

国际货币基金组织

独立评估办公室

基金组织与成员国的互动

2009 年 11 月 25 日

缩略语

BIS	国际清算银行
CAS	国别援助策略
CPS	国别伙伴关系策略
CSO	公民社会组织
DMD	副总裁
ED	执行董事
EUR	欧洲部
EXR	对外关系部
FSAP	金融部门评估规划
FSF	金融稳定论坛
GFSR	全球金融稳定报告
G-7	七个工业化国家集团
HIPC	重债穷国动议
HQ	总部
IEO	独立评估办公室
IMF	国际货币基金组织
LIC	低收入国家
MD	总裁
PDR	政策制定与检查部
PIN	公共信息通告
PRGF	减贫与增长贷款
PRS	减贫战略
PRSP	减贫战略文件
ROSC	标准和守则遵守情况报告
REO	地区经济展望
RSN	区域战略报告
SSA	撒哈拉以南地区
TA	技术援助
UFR	使用基金组织资金
WEO	世界经济展望
WHD	西半球部
WP3	第三工作组(经合发组织)

内容	页
缩略语.....	ii
概要	
I. 介绍	1
II. 与成员国的互动是否有效?.....	3
A. 相互交叉问题.....	3
B. 不同国家编组的互动	11
III. 与其它利益相关者的互动是否有效?.....	19
IV. 互动是否得到了良好的管理?.....	23
V. 有关结论与建议.....	31
专栏	
专栏 1. 评估的构成部分.....	2
专栏 2. 互动的综合指标.....	5
专栏 3. 有效宣传时的国家制约因素?.....	21
专栏 4. 基金组织的关系管理：一般就足够了吗?.....	28
图	
图 1. 互动的综合指标(工作人员结论)	8
图 2. 基本互动：当局对作用相关性和有效性的看法.....	9
图 3. 基金组织国际层面的监测：当局对质量/有效性的看法	9
图 4. 基金组织对制定政策框架的贡献：当局对作用相关性和有效性的看法.....	10
图 5. 规划与技术援助：作用的相关性和作用的有效性.....	11
图 6. 大型先进经济体：当局与工作人员的战略协调.....	12
图 7. 国际政策协调，包括外溢效应分析.....	13
图 8. 政策协调与外溢效应分析：哪个国家编组希望基金组织来做这项工作 并认为它是有效的?	13
图 9. 监测对谁有好处?.....	15
图 10. 有资格获得减贫与增长贷款的国家：当局与工作人员的战略协调.....	17
图 11. 基金组织是否僵硬、不愿创新，以及拒绝新的举措?.....	18
图 12. 先进经济体当局希望基金组织协助达成政府以外的共识吗?.....	22
图 13. 察觉到的尊重	25
图 14. 工作人员在其国别评估中坦诚吗? 管理层是否支持他们?.....	25
图 15. 当局对工作人员技能缺陷的看法.....	26
图 16. 制约有效互动的工作人员因素.....	27

图 17. 谁能与当局进行有效互动?.....29

附录 1. 国家编组概况.....35

参考文献38

概要

这次评估对 2001-2008 年，特别是 2007-2008 年期间基金组织与成员国之间互动程度的有效性和管理能力进行评定。它所包含的一些调查结果，与基金组织履行最新被赋予的责任即帮助成员国应对全球金融危机时所面临的任務相关。

总体而言，证据有些混乱。虽然人们可能很想从某些国家编组较高的整体有效性的看法中得到宽慰，但这种反应所面临的挑战是，有明确的证据表明，当局与工作人员之间无法就某些情况下的互动程度达成一致看法，并对特定作用成效性的看法也大相径庭。一般来说，在规划和技术援助领域的互动是有效的，有助于很好地交换意见并提供客观的评估。然而，在其他领域，包括全球希望基金组织发挥卓越表现的全球性监测以及其他工作上，有效性和质量并没有获得很高的评价。

评估证据表明，基金组织与大型先进新兴经济体之间最缺乏有效的互动。他们与有资格获得减贫与增长贷款国家的互动最为有效，与其他新兴经济体的互动效果次之。尤其令人担忧的是，与大型先进经济体之间围绕基金组织在国际政策协调、政策制定以及宣传上所发挥的作用，继续存在着战略性不和谐。成员国当局在这些领域的有效性上没有给予基金组织很高的评价。工作人员也一样，尽管他们很想多做一些。结果还指出，基金组织与大型新兴经济体之间的有效性是有限的，这些经济体中很多国家认为监测过程缺乏价值和/或平等对待。

评估发现，向政府之外利益相关者的宣传对提高基金组织互动的有效性作用不大。基金组织的透明度政策对提高基金组织吸引力的作用远远小于工作人员的愿望，因为一些当局封锁了代表团调查结果的及时公布。仍在进行中的信息公布动议设计之初就是为了通过基金组织作为知情的分析师——使自己与以往参与的负面遗产保持距离——重新获得在国内政策辩论时的影响力。

评估发现，缺乏对互动的管理，尽管也存在着个别情况下管理良好的互动。对于仅存在监测的国家，基金组织增强吸引力的策略是无效的。基金组织很少注意到技术知识和可能具有附加价值的其他技能，忽视管理工作人员为提供过于谨慎的国家评估而感到的压力——这是一个重大关切的发现，特别是工作人员的工作是针对具有系统性重要性的国家时。在有资格获得减贫与增长贷款的国家中，一个充满吸引力的制度性融资战略、债务减免以及与捐助资金的紧密联系便是丰富的资源。但在某些情况下，也导致被当局认为的傲慢和独裁的工作人员行为——尽管他们也注意到了最近几年里取得的进步。对工作人员的激励和培训在很大程度上忽视了互动，而对关系管理的责任也不明确。

下列建议旨在加强基金组织与成员国之间互动的有效性：

- **使基金组织对国家当局来说更具吸引力：** (i) 提高基金组织在国际层面的工作质量；(ii) 招聘专业技能，在进行国别访问时带来更多专家，特别是在吸引力减弱的时候；(iii) 向新兴市场和发达经济体详细阐述产品和服务的内容；(iv) 用战略议程替换原有的国别监测议程，加强国别重点和可信度。
- **改进宣传工作的有效性：** (v) 明确宣传工作的规则；和(vi) 基金组织的负面名誉遗产在一些国家是一个损害互动的因素，就如何处理这一问题做出决定，并安排好掌握技能的工作人员以及解决问题所需的资源。

- **提高对互动的管理：**(vii)为进行国别评估的工作人员与当局互动制定专业标准；(viii) 增加代表团团长和工作人员的任期和培训，并改进互动的激励；以及(ix)明确关系管理的责任和问责。

I. 介绍

1. 本报告对基金组织与成员国互动的有效性提供了证据和评估结果。该报告公布的时机正值国际货币体系处于关键时刻，基金组织采取了更加灵活的贷款方式，并被赋予了新的重要职责，同时注入了对于帮助成员国应对全球性金融危机的重要资源。发挥新的作用将面临巨大的挑战，为了在危机消退后仍保持吸引力，要求基金组织的快速反应作用将一如既往地具有效率。

2. 在此背景下，该报告强调了评估结果以及基金组织面对相应未来任务时所总结的经验教训。该目的实现主要通过观察评估的两个主要问题：(i)基金组织与其成员国的互动是否有效，及(ii)他们是否具有良好的管理。着重于 2001-2008 年期间，特别是 2007-2008 年期间的互动。涵盖了与所有成员国的互动。出于分析目的，它使用了三个主要国家编组——先进经济体、新兴经济体和有资格获得减贫与增长贷款的国家。

3. 在进行评估时，评估小组所检查的证据覆盖了基金组织的各种经验和国别情况，在可能的情况下对数据来源进行了三方交叉验证。对 49 个案例研究国家通过访谈和书面收集证据并进行分析，包括采访了官员和针对这些国家进行工作的基金组织工作人员。调查对象还包括成员国当局、这些国家的公民社会组织以及基金组织工作人员。通过选定的主题进行专项研究，在工作期间，评估小组成员还访问了选定的部分国家，以便跟进之前在基金组织总部与官员访谈时或在书面回复中出现的问题。访谈也曾在几个非案例国家进行，恰巧独立评估办公室当时正因其它原因在这些国家访问。评估小组还吸取了独立评估办公室以前的评估证据。

4. 主要报告的结构如下。第 II 章概述了基金组织与成员国当局之间互动有效性的证据。第 III 章概述了与其他国内利益相关者之间互动的证据，和第 IV 章概述了是否对互动进行良好管理的证据。第 V 章作出结论并提出建议。附录 1 提供了分析中使用的国家编组¹。三个主要国家编组的配套文件考虑了评估的证据和深度分析。

¹ 该评估还包括与选定的领土实体之间的互动，它们在国际法上并不被理解为国家，但与基金组织保持着定期的互动。在整个报告中，“国家”一词指的是成员国和这些选定的领土实体。

专栏 1. 评估的构成部分

评估的动机：进行这次评估，是因为基金组织与成员国的互动对于该机构实现其目标的能力至关重要，同时也能得到来自成员国当局、工作人员以及外部观察者的持续批评¹。与之相关地，互动的问题以及它们的缺点也是独立评估办公室过去定期评估的主题。随着与成员国交往的性质在近年发生了变化，更多的变化还会在未来发生，因此应及时检查过去的做法和获得的经验教训并有益于今后的策略和行动。

互动的定义：为了评估的需要，互动的定义被确定为：包括信息交换、分析、基金组织员和国家当局、成员国其他人或实体进行的意见交流。它们包括在实施监测和金融监管规划以及能力建设期间，当局和工作人员的政策对话。它们还包括与有关当局的非正式接触，以便增进相互了解和信任。它们还涉及到与其他人，包括议员和公民社会组织的互动，因为它们影响到当局和工作人员之间的关键关系。

评估的范围：在界定范围时，评估小组首先从基金组织的成果链开始，所包括的关键要素为：(i)基金组织分析、建议和援助的质量；(ii)与会员国之间的互动；及(iii)对国别政策以及随后结果的影响。在成果链中，评估的重点是互动的中期阶段。为达此目的，评估没有忽略成果链中的其他两个阶段——分析的质量以及对政策方向和结果的影响——但并没有对其进行深入探讨。评估还着眼于互动管理的三个工具——策略、人员配备和关系。它所提出的问题是基金组织如何以及怎样实现个体完善并促进有效的互动。

有效性的定义：评估小组认为，互动必须达到这样的有效程度，即它有助于基金组织实现章程和执董会政策所确定的整体目标。这些政策对互动发挥着广泛的作用，从识别外部稳定风险，以有利于国际社会的整体利益，到提供建议和相关服务，以利于个别国家的利益。评估并不把有效性与始终保持平稳和谐的关系等同起来。

有效性的量化与相关属性：评估时调查了国家当局和工作人员对基金组织与每一个成员国互动的整体有效性的看法。它还就基金组织的 10 个不同作用——如，帮助制定国内政策框架或国际政策协调，以及互动的其他几个方面的质量相关性和有效性问题进行了调查。由此产生的数据被组成了互动的综合指标，以比较基金组织的作用相关性、作用有效性、质量、战略性协调，以及五个国家编组——大型和其他先进经济体、大型和其他新兴经济体、有资格获得减贫与增长贷款的国家——的整体有效性。

证据来源：评估小组依靠三个主要的数据来源——问卷调查、访谈和内部文件。来自其中任一来源的数据包含一个配套背景技术文件，详细说明了数据获得和分析的方法，列出了非常简要的结果，以保护机密来源。调查收到了 129 个国家当局代表和 159 个国家的公民社会组织代表的问卷回复。830 名对 170 个国家开展工作的基金组织工作人员对调查作出了答复。访谈的证据主要针对 49 个案例研究的国家，收集的方式是面对面或通过电话会议与大约 300 名各国官员和利益相关者以及基金组织工作人员进行交流。文件检查时阅读了基金组织五个地区部门提供给独立评估办公室的 2001-2008 年评估期内 49 个案例国家的内部文件。为管理可能的释义和量化与个别证据之间的有关风险，评估小组对证据的具体来源采取了三方交叉验证并在不同来源带来不同答案的情况下对证据做出判断。

¹ 见独立评估办公室(2008)。

II. 与成员国的互动是否有效？

5. 在评估基金组织与成员国当局的互动效果时，评估小组侧重于成员国官员和基金组织中针对这些国家开展工作的特定工作人员的看法²。对这些看法收集证据的方式是，通过调查全体成员国并重点对 49 个国家进行访谈，探讨了一系列有效性方面的问题，然后一并考虑评估的书面证据。本章探讨了从实务角度评估证据对这种互动有效性的看法。和互动关系管理相关的、具有战略性和风格化的关系管理问题将在第 IV 章探讨。

6. 评估小组认为，具有意义的是，整体有效性的观感需要得到有关当局与工作人员的共同认知，因为互动是他们的目标，同时要有公认的证据说明其作用以很高的质量得到了有效发挥。考虑到这一点，评估框架制定了对互动认知的各方面进行量化的措施。在形成总体判断时，它还为考量评估（来自访谈、文件和案例研究的）其他证据提供了系统性基础。

7. 在此基础上，从整体来看，证据有些混乱。虽然人们可能很想从某些国家编组较高的整体效果看法中得到宽慰，但这种反应遇到的挑战是，有明确的证据表明，当局与工作人员之间无法就某些情况下的互动程度达成一致看法，以及对特定作用的成效性的看法也大相径庭。一般来说，在规划和技术援助领域的互动是有效的，有助于很好地交换意见并提供客观的评估。然而，在其他领域，包括全球希望基金组织发挥卓越表现的全球性监测以及其他工作上，有效性和质量并没有获得很高的评分。

8. 反过来，这些研究结果对评估国家编组的有效性具有了更加广泛的意义——基金组织与有资格获得减贫与增长贷款的国家以及和较小型新兴经济体之间的互动最为有效。他们与占全球 GDP 约 90% 的先进以及大型新兴经济体之间缺乏有效的互动，在关于基金组织作用以及与其互动的相关性上，当局和工作人员之间继续存在分歧。

9. 在此背景下，本章从相互交叉问题开始——首先展现一个大场景，主要来自调查证据，列出那些证据所强调的重要主题。此外，根据评估 10 个先进经济体、23 个新兴经济体和 16 个有资格获得减贫与增长贷款的国家，对国家编组所提出的具体问题进行了简要探讨，关于国家编组的更加详尽内容将在三套配套文件中讨论。

A. 相互交叉问题

10. **量化框架与关键主题。**本节所列量化框架是评估小组专门针对有效性的不同方面进行讨论而设计的。然后利用框架的构成部分探讨了基金组织的四项活动（国别监

² 评估小组还搜集了一些关于执行董事和成员国之间互动的信息，结果发现，成员国之间的关系大相径庭。这些问题将在独立评估办公室最近对基金组织治理结构的评估中加以深入地研究。

测及其他基金组织活动的基本评估，国际层面的基金组织国别分析，政策对话以及国别规划与技术援助）。

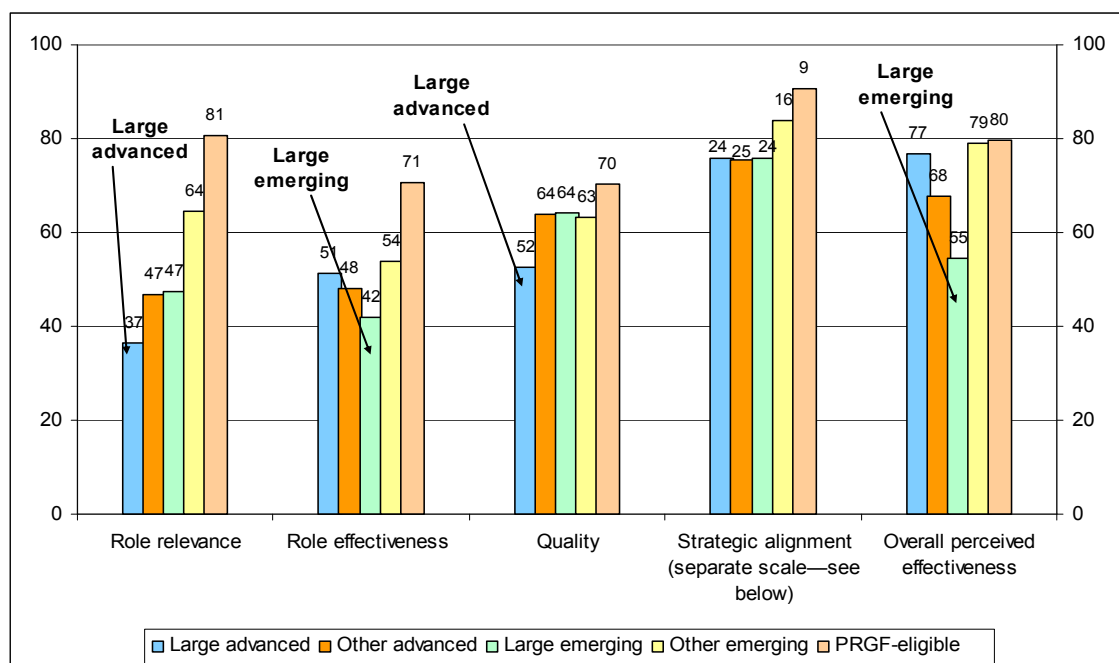
互动指标

11. **专栏 2 是互动的综合指标，来自评估小组所记录的当局看法。**它们包括当局对 (i)作用的相关性，(ii)作用的有效性，(iii)质量，(iv) 与工作人员意见的战略性协调，及 (v)对有效性的整体感知——的评分，相关定义见专栏。本节随后列出的图 1 指标相同，却是基金组织工作人员看法。

- **总体来说，数据显示，有资格获得减贫与增长贷款的国家对与基金组织之间的重要实质性互动感到满意——其他新兴经济体的满意程度较小。**这并不意味着与这些国家的互动没有问题或无须改进，但它确实表明了相关产品和服务对有效性的的重要性。这些结果得到访谈和书面证据以及由工作人员回复的印证。
- **但对于先进和大型新兴经济体，这些指标对基金组织并不太有利。**大型新兴经济体当局给予作用的有效性打出了最低评分，而作用的相关性和质量也被大型先进经济体当局给出了最低分数。针对大型先进经济体从事研究的基金组织工作人员在有效性的整体感知以及其他有效性方面，也都打了低分。

专栏 2. 互动的综合指标

作用的相关性，作用的有效性，质量，战略性协调，以及对互动有效性的整体感知：当局对之前两年的看法(2007–2008 年)



上述指标量化了互动的五个方面——作用的相关性、作用的有效性、质量、战略性协调，以及对有效性的感知。

- **作用的相关性:** 衡量方法是，当局对基金组织互动中可能的 10 个目标¹所感兴趣的平均值(“相当”或“非常”)。
- **作用的有效性:** 衡量方法是，当局对基金组织所有的 10 个目标的有效性感知进行评分(“有效”或者“非常有效”)，每个单一目标所得的评分再被其感知的相关性加权(当局“相当”或“非常”希望实现每个目标的份额)。
- **质量:** 衡量方法是，当局对基金组织在 10 个与有效互动相关的质量方面的表现(“良好”或“非常好”)的看法的平均值²。
- **战略性协调:** 指当局与工作人员之间，就基金组织的 10 个互动目标达成共识的程度，其相关性已经得到受访者的评定。该指标显示为一个反向坐标：在当局多大程度上希望基金组织完成每个目标与工作人员在多大程度上决心去做(“相当”或“非常”)之间存在的平均绝对百分比之差。(0=完全一致；100=绝对偏离)
- **对有效性的整体感知:** 该指标显示，当局对基金组织过去两年(2007–08 年)互动的有效性问题作出“有效”或“非常有效”回答的份额。

来源：独立评估办公室基于 IMC 调查的计算结果。

¹ 它们是：(i) 为其国家政策和前景提供明确和客观的评估；(ii) 有助于良好地交换意见；(iii) 有助于政策框架的制定；(iv) 在政策执行中针对业务方面提供建议；(v) 帮助在政府内建立和保持政策共识；(vi) 通过接触协助政府与外部建立和保持政策共识；(vii) 分析该国经济并向其他国家、捐助者或金融市场提出评估；(viii) 促进国际政策协调，包括外溢效应分析；(ix) 为该国提供资金和/或监测支持；及(x) 为构建该国自身的能力提供帮助。

² 它们是：(i) 认真听取当局的观点；(ii) 对当局不断变化的需求和优先事项的总回应；(iii) 对分析要求迅速作出反应；(iv) 积极进行建设性对话；(v) 关注该国感兴趣的话题；(vi) 提供适合该国情况的建议与分析；(vii) 提供的分析基于其他国家的经验；(viii) 及时提请当局关注不断变化的外部条件带来的影响；(ix) 提出替代方案并预见性和针对性地解决问题；及(x) 采取建立长期战略关系的做法。

12. 下面将就专栏 2 中各项指标的重要特点进行讨论。

- **作用的相关性：**对于先进和大型新兴经济体，该指标水平低部分地反映出这些当局对规划和技术援助的兴趣有限。但是，这并非完全符合事实。基本数据还表明，大型先进经济体对基金组织政策咨询（包括在业务方面）和相关宣传的兴趣有限，对基金组织在国际政策协调上的贡献也表现出非常有限的兴趣³。在这两种情况下，该结论提出的问题是，这些评级为什么如此之低——是工作人员的分析导致了当局的兴趣减弱，还是他们根本不希望工作人员动辄批判其政策的质量？这些问题将会出现在下面对先进经济体进行讨论的报告中（第 20-23 段）。
- **作用的有效性：**对于大型先进经济体来说，该数值要高于大型新兴经济体。作为基本综合分数，其差异除其他外反映出大型先进经济体的分数越高，大型新兴经济体的分数就越低，使得两个作用——就国家政策和前景交换意见——的有效性都得到了高度重视⁴。（这些观点将在下边第 15 段和图 2 中进一步讨论和展示。配套文件将对先进经济体进行了更加详细的讨论）。
- **质量：**在这里，专栏 2 中大型先进经济体给予的相对较低的评分值得关注。它反映出在大多数方面都会给予“一般”的评分。几个例外是基金组织在迅速回应当局对分析工作的要求以及积极进行建设性对话时，大多数大型先进经济体受访者表示，基金组织做得很好或非常出色。其他编组，特别是有资格获得减贫与增长贷款的国家给予质量的评分很高。得到最差总体得分的两项活动：(1) 及时提请当局关注不断变化的外部条件带来的影响以及(2) 提出替代方案并预见性和针对性地解决问题。
- **战略性协调（当局与工作人员之间）：**值得注意的是，与其他三个国家编组相比，符合减贫与增长贷款资格的国家拥有很高的战略性协调水平，其后是其他新兴经济体。在相当程度上，这种差异反映了有资格获得减贫与增长贷款的国家和其他新兴经济体以及工作人员，在诸如基金组织在政策框架制定以及与外部建立并保持政策共识的问题上，看法相当一致。但在有些问题上——本报告将在第 IV 章讨论——先进的与大型新兴经济体和工作人员之间则无法达成一致看法。
- **对有效性的整体感知：**相比其他一些评分，这个指标对大型先进经济体来说较高，而相对大型新兴经济体较低。它反映了当局对过去两年（2007-08 年）与

³ 本节稍后在第 23 段和图 8 中进行讨论和展示，其他国家编组对此工作有更大的兴趣。

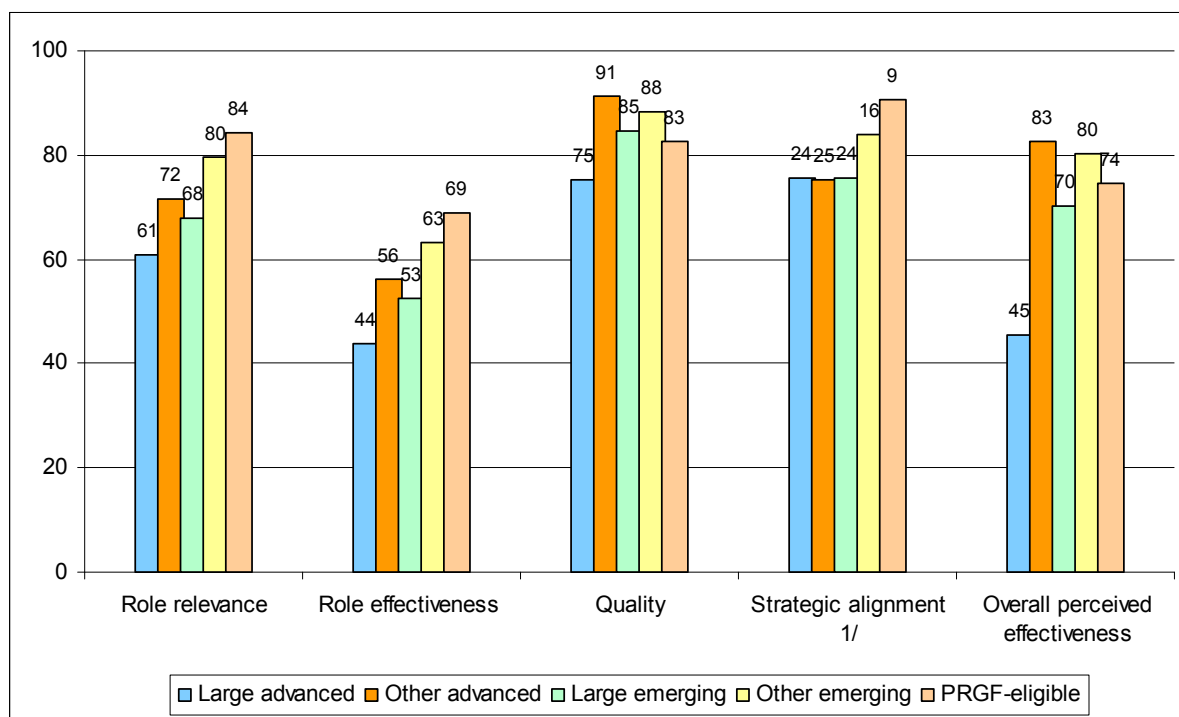
⁴ 总之，作为一个综合指标，它会受到受访者对其重视的基本要素的权重影响，不论这些权重是受访者明确阐述或含蓄回答的。

基金组织互动的整体有效性这个直接问题的评分，含蓄地让受访者给予了特定作用在他们看来适当的权重。对于大型先进经济体，可能的情况是，相对高的评分含蓄地体现了这些当局给予高度重视的两个作用很高的评分（将在第 15 段中讨论）⁵。这说明，相对于其他国家，不能排除当局给基金组织的一些服务加了分。相反，在大型新兴经济体，也不能排除其他关联因素的考虑——如本章中进一步讨论的——影响着这一评分。无论哪种解释，都不能忽视工作人员在这些国家有效性的自我评估——通过作用的有效性和总体感知的有效性来衡量，如下图 1 所示。

13. 评价小组还在工作人员调查基础上构建了综合指标，如图 1 所示。它表现出常见的工作人员比当局更加正面的评分模式。相当明显地，唯一的缺陷的是那些对大型发达经济体进行研究的工作人员给予有效性的评分。图 1 中对 2007-08 年期间的两个有效性评分都处在 44-45%之间。同时，他们显示出大型先进经济体当局的相反模式，当它们给予相关性和质量较低评分时，就会给予有效性相对较高的分数。相比之下，对工作人员，高相关性和质量以及低有效性表明，工作人员感到他们正在做正确的事，并想把事情做好，但不知何故却没有成功。这些问题将在先进经济体的配套文件中详细探讨。

⁵ 事实上，该指标密切跟踪了替代性综合指标的构成，其作用的有效性受到当局首要作用权重的影响。

图 1. 互动的综合指标（工作人员结论）

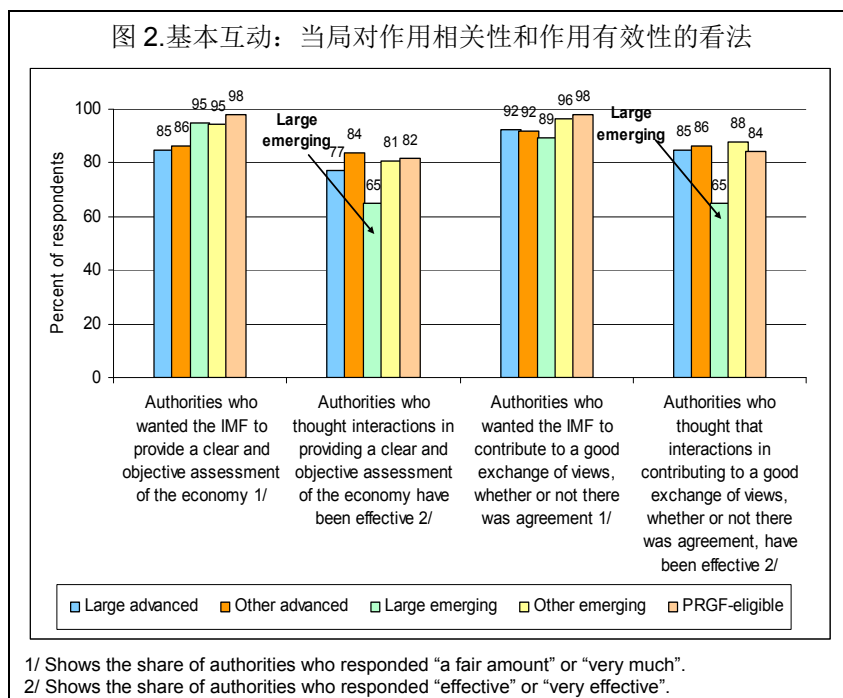


1/ Inverted scale. The average absolute percentage point difference across the ten purposes between how much the authorities wanted the IMF to fulfill each purpose, and how much staff aimed to do so ("a fair amount" or "very much").

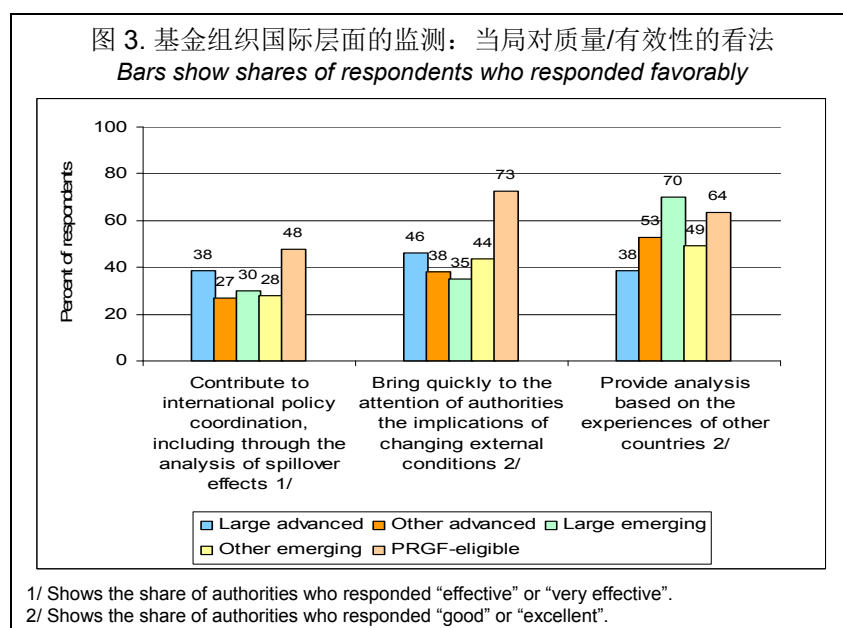
关键主题

14. 充分反映评估调查结果实质的四个主题，针对了所有国家编组之间在基金组织有效性上存在的异同——结果印证了评估小组的访谈和书面证据。它们涉及到：(i) 互动的基本目标，通过监测和其他活动涉及到所有成员国；(ii) 基金组织在国际层面的工作，包括重要的监测过程；(iii) 关于国别政策框架对话；及(iv) 规划和技术援助。在本报告随后的各节中，将对每个主题加以简要讨论。

15. 评估调查中询问的关于互动的两个基本目标收到了有关当局很高的评分。它们是：(i) 为其国家政策和前景提供了明确和客观的评估；及(ii)有助于良好地交换意见——这两个作用经常与第四条磋商相关，而且也与规划讨论有关。如图 2 所示，所有国家编组的有关当局——除了大型新兴经济体——给予这两个目标的有效性非常的高评分，同对所有国家编组进行研究工作的工作人员一样。在访谈中，大型新兴经济体的当局普遍认为监测过程是“走过场”，难以提供增值，并且缺乏深度——这些问题将在下面新兴经济体的配套文件中作深入地探讨。



16. 被调查当局不再那么热衷于基金组织工作在若干国际层面的表现。如图 3 所示，对于促进国际政策协调，包括外溢效应分析在内的互动有效性，当局并没有给予高分。在提醒当局即将到来的外部风险以及提供跨国分析上所做工作的质量，他们给予了较高评分，尽管仍远低于图 2 中给予基本评估和交换意见的评分。在大多数情况下，只有少数国家的受访者认为基金组织做得很好或非常好。一个例外是有资格获得减贫与增长贷款国家当局的意见，认为基金组织迅速提请他们关注外部条件变化的影响。



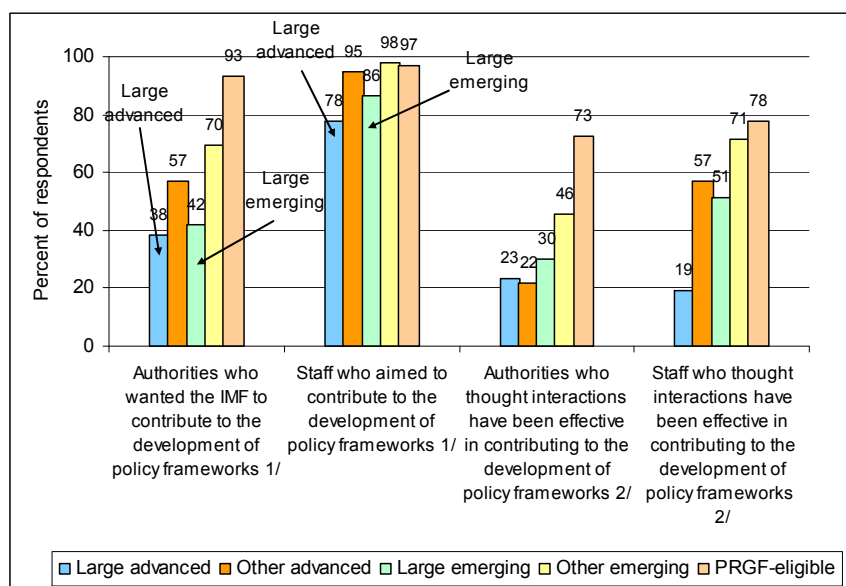
响。根据评价小组的访谈，这反映出基金组织在 2007-08 年间出现食品和燃料危机时作出了快速反应，当局认为这有助于后来在评估期的对话以及在 2008 年 9 月所采取的行动，更加方便地获得了外部冲击贷款。关于跨国分析，这是一个大型新兴经济体给予最高分值的领域。它在其他地方也更易受到严重关切，例如，一位先进经济体的官员带有更加广泛情绪，把有关工作人员使用跨国经验描述为“不稳定”，这看似偶然，取决于谁碰巧在那个代表团中以及那个人恰好知道了什么信息。最好的情况是，相关分析是一系列努力的结果，在出发之前进行准备时，就要设法了解该国面临的挑战，吸收经验丰富工作人员的知识，广泛储备机构内部多年积累的知识，以及那些可能有益于讨论的材料。

17. 调查结果显示，大型先进和新兴经济体当局对基金组织在政策框架制定方面所做贡献的兴趣有限，他们

甚至对有效性给予了更低的评分。如图 4 所示，有资格获得减贫与增长贷款的国家当局和其他新兴经济体，以及在较小程度上其他先进经济体都希望从基金组织获得资源投入，与此同时，在所有国家编组开展工作的工作人员中，大多数人表示，他们希望在这一领域做出贡献。图 4 也显示了当局和工作人员对有效性的评分，在大型先进经济的低水平和有资格获得减贫与增长贷款国家的高水平之间出现了趋同。对于其他

先进和新兴经济体，当局和工作人员在看待工作人员投入的有效性上，存在着重大的隔断。

图 4. 基金组织对制定政策框架的贡献：
当局对作用相关性和有效性的看法

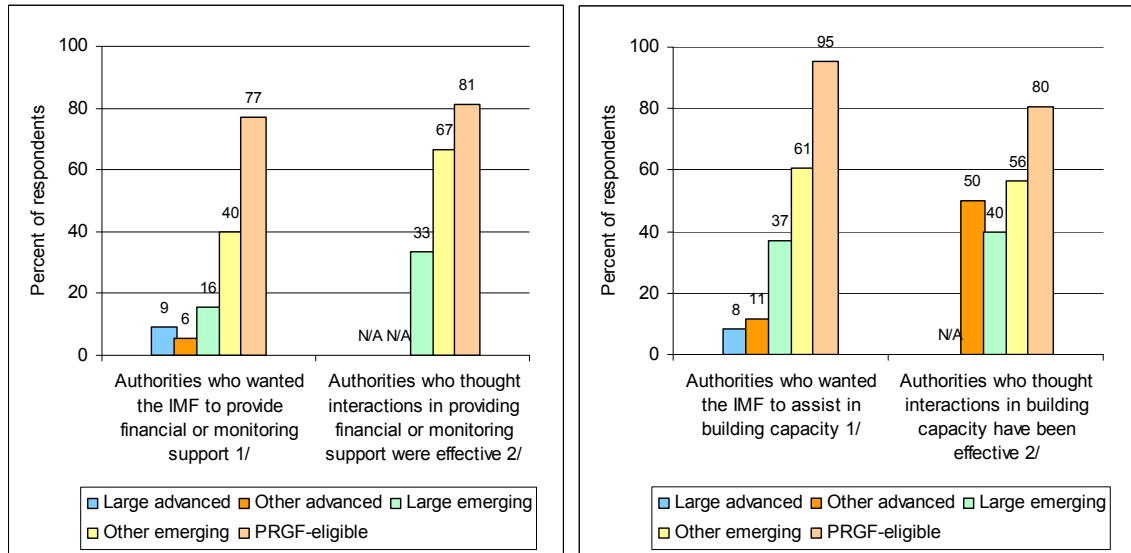


1/ Shows the share of respondents who answered "a fair amount" or "very much".
2/ Shows the share of respondents who answered "effective" or "very effective".

18. 第四个主要议题是当局对规划和技术援助的兴趣，如政策咨询，主要局限于有资格获得减贫与增长贷款的国家和其他新兴经济体，虽然一些大型新兴经济体也感兴趣，包括最近以来。如图 5 所示，调查反馈通常是当局对于有效性的意见，这与他们

的兴趣非常一致⁶。这些问题将在随后的 B 节进行简要的讨论，并在新兴经济体和有资格获得减贫与增长贷款国家的配套国别文件中进行更深入地探讨。

图 5.规划与技术援助：作用相关性和作用的有效性



1/ Shows the share of authorities who responded "a fair amount" or "very much".
 2/ Shows the share of authorities who responded "effective" or "very effective". The left panel excludes those respondents who answered that they did not have an IMF financial or monitoring support program, and the right panel excludes those respondents who answered that they did not receive IMF technical assistance or training.

B. 不同国家编组的互动

19. 以下三节将就相互交叉问题的互动深入讨论，焦点是成员国的根本问题和关注，特别是那些在评估访谈时中凸显的问题。它们还提供了更多来自配套国别文件和其他来源的证据。

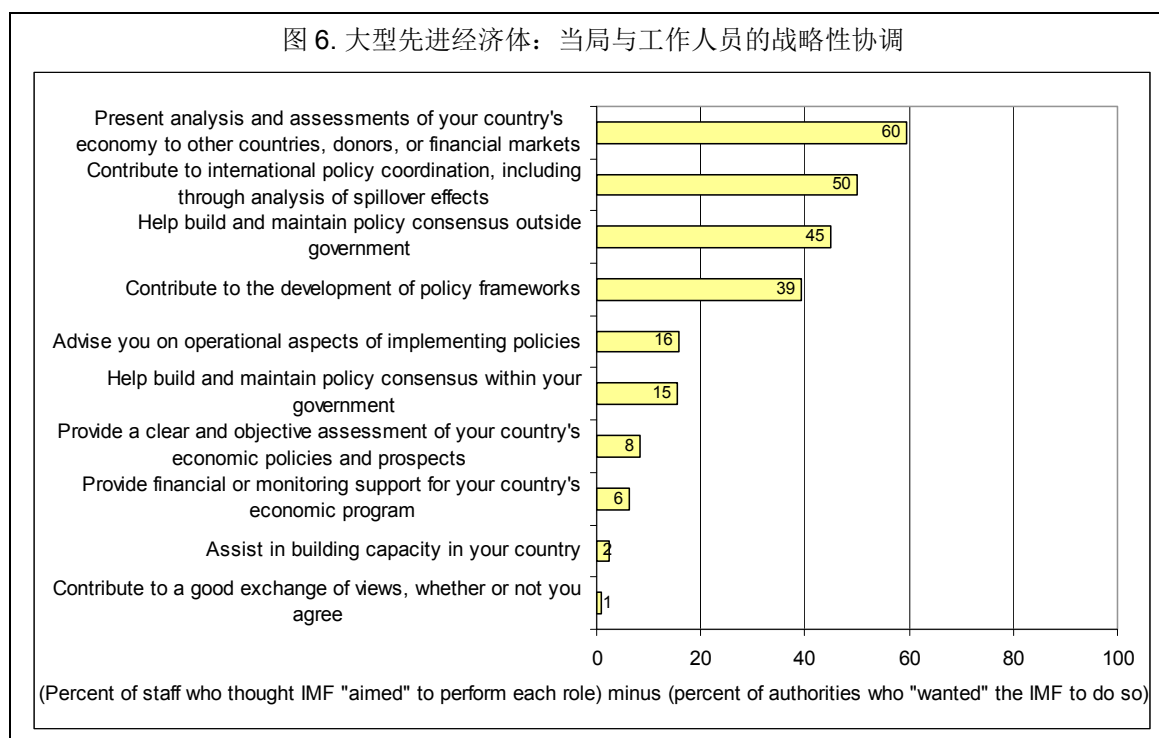
先进经济体

20. 来自所有来源的评估证据表明，基金组织与先进经济体的互动仅仅在非常有限的范围内有效。除了大量的意见交换之外，大型先进经济体（西方七国-G-7 集团）一般对基金组织关于其国家经济的工作不感兴趣。这些经济体的当局最不希望政策框架制定作方面的贡献或由工作人员向其他国家和市场介绍他们国家的经济分析和评估。同大型先进经济体相比，与其他先进经济体的互动在某种程度上更为有效，虽然并不明显很大，反映出更广泛的基金组织活动对该大型国家编组具有吸引力，而且他们对外部投入和提示拥有更大的“需求”（尤其是在危险时期，如最近危机期间）。无论是大型还是其他先进经济体，都没把很高的评分给予基金组织在关键服务上的投入，

⁶ 图 5 显示了处于监测/金融规划下大型先进经济体的条目。

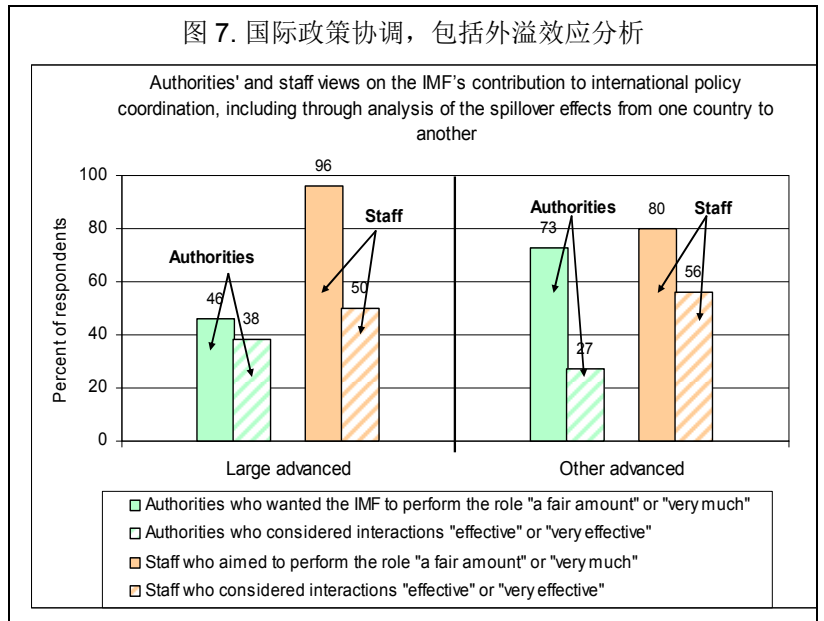
如提供跨国经验教训，结合自己国家情况，就未来威胁以及宏观和金融部门分析的关联性提供及时的“警示”，尽管金融部门评估规划过程普遍得到 G-7 集团和其他先进经济体当局的高度评价。

21. 大型先进经济体当局与对他们开展工作的工作人员之间，就几种可能与基金组织相关的作用——包括政策框架制定的贡献以及向其他国家和市场提供经济信息，存在着重要的不同意见，当局和工作人员一致认为这些作用的互动没有任何效果⁷。更广泛地——图 6 所示——支持了专栏 2 中的战略性协调指标，大型先进经济体对十个作用中的四个持反对意见——刚才提到的两个加上另外两个，即：(i) 促进国际政策协调，包括外溢效应分析（下文讨论）和(ii) 协助政府与外部建立和保持政策的共识（第 III 章中讨论）。在其他六个作用的优先级（或不）上，当局和工作人员就两个重点（客观评估政策与前景，以及良好的意见交流）和四个非重点（能力建设；政府内部共识；政策执行的业务方面；以及规划支持/监测）达成了基本共识。



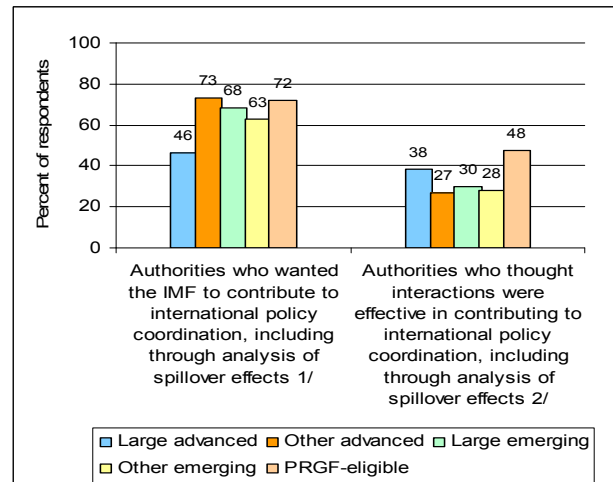
⁷见基金组织与先进经济体互动的配套文件。

22. 图 7 展示的是当局和工作人员就大型和其他先进经济体针对基金组织在促进国际政策协调包括溢出效应分析工作的相关性和有效性的调查答复。它表明了 G-7 集团当局和工作人员对基金组织作用的想法存在错配，但在其有限的有效性上取得了更多的一致。事实上，只有大约一半的 G-7 受访者希望完成这项工作，尽管几乎所有负责 G-7 集团的工作人员都认为这是他们的工作目的，虽然对方认为他们缺乏兴趣。正如一位负责某个 G-7 成员的工作人员吐露，他曾负责的国家当局对溢出效应的唯一关注，就是世界其它地区给它带来的向内溢出效应，而对其向世界其它地区的向外溢出效应没有任何兴趣。与此同时，对于其他先进经济体，情况有所不同，如图 7 右侧图板显示：在那里，绝大多数当局希望基金组织在国际政策协调上有所作为。但结果是，很少人在评分时认为基金组织在此作用上有有效的表现。



23. 更普遍地，所有国家编组中的大多数，除了大型先进经济体，都希望基金组织在国际政策协调和外溢效应分析上——包括大型先进经济体——应该有更多的作为，但又对基金组织在该领域的有效性给予了很低的评分（图 8）。由于当时人们还没有察觉到全球危机，受访的发达经济体官员一般都认为，国际货币基金组织在预测（或“没有”）2008 年事件时并不“不比别人差”。但他们也表示，该机构没有能够发挥它具有的交叉分析全球性主题以及确定风险的相对优势。与此同时，一些受访者抱怨美国没有金融部门评估规划，尤其在目前情况下。总之，几个大型先进经济体在监测的主要方面没有买帐，或许与基金组织工作的质量感知有关或有其他原因。同时，他们限定基金组织于本国经济的偏好也促使并

图 8. 政策协调与外溢效应分析：哪个国家编组希望基金组织来做这项工作并认为它是有效的？



1/ Shows the share of authorities who responded "a fair amount" or "very much".
2/ Shows the share of authorities who responded "effective" or "very effective".

强化了自己和别人的判断，即基金组织并没有增加多少价值。在此背景下，由成员国最近决定向基金组织提供更加明确的政策协调作用，为基金组织重新规划这些领域的活动提供了一个重要的机会，同时也提供一个重要的挑战。

新兴经济体

24. 综合起来，问卷调查、访谈以及书面证据表明，基金组织与大型新兴经济体的活动互动在一个相当有限的范围内有效，与其他新兴经济体的活动则在更广泛的范围内有效。这就是说，对所有国家编组，特定的国别因素构成了与基金组织的互动形态。

25. 总体而言，大型新兴经济体给予互动有效性的评分低于其他任何国家编组，包括其他新兴经济体。如图 2 显示，对大多数的综合指标来说，在大型和其他新兴经济体之间存在着相当大的差异。这些又反过来推动了在有关个别作用关联性和有效性上存在的根本意见分歧，如基金组织对政策框架的贡献、规划和能力建设。例外情况包括跨国分析（见图 3）和工作人员的更替与连续性（在第 IV 章讨论），其中大型新兴经济体给予了比其他新兴经济体好得多的评分。

26. 直到最近的危机，新兴经济体的互动问题部分地来自从规划到监测的过渡。

- 通过与当局的访谈显示，当成员国过渡到仅保持监测关系时，互动变得更加和谐。多数被访的新兴经济体官员都经历了过渡期，或在评估期内或更早，认为监测中不太规范的关系更有利于评分，虽然这种观点也有例外。然而，对过去规划（以及规划谈判）不好的回忆往往主宰着一些受访国家的官员，这些当局不愿意与基金组织有任何的关系，因为这会涉及（或者被认为涉及）政策自主性的丧失。
- 对于工作人员来说，过渡意味着权力和影响力的下降，当局对与他们就新制度安排对话的兴趣减少，从而减少了会见重要人物和获得信息的机会。相对于当局对基金组织的政策框架进行合作的低兴趣（见图 4），超过 80%的针对这些国家进行工作的工作人员表示，他们的目标是做到这一点。在访谈中，他们反映，由于基金组织一直缺乏明确的新战略构想而使他们失去了所遇到的机会。由于这些问题，几位驻地代表联想到了他们体验到的在与当局建立信任关系时遇到的困难。

27. 鉴于不断变化的情况和背景，几个大型新兴经济体的受访官员认为，监测做法是日常而无趣的——没有多大价值，因此在图 2 中他们给予了互动有效性很低的评分。

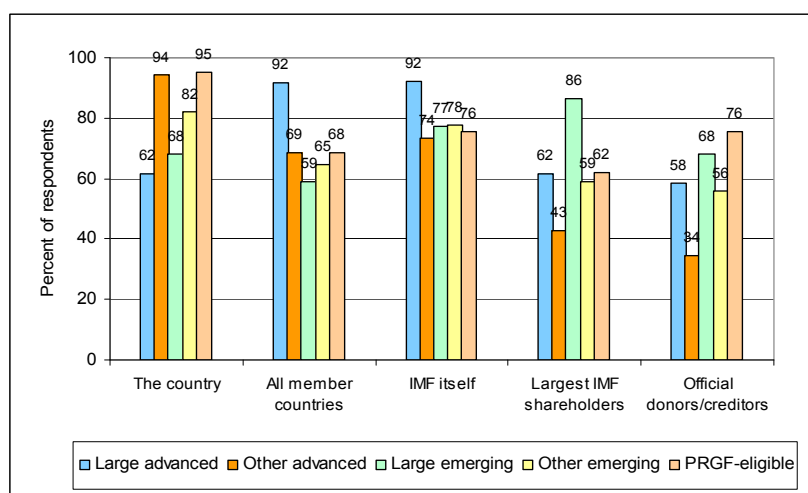
- 大部分受访者表示，基金组织的建议没有太多新观点或落后于影响他们的全球经济金融发展趋势。一些官员表示，他们对自己的政策寻找新的视角，但没能从基金组织得到。他们被吸引到其他模式，如采取更多有趣的讨论，越来越多地通过区域性和其他有更广泛同行参与的交流论坛。
- 同时，一些代表团团长试图深化监测对话，例如，将技术援助与双方都认为有用的监测结合起来。其他工作人员扩展到在访问结束后向当局提供后续分析和建议。工作人员表示，当局往往看重讨论会，它提供了一个比正式的第二条款对话更自由的非正式场合，可以听到外部专家和跨国观点。
- 一些当局认为，他们从第四条款磋商得到的价值低于基金组织的技术援助互动，尤其是金融部门评估规划、标准和守则遵守情况报告、技术援助（在多种情况下的通货目标管理），以及培训。几个当局将此归因于这些活动更密切地针对了各国的具体需求。此外，大部分当局认为技术性互动的进行往往是通过富有实践经验的个体。

28. 评估证据显示，大型新兴经济体关注基金组织对待不同成员国时的公平性，这部分地受到了对 2007 年监测决策反应的影响。最能说明问题的是，一些大型新兴经济体的受访者认为，基金组织监测工作的主要受益者是主要股东，而不是他们。图 9 显示，86% 的大型新兴经济体受访者说监测的受益者是“基金组织中的最大股东”，而只有 68% 认为监测使自己受益。（这与其他国家编组相反，他们的回复显示，他们认为第四条磋商的主要

受益者是他们自己，或者全体成员国以及基金组织自身）。事实上，在一些著名的案例中，如阿根廷和委内瑞拉因关系紧张多年未举行定期磋商；以及中国的情况，因在执行 2007 年监测决策上造成的紧张关系，导致第四条款磋商延迟两年完成。有些受访者还强调，他们非常需要具有客观和公平

特性的建议，但要基于证据和事实，而不是受到意识形态驱动。一个国家当局认为基金组织使用双重标准。一些工作人员还报告了他们的担忧，即对汇率问题的关注，以及当局对基金组织没能充分批评某个主要股东政策的评论。

图 9. 监测对谁有好处？



Note: Shows the share of authorities who responded that surveillance was aimed at serving the interests of each beneficiary "a fair amount" or "very much".

29. 62 个其他新型经济体自身构成一个多元化编组，包含了由“小国⁸”、新兴欧洲国家、中东地区相对小型国家以及其他地区⁹组成的小组。

- 与大型新兴经济体相比，来自这些经济体的受访官员对于互动的基本内容给予了更加积极的评价，与图 2 所示的调查结果一致。有官员表示欢迎第四条款磋商，认为这是考验他们想法并就其他替代进行讨论的机会。但其他人赞同大型新兴经济体的看法，即第四条款的报告和讨论常常只用很少更新，或对当局没有吸引力。
- 来自其他新兴经济体的官员普遍表示，互动正在改进，其中的改进有些与他们国家从规划过渡到非规划状况，以及其他国家最近正在改变规划状态有关。在前者情况下，官员表示他们积极看待不断变化的关系，主要是因为他们现在感受到了更大的可控性，也无需处理额外条件。在后者情况下，官员们举例说，重新界定的额外条件便是改进的体现，在规划中存在着非常深入和卓有成效的互动，这与他们先前的看法无任何关联。
- 这些经济体当局在调查和面谈时给予基金组织——尤其是通过其区域技术援助中心提供——的技术援助很高的评分。来自几个国家的受访官员强调了工作人员在银行监管和通货膨胀目标管理上的帮助。而金融部门评估规划过程也受到了高度评价，其中包括来自小国的官员，它们更普遍地利用基金组织帮助提高其技术专长。

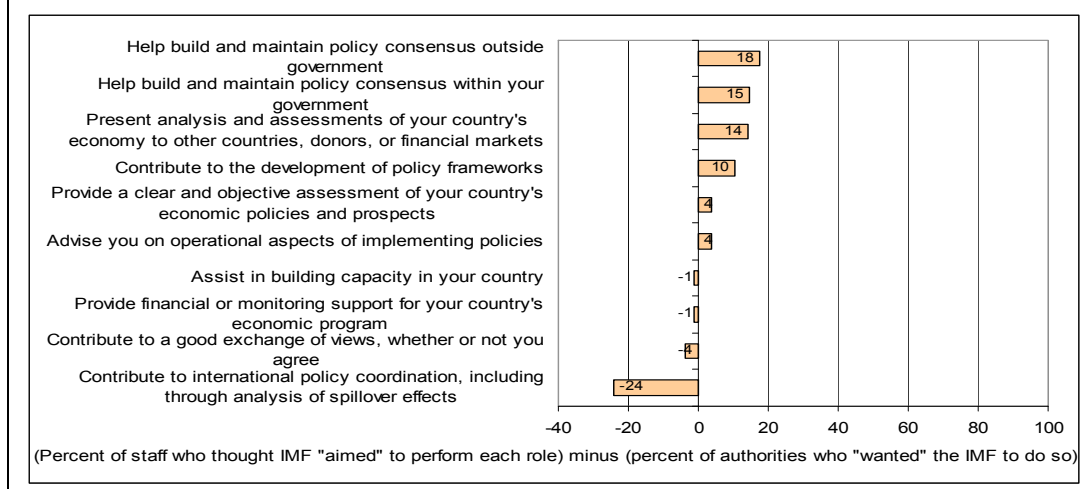
有资格获得减贫与增长贷款的国家

30. 在图 2 的所有评估指标中，有资格获得减贫与增长贷款国家给予基金组织在互动上的评分，远远高于其他国家编组/小组。高战略性协调评分具有特别的相关性，因为该指标仅提供给符合减贫与增长贷款资格的国家使用。关于基金组织在这些国家制定的制度策略，将在第 IV 章有资格获得减贫与增长贷款国家的配套文件中详细讨论。在目前情况下，这意味在评估调查表上所列的 10 项互动作用来说，有资格获得减贫与增长贷款国家的当局对基金组织在互动方面的要求，与专门负责有资格获得减贫与增长贷款国家的工作人员希望达到的目的之间，存在着密切的协调。（见图 10-并图 6 中的大型先进经济体进行比较）。反过来，这种协调对于有效性非常重要，因为从广义上说，当局和工作人员在他们的互动中是为了同一目标而工作。

⁸ 见: <http://go.worldbank.org/QLCDU7B8T0>.

⁹ 这些国家的显著特点是平均人口为 6 百万，相比大型新兴经济体的 2 亿或不含中印两国的 7 千万。

图 10.有资格获得减贫与增长贷款的国家：当局与工作人员的战略协调



31. 评估证据还表明，大多数当局和工作人员认为，基金组织在评估期间通过金融和监测规划、减债和捐赠提示，为有资格获得减贫与增长贷款的国家增加了价值。这种“成套”的产品和服务为这些国家带来可观的直接和间接经济利益，安全地锁定了基金组织在这个国家编组中的作用。其结果是基金组织的互动具有无穷的吸引力——与此前讨论的仅有监测的先进和新兴经济体的情况相比。但也有下行风险。对来自有资格获得减贫与增长贷款国家的几名官员的意见加以总结后，一位财政部长表示，这种吸引力将工作人员放到了相对于当局来说更有权力的地位，引发了人们的疑问，即行使这一权力将在实质内容和风格上如何对互动产生影响。实质内容和风格问题将在随后第 IV 章讨论。两者都会在有资格获得减贫与增长贷款国家的配套文件中进一步探讨。

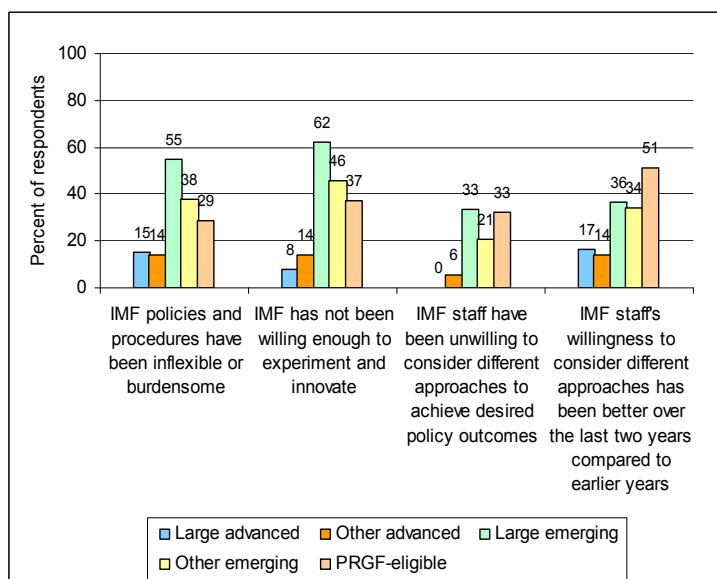
32. 评过个案研究的证据表明，不同国家对基金组织权力的影响有不同的看法。

- 对于有资格获得减贫与增长贷款国家的当局——尤其是那些主要规划中断和/或债务减免延误的国家——基本权力的失衡推动了互动，包括采用了工作人员认为必需和灵活的立场，并征得了该国当局的同意，或其他。对于几个受访当局来说，对基金组织在额外条件互动上的痛苦投诉，“僵化”是一个避雷针，其中许多与主要规划中断和/或提供债务减免延误有关。有些人认为，在华盛顿的基金组织工作人员推动的施政纲领和实施规划，部分是通过被一些高级官员所称的“政策制定与检查部检查进程暴政”来实现。
- 对于其他有资格获得减贫与增长贷款国家的当局来说，基金组织的权力被视为有助于他们的利益，无论是与巴黎俱乐部、其他债权人和捐助者打交道时，或是在帮助他们加强支出部门纪律以及其他国家利益时。几个受访当局

还指出，政策支持工具作为一项重要的创新，使其可以笔直地坐在驾驶座上，与减贫与增长贷款相比，赋予了国家“所有权”更多的意义。

- 当局对于基金组织灵活性的看法在近年来有所改善。调查证据如图 11 所示，30-40%有资格获得减贫与增长贷款国家的受访者表示，基金组织的政策和程序僵化，而工作人员也不愿意创新。但也有一半的受访者表示，工作人员考虑不同举措的意愿已在过去两年有所改善。事实上，大多数的特定投诉来自 2002-04 年期间对有资格获得减贫与增长贷款国家的官员的访谈，详情见有资格获得减贫与增长贷款国家的配套文件。

图 11. 基金组织是否僵硬、不愿创新，以及拒绝新的举措？



Note: Shows the share of authorities who responded "agree" or "strongly agree".

33. 尽管有重要的例外，有资格获得减贫与增长贷款国家当局普遍给予基金组织的技术援助和它所吸取的专门知识很高的评分，同时引发了对其战略目标和效果可持续性的疑问。有些当局对计划就技术援助收取费用的问题表达了关切。

- 在调查中，95%的受访者表示希望基金组织协助能力建设，80%的受访者表示基金组织有效地发挥了这一作用。这些数字远远高于其他国家编组，甚至超过其他新兴经济体。他们赞扬工作人员提供的基金组织技术援助，特别是那些由区域技术援助中心所提供的。
- 但一些受访官员在提及基金组织多年来提供他们数量巨大的技术援助的同时，质疑它在改善当地能力方面所产生的持续性效果。这就对技术援助的规划、如何使之与成员国和基金组织的中期目标相关以及关注其执行情况，提出了问题。
- 评估中所检查的文件证据表明，基金组织技术援助规划和成员国优先事项之间的关联性在评估期得到了改进，但仍然相对薄弱。作为一个短期战略，基金组织于 2006 年推出的监督议程通常将技术援助包括在工作人员的工作规划

部分，但没有明确如何使规划项目纳入总体议程中。关于技术援助的区域战略说明，旨在改善技术援助的优先次序，使之与受援国和基金组织的战略目标保持一致，该说明于评估期后期推出，仍在寻找将基金组织的其他工作和捐助者提供的技术援助加以关联的方法¹⁰。

III. 与其他利益相关者的互动是否有效？

34. 基金组织在其存在的大部分时间里，一直在一个两极世界中运作，工作人员与成员国当局之间发生着全部的互动，偶尔夹杂着与捐助者、债权人及市场参与者之间的讨论。世界在二十世纪 90 年代开始发生变化，随着评估期内基金组织新的透明度政策的生效，这种改变在加速，促成了规划文件、第四条款磋商报告和相关文件的公布。其他与提高工作人员沟通能力相关的努力表明，宣传的范围已经超越当局，达至其国内利益相关者——议员、主要公民社会团体的代表，包括智库机构、为特定受众提供信息载体的媒体以及广大公众。

35. 反映这些变化的同时，工作人员在评估期加强了与许多其他利益相关者的互动。在对他们加以分析的时候，评估小组确定了三类不同目标的活动，体现了所有以不同程度参与基金组织几乎所有的宣传活动，反过来，还有那些为了自身不同目的与基金组织进行的互动。

- 第一类是主要是公布那些工作人员为执董会和其他受众所作的分析。在透明度动议之前，这些活动就一直是基金组织运作方式的组成部分。在评估期间，作为可能的金融支持（或差距）决定的支持力量，他们参加与外部债权人和捐助者的讨论；与国内市场参与者，包括商业协会、市场参与者以及工会接触，以便了解经济和财政状况的不同方面；并与其他公民社会团体接触，了解他们对政策和优先事项的看法，包括符合减贫与增长贷款资格国家的减贫战略进程情况。
- 第二类宣传活动涉及是向其他人公布基金组织的信息，这往往出于机构问责制和合法性的理由。这些活动属于透明度政策的授权，为使主要利益相关者了解基金组织在成员国的活动和建议所进行的一系列宣传活动提供了场所。他们涉及与议员和公众举行的会议和研讨会，向他们通报基金组织对成员国的调查结果和建议，特别是那些已经征得那些国家当局同意的。
- 第三类涉及工作人员试图在与当局政策对话之外通过针对有关政策走向进行更广泛的公开辩论来影响当局的国家政策过程。举例来说，欧元的宣传策略指出其“衡量成功的最终标准是我们的宣传在何种程度上增加我们影响政策的机

¹⁰ 见基金组织(2008c)。

会。[以及]这些宣传因此有必要成为对欧元行动的组成部分¹¹”。与此类似的是，西半球部在其交流策略中指出：“我们的宣传工作的最终目标是影响政策或在适当时支持它们。为了实现这些目标，我们的宣传工作目标旨在广泛地影响公众辩论和那些间接但最终决定政策决策者选择的团体¹²”。

36. 评估小组认为，工作人员投入到宣传活动的努力有所增强，但没有证据表明成功地实施了“影响”。评估期间，这些活动包括在某些情况下利用区域经济展望和其他主题的公开研讨会及时地公布基金组织代表团的会谈结果。有时，鼓励进行这些活动的是当局——尤其是在其他先进和新兴经济体以及符合减贫与增长贷款资格的国家——它们在某些情况下寻求基金组织工作人员的协助以确保对改革的支持。但在其他情况下，当局反对这种活动——通常与媒体有关——当他们反对时，这些活动一般不会发生（符合基金组织工作人员的指导原则）。在这两者之间，评估小组发现了一个灰色地带，在那里，例如，与智库和市场参与者的讨论通常不会受到当局的注意，不同的工作人员以不同方式对此做出回应。就结果而言，只有 21% 的官方问卷回复者表示，基金组织正在有效地帮助建立/保持政府部门之外的政策共识，只有 5% 的回复者认为非常有效；工作人员打分略高——分别为 27% 和 10%。

37. 评估小组的公民社会调查共收到来自生活在 159 个国家的 704 名公民社会代表的回复。回复主要来自智库、私营部门协会和非政府组织，而很少来自新闻界和工会。在先进经济体，大部分回复来自智库和私营部门协会。在符合减贫与增长贷款资格的国家中，将近一半的回复来自非政府组织。在受访的 704 人中，443 名回复者表示，他们曾在 2001-2008 年间与基金工作人员有过互动。在他们的回复中，它们认为工作人员尊重、倾听、了解东道国的文化，尽管非政府组织代表和有资格获得减贫与增长贷款的国家以及大型新兴经济体的回复者一般在文化敏感性上给出了较低的评分。大约有一半曾与工作人员见过面的回复者对 (i) 基金组织与政府磋商时是否听取了他们的意见及(ii)他们与基金组织的讨论是否有助于建立国家对“基金组织支持的政策”支持和动议的问题没有做出回答¹³。大约一半的人回答说，他们的观点得到了反映——虽然在符合减贫与增长贷款条件国家的回复人数较少——即他们的讨论有助于建立国家对政策的支持。

38. 专栏 3 总结了评估小组在分析国家编组中有效影响国家制约因素的主要内容，下面将会进行简单讨论，更详细的内容见配套的国别文件。在许多先进经济体中，工作人员感到更大的宣传威慑来自当局本身的阻力。在新兴经济体，过去不好的回忆加

¹¹ 见欧元宣传策略, <http://www-intranet.imf.org/departments/EUR/EurOutreach/Pages/default.aspx>.

¹² 见西半球部交流策略, http://www-intranet.imf.org/departments/EXR/comm_toolkit/Pages/CountrySpecificCommunications.aspx.

¹³ 包括“没有回复”、“不是用”或“不知道”。

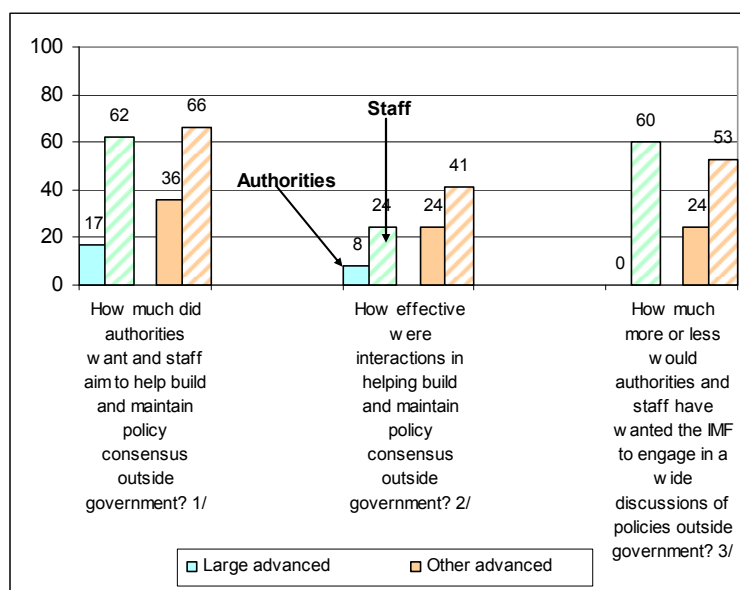
上对基金组织合法性的担心，制约了工作人员的宣传。在符合减贫与增长贷款资格的国家，主要的制约因素是结构调整的声誉遗产，它减少了公众对基金组织的接受程度。尽管如此，符合减贫与增长贷款资格的国家当局在对国别编组的宣传效果进行回复时仍给予了很正面的评分，在与符合减贫与增长贷款资格国家互动的配套文件中对此有更详细地探讨。

专栏 3. 有效宣传时的国家制约因素？			
	先进经济体	新兴经济体	有资格获得减贫与增长贷款国家
原先实施规划时的声誉遗产	在评估期仅有一个相关案例	主要是政府之外的利益相关者对原先实施过的规划的担忧	主要是政府之外的利益相关者对结构调整调整的担忧
对基金组织合法性的担忧	没有，尽管许多国家承认有让其他成员国发出更大声音的必要	主要问题是大型新兴经济体认为基金组织不公正，偏袒大型先进经济体	在有资格获得减贫与增长贷款的国家中不是主要问题，尽管在富国和穷国的确别对待上提出了批评
当局对宣传的其他看法	许多当局不希望工作人员与新闻界以及其他与其经济有关的组织存在互动	许多当局不希望工作人员与新闻界以及其他与其经济有关的组织存在互动	许多有资格获得减贫与增长贷款的国家希望工作人员通过宣传，帮助向公众提供经济管理与改革的教育

39. 从特定国家编组的调查结果中，评估小组发现，在发达经济体，工作人员在宣传方面遇到了相当大的挑战。在这些国家，与其他利益相关者的互动，特别是媒体，原则上可以提供供不应求的吸引力来源。在代表先进经济体所在的地区部门发言时，一位高级工作人员指出，透明度倡议是 2001-08 年间最具决定性意义的因素，导致出现当局有更大的兴趣关注基金组织工作的局面，因为媒体方面变得越来越重要。然而，这是一把双刃剑。接受调查和受访的发达经济体当局通常并不热衷于加强对他们国家的宣传，尽管他们支持在其他国家的这些活动。事实上，图 12 的调查证据显示，在当局需要的与政策相关的有限宣传和工作人员旨在提供的规模之间，存在着巨大的战略性不和谐。这种不和谐在大型先进经济体中尤其明显。另外，关于第四条款工作信息的及时公布，例如，在发达经济体看不到任务结束时举行新闻发布会，但大多数代表团的结论性声明都能及时公布。在这种情况下，工作人员面临的难题是，在宣传方面，他们应该做何种程度和何种效果的推动：他们必须权衡这种活动的努力可能产生的短期消极效果——包括向智库简要通报代表团在与国家同行互动之后的调查结果之类的活动，但从中期来讲这些努力可能对基金组织的吸引力和有效性产生积极的影响。

40. 在新兴经济体，工作人员根据成员国的具体情况采用不同方式进行宣传。在一些大型新兴经济体，特别是东亚和拉丁美洲，评估小组发现基金组织仍然不受欢迎，这源于以往的金融危机和紧缩计划以及当局的谨慎——抑制了工作人员的宣传工作。然而，在“新欧洲”和其他一些新兴经济体，当地的情形则完全不同，基金组织受到极力追捧。这项调查证据清晰地表明，许多新兴经济体的当局对基金组织与外部接触并没有什么意见——受访的公民社会组织普遍表达了支持与工作人员互动的观点——只有 10% 的大型新兴经济体当局希望基金组织通过政府之外的接触帮助建立和维持政策共识。其他新兴经济体的比例还要高得多，虽然 30% 但还不算很大。对于总是以低调的方式从事当局之外活动的工作人员来说，各类限制的累积效应是一个巨大的警示。在许多情况下，例如在拉丁美洲，超越当局和市场参与者的宣传工作曾经是一——继续是一——尤其属于禁区，特别是媒体。与此同时，评估小组发现，地区部门最近在各种区域论坛（包括区域经济展望）主动公布了分析报告，以重新将基金组织定位为技术专家和分析师。其中的一些努力，也为不同国家间构建双边关系以及重新确定基金组织在那些曾经留下不好回忆的地区和国家的地位，提供一个有益的平台。

图 12. 先进经济体希望基金组织协助达成政府以外的共识吗？



1/ Share of respondents answering "a fair amount" or "very much"
 2/ Share of respondents answering "effective" or "very effective"
 3/ Share of respondents answering "somewhat more" or "much more".

41. 评估小组发现，与以前的评估结果相比¹⁴，在有资格获得减贫与增长贷款国家的宣传工作取得了一些进展，特别是在最近时期。正如有关这些国家的配套文件中所深入讨论的，这些有资格获得减贫与增长贷款国家的当局，对于通过基金组织进一步与所有群体尤其是国会议员和市场参与者进行互动，持有非常开放的态度。但在许多国家，部分由于资源有限的原因，工作人员的努力仍然落后。因结构调整和私有化遗

¹⁴ 值得注意的是，评估小组的确发现，自独立评估办公室的撒哈拉以南非洲国家评估中对先前的努力给予“有限的和无效的”评估以来，撒哈拉以南非洲国家的宣传工作有增强的证据。见独立评估办公室 (2007a)。

留下来尚未解决的声誉问题对工作人员也是一种威慑，有时会遇当地公民社会团体的敌视性对待。在许多有资格获得减贫与增长贷款的国家，公民社会对基金组织持有非常负面的看法，因此这份遗产将使宣传工作继续复杂化。在评估期间，这严重限制了基金组织对当局之外对话的影响并抑制了工作人员从事与其他利益相关者富有成效的接触。但是，评估的确发现了有些变化的例子，其中工作人员的宣传工——在一个经济增长的背景下一——能够重新将基金组织从一个为不受欢迎的私有化和结构性调整措施的机构，变成一个更受欢迎的财政透明度动议者的角色。

IV. 互动是否得到了良好的管理？

42. **本节的重点是互动的管理。**它着眼于(i)推动和改进互动有效性的制度性和国别策略；(ii)与实现有效互动密切相关的工作人员管理问题；以及(iii)具有压倒一切重要性的关系管理问题，包括汇集互动的各个部分并与国家当局形成连贯一致的衔接。结论是：第一，制度性和国别策略在促进和提高互动有效性方面所起作用有限。即使有一种业务战略，因相关人员配置和关系管理问题并不总能得到适当的处理，损害了互动的整体有效性。第二，人力资源管理方面的问题值得引起特别关注——工作人员的风格和标准，包括专业坦诚——因为通过所有重要的人际层面的互动对于他们承担的互动有效性非常重要。第三，在基金组织的关系管理方法上，有必要更加重视责任和问责的明确性，应该把互动的整体有效性作为一个业绩基准。

制度性与国别策略

43. **国别策略如何指导基金组织与成员国互动的整体方向并促进和提高他们的有效性？相互作用？**在制度方面，策略的正规化各不相同，与其他国家编组相比，相当多的关注给予了有资格获得减贫与增长贷款国家的接触策略。虽然在国家层面，多年来基金组织数次试图建立一个系统的办法，包括尝试过内部国别策略简报和对规划国家的事后评估。最近的一次则是2006年底对所有成员国推出的内部“监测议程”，但在2008年底被取消。

44. **观察与先进经济体的互动，在评估期间，基金组织并没有明确的制度性策略，其隐含的策略在面对互动有效性的挑战时力量薄弱。**从书面证据和工作人员的调查与访谈推断，后者涉及的是作为与这些经济体互动的主要手段的监测进程。它涉及到报告的编写以及避免与当局冲突——以增强吸引力——寻求国内宣传，除非当局反对。不过，如第II章所示，这些经济体当局既不想也不会在工作人员认为重要的互动方面给予基金组织很好的评分——工作人员普遍具有同样的看法。而且，正如在第III章所示，没有当局选择宣传活动，特别是传媒。在这种情况下，除了很好地交换意见之外，工作人员缺乏令人信服的策略增加当局与他们进行互动的兴趣，并弥合在重要问题上的分歧——如对基金组织在促进国际政策协调，包括外溢效应分析以及政策框架制定方面的贡献。

45. 在评估期间，基金组织缺乏明确的与新兴经济体进行互动的制度性策略，或许有一个成功的隐性策略。专门针对这些国家的制度性策略已经被嵌入了政策声明，如基金组织的中期战略¹⁵，其中主要是金融和资本市场问题以及基金组织的融资框架。在国家层面，基金组织的隐含方式围绕着监测过程、预防和解决金融危机，以及加强提供技术援助——尤其是向其他新兴经济体。隐含策略还支持了各国尽力缩短使用资源的期限，虽然没有有意识地通过实施一项策略做出这项过渡安排，特别是为事后的实质性实施¹⁶。正如在先进经济体中，工作人员在非规划情况下创造吸引力和影响力的策略与基金组织的透明度政策有关。但是也如在大型先进经济体中，大多数大型新兴经济体当局，对于基金组织宣传其国家的经济没有任何兴趣，特别是在任何涉及传媒的场合。同时，工作人员在区域工作上投入了大量精力，旨在重新把基金组织定位为一个以知识为基础的机构，在成员国面临经济政策挑战以及处于改变它们的全球和区域性外部环境时，向它们提供专业支持。有关专家小组对这些活动在区域和国家层面的有效性和影响力的评估仍在进行中。

46. 对于有资格获得减贫与增长贷款国家，长期以来隐含的制度性策略在评估期越来越明确，最终以“基金组织在低收入国家中的作用”的表述出现在 2008 年的文件中。可以肯定的是，策略宣传的动力来自执董会，他们关注基金组织在有资格获得减贫与增长贷款国家的业务作用，这是一些执董认为存在重大疑虑的问题。但成因之外，一个结果是，基金组织在与有资格获得减贫与增长贷款国家的业务工作有一个明确的制度性策略，围绕基金组织互动的作用和目标，当局和工作人员为此做出了相当的战略协调。除此之外，基金组织在按照每个国家的条件定制其方法时越来越缺乏系统性，尤其是——就像一些当局所抱怨的——在考虑特定国家的政治经济和相关可行性以及和改革的适当顺序等其他层面。另外，35-40%的代表团团长和常住有资格获得减贫与增长贷款国家的代表认为，管理层和高级工作人员并不愿意考虑为实现预期结果采取不同的做法。与此同时，在大部分的评估期间，他们都不太重视管理与这些当局进行面对面的互动。一个结果是规划中断和延迟相关的困难局面的恶化，特别是在 2002-04 年期间，尽管时间在推移，但它仍然栩栩如生地铭刻在当局的记忆中。事实上，正如一位高级工作人员所言——考虑到互动的所有方面——基金组织在国家层面没有系统性的参与策略，而是在很大程度上取决于个人因素，尤其是代表团团长的相机抉择。这个漏洞也与不断增长的技术援助业务相关，在决定包括区域战略说明在内的优先事项时，确保具有一个策略性的和以成员国为中心的观念非常重要，对于基金组织更广泛地参与就成员国增长和外部稳定所需政策和行动进行的对话也很重要。

工作人员的风格、技能和动机

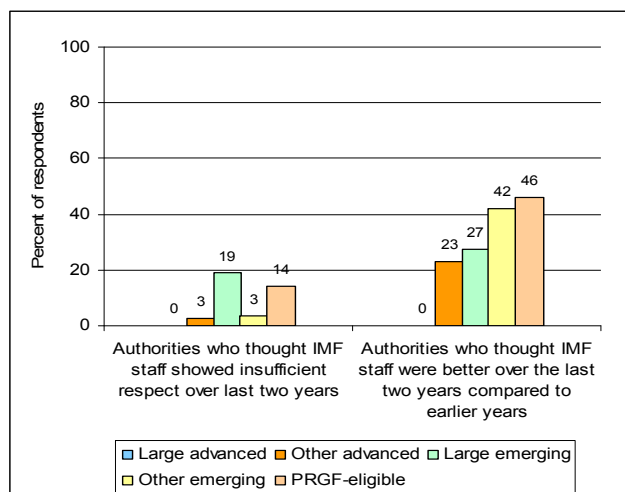
¹⁵ 见基金组织(2005c), www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf.

¹⁶ 见 Vieira da Cunha (2009)。

47. 在研究如何管理工作人员和有关资源对互动的有效性所起的作用（与否）时，评估小组发现了一些好消息，但也有些不好的消息。好消息是，与经常听到的批评不同的是，调查中大多数当局回复者认为工作人员具有分析能力、尊重并积极响应。不好的方面如下探讨，列出的证据主要关注风格、技能、专业标准，以及需要采取纠正措施的地方。

48. 一些批评者把基金组织的一贯风格描绘为傲慢和霸道，这已不是秘密——很多当局也持有同样看法。例如，在评估期间的访谈中，一些政府官员抱怨工作人员的态度，认为这是造成问题的根源，虽然大多数的评论是指评估的前半段时间，而不是最近一段时期。作为具有讽刺挖苦味道的恭维，一位符合减贫与增长贷款条件国家的财政部长认为工作人员的“独裁作风”已成为过去的事情。虽然有些当局对风格进行了投诉，但调查证据显示，有资格获得减贫与增长贷款国家的当局和其他新兴经济体的看法确实有所改变，特别是当局感受到了来自工作人员的尊重，如图 13 右侧所示。在新兴经济体，对风格的关切始终存在——针对这些国家开展工作的工作人员在接受评估访谈时表示，基金组织被视为蛮不讲理和霸道的机构——一部分被访官员认为工作人员是富有尊重和开放思想的，这一看法平衡了前面的看法。

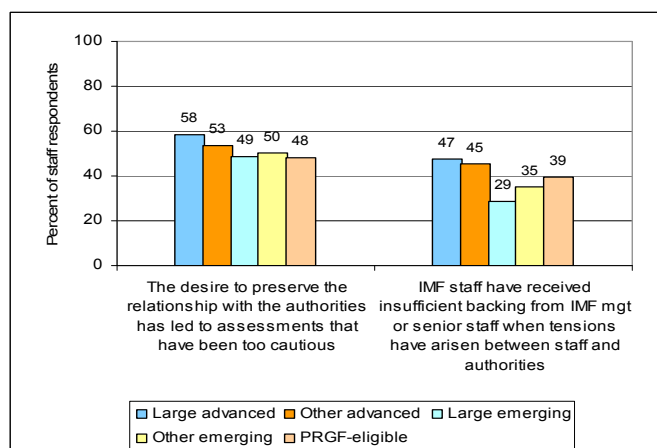
图13.察觉到的尊重



Note: Shows the share of authorities who responded "agree" or "strongly agree".

49. 评价证据还提出了工作人员客观性的问题——一方面是坦诚管理，另一边是外交辞令。图 14 左侧图板显示，在所有国家编组工作的工作人员认为，他们已淡化了评估的语调，“以保护与当局的关系”。面对众多颇有见识且立场不可怀疑的当局官员，可能由于缺乏自信（和出于尊重），工作人员采取了一些自我新闻检查。但图 14 右侧图板数据显示，许多工作人员认为，在出现分歧的时候，他们不会得到管理层或高级工作人员的支持。言外之意是，一些工作人员认为，如果他们

图 14.工作人员在国别评估中坦诚吗？管理层是否支持他们？

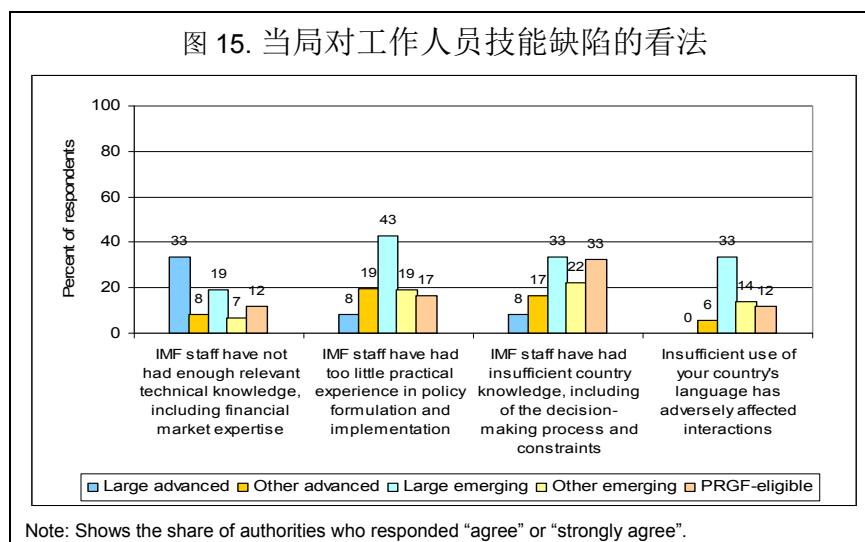


Note: Shows the share of staff who responded "agree" or "strongly agree".

提供了一个令当局不满的坦率评估，后者将会抱怨，工作人员的职业生涯也会受到损害。可以肯定的是，确实存在这样的实例，即在需要更多判断或细微观察，或者需要采取更多外交手段传递有关信息的时候，工作人员只是机械地进行分析。不过，调查人数依然令人担忧——尤其是在发达经济体，鉴于其拥有的系统重要性，并考虑到与有关当局和工作人员的访谈也证实这个问题。事实上，一位来自大型先进经济体的受访官员说，代表团团长也已经做好了淡化结论基调的准备。与这些观察相符的是，工作人员在访谈时表示，他们的策略是尽量不与有关当局对抗，因为里面存在风险，当局会拿起电话向管理层抱怨。一位资深工作人员表示，管理层曾经实实在在地告诉小组不要说任何财政部长不喜欢听的话。

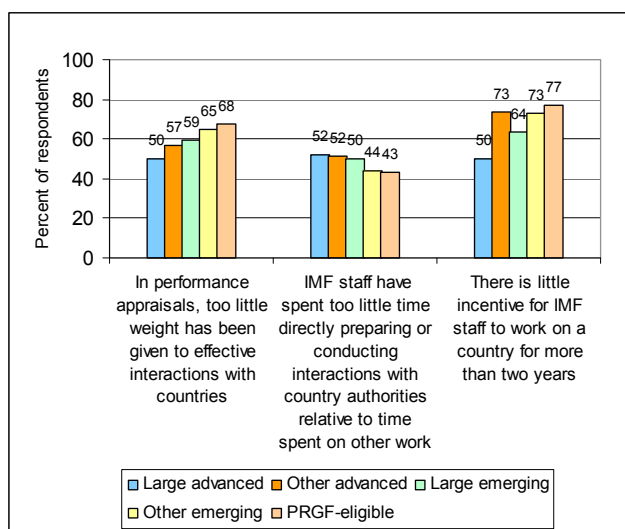
50. 评估证据在当局重视的领域确定了几个技能缺陷。图 15 对调查结果进行了总结，不同的国家编组提出了不同的问题：有资格获得减贫与增长贷款国家和新兴经济体需要更多的国别知识；大型新兴经济体需要更多关于政策制定和执行的实践经验，以及语言技能——对实现有效的人际交往非常关键；以及，大型先进经济体要求向包括金融部门提供更多的技术技能。支持和补充这些调查结果的是，访谈时的首要主题便是对更加具体的专业知识的兴趣。它发生于同有资格获得减贫与增长贷款国家官员的访谈之中，因为这些国家刚刚开始向新兴经济体地位过渡，因此对技术和业务技能有需求；它同样发生于同新兴市场和发达经济体官员的访谈之中，因为他们正在为新的和/或不可预见的挑战寻找具有创新能力的方法。为了改善吸引力，需要通过更加专门的知识 and 更好的管理，提高基金组织的技能基础，只有这样，它才能够支持和配合当局的能力，这显然是一个优先事项。

图 15. 当局对工作人员技能缺陷的看法



51. 最后，评估证据表明，这种制度性激励不利于工作人员与当局连续性的互动。图 16 显示，大部分受访工作人员认为，与当局的互动对自己和同事的绩效评估没有多大的权重。此外，很多人都感到他们有太少的时间进行这种互动（以及相关的准备工作），认为与内部和执董会受众的其他工作挤占了他们的时间。虽然当局和基金组织工作人员显然都非常重视关系的连续性，但检查发现，连续性不足是一个重大的关切，特别是一些小国，通常是那些有资格获得减贫与增长贷款的国家以及其他一些新兴经济体尤其如此。受访的有资格获得减贫与增长贷款国家的当局和其他新兴经济体表示，基金组织的人员更替办法“破坏而不是支持了能力建设...”，大约 75% 针对这些国家工作的工作人员表示没有在同一国家的工作时限超过两年的动力，其中大部分受访当局和工作人员说，有效互动所需的发展和培养信任关系的时间太短。工作人员还表示，很少针对高层工作人员，包括代表团团长，就如何有效地与国家当局互动或如何管理互动进行培训。他们所表达的关注是缺乏有条理的学习活动，因此无法与同事分享这些学习活动，特别是他们所面临的挑战，以及他们对上面强调的各类问题，如管理与当局的坦率性以及机构内部管理等，富有创新的解决方案¹⁷。

图 16. 制约有效互动的工作人员因素



Note: Shows the share of staff who responded “agree” or “strongly agree”.

关系管理

52. 各方面的互动构成基金组织的国别关系，其有效性需要妥善的管理。专栏 4 总结的调查证据是当局对基金组织关系管理有效性的看法。从数据看，超过 90% 来自每个国家小组的受访当局的答复认同基金组织的关系管理安排有利于有效的互动。但在另一个密切相关但结构不同的调查问题上，所得评分要低得多，因为许多受访者在回复有关基金组织在关系的长期战略方针时，由于存在其他选项，给出了“一般”的评分。显然，对于类似基金组织这样致力追求和渴望完美的机构来说，“一般”的评分是不足够的，因此有必要把重点放在可以改善关系管理的领域，相关讨论如下。

¹⁷ 所提供的课程为谈判和施加影响、有效执行任务的管理以及媒体与公共关系包括一些外部互动的技能实践。这些课程被认为十分有用，但只有在执行任务前被赋予领导职能的工作人员才能享受。

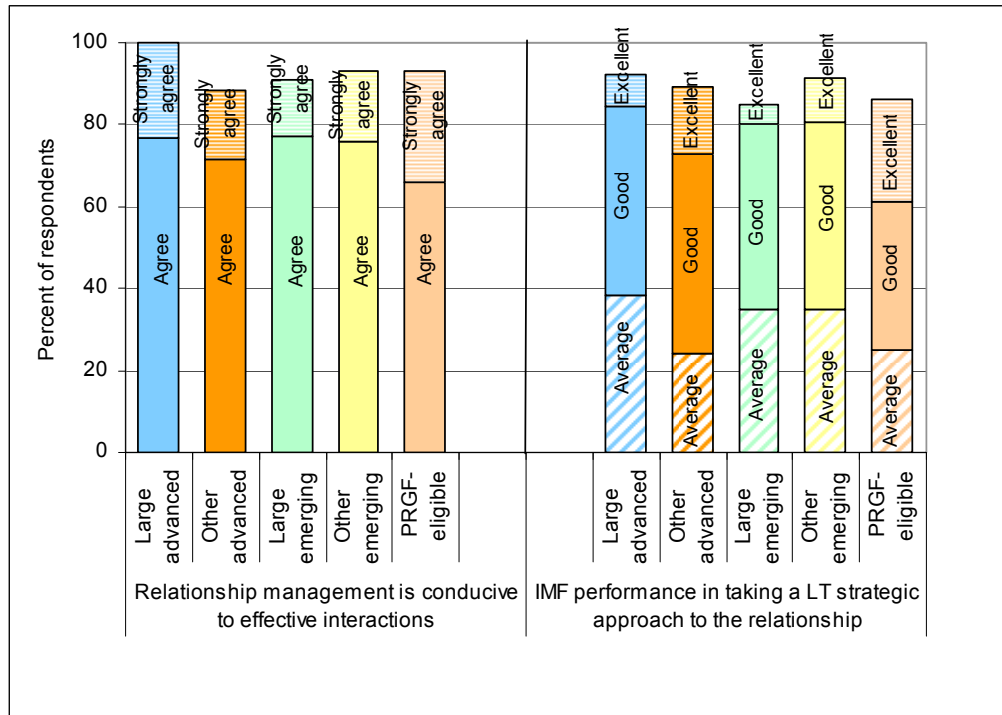
专栏 4. 基金组织的关系管理：一般就足够了吗？

下表显示的评估调查证据是当局对基金组织关系管理有效性的看法。

从数据看，超过 90%的当局“同意/非常同意”基金组织的关系管理有利于互动。这些评分显示在下表左侧。

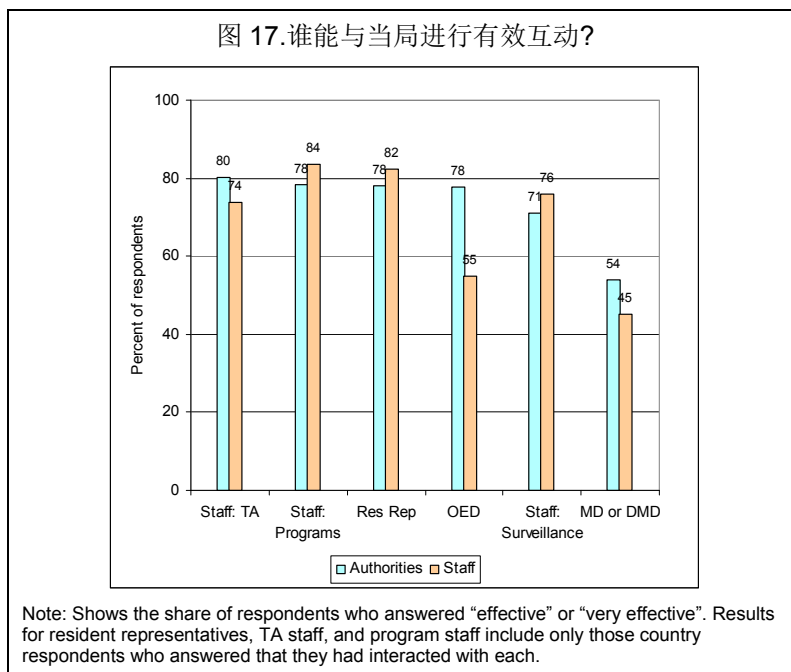
但另一个密切相关的问题却产生了不同的评分。如下表右侧所示，有利的分数要低得多——除非“一般”的评分也计算在内。

这一差异反映受访者面临了选择。对于左侧，受访者必须就他们同意或不同意做出回答。做中间派不是一种选择。对于右侧，受访者可以在好、差或一般之间做出选择。大约 40%的受访者表示，他们在回答左侧问题时选择了同意，而在回复右侧问题时做出了“一般”而不是“好”的回答。



53. 在此背景下，本节侧重于基金组织在关系管理方法缺乏的领域，同时借鉴内部安排和检查同行机构的证据。特别关注值得进一步关切的内容，包括：(i)关系管理上责任和问责的明确性；(ii) 基金组织与当局互动中所有对话者的凝聚力；以及(iii)基金组织国别队伍中驻地代表的管理和作用。

54. 互动中缺乏责任和问责的明确性体现在几个方面，包括上文提到的长期战略方法缺失，以及有证据显示基金组织在与当局的互动时已经背离了“以同一个声音说话”的格言。在访谈中，工作人员强调了确保基金组织各部门凝聚力的重要性，如某位高级驻地代表所说，必须考虑职能部门在与当局互动时不同的组织特点和作风。有时一些工作人员对总裁/副总裁在会议上采取与原先预计不同的路线或者与高级官员的互动缺乏有效性表示失望。而在少数情况下，对于一些问题的处理方式，当局同样也感到失望。一般来讲，管理层在互动上的直接作用和把责任分派给高级职员之间的区别并不明确，正如证据所表明，工作人员感受到缺乏明确谅解的缺失和不确定性¹⁸。这些因素以及总裁/副总裁和一些成员国有限的互动，可能影响了当局和员工



在回复调查时关于特定互动渠道有效性的问题（图 17）。最高的评分给予了从事技术援助和规划的工作人员以及驻地代表，最低的评分给了总裁/副总裁。有趣的是，对政府来说，根据实例，大型先进和大型新兴经济体在回复中给予了最正面的回应——也许恰恰反映了总裁/副总裁给予了这些主要股东特别的关注——但即使这样正面响应的水平仍然不算高。从工作人员的答复看，总裁/副总裁的低评分并不是孤立存在于一个国家编组，而是跨越所有国家编组。

55. 从同行机构获得的经验具有重要的意义，包括确保所有对话者的凝聚力。在组织结构上，基金组织在规模和复杂性上介于国际清算银行与世界银行之间，因此，正如专门为这次评估所准备的关于同行机构配套文件中所讨论的，两家机构都无法为基金组织提供一个明确的对比模式¹⁹。不过，两家机构都提供了值得考虑的经验——在针对关系管理的评估调查中，与基金组织相比，两家机构都获得了当局更高的

¹⁸基金组织总裁在关系管理领域所负的具体责任和工作重点，执董会并没有加以明确。总裁在执董会领导下管理基金组织日常业务。执董工作组于 2009 年早期就用于评估总裁业绩的目标作出报告。副总裁负责监督工作人员的工作，并保持与成员国政府高层的接触。执董会和工作人员获得的自 2000 年以来每次管理层发生变化的备忘录显示，每个副总裁的职责范围通常涵盖与特定成员国的“国别关系”；但副总裁在多大程度上对实施互动承担责任，而不是把这些责任指派给高级职员，既没有明确，也不属于评估其业绩的组成部分。

¹⁹见 Trasino (2009)。

评分——国际清算银行的高分来自从先进的和大型新兴经济体，世界银行的高分来自其他新兴经济体和符合减贫与增长贷款资格的国家。

- **国际清算银行的经验主要包括，高级工作人员有强烈的愿望，集中精力寻找有利于在国家官员之间进行讨论和信息交流的办法。** 这尤其适用于基金组织在先进和大型新兴经济体的工作中，其中基金组织与财政部和中央银行官员互动的“面”可能有所不同，这主要取决于议题和场地——涵盖双边监测、金融部门监测多边磋商、7 国集团、20 国集团、第三工作组（经合发组织）和金融稳定论坛，等等。对于国际清算银行来说，其在沟通方面的基本挑战轻松一些，因为其重点相对于基金组织来说要更窄一些（中央银行），面对面会议的对象也主要是董事会负责资本市场的官员以及委员会的成员。但是，以 20 国集团成员为工作重点的基金组织高级工作人员，例如，则构成一个相当小的圈子，而基金组织可以利用各种工作组会议的优势做得更多，以加强与参会官员的接触。国际清算银行还显示，在对成员国技术人员和最佳实践价值进行分析时，要使用平衡而不是复制的办法，以对当局具有吸引力——这一经验对于基金组织与仅有监测的先进以及大型新兴经济体的工作具有非常大的相关性。
- **世界银行的经历还提供了两个方面的经验，与基金组织对其他新兴经济体和符合减贫与增长贷款条件国家的工作十分相关。** 首先，机构的声音随着与当局的互动在不断增加，对于每一个人（无论机构外部还是和内部）来说，保证明确哪个声音才是成员国关系中最负责和最可信的，这非常重要。其次，避免通过各地区部门分摊国别工作规划——让这些地区部门负责策略与规划设计的同时，让职能部门负责产品质量和服务，这一教训的相关性随着基金组织在能力建设工作的加强而不断增加，因为大约三分之一的特定国别资源处于地区部门的控制之外^{20 21}。

56. 此外，基金组织 72 个驻地代表的作用对于凝聚该机构关系管理方法具有核心作用，而证据表明，在某些情况下存在管理不善并错过了很多机会。如图 17 所示，这只工作人员队伍的贡献显然得到了当局的重视，当局通常对他们在国内的安排感到满意。在与当局进行评估调查时，最为一致主题是，当局对那些低调但又拥有雄厚技术技能、对基金组织本身以及它能提供的服务了如指掌的人最为欣赏。没有当局呼吁更加强大的驻地代表或基金组织在当地更加明显的存在。不过，也有部分当局强调，驻地代表是基金组织团队的重要组成部分。在与驻地代表和派驻有资格获得减贫与增

²⁰共有 6 个工作人员年（约 160 万美元）平均每年花在每个国家，不同成员国之间有所不同，无论从总额还是花在当地的时间。

²¹在世界银行，国别部门/主任利用国别援助策略/国别伙伴关系策略，与成员国和伙伴协商，跨越各个职能部门，优先进行国别规划。

长贷款国家的代表团团长的访谈后发现，代表团团长和驻地代表之间的合作是重要的组成部分。如果缺乏这种团队精神，驻地代表对互动的贡献明显较少，这部分是缘于对他/她士气的影响。与常驻大型新兴经济体的代表访谈表明，他们在有效性上的差别很大，这取决于驻在成员国的实际情况、相关人员自身的技能、资历、个性以及与代表团团长的关系²²。

V. 结论和建议

57. 在将所有这些证据（关于实质内容和形式的）综合起来后，评估报告得出结论认为，基金组织与先进经济体和大的新兴经济体之间的互动最不好；与符合 PRGF 资格的国家的互动最为有效，与其他新兴经济体的互动次之。极为重要的发现是，国家当局与那些从事大的先进经济体工作的人员之间的战略存在不和谐，尤其是在基金组织在促进国际政策协调上所发挥的作用方面（包括通过分析溢出效应），以及在政策框架的制订和旨在建立政策共识的外展活动方面。同样令人困扰的是基金组织对大的新兴经济体有限的有效性（以及战略不和谐），而这些经济体中有许多认为监督过程缺乏价值和/或公平性。

58. 评估报告还得出结论认为，与政府以外的利害相关方的外展活动对于提高评估期间与主管当局互动的有效性没有什么作用。透明度政策在增加带动作用方面的效果没有工作人员预想得那么好，因为部分国家当局妨碍了代表团评估结果的及时传播。有一项传播动议旨在把基金组织重新定位成一个智库，使其脱离过去的负面名声的拖累，从而对国内政策辩论施加影响，但该动议尚处襁褓之中。

59. 最后，评估报告发现，尽管有些人对特定的互动关系管理得非常好，但总体上来说，互动管理的水平是不够的。基金组织的互动策略在提高对仅受监督的成员的带动作用方面没有什么效果。在符合 PRGF 资格的国家，基金组织的优惠贷款、债务减免和捐助国信号套餐有助于产生足够的带动作用。但是，基金组织太不重视使用外交技巧来使这些国家给予协作和信任-当然，在过去两年中也曾有过进展。同样，基金组织也太不重视在只受监督的国家利用技术专业知识和其他技巧来增加其价值。工作人员的激励和培训基本上忽视了互动内容。

60. 针对这一背景，根据前面几章重点讨论并在上面提到的结论，评估的建议部分重点放在基金组织能够且应该采取的产生和培育带动作用并防止其消蚀的步骤上。在列出这些步骤以前，有两个关键的方面需要在这里先提一下。首先，有必要解决更大更广泛的治理问题。当前的问题是，一些大的新兴经济体所感受到的不信任感侵蚀着该机构在这些国家以及其他地方的有效性。尽管这一题目超出了本评估的范围，但它显然是一个相关的背景因素。其次，金融危机使得大的先进和新兴经济体更有兴趣看

²² 见 Dodsworth (2009).

到基金组织在国际政策协调中发挥更大作用。事实上，20 国集团呼吁建立一种相互评估进程便是一个积极的迹象，同样，美国早些时候要求参与 FSAP 也是一个积极的信号。但是，除了敦促和喋喋不休以外，本评估中没有任何能够推荐的东西，用来吸引大的先进经济体的主管当局更深地参与并在一个较长时期坚持这种参与-尽管它能够也确实建议采取更能够吸引各国参与的步骤。相关问题在独立评估办公室对基金组织和全球金融危机原因的评估中更直接地涉及了。²³

61. 在此序言以外，评估报告提出了以下建议...

..为使基金组织对国家当局更有吸引力并增加带动作用：

- **提高基金组织工作的质量和与国际层面的相关性。** 基金组织在过去的政策协调工作（既有分析也有建议）上曾面临着可信性问题。要回应近年来在金融危机情况下对基金组织更密切地参与到协调工作中的要求，对评估期间所见到的参与过程死气沉沉的原因需要诊断，同时，分析和方式的问题也需要解决。但是，基金组织工作的其他国际层面也需要提升，具体方式包括开发一些与借助基金组织长处国家当局互动的产品。一个明显的例子是跨国分析。基金组织对相关题目进行了许多研究和分析，但未能系统地开展过这项工作，使其符合不同国家的不同需要。例如，可以利用基金组织的经验和研究报告的便利，按照（国家当局）要求的题目和/或定期编写一个新的知识型产品，如“跨国简报”。但是，鉴于基金组织所贮藏的巨大的国别和宏观-金融知识，以及从基金组织以外利用专业知识和优秀人才的召集力，有多少种新的参与方式都是可能的。
- **作为新的参与方式之一部分，同时为了支撑基金组织的战略转变，国别访问时要带上更多的专家，特别是当成员国的兴趣和带动作用正在消失时更要如此。** 有几个国家当局对基金组织的技能特别是关键的专业技能提出了质疑。要保持相关性并使成员国保持参与，基金组织必须提供具体的专业知识来直接帮助国家当局。要提供这种帮助，它需要通过招收具有很高技能的技术专家和处于职业顶峰的从业者进一步提高工作人员技能，他们将会增加价值并受同行尊重，同时，也可以利用世界级专家库的服务来加入主要的工作人员访问，并丰富政策辩论。
- **作为使新兴和先进经济体更深入参与的协同策略的内容之一，开发要提供的产品和服务选择清单，并确保它们透明、吸引人和可行。** 该机构已经为符合 PRGF 资格的国家这样做了，它也需要为其他国家团体做点什么事，在这样做时需要与国家主管当局进行协商，根据时时变化的形势问一下他们什么对他们

²³ 见独立评估办公室（2009 年）。

是最有用的。最近增加的潜在贷款职能（包括灵活信用额度）以及在同行审议方面发挥更大作用的设想是重要的组成部分，但是，所面临的挑战也将是如何开发出新的知识型产品并设想出新的在危机后影响成员国的方式。如果有用的话，也考虑一下为其他国家分组别制订这类战略性选择清单，如那些面临着横跨地区部门业务职能的特殊挑战的小国。

- **用战略议程代替现在已经没人使用的国别监督议程。**基金组织在与个体成员国互动方面缺乏系统性和战略性方法，而且其重心仍然向内面向官僚体系和执董会，而不是向外面向成员国。为补救这一点，有关方式的建议将旨在使工作人员的精力重心放在对外方向上，同时将精力重点放在与成员国互动有关的清晰界定和可以衡量的目标和成果方面。为此，战略议程将：（i）把互动的有效性作为一项具体目标；（ii）明确在中期监督、计划和所有技术援助计划之间的联系，以及与带动作用之间的联系；（iii）澄清外展计划的内容-它与带动作用战略联系以及限制其有效性发挥的因素；（iv）纳入磋商成分，以使成员国当局更愿意接受；（v）满足相关的预算和工作职位要求；并（vi）提高责任感，加强学习，反映工作人员对基金组织之前互动所产生的结果的自我评估。在行使监督权的过程中，执董会应该定期审议整个基金组织层面对这些战略性议程及其实施的审视（包括建议的质量）。

..为改进外展工作的有效性：

- **澄清外展的运作规则。**透明度动议对基金组织与国家当局以外的利害关系方的互动有着重大影响。但是，它也影响了与主管当局自身的互动，其中许多国家当局不喜欢就有关其国家的问题与媒体打交道。这常常使工作人员踌躇不前，从而丢失了一些机会，包括在其他类型的外展活动上。澄清政策意图是必要的，因为这种外展活动潜在来说是对大的新兴和先进经济体产生带动作用的主要基础之一。
- **就如何处理基金组织的负面名声拖累这一问题做出决定并告知工作人员，以便他们能够知情而动。**这种建议超出了代表团团长和常驻代表的新沟通工具箱的范围，也超出了工作人员的媒体培训范围。在许多符合 PRGF 资格的国家 and 新兴经济体中，结构调整、财政紧缩和私有化的后遗症继续毒化着基金组织在官方范围以内和以外的互动，并可能会使与基金组织打交道的国家当局蒙上污点并反过来限制其影响。散发一个积极的有利且最符合当前情况的议程的信号当然是必要的。但是，直面过去也是必须的。工作人员需要有人告诉他们能够说什么和不能够说什么。如果没有这种指导，在基金组织工作人员避险的思想状态下，它们会什么也不说。

..改善互动的管理：

- **指导和培训工作人员与国家当局互动方面的专业行为，并指导和培训基金组织高级管理人员/工作人员的国家评估事务管理上的专业行为。**工作人员调查和专访证明，工作人员的评估过分谨慎，目的是为了保持关系，至少在某些情况下是为防止对管理层的抱怨。有一个方面是专业行为上的一个重大问题，需要立刻处理。为此，总裁应该任命一个由各级人员组成的特别行动小组，让主管风纪的官员也参加，来考虑一下指导工作人员如何既直率得当，又让人感到受尊重。这种指导将会包括，对于在面临相互矛盾的证据和不确定的情况下向国家当局提供基金组织最好的专业判断时所面临的挑战，作为工作人员应该如何处理，以及如何与那些要工作人员转变其专业结论的经理们打交道。特别行动小组应在 2010 年夏天报告结果，并向执董会报告由其批准和监督的行动点。
- **增加代表团团长和工作人员的国别任命的期限；以及互动培训和激励。**目前的工作调动率对所有国家组别中都是一个让人烦恼的问题（七国集团除外），它与向新团队交接的过渡成本一样，都需要降低。同样，工作人员的互动培训需要加强，特别是高级工作人员，包括根据国别经验提供以下方面的实用建议（i）以最可能引起关注的方式传递有时是困难的信息并得到适当的政策反应；以及（ii）更一般地处理主管当局和其他利害关系方的对话以及管理互动。同时，工作人员互动的有效性需要在工作人员业绩考评中得到体现，但要注意上面所讨论的风险，即工作人员总想维护国家关系，从而影响其专业工作的客观性。
- **澄清关系管理方面的安排，强调团队工作的重要性-清晰地规定谁对什么负责，并要有适当的业绩衡量标准。**在一些地区，在改进关系管理和团队工作方面曾失去过一些机会，而在其他一些地区，随着服务提供变得日益复杂，更加需要改进关系管理和团队工作。代表团团长和在有着这种安排的国家的常驻代表之间的联系（相互关系和总体管理责任）需要予以澄清和系统化，以便改进与国家当局和其他利害关系方互动的质量。此外，基金组织应该继续加强具体国家技术援助战略愿景的实施，制订一个联合议程，将有关国家、负责总体战略的地区部和负责具体技术援助产品的提供和质量的职能部纳入进来。最后，也是很很重要的一点就是，需要更好地确定总裁和副总裁在互动方面的责任。

附录 1. 国家组别状况

1. 评估报告研究了与整个成员国的互动。²⁴ 为方便分析，IEO 根据发展阶段和规模将成员国分成了三个分组别：

发达经济体、新兴经济体和符合 PRGF 条件的国家。表 1 归纳了这些组别和定义标准。表 2 列出了各组别的国家。

2. 评估小组首先将成员国划分成了两个小组，使用基金组织《世界经济展

望》的分类。²⁵ 2008 年 10 月的《世界经济展望》-就在提交 IEO 调查之前出版-包括了 30 个“先进经济体”，²⁶ 其余的定义为“新兴和发展中经济体”。

表 1. IMC 国家集团 Country Groups		
组别	经济体数目	标准
大的先进经济体	7	G-7 经济体
其他先进经济体	23	非 Non-G-7 经济体，2008 年 10 月的《世界经济展望》定义为“先进经济体”
大的新兴经济体	19	2008 年 10 月的《世界经济展望》定义为“新兴和发展中经济体”，不符合接受 PRGF 资金的条件，且 2006 年的 GDP>2500 亿美元（以购买力平价计）
其他新兴经济体	62	2008 年 10 月的《世界经济展望》定义为“新兴和发展中经济体”，不符合接受 PRGF 资金的条件，且 2006 年的 GDP>2500 亿美元（以购买力平价计）
符合 PRGF 条件的经济体	77	有资格从基金组织 PRGF 提取资金的经济体
所有经济体	188	
说明：印度符合 PRGF 资格，但包括在大的新兴经济体中。		

²⁴ 正如主文是所提到的，评估报告也覆盖与国际法上不认定为国家的部分领土实体的互动，这些领土实体一直保持与基金组织的定期互动。在该评估报告的所有章节中，“国家”既指成员国，也指这些领土。

²⁵ 该评估报告报告了 188 个经济体：184 个成员国和 4 个与基金组织保持定期互动的领土。目前共有 186 个成员国，但科索沃和黑山未包括在内，因为它们分别是在本评估开始之后成为成员国的。样本还包括三个参加与基金组织第四条磋商的领土：阿鲁巴、香港特别行政区和荷属安的列斯群岛。澳门特别行政区接受了第四条磋商，但未包括在样本中，因为在评估期间没有派出过代表团。西岸和加沙也包括在内了；虽然基金组织没有与西岸和加沙进行过第四条磋商，但它设立了一个常驻代表办公室并保持了定期互动。

²⁶ 在本研究开始时，在《世界经济展望》的发达经济体名单中有 31 个经济体；中国台湾省没有被调查。在本研究开始之后，捷克共和国和斯洛伐克共和国被划分为先进经济体，但为本研究之目的，它们被放在了 2008 年 10 月《世界经济展望》所定义的新兴经济体中。

表格 2. 国家编组

大型先进经济体	其他先进经济体	大型新兴经济体	其他新兴经济体	符合减贫增长贷款条件国家
加拿大	澳大利亚	阿根廷	阿尔及利亚	阿富汗
法国	奥地利	巴西	安提瓜和巴布达	阿尔巴尼亚
德国	比利时	中国	阿鲁巴岛	安哥拉
意大利	塞浦路斯	哥伦比亚	巴哈马	亚美尼亚
日本	丹麦	埃及	巴林	阿塞拜疆
英国	芬兰	印度	巴巴多斯	孟加拉国
美国	希腊	印度尼西亚	白俄罗斯	贝宁
	香港特区	伊朗	伯利兹	不丹
	冰岛	马来西亚	波斯尼亚和黑塞哥维那	玻利维亚
	爱尔兰	墨西哥	博茨瓦纳	布基纳法索
	以色列	菲律宾	文莱达鲁萨兰国	布隆迪
	韩国	波兰	保加利亚	柬埔寨
	卢森堡	俄罗斯	智利	喀麦隆
	马耳他	沙特阿拉伯	哥斯达黎加	佛得角
	荷兰	南非	克罗地亚	中非共和国
	新西兰	泰国	捷克共和国	乍得
	挪威	土耳其	多米尼加共和国	科摩罗
	葡萄牙	乌克兰	厄瓜多尔	刚果(金)
	新加坡	委内瑞拉	萨尔瓦多	刚果(布)
	斯洛文尼亚		赤道几内亚	科特迪瓦
	西班牙		爱沙尼亚	吉布提
	瑞典		斐济	多米尼克
	瑞士		加蓬	厄立特里亚
			危地马拉	埃塞俄比亚
			匈牙利	冈比亚
			伊拉克	格鲁吉亚
			牙买加	加纳
			约旦	格林纳达
			哈萨克斯坦	几内亚
			科威特	几内亚比绍
			拉脱维亚	圭亚那
			黎巴嫩	海地
			利比亚	洪都拉斯
			立陶宛	肯尼亚
			前南斯拉夫的马其顿共和国	基里巴斯
			马绍尔群岛	吉尔吉斯共和国
			毛里求斯	老挝
			密克罗尼西亚	莱索托
			摩洛哥	利比里亚
			纳米比亚	马达加斯加
			荷属安的列斯群岛	马拉维
			阿曼	马尔代夫
			帕劳共和国	马里
			巴拿马	毛里塔尼亚
			巴拉圭	摩尔多瓦
			秘鲁	蒙古
			卡塔尔	莫桑比克
			罗马尼亚	缅甸
			塞尔维亚	尼泊尔
			塞舌尔	尼加拉瓜
			斯洛伐克共和国	尼日尔
			圣基茨和尼维斯	尼日利亚
			苏里南	巴基斯坦
			斯威士兰	巴布亚新几内亚
			阿拉伯叙利亚共和国	卢旺达
			特立尼达和多巴哥	萨摩亚
			突尼斯	圣多美和普林西比
			土库曼斯坦	塞内加尔
			阿拉伯联合酋长国	塞拉利昂
			乌拉圭	所罗门群岛
			西岸和加沙	索马里
				斯里兰卡
				圣卢西亚
				圣文森特和格林纳丁斯
				苏丹
				塔吉克斯坦
				坦桑尼亚
				东帝汶
				多哥
				汤加

乌干达
乌兹别克斯坦
瓦努阿图
越南
也门
赞比亚
津巴布韦

3. **30 个先进经济体根据经济规模进一步划分成分组别。**具体说来，G-7 经济体定义为“大的先进经济体”，而其余的 23 个经济体定义为“其他先进经济体”。加在一起，它们占 2008 年全球 GDP（以现行汇率计算）的约 68%²⁷（41 万亿美元）以及基金组织配额的 62%。²⁸ 三个基金组织地区部管理与发达经济体的互动-亚太部负责 5 个国家，欧洲部负责 23 个国家，而西半球部负责两个。

4. **为评估分析之目的，新兴和发展中经济体也被分成两组-新兴经济体和符合 PRGF 资格的国家。**²⁹ 由于组别内经济规模的巨大差异，新兴经济体进一步分成“大的新兴经济体”和“其他新兴经济体”。印度虽然原则上符合 PRGF 资格，但为分析目的也包括在大的新兴经济体中。这样，总共有 64 个新兴经济体和 19 个大的新兴经济体。这些国家加在一起，其 2008 年的联合 GDP 约 18 万亿美元，占全球 GDP 的 30%（以现行汇率计算）。³⁰ 它们占基金配额的约 32%。与新兴经济体的互动由所有 5 个基金组织地区部管理。

5. **评估还覆盖与 77 个符合 PRGF 条件同时也有资格从 PRGF 借款的国家。**这 77 个国家 2008 年的联合 GDP 大约为 1 万亿美元，占全球 GDP 的 2%（以现行汇率计算）。³¹ 这些国家加在一起，占基金组织配额的约 6%。与符合 PRGF 资格的国家的互动由所有 5 个基金组织地区部管理；大约半数的符合 PRGF 资格的国家在非洲部。

²⁷ 以购买力平价计算，先进组别占 2008 年全球 GDP 的 54%。

²⁸ The percentage of IMF quotas for the 30 advanced economies excludes Hong Kong SAR.

²⁹ 在本调查进行时，据官方统计共有 78 个符合 PRGF 资格的经济体，但印度被放在大的新兴经济体组别中。PRGF 是基金组织给低收入国家的低息贷款便利。资格条件主要根据基金组织对一国人均收入的评估，同时借鉴世界银行优惠贷款资格的取消点（目前为 2007 年人均毛国民收入 1095 美元）。

³⁰ 以购买力平价计算，新兴经济体占 2008 年全球 GDP 的 43%。

³¹ 以购买力平价计算，符合 PRGF 的国家占 2008 年全球 GDP 的 4%。

参考文献

- Dodsworth, John, 2009, “The Role of Fund Resident Representatives in the Large Emerging Economies,” IEO Background Paper (Washington, DC: IEO).
- Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IEO), 2006a, *Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program*, (Washington, DC: IEO).
- _____, 2006b, *An Evaluation of the IMF's Multilateral Surveillance*, (Washington, DC: IEO).
- _____, 2007a, *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, (Washington, DC: IEO).
- _____, 2007b, *An Evaluation of the IMF's Exchange Rate Advice, 1999–2005* (Washington, DC: IEO).
- _____, 2008, *An Evaluation of IMF Interactions with Member Countries: An Issues Paper* (Washington, DC: IEO).
- _____, 2009, *IMF Performance in the Run-Up to the Current Financial and Economic Crisis: An Issues Paper* (Washington, DC: IEO).
- IMF, 2003a, “The Acting Chair’s Summing Up of Conclusions of the Task Force on Prolonged Use of Fund Resources, Executive Board Meeting of March 24.” (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2003b, “Guide for Staff Relations with Civil Society Organizations.” October 10 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2004. “Excerpts from Chairman’s Summings Up: Biennial Review of the Implementation of the Fund’s Surveillance and of the 1977 Surveillance Decision Board Meeting, 04/72.” July 23 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2005a, “IMF Executive Board Discusses Policy Support and Signaling in Low-Income Countries,” Public Information Notice No. 05/144. October 14 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2005b, “Strategic Review of the Resident Representative Program,” EB/CB/05/2. February 18 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2005c, “The Managing Director’s Report on the Fund’s Medium-Term Strategy.” Available at www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf
- _____, 2006a, “Review of Ex Post Assessments and Issues Relating to the Policy on Longer-Term Program Engagement,” SM/06/115. March 21 (Washington, DC: International Monetary Fund).

- _____, 2006b, “Guidance Note on the Fund’s Transparency Policy.” April 19 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2006c, “Guide for IMF Staff Outreach to Legislators.” January 4 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2006d, “IMF to Begin Multilateral Consultations with Focus on Global Imbalances,” Press Release No. 06/118. June 5 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2007a, “Implementing the 2007 Surveillance Decision—Interim Guidance Note,” SM/07/228. June 28 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2007b, “Middle East Regional Technical Assistance Center (METAC), mid-term evaluation,” March (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2008a “A New Facility for Market Access Countries—The Short-Term Liquidity Facility,” SM/08/324. October 24 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “IMF’s Interactions With its Member Countries.” Available at <http://ieo-imf.org/eval/ongoing/051508.pdf> (Washington, DC: International Monetary Fund).
- _____, 2008c, *The Role of the Fund in Low-Income Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund). Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/061308.pdf>.
- Scholte, Jan Aart, 2009, “IMF Interactions with Member Countries: The Civil Society Dimension,” IEO Background Paper. (Washington, DC: IEO). [forthcoming]
- Trasino, Marie Therese, 2009, “A Comparative Study on Relationship Management,” IEO Background Paper. (Washington, DC: IEO). [forthcoming]
- Vieira da Cunha, Paulo, 2009, “Exit: The Transition from Program to Surveillance-only Status in Emerging Market Economies and Its Impact on IMF-Country Interactions.” IEO Background Paper. (Washington, DC: IEO). [forthcoming]