

解決匯率問題之可能性？

——以巴西提案為中心

吳詩云、莊涵因、周芷維

近年來，匯率戰爭¹已成為國際金融常態，而過去三年的金融危機更加劇全球貨幣體系之混亂，許多國家以壓低幣值之作法，例如透過量化寬鬆貨幣政策，以減輕債務負擔、促進就業、復甦經濟及增加出口競爭力等。然而，此等舉動係建立在其他貨幣升值的基礎上，因此勢必將影響它國的經濟增長、就業及出口，倘若各國競相採取此等方式，亦會弱化貨幣政策的預期效果，便可能引發 1930 年代「以鄰為壑 (beggar-thy-neighbor)」之貿易保護主義再度興起，而使全球貿易急遽縮水，危害世界經濟發展，並可能動搖世界貿易組織 (World Trade Organizations, WTO) 多邊體制之穩定性²。有鑑於此，不少國家紛紛起而關注匯率波動對於貿易之影響，例如巴西即於今 (2011) 年 9 月向 WTO 貿易與發展委員會 (Committee on Trade and Development, CTD) 下之「貿易、債務及融資工作小組 (Working Group on Trade, Debt, and Finance, 以下簡稱 WGTDF)」提出「匯率與國際貿易之關係 (The Relationship Between Exchange Rates and International Trade)」之議案，建議 WTO 應檢視在多邊體制下可資使用的工具 (available tools)，例如調整拘束稅率及採取貿易救濟措施 (trade remedies)，並於提案最後強調其並無欲使 WTO 僭越 IMF 或其他國際組織職權之意³。

WTO 作為一促進公平貿易之國際組織，若無法就受到央行政策、國家意志影響之匯率波動所造成的貿易相關問題提供解決方法，恐使 WTO 下之關稅拘束效果遭受侵蝕或形同虛設，亦可能因各國競相貶值而使全球經貿整體嚴重縮水，致貿易壁壘高築，因此本文欲就巴西之提案內容探討 WTO 可否找出一可行之解決方法。

以下本文將先行介紹巴西提案內容，以其提出之建議——以調整拘束稅率或採取貿易救濟措施等做法解決因他國壓抑幣值所造成的貿易影響，作為本文後續檢視他國壓抑幣值問題可否獲得解決之基礎，並探討這些方法的可行性及其可能面臨之難處，最後作一結論。

¹ World is in "currency war": Brazil, REUTERS, Sep. 27, 2010.

² Threat of 1930's-style protectionism looming: Pascal Lamy, BUSINESS STANDARD, Oct. 15, 2010, at <http://www.business-standard.com/india/news/threat1930%5Cs-style-protectionism-looming-pascal-lamy/112310/on> (last visited Oct. 8, 2011).

³ WTO, Working Group on Trade, Debt and Finance, *The Relationship Between Exchange Rates and International Trade*, WT/WGTDF/W/56, 20 September 2011.

巴西提案

巴西建議 WGTDF 檢視多邊體制下可資使用的工具及貿易救濟措施，包括調整拘束稅率、課徵反傾銷稅或平衡稅及採取防衛措施。在調整拘束稅率之部份，巴西指出匯率波動 (currency fluctuations) 對貿易造成最明顯之影響為其影響了關稅稅率之有效性，稅率賦予進口國的保護效果可能因其國家之貨幣相對出口國之貨幣貶值或升值，而被強化或削減⁴。巴西並舉出 GATT 1994 第 2.6 條 (a) 款，認為在某些情況下匯率波動可作為會員調整其關稅減讓承諾表之正當化理由⁵。關於反傾銷稅及平衡稅之部份，巴西指出早於 1947 年在哈瓦那召開之「聯合國貿易與就業會議 (United Nations Conference on Trade and Employment)」即針對匯率波動對於國際貿易之影響進行討論，並認為匯率措施在符合某些條件下可能構成出口補貼，亦可能構成傾銷⁶。綜觀哈瓦那憲章草案談判過程可理解兩件事情：其一，早在多邊貿易體制談判之初即有意處理與貿易相關的匯率措施；其二，會員應得使用貿易救濟措施來抵銷他國匯率措施對本國造成之不利影響⁷。

巴西並於提案最後再次重申其立場與今年四月提交之議案⁸一致，其指出 WTO 應只處理與貿易相關的匯率問題，至於匯率失調 (currency misalignment) 的認定及認定方法則交由 IMF 處理⁹，巴西此等呼籲並未違背 WTO 成立多年來對於 IMF 職權之尊重。如同在烏拉圭回合多邊貿易談判結果最終文件 (Uruguay Round Final Act) 所言：「WTO 應於適當情況下，與 IMF 及世界銀行及其附屬機構合作，以提高全球經濟決策之一致性 (achieving greater coherence in global policy-making)」，此即所謂 WTO 之「一致性義務 (coherence mandate)」¹⁰。巴西並曾於四月之提案中論及，WTO 會員應開始檢視此義務被執行的程度，特別是有關匯率與國際貿易的相互影響，並就此等義務在匯率與貿易間得否更進一步強化及可透過何種方式達成等議題加以討論¹¹。

以 WTO 之貿易救濟措施暨調整拘束稅率解決匯率問題之可行性

巴西提案論及以 WTO 現有的規範，如調整拘束稅率、課徵反傾銷稅或平衡稅及採取防衛措施，來解決匯率波動所造成對貿易之衝擊，以下本文將分別檢視此四種措施於 WTO 下用於制裁壓低幣值行為之可行性。

第一種貿易救濟措施為將壓抑幣值之行為認定為補貼並課徵平衡稅，然此作

⁴ *Id.* ¶ 3.

⁵ *Id.* ¶¶ 4-6.

⁶ *Id.* ¶ 7.

⁷ *Id.* ¶ 8.

⁸ WTO, Working Group on Trade, Debt and Finance, *The Relationship Between Exchange Rates and International Trade*, WT/WGTDF/W/53, 13 April 2011.

⁹ WTO, WT/WGTDF/W/56, *supra* note 3, ¶ 10.

¹⁰ *Id.*

¹¹ WTO, WT/WGTDF/W/53, *supra* note 8, at 3.

法恐有違「特定性」之要件。巴西認為他國壓抑幣值之行為，可視為一得課徵平衡稅的出口補貼，故受其影響之國家，應得以對壓低幣值之國家課徵平衡稅，以做為貿易救濟措施，但此做法會遭遇的問題是，因為匯率並非出口廠商所獨享，故難以認定為出口補貼。即便巴西轉而以可控訴補貼之名義，課徵壓抑幣值國家之廠商平衡稅，亦會面臨特定性要件¹²之疑慮，因為匯率並不獨厚任何特定廠商，而是該國所有廠商所共有，故不論將匯率認定為何種形式之補貼，皆可能會遭遇困境。

第二種貿易救濟措施為將壓低幣值之國家的出口產品視為傾銷，並對其課徵反傾銷稅，惟壓抑匯率為國家之作為，而傾銷源於廠商之訂價策略，故難以認定其間之關聯性。蓋傾銷必須是一國輸往他國之產品的出口價格低於在該出口國國內同類產品於通常貿易過程中之可資比較價格¹³。出口商之產品於國內及國外如何訂價，端視廠商自行之訂價策略，然壓低幣值乃一國政府之行為，並非廠商所能掌控，故難以認定兩者間之關聯性。若今有一競爭力強之廠商，於該國壓低幣值前其販售之產品便能以較他國同類產品低廉卻沒有比本國產品便宜之價格，在他國市場販賣，則即便匯率波動使其有機會於其中賺取價差，該廠商也未必會就此傾銷其產品，因為維持原訂價模式該廠商亦能獲利。縱使真有廠商因匯率之波動提供之商機而傾銷其產品，此亦為廠商之訂價策略所致，故難謂其係因該國政府壓低幣值所造成之必然結果。

第三種貿易救濟措施為針對本國大量進口因他國壓低幣值而較具優勢之產品，因而受有損害之產業採行防衛措施，此作法雖然看似可行，但實際上可能面臨最惠國待遇之問題，即便針對中國採取國家別防衛措施，亦受制於其時效性，加以防衛措施具落日條款之規定且須漸進地自由化，故無法根本地解決他國壓抑幣值之問題。若一會員認為其國內產業受到之嚴重損害是來自其大量進口另一會員因壓低幣值而較具優勢之產品，且此大量進口為無法預期之發展¹⁴，而欲針對該產業採行防衛措施，則會面臨的問題是採行一般防衛措施時必須遵守最惠國待遇，亦即對進口產品採行防衛措施時應不論其來源¹⁵，故無法僅針對壓低幣值之單一或少數國家予以制裁；即使目前能針對中國採行國家別防衛措施，該適用期限亦僅到 2013 年底¹⁶。又即便採行防衛措施確有可行之處，但防衛協定明文規定採行之期限最多不可超過八年¹⁷且須漸進的自由化¹⁸，在這些限制下，對於長期壓低幣值所造成的貿易問題而言，採取防衛措施僅可謂是治標而不治本。

¹² 依據補貼暨平衡措施協定，一措施是否構成補貼，除須該會員之政府有財務補助，並使廠商受有利益外，亦須符合該協定第二條所規定之特定性要件。

¹³ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 2.1.

¹⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. XIX: 1(a); Agreement on Safeguards, Art. 2.1.

¹⁵ Agreement on Safeguards, Art. 2.2.

¹⁶ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, 23 November 2001, Art. 16.

¹⁷ Agreement on Safeguards, Art. 7.3.

¹⁸ Agreement on Safeguards, Art. 7.4.

最後，若欲以調整拘束稅率做為他國壓抑幣值而使原訂之拘束稅率賦予會員之保護效果不彰之相應措施，則恐因 WTO 條文關於因匯率影響而欲調整拘束稅率之規定具諸多限制而遭遇困難。根據 GATT 1994 第 2.6 條 (a) 款規定，會員之貨幣如依國際貨幣基金會協定貶值百分之二十以上，則可調整關稅減讓表中之特殊進口稅捐及優惠差額，但調整幅度和何時調整皆須由大會共同審視¹⁹。上述規定使得會員若欲調整拘束稅率，受限於本國之匯率波動必須達一定幅度，且該調整需要經過大會共同審議，故執行上有其困難。最重要的是，此條文規定之貶值情形，所指應是長時間以來穩定的變動，而各國匯率之波動若為短期且趨勢不定的，關稅減讓承諾沒有可能隨匯率波動朝令夕改，故若欲透過調整拘束稅率弭平因他國壓抑幣值使本國產業遭受之損害，有其難度。

結論

因匯率問題導致國際貿易受到影響之情形，國際間關注已久，巴西於今年相繼提出兩提案，皆是希望透過世界貿易組織解決此問題。綜觀前文，此次提案具體陳述其欲以貿易救濟措施和調整拘束稅率等方法，解決因他國壓抑幣值造成本國之貿易問題，然各措施皆有其侷限之處，如平衡稅的課徵難符合特定性之要求、他國壓抑貨幣之行為與傾銷認定之關聯性有待商榷、防衛措施受限於最惠國原則與落日條款等規定，而調整拘束稅率亦會受限於條文規範和調整程序之困難。故本文認為巴西提倡透過 WTO 體制下現有的貿易救濟措施，來制裁壓抑幣值的國家或弭平本國遭受之經貿損害，仍有其困難所在。

¹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. II: 6(a).