

# 大国协调与国际金融组织决策效率<sup>\*</sup>

刘 玮 宋 锦 李曦晨

**【内容提要】** 为什么同一国际金融组织对不同项目的贷款批准时长会存在差别？既有研究对国际金融组织贷款规模和条件的分配政治进行了丰富研究，但对贷款批准时长的分配及其影响因素缺乏充分讨论。文章构建了一个共同代理的理论框架，并以世界银行作为案例，探究了国际金融组织贷款项目决策效率的影响因素。文章发现，核心股东国在追求本国利益过程中产生的协调成本总体上会降低世界银行的决策效率。当核心股东国的利益攸关度较高时，贷款项目设计的专业性让位于大国政治利益，环境与社会风险评级对项目审批时长的影响减弱。核心股东国的偏好异质性会增加协调成本，显著延长项目审批时间，但其影响会随着核心股东国整体利益增大而减弱。当核心股东国的偏好强度较高时，核心股东国的内部交易倾向会抑制大国协调成本对国际金融组织决策的拖延作用。上述研究发现的现实启示是，除了改革冗余的行政程序，包容性地提升大国政治利益攸关度有利于提升国际金融组织的决策效率。

**【关键词】** 国际金融组织 世界银行 发展援助 委托—代理 大国协调

**【作者简介】** 刘玮，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。

电子邮箱：sjz-liuwei@cass.org.cn

宋锦，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。

电子邮箱：songjin@cass.org.cn

李曦晨，中国社会科学院大学博士研究生。

电子邮箱：lxcsunshine@163.com

## 一、引言

作为世界上最大的多边开发机构，世界银行通过提供贷款帮助广大发

---

<sup>\*</sup> 本文是国家社会科学基金项目“亚投行与现有多边开发机构的竞争性与互补性研究”(项目批准号:18CGJ022)的阶段性成果。感谢《国际政治科学》期刊匿名评审专家的宝贵意见,文中疏漏由笔者负责。

展中国家应对各种发展挑战。21世纪以来,世界银行平均每年向全球提供328亿美元贷款。<sup>①</sup>但世界银行的贷款分配问题一直饱受质疑。对世界银行借贷行为的既有研究发现,贷款国的选择、贷款规模分配以及贷款条件设计等长期受到主导国的地缘政治利益、经济利益及价值观念的影响<sup>②</sup>,但对事关项目实际效果和申请国利益的项目审批过程却鲜有涉及。<sup>③</sup>从世界银行工作人员开始筹备项目材料到项目通过世界银行执董会(EDs)审议,申请国要经历对项目设计进行反复论证和调整的煎熬过程。实际上,世界银行在不同贷款项目上的批准时长相差很大,一些贷款项目能够很快被审议通过,审批时间短的只需1年;而另一些贷款项目则要经历更漫长的审批过程,长的甚至超过10年。那么,为什么一些项目的贷款批准时间较短,而另一些项目的贷款批准时间较长呢?进一步来说,什么因素决定了世界银行对贷款项目批准时长的分配差异呢?

事实上,项目准备和批准程序属于世界银行提供发展融资金过程的上游环节,可能是整个世界银行借贷政治的集中体现。项目批准时间可以成为考察大国影响世界银行贷款的非正式机制及相应决策过程的窗口。项目批准时长不仅对急需发展融资的借款国产生重大的分配后果<sup>④</sup>,而且会影响

---

① 根据世界银行数据库2000—2019年数据计算得出。<http://projects.shihang.org/>,访问日期:2020年10月5日。

② Christopher Kilby, "Donor Influence in Multilateral Development Bank," *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2, 2006, pp. 173-195; Robert K. Fleck and Christopher Kilby, "World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US Influence," *Review of Development Economics*, Vol. 10, No. 2, 2006, pp. 224-240; Thomas Barnebeck Andersen, et al., "US Politics and World Bank IDA-lending," *The Journal of Development Studies*, Vol. 42, No. 5, 2006, pp. 772-794; Christopher Kilby, "The Political Economy of Conditionality: An Empirical Analysis of World Bank Loan Disbursements," *Journal of Development Economics*, Vol. 89, No. 1, 2009, pp. 51-61.

③ 对世界银行项目的前期筹备时间的研究,参见:Christopher Kilby, "The Political Economy of Project Preparation: An Empirical Analysis of World Bank Projects," *Journal of Development Economics*, Vol. 105, 2013, pp. 211-225.

④ 对面临融资困难的发展中国家来说,世界银行及时的贷款支持不仅能够补充发展融资缺口,还能引领和催化多方援助资金和私人资本,向市场释放积极信号。

世界银行的项目执行效果<sup>①</sup>。不少研究关注到国际金融组织借贷政治,并将分析焦点从贷款规模和条件拓展到对项目筹备时间的考察,认为主要股东国会推动自身具有特殊利益项目的前期进度,由此提出了霸权国利益主导<sup>②</sup>与核心股东国集团利益主导<sup>③</sup>两种不同的解释。这些研究发现了霸权国利益或核心股东国整体利益对项目审批进度的加速机制,但却忽视了大国间的利益冲突及其协调过程带来的复杂影响。

本研究试图引入共同代理的分析框架<sup>④</sup>,提出核心股东国的偏好异质性(preference heterogeneity)<sup>⑤</sup>和偏好强度(preference intensity)<sup>⑥</sup>来解释国际金融组织的项目决策效率差异。概括地说,世界银行的国际官僚在核心委托人的约束下开展日常工作。当核心股东国偏好强度较低时,国际官僚具有一定程度的自主权,项目的审批时间受其满足专业指标要求(世界银行的环境与社会影响评级)的影响。随着核心股东国对项目的偏好强度增加,国际官僚的专业性会让位于大国政治利益。核心股东国在追求自身利益过程

---

① 程序冗杂、效率低下成为外界对世界银行的重要批评。有研究指出,项目批准时间越长可能意味着更严格地把关项目“立项质量”、更充分地考虑最优方案和当地需求,从而在项目结束时获得令人满意的发展成果评级。Kilby, Christopher, “Assessing the Impact of World Bank Preparation on Project Outcomes,” *Journal of Development Economics*, Vol. 115, 2015, pp. 111-123.

② Ashoka Mody and Diego Saravia, “The Response Speed of the International Monetary Fund,” *International Finance*, Vol. 16, No. 2, 2013, pp. 189-211; Christopher Kilby, “The Political Economy of Project Preparation: An Empirical Analysis of World Bank Projects,” *Journal of Development Economics*, Vol. 105, 2013, pp. 211-225.

③ Daniel McDowell, “Need for Speed: The Lending Responsiveness of the IMF,” *The Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 1, 2017, pp. 39-73. 文章用商业银行在东道国的敞口代表金融利益的集中度。

④ 关于共同代理的研究,参见: Douglas B. Bernheim and Michael D. Whinston, “Common Agency,” *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, Vol. 54, No. 4, 1986, pp. 923-942. 将共同代理引入对国际货币基金组织借款行为的研究,参见: Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 49-77.

⑤ 偏好异质性指核心股东国对项目申请国的偏好差异,文中将用相关变量的变异系数和标准差来表示。具体参见本文第四部分的“数据说明”。

⑥ 偏好强度指股东国对项目申请国的偏好强弱或利益大小,文后提到的核心股东国偏好强度指各个股东国的整体利益攸关度,用各个股东国利益的加总来衡量。

中会面临协调问题:一方面,核心股东国对借款国的偏好异质性会增大项目审批过程中的协调成本,延长审批时间;另一方面,随着核心股东国偏好强度的增加,核心股东国会倾向于通过内部交易实现利益协调,从而抑制偏好异质性对项目审批的延迟效应。

本研究借助委托—代理理论考察了大国政治与国际金融组织的关系,其中的共同代理模型能够有效地解释国际金融组织的借贷行为。在国际金融组织决策过程中,核心股东国和国际官僚都按自身偏好行动,但会受到委托—代理关系的约束,国际官僚的专业性指标只在核心股东国偏好强度较低时发挥作用,而核心股东国作为集体委托人,对项目审批进度的控制受其内部利益分歧和协调成本的影响。接下来,本文将首先对既有国际金融组织借贷决策的政治经济学文献进行回顾,然后在此基础上提出共同代理理论的解释框架和可检验的具体假设。第三部分和第四部分介绍本研究的模型设定和数据来源,并分析主要的实证检验结果。最后,总结本研究的主要发现,并讨论其政策启示。

## 二、文献回顾

贷款项目批准是国际金融组织决策过程中的一个环节,会受到整体借贷政治的影响。尽管对国际金融组织项目批准时间的专门研究较少,但可以从既有关于借贷分配政治中贷款流向、条件设计的研究中获得启示。概括地说,关于国际金融组织借贷政治的研究可以分为三类。

### (一) 霸权主导模式

对国际金融组织借贷政治的一种解释是霸权主导模式。这种观点遵循传统的现实主义,认为国际组织是主导成员国的代理人或工具,无法独立发挥作用。<sup>①</sup> 国际金融组织的决策受到主导成员国的政治影响。许多经验研究也发现,世界银行的贷款决策并不是由发展融资的技术指标决定,而是反

---

<sup>①</sup> John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 5-49.

映了霸权国美国的利益。<sup>①</sup> 美国的利益通常既包括在联合国大会决议投票中寻求支持<sup>②</sup>、笼络联合国安理会非常任理事国<sup>③</sup>等地缘政治利益,也包括贸易和金融等经济利益<sup>④</sup>,还包括国内利益集团、府会政府部门等国内政治利益<sup>⑤</sup>。甚至有研究认为,为了维护地缘政治利益,美国能够利用非正式机制,越过正式程序控制国际金融组织。<sup>⑥</sup> 霸权主导模式在对国际金融组织贷款项目批准的研究中也得到了验证。有研究发现,与美国在联合国大会决议投票上立场越是接近的国家,其贷款项目会更快获得批准。<sup>⑦</sup> 然而,霸权

---

① Christopher Kilby, "Donor Influence in Multilateral Development Bank," *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2, 2006, pp. 173-195; Thomas Barnebeck Andersen, Henrik Hansen and Thomas Markussen, "US Politics and World Bank IDA-lending," *The Journal of Development Studies*, Vol. 42, No. 5, 2006, pp. 772-794.

② Christopher Kilby, "The Political Economy of Conditionality: An Empirical Analysis of World Bank Loan Disbursements," *Journal of Development Economics*, Vol. 89, No. 1, 2009, pp. 51-61; 庞珣、何榘焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,《世界经济与政治》2015年第9期,第7页。

③ Axel Dreher, et al., "Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?" *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No. 1, 2009, pp. 1-18.

④ Robert K. Fleck and Christopher Kilby, "World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US Influence," *Review of Development Economics*, Vol. 10, No. 2, 2006, pp. 224-240; Bruno S. Frey and Friedrich Schneider, "Competing Models of International Lending Activity," *Journal of Development Economics*, Vol. 20, No. 2, 1986, pp. 225-245.

⑤ 关于美国国内利益集团对世界银行援助项目的影 响,参见:Elena V. McLean, "Multilateral Aid and Domestic Economic Interests," *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 97-130. 关于美国府会之争对世界银行运行的影响,参见:Erasmus Kersting and Christopher Kilby, "Do Domestic Politics Shape US Influence in the World Bank?" *The Review of International Organizations*, First Online: 08 August 2018, pp. 1-30.

⑥ Randall W. Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011). 除了正式的执董会,捐资国也可通过世界银行中本国国籍的雇员、中层管理人员以及本国财政部的外部融资选项发挥非正式影响。

⑦ Ashoka Mody and Diego Saravia, "The Response Speed of the International Monetary Fund," *International Finance*, Vol. 16, No. 2, 2013, pp. 189-211. Christopher Kilby, "The Political Economy of Project Preparation: An Empirical Analysis of World Bank Projects," *Journal of Development Economics*, Vol. 105, 2013, pp. 211-225.

主导模式缺乏对正式决策规则和国际官僚自主作用的关注,也未考虑核心股东国偏好的作用及其内部互动对贷款项目批准的影响。

## (二) 官僚政治模式

对国际金融组织借贷政治的另一种解释是官僚政治模式。这种观点认为国际官僚并不是成员国的附庸,而是具有自身独立偏好和行动能力。<sup>①</sup> 基于公共选择理论,世界银行官僚的偏好既可能来自官僚政治的自我利益<sup>②</sup>,也可能表现为专业理念或机构本身的政策目标。<sup>③</sup> 国际官僚具有权力扩张和预算最大化的动机。例如,世界银行雇员面临官僚化的贷款压力,安排许多雇员处理新的贷款,但却安排很少的人手来监督已有的项目。<sup>④</sup> 同时,国际官僚也希望决策能够最大限度上独立于成员国。例如,世界银行曾在1989年推动IDA(国际开发协会)贷款分配改革,对IDA贷款发放附加“国家政策和制度评估”(CPIA)来提升对贷款发放的决定权。<sup>⑤</sup> 此外,世界银行专家的经济教育背景也使得他们多数坚持“新自由主义”经济信念,这逐渐成为世界银行的机构文化。<sup>⑥</sup> 总的来说,官僚政治模型对国际金融组织借贷行为的

① Yoram Z. Haftel and Alexander Thompson, “The Independence of International Organizations: Concept and Applications,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 253-275.

② Roland Vaubel, “Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence,” *The World Economy*, Vol. 19, No. 2, 1996, pp. 195-210.

③ Thomas Willett, “Toward a Broader Public Choice Analysis of the IMF,” in David Andrews et al., eds., *Organizing the World's Money* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), pp. 60-77.

④ Christopher Kilby, “Supervision and Performance: The Case of World Bank Projects,” *Journal of Development Economics*, Vol. 62, No. 1, 2000, pp. 233-259.

⑤ Kevin M. Morrison, “Membership No Longer Has Its Privileges: The Declining Informal Influence of Board Members on IDA Lending,” *Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 291-312.

⑥ Stephen Nelson, “Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF's Lending Decisions,” *International Organization*, Vol. 68, No. 2, 2014, pp. 297-328; Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press, 2006); Jeffrey M. Chwieroth, “Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets,” *International Organization*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 443-63.

历时性变化很有解释力,但对同一时期不同案例的变化解释不足。<sup>①</sup> 进一步来说,国际官僚对不同贷款项目批准时长的具体影响和条件仍有待探讨。

### (三) 委托—代理模式

上述两种解释模式都缺乏对正式制度条件下成员国和国际官僚的作用范围和条件的探讨。随着委托—代理理论被引入国际组织研究,正式的授权和决策机制日益受到重视。<sup>②</sup> 委托—代理理论的核心假定是国际组织作为代理人在委托人即各成员国的约束下实现组织目标,委托人通过监督、惩罚等方式实现对代理人的控制,即代理人追求自身利益,但要遵循委托人施加的约束。<sup>③</sup> 简单的委托—代理关系是单一委托者授权单个代理完成某项任务。在现实中多是更为复杂的共同代理。一种是多头委托,即代理人同时受到多个委托人授权,且代理人与每个委托人之间缔结独立合同。<sup>④</sup> 例如,欧洲部长理事会和欧洲议会分别授权欧洲委员会行使职能,各自独立对欧洲委员会施加影响。另一种是集体委托,即一组行为者通过同一委托合同共同授权代理人履行职责,即代理人向集体委托人的共同决定负责。<sup>⑤</sup>

---

① Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, p. 54.

② Darren G. Hawkins et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

③ Darren G. Hawkins et al., “Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory,” in Darren G. Hawkins et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 7.

④ Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process* (Chicago: University of Chicago Press, 1991). Thomas H. Hammond and Jack H. Knott, “Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-institutional Policy-Making,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 12, No. 1, 1996, pp. 119-166.

⑤ Mona M. Lyne et al., “Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid,” in Darren G. Hawkins et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 44.

集体委托模式被认为准确地反映了国际金融组织与其成员国之间的关系。<sup>①</sup> 世界银行和国际货币基金组织并不是美国单方面授权的,而是多个成员国集体委托形成的代理机构。美国单方面控制国际组织决策会非常困难,执董会中基于规则的正式决策和国际官僚的日常工作都会显著影响最终决定。<sup>②</sup> 一方面,现有委托—代理理论强调集体委托人的控制作用,特别是正式决策权较大的核心股东国的偏好。鉴于美国、日本、德国、法国和英国等五国集团(G5)是世界银行和国际货币基金组织的最大股东和执行董事成员,且这五个成员国在经济理念和地缘政治利益上比较接近,因此有研究提出 G5 的地缘政治和经济利益会影响贷款决策。<sup>③</sup> 例如,国际货币基金组织对 G5 银行债务敞口较高的国家的危机救助贷款的批准时间较短。<sup>④</sup> 一些研究进一步将考察范围扩展到七国集团(G7),发现在联合国大会决议投票中与 G7 立场越接近的国家,获得世界银行和国际货币基金组织贷款的可能性越大。<sup>⑤</sup> 也有研究系统地考察了执董身份对贷款流向的影响,发现 25 个执董成员国在担当执董后,会为母国带来贷款“红利”。<sup>⑥</sup>

另一方面,由于不完全契约或委托人高昂的监督和执行成本,代理人经

---

① Mona M. Lyne et al., “Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid,” in Darren G. Hawkins et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 44.

② Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” *International Organization*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 241-276; Ashwin Kaja and Eric Werker, “Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance,” *The World Bank Economic Review*, Vol. 24, No. 2, 2010, pp. 171-198.

③ Mark S. Copelovitch, *The International Monetary Fund in the Global Economy: Banks, Bonds, and Bailouts* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

④ Daniel McDowell, “Need for Speed: The Lending Responsiveness of the IMF,” *The Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 1, 2017, pp. 39-73.

⑤ Axel Dreher and Jan-Egbert Sturm, “Do the IMF and the World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?” *Public Choice*, Vol. 151, No. 12, 2012, pp. 363-397.

⑥ Ashwin Kaja and Eric Werker, “Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance,” *The World Bank Economic Review*, Vol. 24, No. 2, 2010, pp. 171-198.



常会获得自主性。当代理人追求的政策脱离委托者原本目标时,就出现了“代理松懈”(agency slack)问题。<sup>①</sup> 世界银行官僚作为捐资国的代理人,在专业技术、项目运作等方面的优势使其可能脱离委托人的控制,从而出现“代理松懈”现象。<sup>②</sup> 特别是在共同代理的情况下,代理人更容易利用委托人之间的偏好差异追求自身利益。<sup>③</sup> 从上述讨论可知,委托—代理理论为国际组织决策提供了较有解释力的分析工具,相关研究为进一步阐释核心股东国偏好结构及其战略互动在贷款项目批准中的作用奠定了基础。

### 三、世界银行贷款的批准政治:一个共同代理的分析框架

委托—代理理论中的共同代理模型比较适用于世界银行的治理结构。世界银行可以视为一个共同代理人,由多个不同成员国(委托人)集体授权履行职责。世界银行由 185 个成员国集体授权运行,旗下的国际复兴开发银行(IBRD)、IDA、国际金融公司和多边投资担保机构各有一个执董会管理,负责批准贷款、担保业务和管理机构常规行政业务等。执董会实质上是成员国(委托人)集体监督、控制世界银行官僚(代理人)行为的机构,对世界银行的所有政策拥有最终决定权。世界银行执董会共由 24 名执行董事构成,其中最大的五个股东国(目前为美国、日本、德国、法国和英国)各任命一名执董,中国、俄罗斯和沙特阿拉伯任命各自的执行董事,其余执行董事由所属选区选出(代表国家集团)。在执董会中,成员国的投票权与捐资配额挂钩,且日常集体决策较少使用投票表决,一般以执董会共识来决策。<sup>④</sup> 因此,

<sup>①</sup> 关于“代理松懈”问题的论述,参见 Hawkins, Darren G., et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

<sup>②</sup> 庞珣、何榭焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,《世界经济与政治》2015 年第 9 期,第 7 页。

<sup>③</sup> Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 49-77. John Ferejohn, “Incumbent Performance and Electoral Control,” *Public Choice*, Vol. 50, No. 1, pp. 5-25, 1986.

<sup>④</sup> 一般各方在会前都会充分地沟通和酝酿对项目的态度,参见: Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, (New Jersey: Princeton University Press, 2008), p. 48.

执董会成员的决策权并不是平等的,少数主要股东国对执董会的决定发挥着重要影响。

对核心股东国的界定,一类研究突出霸权国美国在国际金融组织中的主导作用,但正式的决策权取决于投票权分配和决策规则程序,尽管美国持有对修改世界银行和国际货币基金组织协议条款的否决权<sup>①</sup>,但它实质上仍无法通过绝对多数投票权来控制这两个机构的日常决策。另一类研究将G5、G7等作为国家集团来整体分析核心股东国的影响,这不仅忽视了这些国家内部偏好差异的影响,还忽略了中国等具有独立董事地位的新兴经济体的作用。特别是贷款项目批准时间往往受到协调过程的影响,更加需要关注核心股东国的偏好差异。因此,本文将综合以下两条标准来确定核心股东国:一是可任命独立董事的成员国,二是近20年来平均投票权的排名。在8个可任命独立董事的国家中,美国、日本、德国、中国、法国和英国等六大股东国(后文称作G6)在2000年至2018年一直是IBRD的前六大投票权份额持有者,而俄罗斯和沙特阿拉伯的投票权排名则并不稳定且排名都在第9名之外,落后于加拿大、印度等非独立董事成员国,见表1。目前,G6共同持有IBRD和IDA的39.53%和36.50%的投票权,并在过去的20年中维持在一个相当稳定的水平<sup>②</sup>,具有压倒性影响力。因此,综合执董会中的独立董事身份和投票权排位两个标准来看,本文将G6作为行使集体授权的核心股东国(委托人),对世界银行官僚(代理人)准备项目的行为进行监督指导。

根据委托—代理理论,核心股东国控制世界银行官僚(代理人)按其目标开展工作。核心股东国实质上能够框定执董会决策,执董会认定项目是否准备充足并决定项目进入执董会审批程序的时间。尽管国际官僚提出的总体原则和具体技术指标整体上代表了核心股东国的长期利益,但很难灵活满足核心股东国在特殊情况下的利益。因此,当核心股东国对项目的偏好强度较大时,就更有动力干预批准流程,国际官僚的技术性指标对项目审批进度的影响就较小。但核心股东国的干预并不一定就是单向的加速作用,

① 世界银行和国际货币基金组织修订协议条款都需要85%以上投票的支持。

② 来自世界银行2019年6月公布的投票权数据。<https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>,访问日期:2020年10月5日。

表 1 2000—2018 年 IBRD 年均投票权排名

| 排名 | 2000—2005 年 | 2006—2010 年 | 2011—2015 年 | 2016—2018 年 |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1  | 美国          | 美国          | 美国          | 美国          |
| 2  | 日本          | 日本          | 日本          | 日本          |
| 3  | 德国          | 德国          | 德国          | 德国          |
| 4  | 法国          | 英国          | 中国          | 中国          |
| 5  | 英国          | 法国          | 英国          | 英国          |
| 6  | 中国          | 中国          | 法国          | 法国          |
| 7  | 加拿大         | 印度          | 印度          | 印度          |
| 8  | 印度          | 加拿大         | 加拿大         | 加拿大         |
| 9  | 意大利         | 沙特阿拉伯       | 沙特阿拉伯       | 沙特阿拉伯       |
| 10 | 俄罗斯         | 意大利         | 俄罗斯         | 俄罗斯         |
| 11 | 沙特阿拉伯       | 俄罗斯         | 意大利         | 意大利         |
| 12 | 荷兰          | 荷兰          | 荷兰          | 荷兰          |
| 13 | 巴西          | 巴西          | 巴西          | 巴西          |
| 14 | 比利时         | 比利时         | 西班牙         | 西班牙         |
| 15 | 西班牙         | 西班牙         | 比利时         | 比利时         |

数据来源：世界银行年度报告、IBRD 财务报告。

当核心股东国的偏好异质性较大时，反而会加剧分配冲突，增加协调成本，从而延长审批时间。<sup>①</sup> 核心股东国的利益分歧拖延世界银行决策时间的一个生动案例就是，美国与欧洲成员及日本围绕 IDA 50% 的资金是以赠款还是贷款的形式分发出现争执，结果导致 IDA 第十三次增资谈判在 2001 年 12 月截止日期之后被搁置了三个多月。<sup>②</sup> 但是，随着核心股东国偏好强度的增

<sup>①</sup> Lisa Martin, “Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality,” in Darren G. Hawkins et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 140-164.

<sup>②</sup> Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform* (New Jersey: Princeton University Press, 2008), p. 54. 欧洲和日本由于担心借款国无法正确使用资金或确保项目的有效实施和可持续性，反对更高的百分比，要求以赠款的形式提供 5% 至 15% 的 IDA 资金。

加,股东国之间达成投票交易(logrolling)或私下交易(horse trading)的机会空间增大,从而可能稀释偏好异质性对项目审批的延时效应。<sup>①</sup>也就是说,偏好异质性发挥作用会受到偏好强度的制约。

那么,应该如何确定核心股东国的偏好呢?已有研究对于到底是地缘政治利益还是经济利益更能反映股东国的偏好存在争论,本文将同时考察地缘政治利益和经济利益的影响。股东国地缘政治利益由该年度其与借款国在联合国大会决议投票中的立场接近程度来衡量。股东国经济利益由该年度其对借款国的贸易量来衡量。此外,文中还用双边援助规模来衡量股东国对替代性融资渠道的偏好。在此基础上,本文提出如下假设:G6的偏好异质性越大,项目审批时间越长,但这一作用会随着G6的偏好强度增加而受到削弱。

尽管核心股东国保持对世界银行的控制,但国际官僚仍负责项目审批的日常工作。项目批准程序包括世界银行官僚对项目的调查、论证和评估等,其中的项目评估主要是对项目的社会与环境的影响、财务可持续性以及可能的替代方案等进行评估。只有评估合格之后才会向世界银行执行董事会推荐该项目。<sup>②</sup>当然,世界银行工作人员必须考虑其提交的项目方案能否被执董会通过,因此可能在提交执董会之前,分别与执董会成员“非正式沟通”。因此,世界银行官僚虽然整体上受到G6的控制,但他们也可能追求自主的政策目标。特别是当核心股东国对项目的偏好强度较低时,国际官僚的自主性就会凸显出来。

世界银行官僚的偏好很大程度源自其专业知识和组织文化。世界银行将推动实现环境与社会保护下的可持续发展作为重要政策目标。从20世纪

---

<sup>①</sup> Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 57-58. 该文还提出了第三种方式,即股东国的偏好异质性增高会提升国际货币基金组织官僚在借贷过程中的自主性。本文认为,股东国偏好异质性的主要后果是增加协调成本,延长批准时间。

<sup>②</sup> 关于项目准备过程的描述,参见:Kevin Gallagher and Christopher Kilby, “The Political Economy of World Bank Lending: An Empirical Analysis of Environmental and Social Safeguards at the World Bank,” *GEGI Working Paper No. 018*, Global Development Policy Center, 2018.

80年代开始,世界银行超越传统的经济增长理念,推广社会凝聚力、气候变化、公共健康等更广泛的发展理念<sup>①</sup>,并自1989年开始将环境与社会保障政策引入项目可行性评估框架<sup>②</sup>,对每个项目的潜在环境与社会风险进行评级,以确保项目的环境与社会影响可控。世界银行技术团队会对环境与社会风险较高的项目给予高度关注,要求在反复修改项目活动和寻找替代方案之后才会考虑进入批准流程。因此,本文假定世界银行官僚的偏好是降低项目的环境与社会风险。在此基础上,本文提出以下假设:项目的环境与社会保障风险评级越高,项目审批时间越长,但这种影响会随着G6的偏好强度的增加而下降。

## 四、实证检验

### (一) 模型设定

本文的实证模型致力于分析世界银行贷款项目从筹备到被批准的时间长度即审批周期的决定因素,并检验前文基于共同代理理论提出的研究假设。由于世界银行并不公布项目的审批周期,只公布项目最终通过审批得以立项的时间(approval date),我们可以建立如下模型<sup>③</sup>

$$\text{Approval Date}_{ij} = \text{ID Date}_{ij} + u_{ij} \quad (1)$$

即借款国*i*的项目*j*的立项时间是由项目开始筹备的时间和审批周期来决

① Kevin Gallagher and Christopher Kilby, “The Political Economy of World Bank Lending: An Empirical Analysis of Environmental and Social Safeguards at the World Bank,” *GEGI Working Paper No. 018*, Global Development Policy Center, 2018.

② 世界银行的环境与社会保障政策就是经过美国国会通过1989年佩洛西修正案(Pelosi Amendment)背书之后才大力实施的。Jonathan E Sanford and Susan R. Fletcher, *Multilateral Development Banks' Environmental Assessment and Information Policies: Impact of the Pelosi Amendment* (Washington, DC: Congressional Research Service, 1998).

③ 本文采用了克里斯托弗·基尔建立的模型,该模型建立在对随机前沿模型应用的基础上。Christopher Kilby, “The Political Economy of Project Preparation: An Empirical Analysis of World Bank Projects,” *Journal of Development Economics*, Vol. 105, 2013, pp. 211-225.

定的。其中,  $ID\ Date_{ij}$  表示实际申请日期,  $u_{ij}$  表示该项目的实际审批周期。

但是,世界银行也未公布项目开始筹备的具体时间( $ID\ Date$ ),我们能获得的是项目的“身份识别号”(Project ID)。在世界银行贷款项目的实际立项、运营和管理流程中,为了满足项目筹备的管理需要,世界银行从项目筹备开始会对每个项目赋以项目编号,类似于项目的“身份识别号”,并以此编号为基础开展之后的资料收集、可行性研究、文件起草、预算筹备、人员调配以及谈判、审批、运营、执行、评估等活动。该编号根据项目开始筹备的时间顺序排列,每一个新的项目开始筹备,编号依次向后顺延,保障每个项目编号都是独有而不重复的。<sup>①</sup> 在这个机制下,编号越小的项目被提出的时间越早,编号越大的项目被提出的时间越晚,编号的数值可以用来反映项目开始筹备的先后顺序。由于  $ID\ Date_{ij}$  的测量数据无法获得,只能将  $Project\ ID_{ij}$  作为  $ID\ Date_{ij}$  的代理变量,即

$$ID\ Date_{ij} = \alpha + \gamma * Project\ ID_{ij} + v_{ij} \quad (2)$$

其中,  $Project\ ID_{ij}$  表示可观测的项目编号,那么  $1/\gamma$ (可看做  $\Delta Project\ ID_{ij} / \Delta ID\ Date_{ij}$ ,即单位时间的项目编号变化数量)是每天申请签订项目数量的平均数, $v$ 服从正态独立同分布  $N(0, \sigma_{v_2})$ ,主要来源于每年筹备的项目的时间和数量具有不确定性。

将(2)代入(1)可得

$$Approval\ Date_{ij} = \alpha + \gamma * Project\ ID_{ij} + v_{ij} + u_{ij} \quad (3)$$

$v_{ij}$  和  $u_{ij}$  的设定符合随机前沿模型<sup>②</sup>,文章估计的模型符合随机前沿模型中的成本函数设定,即项目批准时间的最小化问题(见图1)。在一个标准的随机前沿模型成本函数中,图1中的下边界为效率最高的成本最小化路径(对应于本文中审批效率最高的路径),随机扰动项则由  $u$  和  $v$  构成,其中  $v$  是随机误差项<sup>③</sup>,  $u$  是无效率项,反映厂商可控的技术损失误差项(对应于本文中

① 2000年以来,世界银行批准的项目编号一般以P开头,随后是一个六位数的编码,例如P133831。

② Dennis Aigner et al., "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models," *Journal of Econometrics*, Vol. 6, No. 1, 1977, pp. 21-37.

③ 当模型中不包含随机误差项时,可以使用DEA方法进行估计,但是这要求假设随机因素不会影响到效率,事实上,可能有一部分项目偏离了将Project ID和ID Date联系的一般模式,因而选择使用随机前沿模型而非确定性前沿模型。

所估计的审批周期)。

此外,我们假设  $u_{ij}$  的方差服从独立指数分布,  $\sigma_{u_{ij}}^2 = e^{\beta X_{ij}}$ 。为验证这一假设,我们同样采取了 Kliby(2013)的方法,估算批准所需时间并绘制概率分布直方图,对  $u_{ij}$  的形式<sup>①</sup>进行粗略的估计,结果如图 1 所示。图中黑色曲线为一个指数概率密度函数,其均值和方差与我们所估算的批准时间相同,是可以认为  $u_{ij}$  是服从指数分布的。

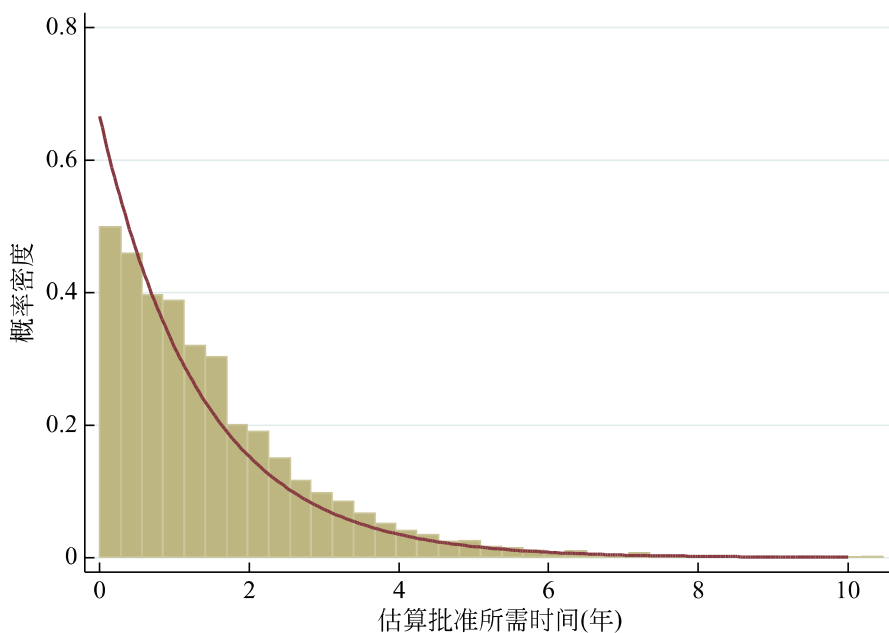


图 1 估算批准时间的分布及其与指数分布函数的对比

注:图中曲线为一个指数分布的概率密度函数,根据所估算批准时间的分布特征,我们设定该指数分布的均值为 1.5 年,方差为 1.82。

其中,  $X_{ij}$  包括贷款项目自身性质、项目申请国特征和 G6 对项目申请国的偏好这三类特征变量,具体如下:

第一,项目特征。主要包括:(1)是否是补充性贷款。(2)是否是结构调整项目。(3)项目活动涉及领域的数量。例如,项目是否既涉及水利领域又涉及农业领域。(4)环境与社会保障条款分级。该变量代表世界银行工作

<sup>①</sup> 估计方法如下:(1)将项目根据 ID 从低到高排序,每 30 个项目分 1 组;(2)使用该组中最早的批准日期作为整个组的标识日期;(3)根据批准日期对数值和这个近似的识别日期对数值之间的差异估算持续时间。

人员的偏好,我们预期世行评估的项目潜在环境与社会保障风险越高,审批时间越长。(5)项目贷款规模。(6)是否是 IDA 赠款。这些项目特征可能影响项目筹备的复杂性。

第二,贷款国特征。主要包括:(1)贷款国投票份额。我们预期投票份额越高,申请贷款过程中游说能力越强,批准周期越快。(2)贷款国是否为非常任理事国。我们预期非常任理事国身份能够推进融资申请。(3)贷款国的政体。我们预期民主国家更容易获得世界银行贷款支持。(4)贷款国的人均 GDP。相对而言,贫穷国家的融资需求更容易得到满足。(5)贷款国涉及的冲突和战争数量。(6)贷款国的外债占 GDP 的比重。这些特征变量在整个项目筹备阶段可能发生变化,本文使用项目批准年份滞后三年的变量取值分别代入方程,主要是由于世界银行项目的平均筹备时间在一年半左右<sup>①</sup>,那么项目可行性研究和相关评估分析可观测的国别特征变量一般为项目批准年份前两年半的数据。考虑到主要宏观变量进行的统计都是年度统计而多数项目是年度间进行,本文认为滞后三年的国别特征变量是世界银行项目审批时考虑的依据。

第三,G6 对贷款申请国的偏好强度和偏好异质性。在常规的因素之外,我们在模型中纳入了要重点考察的 G6 对项目申请国的偏好强度(G6\_ X\_tot, 其中 X 为政治、经济和援助指标,下同)和偏好异质性(G6\_ X\_cov 或 G6\_ X\_sd),其中偏好强度表示 G6 对项目申请国偏好的强弱程度,而偏好异质性表示 G6 对项目申请国偏好的差异程度。具体而言,这包括两个变量的三对核心指标及其交互项:(1)G6 政治偏好强度和偏好异质性:分别以 G6 国家与借款国在联大决议投票的相似度总和及变异程度进行衡量。(2)G6 经济偏好强度和偏好异质性:分别以 G6 国家与借款国贸易规模占 G6 各国贸易比重的总和和变异程度进行衡量。(3)G6 对双边援助(替代性融资渠道)的偏好强度和偏好异质性:分别以 G6 对贷款申请国的双边援助总规模和变异程度进行衡量。(4)G6 政治、贸易、援助偏好强度与偏好异质性的交互项。该交互项是为了检验 G6 偏好强度对偏好异质性对项目审批延时作用的制约。此外,还

---

<sup>①</sup> Christopher Kilby, "The Political Economy of Project Preparation: An Empirical Analysis of World Bank Projects," *Journal of Development Economics*, Vol. 105, 2013, p. 214.



包括 G6 贸易和援助利益对贷款国的重要性的两组控制变量。最后,为了检验 G6 偏好强度的变化对国际官僚的专业性指标在项目审批中作用的影响,增加 G6 政治、贸易、援助偏好强度与环境与社会保障风险评级的交互项。

## (二) 数据说明和描述性统计

本文考察的项目为世界银行 2000 年到 2017 年批准的所有项目,批准日期分布在 2000 年 1 月 4 日到 2017 年 12 月 20 日之间。其中,贷款金额最高的六个国家包括印度、巴西、中国、土耳其、印度尼西亚和墨西哥。这些国家的项目批准日期和项目编号分布如图 2 所示。其中黑线为随机前沿估计中标准成本函数反映出的项目审批的最短时间,对应于标准成本随机前沿分析中的最小成本路径(根据基准回归结果绘制)。边界上方的数据点为批准效率“较低”的项目,点与黑线(最大效率)之间的垂直距离是估计的无效率项( $u_{ij}$ )和随机项( $v_{ij}$ )之和,即每个项目的实际筹备时间。

项目的环境与社会风险评级、贷款规模、是否是 IDA 贷款、是否是补充

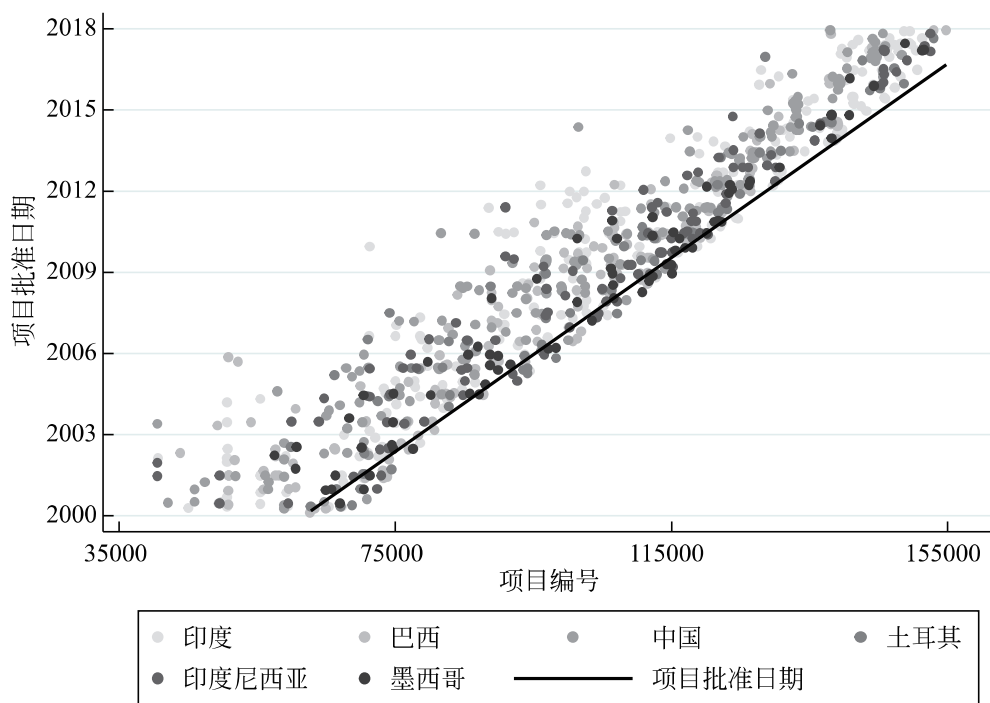


图 2 世界银行援助项目的批准日期与项目编号的分布图

数据来源:世界银行公开资料,由作者自行绘制。

性贷款、项目覆盖的行业数量、申请援助国在世界银行的投票份额都来自世界银行的公开数据。项目是否为结构调整项目来自 AidData 数据。国家是否为非常任理事国来自 Dreher 和 Axel (2009)。<sup>①</sup> 贷款国的政体数据来自 Polity V。贷款国的人均 GDP 和外债占 GDP 的比重来自世界发展指数 (WDI), 其中外债占 GDP 比重存在部分缺失值, 使用 QEDS 数据库进行补充, 并剔除了外债中 IBRD 贷款规模。G6 国家分别对各国的双边援助额来自 AidData 和 OECD 数据库中的 ODA 官方援助项目。G6 国家与申请援助国家的投票相似度的数据来自 Michael Bailey, Anton Strezhnev 和 Erik Voeten(2016)<sup>②</sup>。G6 国家与贷款国的双边贸易规模和 G6 各自的贸易总规模数据来自 IMF DOTS 数据库。

此外, 我们还需要对 G6 偏好强度和 G6 偏好异质性进行计算。<sup>③</sup> G6 偏好强度为六国加总的投票相似度水平、双边贸易份额和双边援助规模, 其中援助规模加总后进行对数化处理。G6 偏好差异则通过六国对受援助国偏好水平的标准差和变异系数表示, 其中贸易和援助指标取变异系数, 而投票相似度指标根据标准差计算<sup>④</sup>, 以剔除其量纲可能带来的影响。G6 偏好强度、偏好标准差和偏好变异系数的具体计算方式如下所示

$$G6\_X\_tot = US\_X + China\_X + UK\_X + German\_X + France\_X + Japan\_X$$

$$G6\_X\_sd = SD(US\_X, China\_X, UK\_X, German\_X, France\_X, Japan\_X)$$

$$G6\_X\_cov = G6\_X\_sd / G6\_X\_mean$$

① Dreher Axel et al., “Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?” *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No. 1, 2009, pp. 1-18.

② Michael A. Bailey et al., “Estimating Dynamic State Preferences from UN Voting Data,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 61, No. 2, 2016, pp. 1-27.

③ Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 57-58.

④ 在计算 G6 投票相似度指标的异质性时, 采用标准差而不是变异系数的主要原因是部分样本的 G6 投票相似度均值非常接近于 0, 从而导致变异系数异常大, 考虑该指标本身已经标准化在 0~1 的区间内, 因此可采用标准差来衡量其异质性水平, 不会受到量纲的影响。

其中,  $X$  表示对不同类型利益的偏好, 即投票相似度水平、双边贸易份额和双边援助规模。具体而言, 本文以 G6 国家与该国在联大投票中的立场相似度的总和反映 G6 对该国政治偏好强度, 而 G6 国家与该国在联大投票中相似度的标准差反映 G6 对该国的政治偏好的异质性。以 G6 国家对该国援助规模(ln 形式)的总和反映 G6 对该国援助偏好的强度; 以 G6 国家对该国援助规模的变异系数反映 G6 对该国援助偏好的异质性。以 G6 国家对该国双边贸易规模(占 G6 各国自身贸易份额)的总和反映 G6 对该国贸易偏好的强度, 以 G6 国家对该国双边贸易规模的变异系数反映 G6 对该国偏好的异质性。表 2 展示了上述主要变量的描述性统计。

表 2 主要变量的描述性统计<sup>①</sup>

| 指标名称                           | 变量                  | 观测值  | 均值   | 方差   | 最小值  | 最大值   |
|--------------------------------|---------------------|------|------|------|------|-------|
| 项目自身性质                         |                     |      |      |      |      |       |
| 项目的环境与社会风险评级                   | <i>envrisklevel</i> | 5463 | 0.36 | 0.32 | 0    | 1     |
| ln 项目贷款规模(万美元)                 | <i>lntotalamt</i>   | 5463 | 8.36 | 1.33 | 2.99 | 12.72 |
| 是否是 IDA 贷款                     | <i>IDA</i>          | 5463 | 0.64 | 0.48 | 0    | 1     |
| 是否是补充性贷款                       | <i>supplement</i>   | 5463 | 0.17 | 0.38 | 0    | 1     |
| 是否是结构调整项目                      | <i>SAL</i>          | 5463 | 0.04 | 0.20 | 0    | 1     |
| 单个项目覆盖行业数量                     | <i>sectorcount</i>  | 4369 | 2.42 | 1.28 | 1    | 5     |
| 项目申请国的特征                       |                     |      |      |      |      |       |
| 贷款国投票份额(%)                     | <i>VotingPower</i>  | 4490 | 0.51 | 0.76 | 0.02 | 3.76  |
| 贷款国是否为非常任理事国                   | <i>unsc</i>         | 4677 | 0.08 | 0.28 | 0    | 1     |
| 贷款国政体                          | <i>polity</i>       | 4385 | 3.04 | 5.67 | -10  | 10    |
| ln 贷款国人均 GDP(千美元)              | <i>lnperGDP</i>     | 4634 | 7.30 | 1.04 | 5.15 | 9.56  |
| 贷款国冲突和战争个数                     | <i>conflict</i>     | 4677 | 0.28 | 0.56 | 0    | 2     |
| 贷款国外债占 GDP 比重<br>(排除 IBRD 贷款后) | <i>edebt</i>        | 4559 | 0.45 | 0.39 | 0    | 4.86  |

<sup>①</sup> 项目贷款规模、贷款国人均 GDP、G6 对贷款国援助、G6 对贷款国双边贸易的原始数据均已按照 2005 年不变价调整。

续表

| 指标名称                                | 变量                       | 观测值  | 均值    | 方差   | 最小值  | 最大值   |
|-------------------------------------|--------------------------|------|-------|------|------|-------|
| G6 对项目申请国的偏好                        |                          |      |       |      |      |       |
| 与 G6 投票相似度加总                        | <i>G6_votesim_tot</i>    | 4561 | 3.89  | 0.41 | 2.41 | 5.67  |
| 与 G6 投票相似度标准差                       | <i>G6_votesim_sd</i>     | 4561 | 0.22  | 0.03 | 0.07 | 0.41  |
| ln G6 对贷款国援助加总<br>(千美元)             | <i>G6_commitment_tot</i> | 4644 | 12.65 | 1.45 | 4.25 | 16.67 |
| G6 对贷款国援助变异系数                       | <i>G6_commitment_cov</i> | 4640 | 1.29  | 0.39 | 0.20 | 2.41  |
| G6 对贷款国双边贸易<br>份额(%)                | <i>G6t_trade_tot</i>     | 4633 | 2.72  | 7.83 | 0.00 | 46.69 |
| G6 对贷款国双边贸易变异<br>系数                 | <i>G6_trade_cov</i>      | 4630 | 0.95  | 0.46 | 0.07 | 2.38  |
| G6 对该国援助的分布(G6 中各国援助占 G6 对该国总援助的比例) |                          |      |       |      |      |       |
| 法国                                  | <i>commshare_F</i>       | 4623 | 0.14  | 0.19 | 0    | 1     |
| 德国                                  | <i>commshare_G</i>       | 4637 | 0.18  | 0.17 | 0    | 0.96  |
| 日本                                  | <i>commshare_J</i>       | 4599 | 0.24  | 0.25 | 0    | 1     |
| 英国                                  | <i>commshare_UK</i>      | 4560 | 0.08  | 0.13 | 0    | 0.85  |
| 美国                                  | <i>commshare_US</i>      | 4620 | 0.31  | 0.25 | 0    | 0.97  |
| 中国                                  | <i>commshare_C</i>       | 3443 | 0.09  | 0.18 | 0    | 1     |
| G6 对该国贸易规模的分布(占 G6 对该国总贸易的比例)       |                          |      |       |      |      |       |
| 法国                                  | <i>tradeshare_F</i>      | 4597 | 0.12  | 0.14 | 0    | 0.91  |
| 德国                                  | <i>tradeshare_G</i>      | 4610 | 0.15  | 0.16 | 0    | 0.98  |
| 日本                                  | <i>tradeshare_J</i>      | 4570 | 0.10  | 0.11 | 0    | 1     |
| 英国                                  | <i>tradeshare_UK</i>     | 4612 | 0.08  | 0.08 | 0    | 0.88  |
| 美国                                  | <i>tradeshare_US</i>     | 4578 | 0.29  | 0.23 | 0    | 0.97  |
| 中国                                  | <i>tradeshare_C</i>      | 4345 | 0.28  | 0.21 | 0    | 0.99  |

数据来源:世界银行公开资料、AidData 数据、Dreher and Axel(2009)、世界发展指数、OECD 官方网站、Michael Bailey, Anton Strezhnev and Erik Voeten(2016)、IMF DOTS 数据库,作者自行整理制作。

### (三) 主要回归结果

整体而言,项目的审批时间与项目自身特征的相关性很小(表现为项目特征变量的回归结果都不显著)。除了补充性贷款项目的批准时间显著下降,其他项目层面控制变量的影响非常有限。即使是补充性贷款,其影响也远比 G6 国家的影响特别是 G6 国家对该国政治上考量的影响要小。由此可

见,项目的审批周期是由政治考量决定的,而非取决于项目特征指标。在控制美国偏好和项目特征的情况下,G6 国家的偏好结构是影响世界银行援助项目审批周期的最重要因素,这是本文的基本发现之一。表 3 报告了控制时间、行业和国家效应后的随机前沿模型估计结果,根据模型(4)的估计,世界银行贷款项目的平均审批周期为 502 天。

表 3 随机前沿模型的主要回归结果

| 被解释变量: <i>Approval Date</i>       |                    | (1)政治      | (2)政治+<br>援助 | (3)政治+<br>贸易 | (4)政治+<br>援助+贸易 |
|-----------------------------------|--------------------|------------|--------------|--------------|-----------------|
| Approval<br>Date                  | <i>Project ID</i>  | 0.0654 *** | 0.0654 ***   | 0.0654 ***   | 0.0654 ***      |
|                                   | <i>_cons</i>       | (64.874)   | (64.202)     | (65.469)     | (64.981)        |
|                                   |                    | 10590 ***  | 10596 ***    | 10588 ***    | 10594 ***       |
|                                   |                    | (81.877)   | (81.116)     | (82.606)     | (82.121)        |
| <b>ln <math>\sigma^2 u</math></b> |                    |            |              |              |                 |
| 项目特<br>征变量                        | <i>envrisk</i>     | 4.392 **   | 6.043 *      | 4.068 **     | 8.135 **        |
|                                   |                    | (2.502)    | (1.884)      | (2.256)      | (2.414)         |
|                                   | <i>lntotalamt</i>  | 0.0786     | 0.0803       | 0.0816       | 0.0830          |
|                                   |                    | (1.332)    | (1.362)      | (1.375)      | (1.397)         |
|                                   | <i>IDA</i>         | 0.162      | 0.141        | 0.171        | 0.153           |
|                                   |                    | (0.745)    | (0.637)      | (0.769)      | (0.678)         |
|                                   | <i>supplement</i>  | -2.795 *** | -2.793 ***   | -2.803 ***   | -2.810 ***      |
|                                   |                    | (-14.763)  | (-14.693)    | (-14.887)    | (-14.934)       |
|                                   | <i>SAL</i>         | -0.0286    | -0.0380      | -0.0310      | -0.0388         |
|                                   |                    | (-0.046)   | (-0.062)     | (-0.050)     | (-0.063)        |
|                                   | <i>sectorcount</i> | 0.0270     | 0.0258       | 0.0246       | 0.0237          |
|                                   |                    | (0.616)    | (0.587)      | (0.563)      | (0.541)         |
| 国别特<br>征变量                        | <i>VotingPower</i> | 1.296      | 1.249        | 1.569        | 1.443           |
|                                   |                    | (0.935)    | (0.857)      | (1.039)      | (0.926)         |
|                                   | <i>unsc</i>        | -0.200     | -0.207       | -0.178       | -0.180          |
|                                   |                    | (-1.214)   | (-1.249)     | (-1.066)     | (-1.077)        |
|                                   | <i>polity</i>      | 0.0119     | 0.0112       | 0.0134       | 0.0125          |
|                                   |                    | (0.374)    | (0.352)      | (0.417)      | (0.391)         |
|                                   | <i>lnperGDP</i>    | -1.113     | -1.122       | -1.169       | -1.163          |
|                                   |                    | (-1.333)   | (-1.345)     | (-1.349)     | (-1.339)        |
|                                   | <i>conflict</i>    | -0.0702    | -0.0723      | -0.0721      | -0.0649         |
|                                   |                    | (-0.286)   | (-0.296)     | (-0.293)     | (-0.264)        |
| <i>edebt_IBRD</i>                 | 0.0887             | 0.0880     | 0.0847       | 0.0829       |                 |
|                                   | (0.616)            | (0.606)    | (0.588)      | (0.569)      |                 |

续表

| 被解释变量: <i>Approval Date</i> |  | (1) 政治                | (2) 政治 + 援助           | (3) 政治 + 贸易           | (4) 政治 + 援助 + 贸易      |                  |
|-----------------------------|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| G6 的主要<br>影响变量              | <i>G6_votesim_tot</i>                        | 3.533***<br>(3.006)   | 3.614***<br>(3.063)   | 3.467***<br>(2.924)   | 3.562***<br>(3.014)   |                  |
|                             | <i>G6_votesim_sd</i>                         | 52.17***<br>(2.612)   | 52.39***<br>(2.636)   | 52.90***<br>(2.627)   | 52.41***<br>(2.633)   |                  |
|                             | <i>G6_votesim_tot</i> # <i>G6_votesim_sd</i> | -15.62***<br>(-3.038) | -15.69***<br>(-3.067) | -15.70***<br>(-3.022) | -15.57***<br>(-3.034) |                  |
|                             | <i>G6_comm_tot</i>                           |                       | -0.0354<br>(-0.178)   |                       | 0.0538<br>(0.263)     |                  |
|                             | <i>G6_comm_cov</i>                           |                       | -1.608<br>(-0.968)    |                       | -1.365<br>(-0.820)    |                  |
|                             | <i>G6_comm_tot</i> # <i>G6_comm_cov</i>      |                       | 0.113<br>(0.901)      |                       | 0.0915<br>(0.727)     |                  |
|                             | <i>G6_trade_tot</i>                          |                       |                       | 0.0102<br>(0.036)     | -0.00238<br>(-0.008)  |                  |
|                             | <i>G6_trade_cov</i>                          |                       |                       | -0.533<br>(-1.273)    | -0.579<br>(-1.375)    |                  |
|                             | <i>G6_trade_tot</i> # <i>G6_trade_cov</i>    |                       |                       | 0.0914<br>(0.271)     | 0.0646<br>(0.189)     |                  |
|                             | <i>G6_votesim_tot</i> # <i>envrisk</i>       | -0.795*<br>(-1.746)   | -0.926*<br>(-1.824)   | -0.732<br>(-1.584)    | -1.020**<br>(-2.026)  |                  |
|                             | <i>G6_comm_tot</i> # <i>envrisk</i>          |                       | -0.0870<br>(-0.634)   |                       | -0.229<br>(-1.419)    |                  |
|                             | <i>G6_trade_tot</i> # <i>envrisk</i>         |                       |                       | 0.0640<br>(0.963)     | 0.118<br>(1.534)      |                  |
|                             | 其他<br>变量                                     | <i>Constant</i>       | 8.265<br>(0.856)      | 8.043<br>(0.796)      | 9.332<br>(0.956)      | 8.546<br>(0.838) |
|                             |  | G6 对该国援助的构成           | 控制                    | 控制                    | 控制                    | 控制               |
|                             |  | G6 对该国贸易的构成           | 控制                    | 控制                    | 控制                    | 控制               |
| 时间固定效应                      |  | 控制                    | 控制                    | 控制                    | 控制                    |                  |
| 行业固定效应                      |  | 控制                    | 控制                    | 控制                    | 控制                    |                  |
| 国家固定效应                      |  | 控制                    | 控制                    | 控制                    | 控制                    |                  |
| 观测样本数                       | 2262   | 2262                  | 2262                  | 2262                  |                       |                  |

注:估计方法为指数分布的随机前沿模型,模型检验结果拒绝了不存在无效率项  $u_i$  的原假设;括号中的数值为 Z 统计量;\*\*\* 表示统计量在 1% 的水平上显著, \*\* 表示统计量在 5% 的水平上显著,\* 表示统计量在 10% 的水平上显著。

基于回归分析获得的主要发现如下。

第一,G6 政治偏好的异质性会显著影响项目审批时间,但其影响随 G6 政治偏好强度的增加而减小,但是 G6 经济偏好强度和异质性对项目审批时间没有显著影响。政治偏好差异是所有潜在因素中影响最为明显、作用最大的。如果 G6 与借贷国之间的政治利益的差异较大,该借款国申请世界银行援助获批的时间往往更长。政治偏好强度和政治偏好异质性的交叉项的回归结果显示,政治偏好异质性的影响随政治偏好强度的增加而减小。假设一个贷款项目除 G6 政治偏好强度外所有变量均取均值,那么当 G6 政治偏好强度<sup>①</sup>分别是 3、3.5、4 和 4.5 时,G6 政治偏好异质性提高 1 个标准差,它申请援助获批的时间分别会增加 36 天、减少 12 天、减少 55 天和减少 93 天。即若 G6 对借款国的政治偏好强度较高,G6 内部的政治利益差异对项目审批的延迟作用较小。如果 G6 对借款国的政治偏好强度较低,那么 G6 内部政治利益不一致对项目审批的延迟作用就非常明显。如图 3 所示,根据

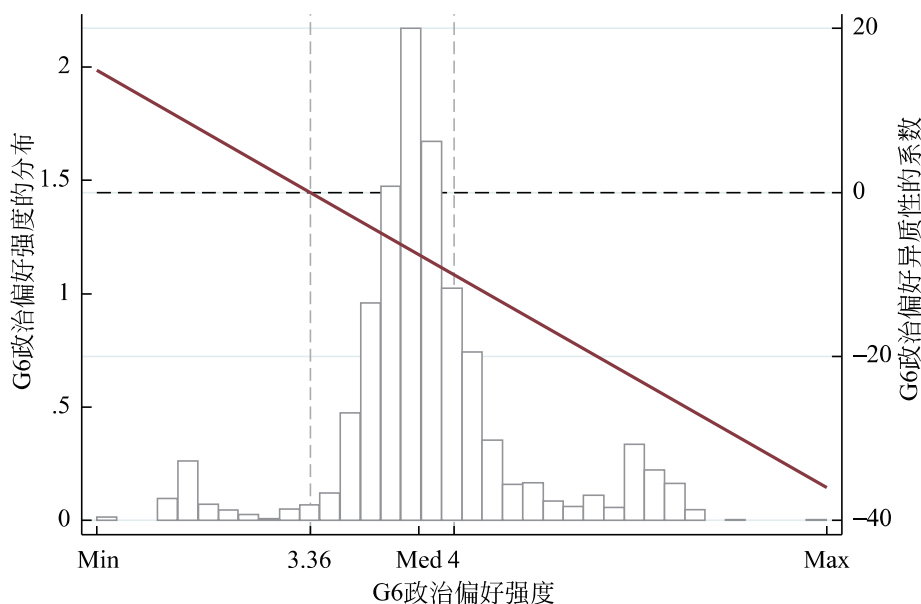


图 3 政治偏好异质性在不同政治偏好强度下的系数变化

注:(1)图中绘制了政治偏好强度的密度分布直方图,右轴为 G6 政治偏好异质性系数,左轴为分布密度。(2)垂直于 x 轴的两条附加线,分别对应 G6 政治偏好强度等于 3.36 和 4 的取值。其中,G6 政治偏好强度等于 3.36 时,政治偏好异质性系数取 0;G6 政治偏好强度大于 4 时,政治偏好异质性边际效应统计显著。

数据来源:根据表 2 中模型(3)的回归结果计算,作者自行绘制。

<sup>①</sup> G6 政治偏好强度取值区间为 2.41~5.25,均值为 3.86。

回归(3)的系数计算出的使 G6 政治偏好异质性对审批周期的边际影响等于 0 的 G6 政治偏好强度水平为 3.36(约为前 10%分位),当 G6 政治偏好强度大于 0.36 时,G6 政治偏好异质性的影响开始为负,即缩短项目审批时间;但是进一步的边际效应检验发现,仅当 G6 政治偏好强度大于 4 时(约为前 20%分位),G6 政治偏好异质性随政治偏好强度增加而减少审批时间的作用才是统计显著的。

上述回归结果符合共同代理理论对核心股东国作用的预期。核心股东国的偏好分歧会增加协调成本,从而延长项目批准时间。但是协调成本带来的延时机机制会随着核心股东国总体偏好强度的增加而减弱。这是由于随着利益攸关度的增加,G6 达成投票交易或私下交易的可能性提升,协调成本降低。因此,实证结果显示,G6 政治偏好的异质性会显著影响项目审批时间,但其影响随 G6 政治偏好强度的增加而减小。据此可以推断,一个国家若对 G6 的地缘政治重要性均较低,且在 G6 内部处于“选边站队”的位置,那么其获得世界银行项目批准的周期最长。对于在地缘政治上不那么重要的借贷国来说,为尽快获得国际金融组织的贷款支持,其理性选择应是进行“两边下注”,避免因核心股东国偏好分歧而延长项目批准时间。对于地缘政治重要性较高的借贷国,尽管核心股东国偏好分歧可能延长项目批准时间,但是 G6 达成内部交易的倾向会削弱这种延时机机制的作用。

第二,世界银行官僚偏重的项目环境与社会风险评级(envrisk,以下简称“评级”)会影响项目审批周期,但其影响会随着 G6 对贷款国政治偏好强度的增加而降低。回归结果发现,控制了项目所在年份、所在行业和国家固定效应后,项目的环境与社会风险水平越高,审批周期越长。根据模型预测结果,当其他变量取均值水平、评级为不需要风险评估时,审批时间为 358 天;当评级为需要部分风险评估或者子项目需要风险评估时,审批时间为 526 天;当评级为需要完全风险评估时,审批时间为 771 天。但当 G6 对借款国政治偏好强度较高时,项目潜在的环境与社会风险对审批周期的影响有所下降(如图 4),即因潜在环境与社会风险所导致的项目审批周期延长的作用受到抑制,主要表现为 G6\_votesim\_tot 与 envrisk 的交叉项系数为负。

上述结果符合共同代理理论对国际官僚作用的预期。尽管世界银行官僚对项目的环境与社会风险评级会影响项目审批周期,但官僚的偏好会受



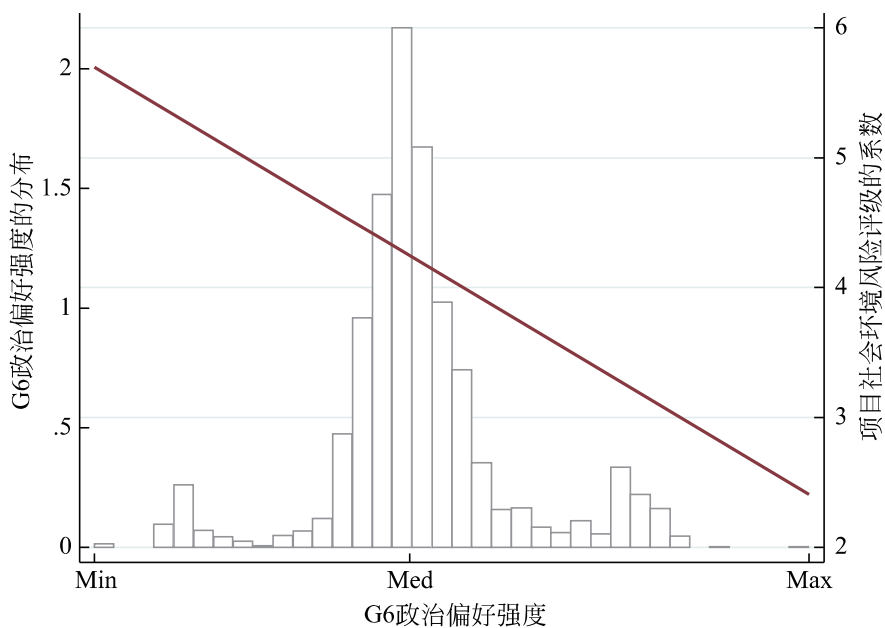


图4 项目环境与社会风险评级在不同政治偏好强度下的系数变化

到核心股东国的控制。特别是,当核心股东国的政治利益较大时,就会出于自身政治利益考虑干预世界银行贷款审批,导致世界银行官僚对项目潜在环境与社会风险的把控降低。由此可以发现,在世界银行援助分配过程中,G6的政治利益弱化了世界银行作为旗舰发展融资机构的专业化标准。

#### (四) 稳健性检验的主要结果

考虑到项目的审批过程可能因纳入申请援助国家的最新特征变化而影响了实际审批进度,本文使用滞后两期的国别特征变量以及使用面板回归估算审批时间  $u$  两种方法对模型进行稳健性检验。从结果来看,不论是替换滞后两期的变量,还是对  $\ln u$  进行面板回归检验,本文的主要结论都没有发生变化。稳健性检验的主要结果如表4所示。

对 G6 变量和援助国相关变量滞后 2 期处理后,主要结果如下:第一,项目识别号 (*Project ID*) 与项目批准日期之间的相关关系没有显著调整。第二,G6 在政治上的利益分歧、利益集中度及其交互作用的影响均高于基线模型中回归结果,这更加显著地反映出 G6 出于自身政治利益考量对世界银行贷款项目审批施加的干扰作用。第三,G6 政治利益分布对项目潜在环

表4 稳健性检验的主要结果

| 被解释变量   | OLS                  |                      | 滞后2期                   |                        |
|---|----------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
|   | 政治                   | 政治+贸易                | 政治利益                   | 政治+贸易                  |
|   | duration(ln u)       |                      | Approval date          |                        |
| <i>Project ID</i>                             |                      |                      | 0.0664***<br>(101.686) | 0.0664***<br>(102.109) |
| <i>G6_votesim_tot</i>                         | 1.154***<br>(2.669)  | 1.104**<br>(2.444)   | 4.171***<br>(3.556)    | 4.593***<br>(3.786)    |
| <i>G6_votesim_cov</i>                         | 15.40**<br>(2.095)   | 15.40**<br>(2.042)   | 81.65***<br>(3.764)    | 84.88***<br>(3.815)    |
| <i>G6_votesim_tot</i> # <i>G6_votesim_cov</i> | -4.698**<br>(-2.431) | -4.627**<br>(-2.325) | -21.00***<br>(-3.726)  | -22.22***<br>(-3.834)  |
| <i>G6_trade_tot</i>                           |                      | -0.0471<br>(-0.383)  |                        | 0.0500<br>(0.676)      |
| <i>G6_trade_cov</i>                           |                      | -0.114<br>(-0.708)   |                        | -0.152<br>(-0.901)     |
| <i>G6_trade_tot</i> # <i>G6_trade_cov</i>     |                      | 0.0737<br>(0.494)    |                        | -0.0567<br>(-1.393)    |
| <i>G6_votesim_tot</i> # <i>envrisk</i>        | -0.409**<br>(-2.377) | -0.350*<br>(-1.883)  | -0.567<br>(-1.310)     | -0.838*<br>(-1.749)    |
| <i>G6_comm_tot</i> # <i>envrisk</i>           |                      | 0.0237<br>(0.380)    |                        | -0.220<br>(-1.571)     |
| <i>G6_trade_tot</i> # <i>envrisk</i>          |                      | 0.0511<br>(1.534)    |                        | 0.110*<br>(1.831)      |
| 样本量   | 2262                 | 2262                 | 2459                   | 2459                   |
| R2  | 0.472                | 0.474                |                        |                        |

注:估计方法为指数分布的随机前沿模型;括号中的数值为Z统计量;\*\*\*表示统计量在1%的水平上显著,\*\*表示统计量在5%的水平上显著,\*表示统计量在10%的水平上显著;模型中的控制变量还包括项目特征变量 *Project ID*、*envrisk*、*Intotalamt*、*IDA*、*supplement*、*SAL* 和 *sectorcount*,以及国别特征变量 *VotingPower*、*unsc*、*polity*、*lnperGDP*、*conflict* 和 *edebt\_IBRD*。

境与社会风险影响的干扰与基线模型中的发现一致,政治利益强度会显著减弱审批对项目潜在环境与社会风险的审慎程度,加快项目审批流程。

第四,各国双边援助和双边贸易对项目审批周期仍然没有显著影响。使用 OLS 方法对估计的审批时间进行重新估计后,本文的主要结论都没有发生变化,但 G6 政治利益偏好的系数显著性略有下降。

## 五、结论

本研究试图明确那些影响国际金融组织对不同贷款项目批准时长存在差异的决定性因素。通过引入委托—代理模型,本研究发现,国际金融组织核心股东国对贷款项目的偏好结构,即偏好强度和偏好差异,会显著影响项目批准周期。具体来说,在委托—代理框架下,一方面,核心股东国保持对国际金融组织的决策控制。当决策事项与核心股东国的利益攸关度较高时,核心股东国政治利益就会取代国际组织的专业性。在核心股东国政治干预过程中,政治利益纷争会增加协调成本,从而降低决策效率。然而,核心股东国的偏好差异对决策的延迟机制受到偏好强度的调节。当核心股东国偏好强度较高时,核心股东国之间的私下交易倾向会降低协调成本,弱化对决策延迟的效果。另一方面,国际金融组织的官僚具有一定的自主性,特别是当决策事项与核心股东国的利益攸关度降低时,国际官僚的专业作用更会凸显,即环境与社会风险评级越高的项目,审批周期越短。

本研究的主要发现具有一定的理论和现实启示:第一,传统的霸权利益和核心股东国集体利益模式无法充分解释国际组织的决策行为,核心股东国的偏好结构对借贷决策的影响显著。国际组织核心股东国内部的利益联盟和战略互动值得进一步深入研究。第二,委托—代理理论是解释国际组织决策的有益分析框架。国际组织官僚在核心股东国的控制下发挥作用,核心股东国的偏好强度会影响国际组织的专业性。当决策事项对核心股东国的政治利益重大时,国际组织的专业性让位于政治性。第三,国际组织决策效率的不均衡分布会带来分配后果,反过来会影响国家的地缘政治选择。在核心股东国政治偏好强度较低时,政治利益分歧对决策的延迟机制更加明显。由此可以推断,“选边站队”的地缘小国更容易遭遇决策“僵局”。第四,本文对国际制度改革的启示是,为了提升国际组织决策效率,不仅要改革繁杂冗余的行政程序,更重要的是要包容性地提升大国的政治利益攸关度,降低大国间协调成本。