

艰巨的改革任务：国际货币基金组织第十七次份额检查与发展中国家话语权和代表性的提升

执行摘要

份额是国际货币基金组织（IMF，以下简称“基金组织”）资金与治理结构的基石。份额不仅是支撑基金组织贷款和运营的主要资金来源，更直接影响了各成员国的贷款额度、特别提款权（SDR）分配以及投票权。根据《国际货币基金组织协定》的规定，理事会须每五年对份额规模及分配情况进行评估，确保基金组织拥有充足资金，满足其履行职能的需求。此外，份额调整需反映成员国在世界经济中的相对地位，以便确定各成员国的份额比例，且更重要的是，以此指导基金组织投票权的分配。

今年，在第十七次份额总检查（GQR）即将启动之际，基金组织面临一项关键抉择。如果不增加当前份额，基金组织恐难落实防范和化解国际收支危机、维护全球金融稳定的使命。然而，继续沿用 2008 年（第十四次份额总检查期间）由主要股东国及全体成员国达成的份额公式，在当前形势下已不具备政治可行性。随着第十七次份额总检查临近，基金组织成员国面临着双重难题：如何在扩充危机应对资金能力的同时推进治理改革，以维护基金组织的合法性与公信力？

现有份额调整既无法满足维护国际经济收支平衡与金融稳定性的需求，更未能反映新兴市场和发展中经济体（EMDEs）的增长潜力，造成份额比例严重不匹配和代表性不足问题。新兴市场和发展中经济体的国内生产总值（GDP）占全球的 60%，但仅拥有基金组织 40% 的投票权。在 2023 年 12 月完成的第十六次份额总检查中，份额分配未作出任何调整。

份额重新调整对于确保基金组织作为国际组织的合法性与公信力至关重要。2024 年，基金组织理事会下设咨询机构国际货币与金融委员会（IMFC）的成员认可“亟需重新调整份额分配，以更好地反映成员国在世界经济中的相对地位，同时保护最贫穷成员国的份额比例”。同年，二十四国集团（G-24）也指出，若未及时解决新兴市场和发展中经济体在基金组织治理结构中的代表性不足问题，“基金组织的合法性与公信力将受到损害”。

随着第十七次份额总检查准备工作的启动，基金组织将迎来改革的关键窗口期。此次总检查承诺于 2025 年 6 月前拟定可行方案，提出新份额公式的制定。然而，调整份额公式需获得基金组织理事会 85% 的投票权批准，占有较大份额的美国

和欧洲成员国仍保留事实上的否决权。因此，任何一项改革都必须在提升新兴市场和发展中经济体份额比例的同时，在政治层面寻求可行性。

本报告探讨了如何在第十七次份额总检查中推进改革，以更好体现新兴市场和发展中经济体日益增长的经济重要性，同时提升其在基金组织治理中的话语权和代表性。报告就此对比探究了以下几种不同方案：

第一，评估具有“政治可行性”的份额调整方案，研究沿用基金组织现行份额公式和推行份额改革的更优解。尽管政治可行性问题存在一定主观性和谈判空间，但如果取消美国和欧元区成员国（包括英国）的否决权，或无法提升中国（保留否决权）及新兴市场和发展中经济体的话语权和代表性，任何方案在政治层面上均难以实现。

第二，分析新兴市场和发展中经济体在基金组织的投票权，包括通过增加基金组织基本投票权，恢复其原有占比。第三，探究其他可行的基金组织改革措施，以增强合法性，扩大新兴市场和发展中经济体的话语权，并对可能因份额调整遭受损失的国家予以补偿。

本报告指出，为确保在提升新兴市场和发展中经济体整体代表性的同时，以具备政治可行性的方式推进改革，对现行份额公式进行调整十分必要。

主要发现

- **基金组织份额公式中的变量选择（及其权重）导致发达经济体的份额分配被高估。**例如，基金组织份额公式基于市场汇率（MER）而非购买力平价（PPP）计算 GDP，导致新兴市场和发展中经济体在全球经济中的权重被进一步低估。其次，基金组织所采用的“开放度”变量对跨境资金流动进行重复计算，导致结果更有利于发达经济体。
- **通常情况下，份额公式仅适用于份额增资的分配，而非重新调整现有份额，但若严格按照现行份额公式重新分配全部份额：**
 - **美国的投票权将降低至 13.99%，从而失去其在基金组织的否决权。**尽管有合理观点认为，国际组织不应被单一国家主导，但这一方案在当前谈判局势下并无可行性；
 - **中国的投票权将提高两倍多，从 6.08% 提高至 13.84%，几乎超过美国。**为维护基金组织的合法性，新的份额分配至少必须在一定程度上体现中国不断提高的经济地位，但在当前形势下，大幅提升中国的份额同样缺乏政治可行性；以及
 - **低收入国家的份额将不增反减。**亚洲和欧洲以外的新兴市场和发展中地区的投票权可能被进一步削弱，尤其是撒哈拉以南非洲、中东和中亚、拉丁美洲和加勒比等地区经济增长缓慢的国家。

- 通过增加基本投票权，修正基金组织现行份额公式的失衡问题，尽管可以使大多数发展中国家受益，但可能会损害中国的利益，同样不具备政治可行性。

政策建议

为提升新兴市场和发展中经济体，尤其是低收入国家的话语权和代表性，基金组织各成员国应采取以下措施：

- **简化基金组织份额公式**，为未来调整提供更加清晰的依据。基于既往成员国协议，基金组织应优先将 GDP 作为核心变量，并进一步增加 GDP 的权重，尤其是增加以购买力平价计算的 GDP 权重，以更准确地反映新兴市场和发展中经济体在世界经济中的重要性。同时，鉴于份额的特定功能，可考虑保留成员国应对国际收支冲击韧性的衡量指标，例如现行公式中的“经济波动”这一变量。为提高新兴市场和发展中经济体在基金组织的代表性，同时保护最贫穷成员国的利益、确保维持“政治可行性”，本报告提出以下两种方案：
 - A. 将 GDP 混合权重提高至 85%，其中以购买力平价计算的 GDP 占比 38%；剔除“开放度”和“国际储备”两个变量。压缩因子权重增加至 0.903。
 - B. 考虑到剔除“开放度”变量难以获得成员国支持，另一种可行的改革方案是：将 GDP 混合权重提高至 85%，其中以购买力平价计算的 GDP 占比 43%；将“开放度”权重缩减至 15%；剔除“经济波动性”和“国际储备”两个变量。压缩因子权重增加至 0.905。
- **在调整份额公式的基础上建立配套机制，为份额受损的最贫穷新兴市场和发展中经济体提供补偿。**例如，增加撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和加勒比地区等代表性不足地区的执董席位，保护最贫穷成员国的份额比例。
- **增加基金组织基本投票权**，助力缓解投票权分配失衡问题，推动基金组织向更民主的治理结构转型。
- **仅通过增加基金组织基本投票权无法解决中国的份额不匹配问题。**因此必须结合份额调整措施：通过采用新的份额公式或特别增资机制，提升中国的份额比例。
- **推动更广泛的治理结构改革。**单纯调整份额公式无法从根本上解决成员国的代表性问题。为切实提升新兴市场和发展中经济体及最贫穷国家在基金组织的话语权，以下改革措施也不可或缺：

- A. **提高新兴市场和发展中经济体在执董会的代表性。**增加新兴市场和发展中经济体的执董席位，提升其决策影响力。欧洲国家代表性过高的问题也需要得到解决，并重新评估执董会的组成结构。
- B. **改革领导层选拔机制。**取消基金组织总裁长期由欧洲人担任的“绅士协议”；推行基于能力、透明公开的选拔程序，提升制度合理性；考虑增设副总裁职位，提升低收入国家代表性。
- C. **考虑份额不同功能分离机制。**更具前瞻性的改革策略是建立相关机制，将治理问题投票权与基金组织资金使用权或特别提款权分配进行分离，配套以适应收入水平和经济脆弱性的相关措施。
- D. **借助多边平台凝聚改革共识。**新兴市场和发展中经济体应借助二十国集团（G20）、联合国等平台，推动基金组织治理结构改革，例如设立独立专家小组，就份额和决策结构改革提供专业建议。

如若基金组织无法坚定推进深化改革，以维护新兴市场和发展中经济体日益提升的经济地位，不仅有损其作为国际组织的合法性，更将难以应对全球金融挑战带来的考验。第十七次份额总检查既是寻求改革突破的重要机遇，也是基金组织重新调整份额、改进治理结构的必要行动，为确保基金组织适应迅速演变的全球经济格局具有重要意义。