

匯率低估問題與 GATT第十五條之分析

第 11 屆國際經貿法學發展學術研討會

2011.3.19

楊光華

大綱

- 壹、前言
 - 匯率戰爭
 - 可能違反之國際法規範
- 貳、**GATT第15條第4項之分析**
 - 一、「匯兌措施」的意涵
 - 二、何謂「使條文意旨無法達成」
 - 三、GATT協定條文意旨
- 參、**GATT第15條第9項之例外**
 - 一、GATT第15條第9項（a）款之豁免範疇
 - 二、與同條第4項之關係
- 肆、訴諸爭端解決之可能課題——代結論

壹、前言：匯率戰爭

- 人民幣低估之爭議，已不僅是中美雙方間之貿易問題，即使在貿易議題上常與中國同一陣線之新興市場也開始關切。
- 在這一波「匯率戰爭」中美國、日本，皆引發其他國家「以鄰為壑」之批評。
- 世貿組織秘書處關注上述發展，認為近來匯率市場之動盪，以及某些政府的決定似在追求「匯率誘發（exchange-rate-induced）之比較利益」，正使全球經濟蒙上陰影。遺憾的是2010年G-20峰會並未如其建議達成共識，解決匯率競相貶值問題。

壹、前言：可能違反之國際法

- 國際貨幣法：Article of Agreement of IMF, Art. IV., Sec. 1(iii): ... avoid manipulating exchange rates or the international monetary system in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other members; ...
- 國際貿易法：
 - GATT 1947, Art. XV: 4
 - Prohibition on export subsidies, antidumping
 - Because currency undervaluation = import tariff + export subsidies
 - GATT 1947, Art. XXIII: 1(b) “*non-violation complaint*”

貳、GATT第15條第4項之分析

- 一、「匯兌措施」的意涵
 - （一）體系解釋
 - （二）目的解釋
 - （三）歷史解釋
- 二、何謂「使條文意旨無法達成」
- 三、GATT協定條文意旨

貳之一、「匯兌措施」的意涵

- 根據維也納條約法公約第31、32條之規定，解釋條約
 - Art. 31: 條約文字之一般意義（ordinary meaning）、上下文或脈絡（context）、條文之目的（object and purpose），
 - Art. 32: 當上述解釋無法獲得合理意涵，得補充解釋，包括條約草擬時的歷史文件（preparatory work）以及條約締結時之情狀（circumstances of its conclusion）
- So 匯兌措施（*exchange action*）means?
 - （一）體系解釋
 - 第15條第9項：「匯兌管制（exchange controls）」、「匯兌限制（exchange restrictions）」，
 - 第16條B節與第8條之註釋與補充規定：「複式匯率（multiple rates of exchange）」、「複式貨幣兌換費（multiple currency exchange fees）」，
 - 第15條第2項：「外匯安排（foreign exchange arrangements）」、「外匯（foreign exchange）」、「匯兌事項（exchange matters）」

- 若當時有意使第15條第4項exchange action限縮至僅含有國際兌換、支付及移轉事宜，大可使用第9項所用之exchange controls、exchange restrictions，若是指特定之匯率措施，如multiple rates of，也可直接使用該名詞，蓋當時這些詞彙已被使用於其他項規定中，GATT起草者對之並不陌生。所以，從相關前後文之脈絡來看，起草者應是有意使第4項之exchange action成為一個統稱，得以涵蓋所有匯兌、匯率的管理，包括了上述所列之種種措施。

（二）目的解釋

- 複式匯率被認為是出口補貼之可能形式之一（Ad Article XVI.B.: Nothing in Section B shall preclude the use by a contracting party of multiple rates of exchange in accordance with the Articles of IMF Agreement），而出口補貼的有害影響，依GATT第16條B節之規定，包括有礙GATT目標之達成。
- GATT已給予複式匯率非難的評價，卻讓功能相似之匯率低估行為被排除於第15條第4項規範外，甚不合邏輯，也不合第15條第4項為防止GATT協定之規定意旨無法達成之目的。

(三) 歷史解釋

操縱貨幣面值以保護國內市場的做法，在起草GATT的時代已廣為周知，故當時的美國代表認為儘管IMF已有類似規定，但仍有必要在關稅協定中加諸一些保護機制以對抗此種操縱所引發之不利貿易的情形，這樣的歷史背景意謂第4項所謂的exchange action其實是涵蓋締約國設法將本國貨幣價值固定在特定低的水平之匯率政策

貳之二、何謂「使條文意旨無法達成」

frustrate

- 文義解釋：牛津簡明字典
- Ad Article V: 4: The word 'frustrate' is intended to indicate, *for example*, that *infringements of the letter* of any Article of this Agreement by exchange action shall *not be regarded as a violation* of that Article *if*, in practice, *there is no appreciable departure from the intent of the Article*.
 - Example I: **NO Violation** of Article XI or Article XIII *if a country requires payment to be received* for its exports *in its own currency* or in the currency of one or more IMF members, because of *its exchange control operated in accordance with the Articles of IMF Agreement*
 - Example II: **NO Violation** specifying on an import license the country from which the goods may be imported, *for the purpose not of introducing any additional element of discrimination in its import licensing system but of enforcing permissible exchange controls* .
(incidental effect does not constitute violation)

- Including *no violation of letter, but appreciable departure from the intent?*
 - Trachtman:
 - Possible, and similar to “non-violation nullification or impairment”
 - Requirement of “legitimate expectation”?
 - GATT XXIII: “benefits” vs. Ad XV:4 “intent”
- Relation with the interpretation of “exchange action”
 - Neither example for “frustrate” contains exchange rate measure so XV: 4 does not include exchange-rate-based action (韓龍)
 - The nature of examples: not an exhaustive list

貳之三、GATT協定條文意旨

- 不需使「所有」GATT的條文意旨或整個GATT的意旨無法達成。
- 只要有一項GATT的條文意旨，因匯率低估行為而無法達成，即足夠。可能條文的意旨：
 - The intent of GATT: XVI.B. export subsidies?
 - But XVI.B. does not ban export subsidies, so no violation of the “letter”
 - Currency undervaluation is not like export subsidies if a producer doesn't price exports at its own local currency.
 - The intent of GATT: II tariff binding: preserve tariff concession
 - Don't affect absolute tariff rates in the schedule, so no violation of the “letter”?
 - If no requirement of violation of the “letter”, requirement of legitimate expectation? NO.

叁、GATT第15條第9項之例外

GATT XV: 9(a) “Nothing in this Agreement shall preclude: (a) the use by a contracting party of exchange controls or exchange restrictions in accordance with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund or with that contracting party’s special exchange agreement with the Contracting Parties”

Exempt violation of Article XV: 4?

一、GATT第15條第9項（a）款之豁免範疇

- 第15條第9項（a）款明文提及之匯兌措施是有限的，**僅有「匯兌管制」與「匯兌限制」**，並不包括匯率措施，所以匯率低估並非該款所能豁免之措施。
- 即使是匯兌管制與限制，還必須
 - 屬於IMF管轄，
 - 且符合IMF協定規定者，才是本款豁免對象。
- 不豁免GATT締約國對其所具有之貿易效果進行審視與討論

- 二、與同條第4項之關係
 - 不得使第4項規定形同虛設，否則不合「有效條約解釋原則（principle of effective treaty interpretation）」
 - 若是同樣措施，即第4項與第9項重疊者（匯兌管制與限制），則第9項優先
 - 基於特別規定應優先普通規定適用之原則
 - 根據GATT的談判歷史
 - 避免IMF與GATT共同成員之義務衝突

肆、訴諸爭端解決之可能課題—代結論

- 以GATT XV: 4控訴時，匯率干預規模必須龐大，匯率低估之程度必須嚴重到使GATT第2條所確保之關稅減讓結果全部或部分無效，且必須是政府有意而為，而非其他目的行為之附帶效果。（所以中國人民幣低估與其他幣值被抑制之貨幣不同？）
- 毋須構成IMF所謂的currency manipulation
 - 即使IMF認為缺乏獲取不公平競爭利益之目的，即非為增加出口，WTO爭端解決小組也不見得就會認為未明顯背離關稅表所保護之關稅減讓。因為
 - IMF 與WTO運作機制差異
 - WTO爭端解決機制之特色
 - IMF意見對WTO panel之效力？
 - GATT XV: 2?
 - DSU 13: expert opinions? India-Quantitative Restrictions (DS90)
- Too big to litigate? Too difficult to secure the implementation of the recommendation? Better alternative?

謝謝聆聽、敬請指正