

# 发挥自贸区“双循环”纽带作用促进人民币国际化

罗煜 陈艺仁 于家梁

**摘要:**近年来,以自贸区的设立为代表,我国贸易创新发展迅速,自贸区日渐发挥出“双循环”纽带的作用,促进了高水平开放,推动了人民币国际化进程。自贸区主要通过两个途径促进对外开放和人民币国际化,一是通过扩大金融机构功能和区域空间来强化离岸金融中心建设,二是通过扩大资本账户开放、提升利率和汇率自由浮动空间来加强人民币市场化体系的构建。自贸区的发展也面临着外部风险日趋多样和复杂、金融开放不均衡、不同地区自贸区建设协同效应不明显等挑战。未来,可从提升资源配置效率、助推金融机构“走出去”、简政放权、提高政策落地成效等方面采取进一步措施加以完善。

**关键词:**自贸区;高水平开放;“双循环”;人民币国际化

**中图分类号:** F832      **文献标识码:** A

近年来,我国经济进入新常态,国内经济转型叠加国际贸易摩擦,使得经济增长受到影响。为了实现经济高质量发展、推动高水平对外开放以及促进社会经济可持续发展,党中央提出要“加快构建

以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。对外贸易对促进我国经济发展具有重要作用,加快贸易创新发展不仅有助于我国经济的高水平、高质量发展,而且能够推动“双循环”格局的顺利实现。近年来,以自由贸易试验区(简称“自贸区”)的设立为代表,我国贸易创新发展迅速,自贸区日渐发挥出“双循环”纽带的作用,促进了高水平开放,推动了人民币国际化进程。

2021年7月9日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十次会议,提出“以更大力度谋划和推进自由贸易试验区高质量发展”。自贸区的更高水平开放,是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的强大动力来源之一。自贸区不仅是国内改革的试验田,创新探索硕果累累;更承担着引领高水平对外开放、提升中国国际经贸话语权的重任,联动内外,推动“双循环”相互促进发展。

## 一、我国自贸区建设的发展历程和现状

自由贸易区的建设是我国改革开放进程中的重

**作者简介:**罗煜,副教授,中国人民大学财政金融学院中国财政金融政策研究中心、国际货币研究所;陈艺仁、于家梁,中国人民大学财政金融学院金融专业研究生。

表1 我国自贸区建设历程

批次	时间	自贸区
第一批自贸试验区	2013年	中国（上海）自贸试验区
第二批自贸试验区	2015年	中国（广东）自贸试验区
		中国（天津）自贸试验区
第三批自贸试验区	2017年	中国（福建）自贸试验区
		中国（辽宁）自贸试验区
		中国（浙江）自贸试验区
		中国（河南）自贸试验区
		中国（湖北）自贸试验区
		中国（重庆）自贸试验区
		中国（四川）自贸试验区
中国（陕西）自贸试验区		
第四批自贸试验区	2018年	中国（海南）自贸试验区
第五批自贸试验区	2019年	中国（山东）自贸试验区
		中国（江苏）自贸试验区
		中国（广西）自贸试验区
		中国（河北）自贸试验区
		中国（云南）自贸试验区
第六批自贸试验区	2020年	中国（黑龙江）自贸试验区
		中国（北京）自贸试验区
		中国（湖南）自贸试验区
		中国（安徽）自贸试验区

资料来源：作者根据公开资料整理

要战略举措，通过在试点过程中不断积累和总结经验教训，自由贸易区的政策和制度逐渐得以完善。2013年，国务院下发《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》的通知，上海自贸区成为我国首个设立的自贸区。2018年11月，国务院发布《国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》，赋予了自贸区建设更大的自主权。2019年7月，国务院发布《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》，提出要对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易园区。2019年11月，商务部等18部门联合印发通知，在投资贸易、金融开放、航运等领域为海南自贸区建设提出了30项政策。2020年2月，面临疫情的冲击，在金融供给侧改革和坚持对外开放政策导向的背景下，中国人民银行等五部门联合发布指导意见，推进国际金融中心建设以及区域一体化发展。

从我国自由贸易试验区发展历程来看，区域分布呈现出由沿海率先设立再逐渐向内陆和沿边扩散的趋势。当前，我国历经八年、分六批次设立了共计21个自由贸易试验区，并以沿海省份自贸区为主导，深化新一轮高水平的对外开放；同时，还通过沿边设立和向内陆辐射，形成全方位的沿海内陆

联动和东西双向发展态势（见表1）。在发展的过程中，各自贸区也结合自身资源禀赋，对自身功能定位做出差异化设定。

在自贸区的建设过程中，扩大金融开放以及推动金融创新是自贸区的重要内容。整体来看，我国自贸区金融创新项目涉及范围较广，包括外汇管理改革、利率市场化、人民币跨境使用、放宽市场准入限制、鼓励离岸金融业务等，不同金融创新领域因地制宜（见表2）。整体来看，自贸区作为改革开放试验田，在现行制度的基础上，采取多维度、分试点、成熟后推广的方式对金融制度进行改革创新，不仅有利于改革的平稳推动，也有利于地方发挥自主积极性制定因地制宜的创新政策。

## 二、上海自贸区：“双循环”和人民币国际化桥头堡

作为我国首批设立的自贸区，上海自贸区在将上海打造成国内大循环中心节点，加快国内国际双循环战略发展，以及推动人民币国际化进程方面，发挥了桥头堡的作用。通过对上海自贸区发展成就的梳理，可以管窥自贸区在助力“双循环”和人民

表2 各自贸区金融制度创新情况

金融创新项目	涉及细分类	涉及主要内容	涉及自贸区
外汇管理改革	经常项目便利化	优化经常项目外汇结算手续	辽宁、河北、山东、陕西、四川、重庆、湖北、河南、浙江等
	资本项目便利化	支持境外融资活动、放开境外本外币审批和规模限制等	上海、广东、天津、湖北、海南、福建等
	跨境资金池	促进跨国公司设立区域性或全球性资金管理中心、简化资金池管理、放宽外汇资金管理准入条件等	上海、辽宁、陕西、湖北等
	其他领域	探索商业保理外汇管理模式、建立国际大宗商品交易外汇管理制度等	广东、辽宁、陕西、四川、重庆、湖北、河南等
利率市场化	开展利率市场化试点	将合格金融机构纳入优先发行大额可转让存单范围	上海、天津、福建等
人民币跨境使用	推动人民币跨境使用	允许区内跨国企业开展跨境双向人民币资金池业务	大部分自贸区
市场准入	扩大金融市场开放，降低市场准入限制	支持区内设立外资银行、中外合资银行以及民营资本中小银行，优化牌照管理等	上海、广东、福建等
	外币离岸业务	符合条件的中资银行试点开办外币离岸业务	广东、天津、福建等
离岸金融业务	离岸金融业务	符合条件的银行机构在合法合规风险可控的前提下开展离岸金融业务	天津
	离岸保险业务	-	江苏
	离岸贸易	-	广东、天津、河南、海南等
交易平台建设	金融交易平台	国际大宗商品交易和资源配置	上海
	新型要素交易平台	设立碳排放额为首个交易品种的创新期货交易所	广东
	中国-东盟海产品交易所	建设区域性海产品交易中心	福建
保险	保险制度创新	涉及市场准入、不同领域保险产品、保险业务跨境合作等	大部分自贸区
融资租赁	鼓励融资租赁业务开展	支持符合条件的境内外机构在自贸区内设立融资租赁公司，允许区内开展境内外租赁服务等	天津、湖北、浙江、河北等
航运金融	鼓励发展航运金融	发展航运运价指数衍生品交易业务、航运融资、航运保险以及航运租赁等	上海、广东、天津、福建、四川、河北等

资料来源：作者根据公开资料整理

币国际化方面的作用。

上海自贸区的建设发展大致经历了四个阶段，以四个重要文件的出台作为时间节点。

第一阶段节点：2013年9月18日，《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》提出，上海自贸区建设的主要任务是推进贸易发展方式的转变，实现投资贸易便利化；同时，拓展金融领域对外开放的广度和深度、加快政府职能转变、提升监管有效性、扩大投资领域的开放以及完善法治领域的政策保障。

第二阶段节点：2015年4月8日，《国务院关于印发进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》指出，将扩大投资领域开放调整为深化投资管理制度创新，并增加了推进贸易监管制度创新的任务。

第三阶段节点：2017年3月30日，《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革

开放方案的通知》指出，深化自贸区改革开放的主要任务包括：推进政府职能转变，简政放权创新监管；建设开放创新的改革试验区；建立风险压力测试区，为未来风险防范积累试点经验；推动现有合作发展模式创新升级；进一步深化改革和扩大开放，推广可借鉴的创新制度。

第四阶段节点：2019年8月6日，《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》指出，新片区应当进一步强化自贸区在增强跨境金融服务能力、推动科技研发进程等方面的积极效应，以充分发挥开放型经济的集聚功能。

经历了多年发展，上海自贸区取得令人瞩目的成果。第一，投资环境进一步优化，代理记账许可审批改革取得明显成效，海关优化服务取得进展。第二，金融市场进一步开放，自由贸易账户功能持续发挥。第三，贸易服务体系不断完善，上海外高

桥港综合保税区批复转型。第四，重点产业蓬勃发展，2020年自贸试验区高技术产业产值达2905.78亿元人民币，增幅为6.7%。

上海自贸区的一系列改革政策有利于将人民币国际化推向新的高度，具体来看有如下四个方面。第一，上海自贸区通过引进国际先进服务业发展理念和行业技术，不仅可提升本土服务业在国际市场上的竞争力，也有利于扩大人民币使用规模，加快人民币国际化步伐。第二，上海自贸区为人民币国际化打破以往制度性障碍提供了试点机会，有助于突破金融交易限制，提高国际贸易中人民币计价结算所占的比例，推动人民币金融交易的大幅增长。第三，上海自贸区是一个在岸的离岸市场，有利于人民币的跨境使用，构建人民币离岸回流机制。第四，上海自贸区具备资金枢纽的作用，能够有效控制并调节自贸区资金流向及流量，促进区内外利率体制相融合。

### 三、自贸区促进高水平开放和人民币国际化的作用机制

我国自贸区建设的主要目标是实现制度创新，并通过制度创新促进整体改革。自贸区通过转变政府职能、以制度创新为核心，是提升国家治理能力和完善治理体系的重要推动力量。自贸区的设立，在政府职能转变、金融开放、法治建设、贸易和投资便利化五大领域的制度创新和突破具有以下意义。

第一，在政府职能转变方面，自贸区的设立在简化审核流程、提高监管效率、降低企业成本三个方面发挥了良好的作用。简化审核流程方面，自贸区推行审批事项“一口受理”、企业注册登记“多照合一”、探索电子凭证作为审核办理材料的可能性；提高监管效率方面，建立统一市场监管信息平台，通过建立企业信用体系对不同信用等级企业实行分类管理，提高了事中、事后的监管效率；降低企业成本方面，采用电子政务服务模式来提高企业和个人办事效率。

第二，在金融开放方面，一方面，以上海自贸区为代表的全国金融开放创新试验中心不断探索人

民币国际化；另一方面，自贸区以宏观审慎和风险控制为前提，不断推进金融创新，在加强跨境融资风险控制的同时，不断增强金融服务能力。

第三，在法治建设方面，各省市自贸区专门制定了管理办法，以此完善自贸区的法治建设，为自贸区在投资、贸易、金融服务等领域的改革发展提供制度保障；同时，自贸区还配套自贸区法庭（例如，知识产权法庭等）、仲裁院，以此健全争议解决机制，推动法制完善。

第四，在投资便利化方面，自贸区改革通过对市场准入的负面清单进行升级，在2017年7月第四版负面清单中采用了分门类、分条目、分措施的具体化管理，对负面清单管理不断升级，形成了有针对性且完善的管理模式。

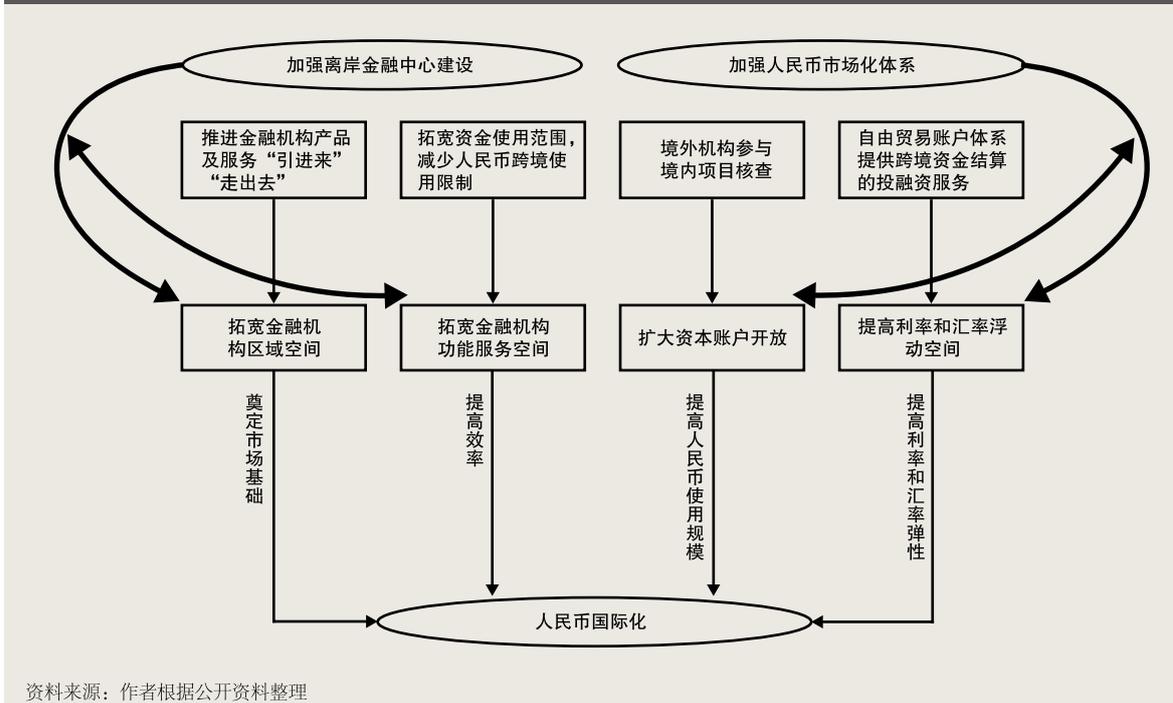
第五，在贸易便利化方面，自贸区实行国际贸易“单一窗口”建设，通过流程优化提高通关效率，并采取四类“区域货物状态”管理，以方便商品生产和全球分销。

自贸区通过探索制度创新推动改革进程，推进政府职能转变，促进金融开放实现金融服务和风险控制能力的提升，推动法制完善，扩大投资贸易规模，从而实现更高质量、更有深度、覆盖面更广的对外开放，以高水平开放助推“双循环”。同时，自贸区通过更高水平的对外开放，加快推进人民币国际化进程，为人民币国际化提供了试点经验和实践平台。

在自贸区金融制度创新扩大对外开放方面，自贸区的金融创新从三个角度入手提高了对外开放。一是从人民币市场化、离岸金融体系构建等多个方面入手，推进人民币国际化进程。二是依靠合理放宽市场准入原则，降低外资进入门槛，提供与国际贸易接轨的制度创新，进而提高对外开放的程度；三是从银行、证券、保险等多个金融领域入手设立交易平台、创设新型金融产品，在不断探索金融开放的基础上，提供更多金融投资产品以及交易服务，助力新一轮高水平的对外开放。

自贸区主要通过两个途径促进人民币国际化发展。一个是通过扩大金融机构功能和区域空间来强化离岸金融中心建设，另一个是通过扩大资本账户开放、提升利率和汇率自由浮动空间来加强人民币

图1 自贸区对人民币国际化的影响机制



市场化体系的构建（见图1）。

在离岸金融中心建设方面，拓宽金融机构的区域空间，有利于奠定人民币国际化的市场基础。在深耕人民币国际化市场基础的同时拓宽服务空间，则有利于提高金融机构的业务能力和辐射能力，提高人民币国际化的效率。前者可以通过推进金融机构产品和服务的“引进来”及“走出去”实现，后者则可以通过提高人民币债券资产、权益资产，在自贸区内试点境外投资、项目贷款和人民币境外基金，以此来拓宽资金的使用范围并减少人民币跨境使用的限制，从而提高人民币交易主体的市场活力，提高人民币的使用规模和范围。

在强化人民币市场化体系构建方面，可从扩大资本账户的开放程度、提高利率和汇率浮动空间两个角度入手。从扩大资本账户开放来看，目前区内企业的融资需求主要是通过国内银行满足；未来，则可以依托区内分账核算单元，由境外机构对境内进行项目核查，境内企业根据监管要求提供境外信贷资产簿记，从而在提高人民币使用规模的同时，促进境外机构参与境内项目建设。从提高利率和汇率浮动空间来看，人民币国际化需要我国国内拥有完善的金融市场，市场利率能

够充分反映价格信号；同时还需要有灵活有效的市场化汇率制度来对冲境外投资的波动和保持货币政策的独立性。

#### 四、总结与建议

伴随当今国际政治经济日趋复杂的形势，自贸区的发展也面临着更深层的挑战。

第一，外部风险的日趋多样和复杂对金融监管和风险控制提出了挑战。人民币国际化需要高质量的发展作为基础，而开放则是高质量发展的必由之路。伴随近年来地缘政治摩擦的频发，逆全球化趋势带动国际贸易保护主义抬头；与此同时，新冠肺炎疫情也对全球造成了深远影响，后疫情时代的政治经济新格局正处于酝酿过程中，造成了国际市场不确定性加大，使得对外开放面临更加严峻的挑战。

第二，金融开放呈现出不均衡状态。金融开放的不均衡主要体现在经常项目与资本项目的开放程度不均衡，后者低于预期。同时，金融机构在“引进来”与“走出去”之间不均衡，表现为金融机构在投资比例、组织架构以及经营业务等方面的引进



政策改革较多，而对于金融机构海外发展仍然存在较大的改革空间。

第三，不同地区自贸区之间的协同效应不明显，政策和制度障碍依然存在。各自贸区经济发展程度不同、经营开放时长不同、定位与侧重点不同，较难形成统一的政策协调和功能互补。另外，从中央到地方政府对自贸区形成多层部门监管架构，政策细则制定容易出现重复或存在空白，使得政策落地效果减弱。

针对自贸区改革所存在的上述挑战，本文提出以下政策建议。

第一，在金融监管层面，需要以市场导向提高资源配置效率，完善监管细则，防范金融风险。一方面，以“负面清单”模式重构政府职能边界，将监管模式由事前审批转向事后问责，通过简政放权形成激励相容的市场，以此减少信息摩擦、提高资源配置效率、规避道德风险和逆向选择，进而提高市场效率；另一方面，监管细则需要与开放进程配套并加以完善，增强金融机构应对外部风险变化的适应能力与抵御能力，从法律层面规范企业的金融活动。

第二，在资本账户开放方面，需要稳步放松资本管制，助推金融机构“走出去”。一方面，需要探索跨境资金使用以及资本自由兑换的安排，为具有资质的企业境外投融资活动以及跨境资金集中运营创造制度条件；另一方面，需要助力自贸区企业在遵守国际法规、风险可控的前提下开展跨境

业务经营活动，推进重点业务的境外拓展。

第三，在不同地区自贸区之间的协同效应方面，需要强化中央决策顶层设计，增强政策纲领和核心内容的可复制性与可推广性，促进区域自贸区阶段性成效外溢形成协同效应。另外，在中央协调各部委共同完善顶层设计的基础上，要进一步简政放权，加强地区政府机构在执行政策过程中的灵活性和自主性，政策应因地制宜，提高政策落地成效。

#### 参考文献：

- [1] 韩钰、苏庆义、白洁. 上海自贸区金融改革与开放的规则研究——阶段性评估与政策建议[J]. 国际金融研究, 2020(8): 46-55
- [2] 刘连舸. 人民币国际化之路该怎么走[J]. 国际金融, 2021(3): 3-11
- [3] 龙云安、袁静、廖晓宇. 自贸试验区金融监管研究[J]. 时代金融, 2020(29): 25-28
- [4] 余颖丰. 化解改革瓶颈: 关于上海自贸试验区金融改革思考及政策建议[J]. 经济学动态, 2013(11): 76-81
- [5] 项钟、王毅、金盛业. 探索后疫情时代人民币国际化在欧洲的突破之路[J]. 国际金融, 2021(6): 43-49
- [6] 周诚君. 人民币国际化的历史进程与新机遇[J]. 国际金融, 2021(2): 6-10

(责任编辑:赵廷辰)