

新加坡金融立法经验对海南自贸港的 借鉴*

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》
- 《国别/地区观察》

作者：王方宏 中国银行海南金融研究院
王少辉 中国银行海南金融研究院
电话：0898 - 6656 3742

签发人：陈卫东
联系人：刘晨
电话：010 - 6659 4264

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

2021年6月《海南自由贸易港法》公布后，随着海南自贸港建设的深入推进和做好高水平开放压力测试的要求，完善金融配套立法日益迫切。一是《海南自由贸易港法》需要配套的金融法律，完善中国特色自贸港法律体系；二是高水平金融开放需要高标准金融立法保障，形成更高层次的金融开放格局，需要对标国际高水平经贸规则，构建国际接轨的金融法律体系；三是金融风险防控需要金融法治先行，完善金融立法是强化金融监管、防控金融开放伴生风险的基础；四是金融创新需要法律创新与之良性互动，海南自贸港正在落实多功能自由贸易账户体系、分阶段开放资本项目、跨境资产管理试点等突破性开放政策，既为金融立法提供了实践基础，也需要以法律形式将制度创新成果进行固定。海南自贸港金融立法需要充分借鉴国际经验。新加坡自1965年建国以来，不断完善金融法律体系，逐渐发展成为全球金融中心，其金融立法经验值得借鉴。本文从新加坡金融法律体系发展、主要领域、纠纷解决机制入手，总结其主要特点，分析海南自贸港金融立法需求，就如何借鉴新加坡经验加快海南自贸港金融立法提出政策建议。

新加坡金融立法经验对海南自贸港的借鉴

2021年6月《海南自由贸易港法》公布后，随着海南自贸港建设的深入推进和做好高水平开放压力测试的要求，完善金融配套立法日益迫切。一是《海南自由贸易港法》需要配套的金融法律，完善中国特色自贸港法律体系；二是高水平金融开放需要高标准金融立法保障，形成更高层次的金融开放格局，需要对标国际高水平经贸规则，构建国际接轨的金融法律体系；三是金融风险防控需要金融法治先行，完善金融立法是强化金融监管、防控金融开放伴生风险的基础；四是金融创新需要法律创新与之良性互动，海南自贸港正在落实多功能自由贸易账户体系、分阶段开放资本项目、跨境资产管理试点等突破性开放政策，既为金融立法提供了实践基础，也需要以法律形式将制度创新成果进行固定。海南自贸港金融立法需要充分借鉴国际经验。新加坡自1965年建国以来，不断完善金融法律体系，逐渐发展成为全球金融中心，其金融立法经验值得借鉴。本文从新加坡金融法律体系发展、主要领域、纠纷解决机制入手，总结其主要特点，分析海南自贸港金融立法需求，就如何借鉴新加坡经验加快海南自贸港金融立法提出政策建议。

一、新加坡的金融法律体系

（一）新加坡金融法律体系发展历程

1. 建国初期——金融法律制度的初创

新加坡建国初期金融法律制度基本继承自殖民时期，金融业发展水平较低，从70年代开始逐步健全金融法律制度，建立宽松的金融环境，实行内外分离型离岸金融管理制度，到70年代末，对外金融业务发展迅速，国际金融中心雏形初具。

基础框架方面：1970年制定《新加坡金融管理局法》《银行法》，成立新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore, MAS），集中行使金融监管职责；1967年制定《货币法》后进行了多次修订，1973年新加坡元与马来西亚货币彻底分家，实现货币政策自主。

外汇管制方面：1971年颁布《外汇管制法》后，实行有管理的浮动汇率制；1978年撤销所有外汇管制，吸引外资银行到新加坡经营亚元，并通过货币互换安排推广新加坡元。

金融市场方面：1973年，新加坡设立股票交易所，颁布《证券业法》，取消非本地居民购买证券的限制；1978年设立黄金期货交易所，促进黄金市场的发展；1975年实行市场化利率定价机制。

离岸金融方面：1968年10月，政府批准美国银行新加坡分行设立第一个亚洲货币单元（Asian Currency Unit, ACU），1970年MAS成立后，ACU的审批、发放由MAS负责，颁布附属法规明确从事离岸业务与国内业务分账管理。

2. 亚洲金融危机后——金融法律体系的完善和转型

1998年亚洲金融危机后，新加坡政府不断完善金融法律体系，积极应对新形势下金融发展变化，推进金融业开放，加强消费者保护、强化监管的法律规定。

金融业开放方面：对《银行法》进行多版修改，在2001年颁布《银行业条例》，加大银行业开放，设立特准全面银行，扩大新加坡元业务范围；《证券期货法》取消外资机构处理交易的最低限额；不断完善《保险法》，2000年全面放开直接保险业。

金融监管方面：1998年末，修改银行资本充足率12%规定，不再要求全部是一级资本；2001年整合《证券业法》《期货交易法》等多部法律为《证券期货法》，强化投资者保护及对于内幕交易的处罚；2005年颁布《存款保险法》加强对存款人利益保障的监管。

图 1：新加坡主要金融法律立法时间



资料来源：作者整理

经过持续的修改，新加坡的金融法律体系形成了完整的纵向和横向覆盖体系：

从纵向法律体系看：新加坡金融法律体系以《宪法》为基本法，所有金融活动必须遵循宪法规定；宪法之下，成文法对金融活动涉及的各个领域都有法律进行规范；法律之下，针对金融活动不断出现的新情况和细节问题，通过大量的附属法规进行规范；除成文法外，承认遵循先例原则，法院在审理金融活动时依据以往的司法判例。

从横向规范类型看：新加坡金融法律体系包括规范一般关系的《民法》《公司法》等基础民商事法律和附属法规；又包括规范金融监管、防范金融风险的《新加坡金融管理局法》《外汇管制法》《货币法》等监管法律和附属法规；还有规范不同金融行业领域的《银行法》《证券期货法》《保险法》等具体法律、附属法规；还包括解决金融活动争议的《新加坡法庭规则》《新加坡仲裁法》《新加坡调解法》等。

（二）新加坡主要金融领域的法律体系

金融监管方面：既包括以《新加坡金融管理局法》等为核心的专门监管法律、附属法规，又包括《银行法》《保险法》《证券期货法》等法律中涉及到的监管规定，还有 MAS 发出的指导性信函及其他相关法规。新加坡金融监管法律对机构准入及经营范围严格规范，明确金融机构退出按市场原则进行；实施强制的信息披露制度，确保监管当局和公众及时了解相关金融机构的运作情况；重视反洗钱监管法律制度完善。

银行业方面：以《银行法》为核心，包括《银行条例》《商业银行条例》《存款保险和保单持有人保障计划法》《汇票法》等一系列法律及附属法规。新加坡《银行法》明确对银行业实施牌照管理制度，特别重视风险敞口监管、流动性管理，对银行利率、信贷、投资的监管、客户资料的保密等风险防控的规定非常细化。

资本市场方面：建立了以《证券期货法》为核心，包括《可变公司法》《新加坡交易所上市指南》等及相关附属法规、非法令性公文、证券交易所的章程和实施细则等在内的资本市场法律体系。《证券期货法》注重资本市场开放，对主板、创业板上市主体限制较少，对非居民投资证券、债券限制性规定也很少，同时在监管上对市场行为进行严格规范，注重细化信息披露要求和资本市场禁止性条文，对开展金融衍生品业务的金融机构采取严格的许可制。此外，新加坡还颁布《可变资本公司法》，创建可变资本公司（VCC）这一新型基金结构，规定新加坡基金可作为单体公司基金，也可以作为伞形基金结构，VCC 不受资本削减的限制，允许现有境外公司制基金转移至新加坡并注册为 VCC。

保险业方面：《保险法》是金融业较早制定的法规。《保险法》及其附属法规、MAS 的规范性文件构成了新加坡保险业成文法的主要规范。《保险法》规定保险业实行分类牌照制；允许国外公司在新加坡开展保险业务，对外国投资者拥有本地保险公司股份不做限制；对离岸保险采取内外严格分离的政策。

外汇管理方面：随着新加坡金融开放，《外汇管制法》和《货币法》进行了多次修改。1978 年 MAS 取消外汇管制，居民和非居民均可自由汇入或汇出新加坡元，所

有支付形式或资金转移均不受外汇监管手续或审批的约束，但对个人携带现金出入境有一定限制，如超过 3 万元新币或等值外币必须如实申报。

（三）新加坡金融纠纷解决机制

新加坡具有高效有力的纠纷解决系统，最普遍的三种民事争议解决方式是民事诉讼、仲裁和调解。

新加坡法院民事纠纷根据金额不同分别在高等法庭、区域法庭、推事庭或小额法庭提起，新加坡不设陪审团，实行三审终审制度，法官是案件适用法律、案件事实的仲裁者。新加坡开设国际商事法庭（SICC），聘请外籍国际法官，可以使用新加坡法律或外国法律，提供解决跨国争议诉讼渠道。

新加坡最主要的两家仲裁机构分别是新加坡国际仲裁中心、麦世威国际争议解决中心。目前两部并行的仲裁法律《新加坡仲裁法》《新加坡国际仲裁法》均采纳了联合国国际贸易法委员会《国际商事仲裁示范法》，《新加坡仲裁法》适用国内仲裁，《新加坡国际仲裁法》适用国际仲裁；仲裁裁决为终局裁决，除国内仲裁中的法律问题外，不允许提请法院对仲裁裁决上诉。

新加坡鼓励通过调解解决争诉，主要调解机构有新加坡调解中心、新加坡国际调解中心、新加坡消费者协会等机构。法院系统自 1994 年建立调解机制，几乎所有案件都有机会进行调解。2017 年新加坡颁布的《新加坡调解法》规定尚未经诉讼程序就通过调解达成和解协议的，允许法庭将其制作为法庭庭令，增强和解协议强制执行力。

二、新加坡金融立法的特点

（一）从法律架构及层次上看

新加坡具有完整的金融法律体系架构。不论从纵向法律体系层级来看，还是从横向规范领域来看，或是从单个法律的法条详尽程度看，新加坡的金融法律体系都非常完备，保证了金融活动、金融监管的有效性、透明性。新加坡一级政府治理体系，保证了法律体系的高效性。新加坡没有地方立法和治理机构，全国适用一套成熟的金融

法律体系，避免了地方或自贸区规则碎片化引发的规则冲突。

（二）从内外规则对接上看

一方面，新加坡金融立法注重国内立法与国际规则、国际标准的衔接。新加坡共签订了 80 项避免双重征税协定、40 项投资保证协定和 26 项双边或多边自由贸易协定，国内法律的制定、修订注重与国际规则衔接；对金融国际组织最新标准进行追踪并及时调整相关条款，与国际最新监管理念、标准相衔接。另一方面，新加坡金融立法在鼓励金融开放的同时，重视本土金融机构的培育。通过分类牌照制度，支持之前 6 家本地银行集团合并成为目前 3 家主要本地银行，提高运营效率，扩大业务活动范围，改善业务和风险管理能力。

（三）从多元化纠纷解决机制上看

一是通过立法保障多元纠纷解决机制。在纠纷解决方面有各类司法诉讼、国内国际仲裁、调解的相关法律法规进行规范，新加坡还加入《承认及执行外国仲裁裁决公约》，在新加坡作出的仲裁裁决在超过 120 个司法管辖主权中都有潜在执行力。二是司法机关支持非诉纠纷解决机制。替代性纠纷解决机制（ADR）介入在时间、渠道选择上都有充足机会，允许在诉讼程序启动后介入，允许当事人既可以向法庭申请将事件提交至调解方式处理，也可以直接向新加坡调解中心申请。三是致力于建设国际商事争议解决中心。新加坡国际仲裁中心、国际商业法庭和国际调解中心面向区域性、国际性的商事纠纷当事人，在人员构成上组建国际化的法官、仲裁员和调解员团队，在制度设计上高度对接国际规则和国际惯例，从服务成本上费用在世界商事争端解决的主要城市中几乎最低。

（四）从立法推动金融开放上看

一是金融立法推动各领域市场主体开放力度。外资银行可设立特准全面银行，将拥有完全业务牌照的离岸银行新元贷款限额由 3 亿美元提高到 10 亿美元，取消外国投资者股权不得超过 40% 的限额；证券行业取消外资机构为新加坡投资者处理交易的最低限额；全面放开直接保险业，撤销外国投资者股权的限制，准许合格申请人进场职

业保险经纪，开放再保险和特殊保险市场等。二是金融立法推动融资服务开放力度。外国企业可以在新加坡发行股票、债券，创业板对上市企业不设定财务指标限制。三是金融立法保障外汇自由开放。1978 年开始实行完全自由的外汇制度，放开了对资金进出的管制，资金可自由流入流出，企业汇入汇出无限制、无特殊税费、可自由决定结算货币种类。

（五）从立法支持金融创新上看

一是支持离岸金融发展。1968 年豁免对亚洲美元存款征收的利息预扣税等，后续将豁免扩大到离岸借贷、亚元债券等，同年取消了亚洲美元市场的外汇管制，1972 年取消了亚洲美元市场存款 20% 流动准备的要求，鼓励进行欧洲货币市场的各种外汇交易，对离岸金融创新给予政策制度优惠保障，发展了亚洲美元市场。二是支持金融服务创新。建立具有单独的资产和负债组合的多个子基金组成的伞形结构 VCC 新型基金，增加在新加坡开展基金管理业务的吸引力；金融衍生品交易中不再区分内外资机构，实行统一的交易证制度，刺激了本国金融体制进步和金融交易技术的提高。三是支持金融监管创新。建立了金融科技监管沙盒制度，对具有预先确定的、标准化且可以合理控制风险的金融服务或产品允许金融科技业务快速落地运营。

（六）从立法保障金融稳定上看

一是监管严格限制金融机构准入，强化对金融风险的控制。对银行业颁发不同类别执照限制外资银行经营国内银行业务，不同牌照的业务特点、范围、规模和风控水平适应不同的严格监管。二是金融立法及时适应监管更新的要求。新加坡金融领域立

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_36326

