

国际货币 基金组织

刘宇飞 编著

中国大百科全书出版社

FJ58/0202

内 容 提 要

国际货币基金组织是当今世界最重要的国际金融机构之一。本书概述了国际货币基金组织的基本状况，包括从纵向回顾了基金组织的诞生及其在变动世界中的演化和发展；从横向展开分析了基金组织的使命、职能及其管理与运行，特别介绍了基金组织的一些最新发展。这是一本了解国际货币基金组织的较有特色的参考书。

目 录

国际货币基金组织

一、基金组织的诞生	1
1. 诞生过程	2
2. 历史背景	4
3. 理论背景	7
4. 怀特计划和凯恩斯计划	9
二、基金组织的使命与职能	13
1. 使命	13
2. 制订规章制度的职能	15
3. 财务援助的职能	24
4. 促进国际货币合作的职能	40
三、变动世界中的基金组织：历史回顾	47
1. 战后初期的混乱：缓慢的起步	48
2. 世界经济迅速发展：最初目标的达成	54
3. 美国的相对衰落：完善与革新	62
4. 世界经济滞胀：在危机中获得新生	68
5. 世界性债务危机：重要的中介	81
6. 冷战之后：进一步发挥作用	97

四、基金组织的管理与运行	114
1. 成员国的资格与投票权	114
2. 机构组成与人员	121
3. 资金来源	127
4. 资金运用	136
5. 资金保持	146
五、基金组织的未来	150
1. 对基金组织的批评	150
2. 对批评的简要评论	155
3. 基金组织的未来	156

一、基金组织的诞生

国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)是当今世界最重要的国际金融机构之一。它成立于1945年底,截至1993年6月,已有178个国家加入了该组织,使它成为一个几乎囊括全世界所有国家和地区的国际机构,在国际金融、国际贸易以及成员国国内经济发展等方面都有着十分重大的影响。中国是创始国之一,但中国的代表席位长期被台湾当局占据。1950年、1973年和1980年,中国外交部多次要求恢复中国的合法席位。1980年4月17日,基金组织执行董事会终于通过决议,恢复了中国在该组织的合法席位。此后中国一直与它保持着经常性的联系,包括每年两次参加基金组织例行的部长级会议;每年同基金组织举行年度磋商;先后多次从基金组织获得经济管理方面的技术援助;数次获得以改善国际收支状况为目的的资金支持;等等。在中国走向世界以及体制改革的过程中,基金组织发挥了有益的作用。

基金组织是第二次世界大战结束时国际合作的产

物。当时,各国试图通过它确立新的国际货币制度;同时,通过成立世界银行为各国的复兴和发展提供长期资金;通过成立世界贸易组织,确立新的国际贸易秩序。时过境迁,世事多变,基金组织在变动的世界中不断遇到各种挑战,也不断地获得发展。半个世纪过去了,今天,基金组织得到了广泛的承认,并在世界经济的许多方面发挥着独特的作用。

1. 诞生过程

国际货币基金组织诞生于1944年7月。当时,第二次世界大战尚未结束,盟军在诺曼底登陆刚刚3周,人们在经历过一场旷日持久的战争浩劫之后,终于看到了和平的曙光。于是,45个国家的代表^①在美国新罕布什尔州北部的布雷顿森林集会,充满信心和使命感地开始规划战后的国际金融秩序。与会代表共同决定设立国际货币基金组织来执行这一使命,同时还决定设立国际复兴开发银行(世界银行)来为战后各国的经济复兴和经济增长提供发展资金。在经过22天的紧张磋商之后,布雷顿森林会议的参加者们终于达成了国际货币基金组织协定和世界银行协定。这两个协定随后在1945年12月27日得到29个国家政府的批准,基金组织和世界银

① 包括44个国家的代表团和一名丹麦的代表。

行同时宣告正式成立，总部设在华盛顿。1946年3月8日，基金组织在美国佐治亚州萨凡纳市举行首次理事会会议，1946年5月6日在华盛顿总部举行执行董事会的首次会议，1947年3月1日开始办理其金融业务。1947年11月15日基金组织成为联合国专门机构，但在营业上保持独立性。

斗转星移，布雷顿森林会议已经过去了整整半个世纪。当初基金组织的创办者们绝对不会料到，在他们的历史性聚会之后，世界经济形势居然会有如此之多戏剧性的变化，以至于他们当时所构造的布雷顿森林体系也不能善终，早已成为一段令人追思不已的历史往事。所幸基金组织在不断变化的世界经济中能够审时度势，不断修正自己的目标、完善自身的运行，因而至今在世界经济中仍然发挥着重要的和不可或缺的作用。

早在布雷顿森林会议召开几年前，国际社会就已经开始着手设计战后国际货币合作的蓝图。最有影响的两项全面规划分别是由美国和英国的专家小组提出的。美国的专家小组以财政部长助理哈里·德克斯特·怀特(Harry Dexter White)为首；英国的专家小组以著名经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)为首。他们先是单独地开展工作，分别于1940年和1941年提出了“怀特计划”和“凯恩斯计划”，之后开始相互交换意见并对各自的方案数易其稿。1943年初，两项方案在较大的范围内进行公开讨论。1943年下半年，

怀特和凯恩斯分别率领两国的专家小组在美国华盛顿就有关的 14 个问题进行了集中磋商,起草了《关于建立国际货币基金的专家联合声明》。这个联合声明并没有立即定稿,而是在参考了法国计划、加拿大计划以及征询了包括前苏联在内的一些国家的意见之后,才于 1944 年 4 月 21 日正式定稿并出版的。随后美英又于 1944 年 6 月下旬与其他国家组织一个起草小组在美国新泽西州大西洋城重新研究并修改联合声明,并将它提交 1944 年 7 月 1~22 日在美国布雷顿森林召开的联合国货币金融会议。会议最后通过了《国际货币基金组织协定条款》,决定建立国际货币基金组织。

当时战争还没有结束,通讯联络和国际旅行还十分艰难甚至十分危险,在这样的情况下,国际社会之所以对战后的国际货币合作有如此强烈的愿望,并积极投身到创建新的国际货币制度的事业中,显然有其深刻的原因。下面,我们从历史和理论两个角度来考察这一点。

2. 历史背景

第一次世界大战以前资本主义各国普遍实行金本位制,在金本位制度下,每个国家的货币都规定了一定的含金量,这被认为可以给各国乃至世界经济带来多重好处。比如,金本位制下各国货币之间的比率,即汇率,

基本上是固定的^①，这保证了国家之间的商品和劳务的流动以及资本的流动能够有一个稳定和安全的環境；又比如，金本位制下可以保证全球的货币的可兑换性，即有关各方可以按照既定的汇率将一种货币转换为黄金，这保证了多边贸易体系的顺利运行；再比如，金本位制下各国的国际收支失衡能够通过在这种情况下必然会发生的黄金的输出输入而得到自动的调整；等等。正因为有这种种理想化的优势，所以实行金本位制的年代又被有些经济学家看作是国际货币关系的“黄金时代”^②。

然而，这一“黄金时代”随着第一次世界大战的爆发而告终结。第一次世界大战后，一些国家试图重温旧梦，恢复金本位制；但是，种种努力终告失败。到20世纪30年代中期，金本位制全面崩溃，国际货币体系陷入了空前的混乱，货币的无政府状态蔓延。专家们认识到，金本位制事实上存在许多固有的缺陷，比如，从国际收支失衡的自动调整来看，就需要具备一些严格的必要条件才能实现，包括不存在大规模的国际资本流动和不存在过剩的黄金储备等。只有这样，在发生国际收支失衡时才会直接引起黄金的流动，并且这种流动才会直接影响银

① 由各国货币含金量之比所确定的货币兑换率叫做法定平价，各国的汇率实际上是围绕着法定平价，并以黄金运送费用为上下限而波动的，因此可以说基本上是固定的。

② 有些经济学家敏锐地指出，即使金本位制正常运行，也往往是对中心国家比较有利，因为他们可以通过诸如改变贸易条件等种种方法，把相当大部分的调整费用转嫁给弱小的生产初级产品的外围国家，因此，所谓“黄金时代”只不过是一种相对而言的说法。

行信用和物价水平。又比如,全球的货币可兑换性,要求各国都能有充足的黄金作保证,而世界的黄金存量往往主要集中于少数国家,这样一来,其他国家货币制度的基础就被削弱了。在正常时期可能还勉强维持着货币的可兑换性,一旦经济危机来临,商品和劳务输出的减少加上资本的外逃导致黄金的大量流失,其原本基础就不牢固的货币制度变得更加脆弱,各国必然转而限制黄金的流动,而一旦如此,货币的可兑换性就遭到了破坏。因此,金本位制下的理想状况实际上是一个神话,它能够在一段时间内顺利运行是纯属偶然的,一旦它所附加的严格条件不能得到满足(现实中这是经常的),国际货币体系的稳定性也就失去了保证。

国际货币秩序随着金本位制的崩溃而变得混乱不堪。各国为了本国的利益,在进行“贸易战”的同时,也开展了所谓“货币战”,即竞相加强外汇管制,采取竞争性货币贬值和歧视性的货币政策,实行外汇倾销,不惜“使邻居沦为乞丐”,损人利己。然而,各国都以邻为壑的结局是自己也被卷入深渊,不仅国家间的经济关系日益紧张,而且整个国际贸易的规模也大为缩减。国际贸易的开展受到严重阻碍,更加重了经济萧条的程度。如果说最初人们看到的最繁荣的国家都是那些最无情地追求本国利益而不顾对别国影响的国家;那么,到最后,人们看到的则是,短视地一味按照一国的逻辑行事,并不能真正使一国的利益最大化,而可能正好相反。因此,建立

一个各国能够有效合作的国际货币机构,就成为人们心目中避免悲剧再次发生的重要步骤。

值得一提的是,英、美、法三国在 1936 年曾达成了三边协定(Tripartite Agreement),在主要货币之间实现了限制竞争性贬值的最低目标。虽然这一协定没能维持下去,但是这种通过国际合作稳定货币关系的经验却启发各国,在这方面值得做进一步的尝试。布雷顿森林会议的参加者们所做的正是这种尝试。

3. 理论背景

除了历史教训之外,西方主流派经济思想的一贯主张,成为各国能够达成国际货币合作的理论背景。从亚当·斯密(Adam Smith)开始,经济学的主流传统一向是崇尚市场经济的完美与和谐的,相信在市场这一“看不见的手”的引导下,个人出于私利所做的决策在总体上总是被导向公共利益,经济的运行总会自动地调整,以实现整个社会的资源有效配置。这种自发的和谐被认为不仅适用于一国经济内部,而且也适用于国家之间的经济交往。即使凯恩斯在对于传统经济学进行革命以后,也仍未否认在国际贸易和国际收支领域存在着有效的自行调节的力量。

支持自由贸易的最简单有力的论点是所谓“两个人才能跳探戈”,或如中国俗语所说:“一个巴掌拍不响”。

也就是说,如果一项交易不能给交易双方同时都带来好处的话,那么它肯定不会发生。换言之,如果两国之间发生了贸易往来,那么就必定会给双方都带来好处^①。

支持自由贸易的经典论证是由从亚当·斯密、大卫·李嘉图(David Ricardo)到赫克谢尔(Eli Filip Heckscher)和奥林(Bertil Gottard Ohlin)等一系列经济学家做出的。亚当·斯密最早给出了他的自由放任原则,这一原则的贯彻实施,就是要在国内开展自由竞争,在国际实行自由贸易。大卫·李嘉图突破了斯密“绝对利益原则”的局限,指出只需进行相对成本优势的比较,就可以开展充分的自由贸易,这就为自由贸易政策提供了更加有力的理论支持。赫克谢尔和奥林将李嘉图的“比较利益原则”加以引伸和发展,奠定了现代国际贸易理论的基础,进一步论证了实行自由贸易符合双方的利益。因此,在很大程度上,经济学中提到“自由贸易”这个词时,所蕴涵的内容远比这个术语本身更为丰富,它往往意味着对于一国乃至全球的资源有效配置和福利水平的促进和提高。

自由贸易就必然要求自由支付,这就意味着必须确立货币的可兑换性和完全的多边支付体系、取消外汇管制、杜绝竞争性货币贬值,国际货币制度不具备这一系

^① 严格地说,这取决于是否具备两个前提,即完备的信息和地位的平等。如果信息不完备,那么或者无法确定是否真有好处,或者无法确定好处的大小;如果双方地位不平等,则无法保证利益的分配在双方之间能达到公平。

列条件,自由贸易就无从实现。因此,既然自由贸易是值得信守和追求的目标,那么在货币关系领域,各国就没有理由各行其是,人为地设置贸易支付的障碍。双边达成的货币合作虽然是一种改进,但却显然不如多边的货币合作更有效率。也正是从这种考虑出发,怀特和凯恩斯为首的专家小组分别提出了各自的计划。

4. 怀特计划和凯恩斯计划

凯恩斯计划是“国际清算同盟计划”(Proposals for the International Clearing Union)的习称,是凯恩斯会同英国财政部的专家起草的,主张建立一个国际清算同盟,作为国际性的中央银行,以多边清算代替双边清算。各国的中央银行要在这个机构中开立帐户,各国之间发生的债权债务也在这里转帐结算,结算时使用同盟发行的一种新的国际信用货币单位“班科尔”(Bancor)作为记帐单位,各国可以通过存入黄金或从贸易盈余中获得帐户中的班科尔余额,但不能用这个余额换取黄金。因此,班科尔是一种新型的国际储备货币,各国的货币直接同班科尔建立固定的联系,以班科尔标价,任何变动都需要得到国际清算同盟的批准。班科尔则同黄金建立直接的联系,班科尔的含金量根据货币流通的需要有规律地调整,并且要特别注意避免黄金生产的波动所带来的影响。每个成员国在发生国际收支逆差的时候,都有

权获得一定规模的透支,以平衡其已发生的逆差。允许透支的数额不超过 1936~1939 年成员国平均进出口贸易额的 75%,如果在这个限度内不能平衡其逆差,则成员国需采取相应的有效措施来进行调节。在这一点上,对于顺差国也是一样,如果成员国的班科尔余额超过一定的规模,也要求成员国采取相应的有效措施来进行调节,同时还需向同盟缴纳一定的手续费。这一规定使顺差国家同样负有调整其国际收支失衡的义务,国际清算同盟则有责任督促顺差国家像逆差国家一样履行这些义务。

显然,凯恩斯计划是有利于英国的,主要表现在两方面:一是不以黄金作为主要的国际储备手段,这对于黄金储备在两次世界大战期间大为减少的英国来说当然是有利的;二是允许的透支规模的确定,以二战前 3 年的贸易额为标准,也是有利于英国的。因为英国在这 3 年的贸易额比其他任何国家都大,按照这个标准,英国可以方便地获得一个最高的班科尔份额,约 54 亿美元,而美国只能获得 41 亿美元。这些都是美国所不能也不愿接受的。众所周知,美国通过两次世界大战,聚敛起了无与伦比的黄金储备;第二次世界大战以后的贸易额,特别是来自欧洲的订单又迅速增加。这种同英国相比的优势也增添了美国的气势,所以美国不接受凯恩斯计划也是在意料之中的。此外,美国还认为,凯恩斯计划所允许的透支总额数目过大,欧洲可以透支的数额几乎

与马歇尔计划的最终援助额相等,这无异于是对顺差国家的一种敲诈,对于第二次世界大战之后正一帆风顺的美国来说,这种“敲诈”当然是不能接受的。

怀特计划是“国际稳定基金计划”(Preliminary Draft Outline of a Proposal for a “United and Associated Nations Stabilization Fund”)的习称。它是由以美国财政部长摩根索(H. Morgenthau)的助理怀特为首的专家小组起草的,主张建立一项国际稳定基金,总额至少为 50 亿美元,由成员国按照一定的标准认缴份额组成,成员国可以缴纳黄金,也可以缴纳本国货币。在成员国发生国际收支逆差时,可以按照一定的条件,在预定的限度内从基金组织购买所需要的其他国家的货币,购买时可以支付黄金,也可以支付本国货币。认缴份额的多少取决于多种因素,包括各国的黄金储备、外汇储备、国民收入、国际收支差额变化等。联合国的所有成员国都可以参加这一基金,认缴各自的份额,享受在需要时购买所需要的外国货币的便利。条件是放宽和保证取消对外汇交易的管制,并制订固定汇率。基金组织选择一种同美元直接联系的国际货币单位“尤尼他”(Unitas),令其有固定的黄金平价,每一尤尼他含金量为 $137\frac{1}{4}$ 格令^①,与 10 美元等价。各国必须确定本国货币与尤尼他之间的法定平价,平价一旦确定,非经基金

① 1 格令 = $1/480$ 盎司。

组织批准,不得变更。基金的主要目标是,稳定各国的汇率,鼓励各国之间生产性资本的流动,便利国际债务的清偿和还本付息,减缓国际收支的不平衡。在怀特计划里,为实现这些目标不需要创设一种新型的国际储备货币,而只需将现有的储备货币,特别是黄金、英镑和美元以认缴份额的方式集中到基金组织的掌握之下,并通过这个黄金和通货库贷给临时出现国际收支逆差的国家,就能够达到同样的目的。

显然,怀特计划是有利于美国的。当时,美国的经济实力空前强大。在对外贸易额、对外投资额和黄金储备等许多方面都把其他国家远远抛在后面,高居各国之首。所以它无法接受能够使一个衰落的帝国同它平起平坐、分享国际金融领域中特权的凯恩斯计划也在情理之中。经过前文介绍过的数次磋商之后,迫于美国的压力,英国放弃了“国际清算同盟计划”,转而接受美国的方案。为此,凯恩斯受到了国内舆论的责难,然而大势所趋,远不是凯恩斯个人所能够扭转的。

历史有时是富于戏剧性和讽刺性的。美国没有想到,在如愿按照怀特计划建立起以基金组织为核心的国际货币制度之后,有一天它也面临着当年英国所不得不面对的难堪局面。而凯恩斯作为经济学家所提出的一些思想和方案,则不断以各种形式影响着基金组织的目标与运行。

二、基金组织的使命与职能

1. 使 命

国际货币基金协定第1条明确指出了基金组织的使命：

①通过设置一常设机构，便于国际货币问题的商讨和协作，以促进国际货币合作。

②便利国际贸易的扩大和平衡发展，以促进和维持成员国高水平的就业和实际收入，促进生产资源的开发，并以此作为成员国经济政策的首要目标。

③促进汇率的稳定，维持成员国间有秩序的外汇安排，并避免竞争性的外汇贬值。

④协助建立成员国间经常性交易的多边支付制度，消除妨碍世界贸易发展的外汇管制。

⑤在有充分保证的条件下，通过向成员国提供普通资金，使其有信心利用此机会调整其国际收支的不平衡，而不采取有害于本国或国际繁荣的措施。