

上海自贸试验区金融制度 创新扩大辐射研究

刘兴 潘闻闻¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：按照上海自贸试验区金融制度创新“可复制、可推广、可辐射”的要求，本文梳理了上海自贸试验区设立以来金融改革和制度创新的主要内容，以及在全市已经得到复制和推广的试点情况，并提出下一步争取在全市进行复制推广的 15 条政策举措和相关建议。

【关键词】：金融改革 制度创新 自贸试验区

金融制度创新是上海自贸试验区制度创新的重要内容。自 2013 年 9 月挂牌以来，上海自贸试验区在国家金融监管部门支持下，积极推进金融领域的改革创新，先后发布一系列政策文件，部分金融创新举措已在全国、全市推广。

随着 4 月份天津、广东、福建三个自由贸易试验区挂牌，以及国务院印发进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案，上海要抓住机遇，一方面继续加快自贸试验区金融制度创新步伐，不断推出更多金融改革创新举措，确保始终走在全国前列；另一方面，要加快梳理一批成熟的金融创新举措，率先在上海全市复制推广，并为下一步在其他自贸试验区和全国复制推广作贡献。

一、上海自贸试验区金融改革和制度创新情况

2013 年 9 月，国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，上海市政府会同人民银行、银监会、证监会、保证监会出台了支持自贸试验区建设的“51 条”意见，上海在沪金融监管部门也出台了相应的实施细则，确立了金融支持自贸区建设的基本政策框架（见表 1）。

表 1 上海自贸试验区金融制度创新文件一览

序号	文件名称	发布部门	发布时间
1	关于试行中国（上海）自由贸易试验区银行业监管相关制度安排的通知	银监会	2013. 9. 28
2	资本市场支持促进中国（上海）自由贸易试验区若干政策措	证监会	2013. 9. 29

¹作者简介：刘兴，上海市发展改革研究院金融研究所所长助理；潘闻闻，上海市发展改革研究院金融研究所研究人员。

	施		
3	中国保监会关于支持中国（上海）自由贸易试验区建设有关事项的复函	保监会	2013. 9. 29
4	中国人民银行关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见	人民银行上海总部	2013. 12. 2
5	关于中国（上海）自由贸易试验区离岸银行业务准入工作有关问题的意见	银监会	2013. 12. 31
6	关于上海市支付机构开展跨境人民币支付业务的实施意见	人民银行上海总部	2014. 2. 18
7	中国人民银行上海总部关于支持中国（上海）自由贸易试验区扩大人民币跨境使用的通知	人民银行上海总部	2014. 2. 20
8	中国人民银行上海总部关于在中国（上海）自由贸易试验区放开小额外币存款利率上限的通知	人民银行上海总部	2014. 2. 25
9	中国（上海）自由贸易试验区商业保理业务管理暂行办法	上海自贸试验区管委会	2014. 2. 26
10	中国人民银行上海总部区内切实做好自贸试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知	人民银行上海总部	2014. 2. 26
11	国家外汇管理局上海市分局关于印发支持中国（上海）自由贸易试验区建设外汇管理实施细则的通知	国家外汇管理局上海市分局	2014. 2. 28
12	中国（上海）自由贸易试验区大宗商品现货市场交易管理暂行规定	上海市商务委	2014. 4. 15
13	中国银监会关于中国（上海）自由贸易试验区银行业监管有关问题的通知	银监会	2014. 5. 12
14	中国保监会办公厅关于进一步简化行政审批支持中国（上海）自由贸易试验区发展的通知	保监会办公厅	2014. 5. 15
15	中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务实施细则（试行）	人民银行上海总部	2014. 5. 21
16	中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务风险审慎管理细则（试行）、中国人民银行上海总部自贸试验区分账核算业务风险审慎合格评估工作机制、金融机构试验区分账核算业务管理审慎合格评分标准	人民银行上海总部	2014. 5. 21

17	中国（上海）自由贸易试验区保险机构和高级管理人员备案管理办法	上海保监局	2014.7.31
18	关于本市进一步促进资本市场健康发展的实施意见	上海市政府	2014.9.15
19	中国（上海）自由贸易试验区大宗商品现货市场交易管理规定及实施细则	上海市商务委、上海市金融办、上海自贸试验区管委会	2014.11.7
20	中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理实施细则（试行）	人民银行上海总部	2015.2.12
21	进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案	国务院	2015.4.20
22	中国人民银行上海总部关于启动自由贸易账户外币服务功能的通知	人民银行上海总部	2015.4.22

经过一年半以来的改革探索，上海自贸试验区在金融服务业开放、资本账户开放、人民币跨境使用、利率市场化、外汇管理改革等金融开放与制度创新等方面取得了显著成效。主要体现在：

一是加快金融服务业对内对外开放。主要包括推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构全面开放，支持在试验区内设立外资银行和中外合资银行。允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台。逐步允许境外企业参与商品期货交易。允许符合条件的中资银行开办离岸业务。降低机构准入门槛，在金融机构分支机构和营业网点新设、迁址、变更、升格降格、终止，以及高管准入等方面提出了一系列简化和便利化措施。

二是积极推进资本账户开放重点突破。目前自由贸易账户的本币账户的开户、存款、结算、汇兑、融资等五项功能已可使用，外币账户功能也已放开，自由贸易账户间可自由划转。区内金融风险“防火墙”构建完成，通过对居民 FTA 账户与区外非居民账户视同跨境管理、同一非金融机构主体的居民 FTA 账户实现有限渗透管理，结合宏观审慎管理工具、意愿结汇比例等非审批手段，有效防范了金融创新中的区域性、系统性潜在风险。金融机构风险实行常态化监管，针对跨境资金异常流动、外币利率统计监测等监管机制，通过流动性临时管理措施对金融风险有效“刹车”，实现“反洗钱、反恐融资、反逃税”的微观风险监管。

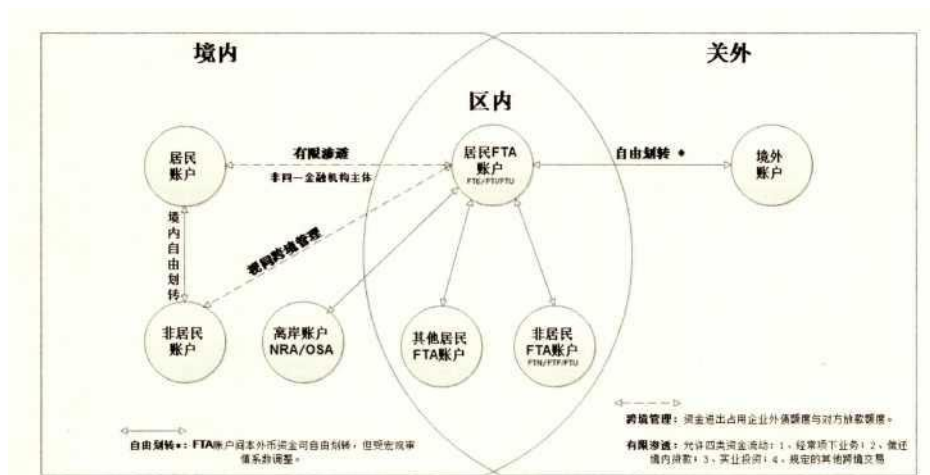


图 1 基于自由贸易账户的资金管理模式

三是人民币跨境使用创新成为改革亮点。将企业“负面清单”管理模式引入人民币经常项和直接投资项的管理之中，既提高了管理制度的透明度，又形成了跨领域、跨制度的“模式复制”。将外汇审批手续下放到银行金融机构，并取消企业向境外支付担保费用的审核，进一步转变政府职责，由“管审批”转为“强管理”。

拓展本外币管理使用，允许跨国公司总部本外币跨境双向资金池、外币资金集中管理、本外币经常性项目下的集中收付等业务，有效降低企业资金管理复杂度。支持第三方支付机构参与人民币跨境支付业务。创新外债额度管理方式，区内允许开展人民币借款业务，企业可通过备案选择“投注差”或新额度管理模式，并将本外币借款一同纳入全口径外债额度管理中。区内企业外汇放款额度提高，企业的跨境业务规模可进一步提高。

四是利率市场化改革稳步加快。按照“先外币、后本币”、“先大额、后小额”、“先贷款、后存款”原则，加快推动国内利率市场化步伐。主要包括区内居民自由贸易账户和非居民自由贸易账户本外币资金利率的市场化定价监测机制；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；放开区内一般账户小额外币存款利率上限等。

五是外汇管理改革实现重点领域突破。主要包括：简化外汇管理手段，探索跨国公司外汇资金运营管理、取消境外融资租赁债权审批、取消对外担保行政审批等改革措施，简化了经常项目收结汇、购付汇单证审核。同时，放宽区内企业境外外汇放款金额上限，取消境外融资租赁债权审批，允许境内融资租赁业务收取外币租金。简化直接投资外汇登记手续，直接投资项下外汇登记及变更登记下放至银行办理，实行外商投资企业外汇资本金意愿结汇。

二、当前上海自贸试验区金融制度创新复制推广情况

目前，上海自贸试验区内部分金融制度创新已在全国、全市复制和推广（见表 2），有力推动了我国金融改革开放进程，加快了上海国际金融中心建设步伐。上海自贸试验区金融改革创新与上海国际金融中心建设联动机制初步形成。

表 2 目前上海自贸试验区金融制度创新复制推广一览

序号	改革事项	负责部门	推广范围
----	------	------	------

1	个人其他经常项下人民币结算业务	人民银行	全国
2	外商投资企业外汇资本金意愿结汇	外汇管理局	全国
3	银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务	外汇管理局	全国
4	直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理	外汇管理局	全国
5	允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务	商务部	全国
6	融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制	商务部	全国
7	放开小额外币存款利率上限的改革试点	人民银行上海总部	上海全市
8	银行业金融机构与试验区内符合条件的支付机构合作为跨境电子商务（货物贸易或服务贸易）提供人民币结算服务试点	人民银行上海总部	上海全市
9	支付机构开展跨境人民币支付业务	人民银行上海总部	上海全市
10	上海地区金融机构可通过设立试验区分账核算单元的方式为符合条件的区内主体开立自由贸易账户，并提供相关金融服务	人民银行上海总部	上海全市
11	拟将上海自贸试验区自由贸易账户（FT 账户）经验推广至四个自贸试验区，并在年内向全国推广	人民银行	四个自贸试验区、全国

从自贸试验区金融制度创新在上海全市的复制推广情况看：

一是上海自贸试验区放开区内一般账户小额外币存款利率上限的试点已经扩大到上海全市。具体操作上，该试点扩围按照“先单位存款，后个人存款”的原则分步实施，综合运用窗口指导和宏观审慎管理工具，并密切监测外币利率变化和外币资金流动。从扩围效果上来看，由于上海小额外币存款总体规模不大，放开利率上线并未产生市场剧烈波动，上海与全国其他地区的小额外币没有出现明显价差，没有出现大规模区域性的“存款搬家”现象，运行情况总体平稳。

该政策通过供求关系决定利率，有利于在更大范围真实反映外汇市场供求情况，为汇率市场化改革积累经验，对探索人民币存款利率放开具有较强借鉴意义；有利于促进上海金融机构强化财务硬约束、完善自主定价机制和降低企业资金调配成本；也有利于中资银行吸收外汇，改善存贷比，加强风险管理能力。下一步可在充分总结吸收该政策试点的经验基础上，通过强化金融机构外币利率定价的财务自我约束机制，防范利率风险，将试点范围进一步扩大至全国，从而稳步推进有管理的外币利率市场化改革。

二是上海自贸试验区开展的银行业金融机构与试验区内符合条件的支付机构合作为跨境电子商务（货物贸易或服务贸易）提供人民币结算服务试点，已经扩大到上海全市范围内注册的支付机构均可参与此项业务。有关政策规定，在试验区内注册成立和试验区外、上海市内注册成立的支付机构，上海市以外地区注册成立并有互联网支付业务许可的支付机构在试验区内设立

的分公司，可在符合一定条件下开展跨境人民币支付业务。上海地区 40 多家拥有互联网支付业务许可的支付机构，均是该政策的受益者。受该政策带动，2014 年上海跨境人民币结算量达到 19075 亿元，较 2013 年的 6845 亿元增长 178.7%。这有利于上海进一步集聚支付机构，扩大跨境支付交易量。

三是上海地区金融机构（并非局限于上海自贸试验区设立的金融机构），均可通过设立试验区分账核算单元的方式，为符合条件的区内主体开立自由贸易账户，并提供相关金融服务。自 2014 年 6 月 18 日自由贸易账户（FT 账户）正式启动以来，上海已有 17 家中外资金融机构启动了自由贸易账户金融服务，共开立了 12466 多个自由贸易账户，跨境结算量达到 1403 亿元，境内结算量达到 1743 亿元，服务实体经济和金融改革开放的效应得到充分显现。

2015 年 4 月 FT 账户外币功能正式启动，扩大了境外融资的规模和渠道，有利于金融机构为企业参与国际竞争中的金融服务需求提供更好的响应和跟进，也有利于吸引各类金融机构进一步加快向上海地区集聚。同时，FT 账户实现了本外币一体化管理，为企业更好地统筹利用境内外两个市场、本外币两种资源创造条件，也有利于加快建立本外币一体化的跨境资金流动监管体系。但目前尚未有民营银行及券商和财务公司等非银金融机构的分账核算体系通过央行验收，下一步应积极推进 FT 账户在民营金融机构及非银行金融机构的建立和完善。

四是上海自贸试验区金融制度创新与上海国际金融中心形成联动。根据政策规定，自贸试验区内金融机构和企业可进入上海地区的证券和期货交易所进行投资和交易，区内企业的境外母公司可在境内资本市场发行人民币债券，试验区分账核算单元可在一定额度内进入境内银行间市场开展拆借或回购交易。作为各类交易所、银行间市场的所在地和我国金融市场最完备的地区，区内企业及其境外母公司均可以依托上海金融市场开展证券和期货投资交易，有利于加快上海国际金融中心建设。

总的来看，上海自贸试验区的部分金融制度创新在全国、全市的复制推广效果已经开始显现。但由于金融创新的复杂性、系统性、敏感性，大部分已在自贸试验区落地实施的金融制度创新尚未得到系统梳理和推广，其示范、辐射和带动效应还没有充分发挥出来。因此，有必要对当前自贸试验区内的金融制度创新进行系统梳理，选择一批相对成熟的创新举措，率先在上海全市复制推广，形成金融制度创新先发效应，加快上海国际金融中心建设，并为在全国范围内复制推广创造条件。

三、上海自贸试验区金融制度创新扩大辐射的重点举措和政策建议

在上海自贸试验区成功试验的基础上，按照中央“大胆闯、大胆试、自主改”的要求，坚守风险可控和不发生系统性、区域性风险的底线，积极争取国家有关部门支持，将部分试点效果好、符合金融改革开放发展方向、无重大制度障碍、不涉及法律授权、有利于服务实体经济和促进上海国际金融中心建设的金融制度创新内容率先在上海全市复制推广，为下一步在全国复制推广先行探索，更好发挥示范引领、服务全国的积极作用。

1、放松设立各类金融机构在投资者资质要求、股比、经营范围、高管等方面的准入限制措施。放松上海设立中外合资金融机构（包括合资银行、合资证券公司、合资保险公司）等方面外资方最大股比的限制，放松外资银行开展人民币业务年限条件等。

2、在全市范围内推进试点设立民营银行和中外合资银行。总体方案提出，“推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构全面开放”。目前，上海首家民营银行华瑞银行已经在上海自贸试验区注册成立。目前来看，在全市范围内推进此项政策已无制度障碍，建议抓住机遇，进一步鼓励民营资本在上海设立更多民营银行，以及民营资本、国有资本与外资联合设立合资银行。

3、争取在上海全市范围内试点设立外资专业健康医疗保险机构。目前，该政策仅限于上海自贸试验区范围内，但外资专业健康医疗保险机构服务对象可以是全市甚至全国，因此对其只能在自贸试验区内设立的地域限制无实质性意义。建议在条件成

熟时，支持在全市范围试点设立外资专业健康医疗保险机构，并加强监管。

4、争取上海市金融机构纳入优先发行大额可转让存单范围。央行金融 30 条规定，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。建议将该政策由自贸试验区拓展到上海全市，以更加准确真实反应利率市场化形成机制，促进金融机构资产方价格实行市场化定价，为加快利率市场化改革积极先行先试。

5、建议在条件允许时，适时将上海自贸试验区扩大人民币跨境使用的试点做法和经验在全市复制推广，最大限度满足区外市场主体需求。如允许上海地区金融机构和企业从境外借用人民币资金（如跨境人民币借款、离岸人民币债券等），借用的人民币资金使用范围在开始阶段具有一定条件限制，主要用于实体经济发展，不得用于投资有价证券、衍生产品，不得用于委托贷款。待探索运行一段时间后，经过风险评估，再逐步扩大使用范围。

6、争取和鼓励上海市注册的外资企业境外母公司以及大型跨国公司、外国金融机构和主权基金在上海的资本市场发行人民币债券（即“熊猫债券”）。央行金融 30 条明确规定，允许区内企业的境外母公司按国家有关法规在境内资本市场发行人民币债券。早在 2005 年 2 月，有关部委就联合发布《国际开发机构人民币债券发行管理暂行办法》，但由于我国资本项目尚

未完全兑换、发债主体限制过严、外汇衍生品市场发展不足等原因，熊猫债券发展一直比较缓慢。建议将发行熊猫债券的主体范围进一步扩大，以进一步发展壮大人民币国际债券市场。

7、积极争取在上海市开展个人跨境直接投资试点（QDII2），允许在上海市内就业并符合条件的个人按规定开展包括证券投资、股权投资在内的各类境外投资。按照外汇管理局 2007 年的规定，中国居民每人每年换汇额度上限为 5 万美元，且个人不允许境外直接投资。为了满足个人境外投资的需要，中国主要实行的是合格境内机构投资者（QDII）制度，境内个人只能通过银行、基金、证券等合格境内机构进行海外投资。目前，除了上海自贸试验区外，温州、苏州工业园、天津生态城等地也已获批准开展个人跨境直接投资试点。上海要抓住契机，加快推进个人跨境直接投资试点，鼓励个人开展境外投资。国务院今年 5 月明确批复将择机推出合格境内个人投资者（QDII2），上海、天津、重庆、武汉等地有望率先开展试点。

8、争取上海企业享受自贸试验区企业跨境直接投资便利化的相关政策措施。上海企业开展跨境直接投资，可按有关规定与前置核准脱钩，直接向银行办理所涉及的跨境收付、兑换业务。

9、鼓励在沪跨国公司积极申报跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点。上海自贸试验区总体方案提出，深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点。央行金融 30 条提出，扩大跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点企业范围，进一步简化外币资金池管理，深化国际贸易结算中心外汇管理试点，促进贸易投资便利化。实际上，国家外管局近年来一直在全国范围内推进和深化该项试点工作，并非仅限于自贸试验区开展。建议将上海自贸试验区内该项试点的最新深化创新内容在全市复制推广。

10、争取在全市复制推广自贸试验区内简化直接投资外汇登记手续的政策。如将直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理；在保证交易真实性和数据采集完整的条件下，允许上海市外商直接投资项下的外汇资金意愿结汇。

11、争取在上海探索外汇账户管理体系创新。如整合外汇账户种类，实行外汇单一账户管理，改变现行以资金性质和业务种类划分外汇账户的管理模式，探索同一账户实现对不同性质外汇资金管理。

12、将人民银行在自贸试验区内的金融宏观审慎管理经验率先推广到全市。如人民银行根据试验区跨境及跨区资金流动、区内及境内信贷供求情况，对境外融资杠杆率、风险转换因子、宏观审慎政策参数等进行调整，必要时还可采取总体规模调控等应急管制措施。建议在上海全市范围内率先推行金融宏观审慎管理制度创新。

13、争取在上海率先试行自贸试验区内关于各类金融机构监管方面的简化和便利化措施。根据银监会发布的相关政策规定，对经营试验区业务的上海各银行业金融机构，在分支机构和营业网点新设、迁址、变更、升格降格、终止，以及高管准入等方面，提出了一系列简化和便利化措施。建议将上述政策在上海全市进行复制和推广。比如，进一步放松上海外资银行代表处升格为分行的监管要求。

14、争取在上海全市复制推广自贸试验区目前正在探索的金融事中事后监管和负面清单管理制度，逐步推行对各类中外资金融机构监管标准统一。如进一步取消企业境外融资前置审批，借债主体可按照自身资本规模的大小，在核定的规模内综合考虑期限、币种、融资类别等因素，自主决策以何种方式开展境外融资。复制推广金融机构在分支机构设立、产品发行等方面实行的备案制制度，鼓励金融机构在做好充分风险自评的基础上，对自主决定开展金融创新产品等强化事中事后监管。

15、加强全市跨部门、跨市场金融业务监管和信息共享。如加快建立全市范围的公共信用信息平台和综合信息数据监管平台，推动跨部门信用信息互通共享，为企业和个人依法依规查询信息提供便利。