

全球经济治理：强化多边制度

奈瑞·伍茨 (Ngaire Woods)

2008 年11 月

GEG 工作报告2008/46



奈瑞·伍茨 (Ngairé Woods)

牛津大学政治与国际关系系国际政治经济学教授，全球经济治理项目主任，2005-2006 年为 IMF 理事会任命的 IMF 效率独立评估办公室三人小组成员，2002—2007 年是联合国发展项目人力发展报告顾问。

引言

关于全球经济的好消息是在过去的 20 年中，全球化快速发展，同时世界上几个地区经济得到前所未有的增长。迄今，合理的经济政策使得高速通货膨胀极为少见。商品价格的上涨促进了次撒哈拉非洲的增长。以前的穷国正在成为世界经济的重要行为体。

不好的消息就是当下的全球经济比以前的时代似乎更为不确定、不平等以及缺少治理。部分是因为全球经济的治理没能跟上全球化和增长的发展。本文考察能够改变和重新激发制度在治理全球经济中发挥作用的可行方法，从而可以有助于更好地管理不稳定、不平等以及目前困扰许多国家的对多边主义的参与不足。

因为次贷市场的崩溃及其对金融部门的直接影响，导致了欧洲和美国严重危机，当前全球经济的不稳定性再次被强调。美国和欧洲都是大的经济体，它们的房地产影响其它国家。比如，这两个地区中任何一方的增长缓慢都会很快降低中国经济增长，这既对中国造成经济和政治问题，也对中国周边地区产生影响。国家政府和中央银行都手忙脚乱地为加剧的金融危机寻找解决方案，一个关注点就集中于全球经济制度的不足。在以往，全球经济制度就没能有效地管理全球金融，似乎在将来它也不会成为政府间加强管制努力的核心。

尽管承诺确保全球化使所有国家受益，但全球经济的不平等在一国内部以及国家间都增长了。世界经济不平等的增加是全球治理严重失败的象征。在 1944 年，国际货币基金组织（IMF）和世界银行的创建者们寻求确保国家贸易的“平衡”增长，并帮助政府提高“其领土内的生产率、生活水平和劳动条件”（在世界银行的目标中写出）。也就是，全球化被认为是能够托起所有船只的浪头。但是国家内部和国家间的极不平等仍在继续。

不平等在国家内部仍在增加。在 1950 年之前，不平等曾连续多年下降，但从 1970 年开始增加，¹尤其在 1988-1998 年间，不平等持续增加。²联合国千年计划的数据显示全球人口的 80%生活在不平等增加的国家，全球只有 4%的人口生活在不平等差距缩小的国家。³

同样，穷国和富国之间的差距似乎也在扩大。⁴尽管人口加权研究认为是相

¹ Francois Bourguignon and Christian Morrisson, “Inequality among World Citizens,” *American Economic Review*, Vol.92, No.4, 2002, pp.727-744.

² Branko Milanovic, “Can We Discern the Effects of Globalisation on Income Distribution? Evidence from Household Surveys,” *World Bank Economic Review*, Vol.19, No.1, 2004, pp.21-44.

³ United Nations Development Programme (UNDP), *United Nations Human Development Report*, 2005, p.55.

⁴ Lant Pritchett, “Divergence, Big Time,” Policy Research Working Paper no.1522, Washington, DC: World Bank,

反的结果，⁵但是如果将中国和印度（约占世界人口的 40%）排除在外，即使这些研究也表明国家间不平等在增长。在非洲最为明显。非洲总体占世界贸易的份额从 1980 年的 6%降到了 2002 年不足 2%。目前不平等的增长主要由于商品价格上涨将意外所得集中于少数非洲石油和商品生产国。在许多这样的国家中，新的所得并没有降低贫困。

总之，全球化正在产生不均衡的影响，而当前的全球安排似乎也没能对此有所作为。富国更能意识到为有效处理这些问题而改革制度的紧迫性，它们一直尽力推动全球化的一体形式。不这样做的风险包括持续的贫困、增加的冲突以及世界某些地区的不稳定，这些已经成了强烈地缘战略关注的内容。

全球经济治理已落在了快速发展的全球化后面，为更好管理全球经济关系而创建的国际制度已经变得失去效率和边缘化。世界贸易组织（WTO）是贸易谈判回合的论坛（多哈回合），它也似乎不能成功。IMF 和世界银行眼看着其会费捐助国的离开，因为这些国家既不从 IMF 和世界银行贷款，也不会支付制度自身运转的费用。所有的这三个制度仍然被少数发达国家的小集团所主导，它们似乎不能适应全球经济力量的转变。

新兴经济认为 IMF 是由少数发达国家所主导的，这些国家对组织有紧密影响，而认为世界银行是由一个美国任命的总裁和美国主导的理事会所控制。他们对这些组织会像一个多边机构一样行事而不是 OECD、G7 或 G1 的机构缺乏信心。而更为严重的是，像中国、印度、巴西和海湾国家尽管在这些组织的决策中严重地没能被足够代表，但是他们并没有全力要求改革。他们不呼吁改革是因为具有替代方式。他们增加自身外汇储备（因此不再需要 IMF）；在亚洲，他们正在建立自己的多边互换安排；他们寻求发展金融的多种来源（因此不再依赖世界银行的贷款）；他们正在谋划新的多边发展倡议（比如南方银行 Bank of South）；其中一些国家有自身的援助计划。实际上，新兴经济正在降低对 IMF 和世界银行的需求，使这些制度在其决策中边缘化，从而成为全球合作的边缘。

我们需要老式的国际制度吗？

国际公共制度（比如多边或政府间组织）的逻辑是直接反映国家层次上对公共制度的需求。在全球层次，对于管理市场失灵和生产全球公共物品，制度是必要的。因为制度可以帮助国家间的集体行动，从而促进国际合作。如果没有制度和合作，国家将追求个体理性目标，从而导致对所有国家而言都是灾难的结果，比如全球变暖、冲突的快速扩散、传染性疾病缺乏控制或者金融危机的加深和扩散。历史上，这曾经发生在“全球化”的早期——19 世纪晚期全球贸易和投资

1995.

⁵ Francois Bourguignon and Christian Morrisson, “Inequality among World Citizens”.

全面扩张的时代。20 世纪 30 年代危机的发生很大程度上是因为国际制度既不强盛，也未发展成熟，从而不能促进国家间有效应对因政治恐惧而扩大的经济冲击的合作。⁶也就是说，有人认为在当代全球经济时代，需要不同类型的制度。

10 年前，有人认为当代全球化正在改变世界，政府间的合作和管制将变得不重要。权力从民族国家的扩散意味着我们应该考虑全球治理的替代方案。⁷但是几年后，反向的转变同样发生了。在像中国、俄罗斯、海湾国家、印度和巴西这样的新兴经济中，国家都在发挥重要作用，同时这些国家也已获得了更有力的全球地位。他们的国家石油公司已经成为能源市场的主要行为体。他们的主权财富基金已成为主要的投资者，至少控制了相当于对冲基金的两倍资源。因为这些国家积累外汇储备，他们获得了核武器一样的能力（确保相互摧毁），可以制造全球货币体系的混乱。发达国家强调这种权力转移的政治忧虑和风险，包括担心俄罗斯和中国会利用他们新出现的经济力量来寻求地缘战略目标。在国际论坛内，新、旧强国可以就这些议题进行讨论和谈判是重要的。总之，既是为了应对新的全球挑战，也是为了适应全球政治中的权力转移，多边制度是必须的。也就是说，一个有力的避免误解的说明是必须的。国家和地方政府要比全球治理更为有效和有责任性。全球行动的逻辑必然是集体行动的逻辑，也就是只有当国家集体行动时才能达成共同的目标。

现有制度的危机

2007 年明显地暴露出主要国际机构的弱点。世界贸易组织推动的贸易谈判的破裂让很多人宣称当前的贸易谈判已经“失去动力”，甚至是“死亡”。石油价格急剧增长，使得穷国和富国都深受其害，对新兴经济的国有石油公司的活动也自然充满恐惧，但是国际能源机构（International Energy Agency）似乎不足以对此作出反应：它的 27 个成员国并不包括像中国、印度这样的新兴经济，甚至在成员国间它也只有有限权威。国际原子能机构正疲于应对核扩散问题，更别说处理正日益成为全球产业的核工业的标准了，原来富有经验和稳定的核工业所有权的安排正在发生转变。

在全球金融领域，IMF 也处于困境。巴里·艾森格林（Barry Eichengreen）在 2006 年将之描述为“失去控制的船漂浮在流动性的海洋上”。⁸货币基金组织似乎既面临着重要性下降，也面临着失去合法性的危机。IMF 的会费缴纳国用脚来投票，他们建立自身的储备以避免利用基金组织。结果就是基金组织的资源即

⁶ Harold James, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

⁷ Jessica Matthews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol.76, No.1, 1997, pp.50-66.

⁸ Barry Eichengreen, “The IMF Adrift on a Sea of Liquidity,” in Edwin M. Truman, ed., *Reforming the IMF for the 21st Century: Institute for International Economic Special Report 19*, Washington, DC, 2006, chapter 25.

使在自身活动范围内也正变得紧张，同时它也面临新的批评，认为对最近的金融危机缺乏预警。在一个援助和支持发展承诺不断上升的时代，直到最近世界银行被其主要的捐款国视为边缘机构，在过去 20 年间这些捐款国在国家和国际层次创造了各种新的机构。只是在佐利克（Robert Zoellick）新行长的努力下，世界银行才成功地补充了优惠贷款方式，国际开发协会（International Development Association）。

政府在中多边主义上正遭遇危机，出现了几种改革方案。我们被告知，WTO 应该更加开放，为那些最穷的国家提供机会以接近谈判的非正式过程，以及增加促进贸易的援助。就 IMF 而言，已经将一些增加的投票权分配给了中国、墨西哥、土耳其以及韩国，但是如何让穷国在决策过程中有更大声音仍在讨论中。对世界银行而言，前总裁保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）的突然辞职使得新任总裁可以推动世界银行所需要的变革。一些人主张国际能源机构在扩大成员的同时，也要增加权威。

所有这些建议都将扩大参与作为使得全球制度更加合法或有效的方式。本文强调需要深层的改革，分别分析这三个全球经济治理的核心制度：世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行。

重新思考世界贸易组织

世界贸易组织处于全球贸易关系的中心。世界贸易组织正处于困境之中，至少部分是因为全球贸易体系中太多的国家认为正在进行的贸易谈判回合没能反映其利益。而且，现在他们具有否决权。之前，只有强国，尤其是四国（美、日、加、欧盟）才能发号施令。现在，新兴和发展中国家集团（20 国集团）已经清楚表明贸易谈判必须将其利益考虑其中。小的集团也同样更加有组织，其呼声也更高。

国际贸易谈判的僵局会影响所有国家。没有多边协定，小国会发现自身被迫更为快速的加入双边谈判，而在其中他们处于弱势。但是，即使最大和最具权势的国家在多边回合中也具有重要利益。同自己最为重要的贸易伙伴很难达成满意的双边协定（比如美国同中国或印度）。没有多边协定，大国必然要投入大量的时间和资源同那些愿意的国家展开双边谈判。结果就是出现一系列协定，为自身大公司的全球运转增加了诸多复杂性。因为这些原因，一个多边协定是重要的，尽管其当下处于困境。

贸易谈判的障碍在于对以下问题的深层差异：全球贸易协定应该覆盖哪些领域（哪些不应该加入）；什么样的贸易政策最能促进经济增长；贸易规则应该怎

样以及在哪里被制定和执行。如果全球贸易治理要有助于解决本文开始提到的那些问题，就必须要考虑这些领域。特别是，一个合理的贸易协定能够缓解当前全球经济的不稳定，而且在这样一个每个国家都可能转向保护主义政策的时刻确保市场的开放。第二，一个好的贸易协定能够在降低全球不平等上发挥建设性作用，促进和支持那些目前处于底层的共同体和国家的经济增长与机会。最后但并非不重要，改革后更为强大的世界贸易组织和重新注入活力的多边主义是更好地管理贸易的必要前提。

缩小贸易规则的范围

对于发展中国家的很多人来说，治理国际贸易的 WTO 规则似乎不公平。在 20 世纪 80 年代的贸易谈判中，发达工业大国达成了适合他们的协定。其核心就是不平等交换。发展中国家签订条约同意在对发达国家最有利益的项目上履行承诺，而发达国家仅是承诺在今后的谈判中关注发展中国家最关心的项目。

富国仍然拒绝开放自己的农产品市场。这对发展中国家很重要，因为这涉及到了发展中国家多数产品。欧盟利用壁垒防止其他国家农产品的进入。美国规模巨大的农场项目为农场主发放补贴，使得其它国家难以竞争。因为不能依赖于开放市场，穷国必须依赖于特殊的随意安排或者双边协定，这又是由美国和欧洲所控制，并且可被用来分化和掌控。

在农业尚未自由化的同时，大量的谈判资源和时间却被用于在扩大其它领域上 WTO 规则的范围。这部分是乌拉圭回合所采用的战略，当时美国和欧洲推动“单一承诺”（single undertaking），也就是成员国或是全部接受或是全部拒绝。这样通过扩展贸易议程，就为纳入那些过去发展中国家反对的大量议题铺平了道路，比如知识产权保护。

一个过于宽泛的贸易议程对穷国而言非常困难，他们必须要在履约上花费大量时间，如果不这样做，就要冒被采取强制行动的风险。而且，新规则的范围直接影响他们从全球化中获益的能力。

对穷国不能过墙撒梯

研究增长和发展的学者一直在辩论在发展中国家贸易政策对促进繁荣的作用。尽管近年来发达工业国家主张发展中国家应该更快速和彻底的自由化——进一步加强对 WTO 规则的遵守——但这并不是发达工业国家自身工业化和发展的道路。英国、德国、美国、加拿大和日本都是通过实施关税和产业政策来促进快速工业化的，最近韩国、中国台湾、中国大陆以及越南也是如此。⁹关键点在于

⁹ Sanjaya Lall and Morris Teubal, “Market-Stimulating Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia,” *World Development*, Vol.26, No.8, 1998, pp.1369-1385; Robert Wade,

贸易的管理政策并不必然带来增长，也可能结果很糟。但是，很难想象任何一个成功的、快速增长的国家没有采用过这些手段。因此，似乎发展中国家一直被要求不要去做别的国家已经成功实施的方法，也就是被要求没有产业政策的快速工业化。

当前的贸易秩序正越来越紧地钳住穷国。一方面，如农产品这样的非工业产品的市场准入或是关闭，或是要靠别国自主裁量的许可，而且新的壁垒也在建立，比如美国对巴西、中国、印度、厄瓜多尔、泰国和越南设置障碍，因为他们卖到美国的虾过于便宜（所谓的反倾销行动）。另一方面，积极推动工业化的政策被排斥。¹⁰通过严格的知识产权规则，技术的获取被设置了严厉的障碍，经济学家认为这将增加依附性和降低福利。¹¹

公平的规则必须要承认国家的不同起点。他们必须要允许欠发达国家利用各种富国曾经运用过的政策追上来，并给与喘息空间——也可用高尔夫来类比，就是更高的起点让分——从而使他们能具有竞争能力。规则越细微的运用越要求更高质量的信息和执行。

更公平地执行规则

在全球贸易规则内容上，世界贸易组织具有一个新特征。组织采纳了争端解决程序，这将不再像之前体系那样允许强国具有否决权。相反，新的 WTO 将有一个上诉机构，它将做出限制性的管理，彻底改变了之前成员一致的管理。

在理论上，新的贸易争端机制为所有国家提供了更为公平的争端裁决方法。但是，并不是所有国家在第一时间提交争端。仍存在四个明显阻碍。

第一个阻碍是政治的。几乎没有小国准备通过提交争端来破坏同强大盟友或贸易伙伴的关系。简单地说，他们将失去太多，而难有收获。他们将失去自由裁量的贸易准入、援助、军事或者地缘战略的帮助：实际上不依赖援助的国家曾将争端提交 WTO。如果他们将争端提交 WTO，而且胜利了，那么他们仅是赢得了对其强大贸易伙伴采取报复行动的权利，这样的结果对他们来说成本更高。

第二个障碍是获取导致正式争端的信息的障碍。搜集引发争端原因的信息是需要成本的，似乎只有具有充裕资金的商业集团才能完成。没有这样集团的国家

Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990; Ha-joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem, 2002.

¹⁰ Alisa DiCaprio and Kevin Gallagher, "The WTO and the Shrinking of Development Space: How Big is the Bite," *Journal of World Investment and Trade*, Vol.7, No.5, 2006, pp.781-803.

¹¹ Ulrich Hanns, "Expansionist Intellectual Property Protection and Reductionist Competition Rules: A Trippis Perspective," *Journal of International Economic Law*, Vol.7, No.2, 2004, pp.401-430; Judith Chin and Gene Grossman, "Intellectual Property Rights and North-South Trade," Working Paper no.2769, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1991; James Markusen, "Contracts, Intellectual Property Rights, and Multinational Investment in Developing Countries," Working Paper no.6448, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998.

就不会处于有力地位。在美国和欧洲，富裕的私人公司和产业协会能设计诉讼议程，在 WTO 之前就寻找和防御议题。准备诉讼的工作既需要付出成本，也要消耗时间，政府不会自己处理这些问题。¹²

第三个障碍在于争端解决机制上案子的实际提出。根据估计即使在 2003-2004 年，一个典型提出案子的诉讼成本大约是 500000 美元。¹³

最后，诉讼的第四个障碍来自诉讼发生之后。如果没有诉讼后的后续工作，对一国有利的判决只是没有结果的胜利，但是这些后续工作需要大量的政治游说和外交政策行动，正如上面提到对一些政府来说这些成本是无法接受的。贸易争端的裁决并不会自动执行。大国可以迫使贸易伙伴服从，但是小国无法迫使违背协定的大国来修正其政策。如果违约国不执行裁决，诉讼国可以要求也被允许采取报复性行动。但这对一些国家而言只不过是一个安慰，他们知道这样的报复行动会招致强大的大国对自身政治和经济的负面影响。只有较大的新兴经济在尝试这样的行动，比如巴西曾要求对美国的专利权、知识产权和服务提供进行报复，因为美国未能遵守裁决。胜诉的小国只能寄希望于大的贸易伙伴的善意和其对国际裁决的尊重来改正政策。¹⁴

在存在诉讼障碍的情况下，促进规则运转的现有努力看起来仍然不足。在 WTO 内部，建立了有关 WTO 法律咨询中心，来为发展中国家成员提供法律建议和培训。但是，这个中心也无法克服上述的四个障碍。诉讼的政治阻碍也在该中心有所反映，对中心的资助部分来自富国，富国当然不希望利用自己的资源来帮助别国起诉自己。中心并不对诉讼前确定违约行为的工作提供帮助。中心只对诉讼准备提供一些帮助，但是并不做支持争端案例的技术工作或者经济分析。¹⁵ 中心也不涉及诉讼后的执行问题。

WTO 有三种方式可以促进规则运转，使得贸易规则在所有成员中运用。第一种是信息。WTO 可以为所有国家提供更多、更好的信息，以便知道哪个国家违背规则。这就要求世界贸易组织从各种途径积极的搜集信息，然后积累和整理这些信息，并在成员间发布。这不仅意味着要更好地利用其他组织所搜集的信息，如 IMF、世界银行、UNDP 和 UNCTAD，也要涉及私人和非政府组织的信息，比如最近世界卫生组织在监督过程中得到的信息¹⁶，这样的信息源包括网站、博客、非政府组织或者政府其他非贸易的专业机构。

¹² Gregory Schaffer, *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*, Washington, DC: Brookings Institution.

¹³ Advisory Center on WTO Law, "Advisory centre on WTO Law Decision 2004/3," 2008 年 3 月 26 日见 www.acwl.ch/e/pdf/time_budget_e.pdf.

¹⁴ Gregory Schaffer, "The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation," *World Trade Review*, Vol.5, No.2, 2006, pp.177-198.

¹⁵ Chad Bown and Bernard Hoekman, "The WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector," *Journal of International Economic Law*, Vol.8, No.4, 2005, pp.861-890.

¹⁶ Michael Baker and David Fidler, "Global Public Health Surveillance Under New International Health Regulation," *Emerging Infectious Diseases*, Vol12, No.7, July, 2006.

WTO 的第二个作用是确保所有成员具有发言权和其自身权利所规定的机会。对于很多小国来说，这需要集体行动。WTO 的制度框架可以从几个方面促进这一点。WTO 可以提供信息，这可以帮助成员国重视需要共同行动的案例；也可以提供论坛，具有共同问题的国家可以集合在一起；也可以降低共同行动的物质成本，最后，能够分散行动的政治反对或者成本。WTO 确保贸易规则更公平执行的第三个方法就是通过更为集中和强化的执行机制。在小国无法执行的情况下，WTO 应被赋予施加罚款或制裁的权力。

总之，在一个分散的全球经济中，贸易规则能够提供重要的共同利益和结合。但是，目前的贸易体系并没能做到这一点。为了可以更好克服全球经济的不稳定、不平等以及贸易的不公正治理，至少需要三个关键的变革：

为了降低不稳定和不公平，改善多边治理，贸易制度需要下面三步改革：

- 1、限制贸易谈判的范围，抵制商业利益集团推动新议题的压力，确保在最影响穷国的议题上取得进展；
- 2、确保贸易规则的制定和执行都能帮助穷国工业化以及能够以可持续的方式从全球化中获益；
- 3、强化和扩展 WTO 在监督和执行贸易规则上的作用（尤其是对大国）。

重新调整国际货币基金组织

IMF 能够也应该在降低全球经济不稳定和不平等以及为全球经济提供有效多边治理论坛上发挥重要作用。但是实现这个目标仍有待于 IMF 自身运转和治理结构的转变。

为货币合作注入活力

经济学家(一直到最近)将全球经济的不稳定委婉地描述为“稳定的不均衡”，也就是这样一种全球经济：新兴经济（尤其是中国和亚洲）的增长使其出口越来越多的商品到其他国家，同时利用盈余来购买越来越多的美元金融资产。这就使美国具有超常的低利率，惊人的强势美元，以及难以想象的经常帐户不均衡（也就是美国的进口要远远超过向其他国家的出口）。¹⁷这种稳定的不均衡已经破裂，已经由扩散的金融危机所取代。不均衡和货币危机都强调对能够更好管理全球经济中增长、储备和不均衡的一种治理体系的需求。

¹⁷ Mohamed El-Erian, *Reforming the IMF for the 21st Century: Institute for International Economics Special Report 19*, edited by Edwin Truman (Washington, DC, 2006), chapter 26.

与此同时，对于 IMF 来说越来越难以发挥建设性作用。这部分是因为 IMF 权威的萎缩。在 20 世纪 70 年代，当美国和其他主要货币汇率开始浮动，IMF 对汇率的正式权威就已经消失。IMF 只剩下同成员国展开监管对话和报告其政策的有限能力。对于基金组织中的富裕强国（这些国家的政策对全球经济中其他国家有很大影响），这些对话难以发挥影响。¹⁸ IMF 的权威也随着新兴经济的出现而降低，这些新兴经济积累了大量储备并且不同 IMF 联系。墨西哥、巴西、中国和印度——只是列举这四国——不再依赖于 IMF 的金融或者支持，这既弱化了 IMF 同这些国家对话的作用，也降低了基金组织通过贷款给这些国家所获得的收益。最后，全球金融的变化也使得 IMF 发挥作用更为困难。新的金融衍生工具增加了体系风险，同时也降低了 IMF 缓解风险的能力。¹⁹

所有这些对 IMF 的作用意味着什么？这表明 IMF 除了有治理改革的需要之外，还要承担两项重要的任务。第一个作用在于货币合作，或者说 IMF 作为一个能够加强成员国达成有效规则以及增加储备的论坛。IMF 需要成为一个有效的“协商机制”（引自 IMF 协定）。如果 IMF 可以合理组织，所有国家都会对这样的论坛有兴趣。

比如如果没有多边货币合作，许多新兴经济体将会采取高成本的“自我保障”政策。也就是说，这些经济体要拿出大笔美元用作储备，当他们面对传染性危机时，可以通过买进或者卖出本国货币来保护自己。IMF 在 2003 年世界经济展望中对这种自我保障方式的成本进行了研究。替代方式就是全球储备体系，该体系的核心就是有一个能够为所有成员提供规则和服从保证的制度。但是，这种制度需要所有成员的坚定信心，也就是制度的储备就像其自身的储备一样。

作为一个有效的协调机制，IMF 对主要经济体之间讨论汇率问题具有同样重要的作用。美国愿意在 IMF 中同欧盟和中国讨论汇率问题，而且当美国同中国谈判汇率时，欧盟也愿意这样。IMF 被假定能够促进这样的多边讨论，从根本上这是一个俱乐部，所有成员都保证同组织一道共同促进汇率稳定，避免为自身（不公正的）利益而操纵汇率或者国际货币体系。但是，在实践中 IMF 并没有被成员国作为真诚讨论汇率安排的论坛。IMF 的监管过程也并没有促进这一点。²⁰

基金组织的另一个障碍就是许多新的成员国对组织作为一个公正监管者和协定执行者缺少信心。很多国家将 IMF 看作是少数富国输出其价值和标准，并将这些价值和标准强加于人的制度。货币基金组织的不足就是这个多边组织不能作为一个所有国家相互辩论的论坛，所有成员也不能承诺遵守达成的协定条件。

¹⁸ Domenico Lombardi and Ngaire Woods, “The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance,” *Review of International Political Economy*, (forthcoming 2008).

¹⁹ Mohamed El-Erian, *Reforming the IMF for the 21st Century: Institute for International Economics Special Report 19*.

²⁰ Domenico Lombardi and Ngaire Woods, “The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance.”

为了将 IMF 变成一个所有国家间货币合作的论坛，强国需要承诺改革这个组织。IMF 要成为一个有效的、政治上可信任的组织，所有国家都要有所承诺。

指出不公，帮助国家应对冲击

对多数成员国来说，IMF 能够发挥的最重要的作用之一就是帮助他们应对会破坏其经济的全球市场的压力和冲击（任何单个国家都难以控制），包括建议、贷款以及合作。比如，起源于亚洲或美国的金融危机会向其他国家传递破坏性动荡。另外，因为很多国家的出口是用美元或欧元结算的，因此当美元或者欧元价值变动时，会影响这些国家的财富。全球商品市场能够将可可或咖啡价格的波动传递给那些严重依赖于这些商品的国家。贸易进入会被突然削减，而很多国家则依赖于非歧视协定。最后，富国的援助或是难以落实，或是突然被要求新的条件，来改善政府精心设计的计划。

IMF 能够在帮助国家面对这些外部冲击上发挥重要作用。但是，IMF 需要快速的从根本上更新其工具包。IMF 要能为成员提供建议和支持，这些建议和支持要是可行的，是经过验证的，而不是意识形态的和指示性的。比如，IMF 在资本账户自由化上缓慢前行。因为成员国对 IMF 自由化的观点不信任（尤其是东亚危机之后），IMF 自己的经济学家谨慎地检验和报告因资本账户自由化导致的脆弱性。²¹但是 IMF 仍然继续迫使成员国无差异的接受自由化的处方。²²基金组织需要了解成员国的不同看法，比如马来西亚、新加坡、印度和南非的实际经验，这些国家都采用了谨慎的方法来缓解 1997 年亚洲金融危机的影响。²³基金组织需要表明自己并不是那些具有发达和开放金融部门的政府的仆人，这些政府显然具有明显的商业原因来强力推进自由化。

同世界上一流大学的经济学系、OECD、或大银行的研究部门不同，IMF 具有同 184 个国家的经济政策制定者工作的实际经验。这些经验应该以非意识形态的方式同其成员共享。

IMF 可以在降低全球不平等中发挥重要作用。这一作用的关键部分应该为政府提供可行建议——建立在 IMF 其他成员实践基础上，比如怎样更好管理和监督他们同全球资本和金融市场的关系，在危机时期，他们怎样更好协调而不致于进一步加剧不平等。

改革 IMF 的治理结构

改革 IMF 的治理结构是其能够成为多边体系有效部分的重要前提条件。有

²¹ Eswar Prasad, Kenneth Rogoth, Shang-Jin Wei, and M. Ayhan Kose, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, DC: IMF, 2003.

²² IMF Independent Evaluation Office, "Evaluation of IMF's Approach to Account Liberalization", Washington, DC: IMF, 2004.

²³ Ngaire Woods, ed., "Special Issue: Understanding the Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF," *Global Governance*, Vol.12, No.4, 2006.

关 IMF 改革已经提出了大量提议。但是少有提及全球经济现实正在发生的转变。全球金融稳定不再仅依赖于美国的决策或者美国同盟国的协调，比如 G7——现在同样依赖于中国和其他全球流动性持有国的决策。这意味着 IMF 需要重新调整以获取那些长期认为自身在组织中代表不足的成员的信任。除非进行根本性变革，这些国家甚至都不会运用其已经在制度内具有的权力。

基金组织的治理正在评估之中。更多是关注投票权在组织内的分配方式。分配公式总是要确保大的开放经济体得到大比例的投票权。这个分配公式已经被研究和修正了多次。最近作出了一些小的调整，为中国、韩国、墨西哥和土耳其分配小部分的投票权。但是，这些调整对组织的整体合法性和可信性作用很小，而这是基金组织的真正问题。

改革 IMF 的困难在于并没有明确的论坛来讨论改革问题。因为东亚金融危机，这一问题得到重视，组成了一个新的集团 G20，G20 是通过加入新兴经济扩展 G7 组成的。正是这个集团推动了基金组织正在进行的改革。但是，可能因为它过于受到 G7 的影响而难以进一步推进。

对于一个组织而言，改革是困难的，直到目前这个组织仍被其他国际组织所羡慕。IMF 被描述为是多边制度中的劳斯莱斯：小规模精英雇员、有效的专家委员会、由大国选定的高级管理者以及不依赖成员国当下的财政资助。相比之下，联合国的机构总是混乱的、笨拙的以及难处理的。但是在 2008 年，IMF 的结构可能只是表面上的漂亮，而同其关键的任务不相符合。IMF 需要新的结构来接纳关键的新兴经济体，这些新兴经济体决定并不利用 IMF 作为其支持的保证力量，而是依赖于自身的储备积累或者地区协定。G7 和 IMF 需要询问这些新兴经济体，什么样的 IMF 能够得到亚洲和其他新兴经济体的信任？

为了获得这些国家的信任，四项改革极为重要，没有这些国家的支持，IMF 无法实现自己的目标。

(1) 总裁

第一个焦点是组织的领导人。IMF 总裁掌管理事会，并且所有高级主管和雇员都要对其负责。至今，IMF 总裁总是在同美国商议下，从少数欧洲国家中选出，这是 20 世纪 40 年代 IMF 和世界银行成立时的约定。²⁴这些国家不仅任命 IMF 总裁，而且在 5 年任期期满后决定是否重新任命。结果就是使得组织的整体责任性偏向于有关领导人选择的少数国家集团。

近来每次任命 IMF 总裁，总是受到仔细研究和批评。这使得 IMF 和世界银行理事会都成立了委员会来考虑各自组织的领导人选择问题，并建议作出一些初步改进。这些建议并未被理事会采纳。最近，在现任总裁遴选之前，IMF 理事会

²⁴ 在高级管理职位任命上同样部分地受到这项交易的不明显影响。

作出决议：在未来总裁遴选中所有候选人不分国籍，一律平等，但还是为了同长期的传统相一致，仍然任命了一位欧洲人。

在 21 世纪如果 IMF 希望得到新兴经济体的信任，总裁的任命过程——以及谁将实际上控制 IMF 的结果——必须改变。推动任命过程改革的一个显著方式就是促进遴选程序的透明，要有多位候选人，并采取鼓励在决策中协商与参与的决策规则（详见下面论述）。

（2）投票权

改革的第二个关键是关于 IMF 内部投票权的分配。在 1944 年，IMF 是为了要确保充满疑虑的美国的参与，因此正式的投票权要反映美国的经济主导，考虑到美国的金融资助，在投票权上给其特别权力。同时，通过给与所有国家相同的基本投票权来强调 IMF 的多边主义。基本投票权加上在全球货币体系中不同责任的计算公式是思考如何联系 IMF 目前成员的有效起点。目前许多改革的提议都注意到基本投票权已经萎缩（目前仅占总投票权的很小比例），投票配额已经不能反映实际的经济力量。

目前所缺少的就是重新分配基本投票权以及将新兴经济作为平等伙伴重新计算投票权的公式。投票比例的评估正在进行——比如执行理事会已经作了类似评估（特别强调前面提到的责任性问题）。IMF 的监督组织——由高级政府官员组成的国际货币和金融委员会（IMFC）——现在需要更合适地处理这个问题，并同意建立代表集团以有效地重新设计公式。

（3）理事会

第三个改革有关由少数执行董事组成的执行理事会，执行理事会设在华盛顿，负责 IMF 的日常活动，执行董事为执行理事会的主席。美国和其他大国政府都在执行理事会有一位代表，其他成员分成不同集团，然后选出执行董事，这些执行董事首要代表的是组织的利益，而不是选出他的那些国家。理事会的决策是建立在多数投票权上的协商一致。重要的特别决策需要特定多数（比如 75%），以确保美国的否决权。²⁵

IMF 是由小规模的事务会来运转的，可以有效地作出决策。但是，IMF 理事会目前的工作方式可以描述为半代表制、半技术性以及部分有效的。它既不能使国家感到被代表，也不能独立于这些国家。正如前面提到，一些国家是独立代表自身，可以让这些执行董事直接对本国负责。而其他国家则要组成集团（选举团），他们要由一个并不直接对自己负责的官员来代表，而这个执行董事主要对 IMF 负责。²⁶

²⁵ 这些特别多数也在变化，反映了美国投票份额的逐渐降低。当美国投票权超过 25% 时，特别多数就是 75% 的投票权；目前特别多数的要求是 85%，来保证美国的否决权，美国目前投票权已经降到了 17%。

²⁶ Ngaire Woods and Domenico Lombardi, “Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are Represented in the IMF,” *Review of International Political Economy*, Vol.13, No.3, 2006, pp.480-515.

IMF 理事会和决策过程目前关键的改革是强化代表性,而不要牺牲理事会的小规模和效率的特性。第一步应该是改变执行董事作为理事会主席的惯例。作为监督执行董事的机构,理事会应该由其成员国来担任主席。

第二步应该改革决策程序,增强国家间相互协商,并促进在更一致基础上行动的激励。目前当有多数投票权国家同意时,理事会的决议是以协商一致达成的。具有大比例投票权的国家就没有动机来同其他国家协商,由小比例投票权国家选出的执行董事也没有动力来考虑自己的立场,也不会利用在理事会上的发言权。这可能比较容易被修正。

目前 IMF 已经要求双多数,这改变了基金组织章程,也避免了排除某些成员或者否定其利益。双多数意味着不仅大国的投票权重要(修正案需要 85%的投票权),而且大国必须得到成员国更广泛地支持以达到 60%以上成员国的同意。其他国际组织也采用双多数投票(比如欧盟部长委员会、世界银行的全球环境组织)。这种方式的有效引入能够促进组织内部的协商和代表性。目前,IMF 的 G7 成员占有超过 40%的投票权,仅需要找到另外一个执行董事的投票就能宣称获得一致作出决策。双多数投票规则将迫使他们进一步强化成员间的联盟,以获得超过 50%的成员国的同意。

改革 IMF 更激进的方案主张用一个高级政策制定者委员会取代执行理事会,这些政策制定者可以定期会面。这种想法的关键在于能够将各国的重量级官员带入 IMF 的决策论坛。但是,非常驻理事会的结果(如果没有下面第四点变化)就是 IMF 的日常运转将被美国所主导,而不具有向上的、国际化的和公共意识的远见。事实就是 IMF 设在华盛顿,美国具有否决权,英语是雇员的工作语言,美国影响高级职员的任命,在其他很多国家看来,IMF 就是美国的制度。执行理事会为 IMF 带来一点装饰,使其具有一些多边的特征。如果将执行理事会改革成非常驻的——这是希望促进高级别国际合作的想法,还需要进行其他基本的治理变革。

(4) 总部

因此第四项改革就是总部。一种想法是考虑将 IMF 总部移出华盛顿,将其安排在那些没有权力影响制度的国家的首都。这种转变是一种对作为国际组织的 IMF 的印象重新定位的一次性方法。

另一种想法是以不同形式将 IMF 的工作移交给不同的地区行为体。最明显的思考起点就是在亚洲,亚洲已经建立了自己的地区多边互助安排——清迈倡议。随着 ASEAN+3 不断深化地区协定,日益明显的是 IMF 在地区的作用逐渐下降。地区协定为亚洲国家提供了外部标准,来决定相互间贷款的数目。根本上,权威已经从 IMF 转移到了地区。

一个非集中的 IMF 将通过搜集和发布信息 and 标准为成员国提供服务，IMF 将是一个中心，作为一个讨论和谈判全球货币合作和金融稳定的多边论坛。为了这个目标，中心需要重新改组以赢得所有成员信任。这种信任也会增进 IMF 在地区作为受欢迎和可信任的建议者的程度。

总之，更好地管理全球化需要货币和财政政策的合作。一个多边论坛是必须的，国家可以在其中讨论汇率的共同安排和协定，以及在更为复杂的全球金融世界中避免和管理金融危机。IMF 具有成为促进合作的积极的多边论坛以及成为成员国可信任的建议者的潜力，但是其治理结构必须改革。

为了降低不稳定与不平等，促进多边治理，货币制度需要三步改革：

- 1、重新激活 IMF 作为一个汇率和紧急金融援助合作的协调机制；
- 2、重组 IMF 以为其成员国提供谨慎、可信的建议，帮助国家更好管理其在全球经济中的脆弱性；
- 3、改善 IMF 的治理（从总裁、决策、理事会的结构和运转以及 IMF 权威的地点等方面开始）。

重新强化世界银行

世界银行处于全球发展援助体系的核心，其逻辑无可指责。多边援助机构能够集中国家的援助资金。在理论上，这应该意味着更有效，其发展援助具备更完备的信息和更低的交易成本。世界银行应该可以让全球援助机制做得更好，可以比单个国家更为有效地让富国促进穷国的增长和人力发展。但是，为了更全面和更有效地发挥这样的作用，世界银行需要得到借款国和非借款国的信任。世界银行需要获得更多本土知识，需要权衡三个重要方面以总结其实际经验和建议：安全（以及紧急援助）或发展（以及长期可持续项目）；对捐款国负责或对政府所有权负责；以及现代化或保护环境和社会价值。然而更为重要的是，世界银行需要更为直接地强调国家寻求发展所面临的国际制约。在世界银行内部，可能的改革方向已经被提出，但是这些方向无论是在世界银行内部还是在其重要的股东中间仍处于争论之中。

重新平衡世界银行的优先考虑

近年来，世界银行的一些部门努力从建立在自由化和解除管制的政策建议中跳出来。植根于 20 世纪 80 年代的结构调整，世界银行之前的战略一直是解除管

制、自由化以及等待增长。世界银行以极不平衡的方式支持这类研究，²⁷即使世行内部和外部的学者都强调这种战略的不足。²⁸

重要的是，正如最近一项独立的世界银行研究评估指出，世行过于使用这类报告，常常快速地将研究变成实际的政策。这毫无疑问会破坏对世行建议的信任。上述报告指出：

“研究被用来证明世界银行的政策，常常不能对事实采取更为均衡的观点，更没有表示适当的怀疑。有利于世界银行立场的内部研究得到了极大关注，而不利的研究报告则被忽视。”²⁹

从理论上讲，世界银行具有大量国家和部门的经验和专业知识，这些为世行提供了无比的能力来提出实用的、以经验为基础的建议。为了实现这种能力，世行必须从最近的事件中学习。世行一直被成员国批评，缺少足够的调查，以及不能吸取其他增长和发展的观念。常被引用的例子就是日本尝试让世行研究东亚发展模式，但是其报告影响很小。³⁰从发展中国家的利益考虑，世界银行的工作仍然同美国的贸易和政策偏好以及意识形态偏好过于接近，并不能足够反映贷款国的政治经济需要。在新的投资和援助方面世界银行作用的有限性使得借款国开始转向明显不同的增长模式，比如中国、海湾国家、委内瑞拉和巴西。

更为严重的问题是，世界银行对成员国调整和自由化的关注使得更多全球议题和发展的制约因素等被边缘化。世界银行的优先选择里并没有认真考虑通过多边努力，降低那些试图使自己融入全球市场并寻求可持续发展的国家所面临的脆弱性。这些因素中的关键——超出单个国家可以控制的——在于商品价格、能源价格和援助流动的突然不稳定的变动、气候变化，以及可以由 IMF 更好处理的议题，比如资本流动和汇率。实际上，世行一直建议小的穷国政府在面临外部压力下加快速度，外部压力包括资本和投资波动（由别国危机和传染性引起的）；商品价格（历史看来所有价格中最容易波动的³¹）；能源价格；汇率；以及援助的不均衡分配。这些议题不时地会在世行内提起，但是从来没有成为认真地多边考虑的内容。但是，世行在所有研究这些议题、提供潜在解决方案以及协调国际

²⁷ 比如 David Dollar and Aart Kraay, “Trade, Growth and Poverty,” Policy Research Working Paper Series no.2615, Washington, DC: World Bank, 2000; David Dollar and Aart Kraay, “Growth is Good for the Poor,” *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.3, 2002, pp.195-225.

²⁸ Branko Milanovic, “The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It,” *World Development*, Vol.4, No.4, 2003, pp.667-683; William Easterly, Ruth Levine, and David Roodman, “New Data, New Doubts: Revising Aid, Policies and Growth,” Working Paper Series no.26, Washington, DC: Center for Global Development, 2003; Dani Rodrik and F. Rodriguez, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence,” Working Paper Series Issue 7081, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1999.

²⁹ World Bank, “An Evaluation of World Bank Research 1998-2005,” Washington, DC: World Bank, 2006.

³⁰ Dani Rodrik, “King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle,” Discussion Paper Series no.944, London: CEPR, 1994.

³¹ 商品价格在价格变动上有时会出现 50%的标准偏差，参见 Kenneth Kroner, Devin Kneafsey, and Stijn Claessens, “Forecasting Volatility in Commodity Markets,” Policy Research Working Paper Series no. 1226, Washington, DC: World Bank, 1993.

行动的制度中是独特的。

世行一直在重新改革和重新思考其研究和政策建议，以成为贷款国更可信的建议者。世行需要继续评估其借款条件，以及考虑其整理与分配信息的方式。世行需要重新定位和强调其作为多边制度的作用，对发展的国际层面和制约的挑战提出解决方案。

作一个可信赖的中间人来协调援助³²

世界银行处于国际发展援助机制的核心，众所周知，国际发展援助机制是很多援助国通过双边而非多边努力来实行的，是分散、复杂以及混乱的。如前面提到，从理论上讲，通过集中资源和信息，世界银行应该能够促进援助关系的双方都大规模降低交易成本。

但是主要的援助国，比如美国、日本和英国，都坚持不依赖世界银行。相反他们维持和扩展各自独立的援助机构和过程，援助国的各种不同要求造成了受援国政府过度扩张。援助国政府总是通过几十个扩声筒对发展中国家喊话，这些传声筒既包括他们自己的国家援助机构，也包括同几个多边机构（UNDP、世界银行、IMF、世界卫生组织、WTO 等）的共同特殊倡议。结果就是已经过度扩张的穷国政府还要将其大多数时间和精力用在强化和维持同这些捐款国的关系以及按照他们的吩咐行事。

即使当捐款国通过世界银行，他们也会持续地利用特别要求、特别资金以及附加程序来阻碍世界银行的作用。这可以从世界银行增加的“信任基金”（trust funds）实践得到验证。这些资金是给世界银行用于特别用途——常常用来补充世界银行的核心工作。正如英国前政府援助官员所描述，“我们在世界银行内建立确定优先性和原则的详尽的机制，作为捐款国我们可以通过设立独立的财政激励来使世界银行做我们希望其做的，从而避开上述机制。”³³

在最高层，捐款国相互讨论如何更好地协调、统一以及联合他们的援助努力。³⁴据说，实际上的进展程度仍然不高。比如，捐款国已经同意使其援助合理的领域是公共金融责任。世界银行、欧洲委员会和英国国际发展部 2004 年完成的联合评估报告强调调整的规模，认为存在过多的各种审计以及过高的国家内部的交易成本，这同国际发展伙伴之间信息共享不足是联系在一起的。³⁵这些发现强调

³² 下面部分出自 Ngaire Woods, “Power Shift: Do We Need Better Global Economic Institutions?” London: Institute of Public Policy Research, 2007.

³³ Masood Ahmed, “Votes and Voice: Reforming Governance at the World Bank,” in Nancy Birdsall, ed., *Rescuing the World Bank: A CGD Working Group Report and Selected Essays*, Washington, DC: Center for Global Development, 2006, p.90.

³⁴ OECD, “Harmonization, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunities,” Background Paper for the High-Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, February 28- March 2, 2005; OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, Paris, 1996.

³⁵ R. Allen, S. Schiavo-Campo, and T. Columkill-Garrity, *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*, Washington, DC: World Bank, 2004.

了协调与所有权讨论与实际捐款实践之间的鸿沟，捐款实践既没有相互协调，也没有同援助接受国内部的工具或制度相联系。

捐款国承诺协调和所有权的重要结果就是没能解决援助机构之间的竞争，这些机构在谁将领导协作和所有权上相竞争。OECD/发展援助委员会（DAC）成为了辩论的论坛。从实践的观点来看，世界银行更应该对此进行领导，因为世行正在领导削减贫困战略进程（Poverty Reduction Strategy Process, PRSP），并且通过这些活动增加了自身的作用。但是，从根本上说 UNDP 更适合准备领导国家发展战略和正式的对话机制。结果就是某种程度上恶化了局势，DFID、世界银行、IMF、UNDP 以及其他双边协定的官员似乎正在为谁在制定国家战略上起领导作用而相互争论。同时在巴黎，捐款国建立了成员间高层合作与协调的详细协定。这是国家带头制定自己解决方案的场所。

世界银行具有潜力成为讨论发展援助的优秀多边论坛，同时也可以促进集中发展援助的分配收益。最近世界银行 IDA 的补充就是这点的明确例证，这些补充不仅是捐助国最大笔的捐助，而且也包括了新的捐助国。但是，将此推动成为更为一致的关于援助的多边制度首先仍然需要获得捐助国和接受国的信任。如果捐助国认为世界银行的项目是某些股东，比如美国的政治反映，他们就会提出自己的援助计划。因为这个原因，世行内的治理改革极为关键。

改革世界银行的治理

为了防止政治影响，世界银行成立时，在其援助和治理结构上都有防止政治干预的制度保证。当世界银行将总部设在华盛顿之后，这些保证很快就被置于一旁，美国执行董事的同意明显成了世界银行任何一笔贷款的必要条件。³⁶但是，从世界银行成立以来，它一直在转变。世界银行的资金结构不再过于依赖美国，其他国家已经成了世界银行的主要股东和利益相关者。但是，世行的治理结构并没有跟上。实际上，在治理结构改革上，世行的进展还不如 IMF。三项具体的改革十分重要。

（1）行长

世界银行行长，同 IMF 总裁一样，都是重要的议题。IMF 在总裁遴选过程中已经做了某些开放，但是世界银行仍然没有。实际上，过去两任行长的遴选都是任命了美国政府官员，这就导致了一种感觉世界银行紧密地同美国政治当局联系在一起。世界银行选择美国行长的最初逻辑是没有问题的。世界银行需要获得美国政治体系（肯定世界银行协定）和华尔街（世界银行从华尔街获得资金）的信任。但是后来，世界银行的资金和活动已经不再过度依赖美国和其他担保人，

³⁶ Ngaire Woods, *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006, chapter 1.

目前其资金更多来自于世界银行的净收入（来自自愿的借款国）、投资收入以及世行通过贷款投资建立的投资等级。现在没有必要使世界银行对美国比对其他国家更负责。实际上，确保问题已经转移到了新兴经济体，需要吸引他们成为世界银行的自愿借款国以及按照他们的方式成为捐款国。世界银行最近聘任中国人林毅夫为首席经济学家。但是，这并没有克服美国任命（再任命）行长的责任性偏见。很明显，让世界银行在全球合作中发挥更积极作用的第一步就是修订行长遴选程序。

（2）决策程序

世界银行的决策程序也一直没有改变。现在还没有关于加权投票和计算配额和投票权公式改革的讨论。IMF 已经进行了一定的改革，但是世界银行仍然没有。世界银行的投票权重是历史的偶然。世界银行照搬了 IMF 的配额结构，仅做了微小调整。但是，世界银行的使命是不同的。世界银行的重任应该反映其目标：世界银行要成为发展援助的协调者，其相应责任同捐款国相联系。世界银行需要合理地组织，代表团要评估与提出加权的投票结构，使其对世界银行自身的活动更有责任。

世行优惠贷款基金（国际开发协会）补充谈判的成功值得一提。在沃尔福威茨任世行行长期间，谈判处于僵局，其继任者罗伯特·佐利克小心地将这个问题重新提出。中国和埃及（还有其他国家）作为新的捐助国的加入一定程度上强化了 IDA 的信心，而且记录也表明保证要增加自身的资金。

（3）理事会和总部所在地

理事会的作用和总部所在地是世行治理结构改革的第三和最后重要部分。像 IMF 一样，世界银行有一个常驻理事会和理事会。但是常驻理事会同 IMF 的常驻理事会工作方式不同。世行常驻理事会的工作都分配给委员会，通过委员会，世行发挥更为积极的作用，比如监督质量管理和发展效率等。质量监督的作用是很重要的，因为世行使命十分广泛，其成功很难评估。世行的很多目标都是长期的，并且是难于评估的。世行不应该排挤私人资金，高成功率可能意味着世界银行承担了很小的风险。因为这些原因，董事会的监督作用是很重要的，尽管目前对贷款的微观管理仍然多有批评。

世界银行的缺点在于它并不是一个发展援助的长期议程设定和有效多边合作的论坛。无论是常驻理事会还是理事会都没能发挥有力的议程设定作用或者多边合作的论坛。这一事实在于关于发展援助的多边讨论多在 OECD 的发展援助委员会进行，尽管很多人认为这个集团并不具有代表性。最近联合国建立了一个新的论坛：发展合作论坛（Development Cooperation Forum）。

世界银行治理已经改变的一个领域就是分散化。世界银行在一些案例中对它

的国家分支授予了重要权力，使得世界银行的发展贷款和建议可以更接近受援国的优先目标。在几个例子中，这被证明是非常成功的战略。在此基础上，世界银行整体的治理要素应该改革，以更好地赢得成员国信任，世界银行需要他们的合作，也会为世界银行作为一个发展援助的合作论坛注入活力。

总之，世界银行能够也应该在更好地管理国家间和国家内经济增长上发挥关键作用，从而确保全球经济的稳定性和平等。世界银行能够做到这一点，世行不要将其研究和优先目标仅限于更为实用的和建立在经验基础上的政策建议，也要更平衡地强调单个国家所无法影响的全球制约，包括商品价格的波动、能源价格、援助分配和气候变化。一个改革了的世界银行能够成为有效的多边合作和对这些议题进行治理的论坛。

降低不稳定和不平衡，提高多边治理，发展制度需要三步改革：

- 1、重新定位世界银行的研究和政策，要有更为实用和经验导向的发展政策建议和强调单个国家无法影响的对发展问题的全球制约；
- 2、进一步促进世界银行作为一个可信任的援助协调中间人的作用；
- 3、改革世界银行的治理（从行长、决策机构、结构和董事会所在地开始）。

结论

本项报告开始于对世界经济比以前时代变得更加不稳定、不平等以及缺少治理的观察。我强调更好的治理将降低全球经济中的不稳定和不平等，而 WTO、IMF 以及世界银行会在其中发挥重要作用。

WTO 关注于所有成员国的共同需要，要限制贸易谈判的议程，集中于所有国家真正共同承认的一组目标。这将会支持国际贸易规则（以及规则的执行），从而对那些采取促进工业化的实验政策的国家而言，发展的梯子才不会被撤掉。最后，WTO 应该在信息发布、监督和执行贸易规则上发挥更积极的作用，尤其是当贸易双方规模和谈判权力不平等时。通过这些方式进行治理，全球贸易安排将会更好地支持稳定和发展，从而超越发达工业国家的小集团，他们一直主导贸易规则及其实施。

IMF 是货币政策和金融稳定多边谈判的必要论坛。在提供信息、建议和支持遭到自身难以控制力量打击的成员国方面，IMF 能够发挥关键作用。但是 IMF 过于被认为是美国或者是 G7 的标准、价值和意识形态的推广者。有效的 IMF 需要根本改变其结构，包括总部所在地的改变，权威、运行与信息搜集的分散化，

以及能为有需要的成员提供可行的、经过验证的建设的改组。IMF 改革的障碍在于缺少信任和权威的论坛，在其中改革问题可以被谈判和达成协议。也就是说，改革后的 IMF 能够降低外部冲击的影响，这些外部冲击会加剧全球经济的不稳定和不等。

最后，世界银行的成立就是为了支持确保全球经济所有部分的增长，以及资助确保惠及社会内部所有成员的繁荣。世界银行在今天的全球经济中也能发挥这样的作用。但是，如果世界银行要同已经发生变化的全球援助、投资和新兴国家和发展中国家政策相适应，世界银行就需要治理结构的改革。像 IMF 一样，世界银行必须改革调整，从而获得主要新股东的信任，如果世界银行能成为一个可信的多边论坛，在其中国家就可以准备谈判，并在全球发展议题上展开合作。

(曲博译，牛津-普林斯顿全球经济治理项目博士后 2008-2010 年)



Global Economic Governance Programme

Centre for International Studies | Department for Politics and International Relations



Working Papers

The following GEG Working Papers can be consulted at www.globaleconomicgovernance.org/papers.php

2008

Ngaire Woods	WP 2008/46 'Governing the Global Economy: Strengthening Multilateral Institutions' (Chinese version)
Nilima Gulrajani	WP 2008/45 'Making Global Accountability Street-Smart: Re-conceptualising Dilemmas and Explaining Dynamics'
Alexander Betts	WP 2008/44 'International Cooperation in the Global Refugee Regime'
Alexander Betts	WP 2008/43 'Global Migration Governance'
Alastair Fraser and Lindsay Whitfield	WP 2008/42 'The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors'
Isaline Bergamaschi	WP 2008/41 'Mali: Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership'
Arunabha Ghosh	WP 2008/40 'Information Gaps, Information Systems, and the WTO's Trade Policy Review Mechanism'
Devi Sridhar and Rajaie Batniji	WP 2008/39 'Misfinancing Global Health: The Case for Transparency in Disbursements and Decision-Making'
W. Max Corden, Brett House and David Vines	WP 2008/38 'The International Monetary Fund: Retrospect and Prospect in a Time of Reform'
Domenico Lombardi	WP 2008/37 'The Corporate Governance of the World Bank Group'

2007

Ngaire Woods	WP 2007/36 'The Shifting Politics of Foreign Aid'
Devi Sridhar and Rajaie Batniji	WP 2007/35 'Misfinancing Global Health: The Case for Transparency in Disbursements and Decision-Making'
Louis W. Pauly	WP 2007/34 'Political Authority and Global Finance: Crisis Prevention in Europe and Beyond'
Mayur Patel	WP 2007/33 'New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision Making in the WTO'
Lindsay Whitfield and Emily Jones	WP 2007/32 'Ghana: Economic Policymaking and the Politics of Aid Dependence' (revised October 2007)

Isaline Bergamaschi	WP 2007/31 'Mali: Patterns and Limits of Donor-driven Ownership'
Alastair Fraser	WP 2007/30 'Zambia: Back to the Future?'
Graham Harrison and Sarah Mulley	WP 2007/29 'Tanzania: A Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System?'
Xavier Furtado and W. James Smith	WP 2007/28 'Ethiopia: Aid, Ownership, and Sovereignty'
Clare Lockhart	WP 2007/27 'The Aid Relationship in Afghanistan: Struggling for Government Leadership'
Rachel Hayman	WP 2007/26 "'Milking the Cow": Negotiating Ownership of Aid and Policy in Rwanda'
Paolo de Renzio and Joseph Hanlon	WP 2007/25 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence'
2006	
Lindsay Whitfield	WP 2006/24 'Aid's Political Consequences: the Embedded Aid System in Ghana'
Alastair Fraser	WP 2006/23 'Aid-Recipient Sovereignty in Global Governance'
David Williams	WP 2006/22 "'Ownership," Sovereignty and Global Governance'
Paolo de Renzio and Sarah Mulley	WP 2006/21 'Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches'
2005	
Lindsay Whitfield	WP 2006/24 'Aid's Political Consequences: the Embedded Aid System in Ghana'
Alastair Fraser	WP 2006/23 'Aid-Recipient Sovereignty in Global Governance'
David Williams	WP 2006/22 "'Ownership," Sovereignty and Global Governance'
Paolo de Renzio and Sarah Mulley	WP 2006/21 'Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches'
2005	
Andrew Eggers, Ann Florini, and Ngaire Woods	WP 2005/20 'Democratizing the IMF'
Ngaire Woods and Research Team	WP 2005/19 'Reconciling Effective Aid and Global Security: Implications for the Emerging International Development Architecture'
Sue Unsworth	WP 2005/18 'Focusing Aid on Good Governance'
Ngaire Woods and Domenico Lombardi	WP 2005/17 'Effective Representation and the Role of Coalitions Within the IMF'

Dara O'Rourke	WP 2005/16 'Locally Accountable Good Governance: Strengthening Non-Governmental Systems of Labour Regulation'.
John Braithwaite	WP 2005/15 'Responsive Regulation and Developing Economics'.
David Graham and Ngaire Woods	WP 2005/14 'Making Corporate Self-Regulation Effective in Developing Countries'.

2004

Sandra Polaski	WP 2004/13 'Combining Global and Local Force: The Case of Labour Rights in Cambodia'
Michael Lenox	WP 2004/12 'The Prospects for Industry Self-Regulation of Environmental Externalities'
Robert Repetto	WP 2004/11 'Protecting Investors and the Environment through Financial Disclosure'
Bronwen Morgan	WP 2004/10 'Global Business, Local Constraints: The Case of Water in South Africa'
Andrew Walker	WP 2004/09 'When do Governments Implement Voluntary Codes and Standards? The Experience of Financial Standards and Codes in East Asia'
Jomo K.S.	WP 2004/08 'Malaysia's Pathway through Financial Crisis'
Cyrus Rustomjee	WP 2004/07 'South Africa's Pathway through Financial Crisis'
Arunabha Ghosh	WP 2004/06 'India's Pathway through Financial Crisis'
Calum Miller	WP 2004/05 'Turkey's Pathway through Financial Crisis'
Alexander Zaslavsky and Ngaire Woods	WP 2004/04 'Russia's Pathway through Financial Crisis'
Leonardo Martinez-Diaz	WP 2004/03 'Indonesia's Pathway through Financial Crisis'
Brad Setser and Anna Gelpern	WP 2004/02 'Argentina's Pathway through Financial Crisis'
Ngaire Woods	WP 2004/01 'Pathways through Financial Crises: Overview'



The Global Economic Governance Programme was established at University College in 2003 to foster research and debate into how global markets and institutions can better serve the needs of people in developing countries. The three core objectives of the programme are:

- to conduct and foster research into international organizations and markets as well as new public-private governance regimes
- to create and develop a network of scholars and policy-makers working on these issues
- to influence debate and policy in both the public and the private sector in developed and developing countries

The Global Economic Governance Programme
University College, Oxford OX1 4BH

Tel. +44 (0) 1865 276 639 or 279 630

Fax. +44 (0) 1865 276 659

Email: geg@univ.ox.ac.uk

www.globaleconomicgovernance.org