

●陶士贵

关于提高国内外汇资金使用效益的探讨

作为发展中国家，我国外汇资金一直处于短缺状态，但在外汇资金运行体系中，却出现不相协调的现象，一方面国内外汇资金相对“剩余”，使用不足，另一方面又高成本地大量借用外资。如何解决这一问题，高效率地充分利用国内现有外汇资金，降低用汇成本，是目前亟待解决的一大课题。

一、问题的提出

我国国内现有外汇资金利用不足，效益低下，可以从以下三个方面看出：

（一）国内外汇资金利用情况

自从1979年国家实行外汇留成制度后，地方和企业便有一定数量的外汇资金。1981年已达到70亿美元左右的余额，遗憾的是，这些外汇资金只用了一小部分，尚有40亿美元闲置着，到1982年，这部分外汇资金已增加到120亿美元，到1992年3月底，全国地方和部门的留成外汇余额已达164亿美元，一部分处于闲置状态。

从金融机构的外汇资金运行情况看，国内外汇贷款也未充分用足。截止到1991年6月底，国内银行及非银行金融机构的外汇总资产达1149亿美元，其中存放、拆放境外同业资金总额就达100亿美元，占总资产的比重已高达35%，这个比例是惊人的。从国内居民外币持有量来看，也是十分可观的。到1991年年底，仅中国银行居民外币存款金额已达41.2多亿美元，比上年底净增12.2亿美元，增长了38%。

（二）我国借用外债的情况

我国是从1979年开始对外举债的，到1991年底，我国外债余额已由1979年的35.3亿美元增加到605.6亿美元，13年增长了16倍。在1991年末605.5亿美元的外债余额中，政府部门债务余额占24%，金融机构债务余额占52%，国内企业债务余额占15%，外商投资企业占9%。从1984年起，我国外债年均以70亿美元速度递增，外债总额的增长速度远远高于同期国民生产总值增长速度和出口增长速度。1980年至1990年我国国民生产总值平均增长9%，财政收入平均增长11.6%，出口贸易平均增长16.9%，而同期外债平均增长率为32.8%，偿债额平均增长率为21.9%，这些数字显示，我国债务已经出现了膨胀，成为相当规模的国际债务国。

（三）国内经济对外汇的需求情况

从宏观经济来看，“八五”期间，我国进口规模将达到3500亿美元，几乎相当于“六五”、“七五”时期的总和，若减去1991年用于进口的600多亿美元，今后4年每年平均进口额将达725亿美元，规模之大，在中国历史上也是空前的，加之我国要恢复关贸总协定缔约国地位，国家的关税总水平将大幅度降低，达到总协定对发展中国家的要求，同时将减少计划、许可证、主动配额管理，商品品种范围除少数必须管理外，绝大多数将放开经营。由此可见，1993年后对进口用汇的要求将形成高峰。

从微观经济来看，企业对外汇需求也是十分巨大的。在实行社会主义市场经济、加快改革开放步伐的新形势下，企业转换经营机制，努力提高产品质量和经济效益，增加了对技术改造的外汇资金的需求，同时近几年我国人民币资金连续超量投放，潜在的通货膨胀压力增大，已不可能继续大幅度增加人民币资金的投放量。因此，用足用好现有外汇资金具有十分重要的现实意义。

通过以上分析可以看出，我国在外汇短缺的状况下，国内外汇资金却出现相对充裕用不出去，不得不将大量资金拆放境外，以作保值或赚取利差，同时，这些拆放资金又被境外银行大量贷放给我国政府、银行和企业，从中赚取更大的利差，这在当前我国外汇需求增大、外债规模不断扩大的情况下，是极为不利的，已成为阻碍我国外向型经济发展的症结之一。

二、原因探析

造成国内外汇资金使用不足，同时外债大量增生的原因，可从以下四个方面加以分析：

（一）银行方面

1. 银行外汇资金来源结构决定了外汇贷款更多注重安全性和效益性。自1984年各外汇经办行开办外汇储蓄存款以来，到1990年6月底，各行外币储蓄存款已达38亿美元。到1991年6月末，除中行外，各专业银行各项外汇存款已达50多亿美元。这些外汇存款属银行自有资金来源，不是人民银行拨给的计划指标，需支付较高的利息成本并考虑偿还，因此，各银行运用这些资金时，非常注意盈利与安全的结合，政策性贷款也少，一般贷给那些资金使用效益较高、贷款回收可靠性大的企业，因为一旦有较多呆帐或滞帐，银行就无力偿付客户的负债，挤提时，情况更为严重。为了安全性，银行一部分外汇资金便拆放境外，作保值或赚取利差。

2. 资金的盈利性使得外汇贷款投向狭窄。我国现有企业结构、经济结构不尽合理，外商投资企业、“三来一补”企业因有许多优惠及自身的灵活性，发展的多是“短、平、快”项目，相对而言效益也不错，于是各家争相贷款，但这样的企业仍占少数，而国营大中型企业效益较低，负担沉重，资金周转慢，需大量外汇引进先进技术、设备、原料，能否归还贷款便成了一个问题。一些国家急需发展的能源、交通、通讯、原材料等基础产业，因工期长、资金利用率低、投资回收慢，各家银行望而却步，使得外汇贷款出现“相对剩余”。造成急需用汇的企业难以贷到外汇，不急需用汇企业反而可以得到充足的外汇资金。

3. 外汇银行经营体制不健全。一方面功能不全。银行一般只能贷款，不能直接参与投资和入股，功能单一。许多外商投资企业大部分资金由银行贷款解决，大多是投资性固定资产或股本贷款，银行难以在财务和人事方面参与管理和监督，不能提高其经营管理能力，贷款归还难以保证，因而贷款比较谨慎。另一方面外汇融通渠道单一。目前我国银行制度有很大弊端，各银行有自己的业务对象和范围，国内各行之间外汇资金难以调剂余缺、融通不力的状况一定程度上造成了外汇资金的分散，连银团贷款这种融资方式也未能利用，形成不了规模效益。我国至今未发行外币债券，人民币特种股票（B股）一般向境外发行，限制了企业的融资渠道，使得社会上闲散的外汇资金大量闲置，未能得到充分利用。

（二）用汇单位方面

1. 不少企业短期行为严重，一般“小而全”，专业化程度低，缺乏追求技术进步的内在动因，这在一定程度上抑制了对外汇资金的需求。

2. 使用外汇贷款的风险性较其它贷款更大，也影响了外汇贷款的运用。
3. 人民币配套贷款严重缺乏，且外汇贷款手续繁琐，使不少用汇单位望而却步。

（三）政策规定方面

1. 借用外资比借用国内外汇贷款更为优惠。国家对借用外资实行一系列优惠政策，对借用外债落实了担保人和反担保人，并建立了外债登记监测体系。企业使用外债一般都是“戴帽”下达，无借用国内外汇贷款的繁琐手续，无后顾之忧。而企业借用国内外汇贷款时，在进出口关税上却不能比照国家直接利用外资的条件给予一定的减免。在思想上，一般重视外债的使用和偿还，而对国内外汇贷款则重视不足，有的认为国内外汇贷款不能偿还也关系不大，形成外债增生，国内外汇资金大量闲置的不利局面。

2. 外汇留成制度不利于企业的外汇贷款偿还。我国自1979年开始对创汇单位实行外汇额度留成，一定程度上提高了出口单位的创汇积极性，但留成的只是用汇指标而非真实外汇，企业使用时需一系列繁琐手续。在留成比例上，生产企业也偏低，1991年前一般出口供货企业的留成比例为12.5%。1991年实行新的外贸体制后，外汇分成办法也作了相应调整，出口供货企业10%的留成外汇有偿上缴中央，可以说取消了其外汇留成的待遇，使企业归还国内外外汇贷款发生了很大困难，这必然形成企业不敢借、银行不敢贷的局面，使大量国内外汇资金利用率很低。

3. 调剂外汇投向指导序列限制了用汇单位归还外汇贷款。我国外汇一直处于短缺状态，现进入市场调节部分的外汇约占我国外汇支出的三分之一。但目前对使用调剂外汇仍限制较严，特别对归还国内外汇借款、租赁费、境内外投资等合理用汇列入控制范围，即使企业的经济效益较好，也难以用人民币调剂成外汇归还贷款，使还贷汇源成了一大问题。

4. 国家产业政策不明确难以引导资金投向。近年来，国家产业政策不太明确，措施不力，虽已实施倾斜政策但未见明显效果，对国家重点行业及高科技产业未有特殊规定或优惠，不能引导资金投入，结果致使重复引进，盲目扩大一般加工能力，使银行投入的外汇资金难以收回，阻碍了银行外汇资金的再投入。

5. “先还贷、后分成”的政策一直未能落实。外汇留成制度规定，上缴中央外汇留成属指令性计划，各地必须保证完成。在保证上缴中央外汇外，企业很难再先还贷，后分成。

6. 生产企业一般无进出口权。这是抑制创汇与用汇良性循环最大障碍，企业难以直接面向国际市场，不能出口创汇，大大降低了对进口用汇的需求，这也造成出口产品结构一直在低水平上徘徊。

（四）外汇储备管理体制方面

我国外汇储备由两部分组成：中央外汇结存和中国银行营运外汇结存。从中央外汇结存来看，包括中央所拥有的外汇，也包括已分配给地方企业的未用留成外汇。从理论上看，虽然所有权在中央；但使用权和支配权却在地方和企业，为保证留成外汇的正常支付，国家对这部分资金难以进行无偿的安排和使用，其结果造成大量外汇沉淀在那里，利用率很低。

从中国银行营运外汇结存来看，是以中行自有外汇资金和日常外汇借贷的差额来体现的。为保持国家外汇储备的总体水平，中行营运外汇结存须保持一定水平，难以按企业化经营原则从事经营活动，必然大大降低外汇资金的使用效益。且储备的数量没有一个合理的规模，只是作为外汇收支的差额，完全受收支结果影响，波动很大，外汇储备的收益也直接受中央外汇资金营运效益的影响，容易形成中行吃国家（包括其他专业银行）“大锅饭”，因

此现行外汇储备体系不利于充分利用国内外汇资金。

三、对策建议

（一）改革金融管理体制，扩大间接融资范围和渠道

1. 改革外汇经办行管理体制，扩大自主权。首先，在允许现有金融机构间外汇业务交叉经营的同时，应放宽对金融机构经营外汇业务形式的限制，除可以贷款外，还可以向企业参股，直接投资，发行债券等，让外汇经营银行真正办成自主经营、自负盈亏的经济实体，实行风险管理和资产负债管理。其次，成立专门的政策性外汇银行，对国家急需重点发展的能源、交通、通讯、原材料工业等行业进行政策倾斜，专项贷款扶持，这样可将一部分闲置外汇资金用于国家“瓶颈”产业，同时可减少对经营外汇银行的政策性影响，增加市场调节成份，提高经济效益，更好地适应社会主义市场经济发展的需要。再次，近年来，由于外汇贷款风险的增加，金融机构在外汇信贷业务的开展方面比较谨慎，同时由于外汇贷款的审批权限过于集中，结构调整不够灵活等因素的影响，许多用汇项目特别是县以下企业的用汇项目未得到应有的贷款支持，这样基层信贷机构贷款能力不足影响了国内现有外汇资金的充分利用，也阻碍了外汇间接融资渠道的正常发展。因此，当前在积极建立、健全有效的还贷约束机制，加强贷款管理，提高金融资产质量的同时，应努力开发外汇贷款新种类，扩大外汇贷款应用范围，推广国际通行的利率调期等业务，减少利率变动风险，并根据情况调整外汇贷款的审批权限，促使银行现有外汇资金能得到充分有效的利用。

2. 积极促进金融机构间外汇资金的联合与重组。首先，建立健全外汇同业拆借市场。为促进外汇资金跨地区、跨行际相互融通，可成立外汇同业拆借市场，实行会员制，拆借主要以无形市场为主，利率以竞价方式确定。除允许通过市场进行外汇拆借外，还可允许办理外汇与人民币之间的抵押拆放，促使外汇与人民币的相互融通。其次，办理外汇同城票据清算。旨在加强对清算资金的管理，提高外汇资金使用效率，由人行领导并组织外汇同城票据清算。原则上凡有经营外汇业务许可证的银行和金融机构均可参加，但参加须按规定印制统一的外汇付款凭证，按外汇管理规定准予企业使用，同时在人行开立外汇结算帐户、交纳备付金等。再次，积极组织和发展银团贷款。银团贷款是银行信用发展到较高层次的产物，可以有效地分散贷款风险，增加贷款的经济效益。这在发达国家里很普遍，在我国仍处于起步阶段，难以适应经济发展需要。实际上我国专业银行均为国家所有，故各外汇银行相互进行联合，开展银团贷款的条件应比西方国家更有利、更适合。所以，目前应尽快发展组织银行集团，对一些风险较大、国家重点支持的大型用汇项目进行联合融资，以促进金融机构在共担风险、共享利润的基础上进行横向联合，特别是在我国恢复关贸总协定缔约国地位后，外资银行大量涌入，组织银团贷款也是有效地壮大国内银行实力的一条重要措施。

3. 建立健全外汇与人民币双向抵押贷款业务。为充分用活外汇资金，在现行开办外汇抵押人民币贷款的基础上，开办人民币抵押外汇贷款新业务，以促进外汇与人民币资金的合理流动，解决外汇或人民币的急需。汇率按市场汇率折算，利率由人民银行制定指导价格，各行可在一定幅度内浮动。

（二）积极开拓直接融资渠道，充分利用社会闲散资金 随着我国改革开放步伐的进一步加快，外汇需求将大幅上升，而当前国际金融市场上资金并不充裕、融资条件渐趋苛刻。因此，在我国外债负担不断加重的情况下，应加快开拓外汇直接融通渠道，发展外汇融资新工

具,改进外汇融资方式:其一,发行外币债券。其二,向境内发行人民币特种股票(B股)。

(三)完善全国统一公开外汇市场,向高级化方向发展 要充分利用国内现有外汇资金必须有一个高度发达的外汇市场来促使外汇与人民币资金的自由流动。这是提高外汇资金使用效益的一个重要方面。中国的外汇市场目前仍是初级的、有管理、有限度的外汇市场,应积极促使其向高级化方向发展。首先,即期外汇交易与远期外汇交易相结合。其次,有形市场与无形市场相结合。第三,建立高级的外汇买卖市场。现行外汇市场只是货币兑换市场,只能实现人民币与外币的相互转化,而外汇买卖市场是高级外汇市场,可办理外币与外币之间的交易。第四,建立全方位的公开外汇市场。现行外汇市场调节全国外汇流量只占约三分之一。应扩大外汇市场调节范围和份额,除无偿上缴中央外汇外,其余全部进入外汇市场。

(四)对使用国内外外汇贷款实行平等对待的原则 首先,对于外汇专业银行从国外调回来的外汇及其他方面的外汇收入应视作外资,同从国外来的投资与借债在政策上享受同等待遇。其次,对使用国内外汇贷款的企业,考虑允许其出口收汇先还贷后留成,应提高其还贷期间的留成比例,超计划部分全部用于还贷。

(五)改革现行外汇、外贸管理体制,创造外汇资金流动的宽松环境 首先,给予更多企业对外贸易自营权。企业只有拥有对外贸易自营权,才能灵活地收入和支配外汇,使外汇资金按市场规律自由流动,否则便会阻碍外汇正常流通秩序。其次,改革现行外汇留成制度。现在中央和地方均有相当一部分外汇额度沉淀着,没有发挥其应有的效应。对现有外汇额度,一是可采用借贷办法,促进合理流动;二是用活沉淀的外汇资金,对新的创汇实行现汇留成。在外汇留成比例上,应本着鼓励出口、增强发展后劲的原则,实行“倒三七”分成,即取消地方政府的外汇留成,国家留30%,其余70%留给企业(包括外贸公司和生产供货企业),让外汇资金有一定的还贷来源,使外汇资金充分利用起来。

(六)改革外汇储备管理体制 目前我国的外汇储备总量相当于9个月的进口规模,而国际上外汇储备量一般维持在3个月的进口水平上,过量的外汇储备意味着国家宝贵的外汇资金遭到闲置,而这主要是由现行外汇储备体制不完善造成的。因此,必须改革现行外汇储备体系,主要是明确目前国家外汇储备构成中的各种资产关系,将储备资产中中央拥有的储备资产与地方、企业、银行拥有的外汇支付能力区分开来,从而建立起以中央银行持有并支配使用的官方外汇储备为核心的国家外汇储备经营管理体系。它主要由两级储备资产构成,即官方外汇储备和普通外汇储备。官方外汇储备是由代表国家的中央银行持有并支配使用的外汇储备资金;普通外汇储备是指除官方外汇储备外充当对外支付手段的其他外汇资产,主要用于全国各项日常外汇收支活动的周转需要。在确定新型的外汇储备管理体制后,综合各种因素,确定我国外汇储备的最佳规模和最低控制余额,以充分利用现有的外汇资金。

(七)控制外债规模,充分利用好国内现有外汇资金 将外债规模控制在一定合理限度内,防止出现债务危机,是充分利用国内外汇资金的一个重要条件。目前我国外债已达一定规模,因此,应改革对外借债的管理体制,由目前的“窗口”管理向信用等级管理过渡。为此,应成立一个专门的信用评估机构,制定相应标准和实施办法。凡需对外借债单位需取得评估机构的信用等级认证,有了相应的资格后才可对外借债。同时改进对外债规模的控制办法,用计划和规模两套指标共同控制债务规模,将债务规模与创汇规模挂钩,外债借入和偿还挂钩,建立外债使用效益考核指标体系,以提高外汇资金的使用效益。