

第九章 涉外金融法治发展

伏军、尚博文、范星辰

第一节 大事记

一、中国人民银行与多国中央银行签署或续签双边本币互换协议

2025 年中国人民银行与多国中央银行续签双边本币互换协议总规模约为 16635 亿元人民币，包括与印度尼西亚银行续签规模为 4000 亿元人民币/878 万亿印度尼西亚卢比的双边本币互换协议，¹与巴西中央银行续签规模为 1900 亿元人民币/1570 亿巴西雷亚尔的双边本币互换协议，²与土耳其中央银行续签规模为 350 亿元人民币/1890 亿土耳其里拉的双边本币互换协议等。³进一步深化中国与其他国家间的金融合作，通过机制化安排保障离岸市场流动性，稳健推进人民币国际化。

二、多边央行数字货币桥项目实现突破，数字人民币国际运营中心正式落子上海

2025 年以来，央行数字货币桥平台在应用层面不断取得突破。2025 年 2 月，人民银行陕西省分行指导交通银行陕西省分行深度对接客户需求，成功为西安地区某进出口客户成功办理一笔多边央行数字货币桥人民币香港跨境支付业务，汇款金额达 150.78 万元。⁴农业银行伊犁分行通过多边央行数字货币桥平台，为新疆自贸区霍尔果斯片区某文化娱乐企业完成服务贸易项下跨境付款 1.9 万元人民币。这是伊犁州首笔多边央行数字货币桥业务，实现了数字货币跨境应用的突破，标志着辖区跨境结算便利化和数字化升级迈出新步伐。⁵

2025 年 9 月 24 日，数字人民币国际运营中心业务平台推介会在上海举行，标志着数字人民币国际运营中心正式运营。数字人民币国际运营中心由中国人民银行数字货币研究

¹中国人民银行：《中印尼两国央行续签双边本币互换协议》，

<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5581584/index.html>

²中国人民银行：《中国人民银行与巴西央行签署金融战略合作谅解备忘录并续签双边本币互换协议》，

<http://camlmac.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5709598/index.html>

³中国人民银行：《中土（耳其）两国央行续签双边本币互换协议并签署在土耳其建立人民币清算安排的合作备忘录》，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/214511/214541/5741408/index.html>

⁴中国人民银行：《陕西省内首笔多边央行数字货币桥跨境支付业务成功落地》，

<https://xian.pbc.gov.cn/xian/129422/2025111421494420698/index.html>

⁵中国人民银行：《新疆伊犁首笔多边央行数字货币桥跨境结算业务落地》，

<https://wulumuqi.pbc.gov.cn/wulumuqi/2927327/5847518/index.html>

所筹建和管理，负责建设运营数字人民币跨境和区块链基础设施，推进与境内外金融基础设施的跨境互联互通，推进数字人民币的国际运营与金融市场业务发展，服务数字金融创新。¹数字人民币国际运营中心的建立进一步为货币桥项目赋能，有利于抢占数字金融基础设施高地，引领央行数字货币跨境应用与规则创新。

三、打击虚拟货币交易炒作工作协调机制会议召开，明确稳定币交易活动为非法金融活动

2025 年 11 月 28 日，中国人民银行召开打击虚拟货币交易炒作工作协调机制会议。公安部、中央网信办、中央金融办、最高人民法院、最高人民检察院、国家发展改革委、工业和信息化部、司法部、中国人民银行、国家市场监督管理总局、国家金融监管总局、中国证监会、国家外汇管理局有关负责同志出席会议。会议强调，虚拟货币不具有与法定货币等同的法律地位，不具有法偿性，不应且不能作为货币在市场上流通使用，虚拟货币相关业务活动属于非法金融活动。稳定币是虚拟货币的一种形式，目前无法有效满足客户身份识别、反洗钱等方面的要求，存在被用于洗钱、集资诈骗、违规跨境转移资金等非法活动的风险。²

四、中国香港立法会通过《稳定币条例》

2025 年 5 月 21 日，中国香港特别行政区立法会通过《稳定币条例草案》。2025 年 5 月 30 日，中国香港特别行政区政府在宪报刊登《稳定币条例》，标志着该条例正式生效，并于 2025 年 8 月 1 日开始实施。条例生效后，该发牌制度将为相关的稳定币活动提供適切规范，是促进中国香港的稳定币和数码资产生态圈可持续发展的里程碑。《稳定币条例》规定，任何人如在业务过程中需在中国香港发行法币稳定币，或在中国香港或以外发行宣称锚定港元价值的法币稳定币，必须向金融管理专员申领牌照。相关人士须符合储备资产管理及赎回等方面的规定，包括妥善分隔客户资产、维持健全的稳定机制，以及须在合理条件下按面额处理稳定币持有人的赎回要求。相关人士还须符合一系列打击洗钱及恐怖分子资金筹集、风险管理、披露规定及审计和适当人选等要求。《稳定币条例》所建立的一系列的规定和要求，有助于完善对虚拟资产活动在香港的监管框架，以保持金融稳定，同时推动金融创新。

¹ 中国人民银行：《数字人民币国际运营中心正式运营》
<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5853373/index.html>

² 中国人民银行：《打击虚拟货币交易炒作工作协调机制会议召开》
<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5916794/index.html>

五、海南自由贸易港跨境资产管理试点业务开始实施

2025 年 7 月 21 日，中国人民银行海南省分行等五部门联合印发《海南自由贸易港跨境资产管理试点业务实施细则》，明确支持境外投资者（包括境外机构投资者和境外个人投资者）投资海南自贸港内金融机构发行的理财产品、证券投资基金期货经营机构私募资产管理产品、公开募集证券投资基金、保险资产管理产品等试点资管产品。《实施细则》规定，在起初的 180 天试点初期，境外机构投资者仅允许境外持牌金融机构或者合法中资企业境外机构，暂不接受其他境外投资者用来源于境外的资金购买试点资管产品。试点初期结束后逐步向其他类型境外机构投资者开放。《实施细则》明确对跨境资管试点实施规模管理，初始试点总规模上限设定为 100 亿元人民币，央行海南省分行可设定及动态调整跨境资管试点总规模上限。¹《实施细则》的施行有利于吸引境内外资产管理金融机构到海南自贸港展业，弥补自贸港金融短板，提高国际化金融服务水平。

六、中国证监会公告允许合格境外投资者参与 ETF 期权交易

中国证监会发布公告，经商中国人民银行、国家外汇管理局，从 2025 年 10 月 9 日起，允许合格境外投资者参与在国务院或中国证监会批准设立的交易场所上市交易的交易型开放式指数基金期权（ETF 期权）交易，交易目的限于套期保值。这是中国证监会落实党的二十届三中全会“优化合格境外投资者制度”决策部署的具体举措之一，旨在持续拓展合格境外投资者可投资范围，发挥合格境外投资者制度的优势和吸引力，便利境外机构投资者特别是配置型资金运用适配的风险管理工具，有利于提升外资机构投资行为的稳定性，促进其 A 股的长期投资。后续，中国证监会还将出台更多优化合格境外投资者制度的改革举措，有力推进资本市场高水平制度型开放。²

七、中国人民银行等六部门联合印发《促进和规范金融业数据跨境流动合规指南》

2025 年 4 月 17 日，中国人民银行、金融监管总局、中国证监会、国家外汇局、国家网信办、国家数据局六部门联合印发《促进和规范金融业数据跨境流动合规指南》（以下简称《指南》）。³内容包括：一，结合金融业务实际，扩展形成 47 项具体的可免于申报数据

¹ 中国人民银行海南省分行：《关于印发〈海南自由贸易港跨境资产管理试点业务实施细则〉的通知》，https://www.hnftp.gov.cn/zczdtx/jrzc/202507/t20250721_3900327.html

² 中国证监会：《中国证监会公告允许合格境外投资者参与ETF期权交易》，<https://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7565204/content.shtml>

³ 中国人民银行：《中国人民银行等六部门联合印发〈促进和规范金融业数据跨境流动合规指南〉》

出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证的金融业务场景，全面衔接 2024 年国家网信办出台的《促进和规范数据跨境流动规定》相关要求。二，针对无法免于数据跨境相关合规义务但基于实际情况又存在数据出境需求的情形，《指南》梳理形成常见金融业务场景 61 项，连同可免于相关合规义务的活动情形，作为金融管理部门认可的具有出境必要性的 108 项金融业务场景，可以视为一次行业级数据出境安全预评估工作。

八、中外加快建立绿色金融政策激励机制

2025 年 6 月 27 日，中国人民银行、金融监管总局、中国证监会以《绿色低碳转型产业指导目录（2024 年版）》《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》（银发〔2021〕96 号文印发）为基础，修订形成《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》（以下简称《绿金目录》）。¹《绿金目录》明确提出：其统一适用于各类绿色金融产品（沪深北交易所上市及股票发行、新三板挂牌及股票发行业务暂不适用）；鼓励市场主体做好与绿色贷款、绿色债券等产品历史标准的衔接；支持发行主体在绿色项目分类认定、信息披露等方面积极采用新目录；将适时调整修订制度框架，确保目录与政策部署、技术标准、市场发展保持一致。《绿金目录》自 2025 年 10 月 1 日起施行，将为中国绿色金融市场的规范化、透明化和高质量发展奠定坚实的基础，是推动金融资源更精准、高效地服务于国家“双碳”战略目标的关键举措。2025 年 6 月 13 日，巴塞尔银行监管委员会（BCBS）发布了《气候相关金融风险自愿披露框架》（以下简称“框架”）²，这一框架的发布意味着全球银行业气候风险管理进入新阶段。

九、国际货币基金组织《央行数字货币手册》第三波章节发布

2025 年，国际货币基金组织完成 CBDC（央行数字货币）虚拟手册第三波章节发布，这一事件延续了 IMF 自 2023 年启动的 CBDC 知识体系构建进程——2023 年，IMF 提出 4-5 年发布约 20 章手册的规划，首波章节于当年年会后推出，2024 年 11 月发布第二波章节，逐步形成覆盖 CBDC 核心议题的系统性指南。第三波章节聚焦 CBDC 法律基础与金融稳定两大关键领域，核心内容包括零售与批发 CBDC 发行、运营的法律依据，央行监管

¹ <https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025092212554673104/index.html>，2025 年 12 月 25 日访问。

² 中国人民银行：关于印发《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》的通知，<https://www.pbc.gov.cn/zhengwugongkai/4081330/4406346/4693549/2025120618394164234/index.html>，2025 年 12 月 25 日访问。

³ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d597.htm>

职责界定，以及 CBDC 通过银行融资、支付系统韧性等六大渠道对金融稳定的影响，同时提供了风险评估工具与防控设计方案，补充了跨境支付适配、数据隐私与货币政策传导的深化分析。此次发布的意义在于，为各国 CBDC 研发提供了统一的法治与风险评估框架，尤其为新兴市场国家解决 CBDC 法律定性、监管协同等难题提供技术支撑，也为中国数字人民币跨境试点、外汇监管适配等实践提供国际参考，助力全球 CBDC 发展在合规有序的框架下推进，强化国际金融体系在数字货币时代的稳定性。¹

十、金融稳定理事会发布保险领域三项关键举措

2025 年 11 月 25 日，金融稳定理事会（FSB）发布保险领域三项关键举措。第一，宣布改变对保险公司系统重要性的评估方法。FSB 正式确认，将不再每年发布“全球系统重要性保险公司”名单，转而采用国际保险监督管理协会开发的“整体框架”进行持续、全面的行业风险评估，标志着监管重心从识别个别机构转向常态化监测。第二，提出新的监管评估标准草案。FSB 发布了一份指南草案并公开征求意见，旨在为各国监管机构提供一套统一的判定标准，以确定哪些保险公司（基于其规模、复杂性、可替代性及跨境活动等指标）需要被强制要求制定恢复和处置计划，以提升全球监管的一致性。第三，更新了须遵守严格处置要求的公司名单。作为前述方法与标准的具体应用，FSB 同步公布了需遵循国际处置计划标准的保险公司名单，将受约束的机构数量从 2024 年的 13 家增加至 17 家，以此强化对更多大型保险机构的跨境危机管理。这些举措共同构成了一个从持续风险评估、到统一标准判定、再到具体名单约束的完整监管闭环，旨在提升全球保险业的危机应对能力与金融韧性。²

¹ IMF: Central Bank Digital Currency: Further Navigating Challenges and Risks, <https://www.imf.org/en/publications/policy-papers/issues/2025/11/20/central-bank-digital-currency-further-navigating-challenges-and-risks-571953>

² FSB: FSB releases updated insurer list, proposes new guidance, and affirms use of IAIS Holistic Framework, <https://www.fsb.org/2025/11/fsb-releases-updated-insurer-list-proposes-new-guidance-and-affirms-use-of-iais-holistic-framework/>

第二节 综合分析

2025 年，我国围绕金融强国目标，涉外金融法治呈现“制度型开放深化、数字金融引领、监管协同强化”的整体格局，我国参与全球金融治理的角色正由规则适应者向规则共建者转型。在全球金融治理中，中国通过本币互换、数字人民币与货币桥项目、稳定币与虚拟货币差异化监管，积极参与并塑造国际规则。银行业坚持“引进来”“走出去”并重，推进自贸账户升级、跨国公司资金池试点与跨境支付互联互通，服务实体经济与人民币国际化。资本市场以高水平制度型开放为主线，司法与监管协同机制显著强化，为跨境投资者保护提供稳定预期。同时，我国在金融数据跨境流动及全球债务重组中发挥更具建设性的治理作用。

一、围绕金融强国建设目标，通过数字货币桥、加密货币监管政策协调等积极参与全球金融治理

双边本币互换协议作为深化跨境金融合作、防范外部风险冲击的重要制度安排，继续支撑人民币跨境支付与结算体系平稳运行。2025 年，中国人民银行与外国央行续签的双边本币互换协议呈现出立足周边、辐射全球的特点。据统计，2025 年全年，中国人民银行与多国中央银行续签双边本币互换协议的总规模约为 16635 亿元人民币。其中与“一带一路”沿线国家央行货币合作密切，包括与印度尼西亚银行、巴西中央银行、土耳其中央银行等共建。这种全方位、多层次的布局，不仅在规模上确保了离岸人民币市场的流动性充裕，更在地域上贯通了主要贸易伙伴与金融枢纽。

在全球金融数字化转型与我国高水平制度型开放深度融合的背景下，数字金融已成为涉外金融法治建设的前沿赛道。数字人民币的发展已从国内零售场景试点，迈向系统性制度建设和跨境应用的关键阶段。2025 年 9 月，数字人民币国际运营中心在上海正式揭牌，mBridge 项目的稳步推进与数字人民币国际运营中心的落地运营，标志着数字人民币从试点走向制度化、体系化运行的关键一步。该项目本质上是“将 Inthanon-LionRock 项目的双边 CBDC 走廊网络升级为一个标准统一的多边、开放、超主权的 CBDC 走廊网络，各参与央行在走廊网络上发行与赎回其自身仅跨境使用的批发型 CBDC，并负责其自身仅境内使用的批发型 CBDC 和仅跨境使用的批发型 CBDC（存托凭证）之间的兑换，……由各参与央行作为验证节点，共同维护账本。”¹从 mBridge 项目真实交易试点情况来看，走廊网络上跨境交易平均时长为 6~9 秒，显著提升了跨境支付效率且在监管透明度和安全

¹ 包丽雯：《央行数字货币改善跨境支付清算：现状与有效性分析》，载《中国货币市场》2025年第11期。

性方面有所改善。更重要的是，它构建了一个去中心化但非去主权化的新型金融协作模式，各国央行保留货币主权，同时通过技术互操作实现高效连接。从宏观成效来看，其实施推动涉外数字金融法治建设实现多维突破。其一，本币结算网络得到深度拓展，减少了对美元等第三方货币的依赖，为人民币国际化构建了数字化网络效应。其二，国际金融规则协同取得新进展，中国通过参与项目治理，提升了在全球数字金融治理中的话语权。

展望未来，数字货币桥与数字人民币国际运营中心的实践将持续深化。这两大项目的持续推进，不仅将为我国涉外金融法治建设注入数字化动能，更将推动全球金融体系向更高效、公平、安全的方向转型，为构建人类命运共同体提供坚实的金融支撑。

在国际金融监管的跨境协调方面，我国通过监管手段内外协调，积极参与稳定币全球治理。在数字经济与金融科技快速迭代的背景下，虚拟货币交易炒作活动呈现出隐蔽性强、跨境流动快等新特征，对国家金融安全构成潜在挑战。2025年11月28日，中国人民银行召开打击虚拟货币交易炒作工作协调机制会议，再次重申监管红线：虚拟货币不具有与法定货币等同的法律地位，不具有法偿性，其相关业务活动定性为非法金融活动。这标志着我国对虚拟货币的治理已从早期的风险提示迈向了针对特定品种、特定风险场景的精细化、长效化整治阶段，旨在筑牢阻断非法金融活动跨境传导的防范机制。

与之形成对比的是，2025年5月21日香港立法会通过《稳定币条例》，8月1日正式生效，成为香港巩固国际金融中心地位、对接全球数字金融规则的关键举措。在全球稳定币监管竞争加剧的背景下，该条例以“相同业务、相同风险、相同规则”¹为核心原则，既筑牢金融安全底线，又为数字金融创新提供制度保障，彰显中国在数字金融治理中的战略布局。该条例强化了香港作为国际金融中心的数字竞争力，同时构建稳定币领域的中国方案，为全球稳定币监管提供了可复制的法治框架。港元稳定币的合规发展为数字人民币跨境应用开辟新通道，协同国家数字金融战略布局。未来，该条例将推动香港与内地在数字金融领域的深度协同，助力粤港澳大湾区跨境支付效率提升。香港《稳定币条例》的实践不仅将完善全球数字金融治理体系，更将强化中国在数字经济时代的金融主权与战略主动权，为涉外金融法治建设提供鲜活样本。

放眼全球，各国在虚拟货币及稳定币的监管路径上呈现出显著的差异化趋势。与我国坚持严厉打击的风险隔离模式不同，部分西方国家在2024年至2025年间表现出明显的政策转向。美国政府以防范金融监控为切入点，通过2025年1月25日签署的行政命令²及

¹ 《立法會十五題：數字資產的政策》，原文载香港特别行政区政府2024年12月11日新闻公报。

² The White House: STRENGTHENING AMERICAN LEADERSHIP

7月15日发布的推动《反 CBDC 监控国家法案》立法的声明，¹企图禁止美联储直接向个人发行零售型央行数字货币。另一方面，转而支持私营主体发行的加密货币及稳定币，重点支持锚定美元的合规稳定币发展。这一战略调整意在借助私营稳定币的扩张延续数字时代的美元霸权，通过加强美国在数字金融技术领域的领导力，抢占全球数字金融规则制定的制高点。

这种监管差异的背后，实则是各国基于自身金融基础设施与国家安全利益的深层博弈。美国倾向于通过规范美元稳定币的发展，推动“数字美元化”在全球范围内的扩张，以此攫取数字铸币税并巩固美元体系的辐射力。而对于我国而言，在资本项目尚未完全开放的背景下，不受监管的稳定币一旦泛滥，将严重冲击外汇管理秩序，削弱反洗钱体系的有效性，并可能异化为非法资金跨境流动的地下通道。因此，健全打击虚拟货币交易炒作的长效机制，不仅是整顿国内金融秩序的战术动作，更是防范系统性金融风险、维护国家货币主权的战略举措。

二、银行业涉外法治方面坚持高水平对外开放，坚持“引进来”和“走出去”并重

党的二十届四中全会提出了“十五五”时期经济社会发展的主要目标，并将“扩大开放”置于更加突出的位置，坚持统筹金融开放和安全，要求金融业在全球金融格局调整中把握机遇、应对挑战。推动高水平对外开放为我国银行业的对外开放提供了根本遵循，在这一背景下我国银行业坚持“引进来”和“走出去”并重，同时加快建设配套跨境金融基础设施。

在“引进来”方面，我国深化金融制度型开放，持续提升便利化水平。2024年，国务院办公厅印发了《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》，²更大力度吸引和利用外资，更好地服务构建新发展格局。在这一背景下，2025年1月22日，中国人民银行、商务部、金融监管总局、中国证监会、国家外汇管理局联合印发《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》，³此

IN DIGITAL FINANCIAL TECHNOLOGY, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/>

¹ The White House: STATEMENT OF ADMINISTRATION POLICY, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/SAP-HR1919.pdf>

² 国务院：国务院办公厅关于印发《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》的通知，https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm

³ 中国人民银行：中国人民银行 商务部 金融监管总局 中国证监会 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》，<https://www.safe.gov.cn/safe/2025/0123/25701.html>

举旨在实现自由贸易试验区（港）制度型开放、系统性改革成效、开放型经济质量的全面提升。2025 年 4 月，中国人民银行、金融监管总局、国家外汇局、上海市人民政府联合印发《上海国际金融中心进一步提升跨境金融服务便利化行动方案》。¹2025 年 11 月，中国人民银行上海总部正式发布《上海自由贸易试验区自由贸易账户功能升级实施办法（试行）》。²《行动方案》和《实施办法》都着眼于更好发挥上海国际金融中心在服务构建新发展格局中的特殊作用，探索实现跨境贸易投资自由化便利化水平提升，满足实体企业新发展需求，加快建设上海国际金融中心。

在“走出去”方面，我国加速人民币国际化进程，持续拓展双边金融合作与结算网络。2025 年 3 月 13 日，中国人民银行、国家外汇管理局决定，在天津、河北等省市进一步扩大跨国公司本外币一体化资金池业务试点，便利跨国公司企业跨境资金统筹使用，大幅提升资金使用效率。2025 年 6 月 18 日，国家外汇管理局正式发布《关于深化跨境投融资外汇管理改革有关事宜的通知》，³此次改革聚焦外商投资、跨境融资、资本项目支付等重点领域，通过多项便利化措施降低企业及境外投资者的制度性交易成本，进一步扩大高水平对外开放。同时，为适应人民币跨境支付系统（CIPS）业务发展和参与者规模扩大的需求，中国人民银行发布了《人民币跨境支付系统业务规则（征求意见稿）》，⁴修订部分包括优化参与者管理机制以应对拓展需求，以及调整规则内容从而增强前瞻性，适应 CIPS 功能升级。

在金融基础设施方面，我国升级跨境支付网络，促进互联互通迈向新阶段。2023 年 5 月 15 日，内地与香港利率互换市场互联互通合作（以下简称“互换通”）正式上线。截至 2025 年 4 月末，20 家境内报价商与 79 家境外投资者，累计达成人民币利率互换交易 1.2 万多笔，名义本金总额约 6.5 万亿元人民币。为进一步促进内地与香港金融衍生品市场协同发展，推动金融高水平对外开放，中国人民银行、香港证券及期货事务监察委员会、香港金融管理局在充分总结“互换通”运行经验、认真听取境内外投资者意见建议的基础上，拟进一步丰富“互换通”产品类型。⁵2025 年 7 月，跨境二维码统一网关已正式上线试运行，并于第十四届中国支付清算论坛中披露。2025 年 6 月，内地与香港快速支付系统互联

¹ 中国人民银行：国人民银行 金融监管总局 国家外汇局 上海市人民政府联合印发《上海国际金融中心进一步提升跨境金融服务便利化行动方案》，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202504/content_7020211.htm

² 中国人民银行：中国人民银行上海总部关于印发《上海自由贸易试验区自由贸易账户功能升级实施办法（试行）》的通知，<https://rj.sh.gov.cn/YWTBZCCX166/20251203/f0afca359214463fa40282b831813187.html>

³ 国家外汇局：国家外汇管理局关于深化跨境投融资外汇管理改革有关事宜的通知，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202509/content_7040843.htm

⁴ 中国人民银行：中国人民银行关于《人民币跨境支付系统业务规则（征求意见稿）》公开征求意见，<https://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/2025111716285414366/index.html>

⁵ <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5751682/index.html>

互通正式上线运行。2025 年 10 月，中国人民银行与澳门金融管理局签署《中国人民银行与澳门金融管理局关于开展内地-澳门跨境支付互联互通的谅解备忘录》。跨境支付互联互通类基础设施的建设有利于为境内外参与机构提供统一技术接口、跨境交易信息转接分发、交易监测与分析等服务，支持参与机构为境内外用户提供更加高效、便捷、安全的跨境二维码支付服务，更好促进经贸活动与人员往来。

上述实践表明，中国银行业对外开放已经取得了显著进展，为服务实体经济和推动高质量发展奠定了坚实基础。展望“十五五”新征程，我国银行系统业必将在金融治理体系中发挥更积极、更具建设性的作用，更好地服务国家高水平对外开放的大棋局。

三、法治建设助力资本市场高水平对外开放，坚持高水平制度型开放与强化法治协同监管

2025 年，我国资本市场在深化制度型开放与强化监管协同的双重驱动下稳步前行，涉外领域呈现出“高水平制度型开放”与“强化法治协同监管”双线并进、相互支撑的鲜明特征，这不仅体现在一系列具体政策举措的落地，也反映在市场在应对外部冲击中展现出的韧性，为金融强国建设夯实了市场基础。

一方面，监管机构以制度型开放为核心，持续优化外资参与中国市场的渠道与工具，显著提升了市场的国际化与市场化程度。这一进程首先体现在合格境外投资者

(QFII/RQFII) 制度的系统性优化上。2025 年 10 月，中国证监会印发《合格境外投资者制度优化工作方案》，从优化准入管理、便利投资运作、扩大投资范围、明确政策预期、加强服务支持等方面提出一系列具体举措，着力提升制度的适应性和吸引力。其中，资格审批与开户“高效办成一件事”、对配置型外资准入实行绿色通道两项举措已经落地，极大提升了外资入市的便利性。这些举措是对党的二十届三中全会“优化合格境外投资者制度”决策部署的具体落实，旨在激发海外投资者参与中国市场的积极性，进一步激发市场活力。¹此外，中国证监会发布公告，自 2025 年 10 月 9 日起，允许合格境外投资者参与在国务院或中国证监会批准设立的交易场所上市交易的交易型开放式指数基金期权（ETF 期权）交易，交易目的限于套期保值。此举旨在持续拓展合格境外投资者可投资范围，发挥制度优势，便利境外机构投资者特别是配置型资金运用适配的风险管理工具，有利于提升外资机构投资行为的稳定性，促进其对 A 股的长期投资。²这些开放措施与金融管理部

¹ 中国证券监督管理委员会：《中国证监会印发〈合格境外投资者制度优化工作方案〉》，<https://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7591251/content.shtml>

² 中国证券监督管理委员会：《中国证监会公告允许合格境外投资者参与ETF期权交易》，<https://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7565204/content.shtml>

门“加大货币政策逆周期调节力度，为经济稳定增长和高质量发展营造良好的货币金融环境”的政策取向形成呼应，共同致力于营造稳定、可预期的宏观金融环境。

其次，区域开放试点取得突破性进展，为跨境资本流动开辟了新的专业化通道。2025年7月，中国人民银行海南省分行等五部门联合印发《海南自由贸易港跨境资产管理试点业务实施细则》，明确支持境外投资者（包括境外机构投资者和境外个人投资者）投资海南自贸港内金融机构发行的理财产品、证券基金期货经营机构私募资产管理产品、公开募集证券投资基金、保险资产管理产品等试点资管产品。在海南自贸港封关之年启动此项试点，标志着在自贸港高水平开放的前提下，海南跨境资管试点将成为中国资管行业走向全球和全球资本进入中国的重要新通道。这不仅是金融市场开放的地理延伸，更是规则、规制、管理、标准等制度型对外开放的具体实践，体现了“在安全可控前提下，进一步完善准入前国民待遇加负面清单的管理模式，提升我国金融市场的投资便利性”的战略方向。¹

另一方面，在大力推进开放的同时，涉外法治保障与跨境监管合作网络得到系统性强化。国际监管协作层面，中国证监会于2025年9月与新西兰金融市场管理局更新签署了《证券期货监管合作谅解备忘录》，标志着中新证券期货监管机构的合作进入一个新阶段。至此，中国证监会已与67个国家和地区的证券期货监管机构建立了顺畅的跨境监管与执法合作机制。²与此同时，香港证监会也与迪拜金融服务管理局（DFSA）签署协议，建立集体投资计划跨境监管合作框架；并与加拿大魁北克省金管局达成共识，允许魁北克持牌机构为香港认可基金提供投资管理服务。这些合作深化了与重要金融中心的国际监管网络，为跨境资产管理提供了稳定的法治合作框架，推动了市场的双向开放。

此外，国内司法与金融监管的协同取得了里程碑式的进展，为开放环境下的投资者权益保护提供了强有力的司法保障。2025年5月，最高人民法院与中国证券监督管理委员会联合印发《关于严格公正执法司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》，其中专章明确“保障资本市场高水平制度型开放”。该文件系统构建了司法审判与证券监管的协同框架，核心举措包括研究制定资本市场法律域外适用的司法文件，为审理跨境证券期货纠纷案件提供统一裁判尺度；加强国际司法合作，在文书送达、调查取证及判决承认与执行等领域开展司法协助。其目的是营造公平、透明、可预期的法治环境，平等保护境内外投资者合法权益，降低维权成本。这是司法系统与金融监管部门在国家层面首次就资本市场

¹ 海南自由贸易港：《关于印发〈海南自由贸易港跨境资产管理试点业务实施细则〉的通知》

https://www.hnft.gov.cn/zczdtx/jrzc/202507/t20250721_3900327.html

² 中国证券监督管理委员会：《中国证监会与新西兰金融市场管理局更新签署〈证券期货监管合作谅解备忘录〉》，<https://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7585770/content.shtml>

法治保障发布的综合性、系统性协作意见，标志着我国资本市场法治建设从国内监管向涉外法治协同纵深推进，与“全面加强和完善金融监管”“加强金融法治建设”的要求一脉相承。¹

从整体上看，2025年中国资本市场的涉外发展脉络清晰，通过制度创新深化开放、通过法治协同防控风险，两者共同服务于提升市场韧性与竞争力。展望未来，中国资本市场将继续坚持更好统筹资本市场高水平对外开放与高水平安全的原则，在扩大高水平金融对外开放的道路上稳步前行，全面提升资本市场服务实体经济和国家战略的能力。

四、我国积极参与全球金融治理，积极拓宽跨境金融监管合作网络

党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，明确提出“参与和推动全球金融治理改革”，这与“十四五”规划中的“参与全球经济金融治理”相比，更加强调我国在参与全球金融治理中的推动作用。回望2025年度我国在积极参与全球金融治理方面的作为，与金融强国建设目标相呼应，具体表现在数字化人民币、金融数据跨境流动、跨境金融监管、全球债务重组等方面。

在数字人民币领域，数字人民币国际运营中心的建立进一步为货币桥项目赋能，有利于抢占数字金融基础设施高地，引领央行数字货币跨境应用与规则创新。2025年9月24日，数字人民币国际运营中心业务平台推介会在上海举行，标志着数字人民币国际运营中心正式运营，并推出三大业务平台——数字人民币跨境数字支付平台、数字人民币区块链服务平台及数字资产平台。数字人民币国际运营中心由中国人民银行数字货币研究所筹建和管理，负责建设运营数字人民币跨境和区块链基础设施，推进与境内外金融基础设施的跨境互联互通，推进数字人民币的国际运营与金融市场业务发展，服务数字金融创新。

在金融数据跨境流动方面，我国通过国内金融监管部门引导企业金融数据跨境流动规范化，以期促进全球金融数据治理规则的协调与统一。2025年4月17日，中国人民银行、金融监管总局、中国证监会、国家外汇局、国家网信办、国家数据局六部门联合印发《促进和规范金融业数据跨境流动合规指南》（以下简称《指南》）。内容包括：（一）结合金融业务实际，扩展形成47项具体的可免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证的金融业务场景，全面衔接2024年国家网信办出台的

¹ 中国证券监督管理委员会：《最高人民法院 中国证券监督管理委员会印发<关于严格公正执法司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见>的通知》，
<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7557835/content.shtml>

《促进和规范数据跨境流动规定》相关要求。（二）针对无法免于数据跨境相关合规义务但基于实际情况又存在数据出境需求的情形，《指南》梳理形成常见金融业务场景 61 项，连同可免于相关合规义务的活动情形，作为金融管理部门认可的具有出境必要性的 108 项金融业务场景，可以视为一次行业级数据出境安全预评估工作。《指南》的实施也将为我国与其他国家在金融业数据跨境流动管理领域的交流与合作提供重要基础，有利于共同营造安全、有序、高效的全球金融业数据跨境流动环境。

在国际金融监管合作方面，我国积极拓宽跨境监管合作网络。一方面，与成熟市场的长期监管合作得到巩固升级。2025 年 9 月，中国证监会与新西兰金融市场监管局更新签署《证券期货监管合作谅解备忘录》，标志着双方合作进入新阶段。此举是基于市场发展需要对合作机制的完善。至此，中国证监会已与 67 个国家和地区的证券期货监管机构签署了双边监管合作谅解备忘录，建立了顺畅的跨境监管与执法合作机制，为市场活动提供了稳定的监管预期。另一方面，香港的国际监管枢纽功能进一步强化。2025 年，香港证监会先后与迪拜金融服务管理局、加拿大魁北克省金管局签署协议或达成共识。前者旨在建立集体投资计划跨境监管合作框架，强化信息共享；后者允许魁北克持牌机构为香港认可基金提供投资管理服务，打通了北美与亚洲资管市场的服务渠道。这些合作深化了香港与国际金融中心的监管网络，推动了市场的双向开放，也强化了其连接中国与全球市场的桥梁作用。跨境监管合作的深化，为资本市场双向开放铺设了安全的“制度轨道”，降低了因监管差异带来的不确定性，增强了境内外投资者的信心。未来，中国将进一步积极对标国际金融规则，继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展，不断贡献中国智慧和力量。

在全球债务重组领域，我国深度参与主权债务重组工作。2025 年 10 月，全球主权债务圆桌会议（GSDR）发布了第五份联合主席进度报告，报告显示中国在四个国家的债务重组中展现了灵活而坚定的法律策略。中国与埃塞俄比亚在 2025 年 3 月达成了原则性协议（AIP），并在 7 月签署了谅解备忘录 MoU。在 G20 共同框架下，IMF 与中国作为债权人委员会的重要成员，继续推进对赞比亚、加纳等国债务的重组法律进程。

第三节 热点聚焦

一、数字金融跨境治理持续推进

作为金融“五篇大文章”的核心组成部分，2025年以来，我国在数字金融领域围绕金融强国六大内涵（强大的货币、强大的中央银行、强大的金融机构、强大的国际金融中心、强大的金融监管、强大的金融人才队伍）展开配套法治建设，在央行数字货币、金融基础设施、国际金融中心等方面取得显著成果。

在央行货币方面，我国以多边央行数字货币桥（mBridge）规模化运营与数字人民币国际运营中心落地为双轮，构建起数字金融跨境发展格局。这既彰显了数字金融服务实体经济的本质要求，又实现了安全与开放的动态平衡，为涉外金融法治注入鲜明的数字赋能特征。多边央行数字货币桥累计处理跨境支付业务 4047 笔，累计交易金额折合人民币 3872 亿元，其中数字人民币在各币种交易额占比约 95.3%。¹这标志着我国在数字金融领域的探索已从实验论证转向真实交易执行，参与机构可按照规则有序开展真实跨境结算。数字人民币作为我国中央银行发行的法定数字货币，凭借支付即结算、智能合约可编程性及中心化与分布式结合的技术架构，为重塑全球价值交换网络提供了革命性的解决方案。

在金融基础设施建设方面，针对美国密集颁布的金融制裁行政命令，我国通过加速数字人民币推广、建设人民币跨境支付系统（CIPS）以及推进货币桥项目，逐步提升跨境支付的独立性与安全性，降低对单一国际结算体系的依赖。两大举措的协同推进，推动我国在跨境数字金融规则制定中逐渐改变被动的局面，占据主动的有利地位。这与美国等部分国家对央行数字货币的限制态度形成鲜明对比，彰显了我国以数字金融创新推动全球金融治理变革的大国担当。

在国际金融中心建设方面，数字人民币国际运营中心于 2025 年 9 月 24 日正式在上海落地运营。作为我国数字金融领域的标志性实践，这不仅标志着数字人民币从试点走向制度化、体系化运行的关键一步，更意味着中国在全球数字货币竞争格局中正以上海国际金融中心突出重围之势。在此背景下，随着数字人民币跨境支付应用取得新进展，相关的国际运营支撑能力也得到了显著增强。

此外，随着金融领域对外开放的深入，金融新业态不断发展，我国在金融数据跨境流动方面作出新尝试。2025 年 4 月 17 日，中国人民银行等六部门联合印发《促进和规范金

¹ 张健华，《数字人民币：赋能数字金融发展新范式 开启人民币国际化新征程》，载《清华金融评论》2026年1月刊总第146期

融业数据跨境流动合规指南》(以下简称《指南》)。《指南》旨在促进中外资金金融机构金融数据跨境流动更加高效、规范,进一步明确数据出境的具体情形以及可跨境流动的数据项清单,便利数据跨境流动。¹针对跨境支付、跨境汇款、跨境开户、跨境购物等,《指南》明确了免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证的数据出境情形。同时,《指南》充分衔接现行法律法规、金融管理部门要求,要求金融机构采取必要的数据安全保护管理和技术措施,切实保障数据安全。²《指南》给予金融从业机构明晰的跨境流动规则,以此促进金融业数据跨境流动更加安全、有序、高效,对于提升我国金融高水平开放,打造更加友好包容的营商环境,增强国际竞争力和规则影响力均具有积极意义。³它通过构建一套清晰、高效且安全的数据跨境流动规则体系,不仅为中外金融机构提供了可操作的合规指引,更以国内规则的制度化、标准化对接国际金融活动需求。

数字金融以其技术创新与法治合规的双重驱动,正深刻重构全球跨境金融服务的生态体系。我国通过数字人民币国际化探索、多边央行数字货币桥的务实推进,以及金融数据跨境流动规则的完善,不仅强化了跨境支付的安全性、自主性,也为金融服务实体经济、参与全球金融治理提供了有力的中国方案。

二、金融监管部门出台多部“软法”,促进科技金融在涉外领域的建设

自2023年10月中央金融工作会议首次系统提出金融“五篇大文章”以来,探索构建同科技创新相适应的科技金融体制,推动科技创新和产业创新深度融合,促进“科技—产业—金融”良性循环,做好科技金融大文章成为国家战略发展的重要内容。2025年作为“十四五”收官和“十五五”谋篇的关键节点,也是金融“五篇大文章”战略深化实施的一年,中国科技金融建设持续完善制度供给、优化跨境服务,取得一系列突破性进展。

2025年科技金融政策体系以政策文件与部门规章为支撑,形成覆盖跨境融资、境外上市、外资准入的全链条科技金融制度体系。在顶层制度层面,2025年3月2日,国务院办公厅印发《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》(国办发〔2025〕8号)⁴(以下简

¹ 中国人民银行:《中国人民银行等六部门联合印发<促进和规范金融业数据跨境流动合规指南>》, <https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025092212554673104/index.html>

² 证券日报:《央行、证监会等六部门联合发文 促进和规范金融业数据跨境流动》, http://epaper.zqrb.cn/html/2025-04/18/content_1136946.htm?div=-1

³ 中国证券报:《中国人民银行等六部门联合印发<促进和规范金融业数据跨境流动合规指南>》, https://mp.weixin.qq.com/s/C5jj_10RmQ3s76LJ71ZDg

⁴ 中国政府网:《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202503/content_7010605.htm, 2025年12月31日访问。

称《指导意见》，细化各领域发展目标与保障机制，提出要加强实现对高水平科技自立自强和建设科技强国的金融支持。同年 5 月 13 日，科技部、中国人民银行等七部门联合印发《加快构建科技金融体制 有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》¹（以下简称《政策举措》），《政策举措》重点围绕创业投资、货币信贷、资本市场、科技保险支持科技创新、加强财政政策引导、健全科技金融统筹推进机制以及完善科技金融生态等七个方面内容，提出了 15 项核心举措，为科技金融发展做出政策指引与有力支持。其中，在推动科技金融对外开放合作领域，支持科技型企业依法依规境外上市，支持科技金融面向共建“一带一路”国家深入展开双多边交流合作，强调要利用好合格境外有限合伙人（QFLP）试点、跨境融资便利化试点等政策，提高外商投资境内科技型企业的便利性。

部门规章精准化落地，多渠道融资协同发力，为科技创新提供全生命周期资金支持。2025 年 3 月 13 日，金融监管总局、科技部、国家发展改革委按照《指导意见》的相关要求，联合发布《银行业保险业科技金融高质量发展实施方案》，²从加强科技金融服务机制、产品体系、专业能力和风控能力建设出发，提出 7 方面 20 条措施，对民营、外商投资的科技型企业和研发中心在信贷审批等金融服务提供方面一视同仁。同时，跨境融资便利化改革持续深化，2025 年 9 月 12 日，国家外汇管理局发布《关于深化跨境投融资外汇管理改革有关事宜的通知》，将高新技术、“专精特新”和科技型中小企业的外债借用额度在全国范围内提升至 1000 万美元，³其中，通过有关部门依托“创新积分制”遴选的科技企业可借用外债额度进一步提升至 2000 万美元，同时简化外债登记管理要求，从制度上破解科技企业跨境融资“额度紧、流程繁”的难题。

然而，我国金融市场整体上仍面临着国际监管规则收紧、限制性政策增多等外部挑战。以美国为代表的主要经济体密集出台限制性监管政策，直接增加中国科技企业境外上市与融资成本。2025 年 3 月，美国证券交易委员会（SEC）批准纳斯达克流动性新规，⁴对境外发行人提出更严苛的上市标准：将场外交易市场（OTC）转板纳斯达克资本市场的最低发行规模从 400 万美元提高至 500 万美元，转板全球市场的最低发行规模从 400 万美元提高至 800 万美元，且明确“现有股东出售股份不计入非限制流通股市值（Market Value

¹ 中国政府网：《加快构建科技金融体制 有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202505/content_7023765.htm，2025 年 12 月 31 日访问。

² 国家金融监督管理总局：《银行业保险业科技金融高质量发展实施方案》，<https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1203324&itemId=4216&generaltype=1>，2025 年 12 月 31 日访问。

³ 中国政府网：《国家外汇管理局关于深化跨境投融资外汇管理改革有关事宜的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202509/content_7040843.htm，2025 年 1 月 3 日访问。

⁴ 原文参见：<https://www.sec.gov/rules-regulations/self-regulatory-organization-rulemaking/sr-nasdaq-2024-084>。

of Unrestricted Publicly Held Shares, MVUPHS) 计算”，直接抬高中国科技企业赴美转板的资金门槛。同年 8 月，美国 SEC 主席阿特金斯在参议院听证会上明确表态，将对在美上市中企强化执法，重点审查反向并购、信息披露、会计实务三大领域，合规成本与经营不确定性显著增加。¹9 月 3 日，纳斯达克证券交易所向 SEC 提交两份规则修订提案，拟对中小企业及中国公司上市标准和退市规则进行重大调整。其中，针对中国公司上市的修订提案，²于 12 月 11 日由纳斯达克通过提交修正案的形式主动撤回，仅保留了拟大幅提高公众持股市值要求。³目前，SEC 已批准通过该提案⁴，将首次上市的资本门槛再度提高，明确纳斯达克资本市场通过“净利润标准”上市的企业，MVUPHS 门槛从 500 万美元提升至 1500 万美元；纳斯达克全球市场同类企业从 800 万美元提升至 1500 万美元。

展望未来，中国科技金融发展仍需持续深化涉外法治建设，优化跨境融资便利化举措，拓宽跨境交流合作场景，同时加强跨境监管协同，引导企业提升合规能力，以多元化布局对冲外部风险，推动“科技—产业—金融”跨境协同，为高水平科技自立自强注入持久动力。

三、我国绿色金融标准体系与国际规则加速对接，参与全球绿色金融治理话语权显著提升

在全球气候变局与绿色转型的双重挑战下，绿色金融已成为连接金融资源与生态环境的关键纽带，其战略意义不言而喻。近年来，中国金融系统深入贯彻新发展理念，将绿色金融置于前所未有的战略高度，不仅在国内构建了日趋完善的绿色金融政策与市场体系，更通过深度参与全球绿色金融治理与规则制定，不断提升制度性话语权与国际影响力，以负责任大国的姿态为全球气候治理贡献中国方案。

贯彻落实金融“五篇大文章”的战略部署，我国正加速健全绿色金融标准体系。2025 年 7 月 14 日，三部委联合印发《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》，标志着绿色金融顶层设计进一步完善。⁵《绿金目录》借鉴国际可持续金融发展相关经验，创新对标国民经济行业分类标准，有效消弭国内外绿色界定差异。为优化资金供给结构，《绿金目录》统一适用于各类绿色金融产品的原则，此举旨在大幅降低识别成本，提升绿色金融资产管理效率，为市场注入强劲流动性。其次，新版目录新增“绿色消费”章节，覆盖产业全生命周

¹ <https://www.paulhastings.com/zh/%E5%87%BA%E7%89%88%E7%89%A9/client-alerts/sec-commissioner-paul-atkins-promises-increased-enforcement-of-us-listed-chinese-companies>.

² <https://listingcenter.nasdaq.com/assets/rulebook/nasdaq/filings/SR-NASDAQ-2025-069.pdf>.

³ <https://listingcenter.nasdaq.com/assets/rulebook/nasdaq/filings/SR-NASDAQ-2025-068.pdf>.

⁴ <https://www.sec.gov/files/rules/sro/nasdaq/2025/34-104450.pdf>.

⁵ https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202507/content_7032004.htm

期，并引入细化的碳贡献评价，这不仅丰富了绿色金融和转型金融产品服务，更为强化绿色金融数据治理、精准防范“洗绿”“漂绿”风险提供了坚定的制度硬约束。

在深化绿色金融国际合作的宏大背景下，中国始终在绿色金融领域担当大国责任。

2025年4月，于华盛顿举行的世界银行—国际货币基金组织春季会议期间，亚洲基础设施投资银行（亚投行）行长金立群与其他多边开发银行领导人共商大计，重申了加强跨机构协作、共同应对全球不确定性的承诺。与会各方深刻认识到，作为全球发展融资体系的关键引擎，多边开发银行必须在推动经济反周期支持、优化资金供给结构以及应对气候变化等重点领域开展联合行动，以切实提升金融服务能力与开发融资实效。会议特别聚焦于推进可持续基础设施与引导社会资本投入，并提出在COP30前开展联合倡议的行动方向。

2025年6月25日，在第十届亚投行年度行长和理事会议上，亚投行与绿色气候基金（GCF）正式签署《认可主协议》（AMA），标志着其成为GCF完全认可实体，打通了直接获取国际优惠资金的制度通道。双方将在AIIB《气候行动计划》的框架下，通过联合动员赠款、优惠贷款、担保及股权等多元资源，重点支持亚洲及发展中地区具有气候韧性的基础设施项目。这一系列务实举措，生动诠释了中国在积极参与国际金融治理的过程中，始终致力于推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

展望未来，中国绿色金融正迈向深层次、广覆盖的高质量发展新阶段，中国将继续担当大国责任，以亚投行等多边开发银行平台，深化在可持续基础设施、引导社会资本等领域的国际合作，共同应对全球性挑战，推动全球经济治理变革。与此同时，金融管理部门将始终坚持金融服务实体经济的根本宗旨，持续引导更多金融资源向绿色低碳领域集聚。一方面，致力丰富绿色金融和转型金融产品服务，提升服务适配度；另一方面，加速健全碳核算和环境信息披露制度，夯实绿色发展的微观基础。通过深化金融供给侧结构性改革与推进金融高水平开放的双轮驱动，中国必将在加快建设金融强国的征程中，推动绿色金融成为促进经济社会发展全面绿色转型的核心支柱，为全球生态文明建设贡献独特的中国智慧。

第四节 展望与建议

2025 年是我国“十四五”规划收官与“十五五”谋划衔接的关键之年，也是涉外金融法治在复杂国际环境下系统深化、制度型开放迈向新阶段的重要一年。在全球政治经济格局深度调整、金融数字化进程加速、大国博弈加剧的背景下，我国涉外金融法治建设既面临严峻挑战，也迎来结构性机遇。基于全年重要政策动态、国际协作进展与市场实践，本报告对 2026 年及未来一段时期涉外金融法治的发展方向提出展望与建议。

2025 年，全球金融秩序继续处于重构期。美国政治周期交替带来政策不确定性，特朗普政府预计可能推行的去监管化、单边主义倾向，以及对加密资产的大力鼓励态度，将加剧国际金融市场的波动与风险传导。与此同时，金融科技、数字货币、绿色金融等新兴领域快速发展，对跨境监管协同、法律适用与风险防控提出了更高要求。我国涉外金融法治必须在此变局中统筹开放与安全，推动制度型开放从四梁八柱搭建朝向“系统化、精细化”转变。

从国内看，2025 年一系列重要举措已为涉外金融法治建设奠定了坚实基础：人民币国际化在货币互换、跨境支付、数字货币桥等方面取得突破；资本市场开放通过合格境外投资者制度优化、跨境资管试点、ETF 期权对外开放等举措持续深化；绿色金融、数据跨境流动等领域制度框架逐步完善；国际金融组织在华布局加强，IMF 上海中心正式运营，标志着我国在全球金融治理中的参与度进一步提升。这些进展表明，我国涉外金融法治正逐步形成“立法—执法—司法—国际协作”的全链条保障体系。

第一，完善涉外金融法律体系，筑牢制度型开放的法治根基。当前，我国涉外金融法律框架仍存在碎片化、滞后性问题，尤其在跨境资本流动、金融科技监管、加密资产、数据出境等领域，缺乏高位阶法律统筹。建议一是加快制定《金融法》作为金融领域基本法，明确涉外金融活动的法律原则、监管架构与权责边界，在涉外金融法治方面重点聚焦“跨境资本流动自由化与金融安全”“金融风险尤其是系统性风险的传导与蔓延”“金融数据流动与主权安全”三对核心矛盾，加快形成以《金融法》为统领、专项条例与监管规则为支撑的“1+N”涉外金融法律体系。二是完善重点领域涉外金融立法。针对数字货币、跨境支付、绿色金融等前沿领域，应及时出台或修订专门法规。例如可借鉴 IMF 等国际规则，完善我国 CBDC 法律基础与风险防控框架。三是强化涉外金融执法与司法协同的法律基础。应进一步推动设立金融法院涉外审判庭，发布涉外金融案件审理指引，探索跨境金融仲裁机制，增强我国金融法治的国际公信力与判决可执行性。

第二，深化金融高水平开放，构建安全、高效、包容的开放新格局。金融高水平开放是我国构建新发展格局的关键支撑。2025 年，我国在取消外资股比限制、拓宽准入渠道、拓展跨境投融资工具等方面取得显著进展。下一步应坚持“制度型开放”与“渐进式开放”双轮驱动：制度型开放聚焦规则、规制等深层次制度对接，提升开放质量；渐进式开放则强调开放的有序性和可控性，通过试点先行、逐步推广，确保开放节奏与国内改革步伐相协调，有效防范风险，两者分别从制度内容和实施路径共同支撑开放的系统性与安全性平衡。一是进一步优化准入与国民待遇制度。在全面取消银行保险外资股权比例限制的基础上，应持续精简负面清单，推动准入从数量门槛向机构综合资质评估的转型。同时，完善外资金融机构在业务范围、监管标准、政府采购等方面的国民待遇落实机制，营造稳定、公平、透明的营商环境。二是稳步推进人民币国际化与资本项目可兑换。遵循“循序渐进、风险可控”原则，继续扩大人民币在跨境贸易、投融资、储备中的使用。拓展双边本币互换协议功能，完善离岸人民币流动性供给机制。深化粤港澳大湾区“跨境理财通”试点，适时扩大产品范围与投资者门槛，推动资本项目开放从“管道式”向“网络化”过渡。三是探索区域性开放与跨境金融创新试点。海南自贸港跨境资产管理试点已为境内资管产品出海与境外资本“引进来”提供了制度样本。未来可在上海、粤港澳大湾区等地进一步探索跨境数据流动、绿色金融产品互认、金融科技监管沙盒等创新试点，形成“点面结合、梯次推进”的开放格局。

第三，积极参与国际金融治理，提升规则制定与话语权。在全球金融治理体系变革期，我国应从参与者向“塑造者”转型，通过多边与双边机制增强国际规则影响力。一是深度参与国际标准制定。在绿色金融、数字货币、跨境支付、金融科技等领域，主动贡献中国方案，推动国内标准与国际规则衔接。例如，可依托《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》，积极参与国际可持续金融标准讨论；借助数字人民币跨境试点，推动央行数字货币跨境规则形成。二是加强与国际组织的制度性合作。IMF 上海中心的运营为我国参与全球宏观经济政策协调、债务治理、金融稳定评估提供了平台。应借此深化与 IMF、世界银行、金融稳定理事会等机构的合作，推动建立更加包容、均衡的全球金融治理架构。三是拓展跨境监管协作网络。在证监会已与 67 个国家和地区签署监管合作备忘录的基础上，进一步深化与“一带一路”沿线国家、新兴市场、欧洲等重点区域的监管对话与执法协作，推动建立跨境风险预警、信息共享与危机处置机制，共同应对跨境洗钱、金融诈骗、市场操纵等尤其是在虚拟货币领域内的违法行为。

第四，强化涉外金融风险防控，构筑全链条法治保障体系。金融开放必然伴随风险跨

境传导，必须坚持“统筹开放与安全”原则，构建涵盖预警、防控、救济的全链条风险法治屏障。一是健全跨境资本流动宏观审慎管理体系。完善外债登记管理，优化企业跨境融资政策，加强对短期投机性资本流动的监测与调控。结合《促进和规范金融业数据跨境流动合规指南》，建立数据出境安全评估与跨境金融信息共享机制。二是加强重点领域风险防控。针对加密资产、稳定币等虚拟金融活动，继续坚持从严监管导向，明确其非法金融活动属性，打击跨境非法交易与洗钱行为。在金融科技、跨境资管等领域，推行穿透式监管与风险分类管理，防止风险跨界传染。三是完善海外利益保护机制。建立健全境外投资风险预警、保险、纠纷解决与领事保护体系，推动与重点投资目的国签订投资保护协定与司法协作协议。在主权债务重组等国际事务中，灵活运用法律与外交工具，维护国家与企业合法权益。针对主权债务重组等场景，应当一是加强立法，补强法律依据，建议明确我国在主权债务重组中的法律地位与谈判底线。重点规范海外信贷合同的法律适用、争议解决机制及跨境资产保护条款，改变单纯依赖外交协调的局面，为海外利益保护提供国内法支撑。二是优化合同条款，前移风控关口。在对外投融资协议中，嵌入有利于我方的法律救济条款。细化主权借款人的“违约”界定，防止在债务重组谈判中因条款缺失陷入被动。同时探索约定由我方参与主导的国际仲裁机制，增强话语权。三是建立跨部门协同应急机制。由金融监管、司法、外交等部门组建海外利益保护协同工作小组。一旦金融机构在境外遭遇资产冻结或恶意诉讼，迅速启动“外交抗压+法律抗辩”联动响应，必要时启用反制措施，形成维护权益的组合拳。

展望 2025 年及未来，我国涉外金融法治建设已进入新阶段。面对内外环境的深刻变化，必须坚持以法治为保障、以开放为动力、以安全为底线，持续推动金融制度型开放向更高层次、更宽领域迈进。通过构建具有中国特色、与国际接轨的涉外金融法治体系，我国不仅能为经济高质量发展与金融强国建设提供坚实支撑，也将在全球金融治理格局中发挥更加建设性、引领性的作用。

【版权声明】

《中国涉外法治发展报告（2025）》对外经济贸易大学版权所有，侵权必究。未经版权方正式书面许可，任何单位及个人不得擅自转载、摘抄、改编、汇编、商用传播或以其他方式使用本报告全部或部分内容。合法转载须完整标注原文出处与来源信息，严禁篡改内容、隐匿来源。凡违反本声明擅自侵权使用的，我方将依法追究其全部法律责任。

如需规范引用本报告内容，请统一采用以下标准格式：

伏军、尚博文、范星辰：第九章，对外经济贸易大学涉外法治研究院、法学院编《中国涉外法治发展报告（2025）》

<https://law.uibe.edu.cn/zt/2025xfxczzt/9c4a0b7946874f1a8df31607de40c549.htm>