doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.01.017

我国自贸试验区金融制度创新的成效、问题及调整策略

■ 尹庆伟 河北大学

摘　要：随着我国自贸试验区不断加大金融制度创新力度，金融创新指数及增速在不断提高，金融制度创新领域在不断拓宽、金融制度创新方式也日渐多样化。同时，金融风险防范压力的约束、金融制度创新能力区域发展的不平衡、国际经济形势不确定性等因素制约金融制度创新水平进一步提升。因此，我国自贸试验区应深化金融对外开放，加强金融风险防范管理体系建设，完善金融创新的法律体系和信用体系建设，进一步深化我国自贸试验区金融制度创新力度。

关键词：自贸试验区；金融创新；金融监管

2019年，我国自由贸易试验区（下称“自贸试验区”）扩容之后，逐步形成南北统筹、东西协调和沿海、沿边、沿江、内陆全方位多层次开放格局。自贸试验区自成立伊始就承担着全面深化经济体制机制改革、扩大对外开放的重要战略任务，自贸试验区是推动国家经济制度体制机制改革创新的“试验田”，是探索更新局面更高层次经济开放的标杆。自贸试验区的发展促使我国经济对外开放格局更加完备，海陆内外联动程度更加活跃，东西双向开放水平更高，同时也彰显了我国支持建设开放型经济体系的决心。

一、自贸试验区金融制度创新的时代价值

（一）为推动金融供给侧结构性改革发挥了先行先试效应

自贸试验区作为我国金融制度改革创新的先锋，承担着全面深化金融体制改革的战略任务，也为进一步推动金融供给侧结构性改革提供重要指引。自贸试验区是金融制度创新的战略突破口。当前，我国在金融投资、市场准入等方面与国际通行规则还存在较大差距，利率及汇率的市场化改革推进缓慢，金融体制机制亟待完善。因此，自贸试验区金融制度创新探索是金融供给侧结构性改革最为理想的“试验田”和战略突破口，对资金融资成本、资本要素价格形成机制、金融机构国际竞争力以及产业结构调整具有重要影响。

（二）为推动金融开放创新发挥了关键影响力作用

自贸试验区通过金融政策性开放到金融制度性开放的变迁，以渐进式的金融开放政策到金融制度的过渡性安排，逐步实现了国内金融开放型法律体系与国际金融规则的接轨，为加快金融市场开放创新提供了重要平台，发挥了关键影响力作用。主要体现在以下两个方面：第一，自贸试验区金融制度创新可为金融开放提供稳定的制度环境。一方面可降低因政策不确定性可能带来的投融资风险，另一方面能够推进统一、开放的金融市场体系的形成。第二，自贸试验区金融制度创新能够提升我国金融市场对外开放的能力。通过开展人民币境外融资、发行人民币计价债券等业务，可以增强我国金融机构参与跨境投融资的水平。

（三）为推动经济可持续高质量发展发挥了重要保障作用

一方面，金融制度创新能够平稳地促使经济增长从“要素投入型”过渡到“创新驱动型”，加速推进产业资本与金融资本、间接融资与直接融资

[作者简介]尹庆伟（1980—），男，河北大学经济学院世界经济专业博士生，河北金融学院讲师；研究方向：中外金融制度比较。

相结合，能够不断提升我国金融体系投融资服务功能以及在全球范围内资源配置能力，为经济可持续发展提供保障。另一方面，金融制度创新能够强化金融机构对实际经济发展的支持，保证实体经济能够稳步发展。突出表现以下两个方面：一是金融制度创新有效推动数字普惠金融服务发展，拓宽服务实体经济范围，提升金融机构向实体经济融资的能力；二是金融制度创新推动金融科技快速发展，促使资产管理业务脱虚向实。自贸试验区金融制度创新不仅带来自身经济发展脱虚向实，并且产生正向溢出效应，这种溢出效应会引领经济脱虚向实的发展方向，从而助推实体经济高质量发展。

二、自贸试验区金融制度创新的成效

（一）金融制度创新指数和增速在不断提高

经过快速地发展，我国自贸试验区金融制度创新取得了显著成效。中山大学自贸区综合研究院从2017年就一直致力于我国自贸试验区金融制度的指数分析与比较，通过设定金融市场创新、金融监管创新、金融服务创新、金融产品创新、金融投资创新和金融机构创新等6大指标来衡量我国自贸试验区金融制度创新现状。按照前述6大分析指标，2017—2018年度、2018—2019年度我国自贸试验区金融制度创新指数（23个片区）均值分别为72.31、73.13，其中上海和前海自贸片区这两年度的指数均值分别为85.9、84.41，上海、深圳前海蛇口自贸片区在金融投资、金融服务等领域创新已经形成一批可供复制的经验。同时，2018—2019年度我国自贸试验区金融制度创新指数增长速度均值达到1.14%，自贸试验区金融制度创新指数增长速度排名前五的分别是宜昌片区、沈阳片区、厦门片区、武汉片区及成都片区，增长速度分别为5.20%、3.56%、2.02%、1.82%、1.49%。

（二）金融制度创新领域在不断拓宽

自贸试验区通过面向金融准入、资本项目可兑换、利率市场化、人民币国际化、外汇管理、支付结算、金融简政放权、金融监管等方面的制度创新，不断放宽金融业外商投资市场准入条件，提高金融业对外开放水平；畅通跨境金融业务渠道，助推人民币国际化进程；通过构建金融要素国际交易机制，提升金融市场服务能力。随着自贸试验区金融制度创新不断发展，金融制度创新领域和范围也逐步扩大，一方面，有力推进了金融市场主体和交易平台的集群化发展。如上海原油期货在上海自贸试验区挂牌交易，不断迈进全球资管亚太新中心；又如成都片区打造“金融+科技”模式，构建了金融和产业一体化的发展体系。另一方面，还能够增强金融机构产品供给能力。如上海自贸试验区已累计开立FT账户约6.87万个，实现跨境人民币结算总额已达6736亿元。

（三）金融制度创新方式日渐多样化

自贸试验区通过探索金融服务新模式、凸显区位特色的差异化方式、借鉴可复制可推广的经验等实现了金融制度多个领域的突破与创新。随着信息科技在金融领域的应用，由第一阶段的金融电子化到第二阶段的互联网金融，再到目前第三阶段的金融科技，如云计算、人工智能、区块链技术、大数据、5G技术等应用于金融领域，大大提高了金融产品供给和服务规模与效率，提升了金融服务实体经济能力。央行统计显示，金融科技类企业2019年募集资金高达395.7亿美元，较上年增长120%，成为全球最为重要的金融产品和服务供给平台。金融科技显著畅通了推动金融制度创新变革的渠道，为自贸试验区金融制度创新提供了重要的动力基础。具体表现在，通过大数据广泛应用推动数字普惠金融快速发展、逐步形成以数字经济为标杆的新经济、数字货币和数字资产；通过5G技术的应用不仅能够加强金融科技自身的变革能力，还能促进传统金融机构的金融科技创新；通过进一步推进区块链作为核心技术在金融等领域广泛应用，推动数字货币研发、支付清算体系改革创新。

三、自贸试验区金融制度创新水平提升的制约因素

（一）金融风险防范压力约束金融制度创新进程

金融风险防控是金融稳定发展、金融制度改革创新的重中之重，也是维持经济高质量可持续发展的重要保障。一方面，自贸试验区金融制度改革创新已然成为一种趋势，是我国制度创新的重点领域，也是支撑我国经济体制机制变革的重要内容。另一方面，自贸试验区金融制度改革创新，由于实行“境内关外”的特别政策，自贸试验区在资本价格形成机制方面会受到境内区外和

境外市场的双重影响，从而形成一种混合价格机制，资本价格在这种混合价格机制下，容易遭受到投机资本的渗透，特别是在自贸试验区利率、汇率“双轨制”的情况下，导致投机资本渗透概率加大，甚至存有外溢的风险，对金融风险防范体系带来了挑战。另外，随着科技创新逐步不断应用于金融领域，特别是区块链技术在金融领域的应用，使得很多新兴金融业态及企业游离于监管体系之外，加大了金融创新的风险。

（二）金融制度创新能力存在较大的区域差异

我国自贸试验区制度创新，尤其是金融制度创新能力表现出不平衡不均衡的问题。一方面，东部沿海地区的自由贸易试验片区金融制度创新能力往往较其他片区较强。如比较自贸试验区金融制度创新指数，各片区的金融制度创新指数发展差距较大，2018—2019 年度上海片区金融制度创新指数高出杨凌片区 39.19 个百分点；另一方面，各片区的金融制度创新能力改善水平差异也比较显著，突出表现在金融创新指数增长速度差距方面。如 2018—2019 年度宜昌片区金融制度创新指数增长速度远远大于福州片区的增长速度，因而各片区金融制度创新指数和增长速度呈现出不平衡、不均衡的状态。此外，由于金融改革范围广、风险大，金融开放创新完成率较低。

（三）全球宏观经济波动、不确定性突出

当前，全球经济增速仍然趋缓，新兴经济体经济前景依然不太明朗。再加上全球金融市场的关联度正日益加强，随着关联度紧密不断提升，金融市场的互动性也不断增加，如果金融市场互动一致，则会产生流动性紧缺，这必然会导致金融市场的大幅度波动。然而，当前全球宏观经济波动、经济不确定性的突出表现就是主要经济体货币政策出现分化，特别是美联储推出紧缩型货币政策，已经引起了大规模跨境资本流动，加大了国际金融市场的风险，同时也增大了我国资本流出压力，阻碍了我国金融创新进程，进而也影响了自贸试验区金融制度创新的实际效果，不利于加快拓展跨境综合金融服务功能以服务于实体经济。

四、自贸试验区金融制度创新水平提升的路径选择

（一）深化金融对外开放

1. 依托“一带一路”倡议，稳步深化金融对外开放。充分利用自贸试验区作为新时期我国对外开放的重要平台，作为检验我国推进实现人民币国际化这一重要平台职能。首先，重点选择“一带一路”沿线国家，构建“人民币专属价值”合作区，构建并完善人民币计价及结算体系，增强人民币离岸市场金融服务功能。其次，广泛选择“一带一路”沿线国家建立经贸合作，增加境外基础设施投资，进而为开拓新的人民币离岸市场提供条件。最后，依托“一带一路”沿线国家，扩大境外产业园区规模，增强产业园区经贸合作功能，提升境外产业园区“资金池”业务能力，畅通人民币回流渠道。

2. 采取稳中有进的金融对外开放路径，依据金融对外开放风险的大小确定金融对外开放的秩序。第一，推进外汇市场的逐步开放。第二，推进资本账户适当有管制的开放，实现资本项目下的货币从部分、基本到完全的可兑换。实现人民币国际化进程及推进人民币跨境流动，资本账户开放是前提条件。第三，强化汇率、利率市场化改革和资本账户开放的协同性。第四，以实现人民币跨境自由结算为基础完善离岸金融市场，从而推动人民币国际化，加速金融自由化进程。

3. 前瞻性地建立国际金融产品与服务交易中心，完善自贸试验区金融创新改革布局。在这个过程中，要按照国际最高标准来建立国际金融产品与服务交易中心，通过高效的金融管理便利化来推进更高层次的贸易投资自由化。如此就能够为国内外广大投资者提供多样化的“互联网＋金融产品”与服务线上线下于一体的交易平台，促使企业自主交易、协商定价，完善金融产品与服务价格形成机制，健全金融市场交易体制机制。另外，还应积极推动金融对外开放服务平台建设与布局，构建高效的在岸金融支付结算体系，不断提高在岸金融市场业务效率。

（二）加强金融风险防范管理体系建设

1. 扩大金融风险防范管理体系的范围。首先，构建工商、财政、税务、审计等多部门综合监管联动机制，建立并完善金融业务、产品或服务的权责清单，明确各部门的监管范围和职责。在自贸试验区金融创新过程中，监管领域要实现对行业、金融产品与服务、金融机构等全覆盖，打造立体化的金融综合监管网络体系。其次，推进金融综合监管信息化渠道的畅通。自贸试验区通过

制定金融综合监管规划，明确综合监管的主要框架、运用标准、数据采集与运用系统、反馈系统等内容，并运用人工智能、大数据、区块链等科技方式，推进金融综合监管信息共享机制建设，确保监管机制的联动及数据信息的共享，提升金融综合监管风险预警系统的逐步完善。最后，鼓励和支持包含金融服务机构、金融协会、科研院所、媒体及个人参与金融综合监管，以构建适应金融创新跨行业、跨区域、新技术业务特征的金融监管体系。

2. 提高金融风险防范管理水平。一方面，随着金融科技风险不确定性的增加，自贸试验区必须更加主动地培养金融参与主体的金融科技风险意识，通过 APP 等平台多渠道进行推送、宣传金融风险防范知识，扩大宣传教育范围，提高金融风险知识普及度，提升民众新形势下反欺诈的能力。另一方面，强化电子支付的风险防范，不仅要多手段、多方式地管控电子支付业务风险，控制其风险传播渠道，而且更要严厉打击破坏电子支付的行为，为全社会营造一个安全、快捷、便利的电子支付环境。此外，逐步构建金融科技创新合规管理的新体系，通过规范数字金融的业务模式与行为，积极平衡大数据收益与个人隐私、大科技公司效率与垄断之间的关系，并积极推动人工智能、大数据、云计算和区块链技术在整个金融部门中的稳健运行，把控好金融科技风险。

3. 强化金融风险防范管理制度创新。自由贸易账户可实现投融资汇兑、外汇管理、人民币跨境使用等方面的境外账户的资金往来，通过自由贸易账户分账核算体系实现利用境内法人机构设立的清算专用账户来自动调节进出自由贸易账户的资金平衡，以达到控制、监管跨境资金流动的目的。因此，可允许更多境内外金融机构设立自由贸易账户和分账核算单元，加快实施自由贸易账户落地。同时，还可通过创新和发展产品与服务价格（收入）保险等方式创新金融风险防范管理制度，进一步创新“保险 + 期货”发展模式，促使保险收入与产品或服务相挂钩，从而提高产品与服务抵御金融风险的能力，进而增强金融制度创新能力。如自贸试验区可通过设立民营产品收入保险和国营产品收入保险两种经营模式，以保障产品持续健康发展。

（三）完善金融改革创新的法律体系与信用体系建设

1. 完善金融改革创新的法律体系。一方面，在自贸试验区金融立法过程中，在保持法律稳定性和前瞻性的同时，提升法律体系的延伸性和灵活性。因各自贸试验区的金融创新能力的差异及改革进程的不同步，自贸试验区相关金融立法需要保持一定的适应性和自主性。另一方面，为实现与国际金融法律体系、规则制度接轨，自贸试验区应有计划通过财政支持、税收优惠、贷款鼓励等方式地引入专业服务机构入驻，包括国际金融仲裁机构、律师事务所、会计师事务所等，加大相关专业人才引进力度。另外，以优惠的引资政策吸引国际评级机构的入驻，并联合区内法律行业的相关企业和机构，建立自贸试验区法律事务和信用的咨询平台，为园区内需要法律咨询的小微企业提供包括法律咨询、法律公证、信用评级等服务，并延伸法律服务金融产业的深度，助力各机构合理评估信用风险，提高园区内企业与个人的整体信用水平。

2. 推动自贸试验区信用环境的综合建设。完善的信用体系和环境是金融业健康发展的基础，也是应对国际经济形势不确定性的重要保障。自贸试验区通过网络平台，采用综合推进的方式逐步完善信用环境，实现法律服务和信用服务的联动和有效对接。自贸试验区通过建立财政、税收、审计等执法部门与金融行政部门、金融监管部门的联动机制及征信信息共享体系，健全区域内失信惩戒、守信激励机制，完善社会信用体系。首先，建立自贸试验区社会信用评价管理制度，运用互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术依据所构建的社会信用评价标准和评价规则进行量化评价，形成自贸试验区社会个人和企业的信用数据库。其次，分级管理社会信用数据库，精准划分社会信用数据库层级，将社会信用数据库层级作为自贸试验区主体享受政府优惠政策和制度便利的重要参考依据。最后，动态更新社会信用数据库，不仅要建立失信主体和优质主体黑白名单制度，并且要动态更新、实时披露进入和退出名单。▲

参考文献：

[1] 王方宏，杨海龙.我国自贸区金融创新的特点、主要任务、成效与展望 [J]. 海南金融，2020（2）：12-20+38.

[2] 倪斐，逯鑫赫.自贸区金融生态的法律营造与再生——以可复制、可推广原则为中心[J].中国矿业大学学报（社会科学版），2020（1）：41-50.

[3] 聂飞. 自贸区建设抑制了地区制造业空心化吗——来自闽粤自贸区的经验证据[J].国际经贸探索，2020（3）：60-78.