



总体国家安全观视域下的金融安全

商文江 梁昌裔 许恒 张国栋

摘要 当前，金融安全作为国家安全体系的基础性支撑，已从单纯的经济维稳范畴上升为关乎国家主权与发展全局的战略议题。我国金融安全面临内生结构性矛盾与外部冲击叠加的双重压力，呈现出风险点多面广、传导链条复杂、负面影响外溢等特征。本文分析金融安全在国家安全体系中的功能定位与演进，研究发现：当前我国金融安全面临房地产市场下行、地方债务积压、影子银行隐患及外部环境冲击等多重压力，且各风险类型间存在风险网络和风险共振效应。本文基于总体国家安全观的系统思维，从历史、理论与现实三个维度揭示金融安全在国家安全体系中的基础性支撑作用。在此基础上，分析我国金融安全风险的主要表现及其对政治安全、经济安全和社会稳定的潜在冲击，相应提出促进金融与地产良性循环、建立政府债务监管机制、完善影子银行监管体系、构筑外部冲击防御体系等治理路径。研究旨在为新时代金融安全体系现代化建设提供政策参考。

关键词 总体国家安全观 金融安全 系统性风险 风险治理

一、引言

在推进中国式现代化的进程中，统筹发展和安全是关乎国家核心竞争力与长治久安的关键命题。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）明确指出：“推进国家安全体系和能力现代化，建设更高水平平安中国。”《建议》中“国家安全”一词被高频提及 17 次，这不仅彰显了党和国家维护国家主权、安全与发展利益的坚定决心，也标志着国家安全治理进入系统化、协同化的新阶段。《建议》明确要求提高防范化解重点领域风险能力，统筹推进房

地产、地方政府债务及中小金融机构等重点领域风险化解，严防系统性风险，凸显了金融安全在国家安全中的战略地位，明确了金融安全在中国式现代化全局的战略高度。

从金融安全的定义看，其范畴主要包括：宏观经济平稳健康发展，经济政策保持独立性和有效性，金融市场有序运行，金融体系能够抵御国内外各种不利因素的冲击，金融机构能正常履行提供流动性、降低交易成本、优化资源配置等功能（王元龙，2003）。金融安全包括过程和结果两个维度，随国际经济、政治、社会和金融环境的变化而动态调整，规避金融风险是

商文江，第十四届全国政协委员（经济委员会），中国政法大学商学院院长、教授、博士生导师；梁昌裔，中国政法大学法与经济学研究院博士研究生；许恒，中国政法大学商学院法商管理系主任、副教授、博士生导师；张国栋（通信作者），中国政法大学商学院博士研究生。中国政法大学科研创新项目“高质量发展背景下经济结构调整与金融系统防风险的动态平衡机制研究”（23ZFG79002），中央高校基本科研业务费专项资金资助。

其现实目标（蔡浩和蓝发钦，2024）。

当前我国金融运行的内外部环境复杂。从内部看，房地产市场供求关系发生重大变化，地方政府债务风险存在隐患，中小金融机构抗风险能力薄弱，资本市场违法违规行时有发生；从外部看，全球地缘政治博弈加剧，主要经济体货币政策外溢效应显著，非法金融活动的技术手段不断翻新。这些问题并非孤立存在，而是呈现显著的结构性和时变特征（戴淑庚等，2025），其跨市场、跨区域的传导效应已超越传统金融安全范畴，成为国家安全治理的重要内容。因此，有必要从国家安全视角系统审视金融安全的内在逻辑、现实困境与治理路径。

学界围绕金融安全的理论、政策、风险识别与治理机制展开了一定研究，大致可以归纳为三个方向：**一是**聚焦战略定位与理论基础，阐释金融安全作为非传统安全核心内容的演进脉络及与政治、经济安全的耦合关系（齐琳和刘跃进，2025）；重点突出金融安全在国家治理体系和中国式现代化中的基础性作用（孙雪芬，2024）。**二是**关注风险识别与运行机制，从系统性风险与金融稳定视角阐释金融安全的内生脆弱性，强调金融安全风险的外溢性、复杂性与跨域关联特征（宁薛平与何德旭，2018）；通过量化与理论推演揭示外部冲击与政策不确定性对我国金融安全的结构性影响（邓创等，2025）；进一步借鉴安全困境理论，指出国际金融权力转移与安全化过程是风险累积的重要机制（张发林和姚远，2025）。**三是**探讨治理体系与制度供给，主张通过完善金融安全审

查机制与构建系统化法律规范体系（陈振云，2025；李建伟，2022）、推动金融法治保障由静态规则向动态协同升级（郭雳，2024）等制度设计弥补当前监管资源分散、制度滞后等问题；并从法治角度强调金融安全法益的重塑及事前预防性规制的重要性（田宏杰，2024；孙国祥，2022）。

既有研究在战略、风险及治理制度等方面奠定了坚实基础，达成了金融安全治理须从制度、能力与法治三方面同步提升的共识。然而，现有研究多侧重于单一维度的战略论述或风险分析，缺乏在国家安全战略高度上对金融安全内在生成逻辑、风险转化机制及系统治理路径的整合性分析。那么，在总体国家安全观视域下，金融安全如何通过特定的内在逻辑支撑国家安全体系？当前各类金融风险通过何种机制转化为金融安全威胁？如何构建符合新时代要求的金融安全治理体系？基于此，本文基于系统论和治理理论，从历史、理论与现实三个维度系统梳理国家安全与金融安全的演进逻辑，深入剖析现实困境，并提出针对性的治理方式，以期为新时代金融安全体系的现代化建设提供政策参考。

二、国家安全与金融安全内在逻辑：历史沿革与理论基础

（一）历史沿革

金融安全与国家安全的关系并非静态的叠加，而是随着国家发展阶段与外部环境的变化不断演进的动态耦合过程。通过考察中国共产党领导下的金融安全实践，可以清晰把握其内涵在不同时期的拓展。早在延安时期，党中央就已确立了“金融



是经济核心”的朴素认识。毛泽东同志强调货币政策是“对敌战争的重要武器”^①, 陕甘宁边区政府通过艰苦卓绝的货币斗争, 不仅打破了经济封锁, 更积累了“以金融保政权”的宝贵经验, 形成了新民主主义的货币金融思想体系^②。新中国成立初期, 面对恶性通胀与投机资本冲击, 党和政府发动“银圆之战”与“米棉之战”, 迅速稳定金融秩序。这一时期的金融安全观具有鲜明的政治斗争色彩, 其核心在于通过控制货币发行权与稳定物价巩固新生政权合法性, 金融安全直接服务于政治安全^③。

改革开放和社会主义现代化建设新时期, 邓小平同志提出“金融搞好了, 一着棋活, 全盘皆活”^④, 将金融提升至现代经济的核心地位。随着市场经济体制的确立, 金融风险开始显现。江泽民同志在亚洲金融危机后明确指出“金融安全是国家安全的重要组成部分”, 强调加强金融法制建设^⑤。胡锦涛同志进一步指出国际金融危机对国家发展的深层次冲击, 强调要维护国家金融稳定。这一时期, 金融安全主要被视为经济安全的核心内容, 侧重防范金融危机对经济增长的冲击, 体现发展导向的安全观。

党的十八大以来, 面对复杂的国际形势与国内环境, 以习近平同志为核心的党中央创造性提出“总体国家安全观”, 强调以整体性、关联性思维统筹国家安全。其

核心在于突破传统以军事、政治为中心的狭义安全范式, 构建涵盖政治、经济、军事、科技、文化、社会等领域的“大安全”体系, 以人民安全为宗旨, 以政治安全为根本, 以经济安全为基础, 并通过统筹发展和安全、推进国家安全体系和能力现代化, 实现对各类传统与非传统风险的综合治理。总体国家安全观通过“十个坚持”确立了国家安全工作的基本原则与制度框架, 强调党对国家安全工作的绝对领导, 强调主动塑造安全环境、防范化解重大风险, 旨在以系统思维、底线思维和战略视野确保国家长治久安和可持续发展。

在这一视域下, 金融安全被赋予了全新的战略内涵。习近平总书记指出:“防范化解金融风险, 事关国家安全、发展全局、人民财产安全, 是实现高质量发展必须跨越的重大关口。”^⑥ 金融安全不再局限于经济领域, 而是上升为由政治安全、经济安全、社会安全等构成的“大安全”体系中的关键枢纽。新时代的金融安全观强调“底线思维”与“主动塑造”, 要求在维护自身安全的同时促进国际共同安全, 实现了从被动维稳到主动治理的战略跃升。

(二) 理论基础

1. 国家安全与金融安全是整体与部分的关系

从系统论视角来看, 国家安全是一个总体性范畴, 涵盖政治安全、经济安全、军

① 邓小平文选第一卷[M].北京:人民出版社,1994:84.

② 延安时期毛泽东的货币金融思想与实践及其当代启示[M]//中共中央文献研究室,中国中共文献研究会,毛泽东思想生平研究分会.毛泽东与中华民族伟大复兴:纪念毛泽东同志诞辰120周年学术研讨会论文集(上).北京:中央文献出版社,2014.

③ 曲青山.建设金融强国的强大思想武器[N].学习时报,2024-01-31.

④ 曲青山.建设金融强国的强大思想武器[N].学习时报,2024-01-31.

⑤ 王德蓉.第三代中央领导集体应对亚洲金融危机的成功实践和经验[J].党的文献,2011(6):79-85.

⑥ 习近平关于金融工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2024:83.

事安全、文化安全、社会安全等多个子系统构成的复杂开放系统。金融安全作为经济安全的核心组成部分，是国家安全系统中的关键子系统。现代国家安全体系中，各子系统并非简单并列，而是通过资源配置、信息传递、风险传导等机制形成相互依存关系（董少平，2024）。金融作为现代经济的核心，通过货币政策传导、信贷资源配置、资本市场运行等渠道，直接影响实体经济运行、财政收支平衡、社会就业稳定等国家安全的基础要素（赵建等，2019）。

二者间整体与部分的关系具有双向互动特征。一方面，国家安全的整体态势为金融安全提供制度保障和战略空间，政治稳定、社会和谐、法治健全等国家安全要素构成金融体系稳健运行的外部环境。另一方面，金融安全状况直接影响国家安全的整体水平，系统性金融风险会通过金融传导至经济、社会等领域，引发经济衰退、失业增加、社会动荡等连锁反应，威胁国家安全。以2008年国际金融危机为例，金融领域的局部风险能够迅速扩散为全局性危机，印证了金融子系统与国家安全整体系统之间的强耦合关系。因此，维护金融安全不仅是防范金融风险的技术性问题，更是维护国家安全整体的战略性任务。

2. 国家安全与金融安全是一般与个别的关系

从治理理论视角来看，国家安全作为一般性的价值目标，具有普遍性、长期性和战略性；金融安全作为个别性的对象，则更具特殊性、可操作性和可衡量性，二者构成了目标体系中一般与个别的关系。国家安全作为国家治理的最高目标，涉及经济总量稳定、增长质量提升等总量性目标，统领包括金融安全在内的各领域安全。

而金融安全作为国家安全在金融领域的具体化，重点关注金融结构优化、资源配置效率等结构性目标，因此既要服从国家安全的总体要求，又要根据金融领域的特殊规律制定针对性治理策略。故而金融安全即承接国家安全战略意图的关键执行目标，二者之间存在目标传递和责任落实的“委托-代理”关系（李建伟，2022）。

这种一般与个别的关系要求在金融安全治理中实现顶层设计与精准施策有机统一。一方面，要从国家安全的战略高度统筹金融安全工作，将金融安全纳入国家安全战略规划和政策体系，避免金融安全治理的碎片化和短期化；另一方面，要充分尊重金融运行的专业规律和市场机制，制定符合金融领域特点的差异化监管政策和风险处置机制。换言之，必须从国家安全的高度确定金融监管的优先级与容错边界，通过可操作的金融政策把抽象的国家安全目标转化为可检验的具体任务，即有针对性的金融风险防范要点。此外，一般与个别的关系还意味着政策评价应兼顾战略一致性与微观效果，既要评估金融措施对国家安全目标的贡献，也要检验其在银行、资本市场与非银行金融机构等具体领域的可行性。

3. 金融安全对国家安全起到核心支撑的作用

金融在现代国家治理中的核心地位决定了金融安全对国家安全的支撑作用（杨松和宋怡林，2024），主要体现在三个维度。一是经济资源配置。金融体系通过信用创造、资本定价、风险分散等功能，引导社会资源向重点领域、关键产业和战略性新兴产业配置，这直接关系到国家经济实力的增长和产业安全的维护。金融安全能够



保障资源配置机制的有效运转，从而防止资金脱实向虚、资产泡沫化等问题损害实体经济基础。

二是宏观调控工具。现代国家通过汇率、货币政策等金融工具调节经济运行，维护宏观经济稳定。金融安全是宏观调控政策有效性的前提条件，系统性金融风险会削弱乃至阻断政策传导机制，导致宏观调控失灵。例如，阿根廷、埃及等新兴市场国家因金融体系脆弱而陷入货币政策困境，导致本币贬值、输入性通胀加剧，无法有效应对经济下行压力，最终引发经济危机和社会动荡。这充分说明金融安全对国家宏观治理能力的支撑作用。

三是国际竞争博弈。在经济全球化和金融一体化背景下，金融市场已成为大国竞争的重要领域，金融实力直接影响国家在国际政治经济秩序中的地位。金融安全关系到国家能否在国际金融规则制定、全球货币体系改革、跨境资本流动管理等关键议题上维护自身利益。以美国为首的西方发达国家长期凭借金融霸权获取超额收益、转嫁危机成本，这些历史经验表明，缺乏强大金融体系支撑的国家往往在国际竞争中处于被动地位，故而维护金融安全不仅是防御性任务，更是提升国家综合实力和国际竞争力的战略性举措。

三、总体国家安全观视域下金融安全的现实问题

总体国家安全观强调统筹发展和安全、坚持系统思维和底线思维。当前，我国金融安全面临的风险呈现出复杂性、隐蔽性、突发性和传染性等特征。从风险来源看，既有国内经济结构转型、金融市场发育不成熟等内生因素，也有国际金融环

境变化、地缘政治冲突等外部因素；从风险传导看，金融风险可能通过资产负债表关联、市场预期传染、政策冲击扩散等多重渠道，从局部领域蔓延至整个金融体系，乃至向实体经济和社会稳定等领域外溢。基于系统思维和底线思维，本文聚焦当前对金融安全构成重大威胁的四类关键风险进行深入剖析。分析始终贯穿三条主线：**一是**揭示风险形成机制，**二是**阐明金融安全威胁路径，**三是**明确国家安全外溢效应。

（一）房地产市场的结构性隐患

当前房地产市场风险是我国金融体系的突出结构性隐患。房地产市场风险是指房地产价格波动、销售下行及融资链条收缩对金融机构、地方财政与居民部门资产负债表形成的压力。其主要类型包括房地产企业债务违约风险、居民部门高杠杆风险以及金融机构对房地产信贷的依赖风险等。其中，较为典型的便是房地产风险对银行系统的影响。房地产风险源于高杠杆高周转模式的内在脆弱性、房地产金融化的资产泡沫机制和土地财政依赖形成的非良性循环。房企资产负债率普遍较高，其通过预售资金快速回笼实现规模扩张，在市场下行或融资收紧时易因资金链断裂陷入困境。同时，市场炒作使房地产异化为金融投资品，导致资产价格与基本面严重背离。

从总体国家安全观视角来看，房地产风险不仅是金融领域的局部性问题，更可能演变为系统性社会风险甚至国家安全风险。当前我国房地产相关贷款占银行总贷款近40%，房价下行和房企违约冲击银行资产质量，引发信用债市场剧烈波动，导致家庭部门资产负债表受损、住房财富缩水，削弱居民信心并影响消费稳定，进而

外溢至宏观经济运行。大量房地产项目“烂尾”或延期交付还可能诱发群体性事件，影响社会秩序。与此同时，地方财政高度依赖土地出让收入，一旦房地产市场下行导致财政收支失衡，将削弱地方政府公共服务供给能力和治理效能，进而影响国家经济与社会治理。

（二）地方债务积压的长期压力

地方政府举借的各类债务在偿还过程中出现违约或难以持续的现象被称为地方政府债务风险，其中主要包括显性债务和隐性债务两部分。长期以来，我国地方政府债务规模持续扩张。截至2024年末，地方政府法定债务余额47.5万亿元，隐性债务余额10.5万亿元，存量规模仍然较大，构成威胁金融安全的重要风险源^①。地方政府债务风险根源于财权事权不匹配的制度性困境、融资平台信用扭曲机制和多层级委托代理链条的激励扭曲。分税制改革后地方政府支出责任重但财政收入有限，主要依赖土地财政和债务融资弥补缺口。融资平台名为企业，实为政府融资工具，形成政府信用与企业信用混同，金融机构基于隐性担保预期放贷，导致资金投向缺乏市场化约束。GDP考核导向下，地方官员存在通过债务推动短期政绩的激励，而风险显现滞后于任期，形成跨期道德风险。

债务风险通过三条路径威胁金融安全。微观层面，融资平台违约直接冲击持有相关资产的金融机构，商业银行对融资平台贷款敞口较大，大规模违约将显著提升不良率；中观层面，通过债务网络关联引发传染效应，导致单点风险沿债务链条

快速扩散（宋寒凝等，2024）；宏观层面，高债务压力限制逆周期调节空间，严重削弱了货币政策和财政政策协调配合，损害金融体系服务实体经济的核心功能，增加系统性金融风险隐患。

从金融安全延伸到国家安全层面，地方债风险具有明显的外溢性。随着地方政府融资平台与银行、信托等机构高度关联，一旦地方债务违约扩散，将导致金融机构资产质量恶化，继而引发区域性乃至全国性金融动荡。在极端情况下，地方财政压力可能影响基层政府维持公共服务、履行社会治理职责，甚至削弱社会稳定的基础，形成国家治理风险。

（三）影子银行的监管风险

影子银行作为游离于传统监管体系之外的信用中介业务，在满足多元化融资需求的同时，也积累了大量风险隐患。我国影子银行规模在2017年达到峰值后虽有所压降，但存量规模仍然庞大，呈现结构复杂、链条冗长、监管套利等特征。影子银行风险根源于监管套利的制度性诱因和期限错配的内在矛盾。在分业监管体制下，不同监管部门对相似业务的监管标准存在差异，金融机构通过业务创新和跨市场操作规避严格监管。同时，理财产品、信托计划普遍存在短借长贷情形，依赖滚动发行维持资金链，在流动性收紧时极易引发挤兑。

一方面，影子银行业务链条复杂、产品结构晦涩，监管部门难以准确掌握风险底数和传导路径。影子银行在正规信贷之外创造了大量流动性，助推企业部门和地方政府增加杠杆。高杠杆率削弱了经济系

^① 国务院关于2024年度政府债务管理情况的报告——2025年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上[EB/OL].(2025-09-15).http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202509/t20250915_447911.html.



统抵御冲击的能力，一旦经济下行或资产价格下跌，去杠杆过程会威胁金融体系稳定。另一方面，影子银行与传统银行体系高度关联，商业银行既是影子银行产品的发行主体，也是重要的资金提供方和最终风险承担者。影子银行风险暴露会导致银行资产质量恶化、资本充足率下降。此外，影子银行资金在不加限制下流入产能过剩行业、房地产泡沫领域，会加剧经济结构扭曲、延缓产业转型升级。资金脱实向虚削弱了金融服务实体经济的能力，降低了资源配置效率，拖累经济增长质量，严重威胁金融主权和经济安全。

（四）外部金融风险引起的冲击

在经济全球化和金融一体化纵深发展的背景下，外部金融风险对我国金融安全的影响日益显著。美联储货币政策转向、国际金融市场动荡、地缘政治冲突升级等外部冲击，通过贸易渠道、资本流动渠道、预期传导渠道等路径向国内传导，增加了金融体系的不确定性和脆弱性。近年来以美国为代表的西方国家实施激进加息、“长臂管辖”金融制裁、科技脱钩等措施，更加凸显外部金融风险的复杂性和对抗性。

从形成机制看，外部风险根植于美元霸权与货币政策外溢的结构性矛盾。一方面，在美联储持续宽松的政策环境下，大量美元流动性外溢，引发国际资本流入中国市场，推高资产价格并加大人民币升值压力。这种全球流动性泛滥在短期内助长了中国股市和房地产等资产泡沫，抬升通胀预期，对中国的外汇储备管理构成挑战。过剩的外部流动性可能削弱中国货币政策的自主性。随着资本项目开放水平的提升，美联储量化宽松造成的资金涌入限制中国央行收紧货币的空间，使国内金融调控面

临更大风险。

另一方面，美国货币政策快速紧缩时，我国的金融体系将会承受资本外流与汇率贬值的冲击。美联储大幅加息往往推升美元利率和汇率，吸引资金回流美国，对新兴市场造成资本外流和本币贬值压力。美国收紧政策还推高全球融资成本，加剧金融市场波动，新兴经济体债务压力上升，这些外部冲击通过贸易和金融渠道传导至中国，加大了国内金融市场的不稳定性。总体来看，无论是美联储的宽松“放水”还是紧缩“抽水”，都可能通过资本流动、汇率变动和资产价格波动等途径对中国金融安全构成挑战。

此外，外部金融风险的外溢效应直接关联国家核心利益和战略安全。在经济主权维度，金融制裁和“长臂管辖”侵犯我国经济主权，损害企业和金融机构合法权益。在金融主权维度，美元霸权制约我国货币政策独立性和金融市场自主性。在战略安全维度，金融已成为大国博弈的重要战场，金融脆弱性可能被对手利用，成为遏制我国发展的手段。因此，外部金融风险防范必须置于国家安全战略全局，既要深化金融改革开放、提升国际竞争力，又要增强风险防控能力、维护金融主权和经济安全，在开放与安全之间寻求动态平衡。

（五）金融安全风险的关联性分析

总体国家安全观强调系统思维，要求在关注单一风险领域的同时，重视不同风险的关联性、传染性和叠加效应。上述四类金融安全风险点并非孤立存在，而是相互交织、相互强化，形成风险网络和风险共振效应。

从风险网络的结构特征来看，房地产市场风险与地方政府债务风险构成当前金

融安全风险网络的核心节点，二者通过土地财政形成紧密的双向耦合关系：地方政府依赖土地出让收入作为偿债资金的主要来源，而房地产市场的景气程度直接决定土地市场的活跃度和地方财政收入的充裕性。当房地产市场进入下行周期，商品房销售低迷，导致房企拿地意愿和能力下降，地方政府土地出让收入大幅缩水，债务偿付压力随之加剧。相反，地方政府为缓解债务压力可能被迫放松房地产调控政策，试图通过刺激市场短期回暖增加土地收入，但这种政策摇摆不仅难以根本解决债务问题，反而可能累积更大的房地产泡沫风险，从而形成非良性循环，使得两类风险成为互为因果、螺旋上升的风险共生体。

而影子银行在这一风险网络中起着连接器和放大器功能。影子银行的资金通过信托贷款、委托贷款、理财产品等渠道，大量流入房地产开发和地方融资平台，成为连接房地产风险与地方债务风险的关键桥梁。当房地产企业或地方融资平台出现债务违约时，影子银行资产质量迅速恶化，进而通过表外业务回表、刚性兑付预期打破、投资者信心崩塌等路径，将风险从房地产和地方债务领域传导至商业银行、资产管理机构等金融机构，形成风险的跨领域、跨机构扩散。同时，影子银行业务的高杠杆特性和期限错配特征，显著放大了风险冲击的烈度和传染速度，一旦市场流动性收紧或投资者预期逆转，影子银行产品可能面临集中兑付压力，引发恶性收缩，将原本局限于特定领域的风险迅速扩散为系统性危机。

外部金融风险则通过预期传导和流动性冲击两条路径，对国内金融安全风险网络产生催化和放大作用。美联储货币政策

转向、国际金融市场动荡、地缘政治冲突升级等外部冲击，通过影响市场预期和风险偏好，进而改变国内外投资者对中国资产的估值判断。当外部风险上升时，国际资本可能从新兴市场撤离，国内投资者避险情绪增强，导致资本外流压力加大、人民币汇率承压、国内资产价格波动加剧。这种预期变化和流动性收紧会同时冲击房地产等金融市场，加剧国内既有风险的暴露和传染。例如，美联储加息周期往往伴随全球流动性收紧和风险资产价格调整，在此背景下，中国房地产市场融资成本上升、销售承压，地方政府再融资难度增加，影子银行兑付压力上升，外部风险成为触发或加速国内风险显现的重要诱因。

从风险传导的动态机制来看，四类风险之间存在着信用链条传导、流动性传染和预期互动三种主要路径，这些路径相互交织，形成复杂的风险扩散网络。信用链条传导体现为房地产企业违约冲击持有其债券和贷款的金融机构，金融机构资产质量恶化导致放贷能力下降，进而影响地方融资平台再融资能力，形成“房企违约 - 金融机构受损 - 信贷收缩 - 地方债务恶化”的恶性循环。流动性传染则表现为某一领域流动性紧张所引发的金融机构抛售其他资产以满足流动性需求，导致资产价格下跌、市场流动性进一步枯竭的恶性收缩。此外，预期互动机制通过市场信心和风险偏好的连锁反应实现风险关联，单一风险事件可能改变市场对整体金融安全形势的判断，引发避险情绪蔓延，推动资金从风险资产大规模流出，加剧多个领域的融资困难和资产价格下跌。

值得注意的是，当多类风险同时发生或通过上述机制共同作用时，可能会产生



超越单一风险简单加总的叠加效应和共振效应，对金融安全和国家安全构成系统性威胁。这一叠加效应不仅体现在冲击强度的放大，更体现在政策应对陷入多目标冲突的两难困境：稳定房地产市场需要适度宽松的融资环境，但这可能加剧地方债务和影子银行风险；化解地方债务风险需要严格融资约束，但这可能进一步打压房地产市场；应对外部冲击需要维持汇率稳定，但这可能限制货币政策应对国内风险的空间。政策目标间的相互冲突，要求在总体国家安全观框架下统筹谋划，既要准确识别风险关联的核心节点和关键传导路径，又要加强货币政策、财政政策、监管政策的协调配合，通过系统性的政策组合打破风险传染链条，防止局部风险演化为全局性危机，切实维护国家金融安全和国家安全。

四、总体国家安全观视域下金融安全的进路

基于对当前金融安全风险的系统分析，必须在总体国家安全观框架下构建全方位、多层次的金融安全治理体系。该体系既要针对重点领域风险特征精准施策，又要强化不同领域的政策协调与风险联动治理。通过宏观审慎管理与微观监管相结合，实现金融高水平安全与经济高质量发展的良性互动。

（一）促进金融与房地产良性循环，防范市场结构性风险

针对房地产市场高杠杆、高风险的结构性问题，需要完善金融对房地产的宏观审慎管理，引导房地产市场平稳健康发展。2023年中央金融工作会议明确提出促进金融与房地产良性循环，健全房地产企业主体监管制度和资金监管，完善房地产金融

宏观审慎管理。落实这一要求，需从供需两端协同发力：在供给端，一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求，通过银行专项借款、信贷投放和债券融资等渠道缓解房企流动性压力，防止烂尾楼风险向金融体系传导；在需求端，因城施策用好政策工具箱，更好支持刚性和改善性住房需求，加快保障性住房建设。同时，应着眼长远构建房地产发展新模式，发展长期租赁市场和住房保障体系，探索房地产长效调控机制，逐步降低房地产对信贷资源的过度依赖，从根本上削弱房地产市场波动对金融体系稳定性的冲击。这一治理路径既针对当前房地产下行的流动性困境，又着眼于打破房地产传导土地财政、进一步传导至金融安全的结构性循环，体现了标本兼治的系统思维。

（二）建立政府债务监管机制，构筑债务风险长效防控

化解地方政府债务、特别是隐性债务风险，关键在于标本兼治、建立长效机制。中央要求建立防范化解地方债务风险长效机制，完善与高质量发展相适应的政府债务管理体制，优化中央和地方债务结构。各级政府正通过“开前门、堵后门”相结合的方式化解存量风险、严控增量风险。一方面，大力压降隐性债务存量，通过分批发行专项债券置换存量隐性债务，凭借债务置换和利率展期，为地方财政腾挪出更大空间。另一方面，严控新增隐性债务，严格落实举债问责和债务终身追责机制，坚决遏制隐性债务增量，强化债务信息公开和透明管理。此外，应深化财税体制改革，优化中央与地方财权事权配置，拓宽地方政府规范举债融资渠道，从源头上缓解地方政府对土地财政和隐性举债的

依赖，切断地方债务与房地产市场的风险传染链条，实现债务风险的可持续治理。

（三）完善影子银行监管体系，消除金融监管真空地带

影子银行作为连接房地产风险、地方债务风险的关键纽带，其治理直接关系到金融安全网络的稳固性。必须将所有金融活动纳入监管，不留监管空白和盲区。一是深化中小金融机构改革，提升金融体系整体稳健性。严格中小金融机构准入标准和监管要求，及时处置中小金融机构风险。对经营严重不善、资不抵债的机构，按照市场化、法治化原则依法有序退出市场或通过区域性联合银行等方式重组。同时推动中小机构提升内控水平，夯实公司治理和合规经营。二是规范资本市场发行交易秩序，完善以信息披露为核心的注册制改革，严厉打击财务造假、内幕交易、操纵市场等违法违规行为，强化交易所一线监管职能，健全投资者保护机制。三是严厉打击非法金融活动，加强对网络借贷、虚拟货币交易、互联网金融平台等新兴领域的监管，建立早期预警和监测机制。通过补齐监管短板、强化执法力度、完善法律法规，构建覆盖传统金融机构、新兴金融业态和跨境金融活动的全方位监管体系，切断影子银行风险向传统金融体系传染的渠道，防止监管套利和风险跨界扩散。

（四）构筑外部冲击防御体系，提升货币政策自主空间

针对美联储货币政策等外部金融风险

通过汇率、资本流动等渠道对我国金融安全造成的冲击，应从宏观和微观两方面构建前瞻性、系统性的防御体系。在宏观层面，保持货币政策独立性，坚持以我为主，根据国内经济金融形势自主调控利率，避免盲目跟随美联储步伐。完善人民币汇率形成机制，增强汇率弹性，运用宏观审慎管理工具防范汇率单边波动风险。强化逆周期和跨周期调控能力，积累政策工具储备，在外部金融环境剧变时平滑跨周期冲击，维护宏观经济稳定。在微观层面，完善资本项目管理与跨境资本流动审慎管理体系，防范短期资本异常流动冲击金融市场，同时积极引导长期资本稳步流入，通过发行人民币计价的长期债券等方式提升境内资产吸引力。加强金融市场监管和风险监测预警，健全跨市场、跨境的风险监测预警机制，及时捕捉外部冲击迹象并快速采取措施，防止个别风险演化为系统性金融危机。此外，应加快推进人民币国际化和金融市场双向开放，提升我国在国际金融体系中的话语权和规则制定权，增强抵御外部金融制裁和“长臂管辖”的能力，维护金融主权和经济安全。通过提升政策的前瞻性与系统性，在扩大金融开放的同时严守风险底线，构建抵御外部金融冲击的长效机制，使我国金融体系更具韧性。□

学术编辑：卢超群

参考文献

- [1] 蔡浩,蓝发钦.金融安全视角下中国金融高水平开放研究[J].国际金融研究,2024(11):16-27.
- [2] 陈振云.中国金融安全审查权的法治进阶路径:范式转换与制度供给[J].河北学刊,2025,45(6):206-216.



- [3] 戴淑度,阿丽娅,任雅琪.双支柱调控框架、协同效应与系统性金融风险防范[J].学习与实践,2025(11):65-78.
- [4] 邓创,杨晨龙,谢敬轩.中国金融安全的混频测度、外部风险溯源与双支柱政策调控[J].国际金融研究,2025(8):20-33.
- [5] 董少平.总体国家安全观的学理阐释和价值意蕴[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2024,61(6):138-148.
- [6] 郭雳.国家金融安全的法治保障及其动态协同进路[J].中国法律评论,2024(4):2-12.
- [7] 黄大慧.思想、制度、战略:从三个维度理解总体国家安全观的创新性[J].教学与研究,2024(7):6-18.
- [8] 李建伟.总体国家安全观视域下金融安全法律规范体系的构建[J].法学,2022(8):52-67.
- [9] 刘瑶,孔大鹏,张明.地方政府债务扩张对银行同业存单信用利差的影响研究[J].财政研究,2022(6):95-109.
- [10] 宁薛平,何德旭.新时代我国的金融安全风险防范[J].甘肃社会科学,2018(5):206-212.
- [11] 齐琳,刘跃进.20世纪90年代我国学术领域国家安议程化与国家安全内容的拓展[J].学术探索,2025(5):111-122.
- [12] 宋寒凝,谭小芬,殷高峰.中国地方债务风险:特征事实、传递共振与防范化解[J].国际经济评论,2024(6):44-67+5-6.
- [13] 孙国祥.金融犯罪的保护法益[J].国家检察官学院学报,2022,30(6):3-22.
- [14] 孙雪芬.习近平关于国家金融安全重要论述的科学内涵与价值意蕴[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2024,54(4):5-17.
- [15] 田宏杰.金融安全的刑事法律保护:挑战与变革[J].法律适用,2024(9):44-59.
- [16] 王元龙.中国金融安全论[M].北京:中国金融出版社,2003.
- [17] 杨松,宋怡林.习近平法治思想中金融法治观的理论创新和实践贡献[J].财经法学,2024(6):3-22.
- [18] 张发林,姚远.金融安全困境的逻辑与实践[J].国际政治科学,2025,10(1):48-83.
- [19] 赵建,李奇霖,冯素玲.货币供给、流动性波动与系统性金融风险——微观行为、宏观结构与传导机理[J].金融评论,2019,11(6):15-35+120-121.
- [20] 周世愚.地方政府债务风险:理论分析与经验事实[J].管理世界,2021,37(10):128-138.
- [21] 总体国家安全观研究中心.把学习贯彻总体国家安全观不断引向深入[N].人民日报,2024-04-15(009).

Financial Security from the Perspective of the Overall National Security Outlook

SHANG Wenjiang LIANG Changyi XU Heng ZHANG Guodong

(School of Business, China University of Political Science and Law)

Abstract Financial security, as a basic support of the national security system, has leaped from a simple category of economic stability to a strategic proposition related to overall national sovereignty and development. China's financial security is facing the twin pressure of endogenous structural contradictions and external shocks, showing new characteristics such as a wide range of risks, complex transmission channels, and destructive power spillover. This study analyzes the functional positioning and evolutionary logic of financial security in the national security system. It finds that at present, China's financial security is facing multiple pressures, such as the prolonged slump in the real estate market, the heavy burden of local debt, the hidden dangers of shadow banking, and the impact of the external environment. An assessment of systematic thinking based on the overall national security concept reveals the fundamental supporting role of financial security in the national security system from the three dimensions of historical, theoretical, and realistic logic. The study makes several key proposals, such as promoting a virtuous cycle of finance and real estate, establishing a government debt supervision mechanism, improving the shadow banking supervisory system, and strengthening defenses against external shocks. The ultimate objective is to provide a systematic theoretical basis and policy reference for the modernization of the financial security system.

Keywords Overall National Security Outlook, Financial Security, Systemic Risk, Risk Management

JEL Classification G01 G18 E44