



國際貨幣基金組織的業務功能與改革

●彭百顯／開南大學財務金融學系主任暨研究所所長

國際貨幣基金組織（以下簡稱基金組織）於1946年間正式開始營業，經一年之準備，1947年3月即開始與遭受國際收支失衡的國家進行外匯交易，從此即扮演著「國際貨幣基金協定」賦予的角色，發揮維持國際貨幣秩序的基本功能，包括攤額分配、基金平價、規範會員國匯率、資金移動與其他外匯管制措施，以及外匯資金融通等業務。

本文介紹國際貨幣基金組織的功能、職責、業務運作，包括提款權體制與貸款業務角色等作歷史發展之回顧，此外，並探討基金組織因應國際經濟金融變化的作用以及改革方向。

壹、基金組織的功能與職責

一、攤額

國際貨幣基金係由各會員國所認繳的黃金及本國貨幣攤額所構成的貨幣中心。攤額（quotas）即分配之份額，以特別提款權（Special Drawing Right，簡稱SDR）表示¹。原始會員國的攤額係依據各國對外貿易、國民所得及人口的世界比重分配，於原始章程決定；其他會員國的攤額則由基金組織理事會依據同一原則決定²。為適應世界及各會員國經濟情勢的變化，基金每五年將對各會員國的攤額作全盤檢討，有必要時得調整之。但調整需經總表決權85%的同意，而且需經該會員國的同意。

依「國際貨幣基金協定」第3條，為因應國際流動性需要，基金組織不斷增資，且各國在增資時之國際經濟情況不斷發生相對變化，故增資幅度不一。

基金組織對各會員國規範攤額之體制，具有四項重大意義：（1）決定各會員國對基金的繳付金額；（2）決定各會員國在短期國際收支困難時，能自基金獲得的協助金額；（3）決定表決權的大小。原則上，各會員國均有二百五十票的基本表決權；攤額每十萬美元（後改為特別提款權）增加一票。惟會員國若經動用基金的資金，即要損失動用部分的表決權，而增加被動用部分的表決權。（4）決定會員國參加特別提款權計劃之分配

額度。

布列敦森林會議原以一百億美元為總攤額的目標，但當時因有五國未簽字，故三十九個原始會員國的攤額共計為八十八億美元。1958年後為因應國際流動性需要，基金組織曾多次增資，迄至2008年1月28日，已完成十三次攤額總檢查（Thirteenth General Review），參見表一彙總。³

表一、國際貨幣基金攤額總檢查（General Quota Reviews）

攤額總檢查	檢查決議	總攤額增加%
第1次五年總檢查	未提議增資	—
第2次五年總檢查	未提議增資	—
1958/59*	1959年2月及4月	60.7
第3次五年總檢查	未提議增資	—
第4次五年總檢查	1965年3月	30.7
第5次總檢查	1970年2月	35.4
第6次總檢查	1976年3月	33.6
第7次總檢查	1978年12月	50.9
第8次總檢查	1983年3月	47.5
第9次總檢查	1990年6月	50.0
第10次總檢查	未提議增資	—
第11次總檢查	1998年1月	45.0
第12次總檢查	未提議增資	—
第13次總檢查	未提議增資	—

*該次檢查是截至目前五年一次檢查以外唯一的一次檢查。

截至2009年9月11日，國際貨幣基金組織的總攤額為二千一百七十四億特別提款權（三千一百六十億美元）。第十三次攤額總檢查，理事會並未提議增加總攤額。但2008年3月28日執行董事會向理事會提議修改攤額公式，建議根據新公式進行增資。⁴

二、基金平價

各會員國的平價需以黃金表示，或以1944年7月1日美元所含黃金的重量及成色表示，即以一盎斯黃金等於三十五美元表示。各會員國貨幣平價一經基金公布，即不得任意變更此項平價。基金平價仍以黃金為其基礎，各會員國的貨幣在法律上雖未設有黃金保證，基金組織所設立的平價仍可視為國際金本位制度的延續。此種新國際金本位制度與前述按各國貨幣含金量比率所決定的黃金平價有所不同，故通常稱國際貨幣基金組織



的平價為「基金平價」（IMF par value）。

（一）目的

國際貨幣基金組織的首項任務就是要求各會員國設定其本國貨幣的平價（par value），以重建二戰後的國際貨幣秩序。

（二）平價規定

基金組織創立後即對外匯匯率採取平價制度，規定各會員國均須設定本國貨幣的平價，而且，會員國的貨幣平價，皆以黃金一盎司等於三十五美元表示，各國外匯買賣價格之變動，不得超過平價的1%。這種平價制度即是固定匯率制度。基金創立之初，於1945年年底只有二十四國設立平價；至1970年代末，仍有二十餘國並未設定平價。自1971年「史密松寧協定」（Smithsonian Agreement）之後，此一匯率的波動幅度已擴大為平價的上下2.25%範圍，而決定平價的標準，也由黃金改為特別提款權。

（三）平價的改變

會員國的國際收支若發生基本失衡（fundamental disequilibrium）必須改變平價始能克服時，可向基金組織提出調整平價的要求。若調整幅度在平價的10%以內（新平價若為舊平價的90%至110%之間），會員國得自行調整，再由基金組織追認；若幅度超過10%以上，則須先經基金組織同意才能調整；此種平價制度即所稱之「可調整的釘住匯率」制度。若未經同意而作10%以上的調整，則該會員國即喪失利用基金資金的權利。若該會員國與基金組織之歧見持續一段時期，則可由理事會總表決權之多數決議而強迫退會。

基金組織亦規定各會員國的平價在條件之下亦可作等幅的調整，改變一盎司黃金等於三十五美元的平價基礎。等幅調整的條件有二：第一，總表決權多數的同意；第二，擁有攤額10%以上的會員國在七十二小時內不表示反對意見。

（四）平價制度的特色

初期，國際貨幣基金接受當時既存的匯率為各國貨幣的平價⁵，承認平價的可變性。即國際貨幣基金所設定的平價仍有若干彈性，容許各會員國貨幣之平價在國際監督下作相當程度的調整，其調整彈性稱為國際監督彈性（internationally controlled flexibility），此種匯率被稱為可調整的釘住匯率（adjustable peg rate）。

（五）固定匯率制度的變動

為維持平價安定，基金組織規定各會員國在其國境內的會員國貨幣的外匯交易，最高與最低匯率不得背離平價過遠，對現貨交易只能限於上下1%內；對期貨等其他交易則限於基金認為合理的範圍內。⁶此項規定限制遂形成國際貨幣體制乃係固定匯率制度。至

1973年，此項波動幅度經調整為變動上下幅度為2.25%，建立了中心匯率（central rates）制度。

1971年8月，美國停止美元與黃金的兌換，致1973年3月多數國家採行浮動匯率；1974年，基金組織以特別提款權作為價值表示單位；1976年9月基金組織承認浮動匯率的合法地位，終於放棄平價制度。這一連串的變革，基本上已根本改變了基金組織的基本精神，布列頓森林制度固定匯率的基金平價制度遂成為歷史。

三、外匯資金的融通

會員國在國際收支困難時，可以向基金組織申請貸放外匯資金，但用途限於短期性的經常收支失衡。各會員國可利用基金的基金，最高限額為該國攤額的二倍，在此限額內一年僅能利用攤額的25%。後來，為配合實際的需要，基金已逐漸放寬會員國對資金利用的限制。

四、規定各會員國匯率、資金移動和其他外匯管制措施

會員國的國際收支除非發生基本失衡，否則，不得任意調整其本國貨幣的平價。而所謂「基本失衡」，係指除了因季節性、投機性、經濟循環等短期因素外的原因所產生的國際收支不平衡。至於對資金移動之規範，則規定各會員國不得以基金組織的資金，用於巨額或持續的資本流出的支付。對此種資本流出，會員國得加以管制，但不得因此而妨礙經濟交易之支付。

五、提供資料和建議

基金組織透過對會員國及全球經濟發展和政策的監督，以其長期之經驗，在年度檢查中對會員國提出政策建議。另外，每季的《世界經濟展望》則提供廣泛的經濟金融資訊給會員國參考。

六、職責：評估與監督

依據創設宗旨，基金組織須對會員國進行必要的評估與監督，內容包括會員國的經濟發展政策與總體經濟穩定目標之一致性，目的在於金融風險發展之初，即可對會員國發出警訊，以及早採行矯正措施。

監督是指為維護國際貨幣穩定而對會員國的經濟和金融政策進行監測，是基金組織的核心職責。創立之初係針對布列敦森林體制之匯率平價之運作，以維持會員國匯率之穩定。這項任務在1970年代固定匯率體制崩潰之前，成效可觀；惟1970年代，基金組織在維護國際貨幣秩序的功能已遠不如前；但到1980年代以後，金融全球化下的國際金融市場情勢遽變，基金組織的監督職責日益重要，尤其1990年代的國際金融風暴（1994年之墨西哥金融危機、1997~98年之亞洲與俄羅斯金融危機），更增強了基金組織之角色



任務。因此，預防或解決金融危機有關之因素，包括金融體系、資本帳戶變動、金融治理、公債及外債管理等皆為監督之要素；而評估國際準備充足性及接受危機之衝擊程度，便成了基金組織的重要分析工作，故與金融市場發展有關之變動因素，皆納入監督領域。

監督可分為國別監督、地區監督及全球監督三大類。基金組織對會員國匯率政策之監督，採行多邊監督與個別監督（又稱雙邊監督）兩個方式。多邊監督以分析工業化國家國際收支和匯率政策之相互作用，及其對世界經濟環境之影響，以便與這些國家進行有關經濟與金融政策之協調。個別監督則以對會員國的匯率政策檢查，分析其與基金宗旨的一致性，以進行監督與協調。

2007年6月15日，國際貨幣基金組織執行董事會通過了新的「對成員國政策雙邊監督的決定」，為基金組織開啟監督工作與會員國實施匯率政策，提供了全面性的指導方針。⁷

貳、普通提款權

一、使用條件

普通提款權（General Drawing Right，簡稱GDR）就是以本國貨幣交換取得基金組織普通資金帳戶外匯的權利與過程，亦即普通資源帳戶的使用（use of general resource account）。普通提款權自基金組織協定1945年生效後即開始運作，是會員國的一項權利。

按照「國際貨幣基金協定」第5條規定，使用普通資金的條件包括：

1. 會員國應制定普通資金的使用政策；
2. 提供國際收支或準備變化等狀況，作為會員國提出購買普通資金的基本依據；
3. 申請購買普通資金的限額，應在儲備額度內的攤額；
4. 不得違反基金組織有關條款；若違反而未及時改正，則無資格使用普通資金。

二、使用目的

基金組織提供普通提款權的目的，是支持會員國的國際收支調整。因為，只有在大多數會員國國際收支狀況良好的情況下，基金組織才能有效地實現國際貨幣體系穩定、促進國際貨幣合作、促進國際貿易的擴大與平衡發展的目標。

當會員國出現收支平衡失調時，基金組織鼓勵會員國採取早期行動，並與基金組織展開積極合作。換句話說，在基金組織提款，是指在會員國遇到國際收支失衡時，以本國貨幣向基金組織購買其他國家的貨幣，自1970年創造特別提款權之後亦可購買特別提款權。

提供普通資金帳戶，是基金組織最基本的貸款措施，對準備部位和信用部位提款的

使用，構成了基金組織最主要的業務部分。自普通提款權創制半個多世紀以來的使用，其作用與影響日愈重要。尤其，「國際貨幣基金協定」1978年第二次修正之後，基金組織已經變成國際重要的金融中介機構，其貸款規模不再完全依賴會員國攤額，而且也可以把一國的融資轉移到另一個國家。

三、使用資格之喪失

「國際貨幣基金協定」明確規定喪失使用普通資金資格。基金組織認為任一會員國使用普通資金的方式違反基金組織宗旨時，即應對該國發出通告，闡明基金組織的意見，並規定適當的答覆期限。在發出通告後，基金組織即可限制該國使用普通資金。如果在規定期限內，該會員國對基金的意見報告不予答覆，或者答覆不能令人滿意，基金組織將可繼續限制使用普通資金；或者告知該會員國喪失使用普通資金的資格。

四、與特別提款權之區別

在基金組織的資金實際運用中，普通提款權與特別提款權之間的不同有：

1. 普通提款權的行使，會員國須事先向基金組織繳足攤額；特別提款權帳戶的參加國，不必事先繳納黃金或任何貨幣。
2. 普通提款權中只有黃金與強勢貨幣可計入國際準備；特別提款權的參加國，則可將其所獲得的特別提款權全部計入國際準備。
3. 普通提款權的動用需附加條件；特別提款權在使用時並不附加條件，亦即會員國可無條件支配可兌換貨幣的權利。
4. 普通提款權行使後，提取的資金要在規定的期限內償還基金組織；特別提款權帳戶的參加國，可把分配到的特別提款權全部用盡，無需償還。
5. 普通提款權只有會員國可以擁有；特別提款權則在允許非會員國持有的同時，在得到佔總投票權 85% 的多數同意，也允許其他官方實際持有特別提款權；此外，基金組織普通資金帳戶也可以持有特別提款權。
6. 普通提款權針對所有會員國分配，亦即凡是按規定繳納攤額的會員國，都具備普通提款權；特別提款權只分配給參加特別提款權帳戶的參加國，會員國可以選擇參加，也可以不參加，參加之後也可退出。

參、特別提款權

一、創立目的

特別提款權（SDR），是指國際貨幣基金組織於1967年第一次修正組織章程，在普



通提款權之外，於1969年創造分配給參加會員國一種特別提款權帳戶的提款權。設立特別提款權的目的，主要是在解決經常出現的國際準備不足的問題。參加國所分配到的特別提款權，可連同官方所持有的黃金、通貨以及在國際貨幣基金組織的準備資產，共同構成該國的國際準備資產。但特別提款權並不是貨幣，不能直接用於國際交易之支付工具。特別提款權只是會員國在基金組織特別提款權帳戶上的一種帳面資產，故特別提款權又可稱為「紙黃金」(paper gold)。這個制度是基金組織為了解決國際收支失衡，分配給會員國的一種使用資金的權利，當會員國在發生國際收支逆差時，可用以向基金組織指定的其他會員國換取外匯，以償付國際收支逆差或償還基金組織的貸款，也是基金組織在原有的普通提款權以外的一種補充資源。

二、建制與創立

由於國際貨幣基金平價不易調整，使得國際收支失衡趨於長期化，故國際流動性的不足乃成為1960年代的國際貨幣問題。基金組織於1958~1969期間三度增資擴大會員國的攤額，但仍未消除國際流動性不足的根本問題，乃有創造特別提款權以充足國際準備資產之議。

國際流動性不足問題是1960年代的全球貨幣經濟危機的核心，國際貨幣基金組織也於1963年華盛頓的年會中，決議責成基金組織與十國集團分別對國際流動性問題作深入研究，遂分別有1964年東京年會報告及十國部長巴黎報告⁸。這兩個報告共同指出國際流動性不足的現象，並提出創造新國際準備資產的建議。這就是創造特別提款權的主要根源。

1967年8月26日十國集團財政部長在倫敦開會，決議「創造紙黃金」(creating gold out of paper)，以擴大國際流動性；同年9月，基金組織於巴西里約熱內盧年會通過「國際貨幣基金特別提款權大綱」(Outline of a Facility on Special Drawing Rights in the International Monetary Fund)，正式啟動特別提款創造之機制。

1968年3月29~30日，十國集團財政部長於瑞典斯德哥爾摩會議更率先倡議特別提款權(法國採取保留態度)。1968年，基金組織修正協定條款，分別於4月16日及6月3日經執行董事會及理事會通過，正式建制創造特別提款權。⁹

三、基本機能

特別提款權是基金組織所創造的特別提款帳戶的帳上信用，與基金的一般帳戶分開，當國際流動性發生不足的情況時，基金組織可透過分配方式，創造若干數量的特別提款權，以滿足國際流動性增加的需要，避免因國際準備資產不足，而導致世界經濟衰退或停滯。而在國際流動性過多時，可停止創造，或透過取消方式，來適應國際流動性減少的需要，避免世界性的通貨膨脹危機。

例如，在特別提款權創造之初，1969年國際流動性呈現極度不足時，基金組織決定在三年間創造九十五億的特別提款權，來補充國際流動性的不足。可是，在這一次分配的期間內，美國國際收支繼續惡化（1970年逆差三十九億美元，1971年逆差二百二十億美元，1972年逆差一百四十億美元），使得國際流動性發生過剩現象¹⁰。1973年乃暫停特別提款權繼續創造及分配。1978年基金組織再度決定在1979至1981年的三年間創造一百二十億的特別提款權。1997年9月第四次修正，會員國分配總共二百一十四億特別提款權。自2009年8月28日特別提款權一般分配（General allocations of SDRs）生效及9月9日特別提款權特別分配（Special allocations of SDRs）生效後，特別提款權由二百一十四億增加至二千零四十一億（相當於三千二百一十億美元）。

四、創造程序

特別提款權的創造須經一定的程序。根據基金組織協定的規定，創造特別提款權須經三項步驟：

1. 基金組織總裁認為現存準備資產有補充的必要，以避免世界發生經濟停滯及通貨緊縮，經與各國磋商，並能確定其建議能獲參加國的廣泛支持，則可提出創造特別提款權的建議。¹¹
2. 建議應經執行董事會的批准。
3. 創造凡是基金組織會員國都可志願參加特別提款權的分配。願意參加者必須正式用書面送交基金組織，表示將依照該國法律，願意承擔參加特別提款權帳戶參加國的一切義務，且已採取一切必要的步驟，準備履行其一切義務。

最後，在志願參加國數目達到基本票決權75%時¹²，即可開始分配特別提款權。

五、定值（SDR Valuation）

特別提款權只是國際貨幣基金帳戶的一項紀錄，是用一個共同會計單位來表示的一種國際準備的帳面資產。初創時期，價值由含金量決定，即附有黃金價值的保證，每一單位特別提款權的價值等於純金0.888671公克，與1944年7月1日的美元等值；亦即，每三十五單位特別提款權等於一盎司黃金。直到1974年7月，基金組織宣布特別提款權與黃金脫鉤，改用一籃貨幣作為定值標準¹³。前已提及，特別提款權作為一種較為穩定的國際準備資產，是一種貨幣定值單位。

基金組織依「國際貨幣基金協定」第15條第2款的授權，可在任何時候改變特別提款權的計價方法與原則。基金協定第二次修訂後，曾與十六國貨幣掛鉤；1980年執行董事會通過特別提款權自1986年1月1日起，以國際出口貿易和服務貿易額最高的五個基金組織會員國的貨幣組成特別提款權貨幣籃，該五國貨幣被定為可自由使用的貨幣。按照1986年1月1日生效的特別提款權貨幣籃，即特別提款權表示彙總美元、馬克、法郎、日



圓、英鎊五國貨幣價值。以後每五年調整一次，以確保它代表國際交易使用的貨幣，並保證各貨幣的權重反映它們在世界貿易和金融體系中的相對重要性，上一次檢查於2005年11月完成。從2006年1月1日起，特別提款權採用新評價標準，以美元、歐元、日圓、英鎊四種貨幣，權數分別為44%、34%、11%、11%定值。2010年5月24日，1特別提款權=1.473美元，參見表二。下一次檢查將於2010年末進行。

表二、特別提款權定值（2010年5月24日）

貨幣	依IMF Rule O-1 貨幣數量	匯率	相當於美元
歐元	0.4100	1.23810	0.507621
日圓	18.4000	90.08000	0.204263
英鎊	0.0903	1.43660	0.129725
美元	0.6320	1.00000	0.632000
1.473609			
U.S.\$1.00 = SDR			0.678606
SDR1 = US\$			1.47361

資料來源：IMF網站資料<http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx>。

說明：日圓匯率係以每一美元兌換日圓表示，其他匯率則以每一單位該貨幣兌換美元表示。

六、利息與手續費

基金組織為鼓勵各會員國保有特別提款權，對持有特別提款權國家給予適中的利息。在分配特別提款權時，基金組織對接受分配的會員國收取手續費。最初所規定的手續費與利率均為1.5%，會員國在其攤額內的特別提款權的收入，正與其所支付的特別提款權手續費相互抵銷，只有超過其攤額者，可享有利息收入；而低於其攤額者，則有淨手續費支出。

特別提款權的利息開始時較低，1970年間僅為1.5%，1974年6月起提高到5%。特別提款權利率的計算方法，大致是根據美、德、日、英、法等五國金融市場短期利率加權平均計算，每季調整一次。到1970年代後期的基金組織改革中，特別提款權已不再與黃金有聯繫，且已取代黃金作為基金組織的交易、計算工具。根據1978年4月開始生效的基金協定規定，特別提款權定值方法之決定，須經基金總投票權70%多數票決，但定值原則之變更或原則應用上之基本變更，應經總投票權85%多數票決始能通過。據此項規定，特別提款權價值係釘住一籃貨幣。同時，利率及手續費高低均以70%多數票決定。

七、分配

依基金組織協定的規定，基金組織的會員國都可以自願參加特別提款權的分配而成為特別提款帳戶參加國。會員國也可不參加。參加後如要退出，只需事先以書面通知即可隨時退出。

基金組織規定，每五年為一個分配特別提款權的基本期。1969年第二十四屆基金組織年會決定了第一次分配期，即自1970年至1972年，發行九十五億特別提款權單位，按會員國所攤付的基金份額的比例進行分配，攤額越大，分配越多。

關於特別提款權的分配，是以基金預計創造的特別提款權數目，佔分配當日基金總攤額的百分比，乘以各參加國家的攤額，得到各該國家所能分配到的特別提款權數目。例如，假若基金預備創造三十億單位的特別提款權，基金總攤額若為一百億美元，則各參加國都可分配到其攤額的30%的特別提款權。則若甲國的攤額為一億美元，就可分配到三千萬單位的特別提款權；若乙國的攤額為五百萬美元，所分配到的特別提款權便只有一百五十萬單位；攤額較大的大國可分配到較多的特別提款權，國際流動性不足的卻不能享有較多的分配額。這種分配方法使急需資金的開發中國家分得最少，而工業先進國家則分得大部分。開發中國家對此非常不滿，一直要求改變這種不公正的分配方法，要求把特別提款權與援助連結起來。

八、用途

特別提款權的用途是：參加國分得特別提款權以後，即列為本國準備資產，如果發生國際收支逆差即可動用。還可以直接用以償付基金組織的貸款和支付利息費用。參加國之間只要雙方同意，也可直接使用特別提款權提供和償還貸款、進行贈與、以及用於遠期交易和借款擔保等各項金融業務。

根據「國際貨幣基金協定」和基金組織決議的規定，特別提款權目前可用於以下用途：

1. 「國際貨幣基金協定」第 19 條第 3 款的規定，參加國基於國際收支平衡或準備資產的需要，可申請基金組織在特別提款權帳戶下安排向其他參加國兌換為可自由使用的外匯。基金組織在收到申請後，可協調指定某些參加國為承兌特別提款權的對象，並在規定期限內與申請國兌匯；申請國此種兌匯沒有比例限制，可將其持有的全部特別提款權兌為可自由使用的外匯。
2. 「國際貨幣基金協定」第 19 條第 2 款 (b) 的規定，某一參加國也可通過與其他參加國達成協議的方式，以特別提款權兌換為等值的其他通貨（包括不可自由使用的外匯），而不必徵得基金組織的批准，也不必遵循基金組織的相關規定與原則（包括有關兌匯需要的限制）；但此類交易以不違反第 22 條規定改



變國際準備結構的原則為準。

3. 依「國際貨幣基金協定」第 17 條第 2 款的規定，參加國可以申請將其在特別提款權帳戶下持有的特別提款權轉入一般資源帳戶，以補足該參加國在一般資源帳戶下準備部分不足其配額 25% 所形成的債務，或者用於償還其所欠基金組織的其他債務（如依「國際貨幣基金協定」第 5 條第 6 款所欠債務）；基金特別提款權部收到該申請國的申請後，須將該特別提款權向其他參加國兌換為所需的通貨，並轉入該申請國的一般資源帳戶；此過程，基金須徵得相關兌匯國的同意。
4. 依基金組織的決議，目前特別提款權按照可調整的比例，彙總表示四種可自由使用貨幣的幣值（稱為「特別提款權籃」），其幣值具有相對的穩定性，可以作為貨幣定值單位。
5. 「國際貨幣基金協定」第 30 條的規定，只要經基金組織批准，特別提款權可用於基金會員國與非會員國之間的其他相關金融業務。目前特別提款權已在會員國和非成員國之間也被用於遠期貿易付款、特定的貸款、國際金融結算、國際金融業務保證金、基金利息與紅利支付、贈款等方面。

九、使用之限制

由於特別提款權係自另一參加國家提取通貨的特別權利，當國際收支出現逆差，不必經過基金組織的事前審查就可使用其特別提款權。為防止濫用特別提款權，對特別提款權的使用有若干限制，其中最重要者有下列五項：

1. 只有參加國及基金組織的一般帳戶才能擁有特別提款權。由於特別提款權不能移轉到民間，故不能直接用於支持某國的匯率，必須先向另一參加國易得可兌換的通貨，再進行外匯市場的支持操作。
2. 使用的條件有限制。參加國使用特別提款權應以適應其預期國際收支需要，或參照其官方所存黃金、外匯及特別提款權，與其在基金組織的準備數額等項發展為限，不得以變更特別提款權對黃金、外匯及在基金組織之準備數額間的成份為唯一目的。
3. 根據基金組織協定的規定，參加國之間的雙邊協定是一種方式，發生國際收支逆差國家，基金可指定一國或數國來接受使用國的特別提款權。甚至，得把特別提款權售予基金組織。
4. 提供通貨義務的高限。參加國有提供通貨給予使用國的義務，基金組織亦有權指定某參加國提供給使用國所需通貨（主要是美元、歐元、日圓和英鎊）的義務，但基金組織須指定國際收支與準備狀況良好的參加國，作為提供通貨的國

家。同時，為使長期間各參加國所保有的特別提款權能達到平衡分佈狀態，準備狀況良好的國家即使是發生國際收支逆差，也可能被指定為提供通貨國家。某一國家一旦提供通貨給使用特別提款權國家而取得特別提款權，可能使其特別提款權的持有額超過其攤額，但並不負有無限制提供通貨的義務。依照規定，如果該國所保有的特別提款權達到其累積分配額的三倍，就無須再負擔提供通貨的義務。但若自願接受更多的特別提款權，則不在此限。

5. 使用國的重建（reconstitution）規定。恢復特別提款權須以基金所能接受的通貨為之。這種在使用後再恢復一部分或全部特別提款權的情形，稱之為重建，也就是向另一參加國購買特別提款權。參加國家可使用其特別提款權，但在某一分配基本期間內，每一參加國家帳上的平均淨累積分配額，不得低於其分配額的 30%。亦即其使用額不得超過平均淨累積分配額的 70%。¹⁴

肆、基金組織的業務及貸款運作

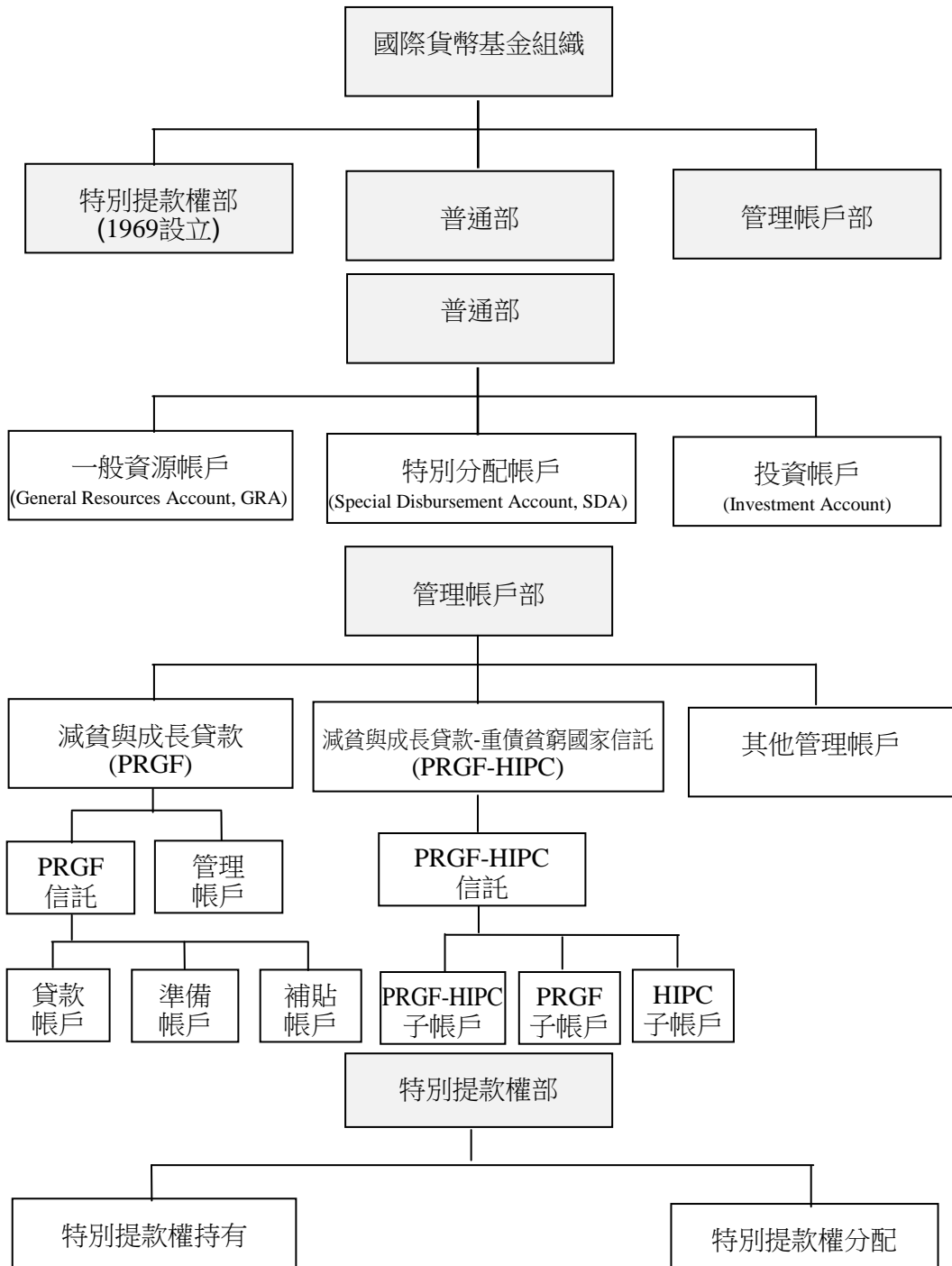
一、交易業務之運作

（一）金融業務帳戶

「國際貨幣基金協定」所規定的各項交易與業務均由普通部（General Department）與特別提款權部（SDR Department）所分別或共同執行。而所指交易，係指不同貨幣資產之交換而言，業務則指貨幣資產的其他用途。有關金融業務關係請參閱圖一。

圖一有關之說明：

1. 一般資源帳戶（General Resources Account）之交易與業務由普通部負責。
2. 涉及特別提款權的交易與業務，由特別提款權部負責。
3. 管理帳戶部（Administered Accounts）主要在負責提供與基金組織宗旨相符的各項技術服務，包括管理各會員國的捐款。1983 年 9 月設立信託基金（Trust Fund）與補貼帳戶（Subsidy Accounts），主要負責提供貧窮之開發中國家援助。



資料來源：Financial Organization and Operation of the IMF, IMF Pamphlet Series , No.45 Sixth Edition, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/pam45.pdf>>.

圖一、國際貨幣基金組織的金融業務關係圖

（二）普通提款權與特別提款權

會員國在國際收支平衡有困難時，可自一般資源帳戶以本國貨幣向基金購買其他國家之貨幣的權利，稱為提款權（**drawing right**）；因提款的會員國在提款之後的五年內有購回本國貨幣之義務，故不稱為借貸。一般提款權（或稱普通提款權）指在一般資源帳戶提款的會員國，有權可取得可自由使用或兌換公布之貨幣。

一般資源帳戶通常係在支應數目較小或不易導致資金不斷外流之臨時性信用提款。¹⁵「國際貨幣基金協定」第5條第3款規定，基金應制定有關使用一般資源之政策，包括備用貸款（**SBA**）等類似政策。因此，會員國可在一般資源帳戶的提款條件（符合基金政策）下，以其外匯收入用於支應較大型或可能導致資金不斷外流的項目，然後，再從基金提款支付與經常性交易有關之債務。

會員國在一般資源帳戶下的貨幣準備價值，依特別提款權而定。這種定值方法，目的在於保證特別提款權或其他貨幣被提取後，基金組織免受損失。¹⁶

提款國購回本國貨幣時，必須使用特別提款權或基金指定之其他貨幣，而不論其當時提款所使用的何種貨幣。

（三）準備提款權與信用提款權

會員國之提款權分為準備部位（**Reserve Tranche Position**）與信用部位（**Credit Tranche Position**）兩種。準備部位是指會員國所繳納的相當於其攤額25%的特別提款權，同時包括其他國家從基金提取的該國貨幣。會員國之提款權並不僅限於準備部位，最高提款額為其攤額的200%。準備部位以外的提款為信用部位提款，分為四級，即第一到第四信用部位。（參見表三）

會員國信用部位的提款須以改善國際收支，乃為支持申請國國內經濟改革計劃為目標，向基金組織提出的提款申請，除準備部位外，均需經由基金組織審查是否符合政策及相關協定條款之規定。會員國在申請提款時，需提出穩定或改善金融情勢的計劃，並與基金組織職員磋商，以期達成相互諒解。第一信用部位提款（**First Credit Tranche**）的條件較寬，高信用即第二至第四信用部位的提款，條件則愈趨嚴格。高信用部位的提款（**Higher Credit Tranche**）必須符合基金的具體政策規定，申請國須提交詳盡的改善金融情勢計劃。通常高信用的提款，均依備用貸款（**Stand-By Arrangement**，簡稱**SBA**）或中期貸款（**Extended Fund Facility**，簡稱**EFF**）進行。特殊的情形如為緩和戰爭或自然災害所導致的危機，會員國可直接提取高信用之巨額外匯。



表三、國際貨幣基金一般提款權提款種類與限制

種類		提款比例	基金持有該國貨幣之限制
準備部位		攤額之25%	攤額之100%
信用部位	第一信用	攤額之50%	攤額之125%
	第二信用	攤額之75%	攤額之150%
	第三信用	攤額之100%	攤額之175%
	第四信用	攤額之125%	攤額之200%

(四) 備用貸款與中期貸款

一般資源帳戶為便於會員國於情勢緊急需要時如金融危機，而無法取得貸款，為避免會員國在提款條件限制下局勢惡化，另設置有備用貸款（SBA，或稱備用安排）與中期貸款（EFF，或稱中期安排）。

備用貸款設立於1952年，主要是為了解決成員國在遇有嚴重收支失衡時而無法提款的問題。在備用貸款下，會員國在尚未發生金融困難時即與基金磋商，以便取得諒解，由基金保證允諾在遇有困難時提款；但備用貸款並不是基金與相關會員國間的協議，而是由基金理事會單方面作出的決議，向提出申請的會員國保證，可以依決議的規定從基金組織一般資源提供其所需的外匯或特別提款權。

1974年，創立中期貸款，主要目的在對基金會員國，特別是開發中國家提供國際收支困難支持，使其得以繼續經濟發展計劃，或進行生產與貿易的改革。中期貸款的提款批准並非基於申請國是否開發中國家，各國能否在中期貸款下提款，主要係取決於所面臨困難的性質及解決困難的時間。

除了貸款期限不同，備用貸款與中期貸款並沒有實質上的區別。備用貸款的期限一般為一至二年，中期貸款的期限一般為三年；備用貸款與中期貸款的另一區別是償還債款期限，備用貸款必須於提款後的三年三個月至五年內還清，中期貸款的還款期則為四年半至十年。備用貸款與中期貸款為會員國資金短缺提供了很大的便利，也幫助許多國際金融機構的決策，如減少國際金融機構向基金會員國提供貸款和進行其他金融交易的顧慮。

二、借貸資金：補充攤額資金

基金組織的資金來源除會員國之攤額資金外，現有兩套常備借款安排，有五百三十億美元（三百四十億特別提款權）在需要時可用於對國際貨幣體系面臨的任何緊急威脅。

(一) 借款總安排 (GAB, 十一國參加)

1961年12月，基金組織執行董事會通過「借款總安排」(The General Arrangement to Borrow, 簡稱GAB)，主要目的在使基金更有效發揮在國際金融體系之作用，並促進廣泛合作。創立之初，只有參加該協定的十國(美、西德、英、法、義、日、加、荷、比、瑞典)才有權在「借款總安排」之下提款，因此，該協定的實際作用是在保證十國在基金組織之提款不因基金短缺而遭拒。

根據借款總安排，十國集團之一的成員若需要提取巨額款項時，包括一般資源帳戶和備用貸款下的提款，該會員國應先與基金組織總裁及其他十國集團成員磋商，以便基金組織向其他之十國集團借款。基金組織儘量保持各國的貸放數額與其攤額比例的平衡。若基金組織持有某國的貨幣已經達到其攤額的75%，基金便不再要求該國貸放；若基金借款導致削弱貸放國之國際收支或國際準備時，該國亦可拒絕貸放。基金組織徵得貸放國的初步意見，便向十國集團貸放國發出攤款建議，攤款建議經基金和各參加國批准後生效。如各參加國不能就攤款問題達成諒解，則以加權投票表決。攤款建議經批准後，基金便可依規定批准申請國在一般資源帳戶或備用貸款下的提款。「借款總安排」的借款係以黃金為計算基礎，還款亦然。

這種「借款總安排」運作，一直到1980年代初期國際金融危機才改觀。1983年2月，基金執行董事會與十國集團達成修訂「借款總安排」之共識，1983年12月26日修訂案生效。修訂的主要內容是：

1. 參加國的貸款承諾總額增加到一百七十億特別提款權；
2. 調整1962年確定的十國集團成員國的貸放比例；
3. 接受瑞士為參加國；
4. 同意基金依「借款總安排」原則與其他會員國談判借貸安排；
5. 將「借款總安排」下的提款權適用於基金所有會員國。

(二) 新借款安排 (NAB, 二十五國參加)

1997年1月，基金組織理事會通過「新借款安排」(New Arrangements to Borrow, 簡稱NAB)。由於1994年12月發生墨西哥金融危機，在1995年6月舉行的七國高峰會促請十國集團和其他經濟強國制定高於「借款總安排」一倍的借款安排，此即為「新借款安排」的產生。

「新借款安排」於1998年11月17日生效，是基金組織與二十五個會員國和機構成立的借貸機制，主要目的在對基金組織提供額外資金，以應付國際貨幣體系運作出現問題或處理影響體系穩定的意外狀況。「新借款安排」並非取代「借款總安排」，當基金組織需要額外資金時，「新借款安排」仍是主要的資金來源。「新借款安排」和「借款總



安排」的總資金達三百四十億特別提款權，為「借款總安排」的一倍。

參與國的承諾額主要是根據其經濟實力，即依其在基金組織擁有的投票權而定。「新借款安排」有效期為五年，經基金或85%以上貸款會員國同意，任何國家均可參加「新借款安排」。所有「新借款安排」下的項目，須經協定成員國之同意，並經執行董事會批准。「新借款安排」使用並不多。¹⁷ 2007年11月，執行董事會批准基金組織與一些會員國和官方機構間的常設信用貸款延長五年，包括「新借款安排」與「借款總安排」，故基金組織仍有三百四十億特別提款權的借款補充資金。

2009年4月2日，二十國集團支持大幅增加基金組織的貸款資源，同意成員國立即提供二千五百億美元融資，納入一項擴大、更靈活的「新借款安排」，該安排最多增加五千億美元，支持新興市場和開發中國家成長。這將使貸款總資源達到七千五百億美元，為危機前貸款資源二千五百億美元的三倍。除了達成將基金組織危機前貸款能力增加兩倍目標外，二十集團領導人還同意通過普遍分配二千五百億特別提款權，對世界經濟注入額外資金。

2009年9月25日，二十國集團宣布已履行承諾，提出超過五千億美元以續貸和擴大「新借款安排」。¹⁸ 此外，基金組織總共分配二千八百三十億美元的特別提款權，其中超過一千億美元將用於挹注新興市場和開發中國家的國際準備資產。

三、其他貸款制度

基金組織主要在解決會員國的國際收支困難，基金組織根據會員國的不同需要，在一般提款權之外設有臨時信用貸款（Temporary Credit Facility，簡稱TCF）措施。

（一）補償融資貸款

補償融資貸款（Compensatory Financing Facility，簡稱CFF）於1963年設立，是為協助會員國應付影響出口收益之暫時性外生變數衝擊，使其無需依賴過度和多餘之政策調整。

補償融資貸款早期最主要的作用就是出口波動融資補貼貸款（Facility for Compensatory Financing of Export Fluctuations），目的在補助會員國出口損失的安排。出口損失是指會員國實際出口所得低於預期收入，因此導致外匯收入減少。這項措施資助因出口減少導致收支失衡的國家，特別是初級產品出口國¹⁹。出口波動融資補貼措施的設立並未改變一般資源帳戶的性質，而為如何行使一般資源帳戶下的提款權制定了標準，只要符合標準的會員國，不必審查政策措施是否符合績效標準。使用本貸款措施須自提款後的第三年起，以外匯逐步購回本國貨幣，而於五年內全部償清。

1966年、1975年、1979年補償融資貸款分別擴大貸款的適用範圍。1979年擴大範圍至因旅遊和工人匯出匯款的赤字，1981年再包括穀物超額進口成本。

1981年設立的穀物進口波動融資補貼貸款（Compensatory Financing of Cereal Import Cost Fluctuations），目的在協助會員國因進口費用增加和避免消費水準下降等所帶來的不利影響。本項貸款措施的執行與出口波動融資補貼貸款相同，在穀物進口融資補貼貸款下的提款權行使，可基於出口收入的下降或各類進口費用的增加，提款申請只有在相關會員國證明其進口費用無法彌補出口收入時，才能得到批准，以補償進口費用大於出口收入國家的支付。與出口波動融資補貼貸款相同，本貸款措施的提款並不影響會員國在一般資源帳戶下的準備部位和信用部位的提款權。

補償與意外情況融資貸款（Compensatory and Contingency Financing Facility，簡稱CCFF）於1988創立，係整合補償融資貸款和新的外在意外機制貸款（External Contingency Mechanism，簡稱ECM），意外機制貸款是對某些重大外在變數變化（如出口價格或外國利率）提供額外資源協助。由此可知，補償融資貸款是對既有特定經常帳項目的偏差提供援助，而意外機制貸款則是從既有項目以外更寬廣的經常帳數字偏差提供援助。

1988年，補償融資貸款的形式和提供條件全面修正。1990年，補償融資貸款再進一步擴展包括所有服務帳和所得帳（但投資所得除外）。而意外機制貸款在1990和1992年也修改，主要在簡化操作程序，以增加對會員國的幫助。在2000年1月14日及3月16日執行董事會兩次檢討會中，已廢除意外機制貸款，但保留補償融資貸款。²⁰

（二）石油貸款

石油貸款（Oil Facility）於1974年6月設立，1975年修訂。石油貸款資金主要來自石油輸出國的借款取得，而轉借給受石油市場影響較大的國家。會員國提款數額多少，取決於基金組織可能借到的基金，提款的利息亦取決於基金組織借款的利息；由於基金組織借款利息較高，因而另設有補貼帳戶吸收各國的捐贈，以補貼受石油價格影響較大的國家。石油貸款於1976年3月結束。

（三）緩衝存貨融資貸款

緩衝存貨融資貸款（Buffer Stocks Financing Facility，簡稱BSFF）於1969年設立，主要目的在對根據核准的國際商品協定建立緩衝存貨的會員國，因臨時國際收支需要提供經濟援助。會員國在遇有國際收支困難時，可以提取不超過其攤額45%的款項，必要時，基金亦可能批准不受上述限制的提款。如果提款會員國在購回本國貨幣前，已售出緩衝庫存物資，並已將所提款項向初級產品協議參加國分發，必須按分發的數額立即購回本國貨幣。緩衝存貨融資貸款的提款，亦不影響會員國準備部位的提款權。還款係自提款後的第三年開始，需五年內還清。自1984年以來會員國未使用緩衝存貨融資貸款，而且緩衝存貨融資貸款所核准的所有商品協定均已到期。在2000年1月14日及3月16日執行董事會兩次檢討會中，已廢除緩衝存貨融資貸款。



(四) 信託基金

1976年5月，除黃金條款以外，基金組織設立信託基金（Trust Fund）²¹。

信託基金係負責基金出售黃金所得的利潤。信託基金的資源以貸款方式供開發中國家使用，條件是必須作出合理的努力以解決收支平衡問題。信託基金的貸款期限一般為十年，利息為0.5%。信託基金於1981年3月完成最後一次貸款，1981年4月30日終止。

信託基金終止時，尚未償付的貸款全部被轉移到特別分配帳戶，轉移到特別分配帳戶的部分資金，再次被轉移到輔助融資措施，剩餘部分則留存特別提款權帳戶，以便必要時對低所得開發中國家提供援助。

(五) 結構調整貸款

結構調整貸款（Structural Adjustment Facility，簡稱SAF）設立於1986年3月，主要目的在協助低所得國家解決國際收支失衡問題，資金由特別分配帳下支付，以優惠利率提供。1999年11月22日改名為減貧與成長貸款，參見以下第十項之說明。

(六) 擴充的結構調整貸款

擴充的結構調整貸款（Enhanced Structural Adjustment Facility，簡稱ESAF）係創設於1987年，1994年再擴大，目的在對低所得國家提供優惠貸款便利。基金組織為擴充的結構調整貸款基金的信託人。擴充結構調整貸款基金的資源部分來自特別分配帳戶，部分來自放款收入，部分來自會員國的捐贈。會員國的捐贈僅進入補貼帳戶。除補貼帳戶外，擴充的結構調整貸款基金還設有貸款帳戶和準備帳戶。貸款帳戶用於提供經濟貸款，準備帳戶則為了預防提款會員國無力償還貸款時向貸款帳戶轉帳。由於會員國的提款以優惠利率計算，而基金的貸款帳戶的資金來源亦可能來自市場借款，因此會出現利差導致損失，補貼帳戶就是用來彌補這種損失。該貸款已改名為減貧與成長貸款。

(七) 補充準備貸款

補充準備貸款（Supplemental Reserve Facility，簡稱SRF）係基金組織於1997年12月設立，主要目的在提供經濟資助以解決因突發和破壞性危機或因市場信心而引致的國際收支資本帳困境問題。

補充準備貸款提供的資助是以備用貸款（SBA）或中期貸款（EFF）附加資源的形式發放，一般允許提款兩次或兩次以上。會員國須自借款之日起一年至一年半內償還借款，必要時可展期一年，但不得超過兩年半。基金組織就補充準備貸款收取利息，以鼓勵提早還款。

(八) 應急信貸額度

1998年10月，基金組織通過設立一個新短期融資的借款安排叫做應急信貸額度

(Contingent Credit Lines, 簡稱CCL), 目的是對為更有效率推行良好政策但卻面臨國際性經濟困境的國家提供資金援助, 以穩定其經濟情勢。應急信貸額度是補充準備貸款的延伸, 係向合資格的會員國預先批准信貸額, 以備應付不能控制的潛在金融危機。應急信貸額度強調預先資格評估和預留資金以預防危機的發生, 與補充準備貸款一樣, 應急信貸額度的對象是資本帳戶而不是流動資產帳戶, 應急信貸額度在允許提款上不設上限, 但有相當於提款權300%至500%的指導性指標。

而應急信貸額度的對象是由於外在因素影響而失去在市場融資機會的國家。因此, 申請應急信貸額度的國家有以下四個條件限制:

1. 基金組織理事會雖已批准提款, 但會員國所實施的政策應少有機會需要提款, 並未因金融危機而遇到收支平衡問題;
2. 必須根據「國際貨幣基金協定」第5條獲得正面評價, 且必須考慮執行成果;
3. 應與私人機構保持建設性關係及參與, 並採取謹慎管理外債和國際準備政策, 以減低外部環境的影響;
4. 須提交一份充足的經濟和金融計劃, 並在適當時作出調整。

(九) 緊急援助

緊急援助 (Emergency Assistance) 係針對因天然災害或武裝軍事衝擊造成國際收支困境提供資金援助, 以協助復原。自1962年以來, 基金組織對遭受洪水、地震、颶風或旱災的會員國提供緊急援助, 主要援助外匯資金融通, 避免耗盡外匯。1995年, 該緊急協助政策擴大包括武裝衝突戰亂後資金需求。因戰亂破壞總體經濟計畫與政策實施, 亟需資金幫助減輕戰爭摧殘的後果。

自1962年以來, 基金組織提供緊急援助額度上限一般為會員攤額的25%, 在某些情況下, 可以達到配額的50%。2004年3月, 執行董事會同意延長戰亂後緊急援助的期限為三年, 額度為配額的50%, 但每年最高為配額的25%。緊急援助貸款必須負擔基本使用費率, 且應該在三年三個月至五年內償還。自2001年5月以後, 戰亂後緊急狀況可以申請減貧與成長貸款 (參見以下第十項)。貸款利率受到補貼, 每年低至0.5%。2005年1月, 執行董事會也同意對天災緊急援助提供類似補貼。

(十) 減貧與成長貸款

減貧與成長貸款 (Poverty Reduction and Growth Facility, 簡稱PRGF) 係由結構調整貸款改名而來, 基金組織於1999年9月提出減少貧窮和促進經濟成長的目標, 經討論後於1999年11月22日將結構調整貸款改名, 以加強各會員國的收支平衡政策, 促進經濟持續成長, 提高生活水準和減少貧窮。減貧與成長貸款措施主要針對最貧窮會員國進行貸款操作, 透過對借款國家提出建議, 以制定新策略、新措施, 達到預定的目標。根據該貸款措施, 基金組織和世界銀行會提供協助, 其他多邊和雙邊捐贈者也會提出意見。低所



得會員國皆有資格申請減貧與成長貸款，貸款為期三年，貸款額可達攤額的280%，必要時可增至370%。貸款額的上限，視會員國的收支平衡狀況、改革方案的實施情況、未償付的基金貸款和其以前使用基金資源的紀錄而定。貸款的年息為0.5%，還款期為自取得貸款之日起的五年半至十年，每半年分期還款一次。

根據2002年基金組織人員對減貧與成長貸款的檢討，以及2004年獨立評估辦公室評估，證實該貸款計畫均有助於擴大公共支出，特別是鼓勵貧窮者消費。執行董事會在2005年9月檢討也發現，減貧與成長貸款使得低所得國家總體經濟明顯改善，但平均國民所得仍低。檢討特別指出，維持總體經濟持續的成長和穩定的重要性，但亦需密切關注援助資金的流向。

（十一）外生衝擊貸款

外生衝擊貸款（The Exogenous Shocks Facility，簡稱ESF）係對遭受外生變數衝擊的低所得國家提供財務援助，對於符合減貧與成長貸款資格的國家在發生當時並未持有PRGF時提供，融資條件和減貧與成長貸款相同，但比緊急援助貸款條件更為優惠。

四、重債貧窮國家減債措施

重債貧窮國家（Heavily Indebted Poor Countries，簡稱 HIPC）由基金組織和世界銀行在 1996 年提出，其目標在確保沒有一個貧窮國家無法管理其債務負擔，此後，國際金融機構包括多邊組織與各國政府均齊頭努力，以減輕遭受沉重外債負擔的貧窮國家債務至其所能承受的水平。1999 年，基金組織提出全盤檢討，准許基金組織可以提供更迅速、更深層、更大範圍的債務減輕計畫，並強化減債、減貧與社會政策之連結。

2005年，為加速推動聯合國千禧年發展目標（MDGs），HIPC又輔以多邊債務減免計畫（Multilateral Debt Relief Initiative，簡稱MDRI），MDRI准許由三個多邊機構：國際貨幣基金組織、世界銀行及非洲開發基金（African Development Fund，簡稱AfDF）對完成HIPC程序的國家合格債務完全予以免除。2007年，美洲開發銀行（Inter-American Development Bank，簡稱IaDB）也決定對西半球五個HIPCs 提供額外債務免除。

免除債務的條件為該國必須承諾透過政策改革減貧，而且依時間顯示執行成效。基金組織及銀行在最初階段提供暫時的債務減免，當該國達到承諾時，則免除其債務。截至2009年10月，HIPC減債措施已經准許三十五個國家的減債計畫，其中二十九個在非洲，債務免除金額達五百一十億美元，此外，尚有五個國家也潛在符合HIPC減債援助措施。

五、靈活信貸額度

2009年3月24日，基金組織執行董事會通過對貸款架構的改革，建立了一個新的靈活信貸額度（Flexible Credit Line，簡稱FCL），內容包括：²²



（一）使基金組織針對所有借款人的貸款條件現代化

改革過去被批評貸款條件太多、沒有足夠重視核心目標的問題，更改為依賴預先設定的資格標準（事前條件），而不是傳統的事後貸款條件。包括那些針對低所得國家的貸款安排，將停止使用結構性表現標準。

（二）推出一個新的靈活信貸額度

建立新的靈活信貸額度，以便對有非常強勁基本面和政策的會員國提供大額的預先融資。靈活信貸額度貸放僅限於符合嚴格資格標準的會員國，其所呈現的靈活設計是：無貸款上限、還款期達3.25~5年、無限制展期，以及可用於實際國際收支需要或預防性潛在國際收支需要雙重用途。

（三）增加基金組織傳統備用貸款（SBA）的靈活性

對可能不符合靈活信貸額度資格但又需要類似貸款的國家，改革也提供了對其貸款的靈活性。這些國家可以將高貸款限額的預防性備用貸款（High-Access Precautionary Arrangement，簡稱HAPA）依賴為常規借款窗口。與靈活信貸額度一樣，預防性備用貸款考慮到各國的具體情況，並可基於該國的政策和外部環境的實力而採行前傾式貸放（front-loading）。

（四）把非優惠資金的正常貸款限額增加一倍

改革將各國的正常貸款限額增加一倍，非優惠貸款新年度及累計貸款限額分別為攤額的200%和600%。提供較高限額給予各國信心，能够自基金組織獲得足夠資金以滿足融資需求。

（五）簡化貸款的成本費用和期限結構

對基金組織高限額和預防性貸款的成本與期限結構進行全面改革。取消以時間為基礎的回購預期政策（旨在促使早期還款的管理機制），將有效延長基金組織貸款的寬限期並簡化還款表。實行新的以時間為基礎的附加費，加上經簡化的以規模為基礎的附加費，將有助於減少信用風險，同時不增加會員國及時向基金組織還款的借款成本。新的承諾費率表（隨預防性貸款規模增大而增加）將有助於降低基金組織面臨的流動性風險，同時不阻礙早期利用基金組織資金。

（六）廢除某些很少使用的貸款機制

一些極少使用的貸款機制正全面檢討廢除。包括補充準備貸款（SRF）、補償融資貸款（CFF）和短期流動性貸款機制，後者的主要特徵已包含在新的靈活信貸額度中。

（七）改革對低收入國家的貸款機制

基金組織也重新設計了針對低收入國家的貸款安排，以加強基金組織提供優惠短期貸款和緊急融資的能力。基金組織的目標也是至少將其對低所得國家的優惠貸款資源增



加一倍。

六、貸款機制與貸款條件

國際貨幣基金組織相關的貸款機制及貸款條件，經分別彙總如以下表四及表五。

表四、國際貨幣基金組織的主要貸款機制

貸款機制（設立年份）	目的	條件	分階段和監測
備用貸款和中期貸款 備用貸款 （1952年） （備用安排）	對面臨短期國際收支困難的國家提供即時援助。一般期限一至二年。	會員國所採取政策使人相信其國際收支困難將在合理的期間內得到解決。	視遵守績效標準和其他條件的情況，每季購買（撥款）一次。
靈活信貸額度 （2009）	信用貸款的靈活工具，針對所有國際收支需要，無論是潛在需要還是實際需要。	事先具有十分強勁的總體經濟面、經濟政策架構和政策執行紀錄。	在貸款安排的整個期間內，可以先期提用批准的額度，但需完成一年安排的中期檢查。
中期貸款 （1974年） （中期安排）	提供較長期的援助，以支持會員國為克服長期性的國際收支困難而實施的結構改革。通常期限三年。	實行為期三年、具有結構性議程的規劃，每年提交一份關於往後十二個月政策的詳細說明。	視遵守績效標準和其他條件的情況，每季或每半年購買（撥款）一次。
特別貸款 補充準備貸款 （1997年） （已在檢討廢除）	針對市場信心危機有關的國際收支困難提供短期援助。	僅在具有相應規劃的備用貸款或中期安排的情況下提供，並須採取強化的政策解決市場信心喪失問題。	此項貸款可使用一年；前傾式貸款，分兩次或更多次購買（撥款）。
補償融資貸款 （1963年） （已在檢討廢除）	針對暫時性的出口不足或穀物進口過多而提供的中期援助。	提供條件：出口不足或穀物進口過多基本上在會員國政府的控制能力之外，該會員國已有一項高信用貸款條件的安排，或該會員國的國際收支狀況除了所述出口不足或穀物進口過多之外，其他方面令人滿意。	根據分階段撥款規定，通常最短在六個月內撥款。

貸款機制（設立年份）	目的	條件	分階段和監測
緊急援助 (1) 自然災害 (1962年) (2) 戰亂後 (1995年)	針對下列原因引起的國際收支困難提供援助： 自然災害。 內亂、政治動盪或國際武裝衝突造成的結果。	採取合理的努力克服國際收支困難。 側重於機構能力和行政能力建設，以便為高信用貸款或減貧與成長貸款鋪路。	不分階段，但戰亂後援助可能分兩次或更多次購買。
對低收入國家提供貸款的機制 減貧與成長貸款 (1999年) 外在衝擊貸款 (2006年) (1) 快速貸款部分 (2) 高額貸款部分	為解決持續的結構性國際收支問題而提供的較長期援助；目標是實現持久減貧的經濟成長。 為應付突然衝擊導致的暫時性國際收支困難而提供的短期援助。 對外生和突然衝擊造成的實際國際收支需要提供迅速援助。 經過一至二年的高信用貸款規劃為外在衝擊提供援助	實行為期三年的減貧與成長貸款安排。減貧與成長貸款支持的規劃以受援國在參與過程中制定的減貧戰略文件為基礎，並與總體經濟政策、結構性政策和減貧政策相結合。 承諾實施適當的政策：在例外情況下，事先採取行動應付衝擊。 實行為期一至兩年，涉及總體經濟調整的規劃，使會員國能夠對衝擊作出調整，並採取對衝擊進行調整或緩減未來衝擊影響很重要的結構改革。	視遵守績效標準的情況和審查結果，每半年（或偶爾每季）撥款一次。 通常一次撥付。 視遵守績效標準的情況，多數情況下在完成審查後，每半年或每季撥款一次。

資料來源：1. 國際貨幣基金，《國際貨幣基金組織2009年年報－抗擊全球危機》（Washington, D.C.: IMF, 2009），<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09_chi.pdf>。

2. 國際貨幣基金，《國際貨幣基金組織2008年年報－讓全球經濟造福全人類》（Washington, D.C.: IMF, 2008），<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/ar/2008/pdf/ar08_chi.pdf>。



表五、國際貨幣基金組織主要貸款條件

貸款機制 (設立年份)	貸款限額*①	收費*②	償還條件*③	
			還款 年限	分期 還款
信用貸款和中期貸款*④ 備用貸款 (1952年) (備用安排)	年度：攤額的200%。 累計：攤額的600%。	基本費率加附加費（對超過攤額300%的數額收取二百個基點的附加費；對超過攤額300%三年以上的數額收取三百個基點的附加費）*⑤。	3.25~5	每季
靈活信貸額度	沒有預先規定的限額	同上。	3.25~5	每季
中期貸款 (1974年) (中期安排)	年度：攤額的200%。 累計：攤額的600%。	同上。	4.5~10	每半年
特別貸款 補充儲備貸款 (1997年)	沒有貸款限額；只有在相應的常規安排所提供的貸款將超過年度或累計限額時，才可使用這種貸款機制。	基本費率加附加費（三百個基點，首次撥款一年後增加五十個基點，此後每六個月增加50個基點，最高到五百個基點）。	2.5~3	每半年
補償融資貸款 (1963年)	出口和穀物兩個組成部分各自不超過攤額的45%，二者相加不超過攤額的55%。	基本費率。	3.25~5	每季
緊急援助 (1) 自然災害 (1962年) (2) 戰亂後 (1995年)	一般不超過攤額的25%，但在例外情況下可提供最高為攤額50%的更大金額。	基本費率；但在有資金的情況下，費率可補貼至每年0.5%的水準。	3.25~5	每季

貸款機制 (設立年份)	貸款限額*①	收費*②	償還條件*③	
			還款 年限	分期 還款
對低收入國家提供 貸款的機制				
減貧與成長貸款 (1999年)	份額的280%；例外情況下 可攤額的370%。	0.5%。	5.5~10	每半年
外生衝擊貸款 (2006年)		0.5%。	5.5~10	每半年
(1) 快速貸款部分	每次衝擊不超過攤額的50 %，限制五年內二次衝擊。			
(2) 高額貸款部分	攤額的150%（減去針對同 一次衝擊在快速貸款部分 下的任何撥付餘地）。			

資料來源：同表四。

說明：① 除減貧與成長貸款及外在衝擊貸款外，基金組織用於提供貸款的資金來自會員國的認繳資本。基金組織為每個國家確定一個代表該國資金承諾額度的攤額（份額）。會員國用基金組織接受的外幣或特別提款權繳納其部分攤額，其餘部分用其本國貨幣繳納。撥付或提取基金組織貸款的方式是由借款國用本國貨幣自基金組織購買外幣資產。借款國用外幣自基金組織購回本國貨幣，就等於償還貸款。減貧與成長貸款及外在衝擊貸款的資金是由減貧與成長貸款—外在衝擊貸款信託提供的。（迄至目前，尚無在外在衝擊貸款下提供任何融資。）

② 自普通資金帳戶撥付的資金基本費率設定比特別提款權利率高。該基本費率適用於在基金組織每個會計年度內從普通資金帳戶提取的所有資金的每日未償餘額。此外，除了準備貸款外，對自普通資金帳戶提取的每筆基金組織資金收取 0.5% 的一次性服務費用。對根據備用貸款或中期安排在每個（年度）期間提取的金額，收取預支承付費（對不超過份額 100% 的承付金額收取二十五個基點，超過部分加收十個基點）；在以後根據有關安排提款時，將按比例退還這項收費。

③ 對於 2000 年 11 月 28 日以後的資金，會員國應根據預期還款期限進行回購（償還貸款）。如果執行董事會認為有關會員國的對外狀況改善幅度不足以使該國具備購回能力，基金組織可以應會員國的請求修改預期還款期限。

④ 信用貸款是指以相對於會員國在基金組織攤額的比例表示的購買（撥付）規模。例如，會員國攤額的 25% 以內的貸款撥付是第一信用貸款撥付，它需要會員國證明自己正在採取合理的努力來克服國際收支困難。超過份額 25% 的貸款撥付請求，稱為高信用貸款提款；這些貸款資金以借款國達到一定的實績目標為條件分期支付。此類貸款撥付通常結合備用貸款或中期安排進行。不根據任何安排獲得基金組織資金的情況很罕見，並且今後預期仍將如此。

⑤ 在 2000 年 11 月實行的附加費。



伍、發展之回顧

一、貨幣制度發展之演變

國際貨幣基金組織自創設迄至二十一世紀初，對國際貨幣秩序的維護發揮了相當功能，回顧基金組織在國際貨幣制度的演變發展，最重要的有以下三方面值得強調：

（一）匯率由平價制度到浮動匯率合法化

基金組織從1946年12月公布三十二會員國及其殖民國家的最初平價之後，國際貨幣體系大體上維持了一段相當長時間的釘住固定匯率制度稱為布列敦森林體制之後，歷經1971年12月「史密松寧協定」擴大匯率浮動幅度時期；1973年後，浮動匯率時代正式來臨，惟仍維持較大的伸縮幅度之管理，即所謂後布列敦森林體制；1976年，「牙買加協議」同意基金組織會員國可自行決定匯率制度，國際貨幣秩序正式邁入自主性之浮動匯率制度時代。雖然浮動匯率合法化，但基金組織仍未放棄對會員國匯率政策之監督。²³

（二）黃金由貨幣化到非貨幣化

布列敦森林體制一開始即建立黃金與美元的聯繫關係，並透過基金平價制度的推展，遂使黃金在二戰後之國際貨幣體制一直位居要角地位。至1960年代，法國恢復金本位，與美國黃金非貨幣化之主張相背；迄至1970年黃金非貨幣化，於1971年8月，美國宣布中止與黃金的兌換關係；1976年4月，「國際貨幣基金協定」修正廢止黃金官價，放棄以黃金為平價標準，並廢止以黃金交易之義務；而改以特別提款權取代，致使黃金的國際貨幣地位大為降低，基金組織更自1976年6月起四年，一方面出售黃金，一方面退還黃金予會員國，終至1970年末期，使基金組織已漸擺脫黃金之拘束。特別提款權承擔國際準備資產的時代遂於1980年代上場。

（三）歐元誕生與歐洲貨幣體制的調整

歐元（Euro）誕生是國際貨幣史上的重大進展。1999年，歐元正式啟動，由歐盟（European Union，簡稱EU）中的十一國成員國家開始採用共同貨幣：歐元作為記帳單位，並同時實施會員國貨幣與歐元的兌換匯率，從此，歐元走進國際貨幣體系，並建立完整的歐洲單一貨幣體系，形成貨幣整合的地區性固定匯率制度。2002年1月1日，新的歐元紙幣和歐元硬幣啟用，稱為歐元區國家的法定貨幣。至2009年10月，歐盟二十七個會員國中有十六國使用歐元為唯一法定貨幣。

歐元誕生與歐洲貨幣體制的建立，大大改變了國際金融市場之結構。面對這種局勢發展，國際貨幣基金組織對其會員國經濟發展與政策進行監管的工作，產生極為重大變革之影響，已促使基金組織進一步調整對歐元區的監督集中在貨幣和匯率政策；而對國家層次的磋商內容，則調整改變為區域貨幣政策對各國發展之影響，以及貨幣政策對各

國中央銀行的運作之影響。

二、任務目標調整之演變

由於布列敦森林協定的確立，國際貨幣基金會組織就成為國際貨幣關係的最高指導準則和機構，各會員國藉基金組織協定之宗旨進行合作，對國際貨幣秩序的安定、國際貿易的擴張以及經濟發展等方面，確實有很大貢獻。基金組織成立之初，依據協定之宗旨，確立主要有以下三項任務：

1. 要求各會員國設定其本國貨幣的平價（par value），平價需以一盎司等於三十五美元的黃金表示，平價一經公布不得任意變更。（惟事實上，後來仍有彈性變化）。
2. 維持會員國之間短期國際收支的穩定。在解除外匯管制下，當會員國遇有國際收支失衡時，基金組織則提供短期資金融通，以協助其度過難關。
3. 協助處理各會員國國際收支長期失衡問題。若發生此現象，基金組織將准許該國變更其平價。

後來，匯率自進入自由浮動匯率時代之後，基金組織的主要任務即調整為以下三方面：

1. 提供有助於會員國防範或化解金融危機、實現總體經濟穩定、加快經濟成長和減輕貧困的政策。
2. 提供短期性融資，協助會員國解決因國際收支而造成的外匯短缺問題。
3. 提供技術援助和培訓，以協助會員國建立實施穩健的經濟政策所需的專業知識和機構。

三、強化組織功能之發展

面對全球化下的國際金融市場規模愈來愈龐大，國際貨幣基金組織必須有更充分的國際流動性資金之供給能力，否則，根本無法因應市場變化之需求；另一方面，基金組織亦需要有更充足的條件以因應與預防金融危機，尤其在對巨額貸款資金無效率或成為市場上興風作浪罪魁的評估能力應該加強。有關擴充國際貨幣基金組織，以加強基金組織功能的實現關鍵因素在於美國等大國的支持。

改革基金組織的一個極端看法是廢除。建議廢除國際貨幣基金組織的主要理由是各國政府將會更謹慎的制訂、執行有關之經濟金融政策，但這個意見在國際社會關係已愈來愈緊密下，並不切實際。因而，大幅度進行基金組織的改革調整便成為廢除基金組織建議的替代主張。

所謂大幅度改革調整，係指徹底改變基金組織過去貸款措施之作法：

1. 基金組織貸款，應只貸款給經認可具備相當條件之國家，包括完善的經濟政



策，嚴格的金融制度、金融機構具有充分資金。

2. 對貸款之會員國不再強制其接受體制改革條件。各國自行負責改善其本國環境，讓貸款條件之審查回歸正常體制。

四、金融危機的因應與預警機制

二十世紀末期，個別國家與國際性之金融危機發生頻仍，國際貨幣基金組織基於對匯率政策監督之職責，因應度過了1994年墨西哥金融危機，1997年7月泰國金融危機與波及之東南亞金融危機，1997年11月韓國金融危機，並逐漸建立起危機的預警機制；但亦因而引起對基金組織在危機中所給予支援條件的苛刻問題。

基金組織對金融危機因應作為，並已建立一套危機預警機制。基金組織為防範金融危機的發生，分別曾提及以下的對策：²⁴

（一）擴展緊急資金來源方面

1. 簽訂新借款安排

執行董事會於1997年1月核定新借款安排（NAB），以強化維持國際貨幣制度穩定的能力，將借款總安排（GAB）加以擴充，除了成員國之外，還包括亞洲新興國家如香港、南韓、新加坡、馬來西亞、泰國等共二十五個國家參與提供信用額度，金額最高達到三百四十億特別提款權，為基金組織最優先，也是最主要的補充性緊急融資資金來源。

2. 建立緊急融資機制

由於墨西哥金融危機的教訓，於1995年9月建立緊急融資機制（Emergency Financing Mechanism，簡稱EFM），使基金組織能夠迅速批准對其會員國提供貸款。該機制使執行董事會可以經由例外程序提供緊急融資，迅速處理外來金融危機事件，並協助會員國解決國際收支困難，讓會員國總體經濟結構調整計畫順利進行。

在當前全球金融危機爆發前，緊急融資機制僅使用過五次：1997年亞洲金融危機期間菲律賓、泰國、印尼和韓國曾使用，2001年土耳其曾使用。2009財年，由於全球經濟危機與嚴重衰退，有七個國家：亞美尼亞、喬治亞、匈牙利、愛爾蘭、拉脫維亞、巴勒斯坦和烏克蘭動用緊急融資機制，迅速從基金組織得到資金援助。

（二）強化監督功能方面

1. 加強資本移動的監督

過去加強資本移動的監督，只監督會員國撤除妨礙世界貿易成長的外匯管制。為因應國際間大量資本移動日益，基金組織除鼓勵會員國解除資本移動管制，加速資本自由移動外，更明確要求會員國必須在穩固的總體經濟環境與健全的金融體制下，循序漸進撤除金融帳的管制，以達成資本移動自由化。

2. 健全金融體制

- (1) 擬訂新興市場金融穩定政策。1997 年成立新興市場經濟體金融穩定 (Financial Stability in Emerging Market Economies) 小組，研擬一套金融穩定政策，明確指出健全金融體制的要件，包括穩固的總體經濟與結構調整政策，適宜的法規、會計、支付、清算及借貸制度，有效的監督管理市場秩序，以協助新興國家加強金融穩定。
- (2) 建立「國際銀行標準」(International Banking Standard)，以確實改善開發中國家的銀行體制。
- (3) 建立統計資料公布標準。提出一套「經濟金融統計資料公布標準」(data dissemination standard)，對於會員國公布經濟金融資料的類別、時效性、可靠性及便利性等加以嚴格規範，使會員國遵循，以有利於總體經濟政策的擬訂與評估，並提高國家的信譽與投資人的信心，進而降低引發國際金融危機的風險。

(三) 加強改革國際金融制度

七國集團於1992年2月建立「金融穩定論壇」(Financial Stability Forum)，負責金融市場監督與管理事務，加強國際協調與合作；並將基金組織「臨時委員會」改為常設的「國際金融與貨幣委員會」(International Monetary and Financial Committee)，由理事會理事或各國部長級官員組成，每年集會二次。

(四) 資訊充分揭露與透明化

資訊不充分與不透明，是開發中國家最大的通病，使投資人無法及時獲得如外匯存底、國際收支狀況等充分的訊息，致未能防範未然。1999年6月，七國集團發表「強化國際金融架構」(Strengthening the International Financial Architecture) 報告，主張加強並改革國際金融制度與相關措施，推動資訊透明度與公開性，健全新興市場總體經濟政策與金融制度，及改善金融危機的預防與管理等。

在資訊公開方面執行董事會於1999年3月同意擴大「特別資料公布標準」(Special Data Dissemination Standard, 簡稱SDDS)，對於各國的國際準備部位狀況，隨時提供更完整的資訊。9月26日臨時委員會通過了「貨幣與金融政策透明化的良好規範守則」(Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies)。所謂透明化是指在通俗、容易獲取和及時的基礎上，讓民眾瞭解政府政策的目標、法律、制度與經濟架構，政策決定及其理由，與貨幣和金融政策有關的數據和資訊，以及機構的責任範圍。該守則所列透明度的重點在於：(1) 釐清中央銀行與金融監理機關的角色、責任和目標；(2) 央行制定和報告貨幣政策決定以及金融監理機關制定和報告金融政策的過程；(3) 民眾獲取貨幣與金融政策資訊的難易程度；(4) 中央銀行與金融監理機關的責任與誠信保證。²⁵



（五）研議國家債務重整以解決金融危機之機制

1990年代起，開發中國家逐漸以發行債券方式在國際資本市場上借款。比起過去透過銀行融資、債券融資，影響涵蓋為數更多的投資人，分散個別投資人的風險，也讓開發中國家能以較低成本對外借款，並減少金融危機透過國際銀行傳遞機率。但這項趨勢也衍生出債權人數更多、異質性更高等問題，當面臨債務重整時，債權人間的協調勢必更加困難。為了解決此問題，基金組織於2001年底著手研商新的國家債務重整機制，稱為克魯格方案（Krueger Proposal）。²⁶

克魯格方案參考美國聯邦破產法有關破產及債務重整程序，將其規範國內企業及破產法程序，應用到國家債務的重整，債務國可以向基金組織提出暫緩債務清償的要求，基金組織僅在衡量該債務國確實無法清償國家債務後，才會同意這項要求，並且監督債務國是否確實執行經濟調整計畫，以改善財政。在暫緩債務清償時期，債務國必須與債權人協商重整方案，於協商期間，債權人與債務國所有涉及債務的法律行為都受到限制並且延緩執行，少數債權人必須遵守絕大多數債權人所通過的重整方案。

基金組織希望藉由此一新架構，減少過去對危機國家的緊急融資。如果償債能力出現問題的國家可以迅速地與債權人達成債務減輕方案，基金組織就不需要被迫對這些國家提供緊急融資。這類的緊急融資被不少人批評為增加國際投資人的道德風險，但這是解決國際金融危機的一種新構想。

陸、基金組織的檢討與改革

一、組織的改革

在許多討論改革國際金融架構中，基金組織已進行一系列之改進措施。

1. 鼓勵會員國定期公布金融狀況與外匯準備之訊息，以減少突然披露所帶來的市場震動效果。
2. 加強對金融市場的監督，以建立危機早期預警機制。前已述及，這個邏輯是基金組織功能應加強防止金融災害之發生，而非把重點放在金融災害發生之後的援助行動。
3. 簡化貸款架構，提高貸款之靈活性，建立新的靈活信用貸款額度。2009年3月，基金組織執行董事會通過一系列貸款架構的改革，並建立一個新靈活信貸額度（FCL），以有效因應會員國面臨危機之影響。

二、體制主導者問題之檢討

國際貨幣基金組織被檢討最大的指控是體制主導者問題。

與世界銀行一樣，基金組織同時被控訴布列敦森林體制機構係由美國所掌控。這項檢討，主要在於基金組織體制之運作，對許多重大議題之演變，為掌握局面，因而在基金協定中明訂重大議題之決定必須有85%以上贊成票才能實施的條款，這無異賦予美國掌有一票否決權的權力，因為美國擁有基金攤額的17%，是以，所以基金組織體制之運作，完全掌控在美國手中，包括所有預算權、人事權、貸放權……等等，一切唯美國馬首是瞻。

過去幾十年，國際社會已經產生重大變革，以中國、俄羅斯、印度、巴西等為代表的新興市場和開發中國家開始在國際舞台上扮演日益重要的角色。基金組織體制之運作因而引起許多開發中國家之不滿。

針對基金組織攤額問題，2009年9月25日匹茲堡金融峰會確立了二十國集團作為協商世界經濟事務的主要平台，二十國集團領導人同意將基金組織和世界銀行兩大機構的攤額對開發中國家分別轉移5%和3%。這項攤額比重改變，將使代表性過高的國家移轉予代表性不足的國家，使新興市場和開發中國家的攤額比重提高。目前先進國家和開發中國家在基金組織的比重分配約為60%：40%。雖然五年一次的第十四次攤額總檢查原定在2013年完成，但二十國集團的承諾已預定在2011年1月完成第十四次攤額總檢查。²⁷

2010年4月25日閉幕的國際貨幣基金組織和世界銀行春季會議，世界銀行信守了2009年9月二十國集團匹茲堡金融峰會上做出的承諾，世界銀行發展委員會表決同意已開發國家對開發中國家轉移3.13%的投票權重，使開發中國家整體投票權重提高到47.19%，這是國際金融改革的重大突破。但在該次會議上，基金組織的攤額改革並無實質進展。基金組織承諾通過攤額和治理改革，以及對自身的監督和融資職責進行現代化改造，推進該組織在提升合法性、可信性和有效性方面的工作。基金組織的決策指導機構——國際貨幣與金融委員會的公報顯示，會議呼籲基金組織進一步加強監督，包括更加重視宏觀金融問題、資本流動以及系統性風險和溢出效應。

三、苛刻援助條件的批判

基金組織的貸款協助並非是無條件的，基金組織對接受援助國家經濟狀況皆進行分析，以此基礎而要求改變其造成危機的經濟結構；所謂基金組織條件（IMF conditionality）即貸款條件，其實就是對付金融危機的對策，主要是集中其經濟領域，包括經濟政策、貨幣及匯率政策、財政政策和金融改革等方面。由於基金組織的援助條件皆相當具體，通常接受援助國在發生危機時申請基金援助，經過援助條件的執行要求，落實在金融自由化與健全金融體制及監管上，對開發中國家的經濟體質改善與提昇而言都是重要而迫切，但同時也構成他們不易做好的改革難題。

四、回歸布列敦森林體制之呼聲

改革最後目標是希望能建立與過去布列敦森林體制一樣的固定或更穩定的貨幣秩序



體系，這些主張包括穩定貨幣與合併通貨之建議。例如，亞洲的亞元或亞洲貨幣單位，拉丁美洲的美元本位，七國集團對美元、日圓、及歐元間消除兌換損失之協定等，皆著重在貨幣秩序的穩定。

但亦有觀點認為改變貨幣並不可行，只需謹慎處理匯率之變動原則，即足夠解決國際貨幣秩序問題。因此，當前之國際貨幣體制無可取代，因而有要求重回布列敦森林體制之呼聲。

五、改革目標

回顧基金組織功能已隨國際情勢變化而多次調整：

1. 在固定匯率制度下，對國際收支困難提供短期性援助；
2. 1970 年代發生石油危機時，因應石油美元回流；
3. 1980 年代拉丁美洲發生債務危機時，發揮債務管理與結構調整；
4. 1990 年代金融全球化的經濟體制改造，以及後期金融危機之處理。

如今，基金組織面對二十一世紀全球化瞬息丕變的國際經濟情勢，國際資本市場規模益加龐大，資金流動速度加快，金融風險愈來愈大及金融風暴威脅等皆面臨巨大挑戰。基金組織的因應對策除了加強內部因應能力，如強化組織與管理規則，主要努力重點在建立早期預警系統機制。但基金組織面對國際貨幣制度的目標及運作，是否足以因應二十一世紀的未來挑戰，尚須全盤性評估，問題包括：

1. 經濟發展與國際貨幣體系之維持；匯率制度之監督、準備制度之標準、償還能力以及調整義務的具體方法等。
2. 開發中國家的財務援助。
3. 基金組織本身之法制問題。

六、與世界銀行角色發展之改革方案

對基金組織與世界銀行這兩機構發展的改革方案，可概略分為三種類型：

1. 將國際貨幣基金組織與世界銀行合併為一個事權統一的國際金融機構。
2. 恢復到二戰後原來設計之業務分工情況。
3. 重新界定兩機構的職責，明確各自之業務範圍和兩者之合作程度。

事實上，檢討這兩個國際金融機構皆有數十年的發展歷史，各都已形成獨特龐大的政治官僚體系，兩個機構合併成本很大，在可預見的將來，合併方案很難實現。

其次，恢復當初分工方案，使國際貨幣基金組織和世界銀行重新回歸各自賦予的責任範圍，但這顯然不符當前世界經濟發展的趨勢，尤其，金融全球化對各國貨幣金融政策之影響，及其衍生複雜程度已與幾十年前迥異；何況，會員國所面臨的問題對兩者而

言是共同的，為會員國提供的政策建議，往往也趨相同，因此提供貸款的性質與條件雷同，也是在所難免。所以，第二種方案要使兩機構回歸到當初建立的業務範圍，並不符現實。

在現實情況下，為解決這兩個國際金融機構的矛盾，在現行基礎上對業務分工重新進行必要的界定，應是當前各方比較容易接受的改革方案。但採取第三種方案重新界定分工，仍須處理以下幾個問題：

1. 開發並共同使用一個經濟模型，以處理以前因分析方法不同所造成政策建議的矛盾。
2. 國際貨幣基金組織對於備用貸款（SBA），應限制在總體經濟方面，以使備用貸款計畫與經濟成長的目標一致，並能限制其範圍的過度擴張。而世界銀行則應將其貸款計畫集中在會員國的產業部門和個體經濟目標方面。
3. 兩機構在確定貸款條件時，應考慮選擇不同的變數，以代替以往過多的要求。
4. 對借款國的信用資格及在貸款安排與商業性融資問題，兩機構應各自保持必要的獨立性。

七、改革方向

綜合各方對國際貨幣基金組織的改革方向，大約有以下四個方面的不同意見：

1. 建立新國際機構。即廢除國際貨幣基金組織，以新機構替代。新國際機構的責任著重在對金融市場的監督責任，不僅監視傳統金融中介機構的投資與交易頭寸，並包括非銀行金融機構參與者之金融活動，如對沖基金等。
2. 改制國際貨幣基金組織為國際性中央銀行。
3. 合併國際貨幣基金組織、世界銀行、巴塞爾委員會，以及其他國際管理機構，組建一個新的永久性的全球金融管理委員會。
4. 進行改革國際貨幣基金組織，以加強國際貨幣制度和財政政策透明度之監督。包括：
 - （1）檢討總裁之產生皆由歐洲、美國大國把持之必要性。
 - （2）基金組織職責與功能的進一步明確與強化。²⁸
 - （3）表決權代表制度之檢討，包括普遍性、公平性。²⁹
 - （4）貸款條件苛刻之檢討。
 - （5）資金來源與行政及決策過程分離之檢討。
 - （6）決策透明度之檢討。³⁰
 - （7）建立良好之國際標準制度。



柒、結語

冷戰後期以來，國際貨幣基金組織的角色一直引起關注，有關批評包括運作偏袒與歐美關係良好的資本主義軍事獨裁者，不重視民主、人權和勞工權益。也有經濟學家批評，基金組織的經濟援助都是附有條件，包括要求受援助國需要實行基金組織建議的經濟改革，影響該國的社會穩定。而自1980年代以來，全球遭逢多次嚴重金融危機，有超過一百個國家曾經歷銀行體系崩潰及經濟大幅衰退，面對如此史無前例危機，基金組織因應遲緩，各界要求改革呼聲不斷。基金組織在2009年3月也曾深刻檢討追究組織在全球危機根源上所犯的錯誤，並承認沒有盡到作為全球金融監督員的責任。

然而，儘管基金組織對促使國家民主化的能力有限，對陷入多年經濟困境國家援助成效有好有差，因應金融危機也曾發生財源困窘問題，但六十多年來，基金組織對戰後建立並穩定國際貨幣秩序的角色，由維護而躍為對世界各國經濟困境、全球金融危機的援助，其所扮演職能重要性有增無減。調查顯示，超過60%的亞洲人和70%的非洲人認為，基金組織和世界銀行對他們的國家有「正面」的影響；BBC國際台曾進行意見調查訪問了三十二國家超過三萬七千人，也認為基金組織和世界銀行等機構對全球經濟有正面幫助的人明顯佔了多數。

今天處在經濟金融更趨緊密連結的全球化時代，基金組織面對的挑戰已無法與戰後同日而語，會員國政府財政永續發展與主權債務風險處理，已成為當前最棘手問題。2010年4月24~25日在美國首府召開的國際貨幣基金組織和世界銀行聯合春季會議，主要討論如何鞏固和推進經濟復甦、加快金融部門監管改革和改革國際金融機構職能等問題。當世界經濟還面臨地區發展不平衡、高失業率、主權債務負擔擴增以及新興經濟體熱錢流入引發資產泡沫等挑戰之際，基金組織正面臨另一項重建任務。

檢討全球金融危機根源在於金融系統問題，但金融監管改革尚未完成。基金組織的決策機構——國際貨幣與金融委員會已要求基金組織努力協助各國政府促進對金融體制的改革，以支援實體經濟的復甦，同時提供幫助各國防範金融系統風險、控制風險的擴散。這正是基金組織新時代的使命。

【註釋】

1. 依原始協定，各會員國的攤額中，25%需以黃金或國內保有之黃金及美元的10%（取其較低者），其餘75%應以本國貨幣繳付。1974年，基金組織決定改以特別提款權作為新制度的基礎，攤額中的黃金繳付部分改以特別提款權繳付，關於這些發展，請參閱林鐘雄，《貨幣銀行學》（台北：自版，1985年），頁500-503。
2. 「國際貨幣基金組織協定」並未詳細規定攤額大小的計算方法。根據Altman(1956)之研究，決定原始攤額的公式為（1）1940年國民所得的2%；（2）1943年7月6日黃金與美元持有量的5%；（3）1934~38年平均輸入值的10%；（4）1934~38年最高年

輸出值的10%等四項之和；加上（5）1934~38年平均年輸出值佔國民所得的比例，即國民所得的決定力量約佔40~50%。請參閱：Oscar L. Altman, "Quotas in the International Monetary Fund," *Staff Papers* (August 1956), pp.138-140。或林鐘雄，《貨幣銀行學》（台北：自版，1969年），第31章，頁451。

3. 基金組織自1959年開始增資，大多數會員國同意增加其攤額的50%。這次大約增加五十億美元，主要是因基金於1947年營業以來，以黃金或美元計算的物價水平已大約增加了50%，因而調整攤額來沖銷物價的上升，參見Per Jacobsson, *International Monetary Problems, 1957-1963* (Washington, D.C.: IMF, 1964), p.271。
4. 新公式包括四個度量：GDP、開放度、波動度、國際準備，權數分別是50%、30%、15%、5%。參見IMF網站“Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund-Draft Report of the Executive Board to the Board of Governors,” <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf>>。
5. 實際上，國際貨幣基金組織亦可設定一項可能使各國國際收支平衡的各國貨幣平價，但此項設定辦法不可能獲得各國的同意。所以，基金組織承認既存平價。
6. 國際貨幣基金組織雖由懷特方案與凱因斯方案的折衷體制，一方面設定平價，另一方面亦容許平價的調整。然而，平價調整只限於長期的國際收支基本失衡，即短期的國際收支失衡並不以調整匯率為手段。資金融通為克服短期失衡的主要手段，平價已被釘住。
7. 「2007年雙邊監督決定」的通過是基金組織改善雙邊監督基礎的重要一步。新「決定」具體闡述了對監督最佳作法的共同理解，目的是提高明確性，從而加強問責制。新「決定」為監督工作設定了明確的預期，應有助於改善基金組織監督的質量、公平性和有效性。新「決定」明確且具體地闡述了各國應避免什麼樣的匯率政策，以及在什麼情況下這些政策可能引起國際社會的關注。參見〈國際貨幣基金組織通過對會員國政策雙邊監督的新決定〉，<<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm>>。
8. 即1964年基金組織年報第三章及第四章，參見：IMF, *Annual Report 1964*, pp.25-39。
9. 修改之協定條款須五分之三的會員國及五分之四的票決權批准才能生效；也須由擁有基金組織攤額85%以上的會員國表示願意承擔特別提款權的義務，並採取完成這些義務的必要措置，始告成立。這兩項形式條件分別於1967年7月28日及10月3日完成。1969年決定在1970~1972年的三年間創造九十五億的特別提款權。
10. 自1969年至1972年間，國際準備資產總額自七百八十二億美元增至一千五百八十七億美元，增加103%；同一期間，世界輸入總值自二千五百七十一億美元增至三千八百五十億美元，增加50%。換句話說，國際準備資產佔世界輸入總值的比例，自31%，提高為44%。雖然如此，國際準備資產結構的品質更為惡化，在同一期間，黃金所佔的比例，自50%，降至25%，參見林鐘雄，《貨幣銀行學》（台北：自版，1971）。
11. 根據規定，基金組織總裁所提出創造特別提款權的建議，包括每一期間創造若干單



位特別提款權，各期間彼此連續，每期五年分配或取消均係一年一次；而是否繼續創造，應在每一期間結束前六個月為之。基金組織最初兩次創造的特別提款權的期間均為三年，且並未連續進行。

12. 在1969年7月決議創造特別提款權時的基金協定規定為85%票決權之同意。在當時，由於美國及歐洲共同市場六國（原始會員國）分別有24%及18%的票決權，此項規定就是承認他們有否決權，而英國的票決權約只有10%，便無否決權。1978年4月第二次修正條款改為75%，美國失去否決權，歐洲共同市場九國擁有否決權了。參見林鐘雄，《貨幣銀行學》（台北：自版，1971）。
13. 這一籃貨幣係由十六個主要會員國所構成，係以1968至1972年間世界出口值為基礎，各該國家之出口值所佔比例在1%以上者列入。各該國家通貨值佔平均價值的權數約與其出口值比例相等，美國的權數則略高。其中，較重要是，美元佔33%；馬克佔12.5%；英鎊佔9%；法郎及日圓各佔7.5%；加拿大元及義大利里拉各佔5%，其他九國則為荷蘭、比利時、瑞典、澳大利亞、西班牙、丹麥、挪威、奧地利及南非。1976年7月，調整以沙烏地阿拉伯及伊朗之貨幣代替丹麥和南非之貨幣，比重亦作調整。1980年9月18日，再簡化為美、西德、日本、法、英五國貨幣及其權數（分別為42%、19%、13%、13%、13%）；1986年起五國貨幣權數每五年再作調整一次，1987年權數修正為42%、19%、15%、12%、12%；2006年1月1日起，特別提款權採用新定值標準，以美元、歐元、日圓、英鎊四種貨幣，權數分別為44%、34%、11%、11%。
14. 甲國獲三千萬單位的分配額，如基本期間為三年，則其累積分配額為九千萬單位，平均累積分配額為三千萬單位。則在這種情形下，某年甲國帳上的分配額或可以為零（即全部使用），但三年平均累積分配額卻不得低於九百萬單位。例如，第一年全部使用，第二年帳上有一千萬單位，第三年則至少應增至一千七百萬單位。
15. 1966年印度、1968年埃及、1979年多明尼加，均曾以緊急救濟方式獲准提款。
16. 假設某一會員國提取一種或多種外匯，基金便會將該種貨幣與特別提款權換算，把換算的結果以特別提款權單位記入相關帳戶。如此，當提款國購回基本國貨幣時，無論以何種貨幣購回，基金便不會受到損失。至於各種貨幣與特別提款權的比值，則依金融行情決定。
17. 巴西於1998年12月曾從「新借款安排」借得九十一億特別提款權之貸款。
18. 參見IMF網站“G-20 Backs Sustained Crisis Response, Shift in IMF Representation,” <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW092509A.htm>>。
19. 基金組織設置出口波動融資補貼貸款，係1950年代後期，世界初級產品價格大幅跌落，嚴重危及開發中國家的國際收支，而於1953年由聯合國秘書長指派的專家小組提出的建議。後經聯合國、美洲國家組織、國際貨幣基金組織等對該問題加以討論。

20. 參見“Summing Up by the Acting Chairman, Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF)—Preliminary Considerations,” <<http://www.imf.org/external/np/sec/buff/2000/0009.htm>>，以及“Summing Up by the Acting Chairman, Review of Fund Facilities—Preliminary Considerations,” <<http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2000/sum.htm>>，在該兩次檢討中，已廢除BSFF和ECM。
21. 基金組織設立信託基金的背景，係在談判「基金協定」第二次修正案時，達成協議，責成基金售出五千萬盎司的黃金，其中，二千五百萬盎司依各會員國1975年8月31日的攤額按比例向各國出售，價格為每盎司三十五特別提款權，其餘二千五百萬盎司以市價出售，所得利潤專款用於支持開發中國家。部分利潤按開發中國家的攤額分配，其餘部分專款用於支持特別需要援助的開發中國家會員國。根據上述協議，於1976年5月第二次修正案送交會員國批准時設立。
22. 有關國際貨幣基金組織對貸款架構之改革與新的靈活信貸措施內容，請參見IMF網站“IMF implements major lending policy improvements,” <<http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm>>。
23. 前已述及，IMF對各會員國的匯率監督，於2007年6月15日通過「2007年對會員國政策雙邊監督決定」，以深入掌握匯率政策的變化與因應。
24. 屈筱琳，〈國際貨幣基金防範金融危機之道〉，《中央銀行季刊》，第19卷第3期，1997年9月，頁46-57。
25. 基金組織與國際清算銀行合作，並與中央銀行、金融監理機關代表及學者專家磋商，並諮詢巴賽爾銀行監督委員會、拉丁美洲貨幣研究中心、支付和結算系統委員會、歐洲中央銀行、國際保險監督機構協會、國際金融公司、國際證監會組織、經濟合作組織和世界銀行等國際性與地區性組織以及與國際金融集團。「貨幣與金融政策透明化的良好規範守則」與基金組織1998年4月由臨時委員會批准的「財政透明化的良好規範守則」相對應，參見IMF網站“Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles,” <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/#Intro>>。
26. 經濟學家克魯格 (Anne O. Krueger) 係2001年9月任職基金組織 First Deputy Managing Director，由其著手研擬新的國家債務重整機制 (sovereign debt restructuring mechanism，簡稱SDRM)，故稱克魯格方案。參見何泰寬，〈國家債務重整新機制：克魯格方案〉，《台灣經濟金融月刊》，第39卷第4期，2003年，頁1-6；以及IMF網站Anne O. Krueger, “Sovereign Debt Restructuring Mechanism: One Year Later” (November 12, 2002) <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/111202.htm>>。
27. 同註18。



28. 2008年4月28日，基金組織理事會通過「重大治理改革措施」，包括調整會員國在基金組織的投票權、提高攤額公式透明度、增資、每五年總檢查，以及增加低所得國家發言權。
29. 前註說明，理事會通過有關基金組織治理結構的重大改革措施，以增加新興市場國家和低所得國家的發言權和代表性。根據基金組織之定義，歐洲新興市場國家包括：保加利亞、克羅埃西亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、土耳其。參見IMF網站“IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice,” <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0864.htm>>. 以及“IMF Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin,” <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0893.htm>>。
30. 1990年代中期以來，有關透明度政策即廣為基金組織所重視，2001年1月，基金組織決定鼓勵自動公布國別文件，並鼓勵有系統地發表執行董事會評估結果的政策文件和相關訊息公告於「公共信息通報」（Public Information Notice，簡稱PIN）。2006年之後，並將透明度政策實施情況編寫年度報告，並刊載網站。在2008年，針對基金組織執行董事會對會員國總體經濟和金融機構的評估，已有97%會員國同意公告於PIN中。參見IMF網站“Transparency at the IMF,” <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/trans.htm>>。

【參考文獻】

一、中文部分

1. 何泰寬，2003年。〈國家債務重整新機制：克魯格方案〉，《台灣經濟金融月刊》，第39卷第4期，2003年，頁1-6。
2. 屈筱琳，2007年6月。〈國際貨幣基金防範金融危機之道〉，《中央銀行季刊》，第19卷第3期，台北：中央銀行經濟研究處。
3. 林鐘雄，1969年。《貨幣銀行學》。台北：自版。
4. 林鐘雄，1971年。《貨幣銀行學》三版。台北：自版。
5. 林鐘雄，1985年。《貨幣銀行學》五版。台北：自版。
6. 國際貨幣基金，《國際貨幣基金組織 2008 年年報－讓全球經濟造福全人類》（Washington, D.C.: IMF, 2008），<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/ar/2008/pdf/ar08_chi.pdf>。
7. 國際貨幣基金，《國際貨幣基金組織 2009 年年報－抗擊全球危機》（Washington, D.C.: IMF, 2009），<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09_chi.pdf>。
8. 陳冠志，2005年7月。《全球治理模式下國際貨幣基金之角色與轉型》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。



9. 黃仁德、林進煌，2007年10月。《國際金融危機的經驗與啟示》，台北：聯經出版事業股份有限公司。
10. 楊雅惠，1998年12月。〈國際貨幣基金角色之爭議與未來改革之可能方向〉，《東南亞經貿報導》，經濟部，頁1-6。
11. 經濟部，1998年9月。〈國際貨幣基金金援成效、衍生問題及其未來動向淺析〉，《今日經濟季刊》，第372期，頁79-81。
12. 謝文娟，2000年7月。《國際貨幣基金之融通政策》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

二、英文部分

1. Bernhard, Fritz-Krockow & Parmeshwar amlogan eds., Jan.2007. *International Monetary Fund Handbook : Its Function ,Policies, and Operation*, Washington, D.C.: IMF.
2. “G-20 Backs Sustained Crisis Response, Shift in IMF Representation,” <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW092509A.htm>>.
3. IMF, “Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles,” <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/#Intro>>.
4. IMF, 1964. *Annual Report 1964*, Washington, D.C.: IMF.
5. IMF, Nov. 12, 2002. Anne O. Krueger, “Sovereign Debt Restructuring Mechanism: One Year Later” <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/111202.htm>>.
6. IMF, Oct. 9, 2008. *Annual Report of the Executive Board 2008*, Washington, D.C.: IMF.
7. IMF, Sep. 1, 2009. “IMF in Focus, A Supplement of the IMF Survey,” *IMF in Focus*, Vol.84, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2005/090105.pdf>>.
8. IMF, Sep. 25, 2009. *Annual Report of the Executive Board 2009*, Washington, D.C.: IMF.
9. Jacobsson, Per, 1964. *International Monetary Problems, 1957-1963* (Washington, D.C.: IMF, 1964).

三、網路資源

1. 世界貿易組織（WTO）全球資訊網 <<http://www.wto.org/>>.
2. 世界銀行全球資訊網 <<http://www.worldbank.org/>>.
3. 國際清算銀行（BIS）全球資訊網 <<http://www.bis.org/>>.
4. 國際貨幣基金（IMF）全球資訊網 <<http://www.imf.org/external/index.htm>>.
5. 歐洲中央銀行（ECB）全球資訊網 <<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>>.
6. 歐盟（EU）全球資訊網--英文網 <http://europa.eu/index_en.htm>.
7. 聯合國（UN）全球資訊網 <<http://www.un.org/en/>>.◆