

熊爱宗

美国国会批准基金组织2010年改革方案的后续影响

2015年12月18日，美国国会参众两院通过联邦政府《2016财年综合拨款法案》。在这项法案中，美国国会最终通过基金组织2010年份额和治理改革方案，标志着基金组织2010年改革方案在拖延多年后即将正式生效。然而，针对改革方案，美国国会设置了众多条件，这些条件为美国参与基金组织活动设置了约束，对基金组织也会产生一定影响。

一、美国国会为批准基金组织改革方案设置的条件

美国国会批准基金组织改革方案并为其设置约束条件，至少有几个应该考虑的背景。第一，全球金融危机爆发之后，新兴经济体经济实力上升，这相应地应该在基金组织的治理结构改革中有所体现。美国国会在经过多年的阻挠之后终于批准，这在部分程度上表明美国国会对此趋势的接受。第二，欧洲债务危机爆发，基金组织对于欧洲金融救援力度明显加大，这招致了部分美国人的担心。美国多有分析家认为，基金组织不应对欧元区危机施以援手，对欧洲的救助实际上是在浪费美国纳税人的钱，同时也会增加道德风险。因此，国会通过对基金组织运作施加条件以此来对欧洲进行“敲打”。第三，美国国内政党政治，目前美国民主与共和两党国际主义共识不再，共和党认为美国过多地在国际经济事务中承担责任，消耗美国国内的经济资源，拖累美国经济。第一个背景促使国会最终批准改

革方案，而后两个背景则使得国会对其提出了诸多限制条件。

（一）美国参与新借款安排（NAB）的限制条件

第一，法案规定，对《布雷顿森林协定》（Bretton Woods Agreements Act）17款（a）条进行修正，增加“（5）在新借款安排下对基金组织贷款到2022年12月16日到期终止”。美国参与新借款安排是在1998年经国会授权批准的，但是在此之后国会并没有为参与新借款安排设计期限。这一条款的增加意味着自2022年12月16日之后，美国如果要继续参与基金组织的新借款安排必须重新得到国会的批准。

第二，为新借款安排的激活设置条件。拨款法案在《布雷顿森林协定》17款下增加（e）条，指出新借款安排一年期的资金承诺应该在1000亿特别提款权之下，同时新借款安排的激活应符合美国战略经济利益。除了原有的激活条件，美国财政部长还需要同参议院的拨款委员会和对外关系委员会和众议院的拨款委员会和金融服务委员会进行磋商。

（二）非常规贷款框架改革

第一，非常规贷款（Exceptional Access Lending）的限制。拨款法案规定，美国在基金组织的执行董事不得对非常规贷款计划投赞成票，除非财政部长向参议院的拨款委员会和对外关系委员会和众议院的拨款委员会和金融服务委员会提交下述报告：（1）非常规贷款计划的规模和期限；（2）相关国家债务可持续性分析以及其他证明贷款必要性的文件。

第二，废除“系统性风险免除”（Systemic Risk Exemption）条款。拨款法案规定，美国财政部长应指示美国在基金组织的执行董事利用发言权和投票权敦促基金组织执行董事会废除基金组织非常规贷款框架（Exceptional Access Framework）中的“系统性风险免除”条款。只有在财政部长向参议院的拨款委员会和对外关系委员会和众议院的拨款委员会和金融服务委员会表明美国已经采取了所有必要措施来确保废除“系统性风险免除”条款之后，美国的份额增资拨款才会授权生效。

（三）向国会的报告要求

第一，向国会提交关于基金组织的贷款、监督和技术支持政策的年度报告。在2016年拨款法案生效不晚于1年时间内，财政部长必须向参议院的拨款委员会和对外关系委员会和众议院的拨款委员会和金融服务委员会每年提交下列内容的

书面报告：（1）关于基金组织贷款、监督和技术支持任何政策变化的描述；（2）上述政策变化对美国向基金组织资金承诺的风险影响；（3）对上一年度任何新的或正在进行的非常规贷款的分析；（4）基金组织关于非常规贷款政策的任何政策变化描述。报告政策将一直持续到 2025 年。

第二，改善美国参与基金组织的报告要求。拨款法案生效不少于半年时间内，财政部长需要向参议院的拨款委员会和对外关系委员会和众议院的拨款委员会和金融服务委员会提交下述内容报告，以不断改善美国参与基金组织的有效性（Effectiveness）并降低风险：（1）关于基金组织近期监督工具和监督政策变化的分析，并评估这些工具和政策是否解决了全球金融危机和欧洲债务危机爆发之前的监督缺陷；（2）探讨何种方法可以更好地鼓励基金组织成员国执行基金组织的政策建议；（3）分析基金组织的透明政策，改善透明政策的方法以及这些改善是否对美国有利；（4）对基金组织非常规贷款的风险进行详细分析；（5）份额增资对基金组织贷款分类的影响；（6）对欧洲债务危机期间基金组织、欧盟、欧央行“三驾马车”贷款安排的分析；（7）对增加基金组织技术支持透明度的风险和收益分析。

二、美国国会设置条件的后续影响

美国国会通过批准对基金组织 2010 年改革方案进一步加大了对基金组织的影响和控制力。国会对于美国参与基金组织活动的约束主要来自《布雷顿森林协定法》，该法对美国政府向基金组织出资、贷款、设定美元汇率平价、基金组织协定修改、黄金出售等做出了规定。而通过《2016 年综合财政拨款》，国会对美国政府参与基金组织活动的约束进一步增强，例如为新借款安排的期限和激活设置条件，对基金组织的贷款活动进行干预，建立一系列财政部向国会的报告制度。这些条件必然会通过美国政府对基金组织的运作和业务活动产生一定的影响。

第一，对新借款安排的影响。新借款安排是由借款总安排（GAB）发展而来的。1994 年墨西哥金融危机爆发，再次显示出现有金融资源应对金融危机的不足。为此，七国集团建议创立一项新的借贷安排以补充借款总安排的贷款能力。1997 年 1 月，基金组织批准成立新借款安排，1998 年 11 月正式生效。根据安排，一国获得新借款安排下的贷款需要征得新借款安排所有参与方信贷份额 85% 的同意，由于目前美国在其中的份额为 18.7%，拥有一票否决权，所以美国国会做出的对新借款安排的限制将会对其运行产生较大影响，特别是关于激活条件的设定。新借款安

排扩容之前，只有少数发展中国家曾动用过此项安排，且动用金额并不大。2009年新借款安排实施扩容，恰逢欧债危机爆发之时，新借款安排被不断激活，该安排的潜在使用国家也从新兴和发展中国家扩展至欧洲国家。从目前来看，一年期资金承诺 1000 亿特别提款权之下对于普通新兴和发展中国家已经足够，而对于欧洲国家来说，由于潜在使用资金额度较大，可能会受到一定的限制。

除此之外，国会对新借款安排施加的条件影响仍是有限的。一是新借款安排项下的资金安排大部分已经转至份额项下。根据 2010 年改革方案，基金组织份额总额从 2384 亿特别提款权增加一倍至 4768 亿特别提款权，其中部分份额的增加即来自新借款安排下各国向基金组织的借款承诺。根据改革方案，新借款安排将从 3700 亿特别提款权缩小到 1820 亿特别提款权，其减少的 1880 亿特别提款权将转入各国份额项下。因此，改革方案生效后，新借款安排下的资金规模已经减少了很多。二是尽管国会为新借款安排设置了到期终止时间，但是到期终止后，国会仍可能会继续批准。这是因为，如果不参与新借款安排，美国将失去对新借款安排的控制，这无论对美国还是对基金组织（其对外贷款能力因美国不参加而受到削弱）而言都是不利的。但是并不排除美国届时将新借款安排废置不用的可能。

第二，对非常规贷款框架的影响。受新兴经济体爆发一系列危机影响，基金组织在 2003 年推出非常规贷款框架（Exceptional Access Framework）¹，其主要目的是为基金组织在对债务问题国家进行救助时设置一些合理规则和限制，通过设置标准评估只有那些债务具有较大可能是可持续性的国家才能获得救助，以此降低受援国债务负担，减少道德风险，鼓励受援国采取负责任的政策，从而确保这些国家的经济稳定。这一政策曾在 2009 年进行了进一步的修改。2010 年希腊主权债务危机爆发后，基金组织对此框架进行了进一步修订，认为希腊危机具有高度国际系统性溢出风险，因而对其采取了“系统性风险免除”政策，批准给予希腊非常规大额贷款 300 亿欧元（再加上欧元区成员国通过双边贷款向希腊提供的 800 亿欧元，希腊获得的贷款规模为 1100 亿欧元）。

美国国内对“系统性风险免除”条款一直多有批评。代表人物是斯坦福大学教授、美国财政部前负责国际事务的副部长约翰·B.泰勒（John B. Taylor），其多次就这一条款提出批评。其通过希腊债务危机的例子说明，由于基金组织的贷款使得大多数的私人债权人逃离希腊债券，从而使得基金组织、欧洲政府和欧

¹IMF, Access Policy in Capital Account Crises—Modifications to the Supplemental Reserve Facility (SRF) and Follow-up Issues Related to Exceptional Access Policy, January 14, 2003.

央行被迫接盘，希腊经济不断恶化，使得其在 2012 年不得不进行债务重组，并最终对基金组织贷款违约²。为此，2015 年 6 月 17 日，泰勒在美国参议院金融服务委员会听证时指出，到了改革和强化非常规贷款框架的时候了，基金组织 2010 年改革应该和非常规贷款框架改革放到一起³。

如果基金组织受到美国国会压力废除“系统性风险免除”条款，这可能对全球金融稳定带来负面影响。希腊债务违约的例子从反面说明，尽管遭遇到债务违约，但是基金组织的非常规贷款恰恰避免了希腊债务危机对全球金融体系可能带来的潜在风险。基金组织的重要使命之一是维护全球金融稳定，在金融危机爆发时，基金组织不应对自己手中的资源斤斤计较或一味追求私人部门利益最大化，而应该从整体层面降低危机对于经济的冲击，“系统性免除”或其他类似的工具都应该得到保留，防患于未然。⁴从目前来看，无论是对非常规贷款的限制，还是主张废除“系统性风险免除”条款，美国国会都将保护债权人利益置于到全球金融稳定之上，值得关注。

第三，向国会的报告制度将限制美国对基金组织的参与并影响基金组织的运作效率。根据拨款法案，美国财政部长不但对美国参与基金组织（包括美国出资、美国在基金组织的贷款决策等）向国会负有报告要求，同时对基金组织的贷款、监督和技术支持等政策职能变化也负有报告要求。这些报告要求一是可能会对美国在基金组织的相关决策进行干扰，二是可能带来基金组织运行效率的降低。不过，从另一方面来看，加强国会与行政部门的沟通也可以提高美国行政部门的决策效力。萨莉·L·马丁指出，立法部门对国际合作过程的制度化参与可以提高国家承诺的可信性，从而有助于实现更高层次的国际合作⁵。基金组织 2010 年改革迟迟未能获得国会批准，就是这方面的反证。

总体来看，国会为基金组织改革设置条件进一步加强了国会对于基金组织运作特别是对于基金组织贷款工具的影响。这些条件如果最终被基金组织接受，这将使得基金组织的救援能力、效率和效力都将有所降低，其维护全球金融稳定的作用也将会有所下降。国会设置条件的出发点是使基金组织的运作更加符合美国

²John B. Taylor, the Lesson Greece's Lenders Forgot, the Wall Street Journal, July 10, 2015.

³John B. Taylor, IMF Reforms and Global Economic Stability, Testimony before the Subcommittee on Monetary Policy and Trade, Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, June 17, 2015.

⁴Angel Ubide, the IMF's Harmful Debt Restructuring Proposal, PIIE Real Time Economic Issues Watch, April 22, 2015.

⁵莉萨·L·马丁，民主国家的承诺：立法部门与国际合作》（刘宏松译），上海：上海世纪出版集团，2010。

的战略经济利益，而不是维护全球经济与金融体系稳定。外交服从于内政。这一状况主要是由美国当前的政策决策机制造成的，持保守倾向的共和党将维护美国经济利益与维护全球金融稳定对立来看，这使得美国对于全球公共产品的供给意愿有所降低。但无论如何，批准 2010 年改革方案是美国国会迈出的正确一步。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：deuyut@163.com