

# 试论金融危机背景下 IMF 职能的转变

詹 艳

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412008)

**摘 要:**面对全球金融危机的挑战,IMF 有必要转变职能,充当“危机防范者”、“危机贷款人”和“危机管理者”的角色,化解冲击,稳定国际金融体系,建立新的国际金融体制。

**关键词:**金融危机;IMF;防范者;贷款人;管理者

1944 年建立的国际货币基金组织(IMF)的主要职能是向遇到国际收支失衡问题的会员国提供临时性金融援助。依据基金协定条款,IMF 所具有的职能是多样性的。首先,IMF 应监督国际货币制度,以保证其有效运行,为此,IMF 制定了一套指导会员国外汇汇率政策的原则。其次,IMF 要负责管理会员国交缴和基金借贷的资金。IMF 可通过对上述资金使用的管理,敦促会员国遵守 IMF 的规则。另外,IMF 还要为满足会员国保持通货价值提供所需要的国际通货。该项职能的行使主要通过创立特别提款权和无条件地向会员国提供提款权以补充会员国国际准备之不足而完成。与 WTO、世界银行等其他机构相比,IMF 更强调一国货币币值的稳定、收支的平衡以及金融的安全。这一点从基金协定条款第一条第二款可看出,“基金的职能在于扩大国际贸易的平衡发展,以促进和维持就业和真实收入于较高水平之上……此处的‘以’字之使用在于说明基金的宗旨是促进国际贸易的平衡发展”。<sup>[1]</sup>这样的措词主要是为表明 IMF 的宗旨并非为发展中国家的利益,它主要负责解决国际收支平衡的问题。这种安排是基于布雷顿森林体系设计者们的如下设想:他们认为战后 IMF 会员国的国际贸易将趋于平衡,不平衡只是短期性或临时性的现象;故 IMF 只需提供短期和临时性的用于解决国际收支平衡的融资。但世界经济并未像设计者们所预期的那样发展。随着固定汇率制度破产、浮动汇率制度的开始以及会员国的迅速增加,特别是国际收支严重失衡国家的增加使得 IMF 没有能力向会员国提供解决收支失衡问题所需要的资金。

## 一 金融危机对 IMF 的冲击

### (一)全球化和世界金融一体化的影响

自 20 世纪 90 年代以来,随着现代通讯和信息技术的发展,尤其是网络的大面积普及,地域之间的联系日益紧密,由此产生了“地球村”的概念。在这种全球化趋势下,国际经济关系发生了重大变化。乌拉圭回合多边谈判的成功,标志着

国际贸易秩序进入了一个新的阶段,即不同政治和法律制度的国家、不同历史和文化的国家以及不同经济发展水平的国家之间合作的时代。国际社会各成员国在经济上相互依赖关系不断密切,全方位合作势在必行。20 世纪 90 年代,IMF 便指出:有必要加强对各成员国监督和磋商的功能。同时这种监督与磋商不应仅在 IMF 与借款国家间进行,而应同样适用于其他成员国,特别是对国际金融情势和国际经济有举足轻重影响的成员国。亚洲金融风暴的国际化促使国际社会深刻检讨国际金融秩序、提出改革方案,而这种检讨又适逢世界经济全球化达到新的高潮之时,更加深了此次国际金融秩序改革的意义。与布雷顿森林体系不同的是,体系重在国际金融秩序之建立,而此次改革则旨在完善、统一国家层面操作该秩序的原则和标准,它体现了世界经济全球化的要求。就金融领域而言,国际社会选择的改革方案是以强化 IMF 的作用,协调 IMF 和其他国际组织的合作为轴心。在布拉格召开的第 55 届年会上,IMF 主席克勒对 IMF 进行了新的定位,他认为“IMF 应该适应全球市场的变化,把自己改造成促进全球化的工具”。<sup>[2]</sup>

由于国际分工的深化,国际市场竞争的加剧,各国金融市场的相继开放,以及信息技术的发展与应用,当前世界经济全球化在金融领域的体现便是世界金融的一体化。在世界金融一体化的背景下,IMF 面临着几个严峻的挑战:首先,频繁的国际投机活动,使 IMF 稳定汇率和国际货币体系的能力面临挑战。其次,频频发生的金融风波,以及金融创新的发展,金融衍生交易的膨胀,使 IMF 监管能力不足,面临金融风险的挑战。第三,金融一体化的发展,使 IMF 的“诊断开方”能力受到新的挑战。一方面,基金“药方”的及时性不够,对危机的反应比较缓慢。同时,“药方”单一性的特点与危机原因的多样性之间产生矛盾。<sup>[3]</sup>另外,“药方”所采取的一系列措施导致了受援国经济主权的丧失,不利于其长远发展。这些挑战都要求 IMF 做出相应的变革,以适应全球化趋势的发展。

布雷顿森林体系瓦解后国际经济关系就呈现出两个显

收稿日期:2009-01-10

作者简介:詹 艳,女,湖南醴陵人,湖南工业大学法学院讲师,硕士,主要从事国际私法与国际经济法研究。

著的特点:一是失衡(主要表现为全球经济发展不平衡、全球国际收支不平衡、生产要素流动不平衡等),二是无序(主要表现为国际货币体系的无序、国际资本流动的无序和国际贸易体系的无序等)。<sup>[4]</sup>这对布雷顿森林机构的职能提出了直接的挑战。MF所代表的国际货币体制和世界银行所代表的国际发展援助机制都表现出某种程度的失效。MF职能面临的问题与当前国际货币体系的无序状态直接相关。以强势主权国家货币充当国际支付手段与储备手段,而缺乏相应的制度的约束是布雷顿森林体系瓦解后国际货币体系的基本特征。这一特征决定了当前国际货币体系的基本缺陷:即没有一个调节全球货币供应的国际货币当局,主要储备货币国家权利与义务脱节。MF必须重建稳定的国际货币金融制度,合理构建国际货币体系。MF改革的方向,应当是在全球层次上重建货币供应和国际收支调节机制,发挥准中央银行的职能。应将稳定国际货币体系的职能与推动经济结构调整的职能相分离,并将稳定职能放在首位。

## (二)亚洲金融危机的警示

1998年的亚洲金融危机揭示了MF所面临的困境。该危机威胁到了世界经济的安全。当时, MF更多采用了美国的做法,它试图救治遍及亚、俄、拉美的这场经济疾病。而该组织也同时得到了褒贬不一的评价,有的表扬它为阻止世界经济萧条做了大量的工作,有的则批评它使亚洲危机更为糟糕。有人认为, MF忽视了危机发生前的警示征兆,误诊了问题,建立了使问题恶化的政策框架,并试图把解决危机的成本从“资金供给者”转移给危机国的国民。早在1997年7月之前MF早就应预见到裙带关系、腐败、透明度缺乏以及其他存在的机构弊端。在1998年10月由芝加哥储备银行和MF联合发起的名为“亚洲:金融危机的分析”的会议上,基金自己也承认,“MF对其他因素未予以足够的关注”。比如说,“忽视了银行和非银行的私人机构的短期外债的迅速崛起,特别是在韩国和台湾……低估了日本政府紧缩财政的影响……也低估了政策因素的作用……”<sup>[5]</sup>

在对亚洲危机的处理上,最主要的问题集中于MF在危机发生后所采取的做法上。正如有的学者所评价:“如果什么都不做,只是让问题自己凸现出来,肯定情况会更糟。而它所做的是否是正确的做法则是应当讨论的。如果它一来就拯救了所有的金融机构,那么将造成这样一个局面,即它是保证愚蠢的风险投资的所在。这也就向其他国家暗示,‘你们不需要改革, MF将永远会救你们于水深火热之中’。”<sup>[6]</sup>所以,有的人提出, MF应该创立起一个刺激机制(an incentive based system),“将自己的角色只限于防止危机从受创国家波及到其他邻国而不是借款给所有国家,对于还没接受和维持具体改革措施的国家不予借款而不是进行冗长的要求改革承诺的谈判,并允许一定的调整时间”。<sup>[7]</sup>实际上, MF所面临的问题是处理短期危机和解决长期痼疾需要不同举措的矛盾。因为MF在平时几乎没有影响力,而在困境时则有极大的权力。它试图在困境时施加一个长期的解决方式。这类似于一个病人只有在就医时才会倾听医生的建议。长期营养不良的饮食和缺乏锻炼的习惯造成了短期的健康危机,这时,如果医生命令病人马上走出去,跑上五英里,这显然是不合理的。其实这也是MF的问题,如果它只

是支撑起出问题的金融机构,这将使短期危机更糟。

## (三)全球金融危机的挑战

当前的金融危机本来是“美国制造”,但因全球化和世界金融一体化程度的加深,逐步演变成成为全球性的大规模的金融危机,这就对MF发起了新一轮冲击,提出了新的挑战。针对此次危机, MF反应还算迅速,启动了快速贷款程序,拟定了紧急计划以应对危机。由于这次全球性金融危机的深远影响,建立一个全球性的金融协调机构以及一个全球性的新金融系统,成为了人们关注的焦点。而在该金融系统里面, MF应起到什么作用,怎样进行改革,也成为我们亟需解决的问题。

## 二 转变工作职能,化解冲击

可以说,任何国际机构都反映了一个特殊时期的历史必需,任何机构的力量都取决于其对变化着的经济、政治力量的调整和服务的能力。MF服务于动态的经济力量,经济力量的变化相应的也要反映到基金组织的职能上。现在由于全球化的大背景,出现了新的经济力量,基金组织就需要进行调整以适应需要,而不是过去半个世纪的地缘政治的优先性。一个转变的基金组织将促进经济合作,提高经济安全性,并促进全球化,而这将有利于所有人,而不是某个地区或某些国家。<sup>[8]</sup>

MF在稳定金融体系方面具有一定的优势:首先,它能充当“危机贷款人”,减少国际金融危机的风险;其次,它能提供信息、会计和金融标准从而减少获得信息的成本。但同时, MF在这方面也表现出了它的不足。MF在提升标准以提高信息的质量和使信息公开化方面反应迟钝。

应该说MF最重要的任务就是防范和缓和危机,充当“危机防范者”、“危机贷款人”和“危机管理者”的角色。

### (一)危机防范

基金组织作为“危机防范者”,就是要促使成员国在危机发生之前或危机初始时就向基金组织寻求政策建议和信贷支持,而不是等到危机全面爆发时才采取紧急贷款、债务重组等对策,否则基金组织只能作为一个被动的“快速反应”力量。而一国是否会在危机前或危机早期向基金组织求助,取决于一国从基金组织获得的信贷援助的数量与贷款附加条件的苛刻程度。<sup>[9]</sup>但正如上文所述MF传统上的“危机药方”是针对长期病因导致的短期病症开出的长效药,倾向于压迫受援国实行经济紧缩政策、减少财政赤字、抑制需求增长,以达到国际收支好转和维持对外偿付的目的。这种措施意味着短期内的经济萧条、失业上升甚至社会动荡。同时,在亚洲金融危机中MF也未考虑到相关的新特点。这些都使得各国不愿主动向MF提出援助申请。由于MF要求贷款必须与一些条件挂钩,各国只有到危机无法控制时才向其求助,而此时MF的严苛条件又会吓跑其他本来会及时求助的国家。而且,由于贷款条件苛刻,求援国一旦形势好转便会放弃与MF的合作,停止在压力下进行的各项改革。尤其是那些最贫穷的国家,它们往往贷不到足够的钱,因为无法满足MF很多苛刻的条件。由此导致MF“危机防范者”的

职能不能充分发挥。因此, MF 要真正实现这一职能,就要对贷款条件与款项支取机制进行改革,先采取短期措施缓和病症,再施行长效药。

## (二) 危机贷款

目前,基金组织除因大量放贷使自身财务状况不断下降外,还有从“危机贷款人”向“国际最后贷款人”(lender-of-last-resort)转变的倾向,而一些学者也建议基金组织应逐步承担起“国际最后贷款人”的责任。<sup>[9]</sup>但 MF 本身只是一个信用联盟性质的组织,依靠成员国的上缴份额提供贷款,而且很多成员国还未缴足自己的份额,所以 MF 没有足够的财力来为国际范围内流动不足的国家提供贷款。即便基金组织有这个能力,这也将导致一国超额向外举债,产生依赖性,并保证愚蠢的风险投资,这都将危及到国际金融秩序。因此,基于财力所限和道德风险,基金组织应仅充当“危机贷款人”,防止向“最后贷款人”转变。

另外,由于全球化的影响,各国的利益是交织在一起的。不管是发达国家,还是发展中国家以及最贫穷国家,都无法脱离国际轨道独自运行。因此,加强对最贫穷国家经济的扶助是必需的。而 MF 成员国中的最贫穷国家因各种原因几乎没有国际私人资本问津, MF 不妨担当这些国家从西方借款的“最后贷款人”,尽可能帮助这些国家获得更多贷款以发展经济。

## (三) 危机管理

要想在国际金融秩序的维护中担起重任,光靠前两种职能是不够的, MF 还应起到“危机管理者”的作用,即协调各方利益,防止金融市场的恐慌,防止危机的扩散,保持该地区的稳定。MF 在 90 年代历次危机中受到批评最多的便是这一方面。有些国家和学者提出 MF 应加强信息的收集和阐释,建立预警指标体系。但信息的收集与分析在多大程度上能保证“足够准确、足够提前”仍没有很好的解决途径。MF 应在国际层面促成国际金融机构强有力的合作,扩大监管范围,要在应对危机方面起带头性作用,而这要求 MF 的改革需保证新兴和发展中国家拥有更大发言权,进一步平衡成员国的代表性,使其决策能更准确地反映全球的经济状况。

MF 还需不断进行探索和调整,它的定位将对国际金融格局产生重大影响。金融危机对 MF 产生了冲击,提出了挑战,但也提供了机遇。这就要求 MF 能在此次危机中总结经验教训,进行深入改革。作为布雷顿森林体系的产物, MF 无疑代表着美欧的主要利益。改革 MF,就需要削弱美欧的这种绝对控制力,通过改革投票权制度等方式增强发展中国家的筹码,使 MF 成为发达国家和发展中国家的均衡工具。同时, MF 还需转变其职能,充当好“危机防范者”、“危机贷款人”和“危机管理者”的角色。如此,方能在稳定和协调国际经济秩序中发挥重要的作用。

## 参考文献:

- [1] 王贵国. 国际货币金融法 [M]. 北京:北京大学出版社, 2002: 526
- [2] 戴 硕. 矛盾中的国际货币基金组织 [J]. 国际关系学院学报, 2001 (1).
- [3] 刘建江. 世界金融一体化之下 MF 面临的挑战 [J]. 世界经济与政治论坛, 2001 (1).
- [4] 邹加怡. 关于布雷顿森林机构改革的几点观察 [J]. 世界经济与政治, 2005 (5).
- [5] Timothy P. Roth, A. B. Templeton. Recent Bailouts and Reform of the International Monetary Fund [J]. Joint Economic Committee, July 2001.
- [6] Robert C. Guell. Issues in Economics Today [M]. McGraw - Hill Higher Education, 2003: 151.
- [7] Allan H. Meltzer. What Future for the MF and the World Bank [J]. Quarterly International Economics Report, July 2003.
- [8] Vijay L. Kelker, Praveen K. Chaudhry, Marta Vanduzer - Snow. Time for change at the MF [J]. Finance & Development, March 2005.
- [9] 肖 文, 宣海林, 林 娜. 透过国际金融危机看 MF 三重角色的挑战 [J]. 南方金融, 2000 (5).

(责任编辑:徐 蓓)