

第一章 外汇管理总论

外汇管理是指一国政府授权货币当局或其他机构，对外汇的收支、买卖、借贷、转移以及国际间结算、外汇汇率和外汇市场等实行的管制行为。《中华人民共和国外汇管理条例》所称外汇，是指下列以外币表示的可以用作国际清偿的支付手段和资产：

- （一）外币现钞，包括纸币、铸币；
- （二）外币支付凭证或者支付工具，包括票据、银行存款凭证、邮政储蓄凭证、银行卡等；
- （三）外币有价证券，包括债券、股票等；
- （四）特别提款权；
- （五）其他外汇资产。

第一节 我国外汇管理体制沿革

改革开放前，我国实行严格外汇集中计划管理，国家对外贸和外汇实行统一经营，外汇收支实行指令性计划管理。所有外汇收入必须售给国家，用汇实行计划分配；对外基本不举借外债，不接受外国来华投资；人民币汇率仅作为核算工具。改革开放后，我国对外经济迅猛发展，外汇管理体制也随之经历多次改革，大致分为如下三个阶段。

第一阶段（1978-1993年），适应经济发展的需要，加快外汇体制改革。逐步改变外汇的统收统支，允许出口企业有一定的外汇自主权。从1979年开始实行企业外汇留成制度，并允许企

业间调剂外汇余缺。人民币外汇调剂市场汇率与官方汇率并行。1980年12月国务院发布的《中华人民共和国外汇管理暂行条例》是这一阶段基本的外汇管理法规。这一阶段，配置外汇资源的市场机制不断发育，对于促进吸引外资、鼓励出口创汇、支持国民经济建设发挥了积极作用。

第二阶段（1994-2000年），初步建立起适应社会主义市场经济体制的外汇管理体制框架。1994年，国家对外汇管理体制进行重大改革，取消外汇留成制度，实行银行结售汇制度，人民币官方汇率与市场汇率并轨，实行以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制度，建立全国统一规范的外汇市场。1996年1月《中华人民共和国外汇管理条例》颁布实施，外汇管理改革成果以法规形式得以进一步确立。同年12月，宣布接受国际货币基金组织第八条款，实现人民币经常项目可兑换。这一阶段，外汇供求的市场基础不断扩大，市场机制配置外汇资源的基础性地位进一步增强。但总体看，我国外汇资源仍然短缺，因此，国家建立了通过事后核对进出口物流和资金流是否对应的进出口核销制度，防止出口少收汇和进口多付汇。当时，仅允许少数企业经批准后开立外汇账户，并且账户内仅可保留上年进出口额15%的外汇。个人因私用汇每人每次也仅可购500美元，超限额购汇需经外汇管理部门批准。亚洲金融危机期间，我国更加强化了资本流出管制，建立了进口报关单联网核查制度，有力打击了利用报关单逃骗汇现象，有效抵御外部冲击。

第三阶段（2001 年以来），适应新形势，继续深化外汇管理体制改革。2001 年底我国加入世界贸易组织，对外经济迅猛发展，外贸顺差急剧扩大，外商来华投资踊跃，国际收支持续大额顺差，外汇储备于 2009 年 6 月末达到 2.13 万亿美元，是 1993 年底的 100 倍。在此背景下，逐步取消了经常项目外汇账户开户审批和账户限额管理，允许企业自主保留外汇；取消外汇风险审查、外汇来源审查等对外直接投资行政审批项目；先后引入合格境外机构投资者（QFII）、合格境内机构投资者（QDII）等。2005 年 7 月，人民币汇率形成机制进一步改革，实行以市场供求为基础，参照一篮子货币进行调节的有管理的浮动汇率制度，人民币汇率弹性和灵活性显著增强，外汇市场加快发展。同时，还加强了外汇资金流入管理，如 2008 年实施出口收结汇联网核查，通过核对出口报关单数据，核查出口收汇是否有真实贸易背景，防止出口多收汇。这一时期，对外汇资金实行流入流出均衡管理的原则和制度逐步确立，资本项目可兑换进程稳步推进，贸易投资外汇管理不断便利化。2008 年 8 月修订实施的《中华人民共和国外汇管理条例》（以下简称《外汇管理条例》），突出了均衡管理原则和国际收支应急保障制度。

第二节 我国外汇管理的目标

外汇资源短缺曾长期是制约我国经济发展的瓶颈之一。与之相适应，外汇管理的主要目标即是保障国家对这种稀缺资源的计

划和支配，在管理理念和制度安排上奉行“宽进严出”原则。告别外汇短缺时代后，我国外汇管理进入了一个新的历史时期，主要目标转变为通过对外汇资金流入和流出的均衡管理，促进国际收支平衡、维护国家金融安全和服务经济发展。

一、促进国际收支平衡

国际收支平衡也称外部平衡，其基本含义是国际收入等于国际支出。如国际支出大于收入，即为逆差；收入大于支出，即为顺差。一国的国际收支状况不论是从一个时期来看还是从某一时刻来看，总是处于不平衡状态，不平衡是经常的、绝对的，平衡则是偶然的、相对的。

国际收支持续不平衡会对一国经济会产生不利影响。持续的、大规模的逆差会导致外汇储备大量流失，本币汇率下跌，国际资本大量外逃，引发货币危机。持续逆差还会导致获取外汇的能力减弱，影响经济发展所需生产资料的进口，抑制国民经济增长，影响充分就业。持续的、大规模的顺差给货币供给量带来压力，管理不善可能为通货膨胀和资产泡沫制造温床。较大顺差是汇率升值预期的重要原因之一，套利资金可能大量流入，使国际收支顺差进一步扩大。大进往往孕育着大出，将来形势稍有波动，可能出现资金的集中流出。顺差也意味着没有充分合理地利用经济资源，大量资金没有用于国内投资和消费，而用于出口部门，不利于产业结构优化和动态调整。

外汇管理是调节国际收支平衡的重要措施。面对国际收支较

大规模的不平衡，外汇管理可以通过严格审核国际收支交易真实性来防范虚假外汇资金流出流入，可以通过调整外债、证券投资等资本项目收结汇、购付汇等政策，以及建立健全跨境资金流动监测监管体系，防控异常资金流入和流出，促进国际收支平衡。应当说明的是，国际收支平衡状况是国民经济，特别是对外经济整体运行的结果，要保持国际收支相对平衡，优化经济结构是根本。

二、维护金融安全

开放程度越高，一国维护金融安全的责任和压力就越大。跨境资本异常流动是一国金融安全的重大隐患。外汇管理可以通过如下方式，防范跨境资金异常流动，维护金融安全。

首先，外汇管理如同“筛子”。通过各种制度安排，筛出那些没有真实交易背景以及尚未放开的资本项目外汇资金异常流入流出。1999年初，我国正式实施了进口报关单联网核查制度，要求所有进口项下对外付汇均必须有真实交易背景，基本堵住了货到付款项下假报关单进口骗汇的漏洞。近些年，外汇管理部门还加大了资本流入管理，如2008年实施了出口收结汇联网核查等制度，防控出口多收汇，发挥了外汇管理筛出异常资金流入的功能。

其二，外汇管理如同“防火墙”。外汇管理可在境内和境外资本之间筑起流出入和汇兑转换的“防火墙”，有助于为国内经济结构调整及各项改革顺利推进创造条件。国际经验也表明，小

型新兴市场经济国家频频发生的金融危机，在不同程度上都与本国资本项目的无序开放有关。防范和化解全球化风险，需适应经济发展阶段和金融监管水平，发挥外汇管理隔离风险的“防火墙”作用。

其三，外汇管理如同“蓄水池”。外汇管理可以根据国内外经济金融情况，收紧或放宽对境内机构和居民保留或自由支配外汇的比例或额度，间接调控外汇资源在国家和民间的持有比例。例如，当面临资本外逃或大规模资本流出时，外汇管理可以要求境内机构和个人及时调回境外外汇，抑制资本外流，做大国家外汇储备资金池，威慑或防卫投机性资本攻击。

三、服务经济发展

服务经济发展始终是外汇管理的出发点和归宿。外汇管理部门适应对外经济发展的需要，不断改进进出口核销手段，在满足监管需求的前提下，最大可能地便利企业经营，支持企业提升国际竞争力。不断简化利用外资和对外投资外汇管理手续，推动国内企业充分地利用两种资源、两个市场，提高生产要素的配置效率。例如，2008年9月国际金融危机集中爆发以来，外汇管理部门落实国家支持经济增长的总体部署，多次放宽贸易信贷比例，改进出口收结汇联网核查手段，企业收付汇和结售汇的便利性得到显著改善。

第三节 我国现行外汇管理框架

根据《外汇管理条例》和《国务院办公厅关于印发国家外汇管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，外汇管理部门负责监督检查经常项目外汇收支的真实性、合法性；实施资本项目外汇管理，研究逐步推进人民币资本项目可兑换；负责国际收支、对外债权债务统计和监测；培育发展外汇市场，承担结售汇业务监管，提供制订人民币汇率政策的建议和依据；实施外汇监督检查，对违法行为进行处罚；承担国家外汇储备、黄金储备和其他外汇资产经营管理的责任等。在上述框架下，已建立了一个涵盖居民、非居民、自然人和法人等各类主体的侧重于功能监管的外汇管理制度体系。

一、经常项目外汇管理

我国已于1996年实现人民币经常项目可兑换。因此，只要购付汇是真实用于货物贸易、服务贸易等经常项目用途，国家均不作限制，予以满足。由于目前我国仍实行资本项目部分管制，为确保资本项目管制的有效性，防止无贸易背景或违法资金等非法流出入，经常项目外汇管理的核心目标和原则即为真实性审核。实现手段主要是通过核对资金流与物流对应情况、规范银行审核外汇收支单证、构建外汇流动非现场监测监管体系等。

货物贸易外汇收支占在经常项目中占主导地位，在管理上包括对出口少收汇（逃汇、截留外汇）、进口多付汇（套汇、骗汇）、出口多收汇（投机资金流入）和进口少付汇（投机资金流入）等

四个方面的监管。其中前两个方面，即对出口少收汇和进口多付汇的监管，是在 20 世纪 90 年代外汇稀缺背景下，通过建立完善出口收汇核销制度和进口付汇核销制度来实现。为防止国际收支逆转，目前仍予保留，但在技术手段上不断提升。后两个方面，即对进口少付汇和出口多收汇的监管，是进入 21 世纪后，随着国家外汇储备规模不断扩大，通过建立延期付款登记管理等贸易信贷登记管理制度、出口收结汇联网核查制度等来实现。

服务贸易与货物贸易在管理手段上大有不同，由于其没有所谓的货物流信息可供核对，因此通过在法规中明确银行审核外汇收支所涉单证，通过与税务、商务等上游主管部门合作，在审单内容和信息交换上形成监管合力等，进行真实性审核。外汇管理部门也借助电子系统进行事后监测，发现可疑情况，重点监督检查。个人结汇和购汇实行年度总额管理。目前为每人每年等值 5 万美元。额度内的，凭身份证件在银行直接办理；超过额度，持规定材料在银行办理。**经常项目外汇账户**可在银行自由开立，首次开立只需向外汇管理部门办理基本信息登记；账户内可自由保留外汇。

二、资本项目外汇管理

由于我国经济结构、市场机制、监管能力等方面的原因，没有完全放开资本项目管制，而是在有效防范风险前提下，有选择、分步骤放宽对跨境资本交易活动的限制，逐步实现资本项目可兑换，这是世界各国特别是新兴市场经济国家的基本经验。经常项

目外汇管理主要是通过银行核对交易单证进行真实性审核。与经常项目管理不同的是，资本项目外汇管理主要是通过外汇管理部门进行事前审批和事后备案。在管理原则上不完全是真实性审核，一些风险较大、管制较多的项目，如证券投资等，即使确实是真实投资证券市场，也可能不被允许。

直接投资外汇管理重点是统计监测外商直接投资跨境资本流动，并根据外汇形势特点，实施相应汇兑管理。具体是通过相关管理信息系统，利用外汇登记、撤资核准等手段实现统计目的；通过资本金账户、外汇年检等管理手段，落实外商投资登记管理等要求。**外债管理**一方面是进行统计监测，另一方面是进行规模管理。借款人应办理外债登记，外汇管理部门每季度对外公布我国外债统计数据。国家制定利用外资，包括对外借款总体规模，各类借款主体须在规定的借款指标内对外举借外债。**对外担保**可能转化为实际负债，对外提供须经外汇管理部门事前批准，提供后应办理登记及履约核准等手续。**证券投资**方面，境外机构和个人可通过我国政府批准的合格境外机构投资者（QFII），在规定的额度内，投资我国证券市场；我国机构和个人，也可通过合格境内机构投资者（QDII），在规定的额度内，投资海外资本市场。

三、金融机构外汇业务管理

我国对金融机构外汇业务的监管由外汇管理、银行业监督管理等部门分别负责。《中国人民银行法》、《商业银行法》、《外汇管理条例》等规定，人民银行履行银行结售汇业务的市场准入管

理职责，具体由外汇管理部门负责。商业银行其他外汇业务，如外汇与外汇间的买卖等，由银行业监督管理部门负责。外汇管理部门还负责保险经营机构、证券公司、财务公司等非银行金融机构外汇业务资格审批。非银行金融机构外汇业务的范围包括外汇保险、发行或代理发行外币有价证券、买卖或代理买卖外币有价证券、即期结售汇业务等。

此外，对金融机构监管的另一类重要内容是其为客户办理外汇收支业务的合规性考核制度。金融机构在外汇监管框架中的特殊地位，其是否能够切实履行职责，直接关系到外汇管理政策的执行效果。外汇管理部门通过设定考核指标、考核方法等加强对金融机构办理外汇业务的监管，同时，对其违法行为进行检查和处罚。

四、国际收支统计与监测

国家对跨境交易资金流动进行统计，实行国际收支统计申报制度。境内企业或个人向境外汇款或者从境外收款，都有义务依法向外汇管理部门申报。由企业或个人直接向外汇管理部门申报收付汇信息的，称为直接申报。由企业或个人委托银行代申报的，称为间接申报。目前企业和个人的申报基本上由银行代申报完成。直接申报的主体主要是金融机构，主要包括金融机构对境外资产负债及损益申报、境内银行非居民人民币账户数据统计、中资金融机构外汇资产负债数据的统计制度等内容。此外，对于较难通过交易主体申报采集的数据，我国还建立了国际收支统计专

项调查制度，如贸易信贷、运输、保险项下调查制度等。

根据国际收支统计情况，我国定期编制国际收支平衡表（Balance of Payments，简称 BOP）。同时，把历年来统计结果等进行汇总，编成中国国际投资头寸表（International Investment Position，简称 IIP）。BOP 是流量统计，是对特定时期内国际收支交易的统计；IIP 是存量统计，是对特定时点一经济体对外金融资产负债情况的统计。目前，我国每半年对外公布国际收支平衡表，每年对外公布国际投资头寸表。

五、外汇储备管理

外汇储备管理是我国外汇管理部门的重要职责。《中国人民银行法》第四条规定，中国人民银行履行持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备的职责。《外汇管理条例》第十条进一步规定，国务院外汇管理部门依法持有、管理、经营国家外汇储备，遵循安全、流动、增值的原则。

2001 年起，适应储备规模快速增长和进一步规范化、专业化经营的需要，外汇储备建立了以投资基准为核心的管理模式。投资基准确定了货币、资产、期限和产品分布的结构和比例，是投资管理过程中衡量某项资产或投资组合构成和收益的重要参照指标。按照既定的投资基准进行操作，可以有效进行投资决策和管理投资风险，还有利于客观评估经营业绩。在按照投资基准经营的同时，允许经营人员对基准进行适度偏离，可以发挥经营人员的主观能动性，积极捕捉市场机会，在既定风险

之下，创造超出基准的收益。这一模式既借鉴了国际经验，也具有自身特色。

六、人民币汇率和外汇市场管理

1994年外汇体制改革后，我国形成了外汇零售市场与外汇批发市场。外汇零售市场是指银行与企业、个人等客户之间进行柜台式外汇买卖所形成的市场，这是一个分布广泛的分散市场。银行在与客户之间进行外汇买卖中，会产生买卖差额，形成外汇头寸的盈缺。由于外汇市场上汇率千变万化，银行保留外汇头寸敞口存在很大的汇率风险，因此，银行要对多余头寸进行抛出，对短缺头寸进行补进，于是形成了银行间外汇市场，即中国外汇交易中心组织运营的电子化交易平台。**在外汇零售市场**，银行经营此类业务须事先经外汇管理部门批准，取得结售汇业务市场准入资格；须遵照结售汇综合头寸限额管理规定，对超限额的结售汇头寸及时通过银行间外汇市场进行平盘；须按照汇价管理有关规定制定并公布挂牌汇价，为客户办理结售汇业务；须建立独立的结售汇会计科目，履行结售汇统计、结售汇综合头寸统计、大额交易备案以及其他相关统计义务。**在外汇批发市场**，《外汇管理条例》规定，该市场交易的币种、形式等由外汇管理部门规定。

外汇市场的改革推动了人民币汇率形成机制的完善。1994年1月1日，人民币官方汇率与外汇调剂价格正式并轨，我国开始实行以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制度。2005年7月21日，我国开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进

行调节、有管理的浮动汇率制度；人民银行授权中国外汇交易中心于每个工作日上午 9 时 15 分对外公布当日人民币对美元、欧元、日元、港币和英镑汇率中间价，作为当日银行间即期外汇市场以及银行柜台交易汇率的中间价；每日银行间外汇市场美元对人民币的交易价可在中国外汇交易中心公布的美元中间价上下 0.5% 的幅度内浮动，欧元、日元、港币和英镑对人民币的交易价在当日交易中间价上下 3% 的幅度内浮动。

七、外汇管理检查与处罚

依据《外汇管理条例》的规定，外汇查处的违规行为主要包括逃汇，非法套汇，资金非法流入或非法结汇，违反外债管理规定，非法经营外汇业务，非法买卖外汇，金融机构违反收付汇、结售汇、外汇市场管理等规定；境内外机构、个人违反国际收支统计申报、报送报表、提交单证、外汇登记等规定。对这些违规行为处罚的幅度、程序等依照《行政处罚法》、《外汇管理条例》等进行。如做出处罚决定之前应制作行政处罚告知书，告知当事人所认定的违法事实、法律依据、处罚内容及依法享有的权利等。外汇管理机关还建立了办案程序、案件集体审议等内控制度，以确保依法行使检查职权，保护当事人合法权益。

《外汇管理条例》第六章专门规定了外汇管理机关在实施监督检查时，可以采取的手段和措施。包括可以对金融机构进行现场检查，进入涉嫌违法行为发生场所调查取证，询问有关机构和个人，查阅、复制有关交易单证等资料，查阅、复制有关财务会

计资料及相关文件，封存可能被转移或藏匿的文件和资料，查询账户，申请人民法院冻结或者查封涉案财产或重要证据。监督检查人员不得少于2人，并应当出示证件。少于2人或者未出示证件的，有关单位和个人有权拒绝。

当前及未来一段时期，我国各项改革正处于关键时期。外汇管理法治要以科学发展观为指导，重点保障推进以下几个方面建设：继续完善经常项目可兑换管理，不断提高贸易便利化水平；有序可控地拓宽资本流出入渠道，充分满足企业和个人投资需求，逐步实现人民币资本项目可兑换；积极培育和发展外汇市场，夯实人民币汇率形成的市场基础，进一步完善有管理的浮动汇率制度；完善跨境资金流动的监测管理，注重防范风险，维护国家经济金融安全；坚持依法行政，进一步整顿和规范外汇市场秩序。