

构建适应金融高水平开放的规则

王方宏

摘要:金融开放在高水平开放中的地位日益重要。资本流动推动了商品贸易、技术转移、人才流动、数据互通,经济全球化在很大程度上是资本全球流动、全球配置的结果。在“双循环”新发展格局下,构建高标准的金融开放规则,是国内国际双循环相互促进的制度保障,也是提高参与国际金融治理能力的重要内容。

关键词: 金融开放;“十四五”规划;海南自贸港
中图分类号: F831 **文献标识码:** A

中央“十四五”规划建议提出要“实行高水平对外开放”。在“双循环”的新发展格局下,构建高标准的金融开放规则,是国内国际双循环相互促进的制度保障,也是提高参与国际金融治理能力的重要内容。

构建适应高水平开放的金融开放规则,要采取参与多双边自由贸易协定和自主开放“两条腿走路”的方式,注重以下几个方面。

一、扩大自贸“朋友圈”,更大范围参与制定金融开放规则

主要发达经济体通过区域性多边协定影响全球规则。在全球多边贸易机制面临挑战、新冠肺炎疫情加速全球产业链区域化的情况下,大国主导下形成的USMCA、EU、CPTPP等区域性多边自贸协定的影响力日益扩大,成为全球经贸规则的重要组成部分。其

作者简介:王方宏,中国银行海南金融研究院资深研究员。

中,USMCA(及之前的NAFTA)由美国主导,EU由德国和法国主导,CPTPP由日本主导(其前身TPP是美国主导)。同时,主要发达国家之间相互签订自贸协定,并通过与发展中国家签订自贸协定,扩大其规则的覆盖面和影响力。美国、欧盟、日本参与的区域性自贸协定数量分别为14个、45个、17个。

我国需要加快参与区域性多边、双边协定的步伐。2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式签署。这是全球最大的区域性自贸协定,是我国参加的第一个区域性多边自贸协定,也是我国构建面向全球的高标准自由贸易区网络的里程碑。目前,我国共签署了19个自贸协定,自贸伙伴达到26个,除RCEP外,主要是双边贸易协定。这些协定中虽然包括澳大利亚、新西兰、韩国、瑞士等发达经济体,但在全球前十的经济体中,中国只与日本通过RCEP建立了自贸伙伴关系。中国应加快推动中日韩自贸区谈判,推进与以色列、挪威、巴拿马等双边自贸协定的谈判,积极考虑加入CPTPP,主动融入高标准经贸规则,扩大自贸“朋友圈”,更大范围地参与和影响金融开放规则。

二、对标高标准自贸协定,提高金融协定开放水平

关于自贸协定中的金融开放,各方已经形成两个共识,一是要从目前的正面清单方式转向负面清单方

式，二是要对标 TPP 等高标准自贸协定。在刚刚签署的 RCEP 中，在包括金融服务在内的服务贸易方面，日本、韩国、澳大利亚、新加坡、文莱、马来西亚、印尼等 7 个成员经济体采用负面清单方式承诺，我国等其余 8 个成员经济体采用正面清单承诺，并将于协定生效后六年内转化为负面清单。因此，我国需要尽早着手研究推进金融开放的负面清单方式。

对标 TPP，我国金融协定开放从正面清单转为负面清单，需要关注以下几个方面。

一是负面清单的透明度。TPP 不符措施表述包括部门（金融服务）、分部门（具体的子行业，例如，保险经纪、货币兑换等）、相关义务（需要具体列出国民待遇、最惠国待遇、金融机构的市场准入、高级管理层和董事会、跨境贸易等其中的一项或几项）、政府级别（中央还是地方政府）、措施（具体法律法规的名称及颁布年份）、说明（不符措施的具体描述）等内容，对各项措施的透明度提出了很高的标准。而我国目前自主制定的负面清单仅是列出措施简要内容。

二是负面清单的范围。TPP 中各缔约方关于金融服务的不符措施主要集中在业务范围、外资股比、高管层和董事会成员国籍、本国特殊企业的优惠等方面。其中，前两方面也是我国金融开放承诺集中的方面，但是后两方面在我国目前的自贸协定中均没有涉及，在我国外资金融机构管理规定中也没有涉及。

三是金融服务跨境贸易。随着金融服务日益线上化，跨境交付越来越重要。TPP 在这方面采取了“正面清单+负面清单”的方式，各缔约方既以正面清单对金融跨境贸易条款的适用范围进行说明，也以不符措施的方式列出了限制的内容。TPP 各成员经济体关于金融跨境贸易条款的适用范围各不相同，但保险领域一般均包括国际海运、国际商业航空、国际转运货物的保险、再保险和转分保，银行及其他金融服务（保险除外）领域，一般包括提供和转移金融信息，金融数据处理与相关软件。

四是“隐性壁垒”。即使是高标准自贸协议中，也往往隐藏着“隐性壁垒”。在 TPP 中，一些金融服务不符措施的内容非常宽泛，例如，美国、澳大利亚和加拿大的负面清单中都有一条“所有区域级别政府的现有不符措施”。由于这些经济体（尤其是美国）各地（各州）的法律存在很大的差异，外资进入时就

会遇到障碍。例如，针对外国银行的子行、分行、代理机构、代表处等四类机构的准入，美国的阿拉巴马州、加利福尼亚州、特拉华州等均允许，亚利桑那州、阿肯色州、肯塔基州等均不允许，而俄克拉荷马州不允许前两项、允许后两项。

五是对特定金融机构或项目的特殊支持。在 TPP 中，无论是美国、加拿大、新加坡等发达经济体，还是马来西亚、墨西哥、越南等发展中经济体，都有一条不符措施，基于本国法律给予承担普惠性、基础性功能的金融机构特殊的补贴或优惠。例如，美国对联邦住房贷款银行、联邦住房抵押贷款公司等给予优惠，新加坡对中小企业金融项目、交易所等资本市场基础设施提供补贴等。

六是新金融服务。在 TPP 中，新金融服务是指在一缔约方境内未提供但其他缔约方境内已有提供的服务。各缔约方应允许另一缔约方的金融机构提供该缔约方在相似条件下不需要制定法律或修改现有法律就允许本国金融机构提供的新金融服务。简言之，缔约方应允许其他缔约方的新金融服务进入。TPP 关于新金融服务的规定有利于金融发展水平较高、金融创新能力较强的经济体。

三、注重金融自主开放与协定开放的协调性

我国金融自主开放力度远超协定开放。2018 年以来，我国宣布了 50 多条金融开放措施，覆盖了外资金融机构的外资股比、业务范围、股东资质和资本市场互联互通等各个方面，开放的力度大（例如，彻底取消银行、证券、基金、期货、人身险领域外资股比限制，大幅度放宽业务范围限制，全面取消 QFII 和 RQFII 投资额度限制等），涉及范围广（不仅包括了银行、保险、证券三个领域，还包括了信用评级、金融租赁、汽车金融、货币经纪、消费金融等子部门）。

推行金融业外商投资准入负面清单。“准入前国民待遇加负面清单管理”已成为我国金融业开放的重要原则。从 2013 年上海自贸试验区版负面清单到 2020 年全国版负面清单，金融业的限制措施主要集中在股东类型、股权比例、高管要求等方面，措施数量不断减少，2020 年版下降为零。但清单说明中提及“未

列出的文化、金融等领域与行政审批、资质条件、国家安全等相关措施，按照现行规定执行”。

注重自主开放与协定开放的协调性。要将自主开放的政策转化为法律法规，为金融协定开放谈判提供依据。同时，要关注自主开放政策与自贸协定中金融开放承诺的一致性，提高我国在自贸协定谈判中的主动性。例如，虽然我国外商投资准入负面清单上没有对金融业的限制措施，但并不意味着我国金融业已经完全开放。又如，在金融服务日益线上提供的趋势下，需要立足我国网络金融服务的优势，就金融服务跨境交付领域在自贸协定谈判中提出“中国方案”。

四、加快货币领域的开放安排

货币领域的开放包括汇率安排、货币可兑换和国际化、清算基础设施等方面，是全球金融市场互联互通的重要内容，对全球资本流动和金融资源配置有着重要影响。这属于单方面的自主开放，但具有很强的外部性，尤其是大国制度的外溢性更大。其作为普遍适用的非歧视性措施，不受自贸协定的约束。

我国货币领域开放规则的影响力日益增强。人民币汇率已经形成以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，市场化水平和弹性显著提高。人民币已经实现经常项目可兑换；虽然资本项目可兑换程度与美国、日本等还有差距，但是沪港通、债券通、QFII 等则为外资进入中国资本市场提供了新通道。人民币跨境使用规模不断创新高，产品线日益丰富，人民币跨境清算设施日趋完善。

五、加快完善国内金融法律法规

金融开放必须坚持法治化原则。一方面，要将开放政策转化为高阶位的法律法规；另一方面，在给予外资金机构国民待遇后，需要加快完善宏观、微观审慎监管法律法规，提升对风险的防控水平。内外资一致的、非歧视的监管措施与准入后国民待遇原则并不矛盾，审慎监管措施并不在自贸协定的限制范围之内。例如，TPP 规定，缔约方基于审慎原因采取的措施或为确保金融体系的统一和稳定采取的措施，不受禁止。

以国内法律影响国际规则。一国金融市场的规模

和开放程度，决定了国内规则被接受的广泛程度。例如，美国 1933 年的《格拉斯 - 斯蒂格尔法案》、1999 年的《金融现代化法案》、2010 年的《多德 - 弗兰克法案》，在当时乃至现在都具有很强的国际影响力。我国也要以市场开放提升国内规则的国际影响力。

负面清单管理需要完善的国内法律作为依据。例如，TPP 要求各缔约方提出的每一项金融服务不符措施都要有国内法律法规依据，并且要求清楚列示。

通过国内立法明确对特定金融机构或项目的特殊支持。对于一些政策性的金融机构、普惠性的金融项目、重要的金融基础设施，要以立法的形式明确相关的支持、补贴或优惠的措施，以便在将来拟定负面清单时于法有依。

加快完善金融领域的相关法律。2018 年以来，我国陆续发布或修订了《外资银行管理条例》《外商投资证券公司管理办法》《外商投资期货公司管理办法》《商业银行理财子公司管理办法》等。2020 年 10 月《商业银行法》《人民银行法》修改稿公开征求意见。

六、发挥好海南自贸港的试验田作用

自贸港在经贸规则运作中具有独特影响力。虽然其不是国际规则制定的主导者，却是国际规则运用的领先者。海南自贸港要强化国际规则对接能力。

在高度开放的市场上构建高标准的规则。开放规则制定和完善的基础，是开放实践和市场需求。海南自贸港作为“境内关外”的开放前沿，有《海南自由贸易港法》的充分授权、有试错成本低的优势，既要立足国内实践经验，又要对标国际水平，探索金融开放制度的创新。

参考文献：

- [1] 曹远征：海南自由贸易港：以高水平开放带动改革全面深化[J]，国际金融，2020（9）：7-13
- [2] 韩立余：《跨太平洋伙伴关系协定》全译本导读[M]，北京：北京大学出版社，2018：264-287，1412-1594
- [3] 商务部新闻办公室：商务部国际司负责同志解读《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）之一[EB/OL]，2020
- [4] 易纲：金融助力全面建成小康社会[J]，中国金融，2020（19-20）：14-18

（责任编辑：冯天真）