

国际货币基金组织改革研究

A Research on IMF Reform ■ ■ ■ ■

黄梅波 陈燕鸿 著



经济科学出版社
Economic Science Press

国际货币基金组织 改革研究

A Research on IMF Reform

黄梅波 陈燕鸿 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际货币基金组织改革研究/黄梅波, 陈燕鸿著.

—北京: 经济科学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4914 - 2

I. ①国… II. ①黄…②陈… III. ①国际货币基金组织 - 机构改革 - 研究 IV. ①D813.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 187685 号

责任编辑: 柳 敏 于潇潇

版式设计: 李 鹏

责任印制: 李 鹏



国际货币基金组织改革研究

黄梅波 陈燕鸿 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 25 印张 420000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4914 - 2 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

国际货币体系与国际货币合作是厦门大学世界经济学科（国家重点学科）的一个重要研究方向。我对国际货币体系与国际货币合作的研究始于1997年，2002年出版的《国际货币合作的理论与实证分析》（厦门大学出版社）是我在该领域出版的第一本专著，这本专著界定了国际货币合作的研究对象、研究范围，并为之后的研究设计了一个研究框架，我和我的研究团队此后的研究基本上是基于这个研究框架展开的：在全球层面主要关注国际货币体系改革、国际货币基金组织（IMF）改革以及国际宏观经济政策协调机制等问题；在区域层面则主要关注的是东亚货币合作、亚洲债券市场以及相关的人民币国际化问题。本书是我们长期关注国际货币基金组织并在此次美国金融危机后重新全面审视国际货币基金组织改革问题的研究总结。

国际货币基金组织（International Monetary Fund，下称IMF）是“二战”后最重要的国际经济组织之一，其建立旨在为成员国临时性国际收支失衡提供暂时的资金支持，以促进国际货币合作与稳定，并提高全球经济增长与就业。IMF的建立和运行为维持“二战”后国际货币体系的稳定，有效协助成员国克服临时性国际收支失衡，有力推动国际贸易和金融发展以及世界经济增长发挥了重要作用。然而，作为国际货币合作中的规则协调（机构协调）主体，一方面，历年来IMF的治理结构问题严重威胁着其合法性和有效性，并影响了其国际政策协调效率；另一方面，在历次国际金融危机中，IMF表现出的监督能力令人失望，危机救援贷款方面也力不从心。所有这些都不断要求IMF进行改革，其中主要是涉及IMF合法性的治理结构改革（包括决策机制、份额与投票权、组织架构及人事制度等）和涉及IMF有效性的职能改革（包括监督、贷款及技术援助等）。2005年9月，时任IMF总裁罗德里戈·拉托（Rodrigo de Rato）提出了有关IMF改革的中期战略报告，拉开了IMF近期改革的序幕。2008年金融危机之后，国际货币基金组织的改革进一步加速。但是，到目前为止，在治理结构改革方面，IMF所进行的份额改革并未触及实质，投票与表决制

度仍有待于完善，组织架构和人事制度的改革也不彻底，由于资深战略决策机构的缺失，IMF 在国际经济政策协调方面的效率甚至不如 G7、G20 等随机协调主体；在职能改革方面，20 世纪 80 年代以来发展中国家爆发的历次金融危机对 IMF 监督及贷款职能提出更高的标准，2008 年开始的全球金融风暴及由其引发的欧洲主权债务危机也要求 IMF 进一步关注发达国家的金融风险并大幅提升其资金救援能力。

中国是世界上最大的发展中国家，同时也是世界第二大经济体，理应以更积极的态度面对 IMF 改革，以推动公平合理的国际货币金融体系的建立，使发展中国家和新兴经济体的整体地位得以有效提高与合理反映。因此，中国在金融危机后关注并积极参与国际货币体系改革的过程，研究国际货币基金组织改革问题不仅非常必要也十分紧迫。

本书对国际货币基金组织的职能及其改革问题进行了全面的研究。第一章导论作为全书的起点从《国际货币基金协定》的历次修订中分析了 IMF 改革的主要内容和总体改革方向，并提出了本书的研究框架和主要内容，以后的各章由此全面展开。IMF 改革主要包括两大方面：“对内治理结构改革”与“对外职能改革”。对 IMF 对内治理结构改革的研究主要包括：决策机制改革（第二章）、份额与投票权改革（第三章）和组织架构、人事制度及其改革（第四章）等。在 IMF 的对内治理结构改革中，代表权被高估的欧洲国家及欧盟国家成为主要改革对象。为此，欧盟力图探究在现有的改革大势下，增进其在 IMF 中的整体影响力，我们专门设置一章对此进行了研究（第五章）；IMF 的对外职能改革立足于监督、贷款和技术援助三大职能中的前两项（“技术援助职能”未列为本书的内容，这将作为后续研究的内容）。其中，监督职能改革包括 IMF 监督职能及其演变（第六章）和 IMF 金融监督职能及其改革（第七章）；贷款职能改革包括 IMF 贷款职能及其改革（第八章）、IMF 作为国际最后贷款人职能研究（第九章）。IMF 在历次国际金融危机中的表现证明，只有加强与其他国际经济组织及非正式国家集团的分工与合作，进一步改善它们之间的协调机制，才能更好地实施各自的对外职能，并最终促进全球经济与金融的稳定及有序发展，这是第十章探讨的内容。

今后国际货币体系与国际货币合作的研究作为厦门大学世界经济国家重点学科的一个重要研究方向，还将继续下去。希望我们能继续在最初设定的研究框架之下，深入推进相关各领域的研究，并为中国参与国际货币合作、推动国际货币体系向更公平、更合理的方向发展提出有价值的理论分析和政策建议。

目 录

第一章 导论 IMF 改革：动因及方向	1
第一节 IMF 改革的动因	2
第二节 《协定》修订的主要内容	5
第三节 IMF 的总体改革方向	21
第四节 本书的研究框架和主要内容	28
第二章 IMF 的决策机制改革	30
第一节 IMF 的决策机制	31
第二节 IMF 决策机制改革及其方向	37
小结	52
第三章 IMF 份额及投票权改革	55
第一节 IMF 份额及投票权总量及分配改革	55
第二节 IMF 份额公式改革	62
第三节 各方对改革的立场	82
小结	88
第四章 IMF 的组织构架及其改革	90
第一节 IMF 的组织构架	90
第二节 IMF 的总裁制度及其改革	95
第三节 IMF 执董会及其改革	108
第四节 IMF “部长级决策委员会”及其改革	125
小结	138
第五章 欧盟在 IMF 治理结构改革中的博弈分析	140
第一节 2010 年改革前欧盟/欧元区在 IMF 中的地位	141

第二节	2010 年 IMF 改革及其对欧盟的影响	145
第三节	欧盟对 IMF 改革的应对策略	151
小结		171
第六章	IMF 的监督职能及其演变	189
第一节	IMF 的监督范围与监督领域	190
第二节	IMF 监督职能的评估	204
第三节	IMF 监督职能改革的前景	211
小结		218
第七章	IMF 的金融监督职能及其改革	220
第一节	IMF 金融监督及其监督工具	220
第二节	IMF 金融监督成效与建议	249
第三节	IMF 金融监督改革及其成效	259
小结		280
第八章	IMF 的贷款职能及其改革	282
第一节	文献述评	283
第二节	IMF 贷款工具及贷款情况	289
第三节	IMF 贷款条件性	300
第四节	IMF 贷款职能的影响因素及其项目效果评估	309
小结		324
第九章	IMF 作为最后贷款人职能研究	326
第一节	文献述评	326
第二节	国际最后贷款人主体的选择	337
第三节	IMF 作为最后贷款人的资金来源与实力分析	346
第四节	各方对 IMF 贷款职能的立场	355
小结		359
第十章	IMF 与其他国际组织的协作	361
第一节	IMF 与 WB 的合作	362
第二节	IMF 与 GATT (WTO) 的合作	368

第三节 IMF 与 G10、G7 和 G20 等非正式国家集团的合作	374
第四节 IMF 与 BIS 的合作	378
小结	384
英文缩略语	385
后记	389

第一章

导论 IMF 改革：动因及方向

摘 要：基于“合法性”和“有效性”两大原因，IMF 自成立以来就展开一系列改革。总体上，《国际货币基金组织协定》的历次修订反映了长期以来 IMF 改革的主要内容和重大趋势。从内容上看，IMF 改革主要包括内部治理结构改革（包括决策机制、份额与投票权、组织架构及人事制度等）和对外职能改革（包括监督、贷款及技术援助等）两大方面。本导论在梳理 IMF 改革总体趋势基础上提出全书的研究框架。

关键词：IMF；改革原因；改革方向

国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）是“二战”后最重要的国际经济组织之一，其建立旨在为成员方临时性国际收支失衡提供暂时的资金支持，以促进国际货币合作与稳定，并提高全球经济增长与就业。《国际货币基金组织协定》^①（下称《协定》）是 IMF 建立的总依据及日常运行的总指导。IMF 的建立和运行为维持战后 20 多年国际货币体系的稳定，有效协助成员方克服临时性国际收支失衡，有力推动国际贸易和金融发展以及世界经济增长发挥了重要作用。

然而，自 20 世纪 50 年代末以来，随着世界经济环境发生显著变化以及国际货币体系矛盾日益加深，IMF 的缺陷越来越突出。20 世纪 50 年代末和 60 年代，大批非洲国家的独立促使 IMF 成员方数量和结构发生改变；60、70 年代美国在世界经济政治格局中相对实力的衰落拉开了国际货币制度改革的序幕；80 年代的债务危机以及 90 年代的墨西哥金融危机、亚洲金融危机对 IMF 监督及贷款职能提出更高的标准；2008 年以来的全球金融风暴及由其引发的欧洲主权债务危机则要求 IMF 进一步关注发达国家的

^① IMF, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund* [EB/OL]. 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>.

金融风险并大幅提升其资金救援能力。几十年来，为适应不断变化的世界经济，IMF 从内部治理结构（包括决策机制、份额与投票权、组织构架及人事制度等）和对外职能（包括监督、贷款及技术援助等）两大方面进行了改革。

第一节 IMF 改革的动因

作为国际货币合作中规则协调（机构协调）的主体，IMF 的内部治理结构和对外职能方面存在的问题严重威胁着其“合法性”和“有效性”，并影响了其政策协调的效率。^① 因此，IMF 改革实质是一个国际组织的“合法性”和“有效性”的改革。

一、增强 IMF 的“合法性”

从本质上而言，IMF 的“合法性”就是从价值层面讨论 IMF “是否应该设立”以及“组织运行是否体现了公平正义”等问题。

从“是否应该设立”问题上看，战后 IMF 的创建过程，既见证了国际社会通力合作的不懈努力，更展现了少数国家谋划世界经济秩序的庞大野心和国别利益的激烈冲突。众所周知，布雷顿森林体系是在英美两个大国经济力量博弈的基础上建成的，作为该体系基础的“怀特计划”在本质上就是美国依仗其强大的政治经济实力操控 IMF 的现实工具。发达国家不可替代的主导地位决定了 IMF 的初始制度设计更多地体现发达国家的利益和诉求。例如，加权投票制将大部分决策权赋予发达国家并使其规则化和合理化。又如，“多边合作的俱乐部模式”作为 IMF 决策过程中的重要方式其运作往往是少数发达国家官员内部谈判之后把协议文本提交给各国立法机构和公众，外界无法得知谈判过程及谈判中各国的立场，这种模式对 IMF 的合法性产生了越来越大的威胁。

从后续的“组织运行”上看，人们对 IMF 如何在新的世界经济格局下更好地体现公平与正义也提出质疑。60 多年来，全球经济格局已发生巨大变化，但 IMF 的治理结构并没有实质性地反映国际经济格局的新变化。近年来，这种矛盾尤为突出。2008 年全球金融危机和其后的欧洲主权债务危机使欧美发达国家经济（尤其是欧洲经济）遭受重创；与此同时，

^① 黄梅波、熊爱宗：《后金融危机时期的国际货币基金组织改革》，载《长策智库》2009 年。

以“金砖国家”为代表的新兴市场和发展中国家迅速崛起，2009 年以来以中印为首的发展中国家首次取代西方国家成为全球经济发展的最大引擎。据 IMF 预测，2008～2014 年，“金砖四国”对世界经济增长的贡献将达到 61.3%。^①而 IMF 的治理结构却没有充分反映这一世界经济的新变化，合法性不可避免地面临危机。新兴经济体及发展中国家对 IMF 的制度设置与政策广泛缺乏认同感。印度尼西亚^②等多个东亚国家曾极力反对 IMF 政策，阿根廷等拉美国家^③也断绝或纷纷疏远与 IMF 的关系。

弗里德曼（David D. Friedman）和舒尔茨（Mark C. Suchman）等人曾提出，IMF 是政治干预市场的明显例证，因此应彻底取消 IMF。虽然这种极端的观点并不是十分普遍，但广泛的观点认为，在新的国际环境中，IMF 治理结构应做出较大调整，以更好地体现国际公平和正义，否则其合法性基础将面临瓦解之忧。^④

二、提高 IMF 的“有效性”

“有效性”主要探讨 IMF 内部治理结构和对外职能方面的“效能”问题。例如，根据其份额公式决定的份额和投票权分配能否实现 IMF 的主要职能；选区执行董事（执董）制能否有效代表其成员方的利益并推行有利于新兴经济体和发展中国家的决策；贷款工具及条件的设置是否能够有效地帮助有关国家顺利应对国际收支困难并恢复经济增长等。IMF 独立评估办公室（the Independent Evaluation Office IEO，2008）指出，总体而言，“有效性”是 IMF 治理结构的最大优点，尤其在出现系统性危机时，IMF

① 谢世清：《国际货币基金组织份额与投票权改革》，载于《国际经济评论》2011 年第 2 期，第 119～127 页。

② 印度尼西亚政府高层（如印度尼西亚国家发展计划部长郭建义）认为 IMF 一直以经济援助为手段侵犯印度尼西亚经济主权；自 1998～2002 年，IMF 政策对印度尼西亚经济建设和改革总体是弊大于利。在 2000 年瓦希德接掌政权时期，IMF 强逼印度尼西亚政府出售银行重组局旗下的约 540 亿美元资产，并明确规定当年年底前要出售中亚银行等各大银行。外国投资者据此不断压价，终使印度尼西亚政府不愿出售。为此，IMF 从 2001 年年初起不发放救援贷款直到瓦希德下台，此后又对梅加瓦蒂政府施压，迫使其于 2002 年 3 月底以约 6 亿美元的低价将中亚银行 51% 的股权出售给美国的金融投资公司，梅加瓦蒂政府每年还要支付 5 亿美元的债券利息给中亚银行新主人。印度尼西亚政府认为正是 IMF 的政策致其遭受巨大损失。

③ 2001 年，阿根廷出现灾难性的金融危机，许多学者认为这是 IMF 倡导的紧缩财政预算和私有化政策所致。阿根廷金融危机加深了众多拉美国家对 IMF 的怨恨，他们指责 IMF 要为拉美地区的经济问题负责。

④ 严荣：《国际货币基金组织改革的三大主题》，载于《学习时报》2010 年 6 月 7 日版。

能够采取迅速、一致的行动；而问责制和发言权是其最大弱点，如不改进，中期可能会影响 IMF 的有效性。^①

G20^② 等非正式国家集团作用的不断上升促使人们对 IMF 的有效性进行反思。近年来，G20 作为发达国家和发展中国家共同治理全球金融秩序的新模式，其地位和作用迅速上升。G20 峰会为发达国家和发展中国家就全球重大经济问题进行有效沟通提供了新的平台，在推动 IMF 份额与投票权改革中也发挥了重大作用。其根本原因在于，传统规则协调主体 IMF 的固有制度无法有效地传达新兴经济体和发展中国家的意见，也无法有效激发其积极作用。

事实上，IMF 合法性的缺失对有效性产生了十分不利的影响。在经济全球化不断加深的背景下，金融危机的传染性和影响力都在增强，这不但要求 IMF 本身能够迅速而有效地应对，也要求全球范围内的成员方进行经济协调与合作。但众多成员方对 IMF 制度和政策的认同感较低，阻碍了 IMF 决议的及时生效与有效执行。例如，2008 年以来，随着欧洲主权债务危机的扩散与恶化，IMF 的可用贷款资金面临枯竭并向成员方发起增资倡议，但只有欧元区国家对此表现出较高的热情，而它们的目的在于带动世界各国尤其是新兴经济体和发展中国家的积极性，从而使 IMF 有实力拯救欧元区国家。卡罗·科塔雷利（Carlo Cottarelli, 2005）曾系统地阐述 IMF 治理中有效性和合法性的此消彼长关系。^③ 他认为，合法性和有效性的潜在替代关系存在于任何公共组织，但对国际组织而言，这种替代更加严重——因为将各国的权力委托给国际组织在政治上是有争议的，因此这可能意味着对决策过程更多的约束。为诸如 IMF 等的国际金融机构设定合适的治理架构是困难的，因为通过对决策过程的限制来加强机构合法性的做法，可能会影响机构的运行效率。同时，卡罗·科塔雷利认为合法性和有效性的替代不是绝对的。两者间的这种替代关系取决于我们以何种特定的方式来保证合法性，而特定的约束决定了这种替代关系。IMF 结构改革应致力于在合法性和有效性方面实现帕累托改进。

① IEO, *Governance of the IMF* [R]. May 2008, http://www.imo-imf.org/ieo/files/completed-evaluations/05212008CG_main.pdf.

② G20 为 G8 和十一个重要新兴工业国家（中国、阿根廷、澳大利亚、巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、韩国和土耳其）以及欧盟组成。

③ Cottarelli Carlo, *Efficiency and Legitimacy: Trade - Offs in IMF Governance* [R]. *IMF Working Paper* WP/05/107. June 2005.

因此，关于合法性与有效性的权衡在客观上要求 IMF 进行改革，改革应当将合法性与有效性并重，在提高合法性的同时确保其有效性。

第二节 《协定》修订的主要内容

《协定》作为 IMF 的最高法律准则，其修订过程及具体内容变化体现了 IMF 改革的总体思路 and 方向。《协定》第一条列明了 IMF 的“宗旨”，它是其他各条款的总指导。几十年来，《协定》的实际修订内容始终未涉及“宗旨”部分，而其他条款的相关变更则体现了 IMF 内部治理结构和对外职能两方面的重大调整。

一、IMF “宗旨”至今维持不变

（一）IMF 的“宗旨”

20 世纪 40 年代以来，《协定》部分条文在多次修订中发生了变化，但 IMF “宗旨”却一直维持不变。根据《协定》第一条，IMF “宗旨”具体包括以下六个方面：（1）通过设置一常设机构就国际货币问题进行磋商与协作，从而促进国际货币领域的合作。（2）促进国际贸易的扩大和平衡发展，从而有助于提高和保持高水平的就业和实际收入以及各成员方生产性资源的开发，并以此作为经济政策的首要目标。（3）促进汇率的稳定，保持成员方之间有序性的汇兑安排，避免竞争性通货贬值。（4）协助建立各成员方间经常性贸易的多边支付体系，消除妨碍世界贸易发展的外汇管制。（5）在具有充分保障的前提下，向成员方提供暂时性普通资金，以增强其信心，使其能有机会在无须采取有损本国和国际繁荣的措施的情况下，纠正国际收支失调。（6）根据上述宗旨，缩短成员方国际收支失衡的时间，减轻失衡的程度。

宗旨的六个方面是 IMF 所有政策和决策的总指导。“其中第一、第二项属于国际货币基金组织的宗旨；第三、第四项所指为国际汇率和国际支付制度，属于国际货币体制的范畴；第五、第六项所指为资金融通服务，但不属一般的融资性质，而是作为国际货币体制一部分的国际收支调节制度。”^① 根据上述宗旨，IMF 制定了成员方必须遵守的行为准则，它要求成

^① 余元洲：《国际货币基金组织法律制度改革研究》，武汉大学出版社 2001 年版，第 30 页。

员方稳定汇率,维持与其他成员方之间有秩序的汇兑安排,避免竞争性通货贬值,建立自由的国际支付体系,即实行货币自由兑换并取消外汇限制,具体目的是要实现充分就业和最大限度地开发生产性资源。具体来说,IMF的宗旨体现了如下关系:汇率稳定与多边贸易和支付体系是开展国际金融合作、促进国际贸易和投资的最佳基础,而国际贸易和投资的扩大和平衡发展是促进成员方实现充分就业和经济发展这一更高目标的重要条件。这里的多边贸易与支付体系是经常性贸易的多边支付体系,不涉及资本账户的内容。

(二)“宗旨”修订提案及其失败

IMF部分执董曾多次发起修订上述“宗旨”的讨论,但最终未能达成正式修订结果。IMF“宗旨”修订提案考虑的主要内容是布雷顿森林体系向牙买加体系过渡后跨境资本流动的管理问题。

20世纪70年代中期以后,随着浮动汇率制度的实施以及经济金融全球化浪潮下国际资本流动的迅速增长,对成员方汇率政策的双边监督成为IMF监督工作的重要组成部分。世界经济环境的变化要求IMF必须更加关注成员方的资本账户管理。但根据《协定》,IMF无权干涉成员方的资本账户自由化状况。因为IMF“宗旨”仅规定IMF致力于促进国际贸易自由化并减轻成员方对经常账户的限制,并未提及IMF对成员方“资本账户”管制的政策取向。即,“宗旨”并未赋予IMF禁止成员方限制资本流动的权力。并且IEO(2005)指出,IMF只能依据“宗旨”对成员方施加贷款条件,^①无权将资本流动自由化列为成员方使用IMF资金的条件。1978年,经第二次修订后的《协定》在措辞上支持国际资本流动,其中第四条第1款指出“国际货币体系的根本宗旨是提供一个促进国与国之间货物、服务和资本的交换以及保持经济健康增长的框架”,但上述对资本流动的支持只是“国际货币体系”的宗旨而并未成为“IMF”的宗旨。并且第六条第3款明确允许成员方对资本账户进行管制,它指出“成员方可以采取必要的管制,以调节国际资本流动”。

为使IMF在浮动汇率制度下便于实施监督职能,执董会曾多次讨论修订IMF“宗旨”将资本流动自由化并入成员方汇率政策。1997年2月,关

^① IEO, *the IMF's Approach to Capital Account Liberalization* [R]. Washington: International Monetary Fund. 2005, P. 8.

于修订“宗旨”的提案正式成型。通过修订《协定》第一条，IMF 拟被赋予新的宗旨——促进资本流动自由化，以大大加强 IMF 的职能与权限。其一，它将使 IMF 有史以来首次能在贷款条件中增加资本自由化条款。但 IMF 并不必然通过这一新权限在借款国中推进资本自由化，使用与否取决于 IMF 管理制度。其二，IMF 还将对成员方的资本账户限制行为进行裁决，这将通过修订第六条得以实现“未经 IMF 同意，成员方不得对国际支付和为资本国际交易而发生的转移施加限制”。^① 这将改变长期以来《协定》第六条第 3 款对成员方限制资本流动权力的保护。但上述提案始终未取得所需投票权同意。1997 年 4 月，虽然提案在执董会中已得到显著多数支持^②，但执董们仍无法达成“共识”。1997 年 9 月 21 日，临时委员会（Interim Committee, IC）第 49 次会议在香港召开时，亚洲金融危机已爆发。亚洲金融危机使 IMF 对资本自由化的热情有所降低。宗旨修订的失败使 IMF 始终未真正将资本账户自由化强加于发展中国家，同时也无法系统地将资本账户自由化融到 IMF 的贷款条件中。

（三）“宗旨”修订失败的原因

事实上，IMF 宗旨仅涉及经常项目自由化而不涉及资本账户自由化是有其客观原因的。

首先，《协定》的起草者及 44 个创始国“有意”为各成员方保留了限制资本流动的权力。正如，IMF 历史学家德·弗里斯（De Vries, 1969）指出：资本交易“被故意忽略”。^③ 20 世纪 50 年代，当 IMF 相关工作人员围绕《协定》所界定的资本账户展开争论时，执董会解释道“成员方可

① Abdelal, Rawi, the IMF and the Capital Account. Truman, [C]. Edwin M. ed. *Reforming the IMF for the 21st Century*. Washington: Institute for International Economics. 2006. P. 189.

② 14 名执董（65%）支持此次修订；7 名（25%）反对；3 名（10%）支持修订第一条而非第六条，即他们支持 IMF 在不管辖资本流动的情况下对宗旨进行更新。参见 Abdelal, Rawi. *Capital Rules: The Construction of Global Finance* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2009.

③ de Vries, Margaret G. 1969. Exchange Restrictions: the Setting [C]. In *The International Monetary Fund, 1945 - 1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation, Volume 2, Analysis*, ed. J. Keith Horsefield. Washington: International Monetary Fund. 1969, P. 224.

出于任何原因对资本流动采取限制政策……无须经 IMF 批准。”^①

其次,将资本账户自由化加入 IMF “宗旨”的改革举措因具有较强的政治敏感性而难以取得共识。发展中国家和 G7 国家中都存在坚定的反对者。发展中国家担心,资本账户自由化一旦成为 IMF 贷款条件的一部分将进一步危及成员方政策独立性。尽管 IMF 声称其并不必然通过贷款条件促进资本账户自由化进程,但发展中国家认为 IMF 寻求一种并不准备使用的权力是令人费解的。^②在 G7 国家中,加拿大财政部长保罗·马丁 (Paul Martin) 和执董托马斯·巴恩斯 (Thomas Bernes) 率先反对“宗旨”修订 (Kirtan, 1999)。^③1997 年 5 月,英国政府换届后也对“宗旨”修订持反对态度。虽然美国时任执董卡林·利萨克斯 (Karin Lissakers) 支持“宗旨”修订,但美国时任财政部部长劳伦斯·萨默斯 (Lawrence Summers) 充其量持中立态度,他指出“这个议案与稳健的经济政策相关性甚低,更多地属于 IMF 的事务。”^④1998 年 5 月 1 日,美国众议院强势民主党人士在少数派领袖理查德·格普哈特 (Richard Gephardt) 的领导下集体致信时任财政部部长罗伯特·鲁宾 (Robert Rubin),强烈反对 IMF “宗旨”修订,美国财政部遂改变其原有立场,反对“宗旨”修订。^⑤

(四) IMF “宗旨”修订失败后的资本账户自由化之路

“宗旨”修订论争过程中遇到的现实问题及国际金融危机频发的具体实践,使 IMF 逐渐修正其对资本账户自由化的态度。

21 世纪初,IMF 开始特别关注资本账户自由化的潜在风险以及自由化的先后次序。2005 年,IEO 对成员方资本账户自由化进行全面评估,并指

① 参见 IMF 执董会于 1956 年 7 月 25 日通过的决议 Decision No. 541 - (56/39)。

关于 IMF 对成员方资本流动管制方面的有限管辖权亦可参见 Gold, Joseph, *International Capital Movement Under the Law of the International Monetary Fund* [M]. Washington: International Monetary Fund. 1977. 的描述。

② Abdelal, Rawi, the IMF and the Capital Account [C]. Truman, Edwin M. ed. *Reforming the IMF for the 21st Century*. The Peterson Institute for International Economics. 2006. P. 190.

http://www.piie.com/publications/chapters_preview/3870/08ie3870.pdf

③ Kirtan, John J. Canada as a Principal Financial Power: G7 and IMF Diplomacy in the Crises of 1997 - 99 [J]. *International Journal*, 1999 (54): 603 - 624.

④ Abdelal, Rawi. *Capital Rules: The Construction of Global Finance* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

⑤ Abdelal, Rawi, the IMF and the Capital Account [C]. Truman, Edwin M. ed. *Reforming the IMF for the 21st Century*. Washington: Institute for International Economics. 2006. P. 191.

出 IMF 管理层在成员方推进资本账户开放的次序和步伐方面研究不足；IMF 经常向成员方强调资本账户自由化的益处，但几乎不谈对风险的看法；IMF 有时就资本账户的开放次序及制度前提方面提出建议，有时则并不提及。^①

2012 年 11 月，IMF 就国际资本流动管理发布了较为全面的看法。IMF 指出国际资本流动带来重大收益（如增强一国金融部门的竞争力，更有效地配置全球资金资源以缓解经济失衡），同时也强调其风险性（可导致信用或资产价格膨胀并使一国经济在应对全球经济传染效应时变得更脆弱）。此外，IMF 还指出，即便是长期开放曾从资本流动中获益的成员方也须警惕资本流动带来的风险；但金融体系和相关制度的完善，能有效增强收益、降低风险；自由化进程和次序都必须得到很好的规划，以便确保收益大于成本；曾经广泛、长期限制资本流动的国家有可能受益于有序资本自由化；所有国家都须考虑其政策可能对全球经济和金融稳定产生影响的途径；跨境政策协调将有助于降低资本流动的风险。IMF 的这一观点在成员方中取得广泛共识。它将指导 IMF 在公正地考虑各国情况的条件下，对成员方提出政策建议。^②

二、《协定》的历次修订

自 1945 年 12 月 27 日《协定》生效以来，国际金融环境发生了巨大变化，为适应这一变化，《协定》先后经历数次修订（见表 1-1），涉及了除“宗旨”之外的众多条款。根据《协定》第二十八条（a），一旦 IMF 所提议的《协定》修订决议经由 60% 成员方及总投票权 85% 同意，修订即对所有成员方生效。

表 1-1 《国际货币基金组织协定》的历次修订

次序	决议	生效时间
1	理事会 1968 年 5 月 31 日批准的第 23-5 号决议 1973 年	1969 年 7 月 28 日
2	理事会 1976 年 4 月 30 日批准的第 31-4 号决议	1978 年 4 月 1 日
3	理事会 1990 年 6 月 28 日批准的第 45-3 号决议	1992 年 11 月 11 日

① IEO, *The IMF's Approach to Capital Account Liberalization* [R]. Washington: International Monetary Fund. 2005, P. 8, 36-37, 57-58.

② IMF, *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View* [EB/OL], November 14, 2012, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>.