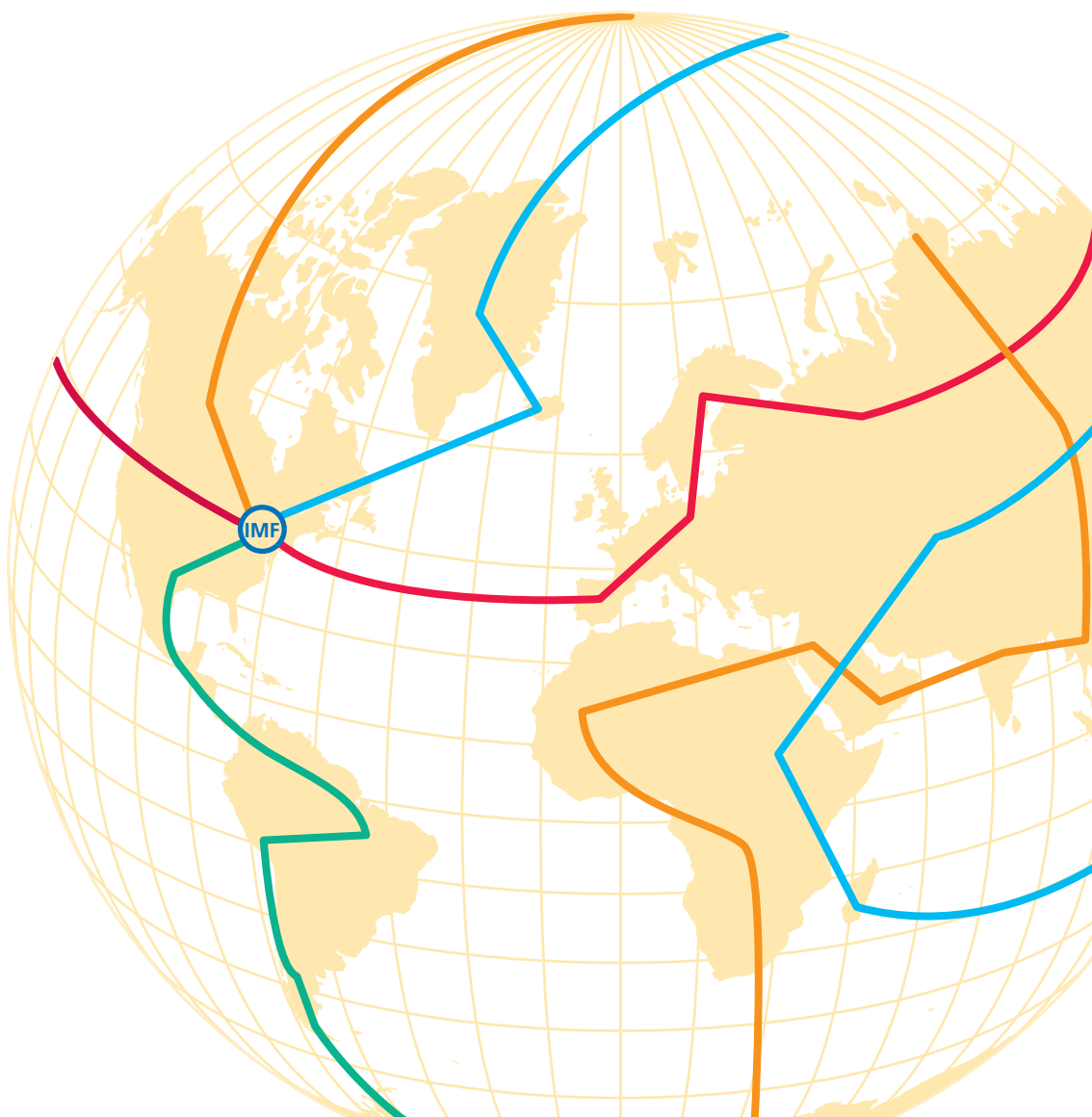
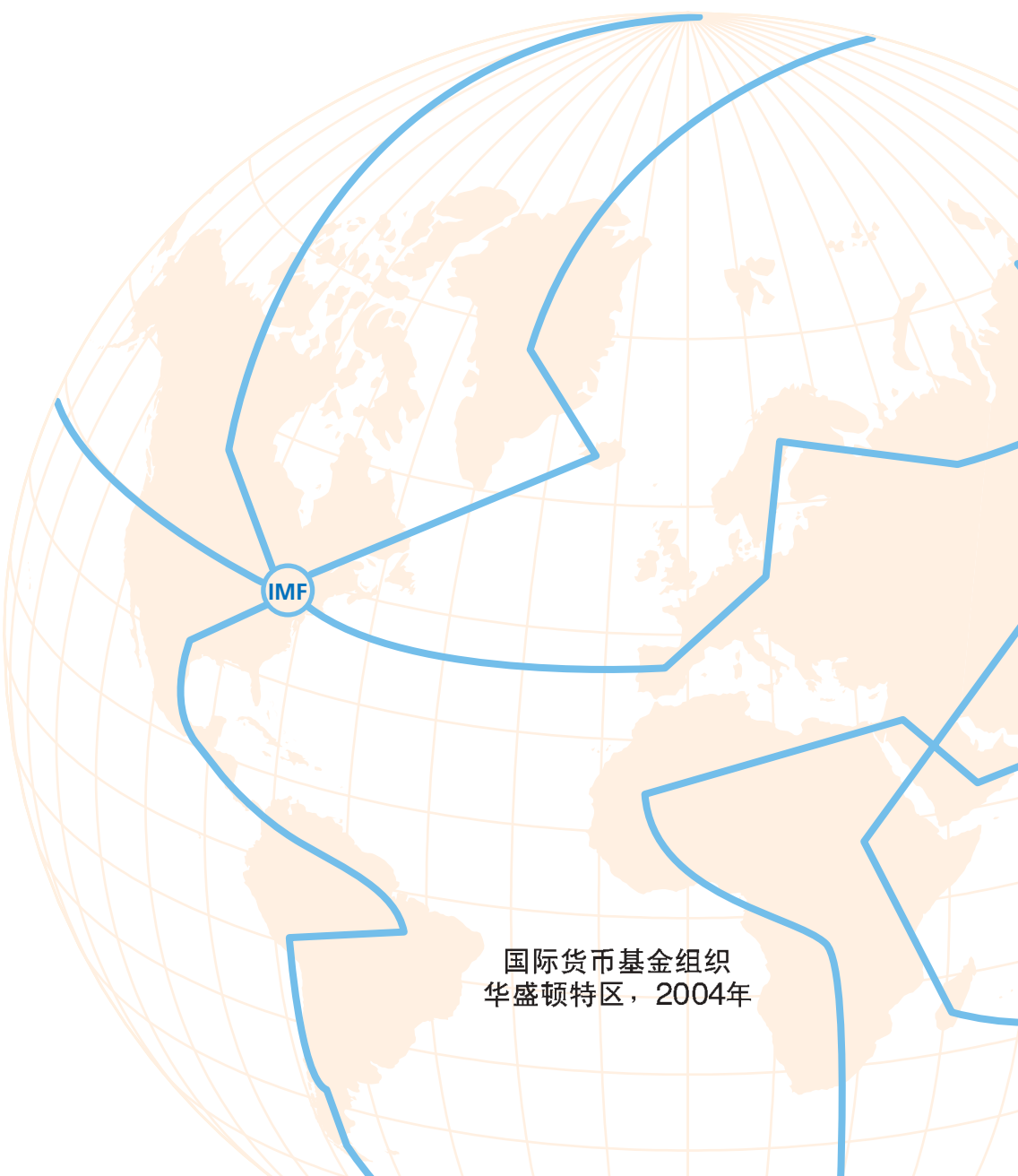




国际货币基金组织是什么？



国际货币基金组织是什么？



国际货币基金组织
华盛顿特区，2004年

© 2001 年国际货币基金组织

编辑

Jeremy Clift

制作：国际货币基金组织印刷制图科
封面和设计：Luisa Menjivar-Macdonald
英文版排版：Julio R. Prego, Joseph A. Kumar

ISBN 1-58906-393-7

2001年 8月出版

2003年 2月再版

2004年 7月修改

欲订购基金组织出版物，请联系：

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431, U.S.A.
电话: (202) 623-7430 传真: (202) 623-7201
电子邮件: publications@imf.org
网址: <http://www.imf.org>

目录

- iv 前言
- 2 基金组织的作用一瞥
- 6 调整以适应新的挑战
- 8 基金组织的起源
- 13 谁在基金组织做决策?
- 16 基金组织从哪里获得资金?
- 19 基金组织如何服务于其成员国?
- 30 基金组织贷款演化过程中的重大事件
- 34 基金组织技术援助和培训
- 36 加强国际货币和金融体系
- 46 减轻低收入国家贫困的新方法

- 专栏
- 5 基金组织的主要业务：宏观经济和金融部门政策
- 11 基金组织的宗旨
- 18 特别提款权是什么?
- 27 基金组织的部分贷款方式
- 50 制定减贫战略

前言

国际货币基金组织频繁出现在新闻中，但它的作用和职能经常被误解。这本小册子旨在对此做出解释。

关于基金组织的进一步信息可以从基金组织的网站 (www.imf.org) 上获得，包括《国际货币基金组织年报》的全文、两周一期的《国际货币基金组织概览》及其关于基金组织的年度增刊、实情介绍、小册子及其他出版物。

这本小册子由国际货币基金组织对外关系部的工作人员编写。

基金组织是一个由184个国家组成的组织，它努力促进全球货币合作、确保金融稳定、推动国际贸易、促进高就业和可持续的经济增长并减轻贫困。



基金组织 由其184 个成员国 进行管理

基金组织于1945年根据国际公约建立，目的是促进世界经济的健康发展。基金组织的总部设在华盛顿特区，由几乎覆盖全球的184个成员国进行管理。

基金组织是国际货币体系的核心机构。国际货币体系是各国货币间的国际支付和汇率体系，它使得各国间的商业活动得以进行。

基金组织的目的是，通过鼓励各国采取健全的经济政策，防止该体系出现危机。正如其名字所表示的，基金组织还是一个基金。需要暂时融资的成员国可以从它获得资金，解决国际收支问题。



一个全球性的机构

基金组织的作用一瞥

基金组织的法定宗旨包括促进世界贸易的平衡扩大、汇率的稳定、避免竞争性货币贬值以及有序地纠正一国的国际收支问题。

为执行上述宗旨，基金组织：

- 监督成员国及全球的经济、金融发展和政策；以其50多年的经验为基础，向成员国提供政策建议。例如：



在2003年对日本经济的年度检查中，基金组织执行董事会敦促日本采取全面的方法，使经济中的公司和金融部门恢复活力，处理通货紧缩，并解决财政失衡。



2003年基金组织称赞墨西哥良好的经济管理，但表示为了有助于该国在全球经济中竞争，需要在税收制度、能源部门、劳动力市场和司法制度方面进行结构性改革。



在2004年春季的《世界经济展望》中，基金组织表示，随着全球经济复苏和利率提高，需要有序地解决全球失衡，特别是美国的巨额经常账户逆差和其他地方的顺差。

- 向有国际收支困难的成员国提供贷款，不仅

基金组织通过促进以下方面致力于全球繁荣：

- 世界贸易的平衡扩大，
- 汇率的稳定，
- 避免竞争性货币贬值，
- 有序纠正国际收支问题。



是提供暂时融资，还对旨在纠正基础问题的调整和改革政策给予支持。例如：



在1997-98年的亚洲金融危机中，基金组织迅速行动，帮助韩国维持其储备。基金组织承诺提供210亿美元的资金，协助韩国改革经济、重组金融和公司部门并从衰退中复苏。在四年内，韩国得到充分的恢复，偿还了贷款，同时重新积累了储备。



2000年10月，基金组织批准对肯尼亚追加5200万美元的贷款，帮助其应付严重干旱的影响。这一贷款是基金组织减贫与增长贷款（对低收入国家的优惠贷款计划）项下3年期1.93亿美元贷款的一部分。

- 在其专长领域内向成员国政府和中央银行提供技术援助和培训。例如：



苏联解体后，基金组织参与进来，帮助波罗的海国家、俄罗斯及其他前苏联国家为中央银行建立起国库体系，作为从中央计划经济向以市场为基础的经济体制转轨的一部分。

作为唯一一个所负责业务涉及与几乎每一个国家就经济政策进行积极对话的国际机构，基金组织是一个主要论坛，不仅在全球背景下讨论各国经济政策，而且讨论对国际货币和金融体系的稳定十分重要的问题。这些问题包括：各国对汇率安排的选择；避免带来不稳定影响的国际资本流动；设计关于政策和制度的国际认可的标准和准则。

基金组织通过致力于加强国际金融体系、加速减贫进展

专栏 1

基金组织的主要业务：宏观经济和金融部门政策

基金组织在监督成员国的经济政策时，主要看经济的整体表现，通常被称为宏观经济表现。这包括：总支出（及其主要组成部份，如消费支出和企业投资）、产出、就业、通货膨胀及国际收支（即一国与世界其他地方的交易余额）。

基金组织主要关注一国的宏观经济政策（即与政府预算，利率、货币和信贷管理有关，及与汇率有关的政策）及金融部门政策（包括对银行和其他金融机构的管理和监督）。另外，基金组织还对影响宏观经济表现的结构性的政策（包括影响就业和工资行为的劳动力市场政策）给予适当关注。基金组织就如何改善这些领域的政策向每个成员国提出建议，以使它们更有效地追求高就业、低通胀和可持续经济增长（即在不导致通货膨胀和国际收支问题等困难的情况下能够持续增长）等目标。

及促进所有成员国实施健全的经济政策，有助于使全球化为全人类造福。



在1997-98年亚洲金融危机中，基金组织迅速行动，帮助受危机打击的国家。



由于1945年以来世界经济的发展带来新的挑战，基金组织的工作在演化，它在进行调整，以便能继续有效地执行其宗旨。特别是自90年代初以来，全球化（市场和经济的国际一体化程度提高）带来巨大的经济挑战。这些挑战包括：需要处理新兴金融市场（特别是在亚洲和拉丁美洲）的动荡；帮助一些国家实现从中央计划体制向市场导向体制的转轨，并帮助其进入全球市场经济之中；促进可能被全球化甩到后面的最贫困国家的经济增长和减贫。

基金组织采取的部分应对措施是，实行旨在加强国际货币和金融体系的架构（或准则和制度的框架）的改革，扩大其自身对防范和解决金融危机的贡献。基金组织还将新的重点放在增强世界最贫困国家的经济增长及减贫上。改革仍在继续。

2000年9月，在基金组织和世界银行的年会上，基金组织当时的总裁霍斯特·克勒阐明了基金组织工作的一些主要重点。据此，基金组织将：致力于促进可持续的、非通货膨胀



调整以适应新的挑战

的、造福于全人类的经济增长；作为促进国际金融体系稳定的中流砥柱；专注自己在宏观经济和金融领域的核心责任，与维护全球公益的其他机构进行互补合作；作为开放的机构，从经验和对话中学习，并不断根据变化的情况进行调整。

这些重点经成员国批准，近年来指导着基金组织的工作和改革。

2004年3月，霍斯特·克勒在被提名为德国总统候选人后辞去在基金组织的任职。2004年5月，基金组织执行董事会遴选西班牙前负责经济事务的副首相兼经济大臣罗德里戈·拉托担任新总裁。



“我认为基金组织的主要工作是促进金融稳定并进而改善持续增长的前景。通过开展这项工作，基金组织还帮助国际社会进行消除贫困的全球斗争”。

罗德里戈·拉托
基金组织总裁





1944年7月在美国新罕布什尔州布雷顿森林召开的国际会议上，人们构想成立基金组织。来自44个政府的代表在该会议上同意建立一个经济合作框架，目的是避免再次实施导致30年代大萧条的灾难性经济政策。

在那十年中，随着主要工业化国家的经济活动减弱，各国试图通过增加对进口的限制保护它们的经济，但这恰恰加剧了世界贸易、产出和就业的下滑。为保住不断减少的黄金和外汇储备，一些国家限制其公民境外购买的自由，另一些国家将货币贬值，还有一些国家对其公民持有外汇的自由实行复杂的限制。然而，这些办法最终也证明是不击自败的，没有一个国家能够长期维持其竞争优势。这种“以邻为壑”的政策破坏了国际经济，世界贸易急剧下滑，许多国家的就业和生活水平大幅下降。

随着二战接近尾声，主要同盟国考虑各种计划来恢复国际货币关系的秩序。在布雷顿森林会议上，基金组织浮现而出。各国代表起草了一个国际机构的章程（或称《协定》）。

1944年7月在布雷顿森林召开的一个国际会议上，构想成立基金组织和世界银行。



基金组织的起源

该机构将监督国际货币体系，促进与商品和服务贸易有关的汇兑限制的取消及汇率的稳定。

1945年12月，首批29个国家签署了《基金组织协定》，基金组织成立。

基金组织今天的法定宗旨与1944年提出的一样（见专栏2）。自那时起，世界经历了实际收入前所未有的增长。尽管增长并未平等地造福于所有的人（无论是在一国内部还是各国之间），多数国家日趋繁荣，这尤其与两次战争之间的时期形成鲜明对照。部分原因是经济政策的实施得到改善，包括那些鼓励国际贸易增长以及有助于抚平经济繁荣和衰退的周期性波动的政策。基金组织以自己为这些发展做出



战后国际经济体系的设计师：
美国财政部经济学家Harry
Dexter White（左）与英国
经济学家John Maynard
Keynes会晤

美国财政部长Henry
Morgenthau, Jr. 在布雷顿
森林会议的开幕式上讲话。



贡献而感到骄傲。

技术和通讯的迅速发展促进了市场全球一体化的加强

在二战后的几十年里，除繁荣程度提高外，世界经济和货币体系还经历了其他重大变化。这些变化提高了基金组织所执行的宗旨的重要性和相关性，但也要求基金组织调整和改革。技术和通讯的迅速发展促进了市场国际一体化的加强，使各国经济间的联系更为紧密。结果是，金融危机一旦爆发，现在会以更快的速度在各国间扩散。

在这样一个日趋一体化和相互依赖的世界中，任何一个国家的繁荣比以往更加取决于其他国家的经济表现以及一个开放和稳定的全球经济环境的存在。同样，单个国家实行的经济和金融政策影响到世界贸易和支付体系运作的好坏。因此，全球化要求加强国际合作，这反过来增加了组织这种合作的国际机构（包括基金组织）的责任。

即使仅仅由于成员范围的扩大，基金组织的宗旨也变得更加重要。基金组织成员国的个数从参与基金组织设立的44个增加到其四倍多。这主要是由于许多发展中国家获得了政治独立，以及最近苏联的解体。

基金组织成员范围扩大，加之世界经济发生了变化，这要求基金组织以各种方式进行调整，以继续有效地执行其宗旨。

1945年至1971年间加入基金组织的国家同意将其汇率（在实际运用中，是以美元表示的各国货币的价值；对于美国，是以黄金表示的美元价值）维持在一个固定水平。这一水平可以调整，但只能是为了纠正国际收支的“基本失衡”，

专栏 2

基金组织的宗旨

基金组织的宗旨是：

i. 通过设置一常设机构就国际货币问题进行磋商与协作，从而促进国际货币领域的合作。

ii. 促进国际贸易的扩大和平衡发展，从而有助于提高和保持高水平的就业和实际收入以及各成员国生产性资源的开发，并以此作为经济政策的首要目标。

iii. 促进汇率的稳定，保持成员国之间有秩序的汇率安排，避免竞争性通货贬值。

iv. 协助在成员国之间建立经常性交易的多边支付体系，取消阻碍国际贸易发展的外汇限制。

v. 在具有充分保障的前提下，向成员国提供暂时性普通资金，以增强其信心，使其能有机会在无需采取有损本国和国际繁荣的措施的情况下，纠正国际收支失衡。

vi. 根据上述宗旨，缩短成员国国际收支失衡的时间，减轻失衡的程度。

《基金组织协定》所明确的上述宗旨将指导基金组织的各项政策和所做的决定。

摘自《基金组织协定》第一条

并需征得基金组织的同意。这一所谓的布雷顿森林汇率体系一直实行到1971年，直到美国政府停止将美元（及其他政府持有的美元储备）兑换成黄金。自那时起，基金组织的成员国可以自由选择它们想实行的任何形式的汇率安排（除了将其货币与黄金挂钩）。一些国家现在允许其货币自由浮动，一些国家将其货币钉住另一货币或一组货币，一些国家将另一个国家的货币作为自己的货币，还有一些国家加入了货币联盟。

基金组织和世界银行的工作是相互补充的

在基金组织成立的同时，国际复兴开发银行（人们更为熟悉的名称是世界银行）也建立起来，目的是促进长期经济发展，包括通过为基础设施项目（如道路建设及改善供水）提供融资。

基金组织和世界银行集团（包括国际金融公司和国际开发协会）的工作互为补充。基金组织的重点主要是宏观经济表现以及宏观经济和金融部门政策，世界银行则主要关注更长期的发展和减贫问题。世界银行的业务活动包括贷款给发展中国家和转轨国家，以便为基础设施项目、经济中某些特定部门的改革及更广泛的结构改革提供融资。与此形成对照，基金组织不为特定部门或项目提供融资，而是在一国采取政策行动解决其困难时提供融资，为该国的国际收支和国际储备提供一般性支持。

在基金组织和世界银行成立时，一个旨在促进世界贸易自由化的组织也在酝酿成立。但直到1995年世界贸易组织才建立起来。在中间这段时间里，贸易问题是通过“关税与贸易总协定”来解决的。



谁在基金组织做决策？

基金组织对其成员国负责。这种责任对其有效性至关重要。基金组织的日常工作由执行董事会及工作人员开展。执行董事会代表184个成员国。工作人员从国际上招聘，受总裁和三名副总裁的领导。这一管理小组的每一名成员来自世界不同地区。执行董事会开展基金组织业务的权力由理事会赋予。理事会行使最终的监督权。

所有成员国都派有代表的**理事会**是管理基金组织的最高当局。理事会通常每年在基金组织和世界银行年会上召开一次会议。每个成员国任命一名理事（通常是该国的财政部长或中央银行行长）及一名副理事。理事会决定主要政策问题，但将日常决策赋予执行董事会。

一个称为**国际货币与金融委员会**（缩写为IMFC）（1999年9月之前称为临时委员会）的理事委员会每年两次就与国际货币体系有关的重要政策问题进行讨论。一个称为**发展委员**



国际货币与金融委员会和发展委员会联合会议，讨论全球经济走势。



会的基金组织和世界银行理事会联合委员会就发展政策及发展中国家关注的其他问题向理事提出建议并向其汇报。

执行董事会由24名执行董事构成，总裁是执行董事会的主席。执行董事会通常每周在华盛顿特区基金组织总部召开三次全天会议，如果需要则

更频繁地开会。基金组织的五个最大股东（美国、日本、德国、法国和英国）及中国、俄罗斯和沙特阿拉伯，在执行董事会拥有单独席位。其他16个执行董事由各组国家（称为选区）选举，任期两年。

为执行董事会讨论提供基础的文件主要由基金组织工作人员准备，他们有时与世界银行合作。这些文件在管理层批准后提交执行董事会。但有些文件由执行董事自己提交。近年来，基金组织执行董事会的文件越来越多地通过基金组织的网站（www.imf.org）向公众公布。

与一些在“一国一票”原则下运作的国际组织（如联合国大会）不同，基金组织实行的是加权投票制度：一国在基金组织的份额（主要由其经济规模决定）越大，它拥有的票数越多（见下文“基金组织从哪里获得资金？”）。但执行董事会很少以正式投票为基础进行决策。相反，多数决定以其成员间的共识为基础，并得到全体支持。

执行董事会选举总裁。总裁除作为执行董事会的主席之

外，还是基金组织工作人员的主管，在执行董事会的指导下开展基金组织的业务。总裁任期五年，可连任。总裁由第一副总裁和另外两名副总裁协助。

基金组织的雇员是国际公务员，他们对基金组织而非本国当局负责。基金组织约有2800名雇员，来自141个国家。其专业工作人员的约三分之二是经济学家。基金组织的26个部门和办公室由部门主任领导，他们向总裁汇报。多数工作人员在华盛顿工作，但约有90名常驻代表在成员国工作，帮助提供经济政策建议。基金组织在巴黎和东京设有办事处，与其他国际和区域性机构及民间社会组织进行联络。基金组织在纽约和日内瓦也有办事处，主要是与联合国系统内的其他机构进行联络。

基金组织雇有来自141个国家的工作人员，多数工作人员在华盛顿特区基金组织总部工作。





基金组织的资金主要来自成员国加入基金组织时认缴的份额（或资本金），或来自定期检查后成员国缴纳的份额增资。各国以特别提款权（SDR，见专栏3）或主要货币（如美元或日元）支付份额认缴额的25%。需要时，基金组织可以要求成员国使可以用本币支付的其余部分可供贷款使用。份额不仅决定一国的认缴支付额，还决定它的投票权、它可从基金组织得到的融资数额以及它在特别提款权分配中所占比例。

份额决定一国的 投票权

份额主要是为了反映成员国在世界经济中的相对规模：一国以产出表示的经济规模越大，它的贸易额越大且越波动，它的份额往往就越大。世界最大经济体美国对基金组织的出资最多，占总份额的17.5%；世界最小经济体帕劳的出资占总份额的0.001%。最近一次（第11次）份额检查于1999年1月生效，将基金组织的份额增加了（自1990年来首次）约45%，



基金组织从哪里获得资金？

达到2120亿特别提款权（约合3000亿美元）。

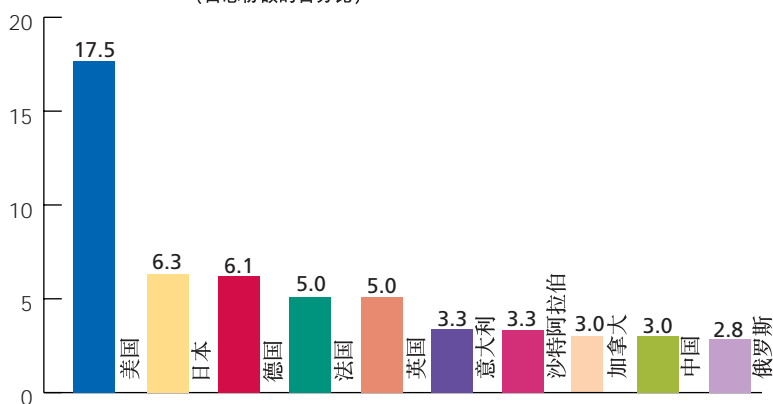
如果需要，基金组织可以借款，补充其份额资金。基金组织现有两套常备借款安排，在需要时用于对付国际货币体系面临的任何威胁。

- 借款总安排（GAB），1962年建立，有11个参加方（十国集团的工业国家及瑞士的政府或中央银行）。
- 新借款安排（NAB），1997年建立，有25个参加国和机构。

基金组织从这两个安排下总共可以借款340亿特别提款权（约合500亿美元）。

份额最大的十个成员国

（占总份额的百分比）



特别提款权是什么？

特别提款权（SDR）是基金组织于1969年创造的国际储备资产（根据对《基金组织协定》的第一次修正案）。引入这一资产的原因是，基金组织的成员国担心，国际储备的现有存量和预期增长可能不足以支持世界贸易的扩大。当时主要的储备资产是黄金和美元。成员国不希望全球储备依赖于黄金的生产（因为它具有内在不确定性）和美国国际收支的持续逆差（以保证美元储备不断增长）。特别提款权作为补充储备资产而出现。需要时，基金组织可以定期向成员国“分配”特别提款权；必要时可以取消。

特别提款权有时被称为“纸黄金”，尽管它没有实物形式。它是按成员国份额的一定百分比分配给成员国（作为账面记录）。迄今为止，基金组织已向成员国分配了214亿特别提款权（约合320亿美元）。最近的一次分配是在1981年，向基金组织当时的141个成员国分配了41亿特别提款权。自1981年以来，成员国认为不需要进行另一次特别提款权的普遍分配，部分原因是国际资本市场的增长。然而，1997年9月，考虑到基金组织成员的增加（包括没有得到分配的国家），理事会对《基金组织协定》提出第四次修正案。在得到所需多数的成员国政府批准后，这一修正案将授权进行214亿特别提款权的特别一次性“公平”分配，以使所有成员国累计特别提款权分配额与份额的比率提高到同一基准点。

基金组织成员国之间、成员国与16个特别提款权“机构”持有者及基金组织之间的交易可以使用特别提款权。特别提款权还是基金组织的记账单位。其他一些国际和区域性组织及国际公约用特别提款权作为记账单位，或作为记账单位的基础。

特别提款权的价值每日确定，使用四种主要货币组成的货币篮子：欧元，日元，英镑和美元。2004年7月1日，1特别提款权=1.48美元。货币篮子的构成每五年检查一次，以确保它代表国际交易使用的货币，并保证赋予各货币的权重反映了它们在世界贸易和金融体系中的相对重要性。

基金组织如何服务于其成员国？



基金组织通过以下途径帮助其成员国：



- 检查和监督各国和全球经济与金融发展，并向成员国提出经济政策建议；
- 向成员国提供硬通货贷款，以支持旨在纠正国际收支问题和促进可持续发展的调整和改革政策；
- 在其专长领域内，向政府和中央银行官员提供广泛的技术援助和培训。

政策建议和全球监督

《基金组织协定》要求基金组织监督国际货币体系，包括通过对成员国的汇率政策实施有力的监督。根据《协定》，每个成员国承诺与基金组织协同努力，确保有序的汇率安排，并促进稳定的汇率体系。

更具体而言，成员国同意实施政策实现适度的价格稳定下的有序经济增长及有序的基础经济和金融状况这一目标，并避免为取得不公平的竞争优势而操纵汇率。另外，每个国家承诺向基金组织提供其有效监督所必需的信息。成员国同意，基金组织对每个成员国汇率政策的监督应在全面分析成员国的总体经济状况和经济政策战略的框架内实施。

基金组织的监督涉及对经济体进行定期监测，并相应提供政策建议，这有助于对未来的危险给出信号，使成员国及时采取行动避免麻烦。

基金组织以三种方式实施监督：



国别监督。采取与单个成员国就其经济政策定期（通常是每年一次）全面磋商的形式，需要时还进行中期讨论。这种磋商称为“第四条磋商”，因为它是《基金组织协定》第四条所要求的。（它也被称为“双边”磋商，但严格说来这是用词不当的：当基金组织与一个成员国磋商时，它代表了全体成员国，所以磋商实际上总是多边的。）

基金组织可以帮助对未来的经济危险给出信号，使成员国采取行动避免麻烦

第四条磋商是如何进行的？首先，基金组织的一个经济学家小组访问成员国，收集经济和金融数据，以最近的发展情况为背景与政府和中央银行官员就该国的经济政策进行讨论。基金组织工作人员检查该国的宏观经济（财政、货币和汇率）政策，评估金融体系的稳健性，研究可能影响宏观经济政策和表现的产业、社会、劳动力、治理、环境及其他政策问题。经管理层批准后，工作人员小组随后向执行董事会提交一份关于其调查结果的报告。执行董事会对工作人员的分析进行讨论。执行董事会的观点经主席总结后，转达给该国政府。通过这种方式，全球社会的观点及从国际经验中吸取的教训对有关国家的政策产生影响。

近年来，随着基金组织及其工作的透明度提高，许多第四条磋商的执行董事会讨论总结发言与工作人员所作分

析的总结一起，在“公共信息通告（PIN）”上公布。事实上，工作人员为许多国家的磋商准备的报告全文也对外公布。与公共信息通告一样，这些报告也可以在基金组织的网站上找到。

需要时，基金组织还派工作人员对成员国进行额外的访问，对通常的年度国别磋商进行补充。执行董事会还经常召开非正式会议，检查一些国家和地区的经济和金融发展情况。



全球监督。基金组织执行董事会对全球经济走势和发展情况进行检查。这种形式的主要检查以基金组织工作人员撰写的《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》为基础，通常每年两次，在国际货币与金融委员会半年一次的会议之前。在国际货币与金融委员会会议之前，全文公布报告及主席对执行董事会讨论的总结发言。执行董事会还就世界经济和市场发展召开更频繁的、非正式的会议。



区域性监督。基金组织对区域性安排下执行的政
策进行检查。例如，这包括执行董事会对欧洲联盟、欧元区、西非经济和货币联盟、中非经济和货币共同体及东加勒比货币联盟的发展情况的讨论。

基金组织管理层和工作人员还参与对七国集团（七个主要工业化国家的集团）及亚太经合组织等国家集团的监督讨论。



贷款以帮助处于困境的国家

基金组织向有国际收支问题的国家提供外汇贷款。基金组织的贷款使一国能够更轻松地进行所必需的调整，使支出与收入一致，以纠正国际收支问题。但基金组织的贷款也是为了对持续改善一国国际收支状况和增长前景的政策（包括结构性改革）提供支持。

任何一个成员国，如果有国际收支需要（即如果它需要官方借款，以便能在不采取“有损本国或国际繁荣的措施”的情况下进行对外支付并将储备维持在合适的水平），都可以向基金组织寻求融资。这种有损本国或国际繁荣的措施可能包括对贸易和支付实行限制、急剧压缩国内经济需求或本币大幅贬值。如果没有基金组织的贷款，有国际收支困难的国家将不得不进行更剧烈的调整，或采取其他这类有损本国和国际繁荣的措施。避免这种后果是基金组织的宗旨之一（见专栏2，(v)和(vi)）。

基金组织支持的规划是什么？

当一国向基金组织寻求融资时，它可能正处于经济危机或临近危机，本国货币在外汇市场上受到攻击，国际储备耗减，经济活动停滞或下降，破产增加。为使该国回到健康的对外支付状况，并恢复可持续经济增长的条件，需要经济调整及官方和/或私人融资的某种结合。

基金组织就可能最有效解决问题的经济政策向

该国当局提出建议。若基金组织还要提供融资，它必须就政策规划与当局达成一致意见，这些政策规划旨在实现关于对外生存能力、货币和金融稳定及可持续发展的具体的、量化的目标。规划的细节写在该国政府致基金组织总裁的“意向书”中。

基金组织贷款支持的规划由各国当局与基金组织工作人员密切合作进行设计，并考虑到该国的特殊需要和情况。这对于规划的有效性及其政府获得本国人民对规划的支持是非常必要的。对规划的这种支持（或称为“当地所有感”）对于规划的成功至关重要。

每一规划也得到灵活的设计，从而在执行规划过程中，如果环境发生变化，能对规划进行重新评估和修正。事实上，许多规划在执行过程中都得到修正。

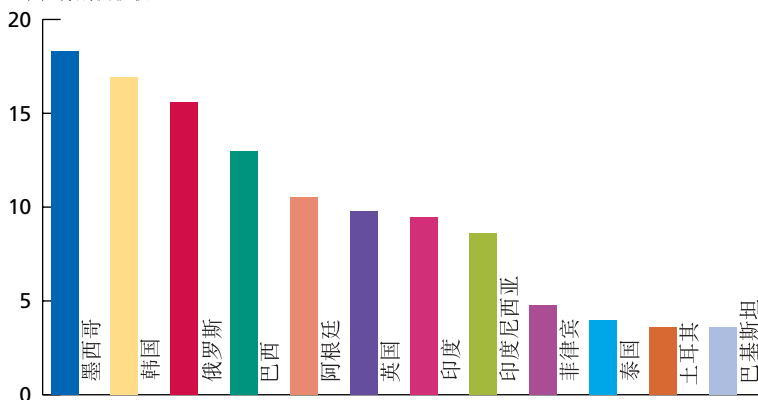
基金组织贷款工具及其演化

基金组织根据各项政策或“贷款工具”提供贷款。这些政策或“贷款工具”在过去的年份中不断演化，以满足成员国的需要。贷款的期限、还款条件及贷款条件各不相同，反映了贷款所要解决的国际收支问题和情况的类型不同（见27页专栏4）。



基金组织最大的12个借款国，1947-2000年

(十亿特别提款权)



基金组织的大部分贷款都是通过三种不同类型的贷款政策提供的：

备用安排帮助成员国解决短期国际收支问题

备用安排是基金组织贷款政策的核心。它于1952年首次使用，主要目的是解决短期国际收支问题。

在中期贷款下提供的中期延长的贷款安排是针对有与结构性问题相关的国际收支困难的国家。这种问题可能比宏观经济弱点需要更长的时间来纠正。与中期安排有关的结构性政策包括旨在改善经济运作方式的改革，如税收和金融部门改革、公共企业的私有化以及采取步骤增强劳动力市场的灵活性。

自70年代末以来，基金组织提供了优惠贷款，帮助最贫困国家实现对外生存能力、可持续经济增长及改善生活水平的目标。现行的优惠贷款，即减贫与增长贷款（PRGF），于1999年11月替代了加强的结构调整贷款（ESAF），目的是使减贫与经济增长成为有关国家政策规划的核心目标。

90年代末，基金组织推出新的贷款，目的是帮助成员国对付市场信心的突然丧失，防止“传染”，即金融危机向具有健全经济政策的国家扩散。（关于基金组织贷款演化过程中的重大事件，见第30-33页。）基金组织还提供贷款，帮助成员国应付它们无法控制的自然灾害、军事冲突的后续影响以及出口收入的暂时性不足（或谷物进口成本的暂时性上升）带来的国际收支问题。

在推出新的贷款以应对新的挑战的同时，多余的贷款工具随着时间的推移而废止。事实上，执行董事会于2000年早期对各种贷款（关于基金组织的主要贷款方式，见专栏4）进行了检查。检查后，取消了四种过时的贷款。执行董事会考虑对其他非优惠贷款进行修改，并就以下方面达成一致意见：

- 修改备用安排和中期贷款的条件，以鼓励成员国避免过长时间或过量依赖基金组织的资金；
- 重申中期贷款仅在明确需要更长期融资的情况下才可使用；
- 加强对基金组织支持的规划到期后的监测，特别是当成员国的贷款余额超过某一水平时；
- 在应急信贷额度（CCL）现行资格标准基础上对其进行修改，以使其更有效地预防危机，并防止危机向实施健全政策的国家扩散。



基金组织协助前苏联国家从中央计划经济向市场经济转轨

目前，基金组织的所有借款国是发展中国家、从中央计划经济向以市场为基础的体制转轨的国家或正在从金融危机中恢复的新兴市场国家。其中许多国家进入国际资本市场的渠道有限，部分原因是它们处于经济困境。自70年代末以来，所有的工业化国家都可以从资本市场满足其融资需要；但在基金组织成立后的头二十年里，基金组织一半以上的融资流入了这些国家。

基金组织贷款的主要特点

- 基金组织不是援助机构或开发银行。它向成员国贷款，帮助其解决国际收支问题，并恢复可持续的经济增长。基金组织提供的外汇（其限额由成员国在基金组织的份额决定）存放在成员国的中央银行，以补充其国际储备，从而为国际收支提供一般性的支持。与开发机构的贷款不同，基金组织不为特定项目或活动提供融资。
- 基金组织的贷款是有政策条件的：借款国必须采取能够纠正其国际收支问题的政策。基金组织的贷款条件有助于确保通过向基金组织借款，成员国并非只是推迟做出艰难的选择并积累更多的债务，而是能够加强其经济并偿还贷款。成员国和基金组织必须就需要采取的经济政策行动达成一致。基金组织还根据借款国



专栏 4

基金组织的部分贷款方式

备用安排是基金组织贷款政策的核心。备用安排向成员国确保它能够提取规定的金额，通常是在12-18个月内提取，以解决短期国际收支问题。

中期贷款。基金组织通过中期贷款向成员国提供的支持确保一国能够提取规定的金额，通常是在3至4年内提取，以帮助其解决导致严重国际收支缺陷的结构性经济问题。

减贫与增长贷款（1999年11月替代了加强的结构调整贷款）。它是一种低息贷款，用于帮助面临长期国际收支问题的最贫困成员国（见第46页，“减贫的新方法”）。借款成本由基金组织过去出售其所持黄金得到的资金以及成员国出于该目的而向基金组织提供的贷款和捐赠进行补贴。

补充储备贷款。为那些由于市场信心的突然和破坏性丧失（反映在资本外流上）而经历特殊国际收支困难的成员国提供额外的短期融资。补充储备贷款的利率在基金组织普通贷款利率的基础上增加了附加费。

紧急援助。1962年建立，用于帮助成员国解决因突然和不可预见的自然灾害而产生的国际收支问题。1995年，这一形式的援助得到扩展，以包括成员国摆脱军事冲突（对制度和管理能力造成破坏）后的某些情况。

实现其预定政策承诺的情况分期拨款。2000年至2001年间，基金组织对其贷款条件进行了精简，使其更集中关注宏观经济和金融部门政策，对成员国政策选择的干预减少，更加有利于成员国对政策规划的所有感，从而更加有效。

- 基金组织的贷款是临时性的。取决于贷款形式的不同，贷款的拨付期限短至6个月，长至4年。短期贷款（在备用安排项下）的还款期限为3¼-5年，中期贷款（在中期安排项下）的还款期限为4½-10年。然而，2000年11月，执行董事会同意实行提前还款预期，备用安排为2¼-4年，中期安排为4½-7年。基金组织在优惠的减贫与增长贷款项下对低收入国家的贷款的还款期限为10年，本金偿还有5½年的宽限期。



- 基金组织期望借款国优先偿还它对该国的贷款。借款国必须按期向基金组织偿还贷款，从而使资金能够提供给其他需要国际收支融资的国家。基金组织具有阻止累积任何拖欠（本金和利息的偿还逾期）的程序。然而，最为重要的是国际社会对基金组织优先债权人地位的重视。这确保基金组织是首先得到偿付的债权人之一，尽管在一国偿还债务的能力明显值得怀疑之后，基金组织经常是最后一个愿意向该国提供资金的贷款人。
- 从基金组织取得普通非优惠贷款的国家（除低收入发展中国家之外的所有其他国家）支付与市场相关的利率和服务费，以及可退还的承诺费。贷款超过一定数额之后，可能收取附加费，以限制对基金组织资金的大量使用。从补充储备贷款项下借款也有附加费。从减贫与增长贷款项下借款的低收入国家支付每年 $\frac{1}{2}\%$ 的优惠固定利率。
- 为了就成员国使用基金组织资金加强保障措施，2000年3月，基金组织开始要求对中央银行遵守内部控制程序、财务报告及审计机制方面的良好做法的情况进行评估。同时，执行董事会决定扩大用于处理那些基于错误信息从基金组织借款的国家的现有工具的适用范围，并更加系统地使用这些工具。
- 多数情况下，基金组织的贷款仅提供了一国外部融资需求的一小部分。但由于基金组织

基金组织通过对一国政策表示赞同，使投资者感到放心，有助于带来新的资金



基金组织贷款演化

1952年

备用安排于1952年建立。比利时是第一个使用国，它从基金组织借款5000万美元，用于支持其国际储备。“备用”一词的含义是，在受到贷款条件限制的前提下，成员国在需要时有权提取可用的资金。多数情况下，成员国确实提用了这些资金。



1963年

1963年，基金组织建立了补偿融资贷款，帮助生产初级产品的成员国对付出口收入的暂时性不足（包括因价格下跌而导致的）。1981年又在该贷款下增加了一个内容，帮助成员国对付谷物进口成本的暂时上升。



70年代

在70年代发生能源危机时，石油价格上涨到4倍，基金组织通过临时性石油贷款（1974至1976年实行）帮助石油出口国的外币盈余进行再循环。它从石油出口国及其他对外状况强劲的国家借款，再贷给石油进口国，帮助它们为与石油有关的逆差提供融资。



过程中的重大事件

1974年

1974年，建立了中期贷款，向遭受与经济结构性缺陷有关的国际收支问题、需要在较长时间实行结构性改革的成员国提供中期援助。中期安排的期限通常为3年，可能延至4年。中期贷款于1975年首次向肯尼亚提供。



80年代

在80年代，基金组织与各国政府和国际银行界合作，在帮助解决拉丁美洲债务危机中发挥了核心作用。基金组织帮助债务国设计中期稳定规划，用自己的资金提供大量融资，并安排债权国政府、商业银行和国际组织提供一揽子融资。



1989年

自1989年以来，基金组织积极帮助中东欧国家、波罗的海国家、俄罗斯和其他前苏联国家进行从中央计划经济向以市场为导向的体制转轨。它与这些国家合作，帮助它们稳定和重组经济，例如，帮助它们建立市场体系的法律和制度框架。为提供额外融资以便为转轨初期提供支持，基金组织于1993年建立了体制转轨贷款。该贷款于1995年终止。

贷款重大事件

1994-95年

1994-95年间，墨西哥面临严重的金融危机，市场情绪的变化导致大量资本突然外流。墨西哥迅速采取强有力的、最终成功的调整和改革规划。为支持这一规划，基金组织迅速批准了178亿美元的贷款（迄今为止最大的一笔）。墨西哥危机还使基金组织建立了新借款安排（NAB），以确保基金组织有充足的资金应付未来的重大危机。



1996年

1996年，基金组织和世界银行联合推出了重债穷国倡议，目的是在合理的短时间内将世界最贫困国家的对外债务减少到可持续的水平。该倡议于1999年得到加强，目的是提供更迅速、更广泛和更深入的债务减免。同时，基金组织优惠的加强的结构调整贷款被更广泛的减贫与增长贷款取代，后者对减贫给予更明确的关注（见第46页，“减轻低收入国家贫困的新方法”）。

1997-98年

在1997-98年的亚洲金融危机中，基金组织向印度尼西亚、韩国和泰国提供了超过360亿美元的巨额贷款，为稳定政策和结构改革提供支持。基金组织特别于1997年建立了补充储备贷款，帮助成员国应付由于市场信心突然丧失（反映在资本外流上）而产生的大量短期融资需求。



2000年

2000年11月，基金组织执行董事会完成了对基金组织贷款的主要检查，这项检查的目的是评估基金组织向成员国提供资金援助的方式是否需要修改。通过取消四种贷款，这项工作使基金组织的贷款得到显著精简。还实行了其他几项重要改变，以使基金组织的贷款更有效地支持成员国预防和解决危机的努力，并有助于确保更高效地使用基金组织的资金。



2004年

基金组织建立了贸易一体化机制，以便在小型发展中国家接受竞争更加激烈的国际环境时，帮助缓冲贸易自由化给它们带来的短期不利影响。



对贷款的批准意味着一国的经济政策在正确的轨道上，这使投资者和官方社会感到放心，有助于从这些渠道带来更多融资。因此，基金组织的贷款可以作为吸引其他资金的重要杠杆或催化剂。基金组织发挥这种催化剂作用的能力是以其他贷款人对基金组织的业务、特别是其贷款附带的政策条件的可信度具有信心为基础的。



技术援助和培训

关于基金组织，最广为人知的可能是其政策建议以及在发生经济危机时向成员国提供的以政策为基础的贷款。但基金组织还通过提供广泛领域（如中央银行业务、货币和汇率政策、税收政策和征管及官方统计）的技术援助和培训，长期与成员国分享其专业知识。其目的是帮助加强成员国经济政策的设计和实施，包括通过增强有关负责机构（如财政部和中央银行）的技能。技术援助对基金组织向成员国提供的政策建议和资金援助起到补充作用，约占基金组织管理成本的20%。

技术援助对基金组织的政策建议和资金援助起到补充作用

基金组织自60年代中期开始提供技术援助，当时许多新独立的国家在寻求帮助，以建立中央银行和财政部。90年代初技术援助又一次急剧增加，那时中东欧和前苏联国家开始从中央计划向以市场为基础的体系转变。更近一段时期，基金组织加强了技术援助的提供，作为其加强国际金融体系架构的努力的一部分。具体而言，它帮助成员国巩固金融体系，改善经济和金融数据的收集和公布，加强其税收和法律体系，

并改进银行业监管。它还向经历严重国内动荡或战争之后需要重建政府机构的国家提供大量操作建议。

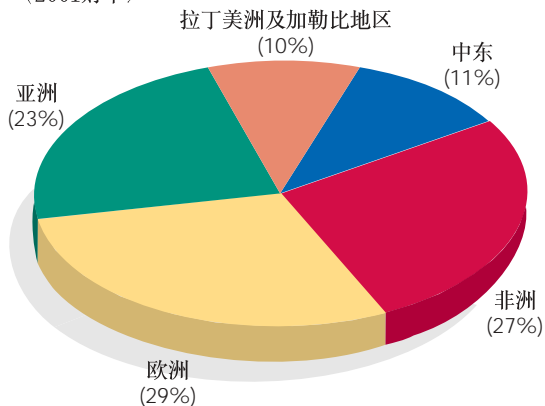
基金组织主要在四个领域提供技术援助和培训：

- 通过对银行体系监管与重组、外汇管理与操作、支付的清算和结算体系以及中央银行的结构和发展提供建议，加强货币和金融部门；
- 通过对税收和海关政策与管理、预算的制定、支出管理、社会安全网的设计以及内外债管理提供建议，支持强有力的财政政策和管理的；
- 编制、管理及公布统计数据，并提高数据质量；
- 起草和检查经济和金融法律。

基金组织在其华盛顿总部及巴西利亚、新加坡、突尼斯和维也纳的地区培训中心向成员国的政府和中央银行官员提供培训课程。基金组织工作人员（受聘顾问和专家作为补充）到成员国进行访问，在当地提供技术援助。基金组织技术援助和培训的补充资金由一些国家（如日本和瑞士）的政府及国际机构（如欧洲联盟、经济合作与发展组织、联合国开发计划署和世界银行）提供。

按地区划分的基金组织技术援助

(2001财年)





加 强 国 际 货 币

全球化给基金组织带来了新的挑战。最重要也是最严峻的两个挑战是：如何加强全球金融体系，使它更不易发生金融危机，并在危机发生时有较强的能力对付危机；如何推进低收入国家消除贫困（见下一章）。

全球化给世界上许多国家和人民带来了巨大的好处。融合到世界经济之中是任何使各国实现更高生活水平的战



和 金 融 体 系

略的必要组成部分。但全球化通过提高国际资本流动的数额和速度，也增加了发生金融危机的风险。同时，出现下述风险：随着其他国家生活水平提高，那些还没有从全球化中充分受益的低收入国家将进一步落到后面。

建立一个更强健的全球金融体系

90年代中后期新兴市场的金融危机提醒人们，全球化伴随着风险，即便是对于已从全球化进程中受益匪浅和在许多方面管理完善的经济体来说也是如此。特别是在1997-98年亚洲危机中受到冲击的经济体，它们数十年来从国际贸易、外国直接投资及进入日益一体化的国际金融市场中得到了巨大的好处。危机不仅显示出危机国家自身的政策缺陷，也揭示了国际金融体系的不足，使人们看到了两个事实：

- 投资者如果感到一国国内经济政策存在缺陷，可能会迅速而大量地撤走资金。一旦投资者（无论国内还是外国投资者）失去信心，资本流入可能枯竭，大量的资本净外流可能促成金融危机。
- 一国或一个地区的危机可迅速扩散到其他经济体。

为减小未来发生金融危机的风险，并在危机发生时促进危机的迅速解决，基金组织与成员国政府、其他国际组

织、监管机构及私人部门进行合作，加强国际货币和金融体系。

当前进行的改革涉及以下领域：

加强金融部门

一国易于遭受经济危机的一个主要原因是其金融体系存在缺陷，金融机构缺乏流动性或失去清偿能力，或在情况发生不利变化时容易变得缺乏流动性或失去清偿能力。

为使金融体系更加强健，银行和其他金融机构可能需要改善其内部控制，包括它们对风险的评估和管理。当局可能也需要按照国际标准监管金融部门。

融合到世界经济之中是任何提高生活水平的战略的必要组成部分

基金组织和世界银行于1999年开始对成员国的金融部门进行联合评估，以帮助识别实际的和潜在的缺陷。基金组织和世界银行的工作组（通常得到中央银行和金融监管机构的专家的协助）对一些成员国金融体系的强健程度进行评估。评估结果提交有关国家，作为所需采取措施的指导。

基金组织工作人员还在以下方面与各国政府和其他国际机构合作：

- 加强银行的法律和监管框架；
- 对银行和金融机构的最低资本金要求进行检查；
- 建立一套核心国际会计标准；

- 最终确定一套良好公司治理核心原则；
- 避免采用易受攻击的汇率体制；
- 确保更加不受限制地向市场提供及时的金融数据。

同样，基金组织还与巴塞尔银行监管委员会合作，提高监管标准。

国际认可的良好做法标准和准则

各国可以通过遵循国际认可的良好做法标准和准则使国际社会对其政策和做法感到放心。对于未这样做的国家，国际标准和准则可作为加强其体系的指南。基金组织致力于建立和完善其负责领域内的自愿性标准，在有些情况下与其他国际组织（如国际清算银行和世界银行）进行合作。

基金组织与成员国政府合作，帮助它们达到良好做法国际标准和准则。



这些标准包括：与一国统计做法有关的标准；财政、货币和金融政策的良好做法准则；加强金融部门的指导，如银行体系监管标准。

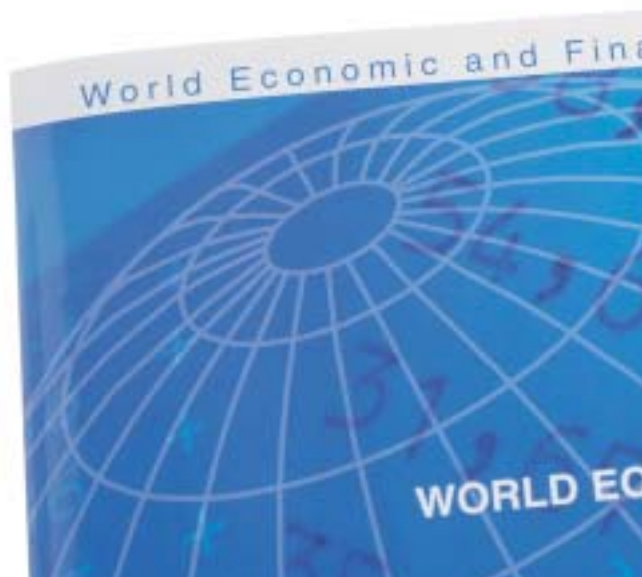
国际清算银行、世界银行和其他标准制定机构对基金组织的工作起到了互补作用。这些机构就会计和审计、破产、公司治理、证券市场监管及支付和结算体系等领域的国际标准开展工作。

为帮助各国对自身遵守标准和准则的情况进行评估，基金组织工作人员与有关政府一起，于1999年开始准备关于各国遵守标准和准则情况的试验性国别报告，主要关注与基金组织业务直接相关的领域。一些国家已决定公布这些报告。

市场需要最新的、可靠的数据，以便有效运作。

鼓励开放性和数据公布

需要公布最新的、可靠的数据以及关于各国经济和金融政策、做法和决策的信息，以帮助投资者做出明智的判断，并使市场有效和平稳运作。

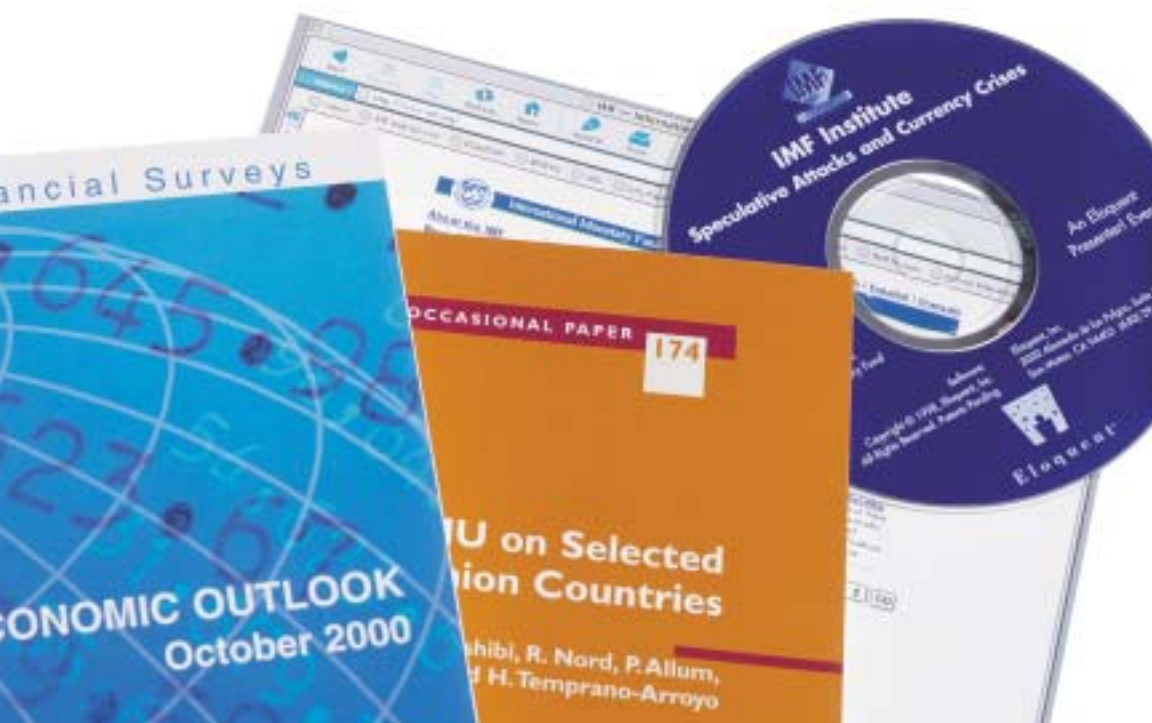


在1994-95年墨西哥危机之后，基金组织于1996年建立了数据公布特殊标准（SDDS），以指导那些能够或可能寻求从国际资本市场融资的国家向公众公布经济和金融数据。接受国同意按事先宣布的时间表公布本国详细的经济和金融数据，包括国际储备和外债数据。数据公布通用系统（GDDS）于1997年建立，以对那些尚不具备条件接受SDDS并需要改善其统计体系的国家提供指导。

基金组织的透明度和可问责性

改善向市场和更广泛公众的信息提供是国际金融体系改革的核心内容。这也是基金组织自身最近及仍在持续实施的改革的基础。

基金组织及其成员国的透明度有助于通过几个方面改善经济表现。成员国扩大开放度能够鼓励公众对其政策做



出更广泛和更明智的分析，增强政策制定者的可问责性及政策的可信度，并使金融市场掌握信息，以便其更有序和更有效地运作。基金组织提高其自身政策及对成员国所提建议的开放度和明确性，有助于在具有更充分信息的条件下进行政策讨论，并有助于更好地理解基金组织的作用和业务。基金组织将其建议置于公众审查和讨论之下，也有助于提高其分析水平。

基金组织大大增加了它所公布的信息的数量

自90年代中期以来，基金组织大大增加了它所公布的信息（其自身活动和政策信息以及成员国的信息）的数量，特别是在其网站上公布。例如，1999-2000年在与约80%的成员国的第四条磋商结束时，都公布了《公共信息通告》，对执行董事会讨论情况进行总结，并提供了磋商背景。在约80%的规划案例中，有关政府也公布了意向书。1999年4月，执行董事会推出了自愿公布第四条磋商工作人员报告的试点项目，之后的18个月内有约60个国家同意进行这种公布。2000年11月，关于自愿公布（即在征得有关国家同意后）第四条磋商文件及成员国使用基金组织资金情况的文件的公布政策取代了这一试点项目。2004年7月，这一政策被修改，引入了这些文件将在自愿基础上公布这一假定。

近年来，外部专家对基金组织的政策和活动进行外部评估，使得基金组织对成员国政府和更广泛公众的责任感增强。已公布的外部评估包括对加强的结构调整贷款（于1999年被减贫与增长贷款取代）、基金组织对成员国经济的监督以及基金组织的经济研究活动的评估。2001年成立

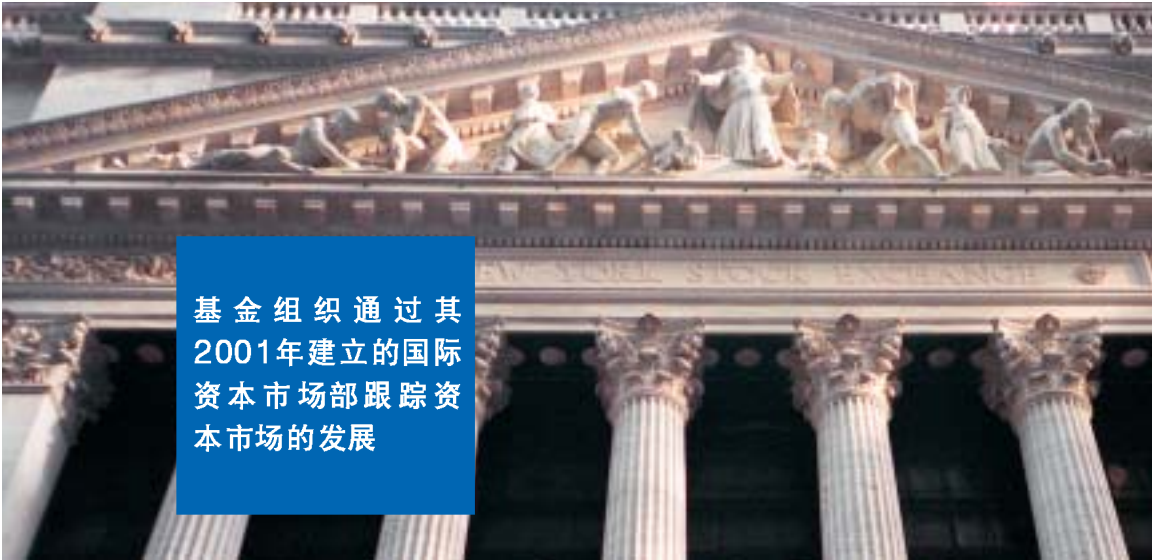
了独立评估办公室，它在2002-03年发布了三份评估报告。

在提高基金组织透明度的同时，执行董事会还充分意识到，需要维护基金组织作为成员国深受信任的顾问的作用，这将继续是基金组织作用中必不可少的部分。

私人部门参与危机预防和解决

国际资本流动的绝大部分是私人资本流动。这表明，私人部门可以在帮助预防和解决金融危机方面发挥重要作用。通过风险评估的改善以及各国和私人投资者之间更密切和更频繁的对话，可以预防危机，减小私人资本流动的波动性。一旦危机发生，这种对话还有助于私人部门更多地参与解决危机，包括通过私人债务的重组。

债权人和债务人都可从这种对话中受益。私人部门参与预防和解决危机还应有助于限制“道德危害”一即，如果私人部门相信官方救援行动（包括基金组织提供的）将



基金组织通过其
2001年建立的国际
资本市场部跟踪资
本市场的发展

改进风险评估，改善债务人与债权人之间的对话，这有助于预防危机。

限制潜在损失，它可能热衷于高风险贷款。

基金组织自身也在加强其与市场参与者的对话。例如，成立了资本市场磋商小组，该小组于2000年9月召开了第一次会议。该小组提供了一个论坛，使国际资本市场参与者与基金组织管理层和高级工作人员定期就共同关心的问题（包括世界经济和市场发展，加强全球金融体系的措施）进行交流。但该小组不讨论与特定国家有关的机密问题。

如果发生危机，基金组织支持的规划在多数情况下应该能够通过官方融资、政策调整及由此带来的私人投资者信心的增强的共同作用而恢复稳定。然而，在某些情况下，可能需要采取私人债权人协调的债务重组这样的行动。基金组织成员国已就指导私人部门参与解决危机的一些原则达成一致。然而，这些原则需要进一步发展，并需灵活地应用于各个国家。

与其他机构合作

基金组织与世界银行、区域性开发银行、世界贸易组织、联合国机构及其他国际机构进行积极合作。这些机构都具有自己的专长，并对世界经济做出自己特有的贡献。基金组织与世界银行就减贫问题的合作尤其密切，因为世界银行而非基金组织在帮助成员国改善其社会政策方面具有专长（见下一部分）。

基金组织与世界银行密切合作的其他领域包括：评估成员国的金融部门，旨在准确识别系统脆弱性；打击洗钱和为恐怖主义融资；建立标准和准则；改善外债数据的质量、可得性和范围。

基金组织和世界银行合作评估成员国的金融部门

基金组织还是金融稳定论坛的成员。该论坛的参加者的重要国际金融中心负责金融稳定的国家当局、国际监管机构、中央银行专家委员会及国际金融机构。

在东帝汶，难民在联合国驻地排队。基金组织与联合国密切合作，促进东帝汶经济活动的恢复，并帮助建立金融机构。





减 轻 低 收 入 国

基金组织是一个货币机构，而非开发机构。但它在减轻成员
国贫困方面发挥重要作用：对减贫至关重要的可持续经济增长要求实施健全的宏观经济政策，而这是基金组织职责的核心。

许多年来，基金组织通过提供建议、技术援助及资金支持，帮助低收入国家实施促进增长和提高生活水平的经济政策。1986至1999年间，人口共计32亿的56个国家从低息的结构调整贷款（SAF）（1986-87）及后来替代它的加强的结构调整贷款（ESAF）（1987-89）（见第27页）取得了资金。这两种贷款旨在帮助基金组织最贫困的成员国努力实现更强的经济增长及国际收支的持续改



家 贫 困 的 新 方 法

善。

这些贷款对低收入国家发展经济的努力做出了重要贡献。但尽管基金组织和广泛的捐助界提供了大量援助，这些国家有很多并未获得持续减贫所需的进展。

这促使各国政府、国际组织和其他方面近年来对发展和债务战略重新进行认真的检查。达成的共识是需要开展更多的工作。

在1999年基金组织和世界银行的联合年会上，成员国的部长们批准了一个新方法。他们决定，将各国自己制定的减贫战略作为基金组织和世界银行所有优惠贷款和债务减免的基础。这使得政策规划的本国主导性比过去更强。

减贫战略可以使各国处于其自身发展的“驾驶席”上

新方法：侧重于服务贫困人口

重点突出的减贫战略可以确保，在公共政策讨论中，贫困人口的需要得到最优先的考虑，特别是当战略的制定有包括民间社会在内的广泛参与时。另外，减贫战略可以使各国处于其自身发展的“驾驶席”上，对其未来具有明确的设想并具有实现其目标的系统计划。新的方法以一些原则为基础，

它们指导减贫战略的制定。

这些原则包括：

- 发展的全面方法及对贫困的广泛看法是必不可少的。
- 更快的经济增长对持续减贫至关重要。贫困人口的多参与能提高一国的增长潜力。
- 各国对发展和减贫的目标、战略及方向的“所有感”极其重要。
- 开发机构必须密切合作。
- 应明确地注重结果。

新方法不会立即产生结果。这么大的转变需要：改变机构，从而使其对包括贫困人口在内的所有人负责；增强每个国家对其公民的需求做出反应的能力。只有当政府及其合作者长期致力于这一工作，才会有结果。为帮助实现这一结果，参加国在《减贫战略文件》（PRSP）中制定一个总计划。这一减贫总体计划使国际社会（包括基金组织）提供可能提供的最有效支持变得更加容易。

基金组织和世界银行的作用

在各国政府制定其战略的过程中，世界银行和基金组织提供支持，但并不指定结果。世界银行和基金组织管理层意识到，这需要转变组织文化和这些组织与合作机构的态度。这种转变正在进行。通过尽早与各国当局协调并与其保持畅通的交流渠道，特别是通过提供问题诊断信息，世界银行和基金组织可以确保它们及时和全面地帮助成员国。

每个机构必须侧重于其专长领域。因此，世界银行工作人员在就减贫所涉及的社会政策提供建议方面牵头，包括必要的问题诊断工作。基金组织在其传统职责领域内（包括促进审慎的宏观经济政策）向政府提出建议。在世界银行和基金组织都具有专长的领域（如财政管理、预算执行、预算透明度及税收和海关管理），它们密切协调。

由于《减贫战略文件》为基金组织和世界银行的优惠贷款和债务减免提供了背景情况，这些战略对于这两个机构至关重要。参加国将最终战略提交基金组织和世界银行的执行董事会批准。这两个机构的执行董事会还得到世界银行—基金组织工作人员的评估，包括对战略的分析及对批准的建议。战略不一定要完全符合工作人员的建议才能获得批准。这一过程使执行董事会及国际社会确信，这些战略在可能得到国内广泛支持的同时，也有效地处理了那些困难的或导致意见分歧的问题。

《减贫战略文件》 促进政策的一致性



坦桑尼亚的一个拥挤的教室。如果没有更加强劲的经济增长，许多非洲国家就不大可能实现联合国的“千年发展目标”，包括教育方面的目标。

专栏 5

制定减贫战略

制定《减贫战略文件》(PRSP)的目的是加强本国所有有感、全面发展及广泛的公共参与这些基本原则。尽管没有统一模式,但所有战略可能都有一些共同的核心要素。

判断减贫和增长的障碍。减贫战略可以这样开始:用现有数据描述哪些是贫困人口,他们住在什么地方;并识别出在哪些领域需要加强数据。在这种描述的基础上,减贫战略可以分析阻碍更快增长和减贫的宏观经济、社会和制度性因素。

政策和目标。在对贫困及其原因有更深刻的认识后,《减贫战略文件》可以确定本国减贫战略的中长期目标,并制定宏观经济、结构和社会政策以实现这些目标。

跟踪进展。为更好地理解政策和结果之间的联系,减贫战略应包括一个监测进展的框架以及与一国的伙伴共享这一信息的机制。

外部援助。减贫战略还可以通过确定实施战略所需的资金和技术援助的数量,提高外部援助的有效性和效率。减贫战略还可以评估较高和较低的援助承诺对贫困的潜在影响,包括从债务减免中获得的实际节省。

参与性的过程。减贫战略可描述协商的形式、频率和地点;概述所提出的主要问题及参与者的看法;说明协商对战略设计的影响;讨论民间社会在未来监测和实施中的作用。

减轻债务负担

1996年，世界银行和基金组织推出了重债穷国倡议，以减轻世界上最贫困国家的债务负担。人们认为，这一倡议有助于有关国家实现经济增长并减轻贫困。

一些国家有资格享受该倡议下的债务减免；截至1999年9月，对七个国家承诺的债务减免名义值总计超过60亿美元。尽管如此，人们越来越担心，该倡议还不够到位，或还不够迅速。

从债务减免中节省的资金应该用于医疗、教育和其他减轻贫困的社会计划

因此，1999年采用减贫新方法时，该倡议得到加强，以便：

- 通过降低债务目标，提供更广泛和更深入的债务减免。例如，在加强的重债穷国倡议下有资格享受债务减免的国家大约有38个，以前则仅有29个。
- 在政策规划的更早阶段提供融资，以腾出资金用于减贫支出（如用于医疗和教育），从而提供更迅速的债务减免。

加上重债穷国倡议以外的其他债务减免，有关国家的债务存量平均将减少大约三分之二，使资金腾出来用于社会支出。

截至2004年7月，27个低收入国家（23个在撒哈拉以南非洲）开始从重债穷国倡议下获得债务减免。

有资格享受债务减免的是具有不可持续债务负担的低收

入国家，主要在非洲。对于这些国家，即使充分运用传统的债务重组和债务减免机制，加上援助、优惠贷款及实施健全政策，也不足以使它们的外债达到“可持续”水平（即在保持适当水平的进口的同时，可以通过出口收入、援助及资本流入较为轻松地偿还的外债水平。

在重债穷国倡议下，提供债务减免是为了支持那些促进经济增长和减贫的政策。基金组织与世界银行合作，其工作的一部分是帮助确保债务减免提供的资金不被浪费：如果只有债务减免，没有正确的政策，将无益于减轻贫困。减贫政策不仅需要债务减免的支持，还需要更富裕的国家提供更多的援助资金，并需改善工业化国家向发展中国家的市场开放。

成功地促进广泛共享的增长，特别是确保贫困人口不会更加落后，是整个国际社会共同的责任。基金组织正在努力做出自己的贡献，这是它帮助确保全球化造福全人类的努力的一部分。

少年儿童参观华盛顿特区的基金组织中心。该中心向公众开放，举办关于基金组织在全球经济中作用的展出。

