

IMF 监督制度的晚近修改 能否解决国际货币体系所受威胁？

韩 龙^{*}

摘 要 IMF 的监督制度是 IMF 最为重要的制度之一。由于 IMF 双边监督在传统上偏重汇率,加之多边监督与双边监督相分离,IMF 无法全面捕捉国际货币体系所受威胁。鉴于此,IMF 晚近再度修改其监督制度,将多边监督与双边监督合并、结合在一起,并前所未有地为多边监督建章立制,此外还加大了对会员国国内经济和金融政策的监督,试图实现 IMF 监督对国际货币体系所受威胁来源的全覆盖。但是,由于对国际货币体系的多边监督因缺乏会员国的义务承担而软绵无力,而《新决议》的指导性质又使 IMF 执法监督受挫,加之《新决议》对汇率偏向的纠偏效果有限,因此,IMF 监督制度的改革恐难完成维护国际货币体系稳定,解除其所受风险威胁的使命。

关键词 IMF 监督制度 晚近发展 汇率偏向 合并监督 威胁未解

国际货币基金组织(International Monetary Fund,以下简称 IMF)的监督,通常又称《国际货币基金组织协定》(以下简称《协定》)第 4 条项下的监督,是 IMF 履行《协定》赋予的职责、督促会员国履行《协定》义务所倚重的主要手段,从其诞生之始即被认为是 IMF 活动和职责的“核心支柱”。〔1〕近四十年来,IMF 为改进监督,三度对《协定》相关规则进行明确。而 IMF 监督制度的晚近最新发展主要体现在:①2012 年 7 月 IMF 执行董事会通过的《双边和多边监督的决议》(Decision on Bilateral and Multilateral Surveillance,以下简称《新决议》);②2012

^{*} 中南财经政法大学法学院教授。本文为作者主持的 2013 年国家社会科学基金重大项目“人民币国际化的法律问题研究”(项目编号:13&ZD180)的阶段性研究成果。

〔1〕 James M. Broughton, *The International Monetary Fund*, 1979—1989: *Silent Revolution*, IMF, 2001, p. 67.

年 10 月 IMF 发布的《对第 4 条项下磋商监督的指导说明》(Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultations)(以下简称《指导说明》);③2014 年 7 月 IMF 发布的《2014 年三年度监督审查报告》(2014 Triennial Surveillance Review)(以下简称《报告》)。就以上三者的关系而言,《新决议》是 IMF 监督新规的主要载体,《指导说明》是 IMF 指示 IMF 人员在执法监督中需要把握的监督要点,《报告》则构成 IMF 依据以上二者开展监督实践的最新总结,而这种总结也为我们观察 IMF 监督制度的最新发展提供了经验总结和实证资料。

在风险和溢出效果构成世界经济头等问题并理应成为 IMF 监督核心的情况下,^[2]IMF 的监督改革一方面关系到全球一体化条件下国际货币体系及其包含的国际汇率体系的稳定,另一方面则影响着各会员国的权利、义务和利益,对国际社会和我国的重要性不言自明,特别是在学界对此修改尚未深入研究的情况下更是如此。故本文首先对《新决议》出台前的 IMF 监督制度及其存在的缺陷进行考察,以期为研究及比较 IMF 监督制度的晚近修改提供基础和背景,之后重点对 IMF 监督制度晚近修改进行提炼和剖析,并对这一修改,特别是其局限性进行分析和评价,最后对这一研究发现之于我国的重要启示进行揭示。

一、《新决议》出台前的 IMF 监督制度

IMF 的监督制度,是《协定》以及 IMF 的其它规范性文件,为敦促会员国履行《协定》第 4 条项下的义务,规定 IMF 与会员国就会员国的政策措施进行磋商而建立的制度。建立这一制度的主要目的,在于维护国际汇率体系及其所隶属的国际货币体系的稳定。在《新决议》出台前,IMF 监督制度由两部分构成:《协定》确立的 IMF 监督的基本制度;2007 年 6 月 IMF 执行董事会通过的《对会员国政策双边监督的决议》(Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies,以下简称《2007 年决议》)对《协议》进行的明确和发展。这一制度所具有的内容和特征决定着 IMF 监督的成色。

(一)《协定》确立的 IMF 监督的制度框架

现行的 IMF 监督制度,滥觞于 20 世纪 70 年代因应布雷顿森林体系崩溃而诞生的牙买加体系。具体来说,在布雷顿森林体系崩溃后的 1976 年 1 月,IMF 下设的“国际货币制度临时委员会”在牙买加达成了《牙买加协议》,以此为基础制定的《IMF 协定第二修正案》(以下简称《第二修正案》)于 1978 年 4 月经由 IMF 法定多数会员国通过而生效,牙买加体系就此形成。牙买加体系对《协定》进行的一项重大修改是放弃布雷顿森林体系的钉住汇率制,转而实行自由汇率制,即在牙买加体系下各国有权选择自己的汇率安排。但在各国自由选择汇率安排的情况下,如何维护国际汇率体系和国际货币体系稳定的问题凸现出来。《协定》采取的办法是:一方面在修改后的第 4 条第 1 节对会员国施以相应的义务,另一方面,在第 4 条第 3 节中规定 IMF 对以上义务进行监督,以防会员国义务落空。IMF 在《协定》第 4 条项下的监督制度由此而生。

[2] IMF, 2014 *Triennial Surveillance Review—Overview Paper*, IMF, 2014, p. 8.

就《协定》对会员国施加的义务而言,《协定》第4条第1节在对国际货币体系的目的和目标进行序言式的揭示之后,^{〔3〕}为会员国规定了总体义务和具体义务。前者要求各会员国保证同IMF和其它会员国进行合作,以保障有秩序的外汇安排,并促进汇率体系的稳定。后者作为贯彻实施前者的重要手段,为会员国规定了四项具体义务。前两项为国内政策义务,要求会员国努力将经济和金融政策引向有助于有序的、伴随合理价格稳定的经济增长的目标上;要求通过培育有序的基本经济及金融条件和不产生紊乱的货币体系,寻求促进稳定。后两项为对外义务,其中一项主要义务是禁止操纵汇率或国际货币体系来妨碍国际收支的有效调整或取得对其他会员国的不公平竞争优势。另一项是要求会员国采取同第4条第1节所担义务相一致的外汇政策,因其内容十分不确定,^{〔4〕}故常被忽略。

为了保障以上义务的落实,《协定》第4条第3节规定由IMF对会员国的义务实施监督,但对不同的义务作出了差异化的处理。其中,该节第1项规定,IMF应监督(oversee)国际货币体系以保障其有效运行,应监督各会员国是否遵守该条第1节规定的义务。第2项是监督会员国汇率政策的特别规定,要求IMF对各会员国的汇率政策实行严密监督(firm surveillance),并应制定具体原则,以对会员国的汇率政策提供指导。对比此两项规定,可以发现第2项规定将会会员国的汇率政策从涵盖广泛的第1项规定中单挑出来,要求IMF实行严密监督。这样,第1项监督的对象实际上只剩下了国际货币体系和《协定》第4条第1节前两项规定的会员国在国内政策上的义务,对此《协定》仅要求IMF进行一般监督,而非严密监督。

如上所示,《协定》不仅要求IMF对会员国的汇率政策实行严密监督,而且还指示IMF制定指导会员国汇率政策的原则。这一规定为IMF推出此类原则提供了法律依据和授权。据此,IMF执行董事会在《新决议》出台前,先后两次通过相关决议:第一次是1977年4月通过的、于次年随着《第二修正案》生效而生效的《汇率政策监督决议》(Decision on Surveillance over Exchange Rate Policies,以下简称《1977年决议》);第二次是前述《2007年决议》。《2007年决议》取代《1977年决议》,构成《新决议》出台前IMF监督制度的又一重要内容。

(二)《2007年决议》的重要修改:外部稳定原则的引入

《2007年决议》由三个部分和一个附件组成,其内容深受《协定》第4条上述规定的影响。第一部分规定了IMF对会员国履行《协定》第4条第1节项下义务进行监督的范围和形式。第二部分规定了指导会员国实施汇率政策的四项原则,同时规定了IMF在监督会员国汇率政策过程中需要审查并与会员国商讨的情形。第三部分规定了监督程序。此外,该《决议》还包

〔3〕《协定》的相关内容:“鉴于国际货币体系的主要目的是提供一个便利国与国之间商品、劳务和资本的交流和保持经济健康增长的框架,鉴于(国际货币体系的——作者注)主要目标是持续发展保持金融和经济稳定所必要的有秩序的基本条件。”

〔4〕IMF, *Article IV of the Fund's Articles of Agreement: An Overview of the Legal Framework*, IMF, 2006, p.16.

含了一个明确汇率操纵含义的附件。^{〔5〕}与《1977 年决议》相比,^{〔6〕}《2007 年决议》的修改主要体现在:引入外部稳定作为双边监督的统领原则,对指导会员国汇率政策的原则及需要审查的情形进行修改,并在附件中对汇率操纵进行明确等。^{〔7〕}其中,外部稳定的引入与 IMF 监督制度存在的漏洞直接相关,故以下对此进行重点考察。

在牙买加体系下,IMF 的核心任务是维护国际汇率体系(而非汇率)的稳定。为此《协定》第 4 条第 1 节规定会员国具有促进国际汇率体系稳定的义务,第 3 节要求 IMF 对会员国的汇率政策实行严密监督。但如何衡量和指引会员国履行这一义务,长期以来无据可依,为此《2007 年决议》引入了外部稳定作为衡量标准。所谓外部稳定是指一国国际收支状况不会或不太可能导致破坏性汇率变动的状况。^{〔8〕}外部稳定在其被引入后对于 IMF 监督制度主要注入了以下元素:

第一,外部稳定构成衡量会员国汇率义务、特别是会员国汇率是否在促进国际汇率体系稳定的衡量基准。由于国际汇率体系的稳定取决于各国汇率是否稳定,而各国汇率的稳定又取决于其国际收支状况,因此,《2007 年决议》规定实现国际汇率体系稳定的最有效方法是每个会员国都实施能够促进本国外部稳定的政策,^{〔9〕}即如果会员国的国际收支不会或不大可能引发破坏性的汇率变动,该会员国就履行了促进国际汇率体系稳定的义务。

第二,外部稳定亦厘定了会员国国内政策义务的衡量方法。前已述及,《协定》第 4 条第 1 节除包含汇率等对外政策义务之外,还包含了会员国国内政策义务。那么,会员国国内政策与以上外部稳定、国际汇率体系稳定是什么关系呢?《2007 年决议》明确规定,会员国实施的国内经济和金融政策如果能够促进国内稳定,则这些政策也在促进外部稳定。IMF 不要求会员国为了外部稳定而改变能够促进国内稳定的国内政策。^{〔10〕}可见,衡量国内政策的首要标准是国内稳定,促进国内稳定的国内政策既在促进外部稳定,因而也在促进国际汇率体系的稳定。总之,《2007 年决议》以外部稳定为中心,将监督重点放在对外部稳定具有重要影响的汇率政策以及相关政策上,以此评估会员国的内外政策是否在促进外部稳定。

二、《新决议》出台前 IMF 监督制度存在的缺陷

《2007 年决议》甫一出台,就在 2007—2008 年全球金融危机的冲击下暴露出严重破绽。

〔5〕 IMF, *Bilateral Surveillance over Members' Policies, Executive Board Decision*, IMF, June 2007, paras. 2, 14.

〔6〕 《1977 年决议》由三部分组成:第一部分是 general principles;第二部分是会员国实施汇率政策的三项原则;第三部分是对 IMF 如何监督会员国汇率政策而制定的指导原则,规定了 IMF 需要审查并与会员国商讨的 6 种情形。

〔7〕 韩龙:“IMF 汇率监督制度的新发展及其对策”,《法商研究》2008 年第 2 期,页 119—121。

〔8〕 IMF, *supra* note 5, para. 4.

〔9〕 IMF, *supra* note 5, para. 4.

〔10〕 IMF, *supra* note 5, para. 6.

那么,IMF的上述监督制度存在哪些缺陷,从而促使出台《新决议》进行修补呢?检讨IMF监督缺陷,离不开对IMF监督结构的分析。根据法律依据的不同,《协定》第4条将IMF的监督分为双边监督与多边监督,IMF执行董事会通过的历次决议一直恪守这一区分。^[11]双边监督的依据是《协定》第4条第3节第2项有关IMF应严密监督会员国汇率政策的规定,以及该节第1项有关IMF应监督会员国是否遵守第4条第1节项下的义务的规定。因此,双边监督是IMF就会员国是否遵守《协定》第4条第1节规定的汇率义务以及其它义务而进行的监督。监督的任务是依据以上规定,对会员国的政策进行评估并提出建议。而多边监督的依据一般认为是《协定》第4条第3节第1项有关IMF“应监督国际货币体系以保障其有效运行”的规定。^[12]IMF的多边监督采取发布《世界经济展望报告》《全球金融稳定报告》等形式,此二者分别对世界经济状况、全球金融市场及其前景进行分析和预测。总之,多边监督聚焦于全球经济、金融和整个国际货币体系,而不是单个会员国的政策。此外,与双边监督不同,多边监督在传统上并不试图提出一套全面的政策建议。这样的监督制度和结构存在什么缺陷呢?

(一)双边监督存在汇率偏向

所谓汇率偏向(exchange rate bias),是指IMF传统的双边监督过度聚焦会员国的汇率政策及其溢出效果,而对会员国的国内政策及其溢出效果的监督却十分有限的不对称现象。汇率偏向问题导源于《协定》的规定。

对构成双边监督基石之一的《协定》第4条第1节的义务规定进行比较可以发现,《协定》对会员国对内、对外义务的规定呈现出“内柔外刚”的特点。第1节第1、2项对于会员国国内政策规定的是“尽力型”的柔性义务,只要求会员国尽力促进国内增长和稳定,而无须实现相应的结果。与此形成对照的是,该节第3、4项有关会员国对外政策的义务规定,却要求会员国实现特定结果,而不仅仅是尽力而为。不止于此,对于对外政策,由于其事关外部稳定,IMF要求会员国在采取这些政策时须考虑这些政策对其他会员国的影响。而对于国内政策,由于衡量的标准是国内稳定,只要其能够增进国内稳定,会员国就没有义务改变这些政策,即便作出这样的改变能够增进国际汇率体系的稳定。^[13]《协定》对会员国国内政策与汇率政策的失衡处置,源于《第二修正案》。在此之前,《协定》仅关注汇率政策,但随着牙买加体系自由汇率制的建立,国内经济和金融政策无疑会对《协定》要维护的国际汇率体系稳定产生重要影响,因此,应纳入到会员国的义务之中。但是,另一方面,会员国对于在国内政策上过度让权给IMF心存忧虑。作为平衡的结果,会员国在国内政策上只承担了“柔性义务”。

以上“有差别”的义务,也导致了《协定》第4条第3节对IMF监督职责的差异性对待。《协定》第4条第3节第2项强调对会员国汇率政策要实行严密监督。而第1项仅要求IMF

[11] See IMF, *The Fund's Mandate—The Legal Framework*, IMF, February 2010, pp. 4–10.

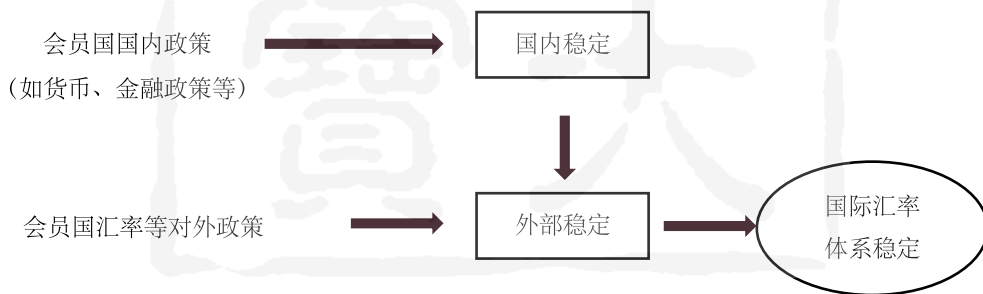
[12] IMF, *Bilateral and Multilateral Surveillance, Executive Board Decision*, IMF, July 2012, para. 1.

[13] IMF, *supra* note 11, p.6.

对会员国的国内政策进行一般监督。^{〔14〕}可见,《协定》在规规定 IMF 监督职责时,也将对会员国汇率政策的监督置于其它政策之上,出现“厚此薄彼”的汇率偏向。

IMF 在会员国对内与对外政策之间进行过度区分导致的结果是:会员国国内政策对国际汇率体系和国际货币体系的影响没有得到应有的承认。根据《2007 年决议》,汇率政策能够直接影响外部稳定和国际汇率体系稳定,而国内政策则只能间接地通过国内稳定发生此种影响。《2007 年决议》仅要求会员国考虑汇率政策的外部效果,而不用考虑没有引发国内不稳定的国内政策的对外影响,导致 IMF 对会员国国内政策的监督受限,主要体现有二:一是在会员国国内政策在促进国内稳定的情况下,根据《2007 年决议》有关促进国内稳定的国内政策同时亦在促进国际汇率体系稳定的定式,即便国内政策对国际汇率体系产生了不良的溢出效果,IMF 的双边监督也不能干预。二是即便会员国国内政策造成国内不稳定,根据《2007 年决议》,只要国内政策的不良溢出效果不是通过会员国国际收支渠道传导,而是通过其它渠道溢出,双边监督也不能干预。这就造成了 IMF 对会员国政策的监督存在涵盖范围不周、留有漏洞的弊端。一些会员国对《2007 年决议》表达严重不满,认为其将 IMF 的监督缩小为汇率监督。^{〔15〕}不可否认,会员国的汇率政策对国际汇率体系具有重要影响,但会员国的所有政策都事关其内外平衡,并最终会影响国际货币体系的运行。既然所有政策的结合共同铸就了最终的结果,那么,对会员国政策实行“内外有别”差异性对待则必然会付出代价。

图 1 《2007 决议》对会员国政策与国际汇率体系稳定关系的处置



(二) 多边、双边监督相分离且多边监督存在严重弊端

与双边监督不同,《协定》第 4 条第 3 节第 1 项有关 IMF 监督国际货币体系以保障其有效运行的规定,构成 IMF 多边监督的法律依据。多边监督与双边监督法律依据的不同导致二者各行其道,大相径庭。相比较而言,一方面,多边监督关注的国际货币体系远大于双边监督聚焦的国

〔14〕 虽然《协定》第 4 条第 3 节第 1 项规定 IMF 应监督各会员国在该条第 1 节项下的义务,虽然第 1 节规定的义务包括了会员国的对内和对外义务,但由于第 3 节第 2 项将汇率政策单挑出来进行严密监督,因此,第 3 节第 1 项中的一般监督对象实质上只剩下了会员国的国内政策。

〔15〕 IMF, 2011 *Triennial Surveillance Review—Review of the 2007 Surveillance Decision and the Broader Legal Framework for Surveillance*, IMF, August 2011, p. 11.

际汇率体系,也就是说,多边监督的规定较之于双边监督的规定要宽泛得多。同时,保障国际货币体系有效运行所涉及的问题也广于国际货币体系本身,其中就包括了全球经济和金融稳定等。^{〔16〕}可见,多边监督担负的潜在责任重大。但另一方面,多边监督的法律框架却逊色于双边监督。与双边监督相比,《协定》没有就实现IMF监督国际货币体系的职能为会员国规定实体性义务,没有要求会员国为维护国际货币体系有效运行而改变其政策。相反,有关多边监督的规定属于会员国程序性义务,如要求会员国与IMF进行磋商等。此外,与双边监督制度借助IMF已通过的决议进行明确、丰富相比,IMF对多边监督尚未通过一项全面的决议。

多边、双边监督相分离且多边监督羸弱导致的一大后果,就是会员国的国内政策在很多情况下既不受IMF的双边监督,也不受其多边监督。如上所述,对于会员国国内政策在促进国内稳定情况下产生的不良溢出效果,以及在国内不稳定但非经国际收支渠道产生的不良溢出效果,IMF的双边监督由于外部稳定标准的限制而无能为力,而多边监督由于缺乏会员国实体性义务承担,更不能介入,从而导致会员国以上国内政策的负面外部性逃脱了IMF的监督体系。双边监督与多边监督相脱离导致的监督盲区,无疑使国际货币体系面临重大隐患。

此外,多边监督本身也存在严重缺陷。对会员国合作义务的范围厘定过窄,对会员国金融政策关注不够,都是例证。《协定》第4条第1节的总体义务,要求会员国为“保障有秩序的外汇安排,并促进汇率体系的稳定”之目的,与IMF和其他会员国合作。要实现国际汇率体系的稳定,毋庸置疑地需要国际货币体系的良好运行和全球货币金融的稳定,但《协定》第4条第1节的总体义务并没有将这些内容列为会员国进行合作的目的或目标。就金融政策而言,由于IMF对会员国国内政策的溢出效果监督受限,IMF对国际货币体系有效运行的核心元素——会员国金融政策对全球金融稳定的影响,在监督中没有给予应有的重视。^{〔17〕}然而,对全球经济造成重创的美国金融危机却源自于金融体系,并主要通过这一体系扩散,相比而言其对汇率体系产生的影响却是有限的。^{〔18〕}这表明只关注国际汇率体系而缺乏广泛视野,且对金融政策监督受限的多边监督,本身弊端重重。

可见,《新决议》出台前,IMF双边监督的覆盖范围欠缺,加之双边监督与多边监督的分离,特别是将没有引发国内不稳定的国内政策排斥在监督之外,导致IMF的监督无法全面覆盖会员国政策及其溢出效果,无法充分捕捉当今国际货币体系面临的所有风险来源,因而难以维护国际货币体系的稳定。这是IMF这样一个对国际货币体系负责的多边国际金融组织对世界性金融危机的严重性难以预见的主因。因此,要维护国际货币体系的稳定,就需要对上述缺陷进行弥补。

〔16〕 Ibid., pp.6—7.

〔17〕 Ibid., p. 10.

〔18〕 Ibid., p. 8.

三、IMF 监督制度的晚近主要修改

通观《新决议》以及《指导说明》《2014 年报告》，并与《2007 年决议》进行比较，可以看出《新决议》主要作出了以下修改：

(一)《新决议》统合了多边监督与双边监督

《新决议》对 IMF 监督制度的最大改革，莫过于将多边监督与双边监督统合在一起，共同纳入《协定》第 4 条项下开展的监督之中。《新决议》为什么要统合多边、双边监督？统合之后，多边监督与双边监督是什么关系？以下对这一改革两个重要方面进行考察。

1. 多边监督与双边监督之统合

在《新决议》出台前，IMF 一直沿循双边与多边监督分立的传统。面对自上世纪 30 年代以来全球最大规模的金融危机，IMF 作为负责国际货币体系稳定的国际组织，竟然无法预见危机的严重性和损害。这引起了 IMF 自身和国际社会的巨大反思。要求 IMF 在维护全球经济和金融稳定中发挥更大作用的议题，提上了日程。但是，《协定》第 4 条第 3 节提供的有扎实依据的监督授权仅限于双边监督，而双边监督则限于对会员国的政策，特别是汇率政策进行评估和提出建议。全球经济和货币金融体系的稳定问题成为双边监督的盲点。而担负国际货币体系稳定之责的多边监督主要是定期出刊的出版物而已。因此，在双边监督与多边监督二元分立的结构下，IMF 捕捉全球经济和金融体系所受威胁的能力受限。

然而，金融危机清楚地表明，国际货币体系所受威胁并没有来源限制。双边监督传统上关注的会员国汇率、国际收支固然会影响国际货币体系的稳定，但各国的国内政策，即便其有助于实现国内稳定，却仍然可能产生损害他国或国际货币体系的溢出效果，且这种效果并不一定通过双边监督关注的汇率或国际收支的渠道来传导，其它渠道也同样可以传导。IMF 在 2010 年 3 月发布的《将监督授权和模式现代化》中，明确表示一国对他国的溢出效果常受困于传统的双边监督，^[19]因此，IMF 需要在多边监督中考虑这种溢出效果对国际货币体系的影响。此外，国际货币体系还面临其它风险来源的威胁，如各国间的经济联系和相互作用、全球经济和金融体系的稳定状况。这也使得瞄准单一国家特定问题的双边监督无能为力。鉴此，IMF 需要通过改革，使其监督制度适应已经变化和正在变化的国际货币金融局势。

如何进行这样的改革，从《协定》的规定来看，无外乎双边监督与多边监督这两种渠道。但双边监督关注会员国的汇率政策和通过国际收支渠道发生对外影响的国内政策，是《协定》明确的规定和限定，除非各国依照《协定》对其进行修改，否则，仅靠 IMF 执行董事会行使《协定》的解释权，是无法超越《协定》的上述限定来完成改革的。在这种情况下，改革就聚焦到了多边监督及其与双边监督的关系处理上。

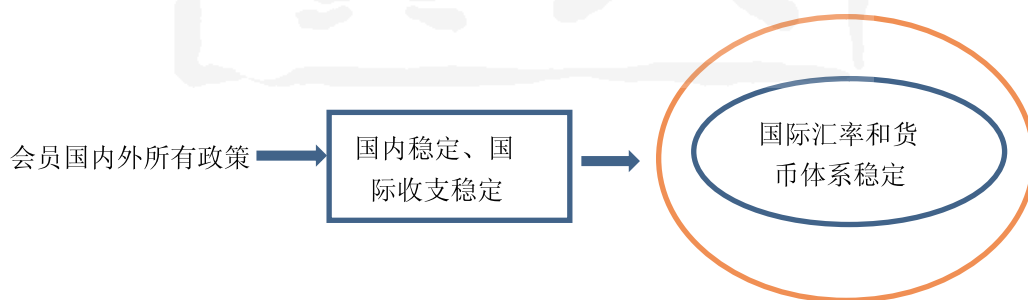
既然会员国政策不分内外，也不论是否通过会员国国际收支渠道，都会影响国际货币体系及其所含国际汇率体系，那么，IMF 之前将双边监督与多边监督分离，仅将会员国的汇率政策

[19] IMF, *Modernizing the Surveillance Mandate and Modalities*, IMF, March 2010, p. 9.

和通过国际收支渠道发生溢出效果的国内政策纳入双边监督,而将其它政策及其影响置于双边监督和多边监督之外,显然存在漏洞。恰当的制度设计应当将无论发生在国别层面、还是全球层面的关涉国际货币体系稳定的所有威胁,都纳入到 IMF 的监督范围。这表明除非改革 IMF 的监督体制,将双边监督与多边监督有效衔接起来,并使多边监督有效覆盖双边监督难以覆盖的威胁来源,否则,IMF 的监督就不足以保障国际货币体系有效运行。鉴此,《新决议》作出重大修改:完备多边监督,并将其纳入《协定》第 4 条项下的监督之中。正如 IMF 概括的那样,《新决议》建立了覆盖双边和多边监督的综合框架,特别是:第一,《新决议》建立起了双边与多边监督之间的认知联系,明确了多边监督聚焦全球经济和金融稳定的重要性。第二,《新决议》使《协定》第 4 条项下的监督磋商不仅覆盖双边监督,同时也覆盖多边监督,从而使 IMF 能够对影响全球稳定的会员国政策的溢出效果都给予关注。^{〔20〕}

《新决议》将双边监督与多边监督统合于《协定》第 4 条项下的监督之中,得益于 IMF 对会员国政策影响国际货币体系的认知突破。根据《2007 年决议》,会员国的政策要对国际汇率体系及其隶属的国际货币体系发生影响,需经由外部稳定的通道。但美国金融危机改变了这种认知。具体来说,对比之前的认知,新认知认为,会员国的政策对国际货币体系的影响,可以因会员国国际收支导致汇率破坏性变动(即外部不稳定)而产生,也可以不经以上传导而直接影响国际货币体系。这种影响既可能因会员国国内政策导致国内不稳定所致,也可能在国内稳定状态下产生;既可能由会员国政策这一单一因素所致,也可能与其它因素(如其它国家政策的溢出效果、国家间的经济联系等)交织而成。总之,会员国的国际收支、国内政策通过任何渠道产生的溢出效果,会员国之间的经济联系,这些因素的交织,都会影响国际货币体系的稳定。因此,《新决议》要求 IMF 就以上广泛因素产生的影响与会员国磋商,并首次敦促会员国关注其政策对全球稳定的影响,即便在这些政策促进国内稳定的情况下会员国没有义务改变之。^{〔21〕}

图 2 《新决议》对会员国政策与国际汇率体系稳定关系的处置



〔20〕 IMF, *Modernizing the Legal Framework for Surveillance — An Integrated Surveillance Decision*, IMF, July 2012, p. 2.

〔21〕 Thomas Cottier, Rosa M. Lastra, Christian Tietje, Lucia Satragno, *The Rule of Law in Monetary Affairs*, Cambridge University Press, 2014, p.220.

2. 统合后的多边监督与双边监督的关系处理

多边监督与双边监督统合之后,对国际货币体系所受以上广泛威胁如何分工处理呢?总的来说,《新决议》一方面将二者并轨,另一方面明确了二者的分工。

所谓双边监督与多边监督并轨,是将《协定》第4条项下的监督构成双边监督与多边监督的共同载体。正因为如此,《新决议》通常又被称为《合并监督决议》(Integrated Surveillance Decision),顾名思义,双边监督与多边监督结合在一起,共同构成《协定》第4条项下的监督。虽然双边和多边监督在《协定》第4条第3节中的依据不同,导致会员国在两类不同监督中具有不同的法律义务,但两类监督应当相互配合、相互为用,使国际货币体系面临的威胁,不论来源如何,都能够在IMF监督机制中得到捕捉。具体来说,在合并监督中,IMF在评估会员国政策和提出建议的双边监督中,应通晓多边监督包含的全球经济、金融状况,并与多边监督相一致,同时IMF的评估和建议还应考虑会员国政策在危及自身国际收支和国内稳定情况下对其他会员国的影响,以此打通两类监督。^[22]

将双边监督与多边监督并轨,不是要取消二者的存在,将二者混同。由于双边监督和多边监督的法律依据和法律规定不同,二者仍然是《协定》第4条项下两类并行的监督。那么,在《新决议》通过后,二者在捕捉国际货币体系所受威胁上是如何分工的呢?

首先,双边监督继续关注、评估会员国遵守《协定》第4条第1节规定的义务的情况,评估会员国政策对其国内稳定和国际收支的影响,其核心和焦点仍然是会员国国际收支状况导致的会员国的汇率稳定,仍然重视会员国国内不稳定通过国际收支渠道对国际汇率体系所生的影响。但《新决议》对《2007年决议》的一大突破就在于:如若会员国政策所致国内不稳定而产生的溢出效果影响到国际货币体系的稳定,但该影响非经会员国国际收支渠道传导,这种情形根据《2007年决议》不需要接受双边监督,但《新决议》要求对此进行双边监督,^[23]且这种情形只属于双边监督,而非多边监督。

其次,多边监督除须关注其传统上聚焦的全球经济、金融发展变化对国际货币体系稳定的影响之外,还须关注各会员国政策对国际货币体系的影响。这是《新决议》为多边监督开辟的新领地。根据《新决议》,会员国政策的溢出效果,无论其源自汇率、货币、金融、资本流动管理,也无论其传导借助何种渠道,即便其没有影响国内稳定而置于双边监督之外,但只要其影响国际货币体系有效运行,都要纳入《协定》第4条项下的多边监督之中,^[24]不至于成为IMF监督体系中的“漏网之鱼”。《新决议》将双边与多边监督结合在一起在实践上产生的一个重要结果,就是扩大了《协定》第4条项下的监督的范围,弥补了之前监督制度的不足与漏洞,旨在提

[22] IMF, *supra* note 12, para. 16.

[23] IMF, *IMF Executive Board Adopts New Decision on Bilateral and Multilateral Surveillance*, IMF Public Information Notice (PIN) No. 12/89, July 30, 2012, in *Executive Board Assessment*.

[24] IMF, *supra* note 20, p.11.

高 IMF 预防国际货币体系遭受风险和危机的能力。

表 1 《新决议》框定的国内政策、其他因素与双边、多边监督的关系

国内政策引起国内不稳定和该国国际收支不稳定,进而影响国际汇率体系稳定。	国内政策引起国内不稳定,却没有引起该国国际收支不稳定,但影响了国际汇率体系稳定。	国内稳定,但国内政策的溢出效果影响国际汇率体系和国际货币体系稳定。	全球经济和金融稳定状况、会员国政策溢出效果、经济联系等相结合影响国际货币体系稳定。
构成《2007 年决议》和《新决议》中双边监督重点。	《新决议》将之纳入双边监督,《2007 年决议》对此不问。	《新决议》将之纳入多边监督,《2007 年决议》对此不问。	《新决议》将之纳入多边监督,《2007 年决议》对此不问。

(二)《新决议》为多边监督建章立制

在《新决议》出台前,《协定》第 4 条项下的监督仅限于双边监督,不包括多边监督。将多边监督纳入第 4 条项下的监督机制,是布雷顿森林体系固定汇率制崩溃以来 IMF 职能的最大变化,^[25]主要原因在于:牙买加体系对多边监督这一概念之前从没有明确,且美国金融危机之前,无论是 IMF,还是国际社会,对 IMF 管辖权的关注限于双边监督,而对于 IMF 在此之外的权限,包括《协定》中有关“IMF 应监督国际货币体系以保障其有效运行”的规定所能够为 IMF 提供的权能,缺乏实质的厘定。^[26] 多边监督与双边监督并轨纳入《协定》第 4 条项下的监督机制,就必然对多边监督提出前所未有的范围、性质、程序及模式问题,对此《新决议》进行了明确,颇有补苴罅漏之感。

1. 多边监督的范围

多边监督的范围,是由多边监督的依据——IMF“应监督国际货币体系以保障其有效运行”这一规定决定的。据此,确定多边监督的范围,至少需要解决以下两大问题:第一,什么是 IMF 要监督的国际货币体系? 第二,IMF 如何进行监督以保障其有效运行?

对于国际货币体系,《新决议》明确了其由以下四大核心成分构成:规定国家间汇兑安排和外汇买卖的汇率规则;经常项目项下进行国家间支付和转移的规则;管理国际资本流动的规则;持有国际储备的安排,包括从 IMF 或通过官方货币互换获得流动性的官方安排。^[27] 《新决议》厘定国际货币体系的构成,意在为 IMF 推行多边监督提供较为明确的对象。

对于如何监督国际货币体系,《新决议》规定首先要判断国际货币体系是否在有效运行。如若在该体系覆盖领域没有出现失灵症状,应认为该体系在有效运行。《新决议》列举了失灵

[25] Adam Feibelman, “European and the Future of International Monetary Law”, SSpring, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 126(2013).

[26] IMF, *supra* note 19, p. 8.

[27] IMF, *supra* note 11, p. 10.

的症状,如经常账户巨大而持续的失衡、包括汇率偏差在内的汇率体系不稳定、资本流动的动荡、国际储备过度积累或枯竭、全球流动性过度或不足引起失衡等。其次,《新决议》明确了国际货币体系既受到全球经济和金融稳定的影响,也受到各国因素的影响。《新决议》指出,国际货币体系通常只能在全球经济和金融稳定的环境下才能有效运行。但无论是国际货币体系,还是全球经济金融稳定,都受到其他因素的影响,包括会员国国际收支平衡、国内稳定、会员国间经济和金融的相互联系、会员国经济和金融政策通过国际收支和其它渠道产生的溢出效果等。^[28] 鉴此,《新决议》规定,多边监督需关注影响国际货币体系有效运行的两大问题:一是全球经济金融的发展变化及其前景,包括威胁全球经济和金融稳定的风险。二是影响国际货币体系有效运行的各会员国政策,包括汇率、货币、金融和有关资本流动政策的溢出效果。^[29] 可见,IMF 多边监督的范围包括全球经济金融状况与会员国政策的溢出效果两大方面。

2. 多边监督的性质

实际上,如何实行多边监督,不可避免地会牵涉到多边监督的性质问题——会员国在保障国际货币体系有效运行方面具有什么样的义务,IMF 享有哪些对应的权利。二者是同一法律问题的两个方面。根据《协定》第 4 条第 3 节第 2 项的规定,IMF 在履行监督国际货币体系这一职能时,各会员国应向 IMF 提供为进行监督所必要的资料,并在 IMF 提出要求时与 IMF 进行磋商。除此之外,《协定》并没有规定会员国的实体义务,包括调整国内政策的义务。^[30] 而由 IMF 执行董事会通过的《新决议》没有且无权对《协定》的规定进行修改。^[31] 可见,多边监督与双边监督不同,不涉及对会员国实体义务的判断和评价,相反,会员国只具有向 IMF 提供资料 and 进行磋商的程序性义务。

多边监督的性质决定了在会员国国内政策没有引起其国内不稳定,但却产生危及国际货币体系有效运行的溢出效果时,IMF 虽然可以对此行使多边监督之权,但不能要求会员国为保障国际货币体系的有效运行而改变国内政策。IMF 仅可以就会员国政策对国际货币体系运行产生的影响进行磋商,并在具有既能够促进会员国自身稳定,又能够增进国际货币体系有效运行的其它政策选项的情况下,建议会员国采取其他政策。^[32] 在不构成、不影响会员国义务的条件下,鉴于会员国国内政策对其他会员国和全球经济金融稳定具有重要影响,《新决议》鼓励会员国在不损害国内稳定的条件下实行有助于国际货币体系有效运行的国内政策。^[33] 可见,在 多边监督中,如果会员国促进国内稳定的国内政策与降低对全球稳定负面影响的政策

[28] IMF, *supra* note 20, p. 8.

[29] IMF, *supra* note 20, p. 18.

[30] IMF, *supra* note 11, p. 12.

[31] 根据《协定》,对协定进行修改需要经过拥有 85%投票权的 60%会员国的同意。

[32] Cottier et al., *supra* note 21, p. 220.

[33] IMF, *supra* note 12, para. 23.

发生冲突,会员国的国内稳定处于优先地位。^[34]

3. 多边监督的程序及模式

纵观《新决议》的内容,多边监督程序事实上包含了正常年度磋商和特别磋商(ad hoc consultation)两类不同程序。就正常磋商而言,根据IMF的监督制度及其晚近实践,IMF一般每年要与会员国进行一次磋商,以履行其监督职能。根据《新决议》,IMF在年度磋商中既要评估会员国对《协定》第4条第1节项下义务的遵守情况,即开展双边监督,也要与会员国商讨其政策对国际货币体系运行的影响,即开展多边监督。

在上述正常年度磋商之外,《新决议》首创了多边特别磋商。^[35] 多边特别磋商是在年度正常磋商之外,当IMF总裁认为某一政策领域或某会员国出现的问题会严重影响国际货币体系的有效运行,需要进行会员国之间的合作而发起的特别磋商。一般做法是,当出现上述情形时,IMF总裁首先非正式和私密地与有关会员国进行商谈。如果总裁认为有必要进行多边特别磋商,可向IMF执行董事会提出建议,待执行董事会决定后,由IMF与有关会员国进行商谈,提出政策建议,同时IMF也鼓励会员国之间进行商谈和达成有助于改进国际货币体系运行的政策调整方案。在以上商谈完成后,IMF总裁向执行董事会报告商谈的情况、达成的政策调整方案及其对会员国和国际货币体系的影响,从而完成多边特别磋商。此外,《新决议》保留了传统多边监督中定期发布《世界经济展望》等报告的做法,继续关注全球经济金融发展变化对国际货币体系的影响。

就多边监督的模式而言,《新决议》将《2007年决议》规定的双边监督模式嵌入多边监督之中,或者说纳入《协定》第4条项下的多边监督适用了与双边监督相同的监督模式。据此,IMF在监督中重视监督的合作性质,重视对话和劝告,强调坦诚、互信以及会员国之间的公平对待。

(三)《新决议》加强了对国内经济和金融政策的监督

IMF对其监督制度的修改,还十分关注在双边监督中对会员国国内经济和金融政策的指导,强调既包括会员国汇率政策,也包括其国内经济和金融政策的全面政策组合,才决定了会员国的国际收支、国内稳定和国际货币体系的稳定。^[36] 鉴此,《新决议》在保留《2007年决议》规定的指导会员国汇率政策的原则之外,出台了一项指导会员国国内政策的新原则——会员国应尽力寻求(should seek)避免采取导致引起国内不稳定的国内经济和金融政策。

然而,《新决议》加强对会员国国内政策及其溢出效果的监督,首先面临IMF加强这种监督的法律依据问题。如前所述,《协定》第4条第3节第2项仅要求IMF对会员国汇率政策制定指导原则,而没有对会员国国内政策提出同样的要求。不过,IMF认为《协定》没有这样的

[34] IMF, *supra* note 20, pp. 8-9.

[35] IMF之前也有特别磋商的规定,《1977年决议》《2007年决议》都规定在IMF正常磋商之外,当IMF总裁认为会员国的汇兑安排、汇率政策或行为需要IMF进行特别磋商时,IMF可发起双边特别磋商。但是,当时规定的特别磋商仅限于双边特别磋商,多边特别磋商始于《新决议》。

[36] IMF, *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultations*, IMF, October 2012, p. 42.

规定,其仍可以对会员国的经济和金融政策制定指导原则。^{〔37〕}

出台这一指导原则起因于《协定》第4条在规定会员国义务及其监督时出现的“内柔外刚”的义务失衡和“汇率偏向”。从双边监督来看,《新决议》通过出台指导国内政策的原则,旨在改善对会员国国内政策的监督,缓解对会员国对内、对外政策监督的失衡。特别是,这一新原则将没有借助国际收支渠道、但却引发国内不稳定并影响国际货币体系有效运行的国内政策纳入双边监督之中,借此宣示会员国国内政策之于国际货币体系的重要性。从多边监督来看,这一新原则鼓励会员国实行有助于国际货币体系有效运行的国内经济和金融政策。

虽然会员国国内政策及其溢出效果对于国际货币体系十分重要,但这一新原则的性质不能任意拔高。依《协定》,一方面,IMF 执行董事会无权修改、变更《协定》的规定,无权扩大或缩小会员国权利、义务,另一方面,《新决议》的规定属于“指导”即建议性质。这两个方面决定了《新决议》出台的上述指导原则,首先不能偏离《协定》有关会员国国内政策义务的对应规定。而《协定》有关会员国国内政策的义务属于“尽力型”的义务。以此为据推出的上述指导原则,秉承了以上义务规定的风格,同样使用了“寻求”(seek)的措辞,即会员国只需尽力寻求而非必须实现国内经济和金融稳定。其次,尽管 IMF 认为在《协定》没有授权其制定指导会员国国内政策的原则的情况下,其仍可以制定此类指导原则,但《新决议》在规定这一指导原则时注意了该原则的性质,故在“寻求”之前使用了“应”(should)的限定。虽然“should”的汉语对译是“应”,与汉语表达法律义务的用语无异,但英文中的“should”只是表达一种劝告,而确切的法律义务表达须使用“shall”一词,《协定》在第4条第1节表达会员国义务时就使用了“shall”。“should”的使用表明,《新决议》与《协定》的规定是两类不同性质的规定。^{〔38〕}因此,《新决议》的这一指导原则既呼应了会员国国内政策义务的特征,更反映了《新决议》指导原则的属性。

四、对 IMF 监督制度晚近修改的评价

IMF 监督制度的晚近修改,是 IMF 针对全球金融危机暴露出的 IMF 监督制度的弊端,在无法突破《协定》现有法律规定的条件下,通过《新决议》的方式,力图全面、敏感地捕捉国际货币体系所受威胁而进行的一次具有重大意义的尝试。在这次尝试中,IMF 对其监督制度进行了重要的改进。首先,《新决议》通过对多边监督的范围、性质、程序及模式的厘定,正式建立起了这一制度,填补了 IMF 原有监督的一大缺失,同时扩大了 IMF 在监督国际货币体系过程中的监督范围,强调全球经济和金融稳定是国际货币体系有效运行的条件。这些举措对于维护

〔37〕 Ibid., p. 42.

〔38〕 需要说明的是,在《新决议》规定的指导会员国汇率和国内政策的5项原则中,第1项原则即会员国应避免为妨碍国际收支有效的调整或取得对其它会员国不公平的竞争优势而操纵汇率或国际货币体系,使用了法律意义的“应”(shall),这是因为该原则是对《协定》第4条第1节第3项义务规定的重申。其它指导原则使用了指导性质的“应”(should)。

国际货币体系有效运行无疑具有重要作用。其次,《新决议》对于传统双边监督在会员国对内、对外政策之间实行差异对待而出现的“汇率偏向”问题,进行了一定的矫正。《2007年决议》仅对会员国的汇率政策行为作出了规定。而《新决议》对会员国国内经济和金融政策也出台了指导原则,从而对会员国的国内政策提供了明确的指引。虽然《新决议》不能改变《协定》有关会员国国内政策规定的性质,但其对会员国如何实行这些政策提供了更全面的指导。最后,《新决议》将会员国国内稳定情况下的国内政策的溢出效果,纳入到了《新决议》创设的多边监督之中,从而堵塞了之前双边监督和多边监督存在的又一漏洞,这是《新决议》对IMF监督制度的又一重大贡献。

然而,《新决议》作为IMF行使《协定》解释权的产物,不得扩大、缩小或变更《协定》的规定,因此,其在完成时代赋予的使命上不可避免地带有局限。这些局限或由于《协定》的规定所致,或由于其他原因所生,主要体现如下:

(一)对国际货币体系的多边监督因缺乏义务承担而软绵无力

前已述之,会员国的义务规定在《协定》第4条第1节之中。无论是其中的总体义务,还是对内、对外的具体义务,瞄准的都是“保障有序的外汇安排,并促进汇率体系的稳定”的目标。而另一方面,远大于且包含国际汇率体系的国际货币体系,并没有出现在第1节的义务规定中,而是出现在了该条第3节。从第1节与第3节的关系来看,第1节是义务规定,第3节则是对义务的监督,即为防范义务虚悬,《协定》规定由IMF通过监督敦促会员国履行义务。然而,第3节第1项在开头伊始却规定,IMF应监督在第1节会员国义务中根本没有提及的国际货币体系,继而才规定IMF应监督各会员国遵守第1节规定的义务。

义务不存,何谈监督?上述第1节与第3节在规定上出现的严重脱节,不仅使得国际货币体系这一监督对象的出现显得突兀,而且更使得IMF监督国际货币体系的效力成疑。对此《新决议》显得束手无策。虽然《新决议》建立起的多边监督制度将国际货币体系纳入其中,但《新决议》强调其没有扩大会员国的义务范围,会员国的义务仍限于双边监督,同时明确指出会员国对于多边监督并不担负实体性的法律义务。然而,IMF的监督要取得成效,必须以会员国担负的义务为扎实支撑。没有对会员国义务的规定,没有《协定》对IMF的相应授权,IMF对会员国妨碍国际货币体系有效运行的行为也无可奈何。在IMF从事多边监督的授权并非植根于会员国正式义务的情况下,IMF进行这种监督并不是在推行会员国的义务,而只是在商讨和劝说。^[39] 商讨和劝说虽然在某些情况下能够取得一定的效果,但却缺乏法律的保障。故在双边监督中,IMF不能要求会员国为了维护国际货币体系有效运行而改变其政策,仅能够与相关会员国商讨其政策对国际货币体系有效运行的影响,并在存在既能维护会员国国内稳定、又能促进国际货币体系有效运行的其它政策选项时提出相关的政策建议。^[40] 可见,

[39] Feibelman, *supra* note 25, p. 147.

[40] IMF, *supra* note 23, para. 9.

IMF 的多边监督制度虽然建立,但因欠缺会员国的法律义务承担而软绵无力。

不止于此,双边监督瞄准的国际汇率体系的稳定,取决于多边监督的对象即国际货币体系的有效运行,而国际货币体系的有效运行又有赖于全球经济和金融的稳定。虽然《新决议》有关多边监督的规定将全球经济和金融状况包括在多边监督范围之内,但由于国际货币体系及其所依靠的全球经济和金融稳定失去了会员国义务的保障,那么,不仅国际货币体系和全球经济金融的稳定无法得到保障,而且双边监督致力的国际汇率体系稳定,也面临着来自于国际货币体系和全球经济金融不稳定的威胁。可见,缺乏会员国确切义务承担的多边监督,是难以担负起防范国际金融风险和危机,维护国际货币体系稳定之责的,同时多边监督的不力也会妨碍双边监督的成效。这表明,如若不对《协定》修改,而只是由 IMF 以决议的方式对 IMF 监督机制进行修补,是难以根治《协定》存在的局限,完成时代变化提出的使命的。

(二) 双边监督与立法规定出现软硬失衡

IMF 双边监督与立法规定之间的软硬失衡,在《协定》第 4 条规定中即已注定,并在 IMF 通过的屡次监督决议中得到体现和维持。一方面《协定》第 4 条第 1 节对会员国规定了系统的义务,特别是《协定》有关对外义务的具体规定似乎没有为会员国留下任何挣脱的余地。而另一方面,第 4 条第 3 节作为监督义务履行的条款,除了在第 1 项中概括地规定 IMF 应监督国际货币体系和第 1 节规定的义务之外,还在第 2 项中将会员国的汇率政策单挑出来,要求 IMF 对之实行严密监督,并制定相应的指导原则。第 2 项的这一规定看似是对会员国汇率义务的强调,但却为这一义务的执法监督制造了软肋。IMF 如何对会员国汇率政策进行严密监督,在《协定》并无规定的情况下,只能借助 IMF 出台的指导会员国汇率政策的原则。然而,“指导”并无法律拘束力,仅具有建议的性质。《2007 年决议》曾明确指出,IMF 作出的某会员国没有遵守该决议的认定,并不能推定该会员国违反了《协定》第 4 条第 1 节的义务,^[41]即为例证。这一重要揭示在《新决议》中得到了重申,旨在确认除《协定》规定的义务外,《新决议》并没有为会员国创设新义务,其规定不具有法的属性。可见,《协定》规定的会员国义务以条约为据,呈现出“硬”性,而对这些义务的监督却“软”化了义务。

在国际法律秩序中,有义务却缺乏有效的义务监督,或规定了监督却缺乏法律义务的保障,都会造成国际法制的残缺不全。在上述双边监督问题上,执法监督与立法规定出现软硬失衡属于前者;而多边监督存在的前述短板属于后者。双边监督与立法规定出现软硬失衡,是《协定》和屡次汇率监督决议厘定的 IMF 监督的指导性质所致,这一性质进而导致了 IMF 在监督中的软绵无力。从 IMF 的监督实践来看,自牙买加体系诞生以来的数十年里,IMF 在监督中还没有作出过一起会员国违反《协定》义务的认定,遑论对会员国违背义务之举采取行动。有义务,但缺失有效的执法保障,这不免使得双边监督的对象——在立法规定上具有扎实依据的会员国义务,出现虚悬。

[41] IMF, *supra* note 5, para. 14.

上述问题显现的症结似乎表明,解决这一问题需要加强 IMF 对会员国义务执法监督的效力。的确,各国际组织实施义务的模式呈现出一个从合作到制裁的递进链条。根据《协定》,违背义务的会员国会被剥夺相应的利益,依次包括:不得使用 IMF 的资源、中止投票权和开除出 IMF。实际上,IMF 最重要的筹码是向会员国发放贷款的资源,但如果会员国不需要向 IMF 借款,IMF 的制裁并没有威力可言。况且,IMF 从未因会员国违反《协定》第 4 条中的义务而给予过制裁,由此显示出 IMF 在其法律框架内倚重的是合作、对话和劝告。也就是说,尽管 IMF 应监督会员国遵从《协定》规定的义务,但 IMF 并不依靠制裁来迫使会员国遵从。在合作与制裁之间,IMF 何去何从,如何解决 IMF 执法监督绵软无力的问题,需要国际社会更多的智慧和担当。

(三) 汇率偏向的纠偏效果有限

前已述及,《协定》第 4 条第 1 节对会员国国内政策义务和对外义务的规定呈现出一软一硬的特征。这一特征在《2007 年决议》中得到了加固,典型的体现是该决议仅对会员国的汇率政策规定了具体的指导原则,而对国内经济和金融政策则缺乏相应的规定。《新决议》鉴于会员国对内、对外政策,不论是否会导致国内不稳定,也不论是否通过国际收支渠道,都会影响国际货币体系及其所包含的国际汇率体系的稳定,因而试图通过出台指导会员国国内经济和金融政策的上述新原则,对二者进行平衡。这是周全地顾及国际货币体系所面临现实风险的反映。但《新决议》的努力能否收到相应的效果,则需要进行具体分析。

表 2 影响国际货币体系稳定的国内状况与国际收支的不同组合

	国际收支稳定	国际收支不稳定
国内稳定	第一种情形:会员国国内稳定,且国际收支稳定,但却影响国际货币体系的稳定。	第二种情形:会员国国内稳定,但国际收支不稳定,结果影响了国际货币体系稳定。
国内不稳定	第三种情形:会员国国内不稳定,但国际收支稳定,却影响了国际货币体系稳定。	第四种情形:会员国国内不稳定,国际收支也不稳定,影响了国际货币体系稳定。

通观《新决议》对会员国国内政策双边监督的规定,IMF 审视会员国国内经济和金融政策的标准有两项:国内稳定和国际收支稳定。^[42]二者对国际货币体系和国际汇率体系稳定的影响有以上四种组合(见表 2)。其中,表 2 中的第四种情形一直以来都是双边监督的领地。IMF 一直以来的假设都是会员国国内政策造成的国内不稳定只能通过影响该国的国际收支,才能影响国际汇率体系的稳定。故 IMF 在传统上只将导致国内不稳定且影响国际收支稳定的会员国国内政策纳入双边监督,对不在该范围的会员国国内政策既不进行双边监督,也不进行多边监督。《新决议》对双边监督的突破在于将第三种情形纳入双边监督之中,即会员国

[42] IMF, *supra* note 12, paras. 6—7.

内政策造成国内不稳定所产生的溢出效果影响国际汇率体系,即便这种影响并非经由国际收支渠道而为,都应接受双边监督的审视。

对于表 2 中的第一、二种情形,即会员国国内稳定,不论其是否导致国际收支的不稳定,但却影响了国际货币体系的稳定,《新决议》以维护国内稳定作为衡量会员国国内政策的首要标准。《新决议》规定只要会员国国内经济和金融政策在促进国内稳定,就符合了《协定》第 4 条第 1 节前两项有关国内政策的具体义务规定,也就是在促进国际汇率体系的稳定。《新决议》还强调,IMF 不要求遵守以上国内政策具体义务规定的会员国为了国际收支稳定而改变国内政策。^[43]可见,双边监督以会员国国内政策引发国内不稳定为前提条件。虽然《新决议》将国内稳定条件下影响国际货币和汇率体系稳定的会员国政策纳入多边监督之中,但是,如前所述,这种情况下的多边监督作用有限。可见,《新决议》除将会员国国内不稳定经由国际收支之外的渠道产生的溢出效果增加到双边监督中之外,对会员国国内政策的双边监督并无更多的改进,因此,其对双边监督中长期存在的汇率偏向的纠偏效果注定有限,对影响国际货币和汇率体系的会员国国内政策的作用亦十分有限。

综上,《新决议》试图将《协定》第 4 条项下的监督,覆盖从会员国国内经济和金融政策、以汇率为代表的对外政策、国际汇率体系、国际货币体系、全球经济和金融稳定的所有风险来源,以图加强国际货币体系。但是,IMF 是否具备这样的技能,从而系统地捕捉到风险的发生和跨境传播,本身就值得怀疑。就连 IMF 在 2014 年三年度监督审查报告也承认,IMF 统合双边和多边监督,捕捉风险及其溢出效果的改进空间仍然巨大。^[44]尤其是,即便 IMF 的监督能够及时捕捉以上来源的所有风险,由于瞄准国际货币体系稳定的多边监督因欠缺会员国的义务承担而软绵无力,加之双边监督存在软肋,且会员国国内政策影响国际货币体系稳定的重要漏洞尚未有效堵塞,因此,即便抛开金融和经济危机周期性爆发的趋势不论,仅从现有的国际法律制度构造来看,这些缺陷的存在亦使 IMF 殊难完成维护国际货币体系稳定的重任。追根溯源,导致这些缺陷的法律原因就在于:《第二次修正案》以维护自由汇率制条件下的国际汇率体系稳定为主要目标,而不是为防控国际金融风险对国际货币体系的威胁而量身打造的。及今在国际金融风险演变成对国际货币体系全面威胁的情况下,IMF 要将数十年前为国际汇率体系稳定量身打造的监督制度,改造成保障国际货币体系免受金融风险威胁的制度,难免会遭遇以上法律制度构造上的不适。

五、政策启示

全球经济和金融愈益加深的一体化,客观上呼唤国际社会要作为一个整体维护国际货币

[43] Ibid., para. 7.

[44] IMF, supra note 2, pp. 10–11.

体系稳定,防控国际金融风险和危机。然而,纵观当今世界,以防控国际金融风险和危机为使命、获得国际法授权的国际组织尚未出现。相比较而言,IMF 是接近这一使命、也有可能被改造成担负这一使命的国际组织。《协定》规定,IMF 的宗旨就是通过国际货币问题的商讨与协作来促进国际货币合作,维持有序的汇率安排,建立经常项目下的多边支付制度以及协助会员国解决国际收支失衡等。特别是,《协定》还规定了 IMF 承担监督国际货币体系和会员国的义务以及向会员国提供技术支持的职责。近些年来,IMF 也试图利用其监督以及技术支持的便利、优势,以图加强国际货币体系。《新决议》就是 IMF 迈向这一方向的重大尝试,但由于 IMF 的监督制度存在前述构造上的缺陷,因此,其虽经晚近修改,亦难以解决国际货币体系所受威胁的难题。

若要使 IMF 担负起维护国际货币体系稳定的使命,从国际法律制度来看,就需要对《协定》进行修改。众所周知,国际组织的职权是由其据以成立的国际法律文件赋予和确定的。虽然《协定》第 4 条第 3 节规定 IMF 应监督国际货币体系以保障其有效运行,虽然《新决议》为了对国际货币体系进行多边监督,将全球经济和金融稳定作为国际货币体系有效运行的条件加以关注,但是,由于多边监督欠缺会员国相应的义务承担,加之《新决议》只具有指导性质,因此,准确地说,IMF 在其职责发轫的《协定》中并无维护国际货币体系稳定的足够授权,更遑论防范国际金融风险和危机。鉴此,国际社会如若期冀 IMF 担负上述使命,就需要依《协定》规定的程序对《协定》进行修改,将该使命充分赋予 IMF,并在规定 IMF 相应权责的同时,规定会员国的对应性义务,否则,仅靠 IMF 行使对《协定》的解释权而出台决议是无法解决 IMF 授权不足的问题的。

然而,将维护国际货币金融体系稳定、防范国际金融风险和危机的权柄交予 IMF,极有可能因侵蚀各国的经济主权而遭遇抗拒。IMF 各会员国在《第二修正案》出台过程中,仅同意对会员国国内经济和金融政策施以“尽力型”义务,即体现出会员国在国内政策问题上过分让权给 IMF 存在的担忧,^[45]这种担忧至今犹存。因此,可以预期近期内通过修改《协定》以使 IMF 在法律上担当上述使命的难度极大。

在这种情况下,就我国而言,随着我国的崛起和人民币国际化的实现,我国作为一个负责任的大国应向国际社会提供稳定的国际货币体系这样的公共产品,担负起改造国际货币制度的重任。因此,我国应积极推动《协定》的修改,或国际社会以其他方式对国际货币制度进行改造的努力。从这一意义上讲,《协定》和《新决议》透射出的 IMF 监督制度上的上述问题,在一定程度上为实施这种改造而需要付诸的努力提供了一定的方向指引。

但是,在改造国际货币金融制度短期无望的情况下,我国和国际社会要有效地防范国际金融风险、维护国际货币体系稳定,尚不能完全指望 IMF 及其晚近修改的监督制度,而需要另辟蹊径。鉴于国际金融风险的传播具有跨国性,而风险的防治仍然以主权国家为基本单元而呈

[45] 韩龙:《人民币汇率的国际法问题》,法律出版社 2010 年版,页 118。

现出国别化的特征,在此现实中,要有效地防范国际金融风险,需要我们从内外两个方面着手,构筑起严密的风险防范制度体系,才能奏效。从对内而言,我国应保持自身不出现大的失误,维护国内经济的稳定,并避免国内因素危及国际货币体系的运行,同时完善境外风险传入的防范制度,以防其危害我国的经济和金融稳定。从对外而言,我国应通过有效的国际金融监管合作,来防范国际金融风险。在当今全球经济和金融一体化的条件下,防范国际金融风险已经超出一国的能力范围,只有国际社会通力合作,建立起有效的国际金融监管制度,才能奏效。

Abstract: Surveillance system is one of the most important IMF systems. Due to the exchange rate bias in IMF traditional bilateral surveillance as well as the separation between bilateral and multilateral surveillance, IMF failed to capture the threats to the international monetary system. Thus IMF revised its surveillance system by integrating bilateral and multilateral surveillance into the surveillance under Article IV of IMF Agreement, and by setting up unprecedentedly the system for multilateral surveillance, and also by enhancing monitoring domestic economic and financial policies of IMF members. But IMF new surveillance rules can hardly accomplish the mission of maintaining the stability of international monetary system and relieving it from the threats posed by financial risks because IMF multilateral surveillance for international monetary system virtually performs little functions due to lack of obligation undertaking by IMF members, and the guiding nature of the New Decision frustrates IMF surveillance, and also the correction of exchange rate bias by the New Decision has limited effect.

Key Words: IMF Surveillance System; Latest Revision; Exchange Rate Bias; Integrated Surveillance; Unsettlement of Threats

(责任编辑:唐应茂)