

让全球经济造福 全人类



国际货币基金组织

基金组织是开展国际货币合作的核心机构，有185个成员国，几乎包括世界上所有国家。它们在基金组织中同心协力，努力增进共同福利。基金组织的主要宗旨是维护国际货币体系（即汇率和国际支付体系）的稳定，使各国以及各国人民能通过这一体系相互进行货物和服务交易。这是实现可持续经济增长和提高生活水平的关键。

基金组织执行董事会代表所有成员国，讨论各国经济政策对国家、地区和全球产生的影响。本《年报》报告了执行董事会、基金组织管理层和工作人员在2007年5月1日至2008年4月30日的财年期间的活动情况。

基金组织的主要活动有：

- 建议成员国实行有助于其防范或化解金融危机、实现宏观经济稳定、加快经济增长和减轻贫困的政策；

- 向成员国提供暂时融资，协助它们解决国际收支问题，即解决它们向其他国家的付款超过其外汇收入而造成的外汇短缺问题；
- 应成员国的请求提供技术援助和培训，以协助其建立实施稳健的经济政策所需的专长和机构。

基金组织的总部设在华盛顿特区。

基金组织在全球各地开展活动，与成员国保持密切联系，在世界各地设有代表处。

基金组织截至2008年4月30日和2007年4月30日财年的财务报表见本报告所附光盘。欲索取财务报表的印刷件，请联系：IMF Publication Services, 700 19th Street, N.W. Washington, DC 20431。

欲进一步了解基金组织及其成员国的情况，请查阅基金组织网站www.imf.org。

国际货币基金组织

让全球经济造福全人类

2008年年报

总裁致辞	4	第四章 规划支持和能力建设	39
致理事会的送文函	6	资金援助和政策建议	41
第一章 综述：重新调整基金组织		新兴市场经济体	45
工作重点	7	低收入国家	45
监督	9	规划设计	49
规划支助与能力建设	10	建设体制和能力	51
治理、财务与组织结构	11	提高技术援助的效力和效率	51
		基金学院的培训	54
第二章 全球经济与金融市场的		第五章 治理、组织结构和财务	57
各项发展	13	份额和发言权改革	59
发达经济体	15	一揽子改革措施	59
新兴市场和发展中经济体	17	导致的调整	60
第三章 通过监督工作促进宏观经		基金组织资源的充足性	61
济和金融稳定以及经济增长	19	财务操作和政策	61
双边监督	22	收入、收费、酬金和负担分摊	61
多边监督	24	基金组织的新收入模式	63
世界经济展望	25	借款安排	64
全球金融稳定报告	25	对基金组织的拖欠	64
多边磋商	26	管理和组织结构	64
地区监督与交流	27	行政预算和资本预算	66
货币联盟	27	人力资源政策	70
其他地区性监督举措与交流	28	沟通和透明度	72
金融部门监督	29	沟通	72
金融危机的评估与建议	29	透明度政策	73
金融部门评估规划	30	问责制	73
与其他机构的合作	31	独立评估办公室	73
脆弱性分析	31	风险管理	74
主权财富基金	31	基金组织的审计机制	74
反洗钱和打击恐怖主义融资	34	执行董事和副执行董事	76
金融稳健指标	35	高级官员	78
为监督工作提供数据的框架和		基金组织的组织结构图	79
其他数据倡议	35	缩略语	80
为基金组织的监督工作提供			
数据	35		
财政透明度和数据透明度	36		
协调的直接投资调查	36		
数据标准倡议	37		
三年期监督检查	38		



专栏

3.1 基金组织如何进行监督	21
3.2 全球化、金融市场和财政政策	23
3.3 《2007年对成员国的政策进行 双边监督的决定》	24
3.4 货币与资本市场部工作组政策 建议总结	32
3.5 有关金融部门问题的合作与交流	34
3.6 金融部门数据倡议	37
4.1 利比里亚：结清对基金组织的拖欠	48
4.2 《全球监测报告》认为实现千年发展 目标的进程未按计划取得进展	49
4.3 扩大对低收入国家的援助规模：操作 影响	50
5.1 份额和基本票的作用	60
5.2 特别提款权	61
5.3 基金组织的管理	65
5.4 与政府间组织、国际组织和地区组织 的联络	66

表

4.1 基金组织的贷款机制	42
4.2 2008财年在主要贷款机制下批准的 安排	44
4.3 2008财年批准的减贫与增长贷款安排	44
5.1 对基金组织债务逾期6个月或以上国家 的拖欠情况，按债务类型划分	65
5.2 资金节省来源	68
5.3 实际支出拨款（2008-11财年）	68
5.4 主要支出类别的行政预算 （2008-11财年）	70
5.5 关键产出领域和产出项目占行政 预算支出估计总额的比例 （2008-11财年）	71

图

2.1 实际GDP增长	15
2.2 三个月LIBOR与隔夜指数掉期之间 的利差	16
2.3 经常账户差额	16
2.4 新兴市场的对外债券发行	18
4.1 1999财年至2008财年的优惠贷款余额	44
4.2 基金组织的技术援助以低收入国家 和中低收入国家为重点	54
4.3 实地技术援助得到更多外部资金的 支持	54
5.1 收入模式和中期预算估计数	67
5.2 2008-10财年中中期预算向前滚动情况	68

光盘

本报告随附的光盘载有以下内容：

《2008年年报》正文（英文，法文，
西班牙文）

正文各章的补充资料（英文）

附录（英文）

附录一 国际储备

附录二 财务操作和交易

附录三 国际货币与金融委员会
和发展委员会新闻公报

附录四 执行董事及投票权

附录五 执行董事会成员的变化

附录六 财务报表

基金组织的财年从5月1日至4月30日。

基金组织的记账单位是特别提款权。基金组织财务数据的美元换算值是约数，是为了方便读者。2008年4月30日，特别提款权/美元汇率是1美元=0.61585特别提款权，美元/特别提款权汇率是1特别提款权=1.62378美元。一年前（2007年4月30日）的汇率是1美元=0.65609特别提款权，1特别提款权=1.52418美元。

“billion”表示10亿，“trillion”表示万亿。分项数据与合计数据之间的微小差异是由四舍五入所致。

本年报中使用的“国家”一词并非在所有情况下都是指国际法和国际惯例中所理解的国家领土实体。这里使用的国家一词还指一些单独和独立列示统计数据的非国家领土实体。

表中，空白格表示“不适用”，省略号（...）表示“得不到数据”，0或0.00表示“零”或“可忽略不计”。

总裁致辞



基金组织总裁兼执董会主席
多米尼克·施特劳斯-卡恩。

在我们4月召开的春季会议上,我说世界处于烈焰与寒冰之间:世界既面临能源和粮食价格上涨导致的通胀加速风险,也面临美国住房市场下滑和全球金融市场危机引起的全球衰退风险。为了同时避免火与冰的侵袭,各国需要良好的政策以及实施这些政策的勇气,并且需要同心协力。

基金组织能助一臂之力。金融市场危机的主要特征之一是各国和各部门之间的外溢效应。这种跨国联系和宏观金融联系是基金组织具有比较优势的领域所在。基金组织今年已就风险的性质和金融市场危机的损害规模向成员国提供咨询。我们还提出了解决办法:货币政策作为第一道防线,有负担能力的政府提供财政刺激,以及采取措施解决特定部门(如住房和金融部门)的问题。我们还向受粮食危机和油价上涨影响最严重的国家提供建议,并向其中一些国家提供资金支持。

过去的一年是基金组织发生重大变化的一年。在我的前任罗德里戈·拉托的任期内,迅速的变化就开始了。在2004年6月至2007年10月任总裁期间,拉托先生制定了中期战略,推进基金组织在金融部门和金融市场问题上开展的工作,并增强基金组织双边监督和低收入国家工作的重点。在他的领导下,基金组织还完成了份额改革的第一阶段,提出了基金组织收入来源改革建议,并通过了《2007年对成员国政策双边监督决定》。

在我当选总裁之前,我走访世界各地,与基金组织各位理事和对基金组织感兴趣的许多其他人士会谈。我听到的是,基金组织受到尊敬,但它不总能满足成员国之需。这使我坚信,基金组织需要加快对其业务活动的结构重组和重点调整。为此,我发表了《关于基金组织重点调整和现代化的发言》,并于2007年12月提交给执董会预算委员会。

这份发言以及我后来向执董会提交的《关于中期预算战略方向的发言》的主题是,在我们所有的职责领域,包括监督、规划和与规划密切相关的工作以及能力建设,我们应利用我们的比较优势。根据我的设想,调整重点后的基金组织应能快速灵敏地发现新出现的问题,切中要害地做出评估,并明确果断地沟通其想法,特别是在以下方面:

- 监督——更深入地分析宏观金融联系、汇率和外溢效应,对各国的政策困境在更大程度上采取全球视角并运用跨国经验。
 - 规划和与规划密切相关的工作——我们的贡献(包括在低收入国家所作贡献)将强调宏观金融稳定,并侧重于我们的相关核心专长。
 - 能力建设——技术援助侧重于宏观经济问题,通过收费机制确定重点,并通过更多的筹资予以补充。
- 调整重点后的基金组织必将实现结构

重组。基金组织将具有能更好反映全体成员国的治理结构、可持续的收入模式,以及更低的行政成本。2008财年,我们在完成重组议程上实现了重大进展。

- 2008年3月,执董会批准了一揽子治理改革计划,包括采用新的份额公式,根据新公式进行第二轮增资,以及修改《基金组织协定》,将基本票增加两倍,并加强非洲执董在执董会的发言权。此外,这项一揽子改革计划是动态变化的,因为它要求进一步增加基本票,并设想份额比重随全球经济的变化而进一步调整。理事会于2008年4月28日采纳了这些改革,我们目前正在等待成员国接受对《基金组织协定》的相关修订。
- 2008年4月,执董会就新的收入模式达成广泛共识。一旦对《基金组织协定》作出修改以扩大基金组织的投资权限,并决定有限出售黄金,新的收入模式将为基金组织的可持续融资提供关键要素。同时,

执董会批准了预算封套,今后三年内每年实际节约1亿美元,并在同期内削减380名工作人员。人员的削减已经完成,主要是通过自愿离职过程实现的,这一过程将在2009-2011财年期间实施。

减员将使我们在今后一年内失去许多任职多年的工作人员。我对他们的贡献致以敬意。许多工作人员将职业生命奉献给了基金组织及其成员国。即将退休的工作人员在离开工作岗位时能够确信,他们通过自己的劳动改造了世界。

但作为结束语,并满怀期望地迎接下一个财年,我还想称赞和感谢那些将留在基金组织、并将踏上基金组织下一段非凡旅程的众多工作人员。过去一年发生的事件表明,世界多么需要一个强有力的基金组织,多么需要多边主义精神。今后的事件则将表明,我们在多大程度上实现了基金组织的诺言。我们有大量工作要做。但我知道,我们在工作中有很好的同盟者和合作伙伴,包括在工作人员、执董会和所有成员国当中。

致理事会的送文函

2008年8月28日

尊敬的主席先生：

根据《国际货币基金组织协定》第十二条第7款(a)和《基金组织附则》第10节的规定，我谨荣幸地向理事会呈交截至2008年4月30日之财年的《执行董事会年报》。根据《附则》第20节的规定，执行董事会批准的截至2009年4月30日之财年的基金组织行政和资本预算见第五章。光盘上的附录六提供了经审计的截至2008年4月30日之财年普通账户、特别提款权账户、减贫与增长贷款和外生冲击贷款信托、减贫与增长贷款—重债穷国信托和相关账户、多边减

债倡议二号信托账户以及基金组织管理的其他账户的财务报表和外部审计公司的报告。根据《附则》第20节(c)的规定，由Satoshi Itoh先生（主席）、Steve Anderson先生和Thomas O'Neill先生组成的外部审计委员会监督了外部审计和财务报告程序。



多米尼克·施特劳斯-卡恩
总裁兼执行董事会主席



基金组织执董会和高级管理层。

综述： 重新调整基金组织 工作重点



2008财年，全球经济面临许多挑战。伴随美国次级房贷市场问题扩散至其他信贷市场，许多发达经济体的经济增长前景放慢；同时，粮食和石油价格大幅上涨，进一步加大了全球范围的通胀压力，并给许多低收入国家造成严重困难。¹ 基金组织执董会根据基金组织保障全球宏观经济和金融稳定这一核心任务的要求，立即对这些发展做出回应，加强了基金组织对金融部门问题的分析，建议成员国采取一些可能有助于缓解金融市场动荡给其经济所造成影响的政策，并向面临粮食和燃料价格上涨的低收入国家提供有关宏观经济管理的政策建议，以及向这一组国家中因进口成本上升而引发国际收支问题的成员国提供资金援助。²

1 第二章介绍了2008财年期间全球经济和金融市场发展。

2 根据《基金组织协定》规定，基金组织的责任除其他外，包括维护国际货币体系的稳定和促进经济可持续增长。《基金组织协定》全文见基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm。

2008财年也是基金组织历经改革的一年。执董会不断推进相关措施，使基金组织能够更好地满足成员国不断变化的需要，同时使其能够跟上全球经济和金融市场的变化步伐，并适应一揽子中期预算削减措施。

- 3 有关基金组织为实现其主要战略目标所取得进展的最新报告见光盘内的光盘-专栏 1.1。
- 4 见“基金组织通过对成员国政策双边监督的新决定”(PIN 07/69),见光盘或基金组织网站,网址是:
www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm。
- 5 见“近期金融动荡,初步评价、政策教训以及对基金组织监督工作的影响”,执董会讨论文章见光盘或基金组织网站,网址是:
www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/040908.pdf。

执董会通过一项新的、全面的双边监督框架,重点识别可能危及国家和全球宏观经济和金融稳定的政策。³ 针对金融市场动荡,基金组织集中分析了单个经济体与全球经济之间的溢出效应,以及金融市场与实际经济之间的联系。基金组织还采取措施改善其治理结构,通过一整套对份额和发言权进行重大改革的方案,其目标是调整成员国的份额比重,使其与成员国在世界经济中的相对地位一致,并增加低收入国家在基金组织决策过程中的发言权和参与。2008财年取得的另一个里程碑式的成就是执董会通过了新的收支框架,使基金组织实现财务的可能性。

本章以及之后几章将详细阐述执董会开展的这些活动以及其他活动。

监督

基金组织监督活动的支点是双边监督,即监督成员国的经济政策,以确保成员国遵守在《基金组织协定》下承担的义务,并使其政策有助于国际货币和金融体系的稳定。2008财年初,执董会经过对《1977年汇率政策监督决定》长达一年的审议,通过了一项新的双边监督框架。《2007年双边监督决定》为基金组织开展监督工作以及成员国实施汇率政策都提供了更全面的指导,但没有给成员国增加新的义务。《2007年决定》的一个重要创新是引入了外部稳定的概念,以之作为双边监督的组织原则。如同《1977年决定》一样,《2007年决定》告诫成员国避免出于特定目的而

操纵汇率;该《决定》还建议成员国避免采取导致外部不稳定的汇率政策,无论这些政策的初衷如何。因而,《决定》包括了被时间证明为不稳定的一个主要来源的汇率政策。执董会认为,《决定》的通过对基金组织致力于有效和公平地履行监督责任做出了重要贡献。⁴

2008财年期间,执董会对国际金融市场动荡给予了大量关注,这反映在执董会对《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》的讨论中,这两份报告是基金组织开展多边监督(见第三章)的主要工具。2008年4月《世界经济展望》的中心议题是金融市场动荡对全球稳定和增长的影响,而2008年4月《全球金融稳定报告》则分析了这一动荡对国际金融体系的影响,评估了可能造成的溢出影响,同时检查了实际和金融传导渠道,并就成员国可能采取的短期措施提供建议,以缓解动荡给其经济造成的影响。

2008年4月,执董们还审议了基金组织工作人员对金融市场事件的初步评估,广泛支持工作人员提出的初步结论和建议。执董会对初步评估的讨论包括以下方面:与结构性金融产品相关的风险管理做法;结构性产品的定值、这类产品的信用评级的作用和设计以及会计与披露做法;危机和紧急流动性管理,包括中央银行实行的这种管理;对银行和其他金融实体的监管和审慎监督。⁵ 执董们意识到,在讨论时,各种事件仍在展开,同时强调,必须分析动荡的原因并从中吸取教训,这对基金组织开展监督工作极为重要。他们鼓励工作人员继续同各国政府、国际机构和市场参与者

6 公报(PR 08/78)见光盘中附录三或基金组织网站,网址是: www.imf.org/external/np/cm/2008/041208.htm。

进行密切合作。此外,本财年期间还制定了一种在新兴市场经济体的各种脆弱性与危机风险之间进行区分的新方法。在2008年春季的脆弱性分析中,重点研究了金融市场动荡对这些经济体所造成的影响。

鉴于主权财富基金(SWFs)在国际货币和金融体系中发挥着越来越重要的作用,执董会在2008年3月关于这些基金的讨论中认为,基金组织非常适于同其他机构协作,提供帮助和协调,为主权财富基金制订一套自愿原则和做法。基金组织为一个国际工作组提供了秘书处,该工作组由来自基金组织25个成员国的代表组成,任务是在2008年基金组织和世界银行年会之前为主权财富基金制订一套共同的自愿原则。国际货币与金融委员会在其2008年4月12日发表的公报中对基金组织的这一举措表示欢迎,该委员会是基金组织理事会的主要咨询机构。⁶

为进一步加强基金组织开展监督活动的框架,执董会于2008年4月开始讨论三年期监督检查的设计。该检查预期将包括一份监督重点声明。

基金组织于2008财年期间开展的监督活动详见第三章。

规划支助与能力建设

执董会不断地对基金组织的融资机制、能力建设活动以及其他规划与工具进行审查,基金组织通过上述活动向成员国提供援助,并在成员国的需要发生变化时对其进行相应调整。新兴市场经济体得益于自身政策的改进,其经济基本要素变得更为坚实有力,它们还得益于良性的市场条件。因此,这些经济体对基金组织的贷款需求在过去几年大幅度减少。2008财年,尽管发达国家经济增长放慢,但这新兴市场经济体作为一个整体却继续保持了强劲增长,在金融市场动荡中表现出抵御能力,虽然其中

某些经济体的正在出现国际收支困难。然而,这些国家依然存在脆弱性,那些严重依赖大量资本流入为经常账户逆差融资的新兴市场国家尤其如此。因此,除了做好准备,以通过基金组织现有贷款工具提供支持外,执董会比以前更为强调对金融部门风险以及宏观经济与金融之间的联系进行分析,在加强债务管理做法方面提供建议和技术援助,并为那些正在融入全球资本市场的国家提供流动性或危机预防工具,例如迅速贷款额度或金融稳定贷款额度,以防它们发生资本流入的突然逆转。

基金组织执董会还采取措施深化与低收入国家的密切接触,伴随各国经济的成长和成熟,这种接触也在不断发展。基金组织越来越强调针对有关资本流入、初级商品(包括粮食和石油)价格波动、金融市场发展和债务可持续性等问题的政策措施提供建议。2008财年期间,低收入国家决策者面临的最严峻挑战之一是粮食和燃料进口成本大幅上升,这给减贫努力和低收入国家于2015年之前实现千年发展目标(MDGs)的能力构成威胁。基金组织已迅速采取行动,帮助脆弱的成员国评估价格上涨对其财政政策、国际收支和收入所造成的影响,并成立了一个工作组来协调基金组织针对危机采取的措施。在2008年4月的一次情况介绍会上,执董们普遍赞成工作组的工作计划,支持向那些由于粮食和燃料价格上涨而受不利影响的低收入国家提供政策咨询,并通过现有的和新的减贫及增长贷款安排以及外生冲击贷款向遭受国际收支问题的国家提供资金援助。执董们还鼓励基金组织工作人员与其他国际机构开展协作,研究缓解供应制约因素的措施。

基金组织作为2008年4月成立的联合国全球粮食安全危机高层工作组的成员,正在与联合国的一些机构和世界银行展开合作,促进对全球粮价挑战做出一致回应,包括协助制定优先行动计划

7 见“基金组织执董会建议就份额和发言权进行改革”(PR 08/64), 见光盘或基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0864.htm。总裁向国际货币与金融委员会提交的有关基金组织份额与发言权改革的报告见光盘以及基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4242。

8 根据《基金组织协定》规定, 每个成员国最初获得分配的250张基本票。此外, 按其份额每10万特别提款权增加一票。

并协调其实施。2009财年初, 执董会批准通过减贫与增长贷款 (PRGF) 向七个受危机影响的国家提供融资, 并考虑修改外生冲击贷款 (ESF), 以便使那些面临粮食和燃料价格上涨的国家更容易获得此项贷款。

作为帮助低收入国家减贫努力以及实现千年发展目标的另一项措施, 执董会于2008财年批准对重债穷国 (HIPC) 倡议框架的改动, 使之更加灵活。例如, 为减少在向长期拖欠债务的重债穷国提供债务减免的过程中出现的拖延, 执董会决定, 在工作人员监测的规划下所取得的业绩如果达到了一定的标准, 可将这些业绩纳入这些国家为达到重债穷国倡议下所谓的决策点而必需的业绩记录, 在决策点, 这些国家将得到国际社会的债务减免承诺 (并可能开始接受临时债务减免), 以待进行进一步的经济改革。利比里亚是第一个从框架变动中受益的国家 (见专栏4.1)。执董会还考虑建立一个为所谓的脆弱国家 (例如冲突后国家, 这些国家的经济和社会表现因薄弱的治理、有限的行政管理能力、社会紧张局势和政治动荡倾向而受到损害) 提供更有效的能力建设和资金援助的新框架, 并要求管理层制定操作性提议, 在其中反映执董会的意见以及潜在受援国和捐助者的意见, 供2009财年执董会讨论。

执董会正在采取措施以便使基金组织以效率更高和更有成本效益的方式向成员国提供能力建设援助, 即技术援助和培训。基金组织强调对技术援助实行更严格的优先排序, 将技术援助和培训与基金组织的监督和贷款更多地结合起来, 加强与其他捐助方的协调, 并寻求更多的外部资金, 来使基金组织的自身资源发挥杠杆效应。基金组织还正在考虑根据受援国人均收入按不同费率向其收取费用。基金组织在能力建设活动中推出的多项改进已在过去几年得以落实, 包括更加依赖地区技术援助和地区

培训中心, 让基金组织的地区部门在与成员国当局协调制订技术援助战略方面发挥牵头作用, 引入衡量技术援助的量化业绩指标以及从捐助者那里筹集更多培训资金等。

基金组织在新兴市场国家和发展中国家所发挥的作用以及向它们提供的支持详见第四章。

治理、财务与组织结构

经过两年的广泛讨论, 理事会于2008年4月28日批准了有关基金组织治理结构的一揽子重大改革措施, 此项改革将增加新兴市场国家和低收入国家的发言权和代表性。⁷ 这套措施所提供的内容比理事会于2006年9月18日通过的决议所承诺的更多, 取代了现有的五公式系统, 制定了一个比该系统更简单、更透明的份额计算公式, 并要求对54个成员国特别增资, 调整其份额比重, 以反映它们在全球经济中的相对地位和作用。此项一揽子措施还包括一项修正案, 其中规定: 将基本票增加到当前水平的三倍,⁸ 以提高低收入国家的发言权 (这是基金组织成立以来首次增加基本票); 建立一个机制, 以便在未来份额增加的情况下, 确保基本票与总投票权的比率保持不变; 使由众多成员国选举的每位执董能够任命第二位副执董, 目前情况下, 此项提议将使基金组织执董会的两个非洲执董席位受益。理事会决议代表着基金组织在现代化和重组进程中向前迈出了重要一步, 使之能够更好地反映全球经济的不断变化的现实。有关增加基本票和增设第二位副执董的修正提案将在拥有85%总投票权的五分之三的基金组织成员国接受后生效。特别增资将在修正提案生效后生效, 并需要每个相关成员国同意并支付其增加的份额。

执董会还商定了一个新的收支框架, 预计这将使基金组织的财务基础更加稳健。在支出方面, 执董会明确在今

9 见“基金组织理事会批准基金组织新收入模式的关键内容”(PR 08/101),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08101.htm。

10 见“基金组织总裁施特劳斯-卡恩热烈赞扬执董会关于基金组织新收支框架的历史性协议”(PR08/74),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0874.htm。总裁向国际货币与金融委员会提交的有关基金组织新收支框架的报告见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4245。

11 2008年6月,基金组织设立了“诚信热线电话”,这将有助于让基金组织的内部和外部人士以保密方式提出对工作人员可能不正当行为的关切。

后三个财年大约节省1亿美元经费,其中包括减少工作人员和非工作人员费用,并确定基金组织经过精简和调整工作重点后将如何更好地为成员国服务。在收入方面,理事会于2008年5月5日批准了有关扩大基金组织投资权限的修正提案,该修正案需要拥有85%总投票权的五分之三的基金组织成员国予以接受方可生效。⁹作为新的收入模式的一部分,执董会还支持通过有限出售基金组织的黄金方式建立一笔基金的提议。所有执董都表示,他们或是准备投票赞成有限出售基金组织黄金的决定,或是将寻求本国立法机构批准投票赞成这一决定。¹⁰执董会在原则上同意基金组织收支结构变动的同时,还修改了预算委员会的职权范围,以便使该委员会能够在一个统一的框架下同时考虑预算收入和预算支出。

2008财年期间,执董会还审查了基金组织的沟通战略。执董会欢迎在进一步将基金组织业务与沟通相结合从而增加对执董会改革议程的支持方面所做出的努力。作为此项战略的一部分,基金组织正日益转向运用互联网和多媒体技术,并使基金组织的对外推介活动专门针对主导舆论的主要对象。基金组织还正系统地以英语以外的在基金组织工作中大量使用的其他语种编制主要资料,并调整出版计划,以此扩大其对外推介活动的范围。

基金组织的制度透明度继续保持在高水平。2008财年期间,基金组织发表了第三份基金组织透明度政策最新实施情况年度报告,表示绝大部分国别文件和政策文件都对外公布,即使公布是在自愿基础上进行。

2008财年期间,执董会还继续加强基金组织的风险管理框架。在今年1月份

的一次非正式情况介绍会议上,执董会欢迎风险管理咨询委员会的最新报告,并呼吁在风险管理框架中进行更多的优先排序,并更多地考虑因成员国报告不当所带来的风险。同样在今年1月,外部审计委员会在向执董会介绍情况时表示,它对基金组织的内部和外部审计程序感到满意,并鼓励基金组织采取措施使财务报告更加清晰,执行一项检举政策,并采用更为正式的事件报告程序。¹¹

作为基金组织问责制框架正规化努力的一部分,2007财年期间,执董会要求基金组织管理层为独立评估办公室(IEO)关于基金组织活动的评估报告所载各项经执董会批准的提议制定实施计划,并于2008财年期间就实施情况发布定期监测报告。迄今已经制定了三项实施计划,这些实施计划涵盖了独立评估办公室以下三份评估报告所载经执董会认可的提议:“基金组织和对撒哈拉以南非洲的援助”;“基金组织关于汇率政策的咨询”;“在基金组织规划下的结构性贷款条件”。首份定期监测报告已于2008财年发表,其中包括了执董会在新的正式框架到位之前所讨论的独立评估办公室评估建议。

2008财年期间,执董会将注意力转向加强其自身工作的侧重性,批准了一个执董工作组的各项建议,组建该工作组的目的是检查执董会各委员会的结构和职责,并相应修改其中一些委员会的职责范围。在所批准的变动中,引人注目的变动包括上文提到的扩大预算委员会的职责范围,以及成立一个与世界银行和其他国际组织开展联系的委员会,该委员会的任务是不断向执董会通报其他参与促进经济稳定与增长的机构的相关进展情况。

有关基金组织治理、财务和组织结构的内容详见第五章。

全球经济与金融市场的各项发展



2008财年期间，全球经济的走向为以下三股强大力量的相互作用所影响：金融危机的加剧导致某些发达经济体增长放慢、新兴市场和发展中经济体继续保持快速增长、全球各地通胀压力加大，其部分原因是初级商品价格的大幅上涨。

总体来看，以购买力平价（PPP）计算的全球GDP在2007年增长4.9%，连续第四年高于趋势水平（图2.1）。然而，从去年第四季度开始，发达经济体的经济活动放慢，特别是在美国，次级房贷市场危机影响到广泛的金融市场和金融机构。虽然新兴市场和发展中经济体的经济增长也于2007年四季度开始放慢，但按历史标准衡量，所有地区这两类经济体的经济增长依然强劲。

外汇市场也受到金融市场事态发展的影响。自2007年年中以来，由于美国经济增长前景转弱和降息预期，对美国证券的外国投资减退，致使美元实际有效汇率大幅贬值。许多拥有巨额经常账户顺差的国家，例如中国和中东石油出口国，继续对汇率进行管理。与美元贬值对应的主要是欧元、日元和其他自由浮动货币，例如加拿大元和一些新兴市场经济体的货币的升值。

主要初级商品，特别是粮食和石油的价格急剧上涨，促使几乎所有基金组织成员国的总体通胀上升，并对核心通胀产生溢出效应，在新兴市场经济体尤其如此。粮价大幅上涨降低了实际收入，对于那些粮食在消费篮子中占较大比例的国家而言尤其如此。虽然石油出口国得益于创纪录的高油价，但一些石油净进口国的贸易平衡恶化，经济增长前景减弱。

发达经济体

美国次级房贷市场的信用恶化状况蔓延，导致提供定期融资的银行间市场于2007年8月全面爆发流动性危机。2007年10月，各主要中央银行开始采取强有力的政策行动，包括向遭遇困难的机构提供流动性，从而暂时使市场恢复平静。然而，接近2007年底，随着各主要金融机构开始报告重大损失，尤其是对次级房贷证券的风险暴露所引起的损失，市场压力又重新点燃并进一步加剧。美国经济放缓迹象进一步加剧了市场状况的恶化。由于资产信用质量恶化、结构性信贷产品价值下跌以及金融体系杠杆率大范围下降而带来的流动性缺乏加剧了系统性担忧，危机继续蔓延。

虽然美国仍处在危机的中心，但其

图 2.1
实际GDP增长
(与前一年相比的百分比变化)

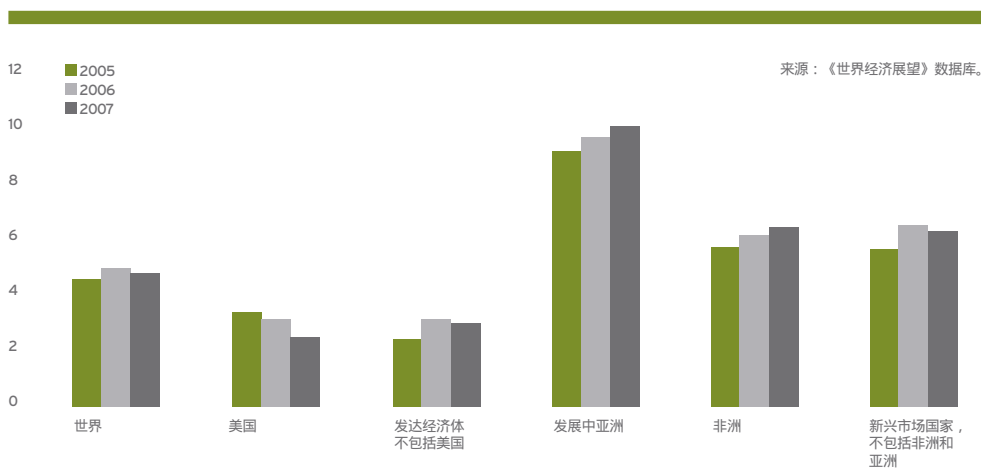


图 2.2
三个月LIBOR与隔夜指数掉期之间的利差
(基点)

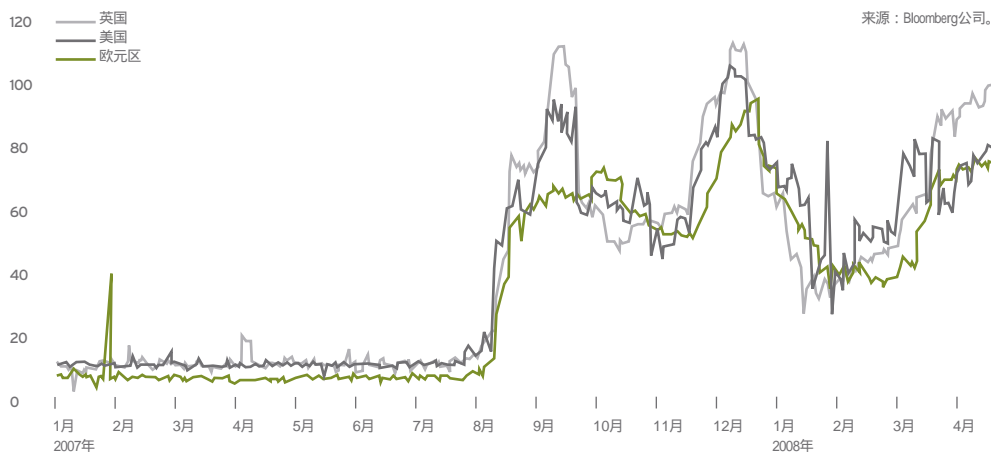
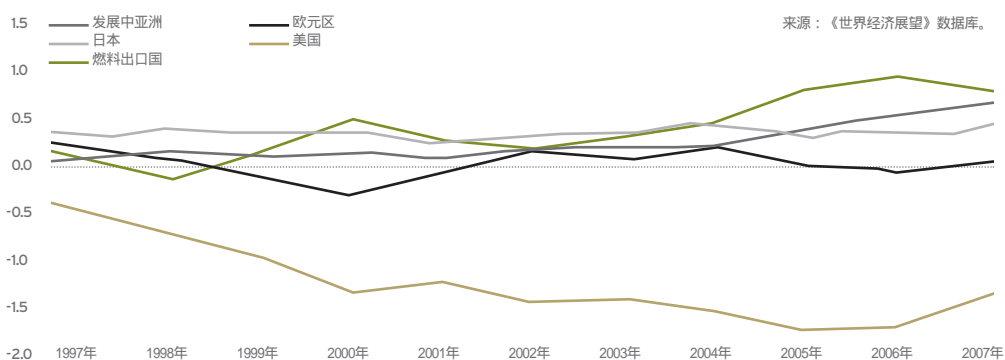


图 2.3
经常账户差额
(占世界GDP的百分比)



他发达经济体的金融机构也受到影响，其原因包括对结构性信贷产品的风险暴露，以及不同程度上存在的审慎监管和金融机构风险管理体系当中的弱点。为应对不断展开的事件，美国 and 欧洲的主要中央银行开始在遏制系统性风险方面发挥关键作用，当私人银行减少向银行间市场提供融资时，中央银行通过各种现有机制和新创立的机制向市场提供大规模短期融资；当非银行金融机构撤离

市场时，中央银行成为定期融资市场上的主要交易对手。主权财富基金也在遏制市场压力方面发挥了重要和及时的作用，向主要金融机构提供大量资金。然而，在基金组织财年行将结束之际，由于银行间市场继续面临压力，信用利差扩大以及杠杆投资者在流动性较低的市场条件下出售资产，金融体系依然受到巨大压力（图2.2）。

发达经济体的中央银行发现自己不

- 12 根据基金组织出版物中使用的定义，欧洲新兴市场国家包括保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国和土耳其。
- 13 这个国家集团由前苏联的下列12个共和国于1991年组成：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

同程度地夹在不断增加的通胀压力和进一步放慢的经济增长前景之间，如何正确地平衡兼顾二者，则取决于各国或各地区的具体情况。一些中央银行放松了货币政策，其中美国放松的幅度最大，2007年8月至2008年4月期间，美联储将联邦基金利率降低了300个基点。2007年四季度，美国经济活动步伐急剧下滑，由于市场情绪低迷和贷款条件趋紧，造成消费和商业投资明显减弱。2007年的经济增长率从2006年的3%降至仅为2.2%。伴随美国房市调整导致住宅投资和家庭消费显著放慢，2008年一季度美国经济增长进一步降至1%。不断上涨的油价加剧了消费的减弱，促使12个月总体通胀率于2007年底和2008年初上升至4%以上。由于美国与其贸易伙伴相比，经济增长前景转弱，并由于降息预期，外国人对美国证券的投资减退，也给美元造成贬值压力。美元对欧元、日元及其他自由浮动货币，例如加拿大元和一些新兴市场货币贬值，刺激了美国的净出口，使出口成为美国经济中保持强劲的一个领域，美国经常账户赤字也有所减少，2007年占GDP的5.3%（图2.3显示了不同国家和地区的经常账户差额占世界GDP的百分比）。

2007年大部分时间和2008年初，各发达欧洲经济体的经济活动继续以强劲步伐扩张。稳定的就业增长和活跃的投资推动了旺盛的内需。2007年，欧元区整体的经济年增长率为2.6%，接近2006年所取得的快速增长步伐。同时，虽然银行业面临压力，但英国经济仍实现了3.1%的强劲增长。2008年第一季度，尽管由于金融部门混乱、油价的不断上涨影响到实际可支配收入、欧元升值和出口市场减弱，造成消费者和商业投资情绪恶化，但欧元区经济增长率仍进一步提高至近3%。为应对经济增长前景的减弱，英格兰银行降低了利率，但欧洲中央银行仍保持政策利率的稳定。

直至2008年第一季度结束，日本经济仍在很大程度上抵御了全球经济放缓

的影响。2007年，日本经济增长2.1%，2008年第一季度加速至3.3%，这主要由强劲的净出口和商业投资带动。日本仍保持巨额对外顺差。2008年第二季度，商业活动似乎有所放慢，然而，日本中央银行仍维持利率稳定。

新兴市场和发展中经济体

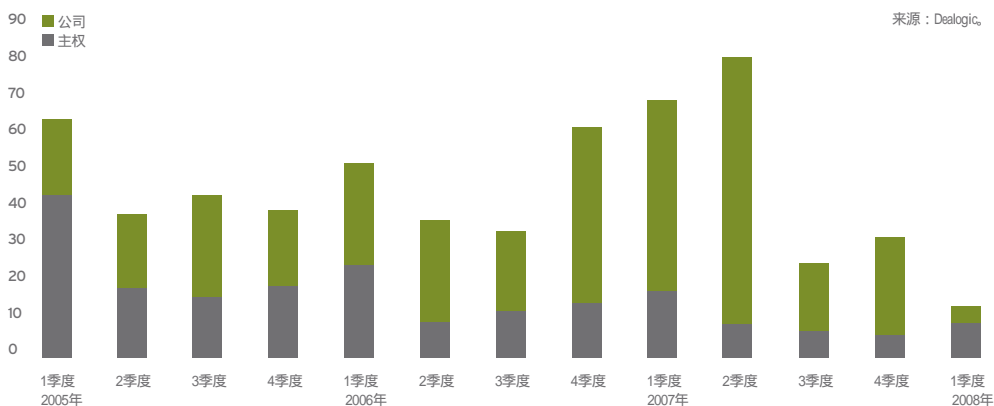
2008财年期间，大多数新兴市场国家的金融状况继续得益于这些国家宏观经济基本要素的改善和更坚实的公共部门资产负债状况。然而，一些国家面临市场压力，其中欧洲新兴市场国家尤其如此¹²，在这些国家，国内信贷增长的动力来自外部融资，而巨额的经常账户逆差也需要得到融资。尽管新兴市场主权债务发行对成熟经济体中的金融动荡大致仍具有抵御能力，而且2007年第四季度的银行贷款继续保持强劲，但新兴市场的公司债券发行在2007年第三季度大幅放慢速度，2008年初依然受到抑制，同时融资成本上升（图2.4）。

2007年，欧洲新兴市场国家的经济增长率放缓了几乎整整一个百分点，降至5.7%，但仍连续第六年超过发达欧洲经济体。在大多数欧洲新兴市场国家，经济增长继续由旺盛的内需驱动，2007年内需增长再次显著超过产出增长。结果，该地区总的经常账户逆差扩大至GDP的6.7%。资本流入加剧了强劲的信贷增长，而且在许多国家，劳动力市场的进一步紧张导致工资大幅度增长，这些都继续对需求起到支持作用。由于粮食和能源价格上涨以及劳动力成本提高，特别是接近年底之际，导致通胀压力增加。新兴市场经济体中，为应对不断上涨的通胀压力，大多数中央银行都继续收紧货币政策。

2007年，独联体国家¹³的实际GDP增长率持续保持在8.5%的水平。这是由于高初级商品价格、扩张性宏观经济政策、年内大部分时间强劲资本流入、快速信贷增长和资产价格上涨等因素刺

14 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

图 2.4
新兴市场的对外债券发行
(10亿美元)



激了国内需求的强劲增长。

2007年,各亚洲新兴市场经济体仍保持了强劲增长,尽管也出现了一些放缓迹象,特别是在2008年初。亚洲新兴市场经济体继续保持庞大对外顺差。该地区经济增长是由中国带领。2007年,中国经济在消费、强劲的投资增长和净出口带动下,产出年增长率达到11.4%(同比)。2007年下半年,印度由于货币政策紧缩促使消费降温,虽然投资继续保持快速增长,但经济增长速度适当放慢至8.5%(同比)。该地区强劲的内需,加之粮食和能源价格上涨,增加了一些国家的通胀压力。

2007年,拉丁美洲和加勒比经济增长强劲,增长率达5.6%,略高于2006年。美国经济增长速度的放慢抑制了其邻国墨西哥的经济增长,但中美洲以及南美洲初级商品出口国的经济仍保持高速增长,其中巴西由于实际利率持续下降和就业表现强劲,经济增长明显加快。内需增加是该地区经济增长的主要驱动力。在一些国家高产能利用率和粮价上涨因素的驱动下,该地区经常账户顺差减少,通胀加速。

撒哈拉以南非洲地区在自独立以来

持续时间最长的经济增长基础上,由石油出口国非常强劲的经济增长带动,并在该地区其他经济体有力扩张的支持下,在2007年的经济增长率加快至6.8%。在非石油出口国,经济活动特别受到内需和投资以及宏观经济稳定状况的改善和大多数国家所进行改革的推动。

中东经济增长也依然保持强劲,2007年经济增长率达到5.8%。虽然石油生产增长有限,但世界油价高企却对石油出口国政府支出增加以及对私人部门的强劲信贷扩张起到了支持作用。尽管国内支出和进口有所增长,但由于油价上涨促进了出口收入,石油出口国的巨额经常账户顺差只略微减少(降至GDP的大约22.8%);这些国家继续实行钉住汇率或严格管理的汇率。该地区一些非石油出口国经济增长甚至更为强劲,这得益于石油出口国贸易和金融的溢出效应以及国内改革。受国内需求强劲、粮食价格上涨、房地产市场的供给限制导致租金上涨以及降息(降息是为了按照海湾合作理事会成员国钉住汇率机制的需要,配合主要发达经济体的事态发展)等因素影响,海湾合作理事会(GCC)¹⁴成员国的通胀压力显著增加。

通过监督工作促进 宏观经济和金融稳定 以及经济增长



监督工作是基金组织的一项核心职责。按照《基金组织协定》规定，基金组织负责监督国际货币体系，以查明任何可能有损其稳定的脆弱性。基金组织为此监测185个成员国的宏观经济政策，向各成员国提供针对每个国家具体情况分析和建议（被称作双边监督），并监测经济状况和国际资本市场的各项发展，评估主要经济和金融发展，例如石油市场状况或外部失衡的全球效应（多边监督）。作为对上述活动的补充，基金组织还对为在货币联盟等正式安排下形成的国家集团实施货币和经济政策的地区性机构进行监督（地区监督；见专栏3.1）。

2008财年，金融市场异常动荡，一些发达经济体的经济增长显著放慢，世界粮食和石油价格猛涨。因此，基金组织执董会加强了努力，来使基金组织的监督活动进一步加强和现代化。¹⁵

15 2008年6月，八国集团呼吁基金组织与国际能源机构以及适当的国家当局合作，对近期石油和初级商品价格高涨背后的实际经济因素和金融因素、这些价格的波动性以及价格上升对全球经济的影响做进一步分析，并向于2008年10月召开的基金组织和世界银行年会报告分析结果。

基金组织《2007年对成员国政策的双边监督决定》提出的一项原则是，建议成员国避免采取导致外部不稳定的汇率政策，无论这些政策的目的是如何；这意味着在这一原则下，每个成员国均首先承诺，遵循与外部稳定相一致的政策。

专栏 3.1

基金组织如何进行监督

双边监督。当一国加入基金组织时，按照《基金组织协定》第四条，该成员国承诺奉行促进经济有序增长和物价稳定的经济和金融政策，避免通过操纵汇率取得不公平的竞争优势。该成员国还承诺向基金组织提供准确、及时的本国经济数据。第四条授权基金组织监督各成员国履行这些义务的情况，基金组织为此对各成员国的经济政策进行持续监督。除位于华盛顿的基金组织总部与成员国当局保持联系外，基金组织还委派工作人员小组访问各成员国，多数情况下是每年一次（在被称作第四条磋商的正式访问之间往往还有非正式工作人员访问）。在第四条磋商中，基金组织工作人员小组对经济和金融数据进行分析，并与成员国政府和中央银行官员讨论自上次磋商以来成员国的各项经济发展，以及该国实行的汇率、货币、财政、金融部门政策及其他对本国和外部稳定具有直接影响的政策。工作人员小组还与议员和非政府方面，例如工会、学术界和金融市场参与者举行会谈。工作人员小组编写一份关于其调查结果和政策建议的总结，并将总结留给成员国当局，成员国当局可选择是否公布工作人员的总结。工作人员小组还向执董会提交一份报告以供审议和讨论。执董会的讨论正式结束一次第四条磋商，并向该国政府送交执董会的意见总结。通过此种同侪审查，国际社会向每个成员国提供政策建议，为国家的政策提供国际经验教训。如果成员国同意，将在基金组织的网站上公布第四条磋商

报告全文和概述执董会讨论情况的“公共信息通报”。

通过第四条磋商，基金组织寻求查明政策的优势和弱点以及潜在的脆弱性。如有必要，基金组织就适当的修正行动向各国提供建议。除了对单个成员国进行这些系统和定期的检查外，执董会还经常召开非正式会议。各国还可选择自愿参加金融部门评估规划或请求获得其他地区的标准与准则遵守情况报告。这些评估结果是为监督工作提供的重要素材。

多边监督。鉴于国家经济和金融体系与世界经济和金融市场之间的联系，基金组织对世界经济和金融市场的各种发展及前景进行监测，以帮助确保国际货币和金融体系的平稳运作，并查明那些可能有损其稳定的脆弱性。多边监督的方式是由执董会审查一年发表两次的《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》。《世界经济展望》展示工作人员对全球经济前景及不同国家应采取的适当政策所进行的分析，而《全球金融稳定报告》则侧重国际金融市场的各种发展及面临的风险。执董会还就世界经济和金融市场的各种发展举行非正式讨论，基金组织工作人员则持续监测成熟和新兴的金融市场及全球经济的各种发展。

地区监督。除双边监督和多边监督外，基金组织还对诸如货币联盟这样的正式安排（这些安排的成员将其货币和汇率政策交给地区机构负责）进行地区监督，并编写地区经济前景展望，集中提出与某一地区的有关各国相关、具有普遍意义的主要观点。

16 见“基金组织执董会召开有关全球化、金融市场和财政政策的研讨会”(PIN 08/28),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0828.htm”。

17 《世界经济展望》见基金组织网站www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/index.htm。如果能很好地使用,私人资本流入可能带来长期好处,但它们也会对宏观经济稳定构成显著风险。应对资本大量流入的适当政策视各国具体情况和资本流入的性质而定。对过去20年的政策回应进行全面跨国分析后得出的一个最有说服力的教训是,保持政府支出平稳,而不是在大量资本流入的情况下过度支出,可能有助于减轻大量资本流入带来的负面影响。

18 见“基金组织执董会通过对成员国政策双边监督的新决定”(PIN 07/69),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm。《决定》还可见光盘或基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm#decision。

19 在布雷顿森林体系下(该体系于1944年建立),除美国之外的各国中央银行同意维持其货币与美元之间的固定汇率,美元可按照每盎司35美元的固定价格兑换成黄金。布雷顿森林体系于1971年崩溃,当时美国决定不再按固定价格兑换黄金。

20 附录二,“财务操作与交易”,该报告包括表11.9中对成员国汇率机制的简要总结,“汇率机制的实际分类与货币政策框架”。该附录见光盘和基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2008/eng/index.htm。

2007年6月,执董会通过了一项新的更为全面的双边监督框架,以之取代自1977年以来一直使用的框架。此外,执董会不懈努力,争取更深入了解各国经济与全球经济之间以及金融市场和实际经济之间的联系,这对于恢复人们对全球金融市场的信心和这些市场的稳定以及改善全球经济前景至关重要。同时基金组织还推出了新举措,例如协调有关为主权财富基金制定自愿原则的工作(见下)。

执董会还寻求深化基金组织对财政与金融之间联系的了解。基金组织于2008年2月举办了一次研讨会,以探讨财政政策能够如何帮助各国实现全球化和金融深化所带来的好处(专栏3.2)。¹⁶

双边监督

2008财年期间,执董会完成了123项第四条磋商(见光盘中的表3.1)。执董会还越来越强调加强基金组织的全球视角,更好地把基金组织的主要多边监督工具—《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》(见下文)的研究结果纳入双边监督,更好地分析实际部门与金融部门之间的联系,并更好地分析各经济体和国际经济之间的外溢效应。例如,2008年4月的《世界经济展望》概要介绍了在市场动荡效应扩散情况下,各国可以采取的三道防线,即通过酌情结合运用放松货币政策、刺激财政与动用公共资金的办法,可以通过刺激需求和限制金融市场与实际部门之间的有害相互影响来发挥补充作用,而2007年10月的《世界经济展望》则讨论了应对大量资本流入的适当政策。¹⁷地区性因素也日益成为基金组织国别政策讨论中的重要考虑因素,部分专题文件和工作人员报告越来越重视地区外溢效应和跨国经验。

汇率监督是基金组织的主要职责

之一。基金组织自成立以来,一直努力加强汇率评估框架,使之适应成员国基本的宏观经济和金融变化。执董会在经过为期一年的审议之后于2007年6月15日更新了汇率监督框架。¹⁸《2007年关于对成员国政策进行双边监督的决定》比布雷顿森林体系解体后不久通过的《1977年汇率政策监督决定》更广泛、更全面,取代了后者。¹⁹通过提出明确的期望,新《决定》应有助于增进基金组织监督工作的质量、公平性和效力。新《决定》还更加明确和具体地阐述了各国应避免什么样的汇率政策,以及在什么情况下这些政策可能引起国际社会的关注。新《决定》的一些重要内容见专栏3.3。

正在澄清《2007年决定》实施工作中的主要操作问题,包括执董们就外部稳定评估、汇率和经常账户头寸分析以及汇率政策评估的概念和方法交换意见;供工作人员使用的《监督指导说明》预计将于2009财年更新。在2008财年底的一个非正式研讨会上,执董会开始检查用来对成员国实际汇率安排进行分类的系统和方法,以澄清不同类别的概念的定义,并为适用这些概念确立更具操作性和更加明确的标准。这些讨论将为今年的《汇兑安排与汇兑限制年度报告》提供信息(基金组织自1950年起一直发布该报告)。《汇兑安排与汇兑限制年度报告》是与成员国当局协商编写,同时也反映了工作人员的独立判断,其中全面介绍了基金组织各成员国的汇率安排、汇兑限制、资本流动管制以及其他外汇措施。²⁰

为进一步补充执董会和基金组织管理层及工作人员在检查监督工作的有效性方面进行的努力,基金组织独立评估办公室于2007财年完成了对1995至2005年期间基金组织向成员国提供的汇率政策建议的评估。在2007年5月执董会讨论这一评估时,执董们广泛支持独立评估办公室得出的这一结论:基金组

2008年2月，执董会讨论了由财政事务部编写的一份文件，题为“全球化、金融市场和财政政策”。¹ 该研讨会讨论了财政政策能够如何帮助各国实现全球化和金融深化所带来的好处。

全球化对公共财政的影响。执董们指出，尽管存在降低税率（公司税）的普遍趋势，但直到最近，税收收入相当充足。执董们认识到，税收竞争虽然可以是健康的，但指出，不应认为财政收入的持续增加是理所当然的，有害的税收竞争可能削弱成员国的财政收入。在支出方面，全球化可能会对公共支出造成向上的压力，因为需要增强社会保障，并扩大对人力和有形资本的投资。执董们还呼吁更加关注金融部门的或有负债，指出，及时干预战略（重点应该是对面临风险的金融机构进行先发性的重组）可减少最终的财政成本，但这些战略应避免导致人们预期政府将解救金融机构。总而言之，执董们的意见是，如认为全球化和金融深化会带来财政压力，则可预先调整财政政策。这不一定意味着收紧财政政策，但财政政策应是灵活的，在收入和支出政策两方面都有回旋空间，以应付压力。

市场准入。外部市场融资准入的增加既可以增强，也可以削弱财政纪律。通过提高透明度，并对稳健的财政政策做出可信的政治承诺，会增强市场纪律对财政政策的影响。对于政策稳健的国家，全球化和金融深化可增强其以本币从国外借债的能力，从而提高其债务承受能力。

资本流动增加下的财政政策。全球化和金融深化可能会改变财政政策的效力并增加资本流动。财政政策在应对资本流入方面所起的稳定作用取决于各国具体情况。如果大量资本流入造成总需求压力，并且运用货币政策的空间有限，那么财政紧缩可能是适当的。然而在某些情况下，可以主要通过实际汇率或临时性资本管制进行调整，尽管在这些情况下，财政政策可能仍然有用。然而，有几位执董指出，鉴于财政措施的实施有较长的滞后，财政政策可能并不是应对资本流动大幅变动的最佳手段。

外溢效应。全球化扩大了财政政策的外溢效应。一些执董同意，这种外溢效应更说明需要在某些领域加强国际政策合作，但其他一些执董认为不应为基金组织的协调努力规定一项新的任务。

¹ 本文见基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/111607a.pdf。

²¹ 见“继独立评估办公室对基金组织1999至2005年间汇率政策建议评估之后，执董会讨论实施计划”，（PIN 07/119），见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07119.htm。

织应努力提高其分析、咨询以及与成员国对话的有效性，并应处理任何觉察到的汇率监督不对称问题。大多数执董同意独立评估办公室的这一评估意见：一些重要方面的汇率监督规则仍不明确。在审议期间，发现现行政策指导的各方面内容在实施上存在问题。大多数执董同意，在包括汇率水平的分析质量以及将政策外溢效应分析纳入地区性监督和双边监督等若干方面仍有改进空间。他们还同意独立评估办公室的以下建议：基金组织管理层应确保整个基金组织的汇率工作得到有效的组织和管理，这项努力应该与当前将金融部门问题纳入基

金组织监督工作的努力密切衔接。他们鼓励进一步强化现有协调机制，包括监督委员会和汇率问题协调小组（见下文）。大多数执董强调，基金组织管理层有责任向执董们提供开展监督工作所需要的一切信息，并应对执董会解释，它是如何将这一职责与基金组织向成员国提供保密建议的需要结合在一起的。

根据经执董会认可的独立评估办公室的建议，工作人员和管理层制定了一项实施计划，执董会于2007年9月对此进行了讨论（见第五章）。²¹ 执董们指出，实施计划的中心是《2007年双边监督决定》，这是恰当的，而加强与汇率问题

鉴于基金组织的变革以及2004年两年期监督评审工作的结束,于2005年5月发布的《监督指导说明》为基金组织工作人员开展双边监督活动提供了指导。该说明包括监督内容(特别是选择第四条磋商中拟解决的问题以及对执董会监督评审过程中特别关注的议题的监督质量)和模式两方面。它还对如何处理第四条磋商过程中涉及第八条及第十四条(关于经常账户国际交易和多重汇率做法中对支付和转移的限制)所涉事项提供了指导。此外,该说明还为处理法律上不属于第四条职责监督范围,但根据执董会的指示,应在第四条磋商框架下提出的问题提供了指导。在第四条监督下,成员国没有义务在这些领域提供信息或奉行特定政策。

专栏 3.3

《2007年对成员国的政策进行双边监督的决定》

新《决定》在几个重要方面对《1977年决定》进行了扩展,以使《基金组织协定》所包含的监督框架更为明确(从而不给成员国增加新的义务):

- 引入外部稳定的概念,作为双边监督的组织原则,外部稳定包括国际收支的经常账户和资本账户。
- 明确规定了有效监督的基本模式,包括监督的合作性质、对话与规劝的重要性以及坦诚和公允的必要性。该决定还强调,应当对成员国的国情给予应有的注意,并需要有多边和中期视角。
- 澄清了为取得对其他成员国的不公平竞争优势而操纵汇率(这种行为是《基金组织协定》第四条所禁止的)的概念,并将这种行为与根本性汇率失调的概念联系起来。

- 为成员国实施汇率政策提供更全面的指导,以涵盖所有可能导致外部不稳定的政策,无论这些政策的特定目的如何,并向基金组织提供关于如何进行监督的全面指导。

执董会认可工作人员对根本性汇率失调的定义,但强调需适当谨慎地对其加以运用。他们强调指出,在运用这一概念时,应对所涉计量方面的很大不确定性给予应有的承认,在估计汇率失调时,需要做出仔细的判断。在实践中,只有当汇率显著失调时,才做出存在根本性失调的判断。在确定是否存在根本性失调时,应作出尽量有利于国家当局的合理推定。执董们还指出,不论汇率体制的性质和经济规模如何,对汇率失调做出任何判断时都应一视同仁。另外,一些执董强调了汇率失调估计的潜在市场敏感性以及在沟通过程中采取谨慎态度的必要性。

22 2008年4月,基金组织发表了介绍这些方法的文章,《汇率评估:CGER方法》,不定期刊物第261期。见:www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=19582.0。

有关的工作的努力须主要在第四条磋商的背景下开展。许多执董认为,通过改善汇率问题协调小组的工作方法和扩大其工作范围,可为基金组织的汇率工作提供重要信息,虽然还有一些执董告诫指出,在估算均衡汇率方面将继续存在严重的技术限制。

自1990年代中期以来,基金组织汇率问题协调小组即从多边视角评估一些发达经济体的汇率,目的是为基金组织第四条磋商工作人员报告的国别分析提供信息,并促进多边一致性。这些评估是辅助工具,供负责在基金组织的双边监督中进行汇率评估的国别工作人员运用。伴随世界经济迅速走向一体化,汇率在外部调整过程中的作用日益增强。过去15年,世界贸易和国际金融一体化迅速发展,世界贸易对世界GDP的比率增

长了40%以上,国际金融交叉持有对世界GDP的比率翻了一番多。新兴市场国家对上述发展起到了重要作用,证据之一是,新兴市场国家在世界贸易中所占份额已从1990年的27%上升至2006年的40%,而且这些国家在国际资本流动中的重要性也进一步提升。因此,基金组织将汇率问题协调小组评估方法的适用范围扩大至涵盖大约20个新兴市场国家,这些方法可以有助于衡量经常账户差额和实际有效汇率是否符合基本经济要素。²²

多边监督

为帮助政策制定者和公众并向其说明情况,基金组织在双边监督工作中增强了连贯性。例如,每个季度正式更新《世界经济展望》报告的预测和发表季

23 2007年10月和2008年4月《世界经济展望》的执董会讨论总结全文见光盘以及报告本身，这些报告载于基金组织网站。《世界经济展望》不同问题及相关更新见：www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29。

24 有关2007年10月和2008年4月《全球金融稳定报告》的执董会总结全文见光盘以及基金组织网站。见：www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm。

度金融稳定说明，以补充其多边监督的两大主要工具，即每半年发布一次的《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》。同时，基金组织还进一步深化分析宏观经济与金融之间的联系、汇率和外溢效应，特别是来自发达经济体和市场的外溢效应。

世界经济展望

在2007年9月对《世界经济展望》²³的讨论中，执董们承认，在经历2007年上半年经济强劲增长之后，全球经济前景变得异常不确定，并强调稳健政策和持续警惕的重要性。在2008年3月的讨论中，执董们认为，自2008年1月《世界经济展望》更新以来，2008年全球经济增长前景显著恶化。在金融危机（目前已远远蔓延到美国次级房贷市场以外）的可能持续时间和损害异常不确定的背景下，执董们讨论了全球经济发展和前景。近几个月来，因金融状况趋紧，发达经济体的经济增长已经放慢，但迅速全球化的新兴市场经济体仍保持了强劲增长。执董们强调，金融市场内正在进一步展开的事件给经济前景带来的风险最大。许多执董仍认为，迅速增长的新兴经济体潜在旺盛的国内需求将产生有利的势头。但同时认识到，这些经济体通过贸易和金融渠道暴露于不利的外部风险。执董们还提醒，因为在供求状况持续趋紧、投资者对初级商品这一资产类别的兴趣增大以及其他金融因素作用下，初级产品价格大幅上涨，因此，与通胀压力和石油市场相关的风险在上升。一些执董还认为，尽管近期美元对其他实行灵活汇率的货币贬值，而且美国经常账户逆差缩小，但全球失衡无序调整的风险依然存在。

在这一背景下，执董们强调，各国政策制定者面对一系列迅速变化的挑战。对发达经济体来说，关键重点是有效处理金融危机，并应对经济增长面临的下行风险，同时适当考虑通胀压力和

维持较长期财政可持续性的重要性。许多新兴市场经济体和发展中经济体面临的挑战是控制通胀压力，同时还要确保强劲的国内需求不会增加脆弱性。其中一些经济体已面临发达经济体增长减缓的影响，如果全球经济下滑加剧或持续下去，将需要这些经济体的政策制定者采取明智的应对措施。执董们认为，在这种困难的全球形势下，必须确保各国政策方法的一致性。

更普遍地讲，执董们欢迎各国、特别是发达经济体货币当局相互之间以及与国际机构，例如基金组织和金融稳定论坛，在应对当前金融动荡方面开展的磋商。相比单独采取行动，联合努力将能更有效地支持信心和需求。执董们认为，基金组织在从多边视角帮助对当前危机做出政策回应方面发挥独特作用，为讨论和看法交流提供了一个论坛，将促进各国政策的一致性，并评估各国政策在日益一体化的全球经济中的外溢效应。

全球金融稳定报告

在2008年3月的《全球金融稳定报告》²⁴讨论中，执董们指出，自他们讨论2007年10月《全球金融稳定报告》以来，全球金融稳定明显恶化。2007年10月份报告的重点也是金融市场动荡，原因是，美国次级房贷市场恶化之后，更广泛的信贷和融资市场出现严重混乱，给美国和全球宏观经济前景带来风险。政策制定者们的当务之急是减少不确定性，减轻全球金融体系面临的风险并恢复信心。执董们强调指出，在落实《全球金融稳定报告》针对公共部门和私人部门提出的建议时，需十分注意排序、确定轻重缓急、各国的具体国情以及有关国际机构和国家当局之间的协调。他们强调基金组织通过与各国和国际机构和组织进行合作，可以在促进这些努力方面发挥作用。



左：在华盛顿特区发布2008年4月期《全球金融稳定报告》；右：海地太子港的一家市场。

执董们普遍支持《全球金融稳定报告》得出的以下结论：市场、投资者、官方部门以及货币当局都没有意识到多种多样的金融机构使用杠杆的程度，也没有意识到无序调整带来的相关风险。私人部门的风险管理和披露以及金融部门的监管均落后于迅速的金融创新和商业模式变化，而损失的规模和波及范围的持续不确定性则增加了系统性风险。潜在损失可能会很大，金融机构应通过筹集股本和中期融资来迅速修复其资产负债状况。

如果成本上升、外部融资状况趋紧或近期初级商品价格的大幅上涨发生逆转，会再次考验新兴市场和发展中国家所显示的承受力。如果发达经济体经济增长的疲弱状态长期持续，或金融市场问题蔓延，也可能对新兴市场带来不利影响，但这将取决于各国具体情况。例如，在可能发生的资本外流面前，那些特别依赖于发达经济体直接投资的新兴市场经济体的脆弱性将加大。

执董们意识到，应充分理解与结构性金融产品的定值和会计有关的问题，这对于了解目前金融市场不稳定的深度和广度至关重要。执董们指出，存在一些鼓励因素，促使人们大量使用短期批发资金来支持这些期限较长、流动性不强的结构性产品。执董们还建议信用评级机构检查自己所使用的方法的质量。执董们普遍欢迎各国中央银行以迅速和

创新的方式对银行体系注资，以保持银行间市场顺利运转；并认为当前的金融动荡突出表明，中央银行需要更认真地考虑它们在金融稳定和货币政策实施中所发挥的作用，并指出这些作用之间的相互联系已然增加。具体国家的政府无疑正在采取措施抑制无序的金融市场状况所造成的影响，与此同时，基金组织应与其他多边机构，如金融稳定论坛，以及国家机构协调，在国际论坛上发挥更大作用，以便发挥政策影响力。

多边磋商

2007财年期间，基金组织启动了多边磋商这一新工具，目的是促进适当国家集团之间在应对全球经济和单个成员国挑战方面的合作。基金组织的首次多边磋商赋予其5个参加成员，即中国、欧元区、日本、沙特阿拉伯和美国一个论坛，来讨论全球失衡以及如何最有效地减少全球失衡，同时又保持全球经济的稳健增长。2008财年期间，执董会审议了取得的经验，得出结论认为，多边磋商有助于深化有关一个协调一致的中期方法的协议，该方法将确定随时间推移逐步减少失衡和支持全球增长的措施；从地区和国际视角看是有益的；得到强有力的认同。参与者单独发表的政策意图声明虽然不如基金组织在第四条磋商和《世界经济展望》中建议的那样雄心

- 25 国际货币与金融委员会是基金组织理事会的咨询机构。该委员会由24位理事(或副理事)组成。有关国际货币与金融委员会的构成和活动情况详见专栏5.3,“基金组织的管理”。
- 26 见“基金组织执董会讨论全球失衡问题多边磋商”,(PIN 07/97),以及“与中国、欧元区、日本、沙特阿拉伯和美国就全球失衡问题开展多边磋商情况的工作人员报告”,见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0797.htm和www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/062907.pdf。
- 27 执董会于2009财年初讨论了西非经济与货币联盟内的各项发展。
- 28 见“基金组织执董会完成2007年与中部非洲经济和货币共同体进行的关于各成员国共同政策的讨论”,(PIN 07/81),见光盘或基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0781.htm。中部非洲经济和货币共同体成员国包括喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果共和国、赤道几内亚和加蓬。
- 29 东加勒比货币联盟包括安提瓜岛和巴布达岛、多米尼加、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣露西亚、圣文森特和格林纳丁斯。见“基金组织执董会完成2007年与东加勒比货币联盟进行的关于各成员国共同政策的讨论”,(PIN 08/12),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0812.htm。
- 30 见“基金组织执董会讨论欧元区政策”,(PIN 07/89),见光盘或基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0789.htm。

勃勃,但仍向前迈出了重大一步。一旦实施,应能有助于显著减少中期失衡。而且,这些政策意图的发布为未来提供了宝贵的路线图。执董们建议基金组织继续在监督进展情况方面发挥积极作用,在单独的有关成员国的第四条磋商报告中已经这样做了。

执董们认为,多边磋商方法是加强和深化基金组织多边监督的有用工具。他们指出,首次多边磋商具有以下两项独一无二的特点:一是由可能对解决失衡问题做出重大贡献的几个数目有限的参与方自愿参加,二是提供了可以通过执董会及国际货币与金融委员会倾听整个国际社会的意见的框架。²⁵由于这些特点,再加上不能确定未来需要处理何种问题,今后的工作模式需要保持灵活性。²⁶

地区监督与交流

考虑到货币联盟成员将基金组织监督的两大核心领域——货币政策与汇率政策交由地区机构负责,基金组织除了与货币联盟的单个成员国进行第四条磋商之外,还与这些机构的代表进行正式讨论。2008财年期间,基金组织执董会讨论了中部非洲经济和货币共同体(CEMAC)、东加勒比货币联盟(ECCU)和欧元区的各项发展。²⁷

货币联盟

中部非洲经济和货币共同体(CEMAC)。执董会在2007年7月的讨论中认为,²⁸中部非洲经济和货币共同体的宏观经济状况十分有利。这主要归功于持续的高油价。然而,该地区经济增长却落后于撒哈拉以南非洲的其他地区,中部非洲地区的贸易和金融一体化程度很低,对石油出口收入依赖性进一步提高,经济多元化仍遇到根深蒂固的结构性障碍。如果该地区要实现千年发展目标(见第四

章),必须尽快处理这些问题。因此,执董会欢迎中部非洲经济和货币共同体成员国首脑近期通过的一揽子改革计划,这些计划旨在强化地区性机构并推进一体化进程。

东加勒比货币联盟(ECCU)。执董会在2008年2月的讨论中称赞东加勒比货币联盟的强劲经济表现,其主要特点为经济增长强劲、总体通胀水平低。执董会考虑到该地区继续面临一些重大挑战,支持侧重于那些旨在保持可持续增长,并通过提升竞争力和加强经济多元化的方式提高经济承受能力的政策。执董会还强调必须加快财政整顿,避免税收体制扭曲并控制支出。执董们称赞在加强银行体系乃至整个金融部门的监管框架方面所取得的进展,并建议继续努力加强基于风险的监管框架。执董们支持新一轮迈向经济一体化的势头,并指出资金和劳动力自由流动应在帮助该地区更充分地全球化中更充分受益方面发挥重要作用。由于数据薄弱问题依然是有效决策和监督的主要制约,执董们鼓励国家和地区当局促进统计做法和数据管理。²⁹

欧元区。在2007年7月的欧元区政策讨论中,³⁰执董们欢迎欧元区经济由复苏转向上升。他们预期近期的实际GDP增长将继续高于潜在水平,就业增加依然保持健康,这部分归功于劳动力市场和福利体系改革。然而,鉴于资源利用进一步提高,通胀压力预期可能会逐渐积累,可能需要进一步紧缩货币政策。执董们认为欧元区的对外状况大致均衡,欧元实际有效汇率的交易将保持在中期均衡范围之内。他们欢迎正在开展的广泛的结构性改革,并强调,通过按照当局在多边磋商中做出的承诺(见上)继续实施改革,将有助于加强有序解决全球经常账户失衡的预期。展望未来,人口老龄化可能会引发潜在经济增长的显著放慢;因此,该地区面临的根本性挑战是同时实现生产率和劳动力参与的结

31 《地区经济展望》可从www.imf.org/external/pubs/ft/reo/reorepts.aspx获得。2008财年发布的《地区经济展望》的相关材料还可从基金组织网站获得。

32 有关“北欧—波罗的海地区金融一体化：金融政策挑战”的研究报告见基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/nordbal/pdf/0607.pdf。

33 见“基金组织执董会讨论若干加勒比地区问题”（PIN07/124），见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07124.htm。

构性提升。执董们强调，必须促进《金融工具市场指导》的实施，他们欢迎采取步骤来统一各国支付与证券清算与结算体系，并欢迎当前为帮助跨境银行并购而开展的工作。

其他地区性监督举措与交流

过去几年来，基金组织采取了措施来扩大和加强地区性监督工作。一些地区部门已设立了专门处理地区性问题的机构，并就跨领域问题成立了全部部门工作组。例如，非洲部内的各个工作组正在研究诸如扩大援助规模、自然资源管理以及国内债务市场发展这样的问题；欧洲部成立了关于大型跨境资本流动问题、信贷快速增长问题、金融一体化对增长和监管的影响、新成员国利用欧盟基金问题、地中海国家竞争力问题以及东南欧国家脆弱性问题的工作组；西半球部设立了关于金融部门问题、货币政策与汇率政策问题、养老金问题以及石油和自然资源问题的工作组。位于东京的基金组织亚太地区办公室也对有关地区性监督的研究和交流做出了贡献。

此外，基金组织的5个地区部现正在撰写每年两期的《地区经济展望》（REOs）。《地区经济展望》发表之后将进行广泛的交流活动，例如在每个地区的若干国家举行的针对政府官员和学术界的研讨会、面向媒体的情况发布会、基金组织官员访谈等。新闻稿是对《地区经济展望》所做结论的总结，与《地区经济展望》全文一道在基金组织网站上发布，同时发布的还包括《地区经济展望》新闻发布会的谈话内容和网上播放的网址。³¹

基金组织还组织和参加了各类地区性论坛。例如，2007年6月，基金组织参加了第六届中美洲国家地区性会议，参会人员包括来自中美洲、巴拿马和多米尼加共和国的财政部长、中央银行行长和金融部门监管人员，以讨论两大主要

地区性项目：整顿对地区性金融财团的监管和财政协调，包括设立中美洲关税联盟；发展股票和私人债务市场，并制定旨在支持经济和社会稳定的财政政策。2007年10月，基金组织工作人员和洪都拉斯当局就中期支出框架举办了地区性研讨会。参加研讨会的包括来自中美洲国家、多米尼加共和国和巴拿马的预算官员，演讲者来自基金组织、世界银行、泛美开发银行、哥伦比亚和西班牙。2007年11月，基金组织西半球部组织了一次有关西半球经济与金融联系的会议。2008年2月在尼日利亚举办了一次有关全球化和税收的地区性研讨会，来自13个非洲国家的财政部长和高级官员参加了此次研讨会。2008年3月在突尼斯举办了有关非洲财政的高级研讨会（见第四章）。基金组织还参加了以下会议：2007年4月和9月在马尼拉举办的中亚地区经济合作项目的贸易政策委员会会议；2007年10月在吉达召开的海湾合作理事会财政部长和中央银行行长年会；2007年11月在突尼斯召开的有关私人部门在马格里布地区经济发展和一体化中的作用的会议。

2007年6月，基金组织举办了北欧—波罗的海地区金融一体化政策研讨会，基金组织工作人员和执董们、欧洲中央银行驻基金组织代表以及学术界人士在会上讨论了基金组织的有关跨境监管和危机管理安排的研究报告。此项研究报告着重指出了该地区日益增长的金融一体化可能引发的缺口。整个欧洲的金融一体化程度正在日益加深，而且北欧—波罗的海的大部分国家受欧洲监管框架制约，因此，可能需要把应对这些挑战的工作摆在更广泛的欧洲背景下考虑。³²

作为定期就加勒比地区经济发展和前景举办研讨会的举措的一部分，执董会于2007年9月首次举办了此类研讨会。³³执董们指出，加勒比各经济体的历史悠久的开放性使其受益匪浅，使这些经济

体能够达到相对而言较高的人均收入水平。近年来该地区的宏观经济表现不错，该地区对社会发展和公平增长的承诺促使在医疗保健、教育和消除贫穷方面取得显著进展。然而，该地区经济多元化程度有限，存在持续、巨额的经常账户逆差，有大量公共债务，且面临自然灾害，特别是飓风的影响，因此仍很脆弱。执董们欢迎为建立加勒比单一市场与经济而采取的举措，因为提升地区合作是让加勒比国家能够最大程度地从全球化中受益的关键，并认为，通过进一步加强加勒比地区仍基本上处于分隔状态的金融市场的一体化，会促进经济增长。他们指出，加勒比国家严重依赖税收刺激措施来吸引投资者，这个做法从牺牲政府收入的角度来讲成本很高，并承认香蕉和蔗糖在欧洲市场的优惠准入待遇降低，将给该地区若干国家带来重大损失。执董们还强调了及时拨付援助款和提供优惠援助，以支持这些国家的调整和重组努力的重要性。

金融部门监督

基金组织一直在双边、多边和地区层次加强金融部门监督，包括开发在机构一级和全系统范围内评估金融部门稳定的分析性工具，并制定识别、衡量和评估金融部门信用和流动性风险所产生

影响的数量分析方法和改进压力测试方法。这些工具已经运用于基金组织的工作，特别是应用于金融部门评估规划。2008财年的举措包括：就2007年中期爆发的金融危机给经济活动所造成的影响开展分析和政策工作；在《世界经济展望》的跨领域章节中更为强调宏观经济与金融之间的联系；在第四条磋商当中更加重视金融部门分析和继续强调金融部门评估规划；举办关于金融部门问题的内部培训；在数据收集举措中重视金融机构与其他部门之间的相对地位以及相关风险；关于如何使金融部门和实际部门的改革相辅相成的分析和实证工作。基金组织工作人员继续与金融稳定论坛及其各工作组合作，并征求私人部门、监管者和各国当局、标准制定者以及其他机构的意见。

金融危机的评估与建议

在2007年10月的公报中，国际货币与金融委员会要求基金组织对2007年8月金融市场爆发动荡的深层原因和政策教训进行反思。作为回应，基金组织货币与资本市场部的五个工作组与相关的金融稳定论坛工作组以及其他利益相关者密切合作，对当前危机的结构性原因进行了研究并起草了一套中期性质的建议。2008年4月，执董会讨论了其主要结



左：圣马丁的加勒比海岛上正在卸香蕉。右：德国法兰克福欧洲中央银行的一位访问者。

34 见“近期金融动荡：初步评估、政策教训以及对基金组织监督工作的影响”，执董会对此文章进行了讨论，见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/040908.pdf。

35 实情更新介绍了有关遵守标准和准则的各项发展，但并未对初步的金融稳定评估规划的评级进行重新评估。

论，这些结论的总结见专栏3.4。³⁴2008年4月的《全球金融稳定报告》讨论了为帮助处理和减轻当前危机而可能需要的短期政策措施（见上文）。

尽管金融市场的动荡在2008财年结束时依然在进一步展开，而且对适当政策措施的共识尚在形成阶段，但基金组织的监督工作已经做出回应。近期发展表明，以下方面的监督和政策建议仍有加强的余地：

- 在与监督和管理者对话时，基金组织应寻求确保金融机构实行适当的风险管理做法，特别是对结构复杂的金融产品这样做，同时确保私人部门机构和监管者进行健全可靠的压力测试。
- 这些问题中，许多问题也与基金组织与中央银行的对话有关。在中央银行不具备监管职能的国家，尤其有必要评估中央银行与银行监管者的合作程度，并评估在金融部门出现压力时采取协调行动和早期干预的安排。
- 基金组织应特别重视新兴市场国家当局的压力测试和问题银行处理框架，特别是关注那些举债为巨额经常账户逆差融资，或金融部门由来自成熟市场的银行主导，或者两个特点兼具的新兴市场国家。虽然目前来看，新兴市

场国家对金融市场动荡仍具抵御能力，但具有这些特点的国家被感染的风险相当大。

金融部门评估规划

在金融部门评估规划下开展评估是基金组织和世界银行的一项联合举措，是为监督工作提供的一项重要投入，基金组织正继续有选择地开展这一工作。金融部门评估规划于1999年出台，目的是在自愿基础上对成员国金融体系进行全面评估，并为基金组织的“金融体系稳定评估”提供依据，后者旨在评估金融部门给宏观经济稳定带来的风险，包括金融部门承受宏观经济冲击的能力。此外，还在货币联盟下举办地区性金融部门评估规划，特别是在那些将重要的监督和管理结构设在地区一级的货币联盟下这样做。为中部非洲经济和货币共同体以及东加勒比货币联盟举办的地区性金融部门评估规划已经完成，基金组织本财年结束之际正在为西非经济和货币联盟实施金融部门评估规划。

目前已完成或正在进行的初步评估项目共计121个，基金组织和世界银行越来越重视金融部门评估规划更新工作。更新的核心要素包括金融稳定分析、对在初步评估中了解到的标准与准则遵守情况进行实情更新，³⁵并重新评估在初步



左：纽约股票交易所中的交易员和专家们。右：在纽约长岛银行正在拍卖房屋。

36 这些数字参见2008财年执董会讨论的金融体系稳定评估报告。

37 公报 (PR 07/236) 见光盘中附录三, 或基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/cm/2007/102007a.htm。

38 见“基金组织执董会讨论有关主权财富基金工作议程”, (PIN 08/41), 见光盘或基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0841.htm。由基金组织工作人员准备的背景材料, “主权财富基金, 工作议程” 见光盘或基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf。

39 该公报 (PR 08/78) 可从光盘附录三中获取, 或见基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/cm/2008/041208.htm。

评估中提出的主要问题。

2008财年期间共完成了17个金融部门评估规划, 其中12个是规划更新,³⁶ 另外45个 (其中24个是规划更新) 或是正在进行之中, 或是已达成协议, 正在筹划之中。

与其他机构的合作

基金组织还就有关金融部门问题与其他机构密切合作。在世行/基金组织管理层联合行动计划 (见第五章) 下, 基金组织加强了与世界银行在这一领域的合作。基金组织加强了对各发达经济体脆弱性的分析, 并结合金融稳定论坛和20国集团会议加强了与标准制定者 (例如巴塞尔银行监管委员会) 以及各国中央银行和财政部的合作。基金组织为2008年3月的金融稳定论坛会议编写了一份《全球金融问题说明》, 并主办或共同主办了一系列有关金融部门问题的会议和研讨会 (见专栏3.5)。

脆弱性分析

2001年开始的脆弱性分析对各新兴市场经济体的脆弱性和危机风险进行定期的跨国评估。基金组织于2008财年开发了一个新的方法, 使之能够区分新兴市场国家的基本脆弱性和危机风险, 从而有助于识别危机风险较低的良性环境中的一些基本薄弱因素。基金组织希望将这一分析扩大到发达经济体。2008年春季的脆弱性分析侧重于以下问题: 全球动荡对新兴市场经济体的影响; 资产价格暴涨可能大幅修正以及资本流入减少可能促使资产价格、贷款质量和经济增长前景进一步下滑的风险。

主权财富基金

主权财富基金正在成为国际货币和金融体系中日益重要的参与者, 估计其资产已增至1.9至2.8万亿美元, 这还不包

括显著增长的国际储备持有, 2007年底, 国际储备持有达6万亿美元。主权财富基金带来各种经济和金融效益。在母国, 它们促进财富的代际转移, 有助于避免高涨和暴跌周期, 支持财政稳定, 并使主权资产的投资组合能够实现多元化。同时, 它们可在金融市场发挥稳定性影响和加强流动性。近期主权财富基金对若干大银行注资 (见第二章) 已证明了这一点, 但它们也给政策制定者带来一些挑战。

在2007年年会期间, 国际货币与金融委员会虽然认识到主权财富基金在改进市场流动性和金融资源分配中发挥了积极作用, 但在其公报中欢迎基金组织对涉及主权财富基金的投资者及其投资接受国的问题进行的分析, 包括就确定最佳做法进行对话。³⁷ 2007年11月, 基金组织首次在华盛顿哥伦比亚特区组织了主权资产和储备管理人员年度圆桌会议, 以帮助就储备和其他主权资产的管理交流看法和经验。参加圆桌会议的有来自28个国家的中央银行、财政部和主权财富基金管理机构的高级别代表。讨论涉及储备积累趋势及其对中央银行资产负债表的影响。

在2008年3月执董会关于主权财富基金的讨论中,³⁸ 大多数执董认为, 基金组织非常适于提供帮助和协调, 来为主权财富基金制定一套得到普遍同意的原则和做法, 并强调此项工作应与经济合作与发展组织 (经合组织) 及其他机构开展的工作同时进行。执董们支持对主权财富基金采取包容与合作的方针, 把有关的基金组织成员国和利益相关者包括在内, 并同意将以自愿方式采纳这些原则和做法。

国际货币与金融委员会在2008年4月的公报³⁹中欢迎基金组织提供帮助和协调, 与主权财富基金一道制定一套最佳做法的举措, 并声明它期待着在下届年会期间对相关进展进行评估。

2008年4月30日至5月1日, 各主权财

结论

教训与建议

风险管理做法

许多金融机构的风险管理做法反映出判断和公司治理方面的不足。金融机构过于依赖基于模型的战略，而这些战略则是以有限的历史数据为基础，但各机构对其局限性未给予应有考虑。对冲战略过于集中，对于结构性产品尤其如此，对尾部风险和流动性风险未给予足够重视。

风险管理者应积极质疑风险管理和定价模型所依据的假设，检查本公司的风险状况，包括检查对冲策略、交易对手风险以及可能来自市场冲击的第二轮效应。

高级管理层应确保公司内部治理结构的稳健，确保信息与决策责任的明确和适当。

监管者在风险管理的监测方面应发挥更加积极的作用，并鼓励更强化的压力测试，特别是在经济繁荣时期这样做。

建议监管者考虑结构性信贷产品，例如资产支持证券类的担保债务证券（ABS CDO，由资产支持证券类债券投资组合构成的担保债务证券）的不透明性和复杂性是否破坏了市场纪律并需要采取审慎措施或其他措施，同时防范过度监管的风险。

定值、披露与会计

结构性产品的会计处理办法以及定值模型和金融报告中的弱点加剧了当前金融危机的深度和持续时间。

监管者应确保使金融机构制定稳健的定价、风险管理和压力测试模型。应考虑提高结构性金融产品的审慎标准（例如资本缓冲）。

监管者应促使被监管实体采用更好的内部程序以便管理定值模型风险。

应寻求会计与监管标准及银行披露要求的跨境趋同，特别是在涉及全球性金融机构的情况下。应强化对表外资产持有、结构性投资工具及中介管道的披露。

应采取措施改进那些难以定值的证券化工具的价格发现与流动性，例如为此寻求更高层次的标准化并发展中央登记系统。

信用评级机构做法

信用评级方法无法揭示结构性产品中包含的风险。结构性产品的投资者过于依赖评级，而没有意识到价格急剧变化或多档降级所带来的脆弱性。

信用评级机构应改进评级方法和做法，最低程度上，它们应该对结构性产品采用不同的评级办法，公布这类产品降级的可能性，并更详细地披露评级方法。

可以利用审批和发照程序来减少信用评级行业的潜在利益冲突，推动提高透明度和披露评级方法。

各国当局和主要的国际标准制定者应审查审慎监管过程中信用评级的使用及效果，特别考虑结构性产品所适用评级等级的可能变化。

监管和危机管理

并表监管不够，监管者没有充分考虑到新金融工具的相关风险，也没有处理承销标准恶化问题。同时还暴露出危机管理与问题银行处理框架的不足。

新巴塞尔协议框架将允许使用更具风险敏感性的方法进行监管，那些拥有国际活跃银行的国家需要迅速采用这一方法。但是，应认真管理向新巴塞尔协议的过渡，其原因包括：片面或不完整的实施会带来风险；资本底限的适用可能需要进一步扩展；应特别关注来自平行运行期的影响分析。

需强化监管做法，例如现场检查的频率以及外部审计师的使用。应赋予监管者充足的资源，使其有效履行职责。

应把并表监管与审慎报告运用于表外实体，并更好地关注声誉风险和或有负债。

需强化问题银行的处理和存款保险框架，机构之间的协调应更加有效。中央银行应保持消息灵通和参与。

应把最起码的承销及消费者保护标准适用于所有金融中介机构，以限制过度风险承担和监管套利。

中央银行流动性

现有应急流动性框架中存在的不足损害了银行间市场，加剧了动荡。

中央银行需能够向充分广泛的交易对手提供贷款，并接受充分广泛的抵押品，同时注意避免过度的交易对手/信用风险。需注意使用中央银行流动性本身不应给声誉带来不当损害。

有必要完善各国中央银行间的合作，包括为此构建一套更加常设性的应急互换货币信贷额度来解决外币流动性问题，并寻求在操作框架方面更加趋同。

2008财年期间，基金组织主办或共同主办了一系列有关金融全球化和金融稳定的会议和研讨会。

2007年12月，基金组织亚太地区办公室与日本应庆义塾大学21世纪卓越中心-市场质量项目以及日本金融服务局研究与培训中心合作，在东京主持了“金融稳定与金融部门监管：过去十年的教训及发展方向”会议。一批经过精选的亚太地区高级官员、国际金融机构、学术界和私人部门的代表及其他利益相关者参加了此次会议，会议审查了过去10年来在银行改革和金融监管方面所取得的进展。讨论侧重于本地区发展中国家的金融体系是否做好准备，包括通过实施新巴塞尔资本协议标准，来应对不断变化的全球金融环境。

基金组织还与成员国和智囊机构共同主办了研讨会和会议。2007年9月，基金组织与美国芝加哥联储银行共同举办了“第十届国际银行业

年会：全球化与系统性风险”会议，此次会议为来自发达经济体和新兴市场国家的政策制定者及学术界代表提供了一个论坛，以供探讨下列问题：跨境银行业活动的现状；全球化可能如何增大或遏制系统性风险；系统性风险的潜在来源（特别是银行、保险公司、养老金、对冲基金及其他资本市场参与者）；解决系统性担忧的监管努力；需考虑的替代政策。2008年1月，基金组织与布鲁金斯学会在华盛顿哥伦比亚特区共同主办了“全球经济下滑？2008年世界经济”研讨会。¹ 2008年4月，基金组织同英国经济与社会研究理事会的世界经济与金融研究计划共同主办了在华盛顿哥伦比亚特区召开的国际宏观-金融会议。参会人员除基金组织工作人员外，还包括来自七个成员国的中央银行和主要学术机构的代表。此次会议为参会人员提供了一个论坛，以供展示他们近期为缩小解决国际金融问题的“开放经济宏观”方法与“金融”方法之间的差距上所进行的理论与实证研究。

¹ 该研讨会的文字内容见光盘及基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/tr/2008/tr080131.htm。

⁴⁰ 国际工作组网站：www.iwg-swif.org/，该工作组于2008年6月成立，并向工作组成员提供机密工作文件。它还向有兴趣方面提供工作组发布的公共信息和主权财富基金网站的相关链接。有关问题可通过该网址发送至基金组织。

富基金的代表与来自主权财富基金投资国、经合组织和欧洲联盟委员会的代表在华盛顿哥伦比亚特区的基金组织总部举行会议。各主权财富基金正式设立了一个国际工作组，其任务是在适当反映其投资做法和目标的现有原则和做法的基础上，最迟于2008年10月为主权财富基金制定出一套共同的自愿原则。⁴⁰ 基金组织将为工作组提供秘书处，该工作组由来自基金组织25个成员国的代表组成。参加工作组的各主权财富基金推选阿布扎比投资局的一位高级代表和基金组织货币与资本市场部的主任担任其联合主席。

反洗钱和打击恐怖主义融资

基金组织仍坚定地从事反洗钱与打击恐怖主义融资工作，但将重点放在它最具相对优势的领域，即评估那些具有全系统重要性的国家，或呈现出严重的洗钱或恐怖主义融资风险的国家，例如，那些金融体系发展快于反洗钱和打击恐怖主义融资保障措施的新兴市场经济体和中等收入国家。这一工作与基金组织的其他金融部门评估工作之间有着高度的聚合效应，基金组织正在继续将反洗钱和打击恐怖主义融资问题纳入更广泛的监督职责之中，并研究洗钱、非正式部门与主流经济之间的相互关系。



左：阿拉伯联合酋长国阿布扎比的高层建筑。右：在柬埔寨金边运送蔬菜。

41 见“基金组织执董会总结金融稳健指标：在协调的编制活动中取得的经验和今后的步骤”，(PIN 07/135)，见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07135.htm。

基金组织的反洗钱和打击恐怖主义融资技术援助工作对其评估工作提供支持。展望未来，这项工作将更加以需求为驱动力，并将主要依靠外部资金。

金融稳健指标

金融稳健指标是一套比较新的经济统计数据，结合其他经济和金融指标一起使用，以评估一国金融部门的健全状况和脆弱性。基金组织与各成员国、地区以及国际机构密切合作，制定了一套核心和鼓励编制的金融稳健指标。执董会于2001年对这套金融稳健指标表示认可，并于2003年认可了一项工作计划，其目的是提高成员国编制金融稳健指标的能力以及在基金组织的工作中扩大金融稳健指标的报告和分析。作为此项工作计划的一部分，基金组织编写了《金融稳健指标编制指南》，并于2004年发起了自愿的协调的编制活动。协作编制活动有62个参加者，他们要编制12项核心金融稳健指标，并尽量多地编制28项鼓励编制的金融稳健指标，随后向基金组织提供这些指标、主要的数据序列和相关的数数据诠释，以供发布。基金组织例行监测金融稳健指标，将其作为经过加强的金融体系监督工作的一部分，基金组织工作人员报告和金融稳定评估规划报告也经常包括这些指标。

2007年11月，执董会审议了工作计

划的执行情况，并讨论了推进金融稳健指标工作的建议。⁴¹ 执董们认为，金融稳健指标是分析金融稳定的一个重要出发点，是基金组织金融稳健性评估工具包里的一个关键组成部分。执董们敦促继续把金融稳健指标作为监督活动、金融部门评估规划之下的报告工作和基金组织脆弱性分析工作的一个标准构成部分，并欢迎在工作人员报告中就这些指标提出报告。执董们指出，鉴于金融稳健指标所依据的会计、监管和法律体系各有不同，必须采取审慎的态度来解释这些指标，因此呼吁在加强国家之间的可比性方面取得更大进展，并鼓励基金组织和其他国际机构继续努力，协调数据编制与报告方法。执董们认为，基金组织如果定期收集和公布金融稳健指标，同时建立一个集中和对外公开的金融稳健指标数据库，以供成员国、国际机构和市场使用，无疑将有所帮助。执董们同意，应鼓励（但不是要求）各国向基金组织报告金融稳健指标。

为监督工作提供数据的框架和其他数据倡议

为基金组织的监督工作提供数据

基金组织工作人员编写了一份关于为监督工作提供数据的政策框架的审查报告，于2008财年底提交执董会，并于

42 有关《标准与准则倡议》的进一步信息和国别评估文本见基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp。

43 见“基金组织推出经修订的《财政透明度守则手册》”PR 07/95，见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0795.htm。《守则》和《手册》见基金组织网站，网址分别是：www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4175以及www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4177。

44 《数据公布特殊标准》制定于1996年，目的是为已经或正在寻求进入国际资本市场的国家以及满足了较高标准统计数据质量的国家提供指导。《数据公布通用系统》制定于1997年，目的是协助基金组织成员国改进统计体系，并向基金组织所有成员国开放。上述标准与系统都是自愿的，但一旦一国同意接受《数据公布特殊标准》，就有义务遵守标准。见光盘中的光盘-专栏3.1以及“基金组织数据发布倡议历经10年”，见www.imf.org/external/pubs/ft/books/2008/datadiss/dissemination.pdf。

45 见“基金组织和世界银行扩大的外债统计数据库”PR 08/37，见光盘或基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0837.htm。

2009财年初得到讨论。该报告认为总体框架依然是适当的，但建议努力澄清工作人员们对数据充足性的评估，加强为评估外部稳定性而上报数据的工作，提高国家的参与程度和对金融部门数据措施的覆盖面，并对那些有充分能力，但却未能提供数据的成员国采取适当行动。

财政透明度和数据透明度

当代金融市场发生的不稳定事件，包括贷款和证券市场近期出现的压力，突出表明了准确、全面、可跨国比较而且可及时和广泛提供的货币和金融统计数字的必要性。2008财年期间，基金组织采取了若干举措，以提高成员国金融部门数据的透明度和质量（见专栏3.6）。基金组织重新召集了证券数据库工作组，并主持了欧文·费希尔中央银行统计委员会组织的一次研讨会。基金组织发表了《货币与金融统计：编制指南》，作为《货币与金融统计手册》的配套文件。新的《指南》旨在帮助各国编制符合当前最佳做法的高质量数据。2008财年期间，向基金组织统计出版物报告国际投资状况数据的经济体的数目继续增加，至2007年底已达113个。

2007年5月，执董会批准了基金组织经修改的《财政透明度良好做法守则》，这是基金组织为提高透明度和促进良好治理所采取行动的一个核心要素。修改稿反映了一个广泛的磋商过程，成员国当局、民间社会组织、国际组织、学术界和私人部门参加了磋商。同时还发布了《财政透明度手册》修订稿和《资源收入透明度指南》修订稿。迄今为止，已发表了根据《财政透明度良好做法守则》对86个国家的做法进行的评估，以之作为1999年发起的自愿标准与准则倡议的一部分。⁴² 财政透明度是该倡议中的12个专题之一。在此倡议下，基金组织和世界银行根据成员国的

请求，从以下三大方面总结这些国家对良好做法标准的执行情况：透明的政府操作与决策、金融部门标准、公司部门的市场诚信标准。这一评估旨在帮助各国强化其经济体制，并为基金组织和世界银行的工作以及市场参与者提供信息（见光盘上的光盘-专栏3.1）。⁴³

2008年2月，基金组织和世界银行发布了新的季度外债统计数据库（QEDS）增强版以及联合外债数据中心（JEDH）。季度外债统计数据库于2004年首次推出，集中了通常由参加基金组织《数据公布特殊标准》（SDDS）的国家单独发布的外债统计数字。为进一步增加能够得到的外债数据，世界银行和基金组织邀请一组参加基金组织《数据公布通用系统》（GDDS）的低收入国家向其报告一套经过简化的季度数据，其侧重点是公共部门的外债。14个国家接受了邀请，其中12个国家已经开始按要求提供数据。基金组织的打算是随着时间的推移增加上报数据的国家数目。⁴⁴ 联合外债数据中心是国际清算银行、基金组织、经合组织和世界银行联合举办的一个项目。它代表着这些机构向前迈出了的又一步，来帮助和鼓励尽可能多的国家在世界范围内公布外债数据。⁴⁵

协调的直接投资调查

2007年，基金组织决定与机构间工作组的伙伴机构（包括经合组织、欧洲共同体统计局、欧洲中央银行、联合国贸易与发展会议）一起，开展协调的直接投资调查活动。基金组织所有成员国和少数非成员国被邀请参加这一调查。截至2008年4月，共有135个国家表示愿意参加这一调查。该调查将收集2009年底对应方国家直接投资头寸余额方面的信息，这些信息将按股本和债务分列，再进一步按债务资产和负债细分。这一调查还将采集全球直接投资头寸总量及其地理分布数据，从而有助于增进人们

专栏 3.6
金融部门数据倡议

在新兴市场和发展中国家，运作良好的本国债券市场可有助于经济保持强劲和可持续增长以及金融稳定，但有关债券市场的国际可比数据却很有限。2007年，八国集团（G-8）财政部长呼吁基金组织和其他国际机构增进这些数据的质量、可比性和一致性。作为回应，基金组织重新召集了证券数据库工作组，并担任工作组主席，工作组的任务是讨论全球证券数据库的发展。当基金组织于1999年成立该工作组时，其他成员包括国际清算银行和欧洲中央银行。2001年，该工作组的工作暂停，以待欧洲中央银行的中央证券数据库有了更进一步的发展。2007年9月，来自国际清算银行、欧洲中央银行、世界银行、德国中央银行、墨西哥银行和美联储的代表在基金组织总部开会，评估关于新兴市场和发展中国家本地债券市场的现有数据，以找出差距。与会者认为，国际清算银行和欧洲中央银行已经建立的国内和国际债券数据库都可以进一步发展，以满足统计用户的需要。作为此次会议的后续行动，基金组织于2008年3月主持了一个研讨会，其组织者是欧文·费希尔中央银行统计委员会。参加研讨会的人员包括来自国际和地区机构的代表以及多种国家的中央银行和统计部门的代表。他们商定，有必要就编制证券统计数字提供指导，因为在这一领域尚无国际标准。在开始阶段，指导将集中于债券统计，但最终将扩大范围，涵盖其他证券和所持证券。

此外，2008年4月，基金组织发布了《货币和金融统计：编制指南》，旨在为负责实施《货币与金融统计手册》所载方法和统计框架的各国数据编制人员提供直接帮助，该手册是基金组织2000年发布的。通过纳入流量数据编制，《指南》和《手册》标志着基金组织自1948年以来就货币统计向成员国提供的指导出现一项重要进展；此前，重点一直放在中央银行和其他存款公司的资产负债表数据（月末存量）的编制和报告上面。《指南》则将重点放在源数据的跨国协调以及统计数字的编制和呈报方法上。《指南》还介绍了各国向基金组织报告货币数据的统一框架。2004年，基金组织推出了标准报告格式（SRF），供各国报告存款公司、保险公司、养老金和其他结构类型的金融公司机构的资产负债表数据。迄今为止，已有100多个国家/地区建立了标准报告格式数据月度报告程序，来自这些数据的时间序列发表在基金组织的《国际金融统计：货币与金融统计增刊》季刊上。《指南》还引入了说明性补充数据，其中包括衍生金融工具的子类（按合约种类划分）。《指南》中描述的金融统计数字记录了一个经济体内不同部门之间金融资产和负债的分配与再分配情况，是为基金组织用于分析一国对外部或内部冲击的脆弱性的资产负债表方法提供的一项重要投入。

最后，2009财年，基金组织还将发起定期收集和发布35页所述金融稳健指标的工作。

46 《指南》见 www.imf.org/external/np/sta/cdis/index.htm。

47 有关协调的证券投资调查数据可见 www.imf.org/external/np/sta/pi/cpis.htm。

对全球化程度的认识。预期将于2010年底或2011年初取得初步结果，并由基金组织予以发布。为此于2007年成立了一个特别工作组，以协助基金组织编制一份指南，用以指导各国回答问卷调查。⁴⁶ 此调查是基金组织首次以协调方式对直接投资数据进行的调查。在很大程度上，这一模式是基于非常成功的协调的证券投资调查模式。2001年以来，基金组织每年都主持进行协调的证券投资调查。⁴⁷

数据标准倡议

数据标准继续在基金组织监督工作中发挥重要作用。基金组织《数据标准倡议》的实施工作正在取得进展，有64个国家签署了《数据公布特殊标准》，92个国家参加了《数据公布通用系统》，共占基金组织成员的约85%。2008年2月，在一次非正式研讨会上，执董会讨论了一份回顾过去10年《数据公布特殊标准》实施情况的文件，讨论指明了未来可能的发展方向，强调了数据

48 1998年至2004年，在《1977年监督决定》下，每两年对监督程序和监督实施情况进行一次检查。按照中期战略有关简化基金组织程序的要求，新的《2007年决定》规定了三年期监督检查。

发布，并提出了侧重于数据周期性和及时性的改进计划。基金组织目前还正在开展一项与成员国的交流项目（2008年4月举行了两次磋商，一次在南非，另一次在泰国）。执董会将于2008年秋季讨论对基金组织数据标准倡议的第七次审查。

三年期监督检查

过去30年来，执董会定期审议基金组织的监督工作。⁴⁸ 在2008年4月的一次执董会情况介绍会上，执董们根据基金

组织工作人员编写的一份《问题说明》，开始讨论三年期监督检查的设计，这将为执董们提供一个机会，来讨论与调整基金组织监督工作重点相关的战略问题，其中包括侧重点、关键领域中的分析质量（宏观经济与金融之间的联系和双边监督中的多边视角）、外部稳定评估中的开诚布公与一致性以及监督沟通的有效性。这项检查工作将产生一份监督重点声明，预计这将有助于在整个基金组织突出监督重点，为与成员国的对话奠定基础并加强问责制。

规划支持和能力建设



基金组织根据成员国的需要，通过各种工具向其提供支持。基金组织有各种不同的贷款机制（表4.1），以及在不贷款情况下提供政策支持的机制。基金组织还应成员国的请求提供符合基金组织宗旨的技术援助和培训。基金组织的执董会定期检查这些工具，以确保它们能继续满足成员国不断变化的需要。

除监督外，审议与批准成员国申请的资金援助和规划支持也是执董会的核心职责。基金组织通过各项贷款机制向成员国提供暂时融资，使它们有时间调整政策，以克服短期国际收支问题，如缺乏足够的外汇购买所需进口品或偿还外债，稳定经济，并避免今后发生类似的问题。基金组织的贷款是用于支持成员国在与基金组织合作基础上自己制定的经济改革规划，目的是发挥催化作用，使一国能够恢复人们对其政策的信心，并从其他来源吸引更多资金。执董会定期评估成员国在规划下的表现。多数情况下，随着成员国达到规划目标，基金组织即拨付资金。

技术援助和培训帮助成员国履行它们在加入基金组织时作出的承诺，即实施促进金融和宏观经济稳定、可持续经济增长和有序汇率安排的政策，并向基金组织提供关于其经济的及时、准确和高质量的数据。技术援助和培训也是帮助成员国落实基金组织第四条磋商（见第三章）所提建议的手段。因此，将能力建设与监督和规划工作相协调并结合起来，已成为基金组织执董会的关键目标。基金组织主要在其核心专长领域提供技术援助和培训，这些领域包括宏观经济政策、税收和收入管理、公共支出管理、货币政策、汇兑制度、金融部门改革、债务管理以及宏观经济和金融统计。近年来，成员国越来越多地要求基金组织针对与全球化和投资有关的问题提供援助，例如，防范洗钱和恐怖主义融资，加强公共投资、公私伙伴关系和财政风险管理，采纳数据以及金融和财政管理方面的国际标准和准则，克服基金组织和世界银行联合开展的金融部门评估规划所查明的脆弱性，以及开展债务可持续性分析。

资金援助和政策建议

基金组织主要信贷机制下的贷款都收取费用（利息），某些情况下，还根据贷款的类型和期限以及基金组织信贷余额的数量收取附加费。这种贷款的大部分是通过备用安排（解决短期国际收支困难）和中期安排（侧重于较长期的结构问题造成的对外支付困难）提供的。2008财年，基金组织执董会在这些

贷款机制下批准了9.342亿特别提款权的贷款（表4.2），其中包括三项预防性备用安排，分别提供给加蓬（36个月，7720万特别提款权）、洪都拉斯（12个月，3890万特别提款权）和伊拉克（15个月，4.754亿特别提款权），以及提供给利比里亚的36个月的中期安排（3.428亿特别提款权），该笔中期贷款是与减贫与增长贷款（基金组织向低收入国家提供资金支持的主要工具，见下文）下的优惠融资相结合提供的。另外，执董会批准把巴拉圭的现有备用安排减少3500万特别提款权。

基金组织通过减贫与增长贷款（侧重于在以增长为导向的经济战略下减贫）提供补贴贷款，并通过重债穷国倡议和多边减债倡议提供债务减免。寻求获得减贫与增长贷款安排或债务减免的低收入国家必须通过一个参与性过程，由包括民间社会在内的国内利益有关方参与，以该国制定和掌控的战略为基础制定一份减贫战略文件。减贫战略文件向基金组织和世界银行的执董会提交。2008财年，执董会批准了四项新的减贫与增长贷款安排（几内亚、利比里亚、尼加拉瓜和多哥），承付总额为4.248亿特别提款权（表4.3）。此外，执董会批准为布基纳法索现有减贫与增长贷款安排增加900万特别提款权。2008年4月30日，共有25个成员国的改革规划得到减贫与增长贷款安排的支持，承付总额为11亿特别提款权，未提用余额为5亿特别提款权。2008年4月30日，未偿优惠贷款总额为39亿特别提款权（图4.1）。

基金组织向刚刚结束战乱或遭受自

表 4.1
基金组织的贷款机制

贷款机制 (设立年份)	目的	条件	分阶段和监测
信贷档和中期贷款⁴			
备用安排 (1952年)	向面临短期国际收支困难的国家提供中期援助。	成员国采取政策使人相信其国际收支困难将在合理的期间内得到解决。	视遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度购买（拨款）一次。
中期贷款 (1974年) (中期安排)	提供较长期的援助，以支持成员国为克服长期性的国际收支困难而实施的结构改革。	实行为期三年、带有结构性议程的规划，并每年提交一份关于今后12个月政策的详细说明。	视遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度或每半年购买（拨款）一次。
特别贷款			
补充储备贷款 (1997年)	针对与市场信心危机有关的国际收支困难而提供的短期援助。	仅在具有相应规划的备用安排或中期安排的情况下使用，并须采取强化的政策解决市场信心丧失问题。	此项贷款可使用一年；前倾式贷款，分两次或更多次购买（拨款）。
补偿融资贷款 (1963年)	针对暂时性的出口不足或谷物进口过多而提供的中期援助。	仅在以下情况下提供：出口不足/谷物进口过多基本上在有关成员国政府的控制能力之外，该成员国已有一项具有高信贷档贷款条件的安排，或该成员国的国际收支状况除了所述出口不足/谷物进口过多之外，其他方面令人满意。	根据该安排的分阶段拨款规定，通常最短在六个月内拨款。
紧急援助	针对下列原因引起的国际收支困难而提供的援助：		不分阶段，但战乱后援助可能分两次或更多次购买。
(1) 自然灾害 (1962年)	自然灾害	采取合理的努力克服国际收支困难。	
(2) 战乱后 (1995年)	内乱、政治动荡或国际武装冲突造成的后果。	侧重于机构能力和行政能力建设，以便为高信贷档安排或减贫与增长贷款铺平道路。	
向低收入国家提供贷款的机制			
减贫与增长贷款 (1999年)	为解决持续的结构性问题而提供的较长期援助；目标是实现持久减贫的经济增长。	实行为期三年的减贫与增长贷款安排。减贫与增长贷款支持的规划以受援国在参与性过程中制定的减贫战略文件为基础，并与宏观经济政策、结构性政策和减贫政策相结合。	视遵守绩效标准的情况和审查结果，每半年（或偶尔每季度）拨款一次。
外生冲击贷款 (2006年)	为应付突然冲击导致的暂时性国际收支困难而提供的短期援助。	实行为期一至两年、涉及宏观经济调整的规划，使成员国能够对冲击作出调整，并采取那些对于针对冲击进行调整或缓减未来冲击影响很重要的结构改革。	视遵守绩效标准的情况，多数情况下在完成审查后，每半年或每季度拨款一次。

1 除减贫与增长贷款及外生冲击贷款外，基金组织用于提供贷款的资金来自成员国的认缴资本。基金组织为每个国家确定一个代表该国资金承诺额度的份额。成员国用基金组织接受的外币或特别提款权（见专栏5.2）缴纳其部分份额，其余部分用其本币缴纳。拨付或提取基金组织贷款的方式是由借款国用本币从基金组织购买外币资产。借款国用外币从基金组织购回本币，就等于偿还了贷款。减贫与增长贷款及外生冲击贷款的资金是由减贫与增长贷款—外生冲击贷款信托提供的。（迄今为止，尚未在外生冲击贷款下提供任何融资。）

2 从普通资金账户拨付的资金的基本费率设定在比特别提款权周利率高一定幅度。该基本费率适用于在基金组织每个财年内从普通资金账户提取的所有资金的每日未偿余额。此外，除了储备档提款之外，对从普通资金账户提取的每笔基金组织资金收取0.5%的一次性服务费用。对于根据备用安排或中期安排在每个（年度）期间提取的金额，收取预支支付费（对不超过份额100%的承付金额收取25个基点，超过部分加收10个基点）；在以后根据有关安排提款时，将按比例退还这项收费。

		回购（偿还）条件 ³		
贷款限额 ¹	收费 ²	义务还款期限 (年数)	预期还款期限 (年数)	分期还款
年度：份额的100%； 累计：份额的300%。	基本费率加附加费（对超过份额200%的数额收取100个基点的附加费；对超过份额300%的数额收取200个基点的附加费）。 ⁵	3¼-5	2¼-4	每季度
年度：份额的100%； 累计：份额的300%。	基本费率加附加费（对超过份额200%的数额收取100个基点的附加费；对超过份额300%的数额收取200个基点的附加费）。	4½-10	4½-7	每半年
没有贷款限额；只有在相应的常规安排所提供的贷款将超过年度或累计限额时，才可使用这种贷款机制。	基本费率加附加费（300个基点，首次拨款一年后增加50个基点，此后每6个月增加50个基点，最高到500个基点）。	2½-3	2-2½	每半年
出口和谷物两个组成部分各自不超过份额的45%，二者相加不超过份额的55%。	基本费率。	3¼-5	2¼-4	每季度
一般不超过份额的25%，但在例外情况下可提供最高为份额50%的更大金额。	基本费率；但在有资金的情况下，费率可补贴至每年0.5%的水平。	3¼-5	不适用	每季度
份额的140%；例外情况下可达份额的185%。	0.5%	5½-10	不适用	每半年
年度：份额的25%（年度贷款限额标准）； 累计：份额的50%（除非是例外情况）。	0.5%	5½-10	不适用	每半年

³ 对于2000年11月28日以后购买的资金，成员国应根据预期还款期限进行回购（偿还贷款）。如果执董会认为有关成员国的对外状况改善幅度不足以使该成员国具备购回能力，基金组织可以应成员国的请求修改预期还款期限。

⁴ 信贷档是指以相对于成员国在基金组织份额的比例表示的购买（拨付）规模。例如，成员国份额的25%以内的贷款拨付是第一信贷档拨付，它需要成员国证明自己正在采取合理的努力来克服国际收支困难。超过份额25%的贷款拨付请求称为高信贷档提款；这些分档的资金以借款国达到一定的实绩目标为条件分期支付。此类贷款拨付通常结合备用安排或中期安排进行。不根据任何安排获得基金组织资金的情况很罕见，并且今后预计仍将如此。

⁵ 在2000年11月实行的附加费。

表 4.2
2008财年在主要贷款机制下批准的安排
(百万特别提款权)

成员国	贷款安排的类型	生效日期	批准的数额
加蓬	36个月备用安排	2007年5月7日	77.2
洪都拉斯	12个月备用安排	2008年4月7日	38.9
伊拉克	15个月备用安排	2007年12月9日	475.4
利比里亚	36个月中期安排	2008年3月14日	342.8
小计			934.2
巴拉圭 (减少) ¹	27个月备用安排	2007年10月15日	(35.0)
总计			899.2

1 只列出了减少额。

来源：基金组织财务部。

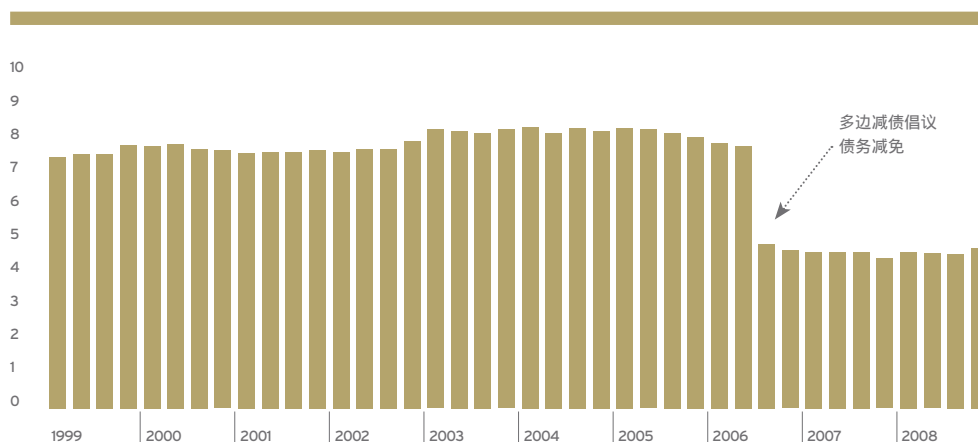
表 4.3
2008财年批准的减贫与增长贷款安排
(百万特别提款权)

成员国	生效日期	批准的数额
新安排		
几内亚	2007年12月21日	48.2
利比里亚	2008年3月14日	239.0
尼加拉瓜	2007年10月5日	71.5
多哥	2008年4月21日	66.1
小计		424.8
增加贷款 ¹		
布基纳法索	2008年1月9日	9.0
小计		9.0
总计		433.8

1 对于增加贷款，只列出了增加额。

来源：基金组织财务部。

图 4.1
1999财年至2008财年的优惠贷款余额
(十亿特别提款权)



49 2001年以来，双边捐款使基金组织能够以每年0.5%的低利率向低收入国家提供战乱后紧急援助，迄今为止，已有16个低收入国家从中受益。2005年初，将补贴范围扩大到包括自然灾害紧急援助，为此，执董会制定了初步目标，即再筹集4500万至6500万特别提款权的捐款，以满足直至2009年的五年期内的预计补贴需要。2005年以来，已有17个国家承诺提供2900万特别提款权，这促使基金组织加大筹款力度。当前的目标是获得1亿特别提款权的捐款，满足2014年之前的预计补贴成本。已向外生冲击贷款和紧急援助承诺捐款或捐款的国家名单见光盘上的表4.1和4.2。

50 该项拟设立的工具有的名称已从“储备补充额度”改为“迅速贷款额度”，以更好地反映其目的。

然灾害的成员国提供紧急资金援助，分别称为战乱后紧急援助（EPCA）和自然灾害紧急援助（ENDA）。有资格获得减贫与增长贷款下的优惠贷款的国家可以利用外生冲击贷款下的资金，并且也有资格按补贴利率获得紧急援助。⁴⁹ 2008财年，执董会批准了总额为2.185亿特别提款权的紧急援助。其中包括批准两项自然灾害紧急援助申请（孟加拉1.333亿特别提款权，多米尼加210万特别提款权）和三项战乱后紧急援助申请（科特迪瓦的两项贷款申请，每笔均为4070万特别提款权，以及几内亚比绍的一项申请，数额为180万特别提款权）。2008年4月30日共有三个国家（科特迪瓦、几内亚比绍和黎巴嫩）有1.338亿特别提款权的战乱后紧急援助未偿贷款，五个国家（孟加拉国、多米尼加、格林纳达、马尔代夫和斯里兰卡）有总额为2.454亿特别提款权的自然灾害紧急援助未偿贷款。

近年来，一些国家决定提前偿还基金组织的贷款。例如，2008财年，玻利维亚、伊拉克和前南斯拉夫马其顿共和国提前偿还了基金组织的贷款，总额为3.309亿特别提款权。

更普遍地讲，在经历了五年不同寻常的广泛全球增长和充满活力的金融市场形势后，一些成员国的宏观经济状况改善，并能容易地获得私人资本，因此，它们与基金组织的关系已从资助和监督关系转变为以监督为主的关系。传统上，中等收入成员国是基金组织信贷档案资金的主要使用者，但在过去几年里，它们对基金组织贷款的需求尤其低，备用安排和中期安排的批准数量也在下降。许多低收入国家也得益于宏观经济政策的改善、有利的全球环境以及对初级商品的强劲需求。尽管对减贫与增长贷款的需求依然很大，但2008财年批准的减贫与增长贷款安排少于前几年，部分原因是成员国转而利用基金组织的政策支持工具（见下文）。

新兴市场经济体

近年来，新兴市场经济体作为一个整体已成为全球经济增长的力量源泉，它们对传统的基金组织资金支持的需求下降。许多新兴市场经济体出于自我保险目的积累了大量储备，并在近期金融市场动荡中表现出了抗冲击能力。由于汇率更加灵活，而且更加依赖以本国货币计值的债务，减小了脆弱性的两个来源。执董会强调了这些经济体加强债务管理的重要性。在基金组织的参与下，几个主要新兴市场实行了增强经济基本要素的政策。然而，持续的市场动荡可能使那些依赖短期资本流入为大量经常账户逆差和国内信贷的快速增长提供融资的国家面临更大风险。

为新兴市场经济体设计的新工具

鉴于新兴市场脆弱性的性质不断变化，基金组织继续探讨其融资工具是否满足新兴市场经济体的需要。对于提议设立的迅速贷款额度（RAL）⁵⁰，成员国表示出令人鼓舞的支持。然而，对于设计的某些方面，成员国仍持各种不同观点，尚未就对成员国最有用的工具类型达成共识。不过，鉴于近期的全球金融市场动荡，基金组织正推进其关于新流动性工具形式的工作，并正在考虑一些执董提出的关于为正在融入全球资本市场和实行金融部门改革的国家设立金融稳定贷款额度的建议。

低收入国家

基金组织继续密切参与低收入国家的工作，同时调整其职能重点，使其集中于自己的核心专长领域（为持续增长和减贫所需的稳定的宏观经济政策和体制），减少在非核心结构性问题上的工作。基金组织根据各国的需要提供政策建议、融资和能力建设援助（见下述），同时也利用自己的跨国经验和视

51 见基金组织2007年年报第42-43页,并可从独立评估办公室网站(www.ieo-imf.org)上了解更多信息。

52 执董会讨论总结见光盘和基金组织网站:“基金组织执董会讨论基金组织在减贫战略过程中的作用及其与捐助方的合作”,(PIN 07/130),www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07130.htm。

53 见“基金组织执董会完全恢复利比里亚的基金组织成员国地位,批准了9.52亿美元的资金支持并确定其达到重债穷国决策点”,(PR 08/52),见光盘或基金组织网站,网址是www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0852.htm。为了有资格获得重债穷国倡议援助,一国必须实施基金组织和世界银行支持的强有力的经济政策。在该国建立了良好表现记录并制定了减贫战略文件或过渡期减贫战略文件后,即认为它达到了决策点,基金组织和世界银行当即正式确定该国的资格,国际社会承诺将该国的债务降到可持续的水平。该国随后必须在国际社会的支持下继续保持良好的记录,实施关键的政策改革,维持宏观经济稳定,并采纳和执行减贫战略文件。巴黎俱乐部以及其他双边和商业债权人按规定将重新安排即将到期的债务。一国一旦实现在决策点确定的目标,就达到完成点,随后获得所承诺其余部分的债务减免。

角。为了增强基金组织对低收入国家政策工作的重视及提高其一致性,并促进信息交流和基金组织与捐助方的联系,基金组织对部门间低收入委员会进行了彻底改革。随着一些低收入国家增长和成熟起来,基金组织可能更加强调对资本流入的相应政策、商品价格暴涨暴跌和金融市场发展等问题,同时继续将增长、减贫和债务可持续性摆在优先位置。执董会将在2009财年初深入考察基金组织在低收入国家的作用。

明确基金组织在低收入国家的作用

为了明确基金组织在低收入国家的作用并加强在低收入国家的参与,基金组织总裁2008年2月访问了布基纳法索、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚,与非洲领导人以及私人部门和民间社会的代表探讨撒哈拉以南非洲面临的挑战和基金组织在该地区发挥的作用,并实地了解基金组织如何能最有效地支持成员国努力促进增长和减贫。基金组织的执董们还在2月访问了若干非洲国家,会见了国家元首、高层官员和各利益有关方(包括公共和私人部门、民间社会及发展伙伴的代表)。

2007年6月,执董会还讨论了独立评估办公室关于基金组织和援助撒哈拉以南非洲的报告(见第五章)所提出的建议的实施计划,这些建议已得到执董会认可。执董会肯定了该地区1999-2005年宏观经济表现的改善,认为这在一定程度上得益于基金组织的建议和行动,同时确定了需要进一步改善的领域,包括基金组织在减贫工作中的作用、筹集援助资金、制定实现千年发展目标的不同方案以及贫困和社会影响分析的运用。⁵¹

基金组织对低收入国家的资金支持无论就其本身而言,还是在为调动其他捐助方的支持而发挥催化作用方面,都依然很重要。2007年10月,执董会讨论了基金组织在减贫战略过程中的作用及

其与捐助方的合作,重申在减贫战略过程中,基金组织对低收入国家工作的主要重点应当是为设计适当的宏观经济框架和对宏观经济至关重要的结构性改革提供政策建议和技术支持。⁵²执董会指出,减贫战略文件已成为各国减贫工作以及协调外部支持来实现千年发展目标方面的公认的操作框架,并一致认为,基金组织对实现千年发展目标的主要贡献在于帮助各国维护宏观经济稳定、债务可持续性和适当的财政框架,同时认为基金组织还应继续促进更可预测、更有效的援助。

执董们同意,与其他发展伙伴的密切合作对于基金组织有效开展对低收入国家的工作以及成功调整基金组织的职责重点至关重要,并呼吁深化这种合作,更加强调明确专长领域和业务分工。与此同时,执董们强调,各国对援助过程的认同感对成功的捐助方协调至关重要,并强调各国当局、基金组织、世界银行和其他发展伙伴之间在国家一级达成的谅解是与捐助方合作的关键要素。2008财年,基金组织加强了与世界银行的协作,并在若干非洲国家实施了管理层联合行动计划以及公共财政管理、金融部门和自然资源管理方面的试点项目(见第五章)。

债务减免和债务管理

2008财年,更多的国家从重债穷国倡议和多边减债倡议下的债务减免中受益。对重债穷国倡议框架进行了调整:重债穷国为了达到该倡议下的决策点,可以通过各种工具建立良好记录,在这些工具中,现增加了达到某些标准的工作人员监测的规划(SMP)(见下文)。利比里亚是三个对基金组织长期拖欠的有资格获得重债穷国减债的国家之一,该国首先从这种调整中受益,于3月达到决策点(见专栏4.1)。⁵³

截至2008年4月30日,33个国家已

54 在发起多边减债倡议时，估计基金组织提供多边减债倡议债务减免的成本为26亿特别提款权。

55 执董会这次讨论的总结可以从光盘和基金组织网站上查到：“基金组织执董会修改重债穷国倡议”(PIN 08/03)，www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0803.htm。

56 执董会这次讨论的总结可以从光盘和基金组织网站上查到：“基金组织执董会讨论重债穷国倡议和多边减债倡议——基金组织对低收入成员国优惠援助和债务减免的实施情况和资金来源”(PIN 07/12)，www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07122.htm。执董会的讨论基于基金组织和世界银行联合准备的一份题为“重债穷国倡议和多边减债倡议——实施情况”的文件（见基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf），以及基金组织与国际开发协会联合准备的一份题为“强化的重债穷国倡议——非巴黎俱乐部官方双边债权人的参与情况”的文件，该文件作为执董会讨论的背景材料（www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/091007.pdf）。

57 见“低收入国家的债务可持续性框架：介绍”，可从基金组织网站上查到，网址是www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm。

达到强化的重债穷国倡议下的决策点。其中有23个国家达到完成点。基金组织在重债穷国倡议下总共承诺23亿特别提款权的资金，并拨付了17亿特别提款权。2008财年，三个成员国（阿富汗、中非共和国和利比里亚）达到了决策点，一个成员国（冈比亚）达到了完成点。此外，执董会批准向圣多美和普林西比拨付更多重债穷国援助资金。

2006年初发起了多边减债倡议，目的是进一步减轻合格低收入国家的债务，使其腾出资金用于实现千年发展目标。根据多边减债倡议的既定融资框架，合格成员国截至2004年12月底所欠基金组织债务的全部存量，如果在该成员国资格获得这种债务减免时仍未偿还，并且不在重债穷国倡议援助范围内，则可获得100%的债务减免。⁵⁴（见光盘上的表4.3和4.4。）

2008年1月，执董会修改了减贫与增长贷款—重债穷国信托文件：重债穷国为了达到重债穷国倡议下的决策点，可以通过各种工具建立良好记录，在这些工具中，现增加了达到有关政策标准的工作人员监测的规划（SMP），这些政策标准与高信贷档或减贫与增长贷款安排支持的规划相关。⁵⁵做出修改的目的是在适当情况下承认，在基金组织和其他国际机构寻求必要的资金保证，用以结清拖欠和提供减债期间，这些国家在实施强有力的宏观经济稳定和结构改革规划方面建立了良好记录。

2007年9月，执董会讨论了重债穷国倡议和多边减债倡议的实施情况，并讨论了基金组织向低收入成员国提供的优惠援助和债务减免的资金来源。⁵⁶执董们表示担心，尽管在重债穷国倡议和多边减债倡议下提供了债务减免，导致债务比率相应下降，但对于多数重债穷国而言，长期债务可持续性仍是一个重要挑战。他们强调，重债穷国需加大努力筹集国内收入，实现生产和出口基础的多元化，并增强其公共体制以克服基本脆

弱性及确保长期债务可持续性。他们还强调加强公共债务管理的重要性，鼓励重债穷国根据债务可持续性分析采用负责任的融资战略。此外，他们强调，工作人员应继续向重债穷国提供技术援助，以提高其债务管理能力，帮助其制定中期债务战略。他们呼吁所有债权人确保对重债穷国的贷款不会导致债务的再度迅速积累，并确保以透明方式提供贷款。

世界银行启动了一个旨在增强低收入国家债务管理能力的项目，并正在向各国官员提供培训，使他们能够将债务可持续性框架作为一项政策工具来使用（见下面的“体制和能力建设”）。2008财年，基金组织工作人员与经合组织的出口信贷小组密切合作，界定2008年1月商定的可持续贷款原则。这些原则要求经合组织出口信贷机构在基金组织和世界银行为其制定了优惠贷款要求的低收入国家都遵守这些要求，并在其他低收入国家考虑到债务可持续性分析的结果。基金组织和世界银行还设立了专门的网页，使捐助方和债权人更容易获得关于具体国家的债务可持续性分析和优惠贷款问题的信息。⁵⁷

非资金支持

基金组织通过政策支持工具（PSI）向低收入国家提供非财政规划支持。2008财年批准了对莫桑比克和塞内加尔的政策支持工具，使迄今为止批准政策支持工具的国家数目达到六个（2006财年批准了对尼日利亚的政策支持工具，2007财年批准了对佛得角、坦桑尼亚和乌干达的政策支持工具）。执董会在2006财年建立了政策支持工具框架，以满足某些低收入国家的需要，这些国家不再需要或不再希望得到基金组织的资金支持，但仍然寻求基金组织对其经济政策提供建议并予以监测和认可。政策支持工具还起到“信号”作用，即间接

利比里亚在2007年12月结清了对世界银行和非洲开发银行的拖欠后，于2008年3月结清了对基金组织的拖欠，并于2008年4月获得巴黎俱乐部的优惠债务待遇。正在进一步采取步骤实现与其他债权人之间关系的正常化。

专栏 4.1

利比里亚：结清对基金组织的拖欠

利比里亚自1984年以来一直拖欠对基金组织的债务。2008年3月14日，利比里亚结清了5.43亿特别提款权的拖欠，从而实现了与基金组织关系的正常化。利比里亚改善了与基金组织的合作，包括在工作人员监测的高信贷分档政策质量规划下取得令人满意的表现，为该国结清拖欠铺平了道路。美国提供的日间过渡贷款为利比里亚结清拖欠以及随后在第十一次总检查下的增加份额提供了帮助。此外，基金组织许多成员国为利比里亚债务减免所需资金提供了捐助。以下资金为这些双边捐款提供了便利：一是基金组织一号特别应急账户余额（作为储备积累，目的是防范可能出现的信贷损失）的部分分配，二是为

抵消利比里亚拖欠对基金组织收入的影响而使用的递延费用调整收入（见第五章）。

在利比里亚结清了拖欠后，执董会恢复了该国的投票权和相关权利以及使用基金组织普通资金的资格，并撤销了中止其使用特别提款权的决定。在此基础上，并考虑到能够确信有资金支持基金组织对利比里亚的债务减免，2008财年，执董会批准了利比里亚在减贫与增长贷款和中期贷款安排下总额5.82亿特别提款权的贷款申请，确定利比里亚已达到强化的重债穷国倡议下的决策点，并批准了利比里亚的过渡期重债穷国援助申请。

58 讨论是结合审议两份工作人员报告和几份其他背景文件进行的。这些文件总结了基金组织近期在适应援助资金增加方面所做的工作。这些文件可从基金组织网站上查到：“援助资金流入——基金组织的作用和规划设计”的操作问题”，www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/061407.pdf；“增加援助的财政政策回应”，www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/060507.pdf。执董会讨论的总结见“基金组织执董会讨论低收入国家援助资金流入对基金组织建议和规划设计的操作影响”，(PIN 07/83)，载于光盘和基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0783.htm。

59 本说明，“撒哈拉以南非洲粮食和燃料价格的上涨：为2008年4月23日在阿比让举行的西非经济货币联盟会议准备的背景材料”，载于光盘。

提供关于一国经济表现和前景的信息，这种信息有助于外部各方（例如私人债权人、捐助方和一般公众）的决策。政策支持工具体现减贫与增长贷款的设计特征，并实现后者的诸多目的，而且与后者的安排和债务减免一样，是以制定减贫战略文件为基础。一旦发生外生冲击，正在按计划实施的政策支持工具能提供一个基础，使成员国得以迅速获得外生冲击贷款资金。

扩大援助规模

国际社会已承诺扩大对低收入国家的援助规模并改善援助的提供方式，帮助它们实现千年发展目标（专栏4.2）。基金组织通过政策建议、资金支持（包括债务减免）和技术援助，努力帮助各国创造一个能够有效使用援助资金的宏观经济环境。2007年7月，执董会讨论了计划扩大对低收入国家援助规模将对基金组织的作用产生的影响，以及基金组织支持的政策规划的设计，特别是财政、货币和汇率政策的设计（专栏4.3）。⁵⁸

粮食和燃料价格

2008财年，基金组织成立了一个关于粮食和燃料价格的部门间工作组，该工作组于2008年4月在一次情况介绍会上向执董会提交了工作计划。执董会广泛

讨论了对粮食和燃料危机的适当应对措施、基金组织贷款机制的使用方式以及提供政策建议等问题。执董会批准了工作计划。该工作组正在以下三个方面开展工作：诊断问题；与参加全球粮食危机高层工作组的其他机构（包括一些联合国机构和世界银行）开展协作，从而确保基金组织的贡献（包括资金支持）与国际努力相协调，以克服价格上涨带来的困难；向最脆弱的国家提供政策建议，同时确保所实行的政策可在中长期内持续。

基金组织提供了一份关于政策选择的综合说明，作为背景材料供西非经济货币联盟成员国财政部长在审议工作中参考。⁵⁹另外，基金组织正在就可能采取的应对粮食价格上涨的政策措施（特别是针对贫困人口的措施）向有资格获得减贫与增长贷款的国家和其他国家提供咨询。2008年4月，基金组织工作人员赴海地（粮食净进口大国）评估粮食价格上涨对政府经济规划的影响，并讨论哪类支持能最好地满足海地的需要。一些国家（大多是非洲国家）已申请通过减贫与增长贷款获得更多资金支持，以弥补粮食进口成本的上升。2009财年初，执董会批准通过减贫与增长贷款向七个国际收支将受粮食和燃料进口花费上涨严重影响的国家提供资金支持。执董会还在考虑如何修改外生冲击贷款，以提高其有用性。

基金组织和世界银行跟踪低收入国家在实现千年发展目标方面的进展，每年在《全球监测报告》中联合公布跟踪结果。第五期《全球监测报告》于2008年4月发表，题目是“全球监测报告：千年发展目标与环境——包容和可持续发展议程”。该报告认为，尽管很多国家都已着手努力在2015年前实现极端贫困人口减半的目标，但穷国不太可能实现降低儿童和产妇死亡率的目标。另外，在实现完成小学教育、营养和卫生等方面的目标上也存在严重差距。¹

该报告强调环境与发展之间的联系，呼吁针对气候变化采取紧急行动，警告说，发展中国家受气候变化和自然资源退化的影响最为严重。为了在来之不易的成果基础上继续取得进

展，发展中国家需要获得支持，以处理增长、发展和环境可持续性之间的关系。

实现千年发展目标的进度在各个国家、地区和不同收入国家组别之间有很大差异。撒哈拉以南非洲在所有方面（包括减贫目标）处于落后状态，尽管该地区很多国家的经济增长表现目前在改善。不过，对多数国家而言，如果其自身及发展伙伴做出更大努力，多数千年发展目标仍是有望实现的。该报告列出了由六点内容组成的综合议程，其中首先是实现强有力的、包容的增长。报告并呼吁提供更有效的援助；使多哈回合贸易谈判取得圆满结果；更加重视加强医疗保健、教育和营养计划；提供融资和技术转让，以减轻和适应气候变化的影响。

1 见“《全球监测报告》认为实现营养、医疗卫生、教育和其他发展目标的进程未按计划取得进展”，新闻发布稿第08/75号。可在光盘或基金组织网站查到，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0875.htm。《全球发展报告》可以从基金组织网站上查到，网址是：www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2008/eng/gmr.pdf。

60 这是该咨询组的第三次会议。该咨询组于2007年4月成立，目的是加强基金组织与非洲核心小组的政策对话，由非洲核心小组成员和基金组织总裁组成。

61 见“基金组织执董会讨论贸易援助”，(PIN 08/14)，可从光盘或基金组织网站上查到，网址是www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0814.htm。该文件（“贸易援助：利用全球化促进经济发展”）载于基金组织网站，网址是www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/080107.pdf。

2008年4月，非洲咨询组在华盛顿哥伦比亚特区基金组织总部召开会议，⁶⁰ 讨论世界粮食和燃料价格高企的影响及其给撒哈拉以南非洲和全球政策制定者带来的挑战。咨询组同意，有关政策应力求帮助那些最无力应付高价格的人，同时不损害来之不易的经济稳定。他们评论说，尽管临时的、有针对性的补贴有助于保护最脆弱人口免受冲击影响，但有必要确保这种补贴不成为永久性的。尽管各国应致力于建立高效的社会安全网，但咨询组指出，这不总是容易做到的，可能需要某种次优解决方案。

咨询组同意，在粮食生产上具有相对优势的国家应消除本国农业生产的障碍（指出几个国家已经在这样做），而且各国应避免扭曲性政策（如无针对性的补贴）。总裁重申，基金组织随时准备协助各国设计宏观经济政策以应付冲击，包括为安全网建立财政空间。咨询组对要求双边和多边捐助方大幅度增加粮食援助的呼吁表示支持。

贸易援助

2007年9月，执董会讨论了基金组织和世界银行联合撰写的关于国际社会支

持发展中国家融入全球经济的报告。⁶¹ 执董们欢迎世界贸易组织和其他机构关于加强贸易援助及更好地协调和提供贸易援助的倡议。在发达和发展中经济体内部仍有许多障碍，妨碍最贫困国家关心的产品的贸易，执董们对此表示遗憾，但指出，鉴于存在基础设施约束和其他国内供给约束，以及政策薄弱环节和治理问题，许多现有的贸易机会仍未得到利用，并指出贸易援助有助于低收入国家更有效地利用现有的和新的贸易机会。他们还指出，如果能够增强政策框架，包括进一步实行贸易改革，那么将从贸易援助中获得更大好处。

执董们同意，需要参照在强化的综合框架（EIF）下进行的贸易诊断性研究，正确地确定各国在贸易改革和增强竞争力方面的优先事项，并将其纳入国家发展和减贫战略。执董们还强调，必须保证为强化的综合框架提供更多融资，并敦促捐助方履行在所有贸易援助上的承诺。

规划设计

2008财年，执董们结束了对基金组织在信贷档及中期贷款和减贫与增长贷

专栏 4.3

扩大对低收入国家的援助规模：操作影响

2007年7月，执董会讨论了扩大援助规模对基金组织咨询工作和规划设计操作产生的影响。执董们重申，鉴于扩大援助规模的情况目前尚不普遍，基金组织在低收入国家开展的工作应继续侧重于它的核心领域。他们对以下结论表示欢迎：基金组织支持的规划已更加照顾援助资金的使用，并更加支持扶贫支出。

执董们赞成，在援助资金流动增加、但不稳定和不确定性的情况下，应侧重于在基金组织支持的规划中确定宏观经济政策设计的最佳做法，并强调，在扩大援助规模的环境下，宏观经济政策的制定应以支出计划的较长期视角和可能获得的资源为依据，为此，应把中期框架作为适当的政策工具。执董们注意到援助资金的拨付往往波动不定，因此认为应当逐步稳定支出，从而使规划有充分的资金支持，并强调需要对支出进行认真监测，以确保债务可持续性，指出效率低下的支出只会增加债务负担，而不会改善经济和社会结果。

执董们强调，在管理流入的援助资金时，财政、货币和汇率政策的协调非常重要。很多

执董指出，在扩大援助规模的情况下，更加需要汇率灵活性，有管理的浮动汇率体制可能给政策和规划的设计带来挑战。他们认为，基金组织在就汇率政策向成员国提供咨询方面仍将发挥重要作用，并建议，货币规划应致力于使援助资金的吸收与价格稳定和储备充足性协调一致，同时避免排挤私人投资。

执董们认为，在管理援助资金增加的宏观经济政策中，旨在最终降低对援助依赖性的措施应当是一个内在组成部分。他们强调，加强财政体制和公共财政管理体系对于有效使用增加的援助资金至关重要，并呼吁低收入国家根据对现有体系的诊断性评估，制定适当排序和确定轻重缓急的行动计划，以加强公共财政管理体系。这些计划应根据本国实施改革的能力，确定改革措施的优先顺序。在权力日趋下放的情况下，执董们强调，需要在占社会支出很大比重的地方政府一级建立有效的公共财政管理体系。执董们强调，捐助方需继续向低收入国家提供支持，包括技术援助，以制定和实施公共财政管理行动计划。

62 见“基金组织执董会结束对信贷档及中期贷款和减贫与增长贷款的贷款限额政策以及特殊贷款限额政策的检查”，(PIN 08/30)，见光盘或基金组织网站，网址是 www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0830.htm。

款下的贷款限额政策以及特殊贷款限额政策的检查；讨论了独立评估办公室关于基金组织支持的规划中的结构性贷款条件的报告；并考虑在两阶段经济复苏援助计划下对脆弱国家采用的新方法。

贷款限额政策

执董会定期检查基金组织的贷款限额政策。贷款限额政策是指基金组织为支持成员国的经济规划而向其提供贷款的数额方面的限制规定和指导原则。这种检查包括审议使用信贷档（通常在备用安排下）和中期贷款资金方面的正常贷款限额，以及特殊贷款限额框架，该框架为决定超过正常限额的贷款提供指

导。在检查中还审议适用于减贫与增长贷款的政策。在2008年2月执董会结束最近一次检查时，多数执董认为基金组织贷款限额政策的指导原则和限额仍是适当的，同意维持现有限额，但一些执董认为，一些充满经济活力的成员国可获得的贷款没有跟上贸易和资本流量，因此有必要提高其贷款限额。执董们还重申，应继续根据以下因素做出贷款限额决定：一国的融资需要；其偿还基金组织债务的能力，包括其调整规划的健全程度；其对基金组织的未偿债务余额。多数执董认为，特殊贷款限额框架以及减贫与增长贷款的现有贷款限额和标准仍是基本适当的，目前尚无需做出调整。⁶²

63 基金组织将脆弱国家大致定义为薄弱的治理、有限的行政能力、持续的社会紧张局势以及易于遭受战乱和政治动荡的倾向对经济和社会表现造成严重损害的国家（包括战乱后国家）。执董会讨论的总结见“基金组织执董会讨论基金组织在脆弱国家和战乱后国家的参与——经验回顾”，(PIN 08/43)，可在光盘或基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0843.htm。执董会的讨论以一份工作人员报告为基础，报告题为“基金组织在脆弱国家和战乱后国家的参与——经验回顾——问题和选择”，该报告也载于基金组织网站，网址是www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/030308.pdf。

64 基金组织技术援助管理办公室在与其他部门合作的基础上撰写了一份关于技术援助改革的报告，并于2008财年提交给执董会。在2009财年初的一次会议上，执董会总体上支持工作人员提出的改革建议。见“基金组织执董会讨论旨在加强基金组织技术援助影响的改革”，(PIN 08/58)，载于光盘或基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0858.htm，该文件（“加强基金组织技术援助的作用”）载于基金组织的网站，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/040308a.pdf。

基金组织支持的规划中的结构性贷款条件

2007年12月，执董会讨论了独立评估办公室对基金组织支持的规划中的结构性贷款条件所作的评估。执董们基本同意独立评估办公室的结论，并指出，独立评估办公室的评估有助于增加基金组织的针对性和影响。独立评估办公室发现结构性贷款条件的构成逐渐转向基金组织核心领域，执董会对此表示赞同，但多数执董对独立评估办公室的以下结论表示关注：结构性贷款条件的数量没有显著减少，某些结构性贷款条件可能涉及对规划目标不重要的领域。执董会基本支持加大努力来精简贷款条件，指导原则是尽量谨慎地附加贷款条件，并将重点放在对实现规划目标至关重要的措施上。另一个值得关注的问题是独立评估办公室的下述结论：在很多情况下，对结构性贷款条件的遵守率较低，而且结构性贷款条件往往未能促进有关国家的进一步改革。为了增强各国对改革的广泛认同，执董会呼吁在制定贷款条件时更多听取政府的观点。2009财年初，执董会讨论了管理层对执董会所认可的建议的实施计划。

脆弱国家

2008年3月，执董会考虑了帮助脆弱国家的新方法，即两阶段经济复苏援助计划（ERAP）。⁶³在该计划的第一阶段，基金组织将提供技术援助，但不提供资助。第二阶段将提供资助，同时附加有限的、但针对性很强的贷款条件，目的是进一步加强经济表现和政策实施，使受援国能尽快达到高信贷档贷款的标准。

执董们普遍认为，有余地提高基金组织援助低收入脆弱国家的能力。许多执董认为应采取渐进、灵活、有计划的中期规划方法。他们强调，基金组织应

侧重于帮助脆弱国家重建落实宏观经济政策建议和基本经济改革的体制能力。大家一致认为，基金组织的参与将有助于动员国际社会对有关国家的资金支持，并为债务减免奠定基础。许多执董还认为拟议的方法是可取的，而其他一些执董则认为可以通过基金组织现有的技术援助、监督、评估函、工作人员监测的规划以及战乱后紧急援助等手段加强基金组织在低收入脆弱国家的工作。管理层将向执董会提出反映执董会观点的操作建议，通报2008年4月基金组织和世界银行春季会议期间对成员国开展的沟通活动的结果，并报告计划进一步对捐助方和其他利益方开展的沟通活动。

建设体制和能力

基金组织的技术援助和培训是重要手段，能够帮助成员国设计和实施良好的政策，从而促进全球经济稳定。在某些领域（如建立健全的财政和货币体制），基金组织可能是向成员国提供建议和培训的最佳或唯一来源。然而，在受到资源限制的环境下，基金组织需确定重点和采取战略性更强的方法。因此，作为重新调整工作重点的一部分，基金组织实施了改革，以增强其能力建设活动的影响。

提高技术援助的效力和效率

基金组织在其核心专长领域提供技术援助和培训，这些领域是：宏观经济政策、货币政策、汇率政策、税收政策、收入管理、支出管理、金融部门稳定、法律框架以及宏观经济和金融统计。基金组织约80%的技术援助是提供给低收入和中低收入国家（图4.2）。基金组织正对技术援助实行大幅改革，以实现下述若干目标：⁶⁴

- 将技术援助与基金组织监督和贷款更好地结合起来；

- 使技术援助与受援国和基金组织的战略目标更好地协调，从而更好地确定技术援助的轻重缓急；
- 将技术援助更好地纳入基金组织的中期预算，以便更容易确定轻重缓急，并使技术援助更敏感地对重点的变化作出反应；
- 扩大技术援助结论的公布范围，以加强对所获经验教训的分享，并促进捐助方和其他技术援助提供方的协调；
- 采用绩效指标，使技术援助评估更加系统化；
- 加强技术援助的预算安排、成本核算和融资。

基金组织地区部是基金组织与成员国之间的主要联系纽带，在与成员国当局合作制定技术援助战略方面承担了主要责任。技术援助计划列在“地区战略说明”中，明确阐述了基金组织和成员国当局共同的重点领域。技术援助计划是从中期角度制定的，以确保在短期政策需要和中期能力建设要求之间取得适当平衡。中期方法还有助于将技术援助计划与基金组织的业务预算和捐助方的时间安排充分结合起来。基金组织将在2009财年检查在“地区战略说明”这一新举措上取得的经验，并在必要时予以进一步完善。

衡量基金组织技术援助的绩效是机构问责制和治理的一个重要部分。计划在以下几方面加强技术援助的治理和绩效衡量：（1）在整个基金组织范围内实行量化绩效指标，以增强技术援助评估的透明度和责任究问；（2）明确说明根据哪些目标和成果来衡量结果；（3）更系统地评估技术援助；（4）更准确和透明地对技术援助进行成本核算；（5）考虑对技术援助实行更广泛的收费方案，这可使技术援助接受“物有所值”市场检验，从而进一步提高效率和加强问责制。

因面临预算压力，基金组织必须比以往更好地计划和更透明地管理资源的使用。基金组织正在探索途径为技术援助获得新的外部资源，并正在加强其与捐助伙伴的联系（图4.3）。但同时，各种融资方案还需考虑到基金组织技术援助的独特性质。基金组织的技术援助不仅具有公益性质，服务于国际经济，而且能普遍提高援助资金流动的效力。

基金组织在太平洋地区、加勒比、东非、西非、非洲中部和中东设有六个地区技术援助中心，这些地区技术援助中心突出体现了基金组织与捐助方之间的成功合作。地区技术援助中心从捐助国、国际机构和地区开发银行获得大部分融资，其中许多国家或机构对地区技



在基金组织新加坡地区培训中心举行的培训。

术援助中心的治理结构给以特别赞扬。在这一框架下，指导委员会对每个中心的工作计划提供战略指导。指导委员会由受益国、捐助方和基金组织的代表组成，这一安排确保所有利益相关方对各中心的活动拥有强烈的认同感。根据在地区技术援助中心取得的积极经验，基金组织正计划建立新的中心，包括在中美、中亚、西非和南部非洲建立新的中心。地区技术援助中心在更大程度上采取实地参与的方法，因此，对专题信托基金（支持就特定问题提供更专门的技术援助）起到补充作用。预计捐助方对两个倡议都将表示浓厚的兴趣并将积极参与。

2008财年的部分技术援助活动

技术援助由基金组织若干部门提供。提供技术援助最多的部门包括财政事务部、货币与资本市场部以及统计部。

财政事务部帮助成员国改善财政政策和机构，包括加强其宏观财政框架，改善税收和支出政策，以及实现公共财政管理和收入管理的现代化。2008财年，对公共财政管理、支出政策、自然资源征税和增值税实施的技术援助需求尤其大。除了针对与预算过程有关的各类事项提供建议外，财政事务部还在基金组织网站上建立了一个关于公共财政管理的博客，用来与从业人员和公众分享其经验和专门知识，并组织了两次关于绩效预算的研讨会。财政事务部还提供与公私伙伴关系的财务监督有关的技术援助，并就如何应对具有宏观重要意义的改革给分配带来的影响向成员国提供咨询，其中涉及补贴、国内定价机制、关税和税收等方面的问题。与税收政策和收入管理有关的技术援助涉及以下这样的领域：拥有丰富自然资源的国家的财政体制；增值税制度的设计、改革和实施；地区税收协调；海关现代

化。地区课程和研讨班是税收政策技术援助的重要组成部分。在战乱后国家，财政事务部提供关于绩效预算、公共财政管理和重建收入管理能力方面的技术援助。财政事务部还于2007年10月在布宜诺斯艾利斯与世界银行、经合组织、泛美开发银行和美洲国家税务管理人员中心联合组织了“国际税收对话大会：中小企业征税问题”。

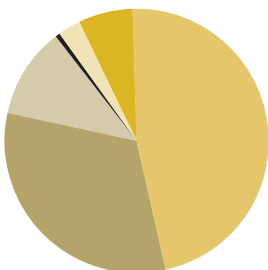
货币与资本市场部侧重于资本与金融市场的发展和一体化以及货币政策与操作。该部门已开展工作帮助中美洲国家协调其资本市场，向七个国家提供了诊断性和战略性技术援助；发表了关于该地区公共债务、股票和私人债务市场的研究报告；组织了地区研讨会，并参与地区机构组织的论坛。在地区和东道国当局的支持下，货币与资本市场部还在亚洲新兴市场地区、欧洲新兴市场地区和拉丁美洲组织了一系列关于衍生金融工具市场发展的研讨会。随着新兴市场经济体的国内债券市场不断深化，货币与资本市场部的工作人员与世界银行和八国集团合作，为政策制定者、市场参与者和外国投资者组织了会议和对话。货币与资本市场部还与世界银行和经合组织合作，组织了关于退休基金的全球会议，并参加了亚太经合组织以及全球和地区退休基金协会组织的类似的地区宣介活动。

统计部的技术援助侧重于帮助成员国达到国际公认的数据标准。统计部开展工作建立新的数据序列并改善现有数据序列的准确性和可靠性，其中涉及诸如国民账户和价格统计、政府财政、货币与金融统计、金融稳健指标、国际收支、国际投资头寸以及外债统计这样的领域。2008财年，统计部派出了383个短期技术援助代表团，其中160个派往撒哈拉以南非洲，并任命了14名长期统计顾问，其中6名派往地区技术援助中心。（有关基金组织数据和统计工作的更多信息见第三章。）统计部还与各个组织协作，通过基金学院和基金

图 4.2
基金组织的技术援助以低收入国家和中低收入国家为重点¹

(基金组织提供的实地技术援助,按人年计,2003-2008财年的平均值)

- 不同收入水平的受益国 (6.5%)
- 低收入国家 (47%)
- 中等偏低收入国家 (32%)
- 中等偏高收入国家 (11%)
- 经合组织国家 (0.5%)
- 非经合组织成员的高收入国家 (3%)

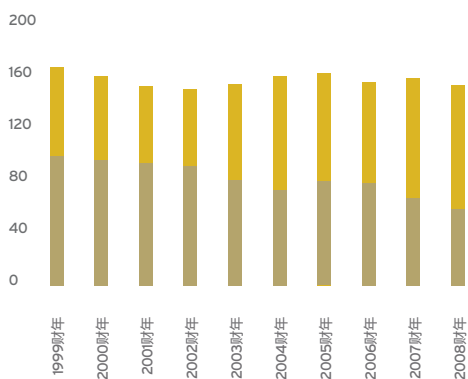


¹ 不包括加勒比地区技术援助中心。

注：人均收入：高收入国家 > 11,115美元；3,595美元 < 中等偏高收入国家 < 11,115；905美元 < 中等偏低收入国家 < 3,595美元；低收入国家 < 905美元。

图 4.3
实地技术援助得到更多外部资金的支持
(人年)

- 外部融资
- 内部融资



65 见“基金组织执董会讨论加强债务管理做法：从各国经验中吸取的经验教训及今后的问题”，(PIN 07/60)，见光盘或基金组织网站，网址是 www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0760.htm。工作人员报告可从基金组织网站上查到，网址是 www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4189。

组织地区培训中心(见下述)举办了40次宏观经济统计方面的培训课程。

此外，基金组织采取了新举措，增强公共债务和财政风险管理能力。基金组织与世界银行的一个联合技术工作组正在以债务可持续性框架为基础，为低收入国家的公共债务管理制定中期战略方法框架。这一工作在执董会2007年5月召开的一次正式研讨会上得到认可。在该次研讨会上，执董会讨论了基金组织和世界银行工作人员联合撰写的一份关于加强发展中国家公共债务管理的文件。⁶⁵ 尽管几个国家在加强公共债务管理和相关治理框架以及深化国内公共债务市场方面取得了进展，但许多发展中国家(包括许多重债务国)在建立有效的公共债务管理框架方面继续面临政策上、体制上和操作上的挑战。执董们强调必须避免再度积累不可持续的债务，

支持实行向低收入国家提供技术援助的四年期试点项目，其中优先考虑已在多边减债倡议下获得债务减免的国家的技术援助申请，以帮助这些国家建设和实施有效的中期债务战略的能力。作为对技术援助的补充，执董们普遍支持基金组织参与世界银行关于制定债务管理绩效指标的倡议，并强调，基金组织与世界银行和国际捐助社会的其他技术援助提供者之间需要进行协调。世界银行和基金组织还在开展合作，在更广泛的资产负债管理框架下改善中等收入国家的债务管理体系。

基金学院的培训

基金学院与基金组织其他部门协作，在宏观经济管理、金融部门政策、政府预算和国际收支四个领域培训成员

国的官员，包括就如何加强这些领域的统计、法律和管理框架提供培训。四分之三以上的培训是以低收入和中低收入国家为对象。基金学院的培训项目约占基金组织为各国官员提供的培训（包括在地区技术援助中心的培训）的四分之三。

2008财年，基金学院提供了303周的课程、9400多学员周的培训（见光盘上的表4.5），自2004财年以来增加了约16%。培训量的增加主要来自基金组织的七个地区培训中心（见光盘上的表4.6）。在当地联合主办方和其他捐助方的大量共同出资的支持下，地区培训中心在扩大培训方面提供了非常具有成本效益的方法，目前占基金学院所有培训的一半以上。地区培训中心的培训还有其他一些优势：课程能更好地适合地区需要，并能促进地区内的协作。基金组织的远程学习计划也得益于捐助方提供的资金，其余培训量的增加主要来自这些计划。2008财年，基金组织总部的培训约占学员周的三分之一，主要侧重于较长期的课程。这种课程需要较多的基金组织工作人员参与，因此不太适合在当地提供。2008财年提供的其余培训是在地区网络以外的海外地点进行的，主要是作为基金学院与地区机构正在开展的合作的一部分。在基金组织紧张的预

算环境下，培训的扩大在很大程度上得益于捐助方提供的更多资金。

基金学院正在大力深化课程覆盖面和拓展课程内容，以便能在不断变化的全球环境下满足成员国的需要，并为基金组织的战略重点提供支持。成员国提供的广泛建议、与基金组织管理层和其他部门的讨论以及基金学院内部的检查为上述工作提供了指导。在这些工作的推动下，近年来开设了几项新课程或对课程进行了大幅改进。2008财年，基金学院对在总部提供的金融规划与政策课程进行了彻底调整，调整后的课程扩大了对资产负债表脆弱性和资本账户危机的处理范围。另外，对该课程采用了一种新的形式，更为明确地将宏观经济政策的设计置于正式或非正式通胀目标体制的背景之下。除了在总部开设为期四周的宏观经济诊断课程外，基金学院还在海外提供为期两周的相同课程。

基金学院还继续为各国部长和中央银行行长等高级官员举办少量短期研讨会，目的是促进成员国官员与国际金融机构、学术界和金融市场专家之间就具有全球或地区重要意义的政策问题的建设性对话。2008财年的研讨会包括“资产支持商业票据的市场和政策影响”、“21世纪的非洲金融”以及“拉丁美洲国家政府间财政关系”。

治理、组织结构和财务



2008年4月30日结束的财年是基金组织治理、组织结构和财务改革与变革的关键性年度。

近几年来基金组织努力加强治理，2008年4月由理事会批准执行董事会提出的具有活力和前瞻性的份额和发言权改革，使这项工作达到一个里程碑。批准的改革措施对成员国来说是一项重大成就，它们正在寻求调整份额，从而反映近年来世界经济发生的许多变化（尤其是一些新兴市场国家经济地位日益重要），并增加低收入国家在基金组织议事过程中的发言权。

执董会还在巩固基金组织财务基础方面取得了重大进展，商定了新的收入模式（2009财年初获得理事会批准），并且批准了将在行政支出方面节省大量费用的中期预算。

66 见“基金组织执董会建议就份额和发言权进行改革”(PR 08/64)以及“基金组织理事会以大多数赞成票通过份额和发言权改革”(PR 08/93)(见光盘,也可分别查阅基金组织网站,网址分别是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0864.htm和www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0893.htm)。另见:第63-2号决议,“国际货币基金组织份额和发言权改革”(光盘);以及“国际货币基金组织的份额和发言权改革——执董会向理事会提交的报告”(查阅基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf.)。

67 特别增加成员国份额的行动可在份额总检查期间批准,也可在总检查以外的期间批准。

68 关于新份额公式、具体成员国份额和投票权的变更、有资格获得份额特别增加的成员国的拟议份额的详细信息,可参见“国际货币基金组织的份额和发言权改革——执董会向理事会提交的报告”(见脚注66)。该报告以及其他有关执董会改革讨论情况的关键报告刊登于基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/fin/quotas/pubs/index.htm。

2008财年还采取了其他改革措施,以保证基金组织在收紧的预算限制下仍能够满足成员国的需要,这些措施包括:与世界银行和其他机构加强合作;采取更有重点和效果更好的信息沟通战略;建立加强问责和风险管理的机制。

份额和发言权改革

2008年4月28日,理事会以较大的多数票通过了执董会建议的一揽子重大治理改革措施。⁶⁶改革措施的目标之一是根据基金组织成员国在全球经济中的比重和作用调整其份额和投票权比例(见专栏5.1);另一个同样重要的目标是提高低收入国家的参与程度并增加这些国家的发言权,因为基金组织在这些国家发挥着重要的融资和咨询作用。执董会这项建议是2006年基金组织和世界银行新加坡年会批准的两年期改革计划的一部分。该次会议商定初步以特别方式增加下列国家的份额:⁶⁷中国、韩国、墨西哥和土耳其。这四个国家在基金组织内的代表性不足程度最为明显。

一揽子改革措施

一揽子改革措施的主要内容如下:

- 提高份额公式的透明度。改革措施依据的是一个比以往五个公式的制度更为简单、更为透明的份额公式。新份额公式包含四个变量,即:GDP、开放度、波动度、储备,权重分别是50%、30%、

15%和5%。GDP变量的成分是:按市场汇率计算的GDP占60%,按购买力平价汇率计算的GDP占40%。然后根据一个“压缩系数”将公式取0.95次幂,其结果是一方面减少了最大成员国的计算份额,另一方面增加了所有其他国家的份额。⁶⁸

- 第二轮份额特别增加。由于此轮增加份额连同2006年的份额特别调整,通过改革增加的份额累计为11.5%。按照改革的规定,所有根据新公式确定为代表性不足的成员国均有资格增加份额。另外在分配第二轮增加的份额时还照顾到以下三个因素:

- 为了促进实现改革的目标,几个代表性不足的发达国家(德国、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡和美国)同意放弃本国资格增加的一部份份额。
- 代表性不足的新兴市场国家和发展中国家如果实际份额远低于本国根据购买力平价计算占全球GDP的比例,则其名义份额将至少增加40%。
- 2006年第一轮增加份额的四个成员国的代表性仍然严重不足,因此其名义份额第二轮将至少再增加15%。
- 每五年的总检查。为了确保份额和投票权继续反映成员经济体的影响力的变化,并且进一步消除

实际份额与按新份额公式计算的份额之间的差距，一揽子改革措施要求执董会结合今后的份额总检查建议如何进一步调整份额。

- 增加低收入国家的发言权。建议通过以下两项措施增加低收入国家的发言权和参与，为此需要修订《基金组织协定》：
 - 把所有成员国的基本票增至目前的三倍——这种增加基本票的措施是基金组织成立以来的第一次。此外，通过这次修订还将建立一个机制，用以在今后保持基本票在总票数中的比例。
 - 为代表许多成员国的执董增加副执董。这个措施将有利于两位代表非洲成员国的执董。

导致的调整

经过改革，54个国家增加了名义份额，增加幅度从12%到106%不等，一些增加幅度最大的国家是充满活力的新兴

市场经济体。这54个国家份额的总增加幅度为4.9个百分点。

由于份额和基本票的增加，135个国家的投票权总共增加了5.4个百分点。投票权增加最多的国家包括巴西、中国、印度和墨西哥。

一旦基金组织向所有成员国发出正式函件，证明基金组织五分之三的成员国（须占总投票权的85%）已经认可拟议的修订，对《基金组织协定》关于基本票和副执董规则进行的修订即行生效。只有当拟议的修订生效之后，份额的增加才会生效。此外，还需要有资格的成员国给予同意并完成付款，份额的增加才能生效。对增加份额的建议表示的同意必须在2008年10月31日之前收到，执董会可延长这段时间，尤其是考虑到成员国需要征得国内立法机构的批准。付款必须在以下二者当中较晚者之后30天内收到：（1）收到同意通知时；或（2）对《基金组织协定》基本票和副执董规则的修订生效时。

基金组织治理改革是一个持续不断的过程，完成在新加坡会议上批准的改

一个国家加入基金组织之后，通常用一种普遍接受的外币（例如美元、欧元、日元或英镑）或特别提款权缴纳份额的四分之一，另外用本国的货币缴纳其余的四分之三。

专栏 5.1 份额和基本票的作用

基金组织每个成员国获分配的份额大致取决于该国经济的规模和其他关键特征，份额在一国与基金组织的关系中发挥重要的作用。份额决定以下事项：成员国应向基金组织缴纳多少款项；成员国有资格从基金组织获得多少资金援助；成员国在特别提款权分配额中所占比例（见专栏5.2）；成员国除“基本票”之外的投票权。

根据《基金组织协定》，每个成员国首先获分配250张基本票，此外按其份额每10万特别提款权增加一票。第十二条第5款（a）项旨在平衡兼顾两种投票权确定依据。一方面，鉴于基金组织的职能是金融机构，因此

人们认识到，成员国的投票权应反映该国对基金组织的捐款数额。另一方面，人们也认识到，鉴于基金组织是通过多边条约组建的政府间机构，因此应当根据国际法充分注意国家间的平等。基本票的作用就是增加份额低于全体成员国平均水平的成员国（其中许多是低收入国家）的相对投票权。

通过将基本票增至现在的三倍，将使基本票占总票数的比率从2.1%增至5.5%。修订案的一个关键目标是通过在《基金组织协定》中明确规定新比率，从而确保新比率不会因为修正案生效之后任何增加份额的措施而下降。

69 见“基金组织执董会向董事会建议完成第十三次份额总检查”(PR 08/02)以及“基金组织理事会批准完成份额总检查”(PR 08/13)(见光盘,也可分别查阅基金组织网站,网址分别是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0802.htm和www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0813.htm)。

革议程将为今后的进一步改革打开大门。

基金组织资源的充足性

基金组织至少每五年对成员国的份额进行一次总检查,以评估其资金基础是否充足,并对个别成员国的份额做出调整,以反映它们在世界经济中相对地位的变化。执董会于2007年1月28日批准了给理事会的一个报告,其中建议结束第十三次份额总检查,不增加份额或对其进行任何调整。执董会在给理事会的报告中指出:虽然基金组织的规模相对于一系列经济和金融指标有所缩小,但基金组织目前的流动性状况处于历史最高水平。执董会还表示,它打算在第十四次份额总检查期间密切监视和评估基金组织资源的充足性,这次总检查将在第十三次总检查完成后立即开始。理事会通过决议,于2008年1月28日完成第十三次份额总检查。⁶⁹在2008年4月30日,基金组织的份额总计2174亿特别提款权。

财务操作和政策

收入、收费、酬金和负担分摊

基金组织从成立以来的收入模式高度依赖来自贷款活动的收入,而贷款活动的波动性很大,取决于成员国的融资需求。根据这个模式,基金组织从其贷款收取的利息和费用中获得收入,并用这些收入支付融资和管理费用并积累预防性余额。2008年4月7日,执董会商定对基金组织收入模式进行重大改革,以使基金组织能够在今后几年建立其他稳定和可靠的长期收入来源(见下文)。

根据现有收入模式,基本收费率(利率)是在每个财年开始时确定,是高于特别提款权利率的按基点计算的利差(见专栏5.2)。2008财年,执董会决定将费率利差保持在2007财年的水平,即比特别提款权利率高108个基点。2009财年,执董会决定将利差降至100个基点,所依据的原则是:利差应可支付基金组织的中介费用和储备积累,而且应基本符合长期

专栏 5.2 特别提款权

特别提款权是基金组织于1969年创立的一种储备资产,用以预防国际流动性短缺的风险。特别提款权依据成员国在基金组织份额中所占比重而“分配”(分发)给它们。从创立以来,已向成员国分配总共214亿特别提款权,其中1970-72年期间分配93亿特别提款权,1979-81年期间分配121亿特别提款权。目前,特别提款权作为储备资产的用途有限。其主要功能是作为基金组织和一些其他国际机构的记账单位,并作为结算欠基金组织债务的付款方式。特别提款权不是货币,也不是对基金组织的债权,而是对基金组织成员可自由使用货币所具有的潜在权利。特别提款权持有者可通过两种方式用特别提款权换取此类货币:第一,

通过成员国之间的自愿性交换安排;第二,由基金组织指定对外头寸良好的成员国可自由使用货币向对外头寸不良的成员国购买特别提款权。

特别提款权的价值基于一篮子主要国际货币的加权平均值,特别提款权利率是这个篮子中各种货币的市场上短期工具利率的加权平均值。计价方法每五年检查一次。上一次检查于2005年11月完成,基金组织执董会决定对定值货币篮子作出变更,生效日期为2006年1月1日。特别提款权利率每星期计算一次,成为计算基金组织常规融资利率以及向基金组织债权成员国所支付利率的依据。



设在华盛顿特区总部的基金组织总部一号楼大厅。

信贷市场的状况。这个确定利差的新方式预期将使费率更加稳定和可预测,从而实现采用新收入模式的一个目标。

基金组织开始对在信贷档贷款和中期安排下贷款的大量使用的信贷收取附加费(以规模为基础)。基金组织还对补充储备贷款(SRF)下较短期的融资收取附加费,这些附加费因未偿付信贷的时间长短而异(见表4.1)。

除了收费和附加费之外,基金组织还以服务费、承诺费和特别收费的形式从借款国获得收入。对从普通资金账户(GRA)拨出的每笔信贷收取0.5%的服务费。对在备用安排和中期贷款下的每12个月期间内可以提用的数额收取可返还的承诺费。这项收费对不超过份额100%的承诺额收取0.25%的承诺费,对超过份额100%的承诺额收取0.10%的承诺费,在信贷得到使用时按提款比例返还承诺费。基金组织还对逾期本金和逾期不到六个月的利息收取特别费用。

在支出方面,基金组织向成员国对基金组织的债权头寸(称为储备档头寸)支付利息(酬金)。酬金基本利率目前定为特别提款权利率。《基金组织协定》允许的酬金基本利率在减去负担分摊调整额后不得低于特别提款权利率的80%。

1980年代中期建立了一个负担分摊机制,用于在债权国与债务国之间平等分摊拖欠基金组织债务所引起的代价,

目前根据该机制调整收费率和酬金率。逾期六个月或六个月以上未支付的利息造成的收入损失通过提高收费率和降低酬金率来弥补。在逾期利息得到结清时,将退还通过这种方法收到的金额。2008财年,针对未支付利息进行的调整平均而言,导致基本收费率提高19个基点,酬金率降低17个基点。2008财年轻调整的收费率和酬金率平均数分别为4.90%和3.47%。

负担分摊机制还考虑通过调整基本收费率和酬金率来获得资金,用于防止基金组织因为债务拖欠而遭受损失,这些资金存入特别应急账户(SCA-1)。但是,从2006年11月起,执董会决定暂停向特别应急账户存入更多款项。2008年3月14日,在利比里亚结清拖欠之后,特别应急账户发放了部分资金(5.25亿特别提款权),作为基金组织通过双边捐款减免利比里亚债务的一篮子融资措施的一部分(见第四章)。

2008财年的收入比支出少1.26亿特别提款权。基金组织贷款余额持续偏低,对收入产生了不利影响。投资账户(IA)业绩良好,在一定程度上抵消了贷款收入的降低(投资账户建立于2006年4月,2006年6月开始得到供资)。投资账户的累计收益率(减去收费)为5.32%,超过三个月特别提款权利率162个基点。总体而言,投资账户得益于政府债券收益率的变化,变化的原因



在基金组织华盛顿特区总部召开全体员工大会。

70 该报告刊登在 www.imf.org/external/np/oth/2007/013107.pdf。

71 见“基金组织总裁施特劳斯-卡恩热烈赞扬执董会关于基金组织新收支框架的历史性协议”（PR 08/74）（见光盘，也可查阅基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0874.htm）。

是美国和英国降低了政策利率，而且目前金融市场的动荡导致“弃劣从优”。

基金组织的新收入模式

2008年4月，执董会达成了重大协议，决定彻底改革基金组织的收入模式，新收入模式与新的中期预算（见下文）一起，预计将使基金组织的财务基础更加稳固。成员国对这项决议表示了广泛的支持，国际货币与金融委员会在其2008年4月的公报中认可了新的收入支出架构。2008年5月，理事会以压倒多数批准与此相关的《基金组织协定》修订建议，其目的是扩大基金组织的投资权限。

基金组织的新收入模式基于2007年1月名人委员会的报告提出的原则。⁷⁰该委员会认为：基金组织成立以来一直采用的收入模式无法持续。因此，委员会建议采取一系列措施，让基金组织获得更多基础广泛和可预测的收入来源，这些来源应更适合于为完成其众多职能和责任（包括监督成员国经济政策等公益）提供资金。

根据委员会的建议，执董会在2008财年后期商定以下措施：⁷¹

- 建议修订《基金组织协定》，以扩大基金组织的投资权限，从而允许基金组织扩大投资范围，能够随着最佳做法的变化而调整投

资战略。预计该措施将提高平均收益率，同时还能让收益来源多样化。鉴于用于投资的资金属于公共资金，执董会根据新权限而采纳的投资政策将考虑多种因素，包括认真评估可接受的风险度。根据意图，在可预见的将来，投资政策将依靠被动投资方式，密切钉住广泛运用的基准指标。

- 建立一个基金，其资金来源是出售基金组织持有的一部分黄金。出售的黄金严格限制于《基金组织协定》第二次修订日期之后获得的403吨黄金（占基金组织持有黄金总量的八分之一）。该基金将用于通过投资创造收入，同时保持资源的长期实际价值。目前尚未针对批准出售黄金而作出决定，但全体执董都已表示将投赞成票，或表示将征求本国立法机构批准其对这样一项决定投赞成票。黄金出售将在严格的保障措施下进行，从而保证不会增加已经宣布的官方出售总量，避免造成混乱而对黄金持有者和黄金生产者造成不利影响，也避免对黄金市场的运作造成不利影响。
- 恢复对普通资金账户的年度还款。从执董会通过决定批准出售现存第二次修订后获得的黄金开

72 见“基金组织执董会延续长期借款安排”(PR 07/270)(见光盘,也可查阅基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07270.htm)。

73 见“基金组织执董会启动遴选基金组织下任总裁的程序”(PR 07/159)以及“基金组织执行董事会挑选多米尼克·施特劳斯-卡恩担任基金组织总裁”(PR 07/211)(见光盘,也可分别查阅基金组织网站,网址分别是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07159.htm和www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07211.htm)。

始,将恢复长期以来的做法,回收基金组织因管理减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托基金而引起的费用。该信托基金在提供优惠贷款方面的能力将获得保护,包括如果基金组织的资源可能不足以支持预计对优惠援助的需求,可以暂时停止还款)。

委员会还建议基金组织把所有成员国认缴的份额资金的同等比例用于投资,作为在中期内可以对其加以变更的另一个收入来源。执董会对这项建议(也需要修订《基金组织协定》)进行了广泛的讨论。虽然这项建议获得许多执行董事的大力支持,但有些执董无法支持此方法。结果,用认缴份额进行投资的建议没有得到成员国的足够认可,因此无法成为新收入模式的一个组成部分。

如果要全部采用新收入模式的所有要素,可能需要一段时间。关于通过修订《基金组织协定》来扩大基金组织投资权限的建议将在拥有总票数85%的五分之三成员国认可之后生效,而这种认可在大多数成员国都需要立法机构的批准。一旦获得拥有总票数85%的多数执董批准,即可开始出售黄金(有些成员国需要立法机构批准才能投票赞成出售黄金),在市场出售黄金的行动将逐步分阶段展开。因此,净收入短缺现象可能会持续几年,直至新收入措施和减少支出的措施产生全部效益;基金组织将继续使用累积的储备来弥补短缺。

借款安排

2007年11月,执董会批准把基金组织与一些成员国和官方机构之间的常设信贷安排——包括新借款安排(NAB)和借款总安排(GAB)——延长五年,从而使这些成员国和官方机构能够向基金组织提供多达340亿特别提款权(大约540亿美元)的补充资金,用于防止或弥补国际货币体系的损坏,或者用于处理

对该体系的稳定构成威胁的特殊情况。⁷²新借款安排最初于1998年11月开始生效,借款总安排则于1962年开始生效。

对基金组织的拖欠

2008年3月,利比里亚还清了拖欠基金组织的款项(见第四章)。因此,拖欠基金组织的债务(包括拖欠作为托管人的基金组织的债务)大幅度减少,从2007年4月30日的18.9亿特别提款权减至2008年4月底的13.4亿特别提款权(表5.1)。在其余的拖欠款项中,76%为苏丹所拖欠,18%和6%分别为索马里和津巴布韦所拖欠。到2008年4月底,所有拖欠基金组织的款项均为长期拖欠(拖欠时间超过六个月);其中三分之一为拖欠的本金,其余三分之二为拖欠的收费和利息。其中五分之四以上是对普通资金账户的拖欠,其余是对特别提款权账户、信托基金和减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托基金的拖欠。津巴布韦是唯一对减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托基金有长期拖欠款项的国家。

根据基金组织针对拖欠情况采取的增强合作战略,已经采取补救措施来解决长期拖欠情况。截至财年底,索马里、苏丹和津巴布韦仍没有资格使用普通资金账户中的资金。津巴布韦继续无资格使用减贫与增长贷款,基金组织随时可能宣布该国不合作,暂停技术援助,并暂停其投票权和其余的相关权利。

管理和组织结构

2007年6月,负责任命基金组织总裁的(见专栏5.3)执董会获悉罗德里戈·拉托准备在基金组织和世界银行年会之后辞去总裁职务,因此开始了新的总裁选拔程序。根据这个程序,2007年9月任命施特劳斯-卡恩担任总裁,他与2007年11月1日就职。⁷³

表 5.1
对基金组织债务逾期6个月或以上国家的拖欠情况，按债务类型划分
(百万特别提款权，2008年4月30日)

	债务类型				
	总计	普通资金账户 (含SAF) ¹	特别提款权账户	信托基金	减贫与增长 贷款-外生 冲击贷款
索马里	235.7	214.7	12.9	8.1	0.0
苏丹	1,009.2	929.3	0.0	80.0	0.0
津巴布韦	85.3	0.0	0.0	0.0	85.3
总计	1,330.2	1,144.0	12.9	88.1	85.3

1 结构调整贷款。

来源：基金组织财务部。

执董会2008财年日历以及
主要活动说明可参见光盘。

专栏 5.3 基金组织的管理

基金组织的最高决策机构是理事会。理事会由每个成员国根据其各自决定的方式任命的一名理事和一名副理事组成。理事通常是成员国的财政部长或中央银行行长。理事会通常每年举行一次会议。执董会负责管理基金组织的日常工作，为此行使理事会赋予它的所有权利。目前执董会由成员国任命或选举的24位执董组成。基金组织总裁由执董会任命并担任执董会主席。

理事会有两个代表全体成员国的委员会。国际货币与金融委员会是一个由24位基金组织理事（或是其副理事）组成的咨询机构，其成员均为政府部长或同级官员，所代表的国家或选区（国家组）与24位执董所代表的相同。国际货币与金融委员会就与理事会以下职能有关的事务向其提供建议和汇报工作：监督对国际

货币和金融体系的管理和调整情况，在这方面审议全球流动性的变化和对发展中国家的资源转移；考虑执董会为修订《基金组织协定》提出的建议；处理可能威胁整个体系的动荡。该委员会没有决策权。国际货币与金融委员会通常每年举行两次会议，一次在3、4月份的春季会议期间举行，一次在9、10月份的年会期间举行。发展委员会（正式名称是世界银行和基金组织理事会关于向发展中国家转移实际资源的联合部长级委员会）是世界银行和基金组织的一个联合机构，由24位世界银行或基金组织的理事或是其副理事组成。该委员会就重要发展问题和促进发展中国家的经济发展所需资金问题向基金组织和世界银行理事会提供咨询。同国际货币与金融委员会一样，发展委员会一般也每年举行两次会议。

基金组织有着与众多国际组织和地区组织协作的悠久历史。基金组织与世界银行的协作尤其密切。基金组织与世界银行协作的领域包括：金融部门评估规划、制定标准和准则、减贫战略文件过程、重债穷国倡议和多边减债倡议以及债务可持续性分析。2006年3月，基金组织总裁和世界银行行长成立了世界银行/基金组织协作问题外部审查委员会。该委员会就两组组织间协作（这一协作自1989年以来一直受一份正式协定的指导）的性质和做法征求成员国的意见。2007年2月，该委员会发表了报告。根据这份报告（称为《马兰报告》），基金组织和世行制定了世行与基金组织管理层联合行动计划。该计划进一步发展了两个机构现有的分工，并提出了具体措施，用以实现以下目标：改进关于具体国家问题的协作；通过新电子平台就共同的问题增强两个机构的沟通；加强鼓励措施和中央支持，以促进关于政策、审查和其他机构问题的协作。¹

基金组织还与各多边开发银行（包括非洲开发银行、亚洲开发银行、泛美开发银行和欧洲复兴开发银行）开展协作，包括为此访问成员国和提供技术援助，并参加地区多边银行领导人的会议。泛美开发银行和非洲开发银行参加了多边减债倡议。

基金组织是金融稳定论坛的成员，该论坛

的成员包括主要国际金融中心所在国家负责金融稳定的政府官员、国际管理和监督机构以及由中央银行专家组成的委员会。论坛还与标准制定机构，如巴塞尔银行监管委员会和国际保险监管机构协会合作。2000年，基金组织当时的总裁霍斯特·科勒成立了资本市场磋商小组，为国际资本市场和基金组织之间的非正式对话提供了一个论坛。基金组织总裁担任该小组的主席。

基金组织通过驻联合国特别代表与联合国和联合国的一些机构进行沟通和合作。基金组织驻欧洲办事处同经济合作与发展组织、世界贸易组织、国际清算银行、国际劳工组织和欧洲联盟的各个机构进行联络。基金组织与世界贸易组织按照1996年合作协议的规定开展正式和非正式两种形式的协作。基金组织工作人员参加了提供与贸易有关的技术援助的综合框架和贸易援助工作组的工作。基金组织工作人员还与亚太经济合作组织以及亚洲的一些地区集团，包括东南亚国家联盟进行联络。

基金组织积极参与一些主要政府间集团，包括七国集团、八国集团、十国集团、二十国集团和二十四国集团的会议和其他活动。十国集团的成员国参加了基金组织的“借款总安排”，此安排建立于1962年，可在需要补充资金以预防或解决损害国际货币体系的问题时动用。

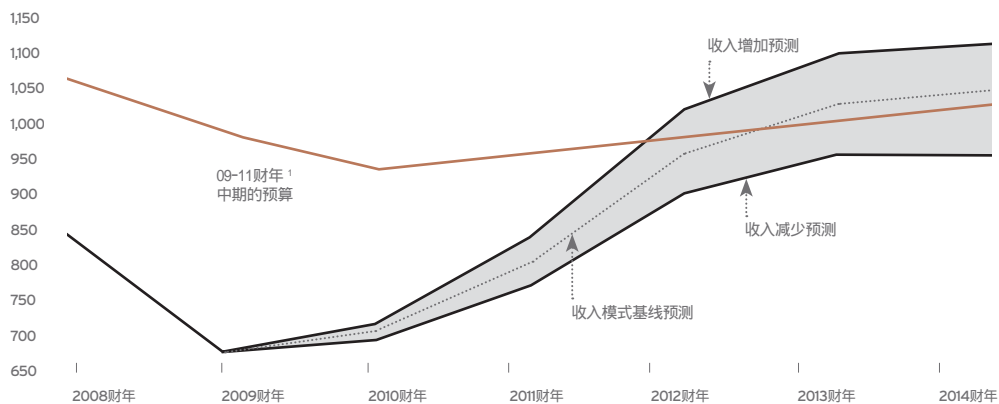
¹ 见“加强世行与基金组织的协作：管理层联合行动计划”（PR 07/235）（见光盘，也可查阅基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07235.htm。计划原文也可在以下基金组织网址查阅：www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/092007.pdf。）

本财政年度还有其他一些重大变化，反映出执董会不断设法限制基金组织的行政支出，批准将节省大量资金的预算，并通过各种措施努力提高基金组织的成本效益，包括加强与其他国际机构和地区机构的合作（专栏5.4）以及对工作人员进行改组。

行政预算和资本预算

2008年4月7日，执董会批准以下预算：2009财年总行政支出净额8.683亿美元；行政支出总额上限9.669亿美元；2009财年资本项目拨款4830万美元，作为2009-11财年1.38亿美元资本支出计划的一

图 5.1
收入模式和中期预算估计数
(单位：百万美元)



1 包括：结构调整费用、作为开支的资本预算项目、折旧费用。

74 重组费用预计主要发生在2008财年(1.2亿美元)和2009-11财年(6500万美元)。

75 与表5.4(其中实现是行政预算估算净额)相比,表5.1更全面地显示了行政费用估计数,因为其中包括行政预算净值、计为费用的资本预算项目、折旧费和重组费用。2008财年,这些项目的总计为10.61亿美元,2009财年为9.89亿美元。

76 总裁关于中期预算战略方向的说明(2008年4月12日)见光盘,也可在以下基金组织网站,网址是:查阅:www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4243。

部分。执董会还注意到2010财年和2010财年分别有8.8亿美元和8.95亿美元的指导性净预算封套,构成中期行政预算(MTB)。执董会还批准了一次性多年期拨款1.55亿美元,用于2008-2011财年的机构重组工作,并批准把2008财年行政预算未动用资金中结转最多3000万美元到重组预算⁷⁴。图5.1中的虚线表示2008-14财年合并行政费用总额估计数。⁷⁵

预算所依据的战略考虑因素载于“总裁关于中期预算战略方向的说明”,该说明在春季会议期间提交国际货币与金融委员会,⁷⁶其中心目标是对本机构进行改造,以根据自身的相对优势采用成本效益高的方式提供更突出重点的产出。中期预算的目标包括在弥补中期收入缺口方面做出重要贡献。根据中期预算,实际支出削减幅度将达到空前的13.5%。与此同时,中期预算还通过从其他领域划拨资金,让本机构能够实际

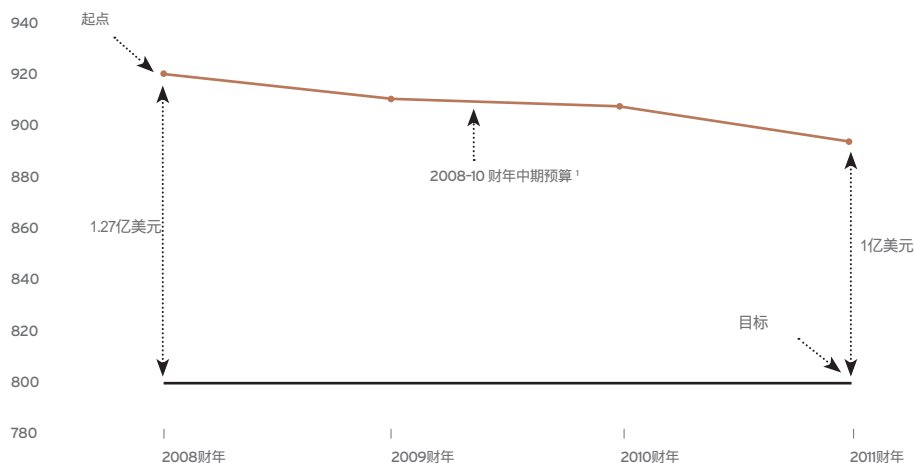
增加诸如多边和地区监督这样的重点活动的经费。

一项中心的重点是建立可持续的预算架构,作为在2013财年消除收入与支出之间缺口的基础。就2008-14财年预算期间整体而言,正如图5.1所示,中期预算与新的收入模式结合在一起,预计将在2013财年实现收支平衡。

在这个缺口中,大约1亿美元将通过减少支出来消除,其余将通过增收措施来消除。2008-10财年期间,中期预算设想实际减少2700万美元,即实际累计减少3%。在2009-11财年,中期预算所计划的减少幅度更大,将再实际减少1亿美元的费用,即减少10.5%以上。因此,与2008财年预算相比,节省费用总额将多达1.27亿美元,也就是超过13.5%(图5.2)。

因此,本机构需要通过缩小预算封套来达到调整重点的目的。调整行动包

图 5.2
2008-10财年中期预算向前滚动情况
(单位: 百万2008财年美元)



1 计算2011财年数字的依据是: 继续保持费用实际减少1%的政策立场。

表 5.2
资金节省来源
(单位: 百万08财年美元)

人员费用	67
提高效率	27
减少规划, 减少审查, 减少层次	16
减少常驻代表/海外工作人员	7
精简系统和行政程序	7
调整能力建设重点	5
调整低收入国家工作的重点	2
调整监督工作的重点	2
消除政策重叠现象	1
非人员费用	33
出差费用	10
减少常驻代表/海外办事处费用	9
增加总部二楼的租赁	5
通过工作人员退休计划 (SRP)	
为投资办事处提供资金	2
节省年会费用	2
信息技术服务	2
取消补贴	2
增加收入	1
共计	100

表 5.3
实际支出拨款 (2008-11财年)

	百万 2008财年美元		实际百分比 变化
	2008财年	2011财年	
监督工作			
多边	28	31	9
双边	158	137	-13
其中:			
具有全系统重 要性的国家	44	53	20
地区	18	22	18
国别规划	122	103	-15
基金组织资助的能力 建设工作	106	86	-19
支助	313	272	-13

注: 2008财年的数字是指预算数额。拨款是按每个产出领域的美元投入总额衡量。支助工作和治理工作的支出没有具体分摊到每项产出。每列的数字之和并不等于基金组织的总数, 因为这里省略了一些类别。

括五个部分：

- 通过更深入地分析宏观财务关系、汇率和具有全系统重要影响的国家的外溢效应来加强多边监督。
- 通过运用跨国观念分析各国面临的政策问题来加强双边监督。
- 调整在低收入国家的工作重点，以强调宏观稳定、经济增长以及融入全球经济。
- 精简能力建设工作，为此注重具有关键宏观意义的活动，在技术援助方面更加注重需求，强调外部供资。
- 实现基金组织的现代化，为此更新业务做法，努力提高效率。

预算战略包含四个关键考虑要素：建立有助于调整机构工作重点的框架；建立有助于在2013财年消除收入与支出缺口的预算框架；最大限度减少非人员支出，以增强对技术的运用和提高机构的效率；以公平方式减少人员支出，同时保持业务连续性。

在2009-11财年三年期间内，将节省非人员支出3300万美元（2008财年美元）。其中包括减少出差费、常驻代表人数和海外办事处费用，还包括增加办公场所的租赁。其余节省的6700万美元费用为人员支出（表5.2）。

将通过在各种产出和活动之间调拨行政资金来帮助调整基金组织的工作重点。这种调拨包括将资金从非核心活动调拨到基金组织的核心业务，也包括在核心活动范围内把资金调拨到重点领域。中期预算不仅增加了某些关键领域的拨款比例，而且增加了它们的绝对支出数额。以下领域的实际预算拨款有所增加（1）多边监督；（2）对具有全系统重要影响的国家的监督；（3）地区监督（表5.3）。与此同时，以下领域的拨款将减少：基金组织提供资金的技术援助、国别规划和支助工作。如果基金组

织能够从外部获得更多技术援助资金，则可弥补这方面产出的损失。

减少工作人员是支出大幅度下降的主要原因，因为工作人员支出几乎占预算总额的四分之三。在2011财年之前，工作人员人数将减少380人，其中2009财年预计减少的人数最多。如表5.4所示，2009财年工作人员支出将减少7.5%，但平均薪酬支出预计将增加4.5%。在以后的各年度，实际人员支出预算预期会适度减少。在支出方面还有一些值得注意的变化，其中包括以下方面：

- 2009财年出差费用实际减少6%，其原因是作出了减少出差的政策决定，执行了新的出差政策，并还将争取更优惠的机票价格。
- 2011财年之前，建筑物和其他费用将下降6%，尽管由于某些必要的信息技术设备更换和建筑翻修，名义数额将稍有上升。
- 随着基金组织逐步更多地利用外部资金进行技术援助，同时增加其房产的租赁，预计中期预算期间的收入款项将会增加，尽管估计数字仍受不确定因素的影响。

根据关键产出领域的情况（表5.5），预计中期预算期间获拨款份额将有所增加的产出领域包括：多边监督工作、地区监督工作、标准与守则及金融部门评估、技术援助；预计获拨款份额将有所减少的领域是国际货币体系监督、普通贷款机制和低收入国家贷款机制。

执董会批准从2009财年开始为资本项目拨款4830万美元，并注意到，随后两个年度的资本预算封套为1.38亿美元。2009财年的拨款用于其后三个年度的支出：三分之一用于建筑设施项目，其余用于信息技术项目。按实际值计算，资本预算已大幅度下调。十年来，实际资本支出有所波动，原因之一是加强建筑设施的保安措施以及增加信息技术支出（现均已完

表 5.4
主要支出类别的行政预算 (2008-11财年)
(单位: 百万美元, 除非指明为其他单位)

	2007财年 实际	2008财年		2009财年 预算	2010财年 预算	2011财年 预算	2011财年减去 2008财年 预算
		预算	实际				
(名义)							
人员	708	723	714	697	702	717	-6
出差	93	100	94	98	99	99	-1
建筑物和其他支出	160	161	158	163	165	170	10
年会	5	0	0	0	5	0	...
储备		10		9	13	18	8
支出总额	966	994	967	967	985	1004	10
收入额	-69	-71	-76	-99	-105	-109	-38
行政预算净额	897	922	891	868	880	895	-27
(2008财年美元)							
人员	736	723	714	670	649	637	-86
出差	97	100	94	94	91	88	-12
建筑物和其他支出	166	161	158	157	153	151	-9
年会	6	0	0	0	5	0	...
储备		10		8	12	16	6
支出总额	1,004	994	967	930	910	893	-101
收入额	-71	-71	-76	-95	-97	-97	-26
行政预算净额	933	922	891	835	813	796	-127

来源: 预算与计划办公室。
注: 由于四舍五入, 总数可能与各项之和有出入。

77 见“基金组织完成机构重组的自愿离职阶段”(PR 08/94)(见光盘, 也可查阅基金组织网站, 网址是: www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0894.htm)。

成)。2009财年预算的大约一半用于维护基金组织资产基础的完整性的项目, 其余大部分用于将促进机构重组和工作重点调整的新项目和修订项目。

人力资源政策

基金组织在调整工作重点、实现业务现代化、提高成本效益和提高效率的过程中, 于2008年初制定了重组工作人员结构的框架。重组工作有两个主要目标: 裁减大约380个职位; 改革工作人员结构(裁减比较集中于管理层和行政支持级别的职务)。基金组织管理层承诺通过透明和公平的过程来实现这些目标, 侧重于尽量让工作人员自愿离职, 同时确认在某些领域需要解雇一些员工。根据这些目标, 重组框架包括一个

自愿离职阶段和随后的一个解雇阶段, 将采用一系列财务和其他刺激措施来鼓励员工自愿离职, 并将由一组前基金组织高级官员组成的独立小组就具体离职和解雇决定向管理层提出建议。

重组工作的自愿离职阶段成功地实现了上述两个目标。⁷⁷在进行重组工作的过程中, 采取措施(在尽可能的范围内)保留了业绩优秀的工作人员, 同时避免对工作人员的多样化产生不应有的影响。基金组织向准备离职的工作人员提供了外部求职协助服务, 并大力为离职员工寻找成员国政府机构、其他国际金融机构和私人部门机构的就业机会。

基金组织工作人员由总裁任命, 仅对基金组织负责。根据2008年4月30日的统计, 基金组织共聘用1950名专业和管理人员及636名其他级别的工作人员。基

表 5.5
关键产出领域和产出项目占行政预算支出估计总额的比例（2008-11财年）
（占总支出的百分比，不包括储备）

	2008财年	2009财年	2010财年	2011财年
全球监督	17.4	17.7	17.9	18.2
监督国际货币体系	5.2	4.6	4.7	4.7
多边监督	4.5	5.1	5.3	5.5
跨国统计信息和方法	3.0	3.2	3.2	3.2
一般研究	0.4	0.3	0.3	0.3
一般对外联络	4.3	4.5	4.5	4.5
国别监督和地区监督	35.2	36.6	36.5	36.7
双边监督	28.3	28.3	28.2	28.4
地区监督	3.1	3.6	3.7	3.8
标准和守则以及金融部门评估	3.8	4.6	4.6	4.5
国别规划和财务支持	23.2	21.1	20.9	20.4
普通贷款机制	10.0	8.1	8.0	7.8
低收入国家贷款机制	13.2	13.1	12.9	12.6
能力建设	24.2	24.6	24.7	24.7
技术援助	17.0	17.5	17.7	17.8
对外培训	7.2	7.1	6.9	6.9
总计，不包括储备	100.0	100.0	100.0	100.0
备忘栏项目				
支助	31.8	30.5	30.7	31.0
治理	9.3	9.3	9.4	9.1

来源：预算与计划办公室。

注：2008财年的数字是指预算数额。支助和治理支出具体分配到各项产出。由于四舍五入，总数可能与各项之和有出入。

金组织的人力资源管理框架反映了不断演变的最佳做法，这些做法符合本机构使命，并与保持高质量和多样化的工作人员的目标相一致。根据《基金组织协定》，工作人员在效率和技能方面应具有“最高水准”。此外，所有工作人员都应遵守最高的道德操守标准，即《基金组织行为准则》及其《附则和条例》所阐明的正直、公允和慎重的价值观。

基金组织意识到，其工作人员必须包括这样一批人：具有专业经验和经过培训，理解各国官员在政策制定方面面临的各种挑战，并能够提出适合185个成员国每个国家具体情况的政策建议。因此，并根据《基金组织协定》关于适当

注意从广泛地域招聘工作人员的重要性的规定，基金组织尽一切努力保证使工作人员的多样化能够体现全体成员国的多样化，积极从世界各地录用工作人员。基金组织在1995年设立多样化顾问一职的基础上成立了一个多样化委员会，以进一步推动多样化工作的议程。进展情况得到监测，并以各种形式（包括《多样化年度报告》）透明地在基金组织网站上报告这方面的问题。

截至2008年4月底，在基金组织的185个成员国中，有145个国家的国民加入基金组织工作人员队伍。基金组织高级工作人员一览表和基金组织的组织结构图分别见本报告的78页和79页。

78 为了支付开支，还提供75,350美元的补充津贴。另见“任命施特劳斯-卡恩担任基金组织总裁的条件”（PIN 07/245）（见光盘，也可查阅基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07245.htm）。

79 见“基金组织执董会讨论基金组织的沟通战略”（PIN 07/74）（见光盘，也可查阅基金组织网站，网址是：www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0774.htm）。

基金组织的组织结构及其不同部门的职能见光盘中的《基金组织手册》。光盘 中还有按国籍、性别以及发展中国家和工业国家分列的基金组织工作人员一览表，并载有工作人员工资结构。在 2007年7月1日，管理层的工资结构如下：

总裁	420,930美元 ⁷⁸
第一副总裁	366,030美元
副总裁	358,600美元

执董的薪酬为219,800美元；副执董的薪酬为190,140美元。

沟通和透明度

通过沟通战略和透明度政策，基金组织努力更好地对各利益有关方履行责任，并就稳健的经济政策达成谅解。执董会定期审查基金组织的沟通战略和透明度政策，在其指导和支持下，自90年代中期以来，基金组织大大增加了在这些领域的工作。

沟通

沟通战略

2007年6月，执董会讨论了基金组织的沟通战略，这是1998年以来第五次讨

论这个题目。⁷⁹执董会注意到，自从上次于2005年审议这个事项以来，在将沟通活动与基金组织业务相结合、提高基金组织信息的公开性和改进信息的公布方面，都取得了进展。执董会大体上认可沟通战略的总体方向，其目标是形成对基金组织的作用及其改革计划的理解和支持；进一步将沟通工作与业务活动相结合；增强基金组织电子产品和印刷产品以及推介活动的作用。执董会一致认为，沟通是一个重要工具，将促进国际经济和金融稳定性，并有助于协助各国应对经济冲击和全球化的各种挑战。执董会还强调基金组织及其成员国和其他利益相关方之间的双向沟通具有重要意义，因为这种沟通有助于工作人员和基金组织得益于外部信息反馈并作出适当的回应。

在执行沟通战略方面，执董会赞成计划利用新技术和现代化的沟通方法，包括更加重视基于网络的技术和使出版物进一步反映机构的重点事项，并以成本效益高的方式增强用英语以外的其他语言进行沟通的效果。执董会还赞赏为加强内部沟通所作努力，因为该种努力十分有助于传达外部意见，促进对话，并帮助了解基金组织所面临的关键问题。执董会赞赏基金组织努力更好地传播《世界经济展望》和《地区经济展



左：基金组织工作人员和马拉维民间社会组织的代表。右：基金组织主页的西班牙语版。

80 见 www.imf.org/civilsociety。

81 见 www.imf.org/external/np/legislators/index.htm。

82 见“坦桑尼亚和马拉维立法机构成员、CSO和媒体讲习班”(见基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/exr/cs/news/2008/022008.htm)。

83 见光盘-专栏5.1:“传播信息:基金组织的出版活动与网站”(见光盘)。

84 基金组织透明度的提高受到广泛的确认。在《2006年全球问责报告》中,同一个世界信托基金关于透明度的评比将基金组织分别列为10个政府间机构的第三名和30个政府间和私人跨国公司中的第四名。该报告刊登在www.oneworldtrust.org/?display=index_2006。

85 见“基金组织公布有关执行基金组织透明度政策的第三次年度报告”(PR 08/18)(见光盘,也可查阅基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0818.htm)。题为“执行透明度政策方面的关键趋势”的报告刊登在基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/013108.pdf。

望》等产品,用以阐述基金组织关于经济和金融事态的分析。许多执董还提到新闻发布稿、新闻发布会和其他渠道在支持国别监督工作方面发挥的宝贵作用。

2008财年的倡议

根据执董会认可的战略以及调整工作重点的计划,基金组织在本财年不断加强沟通和对外联络活动。基金组织将继续把基于网络的沟通和扩大英语以外语言的沟通作为重点。基金组织最近彻底改造了网站,让用户更容易使用,并且更新了搜索引擎。该网站增添了新的项目,例如开设有关主要政策问题的链接直指网页,并建立专门针对民间团体⁸⁰和立法人员⁸¹的网站。本年度,基金组织的首席经济学家和基金组织财政事务部开设了博客,后者的博客将重点放在公共财政管理上。基金组织对用户流量很大的英语以外其他语言网站进行了彻底改造或增加了其中的内容;此外,对于需求量很大的材料(包括《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》的摘要和有关新闻稿)进行了翻译并在网站上发表。基金组织的《2007年年报》被翻译成阿拉伯文、中文、法文、德文、日文、俄文和西班牙文,其中三种语文(阿拉伯文、日文、俄文)是新增加的。

基金组织还突出了对外联络活动的重点,在2008财年开展了一系列针对各国议员和民间社会团体的对外联络活动。例如,基金组织在非洲撒哈拉以南地区为以下机构举办了讲习班:坦桑尼亚议会的金融和经济事务委员会以及达累斯萨拉姆的民间社会团体;马拉维的民间社会团体;⁸²利比里亚的议员、非政府组织和工会。基金组织加深了与媒体的接触,业务工作人员增加了与媒体的联系,同时基金组织通过采用多媒体技术接触到更广泛的媒体受众。例如,基金组织举办一个双周媒体情况介绍会,初期的对象只是设在华盛顿哥伦比亚特

区的媒体,之后逐步成为针对世界各地新闻记者的网络直播。在线媒体情况介绍中心是一个有密码保护的多媒体网站,通过此网站,记者可以获取禁发期中的文件、参加新闻发布会和获取适合自己需要的信息。⁸³

透明度政策

基金组织的透明度十年来有了很大的提高。⁸⁴目前的政策源于2001年1月的一项执董会决定,该决定鼓励自愿公布国别文件,并鼓励更为系统地发表概述执董会评估结果的政策文件和相关的公共信息通告(PIN)。在这项决定之前,已经自1994年以来在加强基金组织透明度和增加有关成员国政策信息方面采取了若干步骤,其中包括一些保障措施,用以在透明度和保密性之间保持适当平衡,从而维护基金组织与成员国之间政策讨论的坦诚。成员国可以要求删除尚未进入公开领域,包含市场高度敏感内容或过早披露政策意图的信息。

2006财年,执董会讨论了基金组织工作人员有关透明度政策的检查报告,之后,执董会要求工作人员就透明度政策的实施情况编写年度更新报告并登入网站。2008年2月发表了第三份关于透明度政策实施情况的年度报告,该报告提供了关于执董会在2006年11月1日至2007年10月31日之间讨论,并在2007年12月31日之前公布的文件的信息,包括每类文件的公布率、执董会讨论与文件公布之间的时滞、对文件内容的删减以及成员国公布文件的行为。⁸⁵国别工作人员报告的公布率保持了较高的水平,为83%。

问责制

独立评估办公室

独立评估办公室成立于2001年,任务是对基金组织的政策和活动进行独立

86 见“独立评估办公室对基金组织和对撒哈拉以南非洲的援助评估后的执行计划”(PIN 07/93);“基金组织执董会讨论独立评估办公室对1999-2005年期间基金组织汇率政策建议评估后的执行计划”(PIN 07/119);以及“对执董会批准的独立评估办公室报告的实施的实施现状的第一次定期监督报告”(PIN 08/25),见光盘,也可查阅基金组织网站,网址分别是:www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0793.htm、www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07119.htm和www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0825.htm。定期监督报告的编写时间是2007年12月,刊登在基金组织网站,网址是:www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/120307.pdf。

87 执董会讨论了有关机构治理情况的评估以及执董会批准的2009财年结构性条件评估建议的实施计划。

88 见www.ieso-imf.org。

89 基金组织保障措施评估政策用于减少成员国滥用贷款的风险(见光盘上的光盘-专栏5.2)。

90 2008年6月,基金组织建立了“诚信热线电话”,通过这个方法让基金组织内部和外部人士以保密方式提出关于工作人员可能不正当行为的关切。该热线电话由独立的第三方管理。

和客观的评估,以此增进基金组织的透明度和问责制并加强学习文化。根据其职责范围,独立评估办公室完全独立于基金组织管理层,并与基金组织的执董会保持距离。独立评估办公室向执董会报告其评估结果。

2006财年对独立评估办公室进行外部评估之后,执董会于2007年1月建立了一个框架,用于确保采取更系统的方法落实执董会批准的独立评估办公室报告所载建议,并对实施情况进行更系统的监督。该框架要求制定前瞻性执行计划,在讨论独立评估办公室的评估报告后不久向执董会提交,并且要求定期对计划所规定行动的执行情况进行监督。2008财年,执董会讨论了最初两个执行计划,其针对的是独立评估办公室2007财年完成的两个评估报告:“基金组织和对撒哈拉以南非洲的援助”(也由执董会于2007财年进行讨论)和“基金组织关于汇率政策的咨询”(于2008财年初期讨论)(见第三章)。鉴于这两个执行计划制定之后尚未经过足够的时间,因此第一份定期监督报告(由执董会于2008年1月讨论)只覆盖了在制定执行计划之前已经由执董会认可的、较早的独立评估办公室建议。执董会同意,独立评估办公室的建议对基金组织的业务产生了重大影响,所得出的经验教训基本上得到了吸收,而且所提出的建议大体上得到了执行。执董们认为,为了有利于未来的监督工作,应该规定更加具体而明确的后续行动,而且定期监督报告必须在执董会讨论管理层执行计划后经过足够时间(例如六个月)才编写。执董会重申,管理层和工作人员应负责编写未来的监督报告,由执董会进行定期审查,并重申政策制定、审查和执行(包括执董会批准的独立评估办公室的建议)应该仍然由执董会和管理层负责。⁸⁶

2008财年,独立评估办公室还完成了对基金组织所支持规划的结构性的评估,执董会于2007年12月对该评估进行了讨论(见第4章);此外,有关基

金组织机构治理(包括执董会的作用)的评估报告⁸⁷和有关基金组织在贸易政策问题方面的工作方法的政策文件草稿也在独立评估办公室的网站上公布,以便征求公众的评论。2009财年,独立评估办公室将继续对基金组织与成员国的互动关系进行评估,并将开始评估基金组织的研究计划。关于独立评估办公室活动和报告的详细情况,可参见独立评估办公室的网站。⁸⁸

风险管理

2006年以来,基金组织建立了一个全面的风险管理框架,由执董会进行监督。风险管理顾问委员会由基金组织的一位副总裁担任主席,由基金组织六名高级工作人员担任成员,负责支持风险管理框架的工作,定期举行会议以讨论风险管理事项,并向管理层和执董会报告其工作情况。风险管理顾问委员会工作的中心内容是编写年度风险管理报告,其中综合论述战略、核心使命、财务和运营风险方面的全面风险评估结果。⁸⁹2008财年,进一步采取措施增强了所使用的风险评估架构。⁹⁰风险管理顾问委员会还在监督与基金组织工作重点调整相关的风险方面发挥重要作用。

基金组织的审计机制

基金组织的审计机制安排包括一个外部审计公司、内部审计职能和一个独立的外部审计委员会。外部审计委员会对前两者的工作进行监督。

外部审计公司由执董会与外部审计委员会协商挑选,由总裁任命,负责年度外部审计,并对基金组织的财务报表、根据第五条第2(b)款管理的各个账户和工作人员退休计划发表审计意见。年度审计结束后,外部审计委员会通过总裁和执董会将外部审计公司的报告转交理事会审议,并向执董会通报申

计结果。外部审计公司的任期通常为五年。目前基金组织的外部审计公司是 Deloitte & Touche LLP。

内部审计与监察办公室负责内部审计职能,对基金组织风险管理、控制和治理程序的有效性进行独立的检查。该办公室还担任风险管理顾问委员会的秘书处。内部审计与监察办公室每年进行大约25次审计和检查,其中包括财务审计、信息技术审计以及运营和有效性审计。财务审计的内容是检查用于保护和管理基金组织资产和财务账户的控制措施和程序是否充分。信息技术审计的内容是评估信息技术管理是否充分,并评估信息安全措施是否有效。运营和有效性审计的内容是检查各种程序和相关控制措施以及运营的效率和有效性,同时确定这些方面是否符合基金组织的总体目标。根据最佳做法,内部审计与监察办公室向基金组织管理层和外部审计委员会报告工作,从而确保其独立性。此外,该办公室还每年向执董会通报工作计划以及审计和检查的主要结论和建议。2008年初,内部审计师学会的一个独立的评估小组评估了该办公室的工作质量,并确认该办公室的工作质量符合所有

适用的国际标准。

外部审计委员会由执董会选定和总裁任命的三位成员组成,负责监督基金组织的会计、财务报告、内部控制和风险管理职能。成员们独立于基金组织,任期三年,交替更换。他们是基金组织不同成员国的公民,必须具备对年度审计进行监督所需专业技能和资格条件。外部审计委员会成员候选人通常在国际公共会计事务所、公共部门或学术界有丰富的的工作经验。

外部审计委员会选举一位成员担任主席,自行确定工作程序,在监督年度审计工作方面独立于基金组织的管理层。然而,对委员会的职责范围作出的任何修改都须经过执董会批准。委员会成员通常分别在1月、6月(审计结束时)和7月(向执董会报告时)见面。基金组织工作人员和外部审计人员年内随时可与委员会成员磋商。2008年外部审计委员会的成员是:Satoshi Itoh先生,原日本中央大学教授;Steve Anderson先生,新西兰储备银行风险评估和保证部主任;Thomas O'Neill先生,PricewaterhouseCoopers咨询公司董事和前董事长。

执行董事和副执行董事

2008年4月30日¹

指定的

Meg Lundsager <i>Daniel Heath</i>	美国
Daisuke Kotegawa <i>Hiroimi Yamaoka</i>	日本
Klaus D. Stein <i>Stephan von Stenglin</i>	德国
Ambroise Fayolle <i>Benoît Claveranne</i>	法国
Alex Gibbs <i>Jens Larsen</i>	英国

选举产生的

Willy Kiekens (比利时) <i>Johann Prader</i> (奥地利)	奥地利 白俄罗斯 比利时 捷克共和国 匈牙利 哈萨克斯坦 卢森堡 斯洛伐克共和国 斯洛文尼亚 土耳其
Age F.P. Bakker (荷兰) <i>Yuriy G. Yakusha</i> (乌克兰)	亚美尼亚 波斯尼亚和黑塞哥维那 保加利亚 克罗地亚 塞浦路斯 格鲁吉亚 以色列 前南斯拉夫的马其顿共和国 摩尔多瓦 荷兰 罗马尼亚 乌克兰
José A. Rojas (委内瑞拉) <i>Ramón Guzmán</i> (西班牙)	哥斯达黎加 萨尔瓦多 危地马拉 洪都拉斯 墨西哥 尼加拉瓜 西班牙 委内瑞拉玻利瓦尔共和国
Arrigo Sadun (意大利) <i>Miranda Xafa</i> (希腊)	阿尔巴尼亚 希腊 意大利 马耳他 葡萄牙 圣马力诺 东帝汶

选举产生的 (续)

Richard Murray (澳大利亚) <i>Wilhemina C. Mañalac</i> (菲律宾)	澳大利亚 基里巴斯 韩国 马绍尔群岛 密克罗尼西亚联邦 蒙古 新西兰 帕劳 巴布亚新几内亚 菲律宾 萨摩亚 塞舌尔 所罗门群岛 瓦努阿图
葛华勇 (中国) 何健雄 (中国)	中国
Jonathan Fried (加拿大) <i>Peter Charleton</i> (爱尔兰)	安提瓜和巴布达 巴哈马 巴巴多斯 伯利兹 加拿大 多米尼克 格林纳达 爱尔兰 牙买加 圣基茨和尼维斯 圣卢西亚 圣文森特和格林纳丁斯
Jens Henriksson (瑞典) <i>Jarle Bergo</i> (挪威)	丹麦 爱沙尼亚 芬兰 冰岛 拉脱维亚 立陶宛 挪威 瑞典
A. Shakour Shaalan (埃及) <i>Samir El-Khoury</i> (黎巴嫩)	巴林 埃及 伊拉克 约旦 科威特 黎巴嫩 利比亚 马尔代夫 阿曼 卡塔尔 叙利亚阿拉伯共和国 阿拉伯联合酋长国 也门共和国

¹ 每个席位的投票权见光盘附录四，执董会成员2008财年期间发生的变化见光盘附录五。

选举产生的(续)

Abdallah S. Alazzaz (沙特阿拉伯) <i>Ahmed Al Nassar</i> (沙特阿拉伯)	沙特阿拉伯
Perry Warjiyo (马来西亚) <i>Chantavam Sucharitakul</i> (泰国)	文莱达鲁萨兰国 柬埔寨 斐济 印度尼西亚 老挝人民民主 共和国 马来西亚 缅甸 尼泊尔 新加坡 泰国 汤加 越南
Peter Gakuru (肯尼亚) <i>Samuel Itam</i> (塞拉利昂)	安哥拉 博茨瓦纳 布隆迪 厄立特里亚 埃塞俄比亚 冈比亚 肯尼亚 莱索托 利比里亚 马拉维 莫桑比克 纳米比亚 尼日利亚 塞拉利昂 南非 苏丹 斯威士兰 坦桑尼亚 乌干达 赞比亚
Thomas Moser (瑞士) <i>Andrzej Raczko</i> (波兰)	阿塞拜疆 吉尔吉斯共和国 波兰 塞尔维亚 瑞士 塔吉克斯坦 土库曼斯坦 乌兹别克斯坦

选举产生的(续)

Aleksei V. Mozhin (俄罗斯联邦) <i>Andrei Lushin</i> (俄罗斯联邦)	俄罗斯联邦
Mohammad Jafar Mojarrad (阿富汗伊斯兰共和国) <i>Mohammed Dairi</i> (摩洛哥)	阿富汗伊斯兰共和国 阿尔及利亚 加纳 伊朗伊斯兰共和国 摩洛哥 巴基斯坦 突尼斯
Paulo Nogueira Batista, Jr. (巴西) <i>María Ines Agudelo</i> (哥伦比亚)	巴西 哥伦比亚 多米尼加共和国 厄瓜多尔 圭亚那 海地 巴拿马 苏里南 特立尼达和多巴哥
Adarsh Kishore (印度) <i>K.G.D.D. Dheerasinghe</i> (斯里兰卡)	孟加拉国 不丹 印度 斯里兰卡
Javier Silva-Ruete (秘鲁) <i>Héctor R. Torres</i> (阿根廷)	阿根廷 玻利维亚 智利 巴拉圭 秘鲁 乌拉圭
Laurean W. Rutayisire (卢旺达) <i>Kossi Assimaidou</i> (多哥)	贝宁 布基纳法索 喀麦隆 佛得角 中非共和国 乍得 科摩罗 刚果民主共和国 刚果共和国 科特迪瓦 吉布提 赤道几内亚 加蓬 几内亚 几内亚比绍 马达加斯加 马里 毛里塔尼亚 毛里求斯 尼日尔 卢旺达 圣多美和普林西比 塞内加尔 多哥

高级官员

2008年4月30日

Jaime Caruana 顾问
Simon Johnson 经济顾问

地区部

Benedicte Vibe Christensen
非洲部代理主任

David Burton
亚洲及太平洋部主任

Michael C. Deppler
欧洲部主任

Mohsin S. Khan
中东和中亚部主任

Anoop Singh
西半球部主任

职能和特殊服务部

Michael G. Kuhn
财务部主任

Teresa M. Ter-Minassian
财政事务部主任

Leslie J. Lipschitz
基金学院院长

Sean Hagan
法律部主任

Jaime Caruana
货币与资本市场部主任

Mark Allen
政策制定与检查部主任

Simon Johnson
研究部主任

Robert Edwards
统计部主任

信息和联络

Masood Ahmed
对外关系部主任

Akira Ariyoshi
驻亚太地区办事处主任

Saleh M. Nsouli
驻欧洲办事处主任

Barry H. Potter
驻联合国办事处主任兼特别代表

辅助服务

Diana Serrano
人力资源部主任

Shailendra J. Anjaria
秘书部秘书长

Frank Harnischfeger
技术与综合服务部主任

Jonathan Palmer
技术与综合服务部首席信息官

办公室

Siddharth Tiwari
预算与计划办公室主任

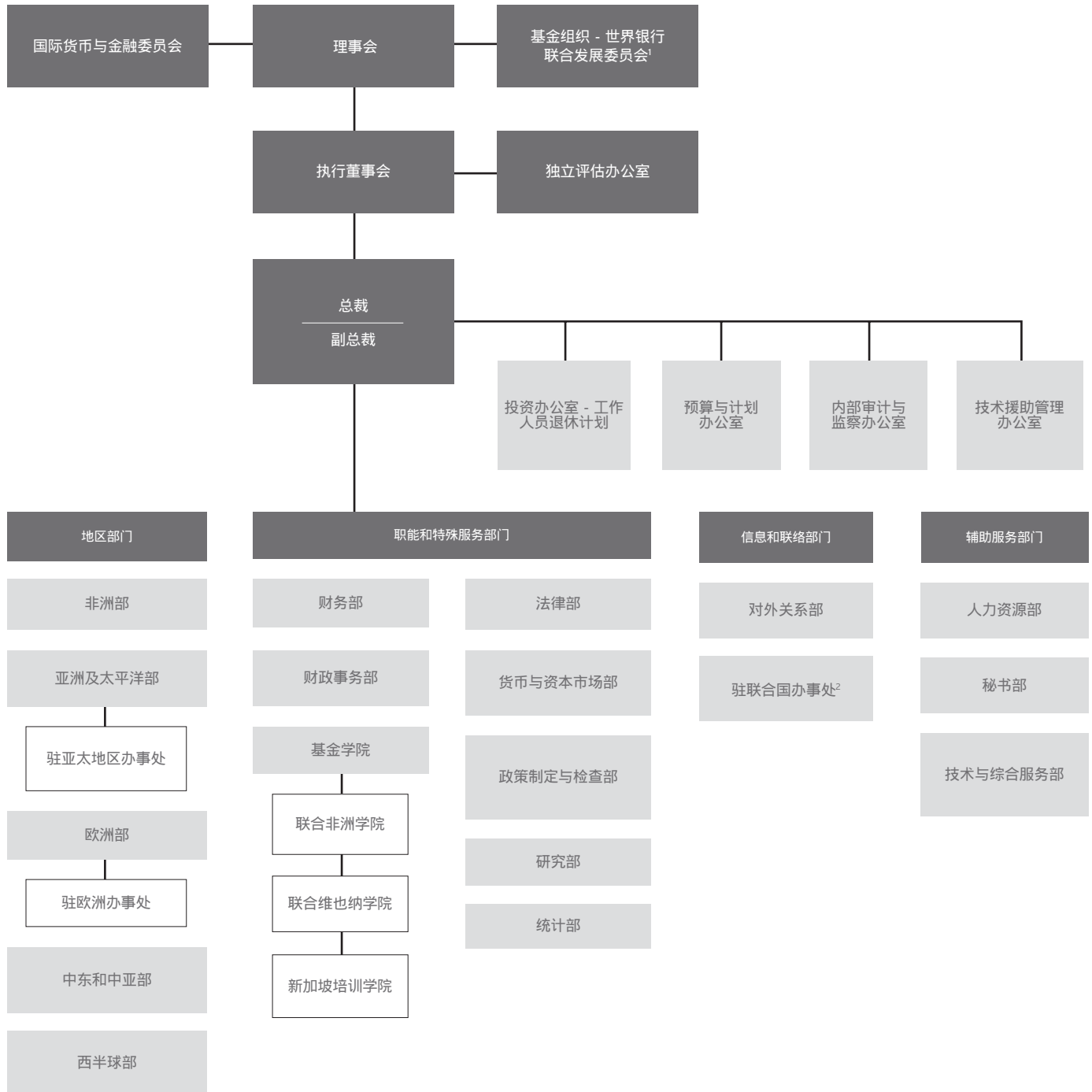
Bert Keuppens
内部审计与监察办公室主任

Alfred Kammer
技术援助管理办公室主任

Thomas Bernes
独立评估办公室主任

基金组织的组织结构图

2008年4月30日



1 正式名称是世界银行和基金组织理事会关于向发展中国家转移实际资源的部长级联合委员会。

2 直属总裁办公室。

缩略语

ACRM	风险管理咨询委员会	IT	信息技术
AML/CFT	反洗钱/打击为恐怖主义融资	JEDH	联合外债数据中心
APEC	亚太经济合作组织	MCM	货币与资本市场部
AREAER	汇兑安排与汇兑限制年度报告	MDG	千年发展目标
ASEAN	东南亚国家联盟	MDRI	多边减债倡议
BIS	国际清算银行	MTB	中期预算
CCE	协调编制活动	NAB	新借款安排
CEMAC	中非经济与货币共同体	OAP	基金组织的亚太地区办事处
CGER	汇率事务咨询组	OECD	经济合作与发展组织
CPIS	协调的证券投资调查	OIA	内部审计与监察办公室
CSO	民间社会组织	PFM	公共财政管理
EAC	外部审计委员会	PIN	公共信息通告
ECB	欧洲中央银行	PR	新闻稿
ECCU	东加勒比货币联盟	PRGF	减贫与增长贷款
ECU	欧洲货币单位	PRSP	减贫战略文件
EFF	中期贷款	PSI	政策支持工具
EIF	与贸易有关技术援助的强化的综合框架	QEDS	季度外债统计
ENDA	自然灾害紧急援助	RAL	迅速贷款额度
EPCA	战乱后紧急援助	REO	地区经济展望
ERAP	经济复苏援助计划	ROSC	标准与准则遵守情况报告
ESF	外生冲击贷款	RSN	地区战略说明
FAD	财政事务部	RTAC	地区技术援助中心
FSAP	金融部门评估规划	RTC	地区培训中心
FSF	金融稳定论坛	SAF	结构调整贷款
FSI	金融稳健指标	SCA-1	一号特别应急账户
FSSA	金融体系稳定评估	SDDS	数据公布特殊标准
FY	财年	SDR	特别提款权
GAB	借款总安排	SIV	结构性投资工具
GCC	海湾合作理事会	SMP	工作人员监测的规划
GDSDS	数据公布通用系统	SRF	补充储备贷款
GFSR	《全球金融稳定报告》	STA	统计部
GMR	《全球监测报告》	SWF	主权财富基金
GRA	普通资金账户	TA	技术援助
HIPC	重债穷国	VAT	增值税
IA	投资账户	WAEMU	西非经济与货币联盟
IEO	独立评估办公室	WEO	《世界经济展望》
IMFC	国际货币与金融委员会	WTO	世界贸易组织
INS	基金学院		

编制和翻译人员名单

本期年报由基金组织对外关系部编辑和出版物处编制。Asimina Caminis和Michael Harrup担任编辑；Alicia Etchebarne-Bourdin从事了附录排版工作；Teresa Evaristo Del Rosario和Feven Tesfaye为编写工作提供了协助。

中文版的翻译工作由张杰主持，杨林和刘云等参与翻译。杨学钰进行了校对，尹蓓负责排版。

摄影：

Simon Smith/istockphoto	封面
René Mansi/istockphoto	封面
Michael Spilotro/基金组织工作人员	第4和7页
基金组织工作人员	第6页
Thomas Dooley/基金组织工作人员	第7页
David Joel/Getty Images	第13页
Adek Berry/AFP/Getty Images	第13页
Felix Möckel/istockphoto	第19页
Tannen Maury/epa/Corbis	第19页
Eugene Salazar/基金组织工作人员	第26和63页
Eric Thayer/Getty Images	第26页
Stock Connection Worldwide	第29页
Dominique Faget/AFP photo	第29页
Jason Szenes/epa/Corbis	第30页
Neville Elder/Corbis	第30页
Hannah Allam/MCT	第35页
Tang Chhin Sothy/AFP photo	第35页
Wathiq Khuzaie/Getty Images	第39页
Gregg Newton向基金组织提供	第39页
Stephen Jaffe/基金组织工作人员	第52和57页
David Sutherland/Corbis	第57页
Henrik Gschwindt De Gyor/基金组织工作人员	第62页
Tilla McAntony/基金组织工作人员	第72页

光盘载有基金组织2008年《年报》英文、法文和西班牙文版各章的内容。它还载有包括财务报表在内的所有英文附录。此外，光盘还载有公共信息通告、新闻稿、各有关报告以及表格和专栏，这些资料较详细阐述了《年报》各章述及的各项活动。

如想了解更多信息，请访问基金组织网站www.imf.org。

光盘使用说明

将光盘放进计算机光盘驱动器。浏览窗内将显现目录页。光盘备有PDF文档，此文档可用Adobe Reader打开。

如想免费下载Adobe Reader软件，请访问www.adobe.com。

国际货币基金组织2008年年报

700 19TH STREET, NW
WASHINGTON, DC 20431 USA



IMF ANNUAL REPORT 2008 (Chinese)

