

外汇管理法规热点问题

新修订的《国际收支统计申报办法》浅析

2013年11月8日，李克强总理签署国务院令，对1995年9月14日中国人民银行发布的《国际收支统计申报办法》（以下简称“《办法》”）进行了修订。修订后的《办法》已于2014年1月1日开始施行。为了实施修订后的《办法》，国家外汇管理局于2013年12月2日向外管局各个分局、全国性外汇指定银行、全国社会保障基金理事会、中国投资有限责任公司、中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限公司、银行间市场清算所股份有限公司和中国银联股份有限公司（合称“指定申报主体”）发布了《对外金融资产负债及交易统计制度》（以下简称“《统计制度》”）。《统计制度》就《办法》修订后指定申报主体如何“采集中国居民（包括境内机构和个人）与非中国居民之间各项国际收支交易的流量以及对外金融资产和负债的存量状况”做出了细致规定，并将于2014年9月1日开始实施。

根据中央人民政府网站的报道¹，对《办法》的修订主要为了适应2008年国际货币基金组织通过的《国际收支和国际投资头寸手册》第六版对国际收支统计数据和方法提出的更高要求，从而“进一步提高数据的国际可对比性”。但是，《办法》修订的时机引发了诸多境内外媒体的广泛联想，从加强官员个人财产信息披露深化反腐、严控资金通过移民等渠道向境外转移、乃至为对中国居民的全球资产及其收益进行征税做好准备等方面对本次修订的动机做了多重解读。

回到项行政法规本身，引发上述联想和解读的本次修订的重点主要体现在以下方面：

一、申报范围扩大至中国居民“个人”的对外金融资产、负债状况

《办法》修订之前国际收支统计申报的范围为中国居民与非中国居民之间发生的一切经济交易。本次修订后，将“中国居民对外金融资产、负债状况”纳入上述申报的范围。

根据中央人民政府网站的解读，原《办法》仅关注中国居民与非中国居民之间发生的经济交易流量，而没有包括中国居民的对外金融资产和负债状况（即存量）。这一概括实则并不准确。原《办法》第十一条和第十三条，分别针对中国境内的(a)金融机构、(b)外商投资企业、(c)有境外直接投资的企业以及(d)其他有对外资产、负债的非金融企业，规定了直接向外管局申报其对外资产、负债及其变动情况的义务。可见，原《办法》并非只重交易流量而忽视资产、负债存量。

此次对《办法》上述内容的修订实则集中于两点：其一，明确将中国居民对外“金融”资产、负债状况列入申报义务；其二，增加一条规定：“拥有对外金融资产、负债的中国居民个人，应当按照国家外汇管理局的规定申报其对外金融资产、负债的有关状况”。

何为对外“金融”资产和对外负债？依据《统计制度》的释义，“对外金融资产”是指中国居民对非中国居民拥有的金融资产，包括对外直接投资、证券投资、金融衍生产品投资、存款、发放贷款及各

¹ http://www.gov.cn/jdhd/2013-11/22/content_2532543.htm

类应收款等；“对外负债”是指中国居民对非中国居民承担的负债，包括吸收直接投资、发行有价证券、金融衍生产品投资、吸收存款、接受贷款及各类应付款等。显然，中国居民直接持有的境外不动产并不在国际收支统计的“金融资产”之列。

而增加中国居民“个人”就对外金融资产、负债的申报义务，实则为逐步放开境内居民个人境外投融资限制之趋势的必然要求。目前，境内自然人的境外投资活动基本限于为境外上市融资目的通过 75 号文登记而持有特殊目的公司股份，非为上市融资目的的个人境外直接投资基本上被官方渠道所禁止，而境内个人的境外证券投资活动也仅能通过 QDII 间接实现。不过，正在发生的令人瞩目的变化是，在上海自由贸易试验区内就业并符合特定条件的个人，原则上可以逐步摆脱对 QDII 的依赖而独立进行包括证券投资在内的境外投资活动（有待实施细则到位）。而对境内个人的境外直接投资活动，温州市金融综合改革试验区开始试点，最近有报道称商务部已经开始制定与此配套的个人境外投资备案政策。随着对境内居民个人境外直接投资和金融投资的逐步放开，以中国居民“个人”为主体的跨境投融资活动必然构成国际收支统计的重要内容之一。修订后的《办法》对此单独强调，相信正是为因应这一趋势的未雨绸缪之举。

二、 申报主体范围从中国居民扩大至在中国境内发生经济交易的非中国居民

依据《办法》的定义，就媒体所关注的中国“居民个人”而言，主要指在境内居留 1 年以上的自然人（外国在境内的留学生、就医人员、外国驻华使馆领馆外籍工作人员及其家属除外），以及中国短期出国人员（在境外居留时间不满 1 年）、在境外留学人员、就医人员及中国驻外使馆领馆工作人员及其家属。上述定义在此次修订中并无变化。国家外汇管理局 2012 年 9 月 5 日发布了《关于明确和调整国际收支统计申报有关事项的通知》，对上述并不十分严谨的定义已经开始采取权变措施，“实践中，在缺乏相关辅助信息的情况下，可按照有效证件中的国籍来认定其是否为中国居民”。这一实践中的做法在《统计制度》中再次得到确认。由此可见，除非提供境内居留不足 1 年的证明，否则即便正在为办理移民而久居境外但尚未加入外国国籍的中国公民，在国际收支统计实践中仍可能被认定为中国居民。而即便已经加入外国国籍，如果大部分时间在中国境内生活，为国际收支统计之目的，

仍需作为中国居民个人对待。

《办法》此次修订之后，即便并非中国居民，只要在中国境内发生经济交易，按照《办法》规定，也发生“及时、准确、全面完整地申报其国际收支信息”的义务。当然，相关工作可以通过有关的指定申报主体来完成。

但必须注意的是，尽管非中国居民如在中国境内发生经济交易也产生在中国申报国际收支信息的义务，但根据《办法》规定，其申报的内容仍限于与中国居民之间的交易，以及中国居民对其拥有的金融资产和中国居民对其承担的负债。非中国居民并没有对未与中国居民发生关系的“对外金融资产、负债状况”向中国外管局做出申报的义务。

三、 就违反国际收支统计申报规定的行为规定了更加严厉的罚则

原《办法》针对不同主体规定了警告、通报批评、罚款等处罚形式。2003 年 2 月 21 日国家外管局发布的《国际收支统计申报办法实施细则》规定了最高不超过 3 万元人民币的罚款。修订后的《办法》第十七条则规定：“中国居民、非中国居民未按照规定进行国际收支统计申报的，由国家外汇管理局或其分支局依照《中华人民共和国外汇管理条例》第四十八条的规定给予处罚”，即“由外汇管理机关责令改正，给予警告，对机构可以处 30 万元以下的罚款，对个人可以处 5 万元以下的罚款”。

就中国居民机构而言，最高罚款金额瞬间扩大了 9 倍，相关违规风险显然大大增加。仅就国际收支统计申报作为一项企业合规事项而言，其重要性 with 修订之前相比已不可同日而语。

尽管大幅增加了罚款金额，但罚款及其数额本身的威慑力恐怕不足以迫使所有通过非正规渠道流动的跨境资金都回到阳光之下并遵守申报义务。仅此一部行政法规，似乎也不应该被寄望于、事实上也不可能承担过多的政策目标。此次《办法》修订的政策意涵，应该放到中国资金跨境流动管理体制变革的大背景中去理解。一方面，外管局全面改变外汇管理模式，基本放开经常项目项下的资金流动，大幅放松资本项目项下的外汇管制、向外汇指定银行充分放权。另一方面，人民币的国际化日益提速，人民银行和商务部对人民币在贸易和资本项下跨境流动的限制日渐宽松，努力呵护及培育国际市场对人民币的需求渐成共识。于道而论，经济大势推

动着与国际收支相关的政府职能逐步从管制向服务转变，而提供真实客观的基础数据正是完善服务的题中应有之义。于术而论，国际收支数据和信息的获取，决不可能再依赖原有的层层审批做强制性归集，因此，为未来国际收支信息处理建立有权威、有方法、有队伍的制度框架和操作模式，应该是国务院立足长远修订《办法》并由外管局制定了近 130 页的《统计制度》的立意所在。

综上，我们的观察是，修订《办法》在这一阶段最

核心的目标，仍然在于为中国国际收支平衡监测和国际投资头寸统计提供更可靠、客观的依据。为了实现这一政策目标，外管局需要继续探索和设计有助于确保相关信息相对准确、全面的实操机制。当然，这些基础数据也许完全可能成为促进其他社会管理目标实现的坚实基础和有力武器。从这个意义上说，《办法》在未来的实施过程中如何与其它可能出台的法律法规互动与配合，显然值得长期关注。

封 锐 合 伙 人 电 话：8610 8519 1389 邮 箱 地 址：fengr@junhe.com

韩 婷 律 师 电 话：8610 8519 2124 邮 箱 地 址：hant@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。