

# 中华人民共和国成立70年外汇管理政策的演变与发展

马宇,张婷婷

(山东工商学院金融学院,山东烟台264005)

**摘要:** 外汇管理政策在中国对外经济发展中发挥着重要作用。中华人民共和国成立70年以来,国际国内环境不断变化,中国的外汇管理政策也在演变和发展,经历了由严格管制到宽松管理,由官定汇率到市场机制决定汇率,由最初的集中统一管理到逐步放开,在不同经济发展阶段都较好地服务了中国对外经济发展。回顾中华人民共和国成立以来中国外汇管理政策的演变和发展之路,并在总结其规律和特点的基础上提出完善外汇管理政策的意见。

**关键词:** 70周年; 外汇管理; 外汇市场

**中图分类号:** F831 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-4543(2020)01-0003-11

## 一、引言及文献回顾

1949年中华人民共和国成立以来,中国由相对封闭逐步走向对外开放,并且开放的步伐愈来愈大,越来越多地参与到全球经济中,外汇市场作为连接国际和国内两个市场的桥梁,发挥着日益重要的作用。在市场化程度和对外开放程度不断提高过程中,中国的外汇管理政策适应情况变化不断演变和发展,促进了中国的对外交流和经济发展,同时也维持了外汇市场稳定和国家金融安全。

改革开放之前,我国实行的是计划管理的外汇政策,很少有学者对此进行研究。1978年中国开始进行改革开放,外汇管理的重要性随之提升,相关研究文献日益增加。陈全庚(1992)指出1979年之前我国对外汇实行的是高度集中的管理政策,并对1979—1992年的外汇管理政策变革进行总结,认为实行独立的外汇政策是我国外汇管理的基本任务<sup>[1]</sup>。1992年我国提出建立社会主义市场经济体制,之前制定的外汇管理政策已无法适应发展需要,很多学者对此发表自己的观点。毛晓威(1993)提出深化外汇管理政策改革的目的是建立以市场为基础的外汇资源分配机制和以人民币汇率为中心的外汇调节机制,并指出实现此目标需要分五个步骤进行<sup>[2]</sup>;韩继云和陶士贵(1994)认为外汇管理改革的宏观目标是实现人民币自由兑换和彻底取消外汇管制,微观目标是解决改革过程中的具体问题<sup>[3]</sup>;张德宝(1994)指出外汇管理体制改革的宗旨是保持国际收支基本平衡<sup>[4]</sup>。

1994年外汇管理政策改革之后,诸多学者对此次改革的影响进行分析。孙明春(1994)认为外汇管理改革会影响宏观经济发展与货币管理制度<sup>[5]</sup>;郑风(1995)认为此次改革既有积极作用又有消极影响<sup>[6]</sup>;房汉廷(1996)分三种情况(外汇占款说、外资流入说、人民币贬值过度说)对外汇管理体制改革之后人民币实际汇率下降、市场汇率升值现象做出解释<sup>[7]</sup>;阎坤(1998)指出改革之后外汇调剂市场存在供求不对称等问题,并认为下一步外汇管理改革的重点是在完善当前政策的基础上,分步骤、分阶段放松资本账户管制<sup>[8]</sup>。加入WTO以来,中国对外贸易发展迅速,外汇政策调整力度不断加大。

**收稿日期:** 2019-10-29

**作者简介:** 马宇(1970-),男,内蒙古乌兰浩特人,山东工商学院金融学院教授,博士,研究方向为国际金融;张婷婷(1995-),女,山东乳山人,山东工商学院金融学院硕士研究生,研究方向为国际金融。

管涛(2006)通过梳理加入WTO 5年来外汇改革的背景和思路,指出外汇管理部门既要立足当前,重点监测跨境资金流动并对之进行有效管理,更要放眼未来,逐步推进资本账户可兑换进程<sup>[9]</sup>;肖凤娟(2011)认为中国在推进资本账户渐进开放过程中,对资本账户外汇管制政策的调整和运用体现了“北京共识”的思想和“中国模式”的特点,其成功经验将为全球经济治理提供有益思路<sup>[10]</sup>。

2013年以来,中国经济进入新常态,风险日益突出,很多学者就如何防范和化解重大风险进行探讨。姜上璞(2017)认为外汇管理局应当从实践出发,建立“互联网+外汇管理”模式,以提升监管与服务效率,减少监管成本<sup>[11]</sup>;李学武(2018)提出要坚持从严防控跨境资金流动风险,提升精准打击外汇领域违法违规行为的能力<sup>[12]</sup>;仲彬(2019)通过实证研究建议在外汇市场上建立预期管理的监测预警体系,以提高管理效率<sup>[13]</sup>。

通过梳理文献发现,对于是否应该进行外汇管理以及进行外汇管理所产生的效果,学术界有不同观点。大多数学者支持外汇管理,但也有学者对此提出异议,认为外汇管理也存在一定问题。田潇(2010)认为国际资本流动会通过一国的汇率制度以及结售汇制度影响货币供给,中央银行在进行外汇管理时为了对冲外汇占款而增加货币投放是造成中国流动性过剩的直接原因<sup>[14]</sup>;曲凤杰(2006)提出大量资本流入将推动汇率升值,实行固定汇率制度的国家会出现外部不均衡,如果外汇管理政策运用不当容易引发金融危机<sup>[15]</sup>;贝多广和朱晓莉(2007)认为正是由于汇率受到了管制才会使人民币内外价值出现偏离<sup>[16]</sup>;卞政惠等(2003)认为我国资本账户不可完全兑换的外汇管理政策使CDR发行困难<sup>[17]</sup>。

虽然有很多学者研究外汇管理,但是很少有学者梳理1949年中华人民共和国成立以来的外汇管理政策。在世界经济增速总体放缓、贸易摩擦升级、金融市场不稳定性增加、政策不确定性加剧的大背景下,有必要结合过去的经验继续深化外汇管理政策改革,找到一套具有中国特色的外汇管理政策,以适应国家经济发展需要,促进外汇市场稳定和维护国家金融安全。基于此,本文以时间为线索,根据中国经济的发展阶段和外汇管理政策的重大改革,分6个阶段梳理中华人民共和国成立70年以来主要外汇管理政策的演变与发展,并在此基础上对中国未来的外汇管理政策提出自己的看法。

## 二、外汇管理政策的演变与发展

### (一)国民经济恢复时期的外汇管理政策(1949—1952年)

中华人民共和国成立初期,国内经济形势非常严峻,多年战争使国民经济遭到极大破坏,为巩固人民政权,改善人民生活,我国进入国民经济恢复时期。在这3年中,由于缺乏外汇储备,我国对外汇实行垄断制(李福祥,1998)<sup>[18]</sup>。1949年通过的《共同纲领》指出,由中国人民银行管理国家的外汇,并且其在此时期的主要任务是制定相关的外汇管理政策以独立自主地管理外汇(赵晋平,1999)<sup>[19]</sup>,外汇业务由中国银行专门经营。国内禁止外币流通,外汇交易由国家指定银行进行。外汇收入的管理权和分配权归中央人民政府财政经济委员会(以下简称“中财委”)所有,中国人民银行需按规定向中财委报告外汇收入,并在中财委规定的范围内使用外汇。1949年,人民币相关汇率开始在天津公布,其政策是“奖出限入,照顾侨汇”。1950年,我国经济状况转好,人民银行按照规定统一公布汇率,其政策相应改为“鼓励出口,兼顾进口,照顾侨汇”,依照进出口产品相关比价相应提高汇率。

这段时期我国实行的高度垄断的外汇管理政策有利于将相对有限的外汇收入集中起来,增加外汇使用效率,这为平衡国际收支,恢复国民经济作出了重要贡献(赵学军,2002)<sup>[20]</sup>。但是这种政策不方便国内居民和企业使用外汇,阻碍了涉外经济的发展,不利于提高企业的创汇积极性。

### (二)实行计划经济体制下的外汇管理政策(1953—1978年)

历时3年的国民经济恢复使我国经济状况有了一定起色,但生产力水平依然低下,经济实力薄弱,缺少现代化工业,基于此,我国实行计划经济体制,将全国的力量集中起来,大力推动发展重工业,

带动全国经济发展。在这个阶段,多数资源都归政府所有,并且由政府指令分配,外汇也不例外,此阶段我国实行计划控制、高度集中的外汇管理政策。

第一,分口管理外汇收支,并将贸易和非贸易活动分开,采取不同管理措施。对外贸易部和财政部分别管理对外贸易活动和非贸易活动的外汇收支,中国人民银行管理地方政府、企业以及私人的外汇,采取“以收定支,以出定进”的国际收支平衡政策。在贸易活动的外汇管理方面,由于国家实行计划经济,对进出口分别实行调拨制和收购制,贸易外汇也遵从指令性计划管理。在非贸易活动的外汇管理方面,国家对其实行审批制,国内的各单位若持有外汇必须进行申报,不得私自处置,不允许私自保留,也不允许以收抵支。

第二,对汇率实行官方定价。人民币汇率由国家规定,采取汇率高估政策,这种汇率政策无法调节进出口贸易,只能作为内部结算和计划核算的工具。为了使汇率制度能够发挥调节进出口的作用和推动人民币对外币计价的功能,1973年中国对汇率制度进行改革,采取钉住一篮子货币浮动的政策,人民币开始对美元升值。

这种高度集中、计划管理的外汇管理政策符合当时计划经济体制发展的需要,有利于充分利用有限的外汇收入,保持汇率基本稳定和国际收支平衡,较好地促进了经济发展。但是这种外汇管理政策过于集中,单纯依靠行政手段和计划管理,忽视了经济手段和市场的作用,既不利于对外汇资源进行有效配置,又不利于国际贸易的发展。

### (三)经济转型阶段的外汇管理政策(1979—1993年)

计划经济体制对中华人民共和国成立初期的经济恢复和发展做出了重要贡献,中国的GDP由1952年的679.1亿元人民币上升到1978年的3678.7亿元人民币,增长幅度为441.7%,这与国家采取的宏观经济政策密不可分。但是随着时间的推移,其弊端也日益显露。为了促进经济快速增长,1978年进行改革开放,从此中国进入经济转型期,对外交往范围日益扩大,对外贸易形式日趋多样化,相对封闭条件下的外汇管理政策已经不能满足对外开放的需要。国家根据此阶段的基本国情,相应调整了外汇管理政策。

第一,建立专门机构对外汇进行管理,并批准多个金融机构共同经营外汇业务。为进一步加强外汇管理工作,1979年,我国建立外汇管理总局,职能是依法管理国家的外汇事务。1982年,外汇管理总局被划归中国人民银行领导,改为外汇管理局,其职能保持不变。1979年之前,中国银行独自经营外汇业务;改革开放之后,对外贸易量增加,外汇业务规模也相应扩大,由中国银行独自经营外汇业务的模式已经无法适应经济发展新形势,于是更多金融机构被批准与中国银行共同经营外汇业务。1985年,我国允许开设中外合资银行和外资银行分行来经营外汇业务。1986年,国有专业银行被批准增设外汇业务。

第二,实行外汇留成制度。为提高相关单位的创汇积极性,进而增加国家外汇收入,我国于1979年对外汇采取留成制度,比例和对象由国家根据具体情况决定。创汇单位将其收入的外汇卖给国家,国家根据其卖出数量以及规定比例留给其部分外汇,但是需要按照国家的相关规定使用这些外汇。

第三,创建外汇调剂市场,并对汇率采取双轨制安排。由于采取了外汇留成制度,我国外汇出现了结构性不平衡现象。为了调剂外汇供求,1980年外汇调剂市场应运而生,外汇有余单位可以在外汇调剂市场上将多余外汇额度卖给外汇稀缺单位。调剂汇率一开始由国家规定,1988年开始由外汇供求决定,中央银行可以适度干预。为了解决人民币被高估问题,我国于1979年开始对汇率制度进行改革,并于1981年制定贸易外汇的内部结算价,用于进出口结算,而且公布官方汇率,用于非贸易结算。1985年取消贸易外汇的内部结算价,只保留官方汇率,进出口根据官方汇率进行结算。但由于此时还存在外汇调剂汇率,故我国依然实行双轨制的汇率安排。

第四,加强外债管理。1979年之后,我国鼓励境外投资者到中国投资,外方投资者可以保留和自

行使用外汇收入,但外汇收支必须自行平衡;外商可以根据自己的需要利用外汇调剂市场调剂外汇余缺。同时,我国制定公布对外借款、担保等办法,加强对外债的管理,将外债控制在国家可承受能力范围之内。

第五,放开对个人用汇的限制,发行并使用外汇兑换券。经济发展和对外开放度提高使居民手中的外汇增多,为鼓励居民将外汇调入国内,我国逐步放开对国内居民的外汇管理:1980年,规定个人收入的外汇只能出售给符合条件的银行,同时可以按规定比例留存。1985年,设立居民外汇存款,居民的外汇全部可以存入银行,并按规定支取使用。1991年,国内居民可以通过外汇调剂市场买卖外汇。1980年,为了给旅客提供便利,外来人员可以将外汇兑换成外汇兑换券并在指定场所使用。

这一时期的外汇管理政策颇具中国特色,大多是为了适应改革开放之后经济发展需要制定的。设立外汇管理局有利于对外汇进行有效管理;实施外汇留成制度以及设立外汇调剂市场,对于提高企业创汇积极性、促进国际贸易发展、为我国经济建设注入新的生机与活力起到了积极作用。如图1所示,自1986年外汇管理局接手外汇调剂业务之后,我国的外汇收入逐年增加,由1986年的298亿美元增加到1993年的866亿美元。积极引进外资,鼓励外商来华投资不仅能够为中国带来更多发展资金,同时还可以引入外国先进技术,推动我国经济又好又快地发展。当然,此阶段的外汇管理政策也存在一些不足。实行外汇留成制度实质上仍然是一种计划分配的外汇管理政策,不利于对外汇资源进行有效配置;双轨制汇率安排使官方汇率与实际汇率不一致,不利于调节国际收支平衡;中国在此阶段的外汇管理政策与国际上的通行做法相去甚远,不利于中国外汇市场与国际市场接轨。

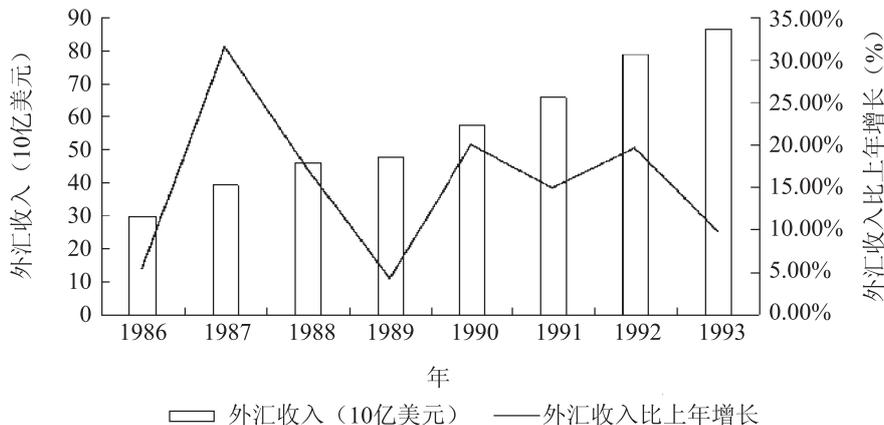


图1 1986—1993年中国外汇收入

数据来源: 外汇管理局。

#### (四) 社会主义市场经济体制初步建立阶段的外汇管理政策(1994—2000年)

1993年党的十四届三中全会明确要求对外汇管理体制进行改革,建立统一并且符合国际惯例的外汇市场和以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度,分步实现人民币的可兑换(肖凤娟,2008)<sup>[21]</sup>。根据这个具体目标,中国于1994年开始进行外汇管理改革,并采取了很多新措施。

第一,建立并完善银行结售汇体系,加强对出口收汇以及进口付汇的管理。1994年中国社会主义市场经济刚起步,外汇资源短缺,为了积累外汇储备,我国停止实行外汇留成制,建立银行强制结售汇体系。1996年开始对外资企业的外汇收支实行银行结售汇制度,但允许其在外汇调剂市场上进行外汇买卖。1998年国家关闭外汇调剂中心之后,外资企业的相关外汇收支只能通过银行的结售汇体系进行交易。为了避免外汇大量流出,1994年加强了对出口收汇的核销工作,同年,又实行对进口付汇的核销制度。

第二,促进外汇市场发展,改革汇率制度。1994年上海成立以电子化买卖为平台的外汇交易中心,该市场采用会员制,遵循价格优先、时间优先的原则,实行集中清算制度,将全国的外汇交易纳入这个统一的银行间外汇市场,使外汇资源根据市场需要在全国范围内合理流动,优化外汇资源配置,提高使用外汇的效率。1994年初中国取消了外汇双轨制,并形成单一的、由市场决定的、有管理的浮动汇率制度。各个外汇指定银行以中央银行公布的汇率为标准,在一定范围内决定自己的挂牌汇率,并以此作为价格与客户进行外汇交易,汇率弹性不断加大。

第三,减少对非贸易活动用汇的限制,完善资本账户下相关外汇管理政策。自1996年开始,中国多次提升国内居民由于私人原因换取外汇的标准,供应外汇范围不断扩大,并解除了对经常性用汇的限制。这段时期中国对外债的借入和归还仍然采取计划管理政策,对外债和对外担保采取登记和审批制度。

总体来看,这段时期中国实行了与社会主义市场经济体制相适应的经常账户可兑换、资本账户严格管制的外汇管理政策。1994年所采取的一系列措施使人民币经常账户顺利实现了有条件的可兑换。1996年中国进一步改革外汇管理政策,并于年底正式接受IMF第八条款的要求,实现了人民币经常账户可兑换。由图2可以看出,1994—2000年,我国外汇储备逐年增加,虽然1997年受到亚洲金融风暴的影响,增长速度放缓,但还是保持了增长势头,这与我国有效的外汇管理政策密不可分。但是外汇储备规模持续扩大使外汇占款增多,削弱了中央银行独立执行货币政策的能力,会造成通货膨胀。另外,强制结售汇制度可能会将居民与企业的外汇风险转嫁给中央银行,会扭曲外汇的供求关系,使外汇市场上的价格信号紊乱。

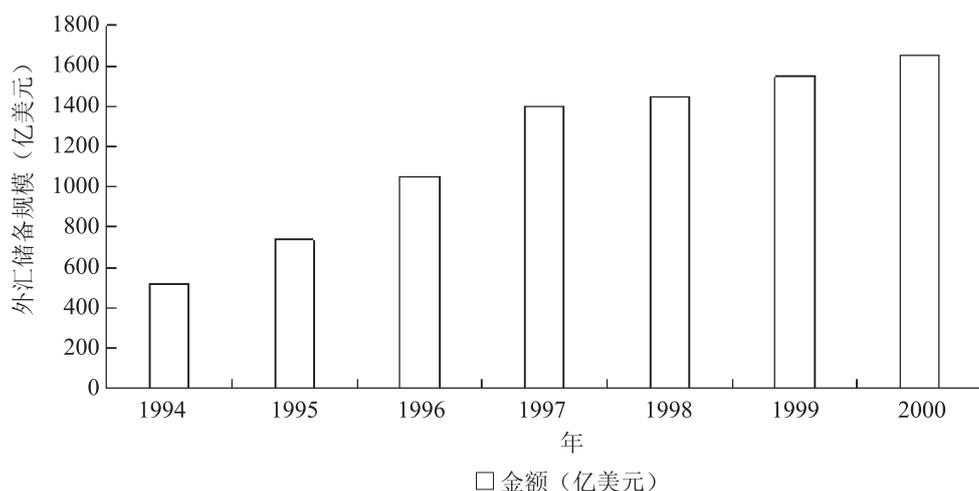


图2 1994—2000年中国外汇储备规模

数据来源: 外汇管理局。

#### (五) 加入WTO之后的外汇管理政策(2001—2012年)

2001年我国加入WTO之后,国际投资和融资活动日益增加,境外资本的大量出入给我国外汇市场带来了前所未有的挑战。为了在抓住机遇的同时降低风险,外汇管理部门既要根据市场经济的运行规律,提出与之相适应的管理思路和方法,支持并方便正常的国际贸易活动,又要建立健全外汇监管机制,防范非法外汇流动。基于此,我国外汇管理采取了以下措施。

第一,对外汇管理提出新的目标和监管理念。新的理念和方式要实现以下“五个转变”:从重审批转变为重监测分析,从重事前监管转变为强调事后管理,从重行为管理转变为强调主体管理,从“有罪假设”转变到“无罪假设”,从“正面清单”转变到“负面清单”(马亮,2015)<sup>[22]</sup>。如图3所示,从1994年进行外汇管理改革到加入WTO之前,中国的国际收支基本保持了“双顺差”模式。“双顺差”本身

说明国际收支状况良好,这得益于科学的外汇管理政策。但是,长时间“双顺差”也会带来一些问题:破坏经济健康发展和金融稳定,招致其他国家的不满情绪等。为了解决这些问题,2001年加入WTO之后,我国外汇管理部门提出了维持国际收支平衡的管理目标和“均衡管理”的监管理念。随着经济全球化的推进,市场主体便利化需求不断上升,资本流入流出频率日益上升,流动速度不断加快,基于此,我国于2009年提出要改变外汇管理的方式与理念,努力实现“五个转变”。

第二,建立QFII、QDII以及RQFII。为了吸引外国投资者投资中国证券市场,中国于2002年建立合格的境外机构投资者制度(QFII),并于2003年完成第一单。为了创造更多的外汇需求,中国于2007年建立合格境内机构投资者制度(QDII)。为了进一步推进人民币国际化,中国于2011年开始实行人民币合格境外机构投资者制度(RQFII)。

第三,改革我国汇率的形成机制。虽然中国提出了维持国际收支平衡的管理目标,但是随着加入WTO,对外贸易发展势头非常强劲,经常账户依然保持顺差,美国多次降息使得短期资本大量流入中国境内,导致资本和金融账户也持续顺差,人民币升值压力增加。2005年,中国进行汇率改革。2006年,中央银行进一步引入询价交易机制以及做市商制度,改变中间价的定价方式。

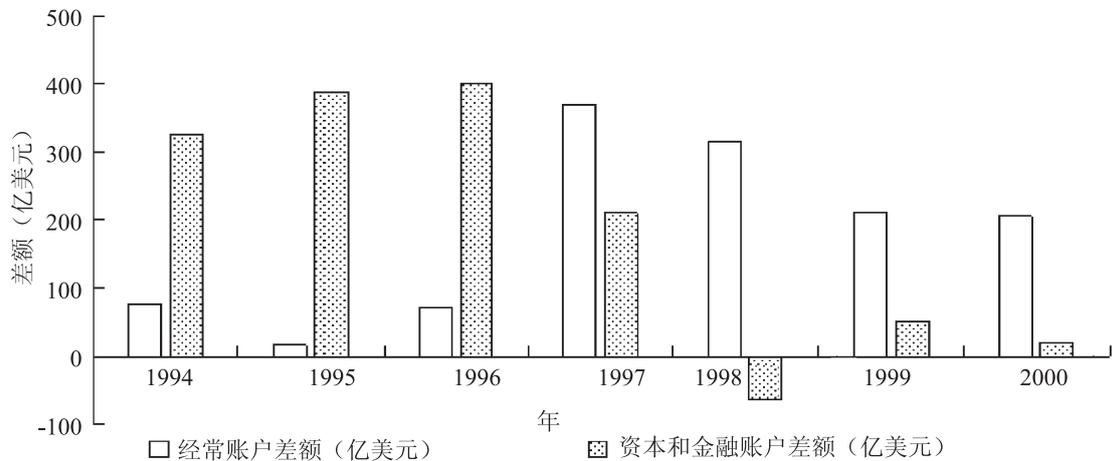


图3 1994—2000年中国的经常账户、资本和金融账户差额（未考虑误差和遗漏）

数据来源：外汇管理局。

第四,修订《外汇管理条例》。进入21世纪以来,中国面临的国际和国内环境发生了很大变化,1996年制定、1997年修改的《外汇管理条例》逐渐不能满足发展的需要,于是在2008年对其进行修订,主要内容有:简化经常账户项下的外汇收支管理程序和内容,对经常账户下的外汇收入取消强制结汇制度;进一步规范资本账户下的外汇收支管理,拓宽资本流出渠道;对外汇的管理态度由之前的“宽进严出”变为“流入流出均衡管理”;完善汇率机制,对金融机构所经营的外汇业务实行综合头寸管理;加强监测跨境资金流动;健全外汇监管手段和措施。

第五,改变货物贸易的外汇管理政策。2012年8月1日,国家对贸易项目下的国际支付不予限制,出口获得的外汇收入可以按照相关规定调回境内或存放境外,但必须满足真实性的特点,外汇管理当局有权进行监督。国家可以根据宏观经济需要对贸易外汇收支实行必要的管控,以防止国际收支出现严重失衡。

这一时期的外汇管理政策发挥了重要作用,取得了显著成效。在经常账户方面,由图4可以看出,从2001年加入WTO到2006年,中国的经常账户差额持续增加,这说明我国充分利用加入WTO所带来的积极因素发展对外贸易,同时也说明这一时期的外汇管理政策符合宏观经济环境。2007年以来,由于国际金融危机的影响,我国的经常账户出现了波动。相对于经常账户

的自由可兑换,资本账户还一直处于管制状态,但是随着中国对资金的管理态度由“宽进严出”变为“流入流出均衡管理”,并通过改变外汇管理政策逐步放开了对资本账户的管制,资本账户的波动幅度增大,这符合市场经济因素的特点。2012年之前我国的国际收支一直维持着“双顺差”,2012年,经常账户依旧是顺差,但是受到世界经济增速放缓等因素的影响,资本账户出现了逆差,这一方面说明中国总体面临着资金流出的压力,另一方面表明中国国际收支自主平衡的能力加强,符合宏观调控的方向。同时,在汇率形成机制日益完善、外汇储备趋于稳定之后,如果经常账户出现顺差,那么资本账户必然会出现逆差。对《外汇管理条例》的修订和“五个转变”的提出,充分体现了“以人为本”的思想,促进了我国外汇管理的法制化建设,推动了贸易便利化和人民币国际化不断向前发展。

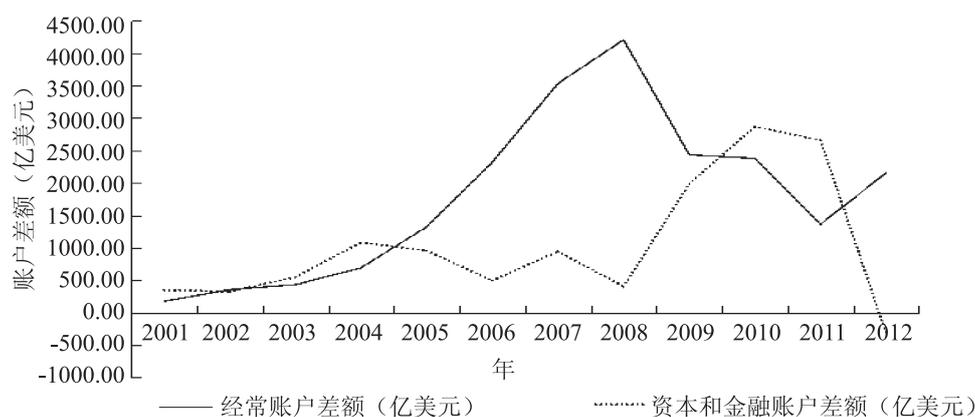


图4 2001—2012年中国国际收支情况

数据来源:国家统计局。

#### (六)经济新常态下的外汇管理政策(2013年以来)

2012年中国共产党第十八次全国代表大会提出要“全面提高开放型经济水平”,把出口和进口放在同等重要的地位,提高利用外资的能力,加快走出去的步伐,加强区域之间的开放与合作,提高抵御风险的能力,这就要求外汇管理政策要做出相应的改变,以服务开放型经济发展。

第一,改变服务贸易外汇管理政策,简化外商直接投资的外汇管理程序。2013年7月,中国改革服务贸易相关外汇制度,取消事前审批。服务贸易的外汇收入可以在规定期限内、按照规定的条件调回国内,也可以置于国外,可以自行保留,也可以办理结汇。为进一步深化资本账户下的外汇管理改革,提高管理效率,外汇管理局决定取消境内和境外直接投资项目下的外汇登记核准制度,银行对其审核后可以直接办理相关业务,同时还取消了境外再投资外汇备案以及直接投资外汇年检等,这简化了部分外汇业务办理程序。对外资企业的外汇资本金实行意愿结汇制度,比例暂定为100%,国家可以根据具体情况进行调节。

第二,扩大金融市场双向开放。为了更好地利用国际国内两个市场、两种资源,服务国内经济参与全球竞争,中国扩大了金融市场的双向开放,推出很多跨境证券投资新机制。2014年开通的沪港通、2015年实施的内地与香港基金互认工作、2016年启动的深港通、2017年推出的债券通,都促进了香港与内地金融市场的相互联通。2018年,解除QFII、RQFII锁定期要求和QFII资金汇出比例限制,增加QDII额度。

第三,外汇储备投资多元化。自2001年加入WTO以来,我国的外汇储备增长迅速,截至2018年已经增加到30727.12亿美元。为了更好地利用庞大的外汇储备,并贯彻习近平总书记于2013年提出的“一带一路”倡议,中国使用外汇储备出资设立了多种基金。这些基金的设立既有助于促进外汇储备投资多元化,带来一定的经济收益,又有助于贯彻执行习近平总书记提出的“一带一路”倡议,同时

还可以为中国相关企业提供更加广阔的发展平台,鼓励国内更多企业“走出去”,从而解决国内存在的产能过剩问题。

第四,改革汇率形成机制。2015年中国进行“811汇改”,汇改后人民币汇率应在综合选取多种货币的基础上,为每种货币赋予一定的权重,由此形成货币篮。以货币供求变化为依据,综合考虑货币篮中的币种与人民币汇率指数的变化情况,使人民币汇率保持在适宜的均衡水平,逐步形成有管理的浮动汇率体系。2016年,人民币被IMF纳入特别提款权,这说明人民币正在向国际化大步迈进。

第五,以自贸区为试点继续放松对外汇的管制,建立并完善跨境融资的宏观审慎管理体系。在自贸区内,基本解除对资金跨境流动的限制,增加投资和融资的汇兑便利,通过提供多种对冲手段,为企业走出国门、在境外投资提供便利条件,并提高海外投资企业的融资能力。2015年2月,全口径跨境融资的宏观审慎管理政策开始在上海自贸区进行试点,对于试点企业和金融机构,中央银行和外汇管理局对外债不再进行事前审批,允许其在规定限额内自主开展本外币跨境融资,国家统一管理跨境融资的本外币、本外资主体、短期和中长期外债。这次试点取得了成功,积累了可以复制和推广的经验。自2017年1月13日起,这项政策的实施范围扩大到了全国。

2013年以来,我国外汇市场出现了“跨境资本流出增加-外汇储备不断减少-人民币面临贬值压力”的负向螺旋,外汇市场形势严峻,官方储备迅速下降。由图5可以看出,我国外汇储备在2014年2季度达到峰值,然后便开始下降,这与美国加息等国际形势密切相关。为了应对这些问题,中国外汇管理局通过采取上述积极措施,成功稳定了外汇市场,避免了外汇市场受到高强度冲击。

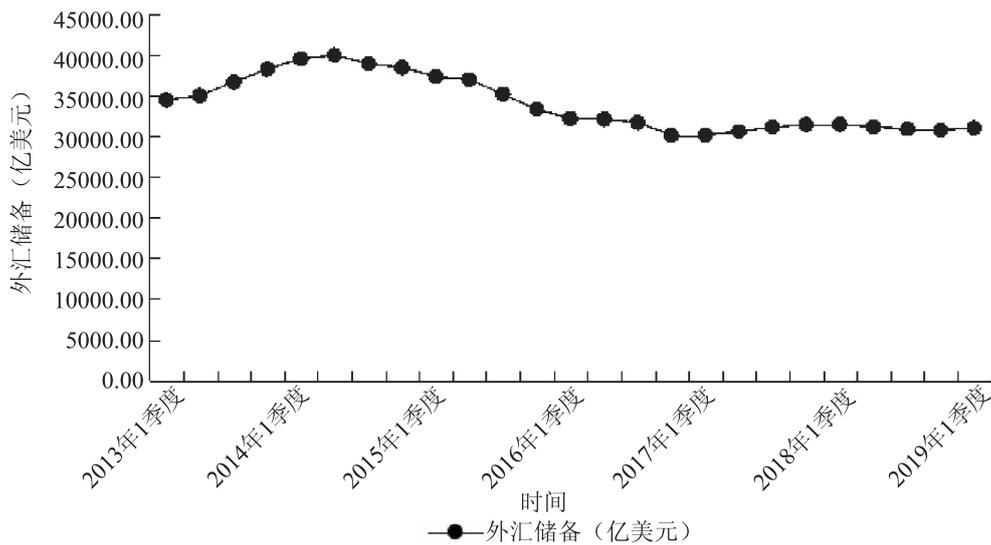


图5 2013年1季度至2019年1季度中国外汇储备规模

数据来源: 外汇管理局。

### 三、中华人民共和国成立70年外汇管理政策发展的特点及评价

#### (一) 中华人民共和国成立70年外汇管理政策发展的特点

中华人民共和国成立70年以来,外汇领域发生了巨大变化,外汇管理政策也随之进行了调整,总体上呈现出由严格到宽松、由集中到分散、越来越强化市场机制作用的趋势。具体情况见表1。

表 1 外汇管理政策的转变趋势和特点

转变趋势和特点	具体情况
从外汇集中管理到意愿结售汇转变	针对曾经面临的储蓄和外汇“双缺口”困境,中国对外汇实行集中管理和统一支配,并逐步演变为外汇留成制度和强制结售汇制度。随着对外贸易的发展,中国已告别外汇短缺时代,成为国际储备大国,实行意愿结售汇制度。
从强调创汇、收汇到强调用好汇、管好汇转变	在外汇短缺时期,中国采取很多措施鼓励企业创汇,个人和企业所收入的外汇要出售给国家或者存入国家银行。随着外汇储备的增加,国家不断提高企业和个人的用汇限额。
汇率形成机制向市场化方向转变	中华人民共和国成立初期,汇率由官方规定,改革开放后形成汇率双轨制,1994年汇改取消了汇率双轨制并宣布实行有管理的浮动汇率制。自此,中国汇率形成机制开始向市场化转变,汇率弹性不断加大。
从国家承担外汇储备风险到经济主体自担风险转变	在对外汇进行集中管理时期,所有外汇卖给国家,成为国家的外汇储备,汇率变动风险完全由国家承担。实行意愿结售汇制之后,个人和企业需要自行承担持有外汇可能产生的风险。
外汇储备投资向多元化转变	中国所持有的外汇储备大部分是美元,为了避免美元贬值造成外汇储备缩水,中国将美元储备换成了其他货币或者非货币资产,并利用外汇储备筹建共同外汇储备基金。
人民币向可兑换货币转变	1996年,人民币实现了经常账户可兑换,2001年中国加入WTO之后,资本账户的可兑换步伐也在加快,到目前为止,资本账户已经实现大部分可兑换。

## (二) 中华人民共和国成立 70 年外汇管理政策发展的总体评价

中华人民共和国成立 70 年以来,国家根据国际、国内形势的变化对外汇管理政策不断做出相应调整,以使外汇管理政策适应形势变化的需要,促进对外经济发展。毫无疑问,这些政策对于中国整体经济发展起到了非常重要的作用。

第一,中国的外汇管理政策解决了一些历史遗留问题。中国的外汇管理政策对于中华人民共和国成立初期国内严重通货膨胀、外汇资金不足等问题都发挥了重要作用,彻底改变了旧中国外汇市场的畸形状态,并通过建立独立自主且有计划的外汇管理体制摆脱了外国资本主义对中国外汇市场的控制,取缔了外汇投机,基本实现了国际收支平衡。

第二,中国的外汇管理政策维护了国家安全,这在金融危机时得到了充分体现。当东南亚国家(地区)陷入亚洲金融危机的泥潭不能自拔时,中国通过有效的外汇管理不仅保护了国家的金融安全,而且还承担起了负责任大国的重任,履行了人民币不贬值的承诺,帮助周边国家(地区)快速从金融危机中走出来。这体现了中国的担当,也提升了中国的国际形象。

第三,中国的外汇管理政策促进了经济发展。通过有效的外汇管理,在外汇短缺时,国家将有限的外汇收入集中起来,根据实际发展需要有效率地调配外汇资金,将短缺的外汇资金用于最需要的地方,促进国家的经济社会发展;在外汇储备增加之后,国家又考虑要“用好汇”,通过使用外汇储备建立多种基金等措施,实现国家的发展战略。

总之,虽然中华人民共和国成立 70 年以来每个阶段的外汇管理政策都不可避免地存在一些问题,但是从总体来看,其正面作用远大于负面作用,对我国经济发展起到了极大的稳定和推动作用。

## 四、政策建议

随着经济形势的变化,我国外汇管理面临着新的情况,主要表现为外汇形势从持续净流入发展为流入流出基本平衡、管理环节由事前审批转向事中事后监管、管理方式由实现经常账户可兑换转变为

逐步实现资本账户可兑换(易纲,2015)<sup>[23]</sup>,鉴于此,提出以下建议。

第一,继续提高经常账户下用汇的便利化水平。在经济发展全球化的国际背景下,中国对外开放的步伐将会越来越大,为了更好地服务外贸发展,积极参与国际市场,充分利用经济全球化发展带来的有利因素,经常账户的外汇管理政策要进一步满足用汇需求,继续减少行政许可项目,同时加快建设与完善国内相关配套制度。

第二,有序放开资本账户用汇管制。20世纪90年代中国已经提出要实现人民币国际化,而资本账户的开放能够显著推动人民币国际化进程,但是贸然开放资本账户会给我国的金融市场以及宏观经济带来较大冲击(沈悦和杨丹丹,2018)<sup>[24]</sup>。因此,资本账户的外汇管制不能在短时间内全部放开,而是应该考虑到国际国内的发展现状并在保持宏观经济稳定运行的前提下有计划、有顺序地进行,避免产生风险甚至危机,促进国际收支自主平衡。

第三,外汇储备管理多元化。继续采取“藏汇于民”政策,利用市场将国家的外汇储备分散到国内民众、机构和企业手中,让其充分参与外汇市场,这不仅能够增加外汇市场的活跃度,规避外汇储备的汇率风险,而且还能够更好地保证中央银行独立实施货币政策,利用外汇储备支持“一带一路”倡议,在发展国内经济的同时帮助周边国家(地区)发展,互利互惠。与此同时,还应该通过微调的方式提高其他国家货币在我国外汇储备中所占比重,以避免美元贬值使我国外汇储备缩水。

第四,建立符合国际规范的外汇市场,扩大金融市场双向开放,继续完善汇率形成机制。创新外汇衍生品,增加外汇产品种类,进而解决国内外经济主体规避汇率风险和对多种货币的需求问题。推进建设无形化的外汇市场,学习相关技术,不断优化本国的电子交易系统,促进中国的外汇交易市场与国际接轨,使之更符合国际惯例。增加汇率弹性,为了避免汇率大幅波动,可以设立汇率平准基金,使人民币汇率稳定在目标范围内。

第五,加快构建跨境资本流动“微观监管+宏观审慎”两位一体的外汇管理框架。中国共产党第十九次全国代表大会明确提出不仅要推动形成全面开放新格局,而且还要注意防范并化解重大风险。以市场手段对外汇市场的顺周期波动进行逆周期调节,防范国际风险的传染效应,维护外汇市场基本稳定。微观监管要按照相关法律和规定强调反恐怖融资、反逃税和反洗钱,维护外汇市场的稳定性,保持政策执行的可预期性、一致性和稳定性。

#### 参考文献:

- [1] 陈全庚. 中国外汇管理制度的改革[J]. 国际金融研究,1992,(7):40-44.
- [2] 毛晓威. 关于深化我国外汇体制改革的几点意见[J]. 管理世界,1993,(6):52-56.
- [3] 韩继云,陶士贵. 论中国外汇管理体制改革的目標选择[J]. 经济学动态,1994,(4):8-13.
- [4] 张德宝. 中国外汇管理体制改革的[J]. 国际贸易,1994,(4):13-15.
- [5] 孙明春. 论外汇管理体制改革的对我国货币政策的影响[J]. 经济研究,1994,(8):52-56.
- [6] 郑风. 一年来外汇管理体制改革的研讨观点概述[J]. 经济学动态,1995,(4):43-46.
- [7] 房汉廷. 经济开放过程中的外汇问题研究[J]. 经济学家,1996,(3):100-109.
- [8] 阎坤. 中国的外汇管理体制改革的现状与展望[J]. 财贸经济,1998,(10):33-37.
- [9] 管涛. 当前外汇形势与外汇管理体制改革的[J]. 国际金融,2006,(10):2-7.
- [10] 肖凤娟. 1978年以来我国的外汇管理体制改革的与资本管制政策[J]. 中央财经大学学报,2011,(5):35-39.
- [11] 姜上璞. “互联网+外汇管理”模式探索[J]. 中国外汇,2017,(1):75-76.
- [12] 李学武. 外汇管理服务开放新格局[J]. 中国金融,2018,(2):92-94.
- [13] 仲彬. 外汇市场预期管理研究[J]. 金融纵横,2019,(3):29-37.

- [14] 田潇. 资本流动、外汇管制与人民币内外价值背离[J]. 管理评论, 2010, (2): 43 - 52.
- [15] 曲凤杰. 中国短期资本流动状况及统计实证分析[J]. 经济研究参考, 2006, (40): 14 - 21.
- [16] 贝多广, 朱晓莉. 试析人民币对外升值与对内贬值并存[J]. 经济研究, 2007, (9): 32 - 47.
- [17] 卞政惠, 周丽华. 外汇管制造成的 CDR 发行困境[J]. 上海金融, 2003, (2): 45 - 46.
- [18] 李福祥. 中国外汇管理体制的沿革与发展[J]. 中国金融, 1998, (12): 37 - 40.
- [19] 赵晋平. 我国外汇管理机构沿革[J]. 中国外汇管理, 1999, (10): 21 - 22.
- [20] 赵学军. 国民经济恢复时期的外汇管制[J]. 中国经济史研究, 2002, (1): 91 - 101.
- [21] 肖凤娟. 我国外汇管理体制改革的回顾与展望[J]. 国际贸易, 2008, (7): 51 - 55.
- [22] 马亮. 我国外汇管理政策变化及银行应对策略[J]. 北京劳动保障职业学院学报, 2015, (2): 46 - 48.
- [23] 易纲. 外汇管理改革开放的方向[J]. 中国金融, 2015, (19): 18 - 20.
- [24] 沈悦, 杨丹丹. 汇率波动、资本账户开放与货币国际化——国际经验与启示[J]. 云南财经大学学报, 2018, (6): 48 - 57.

责任编辑、校对: 陆为群

## The Evolution and Development of Foreign Exchange Management Policy in the Seventy Years Since the Founding of the People's Republic of China

MA Yu, ZHANG Ting - ting

(School of Finance, Shandong Technology and Business University, Yantai 264005, China)

**Abstract:** Foreign exchange management policy plays an important role in China's foreign economic development. Since the founding of the People's Republic of China 70 years ago, the international and domestic environments have been changing constantly, and China's foreign exchange management policy has been evolved and developed. It has experienced different stages from strict control to loose management, from official - determined exchange rate to market mechanism determined exchange rate, and from centralized and unified management to gradually liberalized management. The policies have well served our foreign economic development in different stages of economic development. By reviewing the evolution and development of China's foreign exchange management policy since the founding of the People's Republic of China summarizing the rules and characteristics of the policy, the writers put forward suggestions on improving the foreign exchange management policy.

**Key words:** 70th Anniversary; Foreign Exchange Management; Foreign Exchange Market