

总裁的全球政策议程

风险不断上升，需要政策协调

- 当前，全球经济增长依然强劲。经济复苏创造了就业，也提高了收入。但是增长的势头正日趋缓和。此前确定的风险已经部分转化为现实或者变得更加显著。全球金融危机爆发十年后的今天，当许多国家政策空间收窄之时，金融市场状况的快速逆转可能会再次暴露种种债务脆弱性。
- 可用以防范风险并提高中期增长预期的机会之窗正逐步关闭。对于政策制定者而言，眼下正是开展行动重建政策空间、加强抵御风险的能力以及实施结构性改革以造福所有人的良好时机。
- 多边主义获得的支持力度不断减小，政策的不确定性因此不断加大。然而，加强全球合作正是通过推进贸易体系现代化、减少过度的全球失衡、改善债务动态以及利用科学技术从而促进包容性经济增长的必要之举。
- 我们将继续审查我们的各项政策和战略，从而强化基金组织的建议工作并支持多边主义。其中包括监督、贷款条件、能力建设、债务限额以及反洗钱和打击恐怖主义融资。

全球背景

风险不断转化为现实，政策存在着不确定性，这些都检验着经济增长的势头。中期前景仍然黯淡。

当前，全球经济增长依然强劲，但是，均衡程度不及以前。在贸易局势紧张、石油价格走高、新兴市场和发展中经济体（尤其是基本面较弱而政治风险较高的经济体）承受市场压力的三重夹击下，增长势头正日趋缓和。生产率增长乏力、经济改革迟滞以及人口老龄化这些问题继续抑制着潜在经济增长。

不断加大的政策不确定性可能会增加经济困难，导致风险进一步转为下行。尤其是，贸易紧张局势的系统性升级会严重影响全球经济增长，但却无法消除外部长期过度失衡的根源。随着大型经济体继续推进货币条件正常化，全球金融条件的突然收紧可能加剧资本流动的改变并对经济增长造成风险，尤其是在已经积累了金融脆弱性的地方。许多国家转圜的政策空间有限，原因包括已然严重的债务脆弱性还在不断增加。中期内，不可持续的宏观经济政策、不平等、对政策制定信心不足、技术创新、气候变化、人口变动以及移民所带来的挑战很可能持续存在。

政策建议和经济分析

面对脆弱性不断增加，政策制定者应当立即开展行动，利用目前持续的扩张过程重建缓冲，加强抵御风险的能力，推进结构性改革以造福所有人。

各国应当采取行动进行风险管理并消除政策不确定性。基金组织将帮助成员国根据各自的国情确定适当的宏观经济政策应对措施。如果通货膨胀渐渐趋近目标，那么就应当在充分沟通的前提下、根据数据逐步取消货币政策刺激。考虑到潜在的长期资本外流压力，应当将国际储备缓冲维持在充足水平。许多国家必须减少债务并重建财政缓冲，避免顺周期性，施行有利于增长的财政政策，并提高基础设施的质量和治理水平——基金组织通过公共投资管理评估对后者提供了支持。此外，仔细校准政策组合应当以一种有利于增长的方式帮助减少巨大而持久的外部失衡。最近进行的关于**财政空间和公共部门资产负债表**的分析（即 2018 年《对外部门报告》）以及即将开展的关于自然实际利率的驱动因素的工作将为政策建议提供指导。

《对外部门报告》（ESR）是关于国家外部状况的唯一的多边一致评估，内容包括：经常账户差额、实际汇率、对外资产负债表、资本流动和国际储备。《对外部门报告》涵盖了全球最大的 29 个经济体以及欧元区，这些经济体的 GDP 总和占全球 GDP 的 85% 以上。2018 年《对外部门报告》采用更完善的方法，显示全球经常账户差额的 40% 至 50% 目前被认为过度（即，高于国家基本面和理想政策对应的水平）。虽然失衡状况近几年大致保持不变，但是它们现在越来越集中出现在发达经济体。

在金融条件进一步收紧之前，增强金融韧性至关重要。基金组织关于 **2008 年危机后产出损失** 的分析强调，汇率灵活性往往会成为关键的减震器，而审慎政策则能够帮助遏制金融稳定风险，包括长期低利率带来的风险。消除其余的脆弱性需要一些发达经济体清理资产负债表以及完成危机后监管改革。许多新兴市场和发展中国家应当通过管理或有负债和资产负债表错配等方式，致力于减少其易受金融条件收紧、货币大幅变动以及资本流动逆转影响等脆弱性。此外，还需要努力调整监管以适应各种结构性变化，包括源于非银行和金融技术的结构性变化，并继续弥合数据缺口。

为了帮助指导各国应对大规模、波动不定的资本流动，基金组织将继续说明**在实践中如何应用关于资本流动的机构观点**，继续更新其宏观审慎政策数据库，并继续传播其**关于资本流动管理措施的新的“盘点”成果**。即将进行的分析将有助于显现住房市场的风险，并有助于评估银行业部门基本面差异对金融稳定的影响。

政策制定者不应忽视种种长期挑战，而应抓住机会推行结构改革和政策，以实现更高、更具包容性的经济增长。我们关于 **“未来就业”** 的分析强调，全面协调的政策不仅能够促进技术变革，还能帮助落后的群体。加强治理和打击腐败对于实现更高的包容性经济增长也至关重要。我们将研究完善的治理可以如何减少腐败漏洞以及增进政策成果；实际运作一个**关于国家更系统和有效开展治理工作的新框架**；扩大**潜在经济增长放缓**方面的工作，包括调查企业市场支配力的作用；以及分析性别多样性和女性劳动力参与对结构转型和经济增长的作用。

政策制定者应当加强合作，以实现多边贸易体系的现代化以及应对其他的跨境挑战。

对全球稳定的
贡献

开放贸易和全球融资已经带来重大收益，但并未惠及全民。这已导致对多边主义的支持力度不断减小，并且可能损害过去几十年取得的成果。为了促进稳定和共同繁荣，基金组织将支持在以规则为基础的强化的多边贸易体系内扭转新出现的紧张局势，以及推动进一步开放贸易，包括服务和电子商务等新领域的贸易。鉴于全球价值链的作用不断上升，我们将分析关税的宏观经济后果以供基金组织年度研究大会使用，还将分析贸易差额的决定性因素及扭曲性贸易政策的溢出效应。为了消除巨大而持久的失衡，对外顺差和逆差国家都需要采取行动。

基金组织将继续鼓励通过合作的方式应对全球金融和税收挑战。为了帮助防范不断上升的金融风险，我们将支持标准制定者开展工作，以完成全球监管改革议程并降低监管的不确定性，同时继续将宏观金融问题纳入监督范围。我们将为国际税收辩论贡献绵力（包括分析企业税），帮助成员国进行能力建设，以及通过“税收合作平台”继续增进机构间合作。

技术进步和数字化既带来了机遇，又提出了挑战。基金组织将与世界银行和其他机构一道，为各国旨在扩大 **“巴厘金融科技议程”** 和利用金融科技工作提供支持。基金组织将持续开展关于数字经济的工作，并将重点放在大数据、网络风险、税收征管和国际税收结构，以及经济福利

的衡量方面。技术和人口趋势的影响将塑造明日的经济体。我们将深化现有的“[青年劳动力市场前景](#)”分析，并通过评估老龄化对宏观经济和财政的影响为二十国集团 2019 年轮值主席国日本提供支持。

为了回应成员国的要求，基金组织和世界银行联手制定了“[巴厘金融科技议程](#)”。该议程突出强调了金融科技的机会和潜在风险，并基于各国的经验，概述了政策制定者和国际社会的关键考虑因素。该议程的主要目标是为各国考虑（包括在其各自的国内政策讨论中考虑）各种高级别问题提供一个框架。它还有助于指导我们关于金融科技的工作。未来，基金组织将调查中央银行数字货币及其对货币政策和金融稳定的意义，盘点与该议程提出的问题相关的金融科技发展情况，并在下列方面的工作中思考这一议程：金融科技对跨境资本流动的影响、金融一体化、全球货币和金融稳定，以及国际货币制度的演变。基金组织还将继续利用自身的召集能力，以促进开展有效的同行讨论。

基金组织将协助支持成员国推动实现 2030 年可持续发展目标（SDG）的进程，包括扩大我们关于医疗、教育和部分基础设施方面[实现可持续发展目标的支出需求](#)的分析。此外，根据独立评估办公室最近的评估，基金组织目前正在不断聚焦于脆弱国家，具体包括实施旨在确保工作人员具备适当专业知识的人力资源政策以及制定国家参与战略。工作人员将继续支持二十国集团的“非洲契约”倡议以帮助激励私人投资，以及通过税收、反洗钱/反恐怖主义融资以及治理工作等方式遏制非法资金流动。基金组织还将为成员国按照《巴黎协定》实施减缓和适应气候变化的战略提供指导，并继续开展关于增强对灾害和气候的适应能力的工作。

债务人和债权人共同担负着促进可持续贷款做法和消除日益上升的债务脆弱性的责任，尤其是在低收入国家（LIC）。我们将与世界银行开展协作，鼓励采用此种多管齐下的做法，以不断提高债务透明度为基础，支持国内资源调动。我们已经开始执行更新后的低收入国家债务可持续性框架，这将成为评估和减少债务脆弱性的一项重要工具，方式包括扩大数据覆盖面和披露。此外，我们正在弥合[最近一份二十国集团说明所确定的数据缺口](#)，以此协助改善债务管理和透明度，我们还将鼓励建立各种机制，以促进官方债权人协调。

全球债务目前达到了前所未有的高水平——182 万亿美元，占全球 GDP 的 224%。其中约三分之二为非金融私人（家庭和企业）债务，其余为公共债务。低收入国家不断增加的公共债务脆弱性尤其令人担忧，其中约 40% 面临着高度的债务危机风险或者已经陷入了债务危机。这反映了不断增长的借款额（其中为公共投资目的的借款数额有限）以及各种不利冲击。一项关键挑战来源于公共债务透明度和覆盖面的不足。作为我们债务透明度方面工作的一部分，我们与世界银行共同制定了若干提案，目的是增强借款人债务管理能力，促进债务数据的收集和发布，以及深化债务可持续性分析。

基金组织正在为将来做准备，调整其政策工具包以加强监督、贷款和能力建设活动。

为了进一步扩大基金组织[监督](#)的影响力，为面临种种新挑战的成员国提供支持，基金组织已经着手开展关于 2020 年全面监督检查和 2020 年金融部门评估规划检查的工作。即将进行的基金组织反洗钱/反恐怖主义融资战略检查将支持开展各项工作以提高金融一体化程度和抵御风险能力，包括在技术创新和代理银行关系撤销的环境下。我们将加强我们的风险监测活动，检查市场融资国家的债务可持续性框架和基金组织的债务限额政策；检查货币和金融透明度准则；以及更新基金组

组织的财政透明度准则。我们还将考虑修改基金组织关于多重货币做法的政策，目前正为基金组织实施监督而努力加大数据提供力度。为了帮助保护弱势群体，工作人员将制定一个战略框架以指导我们解决社会支出问题。我们也将继续在第四条款讨论中研究性别问题。

基金组织随时准备支持各成员国开展工作以防范风险及进行调整和改革。根据最近基金组织支持规划业绩评估的经验教训，我们将对**规划**条件和设计实施检查。这些经验教训还有助于为检查低收入国家贷款机制、以期更好地适应成员国需求提供指导。我们正致力于提高我们就规划与小国家和处于脆弱和冲突状态国家开展的接触工作的有效性。此外，基金组织正在努力通过即将开展的能力建设战略检查来扩大其**能力建设（CD）**的影响，同时更有力地**将能力建设、监督和贷款纳入一个基于结果的框架之内**，并继续注重创新的实施。我们将继续加强与各个伙伴之间的战略伙伴关系，并创建更加灵活的融资安排。

治理与融资

基金组织的目标是在 2019 年完成第十五次份额总检查。

在全球经济增长下行风险不断上升的背景下，根据最近**向理事会提交的进度报告**，基金组织将继续努力维持一个以份额为基础、强大且资源充足的基金组织，以及它作为全球金融安全网核心的地位，并根据成员国在世界经济中的相对地位调整其份额比重，同时保护最贫穷成员国的比重。我们的目标是在 2019 年春季会议前——最迟不晚于 2019 年年度会议——完成第十五次份额检查。

内部组织

基金组织正在推进其运作的现代化以及继续调整适应成员国的需求。

我们的创新战略和新数字工具，连同基金组织人力资源战略和全面薪酬福利检查，将为目前旨在确保工作人员灵活性、多样性和包容性的工作提供补充。这些工作还将使基金组织能够通过知识管理更好地利用机构经验；根据我们的数据和统计战略完善数据管理；加强能力建设管理；以及培育创新文化。我们还将保持审慎的预算态势，并进一步强化内部风险管理。