



发言稿

**充分利用历史性机遇：  
重塑全球经济和金融框架的三大原则**

国际货币基金组织总裁多米尼克·施特劳斯-卡恩  
在西拉冈宫殿发表的讲话  
2009年10月2日

我很高兴今天能和大家见面。我要感谢伊玛兹行长和土耳其中央银行邀请我作发言，感谢新布雷顿森林体系为筹备这次会议所提供的帮助。另外，我还要感谢土耳其中央银行和土耳其政府，当然还有伊斯坦布尔市及其人民主办本届基金组织/世界银行年会。

数周前正是雷曼兄弟公司倒闭一周年。过去的这一年充满了艰难，而未来几年，我们仍需要对危机的后果进行处理。但是，这次可怕的危机也为我们提供了一个历史性机会，使我们能够重塑全球经济和金融框架，从而为将来实现有力和可持续的增长奠定基础。

在最近召开的 20 国集团峰会上通过的决定在此方面具有相当重要的意义。各国领导人为世界提供了让全球经济合作适应 21 世纪需要的工具。这包括赋予新兴经济体新的发言权，以及赋予基金组织新的职责。他们还增强了基金组织支持这一努力的能力，承诺重新平衡份额比重，这将成功确保基金组织的合法性及其有效性。

我相信我们可以取得更大的成就。六十年前，在大萧条和第二次世界大战的灾难过后，世界各国领导人聚集在一起，创建了一个新的全球秩序，以推进和平和经济合作，并且成立了联合国和布雷顿森林机构。

今天，我们这些领导人面临着一个同样的机会：走出金融危机，实现彻底而持久的改变，造福子孙后代。各国领导人承认全球化的世界要求开展经济和金融事务方面的全球合作，承诺以新的方式促进合作，以确保为所有人创造繁荣与和平。

在努力重塑全球经济和金融框架时，我们应牢记我们的主要目标：即实现平衡且可持续的增长。换言之，我们必须找到走出代价高昂的“大起大落”周期，这已然成为近几十年来的明显标志。

我认为在努力重塑危机后世界方面应遵守三大原则：

第一，国际政策合作至关重要。

第二，金融稳定要求加强监管。

第三，国际货币体系必须更加稳定，必须有一个全球最后贷款人支持。

### ● 经济背景与展望

首先，我想简单讲一下经济背景及近期前景。这将为我下面将谈到的关键政策奠定基础。

危机造成的损害是巨大的。世界各地市场都发生了资产抛售，让无数普通民众的储蓄化为乌有。全球经济活动和贸易经历了自第二次世界大战以来最严重的下滑。经合组织经济体的失业率创下战后的历史新高。另外，低收入国家有 9000 万人民可能因这次危机而陷入赤贫。

所幸的是，全球经济已经开始复苏。尽管风险似乎在减退，但增长将是缓慢（2010 年约为 3%）和脆弱的。中期内的增长可能仍然有限，并低于以往危机后阶段的增长，这体现了金融危机所造成的深刻和持久的损害。

明年将面临的主要风险是什么？最大的风险是复苏出现停滞。迄今为止，先进经济体的政策刺激措施和重建库存努力一直是复苏的推动力，如果此力量松懈下来，而私人需求过弱，无法作为增长的主要引擎，复苏就可能停滞。还存在金融市场出现逆转的风险，特别是，如果不良贷款增加超过预期的话。当然，情况也有可能好于预期，近几个月来我们看到了一些好的惊喜。

然而，失业恶化将肯定发生。这不仅仅是一个会影响需求的经济问题，而是一个严重的社会问题，给家庭和社区造成痛苦的后果。这次危机已使先进经济体的 1500 万人失去工作，而随着失业率的上升，明年将会有更多人失业。支持劳动力需求的政策，比如暂时削减雇员的社会保障缴费和为工时被缩短的工人提供补贴，已经在很多经济体发挥作用，制止了失业的加剧。应该有更多的国家采取这样的措施。同时，诸如求职协助和培训等积极的劳动力市场政策将有所帮助。最后，我们必须做更多的工作，以

减缓失业危机对劳动力大军中较贫穷的这部分人产生影响。工资所得税抵扣或类似的支持可在这方面起到作用。

鉴于我刚刚提到的这些风险，必须继续实施宏观经济和金融支持措施，直至可持续的复苏立稳脚跟，永久性地降低失业率。因此，20国集团领导人在匹兹堡承诺避免过早撤销刺激措施令人深受鼓舞。

但是这并不意味着各国应推迟为最终取消应对危机的支持措施作准备。这种准备对确保未来宏观经济政策的可信度，特别是解决对财政可持续性的合法关切至关重要。

- **国际政策合作至关重要**

下面请允许我讲一下可以支持我们努力建设一个更好的全球经济和金融框架的三大原则。

第一项原则是，国际政策合作必须是危机后全球经济的基本要素。这种合作对解决危机至关重要，对将来实现有力、可持续且平衡的增长也十分关键。

在过去的一年里，全世界的政策制定者所采取的果断而快速的行动帮助避免了危机的进一步深化。关于采取协调的财政和货币刺激措施的决定阻止了产出的下滑，并稳定了金融市场。各国还正在携手合作，致力于对金融部门实行全面改革。

随着经济的复苏，各国必须继续合作，以使经济成功过渡到更为正常的状况。与危机期间需要同时采取刺激措施不同，我预计各国之间对正常化政策的时机安排和顺序排列会各不相同。每个国家自身的经济复苏步伐和金融部门修复及其可用的政策空间都很重要。然而，我确实认为各国必须就撤销与危机有关的支持措施采取共同原则。

长期来看，国际政策合作将依然是实现更加平衡且更加可持续的经济增长的关键。为实现此目标，每个国家都需要做其该做的工作。一些国家将需要进一步增加储蓄。在另外一些国家，需要政策来促进国内需求的增加，包括通过结构性改革。

在金融领域，危及明确表明，由于金融市场和金融机构的全球相互关联性太强了，以致于一个国家的政策制定者不可能采取单边行动而不对其他国家造成影响。在危机后世界，一个危险是，有些国家为了保护其经济和体制不受外部冲击的影响而对其机构进行围栏保护，并退出全球市场。需要对这些国家的关切予以认真对待。因此，我们应加倍努力，找到方法使所有国家能从金融日益一体化中受益，同时确保制止可能出现的不利影响。

在匹兹堡峰会上，20国集团领导人坚定承诺在一系列广泛的政策领域开展国际政策合作。或许最重要的是，他们发起了“有力、可持续及平衡的增长框架”。一个关键要

素是相互评估（或“同侪检查”）其各自国家的政策框架以及这些框架对全球增长影响的合作进程。20 国集团领导人还同意，确保银行和其他金融公司的监管体系能控制导致危机的无节制行为。

20 国集团为基金组织在支持这种国际政策合作方面赋予了重要作用。基金组织被要求协助相互评估的进程，对个别国家推行的政策是否总体符合全球经济更加可持续和平衡的发展路线制定前瞻性分析。各国领导人指出，相互评估进程只有在对政策进行坦率、公平和平衡的分析的支持下才能取得成功，因此呼吁基金组织支持该进程。

这一新责任十分切合我们的职责，其中要求基金组织评估所有成员国政策的一致性及其对全球经济和金融体系稳定的影响。这些监督工作使我们能够为国际政策辩论提供关键投入，比如，我们呼吁尽早采取重要的财政刺激措施以减轻危机影响。

然而，我们的建议并不总能转化成有效的政策行动。在这一方面，20 国集团的同侪检查可作为基金组织监督的重要补充。使我们的监督获得更多关注的其他方式包括更好地利用跨国视角以及新的参与形式。例如，我们启动了早期预警分析（在与金融稳定委员会的密切合作下进行），侧重于系统性尾部风险和脆弱性。

- **金融稳定要求加强监管**

第二项原则源自危机最为直接的教训，即金融稳定要求加强监管。

尽管我们能确定很多导致危机爆发的因素，但一个关键的失误是管理和监督的不充分。即使在有适当监管的地方，其实施和执行的力度本可以更大。同时，由于监管环境侧重于个别机构或市场的风险，就没有对系统性风险的积聚予以足够的重视。各种监督问题也是因素之一，“私营部门最知情”的态度导致了严重的监督失误。

这些教训是公认的，也为进行中的改革工作提供了基础。已经在一些领域取得了宝贵进展，包括加强审慎监督、改进风险管理、增加透明度、促进市场一体化，以及增进国际合作。

但是，需要开展更多的工作。在匹兹堡签署的公报中，20 国集团领导人呼吁加快在一些领域的进展，在我看来，这对制定一个在实现稳定的同时又不会遏制创新的新金融监管框架至关重要。

他们承诺，在 2010 年底之前制定旨在改善资本数量和质量，阻止过度杠杆运用的国际规则。

他们赞同金融稳定委员会关于薪酬做法的建议，其目的在于使薪酬与长期的价值创造而不是过度承担风险相挂钩。

他们呼吁改善场外交易衍生品市场，提高其透明度、减轻系统性风险和保护不受市场滥用的伤害。

最后，他们还打算在 2010 年底之前解决与跨境破产问题和具有系统重要性的金融机构相关的问题。

关于更紧迫的关切，我们必须加快修复银行资产负债表。这很重要，因为仍然承受着受损资产和缺乏流动性资产重负的金融机构正在放缓信贷创造，这会对增长产生令人担忧的连锁反应。此外，仍然需要对一些国家的银行资产负债表进行压力测试，以便全面了解需要更多资金以及未来可能出现问题的方面。

为了重新发挥信贷中介的作用，我们还需要重新启动证券化市场。可以理解的是，由于这次危机，这些市场遭致了非常坏的名声，毕竟，是证券化的次级贷款掀开了问题的序幕。然而，若管理得当，这些市场可提供巨大益处，即通过分散银行体系外的信贷风险，以及提供备用的融资来源。

最近危机的这些教训对新兴和发展中国家具有什么相关性？很容易得出的一个结论是，“现代”金融模式应被扔到历史的垃圾堆中去，因此，应制止金融发展。但是这将是一个错误的结论。通过使银行和资本市场更有效地与其储蓄者和投资者相匹配（不管是国家内部还是国家之间），金融发展在促进经济增长方面发挥了关键作用。应当允许金融市场继续发挥这一积极作用，当然是要在一个控制过度风险的框架内进行，与此同时，对创新和努力予以回报。

这一金融改革议程无疑是复杂且具有挑战性的，要实现有意义的进展尚需时日。但是，我们不要忘记，时间是改革之大敌。我很担心的是，随着金融市场的恢复，会滋生自满情绪。同时，迫切需要为金融体系监管制定一个明确的远景设想，以减少不确定性和增进信心。

还有一个危险是，若没有任何新的监管制约，资产泡沫可能会再次出现。现在，投资者在寻求从新兴市场获取更高回报时可利用为了应对危机而对金融体系注入的大量流动性（这是金融部门的基本生命线）。尽管这些流动本身是无害的，但是，随着先进经济体开始收紧银根，这确实产生了资本突然扭转的风险。另外一个风险与具有系统重要性的机构有关，由于危机期间发生的合并，这些机构的规模更大了。因此，迫切需要能解决这些机构对金融体系和整个经济所造成的特殊风险。

基金组织并不是一个全球金融监管机构。但是，我们对金融部门监督的不断改进可有助于此努力。我们还改进了金融部门评估规划，突出了评估重点、使其更加灵活，并增强了其分析内容。

很明显，我们必须利用这一历史性的机会之窗，对金融部门框架进行改进。现在是建设一个更加安全、更加稳定的能够支持长期可持续经济增长的金融体系的时候了。

- **一个增强的、拥有全球最后贷款人的国际货币体系**

最后，让我为危机后全球经济提出第三项重要原则，即需要一个稳定的有全球最后贷款人支持的国际货币体系。近年来，我们发现官方外汇储备有了大幅度增加，主要是在新兴经济体，但发展中国家也有。总体而言，外汇储备持有量从 20 世纪 90 年代晚期的 2 万亿美元增加至今天的 8 万多亿美元。是什么推动了这一积累？在我看来，没有适当的保险来防止私人资本流动的停止发挥了主要作用。

理论上讲，基金组织本应该提供这些国家需要的金融保险。然而，对基金组织可提供的融资数量的关切以及对该融资所附加的条件让这些国家选择了自我保险。

但是这种自我保险（相对于集体金融保险）代价高昂。在国家一级，外汇储备投资效率低下，因为由此不得不放弃对可以产生较高社会回报的替代领域，如教育或基础设施的投资。自我保险还使货币和汇率政策复杂化，因为积累储备意味着向国内体系注入流动性，而这样会刺激通货膨胀。

在国际一级也付出了代价。为了避免资本外流，希望建立储备的各国往往实施出口导向的增长战略，致使出现经常账户顺差。这些反过来加剧了全球不平衡的进一步扩大，对经济增长的可持续性和国际货币体系的稳定造成了破坏性影响。

最近的经验证明，蔓延迅速且影响严重的金融危机可能产生相当大的官方储备需求。鉴于这些代价伴随储备的积累，很明显，需要获得可靠的紧急融资，因此需要一个全球最后贷款人。

我相信，基金组织有潜力成为这种保险的有效而可靠的提供者。

全球社会强烈赞同基金组织作为满足危机中经济体金融需求的主要机构。在四月举行的峰会上，20 国集团呼吁将基金组织的贷款资源增加两倍，使其达到 7500 亿美元。我很高兴地告诉大家，我们已经收到了实现这一目标的承诺，甚至有望超过这一目标数额。这使我们得以划拨数额空前的资金来支助很多国家，从而消释了之前对基金组织满足融资需求能力的怀疑。迄今为止，我们已承诺的金额是我们在亚洲金融危机期间所借出数额的两倍多。

我们还对我们的贷款工具进行了重要改革，改进了其可靠性。随着灵活信贷额度即所谓的 FCL 的推出，基金组织现在为制定有力政策的成员国提供了一个未雨绸缪式的保险工具。至目前为止，墨西哥、波兰和哥伦比亚已利用这一工具。他们决定采取基金

组织的金融保险获得了市场的好评，其主权利差的缩小体现了这一点。总体而言，基金组织的贷款工具已经能够更好地适应成员国的具体国情。

最后，为了增加全球流动性，基金组织成员国同意进行 2830 亿美元的特别提款权分配。其中，将近 1100 亿美元提供给了新兴和发展中经济体，从而有力促进了其所持有的储备资产。

向基金组织提供和承诺的资源特别有助于在危机顶峰时期稳定市场。但是这些资源属于临时或应急性资源。特别是，通过“新借款安排”（与一些成员国和机构之间的信贷安排制度）提供了 5000 亿美元的信贷款资源。这些安排是临时性的，要求每五年批准一次。这些安排也是应急性的，因为只有当危机明确迫在眼前或已经发生时才会启用。这些条件可能对在危机期间获得基金组织的融资增加不确定性。同时，尽管迄今为止我们的新贷款资源被证明是充足的，但这些资源可能不足以向基金组织成员国和金融市场保证可以应对未来危机。

此不确定性意味着，基金组织还无法充当可靠的全球最后贷款人。同时，由于提供全球金融保险对解决危机和预防危机至关重要，因此，应当进一步增加基金组织的资源基础。当然，很难回答需要增加多少，有人说 1 万亿美元，而另外一些人则认为，资源基础应远远超过这一水平。还有一个问题是，如何提供额外的资源。为确保可靠性，增加份额（其中包含获取永久性额外资源）将是解决办法的重要组成部分。与此同时，我们还应评估地区储备联合安排作为金融保险额外提供者可发挥的作用以及基金组织和这种安排之间可能的合作。

我们还可以做更多工作来探索其他增进国际货币体系稳定性的选择方案。例如，为应对全球流动性压力，特别提款权分配可更加适应全球发展的需要，并且可灵活地视国家具体情况而调整。

最后，我们应当找到使基金组织的资源更好地服务于基金组织成员国的方法。一个可能性是借鉴灵活信贷额度所取得的成功，并提高对获得基金组织危机融资机会的可预测性。有一个具体的选择办法是使审议灵活信贷额度资格成为定期监督的自动组成部分。对于没有资格获得灵活信贷额度的成员国，我们可以考虑制定同样具有自动机制的备用应急工具。

## • 结束语

我还想再谈一个问题，这个问题对基金组织职责各个方面的有效性和相关性都十分重要：治理改革。

基金组织的各种努力要取得成功（无论是监督、金融支助，还是技术援助），就需要我们所有的成员国将其视为他们的机构、推进他们的共同利益以及他们的战略目标。

这种合法性对于我们的监督被视为公平而独立且有效的监督来说至关重要。这也是使基金组织作为可靠的全球最后贷款人的一个关键性先决条件。

正是由于这个原因，20 国集团最近商定对基金组织的治理进行改革的确是历史性的。各国领导人承诺改变份额比重，将其从代表性过高的国家转向代表性不足的国家，使活跃的新兴市场和发展中国家的份额比重至少增加 5%。将在基金组织现行份额公式的基础上开展工作。各国领导人还承诺保护基金组织最贫穷国家的表决权比重。

我呼吁基金组织 186 个成员国尽快采取行动，使这一承诺变为现实，希望能在 2011 年 1 月之前实现。在这一方面，我还敦促成员国尽速批准 2008 年 4 月的份额和发言权改革。

其他一些改革也将改进基金组织的治理。我们应加强基金组织理事向基金组织做出战略指导的渠道，并对落实该指导进行问责。我们还应确保，基金组织总裁和高级领导人都通过公开、透明和任人唯贤的过程进行选拔。

我坚信，这些改革将使基金组织能够为建设新的全球经济和金融框架做出宝贵而持久的贡献。这不仅将帮助确保世界繁荣，还将为全世界人民更加和谐、更加和平地共处奠定基础。

当我们携手应对今天的各种问题并迎接明天的挑战时，我认为土耳其共和国国父基马尔·阿塔图克说过的一些话颇有教益。大约在 75 年前，他说：“国与国之间千差万别，但文明却只有一个。为了国家之进步，参与此单一文明实属必须。”

为了造福自己的人民，为了造福全人类，让我们继续携手合作，建设一个稳定而繁荣的全球经济。