

# 中国新外汇管理体制改革的回顾与展望

韩继云

从1994年初开始,我国进行了新外汇管理体制改革的,出台了一系列重大改革措施,目的是建立适应社会主义市场经济需要和国际规范要求的新型外汇管理体制。对近年来新外汇管理体制改革的作一全面回顾和展望,将有利于推动改革向纵深发展。

## 一、外汇管理体制改革的具有方向明确、内容全面、重点突出、步骤合理的特点

1. 同以往外汇管理体制改革的相比,无疑这次改革的方向最为明确。1993年11月14日公布的党的十四届三中全会《决定》明确指出:这次新外汇管理体制改革的应“建立以市场为基础的有管理的浮动汇率制度和统一规范的外汇市场。逐步使人民币成为可兑换的货币。”党中央的这一指示,完全符合我国当前国情,适应了建立社会主义市场经济的需要和国际规范的要求。同时,也明确了新外汇管理体制改革的应解决的突出矛盾和问题,以及这次改革应实现的具体目标。由于党中央指明了新外汇管理体制改革的的前进方向,并构筑了改革的基本框架,使这次改革减少了盲目性和随意性,能够一直保持正确的方向,顺利推进。

2. 这次改革涉及的内容相当全面。除外商投资企业外汇管理内容没动外,其他方面外汇管理内容都进行了改革。这说明这次改革是全方位的推进,不是以往那种头痛医头、脚痛医脚的局部调整。根据党中央的总体设计,这次改革的内容主要有:(1)实行银行结、售汇制,取消外汇分成;(2)实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制;(3)建立银行间外汇市场;(4)严格外债管理,建立偿债基金;

(5)取消境内外币计价结算,禁止外币在境内流通;(6)加强国际收支的宏观管理,等等。

3. 人民币汇率是这次改革的重点。这可以从党中央《决定》的改革的内容看出。长期以来,我国是实行双重汇率制度(国家牌价和外汇调剂价),这不仅影响了企业公平竞争机制的建立,而且受到了“关贸总协定”、国际货币基金组织、世界银行等国际经济组织的强烈质疑,成为某些发达国家阻挠我国“复关”的重要借口。这次改革对汇率制度实行重点突破,一步到位,统一汇率,一方面表明了我国同国际经济接轨的决心;另一方面也为其他方面的外汇改革奠定了基础,有利于改革的全面展开和推进。

4. 步骤合理是这次改革的又一特点。根据国务院的指示精神,这次改革大致上分三个阶段进行,即1994年1月1日至3月31日为第一阶段,这一阶段是旧体制向新体制的过渡期,在过渡期内,实现了汇率并轨,外汇券停止发行,禁止境内外币计价、结算和流通,取消外汇留成和上缴。同时,仍允许外汇券流通,允许企业继续使用现汇和剩余的外汇额度。从1994年4月1日起,为第二阶段,这是新体制全面实施期。4月1日起,银行结、售汇制度正式实施。4月4日起,银行间外汇市场(上海的中国外汇交易中心)正式运营。8月1日,《进口付汇核销管理暂行办法》颁布实施。11月22日,中国人民银行宣布,外汇券从1995年起停止使用,在1995年6月30日以前办理完毕外汇券兑换人民币的手续。至此,新外汇管理体制的措施全部出台。从1995年7月1日起,进入改革的第三阶段,即巩固和完善时期,这一阶段的主要任务是对前面的改革进行回顾和总结,找出不足之处,并加以解决,推动改革向纵深发展。

## 二、新外汇管理体制改革取得突破性进展的作用和效果显著

1. 促进了对外贸易的发展。在新外汇管理体制改革之前,由于人民币汇率高估(1美元约兑5.7元)、外贸企业的创汇须无偿上缴国家20%外汇额度,加重了外贸企业的负担,使其长期处于保本微利或亏损的局面。这次改革实现汇率统一(1美元约兑8.60元),取消外汇上缴,使外贸企业有利可图,再加上银行结汇制加快了资金到账速度,都极大地调动了外贸企业出口创汇的积极性,推动了我国出口的增加。据海关统计,1994年我国完成出口总值1210亿美元,比上年同期增长31.9%,使对外贸易由上年逆差122亿美元,变为顺差53亿美元,一举扭转了近二年我国出口增长乏力、进口增长过猛的被动局面。另据报道1995年上半年我国出口势头仍然强劲,1—6月份,完成出口总值697.9亿美元,比1994年同期增长44.2%。

2. 推动了吸引外资工作开展。在原来双重汇率制度下,外商来华投资明显感到吃亏。因为外商来华投资注册成本是按国家牌价计算,外商汇出利润是按外汇调剂价计算,一低一高,无形中增大了外商外汇投资成本,减少了外商的利润收入,一定程度上影响了外商来华投资的情绪。这次改革实行单一汇率制,根除了上述不合理现象,使外商投入同量外汇,可比以前兑到更多的人民币资金,从而促进了外商来华投资的积极性。据对外经贸部统计,1994年全国新批外商投资企业4.75万家,协议外资金额826.8亿美元,其中外商实际投入338亿美元,比上年同期增长22.8%。1995年外商来华投资态势依旧很好。现在外商投资企业已成为我国经济发展中不可忽视的新的经济增长因素。

3. 加快了外汇资金流通速度。在中国外汇交易中心成立之前,企业外汇买卖都通过各地外汇调剂中心办理。由于外汇调剂中心属行政管理,手续繁琐,办事效率低下,地方保护主义严重,一定程度上影响了外汇资金的流通速度。现在建立了全国统一的银行间外汇交易市场,出口企业外汇一经结汇,基层外汇银行便于当天就将结汇的外汇上划其上级行

进入中国外汇交易中心并网平仓,并进行外汇交易,明显地加快了外汇资金流通速度。据中国外汇交易中心统计,1994年该中心共累计成交额折合407.7亿美元,这大大地提高了外汇资金的使用效益。另据统计,1995年中国外汇交易中心进一步提高工作效率,上半年累计成交额折合320.6亿美元,比1994年同期增长23.8%。由此可见,统一的银行间外汇市场的建立,为中央银行初步调控汇率创造了条件,有利于中央银行较好地协调货币政策和外汇政策关系,防止汇价的大起大落。

4. 增加了国家外汇储备。1993年,国家外汇储备只有212亿美元,仅维持在支付两个半月进口付汇的水平上,已快跌落到警戒线之下。因此,国务院领导同志要求1994年国家外汇储备要恢复到1992年的250亿美元水平。现在由于取消了外汇留成和上缴,国家采用结汇的方式将企业创汇完全结汇,并按有关规定和渠道办理外汇移存进入国家外汇储备,使国家外汇储备显著增长。据国家外汇管理局公布,1994年我国外汇储备达516亿美元,比1993年底增长1.4倍,大大超过了国务院领导的要求。1995年上半年国家外汇储备继续增长,在1994年的基础上又增加100亿美元左右。国家外汇储备的迅速增长,为我国平衡国际收支,保证经济持续、稳定发展,对外支付以及调控外汇市场等提供了有力的保障。

5. 遏制了外汇黑市交易。外汇黑市交易猖獗,屡禁不止,曾长期困扰我国外汇管理部门。外汇黑市交易的存在,一方面破坏了正常的外汇秩序;另一方面助长了犯罪行为的发生。外汇黑市交易之所以存在,主要是双重汇率制度作祟。因为在原先双重汇率制度下,国家牌价处在高估价位上,未能真实反映外汇与人民币之间的比率,加上国内对外汇的需要又远远大于供给,这就使外汇黑市有了存在的基础,并难以禁绝。实行单一市场汇率后,国家牌价与市场汇率合二为一,人民币汇率根据外汇交易市场的供求状况确定,一举扭转了外汇市场严重混乱的局面,阻塞了外汇投机活动的渠道。目前各地外汇黑市交易活动已几乎销声匿迹。

6. 减轻了我国“复关”和参加新的世界贸易组织的难度。近年来,我国一直致力于“复关”谈判活动,其中汇率“双轨制”多次受到关贸总协定、国际货币基金组织等的质疑。他们认为这是一种汇率歧视,不

符合“国民待遇”原则。某些发达国家也紧紧抓住这一事实,诋毁我国,阻挠我国“复关”。目前我国统一了汇率,满足了关贸总协定和国际货币基金组织等关于对汇兑安排的要求。这表明我国外汇管理体制已向市场化、规范化、国际化的方向前进了一大步。在1994年关贸总协定中国工作组第16次会议上,各国代表对此都给予了充分的肯定,大大减轻了我国“复关”谈判的难度,加快了我国“复关”和参加新的世界贸易组织的进程。

### 三、新外汇管理体制尚处于初级阶段,存在的问题亦不少。

1. 汇率并轨未能实现稳定实际汇率的目标,外贸经营氛围并不轻松。1994年,我国出现了新一轮通货膨胀。据统计,平均通胀率达21.7%。由于国内物价不断上涨,外贸企业换汇成本越来越高,平均上升20%左右。现在全国平均换汇成本与人民币汇率已基本持平,甚至一些商品的换汇成本已高于人民币汇率。以棉籽为例,目前国内收购价已从原来每吨1000元上涨到1100元左右,按照1995年6月30日国家牌价折算(1美元兑8.301元),企业结汇后只能获得913.11元的收入,即使加上出口退税收入127.83元(农产品退税率为14%),合计只有1040.94元,明显低于成本价。目前对于外贸企业来说,汇率并轨后产生好处已基本消失了,外贸企业的压力较大。产生此种现象的主要原因是,国家根据外汇市场供求情况制定的汇率,没有同国内物价指数挂钩,只是一种名义汇率,而不是实际汇率,并没有彻底解决人民币高估问题。当前人民币还在升值(1994年1月1日1美元约兑8.70元,1995年6月30日1美元约兑8.30元,人民币汇率升值4.6%),这种态势发展下去,必然会对我国外贸出口起到抑制作用。所以,国家实施稳定名义汇率政策很不利于鼓励出口,有违实行人民币汇率并轨鼓励出口的初衷。另外,稳定名义汇率极易被某些发达国家歪曲为“人为操纵汇率”,成为他们阻挠我国“复关”和参加新的世界贸易组织的借口。

2. 汇率并轨和国家外汇储备增加,加大了国内通货膨胀的压力。我国1994年通货膨胀属需求和成

本增加型通胀。汇率并轨和国家外汇储备增加,是构成这次通胀压力的新因素。这可以从两方面看出。首先,从需求增加方面看,汇率并轨后,人民币大幅度贬值,与以前相比,外贸等出口企业出口同量的商品能够换得较多的收入,无疑会刺激他们扩大商品出口的积极性,与之相适应的是对国内投资、原材料、劳动力等生产要素需求的扩大,加剧了国内市场供求不平衡。同时,由于汇率并轨可兑换的人民币金额增加,有利可图,必然会提高外商来华投资积极性。但是,外商以货币形式投入的增加,同样会加剧国内资源型产品短缺,价格上涨,同时拉动国内相关商品价格的比照上涨。此外,1994年国家敞口收购结余外汇,使外汇储备增加304亿美元,必然导致中央银行基础货币中外汇占款人民币的增加。按照1美元约兑8.60元人民币测算,这笔外汇储备已使国家增投2644.4亿元人民币资金。如此庞大的数目,一方面减少了国内基础货币供给;另一方面增加外汇资产即增加了国内人民币所形成的需求,必然会促使国内物价上涨。1995年上半年我国外汇储备又增加100亿美元左右,占款约860亿元人民币,这对基础货币和货币供应量的影响仍然较大。其次,从成本增加方面看,由于汇率并轨,国内企业特别是引进设备和原材料的国家重点建设项目和企业的进口便失去了原先靠国家批给外汇额度、用平价外汇进口的优惠。现在他们进口设备和原材料,都必须按照国家牌价购买外汇,显然,这比原来加大了投入(1美元约多投3元人民币)。尽管他们加大了投入,但购得的设备和生产要素与原来的数量基本相同,这势必造成其生产成本提高,从而推动国内物价上涨。总而言之,汇率并轨、国家外汇储备增加,对1994年的通货膨胀起了很大的驱动作用。

3. 结、售汇制将外商投资企业排除在外,不利于外商投资企业的正常发展。这次新外汇管理体制改革,国家没有针对外商投资企业出台改革措施,外商投资企业外汇管理体制仍维持现行办法。由于银行结、售汇制不包括外商投资企业,给外商投资企业的生产经营带来了一定的不利因素,影响了外商投资企业的正常发展。一是国内外贸企业出口一经结汇,便能及时获取人民币资金,投入运营。但外商投资企业却不能这般做,如要卖出外汇,必须要到指定的外汇调剂中心办理,由于外汇调剂中心是外汇管理局

的一个职能部门,自身并无人民币资金收购或卖出,有时很难及时将外商投资企业的外汇调剂成交。如其外汇调剂到外地,即使每道环节都不耽误,通常情况下企业最快收到人民币资金也需要7~10天,这对外商投资企业的生产经营必将产生不良影响。二是实行结、售汇制,外汇银行是按外贸企业结汇额的50%设立台帐,只要外贸企业持有有效凭证就可以到银行用人民币直接购汇,其用汇相对宽松、自由。但对外商投资企业来说,由于被排除在结、售汇范围之外,即使其外汇“缺口”再大,也无法从外汇银行购得外汇,而必须通过外汇调剂中心在其他外商投资企业中间寻求售汇对象。三是目前银行结、售汇所需人民币资金基本上是由外汇银行自行解决。从各外汇专业银行存贷款状况及资产负债比例看,增加结汇所需人民币资金必然影响其人民币贷款业务。在这种情况下,外商投资企业所需的人民币贷款,在规模上必然会受到限制,甚至压缩,从而增加了外商投资企业所需人民币贷款的难度,这必将影响其生产经营和正常发展。

4. 外汇市场“双轨制”等问题的存在,不利于外汇市场的发展和完善。一是外汇市场存在“双轨制”。目前中国外汇交易中心和各地外汇调剂中心都合法存在,但在业务上双方并不发生关联。中国外汇交易中心的职能是将全国外汇银行上划的结汇资金并网平仓和部分交易;而外汇调剂中心仅是为外商投资企业间外汇自求平衡牵线搭桥,提供服务。由于外汇调剂中心的存在,明显阻碍了全国统一的银行间外汇市场的形成,导致出现双重外汇价格,不能真实反映全国外汇供求状况,而且会影响外商投资企业本外币资金的周转(前已述及)。二是外汇市场仅是有形的市场。目前中国外汇交易中心只能办理人民币对美元、港元的买卖,但在我国对外贸易中也大量存在的日元、马克等币种进行的结算方式,企业要套期保值,就得进行货币的多次兑换,使企业遭受日元对美元汇率变动和美元对人民币汇率变动的双重汇率风险,增大了企业的交易成本。三是外汇市场未能形成公平竞争机制。目前,中国银行在外汇市场上占据着垄断地位。据统计,其结、售汇业务所占比重高达80%,其他外汇指定银行的交易总量仅及其20%,这与国际外汇市场多家参与、多家竞争的格局相距甚远,极不利于我国外汇市场的健康发展。四是中央银

行不能间接调控外汇市场。自中国外汇交易中心成立以来,为了防止汇率的剧烈波动和缓解各地外汇银行人民币资金紧张状况,中央银行不断对外汇市场进行行政性干预,即采取敞开口子收购外汇资金的措施,而不是真正根据外汇市场供求情况吞吐本外币资金。由于中央银行收购外汇所投入的基础货币比国内信贷还缺乏约束力,中央银行一味吃进外汇,事实上已阻碍了中央银行间接调控外汇市场机制的形成,不利于科学、合理地调控人民币汇率。

5. 结汇占用了外汇银行大量人民币资金,影响了外汇银行业务的正常开展。外汇银行开办结汇业务,必然增加其配套人民币资金的投入。目前外汇银行结汇所需人民币资金基本上是由外汇银行自行解决,这一点无疑增加了自有资金本来就紧张的外汇银行的压力。据统计,目前外汇银行用于结汇的人民币资金所占其资金总额的比例已高达30%左右,这样外汇银行就只能使用70%左右的自有资金开展信贷业务,其贷款对象和规模均受到很大的限制,一定程度上影响其业务的正常开展。

#### 四、今后二年新外汇管理体制深化改革重点展望

1. 建立人民币实际汇率制度。建立人民币实际汇率制度,就是要求国家根据外汇市场供求状况和物价上涨情况调控人民币汇价。目前国家单纯根据外汇市场供求状况制定的人民币汇率忽视了物价上涨因素,只能说是名义汇率。尽管现在中国人民银行每天根据外汇市场供求状况公布人民币的市场价(中国价),并对上下幅度有所“微调”,但并没有彻底解决人民币高估问题。人民币高估的时间越长,再调整回合理的水平所付的代价就越大。国外经验表明,中央银行以实际汇率为调控目标,能够更真实地反映本币的实际购买力,更能反映市场经济的规律。当然国家以稳定实际汇率为目标,会导致本币大幅度贬值,加大通货膨胀压力。但如果从追求国民经济综合平衡发展方向看,却又是值得的。我们不能为了“保持物价稳定”这一局部目标而放弃全局。虽然实际汇率变动可能导致物价不稳,但只要适当的货币政策配合(例如收缩信贷),是完全可以抵消人

民币贬值的负面影响。象以往那样等到外贸企业出现严重困难时,国家再采取措施大幅度调整人民币汇率,使人民币贬值,企业是难以承受这种冲击的。因此,国家如果能够及早实行实际汇率制度,及时根据外汇市场供求情况和物价上涨情况调整人民币汇率,则无论对于保持我国国际收支平衡,扩大出口,抑或推进中国“复关”和参加新的世界贸易组织等,都将产生非常重要的作用。

2. 做好国内货币政策与汇率政策的协调。目前我国通货膨胀的压力仍然很大,从外汇管理体制改革角度看,减轻国内通货膨胀压力的措施有二:其一,宏观上应逐步建立起汇率政策与国内货币政策的协调机制,即将中央银行外汇储备量、外汇吞吐的基础货币投入、商业银行自有外汇储备(目前规定上限为9亿美元)、商业银行结、售汇人民币的周转资金与社会货币供应量协调起来,制订中央银行合理的综合储备计划,切实做好中央银行外汇吞吐与国内货币投入的平衡。其二,微观上解决外汇储备适度问题。实践证明,过量的外汇储备并不利于发展,相反变成了“死钱”。因此,我们必须科学合理的增加国家外汇储备,改变目前中央银行随着外汇储备增加而被动地供应基础货币的局面,逐步向通过市场操作维持合理的外汇储备水平过渡。今后二年,国家应把外汇储备量控制在250~300亿美元左右,基本上相当于3~4月的进口额,多余的通过各种渠道进行“消化”。如果我们能将目前国家600多亿美元的外汇储备“消化”掉一半,国家就可收回近2500亿元人民币占款,就可极大减轻外汇储备增加对基础货币的需求,减少国家货币信贷总量,大大缓解国内通货膨胀的压力。

3. 把外商投资企业纳入银行结、售汇制范围。根据“国民待遇”原则和我国国情,把外商投资企业纳入结、售汇制范围的具体设想是:本着自愿的原则,外商投资企业的外汇买卖可以通过外汇银行结汇、售汇,单独设帐,单独统计,自我平衡,即外商投资企业的外汇既可保留现汇,也可到银行结汇,银行逐笔登记,定期报送外管部门进行综合平衡。外商投资企业用汇时,首先使用其现汇帐户外汇,余额不足或没有现汇的,经外管部门的批准后,可向外汇银行买汇。如果外商投资企业购汇数额较大,也可通过当地外汇银行直接到中国外汇交易中心买进。同时,制定

严密的法律条文,防止外商投资企业利用国际贸易转移利润、逃税和逃汇现象的发生。

4. 完善外汇市场建设。一是取消外汇市场“双轨制”,实行单一的外汇市场制度,即撤销各地的外汇调剂中心,真正建立全国统一的银行间外汇市场,允许外商投资企业通过外汇银行实现在中国外汇交易中心的外汇买卖,加快其资金周转速度。二是增加外汇交易币种,减少企业汇率风险。目前中国外汇交易中心主要进行人民币对美元、港元的交易,这对银行的平盘很不方便,因此,应将外汇交易扩大到日元、马克、法郎等国际自由兑换货币。在积累一定经验后,应考虑开办外币与外币之间的交易,进一步为企业提供服务。三是适当分割中国银行的外汇业务,积极鼓励外贸企业到其他外汇银行办理结汇业务,扩大其参与外汇交易市场的力度,培育公平合理的竞争机制。四是试办远期交易业务。由于远期交易要求以实质性交易为基础,到期交割,故不易助长投机。远期交易能发挥市场机制在我国汇率中形成的作用,使汇率更能反映市场供求情况,有利于实行实际汇率制度,真正与国际外汇市场接轨。五是培育中央银行间接调控外汇市场机制。在国家外汇储备已超过合理限度的条件下,中央银行对外汇市场的宏观管理方式应由无限制吞吐外汇向控制汇率方面转变,充分发挥外汇市场自我调节能力,分流外汇资金,确保汇率的基本合理和稳定。

5. 外汇银行要多渠道组织人民币存款。各家外汇银行应本着“存款立行”、“科技兴行”的指导思想,坚持本、外币存款、单位和个人存款双管齐下的方针,抓住实行结、售汇制进出口企业买卖外汇收入或支出人民币的有利时机,大力组织企业人民币存款,增加人民币资金。在保证优质服务和先进服务手段的情况下,增加更多的储蓄网点,狠抓储蓄存款和无存户存款;同时要以出口产品为导向,讲求贷款效益,调整人民币信贷资产结构,提高资产的变现能力。总之,各家外汇银行要采取切实可行的措施包括各种奖惩措施,调动全体职工的积极性,把人民币存款抓上去,弥补结汇制造成的资金“硬缺口”,确保结汇业务和其他业务的正常开展。

(责任编辑 徐云鹏)