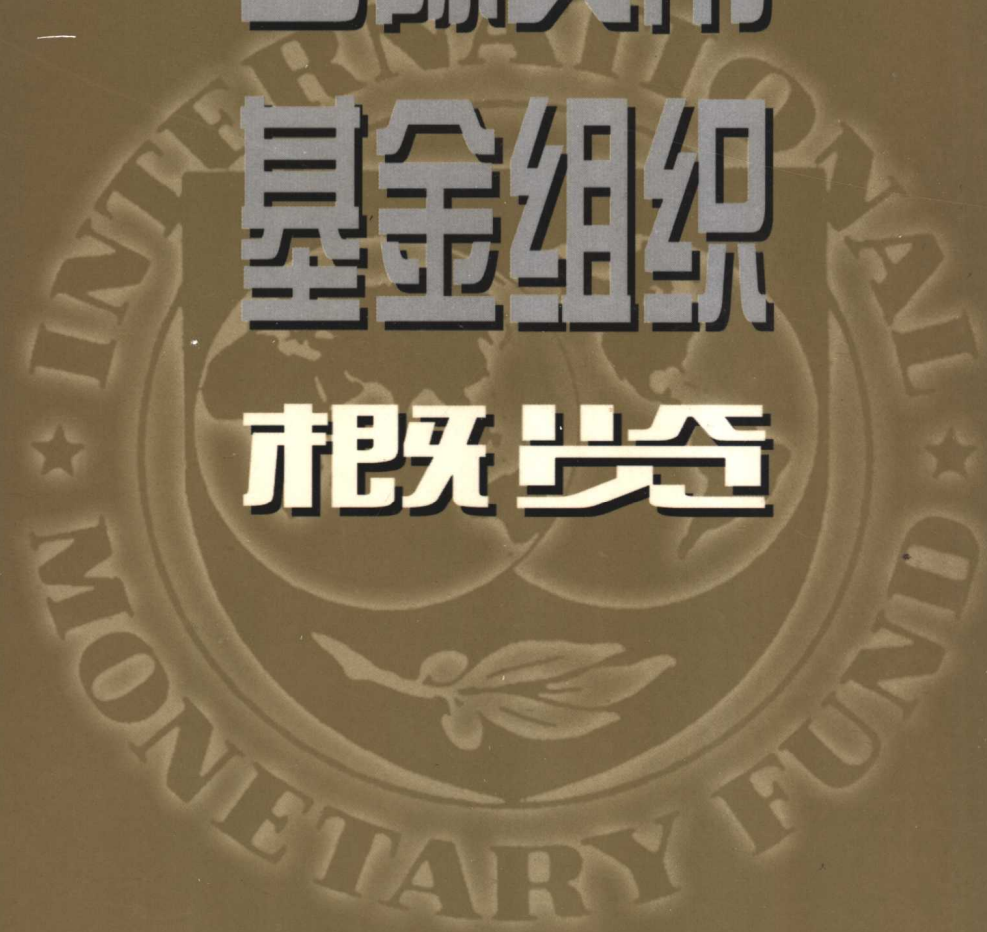


IMFSURVEY

国际货币

基金组织

研究报告



中国金融出版社
国际货币基金组织

国际货币基金组织概览

(2003 年 9 月)

国际货币基金组织语言局译

中国金融出版社
国际货币基金组织

责任编辑：赵天朗

责任印制：尹小平

图书在版编目(CIP)数据

国际货币基金组织概览：增刊 / 国际货币基金组织语言局译. —北京：中国金融出版社，
2004. 2

书名原文：IMF Survey Supplement

ISBN 7-5049-3299-X

I. 国…

II. 国…

III. 国际货币基金组织—简介

IV. ① D813. 7 ② F831. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 006599 号

出版 中国金融出版社
发行
社址 北京广安门外小红庙南里 3 号
邮编 100055
经销 新华书店
印刷 北京汇元统一印刷有限公司
开本 889 毫米 × 1194 毫米 1/16
印张 2.5
字数 91 千
版次 2004 年 2 月第 1 版
印次 2004 年 2 月第 1 次印刷
定价 15.00 元
如出现印装错误请与印刷装订厂调换

国际货币基金组织 概览 增刊

国际货币基金组织
第32卷
2003年增刊

本期内容

- 1 综述
- 中东和北非
- 2 基金组织大事记
- 7 监督
- 10 化解危机
- 13 基金组织的贷款
- 14 贷款机制
- 16 贷款条件
- 17 减轻贫困
- 20 重债穷国倡议
- 22 技术援助
- 23 非洲地区
技术援助中心
- 25 基金组织的资金
特别提款权
- 26 基金组织的份额
- 28 逾期还款
- 29 组织结构
- 30 执行董事会
- 31 独立评估办公室
- 32 基金组织一瞥

综述

基金组织着力支持经济复苏，加强防范和化解危机

世界经济增长继2001年减缓后，2002年出现部分恢复。这种恢复在2003年基本得以维持。最近几个月，有一些迹象表明，经济复苏的势头增强。2003年后期和2004年，经济增长有望进一步加强，但仍有可能朝不利方向变化，尽管不像今年早些时候那么显著。影响前景的风险因素包括全球国际收支失衡（特别是美国的高额经常帐户逆差）、股市泡沫破裂可能继续产生影响以及长期利率在最近急剧回升后可能进一步上扬。

在这样的背景下，基金组织侧重于促进那些有利于经济复苏和改善增长前景的政策。除



传统的监督、贷款和技术援助业务外，基金组织还加强了防范危机并在危机发生时化解危机的框架。

为强化监督和危机防范，基金组织正在加强对脆弱性（如债务可持续性）的分析，并着重于金融部门监督（包括通过与世界银行联合实施的金融部门评估规划）。在国别、地区和全球层面上，基金组织更加关注各国政策的对外影响。基金组织还鼓励各国在主权债券合同中采用集体行动条款（如墨西哥和乌拉圭在最近发行债券时所做的），并支持债务人和债权人在债务重组过程中制定自愿遵守的行为守则。（转下页）

中东和北非地区

重振经济增长，加强与全球经济的联系



传统农业是中东和北非的重要收入来源。上图，巴勒斯坦农民将一袋袋橄榄倒入压榨机中。

中东和北非地区在经济上具有多样性，同时拥有共同的文化和体制传统（见第4页专栏）。

该地区从70年代石油价格的暴涨中受益匪浅。由此带来的财富为石油输出国投资与增长的急速扩张提供了资金。这种投资反过来又促进了该地区其他国家的工人汇款、贸易和资本流动。但随着石油价格和产量下降，繁荣开始消退，使80年代的经济增长减缓，许多国家的增长率下降。

经济状况的恶化带来了改革压力。80年代中后期和90年代初期，一些国家实施财政改革，加强货币政策框架，放开贸易体制，鼓励外国直接投资，并实行更灵活（转第4页）

5/18/01

基金组织致力于实现千年发展目标

(接第1页)

与此同时,为使成员国和金融市场更可预测其在危机中的贷款决定,基金组织澄清了贷款限额标准。基金组织还修改了贷款附带的政策条件的指导原则,以增强成员国的拥有感,并提高基金组织所认可的政策规划的有效性。



基金组织非洲部主任 Abdoulaye Biotchané, 基金组织总裁霍斯特·克勒和马达加斯加总统 Marc Ravalomanana 参观安塔那那利佛的一个集市。

基金组织大事记

2002年

9月6日

基金组织批准了对巴西的新的备用安排,这是基金组织历史上最大的一笔贷款安排。

9月6日

执董会严格了批准向成员国提供超过相对于其份额正常限额的资金支持时所使用的标准。

9月25日

独立评估办公室的第一份报告对长期使用基金

组织资金的情况进行检查。总裁为此成立了一个工作组,实施独立评估办公室提出的旨在提高基金组织支持的规划的有效性的建议。

9月26日

通过了新的贷款条件指导原则,旨在促进成员国对政策改革的拥有感,并简化贷款条件和突出其重点。

10月2日

基金组织开设了关于外国直接投资统计做法的网站,以满足研究人员、金融分析家和新闻记者的需要。

者的需要。

10月24日

东非地区技术援助中心在坦桑尼亚的达累斯萨拉姆成立。这是基金组织对非洲国家所提请求的一项回应,以帮助它们加强体制,制定和实施更好的政策。

11月22日

批准了12个月试点计划,支持防止洗钱和资助恐怖主义的国际努力。

2003年

1月24日

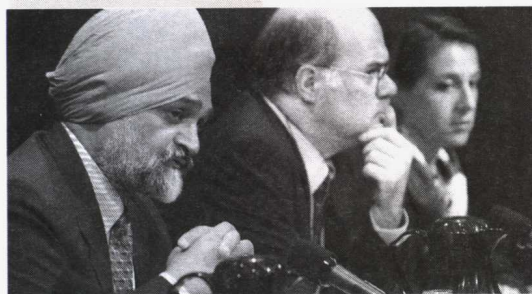
基金组织批准了对阿根廷的资金支持,使该国能够推迟偿还对基金组织66亿美元的借款。

2月4日

第十二次份额总检查结束,未建议增加基金组织份额,份额仍保持在2185亿特别提款权(3000亿美元)。

3月

管理层采取措施加强非洲选区执董办公室的能力,这是朝着确保所有成员国的充分发言权和代表权迈出的第一步。



Montek Singh Ahluwalia (独立评估办公室主任)、David Goldsbrough 和 Isabelle Mateos y Lago (从左至右) 在独立评估办公室第一份报告的新闻发布会上。

作，通过重债穷国倡议向这些国家提供债务减免。

基金组织强调，贸易在帮助低收入国家减贫方面可以发挥重要作用，因此，重申了对成功结束多边贸易自由化多哈回合的支持。基金组织还强调需增加援助，鼓励捐助国达到联合国制定的援助额占国民生产总值0.7%的目标。

基金组织还向发展中国家和转轨国家提供技术援助和培训，加强它们制定和实施政策的能力。2002-2003年，基金组织在坦桑尼亚和马里开设了技术援助中心，并向那些在战乱后建立或重建机构的国家（包括阿富汗、

伊拉克和东帝汶）提供技术援助。■



基金组织全力致力于实现联合国的千年发展目标，目标之一是普及小学教育。

2002年9月 - 2003年8月

4月12日

国际货币与金融委员会反对建立法定的主权债务重组机制，将基金组织的侧重点转到寻求有序化解金融危机的其他方法。

4月13日

发展委员会批准基金组织与世界银行的一项联合计划，对2015年之前实现千年发展目标所需的政策和行动进行监测。

5月29日

西非地区技术援助中心在马里的巴马科成立，服务于十个西非国家。

5月29日

宣布阿古斯丁·卡斯腾斯被任命为基金组织

副总裁。

5月30日

基金组织宣布将向伊拉克派出实情调查团，以便在其专长领域内向该国提供技术援助和建议。

7月2日

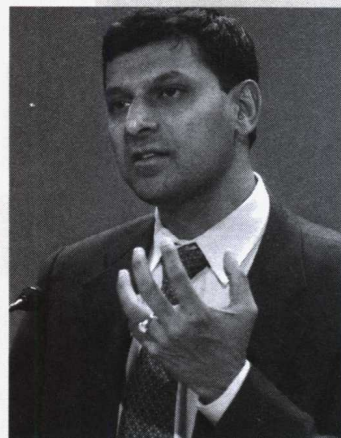
基金组织宣布，芝加哥大学商学院研究生院的拉古拉姆·拉詹将接替肯尼思·罗格夫，担任基金组织的高级经济顾问兼研究部主任。

7月30日

基金组织宣布将于11月1日生效的地区（区域）部门改组方案。欧洲二部将解散，

分管前苏联国家的责任将由两个部门承担，这两个部门将被重新命名为欧洲部以及中东和中亚部。

西非地区技术援助中心成立仪式，5月29日，马里，巴马科。



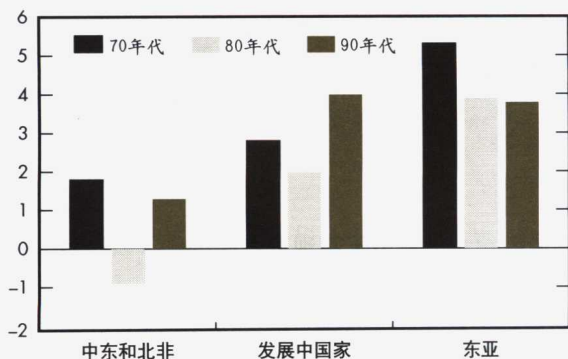
拉古拉姆·拉詹



中东和北非地区今后面临的挑战

(上接第1页)

中东和北非地区的人均实际GDP增长没有跟上其他发展中国家的增长
(平均年百分比变化)



数据来源：基金组织“世界经济展望”数据库和工作人员的计算。

的汇率。结果是，财政赤字自80年代中期以来下降到大大低于其他发展中国家的水平；政府规模显著缩小；通货膨胀在90年代大部分时间里处于低水平且不断下降；该地区在过去二十年里经受住了困扰其他地区的金融危机。

90年代，该地区的经济增长得以恢复，实行改革的国家（如埃及和突尼斯）增长更快。然而，该地区作为一个整体，经济增长

没有所预期的那样快。更重要的是，它在整个90年代期间都落后于其他发展中国家（见本页图）。

因此，尽管该地区维持了宏观经济稳定，但未能创造快速和可持续的经济增长，为年轻和不断增加的人口提供就业，也未能获得其他发展中国家已从全球化中获取的好处。

为迎接这些挑战，该地区急需采取措施，重振经济增长，恢复改革进程的活力，并增强与国际社会的联系。

今后的挑战

尽管该地区24个经济体存在显著差别，特别是石油生产国与非石油生产国、较早实行改革的国家与较晚实行改革的国家之间存在差别，但所有国家都在不同程度上面临一些重要挑战。

加速提高生产率。该地区是世界上人口增长最快的地区之一。自1950年以来，它的人口几乎增加了三倍，预计今后五十年内还将翻一番。但就业量没有跟上劳动力的增长：失业率很高，就业不足（技术工人的就业机会不充分）普遍存在。年轻而具有生产能力的劳动力能够提高经济增长率，但前提是有

中东和北非：事实与数字

中东和北非地区包括阿尔及利亚、巴林、吉布提、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门，加上阿富汗伊斯兰国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、约旦河西岸和加沙。巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国在80年代初成立了海湾合作理事会，并于2003年1月实行关税同盟，计划在2010年1月1日之前成立货币联盟。

该地区的24个国家和领土区域（在此仅出于分析目的而划分在一起）占世界人口的约7.7%。该地区的国内生产总值约为2万亿美元（按购买力平价汇率衡量），占世界国内生产总值的4.3%（也

按购买力平价汇率衡量）。该地区拥有世界已探明原油储量的约75%，石油输出国的国内生产总值占该地区国内生产总值的约三分之二。13个国家出口石油：阿尔及利亚、巴林、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科威特、利比亚、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门。

主要宗教是伊斯兰教，尽管一些国家（包括埃及和黎巴嫩）有相当大规模的少数教派，特别是基督教。阿拉伯语是该地区的主要语言，但阿富汗、伊朗和巴基斯坦除外，这些国家占该地区人口的近一半。在马格里布国家（阿尔及利亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯），除阿拉伯语外，还讲法语。

充分的工作机会，并辅以其他生产要素和有利于商业的环境。限制该地区经济表现的另一个因素是，它的生产率增长疲软，经常是负增长。

继续实行政治和体制改革。该地区虽然在地缘政治上具有重要性，但对全球经济体系的影响依然很弱。政治分裂、冲突频发和独裁制度阻碍了民主体制的发展，目前仍是经济改革的主要障碍。

在该地区许多国家，公共与私人部门之间的界线经常模糊不清，滋生了利益冲突、寻租（即纯粹出于私人利益而游说决策者）和大范围腐败。尽管有一些例外，但政府的透明度普遍较差，责任机制依然存在问题（见本页图）。

尽管公众仍然认为治理结构不充分，但已经取得了一些进展。在多数国家，代议制立法机构的选举正变得更加公开和有意义。越来越多的国家正在国际金融机构的协助下，加强其经济体制。

使公共部门进一步合理化。70年代经济和人口的迅速增长导致该地区中央政府的规模（按中央政府支出与国内生产总值的比率来衡量）显著扩大。尽管政府规模在其后不断缩小，但到90年代末，按国际标准衡量，仍然相对较大。

面对持续的经济增长减缓和高失业，公共部门越来越成为最后的雇主，使公共部门的雇员人数和工资数额膨胀。此外，该地区几个国家实行大范围的一般性补贴，并将预算资金的很大一部分用于军事开支。

面对70年代初以来的持续财政赤字，一些国家实行了税收改革（黎巴嫩和苏丹），并提高透明度和改善支出控制（巴基斯坦和毛里塔尼亚）。在私有化方面也取得了一些进展，特别是在电信部门。然而，合理调整国家职能，使其适应现代竞争性经济的要求，这一过程仍未完成。

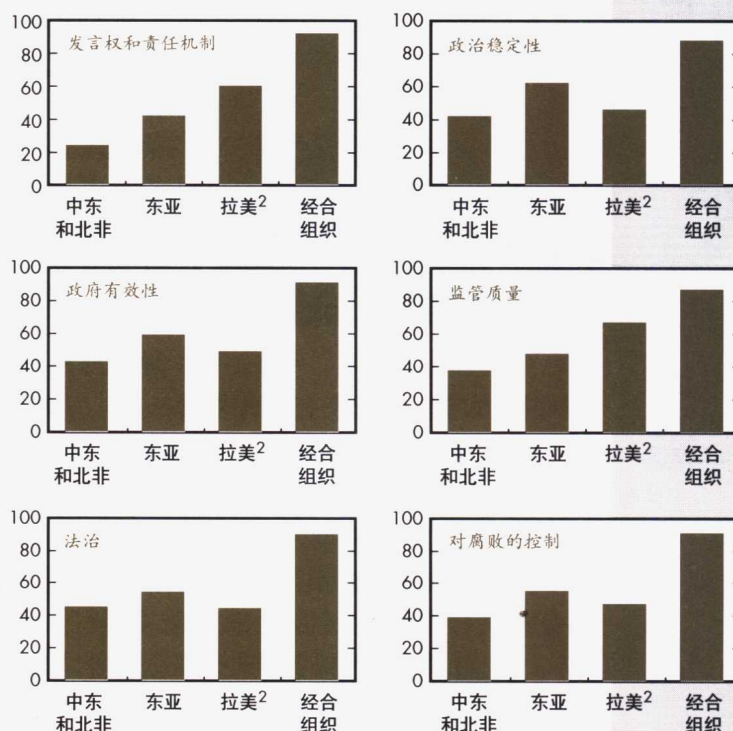
加强教育改革。该地区在提高人口受教育程度方面取得了显著进展。根据对12个国家的调查，在学校受教育的平均时间从1970年的1.3年上升到2000年的4½年，进入好学校的渠道也显著增加。尽管如此，教育和培训的质量没有得到相应提高。教育体系的特征

是：几个部委分散管理，行政官僚膨胀，教育支出偏向高等而非初等教育。尽管在一些国家（如约旦、黎巴嫩、叙利亚和突尼斯），男性与女性受教育比率趋向一致，但在许多其他国家，女性的入学率、受教育时间和识字率均大大低于男性。需要进一步采取措施，缩小男性与女性受教育机会的差别。

使金融市场现代化。从70年代到80年代

取得了一些进展，但治理结构依然薄弱

（百分比¹）



1. 对于每个指标，是指在全球各国中，比某一地区情况更差的那些国家所占百分比。百分比越高，表明情况越好。合计数是简单平均值。

2. 包括加勒比地区。

数据来源：Daniel Kaufmann, Aart Kraay和Massimo Mastruzzi, 2003年，“Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”，世界银行讨论文章草稿（华盛顿）。

中期，该地区金融部门的发展取得重大进展。一些国家（如海湾合作理事会国家、黎巴嫩和约旦）目前具有发达的银行部门。然而，从整体上讲，该地区的金融市场仍然处于分割状态，并且由传统的银行业务主导。结果是，该地区的金融部门没有发挥加速投资和经济增长所需的中介作用。尽管该地区过去三十年净输出资本，但金融部门未能培养起将储蓄大量中介到长期生产性投资上的能力。在很多情况下，银行体系主要由国家拥有或控制，大量持有政府债务，监管和执法不力，

管理技能不足，与国际资本市场的联系薄弱。

继续放开贸易。该地区各国的贸易体制存在不同。许多国家（特别是海湾合作理事会国家、也门和毛里塔尼亚）总体上实行自由贸易。但有几个国家虽然最近采取了放开

贸易的措施，仍继续保持相对较高的关税和非关税壁垒。总体而言，该地区的贸易限制程度高于其他地区，尽管过去六年有所改善。从非关税壁垒来说，该地区与发展

中国家的整体情况没有显著区别。

实行适当的汇率政策。该地区约一半国家实行固定汇率，另有四分之一的国家实行接近固定汇率的体制，如钉住汇率制或具有狭窄波幅的移动钉住汇率。尽管一些国家（如海湾合作理事会国家）得益于采用钉住汇率，但该地区汇率制度的选择不总是适当的。各国在实际汇率明显升值时倾向于拖延调整，或者，当需要退出不灵活的汇率安排时犹豫不决。

汇率政策不当，以及与此密切相关的一个现象——无力解除“资源的诅咒”（往往发生在自然资源富饶或具有大量外汇流入的国家），都导致该地区非石油输出国增长缓慢。包括汇率政策不灵活在内的一些因素可能还拖延了这些国家建立货币政策框架（如通胀目标框架），这种框架对于致力与世界经济更充分融合的新兴市场经济体而言更为适当。这些经济体包括埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥和突尼斯。

最近，一些国家（如埃及和伊朗伊斯兰共和国）在增强汇率政策灵活性方面取得了一些进展。这种灵活性对于这些国家继续进行能够提高经济效率和促进贸易与投资的结构

改革非常重要。

促进增长，创造就业

该地区如何能够重振并维持高产出和就业增长，加强与全球经济的融合，并更好地管理石油价格的波动？

过去二十年中，该地区在宏观经济改革上取得了明显进展，并推进了结构改革，但这尚不足以解决根深蒂固的问题，也没有真正解决该地区的治理结构和体制改革问题。需要在这些领域加速采取广泛的行动，包括对国家在经济中的作用进行根本性的重新评估，并创造有规可循的监管环境。

此外，需要加大力度促进贸易自由化，改革金融和劳动力市场，并改善透明度、治理结构和国家机构的质量。经济自由化应致力于确保公平和开放的竞争。在这一竞争环境下，市场力量能够创造机会，更有效地分配资源，并支持私人部门的投资和增长。

石油输出国需采取措施缓冲石油市场起伏产生的影响。长期内，在制定政府支出、投资和政府运作融资战略时，应考虑各代人之间的公平问题。

尽管该地区所有国家都需要维持宏观经济稳定和实施结构改革，但归根结底起作用的是公共和私人部门体制的改革。中东和北非国家应实行根本的结构性和体制性改革，更加坚定和持久地努力迈向更加开放和民主的社会。这将提供最好的保障，使拥有博大的文明和富饶的自然资源的这一地区，挖掘潜力实现更高的经济增长，并为生活在这一地区的五亿人民创造体面和有尊严的生活。■

摄影：基金组织 Denio Zara, Padraic Hughes 和 Michael Spilotro, 第1、2、3、17、19、21、24、29和31页；路透社 Ahmed Jadallah, 第1页；马里政府, 第3页；法新社 Leila Gorchev, 第4页；路透社 Romeo Ranoco, 第6页；法新社, 第18页；法新社 Aizar Raldes, 第20页；路透社 George Mulala, 第22页；基金组织工作人员, 第22和23页。插图：Massoud Etemadi, 第8-9页；Miel, 第13-15页。

阿富汗获得大量援助，解决严重的贫困和迫切的医疗保健需要。



有效的监督和危机防范

帮助基金组织成员国减轻脆弱性、促进稳定和推动增长

近年来，基金组织加强了对各国和全球经济与金融发展状况的监督。在当今的全球经济中，一国的经济发展和政策决定比以往更有可能对其他国家产生重大影响，金融市场信息能够瞬时在世界各地传播。在这种情况下，对发展变化和政策的监控比以往更为重要，以便在重大问题或危机出现之前识别出紧张形势和失衡状况。为此，基金组织与成员国就其经济和金融政策进行定期对话，并不断监测和评估各国、各地区和全球的经济和金融发展情况。通过这种监督工作，基金组织力图就经济领域的危险发出信号，并使成员国能够及早采取纠正措施。

国别监督。基金组织一般每年与每个成员国就其经济政策进行定期磋商。（磋商被称为“第四条磋商”，因为这是根据《基金组织协定》第四条的要求进行的。）磋商侧重于成员国的国内需求压力、通货膨胀和失业；汇率、财政和货币政策的发展状况；国际收支及对外负债和资产；该国政策对其对外帐户的影响；该国政策的国际和地区影响；以及识别潜在的脆弱性。随着全球金融市场的一体化程度加强，基金组织的监督也变得日益侧重于资本帐户以及金融与银行部门问题。随着金融危机的爆发以及成员国从计划经济向市场经济转轨，体制性问题（如中央银行独立性、金融部门监管、公司治理、政策透明度和责任机制）对于基金组织的监督也变得日益重要。

全球监督。执董会进行全球监督时主要依赖两份工作人员报告（半年一期的《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》）以及对世界经济与市场发展状况的更频繁讨论。《世界经济展望》综合分析世界经济和各国各地区的前景，审议政策问题，并探讨一些时事问题。《全球金融稳定报告》于2002年3月首次公布，是以过去的国际资本市场报告为基础编写的，目的是及时和全面地分析成熟金融市场和新兴金融市场的变化情况，识别出

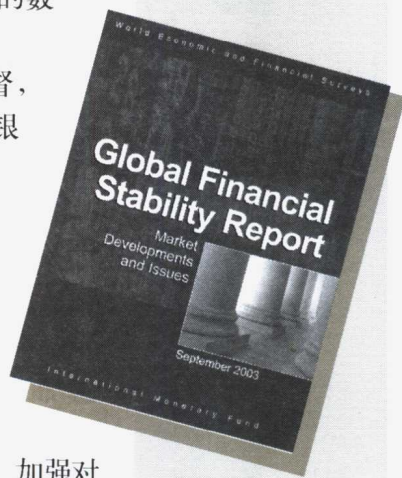
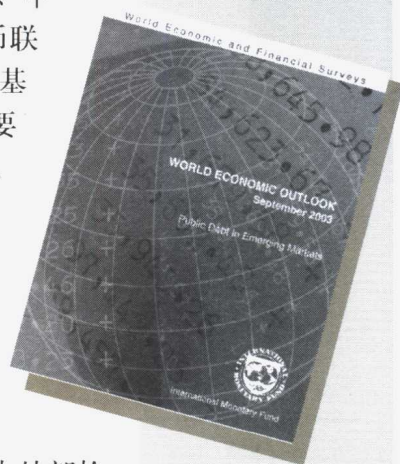
全球金融体系中存在的可能导致危机的潜在缺陷。

区域监督。基金组织还对根据区域性安排实施的政策进行检查，与欧洲联盟、欧洲中央银行、西非经济与货币联盟、中非经济与货币共同体、东加勒比货币联盟等区域性经济机构进行定期讨论。基金组织还参与有关团体（如七个主要工业国家集团、亚太经济合作论坛、与欧盟有关的马格里布国家）的财政部长、中央银行行长和其他官员的政策讨论。

提高监督的有效性

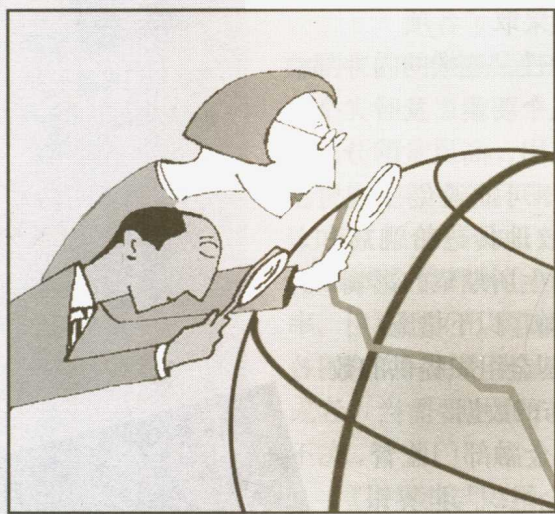
近年来，基金组织采取了各项措施，提高监督的有效性。连续的内外部分检查确定了有效监督的五个要素：及时、全面和准确的信息；重点突出、高质量的分析；听取不同的观点，以尽可能避免“视野狭窄”；将评估意见有效地传达给当局和公众；对成员国的决策产生所期望的影响。为加强监督，基金组织采取了以下措施：

- 改善成员国向基金组织提供的数据和向公众公布的数据；
- 进行更系统的金融部门监督，特别是通过基金组织与世界银行联合金融部门评估规划；
- 为债务可持续性评估建立新的分析框架，在对大量利用资本市场的成员国和申请使用基金组织普通资金的成员国的监督报告中运用这一框架；
- 根据国际公认的标准和守则，加强对政策框架和体制的评估；
- 显著扩大基金组织对打击洗钱和恐怖主义融资工作的贡献，包括通过2002年10月开始实行的12个月试点计划；
- 提高成员国政策和数据的透明度；



- 加强对实施基金组织支持规划的国家
的监督，以确保能够从全新的角度重
新评价有关国家的经济状况和政策。

基金组织确定了应进一步开展工作和进行探讨的六个领域。首先，需继续推进脆弱性评估所取得的进展，并更好地调整基金组织就缓冲外部冲击提供的政策建议。第二，基金组织将研究有哪些方法把从各国经验对比中得到的规律更系统地纳入监督之中。第三，基金组织将致力于加强对与经济政策有关的政治问题的分析和报告。第四，应当更加关注具有体系和地区重要性的国家的经济政策所产生的影响，包括其贸易政策的全球影响。第五，基金组织必须继续确保工作人员监督报告中的问题诊断和政策建议的坦诚性，同时采取进一步措施促进这些报告的公布。第六，基金组织应继续寻求途径，加强对规划国家的监督。



数据的提供。全面、及时和准确的经济数据对于各国的明智决策和基金组织的有效监督至关重要。随着监督范围扩大，和需要进行更连续的监测，监督的数据要求也在扩展。近年来，重点是及时提供对外储备、外币流

动性、外债以及深入评估危机脆弱性所需的
其他数据。

金融部门监督和金融部门评估规划。金融部门评估规划于1999年开始实施，是国际社会加强对金融体系监测的主要手段。金融部门评估规划提供了一个综合的框架，用来识别金融部门的脆弱性，加强对宏观经济与金融部门发展状况之间联系的分析，并确定金融部门的发展需要。金融部门评估规划是基金组织对金融部门政策、机构和脆弱性进

行监督的主要信息来源。有一系列手段为金融部门评估规划提供补充，以便进行更连续和有效的金融部门监督。这些手段包括有重点的信息更新，在第四条磋商访问中开展的工作，以及基金组织总部对金融部门发展状况进行的连续监测。

在开展离岸金融中心工作的过程中，基金组织运用为金融部门评估规划制定的许多分析工具。这一工作帮助成员国识别金融体系的差距和减轻潜在脆弱性，并改善离岸金融中心活动的统计覆盖范围。离岸金融中心评估对具有大量离岸金融业务的辖区的金融监管进行评价，以帮助维护其金融体系的稳定与诚信。

改善可持续性分析。2002年6月，执董会讨论并通过了一个新的框架，用来判断债务可持续性（即一国能否在不对收入和支出的差额进行不现实的大幅调整的情况下偿还内外债务）。新的框架对作为可持续性评估基础的基线预测进行核验，核验方法是澄清关于主要变量（包括GDP增长率、实际利率、汇率以及基本财政或对外失衡规模）的基础假设，并突出说明其影响。该框架采用标准化的参数，对规划基线方案进行压力测试，以确定可持续性在多大程度上取决于比过去更为有利的宏观经济结果，并帮助确保规划能够承受住可能的冲击。2003年7月，在对该框架进行检查后，采取了一些强化措施，包括运用情景分析补充压力测试，以及更严格地对待或有负债。

国际标准。标准与守则倡议是国际社会改善全球金融体系稳定性战略的一部分，目的在于加强各国的金融和经济体制，促进良好治理和透明度，提高经济政策的可追责性和可信度，并减轻对金融危机的脆弱性。该倡议还有助于扩大对基金组织监督所涉及的体制问题的涵盖。90年代后期亚洲金融危机之后，该倡议得到加速发展。它始于基金组织1996年制定的数据公布特殊标准，目前涵盖12个主要政策领域，为决策者提供了良好做法参照标准。

有关标准可以分为三大类：透明度（侧重于数据及财政、货币和金融政策）；金融

部门（银行监管、证券、保险、支付系统及打击洗钱和恐怖主义融资）；公司部门的市場诚信性（公司治理、会计和审计）。

1999年开始，通过“标准与守则遵守情况报告”，对成员国遵守这12个领域的标准与守则的情况进行自愿评估。这种评估已成为基金组织和世界银行的既定工作。标准倡议也得到金融市场参与者和评级机构的日益关注。

打击洗钱和恐怖主义融资。洗钱是指转移或隐藏通过犯罪活动获得或产生的资产这样一个过程。恐怖活动的资金有时来自非法活动的收入，罪犯试图找到途径洗钱，以便能够在不引起当局注意的情况下使用这些资金。察觉和跟踪这些资金可能极度困难，即使是最好的反洗钱措施也不总是有效的。金融行动工作组主要负责在与有关国际组织密切合作的基础上，建立全球范围内的反洗钱框架。

在过去的一年半中，基金组织显著加强了对国际反洗钱工作的贡献，并将这一贡献扩展到打击恐怖主义融资。在与世界银行合作的基础上，基金组织采取了以下措施：

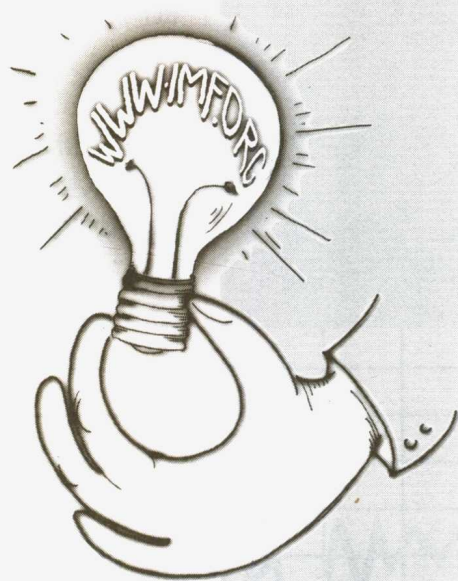
- 在对基金组织业务工作有用，并且可以编制“标准与守则遵守情况报告”的领域和相关标准与守则中，加入金融行动工作组的40条建议和关于反恐融资的8条特别建议。
- 自2002年10月开始，实行12个月试点计划，评估各国在打击洗钱和恐怖主义融资方面的工作。通过“标准与守则遵守情况报告”进行这种评估，包括基金组织、世界银行、金融行动工作组及类似形式的区域性机构的参与。
- 显著增加对成员国的技术援助，帮助它们增强金融体系和监管框架，防止洗钱和资助恐怖主义行为。

透明度。基金组织执董会采取了一系列措施，提高成员国经济政策和金融数据的透明度，并加强基金组织自身的透明度和对外交流。在采取步骤提高基金组织透明度的过程中，执董会必须考虑如何在基金组织监督

国际货币体系的责任与其作为成员国保密咨询人的作用这两者之间取得平衡。2002年9月，作为对这种平衡进行定期评估的一部分，执董会检查了基金组织透明度政策的实施情况。该文件政策的要素包括：

- 自愿公布（即经有关成员国同意）关于第四条磋商和使用基金组织资金的工作人员报告。
- 假定意向书或经济与金融政策备忘录以及其他表明政府政策意向的文件将予以公布。
- 对于减贫战略文件、临时的减贫战略文件和减贫战略文件进展报告，在管理层建议执董会批准之前，必须予以公布。
- 在第四条磋商和执董会讨论地区监督文件之后，自愿公布公共信息通告；并自愿公布代表团总结发言、第四条磋商讨论背景文件以及工作人员监测的规划的有关文件。
- 假定关于政策问题的工作人员报告和公共信息通告将予以公布。
- 基金组织以下档案对外公开：5年以前的执董会文件，10年以前的执董会会议纪要，20年以前的其他文件材料，但受到某些限制条件的约束。

对实施基金组织支持规划的国家监督。实施基金组织支持规划的国家需要根据变化的国内外条件，对经济形势和政策进行定期再评估。为帮助确保基金组织的监督能够从崭新的视角提供这种再评估，基金组织正在澄清对这些国家监督的实质内容，并调整第四条磋商的时间安排，以便在政策再评估最为有用时进行第四条磋商。■



化解危机

继续加强基金组织化解危机的框架

防范危机是基金组织改革议程的主要侧重点，但基金组织还不断寻求途径改善对已经发生的金融危机的处理和解决。实际上，更有力和更明确的化解危机框架有助于减少危机发生的次数，减轻其严重程度。基金组织致力于实施更明确的贷款限额政策并增强贷款的选择性，同时研究加强主权债务重组机制的可能方法。

更明确、更可预测的贷款限额政策

近几十年里，金融市场的国际一体化程度提高，这促进了新兴市场国家的投资和

经济活动的融资，但也使这些国家可能遭受因资本迅速抽逃引起的危机。在有些情况下，基金组织通过提供大量资金，支持成员国化解这种危机。从1995年的墨西哥危机，到1997-1998年的亚洲危机，再到此后的一些危机中，基金组织提供的融资的规模大大超过备用安排和中期贷款安排的正常限额。

基金组织为了向面临资本帐户危机的成员国提供有意义的援助，有时必须提供数额巨大的贷款。但是，需要加强超额贷款政策，以确保它只适用于特殊情况。2003年初，执董会审议了超额贷款政策框架，认为需要更明确地制定资本帐户危机中的超额贷款标准，以帮助成员国和市场形成预期，为规划设计和贷款限额方面的困难决定确立参照标准，保护基金组织的资金，并确保对成员国一视同仁。执董们认为，面临资本帐户危机的成员国若要获得超额贷款，至少需满足以下标准：

- 成员国的资本帐户面临特殊的国际收

支压力，正常限额下的贷款不能满足其从基金组织融资的需要。

- 严密和系统性的分析表明，债务很有可能保持可持续。
- 成员国在使用基金组织资金的期间内，具有重返私人资本市场的良好前景，因此基金组织的融资将提供一个桥梁。
- 可以在相当大的程度上确信，成员国有足够的强劲的政策及体制和政治能力来实施调整。

基金组织执董会还就加强所有超额贷款申请的决策程序达成一致。这些程序包括提供更充分的证据，证明有必要获得超额贷款；以一份概述有关看法的简短工作人员说明为基础，尽早与执董会就规划谈判进行磋商；在有关安排结束后的一年内，对超额贷款规划进行事后评估。不过，在实际中运用这些标准和程序时，应采取果断的方式。计划在2004年底之前对实施情况进行评估。

明确关于拖欠的政策

当成员国在向外部私人债权人偿还债务方面经历困难时，债务重组讨论可能是一个艰难而漫长的过程，在出现拖欠之前可能无法达成协议。如果及时的支持对于成员国成功实施调整政策至关重要，并且成员国正在以有诚意的态度努力与债权人达成合作协议，那么基金组织将随时准备向这些成员国提供资金。

2002年9月，基金组织执董会回顾了近期在主权债券重组以及运用诚意标准方面取得的经验。执董会认为，进一步明确债务人及其债权人在重组过程中的诚意对话，可以为运用向拖欠国贷款的政策提供更好的指导，并且，从更广泛的意义上讲，可以改善债务人和债权人参与主权债务重组的框架。

为了对债务人与私人外部债权人之间的对话提供指导，执董会认为以下原则将实现一个适当的平衡：



- 当成员国做出有必要重组债务这一决定时，它应尽早与债权人进行对话，在重组完成前，这种对话应持续进行。
- 成员国应及时地与所有债权人分享相关的非保密性信息。这些信息使债权人能够评估该国的重组需求，以及这种需求与所建议的调整政策和融资限额是否一致。
- 成员国应尽早向债权人提供机会，就重组战略和各项工具的设计提出意见。如果情况复杂，有必要建立有组织的谈判框架，并且债权人已经能够及时组成代表委员会，那么成员国应与该委员会进行有诚意的谈判。

不可持续的主权债务

在相对罕见的情况下，主权债务可以变得不可持续。基金组织参与了一项活跃的讨论，研究如何更好地解决这种情况。成功重组面临几项挑战。健全的宏观经济和结构政策显然至关重要。重组过程的透明度和可预测性也很重要，因为这能使尽职调查和制定决策的过程具有更充分的信息，并更容易实现债权人之间的充分公平。另一项挑战是债权人有效的集体行动。特别是存在这样一种危险，即个别债权人可能拒绝参加自愿重组，而寄希望于按原始合同条件收回贷款。同意重组对债权人作为一个整体最为有利，但这种“搭便车”问题可能使达成重组协议的过程变得更加困难。

鉴于拖延重组对各方都不利，基金组织已在寻求可能的途径，改善解决主权债务重组问题的现有框架，特别是在主权债务合同中纳入集体行动条款。基金组织还致力于建立主权债务重组机制的法律框架，即主权债务重组机制。

可以制定一套关于透明度和最佳做法的标准，作为自愿遵守的行为守则，帮助指导债务国及其债权人在各种情况（从相对平稳到面临巨大压力）下的行为，从而对上述方法起到补充。基金组织欢迎私人 and 公共部门在这一领域提出的倡议，并支持其发展。显然，这种守则只有获得债务国及其债权人的广泛支持，才可能有效。

集体行动条款。国际主权债券工具中的集体行动条款的目的是，在主权国家需要重组债务这样一种罕见的情况下，促进更有序和迅速的债务重组。集体行动条款是在债券合同中制定的有关规定，使主权国家和达到特定多数的债权人能够做出对该批债券所有持有人具有约束力的决定。

基金组织早就认识到了集体行动条款在帮助解决集体行动问题方面的作用。它促进许多国际主权债券合同中已经存在的那些类型条款的更广泛使用。也许最重要的条款是多数重组条款，这种条款使同一批债券达到特定多数的持有人能够要求所有持有人接受重组协议的条件，无论是在违约发生之前还是之后。此外，多数执行条款使达到特定多数的债券持有人能够防止个别债权人在重组协议达成之前采取破坏性的法律行动。尽管目前英格兰法管辖的主权债券中存在多数重组条款，但纽约法管辖的债券（其在新兴市场主权债券市场所占比例最大）传统上不包括这种条款。

在设计多数重组和多数执行条款以及将这种条款纳入纽约法管辖的债券方面，过去一年的进展令基金组织感到鼓舞（见第12页专栏）。然而，考虑到没有采用集体行动条款的债券的未偿存量，在多数国际债券中采用集体行动条款还需一定时间。

执董会认为，基金组织应通过双边和多边监督以及推介工作，更积极地促进集体行动条款的使用。应鼓励所有成员国（无论是先进国家还是发展中国家）在其国际债券工具中采用集体行动条款。执董会鼓励基金组织工作人员与新兴市场债券发行者开展更积极的对话，目的是促进在尚未将集体行动条款作为标准做法的纽约市场和其他市场（如德国）采用这一条款。成熟市场经济体在发行国际债券时运用集体行动条款方面取得的进展将进一步加强这项工作。基金组织工作人员还计划在2003年晚些时候与主要发行者和法律从业人员进行讨论，寻求途径促进集体行动条款的使用。

主权债务重组机制。基金组织在解决不可持续的主权债务问题上所采取的第二种方法是提议建立主权债务重组机制，这种方法

与集体行动条款方法在两个主要方面存在不同。首先，主权债务重组机制将建立一个法律框架，从而能够针对所有债务工具采取集体行动，包括那些要求在一致同意情况下才能重组财务条件的工具。其次，持有加入此机制的债务工具的处于类似地位的债权人的投票将被加总，从而能够以一次投票对多种债务工具进行重组。

国际货币与金融委员会在其公报中强调，制定主权债务重组机制建议的过程中进行的

大量分析和意见交换，有助于促使人们更好地理解在有序化解危机的过程中需要解决哪些问题。委员会同时也认识到，当时着手建立主权债务重组机制尚不可行。委员会同意应继续就该建议制定过程中提出的与有序解决金融危机普遍相关的问题开展工作。这些问题包括债权人之间的公平、加强透明度和信息披露以及汇总问题。基金组织总裁将在委员会2003年9月的下次会议上报告进展情况。■

集体行动条款：最新进展

2002年9月，十国集团工作组以英格兰法为基础提出一组条款，这些条款体现了促进及早对话、确保有效地重新订立合同、尽量避免少数债权人提出诉讼等原则。2003年初，工作组公布了为形成一组样板条款而开展的工作，制定样板条款的目的是说明可以如何实施这些建议。一些私人部门资本交易协会也公布了制定样板条款的建议。

在运用集体行动条款方面，成熟和新兴市场也采取了一些措施。2002年9月，欧盟的财政部长宣布，欧盟成员国将从2003年6月起在其在外国法律管辖区发行的债券中采用集体行动条款，这些条款将体现十国集团工作组就合同条款提出的建议。意大利已发行这种债券。尽管这些债券在欧

管辖区传统上未采用多数重组条款)。

2002年底，新兴市场发行的包含集体行动条款的国际主权债券达到这些市场所发行主权债券总额的约30%。2003年3月和4月，墨西哥两次发行了纽约法管辖的债券，包含多数重组条款和多数执行条款。(在墨西哥之前，黎巴嫩、卡塔尔和埃及分别于2000年、2000年和2001年发行了纽约法管辖的具有多数重组条款的债券，但当时采用这些条款没有引起市场的注意。)墨西哥的债券发行很成功，债券被超额认购。对墨西哥主权债券收益曲线的分析表明，债券价格(无论是发行价格还是二级市场交易价格)并未反映出因采用集体行动条款而要求收益升水。

另外，2003年4月，巴西发行的受纽约法管辖、包含集体行动条款的全球债券被大量超额认购，再次表明没有迹象显示采用集体行动条款将附有代价。随后，其他新兴市场(南非、韩国和伯利兹)也发行了受纽约法管辖、包含集体行动条款的国际债券。

2003年5月，乌拉圭在成功完成债务交换操作之后，发行了包含集体行动条款的纽约法债券。这是主权国家首次在处于困境的重组情况

下发行这种债券。乌拉圭的债券还包含汇总条款，使债券持有人能够对多批发行的债券的任何未来重组协议进行约束。

新兴市场发行的主权债券¹

	2001年				2002年				2003年 ²		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
采用集体行动条款的债券¹											
发行次数	14.0	10.0	2.0	10.0	6.0	5.0	2.0	4.0	9.0	15.0	0
发行量(10亿美元)	5.6	4.8	1.8	2.2	2.6	1.9	0.9	1.4	5.6	11.6	0
其中：纽约法			1.5						1.0	5.9	
未采用集体行动条款的债券¹											
发行次数	16.0	17.0	6.0	18.0	17.0	12.0	5.0	10.0	14.0	5.0	3.0
发行量(10亿美元)	6.7	8.5	3.8	6.1	11.6	6.4	3.3	4.4	8.1	3.4	1.0

数据：Capital Data.

1. 采用集体行动条款的是英格兰法或日本法债券。未采用集体行动条款的是德国法或纽约法债券。
2. 2003年第三季度的数据截至2003年7月15日。

盟国家发行的所有债券中所占比例很小，但欧盟在全球债券市场中占很大一部分，因此，可以影响纽约法和德国法管辖区的市场做法(这些法律

基金组织的贷款

帮助成员国实施健全的政策

基金组织向成员国提供的资金数额在不同时期经历了很大波动。70年代的石油冲击和80年代的债务危机发生后,基金组织的贷款急剧增加。90年代,中东欧和前苏联从中央计划经济向市场经济的转轨以及新兴市场经济体的危机导致对基金组织贷款的需求再度剧增。只有基金组织的成员国才能从它借款。

基金组织如何贷款?

基金组织向面临国际收支困难的成员国提供临时性的资金援助,支持它们实施旨在纠正这些问题的政策。与开发银行不同,基金组织不为具体目的或项目提供资金(见第32页的“基金组织一瞥”)。基金组织的贷款必须得到执董会批准。

基金组织通过两个主要渠道提供资金:

- 通过针对特定国际收支问题的若干政策和机制,按等于或高于基金组织标准收费率的利率,向成员国提供非优惠贷款。不同政策或机制适用的利率和回购(偿还)期限不同。
- 通过减贫与增长贷款信托基金,向面临长期国际收支问题的有资格的低收入成员国提供优惠(低息)贷款,帮助它们在解决国际收支问题的同时促进持久增长和减轻贫困。

基金组织还可以通过向成员国分配特别提款权而创造国际储备资产(见第25页)。成员国可以用特别提款权从其他成员国获得外汇和向基金组织进行支付。1979-1981年以来,没有分配过特别提款权。

非优惠贷款通过不同的机制和政策提供(见第14页),主要是信用档政策(备用安排的基础,旨在解决成员国的短期国际收支困难)和中期贷款(中期安排的基础,侧重于更长期的结构性问题造成的、需要通过更深入的改革才能解决的对外支付困难)。在这些机制下提供的贷款可以由补充储备贷款下的期限非常短的资金来补充,以帮助因突然失

去进入国际资本市场的渠道而遭受破坏的成员国。成员国可从基金组织获得的资金数额基本上取决于其认缴资本(或份额)的多少。

基金组织还建立了特别的贷款机制,为某些特定的国际收支困难(如战乱或自然灾害后出现的困难)提供额外的资金支持。

为防止对基金组织资金的过度依赖,并确保资金的循环性质,基金组织对超出一定水平之上的贷款余额收取附加费。基金组织还对补充储备贷款收取附加费。

基金组织实行了加速回购时间表,称为“回购预期”,鼓励成员国提前偿还基金组织的贷款。成员国应按提前的进度(早于标准的还款进度)进行回购。成员国若无法提前回购,可要求延期,但不能延长到晚于标准回购期限。

基金组织2002/2003财年的贷款情况

基金组织2002/2003财年(2003年4月30日结束)的新贷款承诺主要是对巴西的大额备用安排。另外,向哥伦比亚和阿根廷提供了新的大额安排,并两次增加了对乌拉圭的现有安排,使该财年的承诺总额维持在相对较高的水平,新贷款承诺达到294亿特别提款权(2001/2002财年为394亿提款权)。

基金组织在非优惠贷款机制下批准了十项新的备用安排,承诺总额为271亿特别提款权。在现有备用安排下向乌拉圭提供的贷款承诺增加了15亿特别提款权。另外,2003财年批准了两项中期贷款安排:塞尔维亚和黑山为7亿特别提款权,斯里兰卡为1亿特别提款权。布隆迪、格林纳达和马拉维在基金组织紧急援助政策下借入了少量资金。本年度基金组织没有在补偿融资贷款和应急信贷额度下做出任何承诺。

在2002/2003财年,基金组织从普通资金帐户中拨付了217亿特别提款权的贷款。新贷





款的数额超过了前几年发放贷款的回购额。回购总额为78亿特别提款权，包括克罗地亚（1亿特别提款权，全部还清了对基金组织的借款）、泰国（1亿特别提款权）、爱沙尼亚和立陶宛的提前回购。结果，基金组织在该财年年底的贷款余额达到660亿特别提款权的历

史最高水平，比一年前多139亿特别提款权。

2001财年结束的基金组织贷款机制检查中实行的回购预期于2003年2月开始生效。2002/2003财年，产生了对四个成员国的回购预期：阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴基斯坦以及土耳其。2003年2月至3月，波斯

基金组织各类贷款机制的条件

备用安排和中期贷款

- **备用安排（1952年）：**解决短期国际收支困难。备用安排的期限通常为12-18个月，法定的最长期限为3年。

正常贷款限额：年度限额：份额的100%；累计限额：份额的300%（与中期贷款合起来）。

还款期（预期还款）/（强制还款）：
2½-4年/3¼-5年。

收费：基本收费率 + 与中期贷款合起来收取的以规模为基础的附加费（超过份额200%的部分收取100个基点的附加费，超过份额300%的部分收取200个基点的附加费）。

条件：成员国采纳使人相信其国际收支困难将在合理期间内得到解决的政策。

分阶段拨款与监测：根据遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度进行一次购买。

- **中期贷款（1974年）：**提供更长期的援助，为解决更长期国际收支困难的结构性改革提供支持。

正常贷款限额：年度限额：份额的100%；累计限额：份额的300%。

还款期（提前偿还）/（强制偿还）：
4½-7年/4½-10年。

收费：基本收费率 + 与备用安排合起来收取的以规模为基础的附加费（超过份额200%的部分收取100个基点的附加费，超过份额300%的部分收取200个基点的附加费）。

条件：成员国采纳三年期规划，该规划具有结构性议程，并每年提供详细的有关今后十二个月的政策声明。

分阶段拨款与监测：根据遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度或每半年进行一

次购买。

特别贷款机制

- **补充储备贷款（1997年）：**向因突然和破坏性地丧失市场信心而面临国际收支困难的成员国提供短期援助。

贷款限额：无；只有当相关常规安排下的贷款会超过年度或累计限额时，才提供这种贷款。

还款期（提前偿还）/（强制偿还）：2-2½年/2½-3年。

收费：基本收费率 + 300个基点（2½年后上升到500个基点）。补充储备贷款的附加费最开始是300个基点，首次提款一年后增加50个基点，此后每六个月增加50个基点，最多为500个基点。

条件：仅在常规贷款安排下提供，要求执行相应的规划，并实施强化的政策恢复市场信心。

分阶段拨款与监测：贷款可在一年内提供；前倾式提款，分两次或多次购买，受贷款条件约束。

- **应急信贷额度（1999年）：**对正常时期实施良好政策表现强劲的成员国提供的预防性防线，帮助它们抵御外部金融波及影响。基金组织将在该机制2003年11月到期前对其进行检查。

贷款限额：无，但实际上预期为份额的300%-500%。

还款期（提前偿还）/（强制偿还）：1-1½年/2-2½年。

收费：基本收费率 + 150个基点（2½年后上升到350个基点）。应急信贷额度的附加费