

# 总裁全球政策议程

## 实现适当的经济增长

### 2016年10月

尽管部分经济体呈现出复苏和抵抗能力增强的迹象，全球增长仍然不尽人意，预计复苏将主要由新兴市场推动。增长继续表现不佳，暴露出许多国家自身复杂的潜在趋势——包括部分国家难以迅速调整并适应全球经济的快速变化。政策制定者应行动起来，平衡利用所有的政策手段组合来重振需求并提高生产率，确保更多人享受技术和全球化带来的好处（几十年以来，技术和全球化使全球福利出现了前所未有的增长）。国际合作和协作比以往任何时候都重要，此时全球化和多边化倒退会产生巨大风险。基金组织可通过提供建议、开展能力建设、对有需要的国家提供贷款以及同时继续提倡对各方都有利的多边方案，为政策制定者们提供支持。

## 当前形势

持续疲软的需求加之各国自身的复杂潜在趋势，形成了极具挑战的政策环境。

尽管一些国家呈现出复苏和抵抗能力提高的迹象，全球增长依然不振。

许多发达经济体的需求仍然疲软，各国危机后复苏不均，产出缺口仍然为负。生产率增长尚未恢复，其原因虽尚未彻底查明，但很可能与阻碍投资的若干因素有关，包括债务积压、未来需求前景不明等。新兴市场经济体总体增长形势有所改善，这主要是因为新兴亚洲国家的经济活动强劲，且部分承压的大型经济体出现改善迹象。但脆弱性（特别是一些大型国家公司部门的脆弱性）依然存在。大宗商品价格低迷继续对众多低收入国家的增长产生负面影响。短期内，金融部门风险有所下降。银行资产负债表总体上有所加强，金融市场也通过了英国退欧公投意外结果的重大压力考验，并已企稳。但中期内，在新挑战之下，不确定性仍然较高，风险正在上升。

增长持续不尽人意，暴露出潜在的脆弱性。

一些缓慢的趋势早在危机前就已经出现了，这些趋势在当前环境下变得更为明显。许多发达经济体和部分新兴市场对技术进步和全球化的调整较慢，导致其中低技能劳动者的工资增速下降，而资本和受过高等教育的劳动者的回报有所上升。增长放缓削弱了财政余额，限制了促进调整的支持性措施的资源。在低增长的环境下，长期存在的人口挑战变得更加难以应对。大宗商品价格低迷揭示出许多新兴和发展中国家都有必要进行艰难的调整，实现经济的多样性。

对快速全球化和技术进步的担忧正变得根深蒂固。

全球化和技术进步给全球经济带来了巨大的利益，尤其是拓展了消费者获得商品和服务的渠道，以及帮助新兴市场和发展中国家数百万人口脱贫。但事后来看，这些工作还远远不够，没能妥善解决遭受负面影响的人们的关切，造成了社会紧张和政治抵制。这助长了支持封闭型政策的政治环境，使得改革难以出台，对全球化和技术进步所带来的生产力全面提升带来风险。

## 政策挑战和优先工作

实施“三管齐下”的方法，重振需求并提高生产率；在迅速变化的全球经济中，拓展所有人的机遇；与国际伙伴开展合作，对避免增长陷于“新平庸”状态仍至关重要。

### 动用所有的政策手段，重振需求、提高增长。

解决众多国家的需求不足依然是优先任务。由于货币政策已经捉襟见肘，2016年春季的“全球政策议程”建议采取“三管齐下”的方法。这一做法应该延续。如果需求仍然疲软，可使用财政政策和货币政策支持短期增长，同时加速释放结构性改革对增长的积极作用。许多国家的政策利率都已接近或处于有效利率下限，这时，财政政策尤其能够发挥出关键性的作用，包括有财政空间的国家推出更多的公共投资、提高税收-福利结构的效率和平等性、解决私人部门债务积压和资产负债表问题等。实施上述政策必须受到稳健和协调一致的政策框架的支持，以确保债务的可持续性。对于那些受到大宗商品价格严重冲击的新兴市场和发展中国家而言，它们应实施一套全面、内在一致的政策措施，避免出现硬着陆的风险。

### 确定结构性改革的顺序和优先项。

鉴于长期增长面临的挑战，加快实施结构性改革至关重要。自2016年春季“全球政策议程”提出以来，基金组织已就结构性改革提出了更为细致的建议，并指出，结构性改革的有效和及时实施很重要，但应谨慎确定改革的顺序和优先项。对于每个具体国家而言，哪些结构性改革效果最好，取决于该国在具体表现和结构性政策上的差距，以及其所处的具体宏观经济环境（包括发展阶段、为改革融资的资源空间、在经济周期中的位置等）。

### 授人以渔，让人们在快速变化的世界中获得发展。

挑战在于既要确保对创新和技术予以奖励，又让更多人分享技术进步和全球化的好处。尽管这并非易事，但应对劳动者和社区给予激励和帮助，降低当前转型的影响，减少从中获利的机会。例如，对于因为境外生产或外包而失业的劳动者而言，可通过教育和技能培训为之提供帮助。更普遍而言，应优先考虑青年和女性失业问题和促进移民融入的有关政策，让每个人都有机会从扩大的开放和迅速的技术进步中获益。

### 加强国际合作。

在日益多极化的世界中，要达成各方广泛参与的多边协议十分困难，但其收益将是巨大的。全面、协调的政策措施可以实现协同增效，其整体效果会大于各部分之和——通过积极的跨境溢出效应，一国政策的效果将被放大。近期的恰当例子包括金融危机后二十国集团推出的一揽子刺激计划，以及2014年二十国集团布里斯班峰会上达成的增长战略。政策制定者应继续努力，进一步推动贸易一体化。更好协调各方政策，减少外部失衡并管理溢出效应（包括通过清晰的政策立场沟通）也十分重要。政策制定者应连贯一致地实施、完成全球金融监管改革议程，提高金融部门的应变能力。他们还应在国际税收问题上营造平等的竞争环境。最后，需在建立一个更强有力的国际货币体系（包括一个资金充足的基金组织）方面取得进展。

## 基金组织如何为成员国提供支持

基金组织将帮助政策制定者识别政策空间、增强应变能力，帮助理解和解决生产率增长缓慢的潜在原因，支持成员国扩大经济机遇，提倡对各方都有利的多边主义。

### 帮助政策制定者识别政策空间。

各成员国可用的政策空间不同。有鉴于此，切实执行2016年春季“全球政策议程”中概括的“三管齐下”的方法是必要的。因此，基金组织将完成财政空间框架，并将其用于在第四条磋商中对财政政策立场的分析。工作人员也将继续建立和使用这一框架，根据各国的具体宏观经济环境和结构性因素，识别出优先的结构性改革。所识别出的结构性改革优先项将分步骤地纳入第四条磋商之中。加深对协同增效和不同政策间的权衡关系（如结构性改革的短期财政成本和收益，以及负政策利率的影响）的理解，将有助于政策制定者理解可用政策工具的范围和限制。

### 帮助成员国提高应变能力。

需要不断更新、扩充成员国的政策指导框架，以进一步增强各国吸收、抵御冲击的能力。为此，基金组织将与世界银行一道，改革针对低收入国家的债务可持续性框架，以增强其评估风险的能力。还将评估机构关于资本流动放开和管理看法的有关经验（包括各国应如何应对资本流动），解决识别出的不足之处。基于这一评估以及近期对宏观审慎政策的总结，基金组织将把资本流动管理和宏观审慎政策的有关工作结合起来，以便因地制宜地为成员国提供连贯一致的政策建议，应对资本流动带来的宏观经济和金融稳定风险。工作人员将研究双边监督中使用宏观金融方法，在近期试点案例的基础上，分析金融部门与其他经济部门的关系。工作人员还将分析一些税收体系如何因鼓励债务融资，从而放大了宏观经济稳定风险。在试点国家经验的基础上，基金组织将与下一轮试点国家讨论具有宏观重要性的气候变化问题。为受自然灾害和气候变化影响的小型国家建立政策框架，将有助于增强它们的抵御风险能力。

### 帮助政策制定者解决生产率增长缓慢的潜在原因。

全球生产率增长放缓的原因和持续时间仍高度不确定，在当前技术进步的背景下尤为如此。有鉴于此，基金组织将研究其可能的原因并期待提出政策建议。为更好地定量分析新技术对经济活动的影响，工作人员将改进生产率的度量方法（包括进一步研究数字经济的度量方法等）。基础设施政策支持倡议将扩展至更多试点国家——这将对生产能力有益。完善制度仍是许多国家提高总体效率的关键所在。为此，基金组织将对治理和腐败领域的政策进行更新。与之对应的是，将在公共财政管理和反洗钱/反恐融资领域提供专门的能力建设支持。

### 帮助成员国实施监管改革议程。

基金组织通过与国际标准制定机构和金融稳定理事会合作，在支持监管改革议程中发挥了不可或缺的作用。这一工作将帮助继续完成这一全面性的改革议程。基金组织强烈支持协调一致、按时地实施改革，并将继续提供大量的技术援助资源，帮助成员国在此领域开展能力建设。基金组织通过宏观金融监督和深入开展的金融部门评估规划，对成员国的监管框架进行评估，确保改革议程被完全采纳。

### 支持低收入国家。

基金组织将继续为低收入国家量身提供政策建议以及重要的资金和技术援助。基金组织将把“2015年后发展议程”的目标纳入自身工作之中，包括帮助加强国内收入调动能力、建立小国和脆弱国家的财政能力、支持投资需求、就发展融资需求和维持债务可持续性之间实现恰当平衡提供咨询等。基金组织将继续帮助那些受大宗商品价格冲击最为严重的国家制定协调一致的政策，支持多元化并最大程度地促进增长回升。基金组织将考察成员国获得预防性资金支持的政策，澄清目前将普通资金账户与减贫与增长依托中资源混合的做法。

### 专注于支持“可持续发展目标”的能力建设工作。

基金组织的一项重要优先任务是进一步加强能力建设并支持“为发展融资”，所涉领域包括收入调动和金融部门深化，以及在脆弱国家建立更具韧性的能力建设框架。为实现这些目标，基金组织将完成现有能力建设的构架（包括地区性中心和全球主题性基金），并在此基础之上，对能力建设目标的实施结果和灵活性予以更多关注。这将包括：启动南亚地区技术援助和培训中心（该中心是基金组织第一个技术援助和培训的联合中心）；提高收入调动和稳健公共财政管理方面的能力建设支持；新成立一个关于金融部门稳定的能力建

设基金等。为支持上述工作，工作人员将加强现有外部合作伙伴关系，并与新的外部伙伴开展沟通。

### 与其他机构合作，帮助成员国扩大所有人的经济机遇。

双边监督越来越多地关注扩大机遇和降低现有转型冲击影响的措施（如教育、技能培训以及安全网），而这将继续下去。工作人员还在试点国家启动了有关不平等问题研究，并将在下一轮国家试点中深入关注政策的权衡问题（效率和公平目标的权衡）。基金组织将继续努力深化在包容性问题上的专业知识，包括找出不平等加剧的原因、在监督工作中纳入性别分析、研究有助于普惠金融的各种因素（如数字化）等。基金组织将与其它机构合作，降低取消代理行关系的潜在负面溢出效应，包括加强反洗钱/反恐融资和监管方面的能力建设支持，鼓励澄清国际标准和监管预期，并推动产业解决方案。工作人员将拓展国际税收领域的工作，这包括通过税收合作平台（基金组织，经合组织、联合国和世界银行）开展工作，帮助各国加强制度、应对非法的资金流动。基金组织将继续向那些目前处于疫情中心及那些为他国承担负担，深受移民危机影响的国家提供资助。

### 提倡对各方都有利的多边主义。













加强全球经济合作仍是基金组织的核心职能。这包括在贸易领域开展合作（基金组织将分析全球贸易放缓的原因和政策启示，以及贸易的经济好处）以及与地区性融资安排（RFA）开展合作（包括清迈倡议多边化协议），这可以为其他地区性融资安排提供有价值的经验。当前关于进一步增强基金组织贷款工具箱的分析和建议致力于解决全球金融安全网的缺口，帮助各国适应互联性加强的全球经济。扩大特别提款权的作用也有助于国际货币体系的良好运转。

### 保持基金组织强大有力。

一个强有力、基于份额且拥有充足资金的基金组织仍至关重要。为此，基金组织将继续开展工作，维持总体的贷款能力，保证其继续拥有充足的优惠贷款资源，并完成第15次份额总检查（包括制定一个新的份额公式）。

要实现这一政策议程的目标，需要充足的资金、资本、技术和人力资源。虽然过去五年基金组织的实际预算大体维持不变，由于对资源进行战略性再分配和谨慎开展预算管理，基金组织仍能完成关键优先工作和动议的目标。但是，之前的大部分缓冲已经耗尽。1号楼的翻修工程将继续进行，目前完成度已超过55%。基金组织将继续改进知识管理，这将以一个新成立的部门为基础，让工作人员更方便地获取信息。一项名为“TransformIT”的转型项目将提高信息技术服务于基金组织的灵活性和有效性，让信息技术与基金组织的业务需求更为一致，并在部分运营领域降低成本。提高工作人员的多样性以及执董会的性别多样性仍然是重点工作。更广泛而言，基金组织将制定一个与“加强自身灵活性、一体化和以成员为重心”目标相一致的人力资源战略。

## 附件 I. 成员国实施优先政策的情况

财政政策		
<p><b>2016年春季的优先政策：</b> 债务水平较高、主权利差高企和公共部门储蓄较低的国家需要实施财政整顿计划，拥有财政空间的国家应该承诺进一步放宽财政政策。所有国家（包括没有财政空间的国家）应以实现更利于增长的收入和支出组合为目标。尤其是需要增加基础设施方面的支出。</p>		
发达经济体	新兴市场经济体	低收入发展中国家
 <p>继续开展财政空间的分析。在更利于增长的财政政策方面取得一些进展。有关国家财政整顿进展缓慢。部分国家尚需走上可信的中期财政调整路径。</p>	 <p>在有利于增长的财政再平衡方面取得了一些显著的进展。部分国家开展了部分或有限的财政整顿。继续开展了财政空间的分析。</p>	 <p>正在有利于增长的财政再平衡方面开展工作，包括通过税收改革和确定支出的优先顺序等。有关国家财政整顿进展缓慢。继续开展财政空间的分析。</p>
货币政策		
<p><b>2016年春季的政策优先项：</b> 在发达经济体，产出缺口为负或通胀过低的国家应维持宽松的货币政策。宽松的货币政策应辅以其他政策，从而为需求提供支持。在新兴市场经济体，货币政策必须努力克服对货币走弱对通胀和私人部门资产负债表的影响。所有的国家都应该使用汇率的弹性来缓冲贸易条件冲击的影响。</p>		
发达经济体	新兴市场经济体	低收入发展中国家
 <p>所有国家都维持了宽松的货币政策。充分使用汇率灵活性来缓冲贸易条件的冲击。</p>	 <p>低通胀的国家实施了宽松的货币政策。大多数国家使用汇率来吸收贸易条件的冲击。</p>	 <p>部分国家允许汇率进行调整。</p>
金融部门政策		
<p><b>2016年春季的政策优先项：</b> 各国应采取进一步措施，修复私人部门资产负债表，避免去杠杆过程历时太长、从而削弱货币政策的信贷渠道，同时抵消顺周期效应。二十国集团国家需要进一步推动实施工作，完善全球监管框架，包括实施有关政策，将影子银行部门转化为市场化融资的稳定来源，并提高市场流动性的抗冲击能力。欧盟银行业联盟应落实最后一个支柱，即共同的存款担保制度，并努力降低银行体系的风险。</p>		
发达经济体	新兴市场经济体	低收入发展中国家
 <p>许多国家私人部门的资产负债表已经变得稳健，也正在引入审慎措施。强化监管框架方面取得进展。欧洲银行业联盟的工作停滞。</p>	 <p>在解决企业部门过多债务问题上进展缓慢或仅取得部分进展。二十国集团国家继续在强化金融监管框架方面开展工作。</p>	 <p>在强化金融监管框架方面继续取得进展，但进展不均。</p>
结构性改革		
<p><b>2016年春季的政策优先项：</b> 必须继续推进提高生产率和潜在产出的结构性改革上的承诺。拥有财政空间的国家应发挥支持需求和结构性改革之间的协同增效，如降低劳动税、增加研发支出、实施积极的劳动力市场政策等。应根据经济发展的阶段和制度的完善程度，对结构性改革的优先项进行排序。大宗商品出口国和低收入国家应增加经济多样性并推动结构转型。</p>		
发达经济体	新兴市场经济体	低收入发展中国家
 <p>在推进劳动力市场改革、更好地激励创新、消除产品市场壁垒等方面，进展并不均衡。提供基础设施投资方面进展有限。动用可用的财政空间，可对结构性改革提供更多支持。改革的顺序总体上是适当的。</p>	 <p>在改善经营环境、实施劳动和产品市场改革方面取得了部分成果。在消除补贴方面取得一些进展。改革的顺序总体上是适当的，但需要更谨慎地协调各个战略，且改革的实施经常滞后。</p>	 <p>在改善经营环境、解决能源基础设施瓶颈、实施教育和劳动力市场改革等方面正在取得进展。改革的顺序总体上是适当的。经济多样性方面取得部分进展，预算审批有所滞后，经营环境有待完善。</p>

注释：政策优先项来自2016年春季的全球政策议程。评估结果反映了自2016年春季以来的进展情况。收入编组是按购买力平价GDP加权汇总。关于落实情况的评估结果用颜色显示如下：

已完成
部分实施
缺少/没有进展

## 附件II. 春季会议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：伊拉克和苏里南（备用安排）；波斯尼亚和黑塞哥维那、约旦、斯里兰卡、突尼斯（中期贷款）；卢旺达（备用信贷）；阿富汗、中非、马达加斯加（中期信贷）。
- 批准了快速融资工具下对厄瓜多尔的新拨付。

### 已经完成或正在开展多项主要政策评估和分析工作：

#### 政策挑战：

- 探索了评估财政空间的有关考虑问题。
- 开始在监督工作中系统性地突出国内财政收入调动和国际税收问题的重要性。
- 在税收扭曲带来的稳定风险方面深入开展工作。
- 开始对成员国应对资本流动的经验开展评估，识别新出现的问题。
- 发布跨太平洋伙伴关系的参考文件，帮助基金组织的有关团队在监督中纳入跨太平洋伙伴关系的内容。
- 开始对低收入国家的债务可持续性框架开展评估。
- 研究了取消代理行关系的证据和原因，提出减少潜在负面溢出效应的措施。
- 与金融稳定理事会秘书处合作，完成二十国集团数据缺口动议第二阶段的首份进展报告。

#### 新的问题：

- 分析了激烈冲突和人口移动的影响，讨论如何使用经济政策降低经济成本。
- 研究了中欧、东欧和东南欧在移民外流方面的经验，提出减少对流出国负面影响的政策。
- 分析了腐败对经济表现的影响和在设计和执行反腐战略中的重要问题。

#### 一个更能抵御风险的国际货币体系：

- 保持双边借款持续可用，就新借款安排开始非正式征询意见。
- 启动对基金贷款工具缺口的分析。
- 在基金组织-清迈倡议多边化倡议协作的技术分析和试运行上取得进展。
- 开始探索状态依存型金融工具在预防和解决主权债务工具中的作用。
- 与利益相关方就债务人-债权人在主权债务重组上的参与方式开展意见征询。
- 加强基金组织的规划后监督工作，捕捉基金组织资产负债表的主要风险，并简化其流程。
- 开始探索更广泛地使用特别提款权，特别是探索特别提款权能否解决国际货币体系的缺陷并补充国际金融安全网。
- 实施新的特别提款权篮子。

### 能力建设支持了全球政策议程：

- 继续加大工作力度，全部技术援助中近半投向低收入发展中国家，超过半数的培训工作投向新兴市场经济体。
- 通过在线课程（现已占到所有培训人员人数的30%左右）继续拓展基金组织培训的受众。撒哈拉以南非洲和西半球的用户数量最多。
- 加强监督、贷款、技术援助和培训之间的协同增效，包括通过新近成立的南亚地区培训和技术援助中心予以实现。
- 继续在金融部门相关议题上开展能力建设，对非洲提供最多。
- 继续为脆弱国家制定能力建设框架，以更好地组织形式支持其实现制度建设目标、改善对结果的监测并加强其他参与方之间的合作。
- 与经合组织、联合国和世界银行合作，建立起“税收合作平台”作为重要载体。
- 与合作伙伴就应对“2015年后发展议程”中的挑战开展合作，包括通过更新、扩展收入调动信托基金和管理自然资源财富信托基金支持各国调动收入的工作，解决脆弱国家的具体问题，以及通过基金组织的全球地区性技术援助中心网络提供亲身实践式的实地后续支持。

## 附件III. 基金组织各目标的实施情况

(2016年4月至10月)

提供资金支持	
 低收入国家债务可持续性框架 <sup>1</sup>	 中期债务管理战略 <sup>1</sup>
 状态依存型金融工具 <sup>1</sup>	 债务人-债权人在主权债务重组上合作 <sup>1</sup>
 基金组织的治理和资源 <sup>1</sup>	 新的便利
 发展中国家的金融安全网 <sup>1</sup>	 减贫和收入增长信托利率结构评估 <sup>1</sup>
 使用基金组织优惠贷款安排的资格 <sup>1</sup>	 加强规划后监测框架 <sup>1</sup>
 减贫和收入增长信托所支持项目的社会目标 <sup>1</sup>	 特别提款权的作用 <sup>1</sup>
 向新的特别提款权篮子过渡	
识别出可用的政策空间	
<b>财政</b>	
 财政空间 <sup>1</sup>	 限制杠杆 <sup>1</sup>
 基础设施政策支持	 发展中国家的国内收入调动
 脆弱国家的财政管理 <sup>1</sup>	
<b>货币、汇率和金融部门政策</b>	
 非常规货币政策	 外部平衡和汇率 <sup>1</sup>
 资本流动管理 <sup>1</sup>	 宏观金融分析 <sup>1</sup>
 私人部门资产负债表 <sup>1</sup>	 取消代理行关系 <sup>1</sup>
 数据缺口	 全球监管改革 <sup>1</sup>
 金融稳定 <sup>1</sup>	 管理系统性风险 <sup>1</sup>
<b>结构性改革</b>	
 宏观结构改革 <sup>1</sup>	 重振贸易 <sup>1</sup>
 能力建设 <sup>1</sup>	 治理 <sup>1</sup>
 机构透明度	 标准和准则 <sup>1</sup>
应对新的挑战	
 气候变化 <sup>1</sup>	 人口变化和移民
 性别和包容性	 技术 <sup>1</sup>

<sup>1</sup>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年春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。用于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

