

# 第1章 中国自由贸易试验区的建立和发展

## 1.1 上海自由贸易试验区的建立和发展

2013年8月22日，国务院正式批准设立中国（上海）自由贸易试验区，金融开放创新是其最为引人关注的热点。2013年9月22日，上海市人民政府通过《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》。2014年7月1日，上海市人民政府发布《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2014年修订）。2015年4月20日，国务院批准印发适用于四大自贸区的负面清单，进一步提高了开放度和透明度，与国际通行规则相衔接。2014年7月25日，上海市第十四届人大常委会第十四次会议表决通过了《中国（上海）自由贸易试验区条例》，该条例为上海自贸区的“基本法”。2014年12月26日，国务院决定扩展上海自贸试验区区域，使其涵盖陆家嘴金融片区、金桥开发片区和张江高科技片区，面积从28.78平方公里扩至120.72平方公里。以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度正有序推进。

2015年4月20日，国务院批准印发《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》，该方案确定的“主要任务和措施”共25项，包括加快政府职能转变、深化与扩大开放相适应的投资管理制度创新、积极推进贸易监管制度创新、深入推进金融制度创新、加强法制和政策保障5个方面。其中，在“深入推进金融制度创新”方面，该方案指出，加大金融创新开放力度，加强与上海国际金融中心建设的联动。

2015年10月30日，中国人民银行、商务部、银监会、证监会、保监会、国家外汇管理局和上海市人民政府联合印发《进一步推进中国（上

海)自由贸易试验区金融开放创新试点 加快上海国际金融中心建设方案》。该方案描绘出自贸区金融改革的蓝图,设置了5个主要任务和措施:第一,率先实现人民币资本项目可兑现;第二,进一步扩大人民币的跨境使用;第三,不断扩大金融服务业的对内对外开放;第四,加快建设面向国际的金融市场;第五,不断加强金融监管,切实防范金融风险。

## 1.2 天津自由贸易试验区的建立和发展

2015年4月8日,国务院发布《中国(天津)自由贸易试验区总体方案》,自贸试验区的实施范围为119.9平方公里,涵盖3个片区:天津港片区(30平方公里,含东疆保税港区)、天津机场片区(43.1平方公里,含天津港保税区空港部分和滨海新区综合保税区)、滨海新区中心商务片区(46.8平方公里,含天津港保税区海港部分和保税物流园区)。该方案要求深化金融体制改革,实施业务模式创新,培育新型金融市场,加强风险控制,推进投融资便利化、利率市场化和人民币跨境使用,做大做强融资租赁业,服务实体经济发展。2015年4月21日,中国(天津)自由贸易试验区挂牌成立。2015年4月21日,天津市人民政府发布《中国(天津)自由贸易试验区管理办法》。2015年12月28日,《中国(天津)自由贸易试验区条例》获天津市人大常委会表决通过,并正式实施。该条例明确,自贸试验区应当发挥融资租赁等特色金融产业优势,服务天津市和北京市、河北省的实体经济。该条例指出,按照风险可控、服务实体经济的原则,在自贸试验区内稳步开展扩大人民币跨境使用、深化外汇管理改革、促进租赁业发展等试点工作。该条例鼓励在人民币跨境使用方面先行先试,支持自贸试验区内金融机构和企业按宏观审慎原则从境外借用人民币资金,用于符合国家宏观调控方向的领域,配合金融管理部门管制跨境异常资金流动,落实金融消费者和投资者的保护责任。

2016年“两会”期间,全国政协委员、河北省政协副主席段惠军建议增设中国(天津)自由贸易试验区曹妃甸片区。而作为天津自贸试验区服务京津冀的框架设计文件,《天津自贸试验区服务京津冀协同发展工作方案》已经征求了相关部门的意见,经审定后将正式发文执行。

### 1.3 福建自由贸易试验区的建立和发展

2015年4月20日,国务院发布《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》,中国(福建)自由贸易试验区的实施范围为118.04平方公里,包括3个片区:平潭片区(43平方公里)、厦门片区(43.78平方公里,含象屿保税区、象屿保税物流园区、厦门海沧保税港区)、福州片区(31.26平方公里,含福州保税区、福州出口加工区、福州保税港区)。该方案要求推进金融领域开放创新,包括扩大金融对外开放、拓展金融服务功能,推动两岸金融合作先行先试。2015年4月20日,福建省人民政府发布《中国(福建)自由贸易试验区管理办法》。2015年4月21日,中国(福建)自由贸易试验区挂牌成立。2016年4月1日,《中国(福建)自由贸易试验区条例》出台。

### 1.4 广东自由贸易试验区的建立和发展

2015年4月8日,国务院发布《中国(广东)自由贸易试验区总体方案》,自贸试验区的实施范围为116.2平方公里,涵盖3个片区:广州南沙新区片区(60平方公里,含广州南沙保税港区)、深圳前海蛇口片区(28.2平方公里,含深圳前海湾保税港区)、珠海横琴新区片区(28平方公里)。深圳前海蛇口片区重点发展金融、现代物流、信息服务、科技服务等战略性新兴产业,建设成为我国金融业对外开放试验示范窗口、世界服务贸易重要基地和国际性枢纽港。该方案要求深化金融领域开放创新,包括推动跨境人民币业务创新发展、推动适应粤港澳服务贸易自由化的金融创新、推动投融资便利化、建立健全自贸试验区金融风险防控体系。2015年4月21日,中国(广东)自由贸易试验区挂牌成立。《中国(广东)自由贸易试验区管理办法》出台,备受关注的《中国(广东)自由贸易试验区条例》已被列入预备立法项目。

### 1.5 中国自由贸易试验区建立的国内外背景

20世纪90年代,发达国家为了在激烈的国际竞争中赢得一席之地,

竞相放松了对金融业的法律管制,极力推动金融服务业的自由化,金融衍生产品等金融创新工具大量涌现,金融机构创新日新月异,金融创新服务方式不断涌现,金融创新市场和金融创新制度也不断推陈出新,各国通过理念更新和制度调整对金融创新的实践诉求进行回应,监管套利行为从灰色隐蔽走向合规,金融创新从不合法走向合法。2007年,美国爆发的“次贷危机”席卷欧盟、日本等主要金融市场,引发了全球金融海啸。各国积极完善金融法制,加强了宏观的系统风险监管,美国等国推出货币宽松政策。2015年年底,美国采取加息政策,将全球资本引入美国,创造更多的就业机会及推动科技创新技术的产业化,新兴经济体遭受的负面影响极其惨烈。美国金融机构和金融业务逐渐摆脱了危机,开始恢复活力。

2015年6月23日,国务院副总理汪洋与美国财政部部长雅各布·卢在华盛顿共同主持了第七轮中美战略与经济对话框架下的经济对话,中方承诺增进外国金融服务公司和投资者对其资本市场的参与。2015年9月22日,习近平总书记访美,美方欢迎中方承诺年底之前根据国际货币基金组织数据公布特殊标准(SDDS)披露经济数据,肯定中方在提高透明度方面所做的持续努力。中方认识到,满足其他主要储备货币透明度标准对成功实施人民币国际化具有重要意义。美方支持中方关于进一步推动金融改革和资本市场改革的承诺,相应地,美国重申在人民币符合国际货币基金组织现有标准的前提下支持人民币加入特别提款权(SDR)篮子。双方承诺尊重国际货币基金组织在SDR审查中的程序和流程,并将在人民币加入SDR篮子事宜上加强沟通。2015年9月29日,中国人民银行宣布允许境外央行类机构进入银行间外汇市场。2015年10月5日,美国贸易代表迈克尔·弗罗曼宣布,美国、日本、澳大利亚等12个国家已成功结束“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)谈判,达成协议。美国等国将其优势领域金融纳入谈判,并要求对谈国放开金融管制。TPP在金融服务领域的开放程度较高,TPP对于金融服务,首先值得注意的是负面清单模式,以及对于“当地存在”要求的禁止或限制,使中国银行业机构进入其成员国市场处于相对劣势。TPP允许成员国采取审慎措施,并允许投资者将东道国诉诸国际仲裁。美国又加快与欧盟的“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判,TPP和TTIP将大大压缩人民币国际化的空间。2015年10月19日,习近平访英,中英两国达成合作共识,伦敦金融城希望今后进一步推动金融领域的合作。2015年10月20日,中国人民银行与英格兰银行

续签了双边本币互换协议。中国人民银行还在伦敦发行 50 亿元人民币 1 年期央行票据，获得了 300 亿元人民币的认购，还计划在伦敦发行人民币债券，并将伦敦列为中国时区以外首要的人民币业务金融中心。在监管合作层面，中国银监会和英国审慎监管局签署了《双边监管合作谅解备忘录》。2015 年 10 月 26 日，中国正式申请加入欧洲复兴开发银行（EBRD），并在之前实现了在泛美开发银行集团的增资。2015 年 11 月 30 日，国际货币基金组织（IMF）执行董事会批准人民币加入特别提款权（SDR）篮子，其权重为 10.92%，人民币将成为该货币篮子中除美元、欧元、日元和英镑之外的第五种货币。2015 年 12 月 18 日，美国国会通过了 IMF 份额和治理改革方案，中国成为 IMF 第三大份额国。2015 年 12 月 17 日，国务院印发《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，要求继续深化自由贸易试验区试点改革，可把对外自由贸易区谈判中具有共性的难点、焦点问题在上海等自由贸易试验区内先行先试，通过在局部地区进行压力测试，积累防控和化解风险的经验，探索最佳开放模式。

2014 年 12 月 28 日，第十二届全国人大常委会第十二次会议表决通过了关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。2014 年 12 月 31 日，国务院正式批复设立广东、天津、福建自由贸易试验区。2015 年 2 月 16 日，国务院同意建立国务院自由贸易试验区工作部际联席会议制度。

上海等自由贸易试验区金融创新的开放依托国内的金融基础设施和经济基础设施，国内金融发展成绩和不足并存，自贸区金融监管体制也是全国宏观审慎监管框架的有机组成部分。当前，我国金融市场是低信用、不成熟的市场，政府对金融体系运作的干预还很普遍。这就造成金融抑制，低效运作的国有企业占主导，国资银行并非真正的银行，公司治理结构无法改善，金融产权结构制约了金融市场行为，部分贷款政治化，金融资源配置效率低下。

金融监管控制过度和不力并存，金融经营不自由，垄断严重、金融抑制，低效的国企负债率畸高，挤压了中小企业的生存空间，全面抬升了金融业的系统性风险，也致使中国实体经济不振、资产泡沫和影子银行盛行，国内经济持续下滑，海外资金震荡加剧。伴随着美联储货币政策的转向，我国股市汇市剧烈波动，2015 年年中 A 股市场发生股灾，随后金融监

管部门展开一系列救市措施。造成本次股灾的原因是多方面和复杂的,我国有关资本市场的政策从预估、制定、实施、监督、反馈、反应机制到调整机制均无法满足资本市场国际化的要求,目前没有足够的经验和能力应付可能发生的危机,面临新一轮资本流出的风险,资本市场及其国际化将可能是消耗国家财富的最大漏洞,更可能成为美国打击中国经济的突破口。我国僵尸企业大量存在,严重阻碍了利率市场化、汇率市场化和资本项目开放的步伐。根据银监会公布的数据,截至2015年,中国商业银行不良贷款余额达1.2744万亿元,正在开展的“债转股”与不良资产证券化可以改善银行业机构的资产负债表,但并没有消除系统性金融风险。地方政府的过度借贷,出现信用违约。以P2P为代表的互联网金融的风险接连出现,风险控制和不良资产处置是难题。

中国的金融创新既有金融体制创新,也有金融资源、金融组织、金融技术、金融产品(工具)创新。因此,金融创新不仅是金融要素的组合创新,更是金融领域整体的大改革。自贸区金融创新涉及银行、证券、保险、期货、融资租赁等行业,“一行三会”,政府管委会,内资及个人投资者,互联网金融及民营金融机构。自贸区金融业务的影响不可能被限定在区域内,创新试验有风险,也有挑战;可能成功,也可能失败。我国推进自贸区金融开放、创新、改革,面临巨大挑战和困难:自贸区金融行业与发达国家和地区差别较大,对金融国际化、自由化的风险控制正处于摸索阶段,未来加大金融开放改革急需法律的“保驾护航”。

## 1.6 其他自由贸易试验区的发展

自2013年上海自贸区获批以来,各地曾掀起了一轮申报热潮。2014年年底第二批自贸区获批后,各地申报热潮再起,浙江、黑龙江、山东、江苏、重庆、四川、陕西、贵州、甘肃、广西、海南、河南、湖北都提出设立自由贸易试验区的申请。卢进勇表示,内陆自贸试验区要与沿海地区既有联系又有区别,既有内容传承又有自身突破。非常重要的一点是内陆自贸试验区要推动内陆地区的改革开放,掀起新的高潮,还要与“一带一路”等国家战略紧密对接,与国家经济发展新常态、供给侧改革、去产能、结构调整结合起来,与新的发展阶段结合起来,做出有益的探索和试验。

在2016年的“两会”上，政府工作报告提及扩大自贸试验区试点，再次让多个省市申请入选第三批自贸区的声音高涨。卢进勇认为，新自贸区不会分散现有四个自贸区的优势，因为其地域、定位、试验内容不同。中西部要突出自身特点，在功能定位、试验内容上具有鲜明的中西部特色。前后几批自贸区应该说是继承互补、相互促进的关系。2016年8月31日，中央决定在辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西新增设立自贸试验区，启动试点探索改革“升级”版。

## 第2章 中国四大自由贸易试验区 金融创新的现状

### 2.1 上海自由贸易试验区金融创新的现状

2013年9月以来,“一行三会”相继出台支持上海自贸区建设的51条意见,为自贸区金融改革勾勒出总体框架。自由贸易账户系统建立,将企业区内、区外、境外三个市场连接起来,实现了境内境外账户的自由划转。基于自贸区账户体系的本、外币境外融资全面放开,并取消前置审批,依托自由贸易账户进行事中、事后监管。2014年4月,上海海关发布了《关于在中国(上海)自由贸易试验区开展融资租赁业务的公告》。2014年7月,上海保监局发布《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》。2014年9月,上海市人民政府发布《关于本市进一步促进资本市场健康发展的实施意见》。2014年9月,上海市浦东新区人民政府、中国(上海)自贸区管理委员会发布《信托登记试行办法》。2014年11月,上海市人民政府发布《贯彻国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见的实施意见》。

2015年4月20日,国务院发布《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》,提出要加大金融创新的开放力度,加强与上海国际金融中心建设的联动。2015年5月,上海证券交易所、中国金融期货交易所与德意志交易所集团就共同建设离岸人民币金融工具交易平台达成战略合作协议,计划在法兰克福成立一家合资公司。2015年6月,上海银监局参照国际监管经验,探索推出了“自贸区银行业务创新监管互动机制”。2015年6月,央行上海总部允许已启动自由贸易账户的各家银行在自由贸易账户项下发售海外理财产品,筹备发行面向境外投资者的信贷资产证券



化产品。2015年8月,上海证券交易所和中国金融期货交易所联合打造的上海自贸区国际金融资产交易平台确立发展方向,将重点开展存托凭证、A股指数期货及“中国通”“国际通”四大业务。2015年10月21日,李克强总理主持召开国务院常务会议,确定在上海自贸试验区逐步提高人民币资本项下可兑换程度,对已经实施的自由贸易账户拓展功能;研究启动合格境内个人投资者境外投资试点,拓宽境外人民币投资的回流渠道;支持依法设立境外股权投资基金等;在总结沪港通的经验基础上完善金融资产交易规则和机制;创新金融监管,探索本外币一体化监管体系,加强跨部门、跨行业、跨市场金融业务的监管,强化系统性风险预警、防范和化解。

2015年10月30日,中国人民银行、商务部、银监会、证监会、保监会、国家外汇管理局和上海市人民政府联合印发《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区金融开放创新试点 加快上海国际金融中心建设方案》。该方案明确了下一阶段推进自贸试验区金融开放创新试点的5个主要任务和措施:一是率先实现人民币资本项目可兑换;二是进一步扩大人民币的跨境使用;三是不断扩大金融服务业的对内对外开放;四是加快建设面向国际的金融市场;五是不断加强金融监管,切实防范风险。今后还将在上海自贸区探索金融业市场准入负面清单制度,支持民营资本进入金融服务业。

2015年12月17日,国家外汇管理局上海市分局正式发布《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区外汇管理改革试点实施细则》,推出的创新举措有:一是允许区内企业(不含金融机构)外债资金实行意愿结汇,赋予企业外债资金结汇的自主权和选择权;二是进一步简化经常项目外汇收支手续,允许区内货物贸易外汇管理分类等级为A类的企业外汇收入无须开立待核查账户;三是支持发展总部经济和结算中心,放宽跨国公司外汇资金集中运营管理准入条件,进一步简化资金池管理;四是支持银行发展人民币与外汇衍生产品服务,允许区内银行为境外机构办理人民币与外汇衍生产品交易。

2015年12月28日,备受期待的上海“科创板”正式开板,首批27家挂牌企业以初创期企业为主。上海在全国率先推出外资股权投资企业试点(QFLP)和合格境内有限合伙人试点(QDLP),上海基本确立了全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心地位。

2016年1月22日,中国人民银行下发通知称,将企业扩大本外币一体化的全口径跨境融资宏观审慎管理试点机构,扩大至27家金融机构(包括政策性银行及商业银行)和注册在上海、天津、广东、福建自贸区的企业。试点机构可以按规定在与其资本或净资产挂钩的跨境融资上限内自主开展本外币跨境融资,中国人民银行和国家外汇管理局不实行外债事前审批。央行规定,跨境融资风险加权余额上限为资本或净资产、跨境融资杠杆率及宏观审慎调节参数三者之积。6类业务不被纳入跨境融资风险加权余额计算,包括人民币被动负债,贸易信贷、人民币贸易融资,集团内部资金往来,境外同业存放、联行及附属机构往来,自用熊猫债及转让与减免。

2016年1月24日,上海市市长杨雄在上海市第十四届人民代表大会第四次会议作政府工作报告时指出,上海将配合国家金融管理部门,支持人民币跨境支付系统二期建设,推动保险交易所开业运营,集聚全国性信托登记、票据交易和全球清算对手方协会等一批总部型、功能性金融机构。探索建立金融功能监管协调机制,切实防范金融风险。

2016年2月1日,上海发布《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,该纲要提出,“十三五”期间上海要迈入全球金融中心前列,上海建设全球金融中心包括以下内容:加快人民币产品市场建设、拓展金融市场开放度、提升金融机构体系活力、优化金融中心发展环境。

2016年4月15日,国务院印发《上海系统推进全面创新改革试验 加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》,在金融服务模式的创新上,要求银监会、中国人民银行牵头,争取新设以服务科技创新为主的民营银行,建立灵活的运作、考核和分配机制,探索与科技创新企业发展需要相适应的银行信贷产品,开展针对科技型中小企业的金融服务创新。同时,选择符合条件的银行业金融机构,探索试点为企业创新活动提供股权和债权相结合的融资服务方式,与创业投资、股权投资机构实现投贷联动。在改革股权托管交易中心市场制度方面,支持上海股权托管交易中心设立科技创新专门板块;支持上海地区为开展股权众筹融资试点创造条件。

“十三五”期间,上海将借助中国(上海)保险交易所获批筹建、3000亿元中国保险投资基金落户上海的契机,进一步提升上海保险市场的层次和等级,到2020年,基本建成上海国际保险中心。按照业务类型从在岸至离岸、功能定位从局部至全局、影响半径从国内至国外,率先建设区

域性再保险中心、航运保险中心和保险资金运用中心，最终建成保险机构和保险功能集聚、保险技术进步与保险创新互促、中外资本共同参与、在岸业务与离岸业务并重、国际影响力强的综合性国际保险中心。

另外，上海市金融办等部门先后发布了5批金融创新案例。2016年4月19日，上海黄金交易所启动了每天两场的集中定价交易，形成以人民币计价的“上海金”基准价格，这有助于推动人民币国际化。

2016年，上海自贸区将继续拓展自由贸易账户功能和服务实体经济的自由贸易账户本外币一体化业务；推进资本项目可兑换先行先试，配合制定个人境外投资、限额内可兑换试点等实施细则，适时启动相关试点；扩大人民币境外使用范围，支持中国外汇交易中心、上海证券交易所建设国际金融资产交易平台。

## 2.2 天津自由贸易试验区金融创新的现状

2015年4月16日，中国银监会发布了《关于自由贸易试验区银行业监管有关事项的通知》，要求中国天津自由贸易试验区、中国广东自由贸易试验区、中国福建自由贸易试验区及中国上海自由贸易试验区扩展区域的银行业监管事项按照《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》执行。

2015年4月20日，国务院通过了《关于印发中国（天津）自由贸易试验区总体方案的通知》，内容基本囊括了上海自贸区除国际金融中心之外的所有相关政策，还特别增加了京津冀、融资租赁等凸显天津特色的支持政策。2015年7月10日，保监会、天津市人民政府发布《关于加强保险业服务天津自贸试验区建设和京津冀协同发展等重大国家战略的意见》。2015年11月13日，天津市金融局拟定的《天津市金融改革创新三年行动计划（2016—2018年）》公布，明确了工作目标和任务分工方案。2015年12月11日，中国人民银行发布了《关于金融支持中国（天津）自由贸易试验区建设的指导意见》，提出天津金融改革的30条意见，并将细化为60项具体措施。该意见对租赁业的支持力度很大，出台12项创新政策，包括拓宽租赁企业投融资渠道、灵活运用资金、提升业务便利性等。在拓宽租赁企业投融资渠道方面，允许区内符合条件的租赁公司在限额内开展跨境投融资业务，开展人民币租赁资产跨境转让、跨境双向人民币资金池等业

务,按宏观审慎原则从境外借用人民币资金,利用国家外汇储备开展飞机、新型船舶等租赁业务;在灵活运营资金方面,允许区内金融租赁公司开展境外外币放款业务;在提升业务便利性方面,支持京津冀地区金融机构在自贸区开展跨区域金融协同创新与合作,优化金融资源配置。该意见还提出设立两只与京津冀相关的基金。天津市提出要着重打造5个高地:一是打造与国际接轨的开放高地;二是打造金融制度、产品和服务模式的创新高地;三是打造高端金融要素的集聚高地;四是打造支持实体经济发展的服务高地;五是打造金融创新对京津冀区域的辐射高地。

2016年1月4日,中国人民银行天津分行公布了首批金融创新案例。2016年1月11日,国家外汇管理局天津市分局印发《推进中国(天津)自由贸易试验区外汇管理改革试点实施细则》,试点实行以下政策:一是区内企业(不含金融机构)外债资金实行意愿结汇;二是进一步简化经常项目外汇收支手续;三是支持发展总部经济和结算中心;四是支持银行发展人民币与外汇衍生产品服务;五是加强跨境资金流动风险防控。

2016年1月,天津自贸区的创新业务取得4项新进展:一是自贸区内A类企业货物贸易收入无须开立待核查账户业务;二是直接投资外汇登记下放银行办理;三是外商投资企业外汇资本金实行意愿结汇;四是融资租赁收取外币租金。

2016年2月7日,天津市人民政府办公厅公布《关于支持企业通过融资租赁加快装备改造升级的实施方案》,并发布《天津市支持企业通过融资租赁加快装备改造升级项目管理办法》《天津市支持企业通过融资租赁加快装备改造升级专项资金管理暂行办法》《融资租赁机构参与支持企业装备改造升级及公示平台管理办法》3个配套文件,天津市融资租赁机构公示平台已正式上线试运行,积极搭建全国性租赁资产流转平台,开展租赁物权属登记查询和司法保障、融资租赁公司接入中国人民银行企业征信系统、融资租赁公司兼营保理试点等10余项政策试点和业务模式创新,成为目前国内最大的租赁业聚集区。

2016年3月17日,商务部、税务总局公布《商务部 税务总局关于天津等4个自由贸易试验区内融资租赁企业从事融资租赁业务有关问题的通知》。

另外,天津自贸区积极研究外债全口径宏观审慎管理的因子和系数、资本项目限额可兑换的额度,已成为业务量较大的离岸金融中心,还将实

现京津冀金融服务一体化。

### 2.3 福建自由贸易试验区金融创新的现状

2015年2月13日,国家外汇管理局发布《国家外汇管理局关于进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》,决定将原先由外汇局福建省分局办理的直接投资外汇登记业务下放至银行办理。2015年7月,经中国人民银行总行授权,中国人民银行厦门市中心支行制定《厦门跨境人民币贷款业务试点暂行管理办法》,启动对台跨境人民币贷款业务试点。2015年9月4日,福建省人民政府办公厅发布《关于支持福建自贸试验区融资租赁业加快发展的指导意见》。2015年12月11日,中国人民银行发布《关于金融支持中国(福建)自由贸易试验区建设的指导意见》,提出支持福建自贸试验区建设的30条政策措施,主要内容有:在人民币跨境使用方面,提出了账户管理新思路;直接投资项下跨境人民币结算采用负面清单管理;进一步拓宽融资主体和融资渠道;创新基金公司、租赁公司、人民币资金池等业务管理新模式。在外汇管理改革方面,实行限额内资本项目可兑换;推动外债宏观审慎管理;大力支持发展总部经济和结算中心;支持银行提供人民币与外汇衍生产品服务;实施投资贸易简政放权;允许区内符合条件的融资租赁收取外币租金。在金融服务创新方面,支持符合条件的企业依法申请互联网支付业务许可开展业务,允许区内注册设立的台资非金融企业依法申请支付业务许可;允许省内银行业金融机构与区内持有支付业务许可证且许可业务范围包括互联网支付的支付机构合作,并按照有关管理政策为跨境电子商务(货物贸易或服务贸易)提供跨境本外币支付结算服务;创建金融集成电路卡“一卡通”示范区。

2015年12月28日,国家外汇管理局福建省分局、厦门市分局分别出台了《推进中国(福建)自由贸易试验区外汇管理改革试点实施细则》及《推进中国(福建)自由贸易试验区厦门片区外汇管理改革试点实施细则》。两个实施细则各有18条措施,支持自贸试验区在区内企业(不含金融机构)外债资金实行意愿结汇、简化经常项目外汇收支手续、支持发展总部经济和结算中心、支持银行发展人民币与外汇衍生产品服务、加强跨境资金流动风险防控等方面开展外汇管理试点。

2016年4月1日,《中国(福建)自由贸易试验区条例》出台,其第

5 章规定了金融财税创新任务。2016 年 4 月 13 日,福建省自贸区各片区陆续收到中国人民银行当地支行下发的扩大人民币跨境使用的相关通知,主要关注点包括:自贸区内个人可办理人民币跨境结算业务、降低跨国企业办理跨境双线人民币资金池业务门槛、便于自贸区内企业从境外调回人民币发债资金、鼓励区内银行向境外发放人民币贷款等。

2016 年 2 月 26 日,厦门自贸片区管委会联合厦门市金融办、中国人民银行厦门市中心支行等单位,发布了首批 27 个金融创新案例。与其他自贸区相比,福建自贸区最响亮的一张牌是“对台牌”:厦门片区重点发展两岸区域性金融服务中心;福州片区重点建设两岸服务贸易与金融创新合作示范区。

## 2.4 广东自由贸易试验区金融创新的现状

2015 年 12 月 11 日,中国人民银行发布了《关于金融支持中国(广东)自由贸易试验区建设的指导意见》。该意见按照“立足港澳、面向全球”的思路,从扩大人民币跨境使用、深化外汇管理改革、深化以粤港澳为重点的区域金融合作、提升金融服务水平等方面提出了 6 条具体政策:允许非银行金融机构与港澳地区开展跨境人民币业务;支持与港澳地区开展个人跨境人民币业务创新;深化自贸试验区与港澳地区金融同业业务合作;推动自贸试验区与港澳地区金融市场对接;支持粤港澳在自贸试验区合作设立人民币海外投资基金;扩大自贸试验区支付服务领域、征信服务业对港澳地区开放。该意见在资本项目可兑换上也进行了创新:区内企业的跨境收支由此前的收支种类管理变为负面清单下的限额管理,即区内注册、负面清单外的境内机构可在跨境收入和支出均不超过规定限额的范围内自由结售汇并开展投融资活动。此外,区内机构的外债管理也取消了外资企业、内资企业之间的差别待遇,统一采用净资产的一定倍数进行自律管理。该意见还提出,允许金融机构按照真实交易原则,凭收付指令为自贸试验区内个人办理经常项下跨境人民币结算业务。同时,支持区内个人从港澳地区借入人民币资金,用于在区内购买不动产;支持港澳地区个人在区内购买人民币理财产品。此外,区内个人以人民币开展直接投资、证券投资、集合投资等境外投资,办理与移民、捐赠、遗赠和遗产相关的资产转移业务等政策也在研究中。

2016年1月21日,国家外汇管理局广东省分局印发了《推进中国(广东)自由贸易试验区广州南沙新区、珠海横琴新区片区外汇管理改革试点实施细则》,该细则涵盖经常项目、资本项目、外汇市场、跨国公司外汇资金集中运营等多项外汇创新业务内容。该细则带来“意愿结汇”等多项政策,将使区内银行、企业在办理外汇业务方面享受红利。该细则规定,区内货物贸易分类登记为A类的企业,无须开立待核查账户。在跨国公司外汇业务方面,跨国公司外汇资金集中运营管理业务的门槛由1亿美元降低至5000万美元。在融资租赁业务方面,区内融资租赁类公司如果购买租赁物的资金50%以上来源于自身国内外汇贷款或外币外债,就可以在境内以外币形式收取租金,这有助于促进自贸区融资租赁业务的快速发展。该细则还明确,区内银行可以为境外机构按照相关规定办理人民币与外汇衍生产品交易。2016年4月13日,中国人民银行广州分行公布《关于支持中国(广东)自由贸易试验区扩大人民币跨境使用的通知》,重点支持自贸区5项创新业务。

2016年4月18日,广东省政府印发《实施〈粤港合作框架协议〉2016年重点工作》,推出深港通和开展合格境内个人投资者境外投资试点,推动深港两地资本市场互联互通。2016年4月22日,广州市也印发《广州市构建现代金融服务体系三年行动计划(2016—2018年)》,加快推进南沙区内外资融资租赁的统一管理。

## 第3章 金融创新的法律保障

### 3.1 我国自由贸易试验区金融创新的法律支持现状

上海等自贸区通过开放来倒逼改革，金融改革将起到“先行先试”的作用，积累的金融监管经验未来将复制、推广至全国。对于金融而言，最基本的监管就是法制，立法先行是自贸区通行的国际惯例，自贸区金融发展需要拥抱法制。

当前，金融创新的步伐加快，金融创新任务的实现必须要有完善的法制保障，上海自贸区体现了法制先行。我国各部门陆续出台了一系列应急的规范性文件：《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》《中国（上海）自由贸易试验区条例》《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》《资本市场支持促进中国（上海）自由贸易试验区若干政策措施》《保监会支持中国（上海）自由贸易试验区建设八项措施》《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》《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》《中国人民银行上海总部关于印发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的通知》《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》《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》《中国人民银行总部关于在中国（上海）自由贸易试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》《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》《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》《中国（上海）自由贸易



试验区分账核算业务实施细则》《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》，天津、福建、广东自贸区也体现了法制先行。这些支持性意见和实施细则构成了自贸区金融发展的总体政策框架。

## 3.2 我国自由贸易试验区金融创新的法律支持的不足

目前，我国自贸区金融开放创新力度较大，金融创新具有产品复杂性、链条间接性及信用脆弱性的特点，现有金融监管框架不符合现代金融特点，加之金融立法相对滞后、缺少司法先例，若运作失当，则有可能带来系统性和区域性金融风险。而围绕自贸区出台的规章细则存在效力位阶低、协同性低、经济主体认知度低、执法难度大等问题。低位阶立法的可推广、可复制性有限，缺乏与高标准国际通行规则接轨的把控机制，现行的法律政策和政府服务环境制约着自贸区金融创新发展。

自贸试验区金融创新还受制于众多适用于全国的法规。我国金融立法存在不少问题和缺陷：①行政主导立法现象普遍。②法律体系不够完备。从横向看，上位法存在空白：一方面，缺少《期货交易法》《金融控股公司法》《金融消费者保护法》等基础性法律；另一方面，现有上位法覆盖范围过窄，很多金融业务尚未纳入法律范畴，特别是随着金融新业态的不断涌现，这一问题越来越突出。从纵向看，法律层次不清，现有的一些法律都是混合立法，即将交易法和行业法糅合在一个法律之内，且偏重于行业法，对于交易活动的立法相对薄弱，此外欠缺配套下位法律。③法律过于宽泛和简单，对执法机构授权过多。④对金融机构过度保护，对投资者和消费者的保护不够。⑤法律更新不及时，难以适应经济社会环境的快速变化。

自贸区金融开放创新正在进入“深水区”。自贸区管理模式是“境内关外”，由于国际经济、金融形势的不确定性及各地区经济发展的不平衡，必须对可能出现的不可预知的情况进行充分的研判和必要的准备。金融创新往往是从无到有，交易规则、监管规则、法律规制处于盲区，目前“一行三会”的分业监管模式已经不能适应金融混业发展的现状，统筹金融监管体系和加强监管协调成为金融监管改革和防范系统性金融风险的当务之急。

当前，我国金融监管机构条块分割、被动应付、对风险的过度防范令