

[文章编号] 1009-3729(2015)05-0034-06

# 我国外汇储备属性的法理分析与规制建议

吴礼宁

(华北水利水电大学 法学院, 河南 郑州 450046)

**[摘要]** 外汇储备是国民创造的财富, 国民与政府围绕外汇储备所形成的是一种公法上的债权债务关系, 并以税收的形式为国家所征收, 因此, 应当取之于民, 用之于民。高额外汇储备的存在有其积极意义, 然而过多的外汇储备不仅不能促进经济繁荣, 反而存在着诱发通胀的风险, 并大大降低资金的利用率。因此, 应当通过一系列的宪法性货币规则, 如设定外汇储备总额、限定其用途、将其纳入预算管理、建立透明机制、启动审计制度, 对外汇储备的规模、使用、管理等加以严格规制。

**[关键词]** 外汇储备; 通胀税; 公法上的债权债务关系; 宪法性货币规则

**[中图分类号]** D922.21   **[文献标志码]** A   **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.05.006

多年来, 日益飙升的外汇储备一直都是国人关注的焦点。国家外汇管理局2014年6月19日公布的中国国际收支平衡表显示, 2014年第一季度, 我国外汇储备资产增加了1 258亿美元。至此, 我国外汇储备总额已增至3.94万亿美元, 占全球外汇储备总量的1/3, 创下历史新高。根据国家外汇管理局发言人于2014年7月24日新闻发布会上所公布的数据<sup>[1]</sup>, 我国外汇储备总额突破4万亿美元已毫无悬念。但就国家外汇管理局2015年4月20日公布的数据来看, 至2014年6月我国外汇储备总额达到峰值, 即39 932.13亿美元, 此后呈微弱的下降趋势, 至2015年3月, 已降至37 300.38亿美元(数据来源: 国家外汇管理局网站)。不过我国的外汇储备基数极大, 虽然总量有所下降, 其规模仍不容小觑。高额的外汇储备未必是一件值得欣喜的事情, 2014年5月, 国务院总理李克强在非洲访问时曾表示, 中国巨额的外汇储备实际上是国家的沉重负担<sup>[2]</sup>。而就目前来看, 此项负担日益沉重, 并且其本身已经不再仅仅停留于经济层面, 更成为一个深刻的社会问题。

2011年底, 《人民日报》刊文《外汇储备是谁的?》<sup>[3]</sup>对外汇储备的权属问题进行了分析, 紧接着

《国际先驱导报》发表了题为《外汇储备到底是谁的?》<sup>[4]</sup>的文章, 表达了较为类似的看法。这两篇文章虽引发了有关外汇储备的权属、用途、规模、合法性等问题的思考, 但均未能给出合理的解释。面对近4万亿美元的庞大外汇储备资金, 如不能从法理层面上对其性质、权属、合法性等问题做出合理的界定, 必然会导致监管和使用上的混乱, 甚至会引发寻租和腐败。基于此, 本文拟从法理学的视角, 对涉及外汇储备的相关法律问题加以梳理, 并结合当前大力反腐的背景, 探讨加强外汇储备监管的法治化路径, 为防范可能由此引发的经济风险和金融腐败提供理论上的支撑。

## 一、外汇储备的属性

谈到外汇储备, 首先引发的问题便是外汇储备资金的权属界定, 即外汇储备到底是谁的钱? 理论界对这个问题的解释可谓众说纷纭。《外汇储备是谁的?》一文引用专家的观点认为, “外汇储备是央行的钱, 也代表国民财富, 不能理解成一般意义上中国老百姓的‘血汗钱’, 不能无偿使用”<sup>[3]</sup>。下面我们根据该文作者的逻辑对此论进行一番梳理。要了解外汇储备是谁的, 当然要了解我国的外汇储备是

[收稿日期] 2015-07-10

[基金项目] 国家社会科学基金项目(13CFX021); 教育部人文社会科学研究项目(12YJC820109)

[作者简介] 吴礼宁(1981—), 男, 河南省民权县人, 华北水利水电大学副教授, 博士, 主要研究方向: 货币宪法、财政宪法。

怎么来的。对此该文作者指出,“中国的企业和个人出口商品或劳务,挣回美元等外汇,然后将这些外汇的一部分或全部卖给银行获得人民币。外商对中国投资也往往需要将手中的部分或全部外汇资金换成人民币,也得将外汇卖给银行。……外汇一旦被央行购买就成为国家外汇储备”<sup>[3]</sup>。从中可以看出,外汇储备的积累途径大致有两个:一是出口创汇,二是外商投资。然而对于由这两种途径积累的外汇储备之属性,尚需进一步辨明。

### 1. 出口创汇积累的外汇储备的属性

对于通过出口创汇积累的外汇储备之属性,对外经贸大学金融学院院长丁志杰认为,“企业和个人不是把外汇无偿交给央行,而是通过银行卖给央行,并获得了等值人民币”,“外汇储备是央行用‘发票子’这种向社会负债的方式‘买’来的”<sup>[3]</sup>。中国人民大学财政金融学院副院长赵锡军也说:“外汇储备谁也没有去创造,就是印钞票买回来的,所以也不存在还给谁的问题。”<sup>[4]</sup>此话的言外之意就是说,外汇储备是中央银行的钱,跟纳税人及市场主体无关。事实果真如此吗?

首先,就整个交易过程来看,人民银行印刷几乎没有任何价值的纸币,换取了本身同样没有任何价值的外币。然而这两种没有价值的纸币都被法律赋予了请求权,持有人可据此要求对方交付相当于票面价值的财产。既然如此,一个逻辑形成了:生产者生产出具有价值的商品,以此换来外汇,此时国内市场上的商品数量没变,流通中的人民币数量也没变。而现在是人民银行根据生产者持有外币的数量印刷具有同等请求权的人民币,然后以人民币换取生产者手中的货币。结果是国内市场上的商品数量没变,流通中的人民币增加了,进而是货币贬值,通货膨胀,每个持币人都遭受了同等比例的财产损失。与此同时,人民银行手中凭空多出一笔请求权,即变相印出了一大把外币。这个过程同征税没有本质区别,不同之处无非是一个用货币换货币,一个用完税凭证换货币。而用来购买外汇储备的票子最终体现为流通中的现金、各类银行机构在人民银行的存款、人民银行票据等各种央行负债。

接下来我们抛开经济学令人眼花缭乱的计算公式,计算一道小学二年级的数学题:假定市场上原有商品9 000件,流通中的人民币总量9 000元,每件商品的价格是1元,物价稳定。今年新增商品1 000件,人民银行新发人民币1 000元,每件商品的价格仍是1元,物价依然稳定,但人民银行获得了1 000

元的通胀税。也就是说,在物价稳定的情况下,人民银行也在征税。后来甲公司生产1件商品出口美国,换来0.16美元,但不能在市场上流通,于是向人民银行请求兑换1元人民币。人民银行为满足甲公司的要求,便打开印钞机印了1元人民币与甲公司交换。在这个过程中,甲公司似乎得到了公平的对待,0.16美元兑换1元人民币。然而事实并非如此,此时市场上流通的人民币增加了1元,变成了10 001元,而商品总数不变,仍是10 000件,于是每件商品的价格从1元变为1.0001元。这时甲公司和所有的市场主体都发现他们再也不能以1元人民币购买一件商品了。市场交易中0.0001元的价格差是会被忽略不计的,其实大家并没有觉察到纸币的贬值,甲公司仍然认为得到了公平的对待。甲公司不断地出口商品,不断地兑换人民币,一年内共出口商品2 000件,兑换人民币2 000元,于是流通中的人民币变成了12 000元,每件商品的价格也相应地变为1.2元,这时大家切切实实感受到了通货膨胀,而人民银行却再次凭空多出2 000元的财产请求权,一年下来,人民银行共可获得3 000元的收益。其实,人民银行多出的收益就是通胀税收入,说到底还是人民银行以税收的形式获取了人民创造的财富。不过中国建设银行高级研究员赵庆明不这样认为,他说,“央行通过购买外汇发行纸币,虽然纸币的印刷成本可以忽略不计,但由于纸币的内在价值相当于与其币值等值的外汇,因而不存在铸币税”<sup>[3]</sup>。然而正如我们刚刚分析过的,人民银行在印出一张纸币的同时,纸币本身就已经贬值了,所以这时的纸币与其所兑换的外汇根本不等值。只不过从人民银行发钞到持币人觉察到通货膨胀,这中间有一个时间差,所以持币人往往会对这种不对等的交易毫无觉察。

至此我们基本可以认为,出口创汇所形成的外汇储备乃是人民银行向公众征收的通胀税,而纳税人不单单是出口创汇的企业或个人,还是所有人民币的持有人,因为在出口创汇和外币兑换本币的过程中,所有的人民币都在同一时间内贬值,也就是说每个持币人都按同一税率缴纳了通胀税。

### 2. 外商投资积累的外汇储备的属性

对于由外商投资所形成的外汇储备之属性又当如何界定呢?在我国境内,除非国家另有规定,外币禁止流通,并不得以外币计价结算(《外汇管理条例》第8条)。因此,外商用于投资的外币须先转化为人民币才能使用,于是人民银行再次通过印钞来

购买外商手中的外币,并支付对应的人民币,外商以兑换的人民币进行投资。如此看来,整个过程似乎与国内的老百姓没有任何关系。对此,丁志杰认为,“这部分恐怕谈不上是中国老百姓的‘血汗钱’了”<sup>[3]</sup>。其实不然,人民银行通过印钞换取外币,便获得了票面所载的请求权,可以据此请求相应主体交付与外币币值相当的商品。很显然,人民银行再次以零成本换取了财产请求权。与此同时,外商将外币兑换成人民币之后便会将这些货币投放市场,购买劳动力和商品。结果是国内市场上商品减少,纸币增加,纸币开始贬值。如此看来,人民银行所获取的请求权最终仍是国民缴纳的通胀税。对于外来投资者而言,整个过程几乎没有遭受任何损失,即通货膨胀对企业没有构成直接影响,因为只有当他们将兑换来的人民币投放市场之后才会发生通货膨胀,而纸币在他们手中之时仍是“坚挺”的。

接下来的问题是,随着外币不断流入国内,结果是国外市场上通货的减少和商品价格的下降,当地人所持纸币的购买力上升,这意味着国内的持币人在向外国的消费者交税。如果人民银行所持外币不被用来购买外国商品,还意味着外国投资者以对中国来说毫无价值的纸币换取了中国的财富,是外国的中央银行向中国国民征收了通胀税。当然,除非发生重大国际危机,附着于所持外币之上的请求权不会丧失,人民银行握有请求兑换的权利,这些请求权其实就是外汇储备。归根结底,外汇仍是国民向人民银行缴纳的通胀税。

然而,丁志杰坚持认为,新发货币最终会被企业和居民持有,这些货币也是财富的一种形式,因而新发货币谈不上是“征税”<sup>[3]</sup>。但是纸币只是财富的一种法定表征形式,而其本身没有任何价值,不能把纸币本身同其所表征的财富混为一谈。纸币之所以能够代表财富,不是因为其自身有价值,而是国家通过立法赋予其流通媒介的职能,并以政府信誉做担保,强制其流通。如果抛开这一点,纸币本身的价值可以忽略不计。如果纸币不是财富,充其量不过是公民——持币人——的完税证明,持币人与国家之间的关系自然也就是一种公法上的债权债务关系。

至此我们可以认为,外汇储备说到底还是国民创造的财富,并以税收的形式为国家所征收,由中央银行代为管理——前提是中央银行为国家所有。

## 二、公法上债权债务关系的延伸

在厘清了外汇储备资金的属性之后,我们需要

继续辨明外汇储备资金的权属。通常我们会有一个直观的判断:外汇储备是国家的钱。然而这个论断如果成立,则需要首先满足一个条件:发钞机关为国家所有。这个问题并非不是问题,因为当今世界仍有许多中央银行属于私人所有的部门。那么我国的中央银行——中国人民银行的法律地位如何呢?

根据《中国人民银行法》第4条的规定,作为我国中央银行的中国人民银行,履行以下职责:“(一)发布和履行与其职责有关的命令和规章;(二)依法制定和执行货币政策;(三)发行人民币,管理人民币流通;(四)监督管理银行间同业拆借市场和银行间债券市场;(五)实施外汇管理,监督管理银行间外汇市场;(六)监督管理黄金市场;(七)持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备;(八)经理国库;(九)维护支付、清算系统的正常运行;(十)指导、部署金融业反洗钱工作,负责反洗钱的资金监测;(十一)负责金融业的统计、调查、分析和预测;(十二)作为国家的中央银行,从事有关的国际金融活动;(十三)国务院规定的其他职责。”从这些职责可以看出,人民银行同其他政府部门一样,都在行使着特定的国家权力。只不过其所行使的权力本身具有特殊性,即事关货币、金融的行政和立法权,特别是体现在立法权上,如人民银行通常会根据《中国人民银行法》等法律,制定规章和其他规范性文件,如《非金融机构支付服务管理办法》,以及以《中国人民银行令》和《中国人民银行公告》等形式存在的文件。《宪法》第89条规定,国务院“统一领导各部和各委员会的工作,并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作”(第3项),“领导和管理经济工作”(第6项)。无论我们将人民银行的权力归入经济工作的范畴,还是归入不属于各部和各委员会的全国性的行政工作,显然这些都是国务院应有的权力,将此项权力交给国务院的特定部门行使,具有宪法上的依据。而根据《立法法》第8条立法保留条款,事关金融、财政和税收的事项,应当制定法律,全国人大据此制定《中国人民银行法》便具有了宪法上的正当性。全国人大有权“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”(《宪法》第62条第3项),既然我们把人民银行看作国家机关之组成部分,全国人大制定《中国人民银行法》显然是对人民银行的法律地位、职责权限的确认。由此可以看出,同国务院其他部委一样,人民银行的权力来自《宪法》。由此我们可以进一步认为,人民银行乃是国务院的一个部门,其具有“公法人”身份而

不是一个私人的公司或机构。

既然人民银行属于公法人,那么人民银行的资产当属于国有财产。《宪法》第7条规定:“国有经济,即社会主义全民所有制经济。”因此我们可以进一步认为,外汇储备是属于全民所有的财产。说到底,这些全民所有的财产乃是“中国劳动者多年来辛勤劳动的积累”<sup>[4]</sup>,在本质上是政府对国民的负债,国民与政府围绕外汇储备所形成的是一种公法上的债权债务关系。

公法上的债权债务关系最初是用来表征税收关系的。就其结构而言,税收法律关系类似于私法上的契约关系,因此宪法学家常将税收法律关系看作公法上的债权与债务的关系。不过由于税权所具有的公权力属性,决定了公法上的税收征稽与缴纳关系与私法上的债权债务关系有不同之处。按照私法上的债权债务关系,债权人可以向债务人请求给付,债的发生可能基于法律,也可能基于约定。公法上的税收征稽与缴纳关系类似于私法上的法定之债,即国家基于法律要求人民进行金钱上的给付。不同之处在于,税收涉及到对人民自由的限制或干预,因此应受到法治原则的限制,即作为债权人的国家应当依法行政,而纳税人的基本权利应受到充分保障。<sup>[5]</sup>更为重要的是,公法上的债权债务关系给国家设定了特定的给付义务,即国家应向国民提供尽可能丰富的公共物品。在当代社会,民生福利原则是一项基本的法治原则和国家治理的基本理念。民生福利原则不仅要求政府提供国防、治安、外交、司法等纯公共物品,还要求政府提供包括教育、社会保障、公共医疗卫生服务等在内的更加符合社会整体利益的准公共物品。<sup>[6]</sup>这些要求的实现,最终也必然依赖于税权的有效行使。也就是说,国家在承诺为国民的生命、自由和财产等基本权利提供必要保障,并为国民谋求个人幸福提供必要条件的同时,也必然以取得包括税权在内的财政权为前提。反过来,国民既然愿意接受一个政府及其所提供的保护,也必须为此支付对价即纳税。同时也说明,税权的存在是建立在社会契约基础之上的,必须以国民的同意为第一要义,税权的行使也必须符合社会契约的宗旨。

把关于税收法律关系的界定延伸到货币经济领域同样是适用的,因为国家货币权力的行使产生了大量的负债,同税收在本质上没有任何区别。如果国民同意将货币发行权交给国家,则意味着国家有权通过发钞向国民征税,而外汇储备则是国家所征

收的通胀税收入,最终应归国民所有,而受委托管理这份资产的,是经由国民同意成立的政府部门。不过,把货币法律关系界定为公法上的债权债务关系,还只是停留在了问题的表面,在实质意义上,现代民主国家的财政收入是国民为了满足自身或整体的利益需求而对自我进行的财产权限制,国家只是作为国民的代理人具体地进行征收与支出而已。正如康德所言:“是人民在向他们自己征收赋税,这是根据权利的法律去行动的唯一模式。这种做法可以通过代表人民的代表机构这些中间组织来完成。”<sup>[7]</sup>至于通过征收通胀税而积累外汇储备收入的,自然是中央银行这一中间组织。但是关于通胀税和外汇储备收入的完成,未必能够从社会契约理论那里获得解释,作为一种既成事实,废除通胀税的努力将会是徒劳无功的,因此我们不如将其纳入公法上的债权债务关系范畴之中,并通过外在的宪法规则对其加以规制。

既然外汇储备在本质上是一种税收,就应当取之于民,用之于民。在这一问题上,中国人民大学金融学院赵锡军的说法是值得推敲的。赵锡军认为,外汇储备是人民银行多印的钞票,而这部分钞票没有对应的商品,因此这些钞票也没有价值,外汇储备是印了钞票买回来的东西,没有谁去创造,所以也不存在还给谁的问题。<sup>[5]</sup>按照他的这种逻辑,既然外汇储备没有对应的商品,没有价值,就意味着生产者出口创汇的结果是我们以有价值的商品换来了无价值的废纸。这显然不是政府多年来鼓励出口创汇的初衷。而事实上外汇储备是国民创造的价值,应当同税收一样,由国家通过补贴医疗、教育等途径,还利于民。至于还利的途径,我们当然不能认同向国民大规模“派糖”的做法,如果用外汇储备“派糖”,只不过是社会财富进行了一次再分配,并不能带来社会财富的增加。在笔者看来,主要途径应当是利用外汇储备向国外购买商品和服务,其中一部分用于福利支出,如购买医疗卫生产品用作全民的福利,另一部分商品则可以直接投放国内市场。当然,对于第二种途径,从表面上看消费者个体在购买这些商品时仍需付费,但随着社会财富量的增加,通胀将被稀释,人民币的购买力回升,全体国民将从中受益。此外,我们还可以考虑以外汇储备置换、收购在华外资企业及其股份等。

### 三、外汇储备之规制建议

高额外汇储备的存在有其积极意义,如可以稳

定经济、提高偿付外债的能力等,然而过多的外汇储备也会成为国民经济和全体国民的沉重负担,不仅存在着诱发通胀的风险,而且会大大降低资金的利用率。且一直以来,“中国大量的外汇储备被低收益的美国国债所占据,而本可以用来提高中国居民收入和消费支出的投资则被迫减少”<sup>[8]</sup>。不仅如此,受美元贬值的影响,中国的外汇储备一直存在大幅缩水的现象。既然外汇储备是国民的血汗钱,缩水的结果自然是国民财富的流失。《外汇管理条例》第10条规定,“国务院外汇管理部门依法持有、管理、经营国家外汇储备,遵循安全、流动、增值的原则”。然而到目前为止,国务院外汇管理部门并未就我国外汇储备的安全和增值问题对公众做出过任何披露,公众所知的仅仅是美元贬值和外汇储备的缩水。我国在外汇储备管理上存在诸多漏洞,外汇储备的利用方式、投资途径不透明,缺乏监督,导致寻租和腐败时有发生。根据外汇管理局2011年的年报,我国外汇管理局下设5个驻外机构,分别是华安公司、华新公司、纽约交易室、华欧公司、法兰克福交易室。而在2013年的年报中,纽约交易室变成了华美公司。据《经济观察报》2014年7月14日的资讯:被称为“四朵金花(华)”的几个驻外机构,其投资方向、规模、运作机制颇为神秘,更多的投资信息没有公开,外管局储备管理司(中央外汇业务中心)对此也保持缄默。从法理上来讲,作为受委托管理全民所有资产的机构,与私人企业有着本质的不同,他们行使的是国民赋予的公权力,因此应当接受法律、监督机关和公众的监督,其运作模式应当公开透明。从立法上来看,外汇管理的法律依据主要是《外汇管理条例》,但是该条例对于外汇管理的方式、程序及监督机制都缺乏必要的规定,而作为最重要的财政立法的《预算法》亦没有将外汇储备纳入预算管理,从而使得数额庞大的外汇储备资金成了几乎不受法律控制的资产。有鉴于此,笔者建议通过一系列的宪法性货币规则,对外汇储备的规模、使用、管理等做出严格规定。

### 1. 设定外汇储备总额

在谈论到4万亿美元多不多的时候,丁志杰援引了传统的观点,认为外汇储备不得少于3个月的进口额、10%的GDP和30%的外债,而2010年底我国外汇储备可以满足22.5个月的进口、相当于GDP的48.44%和外债的5.2倍,并据此得出结论说我国外汇储备总量比较充裕。<sup>[4]</sup>其实相关理论最初是由美国金融学家特里芬在1947年提出的,他认为一

国的外汇储备与其进口比率应维持在25%左右,即维持三个月的进口外汇需求,并以20%和40%作为储备的下限和上限。<sup>[9]</sup>根据特里芬的观点,中国外汇储备规模高出正常水平上限4倍多,而丁志杰在借用相关理论时只提到下限,未提及上限,不免有断章取义之嫌。如果特里芬的观点是可取的,那么中国的外汇储备总量则明显高于正常水平,并带来如下问题:其一,与外汇储备失控相对应的是高通胀,加剧了中国本就严重的货币超发问题;其二,外汇储备主要用于购买美国国债等高流动性资产,回报率低,且一直受美元贬值影响,不断遭受损失;其三,存在安全隐患,无论是美国国家破产还是国家间发生对抗,都有可能导致中国的外汇储备被冻结。虽然存在这样的风险,我国却无相关的法律文件对外汇储备的总量加以限制,于是出现了外汇储备规模失控的现象,因此应当通过专门的货币规则对外汇储备总额的上限和下限做出规定,将其规模控制在合理范围之内。

### 2. 限定外汇储备用途

正如前面所谈到的,外汇储备不能直接用于投资,更不能无限度地购买美国国债,也不能采取“派糖”的形式来发放,而应将其中相应的比例用于向国外购买商品、服务或收购在华外资企业,并通过立法的形式加以确认。由于外汇储备在本质上是通胀税收收入,最终应用之于民,所以立法上应设定用于民生福利支出的最低份额。针对目前我国外汇储备有大于1/3的份额用于购买美国国债,并引发了一系列金融风险,建议我国政府严格控制购买外国政府债券的规模。

### 3. 将外汇储备纳入预算管理

现代国家预算制度就是要将国家的财产资源做合法且合理的分配,并根据分配的内容维护国家利益,以及建设公共福利事业。<sup>[10]</sup>该制度体现了制约国家权力和保障公民权利的宪政精神,因此《预算法》通常被看作宪法性法律,其调整对象主要是政府的收支权限及其行为。在我国,外汇储备收入属于全民所有的财产,其收与支自然应纳入预算管理。我国现行《预算法》第19条规定:“预算收入包括:(一)税收收入;(二)依照规定应当上缴的国有资产收益;(三)专项收入;(四)其他收入。”外汇储备收入可以适用“其他收入”条款,但由于对外汇储备收入的性质及其法律地位界定不清,实践中并未将其纳入预算管理。因此,在《预算法》修改之时应对外汇储备收入的性质加以界定,并将其与公债收入、货

币发行收入等收入类型一起纳入预算管理。

#### 4. 建立外汇储备透明机制

同货币政策透明一样,提高外汇储备管理过程的透明度,对确保公众知晓事关自己切身利益的政府行为,监督外汇储备的规模及其用途,避免或减少国有资产的流失,都具有重要意义。<sup>[11]</sup>然而一直以来,我国的外汇管理活动都蒙有一层神秘面纱,人们看外汇储备的面貌始终如雾里看花,即便是一些可见的年报、公告等,所披露的也多是无关痛痒的事件和数据,对于外汇储备的投资方向、经营方式、盈亏状况均无可考之籍,从而也就无从监督,更无从表达自己的意见。因此应当要求外汇管理部门严格按照《政府信息公开条例》,定期、详细、准确披露有关外汇市场的操作信息,公布驻外机构的财务状况,并接受公众监督,对于涉及外汇管理的重大事项,如购买他国国债、投资海外房地产等,还应举行听证,谋而后断。

#### 5. 启动外汇储备审计制度

审计制度是指由行政机关内设的审计部门,对国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他应当接受审计的财政收支、财务收支,实施审计监督的一种制度设计。审计制度的实施,能够有效规范各级政府部门的财政收支行为,对于外汇储备的管理也是如此。《审计法》第18条规定,“审计署对中央银行的财务收支,进行审计监督。审计机关对国有金融机构的资产、负债、损益,进行审计监督”。在我国,外汇储备由人民银行下设的外汇管理局管理,因此应当将外汇储备纳入人民银行财务收支范畴。由此可见,对外汇储备实施审计监督有法可依,而我们要做的就是如何充分发挥这一制度的功能,给外汇管理部门套上法治的笼头。

### 四、结语

人类历史的政治法律实践一再表明,不受制约的公权力乃是腐败的根源。因此法治理论强调政府权力的有限性,强调对公权力的法律约束。在外汇储备领域,外汇管理部门代表国家监管、安排使用外

汇储备资金,行使着重要的公权力,如不能对其加以有效的监督和制约,势难避免腐败和寻租的发生。尤其面对庞大的外汇储备资金,一旦发生腐败和寻租,其所造成的损失将难以估量。近年来,外汇管理部门官员贪污腐败案例时有发生,表明这里也不是一片净土。腐败的治理不仅在反,更在防,即通过刚性的外在规则和严格的控权机制,将外汇管理部门的自由裁量权降到最低,提高其腐败和寻租的机会成本,将腐败的可能性降到最低。

#### [参 考 文 献]

- [1] 中国网. 国新办就2014年上半年外汇收支数据情况举行发布会文字实录[EB/OL]. (2014-07-23)[2015-06-10]. [http://www.china.com.cn/zhibo/2014-07/21/content\\_33014759.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/2014-07/21/content_33014759.htm).
- [2] 赵月若雪. 我国外汇储备再创历史新高 合理有效运用是关键[N]. 中国经济时报, 2014-06-23(002).
- [3] 田俊荣. 外汇储备是谁的? [N]. 人民日报, 2011-10-17(017).
- [4] 黄莹莹, 王昭. 外汇储备到底是谁的? [EB/OL]. (2011-11-21)[2015-06-10]. [http://news.xinhua.net.com/herald/2011-11/21/c\\_131252996.htm](http://news.xinhua.net.com/herald/2011-11/21/c_131252996.htm).
- [5] 葛克昌. 行政程序与纳税人基本权[M]. 台北: 翰芦图书出版有限公司, 2002: 26-27.
- [6] 洪莹林. 政府征税权与纳税人权利的冲突与协调[C]//刘剑文. 财税法论丛(9). 北京: 法律出版社, 2007: 157.
- [7] [德]康德. 法的形而上学原理——权利的科学[M]. 沈叔平, 译. 北京: 商务印书馆, 1991: 156.
- [8] 尹守革. 李克强直言外汇储备变成负担 原本可以不这样的[EB/OL]. (2014-08-10)[2015-06-10]. <http://business.sohu.com/20140512/n399434162.shtml>.
- [9] 郑顺炎. 论我国外汇储备及外汇管理条例[J]. 中外法学, 1998(3): 99.
- [10] 杨志恒. 预算政治学的构筑[M]. 台北: 财团法人张荣发基金会, 1991: 201.
- [11] 吴礼宁. 将货币发行收入纳入我国预算管理的立法建议[J]. 郑州轻工业学院学报: 社会科学版, 2014(5): 23.