

熊爱宗

基金组织执董会改革的影响与后续可能进展

基金组织 2010 年份额和治理改革方案主要分为两部分，一部分是份额和投票权改革，主要是指份额翻倍和份额转移，另一部分是治理结构改革，主要为执董会改革包括执董将全部由选举产生，缩减欧洲发达国家执董席位等。从生效条件来看，执董会改革（要求总投票权的 85% 同意）比份额和投票权改革（要求总投票权的 70% 同意）更为严格，也正是由于其较高的生效门槛造成改革方案多年迟滞未能通过，这也从反面说明了基金组织对其改革更为谨慎。在执董会改革中，撤销任命执董的形式，全面采用选举执董是其重要内容，将对基金组织治理结构带来重大影响。

一、基金组织任命执董与选举执董的区别

执行董事会（The Executive Board）在基金组织的治理体系中处于核心地位，其获得基金组织理事会（Board of Governors）授权，主要负责基金组织的日常业务运行。目前，基金组织执董会由 24 名执董构成，代表基金组织 188 个成员国，2010 年改革方案生效之前其产生主要来自两种方式：一种是任命执董，一种是选举执董。基金组织协定规定，持有最大份额的五个成员国可以指派任命执董（Appointed Executive Director），这包括美国、日本、德国、法国、英国，而其他的执董则由其他成员国选举产生，被称为选举执董（Elected Executive Director）。对于选举执董，大部分来自由多个国家组成的选区（Constituency），

但也有少数规模较大经济体如中国、俄罗斯、沙特阿拉伯由单一国家选区组成，这三个国家在执董会中拥有独立席位执董，但是其仍由选举产生。

任命执董和选举执董的主要区别主要包括以下两点。第一，拥有任命执董资格可以使一国完全享有对于执董的任命，避免其他国家对本国执董任命的干扰，而选举执董是由选举产生的，可能会受到其他国家的影响。基金组织协定规定，对选举执董的选举应由有权投票的理事投票选举，得票最多的人成为执行董事。即使对于中国、俄罗斯和沙特阿拉伯仍然如此，虽然这三个国家拥有独立席位的执董，但由于其执董是由选举产生，因此其仍可能受到其他国家的影响。

第二，任命执董和选举执董的任期不一致。根据基金组织协定，选举执董的选举每隔两年举行一次，这意味着选举执董每隔两年就要调换一次，而任命执董则不存在这一问题。例如德国目前的执董 Hubert Temmeyer，其从 2012 年开始担任现职，到目前任期已经超过 3 年。

二、全面采用选举执董对主要成员国的影响

执董会成员全面采用选举方式产生，原来具有任命执董资格的国家将不再享有这一优势，所有执董的产生将遵循共同的程序，这也会为执董会的进一步改革奠定基础。

第一，原有拥有任命执董资格国家的优势地位不再。此前，美国、日本、德国、法国、英国的执董可以由其国家指派，不受基金组织理事选举的影响。而全面采用选举执董后，这五个国家的执董也将由成员国理事选举产生，从而失去了其单边任命执董的权利，这些国家在基金组织的执董候选人的选举也会受到其他国家的影响。例如 Roberts 就担心将指定任命执董改革为选举执董，使得美国无法再直接指定任命执董，其他国家可能会对美国执董候选人的选举进行阻碍¹。

第二，为进一步整合欧洲在执董会的席位奠定基础。当前欧洲国家在执董会中过度代表，这需要进一步压缩其在执董会中的执董数量。2010 年改革方案也明确决定将欧洲发达国家在执董席位减少两个。选举执董全面采用后，德国、法国、英国可能和其他欧洲国家组成选区，从而减少欧洲国家在执董会中的席位。

第三，避免对 2010 年改革方案生效后任命执董和选举执董进行新一轮的调整。长期以来，基金组织前五大份额出资成员国排名一直很稳定。2010 年改革方案生效后，中国在基金组织的投票权比例将从 3.806% 上升至 6.071%，成为基金组织仅

¹ James M. Roberts. Congress Should Block the Morally Hazardous IMF “Reform” Package, the Heritage Foundation, Issue Brief, No. 4124, January 14, 2014

次于美国和日本的第三大成员国。按照 2010 年改革生效前的基金组织协定，中国将可以自行指派执董，从选举执董变为任命执董。同时，2010 年改革方案将法国和英国的份额分别降至 4.024%，同时并列居于第五位，如果不进行选举执董改革，届时任命执董的席位要么增加至六名，要么必须进行其他调整。而任命执董做法的终结避免了基金组织进行上述调整。

三、全面采取选举执董对于基金组织治理结构的影响

原有的任命执董和选举执董格局的形成是基金组织为避免权力过于集中所设计的一种相互限制机制。一方面，给予出资大国单独选区并自行任命执董的权利，避免这些国家和其他国家联合从而形成个别国家对执董会影响过大的局面。另一方面，出资小国可以联合其他国家组建执董选区，集中投票权共同发声，从而确保小国在基金组织的权利。但是现在任命执董的制度被取消，必将带来执董选区以及执董所代表的投票权比重分配的调整，这将给基金组织的治理结构带来影响。

联合后的欧洲选区及投票权权重。欧洲发达国家减少在执董会中的两个席位，可以通过以下两种方式进行。一是欧洲发达国家进行选区组合，例如德国和法国在改革之后可以组建新的欧元区选区，从而直接减少一个执董席位。二是在欧洲发达国家和其他国家组建的选区内，欧洲发达国家和其他国家轮流担任执董，也算欧洲发达国家对于执董席位的让渡。实际上，2012 年欧洲即在这方面有所调整²：

(1) 比利时和荷兰原来分属不同的选区，并分别担任各自选区的执董，2012 年比利时和荷兰组建新的选区，并轮流担任该选区执董³。与此同时，比利时原来所在选区，组建为基金组织中东欧选区，在由奥地利担任最初两年临时执董后，该选区的执董将由中东欧新兴经济体和土耳其轮流担任⁴。通过两个选区的调整，欧洲发达国家让出一个执董席位。(2) 在原来的瑞士选区，瑞士从原来单独出任执董调整为由瑞士和波兰轮流出任执董，由于波兰为新兴经济体，通过此举，欧洲发达国家再次让出 1/2 个执董席位⁵。

因此，从目前来看，欧洲发达国家仍需在执董席位让渡方面继续努力，以在 2010 年改革方案生效后达到缩减两个执董席位的目标。与此同时，我们也注意到，欧洲发达国家执董席位让渡的“质量”并不高，其执董席位的让渡主要是给予欧

² 陈燕鸿、黄梅波，欧盟提升在国际货币基金组织中的影响力：设想与困境，欧洲研究，2013 年第 2 期。

³ Dutch News. The Netherlands to Share IMF Seat with Belgium, July 6, 2012.

⁴ FriedNews. IMF: New Central and Eastern European Constituency, July 11, 2012.

⁵ FinancialMirror. Europe Struggles to Meet Pledge to Cut Seats on IMF Board, Sep 19, 2012.

洲国家甚至是欧盟国家，其他地区的新兴和发展中国家并没有受益。让渡出去的执董席位依然带有欧洲属性，这违背了基金组织执董会改革的初衷。2010年改革方案生效后，预计英国将保持单独选区，而德国和法国或将联合组建欧元区选区，至少可以再让渡出一个执董席位，在这种情况下，其他选区的欧洲发达国家就可以保持各自选区不变。考虑到欧洲发达国家执董席位减少的同时必然会谋求单个选区执行董事投票权比重的上升，因此，联合后的欧元区执董席位会争取投票权在15%以上，以确保对基金组织重大事项（要求85%投票权同意）拥有否决权，但是如果将所有欧元区国家组合成一个选区，这势必又会造成其他选区的大幅调整，这需要各方周全考虑。同时，基金组织也应确保欧元区选区执董不能集中过多的投票权重，避免其对基金组织影响过大。

美国选区及投票权重。2010年改革方案生效后，美国占基金组织总投票权的比例为16.5%，仍然具有重大决策事项的一票否决权。因此，无论在主观愿望上还是在客观条件上美国都不应再和其他国家联合组建新选区，而作为单独选区国家存在。

其他国家的选区调整。原则上，其他国家可以在平等、自愿基础上进行选区组合，但应充分考虑地理临近和历史因素等影响，避免造成执董会调整过于剧烈。基金组织对执董会选区的组合并无明确的规则⁶。最先开始时，关于选区的组成遵循选区之间的权力平等原则，即各个选区之间的投票总和应大致相等。但是随着时间的推移，这原则逐步被打破，例如在2010年改革方案生效之前，最大选区的投票权比例为6.57%，最小的只有1.66%，二者相差4.91个百分点。如果将任命执董也算作独立选区，其最高投票权比重（美国）和最低投票权比重之间相差15.08个百分点。历史上，各国也是可以不断调整自己选区的，调整一般主要受地理或历史因素影响。如印度尼西亚在20世纪50年代最先加入由意大利领导的选区，但是随后加入由北非伊斯兰国家和马来西亚等国组成的选区，最终才与地理上更为临近的马来西亚、菲律宾、越南等国组成共同选区。再如澳大利亚加入基金组织时最先与南非以及其他非洲南部国家和太平洋国家组成共同选区，但是1972年之后，非洲成员国逐步移至其他选区，而澳大利亚也与韩国、新西兰等太平洋地区国家组建新的选区⁷。从目前来看，日本以及中国、俄罗斯、沙特阿拉伯等可能会

⁶ Peter Brandner, Harald Grech, Iain Paterson. Unifying EU Representation at the IMF Executive Board—A Voting and Veto Power Analysis, Institute for Advanced Studies, Economics Series, 08/2009, 2009.

⁷ Martin, L. and N. Woods. Multiple-State Constituencies in the IMF: An Agency Approach. Paper

继续保持单一国家选区，其他国家的选区将有所调整，但主要以配合欧洲选区调整为主。

调整后的执董会或将呈现美国和欧洲两股独大的双寡头局面，这一局面仍有一些问题没有解决，并可能带来新的挑战。没有解决的问题是，虽然欧洲执董席位有所缩减，但是欧洲过度代表的问题依然没有解决。可能的挑战是，美国和欧洲对于基金组织重大决策事项都具有一票否决制，可能会进一步降低基金组织的决策效率。在此情况下，应进一步推进基金组织的治理结构改革。

第一，继续推进份额公式改革，使得基金组织现有治理格局更好地反映世界经济格局的变化。比如原来欧盟 27 国即使在 2010 年改革方案生效后，其拥有的投票权重依然高达 29.4%，通过现行改革缩减欧洲发达国家执董席位，可能造成其投票权进一步集中，进一步提升了其对基金组织的影响力，并没有从根本上解决其过度代表问题。因此，缩减执董席位来解决欧洲国家过度代表问题只是治标而没有治本。应通过使用更为合理的份额公式，更好反映各成员国在世界经济中的相对权重，避免过度代表或代表不足问题。

第二，可以在执董选举制度改革的基础上，缩减执董会的执董数量，进一步提高执董会的运作效率。基金组织规定的 20 个席位。

第三，推动基金组织缩减特别多数特别是要求总投票权 85%同意的事项，或降低特别投票权多数要求从 85%减少至四分之三或三分之二，以此来提高基金组织的决策效率。

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