

变化中的 贷款服务

IMF已为世界的低收入
国家创建了一个新的
支持框架

Edward Gemayel 和 Samar Maziad

随着全球金融危机迅速地从发达国家蔓延到发展中国家，IMF对其关于低收入国家的政策进行了史无前例的改革，最终宣布增加大量以新贷款工具为基础的重要新资源。

这一广泛的努力改变了IMF与那些正在努力克服外来危机影响的成员国之间的关系。这项举措体现了与低收入国家进行的密切磋商，并响应了20个工业和新兴市场经济体（G20）关于迅速采取政策行动以满足发展中各国需要的呼吁。

改革努力大幅度增加了可以提供给这些国家的资金，彻底改革了IMF的贷款框架，精简了贷款条件，并把IMF在2011年底之前发放给低收入国家的优惠贷款的利率降到零，同时永久性增加对低收入国家的优惠资金贷款。

广泛的支持

过去20年，低收入国家充分利用了IMF的优惠贷款，绝大部分国家取得了较好的宏观经济表现和较高的经济增长率。事实上，目前78个国家符合减贫与增长贷款（PRGF）的要求，其中的4/5已获得IMF的融资，3/4已得到PRGF或其先前版本的支持。2004—2007年期间，拥有持续性IMF合约（10年或以上）的低收入国家，由于得到占GDP 4.2%的外国直接投资流入以及占GDP 12%的援助流入的支持，经历了平均高达5.3%的GDP实际增长率。同时在2007年保持平均通货膨胀率为6.9%，平均债务负担低于GDP的40%。

但是当前的全球金融危机正在蚕食许多低收入国家通过艰苦努力获得的成果。这场危机起源于发达经济体并向新兴国家蔓延，目前这场危机的第三波正在

危及许多低收入国家过去10年所取得的令人瞩目的经济成就。今年年初，IMF一项关于经济危机对低收入国家影响的研究警告称，金融危机再加上2008年粮食和燃油价格的急剧上扬，产生了更高的融资需求。如果这些需求不能得以满足，将导致低收入国家数百万人口陷入更大的贫困之中。国际社会，包括IMF，已经表现出了不让这种情况发生的强烈意愿。

在此背景下，IMF重新考虑了对低收入国家金融支持几个方面的问题。作为应对措施，IMF董事会2009年7月23日通过了历史性的一揽子改革方案，升级了对低收入成员国的优惠性融资便利。

承诺的贷款服务

通过采取这些措施，IMF改变了与低收入国家之间的关系，并直接响应了国际社会就如何应对全球危机所达成的共识。2009年3月，坦桑尼亚总统贾卡亚·基奎特和IMF 总裁多米尼克·斯特劳斯-卡恩在达累斯萨拉姆召开了一次会议，以解决这些议题。会议中IMF承诺将通过给予更多贷款、更大的灵活性、加强政策对话，进一步增加低收入国家在IMF中的发言权等手段，加大对低收入成员国的支持。IMF在2009年4月把这些承诺转告G20伦敦峰会，卡恩也呼吁援助国帮助大幅度增加IMF的优惠贷款。通过最近所实施的全面的一揽子改革，IMF已开始兑现这些承诺。

改革将使IMF的贷款工具更为灵活，并适应低收入国家日益增加的多样性，主要集中在4个方面：

- 增加低收入国家可获得的资源；
- 改善金融条件并永久增加优惠贷款；
- 改革对低收入国家的贷款工具并增加灵活性；

- 重点强调减贫和增长。

按比例增加资源。在等待董事会通过新体系的几个月时间内，IMF已采取措施显著增加了低收入国家的援助。IMF已同意从现在起到2014年，增加170亿美元的优惠贷款，其中一部分来自于IMF黄金出售的收入。IMF对低收入国家的贷款2009年和2010年预计将分别达到40亿美元，而2008年的贷款为12亿美元，从而将超过G20关于在今后2—3年内提供60亿美元追加贷款的呼吁。对单个国家而言，其可以从IMF获得的年度贷款基准大约翻了一番。

此外，IMF成员国也支持一项2500亿美元的特别提款权（SDR）分配方案，其将根据各成员国在IMF的份额分配给所有成员国。低收入国家将获得超过180亿美元的SDR，以加强其外汇储备并缓解融资约束。

然而，IMF要兑现新的融资承诺，需要在现有和潜在的双向贷款人的基础上，再额外追加140亿美元的贷款资源。因此，一项重大的筹款工作已经启动，以筹集所需资金，此外，新的28亿美元的补贴资源将从IMF的内部资源中征用——包括使用与拟议中的黄金出售有关的资金收入——并通过双边分担以协助承担优惠贷款利率的费用。

新的灵活信贷便利：2009年7月董事会的决策也对低收入国家的信贷结构进行了改革，以增强其有效性，并使IMF的优惠贷款工具更加灵活，更加适应较贫困成员国日益增加的多样性。这些变化使IMF认识到，虽然许多低收入国家仍需继续与IMF保持持续的项目关系，以应对经济挑战，但越来越多的成员国可能只是在特别困难的时期（如当前的危机）才需要IMF的财政支持，抑或这些成员国认为现在预先具备获得援助的条件以备未来之需可能是较为稳妥的做法。新的体系也制定了单一工具，为面临多种紧急情况的国家提供有限的融资，并简化了IMF的工具箱，以弥补在以前体系中存在的差距。这些改革主要吸收IMF低收入成员国的意见，并对这些低收入成员国逐渐发展和多样化的需求作出回应。

这一新的融资结构在IMF的减贫和促进增长信托（PRGT）下建立，主要包括以下内容：

- 中期贷款（ECF）：PRGF的后继方案，其将允许IMF提供持续的项目合约，并为面临延长的国际收支困难的成员国提供融资。
- 备用贷款（SCF）：其与全部IMF成员国可广泛获得的备用协议（SBA）相类似，将为短期或由于不同原因所导致的阶段性融资需求的低收入国家提供融资支持。IMF也考虑到预防性使用，以防可能而不是

实际的融资需要。

- 快速贷款（RCF）通过简化限制条件，为紧急情况提供有限数量的贷款。这一点对于只有短期的融资需求或当一个国家的政策执行能力有限时尤其有用。除这些便利条件外，政策支持工具（PSI）将仍然是IMF对低收入国家的非金融性政策支持工具，其也能够为在需要时获得SCF和RCF提供便利条件。

选择方案：这些变化为成员国选择最适于解决自身问题的方法提供了选择方案。例如，莫桑比克和坦桑尼亚这两个国家借助连续的PRGF支持项目获得了宏观经济稳定性和较高的增长率。两国随后都转而借助PSI巩固经济发展成果而不用求助于IMF融资。但当遭受全球金融危机打击时，与许多其他国家一样，它们通过外部冲击便利转向IMF需求融资援助。例如，在新的框架下，莫桑比克和坦桑尼亚将能够在相似经济环境下选择SCF。此外，这两个国家也可能采用SCF作为可能而不是迫切融资需求的预防性方法。

现代化的贷款条件

更灵活的贷款条件。这些先于IMF年初决策之前提出的新贷款工具，将对所有IMF支持项目的结构性制约因素采取更灵活的途径。其更注重核心目标，更注重适应每一个国家，同时为所需的政策措施提供更大的自由。

改善融资条件和优惠贷款。为应对当前危机导致的异常严峻的经济混乱，到2011年年末，IMF将减免低收入国家所获得巨额优惠贷款需支付的所有利息。此外，在按照IMF所设计的比过去优惠性更高的机制运行后，将对3种便利的利率进行定期评估。

重新强调减少贫困。在三种便利之下的新机制将继续坚定不移地强调减贫和增长的实践。寻求IMF融资支持的国家应表明其经济政策项目如何推进减贫和增长。同时，国有的减贫战略仍将按照ECF保持与IMF持续的项目关系基础。无论在什么情况下，项目都将包括确保社会安全和其他优先支出的特定目标。就当前这场危机而言，IMF支持项目已考虑到大部分低收入国家更高的财政赤字，以帮助这些国家抵消这场危机的不利影响。而且许多项目已明确包括保持或增加社会支出的目标。■

Edward Gemayel 和 Samar Maziad是IMF战略、政策和评论部经济学家。