

## 国际货币基金组织投票权分配制度及其改革： 发展中国家的视角\*

余 锋

**内容提要:**投票权的分配直接关系到成员国在 IMF 中发言权的大小。IMF 的投票权分配制度,没有跟上不断变化的国际经济现实,亦未能给发展中国家参与决策提供有效保障。从发展中国家的视角对 IMF 投票权分配制度进行历史性梳理,评析相关改革意见和举措,为建构稳定与和谐的国际货币金融秩序奠定“群策群力”的社会基础,具有现实的参考意义。

**关键词:** IMF 投票权分配制度 基本投票权 份额

余锋,华东师范大学法律系讲师、法学博士。

国际货币基金组织(IMF)是二战后在西方发达国家主导下建立起来的国际经济组织,目的是稳定国际货币与金融秩序。IMF 成立 60 多年以来,虽取得了一些成绩,<sup>[1]</sup>但由于它系建立在 1944 年国际经济旧秩序结构之下,国际社会要求对 IMF 进行改革的呼声一直不绝于耳,<sup>[2]</sup>其中,关于 IMF 决策制度改革的论争备受关注。<sup>[3]</sup> IMF 决策制度主要包括两方面内容:一是投票权分配制度,二是表决权集中制度。<sup>[4]</sup>虽然表决权集中制度对于决策的形成和制定有着重要的影响,但是,在表决权集中制度既定的情况下,对决策的形成和制定起至关重要作用的则是投票权分配制度。为此,本文拟从发展中国家的视角出发,在对 IMF 投票权分配制度的形成与发展进行历史性梳理的基础上,逐一评析具有代表性的改革意见与举措,以期包括我国在内的发展中国家参与 IMF 投票权分配制度改革提供些许参考。

\* 本文系笔者主持的 2008 年上海市优秀青年教师科研基金项目“国际经济组织的决策法律制度研究”的阶段性成果,项目编号:79301616。本文的撰写受益于徐炳教授、廖凡教授的悉心指点,没有他们的宝贵建议,本文的顺利完成是难以想象的。当然,文责概由本人承担。

[1] 参见 Randall W. Stone, “The Scope of IMF Conditionality”, *International Organization*, Vol. 62, 2008, pp. 589-593.

[2] 参见 Joseph E. Stiglitz, “Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability”, *Governance*, Vol. 16, 2003, pp. 111-139。在 2009 年 4 月 2 日闭幕的 G20 伦敦峰会会议公报中,与会领导人一致强调,应对国际金融机构进行现代化改革,使之适应世界的变化和全球化的新挑战,同时新兴市场和发展中国家,包括穷国在内,必须有更大的话语权和代表权。

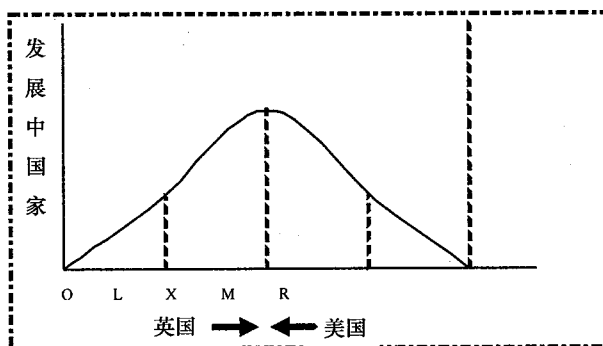
[3] 参见 Hector R. Torres, “Reforming the International Monetary Fund: Why Its Legitimacy Is At Stake”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 10, No. (3), 2007, pp. 443-460.

[4] 参见朱建民:《国际组织新论》,正中书局 1986 年版,第 291 页。

## 一 基本投票权在 IMF 中的确立及其效用的稀释

《IMF 协定》第 12 条第 5 部分 a 项规定,IMF 每个成员国均有 250 个基本投票权。在 IMF 中设立基本投票权制度的倡议者是美国学者约瑟夫·戈德(Joseph Gold),他认为美国当初设定该项制度的目的有三:首先,基本投票权制度能体现国家主权平等原则;其次,可以避免造成 IMF 与公司没有什么区别的不好印象;再次,可以避免投票权过分地集中在一两个国家手中。<sup>[5]</sup>

众所周知,英美两国在布雷顿森林体系的建构过程中进行了激烈的角力。<sup>[6]</sup>英国提出了“国际清算同盟计划”,即“凯恩斯方案”;美国则发表了“国际稳定基金计划”,通称“怀特方案”。<sup>[7]</sup>虽然英国的霸权“光环”在筹备 IMF 时已显露出即将退却的迹象,但“百足之虫,死而不僵”,当时的英国仍然能与美国进行某种程度的抗衡。英国与美国的斗争,类似于公共选择理论中的“两党竞争模型”,<sup>[8]</sup>该模型可以为美国倡导基本投票权制度提供另一种注释。



图中的纵轴表示发展中国家所偏好的立场,按照国家是理性行为体的假定,<sup>[9]</sup>英美竞争的结果必将是两国都把政策调整到 X 点,投发展中国家之所好。IMF 基本投票权分配制度正好大概处于 X 点的位置。一方面,发展中国家认识到,要使 IMF 投票权分配制度完全摆脱政治经济强国主导的阴影,其可能性微乎其微。<sup>[10]</sup>于是,只能退而求其次,恰好美国提出的基本投票权制度能够在某种程度上满足该“其次”的需要,“如果不设置基本投票权制度,对于欠发达国家来说,它们参与 IMF 则显得无多大意义”。<sup>[11]</sup>另一方面,美国所设计的 IMF 蓝图若失去发展中国家的支持,无疑无法起到全面稳定国际货币金融秩序的作用。它

[5] 参见 Joseph Gold, “Weighted Voting Power: Some Limits and Some Problems”, *American Journal of International Law*, Vol. 68, 1974, p. 688.

[6] 参见 Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2002, p. 502.

[7] 参见 RM Lastra, “The International Monetary Fund in Historical Perspective”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, pp. 508 - 510.

[8] 参见方福前:《公共选择理论:政治的经济学》,中国人民大学出版社 2000 年版,第 84 - 88 页。

[9] 参见 Miles Kahler, “Rationality in International Relations”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 919.

[10] 参见 Roy Culpeper, “Overriding Jurisdictions in Global Financial Governance, And Long Term Financing for the Poorest Countries”, at <http://www.g24.org/culpeper.pdf>, Aug. 26, 2008.

[11] William N. Gianaris, “Weighted Voting in the International Monetary Fund and the World Bank”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 14, 1990 - 1991, p. 920.

倡议的基本投票权制度,不但部分地获得了发展中国家的默认,并且扩大了“怀特方案”受关注的程度,降低了英国“凯恩斯方案”对发展中国家的吸引力。

然而,怀特方案的目的简单而明显,那就是要由美国一手操纵和控制 IMF,从而获得国际货币金融领域的霸权。<sup>[12]</sup> 亦如苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)和其他批评家所断言:“那些管理贸易和货币的国际机制在经济上、政治上和思想上一直是偏袒美国的,这种机制凭借美国的权势建立,是反映美国利益的,并不如美国的体系理论鼓吹者所说的那样在政治上和经济上是中立的。”<sup>[13]</sup>

虽然部分反映国家主权平等的基本投票权制度在 IMF 中得以设立,但随着大量第三世界国家的加入,美国开始担忧其在 IMF 中的投票权比重会因此而受到威胁。为了排除“威胁”,或在最大程度上降低“威胁”发生的概率,美国采取了下列两个办法:

第一,稀释基本投票权在总投票权中的比重,降低基本投票权的功用。IMF 成立之初,基本投票权占总票数的 11.3%,而现在却下降到 2.1%。<sup>[14]</sup> 如果说以往基本投票权在 IMF 的总票数中勉强能有一席之地,那么现在其所占据的比率几乎无足轻重。而且,如果 IMF 中的份额持续增加,基本投票权在总投票权中的比重还有继续下降的可能和空间。

第二,利用对《IMF 协定》进行修订之机,增加需要特别多数方能通过的事项。理事会特别多数票分为 70% 特别多数票和 85% 特别多数票两种。IMF 成立之初,规定需要特别多数方能做出决策的条款共有 9 项;1969 年《IMF 协定》第一次修订后,这类条款增加到 18 项,1976 年第二次修订后,更达 39 项之多。<sup>[15]</sup> 针对这一情况,有学者分析道,第一次修订是为了让欧洲经济共同体在关于设立特别提款权的某些事情上拥有否决权,而第二次协定修订则是为了在欧佩克国家相对份额翻倍后让美国拥有单边否决权。<sup>[16]</sup> “该投票制度的改革使得发展中国家的实际发言权相对下降。”<sup>[17]</sup> 简言之,IMF 中需经特别多数票决定之事项的增加,使得发达国家能够轻易且“合法”地将发展中国家的提议阻挡在门外。

可见,IMF 基本投票权分配制度虽然在表面上体现了国家主权平等原则,但这一看似民主或平等的制度在实践中却没能给发展中国家带来多大益处。究其原委,这些制度要么在发达国家的控制下被扭曲,要么被发达国家利用其他手段使其功效无法正常发挥或大大减损。

## 二 份额的确立及其修改

每个成员国加入 IMF 都要认缴一定数额的资金,这部分资金被称之为“份额”。《IMF

[12] 参见 Donald Moggridge ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes (Vol. 26): Shaping the Post-War World*, Macmillan, 1983, p. 217.

[13] [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,杨宇光、杨炯译,上海世纪出版集团 2006 年版,第 76 页。

[14] 参见 Edwin M. Truman, “Overview on IMF Reform”, in Edwin M. Truman ed., *Reforming the IMF for the 21st Century*, Peterson Institute, 2006, p. 74.

[15] 参见 Ebere Osieke, “Majority Voting Systems in the International Labor Organization and the International Monetary Fund”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 33, No. 2, 1984, p. 397.

[16] 参见[美]斯蒂芬·D·克莱斯勒:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,李小华译,浙江人民出版社 2001 年版,第 135-136 页。

[17] 王贵国:《国际货币金融法》,北京大学出版社 1996 年版,第 81-82 页。

协定》第 12 条第 5 部分 a 项规定,(成员国)每增加 10 万特别提款权即增加一个投票权。份额对成员国的发言权及利益十分重大,各成员国对本国的份额及其占 IMF 总份额比重的排位都非常重视,在确定和调整份额时斗争往往十分激烈。<sup>[18]</sup>

IMF 创始成员国的份额于 1944 年参加布雷顿森林会议时商定,其他成员国的份额则由理事会决定。IMF 在考虑成员的份额时一般参考三方面的标准:其一,经济规模、经济结构大致相同的成员国的份额应具有可比性;其二,成员国在世界经济中的相对地位;其三,成员国持续向 IMF 提供资金的潜在能力。除此之外,IMF 还专门设计了一套计算份额的公式,即布雷顿森林公式。该公式包括五个变量:国民收入、黄金与美元储备余额、平均进口额、出口变化额以及出口占国民收入的比例。

无疑,份额公式是静态的,而世界和各国经济的发展却是动态的,如果份额公式不随着世界和各国经济的发展而做出相应调整,成员国在 IMF 中的份额就无法反映各国相对经济地位的变化。因此,IMF 于 1963 年和 1983 年分别对原公式进行了修改。不过,这两次修改并未从根本上改变份额公式的结构或运作。<sup>[19]</sup>

随后,虽一直有呼吁修改份额计算公式的要求,但多年来提出过的各种方案均未能获得法定 85% 表决权的支持。随着经济和金融全球化的纵深发展,份额公式显得严重滞后,因此 IMF 于 1999 年再一次开始评估改革份额公式的努力,并为此专门聘请了一个由哈佛大学教授理查德·库珀(Richard Cooper)为组长的外部专家组成的小组对当前份额公式进行评估。该小组于 2000 年向 IMF 提交了一份评估报告,<sup>[20]</sup>但该报告关于份额公式改革的方案未能获得多数成员国的支持。

IMF 近年来亦意识到“有必要增强低收入国家在基金组织中的发言权,……随着时间的推移,低收入国家的投票权不断受到侵蚀”,并承认“目前的份额和投票权的分配方式使 IMF 在许多领域的合法性处于危机中”。<sup>[21]</sup>经努力,2008 年 4 月,IMF 理事会以 175 个赞成票通过了新份额公式。该公式包涵四个变量,用比重表示,即 GDP、开放度、波动性和储备,权重分别为 50%、30%、15% 和 5%。GDP 变量是 60% 按市场汇率计算的 GDP 和 40% 按购买力平价计算的 GDP 的混合。<sup>[22]</sup>

截至 2008 年 9 月 26 日,在 IMF 中的份额及投票权位列前八位的国家分别是:

国家	份额(百万特别提款权)	份额百分比	投票权	投票权百分比
美国	37,149.3	17.09%	371,743	16.77%
日本	13,312.8	6.13%	133,378	6.02%
德国	13,008.2	5.99%	130,332	5.88%

[18] 参见王正毅、张岩贵:《国际政治经济学:理论范式与现实经验研究》,商务出版社 2003 年版,第 359 页。

[19] 参见葛华勇主编:《国际货币基金组织导读》,中国金融出版社 2002 年版,第 40 页。

[20] 详见 Quota Formula Review Group, “Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group”, at <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfgr/report/>, Mar. 16, 2008.

[21] IMF, *The Managing Director's Report on the Fund's Medium-term Strategy*, April 5, 2006.

[22] IMF, “IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin”, Press Release No. 08/93, April 29, 2008.

续表

国家	份额(百万特别提款权)	份额百分比	投票权	投票权百分比
法国	10,738.5	4.94%	107,635	4.86%
英国	10,738.5	4.94%	107,635	4.86%
中国	8,090.1	3.72%	81,151	3.66%
沙特阿拉伯	6,985.5	3.21%	70,105	3.16%
俄罗斯	5,945.4	2.74%	59,704	2.69%

资料来源:IMF, IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors (Last Updated: September 26, 2008), at <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>, Sep. 28, 2008.

不可否认的是,IMF的成立及战后国际货币金融秩序的稳定,在一定程度上离不开美国和西方发达国家的支持;并且,作为国际经济组织的IMF,成员方发言权的大小与出资/份额相挂钩,往往被类比为公司等法人组织—投票权与出资额呈正比关系。所以,以份额为基础的投票权分配制度,从表面上看,具有无可厚非的正当性。其实这个观点值得商榷。

首先,从法理上看,组织有私法组织与公法组织之分。公司属于前者,而IMF属于后者。在私法组织中,等价交换原则是保障这类组织得以成立和运转的基础,且这类组织并不承担公共事务的管理或协调功能,出资人在公司中的投票权大小与出资额多少挂钩,其异议自然甚少;而公法组织往往涉及公权力的配置与行使,IMF则直接关涉国际货币金融制度这一公共物品的供给,以及国际货币金融秩序的协调与稳定,若单纯地将不同质的两类组织的投票权分配模式进行直接类比或照搬复制,其中不无应继续推敲之处。

其次,成员方在加入或退出IMF问题上平等的,但这只是各成员方在法律人格上的平等,作为主权之派生权利之一的投票权,在IMF中却被“金权主义”所替代,这就间接地使原本平等的主权烙上了不平等的印记。换言之,在IMF中所体现的仅仅是各国法律人格平等,将投票权与份额挂钩的做法并未真正落实主权平等这一国际法基本原则的要求。

可见,在组织内部运作过程中推行加权投票分配制度,对于作为私法组织的公司,是有其依据和理由的,而适用于作为公法组织的IMF,则不无疑问;同时,虽然国家主权平等原则在IMF中以法律人格平等的面貌得以体现,但“金权主义”与投票权的挂钩,使得国家主权在IMF中的实质不平等被巧妙地掩盖起来。当然,从某种意义上说,IMF亦具有某种程度的“资本联合”之特质,正是因为这一特质,才使得发展中国家并没有要求在IMF中彻底推行一国一票的投票权分配办法,而只是希望份额应当与国际经济变化的现实相适应。

### 三 改革IMF投票权分配制度的意见与举措及其评析

在过去的60多年中,国际社会及其经济结构发生了巨大的变化,尤其是亚非拉第三世界国家的独立和这些国家在国际经济体系中扮演着越来越重要的角色,使得要求改变IMF

以往治理结构的呼声愈加强烈。<sup>[23]</sup>其中,关于基本投票权和份额的改革是发达和发展中国家关心的重点。

### (一) 基本投票权的改革意见与举措及其评析

凸显主权“平等”,是发达国家设置基本投票权的初衷,然而,令发展中国家痛心的是,基本投票权在IMF总投票权中所占比例已严重“缩水”。为改变这一不合理情势,发展中国家提出了改革方案:

方案一:每个成员国拥有的基本投票权比例不变。IMF成立之初,基本投票权占总投票权的11.3%;共有44个成员国,每个成员国在IMF中拥有0.2568%的基本投票权。如今IMF有185个成员国,如果成员国拥有的基本投票权比例保持不变,那么现今基本投票权在总投票权中所占比例应该是: $0.2568\% \times 185 = 47.50\%$ ,即基本投票权应占总投票权的一半左右。假若该改革方案付诸实施,发展中国家将是最大的受益者。

方案二:全体成员国基本投票权占IMF总投票权的比例不变。此方案系发展中国家针对基本投票权比例下降至2.1%的情势所提出的基本“保底”方案。它不求大幅度提升基本投票权比例,只求恢复到原来的11.3%即可。有学者按183个成员国计算,如果基本投票权恢复到1945年的水平,则基本投票权应是1338个。<sup>[24]</sup>有研究指出,假若基本投票权恢复到11.3%的水平,且剩下的89.7%投票权按照以购买力平价计算的GDP分配,发展中国家的投票权将提升11.5个百分点,发达国家的投票权则会下降10.8个百分点。当然,“仅仅调整基本投票权,对于IMF中的投票权问题来说,只不过是一种‘感觉良好’的解决方法”。<sup>[25]</sup>以非洲执行董事选区为例,按该方案,其投票权在IMF总投票权中的比例仅仅是从1.99%上升到2.81%而已。<sup>[26]</sup>从这个意义上说,将基本投票权简单地恢复到以往的水平,依然未能改变IMF投票权分配结构偏离国家主权平等原则的程度。

方案三:固定基本投票权的比例。基本投票权之所以会出现下降的情况,一方面是总投票权增多的结果,另一方面与IMF的“宪法”性规定也有很大的关联。基本投票权究竟应当在总投票权中占多大的比重,《IMF协定》并没有做出规定,正是因为缺乏相应的“宪法”性规定,发达国家才得以利用增资等变相手段使基本投票权在总投票权中的比例大幅度地下降。同理,在确保基本投票权在总投票权中的比例得到“恢复”的前提下,为了避免发达国家重施故伎,发展中国家主张按照亚洲开发银行(Asian Development Bank)的做法,将基本投票权在总投票权中的比例以“宪法”形式固定下来。<sup>[27]</sup>这样一来,发展中国家享有的基本投票权的实效就不会受到增资的影响,发达国家也难以对基本投票权有所企图。可资参考的是,“亚洲开发银行有20%的投票权为基本投票权……虽然欠发达国家只向亚洲开发银行捐了4%的实际资源,但它们掌握着45%的投票权”。<sup>[28]</sup>

[23] 参见 Edwin M. Truman, *A Strategy for IMF Reform*, Peterson Institute, 2006, pp. 64 - 71; Rodrigo de Rato, “The IMF View of IMF Reform”, in Edwin M. Truman ed., *Reforming the IMF for the 21st Century*, Peterson Institute, 2006, pp. 127 - 133.

[24] 参见 Ariel Buiara, “A New Voting Structure for the IMF”, at <http://www.g24.org/research.htm>, Mar. 28, 2008.

[25] Edwin M. Truman, “International Monetary Fund Reform: An Overview of the Issues”, at <http://www.g24.org/research.htm>, Aug. 16, 2008.

[26] 参见 Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Cornell University Press, 2006, pp. 186 - 192.

[27] 参见 William N. Gianaris, “Weighted Voting in the International Monetary Fund and the World Bank”, 第944页。

[28] [美]斯蒂芬·D. 克莱斯勒:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,第154 - 155页。

对于发展中国家而言,第一种方案较为理想,然而遗憾的是,“该方案不会被工业国家接受”。<sup>[29]</sup> 第二种方案虽系次优选择,但其实际效用非常有限。无论是第一还是第二种方案得以实施,都必须利用第三种方案进行“加固”,否则,发展中国家的基本投票权将随时处于被稀释的危险中;同时,第三种方案也有弊端,即一旦基本投票权被“宪法”“定住”,那么日后发展中国家再想提高基本投票权,难度系数无疑甚大。2008年4月,IMF理事会通过了将基本票增至750的改革举措。这项举措的实施虽具有一定的积极意义,但基本票占总票数的比例也不过是从2.1%增至5.5%而已。可见,就连发展中国家的“保底”改革方案,也难以得到IMF的支持。

## (二) 份额的改革意见与举措及其评析

据前所述,一国在IMF中份额的多寡与其投票权之大小呈正相关关系。<sup>[30]</sup> 从理论上说,成员国在IMF内享有份额的多少并非全然由发达国家主观任意决定,而是根据份额公式“公正”地计算出来。然而,据最新的公开出版物统计,发达国家以现有份额公式获得的份额数量比其实际掌握的份额数量要高出6.7个百分点,而发展中国家则低出3.9个百分点。<sup>[31]</sup> 因此,对份额公式进行适当的调整和改革,以适应世界经济变化的现实,是发达国家和发展中国家均给予重视与关注的问题。

理查德·库珀教授领导的份额公式评估小组(QFRG)在其向IMF提交的研究报告中承认世界经济自1944年以来发生了巨大变化,亦认为应当根据现实的世界经济结构对份额公式进行适当调整,但其基本立场和出发点却与发展中国家相悖。“我们承认执行董事会的讨论经常集中在发展中国家作为一个整体,其声音是否在IMF中得到了足够的表达,以及任何关于份额公式的决定是否在将来对该问题会产生影响。然而,因为我们并不把发展中国家视为一个整体,因此在份额公式修改建议中并没有将这方面的问题纳入到考虑范围之内。”<sup>[32]</sup>

就份额公式中的GDP变量而言,虽然QFRG一致同意将GDP视作测量成员国对IMF作贡献的能力,但却主张使用以市场汇率为基础的GDP数据。QFRG在报告中称:“虽然许多人认为以购买力平价计算的GDP适合于测算各国间每资本单位的相对收入之大小,但该方法与成员国对IMF作贡献能力之大小并不相关。其次,市场价格正确地反映了货物的运输成本,以及不同地域之相同产品的相等价格,而以购买力平价的计算方法则严重误导了成员国对IMF作贡献的能力。……一国对IMF作贡献的能力应当由其能够以市场汇率为基

[29] Ariel Buira, “A New Voting Structure for the IMF”.

[30] 鉴于份额对成员方的重要性,IMF规定至少每5年对份额进行一次总检查,检查后若发现成员方在世界经济中的相对地位发生了变化,IMF便会通过新增资本的方式使成员方的实际份额在一定程度上反映该国相对经济地位的变化。2008年1月,IMF完成了第13次份额总检查,并认为目前的总份额完全能够满足IMF的流动性需求,无需增资。然而,今年4月G20的会议公报决定对IMF进行增资:将IMF的可用资金提高两倍,至7500亿美元,并支持2500亿美元的特别提款权配额。虽然这项增资决议在一定程度上会提高发展中国家的份额,但有评论认为,“日本、欧盟各增资1000亿美元,中国增资400亿美元,可以看出主要还是G7国家拿到了绝大多数的份额”,“还是不可能从根本上撼动国际金融秩序和国际金融货币体系,因为在IMF的框架中,美国事实上还是享有一票否决权”。另外,虽然“一些国家经增资后其投票权可能会有所提高……但新兴国家的份额很低,针对份额和投票权的改革将是一个漫长的过程,通过增资,中国在IMF的份额和投票权应该有所提升,但400亿美元的增资肯定不足以使中国在IMF的话语权立刻显著增强。”参见周鹏峰、石贝贝:《IMF增资难改权利格局,国际金融新秩序路漫漫》,《上海证券报》2009年4月7日第6版。

[31] 参见Edwin M. Truman, “International Monetary Fund Reform: An Overview of the Issues”, at <http://www.g24.org/research.htm>, Aug. 16, 2008.

[32] Quota Formula Review Group, “Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group”.

础提供资金的能力来决定。”<sup>[33]</sup>

QFRG 之所以主张采用以市场汇率计算的 GDP 数据,是因为经该方法计算出来的数据有利于发达国家。例如,有研究指出,2000 到 2001 年度,巴西、中国和印度的投票权总数比意大利、比利时和荷兰的投票权总数少 19%,但前者以购买力平价计算的 GDP 却比后者高出四倍。<sup>[34]</sup> 按照购买力平价计算的 GDP 与按照市场汇率计算的 GDP 之所以会如此大相径庭,主要是因为贸易与非贸易产品的国内和国际价格存在差别。GDP 是一国一年的国民生产总值,前半年与后半年如果用同一市场汇率来衡量,无疑不合理;如此推衍下去,第一个月与第二个月的生产总量用同一市场汇率衡量,亦属欠妥。可见,以购买力平价计算 GDP 的方法比以市场汇率计算 GDP 的方法更为稳定,因为前者至少避免了因汇率波动而带来的大幅度变动。

也有西方学者对以购买力评价计算 GDP 表示了积极的支持:“以购买力平价计算 GDP 的做法是否比以市场汇率计算 GDP 的做法更易反映相对经济规模、权重和重要性呢?我们认为是的。”<sup>[35]</sup> 对此,QFRG 在报告中回应道:“目前,只有 117 个国家以购买力平价计算的 GDP 数据可以获得,且只是代表了世界 GDP 总量的 95%。”<sup>[36]</sup> 也就是说,QFRG 利用无法获取全部成员国以购买力平价计算的 GDP 数据为由,而拒绝使用该计算方法。其实,这个理由是经不起推敲的。

首先,从起步标准来看,已有 117 个成员国的数据,并且还代表了世界 GDP 总量的 95%,这不能不说是一个很好的基础。退一步讲,即使承认目前所获得的数据不够充分,但既然份额每 5 年调整一次,有 5 年的时间为止下的不足世界 GDP 总量 5% 的几十个国家做准备,这个问题大概也就迎刃而解了。

其次,即便以“贡献”大小来分配份额,发展中国家对 IMF 的贡献也不一定比发达国家小。贡献有相对贡献和绝对贡献之分。假设有甲乙两人,甲有 100 元,捐赠 50 元;乙有 10 元,捐赠 7 元。从绝对贡献看,甲的贡献大于乙;然而,从相对贡献看,甲的捐赠额占其总资产的 50%,乙则占其总资产的 70%,无疑,乙的相对贡献比甲大。反映在 IMF 中,成员国的出资都是为了国际货币金融秩序的稳定,各自在各自的能力范围之内合理负担相应的出资额本是理所当然的事,但是西方发达国家却以其绝对出资额比发展中国家多为由而要求更多的投票权,殊不知发展中国家为了国际货币金融秩序的稳定所付出的相对出资额并不少于发达国家。

综上所述,虽然发达国家也承认应当对份额公式进行修正,但他们提出的意见几乎无一例外地具有使投票权愈加向其集中的特征。<sup>[37]</sup> 2008 年 4 月 IMF 理事会通过的新份额公式对如何测算 GDP 变量,确立了市场汇率计算的 GDP 和购买力平价率计算的 GDP 分别占 60% 和 40% 的计算方法。这种“和稀泥”的做法,不啻发展中国家站在客观立场上所提出的改革思路的败北。即使有一些西方学者站在发展中国家的立场说话,但以 QFRG 为代表的西方主流观点来看,发达国家通过掌控多数投票权以主导 IMF 决策,是他们比较统一的思想。IMF 也毫不隐晦地指出,以购买力平价为基础测算 GDP 变量,对于发展中国家来说,是

[33] Quota Formula Review Group, “Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group”.

[34] 参见 Vijay L. Kelkar et al., “The International Monetary Fund: Integration and Democratization in the 21st Century”, at <http://www.g24.org/chaudry.pdf>, Aug. 16, 2008.

[35] David Rapkin & Jonathan R. Strand, “Reforming the IMF’s Weighted Voting System”, at <http://www.g24.org/research.htm>, Nov. 26, 2008.

[36] Quota Formula Review Group, “Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group”.

[37] 参见鲁茉莉:《新的份额公式:国际货币基金组织治理改革的关键》,《外交评论》2007 年第 6 期。



一个需耗时甚久的愿望。<sup>[38]</sup>

## 四 结 论

IMF 成立之初,美国拥有将近 33% 的投票权,英国则占有将近 16% 的投票权。这一优势虽源于战后美国在世界经济中的主导地位,但更是因为“西方国家试图通过新的国际组织和新的决策制度来维护和确保其战后成果”。<sup>[39]</sup> 诚如西方学者坦言:IMF 并没有采用许多国际组织中盛行的一国一票投票表决制度,它是战后第一个采用不平等投票权分配制度的国际组织。<sup>[40]</sup> 时至今日,发展中国家在 IMF 中的投票权不但没有提升,反而被稀释和削弱了。

“推动国际金融组织改革,改革国际金融组织决策层产生机制,提高发展中国家在国际金融组织中的代表性和发言权”,<sup>[41]</sup> 是有效地稳定国际货币金融秩序和应对国际金融风暴的必由之路。虽然 G20 伦敦峰会在会议公报中重申“要坚决执行 2008 年 4 月达成的 IMF 配额和话语权改革的方案”,但对于保障和扩大发展中国家在 IMF 中的发言权来说,仍然是不够的。“制度的设计事关重大”,<sup>[42]</sup> 在基本投票权问题上,应力争使每个成员国拥有的基本投票权比例与 IMF 成立之初相同,而全体成员国基本投票权占 IMF 总投票权的比例不变则是次优选择,现行 750 个基本投票权仍有提升空间;同时,应对“定住”基本投票权的“宪法”性规定给予清醒的认识。对于份额公式,在后续改革中,应倡议逐步减少和取消以市场汇率计算的 GDP 数据之权重,坚持以购买力平价计算的 GDP 数据作为测算 GDP 变量的依据。唯有如此,发展中国家在 IMF 中的发言权方能得到适当保障,进而与发达国家一道,为构建稳定与和谐的国际货币金融秩序奠定群策群力的社会基础。

---

[Abstract] The way votes are distributed at IMF is directly related to the voice of IMF members. The vote distribution system of IMF has not kept up with the changing international economic realities, and has not provided an effective safeguard for developing countries to participate in decision making. From the perspective of developing countries, analyzing the vote distribution system of IMF by historical method, and reviewing the relevant reform suggestions made by both developed and developing countries, have great significance to laying a social foundation of cooperation for the construction of a stable and harmonious international monetary and financial order.

---

(责任编辑:廖 凡)

[38] 参见 IMF staff, *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*, 08/01 - April 2008.

[39] Stephen Zamora, "Voting in International Economic Organizations", *American Journal of International Law*, Vol. 74, July, 1980, p. 576.

[40] 参见 Joseph Gold, "Weighted Voting Power: Some Limits and Some Problems", p. 687.

[41] 胡锦涛:《通力合作 共度时艰——在金融市场和世界经济峰会上的讲话》,载《人民日报》2008 年 11 月 16 日第 1 版。

[42] Ronald B. Mitchell, "Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance", *International Organization*, Vol. 48, summer 1994, p. 425.