栏目名称：时政好文分享

增强金融制度型开放新优势

洪向华 杜何颜 中国经济时报

扩大金融领域制度型开放是开放型经济发展的重要内容，是建设金融强国、实现经济高质量发展和中国式现代化的必然要求。中共中央政治局4月30日召开会议强调，要率先对接国际高标准经贸规则，积极推进高层次协同开放，塑造更高水平开放型经济新优势。对中国而言，要在扩大对外开放中稳步推进制度型开放，从制度、规则等方面打通各种壁垒，主动将本国的规则、规制、管理、标准等对接国际高标准经贸规则，建立与国际通行规则相衔接的国内规则和监管体系，畅通国内国际双循环，积极向世界各国提供创新、有效的制度供给，加快构建更加包容、普惠、公平的全球治理体系。

**充分理解金融制度型开放的重要含义**

2023年10月底召开的中央金融工作会议首次提出“金融强国”，为“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的新征程增加了金融发展这一重战略维度，使得中国崛起过程中的支撑要素更立体。改革开放以来，中国金融业从计划经济走向市场经济，从成立第一家商业银行到形成涵盖信贷市场、股票市场、债券市场、商品市场、外汇市场的多元金融市场体系，从“引进来”单向流动到高水平双向开放，从管道式联通向制度型联通转变，取得了一系列历史性成就。中国金融市场开放步伐显著加快，体系包容性大幅提升，投融资功能显著增强，股票、债券市场规模均位居世界第二，构建了以境外投资者直接入市和境内外交易互联互通的多渠道双向开放框架，为经济高质量发展提供了有力支撑。

2018年12月，中央经济工作会议首次提出推动商品和要素流动型开放向制度型开放转变。2022年，党的二十大报告提出推进制度型开放的基本思路和具体举措，包括合理缩减外资准入负面清单、创新服务贸易发展机制等。2023年7月，中央全面深化改革委员会第二次会议进一步明确了“以制度型开放为重点”，聚焦投资、贸易、金融、创新等对外交流合作的重点领域深化体制机制改革。2024年初，在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班上，习近平总书记进一步提出，要以制度型开放为重点推进金融高水平对外开放，落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，对标国际高标准经贸协议中金融领域相关规则。

上述论述不仅为推动金融制度型开放指明了方向，也为建立与金融高水平开放相适应的制度体系提出了新要求，其核心要义体现在四个方面。其一，完善金融市场制度体系，深化金融供给侧结构性改革，着力打造现代金融机构和市场体系。其二，对接国际高标准经贸规则，积极参与国际规则和标准制定，增强在国际经贸规则标准制定中的话语权和影响力。其三，打造国际一流的营商环境，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章，全面实施市场准入负面清单制度，清理废除阻碍公平竞争的各类规定和做法。其四，统筹金融开放与金融安全，加强和完善现代金融监管，守住不发生系统性金融风险的底线。

据WTO-RTA数据，截至2024年5月1日，共有371项区域贸易协定生效。从经贸协定规则条款来看，普遍新增了金融服务、资本流动、金融合作、金融援助等内容，反映出世界各国依据自由贸易协定表达与金融相关的主张和利益诉求。深入理解全球经济治理的新趋势和国际高标准经贸规则的内涵及其对我国金融制度型开放的影响，旨在促进全球贸易和投资的自由化、便利化和公平竞争的过程中，不断提升我国金融市场的开放程度和竞争力，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系，共同营造有利于发展的国际环境。

**政策利好持续加码，金融开放制度不断优化**

党的十八大以来，中国金融政策立足国情、从实际出发，准确把握中国经济金融发展的特点和规律，银行、证券、保险、债券、信托、期货等多层次资本市场建设日趋健全，逐渐走出了一条中国特色社会主义的金融发展之路。早期，中国金融市场对外开放往往在国际压力或危机驱动下产生，侧重于适应国际金融规则、应对资本流出冲击以及缓解外汇储备压力。近年来，中国主动有序推动金融业开放，境内外金融市场互联互通持续深化、蹄疾步稳，在增强金融市场国际话语权、推动全球金融治理改革、提升人民币国际地位等领域逐步展现引领特质。

回顾金融对外开放历程及其成效，中国境内外金融市场互联互通历经从摸索尝试到提质增速的不同历史阶段。若以2001年加入世贸组织为界，逐渐形成的以合格机构投资者制度、互联互通机制和境外投资者直接入市为主的金融市场双向开放格局，可视为中国金融开放1.0。金融开放2.0则始于2017年下半年一系列金融对外开放政策的相继落地实施。2023年则是金融开放3.0的开端，在中央经济工作会议强调坚持推进高水平对外开放的背景之下，金融开放政策向着精细化发展，旨在优化外资金融机构的营商环境，稳步扩大规则、管理、标准等制度型开放。

2024年开年以来，多项不同层面的金融开放政策举措接连出台，我国金融市场坚定不移扩大高水平制度型开放。如《浦东新区综合改革试点实施方案（2023—2027年）》正式印发；中国人民银行和香港金融管理局推出6项政策举措，涉及金融市场互联互通、跨境资金便利化以及深化金融合作等方面；国务院办公厅印发《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，从5个方面提出24条措施推进高水平对外开放、更大力度吸引和利用外资……中国金融对外合作和发展将进一步展现欣欣向荣的新格局。

**进一步推动金融制度型开放的策略选择**

金融制度型开放的现实路径基于双向开放的思路，兼顾国际规则国内化和国内规则国际化两个方面。一方面，要加快构建与国际高标准规则相衔接、相协调的国内规则和制度体系，以实现国际高标准规则的“引进来”；另一方面，通过在国内实施一系列中国特色和系统性的制度创新，为国际制度的发展提供经验借鉴或促进制度的跨境传播，从而成为国际高标准规则制定的引领者和供给者，以实现国内创新制度“走出去”。

一是全面梳理我国现行规则与CPTPP和DEPA相关条款的主要差距，有针对性地完善相关规则、规制、管理与标准设计。例如，在优先开放金融服务业务方面，按照CPTPP规则，金融机构的市场准入是指不能以数量配额、垄断、专营服务提供者的形式或经济需求测试要求的形式，限制金融机构的数量、金融服务交易或资产总值、金融服务业务总数、金融机构可雇用人数等。因此，可在自由贸易试验区的制度创新过程中，对国际高标准规则进行先行先试，进行政策联动协同创新，在各环节打通国内大循环中的重要堵点，减少外资金融机构所面临的“玻璃门”“弹簧门”现象。

二是借鉴海外新金融服务发展经验，结合实际情况改善我国金融市场的生态环境。在RCEP、CPTPP等国际高标准规则中，新金融服务条款是金融服务方面的重要条款。例如，为应对新金融服务带来的恐怖融资风险和信息技术风险，新加坡2022年出台《金融服务和市场法案》，授予新加坡金融管理局更多的监管权力以扩大对金融市场活动的监管范围，解决不当行为、防范加密资产和技术风险的问题。因此，要结合我国新金融发展实践，对现行相关法律法规进行完善整合，发布与当前金融开放相适应的金融法规、修改陈旧的法律条款、废除与现行法律相冲突的条目。此外，以在“一带一路”共建国家及自由贸易试验区内设立的国际金融服务合作平台为载体，在国际经贸规则制定中争取更多主动权和话语权。

三是统筹兼顾境内外金融市场互联互通与重点领域金融风险防范化解。要增强风险管控意识，持续跟踪外部形势变化，做好跨境风险监测研判分析，防范外部冲击通过跨境渠道对股市、债市、汇市交叉传导风险。完善跨境资本流动风险预警系统，有效预判金融市场开放存在的情景假设，健全逆周期调节机制与跨周期政策设计，以平滑跨境资本流动顺周期性的结构特征，完善全口径跨境投融资宏观审慎管理，积极保障境内外投资者的合法权益。