

内蒙古自治区对蒙古国人民币跨境使用情况及政策建议

■ 苏丽娜

摘要：人民币跨境流动的不断发展，极大地方便了我国与蒙古国的经贸往来，但受蒙古国国情及我国金融、海关等各项政策的影响，人民币跨境业务出现了一些不尽如人意的地方，本文通过对人民币跨境流动的研究，探讨人民币在蒙古国通过市场自发力量、制度完善等方式进一步推动人民币在蒙古国的流通，进而为跨境人民币业务和人民币国际化的相关运作提供政策建议及借鉴。

关键词：人民币 跨境 流动 建议

内蒙古自治区地处祖国北疆，北部与俄罗斯、蒙古国接壤，中蒙边境线长达 3211 公里，占全部边境线的 76%。内蒙古是“欧亚大陆桥”的桥头堡，对蒙开放的口岸 11 个，区位优势明显。随着“一带一路”的推进，中蒙合作水平更加深入，双方的物流、资金流主要通过内蒙古口岸进行辐射。在长期的中蒙经贸交往中，人民币在蒙古国形成一定的规模。

一、内蒙古自治区对蒙古国人民币跨境使用现状

中蒙两国是全面战略合作伙伴关系，经贸往来关系密切。随着两国贸易、投资的不断加深，人民币在蒙古国的流动规模不断扩大，发挥着流通、支付和储藏的功能。

(一) 内蒙古对蒙古国贸易、投资情况

1. 内蒙古对蒙古国贸易发展情况。2021 年，内蒙古自治区外贸进出口 1235.6 亿元，同比增长 17.2%。全区对蒙古国外贸进出口

312.7 亿元，同比增长 12.5%，占全区外贸进出口总额的 25.3%。内蒙古对蒙口岸在国际贸易交往中较好地发挥了畅通物流的桥梁与辐射作用。出口商品主要有汽车、钢铁、农产品等；进口商品多为煤炭、铜精矿和铁矿石等我国相对短缺的能源性、原料性商品。中蒙贸易在疫情期间有所回落，但总体呈现逐年增加且为结构性逆差态势。

2. 内蒙古对蒙古国境外人民币投资情况。从内蒙古自治区成为跨境人民币结算试点以来至 2021 年末，内蒙古对蒙古国以人民币进行的直接投资近 11 亿元，占全区以人民币对外直接投资的 3% 左右。投资领域主要涉及煤炭开采及洗选业、批发业、农业等。除经审批规模较大的企业外，口岸地区多数以民营企业特别是个体经营者未履行相关审批手续直接对蒙进行投资。对蒙投资的境外企业不论其境外注册资本为何种货币，实际对外支付的投资款及境外日常营运资金主要以人民币为主。

据估算，内蒙古在蒙古国

投资的企业近 3000 家，占蒙古国外资企业总数的四分之一左右。对蒙境外投资中民营企业占比较高，它们为控制境外投资企业决策权和主动权，多以独资或者高占比控股形式设立，涉足的产业十分广泛，但主要集中在矿产资源领域。蒙古国地广人稀，基础设施薄弱，从事资源开发的境外企业首先需解决公路建设、自备发电、供水等配套问题，这就造成开发资金需求量巨大。许多企业在支付大量的前期探矿、采矿以及其它相关费用后，由于后续资金不能及时到位，有些项目处于停滞状态。如二连浩特市 XX 矿业有限公司因拖欠银行贷款，其境外投资企业已停产，等待银行处理。目前，受国际经济不景气。市场需求萎缩及疫情等多种因素影响，境外投资企业总体盈利水平较低。“走出去”的企业因资金困难问题严重影响了生存与发展。

(二) 中蒙商业银行间人民币支付、结算情况

中国是蒙古国的友好邻邦，是蒙古国最大贸易伙伴和外资来

源国，两国经贸的快速发展，促进了人民币的跨境流动。

1. 中蒙商业银行间金融合作情况。2001年7月，中国人民银行与蒙古国中央银行对边贸结算问题达成一致意见。2004年7月，中蒙两国中央银行签署了《中国人民银行与蒙古银行关于支付和结算的协定》。2011年5月，中蒙两国中央银行签署双边本币互换协议，金额为50亿元人民币；2014年两国续签双边本币互换协议，将互换金额扩大至150亿元人民币。

2002年2月，农业银行内蒙古分行同蒙古国贸易与发展银行建立了人民币账户，这是中蒙建立的第一个人民币账户行关系。目前，内蒙古的农业银行、中国银行和内蒙古银行等9家商业银行与蒙古国所有的11家商业银行建立了账户行结算关系。金融服务产品有人民币资金汇划、人民币现钞调运、信用证、保函、人民币跨境融资等十几项业务品种。

2. 中蒙跨境人民币收付情况。从内蒙古成为跨境人民币业务试点以来，中蒙人民币结算业务快速发展，规模逐年扩大。从2010年6月至2021年末，中蒙跨境人民币收付近1260亿元，其中主要集中在货物贸易项下，占跨境人民币结算收付总额的90%以上，货物贸易逆差为150亿元左右。中蒙贸易和人民币结算长期逆差，人民币通过这些渠

道输入蒙古国。中蒙两国经济实力差距大以及蒙古国对我国经济上的高度依赖，是人民币对蒙古国净流入的根本原因。

3. 中蒙跨境调运人民币现钞情况。随着中蒙经贸合作的进一步发展，双方商业银行的跨境人民币业务也不断拓宽。但由于从中国汇入蒙古国商业银行的人民币数额大量增加，蒙方商业银行已不能满足企业和个人提取人民币现钞的需求，这样就制约了人民币结算业务的发展。经中国人民银行和中国海关总署批准，2002年农业银行二连浩特分行向蒙古国贸易与发展银行办理大额人民币现钞调出业务。从2011年至2021年，蒙方商业银行从二连口岸调运人民币现钞出境约180亿元，同时也从蒙古国调运少量小面额和残损人民币入境。对蒙的双向人民币调运有效地解决了蒙古国商业银行人民币结算解付问题。通过2011年至2021年跨境人民币结算和调运情况分析，内蒙古商业银行对蒙调出的人民币现钞，主要是中蒙跨境人民币货物贸易结算形成的逆差。目前现钞调运在对蒙人民币跨境使用中占有非常重要的地位。

(三) 中蒙人民币现钞流出入情况

内蒙古与蒙古国经贸往来密切、两国人口跨境流动较频繁，人民币现钞相应地需求较大。疫情以来，因两国口岸经常关闭，对蒙进出境客运量呈现异

常状态。以2019年为例，内蒙古对蒙口岸进出境客运量598.95万人次，边境地区人民币现钞流出量约为73.43亿元；从蒙古国回流人民币现钞约82.52亿元；人民币现钞在蒙古国的滞留量约为8.7亿元。目前对蒙人民币现钞流出的方式主要有以下三种：一是商业银行跨境调运人民币现钞；二是通过海关正常携带流出入；三是私自携带流出入。中国海关规定人民币现钞出入境限额为2万元，由于此限额已无法满足中蒙客商的资金需求，大量人民币现钞以非法私自携带方式出入境。

(四) 地下钱庄

在中蒙经贸交往中，市场主体的一些金融业务需求无法通过银行办理，这样就催生了非法经营金融业务的地下钱庄，有些地下钱庄在蒙古国是合法的非银行金融机构。这些地下钱庄能够按照客户的要求，将人民币资金秘密地进行跨国流动，且几分钟到账，还规避一些政策管制。据了解，地下钱庄已具有一定的规模。

二、内蒙古自治区对蒙古国人民币跨境流动存在的问题

(一) 对蒙商业银行人民币结算问题

中国将对蒙跨境人民币业务划分为经常项目、资本项目并进行严格管制。而在蒙古国，人

人民币可以自由进行货币兑换和账户资金划转，管理相对宽松。蒙古国政局动荡多变，具有国情的特殊性和贸易、投资的特殊性。我国各商业银行制定的跨境人民币业务审核标准缺乏对蒙古国政局多变等情况的考虑。同时，蒙古国主权评级较低，中方商业银行总行对蒙授信额度少，有些银行对蒙甚至没有授信额度，以上对蒙人民币业务严格的限制致使许多业务产品难以开展，不利于业务拓展。

（二）个人跨境人民币业务问题

中蒙边境地区个人跨境人民币汇款凭客户本人证件、跨境人民币结算收/付款说明及其填写的资金真实性用途承诺书办理，能够满足两国居民经常项下的各种需求。但也出现了一些不规范操作，如贸易代理公司在结算中企业对公账户和工作人员对私账户混用，对蒙境外投资款通过个人项下汇款流出等情况。2014年开展个人跨境贸易人民币结算以来，对蒙个人跨境人民币汇款逐年下降。其原因是边境地区商业银行根据“展业三原则”及反洗钱的相关要求，加强了相关单证审核，对无法确认真实性的个人跨境人民币汇款进行退汇处理。由于边境地区个人项下跨境人民币业务需求的多样性，部分正常结算因为无法提供商业银行要求的单据而不能办理，口岸地区对蒙个人跨境人民

币汇款大幅下降，对跨境人民币业务整体长远发展十分不利。

（三）跨境人民币现钞调运问题

由于人民币是特殊货物，二连浩特海关要求人民币现钞通过货运通道通关，押运人员通过客运通道出关，造成人货分离的情况。后经当地人民银行与上级部门、海关等多部门反映、协商，开辟绿色通道予以解决。2018年，二连浩特海关再次规范了人民币现钞的通关管理，要求跨境调钞使用专用运钞车辆或箱式货运车辆通关，蒙方押运人员从客运通道通关，此规定造成蒙古国商业银行调运人民币现钞成本上升、不安全、不方便的局面。人民币现钞调运流程的变动对蒙古国商业银行跨境人民币业务产生了一定的影响，蒙方商业银行在二连浩特口岸人民币现钞调运数量大幅减少，部分改为从我国香港空运调钞。后又经当地人民银行、金融办与二连浩特海关反复沟通，暂时恢复原有的报关流程。随着人民币跨境使用的不断扩大，人民银行应对全国的人民币调钞流程进行统一规范。

（四）中国海关人民币出入境问题

在中蒙边境地区的贸易中，由于图格里克汇率波动较大，口岸的中国商户对外币认可度低且兑换不便利，加之边贸商品利润较低，出于交易成本考虑，贸易结算全部采用以人民币结算。近

些年，蒙古国居民来我国贸易、学习、旅游购物、探亲、看病等情况较多，两国居民相互往来也会携带一定数额人民币现钞，但每人每次出入境只能携带不超过2万元人民币现钞的规定远远不能满足需求，许多人就采取超额非法携带的方式出入境，这样不利于人民币的跨境正常使用。

（五）非正规渠道人民币流动问题

从对蒙投资情况看，官方统计与实际投资数据差距巨大。民营企业和个人为了营运的需求，千方百计采取各种渠道进行资金运作。地下钱庄可以按照客户要求，24小时随时办理汇款、汇兑、融资业务，并且能够规避一些政策管制，严重影响了边境地区的金融秩序。

三、政策建议

（一）支持边境贸易创新发展，优化边境地区金融服务

探索创新金融服务模式，推动向北开放和“一带一路”发展，建议成立边境贸易结算中心，坚持“本币优先”原则，提高边境贸易结算便利化程度。

1. 简化个人边境贸易结算手续。边境贸易结算中心可根据相关贸易证件，直接为边民办理贸易、服务贸易跨境人民币业务。当地人民银行根据物流和资金流的实际情况确定一个结算上限额度，实行风险可控的限额管理制

度。同时，人民银行加强对边民跨境人民币业务的事后监管，通过跨境人民币收付信息管理系统进行个人项下跨境人民币业务非现场监测，发现异常情况进行现场检查，及时对业务进行处置。定期在商业银行内部发布边民跨境人民币业务黑名单，从源头上保证人民币跨境资金的正常汇划。

2. 协调商业银行增加授信。

内蒙古地区边民互市贸易进口来源地的大多数国家信用评级较低，边境贸易结算中心可以与进口来源地国家中规模较大、信誉良好的商业银行进行合作，在风险可控的情况下，协调各商业银行增加授信额度，丰富跨境人民币业务产品，优化边境贸易金融服务。

3. 制定符合实际的审核标准。有些商业银行制定的跨境人民币业务审核标准，没有考虑边境贸易的特殊性，真实性审核难以把握。边境贸易结算中心可以借鉴全国各地的做法，结合本地区实际，出台针对不同贸易的具体结算审核标准，便利业务操作。

4. 扩大跨境人民币结算范围。内蒙古地区部分口岸地理位置偏僻，客商进行跨境人民币结算路途遥远。边境贸易结算中心可以与信用社合作，利用其在边境地区分布比较广的特点，通过信用社在前台接收跨境人民币业务单据，边境贸易结算中心在后台进行业务办理的方式，解决口岸地区金融服务与支持弱的问题。

5. 推动边民互市贸易区设立外币兑换点。内蒙古地区的边民互市贸易全部采用人民币结算，其原因是卢布、图格里克等货币汇率波动较大，口岸的中国商户对外币认可度低且兑换不便利。边境贸易结算中心可以协调推动各口岸在边民互市贸易区设立外币兑换点，便利商户、游客商品交易。

(二) 顺应人民币国际化需求，确保对蒙现钞调运顺利开展

人民币国际化是顺应市场需求，人民币的跨境使用已经比较广泛。应充分满足境外对人民币现钞的需求，确保人民币现钞调运在我国境内以最快的速度、最安全的方式及最少的费用通关出入境。建议一是人民银行与海关、边检等部门进行协商，建立科学、高效的跨境人民币现钞调运机制，形成《人民币现钞调运出入境管理办法》，规定每个部门的具体责任，便于人民币现钞跨境调运。二是按照属地原则，在边境地区人民银行成立人民币现钞跨境调运工作组，充分考虑境外商业银行调钞成本的承受能力，安全、高效、费用低，全面支持人民币现钞的境外使用。三是及时了解人民币现钞跨境流通状况，加强境外商业银行的人民币知识培训，减少假钞对国际社会的危害，维护人民币的国际信誉。

(三) 放宽人民币现钞出入境限额，支持人民币境外使用

人民币现钞出入境个人携带 2 万元的标准已不符合实际需求，为顺应新的经济形势，保证人民币对外使用的健康发展，应进一步放宽人民币现钞出入境限制政策，增强金融服务与监管的灵活性。同时加强与海外机构及境外金融机构的沟通和联系工作，及时了解和掌握人民币在境外流通、兑换和沉淀量的信息，全面监测人民币现钞境外流通使用情况。

(四) 鼓励中蒙人民币跨境流通，推动蒙古国人民币跨境使用

目前蒙古国对中国经济依赖程度远高于俄罗斯、美国和日本等国，我国已成为蒙古国最主要的市场提供者。人民币在蒙古国的流通属于市场自发的推动，中蒙两国在本币结算和货币互换的顺利开展对跨境人民币业务起到了推动作用，也有利于我国“一带一路”发展以及与蒙古国“草原之路”规划的对接合作。■

(作者单位：内蒙古自治区党校)

责任编辑：康伟