

中哈霍尔果斯国际边境合作中心

离岸人民币业务发展研究

——基于“丝绸之路经济带核心区建设”视域

■ 张 帅 新疆财经大学

摘 要:中哈霍尔果斯国际边境合作中心作为全国首个跨境边境合作区,无论是地理位置还是国家政策支持,在离岸人民币业务发展方面均有着天然优势。通过对合作中心离岸功能界定以来离岸人民币的发展现状及存在问题进行梳理,指出未来合作中心离岸人民币发展的基本框架及市场定位,最后提出相关政策建议。

关键词:合作中心;离岸人民币;发展模式

当前我国在资本项目下人民币尚不能自由兑换的背景下,经常项目下贸易往来引发的人民币计价结算导致大规模的本币流向国际市场,这迫切需要一个市场为这些境外人民币提供流通交易,而离岸人民币市场的建设则是当前背景下解决该问题的重要途径。霍尔果斯作为“丝绸之路经济带”国家战略发展的核心支点、我国向西开放的重要窗口、新疆高质量发展新的增长极、沿边开发开放的示范区,由于其独特的地缘优势,在贯彻落实政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通过程中承担着重要使命。中哈霍尔果斯国际边境合作中心作为中哈两国高层互访达成的国家战略合作项目,是世界上第一个跨境经济贸易区和投资合作中心。为充分发挥合作中心的区位、战略、市场等多重优势和资

源,国务院、“一行三会”、自治区等部门依托合作中心“一线放开、二线管住”的独有优势,陆续出台了多项金融扶持政策,积极探索跨境人民币创新业务,而离岸功能则是合作中心金融创新发展的亮点。作为国内唯一开展跨境创新离岸人民币的试点区域,凭借其独特的区位优势,合作中心离岸业务发展已初具雏形。

一、发展现状及存在的问题

(一)现状

2013年8月,人民银行乌鲁木齐中心支行制定的《中哈霍尔果斯国际边境合作中心跨境人民币创新业务试点管理办法》(乌银发[2013]119号)正式获人总行批复实施,自此合作中心跨境人民币创新试点正式启动,成为全国

唯一获准在跨境合作区开展跨境人民币创新试点的地区。发展至今,合作中心离岸业务影响力不断提升,创新政策优势显著,在支持合作中心基础设施建设、促进区内商贸经营活动发展和新疆实体经济方面发挥了重要作用。截止目前,合作中心共有工、农、中、建、交、兵团银行、兴业银行7家银行获批入驻,其中建行、交行、兴业三家银行创新离岸业务系统搭建完成并开展业务。中心试点银行通过与境内分行联动研发资产风险参与、人民币信用拆借、金融质押流动资金贷款、资产簿记等人民币离岸业务产品。截止2019年底,共开立创新离岸人民币账户119户,其中合作中心注册企业51户、境外银行14户、境外机构54户;试点银行存款余额171.38亿元,贷款余额182.27亿元。

[基金项目]本文系新疆社会科学基金项目“‘丝绸之路经济带核心区建设’背景下新疆区域金融风险传染、预警及防范研究”(18BJY030);自治区高校科研计划人文社科项目“基于空间传染效应的新疆区域金融风险预警及防范研究”(XJEDU2018SY030)。

[作者简介]张帅(1989—),男,新疆财经大学金融学院副教授;研究方向:金融风险管理。

（二）存在的问题

1. 相关配套政策不完善。合作中心截止到目前尚未建立完善的管理体制机制，目前仅仅从跨境人民币创新业务角度明确定位，但在相应的机构准入、管理、税收等方面，相关部门仍沿用国内政策，导致合作中心尚不具备吸引跨国公司的政策条件。由于其他相关部门对合作中心离岸地位认识上的差异，致使合作中心与金融创新相配套的政策难以落地，如商务投资、商事登记制度等，影响了创新政策实施发挥规模效应，已成为制约合作中心发展的急需解决的瓶颈问题。很多企业因合作中心内的各类税收、工商、商务、外汇等政策不明确，迟迟不愿进驻合作中心，造成合作中心内缺乏足够数量、适合业务发展的企业。

2. 金融支持实体发展能力较弱。合作中心试点银行的累计融资业务在 2017 年以前几乎全都通过银行调往内地企业使用，直至 2016 年乌银发〔2016〕158 号文出台后，明确要求合作中心跨境人民币创新业务发展的目标定位和原则是：发挥合作中心独特的定位优势，支持合作中心、新疆本地实体经济发展，服务丝绸之路经济带战略，加快人民币向西走出去步伐。试点银行对依托合作中心注册企业开展的融资业务以及对新疆本地企业开展的跨境人民币融资业务量应占到融资业务总量的 60% 以上。由此新疆企业才开始逐步享受通过合作中心的离岸人民币融资业务，但是合作中心企业获得的融资几乎为零，并没有完全实现设立创新政策服务于合作中心实体企业的目的。随着 2019 年乌银发〔2019〕

147 号补充规定取消 60% 融资比例限制后，资金流向内地的规模将不断扩大，对新疆本区域企业金融支持的力度将持续减弱。

3. 离岸主体身份界定较为困难。目前合作中心内中方区企业无法享受金融离岸优惠政策，致使实体企业发展举步维艰。人行对中心中方区域视同特殊离岸区域，对中心中方区域内的企业，在跨境框架下赋予了非居民的身份，可以享受离岸融资便利和支持。而目前，合作中心中方区域的现状为：企业的注册、纳税均为居民身份的内资企业，中心中方区域仍属境内区域，因此之内的企业无法享受跨境框架下的投融资便利。

4. 产品创新能力不足。离岸业务产品创新能力不足，业务发展主要以人民币存贷款为主，缺少多样化的离岸人民币创新产品。财务审计、法律咨询等相关配套服务发展滞后，吸引跨国公司入驻能力不强。此外，合作中心创新业务的影响力、人民币国际化进程、境内外汇差、利差变动等也成为制约离岸人民币业务发展的外在因素。

二、合作中心离岸人民币的发展路径

（一）发展框架

首先，在 2025 年以前，在合作中心形成基础设施相对完善的离岸金融市场。第一，要完善离岸市场主体类型。积极吸引银行类金融机构、非银行类金融机构及类金融机构在合作中心开始分支机构并开展离岸业务，积极鼓励境内外企业、跨国公司在合作中心注册分公司，大力吸引会计、审计、法律咨

询、科技信息公司等入驻合作中心开展相配套的金融服务。第二，完善风险监控体系建设。创建独立的离岸资金账户，构建与国内市场相分离的国际结算系统，针对各种类型的离岸资金业务及跨境金融业务搭建不同类别的风险监测系统。具体可由两个方面来组成，一是由人民银行乌鲁木齐中心支行针对反洗钱、宏观审慎以及离岸市场的健康稳定发展给予严格监管；二是由自治区银保监局针对离岸市场经营相关业务及法律法规层面给予监管。第三，完善离岸市场运作流程。大力推进跨境人民币创新业务，积极研发离岸证券、融资租赁、商业保理等离岸金融产品；完善政策保障体系，加快推进离岸法律法规、税收优惠等相关政策的制定。

其次，在 2025 年—2035 年，构建面向中亚国家的全国第一大离岸金融市场。在合作中心离岸市场发展雏形形成的基础上，针对中亚市场，构建多渠道、多样化、网络化的离岸金融服务平台，有效提升投融资效率。同时构建针对离岸证券、离岸保险、资产运营及管理等等专业化的服务平台，提升专业化金融服务水平。

最后，2035 年以后，形成面向欧洲以及全球的国际离岸金融市场。不断完善智能化、网络化离岸金融投资平台建设以及以离岸银行、保险、证券、租赁保理等离岸产品业务为主体的业务平台建设。不断推进在岸市场与离岸市场在法律体系、政策监管、金融服务等层面的联动效应，实现资源信息共享，逐渐形成在岸业务与离岸业务有效对接的路径。

（二）发展定位

构建合作中心离岸金融市场的整体框架,包含从发展初期完善基础市场建设到构建面向中亚国家的全国第一大离岸金融市场再到形成面向欧洲以及全球的国际离岸金融市场三个过程。未来5至10年,在合作中心完善离岸金融市场建设的进程中,应该在大力发展传统离岸银行产品及业务的基础上,不断推进离岸金融产品及服务的创新,积极发展离岸消费金融。重点放在完善离岸金融组织体系建设层面上,能够为市场主体提供便利化、多样化的金融产品,不断完善法律制度体系,营造良好的营商环境及国际合作平台。鼓励推进金融机构加快离岸账户体系建设,积极搭建较高层次的跨境结算及资金交易平台。构建综合保税区与中哈合作中心相配套的离岸金融运作模式及协同发展框架,探索离岸业务组合投资经营策略。10年以后,合作中心应当形成以离岸银行、证券、保险及资产管理为主导的离岸业务新型市场业态。不断完善离岸金融市场监管体系建设,在风险整体可控的前提下,积极探索离岸市场业务同在岸市场联动、协同、对接的路径及渠道。充分发挥合作中心优势,努力探索融资租赁、商业保理等金融创新业务发展。未来10至20年,合作中心应当形成以融资租赁、商业保理、衍生品、信托等产品丰富的离岸金融业态。

在模式选择上,合作中心发展初期应当严格采取内外分离型离岸市场的发展模式。就当前而言,我国离岸金融的发展处在萌芽阶段,国内金融市场尚未完全开放以及金融市场监管体制尚不完善

的前提下,内外分离型离岸市场的发展模式能够防止离岸市场风险向在岸市场渗透,确保我国在岸市场的稳定发展。在离岸市场发展有一定阶段,可以考虑向渗透型离岸市场发展模式进行转移,该模式一方面能够确保合作中心离岸市场充分吸收现有发展经验,使得市场运作不断完善成熟;另一方面还能使得国内金融机构通过离岸金融市场参与到国际竞争当中,不断提升金融机构综合实力,从而走向国际化。而渗透模式的选择应当以单向渗透为主,即允许合作中心离岸市场资金流入在岸市场,反之则受限。资金渗透规模应当依据市场发展需要来制定,严禁过度放开,以防引发离岸市场与在岸市场的平衡失控、汇率与利率的失调。在融资方式上,开始可以允许在岸市场企业通过借款方式融入资金,在市场发展相对成熟的基础上,不断拓展在岸市场企业在离岸市场的融资方式,如发行债券、股票等直接融资途径。在监管层面,要采取至上而下的监管策略,针对各个环节实施严密细致的监控,稳定有序推进离岸市场向在岸市场渗透。

三、政策建议

(一)完善离岸法律体系建设

完善的法律体系是离岸市场稳定发展的基础,是有效防范市场风险、维护市场主体权益的根本保障。首先是完善的保密条款。离岸金融市场的保密制度是吸引离岸公司入驻的重要因素,建立健全企业商业秘密及投资者隐私保密制度,如针对企业股东信息、股票分

置、资产收益等方面可给予保密设置,可根据企业股东意愿选择是否对外进行披露。其次是反洗钱制度。离岸金融市场应当将税收优惠、保密条款、金融监管同反洗钱制度融合起来,构建包含客户真实信息、执法部门协作、强化法律意识等在内的反洗钱法律体系,建立完善的审查监管制度,确保在国际市场中拥有良好声誉。最后是相对独立的司法管辖体系。独立的司法体系是确保离岸市场有效运作的基础,可在司法体系整体框架结构下构建符合离岸市场发展的、独立的诉讼、审判、检察、律师管理等相关制度。争端解决制度是当前离岸金融市场法律体系建设过程中须重点考虑的问题。应充分考虑所属区域及跨国企业母国签署的相关投资贸易保护协定、公约解决机制、国际仲裁及其他备忘录,做到与其相互衔接及协调,消除企业经营的后顾之忧,实现稳定发展及双赢的局面。

(二)制定离岸税收优惠政策

应当在合作中心离岸金融市场试行同国内税法整体框架相互协调的离岸税法,从而打造具有吸引力的市场经营环境。离岸市场税收政策的制定要保证主要税率要低于周边国家市场或其他离岸市场的标准,同时还不能超过国内市场同类相关业务的税收标准。依据市场发展需求,制定可享受税收豁免的公司类型或业务经营范围,规定免税年限或分阶段、分步骤减免相关税收。尝试在合作中心制定IPO优惠政策,如放宽在股本、利润、盈利及信息披露等方面的限制。双边或多边税收协定是国际税收条款的重要体现,且在国际上的

认可度较高。可尝试在合作中心中的部分离岸业务享受我国双边税收协定企业所得税的优惠税率,从而降低金融机构及企业经营成本。同时,双边税收协定包含的免除双重征税的条款也是解决国际税收争端的法律依据,有助于营造公平公正的纳税环境。

(三)深化金融体制机制改革

自由化是离岸金融市场的重要体现,其体制机制方面必然与在岸市场存在差异,金融监管较为宽松。首先是实现利率市场化。离岸市场高度自由的运作环境要求利率必须实现市场化改革,依据市场机制真实体现市场对资金的供求关系,通过资金需求、货币供给及市场预期等变化自主调整利率水平,从而提升资金利用效率,促进离岸市场稳定发展。其次是放宽存款准备金的限制。美国IBF和日本JOM在发展过程中均取消了存款准备金的规定,有效推动了资金的流入。就当前来看,我国针对外币存款的相关业务豁免存款准备金,而对人民币离岸存款则无此规定,进一步放宽或取消离岸人民币存款准备金的标准,是推动离岸市场人民币业务发展的关键。最后是放松外汇管制层面。在外汇管制放开过程中要遵守审慎原则,不仅要完善国内金融市场组织体系建设,提升金融风险监控及防范能力,还要分阶段、分步骤,坚持差异化原则分市场、行业有序放开外汇管制。

(四)扩大离岸市场业务体系

合作中心离岸金融市场发展初期应当以离岸银行业务为主,后续可以逐渐过渡到资本市场、金融衍生品市场。首先,加强离岸

债券市场建设。尝试在合作中心离岸市场搭建“丝路债券”发行平台,重点面向“一带一路”沿线国家及中国投资贸易联系密切的国家给予融资;还可针对境内及境外投资主体搭建债券融资平台,允许满足相关条件的国内外市场主体在离岸市场发行本币或外币债券进行融资。其次,建立完善离岸股票市场。尝试在合作中心构建针对境外企业股票发行及流通的市场,完善制度体系建设吸引境外企业上市,允许境外企业发行普通股并挂牌交易;境外投资主体可放开外汇规模、投资比例限制等,境内合格投资主体也可进行投资买卖,为合作中心的跨国公司的股权融资给予资金支持。第三,加快离岸衍生品市场建设。在满足实体经济发展的基础上,立足传统离岸金融产品,充分借鉴国外离岸市场在产品创新方面积累的成功经验,不断推进人民币跨境衍生品业务的发展,使合作中心发展成为人民币资产交易的主导市场。探索发展人民币与外汇互换业务,促进人民币汇率自由化机制的形成,逐渐发展成为人民币汇率定价的主导市场。

(五)规范离岸市场管理体系

首先,有序放宽市场准入条件。推行以资质管理为主导的主体审核标准,可参照香港模式对符合资质条件的申请人按照其资信水平、资本规模等试行全牌照或部分牌照的分级管理模式,分别对持有不同牌照所从事的业务类型、范围给予界定。积极培养市场参与主体风险管理的自主性,提升管理制度的高效性,逐渐降低非市场化监管力度。其次,积极构建

金融监管协调合作机制。合作中心离岸市场的监管应当由人民银行同各市场监管机构、政府部门相互配合协调,构建全面、高效的市场监管合作机制,考虑合作中心离岸金融发展的现实情况,考虑成立专门的金融市场监管部门,从事离岸市场的微观审慎监管。加强同国际反洗钱组织等相关机构的交流,共同打击各种违法犯罪行为,从而维护离岸市场稳定。第三,促进混业经营试点开展,不断破解传统分业经营的限制。加强金融机构在资产管理、投资基金、信贷服务、保险信托等领域的合作,不断适应国际金融市场混业经营的业务模式。▲

参考文献:

- [1]杨珍增.中哈霍尔果斯国际边境合作中心离岸人民币业务发展研究[J].欧亚经济,2018(2):53-62.
- [2]张雪林,高凌燕,张瑾.中哈霍尔果斯国际边境合作中心本外币离岸金融创新业务研究[J].金融发展评论,2018(3):31-37.
- [3]郭忠明.新疆霍尔果斯离岸人民币金融港的创建问题[J].时代金融,2016(7):59-60.
- [4]武晓雯,徐丽萍,高岩.霍尔果斯离岸人民币试点金融港建设的调查[J].兵团党校学报,2016(2):54-57.
- [5]中国人民银行伊犁州中支课题组.金融支持中哈霍尔果斯国际边境合作中心贸易金融服务离岸自由区建设研究[J].金融发展评论,2017(2):57-67.