

国际经济治理体系正处变革十字路口

——专访国际货币基金组织前秘书长林建海

国际经济治理体系面临多重挑战 中国话语权和规则塑造能力待提升

证券时报记者:您曾说过,IMF和世界银行的成立,标志着现代意义上的国际经济治理体系正式确立,如今国际经济治理体系正处在深刻变革的十字路口。您认为国际经济治理体系面临哪些挑战?推动改革又应聚焦哪些问题?

林建海:尽管国际经济治理体系在过去几十年中不断演进,但其内在矛盾和结构性问题并未得到根本缓解,反而在近些年变得更加突出。这主要表现在治理结构代表性不足的问题日益凸显、多边机制碎片化趋势不断加剧、地缘政治竞争对全球合作的冲击日趋显著,以及新领域快速发展对现有国际经济治理体系提出更高层次要求等方面。

在这样的背景下,如何推进全球治理体系改革与重构,如何重建国际合作共识,如何让新兴市场和发展中国家拥有更具分量的话语权,已经成为国际经济治理的核心议题。因此,未来国际经济治理改革至少应在以下几方面予以重点关注:

一是增强制度代表性和包容性,各类国际组织特别是国际金融机构,应加快推进治理结构改革,合理调整投票权和代表席位。二是构建更加公平、可持续发展的融资机制,未来的治理体系应更加关注发展中国家的融资可得性与债务可

持续性问题。三是推动规则和标准的现代化与协调,数字经济、气候治理、绿色金融、能源转型等领域规则缺失或碎片化严重,形成治理真空,国际经济治理体系亟待制定前瞻性、协调性高的规则框架。四是强化全球宏观政策协调机制,加强财政、货币、金融、贸易与结构性改革之间的政策联动,提升全球经济的整体韧性和风险应对能力。五是进一步发挥IMF、世界银行和世贸组织的核心作用,而这些机构也应顺应全球经济格局变化,从“为发展中国家做什么”,逐步转向“与发展中国家共同治理”;新兴经济体也应更积极参与治理改革与政策执行,共同塑造更加公平有效的国际经济治理体系。

证券时报记者:您认为当前中国在国际经济治理体系中扮演的角色经历了哪些变化?还面临哪些挑战?

林建海:改革开放初期,中国在国际经济治理中的核心任务是“融入”。这一阶段,中国的重点在于理解和适应既有规则,通过恢复在IMF、世界银行的合法席位等努力,建立与国际规则相衔接的宏观经济和金融政策框架。进入21世纪,中国在全球经济治理中的定位开始发生转变,2001年中国加入世贸组织是里程碑事件,此后逐渐由被动接受规则逐步转向更加主动参与和建设。近年来,中国还持续向联合国、IMF、世界银行、世贸组织等国际组织输送高层

管理人员,直接参与其治理和决策过程。在参与国际经济治理实践的同时,中国也在制度建设层面提出并推动一系列新倡议。

当然,也应清醒地看到,中国在国际经济治理中仍面临诸多挑战。首先,中国的话语权和规则塑造能力仍有提升空间。在部分多边机制中,“西方中心论”依然根深蒂固,如何构建一种既能被国际社会理解,又具有广泛接受度的中国叙事,是一项具有长期战略意义的任务。其次,中国在国际组织中的人员储备与参与能力仍需加强,中国籍职员比例与其经济体量尚不完全匹配,国际型人才培养仍需持续投入。同时,面对复杂的国际舆论环境,中国还需进一步提升国际传播和公共外交能力。同时,中国也应结合自身发展实践,在数字经济、绿色发展、能源转型等全球重点议题上,积极提供公共产品、分享发展经验,并在必要时推动建立新的区域性或国际性合作平台。

证券时报记者:对于刚才提到的构建一种既能被国际社会理解,又具有广泛接受度的中国叙事,您有何建议?

林建海:在全球经济格局日益多极化、不确定性显著上升的背景下,如何讲好中国故事,使世界真正听懂、认同并接纳中国的发展理念与治理方案,已成为中国参与全球治理的“重要课题”。实践证明,成效的关键不只在“说了什

么”,更在于“如何去说”。真正有影响力的国际叙事,必须做到有内容、会表达、见效果。

我认为,国家形象建设如同企业品牌管理,需要长期投入、专业团队和全球视野,也需要脚踏实地、持之以恒的耐心和定力。中国需要构建一个结构清晰、内容丰富、可长期演化的叙事框架,系统回答“中国是谁”“中国做了什么”“中国为什么能成功”“中国是如何做到的”等核心问题,将历史文化、经济发展与社会实践编织成内在一致、跨文化传播能力强的整体叙事。

在这个叙事框架下,要善于使用“共识语言”,而非停留在“自我独白”。国际传播不能简单重复本国逻辑,而应主动将中国经验和中国主张转译为国际社会普遍理解、广泛使用的话语体系。有效的国际叙事不能只停留在观点表达,而应以事实和案例为支撑,通过具体、可感知的实践增强说服力。重视沟通中的“情感和文化”维度,让世界真正听懂中国,不仅是技术性表达的问题,更是文化和情感的交流,应更多从“人”的角度讲述中国的发展故事,通过科学家、工程师、农民、工人、企业家、学生等真实经历,展现社会变迁中的个体命运与努力;通过第三方视角展现中国的作用与贡献,让受益方主动讲述中国带来的积极变化。此外,加快建设一支熟悉国际规则、精通国际沟通、具备战略判断力和制度设计能力的全球治理人才队伍。

推进IMF份额和治理改革 进程虽缓但势在必行

证券时报记者:第53届IMFC会议于上月召开,尽快实现份额占比调整,增加新兴市场和发展中国家代表性再次成为会议讨论重点。请问IMF份额是什么,有什么作用?

林建海:对份额的认识是理解IMF运作的核心。简单说,当一个国家加入IMF时,会分配一个份额,相当于“股权资本”,份额大致体现该成员国在全球经济中的相对地位。

份额以SDR来计值。成员国在加入IMF时必须全额缴纳份额,其中份额的四分之一用美元或其他IMF广泛接受的国际货币或SDR缴纳,剩余四分之三可用成员国本国货币缴纳。

IMF份额主要有四方面作用:一是成员国的份额决定了其向IMF出资金的额度。来自成员国的份额是IMF可贷资金的最重要组成部分。截至2025年底,IMF拥有4770亿SDR(相当于6700亿美元)来自成员国的份额,其中最大的三个成员国分别是:美国,份额830亿SDR,占比17.4%;日本,份额309亿SDR,占比6.47%;中国,份额305亿SDR,占比6.4%。2023年12月IMF执董会通过了新的份额总检查但尚未生效,生效后,IMF的总份额将提高至7157亿SDR(相当于约1万亿美元)。

二是份额关系到成员国可从IMF获得贷款的限额。IMF的各项贷款工具都设有贷款金额上限,贷款上限又与成员国的份额相挂

钩。换言之,当一个成员国需要向IMF借款时,份额大的成员国可从IMF获得更大额度的贷款。

三是份额决定成员国获得SDR分配的数量。SDR分配数量与份额规模大小成正比关系,份额越大,分配到的SDR也越多。

四是成员国的份额决定了成员国的投票权。份额越大,投票权也越大,这在IMF运行中至关重要,其贷款、日常业务和政策讨论相关的正式执董会会议,都需要做出决定,有时也会进行正式投票。对一些重大决策,如份额改革、SDR分配等更是需要达到85%的总投票权才能通过。因此,拥有16.5%投票权的美国,其一票就能否决这些重大决策;同样,欧洲国家拥有的IMF总投票权对重大决策也有否决权。这也就是为什么份额改革将有利于提高新兴市场国家和发展中国家的话语权和代表权。

证券时报记者:请问份额总检查的目的是什么?推动份额总检查的挑战主要有哪些?

林建海:IMF通常每五年对份额进行一次总检查,但现实是,近年来的总检查周期远远超过五年。例如,第14次份额总检查于2010年通过,直到2016年才正式生效,第15次和第16次总检查没有对份额占比进行调整,这致使成员国在IMF的份额自2010年以来保持不变。而这期间,全球经济格局发生了巨大变化。直至今

日,中国在IMF的份额仍低于日本,但若按IMF规定每五年进行份额改革与调整,中国的份额应早已超过日本,许多其他新兴市场国家面临同样问题。

份额总检查主要着眼于解决两个问题:一是审查总份额是否需要增加,即总量问题,涉及IMF可贷资源是否充裕,是否要将“蛋糕”做大。二是审查份额调整在成员国之间的分配,即公平性问题,也就是“蛋糕”如何分配,这关系到成员国在IMF的份额占比,即话语权的调整,涉及各个成员国的切身利益。因此,每一次份额总检查和改革,都要经过多轮讨论和谈判,这是一个漫长的过程,也是推动份额改革如此艰难的原因。

份额改革从根本上来说,是成员国之间协商和妥协的结果。因为成员国在IMF的总份额是100%,一个成员国份额占比提高,就意味着其他成员国必须同意降低份额占比。这就需要受益方和受损方之间进行协商,以促成总份额改革的通过。

证券时报记者:上月举行的IMFC会议发布的主席声明表示,期待各方不再拖延地完成第16次份额总检查下份额增资的国内批准程序。您如何看待第16次份额总检查的改革成果?

林建海:IMF迄今已进行了16次份额总检查,最近一次是在2023年12月,理事会同

意将份额增加50%,但还没有生效。这次份额调整按照各成员国现有的份额比重进行分配,但不调整成员国的份额占比,由新增加的份额资金来替换部分旧份额资金,使得IMF可贷资金总额度不变。尽管如此,IMF份额资金的增加仍有助于更好满足成员国的融资需求,提升对全球经济及脆弱国家经济增长的支持能力。同时,IMF份额规模的扩大,有助于改善自身资金结构,降低长期以来对借入资源的依赖。生效后的新份额将永久性资金额度提高至7157亿SDR(相当于约1万亿美元)。

然而,这次份额改革并非理想的结果,由于份额总检查对成员国实施无差别增资,并未涉及份额公式调整、份额重新分配和为低收入成员国提供保护等议题,因此未能满足新兴市场国家和发展中国家对现有国际经济治理体系改革以提高其话语权的呼声。

展望未来,在短期内,由于地缘经济竞争的加剧,IMF的份额和治理改革将会遇到很大的挑战和不确定性,但从历史发展的角度看,IMF的份额和治理改革势在必行。随着新兴市场国家和发展中国家在全球经济中地位的不断提升,IMF也必须赋予这些国家相应的代表权和发言权。这不仅有利于这些国家,也有利于IMF的合法性、可信性和有效性,更有利于全球经济的持续健康发展。

中国经济成功绝非偶然 未来可持续增长需重视做好六个方面工作

证券时报记者:在IMF工作的30多年中,您见证并参与了全球经济的深刻变迁,而这一时期也正是中国经济快速崛起之际。展望未来,从国际比较看,您认为支撑中国经济快速增长的因素有哪些?当前亟待解决哪些挑战?

林建海:我认为,中国经济的成功绝非偶然,实施稳定的宏观经济政策、坚定推进改革开放、充分发展民营经济、大力推进基础设施建设、高度重视人才和教育等因素,起到了至关重要的作用。

当前,中国经济面临一定的挑战,需要客观理性地理解这一变化。一方面,增长模式转型中的阵痛是不可避免的,这在许多发达经济体的发展过程中已得到验证。另一方面,需求偏弱的压力制约经济“体感”,房地产市场仍在磨底阶段等挑战依然存在,需要更有力度和针对性的政策支持,如通过适度宽松的财政和货币等宏观政策,增强收入、财富和预期三方面效应对内需的拉动作用。其中,就业和收入增长是基础,财富效应是放大器,而稳定的

预期则是重要纽带。就业改善、资本市场回暖以及房地产市场企稳,将共同推动消费和投资恢复增长。

证券时报记者:展望未来,您认为中国经济如何实现更加可持续的增长?

林建海:从中长期看,中国经济增长空间仍然广阔,而经济增长的潜力,取决于改革推进力度、技术进步速度以及结构调整的成效。结合全球与中国经济发展的经验和教训,以下几方面尤为值得重视:

一是保持稳定的宏观经济环境。这需要政府采取合适的财政、货币和金融政策组合,防范国内金融市场动荡,并保持国际收支基本稳定。同时,完善现代化的宏观经济政策框架,将有限的财政资源应用在最关键的领域,如投资教育以提高潜在增长能力,加强社会保障体系以提高经济增长的包容性。

二是坚持高水平对外开放,并以更大力度推进改革。中国经济已进入新的发展阶段,传统增长模式面临挑战,更需要通过深化改革来激发市场活力。从国际经验看,越是面临不确定性和外部压力,越要坚持开放与合作。贸易和投资自由化不仅有助于降低成本、提升效率,更能促进技术扩散、激发企业创新动力,并

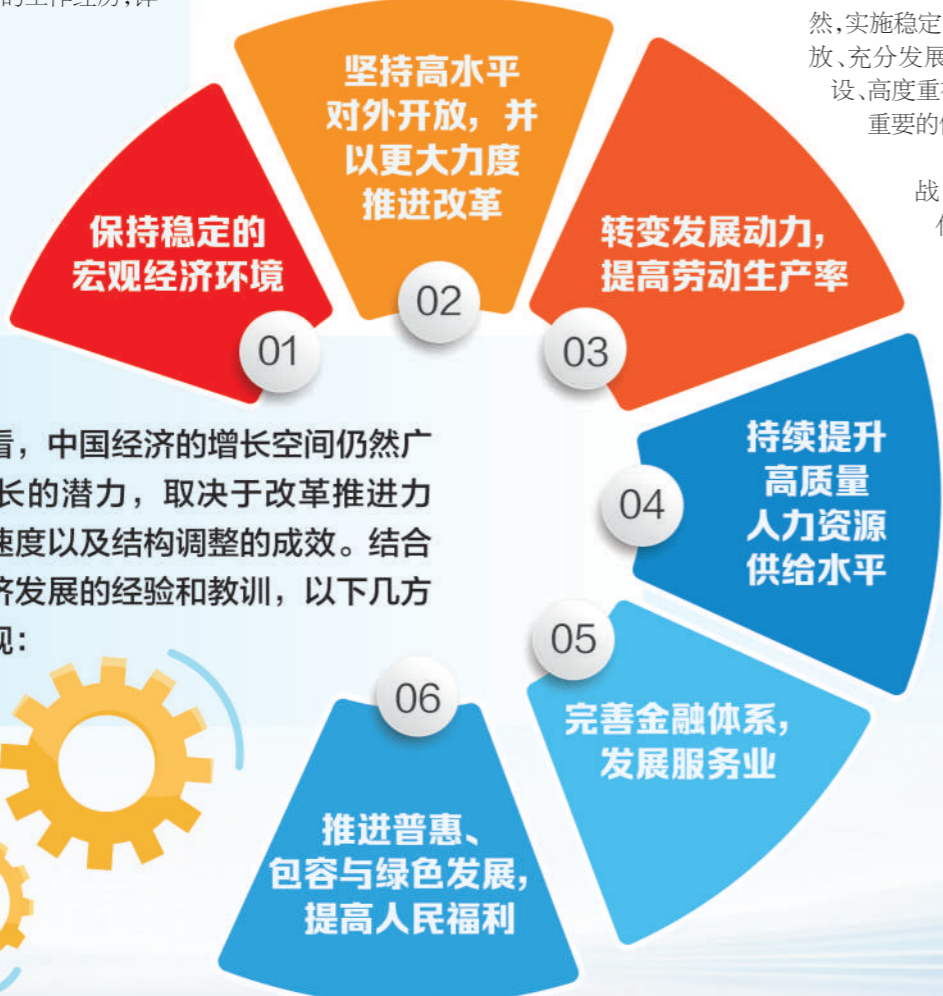
推动产业升级。

三是转变发展动力,提高劳动生产率。这一过程中,政府应进一步完善市场经济体制、健全法律法规、倡导公平竞争,并强化现代化市场监管职能,充分发挥市场在资源配置和创新驱动中的决定性作用。

四是持续提升高质量人力资源供给水平。当前,新技术、新产业、新业态不断涌现,高素质人才已成为推动创新和高质量发展的核心力量。未来相当长一段时间,中国仍将享有明显的教育与人才红利,这也是许多发达经济体以及其他新兴市场和发展中国家难以比拟的重要优势。

五是完善金融体系,发展服务业。完善金融信息披露制度,提高金融产品和服务透明度,建立健全金融风险防控机制;同时,丰富金融投资产品,疏通融资渠道,尤其是中小微企业的融资需求。服务业发展同样至关重要,服务业通常需要较多劳动投入,既有利于经济持续增长,也能创造更多就业机会。

六是推进普惠、包容与绿色发展,提高人民福利。实现可持续、高质量增长,需要在发展中兼顾环境保护;在人口老龄化背景下,完善社保体系也尤为重要。



从中长期看,中国经济的增长空间仍然广阔,而经济增长的潜力,取决于改革推进力度、技术进步速度以及结构调整的成效。结合全球与中国经济发展的经验和教训,以下几方面尤为值得重视:



证券时报记者 孙璐璐 秦燕玲

2026年4月中旬,IMF与世界银行春季会议在美国华盛顿举行。其间,二十国集团(G20)财长和央行行长会议、国际货币与金融委员会(IMFC)会议、全球主权债务圆桌会等一系列重要会议相继召开。来自各国政府、国际机构、私营部门和学术团体的代表,围绕全球经济金融形势、中东局势带来的冲击、高度不确定性的全球环境以及IMF改革等议题展开讨论。

1944年IMF和世界银行的成立,是国际多边主义走向制度化、全球化的里程碑,标志着现代意义上的全球经济治理体系的正式确立。然而,平稳运行80余年后,以这两大机构为代表的多边主义合作机制正面临前所未有的压力和挑战。IMF上月发布的最新《世界经济展望》中提到,在不确定性日益增加的全球环境中,增强适应能力、维持可信的政策框架以及加强国际合作对于应对当前冲击,同时为未来潜在扰动做准备至关重要。

当前,国际经济治理体系路向何方混沌难辨,国际机构面临的改革呼声愈发高涨,中国在国际治理中应扮演何种角色备受关注。为此,证券时报记者近日专访IMF前秘书长林建海,他以在IMF30余年的工作经历,详述对这些问题的见解。