

doi: 12. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 06. 009

G20金融峰会后国际货币基金组织改革问题探讨*

温 寒

(澳大利亚 墨尔本大学,澳大利亚 墨尔本 VU 3010)

[摘要] 国际货币基金组织(MF)未能在当前经济危机中为各成员国提供有效援助,以助各国经济恢复,引致各国要求MF进行改革以适应新的国际环境的呼声日益强烈。在2009年4月的G20金融峰会上明确提出了改革MF的议题。现在MF已经出台了一系列措施对自身进行改革,其中包括灵活信贷额度与发行债券等举措。MF通过对自身的改革来帮助各国抵御当前的危机,在世界经济中发挥重要作用。

[关键词] 国际货币基金组织;G20金融峰会;金融危机

[中图分类号] F821.6 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)05-0051-04

当前世界经济正陷入自20世纪30年代后最为严重的经济衰退。这次由美国次贷危机所引发的全球经济危机以迅猛的速度由美国扩展到英国进而散播到全球主要经济体的金融市场。其产生的影响使得股票市场巨幅震荡,大型金融机构倒闭。在此情况下,人们想到了国际货币基金组织(International Monetary Fund)这个世界最大的金融机构,寄希望于MF能作出贡献,带领世界经济克服当前的危机。但是,大家很快便发现MF远没有发挥人们理想中的作用。人们不禁会质疑:MF在哪里?这个金融救火队到底怎么了?

一、站在十字路口的MF

在当前世界经济危机中各成员国需要树立信心以摆脱当前的困境,MF应该是信心的提供者。但是MF的行动在哪里?具有讽刺意味的是当各成员国需要MF的资金援助的时候,发现MF已经几乎没有可用资源了。24国集团(G24)的上一任主席H. R. Torres先生,对当前MF的情形做了一个很形象的比喻:“当邻居在遭受火灾的时候救火队员闲在一旁”^[1]。一直以来,MF仍然习惯于去庆祝其对客户的贷款。当前这场经济危机已经扩散到了全球,但是除了格鲁吉亚和之后的乌拉圭、乌克兰,没有人向“消防队”呼救。

长期以来,MF的政策一直左右徘徊,这是因

为MF的贷款政策总是着重于他们认为正统的经济政策,同时附加很多苛刻的贷款要求。而这些苛刻的要求给MF的声誉产生了负面影响,造成大多数发展中国家不喜欢MF甚至惧怕MF提供的建议和有条件贷款(Conditional loan);而发达国家不需要MF的帮助,进而忽视MF的作用。此外,一些MF以前最大的贷款国(诸如巴西,阿根廷)开始偿还他们的债务,不再增加新的贷款,事实上在过去的几年MF已经很难找到新的贷款者了。正如Torres先生指出的那样:“除了从借贷者那里获得贷款的偿还,MF的收入似乎已经枯竭。”^[2]另外一位经济学家Raguram Rajan说道:“MF很明白谁的钱包里有多余的钱,所以当MF面对发达国家的错误经济政策时总是很犹豫。”^[3]当前这场全球性的经济危机由于发源于美国——MF最大的股东,所以不难理解MF几乎没有力量来解决问题。这也很好地说明了为什么“当世界遭受火灾而消防队员在那里赋闲”。

在2009年的4月,20国集团金融峰会(G20 Summit)在伦敦召开。这次会议的主要目的就是抵御全球经济危机,G20峰会讨论了很多当前存在的金融问题,其中对MF进行改革便是其中一个重要的议题。大家一直认为在当前金融危机的状况下,MF需要发挥更大的作用。正如很多经济学家

* [收稿日期] 2009-08-17

[作者简介] 温寒(1984-),男,重庆市人,西南政法大学法学学士,澳大利亚墨尔本大学商法硕士。

认为的那样:“如果说这场危机给谁带来了好处,那无疑是 MF。的确,这场危机对 MF来说是一个改革自身以便在国际经济事务中发挥更大作用的好机会。无疑 MF也意识到自身存在的问题,也很乐意与发达经济体合作以解决存在的问题;同时, MF也准备好了为发展中国家提供经济援助。

这场金融危机使得 MF 站在了一个改革的十字路口。MF到底哪里出错了? G20提出的一些改革建议是否真的有用?无论我们怎么质疑 MF或者怀疑那些承诺给 MF提供更多资金援助的国家是否会信守承诺,现在的事实是 MF获得了一个改革自身的机会。最近几个月以来, MF的情形发生了一些变化,好似不再只是“作壁上观”、“若无其事”了。MF相继向乌拉圭、冰岛、巴基斯坦和乌克兰提供了紧急援助;到 7月份 MF已经提供了大约 500亿美元的援助而且在后续的时间当中仍然还有 2000亿的援助计划。^[4]在这次 G20峰会上各个发达国家和几个重要的发展中国家都认为 MF应该获得更多的资源并且在国际经济事务中占有更重要的地位。他们承诺在未来一段时间内向 MF注入大约 5000 亿美元的额外资金,使得 MF的资金库从 2500亿增加到 7500亿。

MF的改革成为这次 G20的一个重要议题,很重要的一个原因便是经过这次金融危机人们意识到 MF已经到了一个必须改革的边缘,如果在这个节骨眼上还是什么都不做的话,这个世界上最大的金融组织的职能将被更严重地忽视。也许什么都不做并不是 MF的本意, MF非常想提供援助,但实际的情况却是没有谁向 MF寻求援助。是什么原因导致 MF的成员国在最近几年极力避免向 MF请求援助?有一个重要的原因,通常当 MF对一个国家进行援助的时候就标志着这个国家已经陷入严重危机,而且 MF通常在提供援助的同时会附加条件,比如要求这个国家通过削减公共支出来减缓财政赤字或者上调银行利率。去迎合这些条件所带来的结果可能就是国家遭受质疑。此外,向 MF求助是一个国家最后的选择,这样做通常会导致民众认为这是国家经济状况和市场已失去控制的标志,国民的信心会彻底地丧失。为了避免这种最恶劣的局面出现,一些发展中国家才会在出现危机的时候不向 MF求助,而是通过一些双边的谈判转而向中国、沙特等有实力的国家寻求帮助。^[3]

在 20世纪 80、90年代, MF的一些在亚洲和

拉丁美洲的项目(MF Programs)产生了很不好的影响,很多人批评说 MF的行为过于教条主义而不能和当地实际的经济状况结合。Nick Chamie——前 RBC 资本市场研究员指出, MF的一些行为反而使得当地经济危机进一步恶化。^[5]一些观察员认为长期以来, MF都忽视了其经济措施所造成的社会反映。他们以 90年代亚洲和 80年代的拉美为例指出 MF的一些措施使得当地的生活水平极大的下降。

以上这些例子似乎在向我们暗示 MF是没用的,甚至会使情况更糟。那么 MF不是就没有存在的必要了吗? MF前任雇员——David Hauner透露到:“MF在最近 10年对发展中国家做了很多的深入研究来确定应该提供怎样的援助和建议。”^[5]他还谈到 MF在最近 10年以来做了很多努力来帮助那些经济环境脆弱的国家。笔者认为,不能因为 MF以前的一些不适当行为而全盘否定 MF对世界经济稳定所做出的贡献。我们需要的是改革这个全球最大的金融机构使其能够对世界经济发挥更大作用。所幸, MF本身也意识到自身存在的问题而准备着手改革。在这一点上,世界主要经济体也达成了共识。

实际上,在新任 MF总裁多米尼克·斯特劳斯·卡恩的领导下, MF已经开始改变了。我们在前面已经提到, G20峰会上各国决定将 MF的资金库总量增加 2倍,达到 7500亿美元。另外一个重要的改革决定是采用一种新的贷款机制——灵活信贷额度(Flexible Credit Line—FCL)。这种新的贷款机制允许成员国在遭受经济危机而本国宏观经济政策无重大失误的情况下,从 MF立即取得贷款而几乎不附加任何条件。MF希望这种无条件或附加条件很少的贷款机制能让各成员国更好地与 MF合作从而淡化 MF过去不好的名声。

在 MF管理机制的改革上我们也看到了新的变化。最近,欧盟就决定放弃对 MF总裁的提名(美国也做了相同回应——放弃对世界银行总裁的继续提名)。也就是说,未来 MF组织的高级管理人员将以一种更加透明的方式进行选拔。这既可以使 MF有一个更好的管理体制,同时也增强了基金组织在发展中国家眼中的合理性。

2009年的 7月 1日, MF做出决定,出台了向各成员国及其央行发行债券的基本框架。总裁斯特劳斯·卡恩指出:“这个创新的框架可以加强 MF的应对能力,当成员国需要时能够快速提供援

助。^[6]从各国对 MF 发行债券的反应来看,似乎新兴经济体更为感兴趣。其原因应该有两个方面:第一,他们认为在当前形式下购买 MF 的债券比储备美元更为安全;第二,这些新兴市场国家想扩大自己在 MF 的影响力,因为他们意识到,要想在短期内改变 MF 的份额 (Quota) 及投票权 (voting power) 是比较困难的,所以他们决定先成为 MF 的债权人。

总之 MF 发行债券的这个新举措令人印象深刻。在笔者看来,这为 MF 提供了一个新的主动获得资源的方式,而不是仅仅等待 G20 的承诺。我们也可以看到其实这次所发行的债券规模并不很大,很多学者相信, MF 是希望通过这次发行债券来试探各成员国的反应。如果结果不错,那这种方式将成为 MF 融资的一个常规办法。

二、G20后 MF 的改革

显然, MF 可能是唯一一个从金融风暴中获利的机构。根据 G20 峰会在 2009 年 4 月份达成的共识, G20 承诺将基金来源的金融资金从 2500 亿美元扩大到 7500 亿美元。这样一来, MF 又变得重要了。斯特劳斯·卡恩先生这样说道:“ MF 又回来了”。可是在当前这种艰难形势下 MF 要做什么? 总的来说,世界的主要经济体和 MF 本身达成了一致共识,那就是 MF 重组,这样才能使 MF 对世界经济起到至关重要并且积极的影响。

为什么需要重组? 首先, MF 提供金融支持的传统模式变得越来越难被发展中国家所接受。一个国家,特别是一个发展中国家,不管它的宏观经济基础好还是不好,都需要一定程度的帮助的。而在这种情况下给它的“客户”提供支持使其产生信心,是 MF 最重要的目的和职责。而且这种信心应该是自然而然的。但事实上, MF 从任何角度看都没能达成它的这一使命。

一直以来,这种金融支持的力度是建立在每一个成员各自所占的份额之上的,但是这种份额并不代表这些成员国的潜在需要。因此,这也是问题所在。不管怎么说, MF 目前确实提供了一个考虑了这些份额的重组计划。但是这次的计划和之前的有没有区别? 事实上根据新的份额分配公式,那些发行了国际储备货币的成员还是表现出更多的对借款的潜在需求。所以在这一点上,新的方案并没有得到一个战略性的提升。就长久而言,在经历大幅震荡的情况下, MF 不会提供短期的现金流给这些发展中国家。例如在这场金融危机之下,我们

可以看到,较为先进的经济体,它们“走在了他们的损失前面”,通过投资银行,他们为长期和不流动资产提供了非常快速的转换。Torres 就提出疑问:“为什么 MF 不能为处在危急中的经济体的中央银行做同样的事情呢?”一些学者质疑短期的现金流政策可能是一种不负责任的政策而且可能助长了不计后果的借款,虽然它可能会帮助成员国对危机进行一定程度的处理,但最后结果是现金流政策的停滞不前。以 Northern Rock Bank 的挤兑危机为例, Torres 非常强烈地质疑了面对金融风暴 MF 要求亚洲成员国提高银行利率从而防止地区性的货币贬值和防范通货膨胀这一政策。非常不幸,这种政策使得很多的银行和公司因为购买了大量的外国债券而破产。但从结果来看,实行高利率政策在开始时还是起到了一定的积极作用。

也许我们真的应该感谢这次金融危机让 MF 终于开始改革。2009 年, MF 陆续发布了各种新的改革措施来抵御经济危机,同时也让其本身重新回到了世界的重要舞台。在最近 MF 的一系列改革措施中,灵活信贷额度 (FCL) 与发行债券最应该引起关注。

FCL 是为短期快速贷款提供的一种全新的贷款模式。根据 FCL 的规定,当一个负责任的成员国在由于外部经济形势恶化而引发本国经济动荡时能够从 MF 立即获得贷款。实际上这一贷款方式确实能够满足大多成员国的需求。另外, FCL 是一种保密的援助模式,这样就避免了之前由于接受 MF 援助而引发的民众恐慌和市场混乱的情况。通常 FCL 可以提供的贷款上限为该成员国份额的 500%, 该贷款前 3 个月按照 MF 普通贷款利率计算并且可以在 12 个月内续借 2 次。但是 FCL 这种贷款也不是可以任意地借贷给成员国,比如 FCL 现在对那些高财政赤字的国家就暂不提供 (如南非、土耳其等)。^[7]

总的来说,尽管 FCL 还是存在这样那样的限制条件,但是仍然值得我们对其称赞,它提供了区别于普通的 MF 有条件贷款的新的援助政策。这种方式不会像以前一样对成员国的经济政策指手画脚,而只是提供快速的援助,特别是在当前世界经济危机下显得简单有效。

2009 年 7 月 1 日 MF 作出了一个重大的决定——向官方部门发行债券。在这种框架下,成员国可以购买基金组织债券。债券将以 SDR (特别提款权) 的形式发行,并且可以在各成员国及其央

行间自由交易。^[7]当 MF 宣布这一决定时,新兴市场国家就表现出了极大的购买兴趣。尽管我们知道在 G20 上很多发达国家承诺向 MF 注资,但是以什么方式和准确的注资时间仍不明确。通过发行债券 MF 找到了一种新的融资方法。如何来评价 MF 开先例发行债券?很多国内经济学家认为对发展中国家来说是一个双赢的结果。以中国为例,这是一种安全的投资。我国现在是世界上最大的外汇储备国,绝大部分外汇储备都是美元,如果美元按照市场预期进行贬值,将会对我国造成很大损失。但是 MF 债券是以 SDR 这个基金组织货币单位发行的,由美元、欧元、英镑和日元一篮子货币组成,这样可以极大地降低美元贬值带来的损失。就 MF 而言,发行债券为其提供了一种快速而有效的向那些富有的新兴市场融资的方式。MF 的这个重要举措必定会对世界经济形势带来影响。如果发行的债券反应良好,也许会如很多学者预言那样,成为 MF 融资的重要方式。

三、结语

很长一段时间以来, MF 备受国际社会,特别是发展中国家的质疑。MF 总是在提供经济援助的同时附加各种苛刻的条件;而其为成员国所提供的经济措施并不总是完善的,有的过于教条,忽视了被援助国本身情况导致被援助国的经济状况进一步恶化。这次的世界经济危机迫使 MF 进行改革,2009 年 4 月召开的 G20 峰会促进了 MF 改革

的步伐。MF 相继提出的改革措施,如提供灵活信贷额度(FCL)和发行债券等,这一系列的措施加上 G20 上各国承诺的对 MF 进行注资,使 MF 在 2009 年重新返回世界经济的中心。的确,在这样一个困难时期,世界经济的复苏仍然需要 MF 这个世界最大的金融组织发挥积极的作用。

[参考文献]

- [1] Hector R Torres. The firefighters of the MF[J]. International Economy, 2008, 36(22).
- [2] Dani Rodrik. An MF we can love? [N]. Business Standard, 2009-04-03.
- [3] Mission Possible Economist 2009-04-08
- [4] The MF is in search of a role, and a happier reputation [N]. Economist, 2009-04-08
- [5] Capitalizing on the crisis: The MF is enjoying a dramatic return from near - irrelevance[Z]. 22 Global Finance 28, 2008
- [6] The MF approves framework for issuing note to the official sector[EB/OL]. (Press Release No. 09/248, 2009-07-01). <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09248.htm>
- [7] MF implements major lending policy improvement[EB/OL]. (2009-03-24). <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm>

(责任编辑:夏冬,朱德东)

Discussion on MF reform after G20 Summit

WEN Han

(Melbourne University, Melbourne VU3010, Australia)

Abstract: MF could not provide effective assistance for its members to help their economic recovery so that the members ask for MF reform to fit for new international environment. The issue for MF reform has been clearly put forward on G20 Summit in April of 2009. Now, MF has made a series of measures for self reform, including agile loan amount, issuing bonds and so on. MF uses self reform to help its members prevent current crisis and plays an important role in world economy.

Keywords: MF; G20 Financial Summit; financial crisis