

中、日、韩三国 外汇管理法规之比较

侯 放 著

上海社会科学院出版社

前 言

外汇管理法规是指一个国家(或地区)的政府为维持该国(或地区)国际收支的平衡和汇率的稳定,对其境内和管辖范围内的外汇收支实施管制而制订的法规和规章。它是实施外汇管制的国家和地区保护和促进本国(或地区)经济发展的重要调控手段,也是各国(或地区)涉外经济法的重要组成部分。

我国在建国后相当长时期内,实行高度集中的计划管理体制,对贸易外汇、非贸易外汇、资本输出和输入、汇率、外汇市场以及银行外汇存款帐户等方面主要以行政手段管理为主,法制建设相当薄弱。自国家实行对外开放政策之后,我国的经济法制建设,尤其是外汇管理法规建设取得很大成绩。1980年12月国务院公布了建国以来第一个有关外汇管理的行政法规——《中华人民共和国外汇管理暂行条例》。此后,该条例的一系列实施细则以及其他有关外汇管理方面的法规,规章相继问世。1994年1月1日我国外汇管理体制发生重大改革后,中国人民银行又适时发布了一系列有关的规章。在此基础上,国务院制订颁布了《中华人民共和国外汇管理条例》,该条例从1996年4月1日起实施,它取代了1980年的暂行条例,并确认了1994年外汇体制改革的各项内容。所有这些法规、规章的公布实施,使我国的外汇管理步入了法制化的正常轨道,也使国家对境内和管辖范围内的一切外汇收支活动实施调控有了比较稳定可靠的法律依据。

随着逐步建立社会主义市场经济体制目标的提出,我国的经济建设将进入一个新的发展时期,对外贸易和国际金融合作也将

进一步扩大。建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的外汇管理法规已显得十分必要和迫切。为此,我们必须从中国的实际情况出发,在总结已经成熟的经验的基础上,积极探索加快我国经济法立法,包括外汇管理法规的步骤和方法。其中,借鉴市场经济较发达,法制较完备的我周边地区国家的成功经验,不失为一条有效的途径。

与我国相邻的日本、韩国均为亚洲地区市场经济较为发达的国家,其中,日本已基本实现了金融业的自由化和国际化,而韩国也正朝向这一目标积极迈进,但这两国的外汇管理法规仍以内容详尽、规定严密、措施严厉和修订适时见称,这些法规的制订实施,外加其他因素的作用,促成了这两国市场经济的发展,实现了金融业的自由化,并为当地的经济发展积聚了充裕的外汇资金,其中的经验值得分析研究。

本书拟从比较我国现行外汇管理法规与上述这两国的外汇管理法规入手,分析研究我国现行外汇管理法规在维护当今正常的金融外汇秩序、促进对外经济技术交往合作方面的积极作用的同时,找出其与市场经济条件法制较完备的周边国家的这类法规的差异,探讨进一步健全我国涉外经济法规体系,完善外汇管理法规内容应采取措施和应具有的思路,以期对建立和完善适应社会主义市场体制要求的法律体系服务。

本书系上海市哲学社会科学“八五”规划重点课题的研究成果。

本书在收集资料和写作过程中得到国家外汇管理局上海分局高级经济师余航同志、上海国际经济贸易研究所张琴、徐兆宏同志的协助,此外上海社会科学院法学研究所郑衍杓研究员、顾肖荣研究员、韩小鹰副研究员对本书的写作也给予宝贵的指导和关心,对此均表示衷心的感谢。

由于本人水平有限,加之有关资料的缺乏,全书内容难免有错

误和遗漏,望广大读者批评指正。

作者

1996年5月15日

目 录

前言	(1)
第一章 外汇管理法规的产生和发展	(1)
第一节 外 汇	(1)
一、外汇的基本概念	(1)
二、外汇的种类	(3)
三、外汇的功能和作用	(5)
第二节 外汇管理	(6)
一、外汇管理的概念和目的	(6)
二、外汇管理的方法与措施	(7)
三、外汇管理法规的产生和发展	(14)
四、外汇管理的类型	(20)
第二章 外汇管理法规的体系和基本内容	(22)
第一节 外汇管理法规的体系	(22)
一、外汇管理法规的体系特点	(22)
二、外汇管理法规体系的基础部分	(23)
三、外汇管理法规体系中的配套部分	(29)
第二节 外汇管理法规的基本内容	(33)
一、序言部分	(34)
二、正文	(53)
三、结尾部分	(74)

第三章 中、日、韩三国外汇管理若干具体制度的比较	(92)
第一节 外汇管理机构	(93)
一、日本	(93)
二、韩国	(94)
三、中国(台湾省)	(95)
四、中国(大陆地区)	(97)
第二节 外汇帐户的管理	(99)
一、日本	(100)
二、韩国	(101)
三、中国(台湾省)	(104)
四、中国(大陆地区)	(106)
第三节 贸易外汇的管理	(112)
一、日本	(113)
二、韩国	(116)
三、中国(台湾省)	(120)
四、中国(大陆地区)	(121)
第四节 非贸易外汇的管理	(127)
一、日本	(128)
二、韩国	(128)
三、中国(台湾省)	(131)
四、中国(大陆地区)	(132)
第五节 直接投资的外汇管理	(137)
一、日本	(138)
二、韩国	(141)
三、中国(台湾省)	(143)
四、中国(大陆地区)	(145)
第六节 外债的管理	(150)
一、日本	(151)

二、韩 国.....	(153)
三、中国(台湾省).....	(154)
四、中国(大陆地区).....	(155)
第七节 金融机构的外汇管理.....	(163)
一、日 本.....	(164)
二、韩 国.....	(166)
三、中国(台湾省).....	(170)
四、中国(大陆地区).....	(174)
第四章 对完善我国外汇管理法规的进一步思考.....	(189)
一、健全法规体系.....	(193)
二、完善法规内容.....	(195)
主要参考书目.....	(201)

第一章 外汇管理法规的产生和发展

外汇管理法规是实行外汇管制,或称外汇管理的国家或地区,为改善本国(或地区)的国际收支状况和稳定本国(或地区)的货币汇率,对外汇的供需,收付,借贷、转移和汇率等实施限制性干预而制订颁布的法规。由于这些法规在实施的过程中,往往需要制订大量的实施细则和部门的规章,以适应不断变动的政治、经济形势,故一般将后一部分的内容也包括在外汇管理法规之内。外汇管理法规不仅是一国(或地区)金融法规的重要组成部分,而且也是国家(或地区)政府对经济实行宏观调控的有效手段之一。

对于外汇管理法规,不管各国(或地区)采取何种体制制订,抑或是单行法规,还是总体金融法规的一部分,也不管其在一国(或地区)经济法规中所处的地位如何,几乎毫无例外地都以外汇为其适用对象,并以对外汇的管理为其主要内容。所以,在认识、比较外汇管理法规之前,有必要对外汇和随之而起的管理活动的基本概念以及外汇管理法规的产生和发展等作一阐述,以便在此基础上对我国与周边的日本、韩国以及我国台湾省的外汇管理法规进行分析比较,并进而借鉴有关国家或地区管理外汇的有益经验,为完善我国现行外汇管理法规服务。

第一节 外 汇

在阐述外汇管理法规之前,考察一下外汇管理法规的适用对象——外汇及随之而起的外汇管理的内涵和外延很有必要。

一、外汇的基本概念

一提到外汇,人们通常将其与外国货币相提并论,这种概念固然有其简单明了之处,但它毕竟未能确切全面地反映外汇的本质特点。首先,从严格意义上说,并不是所有的外国货币都能作为外汇看待,只有那些可以自由兑换的外国货币才能作为外汇看待;其次,外汇所包括的范围远远不止外国货币一种,因为外币现钞当然是外汇,以外币为面值的支票、汇票、本票等也都可能是外汇,它们都是可以用来支付从国外购买的商品和劳务的工具,而实际上在国际结算业务中,真正使用现汇的场合并不多见,大部分情况下是通过银行以汇票等方式进行结算的,所以,把外汇简单地说是外国货币,显然不够全面。

在这个问题上,国际货币基金组织对外汇所作的界定就比较规范。它认为:“外汇是货币行政当局(中央银行、货币管理机构、外汇平准基金及财政部)以银行存款、财政部库券、外汇平准基金、长短期政府债券等形式所保有的在国际收支逆差时可以使用的债权”。这一概念对于我们理解外汇所可能包括的范围有一定帮助,但它没有将除货币行政当局以外的个人或机构所持有的外汇资产包括在定义范围内,因此,对外汇的概念作出较为准确和清晰的判断,应当是将外汇界定为以外币表示的可用于进行国际之间结算的支付手段。至于“用作国际结算的支付手段”究竟包括哪些,各国(或地区)的外汇管理法规对此都有明确规定。例如我国国务院于1996年4月开始实施的有关外汇管理的行政法规《中华人民共和国外汇管理条例》第3条就规定:“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:1. 外国货币,包括纸币、铸币;2. 外币有价证券,包括政府债券、公司债券、股票等;3. 外币支付凭证,包括票据、银行存款凭证、邮政储蓄凭证;4. 特别提款权、欧洲货币单位;5. 其他外汇资金。上述规定在界定外汇的同时又明确了它的范围,比之国际货币基金组织对外汇所作的界定要明确得多。

国际货币基金组织和我国外汇管理条例对外汇所作的界定,

本质上,是对国际汇兑静态行为的一种界定,而外汇本身实际还应具有其动态的定义。因为外汇本来就是国际汇兑或对外汇兑的简称,英文将外汇称之为“foreign exchange”,也清楚表明外汇应包含有“汇”和“兑”两方面的货币交换活动。这里的“汇兑”主要是指一国(或地区)的货币,通过“汇进汇出”或“互相兑换”两项金融活动,转换成另一国(或地区)货币的过程。更确切地说,是指把一国(或地区)货币兑换成另一国(或地区)的货币,并利用国际信用工具汇往另一国(或地区),借以清偿两国(或地区)因经济贸易往来等而产生的债权债务关系这一动态的交易过程。当然,由于人们习惯上往往是从外汇的存在形式上考察其全貌,因此,外汇在其静态中的形式更容易为人们所普遍接受,而其动态的行为过程也就往往不引起人们的注意。

除了对外汇的定义本身我们可以从静态和动态两方面理解外,我们所必须认清的是外汇的根本特点还是在于它的自由兑换性。尽管外汇可以是以外币表示的各种资产,但并不是所有的外币表示的资产都可以称为外汇。事实上只有那些能自由转入一般银行帐户的外国货币或支付手段,才能算作外汇。

二、外汇的种类

为了理解掌握外汇的本质特点,我们可以从不同角度对外汇作出划分和归纳。

(一)按外汇能否自由兑换,分为自由外汇和记帐外汇。

自由外汇通常是指不需要经过外汇管理当局批准,在国际市场上可以随时自由兑换或其他国家(或地区)的货币,或可以随时调拨运用的货币。目前,美元、德国马克、日元、英镑、法国法郎、瑞士法郎、意大利里拉、荷兰盾、比利时法郎、丹麦克郎、瑞典克郎、奥地利先令、港元、加拿大元、澳大利亚元、新西兰元、新加坡元等货币以及这些货币所表示的支票、汇票、股票、公债、旅行支票等均被视为自由外汇。因这些货币所在的国家 and 地区已基本上取消了外

汇管制,或外汇管制不严,再加上这些国家和地区对外贸易较为发达,具有较强的经济实力,所以,持有这些货币一般都可以自由兑换成其他国家(或地区)的货币,或者对第三者进行支付。

记帐外汇亦称清算外汇或双边外汇,它是根据两国政府间签订的支付协定,在相互之间使用的外汇。这种外汇未经货币发行国批准,不能自由兑换成其他货币,也不能对第三国进行支付,只能按照协定的规定在缔约双方之间,在双方银行开立的专门帐户中记帐使用。

(二)按外汇的来源和用途,可分为贸易外汇和非贸易外汇。

贸易外汇是通过进出口贸易所收付的外汇,包括货款及其从属费用,它是一国(或地区)外汇的主要来源,也是一国(或地区)外汇管理的重点。

非贸易外汇是贸易外汇以外,通过非商品进出口途径所收付的外汇,包括:侨汇、旅游、科技文化交流、海陆空运输、邮电、港口、海关、银行、保险,对外承包工程等方面的收入和支出的外汇,也称为贸易从属性非贸易收支,它是一国(或地区)外汇收支的重要组成部分,因而也是一国(或地区)外汇管理的重点。

(三)按持有外汇的对象划分,可分为非居民外汇和居民外汇。

“居民外汇”与“居民”这一术语有关。“居民”一般系指在某个国家(或地区)住满1年以上者。它不包括外交使节和国际机构的工作人员。一般将在本国(或地区)内有住所或居所,并住满一定期限的自然人和在本国(或地区)内登记注册的法人均归入“居民”范畴。除此之外的个人和法人即为“非居民”。各国(或地区)对“居民”以各种形式持有的外汇管理较严,在开立外币存款帐户、对外借款、汇款至境外以及用汇的审批等方面都实行较为严格的管理制度。外国企业在当地独资或合资所设立的外商投资企业也属于“居民”范畴,但对这类企业的外汇管理一般较“居民”宽松。

“非居民”是指在一国(或地区)境内临时居住的外国侨民、旅

游者、留学生以及国际性机构和组织及其工作人员,外交使馆及外交人员等。“非居民”以各种形式持有的外汇即属非居民外汇。

三、外汇的功能和作用

(一)能促进各国货币的流通。

由于各国(或地区)货币制度不同,各国(或地区)的货币不能彼此流通。而外汇业务的形成和发展,使不同国家(或地区)间的货币购买力的转移成为现实,从而促进了国际间货币流通的发展。

(二)调剂国际间资金的余缺。

世界各国(或地区)经济发展的不平衡,资金余缺程度不一,在客观上存在相互调剂的需要。一般来说,资金匮乏的发展中国家需要外汇来加速其经济增长,而西方发达国家和拥有大量石油美元的石油输出国则资金相对剩余,需要为其闲置资金寻找出路,这就使国际间资金余缺调剂通过外汇的收付成为可能。

(三)清算国际间的债权债务。

国际间债权债务到期时,主要通过各种外汇凭证进行非现金结算。国际间债权债务,不论其起因如何,金额大小,都可通过银行的国际业务利用外汇凭证进行清算,从而完成国际间债权债务的结算,在这方面,外汇所发挥的是一种支付手段的功能。

(四)构成一国(或地区)国际储备的重要组成部分。

国际储备是衡量一国(或地区)经济实力的主要标志之一。尽管国际储备中除外汇外,还包括黄金,特别提款权和在国际货币基金组织的储备头寸,但调整一国(或地区)所发生的国际收支失衡时,外汇比起国际储备的其他组成部分,具有更灵活,流动性更大,来源也更充足等特点。

(五)有利于国际贸易和资本流动的发展。

外汇是国际间经济往来的产物,使用外汇清算国际上的债权、债务关系,可以节省运送现金的费用并能规避与此有关的风险,可以加速资金周转和扩展资金融通的范围,从而有利于国际间商品

交换和资本流动的发展。

第二节 外汇管理

一、外汇管理的概念和目的

外汇管理法规实质上就是对管理外汇的行为加以规范的法规。我们在了解外汇管理法规调整的基本对象——外汇的性质和特征之后,有必要对法规所规范的管汇行为,亦即外汇管理及其方法措施等各个侧面有一基本的认识。

外汇管理既可以指对外汇业务经营的管理,也可以指对外汇的宏观管理,本书则主要从政府宏观管理的角度着眼阐明一国(或地区)对外汇经营等所实施的管理或管制。

一般而言,外汇管理更多的是指外汇管制,即一国(或地区)政府为了防止资金外流或流入,改善本国(或地区)的国际收支和稳定本国货币汇率,授权有关货币管理机构对外汇的买卖和结算等所采取的限制性措施,它主要表现为对外汇的供求、收付、买卖、借贷、转移和汇率等所实施的限制性干预。实质上它所体现的还是从政府宏观角度对外汇业务的经营所实施的管理,所以我们通常也可将外汇管制称为外汇管理。

外汇管理,或称外汇管制在世界范围的存在,很大程度上是由国际经济活动发展的水平所决定。在经济增长较慢甚至出现负增长的情况下,政府为保护本国经济不受其他国家经济的不利影响,常运用外汇管理这一灵活有效的手段,以期达到以下各项经济目的:

1. 限制外国商品和劳务的输入,鼓励本国商品和劳务的输出,以保护和扩大本国的生产;

2. 防止不利于本国经济健康发展的资本的流入或流出。防止外汇的过度投机,以平衡本国(或地区)国际收支和稳定本国货币汇率;

3. 调节外汇资金的需求,避免国际市场价格波动对国内物价的不利影响;

4. 通过外汇管制,与其他国家(或地区)争夺国际市场等。

尽管目前大多数发达国家已取消了对贸易与非贸易项目交易的外汇管制,但这一类国家中的许多国家仍保留有大量的管理措施,以阻止对本国不利的资本的流动。对于广大发展中国家来说,由于其经常面临周期性外汇短缺局面,因此保留或实行对经常项目和资本项目的全面限制仍显得十分必要。就目前来说,这些国家仍面临日益加大的国际收支失衡以及国际债务危机,因此,在较长一个时期内,它们不可能完全取消外汇管理。

各国(或地区)所实行的对外汇买卖、外汇汇率、国际结算等方面的各种限制措施,是一种经常变化的措施,它总是伴随着一国(或地区)国际收支状况,对外贸易的发展,国民经济的运行状况而经常发生变动的,其所实行的措施的内容通常也不是固定不变的,其变动的周期比起其他经济政策措施来说往往可能更短,以充分适应一国(或地区)对外支付状况的变化。

二、外汇管理的方法与措施

由于外汇管理法规适用对象——外汇的多样性,对其进行管理的方法和措施也呈现多样性,主要表现在以下几个方面:

(一)对贸易外汇的管理。

1. 对进口用汇的管理。实行外汇管理的国家(或地区)一般都对商品进口用汇实施严格的管理,其方法是凡进口商所需的外汇都必须向管理外汇的机构提出申请,经批准后才能购买外汇。有些国家(或地区)进口批汇的手续还与进口许可证的颁发同时进行;有的国家(或地区)则通过实施进口配额以保护本国工业,除此之外,有些国家(或地区)还实行以下办法来限制进口:

(1)进口存款预付制,即进口商必须将进口货款按规定的百分比预先存入银行,然后才准许进口,存款占进口货价的比例最高者

可达 50%；

(2) 购买进口所需外汇时，征收一定的外汇税；

(3) 进口商品必须获得外商提供的一定数额的出口信贷，否则不准进口；

(4) 提高或降低信用证的开证押金额，以控制进口；

(5) 允许或禁止发行特定的债券、偿付进口贷款，减少外汇支出，控制进口贸易。

2. 出口收汇的管理。对外贸易的外汇收入是一国(或地区)国际收支的重要来源，实行外汇管理的国家(或地区)多对此严加管理，一般是从以下两方面对出口收汇实施管理。

(1) 结汇。各个实行外汇管理的国家(或地区)一般都规定出口商必须一律按时并按外汇行市价格把全部或部分出口贸易所得外汇收入销售给国家(或地区)指定的经营外汇的银行，以确保国家集中尽可能多的外汇收入。

(2) 出口许可证。通过颁发出口许可证，以加强对出口外汇收入的控制。由于出口商在申请出口许可证时要填明出口商品的数量、价格、金额、收汇方法等，并须交验信用证，故可以防止隐匿出口外汇收入和本国(或地区)资金的外流。

目前实行外汇管理的国家(或地区)一般都将颁发出口许可证与出口商品结汇证明结合起来。有的国家(或地区)为了鼓励本地产品出口，还通过外汇管理机构采取以下的鼓励性措施：

① 政府出面对某些出口商品给予现款补贴；

② 对某些出口商给予优惠的贷款；

③ 对出口收入减免或允许迟付部分税款；

④ 以优惠利率贴现出口商的汇票；

⑤ 适当推迟某些商品外汇收入的结汇时间；

⑥ 政府出资承担部分汇率波动的风险，等。

(二) 对非贸易外汇的管理。

对个人、团体、企业、事业单位的外汇收入和国外(或境外)汇入汇款的收入,在实行外汇管理的国家和地区也一律像贸易外汇收入那样必须全部或部分结售给国家(或地区)指定经营外汇的银行。

对向国外(或境外)汇出款项和出国(或出境)旅游等项费用的支出,一般也是规定需由管汇部门批准之后,才可汇出。有些国家(或地区)对个人需要的外汇的汇出,管理相当严格,常设定许多限制,如只准许汇出本人工资的一小部分,并且汇出每笔款项均须逐笔申请批准。在这方面,也通常存在这样一些限制措施,如许可证、预存款制、征收外汇购买税、规定购买非贸易外汇的间隔时间等。

(三)对资本输出的管理。

资本在国际间流动的渠道十分多样,但主要还是通过银行这一中介形式来完成,所以实行外汇管理的国家(或地区)的有关机构也侧重于通过对银行所经营的外汇业务的管理来影响资本的流动,这方面的管理措施主要包括。

1. 对流入银行业外来资本的管理。

(1)对银行从非居民吸收存款的管理。一般是规定数量限制,即规定银行对非居民负债总额的限制,以抑制或禁止接受国外(或境外)投资者的任何外币或本币的存款或贷款,同时还禁止通过向非居民发行固定利率的本国货币或外国货币为面值的证券来避开这种数量限制。

(2)对银行持有净外币头寸的限制。对银行外币净负债(负债减资产的余额)的数量实行限制的目的在于限制银行吸收非居民的外币存款,并将其兑换成本国(或地区)货币再在国内金融市场上贷放出去。

(3)对银行吸收非居民的本国货币和外国货币存款规定存款准备金比率。规定存款准备金是为了抑制而不是禁止银行吸收这类存款,进而抵销任何外国资本的流入对国内(或境内)所产生的

影响。由于实行最低存款准备金的要求,一方面使银行吸收存款的实际成本增加,另一方面,按照最低准备金要求,吸收非居民存款的银行须将一定比例的准备金无利息地存于其在中央银行开立的帐户,使该银行无法将其所吸收的此类存款全部贷放出去,从而起到抑制资本流入的效果。

2. 对银行业资本外流的管理。

国家(或地区)的外汇管理机构通常是通过对资本外流实行直接的数量限制而不是间接的提高成本来达到管理的目的,这对国际收支失衡的国家十分重要,特别是贸易与非贸易项目出现赤字的国家(或地区)为了减轻由此造成的国际收支的压力,也为了保护其稀缺的外汇,必须施行直接而有效的措施,以阻止资本的进一步外流,这方面所采取的措施可以是禁止银行向国外发放本币信贷,也可以是对非居民在本国(或地区)持有的本币存款施加提款的限制。

3. 对银行业以外的资本流动的管理。

(1)对非银行资本流动的管理。外汇管理当局可通过直接禁止居民购买外国证券,对居民购买外国证券要求存放现金,征收利息平衡税以及对非居民发行本币证券施加暂时管制等办法和措施来限制非银行资本的流动。

(2)对外国直接投资活动的管理。这方面的管理包括对吸收外国直接投资和对外直接投资的管理。目前大部分发达国家对外来投资的管理较为宽松,除了对某些可能涉及国家安全,对国内就业状况可能产生影响以及出于政治目的的考虑而限制国外(或境外)资本对某些关键的国内(或境内)工业进行投资外,一般对外来资金所投资的行业或项目不加限制,在某些情况下,还制订各种优惠措施以鼓励外资进入那些需要优先发展的部门或产业。而广大发展中国家对外来投资则在原则上予以鼓励的前提下,根据本国国情和实力,在不少行业和部门设定了限制,以防外国资本的控制和