



国际货币基金组织

2009年年报

抗 击 全 球 危 机

国际货币基金组织

基金组织是开展国际货币合作的核心机构，有186个成员国（截至2009年6月）。世界上几乎所有国家在基金组织中同心协力，努力增进共同福利。基金组织的主要宗旨是维护国际货币体系（即汇率和国际支付体系）的稳定，使各国以及各国人民能通过这一体系相互进行货物和服务交易。这是实现可持续经济增长和提高生活水平的关键。

基金组织执行董事会代表所有成员国，讨论各国经济政策对国家、地区和全球产生的影响。本《年报》报告了执行董事会、基金组织管理层和工作人员在2008年5月1日至2009年4月30日的财年期间的活动情况。

基金组织的主要活动有：

- 建议成员国实行有助于其防范或化解金融危机、实现宏观经济稳定、加快经济增长和减轻贫困的政策；
- 向成员国提供暂时融资，协助它们解决国际收支问题，即解决它们向其他国家的付款超过其外汇收入而造成的外汇短缺问题；
- 应成员国的请求提供技术援助和培训，以协助其建立实施稳健的经济政策所需的专长和机构。

基金组织的总部设在华盛顿特区，并且还在世界各地设有代表处，体现了它的全球活动范围和与成员国的密切联系。

欲进一步了解基金组织及其成员国的情况，请查阅基金组织网站www.imf.org。

《年报》补充材料，包括网页专栏、网页表格、附录（包括基金组织截至2009年4月30日的财务报表）和其他相关文件，可从《年报》网页上查到，网址是www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng。欲索取财务报表的印刷件，请联系基金组织出版服务科：IMF Publication Services, 700 19th Street, N.W. Washington, DC 20431。还可向出版服务科索取《年报》光盘（包括网页上登载的补充材料）。

国际货币基金组织

2009年年报

抗 击 全 球 危 机

目录

总裁兼执董会主席致词	4	有关基金组织治理改革的知名人士委员会	46
致理事会的送文函	6	让民间社会和其他外界参与进来	46
第一章 综述	7	支持低收入国家	46
从金融市场动荡到全球性经济衰退	9	审查基金组织在低收入国家中的作用	46
理解本次危机	9	重新评估低收入国家的融资和债务可持续性	47
应对危机的宏观经济政策重点	9	政策支持工具	49
国别援助	10	修改关于工作人员联合咨询说明的政策	49
加强基金组织的作用	10	在低收入国家开展推介活动	49
改革基金组织贷款框架	10	资金支持	50
使全球经济和金融体系的基础恢复正常	11	能力建设	51
推动重点监督工作	12	技术援助	51
实现基金组织的现代化	12	培训	54
财务、组织结构和问责制	13	预算和收入改革	56
第二章 全球经济与金融市场发展	15	第五章 财务、组织结构和问责制	57
先进经济体	17	财务操作和政策	59
新兴市场	18	收入、收费、酬金和负担分摊	59
低收入国家	19	对基金组织的拖欠	60
第三章 恢复全球金融稳定	21	行政预算和资本预算	60
应对危机	23	基金组织中期合并行政费用总额	62
危机的深化	23	财务报表中的行政费用	62
采用有关工具，应对危机带来的挑战	24	人力资源政策和组织结构	62
确保基金组织有充足的资源应对危机	27	2009财年精简的结果	62
资金支持	27	工作人员数量和构成	62
从金融危机中吸取的教训	29	多样化	64
了解已经发生的事情，并为未来吸取教训	29	管理层的工资结构	64
防范下一次危机	34	人力资源功能的现代化	64
推进监督重点	36	问责制	65
持续开展监督工作	39	基金组织管理层的问责制框架	65
第四章 实现基金组织的现代化	43	诚信热线电话	65
治理	45	2008年执董定期选举	66
份额和发言权改革	45	独立评估办公室	66
独立评估办公室报告	45	基金组织的审计机制	66
关于基金组织机构治理的工作小组	46	执董会听取与控制 and 审计有关的事项	68
		风险管理	68
		透明度	68
		对外关系和对外宣传	68

专栏

3.1	基金组织的紧急融资机制	24
3.2	基金组织在2009财年作出史无前例的贷款承诺	25
3.3	基金组织非优惠贷款改革的主要内容	26
3.4	基金组织从何处筹资	28
3.5	基金组织的预防性余额是什么?	28
3.6	各国如何向基金组织借款	34
3.7	基金组织的监督重点, 2008-2011年	37
3.8	统计在危机中的重要性	40
4.1	基金组织应对粮食和燃料价格冲击	47
4.2	基金组织在低收入国家中的使命	48
4.3	变化: 应对非洲增长挑战的成功伙伴关系	50
4.4	调整基金组织技术援助的重点	53
4.5	对各非洲技术援助中心的外部评估: 一个成功的故事	54
4.6	专题信托基金: 它们是什么? 其目标是什么?	55
5.1	基金组织总的治理结构	67

表

3.1	基金组织的贷款机制	30
3.2	2009财年在主要贷款机制下批准的安排	32
3.3	2009财年批准的减贫与增长贷款和外生冲击贷款安排	35
4.1	现有和计划的地区技术援助中心	55
4.2	基金学院培训计划, 2007财年至2009财年	56
5.1	对基金组织债务逾期6个月或以上的国家的拖欠情况, 按债务类型划分	61
5.2	2008-2012财年结构预算, 按主要支出类别划分	61
5.3	关键产出领域占预算支出的比例及产出构成 (2008-2012财年)	63

5.4	基金组织合并行政费用总额 (2008-2012财年)	63
5.5	财务报表中的行政费用	64

图

3.1	2000财年至2009财年的常规贷款余额	32
3.2	截至2000-2009年4月30日的各财年期间批准的安排	33
3.3	2000财年至2009财年的优惠贷款余额	36
4.1	按部门和专题划分的技术援助交付情况	52
4.2	2009财年按部门和地区划分的技术援助交付情况	53
4.3	技术援助交付分布情况: 工作人员、专家, 地区技术援助中心	53

执行董事和副执行董事	70
------------	----

高级官员	72
------	----

基金组织的组织结构图	73
------------	----

注释	74
----	----

基金组织的财年从5月1日至4月30日。

基金组织的记账单位是特别提款权。基金组织财务数据的美元换算值是约数, 是为了方便读者。2009年4月30日, 特别提款权/美元汇率是1美元=0.667632特别提款权, 美元/特别提款权汇率是1特别提款权=1.49783美元。一年前 (2008年4月30日) 的汇率是1美元=0.615847特别提款权, 1特别提款权=1.62378美元。

“billion”表示10亿, “trillion”表示万亿。分项数据与合计数据之间的微小差异是由四舍五入所致。

本年报中使用的“国家”一词并非在所有情况下都是指国际法和国际惯例中所理解的国家领土实体。这里使用的国家一词还指一些单独和独立列列统计数据的非国家领土实体。

总裁兼执董会主席的致词



基金组织总裁兼执董会主席多米尼克·施特劳斯卡恩

基金组织执董会向基金组织理事会提交的《年报》是基金组织问责制的一个重要工具。执董会负责指导基金组织业务，它由基金组织186个成员国任命的24名执行董事组成，而理事会则是基金组织的最高权力机构，其中每个成员国由一名高级官员代表。出版《年报》代表了执董会对基金组织理事会负责。

世界正在应对大萧条以来最严重的经济衰退。起源于美国住房市场的一个局部的危机已迅速蔓延到全世界，发达经济体、新兴市场和低收入国家无一例外地陷入危机。

各国努力做出政策响应，而基金组织一直处在争论的风头浪尖。我们支持充分利用货币手段，作为第一道防线。早在2008年1月，我们还呼吁采取全球财政刺激措施。我们这样做是因为我们预测私人需求将出现大幅和持久的下降，仅靠货币政策不能缓解。我们建议采取相当于GDP2%的刺激措施，各国已基本上落实。与此同时，我们要求清理银行资产负债表上的不良或受损资产。我们处理金融危机的丰富经验表明，除非这项工作完成，否则金融体系将继续受到束缚，增加需求的努力将被证明是徒劳的。

危机也表明，全球经济需要一个能够迅速调配的有效的消防员，基金组织一直活跃在这一前沿。基金组织帮助各国满足其融资需求，并由此减轻危机的经济和社会代价。国际货币与金融委员会支持将基金组织的贷款能力增加两倍，增至前所未有的7500亿美元，此外，将对低收入国家的优惠贷款能力增加一倍。为此，基金组织已适应形势做出调整，强调灵活性和危机防范。除了一般性地承诺提供更多预先融资外，我们特别引入了新的灵活信贷额度，向有着非常强劲的政策并且具有持续的实施记录的国家提供大规模不附加政策条件的的预先融

资。我们还承诺采用更加简化和重点突出的贷款条件，并承诺保护社会安全网。我们对低收入成员国负有特殊责任，我们正在修改优惠贷款机制，使其更加灵活和有效。

除了我们的贷款活动外，二十国集团领导人表示支持基金组织提供坦诚、公平和独立的监督。随着危机爆发，我们通过提供政策咨询和全球经济预测而处在前沿。我们一直在加强早期预警分析，特别是仔细研究系统性风险、宏观金融联系及各国间的溢出效应，我们也在努力提高基金组织业务的透明度。

我注意到在这次危机中所显示的对多边主义的空前承诺。我们在近期历史上很少目睹这种程度的经济政策合作。我们看到货币领域的协作，看到财政刺激方面的协调，我们现在还看到有迹象表明各国正在采取更统一的方法清理银行的资产负债表。在监督和贷款作用方面，基金组织本身已被证明是多边主义的

重要工具。世界经济正在受益：系统性风险已逐渐减少，我们预计2010年上半年将出现复苏。挑战是保持这种程度的合作，即使危机过去之后。

当然，基金组织的有效性取决于其在全球性成员国中的合法性。随着充满活力的新兴市场在世界舞台上发挥更大的作用，这必须体现在基金组织的决策中。因此，国际货币与金融委员会的建议是适当的，即我们应加快份额和发言权改革，更加重视新兴国家和低收入国家。

展望未来，挑战是艰巨的。全球金融危机尚未结束，但各国已在制定退出战略，以便从为抗击危机而实施的空前的政策干预中退出。通过提供关键的分析工作，基金组织协助其成员国制定这些退出战略。尚有许多未被回答的问题，从全球增长引擎、全球失衡的未来到国际金融体系的形态。一如既往，我们随时准备帮助我们的全球性成员国解决这些极为重要的问题。



致理事会的送文函

尊敬的主席先生：

根据《国际货币基金组织协定》第十二条第7款(a)和《基金组织附则》第10节的规定，我谨荣幸地向理事会呈交截至2009年4月30日之财年的《执行董事会年报》。根据《附则》第20节的规定，执行董事会批准的截至2010年4月30日之财年的基金组织行政和资本预算见第五章。附录六提供了经审计的截至2009年4月30日之财年普通账户、特别提款权账户和基金组织管理的账户的财务报表和外部审计公司的报告，该附录见《年报》光盘和www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng。根据《附则》第20节(c)的规定，由Steve Anderson先生（主席）、Thomas O'Neill先生和Ulrich Graf先生组成的外部审计委员会监督了外部审计和财务报告程序。

Dominika Strauss-Kahn

多米尼克·施特劳斯-卡恩
总裁兼执行董事会主席

2009年7月31日

Tbk	165	165	165	165
Indon	990	990	990	990
Indone	550	550	550	550
Perser	900	880	860	870
ka Mul	2550			
	215	225	210	215
akmur	111			
do Tbk	1300	1290	1270	1270
strind	710			
Realty	190	181	181	181
ndo Tb	2150			
ar Usa	131			
nt Met	690			
do Ut	83			
(Per	3925	3900	3	
Tour	250			
ntert	102			
ama n	1700			
issis	104000			
rima	460			
1468.569/453.825/14.14				



第一章 综述

综述

2008-2009年，全球经济经历了前所未有的金融动荡，伴随着几十年来最为严重的全球性经济衰退和贸易崩溃。没有一个国家能够幸免这一经济风暴的影响。基金组织在帮助成员国应对危机所带来的挑战并致力于一个新的、强化的全球金融体系方面发挥了主导作用。为应对这些挑战，基金组织把努力集中在（1）提供成员国所需的政策咨询和及时的资金支持，（2）分析错在何处，其目的是加强金融体系，避免危机再次发生，以及（3）搭建新的国际金融架构的组成部分。与此同时，危机加快了基金组织工作计划的一些内容，并将资源调向以下几个方面：推进监督重点，改革基金组织贷款框架，支持低收入国家，加强基金组织在能力建设领域的活动，改革基金组织机构治理以及增加基金组织资源。实现基金组织现代化的工作在2008财年因基金组织重组而加快，在2009财年继续进行。¹ 基金组织的其他工作则侧重于加强内部问责制和透明度，改革人力资源职能，保障财务和其他业务，以及为基金组织奠定更好的财务基础。

从金融市场动荡到全球性经济衰退

当前全球危机的种子是在高增长和低利率的年代中播下的，这些年代孕育了过度的乐观情绪和风险行为，并开始形成广泛的失灵，包括市场纪律、金融监管、宏观经济政策和全球监督的失灵。在此期间，全球金融体系得以大规模扩张，创造出那些似乎能够以较低风险获得较高回报的新的金融工具。而这又受到人们普遍相信“轻度”监管的鼓励。该信念假设，金融市场纪律会根除那些草率行为，金融创新将分散风险而不是集中风险。

实践证明这些假设都是错误的，或者至少是错误的。其结果是外部失衡不可持续的积累：发达和新兴市场经济体巨大的资产价格泡沫，特别是在住房市场；急剧上涨的商品价格；以及在正规银行体系内外，杠杆率和风险在关键金融体系大量积聚。

理解本次危机

理解金融危机的原因，对恢复稳定并避免发生又一次同样规模的危机、建立一个稳健的全球金融体系来说是至关重要的。虽然对危机原因的事后检讨可能持续多年，但基金组织的初步分析指出以下原因：全球架构失灵，未能在危机爆发前提供充分警告（尤其是在对具系统重要性的发达国家的监督方面），以及在几个层面的监管失灵：

- 由长期低实际利率和高增长驱动的过度的杠杆运作和风险行为；
- 国内和国际金融监管方法存在不足；
- 监管结构分割；
- 风险披露不充分；和
- 危机管理和银行解决框架存在薄弱环节。

总的来说，金融监管机构无能力察觉金融创新繁荣背后隐藏的风险集中和有缺陷的激励机制。市场纪律或监管都未能遏制过去多年积累的由快速创新和杠杆率提高所产生的风险。

关于宏观经济政策，政策制定者未能充分考虑到日益加大的，导致金融体系和住房市场系统性风险积聚的宏观经济失衡。在国际层面没有实现有效

的政策合作，这加重了不能察觉日益增长的脆弱性和跨境联系的内在风险。中央银行将重点主要放在了通货膨胀上，而没有重视与资产价格高企和杠杆程度提高相关的风险。金融监管机构关注的是正规银行业部门，而不是影子金融体系中积聚的风险。

结果是，金融危机在2009财年比预期更深入、更迅速地蔓延，导致了全球产出和贸易出现前所未有的收缩。信贷紧缩和资产价格大幅下降的影响，通过银行系统快速传递至全球经济的所有部门和各个国家，并加剧了消费者和商业信心的崩溃。

应对危机的宏观经济政策重点

整个2009财年，基金组织投入资源，以满足成员国在资金和政策咨询方面的迫切需要。2007-2008年，由于食品和燃料价格急剧上涨，许多国家面临着困难的财政或经济状况，这使得许多中等和低收入国家在财年初或其后（这主要是由于金融不稳定蔓延所造成的损害引起）受到了影响。由于金融危机打击实际经济（贸易、产出和就业）并蔓延到世界各个角落，基金组织主张在国家国际层面采取下列紧急政策重点：

- 修复金融部门资产负债表—采取有力行动，为银行注资并清理其资产负债表—如果要让信贷市场运作起来并恢复全球经济增长，这是至关重要的。除非做了这些，否则恢复需求的努力有可能动摇。
- 认识到货币政策支持的重要性，这种支持应适合国内状况。
- 在2009年和2010年采取全球性财政刺激。对存在财政空间的发达及发展中国家，基金组织鼓励它们利用财政空间来促进需求。这场危机突出了财政空间的重要性，即在经济衰退期间确保反周期财政政策是可行的。各国已在2009年兑现了大部分的财政刺激措施，2010年需继续提供支持。
- 大幅增加官方国际融资，以特别缓解新兴市场和低收入国家的压力。2009年4月，二十国集团领导人商定将基金组织普通贷款能力

增加两倍至7500亿美元，并将对低收入国家的优惠贷款资金至少增加一倍，并通过普遍分配特别提款权将全球流动性增加2500亿美元；² 这些措施也得到基金组织政策咨询机构国际货币与金融委员会的批准。这一承诺帮助提高了信心，需辅之以在国家层面实施行动。

国别援助

2009财年前几个月里，食品和燃料价格的急剧上涨给一些低收入和中等收入国家带来了巨大挑战。基金组织采取行动来解决这些压力，在减贫与增长贷款安排下增加对一些低收入国家的融资，使外生冲击贷款更容易获得，调整部分规划以允许更多的财政支出，并举行了一个公开研讨会，来探讨商品价格激增对低收入国家和新兴市场国家经济的影响。2008年末，执董会审查了与商品价格激增有关的财政补贴的跨国溢出效应和其他效应。

随着金融危机在全球蔓延，基金组织在年中通过提供快速的资金支持（包括利用其紧急融资机制），加大了对成员国的援助（见专栏3.1）。在这一年里，在基金组织传统的非优惠贷款安排和新设立的灵活信贷额度下，执董会批准了对15个国家的659亿特别提款权的资金（见表3.2）。执董会还继续在减贫与增长贷款和外生冲击贷款下批准了新的安排（见表3.3）。截至2009年4月30日，28个成员国的经济规划得到基金组织贷款安排的支持，承诺额共计18亿特别提款权，而在2008财年结束时，为

25个成员国和11亿特别提款权。

加强基金组织的作用

2008年，总裁推动根本性改革，调整基金组织的战略视野并增强基金组织业务的活力，以应对本次危机。2008年11月和2009年4月二十国集团领导人召开会议促进更广泛的经济合作并动员危机的多边应对措施，是进一步的重要动力。特别值得注意的是，二十国集团明确阐述并承诺国际社会所需要的重点宏观政策响应。这些政策与基金组织支持的政策建议相符合。二十国集团“强调基金组织在危机应对方面的重要作用”，基金组织和多边开发银行“应该有足够的资源，以便在克服危机方面发挥作用”。

截至2009年3月，执董会已经批准若干重大改变，这些改变可大大改善基金组织响应的性质、及时性和有效性，并使其能够对全体成员国的需求作出果断反应。在这方面，基金组织被推到经济政策辩论和危机解决的中心。这也导致了以下决定的出台，即增加基金组织资源，向受到危机严重影响的国家提供必要的资金援助。

改革基金组织贷款框架

在此背景下，执董会推进基金组织贷款工具现代化的工作，使之更好地适应成员国不断变化的需要。这涉及政策咨询、贷款条件和融资条件的改变。2009年3月，执董会批准对基金组织的贷款框架进行重大改革。之前，执董会进行了多次讨论，工



马拉维的烟草收获。

作人员做了大量工作（从2008年年初开始），以评估和确定能够促使基金组织最好地履行其核心使命的改革。批准的改革包括：使基金组织针对所有借款人的贷款条件现代化，对有着非常强劲基本面和政策的成员国推出新的灵活信贷额度，增加基金组织传统备用安排和优惠贷款机制的灵活性，把非优惠资金和优惠资金的正常贷款限额增加一倍，简化贷款费用和期限结构，以及取消某些很少使用的贷款机制。2009财年，在预防的基础上，执董会在基金组织新的灵活信贷额度下批准了对墨西哥的首笔安排（315亿特别提款权）；2010财年初，在预防的基础上批准了灵活信贷额度下对波兰（137亿特别提款权）和哥伦比亚（70亿特别提款权）的资金承诺。

通过加强贷款工具（包括预防性贷款）并使贷款条件框架现代化，以确保根据成员国政策和基本面的好坏程度确定基金组织资源的使用条件，改革的目的在于鼓励成员国及早向基金组织寻求援助，从而降低危机的可能性或减少危机的最终成本。在大幅增加基金组织资源的同时，改革提供了一个强大的平台，基金组织可据此作出强有力的反应，以帮助成员国解决目前及未来的危机。

使全球经济和金融体系的基础恢复正常

基金组织还投入精力来了解危机的来源、范围及后果，并加强与其他国际金融组织，特别是金融稳定委员会的合作。³ 2009年初，应国际货币与金融委员会的请求，基金组织执董会讨论了工作人员关

于危机初步教训的分析。执董会强调了讨论的初步性质，并强调鉴于其使命，基金组织肩负独特的责任来分析当前的危机，并在国家和国际层面上与其他参与方密切合作，以帮助恢复全球金融稳定和经济增长。

由于对引起危机的缺陷（见上文）的相对重要性有着不同看法，执董会认为需在广泛的领域和多个层面采取补救行动，这意味着政策制定者需制定一个雄心勃勃的议程，同时必须采取协调行动。部分源于本次检查，基金组织确定了四个关键领域，以帮助预防未来危机：加强管理、加强监督、加强融资安排及加强国际合作。在这些领域，基金组织发挥着虽不同但关键的作用，并从2009财年开始，着手解决或在适用的情况下促进解决如下问题：

- 加强金融监管，重点是扩大监管范围，以便将引起整体经济和跨境风险的所有活动包括在内。基金组织虽然没有在这一问题上起带头作用，但通过监督过程，可以监督商定结果的执行情况。需扩大监管范围，以便将对国内经济和国外市场构成风险的所有活动包括在内。需加强市场纪律。正在发起关于减少信用评级机构之间利益冲突并改进投资者尽职调查的倡议。最后，中央银行应检查其系统性流动性提供框架。还应改善主要金融市场的基础设施。
- 调整融资安排，以满足成员国和市场不断变化的需求。必须不断调整基金组织贷款，使其更好地适应各国情况，并鼓励各国及早向



中国江西南昌，工人们聚集在求职市场。

基金组织寻求援助。

- 改善双边监督，重点是系统性风险，注意国际外溢效应，并更好地将宏观经济和金融部门工作结合起来。
- 加强国际合作和多边监督。对基金组织而言，治理改革将是增强新兴市场和低收入国家的掌控感并促进全球政策合作这一改革的关键组成部分。具有充分代表性的发言权将赋予基金组织合法性和可信性，从而使其更有效地履行使命。

推动重点监督工作

对国际金融体系和对成员国经济与金融政策进行监督，是基金组织的主要责任领域。为响应全球性危机提出的关注事项，2009财年执董会加紧努力，以确保基金组织监督活动的充分性和有效性。根据2008年10月结束的基金组织三年一度的监督检查，执董会首次发表了《监督重点声明》，确定了直至2011年基金组织监督的四项经济重点和四项业务重点。在结束检查的讨论中，执董会大致商定了未来几年基金组织监督的四个重点领域：风险评估、宏观-金融联系、多边视角及外部稳定和汇率评估。在落实确定的重点方面，执董会举行了一次研讨会，以检查把金融部门问题纳入监督工作所面临的挑战。基金组织推进与其他机构进行更密切合作的计划，包括与金融稳定委员会联合开展的早期预警工作。全球性危机显示了需要加强数据透明度举

措，为此基金组织建立并主持一个机构间小组，该小组促进对危机下的经济和金融数据需求形成合作性和全球性观点。作为其第一个行动，该小组建立了“全球主要指标”网页，提供二十国集团关于金融、政府、对外和实际部门的数据。最后，在这一年中，基金组织继续开展目前的双边、多边和区域监督活动，包括努力提高基金组织第四条磋商的有效性。

实现基金组织的现代化

虽然帮助成员国应对危机影响并恢复全球金融体系稳定是今年的主要工作，基金组织仍然注意到有必要继续其现代化的努力，这一工作在2008财年得到了加强。基金组织治理改革是2008财年的一个关键事项，在2009财年议程上继续占据突出的地位。基金组织成员国开始实施执董会于2008年底批准的份额和发言权改革。执董会成立了一个工作组，以指导并整合基金组织对独立评估办公室关于基金组织治理报告的响应；基金组织管理层任命了一个由知名人士组成的特别委员会，就基金组织的治理改革提出建议。2009年4月初，国际货币与金融委员会呼吁加快基金组织份额检查，以提高新兴市场和发展中国家在基金组织的发言权。基金组织工作人员制定了一项全面计划，以使民间社会和其他利益相关者参与改革进程。

2009财年，突出并提高基金组织对低收入国家的关注（这是近年来一个重点领域）显得尤为紧迫。这是由于2008年上半年食品和燃料价格激升，

使得发展中国家尤其处于危险之中；随后，源于发达经济体的全球金融市场不稳定的外溢效应最终蔓延到世界其他地方，包括低收入国家（危机“第三波”），这些国家在食品和燃料价格下降后，几乎没有时间得到恢复。在这一年中，执董会重新审议基金组织对低收入国家的工作，清晰阐述基金组织在这些国家所开展工作的任务说明，并讨论了对优惠贷款工具拟议中的改革，以便这些工具更紧密适应低收入国家随危机展开而不断变化的需求。

几年来，基金组织努力提高能力建设活动（向各成员国提供培训和技术援助，以提高它们在技术和其他方面的能力）的针对性，并在尽可能有效利用基金组织资源的情况下，确保这些活动能够发挥最大作用。在这一年中，执董会审查了基金组织的培训计划和技术援助活动。执董会支持通过更多地利用地区培训和技术援助设施使培训分散化，因其既具有成本效益，又为增加灵活性所必需；执董会并批准在提供技术援助方面进行重大改革，这项改革作为基金组织2008财年重新确定工作重点的一部分而得以启动。执董会还批准了一项新的政策，向各成员国收取使用基金组织能力建设服务的费用。基金组织还进行了新的筹款努力，以支持其能力建设活动，并宣布在非洲、中亚和中美洲增设新的地区技术援助中心的计划。

财务、组织结构和问责制

于2008财年开始的、作为基金组织重组工作的一部分而进行的重大改革，使基金组织在2009财年

成为一个更为精简、调整了工作重点的机构。在基金组织财务方面，执董会就新的收入模式达成一致，该模式在财年初经理事会批准，为基金组织收入来源的多样化（主要是通过扩大基金组织的投资授权）铺平了道路。执行基金组织经改革的收支框架这一努力在2009财年得以继续。2008财人对收支框架进行了修改，为基金组织奠定了更加稳健和更可持续的财务基础。节余大于预期（主要与2008财年重新确定工作重点这一因素有关），有助于2009财年行政预算的大量节支，执董会批准将节支结转至2010财年。

正当工作人员的数目因2008财年开始的重组而减少时，全球性危机增加了对基金组织工作人员的需求，因此，2009财年基金组织的人力资源活动面临着另一个挑战。2009财年开始的雇用冻结在财年的下半年让位给了加强征聘。由于离职的工作人员数目大于重组的预期目标，因此预算有余地征聘长期工作人员，即使是在新的、较低的人员配置水平情况下。这也提供了更新工作人员技能搭配的机会，以帮助适应对基金组织劳动力需求的变动，这一变动的部分原因是全球性危机。征聘工作也为基金组织的多样性作出了贡献，2009财年多样性有所改善，特别是在性别平衡和增加代表性不足地区的代表性这两个方面。在继续努力保持足够灵活的、能够满足不断变化的业务需要的人力资源框架的过程中，基金组织推进旨在简化人力资源流程和政策的人力资本管理项目，并在财年即将结束之时推出更为系统的接班管理和领导能力发展方法。

在过去几年工作的基础上，基金组织2009财年

的活动沿续了加强问责制、公开性和透明度的趋势。针对独立评估办公室关于基金组织治理的评估（评估找出在这方面的差距），执董会提出了基金组织管理层问责制框架，并正在开展工作，以确定业绩标准、使用的流程以及如何将评估与激励联系起来。2008年6月开通的保密的诚信热线，使工作人员和其他人员能以匿名或实名方式报告对工作人员不当行为的指控，由道德办公室跟进。经执董会批准，热线的覆盖范围不久扩大到包括总裁和执董（虽然跟进的机制有所不同）。独立评估办公室继续履行其对基金组织的政策和活动进行独立和客观评估的任

务。在这一年里，除执董会围绕独立评估办公室关于基金组织治理评估以及基金组织管理层响应独立评估办公室关于基金组织支持的规划的结构条件的评估报告所制订的执行计划展开讨论外，独立评估办公室还在2009财年底发表了一项关于基金组织参与国际贸易政策问题的评估。作为目前加强风险评估和管理努力的一部分，执董会听取了关于基金组织精简和重组所带来的过渡性风险的汇报，并审查了咨询委员会关于风险管理的报告。最后，2009年基金组织透明度实施情况报告显示，基金组织若干透明度措施有所改进，包括几类文件的公布率。



第二章 全球经济与金融市场发展

全球经济与金融市场发展

在经历了2007年源自先进国家市场的严重金融危机之后，2008至2009年，全球经济陷入了自第二次世界大战以来最严重的一次衰退。⁴ 虽然基金组织《2008年年报》强调了金融危机蔓延的风险，在2009财年期间，尽管主要经济体也做出了强有力的政策努力，但这一危机以比人们预料的更快的速度进一步推进。新兴市场和低收入国家，由于其对美国与住房抵押贷款相关资产的风险暴露有限，因而面对金融压力曾相对较安全，但由于国际信贷市场、贸易融资和许多外汇市场也面临严重压力，而被拖入了这场风暴之中。

2009财年期间，金融压力加剧导致全球产出和贸易出现了前所未有的下滑，并通过一系列渠道传播。信贷紧缩和资产价格大幅下跌的影响，通过银行体系迅速向全球经济中的多个部门和国家传导，并因消费者和商业信心崩溃而放大。2009财年期间，广泛的、往往非正统的政策应对措施在稳定市场方面取得了一定的进展，但无法遏制不断增加的金融压力和削弱的经济活动之间的负面反馈循环。

所有市场的经济活动和商品贸易在2008年最后一个季度急剧下跌，2009年初继续快速下跌。2008年四季度和2009年一季度，全球GDP下滑超过6%（年率）。先进经济体受到金融压力和住房市场恶化的严重影响。欧洲和独联体国家的新兴市场严重依赖资本流入促进增长，很早就通过金融渠道受到了严重伤害。那些严重依赖制造品出口的国家，例如东亚国家、日本、德国和巴西都受到出口市场需求下滑的打击。非洲、拉丁美洲和中东国家也遭受了来自商品价格下跌、出口需求下降、汇款和外资流入减少的打击。

的确，2008年三季度的大幅度调整结束了商品价格的大幅上涨。2008年下半年，基金组织商品价格指数下跌近55%。商品价格大幅下跌主要反映了全球经济放慢对商品需求所造成的不利影响。特别是，2008年年中新兴和欠发达国家的经济下滑幅度比人们预期的更大，而在繁荣时期，这些国家在需求增长中占大部分，这是解释商品价格下跌的一个关键因素。2008年底，价格大体稳定。与资本品制造密切相关的商品受影响最大，而需求收入弹性较低的商品，例如粮食，价格跌幅相对较温和。

在世界上大部分地区，通胀压力迅速减退，日益疲弱的经济抑制了物价压力。2009年初，先进经济体总体通胀降至1%以下。新兴经济体通胀大幅缓解，虽然在某些情况下，汇率贬值使这一下降势头减缓。

在这一背景下，在国家与国际层面采取了政策举措，以促使形成协调的政策反应来稳定金融体系。基金组织与世界银行和地区性开发银行一起，通过提供更为前倾的融资并简化贷款条件而发挥了

有益的作用。基金组织采取行动改革贷款工具（见第三章），包括设立新的灵活信贷额度，并修改规划贷款条件，扩大贷款能力。

先进经济体

继一家大型美国投资银行（雷曼兄弟公司）2008年9月破产、向最大的美国保险公司（美国国际集团）提供公共支持以及对美国和欧洲的一系列其他系统性机构进行干预之后，先进经济体状况迅速恶化。这些事件使人们对许多知名金融机构的清偿能力产生怀疑。结果，全球金融体系的其他部分出现批发性融资蒸发、外债市场关闭以及无序的去杠杆化过程。全球资本总流量收缩，资本倾向于流入那些市场更具流动性、更安全的国家。结果，美元和日元在2008年下半年出现实际汇率大幅升值，而欧元依然保持基本稳定。

金融市场于2008年底稳定，但在2009财年剩下的时间内仍处于压力之下。许多股市仍比高峰时期下跌40%以上。在经历了若干年积累创记录水平的债务之后，金融机构和住户开始了痛苦的去杠杆化过程。这一过程是由信贷质量恶化导致银行大幅减记以及住户和某些公司逆转跨期储蓄选择而驱动的。建立在高杠杆基础上的“影子银行体系”的许多方面现在都处于调整过程之中。来自这一去杠杆化周期的金融压力是广泛和持久的，它反映了与实际经济之间伤害性的反馈回路。伴随产出下降，不断增加的公司和住户违约风险反过来又扩大了信用利差，提高了银行资产负债表上与信贷相关的损失。2008年四季度，先进经济体经历了前所未有的产出下跌，跌幅达70%（年率）。

本年度的政策回应是迅速和全面的，但在遏制螺旋式下跌方面并不成功。各国当局采取了包括继续提供流动性、扩大对银行负债的担保、向银行注入公共资金充实资本以及实施计划解决受困资产等在内的多方面策略。然而，其中部分政策（特别是有关处理受损资产的政策）因匆匆出台而缺乏细节，因此最初并未能够充分降低有关受困资产的不



美国宾西法尼亚州的斯朝德思堡，房地产经纪人的丧失赎回权房屋的广告。

确定性。中央银行利用传统和非传统政策工具来缓解信贷市场状况，并将政策利率降至史无前例的低水平，但是，总体信贷增长仍出现收缩。中国、德国、日本、韩国、英国和美国出台了大规模相机抉择的财政刺激计划。然而，支出增加的影响将大多反映在2009年底和2010年。

在美国，自大萧条以来最严重的金融危机将该国推向严重衰退。信贷紧缩加剧，资产价格继续下跌。高度的不确定性、大量财富损失和降低的收入预期导致消费者信心降至创记录的低水平，并引发储蓄率大幅度攀升。伴随消费受到抑制，2008年四季度实际GDP下跌幅度超过5%，2009年一季度下跌5.7%，失业率升至8.5%。

在欧洲，金融体系遭受了比预期程度更大、更持久的冲击，宏观经济政策普遍反应较慢，信心因住户和公司活动大幅度削减而下降。对以美国为基础的资产的风险暴露给银行体系造成重大震荡，因为欧洲主要金融机构之间联系密切，且杠杆程度较高。2009财年期间，大多数先进国家出现了大幅下滑。

在亚洲，先进经济体遭受的打击最为严重，因其对特别是消费品的外部需求下滑的风险暴露程度更大。日本的日元升值和相对收紧的信贷状况进一步增加了出口部门问题，2008年四季度，经济收缩

幅度达到14%（年率）。然而，该地区部分国家于2009年开始出现温和复苏迹象。

加拿大、澳大利亚和新西兰等其他先进经济体应对了不利的贸易条件冲击和私人财富大规模减少的影响，以及对加拿大来说，美国需求减弱的影响。然而，在经历了若干年的审慎财政政策管理和较为保守的金融体系监管之后，相比其他先进经济体，这些国家能够更好地缓解需求的进一步下跌。

新兴市场

新兴欧洲受到总的全球资本流动收缩和资本逃离风险资产的严重打击。该地区许多国家严重依赖于西欧银行的资本流入来维持本地信贷繁荣。该地区存在着大量的欧洲内部跨境银行风险暴露，新兴欧洲国家的许多银行都是由陷入困境的外国金融机构所拥有。2008年秋，状况急剧恶化，主权利差全面上升，具有灵活汇率机制的国家的汇率大幅度贬值。先进国家市场进口需求下滑、房地产价格崩溃、信贷获得受限以及在大规模资产负债表错配情况下出现货币贬值，这些因素造成非常严重的硬着陆，某些国家甚至爆发全面危机。一些国家在出口和产出下跌、政府收入恶化的情况下，接受了来自基金组织和其他国际金融机构的支持以维持其国



英国港口成排的进口汽车。

际收支。

去年，独联体国家经历了最严重的逆转。独联体经济体遭受了三个重大冲击：外部融资被切断或大幅度削减；独联体出口市场需求下滑；商品价格，特别是能源价格崩溃。若干独联体国家的金融体系十分开放，更容易受到国外金融动荡的影响。在经历了若干年的强劲增长之后，预计2009年产出将收缩5%以上。由于汇率贬值传导效应，预计2009年通胀缓解程度将不如其他新兴市场那么大。货币疲软给独联体国家用外币借款的非金融公司造成严重负担，要求它们大规模削减投资和就业。

拉丁美洲也遭受了与独联体国家一样的三重冲击，但是，总体影响却没有欧洲那么严重，这是因为拉丁美洲的公共和私人资产负债表相对强劲，从负债方来看，金融体系对先进经济体银行体系的风险暴露较小，且若干大型经济体能够运用汇率来吸收冲击所带来的影响。然而，金融危机仍造成2008年底股票市场抛售、融资成本上涨，公司和主权债务利差扩大。资本流动减少，那些实行灵活汇率机制的国家的本币大幅度贬值。紧接着，信贷增长迅速放慢，工业生产和出口崩溃。中美洲和加勒比国家由于旅游收入和汇往该地区的汇款大幅下降，也遭受了打击，若干中美洲和加勒比国家寻求来自基金组织和其他国际金融机构的支持。

2009财年期间，石油价格大幅下跌给中东和南美洲的经济体造成严重影响。其他国家也受到出口、旅游、汇款和外国直接投资下降的影响。伴随外部状况恶化，资本流动逆转，若干股票和房地产市场出现下跌。为了加快经济增长，政府迅速出台了大规模支出计划，运用了繁荣时期所积累的大规模缓冲。

低收入国家

虽然低收入国家（特别是那些撒哈拉以南非洲国家）和先进经济体之间的金融联系相对有限，但是，很少有国家能够逃脱此次经济风暴。出口需求减弱，同时，来自低收入国家的大多数商品的价格下跌。另一方面，世界商品价格下跌确实有助于降低通胀并有抵消性的贸易条件效应。伴随商品出口价格下跌，粮食和燃料等商品进口价格也出现下跌，这往往提高了最贫困人口的实际收入。

然而，劳工汇款减少、全球信贷状况紧缩、外国直接投资减少等因素却造成外部平衡恶化。低收入国家的总体财政状况恶化，这主要是因为一些石油出口国的财政平衡出现大规模变动。对于其他国家，财政状况遭削弱的理由总体来看是适当的，并得到了基金组织安排的支持。决策者采取措施维护

宏观经济稳定，并保护近年来所取得的来之不易的减贫成果。然而，由于用于弥补外部赤字的融资的

可获得性变得更有限，那些面临严重的国内和外部融资约束的国家寻求捐助国更多的支持。



第三章 恢复全球金融稳定

恢复全球金融稳定

异乎寻常的全球金融危机给基金组织多数成员国带来了一系列严峻的政策挑战，并对全球经济造成系统性风险。基金组织将全部注意力放在应对危机带来的政策挑战上，包括帮助已经陷入危机的国家的政府制定全面的政策框架，对于其他脆弱国家，则加强应急规划和危机准备，并加强监督。基金组织与其他国际机构和标准制定者合作，立即确定了核心宏观经济和金融政策回应，以帮助尽量降低危机的经济和社会成本。基金组织随后鼓励尽早采取行动，促进成员国的对话，并着手开展分析危机原因和从危机中吸取经验教训的关键工作。基金组织通过融资和政策咨询直接向成员国提供帮助，更多地侧重于宏观金融联系、蔓延风险、金融安全网以及危机准备和管理。它还建议各国在有余地的情况下向经济活动提供支持。

2008年上半年，在应对危机方面，基金组织将精力放在协助成员国、尤其是低收入国家克服粮食和燃料价格冲击的影响上。随着2008年后期全球金融市场危机加剧，基金组织的重点转向全球金融市场危机，严重危机使基金组织在2009财年批准的贷款达到创纪录水平。在某些情况下，基金组织的迅速反应得益于紧急融资机制的启动，这种机制使执董会能够在接到成员国申请的数日内批准对成员国的资金支持。贷款的强化自然使人把注意力集中到基金组织贷款工具的充分性上。在本财年下半年，对这一方面进行了彻底的内部检查，最终对基金组织贷款实行了重大改革，使其更紧密地与成员国的当前需要保持一致。贷款的增加还使基金组织内外部的注意力集中到基金组织是否有充分的金融资源满足成员国可能的需求水平。为此，各双边渠道承诺提供支持，20国集团于2009年4月承诺将基金组织的贷款资源增加两倍。

在采取努力满足成员国的迫切需要的同时，基金组织还着手评估危机的根源及其在全球范围内的传播机制，吸取教训，以帮助确保类似的危机不再发生。工作人员在整个一年内开展的分析为执董会2009年2月关于危机初步经验教训的讨论提供了信息。这方面的讨论使人能够深入了解导致危机的政策和监管失效，并确定了当前的优先事项和防范未来危机的关键领域。随着危机继续铺开，基金组织不间断监测世界经济的发展变化，并评估对成员国的影响。工作人员定期向执董会报告关于各地区和各国发展的最新情况。

在危机提出的许多问题中，有一个问题是基金组织监督的作用，具体而言，监督工作在避免危机方面能否发挥更大作用，可以采取哪些步骤提高基金组织的有效性，帮助防止再次发生危机。2008年10月完成的三年一度的监督检查使执董会有机会全面评估基金组织的监督工作，并形成了基金组织的第一份《监督重点声明》。在这一年中，基金组织还强调如何将金融部门问题更系统地纳入监督工作（尤其是基金组织与成员国的第四条磋商），执董会于2009年2月举行了关于这一议题的非正式研讨会。基金组织制定了计划，将年度脆弱性分析扩展到先进经济体，并对各成员国向基金组织提供数据的情况进行了检查，突出显示了数据覆盖面和充分性对于防范和处理危机的重要性。即使在基金组织将注意力和资源集中于帮助管理和解决危机的过程，基金组织在双边、多边和地区监督领域的核心工作仍在继续。

应对危机

危机的深化

2007年底之前，基金组织已经强调了全球经济和金融稳定面临的不断增加的风险。⁵ 2009财年之初，基金组织继续关注这些风险及其影响，特别是，对世界各地金融市场的稳定性和健全性的不断加剧的担忧，以及2008年上半年粮食和燃料价格猛涨对成员国，特别是低收入国家的影响。另外，基

金组织当前的双边和多边监督日益侧重于金融风险。2008年10月之后，随着全球金融市场和经济环境急剧恶化，粮食和燃料价格的高涨从年中开始逆转（到2008年第四季度名义价格降到五年来的最低水平），基金组织将注意力集中于向受金融危机影响的国家，特别是向新兴市场国家提供紧急资金支持，并确保基金组织有适当的工具和充分的资金应对危机。基金组织还积极参与评估先进国家的适当政策回应，如财政和货币刺激（后者包括非常规措施）和对金融部门采取的修复措施，同时鼓励各国避免实行保护主义。

粮食和燃料价格上涨

针对一段相对短暂、但破坏性很强的粮食和燃料价格暴涨，2008年6月举行了一次非正式的向执董会简要通报情况的会议，讨论了粮食和燃料价格上涨的宏观经济影响和政策回应。⁶ 价格高涨对基金组织的低收入成员国造成尤其严重的影响，基金组织相应增加了对这些国家的资金援助，以缓解价格冲击。扩大了若干低收入国家在基金组织减贫与增长贷款下的安排，帮助它们应对价格上涨（见第四章“对低收入国家的支持”）。基金组织还将注意力集中于新兴市场面临的日益增加的风险。2008年7月，执董会初步讨论了新兴市场经济体面临的宏观金融和跨境风险。2008年7月初举行了一次公开研讨会，来自新闻媒体、民间社会组织和学术界的100多位代表参加，举行这次研讨会是与公布工作人员评估商品价格高涨对低收入和新兴市场国家经济影响的报告相关的（见网页专栏3.1）。⁷ 研讨会的结论是，石油和粮食价格高涨的影响虽然普遍存在，但对面临国际收支问题和通胀加剧，并依赖进口的贫困国家最为严重，其中，这些国家的贫困人口面临严重困难。

金融市场危机

基金组织认识到危机正延伸到全球范围，因此于年中将工作重点放在了解和吸取迄今为止的经验教训，加强与金融稳定委员会的合作以及根据金融

稳定委员会的建议开展工作上。

到2009年9月，全球危机进入一个新的阶段，危机迅速显著恶化。基金组织为此确定了政策挑战，包括更加重视宏观金融联系的必要性；改革了贷款工具；对其在成员国中发挥的融资作用和其资源的充足性进行了检查；向受危机影响的国家提供了紧急贷款。在注意到危机正在向新兴市场蔓延后，总裁在2008年10月强调基金组织随时准备迅速采取行动，运用其紧急融资机制（见专栏3.1）。执董会随后在2008年末和2009年初批准了七个国家在该机制下的加速资金支持申请。2009财年下半年，基金组织贷款达到前所未有的水平（见专栏3.2和“资金支持”）。

在2008年10月的年会上，国际货币与金融委员会要求基金组织带头从危机中吸取政策经验教训，并为恢复信心提出行动建议。此外，在2008年11月的一次紧急首脑会议上，20国集团领导人要求基金组织帮助协调各方面在吸取危机经验教训的基础上建立新的金融架构的努力。在2009年4月举行的第二次会议上，20国集团领导人强调需要建立新的金融架构，并承诺向基金组织提供更多资源，以帮助各国应对危机。

2008年10月，执董会对基金组织与金融稳定委员会的合作开展讨论。⁸ 执董们欢迎有机会评估基金组织针对危机采取回应措施，同时强调各国当

局、标准制定机构、国际金融机构和私人部门之间需要密切合作，指出基金组织在宏观金融分析方面作为最主要的国际机构发挥关键作用。他们支持基金组织将监督和金融部门工作的重点更多地放在金融危机带来的政策挑战上，并强调应更加重视协助成员国识别和弥补金融监管缺口。自金融稳定委员会成立以来，基金组织与其密切合作。受到这种合作的鼓舞，执董们认为应当加强这种合作并探索具体的合作形式，包括在金融稳定评估和两机构联合推介机会方面。

作为目前与金融稳定委员会共同开展工作的一部分，基金组织和金融稳定委员会在2008年10月共同主办了一次关于金融动荡和政策回应的高层会议（见网页专栏3.2）。会议审议了成熟金融市场面临的主要挑战和风险，并分析了对新兴市场的影响和传导渠道。基金组织还与金融稳定委员会合作开展早期预警分析，2009年2月，执董会讨论了该分析拟采用的程序。

采用有关工具，应对危机带来的挑战

基金组织的一项主要宗旨是，在具有充分保障的前提下，向面临国际收支问题的成员国提供资金援助。基金组织贷款在解决危机中发挥独特的作用，通过降低成员国的问题发展成为全面的危机和蔓延到其他国家的风险，促进全球金融稳定。因

专栏 3.1

基金组织的紧急融资机制

基金组织的紧急融资机制建立于1995年，使基金组织能够迅速批准向其成员国提供贷款。通过紧急融资机制，基金组织执董会可以比处理正常的基金组织贷款规划更加迅速地采取行动。这个机制下的紧急程序应该仅在很少的情况下使用，这些情况表明或有可能导致某个成员国的对外账户出现危机，从而需要基金组织立刻采取对策。启动紧急程序的条件包括有关成员国愿意立即与基金组织举行加快速度的谈判，其前景是及早商定并执行具有足够的力度来解决问题的措施。

在当前的全球危机爆发之前，紧急融资机制只使用过五次：1997年亚洲危机期间为菲律宾、泰国、印度尼西亚和韩国所使用；2001年为土耳其所

使用。在2009财年，由于全球经济下滑的突然性和强烈程度，又有7个国家（亚美尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、爱尔兰、拉脱维亚、巴基斯坦和乌克兰）通过这个机制从基金组织得到加速提供的资金援助。

在紧急程序下，基金组织管理层向执董会通报启动紧急程序的意图并说明理由。将尽快散发一份简短的书面报告，说明有关成员国的经济局势。一旦同有关国家政府就一项规划达成谅解，将散发基金组织工作人员报告，执董会则将在72小时内审议关于实行规划请求。有关成员国过去同基金组织的合作情况对基金组织能够评估局势并商定必要纠正措施的速度有很大影响。

此，基金组织贷款机制有效满足需要是至关重要的。

随着危机深化，执董会大量讨论基金组织的贷款工具以及如何最好地使基金组织的工具适应成员国的需要。⁹ 在这些讨论之后，最终于2009年3月批准了若干意义深远的改革。

3月份的改革

为了使基金组织能够在危机中满足成员国的需要并加强其防范和化解危机的能力，执董会在2009年3月批准了对基金组织非优惠贷款框架的全面改革。¹⁰ 此前的18个月里，执董会多次进行讨论，工作人员开展了大量工作，以评估和确定能最有效地使基金组织满足成员国不断变化的需要的改革。这一全面改革就是在这基础上形成的。所批准的改革包括改善基金组织对所有借款国的贷款条件，实行新的灵活信贷额度，增强基金组织传统的备用安排的灵活性，将非优惠资金的正常贷款限额增加一倍，简化成本和期限结构，并取消某些很少使用的贷款机制（见专栏3.3）。作为补充步骤，基金组织还检查和改革了对低收入成员国的优惠贷款工具（见第四章的“重新评估低收入国家融资和债务可持续性”）。

预计改革将提高基金组织的非优惠贷款机制在满足成员国融资需要方面的有效性，同时维护对基金组织资源的充分保障，这是通过以下措施实现的，即改革适用于所有基金组织安排（包括优惠贷款安排）的贷款条件框架，提高非优惠贷款限额，

以及改革高额和预防性非优惠贷款的定价。对基金组织非优惠贷款工具和政策的所有方面，即现有的普通资金账户贷款机制、贷款条件框架、贷款限额、收费和费用、以及期限，进行了评估。通过加强预防性贷款工具并根据成员国政策和基本面的强弱调整对基金组织资金的使用，改革旨在鼓励成员国寻求基金组织支持，从而降低危机可能性或减少其最终成本。这些改革，加上大幅增加基金组织资源（见“确保基金组织有充足的资源应对危机”），提供了一个强大的平台，使基金组织能够做出有力回应，帮助成员国应对当前和未来的危机。

执董们总体上认为总体改革方案实现了令人满意的折衷，平衡了成员国的不同利益。关于灵活信贷额度，执董们同意，两年后应当对其进行检查，或者，如果灵活信贷额度下的承诺达到1000亿特别提款权，应更早进行检查。执董们还支持在更常规的基础上提供高限额预防性备用安排并使其设计更加灵活。他们认为，附加费和回购预期的改革在以下两方面之间取得了平衡，即一方面简化基金组织贷款的成本和偿还结构，另一方面降低信用和流动性风险并鼓励及时偿还基金组织资金。

基金组织成员国对贷款机制改革做出了迅速回应。在2009年3月末宣布改革贷款机制后的第二周，墨西哥、波兰和哥伦比亚提出了灵活信贷额度安排申请。2009年4月中旬，基金组织批准了第一笔数额为470亿美元的对墨西哥的灵活信贷额度安排，这是基金组织历史上最大一笔贷款安排。（波兰和哥伦

专栏 3.2

基金组织在2009财年作出史无前例的贷款承诺

全球金融危机的加剧致使基金组织在2009财年的贷款承诺达到创纪录水平，通过基金组织的紧急融资机制加快了很多贷款的批准速度。基金组织通过其非优惠贷款机制批准向15个成员国提供658亿特别提款权的贷款，这些安排除了一个之外，都是在该年度的下半年批准的。同样，基金组织批准通过其优惠贷款机制为26个国家提供贷款或扩大其现有安排，总额为11亿特别提款权，优惠机制是按补贴利率向低收入国家提供融资。在这么短的时间内批准这样的数额就基金组织来说是史无前例的。

由于对基金组织资金的需求庞大，人们对这些资金是否足以应付危机感到关切，致使一些成员国承诺提供资助，二十国集团也于2009年4月承诺把基金组织的非优惠贷款资金增加两倍，把其优惠贷款能力增加一倍（见“确保基金组织有充足的资源应对危机”）。需求的增加也是当前对基金组织贷款工具包的检查的原因之一，这次检查导致于2009年3月对基金组织的贷款机制进行了一次重大改革（见“采用有关工具，应对危机带来的挑战”）。

专栏 3.3

基金组织非优惠贷款改革的主要内容

- 使贷款条件框架现代化，以保证基金组织拨付贷款时的条件有足够的侧重和经过适当调整，以适合成员国政策和基本要素的强弱不同。做到这一点的办法是更多地使用预先确定的资格标准（事先贷款条件），并使传统（事后）贷款条件所采用的方式具有更大灵活性。此外，对结构改革的监督现在是结合规划检查进行，而不是使用结构性业绩标准进行，基金组织的所有安排，包括与低收入国家之间的安排，都已停止使用后者。
- 建立灵活信贷额度，其用途是预先向基本要素和政策非常健全的成员国提供大额融资。灵活信贷额度仅限那些符合以下严格资格标准的成员国使用：
 - 具备可持续的对外状况；
 - 资本账户状况由私人流动占主导；
 - 具有稳定地以优惠条件进入资本市场筹集主权债务的记录；
 - 在请求实行预防性安排的时候，尽管有可能出现使得基金组织有必要提供援助的国际收支压力，但储备状况相对而言仍然宽裕；
 - 公共财政健全，包括按照严格和系统的债务可持续性分析，确定具有可持续的公债状况；
 - 通货膨胀率在健全的货币和汇率政策环境下稳定地保持在低水平；
 - 不存在有可能立即导致系统性银行危机的银行偿付能力问题；
 - 有效的金融部门监督；
 - 数据透明和健全。

由于实行严格的资格标准，在灵活信贷额度下的提款不与同有关国家商定的政策目标挂钩。灵活信贷额度在设计上的灵活性在于它没有贷款上限，偿还期限长（3/4-5年），贷款展期不受限制，而且可同时用于满足或有的（预防性的）和实际的国际收支需要。

- 加强备用安排。备用安排是基金组织解决危机的最常用贷款工具，通过加强这些安

排，提供了灵活性，并保证通过加强使用，把其也作为一个预防危机的工具，供那些可能没有资格享受灵活贷款额度的成员国利用。经过修改的备用安排框架规定，如果有关成员国的政策和所面临国际收支问题的性质使得有必要，允许前倾使用贷款以及降低检查和购买的频率，从而增加了灵活性。

- 简化基金组织的贷款工具包，为此取消某些很少使用或从来没有使用过的贷款机制，即补偿融资贷款、补充储备贷款和短期流动性贷款，这些机制针对的都是范围很狭窄的国际收支问题。
- 把贷款限额翻一番，增加至每年不超过份额的200%，累计不超过份额的600%。较高的限额使各国有信心认为，它们将能够得到充裕的资金来满足自己的融资需要。仍有余地来超过这些限额获得贷款，例如利用灵活信贷额度，或在也经过了彻底改革的特殊贷款限额框架之下接受强化的检查。
- 调整和简化各种贷款机制的高额贷款和预防性贷款的费率结构。附加费继续使基金组织得以增加储备，用于缓解信用风险。经过修订的附加费率表还增加了鼓励及早还款的价格刺激因素。以前基于时间的回购预期政策已被废除。对承诺费率表进行了调整，以帮助控制大规模预防性贷款（创立灵活信贷额度和改革高额预防性备用安排的措施有助于提供这种贷款）给基金组织带来的流动性风险。

1 作为对全球经济环境的不断恶化所作回应的一部分，基金组织于2008年10月下旬建立了短期流动性贷款机制，将其作为一个迅速支付的贷款机制，帮助那些可以进入市场融资，经济政策非常健全，但是在全世界资本市场中面临暂时的流动性问题的国家。然而，在基金组织于2009年3月进一步完善其各项工具，以满足这类国家的需要时，执董会批准了灵活信贷额度，其中包括了短期流动性贷款机制的所有特征，从而取代了该机制。

比亚的灵活信贷额度安排申请是在墨西哥申请之后一周收到的，在基金组织的财年结束时正在讨论，在2010财年初得到批准。）

确保基金组织有充足的资源应对危机

全球危机带来的一个关键问题是，基金组织的资源是否足以满足成员国的融资需要。执董会在2009年初讨论了这一问题，国际货币与金融委员会随后在其春季会议上同意大幅增加基金组织的贷款资源（见专栏3.4和网页专栏3.3）。2008年末，执董会在增加基金组织贷款背景下讨论了基金组织预防性余额的充足性这一相关问题（专栏3.5）。

2009年2月初，执董会开始讨论补充基金组织贷款资源的可选方案。¹¹ 执董们强调，基金组织应做好充分准备，在提供国际收支支持方面发挥核心作用。多数执董认为谨慎的做法是尽量做好准备，并认为将基金组织贷款能力比危机前提高将近一倍的做法，至少在临时基础上，是适当的。

在重申份额目前是、且今后仍应作为基金组织融资的基本来源的同时，执董们同意，就普遍增加份额达成一致将花时间，因此，对于满足近期需求而言，这种增资不是一种适当的选择。但许多执董认为应当普遍增加份额，并呼吁将第十四次份额总检查讨论的时间表提前。（2009年4月，国际货币与金融委员会同意将检查最后期限提前到2011年1月，这是对20国集团领导人早先要求在此期限前结束检查的呼吁做出的呼应。）执董们同意，短期内，基金组织从官方部门借款是补充基金组织资金的最适当方法，可以采取多种借款方式，如双边贷款协议，基金组织向官方部门发行票据，以及增加和扩大新借款安排，这些都值得进一步考虑。

2009年4月初的20国集团首脑会议支持大幅增加基金组织的贷款资源。在首脑会议上，由工业和新兴市场经济体组成的20国集团重申了基金组织在国际金融体系中发挥的核心作用，同意通过成员国立即提供2500亿美元融资而增加基金组织的可用资源，这些融资随后将纳入一项扩大的、更灵活的新借款安排，该安排将最多增加5000亿美元。除了将基金组织危机前贷款能力增加两倍这一目标外，20国集团领导人还同意通过普遍分配2500亿特别提款权向世界注入额外的流动性。2009年4月，国际货币与金融委员会支持20国集团关于增加基金组织可用资源和普遍分配特别提款权的呼吁。

通过成员国双边融资将基金组织危机前贷款能力立即扩大一倍，其目的在于帮助防止危机深化并支持全球复苏，这包括双边已经承诺的资金。2009年2月，日本同意向基金组织提供1000亿美元的额外资金（这是有史以来基金组织单个成员国提供的最大一笔补充融资），用于增加基金组织在全球

经济和金融危机中的可贷资金。¹² 欧盟成员国在2009年3月承诺了1000亿美元的额外资金。日本和欧盟成员国提供的资金，加上20国集团首脑会议前后承诺的额外融资（加拿大、挪威和瑞士），以及来自其他渠道的承诺，将使基金组织的资源至少增加2500亿美元，符合20国集团的承诺。

这些双边协议随后将被纳入一项扩大的、更灵活的新借款安排，该安排将最多增加5000亿美元。拟对新借款安排作出修改的目的是，通过在现有26个参加方的基础上进一步扩大参加方数目，将总信贷安排最多扩大至5500亿美元（包括现有新借款安排的约500亿美元），并提高新借款安排的灵活性，使新借款安排成为基金组织常规融资机制的更强有力的后备。基金组织随后着手与现有和潜在参加方开展工作，以迅速推进这些改革。

采取了类似努力将基金组织的优惠贷款能力扩大一倍，以满足低收入国家的融资需要。20国集团也支持这一举措，有关工作朝着这一方向推进（见第四章“对低收入国家的支持”）。

此外，20国集团关于大规模普遍分配特别提款权的提议也得到推进，这虽然不会增加基金组织的贷款能力，但将通过增加成员国的储备帮助它们克服危机。2009年4月，向执董们非正式地简要通报了拟议的特别提款权分配，同月，国际货币与金融委员会要求基金组织提出具体建议，评估普遍分配的理由并描述如何实施，该建议将在2009年年会之前生效。

资金支持

常规贷款

全球金融危机和由此产生的对许多成员国的国际收支压力使得基金组织2009财年的贷款和贷款承诺急剧增加。表3.1和3.2及图3.1列出了所提用的贷款的细节，专栏3.6描述了基金组织的贷款程序。2009财年利用基金组织的紧急融资机制（见专栏3.2）批准了空前数量的贷款安排（见图3.2）。批准了大规模特殊限额备用安排，这是大额一揽子融资计划的一部分，这些计划涉及与其他融资来源的协调，包括欧盟、世界银行和其他双边贷款。在批准的备用安排中，有四笔最初是预防性的，具有特殊限额。一项安排是在基金组织新的灵活信贷额度下批准的（见“采用各项工具应对危机带来的挑战”）。向普通资金账户的还款总计18亿特别提款权，其中85%反映了备用安排下的还款义务。2009年4月1日取消了预期基础上的回购，这是基金组织对贷款工具实行的改革的一部分（见“采用各项工具应对危机带来的挑战”）。

专栏 3.4

基金组织从何处筹资

基金组织的大部分贷款资金是成员国提供，主要是通过基金组织基于份额的常规融资机制提供。

基金组织为每个成员国确定一个份额，大致是以成员国在世界经济中的相对规模为基础，这个份额决定着成员国对基金组织出资的上限。一个国家在加入基金组织时，一般以储备资产——即被广泛接受的外币（例如美元、欧元、日元或英镑）或特别提款权¹——的形式缴纳其份额的大约四分之一。其余四分之三使用成员国的本国货币缴纳。至少每五年对份额进行一次检查；第十三次份额检查于2008年1月完成。

基金组织可以使用其持有的国际收支和储备状况良好的成员国通过份额缴纳的货币来为贷款融资。基金组织持有的这些货币，再加上其自己所持特别提款权，构成其自己的可使用资金。如果需要，基金组织可以通过借款来补充自己的可使用资金。基金组织有两项常备多边借款安排，即新借款安排和借款总安排。在这两项安排下，一些成员国

和机构随时准备借给基金组织更多资金，其数额在2009年4月底总共达340亿特别提款权（大约520亿美元）。2007年把这些安排从2008年开始再次延长了五年。此外，基金组织在2009年2月与日本缔结了一项双边借款协定，在2009财年行将结束时，又有其他成员国承诺通过双边借款安排加强基金组织的贷款能力（见本章正文）。

基金组织网站载有详细信息，介绍基金组织财务结构的各个方面并定期报告其财务活动的最新情况，网址是www.imf.org/external/fin.htm。

- 1 进一步介绍见“基金组织从何处筹资——情况介绍”，载于基金组织网站，网址是www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm。
- 2 关于特别提款权的说明见“特别提款权——情况介绍”，载于基金组织网站，网址是www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm。

专栏 3.5

基金组织的预防性余额是什么？

基金组织维持以下资金，将其作为预防性余额：(1) 在基金组织的普通储备和特别储备中所持留存收益，这项资金可以随时用来吸收财务损失，包括信贷或收入损失；(2) 特别应急账户（第一号特别应急账户）中的余额。这是一个指定用途的余额，专门用于在某个成员国未能偿还过期的债务本金从而导致损失的时候保护基金组织。

预防性余额提供了一个必不可少的缓冲，在信用风险和收入风险引起损失的时候保护基金组织，同时也是一项重要的收入来源。因此，充裕的预防性余额对于保护成员国交给基金组织的储备资产的价值来说至关重要，而且在基金组织需要大量借款

补充其资金的时候（它已做出这样的安排；见本章正文）也发挥关键作用。

2008年12月，执董会审议了基金组织预防性余额的作用和充裕程度。执董们注意到，当前的全球金融危机致使基金组织发放的信贷迅速增加，使得风险重心迅速地从收入风险转向信用风险。执董们商定，目前将保留现有的预防性余额目标数额，即100亿特别提款权，但一些执董评论说，如果贷款大幅度增加并保持在高水平，可能需要增加这一数额。执董会还支持建立一个更加透明和基于规则的储备积累框架，同时强调，考虑到基金组织贷款业务的独特性，仍需要作出很多判断。



布隆迪，从卡车上卸载蔬菜。

优惠融资和债务减免

截至2009年4月30日，28个成员国的经济规划得到减贫与增长贷款或外生冲击贷款—高额贷款部分安排的支持，承诺总额为18亿特别提款权，未提用余额为8亿特别提款权。截至2009年4月30日，56个国家的优惠贷款余额总计41亿特别提款权。表3.3和图3.3提供了关于基金组织优惠贷款机制下的新安排和增加贷款额的信息。

重债穷国倡议和多边减债倡议下的债务减免是基金组织目前开展的另一项重要工作。¹³ 2009财年，两个成员国（科特迪瓦和多哥）达到了重债穷国倡议下的决定点，布隆迪达到了完成点。¹⁴ 截至2009年4月30日，35个国家达到了该倡议下的决定点，其中，24个国家达到完成点。达到完成点的国家有资格获得多边减债倡议下的债务减免。基金组织在重债穷国倡议下总共承诺了23亿特别提款权，拨付了18亿特别提款权，在多边减债倡议下总共提供了23亿特别提款权的债务减免。

从金融危机中吸取的教训

了解已经发生的事情，并为未来吸取教训

第一章强调的结论和教训来自于基金组织工作人员和执董会在2009财年、特别是该财年下半年从不断开展的分析中形成的许多结论和教训。执董会在2008年10月和2009年2月开展的活动以工作人员的工作为基础。工作人员首先分析了粮食和燃料价格冲击带来的外溢效应，随后分析全球金融崩溃。

2008年10月，在“燃料和粮食价格补贴——问题与改革方案研讨会”上，执董会讨论了因商品价格高涨而实行的财政补贴的跨国外溢效应和其他效应。¹⁵ 执董们注意到，在燃料和粮食价格大幅上涨之后，补贴迅速增加。他们指出，价格补贴能通过对全球变暖、国际价格、走私和地区污染的影响而产生显著的跨国外溢效应，并讨论了对这些补贴实行改革，以提高有效性，降低对经济的扭曲效应并减少财政成本，同时保护脆弱群体。

执董们支持让价格上涨充分传导到消费者，以促进效率和控制不利外部影响，但他们强调，在充分传导的同时，必须实施补偿性措施保护脆弱群体，同时承认，在许多国家，实施这种措施将带来实际操作和政治方面的挑战。执董们注意到，许多低收入国家和新兴市场国家缺乏能力实行有针对性的安全网，从而难以传导价格上涨，因此，他们认为，这些国家可能必须逐步取消普遍的补贴或减税（较高收入家庭从中获得过大好处），同时建立更有效的安全网。

2009年2月，执董会讨论了工作人员应国际货币与金融委员会要求所做的关于危机初步教训的详细分析。¹⁶ 执董们强调了讨论的初步性质，并强调鉴于基金组织的使命，它有责任分析危机并在国家和国际层面上与其他参与方密切合作，帮助恢复全球金融稳定和经济增长。

尽管在危机各项原因（市场纪律、金融监管、宏观经济政策和全球监督的失效）的相对重要性上

表 3.1
基金组织的贷款机制

贷款机制（设立年份）	目的	条件	分阶段和监测 ¹
信贷档和中期贷款²			
备用安排（1952年）	向面临短期国际收支困难的国家提供中期援助。	成员国采取政策使人相信其国际收支困难将在合理的期间内得到解决。	视遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度购买（拨款）一次。
灵活信贷额度（2009年）	信贷档的灵活工具，针对所有国际收支需要，无论是潜在需要还是实际需要。	事先具有十分强劲的宏观经济基本面，经济政策框架和政策记录。	在贷款安排的整个期间内，可以先行提用批准的限额，但需完成一年安排的中期检查。
中期贷款（1974年） （中期安排）	提供较长期的援助，以支持成员国为克服长期性的国际收支困难而实施的结构改革。	实行为期三年，带有结构性议程的规划，并每年提交一份关于今后12个月政策的详细说明。	视遵守绩效标准和其他条件的情况，每季度或每半年购买（拨款）一次。
特别贷款			
紧急援助	针对下列原因引起的国际收支困难而提供的援助：		不分阶段，但战乱后援助可分两次或更多次购买。
（1）自然灾害（1962年）	自然灾害	采取合理的努力克服国际收支困难。	
（2）战乱后（1995年）	内乱、政治动荡或国际武装冲突造成的后果。	侧重于机构能力和行政能力建设，以便为高信贷档安排或减贫与增长贷款铺平道路。	
向低收入国家提供贷款的机制			
减贫与增长贷款（1999年）	为解决持续的结构性的国际收支问题而提供的较长期援助；目标是实现持久减贫的经济增长。	实行为期三年的减贫与增长贷款安排。减贫与增长贷款支持的规划以受援国在参与过程中制定的减贫战略文件为基础，并将宏观经济政策、结构性政策和减贫政策结合起来。	视遵守绩效标准的情况和审查结果，每半年（或偶尔每季度）拨款一次。
外生冲击贷款（2006年）	为应付突然冲击导致的暂时性国际收支困难而提供的短期援助		
（1）快速贷款部分	向外生和突然冲击造成的实际国际收支需要提供迅速援助	承诺实施适当的政策；在例外情况下，事先采取行动应对冲击。	通常一次性拨付。
（2）高额贷款部分	通过1-2年的高信贷档规划为外生冲击提供援助。	实行为期一至两年，涉及宏观经济调整的规划，使成员国能够对冲击作出调整，并采取那些对于针对冲击进行调整或缓减未来冲击影响很重要的结构改革。	视遵守绩效标准的情况，多数情况下在完成审查后，每半年或每季度拨款一次。

来源：基金组织财务部。

1 除减贫与增长贷款及外生冲击贷款外，基金组织用于提供贷款的资金主要来自成员国的认缴资本（在需要时可以临时通过借款补充这些资金）。基金组织为每个国家确定一个代表该国资金承诺额度的份额。成员国用基金组织接受的外币或特别提款权（见基金组织网站上的“特别提款权——情况介绍”，<http://www.imf.org/external/np/lex/facts/sdr.htm>）缴纳其部分份额，其余部分用其本币缴纳。拨付或提取基金组织贷款的方式是由借款国用本币从基金组织购买外币资产，借款国通过用外币从基金组织购回本币而偿还贷款（基金组织的融资机制见网络版专栏3.3）。减贫与增长贷款的资金是由单独的减贫与增长贷款信托提供的。

2 从普通资金账户拨付的资金的基本费率设定在比每周的特别提款权利率高一定幅度。该基本费率适用于在基金组织每个财政季度内从普通资金账户提取的所有资金的每日未偿余额。此外，除了储备档提款之外，对从普通资金账户提取的每笔基金组织资金收取0.5%的一次性服务费用。对于根据备用安排、灵活信贷额度（对6个月灵活信贷额度按比例收取）或中期安排在每个（年度）期间提取的金额，收取预支承付费（对不超过份额200%的承诺额收取25个基点，对超过份额200%但不超过1000%的部分收取30个基点，对超过份额1000%的部分收取60个基点）；在以后根据有关安排提款时，按比例退还这项收费。

贷款限额 ¹	回购(偿还)条件		
	收费 ²	还款期限(年)	分期还款
年度: 份额的200%; 累计: 份额的600%。	基本费率加附加费(对超过份额300%的数额收取200个基点的附加费; 对超过份额300%三年以上的数额收取300个基点的附加费)。 ³	3½-5	每季度
没有预先规定的限额。	基本费率加附加费(对超过份额300%的数额收取200个基点的附加费; 对超过份额300%三年以上的数额收取300个基点的附加费)。 ³	3½-5	每季度
年度: 份额的200%; 累计: 份额的600%。	基本费率加附加费(对超过份额300%的数额收取200个基点的附加费; 对超过份额300%三年以上的数额收取300个基点的附加费)。 ³	4½-10	每半年
一般不超过份额的25%, 但在例外情况下可提供最高为份额50%的更大金额。	基本费率; 但在有资金的情况下, 费率可补贴至每年0.5%的水平。	3½-5	每季度
份额的280%; 例外情况下可达份额的370%。	0.5%	5½-10	每半年
每次冲击不超过份额的50%。限制在五年内两次冲击。	0.5%	5½-10	每半年
份额的150% (减去针对同一次冲击在快速贷款部分下的任何拨付余额)。			

3 信贷档是指相对于成员国在基金组织份额的比例表示的购买(拨付)规模。例如, 成员国份额的25%以内的贷款拨付是第一信贷档拨付, 它需要成员国证明自己正在采取合理的努力来克服国际收支困难。超过份额25%的贷款拨付请求称为高信贷档请求; 这些分档的资金以借款国达到一定的实绩目标为条件分期拨付。此类贷款拨付通常结合备用安排或中期安排进行。不根据任何安排获得基金组织资金的情况很罕见, 并且今后预计仍将如此。

4 新的附加费体系(见表格所列)于2009年8月1日生效。2009年11月实行的旧附加费体系实行以下费率: 对超过份额200%的信贷余额, 在基本费率基础上加收100个基点, 对超过份额300%的信贷余额, 以基本费率基础上加收200个基点。2009年8月1日在信贷档或中期贷款下具有未偿信贷或具有该日期之前批准的有效安排的成员国, 可以选择使用新的或老的附加费体系。

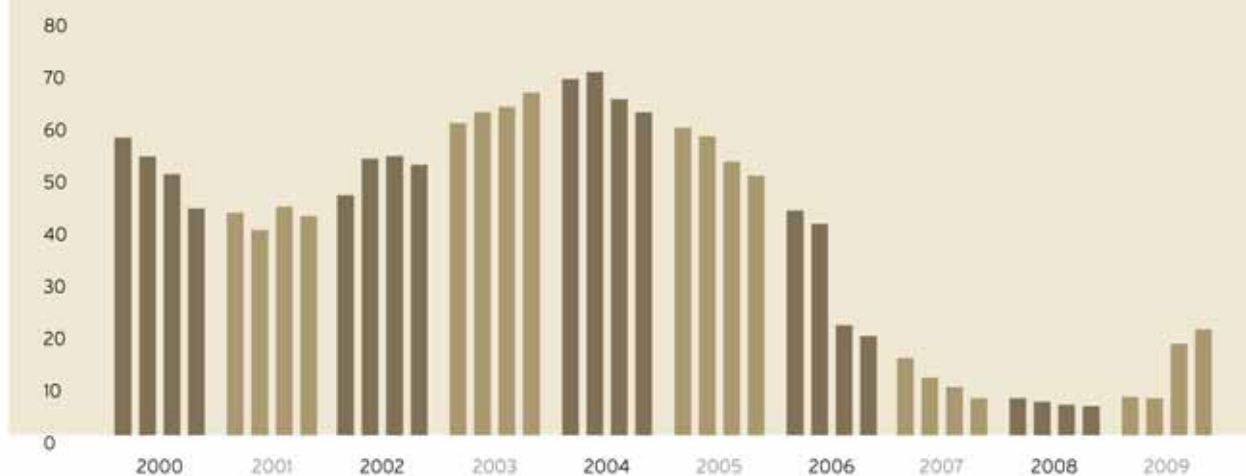
表 3.2
2009财年在主要贷款机制下批准的安排
(百万特别提款权)

成员国	贷款安排的类型	生效日期	批准的数额
新安排			
亚美尼亚 ¹	28个月备用安排	2009年3月6日	368.0
白俄罗斯	15个月备用安排	2009年1月12日	1,618.1
哥斯达黎加	15个月备用安排	2009年4月11日	492.3
萨尔瓦多	15个月备用安排	2009年1月16日	513.9
格鲁吉亚 ¹	18个月备用安排	2008年9月15日	477.1
危地马拉	18个月备用安排	2009年4月22日	630.6
匈牙利 ¹	17个月备用安排	2008年11月6日	10,537.5
冰岛 ¹	24个月备用安排	2008年11月19日	1,400.0
拉脱维亚 ¹	27个月备用安排	2008年12月23日	1,521.6
墨西哥	12个月灵活信贷额度	2009年4月17日	31,528.0
蒙古	18个月备用安排	2009年4月1日	153.3
巴基斯坦 ¹	23个月备用安排	2008年11月24日	5,168.5
塞尔维亚	15个月备用安排	2009年1月16日	350.8
塞舌尔	24个月备用安排	2008年11月14日	17.6
乌克兰 ¹	24个月备用安排	2008年11月5日	11,000.0
总计			65,777.3

来源：基金组织财务部。

¹ 在基金组织紧急融资机制的程序下批准。

图 3.1
2000财年至2009财年的常规贷款余额
(10亿特别提款权)



来源：基金组织财务部。

存在不同看法，执董们认为有必要在广泛领域和许多层面采取补救行动，这意味着政策制定者需制定雄心勃勃的议程，同时必须采取协调行动。他们建议在金融监管领域考虑实行各项重点改革：

- 扩大监督范围，将更广泛的机构和市场包括在内，实行更有效的跨职能监管和合作；
- 重新检查现有的监管和体制做法，降低顺周期性；
- 改变流动性管理做法和监管政策，确保金融机构保持更高的流动性缓冲；
- 加强具有系统重要性的金融机构和市场的公共信息披露做法，将信息披露转化为对机构和系统性风险的有效评估，并将这种信息纳入早期预警框架和宏观审慎政策的制定；
- 改善跨境和跨职能监管和合作，促进各市场之间的公平竞争环境；
- 加强各国的流动性框架，并在国际层面上增强提供跨境流动性的机制。

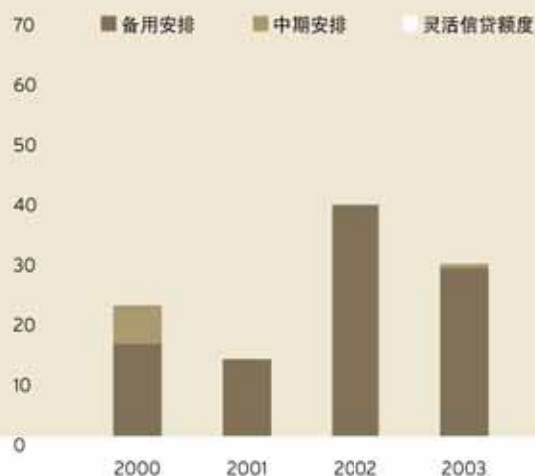
关于宏观经济政策，许多执董认为应当扩大货币政策职能，明确包括宏观金融稳定，而不仅仅是价格稳定。但其他一些执董认为，货币政策作为对付资产价格和信贷高涨的工具过于迟钝，并且，必须避免用一项工具实现过多的不同目标。执董们同意，审慎监管在解决信贷高涨问题上应发挥核心作用。更一般而言，他们认为各国当局应采用更广泛

的宏观审慎视角，从制度上赋予明确的宏观金融稳定职能。他们普遍认为，财政政策在危机酝酿期未起到直接作用。然而，许多执董注意到，许多国家在财政收入高的繁荣年份未能充分削减财政赤字，限制了抗击危机的可用财政空间。在几个国家，税收制度促进了杠杆作用和债务融资，增加了私人部门对冲击的脆弱性。多数执董认为需要重新考虑宏观经济和结构政策对大规模失衡作出的反应，强调应考虑金融和实际外溢效应，同时，认为需要检查采取审慎措施、降低与资本流动有关的系统性风险的空间。

执董们注意到，特别是在对具有系统重要性的先进国家的监督方面，危机前预警不足，包括但不限于基金组织提供的预警不足，是体系的重要失败，因此，普遍认为基金组织在识别、传达和促进对全球经济面临的系统性风险的协调应对行动方面应发挥更有效的作用。所以，必须大力加强监督，重点是以统一的方式涵盖系统性风险的所有来源（包括先进国家和新兴市场国家），并进一步分析了解不充分的问题。多数执董欢迎与当前为与金融稳定委员会进行联合预警分析而开展的工作，许多执董还强调，突出金融部门评估项目的重点十分重要。

执董们指出，鉴于需要分担财政成本，在各金融监管机构之间相互分割的政策回应和外溢效应问题上没有容易的解决办法，但他们普遍同意应当解

图 3.2
截至2000-2009年4月30日的各财年期间批准的安排
(10亿特别提款权)



决这一问题。他们还指出，为帮助各国渡过全球资本市场动荡所提供的流动性支持及融资和保险机制不充分，解决这一问题不单是基金组织的责任；然而，目前进行的将基金组织贷款能力提高一倍的工作最终将提供解决办法。¹⁷

基金组织在强调有必要采取全球财政刺激措施增强总需求后，还着手评估许多国家大规模财政赤字带来的风险。在2009年2月关于公共财政状况的执董会研讨会上，¹⁸ 执董们承认某些系统性国家的财政政策必须平衡两种相对立的风险：一种风险是有可能发生深的和长期的衰退，这可能需要政府进一步向金融部门提供支持并进一步实施刺激措施支持需求，另一种风险是有可能丧失对财政清偿力的信心。他们强调，必须在中期内制定和传达明确而可信的战略，确保财政清偿力。这一战略应以四个支

柱为基础：（1）在财政刺激计划中依赖临时的或自我逆转的措施；（2）中期财政框架应规定，一旦经济好转，实施财政整顿；（3）实行促进增长的改革；（4）坚决承诺控制人口老龄化带来的财政成本。他们认为，基金组织在监督成员国的财政发展状况方面应继续发挥重要作用。

防范下一次危机

随着危机继续铺开，基金组织花了相当大的努力监测世界经济的发展状况，评估其工作对成员国的影响，并设计适当的应对措施。在这一年里，执董会以正式或非正式的方式定期从工作人员听取关于各地区和各国的最新发展情况，并通过“世界经济与市场发展”执董会通报会了解情况。

专栏 3.6

各国如何向基金组织借款

基金组织的核心职责之一，是向遇到国际收支问题的成员国提供资金，使这些国家能够重建国际储备，稳定本国货币，继续为进口付款，恢复促进强劲经济增长的条件，同时实行纠正基本问题的政策。¹ 成员国如果出现国际收支需要，即，出现国际收支逆差或储备水平很低，可以请求基金组织提供资金援助。基金组织提供的融资数额随着时间的推移波动很大，而且在本十年的大部分时间，资本流动量大，风险价格很低，导致基金组织发放的信贷有很大一部分已经偿还。但是，由于各先进经济体的金融危机引起全球非杠杆化，贷款数额于2008年晚期再度开始增加。

在成员国提出请求时，基金组织的资助通常是在一项“安排”下提供，其中将规定一个国家为解决其国际收支问题所承诺执行的具体政策和措施。安排得到基金组织执董会的批准后，资金通常随着规划的执行分期分批发放。

基金组织多年来开发了多种贷款工具或“贷款机制”，以适合多样化的成员国的具体情况。执董会于2009财年对基金组织的贷款机制进行了仔细审议，以保证使其继续符合成员国的需要（详见“采用有关工具，应对危机带来的挑战”）。表3.1详细介绍了基金组织用来向成员国提供资金的贷款机制。

基金组织的所有贷款机制，除了以优惠利率面向低收入国家的之外，都须使用基金组织的与市场挂钩的利率，称为“收费率”。按份额衡量超过一定限度的贷款须缴纳附加费。符合资格的低收入国家可通过减贫与增长贷款和外生冲击贷款按优惠利率（0.5%）借款。在某些情况下，基金组织为支持自然灾害和冲突之后的恢复所提供的紧急援助也使用优惠利率。

一个国家可以从基金组织借取的数额称为该国的贷款限额，根据贷款的类型有所变化，但都表示为该国的基金组织份额的一个乘数。在特殊情况下可以超过这个限额（有一个贷款机制，即灵活信贷额度，没有事先规定的贷款上限）。在2009年3月的改革中，基金组织各贷款机制下的现有通常限额增加了一倍，年度限额增加到份额的200%，累计限额增加到份额的600%（见“3月的改革”和专栏3.3）。

¹ 如欲更多了解基金组织的贷款机制，请参阅基金组织网站上关于这个问题的情况介绍，网址是www.imf.org/external/np/extra/facts/howlend.htm；如欲了解基金组织贷款安排的最新情况，请参阅“基金组织的贷款安排”，载于www.imf.org/external/np/fin/tad/extra1.aspx。

表 3.3
2009财年批准的减贫与增长贷款和外生冲击贷款安排
(百万特别提款权)

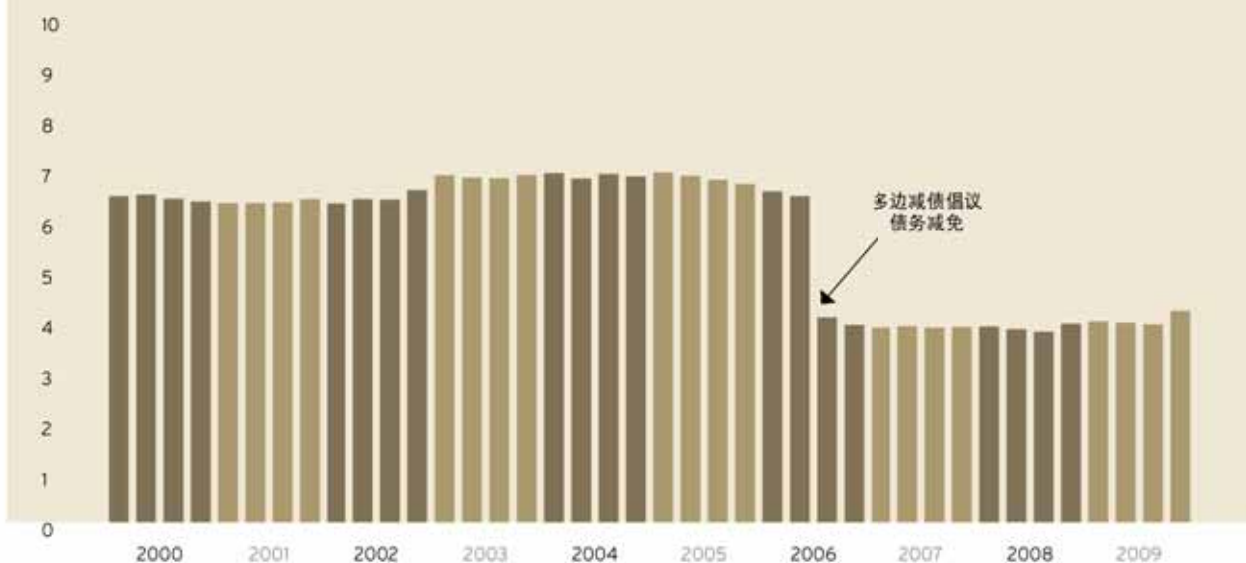
成员国	生效日期	批准的数额
新的三年期减贫与增长贷款安排		
亚美尼亚 ¹	2008年11月17日	9.2
布隆迪	2008年7月7日	46.2
刚果共和国	2008年12月8日	8.5
科特迪瓦	2009年3月27日	374.0
吉布提	2008年9月17日	12.7
马里	2008年5月28日	28.0
尼日尔	2008年6月2日	23.0
圣多美和普林西比	2009年3月2日	2.6
塔吉克斯坦	2009年4月21日	78.3
赞比亚	2008年6月4日	48.9
小计		631.4
增加减贫与增长贷款安排²		
贝宁	2008年6月16日	9.3
中非共和国	2008年7月18日	8.4
冈比亚	2009年2月18日	6.2
格林纳达	2008年7月7日	1.5
几内亚	2008年7月28日	21.4
海地	2008年6月20日	16.4
海地	2009年2月11日	24.6
吉尔吉斯共和国	2008年5月21日	8.9
马达加斯加	2008年7月2日	18.3
马拉维	2008年7月14日	10.4
尼加拉瓜	2008年9月10日	6.5
塞拉利昂	2008年12月22日	10.4
多哥	2008年9月22日	18.4
小计		160.6
减贫与增长贷款总计		791.9
新的外生冲击贷款安排		
吉尔吉斯共和国 (12个月)	2008年12月10日	66.6
马拉维 (18个月)	2008年12月3日	52.1
塞内加尔 (12个月)	2008年12月19日	48.5
小计		167.2
在外生冲击贷款的快速贷款部分下的拨款		
科摩罗	2008年12月15日	2.2
刚果共和国	2009年3月11日	133.3
埃塞俄比亚	2009年1月23日	33.4
小计		168.9
外生冲击贷款总计		336.1
总计		1,128.0

来源：基金组织财务部。

1 该安排于2009年3月6日取消。

2 对于增加贷款，只列出了增加额。

图 3.3
2000财年至2009财年的优惠贷款余额
(10亿特别提款权)



来源：基金组织财务部。

基金组织在2009财年密切监控的一个紧迫问题是全球金融危机对低收入国家（其中很多国家已经面临粮食和燃料价格高涨的严重压力）宏观经济和金融政策的影响。¹⁹ 随着全球环境继续迅速变化，基金组织仔细跟踪许多重叠冲击的影响，这些冲击因低收入国家最初状况、贸易结构和与外部金融联系的不同而产生不同影响。2008年6月，针对这一议题举行了执董会非正式会议，并向执董会发布了关于危机对世界最穷困国家影响的报告，《全球金融危机对低收入国家的影响》²⁰，在2009年3月初布鲁金斯学会的一次活动中，总裁介绍了这份报告。另外，执董会也在3月讨论了低收入国家融资模式的变化及其对基金组织外部融资和债务政策的影响。²¹ 多数执董支持工作人员的以下建议，即不再制定单一的优惠的前提条件，转而提供多种选择，以更好地反映低收入国家不同的状况，特别是在债务脆弱性的程度以及宏观经济和公共财政管理能力方面。

2009年3月，执董会举行非正式研讨会，讨论金融危机彰显的另一个问题，即各国可建立的用于在金融稳定和系统性危机时期处理银行破产的法律、体制和监管框架。大家指出，在发生这种危机时，有关框架应能允许采取灵活的政策回应，目的是保护支付系统，限制存款人和债权人信心的丧失，并恢复银行的清偿力、流动性和稳定性。需要迅速作出决定，并且

往往在信息有限的情况下作出这种决定。

推进监督重点

2009-2009年的持续、严重的危机对全球金融体系稳定是重大考验。危机的严重性、爆发的速度以及其蔓延和影响的普遍性使人们对基金组织的监督产生担忧。为此，执董会在2009财年加大力度监控和评估监督的充分性并确保其有效性，特别是在结束三年一度的监督检查和发布第一份监督重点声明的背景下。

确定基金组织的经济和业务监督重点

在2008年10月年会召开前，执董会结束了2008年的三年一度的监督检查（这是执董会2007年6月批准新的双边监督决定以来开展的首次此类检查），并发布了第一份监督重点声明，确定了2008-2011年基金组织监督的四项经济重点和四项业务重点（见专栏3.7）。²²

执董们认为，已经朝着正确方向重新调整了基金组织的监督重点，并且，大体同意许多检查结果和建议的主要内容。多数执董同意，今后几年内，基金组织应将监督重点放在四个领域，即风险评估、宏观金融联系、多边视角以及外部稳定和汇率。

在风险评估领域，执董会指出，基金组织的监



塞内加尔的沙丽，度假胜地无人使用的躺椅。

专栏 3.7

基金组织的监督重点，2008-2011年

2008年10月，基金组织执董会确定了四项经济重点和四项业务重点，用以促进多边协作并指导基金组织管理层和工作人员开展监督工作。这些重点事项着眼于其后三年的时间，但如果根据情况认为有必要，可以对其进行修订。重点事项指导基金组织在《基金组织协定》和执董会有关决定（包括2007年双边监督决定）所规定的监督框架内进行工作。

经济重点

解决金融市场危机。恢复稳定并尽量减少当前金融市场中的危机对实体经济造成的有害影响。

加强全球金融体系。为此增进国内及跨界管理和监督，特别是在主要的金融中心这样做，并避免使资本进口国，包括低收入国家，暴露于过度风险。

根据初级商品价格的急剧变化进行调整。以适合国内情况而且在全球范围内保持一致的方式应对初级商品价格的变化，重点是在繁荣期遏制通货膨胀压力，尽量减少在价格下跌时可能产生

的风险。

促使有序地减少全球失衡，同时尽量减少对实体经济和金融部门的不利影响。

业务重点

风险评估。完善为向成员国提供明确的早期预警所必需的工具。应该更加系统地详尽分析基准预测所面临的主要风险（在适用情况下包括代价高昂的尾部风险）及其对政策的影响。

金融部门监督和实体经济-金融部门之间的联系。改进对金融稳定的分析，包括改进诊断工具；深化对各种联系，包括市场与机构之间联系的理解；保证在监督报告中适当予以讨论。

多边视角。双边监督应该系统地参考对内向溢出效应、外向溢出效应（在适用情况下）和跨国知识（如果有用）的分析。

分析汇率风险和对外稳定性风险。结合加强对外稳定性分析的工作，把更为明确和可靠的汇率分析纳入对整个政策搭配的评估，并以经过加强的方式方法作为其基础。

督未充分关注风险，并且，关于这种风险的沟通有时相当迟疑不决。许多执董认为，监督沟通应更大胆并应避免过多的闪烁其辞，并认识到这种做法的确意味着存在被证明是错误的风险。一些执董强调，对来自发达国家的全球金融稳定风险进行评估时，基金组织需更加坦诚。关于宏观金融联系，执董会注意到，基金组织对金融部门监督的更加重视开始显现成效，尤其是在确定金融部门脆弱性方面。然而，需要取得进一步的进展来改进对主要金融稳定风险的相对可能性和影响的评估，并将对金融部门的分析和更广泛的宏观经济问题结合（包括在跨境意义上）。针对性强的金融部门评估项目下的评估将继续发挥重要作用，并应被纳入第四条报告中。

执董们注意到，基金组织在监督中大大加强了对多边视角的重视，但这一工作未得到有效利用，并且不总是与需求相匹配。监督需更加明确地讨论跨境经济联系，从而更好地将各国置于全球背景下。另外，第四条磋商需更有效地利用跨国经验。

关于外部稳定和汇率评估，执董会注意到，2007年《监督决定》通过后，关于汇率问题的工 作已得到大大加强。然而，在对各国处理的一致性和汇率评估方法的稳健性方面存在普遍的怀疑。此外，2007年《决定》下的所谓“对贴标签的恐惧”可能削弱了一些评估的坦诚性。需要进一步采取努力，确保这些评估是坦诚和不偏不倚的，充分融入到对外部稳定和整体宏观经济政策（包括政策组合）的更广泛的评估中，并透明地提出评估所利用的分析。

对监督重点开展后续工作

2009年2月，执董会举行非正式研讨会，审议将金融部门问题融入监督方面存在的主要挑战。研讨会涉及目前采取的主要举措，这些举措的目的是缩小多边与双边监督之间的缺口，改善第四条磋商中的金融部门分析的覆盖面和质量，并增强研究宏观金融联系的分析框架和工具。这包括，与金融稳定委员会开展更密切的合作（特别是通过早期预警分析），加强第四条磋商的跨国视角，并改善对地区、主题和市场问题的分析。有关工作还包括，基金组织关键部门将更多资源用于对宏观金融联系的分析，以及通过人员录用、流动和培训政策积累基金组织的金融部门专长。许多执董表示愿意支持金融部门评估项目的模块评估，另外，许多执董认为该项目下的地区评估是有价值的。执董会计划在2010财年对世界银行与基金组织联合开展的金融部门评估项目进行检查，还计划在该财年内开展反洗钱和反恐融资工作。

自2001年以来，基金组织每年开展脆弱性分

析，定期对新兴市场经济体的基础脆弱性（经济基本面的薄弱之处）和近期危机风险进行跨国评估。脆弱性评估是基于（1）对全球经济和金融市场环境的分析，（2）对关键脆弱性指标和政策环境的跨国分析，及（3）对各类外部冲击的可能影响的分析。2009财年，应国际货币与金融委员会的要求，对脆弱性分析作了修改，使其包括先进经济体，并将其融入基金组织与金融稳定委员会的联合早期预警分析。

基金组织计划在2010财年上半年与金融稳定委员会一道开展一项早期预警分析，目的是在全球层面上识别宏观金融脆弱性，强调各个部门、国家和市场之间的外溢效应，并为政策制定者提供减轻脆弱性的各种选择。该分析将各种工具和视角结合在一起，有助于将宏观金融和监管视角进一步融入基金组织的监督中。2009年2月，执董会讨论了该项分析拟采用的程序。在国际货币与金融委员会2009年4月的会议上，以演习方式介绍了该项分析。在执董会讨论中，执董们支持该项分析，但认为需要进一步讨论与金融稳定委员会的合作方式，如何及何时让执董会参与进来，以及在多大程度上公布结果。

调整金融部门监督的重点

鉴于宏观金融问题在全球危机中的重要性，基金组织在2009财年更加重视将宏观金融分析更好地纳入金融部门监督，并且在今后将继续加强对这一问题的重视。如前几节指出的，执董会在2009年2月举行了关于将金融部门问题纳入监督的非正式研讨会，计划在2010财年进一步开展工作，作为对世界银行与基金组织金融部门评估项目的计划检查的一部分。本年早些时候，执董会还讨论了基金组织在应对金融危机背景下与金融稳定委员会的合作（见“金融市场危机”）。

随着主权财富基金在国际货币与金融体系中的重要性迅速提高，基金组织加强了在与这些国家拥有的基金有关的各类问题上开展的工作，包括这些基金对全球金融稳定和资本流动的影响。2008年4月至5月，主权财富基金的代表在华盛顿举行会议，当时成立了一个国际工作组，负责为主权财富基金制定一套反映其投资做法和目标的原则。²³工作组的目标是，利用现有的大量原则和做法，就一套统一的主权财富基金自愿原则达成一致，目的是帮助维持跨境投资的自由流动以及开放和稳定的金融体系。2008年9月，工作组向国际货币与金融委员会提交了工作成果，即24条自愿原则（“圣地亚哥原则”），这些原则旨在确保开放的国际投资环境。2008年10月，执董会审议和讨论了这些原则。此外，基金组织在2008年10月与拥有主权财富基金的国家 and 主权财富基金的投资接受国举行了部长级会

议，经济合作与发展组织（该组织为主权财富基金接受国制定了指导原则）和欧洲联盟的代表出席了会议。

2009年2月，基金组织在总部召集主权资产和储备管理者第二次圆桌会议，讨论储备和主权资产管理者在金融危机中面临的政策和操作问题（见网页专栏3.4）。²⁴ 来自32个国家的高级别代表和国际机构的代表讨论了危机对储备充足性和储备管理的影响，主权财富基金持有的外币资产的使用及其投资目标，以及危机可能如何影响资产配置方法。

金融部门评估项目

危机使人们非常关注及时的金融部门评估在危机防范方面能够发挥的作用。1999年启动的金融部门评估项目是基金组织与世界银行的一项联合倡议，目的是对成员国的金融体系进行全面评估。金融部门评估项目旨在提醒各国当局其金融部门可能存在的脆弱性（无论源自本国内部还是外部），并帮助它们设计能够减轻这种脆弱性的措施。运用各种金融稳健指标和宏观金融压力测试，对部门发展、风险和脆弱性进行分析。在必要时，还对金融稳定的其他结构支柱（系统流动性安排、危机管理和贷款回收的体制和法律框架以及透明度、问责制和治理结构）予以检查，以确保对稳定和发展的需要做出综合评估。作为这一过程的一部分，金融部门评估项目对遵守在更广泛的体制和宏观审慎背景下制定的各种国际公认的金融部门标准的情况进行评估。

截至2009年4月，占基金组织全体成员国四分之三的140多个国家已经参加或正在参加金融部门评估项目。在已完成这一过程的国家中，约三分之二同意在基金组织网站上刊登相关的金融体系稳定评估报告。截至2009年4月底，完成了487项金融稳定评估项目的更新，另有22项更新已被要求进行或正在进行中。2009财年，13个国家要求进行该项目下的评估，26项评估已完成。2008年11月，20国集团所有成员承诺进行一次金融部门评估项目下的评估。

为了实现统一和成本效益，并为了能使评估采取更侧重风险的方法，执董会在2008年5月同意将基金组织的离岸金融中心评估项目与金融部门评估项目结合起来，将在2010财年实现这种结合。²⁵ 2000年启动的离岸金融中心项目有助于加强离岸辖区的监管并改善对监管标准的遵守情况。多数执董支持这种结合，强调这不应导致对离岸金融中心评估的严格程度下降，也不应导致基金组织对离岸金融中心遵守国际标准情况的关注程度下降。执董们认为这种结合是积极的，金融部门评估项目涵盖比离岸金融中心评估更广泛的问题，能够增强基金组织的金融部门监督并促进对全球金融体系的更有效监督。执董们同意，由于金融部门评估项目当时只针对基

金组织成员，其涵盖面应予扩展，以包括离岸金融中心项目涵盖的四个非成员辖区。

数据提供和发布

危机表明，各经济体和市场的融合程度加深，这突出显示，各国内部和各国之间具备随时可得、一致的、相关的数据非常重要。高质量数据对于基金组织监督也至关重要，扩展数据并提高现有数据质量的工作已经进行了若干年。

专栏3.8突出介绍了基金组织作为一个机构间工作组的主席所开展的工作，成立该工作组的目的是针对危机加强数据采集和发布方面的全球合作。2009财年，执董会检查了成员国在这一领域的进展，指出无法从市场筹资的发展中国家仍存在挑战，并呼吁提高第四条报告在数据充分性方面的坦诚性。²⁶

2008年12月，执董会结束了对基金组织数据标准倡议的第七次检查。这些倡议包括数据公布特殊标准、数据公布通用系统和数据质量评估框架，目的是提高向市场和公众提供的统计信息的全面性和及时性。²⁷ 执董们普遍对该项目表示满意，并对成员国当局努力遵守有关倡议表示赞赏。他们同意工作人员关于加速推进金融指标工作的建议。他们支持采取努力加强数据公布特殊标准的质量方面，并鼓励标准接受国开展定期数据质量评估和公布评估结果。他们还支持改革数据公布通用系统，以强调数据发布和促进接受数据公布特殊标准。²⁸

在全球危机彰显的众多问题中，有一个问题是缺乏贸易融资数据。这种数据没有得到任何系统性的报告，使得人们难以分析某些现象（如2008年第四季度开始的全球贸易超出预期幅度的下降）可能造成的影响。针对这种信息的缺乏，基金组织与银行家金融和贸易协会合作，就贸易融资状况对先进国家、新兴市场和发达国家的银行进行调查。²⁹ 调查侧重于银行提供中介的国际贸易融资形式，如信用证和贸易贷款。从40个国家收到了调查回复，其中先进国家和新兴市场大致各占一半。

调查结果看来支持轶事结论，即贸易融资成本已迅速上升，而在某些情况下，贸易融资的可得性下降。然而，调查显示，在贸易融资的下降中，有一部分是由经济衰退导致的贸易下滑引起的，而成本上升在一定程度上是由贸易下滑导致的违约率上升引起的。调查发现，在新兴市场，贸易融资的成本上升，获得融资的难度有所增加。银行预计这些趋势在2009年将持续下去。基金组织继续与其他组织一道监控有关情况。

持续开展的监督工作

监督（即监查国际金融体系及监控成员国的经

专栏 3.8

统计在危机中的重要性

随着金融危机减少政府的收入和增加其支出，关于财政赤字和债务的数据预计将在今后几年得到越来越多的注意。二十国集团在其2009年4月的首脑会议上审议了用户对数据空白的关切，呼吁基金组织和金融稳定委员会“考察空白，在二十国集团财政部长和中央银行行长的下次会议之前提出适当建议，以加强数据收集工作”。实际上，当前危机产生的一个主要教训是，需要加强现行数据透明度举措。针对这一需要，基金组织建立了一个机构间小组并担任其主席（小组成员包括国际清算银行、欧洲中央银行、欧洲统计局、经济合作与发展组织、联合国和世界银行）。这个小组的目标是促使参照当前危机，形成关于所需经济和金融数据的协作性全球观点。

该小组采取的第一个行动是建立一个网站（“主要全球指标”网站），上面载有二十国集团各经济体的金融、政府、对外和实体部门数据，并有与国际和国家机构网站上的数据之间的链接。¹此外，该网站还照顾到一个引起关注的问题，这就是，需要改进官方统计数字之间的沟通。

当前的危机虽然不是缺乏官方统计数字造成的，但是显示了数据方面的一些需要，它们既涉及消除空白，也涉及克服弱点。通过征求用户们的意见，该小组确定了四个重要的优先领域：

- 金融部门，较重要一点，是其中没有很好地确立报告数据做法的那些部分，例如非银行金融公司。
- 非金融部门的资产负债表，主要是非金融公司和住户部门的资产负债表。在这个背

景下还出现定值、期限分析（剩余期限）和国际投资头寸数据的频度问题。

- 住房价格数据和其他与住房有关的数据。这些数据与当前的危机关系很大，但各国在编制这些数据方面的做法参差不齐。
- 缺乏关于最终风险/信用转移工具的信息，这些信息可以显示哪里存在风险和风险的规模。虽然传统的框架仍然起作用，但由于缺乏关于哪里存在风险信息 and 风险规模的信息，经济体之间的相互联系被掩盖，因此需要探讨最终风险（包括使用表外结构和特殊目的工具）和信用风险转移概念，包括通过结构性产品进行转移的概念。这个问题是多方面的，包括尽量借鉴现有做法来制定概念框架。

基金组织还针对因当前危机而突显的数据问题进行了一系列其他活动：

- 基金组织正与世界银行和金融统计工作组一道编制公债数据。
- 基金组织与国际清算银行和欧洲中央银行一道编制了《证券统计手册》第一部分，这是类似出版物中第一份专门集中于债务证券统计的出版物。
- 基金组织更新了它的各种统计手册和指南，包括《国际收支与国际投资头寸手册》第六版。

¹ 该网站的网址是<http://financialdatalink.sharepointsite.net/default.aspx>。

济与金融政策）是基金组织的一项核心业务，涉及对各国、各地区和全球经济的监控，以评估有关政策是否不仅符合各国自身利益，而且符合国际社会的利益。在监督过程中，基金组织突出指出经济稳定可能面临的风险，并就所需政策调整提供咨询，从而帮助国际货币体系履行其促进货币合作和金融稳定的根本功能，并促进贸易的扩张和平衡增长，以此促进可持续的经济增长。基金组织通过双边、地区和多边监督履行监督职能。

双边监督

基金组织双边（或国别）监督的核心是第四条磋商，通常根据基金组织协定（其章程）第四条的规定每年与每个成员国进行磋商。³⁰ 2009财年，总共完成了123次第四条磋商（见网页表格3.1）。

提高磋商过程的有效性是关键，特别是在全球危机期间。2008年7月，执董会讨论了工作人员关于第四条工作人员报告采纳新形式，以便更及时地提供监督结果的建议。执董们提醒说，新的形式不应

削弱工作人员所阐述观点的总体一致性，也不应损害公平性，并且应明确和客观地阐述当局的观点。

作为监督职能的一部分，基金组织就各领域的健全政策和做法向成员国的政策制定者提供咨询。例如，执董会在2008年6月举行了一次关于“财政风险——来源、披露和管理”的正式研讨会，回顾了财政风险方面的国际经验（财政风险定义为财政结果与制定预算或做出其他预测时所预计的结果之间的偏差），并参考多个国家的现有做法，就政策制定者在财政风险披露和管理方面的基本指导原则表达了初步意见。³¹

执董们指出，良好的财政透明度做法在长期内有利于进入市场筹资和降低借款成本，并且，改善信息披露带来的公众监督的增强有助于政府确保对风险做出适当的评估和确认。同时，执董们还指出，对风险进行量化可能不总是可行或可取的，特别是，披露某些风险有可能导致道德危害或损害国家经济利益。

2007年《对成员国汇率政策监督决定》极大地增强了监督和汇率问题分析的重点，在这方面仍是基金组织监督的框架。然而，在第一年实施过程中，《决定》指导原则的某些方面显然未起到促进监督的作用，正在对这些方面进行修改。

多边监督

基金组织连续检查全球经济趋势。其全球监督的主要工具是两份半年一期的出版物，即《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》，以及每年至少发布两次的每份出版物的期中更新。《世界经济展望》提供对世界经济状况的详细分析，并在全球和地区层面评估经济前景和政策挑战。它还深入分析人们迫切关注的问题，如当前的全球经济危机和衰退以及复苏前景。《全球金融稳定报告》提供对全球金融市场和前景的最新评估，并在全球背景下分析新兴市场融资问题。它的目的是强调可能对金融市场稳定造成风险的失衡和脆弱性。第二章介绍了这两份报告（每年10月和4月发表）的内容。

地区监督

地区监督对基金组织的双边和多边监督起到补充作用，涉及对地区安排下实施的政策进行检查。这种安排的例子之一是货币联盟，包括欧元区、西非经济货币联盟、中非经济货币共同体以及东加勒比货币联盟。除了与单个成员进行第四条磋商外，基金组织还与货币联盟的代表开展正式讨论，因为这些联盟的成员将基金组织监督的两个核心领域（货币和汇率政策）的责任交给这些地区机构。2009财年，执董会评估了西非经济货币联盟国家的共同政策以及欧元区政策，并讨论了工作人员关于海湾合

作理事会成员国汇率体制选择的报告。³²

西非经济货币联盟

2008年5月末，执董会结束了对西非经济货币联盟成员国共同政策的讨论。执董们注意到，该地区的经济表现继续改善，尽管各成员国之间存在显著差异，但经济增长仍然低于显著减轻贫困所需的水平，因此必须进一步采取强有力的行动，实行旨在加强经济表现和减轻贫困的改革。执董们注意到，2008年上半年粮食和燃料价格高涨侵蚀了实际收入，损害了贫困人口。执董们指出，非洲法郎已很好地服务于西非经济货币联盟，但多数执董认为，几年的实际汇率升值削弱了竞争力，导致经济增长和出口表现不振。

执董们鼓励当局密切监测实际汇率变化并更好地协调财政和货币政策，以便支持固定汇率体制并减轻实际汇率承受的压力。结构性障碍（包括基础设施缺口、欠发达的金融部门、不良的商业环境和不充分的地区融合）继续阻碍该地区的经济增长表现。执董们强调，必须加速实施结构改革，以改善地区增长前景，并朝着实现千年发展目标取得进展。他们注意到，最近在地区金融部门评估项目下所作的评估发现，银行体系对宏观经济和部门冲击的脆弱性增加，对审慎要求的遵守程度低，资本不足。他们鼓励当局促进地区金融一体化（包括通过加强管理地区流动性的框架）并转移商业银行的公共所有权。

执董们还鼓励在地区一体化方面取得更大进展，对取消西非经济货币联盟内部壁垒的决定表示欢迎，并呼吁当局在这方面迅速采取行动。他们希望，西非经济货币联盟的对外统一关税不久将扩大到西非国家经济共同体的所有成员。尽管执董们支持推进地区经济一体化，但认为宣布2009年年底之前在西非国家经济共同体层次上建立货币联盟是不成熟的，并呼吁当局确保达到成功和有益的货币联盟的最低条件，以便在创造单一货币前为其奠定坚实的基础。

欧元区

在2008年7月结束欧元区政策第四条磋商的会议上，执董们指出，欧洲货币联盟成立10年以来取得了显著成功，他们对欧洲货币联盟实现内外部稳定的宏观经济政策框架表示赞赏。执董们注意到经济基本面已经改善，但认为需继续努力建立更有活力的经济联盟。执董们认为，货币政策需要在通胀广泛上升的风险与经济活动放慢引起的消胀力量逐渐积累的前景之间取得平衡。

执董们同意，欧洲中央银行的政策框架有效地应对了困难的环境，今后的主要挑战将是恢复银行



科特迪瓦的可可收获。

间市场的深度和有序运作。他们注意到，目前在加强欧洲中央银行货币分析方面开展的工作有助于进一步增强货币政策框架，并且，几位执董指出，这最终将促使实现在结合货币和经济分析的基础上统一作出政策决定。鉴于显著的金融联系以及欧洲联盟建立单一金融服务市场的承诺，他们欢迎在增强欧盟金融稳定框架方面采取的步骤。

从近期看，执董们强调需要进一步改善监管机构和中央银行（包括欧洲中央银行）之间的信息分享。他们注意到，稳定与增长公约规定的基于规则的财政框架总体上增强了财政纪律，为欧元区发挥了良好的作用。然而，执董们注意到，约一半的欧元区国家在实现中期财政目标方面仍面临持续挑战。他们认为，对这些国家而言，关键是在降低广义政府赤字和债务方面取得进展，以更好地应对2010年后将迅速增加的与人口老龄化有关的财政挑战。

海湾合作理事会货币联盟

2008年10月后期，执董们根据工作人员关于可能产生的挑战和各种方案的分析，就计划成立的海湾合作理事会国家货币联盟的汇率体制选择初步交换了看法。执董们注意到，自开展这项分析以来，全球经济发生了很大变化，特别是石油价格跌去一半、美元走强和全球经济衰退，因此，他们强调，对适当汇率体制的决定将取决于成立货币联盟时的经济发展情况，并应得到前瞻性考虑因素和较长期目标的指导。

探索了四种汇率体制的成本与好处，这种体制是钉住单一货币（美元）、管理浮动、钉住一篮子货币以及钉住石油出口价格。执董们注意到，在石油价格大幅波动的情况下，钉住汇率促进了宏观经济稳定，因此，认为继续钉住美元将带来几个好

处，包括已经通过人们充分理解的名义锚建立起来的信誉以及较低的交易成本。不过，他们注意到，由于海湾合作理事会国家的通胀上升，美元对主要货币贬值，以及商业周期不同步加上美国政策利率下降，这种体制已经出现可持续性问题的。管理浮动体制将提供更大的货币独立性，以便控制通胀并促进实际汇率对实际冲击作出调整。许多执董认为，实行更加灵活的汇率体制在较长时期内是可能的，因为随着海湾合作理事会经济体对石油的依赖度下降，在长期内更加趋同，及如果海湾合作理事会国家的商业周期与美国商业周期继续偏离，可能有必要提高汇率灵活性。另一方面，汇率波动增大可能增加与国际交易有关的成本，要求建立具备有效货币工具的中央银行，并要求海湾合作理事会金融市场实行协调的监管。许多执董同意工作人员的看法，即在2010年前实现货币联盟将是一个挑战。执董们鼓励工作人员继续支持海湾合作理事会国家实现货币联盟的努力，包括通过进一步开展分析。

地区经济展望

为了对《世界经济展望》提出的问题进行更深入的分析 and 更详细的讨论，基金组织通常编写世界五大主要地区的半年度《地区经济展望》，讨论亚洲及太平洋地区、欧洲、中东和中亚、撒哈拉以南非洲以及西半球的经济发展和主要政策问题。2009财年，《地区经济展望》的发布与在每个地区若干国家开展的广泛宣介活动相协调，这些活动包括为政府官员和学术界举办的研讨会、媒体通气会和对基金组织官员的采访。概述《地区经济展望》分析结果的新闻发布稿登载在基金组织的网站上，一起登载的还包括《地区经济展望》的全文以及发布时举行的记者招待会的文字记录和网络播放录相。³³



第四章 实现基金组织的现代化

实现基金组织的现代化

久拖的金融危机加快了基金组织目前在贷款和能力建设方面所开展的工作，并改变了其方向。本章将介绍2009财年期间基金组织为继续开展始于2008财年的工作而作出的努力，这些工作是：改革基金组织治理，向低收入成员国提供政策和资金支持，寻求向成员国提供有针对性和有成本效益的能力建设机会的途径，以及为基金组织奠定一个稳健、可持续的长期财务基础。（2009财年期间，基金组织还努力使基金组织的人力资源职能现代化，这将在第五章进行讨论。）

治理

理事会批准的2008年份额和发言权改革，是2006年启动的审议有关基金组织治理问题进程的一部分，它包括调整成员国在基金组织的投票权。除份额和发言权改革（这是改革努力的关键内容）外，2009财年期间，有关治理改革的工作沿着以下四个方面或“支柱”发展：（1）跟进独立评估办公室的工作及其关于基金组织治理改革的报告（执董会于2008年5月讨论了该报告）；（2）检查执董会提出的治理建议，中心是基金组织机构治理工作小组的工作，该工作小组根据独立评估办公室报告制定了实施计划；（3）有关基金组织治理改革的知名人士委员会所付出的努力，该委员会由总裁于2008年9月任命，旨在评估基金组织的决策框架；（4）基金组织工作人员为让民间社会和其他外界参与进来所开展的工作，即治理改革努力的“第四个支柱”。

在其对独立评估办公室报告的初步评估中，执董会和总裁承认，该报告中提出的许多问题复杂且互相关联，需要本机构各个层面和所有成员国的积极参与和合作。执董会因此强调了合作性进程的重要性，并于2008年10月对总裁提出的成立一个由执董和管理层组成的联合指导委员会以监督和协调四个方面的治理改革工作的建议给予支持。

份额和发言权改革

本财年结束时，成员国仍处于实施2008年份额和发言权改革的进程之中，此项改革对提高充满活力的新兴市场的投票权的比例以及向低收入国家提供更大的发言权来说是必要的。此项改革包括对54个国家进行特别增资和对《基金组织协定》进行一次修订。修订《基金组织协定》将使基本票增加到目前水平的三倍，并提供一个保持基本票在总票数中所占比重的机制。它还允许大型选区的执董增加副执董，以便减轻其繁重的工作量，在目前情况下，两位非洲执董将受益。为完成此项改革，合格成员国需同意增加其份额，拟议的修正案需经拥有

总票数85%的五分之三的成员接受。截至2009年4月底，54个合格成员国中的21个已经同意其特别增资。此外，占总投票权24.1%的19个成员国已经接受了修正案。

春季会议期间，国际货币与金融委员会要求推进第十四次份额总检查，以便于2011年1月之前完成此项工作，这比原计划约提前两年。此次份额总检查预计将使具有活力的经济体的份额比重增加，特别是新兴市场和发展中国家作为一个整体的份额比重将增加。该委员会还对执董会在2009年年会之前开始就新份额公式的部分内容进一步开展工作表示支持，这些内容在再次使用公式之前可能会有所改进。国际货币与金融委员会还要求各国当局及早采取行动，以便使2008年4月达成的有关份额和发言权改革的协议生效。

2009财年期间，有两个国家，科索沃共和国和图瓦卢申请成为基金组织成员国。理事会于2009年5月通过了成员国决议，向科索沃共和国提供了成员国资格，2009年6月29日生效。截至2009财年末，图瓦卢的申请仍在考虑之中。

独立评估办公室报告

2008年5月，执董会讨论了独立评估办公室有关“基金组织治理：评估”的报告。³⁴该报告是一个持续进程的一部分，其目的是加强基金组织的治理框架，它是在批准的份额和发言权改革的基础上形成的。该报告在几个关键领域提出了以下重要问题：如何进一步明确基金组织的不同治理机构各自所起的作用；如何在机构决策过程中确保有效的部长级和执董会参与；以及如何加强管理层问责框架。它还提出了使基金组织更有效、负责和具有代表性的具体建议。执董会和基金组织管理层欢迎独立评估办公室的报告，认为该报告是对其加强基金组织治理的努力的一个十分有用的贡献，指出基金组织开展这一评估的举措使其处于多边组织的前沿，并表示承诺将在讨论的基础上共同开展工作，以便在成员国之间形成广泛的共同思路。

关于基金组织机构治理的工作小组

作为其5月份讨论的结果，执董会成立了关于基金组织机构治理的工作小组，并指示该小组，作为对独立评估办公室的研究的第一反应，跟进该研究。执董会于2008年9月底讨论了工作小组报告。该报告就有关独立评估办公室建议的跟进行动提出了一个进程和工作计划，其中对建议未作预先评判，报告并包括一系列新的跟进行动建议。³⁵ 执董们对所提出的工作计划表示支持，并强调实施的时间安排方面需要有灵活性，以便考虑有关基金组织治理改革的知名人士委员会所提出的建议。他们还支持成立一个管理层—执董会联合指导委员会，以监督和协调基金组织治理改革的合作进程。执董们强调，保持当前各举措之间的一致性十分重要，他们同意，迅速扩大并深化为在多个不同层次开展富有成果的对话所必需的分析十分重要，他们希望，在2009年年会之前，能够从所有正在开展的工作中提炼出具体治理改革建议。

有关基金组织治理改革的知名人士委员会

2008年9月，总裁任命了有关基金组织治理改革的知名人士委员会，南非财长特雷弗·曼纽尔（Trevor Manuel）担任主席。该委员会负责评估基金组织的决策框架是否适当，并提出使基金组织能够更有效地履行其全球使命的改革意见。该委员会在2009年3月底向基金组织管理层提交的报告中建议实行一套广泛的改革措施，以加强基金组织在对共同问题形成协调对策方面的合法性和有效性，其中某些建议与独立评估办公室的报告是一致的。³⁶ 它还建议采取一系列补充措施，为基金组织确保全球金融稳定的能力提供支持，并称这些补充措施与治理改革建议具有同等重要性。执董会于2010财年初对该报告及其建议进行了非正式讨论。

让民间社会和其他外界参与进来

在讨论基金组织机构治理工作小组提议的工作计划过程中，执董会明确了民间社会和其他外界受众是治理改革过程中的主要利益相关者，执董们在2008年9月的一个非正式研讨会上会见了民间社会组织，并听取了它们在全球磋商的基础上对基金组织改革的意见。基金组织承诺就治理改革与外界进行磋商，总裁将这一磋商进程称为此项改革的“第四个支柱”。

正式的“第四个支柱”努力于2009年4月启动，旨在向民间社会组织、学术界和其他人士提供一个途径，使其能够向为执董会准备有关治理改革文件的工作人员提供改革建议。预计此进程将在2009年伊斯坦布尔年会期间民间社会组织与总裁就治理问题进行会晤时达到高峰。磋商进程正在由位于华盛

顿的全球金融新规则联盟协调，该联盟承担了准备第四支柱各阶段报告的任务，并管理一个独立的互动网站(www.thefourthpillar.org)，民间社会组织可通过该网站提交材料，参与辩论并提供反馈意见。

支持低收入国家

基金组织有关低收入国家的工作是每年都重点强调的一个领域。然而，鉴于2008年上半年粮食和燃料价格大幅上涨以及之后全球金融市场动荡的波及效应（危机的“第三波”）所带来的困难，这一工作在2009财年显得尤为紧迫。更重要的是，自20世纪90年代设立减贫与增长贷款、减贫战略文件进程以及强化的重债穷国倡议以来，低收入国家的环境发生了很大变化。因此，执董会于2009财年开始审查基金组织有关低收入国家工作的性质，作出了一个此方面的清楚的任务声明（见专栏4.2），并制定了优惠贷款工具的改革，以使之更好地满足低收入国家的需要，特别是在不断变化的全球危机下。

审查基金组织在低收入国家中的作用

执董会于2008年7月审查了基金组织在低收入国家中的作用。³⁷ 执董会注意到，基金组织在低收入国家的工作将以基金组织重新确定工作重点以及与伙伴机构形成密切合作这些更广泛的努力为指导，要提高国家对发展战略的掌控感，使基金组织的建议和参与符合各国国情。执董们同意，基金组织参与的主要途径仍将是提供宏观经济政策建议、能力建设援助以及优惠的国际收支支持。他们强调，与国际社会特别是与世界银行开展有效合作十分重要，尤其是在确保基金组织工作能够对实现“千年发展目标”做出贡献方面。他们欢迎对基金组织的工具进行审查（当时此项工作仍处于计划阶段），认为修改“外生冲击贷款”以使之成为一个更有效帮助低收入国家应对冲击的工具的工作迫在眉睫。

外生冲击贷款是向基金组织低收入成员国提供的一种贷款，目的是为了应对那些超出国家当局控制的、对经济造成负面影响的突发和外生冲击。执董会于2008年9月对外生冲击贷款进行了检查和改革（见专栏4.1）。通过增加此项贷款、更迅速地提供此项贷款以及简化贷款要求（例如取消了制定“减贫战略”的要求，虽然重点仍放在冲击的影响以及针对贫困人口的相关政策上），基金组织对此项贷款进行了改革并使之对低收入成员国更有用。此外，改革后的贷款可以更加灵活地与基金组织其他贷款和工具一起使用，例如，与政策支持工具一起使用。获得此项贷款的标准仍保持不变。在对外生冲击贷款进行修改之后，2009财年批准了三项新的

总额为1.672亿特别提款权的外生冲击贷款安排。在此项贷款新的快速贷款部分下，批准了总额为1.689亿特别提款权的三笔拨付（有关2009财年外生冲击贷款下的安排详见第三章）。

执董会对基金组织在低收入国家工作的讨论还包括，考虑针对基金组织在这些国家中作用拟发表的任务声明。被同意的任务声明（见专栏4.2）作为总裁对基金组织在低收入国家中的作用的声明的一部分，发表于2008年10月初。

重新评估低收入国家的融资和债务可持续性

执董会于2009年3月讨论了基金组织对低收入国家贷款工具的改革，这是其对基金组织贷款工具更广泛考虑的一部分，后者最终导致对基金组织融资机制进行全面调整（见第三章“采用有关工具，应对危机带来的挑战”）。⁸执董们基本同意基金组织应调整其对低收入国家的工具，弥补在提供以下贷款方面的缺口：（1）短期融资；（2）预防性融资；以及（3）紧急融资。执董们指出，减贫与增长贷款作为基金组织在中长期内参与低收入国家工作

的工具，其核心作用应予以保留。

工作人员就转向简化、更灵活的工具箱向执董会提出了若干选择方案，该工具箱考虑了不同国家的需要，以及低收入国家对全球波动的风险暴露的增加。大多数执董支持这样的选择，即维持增长与减贫贷款，以满足长期调整和融资需要，并增加一个短期优惠融资贷款，和统一用于紧急援助的优惠贷款。执董们还支持允许更灵活地使用优惠资金。

执董们认识到，减贫与增长贷款限额和标准相对于GDP和贸易的逐步侵蚀可能会妨碍基金组织有效向低收入国家提供援助的能力。（执董会随后于2009年4月批准提高基金组织优惠贷款工具的限额和标准，将减贫与增长贷款下的贷款限额提高了一倍；见下文）。执董们指出，需要筹集更多的贷款和补贴资金（这是他们后来在2009年4月就基金组织对低收入国家优惠贷款的融资选择进行讨论时的一个议题）。执董们寻求加快进行第二阶段检查，并要求工作人员在执董会对低收入国家贷款改革框架进行讨论之前进一步开展工作。

同样，作为确保基金组织政策和工具仍能适应

专栏 4.1

基金组织应对粮食和燃料价格冲击

2008年上半年，粮食和燃料价格大幅度上涨，这一状况进一步延续至第三季度，使人们非常担忧它给基金组织低收入成员国造成的影响。此次危机给许多低收入国家造成了尤为严重的打击。许多低收入国家情况恶化，危及到近年来所取得的经济成果，并威胁到“千年发展目标”所取得的进展。为此，基金组织迅速采取行动，寻求解决办法帮助成员国与冲击影响做斗争。

2008年9月，为努力使那些面临意外融资需要的国家更快获得紧急融资，基金组织执董会批准了对现有外生冲击贷款的修改，并创建了快速贷款部分和高额贷款部分，调整了贷款条件和贷款要求，并提高了贷款使用的灵活性。对此项贷款进行改革之后，成员国可在此项贷款的快速贷款部分下，因所遭遇的每一次冲击，以直接拨付的形式，获得最高相当于其份额25%的贷款，¹还可在此贷款的高额贷款部分下的一项安排下，获得最高相当于其份额75%的贷款。²在此贷款改革后生效后4个月内，已向6个面临外生冲击的成员国提供了3.361亿特别提款权的资金援助。

为满足最贫困成员国进一步增加的需要（这些国家在危机前已经在与贫困负担做斗争），过去一年，基金组织大幅度提高了向低收入国家提供的优惠融资，包括帮助它们应对粮食和燃料价格大幅度上涨。2009财年期间，基金组织共批准了10项新的减贫与增长贷款安排，总额为6.314亿特别提款权，以及3项新的外生冲击贷款安排，总额为1.672亿特别提款权。此外，基金组织在现有的减贫与增长贷款安排下增加了向12个国家的贷款，总额为1.606亿特别提款权。2009财年期间，向受粮食和燃料价格危机影响的低收入国家承诺的资金总额为11.28亿特别提款权。

1 国家因之可得到快速贷款部分下的贷款的冲击次数通常在五年内不超过两次。

2 2009年4月，执董会批准将外生冲击贷款中的快速贷款和高额贷款部分的贷款限额分别提高至占份额的50%和150%。减贫与增长贷款安排下的限额也提高了一倍。有关外生冲击贷款和减贫与增长贷款安排提高贷款限额的更多信息详见本章后文。



在坦桑尼亚达累斯萨拉姆举行的“变化：应对非洲增长挑战的成功伙伴关系”会议上的讨论参与者。

专栏 4.2

基金组织在低收入国家中的使命

作为2008年10月有关基金组织在低收入国家工作声明的一部分，¹ 总裁作出了基金组织在这些国家中作用的使命声明。根据声明，基金组织在低收入国家中的使命是帮助这些国家取得为提高增长和减少贫困所必需的宏观经济和金融稳定。

如同对其他成员国一样，基金组织向其低收入成员国提供政策咨询，为开展能力建设提供有的放矢的支持，并在适当的情况下提供资金援助。基金组织将重点放在其具有专长的核心领域，即宏观经济稳定和财政、货币、金融及汇率政策上，以及放在基本体制以及与之密切相关的结构性政策上。

同时，为满足低收入国家特定以及不断变化的需要，基金组织运用了量身定制的方法和工具。基金组织的工作对于各国自身的减贫工作和发展战略起到了支持作用，其主要目标是帮助各国达到中等收入水平。基金组织帮助其低收入成员国制定宏观经济政策和体制，确保宏观经济稳定，并以有利于持续增长和减少贫困的方式实现稳定。

利用跨国经验和严格的分析，并考虑到各国通常有限的实施能力，基金组织

1. 就支持内外部宏观经济稳定（包括债务可持续性），促进基础广泛和可持续的经济增长，并促进与国际贸易和金融体系融合的宏观经济政策和体制提供咨询；
2. 在为实现稳健的宏观经济管理和金融稳定的能力和体制建设方面，为顺序合理的改革提供援助；
3. 提供优惠的资金支持。

基金组织对低收入成员国的支持要求基金组织与国际社会，包括与开发机构和捐助方，继续开展有效的合作，以确保基金组织的工作与实现“千年发展目标”的国际努力协调一致。

¹ “基金组织总裁有关基金组织在低收入国家中作用的声明”全文载于基金组织网站 www.imf.org/external/np/omd/2008/eng/pdf/100208.pdf。

成员国需要的努力的一部分。执董会于2009年3月对低收入国家融资模式及其对低收入国家债务可持续性的影响进行了检查。³⁹虽然基金组织有关债务限额的现行政策的原则仍被视为有效，但执董会认为目前的金融危机可能会对近期流向低收入国家的融资的规模和构成产生重要影响，大多数执董感到，低收入国家具有不同的特点，且近年来其融资模式发生了很大变化，这些都值得对基金组织债务限额政策的某些方面进行检查。

大多数执董支持工作人员提出的以下建议，即不再采用单一的优惠要求，而是提供一套可供选择的办法，以更好地反映具体情况的多样性，特别是就债务脆弱性的程度以及宏观经济和公共财政管理能力而言。可以继续对能力较低的国家沿用当前做法，但是对那些债务脆弱性较低的国家应提供更大的灵活性。对于能力较高的国家可以考虑采用更加灵活的办法，避免当前政策下的逐一处理每笔债务的方法。对于较为先进的低收入国家，可以考虑取消优惠要求。

执董们普遍认为，债务可持续性分析为评估债务脆弱性提供了适当的依据，并鼓励就债务可持续性分析的分析基础和评估管理能力的方法进一步开展工作。执董们要求工作人员就会议期间所讨论的方法开展后续工作，并提出债务限额的新指导原则。

继3月份就基金组织对低收入国家贷款工具改革进行讨论之后，4月，执董会考虑了提高贷款限额和标准的建议，并批准将减贫与增长贷款和外生冲击贷款下的贷款限额提高一倍。减贫与增长贷款的最高和特殊贷款限额分别从份额的140%和185%提高至份额的280%和370%，外生冲击贷款的快速贷款部分和高额贷款部分的贷款限额分别从份额的25%和75%提高至份额的50%和150%。执董会认为，限额提高与普通资金账户贷款限额水平的提高是一致的，这将赋予基金组织更大的灵活性来帮助低收入国家，并将降低低收入国家寻求可能导致债务脆弱性恶化的非优惠融资的风险。

2009年3月，执董会讨论了世界银行和基金组织的联合文件，该文件报告了发展中国家在加强公债管理能力方面所取得的进展，其中包括建立债务管理绩效评估框架和中期债务管理战略框架。执董会支持这两个新框架，并鼓励运用这两个框架来帮助低收入国家和中等收入国家实行有效的债务管理做法。

政策支持工具

即使当低收入国家在实现经济稳定方面取得了重大进展，并不再需要基金组织的资金支持时，它们可能仍希望基金组织提供经常的咨询和密切的监

测，及赞同其经济政策，这被称作政策支持和发信号。基金组织于2005年10月出台的政策支持工具，使基金组织能够向这些国家提供支持，帮助它们设计有效的经济规划，这些规划一旦被基金组织执董会赞同，就向捐款人、多边开发银行和市场发出基金组织赞同其政策的信号。应要求，可向所有具有减贫战略并有资格获得减贫与增长贷款的成员国提供政策支持工具，在政策支持工具下的规划预计将满足基金组织资金安排下的同等高标准。

迄今为止，执董会已向6个成员国（佛得角、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔、坦桑尼亚和乌干达）批准了政策支持工具。还有其他成员国对此表示了兴趣。2009财年期间，对政策支持工具没有新的正式请求。

修改关于工作人员联合咨询说明的政策

为使基金组织考虑给予减贫与增长贷款支持，政府要在民间社会和其他发展伙伴积极参与下，准备全面、国家掌控的减贫战略文件，基金组织和世界银行执董会将该文件作为各机构提供优惠贷款和减债的基础。各国还必须完成有关减贫战略文件的年度进展报告，以此作为继续提供支持的条件。作为对提交的减贫战略文件和年度进展报告的回应，世界银行和基金组织的工作人员准备一份“工作人员联合咨询说明”，评估减贫战略文件中所介绍的该成员国减贫战略的优缺点，并确定实施中需要强化战略的优先领域：“工作人员联合咨询说明”与该国所提交的减贫战略文件或临时减贫战略文件被一起审查。

作为简化基金组织和世界银行的成员国减贫战略审查模式的努力的一部分，世界银行和基金组织执董会重新评估了这一审查的现行安排，这些安排是2005年启动的，目的是将重点进一步放在改进根本的国家进程而不是编写文件上。为解决若干仍存在的与反馈过程性质相关的问题，以及认为现有模式处理成本（包括成员国的和世界银行与基金组织工作人员的）高的担忧，2009财年初，这两家机构的执董会决定保留完整和临时减贫战略文件的“工作人员联合咨询说明”，但取消减贫与增长贷款下的年度进展报告的“工作人员联合咨询说明”。应在减贫与增长贷款文件发布4个月内向这两个机构的执董会提交“工作人员联合咨询说明”。现在，通过一项定期年度反馈过程就减贫战略实施提供咨询。

在低收入国家开展推介活动

基金组织执董会和管理层高度重视推介活动，特别是涉及低收入国家的有关活动，并针对立法机构、民间社会组织和一般公众开展了多种推介活

动。2009财年期间在此方面最显著的努力是2009年3月在坦桑尼亚召开的会议，该会议由基金组织和坦桑尼亚共同举办（见专栏4.3）。

资金支持

2009财年期间，基金组织向低收入成员国提供了更多的资金支持，帮助它们应付粮食和燃油成本上涨，同时增强其自身灵活应对此类外部冲击的能力（见专栏4.1）。许多低收入国家从基金组织的融资中获益，这些融资是为了帮助它们解决主要由粮食和燃油价格上涨所引起的国际收支压力。此外，2009财年下半年，基金组织还大幅度增加了向低收入国家的融资。当年有12个国家在减贫与增长贷款支持的现有贷款规划下获得1.606亿特别提款权的额外援助。还批准了10项新的减贫与增长贷款安排，金额达6.314亿特别提款权。其他一些国家还得到基金组织提供的紧急资金援助，以帮助处理自然灾害的影响。2009财年批准了向几内亚比绍（180万特别

提款权）和科摩罗（110万特别提款权）提供“冲突后紧急援助”，并批准在自然灾害紧急援助下向伯利兹提供470万特别提款权。

如本章之前所述，基金组织于2008年9月改革了外生冲击贷款，通过增加贷款、更迅速地提供贷款以及简化贷款要求，使其对低收入成员国更有用（同见专栏4.1）。修改之后迄今，已有6个国家得到了总额为3.361亿特别提款权的外生冲击贷款融资。（有关2009财年在减贫与增长贷款、外生冲击贷款、冲突后紧急援助、自然灾害紧急援助下贷款的更全面论述见第三章）。

减贫与债务减免

基金组织与其他多边机构一起参与了两项旨在向世界最贫困国家提供债务减免的特别倡议。1996年由基金组织和世界银行发起的重债穷国倡议，是为那些实施基金组织和世界银行支持的调整和改革规划的重债穷国提供债务减免的一个综合方

专栏 4.3

变化：应对非洲增长挑战的成功伙伴关系

2009年3月中旬，基金组织与坦桑尼亚在达累斯萨拉姆共同举办了一次题为“变化：应对非洲增长挑战的成功伙伴关系”的会议。¹ 此次会议旨在解决关键的政策问题，其共同目标是为21世纪非洲经济增长建立新的伙伴关系。

有300多位与会者参加了此次会议的全体大会。坦桑尼亚总统贾卡亚·基奎特和基金组织总裁多米尼克·施特劳斯-卡恩致开幕词，联合国前秘书长科菲·安南和联合国副秘书长阿莎·罗斯·米吉罗发表了主旨演讲。

此次会议为加强基金组织与其非洲成员国的关系开创了一个新的机会，与会人士呼吁基金组织总裁在即将于4月份召开的20国集团领导人会议上为非洲国家发声。与会人士还就在以下六个方面加强非洲与基金组织的伙伴关系达成一致：

- 以保证公平的方式加强基金组织对所有成员国政策的监督；
- 扩大基金组织的融资贷款，使低收入国家更容易获得这些贷款；
- 巩固减债进程，通过调整基金组织的债务可持续性框架来适应非洲新的融资需求和机会；

- 加快基金组织治理改革，增加非洲在该机构各个层面的发言权和代表性；
- 加强基金组织与其非洲成员国之间的政策对话，包括通过提供技术援助，以便确保非洲国家的政策能够受益于基金组织的经验和专长；
- 加强基金组织在调动公共和私人资金满足非洲关键基础设施建设需要方面的作用。

总裁强调，基金组织决心增加对非洲的融资，更重要的是，20国集团领导人随后承诺为基金组织在此方面的努力提供帮助（见第三章“确保基金组织有充足的资源应对危机”）。非洲成员国对基金组织在扩大现有三个地区技术援助中心之外，再在非洲开办两个新的地区技术援助中心的决定（见“技术援助”）表示欢迎，此举将向非洲提供强化的援助，同时也加强其及时性和掌控感。

1 有关坦桑尼亚会议的更多信息见2009年3月《基金组织概览》有关该议题的文章，载于以下网址www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/home.aspx或访问该会议网址www.changes-challenges.org/。

法，其目的是确保穷国不再面临其无法管理的债务负担。为获得援助，合格的国家必须建立改革和稳健政策的记录，同时具备由基金组织和世界银行的国际开发协会支持的规划，并通过具有广泛基础的参与进程来制定减贫战略文件。

一旦一国满足标准或在满足标准方面取得了足够的进展，基金组织和国际开发协会的执董会将正式就其获得债务减免的资格做出决定，国际社会承诺将债务减至商定的可持续水平（即“决策点”）；对于其到期应偿还的债务，该国可能会立即得到“临时减免”。然而，为在重债穷国倡议下获得债务本金的全额、不可撤销的减免，该国必须

(1) 进一步建立在基金组织和国际开发协会支持的规划下的良好记录，(2) 令人满意地实施决策点商定的关键改革，以及(3) 在至少一年时间内采纳并执行减贫战略文件。一旦一国满足了这些标准，它就可以达到“完成点”，此时，贷款人将提供决策点承诺的全额债务减免。

迄今为止，在重债穷国倡议下，已批准了35个国家的一揽子减债计划，其中包括29个非洲国家，提供的债务减免金额达510亿美元（按2007年底净现值计算）。另有6个国家可能有资格获得重债穷国倡议援助。2009财年期间，有两个国家（科特迪瓦和多哥）达到了此项倡议下的决策点，有一个国家（布隆迪）达到了完成点。

2005年，为了帮助加快在实现联合国千年发展目标方面取得进展，对于那些完成了重债穷国倡议进程的国家，在重债穷国倡议的基础上还辅之以多边减债倡议，该倡议允许对欠三家多边机构即基金组织、国际开发协会和非洲开发基金的合格债务提供100%的债务减免。2007年，泛美开发银行也决定向西半球的五个重债穷国提供更多的债务减免。

所有在强化的重债穷国倡议下达到完成点的国家，以及那些人均收入低于380美元和在2004年底欠基金组织债务的国家都有资格享受多边减债倡议。基金组织执董会要求，有资格在此倡议下享受债务减免的国家，须按期偿还基金组织债务，并在以下方面具有满意的表现：(1) 宏观经济政策，(2) 减贫战略实施，以及(3) 公共支出管理。2006年1月，首批19个国家（包括17个已经达到了完成点的重债穷国和2个人均收入低于所设立门槛的非重债穷国）有资格享受多边减债倡议的债务减免并从中获益。共计有26个国家有资格并接受了来自基金组织的多边减债倡议债务减免，最近的一例是2009年1月的布隆迪（见网页表4.3）。

第三章提供了2009财年期间，基金组织在重债穷国倡议和多边减债倡议下向成员国提供支持的更多详细情况。2008年9月的政策文件提供了有关实施重债穷国倡议和多边减债倡议的进展情况报告。⁴⁰

能力建设

能力建设包括培训和技术援助，它是基金组织工作的一个核心领域。2009财年期间，基金组织进行广泛的改革，以提高其有效性和效率。改革强调更好地确定优先次序和提高成本有效性，改善绩效衡量，以及与捐助者建立更强有力的伙伴关系。作为此努力的一部分，执董会批准了对能力建设服务收取费用的新政策和一项重要的筹款运动，以及开办新的地区技术援助中心的计划。

技术援助

基金组织在其核心专长领域提供技术援助，这些领域是：宏观经济政策、税收政策和收入管理、支出政策、货币政策、汇率体制、金融部门稳定、法律框架以及宏观经济和金融统计（图4.1）。除向受援国提供直接好处外，技术援助还促进更加稳健、稳定的全球经济。基金组织约80%的技术援助是向低收入和中低收入国家提供的，特别是撒哈拉以南非洲和亚洲（图4.2）。

2008年5月，执董会讨论了旨在加强基金组织技术援助的影响，并根据基金组织中期预算战略方向调整基金组织所提供的技术援助的改革。⁴¹ 执董们认为，如果实施，这些改革应在相当大程度上加强基金组织技术援助的有效性。

执董们支持采取更为前瞻性的方法，为技术援助筹措新的资金，并非常欢迎设立专题信托基金并通过地区技术援助中心扩大提供技术援助（见下文）。专栏4.4讨论提供技术援助新框架的主要支柱。

2008年8月，执董们批准了一项对基金组织技术援助和培训收取费用的新政策。⁴² 此项加强的政策适用于基金组织提供的技术援助和在基金组织总部进行的官员培训，各国所需支付的金额根据该国人均收入分级收费。⁴³ 收费制度将作为一种价格机制来帮助确保所提供的技术援助和培训适应受援国需要，并与其重点保持一致。若干例外和累进式的收费将确保此项政策不会对向低收入成员国提供的技术援助产生不利影响。2009年3月，经商执董会后，基金组织管理层决定技术援助收费政策于2010年1月1日起生效，而不是原先计划的于2009年5月1日生效。培训则按计划于2009年5月1日开始收费。

基金组织越来越多地通过地区技术援助中心来提供技术援助（图4.3），这被普遍认为是能力建设的成功模式。来自各国当局的外部评估和反馈意见发现，通过地区技术援助中心提供的技术援助灵活、及时、成本有效且使国家更具掌控感（见专栏4.5）。在2008年5月的研讨会上，执董们重申，他们对地区技术援助中心在提供基金组织能力建

图 4.1
按部门和专题划分的技术援助交付情况 (人年)

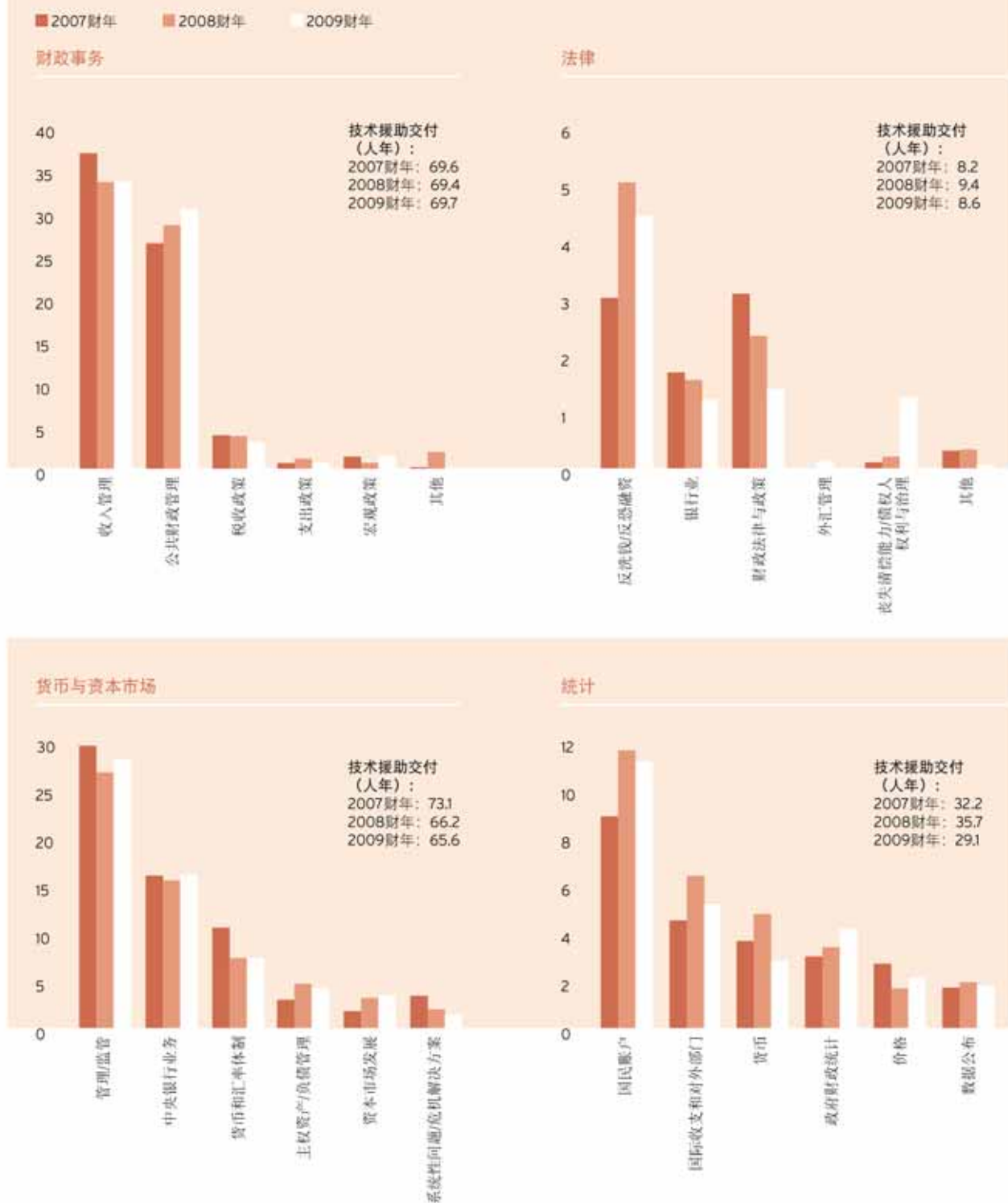
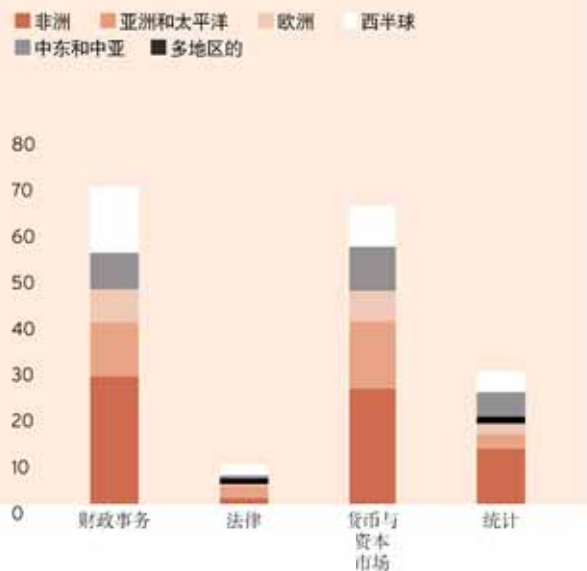
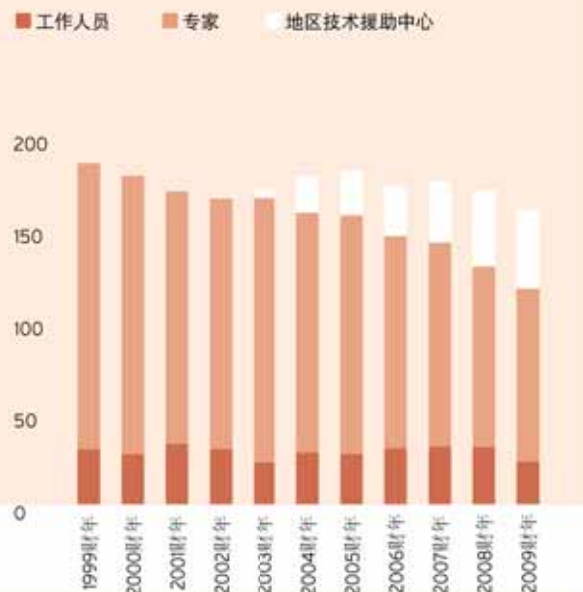


图 4.2
2009财年按部门和地区划分的技术援助交付情况 (人年)



来源：基金组织技术援助管理办公室。

图 4.3
技术援助交付分布情况：工作人员、专家，地区技术援助中心 (人年)



注：数据不包括基金学院或联合国开发计划署出资的项目。
来源：基金组织技术援助管理办公室。

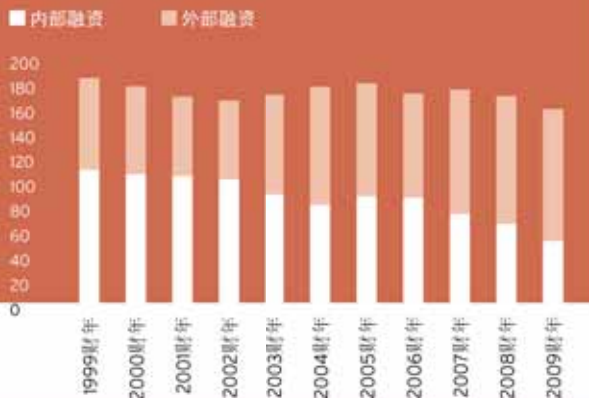
专栏 4.4 调整基金组织技术援助的重点

2009财年，根据执董会在2008年5月讨论中批准的改革，基金组织实行了广泛的改革，以提高技术援助的有效性和效率。这些改革基于以下三个支柱：

- 将技术援助与监督和贷款业务更好地结合起来。在新框架下，地区部门在制定技术援助战略（地区战略说明）时起主导作用，该说明提供一个整体的中期技援框架，该框架更符合成员国需要，并能够充分灵活地应对工作重点的转移。
- 强化业绩衡量和成本有效性。新框架通过利用项目经理事先制定的各项指标，系统地跟踪各项技术援助项目的目标实现、交付以及成本情况，从而使衡量每个项目所取得的成功成为可能。
- 加强与捐款人的合作。基金组织正在谋求

加强与捐款人的合作，这种合作自20世纪90年代后期以来稳步加强（见图），这不仅是为了深化现有的合作关系，而且也是为了扩大捐款人基础。例如，2009年1月基金组织与欧盟委员会签订了技术援助合作伙伴协议。

按融资来源划分的技术援助交付情况，1999财年至2009财年 (人年)



来源：基金组织技术援助管理办公室。

而发挥越来越大的作用表示支持（见“培训”部分）。

为扩大地区技术援助方式的运用，基金组织于2008年9月宣布了开设四个新的地区技术援助中心的计划。第一个新的地区技术援助中心为中美洲、巴拿马和多米尼加共和国技术援助中心，它已于2010财年初开业（表4.1）。其他预计开业的三个地区技术援助中心，有两个设在南部和西部非洲；加上现有的非洲地区技术援助中心，将覆盖所有撒哈拉以南非洲国家。第四个地区技术援助中心将服务于中亚。现有和新的地区技术援助中心将向共计102个国家提供技术援助服务，覆盖80%以上的低收入国家。

此外，基金组织还于2009年4月初宣布启动专题信托基金倡议（见专栏4.6）。启动专题信托基金的想法是把捐助者资源汇集起来，在专门的特定宏观经济专题方面向成员国提供服务，从而补充地区技术援助中心的工作。

培训

为成员国官员提供培训是基金组织能力建设努

力的一部分，培训提高了他们分析宏观经济发展、制定并实施有效的宏观经济政策的能力。课程和研讨会旨在分享基金组织工作人员在多个专题方面所具有的专长，这些专题对进行有效宏观经济和金融分析与决策极为重要，这些专题还包括更为专业的、与宏观经济统计编制及各种财政、货币和法律问题相关的专题。培训大部分是通过基金学院组织的培训计划提供的，基金学院（与其他部门合作）或在基金组织总部，或通过全球七个地区性培训中心网络，或在与各其他地区性和各国培训提供者的合作下，或通过远程授课方式提供并管理课程。

2009财年期间，基金学院的培训计划共提供了270周的培训课程，比2008财年下降11%（表4.2）。有近4000位学员从共计8500学员周培训中受益。培训减少得比中期预计的更多，这归因于短期工作人员配备问题，以及基金组织技术援助部门因为在其他重点领域面临的需求增加而特别大幅度地削减培训。正如基金学院中期培训计划所料，减少的培训大部分是在总部，虽然包括地区性培训中心在内的其他地方的培训数量也有所下降。

课程的制定密切关注基金组织的工作重点和成

专栏 4.5

对各非洲技术援助中心的外部评估：一个成功的故事

尽管许多非洲技术援助中心成员国的体制吸收能力较低，给技术援助实施工作带来了挑战，但对中非、东非和西非三个技术援助中心的一项外部评估，将所有三个非洲技术援助中心的表现评定为良好（见表）。这一分析从五个功能领域（公共财政管理、收入管理、货币操作、银行监管和统计）、四个层面（相关性、有效性、效率和可持续性）对技术援助项目进行了评估，评定等级从1（差）至4（优秀）不等。

在评估结果中，评估小组注意到各非洲技术援助中心提供了迅速和灵活的服务，所有的技术援助提供模式都是有效的；各非洲技术援助中心专家的

高质量提高了基金组织的声誉；各非洲技术援助中心的技术援助能够适应“各国需要”（“贴近各国”），而让受援国、捐助方和基金组织工作人员都参与到各非洲技术援助中心的治理结构中，也被证明为是一个成功的模式；各非洲技术援助中心支持各国的减贫战略和规划；一些非洲技术援助中心的技术援助还提高了透明度、问责制和控制水平，从而有助于减少腐败的机会。

就响应度、对各国的了解、灵活性、反应时间、成本有效性和对非洲专业知识的使用而言，此项调查受访者对各非洲技术援助中心的评级要好于其他技术援助提供者。

	东非技术援助中心	西非技术援助中心	中非技术援助中心
相关性	3.3	3.2	3.0
有效性	3.1	2.0	2.7
效率	3.0	2.8	2.9
可持续性	2.9	2.7	2.7

表 4.1
现有和计划的地区技术援助中心

中心名称	地点	成立年份	服务国家的数目	低收入成员国占比
太平洋地区技术援助中心	斐济, 苏瓦	1992	15	13
加勒比地区技术援助中心	巴巴多斯, 布里奇敦	2001	20	5
中东地区技术援助中心	黎巴嫩, 贝鲁特	2004	10	20
东非地区技术援助中心	坦桑尼亚, 达累斯萨拉姆	2002	7	100
西非地区技术援助中心	马里, 巴马科	2003	10	100
中非地区技术援助中心	加蓬, 利伯维尔市	2007	7	57
中美洲、巴拿马和多米尼加共和国技术援助中心	危地马拉, 危地马拉城	2009	7	0
南非地区技术援助中心			13	38
西非地区技术援助中心 2			6	83
中亚地区技术援助中心			7	43

来源: 基金组织技术援助管理办公室。

专栏 4.6

专题信托基金: 它们是什么? 其目标是什么?

为了更好地服务于特别是包括发展中国家在内的成员国, 基金组织正在启动多个专题信托基金, 以便为特定的全球技术援助提供支持, 这些技术援助纳入了国际最佳做法, 并与基金组织以实际操作为导向的地区性中心形成联合优势:

- 反洗钱/反恐融资专题信托基金将为帮助成员国建立一个可靠的反洗钱/反恐融资机制提供技术援助支持。
- 财政管理专题信托基金将为强化发展中国家实施稳健财政和预算政策及管理监督公共支出的能力提供技术援助支持。
- 税收政策与管理专题信托基金将为技术援助提供融资, 以便支持各国建立一个稳健的税收政策框架和制定良好的税法, 并建立有效的税收收入机构来管理这些政策。
- 可持续债务战略专题信托基金将对向许多发展中国家和新兴市场国家的技术援助提供融资, 这些技术援助通过提供分析、风险管理和战略能力来管理公共债务的可持续性。
- 金融稳定专题信托基金在吸取2008年全球金融危机教训的基础上, 旨在帮助成员国监督和管理系统性风险, 形成有效的跨境监管机

制, 设计金融安全网, 在危机期间进行流动性管理, 以及制定退出策略以实现稳定的金融体系。

- 金融危机统计专题信托基金将为构建统计和分析能力以便监督新兴市场国家的金融脆弱性提供技术援助支持。
- 管理自然资源财富专题信托基金将满足那些具有丰富自然资源的国家在宏观经济管理、财政制度和相关契约、收入管理、透明度安排、统计以及资产负债管理等方面的需要。
- 非洲培训专题信托基金旨在通过一项将讲座与实际操作培训相结合的实用培训项目, 来提高中高级政府官员的宏观经济管理技能。
- 数据公布通用系统专题信托基金将增加技术援助, 帮助各国构建稳健的统计制度, 以编制和公布数据公布通用系统确定的数据。

第一个专题信托基金, 即反洗钱/反恐融资专题信托基金已于2009年5月开始运作, 而其他专题信托基金预计将于今后几年开始运作。专题信托基金捐助人将通过指导委员会参与相关工作, 独立的外部评估将确保基金的有效交付和活力。

表 4.2
基金学院培训计划，2007财年至2009财年

	2007财年	2008财年	2009财年
总部			
课程周	87	78	54
学员周	3,182	2,813	1,974
地区培训中心			
课程周	152	172	158
学员周	4,586	5,280	4,737
其他海外培训			
课程周	33	35	42
学员周	983	1,071	1,211
远程授课			
课程周	16	18	16
学员周	657	675	570
总计			
课程周	288	303	270
学员周	9,406	9,838	8,491

来源：基金学院。

员国不断变化的需要，包括近年来对宏观金融联系的重视。例如，2009财年期间，开设了一门有关住房抵押贷款市场、证券化和结构性融资的新课程，并制定了新的面向宏观经济学家的金融课程，首次于2010财年初提供。

2008年5月，执董们就为能力建设进行培训举办了研讨会，研讨会期间，他们强调了使基金组织培训计划的重点放在基金组织具有比较优势的领域的重要性。⁴⁴ 考虑到分散培训可带来成本有效性，并能够在适应国家或地区层面不断迅速变化的培训需要和要求方面提供更多的灵活性，他们支持地区性培训中心和地区技术援助中心在提供基金组织培训方面发挥更重要的作用。

预算和收入改革

2008年4月，执董会就一项新的收入和支出框架达成一致，预计这一框架将使基金组织的财务基础更加稳健。在支出方面，执董会明确在2009至2011财年大约节省1亿美元经费，其中包括减少工作人员和非工作人员费用。在收入方面，理事会批准了有关扩大基金组织收入来源的措施。

关于收入改革，基金组织理事会批准了《基金组织协定》修正案，以便扩大基金组织的投资权限。基金组织新收入模式的另一项关键内容包括用出售黄金所

得利润建立一项基金。为了使拟议的《基金组织协定》修正案生效，它必须得到占总投票权85%的五分之三的成员国接受。在许多情况下，这需要得到成员国立法机构的批准。

一揽子计划中的支出改革内容正在按计划实施。在2009财年所采取的措施中，在基金组织总体精简的背景下，改革和削减了执董办公室预算和独立评估办公室预算，并且，理事会批准了减少理事参加理事会会议的费用报销（《附则》第14（a）款修正案）。

执董办公室预算改革，除涉及其他事项外，涉及一个在新的支出框架下为这些办公室制定总额预算的新体系。在提出各执董办公室2009年差旅费预算建议的背景下，执董会行政事务委员会同意考虑执董办公室总额预算新体系规则，这与之前有关精简执董办公室开支工作小组所提出的建议是一致的。相应地，执董会行政事务委员会为执董办公室新的支出框架制定了一套综合建议，旨在为执董们在年度内和年度间管理其预算分配提供适当的灵活性，以满足不断变化的需要，同时，又确保在对基金组织和成员国资金使用方面具有适当和透明的问责制。执董会于2008年12月批准了新框架。

基金组织下一阶段预算改革的重点包括改善产出的成本核算，以便收紧预算管理，更好地将资金用在重要工作上。



第五章 财务、组织结构和问责制

财务、组织结构和问责制

在结束于2009年4月30日的财年，基金组织进行了重大改革，机构更为精简并重新确定了工作重点。在预算、组织结构和问责制方面，目前把努力转向执行保障基金组织的财务和其他业务的各项机制上。正在采用提高基金组织效率的新做法，并正在加强基金组织内部的问责制和透明度。

与2008财年结束时批准的动态的和前瞻性的份额与发言权一揽子改革并行，理事会批准了对《基金组织协定》的一项拟议修正案，以扩大基金组织的投资授权。拟议修正案一经生效，且执董会作出有限出售黄金的决定，基金组织可持续融资的一个关键因素将得以确立。

继成立联合指导委员会，协调就独立评估办公室对基金组织机构治理的调查结果的后继努力，及成立名人委员会对基金组织现有决策框架进行评估（见第四章）后，2009财年继续推进改革，以确保基金组织在收紧的预算限制下仍能够满足成员国的需要。这些措施包括：优化基金组织人力资源基础设施，使之具有更大的灵活性和有效性，以及改进提高问责制和风险管理机制。还实施了使基金组织现代化的新工具，以确保其适应成员国不断变化的需求。

财务操作和政策

收入、收费、酬金和负担分摊

自成立以来，基金组织高度依赖贷款活动为行政开支融资。2008财年，执董会商定对基金组织收入模式进行重大改革，理事会于2008年5月批准了改革。改革将使基金组织的收入来源多样化。

新的收入模式的关键要素包括设立一项基金，其资金来源为有限出售基金组织所持黄金所得；扩大基金组织的投资授权，以提高投资回报；以及恢复偿还基金组织管理减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托费用的做法。扩大投资授权将需要修订《基金组织协定》，这一修订正有待基金组织成员国的接受；基金组织在获得其成员国的必要批准和执董会批准这一出售之后，就可以开始出售黄金。黄金出售计划将在长期内分步实施，以避免扰乱黄金市场的运作和定价。

目前，根据基金组织成立以来的收入模式，其主要收入来源是贷款活动和投资。基金组织贷款的基本收费率（利率）是在每个财年开始时确定的，为特别提款权利率加上以基点表示的利差。⁴⁵ 执董会同意在2010财年将收费率利差保持在2009财年水平，为100个基点。与新的收入模式相符，这一决定所依据的原则是，利差应可支付基金组织的中介费用和储备积累，并应基本符合长期信贷市场的状况。根据这一办法，一个重要目标是保持收费率稳定和可预测。

基金组织2009年3月贷款工具的改革包括简化基金组织的收费和期限政策（见第三章“采用各项工具应对危机带来的挑战”）。在新的收费和期限框架下，对在信贷档⁴⁶和中期安排下使用大量的信贷（成员国份额300%以上），征收以规模为基础的附加费（200个基点）。对超过36个月未偿还的大量信贷（数值门槛同上），基金组织还征收以时间为基础的附加费（100个基点）。

除了按期收费和附加费，基金组织还征收服务费、承诺费和特别收费。对从普通资金账户拨出的每笔贷款征收0.5%的服务费。对在普通资金账户安

排（如备用安排以及中期和灵活信贷额度安排）下每12个月期间内可以提用的数额收取可返还的承诺费。作为贷款工具改革的一部分，对承诺费结构也进行了修订，对不超过份额的200%的承诺额收取15个基点的承诺费，对超过份额的200%且不超过份额的1,000%的承诺额收取30个基点的承诺费，超过份额的1,000%的承诺额收取60个基点的承诺费。在信贷得到使用时按提款比例返还承诺费。基金组织还对逾期本金和逾期不到六个月的利息收取特别费用。

在支出方面，基金组织就成员国在普通资金账户的债权头寸（称为储备档头寸）向其支付利息（酬金）。酬金率目前定为特别提款权利率。《基金组织协定》规定，酬金率不应高于特别提款权利率，也不得低于特别提款权利率的80%。

20世纪80年代中期，建立了一个负担分摊机制，用于在债权国与债务国之间平等分摊拖欠基金组织债务所引起的成本，目前根据该机制调整收费率和酬金率。利息逾期（未支付）六个月或六个月以上所造成的收入损失通过提高收费率和降低酬金率来弥补。在逾期利息得到结清时，将退还通过这种方法收到的金额。在2009财年第四季度，针对未支付利息而对基本收费率和酬金率的调整下降到历史最低水平1个基点，这反映了去年利比亚结清拖欠，以及由于全球危机影响成员国，基金组织的贷款余额增加。2009财年，经调整的收费率和酬金率平均分别为2.84%和1.74%。

负担分摊机制还考虑通过调整基本收费率和酬金率来获得资金，用于防止基金组织因为本金拖欠而遭受损失；这些资金存入特别应急账户。但是，执董会决定，从2006年11月起，暂停向一号特别应急账户存入更多款项，自那时起没有存入任何资金。2008年3月，一号特别应急账户向出资成员国发放了部分资金（5.25亿特别提款权），便于为基金组织通过双边捐款减免利比亚债务提供融资。

基金组织2009财年总净收入是1.54亿特别提款权，反映了基金组织贷款活动增加及强劲的投资表现（由于全球经济状况恶化，基金组织的投资受到

投资者弃劣从优行为的支持)。基金组织投资扣除费用后的净回报是6.29%，表现优于1-3年基准指数67个基点。总体而言，投资得益于金融市场动荡引起的政府债券收益率下降，导致资本收益超过总投资收入的46%。

对基金组织的拖欠

对基金组织（包括基金组织管理的信托基金）的逾期债务略有减少，从2008年4月底的13.41亿特别提款权减至2009年4月底的13.26亿特别提款权（表5.1）。在仍未偿还的拖欠款项中，苏丹约占75%，索马里和津巴布韦分别占18%和7%。到2009年4月底，所有拖欠基金组织的款项均为长期拖欠（拖欠时间超过六个月）：其中三分之一为拖欠的本金，其余三分之二为拖欠的收费和利息。其中五分之四以上是对普通资金账户的拖欠，其余是对特别提款权账户、信托基金和减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托的拖欠。津巴布韦是唯一对减贫与增长贷款-外生冲击贷款信托有长期拖欠的国家。

根据基金组织针对拖欠情况采取的增强合作战略，已经采取补救措施来解决长期拖欠情况。截至财年底，由于对基金组织的拖欠，索马里、苏丹和津巴布韦仍没有资格使用普通资金账户中的资金。津巴布韦继续无资格使用减贫与增长贷款，基金组织继续宣布该国不合作，暂停技术援助，⁴⁷并暂停其投票权和相关权利。

行政预算和资本预算

2009年4月，符合先前在2009-2011财年中期行政预算范围内商定的净行政预算封套，执董会批准2010财年总行政支出净额为8.8亿美元，行政支出总额上限为10.53亿美元，并对2010财年启动的资本项目拨款4500万美元，作为2010-2012财年1.37亿美元资本计划的一部分。执董会还注意到2011财年和2012财年分别有8.95亿美元和9.32亿美元的指导性净预算封套，它们构成了基金组织2010-2012财年的中期行政预算。执董会还批准，最多可结转2009财年行政预算6%的未动用资金（5200万美元）到2010财年。

2009-2011财年中期行政预算启动了一项雄心勃勃的改革计划，旨在重塑基金组织，使之能够采用成本效益高的方式提供重点更突出的产出。因此，基金组织新的结构稳定状态——2011财年的指导性预算——将带来一个更为精简、更现代化的机构，与之前（2008-2010财年）的中期行政预算相比，永久性削减支出1亿美元（按实际价值计算），减少工作人员职位380个。这一努力是缩小基金组织收入与支出缺口并巩固基金组织新的收入模式所支持的可持续预算架构这一计划的一个组成部分。⁴⁸这次改

革是前倾式的，大部分调整在2009财年落实，同时调整工作计划的重点，通过从其他工作领域划拨资金，实际增加重点活动（如多边和地区监督）的资源。⁴⁹

2009财年，基金组织的业务和预算管理由两个主导因素所决定：实施重大改组和重新确定工作重点（这项工作从2008年开始），以及与全球金融危机有关的活动。

计划在2009-2011财年期间进行的裁员工作大部分已在2009财年完成，因为自愿离职的工作人员数目大于预期目标。⁵⁰由于行政预算中的工作人员数目实际低于新的结构稳定目标，因此存在某些空间来聘用长期工作人员，以回到结构水平。征聘也提供了更新工作人员技能搭配的机会，以更好地支持即将开展的工作。执董会在2008财年批准一次性多年拨款1.85亿美元，包括拨给执董办公室的800万美元，用于自愿离职及与机构重组相关的其他费用。⁵¹2009财年节支的其他因素是出差、建筑和其他行政支出的下降，反映了采购政策和做法的改进以及其他效率提高（表5.2）。在这方面，如前所述，执董会批准最多可结转2009财年净行政预算6%的未动用资金（或5200万美元）到2010财年。

如第三章所述，在这一年中，基金组织通过改变工作计划积极应对全球金融危机，以满足对基金组织服务的新要求。但是在2009财年，危机爆发之时基金组织正在进行重组，因此，繁重的工作量主要由工作人员通过无偿加班来承担，在较低程度上，是通过自愿离职者推迟离开日期来承担。

在此情况下，2010-2012财年的预算战略是为基金组织的危机响应提供充分融资，同时实现已经商定的1亿美元的实际节余。为做到这一点，预算战略要求在部门内和部门间以及各财年间重新分配资源。2009财年的行政节支为后者提供了便利，部分节支已结转至2010财年。总的来说，预计与危机有关的产出的总费用的大部分将通过内部重新分配来解决，其余部分将通过临时资源（即2009财年预算结转及动用2010和2011财年预算内应急储备的各约一半）来解决。

根据这一框架，在异常不确定的环境下确定了2010-2012财年的中期行政预算。全球危机给国别规划和强化监督增加了新的要求，如果危机扩大、加深或是比预期更持久，这种要求可能增加。此外，在新的全球金融架构下，基金组织还可能被赋予新的责任，这将影响到基金组织的工作计划。这些额外的任务将大大增加与危机有关的现有工作人员负担。尽管如此，预计在2010-2012财年期间，监督和能力建设仍将是最关键的产出领域，但其比重将低于之前所计划的，因为将增加国别规划和全球监督的资源，以适应危机要求（表5.3）。特别是，用于

表 5.1
对基金组织债务逾期6个月或以上的国家的拖欠情况，按债务类型划分
(百万特别提款权：截至2009年4月30日)

	总计	债务类型			
		普通资金账户 (含结构调整贷款)	特别提款权账户	信托基金	减贫与增长贷款—外 生冲击贷款
索马里	242.7	220.5	14.1	8.1	0.0
苏丹	994.4	914.1	0.0	80.3	0.0
津巴布韦	89.2	0.0	0.0	0.0	89.2
总计	1,326.4	1,134.6	14.1	88.4	89.2

来源：基金组织财务部。

表 5.2
2008-2012财年结构预算，按主要支出类别划分

	2008财年 预算	2008财年 结果	2009财年		2010财年 预算	2011财年 预算	2012财年 预算
			预算	结果			
	(百万美元)						
人员	723	714	697	659	710	731	764
出差	101	94	98	77	89	94	96
建筑和其他支出	161	158	163	150	168	170	174
年会	0	0	0	0	5	0	0
应急储备	10	0	9	0	7	9	19
总支出	994	967	967	885	979	1,004	1,053
收入	-71	-76	-99	-72	-100	-109	-121
行政预算净额	922	891	868	813	880	895	932
	(百万2008财年美元)						
人员	723	714	670	633	656	650	652
出差	101	94	94	74	82	83	82
建筑和其他支出	161	158	157	144	156	151	148
年会	0	0	0	0	5	0	0
应急储备	10	0	8	0	6	8	16
总支出	994	967	930	851	906	892	899
收入	-71	-76	-95	-95	-92	-97	-103
行政预算净额	922	891	835	756	813	796	796

来源：预算与计划办公室。

注：由于四舍五入，总数可能与各项之和有出入。

全球监督的资源将为全球金融架构和治理改革的额外工作提供资金。预计多边监督也将获得更高比例的资源，以资助基金组织与金融稳定委员会联合开展的早期预警工作，并加强对宏观-金融联系及其对监管框架影响的分析。

执董会批准的2010财年4500万美元的资本预算是用于为投资项目提供融资，这些投资项目将支持基金组织在人员配备大幅减少的情况下应对全球性危机，并实现“效率红利”。在这种情况下，与之前的三年计划相比，2010-2012财年的资本计划需要分阶段将资本资源从改善/维护建筑设施重新分配到信息技术。

特别是在之前介绍的环境下，设想的预算战略将需要熟练的预算管理和及时的执行。因此，基金组织正在进一步加强预算计划和执行能力，包括实行以活动为基础的成本核算等，以帮助支持资源分配决策，并确定可以精简或停止的较次要的产出、活动和工作流程，以便在出现压力时释放资源。

基金组织中期中合并行政费用总额

合并行政费用总额是基金组织行政费用最全面的衡量指标，它是通过把行政预算净值项下的支出和与折旧、计为费用的资本预算项目及重组有关的费用加总而得出的（表5.4）。如上所述，行政预算每年由执董会批准，2009财年的行政预算下降，反映了机构精简。在今后几年中，行政支出将受到预算实际零增长这一假定的严格限制。折旧和资本费用（计为费用的资本预算项目）要小得多，并与过去和预期的资本项目有关。如上所述，资本项目将越来越集中于高效的行政运作所需的信息技术，以及设施管理。最后，执董会在2008财年批准了总额最多达1.85亿美元的多年期重组预算（2008财年-2011财年），为机构重组费用提供融资。迄今为止，重组费用大致符合预算假设，预计拨款将在2011财年用完。

财务报表中的行政费用

出于财务报告目的，基金组织的行政费用是按照《国际财务报告准则》而不是预算支出的现金制来记录的。《国际财务报告准则》的要求包括，按权责发生制记账，按精算估值对职工福利费用进行计量和摊销。如表5.5详细列出的，8.13亿美元行政预算净值与按照《国际财务报告准则》计算的5.32亿特别提款权（相当于8.19亿美元）行政费用之间的差异，反映了（1）在确认和报告资本支出、养老金和退休福利费用上的时间差异，部分抵销，和（2）与立即计为费用的资本支出和重组预算有关的费用，这些费用与行政预算分开管理。时间差异由如下两个原因产生（1）与根据《国际财务报告准则》按精

算方式确定的费用相比，在预算中立即确认基金组织在本财年对养老金和退休福利的缴费；（2）按照《国际财务报告准则》，在资本资产估计的使用寿命期间摊销（折旧）的资本支出。财务报表中包括在行政费用中的其他金额为：（1）按照《国际财务报告准则》应立即计为费用的那部分本年度资本支出，以及（2）重组费用，在发生时确认。

人力资源政策和组织结构

基金组织2009财年的人力资源活动发生在机构挑战和急剧变化的全球环境背景下。重组工作开始于2008年，在基金组织历史上前所未有，导致2009财年出现大量的自愿离职。在机构精简过程中，金融危机的出现使得人力资源工作重点的战略方向出现意想不到的转折，2009财年下半年开始大力征聘工作人员。

2009财年精简的结果

重组工作的目标是支持基金组织为重新确定工作重点和提高成本效益所进行的改革，主要是通过自愿离职来完成的。虽然裁减目标是380个职位，为了使基金组织有余地重新确定工作重点和调整技能，在为本次重组工作而制定的人力资源框架和预算参数的基础上，接受了490名工作人员的自愿离职（见网页表5.1）。

重组工作的实施是依据公平（对离开及仍留在基金组织的工作人员来说）和透明原则。为推进这一过程，对若干人力资源政策进行了调整，以促进自愿离职。这些调整例如，修订员工退休计划，允许在50岁提前退休（但养老金有所减少）；暂时延长不符合退休医疗保险资格的离职工作人员的医疗保险；以及外部就职协助。基金组织的精简目标得以实现，并在很大程度上避免了强制性离职。为了有时间对基金组织技能基础所需的调整进行评估并为留下的工作人员提供流动机会，2008年上半年实行了雇用冻结。在工作人员大量离职的同时爆发了全球金融危机，精简之后的基金组织面临着重大的征聘挑战。在内部重新部署人员的初期阶段后，开始大力从外部征聘，以迅速缩小工作人员缺口，并为出现的更多空缺职位作准备。在由人力资源部带头的协调一致的努力下，在2009财年结束之时聘用了100多名经济学家，且征聘活动持续到2010财年。假如危机比预期持续时间更长，那么可以改变规模的框架和充分的准备已经到位。

工作人员数量和构成

基金组织工作人员由总裁任命，仅对基金组织

表 5.3
关键产出领域占预算支出的比例及产出构成 (2008-2012财年)
(占总支出额的百分比, 不包括储备)

	2008财年	2009财年	2010财年	2011财年	2012财年
全球监督	17.4	18.0	18.3	18.4	18.5
监督国际货币体系	5.2	5.0	5.5	5.5	5.4
多边监督	4.5	5.0	5.7	5.7	5.7
跨国统计信息和方法	3.0	3.5	3.5	3.5	3.6
一般研究	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
一般对外联络	4.3	4.2	3.2	3.2	3.3
国别监督和地区监督	35.2	36.7	34.4	34.3	34.7
双边监督	28.3	28.5	26.3	26.3	26.5
地区监督	3.1	3.4	3.9	3.7	3.8
标准和守则以及金融部门评估	3.8	4.8	4.3	4.3	4.4
国别规划和资金支持	23.2	20.7	23.1	22.9	21.3
面向所有国家的贷款机制	10.0	8.3	11.4	11.3	9.8
专门针对低收入国家的贷款机制	13.2	12.3	11.7	11.6	11.4
能力建设	24.2	24.6	24.1	24.5	25.6
技术援助	17.0	17.5	17.5	18.2	19.3
对外培训	7.2	7.2	6.6	6.3	6.3
总计, 不包括应急储备	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
备忘项目:					
辅助	31.5	30.2	28.9	29.2	29.4
治理	9.2	9.2	9.0	9.2	9.5

来源: 预算与计划办公室。

注: 2008财年的数字是指预算数额。辅助和治理支出分配到各项产出。由于四舍五入, 总数可能与各项之和有出入。

表 5.4
基金组织合并行政费用总额 (2008-2012财年)
(百万美元)

	2008财年		2009财年		2010财年 预算	2011财年 预算	2012财年 预算
	预算	结果	预算	结果			
行政费用合并总额	1,162	1,053	921	916	936	948	986
行政预算净值	922	891	868	813	880 ¹	895 ¹	932
计为费用的资本预算项目	20	16	17	16	17	11	10
折旧费用	35	35	36	38	39	42	44
重组费用	185	111	n.a.	49	n.a.	n.a.	n.a.

注: 由于四舍五入, 各项之和可能与总数有出入。数字以权责发生制计, 并不反映通过精算方式确定的退休金和退休福利 (见表5.5)。n.a. = 不适用。

¹ 不包括以前核准的行政拨款的实际或估计的结转支出。

表 5.5
财务报表中的行政费用
 (百万美元, 除非另有说明)

2009财年净行政预算结果	813
时间差异:	
养老金和退休福利费用	-98
资本支出—本年或以前几年支出的摊销	38
不包括在行政预算中的金额(资本和重组预算):	
资本支出—按照《国际财务报告准则》, 立即计为费用的项目	16
2009财年按《国际财务报告准则》的重组费用 ¹	49
经审计的财务报表中的行政预算总额	819
备忘项目:	
经审计的财务报表中的行政预算总额(百万特别提款权)	532

来源: 基金组织预算与计划办公室。

注: 由于四舍五入, 各栏之和可能与总数有出入。换算是基于2009财年美元/特别提款权平均汇率1.54米进行的。

¹ 表示在2009财年确认的成本。按照《国际财务报告准则》, 某些重组费用在实际现金支出之前就已确认; 2008财年的财务报表包括6800万特别提款权的准备金, 相当于1.11亿美元。

负责。截至2009年4月30日, 基金组织共聘用1862名专业和管理人员及616名其他级别的工作人员。基金组织的人力资源管理框架反映了不断演变的最佳做法, 这些做法符合本机构使命, 并与保持高质量和多样化的工作人员的目标相一致。《基金组织协定》规定, 在征聘工作人员时, 确保“在效率和技能方面具有最高水准”是至关重要的。此外, 所有工作人员都应遵守最高的道德操守标准, 即《基金组织行为准则》及其《附则和条例》所阐明的正直、公允和慎重的价值观。

多样化

基金组织尽一切努力确保工作人员的多样性能够反映机构的全体成员国, 积极从世界各地录用工作人员, 并成立多样化委员会, 以进一步推动多样化工作议程。2009财年进行的、并持续到2010财年的招聘工作在经济学家招聘的多样性方面有了一些令人鼓舞的结果。2009财年在多样性方面取得了进展, 特别是在性别平衡和招聘代表性不足地区的国民这两方面, 并且, 基金组织的经济学家计划仍然是机构多样性一个极好的来源。在继续聘用宏观经济学家的时候, 基金组织也录用具有更广泛技能的经验丰富的经济学家和金融部门专家, 以补充技能搭配。在经济学家计划中, 将近一半的新聘人员具有金融背景, 略多于一半的人员毕业于美国以外的大学, 并且是代表性不足地区的国民。

管理层的工资结构

截至2009年4月底, 基金组织的工作人员来自185个成员国中的143个国家。基金组织高级管理人员一览表和基金组织的组织结构图分别见本报告的第72页和第73页。网页表5.2-5.5显示了按国籍、性别以及发展中国家和工业化国家分列的基金组织工作人员, 及工作人员的工资结构。截至2008年7月1日, 管理层的工资结构如下:

总裁:	441,980美元 ⁵²
第一副总裁:	384,330美元
副总裁:	366,030美元

执董的薪酬为230,790美元; 副执董的薪酬为199,650美元。

人力资源功能的现代化

认识到基金组织需要一个灵活的人员雇用框架来满足其不断变化的业务需求, 人力资源的目标是战略地思考能够支持机构的政策, 并有一个协调一致的框架来管理人才。除吸引最优秀人才外, 发展有才干的和有影响的领导人也是持续成功所必需的。为此, 在2009财年行将结束之时, 基金组织引入了更为系统的接班管理与领导力发展方法。这种做法显示了基金组织加强各级人员管理的坚定承诺。



在华盛顿特区基金组织总部举行的“多样性与包容”会议上，基金组织的多样性问题顾问Kedibone Letlaka Rennert向与会者发表讲话。

在这一年里，人力资源功能现代化也是基金组织人力资源战略的一个重要支柱。旨在简化流程的人力资本管理项目在2009财年初得以加快。通过简化基金组织的人力资源流程与政策以及实行关键功能自动化，在提供现代化的基础设施方面已取得进展。初步工作大部分是在招聘方面。2009财年，招聘手段得以加强，实行了新的自动化。关键例子包括申请人自动跟踪系统、雇主推荐计划以及对新聘工作人员提供支持的人才引进系统。使人力资源基础设施自动化和精简高效，是提高效益方面一个持续不断的投资。人力资源其他几个方面的改革在2009财年开始，并将持续到2010财年。

问责制

基金组织根据其治理结构（见专栏5.1）来开展活动，治理结构确立了一个清晰的向基金组织成员国负责的链。

基金组织管理层的问责制框架

2009财年，执董会讨论了独立评估办公室关于基金组织治理的评估报告，“基金组织机构治理——包括执董会的作用”。执董会成立了一个工作组，就如何以最佳方式对独立评估办公室的分析组织后续工作制定工作计划：他们的计划包括关于加强基金组织治理框架的一系列建议（见第四章）。

独立评估办公室的评估还指出，问责缺口是基金组织在管理层方面的主要治理缺陷。为解决这一缺口，执董会提出了管理层问责制框架。这一方面的工作正在进展之中，并将就实绩标准，拟采用的程序以及如何将评估转化为激励机制提出了明确建议。预计标准将侧重于管理层所开展的基金组织的一般业务及基金组织工作的质量和成果。为有效起见，对管理层的评估可能需委托给一个执董会委员会，该委员会将征求所有执董的意见，一旦完成评估将告知全体执董其评估结果。可能需要对评估加以保密，以避免损害总裁在广大成员国的信誉。

诚信热线电话

基金组织工作人员将按照基金组织的规则和政策履行其职责，受《工作人员行为守则》所指导，并通过坚持其正直、诚实和独立的核心标准，对基金组织的良好治理和声誉做出贡献。2008年6月，基金组织设立了由独立的第三方管理的保密的诚信热线电话，来处理对工作人员不正当行为的指控，无论这种指控是匿名的或实名的，无论这种指控是来自内部或外部。通过热线举报的所有事项由基金组织道德办公室负责跟进。为保护机密性，对于选择匿名使用热线的人，不试图识别其身份。

继执董会批准资深执董和道德委员会分别提出的建议后，现在诚信热线也涵盖基金组织总裁和执董们，分别由资深执董和道德委员会（而不是道德

官)负责跟进指控。(副总裁是基金组织的工作人员,他们所适用的程序与工作人员相同。)

根据《行政管理总则》第33条和《基金组织调查不当行为指控的程序准则》,对工作人员不当行为的所有指控进行调查。在对工作人员不当行为的投诉作出任何纪律处分之前,基金组织要求有确凿的证据。基金组织认为,举报是确保良好治理的一个重要途径,因此举报不当行为的员工和其他人员受到充分保护,以免受到任何形式的报复。

2008年执董定期选举

根据理事会决议第63-5号的规定,2008年基金组织执董定期选举在2008年9月5日至10月13日之间进行。由此产生的执董会(由5名任命的和19名选举产生的执董组成)于11月1日成立。目前执董会成员的名单及其投票权可见附录四。

在筹备2008年选举时,针对第十二条第3款(c),执董会修订了关于计算成员国在基金组织债权头寸的惯例,以便更恰当地反映基金组织目前的财务结构。根据第十二条第3款(c),过去两年里在基金组织债权头寸最大的两个成员可以各任命一名执董,如果它们没有因为是具有最大份额的五个成员国之一而已经有资格这样做的话。由于美国和日本在有关期间对基金组织的债权头寸最大,且两国都在具有最大份额的五个成员国之列,根据第十二条第3款(c)任命执董的问题没有出现在2008年的选举中。

独立评估办公室

独立评估办公室成立于2001年,任务是对基金组织的政策和活动进行独立和客观的评估,以此增进基金组织的透明度和问责制并加强学习文化。独立评估办公室的主要活动是对与基金组织任务有关的问题展开独立研究;系统地评估基金组织的一般政策;在监督和基金组织支持规划背景下,对基金组织的经济政策咨询进行跨国比较分析;以及对完成的国别业务进行评估。根据其职权范围,独立评估办公室完全独立于基金组织管理层,并与基金组织执董会保持距离。独立评估办公室向执董会报告其评估结果。

独立评估办公室关于基金组织参与国际贸易政策问题的评估报告在2009财年底定稿,执董会于2009年6月开始讨论这一评估。除独立评估办公室关于基金组织治理的评估报告外(执董会在今年初对此进行了讨论,见第四章),⁵³为响应独立评估办公室2008年1月对基金组织支持的规划的结构贷款条件的评估,执董会还在2009财年讨论了管理层执行计划(见第三章)。⁵⁴管理层执行计划是在对独立评估办公室进行外部评估之后设立的框架的一部

分,该框架力求确保采取更系统的方法落实执董会批准的独立评估办公室所提出的建议,并对实施情况进行监督。

2009年1月,执董会讨论了独立评估办公室2008年12月关于执董会批准的独立评估办公室建议的执行计划情况的定期监测报告。定期监测报告于2007年设立,以确保执董会批准的独立评估办公室提出的建议得到更为系统的实施和监测。定期监测报告大体上认为,独立评估办公室的建议对基金组织的业务具有重大影响。执董们支持报告的结论并批准了对下一次定期监测报告所建议的绩效指标。⁵⁵

截至2009财年底,独立评估办公室从事两份评估报告的编写:“基金组织与成员国之间的互动关系”及“基金组织的研究议程”。独立评估办公室还宣布将启动一项评估,对基金组织在全球金融和经济危机酝酿期的作用做出评价,包括对与如下事宜有关的问题的评价:监督有效性,尤其是对发达经济体的监督;识别系统性风险,包括脆弱性分析;多边磋商;以及一些新兴市场对资本账户/金融部门咨询的处理。独立评估办公室现任主任Thomas Bernes宣布于2009年7月底离任,现在正等待下一任主任来提议并选择未来专题。

关于独立评估办公室活动和报告的详细情况,可参见独立评估办公室网站(www.ico-imf.org)。

基金组织的审计机制

基金组织的审计机制由外部审计公司、内部审计职能和一个独立的外部审计委员会构成。外部审计委员会对前两者的工作进行监督。

外部审计公司是在执董会商外部审计委员会后挑选并由总裁任命的。外部审计公司负责年度外部审计,并对基金组织的财务报表、根据第五条第2款(b)管理的各个账户和工作人员退休计划发表审计意见。外部审计公司的任期通常为五年。目前基金组织的外部审计公司是德勤会计师事务所(Deloitte & Touche LLP)。德勤会计师事务所对基金组织截至2009年4月30日的财年的财务报表发表了无保留的审计意见。

内部审计与监察办公室负责内部审计职能,对基金组织风险管理、控制和治理程序的有效性进行独立的检查。该办公室还担任风险管理顾问委员会秘书处。内部审计与监察办公室每年进行大约25次审计和检查,其中包括财务审计、信息技术审计以及运营和有效性审计。财务审计是检查用于保护和管理基金组织资产和财务账户的控制措施和程序是否恰当。信息技术审计则评估信息技术管理是否恰当及信息安全措施是否有效。运营和有效性审计侧重于工作流程和有关的控制以及各项业务在实现基金组织总体目标方面的效率和有效性。根据最佳做



在华盛顿特区举行的基金组织—世界银行年会的基金组织—世界银行年会的发展委员会会议。

专栏 5.1

基金组织总的治理结构

基金组织向其成员国的政府负责。基金组织的最高决策机构是理事会，理事会由基金组织185个成员国各自任命的一名理事和一名副理事组成¹。理事由成员国任命，通常是财政部长或中央银行行长。基金组织的所有权力在理事会，除保留某些权力外，其他可能授权给执董会。理事会通常每年在基金组织和世界银行年会期间举行一次会议。

基金组织的日常工作由执董会在其华盛顿特区的总部开展。执董会由成员国或一组国家任命或选举的24名执董组成。基金组织总裁由执董会任命并担任执董会主席。总裁还是基金组织工作人员的领导。执董会通常每周召开几次会议。

理事会有两个代表全体成员国的委员会——国际货币与金融委员会和发展委员会。国际货币与金融委员会是一个由24位基金组织理事（或其副理事）组成的咨询机构，理事（或其副理事）所代表的国家或选区（国家组）与24位执董所代表的相

同。国际货币与金融委员会就与理事会“监督对国际货币和金融体系的管理和调整”这一职能有关的事务向理事会提供建议和汇报工作。国际货币与金融委员会通常在每年的春季例会和年会期间举行两次会议。

发展委员会（正式名称是世界银行和基金组织理事会关于向发展中国家转移实际资源的联合部长级委员会）是世界银行和基金组织的一个联合机构，由24位世界银行或基金组织的理事或是其副理事组成。该委员会就重要发展问题和促进发展中国家经济发展所需资金问题向基金组织和世界银行理事会提供咨询。同国际货币与金融委员会一样，发展委员会一般也每年举行两次会议。

¹ 截至2009年4月30日。到2009年6月，基金组织有186个成员国。

法，内部审计与监察办公室向基金组织管理层和外部审计委员会报告工作，从而确保其独立性。此外，该办公室还每年向执董会通报工作计划以及审计和检查的主要结论和建议。

外部审计委员会由执董会选定的、总裁任命的三位成员组成。根据《基金组织附则》，外部审计委员会对年度审计进行总体监督，这在执董会批准的职权范围内有进一步的说明。成员们独立于基金组织，任期三年，交替更换。他们是基金组织不同成员国的国民，必须具备对年度审计进行监督所需的专业技能和资格条件。外部审计委员会成员通常在公共会计、公共部门或学术界具有丰富的工作经验。

外部审计委员会选举一位成员担任主席，自行确定工作程序，在监督年度审计工作方面独立于基金组织管理层。2009年外部审计委员会的成员是：Steve Anderson先生，新西兰储备银行风险评估和保证部主任；Thomas O'Neill先生，普华永道咨询公司董事和前董事长；Ulrich Graf先生，德意志联邦共和国最高审计机构负责联邦债务和金融政策的审计主任。委员会成员通常每年在华盛顿举行三次会议：1月、6月（审计结束时）和7月（向执董会报告时）。基金组织工作人员和外部审计人员在年内随时可与委员会成员磋商。在结束年度审计时，委员会向执董会简要汇报审计结果，并通过总裁和执董会转交外部审计公司的审计报告，供理事会审议。

执董会听取与控制及审计有关的事项

执董会定期听取基金组织财务部关于与控制及审计有关事项的简况介绍。今年的简况介绍涉及内控及财务报告事项等内容，包括所完成的一个为期两年的项目，该项目旨在简化基金组织财务报表和基金组织作为受托人所管理的帐户。执董会还定期听取内部审计与监察办公室的工作计划和活动，包括其审计和检查的重要结果及其建议的执行情况的介绍。

风险管理

正在加紧努力，以加强基金组织的风险管理。2009财年，执董会两次听取了风险管理问题。2008年6月，执董会听取了风险管理顾问委员会关于与基金组织精简和重组有关的过渡性风险的介绍；2009年3月，执董会听取了“2009年风险管理报告”（包括风险的全面评估）的介绍，报告对2009财年的战略、核心使命、财务和运营风险进行了评估。执董们大体赞同报告对主要风险及风险规避措施的评估。

在审查报告时，执董们强调对基金组织风险保持警惕的重要性。若干执董要求更频繁地向执董会

通报基金组织不断变化的风险情况，其中一些执董看到了执董会委员会在其中的作用。执董们期待在2010财年对基金组织风险管理框架的模式进行审查。就可能使用的更先进的风险管理技术提出了建议，其中包括更动态的风险评估、使用风险指标以及找到解决每种特定类型风险的具体措施。

透明度

公开和澄清基金组织政策及其对成员国的咨询有助于更好地了解基金组织的作用和业务，并加强基金组织对其政策咨询的问责制。基金组织透明度政策⁹⁶是执董会平衡基金组织监督国际货币体系的责任和作为其成员国机密顾问两者之间关系的一次尝试。基金组织通常就若干议题提供信息：对成员国的监督，基金组织支持的各国的规划，基金组织的财务和业务信息，就基金组织活动与公众进行的对话和磋商，以及对基金组织做法的内部和外部评价。

作为2005年基金组织透明度检查的结果，执董会收到基金组织透明度政策实施情况的年度更新报告；作为在透明度方面努力的一部分，这些报告也在基金组织公布的信息之列。2009年的报告⁹⁷显示，各成员国的公布表现在2008年呈上升趋势。该报告提供了截至2008年底基金组织在透明度方面若干措施的统计资料。国别工作人员报告的公布率（83%）与前几年相符，几类文件的公布率有所增加，包括申请使用基金组织的资源（96%，而2007年为85%）和第四条公共信息通告（97%，之前为93%）。在与基金组织成员国有关的执董会文件方面，根据基金组织“自愿但认定同意”的公布政策，公布需得到成员国的明确同意，但通常预计在执董会讨论之后的30天内发生。

执董会定于2010财年对基金组织的透明度政策进行检查。

对外关系和对外宣传

基金组织已变得更加透明，并力求不仅对拥有基金组织的政府而且也对广大公众更负责任，其对外关系在这些努力中发挥了更大的作用。除其他外界外，媒体、学术团体和民间社会组织的严格监督，有助于促进基金组织就其所作的工作向其成员国和一般公众负责。它还有助于确保基金组织倾听受到其工作影响的人们的意见。

基金组织管理层和高级工作人员每天都与媒体进行沟通。此外，每两周在基金组织总部举行新闻发布会，发布会期间，发言人现场回答记者的提问。邀请不能到场的记者通过在线媒体情况介绍中心提出问题。

基金组织各级工作人员经常与学术界成员交换意见，并获得新的信息投入。基金组织还有一项涉

及民间社会组织的积极宣介活动，并于2007年12月建立了基金组织与民间社会网页。⁵⁸

2008年9月，执董们在一次非正式研讨会上会见了民间社会组织，就基金组织在广泛磋商基础上所

进行的改革，听取其意见。鼓励民间社会组织和其他外界，通过基金组织的“第四个支柱”的努力，积极参与基金组织正在进行的治理改革（见第四章“让民间社会和其他外界参与进来”）。

执行董事和副执行董事

2009年4月30日¹

指定的

Meg Lundsager <i>Daniel Heath</i>	美国
Daisuke Kotegawa <i>Hiroki Yamaoka</i>	日本
Klaus D. Stein <i>Stephan von Stenglin</i>	德国
Ambroise Fayolle <i>Benoît Claveranne</i>	法国
Alexander Gibbs <i>James Talbot</i>	英国

选举产生的

Willy Kiekens (比利时) <i>Johann Prader</i> (奥地利)	奥地利 白俄罗斯 比利时 捷克共和国 匈牙利 哈萨克斯坦 卢森堡 斯洛伐克共和国 斯洛文尼亚 土耳其
Age F. P. Bakker (荷兰) <i>Yuriy G. Yakusha</i> (乌克兰)	亚美尼亚 波斯尼亚和黑塞哥维那 保加利亚 克罗地亚 塞浦路斯 格鲁吉亚 以色列 前南斯拉夫的马其顿共和国 摩尔多瓦 黑山 荷兰 罗马尼亚 乌克兰
Ramón Guzmán Zapater (西班牙) <i>Alfonso Guerra</i> (墨西哥)	哥斯达黎加 萨尔瓦多 危地马拉 洪都拉斯 墨西哥 尼加拉瓜 西班牙 委内瑞拉玻利瓦尔共和国
Arrigo Sadun (意大利) <i>Miranda Xafa</i> (希腊)	阿尔巴尼亚 希腊 意大利 马耳他 葡萄牙 圣马力诺 东帝汶

选举产生的 (续)

葛华勇 (中国) 何健华 (中国)	中国
Michael Horgan (加拿大) <i>Stephen O'Sullivan</i> (爱尔兰)	安提瓜和巴布达 巴哈马 巴巴多斯 伯利兹 加拿大 多米尼加 格林纳达 爱尔兰 牙买加 圣基茨和尼维斯 圣卢西亚 圣文森特和格林纳丁斯
Perry Warjiyo (印度尼西亚) <i>Adrian Chua</i> (新加坡)	文莱达鲁萨兰国 柬埔寨 斐济 印度尼西亚 老挝人民民主共和国 马来西亚 缅甸 尼泊尔 菲律宾 新加坡 泰国 汤加 越南
Hi-Su Lee (韩国) <i>Christopher Y. Legg</i> (澳大利亚)	澳大利亚 基里巴斯 韩国 马绍尔群岛 密克罗尼西亚联邦 蒙古 新西兰 帕劳 巴布亚新几内亚 萨摩亚 塞舌尔 所罗门群岛 瓦努阿图
Jens Olof Henriksson (瑞典) <i>Jarle Bergo</i> (挪威)	丹麦 爱沙尼亚 芬兰 冰岛 拉脱维亚 立陶宛 挪威 瑞典

选举产生的 (续)

A. Shakour Shaalan (埃及) Samir El-Khoury (黎巴嫩)	巴林 埃及 伊拉克 约旦 科威特 黎巴嫩 阿拉伯利比亚人民社会主义民众国 马尔代夫 阿曼 卡塔尔 叙利亚阿拉伯共和国 阿拉伯联合酋长国 也门共和国
Abdallah S. Alazzaz (沙特阿拉伯) Ahmed Al Nassar (沙特阿拉伯)	沙特阿拉伯
Samuel Itam (塞拉利昂) Moeketsi Majoro (莱索托)	安哥拉 博茨瓦纳 布隆迪 厄立特里亚 埃塞俄比亚 冈比亚 肯尼亚 莱索托 利比里亚 马拉维 莫桑比克 纳米比亚 尼日利亚 塞拉利昂 南非 苏丹 斯威士兰 坦桑尼亚 乌干达 赞比亚
Thomas Moser (瑞士) Katarzyna Zajdel-Kurowska (波兰)	阿塞拜疆 吉尔吉斯共和国 波兰 塞尔维亚 瑞士 塔吉克斯坦 土库曼斯坦 乌兹别克斯坦
Aleksei V. Mozhin (俄罗斯联邦) Andrei Lushin (俄罗斯联邦)	俄罗斯联邦

选举产生的 (续)

Mohammad Jafar Mojarrad (伊朗伊斯兰共和国) Mohammed Dairi (摩洛哥)	阿富汗伊斯兰共和国 阿尔及利亚 加纳 伊朗伊斯兰共和国 摩洛哥 巴基斯坦 突尼斯
Paulo Noqueira Batista, Jr. (巴西) María Inés Agudelo (哥伦比亚)	巴西 哥伦比亚 多米尼加共和国 厄瓜多尔 圭亚那 海地 巴拿马 苏里南 特立尼达和多巴哥
Adarsh Kishore (印度) K.G.D.D. Dheerasinghe (斯里兰卡)	孟加拉国 不丹 印度 斯里兰卡
Pablo Andrés Pereira (阿根廷) David Vogel (乌拉圭)	阿根廷 玻利维亚 智利 巴拉圭 秘鲁 乌拉圭
Laurean W. Rutayisire (卢旺达) Kossi Assimaidou (多哥)	贝宁 布基纳法索 喀麦隆 佛得角 中非共和国 乍得 科摩罗 刚果民主共和国 刚果共和国 科特迪瓦 吉布提 赤道几内亚 加蓬 几内亚 几内亚比绍 马达加斯加 马里 毛里求斯 尼日尔 卢旺达 圣多美和普林西比 塞内加尔 多哥

 1 每个席位的投票权可见年报网页 (www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm) 上的附录四; 执董会成员2009财年期间发生的变化见年报网页上的附录五。

高级官员

2009年4月30日

José Viñals, 顾问
Olivier Blanchard, 经济顾问

地区部

Antoinette Monsio Sayeh
非洲部主任

Anoop Singh
亚洲及太平洋部主任

Marek Belka
欧洲部主任

Masood Ahmed
中东和中亚部主任

Nicolas Eyzaguirre
西半球部主任

职能和特殊服务部

Andrew Tweedie
财务部主任

Carlo Cottarelli
财政事务部主任

Leslie Lipschitz
基金学院院长

Sean Hagan
法律部主任

José Viñals
货币与资本市场部主任

Reza Moghadam
战略、政策与检查部主任

Olivier Blanchard
研究部主任

Adelheid Burgi-Schmelz
统计部主任

信息和联络

Caroline Atkinson
对外关系部主任

Akira Ariyoshi
驻亚太地区办事处主任

Saleh Nsouli
驻欧洲办事处主任

Elliott Harris
驻联合国办事处特别代表

辅助服务

Shirley Siegel
人力资源部主任

空缺
秘书部秘书长

Frank Harnischfeger
技术与综合服务部主任

Jonathan Palmer
技术与综合服务部首席信息官

办公室

Siddharth Tiwari
预算与计划办公室主任

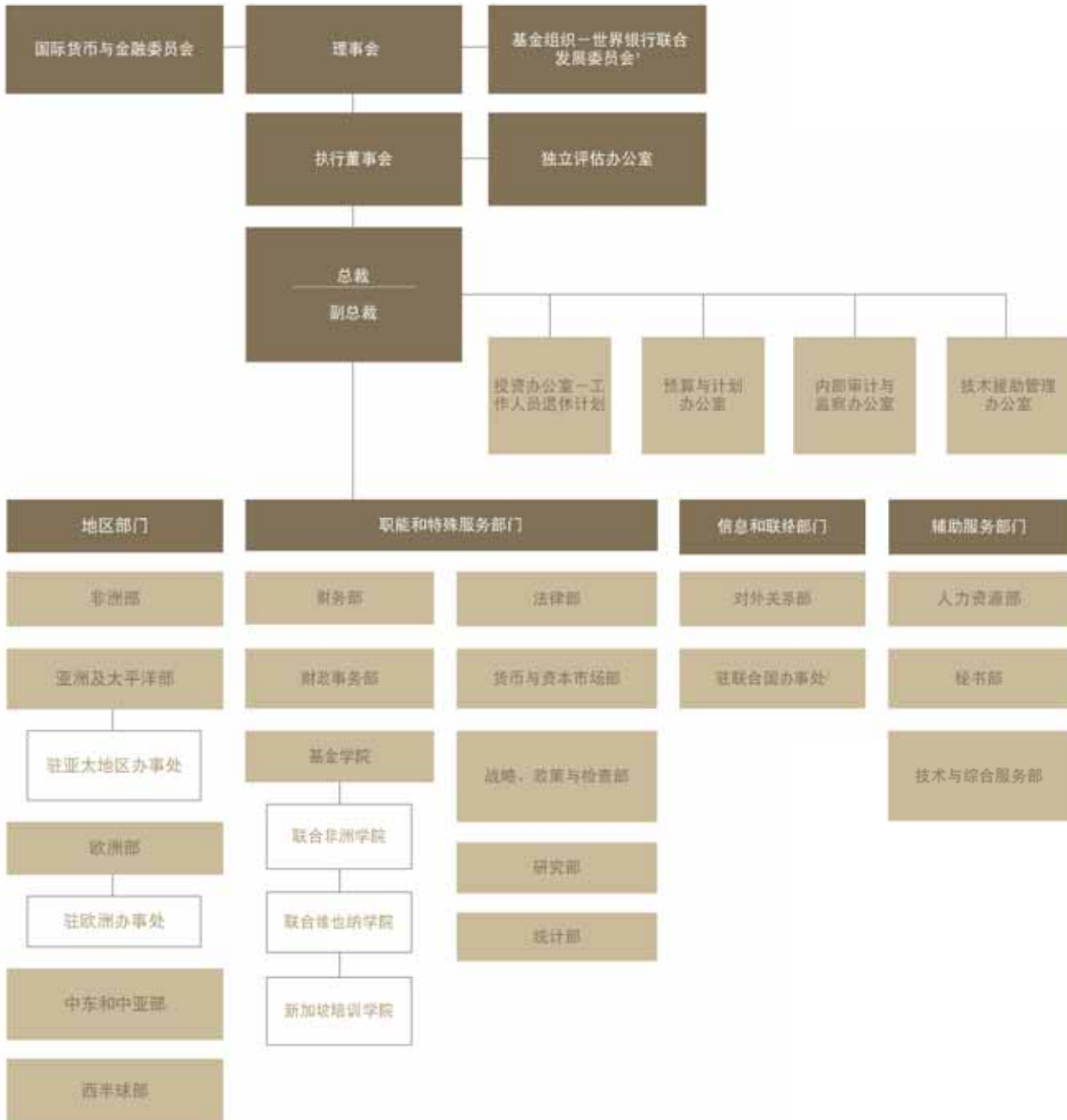
Barry Potter
内部审计与监察办公室主任

Alfred Kammer
技术援助办公室主任

Thomas Bernes
独立评估办公室主任

基金组织的组织结构图

2009年4月30日



1 正式名称是世界银行和基金组织理事会关于向发展中国家转移实际资源的部长级联合委员会。
 2 直属总裁办公室。

注释

第一章

- 1 基金组织财年从5月1日到次年4月30日。
- 2 关于特别提款权的解释，参见“特别提款权——情况介绍”，可从基金组织网页获得：www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm。
- 3 2009年4月2日，金融稳定论坛重建为金融稳定委员会，并扩大了成员范围。见金融稳定论坛新闻发布稿第14/2009号，“金融稳定论坛重建为金融稳定委员会”，可在金融稳定论坛的网站www.fsforum.org/获得。

第二章

- 4 本章是以2009年4月《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》中的内容为基础。有关2008年10月和2009年4月《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》执董会讨论总结已被纳入作为这两个刊物的一部分。10月份和4月份的《世界经济展望》报告分别载于基金组织网站(www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/annex.pdf和www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/annex.pdf)。10月份和4月份的《全球金融稳定报告》分别载于基金组织网站(www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2008/02/pdf/annex.pdf和www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/01/pdf/annex.pdf)，也可通过《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm找到。

第三章

- 5 例如，见2007年10月期（见基金组织网站www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/）和2008年4月期（www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/）《世界经济展望》第一章，“全球前景和政策问题”，以及2007年10月期（www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2007/02/index.htm）和2008年4月期（www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2008/01/index.htm）《全球金融稳定报告》第一章，“评估全球稳定风险”。
- 6 基金组织许多部门的工作人员的工作为执董会情况通报会提供了信息。见“粮食和燃料价格——近期发展、宏观经济影响和政策回应”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf，以及“粮食和燃料价格冲击对低收入非洲国家国际收支的影响：国别分析”，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008a.pdf。
- 7 可在网页上查到网页专栏和网页表格，以及年报附录和其他资料。网址是www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。为了利用技术并使年报更简洁和引人注目，执董会于2007年决定将年报分为两个部分，即印刷本和附带光盘。今年，为了利用进一步的技术进步，基金组织网站上的年报网页替代了光盘，作为对印刷本的补充。基金组织对外关系办公室还应要求提供含有网页内容的光盘。

- 8 见“基金组织执董会讨论基金组织对2007-2008年金融危机的回应及与金融稳定论坛的合作”，公共信息通告第08/132号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08132.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 9 见以下公共信息通告，都可在年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm或基金组织网站上查到。网址是：“基金组织改革外生冲击贷款”，公共信息通告第08/130号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08130.htm；“基金组织执董会检查基金组织的融资作用”，公共信息通告第08/131号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08131.htm；“基金组织执董会初步讨论基金组织资源的充足性和补充方案”公共信息通告第09/24号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0924.htm；“基金组织执董会讨论对低收入国家贷款工具的改革”，公共信息通告第09/38号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0938.htm；“基金组织执董会讨论低收入国家融资模式的变化及对基金组织外部融资和债务政策的影响”，公共信息通告第09/39号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0939.htm；以及“基金组织执董会初步讨论对基金组织贷款机制的检查——基金组织贷款和改革方案的分析基础”，公共信息通告第09/41号，www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0941.htm。
- 10 见“基金组织全面改革非优惠贷款机制和贷款条件”，公共信息通告第09/40号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0940.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 11 见“基金组织执董会初步讨论基金组织资源的充足性和补充方案”公共信息通告第09/24号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0924.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 12 日本在2008年11月表示，它准备贷给基金组织多达1000亿美元的资金，用于克服全球危机。基金组织与日本政府的双边贷款协议的条件于2009年2月13日签订。
- 13 见“重债穷国倡议下的债务减免——情况介绍”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm，以及“多边减债倡议（MDRI）——情况介绍”，见www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm。这两项倡议的详细情况见上述网页。
- 14 第四章“减贫与减债”解释了该倡议下的决定点和完成点。
- 15 见“基金组织执董会关于燃料和粮食价格补贴——问题与改革方案的研讨会”，公共信息通告第08/135号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08135.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到，以及“粮食和燃料价格——近期发展、宏观经济影响和政策回应”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/pp/longres。

- aspx?id=4266（执董会在2008年6月的会议上非正式地讨论了这一文件），以及2008年9月对其作出的更新，见 www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4280。
- 16 见“基金组织执董会讨论‘危机初步教训’”，公共信息通告第09/30号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0930.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到，以及作为讨论基础的同一标题的工作人员文章，见 www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020609.pdf。
- 17 当时建议将基金组织的贷款能力提高一倍，但后来又建议将贷款能力提高两倍。见“确保基金组织有充足的资源应对危机”。
- 18 见“基金组织执董会举行关于公共财政状况：2008年危机后的前景和中期政策的执董会研讨会”，公共信息通告第09/31号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0931.htm或年报网页 www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 19 见“粮食和燃料价格冲击对低收入非洲国家国际收支的影响：国别评估”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008a.pdf，以及“粮食和燃料价格——近期发展、宏观经济影响和政策回应”，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf，及其9月份的更新，www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908.pdf。
- 20 该报告可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf。
- 21 见“基金组织执董会讨论低收入国家融资模式的变化及其对基金组织外部融资和债务政策的影响”，公共信息通告第09/39号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0939.htm或年报网页 www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 22 执董会围绕三年一度的监督检查所开展的讨论，见“基金组织执董会检查基金组织监督”，公共信息通告第08/133号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08133.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。关于基金组织监督重点的更多信息，见“国际货币基金组织的监督重点：2008-2011年”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/pdr/surv/2008/index.htm。
- 23 见“成立主权财富基金国际工作组，促进自愿原则方面的工作”，新闻发布稿第08/97号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0897.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 24 见“基金组织召集主权资产和储备管理者第二次圆桌会议”，新闻发布稿第09/44号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0944.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 25 见“基金组织执董会将离岸金融中心评估项目与金融部门评估项目结合起来”，公共信息通告第08/82号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0882.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 26 见“基金组织执董会检查成员国出于监督目的向基金组织提供数据的情况”，公共信息通告第08/60号，见基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0860.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 27 见“基金组织执董会检查数据标准倡议”，公共信息通告第08/147号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08147.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。关于基金组织数据标准倡议的更多信息，见“基金组织数据公布标准——情况介绍”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/np/exr/facts/data.htm。
- 28 接受数据公布特殊标准和参加数据公布通用系统是自愿的。约五分之四的基金组织成员国接受数据公布特殊标准（截至2009年4月30日有64个接受国）或参加数据公布通用系统（截至上述日期有95个参加国）。自1997年开始实行数据公布通用系统以来，有6个国家从数据公布通用系统毕业后接受数据公布特殊标准。阿尔及利亚、巴林、圣马力诺和阿拉伯联合酋长国在2009财年开始参加数据公布通用系统。
- 29 关于这项调查的更多信息，请见2009年3月期《金融与发展》上Thomas Dorsey的文章“贸易融资蹒跚而行”，可从基金组织网站上查到，www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/03/。
- 30 基金组织经济学家定期（通常是每年）访问成员国，收集信息并与政府和中央银行官员交换看法。他们往往还会见其他利益方，如议员以及企业界、金融部门、工会和民间社会的代表，帮助评估该国的经济政策和方向。回到总部后，经济学家小组向基金组织执董会提交报告供其讨论，执董会的观点随后传达给该国当局。多数报告登在基金组织网站上。
- 31 见“基金组织执董会举行关于财政风险的执董会研讨会”，公共信息通告第08/73号，可从基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0873.htm或年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm上查到。
- 32 见“基金组织执董会结束2008年对西非经济货币联盟国家共同政策的讨论”，公共信息通告第08/63号；“基金组织执董会结束2008年对欧元区政策的第四条磋商”，公共信息通告第08/98号；以及“基金组织执董会讨论关于海湾合作理事会货币联盟：汇率体制选择的报告”，公共信息通告第08/144号。这些文件可从基金组织网站上查到，网址分别是www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0863.htm、

pn/2008/pn0898.htm和www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08144.htm, 或见年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。执董会还在2008年8月讨论了中非经济货币共同体的共同政策。

- 33 《地区经济展望》见基金组织网站上的《地区经济展望》网页, www.imf.org/external/pubs/ft/reo/reorepts.aspx。与2009财年发布的《地区经济展望》有关材料也可在基金组织网站上查到。

第四章

- 34 独立评估办公室报告载于基金组织网站www.ico-imf.org/eval/complete/eval_05212008.html, 并载于《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。还可见独立评估办公室宣布发表该报告的新闻发布稿“独立评估办公室要求加强基金组织的治理”, 独立评估办公室新闻发布稿第08/02号, 载于基金组织网站www.ico-imf.org/eval/complete/eval_05212008.html。
- 35 见“继独立评估办公室对基金组织机构治理进行评估后, 基金组织执董会讨论工作小组报告”, 公共信息通告第08/134号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08134.htm, 并载于《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。工作小组的报告也载于《年报》网页和基金组织网站www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/073108.pdf。
- 36 该委员会的报告, 一般称作“曼纽尔报告”, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/omd/2009/govref/032409.pdf和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 37 见“基金组织执董会结束对基金组织在低收入国家中的作用讨论”, 公共信息通告第08/125号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08125.htm和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 38 见“基金组织执董会讨论对低收入国家贷款工具的改革”, 公共信息通告第09/38号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0938.htm和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。执董会讨论是基于工作人员的报告, 该报告题为“基金组织针对低收入国家的贷款机制和融资框架”, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/022509.pdf。
- 39 见“基金组织执董会讨论低收入国家融资状况的变化及其对基金组织外部融资与债务政策的影响”, 公共信息通告第09/39号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0939.htm和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 40 见“重债穷国倡议和多边减债倡议——实施进展情况”, 载于基金组织网站www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4278。
- 41 见“基金组织执董会讨论旨在加强基金组织技术援助影响的改革”, 公共信息通告第08/58号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0858.htm和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 42 见“基金组织执董会讨论关于能力建设国家贡献政策”, 公共信息通告第08/129号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08129.htm和《年报》网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 43 对于低收入国家, 国家贡献将为成本的10%, 中低收入国家为成本的30%, 中等偏高收入国家为成本的50%。

高收入国家为成本的100%。许多特定类别的技术援助免收费用, 这包括: (1) 金融部门评估规划或标准和准则遵守情况报告下的评估, (2) 捐助方出资的技术援助, (3) 向规划国家提供的技术援助, (4) 低于所设定的最低门槛的技术援助干预, (5) 地区性技术援助研讨会、学习班和会议, (6) 基金组织工作人员参与其他国际机构技术援助代表团活动。

- 44 见“基金组织执董会为能力建设进行培训举办研讨会”, 公共信息通告第08/66号, 载于基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0866.htm和《年报》网页www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0866.htm。

第五章

- 45 关于特别提款权和有关问题的解释, 见“特别提款权——情况介绍”, 可从基金组织网站获得: www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm。
- 46 信贷档是指相对于成员国在基金组织份额的比例购买(拨付)的规模: 例如, 成员国份额25%以内的贷款拨付是第一信贷档拨付, 它需要成员国证明自己正在采取合理的努力来克服国际收支困难。超过份额25%的贷款拨付请求称为高信贷档提款: 这些分档的资金以借款国达到一定的实绩目标为条件分期支付。此类贷款拨付通常结合备用安排或中期安排(及新的灵活信贷额度)。不根据任何安排而获得基金组织资金的情况很罕见, 并且预计今后仍将如此。
- 47 2009年5月初, 执董会批准了有针对性地解除对津巴布韦暂停技术援助。
- 48 欲更多了解新的收入模式, 见本章前面关于“收入、收费、酬金和负担分摊”的部分。
- 49 见“总裁关于中期预算战略方向的说明”, 可从基金组织网站获得www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/041208.pdf。
- 50 见本章后面关于“2009财年精简的结果”的部分。
- 51 执董会还批准, 对于2008财年行政预算未动用资金, 最多可结转3000万美元到重组预算。根据截至财年底的最新数据, 预计总重组支出将保持在执董会批准的重组预算内。
- 52 为了支付开支, 还提供79.120美元的补充津贴。
- 53 见“基金组织执董会讨论独立评估办公室对基金组织机构治理评估后的工作组报告”, 公共信息通告第08/134号, 可从基金组织网站获得, www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08134.htm, 或从年报网页获得, www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 54 见“基金组织执董会讨论独立评估办公室对基金组织支持规划结构性贷款条件评估后的执行计划”, 公共信息通告第08/52号, 可从基金组织网站获得, www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0852.htm, 或从年报网页获得, www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 55 见“基金组织结束执董会批准的独立评估办公室建议的执行计划情况定期监测报告的讨论”, 公共信息通告第08/150号, 通告及定期监测报告见基金组织网站www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn08150.htm, 或见年报网页www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/index.htm。
- 56 见“《基金组织的若干决议和若干文件》, 第三十期——透明度和基金组织政策——政策公布”, 可从基金组织网站获得: www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=13564-(05/85)。
- 57 见“基金组织在执行透明度政策方面的关键趋势”, 可从基金组织网站获得www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/022309.pdf。
- 58 见www.imf.org/external/np/exr/cs/eng/index.htm。

缩略语

ACRM	风险管理咨询委员会
AFRITAC	非洲地区技术援助中心
AML/CFT	反洗钱/打击为恐怖主义融资
CAM	执董会行政事务委员会
CAPTAC-DR	多米尼加共和国技术援助中心
CEMAC	中非经济与货币共同体
CIS	独联体
CSO	民间社会组织
DQAF	数据质量评估框架
EAC	外部审计委员会
EC	欧洲委员会
ECB	欧洲中央银行
ECCU	东加勒比货币联盟
ECOWAS	西非国家经济共同体
EMU	欧洲货币联盟
ENDA	自然灾害紧急援助
EPCA	战乱后紧急援助
ESF	外生冲击贷款
FCL	灵活信贷额度
FSAP	金融部门评估项目
FSB	金融稳定委员会
FY	财年
G-20	二十国集团
GCC	海湾合作理事会
GDSD	数据公布通用系统
GFSR	《全球金融稳定报告》
GRA	普通资金账户
HIPC	重债穷国
IDA	国际开发协会（世界银行集团）
IEO	独立评估办公室
IMFC	国际货币与金融委员会
JSAN	工作人员联合咨询说明
LIC	低收入国家
MDRI	多边减债倡议
MTB	中期行政预算
OECD	经济合作与发展组织
OED	执行董事办公室
OFC	离岸金融中心
OIA	内部审计与监察办公室
PMR	定期监测报告
PRGF	减贫与增长贷款
PRSP	减贫战略文件
PSI	政策支持工具
REO	《地区经济展望》
RTAC	地区技术援助中心
SBA	备用安排
SCA-1	一号特别应急账户
SDDS	数据公布特殊标准
SDR	特别提款权
SLF	短期流动性贷款
SWF	主权财富基金
TA	技术援助
TTF	专题信托基金
WAEMU	西非经济与货币联盟
WEO	《世界经济展望》

编制和翻译人员名单

本期年报由基金组织对外关系部编辑和出版物处编制。Kate Langdon和Sandy Donaldson担任年报编制小组的顾问，年报编制小组受Thomas Moser任主席的年报委员会指导。Michael Harrup担任编辑。Martha Bonilla和Nicole Laframboise为撰写工作做了重要贡献。Alicia Etchebarne-Bourdin从事了附录和网页材料的排版工作。Teresa Del Rosario为编写工作提供了协助。

中文版的翻译工作由张杰主持，杨林、黄欣菊、刘云等参与翻译。杨学钰进行了校对，尹蓓负责排版。

摄影

John Foxx/Getty Images	封面
Michael Spilotro/基金组织工作人员	第4和65页
Stephen Jaffe/基金组织工作人员	第6, 48和67页
Bagus Indahono/Corbis	第7页
Keith Dannemiller/Corbis	第7页
Antony Njuguna/Reuters/Landov	第11页
Wang Qi/ChinaFotoPress/Newscom	第12页
Jasper Juinen/Getty Images	第15页
Jon Riley/Getty Images	第15页
Najlah Feanny/Corbis	第18页
Jason Hawkes/Getty Images	第19页
Yoshikazu Tsuno/AFP/Getty Images	第21页
moodboard photography/Veer	第21页
Evelyn Hockstein/MCT/Newscom	第29页
Georges Gobet/AFP/Getty Images	第37页
Issouf Sanogo/AFP/Getty Images	第42页
Eugene Salazar/基金组织工作人员	第43和57页
Tom Dooley/基金组织工作人员	第43页
Antony Edwards/Getty Images	第57页

IMF ANNUAL REPORT 2009 (CHINESE)

INTERNATIONAL MONETARY FUND

700 19th Street, NW

Washington, DC 20431 USA



ISBN 978-1-58906-882-7

