
上海自由贸易试验区建设与票据 业务创新发展

肖小和 邹江 汪办兴¹

（中国工商银行票据营业部 200080）

【摘要】：促进贸易和投资便利是上海自贸区金融服务创新的重要内容，本文提出票据业务创新发展成为票据便利、增强票据业务金融服务功能的构想。从发展前景看，票据便利有利于满足自贸区内结算需求的增长，实现跨境人民币便捷支付以及改善金融机构融资需求。为完善票据业务发展和服务上海自贸区建设的需要，本文建议，修改完善票据业务法规制度，加快纸质票据电子化和电子票据业务发展，推动境外人民币参加银行运用电子商业汇票和商业承兑汇票业务的发展，在上海自贸区内，先行先试融资性票据业务，试点电子票据交易平台建设，并在全国推广应用。

【关键词】：上海自由贸易试验区 票据业务 创新

一、上海自由贸易试验区建设与票据便利提升金融服务的构想

（一）上海自由贸易试验区建设的意义与政策创新

2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区（China（Shanghai）Pilot Free Trade Zone）简称上海自由贸易区或上海自贸区，正式挂牌成立。上海自贸区建设是我国加快经济转型发展的战略选择，其重要意义在于，是我国在经济全球化背景下，加快推进经济对外开放，提高贸易、投资便利化，为我国经济更快融入全球经济合作发展新格局搭建平台。上海自贸区是大陆境内第一个自由贸易区，在政府职能转变、金融制度、贸易服务、外商投资和税收政策等方面实施多项改革措施，并将取得的经验适时在全国推广。

为了实现贸易和投资便利这一建设目标，上海自贸区在贸易监管和金融服务两个重要领域推出了多项积极政策创新。为促进自贸区内货物、服务等各类要素自由流动，在自贸区内实施“一线逐步彻底放开、二线安全高效管住、区内货物自由流动”等诸多便利化政策和贸易规则。

同时，加快转变政府职能，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管，积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系；在税收政策上涉及贸易方面主要有融资租赁出口退税试点、进口环节增值税、选择性征税、部分货物免税、启运港退税试点等5项政策，其实质是通过国家税收让利鼓励自贸区进出口贸易。

在金融管理方面，根据央行公布的《关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见》，主要从人民币跨境使用、资

¹**作者简介：**肖小和：中国工商银行票据营业部副总经理、副研究员；
邹江：中国工商银行票据营业部信息管理部、博士、高级经济师；
汪办兴：中国工商银行票据营业部、博士、高级经济师。

本项目可兑换、利率市场化和外汇管理四个方面实施试验区的金融改革，金融自由度有所提升，金融机构市场开放程度基本和国际接轨。上海自贸区将实施如下金融创新政策：

①建立监管有别的账户管理体系，通过区分本外币居民和非居民自由贸易账户形成一个与境内其他市场有限隔离、与国际金融市场高度接轨的金融环境，有助于自贸区服务于更加广泛的涉外经济活动需求。

②探索投融资汇兑便利，包括个人和企业的境内向境外和境外向境内双向投资便利，进一步推动资本境内外双向流动。

③扩大人民币跨境使用。上海地区银行业金融机构在一定基础上，仅凭收付款指令便可直接办理经常项下、直接投资的跨境人民币结算业务；区内金融机构和企业可按规定进入上海地区的证券和期货交易场所进行投资和交易；区内企业的境外母公司可按国家有关法规在境内资本市场发行人民币债券。跨境人民币结算程序的大幅简化对扩大人民币跨境使用具有重要作用，有助于增强自贸区对于资金的吸引能力。

④利率市场化逐步推进。“将区内符合条件的金融机构纳入优先发行大额可转让存单的机构范围，在区内实现大额可转让存单发行的先行先试”，“条件成熟时放开区内一般账户小额外币存款利率上限”。

（二）以票据便利支持上海自贸区贸易、投资便利的构想

从上海自贸区总体方案设计看，其在贸易、投资便利两个领域的政策创新是上海自贸区经济转型发展的关键。为此，金融支持上海自贸区建设的重点应在为贸易、投资便利提供高效、便捷的融资便利。当前，商业汇票已成为企业贸易融资的重要支付、结算和融资工具，且电子票据的发展正步入快车道。

藉此，从金融支持上海自贸区贸易、投资便利的经济转型发展方向看，可以考虑通过政策创新，鼓励金融机构以票据业务创新发展成为票据便利，进一步增强票据服务贸易、投资便利的金融功能。从上海自贸区未来发展前景看，票据便利可以在如下方面发挥积极作用：

1. 上海自贸区带动实体经济增长，票据便利有利于满足结算需求的增长。上海自贸区建设将带动上海和长三角地区进出口贸易加工等业务发展，具有真实贸易背景的物资结算需求也必将迅速增加。票据作为一种重要和便利的结算工具，在自贸区的应用和流通方面，具有很大发展空间。

另外，自贸区企业中多具有贸易、物流、批发性质。据上海自贸区管委会披露信息显示，当前获批入驻自贸区的企业已近1500家，其中，涉及贸易、物流企业数约430家，接近三分之一。据自贸区管委会的统计，自成立以来，申请注册的企业大多数是贸易类和服务行业公司。一般认为，批发、物流企业相对集中的贸易和服务行业是用票集中行业。

据调查，该类行业企业的商业汇票在票据市场上的占比约35%左右。票据业务可以切实地服务上海自贸区实体经济发展，以更具优势的资金成本、更加便捷的融资服务、更加可靠的支付保障，服务于各类贸易、物流，自贸区的建立无疑将带来票据结算业务和票据融资需求的增加。

2. 上海自贸区建设推动跨境人民币业务发展，票据便利有助于提供跨境人民币便捷支付解决方案。随着上海自贸区建设发展，跨境贸易人民币结算业务的发展和境外直接投资人民币结算业务的试行对银行业跨境人民币融资业务的需求将会大幅增加。

如境内企业或境外机构在跨境贸易中发生预付款；境外机构与境内不同机构间发生先进口、后出口的跨境贸易时产生资金先支后收；境内企业或境外机构在跨境贸易中需要低成本的人民币融资工具；境内机构在进口贸易中以人民币结算，并以进口

商品向境内银行申请押汇；自贸区机构与境内区外机构进行跨境人民币结算等诸多情形均将发生跨境人民币支付。

现行跨境贸易人民币结算中运用的融资工具仅为信用证和银行保函。但因信用证或保函均系银行信用，为有条件付款，费用成本高，且不具有可转让性，在国际结算中为非主流支付工具。商业汇票因具有标准化、无条件付款、可流通转让、法律约束性强等特点，完全可以运用于跨境人民币业务。当前，电子商业汇票是国内唯一的电子化支付的信用工具，因此，在跨境人民币业务中，引入电子商业汇票将能更有效保障贸易和投资便利。

3. 上海自贸区促进金融改革创新，票据便利有利于改善融资需求。国内外金融机构高度关注上海自贸区建设带来的发展机遇，积极筹划开展自贸区金融业务。除了各家商业银行纷至沓来，自贸区还鼓励设立各种类型的非银行金融公司。

据上海自贸区管委会信息披露，当前，已有 47 家金融机构获批牌照，包括 9 家中资银行分行、12 家外资银行支行、7 家基金公司、2 家交易平台、1 家支付机构，此外，还有 32 家与金融相关的服务机构。金融机构在自贸区活跃的贸易、资金流支持下，在宽松的政策环境氛围中，必然需要多样的金融工具来满足长短期投融资需求。

票据资产兼具较好的流动性和盈利性，必将成为金融公司短期资产配置的首选。目前，票据贴现纳入信贷规模统一管理，票据作为银行重要的信贷规模调节工具，起到“蓄水池”作用。当信贷规模紧缺时，银行通过释放票据支持传统信贷业务的投放；反之则利用闲置资金增持票据。根据历史数据显示，近几年票据承兑余额占比贷款余额稳步增长。

2012 年末，全国金融机构承兑余额在各项贷款中的占比达到 13.51%；而票据贴现余额在各项贷款中占比波动较大，由于受到信贷规模调节管理的作用，2012 年末，全国金融机构贴现余额在各项贷款中的占比仅为 3.38%。随着自贸区内金融自由度的提高和金融改革步伐的深入，资金流动加快和信贷规模融通都将带动票据业务的快速发展，同时，加上环境宽松和国际视野，基于票据传统业务的创新也将打开新的成长空间。

二、上海自贸区金融服务中票据业务发展亟待改进的方面

（一）票据法规制度滞后于上海自贸区建设需要

从整体上看，我国票据法规制度还难以适应上海自贸区建设对票据业务创新发展的客观需求。主要表现在：一是《票据法》中“真实贸易背景”的限定，把融资性商业汇票排除在外，从而对于上海自贸区建设推进贸易、投资便利和票据便利带来不利影响。

二是现行票据法律制度关于“书面形式”的规定滞后于上海自贸区贸易、投资便利亟待电子票据发展的客观要求；同时，在电子票据法律体系方面的立法和理论研究都显得相对滞后，尤其在明确当事人权利与义务、损失责任的承担、法律适用等方面，更是语焉不详，这不利于我国电子商业汇票市场的健康发展。

三是现行《票据法》将票据行为约束于境内，而人民币的结算和投资现已延伸至港澳台地区范围，票据法关于票据行为地的法律界定有待根据上海自贸区跨境人民币票据便利支付的前瞻发展进一步修改完善。

（二）电子票据发展滞后，离跨境人民币支付需求差距显著

当前，电子商业汇票系统（ECDS）还存在系统安全隐患，跨银行开展电子票据转贴现业务还存在系统缺陷，电子票据尚处于起步发展阶段，纸质票据电子化置换业务尚未有效开展，票据的签发、承兑、背书转让等仍主要采用实物券形式和原始的手工交易方式。

当前，我国电子票据业务发展滞后，主要表现在两个方面：一是与纸质票据相比，我国电子票据业务总量占比相对偏低。2013 年前三个季度，企业累计签发商业汇票 15.2 万亿元，其中，电子票据 1.45 万亿元，占比 9.52%；金融机构累计贴现 34.6 万亿元，其中，电子票据 2.4 万亿元，占比 6.93%。从数据中不难看出，我国电子票据仍有巨大发展空间。

二是电子票据各类型业务发展不平衡。与传统纸票业务侧重于转贴现和回购业务相比，主要商业银行对电子票据的出票、承兑业务重视程度明显高于贴现和转贴现业务，尤其是电子票据回购业务明显占比偏低，从一个侧面显示出电子票据的主要类型业务在起步发展初期的不均衡状态。

（三）尚未培育形成多元化票据经营机构并存的市场格局

在市场机制建设上，我国电子商业汇票市场还处于初创阶段，票据经营机构缺乏多元化。同发达国家或地区相比，我国电子商业汇票市场仍缺乏新兴的票据投资主体和中介机构，市场上信息透明度低，信用体系不完善。海外发达国家或地区票据市场设立了专门经营商业票据的承兑、贴现机构，如英国的贴现所、日本的短资公司，同时，还允许具有准入资格的货币市场基金、机构投资者入市交易。

我国台湾地区则建立了票券集中保管结算专门机构，施行票券集中保管结算交割。这些票据专业机构的建立，可以提高票据市场的运作效率，促进商业票据市场健康发展。我国票据市场经营主体主要是银行业金融机构，且银行业票据专营机构数量有限。当前，信托、证券公司与银行开展票据理财业务合作，开始初步涉及票据市场，但还未成为票据市场活跃参与主体，而保险、基金、资产管理等其他类型金融机构尚未涉足票据市场，从而制约了我国票据市场多元化经营主体格局的形成。

（四）票据业务支持上海实体经济的作用有待进一步提升

上海作为工业和商业发达城市，制造业和批发、零售业等行业以及相关行业中企业存在着大量的票据业务需求。但从实际情况看，上海票据业务支持实体经济发展还存在着不足。首先，上海票据融资支持制造业和批发、零售业的作用尚未完全发挥。

从长三角的上海、浙江和江苏一市两省票据融资与制造业增加值和限额以上批发零售业销售额数据对比中可以看出，2011 年上海 GDP 分别为江苏省和浙江省 GDP 的 39%和 59.4%，上海制造业增加值分别为江苏和浙江制造业增加值的 30.5%和 62.5%，上海限额批发零售销售总额分别为江苏和浙江限额以上批发零售业销售总额的 78.5%和 1.52 倍，但上海票据累计承兑量 6761 亿元仅相当于浙江票据承兑量（2.33 万亿元）的 29%和江苏票据承兑量（2.26 万亿元）的 30%。

在票据承兑业务支持制造业和批发、零售行业发展的数据对比中，上海与浙江和江苏均具有较大差距，反映出上海票据业务对实体经济的支持力度仍有较大的提升空间。其次，上海票据融资对进出口贸易和物流服务行业的支持作用仍具有巨大发展空间。

当前，以上海为龙头的长三角地区对外贸易总量在全国中占比达到 30%以上，今后，上海自贸区建设将进一步提升长三角地区对外贸易的经济地位和全国比重。当前，长三角金融机构票据承兑业务和贴现业务开展并不均衡，票据承兑量在全国占比超过 30%，但贴现量在全国的占比却不到 20%，表明金融机构以信贷规模支持企业贴现票据的力度不足，从而制约了商业票据在支持贸易、物流行业企业支付结算和贸易融资等金融服务方面作用的进一步发挥。

三、支持上海自贸区建设的票据业务创新发展的政策建议

（一）着眼于上海自贸区建设完善票据业务法规制度

当前，我国票据业务法律规范体系的基础，整体框架建立在两个重要原则基础上，一是基于“真实贸易原则”的票据签发和流通过程的制度规定；二是基于“书面形式原则”的传统纸质票据行为的制度规定。

上述两项重要原则规定有利于我国票据市场保持健康快速发展，但从上海自贸区建设对票据融资便利的需求看，上述法律规定已严重滞后于客观实际。因此，在我国现有法律体系框架内，一方面，应合理借鉴国际上的成熟做法，另一方面，应大胆引进其他法律部门的理论，完善票据的立法建设。

一是金融机构票据业务管理制度应按照票据融资业务属性特征进行合理调整，应将全国金融机构商业票据承兑纳入社会信用总量控制管理，同时把贴现（转贴现、回购）业务列为金融机构资金业务进行制度设计，从而理顺票据承兑、贴现业务在金融机构经营管理中的业务定位。

二是应尽快修订完善《票据法》，确立融资性票据、电子票据的法律地位，加强监管类规则的制定和执行，使票据市场在更为合理完善的法律框架下健康发展。

三是由央行、银监部门和最高法院等修订相应的票据运行规则，消除不同部门法规制定实施中的抵触和矛盾现象。

四是构建更有利于电子票据业务开展的电子商务法律环境。根据社会经济发展的现状，应尽快对《票据法》进行修改，将票据的适用区域从境内范围扩展至包括港澳台地区，届时，港澳台地区的人民币清算银行将可直接接入电子商业汇票系统，港澳台地区的所有人民币参加银行也可成为电子商业汇票系统的参与者。

（二）加快纸质票据电子化进程，提高电子票据业务进程

电票与纸票如何共存与转换。虽然电子票据已经推广，但若完全取代纸质票据还需要相当长的过程。就目前的法律框架而言，要满足《票据法》和人民银行相关制度，可以考虑从以下几个方面妥善加快纸质票据电子化和电子票据业务发展。

一是推动持票企业和商业银行协作开展纸质票据置换电子票据业务。企业可以将收到的纸质票据向银行质押，申请开出相应额度的电子票据，以实现纸质票据向电子票据的转化。借鉴台湾地区票券市场的做法，通过交易环节实现电子化，即规定票据承兑可以是纸质票据也可以是电子票据，但是贴现和转贴现必须是无实体的电子数据形式。

这样纸票一旦进入银行，就必须在电子票据交易中心系统上登记，以电子形式交易，纸质票据即不存在交易的可能，从而在机制上解决了电子票据和纸质票据的共存问题。从以上两个角度，监管层应加大政策引导，促进经济和票据市场发达区域的企业主动选择纸质票据置换业务，通过市场宣传向全国票据市场推广；同时，积极引导全国性大中型商业银行积极推进纸质票据置换业务，重点开展系统内纸质票据置换业务，从而大幅提升以电子票据代替纸质票据进行流通交易，加快电子票据市场发展。

二是将金融机构作为推动电票交易的主体，应通过加大政策引导，积极推动金融机构电子票据业务开展。电子票据具有办理效率快捷、杜绝伪假票据存在等纸质票据无可比拟的优势，但纵观 ECDS 上线以来，电子票据交易的笔数和金额跟传统纸质票据相比还有较大差距，不是所有的企业都习惯通过网上银行签发电子商业汇票。

建议人民银行考虑采取实施电子票据再贴现政策优惠，给予电子票据业务发展的再贴现资金支持；对符合国家产业政策和经济结构调整方向的中小企业申请电子票据承兑时，给予银行在开户方面的政策便利条件等措施来推动银行电子票据业务发展。央行可先向所有适格的金融机构推广使用电子商业汇票，力推银行间票据交易的电子化。

ECDS 是银行集中批量交易的需要，它更适用于转贴现交易，争取尽快将所有商业银行，包括具有贴现、转贴现资格的金融机构都纳入 ECDS, 以便实现票据转贴现的电子化交易。

（三）推动境外人民币参加银行运用电子商业汇票

自贸区可以借助电子商业汇票平台，吸纳境外人民币参加银行的人民币资金，为自贸区实体经济提供低成本的电子商业汇票贴现；境内银行也可将跨境人民币贸易融资项下的票据资产转让于境外银行。现行《票据法》将其调整对象的票据行为为发生地限制在中国境内，导致境外人民币参加银行无法以直接接入方式加入电子商业汇票系统，但境外人民币参加银行可按照《跨境贸易人民币结算试点管理办法》、《电子商业汇票业务管理办法》规定，在境内代理银行开立人民币同业往来账户和代理接入电子商业汇票系统，借助互联网操作，将所有电子商业汇票项下的交易行为发生地约束在中国境内，以符合现行法律。在此模式下，所有境外银行与自贸区银行或自贸区机构之间都可以开展电子商业汇票项下的所有票据交易，实现跨境融资自由化，以此促进人民币在境外的循环运用。

（四）对接上海自由贸易区建设，推动商业承兑汇票业务发展

在上海自由贸易区内，入驻企业在创业发展阶段，各方均注重企业资信的选择和建立，监管部门可以在政策上加以引导，推动商业承兑汇票业务在上海自由贸易区加快发展和在全国的推广应用。可以在上海自由贸易区内的企业经济交易以及该区域内企业在适当的跨区域经济活动中鼓励使用商业承兑汇票。

银行机构可以选择并鼓励一些资信状况良好、产供销关系比较稳定的企业在商品交易中签发、承兑、转让商业承兑汇票，促进区域内企业商业信用票据化。建立纠纷解决机制和违约惩戒机制，按照法律法规和规章制度，妥善解决商业承兑汇票业务纠纷。采取优惠政策在更广泛的区域以及不同行业 and 不同类型企业中推广使用商业承兑汇票，提高其市场占比，逐步改变当前银行承兑汇票独大的局面。

（五）在上海自由贸易区内先行先试融资性票据业务

上海自由贸易区内的企业在发展中不仅存在交易性资金需求，同时，其融资性资金需求也将日趋增强，尤其是创新型和服务型企业在发展壮大中融资性需求显得尤为突出。开发票据满足企业融资性需求的业务可以为上海自由贸易区建设提供重要的金融支持。

在解决区域内企业票据多元化融资需求的举措中，首先，应积极创造条件放开融资性票据，尝试使用银行本票、商业本票、无担保票据、公司票据等商业票据，尽快将大额存单、债券、保险单纳入票据范畴，并在企业经济活动中推广应用。上海自由贸易区在商业环境和信用环境建设方面均为融资性票据业务的发展提供了较好的市场选择，可以考虑选择上海自由贸易区作为开展融资性票据业务的试点，从而为上海建设国际金融中心提供支持，也对票据市场创新发展开创更大发展空间。

（六）在上海自贸区试点电子票据交易平台，并在全国推广应用

贸易和投资便利是上海自贸区建设的重要出发点，推进金融电子化建设是完善上海自贸区金融服务功能的重要内容。因此，从我国票据市场发展现状来看，在现有电子商业汇票系统的基础上，加快推进全国一体化电子票据平台是进一步增强票据融资便利服务上海自贸区建设的关键领域。

首先，由上海市金融服务办和上海自贸区金融管理机构牵头，会同央行和银监会在上海自贸区创设票据交易所，共同制定交易所制度规范，如票据交易规则、融资票据发行规则、票据信息交换规则、票据做市商规则、票据违规惩治规则等，监督和

维护交易所正常运行。在上海自贸区试点票据交易所，早期可以提升票据便利性服务上海自贸区建设；在成熟后，在全国推广应用以促进全国统一有形票据市场加快建设。

其次，以上海电子票据交易所为组织架构，可以借鉴银行间同业拆借和债券回购市场电子化交易平台建设经验，整合现有电子商业汇票系统和“中国票据网”报价系统功能，构建全新电子票据交易平台。票据交易所会员可以借助于票据电子交易平台实现票据信息查询、利率报价、转贴现和回购业务竞价交易以及交易信息查询服务等。

在此基础上，以央行清算系统为依托，构建电子票据交易清算系统，与电子票据交易系统形成交易、清算综合配套体系，实现票据交易所不同会员之间电子票据实时交易清算和资金划付。同时，借鉴证券电子化登记模式，建立电子票据登记系统，主要用于记录商业汇票签发企业的信用记录和签发票据状态，可以满足机构投资者或企业用户票据信息查询。电子票据交易所和电子交易、清算和信息平台的搭建，将有利于票据便利支持上海自贸区建设和全国统一票据市场的形成。