

## 試析美國對中國干預人民幣一事課徵平衡稅之可行性

### — 以公平貿易貨幣改革法案為中心

董玉潔、吳詩云

各國認為中國操控匯率，造成國際貿易扭曲，對於此一爭議，最直接之解決方式，係制訂新協定或依現有之協定，規範中國之匯率措施。各國亦可著眼於中國造成不公平競爭，透過貿易救濟措施，消除其與中國貿易時，因匯率問題所承受之損失。關於後者，美國眾議院即於今（2010）年 9 月 29 日，通過「公平貿易貨幣改革法案（Currency Reform for Fair Trade Act，以下簡稱『貨幣改革法案』）」。該法案之目的為修正 1930 年關稅法（Tariff Act of 1930，以下簡稱『關稅法』）中關於「可課徵平衡稅之補貼（Countervailable Subsidy，以下簡稱『補貼』）」之要件，將外國貨幣被根本地低估（fundamentally undervalued currency）之情形納入補貼認定的要件中<sup>1</sup>。

本文第一部分簡介中國貨幣政策，第二部分則探討各國可採取哪些方式解決中國操控匯率之問題，這些方式雖具可行性，然亦面對一定程度的困難。本文第三與第四部分，將以美國關稅法與貨幣改革法案為重心，討論對中國課徵平衡稅是否具有可行性。因美國與中國皆為 WTO 會員，該法案內容若未與 WTO 規範一致，未來恐產生貿易爭端，故本文先檢視關稅法與法案內容是否符合 WTO 規範，進而檢討其補貼要件，並認為美國關稅法與貨幣改革法案之適用仍受到侷限。

#### 中國貨幣政策造成貿易扭曲

中國長期管制人民幣匯率，此舉限制人民幣匯率之升貶。1994 年至 2005 年間，人民幣釘住美元，政府在必要時進入外匯市場干預，使人民幣兌美元固定在同一匯率上<sup>2</sup>。2005 年中旬，人民幣匯率某程度上受美元、歐元、日圓及其他幾種外國貨幣影響，然中國政府仍對每日升貶之幅度設限，故 2005 年至 2008 年間，人民幣緩慢地升值<sup>3</sup>，2008 年時因全球金融危機，中國再次提高對人民幣之限制<sup>4</sup>。至 2010 年 6 月，中國表示將放寬管制，使人民幣之匯率更具彈性<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378, 111<sup>th</sup> Cong.

<sup>2</sup> Wayne M. Morrison & Marc Labonte, *China's Currency: A Summary of the Economic Issues*, Congressional Research Service Reports 1, 1(2009), at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21625.pdf>.

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> Andrew Batson et al., *Yuan Rises to New High on Dollar*, in THE WALL STREET JOURNAL (Jun. 22, 2010).

中國干預人民幣升值，將間接地影響其出口產品價格，致生貿易上的不公平競爭。蓋依經濟學角度，一國干預其本國貨幣匯率，造成貨幣被低估，其效果等同於對進口本國之產品課徵關稅，以及對本國出口至他國的產品提供補貼<sup>6</sup>，中國因人民幣價值被低估，使自中國出口之產品具有價格競爭優勢，此舉有利中國出口，不利他國進口中國，是以其操控匯率之行為，造成國際貿易扭曲現象。

### 各國可採行之因應措施

面對中國操控匯率，導致貿易扭曲一事，各國得制訂新協定、或仰賴現有國際協定解決中國干預人民幣匯率之爭議，然其在實行上皆有困難之處。因目前既有協定條文中，並無法有效規範政府操控匯率，是故解決爭議之根本之道，係各國透過多邊談判制訂新協定，然此法須參與談判國達成共識，對現存問題而言，似緩不濟急<sup>7</sup>。若嘗試透過現存國際協定，則各國可依國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, 以下簡稱 IMF) 或世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 之既有協定內容，直接處理政府干預匯率，或者認定政府干預匯率之行為造成貿易上不公平競爭，進而採行貿易救濟措施。

IMF 主要處理各國匯兌問題，然而現有基金組織協定 (Articles of Agreement) 內容，似不必然得適用於中國干預人民幣匯率之爭議。依基金組織協定第 4 條「與匯兌有關之義務」規定，IMF 成員不得為了貿易上不公平競爭而操控匯率 (manipulating exchanges rate)<sup>8</sup>，是以當一成員之行為構成「操控匯率」，且其目的為不公平競爭，該成員即違反其於 IMF 下之義務。本條適用上有兩個困難：第一，協定內容並未定義出何謂「操控匯率」，IMF 執行委員會雖於 2007 年成員國政策雙邊監督報告<sup>9</sup>中解釋何謂操控匯率，然該解釋並不拘束成員國；第二、主張協定第 4 條之控訴國，必須證明被控訴成員之行為係為達到「貿易上不公平競爭」，然就中國貨幣政策之目的，其是否為了達到不公平競爭，其他成員國難以滿足其舉證責任<sup>10</sup>。是以透過 IMF 現有規範，難以解決此一爭議。

IMF 之外，WTO 會員亦可透過 WTO 處理此一爭議，然其可否適用，亦有許多不確定之處。依 1994 年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994) 第 15 條第 4 項規定，會員不得藉由匯兌措施破壞 GATT 1994 之精神<sup>11</sup>，故主張中國違反此一義務時，須認定其是否屬於「匯兌措施 (exchange action)」，並且破壞 GATT 1994 的精神。有關匯兌措施，依美

<sup>6</sup> Dukgeun Ahn, *Is The Contemporary Chinese Exchange-Rate Regime "WTO-Legal"?* (2010), at <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4867>.

<sup>7</sup> Philip I. Levy, *US Policy Approaches to Chinese Currency*, in *THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHT FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW* 165, 168-169 (Simon Evenett ed., 2010).

<sup>8</sup> Articles of Agreement of the International Monetary Fund, art. IV(1)(iii).

<sup>9</sup> *Bilateral Surveillance Over Members' Policies*, Executive Board Decision-June 15, 2007.

<sup>10</sup> Michael Waibel, *Retaliating Against Exchange-Rate Manipulation Under WTO Rules*, in *THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS* 133, 134 (Simon Evenett ed., 2010)

<sup>11</sup> General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 15 (4).

國在 GATT 談判時之主張，其範圍應包含匯率措施<sup>12</sup>，若依此解釋，則中國操控匯率應為一匯兌措施。第二，何為 GATT 1994 的精神？若以較偏向法律的觀點，GATT 1994 的精神可被解釋成敦促會員以合法方式進行交易，避免市場受到專斷的干擾<sup>13</sup>。依此種解釋，則中國干預匯率，造成人民幣匯率大幅偏離其應有的價值，應可被視為破壞 GATT 1994 的精神<sup>14</sup>。然而，縱使中國干涉匯率違反 GATT 1994 第 15 條第 4 項，不表示其即違反 WTO，依 GATT 1994 第 15 條第 9 項 (a) 款規定，同條第 4 項規定並不排除會員依 IMF 或特殊匯兌協定下之匯兌管制。中國操控匯率是否落入該款排除範圍，鑒於 IMF 過去所容許的匯兌管制，多與貨幣兌換相關，其目的是為了解決國際收支帳問題，故人民幣匯率不是第 9 條 (a) 款之排除對象<sup>15</sup>。

縱中國被認定違反 GATT 1994 第 15 條下之義務，如何令中國採行小組與上訴機構建議，為另一個困難。若此一爭議被提至爭端解決機構，且中國敗訴，若中國拒不移除措施，而其他會員欲對其制裁時，仍須面臨技術性問題，例如何種匯率方不破壞 GATT 1994 精神，此一疑問 IMF 尚無共識<sup>16</sup>。歸納前述，WTO 難以透過第 15 條匯兌管理對中國為有效之規範。

現有之國際協定既難以有效規範中國操控匯率，又匯率往往影響國際貿易，各國似可透過貿易救濟措施，減少其在貿易上承受的不利益。依此次美國眾議院對現行關稅法之修正，似顯示現有之貿易救濟措施規範仍有不足，而美國修法內容，是否即能正當地、有效地解決中國貨幣政策造成的貿易扭曲？此等問題將於下二節中討論。

### 關稅法與貨幣改革法案之可課徵平衡稅補貼要件簡介

依美國現行之關稅法中有關可課徵平衡稅之補貼規定，當一國政府對產業提供財務補助 (financial contribution)、或有 GATT 第 16 條所指之所得或價格支撐，因而有利益之授與<sup>17</sup>，且具備特定性時<sup>18</sup>，即構成補貼。所謂「財務補助」，係指直接資金移轉、免除或延長其應收費用、提供一般設備之外的財貨或服務，以及購買一定之財貨<sup>19</sup>。所謂「授與利益」，係指以異於一般投資者通常行為之決策投入股本、以比市場更優惠之待遇提供貸款或貸款擔保、以低於適當價格之對價

<sup>12</sup> 其他會員國是否如是認定，並無明確資料顯示。有學者認為「匯兌管制」應為狹義解釋，僅包含貨幣之支付和兌換，不包含匯率管制。Dukgeun Ahn, *supra* note 6.

<sup>13</sup> 有關 GATT 1994 的精神，在解釋上仍有分歧，許多解釋係以達成經濟目標為出發點，認為 GATT 1994 精神為達到自由貿易與貿易平衡。Dukgeun Ahn, *supra* note 6.

<sup>14</sup> Dukgeun Ahn, *supra* note 6.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> 19 U.S.C. § 1677(5)(A)&(B).

<sup>18</sup> 19 U.S.C. § 1677(5)(A).

<sup>19</sup> 19 U.S.C. § 1677(5)(D).

提供財貨或服務，或以高於適當價格之對價購買財貨<sup>20</sup>。所謂「具特定性」，係指構成出口補貼、進口替代補貼、或者對單一或一群產業提供之補貼<sup>21</sup>，其中之「出口補貼」，則係指該補貼在法律上或事實上，以出口實績為條件者<sup>22</sup>。前述之要件皆與 WTO 補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定) 中關於補貼之定義相符，是以應無牴觸 WTO 協定之規範。

惟中國政府干預人民幣匯率一事，是否可依現行之關稅法認定為一可課徵平衡稅之補貼？中國維持人民幣根本性低估，縱有構成對出口產業提供「財務補助」、或有對出口業者之「所得支撐」之虞，依照關稅法之條文內容，並無法將「干預匯率」認定為對出口產業有「授與利益」，且人民幣匯率偏低並非針對出口產業，中國政府亦無規定須以「出口實績」為條件始可取得該匯率，因此亦無法符合「具特定性」之要件。可見依現行之關稅法，無法將「貨幣被根本性低估」之情形認定為補貼，並據此採行課徵平衡稅之措施。

有鑒於此，美國乃推動修法 (即公平貿易貨幣改革法案)，增訂額外條件於原關稅法中之「授與利益」與「特定性」要件，以彌補原關稅法適用「貨幣被根本性低估」情形上之不足。有關「授與利益」要件，貨幣改革法案增訂當生產系爭產品之母國貨幣與出口交易所獲得之外國貨幣有匯兌之情形，且該母國貨幣「被根本性低估」時，則現行被低估之匯率與實質匯率之差異即視為有「授與利益」之情事<sup>23</sup>。有關「特定性」要件，法案增訂在進行「貨幣被根本性低估」之補貼調查中，若發現該補貼同時提供於不涉及出口之產業，不得僅以該事實認定該補貼非以出口實績為補貼條件<sup>24</sup>。

在 WTO 協定下，並無與上述新增訂之要件相同之規定，則其是否牴觸 WTO 協定，即有待檢視。若貨幣改革法案無法符合 WTO 協定，以法案內容作為美國對中國干預人民幣匯率一事課徵平衡稅之依據，未來恐將引發貿易爭端。是以此兩增訂要件可否符合 WTO 協定之精神，影響此法案之可行性。

### 貨幣改革法案之增訂要件與 WTO 規範之合致性暨「特定性」要件適用之困難

有關法案增訂之「授與利益」要件中，認定中國出口業者取得現行匯率與實質匯率之差異，即為被授與之利益，此一增訂似無違 SCM 協定第 14 條所建立之若干商業標準 (Commercial Benchmarks)。蓋依加拿大民用航空器案 (Canada - Aircraft) 之小組報告，財務補助是否被認定為利益之授與，應視該補助是否「使

<sup>20</sup> 19 U.S.C. § 1677(E).

<sup>21</sup> 19 U.S.C. § 1677(5A).

<sup>22</sup> 19 U.S.C. § 1677(5A)(B).

<sup>23</sup> Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378, 111<sup>th</sup> Cong. § 2(a)(3)(2010).

<sup>24</sup> Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378, 111<sup>th</sup> Cong. § 2(b)(2010).

得收受者在商業市場上取得比原先市場所能給他的條件更加『優勢』之地位」；而是否構成「優勢地位」，可參考 SCM 協定第 14 條所建立的商業標準判斷之<sup>25</sup>。由於中國出口業者取得之人民幣現行匯率明顯低於其實質匯率，因此以現行被低估之匯率出口可視為較以實質匯率出口時更具有優勢地位。故美國增訂此「授與利益」之要件應符合 SCM 協定之規範。

有關「具特定性」要件，貨幣改革法案要求商務部不得以該補貼亦同時對國內產業提供為唯一理由，認定該補貼非以出口實績為條件<sup>26</sup>。然中國干預人民幣匯率並非僅針對出口產業，其國內產業亦同時適用該低估之匯率。因此可否認定一同時涉及國內產業與出口產業之補貼仍構成出口補貼，實為此增訂之「具特定性」要件可否符合 WTO 協定之關鍵。依美國外國銷售公司稅務處理案 (US - FSC)，上訴機構認為美國雖依境外所得免稅法 (ETI)，給予境外公司免除稅收之優惠，然其對境內涉及出口之公司亦同樣給予免課所得稅之做法，仍構成對出口產業之補貼<sup>27</sup>。是以本文認為，在 WTO 之協定下，並無認定當一補貼同時涉及無關出口之產業時，即不構成出口補貼之意思。

惟值得注意者，縱使中國非出口業者亦得享有經政府干預之人民幣匯率一節，並不排除中國政府之干預構成出口補貼，但出口補貼須以出口實績為要件之標準仍應符合。依加拿大民用航空器案 (Canada - Aircraft) 的小組報告裁決，縱使補貼與技術或淨經濟效益 (technological or net economic benefits) 相關，且行政人員知悉在滿足某些淨經濟效益之情況下，將可使出口增加，此等事實仍不代表該補貼涉及出口實績<sup>28</sup>。中國干預貨幣，雖對其出口有利，但此種認知並不代表中國加諸以出口實績為享有匯率之要件。因此，縱使美國經過修法，仍難以認定中國干預貨幣為一出口補貼。

## 結語

中國干預人民幣升值，造成國際貿易扭曲，係各國欲解決之爭議。一國干預其本國貨幣匯率，雖為一貨幣政策議題，然因亦可能影響各國在貿易上的競爭，導致貿易扭曲現象。解決中國操控匯率的根本之道係各國透過談判，制訂一新協定。若其欲以現有之國際協定解決爭議，則 IMF 與 WTO 尚無法明確有效地規範。另方面，各國可透過貿易救濟措施，消除其在與中國貿易時所受到的不利益。美國眾議院今年即通過貨幣改革法案，其目的在於修訂現有關稅法中可課徵平衡稅補貼之相關規定，以期能依此將中國貨幣政策認定為可課徵平衡稅之補貼。

<sup>25</sup> Panel Report on *Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft* ("Canada - Aircraft"), WT/DS70/R, adopted Aug. 20, 1999, ¶ 9.113.

<sup>26</sup> Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378, 111<sup>th</sup> Cong. § 2 (b) (2010).

<sup>27</sup> Article 21.5 Appellate Body Report on *United States-Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* ("US-FSC"), WT/DS108/AB/RW, adopted Jan. 29, 2002, ¶ 119.

<sup>28</sup> Panel Report on *Canada - Aircraft*, ¶ 5.33.

貨幣改革法案僅增訂補貼之「授與利益」及「具特定性」要件，該等新增要件皆未出現在 SCM 協定條文中，故檢視其是否符合 WTO 規定值得討論。有關授與利益，因中國出口業者取得之人民幣現行匯率明顯低於其實質匯率，以現行被低估之匯率出口可視為更具優勢地位，故法案應無抵觸 WTO 規範。有關具特定性，法案要求商務部不得因該補貼同時提供予國內產業，即認為該補貼不涉及出口實績，此亦無違 WTO 對出口補貼之認定。

惟須注意者，縱使中國非出口業者亦得享有經政府干預之人民幣匯率一節，仍不排除其構成出口補貼之可能性，但要構成出口補貼，其要件包含該補貼條件涉及出口實績。中國干預匯率對其出口有利，不代表享有匯率之條件涉及出口實績，故美國不得以干預匯率對出口有利，即認定中國干預匯率涉及出口實績。是以本文認為，依美國關稅法與貨幣改革法案，在認定中國干預人民幣升值為一可課徵平衡稅之補貼時，其適用上仍具侷限性。

