

【本期论题】

# 中国参与全球金融治理策略

熊爱宗, 张斌

(中国社会科学院世界经济与政治研究所, 北京 100732)

**[摘要]** 我国参与全球金融治理的策略, 从国内层面看, 应继续营造良好的国内外政治、外交、经济、社会关系, 保持中国经济健康稳定持续发展, 为参与全球金融治理夯实国内基础; 从国际层面看, 应积极联合各种力量采取共同行动推动全球金融治理改革, 注意改革方案对相关利益主体的影响, 降低守成大国的改革阻力, 同时应积极利用20国集团等现有的多边治理平台, 积极推动全球金融治理的完善。

**[关键词]** 全球金融治理 SWOT分析 应对策略

**[中图分类号]** F832 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2016) 05-0027-05

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“全球经济治理结构变化与我国应对战略研究”(14ZDA081)。

**[作者简介]** 熊爱宗(1982—), 河北河间人, 中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室, 助理研究员, 经济学博士, 研究方向: 全球经济治理、国际金融; 张斌(1975—), 河南许昌人, 中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室全球宏观经济研究室主任, 研究员, 经济学博士, 研究方向: 全球宏观经济、中国经济。

2008年全球金融危机爆发后, 全球金融治理体系发生了巨大改变。原有的治理机制被证明不但未能克服金融体系运转中所产生的风险, 甚至本身的制度设计缺陷也成为风险爆发的原因之一。国际社会已意识到必须对现行的国际金融治理机制进行改革。

## 一、中国参与全球金融治理的目标与原则

### (一) 我国参与全球金融治理的总体目标

作为全球经济治理的重要内容, 我国参与全球金融治理的思路与全球经济治理是一致的。根据国际经济发展环境以及我国经济情况, 现阶段我国参与全球金融治理的总体目标应为: 积极推动旧有国际金融治理机制的改革和完善, 加快建立公平、公

正、包容、有序的国际经济金融新秩序。新的全球金融治理机制应该具有广泛的代表性、公平性和有效性。代表性, 是指无论国家经济实力大小, 都能参与到全球金融治理中来, 应该建有能够反映各国利益诉求并为之实现以及解决各国利益冲突的渠道与机制。公平性, 既包括过程的公平性也包括结果的公平性, 应确保各国在全球金融事务处理过程中都能平等参与, 并确保最终结果被各国接受。有效性, 包括决策的有效性和政策效果的有效性, 提高全球金融治理的效率, 加强全球金融治理解决全球金融问题的针对性与有效性。

### (二) 我国参与全球金融治理基本立足点在国内

我们参与全球治理的根本目的, 就是服从服务于

实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦<sup>①</sup>。参与全球金融治理的目的更是如此。

第一，积极参与全球金融治理机制建设，使中国的声音和诉求正当合理反映到全球金融规则制定中，为我国经济发展创造良好的外部金融环境。改革开放以来，中国经济取得了长足的发展，这在很大程度与我国参与经济全球化的程度不断加深有关。经济全球化的趋势不可逆转。在这种情况下，唯有积极主动参与全球金融规则的制定与改革，合理利用规则，趋利避害，为我国经济发展建立有利的国际金融规则和机制安排。

第二，积极参与国际金融治理，进一步深化对外开放水平，以对外开放促进国内改革。为配合我国参与全球金融治理，必须相应地进行国内政策的调整。如应继续坚定不移地推进全面深化改革的战略部署，积极推动金融改革和对外开放，有序实现人民币资本项目可兑换，推动人民币成为可兑换、可自由使用货币，推动人民币国际化进程。然而需要注意的是，这种以开放促改革的“倒逼”机制，应该是一种有管理的“开放倒逼”，这需要中国积极主动参与全球金融治理，建立公平有序、松紧有度的开放环境。

全球金融体系的稳定对于全球经济增长和社会稳定至关重要。在参与全球金融治理的过程中，应阐释我国的立场和意见，努力推动确保各项改革动议和相关国际标准符合我国利益，在解决国际金融体系中存在的系统性、根源性问题的同时，积极维护国内金融稳定，并充分发挥金融对经济增长和社会发展的促进作用。

（三）我国参与全球金融治理应坚持发展中大国的定位

在参与全球金融治理的过程中，应坚持我国发展中大国的定位。一方面作为发展中国家，应把维护我国利益同维护广大发展中国家共同利益结合起来，既要看到我国发展对世界的要求，同时也要看到国际社会特别是发展中国家对我国的期待。因此，应积极推动全球金融治理体系反映全球政治经济格局变化，提高新兴市场国家在全球金融治理中的发言权和代表性，并保护最不发达国家在全球金融治理中的发言权。

另一方面，作为发展中大国应合理承担国际责任，体现负责任大国形象。随着经济实力的上升，

中国应逐渐承担起合理的国际责任，这也是参与全球经济治理的重要体现。积极承担合理国际责任有助于我国逐步积累全球经济治理经验，提升我国参与全球经济治理的“软实力”，同时也有利于缓解其他国家对我国积极参与全球经济治理的疑虑，获得其他国家的认同。

在这一过程中，我们需要注意权利和义务相平衡原则，这体现在两个方面。一方面中国应根据自己的实力大小来确定参与全球金融治理的程度，例如中国为满足国际经济与金融稳定发展提供公共品，积极提出“一带一路”倡议、倡建亚洲基础设施投资银行、出资设立丝路基金、签署协议成立金砖国家开发银行等，为完善全球金融治理做出了自己的贡献。另一方面中国在承担更大全球金融治理责任过程中，也要积极争取相匹配的权利。

（四）完善全球金融治理不是推倒重来

当前的全球金融治理机制虽然存在诸多缺陷，但是改革应以增量推进为主，尽量避免“大破大立”式推进。中国是现行国际秩序和国际体系的受益者<sup>②</sup>，现行的国际分工格局、国际贸易格局、国际投资格局等总体上有利于我国经济发展。在我国全球经济治理理论和实践准备尚不充足的情况下，大幅贸然推进相关领域改革，不但会导致世界经济秩序的紊乱，同时也会造成我国经济利益受损。因此，中国应该是现行全球经济治理机制的维护者和修复者，改革应以“帕累托式”循序推进，这既有利于现有经济治理机制的传承发展，同时又可以降低各方的改革阻力。

在此基础上，中国对当前全球金融治理机制改革的诉求不应谋求挑战美国在全球金融治理中的主导地位。从目前来看，无论是从经济总量的“硬”实力来看，还是从全球金融治理理念与实践的“软”实力来看，中国仍同美国存在较大的差距。更为重要的是，中国目前全球经济治理影响力的提升是在美国主导的体系之内实现的（何帆等，2013），如果盲目追求领导地位，反而会导致美国在现有体系下的极力回应与打压。由于目前我国全球经济治理的立足点主要在国内，因此争夺领导权

<sup>①</sup> 习近平：推动全球治理体制更加公正更加合理，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c\\_1116812159.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm)，2015年10月13日。

<sup>②</sup> 李克强：跨越喜马拉雅山的握手，央视网，<http://news.cntv.cn/2013/05/20/ARTI1369035296705203.shtml>，2013年5月20日。

既不现实，也无必要。

## 二、中国参与全球金融治理的SWOT分析

为准确评估中国在全球金融治理中的角色与地位，我们应用SWOT方法来分析影响中国参与国际金融治理的各种因素，我们希望通过各种因素分析，综合出中国在全球金融治理中的优势与劣势、机会与威胁，为未来中国参与全球金融治理提供分析思路。

1. 优势。我国参与全球金融治理的最大优势，来自于改革开放后经济的快速成长，以及在此基础上中国金融实力的不断上升，这成为我国参与全球金融治理的基础。截至2015年底，中国银行业金融机构金融资产规模接近200万亿元，这相比2004年的31.6万亿元增长了6倍多。据预计，我国金融资产还有很大的增长空间，未来五年可能会达到400万亿元。

表1 中国国际投资头寸表（单位：10亿美元）

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
资产	1223.3	2416.2	3436.9	4734.5	5986.1	6218.9
储备资产	825.7	1547.3	2453.2	3255.8	3880.4	3406.1
负债	815.6	1228.1	1946.4	3046.1	3990.1	4622.5
净头寸	407.7	1188.1	1490.5	1688.4	1996.0	1596.5

资料来源：国家外汇管理局。

我国金融实力上升另外一个最为重要的指标是外汇储备迅速累积，在2014年年底接近4万亿美元，在2015年才稍微出现回落态势。尽管有学者批评中国的净债权国地位“质量”还不高，但是这却为中国在国际金融治理中更加有所作为提供了真实的基础。

2. 劣势。近几年，我国金融体制改革加速推进，但改革仍未根本完成。从利率市场化改革来看，我国从1996年开始启动利率市场化改革，先后放开了货币市场和债券市场利率、境内外币存贷款利率以及人民币贷款利率。至2015年10月，中国人民银行决定对商业银行和农村合作金融机构等不再设置存款利率浮动上限，这标志着利率管制基本放开，中国的市场利率化基本完成。但后续仍还有很多任务<sup>①</sup>。汇率市场化改革也是如此。2015年8月11日，央行宣布完善人民币兑美元汇率中间价报价机制，出发点是完善人民币汇率形成机制，触及了

汇率改革的核心内容，是政府向市场转让汇率定价权的重要举措。但是，我们发现现在又恢复了过去的汇率维稳政策。这表明我们的汇率市场化改革仍有很长的一段路要走。与此同时，我国的金融环境仍有待完善。有些亟需的法律法规尚未建立，法律法规之间还存在抵触和矛盾，现有的法律法规没有充分体现经济金融全球化的发展趋势，有些法律规定过于原则缺乏可操作性，法律法规的执行有待加强。社会信用体系不完善，特别是企业信用意识仍然淡漠、社会信用风险评价体系不够健全、国家信用建设管理体系滞后，金融业的发展面临社会环境风险。同时，金融监管部门对金融体系的监督与管理水平还不高，金融监管需要不断加强。

3. 机会。全球金融危机爆发后，国际社会也纷纷通过各种努力来改善全球金融治理，例如在全球层面推动基金组织达成2010年份额和投票权改革，积极提升特别提款权的作用等，在区域层面，如金砖国家推动建立应急储备库、新发展银行等，倒逼全球金融治理改革等。与此同时，基于新自由主义的全球金融治理理念开始发生动摇。从布雷顿森林体系建立以来，全球金融治理理念不断发生变化，但是基本延续自由主义的脉络。然而随着2008年全球金融危机的爆发，国际社会开始对新自由主义开始反思。考虑到对新自由主义的批评来自基金组织内部，这标志着国际社会对新自由主义的反思已经达到一个新的层次。

4. 威胁。我国参与全球金融治理最大的威胁主要来自于美国。美国是二战后国际金融秩序的主要建立者，也是主要的获益者，因此，任何的改革建议都必然会遭到美国政府的反对。中国试图推动新建国际金融机构以倒逼全球金融治理完善的努力也遭到美国的抵制，这从亚洲基础设施投资银行（AIIB）的例子中可以看出。

## 三、中国参与全球金融治理的应对策略

我们从国内和国际两个层面上提出中国参与全球金融治理的策略。

### （一）国内层面

1. 继续营造良好的国内外政治、外交、经济、

<sup>①</sup> 周小川：利率市场化已经基本完成，中国经济网，2016年3月20日。[http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/201603/20/t20160320\\_9639644.shtml](http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/201603/20/t20160320_9639644.shtml)

社会关系，保持中国经济健康稳定持续增长

改革开放以来，中国经济取得了前所未有的高速增长，这几乎是中国所有优势的基础。要在全球金融治理中发挥作用，必须建立坚实的经济基础。应积极营造良好的国内外关系，对内应继续深化改革和扩大对外开放，完善社会主义市场经济体制。转变经济增长战略，更好地平衡工业与服务业、资本积累与城镇就业和生产率增长的关系。对外则营造一个和平稳定的周边环境与国际环境，坚持独立自主的和平外交政策，走和平发展的道路。积极发展同亚洲近邻国家的关系，促进亚洲地区的发展与繁荣。积极展开对话与合作，本着互谅互让、公平合理的原则，积极妥善地处理同亚洲国家的各种争议，维护亚洲地区的稳定；同时，继续加强与发展中国家的团结与合作，并稳定与发展同发达国家的关系。

2. 继续推进以利率和汇率市场化改革为主要内容的金融体制改革

未来至少有两个方面应进一步推进：第一，进一步完善引导市场定价的基准利率参考体系，包括短期货币市场政策利率和中长期国债收益率，从而形成完整、平滑的收益率曲线。目前这条曲线仍然存在很多缺陷，例如国债的期限分布不均匀等。第二，完善利率传导机制，打通货币市场、信贷市场、资本市场之间的关系，促进国内金融市场的开放。进一步推进人民币汇率市场化改革，在当前的国内外经济形势下，央行应该继续参考一篮子汇率，退出常规性外汇市场干预。同时实施资本管制措施，避免跨境资本流动造成汇率过度波动。积极做好危机预案，加强同时市场的沟通，引导市场预期。

积极发展金融市场，完善金融体系。要进一步发展资本市场，培育多元化市场投资主体，提高直接融资比例，促进国有企业的资产证券化；进一步改革、发展和建立统一、灵活、高效、大容量的货币市场；促进债券市场扩大发行主体与债券品种，加强债券评级、担保、清算等基础设施建设，大力发展国债市场。此外，要加强商业银行特别是国有商业银行自身建设，积极推进商业银行现代化建设，努力与国际惯例接轨，完善商业银行管理机制，增强抗风险能力。在政府层面上，要继续加强和完善政府金融监管体系，进一步完善中国人民银

行、银监会、证监会、保监会的监督制度与法律框架，保持监督机构的独立性，树立监督机构的权威性，提高监督水平。

(二) 国际层面

1. 联合各种力量集体行动

这方面较为成功的经验是中国与其他金砖国家一道共同推进全球金融治理的完善。经过多年的发展，金砖国家已成为推动国际金融合作、重塑国际金融秩序的新生力量。例如，金砖国家一直主张推动国际货币基金组织的改革，以更好地反映新兴经济体的重要性。同时，中国还与其他国家一道通过建立新的机制和机构，以切实行动倒逼全球金融治理完善。

通过与其他国家进行联合，有利于将具有共同利益导向的国家联合起来，进一步壮大推动和完善全球金融治理的力量，在此中间，中国可以通过引导、推动，或发挥“四两拨千斤”的作用，或充当“主心骨”的角色，借力使力。同时，联合其他国家，也有利于降低中国在推动全球金融治理过程中所承担的压力与责任。

2. 避免与守成大国展开直接对抗

历史经验表明，改革方案不能过激，否则必然会招致守成大国的强烈反对。例如，东亚货币合作中，较为激进的方案——建立亚洲货币基金（AMF）就造成美国的强烈反对，而较为温和的方案如清迈倡议（CMI）则较为顺利。CMI货币互换下的资金安排也与国际货币基金组织（IMF）的贷款条件相挂钩，这一切保证了CMI的顺利进行。东盟10+3财长反复强调，CMI的核心目标是为地区的短期流动性困难提供支持，CMI是现有国际金融安排的补充而不是替代。因此，中国在推进全球金融治理的过程中，也应该吸收亚洲货币合作的经验教训，既要维护我国参与全球金融治理的利益，同时应尽量避免与守成大国产生直接的冲突。

3. 通过多边平台推动完善全球金融治理

中国应积极通过参与多边国际合作平台，特别是在20国集团（G20）等平台中发挥更大作用，以此来推动完善全球金融治理。

20国集团首脑峰会为推动国际货币基金组织改革提供了新的动力。在华盛顿首脑峰会上，20国集团强调，必须对布雷顿森林体系进行全面改革，使它们能够更充分地反映世界经济格局的变化，新

兴经济体和发展中国家应在这些机构中具有更大的发言权和代表性。此后几届峰会，各国领导人都呼吁20国集团成员国批准2008年基金组织份额和发言权改革决议。在督促各国批准2008年改革方案的同时，20国集团开始考虑基金组织进一步的改革行动。在20国集团的直接推动下，基金组织达成了相比2008年方案更进一步的2010年份额和治理结构改革方案。虽然这一方案直到2015年才获得美国国会的批准，但是这一方案的达成，20国集团却功不可没。

2016年，作为20国集团轮值主席国，中国在推动全球金融治理完善上不断向前推进。担任主席国期间，中国恢复了G20国际金融架构工作组，围绕扩大SDR的使用、增强全球金融安全网、推进国际货币基金组织（IMF）份额和治理改革、完善主权债重组机制和改进对资本流动的监测与管理五个方面提出了一系列建议，并形成《迈向更稳定、更有韧性的

国际金融架构的G20议程》<sup>①</sup>，这显示出中国对于完善全球金融治理的重视与期待。

#### [参考文献]

- [1] James M. Boughton and Colin I. Bradford, Jr. Global Governance: New Players, New Rules. IMF Finance and Development, December 2007, Volume 44, Number 4.
- [2] Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri. Neoliberalism: Oversold? Finance & Development, June 2016, Vol. 53, No. 2.
- [3] 何帆,冯维江,徐进.全球治理机制面临的挑战及中国的对策[J].世界经济与政治, 2013(4).
- [4] 黄薇.G20主导下的全球经济治理与中国的期待[J].国际经济合作, 2015(6).
- [5] 李培林.全面深化改革二十论[M].北京:社会科学文献出版社, 2014-09.
- [6] 鄢莉.中国参与国际金融治理的战略分析[J].价值工程, 2015(2).

<sup>①</sup> 二十国集团完善国际金融架构的中国方案, 新华网, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-08/17/c\\_129237111.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-08/17/c_129237111.htm), 2016年8月17日。

## Proposals for China's Participation in Global Financial Governance

Xiong Aizong, Zhang bin

(The Chinese academy of social sciences institute of world economics and politics, Beijing 100732)

**Abstract:** China has begun to play a more active role in global financial governance after the global financial crisis. This paper summarizes and analyzes the overall objectives and basic principles of China's participation in global financial governance, and identifies its strengths, weaknesses, opportunities and threats through SWOT analysis. On this basis, it gives some strategy recommendations for China to participate global financial governance from the domestic and international levels. From the domestic perspective, China should continue to maintain healthy and stable economic development, to reinforce its foundation participating in global financial governance. From the international perspective, China should actively take joint action, fully consider the impacts of the reform program on the relevant stakeholders, and use existing multilateral platform to promote the improvement of the global financial governance.

**Keywords:** Global Financial Governance; SWOT analysis; China

(收稿日期: 2016-08-29 责任编辑: 垠喜)