

熊爱宗

## 加强与 IMF 合作提升 AMRO 监督水平

近日，东盟与中日韩（10+3）宏观经济研究办公室（AMRO）正式升级为国际组织，这标志着东亚区域金融安全网将得到进一步加强。然而，AMRO 升级为国际组织后，仍需在宏观经济监测、危机预防与管理、政策咨询和技术支持等方面提升自我能力。从目前来看，除加强自身能力建设外，还可加强与现有国际金融机构特别是与国际货币基金组织（IMF）的合作，以此来弥补其监督能力的不足。

### 一、AMRO 升级为国际组织后监督能力仍有待加强

2009 年，东盟与中日韩（10+3）财长达成协议，同意建立一个独立的地区监督单位以促进本地区的经济监测。2010 年 3 月在清迈倡议多边化协议（CMIM）生效的基础上，10+3 财长们达成共识建立宏观经济研究办公室（AMRO），并作为 CMI 的地区宏观经济监督机构。在此基础上，2011 年 5 月，AMRO 以有限公司的形式在新加坡成立。此后，各国积极推动 AMRO 向国际组织转型。2014 年 10 月，东盟与中日韩政府完成 AMRO 协定《Agreement Establishing ASEAN+3 Macroeconomic Research Office》的签署工作，并提交各国国内立法部门批准。2015 年 12 月，AMRO 协定达到生效的最低批准要求，2016 年 2 月 AMRO 协定最终生效。AMRO 升级为国际组织。

升级前 AMRO 的工作主要分为和平时期和危机时期。在和平时期，AMRO 对东盟+3 地区整体以及各成员分别进行宏观经济评估，并以季度频率提供综合报告。在危机时期，AMRO 分为三项具体工作，这包括对 CMIM 资金请求方的经济和金融状况进行分析、监督 CMIM 下分配资金的使用和影响、监督 CMIM 资金请求方对于贷款协议的承诺情况。

升级后的 AMRO 将会进一步提升其监督水平。从有限公司升级为国际组织后，AMRO 将具有完全法人资格和法律效力，将会更为有效地发挥其地区独立监督机构的职能。根据 AMRO 协定，升级后的 AMRO 主要拥有四项职能：（1）监测、评估和报告各成员的宏观经济状态和金融稳健程度；（2）识别各成员在本地区的宏观经济和金融风险和脆弱性，并在各成员要求下向其提供消除该风险的政策建议；（3）帮助各成员执行本地区金融安排<sup>1</sup>；（4）其他有助于实现 AMRO 职能的必要行动。为了实现以上功能，AMRO 协定规定，每个成员负有向 AMRO 提供相关信息和帮助的义务，并同 AMRO 在监督和其他相关活动上展开真诚合作。具体来看，AMRO 对成员国的监督主要体现为每年对各成员的“年度磋商访问”（Annual Consultation Visits）。

AMRO 对于提升本地区监督能力起到了一定的作用，但是仍没有达到预期的目标，与理想状态仍存在较大的差距。例如 CMIM 下资金使用与 IMF 贷款规划的脱钩比例从 20%提高到 30%，并不能表明本地区监督能力的提高，而更多来自 IMF 对于本地区金融安排的妥协。AMRO 没有定期公布其对各成员的监督磋商报告，这表明其监督能力可能仍没有获得各成员的认可。因此，升级为国际组织后的 AMRO 仍需在监督能力建设上继续努力。本文认为，为进一步强化 AMRO 的监督职能，除了需要进一步加强其机构能力建设外，还可通过加强与国际货币基金组织（IMF）在监督和信息交换等方面的合作，以快速提升其监督能力和水平。

## 二、现有区域金融安排与 IMF 的合作仍不够深入

美国金融危机爆发后，区域金融安排（RFA）受到高度关注，作为全球金融安全网的重要组成部分，其与 IMF 一道在维护全球金融稳定方面发挥着重要作用。为进一步促进 RFA 与 IMF 的协调与合作，2011 年 10 月二十国集团达成《国际货币基金组织与区域金融安排合作的二十国集团原则》《G20 Principles for

---

<sup>1</sup> AMRO 协定指出“地区金融安排（RFA）”是指在东盟+3 框架下为应对本地区潜在和实际国际收支和短期流动性困难的多边流动性支持安排。

Cooperation between the IMF and Regional Financing Arrangements》<sup>2</sup>。但是该原则只为 RFA 与 IMF 提供了一个宽泛的合作方向，并没有提供具体的合作指导，与此同时该原则并不具有约束性，因此，此后 RFA 与 IMF 的合作并无太多进展。

目前 RFA 与 IMF 合作较为成功的案例是对欧盟国家的“三驾马车”（Troika）救助合作。2010 年，在欧债危机愈演愈烈的情况下，欧洲委员会（European Commission）、欧洲中央银行（ECB）和 IMF “三驾马车”合作机制成立，并先后实施了对希腊、爱尔兰、葡萄牙的救助。三方在救助方案中各自承担不同角色，IMF 甚至一改以往在救助方案中承担主要角色的位置，只作为少数贷款人（Minority Lender）<sup>3</sup>，这在一定程度上显示了欧洲 RFA 在救助中的关键作用。然而，欧洲与 IMF 的良好合作是其自身特点决定的，如欧洲在 IMF 决策中拥有较大的影响力，其不但在执董会中占有优势地位，同时 IMF 的总裁也来自欧洲。与此同时，欧洲的区域货币合作相较其他地区也远远走在前列。因此，欧洲 RFA 与 IMF 的合作很难简单地移植到其他地区。

### 三、通过与 IMF 合作进一步加强 AMRO 的监督能力

从欧洲的情况来看，当前 RFA 与 IMF 的合作主要集中在危机时期的共同救援上，但实际上在经济和平时期二者的合作可能同样重要。Ulrich volz<sup>4</sup>认为，RFA 与 IMF 的合作具体包括以下四个领域：（1）RFA 与 IMF 的机构间关系构建；（2）危机贷款中的分工；（3）联合金融救援任务的条件；（4）监督和分析。其中，RFA 与 IMF 的机构间关系主要是指 RFA 和 IMF 如何在对方机构中获得代表地位，特别是 RFA 如何在 IMF 中获得代表地位，这将视区域金融一体化的推进并需要修改基金组织协定来完成。危机救援贷款的分工和联合金融救援任务条件的界定则是在金融危机情形下的合作，而监督和分析主要是关于宏观经济和金融市场的监督与分析合作，这既有危机情形下的合作，但更多是一种日常合作。鉴于危机的爆发仅是个别极端情况，因此，可通过加强日常经济运行期间的监督合作来推进 RFA 与 IMF 的合作。而且，监督合作门槛较低易于展开，作为双方合作的起点可为后续合作逐步累积共识，在其基础上，再逐步向危机联合救援等高级别形式过渡。

<sup>2</sup> <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-finance-principles-111015-en.pdf>, Oct 15, 2011

<sup>3</sup> Pisani-Ferry, J. and Sapir, A. and Wolff, G.B. EU-IMF Assistance to Euro-area Countries: An Early Assessment. Bruegel Blueprint Series, Volume XIX, <http://bruegel.org/2013/06/eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment>, JUNE 16, 2013.

<sup>4</sup> Ulrich Volz. The Need and Scope for Strengthening Co-operation Between Regional Financing Arrangements and the IMF. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper 15/2012.

AMRO 在东亚 RFA 中主司监督职责，在这一过程中，将会不断提高 AMRO 的监督能力和水平。

#### （一）积极推动AMRO与IMF的双边监督合作

首先，可推动AMRO加入IMF本地区成员国第四条款磋商进程。多数学者指出，通过参与IMF第四条款磋商，有利于AMRO学习IMF的监督技术，加深对于本地区成员国经济的了解，从而提高自身的监督和报告水平。然而，根据IMF的规定，信息和文件共享是受到IMF政策和程序严格控制的，特别是提供给IMF管理层和员工的机密信息在没有相关成员国同意的情况是不能对外公开的。因此，考虑到第四条款磋商可能会涉及到一些成员国的关键经济信息，从而使得相关国家不愿意向第三方机构开放磋商进程。考虑到这一情况，AMRO应积极游说本地区成员，可通过签署备忘录与本地区成员在相关问题上达成共识，在与IMF的政策和程序保持一致的基础上，促使各成员对其开放第四条款磋商，允许AMRO团队与IMF团队共同参与第四条款磋商。

其次，积极推动AMRO国家监督小组与IMF的国家团队举行相关形势的讨论与磋商。双方可围绕共同成员的宏观经济和金融形势展开讨论，互换看法，以及在可允许的条件下进行信息和文件交换。

最后，AMRO可对本地区成员进行更高频率磋商。囿于条件，IMF与成员国每年只能进行一次年度磋商，AMRO可考虑在基础上提升对成员国的磋商频率（如每年两次或每季度一次），并与IMF进行磋商信息交换。但是这需要对AMRO协定进行修改。

#### （二）加强AMRO与IMF在区域和多边监督中的合作

除第四条款磋商的双边监督外，基金组织还通过《世界经济展望》、《全球金融稳定报告》以及《地区经济展望》等开展区域和多边监督。AMRO应积极利用在东亚地区信息收集和本地区经济分析优势，加强对于本地区整体的监督能力。东盟10+3中的中国、日本都是IMF认定的系统重要性国家，东盟和韩国也是世界上重要的经济体，对这些国家的宏观经济监督也是IMF监督的重点。因此，AMRO与IMF对这些经济体的经济监督存在广阔的合作空间。在必要时AMRO可通过签署备忘录建立同IMF的定期地区磋商机制，弥补IMF在地区层面磋商机制上的不足。目前IMF已经与货币联盟（如欧元区）展开了固定磋商，因此可考虑在自愿情况下将这种磋商扩展至非货币联盟。

此外，AMRO还可与IMF在一些事关地区的专题问题上展开磋商，如欧洲机构与IMF就在欧债危机相关问题上展开了多次磋商讨论。然而，无论是何种形式的监督合作，AMRO都需以强化自身监督能力为基础，这是同IMF以及其他组织机构分工合作的基础。

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