

基金组织概览

国家拥有的投资基金

基金组织加强关于主权财富基金的工作

《基金组织概览》网络版

2008年3月4日

- 主权财富基金的资产可能在五年内达到 6 万亿至 10 万亿美元
- 基金组织关于主权财富基金的工作正在各个方面取得进展
- 基金组织正在与主权财富基金合作，以便就最佳做法达成共识

随着主权财富基金在国际金融体系中的重要性迅速上升，基金组织加紧了工作，以处理与这些由国家拥有的基金有关的多种多样的问题，其中包括这些基金对全球金融稳定和资本流动的影响。

当然，主权财富基金已经有很长历史，至少自1950年代起就存在了。但是，这些基金在世界范围的总规模于过去10至15年急剧增长，以致基金组织现在估计，其资产将在五年内从现在的2万亿美元至3万亿美元增加到大约6万亿至10万亿美元。当前，拥有世界上规模最大的主权财富基金的国家包括阿拉伯联合酋长国、挪威、沙特阿拉伯、中国、科威特、俄罗斯和新加坡。

主权财富基金的主要增长动力来自高昂的石油价格、金融全球化和全球金融体系的持续失衡，这些情况导致某些国家的外汇资产迅速积累。

更多的注意

因此，主权财富基金正在引起市场、政策制定者、国家立法机构和新闻媒体的高度注意，在最近自2007年10月以来总共向欧洲和美国银行注入超过400亿美元的资本之后，情况尤其如此，在次级房贷危机中，这些银行遭受了重大损失。基金组织和其他方面欢迎这些注入的资本，因为它们帮助稳定了市场。

基金组织第一副总裁John Lipsky说：“从国际金融市场的角度来看，主权财富基金可以有助于效率更高地在各国之间分配初级商品盈余所带来的收入，并有助于加强市场流动性，包括在全球金融紧张期间发挥这种作用”。他补充说：“这些基金还倾向于成为长期投资者，撤资的需要有限，从而能够在危机时期承受市场压力，抑制波动”。

Lipsky说，与此同时，基金组织也意识到接受投资的国家私人评论家对主权财富基金的影响感到的担心，其中反映了这些基金的规模和投资战略。基金组织也意识到这些基金的母国对不断上升的保护主义情绪感到的不安。

主权财富基金的类型

各国政府出于若干理由成立主权财富基金。根据基金组织的分析，可以按照主权财富基金的主要目标将其大致分为五类（见基金组织2007年10月期的[《全球金融稳定报告》](#)）：

- 平准基金，首要目标是使预算和经济免于初级商品（通常是石油）价格波动的影响；
- 储蓄基金，是为了造福子孙后代。其目标是把不可再生的资产转变为更为分散的资产组合；
- 储备投资公司，其资产往往仍然算做储备资产，目标是提高储备的收益率；
- 发展基金，通常是为了帮助为社会经济项目供资，或促进有可能提高国家潜在产出增长率的产业政策；
- 退休金应急储备基金，这些基金的作用是（使用除个人退休金缴款以外的其他资金来源）提供资金，支付政府资产负债表上未指明的或有退休金负债。

效益与担心

主权财富基金带来各种经济和金融效益。这些基金帮助在母国避免高涨和衰退周期，有助于储蓄以及跨代转移初级商品出口和私有化带来的财政盈余。这些基金还使各国能够增加资产组合的分散化，而且与中央银行管理储备资产的传统情形相比，更为注重投资回报，从而降低持有储备的机会成本。

基金组织货币与资本市场部的主权财富基金专家Udaibir S. Das说：“对于拥有丰富外汇储备资产的经济体来说，程度更高和更审慎的分散化体现了健全和负责的资产管理”。

主权财富基金的增长也引起一些问题。除了官方和私人评论员对其影响表示的担心，包括对其规模和投资战略的担心外，这些基金还引起了政府在国际市场和各种行业当中发挥更大作用的问题。某些观察家担心，主权财富基金的投资在某些情况下会以政治目标为动机。

人们对如何把主权财富基金纳入拥有这些基金的国家国内政策制定过程感到关切。与此同时，拥有主权财富基金的国家对其投资受到的保护主义限制感到关切，因为这些限制会妨碍国际资本流动。

基金组织正在进行的工作

基金组织意识到主权财富基金的重要性与日俱增，也意识到本组织在监督其成员国经济和全球金融体系的健全性方面所扮演的角色，因此，其部长级指导机构，即国际货币与金融委员会，在去年10月呼吁基金组织同各国开展对话，以便商定一套管理主权财富基金的自愿最佳做法。基金组织响应了这一呼吁，其关于这些基金的工作已在若干方面取得进展：

- **进行更深入的分析。**为了增加对主权财富基金的了解，基金组织正在安排对这些基金进行一次调查，以帮助查明它们的投资目标和风险管理做法，并查明它们的体制框架，例如治理结构和问责安排。
- **促进沟通。**基金组织于2007年11月组织了[主权资产和储备管理人员圆桌会议](#)，会议包括同主要的主权财富基金举行的一次初步讨论。参加圆桌会议的有来自28个国家的中央银行、财政部和主权财富基金的高级别代表。这次会议帮助推动了关于主权财富基金所面临的政策、体制和操作问题的讨论，并有助于了解这些基金的经验和观点。与会者商定，圆桌会议将继续同各主权财富基金进行对话。
- **对话的后续行动。**基金组织正在采取后续行动，进一步与主权财富基金接触，以此作为一个协作进程的一部分，目的是就最佳做法达成共识。基金组织政策制定与检查部的Adnan Mazarei密切参与了上述讨论，他说：“我们同主权财富基金进行了初步对话，来帮助查明它们当前在治理和问责体制等问题上的做法，以有助于就最佳做法达成共识”。
- **与其他国际机构进行协调。**基金组织正与设在巴黎的经济合作与发展组织（经合组织）协调其关于主权财富基金的工作，并正在同欧洲联盟委员会、世界银行和其他方面保持密切联系。经合组织正在牵头处理与接受投资国的投资政策和规定有关的问题。
- **阐明主要议题。**基金组织执董会将在3月下旬讨论一份政策文件，其中将阐明基金组织关于主权财富基金的工作计划。
- **争取产生成果。**在执董会的文件中，基金组织工作人员寻求执董们同意着手制定一套管理主权财富基金的最佳做法。如果执董会表示同意，基金组织将同各主权财富基金和其他有关方面进行协作，制定一项最佳做法声明。目标是在基金组织于今年10月举行年会之前向执董会提交一份草案。

作为一项公益的最佳做法

基金组织预计，它关于主权财富基金的工作将成为一项公益，可供现有的和新的主权财富基金用于经管健全的组织，为其建立良好的治理结构，实行健全的风险管理框架和保持适当的透明度。这些做法还应有助于缓和某些关于主权财富基金的普遍担心，减少保护主义压力，并使国际金融体系能够保持开放。

此外，基金组织的努力将争取促使人们更好地了解主权财富基金在其本国的宏观经济政策框架中扮演的角色和具有的重要性，并有助于国际社会更好地评估主权财富基金的活动对全球金融稳定和资本流动产生的影响。

基金组织在过去制定过类似的准则，特别是[金融透明度](#)和[外汇储备管理](#)方面的准则。

请把关于本文的评论寄到imfsurvey@imf.org。

本文译自《基金组织概览》杂志上的一篇文章，该文载于：
www.imf.org/imfsurvey。