

国际货币基金组织

独立评估办公室

## 对基金组织治理的评估

2008年5月

本报告由独立评估办公室一工作小组编写。该工作小组由 Ruben Lamdany 主持，成员有：Leonardo Martinez-Diaz、Jeff Chelsky、Alisa Abrams、Jeffrey Levine、Borislava Mircheva 和 Roxana Pedraglio。Markus Berndt、Biagio Bossone、Katrina Campbell、Scott Clark、Mariano Cortés、Alexander Mountford、David Peretz、Alexander Shakow 和 Randall Stone 向工作小组提供了协助。此项评估还得到了 Marc-Antoine Autheman、Amar Bhattacharya、Jack Boorman、Bob Garratt、Joanne Salop 和 Madras Sivaraman 的协助，他们参与了独立评估办公室最初举办的研讨会或提供了书面意见。但最终结论完全由独立评估办公室得出。Jeanette Abellera、Arun Bhatnagar 和 Annette Canizares 提供了行政协助，Rachel Weaving 提供了文字编辑协助。Thomas A. Bernes 批准发表本报告。

缩略语和简称.....	4
内容摘要.....	5
I.  导言.....	6
II.  分析框架和数据来源.....	8
A. 分析框架.....	8
B. 数据来源.....	9
III. 基金组织治理结构的优势和缺陷.....	10
A. 有效性.....	10
B. 效率.....	12
C. 问责制.....	12
D. 发言权.....	13
IV. 对各治理机构的评估结果.....	15
A. 国际货币与金融委员会.....	15
B. 执董会.....	16
C. 管理层：总裁办公室.....	24
V.  努力增强基金组织的有效性、问责制和代表性：结论与建议.....	26
A. 国际货币与金融委员会和发展委员会.....	27
B. 执董会.....	28
C. 管理层.....	30
附件	
1.  基金组织的治理：目前结构与做法简介.....	32
2.  为独立评估办公室（IEO）准备的有关基金组织 公司治理工作背景文章摘要.....	35
3.  民间社会组织看法总结.....	39
4.  透明度：披露与档案政策.....	40
5.  良好做法：执董、副执董和顾问的挑选与评估.....	41
专栏	
1.  部长级治理机构.....	15

2.	执董会是否应是常设机构? .....	29
----	--------------------	----

## 图

1.	基金组织治理结构图.....	7
2.	2007年基金组织执董会会议室时间安排.....	20
3.	1999-2007年期间执董办预算占基金组织行政预算净额的百分比 .....	21
4.	执董们对执董会技能的看法.....	22
5.	基金组织工作人员对执董会技能的看法.....	22

## 表

1.	2006年执董会会议的平均参与情况.....	20
2.	选择年份中基金组织执董的背景.....	23

## 缩略语和简称

AfDB	非洲开发银行（非行）
AsDB	亚洲开发银行（亚行）
BIS	国际清算银行
CAM	执董会行政事务委员会
CEO	首席执行官
CSO	民间组织
DC	发展委员会
DMD	副总裁
EBRD	欧洲复兴开发银行
EIB	欧洲投资银行
FDMD	第一副总裁
G-7	7国集团，由加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国组成
G-10	10国集团，由比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞典、瑞士、英国和美国组成
G-20	20国集团，由主要工业国和具有系统重要性的发展中和新兴市场国家组成
G-24	24国集团，由24个发展中国家组成，负责协调其在国际货币事务和发展领域的立场
GEF	全球环境基金
HIPIC	重债穷国
HRD	人力资源部
IADB	泛美开发银行
IMFC	国际货币与金融委员会
Management	管理层，由总裁、第一副总裁和两名副总裁组成
MD	总裁
MTS	中期战略
NGO	非政府组织
OED	执行董事办公室（执董办）
OMD	总裁办公室
SU	会议总结
TA	技术援助
UFR	使用基金组织资金
UNDP	联合国开发计划署
WHO	世界卫生组织

## 内容摘要

本项评估的内容是，评估基金组织治理结构的有效程度，并评估此治理结构是否提供适当的问责制和股东们发表意见的渠道。评估重点放在体制结构以及基金组织主要治理机构（执董会、管理层以及国际货币与金融委员会）之间的正式或非正式关系上。

过去 60 年来，在多数时候，治理结构的渐进改革使得基金组织在不断变化的世界经济中发挥了适当作用。但目前改革未能跟上周围环境的变化。今天，基金组织的合法性和相关性受到质疑。最近，份额和投票权备受关注，而开展更广泛的治理结构改革可能会增强基金组织的合法性、问责制和有效性。

总体上，有效性是基金组织治理机构的最大优点，尤其在出现系统性危机时，基金组织能够采取迅速、一致的行动。而问责制和发言权是其最大弱点，如不解决，中期可能会影响基金组织的有效性。评估得出四项广泛的结论和建议，并针对每个治理机构提出了一系列详细的措施。

首先，各治理机构的相互作用不够明确，尤其是执董会和管理层分工不明。为提高基金组织的有效性和促进问责制，需要明确各治理机构的作用和责任，以尽量消除重叠和填补可能存在的漏洞。

其次，各国部长/央行行长需要更系统地参与基金组织的工作。国际货币与金融委员会作为一个咨询机构，缺乏确定战略方向和向基金组织提供高级别监督的职权。为履行这些职能，不妨根据《基金组织协定》的原设想，启动基金组织部长委员会（Council），该机构可在高度协商一致的基础上开展工作，也许可以实行特别多数制。

第三，执董会因偏重行政管理职能而不是监督职能，未能充分发挥效用。执董会应调整其活动，增强监督作用，更积极地参与制定战略，监督政策实施情况以确保及时采取矫正行动，并有效监督管理层。执董会为此将需更改许多工作方法，调整日常行政性业务活动，其中包括进一步向各委员会，也许向管理层下放权力。

最后，需要建立管理层工作问责框架。目前正着手建立此框架，以确定定期评估的标准和程序。

## I. 导言

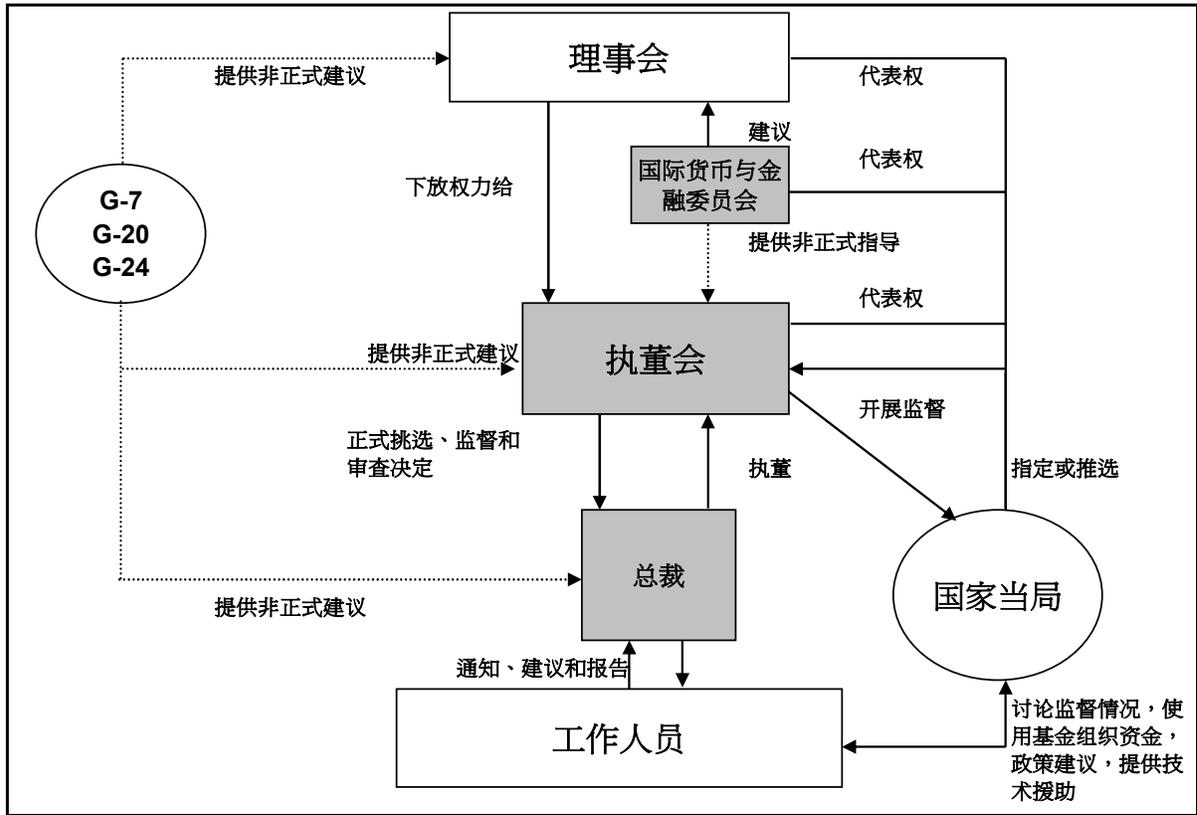
1. 本项评估的内容是，评估国际货币基金组织的治理安排，并确定可以加强的领域，以协助基金组织更好地履行职能。基金组织的治理系指该组织决策程序和活动的体制结构以及正式或非正式关系。良好的治理能保障成员国的适当代表权，提高透明度，便利有关各方进行监督。它有助于提高基金组织的合法性，使基金组织能有效履行职能，促进基金组织及其各主要机构向成员国负责，并使有关利益方享有发言权。有效性、效率、问责制和发言权是本次评估项目概念框架的四项主要内容。几个最重要的评估问题是：基金组织的治理安排在何种程度上能使基金组织有效运作？这些安排在何种程度上促进了基金组织问责制？它们是否向成员国提供了决策发言权？<sup>1</sup>

2. 本项评估重点审视了基金组织三个主要治理实体（即国际货币与金融委员会、执董会和管理层）。理事会是基金组织的最高机构，由 185 个成员国的部长或央行行长组成。理事会将主要权力下放给执董会。执董会根据理事们授予的权力，负责主持基金组织的日常工作。它由 24 位执董组成，其中 5 位由份额最多的基金组织成员国指定，19 个由本选区其他成员国推选。执董会中的投票权由成员国份额确定。国际货币与金融委员会由代表执董会各选区的 24 位理事组成，每年举行两次会议，负责就与国际货币和金融体系管理工作有关的事项向理事会提供建议。管理层由总裁及其三位副手组成。总裁是执董会主席，但无表决权，是“基金组织工作人员的最高领导”。总裁在执董会的“总体监督”下负责“基金组织的日常事务”。图 1 显示基金组织的主要治理结构及其相互关系。附件 1 详述基金组织的治理和工作方法。

---

<sup>1</sup> 其他一些政府间机构也在着手治理改革，其中几个机构就如何改进治理安排进行了研究。例如，世界贸易组织、联合国和国际清算银行开展了治理结构评估。见 Sutherland 等人（2004 年），联合国（2006 年），以及国际清算银行（2004 年）。

图 1. 基金组织治理结构图



资料来源：Martinez-Diaz，2008年。

3. 60年来，基金组织使命和治理随着全球经济的变化而演变，始终在国际金融架构中发挥着关键作用。基金组织在系统性危机中担当“救火队”角色，作为最后贷款机构向面临国际收支困难的国家提供贷款；其监督机制提供了就重大政策事项开展对话的平台；向各成员国提供有关标准和工具，以便其改进政策和体制。这些作用和成绩在一定程度上得益于相对于其他政府间组织而言的比较优势的治理结构。

4. 而基金组织目前面临的一些困难也是与治理的缺陷分不开的。对合法性和相关性的关注超越了不在本项评估范围内的份额问题。令人关注的问题有，总裁和副总裁的遴选程序引起质疑，责任界限不明或不当，有人认为基金组织在发现新问题和隐现的风险方面过于迟缓，以及未能制定和商定对策等。造成这些困难的部分原因可能是，国际货币与金融委员会和执董会各自的作用以及与管理层交流和互动方式不够明确。<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 近些年，基金组织的卸任官员、成员国政府官员、学术界人士和非政府组织人员提出了基金组织多项治理改革方案。背景文件 IV 概述了其中一些改革计划。

5. 本报告以下部分的结构如下。第二章介绍评估所用的分析框架、方法和数据。第三章简析基金组织总体治理结构的主要优缺点。第四章陈述对国际货币与金融委员会、执董会和管理层的主要评估结论。第五章提出建议。

## II. 分析框架和数据来源

6. 本章介绍评估所用分析框架，其中扼要叙述所用工具和方法，并列明主要信息来源。

### A. 分析框架

7. 评估围绕四个因素（有效性，效率，问责制，发言权）分析基金组织的治理结构。这四个因素源自公共部门和私人部门良好治理规则<sup>3</sup>以及关于国际组织和公、私部门管理问题的研究文献。<sup>4</sup>这几个因素在良好治理结构中相辅相成，但也有相互抵触、矛盾之处，需要进行困难的权衡，我们将在下一章中论述这一点。

- **有效性**指基金组织治理安排获得及时、高质量结果的能力，特别是商定目标和战略并实施和监督工作结果的能力。有效治理需要责任明确，基金组织各部门需要协同工作，信息需要按时流向所需的地方，以便监督和评估机制发现问题和触发矫正程序。在评估中提出的与有效性相关的问题是：国际货币与金融委员会、执董会和管理层的责任是否明确？执董会和管理层在基金组织的日常事务中各自的作用是什么？治理安排是否鼓励开展良好的战略制订、实施和监督工作？执董会的集体运作是否有效？执董会的战略作用和监督作用是否因行使行政管理职责而受到影响？
- **效率**指基金组织治理所需的财务成本以及工作人员、管理层和执董们时间成本。有效率的治理需要各治理机构之间分工明确和合理，避免重复工作，并严

---

<sup>3</sup> 治理方面的重要参考文件有：Marc Vienôt 主持的公司治理委员会的建议（“Vienôt 报告，”法国，1999年）；金融领域公司治理委员会的报告（“Cadbury 报告，”英国，1992年）；Kumar Mangalam Birla 公司治理委员会的报告（印度，2000年）；日本公司治理委员会经修订的公司治理原则（2001年）；德国公司治理条例（2002年）；第二号 King 南非公司治理报告（2002年）；经合组织公司治理原则（2004年）；以及英国财务报告委员会公司治理综合条例（2006年）。

<sup>4</sup> 关于有效性，见 Carter 和 Lorsch（2003年）以及 Garratt（2003年）。关于效率，见 Cottarelli（2005年）。关于问责制和发言权，见 Grant 和 Keohane（2005年）以及 Blagescu 等人（2005年）。

加限制决策和实施程序所涉的步骤以及参与人员和机构的规模。<sup>5</sup>为此我们审查了管理层和执董会的运作成本以及执董会讨论各项问题所需的时间和文件量。

- **问责制**指股东（也许还有其他利益相关者）要求基金组织及其政策制定者遵循一系列标准、判断其是否达标并确定相应奖惩办法的能力。问责制需要制定一整套绩效指标，设立良好的报告和监督机制，明确职权范围，并具备惩罚不达标者的能力。与问责制相关的评估问题是：执董会可使用何种工具监督和评估管理层？执董们既是国家代表，又是基金组织官员，他们如何为其行动负责？
- **发言权**指基金组织成员国的意见在决策程序中得到考虑的能力以及包括民间机构在内的其他有关利益方的意见得到基金组织各治理机构考虑的能力。为行使发言权，有关利益方需要有发表意见的渠道，为此需要建立开放性文化，并提供适当保障，保护那些发表有争议的或非主流意见的人。与发言权相关的评估问题是，包括投票权不大、但与基金组织保持密切金融和政策联系的国家在内，各成员国是否有适当渠道发表意见？其意见是否得到考虑？此外，除当局外，有关利益方是否有适当渠道发表意见？其关注是否获得考虑？

8. 鉴于基金组织的独特性，我们在评估中使用了三项标准来评估基金组织的治理状况。<sup>6</sup>首先是基金组织本身的文件和历史记录。其次是其他政府间组织的治理安排和做法。这些组织与基金组织可比度最大，但并不一定意味着这些组织有着良好的治理做法。第三项标准是公、私机构的良好治理原则。我们只参照了与基金组织相关的原则，其中我们考虑到了公共企业与私人企业之间的巨大差异。

## B. 数据来源

9. 工作小组成员和顾问共编写了 15 份背景文件，为评估工作提供了关键证据。<sup>7</sup>第一套文件阐述了目前的治理结构及其历史演变。第二套文件审查了其他政府间组织和私人部门公司的治理标准。第三套文件进行了若干案例研究，阐述了基金组织的各种治理安排在众多领域的具体实施情况，其中包括在战略制定、业务工作（例如监督、危机管理、技术援助等）以及监督和问责制（财务管理和利益冲突等）领域的实

---

<sup>5</sup> 效率的较广泛定义还包括审查成本效益比。但本项研究围绕其他三个因素审查了效益问题，在这里，效率只涉及各治理实体的运作成本。

<sup>6</sup> 两份背景文件（Martinez-Diaz, 2008 年；Dalberg, 2008 年）阐述了这些标准。见独立评估办公室网站 [www.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org)。

<sup>7</sup> 这些文件摘要见附件 2 和独立评估办公室网站。这些文件仅供我们评估时参考，其观点只是文件作者的观点，并不一定反映独立评估办公室或评估小组的看法。

施情况。在审查了相关文献，研究了大量档案，召开了多次研讨会，以及开展调查的基础上，我们从事了评估工作和编写了相关文件。我们系统地或相当系统地与主要有关人员进行了交谈，交谈对象包括现任和前任理事、执董、管理层成员、工作人员，各成员国中负责基金组织事务的官员，民间机构代表，以及其他政府间组织的官员。<sup>8</sup>

10. 在 2007 年 11 月至 2008 年 2 月期间，通过一个外部咨询机构，对成员国货币和财政当局、执董会成员以及基金组织高级工作人员进行了三项调查。调查中，为确保就相同问题获得的反馈具有可比性，在适当和可行限度内，使用了同样或类似问题。共收到了 117 个国家货币和财政当局的回复。对执董会成员的调查既涵盖现任执董，又涵盖 2000 年以来曾担任执董和副执董的人士，回复率为 57%。对所有 B 级高级工作人员的调查问卷回复率为 44%。此外，还向民间机构发送了一份笼统调查表，征求它们对基金组织治理尤其是问责制和发言权问题的看法。<sup>9</sup>

### III. 基金组织治理结构的优势和缺陷

11. 本章围绕上文所述的四个方面（即有效性、效率、问责制和发言权），论述基金组织总体治理结构和做法。总体评估结果显示，有效性是基金组织治理的最大优势，问责制看来是最弱项，发言权也是一个弱项。这些缺陷可能会影响基金组织的合法性，进而损害其有效性。本章和下一章（下章专门论述了各治理机构的作用和表现）审查了这几个方面的互补和权衡。<sup>10</sup>

#### A. 有效性

12. 基金组织治理的两大优势增强了基金组织的有效性。首先，管理层结构紧凑，总裁和三位副总裁与高级工作人员密切协作，主持基金组织的日常工作。此结构便于迅速交流信息，集中掌控基金组织的工作，并且可在相当连贯、协调的情况下，进行灵活调整。

---

<sup>8</sup> 评估小组举行了研讨会，设立了联络组，并进行了面谈。参与者是：25 个以上国家的高级官员，29 位现任或卸任执董，执董会大约 25 位其他现任或卸任成员，管理层 8 位现任或卸任成员，50 多位现任或卸任工作人员，22 位民间机构代表，以及 38 位其他国际组织的官员。标准面谈所用调查表见背景文件 III。

<sup>9</sup> 背景文件 I 介绍了此项调查及其主要结论。背景文件 II 介绍了对民间机构的调查表，附件 4 概述了这些机构的看法。

<sup>10</sup> 背景文件 V.1、V.2 和 V.3 中的表格陈述了对每个方面和每个治理机构的调查结论，并列明了相关证据的来源。

13. 其次，治理结构的主要特点使基金组织能在一国面临国际收支危机或金融危机并需要援救时迅速出面“灭火”。在工作人员协助下，管理层可以采用周密的运作方式，制定成员国使用基金组织资金规划；管理层评估问题，设计和谈判贷款条件，并与其他债权方协同提供资金支持。工作人员报告为执董会审查和批准融资计划以及寻求成员国广泛支持奠定基础。这一程序通常是迅速和连贯的，这得益于对工作人员及其活动的严密掌控和集中领导。从这些方面看，与其他国际组织相比，基金组织表现出色。

14. 在面临系统性危机时，基金组织作为全球金融体系“灭火队”发挥的有效作用尤为显著。在这类情况下，基金组织可以通过非正式的管理办法，迅速、灵活地采取对应措施，而其他多边机构在面对类似局势时很可能会陷入瘫痪。每次危机中，这一非正式治理机制的运作并不一样，但在多数危机的处理中，还是可以找出一些共同特点。一旦发现危机，基金组织即可采用应急机制代替通常机制，紧急制定战略、做出决策和予以实施。危机机制的主要内容是，基金组织管理层和工作人员与一些密切参与国政府的高级官员（通常是 7 国集团成员国副财长）协同制定战略并筹集资金或分担负担。为便于谈判，讨论和政策制定工作从执董会转至不受投票安排或正式程序约束的少数决策者手中。谈话通过电话会议和私下会晤方式进行，很少有正式记录。一旦达成初步协议，基金组织工作人员即与有关利益方一道设计详细方案，管理层向执董会提出方案供其审议和批准，这提供了一定程度的集体掌控感。与正式渠道相比，由于采用这种做法，基金组织可在极短时间内设计规划和调动大量资金。

15. 这一非正式治理机制并非完美无缺。危机期间的决策是在正式渠道之外做出的，因此缺乏透明度，而且事后无法确保有关人士对其做出的决定负责。另外，这一非正式决策程序将基金组织多数成员国置于一旁，直到提交待批准的规划为止。

16. 评估结果还发现了另外两个缺陷。首先，除非在出现系统性危机时或在政策事务（例如 7 国集团成员国特别感兴趣的重债穷国倡议）上，部长级官员参与基金组织工作的程度较弱。需要强烈政治掌控的主要职能（例如确定基金组织的总目标和进行高级别监督等）未得到足够重视。高级别政治指导往往来自基金组织正式治理框架之外，主要来自 7 国集团、20 国集团和 24 国集团等各种非正式国家集团。这些国家集团的指导时有时无，而且可能会被视为缺乏合法性。

17. 其次，管理层与执董会之间，或有时在执董会与国际货币与金融委员会之间，责任分工并不明确。有些领域有重叠，还有一些领域存在漏洞，这影响了有效性和效率，并有损问责制。《基金组织协定》未明确区分管理层和执董会在主持基金组织工作上的责任，这留下了灰色地带，令人无法区分“指导和控制”与面面俱到的微观管理之间的界限。另外，执董会一些成员对国际货币与金融委员会尤其在副手级提供战略指导方面发挥的作用表示不满。

18. 同时，在提供“重大”战略指导方面也存在漏洞。执董会有时在很大程度上只是被动反应（例如，在 2006 年制订基金组织中期战略过程中，管理层负责设计工作，而执董会基本上只行使了审查和批准职能）。执董会在确定技术援助资源分配上所发挥的作用也很有限。

## B. 效率

19. 基金组织的管理结构较为紧凑。总裁办公室共有 8 位高级工作人员，预算拨款为 700 万美元左右（约占基金组织行政预算净额的 0.7%）。理事会年会和国际货币与金融委员会一年两次会议与其他活动一道举行，与会者可顺便参与其他有关活动，这加强了协同作用并减少了费用。与联合国许多机构以及一些大型国际组织相比，执董会规模较小，<sup>11</sup>过去 10 年期间还削减了开会时间。另一方面，与其他政府间组织的常设治理机构相比，执董会的运作成本偏高（见下文第 49 段）。共有 240 位工作人员向执董们提供服务，这占工作人员总数的 9% 以上。

## C. 问责制

20. 问责制也许是基金组织治理中最弱的。没有评判基金组织行动的任何议定标准，成员国或有关利益方也没有任何适当机制能够要求基金组织及其治理机构对其行动负责。问责制是各政府间组织都面临的问题。考虑到基金组织的行动举足轻重，对基金组织而言，问责制尤为关键。一个有影响力的非政府组织——世界共同信赖组织比较了 20 个国际组织在四个方面实行问责制情况。基金组织总分略低于平均水平，透明度和评估机制较好，而参与、申诉和反应机制较差（世界共同信赖组织，2006 年，2007 年 a 和 2007 年 b）。

21. 理事会是基金组织各成员国的代表机构，总体负责基金组织的前进方向和工作表现，并负责监督执董会的工作情况。理事会将许多权力下放给执董会，但这并不能解除其指导基金组织开展工作的责任。根据《基金组织协定》及其《附则》中下放权力规定，执董会须向理事会负责。但关于执董会的工作表现却并无具体标准，对执董会表现的唯一正式评估机制是要求执董会每年向理事会报告基金组织活动情况和国际金融体系运作情况。而单凭此项报告难以评估执董会工作表现。<sup>12</sup>事实上，由于执董

<sup>11</sup>各全球性国际组织的执行董事会通常有 32–36 位执行董事，而基金组织只有 24 位执董。见 Martinez-Diaz（2008 年）。

<sup>12</sup>即使可以商定明确标准，由 185 位理事组成的理事会评估执董会或管理层的表现也是不现实的。并无明显可行的根据工作表现对执董会或管理层奖惩办法。由三位现任理事或前任理事组成的执董和副执董薪酬联合委员会基于类似机构的薪酬确定办法，可建议增加执董工资，但并不评估其工作表现。国际货币与金融委员会不正式负责监督，但实际上并不履行此项职能。最后，与众多的私人、公共和政府间组

会与管理层之间以及执董会成员与本国政府领导人之间责任重叠，责任分工不明，难以确定执董会绩效指标。

22. 尽管执董会审查每份贷款和监督报告并定期审查政策实施情况，但在政策实施情况监督方面存在缺陷。例如，尚未充分落实关于简化贷款条件和开展金融部门监督的指导原则。此外，执董会或任何其他成员国代表机构目前未能适当监督财务管理和利益冲突问题。

23. 参与独立评估办公室调查的执董会成员们同意本办公室对基金组织问责制框架的评估结果，其中 55%的人认为执董会作为负责机构现有的总体问责框架“不够或根本没有”，另有 25%的人认为虽有足够机制，但“未得到充分使用”。当局以及高级工作人员也持类似看法。

24. 总裁需向执董会负责，其工作表现、决定以及行为举止受到执董会监督。《基金组织协定》对此作了明确规定，确定由执董会选举总裁，执董会可以终止总裁任期，并规定总裁接受执董会“指导”和“总体控制”。总裁问责框架比执董会问责框架明确些，但并无多大实际效用，原因是管理层的工作要求并无任何议定标准，没有任何正式的管理层评估程序，而且也无奖惩制度，只是在总裁 5 年任期期满时决定总裁是否留任而已。事实上，执董会在选择总裁和决定其是否续约上只发挥形式上的作用，实际决定由一些成员国当局的下属机构通过一项非透明程序作出。所以，毫不奇怪，绝大多数执董会成员认为执董会在总裁问责制上参与程度不够。<sup>13</sup>

25. 需要加强问责机制，以解决对基金组织合法性的严重关切问题。如果问责制设计不当，造成执董会成员不愿做出艰难的、有争议的决定，或使得基金组织官员很不愿承担风险，或使其不思进取，将过多注意力放在工作表现的机械评估上，工作有效性将会降低。更为明确的责任分工和更为清晰的绩效标准和报告机制可能会提高而不是损害有效性。第 IV 和第 V 章将进一步论述这些问题。

#### D. 发言权

26. 本评估项目在以下两个方面审查了与发言权相关的基金组织治理问题：（1）成员国发表意见和这些意见在基金组织决策程序中得到考虑的能力，（2）包括立法机构和民间团体在内的其他有关利益方发表意见和得到基金组织考虑的能力。评估结果显

---

织不同的是，执董会并未建立自我评估制度。例如，在 1994 年至 2004 年期间，执董会进行自我评估的美国非营利机构比例从 23% 增至 43%（BoardSource，2004 年）。

<sup>13</sup> 自 2007 年底以来，执董会属下一工作组一直在拟订总裁工作绩效标准，但尚未公布任何标准。

示，这两个方面较弱，需要得到加强，以增强成员国对基金组织的信心和支持。为了保持基金组织的中期和长期有效运作，必须增强成员国对基金组织的信心和支持。

27. 关于成员国发言权问题，执董会目前结构引起了关注。与其他国际组织相比，执董会 16 个多国选区平均规模较大。<sup>14</sup>作为许多国家的代表，执董需要花费大量时间和资源与当局协商与其相关的问题。这可能会影响这些执董参与政策和体制讨论的能力，甚至可能会影响其国别工作的质量。扩大执董会规模可以缩小选区规模和增强代表性，但将增加成本并可能会影响有效性。另一方面，有人呼吁取消 5 个指定执董职位，并将所有 8 个单国选区改为多国选区。<sup>15</sup>

28. 同时，有证据显示存在“寒蝉效应”，执董及其本国当局尤其是低收入国家的执董和当局因担心引起不良反响，不愿质疑管理层和工作人员的看法。独立评估办公室的调查显示，三分之一的当局和 36%的执董会成员称，他们只能“偶然”或“就某些问题”批评工作人员和管理层，而不用担心负面反响。低收入国家的当局和执董持这一看法的比例最高，高达 56%的政府当局和 67%的执董认为可以“偶然”或“只就某些问题”批评工作人员。

29. 关于外部有关利益方的发言权，促进知情参与的关键是提高透明度。自 90 年代以来，基金组织作出努力，对有关非政府组织和国家立法机构的看法持较开放的态度。一半以上的执董会成员至少偶尔会见民间团体代表，但只有 18%的成员经常会见这些代表。40%的执董会成员公开报告一些活动情况，但只有不到四分之一的人经常性或偶然向立法机构报告情况。

30. 1996 年以来，基金组织大幅放宽了文件披露政策，以电子方式向外界进一步提供关于基金组织业务和执董会决定的信息。可以加强基金组织的披露政策和做法，以符合国际组织的最佳做法。基金组织的档案政策仍过紧，通过电子方式查阅已解密文件仍面临大量障碍。大约 40%的执董会成员和工作人员认为执董会会议记录以及其他文件的禁发期过长。机密和绝密文件的解密标准未予公开，缺乏透明度，文件解密仍属管理层特权。最后，基金组织外部有关利益方认为，由于未在执董会讨论前公布政策文件，其对基金组织政策的影响力受到损害。<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 基金组织和世行多国选区的平均规模为 10.9 个国家，在世界卫生组织、全球环境基金和联合国开发计划署，则分别为 5.6 个、7.6 个和 5.3 个国家。

<sup>15</sup> McCormick (2008 年)。

<sup>16</sup> 见附件 4：透明度：披露和档案政策。最近研究结果显示，在 20 个国际组织中，基金组织的透明度排名第 8。另见共同信赖世界组织 (2006 年) 和 (2007 年 b)。

#### IV. 对各治理机构的评估结果

31. 本章介绍对国际货币与金融委员会、执董会和管理层的具体评估结果。除了其它因素以外，我们针对以下问题总结了每个治理机构的优、缺点：是否明确规定了每个机构的法定作用？是否与其他机构的作用有重叠？有无漏洞？是否可以调整结构或程序以便更为有效地发挥这些作用？各治理机构和个人是否对其行为和表现以及行动结果负责？治理结构有多大成本？各治理机构是否向有关利益方提供了发表意见的足够机会？

##### A. 国际货币与金融委员会

32. **定位模糊。**国际货币与金融委员会与其前身机构（临时委员会）一样，是理事会的咨询机构，其新闻公报不具法律效力，只是对理事们，间接地对执董们的建议。但实际上，执董们、管理层和工作人员将新闻公报的内容视为基金组织今后几个月的工作指南。这很自然，因为国际货币与金融委员会由基金组织理事组成，执董和管理层的任命或选举同样也由理事们定夺。国际货币与金融委员会公报的模糊性限制了执董会和管理层对实施（或不实施）该委员会倡议负责的程度。国际货币与金融委员会的正式和实际作用和责任与其新闻公报的灰色地带不相称，影响了委员会的合法性，并有损问责制。另外，发展委员会的作用是就关键的发展问题向世行和基金组织理事们提供建议，但实际上只被视为主要涉及世行的工作，因此未获得基金组织执董会、管理层和工作人员足够重视。

##### 专栏 1. 部长级治理机构

《基金组织协定》第二次修订本规定，可在理事会与执董会之间设置一部长级/行长级政治决策机构，该机构成员数目与执董会成员数目相同。其主席由成员推选。该机构的任务是，除了“监督国际货币制度的管理和调整，包括调整程序的持续运作和世界流动性的发展变化”之外，还应“检查对发展中国家转移实际资源的进展情况”。该机构的成立必须获得理事会 85%多数票同意，但由于未获得足够票数支持，迄今未能设置。与执董会投票规定不同的是，该机构每位成员可以按其指派国或其选区每一成员国的票数进行投票。

33. **优势。**国际货币与金融委员会的作用尽管不够明确，但该委员会在基金组织治理中发挥着重要的作用。其每年两次会议具有推动性，可以促成妥协和就政策事项达成协议。会议结束时发表的新闻公报是一份协商一致文件，增强了 7 国集团、20 国集团或 24 国集团等国家集团倡议的合法性，并增强了对在基金组织中制定的政策的政治掌控。独立评估办公室对主要利益方的调查显示，他们对国际货币与金融委员会公报

的质量普遍表示满意；绝大多数成员国当局和执董会成员对委员会公报反映委员们的意见以及提供指导的清晰程度至少表示“相当满意”。<sup>17</sup>

34. **缺陷和局限。**评估结果还显示，一些重大缺陷减弱了该委员会对基金组织治理工作的贡献。首先，国际货币与金融委员会是咨询机构，不具备监督执董会或管理层的法律权力，因此无法对执董会或管理层实行监督。这是总体治理结构的一大漏洞。其次，国际货币与金融委员会会议作为实质性谈判论坛的作用非常有限，这不奇怪，因为它毕竟只是咨询机构，每六个月只召开几个小时会议，许多部长/行长并没有准备参与谈判。第三，多数观察人士认为，国际货币与金融委员会与 7 国集团以及其他国家集团会议之间的联系增强了委员会的有效性，但也有许多有关利益方认为这影响了掌控感和问责制。他们表示，如果能增强掌控感和问责制并进一步显示 7 国集团极端重视国际货币与金融委员会的作用，各国代表团将为会议作出更好的准备，这有助于提高该委员会以及基金组织的有效性。

35. **程序事项。**与委员会成员晤谈结果显示，还存在若干程序性缺陷。首先，委员会主席可以大大影响公报的内容，有些障碍（尤其是有限的英语水平）限制了一些委员（或其代表）参与起草工作。其次，委员会缺乏公开和透明推选主席程序。第三，会议形式影响了会议价值。接受采访的委员们认为，主要只对正职委员开放的早餐会为高级别坦诚交流看法和有时进行实质性谈判提供了宝贵机会。部长级官员参加午餐会的程度并不高，一些部长/行长认为全会往往流于形式，没有多大用处。关于委员会副手会，意见有所分歧。约有半数当局认为这些会议有价值，但 70% 以上的执董会现任或前任成员认为这些会议没有多大价值。

36. **规模与成本。**半数以上参与调查的当局表示，国际货币与金融委员会目前的委员数目实现了适当平衡，既考虑到了有效性，又兼顾了在代表权和合法性方面的需要。执董会成员和高级工作人员也持同样看法。此外，当局认为，尤其考虑到委员会会议是与其他一些活动交叉举行的，这些会议费用并不过分。

## B. 执董会

37. 本节论述执董会的主要优缺点。我们认为，执董会的行政管理职能与监督职能之间有矛盾。一方面执董会与管理层协同开展基金组织的日常事务，另一方面又要代表基金组织的股东发挥监督作用，这两者之间是有矛盾的。我们然后分析了执董会的结构和运作，并审查了执董会成员的能力和经历。最后，我们论述了问责制问题。

---

<sup>17</sup> 多数工作人员称，公报至少有时提供明确指导，但同时约有四分之一的工作人员称，也许由于委员会无法就一些问题达成协议，公报很少能提供明确指导。

38. **优缺点。**执董会是基金组织合法性的一个重要来源。选区制避免了那些执董会/理事会拥有普遍代表权的一些国际组织的瘫痪状况，同时为所有 185 个成员国提供了一定程度的代表权。执董会负责审查和批准几乎所有的战略和政策，并在制定这些战略和政策上发挥一定的作用。它往往还发挥了讨论国际货币与金融委员会提出的各项建议并促进成员国主动落实这些建议的作用。但执董会在治理领域发挥的作用存在若干缺陷。首先，执董会总体上对管理层和基金组织的监督很有限。其次，多数执董明确需要向本国当局报告情况，整个执董会并无工作表现自我评估机制，也并无任何机制来获得理事会对执董会作为一个治理机构表现情况的反馈。第三，与其他国际组织相比，执董会行政预算拨款占比看来较高。

39. **是执行董事会还是监督董事会？**从一开始，执董会的“处理基金组织业务”和行使“对管理层总体控制”任务即被解释成，执董会具有行政管理作用，主要处理基金组织的业务。这一解释与《协定》中“执董会”用语相符，并符合关于执董会“常驻办公”的规定。在初期，基金组织正式负责汇率安排平价制，执董与本国当局联络有限，所以，设置一个执行董事会也许是有必要的。执董们需要获得本国当局信任，经验丰富，并熟稔宏观经济分析。当时只有十二个执董，发挥行政管理作用是可行的。

40. 从形式上看，执董会仍像早年那样发挥着行政管理作用，但随着任务和业务以及基金组织成员国和工作人员人数的变化，<sup>18</sup>现在要发挥同样的作用已变得十分困难。执董人数已从 12 名增至 24 名。按现代法人治理标准，24 位执董人数过多，无法有效发挥行政管理职能。<sup>19</sup>例如，在私人部门，执董很少超过 12 名，即使非营利机构的执董人数也越来越少。<sup>20</sup>与类似规模的其他国际组织相比，基金组织执董会规模较小，但其他国际组织执董会主要行使代表权和监督职能，并不从事行政管理。<sup>21</sup>鉴于

---

<sup>18</sup> 基金组织成员国数目翻了两番多，从 44 个国家增加到 185 个国家，工作人员人数增长了 6 倍多，从 355 人增至 2600 余人。

<sup>19</sup> 对决策和集体行为进行的研究显示，执董会要想发挥有效作用，执董人数不应超过 10 人，最多为 12 人。一旦执董人数超过 12 人，参与质量就会下降，决策能力会萎缩，“搭便车”问题将会增长。见 Carter 和 Lorsch（2003 年）。

<sup>20</sup> 据 2006 年 Spencer Stuart 美国董事会指数、英国董事会指数和意大利董事会指数，美国大公司（标普 500）董事平均人数为 10.7 人，英国最大的 150 家公司董事平均人数为 10.8 人，意大利蓝筹公司董事平均人数为 10.7 人。据独立评估办公室估算，2007 年日本最大 50 家公司平均有 13 位董事。另据 BoardSource，从接受最近一项调查的近 400 家美国非营利机构来看，1994 年至 2004 年期间，董事中位数从 17 位降至 15 位。

<sup>21</sup> Martinez-Diaz（2008 年）比较了基金组织与其他 11 个国际组织（其中 5 个拥有大量成员国）的治理状况。在各组织中，基金组织和世行执董绝对人数最少，执董会规模对成员国数目的比率也最低。

过去 60 年来通讯联络领域取得的进展，执董会已不大有必要发挥行政管理作用；政府当局现在可以几乎实时地向执董（并直接向管理层）提供指示，而不再像过去那样需要执董独立开展工作，所以当局可以委派级别低一些的代表。

41. 当今现实状况要求执董会发挥有效的监督作用。执董会只有限行使了监督机构通常履行的许多职能，尤其是在受托监督（包括财务管理、风险管理以及防止渎职和利益冲突等）以及人事和行政政策监督方面的职能。同时，独立评估办公室以前的评估以及在本项评估期间进行的研究结果显示，执董会在制定战略上只发挥了被动作用，而且未能有效监督政策实施情况。执董会因参与日常业务而无法集中精力履行必要的监督职能，从而影响了独立行使监督职责的能力。

### 执董会的结构和运作

42. **执董会的规模和组成。**随着执董会规模的变化，需注意在行政管理的有效性与代表权和合法性之间进行适当平衡。在两者之间进行平衡和取舍并不容易，另外，执董会成员对执董会合适的规模问题并无任何共识。一半成员认为执董会过大，而另一半成员却认为规模适中或过小。绝大多数高级工作人员认为执董会规模过大。接受调查的 60% 以上的政府当局表示，目前执董会的规模使有效性与代表性保持了适当平衡，但约有四分之一的当局则认为应扩大规模。

43. **执董会下属委员会。**多数私人公司和公共公司以及其他政府间组织的董事会设有各种下属委员会，以便能更有效运作。通过这些委员会，执董们可以在管理层之外商讨政策事项，比全体会议更详细地探讨技术问题，并经常性监督新倡议和既定政策的落实情况。目前，基金组织执董会设有 9 个常设委员会。<sup>22</sup>这些委员会有助于执董会成员之间进行相对于全会而言不那么正式的讨论，但有几个委员会不能独立于管理层之外为执董会成员提供坦诚讨论的机会。尽管根据《基金组织附则和规章》，执董会全会保留决策权，但执董们仍不愿使用执董会各下属委员会来确定共识领域和找寻在有分歧领域达成妥协的办法以简化执董会讨论。结果，各委员会的讨论往往与执董会的讨论重复，这无助于执董会有效性，甚至可能还会影响效率。

44. **时间分配和发挥增值作用。**执董会成员们对执董会时间分配方式不太满意。在每年近 400 小时的正式会议时间中，大约一半时间花在讨论国别项目上（尤其是近些

---

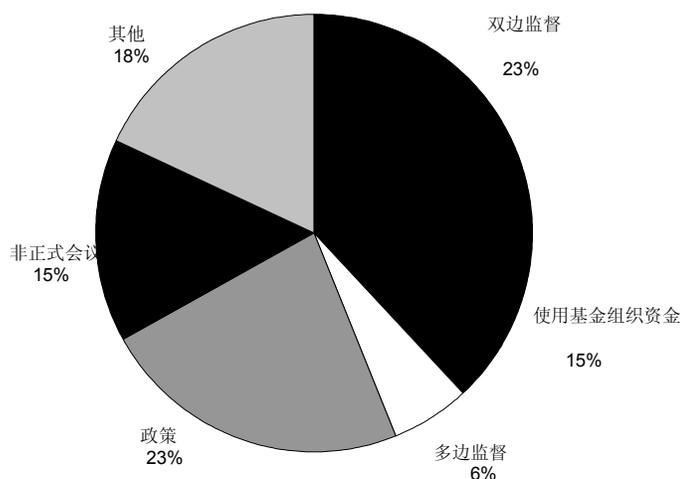
<sup>22</sup> 预算委员会和退休金委员会由管理层主持。其他 7 个常设委员会的主席由管理层在与执董会最资深执董协商后挑选的执董担任。这 7 个委员会是：议程和程序委员会，年度报告委员会，评估委员会，执董会行政事务委员会，条文解释委员会，与世界银行以及其他国际组织联络委员会，道德准则委员会。其中一些常设委员会只偶尔开会。条文解释委员会自 1958 年以来没有召开过任何会议。目前，不同于其他国际组织的是，在执董会下，没有任何委员会负责财务管理监督、行政政策或人事政策事项。

年，较多时间花在第四条磋商讨论上，而不是花在规划讨论上）。另有 20%-25%的时间用于讨论政策事项，其余时间则用于多边监督、非正式会议和各常设委员会的讨论（图 2）。四分之三以上的执董会成员认为，在评估管理层表现和管理层问责制方面，执董会参与程度不够。近半数成员认为，执董会参与多边监督和确定技术援助重点的程度不够，执董会在这些问题上投入的时间很少。70%的成员认为执董会适度参与了第四条磋商，但只有 20%的成员（以及 15%的工作人员）认为执董会“大大促进”了这些磋商。另有 20%左右的成员认为执董会“没有带来增值或起了反作用”（40%的工作人员持这一看法）。也许这与执董们参加第四条磋商的人数较少有关。表 1 显示，平均只有 4 位执董参加第四条磋商会议（如果连同讨论使用基金组织资金问题，平均只有三位执董参加）。这些数据显示，可能需要重审第四条监督程序，或者执董会至少应探索采用其他方式来开展工作。

45. 执董会成员们称，他们对执董会时间安排的影响力很有限，许多人抱怨年度工作量分配不均。《基金组织附则和规章》C 节明确规定，如果任何执董提出请求，主席即应召集会议，另外，在拟订每次会议议程时，总裁应列入执董提出的任何项目。但许多执董会成员表示，这不易落实，议程实际上由管理层确定，由秘书部拟定。与法律部主任一样，秘书长由总裁指定，相当于部门主管。若干执董称，秘书长向执董会提供的咨询意见不够独立，他们对此表示了一定程度的关注。

46. **灰皮文件、执董会会议参与情况以及讨论质量。**执董会每年开会时间总量自 1999 年以来有所减少，从大约 600 小时降至大约 400 小时，平均花在每个项目上的时间从 2.6 小时降至 1.6 小时，花在国别项目上的时间从 1.7 小时降至 1 小时。开会时间减少的一个重要因素是，“灰皮文件”（即执董在会前提交的往往用于代替口头发言的书面发言稿）大量增加。在此期间，每年灰皮文件数量增加了 400%，现已增至 4000 多份。多数执董针对半数以上的国别讨论提交了灰皮文件。执董会成员认为分发灰皮文件有利有弊。通过提交灰皮文件，政府当局可以较直接发表意见，这便于管理层在会议总结中反映执董们的意见，尤其是在提前相当长时间分发会前灰皮文件的情况下。但另一方面，许多执董在访谈中抱怨说，灰皮文件过于冗长，往往重复工作人员相关报告中或其他执董灰皮文件中发表的看法，而且讨论的往往并不是是否落实基金组织政策问题或各国是否一致落实问题，而是讨论原本最好由工作人员处理的技术性问题。不过，执董会多数成员认为，灰皮文件数量增多并没有降低执董会决定的质量。

图 2: 2007 年基金组织执董会会议室时间安排



资料来源：秘书部数据。

47. 采用灰皮文件的最初目的是促进执董会开展更活跃的讨论，但实际上适得其反。灰皮文件还可能导致执董们减少与会次数。由于在提交书面发言后预计讨论不多，执董们现在倾向于派级别较低人员与会。2006 年期间，通常只有 4 位执董和 4 位副执董参加国别项目（第四条和使用基金组织资金问题）讨论，其他 16 位代表由顾问和高级顾问担任（表 1）。执董和副执董参加政策事项、行政事务以及多边监督会议的程度要高得多。这些统计并不一定意味着执董们认为执董会会议不重要。事实上，有时，参加会议的顾问和高级顾问可能来自对有关问题更感兴趣的国家的，或其处理所涉问题的专长或经验可能超过执董。

表 1. 2006 年执董会会议的平均参与情况

所讨论问题的类型	与会官员的级别		
	执董	副执董	执董办其他人员
行政事务/财务	9	7	8
政策事项	9	6	9
多边监督	7	7	10
双边监督（第四条）	4	5	15
使用基金组织资金/重债穷国倡议	4	3	17
综合讨论使用基金组织资金和第四条磋商问题	3	4	17

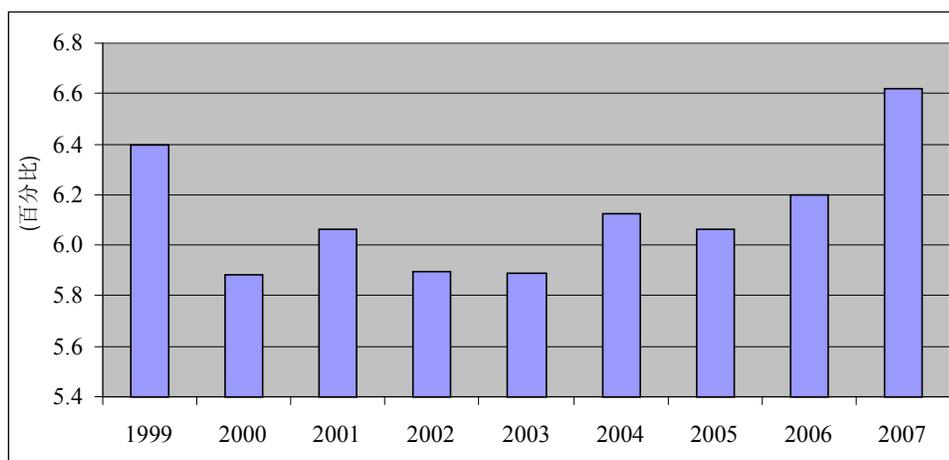
资料来源：2006 年执董会会议记录。

48. **会议总结。**会议总结是执董会的意见和决定概要，尤其是第四条磋商和多数政策讨论概要。这些总结由执董会主席在秘书长协助下编写，陈述执董会对管理层和工作人员的指导和指示。会议总结还是基金组织向公众传递信息的一个主要工具——公

共信息通告的基础。执董会五分之四以上的成员和几乎四分之三的高级工作人员认为公共信息通告“有时”或“往往”模糊不清和/或相互矛盾。对有关第四条磋商和政策讨论的一些公共信息通告进行的审查结果表明，有时难以在决定和协商意见之间进行区别，而且少数派意见未能始终得到反映。另外，在陈述对某一立场支持程度时所用的词语（例如“几个”、“许多”、“多数”等）不够清晰。

49. **执董会费用。**2007年，执董会的总预算为5900万美元（如果计入秘书部预算，总预算为7300万美元）。1998年至2006年期间，执董会的业务经费占基金组织行政预算净额的5.9%至6.4%之间（图3）。在此期间，执董办工作人员人数也有所增加。由于业务范围不一，比较各国际组织的情况并不容易。与设有常驻执董会的其他国际组织相比，基金组织执董会费用偏高，但并不离谱。<sup>23</sup>世行执董会的经费为3%，泛美开发银行为4%，欧洲复兴开发银行为5%左右，亚洲开发银行为6.5%。

图3. 1999-2007年期间执董办预算占基金组织行政预算净额的百分比



资料来源：预算和计划办公室与独立评估办公室工作人员的计算。

50. **执董会成员的能力和问责制。**执董会发挥有效作用的能力在一定程度上取决于执董及其手下工作人员的专长和经验以及激励措施。以下几段考察执董们的专长、经验和轮换程度以及执董问责框架。

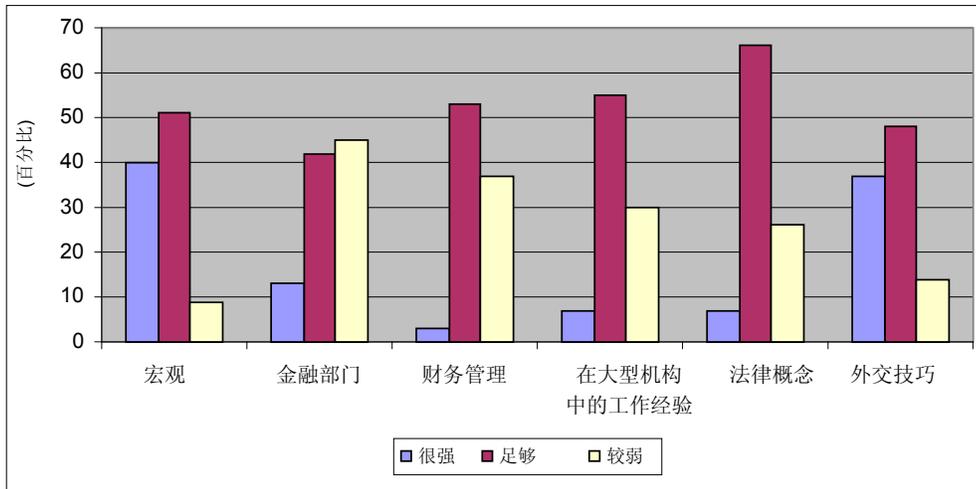
51. **执董会成员的资格和专长。**对整个执董会的职权并无任何规定，对执董、副执董或专业工作人员也无任何标准的工作职责说明。如果提供标准化的工作职责说明，将会有助于当局挑选候选人。参与调查的大约90%的政府当局称在挑选执董时考虑的一个“很重要”因素是其在宏观经济和金融部门领域的知识，75%的政府当局认为谈

<sup>23</sup> 基金组织和世行每隔两年在美国之外的地方举行年会，因此，1998年、2001年、2004年和2007年的费用较高。

判和外交技巧也很重要。执董们自认为具备这些专长，工作人员也持同样看法（图 4 和 5）。虽然当局认为执董们必须掌握金融部门知识，但评估结果显示，执董会成员和工作人员认为执董会在此方面的知识最为薄弱。对执董会在金融部门工作与宏观经济监督融合问题上进行的一项案例研究（Bossone, 2008 年 c）结果显示，部分由于缺乏金融部门专长，执董会感到难以将金融部门问题充分纳入宏观经济状况讨论。

图 4. 执董们对执董会技能的看法

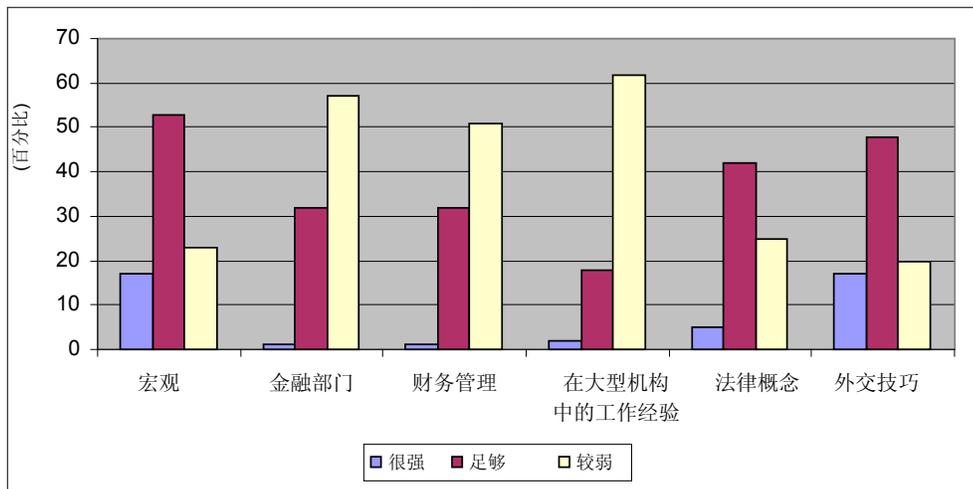
（百分比）



资料来源：独立评估办公室对执董会的调查，问题 2，背景文件 1。

图 5. 基金组织工作人员对执董会技能的看法

（百分比）



资料来源：独立评估办公室对基金组织高级工作人员的调查，问题 2，背景文件 1。

52. 在执董之下职位中也存在类似问题。执董会多数选区并无关于挑选副执董以及其他工作人员的明确的、事先商定的职位说明或任人唯贤的透明遴选程序。在执董办任职有时被视为对以前服务的奖励，而不是被看作一项重大、艰巨的挑战。事实上，

多数执董在挑选其工作人员上的发言权有限，只有 15%的执董称在挑选高级顾问和顾问上“享有广泛自由度”。一些执董在访谈中对手下一些工作人员不够格很有挫折感。为解决这一问题，一些选区采用了职位说明和较透明的程序来挑选执董会成员，并实行了执董办业务规则（见附件 5）。

53. **资历与背景。**过去 10 年来，执董的资历和机构背景看来没有多大变化。执董的平均资历基本保持不变，与其他国际组织的数据相似。<sup>24</sup>执董们的背景也并无明显变化，大约 70%的执董来自央行和财政部（表 2）。

表 2: 一些年份基金组织执董的背景

执董在基金组织任职前的工作单位或职业	1996 年	2001 年	2006 年
财政部	6	11	7
央行	8	6	8
政府其他部门	5	2	4
基金组织工作人员	3	3	2
学术机构	0	1	1
私人部门	0	0	1
世行以及其他国际组织	2	1	1

资料来源：秘书部的数据。

54. **轮换。**选举产生的执董任期为两年，可连任，而指定执董可一直任职到本国政府召回为止。1990–2007 年期间，选举产生的执董任期和指定执董任期的中位数为 23 个月，如果算上副执董任职期，共为 40 个月。执董会成员在访谈中表示，新任执董需要 6 个月至一年时间才能完全熟悉工作。在一定程度上，如果延长任期，执董们可能会在同管理层打交道时享有更大独立性，但执董会一些成员称，如果任期过长，执董们可能会过于接近管理层和工作人员的看法。与其他国际组织相比，基金组织执董任期位于最短之列。<sup>25</sup>在私人部门，专家建议董事的任期为三年，可连任一次。与私人

<sup>24</sup> 我们用执董的平均年龄（53 岁）作为其工作经验的替代变量。世行执董的平均年龄为 53 岁，亚行执董为 54 岁，欧洲复兴开发银行执董为 55 岁。

<sup>25</sup> 世行和亚行执董的任期为两年，非行、泛美开发银行、世界卫生组织、全球环境基金、国际清算银行和联合国开发计划署执董的任期为 3 年，欧洲投资银行的任期为 5 年。经合组织成员国大使的平均实际任期为 3.5 年。

部门相比，基金组织执董任期的中位数看来也较短。<sup>26</sup>现任和卸任执董会成员对任期长短持肯定或否定看法的人数相近：46%的人认为执董会的轮换期“大约正好”，43%的人则认为过长。三分之二工作人员认为轮换期大约正好或过短。

55. **执董问责制。**执董代表其选区当局进行发言和投票。指定执董可由本国当局随时召回。单国选区的执董受到本国当局类似的监督，但至少在理论上，不可能在两次选举之间被解职。多国选区执董受到不同的监督和奖励。多数选区订有轮流任职协议，规定执董可以连任，或规定是否只能有一次两年任期（如果只有一次任期，即意味着没有连任奖励）。在这两种情况下，执董需要照顾其选区成员国当局有时相互抵触的利益。总之，对多数执董而言，其工作表现对其今后回国任职是有影响的，因此他们必须遵循本国当局的指示。执董会成员还需遵循执董会行为守则。执董会行为守则比工作人员行为守则的内容模糊一些，规定了成员“应该”做的事情，而不是像工作人员行为守则那样规定了工作人员“必须”做的事情。目前，执董会道德准则委员会并无实施此项行为守则的具体机制。

56. 执董会半数以上的成员认为，他们有时面临官方代表身份与需要维护基金组织利益之间的矛盾。执董们在随后访谈中称，利益冲突主要涉及行政事务或次要的政策事项。但利益冲突引发的问题是，执董本人是否以及如何可以履行基金组织官员的职责问题。建立有关机制并不容易。首先，所有执董显然都很清楚其作为当局代表的职能，但其作为基金组织官员的定位并不太明确。<sup>27</sup>其次，执董们对其投票结果负的责任程度并不一样，因为其票数经相关国家份额加权，所以不同执董负的责任程度并不一样。

### C. 管理层：总裁办公室

57. 与主要经济体高级决策官员有紧密联系的集中化管理结构一向是基金组织治理结构的一大特色。历任总裁以及多数副总裁都曾担任本国高官，其有益的丰富经验和与高层的联系向来是基金组织的一大优势，他们相当强有力地领导了基金组织训练有素的工作人员。总体上，管理层在保障基金组织有效性上发挥了关键作用。但并无正式问责机制要求管理层为其表现或基金组织的表现负责。管理层缺乏明确的问责框架可能助长了人们对基金组织总体上不需为自己行动负责的印象，并可能导致减弱了该组织获得的支持度和合法性。

---

<sup>26</sup> Higgs（2003年，第5页）。据 Spencer Stuart 2006年英国董事会指数，在英国最大公司中，非执行董事的平均任期为3.8年。

<sup>27</sup> 有人指出，执董作为基金组织官员的地位源自其工作关系（他们领取基金组织的工资，并且因在基金组织工作而享有豁免权）。

58. **挑选管理层。**谈到基金组织管理层，人们普遍提到的第一个问题是总裁挑选程序缺乏透明问题。虽然前几次总裁挑选程序的公开性和竞争性有所提高，但这一职位仍保留给欧洲人。实质性决策程序与执董会的正式挑选程序脱节，欧洲国家以及 7 国集团成员国政府直接讨论人选问题并作出实质性决定。依惯例由原籍国提名候选人的做法助长了交易安排，各国在任命国际组织高级官员问题上进行交易。挑选程序的政治化损害了合法性，即使最后选定的人实际上原本就是最好的人选，但其合法性受到影响。<sup>28</sup>事实上，基金组织管理层的挑选程序透明度落后于其他国际组织。

59. 第一副总裁位置传统上由美国人担任，至少一位副总裁位置保留给某一地区或国籍。这损害了这些职位的合法性。现行制度限制了总裁挑选副总裁的能力，无法保障管理层和谐一致，并影响了总裁挑选适当人选分担工作的能力。

60. **管理层的工作流程。**总裁担任执董会主席，同时是所有工作人员的最高领导。由于并无任何报告机制，总裁可自由分配在这两项职责上的时间安排，并自由决定几位副总裁分担哪些任务。一些总裁在主持执董会工作和与执董会协商上花了大量时间，有些总裁则将大量精力放在基金组织的管理上，还有些总裁喜欢周游列国，作为基金组织的代言人积极开展活动。执董们有时抱怨总裁忽视执董会的工作。同时，在一些访谈中，国家当局表示希望与管理层尤其是总裁更直接接触，而这可能会有碍总裁更多地参与执董会活动。

61. 从机构管理的角度来看，几位副总裁的国别责任和职能分工具有任意性。这导致高级工作人员弄不清管理层对全球范围内或同一地区内面临类似问题的一些国家持何种看法，有时导致基金组织的立场不够统一和连贯。这还带来问责问题，因为没有任何一位副总裁负责基金组织对某一地区的总体看法。也许更重要的是，访谈结果显示，有时因与总裁办公室协调不力，有些部门等某位副总裁不在时才送交待批发的文件。另外，有时，管理层在收到文件后迟迟不作复或作决定。

62. **管理层问责。**管理层问责框架不够完备。原则上，根据《基金组织协定》，总裁接受执董会“总监督”，这就是说须对执董会明确负责。但实际上，出于以下几个原因，执董会并不领导管理层。执董会并无审查总裁表现的正式程序。即使有这样的程序，也无绩效评估标准或基准，而且执董会无法奖惩总裁。如前所述，执董会只是正式核准总裁人选而已。另外，没有关于在何种情况下可以解除总裁职务以及解职机制的任何明确规定。这些因素有悖私人部门和非营利机构董事会的最佳做法，无法履

---

<sup>28</sup> 在联合国系统内，秘书长建立了对联合国专门机构（如联合国开发计划署）领导人的新的、更为透明的挑选程序。经济合作与发展组织和世界贸易组织也实行了新的、更透明的程序。见 Peretz（2007 年）。

行对总裁工作表现进行评价的重要职能。<sup>29</sup>执董会成员强烈赞同此项分析结果。参与调查的 80%的执董会成员认为执董会参与评估管理层表现的程度“不够”，四分之三的人认为执董会未能充分履行对管理层表现进行监督的职能。

63. **对待不当行为和利益冲突。**现任总裁的任职书规定，总裁须遵守工作人员行为守则，但工作人员行为守则并无这方面的明确规定。此外，由于负责实施工作人员行为守则的人是受总裁领导，不清楚究竟谁能对总裁落实行为守则。另一方面，作为工作人员的一部分，第一副总裁和两位副总裁受工作人员行为守则制约。基金组织治理框架不适于发现或确定总裁的实际和潜在的利益冲突或道德准则问题。对揭发不当行为的人没有任何保护，尤其是，没有关于对抱怨和批评执董、总裁以及其他高级官员的人进行保密的任何机制。执董会至少负有处理总裁不当行为指责的隐含责任，但并无任何程序说明它如何履行这一职能。此外，虽然政府、央行和金融部门公司通常对高级官员离职后的工作有所限制，但基金组织对总裁卸任后的工作未加任何限制。

## V. 努力增强基金组织的有效性、问责制和代表性：结论与建议

64. 基金组织处于重要关头，其合法性和相关性正受到质疑。这项挑战的原因和解决办法涉及多个方面。最近注意力主要放在了份额和投票权上。但开展更广泛的治理改革有助于增强合法性和相关性。基金组织的结构、规则和做法需要更适应其使命和目前成员国的需要，以应付在经济全球化环境下面临的各项挑战。为使基金组织总体治理结构能够有效运作，每个治理机构均须发挥效用。本章陈述主要结论和建议，并提出关于国际货币与金融委员会、执董会和管理层的详细建议。

65. 主要结论和建议是：

- 首先，为增强基金组织的有效性和问责制，需要明确每个治理机构的作用和职责，以尽量减少重叠和克服可能存在的缺陷。国际货币与金融委员会的作用和职责不明，作为顾问机构，它没有确定战略方向的职权，但其新闻公报实际上指导了基金组织的工作计划。执董会和管理层的各自作用有所重叠，且不够明确。执董会审查和批准管理层的几乎每一项决定。密切参与决策程序限制了执董会有效监督管理层的能力。这是基金组织治理机制的一大漏洞。

---

<sup>29</sup> 据 Spencer Stuart 董事会指数（2006 年），在标普 500 公司中，96%的公司有对首席执行官表现进行年度评估的正式程序。评估首席执行官的表现不再仅仅是一个专门委员会的任务，此项工作已迅速成为整个董事会的责任。美国开展此种评估工作的非营利机构董事会的比例为 80%（BoardSource，2004 年：第 9 页）。

- 其次，基金组织需要各国部长/行长们更积极和更系统地参与制定广泛的战略目标和参与监督工作表现，以增强基金组织的合法性，使其能更有效地调整其作用和使命，应对各项新挑战。
- 第三，将过多注意力放在行政管理上，而不是放在行使监督职能上，损害了执董会的有效性。应调整执董会的方向，加强其监督职能，使其能在制定政策、监督政策实施工作以确保采取及时矫正行动以及有效监督管理层等领域发挥更积极的作用。为达到此目的，执董会需要改变其工作方法，即从日常行政工作转移，包括将更多的权力下放给委员会及管理层。
- 第四，需要建立管理层对其工作表现负责的制度。

#### A. 国际货币与金融委员会和发展委员会

66. 评估结果显示，需要建立一个部长级治理机构，在基金组织结构中发挥正式的作用。为此不妨启用《基金组织协定》所设想的部长级委员会。该机构（IMFC/Council）将是正式的决策机构，而不是像国际货币与金融委员会那样只是咨询机构，其决定具有法律效力。其作用包括：确定基金组织的总体战略目标；作出需要获得最高层政治支持的决定，例如挑选总裁；并可以对包括执董会在内的整个基金组织实行合法监督。其成员将正式承担其决定的后果，因此他们可能会比目前国际货币与金融委员会的成员更多地参与基金组织事务。作为一个正式的治理机构，它能够合法行使监督职能。根据《协定》中关于该机构的投票规定，可以分别计算各个国家的票数，这与执董会目前的做法不同。这样，所有成员国都能更积极地参与重大决策，因此可能有助于提高成员国的发言权。

67. 此新机构应扬长避短，发挥国际货币与金融委员会的优势，同时克服该委员会的一些缺陷。为此建议：

- 应明确授予该部长级机构代表理事会行使对基金组织的监督权；
- 该机构主席的挑选程序应透明，所有成员国均可参与，发达国家和发展中国家都有机会推举适当人选担任该机构领导；
- 该机构主席最长任期为 5 年，以便主席获得足够的经验来有效开展工作；
- 该机构每年召开两次会议，部长/行长们应能比国际货币与金融委员会成员更积极地参与制定议程；
- 应大大改进国际货币与金融委员会目前举行全会的方式，以便开展更实质性讨论，也许可以规定一些会议仅限部长/行长参与；

- 与国际货币与金融委员会一样，该机构应努力在协商一致基础上做出决定。  
（根据《基金组织协定》，只在例外情况下才应投票；重大问题决定须获绝大多数赞成票。

68. **发展委员会。**基金组织理事会还应阐明发展委员会的使命和职能。发展委员会的管辖范围应仅限于世界银行的工作，以更有效地从事其实际上主要任务。国际货币与金融委员会主席和总裁仍将作为观察员出席发展委员会会议（就像发展委员会主席和世行行长以观察员身份出席国际货币与金融委员会会议一样），如果遇到共同感兴趣的问题，他们可以采取干预措施。

## B. 执董会

69. 执董会应积极填补基金组织治理结构的主要漏洞，尤其是解决对管理层监督不力问题和对议定政策实施工作监督不够有效问题。其中关键是，执董会应调整活动，更多地发挥**监督作用**，主要是对管理层实行监督，努力增强**代表性**，促进战略制定工作，并给予基金组织所有成员国更平等的发言权。进行此种调整有助于澄清执董会和管理层各自的作用，理顺两者间的关系，并缓解对责任重叠问题的关注。以下建议还将能增强执董会的有效性和效率并提高其透明度。应修订和更新《基金组织附则和规章》，阐明执董会作为监督机构的作用及其具体负责领域。

70. 执董会应建立**管理层问责制**。目前正从事这方面的工作，需要就考绩指标、评估程序以及如何根据评估结果采取奖惩措施等提出明确建议。评估标准应主要针对管理层主持基金组织日常事务情况（包括主持执董会会议；与当局、执董以及有关利益方协商；预算执行和财务管理；人事以及其他行政和管理事项）以及基金组织活动的质量和结果。为有效评估管理层的工作，执董会可能需要将此项工作交由一个下属委员会负责，由该委员会了解各位执董的意见，并向执董会全体会议报告最后评估结果。可能需要对评估工作保密，以免影响总裁在各成员国中的信誉。

71. 执董会应更为重视和制定更有效的程序，加强对各项议定政策和战略**实施情况的监督**，尤其是确保在必要情况下采取矫正行动。应将结果反馈给管理层，作为评估管理层工作表现的一个因素。

72. 为有效从事这些监督任务，执董会将需要**减少直接参与日常事务的程度**。执董会仍将保留部分行政管理职能，但其行动应更有针对性，应将主要注意力放在处理系统性问题上，而由下属委员会或也许由管理层决定如何处理没有多大政治影响以及已有先例的或惯例的事务。尤其是，执董会应重审其参与第四条监督程序的方式。执董会在第四条监督程序上花了大量时间，但却被视为没有发挥增值作用。应考虑允许管理层负责处理某些种类的非系统性国别问题，例如批准规划审查和某些第四条磋商等。为开展重点活动，执董会需要在确定其议程上发挥更积极的作用。这将需要各委

员会主席发挥更积极和更系统的作用，并需要建立执董会秘书以某种形式向执董会报告工作的制度。

73. **执董会的结构和运作。**执董会应**减少开会频率**。经调整后，执董会也许可以每月召开一周会议，这样，执董会成员可以有更多时间与当局磋商，并开展更多准备工作，以便能在会议期间发挥更大作用。执董会仍应是常设机构，但在此安排下，一些选区可以推选非常驻执董，也许这有助于任命更高级别的执董。

#### 专栏 2. 执董会是否应是常设机构？

我们在评估审查了一些人提出的非常驻执董会建议后，决定不予采纳此项建议。主张建立非常驻执董会的人指出，这样可以任命高级官员担任执董，这些执董将能更好地提供战略方向，而且，由于他们不太介入日常事务，将能更好地进行有效监督。他们还提到，有关当局将承担费用，所以这还可能节约执董会费用。评估小组审查了设置非常驻执董会的其他国际组织的经验，并征求了几个成员国当局的意见。其他组织的经验显示，在出席几次会议后，多数高级官员委派较低级官员代其参加会议。非常驻执董在执董会的工作只是其一部分工作，他们通常会因不太了解情况而无法充分致力于战略讨论和监督活动。也许更令人不安的是，访谈者表示，一些当局会像在其他组织中那样，试图干预人事安排。最后，如果建立非常驻执董会，东道国可能会在与管理层和工作人员接触和交流上享有不公平优势。

74. **执董的挑选和任期。**所有执董均应**经选举产生**，代表 5 个最大股东的 5 位指定执董位置应予以取消。取消这 5 个位置可能会为许多、甚至所有 8 个单国选区接受其他国家奠定基础。这将减轻一些选区因成员国过多而承受的代表权负担，因此可以增强发言权和合法性。

75. 为协助保障执董会成员的有效性，执董会应编写和公布关于执董、副执董、高级顾问和顾问的通用**职位说明**。应由执董挑选顾问和高级顾问，也许可从国家当局按选区协议提供的最后一人名单中挑选。执董应对其手下工作人员**每年进行一次考评**，并应将考评结果通知这些工作人员的原籍国。

76. 应（正式或非正式地）**将执董任期从两年增至三年**。这将有助于执董积累机构知识，并增强连续性和执董会的有效性。应加强对执董会新成员的入门培训计划，以便尽量缩短其就职后着手开展有效工作所需的时间。

77. **执董会下属委员会。**应**加强执董会的下属委员会结构**，其中包括设立人力资源政策委员会和审计委员会。各委员会主席应由执董担任，而不是由管理层担任，以便委员会能独立和更积极地行使监督职能。应明确制定委员会成员和主席的挑选规则，其中应考虑到委员会成员职位的连续性对有效开展工作的重要作用。各委员会应努力争取所提出的建议可被全体执董会以超时默许方式接受。执董会应每年评估委员会（和委员会主席）的工作表现。

78. **独立建议。**听取基金组织法律部主任就法律事务和执董会秘书长就基金组织程序发表的独立意见对执董会很关键。为此，执董会应在这些官员的挑选、考评和解职上发挥正式的作用。无论如何，执董会及其各委员会应有足够资源聘请经济、金融和法律等领域的外部独立专家。尤其是，我们建议执董会审计委员会招聘与现行外部审计委员会的成员具有类似资格的外部专家。

79. **自我评估。**执董会应建立定期自我评估程序，其中应征求当局、管理层和工作人员的反馈。这是一个学习过程，用于总结整个执董会的工作成绩和不足之处，而不是评判每一位执董的具体表现。像其他国际组织和企业董事会一样，应由一位外部专业顾问协助开展自我鉴定。自我评估程序的结果将予保密，仅向执董会成员以及基金组织部长委员会主席通报。

80. **会议总结。**执董会的有效性取决于其会议总结的质量。为提高会议总结的清晰度和透明度，建议在会议总结中更明确阐述正式的决定或执董会的意见，而不是几组执董的意见。同时，应更系统地反映少数执董的意见。应澄清和公布会议总结中关于执董支持某种立场程度的用语。这些变化将能向工作人员以及管理层提供更明确的指导和增强问责制。最后，如果执董会成员在会上进行更有针对性的发言和确保在开会前至少提前 48 小时分发灰皮文件，可能会有助于编写有效的会议总结。

81. **道德准则监督。**为加强道德准则监督制度，执董会应确认行为守则的约束力，并建立集中收取就执董会成员违规行为提出的匿名申诉和表达的意见制度。应建立保护投诉者制度，使投诉者不会遭到报复。道德准则委员会成员应获得有关培训，以了解其职责以及如何有效调查违规指控。

82. **透明度。**基金组织虽在提高透明度方面取得了进展，但还应采取几项措施，使其做法贴近国际组织的最佳做法。执董会文件保密期应定为两年，如果要保密更长时间，需要另作明文规定。此外，应审查并公布目前将文件定为“绝密”和“保密”文件的标准。并且解除“绝密”和“保密”文件的标准也应公开。应进一步利用互联网，使公众能更方便地查阅档案材料。

### C. 管理层

83. **问责制框架。**本项评估发现，治理结构的一大缺陷是，管理层问责制存在漏洞。为填补这一漏洞，建议建立明确的总裁问责框架，详见上文（第 70 段）。

84. **总裁挑选程序。**应改革总裁挑选程序，其中应参考 2001 年世行/基金组织审查行长和总裁挑选程序工作组联合报告草稿所述的各项原则。候选人资格及其潜在有效性应是主要挑选标准，并且应对各国候选人开放。

85. **副总裁挑选程序和职责。**应根据明确标准公开挑选第一副总裁和两位副总裁。多样性是挑选过程中应考虑的一个因素，但这些职位不应只保留给任何特定国籍的人士。执董会成员和人事部可以参与遴选委员会，但总裁应有最后发言权，以确保管理层和谐一致。在副总裁之间妥善划分所分管的地区和职能将进一步增强有效性和问责制。总裁应引入对副总裁的正式评估程序。
86. **行为守则与“冷却期”。**应修订工作人员行为守则，明确规定守则对总裁具有约束力，并阐明应使用何种机制独立、可靠地落实守则的规定。总裁和副总裁离职后应遵循明确的冷却期限，期限过后才能在私营部门从事与基金组织活动有关的工作。

## 附件 1

### 基金组织的治理：目前结构与做法简介

本附件介绍了基金组织的治理安排。该机构正式的治理结构和做法在《国际货币基金组织协定》及其《附则和规章》中阐述。<sup>30</sup>本附件还提及那些未出现在《协定》中、但对基金组织治理发挥重要作用的非正式机构。

**理事会。**理事会是基金组织的最高决策机构，由来自 185 个成员国每个国家的一名理事和一名副理事组成。理事通常由成员国政府的财政部长或中央银行行长担任，他们每年召开一次会议并从中选举主席。理事会将大部分权力赋予执董会。<sup>31</sup>然而，这一授权并不意味着理事们放弃了他们管理该机构的全面责任。

**国际货币与金融委员会。**国际货币与金融委员会由 24 名理事组成，理事来自执董会 24 个选区。与临时委员会（1999 年被国际货币与金融委员会取代）一样，国际货币与金融委员会负责就国际货币与金融体系管理事宜向理事会提供建议。<sup>32</sup>国际货币与金融委员会每年举行两次会议，并在会议结束之际发表公报。国际货币与金融委员会没有正式的投票机制，因为委员会只是一个咨询论坛并在协商一致基础上运作。发展委员会根据理事会决议而设立，就关键发展问题和促进发展中国家经济发展所需资金事宜向世界银行和基金组织理事会提出建议。<sup>33</sup>然而，实际上理事会和基金组织执董会、管理层以及工作人员认为，发展委员会主要以世界银行工作为主。

**执董会。**执董会按照理事会授权负责“基金组织的日常工作”。<sup>34</sup>执董会由 24 名执董组成，其中 5 名执董由基金组织份额最多的 5 个成员国任命，另外 19 名执董由其他成员国组成的选区推选产生。<sup>35</sup>指定执董的服务期限由各自政府决定，推选产生的执董

---

<sup>30</sup>特别是《协定》第 12 条。更详细的基金组织治理安排见 Mountford (2008 年 a)。Mountford (2008 年 b) 讨论了基金组织治理的历史演变。这些文件摘要及为本次评估准备的其他背景文件见附件 2；该文件登载于 [www.imo-imf.org](http://www.imo-imf.org) 的独立评估办公室网站上。

<sup>31</sup> 理事保留批准增加份额、分配特别提款权(SDR)、修改《基金组织协定》和接受新成员，现有成员的强制退出以及修改《附则》的权力。他们投票一般是通过邮件形式。理事会还推选并任命执行董事，理事会对与《协定》相关的问题具有最终裁决权。

<sup>32</sup> 临时委员会/国际货币与金融委员会被认为是一个临时性机构，将最终由制定决策的部长级委员会所取代。

<sup>33</sup> 国际货币基金组织（1974 年）。

<sup>34</sup> 《基金组织协定》第 12 条第 3 款。

<sup>35</sup> 美国、日本、德国、法国和英国任命其执董。中国、俄罗斯和沙特阿拉伯各推选一名执董代表本国。

任期两年。除执董外，执董会工作人员超过 240 人，这包括副执董、高级顾问、顾问以及行政管理人员，其中许多人非正式代表各自的国家。执董会会议在“连续”基础上进行，这在实践中意味着他们每周大约开三次会。其职责包括制定战略并监督战略实施情况、执行双边监督（包括第四条磋商）、监督国际货币体系、审批成员国使用基金组织资金、任命总裁、提供机构监督以及制定行政管理政策。

执董会的投票权由成员国份额决定，从美国占近 17%到 23 个非洲国家（主要是法语区国家）总计占不到 1.5%不等。<sup>36</sup>执董会主席负责指导执董会讨论，并尽可能达成最广泛共识，执董会很少以正式投票方式做出决定。会议结束时，由主席确定“会议精神”，准备反映大多数（根据份额加权）成员国和少数成员国观点的“总结发言”。

各国可以根据地区和其他因素（包括与该选区中其他成员国达成一致），自由挑选其所属选区。每一个选区都可以自由决定如何以及从哪国选出执董，自由选择使用哪种轮换计划来补充其他职位。总之，这些计划反映出每一个成员国在该选区中的相对份额，其做法存在很大差异。各国不允许分开计算其投票权，即执董必须代表选区内所有国家投票。因此，那些代表多个国家利益的执董在决定采取什么立场时，必须权衡其所代表的所有国家的利益。在执董与各国当局磋商问题上，每个选区也有各自的安排。

**管理层。**尽管《协定》只明确提及总裁，但在本评估中，我们称之为“管理层”，它包括一名总裁、一名第一副总裁和两名副总裁及其手下工作人员。在该《协定》下，总裁既是执董会的无投票权的主席，也是基金组织工作人员的最高领导。他在执董会“总体控制”下全面负责“基金组织的日常工作”。<sup>37</sup>与工作人员一样，而与执董们不同，总裁“完全对基金组织而不是对其他任何当局负责”。<sup>38</sup>按照基金组织成立时的一个非正式惯例，总裁一直由欧洲人担任，自设立第一副总裁职位以来，该职位一直由美国人担任。管理层负责准备提交执董会的政策与业务文件、负责技术援助管理、负责任命与解聘工作人员以及负责本机构的管理。（基金组织约有 2600 名工作人员，以其森严的等级、纪律以及融合性机构文化而闻名。工作人员的主要职责包括准备政策文件、为双边和多边监督开展准备工作、临时就基金组织安排进行谈判以及为成员国提供技术援助）。

---

<sup>36</sup> 鉴于目前投票权的分布状况，五分之一的成员国就有可能构成半数以上投票权，这对于制定许多重要决定包括贷款决定来说足够了。某些决定需要有 70%和 85%的特殊多数投票权，这包括有关机构重大变化方面的决定。

<sup>37</sup> 《基金组织协定》第 12 条第 4 款。

<sup>38</sup> 《基金组织协定》第 12 条第 4 款(c)。

虽然非正式国家集团不是本次评估的重点，但它们在基金组织治理中发挥重要作用。许多非正式**国家集团**，包括 7 国集团、20 国集团、24 国集团定期举行会议，协调立场并发布公报。它们经常向执董会和/或国际货币与金融委员会提出问题，引起它们对有关问题的关注。

## 附件 2

## 为独立评估办公室（IEO）准备的有关基金组织公司治理工作文章摘要

## 基金组织的治理结构与做法

*Chelsky, Jeff*, “基金组织执董会观点总结” (BP/08/05)

本文介绍并评估了执董会对各方观点进行总结的过程。准确总结执董会观点是基金组织良好治理的一个关键因素。因为总结为本机构提供了有效和合法指导，总结必须清晰并充分反映成员国广泛意见。本文以总结发言样本分析为基础，从保证执董会讨论连续性、清晰性和问责制等角度，对目前做法是否适当进行了评估。其结论是：虽然这一过程总体上似乎可行，但对少数派观点不能予以一致报告，不能清晰地将共识观点和决策与持不同意见执董的观点和决策区别开来。

*Chelsky, Jeff*, “基金组织公司治理结构中执董会常设委员会的作用和演变” (BP/08/04)

虽然目前已在改善执董会常设委员会有效性方面做出了许多努力，但人们对其表现仍存在相当程度的不满，特别是执董会成员本身。根据我们对此所进行的访谈、调查所得数据、过去对基金组织执董会下属委员会结构的评估、良好公司治理结构的原则以及其他多边机构的经验，本文得出结论认为，执董会下属委员会在改善基金组织公司内部治理方面仍有潜力可挖。本文对那些影响执董会下属委员会有效性的因素进行了分析，并提出改进建议。这些建议包括鼓励执董们采取措施对执董会下属委员会进行更有力控制，对委员会总体结构进行变革以及对委员会工作做法加以改进。

*Clark, C. Scott and Jeff Chelsky*, “国际货币基金组织的财务监督” (BP/08/06)

本文评估了基金组织有关财务审计与控制以及风险管理方面的问责制框架。它介绍了基金组织财务审计的演变过程，其中重点介绍了外部审计委员会。本文还对基金组织与其他国际机构的这一框架进行了比较。其结论是，当前基金组织的财务监督结构不稳健，因为在审计过程中缺乏该机构股东代表的参与。本文提出了有关强化现有框架的有关做法以加强问责制，以及确保基金组织股东进行更有效的监督，包括强化执董会在监督财务审计与控制方面的作用和能力的。

*Mountford, Alexander*, “国际货币基金组织的正式治理结构” (BP/08/01)

本文介绍了基金组织目前的治理结构和做法，包括由《基金组织协定》所确立的主要决策机构。本文回顾了理事会及其咨询委员会的构成和成员国资格、权力和活动，以及董事会的规模、构成和主要特点。本文还介绍了总裁和工作人员的作用和职能。

*Mountford, Alexander*, “基金组织治理的历史发展” (BP/08/02)

本文追溯了基金组织主要决策机构及相关机构，例如国际货币与金融委员会的演变过程。本文从介绍基金组织成立开始，并特别关注那些为应对全球经济变化而修改基金组织治理结构的紧要关头。

*Shakow, Alexander*, “国际货币与金融委员会在基金组织治理中的作用” (BP/08/03)

本文回顾了国际货币与金融委员会的历史，评价了其工作业绩。本文结论是：国际货币与金融委员会会议承担了基金组织重要的治理职能，会议主要为重大问题讨论提供了场合，但其治理结构和工作做法中存在的弱点限制了该委员会作用的发挥。国际货币与金融委员会公报陷入了提供指导与咨询之间的灰色地带，从而削弱了问责制。委员会公报通常未对基金组织的工作重点和战略提供明确指导。同样，委员会在解决重大僵局方面做得很少，也没有提供战略性倡议，战略性倡议通常来自于国际货币与金融委员会之外的非正式集团。本文概述了在这些领域强化委员会有效性所可能采取的措施。

## 基准与比较

*Dalberg Global Development Advisors*, “从私人部门治理做法中吸取的教训” (BP/08/07)

基于对全球范围良好公司治理准则的广泛考察，并考虑到基金组织与私人公司或国有企业之间存在的不同，本研究报告确定了 14 条对基金组织具有重要相关性的原则和做法。本文介绍了每一条原则，解释了其逻辑，举例介绍了原则的运用，并针对每一条原则找出基金组织在治理方面存在的问题。本文还介绍了私人部门有关评估治理体系的过程和指标，这或许也适用于对基金组织治理的评价。

*Martinez-Diaz, Leonardo*, “国际组织中的执董会：对强化基金组织治理的教训” (BP/08/08)

本文比较了基金组织与 11 个其他政府间组织执董会存在的相同点和不同点。它确定了这些机构中执董会预期所应发挥的四项主要作用，即政治平衡、业绩监督、民主论坛和战略智库，并评估了执董会为发挥上述作用的相关配备情况。这一评估结果形成了三种治理“模式”，每一模式都具有各自不同的比较优势。本文结论是，基金组织目前面临有效性和合法性的双重危机，这与基金组织恪守特定的治理模式有关。本文对如何强化执董会能力，以便发挥其他主要作用提出了多项建议。

## 行动中的基金组织治理

*Bossone, Biagio*, “基金组织监督：对基金组织治理的案例研究” (BP/08/10)

这一研究报告考察了基金组织管理机构在执行监管职责以及不断修改监督框架方面所发挥的作用。本文不仅考察了正式的治理结构，而且还考察了非正式国家间集团在基金组织监督中所发挥的关键作用。本文结论是，尽管目前基金组织治理模式有助于在使监督政策适应世界经济变化方面达成共识，但它削弱了基金组织在实现有效监督方面所起的作用。Bossone 发现基金组织治理的特定因素或许造成了这些不足。

*Bossone, Biagio, “将宏观经济和金融部门分析纳入基金组织的监督工作” (BP/08/11)*

本研究报告考察了基金组织如何将金融部门问题纳入成员国宏观经济的传统监督之中，并特别注意考察了基金组织管理机构在这一过程中的表现。1990 年代新兴市场危机（这一危机说明了宏观经济和金融部门之间联系的重要性）后，将金融部门纳入宏观经济分析已势在必行。本文结论是，执董会是执行者和任务管理者，但不是战略倡议的提供者，这些倡议来自于基金组织之外，主要来自于非正式的国家间集团。由于执董会中缺乏金融部门专家，执董会在这一过程中的表现受到限制。

*Bossone, Biagio, “基金组织中期战略设计：基金组织治理的案例研究” (BP/08/09)*

这一研究报告分析了基金组织中期战略(MTS)的制定过程，重点分析了在制定战略这一关键时期，基金组织治理安排的表现。2005 年 9 月发表的中期战略，提出了一个能够使基金组织更好地回应成员国需要的框架。这一研究报告介绍了制定中期战略这一复杂的、内部驱动的过程，以及由于初期在管理方面存在的问题而给启动工作造成的困难。这些困难最终通过总裁决定性干预而得以解决。虽然本研究对这一过程的好处表示认可，但结论是，如果这一过程能够更好地组织、更加公开、更具包容性，如果总裁从一开始就介入，并且执董会更加积极的话，那么这就会对基金组织的战略性问题进行更加广泛、深入评估，因此可提供更多选择供成员国讨论。

*Campbell, Katrina, “管理基金组织的利益冲突及其他道德问题” (BP/08/12)*

本研究报告评估基金组织董事会及管理层的结构、政策和做法，以防止不当行为和利益冲突。本文就基金组织的做法和政策，与其他国际机构以及行业最佳实践准则中的做法和政策进行了比较。研究发现，基金组织的治理体系不能很好地识别执董和总裁之间存在的实际和潜在利益冲突和道德问题。特别是，“告发者”保护条款不到位，行为准则不清晰，调查与处理执董或总裁不当行为的程序不清晰。执董会道德准则委员会似乎不够主动。

*Cortes, Mariano, “基金组织技术援助的治理” (BP/08/13)*

本文考察基金组织在技术援助(TA)战略管理方面的治理表现。它考察了过去 20 年有关管理基金组织技术援助的做法方面发生的重大变化。本文结论是，尽管执董会已采取

了更透明、更易问责的做法，但其对技术援助的战略监督缺乏效力。特别是，对技术援助活动和政策的系统性审查长期滞后，项目和国家层面的报告与评估也不够甚至完全没有。制定分配技术援助资源标准这一过程，具体说明了在准确定义基金组织管理层的权限范围与执董会权限范围方面所面临的困难。

*Peretz, David, “基金组织遴选与任命总裁和第一副总裁的过程” (BP/07/01)*

本文评估了遴选与任命总裁和第一副总裁的正式与非正式过程。它考察了这一过程的历史演变并就此与其他国际组织和私人部门进行了比较。研究结论是，这一过程不够充分透明，它鼓励在大股东之间“做交易”，由于国籍因素排除了合格的候选人。Peretz 对旨在改进基金组织这一过程的有关建议进行了评估，特别是针对基金组织和世界银行执董会工作组所提建议进行了评估。基金组织和世界银行执董会工作组于 2001 年起草了一份联合报告，确定了未来改进这一过程的方法。

*Stone, Randall W., “基金组织治理与具有系统重要性的金融危机概述” (BP/08/14)*

本文考察了发生系统性危机期间基金组织治理表现。具有系统重要性国家所发生的危机，由于其所涉及的股权、必须动用资源的数量以及采取快速决定的需要，给基金组织提出了尖锐的治理问题。本文考察了具有系统重要性的国家所发生的 6 个危机案例，并说明了危机期间采取非正式决定程序的重要性。因为股东对决策的贡献大都是保密的，缺乏有效的事后问责制。

### 附件 3 民间社会组织看法总结

独立评估办公室对一个由全球 32 个民间社会组织(CSOs)组成的样本进行了调查，以获取它们对基金组织内部治理的看法。<sup>39</sup>办公室收到了 9 个组织和个人的回复，我们对其身份保密。

回复者的总体共识是，目前基金组织（包括执董会）与民间社会组织之间的沟通渠道不够，缺乏正式磋商机制。<sup>40</sup>若干回复者呼吁为外部股东设立一个正式程序以便在基金组织颁布政策之前与其进行磋商。大家一致的抱怨是，执董会程序缺乏透明度，这使得民间社会组织很难判断其观点在执董会讨论中是否被考虑。许多人呼吁及早发布执董会会议纪要<sup>41</sup>并发布执董会会议的文字记录。若干民间社会组织认为基金组织处理与民间社会组织关系的方法是单方面的，有时是“居高临下”的，而不是合作伙伴关系。基金组织对外关系部的确认过程和参与同样也有问题，一些民间社会组织指出，该部门有时对其询问持怀疑态度。

许多回复者认为，基金组织的治理结构在保证该机构制定的决策能够对利益相关者负责方面是不够的。他们认为总裁的遴选过程存在根本性缺陷，并呼吁采取一个更加透明的、以业绩为基础的遴选过程。他们还呼吁这一过程有助于管理层按照执董会和成员国的要求对基金组织的运作负责。一些回复者认为，总裁不应主持执董会会议。

若干民间社会组织争辩说，理事会（直接或通过国际货币与金融委员会）应当按照客观标准对执董会的表现进行评估。若干民间社会组织指出，执董会应包括更高级别的官员，执董既作为基金组织官员又作为各国政府代表的双重身份影响到问责制。许多民间社会组织认为，加权表决制和选区制落后于时代，应被双重多数表决机制取代。

---

<sup>39</sup>本评估的背景材料包括对民间社会组织的问卷调查，可从 [www.ieso-imf.org](http://www.ieso-imf.org) 的 IEO 网站上获取。

<sup>40</sup>这与独立评估办公室对成员国当局的一份调查发现一致，这一调查发现，几乎有三分之二的回复者“很少或几乎没有”与民间社会代表举行过会晤。基金组织执董会成员或许更开放一些，有 18% 的人表示他们“定期”会晤或咨询民间社会代表，有 43% 的人表示他们“偶尔”这样做。基金组织高级工作人员对调查问卷的回答显示，其参与程度相近。

<sup>41</sup>目前，执董会会议纪要满 10 年后才可向公众开放。

#### 附件 4 透明度：披露与档案政策

向公众负责的一个必要条件是保证信息透明度，过去 20 年来，基金组织在这方面取得了很大进步，许多第四条磋商工作人员报告、政策文件以及执董会总结发言现在都在基金组织网站上公布。作为提高透明度工作的一部分，基金组织于 1996 年开始准予公众查阅档案。查阅权限逐步放开。目前，5 年以上期限的执董会文件、10 年以上的执董会会议纪要以及 20 年以上的其他机构文件，都可应公众要求向其开放。满足这些标准的保密文件会自动解密。少量被列入高度保密或绝密的文件需要管理层批准同意。

人们对基金组织进一步放开披露政策意见不一。接近一半（48%）接受调查的执董会成员和 44% 的成员国当局认为，目前向公众开放基金组织文件的程度“适当”。同时，很多人支持更多披露信息。40% 接受调查的成员国当局和执董会成员认为，向公众开放的文件范围应进一步扩大；有相同比例的人支持缩短文件对公众保密期限。超过 40% 的工作人员认为文件向公众开放前的期限过长。

无论如何，即使在现有规则下，在便利公众查阅文件方面仍有很多工作可做。例如，基金组织外部网的档案页面设计可以更易于操作，可以接受英语之外的其他语言的查阅请求并以同一语言进行答复。档案网站解决“研究者”（而不是更广泛的普通公众）的需要，那些寻求查阅档案的个人用户要参加“参考访谈”。访谈的目的是帮助用户重点查阅什么，但访谈用语可能会让某些公众感到畏惧。

如果文件查阅请求相对简单，基金组织档案管理人员会向其发送公开可获得文件的电子文档。然而，由于基金组织的出版物政策与档案政策之间存在冲突，公开可获得的档案材料并不是例行上网。<sup>42</sup>这一方法影响了人们获取公开可获得的基金组织文件的效果，特别是对华盛顿特区之外的人。执董会应鼓励协调这两项政策，并使档案政策适应现有技术，以符合基金组织披露政策的文字规定和精神。

---

<sup>42</sup> 根据基金组织法律部，在制定档案政策时未考虑到出版物政策，在制定出版物政策时也未考虑到档案政策。因为在基金组织网站上张贴的材料被认为是“出版物”，出版物政策优先适用，即使这一文件可以公开获得。因为出版物要求另行审批，可以公开获得的档案文件不能例行张贴在基金组织网站上。

## 附件 5

### 良好做法：执董、副执董和顾问的挑选与评估

执董会成员，即执董、副执董和顾问的有效性主要取决于被挑选担任这些职位的个人所具有的技能 and 经历。除《基金组织协定》和《附则》中包含的内容外，目前没有标准的执董或副执董职位说明。2003 年，执董会行政事务委员会（CAM）试图对执董办公室的专业工作人员制订最基本的责任和任职资格，以便“帮助当局确定完全合格的候选人”。<sup>43</sup>然而，执董们未能就此达成一致，即便是自愿准则也未达成。结果，职位任职标准和选择过程仍然完全由每个选区内部程序和各成员国当局决定。

执董会中拥有适当合格并有经验的工作人员十分重要，鉴此，独立评估办公室的评估小组试图确定挑选执董会成员的良好做法。这些包括明确说明的任职资格要求，透明、并鼓励挑选最合格候选人的过程，以及透明的绩效评估过程。各选区之间的政策和做法存在很大差异。一些选区对工作人员挑选没有明确规定，而另外一些，例如北欧波罗的海选区则对执董办公室的每一个职位都有详细的职位说明。应明确列明责任与任职资格（例如宏观经济与政治经济的专业才能、语言能力、对基金组织政策和程序的熟悉程度）。

在挑选执董和其他官员的良好做法方面，讲英语的非洲选区于 2003 年通过的准则提供了一个很好的基准。该选区执董办公室的一份出版物中对这些进行了详细描述。<sup>44</sup>该选区实行轮换制，在这一机制下，每个国家可以轮流提名副执董职位候选人。他或她完成副执董任期后，又可以马上担任一任执董。由该选区的六位理事组成一个专家小组对三位被提名者进行考察。如果认为这一职位无适合人选，那么就再给提名国“第二次也是最后一次机会”来提名三位候选人。如果仍无合适人选，该国就丧失机会而轮到下一个国家。之后再将成功候选人推荐给整个选区。

在评估方面，目前由澳大利亚执董领导的选区提供了一个很好的基准。该选区对所有专业工作人员都有一个非正式绩效评估框架。该框架根据工作职位要求量身定做，并以基金组织年度绩效评估模版为基础。可以向此工作人员的本国当局提供执董对其考评结果。执董也同意接受根据手下工作人员的意见对执董本人的审评。

---

<sup>43</sup> “执董办公室能力建设措施”，EB/CAM/03/5, 2003 年 6 月 26 日。

<sup>44</sup> 非洲集团选区 1，国际货币基金组织和世界银行，“对基金组织和世界银行非洲集团选区 1 的工作规定和程序”，2003 年 9 月。

## 参考文献

- Africa Group I Constituency, 2003, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank.” (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)*, 1999, “Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Mr. Marc Vienót” (Vienót Report), July (France, Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)).
- Bank for International Settlements, 2004, “Review of the Governance of the Bank for International Settlements,” (Basel: Bank for International Settlements).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, “Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance” (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, “Pathways to Accountability: the GAP Framework,” (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: BoardSource).
- Boorman, Jack, 2007, “IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform”, Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008c, “Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, “European CSO open statement on governance reform of the IMF,” July 17. Available via the Internet at <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).

- Camdessus, Michel, 2005, "International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges" (Washington: Per Jacobsson Foundation).
- Campbell, Katrina, 2008, "*Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF*," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, "Summarizing the Views of the IMF Executive Board," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, "The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, "Financial Oversight of the International Monetary Fund," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).
- Cortes, Mariano, 2008, "The Governance of IMF Technical Assistance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, "Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance," IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, "Lessons from Private Sector Governance Practices," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, "Combined Code on Corporate Governance (UK)" (London: Financial Reporting Council).
- Forbes, 2007, "The Global 2000." Available via the Internet at <http://www.forbes.com/lists>.

- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).
- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Available via the Internet at [http://www.ecgi.org/codes/documents/code\\_200305\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf).
- Grant, Ruth W., and Robert O. Keohane, 2005, “Accountability and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review*, Vol.99, No.1, (February). (Washington).
- Higgs, Derek, 2003, “Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations”, January. Available via the Internet at <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945–1965*, Vol. I (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1944, “Articles of Agreement of the International Monetary Fund” (revised 1969, 1978, 1992).
- \_\_\_\_\_, 1974, Governors Resolution 29-9, October 2 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2006, “By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund”, Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, “Revised Corporate Governance Principles,” (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 “King II Report”) (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, “Reform of the International Monetary Fund” (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, “Reform of the International Monetary Fund”, Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, “IMF Reform: Meeting the Challenges of Today’s Global Economy”, Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).

- Mountford, Alexander, 2008a, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, “The Historical Development of IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).
- New Rules for Global Finance, 2007, “High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations” (Washington: New Rules for Global Finance).
- One World Trust, 2006. *2006 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- \_\_\_\_\_, 2007a, “Addressing the International Monetary Fund’s need to improve accountability in the short-term” (London: One World Trust).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *2007 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2004, “OECD Principles of Corporate Governance” (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development ).
- Peretz, David, 2007, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, “Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making” (Manila: G-24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, “Reform of World Bank Governance Structures”, Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- \_\_\_\_\_, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- \_\_\_\_\_, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary),” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).

Sutherland, Peter, et al., 2004, "The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium", Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).

Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics).

United Nations, 2006, "Comprehensive Review of Governance and Oversight," (New York: United Nations).

Van Houtven, L. 2002. *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and accountability*. IMF Pamphlet Series No. 35. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).