



---

第六十五届会议

临时议程\* 项目 18(b)

宏观经济政策问题

国际金融体系与发展

秘书长的报告

摘要

本报告按照大会第 64/190 号决议的要求提交，补充秘书长关于《蒙特雷共识》和《多哈发展筹资宣言》的后续行动和执行情况报告。其中审查了向发展中国家的净资金转移最新趋势以及目前在改革国际货币和金融体系及架构方面所做的努力。报告着重指出了世界金融和经济危机带来的紧迫挑战及其对发展的影响，尤其是在金融监管和监督、多边监测、宏观经济政策协调、全球金融安全网、国际储备体系和布雷顿森林机构的治理改革等关键领域的影响。

---

\* A/65/150。



## 一. 发展中经济体和转型经济体的净资金转移

1. 世界金融和经济危机突显了国际金融体系在支撑金融稳定和筹集发展资金方面的不足。虽然国际金融自由化增加了发展中国家获得资金的机会，但私人资本流动跟随经济周期波动，繁荣与萧条交替循环，因而未能带来必要和稳定的资金供应。而且危机对国家宏观经济政策减轻金融动荡、防止问题蔓延到实体经济的能力造成了严重挑战。各国还不得不承担为进行自我保险以抵御外部冲击而累积外汇储备所带来的成本。

### A. 2009 年发展中国家对外资金转移净额减少

2. 2009 年，发展中国家作为一个整体，继续向发达国家提供净资金转移，其总金额达 5 130 亿美元。尽管这一数额仍然相当大，但明显低于 2008 年达到的最高记录 8 830 亿美元(见附件)。这一数额下降反映了全球失衡因全球经济和金融危机而暂时缩小。造成 2009 年资金转移增长出现逆转的资金流动结构基本上显示累积的全球经济失衡正在无序消减。

3. 全球金融危机的冲击及其后果对发展中世界所有地区发展中国家的对外净资金转移产生了影响。2009 年，西亚的资金转移净额跌幅最大，表现为区域内各国石油出口收入锐减以及动用国际储备以弥补外部需求的下降。在拉丁美洲和加勒比地区，伴随 2009 年世界货物贸易减少，出口收入下降。在东亚和南亚，由于经常账户顺差缩小，2009 年负净资金转移略有下降。转型经济国家对外资金转移净额从 2008 年的略高于 1 500 亿美元降至 2009 年的 800 亿美元，反映了出口疲软和经常账户结余大幅减少。

4. 引发全球经济失衡的结构性问题依然存在，当前的全球经济复苏预计将重新带来宏观经济失衡的增加(见 E/2010/73)。这表现为 2010 年，发展中国家对外资金转移将有所增加。在终止财政刺激并从依靠公共支出转向依靠私人投资和消费的情况下，美国政府赤字依然庞大，这可能导致该国对外赤字增加。同样，预计 2010 年欧洲联盟的对外差额也可能增加。亚洲情况尤其突出，尽管最近宣布了改变汇率政策和刺激国内消费的措施，相对疲软的国内需求并未从根本上得到改变。因此，需要花很长时间和巨额投资才能实现结构性变化，使经济增长不再高度依赖出口。主要经济体的经济复苏缓慢，公共债务不断增加。在这一背景下，全球经济失衡可能增加的前景，会加剧汇率和金融市场的波动风险。

5. 发展中国家不断积累外汇储备，以便为抵御金融冲击。尽管新兴市场经济体有效利用这一缓冲手段来抵御金融危机的冲击，金融危机期间全球失衡的无序消减突显了建设全球金融安全网的重要性(见下文二.C 节)。

### B. 流入发展中国家的私人资本出现复苏

6. 由于受全球金融市场动荡的影响，流向发展中国家的私人资本净额在过去两年大幅下降。但是，自 2009 年以来，特别是对一些新兴经济体的资金流入量有

强劲复苏。然而，尽管有这些复苏迹象，流向发展中国家的国际私人资本规模仍远低于 2007 年达到的最高水平。

7. 私人资本流入量的回升得益于注资金融机构和稳定市场的政策措施，以及一些新兴经济体的快速增长和股票市场的上扬。此外，危机似乎也改变了关于新兴市场和发达经济体的相对风险特征的看法。有人认为，由于欧洲一些发达经济体的债务问题，投资者对主权信用风险的态度开始偏向新兴经济体。<sup>1</sup> 结果，全球新兴市场债券指数的利差指数从 2009 年中期的近 470 基点减至 2010 年中期的约 330 基点。<sup>2</sup> 尽管如此，进入发展中国家的私人资本流量回升会受到各种因素的限制，比如在一些新兴市场，资产估值较高，特别是亚洲的一些新兴经济体，由于国内利率较低而减少举借外债。<sup>3</sup>

8. 全球经济危机对非洲私人资本流入量的影响相对有限，因为该地区大多数金融市场的风险往往与在发达经济体的风险没有相关性。流向非洲的外国直接投资在 2008 年达到创纪录水平，但在 2009 年有所下降。<sup>4</sup> 大多数资金流向了商品丰富国家的自然资源部门。在证券投资和银行贷款回升的带动下，向东亚和南亚的私人资本流入量在过去一年强劲复苏。在拉丁美洲，特别由于证券投资反弹的拉动，私人资本净流入出现稳定迹象。在西亚，信贷资金流入量大幅增加的局面向在 2008 年出现急剧逆转，2009 年的流入量仍较少，其原因是一些国家对银行做了大量净还款。

9. 外国直接投资流动仍然是对发展中国家私人资本流动的最大组成部分，尽管 2009 年的流入量大幅下降。危机对外国直接投资产生了不利影响，因为投资公司的融资渠道减少，而且由于经济前景黯淡，市场条件不佳，投资者的信心受挫。各个地区的外国直接投资流入量都有下降。公司进行跨境并购和绿地开发的意愿较低，这会抑制外国直接投资流入量的复苏。<sup>5</sup>

10. 由于国际银行持续进行去杠杆化，银行贷款仍在减少。欧洲和中亚转型经济体的情况尤其如此，那些国家不断攀升的不良贷款有可能抑制银行放贷。<sup>6</sup> 危机期间，流向发展中国家的证券投资也显著下降，尽管对亚洲和拉丁美洲一些被视为具有较好发展前景的国家，资本流动出现复苏。总体而言，有迹象表明，在新兴国家，债务融资成本和资金供应大有改善。2010 年上半年，新兴市场公司债券

<sup>1</sup> 国际货币基金组织，《全球金融稳定性报告：面对稳定性的新挑战和建立更安全的制系》（2010 年 4 月，华盛顿特区）；世界银行，《全球经济展望，2010 年夏季：财政逆风和复苏》（2010 年，华盛顿特区）。

<sup>2</sup> JP 摩根大通银行数据库 ([www.morganmarkets.com](http://www.morganmarkets.com))。

<sup>3</sup> 国际金融研究所，“对新兴市场经济体的资本流动”，2010 年 4 月。

<sup>4</sup> 《2010 年世界经济形势及展望》（联合国出版物，出售品编号：E. 10. II. C. 2）。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织，《全球金融稳定性报告》（2010 年）。

<sup>6</sup> 世界银行，《世界经济展望》（2010 年）。

和主权债券的发行速度达到创纪录水平，特别是由中国公司主导的企业借款出现强劲增长。

11. 有多种风险会抑制对发展中国家的私人资本流动。全球经济再度衰退可能会影响资金流向发展中国家。随着一些国家刺激经济措施的影响减弱，全球经济活动也可能减少。此外，如果投资者恢复对新兴市场风险的承受意愿，对某些国家的短期资本流入会增加，这可能引起通货膨胀压力和新的资产价格泡沫。在这方面，已就如何使用包括资本管制在内的政策工具限制短期资本流动的波动进行了讨论。印度尼西亚和大韩民国等国家已宣布进行资本管制，以控制投机资本的流入。2009年10月，巴西开始对股票和债务证券投资的资本流入征收2%的税。2010年6月在韩国举行的20国集团财长会议讨论了这一问题。

### C. 官方发展援助未达到目标

12. 虽然2008年至2009年，官方发展援助的实际数额略有增长，但预计将低于现有的2010年国际商定援助承诺。<sup>7</sup> 2008年至2009年，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)成员国的实际官方发展援助总净额略微上升了0.7%，达到1 196亿美元，占其2009年合并国民总收入的0.31%。2009年，对非洲的官方发展援助净额为270亿美元，其中包括投向撒哈拉以南非洲的240亿美元。与2008年相比，两者分别增长了3%和5.1%。

13. 2008年至2009年，美国的官方发展援助实际净额增长了5.4%，达287亿美元，占其国民总收入的0.20%。2009年，美国对撒哈拉以南非洲的官方发展援助增加了10.5%，数额为75亿美元，对最不发达国家的援助增长13.6%，达到81亿美元。因此，美国提前兑现了承诺，即在2004年至2010年期间，将对撒哈拉以南非洲的援助增加一倍。但2009年15个发援会欧洲联盟成员国的官方发展援助净总额下降了0.2%，为671亿美元；由于该区域大部分国家的经济紧缩导致国民总收入下降，其官方发展援助/国民总收入的比率略微上升至0.44%。2009年，日本的实际官方发展援助净额也下降了10.7%，数额为95亿美元，官方发展援助/国民总收入的比率略微下降至0.18%。因此，日本的实际援助额比其承诺目标，即2005年至2009年将官方发展援助增加100亿美元少了36亿美元。

14. 在格伦伊格尔斯8国集团首脑会议和其他国际论坛上做出的官方发展援助承诺意味着到2010年，官方发展援助在2010年要从2004年的大约800亿美元增加到接近1 300亿美元(按2004年价格计算)，即占发援会成员国合并国民总收入的0.36%。考虑到全球金融危机对捐助国国民总收入的不利影响，经合组织修订了2010年官方发展援助目标的美元值，将其下调为1 260亿美元(按2004年价格计算)。

<sup>7</sup> 经济合作与发展组织，“2009年发展援助有所增长，大多数捐助国将能达到2010年的援助目标”，2010年4月14日，见<http://www.oecd.org>。

15. 虽然大多数发援会成员国保持 2010 年的承诺，但其中一些成员，包括一些大的捐助国降低了承诺或推迟兑现目标的日期。因此，2010 年官方发展援助净额估计为 1 080 亿美元(按 2004 年价格计算)，占捐助国合并国民总收入的 0.32%。预计这一官方发展援助数额将比经修订的 2005 年的承诺水平低 180 亿美元(按 2004 年价格计算)，比原来目标低 220 亿美元。对非洲的官方发展援助尤其不足，现在的估计数为 110 亿美元，而最初对 2010 年的承诺数额为 250 亿美元。这是因为将其大部分官方发展援助分配给非洲的欧洲一些捐助国不能兑现在格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议上所做的承诺。在兑现官方发展援助承诺方面的这一差距严重威胁在非洲低收入国家加快实现千年发展目标的努力。

16. 2010 年 6 月，欧洲联盟国家元首和政府首脑重申承诺，即到 2015 年，其总的官方发展援助/国民总收入比率将达到 0.7%。他们还决定每年评估实现援助目标的进展情况。2010 年 6 月，8 国集团和 20 国集团领导人分别在其首脑会议上商定，要努力实现千年发展目标，包括通过使用官方发展援助实现目标。<sup>8</sup> 8 国集团成员与其他一些国家政府、国际基金会和卫生组织合作发起了马斯科卡倡议，以加速实现千年发展目标 4 和 5。预计 2010 至 2015 年期间，该倡议将筹集到 100 亿美元资金。

## 二. 加强国际金融架构

17. 国际社会继续努力，改革金融监管和监督，并审查国际货币基金组织(基金组织)在国际货币体系，包括国际储备体系的监测、融资和稳定方面的任务授权和责任。此外，国际金融机构进一步进行治理改革，以加强其合法性、可信性和有效性。

### A. 改革金融监管

18. 金融危机表明，迫切需要大大加强金融监管和监督，以实现全球金融稳定。在这方面，联合国世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议呼吁扩大对所有主要金融中心、金融工具和金融业行为体的监管和监督范围，并提高其效力。

19. 改革进程的重要一步是修改有关资本和流动性监管的巴塞尔协议二框架。2009 年 12 月颁布了一揽子改革建议，预计于 2012 年底开始逐步实施。已商定分阶段采纳新标准的安排应反映各个国家的不同起点和情况。<sup>9</sup>

20. 根据改革建议，将提高银行资本的水平、质量、一致性和透明度。市场压力和银行监管者已迫使银行将其资本和流动性缓冲资金提高到目前巴塞尔协议二

<sup>8</sup> 《20 国集团多伦多首脑会议宣言》，2010 年 6 月 26 和 27 日，见 <http://g20.gc.ca> 和《8 国集团马斯科卡宣言：经济复苏与新开端》，2010 年 6 月 25 和 26 日，加拿大马斯科卡。

<sup>9</sup> 《20 国集团多伦多首脑会议宣言》。

框架要求的水平以上。尽管如此，为避免在金融状况恢复正常、竞争压力重施作用时，资本和流动性缓冲资金又恢复到不可接受的危机前的低水平，有必要正式设定明显更高的最低资本要求。

21. 还商定引入一个杠杆比率，即相对其股本而言，银行可以持有的资产额的上限。这被视作对风险资本框架的一个补充支持。此外，对银行交易活动、复杂的证券化和衍生工具也会有较高的资本收费。

22. 由于有数量更多、质量更好的资本来承受意外损失，巴塞尔银行监管委员会拟议建立一项全球流动性标准，要求银行更好地匹配其资产和负债的到期日。这一标准的另一个特点是要求银行持有数额充足的优质流动资产，使银行有能力应付 30 天无法在市场上融资的情况。

23. 提高资本要求会迫使银行筹集额外资本。因此，存在一些担心，认为这可能会对银行的贷款能力产生负面影响，导致全球经济增长在某种程度上放缓，至少在短期内如此。不过，根据国际清算银行一个 14 国专家小组的初步研究，以及欧洲中央银行、欧洲联盟和国际清算银行本身的研究，这对国内生产总值的影响可能较轻，而且比现有国内生产总值的预测误差小得多。同时，由于国内生产总值的波动减轻、危机发生的频率降低以及风险溢价减少，这些数额不大的成本有可能被抵消。<sup>10</sup> 尽管如此，经修订的标准及其执行应具有足够的灵活性，以便考虑到各国的具体情况。尤其要特别注意发展中国家本地金融市场的特点、深度和能力。

24. 此外，正在努力建立一套全球统一的会计准则，并在国际上一致执行商定措施，以提高透明度，同时开始对对冲基金、信用评级机构、薪酬做法和场外交易衍生工具进行监管。众多国家和国际监管机构和标准制定机构必须密切合作和协调，以确保金融改革措施的协调一致，并评估拟议改革的成本和效益。

25. 宏观审慎监管应该处理两个主要问题：金融体系的顺周期性，以及被视为“大到不可倒闭”的具有系统重要性的金融机构所带来的系统性风险和道德风险。针对顺周期性问题，巴塞尔委员会建议，从大型关联金融机构入手，通过综合采用反周期性资本收费、前瞻性拨备和资本保护措施，增加反周期性缓冲手段。这些缓冲应在市道好时增加，不好时减少，从而使金融系统更容易承受新出现的压力，抑制放大机制的作用。

26. 针对那些“大到不可倒闭”的具有系统重要性的机构，目前正努力建立一个统一的对国际性银行的国际监管框架。这被认为是监管改革的一个主要问题，因为危机表明，这些银行在全球范围开展活动，而对它们进行的基本上是有限度的国家监管，两者极不相称。目前的工作起点是确定哪些是具有系统重要性的机构，

<sup>10</sup> “目前加强全球金融监管的努力”，Stephen Cecchetti (国际清算银行经济顾问兼货币和经济部主任) 在旧金山联邦储备银行举行的亚洲银行与金融会议上的发言，2010 年 6 月 7 和 8 日。见 [www.bis.org](http://www.bis.org)。

因为规模不一定是系统重要性的唯一指标。相互关联性、可替代性和市场状况也是重要因素。不过，就这一问题尚未达成一致意见。<sup>11</sup>

27. 关于确保全球性金融机构的安全与稳健问题，改革巴塞尔协议二框架以及因此而提高具有系统重要性的机构承受损失的能力，被认为只是解决办法的一部分。其他拟议措施包括根据系统性风险征收资本附加费，以及根据金融机构在系统性风险中的占比收费，加强现场监督，协调执法活动和加强监管合作与协调，包括监督学会之间的合作与协调。

28. 另一个改革重点是制定关于跨境破产清算的法律和政策框架，目的是在不给金融系统的其他部分或纳税人带来风险的前提下，允许各种类型和规模的机构破产。有可能获得更广泛接受的一些替代解决方法包括限制金融公司的某些业务活动、规模和结构，从而使所有机构都可以清盘而不产生不良系统性影响。

29. 国际社会也在探讨各种可选方法，使金融部门作出公平和实质性贡献，以承担金融业倒闭事件带来的财政费用。最初的讨论是围绕向金融机构收费和征税，但是，在全球范围对银行征税缺乏必要的支持。因此，现在已认识到存在多种政策选择，各国在采取不同的做法。<sup>12</sup>

30. 这场危机表明，货币和财政政策对于帮助减轻金融失衡的增加也很重要。许多观察家为，<sup>13</sup> 货币政策在控制通货膨胀的同时，应更多考虑资产价格和信贷过度。在金融稳定框架中，财政政策必须发挥辅助作用。虽然财政政策的主要目标是反周期性的需求管理，但也应考虑到必须在情况好的时候建立财政缓冲，以备应对金融系统面临的压力。

## B. 多边监测和政策协调

31. 基金组织已认识到，外部世界已发生了变化，但自 1970 年代末以来，基金组织及其成员的监测活动没有什么变化。<sup>14</sup> 但是，这场危机强烈表明，在资本市场一体化和各国金融部门相互关联的世界里，维持现状是不可接受的。因此，改革的一个关键目标是加强多边监测，提高对金融部门问题和政策的分析工作的广度和深度。为了促进全球稳定，基金组织的监测活动需要更多关注政策的外溢效应，特别是那些具有系统重要性国家的政策外溢效应。国家一级的监测仍很重要，但不再足够。评估国际一致性和促进各国政策的协调应成为合作的中心目标之一。

<sup>11</sup> “20 国集团的金融监管议程”，Axel A. Weber (德意志联邦银行行长) 在国际金融市场监管会议上的发言，2010 年 5 月 19 日，见 [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)。

<sup>12</sup> 《20 国集团多伦多首脑会议宣言》。

<sup>13</sup> 例如，“构建全球金融稳定框架”，Hervé Hannon (国际清算银行副总经理) 在第四十五届东南亚央行行长会议上的发言，2010 年 2 月 26 日和 27 日，柬埔寨，第 19-23 页。见 [www.bis.org](http://www.bis.org)。

<sup>14</sup> 基金组织，“监督任务和模式的现代化”，2010 年 3 月 26 日，第 4 页，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

32. 据基金组织独立评估办公室介绍，大部分成员支持基金组织更直接的参与国际政策协调和外溢效应分析。<sup>15</sup> 但是，对基金组织的作用没有很明确的界定。因此，有必要清楚说明基金组织及其成员应采取什么行动来维护系统的稳定，包括说明主要方式、程序和结果。有建议讨论是否可以就其政策或国内情况可能会严重影响系统稳定性的国家编写外溢效应报告，以及是否可以根据需要，就有系统性影响的具体议题进行多边磋商，以促进合作和采取集体行动。<sup>16</sup> 其中一个议题可以是发达国家主权风险的日益增加，因为据基金组织称，这已成为对全球金融体系的最新威胁。<sup>17</sup> 必须加强监测发达国家的财政政策及其对国际利率、汇率和资本流动的影响，包括对私人资金和公共资金流向发展中国家的影响。<sup>18</sup>

33. 到目前为止，为了在制定国家政策时考虑多边层面问题而在最高政治级别作出的重大努力，是在国际货币基金组织的监测进程之外进行的。在 2009 年 9 月匹兹堡首脑会议上，20 国集团领导人宣布了“强劲、可持续和平衡增长框架”，并承诺将他们的行动交由相互评估程序进行同侪审查。相互评估程序第一阶段已在多伦多 20 国集团首脑会议之前完成。

34. 基金组织应请求协助这一工作，帮助分析 20 国集团的政策如何相互协调，这些政策是否符合更可持续和平衡的全球增长目标。这为具有系统重要性的国家加强与基金组织的协作提供了一些机会，包括以代表受这一进程外溢效应影响的全体基金组织成员的方式加强协作。基金组织参与相互评估过程也可以为有关监测改革的讨论提供信息。

35. 20 国集团取代 8 国集团，成为全球讨论国际经济合作问题的主要论坛，是一个值得欢迎的新发展。但是，联合国大多数会员国仍被拒之于外。20 国集团进程有必要取得更大的认受性，途径包括与非成员国建立更强有力的机构间联系，以及与联合国等普遍性国际机构开展建设性对话，从而确保能反映所有国家，特别是最贫穷国家的看法及关切事项。

36. 为就 20 国集团成员与非成员之间的协调与合作问题展开对话，已采取一项举措，成立由 24 个联合国会员国组成的非正式全球治理小组。该小组强调，鉴于全球经济的复杂性和互依性，要想使 20 国集团的讨论结果在全球范围内得到有效实施，就需要扩大协商，提高包容性和透明度。全球治理小组已就通过可预见的经常渠道加强 20 国集团与联合国之间的互动协作提出了若干想法。治理小

<sup>15</sup> 独立评估办公室，“国际货币基金组织与成员国的互动协作”，国际货币基金组织，2009 年 11 月 25 日，第 34 页，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>16</sup> 基金组织，“执行委员会讨论监测任务和模式的现代化以及金融部门监测和基金组织的任务”，(2010 年 4 月 22 日)，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>17</sup> James Rowe，“政府借款是世界金融体系面临的一个新增风险”，基金组织在线调查，2010 年 4 月 20 日，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>18</sup> 基金组织，国际货币和金融委员会，第 21 次会议，2010 年 4 月 24 日，中国人民银行行长周小川的发言，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

组还建议，允许非 20 国集团成员国参加 20 国集团部长级会议，以及涉及具体问题的高级官员和专家工作组（见 A/64/706，附件）。

37. 实现更加可持续和均衡的全球增长，还需要宏观经济政策决定与有关多边贸易体系、援助结构、消除贫穷和可持续发展议程、气候变化等问题的其他领域的全球治理密切协调。目前还没有具体机制促进对这些相互依存问题作出协调一致的政策反应。努力填补这一空白的中心工作是强化增进协调性和互补性的联合国框架。例如，一个建议是在联合国内设立一个全球经济协调理事会，负责促进发展，争取主要国际组织政策目标和政策的一致性，并支持就全球经济、社会和环境问题的切实有效解决方案在各国政府之间建立共识。<sup>19</sup>

38. 全球金融危机显示，在基金组织的监测中，增进对金融部门问题分析的广度和深度至关重要。已认识到的一点是，要更好地理解 and 评估宏观金融不稳定性跨国蔓延的风险，基金组织就必须与金融部门具有系统重要性和同时拥有大型及复杂金融机构的成员更密切地互动协作。另外还建议把金融部门评估方案作为监测工作的一个强制性部分，至少在具有系统重要性的国家如此。

39. 监测金融部门并非基金组织专有的职权。有必要与金融稳定委员会、国际清算银行和各金融部门标准制定机构更密切地协作。协作的增强应有助于避免过多的重复，有助于发展分工和明确责任界线，使各方都能尽量发挥其比较优势。

40. 还需要修改对跨境资本流动的分析和政策规定。在发达国家，为防止危机而采取的货币政策措施产生了低利率和高流动性环境，导致流向许多利率相对较高和增长前景更强劲的新市场经济体的资本激增。资金的突然涌入使宏观经济管理变得更加复杂，并可能导致通货膨胀和资产价格泡沫化。此外，这些资金流动也有突然停止或逆转的风险。当宏观经济和审慎的政策措施不足以处理这个问题时，考虑对资本流入施加管制被认为是适当的做法。<sup>20</sup>

41. 基金组织可通过向资本输出国和资本输入国双方就确保资本有序流动的经济政策选择提供咨询，从而在这个问题上提供亟需的多边观点。这样一个关于管理资本流动的多边平台将是应对当前危机的一个适当办法。这次危机再次凸显了资本流动反复无常。

42. 尽管扩大了基金组织的监测任务，但一个普遍关切是，在成员国中监测不够有力，而且基金组织监测的有效性取决于成员的合作和配合。现在面临的挑战是要确保国际社会在前进过程中将更加愿意和能够以更加协调一致的方式应对各种全球风险。

<sup>19</sup> 联合国，“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”，2009年9月21日，第25和26页。见：[www.un.org](http://www.un.org)。

<sup>20</sup> “早期预警系统及其在监测中的作用”，基金组织副总裁加藤隆俊在新加坡一个高级别研讨会上的主旨发言，2010年2月9日，见 [www.imf.org](http://www.imf.org)。

### C. 全球金融安全网

43. 除了审慎监管和监测之外，一个有效的全球金融安全网对于保持全球经济和金融的稳定也是一个重要支持。在最近的危机期间，通过为多边开发银行增资 3 500 亿美元、改革基金组织信贷机制和承诺把基金组织资源增加两倍，多边安全网得到了显著加强。基金组织的作用越来越被看作是在不稳定跨境资本流动和危机蔓延风险局面中一个提供类似于保险的预防危机贷款机制的机构。<sup>21</sup> 2009 年 3 月，基金组织推出了灵活信贷额，为具有健全经济基础和政策的国家及时提供不附带事后条件的先期支助。目前正在讨论如何使灵活信贷额更为有用，包括延长其期限和扩大其范围，以及使信贷资格更可预测。

44. 对那些不符合灵活信贷额资格但弱点并不严重的国家，提出的建议包括修订现行高贷款限额的预防性安排，从而建立一种具有可预测性和自动化要素的有效应急危机预防工具。这种新的危机预防工具，即预防性信贷额，将像灵活信贷额一样提供先期融资机会，但可附加一些政策条件。不过，也有一些担忧的意见认为，引入预防性信贷额可能会减少高贷款限额的预防性安排的吸引力，增加贷款工具箱的复杂性，导致成员的不当隔离。<sup>22</sup>

45. 在基金组织讨论的另一项更具雄心的建议呼吁设立一个类似中央银行的机制，即多货币互换安排。这一机制将保护各国免受系统性的流动性问题冲击，从而补充中央银行互换机制的不足。鉴于系统性危机的全球影响和各国中央银行应对措施临时性质，设立一个透明和可预测的全球常设流动资金贷款机制也许有一定的道理。

46. 为有效建立全球金融安全网的基础，基金组织需要充足的资金。2009 年决定将其资源增加两倍，增至 8 500 多亿美元。但是，这一数额在全球国内总产值总额中的占比，仍小于基金组织创立时的占比，因为基金组织以份额为基础的资源没有跟上世界经济步伐。结果，在最近危机期间，对其成员的支持就需要借助双边贷款协定，并促使了借款新安排的扩大。

47. 基金组织是一个以份额为基础的机构，份额应是其主要资源。因此，预计将于 2011 年 1 月完成的第十四次份额总审查，应通过大幅度增加基金组织份额的办法恢复一般资源的核心作用。这种增加将与 1998 年上一次份额总审查以来世界国内生产总值、贸易和资金流动的扩大保持一致。

48. 在最近经历的这种特殊危机情况下，基金组织能够而且应当通过扩充和扩大借款新安排，从双边或应优先采用的多边渠道举借资源。新的和扩大的借款新安排应被视为应付极端情况的一个后盾，而不是基金组织资源的一个主要来源。动

<sup>21</sup> 例如，“全球金融的系统性挑战和改革的优先事项”，基金组织第一副总裁约翰·利普斯基：2010 年 5 月 18 日在一个研讨会上的发言，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>22</sup> 基金组织：“基金组织的任务：今后的融资作用”，新闻公告第 10/51 号，2010 年 2 月 22 日，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

用这个安排必须仍是一种例外而不是例行措施。在这方面，一个建议是，下次份额增加的一部分可来自将借款新安排资助款转换成份额。<sup>23</sup>

49. 一个全球一级的更广泛金融安全网还包括通过储备金积累、各主要央行和区域储备公库之间的双边外汇互换安排进行自我保险。成员们已就面对市场压力时如何改善基金组织、各中央银行和区域金融安排之间的协调与协作问题展开了讨论。例如，在当前危机期间，拉丁美洲区域和次区域金融机构以更灵活的条件提供信贷，特别是帮助小国筹集所需要的流动资金，在该区域发挥了重要作用。从《清迈倡议》双边互换网发展而来的东南亚国家联盟成员加中国、日本和大韩民国的《清迈倡议多边化协议》于2010年3月生效，共有1 200亿美元的信贷额度。还有人强调指出，最近以混合使用多种保险方案的办法加强欧元区经济和金融稳定的行动，可作为今后合作的一个模式。<sup>24</sup>

50. 为解决主权风险问题，欧洲领导人于2010年5月10日宣布设立一个欧洲金融稳定机制，其基础将是最多为770亿美元的欧洲联盟资金和一种特别用途工具。这种工具通过欧元区各成员国政府提供的担保，可在资本市场上筹集到高达5 680亿美元的额外资金。基金组织同意在欧元区成员提出要求时与欧洲联盟合作。通过贷款和信贷额度提供的支持总额可多达9 300亿美元，其中包括基金组织可能给成员国的贷款（最多2 840亿美元）。在个别国家提出请求时，基金组织准备与欧洲联盟平行提供资金援助，类似于已向匈牙利、拉脱维亚、罗马尼亚和希腊提供的共同资助。

51. 为了解决市场流动资金问题，欧洲中央银行宣布准备收购政府和私人债券。欧洲央行还扩大了其提供流动资金的贷款机制。此外，为防止出现美元流动资金的短缺，美国联邦储备委员会临时重新开放了美国与欧洲央行和其他主要央行的美元流动资金互换安排。

52. 加强全球安全网的各项举措不大可能从根本上改变各国储备的积极性，因为储备仍是它们防范潜在冲击的第一道防线。积累储备一直是新兴市场经济体保护本国免受危机之害的一种有效选择。危机期间，许多新兴国家和一些发达国家的中央银行动用了部分储备缓解美元流动资金短缺造成的国内紧张。在可预见的将来，各国几乎都不可能为应付一次重大危机而自动获得数额足够的外币资金。因此，各国将继续保持一些自己的储备；有一种意见认为，强烈的迹象显示，危机之后，积累储备将会持续下去，甚至会扩大。<sup>25</sup> 在不同程度上依赖自我保险和双边及多边协定相互补充搭配的做法可能会继续下去。

<sup>23</sup> 基金组织，国际货币和金融委员会第21次会议，2010年4月24日，巴西财政部长吉多·曼特加的发言，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>24</sup> 基金组织在线调查，2010年5月11日，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>25</sup> “对二十一世纪国际金融架构的一些思考”，法国央行第二副行长让-皮埃尔·朗多在韩国央行第17次中央银行研讨会上的发言，2010年6月1日，首尔，第6页，见：[www.bis.org](http://www.bis.org)。

## D. 国际储备体系

53. 国际货币和金融委员会在其 2010 年 4 月的会议上吁请基金组织“研究促进国际货币体系长期稳定和妥善运行的各种政策选项”。<sup>26</sup> 围绕国际货币体系展开的讨论，大多集中在以一个国家的货币(即美元)为主要国际储备资产这样一种国际货币制度的可持续性问题上。许多观察家认为，目前的国际储备体系在很大程度上是无法对失衡情况进行平稳调整的一个重要因素，造成不稳定的资本流动和流动资金的畸形供应。<sup>27</sup> 改革国际储备体系的必要性现已得到广泛承认。

54. 有人建议逐步过渡到一种以若干相互竞争发挥储备功能的国家货币为基础的体制，在这种体制中，这些货币或多或少都处于平等地位。但是，能担当类似于美元的储备作用的替代货币就算有，也少之又少。此外，这样一种体制可能导致更大的汇率波动，因为国际需求可能从一种国际货币急剧转变到另一种，因为它们可能是相近的替代品。

55. 一种比较温和的解决办法可以是储蓄过剩的国家扩大它们自己的安全和流动金融资产，供国内和国际投资者选择。这将提高国内融资的效率，为投资者提供范围更广的选择，并减少为保值而输出资本的诱因。另一种选择是采用一种由一个全球中央银行发行的新的全球储备货币。然而，建立一种功能齐全的国际货币需要影响深远的变革，包括在一些关键经济政策问题上放弃国家主权，而国际社会对此尚未作好准备。不过，国际社会应继续对国际金融体系今后的需求和要素进行讨论。

56. 一种更实际的改革途径可能是拓宽现有的特别提款权安排，随着时间的推移，这种提款权可以演化为一种被广泛接受的世界储备货币。这可能还需要扩大特别提款权一篮子货币的构成，使其更具代表性。不过，所有构成货币都应可完全自由兑换，并拥有完善的金融市场。除了降低当前体系中固有的不稳定性，扩大特别提款权的用途，可能导致对全球流动资金的更民主化控制。

57. 2009 年 8 月，基金组织成员国政府自 1960 年代末以来首次就基金组织对相当于 2 500 亿美元的特别提款权进行一般分配的问题作出了一项决定。对其进行补充的将是允许成员之间有效交易特别提款权的一个自愿协定网络。加上 2009 年 9 月的一次性特别分配约 330 亿美元，特别提款权发放数额增加了近 10 倍，从约 330 亿美元增至 3 210 亿美元。<sup>28</sup> 不过，这一增加之后，特别提款权在全球外汇储备中的比例仍不足 5%。由于并非所有成员都需要增加其国际储备，基金组

<sup>26</sup> 国际货币基金组织理事会国际货币和金融委员会第二十一次会议公报，2010 年 4 月 24 日，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>27</sup> 例如，见基金组织总裁多米尼克·斯特劳斯-卡恩在国际货币制度高级别会议上发表的结论意见，2010 年 5 月 11 日，瑞士苏黎世，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>28</sup> 基金组织概况介绍：“特别提款权”，2010 年 1 月，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

织应探索向最有需要的国家，特别是在危机之时重新分配特别提款权的机制。在发生危机时分配特别提款权也有优点，一旦危机过去，随后可以取消。危机分配不应与个别国家的局势，而应与具有全球或区域规模的流动性冲击所产生的系统性风险挂钩。

58. 若要特别提款权担当重任，就应使其发行经常化，并可能要与对外汇储备的额外长期需求估计数挂钩。应当加强特别提款权在国际贸易和金融交易以及正在一个有效运作的结算系统中的使用，以便利将持有的特别提款权直接兑换为所有组成货币。迄今为止，私营特别提款权市场还未起步。如果得不到公共部门的有力支持，就不大可能有足够的交投数量，为发展一个有深度、多样和流动的特别提款权证券市场创造条件。这可能涉及到一些曾被用于促进欧洲货币单位市场发展的行动，包括由各国政府和多边机构发行特别提款权债务。<sup>29</sup>

59. 此外，可能还有必要在基金组织设立以特别提款权计价的储备账户，以使各大储备方能将其货币储备兑换为以特别提款权计价的证券和存款，而不致受到不良汇率的影响。汇率风险因而从货币储备原持有方向其他各方的转移将要求就适当分担责任的安排达成一项协定。超过四分之一世纪前，基金组织内部在就替代帐户进行谈判时，就讨论了这个问题。

60. 过去的经验表明，对现行国际储备体系的任何改革都应是一个更广泛框架的一部分。事实上，任何可行的改革都不可能带来国际收支的顺利自动调节。例如，有人认为，虽然替代性储备货币将增加迫使美国作出调整的压力，但对收支顺差国的激励将不会有大的改变。<sup>30</sup> 因此，随着储备选项的逐步增加，旨在促进更均衡和更可持续全球增长的政策对话与合作仍然必不可少。

## E. 布雷顿森林机构的治理改革

61. 解决全球经济治理问题是国际金融架构中所有其他变革的先决条件。国际金融机构需要一种加强代表性、应对能力、问责制的治理方式，以反映二十一世纪的现实。无论是基金组织还是世界银行都已为纠正发言权和代表性的失衡情况采取了重要步骤。

62. 在其 2009 年 10 月的会议上，国际货币和金融委员会同意在采用现行份额公式的基础上，将基金组织总份额中至少 5% 从发达经济体转移到发展中和转型期经济体，并再次承诺保护最贫穷成员的投票权份额。这次份额审查应在 2011 年 1 月之前完成。其他正在进行中的治理改革包括：在基金组织战略监督中加大政治

<sup>29</sup> “全球危机及国际货币体系的未来”，意大利央行总干事法布里·萨卡曼尼在中国社会科学院的演讲，2010 年 4 月 15 日，北京，见：[www.bis.org](http://www.bis.org)。

<sup>30</sup> “国际货币体系的演变”，加拿大央行行长马克·卡尼在外交政策协会的讲话，2009 年 11 月 19 日，纽约，见：[www.bis.org](http://www.bis.org)。

参与；执行董事会的构成和规模以及提高其功效的方法；包括特别多数在内的表决程序；高级管理人员的甄选；工作人员的多样性。

63. 依据在世界经济中的份量调整份额是基金组织在治理方面的主要挑战。许多问题仍有待解决，包括与配额调整广泛目标有关的分歧。事实上，现在仍不清楚，份额是否只应转移给富有活力的新兴市场和发展中国家，还是转移给所有代表性不足的国家。此外，关于转移的规模也没有共识。在这方面，许多发展中国家认为，这种转移应该最少为7%。此外，不清楚如何保护最贫穷国家的投票权——是通过进一步增加基本票数，还是通过特设份额分配。最后一点是，不清楚多少国家应受保护——所有符合减贫与增长信托基金资格的国家，还是更少的国家。

64. 在是否可以不加修改地使用现有份额公式的问题上也未达成一致。许多成员认为，现有份额公式未能达到依据一个国家的经济份量在基金组织中实现合理代表性的目标。<sup>31</sup> 因此，有人要求解决现有公式中的不足之处，才能将其作为份额调整的一个指南。<sup>32</sup> 特别是，有人提议增加国内生产总值的权重，最好是以购买力价格计算，以更好地反映新兴市场和发展中国家在全球经济增长中越来越重要的作用和贡献。许多发展中国家还坚持要求调整变异性和开放性的衡量尺度。不过，有些国家认为，现阶段重新讨论份额公式无甚好处，因为这可能大大推迟份额和治理审查工作的完成。它们支持使用现有公式，作为确定一个国家是代表过度还是代表不足的唯一依据。

65. 就这些问题达成一致需要政治意愿和全体成员的大力支持，以将改革承诺转化为现实。事实上，基本上将导致在新兴市场和发展中国家集团中重新分配份额的2008年基金组织相当有限的份额和发言权改革尚未生效。截至2010年4月，在通过所需的112个成员中，仅有70个，代表总投票权的73%（通过需要85%），接受了为加强基金组织中的发言权和参与权而对《协定》提出的修正。<sup>33</sup>

66. 2010年4月，在世界银行和基金组织春季会议期间，达成了关于世界银行集团治理改革第二阶段的协议。<sup>34</sup> 根据这一协议，国际复兴开发银行（世界银行）、国际金融公司（金融公司）和国际开发协会（开发协会）中一小部分投票权将转移到发展中国家和转型期国家。就世界银行而言，发展中国家和转型期国家的投票

<sup>31</sup> 例如，见国际货币和金融委员会第21次会议，2010年4月24日，美国财政部长蒂莫西·盖特纳的发言，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>32</sup> 二十四国国际货币事务与发展政府间小组：《公报》，2010年4月22日，见：[www.g24.org](http://www.g24.org)。

<sup>33</sup> 基金组织：“执行董事会给货币金融委员会的进度报告：基金组织的治理改革”，第1页，2010年4月21日，见：[www.imf.org](http://www.imf.org)。

<sup>34</sup> 2008年通过的改革初步方案（第一期）主要重点是国际复兴开发银行，包括将基本票增加一倍，并把已批准但尚未分配的份额分给16个因基本票增加而投票权将减少的发展中国家和转型期国家。第一期改革将把发展中国家和转型期国家在世界银行中的投票权从42.6%提高到44.1%。此外，还决定为撒哈拉以南非洲在世界银行集团董事会中增设一个选任执行董事。

权增加了 3.13%，达到 47.19%（2008 年以来共转移 4.59%）。就金融公司而言，基本票增加和选择性增资获得的认可意味着 6.07% 的转移（使总数增至 39.48%）。就开发协会而言，发展中国家的投票份额将从改革开始前的 40% 提高到约 46%。这些改革的目标均未达到世界银行集团治理现代化高层委员会的建议，即世界银行中的投票权比重，发达国家与发展中国家应该均等。<sup>35</sup>

67. 在世界银行和基金组织 2010 年春季会议上，部长们还重申他们决心继续致力于稳步推动世界银行公平分配投票权，同时保护最小穷国的投票权。下一次股份审查定在 2015 年进行。因此决定设立一个工作方案，以制订一个主要反映各国不断演变的经济力量和世界银行发展任务的动态公式。除了股份审查，世界银行还在开展工作，加强董事会的功效率和内部治理，深化对发展中国家和转型期国家的发展观点的回应能力，对世界银行行长实行任人唯贤和透明的甄选程序。

### 三. 结论

68. 发展中国家资金转移净额水平在 2009 年明显下降，反映了宏观经济失衡的无序削减。由于失衡的深层原因是长期存在的结构性问题，目前的经济复苏之路预计将导致流出发展中国家的资金转移净额的增加。

69. 不断演进的监管框架需要适当考虑系统性风险和金融体系的总体稳定。金融监管应具有考虑到国内情况但与国际接轨的足够灵活性，不断消除监管部门各自为政的情况。

70. 多边监测仍是预防危机工作的核心。这种监测应与国家一级的分析一道，扩大对宏观金融问题、资本流动和系统性风险的覆盖，包括更仔细地审视那些对全球稳定至关重要的成员和机构。评估国际一致性和促进各国宏观经济政策的协调应成为多边合作的一个主要目标。

71. 宏观经济政策决定还需要与全球治理的其他方面密切协调。在确保对贯穿社会、环境和经济领域的相互关联全球性挑战作出一致政策反应方面，联合国可以发挥显著作用。

72. 就全球金融稳定而言，关键是进一步加强全球金融安全网。一个重要问题是找到适当的平衡并在多边、区域和双边安排及自我保险之间发展有效的协调机制。

73. 必须继续审议逐步过渡到一个更平衡和更稳定的全球储备体系的优点和可行性，包括加强特别提款权的作用。

74. 正在对国际金融机构治理结构进行的改革为在这一关键问题上取得重要进展提供了一个机会。要使这一机会变成现实，会员国强有力的政治承诺至关重要。

<sup>35</sup> “为 21 世纪重新加强世界银行的力量”，世界银行集团治理现代化高层委员会的报告，2009 年 10 月，见：[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)。

## 1998年至2010年向发展中经济体和转型期经济体转移资金净额

(单位: 10 亿美元)

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年 <sup>a</sup>
发展中经济体	-40.9	-128.5	-195.4	-164.8	-210.4	-305.1	-380.2	-599.1	-806.6	-872.4	-882.7	-513.3	-641.2
非洲	11.4	0.1	-32.5	-17.9	-5.5	-19.7	-36.2	-79.7	-109.0	-102.4	-108.9	6.1	-33.3
撒哈拉以南非洲 (不包括尼日利亚和南非)	10.6	7.1	2.2	5.7	4.0	5.6	3.3	-3.1	-12.8	-9.3	-1.6	23.7	18.3
东亚和南亚	-128.4	-138.8	-123.3	-119.7	-148.2	-174.4	-182.2	-264.4	-383.9	-519.9	-475.9	-422.3	-438.0
西亚	34.5	2.7	-35.3	-29.7	-23.2	-46.7	-76.3	-143.7	-175.6	-144.0	-222.5	-48.4	-112.7
拉丁美洲	41.6	7.5	-4.3	2.5	-33.6	-64.3	-85.5	-111.3	-138.1	-106.1	-75.4	-48.7	-57.3
转型期经济体	0.8	-25.1	-51.5	-32.9	-27.9	-38.0	-62.4	-95.8	-117.1	-96.4	-151.2	-79.6	-126.2
<b>备忘项目:</b>													
最不发达国家	13.7	11.5	6.2	9.4	7.6	9.2	6.4	2.2	-7.0	-4.4	-3.1	27.2	18.4

来源: 秘书处经济和社会事务部, 根据《世界经济展望, 2010年4月: 增长的重新调整》(2010年, 华盛顿特区, 国际货币基金组织), 以及基金组织《国际收支统计》。

<sup>a</sup> 部分为估计数。