

我国自由贸易试验区金融管理政策比较

——基于上海、天津、陕西自由贸易试验区

刘荣春 何小涵¹

【摘要】 为适应新的经济形势,进一步推进改革开放,我国在 2013 年设立了中国(上海)自由贸易试验区。作为我国第一个自由贸易试验区,中国(上海)自由贸易试验区发挥先行先试的领头作用,形成了多项可复制的经验。在此基础上,我国形成了“1+3+7”的自由贸易试验区新格局。金融管理体制机制改革创新是我国自由贸易试验区的重要方向。本文通过比较研究,阐述了上海、天津和陕西自由贸易试验区所实施的“负面清单”管理、事中事后监管、宏观审慎管理、综合管理等主要金融管理政策;根据各自特色,对三大自由贸易试验区在投资开放、金融开放、金融支持政策等方面存在的共性和具体差异进行了对比分析;据此,提出我国自由贸易试验区金融管理建设的若干政策建议。

【关键词】 自由贸易区 金融管理 比较研究

【中图分类号】 F832.0 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-5024(2019)07-0068-06

一、文献综述与理论基础

为适应全球经济贸易新规则,推进自由贸易发展,我国适时进行了全球贸易与投资自由化的制度创新,开展自由贸易试验区建设。我国的自由贸易试验区,其范围属于 FTZ,即一国或地区根据其法律在境内划出一块或者多块区域进行自由贸易。国内外关于自由贸易试验区的研究主要在集中在两个方面:一是关于自由贸易试验区的设立研究;二是对已有自由贸易试验区的建设研究。Scott L. Baier 和 Jeffrey H. Bergstrand 对自由贸易试验区建立的可行性进行了实证分析,之后又开展了自由贸易试验区的成立对成员国贸易额影响程度的模型研究^[1]。

杨军红分析了我国金融危机后所面临的贸易壁垒问题,提出国内建立自由贸易试验区的紧迫性以及发展模式的思考^[2]。张幼文认为自由贸易试验区探索试验的核心,在于以改革与开放的协同创新构建与经济全球化最新发展趋势相兼容的开放型经济体制,提出自由贸易试验区建设要通过小区域实践为国家高水平开放寻找路径^[3]。王孝松等分析了上海自由贸易试验区所具有的良好运行基础将有助于上海打造“四个中心”,并指出与香港自由港、新加坡自由港相比,上海自由贸易试验区自由度与开放度不足,提出要破除繁冗的行政体系和建立更加透明高效的规则制度^[4]。

建立多功能、复合型的综合自由贸易试验区,是为了满足我国对外开放总需求和适应国家改革开放政策的新要求。金融的率先开放是构建国际化水平自由贸易试验区的前提。武剑指出上海自由贸易试验区金融开放的重点在于利率市场改革、汇率市场化、资本流动以及银行业跨境金融服务的创新等方面^[5]。随着自由贸易试验区建设和“一带一路”倡议的实施,离岸金融业务进入快速发展阶段。上海、天津、福建、广东等多个省市都在努力建设离岸金融市场,以期在其中抢占先机。王勇等基于序数效用论探讨自由贸易试验区区内离岸金融制度创新促进经济增长的效果及其变动趋势^[6]。

基金项目: 江西省高校人文社会科学重点研究基地研究项目“昌九自由贸易区建设的思路创新、约束条件与构建模式研究”(项目编号: jd1534)

作者简介: 刘荣春,江西师范大学区域创新与创业研究中心教授,研究方向为企业管理;
何小涵,江西师范大学商学院企业管理专业硕士生,研究方向为企业管理。(江西南昌 330022)

随着沿海自由贸易试验区部署的完成,周振海探讨了天津要在京津冀协同发展战略下,找到天津自由贸易试验区破解体制改革和机制创新的突破口^[7]。王孝松等基于上海、广东自由贸易试验区的比较分析,理清了自由贸易试验区发展方向与制定竞争战略的思路^[8]。在不同视角与背景下,我国学界对自由贸易试验区金融管理在定性定量方面已有一定研究成果,为本文研究提供了可借鉴的思路与研究范式,却也存在一定的发展空间。

目前,我国学界关于自由贸易试验区金融管理的研究大多基于金融制度的创新、金融改革等方面,本文则侧重于对我国自由贸易试验区金融管理政策进行对比分析,对我国在不同时间节点上建设的自由贸易试验区的金融管理政策进行对比,分析其共性与差异,为我国自由贸易试验区金融管理建设提供理论支持与政策建议。

二、我国自由贸易试验区金融管理政策

(一)我国自由贸易试验区建设现状

我国自由贸易试验区成立时间较短。对外而言,我国自由贸易试验区的建立是为了顺应经济全球化的发展与全球贸易和投资规则的重构;对内而言,我国自由贸易试验区的建设则是为了推进我国经济全球化进程,推动政府职能转变、提高管理效率,实现经济社会的可持续发展,使其成为中国进一步改革开放的窗口^[9]。

2013年9月,中国(上海)自由贸易试验区正式成立,其范围涵盖了上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。在经济全球化的背景下,要率先形成全国开放新格局中先行试点模型,上海自由贸易试验区不仅要与国际制度、法律、运作模式等接轨,还要为深化我国改革开放提供可借鉴和可推广的模式。2018年上海自由贸易试验区成立5周年之际,已累计有127项制度创新成果可在全国复制。自由贸易账户(FT账户)作为自由贸易试验区金融改革的重要内容之一,已经获批复制推广到海南自由贸易实验区;“证照分离”改革试点经验,已在天津、辽宁、浙江、福建、河南、湖北、广东、重庆、四川、陕西等自由贸易试验区复制推广。

上海自由贸易试验区成立后,天津、广州、福建自由贸易试验区相继成立,完成了沿海自由贸易试验区部署。根据“一带一路”倡议以及中部崛起与西部大开发等发展战略,辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等自由贸易试验区也相继成立,最终形成“1+3+7”自由贸易试验区的新格局。我国自由贸易试验区横贯全国东西南北中,标志着以扩大开放为引领的中国自由贸易试验区改革进入“雁行阵”模式。本文以上海、天津和陕西自由贸易试验区来反映我国自由贸易试验区总体建设情况(见表1)。

(二)我国自由贸易试验区金融管理政策

进一步扩大金融开放,通过金融发展带动经济贸易升级优化,是我国自由贸易试验区发展的一个重要方向。我国现有的自由贸易试验区均在金融管理体制机制创新上进行了积极的探索和实践,制定了一系列具有先行先试意义的金融管理政策。这些政策既有体现普适意义的共性政策,也有反映各自特色的个性政策,归结起来主要有以下四个方面:

1. “负面清单”管理

负面清单是国际上通用的外商投资准入管理措施,是国际贸易中政府规定禁止或限制的领域清单。为实现总体目标,积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革,积极应对国际经济贸易格局变化,上海自由贸易试验区按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式,以简政放权为核心,探索实施负面清单管理,形成与国际规则相衔接的基本制度与框架。我国《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》,根据国际通行规则,依据我国法律法规和《外商投资产业指导目录》,按照国民经济行业分类编制,涉及金融服务、商务服务、社会服务等。

特别之处在于,对于清单未列示的投资一般项目,将默认许可企业按照清单进行经济活动。同时,对一般境外投资项目由核准制改为备案制,通过“负面清单”的管理模式,极大地简化了行政审批过程。国务院决定在上海、天津、陕西等11个自由贸易试验区内实施同一张负面清单,具有极大的政策统一性,有利于“负面清单”管理模式在未来的可复制性,更有利于保证中国更高层次的对外开放与对内改革。

2018年新版负面清单在2017年的基础上缩减至45条,涉及22项开放措施、48条特别管理措施。同2017年负面清单相比(见表2),金融领域取消了银行业外资股比限制,将证券公司、基金管理公司、期货公司、寿险公司的外资股比放宽至51%,2021年取消金融领域所有外资股比限制。负面清单的大幅精简,将对我国自由贸易试验区不断对外开放、深化合作实现更大范围的互利共赢产生积极影响。

2. 宏观审慎管理

宏观审慎的目标是为了维护金融体系的稳定,识别与预防系统性的金融风险。在综合考虑国家的经济政策与宏观的经济环境后,对金融系统进行整体监管,以应对金融危机对宏观经济造成的危险。在时间维度方面,通过设立应急资本、提高贷款准备金、引入杠杆比率、加强风险管理等方法,建立宏观审慎监管制度框架^[10]。上海自由贸易试验区建立宏观审慎的境外融资风险管理模式,由中国人民银行根据自贸区经济环境,依据境外融资杠杆率、宏观审慎政策等采取调控措施,甚至应急管理措施。同时,企业可以根据境内外人民币与外币资金成本自主决定融资方向,所以能以较低成本获得境外融资,该管理模式赋予企业更多的自主权利与借债的空间。上海自由贸易试验区实施境外融资宏观审慎管理,取得了较好效果,积累了可复制可推广的经验,并进一步完善了外债规模、境外融资与跨境资金流动、短期资本流入的宏观审慎管理框架^[11]。

天津、陕西自由贸易试验区的金融管理政策大部分是借鉴上海的已有经验,但也各有特色。天津坚持简政放权的改革方向,在自由贸易区内开展全口径跨境融资宏观审慎管理业务,有效拓宽了跨境融资渠道。天津在一定额度内自主开展投融资业务时,允许区内租赁企业按照外债宏观审慎管理原则借用外债,外债资金可实行意愿结汇,为涉外企业更好地利用两个市场、两种资源创造了良好条件。陕西西安位于亚欧大陆桥心脏及“一带一路”交汇中心,具有有利的地理优势。陕西自由贸易试验区着力于扩大人民币跨境使用、加快跨境人民币结算中心功能建设、进一步简政放权、促进贸易投资便利化、大力创新金融服务、支持实体经济加快发展、深化金融改革创新。

3. 事中事后监管

自由贸易试验区推出全新的金融事中事后监管模式。对跨境人民币业务采用“分账核算”为核心的自由贸易账户是中国人民银行与上海创设的监管系统,既适应了自由贸易试验区金融的简政放权和负面清单管理的新形势,又能有效防范金融风险;在境外融资方面取消前置审批,境外金融主体根据自身的规模自主决定融资方式、期限、币种等,而中国人民银行根据系统采集区内境外主体实际情况,进行事中事后监管,从宏观上把控风险。所以说,在取消了一系列的行政审批后,政府职能转变成成为事中事后监管,也就是做到宽进严管。

4. 综合管理

自由贸易试验区成立金融工作推进小组和综合监管联席会议制度,形成了以市场全覆盖、以信息互联共享为基础、以监管合作为保障、以综合监管联席会为平台、以业界自律共治为补充的金融综合管理新方案。全面构建市场主体自律、业界自治、社会监督、政府监管“四位一体”的综合监管体系,充分发挥社会多元共治的作用;另外,创新协同监管、精准监管、分类监管、动态监管等现代监管手段和理念,对实施“证照分离”的改革事项,对自由贸易区金融、贸易、投资改革,对重点领域、重点行业、重点市场等,强化政府部门的专业监管,最终形成一张横向到边、纵向到底的监管天网。

(三)我国自由贸易试验区金融管理政策比较分析

1. 投资开放

3 个自由贸易试验区均实施准入前国民待遇、“负面清单”管理,在负面清单之外领域的外商投资项目,按照备案制实行管理。上海重点扩大服务业与制造业的对外开放,取消投资者在自由贸易区的准入限制,注重安全高效的开放型经济体系与国际接轨的投资管理制度建设;天津重点选择航运服务、商贸服务、文化服务、专业服务、社会服务等现代服务与先进制造业领域的扩大对外开放,鼓励先进制造业延伸价值链,与现代服务业融合发展,在上海的基础上进一步取消外商投资准入限制,并且加大引进港澳台地区高级技术人才;陕西借鉴已有自由贸易试验区的建设经验,更多鼓励在高端装备制造、新一代信息技术、新材料、生物医药等先进制造业领域的对外开放,引进境外资金、先进技术和高端人才,提升利用外资综合质量,把自由贸易试验区建设成为企业“走出去”的窗口和综合服务平台。

2. 金融开放

上海自由贸易试验区形成了“一线开放、二线严管”的金融制度框架与监管模式^[12]。天津与陕西在学习上海的基础上,又凸显各自特色。天津自由贸易试验区重点打造离岸金融和融资租赁,通过京津冀合作平台创造更多金融需求,在相关管理办法与监督下,允许区内符合条件的中资银行试点开办离岸业务,同时推动融资租赁向更高水平发展。陕西自由贸易试验区推动人民币作为自由贸易试验区与“一带一路”沿线国家跨境贸易和投资计价、结算的主要货币,拓展跨境电子商务人民币结算。

3. 金融支持

为支持自由贸易试验区建设,促进金融服务实体经济发展,加大对跨境投资和贸易的金融支持,上海、天津、陕西相继出台了自由贸易试验区的金融支持政策。通过对自由贸易试验区金融支持政策分析,发现三地皆加强金融检测与管理,实施“三反”:反洗钱、反恐融资、反逃税等方案,全面监测与防范金融风险;为扩大人民币跨境使用,对区内直接投资的人民币跨境业务,提供更加便利的人民币结算服务;为深化外汇管理改革,简化直接投资外汇手续,支持开展境内外租赁业务,取消境外支付担保费的核准,完善结售汇管理。

上海自由贸易试验区在风险管理账户体系、投融资汇兑便利、推进利率市场化等方面,提出了较为详细的金融支持政策。天津自由贸易试验区根据其自身发展特点与优势,重点支持租赁业发展、京津冀协同发展,完善金融服务业。陕西自由贸易试验区则强调突出文化底蕴大力创新金融服务,深化金融改革创新,推进人文交流和现代农业合作,推动陕西自由贸易试验区的金融建设。

三、我国自由贸易试验区金融管理建议

自由贸易试验区建设的重点难点之一是金融业的对外开放,也是自由贸易试验区探索试验的亮点,有效的金融监管有助于解决市场失灵问题与实现资源配置优化,因此,如何做好金融业的管理工作至关重要。本文通过以上分析提出如下政策建议:

(一)稳步推进“负面清单”管理模式,推动金融体制改革

进一步开放金融业市场准入,引导金融市场逐步开放,合理规避金融风险。加快实现政府职能转变,放松事前监管,推动境内制度规则与国际接轨,进一步完善金融市场。为满足境内外投资需求,应建立健全金融资产交易平台,规范金融交易中介机构市场,推动自由贸易区金融体制改革。

(二)既强调国家宏观调控,又坚持市场调节

金融风险或金融危机的产生,往往与政府监管力度不足相关。自由贸易区的金融市场管理必须强化政府与市场的有机结合,既要加强政府监管,又要发挥金融市场自我调节机制,增强金融市场自我调节作用。在对金融市场的管理方面,政府要发挥主导作用,推动自由贸易试验区金融制度改善,建立普适性的宏观审慎金融管理政策,实施事中事后监管。坚持宏观调控与金融市场调节相结合,逐步推进自由贸易试验区金融开放、稳健运行。

(三)差异化定位,发展特色金融

上海自由贸易试验区的使命不仅要服务上海,最终还要形成可推广、可复制的经验服务于全国。天津自由贸易试验区要着力“京津冀”协同战略和重点发展融资租赁金融服务。陕西自由贸易试验区应着力打造内陆型改革开放新高地,重点发展绿色金融与文化金融。各自由贸易试验区要根据各自战略定位与金融特色,进行差异化发展,打造全面渗透型和内外一体化的特色鲜明的全球金融中心。

(四)完善金融支持政策

金融作为我国自由贸易试验区建设中重要的一环,对金融领域不仅要做到风险的管理与控制,更要研究出完善配套的金融支持政策。根据各自由贸易试验区特色,加大改革步伐,完善金融支持细则,为自由贸易试验区有序开展金融创新业务提供政策支持。

参考文献:

- [1]Scott L.Baier, Jeffrey H. Bergstrand. Trade -CreatingFree Trade Areas and Undermining of Multilateralism[J]. European Economic Review, 2009, (49).
- [2]杨军红. 全球化视角下对中国自贸区的认识和思考[J]. 湖北社会科学, 2008, (9).
- [3]张幼文. 自贸区试验与开放型经济体制建设[J]. 学术月刊, 2014, (1).
- [4]王孝松, 张国旺, 周爱农. 上海自贸区的运行基础、比较分析与发展前景[J]. 经济体制改革, 2014, (7).
- [5]武剑. 中国(上海)自贸区金融改革展望[J]. 新金融, 2013, (11).
- [6]王勇, 王亮, 余升国. 自贸区离岸金融制度创新理论分析框架[J]. 上海经济研究, 2018, (5).
- [7]周振海. 天津自贸区金融支持政策[J]. 中国金融, 2016, (2).
- [8]王孝松, 卢长康. 中国自由贸易试验区的竞争策略探索——基于上海、广东自贸区比较分析[J]. 教学与研究, 2017, (2).
- [9]周汉民, 中央党校省部级干部进修班(57期)“战略思维与领导能力”研究专题第一课题组. 我国四大贸易区的共性分析、战略定位和政策建议[J]. 理论视野, 2015, (8).
- [10]廖凡. 上海自贸试验区建设推进与制度创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017.

[11]宿营. 论上海自贸区金融宏观审慎监管政策[J]. 政法论丛, 2014, (4).

[12]谢谦, 刘洪槐. 上海自贸区金融开放创新前景[J]. 金融博览, 2018, (11).