

总裁的全球政策议程

共担责任，共享回报

多边行动蓝图

在过去几十年中，国际合作、经济和金融一体化以及技术进步在全球范围内带来了巨大的收益。然而，在许多国家，这些收益没有得到充分的共享，以至于未能防止对机构的信任受到侵蚀，对全球体系的支持受到削弱，而这些收益的取得离不开这种信任和支持。

在这种脱离现象日益严峻的同时，世界正面临着来自以下方面的挑战：技术迅速发展、未来的工作存在不确定性、人口结构发生变化、环境恶化以及气候变化。只有新的多边主义才能应对这些挑战。这种多边主义使人们相信，持久解决方案的代价和回报将被所有人分担和共享。因此，政策制定者需要重新调整国内和国际政策，以更好地管理国际一体化和技术进步带来的经济和社会后果，同时要注意其行动产生的全球影响。

新多边主义的概念以三个相互补充和强化的政策行动领域为基础：实施国内政策，以提高经济韧性和促进经济机会；提升全球合作，在各国间创造更公平的竞争环境；致力于携手合作以应对更广泛的全球挑战。

提高经济韧性和包容性

各国必须在国内实施有关政策，为人们的成功提供条件。在实施宏观经济政策的同时推进结构性改革，应能确保经济增长和稳定，并减少不平等和管理跨境溢出效应。在宏观金融和外部联系不断加深的背景下，各国需要确保宏观经济政策框架能够应对外部冲击。更广泛的机会使人们能够获得优质的教育和培训、医疗保健、基础设施、金融和就业机会，包括对于年轻人和妇女，从而赋权于人民。

还必须通过有关政策加强市场竞争，鼓励创新，并促进劳动力流动。解决治理薄弱、腐败和逃税问题是关键所在，以便让市场力量发挥主导作用，并扭转这样一种看法，即贸易和技术以及更广泛的经济体系带来的收益被不公平地分享。根据每个国家的社会和政治偏好，财政政策还可以在解决过度不平等方面发挥重要作用，包括通过社会支出政策和税收。

提升全球合作

国际框架的升级应能在各国之间提供一个更公平的竞争环境。为此，需要通过合作来解决贸易争端，实现基于规则的多边贸易体系的现代化，提升和实施全球金融监管，提高债务透明度，解决非法资金流动问题，并重新审视国际企业税收。另外，还需要减少过度的全球失衡，让汇率广泛反映经济基本面。此外，我们拥有共同的责任以确保具备充分的全球金融安全网，而强有力的国际货币基金组织将处于其核心，继续向有需求的国家提供支持。

携手合作应对更广泛的全球挑战

最后，加强联合行动至关重要，只有这样才能应对任何国家都无法独自处理的更广泛挑战，包括气候变化、人口结构变化以及冲突和人口迁移造成的紧张局势。对于无边界的数字化转型，我们必须寻找办法共享其带来的收益，并解决其造成的破坏，其中包括应对网络风险和个人数据缺乏控制产生的影响。协调的国际支持还能促进各国为实现可持续发展目标开展的工作。

实施蓝图：国际货币基金组织的作用

全球背景

提升政策和加强多边合作日趋紧迫。

全球经济在强劲扩张两年之后，目前进入了一个微妙的阶段。增长正在放缓，反映了贸易和地缘政治紧张局势、政策不确定性和若干一次性因素。虽然明年增长可能略有回升，但中期前景仍然温和，主要原因是劳动生产率增长率缓慢和人口老龄化，特别是在许多发达经济体。与此同时，由于公共债务水平高企、金融脆弱性增加，政策空间仍然受到限制。风险仍偏于下行，包括贸易紧张局势进一步升级以及金融环境突然急剧收紧带来的风险。随着经济增长减弱，实施国内和多边政策变得更加紧迫。

政策建议和经济研究

政策制定者应提高本国经济韧性和包容性，让所有人受益。

国内政策需要加强经济增长，提高其韧性，并促进包容性。国际货币基金组织将支持成员国根据本国具体情况设计宏观经济政策。财政政策应在支持需求、确保债务可持续性和维护社会目标之间实现适当的协调，措施包括提升税收体系，调动国内收入，确定重点支出，以及在必要时降低公共债务。

货币政策应确保通胀继续趋近目标水平，在通胀压力持续存在的时候，应侧重于稳定通胀预期。必须加强金融韧性，包括继续支持微观审慎监督并加强管理风险的宏观审慎框架。为减轻过度全球失衡，需要一套经过精心调整的宏观经济和结构性政策，在可行的情况下通过汇率灵活性促进吸收冲击。在溢出效应增加、宏观金融和外部联系加深的背景下，为帮助成员国确定适当的政策组合，国际货币基金组织正在开展相关工作，旨在更深入地理解一体化程度加深的政策框架内不同政策之间的互补性和取舍关系。

在全球高度互联的环境下，**综合政策框架**旨在更系统地评估有助于成员国实现增长和稳定目标的有效政策组合，特别是面对溢出效应增加以及宏观金融和外部联系加深的情况。综合政策框架将同时考虑货币、汇率、宏观审慎和资本流动管理政策的作用，以及它们各自之间和与其他政策手段之间的相互作用。目前正在通过建立模型、开展实证研究和分析国别经验来制定这一框架。

政策框架应加强包容性，让所有人获得更多机会。国际货币基金组织将支持在社会支出问题方面进行更系统、更有效的参与，重点是可持续融资、支出充足性和效率。我们正在就预算编制和性别差距以及金融服务与不平等之间的关系开展分析工作。对于收入分配过度倾斜的国家，我们将继续鼓励实施累进性征税以及增强社会安全网和增加其他社会支出。

旨在提高生产力和中期增长的结构改革依然势在必行。国际货币基金组织正在深入分析结构性改革在新兴和发展中经济体产生的宏观经济影响以及在发达经济体对提高韧性所起的作用。此外，国际货币基金组织正在研究以下问题：结构性改革的政治经济问题；竞争问题，基于近期在**企业市场支配力**方面开展的研究；基础设施投资对劳动力市场的影响；以及部门政策和增长多元化。

有效的政策取决于强健的治理和对公共机构的高度信任。我们的分析强调了有效财政治理框架的核心要素，并提出了有助于**打击腐败**和改善政策结果的良好做法。我们将继续支持经济制度建设，以加强基础设施治理。我们还将评估中央银行治理方面的良好做法，以补充我们目前对治理框架的评估。经济数据和政策的透明度将有助于加强信任。**财政透明度准则**的更新（充分整合了自然资源管理）以及目前在数据标准倡议和新出现的数据需求及重点方面开展的工作将有助于实现这一目标。

全球对策

必须共同努力提升全球合作和应对其他共同的挑战。

各国需要采取集体行动，加强基于规则的多边贸易体系，促进实施更加开放、更加稳定、更加透明的贸易政策。国际货币基金组织将为这方面的工作提供支持，包括开展宣传和分析，就贸易紧张局势的潜在影响提供充分的建议，以及继续与其他国际机构密切合作。我们还将继续以严格、多边一致的方式评估外部头寸，包括进一步研究汇率在外部调整过程中的作用。

国际货币基金组织将与世界银行一道，继续通过多管齐下的方法解决公共债务脆弱性问题，重点是：加强债务可持续性框架；扩大债务数据和债务分析的发布；增加债务透明度和债务管理方面的技术援助；以及加强债务限额政策框架，鼓励审慎的借贷行为。

加强全球合作应着眼于减少跨境避税，并帮助各国保护其收入基础。为此，需要在全世界范围内采取措施，尽量减少利润转移和有害的税收竞争，并重新审视企业税收，特别是在数字经济中。国际货币基金组织最近评估了国际**企业税收架构**，强调低收入国家受到利润转移的影响。我们将继续通过税收合作平台帮助各国提高能力并与国际合作伙伴密切合作。

促进全球范围的机会还要求提升和实施全球金融监管改革议程，并打击非法资金流动，包括通过**反洗钱/反恐融资**和改善纳税遵从——在这些领域，国际货币基金组织的援助被证明是有效的。衡量和解决非法资金流动的工作正在进行之中。另外，为了推进**巴厘金融科技议程**，我们将重点关注从成员国经历中吸取的教训，并分析金融科技对金融稳定性、包容性和诚信性的影响。

我们对于**缓解和适应气候变化的财政政策**进行的分析讨论了实现2015年《巴黎协定》气候承诺的政策。我们正在就能源定价和其他工具开展进一步工作，同时将气候变化对宏观经济政策的影响纳入我们的监测工作，包括针对气候相关风险进行金融压力测试。我们将继续加强支持工作，帮助各国提高对气候变化的风险抵御能力，其中包括那些易受自然灾害影响的国家，特别是小国。

国际货币基金组织致力于帮助各国实现2030年可持续发展目标，包括通过深化政策诊断和能力建设工作，参与“非洲契约”，以及帮助制定融资战略（包括从私营部门取得融资）。根据2018年独立评估办公室的评估，我们正在加强对脆弱国家和受冲突影响国家的冲突后恢复工作的支持。我们还将完成日本担任二十国集团主席国提出的老龄化对宏观经济和财政影响方面所做的工作，并研究年轻人口国家面临的挑战。

在数字时代，网络安全已成为必不可少的公共利益。国际货币基金组织将支持各国通过加强金融监管提高抵御网络风险的能力，同时促进各成员国之间交流良好做法。

国际货币基金组织将调整其政策工具，领导和支持变革。

国际货币基金组织将继续为成员国提供最高水准的政策建议。2020年综合监督审查和2020年金融部门评估规划审查（FSAP，与世界银行合作）正在进行中，就**监督工作**如何适应不断变化的全球环境提供指导。为了进一步加强金融监管，我们将提出采取相关行动，推进独立评估办公室在近期评估中提出的工作。我们还在审查市场筹资国的债务可持续性框架，并重新审视国际货币基金

标为绿色的内容是指国际货币基金组织2018年10月以来完成的一些关键活动。

组织关于多重汇率做法的政策。为了改善和加强我们的**贷款工作**，我们正在审查规划设计和条件、针对低收入国家的贷款机制，以及债务限额政策。根据最近**能力建设战略审查**的建议，国际货币基金组织将开展适合各国具体国情、以结果为依据并与监督和贷款紧密结合的能力建设工作，向成员国提供支持。为了进一步提高能力建设的效率，我们正在加强确定优先领域以及监测和评估工作，增加信息共享，并促进全球伙伴关系。

全面监督审查将制定战略计划，使国际货币基金组织在未来十年为成员国提供有更高附加价值，同时充分利用新技术的监督工作。全面监督审查以 2018 年的中期监督审查为基础，2018 年的中期监督审查发现国际货币基金组织的监督工作已经根据全球环境做出调整，更加一体化和更多地基于风险。该审查还确定了需要进一步努力的领域，例如宏观金融监督以及第四条磋商工作人员报告对外向溢出效应的讨论。全面监督审查将采取前瞻性的视角，探讨关键趋势，确定监督重点，并提出对成员国开展工作的新方法，以提高影响力。这方面的工作将与国际货币基金组织其他方面的工作协同展开，例如能力建设、数据、金融部门评估规划审查和人力资源等方面的工作。国际货币基金组织的政策建议可能将采用风险管理的思维方式，关注长期问题，对溢出效应开展更深入的讨论，并加强处理宏观金融波动性的框架，其中考虑不同政策手段的权衡取舍和互补关系。

国际货币基金组织的财务和治理

国际货币基金组织致力于今年完成第十五次份额总检查。

鉴于全球扩张减弱、风险高企，保持强有力、以份额为基础、资源充足的国际货币基金组织，使其处于全球金融安全网的核心，已变得更加重要。国际货币基金组织将继续就本机构的资源和治理问题开展工作。我们的目标是在2019年年会之前完成第十五次份额总检查。

内部支持

为了实现未来的目标，国际货币基金组织继续促进自身实现现代化。

为了确保国际货币基金组织在吸引、培养和保留多元化人才方面继续拥有竞争力，我们正在推进人力资源政策和实践的现代化改革，包括通过人力资源战略、1HR 计划以及全面的薪酬和福利审查等方式。另外，为了继续提高成本效益和效率，我们已着手实施重大项目，以全面改革工作实践和系统，引入现代数字化平台和工具，改进知识管理，并培养创新文化。更新后的信息交流战略继续着眼于建立对国际货币基金组织政策的支持，整合信息交流和业务运作，并充分利用科技。我们将保持审慎的预算立场，并进一步加强内部风险管理。所有这些举措对于国际货币基金组织在实施多边行动蓝图过程中发挥自身的作用都至关重要。