

人民币可自由兑换与外汇 管理法规的完善

曾文革,熊燕琼

(重庆大学 法学院,重庆 400030)

摘要:1996年12月7日中国政府接受国际货币基金组织协定第八条款,实现了人民币经常项目下的完全可兑换。加入WTO后,随着国际贸易的频繁往来、国际资金流动的迅速增加,进一步开放资本项目,实现人民币资本项目下的可自由兑换成为我国外汇体制改革的必然趋势。放松管制并不意味着没有管理,而且更应该完善外汇管理法规以保障人民币自由兑换的逐步实现。本文从外汇管理的进程及相关立法出发,结合国际货币基金组织关于货币可兑换应满足的条件,指出人民币可自由兑换的要求,并对人民币可自由兑换的逐步实现提出相应的立法完善措施。

关键词:人民币可兑换;外汇管理;立法

中图分类号:D912.28 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2005)02-0103-04

Perfecting of Law of Convertibility of RMB and Foreign Exchange Administration

ZENG Wen-ge, XIONG Yan-qiong

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: On 7th Dec 1996, China became applicable to article VIII of the IMF Agreement, which made China fully deregulated current account transactions. As the increase of international transactions and capital flows across the border, it is necessary to reduce the number of reservations and relax the regulations on capital flows for our foreign exchange system reform after the entry into WTO. But to relax the regulation doesn't mean no administration. It's important to amend the FX Law to insure the progressive reform. This article introduces the course of FX administration and correlative law, analyzes the conditions to satisfy the convertibility issued by IMF and finally proposes the legislative measures to perfect the FX Law.

Key words: convertibility of RMB; foreign exchange administration; legislation

一、我国外汇管理的发展进程及相关立法

(一)从严格管制到部分放开经常项目阶段

建国后,由于我国外汇储备紧缺,对外汇实行高度集中的分配管理体制。这种指令性行政分配的方式使有限的外汇资金能够集中到最需要的地方,促进了汇率稳定 and 经济发展。但严格的外汇管制不利于企业的灵活经营和对外经贸活动的开展。1979年,我国进行以实行外汇留成制度为标志的外汇管理体制变革,出口企业将外汇卖给国家后,国家配给一定外汇额度给企业,方便企业以该留成额度按外汇牌价购汇。1980年4月17日,我国恢复在国际货币基金组织的合法席位,采用基金协定第十四条过渡性条款,保留经常项目的部分汇兑限制。同年10月起,我国开办外汇调剂业务,企业能够在外汇调剂中心购、售外汇,以保证外汇资金的充分利用。同年12月,我国第一部外汇管理行政法规《中华人民共和国外汇管理暂行条例》出台,标志着我国外汇管理走上法制化轨道。1993年国务院发布《进一步改革外汇管理体制的

公告》。截止1993年,国务院、外汇管理局、中国人民银行共颁布了《出口收汇核销管理办法》、《外债统计监测暂行规定》、《外汇期货业务管理试行办法》、《境外投资外汇管理办法》和《境内机构对外提供外汇担保管理办法》等18部有关外汇管理的重要金融法律规章,为实现1994年的外汇管理体制变革创造了较好的法律制度环境。1994年1月1日起,人民币实现汇率并轨,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度,并取消了外汇留成和上缴制度,实现了人民币经常项目下有条件可兑换。这一时期标志性的外汇管理规章有中国人民银行发布的《结汇、售汇及付汇管理暂行规定》和《外汇账户管理暂行办法》,前者针对人民币经常项目下的可兑换规范结售汇行为,后者则对外汇账户的开立、使用和监管作了规定,两部规章都在操作层面上保障了外汇收入管理的程序性和效率性。此外,国家在取消指令性计划、采取经济法律手段调控国际收支、放松对居民个人的外汇管理的同时,为更宏观、准确地掌握外汇资金流

量,还制定了《国际收支统计申报办法》。

(二)经常项目下人民币可自由兑换阶段

1996年颁布的《中华人民共和国外汇管理条例》使我国外汇管理进入新的阶段。是年12月1日,中国接受了国际货币基金组织第八条款,承诺并实现经常项目可兑换。1997年修改后的《中华人民共和国外汇管理条例》以加强外汇管理,保持国际收支平衡,促进国民经济发展为目的,以放松对经常项目下外汇管制同时严格控制资本项目下外汇兑换为基本原则,制定了外汇管理的具体操作规范。《条例》第五条规定:国家对经常性国际支付和转移不予限制;第十九至二十六条规定了国家外汇主管部门对资本项目下外汇进行严格管理的内容,涉及范围包括:境内机构资本项目外汇收入、境内机构的境外投资、借用国外贷款、金融机构在境外发行外币债券、对外担保、外商投资企业的资产清算和外债管理等。这一时期实施该条例的配套法规主要集中在对经常项目下人民币兑换业务的合规性检查和资本项目下资金流动的监管上,如《境内居民外汇存款汇出境外的规定》、《关于签证费和认证费的规定》、《境外投资外汇管理办法》、《中国境内机构在境外发行债券的管理规定》和《金融机构代客户办理即期和远期外汇买卖管理规定》等。同时外汇管理当局为进一步完善监管,对过时、重复和冲突的法律规定或行政规章进行了清理。为简化企业经常项目下外汇收入结汇和入账的操作手续,鼓励出口企业及时足额地收汇,外汇管理局于1999年决定停止1997年发布的《经常项目外汇结汇管理办法》;基于进出口报关单联网核查系统已正式运行的情况,停止了1998年发布的《关于明确贸易项下异地售付汇问题的通知》;1998年《关于加强资本项目外汇管理若干问题的通知》和1999年《关于完善资本项目外汇管理有关问题的通知》对外债项下还本付息的核转管理进行了细化和明确规定,外管局停止了《关于加强外债还本付息核准管理的通知》的执行。

(三)现行外汇管理立法评述

整体上看,《外汇管理条例》这部行政法规在我国外汇管理法规中起主导作用,构成外汇管理法规体系的核心,其他外汇管理行政法规、规章为主体,部分相关金融法规、规章和法律解释则作为外汇管理体系的补充。我国外汇管理法的相关金融法规、规章及法律解释主要有《中国人民银行法》、《关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定》、《最高人民法院关于审理骗购外汇、非法买卖外汇刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、《金融违法行为处罚办法》、《关于骗购外汇、非法套汇、逃汇、非法买卖外汇等违反外汇管理规定行为的行政处分或者纪律处分暂行规定》等。通过制定这些法律规范,对违反有关外汇管理的行为规定了处罚措施,使外汇监管的法律强制性得以加强、外汇法规的有效实行得以保障。

从以上立法看,我国外汇监管已具有相对完备的法律体系,监管内容也较全面。经常项目可兑换的管理着重于外汇管理部门的审批,即审核经常性国际交易的真实性,这并不构成国际货币基金协定第八条所称的汇兑限制。一方面,有关经常项目管理的法规保证了在该项目下人民币可自由兑换的法定性,同时通

过对银行等涉及货币兑换机构的管理确保了兑换业务的高效性。然而,另一方面,我国现行外汇管理法规对资本项目的管理仍停留在严格控制基础上,已不适应我国经济发展的要求。过度的管制只会引发逃避管制的动机,增加我国外汇收支平衡和外债管理的难度,也不利于资本项目的放开和人民币自由兑换的实现。

二、人民币可自由兑换对外汇管理的要求

(一)人民币可自由兑换的内涵

人民币可自由兑换一般是指在国际经济活动中,人民币的使用既不受限制,又可以自由兑换成外国货币。人民币自由兑换分为经常项目下的自由兑换和资本项目下的自由兑换。《国际货币基金协定》第八条中规定了其会员国不得对经常性的国际交易支付和资金转移施加限制以及在基金协定条款允许的范围内施加一定限制的义务。1997年4月,国际货币基金组织决定修改组织条款以实现资本账户自由化,使之成为IMF的“目标”之一。^[1]人民币资本项目可兑换是指避免对跨国界的资本交易及与之相关的支付和转移的限制,避免实行歧视性的货币安排,避免对跨国资本交易征税和补贴^[2],其实质是中方机构或个人在进行国际资本交易时人民币可自由流动且兑换不受限制。

(二)我国逐步实现人民币可自由兑换的必要性

随着中国加入WTO,资本市场的发展与外商直接投资数量的增大,完成资本项目可兑换,最终实现人民币完全可兑换是大势所趋,其必要性有以下几点:(1)实现人民币可自由兑换是世界经济一体化的要求。国际贸易往来和资本流动的加快发展,要求中国除有稳定开放的政策支持外,还应具备货币可自由兑换和浮动汇率等相应的配套条件。(2)开放资本项目实现人民币可自由兑换是向世贸组织承诺逐步开放金融服务行业的必由之路,建立开放和完善的外汇资本市场才能为金融资本的自由流动提供便利,为金融市场的全面放开创造条件。(3)人民币自由兑换是中国经济发展到一定阶段的必然要求。要增加对外投资、扩大经济规模和国际影响力需要宽松的外汇管制。同时,在国际竞争异常激烈的今天,除了本国自身经济建设外,吸引外资成为促进经济发展的重要途径之一,日益扩大的国际投资需要更自由的货币兑换机制,也只有这样中国才能成为对外资更富吸引力和竞争力的市场。

(三)人民币可自由兑换对外汇管理制度层面的要求

放松管制并实现人民币自由化是一个渐进过程,要求制度层面逐步做出以下调整:(1)拥有灵活恰当的汇率水平。灵活恰当的汇率水平能够提供一个较为宽松的政策环境,政府得以自由地推行各项国内政策,通过汇率的自我调节而自动调整国际收支平衡,并防止通货膨胀在各国间传递。由于浮动汇率对国际贸易的调节作用的存在,减少了人为控制关税、进口限额和外汇管制等容易破坏国际自由贸易的行为。汇率水平要与外汇市场收支平衡相一致,才可能在国际储备持续下降或货币贬值情况下,继续维持人民币可兑换。(2)具备合适的国际储备水平。国际储备是

一国发生对外逆差时可以用于弥补收支逆差保持汇率稳定的被普遍接受的资产。当一国发生收支逆差时政府通过动用国际储备来缓解逆差,当国际收支出现暂时性困难,政府可直接运用国际储备进行调节,当逆差呈现长期迹象时,国际储备则可以缓解国家因实施的较大变动措施对社会造成的冲击。不仅如此,它还能缓和投机因素导致的汇率变动,提高一国债务信用度和货币稳定的信心。(3)需要有较好监测与管理资本流动的能力。吸引外商直接投资与借用外债能缓解国内资金供求紧张的矛盾,外债流入成为支持国内经济发展的重要力量,对资本流动的统计是制定财政货币政策的重要依据。而我国 20 世纪以来国际收支中错误与遗漏项目的不断扩大说明资本外逃成为不容忽视的问题。“巨大的资本外逃不仅影响到了我国对国际收支形势的正确把握,影响到对宏观经济走势的准确分析,而且也反映了外汇管理中存在一些难以逾越的真空领域”。^[3]因此,要对国际资本流入流出的投向结构严密监控,以免国际资本流动对我国的外汇储备、外债情况、国际收支状况及经济发展产生冲击。(4)把握好实现人民币可兑换的阶段性要求。实现经常项目可兑换之后,实现资本项目可兑换要经过一个明确而逐渐推进的过程。首先取消对外国直接投资和贸易支付的限制,先放开资本流出,后放开资本流入,先放开长期资本交易后放开短期资本交易,其中有真实交易背景的交易先于无真实背景的交易,间接与实物交易有关的交易先于非间接与实物交易有关的交易^[4],居民国外交易先于非居民国内交易;其次是与资本交易有关的金融服务优先自由化,居民的金融服务优先与非居民的金融服务自由化,非居民分支机构的金融服务有先于跨国金融服务自由化;最后开放无交易背景的金融服务交易和无交易背景的外汇兑换交易。

当前在资本项目开放的决策主要包括:加快实施“走出去”战略,支持国内企业海外直接投资,发展中国是跨国公司^[5];有条件地批准部分外资跨国公司暂时闲置的资金调往境外,支持中资跨国公司补充其海外公司资本金或运营资金;允许合法移居国外的公民和非居民个人按规定汇出其在境内合法拥有的资产;有选择地引进国际金融机构在国内发行人民币债券,探索引入境内和各机构投资者制度;允许符合条件的非银行金融机构对外进行证券投资,等等。

三、外汇管理法规的完善

我国已于 2001 年加入世界贸易组织,并接受世贸组织有关开放金融服务行业的条款,这势必对我国当前的外汇管理工作带来新的挑战。现行外汇管理法规沿用的是 1996 年接受国际货币基金协定第八条后修改的《外汇管理条例》和其他业务指导性的规章。我国针对人民币经常项目下可自由兑换的外汇立法虽然取得较大成就,但资本项目的开放是一个长期的过程,新的外汇立法既不能对人民币兑换过于限制又不可放任外汇兑换中的违规操作行为,而是应当突出其过渡性质,从制度层面为资本项目放开创造条件。在人民币逐步开放资本项目的时期里,依照国际货币基金协定精神和 WTO 有关规则,原有法规中对资本项目下人民币兑换的严格限制显然不合时宜,对

外汇管理法规进行修改已是当务之急。现行外汇管理制度与实现人民币完全可兑换的目标尚存在差距,我国外汇管理法规在以下方面亟待改进和完善。

(一)明确立法目的

由于我国已实现了经常项目下人民币可自由兑换,离实现人民币完全可自由兑换这一外汇监管的最终目标更近了一步,当前的外汇管理法规体系便带有过渡性质,它既不应当对我国对外贸易发展造成政策法规上的阻碍,又必须对外汇的收支、买卖、借贷、转、结算以及外汇市场中出现的违规行为进行管理和规制。这种介于经常项目放开和资本项目管制之间的外汇法规的过渡性质是由我国经济金融和外汇体制改革现状所决定的。因此,外汇管理法规的立法目的应当是在巩固和确立已有的外汇管理工作成果基础上,结合我国的经济金融形势和国际贸易及外汇市场规律,在法规中确立公平、效率和公正的价值理念,稳定外汇经济秩序,维护金融安全,保持经常项目下人民币可自由兑换的持续性,保障人民币在国际货币市场的稳定性,逐步扩大开放程度,推动我国的经济的发展,为实现人民币完全可兑换创造较为完备的制度条件。

(二)改变立法模式

我国外汇管理法规通常采用肯定式立法,对于法律中规定的事项视为可以做的而未规定的则被禁止。外汇管理立法应当为人民币可自由兑换创造一个宽松的法律环境。从实现货币可自由兑换、外汇管制较松的国家来看,他们通常采用的是否定式的立法,对于需要受到管制的项目被明确列入规定中,如《经济合作与发展组织资本流动自由化通则》附录 B《资本流动自由化通则的保留》中,各成员国均列明受到管制的资本交易项目。随着对外经济贸易的发展,各项交易和资金流动的自由兑换将日益合法化。因此,我国应尽快修改外汇法规条款,放宽可自由兑换内容,将法律禁止和限制的事项列明,使放开项目的交易自由进行,对于新兴国际贸易类型和金融工具下的外汇兑换未作特别规定的视为准许内容。

(三)完善外汇监管体制

当前我国外汇监管体制存在诸多问题:(1)监管观念滞后,阻碍了管理效率的提高。我国外汇管理从前都是由主管部门对参与外汇交易的企业个人和其他机构进行微观的直接管理,缺乏对宏观层面的间接管理措施,实施监管时,行政色彩过于浓重,服务意识不强,无法适应加入 WTO 后的要求。(2)管理手段落后。长期采用事前行政审批制度,对于事中检查和事后核销措施执行不力,外管局与其他涉及到负责交易和市场准入管理的相关职能部门协调性差、缺乏交流。(3)对监管对象的定位不适应新形势发展。中国加入 WTO 和逐步放开资本项目特别是金融市场和服务市场后,大量外资银行及非银行金融机构参与到资本交易中,他们对外汇管理带来的影响远超过原来的监管对象即从事涉外经济活动的企业和个人。加上外贸经营权改革过程中将有更多境内企业、境外企业和个人通过登记方式获得外贸权,他们从事的经贸活动将成为影响外汇资金流动和国际收支平衡的重要因素。如此一来,监管对象的扩大不仅增加了外汇监

管的工作量和难度,而且由于传统外汇监管方式的限制,外汇管理部门将精力集中于具体程序性操作上,对新出现的金融领域、服务贸易和证券市场中的业务品种及新型支付手段缺乏有效监管,容易产生管理真空。针对外汇管理中不合时宜的弊端,应尽快改革外汇管理体制,更新监管观念,外管局逐渐退出直接管理的角色,将各类具体审查的业务下放到受理外汇业务的银行;简化外汇管理审查手续,实行事后监管;加强对新兴贸易、投资业务的认识,创新监管手段,推行合格境外机构投资者制度(QFII)和合格境内机构投资者制度(QDII),逐步放松资本项目的外汇管制;加强同银监会、海关等机构的监管合作,建立信息交换系统,及时传递外汇资金动向的信息,防范外汇风险。

(四)完善外汇账户管理制度,放宽开立外汇账户的条件

对于企业开立外汇账户,《外商投资企业境内外汇账户管理办法》和《对侨资企业、外资企业、中外合资经营企业外汇管理实施细则》均允许外商投资企业在一家银行开立一个外汇账户,而境内中资企业除《结汇、售汇及付汇管理规定》第七条列出的几类境内机构可以开立外汇账户外,其余情况下企业都必须将经营所得外汇全部卖给外汇指定银行。这样一来便出现同一行为不同标准的现象,违背了WTO国民待遇原则。建议改变现行外汇法中那些标准不统一的规定,如在开立外汇账户的条件上应依照国民待遇原则做到外资企业和国内企业、国有企业与民营企业、大型企业与中小型企业均同等对待。对于有需要的企业可根据当前国家的经济情况和外汇管理能力逐步放宽开户条件,实行资本账户外汇额度管理,“在保证支付便利和保障国家经济安全中寻找最佳结合点”^[6]。对资本项目的管理也可采取订立标准,取消事前审批,加强事后登记备案管理的办法。

(五)完善外汇收支管理的有关规定

我国虽承诺了经常性项目可自由兑换,但由于加入WTO后服务贸易的发展,引发了大量资本项目资金通过经常项目转移的现象,严重影响了国际收支平衡。而有关经常项目下服务贸易的大部分规定散见于《结汇、售汇及付汇管理规定》等法规中,造成了查阅的不便和执法成本的增加,降低了外汇管理法规的可操作性。对此,应严格区分资本项目与经常项目,完善进口付汇核销和出口收汇核销制度,在立法中明确银行和海关对经常项目审核工作的主导作用,弱化外汇管理局的审批性质,提高汇兑工作效率。^[7]对资本项目外汇收支的监管逐步放开,减少逃汇现象的发生。此外,还可根据全国各地经济发展水平制订较为灵活的地方性外汇收支管理法规和政策,先在某些地区进行试点,待条件成熟再予以推广。

(六)完善外债管理法规

《外债统计监测暂行规定》中载明外资企业借入

的资金实行事后登记备案的办法,中资企业如果要从国际市场或外国金融机构借款则需经过外管局的严格审批,领取《外债登记证》后方可到银行开立外债专用现汇账户,实行核销制。而其他如外商投资、资本金结汇及将外债用于境外投资等多数资本项目的投资都需得到外管局事前审批核准,并按月向发证的外管局报送外汇贷款用款情况,这势必增加外汇管理的工作量和监管难度,且有悖于WTO奉行的经济自由化和逐步实现货币自由兑换的宗旨。应当修改外债统计管理法规中的规定,统一中外资企业借贷程序,从立法层面保证中资企业借入的外债也实行登记制度,加强借入资金流向的追踪管理。《外债统计监测暂行规定》第六条对未按规定领取《外债登记证》的借款单位,禁止其本息汇回贷款方的规定,将借款方的过失转嫁到贷款人身上,损害了债权人利益,应重新规定对借款单位违规行为的处罚措施。

此外,还应完善相关金融法律、规章,为人民币可自由兑换创造良好的外部环境。一方面优化信贷结构,充分发挥信贷政策引导资金投向,提高贷款效益,促进经济结构调整;协调好稳定汇率的政策与扩大货币供给之间的关系,制定完善灵活的汇率,真正实现有管理的浮动汇率机制;保持适当规模的外汇储备,并对外汇储备结构进行有效监管;通过经营外汇业务的银行和非银行金融机构强制征收与其经营规模相适应的无息准备金或存款来加强监管,防范资本风险。另一方面完善金融体系立法,不断推进金融开放进程,鼓励金融机构交叉经营,分别管理;提高金融制度的透明度,正确引导国外投资者进入中国市场,实现金融机构竞争的公平化、有序化。还应逐步推进利率市场化,金融服务贸易逐步放开,增强金融业混业经营趋势以提高资本自由化程度。

参考文献:

- [1] EICHENGREEN BARRY. Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda, Institute for International Economics [Z]. Washington DC, 1999. 62 - 81.
- [2] 管涛. 资本项目可兑换的定义[J]. 经济社会体制比较, 2001, (1): 9 - 12.
- [3] 邢毓静. 管制的动态博弈[J]. 国际贸易, 1999, (9): 31 - 34.
- [4] 景学成. 人民币基本可兑换与外汇市场的发展[J]. 中国货币市场, 2004, (1): 38 - 45.
- [5] 罗哲夫. 人民币走向可兑换的步骤探索[J]. 中国货币市场, 2004, (2): 21 - 26.
- [6] 方上浦. 关于梳理和完善外汇管理法规体系的思考[J]. 上海金融, 2002, (4): 6 - 8.
- [7] 彭小兵, 余小林, 等. 商业银行信息披露制度的构建[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2003, (5): 40 - 43.