

我国外汇体制改革深化改革的思考

钱宗起

改革开放以来,我国外汇体制已作了若干改革,尤其 1994 年的改革以及 1996 年 11 月对国际货币基金组织的承诺,使改革取得了突破性的进展,实现了人民币在经常项目下的可兑换。但是与外汇体制改革的根本目标——实现人民币自由兑换还有相当的距离。因此,研究深化外汇体制改革,实现人民币自由兑换及其相关的汇率问题,就有着重大的现实意义和理论意义。

一、外汇体制改革的历程

建国以来,我国外汇管理实行高度集中统一的体制,人民币对外不可兑换,汇率由国家控制确定,由作为中央银行的中国人民银行公布汇价,不定期地进行调整。改革开放以后,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,外汇管理也开始进行改革。在 80 年代初期,在官方汇率之外,对外贸企业的外汇结算改行内部结算价;实行几年之后又予以取消,同时建立外汇调剂市场,出现调剂市场汇率。这样我国由单一汇率制演变为双重汇率制——即官方汇率与调剂市场汇率并存,二者的差额不断扩大。但是对外汇收支仍实行严格的管制,以保证改革、开放的有序发展。

1994 年初国家对外汇体制进行重大改革,将双重汇率并轨,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制;同时实行企业结售汇制度,放松对经常项目下的外汇收支管理,人民币对外由不可兑换进入到经常项目下的有条件可兑换。这是我国外汇体制改革上的突破性进展,逐步接近国际货币基金组织协定第 8 条款的要求。1996 年 11 月我国宣布从 12 月起人民币实行经常项目下的可兑换,对外承诺履行国际货币基金组织协定第 8 条款的义务。

二、外汇体制改革的目标

(一) 实现人民币自由兑换

我国外汇体制改革的根本目标是实行人民币自由兑换。所谓人民币自由兑换,是指人民币能自由兑换成其他国家的货币或支付手段。按照国际通行的惯例,一个国家允许本国货币兑换成其他国家的货币或支付手段的程度,可分为 3 种类型:不可兑换;经常项目下的可兑换(又可分为两种:经常项目下的有条件可兑换和经常项目下的可兑换);完全自由兑换(即经常项目下和资本项目下都可自由兑换)。我国人民币自由兑换的含义当然是指第 3 种

类型,即完全可自由兑换。虽然国际货币基金组织协定第8条款的规定,是实现经常项目下的可兑换,并不要求资本项目下也可兑换;但是从国际通行的做法来看,发达国家的货币可兑换,大多是指包括资本项目在内的自由兑换,如美元、法郎、日元等。因此,我国外汇体制改革的根本目标是使人民币成为不完全自由兑换的货币,即对内开放本币市场,对外成为国际结算货币,实现人民币的国际化。

为什么要提这样的改革目标?一是为了与国际接轨,采用国际通行的做法,实现国际货币基金组织协定的各条要求,使人民币成为国际结算货币;二是我国经济体制改革和扩大对外开放的需要,必须改革金融体制和外汇体制,改善投资环境,并使市场能对资源配置起基础性作用,而外汇是一种重要资源,人民币实现国际化,就会进一步推动对外金融、贸易、技术的交流,密切与国际经济的联系,反过来促进国内经济的发展。

(二) 实现这一目标须具备的条件

一国货币实现完全自由兑换,必须具备多方面的条件,这在国际上是有经验教训的。根据国际经验和我国情况,要实现上述目标,须具备的条件主要是:

第一,宽松的国内经济环境。必须拥有充足的国力,其中最主要的是经济实力。只有国内生产发达,流通顺畅,金融平稳,整个经济环境较为稳定、宽松,经济实力雄厚,这样才能保证货币实现自由兑换具有坚实的基础。

第二,必须具有足够的国际清偿手段。否则容易发生金融危机,从而严重损害本国的信誉,西方国家曾经发生过这类事件。而获得国际清偿手段的主要来源,是本国外贸的顺差以及非贸易的收支差额。因此,外贸稳定而有顺差的增长,也就成为实现上述目标的一个重要条件。

第三,合理的对外汇率水平。一国货币对外汇率水平的高低,会引发外汇的大量流入或流出,这在国际上是常见的现象,这两年在我国也有所反映。只有汇率水平适度、合理,才能有利于国际收支平衡,才能避免金融风波,才能保持本币自由兑换的顺利进行。

第四,有力的宏观经济政策。必须建立起完善的外汇市场体系,并采取合适的宏观调控手段来保证市场的稳定运转和汇率的合理浮动。这就要实施一套有力的宏观经济政策。而且创设宽松的经济环境、拥有足够的清偿手段以及保持适度的汇率水平,也都有赖于有力的相关政策来加以推动和实现。

(三) 实现这一目标所产生的效应

实现上述目标、将对我国经济发展和对外交流产生的正面效应主要表现在:

第一,为我国对外经济贸易的发展创设方便的环境。因为人民币可自由兑换,可以促进企业开拓海外市场,积极发展进出口贸易、海外投资和金融、技术交流;可以改善国内的投资环境,方便外商前来开展业务,有利于加快吸收外资的步伐。

第二,为我国产业调整和企业的发展带来有利的契机。因为人民币可自由兑换,可以创造一个更有利于竞争的经营环境,推动产业结构的合理调整,并促进企业更广泛地参与国际竞争,加快在产品结构、质量、价格、经营方式等方面与国际接轨,有利于增强我国的国际竞争力。

第三,为我国对外开放和金融国际化树立良好的形象。因为人民币可自由兑换,可以大大提高人民币在国际上的信誉,增强国内外对人民币币值稳定的信心,消除对我国政策的一些不

必要的疑虑,有利于我国金融国际化的进程。

第四,为完善社会主义市场经济体制提供合适的条件。因为人民币可自由兑换,可以使国内价格与国际价格连为一体,进一步完善国内市场体系,充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用,有利于市场经济体制的完善。

与此同时,将带来的负面效应主要体现在:

第一,打开了保护国内经济的大门,使国内有些产业会受到不同程度的冲击,尤其一些幼稚产业和资源劣势产业可能出现滑坡甚至萧条,导致社会失业率的上升和经济运行的波动。

第二,潜伏了影响通货稳定和国际收支平衡的有害因素,给国内外投机资本在我国市场上兴风作浪以可乘之机,增加汇率走势的不稳定因素,可能会带动通货膨胀,恶化国际收支,甚至发生金融震荡。

第三,增大了国内宏观调控的难度,给国民经济的有序运转带来不利的影响,可能削弱政府对经济运行的调节和控制。

当然这些正、负面效应既要受制于国际经济、贸易、金融发展的形势,更要取决于我国政府所掌握的经济实力以及驾驭国民经济运行的能力,关键在于必须具备上述条件。只要必备的条件都成熟,那么实现上述目标所产生的正面效应就会大大冲淡负面效应。

三、深化改革所存在的问题

我国外汇体制经过几次局部性的改革,取得了显著的成果,有了相当的进展;但是与实现改革的根本目标相比还有不小的距离,需要进一步改革。为此,必须找出当前存在的问题,以便逐个解决,推动外汇体制改革的深化。这些问题主要有:

(一) 外汇交易市场还不完整和规范

现在我国的外汇交易市场还只有一级市场,即银行间的交易市场,且是有形市场,还未形成无形市场;市场交易都是即期的,没有开办远期外汇交易;交易的币种只有美元、日元、港币,币种比较单一,等等。因此,与国际上的外汇市场相比还有相当的差距,需要不断加以规范和完善。

(二) 汇率形成机制还不够完善

从1994年起我国实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制;但是在实践中,为了保持汇率的稳定,中央银行实施经常的平抑性干预。现行的浮动汇率的形成还没有真正实现以市场供求为基础,可以说还不是市场型的,而是由双轨型转变为单轨的管制型。由这样机制所形成的汇率水平。显然是不完全合理的,对人民币币值显得有些高估。

(三) 国家外汇储备还不够合理

我国外汇储备在80年代只有几十亿美元;1990年增加一倍,超过100亿美元;1993年增加到212亿美元;1994年大增,达到516亿美元,增幅143%;1995年末为736亿美元,增幅43%;1996年末继续增到1050亿美元,增幅43%;创历史最高纪录。这样的发展趋势显然是不够合理的。一国的外汇储备不是越多越好,而是应有一个合适的“度”,不足或越过,都会影响国家

的对外支付能力和在国际市场上的信誉,或者浪费宝贵的外汇资源,加重国内通胀的压力。因此,国家外汇储备需要作合理的调整。

(四) 经常项目下的可兑换还不完全

我国已宣布从去年12月起实行经常项目下的可兑换,但是在操作上还不完全。如国内企业还不能有自己的外汇帐户;外资企业虽可在外汇指定银行开立经常项目收支的外汇结算帐户(以及资本项目收支的外汇专用帐户),但这一帐户须由外汇管理部门核定可保留的最高金额,即限额。又如个人外汇、外钞的汇出和携带出境的兑换标准以及其他因私用汇范围,虽从去年7月起放宽限制、提高标准和扩大范围,但仍有数额上的限制。

这些问题的产生,究其原因既有思想认识方面的因素,也有实际操作上的因素;既有经济发展水平问题,也有体制改革中的问题。从根本上说,还是我国的经济实力不够雄厚、宏观调控能力还不强大所致。因此,需要妥善作好安排,积极采取措施,逐步予以解决,争取早日实现上述目标。

四、深化改革须采取的对策

根据我国的国力和条件,并参照国际上的经验,实现上述的改革目标可以分为三步走:第一步是实现经常项目下的有条件可兑换;第二步是实现经常项目下的可兑换;第三步是实现人民币完全自由兑换。现在我国已走完第一步,跨出第二步,预料到下个世纪初期可以跨出第三步。

为了实现上述的设想,需要采取以下的基本对策:

(一) 健全外汇交易市场

健全和完善外汇交易市场,是实现上述目标的必要条件之一。为此,需要采取相应的措施:

1. 统一全国外汇交易市场,开放二级外汇市场,现在可以逐步扩充银行间外汇交易市场的规模,完善全国统一的外汇交易中心,并在国内若干重要城市设立分中心,进行联网。同时,积极筹备开放二级外汇市场,可先在几个大城市(如上海、广州、天津、武汉、沈阳等)试点。让持有外汇或需要外汇的企业进入二级市场交易;待试行一段时间后再总结经验加以推广。

2. 扩大外汇指定银行持汇限额。当前外汇指定银行的持汇限额应予提高,可以增加一二倍;待二级市场开放后,再视实际需要作些调整。

3. 增加外汇交易币种。近期内可先增加瑞士法郎、英镑、马克三种;以后根据外汇交易的需要,再增加其他币种,如法国法郎、澳元、加元等。

4. 开展远期外汇交易。这是国际上的通行做法,也是实现货币自由兑换的一个重要条件。因为只有即期交易而无远期交易,对外汇交易业务来说是不完整的,也不利于企业规避汇率风险,加速资金周转。为此,应该通盘规划,积极创造条件,在二三年内开办远期交易。远期汇率可由本国利率、国际利率和即期汇率等几个因素来决定。至于其他交易方式如择期交易、调期交易、期权交易等,则可视开展远期交易后的情况再来决定采用与否。

5. 建立外汇经纪人队伍。由于外汇市场的扩大以及交易币种与交易额的增加,从长远来

看,应该建立外汇经纪人队伍,作为外汇市场运作的一支力量。国家外汇管理部门可以委托高等院校开办专业培训班,以训练和培养一批外汇经纪人。

(二) 完善汇率形成机制

保持合理的汇率水平,是实现上述目标的一个必要条件,而要做到这一点,完善汇率形成机制则是关键。为此,须采取措施,使汇率形成机制逐步完善,由管制型转换为市场型。除健全和完善外汇交易市场,改革现行的结售汇制度(在结汇上由强制制改为自愿制,在售汇上放松管制)外,主要是改进国家对外汇市场的管理手段,弱化行政干预,强化经济、法律手段的管理。除非出现外汇供求失调、汇率波动过大等情况可用行政手段干预外,一般应由市场供求关系来决定汇率。同时,中央银行还须加强对外汇市场的间接调控机制,主要是,参照国际经验,应该建立和运用外汇平准基金,由国家拨出一定数额的本、外币来充当,交由中央银行掌握、运用。平准基金的数额必须适度,过多过少都不行,看来可以根据全国外汇市场年成交额的一定比例来确定,如10~15%。对于平准基金的使用,必须灵活、得当,主要用于市场外汇供求出现某些不平衡的时刻。这是国家调节外汇供求、稳定汇率的一项重要经济手段。此外,还应建立汇率监测系统,及时掌握汇率的基准价和监控目标的波动区间,发现问题迅速采取措施加以干预;并要在做好调查研究的基础上,切实掌握好干预的时间和力度,以保持外汇市场的稳定运转。

在完善汇率形成机制的过程中,如何把握好汇率水平,这是一个“老、大、难”的问题。看来目前汇率水平还不完全合理,对人民币币值有些高估。笔者认为:我国汇率可以参照购买力平价理论并结合市场供求理论来把握。在实际操作中,还须结合考虑国内外经济、金融、进出口、国际上主要币种的币值变化等因素。由于出口换汇成本较能近似地反映两国货币购买力的比较,因而对这一因素的考虑应放在主要位置。即合理汇率的把握,可以“出口换汇成本+合理利润”为主要依据,并随着外汇供求关系的变化而上下浮动。至于目前汇率的走向合理,似宜采取“逐步微动,分次到位”的策略,分步实现,以保持人民币汇率的基本稳定。

(三) 合理掌握外汇储备

外汇储备是一国在国际市场上信誉的标志,但它应有一个合理的“度”。参照国际经验,运用比例分析法,其数额可大体相应于:1/4年进口支付额+1/10年外债还本付息额+外汇平准基金额。这是静态分析方法,还须运用动态分析方法,即综合考虑其他外汇支付额(如外商资金流出、外商投资利润汇出等因素)来确定外汇储备的合理数。当然这一储备水平不是一成不变的,而应根据我国对外经济、贸易、金融的发展情况每一两年加以调整。现阶段似宜控制在600亿美元左右。

对外汇储备,还须有效管理,包括宏观管理和微观管理两方面,即储备水平管理和储备资产结构管理。当前首先要适度控制外汇储备水平。我国外汇储备已超过1千亿美元,居世界第二位,显然过量。这部分超额储备,可以通过放宽售汇限制、扩大售汇范围以及压缩外债规模等途径来减少。我国外债到1996年末为1162亿美元,每年还本付息额在不断增加。为了减轻负担,首先似可采取:第一,压缩对外举债规模。除外国政府和国际金融组织提供的优惠贷款外,要大幅度减少向国际市场筹措资金。第二,对国家确定的重点计划项目,由中央银行通过国有商业银行发放项目贷款,而不再向国际借款。第三,对一部分成本较高的外债予以提

前偿还。其次要合理调整储备资产结构。第一,调整外汇储备中的币种。即减少美元所占的比重,增加日元、马克、瑞士法郎的比重,以减少与规避储备资产价值波动的风险。第二,调整外汇资产形式。除大部分保持现汇外,可以增加黄金储量,以便相对地有利于储备资产保值。至于金融衍生工具,按照我国当前实情,暂时不宜于采用。

(四) 逐步放松外汇管制

在经常项目实现可兑换的情况下,还须完善制度,并逐步放松对资本项目的外汇管制。为此,现阶段可以采取如下措施:

1. 允许企业设立现汇帐户。实行自愿结汇制,企业可按对外业务的需要,在外汇指定银行开立现汇帐户。现阶段可由外汇管理部门根据不同企业的情况指定该帐户的外汇保留额度,超过部分须售给外汇指定银行;待实行一段时间后再作改进。

2. 放宽个人用汇的限额。虽然去年下半年起已作放宽,但还不够,应逐步提高限额和扩大范围。

3. 放松对国外投资的限制。对我国企业合法、有利的海外投资应从政策上予以鼓励,放松这方面购汇的限制。但如发现其中有非法行为的,则须严加查处。

4. 对外资企业资本项目的外汇收支,当前仍须加强管理;同时认真创造条件,选择适当时间逐步放松管制,允许投入国内的外资在一定限额内流动,并分步提高限额。国家主管部门须加强对外资企业的管理与监督。

(五) 加强外汇立法执法

实现外汇体制改革的目标,是一项复杂的系统工程。必须在国家的统一领导下,加强法制建设,各方协同执法。

1. 加强法制建设。当前须建立和健全外汇管理方面的法律制度,如制定《外汇法》、《外汇市场交易法》、《外汇指定银行管理条例》等,以保障外汇交易活动的有序进行。

2. 各方协同执法。各个有关部门应在国家统一领导下步调一致,协同行动,共同执法。如对外经贸部门应积极扩大出口,适当控制进口,每年务求进出口基本平衡,并认真遵守和执行外汇法规;同时须把握利用外资的规模,监督外资流入流出的动向,严格查处各类非法活动。计划部门要严格控制国内基建项目和举借外债规模,不能超过国力所容许的限度,近期内对外债规模更须从严控制。

