

外汇管理法规

解释和说明

中国民主法制出版社

外汇管理法规解释和说明

洪志华 许满刚 著
刘雅君 曹利群

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外汇管理法规解释和说明/洪志华等著. - 北京: 中国民主法制出版社, 1998.3

ISBN 7-80078-292-1

I. 外… II. 洪… III. 外汇管理-法规-中国-解释
IV. D922.255

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 07378 号

外汇管理法规解释和说明

洪志华等著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京燕山印刷厂印刷

新华书店经销

*

787×1092 毫米 16 开 15.75 印张 384 千字

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数: 10000 册

ISBN7-80078-292-1/D.212

定价: 40.00 元

本书如有倒装、错页和破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

序

党的“十五大”第一次把“依法治国、建设社会主义法治国家”作为党领导人民治理国家的基本方略郑重地提出来，从而在指导思想上实现了执政党领导方式和国家政权运作方式的根本性转变，具有重大深远的意义。

法律是上层建筑中同经济基础联系最直接、最紧密的一个组成部分，它由经济基础决定并反过来为之服务。依法治国要求必须有建立在我国社会主义经济基础之上的，符合社会主义市场经济体制的法律体系。科学立法、严肃执法、自觉守法构成法律体系的三个层面。科学立法是依法治国的前提和基础，严肃执法是依法治国的基本要求和保障，自觉守法是依法治国的目的和结果。这三个方面相辅相成，缺一不可。基于这样的指导思想，在人民币实现经常项目可兑换后，加强法制建设便成为外汇管理工作的一项重要内容。

1997年是外汇管理的立法年。我们对建国以来的外汇管理法规、规章及其他规范性文件进行了全面的清理和修订。在实践中我们摸索、积累了大量的立法经验，使外汇管理立法水平向前迈进了一步。过去我国外汇管理方面的立法少有统一的体例，内容衔接性不强，甚至出现法规之间的相互矛盾，因此，多年来没有一个完整的外汇管理法律框架。1997年我们采取统一规划、统一组织的方式，对规范性文件按现行外汇体制需要进行合并、补充和修订，统一体例，注重衔接，在法规中明确对法律关系主体行为的调整、行为发生的条件以及违反规则者所应承担的后果。经过一年的艰苦努力，建立起了符合经常项目可兑换原则、切合宏观经济体制的外汇管理法律框架（由140多件规范性文件组成）。

1998年是外汇管理的执法年。科学地立法固然重要，但真正有效地、全面准确地实施业已生效的法律，更为重要。有效、准确执法的前提是透彻了解法规，把握住法规的宗旨、特点、含义和作用。外汇管理人员要知法懂法，外汇从业人员也要达到相应要求。唯此，才具备依法行政、依法经营的前提，也才谈得上依法治国。1988年，我们不仅要加大执法力度，还要加大外汇管理法规的学习、宣传和培训的力度，目的是让全社会都能了解和掌握外汇管理法规，培养自觉守法的意识，形成自律机制。

基于这样一种需要，特别是应广大外汇从业人员的强烈呼声，我们花费心血编纂了《中华人民共和国外汇管理法规汇编》，这部工具书已于数月前脱稿问世。

摆在大家面前的这本《外汇管理法规解释和说明》，是国家外汇管理局政策法规司的几位同志对《中华人民共和国外汇管理法规汇编》中的规范性文件，从立法、执法、知法等不同的角度，按现行外汇管理体制几个主要板块进行的阐释。这项工作是非常必要和及时的。这几位同志参与了近年来一系列外汇管理体制改革的总体思路的设计、研究、论证，对外汇业务运作的调查，以及外汇管理法规的清理、修改和制定工作，对法规的历史沿革、立法背景和目的、立法指导思想以及法规实施过程中可能遇到的难点有较为深入的了解。相信本书，无论对急欲学习、理解和掌握外汇管理法规的广大外汇管理人员和外汇从业人员，还是对所有关注我国外汇管理体制改革的法制建设的人士，都将大有裨益。

吴晓灵

1998年3月 于北京

前 言

自改革开放以来，我国对外汇管理体制进行了几次重大改革。随着外汇管理体制改革的不断深化，在不同的改革时期，根据当时的国际收支状况和经济发展情况，国家发布施行了许多外汇管理政策和法规。由于外汇管理体制改革的频度很高，外汇管理政策和法规变化很快，使得外汇管理人员和外汇从业人员在对外汇管理政策和法规的理解、掌握上产生一定的困难。为此，从1997年2月起，国家外汇管理局政策法规司在1996年根据《中华人民共和国外汇管理条例》（以下简称《条例》）进行清理的基础上，依据新修订的《条例》、《行政处罚法》和国际货币基金组织协定第八条款的规定，对建国以来的外汇管理法规、规章和其他规范性文件，进行了再次清理，并对部分法规进行了修改。此次共清理各类法规（包括法规、规章和其他规范性文件，以下统称“法规”）1600余件，对47个法规的部分条款进行了修改，重新制定了《银行外汇业务管理规定》、《境内机构借用国际商业贷款管理办法》、《境内外汇帐户管理规定》等15个法规，并于1998年1月，根据清理结果，将现行有效的法规140件进行整理、加注，编辑出版了《中华人民共和国外汇管理法规汇编》（以下简称《汇编》）。

本书是《汇编》的姊妹篇，是为了方便外汇管理人员和外汇从业人员理解、掌握准确执行外汇管理政策和法规而编写的。本书对《汇编》中收入的法规，从立法指导思想、立法目的、立法意义、法规中的关键条款释义、有关业务经营和管理的法律框架、执行中的难点等问题，从立法和执法的角度进行了解释和说明。

本书共分十八章，分别由国家外汇管理局政策法规司洪志华、许满刚、刘雅君、曹利群同志撰写。

国家外汇管理局副局长吴晓灵同志在本书撰写过程中给予大量指导并为本书作序，在此表示感谢。

囿于作者本人对法规的理解，和时间紧、任务重的客观情况，书中难免有疏漏和错误之处，请予以谅解。本书只作为学习理解法规的参考资料，如有解释说明不当之处请按法规执行。

作 者

1998年2月27日于北京

目 录

第一章 《中华人民共和国外汇管理条例》综述	(1)
第二章 结汇、售汇、付汇管理及法制状况	(6)
第一节 概述	(6)
第二节 结汇	(8)
第三节 售汇	(12)
第四节 付汇	(16)
第五节 结汇、售汇及付汇监管	(16)
第三章 外汇帐户管理及法制状况	(18)
第一节 概述	(18)
第二节 境内外汇帐户管理	(20)
第三节 境外外汇帐户管理	(28)
第四节 金融机构外汇帐户管理	(30)
第四章 外商投资企业外汇管理及法制状况	(34)
第一节 概述	(34)
第二节 外商投资企业外汇登记管理	(36)
第三节 外商投资企业外汇帐户开立、使用及监管	(37)
第四节 外商投资企业外汇收支管理	(41)
第五节 外商投资企业外汇调剂管理	(45)
第六节 外商投资企业外汇年检	(46)
第五章 个人外汇管理及法制状况	(48)
第一节 概述	(48)
第二节 居民个人外汇收入管理	(50)
第三节 居民个人外汇支出管理	(51)
第四节 居民个人外汇帐户管理	(54)
第五节 居民个人外汇收支监管	(55)
第六节 携带外汇进出境管理	(55)
第六章 外币现钞管理及法制状况	(57)

第七章	边境贸易外汇管理及法制状况	(60)
第一节	概述	(60)
第二节	边境贸易外汇管理法律框架	(62)
第三节	边境贸易外汇管理暂行办法	(63)
第八章	保税区外汇管理及法制状况	(68)
第一节	保税区概况	(68)
第二节	保税区外汇管理办法	(69)
第三节	保税区外汇管理思路	(71)
第九章	出口收汇核销管理及法制状况	(77)
第一节	出口收汇核销制度	(77)
第二节	出口收汇核销及监管	(81)
第十章	进口付汇核销管理及法制状况	(87)
第一节	概述	(87)
第二节	进口付汇核销流程	(93)
第三节	进口付汇核销监管	(103)
第十一章	外债管理及法制状况	(108)
第一节	概述	(108)
第二节	境内机构借用国际商业贷款管理	(111)
第三节	境外进行项目融资外汇管理	(116)
第四节	境内机构发行外币债券管理	(117)
第五节	对外担保管理	(121)
第六节	外债统计监测	(127)
第十二章	境外投资外汇管理及法制状况	(131)
第一节	概述	(131)
第二节	境外投资外汇管理	(132)
第十三章	金融机构外汇业务监管及法制状况	(138)
第一节	概述	(138)
第二节	对经营外汇业务的金融机构管理的法律框架	(139)
第三节	银行外汇业务管理规定	(141)
第四节	非银行金融机构外汇业务管理规定	(150)
第五节	外资金融机构的外汇管理	(160)
第十四章	离岸银行业务管理及法制状况	(165)

第一节 概述	(165)
第二节 离岸银行业务管理办法	(166)
第十五章 国际收支统计管理及法制状况	(173)
第一节 概述	(173)
第二节 国际收支平衡表	(176)
第三节 中国国际收支状况	(179)
第四节 国际收支统计申报办法及其实施细则	(184)
第五节 国际收支统计申报业务操作规程	(191)
第十六章 人民币汇率制度及法制状况	(199)
第一节 概述	(199)
第二节 人民币汇率制度及汇价水平历史沿革	(202)
第三节 现行人民币汇率制度	(204)
第十七章 外汇市场管理及法制状况	(209)
第一节 概述	(209)
第二节 中国外汇市场的产生与发展	(213)
第三节 中国外汇市场管理的法律框架及主要内容	(217)
第十八章 外汇查处与法律适用	(225)
第一节 概述	(225)
第二节 违反外汇管理行为及行政处罚	(226)
第三节 检查处理违反外汇管理行为的程序	(231)
第四节 行政复议程序	(236)
附录《经常项目外汇结汇管理办法》	(240)

第一章 《中华人民共和国外汇管理条例》综述

一、立法沿革及法律地位

建国以来，我国在外汇管理方面制定的第一个法规是1980年12月18日由国务院发布的《中华人民共和国外汇管理暂行条例》（以下简称《暂行条例》）。

《暂行条例》实施十多年来，对加强我国外汇管理，促进对外开放，起了积极的作用。但随着我国经济体制改革的不断深入，外汇管理的内容和形式都发生了很大的变化，十多年前颁布的《暂行条例》已难以适应经济发展的需要，无法合理规范新时期的外汇经营、管理、监督行为。制定新的《中华人民共和国外汇管理条例》（以下简称《条例》）的工作，随着外汇管理体制的变化，一直在酝酿之中。1994年，由于外汇体制改革的突破性进展，使得这项工作迫在眉睫。在制定《条例》的过程中，首先明确了以下指导思想：

（一）《条例》作为我国外汇管理的基本法规，应当为建立社会主义市场经济体制这一总目标服务。为此，不仅在《条例》体例结构的设计上要借鉴市场经济国家的一些做法和经验，而且在内容上要注重根据我国的实际情况规定，设计符合社会主义市场经济发展要求的条款。

（二）由直接管理为主逐渐发展到以间接管理为主。外汇管理是国家金融管理的重要组成部分，管理的方式必须适应改革开放的需要。管理方式应当逐步由直接管理为主转变为间接管理为主，并以经济的、法律的、行政的手段结合运用。

（三）统一性与灵活性相结合。《条例》是我国外汇管理的基本法，必须具有相对的统一性和稳定性，遵循“宜粗不宜细、宜简不宜繁”的原则。《条例》只对外汇管理方面的基本原则和内容作出规定，具体内容则靠制定单行法规、规章及其它规范性文件再作决定。

《条例》于1996年1月8日经国务院第41次常务会议讨论通过，1996年1月29日国务院第193号令发布，从1996年4月1日起施行。1997年1月14日，经李鹏总理签署国务院第211号令，并发布施行了《国务院关于修改〈中华人民共和国外汇管理条例〉的决定》。根据这一决定，《条例》作了相应的修正，并重新发布。重新发布的《条例》亦从即日起施行。

《条例》的发布施行，使我国的外汇管理法制建设跨入了一个新的阶段。在目前尚未制定出外汇法的情况下，《条例》是最高层次的行政法规。其它所有的有关外汇管理方面的法规、规章和其它规范性文件，都应在《条例》总的原则精神和框架之下，不能超出《条例》所确定的我国外汇管理的总的方针。

二、《条例》发布施行的意义

我国实行改革开放方针政策十多年来，对外经济交往的规模和范围不断扩大，国际收支总量大幅度增加，国际收支的结构和方式也发生了很大变化。在社会主义市场经济体制的不断健全和完善中，加强法制建设的重要性和必要性越来越明显。因此，《条例》的发布，对于健全我国外汇管理法制，提高金融监管水平，巩固外汇管理体制改革的成果，保持我国国际收支平衡，促进国民经济健康发展，都有重要意义。

外汇管理是我国宏观经济管理的重要组成部分。改革开放前，实行的是以行政管理手段为主，与计划经济体制相适应的外汇管理体制。改革开放后，我国对外汇管理体制进行了不

断的改革，特别是1994年的改革取得了突破性的进展，实现了汇率并轨，取消了外汇的留成和上缴，实行了银行结售汇制度，建立起了统一的银行间外汇市场，取消了外汇收支的指令性计划，停止发行外汇券，实现了人民币经常项目下的有条件可兑换。1996年，我国的外汇管理体制改革的成果，以法律的形式予以肯定下来，为新体制的顺利运行提供了法律保障。

《条例》的发布，使得一切与外汇收支经营和管理活动相关的主体的行为建立在有法可依的基础之上。这必将对我国外汇管理活动在法制化、规范化的轨道上运行起着极其重要的作用。

《条例》的发布，使人民币经常项目可兑换后形成的汇兑体制及其他外汇管理活动有了重要的法律依据和保障，预示着外汇管理法制化的良好开端。《条例》的正确贯彻实施，将有利于我国货币政策的实施和国际收支的平衡，也必将为我国国民经济的健康运行和顺利发展提供一个良好的外汇金融环境。

三、《条例》的体例结构及基本内容

《暂行条例》是按管理对象的不同来划分章节，设计体例结构的。《条例》打破了《暂行条例》的框架，借鉴大多数国家的做法，以国际收支体例为基本划分方法，设计出了适合我国实际情况的体例结构。

《条例》共有七章，五十五条。

第一章“总则”。主要规定了立法目的、管理机关、管理原则及适用范围等。1996年12月我国实现人民币经常项目可兑换，1997年1月对《条例》作了修改后，在“总则”中对人民币在经常项目下可自由兑换作了明确表述。

第二章“经常项目外汇”。主要规定了经常项目外汇收入和支出的管理，对在经常项目可兑换大原则下的具体做法，进一步给予明确。

第三章“资本项目外汇”。主要规定了资本项目流出流入的审批制度、国家对外商投资、境外投资的管理、对外债的管理等。

第四章“金融机构外汇业务”。主要对金融机构经营外汇业务的审批程序、经营原则及金融机构的义务等作了原则性的规定。

第五章“人民币汇率和外汇市场”。主要规定了人民币汇率制度及外汇市场的管理主体和参与主体等。

第六章“法律责任”。主要规定了违法行为、处罚形式及复议条款等。

第七章“附则”。规定了解释权、废止及生效条款等。

四、《条例》的修订

《条例》自1996年4月1日起开始施行。当时，外汇管理体制尚处在人民币有条件可兑换的情况下，1996年，外汇管理体制改革的继续向前推进，自7月1日起，将外商投资企业的外汇买卖纳入银行结售汇体系，11月27日，中国人民银行行长戴相龙致函国际货币基金组织，宣布从12月1日起中国接受国际货币基金组织协定第八条的义务，实现人民币经常项目可兑换。

为了改变《条例》中关于经常项目管理的规定落后于外汇体制改革现状局面，用法规的形式，将改革的成果确定下来，必须对《条例》进行修改。这次对《条例》的修订，只是对第一章“总则”和第二章“经常项目外汇”作了增加和调整，其他部分内容均未变动。

（一）为表明我国对取消经常性国际支付和转移的汇兑限制的信心，明确修订后的《条

例》即为人民币经常项目可兑换的法律保障，在总则中增加一条：“国家对经常项目国际支付和转移不予限制。”根据此条的规定，任何单位和个人均不得对经常性国际支付和转移，包括所有对外贸易；其他经常性业务，包括服务在内以及正常的短期信贷业务有关的对外支付；应付的贷款利息和其他投资净收入；数额不大的偿还贷款本金或摊提直接投资折旧的对外支付；数额不大的家庭生活费用汇款进行限制，并包括不得实行歧视性货币安排或者多重货币制度。

这是我国成为《国际货币基金组织协定》第八条款国后必须承担的国际义务，也是目前我国外汇管理的最基本的原则。所有有关的法规和规章都必须遵守这一原则。

（二）为明确对超过规定限额的个人因私用汇的管理规定，改进对个人用汇的管理，修改第十三条第一款为第十四条第一款：“个人因私用汇，在规定限额以内购汇。超过规定限额的个人因私用汇，应当向外汇管理机关提出申请，外汇管理机关认为其申请属实的，可以购汇。”根据此条的规定，境内居民个人出境旅游、探亲、会亲、留学等用汇，在规定的限额以内持本人工作单位或街道办事处，乡级以上人民政府的证明文件，已办妥入境签证的护照，出境证明，录取通知书，前往港澳通行证或往来港澳通行证等材料，直接到外汇指定银行购汇。对其限额，外汇局已几次上调。现在的标准是，到港澳地区在等值 1000 美元以内，去港澳以外的国家和地区在 2000 美元以内。超过限额的，持上述有关证明文件向外汇局申请，由外汇局审核真实性，如系真实的，允许购汇；境内居民出境定居后的离休金、退休金、抚恤金等，允许全部购汇汇出，持前往国家的居住证办理。境内居民其他因私用汇，持规定的证明材料，限额以内的，直接到外汇指定银行办理；超过规定限额的，向外汇局提出申请，由外汇局审核真实性后，允许购汇。

（三）增加一条作为第十五条：“个人移居境外后，其境内资产产生的收益，可以持规定的证明材料和有效凭证向外汇指定银行购汇汇出或者携带出境。”个人移居境外后，其境内资产产生的收益，如人民币存款利息，房产出租收入的租金等，按《国际货币基金组织协定》第八条款要求，是属于经常性国际支付和转移范畴，应当允许购汇汇出或携带出境。据此，居民个人移居出境后的人民币存款利息，持本人身份证明和利息清单；房产出租所得人民币租金，持本人身份证明、房产租赁合同和房产出租管理部门的证明文件到外汇指定银行兑付，其他资产的收益，持有关的证明材料和收费清单办理。

（四）原《条例》第十五条规定对驻华机构除签证费、认证费以外的合法人民币收入，需汇出境外时，应当持有关证明材料向外汇管理机关申请，凭外汇管理机关的售汇通知单到外汇指定银行兑付。原《条例》第十六条明确在境内机构工作的外籍专家和在外商投资企业工作的外籍人员的合法人民币收入，可以按规定汇出或携带出境。但对驻华机构和来华人员出售某些物品的收入是否允许转移，没有明确。而允许非居民经常性支付和转移是《国际货币基金组织协定》第八条款国必须履行的义务。因此，在修订《条例》时，将原第十五条和第十六条合并，作为第十七条：“驻华机构和来华人员的合法人民币收入，需要汇出境外的，可以持有关证明材料和凭证到外汇指定银行兑付。”这里的“驻华机构”是指外国驻华外交领事机构、国际组织驻华代表机构、外国驻华商务机构和外国民间组织驻华机构等。“来华人员”是指驻华机构的常驻人员，短期入境的外国人，应聘在境内机构工作的外国人以及外国留学生等。驻华机构和来华人员的合法人民币收入主要是指签证费、认证费、纳税后的工资，从境外携入或在境内购买的自用物品、设备、用具等出售后所得的人民币款项及其他正当收益。需将这些汇出境外时，按《结汇、售汇及付汇管理规定》的第二十一条、二十三

条、二十四条、二十五条的规定办理。

重新修改发布的《条例》，奠定了我国外汇管理法律体系的框架。

五、《条例》的适用

如前所述，《条例》是我国外汇管理最高层次的行政法规。其发布施行两年来，巩固了外汇体制改革的成果，为我们依法行政，加强事后监督管理，打击违反外汇管理规定行为提供了法律依据。为了使《条例》得到更好的贯彻执行，现将与《条例》的适用密切相关的几个问题阐述如下：

（一）《条例》和其他外汇管理法规的关系

现行有效的外汇管理方面的行政法规共七件。除《条例》外，还有《外债统计监测规定》（1987年6月17日国务院批准，国家外汇管理局发布）、《境外投资外汇管理办法》（1990年12月9日国务院批准，国家外汇管理局发布）、《出口收汇核销管理办法》（1990年12月9日国务院批准，国家外汇管理局、海关总署等部门发布）、《国际收支统计申报办法》（1995年8月30日国务院批准，中国人民银行发布）、《结汇、售汇及付汇管理规定》（1996年6月国务院授权，中国人民银行发布）、《境内机构对外担保管理办法》（1996年8月21日国务院批准，中国人民银行发布）。

这六个行政法规，虽然与《条例》级别相同，但法律地位上还是有区别的。也就是说，上述五个法规，不管是《条例》颁布前发布的，还是《条例》发布后发布的，都从属于《条例》（因此本书多次提到《条例》是目前外汇管理最高层次的法规）。这主要基于以下几点理由：

1. 从内容上看，《条例》包含了外汇管理方方面面的内容，多为概括性、原则性条款；而其他六个法规都是专门规范某些业务的单项法规。

2. 从法律适用原则上，1996年前发布的4个法规的内容如果与《条例》不一致，按新法优于旧法的原则，应以《条例》为准。不过，在《条例》制定过程中已充分考虑过当时所有法规规章规定的内容，将其立法指导思想或管理的基本原则引进了《条例》之中，到目前为止，还未发现不一致之处。1996年发布的《结汇、售汇及付汇管理规定》，实际上是依据《条例》发布的，从某种意义上讲，可以说是《条例》的实施细则。由于1996年1月发布的《条例》是按人民币经常项目下有条件可兑换的原则制定的，当年6月发布的《结汇、售汇及付汇管理规定》确定的人民币在经常项目下可兑换的汇兑体制，因此，《结汇、售汇及付汇管理规定》没有写明是依据《条例》，但从其处罚条款上仍能说明《条例》是其立法依据。《条例》重新发布后，《结汇、售汇及付汇管理规定》与《条例》的关系更顺理成章了。

3. 从立法程序上看，《条例》由外汇局起草到中国人民银行行长办公会讨论研究后上报国务院，国务院法制局再行文发给相关部委（包括中国人民银行总行及国家外汇管理局）征求意见，最后上报总理办公会讨论通过。这期间，曾多次往返讨论及修改，是严格按法定程序制定的。其他五个法规因涉及面有限，上报国务院后，多数未经过上述反复讨论的过程，即经国务院办公厅批准后由国家外汇管理局或中国人民银行发布。

（二）关于《条例》的几个值得注意的问题

1. 新旧两个《条例》的不同点

《条例》第一次发布是1996年1月29日，第二次发布是1997年1月20日，前后相差正好一年时间，但新旧两个《条例》有本质区别，一是内容上：第一个是以人民币在经常项目下有条件可兑换为立法基点；第二个则体现了人民币在经常项目下可兑换的汇兑体制。二是条款的数目、顺序排列都不一样。在适用《条例》时，千万不要用错了版本。

2. 关于《条例》的法律责任

(1) 处罚幅度问题。起草《条例》时，关于法律责任一章的体例与前几章是一样的，也比较原则，没有说明各种违法行为的具体处罚措施，只列举了违反外汇管理行为的类别以及处罚方式，准备将具体的处罚标准等放在随后的处罚细则中加以规定。《条例》公布施行后，旧的处罚细则即告作废，而新的细则又不可能同步出台，易造成实际处罚时无法可依的真空。因此，《条例》中法律责任部分，对处罚标准等作了规定，但又不可能像细则的体例那样写得很细。

《条例》发布施行后，法律责任条款为我们打击违反外汇管理行为，提高依法行政的效率和使政策法规落到实处，不仅提供了法律依据，而且产生了威慑作用。但在近年的外汇查处工作中，发现逃汇、非法套汇的金额越来越大，按《条例》的处罚幅度往往效果不甚理想，也影响了执法的严肃性。为此我们已请示国务院法制局，将《条例》第三十九条、第四十条、第四十六条规定的30%的最低罚款比例降为5%。

(2) 违法行为设置及处罚。《条例》设置了13种违法行为的行政处罚措施，限于当时客观经济情况，不可能包括所有违法行为。从目前的法律框架看，许多规章的处罚条款都设置为按《条例》进行处罚，这样有可能形成空设。《条例》只有13种违法行为，虽然逃汇、非法套汇都有“其他”条款，但还是出现了找不到处罚依据的情况。如《国际收支统计申报办法》及其实施细则都只笼统设置处罚种类，无处罚标准，《条例》也无对应条款。对违反国际收支统计申报规定行为的处罚问题，我们只得在《外汇管理法》(草案)的修改意见中加进去，报告给人大财经委《外汇管理法》起草小组。

另外，《条例》规定的13种违法行为中，有7种行为规定了“构成犯罪的，依法追究刑事责任”。但新《刑法》中，只规定了逃汇罪，并且逃汇罪的主体也限定为“国内企事业单位和公司”，对其他机构和个人的逃汇行为及其他严重违反外汇管理行为，将不能给予刑事处罚，而只能给予行政处罚。这不仅使得上述7种可能构成犯罪的行为，多数形同虚设，也在一定程度上削弱了《条例》的执行力度。

为了弥补《条例》存在的种种缺憾，我们一方面对《条例》的部分不适合的条款(如上述处罚幅度问题)报请国务院修改，一方面尽力促成《外汇管理法》的尽快出台，使我国的外汇管理法制建设更趋完善。

(作者 洪志华 刘雅君)

第二章 结汇、售汇、付汇管理 及法制状况

第一节 概述

一、结汇的概念

结汇是指外汇收入所有者将其外汇收入出售给外汇指定银行，外汇指定银行按一定汇率付给等值的本币的行为。结汇有强制结汇、意愿结汇和限额结汇等多种方式。强制结汇是指所有外汇收入必须卖给外汇指定银行，不允许保留外汇。意愿结汇是指外汇收入可以卖给外汇指定银行，也可以开立外汇帐户保留，结汇与否由外汇收入所有者自己决定。限额结汇是指外汇收入在国家核定的数额内可不结汇，超过限额的必须卖给外汇指定银行。

二、我国的结汇制度及历史沿革

结汇制度是我国外汇管理的重要制度之一，在不同的历史时期，实行了不同的结汇管理制度。

（一）1949年至1979年

由于我国正处于建设初期，国家的外汇收入极少，而经济建设需要大量的外汇资金，为此，国家实行了强制结汇制度，境内机构、居民个人的外汇收入必须卖给我国经营外汇业务的专业银行——中国银行，不允许保留外汇。

（二）1979年至1993年底

从1979年开始，我国进行了经济体制改革，一方面开始吸收外商直接投资，另一方面也开始从境外借用外汇资金。在这一阶段，我国对不同的外汇管理对象，不同性质的外汇资金，实行了不同的结汇管理制度。

对外商投资企业，实行意愿结汇制度。外商投资企业的外汇收入，可以开立外汇帐户保留，可以卖给经营外汇业务的银行，也可以通过外汇调剂中心卖给其他的用汇企业。

对中资企业的贸易及非贸易外汇收入，实行强制结汇制度。中资企业的贸易及非贸易外汇收入，除国家规定允许保留现汇外，必须通过经营外汇业务的银行卖给国家，国家按照不同的比例，给予中资企业外汇额度。

对中资企业从境外借用的外债，不允许结汇。

对境内居民个人的外汇，实行意愿结汇制度。个人所有的外汇，可以持有、存入经营外汇业务的银行，也可以通过经营外汇业务的银行卖给国家。

对驻华机构及来华人员的外汇，实行意愿结汇制度，驻华机构及来华人员的外汇，可以开立外汇帐户保留现汇，需使用人民币的，可以将外汇通过经营外汇业务的银行卖给国家。

（三）1994年至1996年7月

1994年初，我国实行了银行结售汇制度。对中资企业经常项目外汇收入，实行强制结汇制度，中资企业经常项目外汇收入，除国家规定可以开立外汇帐户保留的以外，必须卖给外汇指定银行。

对外商投资企业实行的是意愿结汇制度，但不允许外商投资企业在外汇指定银行办理结

售汇，外商投资企业卖出外汇的，应通过外汇调剂中心卖出。

资本项目外汇，未经外汇局批准，不得结汇。

对驻华机构及来华人员、个人的外汇，实行意愿结汇制度，驻华机构及来华人员的外汇，可以开立外汇帐户保留，也可以卖给外汇指定银行。

（四）1996年7月至1997年10月

1996年7月1日起，将外商投资企业纳入银行结售汇体系，对外商投资企业实行了限额结汇制度，外商投资企业经过申报和区分外汇帐户后，可以在外汇指定银行结售汇，也可以继续通过外汇调剂中心买卖外汇。国家外汇管理局根据外商投资企业实投资本和经常项目外汇资金周转的需要，核定外汇结算帐户的最高金额，在最高金额以内的经常项目外汇收入，可以保留，也可以卖给外汇指定银行，超过最高金额的，必须卖给外汇指定银行或通过外汇调剂中心卖出。外商投资企业资本项目外汇，转换为人民币，必须经过外汇局批准。在这一阶段，中资企业、驻华机构及来华人员、个人的结汇管理没有变化。

（五）1997年10月至今

从1997年10月15日开始，允许年进出口总额和注册资本达到一定规模、财务状况良好的中资企业开立外汇帐户，实行限额结汇制度，中资企业外汇结算帐户的最高限额为其上年进出口总额的15%，最高限额内的出口收汇，可以保留外汇，也可以卖给外汇指定银行，超过最高限额的外汇，必须卖给外汇指定银行。

三、售汇的概念及售汇制度的历史沿革

售汇是指外汇指定银行将外汇卖给用汇单位和个人，按一定的汇率收取本币的行为。从用汇单位和个人的角度来讲，售汇又称为购汇。

1994年以前，外汇指定银行的售汇称为配汇。用汇单位到外汇指定银行购汇，必须持相应金额的外汇额度和相应金额的人民币按照国家公布的官方牌价折算出的人民币到外汇指定银行配成现汇予以支付；1994年以后，用汇的单位和个人，持规定的有效凭证和有效商业单据，按照中国人民银行公布的汇率和规定的浮动幅度折算出的人民币到外汇指定银行购汇支付。

四、付汇的概念及付汇制度的历史沿革

付汇是指经营外汇业务的金融机构根据用汇单位和个人提供的合同或协议规定的结算方式、日期、金额，从其外汇帐户或将买入的外汇支付境外的行为。

1994年以前，所有外汇支付，均凭外汇局的批准文件办理付汇手续；1994年至1996年7月，贸易及非贸易经营性外汇支付，持规定的有效凭证和有效商业单据直接从其外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付，非贸易非经营性及资本项目对外支付，应凭外汇局的核准件从其外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付；1996年10月后，经常项目外汇支付，持规定的有效凭证和有效商业单据，从其外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付，资本项目外汇支付，持外汇局的核准件从其外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付。

五、结汇、售汇及付汇管理的法律框架

在1994年以前，由于是按照企业性质和管理对象的不同，来分别制定外汇管理法规，所以，有关结汇、售汇及付汇的管理分散在不同的外汇管理法规中。1994年外汇管理体制改革后，取消了外汇留成和上缴，建立了银行结售汇制度，才开始制定统一的结售汇管理规定。1994年3月，在外汇管理体制改革的实现经常项目有条件可兑换的情况下，经国务院批准，国家外汇管理局发布施行了《结汇、售汇及付汇管理暂行规定》，对境内机构（包括

外商投资企业)、驻华机构、个人及来华人员,按照结汇、售汇、付汇的章节分别进行了规定。1996年7月1日,在将外商投资企业纳入结售汇体系的同时,修改制定了《结汇、售汇及付汇管理规定》,取消了经常项目下的兑换限制,按照国际货币基金组织对外汇收支的划分,分为经常项目结汇、售汇及付汇,资本项目结汇、售汇及付汇,结售汇监管几章,对境内机构、驻华机构、居民个人及来华人员的结汇、售汇及付汇进行了规定。1996年7月22日,又根据《结汇、售汇及付汇管理规定》,制定了《资本项目外汇收入结汇管理暂行办法》,明确了资本项目允许结汇的范围和结汇的核准及结汇程序。1996年5月13日,经中国人民银行批准,国家外汇管理局根据《外汇管理条例》的规定,发布施行了《境内居民因私兑换外汇办法》,明确了境内居民因私兑换外汇的范围、金额、核准程序、及具体凭证。1997年7月25日,根据《外汇管理条例》和《结汇、售汇及付汇管理规定》,国家外汇管理局发布施行了《经常项目外汇结汇管理办法》,对经常项目外汇结汇的具体审核凭证、程序进行了规定。目前,国家外汇管理局正在制定《资本项目外汇结汇、售汇及付汇管理实施细则》。

第二节 结 汇

一、结汇的范围

(一) 经常项目结汇的范围

随着我国外汇管理体制改革的不断深化,国际收支状况的好转,外汇储备的增加,在不同的时期,允许结汇的范围有过相应的变化。在1994年初,外汇管理体制初期,由于我国外汇储备较少,对改革的成效不能预定,基本上是以保证国家外汇收入为目标,允许结汇的范围较宽,基本上应当结汇的,必须结汇,“见汇即结”,允许开立外汇帐户的范围很窄,并且严格允许开立外汇帐户保留外汇的审批权限。1996年后,随着外汇储备的增加和汇率的持续稳定,我国逐渐放宽了允许结汇的范围,现在的结汇原则是,允许结汇的应当结汇,不允许结汇的不得结汇,无法区分的也不得结汇。

1. 境内中资机构(不含外商投资企业)允许结汇的范围

可以全部结汇的范围:

- (1) 出口或先支后收转口货物及其他交易行为收入的外汇;
- (2) 境外贷款项下国际招标中标收入的外汇;
- (3) 海关监管下境内经营免税商品收入的外汇;
- (4) 交通运输(包括各种运输方式)及港口(含空港)、邮电(不包括国际汇兑款)、旅游、广告、咨询、展览、寄售、维修等行业及各类代理业务提供商品或服务收入的外汇;
- (5) 行政、司法机关收入的各项外汇规费、罚没款等;
- (6) 土地使用权、著作权、商标权、专利权、非专利技术、商誉等无形资产转让收入的外汇,但最终收汇人为个人的,可不结汇;
- (7) 境外投资企业汇回的外汇利润、对外经援项下收回的外汇和境外资产的外汇收入;
- (8) 对外索赔收入的外汇、退回的外汇保证金等;
- (9) 出租房地产和其他外汇资产收入的外汇;
- (10) 保险机构受理外汇保险所得外汇收入;
- (11) 具有《经营外汇业务资格》的金融机构经营外汇业务的净收入;