推动人民币纳入农发基金业务货币的思考

石教群 | 党立斌

国际农发基金（IFAD）成立于1978年，是全球唯一专注于农业发展和农村减贫的国际金融组织（IFI）和联合国专门机构（UN Agency）。现有成员国176个，中国于1980年加入农发基金。2016年10月1日起，国际货币基金组织（IMF）决定将人民币纳入特别提款权（SDR）货币篮子。研究利用这一时机，推动农发基金将人民币作为业务货币，不但有助于深化我国与农发基金全方位合作关系，也能够实现双方经济利益的互惠共赢，务实推动人民币国际化战略实施。

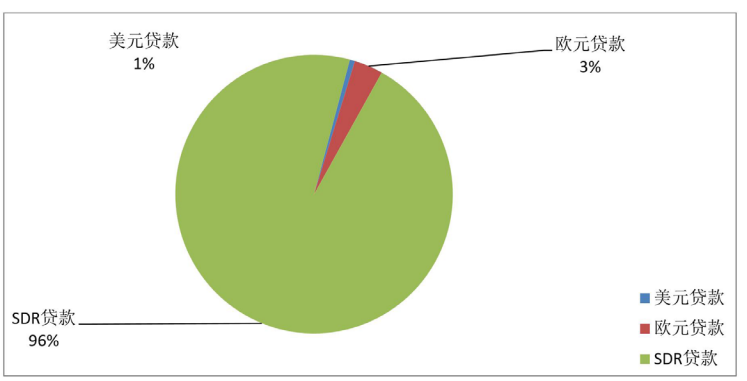
农发基金业务货币的现状

（一）农发基金以美元作为记账货币，SDR作为主要业务币种。农发基金现采用美元作为财务报表记账货币，但实际运营中对外发放贷款大多采用SDR，由此产生的汇兑损益计入留存收益当中。以2015年财务报告为例，截至12月31日，农发基金总资产为84.24亿美元，包括对外投资17.33亿美元，应收债权51.41亿美元，成员国已承诺捐资11.98亿美元，总负债14.99亿美元，所有者权益69.25亿美元。2013年以来，由于SDR对美元的汇率逐年走低，导致农发基金的资产状况受到一定冲击。根据农发基金财务局报告，2013年SDR对美元汇率1.54190，2014年为1.44582，2015年为1.38370，相应由汇率产生的损失2014年为-6.65%，2015年为-4.49%。

（二）农发基金对外投资资产为SDR中四种币种资产。从对外投资资产来看，农发基金目前持有SDR货币篮子中的美元、日元、欧元、英镑四种货币资产。为了与对外贷款业务货币币种匹配，规避汇率敞口风险，农发基金对外投资资产按照SDR货币篮子中各币种资产权重确定投资资产权重。但是，考虑到近年来欧元区的经济状况和欧元区资产质量，农发基金财务部门对资产组合

农发基金对外投资货币资产权重与SDR参考权重对比表

币种	对外投资资产各币种资产权重	SDR权重	投资资产权重与目标权重的差值
美元	48.3%	47.7%	0.6%
欧元	30.2%	33.2%	-3.0%
日元	8.2%	7.3%	0.9%
英镑	13.3%	11.8%	1.5%
总计	100.0%	100.0%	0



中国财政杂志社

进行了主动调整，适当降低了欧元资产的配置比重，比SDR篮子中欧元权重低3%，相应分别提高了美元、日元和英镑资产的配置比重。

从发放贷款角度分析，截至2015年12月底，农发基金发放发展援助贷款116.0571亿美元，其中以SDR作为计价货币对外贷款80.56亿SDR，约合111.47亿美元；以欧元作为计价货币对外贷款3.59亿欧元，约合3.89亿美元；以美元对外贷款6852.9万美元。受援国一般签署15—20年的长期贷款合同，到期后需以合同约定的币种归还贷款，大多以SDR偿还或者以其他币种计价的等值SDR。

（三）农发基金探索以主权借款方式筹措资金，现有负债为欧元债务。农发基金的资金来源一直以成员国的捐资为主，但是随着业务开展和形势发展，各方普遍意识到单纯依赖成员国捐资难以满足借款国的需要，2014年9月第113届执董会批准了向德国复兴开发银行借款融资4亿欧元。但是由于农发基金现有财务管理能力不足，不能进行开展汇率掉期等业务，因此只能将筹措的欧元借款加上一定的利率后转借给借款国，目前由借款国承担中长期汇率变动带来的风险，农发基金尚未开展利率风险对冲的业务操作。

推动人民币纳入农发基金业务货币的政策设计

农发基金作为一家多边国际金融机构，具有比较严密的财务管理体系和制度框架，结合人民币纳入SDR的有利时机，综合考虑机构特征和业务潜力，中方可以从农发基金借款融资、成员国捐资、农发基金贷款、农发基金对外投资四个角度推动人民币纳入农发基金业务货币，循序渐进、综合施策、充分开发利用国际机构潜在价值，实现和维护国家利益。

（一）探索农发基金向金融机构筹借人民币贷款。2015年农发基金执董会批准了《主权借款融资框架》，允许农发基金采取主权借款方式筹措资金，并对探索采用市场借款方式补充业务资金不足持开放态度。2014年农发基金已经成功实现向德国复兴开发银行筹借首笔资金。根据IFAD10财务安排，为实现预定业务目标，预计2016—2018年农发基金还需向外筹借2—4亿美元（或等值其他货币）用以弥补成员国捐资不足。在已有工作基础上，中方可继续推动农发基金与中国开发性金融机构积极接触，探讨开展资金合作的可行性，在符合双方政治和经济利益的基础上，可向农发基金提供以人民币计价的借款。

（二）推动农发基金将人民币纳入合格的捐资货币币种。农发基金的资金来源主要是成员国的捐资以及贷款到期后的资金回流。中国对IFAD10（2016—2018年）核心增资6000万美元，南南合作补充捐资500万美元，总计6500万美元。中国虽然已在2015年宣布金额但尚未正式捐资，如技术条件具备，可考虑在人民币正式纳入SDR篮子货币后，以6500万美元等值人民币向农发基金捐资；如条件暂时不具备，中方也可在2017年研究IFAD11捐资方案中，考虑以人民币作为计价货币宣布捐资。农发基金对外投资资产采取盯住SDR篮子货币的策略，接纳人民币捐资后，可在国际金融市场上购买人民币计价的金融产品，避免用其他货币购入人民币再配置人民币资产，以节约货币转换费用。

（三）推动农发基金将人民币作为贷款业务货币。农发基金对外提供的优惠主要是以SDR计价，但向德国复兴开发银行筹借的欧元贷款已转贷给包括中国在内的部分国家。这些项目均属于农业发展和农村减贫项目，如果将来欧元汇率反转，会因为汇率敞口风险给借款方带来沉重负担。鉴于上述情况，第一，中方可积极推动农发基金将人民币作为对华贷款计价货币，人民币借款、人民币还款可使中方完全避免汇率波动可能带来的潜在风险；第二，推动人民币作

农发基金使用人民币作为业务货币政策设计框架

中国财政杂志社

为农发基金全球贷款货币币种之一，可将人民币贷款逐步拓展到亚太周边国家以及其他受援国，最终作为业务币种之一。推进方案上可考虑采取“双轨制”策略：一方面，积极与农发基金财务管理局、项目管理局磋商，利用执董会、审计委员会、资金分配工作小组等机制，要求农发基金开展人民币贷款的政策预研和产品储备；另一方面，主动与其他成员国开展政策对话，配套使用中方设立的南南合作基金，推动亚太、中亚国家探索使用人民币贷款产品，从需求角度推动人民币作为业务货币使用。通过供给和需求两端发力，配合中国各项优势外交资源和经济资源，逐步将人民币作为农发基金主流业务货币之一。

（四）推动农发基金持有人民币计价投资资产。2016年10月1日起，SDR的货币权重已调整为美元占41.73%，欧元占30.93%，人民币占10.92%，日元占8.33%，英镑占8.09%。农发基金也将采取盯住SDR货币权重的方式，相应调整对外投资资产配置，这不仅在政策上没有任何障碍，农发基金财务部门对此也有较高积极性，并已经开展相应的政策研究。假定2016年农发基金对外投资规模与2015年保持不变，则人民币加入SDR篮子货币后，农发基金对人民币资产的配置将从原来的0增加到1.89亿美元；按照SDR篮子各货币的权重，理论上将调低其他币种资产配置，但是由于欧元资产前景堪忧，从安全性和收益性角度考虑，预判农发基金还将继续保持对美元资产的超额配置，而采取调低欧元资产配置比例的投资策略。

有关政策建议

一是加强与农发基金财务部门沟通与衔接。农发基金财务部门是机构内具体负责财务管理和对外投资的部门，中方应主动加强与其沟通衔接，介绍人民币加入SDR的最新情况，引导其顺应国际经济发展和金融市场调整新趋势，更加积极主动地研究将人民币纳入农发基金业务货币。中方也可考虑与农发基金建立人民币相关政策研究的工作联系机制，由点及面、由易到难，共同推动农发基金研究并实施人民币借款、人民币捐资、人民币贷款、人民币投资等一揽子方案，将推动人民币纳入国际组织业务货币作为我国与农发基金合作的一个新领域。

二是积极推动农发基金完善财务政策，做好农发基金使用人民币作为业务货币的技术方案准备。农发基金采用人民币作为业务货币总体上符合现有财务政策框架，但是需要对具体财务政策和规定进行完善，双方也需要对一些技术性问题进行研究磋商，拿出可行的实施方案，为实质性推动合作奠定扎实基础。比如，中方宣布对IFAD10捐资6500万美元，如果农发基金接受人民币捐资，双方需要进一步协商汇率计算方法、人民币账户开立、货币结算等技术性问题；如果人民币正式纳入SDR后，按照资产配置原则农发基金需要购入人民币资产，农发基金需要研究提出人民币资产配置的权重和周期，有关投资方案是否要提交审计委员会、执董会等决策机制讨论。中方可主动发挥作为执董会成员、审计委员会成员、资金分配工作小组成员等席位的作用，主动设计有关议题，妥为引导各方预期，形成有利、有效、可控的人民币作为业务货币的政策体系。

三是加强国内相关部门间工作协调，建立必要的政策磋商和信息沟通机制。人民币作为国际组织的业务货币是一项全新的尝试，也具有很好的应用前景，如果成功实施具有较强的复制推广价值。为做好该项工作，建议发挥部门工作合力，财政部门、外汇管理部门建立沟通协商机制，解决好相应的技术性问题，协调对外政策和口径，为今后在各个国际组织推广运用人民币作为业务货币积累经验。比如，中方对外宣布捐资大多以美元作为计价，今后对国际组织捐资，是继续采用美元计价还是可以考虑同步报出人民币捐资数额，或是采取人民币作为计价货币做出捐资承诺；大多数国际组织捐款都是分期到账，不同时间段的汇率折算标准应该如何确定；国际组织要求开立人民币在岸和离岸账户以便于进行货币操作，有关业务信息如何向中国相关监管部门报备。

（作者单位：中国常驻联合国粮农机构代表处）

SDR篮子货币权重及农发基金投资资产配置测算表

币种	目前各币种资产权重	各币种资产规模（亿美元）	改革前SDR权重	2016年10月1日改革后SDR权重	各币种资产配置绝对值（亿美元）
美元	48.3%	8.37	47.7%	41.73%	7.23
欧元	30.2%	5.23	33.2%	30.93%	5.36
日元	8.2%	1.42	7.3%	8.33%	1.44
英镑	13.3%	2.30	11.8%	8.09%	1.40
人民币	0.0%	0.00	0.0%	10.92%	1.89
总计	100.0%	17.33	100.0%	1.0000	17.33

责任编辑 黄悦

中国财政杂志社