

国际货币基金组织总裁全球政策议程 提高全球经济的普惠性和稳健性 2017年4月

全球经济增长势头正在加强，但取得更多进展还取决于能否推出政策来支持复苏、提高生产率增速和加强风险抵御能力。在技术快速进步的背景下，各国已从贸易和金融一体化的多边合作框架中受益良多，产生了巨大的经济效益。然而，部分群体并没能分享到这些利益：危机后复苏进程过于缓慢，不仅使社会各阶层获得经济收益的空间受限，而且更是暴露出了上述问题。各国应在多边框架下开展合作，努力实现更平衡的强劲增长，同时为所有人提供经济机会。为此，各国应展望技术进步和经济一体化带来的影响，让本国民众具备必备的技能以从中获益，并出台国内政策来更广泛地分享这些成果。基金组织将通过提供量身定制的政策建议、促进平稳调整的贷款安排以及开展能力建设等形式，为成员国提供支持。

当前形势

全球经济增长正在加强，但要维持这一势头，还需要支持性的政策

许多发达经济体的近期增长前景都有所改善，一些经济体已接近充分就业状态。然而，部分发达经济体的表现仍低于潜在水平，其经济活动受到了债务积压、银行体系薄弱、未来增长不确定等问题的不利影响。新兴市场和发展中国家的经济增长前景虽出现分化，但整体增长正在改善。在国内政策措施、信贷快速增长、近期油价回升等因素的支持下，部分大型新兴经济体的经济表现持续回归正常。不过，全球前景近期改善的预测是以支持增长的政策（如推出有利的宏观经济政策组合、降低系统性经济体的脆弱性等）和全球金融贸易流动未受干扰为基础的。全球前景也面临着政治不确定性和全球融资环境收紧的风险，后者会引发新兴市场和发展中国家的资本流出。

生产率增速还未完全恢复，脆弱性依然较高，这些都继续笼罩着中期的增长前景

全球金融危机爆发之前，生产率的增速就已下降了。但危机的遗留问题（包括经济前景疲软和不确定，以及私人投资低迷）进一步阻碍了生产率的增长，发达经济体尤其如此。经济增速过低且持续时间过长，使得长期人口问题（如许多发达经济体和新兴市场经济体的老龄化问题）变得更加难以应对。外部债务和公共债务高、企业和银行资产负债表受损以及（部分新兴市场和发展中国家）信贷和房地产市场过热等问题，导致脆弱性持续存在。这些脆弱性使那些具有较少政策缓冲的国家面临着融资环境收紧的风险。虽然近期大宗商品的价格有所回升，但较低的价格仍对许多大宗商品出口国带来不利影响。

贸易和金融一体化带来了巨大的收益，但一些群体未能享受到这些好处

贸易金融一体化和技术进步使全球资源得到了更有效的利用，这使数以亿计的人们摆脱了贫困，提高了民众的收入，扩大了获得商品和服务的渠道，推动了知识的传播并提供了新的投资机会。然而，危机后复苏步伐过于缓慢，不仅使社会各阶层获取经济收益的空间受限，也使发达经济体中的部分群体面临长期困难，无法适应技术进步和全球一体化的快速发展。在资本与高技能工人回报率上升的同时，中低技能工人的工资增长停滞不前。不平等程度随之加剧，人们也更多地担忧全球一体化对生活其他方面造成了不利影响，这些都对全球一体化的好处提出了质疑。在一些

新兴市场和发展中国家，许多职业都面临着自动化和外包的威胁，因此很快也将面临类似的挑战。

在世界的一些地方，人们对现有多边框架提出了质疑

在国际贸易和金融实现空前发展的基础上，多边框架在全球带来了巨大的惠益。决策者需要为当前技术进步和全球一体化下的调整提供便利（包括更好地解决部分人群所承担的成本），而同时，历史表明保护主义和内向型政策并非正确的应对之举。虽然全球一体化与技术进步的同时发展使人们难以区分各自的影响，但技术进步似乎才是发达经济体劳动力收入比重下降的主要原因。即便全球一体化趋势逆转，技术进步带来的变化仍将存在并继续对就业造成影响。在高度互联的世界中，放弃开放而重回保护主义，放弃多边合作而采取单边政策，将使众所周知的全球一体化成果前功尽弃，损害国内消费者和生产者的利益，并可能威胁到世界的繁荣与稳定。每个人都将沦为输家。

政策挑战和优先工作

维持复苏势头，为全球经济强劲增长打下基础

经济增长需要支持性的政策提供动力，这些政策以“三管齐下”的政策组合为基础，并已在之前的“全球政策议程”中得到清晰阐述。在产出缺口仍然为负或核心通胀率仍然很低的国家，货币政策应保持宽松，同时使用宏观审慎政策，以便在风险出现时帮助维护金融稳定。尚具备财政空间的国家，应更多使用财政政策来缩小产出缺口，分担货币政策的负担。在接近潜在产出的国家，其财政政策应旨在提高潜在产出。推出正确的财政政策组合至关重要，其应更加有利于经济增长，具备更平等的税收收益结构，促进高质量的基础设施投资，维持有效的社会保障制度，充分发挥其与结构性改革间的协同增效作用。

提高生产率，解决脆弱性问题，增强全球经济的风险抵御能力

结构性改革对于释放生产率增长和从经济一体化中更多获益至关重要。各国在确定优先任务和改革次序时应考虑各国国情，且结构性改革应以提高对创新和人力资本投资、促进竞争和市场准入以及提高就业率为目标。各国在一开始可为结构性改革提供财政支持，而这些改革也能在中期提高增长率，从而改善公共财政，创造财政空间。

经济稳健性是实现全球可持续增长的基础。这方面的政策优先工作包括：加快私人部门资产负债表修复并解决不良贷款问题，以及降低过高的杠杆率。对于那些易受全球融资环境收紧影响的新兴市场和发展中国家而言，应重新建立缓冲，加强政策框架（包括与资本流动有关的宏观审慎措施和政策）。具有灵活汇率的国家应继续使用汇率来缓解冲击。许多低收入国家的债务水平上升，应更好地在使用财政支出支持经济发展与重建财政缓冲之间取得平衡。大宗商品出口国应该加快针对大宗商品价格冲击所进行的调整，实现经济的多元化。

为提高全球经济的普惠性，各国应在国内提供更多机会……

有利就业的经济增长是实现可持续、普惠增长的先决条件。但在技术变革和经济一体化快速发展的时代，要确保每个人都有机会从经济增长和工作机会中受益，就需要让劳动者具备强大的适应能力。教育和技能培训（包括终身学习）必须成为优先工作。公共部门的支持，加之劳动力市场政策（失业保险、再培训/职业培训、职业流动性及再就业支持等），可以为受工作变动不利影响的人们提供帮助。帮助移民更顺利地融入社会，将使他们有能力为东道国经济做出贡献。最后，各国也应打击偷税漏税，让每个人都依法纳税。

- ……**提高经济的可持续性** 子孙后代不应为当代人的不慎之举付出代价。要实现可持续增长，必须建立强有力的财政框架和完善的债务管理，同时，债务水平较高的国家还应确保将其降至安全水平。拥有可耗尽资源或面临养老金体系挑战的国家现在就应采取措施，以实现代际公平。各国不应将气候变化所带来的日益严重的经济后果留给后代承担。
- ……**并在各国间开展多边合作。** 全球经济在不断变化，各国在适应其需求的多边框架下开展合作，将会使每个国家都受益。各国协调行动促进增长，将充分发挥协同增效作用。但同时，一国若推出了不可持续的政策，也将通过溢出效应或风险传递使其他国家很容易受到影响。这就是为什么存在对外顺差和逆差的国家应在多边框架内开展合作，进一步降低全球的过度失衡。在这种背景下，合作也意味着各国共同努力，确保维护公平的竞争环境，包括避免采取保护主义措施和推出旨在保证竞争优势的扭曲性政策。要实现安全的金融一体化，还需要完成全球金融监管议程，必要时还应予以强化，同时维护危机后取得的来之不易的成果。在向“2030年可持续发展目标”迈进中，以及在应对冲突、难民问题、人道主义危机和自然灾害中，不应让任何一个国家掉队。最后，在迅速变化和充满不确定性的世界中，各成员国应继续致力于维持国际货币体系的良好运行，包括维持强大协调、资源充足的全球金融安全网，基金组织将处于其核心位置，通过贷款帮助各国实现顺利调整。

基金组织将采取什么行动

上述挑战要求基金组织保持灵活，在若干领域提供一体化的政策建议，以满足成员国的需要。基金组织将帮助成员国设计有助于提高增长、扩大经济机会、加强风险抵御能力、促进全球再平衡调整的宏观经济政策。基金组织将通过提供贷款并开展能力建设，包括与其他利益相关方合作，以协助各国实现平稳的调整。基金组织主张多边合作是应对全球挑战的最有效方式。

为维持复苏的努力提供支持 按照“三管齐下”的方法（在货币、财政和结构性领域采取行动），基金组织将继续根据成员国的具体情况，就维持复苏的政策组合向其提供建议。工作人员将协助各国确定现有财政空间，审议“公共投资管理评估”框架，扩大“基础设施政策支持倡议”，并探索相关改革措施以实现有利于增长和公平的财政政策。工作人员将进一步研究财政政策如何能够更好地降低结构性改革的短期成本和增进长期收益。

设计有助于提高生产率和解决脆弱性的政策 基金组织将采用新的工具来确定结构性政策缺口，从而根据成员国具体情况向其提供旨在促进生产率、投资和增长的改革建议。工作人员将继续研究数字经济给衡量GDP和生产率带来的挑战。基金组织将进一步加强有关工作，就解决债务积压和减轻金融部门脆弱性提供建议，其中将借鉴家庭债务对金融稳定的影响、银行破产制度、技术在金融服务中不断演变的作用等方面的研究。基金组织还将协助增强低收入国家和大宗商品出口国的政策框架，为经济多元化和调整策略提供支持。为了帮助那些受到撤消代理银行关系影响的国家，基金组织将与其他方面合作，促进国际对话，推动行业解决方案，包括提高代理行管理风险的能力，并帮助各国加强其监管框架，特别是反洗钱/反恐融资方面的监管框架。

促进实施有利于提高全球经济普惠性的政策，途径包括协助各国扩大国内经济机会 为了促进可持续增长，基金组织将力求更好地理解技术进步、贸易和资本流动的宏观经济和分配效应（在不同收入类别、就业类型、经济部门和一国内部的各个地区）。工作人员将侧重于具有宏观意义的领域，并与其他组织开展合作，探索能够帮助各国更好地预料到这种长期效应并作出相应调整、从而促进经济和金融稳定的政策。为此，工作人员将研究财政政策（包括税收累进性、社会安全网的设计和无条件基本收入）如何能够解决不平等问题和经济一体化和技术带来的其他副作用。

工作人员还将进一步探索结构性改革和金融部门政策对增长、收入、就业和不平等的影响。基金组织将与其他机构合作，支持有关改革措施，以改善治理和打击腐败（同时评估基金组织在处理这些问题上的经验），提升商业环境，并促进竞争。在降低失业、解决性别不平等、改善潜在移民在本国的生活条件等方面，这些改革仍是关键所在。

...逐步促进实施可持续的政策

工作人员将回顾财政规则和债务管理策略方面的经验，改进基金组织的低收入国家债务可持续性框架，并探索采用主权国家状态依存型债务工具的空间。在具有宏观重要意义的领域，基金组织将在监督工作中结合移民、性别（包括提高妇女的劳动力市场参与程度对经济增长的影响）和气候变化方面的分析。基金组织将继续就养老金体系可持续性开展工作。

... 促进各国采取多边解决方案以应对全球挑战

基金组织将在第四条磋商和对外部门报告中对全球过度失衡、其根源（包括对国际货币体系造成扭曲的做法）以及汇率问题进行严格而坦诚的评估。基金组织根据成员国的具体情况提出多边一致的政策建议，促进健康的再平衡调整。应基金组织执董会的要求，工作人员将确保有效实施基金关于资本流动的机构观点，更多关注资本流动管理措施，就这些措施是否合理持明确立场，同时探索宏观审慎政策在提高应对大规模、波动不定的资本流动方面发挥的作用。工作人员还将加强国内政策对全球经济溢出影响方面的分析，利用《综合监督决定》更好地将多边监督工具纳入双边监督。基金组织将继续与包括世界贸易组织在内的其他多边机构合作，促进人们更多地了解基于规则的多边贸易带来的好处，并审议降低和缓解调整代价的政策所取得的经验。

基金组织将与国际标准制定机构（金融稳定理事会和国际清算银行）一道，为全球金融监管改革议程以及改革的一致、及时实施提供支持。工作人员还将协助解决国际税收问题（如税基侵蚀和利润转移），包括通过“税收协作平台”开展工作，并协助各辖区加强对付非法资本流动的能力。工作人员将继续处理数据缺口问题，并保证国际统计标准的及时更新。

解决国际货币体系存在的缺口，将有助于促进国际货币体系更好地适应全球经济。为此，基金组织正在审议主权债务重组的现有债务-债权人参与框架，目的是进一步促进有序化解危机。工作人员还在探索加强全球金融安全网的方案，包括与区域融资安排合作，并研究扩大特别提款权的使用能否促进国际货币体系的平稳运作。为了进一步增强基金组织的贷款工具，工作人员正在就设立一个新的短期流动性贷款机制以及一个对成员国政策起监测和信号作用的非资金政策工具制定相关建议，并探索加强货币联盟规划设计的方案。最后，基金组织将争取在 2019 年春季会议之前、不迟于 2019 年年会，完成第十五次份额总检查和制定新份额公式的工作。

...支持低收入国家

低收入国家将继续从基金组织获得有针对性的政策建议和其他重要支持。基金组织将与其他机构合作，继续促进实施 2030 年可持续发展目标和发展融资议程，途径包括支持低收入国家、脆弱国家和小型国家加强国内财政收入和公共财政管理、深化金融市场以及扩大政策制定者可获得的数据。基金组织还将支持二十国集团旨在促进长期投资的“与非洲紧密结合”倡议。基金组织将协助各国应对冲击，包括向那些承受冲突、难民危机或自然灾害负担的国家提供帮助。在这方面，基金组织将继续支持有关国际倡议，以扩大对受影响国家的优惠融资，在国际伙伴之间实现协调的应对方案。

...同时开展能力建设

能力建设是基金组织工作的核心支柱之一。基金组织正准备审议其能力建设策略，重点是实现能力建设与监督工作的进一步融合，寻求创新方式提供能力建设，以及

与成员国分享能力建设知识，措施包括利用技术、加强沟通、牢固确立基于结果的方法等。为了支持上述工作，基金组织将促进与新的能力建设伙伴的合作，其中包括非传统捐助方（如基金会），并建立更加灵活的融资安排，以此增强战略伙伴关系。

灵活、一体化、以成员国为重心的基金组织

为了更好地帮助各国应对挑战，基金组织将进一步增强其灵活、一体化、以成员国为重心的支持工作。为此，基金组织将在实际增长为零的预算下运作，正如过去六年的做法。基金组织将谨慎管理其预算，加强内部风险管理，并促进知识共享和提高包容性。基金组织还将制定和实施人力资源战略，确保工作人员具备适当的技能并体现多样性。

附件 I. 成员国实施政策优先项的情况

货币政策仍在继续承担支撑需求的任务，尽管一些国家也在探索使财政政策变得更有利于增长。金融领域进展良好。结构性改革仅在逐步推进。

财政政策	
2016年秋季全球政策议程的政策优先项	
具备财政空间的国家应加大公共投资力度。各国应使税收收益结构变得更加高效、公平。受大宗商品价格冲击影响的新兴市场与发展中国家应加快财政调整。	
实施情况评估	
按购买力平价计算的 GDP 比重	实施比例
	
拥有财政空间的大多数国家仅部分或有限地实施了额外的公共投资。在提供税收收益结构的效力和公平性方面，各国取得了一些成果。受大宗商品价格冲击影响的大多数新兴市场与发展中国家正在加快财政调整。	
货币政策	
在需求仍然不足的国家，货币政策应支持短期增长。受到大宗商品价格冲击且未实施钉住汇率制度的国家应加快汇率调整。	
实施情况评估	
按购买力平价计算的 GDP 比重	实施比例
	
大多数国家继续适当地维持着宽松的货币政策。未实施钉住汇率制度的大多数新兴市场和发展中国家都依靠汇率弹性来缓解外部的冲击。	
金融部门政策	
各国应解决私人部门债务积压和资产负债表的问题。	
实施情况评估	
按购买力平价计算的 GDP 比重	实施比例
	
大型发达经济体在解决私人部门债务积压和资产负债表问题方面取得了重大进展。其他国家正在开展工作。	
结构性改革	
各国应根据自身的宏观经济环境推进结构性改革，并安排好实施工作的优先次序。受大宗商品价格冲击影响的新兴市场和发展中国家应开展内在一致的全面结构性改革来加快调整。	
实施情况评估	
按购买力平价计算的 GDP 比重	实施比例
	
在实施结构性改革及确定改革优先次序方面，许多经济体取得了逐步进展。受到大宗商品价格冲击的大多数新兴市场和发展中国家正在制定内在一致的全面结构性改革。	
注释：政策优先项来自 2016 年秋季的全球政策议程。评估反映了自那之后的实施进度。左图显示了按购买力平价 GDP 加总的实施评估情况；右图则按简单国家数量显示了实施评估情况。实施情况评估的颜色显示如下：	
<div style="display: flex; justify-content: center; gap: 10px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: green; border: 1px solid black;"></div> 已完成 <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: yellow; border: 1px solid black;"></div> 部分实施 <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: red; border: 1px solid black;"></div> 进展较少/无进展 </div>	

附件 II. 年会以来基金组织的主要活动

基金组织为有需要的成员国提供资金援助：

- 批准以下新的贷款安排：牙买加（备用安排）；埃及（中期贷款）；科特迪瓦和摩尔多瓦（中期贷款/中期信贷）；尼日尔（中期信贷）；波兰（灵活信贷额度）。批准了快速融资工具下对海地的新拨付。

已经完成或正在开展多项主要的政策评估和分析工作：

帮助决策者识别政策空间，提升成员国的风险抵御能力：

- 开始将可用财政空间评估作为监督的一项主要工作；
- 在完善分析工具、加强宏观结构性问题监督方面启动了相关工作；
- 分析了全球生产率增速下降的原因；
- 讨论了低收入发展中国家的宏观经济形势及前景；
- 就低收入发展中国家的宏观结构性政策和收入不平等问题发布了报告；
- 就在监督中使用第三方指标的问题启动了相关工作；
- 继续在监督中强调国内财政收入调动和国际税务问题；
- 开始对低收入国家的债务可持续性框架开展检查；
- 从经济和市场角度评估状态依存型债务工具的实行情况；
- 开展负利率政策相关经验的分析工作；
- 评估开放资本流动和资本流动管理机构观点的有关经验；
- 开始研究宏观审慎政策在增强抵御资本流动风险方面的作用；
- 评估了将宏观金融问题纳入主要监督工作的有关经验；
- 与具有伊斯兰金融体系的国家讨论了金融稳定问题；
- 评估了代理银行业务的近期趋势；
- 评估了基金组织在帮助小型国家提高对自然灾害及气候变化抵御能力中的作用；
- 评估了在“减贫与增长信托”支持计划中设定社会目标的有关经验；
- 启动了 2018 年度基金组织能力建设战略审查。

让多边框架为所有人服务：

- 就使贸易成为普惠增长引擎的问题发布了报告；
- 评估了发展中国家的金融安全网的情况（包括其获取基金组织的资金支持）；
- 就新的监督工具及流动性工具制定了改革方案；
- 就主权债务重组中债权人/债务人合作的模式与改革选项问题发布了报告；
- 确保至 2022 年重新确定新借款计划决议和双边贷款协议的额外承诺；
- 评估了基金组织的沟通策略。

能力建设支持了全球政策议程：

- 继续加强能力建设工作，有近一半的技术援助被用于低收入发展中国家，半数以上的培训项目被用于新兴市场和中等收入市场经济体。
- 继续通过在线学习拓展基金组织培训的覆盖面，目前其培训参与人员已达到总数的约 30%。继续扩大在线服务（包括提供英语以外的其他语言）。
- 通过新开设南亚区域培训和技术援助中心以及重新设计培训课程，增强基金组织各业务之间的协同增效。
- 继续加强金融领域的能力建设，以非洲为主要培训对象。
- 继续为脆弱国家制定机制建设能力发展框架；完善成果跟踪和评估框架，与其他合作伙伴加强协作。
- 与经合组织、联合国和世界银行合作，继续支持国际税务问题的有关工作，包括通过“税收协调平台”开展工作。
- 与合作伙伴开展协作，应对实现“2030 年可持续发展目标”的相关挑战，包括为调动税收收入提供支持。为此，更新并扩大了“收入调动信托基金”和“自然资源财富管理信托基金”。继续解决低收入国家的数据问题和金融部门问题，包括建立新的数据缺口和金融稳定基金；继续通过基金组织的区域技术援助中心网络，为有关国家提供手把手的实地后续支持。

附件 III. 基金组织各目标的实施情况

(2016年10月至2017年4月)

识别可用的政策空间，增强风险抵御能力	
财政	
 评估财政空间的框架	 财政政策和结构性改革
 评估低收入国家的债务可持续性框架 ¹	 脆弱国家的财政能力
 国内税收收入调动	 国际税收问题
货币、汇率、宏观审慎政策	
 资本流动——经验评估	 宏观金融分析
 资本流动和宏观审慎政策	 金融稳定——伊斯兰金融
 代理行关系	 金融监管改革
 负利率政策	 评估宏观审慎政策
 金融与科技	
结构性改革	
 宏观结构性改革	 自然灾害和气候变化
 基础设施政策动议	 性别问题
让更多人分享繁荣	
 全球生产率	 全球经济一体化
 治理 ¹	 低收入国家的宏观结构性政策和收入不平等问题
 “减贫与增长信托计划”的社会目标	 能力建设
 标准与准则 ¹	
让多边框架为所有人服务	
 发展中国家的金融安全网	 债权人/债务人合作
 全球金融安全网的充分性 ¹	 状态依存型债务工具
 区域性融资安排 ¹	 银行破产机制 ¹
 基金组织治理与资源	 特别提款权的作用

¹ 计划在目前的考虑之外发布董事会文件/报告；正开展的工作。

注释：2016年秋季全球政策议程和工作计划中识别出的基金组织工作目标。落实情况的评估结果用颜色显示如下：

已完成

正在进行

被延迟