

国际高标准经贸规则下海南自由贸易港 新金融服务的法律规制

陈咏梅¹ 钱彦希²

(1. 西南政法大学, 重庆 401120; 2. 重庆市南岸区人民法院, 重庆 400060)

摘要: 晚近被普遍视为高标准的国际经贸协定 CPTPP、中国已加入的 RCEP 以及中国已完成谈判的 CAI 协定均对新金融服务这一新兴金融形态有所规制, 主要涉及新金融服务概念的界定、市场准入和监管 3 个层面。海南自由贸易港作为中国对外开放的实验高地, 虽已表现出对接国际高标准以规制新金融服务的积极态度, 但在制度构建和规则设计上仍显不足。海南自由贸易港应进一步借鉴先进的国际经验, 厘清新金融服务的相关概念, 优化新金融服务准入机制, 完善新金融服务“监管沙盒”试点制度, 探索新金融服务市场开放的可行路径, 并为全国提供海南的实验经验。

关键词: 国际高标准经贸规则; 自由贸易港; 新金融服务; 新金融服务监管沙盒

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2026) 05-0096-10

一、引言

2020 年中国正式加入《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP), 2020 年《中欧全面投资协定》(CAI) 完成谈判, 2021 年中国申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。如今, 世界范围内金融服务日渐丰富, 在世界贸易往来活动中以全新的业态形式出现, 以前述协定为代表的国际经贸规则对新的金融服务动态相继做出回应, 在协定文本中均对新金融服务这一服务贸易进行规制。2023 年 6 月, 国务院印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知》(以下简称《若干措施的通知》); 2025 年 1 月, 中国人民银行、商务部、金融监管总局、中国证监会和国家外汇局联合印发《关于金融领域在有条件的自由贸易试验区(港)试点对接国际高标准推进制度型开放的意见》(以下简称《金融制度型开放意见》)。目前, 海南全岛已封关运作, 还需进一步落实《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》(以下简称“央行《意见》”)。^①作为中国推进制度型开放的重要试验田, 对接国际高标准金融规则亦成为海南自由贸易港促进国内国际大循环向纵深发展的应有之义。鉴于此, 本文以完善海南自由贸易港新金融服务的法律规制为目标, 通过考察目前国际高标准经贸协定 CPTPP 如何在概念界定、市场准入和监管 3 个方面规制新金融服务, 并将中国已加入的 RCEP 和完成谈判的 CAI 在新金融服务领域已作出的承诺与之比照, 明晰中国既有实践及已做承诺的限度, 进而探索海南自由贸易港规制新金融服务的前进方向。

作者简介: 陈咏梅, 西南政法大学国际法学院教授, 研究方向: 国际经济法、数字贸易法; 钱彦希, 重庆市南岸区人民法院民事审判第一庭法官助理, 研究方向: 国际贸易法。

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国加入 CPTPP 金融服务法律问题研究”(项目编号: 22BFX143)。

^① 该意见于 2021 年 3 月 30 日由中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局联合发布(银发〔2021〕84 号)。

二、海南自由贸易港新金融服务市场法律规制的基础

我们首先对海南金融服务的法律规制展开考察，以厘清海南在新金融服务规制领域对标国际高标准经贸规则的起始坐标。

法律层面，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《中华人民共和国海南自由贸易港法》（以下简称《海南自贸港法》），为建设和管理海南自由贸易港奠定了法律基础，是当前国家关于自由贸易港建设的最高立法形式和根本遵循（海南省司法厅，2021）。该法明确规定海南自由贸易港将率先落实金融业开放政策。^①

政策层面，一方面，中央层面2018年出台的《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》以及2020年出台的《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》），高屋建瓴地描绘了海南自由贸易港建设的宏伟蓝图；另一方面，为落实中央战略部署，各部委随后出台了《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》，海南省各部门联合出台了《关于贯彻金融支持海南全面深化改革开放意见的实施方案》《关于金融支持海南自贸港重点园区的指导意见》等文件。前述央行《意见》首次明确允许海南自由贸易港内合格境外有限合伙人自由汇出、汇入资金，并将海南自由贸易港纳入合格境内有限合伙人试点范围。此后，《海南省关于开展合格境外有限合伙人（QFLP）境内股权投资暂行办法》《海南省开展合格境内有限合伙人（QDLP）境外投资试点工作暂行办法》等政策陆续出台，进一步规定了试点基金管理企业的业务范围、组织形式、设立流程等具体事项。

当前有关海南自由贸易港的法律仅对海南全局发展作出了方针性规定，均未对新金融服务作出直接有针对性的指引。已有的法律和政策呈现以下特点。第一，强调提高金融服务业对外开放水平，尤其是银行业和保险业。如央行《意见》在“扩大海南金融业对外开放”一节中单独提出要扩大银行业和保险业对外开放，并规定了一系列配套措施。^②第二，重视金融产品创新和金融科技创新。《总体方案》和《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》均提及加强金融产品创新，央行《意见》更明确了支持科技金融发展的立场，《金融制度型开放意见》首次提出“新金融服务”定义（详见后文），但“新金融服务”作为一项特殊的金融形态尚未在海南自由贸易港的主要法律文件内被提及，现有文件中的“金融科技”与本文论及的“新金融”具有关联性，但非统一的语言表达是否具有同一的法律涵义有待考察。

三、海南自由贸易港新金融服务市场法律规制的前路

考察以CPTPP为代表的国际高标准经贸协定有关新金融服务的规定可以发现，各协定文本均包含新金融服务的概念界定、市场准入和国内监管3个方面。

（一）新金融服务概念的释义

CPTPP将新金融服务视为一项独立的金融服务形式进行规制，并在协定文本中澄清了这一概念的内涵。如前所述，当前有关建设海南自由贸易港的法律法规均未出现“新金融服务”这一措辞，自然亦未对新金融服务这一概念作出界定。实际上，早在1994年WTO中的GATS金融服务附件《关

^① 《中华人民共和国海南自由贸易港法》第50条。

^② 中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局，《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》第16~20条。

于金融服务承诺的谅解》第 D.3 条就对新金融服务这一概念进行了界定,^①这是国际协定中较为早期的新金融服务定义条款。此后,随着金融市场的更迭发展,国际经贸协定开始对新金融服务倾注更多的笔墨。RCEP 和 CAI 同样载明了新金融服务定义条款,且与 CPTPP 对新金融服务的定义具有共通性。

首先,在体系安排上,RCEP、CAI 与 CPTPP 采取的模式相同,均将新金融服务置于金融服务章节之下,通过具体的条款对其进行规制。^②

其次,在内容上,CPTPP 新金融服务定义条款在界定新金融服务时主要涵盖了新金融服务的两个构成要件,一是地理要素,二是表现形式。在地理要素上,新金融服务指尚未在一缔约方领土内提供而已在另一缔约方领土内提供的金融服务。在表现形式上,新金融服务包括新的金融产品和产品的交付方式,即既包括金融服务产品本身,也包括金融服务产品的交付方式。与 CPTPP 规则高度一致,RCEP 和 CAI 的新金融服务定义条款亦涵盖了地理要素和表现形式两方面构成要件,均赋予新金融服务这一概念较为宽泛的范围,即一项金融服务只要已经在某一缔约方领土内提供,而此时东道国境内尚未提供此种服务,则该项服务就被纳入“新金融服务”的概念范畴。此外,RCEP 和 CAI 亦将新金融服务的表现形式规定为新金融产品和产品的交付方式。

因此,RCEP 和 CAI 对新金融服务这一概念的界定与 CPTPP 基本相同,表明中国在对新金融服务这一概念的界定上已经具备对标国际高标准经贸协定的能力。

(二) 新金融服务的市场准入

RCEP 和 CAI 关于新金融服务市场准入的条款在内容上与 CPTPP 具有相似性。首先,在服务提供形式上,新金融服务应当以商业存在的形式开展业务。根据 CPTPP 第 11.1 条对“另一缔约方的金融机构”这一概念的定义,该协定第 11.7 条规定的新金融服务提供者应当在另一缔约国境内设有金融机构(包括分支机构),由此可见,新金融服务须以商业存在的形式开展。与 CPTPP 相同,RCEP 和 CAI 亦有类似规定,分别体现于 RCEP 第 8 章附件一《金融服务》第 1 条、第 3 条和 CAI 第 3 节“监管框架”第 3 小节“金融服务”第 1 条第 3(b)款、第 4 条第 1 款。其次,在具体的限制措施方面,CPTPP、RCEP 和 CAI 在实体要件和程序要件两方面均作出了规定。在实体要件方面,CPTPP、RCEP 和 CAI 均规定东道国可以对新金融服务提供者的组织和法律形式提出限制要求。^③在程序要件方面,新金融服务提供者进入一缔约国境内提供该项金融服务前,需要向东道国提出申请^④或事先获得东道国授权。^⑤

上述国际经贸协定中新金融服务市场准入规则的差异在于:首先,在总体规制层面,CPTPP 使用“应允许”(shall permit)一词,即东道国应当允许另一缔约方的金融机构在东道国境内提供该项新金融服务,CAI 同样也使用了“应允许”一词,而 RCEP 则使用“应当致力于”(shall endeavour to)一词,即东道国可以允许另一缔约方的金融机构提供该项新金融服务,由此可以理解为也可不允许。显然,CPTPP 和 CAI 在新金融服务市场准入方面持更为开放的态度。且 CPTPP

① GATS 金融服务附件《关于金融服务承诺的谅解》第 D.3 条。

② CPTPP 的新金融服务定义条款体现于该协定第 11 章“金融服务”第 11.1 条“定义”,RCEP 的新金融服务定义条款体现于该协定第 8 章附件一《金融服务》第 1 条“定义”,CAI 的新金融服务定义条款则体现于该协定第 3 节“监管框架”第 3 小节“金融服务”第 1 条“范围和定义”。

③ CPTPP 第 11 章第 11.7 条“新金融服务”;RCEP 第 8 章附件一《金融服务》第 3 条“新金融服务”第 2 款;CAI 第 3 节“监管框架”第 3 小节第 4 条“新金融服务”第 2 款。

④ RCEP 第 8 章附件一《金融服务》第 3 条“新金融服务”第 2 款。

⑤ CPTPP 第 11 章第 11.7 条“新金融服务”;CAI 第 3 节“监管框架”第 3 小节第 4 条“新金融服务”第 2 款。

第11章第11.1条的脚注7规定,第11.7条不阻止一缔约方的金融机构向另一缔约方提出申请,请求批准提供未在任何缔约方领土内提供的一项金融服务。^①我们据此可认为,一缔约方不得阻止另一缔约方提出申请,而仅能对该申请中的金融服务进行审查,决定是否授权该缔约方的金融机构提供新金融服务。其次,东道国拒绝某项新金融服务准入的理由有所区别。一是CPTPP和RCEP规定东道国可以选择直接允许或者通过颁布一项新法规或其他附属措施的方式允许提供新金融服务,而在CAI的新金融服务市场准入规则中,需要颁布新法规是东道国不予开放某项金融服务的理由之一;^②二是CPTPP和CAI均规定东道国可以基于审慎原因拒绝授权新金融服务准入,且审慎原因在CPTPP规则下是拒绝提供新金融服务的唯一原因。此外,CAI在市场准入条款中纳入了风险防控的考量。^③

总之,在新金融服务市场准入规制方面,CAI与CPTPP高标准规定保持一致,同时CAI在具体规则设计时又为维护东道国金融秩序、拒绝新金融服务准入留有余地。

(三) 新金融服务的监管

我们尝试从国际高标准经贸规则尤其是针对新金融服务监管的规则以及各国实践中探寻海南自由贸易港新金融服务监管的可行路径。

1. 国际高标准经贸协定中新金融服务的监管规则

CPTPP、RCEP和CAI对新金融服务均采取了审慎监管的总体态度,但RCEP的审慎原因与CPTPP、CAI并非一致。CAI与CPTPP规定一致,审慎原因不仅明确载于新金融服务条款中,^④而且还载于金融服务一般例外条款中。^⑤在RCEP的相关规则中,新金融服务条款并未出现与审慎原因有关的规定,审慎原因仅是金融服务项下可以援引的一项普遍例外。^⑥另一方面,CPTPP和RCEP的“审慎原因”外延较之CAI还包括维护支付和清算系统的安全、金融完整性和运营完整性。^⑦但是,RCEP和CAI均明确规定了为审慎原因采取或维持的措施包括为保护投资人、存款人、保单持有人或金融服务提供者履行信托责任而采取的措施,或为保证金融体系完整和稳定而采取的措施。^⑧而CPTPP并未明确指出出于审慎原因所采取措施的范围。此外,CAI特别提及,一缔约方不得要求另一缔约方披露与个人消费者的事务和账户有关的信息或公共实体拥有的任何机密或专有信息,^⑨CPTPP和RCEP的审慎例外条款均未对个人信息和公共实体的机密或专有信息单独作出特殊规定。CPTPP第11章(金融服务)附件11-B节对个人信息的保护例外有别于审慎例外。

综上,CPTPP、RCEP和CAI均通过设置审慎例外条款为监管新金融服务提供依据,与CPTPP相比,RCEP和CAI对审慎原因的具体表现措施有更为详细的列举,CAI还进一步对个人信息等披露事项予以规制。由此可以看出,RCEP和CAI对新金融服务的监管表现得更为谨慎。

2. 国际高标准经贸规则下新金融服务的监管实践

除规则层面的考察外,我们将进一步从实证层面对CPTPP、RCEP和CAI相关缔约方的新金

① CPTPP第11章第11.7条“新金融服务”脚注7。

②③ CAI第3节“监管框架”第3小节第4条“新金融服务”第3款。

④ CPTPP第11章第11.7条“新金融服务”;CAI第3节“监管框架”第3小节第4条“新金融服务”第3款。

⑤ CPTPP第11章第11.11条“例外”第1款;CAI第3节“监管框架”第3小节第2条“审慎例外”第1款。

⑥ RCEP第8章附件一《金融服务》第4条“审慎措施”。

⑦ CPTPP第11章第11.11条“例外”脚注10;RCEP第8章附件一《金融服务》第4条“审慎措施”脚注3;CAI第3节“监管框架”第3小节第2条“审慎例外”脚注7。

⑧ RCEP第8章附件一《金融服务》第4条“审慎措施”;CAI第3节“监管框架”第3小节第2条“审慎例外”第1款。

⑨ CAI第3节“监管框架”第3小节第2条“审慎例外”第3款。

融服务监管实践进行考察。我们发现,各方在其国内法律法规和政策中也较少使用“新金融服务”这一措辞,而更广泛使用“创新金融服务”以及“金融科技(Fintech)”。故我们首先探究此二概念与“新金融服务”概念的关系。

目前,金融科技尚没有统一定义,金融稳定理事会(Financial Stability Board,简称“FSB”)^①于2016年首次在国际组织层面对金融科技作出定义,即通过技术手段推动金融创新,形成对金融市场、机构及金融服务产生重大影响的业务模式、技术应用以及流程和产品(刘志云和刘盛,2019)。根据该定义可知,金融科技推动金融创新发展,由此推动新产品和流程的形成。2019年FSB再次对金融科技作出界定,新增金融科技会影响金融服务的提供方式这一特点。如前所述,CPTPP、RCEP和CAI已阐明新金融服务的表现形式包括新的金融产品和产品的交付方式,金融科技与金融创新成果亦体现为新的产品/应用和提供方式,故我们认为,此二概念存在一定吻合。因此,在后文梳理各方对新金融服务的监管实践时,我们将聚焦各方对创新金融服务和金融科技的监管措施。

(1) 实施金融服务“监管沙盒”制度

金融服务“监管沙盒(Sandbox)”是国际高标准经贸协定缔约方较为常用且成熟的一项监管措施。“监管沙盒”首次由英国金融行为监管局(Financial Conduct Authority,简称“FCA”)于2015年提出,指在一个可控的环境内,对一项创新的金融服务、产品、商业模式或特定技术进行测试,评估测试目标的创新性和风险性,以此决定是否大规模投入金融市场及后续监管行动,防止风险外溢。^②以CPTPP另一成员新加坡为例,2016年新加坡MAS发布《金融科技沙盒监管准则》,成为全球第二个推行“监管沙盒”机制的国家。

金融服务“监管沙盒”机制主要包括金融服务的准入和退出机制、消费者权益保护、监管机制等方面内容。英国与新加坡“监管沙盒”机制的主要内容相似度较高(表1),英国FCA在准入机制方面制定了5项标准,包括可申请测试的范围、创新程度、消费者权益保护、对测试的需求程度和前期准备,新加坡MAS《金融科技沙盒监管准则》亦对前述标准有所涉及。其逻辑构建和审查内容基本一致,差异主要体现在审查标准上。而且,两国均独立设置了金融服务的准入和退出机制,在准入机制方面,英国与新加坡均采用审批制并对项目的创新程度、消费者权益保护程度和前期准备基础提出要求;在退出机制方面,英国规定了具体的测试期限,而新加坡未规定固定的测试期限。

(2) 重点监管新兴金融科技

随着区块链技术、加密资产和虚拟货币的兴起,国际高标准协定的缔约国尤其重视对新兴金融科技发展的监管。英国FCA于2016年举行了首次科技冲刺活动,将监管者、金融服务提供商、科技公司等各领域专家汇集在一起,围绕不同的主题展开研讨,探索如何利用新兴技术提高金融监管效率。CPTPP的另一缔约方日本虽在金融科技领域起步较晚,但其格外重视区块链技术和虚拟货币的发展,期望以此为突破口带动整个金融科技的发展。2016年5月25日,日本国会通过《资金结算法》(平成二十一年法律第59号)修正案并于2017年4月1日正式实施,该法新增第3章之二“虚拟货币”,明确了虚拟货币的定义,确立了虚拟货币在日本的合法支付手段地位,标志着日本成为全球第一个为数字货币交易所提供法律保障的国家。2017年3月24日,日本颁布《资金结算法施

^① 金融稳定理事会系由澳大利亚、中国、印度尼西亚、日本、新加坡等24个国家(地区)和国际货币基金组织、世界银行和经合组织等13个国际组织共同组成的国际机构。

^② Financial Conduct Authority.Regulatory Sandbox[EB/OL].<https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox>. [2022-03-27] [2026-07-19].

表 1 英国与新加坡金融服务“监管沙盒”机制对比

阶段	对比项	英国	新加坡
准入机制	可申请测试的范围	审批制。适格申请主体：所有金融科技企业、金融机构及提供金融服务支持的非金融机构	审批制。适格申请主体：金融机构和任何金融科技公司，不包括为金融机构和金融科技公司提供技术和服务支持的公司
	创新程度	与市场上的金融产品有明显差异或取得阶段性进展	具备新技术或以一种创新的方式使用现有技术
	消费者权益保护	能为消费者提供更优的交易机会；具备风险预估和解决的能力	至少能解决消费者的一个问题，提高消费者福利
	对测试的需求	企业具有参加沙盒测试的必要性，如该项创新不适应现有的监管框架，测试主体可从该测试中受益	暂无规定
	前期准备	具备一定的测试基础：如明确的测试计划，一定的测试资源或充分的消费者保障和补救措施	在事前了解与所申请的金融服务相关的法律和监管要求，对市场风险进行评估并准备应对策略
退出机制	测试期限	3~6个月	未规定固定期限，视项目情况决定。可申请延长测试期限
	测试结果	根据测试报告决定是否允许其退出沙盒，开展下一步活动	通过测试，监管主体可在更广泛的金融市场范围内应用相应的产品或服务，如果有特殊原因不能投入应用，申请人应当准备将测试成果贡献至其他领域。未能通过测试，企业应当在保证充分保护测试中消费者的权益基础上，自行终止或由 MAS 强制终止运行
监管机制	监管模式	“双峰监管”模式。FCA 和审慎监管局分别负责对行为监管和审慎监管	“放松监管”模式。沙盒测试主体在事先报备的前提下，从事与当前法律法规有所冲突的业务，即使该服务在测试后被终止，也不追究其法律责任

资料来源：FCA 和 MAS 官方网站。

行令》和《虚拟货币交换业者内阁府令》，将其作为《资金结算法》的配套法律，从而在源头上防范了“首次代币发行”（Initial Coin Offering，简称 ICO）^①被用作恐怖组织融资工具或被用于洗钱等违法行为（陈斌彬，2022）。2019 年 3 月，日本金融厅向国会提出《资金结算法和金融商品交易法等法案的修订议案》，该议案于 2019 年 5 月 31 日获得国会通过，至此，日本 ICO 被全面纳入金融法律监管轨道。

四、海南自由贸易港新金融服务法律规制的对标建议

当前，在全球范围内，不仅 CPTPP、RCEP 和 CAI 对新金融服务有所规制，北美地区的《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）第 17 章“金融服务”亦设立了新金融服务专门条款。由此看出，通过国际经贸协定规则规制新金融服务的发展是不可逆转的国际发展趋势。鉴于中国目前在国家层面尚未出台如何与国际高标准经贸协定规则对接的相关法律规范，因此，作为肩负建设高水平中国特色自由贸易港使命的海南自由贸易港，应当在立足自身金融市场发展现状的基础上，对标国际高标准经贸协定关于新金融服务的规定，探索新金融服务市场发展的可行方案。

（一）厘清新金融服务的相关概念

海南自由贸易港作为中国对外开放高水平先行先试的实验高地，应当首先明确“新金融服务”这一概念的内涵，从而明确今后实践中新金融服务语境下的规制对象及其范围，为完善新金融服务市场准入、监管措施等配套规则奠定基础。另外，虽然前述《若干措施的通知》的相关措辞与 CPTPP、RCEP 和 CAI 中新金融服务市场准入条款和监管条款中的概念有较大重合，与国际高标准

① Initial Coin Offering指首次公开代币发行，是区块链项目首次发行代币，募集比特币、以太坊等通用数字货币的行为。

协定规则进行了一定衔接,但仍存在语焉不详的问题。因此,海南自由贸易港在开展新金融服务创新之前,有必要厘清与新金融服务密切相关的概念。

诚然,国内对“新金融服务”这一概念并无统一定义,学界观点主要是,基于金融创新而产生的包括传统金融机构在内的新的金融生态,通过新模式开展业务活动为客户提供包括各种新型金融服务产品在内的多方面服务(王海峰,2023)。如前所述,国际高标准经贸协定中新金融服务定义条款一般都包括地理要素和表现形式两方面内容,主要根据一项金融服务在各缔约国之间有无提供情况的差异来判断一项服务是否具备创新性,条文之间并无明显差异。前述《金融制度型开放意见》首次对“新金融服务”进行了界定,^①但其仅明确了地理要素要求,与CPTPP、RCEP和CAI相比,缺乏对新金融服务表现形式的明确规定。因此,作为先行先试的自贸港,海南可以在地方立法中继续细化新金融服务的内涵,除了“未在我国境内提供,但已在其他国家或地区提供和被监管”外,还需包括:第一,新金融服务应以商业存在的形式提供;第二,新金融服务包括提供金融新产品服务和金融产品新的交付方式。

(二) 优化新金融服务的准入机制

《若干措施的通知》和《金融制度型开放意见》均使用“应允许”的措辞,同时使用“除特定新金融服务外”这一表达,表明其采取了与CPTPP一致的以负面清单形式管理金融业准入的模式。此外,《金融制度型开放意见》还明确新金融服务遵循“内外一致原则”,体现了中国对新金融服务秉持与CPTPP同等的高水平开放态度,这一开放态度从宏观层面看自由度已经较高;微观层面具体如何开放,市场准入机制建设将成为海南自由贸易港规制新金融服务市场的第一关。

1. 准入机制的体系设计

在准入机制的体系设计方面,我们建议首先在承诺模式上进行对标。海南《跨境服务特别措施》已经采用负面清单模式,目前适用的是《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》和《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》(简称《跨境服务特别措施》),这看似已经与CPTPP等服务贸易的负面清单承诺方式对标,但在细节上二者仍然存在差异。CPTPP《金融服务的不符措施》采取了“部门分类(industry classification)+涉及的义务(obligation concerned)+政府层级(level of government)+法律依据(measures)+内容描述(description)”的负面清单模式,清晰分列出金融服务的不同类别,并在各自的“内容描述”部分对金融机构设立主体的国籍国、机构所在地、机构形式和可采取的服务模式、业务范围等事项进行了详细规定。海南自由贸易港目前适用的《跨境服务特别措施》采取“编制说明+特别管理措施列表”的负面清单模式,其中“六、金融业”项下虽涵盖保险业务、银行业务和其他金融服务3种服务类别,并对各项金融业务的服务提供主体资格、服务提供方式、可从事的业务范围进行了规定。但与CPTPP不同的是,《跨境服务特别措施》未按照严格的部门分类对金融服务进行分别规制,负面清单的体系设计不够精细,与CPTPP各成员负面清单模式存在差距。因此,在《跨境服务特别措施》后续修订过程中,海南可以对标CPTPP各成员承诺表的模式,按照金融部门分类的国际标准对各类金融服务进行明确的各自独立的承诺,在“特别管理措施”中细化金融服务各类别的准入规则。

^① 《金融制度型开放意见》第“一、(一)”段规定:“本意见所称新金融服务,是指未在我国境内提供,但已在其他国家或地区提供和被监管的金融服务。”

2. 准入机制的具体内容

在准入机制的内容方面,海南《跨境服务特别措施》虽然尚没有专门针对新金融服务的准入措施规定,但其规定了金融机构开展金融服务的限制条件,主要包括:金融机构主体(仅)依中国法成立;金融机构主体仅在中国境内设立;经批准开展服务。可以看出,《跨境服务特别措施》已对金融机构的地理要素、法律要求和准入适用制度作出规定,与CPTPP、RCEP和CAI中新金融服务有关条款关涉的内容有所重合且立场基本一致。因此,海南自由贸易港在此后的实践中可以继续遵循上述规则的规制逻辑,进一步完善新金融服务准入的条件。例如,可首先明确新金融服务应适用准入审批制,外国金融机构的合法身份需经过我国法律法规的认可,并获得相应业务牌照(黄琳琳和贺小勇,2023)。

(1) 确定新金融服务机构的类型与性质

《若干措施的通知》提及金融管理部门可确定开展新金融服务的机构类型与机构性质,CPTPP和CAI亦规定东道国可确定另一缔约方可使用的组织和法律形式。这是因为,不同类型的金融机构主体所能提供的新金融服务类别和主要职能有所差异,如银行机构和证券机构所从事的金融服务类别自然不同,但目前中国法律法规尚未就金融机构类型和性质进行清晰划分。因此,海南自由贸易港可考虑以清单的形式列明各外资金金融机构主体禁止从事和经特别许可或附条件可从事的具体行业(胡玫,2022)。

(2) 保留对新金融服务后续规制的权利

CPTPP对新金融服务这一关键敏感领域保留可进一步提高限制程度的权利(马兰,2019)。具体的保留条款在CPTPP中体现于其附件三。CPTPP附件三(金融服务的不符措施)分为A节和B节,前者是现行不符措施清单,后者指未来不符措施清单。CPTPP各成员在未来不符措施清单中列明了未来可能实施限制措施的行业,例如新加坡对交易所交易证券、金融期货和银行间转账的清算和结算服务保留了采取或维持任何措施的权利。^①海南《跨境服务特别措施》在后续修订过程中也可考虑在各项金融类别的“特别管理措施”中对特定新金融产品或服务提供形式申明保留后续规制的权利,以保障负面清单的灵活性和调整空间。

(3) 明确“审慎理由”的内涵

《若干措施的通知》和《金融制度型开放意见》均明确规定审慎理由是不予许可开展一项新金融服务的唯一事由,这与CPTPP的规定相同。如上所述,CPTPP、RCEP和CAI进而对审慎原因有所界定并列举具体的措施,但海南自由贸易港目前尚未对新金融服务准入的审慎理由例外有更明确的规定。

海南自由贸易港可借鉴CPTPP对审慎理由的定义逻辑进行尝试。首先,在宏观层面,明确审慎原因指为了维护单个金融机构或(跨境)金融服务提供者的安全、健全、完整或金融责任以及支付和清算系统的安全、金融完整性和运营完整性而采取的措施;其次,可采取列举式的说明方式,规定审慎原因具体包含何种措施,如为避免国家主权与安全、国家利益及社会公共利益受损而采取的措施、为避免引发金融市场高风险而采取的措施、为遵守国家法律法规而采取的措施等;再次,也可考虑在最后设置兜底性条文,为未来新金融服务市场可能出现的变化预留解释空间;最后,还可在新金融服务的负面清单中同时载明审慎理由例外,以实现各项规定之间的协调。

^① CPTPP,Annex III,Schedule of Singapore.

（三）完善新金融服务的“监管沙盒”试点制度

海南已经开始探索金融服务“监管沙盒”的实践。根据海南省金融科技创新监管工具实施工作组 2024 年 7 月公布的数据，2021 年 12 月 30 日，海南省首次公示首批 3 个创新应用，涉及区块链、人工智能和大数据技术，2022 年 2 月 9 日这 3 个应用进入测试运行阶段，并于 2024 年 7 月 16 日成功完成测试。^①相较于其他自贸区，目前海南自由贸易港“监管沙盒”实践项目较少，应在现有“监管沙盒”机制基础上进一步探索新金融服务的监管经验，如下措施可供参考。

1. 完善准入与退出机制

2024 年 11 月，海南省出台《海南自由贸易港进境环境安全准入管理若干规定》，是全国首次对进境环境安全准入管理进行统一立法，表明海南已经意识到从制度层面对准入管理进行规制的必要性。故在探索监管沙盒的实践中不可忽视构建完善的金融产品准入与退出机制的重要性。

提供新金融服务的外资金融机构申请进入沙盒宜适用审批制，外资机构的组织形式和机构性质需符合申请条件。根据 CPTPP、RCEP 和 CAI 等经贸协定的规则，提供新金融服务的外资金融机构进入沙盒至少需满足以下前提条件：不属于海南自由贸易港《跨境服务特别措施》规定的金融服务负面清单的服务项目；不属于海南自由贸易港规定的审慎原因例外情况。国际金融服务“监管沙盒”的实践经验表明，金融机构事先向监管部门提交包括测试时间、范围、预期目标、参数指标等在内的测试计划成为主流做法（刘盛，2021）。因此，申请参与金融服务沙盒监管的机构，应当提供详细的测试计划，包括测试期限、项目内容、业务开展形式、预期结果等。

另外，由于新金融服务的沙盒监管对专业性要求较高，监管主体可以借鉴海南省在建设区块链试验区过程中组建专家委员会的方式，聘请各金融行业的专家组成项目评估反馈机构，对参与测试的服务或产品的风险控制、消费者权益保护、外部性影响等指标进行评审。对外资金融机构在沙盒内开展新金融服务可借鉴新加坡经验，对其进行适当的“放松监管”，准许其在法律法规允许的范围内开展任何业务，最终由监管主体评估其业务风险。当被测试的服务或产品各项指标均符合退出条件时，可向该外资金融机构发放牌照，并许可其正式开展业务。当被测试的服务或产品不符合退出条件时，监管主体可以根据具体情况决定是否对其发出整改指示、继续测试或责令退出的决定。

2. 完善金融消费者权益的保护

由于沙盒内的测试项目基本属于初创项目，沙盒中的企业大多尚未经过市场验证，在产品、服务和商业模式上存在不确定性，加之企业社会责任不完善，消费者容易在交易中遭受损失（黄震和张夏明，2018）。海南自由贸易港应借鉴英国和新加坡的经验，要求申请准入的服务或产品具备较为全面的消费者权益保护措施，确保参与测试的主体具有与之能力匹配的风险补偿能力（范云朋和赵璇，2020）。海南自由贸易港金融服务“监管沙盒”可在借鉴新加坡“监管沙盒”信息披露规则的基础上，结合自贸港的需求，构建信息披露规则体系（常健和陈楠，2023）。参加测试的金融机构应当将新金融服务项目内容、持续时间及可能存在的风险提前告知消费者，由消费者自行选择是否参与测试。同时，各申请主体应当完善消费者信息保密机制，不得违规储存、更改或披露消费者受保护的信息。此外，测试前还需要根据不同的情况设计消费者中途退出条款，便于处理消费者提前申请退出沙盒的情况（应尚军和张静，2021）。

^① 中国人民银行海南省分行.关于海南省金融科技创新监管工具创新应用结束测试的公告[EB/OL].2025,中国人民银行官方网站.<http://haikou.pbc.gov.cn/haikou/132978/5406846/index.html>. [2025-12-02] (2026-07-20).

五、结论

以 CPTPP 为代表的国际高标准经贸协定在新金融服务方面主要涉及概念界定、市场准入和监管措施等相关条文。中国已经加入的 RCEP 和已经完成谈判的 CAI 也在向 CPTPP 靠拢。尽管当前海南自由贸易港在新金融服务领域的制度构建和规则设计方面尚待完善,目前的《若干措施的通知》和《金融制度型开放意见》已经表现出中国对标国际高标准经贸协定以促进自由贸易港新金融服务试点发展的积极态度。作为中国推进制度型开放的重要试验田和新高地,一方面,海南自由贸易港需要构建助力贸易投融资自由化、便利化的开放政策;另一方面,对接国际高标准金融规则亦成为海南自由贸易港促进国内国际大循环面向纵深发展的应有之义。在以 CPTPP 为代表的国际高标准经贸协定有关新金融服务的规定中,包含了新金融服务的概念界定、市场准入和国内监管 3 个面向,海南自由贸易港可以 CPTPP 经贸规则为锚点,先行厘清新金融服务的相关概念,完善新金融服务的市场准入机制,构建以自身实践为基础的金融服务“监管沙盒”机制,逐步探索自由贸易港新金融服务市场的发展模式,为在全国范围内规制新金融服务提供海南经验。

参考文献:

- [1] 常健,陈楠.新加坡“监管沙盒”的制度演变与法律特质分析——兼谈对海南自贸港相关制度改革的启示[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023(6).
- [2] 陈斌彬.日本 ICO 法律监管制度研究及对我国的启示[J].现代日本经济,2022(3).
- [3] 范云朋,赵璇.澳大利亚金融科技“监管沙盒”的经验与启示[J].财会月刊,2020(1).
- [4] 海南省司法厅.探索建立海南自由贸易港法律法规体系的两个“1+4”立法架构[J].中国司法,2021(3).
- [5] 胡玫.中国跨境服务贸易负面清单推进路径分析[J].国际经济评论,2022(6).
- [6] 黄琳琳,贺小勇.论海南自由贸易港跨境服务贸易的开放规则研究[J].海关与经贸研究,2023(1).
- [7] 黄震,张夏明.监管沙盒的国际探索进展与中国引进优化研究[J].金融监管研究,2018(4).
- [8] 刘盛.监管沙盒的法理逻辑与制度展开[J].现代法学,2021(1).
- [9] 刘志云,刘盛.金融科技法律规制的创新——监管沙盒的发展趋势及本土化思考[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2019(2).
- [10] 马兰.中国金融业深化对外开放的负面清单机制研究——基于 CPTPP 和 GATS 的分析比较[J].金融监管研究,2019(9).
- [11] 王海峰.新金融服务立法的思考——以浦东新区法规制定为视角[J].政治与法律,2023(12).
- [12] 应尚军,张静.新形势下的金融科技监管思路——以“监管沙盒”制度框架为视角[J].西南金融,2021(2).

Regulation of New Financial Services in Hainan Free Trade Port under International High Standard Economic and Trade Rules

CHEN Yongmei QIAN Yanxi

Abstract: In recent years, CPTPP, which has been widely regarded as a high-standard international economic and trade agreement and RCEP, which China has already joined as well as CAI, which has been negotiated and concluded by China, regulated the emerging financial form, that is the new financial services. They mainly focus on three aspects: the definition, market access and supervision of the new financial services. As an experimental highland of China's opening up, Hainan Free Trade Port has actively benchmarked international standards to regulate new financial services, but it is still insufficient in system construction and rule design. In order to explore the feasible path of operating the new financial services market and provide beneficial experimental experience for China, Hainan Free Trade Port should further learn from advanced international experience, clarify the relevant concepts about new financial services, optimize the access mechanism of new financial services and improve the “regulatory sandbox” mechanism.

Keywords: high-standard international economic and trade rules; free trade port; new financial services; regulatory sandbox in financial services

(责任编辑:金孝柏)