



中国贸易外汇管理问题研究

海关总署 万中心

中国贸易外汇管理问题，不仅是我国涉外经济管理方面的一个重要课题，而且是我国对外开放过程中亟待研究回答的、理论和政策意义极为丰富的现实课题。这主要表现为 3 个方面：一是从历年的经验来看，中国贸易项下结售汇的业务量，占到全国银行现期结售汇业务的 80% 左右，贸易项下结售汇正常与否，直接决定了中国外汇管理的大局。二是从长期来看和从根本上说，贸易外汇盈余是中国外汇储备最终的稳定可靠的源泉，而外资的流入，最终会通过还本付息或利润汇出等形式回流出去，它对增加中国外汇储备作用也还要通过改善贸易外汇收支来实现。如果说中国外汇储备是个不断升高的蓄水池，那么贸易外汇盈余是决定水位高低的根本性和趋势性因素，外资的流入或流出是波动性或者周期性因素。三是贸易外汇管理状况是国家进出口管理政策的缩影和反映。透过贸易外汇收支这一符号形态，既可以在一定程度上看清进出口活动的动向，又能够分析国家进出口管理政策的成效。同时，贸易外汇管理反过来也能够促进国家其他进出口管理政策的功效。本文拟对 1994 年外汇体制改革和流转税制改革以来，特别是近几年来中国贸易外汇管理问题，从实证角度作一初步的分析和研究。

一、中国贸易外汇管理的基本情况

1994 年我国外汇管理体制改革前，我国基本上实行的是固定汇率制度，官方汇率和市场调剂汇率双轨并存。1994 年初，人民币汇率实行并轨，取消了官方汇率，实行以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制。随后，国有企业退出外汇调剂市场，外汇指定银行成为外汇交易主体。取消国有企业外汇留成制度，实行银行结售汇制度。建立银行间外汇市场，改进汇率形成机制。1996 年 7 月后，外商投资企业的经常项目外汇收支也纳入银行结售汇体系。除此之外，我国还取消或放宽了其他一些经常项目下用汇限制。1996 年底，我国宣布基本实现人民币经常项目的可兑换，提前 3 年达到国际货币基金组织协定第八条的要求。

以上这些外汇体制改革措施实施后，贸易外汇管理问题集中到一点，即交易的真实性审核问题。也就是说，只有贸易项下结售汇的每一笔业务，与进出口贸易真实用汇和付汇需求一一吻合，贸易外汇管理政策就到位了，就成功了。在实际操作层次上，由外汇指定银行在办理结售汇业务时具体审核贸易的真实性，国家外汇管理部门通过出口收汇核销和进口付汇核销实行事后监督管理，以出口货物的价值为标准核对是否有相应的外汇收回国内，以付汇金额为标准核对是否有相应的货物进口到国内或有其他证实抵冲付汇。

从贸易外汇管理政策实施的结果来看，我国 1994 年外汇管理体制改革的系列政策是非常成功的。尽管在政策执行过程中，发生了各种各样的骗汇、套汇和偷逃汇现象，但从总体上看，政策实施的结果还是比较好的。1994 年以来，我国外汇储备由 1993 年底的 212 亿美元上升到今年 5 月底的 1790 亿美元，在 7 年多的时间内增加了 1500 多亿美元，外汇储备数量仅次于日本，名列世界第二。同时，人民币汇率小幅升值，没有发生外界预期的大幅度贬值现象，基本保持稳定（参见表 1）。在此期间，贸易外汇管理政策经受住了亚洲金融危



机的巨大冲击,贸易外汇收入成为外汇储备稳定增长的重要来源,在人民币汇率保持稳定过程中发挥了积极作用。在1994年到2000年的7年间,贸易项下结售汇顺差总计达到1388亿美元,占同期外汇储备增加值1444亿美元的96%。

表1 1994年以来中国的外汇储备及人民币汇率

年份	外汇储备(亿美元)		人民币基准汇价(100美元等于)	
	期末数	增加值	年初	年末
1994	516	304	870.00	844.91
1995	736	220	844.62	831.79
1996	1050	314	831.74	829.82
1997	1399	349	829.84	827.98
1998	1450	51	827.96	827.87
1999	1547	97	827.89	827.93
2000	1656	109	827.95	827.70
2001(1-5月)	1790	134	827.74	827.77

资料来源:

- 1、人民币基准汇价和1994年到2000年的外汇储备均来自国家外汇管理局网站公开发布的统计数据。
- 2、2001年5月底的外汇储备数据来自2001年6月11日《人民日报》。

如果将贸易顺差与贸易项下结售汇顺差作一简单对比(实际上由于统计口径差异,存在着较多的不可比因素),我们发现,除1997年和1998年受亚洲金融危机影响、贸易项下结售汇情况不太理想外,其他年份的贸易外汇管理状况总体上看还是较为令人满意的。这7年累计贸易顺差1715亿美元,贸易项下结售汇顺差1388亿美元,结售汇顺差约占贸易顺差的81%(参见表2)。

表2 1994年以来中国的贸易顺差和贸易项下结售汇顺差

年份	贸易顺差(亿美元)	贸易项下结售汇顺差(亿美元)
1994	54	207
1995	167	151
1996	122	184
1997	404	255
1998	435	47
1999	292	235
2000	241	309

资料来源:

- 1、贸易顺差数据来自于海关总署出版的《海关统计》月报2000年第12期。
- 2、贸易项下结售汇顺差,1994年至1997年数据转引自杨帆所著《人民币汇率研究》(首都经济贸易大学出版社)一书,1998年至1999年数据来自于中新社网站2000年9月4日消息《中国十二部委联手推出口岸电子执法系统》,2000年数据来自于《中国证券报》2001年4月17日文章《2001年人民币汇率走势分析》。

为了增加进出口统计和结售汇统计对比的科学性,我们可以对进出口统计进行粗略的改算。剔除进出口统计中明显不发生结售汇业务的项目后,再将经调整后的贸易顺差与贸易项下结售汇进行对比。我们对进出口统计主要进行了如下3项调整:一是外商投资企业作为投资进口的设备、物品项目,由于不需要进口付汇,应该相应扣减进口量,增加贸易顺差数字;



二是赠送、捐赠项目的进出口差额，也不发生结售汇业务，应予剔除；三是对于来料加工装配贸易，我国的外汇收入主要是工缴费收入，与其进出口差额存在较大的差异。从经验来判断，工缴费收入只占来料加工贸易顺差的 30%左右，因此应该扣除其他 70%部分。经过以上 3 项调整后，贸易顺差调整数据=原进出口统计顺差+外商投资企业作为投资进口的设备、物品 - (赠送、捐赠出口 - 赠送、捐赠进口) - (来料加工出口 - 来料加工进口) * 70%。应该说明的是，以上这种调整，只是根据数据可获得性角度出发进行的一种粗略调整。实际上，哪些贸易项目应该付汇，哪些贸易项目不能付汇，哪些项目可以有条件地付汇，在具体操作过程中远比以上 3 项调整复杂。但是，以上 3 项调整包括了进出口统计与结售汇统计对比中应该调整的主要内容。经过这一调整后，贸易顺差数据与贸易项下结售汇数据已经具有较好的可比性。具体对比情况参见表 3。

表 3 贸易顺差调整数据和贸易项下结售汇顺差对比

年份	贸易顺差调整数据 (亿美元)	贸易项下结售汇顺差 (亿美元)
1994	242	207
1995	330	151
1996	332	184
1997	530	255
1998	502	47
1999	318	235
2000	281	309

资料来源：

1、贸易顺差调整数据系根据海关总署出版的 1994 年至 2000 年《海关统计》月报、年鉴公布的进出口商品贸易方式总值表，经初步估算，扣除不发生外汇交易部分后的数据。

2、贸易项下结售汇顺差，1994 年至 1997 年数据转引自杨帆所著《人民币汇率研究》(首都经济贸易大学出版社)一书，1998 年至 1999 年数据来自于中新社网站 2000 年 9 月 4 日消息《中国十二部委联手推出口岸电子执法系统》，2000 年数据来自于《中国证券报》2001 年 4 月 17 日文章《2001 年人民币汇率走势分析》。

通过以上调整后，我们对贸易外汇管理情况就有了更加深入和清晰的认识。贸易项下结售汇实际上自 1995 年起就开始受到偷逃汇的影响和冲击，只不过因为 1994 到 1997 年国家外汇储备以每年平均 300 亿美元的速度大幅度增长，贸易外汇管理上存在的问题没有引起社会上的高度关注，在管理上也就采取常规的管理措施和常规打击偷逃汇行为的措施。1997 年下半年发生的亚洲金融危机，促使贸易外汇管理方面存在的问题在 1998 年全面显现出来。外汇储备的增幅急剧缩小，在贸易顺差 435 亿美元（调整后的顺差 502 亿美元）的情况下，贸易项下结售汇顺差只有区区 47 亿美元。在当时的情况下，立即引起了政府和社会各界的高度关注。1999 年在全国范围部署开展外汇大检查，在存在较为严重“顺差不顺收”现象的广东等地区，对偷逃汇行为进行了重点打击。同时，在常规管理上启动了进口报关单外汇联网核查系统，彻底根绝了利用假单进行骗购外汇的现象。1999 年开始，贸易外汇管理又趋于正常。2000 年继续保持了较好的局面，受结售汇时滞因素的影响（1999 年的贸易在 2000 年收汇），当年经过调整后贸易顺差，首次出现小于贸易项下结售汇顺差的情况。这就表明：从总体上看，贸易外汇管理基本上是正常的，贸易渠道大规模的骗汇、套汇现象基本得到遏制。



二、现行的中国贸易外汇管理机制运行分析

贸易外汇管理成效如何，从根本上取决于这一机制的运行状况。一是这一机制运行的自然环境，即市场的“自发”力量是否与这一机制相吻合。二是这一机制运行的政策环境，也就是说，与贸易外汇管理机制相关的一些政策环境，是否支持和配合贸易外汇管理机制。

（一）市场的“自发”力量

从根本上说，外汇也是一种商品，是一种特殊商品。汇率是它的价格。如果没有政策影响的话，市场供求关系决定了汇率的波动，自动调节外汇供求。但是，在存在政府外汇管理的情况下，汇率并不完全是市场作用的结果。因此，市场的“自发”力量并不总是支持现行汇率，人们对汇率变动的预期决定了经济行为的指向。

1994年汇率并轨，人民币大幅度贬值，官方汇价由5.8元人民币兑换1美元贬到8.7元人民币兑换1美元。当年，外贸换汇成本远低于汇率，出口结汇有利可图。从进出口企业而言，市场的“自发”力量是支持改革后的贸易外汇管理机制的。1994年贸易外汇管理状况较好，主要是来自于这种市场“自发”力量的作用。令人遗憾的是，在多方面因素的作用下，1995年外贸换汇成本就少激剧上升，平均换汇成本1美元上升至8.5元左右，高于年初8.44、年末8.31的人民币基准汇价。也就是说，因汇率并轨带给外贸企业带后的出口利益，一年时间就被消耗完了。自1995年以来，外贸企业就开始期望人民币的再次贬值，市场“自发”力量不再继续支持贸易外汇管理机制。这种对人民币汇率贬值的预期，一直延续到今天，形成了对外汇潜在需求总体上大于供给的局面。

近年来本外币的利差也加剧了对美元等外币的需求。1994年至1996年，总体上看人民币利率是高于美元等外币的，外资有进入内地赚取利差的动机。这一段时间，本外币利差诱发的市场“自发”力量是支持贸易外汇管理机制的。但是，我国自1996年以来的连续7次降息，将一年期存款利息由10.98%降至2.25%。而美元利率近年来一直在5%到6%左右，经过今年以来的连续5次降息后，联邦基金利率还保持在4%。因此，从利差角度来看，市场“自发”力量对贸易外汇管理机制起不到支持作用。

另外，近年来国内贫富收入差距增大，特别是一些人通过“灰色”收入或非常渠道积累了大量财富。有些人必然会通过各种方式将这些收入换成外汇，转移到境外。逃避贸易外汇管理，通过贸易渠道获取外汇并转移至境外就是一种选择。

从外汇指定银行的经办结售汇业务来看，他们的获利动机决定了必然是以结售汇业务量的最大化为目标的，也就是说以最大程度赚取外汇买卖差价为主要目标，如果没有有效的监督制约措施，对审核贸易真实性的重视程度就会大打折扣。另外，长期以来，银行结售汇周转头寸与经营性周转头寸并没有绝然分开，中间的通道是联通的，用结售汇周转头寸弥补经营性周转头寸的不足，也是常有的事。因此，外汇指定银行在商业原则的驱使下，如果对其没有及时有效的监督制约手段，市场“自发”力量并不必然支持现行的贸易外汇管理机制，有时甚至会产生目标利益冲突。从1998年贸易外汇管理情况来看，外汇指定银行没有发挥到应有的真实性审核作用，见单即付的情况非常常见，与企业勾结起来进行骗汇的情况屡有发生。实际上在当时情况下，银行也不具备实时审核贸易真实性的能力和客观条件。直到1999年进口付汇报关单联网核查系统启用之后，在外汇管理部门的监督下，外汇指定银行才基本具备这方面的能力，才很少有机会为追求商业利益而不管交易的真实性，从制度和程序上受到了限制。这一点是1999年以后贸易外汇管理绩效大大改善的重要原因。



(二) 贸易外汇管理机制的政策环境

1、海关监管因素

从贸易外汇管理机制的政策环境来看,最直接的外部因素就是海关管理。首先,进出口报关单是结售汇和收付汇核销的重要凭证之一。对于进口付汇而言,货到付款(约占进口付汇业务量的 10%)必须验凭进口报关单,信用证付汇在外汇管理部门事后核销时也要以进口报关单作为凭证。对于出口收汇而言,在出口通关时需要海关验凭出口收汇核销单,并且批注出口报关单号。在事后的收汇核销时,还要审核出口报关单和出口收汇核销单。在进出口报关单没有实行联网核查之前,一些人伪造假的报关单和外汇核销单,进口骗汇或出口逃汇现象时有发生。1999 年进口报关单联网核查之后,基本堵住了进口骗汇的漏洞。但出口收汇核销单管理上的漏洞仍然存在。直到 2001 年 1 月口岸电子执法系统开始试点,6 月 1 日全面推广之后,对企业实行网上申领出口收汇核销单,海关、外汇管理部门、外汇管理部门联网操作,才从根本上根除了利用假单进口骗汇和出口逃汇的现象。其次,海关在进口管理上的严密与否,走私是否严重也是重要的影响因素。1998 年下半年全国打击走私工作会议之前,走私泛滥,形成了巨大的非法外汇需求。走私分子必须想方设法将外汇截留境外,以满足实际支付需要。1998 年下半年后,海关严打走私,大规模的走私势头得到基本遏制。因走私需要支付外汇的需要大为减少。另一方面,由于 1999 年以后外汇管理严格了,走私分子也缺乏足够的支付手段,也支持和促进了打击走私工作。因此,贸易外汇管理和海关进出口管理相辅相成,互为促进。这一点可以从表 4 的数字得到印证。

另外,在海关与外汇联网的情况下,如果要骗购外汇,还必须交纳进口关税。如果海关税收征管情况较好的话,对大多数进口商品而言,骗购外汇将无利可图。此时,一些不法分子又转向少数零税率商品,如避孕套这种无税无证限制的商品,高报进口价格来骗购外汇。海关在近年的监管实践中,多次查获此类案件。

表 4 1994 年以来中国的海关税收净入库

年份	海关税收净入库数(亿元)	进口增长率%
1994	622	11.2
1995	698	14.2
1996	840	5.1
1997	853	2.5
1998	879	-1.5
1999	1590	18.2
2000	2242	35.8

资料来源:

- 1、海关税收净入库数引自中国海关历年对外宣传稿。
- 2、进口增长率来自于历年来的《海关统计》月报、年鉴

1998 以后,海关税收大幅度增长,远远高于进口增长速度,说明大规模走私基本得到遏制。我们还可以将香港统计向内地的出口值,与中国海关统计的来自香港的进口值进行比较,印证以上的结论。从表 5 可以看出,1997 年和 1998 年香港统计的向内地的出口在于中国海关统计的自香港的进口中,说明走私问题较为突出。1999 年和 2000 年中国海关统计的自香港进口约比香港统计的向内地出口大 8%到 9%,这主要是运保费、中国海关审价等正常因素的影响,说明打击走私取得较好成效,进口秩序趋于正常。而这两年,贸易外汇管理情况也较好。

**表 5 1997-2000 年内地进口和香港出口数据对比**

年份	内地进口值 A(美元)	香港出口值 B(美元)	A - B (美元)	A/B
1997	538	651	-113	83%
1998	525	594	-69	88%
1999	623	576	47	108%
2000	766	700	66	109%

资料来源：

- 1、内地进口值来自于海关统计，按香港启运地重新改算。
- 2、香港出口值来自香港政府统计处网站发布的公开资料。

2、出口退税政策

如果说对贸易外汇管理机制影响最直接的因素是海关管理的话，那么对贸易外汇管理机制影响最重要的因素就是出口退税政策。由于办理出口退税，必须有出口收汇核销单和银行结汇水单。企业要取得出口退税，就得自动到银行结汇，到外汇管理部门办理出口收汇核销。这样一来，即使是骗汇不良企图的企业，也得估量一下，是要出口退税呢，还是要外汇。当出口退税率较低、或者因退税额度影响短期内难以得到退税时，如果外汇黑市价格较高，一些企业就会放弃出口退税，而想方设法将外汇滞留境外。据估算，如果出口退税政策要发挥鼓励结汇的作用，出口退税率应高于 10%。但是由于税务部门在增值税征收上，没有实现全国联网，增值税征管链条脱节，无法及时验明每笔出口货物是否足额缴纳增值税，所以在出口退税方面上一直存在“征少退多”的问题，骗取出口退税的现象时有发生。因此国家自 1995 年起，开始调低出口退税率，1996 年到 1998 年，平均出口退税率在 8.3%左右，远远低于企业在外汇和退税之间选择的盈亏平衡点 10%。另外，受征多退少因素影响，财政部门采取了每年下达退税额度指标。因退税额度不足，一些企业还不能及时得到退税。这一切都有可能诱使一些不法企业，放弃出口退税而选择无截留外汇。这一点在 1996 年到 1998 年间出口退税率较低时表现得特别充分。1999 年提高出口退税率之后，情况得到好转。目前，平均出口退税率已经提高到 15%左右，放弃出口退税显然不明智，贸易外汇管理机制运行的政策环境就大为改善了（参见表 6）。

表 6 1994 年以来中国的出口退税情况

年份	出口退税额（亿元）	最高一档出口退税率
1994	450	17%
1995	550	14%
1996	826	9%
1997	432	9%
1998	437	11%（个别产品高于此）
1999	628	17%
2000	810	17%

资料来源：

- 1、财政部办公厅“积极财政政策”课题组：《我国近期财政政策选择》，该文公开发表于国研网网站。
- 2、新华社：《我国平均出口退税率达到 15%左右》，2001 年 6 月 4 日
- 3、沈葳：《我国出口退税政策的问题与对策》，2000 年第 4 期《审计与经济研究》。
- 4、马玉瑛：《我国实行出口退税问题的探讨》，2000 年第 4 期《中国农业大学学报》

从另一方面来看，外汇管理和海关管理的加强，又有利于促进出口退税管理工作。出口



退税毕竟需要出口收汇核销单和出口报关单作为旁证。1999 年以后，由于外汇管理和海关管理水平都有了很大的提高，也促进了出口退税管理。从表 7 可以看出，1997 年内地统计的向香港的出口与香港统计的自内地进口基本平衡，1998 年内地出口值却大于香港进口值，这都有些不正常，特别是 1998 年存在着较严重的骗取出口退税嫌疑。而 1999 年和 2000 年，这种情况得到了改变，内地出口值小于香港进口值 7% - 10%，总体上趋于正常。骗取出口退税的现象仅发生在服装等少数出口商品。

表 7 1997-2000 年内地出口和香港进口数据对比

年份	内地出口值 A(美元)	香港进口值 B(美元)	A - B (美元)	A/B
1997	778	780	-2	99.7%
1998	763	744	19	102.5%
1999	726	779	-53	93.2%
2000	824	917	-93	89.9%

资料来源：

- 1、内地出口值来自于海关统计，按运抵地为香港重新改算。
- 2、香港进口值来自香港政府统计处网站发布的公开资料。

(三) 外贸考核指标

前几年，外经贸部门对外贸企业的出口考核指标，比较偏重于出口额。由于出口额与很多政策上的待遇（如出口招标资格）、奖励联系挂钩，所以一直存在高报出口价格的现象。从 1999 年开始，外经贸管理部门联合外汇管理部门，着重强调考核企业的出口收汇率，在促进出口收汇方面取得了非常好的作用。外经贸管理部门这一政策侧重点的变化，也较大程度改善了贸易外汇机制的政策环境。但是，目前还没有完全做到从根本上放弃出口额指标、转而采取以出口创汇额作为出口业绩的考核指标。

(四) 外资优惠政策

外资优惠政策，在吸引外资方面发挥了重要作用。但是，由于外商投资企业的“超国民待遇”也对贸易外汇管理机制构成了一定的冲击。最典型的做法将应收贸易外汇截留境外，以便在合适的时候作为外资再投入国内，以争取“超国民待遇”。这一优惠政策在 1996 年有所减少。但是，后来受到客观环境的影响，又部分恢复了。直到目前为止，“超国民待遇”问题仍然是影响贸易外汇管理的一大因素。

三、关于加强贸易外汇管理的建议

1、进一步强化人民币汇率保持稳定的预期。到今年 5 月底，我国外汇储备已达 1790 亿美元。如果不出大的变化外，预计我国外汇储备年底将接近 1900 亿美元。在 3 到 5 年内我国将成为世界上外汇储备最多的国家。目前，一定要继续保持人民币汇率稳定，强化稳定预期。这是保证贸易外汇管理机制顺利运行的关键。

2、加快口岸电子执法系统推广应用步伐。除已经运行的进口付汇、出口收汇应用项目外，尽快将出口退税纳入该系统。从而实现海关、税务、外汇在进出口管理方面联网操作，



共同配合，从根本上强化进出口管理的整体效能，为贸易外汇管理机制成功运行创造更好的政策环境。

3、外经贸部门应尽快全面采用出口收汇额作为各地、各企业的出口业绩考核指标，将各种外经贸做事优惠待遇和鼓励政策与此挂钩。

4、结合中国加入 WTO 进程，尽快实现外商投资企业的国民待遇。如果不能减少对外商投资企业的优惠，也应该尽快将内资企业的待遇提上来。只有这样，才能防止“作假合资”现象的进一步发展，避免继续对贸易外汇管理机制造成冲击和影响。