



大会

Distr.: General
29 April 2009
Chinese
Original: English

第六十三届会议

议程项目 48

2002 年发展筹资问题国际会议成果的 后续行动和执行情况以及 2008 年审查 会议的筹备情况

大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的建议

大会主席的说明

1. 2008 年爆发的金融危机发源于先进的发达国家，但迅速蔓延，成为一场世界经济危机，影响到所有国家，包括新兴经济体和欠发达国家。
2. 为了分析全球金融体系的运作方式，并探讨建立更可持续和更公正的全球经济秩序的途径和方法，我召集了一个专家委员会，由 2001 年诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·施蒂格利茨教授任主席，成员包括来自日本、西欧、非洲、拉丁美洲、南亚和东亚的杰出经济学家、决策者和从业人员。挑选这些专家的依据，是他们对金融体系的运作方式所引起的复杂和相互关联的问题的全面理解。委员会每个成员还对现有多边机构的长处和弱点具有公认的清晰理解，对位于世界不同区域以及经济和社会发展水平不同的国家所面临的具体挑战具有公认的敏锐认识。
3. 2009 年 3 月 25 日至 27 日在纽约联合国总部举行了一次互动式专题对话，议题是世界金融和经济危机及其对发展的影响，会员国和民间社会的代表在对话中发表了建设性的意见，这次对话之后，我现在高兴地向各位转递委员会 2009 年 4 月 5 日的建议，供各位审议。我相信，大会成员在筹备根据大会第 63/277 号决议定于 2009 年 6 月 1 日至 3 日举行的世界经济和金融危机及其对发展的影响会议时，将发现这些建议有所帮助。



大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的建议^{*}

一. 序言

1. 金融危机从少数几个发达国家迅速向外蔓延，吞没了全球经济。这提供了一个具体的证据，表明需要对国际贸易和金融体系进行深刻的改革，以适应 21 世纪的需要和不同情况。过去的金融危机对最没有能力承担这些代价的穷人产生的有害影响不合比例之大，造成的后果会在危机结束之后持续很久。因此，必须认识到，这不仅是一场经济危机，而且是一场社会危机。
2. 必须进行结构性改革，以使国际制度适合于防止今后的危机，而如果不立即采取措施来推动从当前危机中复苏，这些改革便无法实现。这些变革在设计上应该保护最不发达国家(其中许多位于撒哈拉以南非洲)的最贫穷人，他们将承担沉重的调整负担。根据国际劳工组织(劳工组织)的资料，如果不迅速采取行动来克服危机产生的影响，会有大约 2 亿工人陷入贫穷，其中大多数人在发展中国家。即使在某些先进的工业化国家，也有千百万家庭面临失去住房和医疗服务的威胁，而由于老年人在资产价格的崩溃当中失去了终生储蓄，他们当中的经济无保障和焦虑正变得日益严重。据劳工组织估计，2009 年的失业人数会比 2007 年增加大约 3 000 万人，如果情况继续恶化，增加的失业人数会达 5 000 万以上。
3. 在日益一体化的世界经济当中，发达国家和发展中国家的福祉相互依存。为稳定当前局势所采取的短期措施必须保证向世界上的穷人提供保护，与此同时，减少危机再度发生的可能性的长期措施必须保证提供可持续的融资，以加强发展中国家的政策对应措施。如果不采取真正普惠性的对应措施，认识到所有国家在改革进程中的重要性，就无法恢复全球经济的稳定，世界范围的经济增长和减贫将会受到威胁。
4. 这种普惠性的全球对策将需要整个国际社会的参与，绝不能仅包括 7 国集团、8 国集团或 20 国集团，而是必须包括来自全球，即 192 国集团的代表。正是为了满足这一需要，大会主席建立了本专家委员会，以研讨为克服危机所需要的措施，并建议较长期的改革。专家委员会承认 8 国集团和 20 国集团及其他机构进行的工作，认为自己的工作补充性的，寻求把危机和对应措施在贫穷和发展方面所产生的影响作为重点。
5. 改革国际制度的目标必须是使世界经济体系更好地为全球公益运作。为此需要既追求实现长期目标，例如可持续的和公平的增长、根据“体面工作”概念创

^{*} 可在 www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml 查阅关于专家委员会的信息。

造就业、负责任地利用自然资源和减少温室气体排放，同时也解决所关切的更为紧迫的问题，包括克服粮食危机和金融危机构成的挑战。在全世界集中力量解决当务之急时，必须继续把实现千年发展目标和保护世界免于气候变化威胁的长期承诺作为总括性的优先事项；事实上，全球改革如果设计得体，势必提供机会来加速实现这些目标的进程。世界最终将从全球经济危机当中复苏，但为了克服其他挑战，包括全球变暖构成的挑战，将需要采取更多的措施。世界上既存在能力过剩和大规模失业，同时又有庞大的全球需要得不到满足，包括无法克服全球变暖和消除贫穷所构成的挑战，这种情况不能令人接受。

二. 应付全球金融危机

6. 为了以可持续的方式应付这场危机，需要查明导致危机及其在世界各地迅速蔓延的根本因素。货币政策放任、监管不利和监督松弛相互作用，造成了金融不稳定。由此导致的结果表现为庞大的全球失衡，如果不迅速采取反周期措施，失衡的无序展开会使危机恶化。

7. 监管不利的部分原因是没有充分理解市场的局限性，即经济学家们所谓的“市场失灵”。这样的失灵虽然出现在许多市场，但在金融市场特别重要，在对“实体”经济活动产生溢出效应时会带来不合比例的巨大影响。

8. 在这方面，所奉行的货币政策可部分追溯到试图抵消全球总需求的不足，大多数国家内收入的日益不平等使这种不足更趋恶化。货币条件还受某些新兴市场国家外汇储备积累的影响，这些国家为的是寻求保护，以免于全球不稳定的损害和多边金融机构的援助在传统上附加的繁重条件。

9. 当前危机反映出的问题超出了货币政策和金融部门监管的范围，涉及到公司治理和竞争政策等方面的更为深刻的不足。对市场运作的有缺陷的理解进而维护了很多这样的弱点，并助长了近年来大力推行的金融放宽管制。这些观点是某些国际金融机构所主张的政策设计的依据，也是一大部分全球化结构的依据。

10. 更普遍地讲，当前的危机暴露了某些国家当局和国际机构所奉行政策的缺陷，这些政策的基础是以前盛行一时、认为不受羁绊的市场能够迅速自我矫正而且效率高的经济学说。全球化的结构也是以这些有缺陷的假设为基础；全球化虽然使很多国家受益，但也使一个经济体系中的缺陷能够迅速蔓延到世界各地，甚至给那些建立了良好的监管框架、创建了有效的金融货币体制并执行了健全的财政政策的发展中国家带来了衰退和更多的贫穷。

11. 本报告概述的原则和建议寻求既满足立即采取行动来振兴全球经济的需要，又满足采取行动解决根本性结构问题的需要。它们的重点既包括能够而且应该立即采取的可行步骤，也包括现在就必须开始的更为深刻的中期和较长期改革，其

目的是帮助恢复对我们的经济体系的信心，减少这种危机再度发生的可能性，并加强国际社会在危机发生时的应对能力。

12. 通过分析适当的国家和全球危机对策，委员会提出下列原则：

(a) 如果不迅速采取行动来处理全球经济下滑，将不可避免地增加这一下滑的深度和持续时间，以及为实现更为平衡的稳固复苏所付出的最终代价；

(b) 在一个全球一体化的世界上，任何一个国家采取的行动都将对其他国家产生影响。而国家决策往往不把这些外在因素考虑在内。发达国家特别需要意识到这些外在因素产生的有害后果，发展中国家则需要建立框架来帮助保护自己，以免受到具有全系统重要性的国家在监管和宏观经济方面的失灵所带来的损害；

(c) 发展中国家应该有更大空间来执行政策和建立机构，以使自己能够奉行适当的反周期政策；

(d) 先进的工业化国家应该履行自己不采取保护主义行动的承诺，更重要的是，应保证刺激计划和复苏方案不进一步扭曲经济竞争环境，不进一步增加全球失衡；

(e) 在发达国家采取措施，通过补贴金融机构来恢复本国金融市场的同时，流入发展中国家的资本急剧减少。必须保证这些措施不形成新形式的金融保护主义。金融补贴对自由和公平的贸易体系的效率所造成的损害有可能不亚于关税。而且，它们的不公平性会严重得多，因为富国有更多的资源来支持补贴；

(f) 所有方面都必须提高在应付危机时的透明度。更普遍地讲，应该加强和尊重民主原则，包括包容性地参与决策过程的原则；

(g) 这场危机的部分原因在于过分放宽对金融市场和国际贸易的监管。为了恢复全球经济的健全，将需要恢复市场作用与国家作用之间的平衡。全球经济危机和全球气候危机都与重大的外在因素有关，只能通过适当的全球集体经济行动来处理这些因素；

(h) 在采取政策行动时，必须确保它们不会通过对其他国家的影响而导致当前危机的恶化，或导致增加今后不稳定或减少未来增长的结构性变化。例如，某些国家采取措施，来应付那些由于非常庞大，所以不能听任其倒闭的金融机构所承担的过度风险，但导致了增加今后这类风险的银行合并；

(i) 如果要使全世界摆脱当前危机，实现可持续和平衡的增长，各国政府就必须进行改革来消除促成当前经济危机的根本因素。只是简单地恢复到危机前的状况是不够的。此外，启动这样的改革，会以提高信心的形式立即带来效益；

(j) 设计得体的短期措施可以补充长期目标，特别是那些与气候变化和环境有关的目标。复苏政策应该包括大规模环境投资。为了促成公共和私营部门内的

这种投资，可以实行强有力的鼓励措施，并对本国和国际政策框架进行深刻改革，包括实行碳排放定价措施。

三. 可立即采取的措施

13. 必须以迅速和有效的措施来克服当前的危机，但是，这些措施也必须为长期改革奠定基础，如果我们要有一个更为稳定和更加繁荣的全球经济并避免今后的全球危机，这样的改革将是必要的。

14. 以下十项可立即采取措施对于全球复苏来说必不可少。

1. 所有发达国家都应该采取强有力、协调和有效的行动来刺激本国经济：

(a) 刺激措施应该及时，产生庞大的“乘数”效应，帮助应付经济下滑对穷人造成的压力，并有助于解决长期问题和防止不稳定。尽管采取哪些刺激措施应该由本国决定，但应该根据其全球影响来对其作出评判。如果每个国家都只是关心本国的成本效益，例如增加国债，那么，全球刺激的规模将会太小，支出将被扭曲，全球影响将丧失殆尽；

(b) 发展中国家如果无法筹集到必要的资源来为本国的刺激政策提供资金，可能不得不实行顺周期政策，从而抵消发达国家的刺激政策对全球增长产生的积极影响。因此，必须为所有国家提供足够的资金，以保证发达国家和发展中国家的政策相互补充，加强全球复苏；

(c) 既然如此，国家刺激计划应该包括将在发展中国家采取的支出措施，以抵消世界贸易下降和金融市场非中介化所产生的影响。工业化国家应该至少把其刺激计划的 1% 用于支持发展中国家的复苏，此外还应扩大传统的官方发展援助承诺。为了保证为发展中国家刺激政策提供的资金不导致抵消其效益的更多外债，除贷款之外，还应通过赠款方式为刺激方案提供资金。

2. 发展中国家需要更多的资金：

(a) 发展中国家将需要大量更多的资金来有效参与一项全球刺激计划。发展中国家必需得到可以迅速启用，而且没有不当附加条件的资金来源。事实上，仅仅是为了抵消先进工业化国家采取的大规模刺激和拯救措施所造成的失衡和不公平，就需要更多的资金。发达国家还需要提供更多的资金用于在发展中国家适应和减轻气候变化，当前正在《联合国气候变化框架公约》之下就此进行谈判。应该在短时间内提供这些资金；

(b) 国际货币基金组织(基金组织)执董会于 1997 年 9 月批准发行特别提款权，办法是根据所提议的《基金组织协定》第四次修正案把累计特别提款权分配额增加一倍，即增加到 428 亿特别提款权。通过完成这次发行，可以立即提供一

个重要的资金来源。此外，应该迅速采取行动，规定在危机期间可以每年通过标准程序至少增加发行 2 500 亿美元的特别提款权；

(c) 除此之外，还应该支持增加流动性的区域努力。例如，应该立即考虑按照《清迈倡议》，在没有基金组织的规划所附带要求的情况下提供流动性支持。区域合作安排对跨界外在因素有更多的认识，并对各个邻国的特殊情况更为敏感，因此会特别有效；

(d) 这些更多的资金来源应该补充传统的官方发展援助。如果不保持官方援助的水平，会产生长期影响。贫穷和营养不良将会增加，许多青少年将会辍学，从而受到终生影响。全球社会团结意识将受到破坏，从而更加难以就主要的全球问题，例如针对气候变化的挑战所采取的措施达成协议。即使更狭义地看，如果不提供这样的援助，也会非常不利：因为这会损害全球复苏；

(e) 发达国家必须重新努力，于 2015 年之前履行在《千年宣言》、《蒙特雷共识》、2005 年世界首脑会议和《多哈宣言》中作出的承诺。

3. 为发展中国家提供更多资金，包括为此建立新的信贷机制和采用新的支付方法：

(a) 发展中国家将需要渠道来得到更多的资金，以参加全球刺激措施，并为保护最弱势群体以加强社会保障所需要的更多措施提供资金；提供贸易融资，并向那些其国际信贷来源可能已经枯竭的私人公司提供资金；扶持由于撤资和出口收入一落千丈而被削弱的本国金融机构；

(b) 为了筹集更多资金，迫切需要建立一个新的信贷机制。当前体系没有提供一个有效机制来筹集那些积累了庞大储备的国家现有的资金。如果可以把新兴市场的储蓄用于支助发展中国家，将使全球经济的所有参与者受惠。由于两个原因，现有供资机制在当前无法满足这些需要。一些新兴市场国家的政府机构不愿向现有的多边机构提供发展资金，原因是这些国家在这些机构的管理结构当中的代表席位常常不足，另一个原因是，它们认为这些机构的政策建议和附加条件不适合发展中国家的需要。许多国家不愿接受某些机构的援助，而某些潜在的放贷国则不愿向某些机构提供资金，这种情况所构成的障碍也许无法由短期内可能推行的改革完全解决。此外，缺乏适当的供资机制来满足某些拥有大量储备的发展中国家的利益，例如寻求回报可令人接受、风险有限的可能投资的主权财富基金。当前的金融体系不提供这样的中介机制；

(c) 新的供资机制的设计意图应该是吸引那些积累了庞大的非借款国际储备的国家的资金。这些供资承诺可以用先进工业化国家提供的担保作支持。应该通过在全球金融市场借款来使这些资金发挥杠杆效应。在资金的使用方面有各种不同(互补)的选择。首先，迫切需要国际收支融资和预算融资，其目标是增加发展中国家的反周期财政支出能力。其次，可以把这些资金用于某些与新兴市场的利益特别有关的关键投资，例如开发非洲国家的农业，包括发展其出口能力，从

而增加其他区域，例如亚洲和阿拉伯国家的粮食保障。另一个可能性是利用这些资金来帮助发展中国家为贸易信贷或本国公司的债务提供担保，以预防抛售这些公司债务的风险；

(d) 这样的融资机制的治理结构必须不同于现在的全球金融机构，以反映新的全球资金来源，并反映给予新兴市场国家和供资国家更大发言权的必要性，同时也给予受援国发言权。可以把这些机制置于发展中国家已具有强有力代表性的现有机构，例如世界银行或各区域开发银行的总结构之下，也可以为其建立一个新机构。委员会成员没有就应该把新融资机制设在哪里形成任何占上风的意见。无论如何，至关重要的是这些机制遵守当前的国际标准，特别是遵守社会和环境保障措施。

4. 发展中国家需要更多的政策空间：

(a) 国际金融机构提供的官方借款和资助仍然带有附加条件。这些附加条件加剧了全球不对称，使发展中国家在发达国家面前处于不利地位，并损害发展中国家寻求资助的意愿，助长了全球经济弱点。其他条件要求或鼓励各国实行放宽管制的金融政策，人们现在意识到，这些政策助长了当前的经济危机；

(b) 发展中国家特别需要能够帮助保护它们的政策框架，以使其免于具有全系统重要性的国家在监管和宏观经济方面的失灵所带来的损害。发展中国家被迫实行放宽监管的政策，这些政策与人们现在认识到在触发危机方面起了一定作用的政策相类似，不仅如此，这些国家管理资本账户和金融体系的能力也受到限制（例如由于金融和资本市场放宽管制政策而受到限制）；这些政策现在正使很多发展中国家付出沉重代价。

5. 必须纠正管理贸易和金融的政策之间缺乏一致性的情况：

由于缺乏资源和强加附加条件，并由于伴随援助而来的往往是国际协定，政策空间受到挤压。很多双边和多边贸易协定所包含的承诺限制了各国通过适当的监管、结构和宏观经济改革以及拯救计划来应付当前危机的能力，并可能使其不必要地暴露于全球经济体系其他地方的失灵所带来的感染。

6. 应对危机必须避免保护主义：

公开的保护主义包括关税和一些刺激计划中所包含的必须在国内采购的限制。由于国际贸易协定复杂的规定和覆盖范围，看似“对称”的规定（如对所涉国家适用特定的世界贸易组织或其他国际协定条款的例外）可以有明显不对称的影响。如已指出的那样，隐含和明确的补贴可以对公开和公平的贸易有着同样的扭曲。在某些情况下，接受大量政府援助的银行可能有贷款需以国内为重点的压力。虽然增加此类措施的诱惑是可以理解的，但需努力资助向发展中国家提供更

多的扶持，以减轻危机的影响以及公开和隐蔽的补贴的影响(如通过贷款方案和担保提供的国家援助)，以避免进一步的扭曲。

7. 发达国家向最不发达国家的出口开放市场：

尽管成功完成多哈贸易谈判回合将受到欢迎，但其对危机的影响及其发展层面的内容仍然不清楚。但是，可迅速执行在多边贸易谈判中已商定的一些措施，以支持受这场危机影响的发展中国家。这些措施包括对最不发达国家产品实施免税、免配额的准入。此外，应立即执行 2005 年世贸组织《香港部长宣言》中达成的协议，该协议规定至迟在 2013 年消除发达国家一切形式的出口补贴。没有理由在等待达成总协定前不实施这些措施。此外，应立即取消国内对棉花补贴的支助，因为这些补贴扭曲了价格，损害了非洲国家的利益。总体来说，在所有贸易谈判中，应保留发展中国家享受特殊和差别待遇这一长期公认的原则。

8. 从成功的政策中吸取经验以进行监管改革：

(a) 广泛认为，金融危机是先进工业化国家监管政策失败所导致。虽然全面的监管改革需要时间，但当务之急是从现在开始监管改革工作。对金融系统信心的崩溃，被广泛视为此次经济危机的中心之所在；恢复信心在复苏中举足轻重。但是，不改变金融部门的各种奖励和面临的种种制约，将难以恢复信心。监管改革必须是真正的实质性改革，要超越金融部门，解决公司治理与竞争政策中的根本问题，以及在税收结构中优待资本收益的问题，这种优待可能鼓励过度的杠杆作用；

(b) 尽管必须要实现更大的透明度，但所需要的远远超过提高金融工具的清晰度。即使充分披露衍生工具头寸，但其非常复杂，使得评估金融机构的资产负债表头寸极为困难。不过，仍需要更大的透明度，包括禁止资产负债表外交易和将员工认购股权完全列入成本；

(c) 必须要保护监管完备的经济体免遭监管制度不足或不当的经济体的竞争。监管套利和逃税问题是密切相连的。对发达国家和发展中国家在透明度、信息交流和管制方面未达到基本标准的避税地和金融中心，应大力鼓励它们改革其做法，如限制与这些司法管辖区内的金融机构进行交易。应加强改善统一性和透明度的体制安排，其中包括应将联合国国际税务合作专家委员会转变为一个政府间机构。此外，还应加强诸如《联合国反腐败公约》等其他国际安排和公约。

9. 协调政府对金融部门支助的国内和全球影响：

(a) 政府的拯救措施有实质性的再分配后果，在评估其对经济复苏的影响时必须加以分析。此外，由于形势紧迫，这些拯救措施往往没有遵守善治原则，尤其是民主透明原则。这可能导致引进不适当的奖励措施，以及认识不到对其他国家，尤其是缺乏同等财政资源的发展中国家可能产生的不利影响。发达国家在采

取财政扶持政策时应认识到，即使对称的政策也可能造成不对称的影响，因为发展中国家政府提供的保证很可能不如发达国家政府提供的保证那么管用；

(b) 认识不到财政扶持措施的这些较广泛的国内和全球后果，往往意味着这些国家的政府和发展中国家要付出高于必要的成本。资金往往被重新分配给那些具有较高收入者，并因而产生扭曲的激励机制。各国中央银行执行的对金融机构的扶持措施，有让政府财政支付高额费用而对拨款没有足够议会监督的风险。各方实行更大的透明度，将有利于更有效地应对危机。

10. 改进全球经济政策的协调：

(a) 需要实质性地改进全球经济政策的协调。全球经济一体化的发展速度超过了适当的政治体制和治理全球经济体系安排的发展速度。弥补这一缺陷是当务之急，但这不会在一夜之间发生；

(b) 短期而言，联合国系统内应该有一个适当的机制，对全球经济政策问题，包括这些政策的社会和环境层面进行独立的国际分析。可遵循政府间气候变化专门委员会的成功范例，设立一个专家组，向大会和经济及社会理事会以及有关国际组织合作提供咨询意见，以提高它们在这些领域作出健全决策的能力；找出全球经济结构中的差距和不足；评估全球经济和社会制度运作中的进展情况和问题。与此同时，此一小组将有助于促进建设性对话，并为决策者、学术界和主要国际组织之间富有成效的交流提供一个经常渠道。该小组成员应包括代表各大洲的世界各地备受尊敬的学者，包括国际社会运动的代表。该小组应能跟踪、分析和评估影响世界各地所有人的长期趋势、主要事态发展和全球变化的主要动态，查明全球经济和金融结构中的问题，并提供进行国际协调行动的各种备选方案和为政治决策进程提出建议。

四. 体制性改革议程

15. 对国际体系进行更深层次的改革是另一项同样重要的议程，若要实现可持续的复苏，应该从现在开始进行这一改革。

A. 建立新的全球储备体系

16. 全球不平衡状态在这次危机中起了重要作用，要解决这个问题就必须找到一个比目前这种积累国际储备的体系更为有效的方式，来对付各国所面临的国际经济危机。事实上，由于这次危机非常严重，国际对策又不充分，因此有可能促发更进一步的积累，从而在全球体系中引发通货紧缩偏向，破坏经济强劲复苏的前景。一些国际经济机构在前几次经济危机中做出的不当反应加剧了这个问题的严重性。此外，主要使用单一一种国家货币作为国际储备货币所带来的困难众所周知，因此已提议用建立全球储备体系的方式来解决这个问题。这种体系的基础可

以是扩大特别提款权的作用，根据储备积累规模的大小定期或周期性进行调整性发行。这种体系将符合所有国家的利益，并有助于加强全球稳定、经济实力和全球公平。

17. 快速引进这个全新的全球储备体系将是实现全球复苏的一个重要步骤。一开始可启动一个过渡进程，以在本次危机期间每年至少发行 2 500 亿美元特别提款权为基础。这种发行将成为需要额外资金对付危机的发展中国家的一个重要筹资渠道，同时也使其对新的储备体系的可行性建立信心。委员会的最后报告将讨论对新的全球储备体系的一些机构安排(包括分配新发行的特别提款权的制度)，以及确保加强稳定的过渡和措施。

18. 目前穷国正以极其低廉的利率贷款给富裕的储备国，加深了其作为储备持有的资源的机会成本与其所获收益之间的差距。更有甚者，为支持发达国家金融体系而实施的紧急措施给中央银行资产负债表的管理方式带来了根本性的变化，使一些国家政府的债务与国内总产值的比率大增。这已产生了对在发达国家金融市场作为储备持有的资产价值是否能保持长期稳定这一问题的关注和担忧，全球金融市场的稳定也为此增加了更多的不确定因素。

19. 人们早就认识到不稳定、通货紧缩倾向和单一国家储备体系潜在债务积累的风险，但是这次危机以及当前储备体系因此次危机而出现的问题已经使改革变得迫在眉睫。不过，两国(或三国)储备体系可能具有同样的不稳定性，而世界似乎正在往这个方向发展。新的全球储备体系是可行的，不会造成通货膨胀，执行起来也很容易，包括可以减少顺差国和逆差国之间不对称调整造成的困难。

B. 改革国际金融机构的治理

20. 现在有越来越强烈的国际共识，支持对布雷顿森林机构和其他不具代表性、但在全球金融体系中发挥作用的机构(如国际清算银行，包括其各种委员会和金融市场稳定论坛)的治理、问责制和透明度等方面进行改革。存在的这些缺陷损害了这些机构采取适当行动防止和应对这次危机的能力，并且意味着它们采用或建议的一些政策和标准使发展中国家和新兴市场经济国家处于不利地位。因此必须对这些机构的治理进行重大改革，包括给予发展中国家更大的发言权并增强透明度。

21. 应快速完成对世界银行治理结构的改革工作。在进行着重于调整资本份额的第二阶段改革时，可考虑三个标准：经济权重、对世界银行发展任务的贡献程度(例如以对国际开发协会和信托基金的捐款为衡量尺度)和从世行借款的数量。

22. 就基金组织而言，应严肃考虑恢复基本投票权重和引进双重或多重表决通过制的问题。

23. 世界银行和基金组织领导人的选举应经过公开民主的过程。

C. 全球经济协调理事会

24. 作为对现有专门机构和成员有限的特设政府间小组的一种补充，应建立一个具有全球代表性的论坛，以全面讨论在全球经济体系运作过程中引起关注的各种问题。这个全球理事会应与大会和安全理事会同级，每年举行政府首脑级的会议，评估发展情况，并在经济、社会和生态议题上发挥领导作用。该理事会将促进发展、确保主要国际组织政策目标的连贯性和协调性，支持各国政府为有效率和有效力地解决全球经济治理问题建立共识。这个理事会还可以促进所有国际经济组织落实问责制，确认为确保全球经济和金融体系有效运作而需要解决的差距，帮助制订全球经济和金融改革议程，并在理论上得到上文第 14 段讨论的国际小组工作的支持。理事会的代表性将以“选区制”为基础，其设计要确保各大洲和所有重要经济体都有代表。同时，理事会的规模应遵循如下原则：理事会必须保持较小规模，以保证能进行有效的讨论和决策。重要的全球机构，如世界银行、基金组织、世贸组织、劳工组织和联合国秘书处处理经济和社会问题的各实体，将提供支助性信息并参与理事会的工作。理事会可以成为替代 20 国集团的一个具有民主代表性的机构。

D. 更完善和更平衡的监督

25. 应根据一国在体系中的重要性来调整对经济政策监督的力度。监督责任应与借贷机构分离并独立于借贷机构，并应置于有效的政治问责制之下。应扩大监督的范围，不仅要监督价格通胀，而且还要监督失业率、造成全球金融体系不稳定的源头和内在的稳定因素或不稳定因素带来的影响，以及社会保护体系。

五. 改革中央银行的政策以促进发展

26. 尽管价格稳定有利于促进增长和金融稳定，但这还不够。因此，中央银行应致力于在实现长期可持续增长的情况下确保价格稳定，同时要警惕对金融稳定、资本流动和汇率构成的风险。中央银行还需要考虑金融市场和资产价格的发展情况。这可能会促使中央银行使用种类更多的工具，包括审慎工具。也许需要区分中央银行在正常情况下和处于危机时在维持金融稳定方面的不同作用。中央银行也许需要根据其确切的作用做出不同的治理安排。特别是，应协调任何会对一国的财政状况造成严重风险的行动，例如现在许多国家作为金融机构解决方案组成部分正在执行的那些行动。

六. 金融市场政策

27. 包括监管在内的金融政策，其目的不仅是要确保金融机构的安全和健康及金融体系的稳定，而且还要保护银行的存款人、消费者和投资者，确保金融普惠性(例如能得到所有金融服务，包括信贷)，提供金融产品帮助个人和家庭管

理其面临的各种风险并以合理的条件获得信贷。必须确保这一部门具有竞争性和创新性。

28. 金融机构一直在毫无节制地发展，现已庞大到无法让其垮台的程度，从而对全球经济构成了巨大的风险。尽管有创新，但很多创新是针对监管程序、税赋和会计套利而设计的，为满足普通公民实际需要的创新少之又少。在帮助发展中国家和普通房屋拥有人管理其面临的风险方面做得也非常少，造成的后果很明显，而且反复出现。在设计金融条例时必须确保促进那些能改善风险管理和资本分配的有意义的创新。

29. 当前的危机表明，在许多具有全系统重要性的国家里，现行的监管结构存在较大的差距和缺陷。同时也表明，尽管有效的监管制度必须是国家制度，但必须有某种全球监管框架，来制定最低限度的国家标准，规范具有全系统影响力的全球金融机构的全球业务。委员会的最后报告将确定监管制度改革的一些关键方面，将强调必须进行深入、广泛的改革，并着重指出在监管方面仅进行表面改变的风险。下面列举的各项就是需要改革的关键方面：

A. 金融产品的安全

30. 要实现可持续复苏，取决于适当的监管(涉及国家、产品和机构)。监管应以事物的实质而不是其名称为基础，即保险产品就应以相同的方式进行监管，不管它是否称之为保险产品。金融监管人员应有权确定各种金融工具和做法的安全性和适当用途，包括成立金融产品安全委员会。

31. 应限制核心存款机构从事过分冒险的活动，并对其进行严格监管。严密监督所有高杠杆机构和所有具有全系统影响力的机构是必要的，但是还应监督所有金融机构，因为金融机构可以迅速成为具有全系统影响力的机构。

B. 全面应用金融条例

32. 尽管其中每个机构都不具有全系统影响力，但众多机构的相关行为可能会导致整个系统的脆弱性，因此必须监督所有机构。需要对奖励办法实施更严格的监管，对核心机构尤应如此；造成目前问题的部分原因就是扭曲了的奖励办法，因为这种奖励办法鼓励短视和过分冒险的行为。增加对现有奖励办法的公共监督，或许易于禁止每一种扭曲的奖励办法。需要限制杠杆作用，制订自动的反周期资本充足和/或发放量规定。

33. 对私募投资基金、股权基金和对冲基金的监管全球并不统一，造成了监管套利的潜在可能性。基金应在其开展业务的国家里登记注册，并向监管当局提交适当的报告。此外，银行必须规定与对冲基金交易的界限。

34. 应坚持执行对短期融资机构的按市值计价会计法，以便向投资者和监管者提供充分的透明度。可以鼓励其他机构使用更适合其债务期限的估价方式作为按市

值计价会计法的补充手段。此外，应采取措施对所有上市公司强制执行透明度规范和公共问责制。

C. 对衍生工具交易的监管

35. 大规模利用没有监管和监督的场外交易衍生物，导致这些工具格外复杂、不透明和定价不当，并方便了金融机构逃避达到资本充足率的要求。这些做法大大削弱了我们的金融体系，使得解决公司倒闭问题极其困难。

36. 监管应确保衍生工具在资产负债表上表现出来，以独立审计的实际交易价格估价，有适当的资金供应，而且目的明确。应尽可能采用合同标准化，并在受到监管的交易所登记交易，同时实行监管限制，包括对非商业交易员的限制。核心机构在利用不能标准化或不能产生足够数量在交易所进行交易、根据客户要求定制的复杂的场外交易衍生物时，收取的边际资本收费应高于在交易所交易的衍生物。使用非标准合同的机构应受到监管当局更深入细致的监督。

D. 信用评级机构的监管

37. 必须对信用评级机构及其在金融体系中的作用进行重大改革。当金融监管当局利用信用评级时，监管人员必须有一个评估所提供评级质量的机制。他们还必须考虑建立使这些机构在提供评级时避免利益冲突的机制，并考虑鼓励新行动者的范围，以便鼓励信用评级业的竞争。委员会的最后报告将讨论这一领域和信息提供系统方面需要进行的改革。

E. 东道国对外国子公司的监管

38. 在没有适当的全球协调的情况下，金融部门监管需要以东道国而不是母国为基础，并可能导致需要设立子公司而不是依赖分公司。

F. 国际监管

39. 市场驱动的国际资本流动，其规模和多变性可以抵消任何正式机制提供的更多发展筹资。因此，需要积极管理外国资本的流入，以确保它们支持政府的反周期政策。《基金组织协定》向成员们提供了控制资本流入的权力，并将使用基金组织的资源来应付资本账户不平衡造成的不平衡明确排除在外。应鼓励基金组织恢复它最初的原则，并支持那些试图管理外部资本流动以支持国内反周期政策的国家。

40. 在没有更好的风险缓解制度的情况下，对发展中国家来说，特别重要的是警惕那些使它们面对更大风险和变化无常的措施，例如不适当的资本和金融市场自由化。发展中国家应利用它们掌握的所有工具，包括价格干预、数量限制和谨慎监管，以帮助管理国际资本流动。

G. 监管机构

41. 监管不充分是造成当前危机的原因之一，但在某些情况下，有效的条例并没有得到有效应用和实施。这突出说明了需要监管结构方面的改革，包括增加监管机构对有效实施现有规则的问责制和减少监管俘获可能性的改革。全球监管系统越薄弱，为确保全球稳定，金融市场就只能越支离破碎。

H. 争取达成管辖全球经济的全球体制安排：全球金融监管局；全球竞争局

42. 在1997-1998年金融危机后成立了金融市场稳定论坛，以促进国际金融稳定，改善金融市场的运作，减少金融冲击从一国蔓延到另一国的倾向，加强支持全球金融稳定的体制框架。现在很清楚的是，该论坛提议的改革虽然重要，却不足以避免重大的全球金融动荡。该论坛若想成为全球金融体系改革的主要工具，就必须考虑到金融稳定对发展实体经济的重要性。此外，它必须增加发展中国家的代表性，以充分反映这些国家的观点和情况，并对一个民主代议机构负责，例如上文提议的全球经济协调理事会。

43. 那些因规模庞大而不能让其倒闭的金融机构，其事态发展在危机的发展中起到重要作用，使得解决危机对纳税人和全球经济来说，都是既困难，又代价昂贵。因此，必须不仅充分监督这些大机构，而且要努力限制它们的规模和它们相互作用的程度，以限制系统性风险的规模。这需要在金融和竞争监管方面开展更有效的全球合作。采取措施为成立一个全球金融监管机构和全球竞争机构奠定基础，可加强争取实现这一目标的努力。随着如此之多的公司跨界运作，很难依赖国家监管当局。可能存在国家当局的行动(或不行动)产生的很多外在因素。补救这一难题的潜在办法(虽然只是部分办法)，是提议设立一个监督员团，系统监督相关的全球金融机构。这可以为成立更综合的全球机构提供基础。

七. 支持金融创新，以进一步减轻风险

44. 国际社会必须进一步改善其防止危机和应付外部冲击的战略。在缺乏风险承担全球系统的情况下，在缺乏而且有时是抵制可促进有效风险承担的创新的情况下，需要推动开发新的工具，以更好地保护发展中国家不受日益动荡的(商品、外汇、食品等)市场的影响。例子包括地方货币借贷工具、减轻风险设施和 GDP 指数债券和商品指数债券。有灵活还本付息办法的信贷设施是应更积极探讨的另一选择。

45. 应鼓励区域开发银行和其他官方机构在促进这种金融产品方面发挥积极作用。国际金融机构需要探索可加强风险管理和风险分配的有意义的创新做法，并探讨如何鼓励市场更好地发挥作用。尤其是尽管发展中国家国内货币的资本市场有所扩展，但在汇率和利率波动中，发展中国家仍是首受其害。国际金融机构和

区域金融机构用地方货币、地方货币篮子或区域记账单位贷款，以及提供汇率和利率保险，可能是改善国际风险市场的重要步骤。

46. 改进后的减轻国际投资风险机制和新的国际机构，如果允许各国对全球金融动荡保持同等程度的保护但减少国际储备余额，还可以对国际需求产生积极影响。

八. 处理主权债务重组和跨界投资争端的机制

47. 若干发展中国家已面对债务可持续性问题。重要的是确保在发展中国家采取的反周期复苏措施不会产生不可持续的债务动态。在那些危机严重威胁债务可持续性的国家，可考虑债务延期偿还，并酌情考虑部分取消债务。此外，低收入国家如果要满足其基本开支需要而不重新债台高筑，则尤其需要获得减让程度很高的资金。多边开发银行和其他双边捐助者应竭尽全力，根据外部冲击灵活安排债务偿付。

48. 因此，亟需建立一个公平和普遍接受的主权债务重组机制。该机制应确保债务重组深化到足以使国家重新开始。应平等对待所有债务人和债权人，包括社会保障索取者这样隐性的债权人。这一机制应得到经改进的处理跨界破产的框架的补充。可能实现这一点的途径之一是通过设立一个独立的机构，如国际破产法院。

49. 在目前的危机中，已有一些跨界运作的公司破产，这一数目还可能增加。没有处理跨界破产的影响，尤其是与金融机构有关的跨界破产的影响的正式机制，这一点把有害的经济影响传给全球经济。

50. 因此特别重要的，是对金融和投资方面的破产争端采取统一的做法。实现这一点的方式之一是通过上文讨论的国际破产法院。

51. 管理外部资金流动和外债与成功执行可持续的、能抵抗全球危机的国家发展战略密切相联而且至关重要。国际发展机构应确保发展中国家得到充足的技术咨询和管理专门知识，以建设处理这些问题的国家能力。

九 完成真正面向发展的贸易回合

52. 需要真正的发展回合，以建立真正促进发展中国家增长的国际贸易制度。至关重要的是在所有贸易谈判中保持发展中国家享受特殊和差别待遇这一长期公认的原则。

十. 更加稳定和可持续的发展筹资

53. 上文讨论了需要越来越稳定的发展筹资来源，包括解决应对气候变化这一长期挑战所需的投资和资金付款新机构。

54. 国际社会需要探讨各种各样的创新金融机制，包括定期发行新的全球储备（例如特别提款权）、拍卖全球自然资源（如海洋捕鱼权和污染排放许可）所产生的收入，以及国际征税（如碳税，它可以同时帮助解决全球变暖问题，或者金融服务税，它可以同时帮助稳定国际金融市场）。收入可部分用于支付发展中国家根据其促进可持续发展国家政策减少温室气体排放的费用。

55. 有效执行国家税收制度是国内发展筹资的一个重要部分。必须采取措施，在选择政府融资的来源和方法方面保持国家自主权，同时确保国家之间的差异不鼓励贡献者逃避支持政府政策的责任。实现这一点的有效方法是自动交流信息。
