

货币联盟和国际货币基金组织贷款的框架

作者：[Sean Hagan](#) 和 [Hugh Bredenkamp](#)



国际货币基金组织批准的新的指导原则表明，基金组织在如何向经历调整的货币联盟成员国提供支持方面迈出了重要一步（图片：基金组织）。

货币联盟是指一组国家使用单一货币，这些国家可以通过各种方式从货币联盟中受益。企业可以更容易地从事跨境贸易和投资。在不面临货币风险的情况下，成员国可以进入更大的市场。在一些情况下，货币联盟能够向遭受外部冲击的成员国提供支持。

但是，参加货币联盟也有代价：成员国放弃了制定货币政策的独立性，这使一国针对冲击作出调整变得更为复杂。同时，货币联盟机构面临自身的约束。货币联盟有责任服务于所有成员国的利益；因此，在整个联盟范围内产生影响的政策（如货币政策）调整将取决于整个联盟而非单个成员国的需要。

在一份新的研究报告[货币联盟的规划设计](#)中，我们回顾了的支持货币联盟成员国经济调整方面的经验，并首次就如何设计和管理这种支持提供了指导意见。这一指导明确了国

际货币基金组织将在何时及如何从联盟一级的机构寻求支持性政策行动。它并不赋予国际货币基金组织任何新的权力，而只是更清晰地说明在实践中如何行使这种权力。

为什么需要指导

目前世界上有四个货币联盟——中非经济与货币共同体，东加勒比货币联盟，欧洲货币联盟以及西非经济货币联盟。所有这些货币联盟都将货币政策责任赋予联盟一级的机构，并在不同程度上将汇率和金融部门政策责任赋予联盟一级的机构。

货币联盟长期以来一直是全球金融体系的一部分，但目前在全球经济中所占比例超过15%。在没有既定指导原则的情况下，我们在过去的规划中对货币联盟机构开展的工作具有一定的随机性。通过明确调整规划今后应如何设计，我们希望能促进实施更为强健的规划并采取更公平的处理方法。

货币联盟随时间推移不断变化，包括哪些政策是联盟一级机构的责任、哪些仍由国家当局负责等方面。对于国际货币基金组织支持的规划，如果能更清晰地说明联盟一级的行动应何时以及如何纳入规划，以便有效帮助各国解决问题，那么这些规划将更为强健。

随着联盟性质发生变化，要求联盟一级的机构为支持某一成员国的规划而采取的行动的的性质也会变化。例如，2014年，欧元区的银行监管责任被赋予单一监管机制（SSM）。这一变化意味着，早先希腊、爱尔兰、葡萄牙和塞浦路斯规划下要求采取的重要金融部门监管行动不再受各国当局控制。对于未来的规划，如果银行业措施被认为具有类似的重要性，则会涉及单一监管机制的一些行动。

指导原则还有助于说明整个联盟范围的政策安排（如最近在非洲货币联盟成员国实施的一组规划中的货币政策）在什么情况下是适当的。经验表明，这仅适用于非常特殊的情况，因为在过去的货币联盟规划中，当要求采取联盟一级的行动时，几乎总是采取那些仅影响规划国家的措施，如银行处置。

新的指导原则还意味着，从定性意义上讲，对于货币联盟成员国实施的规划，国际货币基金组织将力求获得与非货币联盟成员国规划相同水平的政策意向保证。何时以及如何需要在联盟一级采取政策行动，以便为一个成员国的规划提供支持，这方面更明确的预期有助于在不同货币联盟之间采取公平和一致的处理方法。

何时要求采取行动

如果货币联盟的成员国请求获得我们的资金支持，我们在以下情况下将要求联盟机构提供政策保证，即自愿承诺采取对规划成功落实至关重要的政策行动：

- 当国家政策不充分时。前提是规划设计应尽可能基于成员国当局能够控制的政策。仅在这不可能实现时（通常是由于政策的某个重要方面已授权联盟一级），才要求相关的联盟机构采取补充措施。
- 当有关行动对规划的成功实施至关重要时。门槛与成员国自身能控制的政策相同：有关措施必须被认定为对于规划成功实施至关重要，也就是说，如果不实施这项措施，将危及规划目标的实现。
- 当有关行动与机构职责和法律框架具有一致性时。与单个成员国的机构一样，国际货币基金组织不会要求联盟机构采取与本机构职责以及法律或制度框架不一致的措施，或做出不一致的承诺。

如何要求采取行动

政策保证的价值在很大程度上取决于它是如何构建和传达的。在这方面，指导原则列出了两项主要要求：

- 透明度。政策保证应清晰、具体、可监测，并且在必要时有时间限制。这将确保承诺采取的行动以及（在适当时候）评估该行动是否按计划实施方面具有明确性。
- 传达方式。相关机构应书面保证，其形式是致函国际货币基金组织或发表公开声明。在这方面，不同的机构可能有不同的倾向。根据我们目前的政策，这种保证仅在少数情况下可以保密，例如，如果宣布这项行动可能引发破坏性的市场变动。

[国际货币基金组织执董会今年 2 月批准的](#)新的指导原则表明，在如何向经历调整的货币联盟成员国提供支持方面，基金组织朝着更清晰的方向迈出了重要一步。这种指导是我们过去对货币联盟开展工作的自然演变，应能确保我们的贷款决定是稳健、公平的，同时保证我们采取的方法考虑到国家和联盟的具体情况并保护了联盟机构的独立性。



Sean Haga 是国际货币基金组织法律部总顾问兼主任。他之前在纽约和东京从事私人执业。他就国际货币基金组织业务的所有法律方面（包括其监管、咨询和贷款职能）向管理层、执董会和成员国提供建议。他发表了大量文章，其中涉及国际货币基金组织法律，以及与金融危机防范和化解有关的广泛法律问题，特别侧重于丧失清偿力和债务重组方面的问题。



Hugh Bredenkamp 是国际货币基金组织战略、政策及检查部的副处长。自 1988 年从英国财政部加入国际货币基金组织以来，他开展了对西欧、前苏联、亚洲和非洲国家的工作，曾担任赴加纳代表团团长。2004-2007 年，他担任国际货币基金组织驻土耳其常驻代表。