

# 加快建设金融强国： 现实价值、短板约束与重要举措

郑联盛

**摘要：**加快建设金融强国是党中央作出的重大战略部署，是全面建成社会主义现代化强国的必然要求。中国已是金融大国，但与金融强国目标要求相比仍有较大差距。加快建设金融强国，要加强党中央对金融工作的集中统一领导，完善党领导金融工作的体制机制；明确发展目标，着重强化服务实体经济、防范化解金融风险和提高金融监管效能；将建设现代金融市场体系作为金融强国建设的首要工作，提升金融市场资源配置功能；推进金融高水平开放，强化内外金融利益关联，大力发展跨境金融基础设施、跨境金融业务和国际金融中心；有效统筹发展和安全，着力实现长期、包容、内外互动的高质量发展，使改革、开放、发展和稳定相互支撑。

**关键词：**金融强国建设；现代金融体系；中国式现代化

**中图分类号：**F832 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2023)12-0028-13

金融是国民经济的血脉，是国家核心竞争力的重要组成部分。2023年中央金融委员会组建，作为党中央决策议事协调机构，以加强党中央对金融工作的集中统一领导，中国金融稳定和发展进入新阶段。2023年10月30—31日召开的中央金融工作会议强调，要加快建设金融强国，坚定不移走中国特色金融发展之路，推动中国金融高质量发展，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。这是党中央首次提出金融强国战略，将为中国金融高质量发展提供战略引领和行动指南。

## 一、金融强国的内涵与特征

改革开放四十多年来，在党中央的坚强领导下，中国金融系统取得重大的成就，为全面建成

小康社会等作出了重大贡献。同时，中国已成为全球重要的金融大国。在新历史阶段，党中央作出加快建设金融强国的战略部署，着力从金融大国向金融强国优化升级。贯彻落实党中央的相关决策部署，前提是科学认识金融强国的基本内涵和特征。

### （一）金融强国的内涵界定

金融是现代经济的血液，在资源配置中发挥着巨大作用。国内外对金融强国的讨论尚不深入，且学术界、实业界和政策界等均没有形成金融强国的统一定义。不少学者是结合国际货币金融体系及其制度安排讨论所谓的“金融霸权”“货币霸权”，这更多是偏向国际政治经济学的分析范式。部分研究基于微观主体产业竞争力维度，分析讨论金融竞争力特别是国际竞争力问题。赵

**基金项目：**中国社会科学院登峰战略优势学科项目（金融监管学）；中国社会科学院马克思主义理论研究和建设工程重大课题“防范化解重大金融风险”（2022MGCZD011）。

**作者简介：**郑联盛，中国社会科学院金融研究所金融风险与金融监管研究室主任、研究员。

彦云和汪涛以资本成本、资本市场效率、股票市场活跃度和银行系统效率四类指标来衡量一个国家金融体系的竞争力,将其作为一个国家金融实力强弱的表征<sup>[1]</sup>。借鉴核心竞争力的基本逻辑<sup>[2]</sup>,金融核心竞争力表现为资源和能力的相互转换、金融要素集合和调配的能力以及资源或能力的独具性或不可替代性。

2008年全球金融危机后,中国逐步从“引进来”为主的开放方式向“引进来”和“走出去”并重的双向开放模式演进,在跨境贸易人民币结算、人民币离岸市场发展、区域金融风险网络建设等支撑下,国内对于金融强国的研究和讨论有所增加。周小川基于国际货币体系内在弊端和金融危机教训提出超主权货币的政策建议<sup>[3]</sup>,这是当时颇具国际影响力的中国方案。杨涛在全球关联的视角下,强调金融强国战略的核心举措之一是国际化<sup>[4]</sup>。陆磊提出建设金融强国是决定一个经济体国际实力和核心竞争力的基本支撑,并以国际金融市场定价权和国际货币发行权两大“权力”来界定金融强国<sup>[5]</sup>。在从金融大国走向金融强国的战略构想中,王文、卞永祖、陈治衡指出了中国金融体系的诸多不足,并提出了提高国际竞争力、高效服务实体经济、建设金融基础设施、参与全球金融治理和建设国际金融中心等政策建议<sup>[6]</sup>。总体而言,学术界对金融强国的理论研究和政策研究相对不足。

本文认为,金融强国是一个国家金融体系拥有并维持高效资源配置能力、全球金融资源链接能力与系统影响力的地位和状态。这个定义着重强调一个金融强国的四种秉性。第一,金融强国是一个主权意义上的概念范畴,与主权国家及其国家发展战略密切相关。第二,金融强国拥有内部资源配置的强大功能,能有效服务国内经济社会发展需要,强调金融强国的内部服务功能。第三,金融强国拥有国际竞争力,具备国际层面的资源调拨与配置能力,特别是资本配置功能,强调金融强国的外部整合能力。第四,金融强国要

求这个国家具备维持内外要素集聚和资源配置的能力,一方面体现为保障内部金融经济体系稳定性的能力,另一方面体现为应对处置国际金融风险冲击和金融安全威胁的能力。

## (二)金融强国的基本特征

从金融系统运行来看,金融是以资本为核心要素、以信用为基本支撑的资源配置体系,金融体系强弱可以反映在金融产品、机构、市场和制度上。一般地,金融强国具有以下五个重要特征:一要拥有覆盖面广和链接能力强的金融基础设施;二要拥有强大国内业务和广泛国际业务的金融机构;三要拥有能实现内外资金融通和资源配置的金融市场;四要拥有满足内外客户多样化需求的金融产品和服务;五要拥有保障内外金融平稳高效运行的原则、标准、规范、制度和法律等。

从金融功能来看,金融功能是相对稳定的,不随金融体系类型演进而出现巨大变化。不论是银行主导型金融体系,还是资本市场主导型金融体系,金融功能都基本可以划分为交易促进(支付清算)、信用转换、风险管理、资产价值管理、政策传导、内外链接等功能<sup>[7]</sup>。一个国家金融体系的强弱可以映射在金融功能发挥上。一般地,一个金融强国要具有强大的支付清算体系,具有强大的储蓄投资转换功能,具有稳健的风险管理体系以及合理的风险定价功能,具有资产供给、价值贮藏和价值管理功能,能对重要宏观政策特别是货币政策作出正向反馈,能有效链接内外两种资源、内外两个市场并形成有效的融合机制。从主权货币视角来看,金融强国与货币基本职能全面发挥是紧密关联的,金融强国的主权货币具有价值尺度、流通手段、贮藏手段、支付工具和世界货币等五项基本职能。

## 二、加快建设金融强国的现实价值

中国已经全面建成小康社会,并开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋

斗目标进军。党的二十大报告强调,到本世纪中叶,要把中国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,并提出了多个强国战略。金融强国战略是社会主义现代化强国战略的一个有机组成部分,具有重大的历史意义和现实价值。

(一)加快建设金融强国是党中央作出的重大战略部署

加强党中央对金融工作的集中统一领导,是做好金融工作的根本保证。1997年11月至2017年7月,中国召开了五次全国金融工作会议,对金融发展、改革和稳定工作作出了战略部署,指引中国金融体系取得重大的发展成就。为适应新时代发展需要,2023年中央金融委员会组建,作为党中央决策议事协调机构,以加强党中央对金融工作的集中统一领导,中国金融发展、改革和稳定工作进入新阶段。2023年10月30—31日中央金融工作会议在北京举行。这是2023年机构改革后首度召开的中央金融工作会议。党中央要求以加快建设金融强国为目标,坚定不移走中国特色金融发展之路,以推进金融高质量发展为主题,以深化金融供给侧结构性改革为主线,以金融高质量发展助力强国建设、民族复兴伟业。

过去几年,党中央要求坚决守住不发生系统性金融风险的底线,金融系统打响防范化解金融风险攻坚战并取得阶段性胜利。面对百年未有之大变局,叠加内外多重因素影响,当前中国金融体系不仅面临宏观杠杆率持续上升以及潜在系统性金融风险等威胁,而且面临着房地产、地方债务、中小银行、内外风险共振等重点环节风险。同时,不同市场主体预期发生差异性变化,金融发展路径不甚明晰,金融体系内部存在一些问题,有的还较为突出。在这一重要的历史关口,党中央作出加快建设金融强国的战略部署,不仅肯定了金融系统的重要贡献,而且提出了更高的发展要求。此次中央金融工作会议将为中国未来金融高质量发展提供行动指南。坚定不移走

中国特色金融发展之路、加快建设金融强国是党中央就金融工作作出的重大战略部署,是当前和未来一段时间内金融系统的核心工作。

(二)加快建设金融强国是中国式现代化的内在要求

中国式现代化是一个系统工程,高质量发展是中国式现代化的首要任务。中国式现代化既有各国现代化的共同特征,又有基于自己国情的中国特色。现代化是生产力的现代化、生产关系的现代化、上层建筑的现代化和意识形态的现代化等多重现代化的总和。中国式现代化具有国际社会现代化实践的“一般性”特征或要求,比如工业化、城市化、富裕化等,是多个发展目标和发展过程的有效融合。高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务,同样具有世界经济进步的一般性特征,比如,资本要作为一种不可替代的要素参与到资源配置之中,金融部门要有效服务大众需求和经济发展。为此,中国式现代化的一般性要求和高质量发展的内在要求均指向金融高质量发展,以及金融强国的战略目标。

金融功能有效发挥是高质量发展和中国式现代化的必然要求。从金融功能角度来看,金融强国及其金融系统竞争力强的一般性特征是金融功能有效发挥。世界银行基于1960—2010年全球205个经济体金融发展数据来分析经济增长对金融深化和金融功能发挥等的内在要求<sup>[8]</sup>,这个过程实际上也是一个经济体金融服务经济现代化的过程。其中,对金融功能发挥和金融体系深化的需求主要体现在四个领域:一是金融深度,主要考察金融机构、金融市场的规模与能力,关键变量是对金融机构与市场主体的服务需求。这里也包括对跨境金融服务的深度要求。二是金融服务可得性,即居民和企业获得金融服务的便捷度,考察的是金融服务供给覆盖面,其中也包括境外金融服务的需求匹配。金融服务可得性的需求还表现为金融服务的成本可承担性。三是金融效率,即金融机构与市场在金融交易

和资源配置中的功能大小,核心因素是金融服务供给的效率以及供给需求的匹配。四是金融系统稳定,主要考察金融机构与市场的稳健性以及金融服务需求匹配的稳定性,包括在主权视角下的金融稳定和系统安全问题。从金融功能角度出发,金融深化、金融服务可得性、金融效率和金融系统稳定是金融高质量发展的重要表现,是金融强国的应有之义,也是金融助力中国式现代化的重要保障。

(三)加快建设金融强国是构建新发展格局的必由之路

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是着眼我国经济中长期发展而作出的重大战略部署。从金融体系角度来看,国家一直致力于构建金融资源内外循环新机制,希望通过高水平开放特别是制度型开放来促进内部改革与结构优化,比如通过人民币加入特别提款权(SDR)来推进国债收益率曲线建设,人民币汇率形成机制改革、金融市场对外开放、准入前国民待遇以及负面清单原则实施等均取得积极进展。自贸试验区设立以及港股通、债券通、沪伦通、取消 QFII 额度限制、取消外资金融机构控股比例等金融市场开放政策加速出台等都充分凸显中国与世界经济关联融合的政策本意。但是,在中美贸易、技术和金融等摩擦中,中国面临较大的霸凌压力。全国统一大市场建设和内部循环顺畅化要求以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局构建更为有效,这就需要金融高质量发展提供更多有力支撑。

金融循环是国内外两大循环的重要组成部分,是双循环体系不可或缺的基本机制之一。国际大循环大部分与金融直接相关。大体上,国际循环存在两个循环:一个是服务于国际分工、国际生产和国际贸易的贸易渠道,另一个是服务金融市场体系的金融渠道。贸易渠道主要是通过商品和服务贸易进行,主要体现在国际收支平衡表

中的经常项目上。金融渠道主要分为直接投资、证券投资、其他投资和衍生品等,主要体现在国际收支平衡表中的资本和金融项目上,另外,金融渠道还包括资产估值效应等。从存量角度来看,一个国家金融竞争力也会体现在对外投资的资产、负债和净头寸上。金融循环质效是金融强国的核心表征之一。其中,生产—贸易—金融结构被认为是一种“黏性权力”<sup>[9]</sup>,美国黏性权力就是依托生产、贸易和金融的竞争优势,吸引并维系外围国家融入美国主导的国际体系之中的能力,核心表现就是跨国公司业务与资本布局、贸易地位尤其是进口地位、美元主导以及金融市场流动性与竞争力等。可以看到,金融强国与国内经济强、国际贸易强、国际金融强等直接紧密关联,是一个国家综合国力的核心表现之一,也是一个国家内外经济有序高效循环的基础支撑。

### 三、加快建设金融强国的短板约束

建设金融强国是一项系统工程,也是一个长期的过程。加快建设金融强国,需因应金融强国的内在要求,科学、全面、客观地认识中国金融系统的内在优势,同时充分认清中国金融发展存在的短板、问题和约束,着力锻长板、补短板,加快构建中国特色现代金融体系,更好促进金融高质量发展。

金融系统主要由基础设施、金融机构、金融市场、金融产品和服务以及金融制度规范等构成。从金融功能角度来看,一个完善的金融体系要能有效实现交易促进、信用转换、风险管理、政策传导和内外链接等功能,这些功能的实现需要金融基础设施、机构、市场、产品和服务以及相应的制度安排作为基本支撑。但是,中国金融体系这五个领域的发展与金融强国的目标要求相比仍有较大的差距。

(一)金融基础设施外部链接能力有待提升

金融基础设施是金融平稳运行的基础依托,拥有覆盖面广和链接能力强的金融基础设施是

金融强国的首要支撑。金融基础设施是为各类金融活动提供基础性公共服务的系统及制度安排,在金融市场运行中居于基础性的枢纽地位。经过多年建设,中国逐步形成了为货币、证券、基金、期货、外汇等金融市场交易活动提供支持的基础设施体系,功能较为齐全,运行整体稳健。

加快建设金融强国对金融基础设施建设提出了更高要求。从硬件基础设施来看,中国金融资产登记托管系统、清算结算系统(包括中央对手方)、交易设施、交易报告库、重要支付系统、基础征信系统等六类设施及其运营机构的改革发展、内部服务和外部管理等亟待加快推进。从软件基础设施来看,软件基础设施的发展、安全和效率面临一定挑战,在制度优化、法制建设、管理统筹、规划引领等方面还有待加强。同时,软件基础设施及核心环节对外依赖程度较高,内外软件系统可替代性较弱。从数据系统与治理来看,目前金融信息分散于各个金融机构、市场或监管当局,缺乏一个国家级金融信息统计体系,尤其是对跨机构、跨市场、跨部门的信息数据缺乏有效的收集、统计和分析。中国尚未建立健全金融数据治理体系,数据采集、分析、使用、开放和转移等有待规范。比如,数据跨境开放和转移下的司法管辖权就是一个重大的政策议题,也是金融强国在治理权上的反映。从跨境基础设施来看,由于资本项目存在部分管制,中国金融基础设施跨境链接体系仍有待优化,特别是能有效提供内外金融要素交互的金融基础设施亟待现代化。

### (二)金融机构大而不强

拥有强大国内业务和广泛国际业务的金融机构是金融强国的机构支撑。中国金融体系发展迅猛,已经建立覆盖银行、证券、保险、基金、信托、财务公司等多元金融机构体系,且规模持续扩大。2016年,中国银行业超过欧元区银行业成为全球第一大银行业,商业银行资产规模水涨船高。2022年底,中国银行业资产规模已是美国

银行业资产规模的2.5倍。2023年11月,金融稳定委员会(FSB)公布2023年度全球系统重要性金融机构名单共计29家,中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行五家机构位列名单之中,其中前四家位列第二组,交通银行首次进入名单并位列第一组。但是,中国大型金融机构及其构成的金融市场体系在内部缓释融资约束方面的能力还有待进一步提升,特别是结构亟待优化,在科技创新、小微企业、普惠金融、养老服务和外部链接等领域存在较明显的短板。即使在对国有企业的融资服务上也存在同质竞争和定价可能不合理等问题,这对整个经济金融体系的投融资及其约束缓释并不一定有利。

改革开放四十余年的成功经验表明,内外资源交互和内外市场统筹是中国式现代化的重要推动力量。虽然中国在全球系统重要性金融机构中占据了五席,但从内外业务关联以及国际业务影响力来看,中国银行业总体竞争力偏弱,统筹外部资源和外部市场的能力有限,与J.P.摩根公司、美洲银行、花旗银行、汇丰银行等领先金融机构的国际竞争力仍有较大差距。一般地,一家银行国际化程度用海外资产规模、息税前利润、员工数等加权衡量,2020年中国银行业国际化程度约为6%。由于缺乏国际化支撑,中国银行业在国际市场体系中的地位和作用较为有限,在国际市场上缺乏定价权。不仅如此,在华外资银行数量和业务规模也较为有限,国内经济体系与外资银行的商业关联较弱。由此可见,不论是内部储蓄投资转换,还是全球金融资源调拨,中国金融机构的能力和水平与国际领先金融机构的差距仍较大,与金融强国的功能目标要求相比仍有较大的提升空间。

### (三)金融市场现代化程度有待提升

中国已经基本建立多层次金融市场体系,货币市场、资本市场、外汇市场、大宗商品市场等得到了长足发展。以债券市场为例,2019年6月

末,中国超越日本成为全球第二大债券市场,仅次于美国。金融要素成为中国经济增长函数中的重要因子,金融市场体系成为资源配置的重要依托。但是,中国金融市场总体仍不成熟,现代化水平有待进一步提高。对照中国式现代化的内在要求,金融市场体系与金融系统深化、金融服务可得性强、金融效率提升和金融系统稳定等要求仍有距离,与加快构建新发展格局的开放性和关联性目标仍有较大差距。

金融要素市场化定价有待深化。在金融要素定价方面,中国金融体系的价格决定及其引导功能发挥仍有待实质性提高,其中最为核心的是国债收益率、利率及汇率的定价。利率市场化、汇率形成机制、国债收益率曲线形成机制是金融市场体系效率提升、深度深化和现代化的三大任务。在现代金融市场体系下,金融强国最核心的竞争力是能提供全球金融系统“定价锚”。以无风险利率为例,美国依托强大的金融市场、交易系统和金融服务,不仅使十年期美国国债成为美国无风险资产收益率的“锚”,而且成为全球无风险资产收益率的市场标准。与此同时,金融强国还能影响甚至决定其他国家的信用利差,进而影响其他国债利率和其他金融资产价格。在当前美元主导的国际货币金融体系中,其他国家国债的信用利差就是与美国同期限国债的收益率之差,美国国债收益率变化会影响其他国家国债收益率曲线。

中国金融市场结构有待优化。对照金融强国的市场功能,中国金融市场体系存在金融结构、金融要素定价和金融机构体系等有待优化的问题,其中最重要的是金融结构问题<sup>[10]</sup>。在金融需求和金融供给的结构匹配上,中国驱动创新的长期资本需求与银行主导的短期信贷供给是供求关系上最大的结构性矛盾。经济增速换挡使得资产配置周期可能拉长,间接融资方式相对直接融资方式将面临更加显著的期限错配难题,而资本市场型金融体系通过资产价格上升效应能

够更快从负面冲击中缓解过来<sup>[11]</sup>。中央金融工作会议强调,要培育一流投资银行和投资机构,更好发挥资本市场枢纽功能,发展多元化股权融资。这些是缓解金融市场体系供求错配矛盾的重要举措。

对外链接、整合和配置能力弱是中国金融体系的最显著短板。市场链接配置能力是金融市场体系竞争力最突出的表现。拥有实现内部资源配置和全球资金融通的现代金融市场是金融强国的“标准配置”。金融市场链接能力充分体现在外汇市场之中,纽约、伦敦、新加坡等全球领先的国际金融中心无一不是内外联通的外汇市场中心。2022年,中国外汇市场累计成交231.44万亿元(34.50万亿美元)<sup>①</sup>,而全球外汇市场在2022年4月每天平均交易7.5万亿美元,其中美元交易占比约88%,而人民币交易占比为7%,位列第5位<sup>[12]</sup>。由于资本项目部分管制的存在以及市场国际化水平较低,中国外汇市场整体规模较小,且主要服务境内经济主体,市场国际影响力有限,内外市场交互功能不显著。再如,中国债券市场国际化水平有所提升,国际投资者更加多元,其持有的资产规模有所扩大,但是,在过去1—2年时间里国际投资者持有债券资产占比有所下滑。截至2022年末,境外机构在中国债券市场的托管余额为3.5万亿元,占中国债券市场托管余额的比例为2.4%,比2021年下滑0.7个百分点。

(四)金融产品和服务匹配性弱、同质化强、国际化水平低

金融产品和服务是满足金融需求的基本支撑,拥有满足客户多样化的金融产品和服务是金融强国的基本要求。对照金融强国金融供求匹配格局,中国金融系统的金融产品和服务供给体系仍然存在一些短板。

一是金融产品和服务与金融需求的匹配程度有待提高。以国有银行为支撑、以银行体系为核心、以基本金融服务为基础、以信贷为主要产

①数据来自国家外汇管理局。

品,是中国金融体系产品和服务的基本形态。但是,在加快建设金融强国过程中,一方面,要基于中国式现代化的普遍特征为经济社会发展提供功能性金融产品和服务;另一方面,要基于中国式现代化的特殊性,着力写好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融和数字金融五篇大文章。不论是普遍功能性服务还是特殊性服务,中国金融供给都呈现总量较大、结构不优的特征。

二是金融产品和服务整体呈现同质化特征。在银行主导的金融体系中,中国商业银行所提供的金融产品和服务差异不大。首先,金融机构产品基本雷同。银行存贷款、信用卡业务、理财产品以及消费金融等业务缺乏独特性。其次,金融机构基础服务差异不大。大部分银行的金融基础服务及其相关标准基本一致,这就导致大部分银行基础服务容易被替代。再次,银行主要产品利率水平相当。以银行存款和贷款主导业务为例,在监管合规和银行业务发展等多重因素影响下,大部分银行存贷款业务的利率水平差异不大。比如,在中小微企业贷款中,由于普惠金融实践深化和大型国有银行业务下沉,国有行、股份行、城商行和农商行等利率趋近,对象、产品和利率没有形成有效的分层。最后,在跨境金融服务中,金融产品和服务相对简单且同质,主要集中于结售汇、汇兑、结算、信用证等基本产品和服务。

三是金融产品和服务的国际化水平较低。首先,由于资本账户部分管制,中国金融市场尚未对国际金融市场完全开放,部分市场业务处于相对封闭状态,这会影响外资金融机构及其在华业务,同时也使得中国金融市场与国际金融市场互动程度较低。其次,中国金融系统的制度、规则、标准、文化等与成熟发达经济体的金融体系存在一定的差异,这导致中国金融机构较难适应境外金融系统,同时外国金融机构也较难适应中国市场,双向互动的成本较大、难度较高。再次,国内金融创新与国外金融创新存在较大差异。在中国,数字经济蓬勃发展,传统金融机

构创新也方兴未艾。比如,国内影子银行与主要发达经济体影子银行差异较大。国内影子银行的业务创新是一种“关联性”创新,整体是“银行的影子”,而美国影子银行的业务创新则是一种“技术型”创新,整体与商业银行相对独立,为此被称为“平行银行体系”。业务创新的差异性将导致金融风险管理和金融监管体系的差异性,国内强化影子银行管理必须考虑与其相关联的商业银行风险暴露和稳定保障。最后,就产品、服务和品牌而言,由于文化及语言等因素,国内金融机构开发并实施国际化的金融产品和服务相对有限,也很难进行复杂的跨境金融交易安排。同时,由于是后起之秀,国内金融机构较难获得规模显著的外部客户,国际客户仍相对依赖老牌国际化金融机构。这使国内金融机构的产品和服务国际化水平较低,长期难以形成国际影响力,货币全球化、网络全球化、业务全球化和交易全球化程度亟待提高<sup>[13]</sup>。

#### (五)金融制度权力和国际治理能力偏弱

货币金融制度权力主导性是金融强国的重要特征和基本保障。在一定程度上,制度主导权是金融强国的核心竞争力。国际货币金融制度体系是对国际社会金融利益格局的既定认同和“合法”规范,是一个金融强国的黏性权力<sup>[14]</sup>,制度权力能吸引他国向其靠拢、产生要素集聚效应并形成逐步依赖金融强国的利益格局。有学者将制度权力及其对诸如跨国公司与资本流动的主导性称为软实力<sup>[15]</sup>。虽然国际社会深知信用本位国际金融体系具有无法回避的“特里芬难题”,即一国主权货币承担国际货币职能将面临币值稳定和全球流动性支持的内在矛盾,但国际社会仍然通过牙买加协议认可并维系这一不稳定且不对称的美元国际货币体系。基于此,美国大力发展跨境业务,强化内部金融机构和金融市场与国际金融市场体系的关联,并占据主导权,不断强化其国际货币发行权和国际市场定价权。国际货币金融体系的这种制度安排实际上凸显了美国作

为金融强国的黏性权力和软实力。

传统意义上的金融强国一般具有较强的金融制度垄断性,尤其是国际金融市场或体系的制度、规则、标准制定或“立法”权力的领先性。制度性话语权是指一个国家在全球金融制度的形成、发展和变革中的主导作用与影响能力。回顾历史,国际金融的历史就是金融强国主导制度性话语权、制定一个又一个“游戏规则”的历史,金融秩序的更迭也不过是金融强国制度性话语权的更迭。金融弱国难以参与国际金融秩序的格局演变;金融弱国只有被动接受金融强国制定的垄断规则,才能参与到国际金融活动中,而金融强国制定的规则更多考虑本国利益,甚至牺牲弱国利益。

在全球一体化的进程中,特别是当前国际社会多元发展格局中,包括新兴国家在内的多元主体广泛深入地参与到包括金融治理在内的全球治理体系之中。传统金融制度垄断强国也开始逐步分享治理权力,当然也要求共担治理风险。在一定程度上,国际金融制度的博弈进入新阶段,正在形成新范式。2008年全球金融危机后,新兴经济体在国际货币金融制度体系中的地位得以提升。作为国际银行业监管标准和指导原则主要制定者,由12个发达国家中央银行及监管机构所组成的巴塞尔银行监管委员会于1982年吸收西班牙加入,于2009年吸收澳大利亚、巴西、中国、印度、韩国、墨西哥、俄罗斯等7国为新成员,同年6月吸收二十国集团中的非巴塞尔委员会成员、新加坡以及中国香港加入委员会,成员数量扩张至27个经济体。新进入的15个成员可较为深入地参与国际银行业监管标准和制度规范的讨论、制订和实施,但同时也需要以这些标准和规范作为自身银行监管的基本遵循,承担国际金融稳定的责任并履行相应义务。中国参与国际银行业监管标准、国际标准化组织(ISO)、国际金融标准等的程度不断深化,但是,与主要发达经济体相比仍有较大的差距。中国加快金融强国建设,不是要打破现有体系,需要与包括发达

经济体在内的伙伴优化当前国际货币金融制度、规范和标准等的适用性、包容性和对等化,共同维系国际货币金融体系稳定性。总体而言,中国在理念创新、议题设置、组织实施、专业知识和人才支撑等方面仍存在短板。

#### 四、加快建设金融强国的重要举措

加快建设金融强国是党中央就金融工作作出的重大战略部署,是当期和未来较长一段时间金融系统工作的主线。金融强国建设是一个长期的系统工程,需要强化战略引领和组织保障,着重全面加强党中央对金融工作的集中统一领导,坚定不移走中国特色金融发展道路,着力补齐金融基础设施、机构体系、市场体系、产品和服务、金融制度体系的短板,构建中国特色现代金融体系<sup>[6]</sup>。要全面加强全球金融治理,提升中国在国际货币金融体系中的话语权。要有效统筹内外两个市场,推进金融高水平开放,实质提升中国金融体系在国际货币体系和国际金融市场中的地位,加速构建新发展格局。

(一)加强党中央对金融工作的集中统一领导,完善党领导金融工作的体制机制

全面加强党中央对金融工作的集中统一领导,是做好金融工作的根本保证。要完善党领导金融工作的体制机制,发挥好中央金融委员会的作用,做好统筹协调把关;发挥好中央金融工作委员会的作用,切实加强金融系统党的建设。

第一,强化中央金融委员会的顶层设计、统筹协调、整体推进和督促落实等“抓总”功能。坚定不移走中国特色金融发展道路,加强规划引领、目标导向和短板补齐,制定金融强国发展目标,着重提升金融强国的战略规划和长期部署水平,着力强化制度、法律和政策稳定性,着眼现代金融市场体系建设,承上启下、继往开来,将金融强国一张蓝图绘到底。

第二,强化中央金融工作委员会对金融系统党的建设的领导和指导功能。提高金融系统政治

站位,切实提升金融体系党建水平,确保金融系统的政治性和人民性,有效促进金融强国战略部署转化为政策执行力,畅通政策实施体系。

第三,重点发挥一行、一会和一局的金融管理功能。中国人民银行应着力强化货币政策制定和宏观审慎管理职能,确保币值稳定和系统稳定,着力推进国际金融货币合作和国际金融治理,提升中国货币金融体系的国际影响力和国际竞争力。中国证监会要注重强化多层次资本市场建设,有效提升直接融资比例,强化创新驱动发展的长期资本供给和金融服务保障,重点服务科技创新。同时,提升债券市场统一化水平,不仅着力于内部储蓄投资转换机制,而且中长期要致力于全球储蓄投资转换,强化资本市场枢纽功能,提高金融市场国际资金调拨和资源配置能力。国家金融监督管理总局要发挥除证券业外的统一监管职能,通过机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管和持续监管,将所有金融活动全部纳入监管体系,着重防范化解经济金融重大风险,提升监管有效性。同时,还需提升银行、保险等重点行业发展质效、创新能力和国际服务水平,建设具有国际重要影响力和竞争力的银行业、保险业和资产管理业等。

第四,优化中央和地方职责分工。提升党中央决策部署和领导功能,强化金融管理系统的专业垂直管理体系,提升金融决策、领导和管理的集中性、统一性和权威性。同时,通过优化法律制度体系和职责分工体系,明确地方党委、政府和金融部门的金融管理权责,着重发挥好地方党委金融委员会和金融工委的作用,落实属地责任,提升金融发展一体化、法治化和市场化水平,优化中国金融体系营商环境,为国外金融机构和各类资本提供稳定的市场生态和政策保障。

#### (二)明确发展目标,加快建设金融强国

第一,明确金融强国的战略目标。金融强国是中国式现代化的重要支撑力量,加快建设金融强国要以服务中国式现代化为战略目标,着

力支持高质量发展这一首要任务。从这个角度看,加快金融强国建设战略目标的提出首要服务内部发展目标。第二,明确金融强国建设的三个重点工作。第一个重点工作是更好地服务实体经济和共同富裕,第二个重点工作是更加有效防范化解金融风险,第三个重点工作是加强和完善现代金融监管。从三个重点工作看,金融功能发挥、金融系统稳定和金融监管有效是金融强国建设的基本发展要求。第三,明确金融强国的内外关系。在开放条件下,一个国家金融发展必然涉及国内和国际两个金融市场的关系。中国加快建设金融强国的核心目标是为了服务中国式现代化,形成内外两个循环相互促进的新发展格局。加快建设金融强国,提升国家金融竞争力水平,是为了更好地促进资源配置的内外交互,提升包括金融要素在内的资源配置效率,而不是与当前或未来金融强国的存量博弈甚至零和博弈,更不是着眼于打破国际货币金融秩序。在理念和目标上,要避免将加快建设金融强国过度泛化为国与国之间的竞争,而应着力于多元化融合。

从中国与当前金融强国的比较来看,中国金融改革发展首先要“向内看”,致力于补齐或优化金融基础设施、金融机构体系、金融市场体系、金融产品和服务,并不断完善金融制度。同时,更要将金融改革发展与金融强国建设、经济体制改革或重大结构性改革紧密关联在一起,全局谋划、系统推进。比如市场与政府关系,如果市场在资源配置中的地位 and 作用不断得到提升,金融要素和金融市场就能更好地发挥服务实体经济的功能,这样才能提升金融基础设施、金融市场体系、主权信用货币、金融制度规范等的国际竞争力。又如,在一个拥有 14 亿人口且处在快速老龄化的金融大国中,为了做好养老金融这篇大文章,国内金融市场应加快提升具有稳定收益且风险较低的产品供给的能力。由于国债等低风险金融资产规模有限,金融市场普遍缺乏高质量资产,面临“资产荒”挑战。与此同时,对接国

际金融市场的能力和水平也亟待提高,一方面,国内金融机构投资国际金融市场的绩效不佳,另一方面,国际金融机构代理国内资本投资国际金融市场的规模也较为有限。国内资产管理机构普遍面临内部“资产荒”困境,同时缺乏投资境外高质量资产的能力或通道。加快金融强国首要是强身健体、发挥功能、服务实体、控制风险。当然,中国金融改革发展必然包括金融开放,加快金融强国也要“向外看”,学习先进经验,提升竞争能力,找寻特色化、差异化、包容性发展道路。

(三)建设现代金融市场体系,优化金融供需匹配

高质量发展是中国式现代化的首要任务,建设现代金融市场体系是加快建设金融强国的重要工作。没有补齐金融强国发展短板,没有现代金融基础设施,没有市场化定价配置机制,没有动态匹配的供求关系,没有建立内外交互的国际金融中心,金融强国也无从谈起。

第一,深化金融供给侧结构性改革。金融服务实体经济的本质就是有效发挥金融体系资源配置的功能,降低融通成本,提高中介效率,优化分配机制。中国经济金融运行的主要矛盾仍然是供给侧结构性的,必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇。中国式现代化和经济高质量发展对金融部门提出了全局性、系统化、综合型和国际化等多元需求,要求金融部门加快落实金融强国战略,通过深化改革、创新驱动、对接需求、内外统筹,以金融供给侧结构性改革来匹配金融需求,助力中国式现代化和高质量发展。中国金融体系的主要矛盾是金融资源配置的质量和效率还不适应中国式现代化和高质量发展的要求,因而需要针对中国式现代化的系统需求,深化金融供给侧结构性改革,补足金融供给短板,大力发展现代金融市场,进一步匹配服务现代化的功能性、特色化和国际化需求。在功能性需求方面,既包括现代化对应的交易促进、信用转换、风险管理、政策传导、市场约束等基础性金融需

求,又包括与经济扩张、科技创新和转型升级相对应的配置型金融需求,特别是科技创新的长期资本需求;特色化金融需求主要包括共同富裕、绿色发展等相关的高质量金融资产、财富管理、普惠金融和绿色金融等需求;国际化需求则主要包括跨境金融基础设施、贸易投资服务体系、金融服务与金融市场开放等跨境金融服务体系。

第二,深化要素定价机制改革,大力发展现代金融市场。一是促进银行间市场发展,推进利率市场化改革,提升隔夜拆借利率、七天拆借利率和贷款基准利率(LPR)等的功能,重点推进短期利率锚和存款利率锚等基础利率形成机制。二是大力发展国债市场,实质提高国债发行规模,加强国债收益率曲线建设。创新现代财政理念,强化财政政策与货币政策协同,提升中央政府在国家负债体系中的地位 and 作用,从国家治理体系和治理能力现代化的目标出发,全面优化国债发行规模和期限,形成平滑国债收益率曲线。要大幅提升国债发行规模以缓解地方性债务过度扩张,理顺中央与地方的财权和事权关系。同时,为包括全球主权财富基金、资产管理机构、保险公司、养老基金、商业银行等在内的多样化投资者提供“无风险资产”。三是加强内外市场关联,深化汇率形成机制改革。以服务内外市场主体需求为基础目标,优化人民币汇率形成机制改革,改变过度盯住美元双边名义汇率的状况,强化一篮子货币的定价功能,提升外汇市场弹性和韧性,有效缓释外部风险。强化中国主权信用体系建设,强化人民币在跨境贸易结算、海外直接投资、大宗商品市场定价、官方储备资产等领域的地位和作用,着力提升中国资产的吸引力和竞争力。

(四)推进金融高水平开放,强化内外金融利益关联

第一,强化内外金融利益关联。一个国家要实现伟大复兴,必然是一个与世界经济交互不

断深化的过程。党的二十大报告强调,中国式现代化是走和平发展道路的现代化,在坚定维护世界和平与发展中谋求自身发展,又以自身发展更好维护世界和平与发展,要坚持做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。金融系统作为中国式现代化以及全球和平与发展的重要支撑力量,在加快建设金融强国的过程中要提升内外资源、内外市场和内外大局的统筹水平,不断完善跨境资源配置机制,有效提升国际化资源配置效率、水平和竞争力。

第二,建设有效支持新发展格局的金融基础设施。按照国际标准,着力外部链接,着重加强资产登记托管系统、清算结算系统(包括中央对手方)、交易设施、交易报告库、重要支付系统、基础征信系统等的建设,加强补齐短板,注重软件建设,着力法律制度、监管规范、公司治理、风险管理等软件基础设施建设,着重加强数字金融基础设施建设和数据资产权益保护,鼓励金融科技创新,提升数字金融竞争力。

第三,大力发展国际金融中心。国际金融中心是一个国家金融竞争力的重要体现。充分融合经济系统竞争力、金融中心竞争力以及金融创新稳定性,以金融基础设施、金融机构、金融产品和服务、金融市场为基础支撑,以金融制度优化为保障,提升银行部门国际化水平、强化资本市场优质资产供给能力、引领金融创新发展步伐、加强金融监管有效性,形成以香港和上海为两大国际金融中心的全球性金融资源配置体系。通过金融功能优化,有效集聚要素资源,基于集聚效应和溢出效应形成金融商业生态建设与金融市场功能发挥的动态循环,并有效促进国内和地区生产效率提升。通过集聚效应对区域和全球金融资源进行配置,进而提升区域和全球经济的质效。以推进两大国际金融中心创新带动其他领域的创新,比如信息系统的技术创新效应、数字经济的双边或多边市场效应,为国内、区域以至全球生产率的提升提供更为扎实的保障。

第四,促进跨境金融发展。基于金融高水平开放的战略要求,从金融强国内外金融需求的供求匹配上,跨境金融领域需要着力四个方面的工作:一是在跨境金融基础设施方面,要强化与现有国际支付清算机制合作,积极参与全球与区域金融基础设施建设,深度参与国际金融标准、规则、制度等的制定。通过机制安排或基础设施,确保特殊情形下内外交易的顺畅性,着重保障重点战略物资的跨境交易交割。二是在国际贸易和投资的跨境金融服务方面,要以国内外市场主体需求为基础,着力提升跨境交易、贸易融资、外商直接投资或海外直接投资等领域的服务能力和水平,提高国际贸易与投资便利化水平,推进贸易与投资数字化进程,加快建设贸易强国。三是在金融服务和金融市场开放方面,要将高水平开放战略落实到具体行动上,秉承同等国民待遇原则,以统筹内外两个市场和内外两个大局为关键举措,通过深化金融对外开放和提升市场机制弹性来缓释国内经济金融体系面临的冲击。着力推动金融机构“引进来”和“走出去”,采取国民待遇原则和负面清单管理模式,有序推进重要金融市场对外开放,重点推动金融机构、产品和服务的开放,优化金融业务许可制度,夯实金融系统链接内外两个市场的业务基础。四是在人民币国际化方面,应以需求为支撑、以市场化为基本原则稳步推进人民币国际化,继续优化跨境贸易人民币结算、离岸人民币市场建设,着重强化跨境人民币支付清算、大宗商品人民币计价、人民币金融资产供给等环节,提升国际货币体系多元化水平。同时,有效统筹协调人民币汇率形成机制、资本项目开放和人民币国际化三大进程,从金融强国发展内在要求和金融系统全局稳定角度稳慎统筹推进资本项目开放。

(五)统筹发展和安全,以金融高质量发展确保高水平安全

第一,坚持高效发展。金融强国必定是一个高质量发展的过程。要深化金融体制机制改

革,健全现代金融体系,扎实推进金融开放进程,推进金融高水平开放,着力金融高质量发展。避免金融安全内涵过度泛化,要以改革、开放和发展的长期动态优化来提升金融市场功能和风险应对能力,而不是以封闭来确保长期金融稳定和金融安全。不发展是最大的风险隐患、最大的安全威胁。具有广度、深度和充分流动性的高质量现代金融市场体系是金融强国建设的基础。

第二,坚持稳定安全。金融强国是一个长期改革、开放和稳定动态统筹的发展过程,既不能一蹴而就,也不能原地踏步;既不能故步自封,也不能拔苗助长。要充分认识到资本账户开放是金融强国建设的必要条件,以及资本账户开放可能存在的安全挑战,全面统筹金融强国承担全球流动性供给和维持内部主权信用或币值稳定的内在冲突,清醒认识到金融强国建设的长期性、复杂性。更重要的是,需建立健全外部风险和安全的防范化解机制,提升外部冲击的应对处置能力,着重防范跨市场、跨行业和跨境共振风险,确保金融稳定和金融安全。

第三,坚持内外统筹。金融强国是一个内外优化过程。应将金融强国建设与国内经济社会发展重大目标紧密关联在一起,系统谋划、稳健推进、以内为主。通过加强制度规范、金融监管和市场体系建设,提升金融高质量发展水平,夯实金融稳定和金融安全的内在基础。着力提升金融风险应对和全球政策协调水平,以金融监管标准优化、系统性金融风险防范、全球流动性保障机制和东亚及全球金融安全网络建设为支撑,夯实金融稳定和金融安全的外部基础。当国内和国际金融体系面临重大的风险冲击时,中国在进行有效应对的过程中,还需要与当前国际社会特别是主要发达经济体共同承担“最后贷款人”职能,共同为国际金融稳定作出贡献。

第四,坚持全球治理。在一个开放的系统中,作为全球第二大经济体,中国有责任有义务当然也有权利更加全面深入地参与到国际金融

治理体系之中。国际金融治理是一个基于法律、制度、标准和规范,以主权国家为核心、多元主体共同参与的复杂体系。在加快金融强国建设的过程中,中国一方面要追求并确保与经济地位相适应的治理权利,另一方面也要承担好与经济地位相适应的治理责任。比如在绿色发展领域,中国和美国是两个核心大国,绿色金融及其治理具有较强合作基础。在补齐金融制度短板过程中,要注重与数字经济等发展主流趋势相融合,深度参与数字金融等发展和监管原则、规范和标准的制定,着力培育差异化竞争优势和制度能力。 **Reform**

#### 参考文献

- [1]赵彦云,汪涛.金融体系国际竞争力理论及应用研究[J].金融研究,2000(8):62-71.
- [2]白津夫.核心竞争力:理论与战略问题[J].学习与探索,2003(1):85-89.
- [3]周小川.关于改革国际货币体系的思考[J].中国金融,2009(7):8-9.
- [4]杨涛.建设金融强国需转变思路[J].中国外汇,2016(8):78.
- [5]陆磊.在改革开放中建设金融强国[N].人民日报,2015-10-14(007).
- [6]王文,卞永祖,陈治衡.金融视角下的中国崛起:概念、条件和战略[J].当代金融研究,2018(3):1-17.
- [7]郑联盛.深化金融供给侧结构性改革:金融功能视角的分析框架[J].财贸经济,2019(11):66-80.
- [8]CIHAK M, DEMIRGUC-KUNT A, FEYEN E, et al. Financial development in 205 economies, 1960 to 2010[J]. Journal of Financial Perspectives, 2013, 1(02): 17-36.
- [9]李晓,李俊久.美国的霸权地位评估与新兴大国的应对[J].世界经济与政治,2014(1):114-141.

- [10] LIN J Y. New structural economics: A framework for rethinking development and policy [J]. *The World Bank Research Observer*, 2011, 26(2): 193–221.
- [11] ALLEN F, GU X, KOWALEWSKI O. Financial crisis, structure and reform [J]. *Journal of Banking & Finance*, 2012, 36(11): 2960–2973.
- [12] BIS. Triennial central bank survey—OTC foreign exchange turnover in April 2022 [R]. BIS Report, October 2022.
- [13] 黄志凌. 强国金融的内涵及路径选择 [J]. *金融论坛*, 2015(12): 3–11.
- [14] MEAD W R. America's sticky power [J]. *Foreign Policy*, 2004, 141(2): 46–53.
- [15] NYE J S. The changing nature of world power [J]. *Political Science Quarterly*, 1990, 105(2): 177–192.
- [16] 王国刚, 史建平, 胡滨, 等. 加快建设金融强国专家笔谈 [J]. *农村金融研究*, 2023(11): 3–19.

## Accelerating the Construction of a Strong Financial Country: Realistic Value, Shortcomings Constraints, and Important Measures

ZHENG Lian-sheng

**Abstract:** Accelerating the construction of a strong financial country is a major strategic deployment made by the Central Committee of the Communist Party of China, and it is an inevitable requirement for comprehensively building a socialist modernized strong country. China is already a big financial country, but there is still a significant gap compared to the requirements of a strong financial country. To accelerate the construction of a strong financial country, it is necessary to strengthen the centralized and unified leadership of the Party Central Committee over financial work, and improve the institutional mechanism for the CPC to lead financial work; clarify development goals, focus on strengthening services to the real economy, preventing and resolving financial risks, and improving financial regulatory efficiency; making the construction of a modern financial market system the primary task of building a strong financial country and enhancing the resource allocation function of the financial market; promote high-level financial opening-up, strengthen the connection between internal and external financial interests, vigorously develop cross-border financial infrastructure, cross-border financial business, and international financial centers; effectively coordinate development and security, focus on achieving high-quality development that is long-term, inclusive, and interacts internally and externally, so that reform, opening up, development, and stability support each other.

**Key words:** building a strong financial country; modern financial system; Chinese path to modernization

(责任编辑:罗重谱)