

货币跨境流通及边境贸易 外汇管理问题研究

国家外汇管理局经常项目管理司 编



中国财政经济出版社

货币跨境流通及边境贸易 外汇管理问题研究

国家外汇管理局经常项目管理司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

货币跨境流通及边境贸易外汇管理问题研究/国家外汇管理局
经常项目管理司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2005. 1

ISBN 7-5005-7841-5

I. 货… II. 国… III. ①货币流通-研究-中国 ②边境贸易-外汇管理-研究-中国 IV. F822.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 138625 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9.625 印张 227 000 字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-7841-5/F·6887

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

正确认识和遵循货币流通规律，促进 我国与周边经济的共同发展

(代序)

自从1979年中国共产党十一届三中全会确立了“以经济建设为中心，实行改革开放”的方针后，随着经济体制改革的深入和对外开放的扩大，我国国民经济的实力不断增强，国内经济与世界各国（地区）的贸易和投资的关联度日益紧密。尤其是与周边国家（地区）之间的贸易迅速发展。反映在金融领域的一个重要表现是——货币的跨境流通^①现象日益增多，特别是近10多年来人民币开始走出境外，在境外流通的范围和规模都迅速扩大。由此，货币的跨境流通特别是人民币的境外流通问题逐渐成为当前理论界和经济部门予以关注和研究的一项重要课题。我认为，要正确地认识和分析货币跨境流通的现象，必须运用历史和辩证的观点去分析其发展变化的历程和趋势，从中探索其内在规律。在此，我结合实际工作中的一些体会谈三点认识。

^① 本文所指的货币跨境流通，从主要意义来说还是属于货币跨境流动的行为，因其中也包括了局限在一定范围内的流通行为，为了全文的表述方便，这里统一称为货币跨境流通。

一、我国与周边国家（地区）间的货币跨境流通状况

货币跨境流通是一个双向的过程，既有境外货币在境内的流通，又有本国货币在境外的流通，尽管各国（地区）对外币在境内的使用都有一定的管制，但事实上在一些边境地区，仍不同程度地存在货币跨境流通的现象。在我国，最先引起人们关注的是境外货币在境内的流通问题。而近年来，人们更多地关注人民币在境外流通的问题。这里我们首先回顾新中国建国以来货币跨境流通的发展历史。

从1949年新中国成立至改革开放前的1979年，我国经济相对封闭，虽然在20世纪50年代初曾先后与原苏联、越南、朝鲜、印度等毗邻国家签署了有关边境贸易协定，边境贸易逐步发展，但在60年代至70年代，由于国内、国际政治因素的影响，边境贸易基本中断了。而在金融领域，国家对货币跨境流通实行严格的管制，外币（包括境外的港币、澳门币、台币）均不得在境内计价结算和流通，除中国银行在1957年至1966年的“文化大革命”前曾办理过外汇存款业务外，其他银行基本不办理外汇存款业务。因此，境内基本上不存在外币在境内流通的现象。人民币出入境则经历了由禁止到逐步放开的过程。建国初期，我国明确规定禁止人民币出入境，后来随着形势的变化，从1954年起，开始对人民币出入境实行限额管理。但由于对外交往较少以及边贸活动的中断，事实上这段期间人民币很少流出境外。

1979年国家实行改革开放后，随着外商进入内地办实业以及对外贸易的开拓，在毗邻港澳的广东沿海地区，开始出现港币渗入内地流通的现象，加之境内银行逐渐开办外币存款（包括企业存款和个人储蓄存款）业务，境内居民持有外币现钞或外币存款的现象日益增多。尽管境内严禁外币计价结算和流通，外币流入境内后主要以价值储藏手段进入银行体系，但事实上仍有一部

分外币通过各种方式在边境地区流通。据香港金管局的专家（彭文生，2002 年）估计，大约有占港币存量 15%~25% 的港币在香港以外流通，其中大部分在中国内地，而从 20 世纪 90 年代开始，随着对外开放的不断扩大，特别是边境贸易的迅速发展，人民币开始走出境外，流通规模逐渐扩大，成为跨境流通的重要币种之一，货币的跨境流通现象也从过去的单边流通转为双边流通。纵观这段发展历程，涉及我国的货币跨境流通主要有以下几个特点：

一是借助实体经济的发展尤其是边境贸易的发展，实现货币跨境流通。边境贸易的快速发展促进了货币的跨境流通尤其是人民币跨境流通。从 20 世纪 80 年代开始我国与周边地区的边境贸易陆续得到恢复，并呈快速发展的态势。据商务部统计，1982~1987 年我国边境贸易额累计 1.5 亿美元。1988 年 4 月，国务院出台了《关于黑龙江省对苏联边境贸易和经济合作问题的批示》，赋予边境贸易 8 条优惠政策。1992 年国务院又颁布了《关于进一步积极发展与原苏联各国经贸关系的通知》，对原苏联、东欧国家，以及朝鲜、蒙古、越南、缅甸等国家开展的包括边境贸易在内的易货贸易给予特殊的优惠政策，除了粮食、钨砂、原油以及成品油外，原则上全部放开商品的进出口，取消配额和许可证管理，对进口商品实行进口关税和增值税减半征收。上述政策的实施，促进了我国边境省区与毗邻国家的边境贸易及经济技术合作的快速发展，并由此带动了货币跨境流通额的扩大。

二是用于边境贸易结算的货币币种和结算方式呈现出明显的地域性。在中俄边境贸易结算中，以美元为主要结算货币。在结算方式上，进口是以通过第三国银行转汇为主，占 70% 以上。出口是以美元现钞直接结算为主，也占 70% 左右。出口商中除了极少数商户通过个人账户收取货款外，绝大部分是收取现钞，

交易双方一般采用一手交钱、一手交货的民间集市交易形式。

然而,在中国与越南、缅甸、蒙古等国的边境贸易结算中,人民币则成为主要的结算货币,结算方式以现钞结算为主。据调查,中越、中缅边境贸易的出口成交额中以人民币结算的约占90%,甚至在邻近云南德宏的中缅边境缅方100公里内的商品市场都可以流通使用人民币;与广西毗邻的越南境内的人民币流通量约为50亿元(2002年),如果加上与云南毗邻的越南境内流通的人民币,整个越南境内的人民币流通量在70亿元左右^①。

在中国与尼泊尔的边境贸易结算中,以尼泊尔卢比为主要结算货币,结算方式以现钞为主。

三是部分货币跨境流通与实体经济的发展没有直接关联,主要是随人流或以单纯的资金流方式流出入,用于两地人员往来的旅游、购物等方面的消费,货币的流通性较强但沉淀量不大。据调查,在粤、港、澳三地之间,港币流入广东主要有直接携带现钞入境、通过外币信用卡在境内提现和境外汇入汇款等方式,其中,以直接携带现钞入境为主;澳门币流入广东主要是通过直接携带现钞入境的;人民币流入港澳主要以直接携带现钞入境,近年来也出现凭内地发行的信用卡直接在港澳消费或提现。携带港币和澳门币现钞入境的携带者主要是境外旅客、入境探亲者、商务公干人员、投资内地的港澳商人、出访的境内居民、流通渔民以及“水客”^②等;携带人民币出境的主要是访港澳地旅游者、商务或公务人员。目前,人民币在港澳地区已经成为仅次于本币的活跃流通货币,其流通主要在银行、外币找换点,以及与旅游业相关的商业、服务业和个人之间进行。据统计,1996年~

① 数字来源于国家外汇管理局广西分局统计测算。

② “水客”是指专门从事替人携带外币现钞、物品的人。

2001 年之间, 香港地区共接待内地游客 1890 万人, 这些游客均不同程度地携带人民币在香港用于消费。尽管人民币出入香港的流量很大, 但滞留的存量并不大。

值得引起注意的是: 一部分非居民以在中国境内开立储蓄存款账户的方式持有人民币, 这在中缅边境和一些沿海的大城市尤为突出。

四是一部分货币通过走私、毒品交易、地摊银行等非正常渠道流出流入。近年来, 出于逃税、洗钱、贩毒和规避外汇管理等目的的货币走私现象有所增加, 据测算, 云南临沧地区每年因毒品交易流出的人民币大约有 6.7 亿元左右^①。此外, 由于银行结算渠道不通畅, 在我国南部边境贸易中, 有相当一部分是通过地摊银行和地下钱庄进行结算的。据估计, 仅广西凭祥、东兴两地的地摊银行就不少于 300 家。另外, 一些不法分子专门走私外币入境用于非法买卖。据国家外汇管理局广东省分局 2000 年调查, 在珠海市拱北陆路口岸, 约有“水客”3000~4000 人, 假设有 1/3 的“水客”每人每日 4 次携带货币出入境 (即每日入境 2 次), 每年通过这一口岸携带入境的现钞就高达 58.4 亿港元, 这部分港币主要是流向黑市。在新疆、黑龙江的边境地区, 通过各种非正常渠道流出入的美元亦有一定规模。

五是随着国际国内经济形势的发展变化, 国家不断地改进和完善对货币跨境流动的管理制度。为适应改革开放后的新形势, 方便对外交往, 国家对货币出入境的管理采取了逐步放宽的政策。1987 年, 国家规定公民携带人民币出入境的限额为 200 元, 1990 年在北京举办亚运会期间, 国家曾将人民币出入境的限额调至 2000 元, 1993 年 3 月 1 日, 国务院颁布实施的《中华人民

^① 数字来源于国家外汇管理局云南省分局。

《中华人民共和国货币出入境管理规定》明确：中国公民出入境、外国人入出境，每人每次携带人民币的限额为 6000 元。在开放边境互市和小额贸易的地点，中国公民出入境和外国人入出境，携带人民币的限额可根据实际情况，由中国人民银行省级分行会同海关确定，报中国人民银行总行和海关总署批准实施。在不超过限额的情况下，所携带的人民币出入境无须申报。

1996 年，国家外汇管理局和海关总署联合发布了《关于携带外汇进出境管理的规定》，规定非居民个人携带外币现钞折合 5000 美元以上的、居民个人携入折合 2000 美元以上的，应向海关申报。居民个人携带外币现钞 2000 美元以上、非居民个人携带外币现钞 5000 美元以上出境的，需向外汇局申请办理《携带外汇出境许可证》。

2003 年 3 月，国家外汇管理局颁布了《关于境内机构对外贸易中以人民币作为计价货币有关问题的通知》，正式明确了境内机构签订进出口合同时可以采用人民币作为计价货币。

2003 年，经国务院批准，国家外汇管理局将居民个人因私购汇限额从每人每次最高 2000 美元提高至 5000 美元。与此同时，国家外汇管理局和海关总署于 9 月 1 日联合颁布了《携带外币现钞出入境管理办法》，将居民个人携带外币现钞出入境的申报限额提高到 5000 美元以上，并与非居民个人的申报限额统一起来。

2003 年 10 月 10 日，国家外汇管理局颁布了《边境贸易外汇管理办法》，明确了在边境地区可以用人民币和毗邻国家货币进行贸易计价结算和进出口核销，从而为边境地区的货币跨境流动创造了更宽松的条件。

为配合中央政府与香港、澳门特别行政区签署的 CEPA 协议从 2004 年 1 月 1 日起实施，促进粤、港、澳三地经济金融的发

展，并引导在港的人民币资金循合法的渠道有序回流，中国人民银行经国务院批准，从2004年起为香港银行办理个人人民币存款、兑换、银行卡和汇款业务提供清算安排。

2004年3月1日，国家外汇管理局颁布实施了《关于规范非居民个人外汇管理有关问题的通知》，在进一步便利和保护非居民个人合法外汇资金流动的同时，规范了有关管理。

六是反映出我国与周边国家（地区）的金融合作关系日趋紧密。目前，我国中央银行已与日本、韩国中央银行签署货币互换协议，允许双方的货币互换，并与俄罗斯、蒙古、越南、老挝、朝鲜、吉尔吉斯、尼泊尔中央银行签署了双边结算与合作协议；此外，马来西亚、韩国中央银行正将人民币作为其储备的货币之一。

上述货币管理制度的调整变化，既反映了我国对外经济发展变化的历程，也反映了我国对货币流通管理的不断改革和完善。

二、关于货币跨境流通的原因和影响

目前我国所出现的货币跨境流通现象既有历史的原因，也有现实的原因。从根本上说是我国不断扩大开放程度，广泛参与国际经济交往、综合国力日益提高的必然结果。

首先，货币跨境流通是商品、服务交易活动的客观反映，是由各种市场因素共同作用的结果。正如马克思在《资本论》中阐述：“货币是商品交换的媒介”，“（货币）流通的第一个前提是商品本身的流通”。因此，作为流通手段的货币是商品生产和商品交换的媒介，商品通过以货币为媒介的运动实现自身的交换价值，商品流通是货币流通的基础和前提。一旦商品生产和商品交换跨出国界，那么“世界铸币本身随着世界市场本身的发展而进入流通和循环”，货币的跨境流通应运而生。在金本位制时代，金银履行世界货币的职能。在布雷顿森林体系崩溃之后，主要由

美元、欧元、日元等信用货币充当世界货币，履行国际价值尺度和支付手段的职能。尽管人民币迄今还没有完全实现可兑换，但也已经开始在某些特定的区域充当价值尺度和支付手段，并在一定程度上充当了价值储藏手段，这里除了人民币币值稳定这一基本因素外，一个很重要原因是我国与周边地区贸易规模的迅速扩大。因为，边境贸易的特点是：入市商品的流向基本确定，参与人员的流通频繁，交换的手段和支付的方式可以选择。在这种情况下，商家为了缩短进销距离，加速周转和避免汇价损失，在经营策略上一般采取以哪种货币进货便以何种货币销货，相反以何种货币销货便以何种货币进货。这样，在本国接受他国货币就是明智的选择。这不仅是节省劳动低成本的需要，也是统一尺度便于比较收益的需要。由此，决定了边境贸易客观上需要两种货币交替使用的事实。

其次，人民币得以在毗邻国家和地区的一定范围内流通，反映出我国经济实力不断壮大、商品供应能力增强的事实，以及双边之间经济融合的客观需求。货币的另一重要职能是充当价值储藏手段，马克思指出，“作为国际支付手段来用的货币，是金属实体的金，是本身已是价值的实体，是价值量”，“货币在世界市场上总是已经实现的价值。货币所以是价值量，就在于他的直接的物质性，在于贵金属的重量”。在金本位制下，金银是以其本身所具有的价值来充当国际支付手段的，因此，也就自然具有充当价值储藏手段的特性。而在目前的国际信用货币体制下，能否充当世界货币，则主要取决于货币发行国的国内经济实力以及对外开放的程度，尤其是与该国占世界贸易和投资的比重有着直接的联系。通常，一国经济规模越大，经济增长的稳定性越高，对外资的吸引力越大，同区域内其他成员国之间的产业和贸易关联度越大，成为本地区“市场提供者”的可能性就越大，由此引致

的对本币的需求也越多，本国货币跨境流通的规模也就越大。近年来，我国经济总量迅速扩张，并成为东亚乃至世界经济增长的重要稳定力量，亚洲金融危机之后，我国成功地保持了人民币汇率稳定，人民币逐渐成为边境国家（地区）居民所接受和信赖的货币之一，甚至从某种程度上说，人民币在某些区域内正逐渐起着区域性货币的作用。而我国的周边国家多为经济不发达或不稳定的国家，商品短缺，外汇储备不足，其中一些国家的货币汇率还变动频繁，致使其本国货币的币值稳定性较差。因而，一些周边国家的企业和居民在与我国边境地区的经济交往中，愿意选择人民币作为支付工具和保值工具，这是符合经济、金融发展规律的。

再次，货币的跨境流通在一定程度上也与各种非法资金活动相联系。在人民币还没有完全实行可兑换的条件下，社会活动中总会存在一些在正常体制内无法满足的本外币兑换需求，特别是一些以走私、贩毒以及贪污等方式获得的非法所得无法公开通过银行体系转移，因此，跨境洗钱活动应运而生，据调查，相当大部分的非法资金活动都要通过跨境货币走私的形式实现。这些地下经济活动在一定程度上也加剧了货币跨境流通规模的扩大。

此外，根据美国经济学家罗伯特·蒙代尔 1960 年提出的“最优货币区”理论，一些彼此间商品、劳动力和资本流动比较自由、经济发展水平和通货膨胀率较为接近，经济关联度较高的地区，可以相互之间实行固定汇率并保证区内各种货币的充分可兑换（或是直接采用共同的货币）。该理论认为，最优货币区的建立可减少区内的贸易成本并消除汇率不固定而产生的不确定性，有利于促进区域内的国际分工、就业、贸易和投资的活动，使得厂商将整个区域视作一个市场，最终获得生产的规模效益，产生新的比较优势。但同时，这种实行固定汇率或使用共同货币的行

为,将使各国(地区)运用汇率和货币政策以保持经济稳定的独立性受到制约,影响其经济的稳定性并付出一定的经济代价。这一理论观点,通过港澳地区与广东珠江三角洲经济的高度融合以及人民币跨境流通的事实,可在一定程度上得到印证。因而,我们在对货币跨境流通的影响进行分析时,应该有一个客观的态度。一般而言,在不违背相邻国家(地区)各自的货币管理制度和各国(地区)对货币跨境流通予以认可的前提下,货币的跨境流通在一定程度上有助于促进毗邻国家(地区)边境之间的经贸往来,有利于降低跨境的贸易和投资风险,提高企业经营的效率,减少区域内贸易的交易成本和汇率风险,增加贸易创造收益。就人民币而言,如周边国家(地区)予以接受,其流通可以促进我国与这些国家(地区)的经济合作关系,降低双方在经贸活动中的汇率风险和交易成本。同时,可以提高人民币在国际金融市场中的地位,为人民币的逐步区域化创造条件。

然而,货币跨境流通也是一把“双刃剑”,它在带来上述有利之处的同时也会带来负面影响,不论是外币在境内流通还是人民币跨境流通,均带来了一些需要重视和研究解决的问题。主要有:一是随着人民币在周边地区流通量的不断增大,其对境内的现金管理、货币政策的制定和实施以及国际收支统计都会产生一定的影响。如何精确地计算在境外的持有量和进出边境的流量对我国中央银行将是一个很大的挑战。尽管目前人民币流通量最大的港澳地区,现金流入量仅占我国人民币 M0 的 3%,但从发展趋势看,它将是一个不容忽视的问题,如果境外的人民币积累到较大规模并突然集中回流,将可能干扰货币政策的制定和实际执行效果,并影响人民币汇率的稳定;二是境内外人民币的利率差和汇率差可能会成为大规模套利行为的追逐目标,从而影响我国的利率、汇率和物价水平。尤其是目前有一部分非居民持有人

民币存款，一旦受利率、汇率变化的影响集中要求兑成外币汇出，将会对境内金融市场的稳定带来冲击；三是目前仍有相当部分的边境贸易和劳务结算没有纳入正规的银行体系，而是通过现金、地摊银行和地下钱庄进行。这种非正规的跨境货币流通客观上助长了各种地下金融活动，并为走私、洗钱和贩毒等各种非法活动提供了便利；四是流通中出现的假钞问题。不论是外币流入境内还是人民币在境外流通，均不可避免地会受到假钞问题的困扰，这也会扰乱金融市场秩序；五是人民币的回流机制以及监管问题不容忽视。目前，人民币流向境外大多是通过合法渠道，但人民币回流机制尚不健全，境外人民币大多是通过非法渠道回流。这种状况如得不到正确的引导和控制，势必会影响国内的金融秩序和经济运行；六是在我国坚持外币不得在境内计价结算和流通的管理体制下，通过非正规渠道流入的外币在境内流通会扰乱外汇市场秩序。

三、正确认识和掌握货币跨境流通的规律具有重要的理论和现实意义

在我国进一步扩大对外开放，逐步融入国际经济体系的新形势下，研究货币跨境流通问题具有重要的理论和现实意义。

首先，研究跨境货币流通问题有助于我们根据边贸经济活动的特点，制定切合实际的边境贸易货币管理规定，规范边境贸易和投资活动，为边境地区的对外经济活动提供合法和规范的金融支持，从而促进我国与周边国家（地区）经济的共同发展。

其次，研究跨境货币流通问题有助于我们丰富对人民币完全可兑换的认识，正确处理在迈向可兑换进程中的货币管理问题，为最终实现人民币的完全可兑换探索经验。如上所述，人民币目前的跨境流通是在尚未实现完全可兑换的条件下实现的，因此它在地域上有所限制，主要发生在边境贸易比较活跃的地区，且主

要用作边境贸易中的支付结算手段，但这种流通可以为将来的人民币可兑换积累经验。随着人民币在境外流通规模的扩大，势必会要求中央银行不断完善货币管理制度，从而推动实现人民币完全可兑换的进程。

再次，研究跨境货币流通问题有助于我们认识货币跨境流通可能带来的风险等负面影响，以便有针对性地采取合理和恰当的管理措施，趋利避害，因势利导，疏堵并举，在支持经济健康发展的同时，监测和防范异常的货币资金流入流出，打击洗钱、地下钱庄、走私等非法的跨境资金流动，维护国家的经济金融安全。

总而言之，货币跨境流通是当前我国经济金融工作中必须正视的问题，特别是人民币的区域化给我们提出了许多在理论和实务中需要研究解决的新问题。我们应适应形势发展的要求，加强对货币跨境流通问题的研究，正确认识和掌握货币流通的规律，指导做好货币流通管理工作。要按照中央确定的金融改革目标和步骤，认真研究和制定有效措施，防范货币跨境流通带来的负面冲击。同时，积极稳妥、循序渐进地改进对货币跨境流通的管理，为更好地发挥人民币在国际金融活动中的作用积极创造条件。

国家外汇管理局经常项目管理司的同志本着与时俱进的开拓精神，在认真总结建国以来对边境贸易外汇管理的实践经验的基礎上，组织一些专家学者以及各分局的同志开展调查研究，编辑了《货币跨境流通及边境贸易外汇管理问题研究》一书。该书比较系统地阐述了我国边境贸易的发展历程、存在的问题、边境贸易的结算及相关的外汇管理、货币跨境流通等问题，提出了相关的政策建议。在此基础上，还就人民币的区域化乃至今后的国际化问题进行了有益的探索。因此，该书具有一定的前瞻性和可读

性，对于有兴趣研究边境贸易、货币跨境流通以及人民币的区域化和国际化问题的同志都具有较强的参考价值。作为一名在中央银行曾经长期从事货币流通管理的实际工作者，我欣喜地看到他们为探索这方面的理论所付出的不懈努力和取得的初步成果，并应邀写下上述文字，以此作为本书的序言。



2003 年 12 月

目 录

第一部分 理论 研究

人民币区域化与边境贸易发展·····	(1)
人民币区域化发展现状·····	(13)
货币国际化的若干问题研究	
——兼论人民币国际化和区域化问题·····	(25)
货币区域化的收益和代价	
——兼谈人民币的周边流通和区域化·····	(46)
粤、港、澳三地货币跨境流通问题的探讨·····	(58)

第二部分 外 汇 管 理

关于边境贸易外汇管理情况的研究报告·····	(72)
中俄边境贸易结算及外汇管理情况·····	(91)
我国南部边境贸易结算及外汇管理情况·····	(101)
《关于我国与俄罗斯等独联体国家边境小额贸易外汇管理 有关问题的通知》政策效果回顾·····	(111)
关于黑龙江省边境贸易情况的调查报告·····	(116)
吉林省边贸相关问题分析·····	(124)
关于辽宁省边境贸易情况的调查报告·····	(138)