

成员国代表于1944年参加
布雷顿森林会议。



照片：ALFRED ESCHENSTADT/THE LIFE PICTURE COLLECTION/GETTY IMAGES

国际货币基金组织的 现状与未来

面对未来的挑战，IMF必须要有成员国的强力支持

马丁·沃尔夫



“保护将会带来巨大的繁荣与力量。”

——2017年1月20日美国总统唐纳德·特朗普的就职演说

“我们认识到，维护国家利益最明智和最有效的方式是通过国际合作——也就是说，通过一起努力实现共同目标。”

——1944年7月22日时任美国财政部部长小亨利·摩根索在布雷顿森林会议的闭幕演讲

“要使一切保持不变，就必须改变一切。”

——朱塞佩·托马西·迪·兰佩杜莎，《豹》

世界正在不断发生变化，国际货币基金组织（IMF）也在随之改变。但问题不仅仅是IMF要如何变革才能继续发挥其作用，问题还在于政治环境是否允许它继续发挥其职能。IMF是建立在成员国之间承诺合作的基础上。尽管这种承诺日渐式微，但全球各国可能会重新发现IMF的重要性。它们会发现IMF是一个非常重要的工具。IMF无法保证结果如何，但它能够而且必须为此做好准备。令人欣慰的是，IMF正在做准备。

IMF所处的世界已经或者正在发生变化，主要体现在好几个关键的方面。

第一个，也是最为重要的变化是全球经济实力的变化，以及相应的政治实力的变化。2000年，

如果按购买力平价衡量，发达经济体占全球产出的57%。根据IMF的预测，到2024年，这一份额将降至37%。同时，中国的产出份额将从7%升至21%，其他亚洲新兴经济体将占全球产出的39%，而美国和欧盟的份额将分别为14%和15%（见图1）。

第二个变化是，随着西方大国与崛起中的中国关系趋于紧张，大国角力加剧。美国已经将中国列为“战略上的竞争对手”。而欧盟的界定比较狭义，将中国称为“其寻求技术领先地位过程中经济上的竞争对手”。无论是哪种界定，看起来合作肯定会更加困难。

第三个变化是转向民粹主义政治，尤其是发

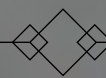
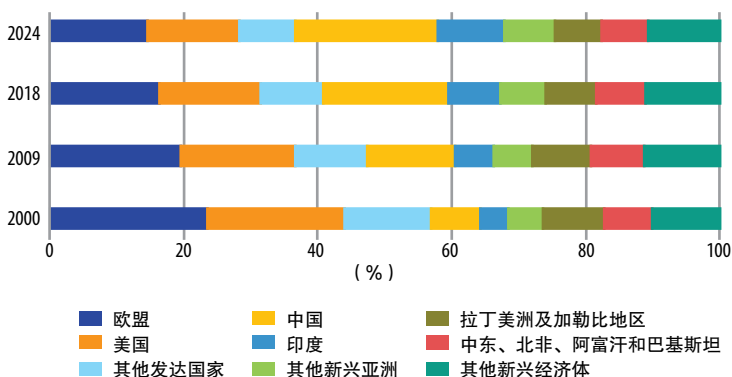


图1

亚洲崛起

亚洲新兴国家和中国在全球GDP中所占份额不断提升，而发达经济体的占比持续下降。

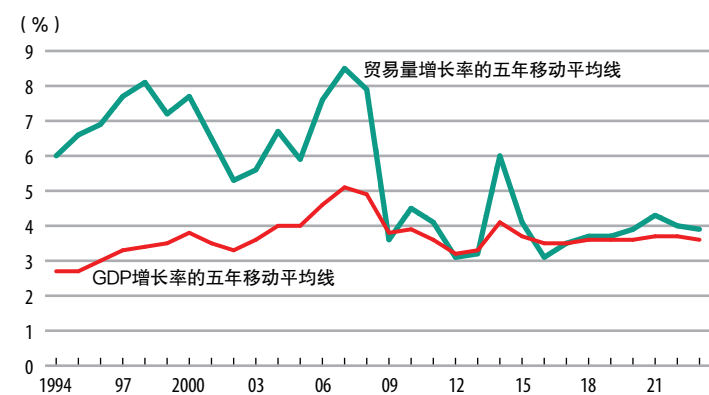


资料来源: IMF, 《世界经济展望》。
注: 份额基于购买力平价计算。

图2

敛合

在全球金融危机发生之前，全球贸易增长几乎是GDP增长速度的两倍。现在二者的增长率几乎一样。



资料来源: IMF, 《世界经济展望》。
注: 数额基于各个期末的移动平均数。

达经济体。这种民粹主义的特征之一是对专业技术统治论持怀疑态度。这不仅影响到国内技术统治机构的可信度，如独立的央行与财政部，也影响到国际技术统治机构的可信度，其中对IMF的影响是最突出的。

第四个变化是全球化进程放缓，或者说甚

至出现倒退。在某些金融领域尤其如此，比如欧元区银行外国债权大幅减少 (Lund and others, 2017)。贸易方面也是如此：在跨大西洋的金融危机爆发之前，国际贸易量的增长速度几乎是全球产出的两倍。而现在贸易和产出的增长率大致相同。近年来我们甚至看到，美国出现了赤裸裸的保护主义 (见图2)。

第五个变化关乎技术。技术进步一直是经济增长的推动力量。但互联网和人工智能的最新进步带来了新的漏洞和动荡，如网络攻击和劳工市场的巨大转变。

第六个变化是金融更加脆弱。过去几十年来，这种脆弱性在不断增强。为了降低金融的脆弱性，IMF采取了很多措施。但债务占总产出的比率一直在上升，而且债务已经从私人部门转向公共部门，并在一定程度上从发达经济体转向新兴市场经济体。未来很可能出现更多金融动荡的情况 (见图3)。

第七个变化是“长期性停滞”现象。该现象是哈佛大学的劳伦斯·萨默斯 (Lawrence Summers) 在2013年IMF的一次会议上提出来的。低通胀和超低的实际及名义利率表明，需求疲软呈现结构性，因此很可能会持续。采用有效的常规——或者甚至常规意义上的非常规——政策应对经济下行的空间非常有限。

最后一个变化是，气候变化作为一个政策问题的重要性日益上升。这可能对于所有国家的发展战略和宏观经济政策都会产生重要影响，尤其是比较贫穷和比较弱的国家。

所有这些变化都为IMF营造了一个极具挑战性的环境，而IMF也一直在改变。实际上，IMF拥有一个最为持久的特征，那就是它能够针对世界的持续变化而自我调适。这在一定程度上反映出IMF员工的高素质水平，以及IMF持之以恒的称职管理。

但IMF也有缺陷，那就是其在影响国际收支状况稳健的国家或者作为全球储备货币美元的发行国美国采取举措时能力有限。这并非新问题：

这在1944年布雷顿森林会议上就已经是一个问题了，而且一直没有得到解决（Steil, 2013）。IMF也会犯错误，很大原因是它深受专业经济学家的传统认知和大国的影响。IMF严重低估了国内及国外金融自由化的危险性。尽管在2003—2006年期间担任IMF经济顾问的拉格拉姆·拉扬（Raghuram Rajan）曾预先警示过这方面的危险。

从错误中汲取教训

但IMF会从错误中汲取教训。它也确实这么做的。在跨大西洋危机发生之后，IMF重新评价了政府削减支出和增税对经济增长的影响。根据IMF发布的《全球金融稳定报告》《世界经济展望》以及成员国的工作报告显示，监控金融风险的质量也在大幅改善。一个重要举措是，IMF承认跨境资本流动自由化不仅会带来风险，也会带来好处。

欧元区发生的危机最让人头疼。IMF在与其无法控制的央行和国家打交道时，处境非常尴尬。IMF在与欧元区的机构合作开展的国家项目中有一些获得了成功，但也存在明显的缺陷，比如希腊。这不仅导致IMF对主权债务水平高的国家的贷款框架做出变革，而且，最重要的是，在发生系统性危机的情况下，终止将强制性债务可持续性的豁免作为获得IMF支持的条件。

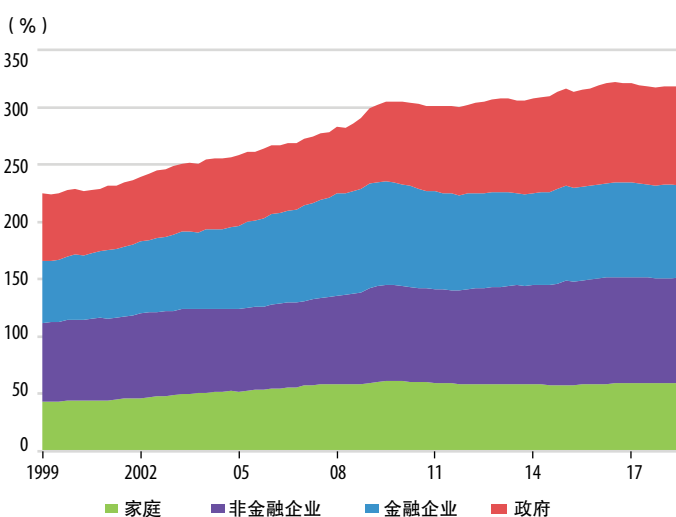
IMF与脆弱国家的沟通也意义重大。IMF应利用创新的方法实现必要的政治和体制改革。

通过这些举措，IMF对一直以来维持宏观经济稳定的议程进行了调整。但是，这也遭遇了新的难题，比如收入和财富的不平等、性别不平等、腐败，以及气候变化。IMF以前不涉及这些领域。但这些问题本身或者对于成员国的重要人群而言都非常重要，而且对于宏观经济也有非常重要的影响。软化IMF的形象可能会有所帮助，尤其是在国际金融机构处境艰难的政治大环境中。而且，在某些方面，尤其是在化石燃料补贴和腐败成本方面，IMF的工作非常重要。

图3

债务比例上升

总债务占全球GDP的比例上升，公共债务的占比也在上升。



资料来源：国际金融协会。

IMF的资金实力必须大幅提升，在资本流动相对自由的世界尤其如此。

未来的挑战

如果要维持合作全球化的发展趋势，同时维持IMF在全球化中的重要作用，就必须进行各方面的改革。有些改革是IMF能够控制的，而有些改革则需要达成新的全球共识。

IMF内部的一项重大任务是面对不稳定的全球经济带来的智力挑战。尤其重要的是，要在超低利率、低通胀、庞大债务积压和长期性经济停滞的情况下，重新考量全球有影响力国家内部的货币、财政和结构改革。当经济再次下行之时，政策制定者将如何应对？如何管控私人或主权债务的大规模重组（如果发生的话）？非传统观点是否存在合理性，比如“现代货币理论”？如果要为未来做好准备，IMF就要更加深入地研究这些议

通过将专业精神与合作意愿相结合，IMF成为构建国际社会的一块基石。

题。当然，IMF也要更加深入地参与其他攻坚领域，如对保护主义政治经济学的分析研究、人工智能的影响。

但首要问题是，IMF必须要与其全体成员国保持紧密的联系。唯一可行的做法是研究出质量最高且最具可靠性的理论成果，尤其是在监督方面。这可能会不时激怒 IMF 评判的对象。但这会维持 IMF 在其成员国中的声誉和影响力。由此而来的一个问题是，IMF 是否需要更多变革政治理论方面的专业人员：阐述结束补贴的观点比较容易，但如何让大家接受这种观点呢？另一个问题是，各成员国是否需要更多的常驻人员。详细地审视 IMF 的工作方式很重要。

未来，IMF 面对的最为重大的难题就是世界在不断发生变化中所带来的挑战。有三个比较突出的方面。

首先，投票权份额应该与各个成员国的经济重要性一致。欧盟成员国（包括英国）目前的投票权份额为 29.6%，美国为 16.5%，日本为 6.2%，加拿大为 2.2%；而中国的投票权份额只有 6.1%，印度为 2.6%。上述比例完全没有与各个经济体的相对权重保持一致。确实，发达经济体目前仍然主导着全球金融，而且也是全部主要储备货币的发行国。但这种情况不会一直持续下去。彼德森国际经济研究所的埃德温·杜鲁门（Edwin Truman，2018）指出，如果 IMF 这样的机构要维持在全球的影响力，投票权份额必须进行调整，尤其是亚洲的权重。否则，中国肯定会自行建立类似 IMF 的机构，比如中国已经成立了亚洲基础设施投资银行（AIIB）和金砖国家新开发银行（NDB）。

其次，IMF 的资金实力必须大幅提升，在资本流动相对自由的世界尤其如此。与 11.4 万亿美元的全外储相比，目前 IMF 的贷款能力只有 1 万亿美元。由此可见，IMF 的资源不足，获取资源的成本也很高。当然，扩大安全网就会引发道德风险，但是不能因为害怕出现道德风险，

就不让保险、“救火队”或央行履行其职责。IMF 也是如此。

最后，如果 IMF 要赢得全球的信赖，那么其最高职位就不能长期留在欧洲人的手中，不管这些欧洲人曾经做得多么出色。各全球性机构要有最优秀的全球领导者。选择这些领导者的过程不应该是少数几个人私下讨价还价，而是应该公开透明，要求候选人要提交 IMF 未来发展的纲领。

合作的意愿

IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德（Christine Lagarde）曾说：“44 个国家在布雷顿森林集会，决定以相互信任与合作为基础，本着追求和平和繁荣的合作原则，以广泛的全球利益高于狭隘的自私自利为信念，开辟一条新的道路。”通过将专业精神与合作意愿相结合，IMF 成为构建国际社会的一块基石。

IMF 最为显著的特质也许就是它的适应能力。在未来，它肯定需要这种调适能力。不仅如此，IMF 还需要全球主要大国认同 IMF 的理念：专业精神、多边主义，以及最为重要的合作意愿。如果不这样，IMF 的运作就会很困难。归根结底，IMF 是为全世界服务的，它能够给予指导，但不能塑造世界。随着世界不断变化，IMF 也要因时而变。FD

马丁·沃尔夫（MARTIN WOLF）是《金融时报》副主编及首席经济评论员。

参考文献：

Lund, Susan, Eckart Windhagen, James Manyika, Philipp Härle, Jonathan Woetzel, and Diana Goldshtein. 2017. "The New Dynamics of Financial Globalization." McKinsey Global Institute, New York.

Steil, Benn. 2013. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Truman, Edwin M. 2018. "IMF Quota and Governance Reform Once Again." PIIE Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.