

“十四五”时期临港新片区发展离岸业务若干建议

李锋 陆丽萍 樊星 邱鸣华 张鹏飞¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】 随着我国新一轮高水平开放不断加速，加快发展离岸贸易和离岸金融业务的需求越来越迫切。上海作为国际金融和贸易中心，要充分发挥自身优势，把离岸业务作为重要突破口和发力点，持续推进临港新片区全方位、深层次开放，深入落实“五个重要”，打造投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通的特殊经济功能区。

【关键词】 离岸金融 离岸贸易 风险监管

【中图分类号】:F127.9.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)07-0038-011

一、临港新片区应前瞻谋划建设成为我国离岸业务枢纽

“离岸”(Offshore)基本含义是“非驻在国的”或“驻在国以外的”，常见的相关概念有离岸金融、离岸贸易、离岸研发和离岸服务外包等，其中离岸金融指银行及其他机构吸收非居民资金向非居民提供各种金融服务；离岸贸易指贸易商提供的货物直接由关境外来源地付运到客户，而不经贸易商所在关境；而离岸研发、离岸服务外包与严格意义上的离岸概念有很大差异。1 根据临港新片区实际和调研重点，本文仅对离岸金融和离岸贸易进行分析。

(一)随着全球价值链结构性变化和我国海外投资贸易网络日益拓展，我国迫切需要加快离岸业务发展

当前，国际新冠肺炎疫情蔓延给全球价值链和世界经济带来新的冲击，这些新变量与原有变量相互交织，将对我国离岸业务发展产生重要影响。一方面，在全球疫情冲击、贸易保护主义加剧、跨国公司“近岸生产”兴起背景下，未来全球价值链的收缩化、区域化将进一步加速，我国与东亚的价值链分工合作将更加紧密，由此对离岸贸易尤其是东亚区域离岸贸易产生更大需求。全球价值链的收缩化、区域化自2008年金融危机后便已开始，而新冠肺炎疫情冲击将进一步加速这一进程。受疫情影响，各国将更加注重产业链的完整性和重要物资产品的供应安全。目前，美欧提供科技与市场、东亚提供加工制造、中东提供能源资源的全球大三角分工格局加速重构，区域价值链和国内价值链将在一定程度上替代全球价值链。同时，从全球看，北美、欧盟地区疫情形势仍然严峻，而中日韩和东盟疫情逐渐趋于稳定，这将进一步凸显东亚经济的竞争力和吸引力，推动东亚地区强化内部价值链合作。2021年一季度，我国对东盟进出口同比增长6.1%，而对美国、欧盟进出口同比分别下降18.3%和10.4%，便在一定程度上说明了这一点。随着我国与日韩、东盟价值链不断强化，东亚内部原材料和中间品跨境流动将更加频繁，在这一背景下离岸贸易在协调价值链运行中的优势将进一步凸显。一是“两头在外”纯离岸贸易有望快速增长。随着东亚价值链分工的深化，我国部分加工制造环节将逐步向东南亚转移，国内总部作为供应链管控枢纽趋于承担境外子公司的全球采购、资金结算、订单管理等离岸贸易功能。例如，红豆集团中国总部为其在柬埔寨的工厂从韩国采购原材料，而货物直接由韩国供应商发

¹**作者简介**：李锋，原上海市人民政府发展研究中心开放处处长。

陆丽萍，上海市人民政府发展研究中心开放处副处长。

樊星，上海市人民政府发展研究中心开放处研究人员。

邱鸣，上海市人民政府发展研究中心开放处研究人员。

张鹏飞，上海市人民政府发展研究中心开放处研究人员。

往柬埔寨工厂。二是“一头在内、一头在外”的准离岸贸易将不断增多。随着我国本土企业“走出去”日益增多，不少企业将其总部设在上海，而生产基地设在外省市或东南亚地区，产生了大量在外省市和东南亚国家之间的中间品流动，也衍生出日益增长的准离岸贸易需求。

与此同时，全球新冠肺炎疫情蔓延将提升人民币在资产避险上的吸引力，与我国企业“走出去”的境外投融资需求相结合，给离岸金融发展带来重要动力。一是疫情蔓延将导致境外人民币资产的避险需求进一步上升，助推人民币国际化和离岸金融市场发展。在海外疫情蔓延的同时，由于我国疫情基本得到控制、复工复产有序推进，形成了相对的“安全岛”优势，境外投资者对人民币资产的避险需求有所上升，这要求离岸金融市场加快发展，为境外人民币提供更丰富的投资与回流渠道。二是随着“一带一路”建设和中国企业“走出去”，企业海外资金运营需求将不断扩大，为离岸金融发展提供了巨大空间。在中资企业“走出去”过程中，由于大部分海外子公司规模较小，与注册地当地银行没有业务往来及合作关系，缺乏授信记录，较难获得当地银行的融资授信支持。企业普遍希望其境内外公司能共享授信额度，或通过其母公司为其境外企业提供担保，由境内商业银行的离岸银行部门为其境外企业提供融资授信，满足境外企业的资金需求。同时，“走出去”企业也亟须通过一家银行集中管理其境内外账户，统一进行集团资金的计划调度和管理，提高资金清算和管理效率，这也衍生出大量离岸金融业务需求。

基于以上背景，随着我国新一轮高水平开放不断加速，加快发展离岸贸易和离岸金融业务的需求将越来越迫切。但是，目前受诸多因素限制，绝大部分离岸业务只能取道中国香港、新加坡，这与我国作为全球超大经济体的开放要求不相适应。上海作为国际经济和贸易中心，应充分发挥自身优势，在我国离岸业务布局中发挥核心枢纽作用。

(二)上海“五个中心”和“四大功能”建设正处于关键时期，依托临港新片区发展离岸业务是重要突破口

“十四五”规划是上海在2020年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和形成科创中心基本框架的基础上，向全面建成“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标迈进的第一个五年规划。按照中央的要求，上海要进一步强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户四大功能。但是，由于离岸金融和离岸贸易发展滞后，在很大程度上制约了“五个中心”国际化程度和全球资源配置、开放枢纽门户功能的提升，这不利于提升上海城市国际竞争力，亟待突破。

一方面，从国际金融中心建设看，离岸金融是上海增强全球金融资源配置能力的重要支撑，也是目前的一大短板。近年来，上海国际金融中心建设加快推进，一批重大金融开放举措加快落地，上海成为国际顶级金融机构角逐的热土。在最新的全球金融中心指数(GFCI)排名中，上海列第4位，仅次于纽约、伦敦与东京，与伦敦、东京仅有2分和1分的差距。但是，上海国际金融中心排名领先更多是由庞大的金融市场规模和交易量带来的，而全球金融资源配置能力仍较为薄弱，离岸金融发展仍然严重滞后，导致上海的金融自由度和开放度与全球一流金融中心存在较大差距。纽约、伦敦、新加坡等国际金融中心的离岸金融市场都十分发达。伦敦已超过中国香港成为全球第一大人民币离岸金融中心，2019年离岸人民币外汇交易量占全球离岸人民币外汇交易量比重超过40%，与伦敦在全球外汇市场(日交易量6.6万亿美元)中的份额相当。而上海在离岸金融发展上十分滞后，多年来仅有4家银行获准经营离岸银行业务，总体规模较小，占全球离岸金融业务的比重几乎可忽略不计，这与上海国际金融中心建设的要求不匹配。

另一方面，上海国际贸易中心在贸易规模上位居全球前列，但离岸贸易薄弱极大制约了枢纽管控能力的提升。立足庞大的中国市场，上海货物贸易规模稳居全球前列，作为世界级口岸城市的地位持续巩固。但是，对照全球一流国际贸易中心，上海在枢纽管控能力上仍有不小差距，尤其是离岸贸易发展十分滞后。2018年，新加坡离岸贸易规模达1.16万亿美元，在全球名列前茅，对新加坡的国际贸易中心竞争力起到重要支撑作用。2018年，中国香港离岸贸易规模达6179亿美元，低于新加坡，但仍处于领先水平。相比之下，上海离岸贸易发展差距十分明显，加上现行离岸贸易外汇监管、税收制度存在的障碍，缺乏国际竞争力。

(三) 离岸业务发达是国际一流自由贸易港的重要特征，临港新片区亟待在离岸业务上取得明显突破

受疫情影响，世界经济增长明显放缓，新片区发展面临的外部挑战空前加大，离岸业务作为未来重要增长点和突破口的重要性开始凸显。

一方面，从全球最新趋势分析，离岸业务发达是国际一流自由贸易港的共同特征。从全球看，自由贸易港可分为两类：一类是传统的以货物贸易和加工制造为主、免于海关惯常监管的狭义自由贸易港；另一类是实行高度宽松自由的金融、贸易监管制度的开放经济体，或称为广义自由贸易港。² 随着新产业革命背景下数字经济、服务经济的迅猛发展和区域内贸易壁垒的减少，当前发达国家以货物贸易和加工制造为主、免于海关惯常监管的传统自由贸易港逐渐衰落，³ 而基于发达的离岸业务、宽松的监管方式和强大的枢纽管控能力的新型自由贸易港发展空间日益广阔。例如，新加坡等国际一流自由贸易港已从传统意义上的货物进出口桥头堡转型为管控全球贸易运营的控制中心，成为管理全球货物、资金、信息流动的核心枢纽。从我国看，面对全球贸易保护主义的加剧、制造业巩固升级的要求，当前发展海关围网层面的自由贸易港仍具有重要现实意义，与此同时应把前瞻性打造新型自由贸易港放在更加突出的战略位置。从临港新片区来说，明确自由贸易港的多重内涵和目标至关重要，既要加快发展海关围网意义上的自由贸易港，更要顺应 21 世纪全球自由贸易港的发展趋势，大力发展离岸经济、创新经济、数字经济，尤其是把离岸金融和离岸贸易作为重要突破口，前瞻打造新产业革命背景下的新型自由贸易港，代表国家占据全球自由贸易港竞争的制高点。

另一方面，从临港新片区自身看，大力发展离岸业务是落实“五个重要”的重要举措，也是后疫情时期实现经济高质量发展的重要增长点。习近平总书记对临港新片区提出了“五个重要”的要求，这是指导临港新片区推进全方位、深层次开放的根本遵循和行动指南。下一步，深入落实“五个重要”，打造投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通的特殊经济功能区，必须要把离岸业务作为重要突破口和发力点。这是因为，发达的离岸金融和离岸贸易业务是增强临港新片区在全球价值链中的枢纽管控能力和资源配置能力的关键支撑，有利于建立强大的全球资金结算体系、采购调拨体系和金融服务体系，形成“中枢管控”和“高维打击”格局。同时，发展离岸业务需要构建与国际高水平规则相衔接的制度体系，这对临港新片区的法治保障、外汇管理、税收制度、风险管控等将起到重要促进作用。在当前疫情冲击背景下，临港新片区尤其需要大力开拓新的增长空间，加快发展离岸业务有利于带动高端服务业发展，化疫情压力为开放动力。例如，在离岸贸易发展中，通过专业化贸易中间商对供应链的优化、整合和管理，能够带动国际贸易融资、国际物流仓储、国际批发采购、国际电子商务等一系列相关服务集聚发展。在离岸金融发展中，通过大力发展离岸人民币金融市场，能够吸引离岸金融机构和人才集聚，带动临港新片区金融业务跨越式发展。

二、临港新片区发展离岸业务具备良好基础，但面临诸多突出瓶颈和制约

(一) 发展现状

临港新片区是依托我国超大经济体和上海“五个中心”的特殊经济功能区，近年来国家和上海在离岸业务上的探索为新片区发展相关业务提供了重要基础。总体上看，离岸业务领域尚处于探索起步阶段，市场需求十分旺盛，但有效供给远远不足，亟须加大推进力度。

1. 离岸金融

离岸金融主要包括离岸银行、证券、保险、信托等业务，目前，我国境内只能开展离岸银行业务，上海走在全国前列，但多年来进展缓慢。我国离岸银行业务试点始于 1989 年，1997 年和 1998 年中国人民银行和国家外汇管理局相继出台《离岸银行业务管理办法》和《离岸银行业务管理办法实施细则》。受亚洲金融危机波及，1999 年我国暂停离岸银行业务，直到 2002 年重启试点，交通银行、上海浦东发展银行、招商银行、平安银行等 4 家商业银行获批开办通过 OSA 账户的离岸银行业务资格。此

后没有新的监管政策出台，也没有新的银行获批离岸银行业务资格，离岸银行业务一直处于试点状态。

在经营模式上，离岸银行业务主要有两类：一是以 OSA 账户为主开展。从狭义上说，我国离岸银行业务仅限于持有 OSA 业务牌照的 4 家试点商业银行。其中，基于 OSA 账户的离岸银行业务约占 80%，由设在总行的离岸业务部门独立承担，上海地区分行仅通过 FTN 账户或 NRA 账户为非居民提供服务，非上海地区分行仅通过 NRA 账户为非居民提供服务。二是依托 FTN 或 NRA 账户开展离岸银行业务。从广义上说，其他中型股份制银行虽不具备依托 OSA 账户的离岸银行试点资格，但可通过 FTN 或 NRA 账户为境外企业或个人提供结算、结售汇、融资等离岸银行业务。四大国有商业银行和外资银行主要通过海外分行为非居民提供金融服务。

在客户对象上，离岸银行业务主要服务于机构客户，大部分是优质“走出去”中资企业（即中资背景股东为开展跨境贸易或投资活动而在境外设立的企业），少量是纯外资离岸客户。

在币种结构上，离岸银行业务以外币为主。主要币种涉及美元、欧元、港币、日元、英镑等，仅在 NRA 账户和 FTN 账户下有少量人民币业务。

2. 离岸贸易

从离岸贸易领域看，与中国香港和新加坡等相比，上海离岸贸易尚处于试点阶段，但发展潜力巨大。2010 年，为加快国际贸易中心建设，上海提出积极推进离岸贸易试点，当年实施了“新型国际贸易结算中心外汇管理试点”政策，主要试点区域为外高桥保税区。2013 年，上海自贸试验区总体方案提出深化国际贸易结算中心试点，鼓励跨国公司建立亚太地区总部，设立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心，拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能。2018 年底，上海市商务委与人民银行上海总部联合发布《关于明确自由贸易账户支持上海发展货物转手买卖贸易有关事项的通知》，依托 FT 账户实施离岸贸易推荐企业白名单制度。同时，依托外管系统 OSA 账户开展的离岸贸易业务也占了很大比重。

目前，上海地区离岸贸易业务主要通过 FT 账户和 OSA 账户两个渠道开展。在离岸贸易业务模式上，除传统的“两头在外”，承担全球供应链管理职能，提供境外不同企业间的全球采购、货物调拨、资金结算、订单管理等服务的纯离岸贸易模式外，也存在“一头在内、一头在外”的准离岸贸易模式，后者近年来占比有上升趋势。

（二）存在的瓶颈和制约因素

1. 对离岸业务发展理念和认识尚不统一

多年来，对离岸业务重要性认识不一致，对于发展离岸金融和离岸贸易存在不少争议，这是制约离岸业务发展的最主要因素。例如，将离岸金融与跨境金融相混淆，容易忽视离岸金融“内外隔离，有限渗透”的特征，认为发展离岸金融将带来金融风险，冲击境内金融市场，从而导致在实践中对发展离岸金融持谨慎态度，离岸银行业务试点多年来没有推开。过于担心离岸贸易发展可能出现的虚假骗汇风险，看不到离岸贸易对提升产业链枢纽管控能力的重要作用，采取“一刀切”的简单监管方式，设置繁琐的审核手续，反而窒息了离岸贸易发展的活力。

2. 离岸金融业务相关政策和基础支撑亟待完善

一是相关政策严重滞后。我国离岸银行业务政策自 1997 年颁布以来一直没有修改，其中部分条款已明显滞后于当前的金融实践与金融环境，严重制约了离岸银行业务的进一步发展。例如，现行政策规定离岸银行业务只能办理自由兑换货币，实际上是指外币，导致离岸人民币业务一直无法开展，与人民币国际化和企业“走出去”的需求很不匹配。此外，现行政策只允许非

居民企业办理离岸银行业务，这在当初离岸银行业务处于起步阶段时是必需的，但随着我国金融改革进一步深入和利率市场化逐步深化，对居民企业办理离岸银行业务的限制一直没有取消。二是账户体系和监管要求亟待优化。目前离岸银行业务分散在 3 类账户体系，不同账户分属不同的监管主体，甚至同一账户的不同币种也要适用不同监管主体要求，企业难以适从，同时也难以进行统一监测。非居民离岸银行业务主要集中在传统的存贷及结算领域，一些境外成熟业务如跨国公司全球资金管理、离岸投融资业务等无法开展，导致中资银行与外资银行在离岸业务竞争中处于不利地位。

3. 离岸贸易风险管控过严且手段单一

一是现有外汇管理体制与企业开展离岸贸易的运作模式不匹配，导致离岸贸易项下外汇收付困难。企业开展离岸贸易进行收付汇，需要提供证明贸易交易真实性的有关单证，而由于离岸贸易货物流与资金流分离的原因，企业无法取得相关单证或取得相关单证成本过高，从而无法开展离岸贸易业务。尽管由于离岸贸易涉及多个互为上下游的企业，理论上可以由进行贸易行为的各企业提供相关单证，但由此耗费的管理成本过高，出于商业保密原因，相互进行贸易行为的上下游企业间也不愿意提供有货物价格的单证，使得实践中难以操作。二是银行在缺乏有效手段核实贸易背景的情况下，普遍对离岸贸易业务持谨慎态度。与传统进出口货物贸易相比，银行在逐笔核实贸易背景真实性方面存在信息不对称及缺乏有效手段的实际情况，因此在信用风险与合规风险难以有效把控的条件下，往往不愿开展离岸贸易汇兑业务。

4. 现有税制安排不利于离岸业务开展

当前，我国离岸业务税制安排与全球先进离岸中心存在较大差距，这在一定程度上削弱了国内开展离岸业务的竞争力。一是离岸银行业务税收支持力度偏弱。例如，仅有 OSA 账户享有免交存款准备金和利息预提税的优惠，而 FTN 账户和 NRA 账户不享有。此外，在离岸银行业务企业所得税方面也缺乏相应优惠政策，而中国香港对离岸业务的企业所得税实行免税，两者差距巨大。二是离岸贸易企业所得税税率偏高。跨国公司在上海开展离岸贸易的税负成本明显大于新加坡和中国香港。中国香港企业从事一般业务的所得税率为 16.5%，而从事离岸业务的所得税率为 0。新加坡企业所得税率平均为 17%，且获得 GTP (环球贸易商计划) 资格的企业开展离岸贸易和转口贸易可享受低至 10%，甚至 5% 的所得税率。三是离岸贸易印花税多环节征收。离岸贸易作为新型中间商贸易往往在同一笔货物贸易中存在着多项合同关系。按照现行印花税征收条例，当所有合同关系存在时均需多环节缴纳印花税。在最简单的一笔离岸贸易业务中，因为存在 2 次合同关系需缴纳 2 次印花税；当离岸贸易涉及内地企业的加工时，交易环节增多，一般需要缴纳 5~6 次印花税，导致税负成本进一步上升，而贸易类行业的平均利润率仅为 2.98% (税前)。

三、境外离岸枢纽的发展路径与经验借鉴

境外发达的离岸枢纽大体可分为两类：一是以新加坡和中国香港为代表的新兴离岛型枢纽，二是以纽约、伦敦和东京为代表的大国腹地型枢纽。从离岸金融看又分 4 种模式，分别为内外一体型、内外分离型、有限渗透型和避税港型 (表 1)。这些都从不同角度为上海提供了有益借鉴。

表 1 离岸金融 4 种模式及其特点

模式	典型市场	特点
内外一体型	伦敦、中国香港	离岸机构无严格申请程序，不设单独离岸账户，与在岸账户并账运作，资金出入无限制
内外分离型	纽约、东京	离岸机构设立须经当局审核，离岸业务只能在专门账户中进行，离岸交易与在岸交易分开，严禁离岸与在岸资金渗透

有限渗透型	新加坡	以离岸型为基础，离岸账户与在岸账户分立，居民交易与非居民交易基本上分开运作，但允许两个账户之间有一定程度的渗透
避税港型	开曼	没有实际交易活动，只是离岸金融机构注册和办理市场交易记账事务的场所，目的是规避母国税收和监管

（一）新加坡和中国香港离岸业务的发展路径和做法

1. 新加坡

新加坡是亚太地区离岸业务发展最快的城市。在世界经济论坛发布的《全球竞争力报告 2019》、世界银行发布的《全球营商环境报告 2020》中，新加坡分别位居世界首位和第 2 位，这与其离岸业务发达密不可分。新加坡作为全球第四大国际金融中心，离岸银行贷款、债券和保险在其金融服务中占了很大份额，离岸贸易在过去 20 年中保持年均 15% 的高增长率。

在离岸金融方面，新加坡的做法值得借鉴。1960 年代，跨国公司投资重点向东南亚转移，美国银行为消除美国政府限制资金外流措施的影响，策划在亚太地区设立离岸金融中心。新加坡政府抓住机遇，1968 年允许美国银行新加坡分行在其境内设立亚洲货币经营单位 (ACU)，作为开展离岸金融业务的载体，接受非居民外币存款，为非居民提供资金借贷和外汇交易等业务，标志着离岸金融市场的诞生。而后，新加坡鼓励更多银行加入 ACU 经营，利用亚太地区跨国公司、各国央行和政府机构以及银行同业间存款的美元资金，发展离岸金融市场。早期，新加坡由于金融体系不是很发达，选择了内外分离的发展模式，将境外金融市场与境内金融市场严格区分，不允许本地居民在 ACU 开立外币账户。1970 年代后，新加坡对离岸金融业务在税收、金融管制和外资持股等方面逐步放宽限制，过渡到有限渗透模式，允许本地居民在 ACU 设立外币账户，并逐步提高存贷款额度。新加坡的离岸金融支持措施具体如下：一是在税收优惠方面，取消了 ACU 20% 的存款准备金，废除与汇票、信用证和存款证相关的印花税，免除非居民外汇存款利息扣除税，将商业银行从事离岸金融业务的盈利税设定为盈利额的 10%，免征非本地居民从 ACU 获得的离岸收入税以及所有 ACU 的离岸贷款合同印花税等。二是在外汇管制方面，新加坡在 1978 年全面开放外汇市场，取消居民投资亚洲美元市场的限制，使得离岸金融业务迅速发展。三是在准入监管方面，新加坡离岸金融市场的参与主体主要是银行，对最低资本金、治理结构、风险管理水平等都有严格要求。当局把境内从事离岸金融业务的银行进行分类并发放不同类型的牌照，只有符合要求的银行才能从事离岸业务，并且需要定期报送离岸业务报表或根据要求补充特定报表，以便进行监管。

针对离岸贸易，新加坡在 1989 年实施了“特许石油贸易商”与“特许国际贸易商”项目，并于 2001 年将其合并为“全球贸易商”计划 (GTP)。具体激励政策如下：一是取得 GTP 资质的企业在开展离岸业务时能够获得 5% 或 10% 的所得税优惠，期限为 3 年或 5 年。二是对新生且富有活力的创业型企业、中小企业给予特殊的税收减免支持，近年来还先后与中国、英国等 50 多个国家签署了免除双重征税协定。

2. 中国香港

香港是亚太地区离岸市场自由度最高的城市。在《华尔街日报》和美国传统基金会发布的《经济自由度指数 2019》中，香港已连续 15 年居首位。香港曾经是全球最大的人民币离岸金融中心，虽在伦敦的竞争下位次下滑，但在全球离岸金融领域排名仍然靠前，截至 2019 年底，其离岸人民币存款高达 6322 亿元。香港离岸贸易也十分发达，离岸贸易及相关服务总值占香港本地生产总值的 50% 以上。

在离岸金融上，香港采取内外一体型模式，允许境外金融机构从事与本地金融机构相同的金融业务，并在市场准入、日常监管等方面同等待遇。具体政策优势体现为：一是税制采用属地原则，对离岸收入不征税。二是早在 1973 年就取消了外汇管制，

允许货币自由兑换。三是在 1978 年就允许外资银行在港自由经营。此外，香港在离岸人民币业务上还推行一系列开放性政策：一是最大限度放宽金融市场准入，如香港人民币债券市场对境外发行人没有任何限制，也不进行强制性信用评级。二是完善人民币回流机制，2008 年取消企业人民币兑换数额限制，允许人民币存款在不同银行间转账；2010 年根据《关于人民币业务的清算协议》取消本地银行提供与人民币相关金融服务的其他限制性规定。

在离岸贸易方面，从 20 世纪 90 年代末开始，受内地全面对外开放、码头费用高企等因素影响，香港在转口贸易增长趋缓的背景下，充分发挥其在全球贸易网络、高水平服务方面的优势，大力发展离岸贸易。在强化贸易中间商管理、优化营商环境的同时，香港还采取一系列支持政策：一是在市场准入方面，不存在绝对禁止的行业，不限制外资股比，投资者可对公司 100% 控股。二是对离岸贸易业务不征收企业所得税。三是不征收离岸贸易间接税，包括免征利得税、预扣税和印花税。

（二）纽约、东京、伦敦离岸业务的发展路径和做法

1. 纽约

纽约是全球领先的腹地型离岸枢纽城市。在离岸金融方面，纽约采取内外分离型模式，以国际银行设施 (IBF) 形式开创在岸经营离岸本币业务先河。20 世纪 80 年代，欧洲美元市场迅速发展导致美元大量外流。为重振美国金融服务业的国际竞争力，1981 年美联储允许美国各类存款机构及外国银行在美分行和代理机构建立 IBF，使得离岸金融业务迅速发展。仅 1981—1983 年就有 400 多家银行建立了 IBF，拥有资产 1870 亿美元，其中纽约占比超过 3/4。在交易币种上，IBF 的最大特点是在离岸金融市场经营本国货币，该账户中的美元被视同境外美元，这种做法随后被日本等效仿。在交易范围上，IBF 将交易严格限制于会员机构和非居民之间，且不允许投资证券，其中会员机构主要是美国银行和境内外外国银行的分行和子行等。在政策优惠上，享受各种优待，如不受利率上限限制、免交存款准备金、免交存款保险和利息预扣税等。

在离岸贸易方面，和新加坡、中国香港相比，纽约并未出台专门的离岸贸易扶持政策，却凭借一流的营商环境和发达的金融贸易体系，充分发挥跨国公司总部高度集聚、信息技术发达、金融开放度高的优势，为离岸贸易发展营造良好环境，成为全球贸易网络的核心枢纽。

2. 伦敦

伦敦是全球离岸金融发展最早、规模最大和最成熟的城市。在最新全球金融中心指数 (GFCI) 排名中，伦敦居第 2 位，拥有全球最大的欧洲美元市场，其外汇交易规模占全球的 41%，超过中国香港成为全球最大的离岸人民币金融中心。伦敦采取内外一体型离岸金融模式，直接利用境内现有金融系统开展离岸金融业务，并对非居民业务及居民业务不加分离。在交易币种上，最初只能经营英镑之外的其他货币，1979 年后可以经营欧洲英镑的存款业务，但只能通过位于英国海峡群岛的离岸银行进行。在交易范围和政策优惠上，允许金融机构和非居民同时经营在岸和离岸两类业务，但必须缴纳存款准备金和有关税费，且对金融机构严格限制全面业务执照的发放量，以控制金融风险。在外汇管制上，伦敦早在 1979 年就取消了外汇管制，允许资金自由流动。在税制优惠上，对境外流入的资金免征利息税、取消存款准备金制度等。

在离岸贸易方面，伦敦注重营造高效、规范的营商环境，凭借较高的政策透明度、健全的法制规范、发达的通信网络吸引了诸多跨国公司总部和全球贸易商集聚，并基于总部集聚优势形成全球贸易网络，成为发达的离岸贸易枢纽。另外，伦敦对外资企业实行国民待遇，税负在欧洲主要国家中最低，并对多种产品免征增值税，这对推动离岸贸易发展起到了积极作用。

3. 东京

东京离岸金融市场是日本金融自由化和日元国际化的产物，采取内外分离模式，通过专门的离岸账户对境内外市场进行隔

离。在交易范围上，只有大藏省批准的外汇银行才能在东京离岸市场从事离岸业务，证券公司、一般企业法人和自然人不能参与。在业务内容上，相关金融机构只能开展存贷款业务，不允许经营证券、期货业务，并严格规定存款交易的期限和限额，但允许存款利率自由浮动。在政策优惠方面，无须缴纳存款准备金，但进入在岸市场需缴纳 25% 的存款准备金；不需要缴纳利息预扣税，但征收营业税、印花税和地方税等。在外汇管制上，日本早在 1984 年就取消了外汇管制，日元和外币之间可以自由兑换。

在离岸贸易方面，东京更多是立足于日本跨国公司的总部集聚优势，在全球贸易网络中占据重要枢纽位置。东京离岸贸易市场作为连结日本本土跨国公司和全球市场的重要载体，尽管总部数量不多，但集聚了许多日本跨国公司的全球总部，能级非常高。目前世界财富 500 强中日本有约 50 家公司入围，其中总部在东京的公司占比在 50% 以上。近年来，东京通过建立亚洲总部特区，进一步吸引跨国公司总部集聚，并为落户特区的外国企业提供税制优惠，进行财政和金融援助，推动了离岸贸易业务发展，由此对提升日本在全球贸易网络中的竞争力起到重要作用。

(三) 经验借鉴与启示

一是立足自身实际，制定合理的离岸业务战略路径。这在离岸金融领域体现得最为明显。纵观全球主要离岸金融枢纽，之所以选择各具特色的发展模式，与其经济发展水平、金融体系发达程度和风险管控需求密不可分。以内外一体模式为例，对离岸和在岸市场不作任何区分，需要具备发达的金融体系、成熟的调控机制和强大的市场干预能力来应对外部冲击。而内外分离模式需将在岸和离岸市场严格分开，以免境外资金干扰和冲击境内金融市场。有限渗透模式则是随着本地金融市场的逐渐成熟，在内外分离模式基础上扩大开放形成的。对临港新片区而言，应立足中国国情和金融发展实际，选择最为恰当的离岸金融发展模式。另外，离岸金融的发展离不开特定的市场需求支撑。例如，新加坡和中国香港离岸金融中心的崛起，主要得益于二战后东亚经济腾飞和亚洲美元市场发展的契机，近年来又抓住了中国经济崛起和人民币国际化的机遇，从而成为联结亚洲与世界的离岸金融枢纽。伦敦主要立足于强大的金融中心功能和发达的金融市场，吸引全球顶级金融机构和金融资本集聚，从而成为全球首屈一指的离岸金融枢纽和第一大人民币离岸金融中心。对临港新片区而言，未来应抓住中国作为超大经济体和人民币国际化的机遇，牢牢把握日益增长的离岸金融需求，乘势而上加大推进力度。

二是营造自由开放和宽松便利的市场环境。这是全球主要离岸枢纽形成的关键要素，主要体现在金融管制、账户设计、税收政策等方面。在金融管制上，主要体现为一定程度上对外汇管制的放松甚至取消，此外还包括减免存款准备金和存款保险、推进利率市场化和放松信用管制等。在账户设计上，发达的离岸金融市场都有一套独立的离岸账户体系，而这些账户也为离岸贸易结算和融资等提供了便利。以美国为例，通过设立国际银行设施 (IBF)，以此为依托建立内外分离的离岸金融市场。在税收制度上，各离岸市场均实行低税率甚至零税率来吸引国际金融机构、贸易商和投资者等，如中国香港对离岸收入免税，新加坡对符合资质的离岸贸易公司进行所得税优惠等。在吸引市场主体集聚上，新加坡专门制定了全球贸易商计划，吸引数千家跨国贸易公司，有效推动了离岸贸易的发展。对临港新片区而言，应借鉴国际先进做法，结合自身实际制定有针对性的支持政策，为发展离岸业务营造良好环境。

三是建立高效严密的风险监管制度。有效的风险防控是离岸业务健康发展的前提，主要包括市场准入监管、日常经营监管以及退出机制和风险救助等方面。在市场准入监管上，主要是实施经营主体资质审查，从源头上做好风险防范。以新加坡为例，在离岸金融方面，其通过颁发执照进行许可管理，并采取差异化准入政策，对本国银行开展离岸金融业务要求其资本不少于 15 亿美元，而对外国银行的要求则提高至 20 亿美元，且资本充足率不得低于 12%；在离岸贸易方面，新加坡建立认证制度，对从事离岸贸易的公司、贸易种类、贸易收入和年度贸易额等进行认定。在日常经营监管上，主要是制定明确的监管规则，对经营主体行为进行持续监管。东京对离岸金融市场的经营主体设置了相应的资产、负债业务限额，每个工作日和每个月度资金的净流入都不得超过限额，以避免国际游资对离岸金融市场的冲击。在退出机制和风险救助上，主要包括危机预警机制、最后贷款人制度等。再如，在离岸金融领域，中国香港政府外汇基金可以作为最后贷款人，来保障整个离岸金融市场的金融稳定。临港新片区要加快发展离岸业务，应把强化风险防范放在突出位置，努力改进和优化监管措施，筑牢风险防范的防火墙。

四是配套法律法规较为完善。国际上成熟的离岸市场都具备完整的法律体系，为离岸业务监管提供依据。以离岸金融领域为例，除适用基本的金融法规外，有的国家(地区)还针对银行、保险、信托等业务制定了专门的法律法规。例如，新加坡离岸金融业务主要受该国《公司法》《证券业法》和《股票交易所挂牌条例》的约束，在特定业务领域也有相应要求，如法定“债券发行计划书”明确要求发行新元以外货币债券时，要详尽披露与发行者相关的实际情况等。再如，中国香港以《证券及期货条例》《保险公司条例》《银行业条例》三大条例为核心，建立起完善的金融监管法律体系，对离岸金融发展起到重要作用。

四、“十四五”时期临港新片区大力发展离岸业务的思路 and 对策建议

(一) 基本思路

一是立足我国超大规模经济腹地，把更好服务实体经济发展放在首要位置。临港新片区发展离岸业务，本质上来源于中国经济高质量发展和面向全球的投资贸易网络不断深化的需求，而非就离岸谈离岸。要紧密立足东亚价值链合作和企业“走出去”的迫切需要，着眼于提升高端枢纽管控能力和全球资源配置能力，统筹推进离岸金融和离岸贸易发展。离岸金融发展要重在提升我国对境外人民币资金的全球配置能力，离岸贸易发展要重在提升我国对区域价值链的枢纽管控能力。二是制定科学合理的发展路径，稳步有序推进离岸业务发展。要综合比较国际上不同模式优劣，采取最符合我国国情和上海实际的发展路径。离岸金融不应借鉴伦敦内外一体模式，而应借鉴纽约内外分离模式，在条件成熟后逐步向有限渗透模式转型；离岸贸易不应简单与新加坡、中国香港纯离岸模式类比，而应协同推进纯离岸贸易(“两头在外”)和准离岸贸易(“一头在内、一头在外”)发展。三是构建全面风险管理体系，切实提升风险防范水平。风险防范是底线，也是成功关键，只有管得住，才能放得开。离岸业务监管应基于宏观审慎原则，采取由紧到松、逐步放开的策略，充分运用区块链等最新信息技术和沙盒监管方式，牢牢守住风险防控底线。

(二) 主要举措

1. 立足临港新片区打造“内外分离型”人民币离岸金融枢纽

一是在发展路径上，初期采取内外分离模式，在条件成熟后逐步向境内外有限渗透模式转型。为防范离岸金融冲击国内经济金融稳定的宏观风险，初期可采取以分账核算为核心的内外分离型业务管理模式，在条件成熟时逐步向境内外有限渗透模式转型，适当放开离岸、在岸资金在一定额度内相互抵补，应对分账核算下的流动性管理压力。一方面，以分账核算为核心的风险管控系统已在非居民业务和在岸业务之间建立起较为可靠的风险防火墙，允许离岸、在岸资金在一定额度内相互抵补，可以适度缓解非居民账户内资金期限错配等流动性管理压力。另一方面，允许离岸、在岸资金在一定额度内相互拆借，也可以增加境内银行境外同业资金来源渠道，中资银行可以适度利用境外低成本资金支持境内银行及实体经济的发展。

二是在业务模式上，大力发展离岸银行业务，同时积极发展离岸证券、保险、金融衍生品等其他业务。考虑上海与中国香港、伦敦等境外离岸人民币中心的功能定位协调问题，且未来将有越来越多的企业借助临港新片区“走出去”并产生大量离岸金融需求的前景，建议临港新片区以离岸银行业务为主，立足为国内具有实际贸易和跨境项目投资背景的企业提供离岸金融服务，与中国香港的离岸债券业务错位发展。同时，积极发展非银行业务，推出离岸人民币股票、债券、再保险及金融衍生品，增强对市场主体的吸引力，吸引境外人民币资金回流。

三是在币种结构上，重点发展离岸人民币业务。我国现行离岸银行业务政策仅允许开展外币业务，与人民币国际化和本土企业“走出去”现状很不适应。建议从离岸银行业务入手，放开非居民账户经营人民币业务，同时巩固发展外币业务。

四是在面向对象上，重点面向本土企业“走出去”、境外投融资和跨国公司资金管理需求。首先，服务于境内母公司对“走出去”子公司的资金管理需求。“走出去”主要包括在境外投资开展日常经营和对外承包工程两种形式。由于“走出去”的境

外子公司或工程项目的资产和业务经营均在境外，境内母公司对其缺乏有效的风险管控手段。通过境外子公司在境内银行开立非居民账户，境内母公司可以对境外子公司的资金进行有效管控，实现“境外资金境内管理、境外业务境内操作、全球资金自由划转”。其次，服务于境内企业对海外投融资业务的需求，帮助其在全球范围内筹集资金，有效降低企业资金使用成本。最后，服务于跨国公司开展全球化资金管理的需求，鼓励其在区内建立全球化的资金集中管理平台，统筹集团下境内外子公司的资金归集和运用。

五是大力吸引离岸金融机构集聚。金融机构是离岸金融中心形成的市场主体，没有大量高水平金融机构集聚，离岸结算中心就无法真正形成。因此，要努力提升与中国香港、新加坡、伦敦等金融市场的合作层次，增强与其他国际金融中心的合作和联系，引进国际知名的银行、保险、证券和其他国际金融机构在临港新片区设立区域性总部，吸引国际一流金融人才集聚。

2. 大力推动临港新片区离岸贸易发展

一是在审慎监管前提下优化离岸贸易外汇支付体系。进一步加大试点力度，优化健全离岸贸易商“白名单”制度，探索形成畅通高效的离岸贸易运作模式。适应离岸贸易主体货物流、资金流、订单流“三流分离”的常态化要求，探索无关单资金收付便利化，取消对贸易主体和所在国家(地区)等限定，便利企业运作。同时，加强对试点企业外汇账户的灵活管理，对试点企业实行一揽子简化高效的监管流程。

二是统筹优化离岸贸易账户体系。自由贸易账户是自贸试验区金融开放的基础性制度安排，但目前自由贸易账户主要在经常项目下使用，对资本和金融项目交易的限制还十分严格。建议下一步将自由贸易账户功能拓展作为金融开放的突破口，在风险可控前提下提高使用自由度。

3. 构建高效严密的离岸业务风险监管体系

一是进一步强化以数据信息共享为核心的风险管理。在支持临港新片区离岸贸易发展方面，探索运用区块链技术，实现商业银行、海关、外管局等部门之间相关系统对接和数据共享，形成高效的贸易真实性审核机制。针对离岸金融领域可能的反洗钱风险和流动性风险，加强相关监管部门和金融机构的信息共享和互联互通，建立全面、高效、反应迅速的“反洗钱、反逃税、反恐怖融资”监测预警机制，对离岸金融资金来源和资金去向进行监控，严防违法犯罪风险。

二是积极运用大数据、人工智能等最新信息技术改进监管。建立实时监控风险参数的智能化电子信息系统，对离岸金融市场的利率、汇率、外汇及资金流动等情况进行实时监控，尤其要密切关注可能会对离岸和在岸市场造成风险的国际投机资本的动向。在密切监测基础上完善离岸金融风险预警机制，对风险参数系统监测的实时情况及时做出判断、发布预警，加强对离岸金融市场金融风险的敏锐预测功能，一旦出现相关指标和参数异常波动及时采取措施，将高风险和可能造成的冲击降到最低。

三是完善离岸金融机构审慎管理措施。制定严格的市场主体准入标准，包括资本状态、经营能力、存款准备金等。例如，针对离岸银行的存款准备金，可借鉴日本经验，即离岸账户直接的资金往来银行不需要缴纳存款准备金，离岸账户与在岸账户之间的资金往来需缴纳存款准备金，以此规避离岸账户对在岸金融市场的风险。同时，针对业务拓展、资金流动等情形，制定具体的境外融资与跨境资金宏观审慎管理实施细则。

参考文献:

[1]高慧清. 离岸金融中心发展的经济效应分析——基于香港地区的实证检验[J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2018, 36(2): 81-89.

[2]许瑞.新时代离岸金融市场的构建与发展分析[J].时代经贸,2020(15):89-90.

[3]张倩.国际离岸金融市场发展及其对上海自贸区内离岸金融市场建设的借鉴意义[D].对外经济贸易大学,2014.

[4]刘明显,刘婉婷.英国伦敦离岸金融中心成功经验借鉴[J].经济与社会发展研究,2014(8):23-25.

[5]刘明显,刘婉婷.美国纽约离岸金融中心成功经验借鉴[J].经济与社会发展研究,2014(10):11-12.

[6]李猛.建设中国自由贸易港的思路——以发展离岸贸易,离岸金融业务为主要方向[J].国际贸易,2018(4):20-26.

[7]周永涛.日元离岸金融市场的发展过程及对人民币国际化的启示[J].金融教育研究,2019(6):21-27.

[8]陈希,彭羽,沈玉良.外汇管制政策调整对离岸贸易的影响——基于上海自贸区企业层面数据的实证分析[J].华东经济管理,2017,31(3):13-20.

[9]国际货币基金组织.国际收支和国际投资头寸手册(第六版).2016.

注释:

1 离岸金融和离岸贸易较符合严格意义上的“离岸”内涵。相比之下,尽管离岸研发、离岸服务外包的概念也经常出现,但细究其内涵,离岸研发通常指企业将部分研发活动转移到母国以外的其他国家,如华为、海尔等企业在欧洲建立“离岸研发中心”,实际上等同于海外研发;离岸服务外包指服务外包跨越国境而存在,实际上与国际服务外包并无区别。

2 在国际条约协定中并未严格区分自由贸易园区与自由贸易港的概念。根据1973年达成的《京都公约》,自由贸易园区是指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监管制度。这一定义可视为狭义或传统意义上的自由贸易港,主要以加工制造、贸易物流等业务为主,不具备离岸金融和离岸贸易功能,如美国对外贸易区、新加坡自由贸易园区、迪拜自由贸易区、爱尔兰香农自由贸易园区等均为此类。而通常所说的作为自由贸易港的中国香港、新加坡并不属于此列,准确地说是自由经济体,其特点是离岸金融和离岸贸易发达,高端服务业占比很高。

3 自由贸易港的必要性与贸易自由化程度密切相关。2013年汉堡自由贸易园区之所以关闭,原因便在于随着欧盟一体化的推进和内部贸易壁垒的消除,海关围网必要性已大大减小,反而增加了监管成本。换个角度看,最近英国之所以谋划设立多达10个自由港,也与目前英国对欧盟贸易占比高达50%,脱欧后与欧盟的贸易壁垒上升有很大关系。

4 我国广义的离岸银行业务分散在离岸账户(OSA)、境外机构境内账户(NRA)、境外机构自由贸易账户(FTN)3类账户下,3类账户均可提供国际结算、存贷款等基本非居民服务,且在资金划转、国际收支统计、外债管理等方面的规定基本一致。3类账户的区别在于账户管理模式不同:OSA账户属于严格的离岸管理,离岸业务的经营、账户、资金均独立于在岸业务,要求设立独立的经营部门;NRA账户基本视同在岸管理,与境内账户并账管理;介于两者之间的FTN账户实行分账核算,允许资金适度渗透。