

熊爱宗

xiongaizong@163.com

推进基金组织 2010 改革方案仍需各方努力^①

2010 年 11 月，国际货币基金组织（IMF）同意进行一项广泛的治理结构改革以反映新兴经济体日益上升的重要性。然而这项改革由于美国国会迟迟未能授权通过，致使改革完成时间一拖再拖。2010 年改革方案受挫，进一步暴露了基金组织以及现有国际体系深层次的治理结构缺陷。未来如何推进，需引起各方的反思。

一、2010 年基金组织改革方案的内容与进展

基金组织在 2010 年出台的份额和治理结构改革方案被认为是基金组织 65 年以来最根本性的治理改革，也是针对新兴市场和发展中国家规模最大的一次份额和投票权转移方案。改革的主要内容有^②：

（1）完成第 14 次份额总检查，将基金组织份额总额从 2384 亿特别提款权增加一倍至 4768 亿特别提款权，同时相应的减少新借款安排（New Arrangements to Borrow, NAB）下各国向基金组织的借款承诺，也即将各国在新借款安排下的部分借款承诺转移为各国份额出资比例。根据安排，新借款安排将从 3700 亿特别提款权缩小到 1820 亿特别提款权。因此，实际上 2010 年改革方案使得基金的资源（份额和新借款安排）规模增加只有 504 亿特别提款权。

^① 本文尚未发表。

^② IMF, IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance, <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>, November 5, 2010.

(2) 从代表性过高的成员国向代表性不足的成员国转移大于 6% 的份额，向有活力的新兴市场和发展中国家转移大于 6% 的份额，金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）将会成为基金组织前 10 大股东；

(3) 维持最贫穷国家的投票权比重，以保护这些国家的投票权不受到损害；

(4) 执董会 24 个席位中拥有 9 个席位的欧洲国家让出 2 个席位给新兴市场和发展中国家；

(5) 承诺维持 24 个成员的执董会规模，每 8 年对执董会构成进行一次检查；

(6) 执董会将完全经由选举产生，结束美国、日本、英国、德国、法国“指定董事”的做法；

(7) 放宽第二副执董的任命条件，增强多国选区的代表性。

其中，前三项改革为份额和投票权改革，后四项改革为治理结构改革，需要对基金组织协定进行修改。

2010 年改革方案生效将分两部分进行。对于治理结构改革，改革方案规定只有基金组织 188 个成员国中的 3/5（即 113 个成员国）以及总投票权的 85% 同意才能正式生效。而对于份额和投票权改革，改革方案规定须以治理结构改革决议生效为前提，并且须经总份额（2010 年 11 月 5 日时点份额为计算基础）不低于 70% 的成员国同意，才能生效。截至 2015 年 5 月 8 日，治理结构改革已经获得总投票权占比为 77.25% 的 147 个成员同意，而份额和投票权改革已经获得总投票权占比为 80.34% 的 164 个国家同意，但是由于治理结构改革尚未获得美国国会的批准，仍未达到总投票权 85% 的生效要求，这两项改革到目前均未生效。

二、美国为什么反对 2010 年改革方案

美国在基金组织 2010 年改革方案中处于关键角色。美国《布雷顿森林协定法》（Bretton Woods Agreements Act）规定（22 U.S.C. 286c）：除非得到国会法律授权，否则美国总统或任何人、任何机构都不能代表美国改变美国在基金组织中的份额比例，不能接受基金组织协定的修改。由于美国占到基金组织总投票权的 16.7%，因此如果得不到美国国会的授权通过，2010 年改革方案中的治理结构改革将无法生效。

2008 年，基金组织批准了一个类似的治理结构改革方案，并最终在 2011 年获得了包括美国在内的绝大多数国家的同意，为什么 2010 年改革方案却迟迟未能

获得美国的批准呢？彼得森国际经济研究所高级研究员 Truman（2014a）将此归为美国政府（US administration）的失败，除了不和谐的政治气候外，管理部门未能及时向国会提交必要的立法程序、未能向国会和公众对基金组织改革的重要性给予足够的解释、没有在国会中与共和党人进行足够的接触等都被认为是导致失败的重要原因。

然而以上这些只是表面原因，美国有更为深入的担心。第一，担心侵蚀美国对于基金组织的影响力。根据改革方案，基金组织的份额增加很大一部分来自于各国在新借款安排下的出资转移。例如从美国来看，美国向基金组织总的出资总承诺为 1700 亿美元，改革之前的承诺为份额出资 650 亿美元，新借款安排出资承诺为 1050 亿美元；改革之后的承诺为份额出资 1280 亿美元，新借款安排出资承诺为 420 亿美元（Truman, 2014a）。因此，尽管美国对基金组织出资规模并没有变化，但是出资结构发生了改变。由于新借款安排的激活条件是获得总出资份额的 85%同意（美国的份额超过 18%），而份额下的借款只需通过总份额的简单多数（50%）通过即可，因此，传统基金会的 Roberts（2014）认为，这在事实上损害了美国在基金组织中的影响力。

第二，担心指定任命执行董事改革为选举执行董事损害美国利益。根据改革方案，基金组织所有执行董事都将经由选举产生，使得美国无法再直接指定任命执行董事，这可能从两个方面对美国带来冲击：一是其他国家可能会对美国执行董事候选人的选举进行阻碍（Roberts, 2014）；二是其他国家可能通过选举加入一个大成员选区，从而维持各个选区的投票权力平衡（Nelson and Weiss, 2015），对美国形成制约。

第三，对于新兴市场在基金组织中投票权上升有所担忧。担心新兴市场经济体不能成为基金组织负责的股东，认为新兴经济体可能在自由市场、政府主导等方面会与发达经济体政策出现差异，从而使得基金组织的政策出现对发达经济体的偏离。

第四，对于基金组织救助欧元区国家有所不满。美国分析家认为，基金组织不应应对欧元区危机施以援手，因为欧洲的自身金融资源足够应付危机。对欧洲的救助实际上是在浪费美国纳税人的钱，同时也会增加道德风险。即使对欧元区进行救助，也只能集中在如技术支持、经济政策监督等非金融功能上。

三、2010 年改革方案推进仍存在困难

2010 年基金组织改革方案迟迟未能生效通过，严重损害了基金组织的合法性基础，也使得美国通过领导基金组织稳定世界经济和金融体系的声誉受到损害。对于美国以上提到的担心与忧虑，有些既是不必要也是不合理的。第一，对于基金组织份额增资和新借款安排出资承诺的转换问题，Truman（2013）指出基金组织作为一个基于份额（quota-based）的机构，目前份额出资占到基金组织总资源的比例已经很低了，如果高度依赖于新借款安排这种双边借款方式，将严重损害基金组织的基本治理结构。第二，关于新兴经济体份额上升问题，目前实际的情况是新兴经济体在基金组织中的份额和投票权已经遭到严重低估，新兴经济体在基金组织中的影响力上升符合世界经济格局的转变趋势，基金组织应根据新兴经济体的实际情况制定相应的政策，而不是简单的将发达经济体政策直接输出至新兴经济体。第三，对于欧元区成员国的救助问题，基金组织规定，每个成员国都有从基金组织获取金融资源的权利，例如 1964 年美国也曾使用过基金组织的备用安排，因此，不应以经济发达程度或政策失误为由反对基金组织对欧元区的救助。

基金组织改革方案的一再久拖不决已经引发国际社会的不满。在 2014 年二十国集团的布里斯班峰会上，G20 领导人发表公报，对 2010 年国际货币基金组织份额和治理结构改革、第 15 次份额总检查以及新份额公式的持续拖延深感失望，敦促美国批准上述改革方案，如果在 2014 年底未实现，将要求国际货币基金组织在已有工作基础上研拟下一步的政策选项。

在这一背景下，国际社会包括基金组织也在积极寻找 2010 年改革方案的补充方案。

方案一：将基金组织的份额和投票权改革与治理结构改革两部分进行分离（delinking），分别进行投票表决。如果将份额和投票权改革单独作为一项改革，只需要得到 70% 以上的投票权通过就可以生效。目前生效条件已经具备，分离后马上即可以实施。而对于治理结构改革仍需等到美国国会的批准。Nelson and Weiss（2015）认为实施这一方案的可能性不大，因为，如果美国允许基金组织份额增加而不参与的话，美国在基金组织中的份额比例会由于总份额的增加而降到 15% 之前，从而失去一票否决的权利。

方案二：基金组织对部分份额低估国家进行一次特别（ad hoc）份额增资，可

以考虑从其他发达国家进行份额转移，或者为这些国家进行直接份额增加（类似 2006 年新加坡年会改革方案）。由于这未涉及基金组织协定修改，也未造成美国份额的变化，所以无需美国国会授权通过。这被称为基金组织相对 2010 年改革方案的“B 方案”。

彼得森国际经济研究所的博格斯腾（C. Fred Bergsten）与杜鲁门（Edwin M. Truman）提出了两个方案（Bergsten and Truman, 2014）：

方案三：可以将基金组织的新借款安排从临时双边协议变为永久化。目前有 40 个国家参加了该计划，资金总规模近 3700 亿特别提款权。美国可能会反对这一建议而不参加，但是基金组织和其他国家可以决定将其进行永久化，并建立资金决策机制。但是这一方案并没有从实际上增加基金组织的可用资源规模，甚至由于美国的退出而有所减少。

方案四：以某种方式增加除美国以外所有国家的份额出资规模，这并未涉及《布雷顿森林协定法》下的国会授权问题，只需与美国财政部协商同意即可。但是美国将会由于总份额的增加而使得自己的份额减少，并可能丢失一票否权的权力，因此，美国财政部或将面临来自国内特别是国会较大的压力。这一方案更为激进，对美国来说可能难以接受。

此外，杜鲁门也给出了自己的“B 计划”（Truman, 2014）。

方案五：杜鲁门将其计划分为以下几个部分。首先，将所有执行董事均由选举产生改革方案单独出来，由于涉及到基金组织协定的修改，这一方案的通过生效仍需经由基金组织 85% 的多数投票权通过。其次，将份额和投票权改革重新修正为三个部分：（1）对份额公式进行修改，将混合 GDP（60% 为现价 GDP，40% 为购买力平价 GDP）在公式中的比重从 50% 提升至 90%；（2）在 2010 年改革基础上，将基金组织的份额再进行翻倍；（3）提交理事会决议修改，将份额生效的 85% 投票权门槛降至 80%。Truman 的计划既有对 2010 年改革方案的推进，同时又有新的改革举措，但是在份额公式、投票权的多数票改革等方面略显激进，在推进中存在一定的困难。

以上方案具有各自的优点，但是也面临着不同的挑战与风险。从目前来看，方案二由于其推进难度较小，且基本满足了新兴经济体份额增加的现实需求，短期内成为基金组织的推进方向之一，但是该方案对执董选举产生等治理结构问题仍束手无策。基金组织表示，所有的补充方案或备选方案都无法替代 2010 年改革

方案。如果不能在 2010 年改革方案上有所突破，其他达成的方案要么改革意义降低，要么也会难以推进。2010 年改革方案所造成的僵局暴露出当前基金组织深层次的决策机制缺陷，我们应该反思，如何在公平和效率上达到最佳结合，一国在国际组织机构中拥有大部分事务的一票否决权是否合理。当前的僵局实际上已造成基金组织、美国以及其他国家“多输”局面，现在关键看美国如何去做。

参考文献：

1. C. Fred Bergsten and Edwin M. Truman. The IMF Should Move Ahead without the United States, Financial Times, April 9, 2014
2. Edwin M. Truman. IMF reform is Waiting for US, Peterson Institute international Economics, Policy Brief, No.14-9, March, 2014a
3. Edwin M. Truman. Time for the United States to Risk Its IMF Veto, <http://blogs.piie.com/realtime/?p=4273>, April 11th, 2014b
4. Edwin M. Truman. The Congress Should Support IMF Governance Reform to Help Stabilize the World Economy, Peterson Institute international Economics, Policy Brief, No. 13-7, March, 2013
5. James M. Roberts. Congress Should Block the Morally Hazardous IMF “Reform” Package, the Heritage Foundation, Issue Brief, No. 4124, January 14, 2014
6. Rebecca M. Nelson and Martin A. Weiss. IMF Reforms: Issues for Congress, Congressional Research Service, R42844, April 9, 2015

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：1357668101@qq.com