

论美国《公平贸易汇率改革法案》的法律缺陷问题

——以IMF和WTO为视角

贺小勇

摘要:美国众议院2010年9月高票通过了《公平贸易汇率改革法案》，该法案最引人注目的特点在于将汇率政策贸易化，即将“汇率根本性低估”视为“出口补贴”的贸易措施。在国际法框架下，该法案存在如下缺陷：汇率政策贸易化不符合《IMF协定》与《WTO协定》有关管辖权限的分工；美国无权单方面认定它国汇率是否根本性低估；汇率根本性低估不具有SCM协定所规定的“财政资助”与“专向性”特征，因而不构成出口补贴。中国应坚持汇率主权在民的原则，多方化解美国汇率压力，在必要时可提交WTO争端解决机构。

关键词: 汇率改革法案；汇率政策；反补贴

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2011)02-0025-11

2002年以来，中美围绕人民币汇率问题从政治、经济、法律层面展开激烈争论，考验双方政治智慧与法律技巧。2010年9月29日美国众议院以348对79高票通过的“Currency Reform for Fair Trade Act”（《公平贸易汇率改革法案》，编号H.R.2378，以下简称“汇率改革法案”）尤为引人注目。这是因为之前针对人民币汇率的提案尽管花样繁多，但经过众议院立法表决程序且以高票通过的仅此“汇率改革法案”。该法案特别之处在于将汇率低估与出口补贴挂钩，从而使汇率政策贸易化，通过单边贸易措施威胁它国的汇率主权。虽然该法案真正成为法律尚需时日，但其动向应引起我们的高度重视。笔者在分析“汇率改革法案”的主要内容及其特点的基础上，重点讨论该法案在国际法框架下的法律缺陷，并就中国如何应对提出相应建议。

一、“汇率改革法案”的主要内容及其特点

收稿日期：2010-12-27。

基金项目：本文系国家社会科学基金项目“全球治理框架下中美汇率争端的法律问题”（项目号为“10CFX078”）和“上海市教育委员会重点学科建设项目资助”（J51103）成果之一。

作者简介：贺小勇，男，华东政法大学国际经济法教授，博士生导师。

（一）“汇率改革法案”的主要内容

“汇率改革法案”实际上是试图对美国1930年关税法 (Tariff Act of 1930) 进行修订,使之能够在特定条件下把“汇率低估”行为视为出口补贴,进而对相关国家输美商品征收反补贴关税。根据该法案的规定,若向美国出口商品的国家的货币与美元之间的汇率存在本法案所定义的“根本性低估”,则该汇率可被视为一种出口补贴,美国可以采取反补贴措施;根本性低估的汇率与依据本法案推算的该国均衡真实有效汇率之间的差额则为授予利益,构成补贴程度或数额。

根据“汇率改革法案”第2节(c)款的规定,如果存在下列情况,则可判断一国货币系“汇率根本性低估”(fundamentally undervalued currency):(1)该国政府在18个月的部分期间或全部期间内长时间、大规模干预一个或多个外汇市场;(2)相对于均衡真实有效汇率(equilibrium real effective exchange)而言,其汇率被至少低估5%;(3)在18个月内,该国经常项目拥有大量而持续的盈余;(4)在18个月内,该国政府所拥有的外国储备超过:(i)政府在未来12个月内需要偿付的所有到期债务总和;(ii)以 M_2 作为标准衡量,该国货币供应的20%;(iii)该国前4个月的进口总额。^①

对于上述(2)中均衡真实有效汇率的测定,“汇率改革法案”以递进的形式列举了两种方法:(1)根据国际货币基金组织(IMF)汇率问题咨询部门(Consultative Group on Exchange Rate Issues, CGRE)提供的方法计算出的结果,或这一结果的适当简单平均值;(2)如果该方法不适用,则运用普遍适用的经济学和计量经济学的技术方法来测量汇率水平。

（二）“汇率改革法案”的特点

1.“汇率改革法案”将汇率政策贸易化 所谓汇率政策贸易化,指的是将某种汇率政策视为贸易措施,并以贸易救济措施予以应对。表面上看,“汇率改革法案”重点是规定认定一国汇率根本性低估的标准,理当属于金融汇率方面的法案,但其实质却恰恰是将汇率根本性低估视为一项贸易措施(即出口补贴行为),并以反补贴这种贸易救济措施予以应对。“汇率改革法案”这种对待汇率政策的模式反映出美国试图通过贸易措施影响它国汇率政策。众所周知,关于汇率政策问题,在国际层面主要是由IMF管辖;在美国国内一直由财政部(Department of The Treasury, DOT)主管。1988年以来,美国国会授权财政部每半年出具一份有关贸易对象是否“操纵汇率”来获取竞争优势的报告。“汇率改革法案”则从两个方面进行了修订:一是规定汇率根本性低估构成补贴措施,可以征收反补贴税;二是认定汇率根本性低估的主管机关为美国商务部(DOC)。这种将非贸易政策的经济金融政策与贸易措施挂钩的方式是美国传统。例如对知识产权保护问题,在国际上已有世界知识产权组织(WIPO),有《巴黎公约》和《伯尔尼公约》等国际知识产权保护条约的情况下,美国却通过其国内特殊301条款立法,将知识产权保护政策贸易化。美国发现,将知识产权保护与贸易措施联系后,贸易伙伴在美国贸易制裁措施的威胁下纷纷提高知识产权保护水平,乃至在乌拉圭回合中愿意就《与贸易有关的知识产权协定》达成协议,将知识产权保护纳入到多边贸易体系之中。^②美国将汇率政策与反补贴贸易措施联系在一起,确实会有相当大的威慑力,这种动向是我们必须引起高度重视的。

2.“汇率改革法案”的针对性较强 尽管“汇率改革法案”并没有指明针对中国,但若以“汇率改革法案”中决定“汇率根本性低估”的标准来衡量,很可能得出人民币汇率根本性低估的结论。这是因为:(1)中国“三位一体”的人民币汇率机制(即外汇指定银行进行外汇交易、外汇汇率由中央银行指定、央行随时入市买卖)很容易被认定为长时间、大规模对外汇市场进行干预。(2)中国长期以来经常项目都存在巨额贸易盈余,近10年来,中国经常项目持续大规模盈余:2001年174亿美元、2002年354亿美元、2003年458亿美元、2004年685亿美元、2005年1608亿美元、2006年2352亿美元、2007年3718亿美元、2008年4261亿美元、2009年2971亿美元、2010年第一季度536亿美元。^③(3)中国外汇储备超过2.6万亿美元,居世界第一位。截至2010年6月末,外债余额为5138.10亿美元;^④最近5年的数据显示,中国连续4个月的进口总值都低于1万亿美元,都远低于外汇储备。美国众议院在“汇率改革法案”通过后毫不隐晦地宣称:这是一个针对中国输美产品的反补贴法案,目的在于通过法律手段对中国施压促使人民币加速升值。^⑤

3.“汇率改革法案”凸显美国产业的转型的需要 由美国“次贷”危机引发的全球金融危机和经济危机,使得美国重新思考其经济发展战略。美国奥巴马政府公布了《重振美国制造业框架》,表示不再过度依赖房地产、衍生金融产品等虚拟经济,实施“再工业化”战略,力求实现出口翻一番,增加200万就业人口。^⑥美国的产业转型必将为美国产品寻找国际市场,而拥有13亿人口的中国具有巨大的市场需求潜力,利用法律手段迫使人民币汇率升值,可以使美国产品进入中国市场后更具有竞争力。在“汇率改革法案”付诸众议院表决时,当时很多人认为通过的可能性很小。投票结果则显示两党广泛支持“汇率改革法案”:99名共和党人与249名民主党人投了赞成票。由此可见,压迫其他国家货币升值、主动让美元贬值,以便刺激美国产品出口,已经成为两党共识。对此,我们要引起足够的重视,要预见到中美贸易争端将从具体的贸易规则争议过渡到金融汇率的争端,我们被动卷入大国金融博弈,中美贸易争端进入新阶段。

二、关于汇率政策能否贸易化的问题

“汇率改革法案”的本质在于将汇率根本性低估视为出口补贴的贸易措施,问题在于,即使一国汇率根本性低估,这种汇率政策能否被视为贸易措施呢?对此问题的回答,必须厘清汇率政策与贸易措施之间的联系与区别。

1.汇率政策与贸易措施之间的联系与区别 从本质而言,汇率是一国调整宏观经济金融的政策工具,不属于调整贸易的工具或措施,不直接与国际贸易挂钩,尽管汇率政策能够影响国际贸易。例如,低估或高估汇率客观上会降低或提高出口产品的价格;但是,并不能因为汇率影响国际贸易就将其视为贸易措施,并以国际贸易规则予以规制。对此,WTO框架下的GATT第15条第9款第(1)项有明确规定:“本协定不得妨碍一成员方依照《IMF协定》或该成员方与成员方全体之间订立的特殊外汇协定,使用外汇管制或外汇限制”。根据该条规定,凡符合《IMF协定》的外汇管制措施均构成WTO成员方外汇义务的例外。即使一成员方采取的外汇管制影响了GATT项下的有关义务,只要该外汇管制措施政策符合《IMF协定》,则不能被视为违反WTO规则的贸易措施。

对国际贸易的影响而言,外汇管制或限制外汇措施显然比一国低估汇率要严重得多。

根据GATT第15条第9款之规定,既然对贸易影响更为严重的外汇管制措施,只要其符合《IMF协定》的规定,都被认为符合GATT之规定;那么,对贸易影响相对较小的汇率政策,如果符合《IMF协定》的规定,自然应被认为符合GATT之规定。1952年,希腊以征税方式对进口付汇实行限制,这一措施遭到了美国和法国的异议,认为这种做法违反了GATT第3条。对于第3条中的国民待遇问题,专家组指出,如果IMF认为该税收制度构成多种汇率措施且与IMF协定条款相符,那么,该措施就超出了第3条的范围之外。John H. Jackson教授指出,如果希腊的措施构成其声称的对进口付汇所课征的税收,问题就在于它是否违反了GATT第15条第4款。即使违反了该款规定,同条第9款还包含有一项一般例外。^⑦原GATT法律事务主任Frieder Roessler教授也指出,GATT第15条不得妨碍符合IMF协定的外汇行动。^⑧

由此可以进一步推论,根据GATT第15条第9款的规定,凡是符合《IMF协定》的汇率政策,即使影响国际贸易,也不能当然地认定这种影响贸易的汇率政策就是贸易措施。只有违反《IMF协定》且对国际贸易有影响的汇率政策才能与贸易措施相挂钩。其实,《IMF协定》第4条第1款对此有明确规定,即各成员国不得为取得对其他成员国不公平的竞争优势而“操纵汇率”(Manipulating Exchange Rates)。由此可见,只有一国采取的汇率政策构成“操纵汇率”,该政策因其不符合《IMF协定》的规定,进而又因为操纵汇率对国际贸易造成影响,才可以认定为是违反GATT的贸易措施。

2.“汇率根本性低估”是否构成“操纵汇率” 在2006年之前,美国相关提案都直接引用《IMF协定》的“操纵汇率”的概念;“汇率改革法案”与2010年3月包括舒默(Charles Schumer)在内的14名两党参议员共同发布的法案(Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2010)相似之处在于:放弃了通用的“操纵汇率”的概念,转用其他词汇替代。舒默法案使用“汇率失衡”(Exchange-rate Misalignment),“汇率改革法案”则改为“汇率根本性低估”。不管美国法案用词如何,根据GATT第15条第9款和《IMF协定》第4条第1款之规定,除非“汇率改革法案”中所规定“汇率根本性低估”构成“操纵汇率”,否则不能将汇率根本性低估予以贸易措施对待。

那么如何判断一国汇率政策构成影响国际贸易的“操纵汇率”呢?2007年6月IMF执行董事会通过了《对成员国汇率政策双边监督的决定》,从主观和客观方面澄清了“操纵汇率”的认定标准。从客观要件看,所谓“操纵汇率”系指那些事实上已经影响到汇率变动的政策措施,这些政策措施既包括促使汇率变动也包括阻碍汇率发生应有变动的措施。从主观要件看,“操纵汇率”包括两层意思,一是成员国采取的政策措施旨在影响汇率变动;二是成员国有通过低估汇率造成“根本性汇率失衡”的故意,并且成员国造成汇率根本性失衡的目的在于获得增加净出口。根据“决定”,判断IMF成员国汇率政策是否构成影响国际贸易“操纵汇率”,不在于成员国是否对外汇市场进行干预,而主要取决于成员国外汇政策或措施的动机和目的是否为了获取出口优势。^⑨

通观美国“汇率改革法案”,判断“汇率根本性低估”的标准中没有一项具有主观标准,由此可见,“汇率改革法案”中的“汇率根本性低估”认定标准不符合《IMF协定》及“决定”中所规定的“操纵汇率”的认定标准。即,“汇率根本性低估”不等于“操纵汇率”。换言之,假使存在如“汇率改革法案”中所称的“汇率根本性低估”的政策,由于这种汇率政策并不构成违反《IMF协定》的强制性规定的操纵汇

率,根据GATT第15条第9款,这种“汇率根本性低估”政策因其符合《IMF协定》的规定而自动符合WTO规则。其实,美国对于为何以“汇率根本性低估”替代“操纵汇率”法律概念心知肚明。根据美国1988年的《综合贸易及竞争法》,美国财政部每年都需向国会做两次关于操纵汇率国家的报告,若财政部正式认定某个国家操纵其货币汇率,将触发双边谈判,以迫使相关国家停止操纵汇率行为。然而,尽管面临国会以及院外集团的强大压力,美国财政部在过去所有的报告中却从未认定过中国存在操纵汇率的行为。原因在于,美国财政部无法认定中国外汇体系的运转是以妨碍国际收支平衡调整或使中国在国际贸易中获得不公平竞争优势为目的。由于认定操纵汇率需满足主观标准,而美国又无法认定中国具有谋求出口优势而操纵汇率的主观目的,“汇率改革法案”就抛弃操纵汇率的法律概念,换成不需要主观标准的汇率根本性低估的概念。但不管美国如何转换概念,只要一国汇率政策不构成操纵汇率,这种汇率政策就不构成违反WTO规则的贸易措施,美国就不能将这种汇率政策与贸易措施挂钩,并以反补贴予以救济。

三、关于美国是否有权单方面认定它国汇率低估的问题

“汇率改革法案”中,美国规定了汇率根本性低估的判断标准,而且规定了判断机构为美国商务部。问题是,美国是否有权认定它国汇率低估呢?换言之,如果政府之间就汇率问题发生争议,是美国还是其他国际机构有权认定汇率低估问题?对于该问题的分析,必须仔细分析目前有关汇率政策的国际条约。从国际法层面而言,涉及汇率方面的国际条约主要有《IMF协定》和《WTO协定》。

首先从《IMF协定》角度考察美国的权限问题。《IMF协定》第4条第3款规定,IMF成员国在汇率制度方面所承担的程序上的主要义务为接受IMF的监督并与IMF磋商。《IMF协定》第4条第3款(a)赋予了IMF监督成员国履行第4条第1款所规定的汇率义务的权力,该条规定:“IMF应监督国际货币制度,以保证其有效实行,应监督成员国是否遵守本条第1款规定的义务。”第4条第3款(b)还特别就IMF对成员国汇率政策的监督作了规定:“为了履行上述(a)项规定的职能,IMF应对各成员国的汇率政策行使严密的监督,并应制定具体原则,以在汇率政策上指导所有成员国。各成员国应该向IMF提供为进行这种监督所必要的资料,在IMF提出要求时,应就成员国的汇率政策问题同IMF进行磋商……”。由此可见,成员国汇率政策监督机构为IMF。例如,20世纪80年代北欧国家认为瑞典货币贬值是为了谋求不正当的竞争优势,于是向IMF投诉瑞典。最后IMF并没有明确做出瑞典是否构成操纵汇率的决定,尽管在IMF内部广泛认为瑞典贬值行为有违反IMF协定第4条第1款第(3)项“避免操纵汇率”之嫌疑。^⑩由此可见,如果美国认为其他国家汇率低估,应向IMF投诉,由IMF启动监督与磋商程序。

其次从《WTO协定》考察美国是否有权认定汇率低估的问题。《WTO协定》有关汇率与贸易关系的内容体现在GATT第15条第2款、第4款和第9款。这些条款内容可以归纳为如下几点:(1)成员方不得通过外汇行动阻碍GATT各项规定意图的实现,同时也不得通过贸易措施妨碍IMF目标的实现;(2)本协定不得妨碍一成员方依照《IMF协定》,使用外汇管制或外汇限制;(3)在争端解决机构被提请审议有关外汇安排的问题时,它应当与IMF进行充分磋商;(4)WTO争端解决机构必须接受IMF有

关成员方在外汇问题方所采取的行动是否与《IMF 协定》相一致的认定。由此可见,从程序上而言,当 WTO 成员方认为其他成员方汇率政策损害其在 WTO 项下的权利(如美国认为汇率根本性低估构成出口补贴),并提交 WTO 争端解决机构时,就被诉方的汇率政策是否符合《IMF 协定》的规定, WTO 争端解决机构必须接受 IMF 的决定, WTO 争端解决机构无权自行决断。姑且不论美国认定的汇率根本性低估是否符合《IMF 协定》这一实体性问题,仅就程序性而言,连 WTO 争端解决机构都无权认定汇率政策问题,更何况 WTO 的一个成员方呢?

最后, WTO 《争端解决规则与程序谅解》明确规定,禁止未经争端解决机构裁决而采取单方面贸易措施。一国汇率是否构成根本性低估,根本性低估是否构成阻碍 GATT 协定意图的实现、汇率根本性低估是否因符合《IMF 协定》而豁免 WTO 项下义务,对于这方面的争议必须先诉诸 WTO 争端解决机构, WTO 争端解决机构在征询 IMF 决定方可做出,岂能由美国单方面立法,规定某种汇率政策等同于出口补贴措施,然后单方面设定根本性低估的标准、再通过国内商务部单方面认定,最后单方面采取贸易措施?如果美国做法能够成立,那么,其他国家是否也可以这样立法:严重滥发国际货币的行为构成出口补贴(因为严重滥发国际货币会使该国际货币的汇率严重低估),其他国家可对该国产品征收反补贴税?

四、关于汇率根本性低估与出口补贴的关系问题

即使退一步,假定美国可以将汇率政策与贸易措施挂钩;进一步假定美国有权单方面认定何谓汇率根本性低估。接下来的问题是,汇率根本性低估是否符合出口补贴的认定标准。由于“汇率改革法案”针对中国意图明显,下面以人民币汇率是否构成出口补贴为例加以论证。

对于人民币汇率是否会构成补贴问题,国内外学者存在着较大分歧。在国内学者中,尽管绝大部分学者认为人民币汇率不会构成 WTO 体系下的出口补贴;^⑩但也有部分学者认为,从 WTO 下补贴的构成要件看,人民币汇率形成机制与出口补贴的界限并不是特别清晰。^⑪在国外学者中,也存在着截然相反的观点。魁北克大学(University of Quebec)的 Marc Benitah 教授早在 2003 年就曾撰文提出,尽管在 WTO 下将中国的固定汇率制度指控为补贴并不容易,但还是有可能的。^⑫与此相对的是,也有学者认为人民币汇率无法构成 SCM 协定下的出口补贴,^⑬其中最具有代表性的人物之一是美国国际贸易法领域的著名律师、曾在 1995 年至 2003 年期间担任 WTO 上诉机构主席的 James Bacchus 先生。他于 2006 年 9 月 12 日就一份国会议案(H.R. 1498, the Ryan-Hunter Bill)向国会议员 Jim Jarrett 发出了一份律师函,明确表达了其反对将人民币汇率制度认定为 SCM 协议下的“补贴”的观点。^⑭就 James Bacchus 先生的观点,即使是在这个问题上持反对意见的其他学者也承认,“James Bacchus 先生是国际贸易法领域的声望卓著的专家,其关于 WTO 事务的观点当然应该得到尊重”。^⑮

笔者赞同人民币汇率政策不构成出口补贴的观点,除上述学者的理由外,补充如下理由以资佐证:

第一,企业的生产和出口条件可能会因各种各样的政府干预行为而受影响,而被 SCM 协定管辖的出口补贴应为政府的财政资助(financial contribution)或收入价格支持。SCM 协定第 1 条对财政资助作出了较为详细的列举:(1)政府、公共机构或政

府委托私营机构从事资金的直接转移（如赠予、贷款、股权注入）或资金或债务潜在的转移（如贷款担保）；（2）豁免或不征收政府本应征收的收入；（3）提供一般基础设施之外的商品或服务，或收购产品。对于作为补贴的一种独立形式的价格支持，SCM 协定并没有作出类似于财政资助的规定或列举，但它通常是指政府通过一定的措施使价格维持在一定的价格水平或区间。一般认为，财政资助的列举清单应当是穷尽式的，而汇率政策并未列在其中。

第二，WTO 争端解决实践已经表明，不能仅仅依据汇率政策使出口商受益的事实，就判定政府对这些出口商给予了 SCM 协定下所要求的财政资助。在“美国出口限制案”中，专家组指出，“不能将所有在经济理论上可能对贸易产生潜在扭曲后果的政府干预视为 SCM 协定下所定义的补贴，否则，‘财政资助’要求将被这样一种情形所替代，即系争政府措施被普遍地认为是具有贸易扭曲作用的补贴。”^⑩专家组进一步指出，“SCM 协定的起草者们希望避免产生这样一种消极后果，即任何可能有利于出口政府措施都将被贴上补贴的标签”；^⑪“SCM 协定的谈判历史表明，SCM 协定第 1 条的财政资助是将政府措施限制为经济资源从政府到私人实体的转移，政府措施起到的效果应当是，其直接地将一些有价值的东西（无论是金钱、货物还是服务）提供给私人实体”。专家组结论认为“只有那些从公共账户或政府预算中产生费用的措施才可能构成补贴”。^⑫对于人民币汇率机制而言，尽管中国人民银行需要用人民币购买出口企业因出口而获得的外汇，以控制汇率的大幅浮动，但是这种结汇的过程并不存在公共资产向私人出口商之间的转移，因为国有资金并未在这一过程中从公共机构向私人出口商进行转移。

第三，关于专向性的认定问题。退一步，假使汇率根本性低估构成补贴，但要认定构成出口补贴，还必须论证该种补贴具有专向性。国内有学者认为，“专向性”问题，是最容易得出结论的，其理由在于“既然货币兑换只存在于对外贸易的结汇领域，那自然只有对于出口企业才存在汇率的问题”，因此“企业专向性”是可以认定的。^⑬此观点值得商榷。人民币汇率政策（操纵汇率除外）不是针对特定产业或企业，它适用于整个中国经济。汇率政策作为中国宏观经济政策工具之一，目标在于维护中国经济与金融外汇市场的稳定。尽管汇率政策稳定有利于出口，但出口不是中国汇率政策所追求的目标。基于此，国外许多学者对于美国指控人民币汇率机制构成补贴是否能够过“专向性”这一关表示怀疑^⑭。迄今为止，在美国商务部针对中国反补贴的 13 个案件中，凡是有关人民币汇率构成补贴的指控均被驳回，商务部认为单一的人民币汇率不是针对特定企业或产业，因此不符合专向性要求^⑮。

五、中国应对美国“汇率改革法案”的对策问题

从现实国际政治关系角度看，现存的强国不愿意看到一个潜在的大国的崛起。如果说在中国入世前美国可以依靠贸易领域政策制约中国的发展势头，那么中国的成功入世，美国再也不能像以前那样自如地利用不公平贸易手段牵制中国。中美人民币汇率争端表明中美经济战略博弈与争夺由实体层面开始进入虚拟经济层面，由贸易领域进入到金融领域，中国过早地被拉入大国金融博弈之中，这是作为一个正在实现经济体制和发展模式转轨的发展中大国所始料未及的，金融外交不可避免地走向了我国对外开放战略的前沿。^⑯一场突

如其来的全球金融危机,又将中国推到了金融博弈的中心。全球经济的衰退所引发的贸易保护主义思潮将会对人民币汇率形成更大的压力。有分析人士认为,美国奥巴马政府力图恢复并提升在美国本土生产的制造企业的国际竞争力,对人民币升值施压将会是一场中美“恶战”。美国对中国汇率施加压力是多管齐下,政治、经济、法律多个层面,双边、多边各个平台综合展开,“汇率改革法案”的提出与众议院通过,只不过是美国策略的一个组成部分。对于中美汇率的争端,中国既要敢于从法律上坚持汇率主权,同时又要有理有节多层次同美国博弈,甚至可以考虑一旦“汇率改革法案”成为法律后提交WTO争端解决机制。

(一) 人民币汇率改革要坚持汇率主权在我的原则

在国际法框架下中国是否拥有确定人民币汇率的主权,换言之,人民币对美元的汇率是中国有权说了算,还是美国有权干预?这是从法律层面分析中美汇率争端的基本前提。当前的国际货币体系是1978年通过对IMF协定的修订而形成的国际货币体系。根据修订后的《IMF协定》第4条有关“外汇安排”(Exchange Arrangements)的规定,成员国可以选择:(1)以特别提款权或除黄金之外的其他尺度作为确定本国货币价值的标准;(2)通过合作安排,建立本国货币价值与其他成员国货币价值的关联;(3)成员国所选择的其他外汇安排。由此可见《IMF协定》有关汇率制度的核心是各成员国可自行选择任何汇率制度。在当前国际货币体系下,从法律上而言,包括中国在内的所有国家拥有其汇率主权,自主选择汇率机制的权利是基本权利、是位于第一位的权利。

应当指出,国际汇率制度的安排比国际贸易制度的安排具有更大的灵活性和隐蔽性,对一国的经济安全和金融安全影响尤其关键。80年代日元在“广场协议”框架下的升值给日本造成长期的经济衰退、90年代亚洲国家汇率安排失策导致亚洲金融危机就是明证。在汇率问题上,中国一方面要毫不犹豫坚持国家汇率主权的法律原则,牢牢把握人民币汇率改革的主权,不受制于任何其他国家;另一方面,要稳步推进人民币汇率形成机制的改革,缓解国际社会对人民币升值的压力。在推进汇率形成机制改革进程中,要避免目前人民币单向升值的趋势与预期,增强人民币汇率机制的灵活性,防止境外投机资金借机涌入中国,反过来又增加人民币汇率升值的压力。

(二) 多层次妥善化解美国对人民币汇率的压力

第一,善于利用多边平台化解美国压力。2010年10月在韩国召开G20财长会议与G20峰会上,美国本想形成围攻人民币汇率的多边平台,并试图将与“汇率改革法案”类似标准的“以数量方式限制贸易顺差”的提议纳入会议公报。美国一方面指责中国操纵人民币汇率,另一方面自己却变本加厉滥发美元致使美元贬值,这种双重标准受到中国、欧元区和俄罗斯的批评。德国经济部长批评说:“对我来说,持续不断地加印钞票是一种间接的操纵汇率”。^⑤美国的提案遭到反对,会议公报没有采纳美国的建议。当前,新兴市场国家令二战后形成的全球经济格局发生巨变,全球经济中心日益从欧美向新兴国家倾斜。美国由于实施以邻为壑的定量宽松货币政策,在多层层面指责人民币汇率的道德力量大打折扣。中国要利用美国这种自相矛盾、自私自利的货币政策,在G20、IMF等多边平台上争取同情和支持,化解美国压力。

第二,加强与美国学者之间的交流与沟通。近来,人民币汇率问题之所以在美国国内引起巨大反响,与2008年诺贝尔经济学奖得主克鲁格曼(Paul R. Krugman)在《纽约时报》上一系列批评中国货币政策的文章有关,比如“The Chinese Disconnect”和“Taking on China and Its Currency”等。其实,在汇率问题上,学者观点并不是铁板一块,比如美国哥伦比亚大学教授、1999年诺贝尔经济学奖获得者罗伯特·蒙代尔(Robert Mundell)曾以12个论点说明人民币升值不合适;^①摩根士丹利亚洲区主席史蒂芬·罗奇(Stephen Roach)则认为“人民币在经过大幅升值后,目前已无明显低估迹象”;^②前美国贸易代表署(USTR)总法律顾问James Mendenhall就人民币汇率和笔者进行交流时,表示该问题比较复杂,克鲁格曼的理解过于简单。我们应多创造机会,邀请包括克鲁格曼在内美国知名学者到国内来交流、演讲,乃至辩论,这样有利于相互理解。

第三,争取在美国主流媒体上发表文章,提升中国的软实力。目前,就人民币汇率与中美贸易逆差的问题,国内有相当多有说服力的文章论证了如下的观点:(1)人民币汇率不是造成美国贸易逆差的主因。(2)人民币升值无助于美国贸易逆差的缩小,典型的例证是2005年到2008年,人民币兑美元汇率上升21%,中国对美国贸易顺差不仅没有减少,反而上升;2009年,人民币对美元汇率基本无变化,顺差则减少了约1000亿美元。显然人民币汇率与外贸顺差并无直接关联。(3)中国对美贸易顺差中主要利为美国在华投资公司所赚取。(4)中国经济平稳发展有利于美国实现出口增长,例如,2001到2008年间,美国全球出口增长44.8%,而对中国出口则增长了262%。国内的这些文章、观点,有理有据,通俗易懂,数据翔实,有很强的说服力,如果这些文章能够在美国报刊杂志上经常发表,应该能够起到正本清源、消除误解的作用,增加美国民众对中美贸易逆差与人民币汇率关系的理解。

(三) 必要时可考虑提交 WTO 争端解决机制

根据美国立法程序,“汇率改革法案”下一步将提交参议院审议,如果在参议院也获得通过,将提交总统签署成为法律。一旦“汇率改革法案”成为法律,建议中国考虑启动WTO争端解决机制,将该法提交多边争端解决。鉴于该法案存在明显的单边主义倾向,实体上又不符合SCM协定有关补贴的规则,美国能否获得WTO争端解决机构的支持,美国自己心中无底,不确定性很大;相反,中国胜诉的可能性则大些。在这种情况下,在WTO争端解决磋商程序阶段,双方达成和解协议的可能性较大。

(作者单位:华东政法大学)

注释:

- ① “汇率改革法案”条文内容请参见:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr2378eh/pdf/BILLS-111hr2378eh.pdf> (访问日期:2010年11月20日)。
- ② Peter Drahos, Negotiating Intellectual Property Rights: Between Coercion and Dialogue, in Peter Drahos and Ruth Mayne (eds.), Global Intellectual Property Rights: Knowledge, Access and Development, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002, p. 121.
- ③ 参见中国外汇管理局对外发布的中国2001~2010年国际收支平衡表。
- ④ 数据来源:中国外汇管理局网站, http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj_list.jsp?ct_name=%D6%D0%B9%FA%CD%E2%D5%AE%CA%FD%BE%DD&id=5&ID=110600000000000000。
- ⑤ House Approves Landmark China Currency, http://majoritywhip.house.gov/index.cfm?p=PressReleases&ContentRecord_id=ed9e006c-5aec-477b-9827-a7ece3cf3815 (访问日期2010年12月20日)。

月5日)。

- ⑥ 张燕生：“国际经济形势特点与中国外向型模式转变”，《国际贸易》2010年第8期，第10页。
- ⑦ John H. Jackson, *World Trade and The Law of the GATT*, Bobbs-Merrill Co., 1969, p. 484.
- ⑧ Frieder Roessler, *Selective Balance-of-Payments Adjustment Measures Affecting Trade: The Roles of the GATT and the IMF*, *Journal of World Trade Law*, Vol. 9, 1975, p. 622.
- ⑨ *Bilateral Surveillance over Members—2007 Decision*, [http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=13919-\(07/51\)](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=13919-(07/51)) (访问日期:2010年12月8日)。
- ⑩ See IMF Annual Report 1983, p. 65.
- ⑪ 韩龙：“人民币汇率补贴论：基于WTO补贴构成条件的审视”，《中外法学》2009年第3期；林念：“中国人民币汇率制度的国际法探讨”，《珞珈法学论坛(第六卷)》，武汉大学出版社2007年版；方蕾：“对西方关于人民币汇率指控的国际法解读”，《经济研究导刊》2006年第6期。
- ⑫ 段爱群：“汇率操纵与反补贴”，《21世纪经济报道》2005年9月5日第031版；黄韬、陈儒丹：“WTO法律规则视野之中的人民币汇率争议”，《国际金融研究》2007年第9期。
- ⑬ Marc Benitah, *China's Fixed Exchange Rate for the Yuan: Could the United States Challenge It in the WTO as a Subsidy?* (corrected version), ASIL Insights October 2003.
- ⑭ Matthew R. Leviton, *Is It a Subsidy? An Evaluation of China's Currency Regime and Its Compliance with the WTO*, *bepress Legal Series, Working Paper 660*, June 26, 2005, <http://law.bepress.com/expresso/eps/660> (访问日期:2010年12月12日)。
- ⑮ 转引自 David A. Hartquist and Jeffrey S. Beckington (Kelley Drye Collier Shannon LLP), *Memorandum regarding the WTO-consistency of H.R. 1498, the Ryan-Hunter Bill* (addressed to Governor John Engler on behalf of China Currency Coalition), September 21, 2006.
- ⑯ Stewart and Stewart Law Offices, *Reponses to Bacchus/Shapiro Analysis of WTO-Consistency of Hunter-Ryan Bill (HR 1498)*, September 12, 2006.
- ⑰ Report of the Panel, *United States – Measures Treating Exports Restraints as Subsidies*, WT/DS194/R, para. 8.62.
- ⑱ 同上, para. 8.68.
- ⑲ 同上, para. 8.65.
- ⑳ 黄韬、陈儒丹：“WTO法律规则视野之中的人民币汇率争议”，《国际金融研究》2007年第9期，第79页。
- ㉑ Paul V. Sharobee, *Biting the Hand That Feeds Us: A Critical Analysis of U.S. Policy Trends Concerning Chinese Currency Manipulation*, 19 Fla. J. Int'l L. 697, 2007, p. 716; Matthew R. Leviton, *Comments: Is It A Subsidy? An Evaluation of China's Currency Regime and Its Compliance with the WTO*, 23 UCLA PAC. BASIN L.J. 243, 2006, 260~261.
- ㉒ US says no basis for probe into Chinese currency claim, <http://www.chinapost.com.tw/business/americas/2010/09/02/271018/US-says.htm> (访问日期:2010年12月15日)。
- ㉓ 刘光溪：“制度宜当与竞争优势：论构建金融国际博弈优势的战略选择”，《国际贸易》2008年第4期，第56页。
- ㉔ “美国要限制顺差，多国说不”，《环球时报》2010年10月25日第11版。
- ㉕ 转引自韩龙：“人民币汇率补贴论：基于WTO补贴构成条件的审视”，《中外法学》2009年第3期，第411~426页。
- ㉖ “罗奇痛批克鲁格曼：人民币低估论大错特错”，《上海证券报》2010年03月20日。

(下转第52页)