

# 人民币汇率制度改革： 回顾与展望

程传阁 肖卫国 李惠群

人民币汇率制度改革是我国金融体制改革的重要组成部分，也是我国建立社会主义市场经济不可缺少的配套措施。客观地考察与分析人民币汇率制度的历史沿革，探索人民币汇率制度的进一步改革及其目标，对于我国建立社会主义市场经济体制，实现经济国际化，具有重要的意义。

## 一、历史回顾

我国人民币汇率产生于中华人民共和国建立前夕。在其后40多年的发展过程中，它经历了五个阶段。

### 1. 解放初期至1952年：人民币汇率大幅度下降与起伏回升阶段

这一阶段，人民币对外币（美元）的汇率是按照人民币对美元的出口商品比价、进口商品比价和华侨日用品生活费比价三者的综合加权平均数来确定的，并参照国际市场相对价格水平的变化加以调整。它又分为两个小阶段：（1）1949—1950年3月，人民币汇率调整频繁，且大幅度调低。1949年3月18日人民币汇率为1美元=300元人民币（旧币），到1950年3月10日降为1美元=42000元人民币（旧币）。其间汇率调整达52次之多。造成这一状况的主要因素是国内物价猛涨而国外物价稳定甚至下跌。其次是，我国当时正处于国民经济恢复时期，人民币汇率的方针是“奖出限入，照顾侨汇”。（2）1950—1952年底，人民币汇率逐渐调高，起伏回升。人民币汇率由1950年3月13日1美元=42000元人民币（旧币）逐渐调高到1美元=26170元人民币（旧币），人民币对美元汇率上涨约60.5%。其主要原因有二：一是国内物价稳中有跌，而国外物价不断上涨；二是西方主要国家货币急剧贬值，且纷纷宣布对我国实行“封锁禁运”措施，我国汇率政策发生了由“奖出限入”到“进出口兼顾”的转变。

### 2. 1953—1972年：人民币汇率处于基本稳定阶段

1955年我国实行人民币币制改革，1元新人民币收兑10000旧币。在1955—1971年间，人民币对美元汇率一直为1美元=2.4618元人民币；1971年12月，美元对外贬值7.8%，人民币对美元汇率才调为1美元=2.2673元人民币。这主要是因为：国内物价全面稳定；计划经济下要求汇率稳定，人民币汇率不再充当调节对外经济交往的工具，外贸盈亏全由国家财政负担和平衡；布雷顿森林体制下，西方主要国家的货币汇率处于相对稳定状态。

### 3. 1973—1980年：人民币汇率实行钉住一篮子货币的“钉住汇率制”，汇价调整频繁

在这一阶段，人民币汇率确定的原则发生了根本性变化，由过去按国内外物价对比，改为实行一篮子货币计价原则，即主要选用与我国外贸有密切关系的国家和地区的货币组成

“货币篮子”，再根据“篮”中货币浮动情况及我国政策进行调整。篮子货币的种类及其权重多少由国家统一掌握，并根据不同时期的情况加以变动，其中，美元、日元、英镑、西德马克、瑞士法郎等在篮子货币中始终占重要地位。这一阶段人民币汇率的另一突出特征是经常调整，仅在1978年，人民币对美元汇价就调整了61次之多。实行钉住篮子货币的汇率安排并频繁调整汇价，主要根源于当时国内外经济环境的变化。从国外看，继1973年初美元对外实行战后第二次法定贬值（对外贬值10%）之后，其他主要西方国家货币也相继宣布不再承担原来固定汇率中的义务；布雷顿森林体系崩溃，西方主要国家普遍采取浮动汇率制，大多数发展中国家也纷纷实行钉住汇率安排。为了保持对主要贸易伙伴国货币的相对稳定，促进我国对外经贸的正常开展，我国人民币选择了钉住篮子货币的浮动汇率制。从国内看，促成我国汇率采取钉住政策的有下列因素：出口商品供给弹性不大，汇率变动难以调节国际收支；经济实力不强尤其是国际储备不多，缺少应付浮动汇率的能力；没有健全的外汇市场，不能由外汇供求关系来调节汇率；国内物价结构与世界市场严重脱节，难以通过国内外价格对比来确定两国货币的交换依据；浮动汇率增加了进出口贸易的风险。

这种钉住篮子货币的汇率安排，操作简便易行，在很大程度上能够抵御或减少国际汇率波动对本国货币的影响，从而可以保持人民币汇率的相对稳定，有利于对外经济贸易企业的成本核算、利润预测及减少汇兑风险。但是，这种钉住汇率安排也有其明显缺陷：篮子货币的币种选择和权重确定的客观依据不足，因而汇价水平的合理制定缺乏可靠保证；钉住政策较为刻板，难以灵活应付对外经济关系的变化，企业因无须考虑汇率变动因素，国际竞争观念淡薄，不能应付日趋激烈的国际竞争局面；钉住汇率的方式使我国国内市场价格与国际市场价格的背离程度越发严重，汇率作为经济杠杆的作用逐渐消失，而蜕化为外贸会计核算的标准，同时，这种不合理的价格体系使我国的贸易和非贸易价格与世界市场价格相差甚大，贸易部门与非贸易部门间的矛盾加剧，从而不利于整个对外贸易的发展。

#### 4.1981—1984年：人民币汇率实行“内部结算价”即双重汇价

为了解决前一阶段贸易部门与非贸易部门在汇率安排上的矛盾，我国从1981年1月1日到1984年12月31日采取了“内部结算价”。在这一阶段，人民币的公开牌价仍然维持在1美元等于1.5元人民币左右，但它主要用于非贸易外汇收支，其定值方法仍然采用前一阶段一篮子货币的计价原则。同时，为调动经营出口贸易的地方和单位的积极性，平衡国家外汇收支，加强外贸企业的经济核算，对全部进出口贸易的外汇收支按1美元=2.80元人民币的贸易内部结算价进行结算（该内部结算价由平均换汇成本1美元合2.530元人民币加上10%的利润计算得出）。因此，本阶段我国人民币汇率事实上实行的是计划内部的双轨制。

内部结算价的采用，既解决了非贸易部门担心人民币汇率进一步下跌带来的外汇收入减少的问题，也解决了外贸部门出口换汇成本太高以至于出口亏损的问题。加上当时国内物价较为平稳，美元汇率又处于升势状态，西方国家经济由危机走向复苏，我国的贸易收支明显好转，外汇储备显著增加。1984年我国外汇储备年末累计余额达170.42亿特别提款权，为历史上和整个80年代的最高水平。但是，实行内部结算价也暴露了一系列问题：有些贸易业务与非贸易业务的界限难以划分，导致银行结算时界限不清，也造成外汇管理的混乱；双重汇率促进出口、限制进口的作用不会长期存在，而且由于其促进出口的作用与货币对外贬值的效果类同，而加深与贸易伙伴之间的矛盾，进而引起某些国家采取相应的报复手段；双重汇率增加了我国创汇部门之间的矛盾，影响了非贸易部门的创汇积极性；贸易内部价同外汇

牌价之间的差额，实质上是国家对出口单位外汇收入的财政补贴，增加了国家财政开支和人民币投放量，从而在一定程度上加剧了国家财政负担和国内通货膨胀。因此，实行“内部结算价”不能作为一种长久的汇率政策，仅能作为过渡时期的某种应急措施。

5.1985—1993年底：取消“内部结算价”，人民币汇率改行钉住美元的有限弹性汇率制，并正式实行汇率双机制

从1985年1月1日起，我国废除内部结算价格，贸易和非贸易使用同一价格。1984年底，人民币公开牌价与内部结算价持平（即1美元=2.80元人民币），到1985年10月30日人民币汇率进一步下浮至1美元=3.20元人民币。这期间人民币汇率的变动是根据不断调整篮子货币的币种及权数的办法来促使人民币汇率逐渐接近国际价值。1986年7月，我国实行钉住美元的管理浮动汇率制。国际货币基金组织将这种管理浮动的汇率制归属于较高弹性的汇率制度。人民币汇率实行管理浮动后，经过了几次较大幅度的下调：1986年7月人民币汇率由1美元=3.20元人民币下调至1美元=3.70元人民币；1989年12月进一步下调至1美元=4.72元人民币；1990年11月又下调至1美元=5.22元人民币，1991年4月变为1美元=5.27元人民币；1992年3月，人民币汇率再下调至1美元=5.74元人民币。

与此同时，我国从1988年开始设立外汇调剂市场，确立外汇调剂管理体制。外汇调剂市场所形成的外汇调剂价格是一种近似的市场价格。从此，人民币汇率出现了计划牌价和调剂价格并存的格局，人民币正式实行汇率双轨制。在80年代末期至90年代初期，我国外汇调剂价格逐步放开，基本根据外汇供求状况实行浮动；外汇调节的范围扩大，国营集体企业、地方政府和个人均可参加外汇调节，并允许外商投资企业与国营、集体企业和个人之间相互调剂外汇。但是，起主导作用的仍是官方汇率。

人民币汇率双轨制的实行，是计划与市场在汇率方面的结合，是在从计划体制向市场体制转换的过程中，由于价格没有完全理顺而形成的。这种汇率制度在一段时间内对促进对外经济的发展和对外开放的扩大，发挥了积极作用。但是，两种汇率使人民币形成两种价格和两种核算标准，特别是1992年以来，两种汇率差距拉大，难以发挥汇率对经济特别是对外贸的调控作用，“双轨制”日益显暴出其存在的缺陷。一是不利于我国进一步参与国际经贸合作与往来；二是不利于国内外汇市场的培育和发展；三是不利于外贸企业核算成本，不利于企业转换经营机制；四是不利于有效地引进外资；五是无法有效地调节我国的国际收支，不利于建立合理的外汇储备。

## 二、前景展望：人民币自由兑换

1993年11月14日，中共中央十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，明确要求“改革外汇管理体制，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货币”。这实际上已经为我国汇率制度改革指明了方向和目标。12月29日，中国人民银行发布了《关于进一步改革外汇管理体制的公告》，指出：从1994年1月1日起，实现汇率并轨，实行以市场供求为基础、单一的、有管理的浮动汇率；实行银行结汇、售汇制，取消外汇留成和上缴制。人民币汇率制度改革进入了一个新的时期，即逐步向自由兑换货币迈进的时期。

1.人民币自由兑换，是我国改革开放和实现经济国际化的客观要求

邓小平同志南巡讲话和中共十四大以来，我国改革开放进入了一个建立社会主义市场经济的新阶段。建立社会主义市场经济体制不仅要求加快国内方方面面的改革与发展，而且要

求我国经济尽快与世界经济接轨，参与世界经济的一体化过程。这样就要求人民币可自由兑换性。

实现人民币自由兑换，不仅有利于扩大吸收外资，扩大对外贸易，扩大我国同世界各国的经济往来，而且有利于提高人民币的国际信誉，提高我国金融国际化程度，加快我国经济与世界经济的接轨。具体地说，（1）可以使我国经济与世界进一步结合，把企业生产推向世界市场和竞争环境里，促进国内资源的合理配置，使投资和生产符合比较利益的原则。（2）在一个竞争性的环境中，可以刺激生产者努力革新，改进质量，提高经济效益，更有效地利用生产设备，从而提供更多的产品。（3）人民币自由兑换，可以使我国向国际收支自由化的方向发展，汇率就可以充分发挥调节经济的作用。（4）可以加速引进技术，促进国内生产，增加商品种类，提高国内消费，从而提高我国经济的国际化程度。

世界经济实践表明，没有货币的自由兑换，就不会有真正的外向型经济。《关贸总协定》第十五条第二节规定，在决定是否允许有关会员国为保障国际收支平衡而采取限制措施时，应服从国际货币基金组织的决定。《国际货币基金协定》第八条规定，在国际性的经常项目交易中保证本国货币可以自由地兑换成外国货币，即会员国要实现经常项目中的货币自由兑换，不得擅自对国际性经常项目交易的支付与转换施加限制，以便建立起经常交易的多边国际收支体系。可见，实现人民币自由兑换，使外汇体制符合《关贸总协定》和《国际货币基金协定》的要求，是我国经济国际化进程中的必经之路，不可能绕过。

2. 汇率并轨，实行以市场供求为基础、单一的、有管理的浮动汇率，是我国迈向人民币自由兑换的实质性的一步

（1）取消严格的外汇管制，开放外汇市场，允许外汇自由交易，是实行货币自由兑换的基本条件之一。一些国家的经验表明，外汇管制往往维持一个定值过高的货币汇率，使一国出口价格较高，进口价格较低；因而，货币就不可能按等价原则进行兑换，自由兑换也就不可能顺利地充分进行。我国这次汇率制度改革的目标是实行经常项目下人民币有条件可兑换。这意味着放松贸易和与贸易活动有关的服务性支付的外汇管制，依靠国家产业政策、贸易政策、投资政策和金融政策等来指导和调控企业的外汇收支行为，以反映市场供求的汇率政策支持国际收支的平衡。这次改革的顺利进行，必将为实现人民币自由兑换的长远目标创造有利条件。

（2）汇率并轨有助于增加我国的外汇储备，充足的国际储备，又是实行货币自由兑换，保持宏观经济稳定的基础。汇率并轨以后，外资增多，出口扩大，部分在海外的外汇也将回来结汇；同时，进口和外债成本增加，外汇需求减少，所以有利于增加外汇储备。有充足的国际储备，在汇率发生剧烈变动时，中央银行可以进入市场操作，影响汇率波动的幅度和趋势，使之符合国际收支基本平衡的政策目标；在国际金融发生动荡时，可以应付国际收支的暂时性不平衡，还可以防止因信心动摇而导致的货币投机风潮，从而保持国家宏观经济的稳定。

（3）取消原有的外汇留成和上缴制，实行银行结汇、售汇制，实际上是放宽了企业的用汇条件。这为企业特别是外贸企业转换经营机制、增强市场竞争力创造了条件。在留成制度下，国有企业与外商投资企业外汇留成比例不一，国内企业沿海、特区、内地的留成比例不一，不平等竞争加剧，造成国家财政和外汇流失；取消外贸企业承担的无偿和有偿上缴外汇的任务，减轻了企业负担，为国内企业之间、国内企业与外商投资企业之间创造了公平竞争的环境；实行结、售汇制，企业的外汇收入全部向外汇指定银行结汇，需要用汇时，持有效凭证即可去银行用人民币购汇，这种方式简化了用汇手续，有利于调动企业出口创汇的积极

性,也有利于提高我国产品在国际市场上的竞争能力。而国内企业具有适应市场机制的能力,对实现货币自由兑换至关重要。因为,货币自由兑换引进了世界市场的价格机制,而世界市场机制是通过以自由竞争形成的均衡价格体系实现资源有效配置的。因此,国内企业要能对世界市场机制作出灵敏的反应,能使生产较准确地反映市场的供求关系,能真正承担国际市场的竞争压力,才能更广泛更有效地参与国际分工与合作,才能迎接货币自由兑换所带来的挑战。

3. 人民币自由兑换是一个复杂的系统工程,必须有计划分步骤地进行,不能一蹴而就

(1) 货币自由兑换是一个多层次的有序体系。一般地说,它可分为狭义的自由兑换和广义的自由兑换。狭义的货币自由兑换是指居民和非居民只能在一国国内自由地用本币兑换外币,又称国内自由兑换或局部的自由兑换。它又分为两个层次:一是国内有限制的自由兑换,即将对外币自由兑换限制在一定的范围以内,对国际收支中的非贸易项目和资本项目仍采取控制措施;二是国内自由兑换。广义的货币自由兑换又称充分的自由兑换或完全的自由兑换,是指居民和非居民不仅能在国内把本币自由地兑换成外币,而且在国际外汇市场上也能自由地将本币兑换成其他货币。其实,完全的自由兑换也有程度上的差别。因为实行资本项目的自由兑换,具有引起汇率波动、资金外逃、国际收支和国际储备的不稳定性的风险,所以多数国家只限于经常项目的自由兑换;而对资本项目严加管制。可见,货币的自由兑换是相对的,而不是绝对的。

(2) 货币自由兑换有可能对一国的经济发展产生负面的影响或风险。主要包括:国际收支的失衡或汇率的变动会造成宏观经济的不稳定,国际金融的动荡也会对国内经济产生巨大的冲击;强烈的国际竞争有可能使原先受保护的国内企业抵不住进口货的压力,而导致生产下降,失业增加,以及社会上的紧张情绪;资本大量流动可能导致资金的外逃;货币自由兑换对国际收支有着巨大的影响,需要货币政策和汇率政策的密切配合,这就使得内部稳定和外部稳定的同时实现更加困难。

(3) 实行货币自由兑换,必须具备一定的前提条件。主要包括:要有一套健全的宏观经济政策来保持宏观经济的稳定性;取消严格的外汇管制,开放外汇市场,在宏观控制的目标范围内,让汇率由市场供求决定;要有充足的国际储备;经济的市场化程度比较高,国内企业具有适应市场机制的能力。

基于上述三方面的考虑,我国人民币自由兑换,必须从实际出发,从我国经济发展各阶段的具体条件出发,有计划分步骤地稳妥进行,务必求胜。我们认为,实现人民币自由兑换大致应该经过三个阶段:第一阶段是国内有限制的自由兑换;第二阶段是国内自由兑换;第三阶段是完全的自由兑换。第一阶段已经从今年的1月1日开始,这是打基础的重要阶段。本阶段要通过深化改革,理顺各种经济关系;建立健全统一的外汇市场;使汇率能够反映市场供求关系;具有一套比较完备的宏观经济配套政策。特别值得一提的是,由第二阶段向第三阶段的过渡,必须统筹考虑,谨慎从事,切不可操之过急。这种过渡至少需要具备这样一些经济条件:社会主义市场经济体制比较完善,经济发展到相当程度,市场化程度较高;有充足的国际储备;汇率有充分的弹性;国内企业按照比较利益的原则组织生产,国际竞争能力强,能够适应世界的变化。同时,迈向人民币完全自由兑换还必须综合考虑国际国内经济形势,选择最佳时机,将风险控制最低限度内。

(责任编辑 程镇岳)