

## 总裁的全球政策议程——更新

### 通过多边合作弥合差异

全球经济同步放缓，经济增长依旧疲弱。贸易争端加剧、政策不确定性长期存在以及地缘政治的不利发展形势都对信心、投资和经济增长造成了打击。增长前景仍不稳定以及下行风险——主要来自贸易紧张局势进一步扩大和金融脆弱性加剧——给前景蒙上了阴影。贸易争端蔓延至货币、汇率或金融部门政策的风险也在日益增大，这将给全球金融稳定带来威胁，破坏来之不易的经济增长。

我们必须重点关注扭转关税上调，并找到贸易争端的持久解决方法，包括消除国内扭曲和加强多边贸易体系。国内政策应该继续以构建更具韧性、适应性和包容性的经济为目标。在 2019 年春季全球政策议程呼吁的“共担责任、共享回报”原则的指引下，政策制定者能够携手弥合差异，确保经济持久增长并惠及所有人。

国际货币基金组织正在帮助各国设计更好的政策，追求可持续增长和发展的机会，同时促进工具和业务运作的现代化，以满足成员国不断发展的需求。通过履行职责并与其他机构合作，国际货币基金组织在展示通过多边方式应对全球挑战的有效性方面发挥了关键作用。

#### 全球背景和 多边监督

#### 政策制定者必须解决跨境贸易紧张局势，缓解风险并为增长提供支持。

全球经济正面临强大阻力，贸易争端、地缘政治摩擦和政策不确定性影响了投资和市场情绪。面对需求减弱和通胀低迷，一些央行正在提供额外的货币政策刺激。因此，全球金融条件有所放松，总体仍然有利。一些主要经济体也正在实施财政刺激。然而，2020 年增长复苏预计不稳定，同时结构性因素（如劳动力生产率增速较低）继续抑制中期前景。不平等现象加剧和人口结构变化的长期挑战依旧存在。

国内政策和改革必须加强经济韧性，应对社会和发展挑战，以实现可持续和包容性的增长和就业。很多国家实施宽松的货币政策仍然恰当。货币政策应继续独立运作（这仍是中央银行有效性的基本原则），并且以数据为依据。在脆弱性累积的国家，包括私人部门债务高企带来的脆弱性，宏观和微观审慎政策应该收紧。汇率灵活性（在可行的情况下）有助于缓解外部冲击的影响，同时谨慎校准的宏观经济和结构性政策应该为对外平衡提供支持。财政政策应该更加有利于增长，在需要财政政策且具有财政空间的国家为经济活动提供支持，同时平衡债务可持续性和社会目标。结构性改革依然是提振中期增长前景的根本。

存在着显著的风险。若贸易争端导致跨境限制加剧，包括技术限制，或引发更广泛的货币、汇率或金融部门政策行动，经济增长可能脱离正轨。风险情绪的突然恶化或金融条件急剧收紧可能暴露出日益加剧的脆弱性，并增强资本流动的波动性。若经济增长进一步走弱，将需要更大规模的政策刺激。然而，在经济下滑期间，继续加剧不确定性的政策失误可能耗尽有限的回旋空间。

为保护经济增长并缓解风险，通过解决跨境紧张局势和降低贸易壁垒来减少当前不确定性势在必行。协调国际税收、维持危机后的全球金融监管改革以及防范低收入国家债务过度积累将增强信心。政策制定者也应该确保一个以强有力的国际货币基金组织为中心的资源充足的全球金融安全网，继续为有需求的国家提供支持。

#### 经济和金融 研究

**国际货币基金组织的政策研究议程将基于证据的分析转化为可供政策制定者采取行动的倡议，以加强经济的韧性和包容性。**

标为绿色的内容是指国际货币基金组织 2019 年 4 月以来完成的一些关键活动。

国际货币基金组织正在实施一个广泛的议程，以加强其对货币和宏观金融政策的建议，包括响应独立评估办公室的评估。这包括正在制定一个综合政策框架，为成员国——尤其是那些受到资本流动波动影响的成员国——更加系统地评估能够有效实现经济增长和稳定的政策组合。国际货币基金组织将进一步考虑低利率和负利率的影响，包括副作用和意外后果。我们也在研究央行治理的主要做法，并致力于建立一个新的央行透明度框架。

主要举措将进一步强化国际货币基金组织在货币、金融和宏观金融研究和政策分析领域的领导作用。综合政策框架有助于更深入地理解货币、汇率、宏观审慎和资本流动管理政策之间的相互作用。初步见解强调了不同工具之间相互作用的复杂性以及考虑货币错配和资本市场深度的重要性。此外，我们正在加强宏观金融监督工作，方法包括进一步将金融问题纳入第四条磋商；开发能更好识别系统性风险的工具，包括企业和房地产部门以及大规模信贷扩张的风险；加强金融部门评估规划的分析工具；以及深化与主要央行、其他机构和学术界的合作。我们还建立了一个新的货币与宏观审慎政策建模部门。落实人力资源战略并改进培训有助于进一步提高国际货币基金组织的金融技能和专长。

国际货币基金组织继续分析各种政策选项，以帮助各国提振包容性增长，以及通过为所有人提供贡献和分享经济效益的机会来促进缓解不平等和贫穷问题。充足、高效和具有财政可持续性的社会支出是实现包容性增长和发展目标的关键手段；同时，我们正在努力落实近期采纳的国际货币基金组织社会支出参与战略。相关政策应促进提升经济参与率和生产率，包括解决国内产出和劳动力市场地区差异，解决性别差距以及促进金融包容。我们正在深化关于市场支配力日益增长及对竞争政策影响的分析。我们使用最新的全面数据库，围绕结构性改革对宏观经济的影响进行了分析，结果表明，未来十年，继续开展相关工作可能使新兴市场和发展中经济体向发达经济体生活水平趋同的速度加快一倍。同时，我们关于经济改革的政治成本的研究突出表明，在设计和确定改革优先次序时将政治经济因素纳入考虑能增强改革的政治可行性。

为实现经济增长和发展目标，包括可持续发展目标，各国需要基于现实和可持续的融资战略加强其财政框架，动员额外收入（措施包括实施中期收入战略），改进支出政策效率，以及在私人部门和捐助方更有力的支持下加强机构和治理。通过政策建议、扩大获得基金组织资源的渠道以及能力建设工作，国际货币基金组织正在履行其帮助各国实现 2030 年可持续发展议程的承诺。

包容性增长、收入调动和金融安全网安排（如应对问题银行的工具）是我们低收入国家宏观经济报告的焦点，同时我们根据低收入国家的具体需要和情况加强了相关参与工作。这些问题以及强化机构和能力建设对于脆弱的和受冲突影响的国家尤为重要，我们正在调整与这些国家的合作，以增强我们工作的影响力。

有效支持脆弱和受冲突影响的国家是国际货币基金组织的一项关键优先事项，事实上也是与基金组织所有成员国有关的国际优先事项，因为脆弱和冲突造成的移民和被迫流离失所的现象日益增多。依据独立评估办公室报告提供的信息，并与世界银行、联合国和经合组织合作，我们正在通过多种方式加强我们的参与工作。我们正在制定国别工作战略，在现有工作基础上，将我们广泛的能力建设支持工作集中于构建机构和提升人员能力上。在 42 个脆弱和受冲突影响的国家中，我们在 25 个国家实施了或正在讨论国际货币基金组织规划，目标是在更加精简的政策承诺基础上提供针对性更强和更可持续的金融支持，特别是在近期对低收入国家贷款机制和规划条件的审查之后。我们加强对脆弱和受冲突影响国家的关注也体现在人力资源战略方面。

**政策制定者应促进多边贸易体系现代化，升级国际框架和合作，使一体化的效益惠及所有人。**

各国应促进开放、稳定和透明的多边贸易体系。为此，政策应着眼于促进实现以规则为基础的多边贸易体系现代化，措施包括进一步开放新的贸易领域，如服务业和电子商务，同时加强农业和工业补贴、投资和技术转让的相关规则。基于世界贸易组织的复边谈判有助于取得进展，更多国家应寻求参与其中。国际货币基金组织将继续与世贸组织和其他国际组织合作，通过宣传、政策建议、分析以及各国促进贸易的工作（包括落实世界贸易组织《贸易便利化协定》），来促进开放的贸易。

国际货币基金组织是为了促进国际货币合作而设立的，在帮助各国解决货币和汇率争端方面处于恰当的地位。我们将继续为所有成员国提供独特、严格、公平和多边一致的外部头寸评估。正如2019年《对外部门报告》所强调，尽管近期贸易政策行动尚未显著影响全球经常账户失衡，但已增至历史最高水平的存量失衡加剧了金融稳定风险，尤其是在对外债务高企的背景下。各国应避免操纵汇率来阻止国际收支平衡的有效调整或获得不公平的竞争优势。

在多管齐下应对债务脆弱性加剧的背景下，国际货币基金组织也与世界银行合作，继续帮助成员国加强债务透明度和可持续贷款工作。鉴于公共债务仍处于较高水平，我们继续密切监测债务发展情况，帮助各国降低债务风险，加强更广泛的财政风险管理和公共部门资产负债表分析。

不断演变的全球金融格局需要进一步努力升级和落实监管改革议程，国际货币基金组织正与标准制定机构和其他机构开展密切合作，以改进全球金融监管。我们也在研究国家审慎框架如何适应国际层面的改革。我们继续帮助成员国应对代理银行关系取消的原因和后果。

加强多边合作对于共享无边界数字化转型的效益和解决其破坏作用至关重要。国际货币基金组织以《巴厘岛金融科技议程》为基础，作为全球金融科技合作和共享知识的平台，为成员国提供服务。在盘点各国金融科技经验的基础上，我们将继续分析金融科技对宏观经济政策和金融包容性、稳定性和完整性的影响，并在监督工作中深化对金融科技问题的分析。我们也与主要央行和其他机构一起研究新兴数字资产（包括央行数字货币和稳定币）对货币政策、金融稳定和国际货币体系的影响。

数字活动的日益增多给税收带来了挑战，我们需要协调的多边行动来避免扭曲性的分割，减少避税行为并尽可能减少利润转移。国际货币基金组织正致力于构建现代化和全球公平的国际税收体系，包括分析全球税收变化对低收入国家的影响。国际货币基金组织还与经合组织和其他伙伴一道，通过税收合作平台为全球税收工作提供支持。非法资金流动依然是一个全球性问题，我们正在整合衡量、监测和打击此类流动的不同层面工作，包括通过反洗钱/打击恐怖主义融资和税收问题合作，以识别应采取多边行动的领域。我们继续实施国际货币基金组织的强化治理框架，与世界银行和其他机构合作，系统性地评估治理和腐败问题，为监督工作和规划设计提供借鉴，并加强能力建设。

我们也继续实施国际货币基金组织关于数据和统计的总体战略，推进对数据标准倡议以及向国际货币基金组织提供用于监督的数据的审查，以及利用大数据和人工智能。成员国将数据安全视为国际合作的首要优先事项之一，我们正在着手制定国际货币基金组织应对金融部门网络安全风险的方法，并通过能力建设为成员国提供支持。实现数据政策框架现代化的综合方法必须平衡对金融稳定、包容性、隐私、竞争和数据跨境自由流动的影响。



气候变化是一个全球性危机。政策制定者应加强应对气候变化的工作，提高环境韧性和可持续性。为响应很多成员国要求加强参与工作的号召，国际货币基金组织正在推进气候变化的相关工作，包括帮助成员国履行在 2015 年《巴黎协定》中做出的承诺。

**国际货币基金组织与气候相关的工作**在多个领域推进。这包括：关于通过**碳定价和替代工具来减缓气候变化**的建议，以促进能源高效定价，并向更绿色的经济转型；更系统地将气候变化纳入监督工作的战略，包括在国际货币基金组织当前开展的政策审查的背景下；支持构建结构性、金融和灾后韧性，尤其是在易受自然灾害影响的小型国家和低收入国家；与央行和金融监管机构合作，开展可持续金融分析，尤其是气候变化与金融稳定之间的联系；研究气候变化风险定价；与世界银行就气候变化政策评估进行合作；以及持续支持全球行动。

#### 国际货币基金组织的政策

#### 国际货币基金组织正在促进实现政策工具的现代化，以应对快速变化的世界带来的挑战。

为帮助各国更好地识别稳定和增长风险，正在进行的全面监督审查和（与世界银行协调开展的）金融部门评估规划审查将升级我们的**监督**工作，整合更长期的趋势并加强影响力。我们也在讨论相关建议，以改革国际货币基金组织关于多重汇率做法的政策，审查误报政策的各个方面。我们在过去十年中完成了对国际货币基金组织**贷款工作**的第一次全面盘点。我们正在整合有关**规划条件性**的关键经验教训和原则，以帮助各国恢复外部可持续性，同时为人民改善宏观经济和社会发展成果。这项工作为**针对低收入国家贷款机制和融资**的主要审查提供了补充，后者包括提高贷款限额、加强贷款工具的灵活性和针对性。针对市场准入国家债务可持续性分析的检审查旨在强化国际货币基金组织的主权风险评估；债务限额政策审查将为加强债务透明度和管理的工作提供支持，包括考虑对抵押主权债务的影响。继**能力建设**战略审查后，我们正在升级能力建设提供方面的政策和做法，强调进一步将能力建设纳入监督和贷款工作。

#### 国际货币基金组织的财务和治理

#### 保障国际货币基金组织的资金实力和保证实施进一步治理改革至关重要。

在增长前景不稳定和时代快速变化的背景下，对国际货币基金组织能够支持成员国提供充分的信心至关重要。为保持强有力、以份额为基础、资源充足的国际货币基金组织，使其处于全球金融安全网的核心，我们的目标是确保一揽子计划获得迅速的支持，该一揽子计划将维持国际货币基金组织当前的资源水平，为在第16次份额总检查下进一步实施治理改革提供保证，并完成第15次份额总检查。

#### 内部支持

#### 国际货币基金组织也正在实施进取的内部现代化议程，以提升效率，继续为成员国提供高质量的服务。

我们的人力资源战略以及正在进行的薪酬和福利全面审查旨在通过吸引、保留、培养和激励高水平的工作人员，增加地区和性别多样性和包容性以及促进创新来加强组织绩效。人力资源战略的实施也将使人力资源政策与国际货币基金组织当前和未来的业务需求更好地吻合，有效的内部培训战略将为此提供支撑。我们也正在实施协调一致的大规模改革来升级核心工作产出、能力建设管理、数据分析、人力资源和知识管理的流程和系统。我们正在进一步改善国际货币基金组织的风险管理框架，将风险考虑纳入战略和核心职能；我们的预算政策目标仍是以高成本效益、审慎和财务可持续的方式满足成员国不断发展的需求。