

国家金融安全 法治建设概论

INTRODUCTION TO THE LEGAL
CONSTRUCTION OF NATIONAL
FINANCIAL SECURITY

李雄辉 / 著

金融安全与法制建设

深入探讨金融安全法治建设问题，促进我国
金融安全立法的进程



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家金融安全 法治建设概论

INTRODUCTION TO THE LEGAL
CONSTRUCTION OF NATIONAL
FINANCIAL SECURITY

李雄辉 / 著

金融安全与法制建设

深入探讨金融安全法治建设问题，促进我国
金融安全立法的进程



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

国家金融安全法治建设概论 / 李雄辉著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4402 - 0

I. ①国… II. ①李… III. ①金融法—研究—中国 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 226372 号

组稿编辑 伏建全

责任编辑 孙晓霞 孙喆浩

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞设计工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京柏力行彩印有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 10.25

字 数 150 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次

定 价 36.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

序 言

“一场金融风暴席卷华尔街，百年投行轰然倒地；欧美金融机构相继告急，实体经济陷入危机。随着风暴的蔓延，一股萧瑟寒气跨过太平洋，整个中国市场迅速进入深秋。出口衰退、房价下跌、股市跳水、GDP增速骤减……危机中的中国经济将走向何方？中国又有哪些具体方案来应对这场百年不遇的全球经济衰退？”

这是2008年9月20日开播的中央电视台经济频道特别报道《直击华尔街风暴》的开场白。该档节目一共邀请了35位国内顶级经济学家发表见解，从新闻和资讯报道的角度，解读、评论了突然来袭的金融风暴的不断演变，以期为国际金融危机中的中国经济“把脉”，提出应对全球性衰退的中国策略。

2009年9月23日，中国国家主席胡锦涛在第64届联合国大会的讲话中指出：在经济全球化深入发展的大背景下，各国发展息息相关。国际金融危机影响仍在持续，世界经济复苏前景还不明朗。我们应该采取负责任的应对国际金融危机的举措，坚定反对保护主义，积极推动“多哈回合”谈判早日取得全面、均衡的成果。要坚持平等、互利、合作的精神，保障全球经济金融稳定，促进经济全球化朝着均衡、普惠、共赢的方向发展。国际金融体系改革应该着力提高发展中国家的代表性和发言权，努力营造有利于发展中国家发展的国际环境。

2015年9月28日，中国国家主席习近平在第70届联合国大会一般性辩论上发表了《携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同

体》的重要讲话。习近平主席在讲话中全面阐述了以合作共赢为核心的新型国际关系理念，并就维护世界和平提出了多项切实举措，为完善当前国际秩序注入了中国动力。第一，积极倡导国与国交往新路。“我们要在国际和区域层面建设全球伙伴关系，走出一条‘对话而不对抗，结伴而不结盟’的国与国交往新路。大国之间相处，要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢。大国与小国相处，要平等相待，践行正确义利观，义利相兼，义重于利。”“这一国家间关系原则从根本上解决了当今国际关系的根源问题。”习近平主席在讲话中强调要建立平等相待、互商互谅的伙伴关系，营造公道正义、共建共享的安全格局，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，形成“五位一体”打造人类命运共同体的总布局和总路径。中国外交部部长王毅表示，中国是首个将合作共赢作为处理国与国关系目标的大国，这一系统主张既是中国国际秩序观的创新与发展，也是对联合国宪章宗旨原则的继承和弘扬，为国际关系发展提供了新理念，开辟了新愿景。第二，永远站在发展中国家一边。“中国将继续同广大发展中国家站在一起，坚定支持增加发展中国家特别是非洲国家在国际治理体系中的代表性和发言权。中国在联合国的一票永远属于发展中国家。”习近平主席在讲话中如此表示。随着中国不断发展，中国的政治经济军事力量逐步强大，远非昔日弱国，但这并没有改变中国发展中国家的属性。中国始终维护发展中国家的利益，强化和发展中国家的关系。习近平主席在讲话中多次提到发展中国家：新兴市场国家和发展中国家崛起已经成为不可阻挡的历史潮流；中国将始终做全球发展的贡献者，欢迎各国搭乘中国发展“顺风车”；敦促发达国家帮助发展中国家减缓和适应气候变化。专家表示，中国曾沦为半殖民地国家，与很多发展中国家的遭遇一致。在定义发展中国家时，中国强调共同的、相似的历史经历，正在追赶的、迈向后工

业化的国家，这与西方国家的定义有所区别。第三，坚定维护世界和平。习近平主席在讲话中强调：“中国将始终做世界和平的建设者，坚定走和平发展道路，无论国际形势如何变化，无论自身如何发展，中国永不称霸、永不扩张、永不谋求势力范围。”这三个“永不”掷地有声，从国家行为层面上终结了中国重复老牌大国国家行为的可能性，开辟了中国作为新型大国的发展方向，是中国对国际社会关于和平发展的最大承诺。专家认为，中国未来发展方向备受各界关注，习近平主席向世界强调走和平发展道路是中国的战略选择，打消了一些国家的疑虑。第四，习近平主席还宣布了一系列中国维护世界和平发展的重要举措：设立为期10年、总额10亿美元的中国—联合国和平与发展基金；建设8000人规模的维和部队；向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助等。专家指出，这些实际举措表明中国致力于为国际和平发展做贡献并非空头承诺，充分展示了中国负责任的大国形象，随着综合国力的增强，中国将为国际社会提供更多的公共产品，只有大家都发展好了，中国才有更好的发展机会。中国坚定维护世界的和平稳定，也为自身发展提供了更好的国际环境。

2015年10月29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出：“十二五”时期是我国发展很不平凡的五年，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党中央团结带领全国各族人民顽强拼搏、开拓创新，奋力开创了党和国家事业发展新局面。首先是全面分析国际国内形势，妥善应对国际金融危机持续影响等一系列重大风险挑战，适应经济发展新常态，不断创新宏观调控方式，推动形成经济结构优化、发展动力转换、发展方式转变加快的良好态势。重点加快金融体制改革，提高金融服务实体经济效率，健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金

金融机构体系；构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，扩大民间资本进入银行业，发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区的金融服务；积极培育公开透明、健康发展的资本市场，推进股票和债券发行交易制度改革，提高直接融资比重，降低杠杆率；开发符合创新需求的金融服务，推进高收益债券及股债相结合的融资方式；推进汇率和利率市场化，提高金融机构管理水平和服务质量，降低企业融资成本；规范发展互联网金融；加快建立巨灾保险制度，探索建立保险资产交易机制；加强金融宏观审慎管理制度建设，加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架，健全符合我国国情和国际标准的监管规则，实现金融风险监管全覆盖；完善国有金融资本和外汇储备管理制度，建立安全高效的金融基础设施，有效运用和发展金融风险管理工具；防止发生系统性、区域性金融风险。

2016年3月5—15日，中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第四次会议在北京召开，审查和批准了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016—2020年）规划纲要》。纲要指出：加快金融体制改革，完善金融机构和市场体系，促进资本市场健康发展，健全货币政策机制，深化金融监管体制改革，健全现代金融体系，提高金融服务实体经济效率和支持经济转型的能力，有效防范和化解金融风险。第一，丰富金融机构体系。健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系；构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，扩大民间资本进入银行业，发展普惠金融和多业态中小微金融组织；规范发展互联网金融；稳妥推进金融机构开展综合经营；推动民间融资阳光化，规范小额贷款、融资担保机构等发展；提高金融机构管理水平和服务质量。第二，健全金融市场体系。积极培育公开透明、健康发展的资本市场，提高直接融资比重，降低杠杆率；创造条件实施股票发行注册制，发展多层次股权融资市场，

深化创业板、新三板改革，规范发展区域性股权市场，建立健全转板机制和退出机制；完善债券发行注册制和债券市场基础设施，加快债券市场互联互通；开发符合创新需求的金融服务，稳妥推进债券产品创新，推进高收益债券及股债相结合的融资方式，大力发展融资租赁服务；健全利率、汇率市场决定机制，更好地发挥国债收益率曲线定价基准作用；推动同业拆借、回购、票据、外汇、黄金等市场发展；积极稳妥推进期货等衍生品市场创新；加快发展保险再保险市场，探索建立保险资产交易机制；建立安全高效的金融基础设施，实施国家金库工程。第三，改革金融监管框架。加强金融宏观审慎管理制度建设，加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架，明确监管职责和风险防范处置责任，构建货币政策与审慎管理相协调的金融管理体制；统筹监管系统重要性金融机构、金融控股公司和重要金融基础设施，统筹金融业综合统计，强化综合监管和功能监管；完善中央与地方金融管理体制；健全符合我国国情和国际标准的监管规则，建立针对各类投融资行为的功能监管和切实保护金融消费者合法权益的行为监管框架，实现金融风险监管全覆盖；完善国有金融资本管理制度；加强外汇储备经营管理，优化外汇储备运用；有效运用和发展金融风险管理工具，健全监测预警、压力测试、评估处置和市场稳定机制，防止发生系统性、区域性金融风险。

现在回过头去研究、反思 2008 年发生的国际金融危机，笔者认为这是人类社会进入 21 世纪以来个别国家制造的最重大的“历史事变”。美国第 32 任总统富兰克林·罗斯福有一句名言：“重大的历史事件中，没有一件是随机自然发生的，所有这些事件无不是精心策划的产物。”在第二次世界大战的背景下，罗斯福看得非常透彻，一切事件背后都是某些别有用心的人在运作，有组织，有预谋，如果一件事情的发生对所有参与方都没有好处，这件事情是不会演变成“重大的历史事件”的。

越是影响深远的重大而复杂的事件，越是需要强大的组织协调力量，经过长时间的酝酿、谋划并且必须克服重重困难才能得以实现。如果没有特别重大的利益作为动机，很难想象有人会愿意做这种费力不讨好的事情。在历史上突出的社会政治事件、军事事变是如此，经济金融事件同样也是如此。

——此次国际金融危机是精心策划的吗？如果是，又是些什么人出于什么目的搞出来的，能够问责、追责吗？……“雾锁楼台，月迷津渡”，对于这些问题，我们可以合理质疑，但目前很难寻求答案。故此，在国际金融危机爆发时，美国一期《时代周刊》的封面上甚至写着：“马克思如果活着，他现在会想什么？”

——“马克思如果活着，他现在会想什么？”马克思毕其一生，试图揭示人类社会发展规律。重温《资本论》这部经典名著，沿着马克思的深邃思想认真分析资本、资本主义基本矛盾、资本主义社会经济制度，我们应该清楚，资本主义经济危机的实质和根源是什么。马克思曾经预言：资本将变成全球化的资本，并随之打破民族的政治常规，开始大政治的游戏。

谜底揭穿，一语中的！所谓的国际金融危机，不就是“大政治的游戏”吗？原来早在100多年前，马克思还活着的时候就已经想到了“后马克思时代”金融全球化、经济全球化乃至法律全球化是“大政治的游戏”。何谓“大政治”？用尼采的话说就是：欧洲作出决定……以便结束其策划已久的小邦林立的闹剧，及其专制制度或民主的无谓争吵。小政治的时代已经一去不复返；下一个世纪将开始争夺世界统治的斗争——不得不实行大政治。也就是说，综合马克思和尼采的观点，“大政治”就是“全球化的资本”“策划已久的”“打破民族的政治常规”“争夺世界统治的斗争”。

至此，笔者眼前豁然开朗。2008年发生的国际金融危机不过就是

资本主义世界超重量级的“玩家”（全球化的资本）多年“零和”的利益博弈而已，它与历史上历次重大金融危机乃至经济危机相比，并没有超出资本主义金融危机和经济危机固有的规律。所不同的是，中国这个最大的社会主义国家在这场国际金融危机中不得不与深陷危机之中的欧美发达资本主义国家“同舟共济”，共克时艰；并且，作为一个负责任的发展中大国，自这场国际金融危机发生以来，中国在自身面临巨大困难的情况下，还要向受国际金融危机影响严重的发展中国家提供支持，加强贸易和投资合作，以增强有关国家抵御金融风险和可持续发展的能力。英国原外交大臣米利班德曾表示，“历史学家会回顾 2009 年，看到中国为稳定全球资本主义做出了令人难以置信的重要贡献。这非常重要……”

“高天滚滚寒流急”。国际金融危机使我们清醒地认识到，当今世界正处在大发展、大变革、大调整时期，和平、发展、合作的时代潮流更加强劲，世界多极化、经济全球化深入发展，多边主义和国际关系民主化深入人心，开放合作、互利共赢成为国际社会的广泛共识，国与国之间相互依存得更加紧密。

“彩虹总在风雨后”。既然同舟共济、互利共赢是时代对世界各国的客观要求，也是各国战胜国际金融危机、实现共同发展繁荣的必由之路，那就让我们以全新的思维和视野走出国际金融危机的阴影，在后金融危机时代，携起手来，共同分享发展机遇，共同应对各种挑战，为实现中华民族伟大复兴的中国梦、为建设持久和平共同繁荣的“地球村”而不懈努力！

目 录

导 论	1
一、本书内容确定及预期成果	1
二、本书的背景及意义	2
三、本书的研究方法及创新之处	4
四、本书的结构安排	4
第一章 经济全球化与国家经济安全	6
第一节 经济全球化概述	6
一、全球化的含义与背景	6
二、经济全球化的标志与特征	7
三、经济全球化的本质与内涵	9
第二节 经济全球化与国家经济安全	11
一、经济安全概念的形成	11
二、国家经济安全的含义	14
三、经济全球化对国家经济安全的影响	15
四、经济全球化条件下国家经济主权与经济安全	17
五、发展中国家参与经济全球化的利弊	22

第二章 国际金融危机的发生与演进	31
第一节 金融危机概述	31
一、金融危机的含义	31
二、金融危机的特征	32
三、金融危机的根源	32
第二节 国际金融危机的发生	33
一、美国次贷危机——国际金融危机的“导火索”	33
二、国际金融危机爆发的标志及破坏性	39
三、国际金融危机产生的根本原因	41
第三节 国外应对国际金融危机的措施及效果	43
一、国际金融危机暴露了美国金融监管体制存在的弊端	43
二、国际金融危机发生后美国对金融监管体系进行的改革	46
三、外国公司应对国际金融危机的主要措施	48
第四节 国际金融系统出现的新特征	51
一、金融系统的整体性	51
二、金融资本的流动性	51
三、金融体系的脆弱性	52
四、金融波动的周期性	53
第三章 国际金融危机背景下中国金融安全状况	54
第一节 金融安全概述	54
一、金融安全的含义	54
二、可能危害我国金融安全的主要问题	55
第二节 我国金融安全现状	56

一、我国金融体系安全性的突出优势	56
二、我国金融体系存在金融风险的主要方面	57
第三节 国际金融危机对我国金融安全的影响	63
一、我国国民经济受国际金融危机的影响	63
二、我国金融领域受国际金融危机的冲击	69
三、我国实体经济领域受国际金融危机的影响	70
四、我国在国际金融危机中获得的经验教训及机遇	72
第四章 国际金融危机背景下中国金融安全法律保障制度	75
第一节 我国金融安全法律保障制度概述	75
一、我国金融安全法律保障制度分类	75
二、我国金融安全法律保障制度存在的缺陷	76
第二节 我国金融安全法律保障制度的具体构建	79
一、金融监管制度	79
二、金融交易安全保障制度	85
三、金融执法监督机制	87
四、其他配套法律制度	88
第五章 后金融危机时代中国金融法治建设	90
第一节 加快推进金融法律制度建设	90
一、集中清理原有金融法律、法规文件	90
二、加快金融法律、法规的立法步伐	91
三、出台大量的部门规章和规范性文件	92
第二节 加强金融监管执法, 完善金融司法	104
一、加强金融监管执法, 维护金融市场秩序	104

二、完善金融司法，推进法治建设 107

第三节 调整金融政策，应对国际金融危机 109

一、国务院出台新的金融政策 109

二、金融监管部门采取新的监管措施 111

第六章 关于中国金融安全的政策法律及监管建议 115

第一节 关于中国金融安全的政策建议 115

一、在国家战略上，要更加重视维护国家金融安全 115

二、在国家金融体系建设上，要构筑完善的金融安全屏障 116

三、深化金融体制改革，提高金融核心竞争力 117

四、在国际金融体系中，要争取更多话语权 120

第二节 关于中国金融安全的立法及监管建议 122

一、国内金融安全立法与监管的完善 123

二、国际金融制度的应用 134

参考文献 142

后 记 147

导 论

一、本书内容确定及预期成果

作者从 2002 年开始关注国家安全问题。2003 年 2 月，作者参与了人民日报社与国家安全部为纪念《国家安全法》颁布实施 10 周年共同举办的“国家安全法知识竞赛”组织工作。从此，“国家安全法律制度”在作者的脑海中深深地扎下了根。

随后，作者到了军工行业工作，在单位负责文秘和保密工作。从军事安全、经济安全、科技安全领域对国家安全的理论与实务有了一定的了解，特别是积累了一些关于经济安全研究的素材。2007 年，作者进入中国政法大学国际法学院攻读在职博士研究生，选择了经济法学专业。由此，作者有机会采用法律与经济相结合的方法，用心研究国家经济安全问题，并萌生了把国家经济安全问题研究作为毕业论文的想法。

2008 年国际金融危机爆发后，作者把对国家经济安全关注的重心转移到了金融安全方面，并最终确定了本书的内容。本书成果主要在于：

从研究经济全球化问题入手，分析了经济全球化对一国国家经济安全的影响，以及发展中国家参与经济全球化的利弊；着重研究了自 2007 年以来肇始于美国次贷危机的国际金融危机的发生与演进、国际金融危机背景下中国的金融安全状况，以及中国金融安全法律保障制度

状况；重点阐述了在后金融危机时代中国的金融安全法律制度的构建及其完善，对国家在后金融危机时代如何应对金融危机、加强金融安全提出了系统的、具有可操作性的政策、法律及监管建议。

二、本书的背景及意义

关于本书的选题在国内外的研究情况和发展趋势，作者从互联网上进行了系统梳理，选取的资料虽然不是非常全面，但反映了一个大致的概况及态势。

2008年7月，“美国次贷危机与全球化背景下的中国金融安全研讨会”在国家图书馆举行。中国社会科学院金融研究所、中国人民银行金融研究所、中国国际金融有限公司等单位的专家学者就美国金融业真相与中国金融发展、美国次贷危机对中国金融体系的影响、美国金融危机前景及其对中国金融安全的影响等议题展开了理论与学术上的探讨。

随着形势的发展，美国次贷危机不仅引发了美国严重的金融危机，而且导致了全球金融市场的动荡，国际金融危机爆发，并且愈演愈烈。各国知名的经济、金融专家学者纷纷发表各种各样应对国际金融危机的见解，提出应对之策，有的还著书立说，真可谓是“百花齐放，百家争鸣”。可以说，从经济、金融层面研究国际金融危机并提出对策建议的文章和著作铺天盖地、汗牛充栋。在百度搜索“国际金融危机”这一词条，可以找到相关网页1000多万篇；搜索“国际金融危机”“中国金融安全”这两个词条，可以找到相关网页约60万篇。由此可见，国际金融危机发生后，在互联网上对中国金融安全的关注度相当高，占互联网上对国际金融危机关注度的6%左右。以此类推，再搜索“国际金融危机”“中国金融安全法律制度”这两个词条，可以找到相关网页约2万篇；搜索“国际金融危机、中国金融安全法律保障制度”这两

个词条，可以找到相关网页近 500 篇。这说明，互联网上从法律制度层面对国际金融危机背景下中国金融安全的关注度极大地降低了，或者说，截至目前，在这方面的研究成果还不是很多。如此说来，在海量的研究国际金融危机以及中国金融安全的文章、著作中，从法律保障制度的角度研究国际金融危机背景下以及后金融危机时代中国金融安全问题就显得相当重要，具有广泛的研究空间。

作者认为，本书研究的意义在于：

1. 创新性

系统地将法律保障制度与金融安全结合起来，推导出在国际金融危机背景下以及后金融危机时代维护国家金融安全机制的发展走向及法律制度运作模式。

2. 适时性

中国加入 WTO 以后，融入了经济全球化进程，国民经济对国际经济尤其是欧美经济的依赖性越来越强。在国家安全领域，虽然安全内涵不断扩大，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，但“经济中心主义”更加突出经济安全的战略地位。金融是经济的核心，由此，系统研究国家金融安全的法律保障制度无疑具有十分重大的现实意义。

3. 明确性

本书研究的目的非常明确：其一，从宏观上探讨经济全球化条件下国家经济、金融安全的理论以及法律保障制度的变迁；其二，在国际金融危机背景下，着重研究中国的金融安全状况以及中国金融安全法律保障制度；其三，针对后金融危机时代中国金融安全形势的严峻现实，提出了关于国际法和国内法上的中国金融安全法律保障制度构建与完善的建议。