

金砖国家

金融风险防范 及其对中国的启示

一种公共管理与系统论视角



徐长春◎著

BRICS



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

金砖国家

金融风险防范
及其对中国的启示

一种公共管理与系统论视角

徐长春◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

金砖国家金融风险防范及其对中国的启示：一种公共管理与系统论视角 / 徐长春 著.

北京：中国经济出版社，2017.10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4956 - 8

I. ①金… II. ①徐… III. ①金融风险防范—研究—世界 IV. ①F831.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 267925 号

责任编辑 闫明明

责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 25.25

字 数 353 千字

版 次 2017 年 10 月第 1 版

印 次 2017 年 10 月第 1 次

定 价 78.00 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

内容摘要

金砖国家是当今世界最具增长潜力的国家，能否在可预见的未来改变世界经济地图，很大程度上取决于这些国家能否保障自己的金融安全，实现可持续发展。

本研究依托现代系统论和公共管理的分析工具，通过研究发现，巴西、俄罗斯、印度、南非金砖四国防范的金融风险只有三类：微观金融风险、系统性金融风险和外源性金融风险；各国根据本国金融系统的发展阶段和面临的实际问题构筑了各具特色的针对这三类金融风险的“防火墙”，采取措施防范各种潜在金融风险。这四个金砖国家的金融风险防范经验为中国完善金融风险措施、推进金融系统健康发展，提供了很好的参照坐标。

现阶段，中国应当立足国际环境的新变化，根据实体经济的发展状况，借鉴四国金融风险防范经验，采取以金融系统国际化为目标的金融发展战略，抓住时机加速推进人民币国际化，在生产国家公共产品的同时，力所能及地参与区域或国际公共产品的提供，积极推动国际金融系统朝有利于人类整体的方向发展。在推进人民币国际化战略过程中，中国要注重夯实根基，全力推进国民经济又好又快发展；要注重科技先行，强化跨境资本流动监测和预测；要注重安全为先，统筹推进资本项目可兑换；要注重加强国际合作，互利共赢推进人民币国际化；要注重破解瓶颈，夯实人民币国际化贸易投资基础。

推荐序

众所周知，金砖国家和金砖合作是 2008 年全球性金融危机的产物，维护金融稳定、健康发展，是金砖国家保持经济增长，参与全球经济治理的前提和基础。2008 年，随着雷曼兄弟、美林、AIG 等美国大型金融机构的相继倒下，美国次贷危机在经历了国内跨市场的传染发酵之后溢出国门，在不到一个月的时间内就蔓延到了欧洲、拉美、亚洲等地区，迅速演变成席卷西方主要市场经济体的全球性金融危机。如何防范金融风险，维护金融稳定，由此提上金砖国家的重要议事日程。2009 年 6 月，出于对金融危机蔓延的忧虑，在俄罗斯的推动下，金砖国家领导人在俄罗斯叶卡捷琳堡举行第一次峰会，在正式启动金砖国家合作机制的同时，大声呼吁国际金融机构改革，明确要求建立更加多元化的货币体系，提高新兴市场和发展中国家在国际金融体系中的发言权和代表性，以体现世界经济格局的新变化。以此为发端，一直为西方发达国家所垄断的国际金融体系出现一系列积极变化：国际货币基金组织、世界银行等既有的国际金融机构迈出了实质性改革的步伐，提高了金砖国家以及其他新兴经济体的股权比例，扩大了它们参与国际金融体系的代表性和发言权。亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、金砖国家货币互换机制等新型国际金融机构和机制安排开始发挥作用。

具有同样重要意义的是，金砖国家本身对金融体系的改革和完善也取得重要进展。巴西、印度、俄罗斯和南非 4 个金砖国家的金融体制各

具特色，面对国际金融危机，都在积极采取措施防范金融危机，谋划保持本国金融系统的稳定和健康发展。现在看来，金砖国家的上述努力取得了许多宝贵的经验，也积累了不少值得吸取的教训。作为原生市场经济金融系统的代表，巴西和南非沿着自由市场的发展逻辑，探索建立了金融风险分业监管模式，发展出了基于自由市场的市场预期监测电子系统、跨境资本流动的电子预警系统，发展出一系列诸如现场监管、数据上报等针对金融市场主体的审慎监管体制机制，还形成了基于信息技术进步的事后监管体制和机制。但是，巴西多次因跨境资本流动而处于金融危机的漩涡之中，这成为其挥之不去的梦魇，其中的教训是值得深入玩味的。南非在应对 2008 年全球金融危机中，出现了本国经济金融监管部门不协调的漏洞。具有鲜明的国家资本主义特征的印度，一方面推进金融市场化、自由化的改革，另一方面又牢牢把握国家对金融的控制。印度人把这种做法称为“在平衡中推进金融改革”。同样，莫迪政府通过废除大额货币来谋求国家经济的稳定和公正，却遭到了严重的挑战。近年来，俄罗斯饱经金融市场风险的磨难。它们应对每一场金融危机的经历都是金融风险防范的经典案例，既饱含值得吸取的教训，又积累了许多有价值的经验。可以毫不夸张地说，其他金砖国家的金融风险防范经验和教训给中国做了一个全谱系的展示，给中国金融系统的发展和改革提供了全方位的参照坐标。无论对世界经济的回暖，还是对发展中国家经济的健康发展，这都是一笔宝贵的财富。对中国，对世界，都是如此。

中国按照中共十九大提出的建设现代化经济体系的伟大目标，成立了国家金融稳定与发展委员会，将全面深化金融改革，加速推进人民币国际化。巴西和南非的市场架构和管理体制机制的经验和教训、印度和俄罗斯外汇市场的管理经验和教训、印度渐进推进外汇市场转型的驾驭经验和教训，对中国金融事业的发展和人民币国际化都是十分重要的宝贵财富，都值得借鉴，需要认真研究。特别是对中国这样实行混业经

营、分业监管的金融系统，其他金砖国家金融监管系统建设的经验和教训更是值得借鉴和学习，如何随着金融市场的发展变化而不断调整国家金融稳定与发展委员会的职责和职权行使方式至关重要。

本书作者徐长春先后在复旦大学攻读学位和进行博士后研究，先是在国际关系与公共事务学院攻读硕士，而后又来公共管理博士后流动站从事博士后研究。期间，大家都认为他既是一个刻苦认真的学生，又是一个对重大问题十分敏锐的研究人员。他在公共管理博士后流动站从事研究时的选题就是金砖国家金融风险防范问题。虽然出站已经8年多了，但是他一直在关注这个问题，并不断以他在国家外汇管理局和中国国际经济交流中心工作的实际经验，进一步深化对金砖国家金融风险防范的研究。还要指出的是，本书运用公共管理理论和视角来研究金融问题，与其他同类研究成果的角度有所不同，具有鲜明的特色，观察到了一些传统金融研究理论不一定能体现的东西。希望他继续努力，做出新的成绩。

樊勇明

2017年11月9日

CONTENTS 目 录

绪 论 公共管理中的金融风险防范	1
一、公共管理学是研究公共问题的有效工具	1
二、金融风险防范问题是影响巨大的公共问题	8
三、金砖国家崛起的历程	16
四、金砖国家金融风险问题研究的意义	28
小 结	31
 理论篇 金融风险及其防范	33
第一章 国家金融系统与国际金融系统	35
一、国家金融系统的要素组成	36
二、国家金融系统的结构	39
三、国家金融系统的环境	42
四、国际金融系统	45
五、国家金融系统与国际金融系统	55
小 结	56
第二章 国家金融风险及种类	58
一、金融风险的内涵和种类	58
二、布雷顿森林国际金融系统下的国家金融风险及其种类	70
三、牙买加国际金融系统下的国家金融风险及其种类	76
小 结	82

第三章 金融监管与风险防范	83
一、金融监管演化的历史	83
二、政府金融监管理论的历史演进	85
三、金融监管的目标和原则	89
四、政府金融监管的模式	91
五、政府金融监管的具体措施	94
小 结	100
比较篇 金砖国家金融系统与风险防范	101
第四章 巴西金融系统及其风险防范	103
一、巴西经济发展基础概况	103
二、巴西金融系统的结构	111
三、巴西金融系统要素间的作用模式	123
四、巴西金融风险防范的经验教训	125
小 结	131
第五章 俄罗斯金融系统及其风险防范	132
一、俄罗斯发展资源概况	132
二、俄罗斯金融系统的组成	138
三、俄罗斯金融系统要素间的作用模式	156
四、俄罗斯金融风险防范的经验教训	159
小 结	167
第六章 印度金融系统及其风险防范	168
一、印度发展资源概况	168
二、印度金融系统发展历程	174
三、印度金融系统的组成	181
四、印度金融系统要素间的作用模式	191
五、印度金融风险防范的经验教训	194
小 结	200

第七章 南非金融系统及其风险防范	201
一、南非经济发展基础概况	201
二、南非金融系统发展历程	208
三、南非金融系统的组成	211
四、南非金融系统要素间的作用模式	218
五、南非金融风险防范的经验教训	222
小 结	226
第八章 中国金融系统的建立与发展	227
一、中国经济发展基础概况	227
二、中国金融系统的发展过程	233
三、中国金融系统结构组成	249
四、中国金融系统要素间的作用模式	251
小 结	253
借鉴篇 中国金融系统的金融风险及其防范	255
第九章 金砖其他四国金融风险防范比较	257
一、金融风险防范比较原则与指标选择	257
二、金砖其他四国实体经济结构的比较	259
三、金砖其他四国金融系统结构比较	264
四、金砖其他四国金融风险防范机制比较	269
小 结	275
第十章 中国金融风险防范的经验借鉴	277
一、四国金融系统设计与风险防范机制的启示	277
二、中国金融系统发展的基础	279
三、中国金融系统功能结构与风险防范实践	282
四、中国金融风险防范的经验借鉴	291
小 结	294

第十一章 当前人民币国际化的战略环境	296
一、全球信息基础设施加速互联网化	296
二、全球经济正加速信息化转型升级	301
三、本轮美元指数周期反转突破是小概率事件	318
四、全球治理正朝公平正义方向转变	326
小 结	340
第十二章 新时期人民币国际化战略前瞻	341
一、人民币国际化战略的重要地位	341
二、人民币国际化不断取得新进展	346
三、国际环境变化对人民币国际化的影响	349
四、新时期推进人民币国际化的对策	354
小 结	357
附 录	359
参考文献	381
后 记	389

当前,运用公共管理学的原理分析金融风险防范问题变得越来越重要。作为一个新兴的分析工具,公共管理学正在加速向各种边缘领域和交叉领域渗透,为各种公共问题的解决提供了极为有效的分析工具。这也反过来推动了公共管理学突飞猛进地发展,日益成为学界和社会治理界普遍关注的显学。而随着其对国家和社会的危害不断加大,金融风险已经从仅涉及投资者得失的小问题上升为全社会不得不关注的公共安全问题。所以,从公共管理学的角度审视金融风险防范问题变得越来越有价值。

绪论 公共管理中的金融风险防范

从学科发展的角度看,公共管理学因其对涉及社会生存和发展公共问题的关注而天生就是分析金融风险形成机制及其防范措施的利器。从历史的角度看,当代金融风险问题也由历史上涉及投资者盈亏的小问题变为能够通过“蝴蝶效应”引发国家乃至全球经济危机的巨大力量,成为影响国计民生的公共安全大问题。金融风险问题已经不再是经济学金字塔尖——金融学独家关注的问题,而变为社会经济公共安全问题,成为公共管理关注的重大核心问题之一。

一、公共管理学是研究公共问题的有效工具

公共管理是由政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系,共同管理社会公共事务的活动。^① 因此,公共管理是不以营利为目的,旨在有

^① 陈庆云,鄧益奋,曾军荣,刘小康.公共管理理论研究:概念、视角与模式[J].中国行政管理,2005(2):15.

效地增进和公平分配社会公共利益的调控活动。公共管理学既脱胎于行政学,又远高于行政学,是分析和解决现代公共问题的有效工具。

(一) 公共管理理论的来源

当代公共管理学的理论来源由两个部分组成,一是基于政府组织管理的行政学,二是基于企业经营的企业管理学。两大理论的深度融合构成了今天既关注效率又关注公平,既关注管理主体又关注管理目标的公共管理理论。

首先,公共管理理论的主要来源之一是行政学。公共管理学,特别是新公共管理学,是在公共行政学的基础上产生的。20世纪60—70年代,传统公共行政学研究过于局限于预算、人事管理、组织管理等范畴,过于狭窄并具有过于组织内部化倾向,而且空洞。基于对这种局限性的认识,乔治·弗雷德里克森等人提出了新公共行政学研究范式,取代传统的行政学分析范式。他们把政府的目标从政体价值保护扩大到所有的公民,赋予公共组织更为广阔的内涵、更为宽泛的社会服务使命。从此,公共行政学被推向历史的审判台,批判传统公共行政学的理论越来越多。其中,最有影响的是新公共行政学、政策科学和公共选择学派。

新公共行政学一反以往过于偏重效率的价值观,提出一种新的组织理论。它认为,在公共组织中存在四种基本过程,即分配过程、整合过程、边界交换过程和社会动机过程,^①在传统公共行政学重视效率的目标中加入了“社会公平”,围绕“分权”“参与”“沟通”等民主行政的若干问题展开讨论;主张政府把公共事务,特别是公共产品生产民营化;推进社区主义,建立政府、市场、社区三足鼎立的公民社会;加强公共部门与私营部门的合作,发展非政府、非营利性组织;用企业精神再造政府,把企业管理中的组织文化注入政府组织,提高政府部门的竞争力。新公共管理学本质上是把公共事务管理范式由政治学范式转换成管理学范式。同时,他

^① H. George Frederickson. Towards New Public Administration, in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc., Oak Park, Illinois, 1978, p. 395. 转引自:陈振明,薛澜. 中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J]. 中国社会科学, 2007(3):147.

们反对文官中立,认为在不平等竞争中,这种角色本质上是欺负弱势群体的帮凶。^①一定意义上讲,政策科学针对传统公共行政学过于重视政府层级组织、割裂政策制定与政策执行等弊端,明确提出要对政策制定的全过程进行研究,即要对政策问题提出、政策方案制定、政策执行和政策评估进行全面研究。公共选择理论则从社会微观客体出发,以个体选择为出发点,证明市场机制的有效性,提出减少政府的管理范围,把部分公共产品和服务交由市场提供。

可见,延续公共行政学研究传统的新公共行政学、政策科学、公共选择学派,通过反思传统公共行政学摆脱了凯恩斯主义的影响,立足与“市场失灵”相伴随的“政府失灵”现象(一是政府对社会、市场的管理不仅使政府所承担的任务越来越多,成为“万能政府”,而且使对外管理的实际效率十分低下,负面影响越来越大;二是官僚机构膨胀,效率低下,财政支出庞大),重构了公共行政管理组织,有力地推动了重塑政府的运动。这些新生的理论碎片都成为公共管理理论的重要组成部分。

总之,公共管理理论是行政学理论的新发展、新途径和新范式。作为行政学理论的新范式,公共管理具有区别于传统公共行政的两个根本特征:公共管理主张将市场文化引入公共组织管理,重建公共组织文化;公共管理主张由政府提供核心公共产品,由非政府组织与私人部门参与提供混合公共产品,建立政府与社会、企业的合作伙伴关系。^②即,公共管理学脱胎于行政管理学,是管理学在公共事务管理领域的具体应用,突破了行政管理学限制,是面向全社会和市场的开放式管理体系,是适应现代经济社会复杂化发展现实的公共事务管理指南。

其次,企业管理研究的深入发展也为公共管理学的产生提供了新鲜血液。20世纪70年代,经济学范畴的“理性人假设”“交换范式”“公共选择”等概念逐步融入了公共行政的话语体系,将公共行政的组织理论引向

① 黄荣护.公共管理[M].台北:台湾商鼎文化出版社,1999:20.

② 李军鹏.公共管理:政府权力与公民权利关系的新范式[J].北京行政学院学报,2002(4):26.

了公共管理的组织观。^①许多美国企业管理学院将管理学研究范围由企业内部管理扩展到外部社会管理,产生了被人们称为“企业管理型”的公共管理模式。它不同于那种“政策科学型”的公共管理模式,是从企业的角度来研究公共管理,认为公、私部门的管理实质上并无大的差异,企业管理的技术与方法完全可以运用到公共部门。人们为了统一这两种模式,因而就诞生了新公共管理学这个学科。^②与以往公共行政学相比,这个阶段的公共管理更注重公共组织的政策目标选择和公共服务运作方法、效率和回应性等现实层面,由静态的组织机构、过程和程序研究转到动态的项目、结果与绩效的研究,并探讨公共组织如何高效率地运用公共资源为社会提供更有效的公共服务,强调用私人组织的管理技术来改进政府绩效。^③

从大管理的角度看,公共管理理论是管理学在公共事务管理方面的进一步延伸,既有管理的共性,也有基于“公共”的特殊性。法约尔等早就指出,为实现管理的高效,需要通过“计划、组织、指挥、协调、控制”等手段,达到资源的有效配置。“管理是通过计划、组织、控制、激励和领导等环节来协调人力、物力和财力资源,以期更好地达到组织目标的过程。”因而,公共管理就需要研究计划、组织、控制等问题,即公共管理具有管理性。同时,对社会公共事务实施管理的主体(政府与非政府公共组织)拥有公共权力,承担着与企业不同的管理目标。这些目标是有效、公平地向民众提供公共产品,维护公共秩序,即公共管理具有公共性。为实现公共管理目标,公共组织需要不断制订与实施计划,以期有效增进和公平分配社会公共利益。因此,公共管理是公共性与管理性的统一体,是政府与非政府公共组织,在运用所拥有的公共权力,处理社会公共事务的过程中,在维护、增进与分配公共利益,以及向民众提供所需的公共产品(服务)过程中所进行的管理活动。

① 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007(3):147.

② 黄荣护.公共管理[M].台北:台湾商鼎文化出版社,1999:24.

③ 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007(3):147.

总而言之,公共管理学是一门研究社会公共事务管理活动规律的科学。具体来讲,公共管理学是以那些拥有公共权力的公共组织在维护、增进与分配公共利益以及向民众提供所需的公共产品(服务)过程中所进行的管理活动为基本研究对象,以提高公共组织公共服务效率为目标的科学。它来源于实践,也服务于实践,是一门实践性、综合性与操作性很强的新学科。

(二) 公共管理的理论体系

截至目前,经过一个多世纪的探索,传统公共行政管理向更为广泛的公共管理领域发展,其理论与实践呈现出公共部门组织变革系统化、注重公共组织绩效管理 and 文化建设、以提高公共服务效率为目标的组织再造以及公共组织研究途径多元化等特征。

首先,就管理主体来讲,公共管理主体不仅包括政府,而且还包括非政府公共组织。政府自古以来就是公共事务的管理主体。但由于现代社会的复杂化,政府已经无法包揽种类和数量都不断增加的公共事务管理活动,在某些领域出现了“政府失灵”现象。于是,基于市场的主体开始介入公共事务的管理,比如一些行业协会、非政府组织等。公共管理学就是在这种社会经济背景下产生的,是包括政府管理在内的全社会开放式管理体系。政府是公共管理的主角,但社会公共事务的管理还有许多其他配角。

其次,就公共管理的对象来讲,社会公共事务的管理,并不仅仅是对社会性公共事务的管理。社会公共事务应该包括政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务,等等。毋庸置疑,教育、科技、卫生、体育等公共事业,社会服务、社会公用事业以及维持社会秩序、保护环境等社会性公共事务都属于公共管理的客体。但是,不可否认,公民参与政治活动、选举国家或地方政府的领导人,国家制定和修改宪法、法律,中央政府对经济的宏观调控,这些政治性公共事务和经济性公共事务同样是社会公共事务的重要组成部分。^①

^① 陈庆云,鄞益奋,曾军荣,刘小康.公共管理理论研究:概念、视角与模式[J].中国行政管理,2005(2):15.

最后,就公共管理的研究内容来讲,主要围绕管理主体和客体的研究,包括方方面面的延伸内容。具体主要包括公共管理的基础理论、公共管理系统、公共利益、公共权力、公共责任、公共问题、公共决策、公共产品(服务)、公共资源管理、公共项目管理、公共监督、公共道德、法与公共秩序、战略管理、公共管理的基本职能(计划、组织、控制、协调、激励等)、公共管理的改革与发展,等等。

(三) 公共管理理论在我国的发展

在引进、消化和吸收国外公共管理理论和方法成果,跟踪该领域最新趋势的基础上,中国的公共管理学研究已经取得了阶段性成果,在政策系统及其运行、中国现实政策,尤其是经济社会政策问题等方面的研究上取得了显著的进展。

与行政学相似,中国的公共管理学是舶来品,是从引进开始起步的。在梳理国外研究成果的基础上,中国学界翻译出版了一大批国外优秀论著,并取得很大成绩。1998年,张良等出版了《公共管理导论》;2000年,夏书章出版了《现代公共管理导论》;复旦大学樊勇明教授则进一步推进了公共管理的研究,出版了《公共经济学》。李长武于1991年出版的《近代西方管理思想史》,贺强等于1993年出版的《西方管理思想宝库》,徐国华于1997年出版的《管理学》,从管理学的角度都不同程度地介绍了公共管理学的知识。厦门大学陈振明教授,在其主编的《公共管理学》一书中介绍了西方政府管理学理论的发展与演变历程中所出现的三次范式转换,即从公共行政学到新公共行政学,再到新公共管理学的三次重大突破。^①国家行政学院季明明教授在《当代公共行政的改革实践与公共管理学的崛起》一文中指出,当代“再造政府”的行政改革浪潮极大地冲击了传统公共行政学体系,为公共管理学科的崛起做了铺垫;公共行政、公共

^① 陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:2.