

Roundtable

“松绑”举措频出 中国外汇政策如何演变

非常时期有非常之策。面对前五个月外贸同比大降两成的严峻形势,今年上半年,国家外汇管理局(简称“外汇局”)重大外汇政策频出,并在5月份形成一个小高潮,一个月内出台的重大政策多达3项,力度可谓空前。

除了公开披露的信息,记者了解到,为贯彻落实国务院关于进一步稳定外需的政策措施,明晰贸易信贷登记管理职责,改进出口收结汇联网核查系统,促进贸易便利化,外汇局6月10日又下发通知,进一步完善企业贸易信贷登记和出口收结汇联网核查有关问题。

此外,为了支持地方外经贸发展,不少地方外汇局也煞费苦心。以广东为例,针对企业进出口贸易外汇业务项下普遍存在的困难,当地外汇局特制定了5项便利化措施,包括放宽企业远期收汇备案办理时限的措施等等。

短短一段时间之内,如此密集的政策出台反映出怎样的政策信号?外贸能否重回高速增长轨道?接下来是否可能继续出台相关的政策措施?带着这些问题,我们专访了国家行政学院决策咨询研究中心副主任陈炳才、商务部研究院中国外贸研究部研究员李健和中国建设银行高级研究员赵庆明。

◎本报记者 李丹丹 但有为

逐步有序放松管制

上海证券报:近期外汇政策频出,您觉得这些政策背后是否有一条主线?政策出台的背景和目的有哪些?

赵庆明:外汇局最近出台的一系列外汇政策主要涉及资本项目,既有便利资本流入的、也有便利资本流出的,在此前没有这么大力度和大密度地出台过便利资本流出的政策。如果说有一条主线的话,我认为是在加快我国资本项目开放。政策出台的背景大体有三个:一是近期我国利用外资出现了较大幅度的下滑,从稳定外资的角度看,确实有必要清理一些已经没有必要管制的政策;二是配合企业“走出去”的需要,又加之当前被部分企业视为国际并购的好时机;

三是当前在积极推进的人民币国际化也有资本项目进一步开放的需要。这些政策的目的是与政策背景或政策需求相一致的。

李健:我觉得主线就是逐步地有序地放松管制,为中国企业境外投资提供一个更便利宽松的环境。近期也有企业到境外投资,并购国外资产,但是由于目前金融危机加大了风险,因此外汇局出台这些政策还仅仅是一种尝试性的举措。从长远看,中国的资本项目应该完全放开,在当前形势下,又不能急于推出资本项目开放。

陈炳才:去年9月以来,受国际金融危机影响,国内经济和金融形势发生了巨大变化,出口急剧下降,

企业贸易融资困难,企业需要政府提供更为高效、便利的服务。外汇政策如何支持企业出口、保障企业生存和就业成为重要课题。同时,危机导致国外企业资产价格和价值缩水比较严重,这些为国内企业走出去利用境外资源和市场提供了很好的机遇。基于这些背景,自从去年10月以后尤其是今年,外汇局逐步出台或准备一些便利和改革措施。这是政策调整的背景,也是政策调整的主线。

这些政策归纳起来,其目的就是保障企业出口对融资的需求,保障对企业走出去的外汇支持,简化手续,便利企业,进行更规范化和更高效的管理。

人民币贬值促出口不可取

上海证券报:您觉得上述外汇政策的出台能在多大程度上促进外贸增长?此外,很大一部分人认为中国外贸增速(特别是出口)难以恢复到危机前的水平,您如何看待这个问题?

陈炳才:单一的外汇政策对贸易增长能够起多大作用,难以评估。目前,决定贸易增长的因素不是政策,而是国际市场。就总体来说,短期外债规模(主要是贸易融资规模)的增加,不一定能有效促进贸易增长,但可以使得一些有贸易融资需求的企业得到银行的融资。

本次金融危机将使发达国家经济发展模式进行重大和深度调整。美国金融和服务业在整个经济中的地位将下降,美国过度消费模式将发生转折,实体经济比重提高,美国等发达国家的进口购买力因为金融利益损失,对外部的需求会大大减少,政策将侧重扩大内需。而发展中国家依靠廉价的贸易拉动经济增长、获得大量贸易顺差和石油美元的模式难以继续,继续积累大量外汇储备去购买可能严重缩水的储备货币金融资产也不必要。故此,全球经济将出现国际贸易萎缩而国内需求扩大、经济相对低速稳定增长的模式。

赵庆明:这些政策主要是涉及资本项目管理,调增外债指标的的主要目的是便利贸易,其他政策也会间接地对外贸产生作用,但是他们对外贸尤其是我国出口的促进作用应该是极为有限。这是因为,一是我国在经常项目方面早就基本实现了自由兑换,从结售汇上看基本不存在制约贸易发展的地方;二是中国当前的出口下降主因是国际需求下降,由于遭受金融危机和经济衰退,全球无论是发达国家还是发展中国家,需求都出现了不同程度的下降,还有贸易保护主义有所抬头,可谓雪上加霜。据有关机构预测,今年全球贸易量将下降10%以上。我

个人也认为,尽管我国出台了一些鼓励措施,例如连续7次调高出口退税率等等,短期内出口要恢复到危机前的高速增长是不可能的,也是不现实的,因为国际上根本没有那么多需求。

李健:我认为外汇政策是一个从属性的政策,对外贸的促进作用不是很直接,目前外管局出的政策更多的是通过初步的尝试性的改革,能够今后人民币放开资本账户以及国际化做进一步探讨。而这样政策的出台,同时也是国家向外传达的一个政策信号,以增强企业进出口的信心。

外贸增速难以回到危机前的水平,这是肯定的。现在全球经济衰退实际上是对前几年超前消费和虚假繁荣的一种强制性调整,前几年产能过剩造成了现在供过于求,因此近期和中期全球经济只能是一个低速的恢复和增长,相应地对全球贸易和中国出口的拉动力量大大减弱。

上海证券报:您觉得下一步是否还会出台相关的政策?您有何政策建议?您觉得以人民币贬值促出口是否合适?

李健:5月底,国务院常务会议出台了稳外需的六项措施,下一步的政策举措应该是这六项措施的具体化和落实。

汇率政策对外贸的影响比较直接。近期汇率还是比较稳定的,前一段时间,由于其他国家汇率兑美元贬值比较厉害,人民币实际有效汇率被迫升值,近期,人民币实际有效汇率有所下降,也是由于其他货币相比美元比较坚挺。事实上,我国对人民币的政策仍是保持人民币汇率的基本稳定,无论近期还是长期看,对于对外贸易都有好处。相对来说,汇率稳定有利于进出口商的预期稳定,有利于其控制成本,如果汇

率频繁地升值或者贬值,或者有这个预期,那汇率风险难以控制,再加上价格风险、信贷风险等,不确定性增加,会使得进出口商“缩手缩脚”,不利于进出口的稳定增长。

陈炳才:外汇局的政策潜力还是比较大的,外汇管理尤其是在资本项目管理方面,还有很多的事情需要去做。比如,放松境外机构在境内发行人民币债券、银行票据,放松境内机构到境外投资证券市场的管制,通过交易证券的投资来获得话语权也是走出去的很好方式,不一定都是以现金或资金直接参股、收购等。当然,资本项目的开放和管制放松,需要逐项研究,条件成熟一个,放一个。

以人民币贬值来刺激出口的政策是不可取的。在危机和衰退阶段,各国实际上都会采取贸易保护主义措施。目前,20国集团已经有不少国家在这样做。如果人民币汇率贬值,反而给对方以借口进行更多针对性贸易保护。

从我国历史数据看,汇率贬值并没有起到促进进出口的作用,从1978年到1994年都是如此。而汇率升值的1994-1997和2005-2008年出口增长更快。根据我与很多出口企业的接触,汇率贬值包括提高出口退税等,是政策给国内企业的好处,国外进口商一清二楚。他们往往压迫出口企业降低价格,我们的企业都说无法与外商进行讨价还价,最后只好杀价竞争。汇率贬值包括出口退税实际是补贴外国人,这样的政策不可取。

赵庆明:是否会出台相关政策不太好说。我个人认为在外汇管理上,从与当前我国经济增长的需要、我国金融市场的成熟程度等方面来看,未来一段时间不大可能再出台重要政策。就我国的国际收支形势来看,管理当局应该放在政策的落实上,便利正常的资本流出入。



徐汇资料图



陈炳才



李健



赵庆明

防范风险,力促企业走出去

上海证券报:在金融危机仍难言见底的情况下,中国为什么会大力鼓励企业走出去?

赵庆明:尽管金融危机还没有结束,但是在经过各国出台一系列救助和刺激措施后,金融危机得到了遏制,经济下滑势头也开始放缓,从主要发达国家来看,已经出现了一些向好的迹象,因此,整体上看国际金融危机进一步恶化的可能性已经不大。我国大力鼓励企业走出去的原因体现在多个方面,例如增强企业的国际竞争力、平衡国际收支、提高我国外汇资金的利用效率、维持我国某些资源的安全等等。在当前这个时机出台这些鼓励措施,也多少有点抄底的味道。

陈炳才:目前,就走出去的条件来说,还很不成熟,我国的企业在境外投资的人才、技术、管理和公司治理、企业文化融合等方面的准备远远不够,政策和法律的支持也不够,国际社会对中国企业尤其是国有企业走出去还没有做好大规模接受的准备。

但是,在经济或金融或衰退阶段走出去是很好的时机。一方面境外企业有需求,国内经济发展需要得到境外资源和市场的支持,另一方面国际市场的资源价格和企业资产价值相对廉价,放松外汇管制,鼓励有条件、有准备的企业走出去进行参股、控股或进行直接投资有利于我国企业和经济的未来发展。

李健:其实鼓励企业“走出去”是这些年一贯的方针,也不是因为金融危机出现并购机会而走出去。这并非眼前利益,更应当做长远的战略来抓。

虽然国内企业走出去存在很多问题,但是企业要想在国际市场上竞争,要有一个全球布局,就要有走出去的环境和走出去的自由,政府就要给予企业一个完全开放的成熟的经营环境。以前,外汇管制的存在给企业走出去设置了重重阻力,很多企业光考虑贸易,不考虑投资。现在随着外汇管制的减弱,企业走出去的步伐可以迈得更开。

尤其在目前的环境之下,对于有准备的企业来说机遇更多。现在国外资产定价比较低,前几年中国企业走出去遇到很多政治上的阻碍,目前政治上阻碍也比较少。但是千万不能盲目,如果没有经验和准备,抱着一个抄底的心态,成功的几率不大。

其实现在困扰企业走出去的因素,外汇的管制只是一个方面,更大的还是国有

资产的机制存在问题,使得国有企业没有出去的动力。远洋运输、银行、保险、航运等服务类企业都应该走出去,才能为国内的制造业企业走出去提供更好的服务。

上海证券报:在这一系列的新政策中,放松管制是一个关键词,您认为应该如何防范其中的风险?

李健:其实我从一些外贸企业获悉,前两年防止热钱流入是外汇管理的重点,联网核查,防止投机资金内流等。现在这些管理措施反而影响到外贸企业。现在外贸企业的风险,不是热钱流入,而是由于汇率、海外经济的风险,外贸企业希望货款尽早到账。现在有些具体措施进行了适应新情况进行了调整,有些还没有,建议可以在防范热钱的同时,简化排查过程。

赵庆明:放松管制不等于放任不管,无非管理的方式或内容有所变化而已。从国家的角度看,防范风险应该做到,一是不能一放就乱,在我国尤其是中央将权力下放地方,往往出现一放就乱的情况,从地方执行的角度来看,往往认为既然上面将权力下放,就意味着开口子。本次外汇管理局将某些权力下放,我的理解是减少审批环节,提高办事效率,而不是放任不管;二是应该加强统计和监测,及时总结经验,并用来修正政策。对企业来说,“走出去”不会一帆风顺,不应盲目乐观,要根据自己的管理能力和需要实施并购和投资。

陈炳才:就目前外汇管理政策的放松来说,不存在风险。对一个国家来说,外汇风险主要是外汇短缺或不足,或者是汇率大幅度波动的风险。我国目前外汇资金充裕,不存在风险,而且,在境外放款方面,放松外汇管制的同时,通过比例和余额管理,控制了总体的国家风险。

但是,对于企业来说,风险相对比较。因为企业这些资金在运用过程中是否真的产生了期望的效果,需要时间的检验。我们的企业在境外资金运用方面缺乏成熟和成功的经验。企业防范风险的最好办法是将外汇资金用于流动资金需求,而不是用于投资、收购和并购。收购、并购等的资金需求,更多要学习外资在国内、国际的做法,通过股权、期权以及其他途径和方式来筹集资金,这样,资金成本低,财务风险和压力小,可持续能力强。纯粹用现金尤其是外汇收购,只有在收购非常低廉的时候,在对方企业即将破产,净资产很小的时候适用。

热钱卷土重来?

上海证券报:近期外汇资金流入的速度在加快,这在当前是否是利大于弊?外汇政策应该如何应对?

陈炳才:去年9月雷曼兄弟公司破产以后,导致全球从流动性过剩突然转变为流动性紧缩,中国净流入资金大幅度降低。当金融危机不再恶化,经济趋向稳定乃至增长的时候,各国救助危机而投入的资金将导致全球再次出现更为严重的流动性泛滥,而且会在某个时候出现突然逆转,让政策来不及应对和思考,那个时候,大家就要忙着应对资产价格膨胀和通货膨胀问题,我国也将很快回到外汇储备大规模增加的阶段。

目前资金流入速度加快可能是一个信号,是全球经济好转的信号或先行指标,值得关注,有关政策部门需要及时调整政策。外汇管理的特点是汇兑环节管理,手续的方便和简化程度关系到管理的效率,外汇管理同时还是影响资金跨境流动形势的重要因素之一,外汇政策的松与紧及便

利程度可以在时间进度上调节资金进出的速度和规模。但从根本上说,外汇局对资金进出的趋势无法控制,资金进出更多与其他政策和利益关系密切。外汇局能够控制的是其管制的部分,但已经取消管制和开放部分的资金进出不受其控制。因此,对可能出现的资金流入增加趋势,外汇局需要与其他部门一起协调考虑,平衡资金进出。

李健:有热钱流入的因素,但光靠管是管不住的,主要的还是靠宏观的调控。目前外汇资金流入可能还是有人民币升值的预期和外储增加的预期。政策应该着眼于扩大内需,调整经济结构,不能把宝押在投资、出口上。金融危机后,经济经过调整,我国出口可能会逐步恢复,一旦政策作用显现,回调的速度比较快,到时候大家又一窝蜂地拼命出口,忽视进口,造成更大的贸易顺差。同时一旦内需也跟不上,经济又恢复到以前的增长模式,这样人民币升值的压力又会急剧加大,热钱流入很难堵住。

赵庆明:根据央行统计的外汇占款数

据,自去年末至今4月,我国的国际收支在趋于平衡。关于近期外汇资金流入速度加快的传言和判断,我个人不太认同。也许有些热钱在返回中国,但是我国目前外汇流出的量也应该是正在增加,一部分是我国企业对外直接投资在增加,另一部分是外商投资企业汇出利润或清算退出相对增加,从收支两方面看,我认为当前我国国际收支在趋于平衡这个大趋势没有发生改变,顺差的规模相对较小。

当然,如果热钱流入真的在加速,那么一定是弊大于利,它们不仅会重新加入到制造资产泡沫之中,而且它们的加速流入会直接加大人民币的升值压力,更不利于保出口。应对热钱流入的措施,一是外汇管理部门应该加大检查和处罚力度,决不能手软;二是降低热钱的投机预期。热钱之所以流入是因为预期能获得高额利润。当前首先不要炒作人民币升值的预期,其次,也不要让国际投机资本对我国的资产价格(主要是股市和房市)上涨有过高的期望。

链接:外汇局上半年出台的重大政策

- 3月27日,为进一步促进贸易融资业务健康发展,外汇局三年来首度调增金融机构短期外债指标。
- 5月5日,外汇局发布《关于境外机构境内外汇账户管理有关问题的通知(征求意见稿)》,拟允许中资银行开立境外机构境内外汇账户,同时简化开户审核手续,放宽境外机构境内外汇账户与境外之间往来的限制。
- 5月13日,为进一步促进投资贸易便利化,支持实体经济发展,外汇局将部分资本项目外汇业务的审批权限从总局下放至分局,主要包括资本金账户异地开户、境内机构对外提供担保、个人财产对外转移以及证券项下部分市场退出类等多项业务。
- 5月18日,外汇局发布《境内机构境外直接投资外汇管理规定(征求意见稿)》,放宽企业境外直接投资资金来源,同时宣布将对境内机构境外投资资金汇出的管理由以往的核准制调整为登记制。
- 6月9日,外汇局发布《关于境内企业境外放款外汇管理有关问题的通知》,放宽对境内企业境外放款的限制。