

中国的金融安全： 理论构建、时代挑战和应对思考

黄 莺

内容提要：金融安全是国家安全的重要组成部分。十八大以来，中国的金融安全理论进入系统整合、加速构建的新阶段。与西方主导的金融稳定理论相比，中国的金融安全理论强调在发展中抵御内外风险、维护金融主权，具有鲜明的系统性、前瞻性和实践性。百年变局下，中国的金融安全面临新的时代挑战，包括经济全球化减速慢行，全球系统性风险不断上升；全球产业格局加速调整，以金融手段维护产业链供应链安全的压力增大；美国频繁实施金融制裁，撕裂全球经济金融体系；世界多极化趋势不可逆转，全球货币竞争加剧等。面对上述挑战，必须坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，完善金融安全战略，包括坚定金融安全的战略目标，以稳步推动金融改革开放夯实战略基础，以提升金融治理水平加强战略防御能力，以提供国际金融公共产品和公共知识强化国际战略协同，以底线思维有效实施战略预置。

关键词：金融安全战略 | 总体国家安全观 | 理论构建 | 金融制裁

作者简介：黄莺，中国现代国际关系研究院世界经济研究所副所长、研究员，主要研究国际金融、全球经济治理、地区经济合作。

改革开放以来，党和政府一直高度重视金融工作和金融安全，成功防范和化解了各个时期的金融安全隐患，中国金融体系得以不断成长壮大，有力支撑了中国经济的高速发展。党的十八大以来，中国金融安全理论进入系统整合、加速构建的新阶段，并成为总体国家安全观科学理论体系和习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。百年变局下，面对严峻复杂的内外挑

战，必须坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，完善金融安全战略，以金融资源的高效安全配置推动经济的高质量发展，为中华民族伟大复兴保驾护航。

一、新时代金融安全理论加速构建

十八大以来，习近平总书记高度重视金融安全工作，作出了一系列重大部署。2017年4月，十八届中共中央政治局就维护国家金融安全进行第四十次集体学习；同年7月，第五届全国金融工作会议召开。2019年2月，十九届中共中央政治局就完善金融服务、防范金融风险进行第十三次集体学习。2021年11月，中共中央政治局审议《国家安全战略（2021—2025年）》，在阐述经济安全时重点强调要“筑牢防范系统性金融风险安全底线”。习近平总书记在上述会议上的重要指示及在其他场合的相关讲话，为金融安全理论构建了四梁八柱，明确回答了金融安全是什么、为什么和怎么干等核心问题。

（一）准确把握金融安全的战略定位：金融安全是国家安全的重要组成部分

习近平总书记指出，“金融是国家重要的核心竞争力，金融安全是国家安全的重要组成部分，金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度。”^①“维护金融安全，是关系我国经济社会发展全局的一件带有战略性、根本性的大事”，“必须充分认识金融在经济发展和社会生活中的重要地位和作用，切实把维护金融安全作为治国理政的一件大事，扎扎实实把金融工作做好”。^②上述论断内涵丰富，至少包含以下几层含义：一是金融竞争是大国竞争的重要维度，其胜负往往关系到大国的前途和命运；二是金融是现代国家治理的重要手段，金融

^① “习近平：深化金融改革 促进经济和金融良性循环健康发展”，新华社，2017年7月15日。

^② “习近平主持中共中央政治局第四十次集体学习”，新华社，2017年4月26日。

制度是社会主义市场经济的基础性制度，金融搞得好不好、活不活，决定了经济社会发展的速度、质量和潜能；三是金融安全是国家安全的重要组成部分，金融安全的重要性不仅体现在维护金融体系和实体经济的发展和稳定上，作为国家安全的一部分，还对国家安全的其他方面，包括政治安全、社会安全、文化安全、军事安全、生物安全、科技安全等提供重要的基础性支撑。

（二）永葆金融事业的初心使命：确保人民安全、巩固政治安全、保障国家利益

在中国，政治安全、人民安全和国家利益是“三位一体”的有机整体，党的利益和国家利益、人民利益高度一致、不可分割。习近平总书记指出，“坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。”^①“中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。中国共产党始终代表最广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。”^②人民是党执政兴国的最大底气，是金融工作高质量发展的基础；金融工作的矢志初心就是用贴近人民需求、回应人民需求的服务，满足人民群众追求美好生活的强烈愿望。

（三）坚持金融工作的指导原则：加强党对金融工作的领导，走中国特色金融发展之路

习近平总书记强调，“做好新形势下金融工作，要坚持党中央对金融工作的集中统一领导，确保金融改革发展正确方向，确保国家金融安全。”^③“要深化对金融本质和规律的认识，立足中国实际，走出中国特色金融发展之路。”^④

① “中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话”，新华社，2014年4月15日。

② 习近平：“在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”，《求是》，2021年第14期，第9页。

③ “习近平：深化金融改革 促进经济和金融良性循环健康发展”，新华社，2017年7月15日。

④ “习近平：走出中国特色金融发展之路”，《人民日报海外版》，2019年2月25日。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。改革开放四十多年来，在党的领导下，中国的金融工作取得了一系列引人瞩目的成就，逐步形成了具有自身鲜明特色的金融发展理念、金融市场体系、金融监管架构、风险防范机制、金融改革与开放格局。目前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键期，把控金融工作的总体方向、制定正确的金融发展战略至关重要。发展金融业需要学习借鉴国外有益经验，但不能照搬他国道路和模式。必须立足国情，准确把握中国金融发展特点和规律，走符合中国实际的金融发展之路。

（四）科学制定维护金融安全的路径和方法

金融安全涉及四个层面的内容：一是维护金融体系本身的稳定运行；二是以金融手段有效服务社会经济发展和国家竞争力提升，促进经济安全，保障科技安全、生物安全、文化安全、社会安全、军事安全等；三是以金融手段捍卫政治安全，维护社会主义制度核心价值观；四是以金融手段维护海外利益和国家利益。为此，须做好以下几方面工作。

一是始终坚持金融为实体经济服务。习近平总书记强调，“金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，是金融的宗旨，也是防范金融风险的根本举措”，金融要“回归本源，服从服务于经济社会发展。金融要把为实体经济服务作为出发点和落脚点，全面提升服务效率和水平，把更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。”^①金融应始终为实体经济服务，这是基于中国发展实践得出的宝贵治理经验，也是对金融自由化弊病的深刻反思。世界金融史反复证明，金融脱离实体经济搞“自我封闭的小循环”，只会导致金融产业异化、金融泡沫膨胀、金融危机频发、经济竞争力下滑、社会贫富差距拉大、社会公平性下

^① “习近平：深化金融改革 促进经济和金融良性循环健康发展”，新华社，2017年7月15日。

降，甚至引发社会和政治动荡。相反，金融与实体经济形成良好的共生生态，则能有效提升国家创新能力和产业竞争力，提升人民的生活质量和富裕程度，形成经济—社会—政治之间的良性循环。

二是高度重视防范化解金融风险。习近平总书记多次强调要处理好金融发展和风险防控之间的关系，“防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题”。^①“维护金融安全，要坚持底线思维，坚持问题导向，在全面做好金融工作基础上，着力深化金融改革，加强金融监管，科学防范风险，强化安全能力建设，不断提高金融业竞争能力、抗风险能力、可持续发展能力，坚决守住不发生系统性金融风险底线。”^②改革开放以来，中国金融发展始终面临三方面任务：以改革谋发展，以开放促发展，以创新求发展。对于中国这样一个大型经济体而言，进一步推动金融改革、开放和创新势必伴随着巨大的风险，没有现成国际经验可抄。如何在深化金融体制改革的同时，平衡好提升效率和维护公平的关系？如何在稳步推动金融开放的同时，平衡好促进竞争与防控风险的关系？如何在鼓励金融创新的同时，平衡好激发活力与有效监管的关系？这是中国金融发展必须应对的长期问题。

三是统筹自身安全和共同安全。在经济全球化高度发展的今天，各国经济紧密交融、相互依存，贸易流、资金流、人员流、技术流、信息流川流不息，共同构成复杂、紧密的全球经济金融体系。在这个复杂的系统中，成员国固然可以通过生产分工分享发展红利，但也更加容易遭受来自其他国家的经济金融冲击。党的十八大以来，中国在推动自身金融安全发展的同时，也积极参与国际金融治理和合作，力所能及地提供全球金融安全公共产品。例如，中国推动了亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行的创立，发起了“一带一路”倡议并获得国际广泛好评。在中国带动下，为基础设施这一最大的发展瓶颈融资，再度成为国际发展合作的重要内容。

中国的金融安全理论不仅具有系统性、战略性、前瞻性，还具有鲜明的实

① “习近平：深化金融改革 促进经济和金融良性循环健康发展”，新华社，2017年7月15日。

② “习近平主持中共中央政治局第四十次集体学习”，新华社，2017年4月26日。

践性，从实践中获得淬炼，并成为实践的有力指导。

过去十年，中国金融安全面临的风险明显增大。国际上，全球经济增速乏力，主要经济体保护主义抬头，全球经济合作势头受挫，2020年全球新冠肺炎疫情的暴发令世界经济雪上加霜；国内，中国经济发展因“三期叠加”进入新常态，系统性风险增大，具体表现为：宏观杠杆率不断攀升，影子银行迅速膨胀，虚拟货币投机盛行，P2P（互联网金融点对点借贷）消费金融平台及地方小贷公司不断爆雷，地方债务增速较快，房地产泡沫不断积累，金融控股集团无序扩张。面对上述风险挑战，党和政府统筹发展和安全，坚定推动金融改革和开放，包括稳步推进金融领域供给侧改革，遏制金融脱实向虚势头，有效调降宏观杠杆率；设立科创板和北京交易所，放宽银行、证券、保险等多个领域外资准入门槛，加大资本市场对外联通；强化跨境资金流动监管体系和能力，有效防止外部经济金融风险倒灌内溢；优化金融监管体系，设立国务院金融稳定发展委员会，强化央行的宏观审慎管理和系统性风险防范职责，将金融监管格局由“一行三会”重塑为“一委一行两会”；^① 整治各类金融乱象和风险，如P2P网贷全部停业，互联网财富管理、股权众筹等领域整治工作基本完成，“7+4”类金融机构逐渐走向规范化发展，^② 高风险金融控股集团得到平稳有序处置。

正是得益于党和政府对经济工作的正确领导和对金融风险的成功化解，中国经济经历了十年高质量发展，经济实力迈上了新台阶。2021年，中国经济规模达114万亿元人民币，占全球经济的比重由2012年11.4%上升到18%以上；人均国内生产总值达到1.25万美元，接近高收入国家门槛；商品出口占全球份额由11%上升到15%。2017年以来，中国吸引外资连续四年位居世界第二，对

① “一行三会”分别指中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会；“一委一行两会”分别指国务院金融稳定发展委员会、中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会和中国证券监督管理委员会。

② “7”指的是小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司；“4”指的是地方各类交易场所、开展信用互助的农民专业合作社、投资公司、社会众筹机构。

外投资流量稳居全球前三。中国的金融综合实力也得到快速提升，中国已拥有全球最大的银行市场、第二大保险市场和资本市场；人民币在国际贸易、外汇储备、外汇交易和跨境投融资等领域占比明显提升。

二、百年变局下中国金融安全面临新挑战

当今世界，新一轮科技革命与产业变革正呼啸而至，全球化经济逻辑受到安全逻辑的持续侵扰，百年疫情搅动全球政经博弈，大国对抗和地缘政治风险不断升高，全球政经力量对比面临深刻重塑。这些时代趋势相互交织、碰撞、激荡，使得中国金融安全面临一些不同于以往的新挑战。

（一）经济全球化减速慢行，美联储快步大幅加息显著推升全球系统性风险

受科技革命红利和经济全球化红利减退的双重影响，2012年之后全球经济增速中枢趋势性下移。此后，全球经济保护主义上升，美国挑起中美贸易战、新冠肺炎疫情全球大流行以及乌克兰危机爆发，接连重创世界经济。2022年，全球供应链紊乱加剧，通胀压力居高难下，公共卫生危机、粮食危机、能源危机叠加复合，世界经济正从过去30年的“高增长、低通胀、低债务、低风险”时期步入“低增长、高通胀、高债务、高风险”时期。雪上加霜的是，美国在通胀压力下开启“暴力加息”模式，全球经济系统性风险因此显著上升。截至2022年9月，美联储已加息五次，基准利率从0%-0.25%迅速升至3%-3.25%，预计年内或突破4%。美联储激进加息引发逆向汇率战，发达经济体除日本外纷纷加息相抗，但仍难阻挡本币颓势。9月底，美元指数一度冲破114，创20年新高，而欧元、英镑、日元年内相对美元贬值则高达20%-30%。与发达国家相比，大量举借外债的发展中国家更加岌岌可危。国际金融协会数

据显示,2021年全球债务总额首次突破300万亿美元,达到303万亿美元,创历史新高。其中,八成新增债务来自新兴市场国家,其债务总额占GDP比重升至248%,比疫情前增加20%以上。鉴于美国之前的加息周期曾分别引爆20世纪80年代拉美和非洲债务危机、1997年亚洲金融危机、2007年美国次贷危机及2008年国际金融危机,本轮快速加息很可能引发新一轮金融风暴。近期联合国贸发会议警告称,60%的低收入国家和30%的新兴市场经济体正面临或即将面临债务压力,未来可能会爆发一场全球性债务危机。^①2022年5月,斯里兰卡已成为第一个债务违约的发展中国家,未来或有更多国家步其后尘。

近年来,中国的宏观杠杆率虽得到一定控制,但疫情暴发后又有所上升。2022年,受国内疫情反弹和国际政经局势影响,中国经济面临的下行压力增大,隐匿在经济金融体系中的深层问题或承压爆发。特别是美国快步加息,导致中美利差迅速扩大,资本外流压力增加,人民币对美元汇率承压。目前,中国对外负债规模总体可控,但风险较为集中。数据显示,国内房企2022~2024年海外债务到期额分别为3544亿元、2878亿元、2263亿元。^②鉴于全球融资成本不断攀升,借新还旧模式难以持续,如何有序降债成为中国稳定房地产行业甚至宏观经济的一大挑战。此外,部分债务风险高企的发展中国家处于“一带一路”沿线,一旦这些国家爆发危机,美西方或借此翻炒所谓“债务陷阱论”,冲击“一带一路”合作。

（二）科技、政治、经济多因素交织缠绕，深刻重塑全球产业格局，中国产业链供应链安全面临较大威胁

在之前的三次产业革命中,能够抓住契机实现经济腾飞的国家,无一例外都拥有领先于世的金融体系。第一次产业革命发生前,英国实际上已经历过一场金融革命;第二次产业革命时期,德国特殊的金融体制为其工业超越英国奠

① UNCTAD: “Trade and Development Report 2022,” October 3, 2022, <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2022>. (上网时间: 2022年10月3日)

② 李晓青: “多家房企公告提前回购美元债 试图提振市场信心”, <https://www.cls.cn/detail/868634>. (上网时间: 2022年9月30日)

定了基础；二战后，美国风险投资业的兴起为产业创新注入强大动力。当前，新一轮科技革命正激起全球产业变革，美西方为巩固竞争力，纷纷重启产业政策，积极规划新兴技术和战略产业发展蓝图，并试图通过推动“制造业回流”“友岸外包”“近岸外包”、构筑技术联盟、对华“技术脱钩”等政策，锁牢技术优势。与此同时，乌克兰危机触发全球能源危机，极大推升欧洲制造业成本。若能源价格长期保持高位，欧洲去工业化趋势或加剧，并推动全球制造业中心重新布局。

回头看，美国智库激烈争论产业政策的必要性和有效性之音未绝，摸底重要产业供应链的合作现状、针对关键技术和产业推动保护性法案，已成为拜登政府的常规操作。2022年8月，美国接连推出《芯片和科学法案》《通胀削减法案》，试图以巨额政府补贴为杠杆，撬动相关产业投融资，巩固半导体、清洁能源等行业优势；9月初，美国宣布，接受联邦政府资金支持的科技公司将被禁止在中国建设拥有“先进技术”的工厂，禁令有效期10年。面对激烈的全球竞争，如何与政府产业政策协同发力，深化供应链金融管理，助力企业化解供应链产业链风险，为产业转型升级提供更多更好的金融支持，是摆在中国金融业面前的一道刻不容缓的必答题。

此外，金融数字化本身也是数字经济建设的重要一环，目前相关治理和监管规则明显落后于市场发展。未来如何推动金融监管、反垄断和数据规则的协同治理，如何应对互联网科技巨头迅速向金融业渗透进而可能诱发市场诚信、金融稳定和系统性风险，如何防止算法、人工智能、生物识别等新技术应用于金融业对消费者权益造成侵害，如何推动金融数据有序跨境流动，以及如何参与并引领全球金融数据治理，等等，都是事关中国金融安全的重大问题。

（三）随着大国竞争加剧、地缘政治风险上升，金融制裁越来越成为美国对外政策的常用工具

“9·11”事件后，美国重用金融制裁手段，其财政部海外资产控制办公室的权限和功能不断膨胀，成为金融战争中名副其实的“战争机器”。目前，

受到美国综合制裁的国家和地区包括古巴、伊朗、朝鲜、俄罗斯、叙利亚，以及克里米亚、卢甘斯克和顿涅茨克地区；受到美国特定制裁的国家和地区则包括巴尔干地区、白俄罗斯、缅甸、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、中国香港、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、苏丹、委内瑞拉、也门和津巴布韦。

以俄罗斯为例，2014年克里米亚危机后，美国针对俄罗斯能源、国防和金融等重要产业制定“产业制裁名单”，大幅压缩俄企在国际金融市场的融资空间。2022年初乌克兰危机爆发后，美国联手欧盟、英国、日本、加拿大等西方多国，对俄罗斯进行极限施压，包括冻结俄央行和主权财富基金的海外资产，禁止与俄央行、财政部及主权财富基金进行交易，将多家俄主要银行从环球银行金融电信协会（SWIFT）中剔除，禁止俄主要国企和私企在西方资本市场上交易等。上述措施被称为“二战以来针对强国实施的最严酷的经济制裁”，其在深度撕裂全球经济体系的同时，也彻底戳破了美西方资本市场的中立神话和美西方金融资产的安全神话。尽管美国一直将制裁视为诉诸战争前的最后手段，但在很多国家眼中，金融制裁的封锁效果和杀伤力并不亚于热战，已成为现代战争的一种重要形式。

2017年以来，美国不仅利用金融制裁惩罚“敌对国家”，而且频繁用于打压竞争对手，中国受到美国金融制裁的次数显著增多。例如，2020年底美国颁布《外国公司问责法》，以“合规”为由重点打击在美上市的中资企业，意图推动中美资本市场脱钩。美国还利用各种名目，如“违反”美国对俄罗斯、伊朗、朝鲜、委内瑞拉、苏丹等国的制裁禁令等，多次对中国的能源、运输、金融、高科技等领域的企业实施次级制裁。乌克兰危机爆发后，美国曾多次威胁，若中国以购买能源和粮食的方式为俄罗斯提供“实质性帮助”，将对中国发动次级制裁。此外，美国还利用所谓“人权”问题、涉疆问题、“中国涉军企业”等借口，制定专门针对中国的制裁法律或项目，对中国的个人和实体施加初级制裁。如，2020年7月美国制定的《香港自治法》，就包含禁止提供贷款、外汇交易、银行交易、财产交易等金融制裁条款。迄今，美国已根据该法对中国内地和香港高官发起了多轮制裁。尽管目前制裁仅限于冻结相

关人员在美资产并禁止其赴美，尚未涉及金融机构，但该法包含的银行制裁条款如同达摩克利斯之剑，随时可能因为地缘政治风险上升而猛烈冲击香港金融市场的信心。

金融制裁是国际金融安全的制度性威胁。鉴于国际社会对美国滥用金融制裁缺乏有效制衡，且美国在处理大国关系时越来越强调“从实力地位出发”，金融制裁在美国对外政策中的地位或将进一步凸显，并对国际政治经济体系造成深远影响。而中国经过数十年的融入发展，深度嵌入国际经济体系，对外经济交往高度依赖美元和美元国际支付体系，由此，美国频繁使用金融制裁无疑将对我国金融安全构成巨大挑战。

（四）世界政经多极化趋势下，美元主导的国际货币体系弊端凸显，全球货币竞争日趋激烈

货币关系是国际政治经济关系的集中体现，国际货币体系改革是国际政治经济权力再分配的过程。近年来，在美国经济实力相对下滑、区块链等新兴技术崛起、美国滥用金融制裁、美元“武器化”趋势加剧等因素的共同作用下，去美元化逐渐成为越来越多国家的选择。围绕货币关系的调整和重塑，全球改革大幕正沿着三条战线徐徐拉开。

一是特别提款权（SDR）改革。2015年11月，国际货币基金组织（IMF）宣布将人民币纳入SDR货币篮子，并赋予人民币10.92%的权重。从此，人民币与美元、欧元、日元和英镑一起，成为全球公认的国际货币。2022年5月，人民币的权重进一步升至12.28%。

二是多国推动本币国际使用。2016~2019年，泰国、印尼、马来西亚和菲律宾四家央行共同建立了本币结算（LCS）协议，旨在培育更具流动性和更加有效的本币外汇市场。2022年7月，印尼央行称，东盟五大经济体很快能在区内跨境支付中使用非美元货币进行中介。与此同时，老挝、柬埔寨和缅甸也分

别推出了降低美元使用的政策。^①此外，欧盟近年来出台多份旨在提升欧元国际地位的战略文件；俄罗斯自2014年克里米亚危机后大力推动去美元化措施；印度2022年7月宣布鼓励国际贸易使用卢比结算。^②乌克兰危机爆发后，俄罗斯、伊朗、土耳其、印度等国开始探讨建立与SWIFT平行、绕过美元的支付交易系统。

三是2014年兴起的全球央行数字货币（CBDC）试验。各国动机不尽相同，包括希望改进跨国支付效率、实现支付渠道多样化、促进本币的国际使用以降低对美元的依赖，或规避美元制裁等。据国际清算银行最新报告统计，全球81家央行中，90%正在进行CBDC相关探索，62%正在进行CBDC实验或概念验证，26%正在开发或推动CBDC试点项目。^③2022年初，美国提出“将有关数字美元潜在设计和实施选项的研发活动作为最为急迫的任务”，^④估计5年后将正式引入数字美元。欧洲央行和英国央行也计划在2027年左右推出各自的CBDC。未来5年，全球CBDC竞争或将从过去的分散研发和小规模合作过渡到大国引领与激烈博弈阶段。

目前，中国不同程度地参与到上述改革之中，但人民币国际化仍面临较大挑战。特别提款权改革虽然象征意义重大，但人民币的国际使用仍面临诸多制度性障碍，政策驱动而非市场需求仍是人民币国际化的主要引擎。中国虽较早开始推动数字人民币研究，但优势主要集中在国内零售领域。随着主要经济体将研究和实验重点转向国际批发领域，数字人民币将面临更加激烈的国际竞争。

① Robert Greene, "Southeast Asia's Growing Interest in Non-dollar Financial Channels - and the Renminbi's Potential Role," *Carnegie Endowment for International Peace*, August 22, 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/08/22/southeast-asia-s-growing-interest-in-non-dollar-financial-channels-and-renminbi-s-potential-role-pub-87731>. (上网时间: 2022年9月1日)

② Manoj Kumar, "Factbox: India's Move on Rupee Settlements May Help Trade with Russia," July 15, 2022, <https://www.reuters.com/markets/us/indias-move-rupee-settlements-may-help-trade-with-russia-2022-07-13/>. (上网时间: 2022年9月1日)

③ Anneke Kosse and Ilaria Mattei, "Gaining Momentum - Results of the 2021 BIS Survey on Central Bank Digital Currencies," *BIS Papers*, No.125, May 2022, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap125.pdf>. (上网时间: 2022年9月1日)

④ White House, "Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets," March 9, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/>. (上网时间: 2022年9月1日)

历史经验表明，国际货币体系改革从来不是一帆风顺，必然伴随着激烈博弈甚至腥风血雨。昔日，日元对美元的挑战以日本金融战败惨淡收场，日本经济陷入“失去的三十年”困境；^①欧元与美元的较量则伴随着欧盟周边反复爆发的地区冲突，欧债危机的阴影至今仍挥之不去。同样，中国想要进一步提升人民币的国际地位，将不可避免地遭受各种打压和考验。

三、完善中国金融安全战略的几点思考

伴随世界经济与政治多极化进程的持续推进，中国已站在世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局的历史交汇口。展望未来，和平与发展仍是不可阻挡的时代主题、全球大势。面对复杂严峻的国内外挑战，维护金融安全必须坚持总体国家安全观，强化战略思维、系统观念和 risk 意识，完善金融安全战略，构建金融安全发展新格局。

（一）立足总体国家安全观，完善金融安全战略

总体国家安全观覆盖的子领域已从最初的11个扩大到现在的20个。其中，金融安全为所有其他子领域提供重要支撑，在国家安全中占据特殊的重要地位。《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》提出要“强化国家经济安全保障”“实施金融安全战略”。经过多年实践探索和理论总结，中国金融安全战略的一些重要组成部分已得到深入探讨，下一步，可围绕战略目标、战略基础、战略防御、战略协同、战略预置等要素，进一步丰富其内涵与外延。“国家金融安全战略不是政府的平面单维选择，而是上升为国家意志的、国家战略的有机组成部分……金融安全思维是建立在国家战略高度的，需要主动出击、全方

^① [日]野口悠纪雄著，郭超敏译：《失去的三十年：平成日本经济史》，机械工业出版社，2022年，第16～20页。

位筹谋和系统性协作。”^① 战略目标是战略体系的统帅，牵引并聚拢其他要素发挥战略合力。现阶段，中国金融安全战略的目标是服务双循环新发展格局，推动实体经济转型升级，为2035年中国基本实现社会主义现代化提供有力支撑。为此，应夯实金融安全的战略基础、提升战略防御能力、加强国际战略协同、高度重视战略预置。

（二）夯实战略基础，不懈推进金融改革与开放

改革与开放为金融高质量发展提供强大动力，只有实现金融高质量发展，才能谈论如何在更高水平上维护金融安全。一方面，要继续大力推动金融供给侧结构性改革，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，构建金融有效支持实体经济的体制机制；建设现代中央银行制度；健全市场化利率形成和传导机制，完善央行政策利率体系；完善资本市场基础制度，健全多层次资本市场体系；稳妥发展金融科技，加快金融机构数字化转型；深化金融机构内部治理改革，加强核心竞争力，对内服务产业高端化、智能化、绿色化转型，对外助力企业海外拓展和运营。另一方面，应稳步推动金融高水平开放，包括有序实施金融开放，大力吸引国际资本，在激烈竞争中提升中资金融机构的市场竞争力；完善跨境资本流动管理框架，加强监管合作，提高开放条件下风险防控和应对能力；加强人民币跨境支付系统建设，确保金融业信息化技术安全可控，维护金融基础设施安全；推进“一带一路”建设金融创新，切实保障海外利益安全。

（三）增强战略防御能力，加强金融治理体系和治理能力建设

金融发展走实走稳走好，离不开高水平金融治理体系的有效保障。其中，坚强有力的领导决策机制为金融发展提供明确的战略指引和行动方案；稳健清晰的法律框架为金融安全稳定运行划定明确的权责归属；现代化的金融监管机

^① 时吴华：《金融国策论》，社会科学文献出版社，2015年，第49页。

制为及时有效防控和处置风险提供强大的制度保证。经过多年发展，中国金融业逐步形成了具有自身鲜明特色的金融领导决策体系、法律体系、监管体系、机构体系、市场体系。未来，应提高金融治理体系与市场体系之间的适配度，不断提升高水平金融安全对高质量金融发展的支撑和保障能力。首先，应进一步完善与加强金融领导决策机制，夯实金融稳定职责现有框架。其次，在即将颁布的金融稳定法的基础上，健全与金融发展趋势和风险特点相适应、保障金融安全稳定运行的法律体系，织密织紧金融安全网。第三，改革监管体制、提高监管能力，包括建立健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系；广泛运用大数据等金融科技手段，建立全面、完备、强力的信息搜集和风险预警系统，使宏观审慎监管措施真正落实到位；针对方兴未艾的数字金融、金融科技等新业态、新模式，建立健全“创新友好型”的监管框架；重点关注系统重要性金融机构、创新金融业态和金融体系的薄弱环节，守住不发生系统性风险的底线。

（四）推进战略协同，共同维护全球金融安全

全球金融货币体系的内在缺陷是导致国际金融危机频繁爆发、国际发展鸿沟不断拉大的制度性根源。这一缺陷突出表现为全球储备货币发行国的义务和责任失衡、全球资金自由流动与利益分配机制不匹配、国际金融危机频发与国际危机救助机制作用有限的矛盾。2008年国际金融危机爆发后，中国积极参与国际金融治理改革，积极推动国际金融机构民主化改革、促建亚投行和新开发银行、引领全球绿色金融合作等。值得一提的是，2022年初以来，中国主动推进绿色金融国际合作，例如，牵头制定G20转型金融框架，更新中欧《可持续金融共同分类目录》，推动落实《“一带一路”绿色投资原则》等。未来，中国应继续深度参与全球金融合作和金融治理，分享自身金融治理的成功经验和科学理念，推动国际社会共同维护全球金融安全。

2021年9月和2022年4月，习近平主席先后提出全球发展倡议和全球安全倡议，而维护全球金融安全是这两大倡议的应有之义。需注意的是，“金

融安全”有别于美西方近 30 年来一直倡导的“金融稳定”。^① 后者是一个静态概念，强调通过制定国际监管规则来应对金融风险 and 危机；而前者是一个动态概念，强调在发展中抵御内外风险、维护金融主权。中国对金融安全的系统性研究始于 1997 年亚洲金融危机爆发后，^② 经过 20 多年的理论与实践探索，已建立了一套相对完备的知识和政策体系。发展中国家，如俄罗斯、乌克兰、捷克、波兰等国学者对国家金融安全的研究则始于 2017 年左右。^③ 从维护金融安全的四个层次来看，其关注点仍主要集中在第一个层次，即通过构建指标体系和加强金融监管来维护金融体系的稳定；^④ 少数学者虽也提出金融应为实体经济服务，但仅停留在学术探讨层面，并非社会主流观点，缺乏政策影响力；^⑤ 至于金融服务政治安全、社会核心价值观和国家利益，则基本是浅尝辄止，或根本没有涉及。尽管国际上对国家金融安全的研究才刚刚起步，但从讨论热度和趋势来看，这一概念对发展中国家具有较强的吸引力。中国应当充分利用自己在金融安全研究上的理论积淀和实践经验，同其他发展中国家互学互鉴，共同深化对“国家金融安全”和“全球金融安全”的探讨，为推动国际金融体系改革构筑共同的知识体系。

- ① 长期以来，西方学术界对“金融安全”的研究主要指向家庭财务安全（financial security of households）和企业财务安全（enterprise financial security），而对国家金融安全（state financial security）的研究较少。一些发展中国家学者认为，发达经济体之所以更多研究“金融稳定”而非“（国家）金融安全”问题，是由其在全球金融构架中的地位及其对经济相对不发达国家的影响力所决定的。参见 Inna Shkolnyk, Serhiy Kozmenko, et al, “State Financial Security: Comprehensive Analysis of Its Impact Factors,” *Journal of International Studies*, Vol.13, No.2, 2020.
- ② 王元龙：《中国金融安全论》，知识出版社，2019年，第66页。
- ③ Robertas Vaitkus and Asta Vasiliauskaite, “An Assessment of the Impact of Legal Regulation on Financial Security in OECD Countries,” *Journal of Risk and Financial Management*, 15: 86, 2022, <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/18194/jrfm-15-00086.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.（上网时间：2022年9月1日）
- ④ Robert Dankiewicz, Anna Ostrowska-Dankiewicz, et al, “Financial Security of the State – Case of Poland,” *Journal of Security and Sustainability Issues*, Volume 11, Issue 1, 2021, pp.547-560, <https://journals.lka.lt/journal/jssi/article/1899/info>.（上网时间：2022年9月1日）
- ⑤ M.Blikhar, N.Mykhalitska, M.Vereskliia, et al, “Financial Security of the State: International Experience in the Study of Institution and Legal Causes of Crisis Phenomena in the Economy,” *Financial and Credit Activities: Problems of Theory and Practice*, No.2 (37), 2021.

（五）重视战略预置，加强前瞻部署

此次乌克兰危机中美西方对俄罗斯的金融制裁表明，以美西方金融资产形式持有的外汇储备随时可能因地缘政治风险上升而被冻结。目前，中国的外储规模高达3.1万亿美元，大部分是美元和欧元资产；央企海外资产近8万亿元人民币，^①大部分以美西方货币标价。中国应尽早启动风险评估并制定相关预案，包括调整外储规模、优化外储币种和资产结构，增加战略资产配置，降低对美元的过度依赖。

中长期看，美国经济实力相对下滑和美国滥用美元制裁，将持续推动全球范围内的去美元化进程。中国应顺应这一历史潮流，续推人民币国际化战略，完善人民币国际支付基础设施建设，增强跨境支付交易的安全性，不断提升和扩大人民币在国际经济交往中的使用。当然，推动人民币国际化，并不意味着要用人民币取代美元。鉴于美国强大的经济、金融、科技、军事等综合实力，美元仍将长期扮演国际关键货币的重要角色。中国的目标应是让人民币获得与中国经济实力更加匹配的国际地位，并与美元、欧元、日元等重要的国际货币建立良性合作关系。2022年6月，中国积极参与设计并签署加入国际清算银行的人民币流动性安排。首批加入的成员除中国人民银行和香港金管局外，还包括印尼、马来西亚、智利央行和新加坡金管局。该安排旨在通过构建储备资金池，在金融市场波动时为成员方提供人民币流动性支持。未来，中国可在促进本币互换和结算、紧急流动性安排、央行数字货币等方面，加强与东亚和中亚国家、金砖国家、“一带一路”沿线国家、欧盟、国际清算银行等国际机构的合作，为推动国际货币体系改革、加固地区和全球金融安全网作出积极贡献。

（责任编辑：谭宏庆）

^① “国资委：中央企业海外资产近8万亿元 项目超8000个”，<http://finance.china.com.cn/news/20220617/5829212.shtml?from=ydzc>。（上网时间：2022年9月1日）