

人民币国际化背景下外汇管制法律问题研究

李柏瀚

澳门科技大学，中国澳门，999078；

摘要：人民币国际化是我国构建金融强国的最终战略目标，是实现中国式现代化的必经之路。从改革开放至今，人民币国际化已经取得了阶段性成果。为尽早实现人民币国际化的战略目标，完善的外汇管制法律体系必不可少。本文将从人民币国际化与外汇管制的关系出发，探讨外汇管制对人民币国际化的作用，并在此基础上发掘我国外汇管制法律体系的现存漏洞，并结合我国经济情况与国际经验提出完善路径。

关键词：人民币国际化；金融强国；外汇管制

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.056

习总书记在 2023 年的中央金融工作会议中指出，要加快建设金融强国，全面加强金融监管，完善金融体制，加强外汇市场管理，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

党的二十届三中全会通过的《决定》中提到，推动金融高水平开放，稳慎扎实推进人民币国际化，发展人民币离岸市场。中国人民银行发布的《2024 年人民币国际化报告》中指出，要进一步完善人民币跨境使用基础性制度安排，更好满足各类主体人民币交易结算、投融资、风险管理等需求，深化金融市场开放。只有在我国外汇管理体系完善的背景下，国际资本才可更清楚地预测在华投资的风险和收益，激发国际资本对华投资的兴趣；同时稳定人民币汇率，保障人民币在国际金融市场中的使用程度。

1 绪论

1.1 研究背景

从改革开放到中国加入 WTO 再到“一带一路”战略的提出，人民币在国际贸易结算中的地位逐步提高。截止 2024 年 8 月，人民币在国际支付中的占比排在第四名，仅次于美元、欧元、英镑，并稳步领先排在第五名的日元。人民币国际化是建设金融强国并实现中国式现代化的重要一环，事关人民币“走出去”与外资“引进来”。在经济全球化的背景下，外商投资是拉动我国经济发展“三驾马车”中的重要组成部分。从全球投融资角度出发，人民币的离岸与外汇的自由流动具有高度统一性。人民币想在世界贸易体系中获得广泛认可，除了通过循序渐进的有序开放经常项目和资本项目以畅通货币进出和交易的渠道外，其自身必须具备稳定的信用

和价值。人民币的信用和价值除了与中国的经济发展、科技实力等一系列综合国力密切相关外，背后完善的外汇管理法律体系和稳定的资本自由流动情况也是不可忽视的配套设施。因此，推进人民币国际化的同时也要构建完善的外汇管理法律体系。

然而，我国现存的外汇管理措施极度混乱，根据国家外汇管理局官网上的信息，截止 2024 年 12 月 31 日，现行有效的外汇管理法规总共有 181 项，各法规之间没有形成有效的外汇管理法律体系，一定程度上抑制了外商投资者对在华投资的热情，不利于外汇自由流动与人民币国际化进程。

1.2 研究意义

完善外汇管理法律体系以推动人民币国际化是加快建设金融强国，完善金融体制，防范金融风险的必经之路，是提高人民币国际金融地位、对抗美元金融霸权的重要途径，是坚持深化改革开放、实现中国式现代化的必然要求。

本文通过对我国外汇管理现存法律体系漏洞的总结，结合我国经济发展状况、金融建设要求与目的以及国际环境，探索中国特色的外汇管理法律体系，推动完善人民币信用货币的构建，提高人民币在国际金融市场的地位与认可度。

2 人民币国际化与外汇管制

2.1 人民币国际化进程

人民币国际化是指人民币逐步成为国际交易、投资和储备货币的过程。人民币国际化开始于改革开放，2001 年我国加入 WTO 后开始加速，尤其是在 2008 年美国次贷危机之后，美元的金融霸权地位受到严重冲击，我

国抓住这个机会，开始积极推动人民币国际化。不同于英镑、美元等西方资本主义国家货币的国际化发展道路，人民币国际化坚持独立自主、和平发展、稳中求进的发展道路。

2009 年，我国开始跨境贸易人民币结算试点工作，允许企业在跨境贸易中使用人民币结算，并逐步扩大试点范围，大力开拓中国香港离岸人民币市场，推出多款金融产品，增强了人民币在国际金融市场的流动性。2015 年，国际货币基金组织将人民币纳入特别提款权货币篮子，这是人民币国际化的重要里程碑。此后，中国通过“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定、本币互换等国际合作，进一步扩大了人民币在跨境贸易和投融资中的使用。

2.2 外汇管制的演变

外汇管制是国家通过行政管理手段，对跨境资本流动、外汇交易和汇率进行调控，以维护国家经济、金融安全，其核心目标是防止资本大规模流动从而导致系统性金融风险，稳定汇率。

我国的外汇管制措施经历了从严格管制到逐步开放的过程。改革开放初期，我国进出口贸易较少，国际收支规模小，外汇储备微薄。在此国情下，扩大外汇储备成为当时开展外汇管理管制的首要目标。但在以扩大外汇储备为目标的前提下，外汇管理依旧在外汇经常项目方面实施强制结汇和外汇留成等管控制度，在外汇资本项目方面实施采取直接投资“宽进严出”、证券投资严格管制、外债规模严格控制等严格的管理措施。

1994 年，为了满足社会主义市场经济改革的需要，我国开始实行浮动汇率制，一并取消外汇留成和上缴制度，通过建立银行间外汇交易市场来改进汇率的形成机制，逐步实现经常项目下人民币可兑换。

2001 年加入世界贸易组织后，我国进一步推动了外汇管理体制改革，放宽了跨境贸易和投资的外汇管理，允许企业保留部分外汇收入。近年来，我国逐步开放资本账户，允许境外投资者参与国内金融市场。同时，我国也加强了对跨境汇率波动的宏观审慎管理，防范短期投机性资本流动风险。

我国的外汇管制政策在经历市场经济改革、经济全球化、金融危机等一系列事件后，从“宽进严出”转变为均衡管理，在防范金融风险的同时，逐步开放了人民币国际化和金融市场。

2.3 人民币国际化与外汇管制的关系

人民币国际化与外汇管制之间存在对立统一的关系。若想实现人民币国际化，需要放开对资本的流动限制，推动人民币与外汇的自由汇兑。然而，我国长期以来实行较为紧缩的外汇管制，旨在防范金融风险，维护金融稳定，防止资本外逃和汇率波动。外汇管制限制了人民币的自由兑换和跨境流动，这与人民币国际化的诉求存在一定矛盾，但根据实际情况以及历史经验，我国不能完全放开外汇管制。

宽松的外汇管制将吸引国际资本的流入，推动国际资本在我国的投融资，促进人民币在国际金融市场的快速流通，当然的推进人民币的国际化。然而，宽松的外汇管制背后也存在一定的风险。别有用心的国际资本会利用这个机会，做空人民币，使人民币汇率短期内快涨快跌，出现系统性金融风险。在当今社会，一场金融战对一国造成的损失不亚于一场热战所带来的损失。1997 年，泰国经济疲软，外汇储备有限，大量外债即将届满到期。为吸引国际投资者以增加外汇储备，泰国政府让泰铢与美元保持固定汇率，使泰铢汇率虚高。同时，泰国政府为刺激经济，发行大量泰铢，面临巨大贬值风险和通货膨胀风险。为预防系列风险，泰国银行提高了存款利率。索罗斯集团瞄准泰铢实际较低的汇率以及泰国银行贷款业务压力大的情况，计划做空泰铢。索罗斯集团向泰国银行借款大量泰铢，随后短时间内将借到的大量泰铢抛售，兑换成美元。其大量抛售泰铢的行为很快在资本市场引发连锁反应，不明所以的其他泰铢持有者也在短时间内抛售泰铢，使泰铢在短时间内迅速贬值。泰铢政府为稳定汇率，将为数不多的外汇储备拿出来收购被抛售的泰铢，但依旧无济于事。由于泰铢的暴跌，泰国国内银行发生挤兑事件，大量商业银行破产，引发金融危机。索罗斯集团依靠这次金融危机，“空手套白狼”式地从泰国掠夺了 40 多亿美元。我国要以史为鉴，防止类似的金融危机再现。

在当今的国际环境下，我国应加强对外汇的管制。但加强对外汇的管制并不是一味地采取偏“紧缩”的外汇管制政策，要具体问题具体分析，构建完善的外汇管理法律体系。在稳定汇率、防范系统性金融风险的前提下，结合外汇储备、外资流入情况、国民经济与社会发展状况等要素，适时调整外汇管制措施，平衡人民币国际化与外汇管制之间的关系，循序渐进地推动人民币国际化。

3 现存问题

3.1 外汇管制规则立法层级低

我国现行有效的外汇管制法规几乎都是条例、规定、办法、通知、公告，从立法层级来说，低至行政机关的其他规范性文件，最高仅仅至国务院制定的行政法规即《中华人民共和国外汇管理条例》，却没有全国人大及其常委会制定的“法律”。同时，“外汇管制”早已写入党中央的文件，得到社会各界的重视，其在我国战略地位与重要性不言而喻，但对于“外汇管制”的具体操作却没有“法律”的规范。

相较于“法律”而言，行政机关所出台的“规则”效力与权威低，缺乏法律层级表现的稳定支撑作用，其制定和修改的过程没有“法律”的严格，缺乏稳定性、确定性，这不利于外资的流入，从而导致我国外汇储备与人民币离岸量减少，阻碍了人民币国际化进程。

3.2 规范性文件多头分散，缺乏体系

我国的外汇管理主要由国家外汇管理局负责，但由于外汇涉及金融，我国的金融业采取分业经营、分业管理的原则，这难免导致对外汇进行管理的过程中有其他行政部门参与，如金融监督管理总局、证监会以及中央人民银行等，这表明对外汇进行规制的规则必定会出现多头分散的情况。

以对个人外汇管理的规定为例，对个人资本项目和个人对外直接投资的相关限制主要来源于《个人外汇管理办法》和国家外汇管理局印发的相关实施细则，办法和通知文件中对个人投资使用的流程和场景做出了明确规定，如投资货币种类是人民币或外汇、投资的通过主体和渠道必须是银行、基金等合格境内机构投资者，以及可投资的产品种类和范围主要是固定收益类、权益类等。但当前机构投资在证监会和外汇管理局对资本项目的逐步开放安排下，已经有众多证券投资品种，这表明个人汇管办法和当前最新的通知文件存在矛盾现象。

当多部门依法履职对外汇进行管制时，容易产生重复冲突的情况，也会产生立法空白区域，出现行政部门相互推诿、不作为的情况，这将导致各行政部门和规则之间的配合、衔接不畅，降低外汇管制的行政效率，这是我国外汇管制缺乏体系化的必然结果。

3.3 正面清单立法模式存在制约

就目前外汇管制的规则而言，行政部门立法模式主要以“正面清单”为主，即在外汇操作上允许或授权商

事主体或自然人进行一定的外汇行为，且主要从程序上进行管控。例如，在推进跨境人民币业务，支持外贸新业态跨境人民币结算的法律表述中，存在大量如进入、退出、成立注销审批或登记等内容。

面对“正面清单”的外汇管制规则，抑制了国际投资者的主观能动性，增加了外汇与人民币汇兑的程序性成本，阻塞了二者之间的自由流动通道，严重打击了国际投资者的投资热情与自由。同时，我国立法中对于外汇管制程序性的调整本质上是对行政主体的授权，即行政主体在外汇管制上有更多的公权力。一系列对外汇管制程序性的规定加强了外汇管制主体机关的权力，使其在放松外汇管制的趋势中将资本账户自由化转变为可控方式的制度安排。这些规定不仅允许政府控制双向流量，并在很大程度上可以决定这些资金流量的具体构成。这阻碍了资本的自由流通。

4 解决方案

4.1 构建以《外汇管制法》为核心的体系，从立法层面重视外汇管制与人民币国际化

我国现阶段在立法层面的问题即相关立法效力层级低，规范性文件杂乱无章。为了稳步推进人民币国际化，要对外汇管制相关的条例、办法、规定、通知等规定重新梳理，废止不符合当今经济形势的规定，更新符合发展趋势的法条。对现行外汇管制规章进行系统化编辑是个巨大工程，要多部门配合。从行政职责角度来说，应当由外汇管理总局牵头，金融监督管理总局与证监会等多部门协助，集中讨论，科学立法，提高立法效率，保障《外汇管制法》的科学性、前瞻性、系统性、稳定性，营造良好的外汇流动法治环境。

同时，可以将“人民币国际化”纳入《外汇管制法》的立法目标与条文之中。“人民币国际化”已经是我国重要的战略目标之一，外汇管制的重要目的之一也是稳定人民币汇率以确保人民币的国际化。因此，我国要从立法层面表明自己的态度，让境外投资者看到我国对于外汇、人民币国际化、建设自由金融市场的决心，消除境外投资者对我国外汇管制法治环境的疑心，让他们真心实意的在我国投资，没有顾虑的长期持有人民币并在其他国家用人民币进行交易、投融资，提高人民币背后的信用，增加人民币在国际市场的支付价值、计价价值、投融资价值以及储备价值。

4.2 多部门加强协调，健全金融风险防范机制

随着我国综合实力提升和制造业产业链的完善与升级，我国人民币国际化道路会逐步顺利拓宽。另外，相关配套法治体系的建立健全，我国对外汇管制也会慢慢放开，最终形成以市场导向为主，行政干预为辅的外汇管理机制，让市场发挥其在资源配置中的决定作用。

然而，单纯发挥市场作用以管制外汇存在弊端，国际热钱会快进快出，最终会做空我国人民币，使人民币汇率暴跌，股市动荡，并出现严重的通货膨胀。因此，各行政部门要采取行政手段，通力合作，健全金融风险防范法治机制。

要加快扩展境内金融市场，增强境内金融市场的战略纵深，使其能够对冲外部金融风险。我国境内的金融市场目前的情况是规模达但缺乏稳定的政策、完备的风险防范和监管系统，这会影响金融市场的交易量和活跃度。因此，要同时推动完善与外汇管制配套的金融监管体系。金融监督管理总局与外汇管理局牵头，与中国人民银行、证监会合作，依托组织机构的统筹优势，统筹外汇管制与人民币离岸管制的行政职能，针对金融系统的漏洞进行集中填补。

要坚持底线思维，防范系统性金融风险。随着我国采取越来越宽松的外汇管制政策，人民币与外汇的兑换越来越容易，内外部潜在的风险也随之变多。法律要授权相关部门拥有在面对即将来临的金融风险时的紧急管制权，即一旦在人民币流动的数量、使用途径等市场信息的反映触及金融安全红线，行政部门可依法行使紧急管制权以灵活处理。

4.3 推动立法模式从“正面清单”转向“负面清单”

相较于“正面清单”的立法模式，“负面清单”的立法模式具有简化管理、透明度高的显著优势，更符合我国放宽外汇管制，促进人民币国际化的目标。构建以“负面清单”为立法模式的外汇管理法律体系并不是放松对外汇的管制，我国将坚定不移加强对外汇的管制。结合我国外汇管制法律体系中“正面清单”较多的程序性立法本质是授权行政机关更多的管制权的特点，立法模式向“负面清单”的转变本质是外汇管理理念由“重审批轻监管”向“宽准入严监管”的转变，给予市场主体更多的外汇自由汇兑权。

因此，我国要加快转变对外汇管制规则的行政干预逻辑，减少对外汇管制的程序性要求，聚焦投资便利化，

降低外汇流动中的程序性成本，明确列举在外汇交易中禁止和限制的行为，市场主体对于法无禁止的外汇交易即可以自由操作。在此基础上，深度布局对人民币与外汇流向的过程性监测。一方面，减少对人民币与外汇相互汇兑的“特许”、“审批”，给予外资流入“负面清单”以外项目的准入前国民待遇；另一方面，加强对人民币离岸和外汇流动的事中事后监管。

5 结语

人民币国际化是实现全面深化改革开放、实现中国式现代化的重要环节，完善的外汇管制法律体系是人民币国际化的制度保障，是稳定人民币汇率、维持外汇储备与保护改革开放的发展成果的中流砥柱。

我国外汇管制法律体系目前面临立法层级低，规则的载体多为分散的规范性文件，缺乏系统化、体系化，没有从立法工作重视其重要性，以及“正面清单”的立法模式遏制了国际资本在中国自由流动的积极性。为解决目前面对的困境，全国人大及其常委会要出台法律，并把“人民币国际化”写入立法目标，并且更新立法理念与立法模式，构建以“负面清单”为主的外汇管制规则，外汇管理局与金融监督管理总局、证监会、市场监督管理总局等多部门要加强沟通，通力合作，防范系统性金融风险。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 位列全球第四支付货币、第三贸易融资货币，人民币国际化水平稳步提升[R]. (2025-02-23). https://www.gov.cn/yaowen/1iebiao/202502/content_7005133.htm.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于进一步全面深化推进中国式现代化的决定[R]. (2024-07-21). https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm.
- [3] 中国人民银行宏观审慎管理局. 2024 年人民币国际化报告[R]. (2024-09-30). <http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/3871621/5472873/index.html>.
- [4] 李婧. 我国外汇管理法律制度的完善——基于对人民币国际化的推进[D]. 北京: 中国人民大学, 2012.
- [5] 董晓洁. 人民币国际化背景下放松外汇管制的法治策略研究[D]. 上海: 华东政法大学, 2023.