

国际货币基金组织总裁选举规则与2011年选举前景

黄梅波

mbh841123@163.com

熊爱宗

xiongaizong@yahoo.com.cn

2011年5月18日，国际货币基金组织总裁卡恩涉嫌性侵酒店女服务员而被迫辞职，20日基金组织执行董事会启动遴选基金组织总裁的程序。国际社会对总裁候选人展开讨论，并藉此希望推动基金组织总裁选举改革。作为基金组织治理结构改革的一部分，总裁选举改革进展缓慢，其长期由欧洲人担任总裁职务的非正式规则一直饱受争议。在全球经济发展重心日益向发展中国家转移的情况下，卡恩的辞职为发展中国家参与全球经济治理提供了另一个窗口，基金组织总裁选举改革可能在这一次仍未能到位，但也许是一个转折点。

一、总裁选举的正式与非正式规则

对于国际货币基金组织总裁的任免，基金组织协定只在其第十二条第四条款中提到：“执行董事会应选举总裁一人，理事或执行董事皆不得兼任总裁，……总裁职务的终止由执行董事会决定。”执行董事会在总裁的任免过程中发挥着重要的作用。

除了基金组织协定规定的正式规则外，总裁的选举更多的是依赖于非正式规则，其特征是总裁候选人的决定主要依赖于基金组织几个份额最大的国家之间的协商与谈判，并且总裁往往来自欧洲国家，相应的第一副总裁（以及世界银行行长）则来自美国。非正式规则的形成有各方面的原因。首先，非正式规则意味着对历史传统的沿袭。从历史上看，在布雷顿森林体系建立之初，美国认为相比国际货币基金组织，其更应该来领导世界银行，而把基金组织的领导职位留给了欧洲，美欧分享两个机构的领导权符合当时由其主导建立布雷顿森林体系的国际政治经济格局。其次，基金组织现有的治理结构也在某些方面强化了非正式规则。美国和欧洲在基金组织投票权份额中占有绝对优势，执行董事会中除了美国、德国、法国、英国拥有自己任命的执行董事外，还有很多欧洲人担任各个选区的选举执行董事，这无疑进一步扩大了欧洲对于整个执行董事会的影响。尽管基金组织协定并没有明确的界定，但是从总裁的选举实践来看，总裁的产生至少应该获得基金组织有效投票权的简单多数（Simple

Majority) 通过¹, 这种投票过程通过执行董事会来执行, 并且往往是非正式且非公开的。因此, 来自欧洲的总裁候选人在执行董事会中往往更容易获得通过(或者说, 来自非欧洲的总裁候选人更不容易获得通过)。

相比正式规则, 非正式规则在总裁选举中一直发挥着重要作用, 从基金组织建立一直到 2011 年 5 月, 国际货币基金组织总共产生了十位总裁, 从这些总裁选举的情况我们可以总结归纳出非正式规则对基金组织总裁选举影响的几点事实:

第一, 无论候选人的情况如何, 截止到目前, 只有欧洲候选人在总裁选举中胜出, 也即国际货币基金组织总裁始终由欧洲人担任, 这是基金组织总裁选举非正式规则的最大特征。

第二, 从总裁候选人来看, 一直到 2000 年之前, 总裁候选人只在欧洲内部产生。2000 年的总裁选举中, 日本推选财政部副部长神原英资(Eisuke Sakakibara)作为候选人, 发展中国家则推选当时基金组织代理执行总裁斯坦利·费舍尔(Stanley Fischer)作为发展中国家的候选人, 从而第一次打破了总裁候选人必然来自欧洲的传统。此后, 非欧洲候选人不断出现, 这在某种程度上形成对非正式规则的挑战。

第三, 美国对于非正式规则或者说对于总裁的选举起着决定性的作用。尽管非正式规则有利于欧洲, 但是并不意味着美国在总裁的选举中不能施加影响。从历史上看, 非正式规则的形成与其说来自欧洲的争取, 莫如说是来自于美国政府的推动, 美国对于总裁乃至总裁候选人都具有决定性的影响, 只有得到美国政府的支持, 欧洲候选人才能顺利走上总裁职位, 这在德国候选人科赫·韦瑟(Koch-Weser)和霍斯特·克勒(Horst Köhler)的失败与成功中表现的尤为明显。

第四, 新兴和发展中国家在总裁选举中的作用逐渐显现。在 1973 年的总裁选举中, 由于发展中国家的反对, 欧美不得不更换总裁候选人, 而在 1987 年的总裁选举中, 米歇尔·康德苏(Michel Camdessus)更是由于获得发展中国家的支持而顺利当选, 从 2000 年开始, 发展中国家开始推出自己的候选人。但是发展中国家这种作用的发挥还是有限度的, 其在总裁选举中作用的发挥更多的来自于“否决权”, 也即发展中国家只能对某一候选人进行否决, 而要想推举自己的候选人当选则困难较大。

非正式规则也在不断演进过程中。从欧洲内部来看, 在 2000 年之前, 由于不会面临外部候选人的竞争压力, 欧洲对于候选人的推出并没有欧洲统一整体的考虑, 欧洲各国往往基于自身的考虑各自推出自己的候选人。但是在德国候选人科赫·韦瑟提名失败之后, 2004 年开始, 欧洲改变了候选人提名策略, 即在欧洲候选人初步提名之后, 经过各方考虑推选一名候选人作为欧盟唯一候选人, 这有利于统一欧洲各方意见, 增加候选人当选的胜率。这可以看作是欧洲对于维护非正式规则做出的努力。非正式规则的不断演进来自于发展中国家的日益崛起与团结。2000 年, 11 个来自发展中国家选区的执行董事组建了 11 集团(G11), 在候选人提名、执行董事会意向性投票等各方面对非正式规则提出不满与挑战, 迫使欧美不断

¹ Kahler, Miles, Leadership Selection in the Major Multilaterals, Washington: Institute for International Economics, 2001, P23.

做出调整。从现在来看，美国、欧洲和发展中国家集团正在成为影响非正式规则的三股力量，伴随着发展中国家力量的崛起，非正式规则将会面临越来越大的改革压力，但是美国和欧洲作为支持力量足以确保非正式规则在中短期内并不会发生根本性的变化。中短期基金组织总裁的选举仍将是以前规则的延续：欧洲提出自己的候选人，在美国的支持下顺利当选，发展中国家要么支持要么发泄自己的不满，但不会改变基本的格局。

表 1 国际货币基金组织的总裁选举（1946—2011 年）

总裁（在位时间）	国籍	选举情况
卡米尔•格特 Camille Gutt (1946.5.6-1951.5.5)	比利时	凯恩斯（Keynes）曾认为应该由布雷顿森林体系组织的建立者之一美国人怀特（White）来担任基金组织的首任总裁，但是美国认为不应该由美国人来担当这一职位。在凯恩斯的支持下，比利时候选人格特被任命为基金组织首位总裁。
艾瓦尔•鲁思 Ivar Rooth (1951.8.3-1956.10.3)	瑞典	美国提议由瑞典人鲁思接替格特担任基金组织总裁，并获得理事会同意。
捷克伯森 Per Jacobsson (1956.11.21-1963.5.5)	瑞典	具体情况不详，但是美国在其中发挥了极大作用。
皮埃尔-保罗•施韦泽 (Pierre-Paul Schweitzer) (1963.9.1-1973.8.31)	法国	在美国政府的支持下，法国中央银行副行长施韦泽在欧洲众多候选人中脱颖而出。在连续两个任期之后，仍然是在美国政府的否决下，其追求第三个任期的努力没有成功。
约翰尼斯•维特费恩 H. Johannes Witteveen (1973.9.1-1978.6.16)	荷兰	美国以及欧洲国家最先推举经合组织（OECD）秘书长埃米尔•范伦内普（Emile van Lennep）为候选人，但是由于发展中国家执行董事的反对，最终改为前荷兰财政部长与副首相维特费恩，后者最终胜出。
雅克•德拉罗西埃 (Jacques de Larosière) (1978.6.17-1987.1.15)	法国	此轮选举，欧洲出现多个候选人。德拉罗西埃当时作为法国中央银行行长得到美国支持。另外一个具有竞争力的候选人是前荷兰财政部长维姆•德伊森贝赫（Willem Duisenberg），并获得一部分发展中国家的支持。德拉罗西埃最终在基金组织五个最大份额成员的支持下胜出。
米歇尔•康德苏	法国	欧洲两名候选人分别为荷兰财政部长奥诺•卢丁

(Michel Camdessus) (1987.1.16-2000.2.14)		(Onno Ruding) 和法国中央银行行长康德苏。对于两名候选人的支持在欧洲内部发生分歧, 卢丁获得了欧盟较大支持, 但康德苏在欧洲以外获得了发展中国家的较大支持。美国、日本的态度则较为中立。美国甚至提出由日本副财政部长行天丰雄 (Toyoo Gyohten) 作为可能的候选人。最终的意向投票由于美国、日本等国的弃权, 在发展中国家的支持下康德苏以微弱多数胜出。
霍斯特·克勒 (Horst Köhler) (2000.5.1-2004.3.4)	德国	德国推出自己的候选人副财政部长科赫·韦瑟 (Koch-Weser), 虽然其是欧洲唯一的候选人, 但起初并没有在欧盟内部得到绝对支持。美国对韦瑟态度冷淡, 但是并不想破坏由欧洲人担任基金组织总裁的惯例。作为对现状的不满, 日本推选副财政部长神原英资 (Eisuke Sakakibara) 作为候选人, 发展中国家执行董事则推选基金组织代理执行总裁美国人斯坦利·费舍尔 (Stanley Fischer) 作为发展中国家的候选人。韦瑟在执行董事会的意向投票中没有达到简单多数。作为应对, 德国推出时任欧洲复兴和发展银行行长的克勒作为二次候选人, 并在欧洲和美国的支持下, 获得胜出。
罗德里戈·拉托 (Rodrigo de Rato) (2004.6.7-2007.10.31)	西班牙	欧盟推出两个候选人, 分别是前西班牙财政部长拉托和欧洲复兴和发展银行行长法国人让·勒米埃 (Jean Lemierre), 但最终决定由拉托作为欧盟候选人进行参选。发展中国家则提名安德鲁·克罗克特 (Andrew Crockett)、穆罕默德·埃尔-埃利安 (Mohamed El-Erian)、斯坦利·费舍尔 (Stanley Fischer) 作为候选人。最终拉托在执董会的意向投票中胜出。
多米尼克·斯特劳斯卡恩 (Dominique Strauss-Kahn) (2007.11.1-2011.5.18)	法国	在欧洲内部, 由德国执行董事提名前法国财政部长卡恩作为欧盟地区的唯一候选人, 欧盟以外, 俄罗斯执行董事提名前捷克总理和央行行长约瑟夫·托绍夫斯基 (Josef Tošovský) 作为总裁候选人。最终卡恩胜出。

资料来源: J Keith Horsefield, The International Monetary Fund 1945-1965, Volume I: Chronicle, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1981. David Peretz, The Process for

Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF, IMF IEO Background Paper BP/07/01, 2008. Kahler, Miles, Leadership Selection in the Major Multilaterals, Washington: Institute for International Economics, 2001. 国际货币基金组织官方网站。

二、2011 年基金组织总裁选举前景

虽然总裁选举的非正式规则受到极大诟病,相关各方甚至包括国际货币基金组织自身也提出各种改革建议,但是收效甚微。这可能来自以下几个的原因,首先,非正式规则在基金组织总裁选举中盛行了近 70 年,积习已久,任何改革都将面临巨大的压力。其次,非正式规则本身的“非正式”性决定了改革必然缺乏明确的目标,导致改革的模糊性与不确定性。最后,国际货币基金组织现有的治理结构也没有为非正式规则改革打好基础。

2000 年 7 月,国际货币基金组织与世界银行分别建立工作组对两个机构的总裁(行长)选举程序进行评估,并于 2001 年提出了初步联合报告²。报告建议,首先由执行董事会确定候选人资格标准,建立顾问委员会对候选人资质进行评估,公布选举程序的时间表等。其次,在顾问委员会评估的基础上,同时结合与候选人所在国家政府的协商沟通,执行董事会确定初步与最终的候选名单,最后通过正式选举确定总裁人选。然而这份报告所提的大部分建议并没有得到基金组织的重视与执行,同时非正式规则中一些关键问题在报告中也并没有涉及,如总裁以及候选人国籍和地区来源限制性问题。这也是基金组织在历次改革中所极力回避的。在中期改革战略中,总裁选举改革作为治理结构改革的一部分被提出,但是也只是建议通过采用和公开选举指引来增加选举程序的透明度³。

2011 年,在卡恩辞职之后,基金组织于 5 月 20 日公布其遴选下任总裁的程序⁴,其主要内容包括,第一,公布总裁候选人的资质标准,要求候选人具备专业背景、管理和外交技巧,具有战略眼光和执行力,能够推动多边合作并与各方保持有效沟通等。第二,2011 年 5 月 23 日至 6 月 10 日,基金组织理事或执行董事开始提名候选人。第三,在提名期结束后 7 日之内,在不考虑地区偏好的情况下,由执行董事会决定三名候选人入围名单,并对外公布。第四,执行董事会与所有入围候选人进行会晤,之后,执董会将开会讨论候选人的优势并做出选择,所有程序将在 2011 年 6 月 30 日完成。

2011 年总裁选举程序(包括 2007 年总裁选举程序⁵)比以往选举程序有一定的进步,

² World Bank and the International Monetary Fund, The Bank Working Group to Review the Process for Selection of the President & The Fund Working Group to Review the Process for Selection of the Managing Director Draft Joint Report, <http://www.imf.org/external/spring/2001/imfc/select.htm>, April 25, 2001.

³ International Monetary Fund, The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf>, April 5, 2006.

⁴ International Monetary Fund, IMF Executive Board Initiates Selection Process for Next IMF Managing Director, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11191.htm>, May 20, 2011

⁵ International Monetary Fund, IMF Executive Board Moves Ahead with Process of Selecting the Fund's Next Managing Director, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07159.htm>, July 12, 2007.

比如在候选人的地区来源上指出不应该存在地区偏好，公布选举程序的时间表，强调选举程序的公开性等。但是现有程序并未出现根本性的改变，例如 11 集团所提出的代表不同地区成员国多元化的候选人结构⁶并没有被基金组织采纳，再比如对于候选人入围名单以及最终总裁人选的确定，基金组织认为虽然其可以通过多数投票方法来决定，但如果可以通过某种方法达成共识这也是有效的。因此非正式规则在 2011 年总裁选举中仍将继续发挥重要作用。

卡恩的突然辞职被认为是改革国际货币基金组织总裁选举程序的良好机会。发展中国家对改革总裁选举非正式规则的想法由来已久，美国金融危机爆发后，全球经济增长重心逐渐向发展中国家转移，这要求全球经济治理结构相应变化以对世界经济格局的变化做出反应。因此，对于基金组织本轮总裁选举，除了欧洲会推出自己的候选人外，发展中国家也将推出来自发展中国家自己的候选人。

表 2 2011 年总裁选举可能的候选人名单

可能的候选人	国籍	职务	其他情况
克里斯汀•拉加德 (Christine Lagarde)	法国	法国财政部长	已决定参选，得到英国、德国、意大利、瑞典等国支持，有可能作为欧盟地区候选人出现，也可能得到美国的支持。
阿克塞尔•韦伯 (Axel Weber)	德国	欧洲中央银行理事，曾任德国中央银行行长	可能无法得到德国政府的支持。
戈登•布朗 (Gordon Brown)	英国	曾任英国首相	可能无法得到英国政府的支持。
凯末尔•德尔维什 (Kemal Dervis)	土耳其	曾任土耳其经济事务部部长、世界银行副行长、联合国开发计划署署长	具有丰富的国际工作经验，被认为是调和欧洲和发展中国家利益理想的折衷候选人，但据报道，其将不会参与候选人的竞争。
特雷弗•曼纽尔 (Trevor Manuel)	南非	南非国家计划委员会部长，曾任南非财政部长	
阿古斯汀•卡斯滕斯 (Agustin Carstens)	墨西哥	墨西哥中央银行行长，曾担任国际货币基金组织副总裁	已决定参选，芝加哥大学经济学博士，得到美国好感，具有较丰富的国际工作经

⁶ International Monetary Fund, Statement by the G-11 Executive Directors of the IMF on the Selection Procedures for Appointing the IMF Managing Director, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr0464.htm>, March 31, 2004.

			验，可能得到美国支持。
阿米尼奥·弗拉格 (Arminio Fraga)	巴西	曾担任巴西中央银行行长	
朱民 (Min Zhu)	中国	基金组织总裁特别顾问，曾任中国人民银行副行长	
蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚 (Montek Singh Ahluwalia)	印度	印度国民计划委员会副主席，曾担任基金组织独立评估办公室主管	可能会由于年龄过大而无法参选。
格里戈里·马尔琴科 (Grigori Marchenko)	哈萨克斯坦	哈萨克斯坦国家银行行长	得到独联体国家的支持，但俄罗斯立场可能改变。
哈尔满·尚达曼 (Tharman Shanmugaratnam)	新加坡	国际货币基金组织货币和金融委员会主席，新加坡副总理兼财长，新加坡监管局总裁	得到菲律宾、泰国等东南亚国家的支持。

资料来源：根据相关资料整理

综合相关报道，本轮总裁选举可能出现的候选人超过数人（表 2）。从欧洲地区来看，现任法国财政部长拉加德已经决定参选总裁选举，并已经获得法国、英国、德国、意大利、瑞典等国的支持，这使得欧洲再出现其他候选人的可能性变小，拉加德很可能作为欧盟唯一候选人参与总裁选举竞争，其成为下一任总裁的可能性非常大。

在欧洲地区以外，金砖国家作为发展中国家的代表，也可能推出自己的候选人，如墨西哥中央银行行长卡斯滕斯已经宣称将会参选，南非、巴西、印度、中国也存在比较合适的候选人。但是这些国家也存在一些限制条件，比如候选人的资质能否得到国际社会的认可，如何做到在保持发展中国家自身属性的情况下同时被欧美所接受等等。目前，卡斯滕斯已经成为金砖国家的热门人选，其具有较为丰富的国际工作经验，同时又赢得美国的好感，如果总裁必须来自发展中国家的话，对美国来说，来自墨西哥显然是一个不错的选择。

其他地区也存在具有一定竞争力的候选人。新加坡副总理兼财长尚达曼已经得到菲律宾、泰国等东南亚国家的支持，其在亚洲内部是一个能够被各方接受的不二人选。来自土耳其曾任世界银行副行长与联合国开发计划署署长的德尔维什国际工作经验丰富，如果欧洲必须要让出总裁职位，那么土耳其将是实现这种过渡的最佳选择。然而，考虑到与欧洲的关系，土耳其政府也许不会支持自己的候选人参与竞争。哈萨克斯坦国家银行行长马尔琴科也已经

得到独联体国家的一致支持参与竞选。

未来总裁选举的几个关键点包括，首先，欧洲对于总裁候选人的意见应该会快速统一，吸取德国对于推举 2000 年总裁候选人的失误，2004 年与 2007 年，欧洲都在欧盟层面推出自己的唯一候选人，这是欧洲对外特别是对美外交斡旋与努力的基础。其次，美国的意见在总裁选举中仍然至关重要。为确保基金组织第一副总裁和世界银行行长职位，美国不愿意首先作为非正式规则的破坏者，同时迫于发展中国家的压力，也不愿意与欧洲走的过近。因此，美国也许会暂时持一种观望态度，对拉加德和卡斯滕斯的同时示好就显示出了这一点⁷。对美国最好的结果是，欧洲的候选人能够获得包括发展中国家在内的绝大支持，然后在美国的支持下顺利当选。最后，对于发展中国家来说，与前几轮选举发展中国家也推出候选人不同，这次发展中国家将会推出真正来自发展中地区的候选人，也正因为如此，也许会造成不同候选人国家或地区之间的利益冲突，由于缺乏一个多边性的协调组织，未来发展中国家能否有效协调与紧密团结，至关重要。

国际货币基金组织总裁职位，对欧洲来说既意味一种尊严，也意味着利益。沿袭了数十年的传统绝不会轻易放手，同时在欧洲主权债务危机愈演愈烈之际，总裁职位对欧洲来说更是切切实实的需要。发展中国家的崛起是历史的必然，也许这次会兵败折戟，但作为一次集体冲锋的尝试，将会成为未来改革的转折点。

（ 黄梅波，厦门大学经济学院教授，长策智库 GMEP 特约研究员 ）

（ 熊爱宗，厦门大学经济学院助理教授，长策智库 GMEP 特约研究员 ）

本报告是全球宏观经济政策（GMEP）的系列研究成果之一。GMEP 是长策智库的研究项目之一。GMEP 的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP 的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP 工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经 GMEP 授权，请勿发表、引用和传播。

⁷ Ian Talley, US Seen Backing France's Lagarde As Next IMF Chief -Former Officials, The Wall Street Journal, <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20110525-714597.html>, MAY 25, 2011.