

货币可兑换和金融部门改革

——国际货币基金组织的分析框架及作法

编译者：罗 平



中国金融出版社·北 京
国际货币基金组织·华盛顿

货币可兑换和金融部门改革

——国际货币基金组织的分析框架及作法

编译者：罗 平

Currency Convertibility and financial Sector Reform

——The Analytical Framework and
Practices of the International
Monetary Fund

中国金融出版社·北 京
国际货币基金组织·华盛顿

责任编辑:王 忠
责任校对:吕 莉
责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

货币可兑换和金融部门改革 = CURRENCY CONVERTIBILITY AND FINANCIAL
SECTOR REFORM; 国际货币基金组织的分析框架及作法 / 罗平编译. - 北京: 中国金融出版社, 1996

ISBN 7—5049—1572—6

I. 货…

II. 罗…

III. ①货币—自由兑换 ②金融体制—经济体制改革

IV. ①F 820.4 ②F 830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 00163 号

出版: **中国金融出版社**

发行:

社址: 北京广安门外小红庙南街 3 号

邮编: 100055

经销: 新华书店

印刷: 北京印刷一厂

开本: 889 毫米×1194 毫米 1/16

印张: 14.25

字数: 381 千字

版次: 1996 年 5 月第 1 版

印次: 1996 年 5 月第 1 次印刷

定价: 15.00 元

前言

监督国际汇兑以及国际支付体系的运行情况是国际货币基金组织的一项传统核心任务。实行自由化的汇兑体制表明,基金组织的成员国已做出承诺,执行开放的宏观经济政策。由180个成员国所组成的基金组织熟知各类汇兑体系的利弊,在协助成员国接受基金协定第八条、实现经常项下货币可兑换方面具有极高的权威性和丰富的实践经验。截至1996年1月1日,已有113个国家接受了第八条下的各项义务,其中包括一些发展中国家,而另外的66个发展中成员国仍旧维持第14条下的过渡性措施。随着我国改革开放事业的不断深入,我国金融体制也发生了巨大的变化;1994年我国实行了汇率并轨和结售汇制,实现了经常项下人民币有条件的可兑换。1996年我国还将把外商投资企业的外汇买卖纳入银行结售汇体制,进一步取消经常项下现存的汇兑限制,以便在2000年以前尽快实现经常项下人民币的完全可兑换,完成从第14条向第8条的过渡。

加快金融部门的改革,尽快实现人民币的完全可兑换,已成为当今人们谈论的一个热门话题。然而,据了解目前国内还没有全面系统地介绍货币可兑换这一课题的专著。什么是汇兑限制?什么是各种形式的货币可兑换?为什么要实现货币可兑换?在这方面国际货币基金组织又将发挥什么样的作用?实现经常项下乃至资本项下的货币可兑换存在哪些先决条件?金融部门的各项改革应遵循哪些先后次序?对于上述问题,读者都将从《货币可兑换和金融部门改革——国际货币基金组织的分析框架及作法》一书中找到答案,了解到国际货币基金组织对于这些问题的权威性看法。

本书的一大特点是针对性强,翔实地介绍了当今汇兑及支付方面的国际惯例和国际经验,对于我国当前的金融改革特别是外汇体制改革具有较高的参考价值。本书总汇了近两年来我国驻基金组织执行董事办公室和基金组织一些部门专门为我国宏观经济部门推荐的一系列政策性文章,内容新颖,文章选自基金组织的《工作文件》、《政策分析与评价文章》和《不定期刊物》等,反映了基金组织的经济学家在汇兑及金融改革方面近期的研究成果。本书由两个部分组成。第一部分时事性较强,包括了有关基金组织近期的情况介绍,有助于帮助读者了解当前基金组织的工作重点和业务政策。第二部分是本书的核心。选入的文章突出了金融改革这一主题,尤其是经常项下货币的可兑换。这类文章政策性强,同时又兼有“务实”的特点,直接涉及金融改革中的许多具体问题。但这并不意味着基金组织对金融改革的方方面面都已形成了结论性的观点。实际上,对于金融改革这复杂的工程来说,基金组织也是在通过不断的探索丰富其理论与实践。如何实施金融改革的确是一个富有挑战性的研究课题。

希望这本书将为国内宏观经济部门、大专院校师生和研究人员的调研工作提供新的参考内容,为尽快将国外的成功经验介绍到国内,丰富我国改革开放的理论与实践做出微薄的贡献。

張之駿

1996年1月12日

Foreword

One of the missions of the International Monetary Fund nowadays is to facilitate the transition of centrally planned economies into market – oriented economies. In this regard, China has distinguished itself with significant progress in eliminating or reducing many distortions and rigidities in the system and increasingly allowing economic agents to make their decisions based on market signals. Through trade and investment, China has become more and more open and integrated with the rest of the world. Recently China has expressed the desire to remove all the outstanding restrictions on current account international transactions and accept the obligations of Article VIII before the year 2000. We welcome the decision by the Chinese authorities as is in the interest of China and the rest of the world as well and sincerely encourage the country to speed up with the process as fast as possible.

The International Monetary Fund has 180 members, Including almost all the countries in the world. The Fund can be said to be an important information center with the most complete and reliable economic data of member countries. Through regular consultations with member countries, the Fund closely follows the economic trends and developments of member countries and provides policy advice whenever necessary. In addition to regular publications such as *World Economic Outlook*, *International Capital Market and Finance & Development* (both are available in Chinese), the Fund has also published many Occasional Papers, Working Papers and Policy Analysis and Assessment Papers etc. These papers highlight the important research achievements made by the Fund staff. In recent years, a large number of these papers are devoted financial sector reform and issues related to economies in transition. We hope our research efforts will be helpful to member countries, particularly to China, in designing and implementing their reform program.

I am very pleased to introduce the Chinese version of *Currency Convertibility and Financial Sector Reform—the Analytical Framework and Practices of the International Monetary Fund*. This book is a collection of many papers recommended to the Chinese authorities by the Executive office for China, functional and area departments of the Fund. Mr. Luo Ping, former staff member of Bureau of Languages Services, planned for this publication and translated most of the documents. The book has two parts. The first part serves basically as an introduction to the Fund, including the recent speech made by Managing Director on financial crisis in Mexico. These articles will help to keep readers better informed of the recent activities of the Fund. The second part of this book is devoted to most important policy issues, such as current account convertibility, pace and sequencing of financial sector reform. Most of these papers are selected from Fund Working Papers and Policy Analysis and Assessment Papers. Careful readers will notice that here economists in the Fund hold different views regarding the pace and sequencing of financial sector reform. Some people believe that there is no universal rule applicable to all countries. Thus the reform should be of a gradualist approach. On the other hand, in light of the hidden cost associated with maintain-

ing various controls over financial sector, other economists strongly favor a big – bang approach to reform. It is true that the views of these papers only express those of individual staff and do not represent those of the Fund. However, as these people are all involved in various Fund activities, their views naturally have some impact on Fund policies. This could only suggest that implementation of financial sector reform continues to be a challenging topic for us to work on.

To conclude, I hope that this book will help enrich the understanding of the Fund and facilitate the financial sector reform in China.

Ian McDonald
Chief Editor
International Monetary Fund

目 录

第一部分 国际货币基金组织的近期情况	(1)
1.1 国际货币基金组织简介	(1)
1.2 基金组织的组织管理方式	(5)
一、概述	(5)
二、基金组织的组织管理结构	(7)
三、管理方式和使命	(11)
1.3 布雷顿森林机构:展望未来	(15)
1.4 从墨西哥危机中汲取的教训:防止和解决金融危机——基金组织的作用	(22)
第二部分 货币的可兑换与金融部门的改革	(28)
2.1 有关基金组织协定条款下汇兑限制和多重货币做法的概念	(28)
一、基本概念	(28)
二、各种导致汇兑限制或多重货币做法的各类汇兑措施:基金组织做法的概述	(30)
三、基金组织有关汇兑限制的批准或不批准在法律上产生的影响	(35)
2.2 实行经常帐户可兑换的有关问题	(37)
一、导言	(37)
二、主要的限制形式以及可兑换的概念	(37)
三、在实现经常帐户可兑换方面所取得的进展	(44)
四、实行经常帐户可兑换的原因	(45)
五、实施过程中的一些具体问题	(48)
2.3 实现经常帐户可兑换:从宏观经济的角度分析不同国家之间的经验	(60)
2.4 实现货币的可兑换:发达的发展中国家的一些经验以及货币政策的有关考虑	(66)
一、导言	(66)
二、工业化国家实现货币可兑换的经验	(67)
三、国际组织的有关作用	(75)
四、有关货币政策的主要问题	(77)
2.5 国际货币基金组织国际汇兑与支付体系的问题与发展情况	(81)
一、前言	(81)
二、概述	(81)
三、经常帐户的可兑换	(83)

四、资本帐户的可兑换问题	(92)
五、汇率制度的作用不断演变	(98)
六、跨国支付的双边化和地区化	(109)
七、对基金组织技术援助的影响	(113)
八、汇兑体系发展中的一些问题	(114)
2.6 资本帐户的可兑换:发展中国家的一个新模型	(117)
一、导言	(117)
二、实现可兑换的利弊	(118)
三、实行对资本控制的一些主要影响	(121)
四、发展中国家资本帐户的自由化	(124)
五、结束语	(127)
2.7 接受《基金组织协定》第8条款的政策和程序	(129)
2.8 关于分步实施金融部门改革的评述	(134)
一、导言	(134)
二、一步到位与渐进式改革	(136)
三、与其它各项经济改革的关系	(137)
四、金融部门渐进式改革的实施步骤	(140)
五、一些结论性经验	(144)
2.9 金融部门改革的速度:风险与战略	(146)
一、导言	(146)
二、货币控制问题	(146)
三、财政方面的影响	(148)
四、放开资本帐户	(149)
五、宏观经济方面的关切	(150)
六、选择快速的和渐进式的金融自由化的各项考虑	(152)
七、结束语	(152)
2.10 中国的外汇调剂市场	(154)
一、导言	(154)
二、调剂市场的业务	(154)
三、汇价走势的回顾	(158)
四、影响调剂价格的主要因素	(158)
五、汇率走势的分析	(161)
六、评价	(162)
2.11 完善国际货币体系——各种限制因素及可能性	(164)
一、导言	(164)
二、当今的汇率制度	(167)
三、国际金融市场的发展及一体化	(175)
四、汇率的大起大落、错位以及使用资本的机会	(181)
五、限制汇率的波动范围:目标区法	(187)

六、结论及对基金组织的含义	(192)
2.12 判别汇率是否与经济基本要素一致的一些方法.....	(196)
一、导言	(196)
二、国际竞争能力指标	(198)
三、宏观经济平衡法	(206)
四、小结和结束语	(213)
附录一	
附录二	

Contents

part One

1.1 IMF Fact Sheet By External Relations Department of the IMF	(1)
1.2 Governance of the Fund By Alexandra Kafka	(5)
1.3 Bretton Woods: Looking into the Future By Bretton Woods Commission	(15)
1.4 Drawing Lessons from the Mexico Crisis: Preventing and Resolving Financial Crisis – the Role of the IMF By Michel Camdessus	(22)

Part Two

2.1 Concepts of Exchange Restrictions and Multiple Currency Practice Under the Fund's Articles By Monetary and Exchange Affairs Department	(28)
2.2 Issues in Adopting Current Account convertibility By Monetary and Exchange Affairs Department	(37)
2.3 Transition to Current Account Convertibility: Cross – country Experiences in a Macroeconomic Context By Monetary and Exchange Affairs Department	(60)
2.4 Adopting Currency Convertibility: Experience and Monetary Policy considerations for Advanced Developing Countries By Peter J. Quick	(66)
2.5 Issues and Developments in the International Exchange and Payments Systems By Peter Quick	(81)
2.6 Capital Account convertibility: A New Model for Developing Countries By Peter J. Quick	(117)
2.7 Policies and Procedures for Acceptance of Article VIII Obligations By Monetary and Exchange Affairs Department	(129)
2.8 Sequencing of Financial Sector Reforms: A Review By Vincente Galbis	(134)
2.9 The Speed of Financial Sector Reform: Risks and Strategies By Barry Johnston	(146)
2.10 China's Foreign Currency Swap Market By Hoe Ee Khor	(154)
2.11 Improving the International Monetary System: Constraints and Possibilities By Michael Mussa etc.	(164)
2.12 Exchange Rates and Economic Fundamentals – A Framework for Analysis By Peter Clark, Leonardo Bartolini, Tamim Bayoumi and Steven Symansky	(196)

第一部分 国际货币基金组织的近期情况

1.1 国际货币基金组织简介

- 国际货币基金组织(简称基金组织)是于 1944 年 7 月 1—22 日在新布什尔州布雷顿森林举行的一次会议上成立的,参加会议的国家有 44 个,基金组织于 1945 年 12 月 27 日开始正式运作。
- 目前有 179 个成员国,工作人员 2600 人,来自 116 个国家。
- 促进汇价稳定和成员国之间有秩序汇兑安排。
- 寻求国际贸易的均衡增长,并以此提高就业、收入和生产能力的水平。
- 向成员国提供有关经济政策和金融政策的咨询并促进主要工业化国家之间的政策协调。
- 为成员国讨论重要的金融政策和货币政策提供一个场所。
- 广泛提供涉及中央银行业务、国际收支核算、税收和其它金融问题的技术援助。在基金组织总部的基金学院以及与其它国际组织合办的维也纳学院内为成员国的金融官员提供高级培训。
- 支持经济改革和经济转轨的长期努力,如:在东欧国家和前苏联国家建立市场经济。
- 有权分配作为国际储备资产的特别提款权,现已分配 214 亿特别提款权(333 亿美元)。特别提款权还是基金组织的记帐单位;在 1995 年 3 月 31 日,1.00 个特别提款权等于 1.56050 美元。
- 向成员国提供临时信贷,帮助他们解决对外支付困难,从而避免采用对本国和其它国家的繁荣都将带来不利影响的措施。
- 利用结构调整贷款(SAF)和扩大的结构调整贷款(ESAF)向低收入国家提供优惠贷款。现有大约 121 亿特别提款权(188 亿美元)可供使用。截止 1995 年 3 月,这两项安排的承诺金额为 69 亿特别提款权(107 亿美元)。根据上述安排已向 48 个国家拨付了 49 亿特别提款权(76 亿美元)。
- 截止 1995 年 3 月 31 日,信贷和贷款总额达 348 亿特别提款权(524 亿美元)。
- 大部分可贷资金来源于成员国的份额,即:认缴的资本金。各国的认缴额与其经济的规模相联系。截止 1995 年 3 月 31 日,基金组织的份额为 1450 亿特别提款权(2262 亿美元)。
- 授权从官方渠道借款以补充其可贷资金,但大部分可贷资金来源于份额。截止 1995 年 3 月 31 日,从上述渠道借款余额为 20 亿特别提款权(31 亿美元)。基金组织还根据借款总安排(GAB)从一些国家提用了 185 亿特别提款权(288 亿美元)的信贷。

1995 年 4 月

由基金组织支持的经济规划的设计和谈判

- 成员国可向基金组织申请贷款,条件是它要表明存在对外支付困难,即:该国无力全额向其它国

家偿还贷款、服务费以及借款的利息与本金。

- 为得到基金组织的贷款,一成员国要提交经济规划,即:在中期内(三至五年)没有基金组织援助的情况下,恢复扩大生产和支付国外款项能力的一套完整的经济目标和实现这些目标的措施。经济规划必须是基金组织其它成员国可以接受的,并要得到他们的支持。
- 谈判是基金组织工作人员同成员国当局就适于解决该国对外支付问题的经济规划达成协议的过程。
- 当局和基金组织的注意力集中放在经济规划的宏观经济组成部分上,并且寻求对中期(大约五年)框架的目标、经济政策和实施的标准达成协议。
- 规划的目标包括下面三个内容:
 - 国际收支:恢复该国经常帐户的状况,使余下的经常帐户赤字能通过可靠的国外资本的自愿流入而得以解决,如直接投资、官方贷款和商业银行贷款。
 - 通货膨胀:减缓该经济体内物价总水平的上涨。
 - 产出的增加:可持续的经济增长率。
- 为了实现上述目标,就经济政策达成协议的工作集中在以下两个方面:
 - 需求管理政策,旨在限制相对货物和服务的供给而言经济体内的支出水平。这些政策包括财政政策,其内容则是通过增收、节支减少公共部门赤字(政府和公共企业);货币政策,向公共部门和私人部门提供充足的信贷,但又做到抑制通货膨胀;以及与该国还债能力相一致的外部融资政策。
 - 供给措施或结构措施,旨在通过提高现有经济资源的使用效率及经济资源的占有量借以扩大产出,从而实现该国的生产潜力。这些措施包括机构改革,借以保证市场经济体系的运作。
- 供给导向政策或结构政策可包括下面几项内容:
 - 物价改革。
 - 制定涉及整个经济的价格,如:实际汇率、高于通货膨胀率的利率和按市场机制确定的公共企业的产品和服务的价格。
 - 改革税收体制和预算体制。
 - 提高公共企业的效益,并实现其向商业企业的转换。
 - 国有企业的私有化。
 - 建立商业活动的法律框架,其中包括反垄断法。
 - 公共投资的效益,如:基础设施(道路、港口、机场等)、住房、保健和教育的投资。
 - 改善金融体系的运作,其中包括建立中央银行和商业银行。
 - 开放汇率和贸易体制,减少或取消对与其它国家的贸易增长的限制。
 - 改革“社会保障制度”(退休金、失业救济金和其它社会福利)。
- 具体的目标和政策要根据问题的性质、不同国家的经济特点和外部经济环境来确定。
- 为了确定这些目标的实现,所有规划要包括监测机制。这些机制旨在确定成功必需的各项政策措施的实施情况。
 - 如果该国未按规划进行,按季提取或拨付的基金组织的贷款则被终止,接下来要讨论确定出现这类情况的原因。
- 监测工作可包括以下的机制:
 - 一国在基金组织批准贷款前必须采取的经济措施。

- 实施标准包括：
 - 每季度银行总的信贷上限以及其中公共部门信贷的上限；
 - 每季度财政政策所规定的公共部门赤字的上限、税收目标和经常性开支的上限；
 - 每季度国际储备的目标；
 - 每季度国外借款的上限；
 - 开放汇率和贸易体制以及实施结构性改革措施的情况；
 - 在拨付款前定期评定规划实施情况的协议。
- 谈判可能需要二至三个星期或需要基金组织不只一次地派工作小组前往该国,小组由四至六位经济学家组成。小组回来后,基金组织管理部门必须批准协议,但该项协议还需获基金组织董事会的最终批准。
- 正式提出基金组织贷款的申请和商定的、辅助性经济规划的详细内容,以意向书的形式提交给基金组织总裁。意向书由中央银行和/或财政部长签署。
- 基金组织的小组准备一份报告,描述并评价该国的经济规划,并建议予以批准。该份报告在小组回来后的三至四个星期内交董事会审阅,四个星期后董事会将开会审议该项申请。
- 一旦董事会审议并批准该国的意向书和基金工作人员准备的报告,基金组织的贷款项下的第一笔拨款立即就可进行。

1993 年 11 月

国际货币基金组织的融资作用

- 基金组织向成员国提供临时性贷款,帮助它们在采取措施解决国际收支时为货物和服务的进口提供融资。如果没有基金组织提供的资金,成员国可能会对国际贸易和支付加以限制,从而对其它国家产生不利影响。
- 基金组织的贷款资金来自于所有成员国的份额,即:认缴的股本金,认缴的数额大致上根据成员国的经济规模来确定。由此形成的资金总库具有周转使用的特点,即:贷款必须在一定时间内偿还,以便确保总有充足的资金贷给其它需要资金的国家。
- 一个国家从基金组织贷款的数额取决于其份额的大小、对融资的需要程度和经济规划所需的时间。
- 一个国家可从基金组织得到的贷款有好几种。贷款的选择决定于融资支持的经济规划的期限和特点。
- 备用信贷:这是基金组织向成员国提供的基本信贷,支持沿续时间为 12 和 18 个月的经济规划。贷款的期限取决于成员国面临的问题的性质。根据目前的指导方针,这笔信贷可在一年内达到一成员份额的 65%。只要成员国能满足事前成员国政府与基金组织达成的实施标准,资金则可按季拨付。从拨付后开始计算,贷款的期限为 3.25 至 5 年,按周计息,目前利息为 6.7%。
- 中期贷款(EFF)下的贷款用于支持期限 3 至 4 年的经济改革规划,其目的是帮助对外支付困难严重的国家有更长的时间来战胜困难。成员国的借款规模在 3 至 4 年的时间内可达到其份额的 195—260%,从拨付后开始计算,还款期为 4.5 至 10 年,目前利息为 6.7%。
- 不论是使用备用信贷还是中期贷款,成员国从基金组织得到的累积资金,就某项单一贷款或两项贷款之和而言,都不应超过其份额的 290%,只有在特殊情况下才可能出现例外。

-
- 结构调整贷款(SAF)项下的资金为优惠贷款,用于提供给低收入的发展中国家,支持它们的期限为3至4年的经济改革规划,最终加强它们的国际收支状况并提高其增长的前景。在规划执行期限,一合格成员国的借款规模可达到其份额的50%。结构调整贷款的利息为0.5%,从拨付后开始计算,还款期为5.5至10年。
 - 扩大结构贷款(ESAF)项下的资金具有类似结构调整贷款资金的特点,但不同的是,这笔资金支持的经济目标更为宏大,借款规模可达一成员国份额的180%(在特殊情况下,可达255%),还款期和利息与结构调整贷款相似。
基金组织的其它贷款窗口:
 - 补充应急贷款(CCFE)用于:(1)向由于出口货物和服务的收益出现暂时下降或谷类进口成本上升而面临对外支付困难的国家提供融资;(2)为执行基金组织支持的经济规划的国家应付突然的外部冲击提供资金。在上述两种情况下,外部冲击必须是该国所无法控制的(如:主要出口产品的国际价格下跌造成出口收益减少或国际市场的利率上扬)。该项贷款下,一成员国的借款可达其份额的85%。
 - 缓冲库存贷款(BSFF)旨在帮助面临国际收支困难的成员为完成向国际商品缓冲库存计划强迫性缴款提供融资。该项贷款下,一成员国的借款规模可达其份额的30%。
 - 这两项贷款的还款期为3.25至5年,利息按月计算。
 - 成员国还随时使用其在基金组织储备档来对付外部支付困难。在此,无须支付利息,也无须偿还。储备档指一个国家份额的部分,即以特别提款权或可兑换货币(在国际交易结算中可接受的货币,如:美元、马克、英镑、法郎和日元)支付的股本金认缴额,它一般相当于份额的25%。份额的另外75%是以一国的本币支付的。一旦基金组织使用一成员国的货币进行贷款,该成员的储备档则将扩大,其效果是,基金组织增加了该成员国的储备头寸。

1993年8月

1.2 基金组织的组织管理方式

作者: Alexandra Kafka

(在 24 国集团纪念布雷顿森林 50 周年会议上的发言)

1994 年 8 月

两类国家(一是那些希望能够减少利用基金组织的金融中介服务或希望基金组织提供促进其它贷款者投入资金的“理财良好”批准书的成员国;二是另外一些国家,指发展中国家以及近期出现的前苏联国家和中欧国家)之间存在的巨大差异,削弱了基金组织对前一组国家的影响能力。基金组织的分析能力和其能够提供的信息有助于恢复对前一组成员国的影响。这一目的实现可借助于改善基金组织的机构设置,并且加强基金组织高级工作人员在基金组织和成员国之间的交换。

虽然没有人会对国际货币体系表示完全满意,但是主要成员国利用基金组织这一论坛进行更为密切的磋商可能是十分必要的;这一观点听起来是老生常谈,但是建立一个新的机构是没有必要的。其它一些系统性问题包括资本的迅速流动,而在目前资本控制已经变得越来越没有人接受,前计划经济的转轨问题已经成为重要的课题。后一问题完全不同于在市场经济中减少国家的过度干预,或那些当今一代人还仍记得市场经济如何运转的国家所遇到的问题;这一问题向基金组织提出了挑战,如何在处理两类不同国家时做到不偏不倚。

一、概述

本文在研究发展任务的前提下讨论基金组织的组织管理方式。第二个问题描述基金组织的组织管理结构。第三个问题对照基金组织的任务对其结构进行分析。

国际货币基金组织的组织管理结构的许多方面在过去 50 年中发生了变化,从形式特别是内容上讲都是如此。法定的各个机构仍继续存在,即:理事会、董事、执行总裁和基金组织的工作人员。

除了上述法定机构之外,基金组织还成立其它一些事实上的决策机构,虽然表面上这些机构是以咨询机构的形式存在。当然,临时委员会还将继续存在。在基金组织外部与其相关机构有:七国集团(二十四国集团除外),其目的在于协调各成员国之间的经济政策,相比之下,十国集团已经失去了其相对的重要地位。

尽管发展中国家和转轨国家的地位有了显著的提高,但是在基金组织中的影响力仍是向主要工业化国家倾斜,而美国则尤为突出。这不是简单由于基金组织采用了加权平均的投票体制,也不是由采用了决定份额的计算公式。一个国家在基金组织的影响能力反映其在国际金融社会中的地位,特别是作为债权人或债务人的地位。

基金组织的组织管理体系具有君主制的特点。执法权力集中在执行总裁一人身上,虽然就其集中程度而言还远不如世界银行行长。这一体制使基金组织具有非同寻常的灵活性,但也给基金组织总裁和唯一的副总裁带来沉重的工作负担。越来越多的人怀疑这一体制是否能持续下去。

基金组织的工作人员一直具有极高的素质。在成立初期,基金组织可以从大批人选中雇用级别较高的工作人员;这部分人员在处理政治问题和技术问题上都具有相当丰富的经验。但是不可避免的是,

在用人和选拔人材上基金组织失去了以往的灵活性。

基金组织的资源相对需求而言已经变得越来越小。由于越来越多的国家可直接从资本市场筹集资金,只要这些国家的政策能得到基金组织的支持,基金组织的作用就越发变成了是只发放“理财良好”的批准书。但基金组织的价值还因为富国的国内需求吃紧,吸收了大量的资金而显得十分有限。这经常意味着,主要国家将其自己不愿承担的风险转嫁到基金组织身上,但这不是说基金组织应该在有能力把握局势时退避三舍。对于需要资金的后一组国家来说,基金组织所依赖的是分批提款和要求借款国家遵守实施条款。基金组织从没有使用法定的权力要求提供抵押品。

执行董事与其代表的各国政府是什么关系呢?虽然被任命的执行董事可以被解职,但从法律上讲选举产生的执董不可被解职。选举产生的执董对于那些来自他不作为公职人员的国家的理事来说是十分重要的。

基金组织的责任可以为两项:管理现存的国际货币体系,并使该体系适应情况变化的需要。

基金组织的第一项任务就是帮助成员国纠正国际收支失衡,避免对经常性支付进行限制,与此同时还要帮助这些国家实现价格稳定、经济增长和充分就业。这项任务起初不需要做什么历史性大决定。常有人对基金组织过多的实施检查提出批评;相比之下,检查的必要性,即各种形式的贷款条件却没受到人们的质疑。

就如同现在一样但不包括美国,以前无需基金组织资金支持的成员国或需要基金组织提供“理财良好”批准书的成员国与那些毫无资金需要的成员国之间不存在什么界线。

这一界线不是永远不变的,今天虽不如债务危机严重时表现得那样突出,但是它仍作为一项主要的事件而存在,并需要基金组织对其运作做出适当的调整。这就意味着,使用基金组织的资金是作为遵守基金组织行为准则的奖励的这一现象已对较为重要的国家来说失去其效力。基金组织必须利用其分析能力以及它能提供的信息来吸引主要国家履行基金组织的宗旨。这些宗旨对于这些国家也是同样有必要的,所以它们自然也表示同意。

对于主要国家进行有效监督的机构首先包括与这些成员国进行的磋商以及对世界经济的展望,这项工作有助于国家之间互相施加压力。它还包括秘密的来往以及在可能的情况下由总裁与成员国的部长和中央银行行长举行会议,强调磋商与世经展望讨论提出建议,另外它还包括总裁和负责准备工作的工作人员参加七国集团的“首脑会议”。

有人认为可以改善基金组织的现有组织机构来提高对国际货币体系的管理。因此,在世经展望和有关世界经济和市场进展情况的非正式讨论中,非七国集团成员的参与越积极,基金组织为成员国提供的咨询意见就越有意义,这里自然包括那些主要成员国家。改善基金组织的组织管理机构也要进一步研究。执董会的规模目前可能太大,难以有效地进行工作。

有人提出,执董会的工作需要执董之间更为密切地进行接触。这可能需要有另外一组人同目前执董会一样深入到基金组织的工作中去,而且还要与成员国当局保持比现在更紧密的联系。是否可以减少在华盛顿的执董人数,以便相互之间能够更为密切地进行交流?这可能会使在这小部分国家之间的相互之间的压力来得更为有效。这小部分国家可以作为执董会的咨询委员会,也可由代表一个国家的代表和多个国家的代表为成员,代表多个国家的代表可以进行轮换。

组织管理方式的其它变化也有助于改善国际货币体系目前的动作情况。人们关心的是国际货币体系。虽然至今还没有出现正式变动,但是基金组织已经可以在有关汇率变动的磋商中自由地提出各项建议。

为了减少基金组织业务可能出现的失误,有人提出应建立一个检查基金组织方案的评价办公室。

这一建议存在其风险,即:它可能会导致工作表现出过于的保守,但是在另外一方面,它有助于避免工作中的失误。

另外一个问题十分敏感,涉及到利用公众舆论来鼓励成员国对其政策进行调整以符合基金组织的宗旨。在提倡磋商中开诚布公的前提下,有必要适当地利用公众舆论对各国政策施加压力。

基金组织影响国际货币体系的一个最为重要的途径就是向成员国的官员提供培训。扩大基金学院有助于培训工作的加强,还可以强化在基金组织与成员国之间进行的高级工作人员的交换。

基金组织要能应付管理当今的国际货币体系,还要能够对该体系进行改进。在基金组织管辖范围内的系统性变化包括在1967年以后取消单一的黄金价格(同样适用于官方和非官方交易),建立特别提款权,1971年取消美元兑换黄金,1971年根据史密森协议在十国集团内建立新的汇率机制,1973年取消平价体系。黄金价格的脱钩和取消与黄金的可兑换性基金组织都没有参与。这两项事件都是在二十国集团力图改革国际货币体系的工作中进行的,这些国家的努力至少在目前已不复存在。虽然大家都对今天的国际货币体系感到不满,但是人们不需要重建一个新的体系,而是在主要国家之间进一步加强相互之间的磋商。

另外一个系统性问题,其规模和性质都超过简单的国际收支,这就是1974年的第一次石油冲击。为了避免保护主义和通货紧缩,经合组织在其成员国之间提倡反对保护主义,基金组织在1974年和1975年建立了石油贷款。

由于债务危机和成员国拖欠的出现,基金组织面临着另外一项严重问题。基金组织起初把债务问题视为流动性问题,后来才觉察到要把这一问题作为系统性问题来处理,应把债务减免作为解决问题的手段。基金组织在这一情况下设立了权力积累计划等新的贷款机制。问题本可以得到迅速解决,如果基金组织能向债务国提供大批期限较长的资金的话。资金问题的另一个方面就是基金组织的份额不断增加,但这同分配特别提款权一样需要长时间的讨论才能决定下来。然而就是在基金组织的流动性看来很高的情况下,基金组织也难以使问题得到迅速的解决。

新近出现的众多问题之一就是资本运动的加快,与此同时资本控制越来越被人们抛弃。基金组织是否应授权批准在目前实现资本的自由流动?这一变化,如果可取的话,也至少表现为事后的批准,而对于基金组织来说则是一项新的工作。

在各项新出现的问题中,最为困难的要属前社会主义国家的转轨问题。这需要建立一项全新手段,同在市场经济减少政府的过多干预完全不同。在这方面基金组织面临着越来越大的压力,如何才能在差异性极大的各种国家中做到不偏不倚。

为了解决系统性问题,基金组织从1974年开始就设立了临时委员会作为其实际上的常设机构。临时委员会规模太大无法解决其面对的各项问题。结果问题是由七国集团来处理,而七国集团在国际金融社会中并不具备代表性,还不如临时委员会。也许应该根据上面提到的缩小执董会的想法来思考这些问题。

二、基金组织的组织管理结构

有关基金组织^①的组织管理结构分下面的几个内容进行讨论。

^① 同世界银行和国际贸易组织(ITO)[其建立即世界贸易组织(WTO)被推迟了半个世纪]一起,基金组织是重建战后世界经济的三大机构之一。关贸总协定从技术上讲不是一个组织而是一项协议,它是在建立世界贸易组织未能成功的条件下应运而生。