

开放新格局下 跨境金融风险防控建设思考

文 / 肖宇 沈旭生

随着我国高水平金融对外开放持续推进，“十五五”时期跨境金融业务迎来扩容机遇，各类跨境交织性风险同步攀升。当前我国跨境金融监管协同不足、基础设施建设滞后、市场主体风控薄弱等短板日益凸显，制约开放型经济稳健发展。本文立足全球金融波动与地缘经济复杂形势，全面剖析现阶段跨境金融风险防控现存痛点，提出优化举措，对健全现代化跨境风控体系、守住涉外金融安全底线、助力跨境金融平稳有序发展具备较强现实指导意义。

“十五五”规划纲要提出，要建设更高水平开放型经济新体制。金融作为实体经济的血液，理应发挥更大作用。尤其是随着我国“一带一路”倡议的稳步推进，中国企业的国际化经营日益普遍，跨境投融资和跨境贸易结算等跨境金融服务迎来爆发式增长。但与此同时，全球经济复苏进程乏力、地缘冲突常态化蔓延、单边主义与贸易保护主义持续抬头，全球金融周期波动加剧，主要发达经济体货币政策调整产生的外溢效应有所增强，导致跨境资本流动呈现出短期化、投机化、高波动性特征。汇率风险、利率风险、国别风险与新型数据合规风险、跨境金融科技风险、绿色金融跨境风险交织叠加，跨市场、跨区域、跨业态的交叉传染路径复杂化程度不断加深，对我国跨境金融风险防控体系的专业性、系统性、前瞻性提出了新的更高的要求。在此背景下，客观梳理

当前我国跨境金融风险防控的短板，继而构建一个与我国跨境金融业务需求相匹配的现代化跨境金融风险防控体系，具有重要的理论价值与现实意义。

我国跨境金融风险防控体系的主要短板

尽管成绩斐然，但从跨境金融风险防控的角度来看，当前我国跨境金融治理体系仍存在诸多结构性短板。突出体现在监管体系的碎片化、基础设施一体化水平不足、金融机构全球化风控能力不强、国际规则对接滞后、市场主体风险意识与风控能力有待提升等多个方面。

一是现有体系的协同与穿透式监管不足。近年来，我国跨境资本流动宏观审慎政策工具箱不断丰富，但工具类型单一、覆盖范围有限等问题依然较为突出。现有调控手段多集中于外汇市场逆周期调节，对短期投机性资本流动、离岸金融业务、跨境衍生品交易、数字人民币跨境流通等新兴领域的调控覆盖不足。宏观审慎政策的逆周期调节与跨周期调控衔接不够顺畅，面对国际货币政策外溢引发的跨境资金大幅波动时，政策联动性、灵活性与精准性不足，难以有效平抑市场非理性波动。而在微观监管层面，监管模式仍偏重事前审批与事后处罚，针对跨境电商结算、跨境供应链金融、跨境数字金融、绿色跨境融资等新兴业态的监管规则建设相对滞后，存在监管空白与监管重叠并存的现象。人民银行、外汇管理局、金融监管总局、海关总署、税务总局等相关监管部门之间的数据壁垒未完全打通，信息共享机制不健全，难以实现跨境资金流、货物流、信息流的全链条全口径

核验。导致一些虚假贸易融资、关联企业跨境资金嵌套、违规资金跨境流动等隐蔽性风险难以被及时识别与处置。这种对新业态监管规则的碎片化，滋生了事实上的套利空间。而宏观审慎与微观监管协同效应的不足，也使得现有监管体系对高杠杆、衍生品、影子银行等跨境风险的穿透式监管能力弱，跨境资金流动监管还存在事实上的盲区。

二是跨境金融基础设施还存在明显短板。金融基础设施是跨境金融风险防控的重要公共品，但目前我国在跨境支付系统、数据跨境治理和信用评级方面都还存在短板。其一，本外币存在明显分割。跨境金融基础设施是防范化解跨境金融风险、提升跨境金融服务效率的核心载体，现阶段我国跨境金融基础设施仍存在本外币分割、境内外设施互联互通不足的结构性问题。近年来，我国人民币跨境支付系统（CIPS）覆盖面与清算效率持续提升，但在全球支付体系中的市场占有率与国际影响力仍有较大提升空间，欧美等主要发达经济体金融机构的接入程度偏低，小币种、新兴市场国家货币的跨境清算渠道不畅，导致企业跨境交易成本偏高、汇率对冲工具供给不足，难以有效满足企业多元化的跨境结算和风险管理需求及长期配置，人民币极易热钱化。其二，数字化风控支撑体系还较为薄弱。跨境金融数据标准不统一、行业数据孤岛问题突出，国家级跨境金融风险大数据监测平台建设滞后，数据采集、存储、分析、应用的规范化水平不高。大数据、人工智能、区块链等金融科技在跨境风险预警、交易溯源、



近年来，我国人民币跨境支付系统（CIPS）覆盖面与清算效率持续提升，但在全球支付体系中的市场占有率与国际影响力仍有较大提升空间

智能审核等领域的应用广度与深度不足，多数金融机构仍依赖传统人工风控模式，导致风险识别滞后、处置效率偏低、防控精准度不足。此外，跨境数据流动管控体系不完善，数据出境合规边界模糊，核心金融科技软硬件对外依存度较高，数据安全与技术安全隐患相互叠加，严重制约了数字化风控体系的建设与完善。其三，信用评级是重要的金融基础设施，但目前国际信用评级被少数机构垄断，我国企业海外发债评级偏低、融资成本高，大宗商品、金融资产定价话语权弱，很容易被动承受价格波动风险。

三是金融机构跨境合规能力有待提升。随着我国对外开放的稳步推进，我国金融机构全球化布局步伐有所加快，跨境业务规模与业务范围持续拓展，但跨境风险治理体系建设没有跟上海外扩张的步伐。加之我国企业海外运营普遍缺乏系统化、常态化的国别风险评估模型与全球风险研判机制，对东道国政策变动、地缘政治冲突、国际制裁、监管规则调整等外部冲击的预判能力不足，境外分支机构的风控标准与境内总部衔接不畅，风险管控协同性不足，容易引发跨境风险的交叉传导与扩散。银行是我国企业海外金融服务的主要提供者，但当前国内中小银行与地方金融

机构的跨境业务布局相对单一，多局限于传统的跨境结算与贸易融资业务，跨境风险管理工具还较为匮乏，汇率、利率、信用衍生品市场不发达，企业与机构过度依赖传统远期，缺乏定制化期权、互换等灵活避险工具，风险对冲能力与抗风险能力较弱。从行业整体来看，部分金融机构还存在重业务扩张、轻合规管控的倾向，跨境业务尽职调查流于形式，反洗钱、反恐怖融资、国际制裁合规、跨境ESG管理、跨境税务合规等内部管理制度执行不到位。整体来看，中资金融机构海外网络目前仍然集中在发达经济体，新兴市场覆盖不足，专业化跨境合规与风控人才短缺，从业人员的国际视野、专业能力与合规意识难以适配复杂多变的国际监管环境，产品创新、定价与风控能力与国际巨头差距明显。这些差距，放大了我国金融机构面临的合规与声誉风险。

四是我国企业跨境风险管理意识薄弱。我国外贸企业、境外投资企业普遍存在跨境风险认知不足、风险意识薄弱的问题，对汇率波动、跨境债务错配、国别政治风险、海外资产安全等跨境风险的重视程度不够，风险对冲工具的使用率偏低。中小企业受限于资金实力、人才储备、技术水平等短板，缺乏专业的跨境风控团队与完善的内部风险管理体系，跨境资金统筹、合规管理、风险抵御能力尤为薄弱，在面对外部风险冲击时往往难以有效应对。多数企业未建立常态化的跨境风险评估与应对机制，对跨境金融政策、国际监管规则、东道国市场环境的了解不充分、不深入，部分企业为降低经营成本简化合规流程，甚至通过虚构贸易背景、伪造交易单据等方式开展跨境融资，不仅自身面临监管处罚风险，也进一步放大了区域性、行业性跨境金融风险隐患，对跨境金融市场的稳定运行造成不利影响。

五是国际金融话语权与经济实力不匹配。当前全球金融规则体系仍由发达国家主导，我国在国际货币基金组织（IMF）、国际清算银行（BIS）等多边金融机构中的规则制定话语权，与我国的经济体量、贸易规模和金融开放水平不相匹配。在数字货币监管、跨境资本管理、气候金融、跨境金融科技治理等新兴领域，我国的规则输出能力不足，多处于被动适应国际规则的状态，这不仅增加了国内金融机构跨境经营的合规成本，也制约了我国金融开放的质量与水平。双边与多边跨境监管合作机制尚不健全，我

国与主要贸易伙伴、“一带一路”共建国的跨境金融风险信息共享、联合执法、危机处置、监管互认等机制不完善，合作深度与广度不足。由于各国法律体系、监管标准、监管模式存在显著差异，跨境洗钱、非法资金转移、跨境金融犯罪等违法违规行为的协同治理难度较高，难以形成有效的跨境风险防控合力。同时，国内金融监管规则、会计标准与全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、数字经济伙伴关系协定（DEPA）等国际经贸规则对接不充分，导致在跨境金融风险防控问题上，我国被动接受发达国家制定的“游戏规则”，在风险管理操作中合规成本较高的短板一度较为突出。

优化我国跨境金融风险防控体系的政策建议

我国“十五五”规划纲要提出，要加快建设金融强国，坚持防风险、强监管、促高质量发展，加快建设中国特色现代金融体系。考虑到当前我国跨境金融监管模式与风险防控体系和“十五五”时期更大范围、更宽领域、更深层次金融开放的要求之间还存在差距。优化我国跨境金融风险防控体系可以从以下四个方面发力。

第一，完善双支柱监管框架，持续提升跨部门协同治理效能。健全跨境资本流动宏观审慎政策工具箱，优化逆周期因子、跨境杠杆管控、风险准备金、期限错配管理等工具组合，将短期投机性资本流动、中长期投融资、离岸金融业务、跨境衍生品交易等纳入调控范围，实现全领域、全口径覆盖。建立跨境资本流动动态监测与逆周期调节机制，根据国际金融市场波动与跨境资本流动变化，灵活调整宏观审慎政策工具参数，平抑短期非理性资本流动冲击，维护跨境资本流动秩序。建立由人民银行牵头，外汇管理局、金融监管总局、海关总署、税务总局等相关部门参与的跨境金融风险联席会议机制，打通各部门数据接口，搭建统一的跨境金融信息共享平台，统一统计口径、监管标准与执法尺度，实现跨境资金流、货物流、信息流的三流联动核验与全链条监管。补齐新兴业态监管制度短板，推行跨境金融创新监管沙箱机制，对跨境数字金融、绿色跨境融资等新兴业务实行包容审慎监管，明确合规边界与监管标准，防范监管套利与风险隐患。

第二，推进本外币一体化建设，不断优化跨境金融基

基础设施。加快建设自主可控的跨境支付清算体系，持续优化人民币跨境支付系统（CIPS）的全球布局，拓展境外金融机构接入范围，完善多币种清算服务功能，推进本外币清算系统互联互通，提升跨境清算效率。完善人民币在“一带一路”共建国家、新兴市场国家货币直接交易机制，丰富汇率避险工具品种，降低企业跨境交易成本与汇率风险，提升人民币在跨境贸易与投资中的使用比例。统一跨境金融数据采集、存储、分析、应用的标准规范，加快建设国家级跨境金融风险智能监测平台，整合各类跨境金融数据资源，提升数据治理能力。加大金融科技投入力度，推动区块链、人工智能、隐私计算等技术在跨境交易溯源、合规审核、风险预警、资金监测等场景的落地应用，提升跨境金融风险防控的智能化水平。完善跨境数据分级分类管理制度，明晰数据出境合规要求与流程，制定金融数据跨境流动负面清单与安全评估标准，在保障数据安全前提下，便利合规金融数据跨境流动；加强金融数据隐私保护与安全技术研发，提升数据治理能力。支持中资信用评级机构提升国际化水平，培育一批本土的信用评级和定价机构，打破国际金融话语权中的西方垄断，全面提升跨境金融风险防控基础设施水平。

第三，健全机构与企业双层合规管控制度，提升风险应对能力。督促金融机构搭建全球化风险管理架构，建立科学完善的国别风险评级体系、跨境授信准入机制、跨境资产分类管理制度，强化境外分支机构与境内总部的风控协同管理，实现跨境风险的统一管控。将反洗钱、反恐怖融资、国际制裁合规、跨境 ESG 管理、跨境税务合规等纳入金融机构内部控制体系，完善全流程合规审查机制，强化从业人员合规培训与考核，提升金融机构的跨境合规管理能力。加大跨境金融产品创新力度，丰富汇率、利率、信用等各类风险对冲工具，满足企业多元化的跨境风险管理需求。出台企业跨境风险管理指引，引导企业建立健全跨境资产负债管理制度，推动企业常态化运用衍生品工具对冲汇率、利率等跨境风险。面向中小企业开展免费合规培训、风险咨询与避险政策宣讲，完善跨境风险公共服务与风险补偿机制，降低中小微企业的跨境风险防控成本，提升其风险抵御能力。

加大金融科技投入力度，推动区块链、人工智能、隐私计算等技术在跨境交易溯源、合规审核、风险预警、资金监测等场景的落地应用，提升跨境金融风险防控的智能化水平

第四，稳步推进金融制度型开放，提高我国国际金融规则话语权。首先，做好金融领域的规则对接。对标国际高标准规则，落实准入前国民待遇加负面清单，缩减金融领域外资准入限制，提升规则透明度与可预期性。在海南自贸区先行先试 CPTPP、DEPA 等高标准条款，在新金融服务、金融数据跨境、审慎例外等领域形成可行的“中国方案”并在全中国推广。其次，要尽快补齐短板，持续做大做强人民币市场。要通过“一带一路”金融合作，主导跨境支付、绿色金融、数字金融等领域的标准制定，推广人民币计价、清算与结算体系，构建人民币生态圈。发行更多长期限的人民币债务和丰富衍生品交易，满足全球投资者多元化配置需求，推动人民币从结算货币向储备货币升级。最后，要加强跨境金融监管合作，与主要贸易伙伴、“一带一路”共建国建立常态化监管协调机制，共享信息、协同监管，共同打击跨境洗钱、恐怖融资与金融欺诈，防范监管套利，在强化国际合作中维护我国的金融稳定并不断提升我国参与国际金融规则制定的话语权。^⑤

（肖宇为中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，沈旭生为中国进出口银行上海分行授信管理处处长）