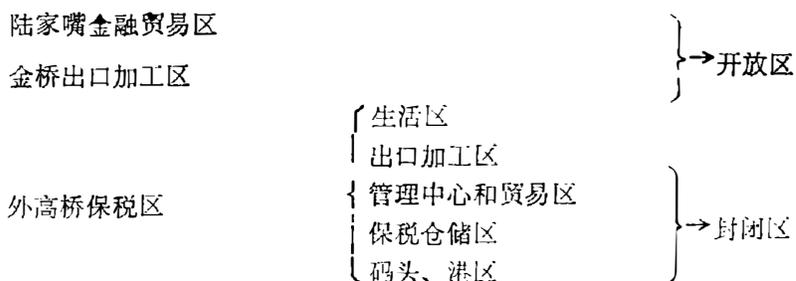


● 霍文文 孙 慧

# 浦东新区货币流通方案的比较

## 一、方案的提出

浦东新区发展规划，将形成陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、外高桥保税区等经济小区，从货币流通角度看，我们将整个新区分为两个层次：



陆家嘴金融贸易区将发展金融、贸易、对外服务、房地产和信息、咨询、国际博览、住宅、出口加工等现代化服务产业，使之成为现代化大都市上海的标志和中心；金桥出口加工区主要功能是发展出口加工、第三产业、各种服务，包括保税仓库、仓储运输、房地产、咨询、代理内外贸易，成为外向型工业和第三产业综合发展的新兴工业区；为保税区服务的生活居住区主要是为保税区内各企业职工、港口职工和船员提供配套的生活服务设施，如饭店、住宅楼、商店、医院、学校和文体活动场所等。开发区作为我国经济改革开放的试验基地，今后成功的经验将逐步推广到其它地区，成为带动整个上海发展的龙头，最终浦东、浦西将融为一体。由于浦东开发区与浦西经济关系不可分割，联系紧密，货币也必将在浦江两岸川流不息地不断周转，无法截然分离，因而在货币流通政策上主要考虑两地之间、各开发区之间的相互衔接，通货的选择上也须保持一致。

外高桥保税区是一个较为特殊的小区，它是一个封闭式的综合性的对外开放的区域，在保税区和非保税区分界线设置完善的隔离设施。我们开发外高桥保税区是为了利用优越的地理位置、廉价的劳动力和优惠的保税制度，通过为货物转口或为国际贸易提供运输、装卸、加工、储存、展销等推动商品出口，促进经济发展，改善投资环境，提高对外开放度，吸引海外投资，发展外向型经济。开发保税区，至少可以获得以下几方面的直接效应：第一，直接投资的障碍减少，可吸引更多的海外投资者来保税区设厂，增强上海调整产业结构、引进技术密集型产业的主动性；第二，生产要素的国际流动性增强，使上海与各国经济的联系进一步加强和拓宽；第三，以特殊的保税政策刺激贸易增长，根据国际市场的供求变化来发展转口贸易，提高上海在国际市场上的地位和信誉；第四，以优惠和方便为特点为外商提供投资和贸易的理想场所，既可降低外商的经营成本和费用开支，也可为我们开辟非贸易外汇收入的新途径，增加外汇收入；第五，促进上海和内地产品通过保税区出口或深加工出口，有

利于我国企业按国际市场需要，选择灵活的贸易方式，提高竞争能力。由于保税区特有的功能，使保税区与其它开发区相比，对外拥有更高的开放度和自由度，在货币选择上也就有更大的余地和多种选择的可能。

根据开发区和保税区不同的特点，就为两个区域实行不同的货币选择提供了可能性。我们博采众长，对浦东新区的货币流通提出几种可供选择的方案：

- 第一方案，开发区和保税区都流通人民币；
- 第二方案，开发区流通人民币，保税区流通外汇兑换券；
- 第三方案，开发区流通人民币，保税区发行特区货币；
- 第四方案，开发区流通人民币，保税区流通国际通用货币。

## 二、方案的比较

选择何种方案，将会在一定程度上影响新区的开发、开放进程。这里主要讨论保税区的货币流通，因为开发区使用人民币已有共识。

第一方案，保税区流通人民币。

这一方案的主要优点是，从政治意义上讲，可以维护国家主权的完整，维护国家货币制度的独立统一，维护人民币作为我国唯一的合法货币的地位。但是要使商品、劳务和资产交易自由化，就必须有相应的金融自由化与之配合，其中一项重要的内容就是要使货币能自由兑换。货币自由兑换会为人们在国内外商品劳务和资产之间提供更为自由的选择，并可消除价格扭曲，提高效率。但是，要使一国的货币成为自由兑换货币，至少应具备如下条件：要有稳定的货币币值，货币对内币值的稳定是货币自由兑换的基础，它反映对外价值上就是有一个合乎实际的相对稳定的汇率；要有稳健的中央银行和强大的金融机构作为依托，并要有完善的金融市场作货币交易的中介；国内的价格，起码是与进出口相关的产品和劳务的价格完全放开；要有足够的外汇储备作后盾等。对照上述条件，我国人民币在近期内自由兑换的条件尚不具备。由于人民币本身存在的问题，主要是封闭的货币和开放的经济之间的矛盾，决定了第一方案不利于外向型经济的发展。

第二方案，保税区使用外汇兑换券。

外汇券作为人民币的代用券，与人民币等值流通，在国内已经存在，在特区与少数沿海城市已广泛流通，在其它部分地区主要是针对特定的人、范围和商品而使用。如果保税区利用它来作为区内通货，可以解决人民币不能自由兑换、自由出入境的限制。境外投资者进入保税区可以用外汇向中国银行兑换成外汇券，离境时可凭外汇券换成外币，也可将外汇券携带出境，再次携入，这样既可避免外币在区内流通，又可达到国家收汇的目的。使用自己的货币，形成统一的计价、流通、支付手段，有利于维护国家主权，有利于国家通过财政金融政策实现区内的宏观管理和企业的微观管理、核算，外汇券可作为人民币成为国际货币之前的过渡货币。

但是，使用外汇券也有不足之处。首先，外汇兑换券不能解决人民币的疲软问题。人民币的对内币值不稳，表现在外汇券的对外价值必然下跌。

其次，出现外汇券的双重汇价和比价问题。外汇券自问世以来，在实际流通中始终存在着双重比价和汇价。外汇券对内的双重比价必然形成对外的双重汇价，即法定的、与人民币相同的汇价和高于汇价的黑市汇价。这样，外商和一些不法分子可以按官方比价兑换，按市

场比价使用，获得差价收益，也可能直接以外币按市场比价兑换，再按官方比价将外汇券换回外汇，进行套汇和逃汇，使国家外汇流失。

再次，外汇券发行后引起多方议论和最大问题是造成一国两币的现象，这在深圳特区表现尤为明显。由于深圳特区紧邻香港，两地在经济上互为依托，人员往来频繁，有相当数量的港币流入深圳，并成为现实的流通手段和支付手段；又由于深圳与内地并未实现真正的隔离，与内地经济在原材料供应、资金投入、销售市场等方面有割不断的联系，特区内居民还有工资收入和对消费品需求，所以人民币仍在流通中占主导地位；再加上少量外汇券的流通，就造成了港币、外汇券、人民币平行流通、公开标价、一区多币的复杂状态。一区多币给特区经济带来了种种弊端。由于深圳居民持有数亿港币，使汇丰、麦加利银行凭空获得巨额发行收益，而且深圳市场农副产品、劳务便宜的好处也白白送给了香港。由于三种货币的购买力并不相等，人民币处于相对疲软地位，就受到较强的港币、外汇券的排斥，在某些市场上被迫退出流通；由于人们偏好强币和进口商品的心理，加上特区享有一系列优惠，导致深圳特区走私、倒卖、套汇、逃汇等现象应运而生，对内地市场造成很大冲击。一区多币造成深圳特区货币流通混乱，并给外汇管理、物价管理、市场管理和企业财务核算带来不少困难。

如果设想在保税区流通外汇券，当然不存在港币流通的问题，也可以颁布法规不让人民币进入保税区，从而让外汇券取得独占地位。还可以在保税区内放开外汇券的汇价，在中央银行的干预下实行管理浮动，使外汇券与外币的比价尽量能反映进出口贸易的平衡和购买力平价，这可以在一定程度上缓解双重汇价和比价问题，也可以为今后人民币走向国际化摸索一些经验。然而，可以料想，尽管有严密的隔离措施，由于区外也有外汇券流通，并且仍然有着双重汇价和比价问题，人们会在观念上将区内外汇券的购买力进行比较，于是不同的市场、不同的价格便会相互冲击，使外汇券的实际汇价更加混乱。

如上所述，外汇券因为能自由兑换，自由出入境，与人民币相比对外商有较大的吸引力，但它本身的问题无法根除，仍不是一种理想的选择。

第三方案，保税区流通特区货币。

发行特区货币，可以在发行之时便实行管理浮动汇价，允许它自由兑换、自由出入境，并且特区货币只在保税区内流通，几乎不构成对区外货币流通的影响，使其扬外汇券之长，避外汇券之短，似乎是一种较为合适的选择。然而实际情况并非如此，提议发行特区货币由来已久，至今迟而未决，是因为发行特区货币面临着一些理论问题和现实问题，实属关系重大。

首先，发行特区货币不仅不能解决一国两币问题，反而会使我国出现一国多币的现象；不仅不能解决外汇券双重比价、双重汇价的问题，反而会使人民币、外汇券、特区货币之间的比价以及这三种货币与外币之间的汇价关系更为复杂，出现多重比价和多重汇价，如特区货币与人民币、外汇券、外汇如何挂钩？人民币与外汇之间本来已有官方价、调剂价、市场价，再加上特区货币，于是又有特区货币与外汇的比价、特区货币与人民币的比价，在市场上人民币对外汇券不等值时，还有特区货币与外汇券的比价等，特区货币很可能成为第二种外汇券。保税区处于国内外不同的经济体制、经济水平、经济机制矛盾的焦点上，特区货币不能解决由于这些矛盾而反映出来的商品定价和货币汇价问题，反而会由于特区货币的介入而更趋复杂。

其次，发行特区货币还将面临一些现实问题。一是发行基金和保值问题，一是流通问题。发行货币，特别是可自由兑换的货币要有一定的发行基金，作为兑换和币值稳定的保证，发

行特区货币以一定比例的黄金作为发行保证，看来不易行得通，还是以外汇作为发行保证较为妥当。深圳特区开发时，就有人提出发行特区货币，当时根据深圳人民银行专家估计，若以美国发行货币与国民总产值之比进行推算，发行特区货币至少要5亿美元作为发行保证，有的同志甚至认为必须持有15亿美元方能支持特区货币的发行，如此巨额的外汇根本无法落实。上海如发了特区货币，其它经济特区也会提出相同要求，这就随即产生了一个全国各特区之间的相互平衡和相互流通的问题。如果由国家集中统一发行一种特区货币，由于全国的经济特区并未在地理位置上连成一片，特区货币很难在特区之间自由流通，容易引起各特区之间的炒买炒卖等非法交易；如果允许各特区各自为政，发行本区的特区货币，那我国将不仅有人民币、外汇券，还有形形色色的特区货币，我国货币流通的混乱局面将不堪设想。

发行特区货币，造成一国多币、一物多价，其实质是削弱和蚕食了中央银行统一的货币发行权，这是货币制度的大忌，也是任何一个中央集权国家不能容忍的。对发行特区货币的后果应该事先有充分的估计，采取慎重态度，切不可草率从事。

#### 第四方案，保税区流通国际通用货币。

在保税区内流通国际通用货币是指以国际主要通货美元为计价标准和流通手段，在区内自由流通，并允许其它国际通货如日元、马克、英镑、法郎、瑞士法郎、港币等按国际市场价格在区内与美元自由兑换。流通国际通用货币的优点是：

首先，使用国际通用货币比使用特区货币和外汇券更能体现保税区真正对外开放的决心。在保税区流通国际通用货币，与国际货币体系的习惯和制度取得一致，对外商来区内投资和进行贸易更有吸引力。对外开放，除了靠优惠政策外，优化投资环境也是很重要的。事实上，外商对我国已有的特区抱怨较多的是诸如政策多变，严重的官僚作风，非市场机制的限制政策、利润汇出困难、法制不健全等投资软环境不佳而非优惠与否，使用国际货币对打消这些顾虑是有一定作用的。

其次，健全保税区金融保险业功能和发展自由贸易区的需要。保税区除了三大主体功能外，还应尽快发展健全金融、保险功能以及适时地将其中的贸易区建设成自由贸易区。区内中外金融保险机构主要从事贸易结算、投资、证券交易和提供各种货物保险、运输保险等业务。按照国际惯例，一个经济特区应该是一个能进行自由贸易的区域，除税收优惠外，还应最大限度地开放市场，尽量少用直接控制办法而是用国际市场机制来调节供求。保税区发挥金融业功能和形成自由贸易区要以金融自由为前提条件，如资本和利润的投资、再投资、汇出和转移由投资者自由支配；对贸易、非贸易、资本项目的收支不加限制；允许各种外汇自由出入，自由兑换、自由流通；外汇的汇兑手续在做法和时间上应与其它国家和地区的银行相互衔接和一致等。

再次，提高保税区中资企业的国际竞争能力。对保税区内设立的中资企业应采取放手的方针，使其在国际市场的剧烈竞争中完善经济机制，提高经营管理水平，发展生产，强化出口，造就一批完全按照国际水准和国际惯例进行生产和经营、适应国际竞争机制的过硬企业。

当然，流通国际通用货币，也会带来一定的副作用。一国货币与整个国家的经济息息相关，国家为了维护自身的政治经济利益，往往采取一定的经济手段和政策手段，诸如调整汇率、利率和直接控制等来保护本国的货币，使其对内能保持币值稳定，对外能抵御其它货币，尤其是相对而言的强币的冲击。对中国来讲，保持本币在国内的主宰地位，一方面是从经济利益上考虑，同时也是为了维护国家主权，为此，我们实行了一系列的外汇管制政

策，这完全是必要的。但是，我们要实行对外开放政策，要参加国际经济大循环，就不可避免地会出现国外强币的流入。特别是在保税区这类开放度较高的地区，不可能实行严厉的外汇管制，因为既有区内外商带进的外汇，出口企业收入的外汇，又有一些企业和个人的外汇的需求，供需双方存在就会形成市场，即使法定只允许人民币、外汇券或特区货币流通，也极可能出现深圳的多币共存现象。与其禁而不止，不如允许公开流通，用法律手段管理和引导。如果说在中华人民共和国的土地上流通外币，有损国家主权，难以为人所接受的话，那只需强调一点，即保税区本身是作为我国一个相对独立的对外开放的国际贸易境域的特例而存在的，允许外币流通只是实施与之配套的金融政策而已，况且现行国际价值的比较本来就多以美元为计价单位。

通过比较，可以看出上述方案各有利弊得失。对保税区的货币选择，关键是比较总体利益和损失大小，不能计小利而失大局。

### 三、我们的建议

我们倾向于选择第四方案，第二方案次之。对于第四方案的实施，我们作如下具体设想：

#### （一）实施的办法。

货币流通是为商品流通服务的，货币收支的渠道和方式是由相应的社会经济活动决定的。保税区货币收支的主体是企业法人或是机关法人，货币收支的金额一般都是大额的。所以，保税区流通国际通用货币，其主要形式是以某种外汇结算方式来结清货款和服务费用，真正使用外国通货的数量和比例将是很小的。我们建议在保税区用现汇结算方式结算进出口贸易和其它费用收支。“现汇”在国外又称之为“自由外汇”或“自由兑换货币”，是指在国际金融市场上可以自由买卖，在国际结算中广泛使用，并能不受限制地兑换成其它国家货币或是可以向第三者办理支付的外国货币及其支付手段。“自由外汇”是相对于“记帐外汇”而言的，在双边贸易中，我国通常用记帐外汇结算方式，记帐外汇是根据两国政府有关贸易清算协定所开立的清算帐户项下的外汇。记帐外汇必须严格按照两国间有关清算协定规定的范围，只能用于支付从对方国家进口的商品和其它费用，不能自由用于办理对第三国的支付结算，更不能自由兑换其它货币。显然，现汇结算方式更为自由灵活，更适合保税区的需要。

在保税区，出口加工企业以“两头在外”的三资企业为主，因为保税区出口加工企业的产品除批准外应当全部外销，对这些企业来讲，从国际市场上购买原材料，产品销往海外，外商的合法利润汇出都以现汇方式结算是顺乎自然的，定会受到外商欢迎，合资的中方取得外汇利润，对增加外汇收入也是有利的。

在保税区还有一些中资的加工企业和贸易企业，这些加工企业的产品也基本外销，可以取得外汇收入，它们所需要的原材料等可以从国际市场购买，也可以从国内非保税区购买，企业可以在国内外市场间进行成本比较和选择，当然，若从非保税区购买如同出口，也要以外汇结算，企业因为有外汇收入，当然也有能力支付外汇，这类企业只不过是把生产过程的投入产出均化为外汇核算的形式而已。对这类企业应该放松对它们的外汇管制，除了对它们的外汇使用作必要的监督管理和作适当的分成外，应允许它们的外汇收支实行“以收抵支，自我平衡”。对区外供应原材料的企业和将产品运往保税区进行深加工提高附加值再出口的企业来说，因为可以取得税收优惠并以外汇结算，自然会提高它们向保税区提供产品的积极性。保税区内任何类型加工企业的产品销往非保税区，应视同进口，补缴进口关税，同样

以外汇结算。这样可以减少保税区产品销往境内，促使其更多地扩大海外市场，更多地出口，深化保税区的向外型经济机制。

可以用种种办法来减少现金的使用。对外商、外籍职工、外国海员在生活区内居住、购物、就餐等消费需要，尽可能推行信用卡和旅行支票，这样既方便又可避免使用现金。对这些特定对象的某些特殊需要，如进口烟、酒等，可开设外币免税商店，并加强管理。对国籍职工的工资发放，可采取现行办法，即三资企业以外汇与劳动服务公司结算，劳动服务公司再以人民币方式支付工资，也可用信用卡方式支付工资，企业将外汇卖给区内指定银行，职工持信用卡在保税区外中资银行通兑人民币。对于国籍职工在区内必不可少的消费，可按月工资的一定比例以外币计算发给特殊信用卡，这种信用卡只能在保税区内使用，余额可以滚存，但不能兑取外币。

### （二）实施的条件。

要使保税区功能正常发挥和货币方案顺利实施，必须有一定的条件作保证，这条件就是保税区的区域要小，实行严格的隔离措施，保税区内不得居住居民。

浦东外高桥保税区一期开发面积为3.28平方公里，规划面积为10平方公里。在保税区和非保税区之间设置完善的隔离设施，除安全保卫人员外，其它人员不得在保税区内居住。这说明外高桥保税区已从立法上确认它必须具备的两个条件，希望在开放过程中，坚定不移地贯彻执行，并要在一期开放取得成功后再逐渐向10平方公里范围扩展。

### （三）实施的步骤。

1. 近期阶段：主要进行基础设施等硬件环境建设，并逐步形成和完善一套相应的经济运行管理体制和法规体系，主要资金来源是国内资金，也会有部分外商投资，这一阶段开发区和保税区都流通人民币，并可按现行做法，在特定的使用范围内可流通外汇兑换券。

2. 成型阶段：开发区和保税区基础工作基本完备，隔离设施投入使用，保税区主要功能开始进入正常运转，开发区继续流通人民币，保税区使用国际通用货币。

3. 提高阶段：随着我国经济的发展，物价体系逐步理顺，使国内价格与国际价格挂钩，国家外汇牌价可以正确反映国内物价水平，同时健全和完善外汇市场，国家外汇储备雄厚。俟诸方面条件成熟后，人民币当对外能自由兑换，对内则在全国范围内实现一统天下，此时人民币将逐步取代保税区的外币流通，任何需要外币流通的理由也就不复存在了。

.....

（上接第27页）与劳务市场相配套，新区内要相应建立社会劳动保障体系。社会劳动保障基金，按照浦东与浦西在物价和人均收入上的实际差距，确定浦东新区就业者的平均公积金比例，专款用于医疗保险、养老保险、待业保险和购买不动产。

### 第七，对外贸易模式。

浦东新区的陆家嘴金融贸易区和外高桥保税区将重点发展对外贸易和转口贸易，这就要求我们逐步扩大企业产品出口的渠道，加快保税区、保税仓库的建设，建立国际贸易中心，开办对外转口贸易，开展国际联销、代销、连锁商场业务，沟通国际、国内两个市场的联系。

对有条件直接进入国际市场的企业，要放手鼓励其进入国际市场；对直接进入暂时有困难的企业，可采取外贸代理的办法，创造条件让其与外商直接洽谈；对于授予外贸经营权的企业，要相应给予谈判、报价、签约、结汇、留成等权限；对出口创汇型企业，要重点考核其出口创汇效益，使浦东新区逐步成为内外贸易的集散地，强化其枢纽功能。