

**第六十四届会议**

临时议* 程项目 53(b)

宏观经济政策问题**国际金融体制与发展****秘书长的报告****摘要**

本报告根据大会第 63/205 号决议提交，补充秘书长关于《蒙特雷共识》和《多哈宣言》的后续行动和执行情况的各份报告，这两份文件述及发展筹资问题以及外债与发展问题。报告审查了对发展中国家的国际官方和私人资本流动的最新趋势以及金融危机带来的国际政策挑战，特别是危机对发展筹资的影响。报告突出强调了国际社会在根据全球危机暴露出的弱点改革国际金融体制方面需要应对的迫切挑战。

* A/64/150。



一. 发展中经济体和转型经济体的资金净转移

A. 发展中国家在 2008 年和 2009 年继续面临大量资源净流出的问题

1. 发展中国家继续向发达国家净转移大量资金，2008 年的金额达到 8 290 亿美元(见附件)。这种转移的规模预期将减少到依然巨大的 4 480 亿美元，这表明目前正在持续的全球金融和经济危机已导致那些失衡问题出现松弛。由于商品价格在 2008 年急剧上扬，许多非洲和西亚国家以及转型经济体的出口收入急剧增加，同时这些收入又没有增加进口消耗掉，从而导致这些地区的储备得以积累，对外净投资得以持续。在非洲和西亚以及转型经济体以外的其它区域，对外净投资和储备积累在 2008 年持续进行，但与前几年相比，这类流动的总金额有所减少，因为他们主要来自制成品的出口收入的价值随着世界货物贸易的紧缩而下降。2009 年的估计数表明，由于所有主要经济体同时出现经济萧条导致发展中国家的出口收入暴跌，随着非洲、拉丁美洲和最不发达国家从贸易盈余转变为贸易赤字，以前的逆向净转移会变成有利于这些国家的正向转移。东亚和西亚对发达国家的资金转移总额仍将巨大，因为公共部门的储备积累看起来仍在继续，并且进口金额的下降正在超过出口减少额。

2. 2008 年仍然巨大的逆向资金转移背后的流动结构和 2009 年的初步估计数显示，大多数情况下，目前正在出现已经累积起来的全球失衡的无序松弛，联合国在最近几年已经就这一前景提出过警告。世界经济预计将在 2009 年紧缩达 3.4%，世界贸易额紧缩至少 10%。由于私人资本流动具有高度的周期性，因此流向发展中国家的外国直接投资和证券资本急剧下降。商品价格也急剧下降。来自发展中国家的逆向资金转移总数的减少，与发达国家和发展中国家的需求、就业和收入暴跌有关。发达国家公共部门激励方案协调的不足以及大多数发展中国家类似方案受到的限制，有可能会延长全球经济活动的复苏进程。正如 2009 年 6 月 24 日至 26 日在纽约举行的联合国关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的会议已经广泛讨论过的，在发展中国家，出口部门的急剧向下调整正在对妇女和穷人造成严重并可能持久的困难。发展中国家的公共部门收入已经由于出口下降而急剧减少。

3. 更有序并且在人力方面以更低成本减少贫穷国家向富裕国家的国际资金转移，需要发展中国家实现更快的需求增长。然而，大多数发展中国家维持国内需求的货币和财政空间有限。这个空间正在因为危机以及国际金融机构所要求或推动的具有通货紧缩后果的计划而进一步受到挤压。20 国集团国家为发展中国家提供方便，通过国际金融机构特别是国际货币基金组织(货币基金组织)提供更多资源的做法值得欢迎，但这些资源不足以满足旨在弥补全世界私营部门需求下降的估计需要。此外，大部分追加资源(拟议新分配相当于 2 500 亿美元的特别提款权除外。这些资源将按配额分配，绝大多数不向发展中国家提供)将通过有附

加条件、能够产生债务的计划输送，因此在中期内出现新一波发展中国家债务危机的可能性更大。

B. 私人资本流入的突然逆转和外部融资成本的上升

4. 发生全球金融危机之后，流向发展中国家的私人资本急剧下降。伴随着这一趋势，发展中国家的外部融资成本急剧上升。贷款给新兴经济体(一个由大约 30 个大型发展中国家和转型经济体组成的群体)的风险溢价在 2008 年第三季度从 250 个基点大幅增加至大约 800 个基点就说明了这一问题。此外，发展中区域的风险利差普遍增加，这证实全球金融市场中存在扩散和普遍性的投资规避做法。风险利差尽管今年早些时候正在缩小，但相对于正常的市场条件而言仍然很高。

5. 因此，净流入新兴经济体的私人资本在 2008 年期间估计下降了 50%以上，从 2007 年高峰时的 1 万亿美元以上降到不到 5 000 亿美元。2009 年预计再大幅下降 50%。

6. 私人资本流入的下降涵盖所有发展中区域，下降幅度最大的地方是欧洲的新兴经济体。这一趋势也将影响到非洲部分地区，因为该大陆也日益依赖私人资本流入，只是流入的数额从全球角度看比较小而已。事实上，考虑到非洲大多数国内资本市场的规模，这些流入资本即使小幅下降也会对证券的价格产生相当大的影响。由于全球信贷紧缩，非洲国家在 2008 年没有发行国际债券。一些国家，尤其是肯尼亚、尼日利亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，不得不取消在国际资本市场为基础设施项目筹集资金的计划。

7. 在私人资本净流入的所有组成部分中，降幅最大的是银行对新兴经济体的贷款，从 2007 年约 4 000 亿美元的净流入逆转为 2009 年的预计净流出。发达国家的机构投资者预计将继续减少在新兴经济体的业务，而国际银行可能会进一步削减其跨界贷款。发达国家采取的各种银行业拯救措施可能会事实上加剧这一趋势。

8. 外国直接投资急剧下降，在 2008 年收缩了约 15%。造成这一问题的原因是企业利润明显削弱，全球资本支出下降。此外，许多发展中经济体初级产品价格的暴跌以及房地产价格的疲软，也促使这些部门的外国直接投资减少。最令人担忧的问题是，外国直接投资流动下降也会对基础设施项目产生影响，而这些项目对于长期增长至关重要。许多发展中国家已经出现了大量的基础设施资金缺口，长期需求远远超过目前正在投资的数额。

C. 官方发展援助目标面临危险

9. 来自于发展援助委员会(发援会)成员国的官方发展援助总净额实际价值在 2008 年增长 10.2%，达到 1 198 亿美元，这是有记录以来的最高美元数字，达到

捐助国合计国民总收入的 0.3%。特别应提到的是，双边发展项目和计划的实际价值同 2007 年相比上升 12.5%，这表明捐助者正在大幅度扩大其核心援助计划。2008 年的初步数据显示，给非洲的双边官方发展援助净额总额为 260 亿美元，其中 225 亿美元给了撒哈拉以南非洲，实际价值分别增加了 10.6% 和 10%，其中不包括变化不定的债务减免赠款。在发展援助委员会成员国中，就官方发展援助总额而言最大的捐助者是美利坚合众国 (269 亿美元)、日本 (174 亿美元)、德国 (159 亿美元)、法国 (124 亿美元) 和大不列颠及北爱尔兰联合王国 (118 亿美元)。

10. 美国援助总额的实际价值在 2008 年增加了 16.8%，而 2007 年则下降 9.9%，其官方发展援助在国民总收入中的比例现在已上升到 0.18%。虽然美国对几乎所有地区的援助都已增加，但对撒哈拉以南非洲援助的实际价值则急剧上升了 38.3%，上升至 65 亿美元，对最不发达国家集团援助的实际价值增加了 40.5%，增加到 69 亿美元。因此，美国承诺的到 2010 年将对撒哈拉以南非洲的援助增加一倍的事项看起来走上了正轨。日本也扭转了 2000 年以来一直持续的官方发展援助下降趋势 (2005 年和 2006 年除外，这两年出现了减免债务高峰)。日本 2008 年的官方发展援助净额是 94 亿美元，实际价值与下跌 30.1% 的 2007 年相比增加了 8.2%。这一增长主要是由于对国际金融机构的捐款增加。日本已宣布打算履行在 2005-2009 年期间总数额增加 100 亿美元的承诺。

11. 发展援助委员会 15 个欧洲联盟成员国的官方发展援助合并净额几乎占发援会所有官方发展援助的 60%，这一数额的实际价值在 2008 年增加到 702 亿美元，与实际价值下跌 5.8% 的 2007 年相比增加 8.6%。至于在国民总收入中的比例，发展援助委员会欧洲联盟成员国的官方发展援助净额从占国民总收入合并数额的 0.4% 上升到 2008 年的 0.42%。澳大利亚、比利时、加拿大、德国、希腊、新西兰、葡萄牙、西班牙和联合王国也报告本国的官方发展援助在 2008 年有大幅度增加。

12. 然而人们担心，危机的压力可能会象 1990 年代初全球经济衰退期间出现的情况那样，导致包括贸易援助在内的援助数额减少。90 年代初的衰退使捐助国产生了巨额财政赤字，导致官方发展援助从 1992 年占国民总收入的 0.33% 大幅减少到 1997 年的 0.22%。捐助者的估计各有不同，但根据最近进行的一项研究，1% 的负增长冲击意味着援助预算将在发生冲击 5 年之后减少 8%。¹ 在目前这个关头出现这样的逆转，将对已经在艰难处理收入来源受到限制和贫困加剧等问题的发展中国家造成危险的额外负担，并会抵销在实现千年发展目标方面已经取得的一些进展。

¹ Emmanuel Frot, "Aid and the financial crisis: shall we expect development aid to fall?", 工作文件, 斯德哥尔摩转型经济体研究所, 可在网站 www.voxeu.org/index.php?q=node/3562 上查阅。

二. 加强国际金融结构

13. 联合国关于世界金融和经济危机的会议呼吁紧急改革国际金融体制和结构，包括与任务、范围、管理、应对和发展方向有关的领域。有 5 个关键领域迫切需要取得进展：国际金融监管、多边监督、货币基金组织的贷款和资源、国际支付和储备制度以及布雷顿森林机构的治理改革。

A. 加强金融监管方面的国际合作

14. 这场危机表明，迫切需要为全球化的金融体系建立国际监管制度，使投资者和监管机构有足够的透明度，以便金融杠杆水平不会危及整个体系的稳定，并为创新、风险事业以及就业、生产和发展投资创造比较稳定的资金流。联合国关于世界金融和经济危机的会议呼吁扩大针对所有主要金融中心、工具和行为者(包括金融机构、信用评级机构和对冲基金)的管制和监督的范围，并提高其成效。

15. 20 国集团在 2009 年 4 月 2 日于伦敦通过的《关于加强金融体系的宣言》² 中，宣布他们共同打算：重新建立监管制度，以查明并考虑到宏观审慎的风险；将监管和监督的范围扩大对整个体系有重要意义的所有金融机构、工具和市场；减少审慎监管中的助长周期性波动；加强资本和风险管理；落实关于主管薪酬的新原则；以及改进评价和呆账备抵标准。

16. 金融公司可以选择将其开展活动的场所放在他们可以利用监管漏洞牟利的国家金融中心。对于这些相互竞争的国家金融中心，只有进行国际协调才能成功进行这类改革。实现足够协调和统一国家监管政策的努力虽然至关重要，但却是一项艰巨的任务，因为在可预见的未来，没有国家(欧洲联盟一些成员国可能是部分例外)会将监督和监管本国金融机构或国家金融体系的决定权下放给外部机构，从而在一个关键的经济政策问题上放弃国家主权。

17. 在目前的危机背景下，以前通过金融稳定论坛的审议、巴塞尔银行监管委员会和监督人员学会等方式而开展加强合作善意努力证明是不够的。现有的用于确保关于监管的国家决定适当考虑到国外和国内后果的机构安排依然没有效果。各国监管制度之间存在重要的不一致问题，并且有明显的国家当局注重国内利益、不顾其行动造成的消极国际影响的趋势。更好地协调国家和全球利益所面临的困难以及其他结构、政治、文化和法律限制，大大阻碍了有效的跨境监督。

18. 在加强跨界协调与合作的同时还必须做出明确的承诺，以避免国家和区域两级为处理危机及其后果而采取的行动所造成的条块分割和监管保护主义问题。重要的是要避免回到国家和地区金融领地这一制度上来。因此，特别是在发达国家，

² 可在网站 www.g20.org 上查阅。

支持银行系统的行动不应该对国内和外国所有机构区别对待，也不应通过补贴或不适当的监管激励措施将信贷转给国内借款人。尽管同样的基本原则将适用于发展中国家的金融市场，但在那些市场适用同样的原则时应该考虑到一个事实，即国内公司不享受许多外国金融公司进入那些市场时得到激励措施，因此在危机期间应该优先享受公共支持计划。遗憾的是，许多国家已经在开展缺乏协调的加强国家和地区控制的进程。除非建立起好得多的合作和协调结构，否则这一进程很可能将继续下去。

19. 危机证实了监管漏洞和监管套利所造成的损害。监管协调对于确保审慎监管一致适用于各国和金融活动而言是必要的，这看起来是一个原则协议，而不是可用于实践的协议。国际社会必须提出并申明金融市场监管的基本原则和标准，并找到一个持续监督协调与合作进展情况的机制。

20. 另外一个重要差距是银行破产框架之间的不一致问题，特别是金融机构祖国和东道国之间的不一致问题。因此需要制定一套一致的国际准则，用于管理解决金融公司的破产问题。在跨界情况下，最重要和最困难的问题是分担责任。分担责任安排要想可信，就应该具有法律约束力并依据客观标准，以确保公平地分配费用。

21. 还需要改进协调，确保各国的储户和投资者保护计划更加一致。明确的协调原则应该有助于在出现市场压力和不确定性期间，缓和一国向另一国的影响稳定的资本流动，包括存款。例如有人指出，在目前的危机中，一些发达国家对国内银行的资产和负债实行的政府担保，对邻国受保护较少的体系造成了压力，使他们面临挤提存款的危险。发达国家的政府支持网络也对新兴市场的银行造成压力。³

22. 在管理危机过程中，人们发现跨边界的信息流动不一致，关于跨界风险的数据不完整，金融机构之间的系统联系没有得到足够重视。在这方面有人建议，不同国家的监督人员应该事先签署协议，确定应该收集和交换哪些与系统稳定有关的信息，并确定一些安排，为他们规定明确的法律义务，以及同外部当局分享这类信息的权力。

23. 尽管已经就必须加强监管人员之间的合作与沟通方面达成了广泛一致意见，但在如何加强国际监管合作方面有不同的观点。20国集团办法是加强现有安排，要求最近扩充成员的金融稳定局制定标准，并要求货币基金组织评估国家监管是否符合那些标准。这将把基金组织的监督作用扩大到国家宏观经济政策同监督每个金融机构及国内金融体系之间被忽视的交叉领域。在货币基金组织最近对履行原来的监督职责无能为力的情况下，有人对这一安排的合法性、问责制和效力表示怀疑。

³ 货币基金组织，“Initial lessons of the crisis for the global architecture and the IMF”，2009年2月18日，第7页，可在网站 www.imf.org 上查阅。

24. 最雄心勃勃的替代办法是监管新机构或办法提案，实施途径是新的多边机制，如将与世界贸易组织类似的国际金融组织、国际银行宪章或者国际破产机制。根据提案人的说法，这个新组织将确立审慎监管的原则，规定成员的义务，任命独立专家小组，以确定各国是否遵守了那些义务，并授权对不遵守的国家实施制裁。不那么雄心勃勃的办法是在金融稳定局的主持下设立一个监管协调理事会。这样一个理事会将负责加强货币基金组织和金融稳定局之间的业务合作，加强全球的统一和协调努力。

25. 跨界银行破产解决框架方面的一个关键问题是参与这种努力的公共当局分担费用。在这方面，有人提议制定一个国际银行宪章，规定联合风险评估、补救行动以及各国之间分担责任的程序。此外还呼吁遵照国际法设立一个共同场所，管理在国际范围内积极开展业务的金融机构的跨界破产问题。

26. 银行破产解决方面一个要求较低的合作办法事例是 20 国集团推动的“监督人员学会”机制。在 2009 年 4 月会议上，20 国集团同意在已经建立的 28 个学会基础上，为大跨界公司建立其余的监督学会。这些由本国和东道国监督人员组成的学会，集体负责对大型跨界机构进行有效监督，其中包括评估风险集中情况、主要长处和不知以及决定各公司允许开展的活动。监督学会议程上的关键问题之一的是商定具体步骤，规定本国和东道国之间更密切合作的条文，包括就在早期解决脆弱性问题的行动达成明确协议。此外，如果没有上述银行宪章，各学会可以在银行解决问题上作为本国和东道国之间的仲裁者。

27. 还值得指出的是，许多国家的国内监管支离破碎，这也迫切需要重视。的确，即使在国家边界以内，相互矛盾的法律和监管机构之间出现管辖权冲突和误解的可能依然存在。

B. 多边监督和政策协调

28. 在讨论经济危机的原因过程中，联合国关于世界金融和经济危机的会议的成果突出强调了“金融行业的金融监管、监督和监测严重失误以及监察和预警不充分”（大会第 63/303 号决议，附件，第 9 段）。

29. 监察仍然是货币基金组织的主要危机预防工具。但在设计和实施方面仍然有待于取得进展。自 1980 年代以来，货币基金组织一直主要关注新兴市场和发展中国家的的问题，对主要金融中心和全球金融市场的脆弱性关注不够。为了弥补这一差距，目前正在把基金组织的脆弱性分析范围扩大到发达经济体，并与预警工作相结合。尽管如此，还有许多工作需要开展，以便改进对成熟金融市场和发达经济体的监察。这对于确保改革以后的货币基金组织仍然发挥作用，妥善执行促进全球经济和金融稳定的任务至关重要。

30. 只有成员国在落实各项建议方面予以合作并积极响应，基金组织的监督才能有效。的确，导致危机的许多失衡问题都是货币基金组织和其他国际组织发现的，然而未能就已经获得的信息采取行动。目前的挑战是确保在前进过程中积极主动地利用相关信息，以缓和未来的危机。

31. 基金组织工作的最重要领域之一是监察成员国的汇率政策。2007年6月，执行局核准更新1977年关于监察汇率政策的决定。这次更新将汇率评估置于货币基金组织双边监察的中心，而外部稳定成为监察框架的总体原则。

32. 2007年决定的目的是提供一个连贯一致的框架，根据外部稳定的总体情形对汇率问题进行评估。然而，过分依赖量化模型可能会转移注意力，从而难以关注对外部和内部稳定的有意义的分析，以及难以把经济政策作为一个整体加以考虑。在评估基金组织成员的外部稳定情况过程中，着重把汇率作为发挥决定作用的唯一变量，可能证明是不现实的和无效的。基金组织对单个国家的分析依然应该是全面的，考虑到整体宏观经济形势，并注重总体政策组合的连贯性和可持续性。监察工作应考虑到在具体情况下确定宏观经济稳定的所有相关挑战。在这个领域需要开展更多工作，以确保有效和公平地实施监察活动。

33. 虽然基金组织传统上一直重视汇率，但危机已经把宏观金融以及宏观审慎和微观审慎问题推到货币基金组织监察的中心舞台。在这方面，应该更多关注金融风险，包括资产价格泡沫、杠杆作用、大银行中的风险集中以及隐蔽风险或资产负债表外的风险。这里的一个重要方面是宏观经济和金融部门监察的一体化、注重宏观经济和金融市场之间的联系以及成员国金融部门的健全。国家和国际两级决策者面临的挑战，是没有商定的概念框架可用于指导关于政策这些相关方面的国际合作。

34. 货币基金组织作为一个具备相当分析能力的全球机构，可以发挥重要作用，帮助在这些问题上达成共识，执行由此产生的安排。为此，货币基金组织和金融稳定局联合开展的预警工作，可以帮助建立一个比较完整和更有针对性的监察制度。的确，这项工作将把基金组织的宏观金融专业知识与金融稳定局的监管经验结合起来，就不断变化的全球风险提出一个更系统的观点。预警工作的最后成果预期将成为用于减轻这些风险的政策咨询意见。

35. 此外，金融部门评估方案需要更有重点，更多依据风险和更具前瞻性，同时更加重视外部联系和外溢效应。另外还决定，金融部门的监察应该更有效地纳入，成为第四条磋商的一个组成部分，其结果应该纳入更广泛的宏观经济监察工作。⁴关于金融部门评估方案的执行，值得注意的是，20国集团所有成员都已承诺开展该方案。

⁴ 国际货币基金组织理事会国际货币和金融委员会公报，2009年4月25日，可在网站 www.imf.org 上查阅。

36. 20 国集团领导人呼吁基金组织定期评估为恢复全球经济增长所采取的行动和需要采取的行动。还必须评估大规模财政刺激措施的成本和影响，以及所涉及的长期宏观经济问题。对于许多发达经济体而言，他们迫切需要中期政策框架，以便稳住人们的期望，对市场做出财政状况的长期可持续性保证。

37. 在解决当前的危机以后，加强国际合作还应该把重新平衡全球增长来源作为目标，并缩小储蓄与投资之间的差距。在这方面，有人表示严重关切认为，决策者采取的行动可能会放慢甚至有可能阻止必要的全球调整，提供“过分”的需求刺激，从而为将来的繁荣和萧条事件播下种子。尽管扭转公共需求注入量在以后的某些时候是必要的，但当前的指标表明有更大的通货紧缩危险，而过早削减公共开支只会加剧这种危险。

38. 加强监察的首要长期目标必须是减少全球失衡问题，并防止那些促成当前危机的失衡问题再次出现。只有对整个体系非常重要的关键国家采取协调一致的办法制定财政和货币政策，把总需求从赤字国转向盈余国，才能达到这一目标。

39. 当前危机暴露了国际合作与协调的重要弱点。在这方面已经强调过，即使这些问题得到了很好的理解，也没有就实施必要合作行动的责任或手段来达成协议。因此，在货币基金组织和其他全球性机构计划进行治理改革的背景下，有必要建立一个有效的加强多边监察和政策协调框架。

40. 如果没有这一领域内的政治协议，对当前危机的任何解决都只会是部分的和不足的。此外，如果不为有权解决全球系统关切的决策者建立这样一个框架或论坛，资源和任务即使经过加强也不太可能足以防止日后出现危机。无论是否由货币基金组织主持，都有必要促使进行足够的协调，努力在财政、货币和汇率等问题上采取相互一致的政策，包括实施这些政策过程中的问责和可执行性机制。

41. 正在持续的危机再次突出显示了根据经济和金融要求进行政策协调的重要性。然而，至于联合行动更加有效并且必须避免各国仅为拯救自己、以其他国家的利益为代价而采取单独行动的做法(称为“以邻为壑”政策)这一看法，仍然需要通过有效的多边行动来实现。然而要做到这一点，则需要紧急处理所有世界经济治理问题。

C. 国际货币基金组织的贷款和资源

42. 在当前的金融市场动荡中，需要提供官方流动性再次成为世界各国政府的首要重点。自危机开始以来，货币基金组织一直在向外部资金获取量减少的国家提供大规模的融资(在此之前的最近一个时期，只有少数国家利用基金组织的资源)。截至 2009 年 5 月，基金组织的贷款承诺达到了创记录的为 1 570 亿美元，其中包括大幅度增加对低收入国家的优惠贷款。货币基金组织新贷款安排的一个重要特征，是与国家配额相比数额特别大。与过去相比，最近贷款的条件更少，更有针对性，但更集中于货币基金组织各项条件中关键的助长周期性波动特点。

43. 除了满足近期的国家需要外，基金组织已经着手全面修改其借贷工具包和附加条件框架，以提高危机预防和解决努力的成效。基金组织已将利用贷款的所有限额(包括对低收入国家)增加一倍，并且附加费框架已经简化。

44. 2009年3月设立了灵活信贷额度，这是一个危机预防工具。灵活信贷额度的目的是向国际市场表明可以在需要时快速、大量和在前期获得基金组织的资源，对于已确定有“强有力经济政策和经过证明的跟踪记录”、从而通过资格预审的成员国，没有事后附加条件。哥伦比亚、墨西哥和波兰已经申请参加这个贷款机制，总金额达780亿美元。基金组织还表示，基金组织决心通过多种贷款机制提供更大量、更前期的资金。目前还不清楚是否有许多国家会认为这个贷款机制有用，特别是东亚，因为该地区经过成功的国际一体化以后，对外部资金的依赖程度低得多。在这方面，目前不清楚基金组织通过给予灵活信贷额度而展示的“强有力经济政策和经过证明的跟踪记录”评估结果是否能向私营部门提供足够保证。事实上，把基金组织成员国的资源以这种方式大笔承诺给几个国家，提供资金担保，随意允许从灵活信贷额度方案国家迅速撤出投资，也造成了有利于国际私营部门的道德危险。

45. 其他中等收入国家可能需要大笔预防性安排，但根据“强有力经济政策和经过证明的跟踪记录”的标准可能不具备资格，因此根据这一努力的逻辑，需要进行由货币基金组织推到的政策调整。为此，新的便捷预防性安排也有可获得大笔前期资金的特点，但实施事后业绩规定。同以前提供预防性融资计划的努力一样，两个预防性贷款机制的存在引起了人们的关切，即在灵活信贷额度和便捷预防性安排之间做出选择，不可避免地需要就成员国的基本政策、经济基本面和跟踪记录做出可能有争议的判断，从而导致对他们做出经常比较随意的区别对待。

46. 由于货币基金组织的大笔紧急贷款主要是为了应对资本反转情形，因此政策附加条件理应包括为遏制资本流动的规模和动荡不安问题而采取的措施，这可能是便捷预防性安排的一个因素，而不是灵活信贷额度的一个因素，并要求扭转基金组织厌恶资本管制的做法。基金组织必须支持政府实施审慎监管的政策，以便管理外部资本流动对国内资产负债表的影响，哪怕这样做只是为了最大限度减少自己在危机情况下提供资金注入的责任。

47. 从2009年5月1日起，货币基金组织的所有贷款(其中包括同低收入国家实行的方案)均已停止使用结构性业绩标准。附加条件的重点正在转向采取措施前和基于审查的办法。因此，结构性改革将继续是货币基金组织所支持方案的一部分，但只有在被认为对于一个国家的恢复至关重要的情况下才会列入，而与此相比，以前的办法总是列入一整套结构性改革附加条件，包括同所涉问题无关的要求。布雷顿森林机构工作人员所开展的研究等许多研究已经发现，结构性改革往往会助长周期性波动，而宏观经济改革则有通货紧缩的偏颇，限制对长期发展非常关键的公共投资和社会支出。

48. 强有力、可信的政策框架是必要的，鉴于当前的局势导致人们对标准框架提出了许多问题，因此迫切需要这类框架进一步阐明哪些政策实际上有效。事实上，寻求基金组织的支持现在经常是一种耻辱，这显示了在执行基金组织方案过程中可能会进一步加剧的基本政策弱点。减少这种政治耻辱被认为对于成员国越来越多地利用基金组织，从而使基金组织在帮助从全球危机中恢复方面能够发挥更大作用。例如，尽管已经宣布了各项意图，但货币基金组织在许多情况下仍然在提出助长周期性波动的政策，而这些政策可能会不必要地加剧一些国家的经济衰退。这种政策将违背关于开展协调一致努力以刺激全球需求的国际共识。

49. 在联合国关于世界金融和经济危机的会议上，与会者讨论了许多发展中国家需要更多借款以支持产出恢复和维持社会开支的各个方面问题。为了确保发展中国家不因借更多债务以支持恢复努力的政策安排而受到不应有的限制，世界银行和货币基金组织必须根据 20 国集团 4 月公报的要求，审查债务可持续性框架。债务可持续性框架应具有足够的灵活性，以考虑到每个国家的情形，同时仍然履行其防止不可持续的债务负担重新积累的作用。联合国的会议还承认债务人和债权人之间的临时债务停顿政策，以帮助减轻危机的不利影响，稳定宏观经济发展。

50. 也有人提议货币基金组织和其他国际金融机构利用他们的资金，解决企业和银行部门的问题，包括支持银行的资本调整或帮助私人外债的转期。基金组织中各成员国政府的资金传统上用于补充外汇储备，偿还主权债务或者干预外汇市场。然而在当前的危机中，发达国家和发展中国家的政府和中央银行都利用外汇储备和新借款来帮助本国的金融机构和公司偿还国际债权人。随着金融全球化的进一步持续，这些需求有可能进一步增加。

51. 目前正在开展工作，修改货币基金组织的优惠贷款机制，以便增强这些机制对低收入国家的用途。目前有一个共识，即鉴于国家的需要多种多样并且日益受到全球波动的影响，基金组织给低收入国家的贷款应当。除了最近将减贫与增长贷款和缓冲外源冲击融资机制下的利用限额和规范增加一倍以外，执行局已经表示支持建立一个贷款框架，其中包括减贫与增长贷款（这是一个类似于备用安排的优惠短期融资机制）以及一个统一的优惠紧急贷款机制，以应对外源冲击和冲突后情形。在伦敦会议上，20 国集团领导人呼吁基金组织在未来两至三年内向最贫穷的国家提供 60 亿美元额外的、灵活融资。在获得更多双边捐款的同时，商定出售货币基金组织的黄金所得收益以及盈余收入，也可用于这一目的。

52. 在借贷改革以及对基金组织资金的需求急剧增加的背景下，20 国集团领导人承诺将货币基金组织的借贷能力增加两倍，增加到 7 500 亿美元，核准一般分配相当于 2 500 亿美元的特别提款权，并如上所述，将基金组织向低收入国家提供优惠贷款的能力至少增加一倍。为了尽快增加基金组织的资源，决定与货币基金组织谈判总金额为 2 500 亿美元的临时双边信贷安排，把借款新安排增加多达 5 000 亿美元，并扩大借款新安排的参加范围，纳入更多资金雄厚的货币基金组织成员国。还

商定尽快实施 2008 年配额协议，这将使货币基金组织的配额资源增加 12%，并于 2011 年 1 月完成下一次货币基金组织配额审查，提前两年完成这一进程。

53. 双边借款安排和扩大借款新安排的范围很可能是最可行的及时调动流动性的办法。然而，货币基金组织许多成员国认为这两个办法仅仅是通过普遍配额审查而永久增加资源之前的临时过渡措施。⁵ 因此，基金组织的借款不应当被看作是大量增加配额的替代办法，因为这些借款既不增强基金组织的决策结构，也不增强其合法性基础。事实上，一个负责对所有成员国进行监察的机构从一些成员国借款，造成了不应有的利益冲突问题。在中期内，从治理和资产负债表的角度看都必须恢复配额机制，将之作为基金组织贷款的首要基础。

D. 国际支付和储备制度

54. 联合国关于世界金融和经济危机的会议认识到“扩大特别提款权可以帮助增加全球流动性，应对这场危机造成的紧急资金短缺并有助于防止今后发生危机”（大会第 63/303 号决议，附件，第 35 段），并呼吁进一步研究这种潜力。2009 年 4 月，20 国集团决定由货币基金组织一般分配相当于 2 500 亿美元的特别提款权。通过这样做，世界领导人自 1960 年代以来第一次确认有必要使用一个国际储备单位，大幅度增加国际流动性。在 2009 年 4 月的决定以前，特别提款权分配累计总额仅仅为 214 亿美元（约 329 亿美元）。

55. 正在持续的金融危机暴露了现行国际货币体系的缺陷。在这一体系中，美元这一国家货币是国际外汇储备的主要来源。那些缺陷包括：全球失衡日益严重、汇率不稳定以及对于美元作为储备货币的信心受到损害。更大汇率灵活性的广泛使用，没有产生能够减少贸易和金融失衡问题的汇率变动；事实上助长了该体系固有的不稳定性。汇率调整在数量上不够，而且经常沿着错误的方向发展，这是由于美元作为一种储备货币，是其他许多货币的基准和国际资产价格的链接点。

56. 在全球化时代，由于网络的外部特性，所有国家使用一个为人广泛接受的国家储备货币有其明显的好处。然而，这类安排在系统性不稳定性方面的成本可能已经开始超过其好处。同样，美国作为全球储备货币供应商所涉及的成本可能也在上升。失衡问题增加也对美国国内需求和外部对美国产品的需求以及更广泛的对该国保持经济政策自主的潜在能力，都产生了不利影响。

57. 已经有人提议放弃几乎完全依赖美元的做法，采用以多个、相互竞争的国家储备货币为基础的制度。然而许多观察家认为，由于国际需求可能从一个货币急速转向另一个货币，使作为紧密替代货币并且作为储备单位使用的货币之间的汇率动荡不定，从而使这样一个系统可能带来新的不稳定因素。此外，这一制度不

⁵ 见 2009 年 4 月 24 日二十四国国际货币事务与发展政府间小组的公报，可在网站 www.g24.org/04-09eng.pdf 上查阅。

会解决现行制度的不平等问题，因为储备资产仍然由工业国家提供。另外，发行储备货币的发达国家在世界经济中占的份额很可能越来越有限。因此，对国际储备的需求的增长速度可能会高于那些国家顺利供应的能力。

58. 关于国际货币的讨论的势头一直在增加。国际社会应抓住这一机会，开始致力于建立一个新的、更加稳定和公平的国际货币体系。尽管目前和 1960 年代后期不同，在提供全球流动性方面没有问题，但在控制全球流动性方面有问题的，在发展中国家利用这种流动性方面有重大的公平问题。⁶

59. 采用一个成熟的国际储备货币(例如以经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在 1940 年代提出的提议为基础的货币)可能需要很长时间，因为这需要目前仍然缺乏的非凡的政治意愿、远见和勇气。在这方面，有人认为一个更现实的改革方式可能是扩大现有的特别提款权安排，这种安排随着时间的推移可能演变成一种新的、为人广泛接受的世界储备货币。⁷

60. 下一个步骤就是使特别提款权的发行自动化和定期化。有人提议，发行的规模可以同世界经济增长所产生的对外汇储备的估计需求增长情况挂钩。此外，还有人呼吁以反周期的方式发行特别提款权，以便为全世界的流动性和危机期间对发展中国家的官方支持提供资金。以反周期方式使用特别提款权建议的其中一个说法，设想在全球流动性过多或出现通货膨胀的情况下，建立一个适当的撤销特别提款权机制。必须指出的是，货币基金组织规定有一个程序，即持有基金组织 85%投票权的国家必须在发行特别提款权以前首先达成协议。如果在流动性短缺期间授权基金组织提供更多的特别提款权流动性，这一程序可能不节省时间。

61. 众所周知，要使特别提款权成为一个有吸引力的持有中央银行储备的单位，需要具有深度和流动性的特别提款权要求市场。为了做到这一点，货币基金组织、各国政府、银行和非金融公司发行和使用特别提款权的数量需要达到某个临界量。换句话说，必须克服协调问题，即可能的发行者应该有证据表明其他人也会这样做。在过去，所有试图将特别提款权商业化的努力都没有成功。

62. 另外一个重要问题是特别提款权和国家货币之间的结算机制，以便使这一单位成为国际贸易和金融交易中可以接受的支付手段。这一制度应当能够帮助特别提款权要求不仅直接兑换成美元，而且能直接兑换成所有组成货币。目前，特别提款权根据由欧元、日元、英镑和美元组成的一篮子货币计价。特别提款权要获得全球主导地位，就应该增加组成货币的数目，纳入发达国家和发展中国家的货币单位。

⁶ 关于全球储备制度的广泛情况，见联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的报告，第 92-103 页，可在网站 www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf 上查阅。

⁷ 见中国人民银行行长周小川的文章，《改革国际货币体系》，2009 年 3 月 23 日，可在网站 www.bis.org/090402c.pdf 上查阅。

E. 布雷顿森林机构的治理改革

63. 在 2009 年 4 月 27 日经济及社会理事会同布雷顿森林机构、世界贸易组织和联合国贸易与发展会议举行的高级别特别会议上达成了坚定的共识，即当前的全球经济治理体系不足以应对今天的挑战，因此需要建立可靠、有代表性和有效的宏观经济协调机制，同时建立既能适当代表所有国家的利益，又能够行使强有力的政策领导的治理结构。鉴于这场危机的规模，值得认真考虑已经暴露出来的全球经济治理中的缺陷，以及需要在目前存在的机制和机构之外最终设立新机制和机构的问题，例如拟议的全球经济理事会或大约类似的机构。会议上的其他发言者强调，国际社会应与现有机构共同努力，通过迅速加强这些机构并增加其资源来应对危机。

64. 加强基金组织的资源基础以及改善其用于解决全球危机的贷款工具包，因旨在加强基金组织的治理及合法性的长期改革进展缓慢而受到限制。货币基金组织如要继续留在国际货币体系的中心，就需要一个更具代表性、反应更迅速并且可以问责的治理结构，反映二十一世纪的现实。因此，改革货币基金组织的治理是涉及基金组织作用的所有其它改革的先决条件。

65. 在 2009 年 4 月会议上，20 国集团呼吁货币基金组织到 2011 年 1 月完成下一次配额审查，其中包括进一步增加新兴国家和发展中国家的代表性。用于解决目前针对发展中国家的偏见的新配额方案工作将在 2009 年 10 月以前开始。目前的共识是，配额方案应当经过改进才能再次使用。有利于新兴市场和发展中国家的下一次配额调整的范围，应该远远超出 2008 年春季会议期间所取得的目前尚未生效的微不足道的初步成果。

66. 投票权迄今为止的变化同全球经济中已经产生的变化相比是不大的。2008 年的配额和发言权改革基本上将导致调整现有份额，这主要通过新兴市场和发展中国家之间的重新分配来完成。在这方面，发展中国家已经表示，随着时间推移，货币基金组织和世界银行内的配额调整应该给发达国家和发展中国家带来公平的投票权分配，同时又不削弱每个发展中国家的配额和份额。⁵

67. 为了使货币基金组织的投票程序进一步民主化，并确保影响到该机构关键方面的决定赢得大多数成员国的支持，已经有人提出一项修订协定条款的提案，将关于关键决定的投票门槛从 85%降低到 75%。为了更好地平衡大国和小国的利益，也应考虑将双重多数程序(获得占总投票权 85%的成员中五分之三成员国的支持)适用于范围更广的决定。目前，修订协定条款需要双重多数。

68. 另外一个要解决的重要问题是执行局的组成，以便更好地反映全球经济的现实。在这方面，有人提议到 2010 年将执行局的席位从 24 席减至 22 席，到 2012 年减至 20 席，同时保留新兴市场和发展中国家的现有席位数。⁸

⁵ 例如，见美国财政部长蒂莫西·盖特纳在 2009 年 4 月 25 日在华盛顿召开的国际货币和金融委员会第十九次会议上的发言，可在网站 www.imf.org 上查阅。

69. 目前有一个共识，即应该考虑基金组织的理事更多参与向货币基金组织提供战略指导并增加其责任，这最终只有通过更民主地分配投票权才能实现。作为一个可能的近期步骤，有人呼吁按照协定条款第十二条的设想，把国际货币基金委员会改组成一个理事会。设想一个由部长和理事组成的理事会将提供一个论坛，用于进行协调，以及做出对全球稳定至关重要的战略决策。

70. 然而有人争论说，在启动这样一个理事会以前，应该首先完成关于配额和发言权的意义深远的重大改革。否则，发展中国家凭借目前在基金组织已有的表决份额，在货币基金组织中的影响力将更小。的确，与目前以共识为基础的国际货币基金委员会不同的是，协定条款所载的理事会的决策规则将与适用于执行局的规则相同。

71. 20国集团在4月份及6月份联合国关于世界金融和经济危机的会议上商定，国际金融机构的主管和高层领导应通过公开、透明和择优选拔的过程任命，同时适当考虑到性别平等以及地域和区域代表性。为了确保基金组织和世界银行作为真正的全球性机构的合法性，重要的是要实现工作人员更大程度的多样性，避免出现仅仅几个特定区域的代表性过高的问题。执行局将在2009年年度会议以前讨论2008年的多样性报告。

三. 结论

72. 在金融一体化的世界中，监管改革的持久成功在很大程度上取决于大幅度加强监管者之间的国际合作、协调和沟通。

73. 正在持续的金融危机突出表明，需要纠正对成熟金融市场和发达经济体的监察方面的不足，以及更好地将宏观经济和金融部门的监察一体化。

74. 必须在国际金融机构计划进行的治理改革的背景下，建立有效的用于加强多边宏观经济和金融政策协调的框架。

75. 尽管多边贷款机制最近出现了积极变化，但在如何部署官方流动性方面仍有进一步创新的余地。另外从中期来看，重要的是恢复配额机制，使之成为扩大货币基金组织贷款的首要基础。

76. 危机促使人们恢复关于国际储备货币的讨论。国际社会应该抓住这一机会，开始致力于建立一个新的、更加稳定和公平的国际货币和金融体系。

77. 解决全球经济治理问题是国际金融结构所有其它改革的必要先决条件。因此，第二轮治理改革的范围应远远超过2008年取得的微不足道的初步成果。

附件

向发展中经济体和转型经济体的资金净转移，1997年至2009年

单位：10亿美元

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
发展中经济体	-4.0	-37.8	-134.8	-189.6	-160.0	-208.9	-302.4	-378.6	-576.5	-756.9	-807.0	-827.8	-447.7
非洲	-7.8	12.4	1.4	-31.9	-16.3	-5.3	-19.1	-37.2	-65.8	-81.3	-88.5	-109.3	38.4
撒哈拉以南(不包括尼日利亚和南非)	6.6	11.7	8.5	2.9	7.3	4.6	6.4	2.5	-0.6	-10.8	-6.6	-12.8	29.7
东亚和南亚	-31.6	-128.4	-138.0	-120.8	-117.5	-146.0	-171.7	-179.5	-258.0	-376.9	-480.0	-407.0	-482.2
西亚	12.4	34.5	2.7	-35.3	-29.8	-25.2	-48.3	-77.3	-143.1	-163.2	-135.9	-239.3	-4.7
拉丁美洲	23.1	43.7	9.0	-1.6	3.6	-32.4	-63.3	-84.7	-109.5	-135.4	-103.6	-72.2	0.8
转型经济体	1.6	0.7	-25.1	-51.5	-33.3	-28.5	-39.0	-63.2	-100.3	-123.9	-105.9	-157.8	-22.0
备忘录项目：													
重债穷国	8.2	9.3	10.9	9.7	10.0	11.7	11.6	12.8	16.0	13.6	21.3	31.7	36.0
最不发达国家 ^b	10.4	13.7	11.5	6.6	9.7	7.6	9.0	6.3	4.0	-4.2	-4.5	9.9	28.2

资料来源：联合国经济和社会事务部，根据货币基金组织的《世界经济展望》，2009年4月，以及货币基金组织的《国际收支统计》。

注：发展中国家类别不包括转型经济体，因此，本表中的数据可能不同于货币基金组织资料来源所报告的国家分组数据。

^a 部分估计数。

^b 佛得角于2007年12月毕业，因此从2008年起被排除在外。