

INTERNATIONAL FINANCE

国际

□ 国际货币基金组织份额改革要点

□ 从处置硅谷银行倒闭看美国存款保险制度的作用与演进

DOI:10.19409/j.cnki.thf-review.2023.12.010



国际货币基金组织份额改革要点

国际货币基金组织在维护全球金融稳定中发挥重要作用。但国际货币基金组织在资金规模、资源构成以及份额治理等方面存在严重的不足，削弱了其在全球金融安全网的核心地位，对全球金融稳定的有效维护产生了不利的影响。本文深入分析国际货币基金组织份额改革的要点问题。



高海红 ⊕

国际货币基金组织（下称：基金组织）是全球覆盖成员最广的国际金融机构，其在帮助成员国应对流动性危机中发挥至关重要的作用。根据《协议条款》，基金组织须在2023年12月15日之前完成第16次份额总检查。本次总检查的重要成果之一，是成员国在现有份额基础上按同等比例增加50%的份额贡献。这一增资结果无疑扩大了基金组织永久资源的规模。然而由于多种原因，本次份额总检查只完成了部分的预定目标。份额总检查是基金组织继续推进份额和治理改革的重要步骤，是基金组织履行其职责的先决条件。未来份额调整如何展开，基金组织能否在关键领域实现真正的改革，从而确保其资源能力的充足性、资源分配的合理性以及治理结构的公平性，这是基金组织能否继续在维护全球金融稳定中发挥其核心作用的关键。

挑战与问题

2022年以来，以美联储为首的发达国家中央银行采取了强力度的货币紧缩政策，带动了全球利率的上升，随之而来的全球融资条件紧缩，提高了融资成本，加剧了国际金融市场的动荡。全球高通胀和高债务风险不断演化，对发展中经济体和低收入国家的金融稳定性带来严峻的挑战。全球最脆弱国家因国际收支恶化、债务和气候变化灾害等多重危机所产生的对外部融资的需求与日俱增。

然而，基金组织在资金规模、资源构成以及份额治理等方面存在严重的不足，这削弱了其在全球金融安全网的核心地位，对全球金融稳定的有效维护产生了不利的影响。

首先，基金组织资金规模缺乏充足性。基金组织目前拥有的资源能力约1万亿美元。相比之下，区域金融安排和中央银行之间的互换安排拥有救助能力达4万亿美元。如果考虑包括基金组织、区域金融安排、双边货币互换以及国际储备在内的全球金融安全网救助能力，基金组织的贷款所占仅约11%。基金组织救助资源的相对弱势严重影响了其在全球金融安全网的核心作用。从成员国的潜在需求看，一些经济增长下行、资本流动风险加大和外汇市场动荡加剧以及宏观政策作用受限的成员国，因国际收支持续出现困难，

其对流动性资金救助有较大的需求。全球最脆弱国家因债务困境和可持续发展能力不足，对中、长期资金救助需求也在不断增加。基金组织在有限的救助资金供给与不断增加的资金需求之间存在较大的缺口。

其次，基金组织基于份额的永久性资金来源占总资金比重过低，影响基金组织的合法性。目前基金组织贷款过度依赖临时资金来源。基金组织的总救助能力中只有4520亿美元来自基于配额的资源。其他资源包括多边借款安排（4080亿美元）和双边借款协议（1520亿美元），这意味着基金组织一半以上的贷款能力来自临时资金来源。基金组织是以份额为基础的国际金融机构，永久性资金来源应是其合法性的基石。

再次，基金组织目前沿用的2008年份额公式早已过时。份额公式决定基金资源如何分配、成员国表决权大小以及成员国的特别提款权一般分配额度。由于份额公式具有多重功能，公式变量的选择和变量权重的确定需要体现经济形势的变化，扑捉成员国在世界经济中的相对地位，反映成员国提供资金的能力以及体现成员国对基金组织借款的潜在需求。目前的公式包括了成员国国内生产总值（GDP）规模（以市场为基础的GDP和以购买力平价计算的GDP的组合）、经济开放度、官方外汇储备和经济变量这四个部分。尽管这一公式有简单、透明的优点，但随着时间的变化，各变量相对成员国出资能力的敏感度也会发生变化，这要求基金组织对份额公式变量进行必要的更新。对份额公式的重新评估是基金组织每五年的份额总检查的重要事项。

实际上，基金组织针对成员国的份额变化进行跟踪考察，以2008年的份额公式和更新的成员国经济数据相结合进行测算，以此观察份额分配在理论上的动态变化以及与实际份额分配之间存在的偏离程度，并在成员国之间展开讨论，评估份额公式的适用性。根据基金组织的测算，比较2008年第14次份额总检查所确定的成员国份额和成员国较新经济数据所计算出的份额，两者之间存在严重的偏离。比如，一方面，在基金组织189个成员中，有66个成员国份额存在代表性低估现象，被低估程度平均为39%。这其中，中国被低估程度最高，达52%，印度和瑞士被低估程度其次，都是5%。另一方面，有120个成员国份额存

在代表性高估，其中有117个成员国被高估程度平均为62%，美国被高估程度为18%，日本被高估程度为11%，法国为9%。纠正份额分配偏离的办法，是需要基金组织调整份额公式，将份额分配从被高估的成员国向被低估的成员国转移。然而，份额公式调整牵涉各成员国之间的份额分配，在成员国之间存在协调难度，这导致公式的更新一拖再拖，严重影响基金组织的份额分配的公正性。

最后，新兴市场和发展中国家的重要性在基金组织治理结构中没有得到充分的体现。基金组织的投票权大小取决于成员国在基金组织的份额高低。在过去几十年间，全球的经济结构发生了巨大的变化，新兴市场和发展中国家在全球经济中的体量大幅度增加，但是发达经济体继续主导着基金组织治理的局面一直没有改变。这其中新兴市场和发展中国家处于不利地位，一些经济体的份额和投票权比重被严重低估。其负面结果是，最有可能从基金组织借款的国家缺乏在基金组织的治理或决策中的影响力。基金组织现有的投票权结构存在与成员国经济重要性严重的不匹配，影响了基金组织的治理平衡性。

份额改革要点

根据基金组织《协定条款》要求，基金组织理事会在至少每五年期间内对份额进行全面评估，决定是否调整份额总的规模和是否需要成员国之间重新分配份额比例。自成立以来，基金组织针对份额进行了14次评估。这其中有9次评估对份额规模进行了调整。比较而言，2008年全球金融危机之后的第14次评估对总额度增加了一倍，是基金组织份额评估历史上增加幅度最大的一次。

按计划，基金组织在2023年12月中期完成第16次份额总检查。此次份额总检查的原定目标包括：增加该机构基于份额的永久性资源规模，为适应成员国经济重要性变化进行份额重新分配，并考虑改善基金组织内部的治理结构。然而，由于在成员国之间存在分歧，本次份额总检查只完成有限的目标，即成员国按同等比例增加份额的50%。这一增资结果无疑增加了基金组织的份额这一永久资源的规模，但是，份额调整、份额公式更新以及治理结构改善这些核心问题并

没有解决。基金组织认识到份额改革的紧迫性，承诺将在2025年6月之前制定下一步份额调整指南，这包括为第17次份额总检查提出新的份额公式的事项。这要求其未来的份额改革中不断努力，在如下重要的领域得到成员国的广泛支持：

一是继续扩大基金规模和改善资源结构，以适应日益增加的救助需求。第16次份额总检查的成果之一是同等比例增加成员国的份额，这在一定程度上增加了基金组织总的救助能力，也缓解了基金组织总资源结构中对借入资源的依赖。但是在成员国资金需求缺口长期存在的情况下，若缺口得以扩充弥补，基金组织的份额需要增加267%，相当于1.16万亿美元。这要求基金组织持续关注成员国资金需求的变化，确保其资金来源的充足性，并通过保持基于份额的永久性资金来源的资源结构，稳固基金组织的合法性。

二是成员国及时完成国内程序，确保份额增资得以及时落实。2023年10月国际货币与金融委员会第48次会议主席声明重申致力建立一个强大、以份额为基础且资源充足的基金组织，确保其在全球金融安全网的中心地位，呼吁增加基金组织的份额，特别强调为维持基金组织总体资源充足性，须重视在双边借款协议到期后加强基金组织份额的重要性，并向理事会提出建议，承诺通过成员国的必要的国内程序，加快批准份额增资，以确保份额增资得以及时落实。同时，为了在份额增资生效之前维持基金组织的现有总体资源能力不受到影响，基金组织执董会须提出过渡性安排。这些通过敦促成员国积极配合以确保基金组织份额改革措施落地的举措，对维护基金组织的信誉也有积极作用。

三是重新调整基金组织的份额分配公式。基金组织对份额公式调整的情形分析发现，如果采用一个新的份额公式，调整原有公式中各项指标的权重，比如增加GDP的权重，降低经济开放度的权重，保持国际储备的权重，同时取消经济波动这一变量，这一做法会提高份额公式的适用性，同时也带来成员国份额的重新分配。新的份额公式很可能使得基金组织的份额比重从那些代表性被高估的成员国向那些代表性不足的成员国转移。而代表性不足的成员国往往是一些重要的新兴市场和发展中国家的成员。国际货币与金融



委员会第48次会议明确了第17次份额总检查中将继续推进治理改革。未来基金组织份额改革应该重点以新的份额公式为指导，确保份额在基金组织资源分配中发挥合理的作用。

四是平衡基金组织的治理结构，提高新兴市场和发展中国家发言权和代表性。根据基金组织的测算，目前有71个成员国在基金组织中的代表性被低估。基金组织的所有模拟结果都显示，份额重新分配意味着新兴市场和发展中国家的份额有所增加。比如，使用现行的份额公式进行份额分配，主要发达经济体须向新兴市场和发展中国家转移2.6至4.4个百分点的份额，相应地，新兴市场和发展中国家的代表性也会增加。由于份额改革对现有的投票权结构造成影响，这会有一些国家遇到国内政治可行性的问题。比如，任何导致美国失去对基金组织否决权的重新分配都将被美国国会立即驳回。在这种情况下，成员国需要考虑份额规模的增加和重新分配是否具有政治上的可行性。

中国的作用

中国是基金组织第三大的份额贡献成员国。目前中国在基金组织份额严重低估。对低估的纠正，需要基金组织根据经济和金融条件的变化及时更新份额公式，调整份额分配方案。以中国的贸易规模、经济开放度以及外汇储备等多项指标，若按照现有公式对份额分配进行调整，中国的份额比重将大幅度增加。相应地，中国在基金组织中的投票权也会增加。因此，

基金组织份额改革若能顺利推进，中国在基金组织中地位的提升也是顺理成章。

在份额分配存在不平衡的情况下，中国通过二十国集团发挥中国作为发展中大国的作用。二十国集团在促进世界最大经济体之间的政治共识方面发挥关键作用。二十国集团成员拥有基金组织81.2%的份额和78%的投票权。2008年全球金融危机以来，二十国集团在推动基金组织份额改革中发挥了积极的作用。比如，2009年二十国集团首脑峰会的重要成果是敦促基金组织完成第14次份额总检查，将基金组织的份额从代表性过高的国家转移到有活力的新兴市场和发展中国家。2023年9月召开的二十国集团首脑峰会发布的《二十国集团新德里领导人宣言》重申了建立一个强大、以份额为基础和资源充足的基金组织的重要性。在未来的改革中，二十国集团仍将持续引导基金组织份额改革的议程。

中国的经济实力最终决定中国在国际多边金融机构治理中的发言权。中国继续以国内经济发展和高水平开放保证中国在全球经济中的实力，以保持并提升中国在基金组织中的地位。份额改革是对治理结构进行平衡的过程，话语权的改革不仅是权力的分享，也是责任的分担。作为新兴市场和发展中国家的一员，中国的地位提升将促进构建一个更具有包容性的国际金融构架。⑥

（高海红为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心主任。本文编辑/孙世选）