

依靠国际货 币基金组织

调整其份额制度以
满足全球需求

作者：WILLIAM N. KRING，HAIHONG GAO

目录

致谢	4
缩略语表	5
内容提要	7
引言	8
国际货币基金组织的份额制度与改革的迫切需求	9
国际货币基金组织份额计算公式	10
国际货币基金组织资源缺口	11
国际货币基金组织中的发言权、代表权和投票权	12
关于第16次份额检查的最新观点	14
研讨结论	17
研讨会与会者	19
参考文献	20

致谢

我们在此感谢研讨会所有与会者的发言、热烈讨论以及对本篇研讨会报告的点评。我们还要感谢Lara Merling牵头撰写了背景论文，为本次研讨会提供指导；感谢Henry Schneider兢兢业业地为背景论文的撰写提供研究协助；感谢Keyi Tang担任报告人。另外，我们还要向Paulo Nogueira Batista Jr.的深刻见解致以谢意。

作者还要感谢Samantha Igo和Maureen Heydt在报告准备工作和图表制作方面的辛勤付出。感谢Antonn Park对报告的编辑校对工作。

感谢洛克菲勒兄弟基金和纽约卡耐基公司对本次研讨会的支持。

缩略语表

AQS	实际份额比重
BRICS	巴西、俄罗斯、印度、中国和南非
CQS	计算份额比重
EMDEs	新兴市场和发展中经济体
ESM	欧洲稳定机制
GDP	国内生产总值
GEFNs	外部融资总需求
GFSN	全球金融安全网
G20	二十国集团
G-24	二十四国集团
IMF	国际货币基金组织
LIC	低收入国家
MIC	中等收入国家
NAB	新借款安排
PPP	购买力平价
PRGT	减贫与增长信托
RFA	区域金融协议
SDRs	特别提款权
V20	“脆弱二十国” 集团

内容提要

国际货币基金组织（IMF）预计将于2023年12月完成其《协定条款》所规定的第16次份额总检查。国际货币基金组织的份额制度至关重要，因为它决定着成员国的出资规模、国际货币基金组织中投票权的分配、可获得融资的限额和特别提款权（SDR）的分配，即国际货币基金组织的国际储备资产。第16次份额总检查正值全球金融体系面临多重危机的关键时刻，国际货币基金组织应借此机会增加其以份额为基础的资源规模以应对全球危机，同时进行治理结构改革和调整，向新兴市场和发展中经济体（EMDEs）提供更多的发言权和代表权。

当前，全球经济增长前景不明，债务困境蔓延风险愈演愈烈，国际货币基金组织作为全球金融安全网（GFSN）的原始核心支柱，发挥着关键作用。全球金融安全网由全球、区域和双边各个层面的机构组成，旨在在危机时期提供短期金融支持。为实现这一目的，二十国集团呼吁以“强有力的、以份额为基础的、资源充足的国际货币基金组织”（《二十国集团公报》，2016年）作为全球金融安全网的支柱，并在最近的2023年新德里峰会上再次进行呼吁。（《二十国集团公报》，2023年）

然而，国际货币基金组织的贷款能力和治理结构无法胜任其职能所需。首先，就国际货币基金组织目前9260亿美元的贷款能力而言，相对于全球经济规模不够充足，也不足以应对全球资金流动的波动性以及潜在的主权债务危机所带来的潜在贷款需求。其次，在国际货币基金组织9260亿美元的贷款资源中，以份额为基础的永久性资源仅能提供4110亿美元的贷款能力，而其余部分来自临时性借贷资金来源¹（Mühlich等人，2022年）。第三，国际货币基金组织的份额比重无法反映出成员国经济权重的重新调整（Mohan，2020年；Merling，2022年；Merling和Kring，2023年；Kring等人，2023年）。

在此背景下，波士顿大学全球发展政策研究中心（GDP Center）于2022年12月主办了一场关于国际货币基金组织资源和份额改革的研讨会。本篇报告介绍了研讨会上总结出的主要经验，并概述了国际货币基金组织的股东应采取的具体步骤，以维持其在全球金融安全网中正当的、以份额为基础的支柱地位。

研讨结论和综合政策建议

研讨会经过磋商达成以下共识，国际货币基金组织各方股东必须以以下四项原则作为国际货币基金组织第16次份额总检查的指导性原则，确保逐步增加其以份额为基础的资源，并持续改革其治理结构，扩大新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权。这些原则包括：

- 国际货币基金组织各方股东须承诺根据其《协定条款》一以贯之地进行份额总检查。
- 对国际货币基金组织以份额为基础的资源扩大规模，使其具有充足资源担任全球金融安全网的支柱。

¹ 国际货币基金组织的特别提款权贷款能力数据来自其公布的特别提款权贷款能力报告，截至2023年6月30日：<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Where-the-IMF-Gets-Its-Money#:~:text=Who%20funds%20the%20IM-F%3F,multilateral%20and%20bilateral%20borrowing%20agreements。>

作者对国际货币基金组织贷款能力的等值美元计算采用了2023年6月30日发布的特别提款权估值，1SDR=1.330070：https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx。

- 国际货币基金组织应对其贷款资源的结构进行改革，从临时性借贷资金来源转变为以份额为基础的永久性资源。
- 国际货币基金组织以份额为基础的任何资源增长都应及时调整成员国的份额比重，以反映蓬勃的新兴市场和发展中经济体在全球经济中日益增强的经济实力。

随着权力制衡不断产生变化，研讨会与会者认识到改革进程将会异常复杂。改变也可能是循序渐进的。尽管如此，国际货币基金组织各方股东必须推动这些改革原则，重申国际货币基金组织在全球金融安全网中的核心地位，并重建其正当性。

引言

世界各地，尤其在全球南方，正面临严重的经济不稳定性和未知性，这一挑战自新冠疫情以来得到凸显并愈演愈烈。新兴市场和发展中经济体正陷于高通胀、债务激增、国际冲突、资本流波动和气候脆弱性等多重危机。发达经济体也未能独善其身，深受通货膨胀、金融震荡、重大气候冲击、供应链中断等问题困扰。全球金融安全网由全球、区域和双边各个层面的机构组成，旨在在危机时期提供短期金融支持。因此，面对当前重重挑战，国际货币基金组织作为全球金融安全网的原始支柱发挥着至关重要的作用。

根据国际货币基金组织的《协定条款》，理事会至少每五年进行一次份额总检查。检查过程包括评估国际货币基金组织以份额为基础的资源是否充足，以及比较成员国的实际份额比重与计算份额比重。第16次份额总检查将于2023年12月结束，国际货币基金组织应借此关键机会增加其以份额为基础的资源规模以应对全球危机，同时改革和调整其治理结构，向新兴市场和发展中经济体提供更多的发言权和代表权（Merling和Kring，2023年）。² 2020年的第15次份额总检查没有进行增资，此后不平等现象有增无减。

国际货币基金组织的份额制度决定着成员国的出资规模、国际货币基金组织中投票权的分配、可获得融资的限额和特别提款权的分配，即国际货币基金组织的国际储备资产（Merling和Kring，2023年）。国际货币基金组织将份额制度称为“国际货币基金组织金融和治理结构的基石”（国际货币基金组织，2022i），它决定了国际货币基金组织的资源充足程度、公平治理水平和在成员国眼中的正当性。

然而长期以来，国际货币基金组织因其份额分配失衡以及份额总检查落后于全球经济在规模、复杂性和分布上的不断变化而招致批评（Mohan和Kapur，2015年；Mohan，2020年；Kring等人，2023年）。因此，为确保其具备充足资源充当国际最后贷款方和全球金融安全网的支柱，国际货币基金组织应通过第16次份额总检查提升贷款能力，并重新分配份额比重，以减少目前的份额计算公式所造成的某些成员国比重失衡，即代表权偏高或偏低的现象。

国际货币基金组织于2008年一致通过历史性、同时也是姗姗来迟的《国际货币基金组织份额和发言权改革》，目前的份额计算公式即是其中的一部分，该改革旨在“提升新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权，是国际货币基金组织份额计算公式超过

² 需要注意的是，在所有的份额改革中，目前的份额比重仍是绝对值，因为份额分配计算公式仅适用于份额检查过程中增加的份额资源。因此，特别是对于新兴市场和发展中经济体的份额比重而言，份额的变化程度取决于增加份额的总体规模或是增加份额的性质（等比例增加 vs. 选择性增加 vs. 特别增加）。

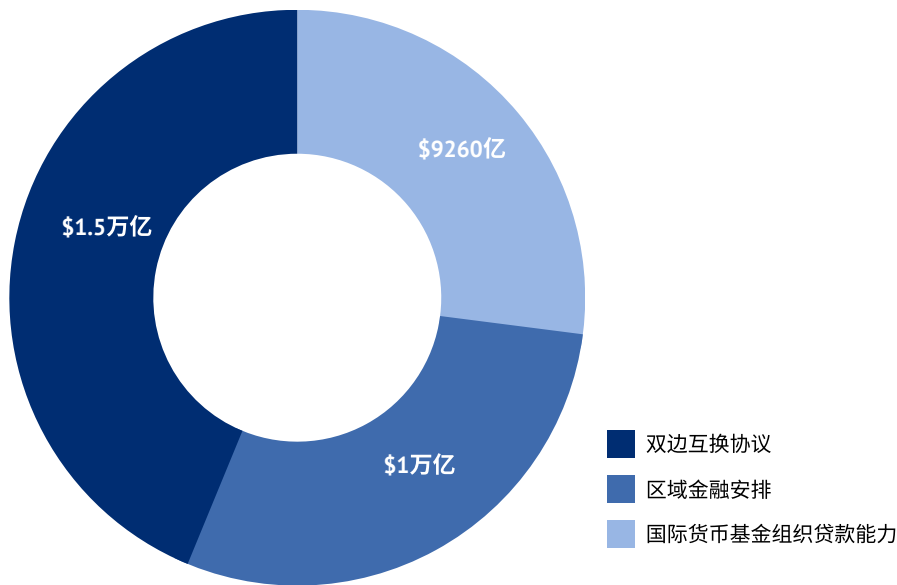
25年来的首次变革”（Merling和Kring，2023年）。作为2008年份额改革和随后2010年份额改革的一部分，新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权有所提升，增加6%的份额比重（国际货币基金组织，2011年）。尽管如此，国际货币基金组织的治理结构仍然不够公平，资源也依旧不够充足。国际货币基金组织要想在全球经济各利益攸关方眼中建立起正当地位，那么第16次总检查必须推出更多的治理结构改革举措，并进一步调整份额比重，以确保提升新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权（Merling和Kring，2023年）。

本篇报告基于波士顿大学全球发展政策研究中心于2022年12月主办的关于国际货币基金组织份额总检查的研讨会。首先，本篇报告概述了国际货币基金组织的份额制度和份额结构，并简要地强调了份额结构如何影响国际货币基金组织中的发言权和代表权。然后，报告概述了关于第16次份额总检查的几项最新观点，并在最后提出研讨会上达成共识的四项政策建议。

国际货币基金组织的份额制度与改革的迫切需求

国际货币基金组织目前的贷款能力约为9260亿美元，其中4110亿美元即不到一半是以份额为基础的贷款能力（国际货币基金组织，2022a）。国际货币基金组织以份额为基础的资源增长和贷款能力落后于全球经济的增长步伐，“2022年全球国内生产总值超过100万亿美元”，因此，国际货币基金组织的贷款能力与全球经济相比相形见绌（Merling和Kring，2023年），与此同时，2022年新兴市场和发展中经济体的外债总额超过4.4万亿美元（国际货币基金组织，2023年）。2022年，全球债务总额（公共和私人债务）“共计235万亿美元，比2021年的水平高出2000亿美元”（国际货币基金组织，2023b）。国际货币基金组织的资源也落后于全球贸易量，后者在2022年超过32万亿美元（联合国贸易和发展会议，2023年）。如图1所示，国际货币基金组织的贷款能力也已经被全球金融安全网其他崛起的部分所超越，它们的贷款能力合计约为3.5万亿美元（Kring等人，2022年；Mühlich等人，2022年）。

图1：全球金融安全网的结构



来源：根据Mühlich、Laurissa、Fritz、Barbara和Kring、William N.的研究汇编（2022年）。

国际货币基金组织份额总检查落后于全球经济，无法保障公正的发言权和代表权，这与美国非比寻常的权势及其在重大事项上的独家一票否决权的关系可谓不小（Wade和Vestergaard，2015年；Barrowclough等人，2022年；Merling，2022年）。美国据此可以一票否决国际货币基金组织在治理结构、份额制度或投票权方面其不欢迎的变化。这对国际货币基金组织的正当性产生了不利影响，且削弱了其危机应对能力（Nogueira Batista Jr.，2023年；Mohan，2020年）。

兴起的双边互换协议在很大程度上正在取代多边资金来源，使得份额改革更为紧迫。“全球金融安全网追踪”的数据显示（Mühlich等人，2023年），疫情期间，借款国往往更倾向于双边互换协议而非多边贷款。令人担忧的是，越来越多的国家放弃全球金融安全网中的多边机构，转而选择双边形式的融资。而这种转变之所以令人担忧，是因为双边互换协议并不是在公平的竞争环境下提供的，而是取决于经济实力较强一方的利益（Mühlich等人，2022年）。各国选择双边互换协议而非多边安排，其普遍程度对国际货币基金组织的正当性提出了挑战，凸显出第16次份额总检查的利害关系。

鉴于新兴市场和发展中经济体的流动性需求日益增长，而全球金融安全网下的全球流动性资源分布较不均衡，国际货币基金组织必须获得充足的资源，以履行其充当国际最后贷款方的职责（Merling和Kring，2023年）。此外，必须重新平衡国际货币基金组织中的发言权和代表权，以保障其在全球金融安全网中的作用和效力。

国际货币基金组织份额计算公式

国际货币基金组织工作人员定期负责评估成员国实际份额比重与计算份额比重的差异，并在不同的份额方案下对可能出现的调整进行模拟。尽管工作人员已为理事会进行了各种针对不同份额分配方案的模拟，但这些模拟“没有达成共识，也没有形成成员国普遍接受的结果”（国际货币基金组织，2021a）。

尽管国际货币基金组织理事会成员未能达成共识，但根据内部工作人员政策文件，他们对主要指导性原则有以下一致观点：

- (i) 简单透明，使得相对份额比重存在差异的依据易于理解。
- (ii) 符合份额的多重作用。
- (iii) 形成成员普遍接受的结果。
- (iv) 采用及时、高质量和广泛可获取的数据，在统计学上具有可实施性。（国际货币基金组织，2021a）

根据其《协定条款》规定，国际货币基金组织至少每五年进行一次份额总检查，并考虑两个主要问题：可能增加的份额总体规模以及份额在成员国之间的分配（国际货币基金组织，2022c）。目前所采用的2008年国际货币基金组织份额计算公式包括：

(a) 国内生产总值变量（GDP），包括分别按市场汇率和购买力平价计算的国内生产总值；(b) 开放度指标；(c) 可变性以及(d) 国际储备（Merling和Kring，2022年；Coulibaly和Prasad，2023年）。

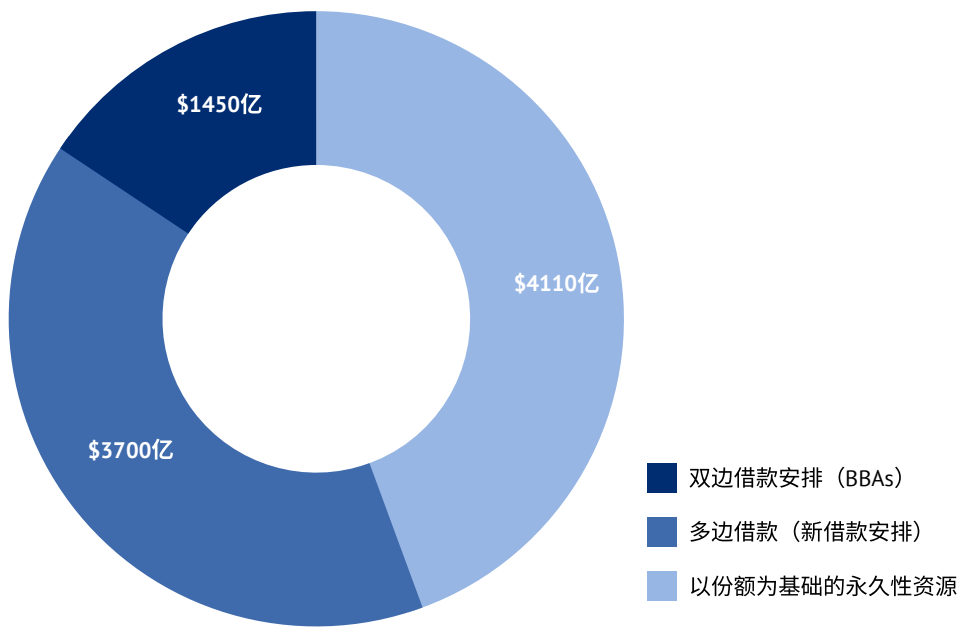
虽然国际货币基金组织的工作人员表示在发布的政策文件中达成了“原则”共识，但他们也表示关于份额计算公式几乎没有“共识”。相反，有观点支持目前的份额计算公式，也有观点希望将计算公式缩减为单一变量，不一而足（国际货币基金组织，2021a）。国际货币基金组织承认，“似乎难以得出目前的份额计算公式……「产生了」成员国广泛接受的结果”（国际货币基金组织，2021a）。然而，克服这一僵局具有重要意义，因为份额分配会影响特别提款权的重新分配，也会影响国际货币基金组织所创造的额外流动性的分配（Merling和Kring，2023年）。

国际货币基金组织资源缺口

自2007-8年金融危机以来，全球金融安全网有了重大转变。国际货币基金组织曾在20世纪五六十年代独自充当国际最后贷款方，但流动性融资的格局如今已大为改变（Volz，2016年；Grabel，2016年；Kring和Gallagher，2019年；Kring和Grimes，2019年；Kring等人，2022年；Mühlich等人，2022年）。尽管国际货币基金组织的份额和临时资金来源有所增加，但其9260亿美元贷款能力在全球金融安全网3.5万亿美元贷款能力中仅占不到30%（Kring等人，2022年；Mühlich等人，2022年）。

成员国向国际货币基金组织认缴的资金，也就是成员国的份额，构成了国际货币基金组织的“首要”资金来源，且是唯一的永久性资源。此外，国际货币基金组织通过双多边借款安排几乎将其贷款能力翻了一番。如图2所示，新借款安排（NAB）为国际货币基金组织提供了额外3700亿美元的贷款能力，可在重大金融危机或冲击发生时激活。国际货币基金组织的第三个资金来源来自于双边借款协议，这些协议提供了额外的贷款能力，以“预防尾部风险出现”（国际货币基金组织，2022b）。

图2：国际货币基金组织贷款能力（十亿美元）



来源：作者计算以及《国际货币基金组织的资金从何而来》，国际货币基金组织，2022年。

在融资和资源方面，国际货币基金组织的股东们必须考虑的不仅仅是其资源规模和份额分配，还有融资结构（Merling和Kring，2023年）。2011年至2016年期间，国际货币基金组织共十次启动第二道防线，即“多边借款安排”（Merling和Kring，2023年）。国际货币基金组织工作人员本身也承认其规模不足以满足全球经济需求，并对份额检查的过度拖延表示担忧。国际货币基金组织甚至承认，资源不足问题在2007-8年金融危机期间损害了其正当地位（国际货币基金组织，2017年）。

如果国际货币基金组织要履行二十国集团所概述的职责，成为“全球金融安全网中心”的正当支柱（二十国集团，2019年），那么国际货币基金组织必须得到充分的资源支持，并且是“基于份额”的（Mohan，2020年；Merling和Kring，2023年；Coulibaly和Prasad，2023年；Kring等人，2023年）。首先，这表示必须通过增加份额来取代临时双多边补充性贷款资源，使国际货币基金组织的贷款能力结构永久化（Wade和Vestergaard，2015年；Merling和Kring，2023年；Kring等人，2023年）。其次，这意味着必须扩大份额资源，使国际货币基金组织的贷款实力符合冲击不断增加下的全球金融体系的潜在需求（Merling和Kring，2023年）。目前，相比全球金融安全网的其他组成部分，国际货币基金组织以份额为基础的资源相对较少。以欧洲稳定机制（ESM）为例，其贷款能力约为5240亿美元（Merling和Kring，2023年）。

国际货币基金组织中的发言权、代表权和投票权

国际货币基金组织中的发言权和代表权需要根本性的改革，因为目前的份额比重分配并未反映新兴市场和发展中经济体不断增强的经济实力。Merling（2022年）将份额比重与投票权、经购买力平价调整的GDP进行比较后发现，新兴市场和发展中经济体制造的经购买力平价调整的GDP占全球的58%，人口占全球的86.4%，但“其持有的投票权占40.9%，份额比重占38.6%（Merling，2022年）。相比之下，发达经济体的人口仅占全球的13.6%，制造的GDP（经购买力平价调整）占全球的40.3%，但在国际货币基金组织拥有59.1%的投票权和61.4%的份额比重（Merling，2022年）。Merling和Kring（2023年）的表1比较了二十国集团、七国集团（G7）、巴西、俄罗斯、印度、中国和南非（金砖国家）以及“脆弱二十国”集团（V20）之间的份额、投票权、人口和GDP（经购买力平价调整）。容易受气候冲击影响的国家，如V20国家，“就人口和投票权而言在国际货币基金组织的代表权严重过低……生活在这些国家的人持有5.3%的投票权，但人口却占全球的16.6%”（Merling，2022年）。

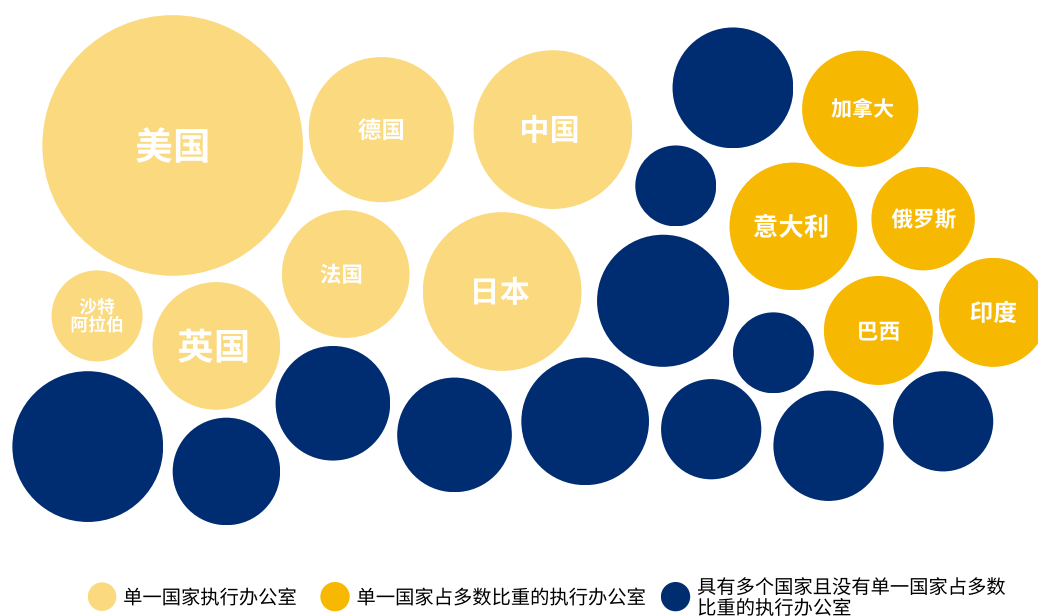
表1：国际货币基金组织中的份额和投票权比重与人口和全球经济比重的比较，按国家组别

	份额	投票权	人口	GDP (经购买力平价调整)
二十国集团	81.2%	78.0%	63.8%	80.4%
金砖国家	14.8%	14.2%	42.2%	31.6%
二十四国集团	20.7%	20.4%	39.8%	38.6%
“脆弱二十国”集团	4.0%	5.3%	16.6%	5.5%
七国集团	43.4%	41.3%	10.1%	30.4%

来源：Merling和Kring，2023年。

国际货币基金组织的份额比重决定了各国的投票权。在实际中，这意味着“那些最有可能向国际货币基金组织借款并受其条件制约的中低收入国家对国际货币基金组织决策的影响有限”（Merling，2022年）。Merling（2022年）发现，V20国家在过去二十年中参与了超过三分之一的借款项目，但“在国际货币基金组织决策中几乎没有发言权”（Merling，2022年）。正如Merling（2022年）在图3中所示，拥有国际货币基金组织最小投票比重的国家最有可能参与其项目。而“190个成员国分为24个执行董事办公室”这一事实进一步加剧了不平衡状况（Merling，2022年）。

图3：国际货币基金组织投票权比重和完成国际货币基金组织项目数量的比较
(Merling，2022年)



来源：Merling，2022年。

受国际货币基金组织份额计算公式中开放度变量的影响，欧洲国家的代表权则过高。以德国为例，“拥有超14亿人口整个非洲大陆在国际货币基金组织的投票权不比拥有8400万人口的德国多多少”（Morsy，2023年）。然而，除了投票权之外，国际货币基金组织的运营预算主要来自向那些在过程中拥有较少发言权和代表权的借款国所收取的附加费和利息（Gallagher，2021年；Stiglitz和Gallagher，2022年；Bohoslavsky等人，2023年；Morsy，2023年）。

2007年，时任印度储备银行副行长的Rakesh Mohan指出，“计算份额时，需要对拥有共同货币的国家的‘开放度’变量进行仔细审查”（国际货币基金组织，2007年）。由于开放度变量以开放度/GDP比率衡量，因此，该变量“偏向欧元区等货币联盟的国家”（Mohan，2015年）。Truman（2012年）也曾对开放度变量提出批评，并建议“国际货币基金组织工作人员应调查该变量是否以任何形式与向国际货币基金组织借款的需求相关。如果得出的结果是积极的，我会感到很惊讶”（Truman，2012年）。

欧盟成员国倾向于将开放度保留为份额计算公式的主要变量（Coulibaly和Derbis，2019年），因为这会扩大他们的投票权比重。目前的份额计算公式计入了欧元区内的贸易，欧盟成员国的份额比重因此被过度扩大。此外，欧盟成员国和日本主张将“最

近几年通过新借款安排进行的自愿捐款”（Coulibaly和Derbis，2019年）纳入份额计算公式。

二战后的“君子协议”进一步影响了国际货币基金组织的发言权和代表权，这一心照不宣的协议任命美国人领导世界银行，任命欧洲人领导国际货币基金组织（Barder，2016年）。因此，尽管存在份额总检查，以确保国际货币基金组织的治理结构和份额结构反映出全球经济结构中的重大变化，发达经济体依旧主导着国际货币基金组织的控制和运作（Mohan和Kapur，2015年；Mohan，2020年；Kring等人，2023年）。

此外，国际货币基金组织正面临着全球金融安全网中各方角色不断变化的格局。新兴市场和发展中经济体率先创建了具有与国际货币基金组织类似的借贷职能的新机构。金砖国家以“清迈倡议多边化机制（CMIM）”为蓝本，建立“应急储备安排”。此外，双边互换协议的使用日益广泛，取代了多边流动性融资的资金来源。其他区域金融协议（RFAs）也扩大了资源、提升了贷款能力（Kring和Gallagher，2019年；Barrowclough等人，2022年）。Mohan和Kapur（2015）认为，新兴市场和发展中经济体之所以新建机构，是因为不满全球治理框架有所偏颇，牺牲它们的利益让最发达国家享有过度的发言权和影响力。更重要的是，国际货币基金组织的效力对于主导治理的发达经济体而言也日渐降低，因为它们越来越依赖C6互换协议网络，即美联储、欧洲央行、日本银行、英格兰银行、瑞士国家银行和加拿大银行之间的互换协议（Mehrling，2015年），以及欧元区旨在“救济”欧洲的欧洲稳定机制。

由于像美国这样的发达经济体拥有否决权，它们对于哪些国家受到国际货币基金组织项目的附加条件限制以及附加条件的程度等方面有着极大的影响（Dreher和Jensen，2007年；Merling，2022年）。这导致借款国及其公民无法向国际货币基金组织中设计和评估项目的国家问责（Kentikelenis和Babb，2019年）。Merling（2022）提出“这一势力（不）均衡现象影响着国际货币基金组织的运作，包括其职能的阐释方式”。尽管国际货币基金组织声称该现象已经有所转变，但研究发现国际货币基金组织只是推出了“各种各样的辞令和仪式性改革”，以掩盖其实际做法（Kentikelenis等人，2016），而在财政整顿方面的做法实际上并没有改变（Ray等人，2022年）。

关于第16次份额检查的最新观点

据布雷顿森林项目（Bretton Woods Project）报告，在一次民间团体的市民大会上，国际货币基金组织总裁Kristalina Georgieva“表示如果无法完成（第16次份额总检查）将有损机构信誉，并鼓励在场人员‘游说各自的政府’”（布雷顿森林项目，2022年）。关于对份额改革采取行动的呼声不仅来自学者和政策制定者，还来自国际货币基金组织本身（Merling，2022年；Arauz等人，2022年；Merling和Kring，2023年；Coulibaly和Prasad，2023年；Kring等人，2023年；Morsy，2023年）。

部分观点呼吁建立以份额为基础的国际货币基金组织，如中国人民银行前行长易纲呼吁建立“以份额而非借款安排为主要融资来源的”国际货币基金组织（国际货币基金组织，2022f）。还有观点呼吁制定新的份额计算公式，确保国际货币基金组织具有充足的资源和公平的治理结构。Adama Coulibaly指出，“考虑到全球经济冲击的多样性和高频率以及由此产生的对国际货币基金组织资源的高需求，我们必须确保国际货币基金组织获得充足资源，并加强其在全球安全网中的核心地位，以及及时满足成员国的需求”（国际货币基金组织，2022d）。

Kring等人（2023年）建议二十国集团发布一系列用于国际货币基金组织第16次份额总检查的指导性原则，以确保国际货币基金组织逐步增加以份额为基础的资源，并引导其继续进行治理结构改革，提升新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权。多边机构对推动国际货币基金组织的份额和治理结构改革的再次呼吁，将有助于加强国际货币基金组织作为全球金融安全网正当的、以份额为基础的支柱。

尽管过去十年里这类采取行动的紧急呼吁不绝于耳，但国际货币基金组织几乎没有调整份额比重或是增加以份额为基础的永久性资源（布雷顿森林项目，2022年；Merling和Kring，2023年）。不过，有几项政策建议提出应重新平衡国际货币基金组织的发言权和代表权。

还有部分建议侧重于份额计算公式。份额计算公式中其中一个导致份额比重差距的因素是“开放度”变量。该变量目前的构成计入了欧洲地区的区域内贸易，这是学者和政策制定者反复提到过的一个问题（Mohan，2007年，2015年；Coulibaly和Derbis，2019年；Merling和Kring，2023年；Kring等人，2023年）。Mohan（2015年）主张在份额计算公式中取消“开放度”变量，采用GDP混合指标。部分方法提出将欧洲地区贸易视为内部贸易，不纳入“开放度”的计算（Coulibaly和Derbis，2019年）。Coulibaly和Prasad（2023年）建议以脆弱性变量替代开放度变量，前者“反映全球经济在金融和贸易上的融合程度，以此反映出对国际收支经常账户和资本账户（或两者）产生冲击的脆弱性”。此外，作者提出了一个用于衡量对气候冲击的脆弱性的变量。

Andrés Arauz建议将气候作为国际货币基金组织治理的核心，并提出“增加一个反映成员国1944年以来累计二氧化碳排放比重的变量，并更新国际货币基金组织的投票权计算公式”（Arauz、Allen和Vasic-Lalovic，2022年）。这个份额计算公式建议旨在反映发达经济体在气候危机中的历史责任，并将决策权转移到受气候变化影响最大的国家。“为使国际货币基金组织提供合适的气候融资解决方案，”Arauz写道，“其治理结构应考虑成员国在气候危机中不同的责任和脆弱性”（Arauz等人，2022年）。Arauz等人（2022年）提出的气候加权计算公式将导致“美国在国际货币基金组织中的份额比重从16.5%下降到5.64%”，并“失去一票否决权，而国际货币基金组织中的最不具权力的国家将获得更多投票权”，包括那些最易受气候变化影响的国家（Arauz等人，2022年）。总的来说，全球南方国家的投票比重将从37.0%增加到56.4%，并且“所有国家都将受到减排的激励”（Arauz等人，2022年）。

2022年10月，布雷顿森林项目联合组织了一场名为“‘多重危机’背景下的IMF政策和治理：下一步是什么？”的专题讨论会，与会者讨论了国际货币基金组织改革的可能途径。国际货币基金组织巴西等国前执行董事Paulo Nogueira Batista Jr.呼吁扩大国际货币基金组织的基本投票权，这是一种“平均分配给每个国家”的投票权比重（布雷顿森林项目，2022年）。类似于先前的提议以及二十四国集团有关份额改革的公报，与会者一致同意有必要在国际货币基金组织执董会为撒哈拉以南非洲增加额外席位，并结束“确保美国和欧洲领导布雷顿森林体系的君子协议”（布雷顿森林项目，2022年）。Merling和Kring（2023年）指出，“仅靠份额和计算公式改革无法解决撒哈拉以南非洲在国际货币基金组织执董会中代表权不足的问题”，因此需要“为撒哈拉以南非洲设立第三个席位”（国际货币基金组织，2013年）。

2022年10月二十四国集团公报概括了上述多条建议。二十四国集团指出，“第16次份额总检查应包括拖延已久的国际货币基金组织成员国份额调整，而上一次调整还是在

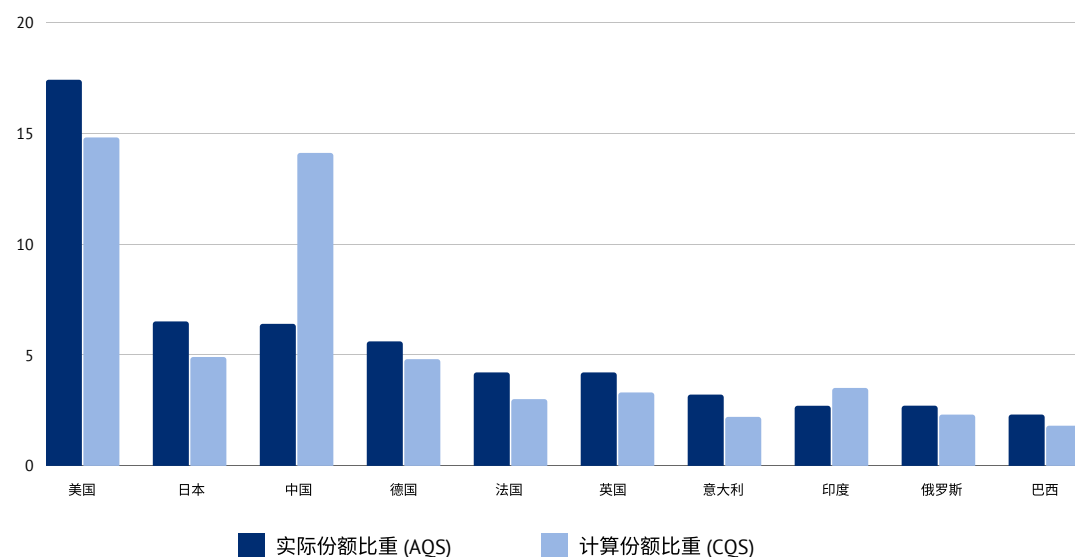
2008年”（二十四国集团，2022年）。公报还呼吁修订份额计算公式，进一步将份额资源从发达国家转移到新兴市场和发展中经济体，以反映它们在全球经济中日益增长的实力（二十四国集团，2022年）。此外，二十四国集团公报还呼吁：

- 强有力的全球金融安全网，以资源充足、以份额为基础的国际货币基金组织为核心；
- 增加GDP混合指标的权重，纠正计算公式中的不公正；
- 份额比重的所有调整都必须保护减贫与增长信托基金（PRGT）成员国和小型发展中国家的比重；
- 深化治理结构改革，以提升新兴市场和发展中经济体在国际货币基金组织执董会中的发言权和代表权；
- 为撒哈拉以南非洲增设第三个席位，但不以牺牲另一个新兴市场和发展中经济体的席位为代价（二十四国集团，2022年）。

为落实以上建议，关于份额改革的磋商中最具挑战性的是失衡率，即计算份额比重与实际份额比重之比，“数值超过1表示该国的代表权偏低”（Gonzalez，2022年）。计算份额根据计算公式严格确定（Nogueira Batista Jr.，2023年）。Gonzalez（2022年）得出的失衡率为12.44个百分点，表示约有八分之一的份额需要从发达经济体转移到新兴市场和发展中经济体。

图4展示了国际货币基金组织前10大成员国的实际份额比重与计算份额比重之比。份额比重调整带来的政治经济困局在于，美国不会同意放弃在国际货币基金组织的一票否决权，因此任何转向计算份额比重的调整都需要循序渐进。更重要的是，从转向计算份额比重的过程中获益的国家中有一半以上“是高收入经济体——这与增加最贫穷成员国的发言权和代表权的初衷背道而驰”（Gonzalez，2022年）。

图4：国际货币基金组织2022年实际与计算份额比重的比较（%）



来源：国际货币基金组织，2022j。

Mühlich和Zucker-Marques（2023年）发现，中低收入国家没有像高收入国家“一样在国际货币基金组织、区域金融安排和互换协议方面有危机时期外部融资资源，为此，国际货币基金组织必须提高贷款能力，以满足中低收入国家需求。具体而言，他们建议国际货币基金组织扩大资金来源，并对所需增资规模提供了两种估计方案。在第一种估计方案中，通过计算如果将中低收入国家危机时期可用外部融资增加到与高收入国家相当的水平，作者发现国际货币基金组织所需的增资规模“将需要额外的5500亿美元”（Mühlich和Zucker-Marques，2023年）。第二种估计方案计算了国际货币基金组织为满足“中低收入国家短期外部融资总需求”所需的增资规模（Mühlich和Zucker-Marques，2023年），发现这需要增加1万亿美元以上的资源。

研讨结论

考虑到对份额改革的期望应切合实际，当前份额改革磋商的背景是危机。从历史上看，正如2007-8年金融危机一样，危机也是机构变革的契机。有鉴于此，2022年12月的份额改革研讨会围绕以下五个关键问题：

1. 在日益金融化、脆弱的全球经济中，国际货币基金组织的适当规模是多少？
2. 如何调整国际货币基金组织成员国的发言权和代表权，才能使国际货币基金组织成为对所有成员负责的真正更加多边化的机构？
3. 作为全球金融安全网的支柱，国际货币基金组织如何在真正的全球危机时期更好地协调全球经济的金融稳定措施？
4. 国际货币基金组织的附加条件和坚持紧缩政策对其履行职责的能力和借款国产生了哪些影响？
5. 是否有替代国际货币基金组织的可行方案出现？国际货币基金组织要想维持在全球金融安全网中的支柱地位，应进行哪些类型的改革？

在最后一次会议上，研讨会与会者概述了国际货币基金组织第16次份额总检查的四项指导性原则。这些原则如下：

第一，国际货币基金组织各方股东必须承诺根据其《协定条款》一以贯之地进行份额总检查。与会者指出，《协定条款》中的这一过程具有重要意义，确保国际货币基金组织具有充足资源担任全球金融安全网的支柱，并维持其在所有成员国眼中的正当地位。

自2000年以来，除了2010年份额改革这一仅有的例外，国际货币基金组织的份额总检查多次被推迟，或几乎没有变化（Mohan和Kapur，2015年）。一些研讨会与会者强调，一以贯之地进行份额总检查以及进行相应的以份额为基础的增资和份额比重的调整，这对于维持国际货币基金组织的正当地位、保障全球金融稳定具有重要意义。其他与会者指出，这一过程在《协定条款》中已有概述且至关重要，确保国际货币基金组织具有充足资源担任全球金融安全网的支柱，并维持其在所有成员国眼中的正当地位（Kring等人，2023年）。

这些拖延和失衡损害了国际货币基金组织的正当地位，削弱了其应对真正全球性危机的能力。国际货币基金组织各方股东必须确保其按照《协定条款》所规定的节奏继续推进份额改革；增加国际货币基金组织以份额为基础的永久性资源，确保其拥有相对

全球经济活动和贸易流动规模而言充足的资源，重新平衡发言权和代表权，使其更符合全球经济实际并保障新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权。

第二，对国际货币基金组织以份额为基础的资源扩大规模，使其具有充足资源担任全球金融安全网的支柱。一些与会者提供的数据显示，相比全球金融安全网3.5万亿美元的总贷款能力，国际货币基金组织9260亿美元的总贷款能力相形见绌（Mühlich等人，2023年）。具体而言，要使国际货币基金组织具有充足资源通过以份额为基础的资源满足最脆弱国家外部融资总需求，那么其所需增加的份额将达到267%，即超过1万亿美元（Mühlich和Zucker-Marques，2023年）。尽管如此，一些与会者指出，在增加国际货币基金组织资源规模的同时，必须提高新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权，这一点至关重要，因为只增加资源却不调整份额比重无益于提高国际货币基金组织的正当地位或信誉。

第三，国际货币基金组织应对其贷款资源的结构进行改革，转向以份额为基础的永久性资源，摒弃临时性借贷资金来源。国际货币基金组织目前的资金结构过分依赖临时性资金来源，只有4110亿美元来自以份额为基础的永久性资源（Merling和Kring，2023年；Kring等人，2023年）。

随着全球经济规模和贸易流动的增加，相比区域金融安排和双边互换协议，国际货币基金组织9260亿美元的贷款能力并不突出。此外，其资金结构同样令人担忧。由于国际货币基金组织未能确保自身资源跟上全球经济增长的步伐，贷款资源的结构过于依赖临时性资金来源。国际货币基金组织的贷款能力只有4110亿美元来自以份额为基础的永久性资源（Merling和Kring，2023年；Kring等人，2023年）。国际货币基金组织一半以上的贷款能力来自临时性资金来源：多边借款安排（3700亿美元）和双边借款协议（1450亿美元）。

由于反复拖延份额改革措施，又多次错失增加以份额为基础的永久性资源的良机，国际货币基金组织的资源已经严重不足，“被迫通过临时性安排来补充以份额为基础的贷款能力的不足（Merling和Kring，2023年），这仍然只能将其贷款能力增加至9260亿美元，约占全球GDP的1%。

二十国集团曾多次呼吁国际货币基金组织充当“（全球金融安全网）的中心”（二十国集团，2019年）。因此，国际货币基金组织的股东必须确保其具有充足的、以份额为基础的永久性资源，其贷款能力能够满足全球金融系统在系统性危机时的潜在需求（Merling和Kring，2023年）。在当前的多重危机中，国际货币基金组织必须“呈现出有效力和可信赖的一面。因此，它需要具备充足资源，并展现出更高水平和值得信赖的治理结构”（Mohan，2020年）。

最后，许多研讨会与会者一致认为，除了增加以份额为基础的资源，国际货币基金组织的股东还应同意调整份额比重，以反映新兴市场和发展中经济体的经济实力。正如二十四国集团所指出的，在调整过程中还应保护减贫与增长信托基金成员国和小型发展中国家的比重（二十四国集团，2022年）。这将包括在确保新兴市场和发展中经济体的发言权和代表权得到保障的同时，就失衡问题确定一条政治上可行的前进路径。

几位与会者认为二十国集团将在推进所有经国际货币基金组织股东同意的份额改革方面发挥关键作用。他们指出，在上一次成功的份额改革中，二十国集团在以下两方面扮演了重要角色：促进世界最大经济体之间达成政治共识，在份额改革推迟时推动完成改革（Kring等人，2023年）。

随着权力制衡不断产生变化，研讨会与会者认识到改革进程将会异常复杂。并且，由于份额改革会导致美国失去否决权，国际货币基金组织很难在份额改革上达成共识，改变很可能是循序渐进的。尽管如此，国际货币基金组织各方股东必须推进这些改革原则，重申国际货币基金组织在全球金融安全网中的核心地位，并重建其正当性。但假如国际货币基金组织各方股东未能根据这些原则实施份额改革，国际货币基金组织将面临被全球金融安全网的其他组成部分所取代的风险，如双边互换安排，进一步被边缘化，逐渐失去其正当地位。

研讨会与会者

Andrés Arauz, Center for Economic and Policy Research

Amar Bhattacharya, Brookings Institution

Daniel Bradlow, University of Pretoria

Timon Forster, Boston University Global Development Policy Center

Barbara Fritz, Freie University Berlin

Kevin P. Gallagher, Boston University Global Development Policy Center

Haihong Gao, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

Penelope Hawkins, United Nations Conference on Trade and Development

William N. Kring, Boston University Global Development Policy Center

Lara Merling, Boston University Global Development Policy Center

Rakesh Mohan, Centre for Social and Economic Progress

Laurissa Mühlich, Freie University Berlin

Daniela Prates, United Nations Conference on Trade and Development

Rebecca Ray, Boston University Global Development Policy Center

Daouda Sembene, AfriCatalyst

Keyi Tang, Boston University Global Development Policy Center

Marilou Uy, Boston University Global Development Policy Center

Yan Wang, Boston University Global Development Policy Center

Aizong Xiong, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

Shiqi Yan, University of Chinese Academy of Social Sciences

Panpan Yang, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

Yu Ye, Institute for World Economy Studies at Shanghai Institutes for International Studies

Marina Zucker-Marques, SOAS, University of London

参考文献

- Arauz, A., Allen, L., and Vasic-Lalovic, I. (2022) "Putting Climate at the Core of IMF Governance." *CEPR Report*. <https://www.cepr.net/report/putting-climate-at-the-core-of-imf-governance/>
- Barder, O. (2016) "Time, gentlemen, please." Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/time-gentlemen-please>.
- Barrowclough, D. and W.N. Kring. (2023) *South-South Regional Financial Arrangements: Collaboration Towards Resilience*. Ed. Diana. Barrowclough et al. 1st ed. 2022. Cham: Springer International Publishing, 2022. Web.
- Bohoslavsky J.P., Cantamutto F., Clérico L. (2022) "IMF's Surcharges as a Threat to the Right to Development." *Development (Rome)*. 65(2-4):194-202
- Bretton Woods Project. (2010) "Less than meets the eye: IMF reform fails to revolutionise the institution." <http://www.brettonwoodsproject.org/art-567128>.
- Bretton Woods Project. (2022) "Annual meetings 2022 wrap up: As the world runs out of time, BWIs fail to provide clear vision and bold actions." <https://www.brettonwoodsproject.org/2022/10/annual-meetings-2022-wrap-up-as-the-world-runs-out-of-time-bwis-fail-to-provide-clear-vision-and-bold-actions/>.
- Coulibaly, B.S. and E. Prasad. (2023) "A Reform Proposal for a fit-for-purpose International Monetary Fund." T20 Policy Brief: Task Force 7. https://t20ind.org/wp-content/uploads/2023/05/T20_PolicyBrief_TF7_Fit-IMF.pdf
- Coulibaly, B.S. and K. Dervis. (2019) "The governance of the International Monetary Fund at age 75." *Brookings: Future Development*. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/07/01/the-governance-of-the-international-monetary-fund-at-age-75/>
- Cherif, R., Hasanov F. (2019) "The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy." IMF working paper no. 2019/074.
- Dreher, A. and N.M. Jensen. (2007) "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. interests on International Monetary Fund Conditions." *The Journal of Law and Economics*, Vol 50, No. 1.
- Financial Stability Board. (2021) "Global monitoring report on non-bank financial intermediation." <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P161221.pdf>.
- G20. (2014) "G20 Leaders' Communique." <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html#:~:text=This%20year%20we%20set%20an,and%20create%20millions%20of%20jobs>.
- G20. (2016) "G20 Leaders' Communique: Hangzhou Summit." <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communique.html>
- G20. (2019) "G20 Osaka Leaders' Declaration." https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html

G20. (2019) "Finance ministers and central bank governors meeting communique." <https://worldjpn.net/documents/texts/G20/20190609.D1E.html>

G20. (2023) "G20 New Delhi Leaders' Declaration." https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf

Gallagher, K.P. (2021) The IMF's surcharges are unfit for purpose. *Financial Times*, 2 March. <https://www.ft.com/content/cc82f5bf-36c6-454f-b7f0-a4a18576ff2b>

González, T. (2022) "A Guide to the IMF's 16th Quota Review." *G-24 Working Paper*. <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2022/12/A-Guide-to-the-IMFs-16th-Quota-Review.pdf>

Group of 24. (2022) "Intergovernmental Group of Twenty-Four on international monetary affairs and development communique." https://www.g24.org/wp-content/uploads/2022/10/G-24-Communique-Final_-October-Meetings-2022.pdf

Horsley, S. (2022) "Janet Yellen and other finance ministers walk out of G20 meeting as Russia speaks." <https://www.npr.org/2022/04/20/1093841174/janet-yellen-crystia-freeland-canada-rishi-sunak-uk-g20-walk-out-russia>

IMF. (2007) "IMFC Statement by Honorable Deputy Governor of Reserve Bank of India Dr. Rakesh Mohan." <https://www.imf.org/External/spring/2007/imfc/statement/eng/ind.pdf>

IMF. (2011) IMF 2011 "Press Release: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect." <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1164>

IMF. (2013) "IMFC statement by Pravin J. Gordhan, minister of finance for South Africa." <https://www.gov.za/statement-honourable-pravin-j-gordhan-minister-finance-south-africa-international-monetary-and>

IMF. (2017) "Adequacy of fund resources: Further considerations." IMF policy paper no. 2021/008. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/05/Adequacy-of-Fund-Resources-Further-Considerations-50150>

IMF. (2021a) "Fifteenth General Review of Quotas: Quota formula and realigning shares." <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/05/Fifteenth-General-Review-of-Quotas-Quota-Formula-and-Realigning-Shares-50149>

IMF. (2022a) "Factsheet: Where the IMF gets its money." <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Where-the-IMF-Gets-Its-Money>

IMF. (2022b) "At a glance: The IMF's firepower." <https://www.imf.org/en/About/infographics/imf-firepower-lending>

IMF. (2022c) "IMF quotas." <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/IMF-Quotas>

IMF. (2022d) "IMFC statement by Adama Coulibaly, minister of economy and finance, Côte d'Ivoire." <https://www.imf.org/-/media/AMSM/Files/AM2022/IMFC/cote-divoire.ashx>

IMF. (2022f) "Statement by Gang Yi, governor of the People's Bank of China." <https://www.imf.org/-/media/AMSM/Files/AM2022/IMFC/peoples-republic-of-china.ashx>

IMF. (2022g) "World Economic Outlook Database October 2022." <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2022/01/weodata/groups.htm>

IMF. (2022i) "IMF Quotas." <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/IMF-Quotas#:~:text=What%20are%20IMF%20quotas%3F,the%20IMF%27s%20unit%20of%20account>

- IMF. (2022j) "Updated IMF Quota Data." <https://www.imf.org/external/np/fin/quotas/2022/0728.htm>
- IMF. (2023a) "World Economic Outlook Database, 2023: April 2023 Edition." <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>
- IMF. (2023b) "Global Debt Monitor." <https://www.imf.org/-/media/Files/Conferences/2023/2023-09-2023-global-debt-monitor.ashx>
- Kentikelenis, A.E., Babb, S. (2019) The making of neoliberal globalization: Norm substitution and the politics of clandestine institutional change. *American Journal of Sociology* 124(6): 1720-1762.
- Kring, W.N., H. Gao, R. Mohan, and M. Uy. (2023) "Towards a Balanced Quota Reform at the International Monetary Fund." T20 Policy Brief: Task Force 7.
- Kring, W.N. and W.W. Grimes (2019). "Leaving the Nest: The Rise of Regional Financial Arrangements and the Future of Global Governance. *Development and Change*, Vol. 50, Iss. 1: pp. 72-95.
- Kring, W.N. and K.P. Gallagher (2019). "Strengthening the Foundations? Alternative Institutions for Finance and Development." *Development and Change*, Vol. 50, Iss. 1: pp. 3-23.
- Lesage, D., Debaere, P., Dierckx, S., Vermeiren, M. (2013) "IMF reform after the crisis." *International Politics* 50(6): 553-578.
- Merling, L. (2022) "No voice for the vulnerable: Climate change and the need for quota reform at the IMF." GEGI Working Paper no. 057. https://www.bu.edu/gdp/files/2022/10/GEGI_WP_057_FIN.pdf.
- Merling, L and W.N. Kring (2023). "The International Monetary Fund and Quota Reform: Background and Key Considerations." GEGI Working Paper No. 60. <https://www.bu.edu/gdp/files/2023/04/GEGI-WP-060-FIN.pdf>
- Mohan, R. (2020). "IMF quota reforms and global economic governance: What does the future hold?" CSEP working paper-2. https://csep.org/wp-content/uploads/2020/10/IMF-working-paper_F-1.pdf.
- Mohan, R. and M. Kapur (2015) "Emerging powers and global governance: Whither the IMF?" IMF working paper no. 15/219. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15219.pdf>.
- Morsy, H. "Opinion: Africa needs international help to avoid a lost decade." *Financial Times*. 22 May 2023. <https://www.ft.com/content/5fac406f-a4f1-493f-bac4-007bb12146e5?shareType=nongift>
- Mühlich, L., Fritz, B, Kring, W.N., K.P. Gallagher, J.D. Pitts, M. Zucker-Marques, and N. Gaitán. (2023) *Global Financial Safety Net Tracker*.
- Mühlich, L. and M. Zucker-Marques. (2023) "Mind the Gap in Global Crisis Finance: Why and How the IMF Should Address Weaknesses in the Global Financial Safety Net." *GEGI Policy Brief*.
- Mühlich, L., Fritz, B., Kring, W.N. (2022) "No one left behind? Assessing the global financial safety net performance during COVID-19." *Journal of Globalization and Development* 13(1): 123-147.
- Nogueira Batista Jr, Paolo. (2023) "IMF reform: is there a way out?" *Bretton Woods Project Working Paper*.
- Ray, R., Gallagher, K.P., Kring, W.N. (2022) "'Keep the receipts': The political economy of austerity during and after the crisis years of 2009 and 2020." *Journal of Globalization and Development* 13(1): 31-59.
- Stiglitz, J. and K.P. Gallagher. (2022) IMF surcharges: A lose-lose policy for global recovery. *VoxEu CEPR*, 7 February. <https://voxeu.org/article/imf-surcharges-lose-lose-policy-global-recovery>

Stubbs, T., Kentikelenis, A., Ray, R., Gallagher, K.P. (2022) "Poverty, inequality, and the international monetary fund: How austerity hurts the poor and widens inequality." *Journal of Globalization and Development* 13(1): 61-89.

United Nations Conference on Trade and Development. (2022) "UNCTAD global trade update." https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2022d1_en.pdf.

Wade, R., Vestergaard, J. (2015) "Why is the IMF at an impasse, and what can be done about it." *Global Policy* 6(3): 290-296

