance of each member's financial participation, each member shall have 177 membership votes plus one subscription vote for each share of stock held by that member.”

<sup>115</sup> Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency, Article 39 Voting and Adjustments of Subscriptions:

“(b) If at any time within three years after the entry into force of this Convention the aggregate sum of membership and subscription votes of members which belong to either of the two Categories of States listed in Schedule A of this Convention is less than 40 percent of the total voting power, members from such a Category shall have such number of supplementary votes as shall be necessary for the aggregate voting power of the Category to equal such a percentage of the total voting power. Such supplementary votes shall be distributed among the members of such Category in the proportion that the subscription votes of each bears to the aggregate of subscription votes of the Category. Such supplementary votes shall be subject to automatic adjustment to ensure that such percentage is maintained and shall be canceled at the end of the above-mentioned three-year period.”

洲開發銀行協定」第 33 條規定，基本票應於全體會員國之投票權中維持一固定的比例，亦即是總投票數的 20% 為基本票數，並公平分配給所有會員國<sup>116</sup>。「美洲開發銀行協定」第 8 條第 4 節則規定，會員國的基本票數為 135 票，加上每一認繳股份得有額外之一票，但董事會得於進行增資時決定，該些額外之認繳股份不得享有投票權，再者，若增加之結果將導致以下投票權分配之結果，均係無效之增資且會員國認繳的義務即被豁免：第一、區域內之開發中國家會員國的投票數低於總投票數的 50.005%，第二、持有最多股份之會員國的投票權低於總投票權的 30%，或，第三、加拿大之投票權低於總投票權的 4%<sup>117</sup>。「非洲開發銀行成立協定」第 35 條規定，每個會員國有 625 票基本票，每一會員國另依據其所認購之股份有額外之投票數，但，就初始認繳之股份以外所增加的股份，董事會得決定該等增加的股份不具有額外的投票權<sup>118</sup>，此使得於非洲開發銀行下，基本票數占總投票數比例得維持在 45%。

幾乎所有使用權重投票制的國際組織，都會保留每個會員國均得被分配相同票數之基本票數的設計，主要原因應在於，基本票數最得以反應傳統之國際組織中所強調的國家主權平等，此也是「IMF 協定」於談判之初各談判國設計基本票數的理由。增加基本票數的優點除了增加開發中國家的代表權之外，其與分派額度之增加不同，基本票數的增加並不會造成會員國額外的財務負擔<sup>119</sup>，故此一針對基本票數的修改有助於 IMF 治理改革的成效。也因此，於討論 IMF 治理下之決策機制的變革，基本票數成為保障開發中國家於 IMF 下的代表權的重要關鍵，故，於 2008 年之第二波改革方案中即針對基本票數的增加、以及維持其於總投票數下之固定比例進行「IMF 協定」之修正，但其所固定之比例（5.502%）雖然相較於改革前之現況（低於 2%）增加了兩倍，但仍遠低於「IMF 協定」成立之初時，基本票數所占有總投票數的比例（11.26%），也均低於前述幾個開發銀行中基本票數占有總投票數的

---

<sup>116</sup> Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 33 VOTING:

“The total voting power of each member shall consist of the sum of its basic votes and proportional votes. The basic votes of each member shall consist of such number of votes as results from the equal distribution among all the members of twenty (20) per cent of the aggregate sum of the basic votes and proportional votes of all the members.”

<sup>117</sup> Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, ARTICLE VIII ORGANIZATION AND MANAGEMENT, Section 4. Voting:

“(a) Each member country shall have 135 votes plus one vote for each share of ordinary capital stock of the Bank held by that country, provided, however, that, in connection with any increase in the authorized ordinary capital stock, the Board of Governors may determine that the capital stock authorized by such increase shall not have voting rights and that such increase of stock shall not be subject to the preemptive rights established in Article II, Section 3(b).

(b) No increase in the subscription of any member to the ordinary capital stock shall become effective, and any right to subscribe thereto is hereby waived, which would have the effect of reducing the voting power (i) of the regional developing members below 50.005 per cent of the total voting power of the member countries; (ii) of the member having the largest number of shares below 30 per cent of such total voting power; or (iii) of Canada below 4 per cent of such total voting power.”

<sup>118</sup> Agreement Establishing the African Development Bank, Article 35 Voting:

“1. Each member shall have 625 votes and, in addition, one vote for each share of the capital stock of the Bank held by that member, provided, however, that in connexion with any increase in the authorized capital stock, the Board of Governors may determine that the capital stock authorized by such increase shall not have voting rights and that such increase of stock shall not be subject to the pre-emptive rights established in paragraph 2 of Article 6 of this Agreement.”

<sup>119</sup> Beltran, G. S. for The G24 Research Program, 2005, *supra* note 81, p. 20.

比例，故，應還有改善的空間。由前述之開發銀行的經驗可看出，尚有許多有關基本票數設計的手段可供 IMF 的會員國參考：除了維持基本票數占總投票數之一定比例外，亦可透過多種門檻的設計，例如美洲開發銀行與 MIGA，將會員國分類後，確保各類別之會員國的總基本票數具有相同的比例、亦或是確保主要的貢獻國之基本票數必須占有一定之比例。惟，修改基本票數之規定涉及「IMF 協定」的修改，而於 2010 年啟動之第三波改革中並未再度提及有關基本票數的改革建議，故，恐怕針對基本票數之規範，於短期內將不會成為再次改革的對象。但，若得以搭配決策門檻的設計，基本票數的重要性亦有可能降低，如下所討論。

## 二、決策門檻：雙重多數決及相關之先例

除了前述所提到之決策權（投票權力）的計算之外，決策門檻的設計對於組織治理的影響亦非常大，也與決策權的計算關係相當密切，除了 IMF 之外，亦有許多組織採用基本票數與權重票數的計算，但不同於 IMF 以兩者相加之總投票數，作為計算多數決的基準，有部分組織係採用所謂的「雙重多數決」的設計，亦即是分開類似基本票數與權重票數的兩類投票數，並要求多數決必須於兩類型之票數中達成，此類之雙重多數決的設計，目的多半是為了提高權重票數較少之會員國，於決策機制下得以增加其代表性，本節將先提出一些目前採用雙重多數決的案例，接著分析於 IMF 下引入的可能性與利弊。

### （一）全球環境設施（Global Environment Facility，GEF）

世界銀行於 1991 年經由執行理事會第 91-5 號決議通過設置一試辦性質之「全球環境設施」（GEF-P），主要功能在於資助會員國協助改善全球環境議題，並成立一「全球環境信託基金」，由世界銀行管理此一基金並負責所有的計畫事項（包括計畫審核與撥款等），並由參與 GEF-P 的會員國依照一定比例撥款挹注基金，以資助參與的會員國進行全球性的環境保護工作所需的援助，此外，聯合國環境署負責提供 GEF-P 所需要的相關科學與技術諮詢工作，聯合國發展署則負責進行投資前期之研究以及技術支援工作。GEF-P 成立並開始運作的期間，正是「聯合國氣候變化綱要公約（UN Framework Convention on Climate Change，以下簡稱 UNFCCC）」以及「聯合國生物多樣性公約（UN Convention on Biological Diversity，以下簡稱 CBD）」進行協商的期間（1990—1992），而兩個公約的條文中均包括有財務機制的設置，因此，已開發國家為了不增加其給予財務援助的負擔，大多希望 GEF-P 可以直接成為兩個公約的財務機制，協助公約的開發中締約國履約，但是由於 GEF-P 與世界銀行的關係非常密切，而開發中國家向來對於世銀，特別是其與 IMF 相同之決策機制抱持不信任的態度，因此，許多開發中國家均希望於兩個公約中成立獨立的財務機制。協商的結果為雙方互讓一步：於 UNFCCC 以及 CBD 中，均將 GEF 列為過渡期的財務機制（interim mechanism），待 GEF-P 進行重整以符合公約財務機制的要求（例如透明與公平的決策程序）後，再由締約國大會決定其是否可以成為公約的財務機制。基於此，GEF-P 於 1994 年進行大幅度的重整，自世界銀行中獨立出來，由參與的各會員國組成一特殊的國際財務機制，並有其特殊的組織架構以及決策程序<sup>120</sup>。

<sup>120</sup> 有關 GEF 之架構與運作，可參考其官方網址：<http://www.thegef.org/gef/home>。有關其進行重組之歷史與相關之爭議，請參考：Jordon, A. & Werksman, J., 1994, "Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment", 3:2/3 *Review of European Community and International Environmental Law* 81, Silard, S. A., 1995, "The Global Environment Facility: a new

GEF 目前共有 182 個會員國，其組織架構包括一大會（Assembly）、理事會（Council）、以及秘書處（Secretariat）。大會為 GEF 的最高決策單位，由 GEF 所有的會員國代表組成，每三到四年開會一次，負責檢討 GEF 運作的一般性原則、依據理事會提交之報告檢討並評估 GEF 之運作、審查 GEF 的會員籍相關議題、以及修改「重整之 GEF 成立文件（Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility）」；理事會則是由大會指派 32 個會員國組成，其中 16 位來自開發中國家、14 位來自已開發國家、2 位來自經濟轉型國家，理事會主要負責 GEF 日常的運作，包括其所資助計畫的所有相關事項；秘書處負責提供大會以及理事會必要的協助，雖然秘書處由世界銀行提供行政上的支持，但其運作係完全獨立於世界銀行。大會以及理事會應以共識決的方式運作並做出其所有決議，如果共識決無法達成，必須要舉行正式投票時，理事會必須以「雙重多數決」—要有超過 60% 的會員國以及超過 60% 的資金提供會員國同意—的方式通過其任何決議：此一決策模式係充分反應出當初 UNFCCC 等公約要求 GEF-P 必須以透明公平的方式進行重整的要求。

由上述可得知，GEF 之雙重多數決的設計，背後之原因即出自於許多開發中國家對於 IMF 與世銀下之決策機制的不同意。

## （二）其他

數個區域開發銀行針對總裁的選舉亦使用雙重多數決的機制<sup>121</sup>。例如「美洲開發銀行成立協定」第 8 條第 5 節第 a 款之規定，新總裁由董事會選出，必須獲得會員國總投票數之多數決通過，其中必須包括區域會員國之董事的絕對多數決通過<sup>122</sup>，此一設計賦予美國針對其反對之候選人得以有效阻擋其當選的權利，但也同時賦予加勒比海與中美洲國家得透過結盟的方式來投票。「亞洲開發銀行成立協定」第 34 條規定，總裁由董事會選出，必須有超過半數、且代表總投票權超過半數之董事同意方產生<sup>123</sup>，而由於日本與美國擁有多數的權重票數，故歷任之亞銀總裁均為日本籍。「非洲開發銀行成立協定」第 36 條第 1 項則規定，董事會應透過會員國總投票數之多數決，包括區域內會員國之總投票數的多數決選出其總裁<sup>124</sup>。

---

development in international law and organization”, 28 *The George Washington Journal of International Law and Economics* 607; and, Werksmans, J., 1995, “Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility”, 6 *Yearbook of International Environmental Law* 27.

<sup>121</sup> Birdsall, N., March 19, 2009, *Double Majorities at the World Bank and IMF—for Legitimacy and Effectiveness*.

<sup>122</sup> Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, ARTICLE VIII ORGANIZATION AND MANAGEMENT, Section 5. President, Executive Vice President, and Staff:

“(a) The Board of Governors, by a majority of the total voting power of the member countries, including an absolute majority of the governors of regional members, shall elect a President of the Bank who, while holding office, shall not be a governor or an executive director or alternate for either...”

<sup>123</sup> Agreement Establishing the Asian Development Bank, Article 34 THE PRESIDENT:

“1. The Board of Governors, by a vote of a majority of the total number of Governors, representing not less than a majority of the total voting power of the members, shall elect a president of the Bank. He shall be a national of a regional member country. The President, while holding office, shall not be a Governor or a Director or an alternate for either...”

<sup>124</sup> Agreement Establishing the African Development Bank, Article 36 The President: Appointment:

“1. The Board of Governors shall elect by a majority of the total voting power of the members, including a majority of the total voting power of the regional members, the President of the Bank...”

除了區域開發銀行外，於 1970、1980 年代相當盛行的各類國際（初級）商品協議（international commodity agreements）所採用的決策機制大同小異，也多半使用雙重多數決：該些協議多半透過取得主要商品出口國與進口國間，對於協議下所管制的初級商品，以緩衝庫存（buffer stocks）或出口配額的方式來控制商品的價格，故，該類協議的決策機制係透過團體投票：決議必須獲得出口國集團與進口國集團均以簡單或其他多數決同意方通過<sup>125</sup>，此外，投票數的分配也分為兩類：兩大集團各被分配一千票，於該集團內分配此一千票時，亦係透過權重的方式：每個會員國有基本票 5 票，其餘的票數則是依照該國的進口／出口量多寡來分配<sup>126</sup>，換言之，於各集團內，最大的進口國或出口國可能在某些決策中擁有否決權，例如於國際咖啡協定中，欲改變出口配額必須獲得兩大集團國均以三分之二多數決同意，巴西於出口國集團中擁有 336 票，此即使得巴西於此類決議中享有否決權<sup>127</sup>。

於環境公約下，亦有類似的設計。例如聯合國海洋法公約第 156 條所設立之「國際海床管理局（International Seabed Authority, ISA）」所使用的多數決<sup>128</sup>：類似 GEF，ISA 的組織架構中亦主要由大會（Assembly）、理事會（Council）、以及秘書處所組成，理事會由大會所選出，共有 36 名成員，其中必須包括五大類型之締約國：4 個成員來自海床資源之主要消費締約國或進口締約國（其中必須包括 1 位來自經濟轉型體之締約國）、4 個成員來自主要之投資締約國、4 個成員來自海床資源的主要出口締約國（其中必須包括至少 2 名開發中締約國）、6 名成員來自開發中締約國、8 名成員則依據區域平衡之考量選擇<sup>129</sup>，此五大類型之成員在理事會必須訴諸投票時被歸類為四大區塊（chambers）：前三大類型為三大區塊，後兩大類型視為單一區塊<sup>130</sup>，當理事會針對實體事項無法以共識決議達成決議而必須訴諸多數決時，議案必須獲得三分之二會員在場且投票同意，但前提是該議案並未於四大區塊內由該區塊之成員以多數決反對此議案<sup>131</sup>。

<sup>125</sup> Article 14 of the International Coffee Agreement of 2007 “Decisions of the Council”:

“(1) The Council shall endeavour to take all decisions and to make all recommendations by consensus. If consensus cannot be reached, the Council shall take decisions and make recommendations by a distributed majority vote of 70% or more of exporting Members, present and voting, and 70% or more of importing Members, present and voting, counted separately. ...” available at: <http://dev.ico.org/documents/ica2007e.pdf> (last visited: 8 March 2011).

<sup>126</sup> Article 12 of the International Coffee Agreement of 2007 “Voting”:

“(1) The exporting Members shall together hold 1,000 votes and the importing Members shall together hold 1,000 votes, distributed within each category of Member – that is, exporting and importing Members, respectively – as provided for in the following paragraphs of this Article.

(2) Each Member shall have five basic votes.

(3) The remaining votes of exporting Members shall be divided among such Members in proportion to the average volume of their respective exports of coffee to all destinations in the preceding four calendar years.

(4) The remaining votes of importing Members shall be divided among such Members in proportion to the average volume of their respective imports of coffee in the preceding four calendar years.

...” available at: <http://dev.ico.org/documents/ica2007e.pdf> (last visited: 8 March 2011).

<sup>127</sup> Zamora, S., July 1980, *supra* note 3, pp. 581-582.

<sup>128</sup> 有關 ISA 針對決策機制談判的過程，可參考：Zamora, S., July 1980, *supra* note 3, pp. 584-586.

<sup>129</sup> Rule 86, RULES OF PROCEDURE OF THE ASSEMBLY OF THE INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY, available at: [http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP\\_Assembly.pdf](http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP_Assembly.pdf) (last visited: 7 March 2011).

<sup>130</sup> Rule 56. 5, RULES OF PROCEDURE OF THE COUNCIL OF THE INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY, available at: [http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP\\_Council.pdf](http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP_Council.pdf) (last visited: 7 March 2011).

<sup>131</sup> Rule 56. 2, RULES OF PROCEDURE OF THE COUNCIL OF THE INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY, available at:

### 三、建議

許多學者均建議，欲強化 IMF 治理的正當性與代表性，應考慮多使用雙重多數決的機制<sup>132</sup>，例如針對執行長的選舉、關鍵政策決策、以及使用 IMF 資源之批准等<sup>133</sup>。若干學者建議若採取雙重多數決，考量到決策機制的便捷性、且將使用 IMF 資源與會員國之分派額度脫鉤的狀況下，權重投票可完全以會員國之 GDP 計算，基本票數亦可不用再分配給各會員國，因雙重多數決下的一國一票可替代基本票數原始設計的功能<sup>134</sup>，此即可簡化 IMF 之票數制度。某些國家亦有提出類似的建議，惟係針對世界銀行：例如德國曾經建議，針對世界銀行運作層次的某些決定（例如計畫、規劃與人事），可嘗試引進雙重多數決，此一建議主要係來自於 GEF 運作的經驗，但德國此一建議並未受到多數會員國的支持<sup>135</sup>。如第貳部分所介紹，目前於 IMF 之下，已有一項決策係以雙重多數決的方式進行：依據「IMF 協定」第 28 條第 a 款，「IMF 協定」的修正案必須獲得超過五分之三之會員國、且該些會員國之投票數必須占總投票數超過 85% 贊成方得通過。是否於其他重要之決策類型中使用雙重多數決，將增加 IMF 治理改革的成效？其利弊為何以及是否有引進的空間？

由上節之案例中可發現，雙重多數決機制的設計相當多樣化，如表一所示：

表一、採用雙重多數決之組織

組織	雙重多數決的設計	使用雙重多數決的機構	使用雙重多數決的決策類型
GEF	全體會員國多數、財務捐助國多數	32 名成員所組成之理事會 (Council)	所有決策
區域開發 銀行	非權重票數多數、權重票數多數 全體會員國多數、區域會員國多數	董事會	總裁的選舉
國際初級 商品協議	主要出口會員國多數、主要進口會員國多數	大會	所有決策
ISA	經濟轉型國、投資國、主要資源出口國、開發中國家四大區塊均需不表示反對	36 名成員所組成之理事會 (Council)	所有決策

[http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP\\_Council.pdf](http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ROP_Council.pdf) (last visited: 7 March 2011): “If all efforts to reach a decision by consensus have been exhausted, decisions by voting in the Council on questions of procedure shall be taken by a majority of members present and voting, and decisions on questions of substance, except where the United Nations Convention on the Law of the Sea provides for decisions by consensus in the Council, shall be taken by a two-thirds majority of members present and voting, provided that such decisions are not opposed by a majority in any one of the chambers referred to in paragraph 5 below. To facilitate the determination of a majority in chambers, ballot papers distributed to the members of each of the chambers should be distinctly marked.” (emphasis added).

<sup>132</sup> Woods, N. & Lombardi, D., August 2006, *supra* note 17, p. 495.

<sup>133</sup> Stiglitz, J. & others, 2009, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of International Monetary and Financial System*, New York, p. 94.

<sup>134</sup> Strand, J. R. & Rapkin, D. P., 2005, *supra* note 109, p. 238.

<sup>135</sup> Jakobeit, C., 2005, “Enhancing the Voice of Developing Countries in the World Bank: selective double majority voting and a pilot phase approach”, in: Buirra, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, ch. 9, p. 217.

雙重多數決的操作有不同的類型<sup>136</sup>：第一、多數決必須同時包括來自會員國非權重票數（一國一票）之多數決以及權重票數（一「元」一票）之多數決，此即為現行「IMF 協定」中涉及修改「IMF 協定」已使用之雙重多數決，第二、多數決應包括來自已開發國家會員之多數決、以及開發中國家會員之多數決，此處的多數決可為非權重式（一國一票），也可是權重式（一「元」一票），第三、GEF 類型，亦即是多數決必須同時包括來自全體會員之多數決以及財務捐助會員之多數決；另有一些特殊類型的多數決案例，主要是將該組織下之會員國依據不同之標準加以分類後，要求各類別之會員國均必須獲得多數決方得通過決議，例如前述所提及之國際初級商品協議、以及聯合國海洋法公約第 156 條所設立之 ISA 所使用的多數決。

各類型的雙重多數決機制的設計，必須視組織以及其會員國的特性。例如有學者即建議，雙重多數決的第二種模式似乎較適用於世界銀行，主要是於世界銀行（特別是 IBRD 與 IDA）下，可以清楚區分出捐贈國與借貸國<sup>137</sup>，也因此較容易操作以捐贈國與借貸國兩大陣營之雙重多數決（無論是以權重投票或非權重投票），但於 IMF 之下，因其並未針對使用 IMF 資源的會員國訂有任何資格限制，所有之 IMF 會員國均得使用 IMF 資源，因此若欲使用此一模式，尚必須再針對會員國之類別加以定義<sup>138</sup>。自 1970 年代之後僅有開發中國家會員使用 IMF 資源，但歐洲爆發金融危機後，已有數個歐洲國家（冰島、愛爾蘭等）向 IMF 申請財務援助，此可再次印證於 IMF 下較無法如同 IBRD 與 IDA 清楚區分出捐贈國與借貸國、並據此設計雙重多數決。

第三類型之雙重多數決其實與第二類型較為類似，主要都是於組織下，依據會員國可能共有的利益或利害關係為標準，將會員國加以分類後，再以各類型之會員國「群組」為單位，要求必須得到各「群組」的多數決後，決策方得通過，特別是群組彼此之間的利益可能產生衝突時。例如於 GEF 下，屬於捐助財務之會員國應對於 GEF 的運作與方向有一較為共同的利益，其也屬於 GEF 運作一相當重要的會員國群體，故將其各別列為一「群組」，賦予其在決策權行使過程中一定的地位；於國際初級商品協議中，主要商品出口國／生產國的利益較為一致，而主要商品進口國／消費國的利益亦較為一致，兩方的利益有可能同時會產生衝突，此時，決策的做成即必須獲得雙方之多數決；於 ISA 下亦是有類似的考量。此類型的雙重多數決是否適合於 IMF 此一組織？如同於討論第二類型之雙重多數決時提到，於 IMF 下，所有的會員國均有義務依其分派額度貢獻於 IMF 之可使用資源，也均有權利使用 IMF 之資源，而且由近年來之金融危機中可看出，已開發國家並非不可能成為資源使用國，也正因如此，IMF 考慮到此一狀況並擔心其自身之一般性資源（亦即是來自會員國分派額度的繳納）不足，故與 11 個已開發國家簽訂 GAB，因此，於 IMF 之下，較無法清楚的區別出哪些群組的會員國利益相近、或哪些群組彼此之間可能有衝突之利益，並據此來設計雙重多數決的機制，故，此類型之雙重多數決似乎亦較不可能為 IMF 所使用。

前述提及，德國曾建議以 GEF 為例，建議將雙重多數決引入世界銀行，縱使有雙重多數決的設計，

<sup>136</sup> 參考並改編自：Strand, J. R. & Rapkin, D. P., 2005, *supra* note 109, pp. 237-239.

<sup>137</sup> 例如 IDA 僅貸款給每人年平均 GDP 少於 1165 美元之會員國，請參考：<http://www.worldbank.org/ida/> (last visited: 7 March 2011).

<sup>138</sup> Strand, J. R. & Rapkin, D. P., 2005, *supra* note 109, p. 238.

GEF 自從於 1994 年完成重整後，也從未有將決策訴諸於投票的案例，均是透過共識決的方式進行<sup>139</sup>。但此一雙重多數決的機制於 GEF 實務上的運作，使得會員國在達成共識前得確保來自所有不同的利害關係者（開發中國家、財務捐助國）的意見均得公平的被反應<sup>140</sup>。故，似乎可成為 IMF 進行治理改革的參考。但，以組織設立的背景來看，GEF 的特殊背景並不存在於 IMF 此類之國際經濟組織成立之初，也同樣不存在於近年來要求 IMF 進行治理改革的近況。於 IMF 與世界銀行成立之時空背景下，美國扮演著當時全球的領導者（霸權）角色，故，此兩國際組織的成立也多偏向反映美國的利益，而 GEF 則係源自於 1980 年代末期、籌備 1992 年地球高峰會議的時期，由法、德兩國針對全球性的環境議題所願意做出的財務支援承諾；再者，開發中國家於這兩段時空背景（1940 年代、1980/90 年代）下的地位也不同，於 1980/90 年代，全球性的環境議題急需各國之合作，特別是來自開發中國家的合作，也因此來自開發中國家額外的財務支援，成為開發中國家支持全球性的環境保護議題與機制的前提要件，進而提升了開發中國家於 GEF 此類之財務機制下的發言權與談判地位<sup>141</sup>。此外，先前於蒙特婁議定書下之所成立多邊基金（Multilateral Fund）<sup>142</sup>，已首先採納雙重多數決，故類似之環境基金已有採用雙重多數決的機制之經驗，但，此一 GEF 成立的背景與 IMF 設立之背景有相當大的差異，特別是美國與開發中國家間之相對地位，即便是於二十一世紀初期以來，亦即是 IMF 開始啟動其治理改革時，美國於 IMF 下地位不如其於 1940 年代 IMF 成立之初，但於 IMF 下，亦僅有少數幾個新興開發中國家的相對地位提昇，不同於環境保護議題若欲達成一定之效益必須獲得多數開發中國家的合作，於 IMF 之下，開發中國家整體的地位並不足以影響 IMF 行使其職責或達成其組織設立之目標與宗旨。因此，促使 GEF 採用其目前所使用之雙重多數決的誘因並不存在於 IMF。其次，不同於 IMF 的執行理事會係常駐於組織所在地，GEF 理事會一年僅召開兩次會，其也並不負責 GEF 日常事務的運作。因此，GEF 下之雙重多數決模式似乎不適宜引進 IMF。

因此，有學者建議第一種模式似乎為較理想的模式，因為此一模式可使得權重票數最多的會員國（美國），於決策時—即便是共識決，不得不將開發中會員國的意見納入考量<sup>143</sup>。此外，目前於 IMF 之下唯一使用雙重多數決的設計亦為第一種模式。但，於 IMF 下引進雙重多數決最關鍵的可行性問題在於：其應於哪一階層的治理機構使用：董事會或執行理事會？若決策係於董事會以及（未成立之）諮詢委員會（Council）之層級作成，則「一會員國一票」之計算較無問題<sup>144</sup>，因為董事會之組成為各會員國的代表，而依據「IMF 協定」附表 D 第 3（b）段，諮詢委員可以就其選區中的各別會員國行使其投票權（split voting），但若決策係於執行理事會作成，要如何計算「一會員國一票」則有困難，因為此時無法以執行理事之數目作為計算「一會員國一票」之依據，特別是選派理事不得僅代表其選區內之一或數個會員國投票，而必須以該選區所有之會員國所具有的投票權加總投票<sup>145</sup>，特別是於第三

<sup>139</sup> Jakobeit, C., 2005, *supra* note 134, pp. 219, 221.

<sup>140</sup> *Id.* pp. 219, 222-223.

<sup>141</sup> Jakobeit, C., 2005, *supra* note 134, p. 218.

<sup>142</sup> Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone layer, Article 10. 9: “Decisions by the Parties under this Article shall be taken by consensus whenever possible. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement reached, decisions shall be adopted by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting, representing a majority of the Parties operating under paragraph 1 of Article 5 present and voting and a majority of the Parties not so operating present and voting.”

<sup>143</sup> Strand, J. R. & Rapkin, D. P., 2005, *supra* note 109, p. 247.

<sup>144</sup> 依據 IMF 協定附表 D（Schedule D）「諮詢會」第 3 條第 b 款之規定，由選區制所選派出的諮詢委員（Councillor）於投票時，得不需要如同選派理事僅得投出代表該選區之所有會員國的投票數加總，而可以就該選區中的部分會員國之投票數進行投票（所謂的 split voting）。

<sup>145</sup> IMF, July 1, 2009, *supra* note 5, para. 26.

波之改革方案中，預計將廢除現行制度下的指派理事，而全部採用選派理事的制度，此使得欲於執行理事會此一階層的決策機構中納入雙重多數決有其困難。其次，即便此一困難得以克服，例如修改「IMF 協定」，允許執行理事得如同諮詢委員，就其選區內之個別會員國單獨行使投票權，但，如第貳部分所討論者，執行理事會於 IMF 下的定位到底為各會員國的代表、亦或是 IMF 此一國際組織的官員，目前於「IMF 協定」中並無明確的規定，若依照 IMF 之法律顧問 Gianviti 的看法，執行理事會屬於 IMF 的官員而並非各會員國的代表，則於執行理事會中使用雙重多數決則可能發生正當性的問題：既然執行理事為 IMF 之官員，其如何代表「一會員國」來行使表決權？

若考慮到此一困難度，將雙重多數決的設計僅用於董事會的決策中則較為可行，但此一方式亦有其問題：如第貳部分所述，董事會早於 1946 年即將絕大多數的權力都授權予執行理事會，故，涉及 IMF 運作的許多重要決策，包括影響會員權益的 IMF 資源使用的個案批准與政策指示，均由執行理事會做成，因此，若僅於董事會此一決策層級使用雙重多數決，恐怕還是無法滿足開發中國家要求 IMF 治理改革的初衷：對於影響會員國權益之決策，必須考慮到會員國的代表性之公平問題。但，退而言之，IMF 組織下最重大的決策於「IMF 協定」中均明文保留予董事會行使，此外，考慮到執行理事會本身的定位問題、以及於選區制度下所產生的執行理事將如何行使投票權的困難，於董事會此一決策層級，除了「IMF 協定」之修改外，在其他主要決策亦引進雙重多數決，例如是否考慮參考區域開發銀行的作法，將執行長改由董事會以雙重多數決的方式選出，應屬於短期內可以考慮的改革方向。

針對 IMF 治理改革所涉及的多項議題，除了分派額度的調整之外，於執行理事會之間尚未有改革方向的大共識，原因可能包括：某些執行理事可能不認為其他之治理議題有分派額度來的重要、對各方所提出之改革建議方案並不表贊成、若改革方案採取「包裹式」的方式進行，可能造成分派額度重新調整此一關鍵議題的延宕<sup>146</sup>，因此，除了分派額度之外的改革方案，其他之治理議題均尚待執行理事聚集更廣的共識，方得成為是否被納入下一波治理改革的項目。是否採取雙重多數決的決策方式尚未獲得多數執行理事的支持，主要原因可能在於此一決策方式可能無法使得決策得及時做成<sup>147</sup>，此亦為雙重多數決的缺點。

再者，當開發中國家本身的利益受到影響時，其亦同樣使用權重投票制，例如石油輸出國組織（*Organization of the Petroleum Exporting Countries*，以下簡稱 OPEC）於 1976 年所成立的「OPEC 特殊基金」，透過 OPEC 國家將其部分之原油出口收入成立此一基金，提供貸款或透過國際開發組織的型態，協助非石油出口之開發中國家，當時 13 個 OPEC 會員有 12 國出資，該基金之管理委員會的投票模式設計顯示，當開發中國家本身是出資國時，其亦不願意放棄權重投票制：於管理委員會中每個國家有一票，但遇有需要三分之二多數決的議案時，此三分之二多數決當中必須包括基金出資超過 70% 的國家<sup>148</sup>。

曾有學者表示，最有效率的組織都是最不民主的，但該些組織基本上大多透過共識決進行決策，很少訴諸正式的投票<sup>149</sup>。此應該可代表著 IMF 此類的國際經濟組織，惟即便是透過共識決，該組織背後的決策機制，同樣是影響了主席於確認共識決是否有達成的重要因素。因此，決策機制的改革，對於 IMF 是否得全面性的處理其治理的正當性問題，相當關鍵。若得以在董事會的其他重大決策引進雙

<sup>146</sup> IMF, July 7, 2010, *IMF Governance Reform*, para. 1.

<sup>147</sup> *Id.* para. 3.

<sup>148</sup> Zamora, S., July 1980, *supra* note 3, pp. 588.

<sup>149</sup> *Id.* pp. 591-592.

重多數決，即便是目前已達成共識之基本票數占總投票數的比例並不高，還是可以大幅度的強化開發中國家於 IMF 下的代表性，而且，此亦不會影響執行理事會目前於 IMF 運作中所保有的彈性與效率，實應值得納入第四波的改革方案中。

## 伍、結論

國際經濟組織基本上是反應全球經濟體制，該些組織往往因應經濟局勢的改變、而非經濟局勢的改變者，也因此欲改變全球經濟體制，開發中國家必須試圖改變其經濟現況，方得接著確保國際經濟組織反應出此一新的經濟現況，例如數個 OPEC 國家於世界銀行以及 IMF 下所增加的投票權即為一最好的案例<sup>150</sup>，且於 2006 年之第一波改革方案中先決定增加四個新興經濟體之分派額度亦為一例。IMF 於 1944 年成立之後，基本上之治理模式並沒有變動過，但隨著開發中國家於國際政治上之地位的興起，導致有 1970 年代的「新國際經濟秩序」運動，惟開發中國家於斯時，在全球經濟體制下的地位尚未得到大幅的改善，也因此於 IMF 呼籲治理的改革未受到重視。近年來的治理改革，基本上即是起源於全球經濟局勢於二十一世紀以來的變革，使得已開發國家不再得以其絕對的優勢主導 IMF 此類的國際經濟組織，進而有 IMF 於 2006 年以降所持續進行的改革方案，但，目前的改革方案主要之受益者相對來說係為發展程度較好、且可能較無需使用到 IMF 資源的新興市場，例如所謂的金磚 4 國，惟對於許多發展程度較低的中、低度開發國家，IMF 的資源對其還是相當重要，也因此於此波改革方案中，應朝向如何可以全面性的處理開發中國家整體於 IMF 治理下的代表性問題。

本文於介紹 IMF 現行之治理現況、以及截至 2010 年所採取的治理改革方案後，僅先以決策機制的設計為討論的對象，分析引進雙重多數決制度的利弊與可行作法，亦即是於董事會中，除了目前已使用雙重多數決的修改「IMF 協定」之決策外，其他重大決策亦可考慮使用雙重多數決。希望此一初步的研究分析，得以引發更多之研究者，就不同之治理議題，探討 IMF 治理改革還可以採取哪些作為，以使得此一重要國際組織的正當性得以被強化。

---

<sup>150</sup> *Id.* pp. 602-603.

# 國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2011/07/11

國科會補助計畫	計畫名稱: 國際貨幣基金治理體系之改革
	計畫主持人: 施文真
	計畫編號: 99-2410-H-004-153- 學門領域: 國際法
無研發成果推廣資料	

99 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：施文真		計畫編號：99-2410-H-004-153-					
計畫名稱：國際貨幣基金治理體系之改革							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	本計畫之研究成果已於「第十一屆國際經貿法學發展學術研討會」（經濟部國貿局、國立政治大學國貿系國際經貿組織暨法律研究中心主辦，2011.3.19）進行書面與口頭宣讀，研討會論文修改後將收錄於「第十一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集」（預計於 2011.8 出版）。
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	千元	
		權利金	0	0	100%		
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	2	2	100%	人次	聘請兩位碩士級兼任研究助理，協助其於計畫執行中學習法學研究方法論。
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		

		研討會論文	1	1	100%		本研究計畫之部分成果，與研究者之另一國科會研究計畫（氣候變遷減緩與調適措施之財務機制 I）之研究成果相互結合，發表於另一國際學術研討會（ Law in a Sustainable Asia, Kyushu Univeristy & Asian Law Institute, Kyushu, Japan, 2011.5.26-27 ），該篇研討會論文並已改寫完畢、投稿至 TSSCI（NTU Law Review）期刊，正進行審查中。
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
	其他成果 （無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。）	無					
	成果項目		量化		名稱或內容性質簡述		
科 教	測驗工具(含質性與量性)		0				
	課程/模組		0				

處 計 畫 加 填 項 目	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	



# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本計畫之研究成果已於「第十一屆國際經貿法學發展學術研討會」（經濟部國貿局、國立政治大學國貿系國際經貿組織暨法律研究中心主辦，2011.3.19）進行書面與口頭宣讀，研討會論文修改後將收錄於「第十一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集」（預計於 2011.8 出版）。此外，本研究計畫之部分成果，與研究者之另一國科會研究計畫（氣候變遷減緩與調適措施之財務機制 I）之研究成果相互結合，發表於另一國際學術研討會（Law in a Sustainable Asia, Kyushu Univeristy & Asian Law Institute, Kyushu, Japan, 2011.5.26-27），該篇研討會論文並已改寫完畢、投稿至 TSSCI（NTU Law Review）期刊，正進行審查中。