

# 人民币汇率措施不构成 WTO 框架下的出口补贴

何艳华

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

**摘要:** 将汇率低估视为出口补贴进而采取反补贴措施并对来自于汇率低估国家的产品征收惩罚性关税,是美国参众两院在国内利益集团的推动下出台的多项议案的核心内容之一。事实上,WTO 框架下的出口补贴是经过严格界定的,人民币汇率措施既不构成财政资助又不与出口实绩相联系,不完全具备出口补贴的构成要件,中国的货币政策有利于出口商这一事实并不表明中国政府给予出口商以 SCM 协定中界定的财政资助。

**关键词:** 人民币汇率措施; 汇率低估; 补贴; 出口补贴

**中图分类号:** D993.9

**文献标识码:** A

## 0 引言

美国认为人民币汇率存在低估,多方面施加压力于中国,要求人民币升值。美国参议院于 2010 年 9 月 29 日以 348 比 79 的投票结果通过《汇率改革促进公平贸易法案》,2011 年参议院对该法案进行了部分修改,但核心内容没有改变。2011 年 10 月 11 日美国参议院又通过了《2011 年货币汇率监督改革法案》。该法案旨在通过对美国 1930 年关税法进行修订,以便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。这一做法被视为是近期美国贸易保护主义升温的体现。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。此外,该法案还规定了判断一国货币“汇率根本性低估”的依据与方法。事实上,人民币是该法案针对的主要目标。

然而,一国汇率制度的选择是该国的货币主权,只要该主权的行使不违反国际义务,其他国家无权进行干涉。对成员国的汇率政策进行监管是 IMF(国际货币基金组织)的主要职能,一国汇率是否低估,理应由 IMF 来认定,美国无权依据本国法律来确定他国汇率存在根本性低估,而且汇率低估亦并不构成 WTO 框架下的补贴,美国将汇率低估视为出口补贴的法律是违反 WTO《补贴与反补贴协定》(下文简称为 SCM 协定)的相关规定的。

根据 SCM 协定的相关规定,一项政府措施构成出口补贴必须符合以下条件:第一,构成补贴;第二,补贴的授予在法律上或事实上以出口实绩为条件。构成补贴需要两个条件:一是存在财政资助或 GATT 1994 第 16 条意义上的任何形式的收入或价格支持;二是授予一项利益。假设人民币汇率确实存在被低估的话,出口商因汇率低估而获得利益是显而易见的,只是所获利益的量的确定问题是一项颇为复杂的工作。因此,笔者主要分析论证两方面内容:人民币汇率措施不构成财政资助和人民币汇率措施的实施不以出口实绩为条件,进而得出结论,即我国的人民币汇率即使低估也不构成 WTO 框架

下的出口补贴。

## 1 人民币汇率措施不构成财政资助

不能否认的是,一国汇率低估确实会对该国的出口商有利,然而仅仅出口商获得利益这一结果还不足以证明该国汇率措施构成补贴,SCM 协定的制定者意图避免采用“效果方法”将任何有益于出口政府措施定性为补贴。WTO 上诉机构在美国软木案Ⅳ的上诉机构报告中(WT/DS257/AB/R, para. 51)表明“一项补贴涉及经济资源从授予者向接受者的转移,而该接受者没有给予完整对价。”“并非所有能够授予利益的政府措施均必然符合协定中第 1.1(a)的规定构成财政资助。”在美国出口限制措施案的专家组在其报告中(WT/DS194/R, paras. 8.34—8.35)也表达了相同观点,“我们认为 SCM 协定中的成员政府措施的本质不能仅仅依据对政府实施该措施产生的反应而决定。政府财政资助的存在必须依据政府的行为来证明。”“适用‘效果’方法决定一项财政资助是否存在的问题将产生深远影响。尤其是,似乎暗含着任何创造有利市场条件或导致国内市场产品供应增长的政府措施都将构成一项政府委托或政府指导下的提供货物,因而构成一项财政资助。”因此,中国的货币政策有利于出口商这一事实并不表明中国政府给予出口商以 SCM 协定中界定的财政资助<sup>[1]</sup>。

根据 SCM 协定第 1 条第 1 款的规定,有四种情况构成财政资助:第一,涉及资金的直接转移、资金或债务的潜在转移的政府做法;第二,放弃或未征收在其他情况下应征收的政府税收;第三,政府提供除一般基础设施外的货物或服务,或购买货物;第四,政府向一筹资机构付款,或委托或指示一私营机构履行以上第一至第三所列举的一种或多种通常应属于政府的职能,且此种做法与政府通常采用的做法并无实质差别。涉及到人民币汇率补贴指控的主要是第一和第三种情况,所以只对这两种情况进行分析。

首先,人民币汇率措施不存在资金的直接或潜在转移。第一,SCM 协定第 1.1(a)(1)(i)款写到“资金的直接转移(如赠款、贷款和投股)、资金或债务的潜在转移(如贷款担保)的政府做法”。“赠与、贷款和股权”之前有个“如(e.g.)”,这表明“赠与、贷款和股权”是被援引的符合资金直接转移的例子,因

此与那些明文列举的交易类似的交易也被涵盖在该款规定之内。但中国的汇率制度与“赠与、贷款和股权”显然不能属于类似交易。同理,汇率制度与“贷款担保”这种可能导致潜在资金转移的财政资助也不能归属同类交易。因此,从语义来看,中国汇率制度的实践不能构成资金的直接或潜在转移。从财政资助的具体政策的经济学原理及其政策属性来分,可分为财政政策类和货币政策类。前者如预算支出、税式支出。其中税式支出,是指税收的直接减免、抵免或者先征后返等;预算支出中有拨款、政府采购或提供除一般基础设施外的货物、服务。货币政策中,有贴息贷款、出口信贷、信用担保、出口信用保险等<sup>[2]</sup>。由此可见,人们一般均不会将汇率低估视为财政资助。第二,SCM 附件 1 出口补贴例示清单的最后一项关于出口补贴例示的兜底条款为“对构成 GATT1994 第 16 条意义上的出口补贴的公共账目支出的任何其他费用。”由此可见,SCM 协定事实上意图将出口补贴中的“资金转移”限定为“公共账目的支出”。中国的汇率政策使得各种部门的范围广泛的出口受益,但是此种利益并非来源于为促进进出口而进行的明确的资金、货物或服务的从中国政府到商业主体的转移。在现行汇率政策下,政府为干预汇率必然会动用一定的资金,“从政府行为来看,政府直接动用或变相动用了资金,直接或间接地参与了市场。政府干预外汇市场同样是需要动用公共资金,常见的汇率干预行为是政府直接入市,即政府直接用本币购买外币,以稳定汇率。在此,政府需要支出一定的本币来托市。”<sup>[3]</sup>但是,此种成本的支出并不体现在公共账目上,并不涉及任何公共资产向私人出口商的转移。因此,我国目前汇率政策的执行中,并不涉及任何公共资产向私人出口商的转移,也不反映在公共账目的支出上,因而不构成补贴定义中的资金的转移。

其次,人民币汇率措施不属于一般基础设施之外的货物或服务。政府提供货物或服务本身并不当然构成财政资助,只有该货物或服务不属于一般基础设施才可能符合该款的定义。这里的货物或服务应该具有可交易性,该项货物或服务在市场上应具有可获得性。我国的人民币汇率措施属于宏观货币政策调控的范畴,是中国政府的一般规制权的行使,显然不具有可交易性,也不可能由市场上其他主体来制定。《服务贸易总协定》第 1 条第 3 款(b)项规

定:“服务”包括任何部门的任何服务,但在行使政府职权时提供的服务除外;(c)项“行使政府职权时提供的服务”指既不依据商业基础提供,也不与一个或多个服务提供者竞争的任何服务。虽然《服务贸易总协定》对服务的界定是适用于该协定的服务,但该定义的基础是依据商业基础提供且可以在市场上存在提供此类服务的竞争者,而这一理念是可以适用于这里讨论的服务的定义的。因此,人民币汇率措施的实施是属于这种政府行使职权提供的服务,不具有可交易性,则不能构成 SCM 协定中的一般基础设施之外的服务。将中国政府维持的汇率制度等同于 SCM 协定下的中国政府对所有出口商提供的服务补贴的观点是对财政资助条款的过分扩张适用<sup>[1]</sup>。

再次,SCM 协定第 1 条对财政资助形式的列举是穷尽的,该条并未将汇率低估视为补贴。从语义上来讲,SCM 协定第 1 条第 1 款(a)项对财政资助的四种形式之前用了“i. e.”这个词,该词的含义是“即,就是,被用于准确解释该词之前所指事物的含义。”一般认为该词之后的列举是精确的、穷尽的。在美国出口限制措施案中,专家组报告明确认定 SCM 协定第 1 条并入了政府或其他公共机构提供财政资助的要求作为补贴的一项必须的要素……目的就是限制补贴和反补贴规则范围的政府行为的种类。最终的定义明确拒绝了美国提出的将补贴定义为产生利益的任何政府行为的方法,将构成财政资助的政府行为的要求规定在一项穷尽的清单中(WT/DS194/R, para. 8. 69)。既然该项关于财政资助的形式的列举中并未将汇率低估囊括其中,而该项列举又是穷尽的,所以,有理由认为人民币汇率措施不构成财政资助。

最后,历史上的将汇率低估视为补贴予以规制的做法已经被 GATT/WTO 所摒弃。美国贸易法咨询集团于 2008 年 3 月 5 日发布的一份名为“中国人民币实质性低估的政策:国际货币与贸易体制的挑战”的研究报告中指出:在第一次世界大战和第二次世界大战之间的一段时期,美国国内曾将汇率低估认定为补贴。二战后,布雷顿森林体系中,将对各国汇率的监管权交予 IMF。1947GATT 将不符合 IMF 要求的影响贸易流向的复汇率定义为出口补贴,却未将汇率低估视为补贴。WTO 框架下的 SCM 协定也未将汇率低估定义为补贴。由此理应可以合理推断:WTO 并未将汇率低估视为补贴,如

果 WTO 成员有意将汇率低估定义为补贴措施的话,应该明确提出并予以列举。

## 2 人民币汇率措施不以出口实绩为条件

专向性是 SCM 协定中的核心概念之一,它不仅决定了某一补贴措施是否属于 SCM 协定的调整范围,也是一成员能否对该补贴措施采取反补贴措施的先决条件。SCM 协定第 2 条专向性的规定包括了企业/产业专向性、地区专向性、视为专向性(出口补贴和进口替代补贴)。中国汇率政策并非仅适用于特定工业或企业,而是适用于整个经济,所以不具有企业/产业专向性是毋庸置疑的,美国指责我国人民币汇率低估时也未对此提出质疑,而是认为构成出口补贴。如果人民币汇率措施被认定为出口补贴,则申诉方无需论证该措施具有专向性,因为根据前述规定,出口补贴被视为当然具有专向性,申诉方有权对出口补贴产品采取反补贴措施。Terence P. Stewart 在“回应 Bacchus/Shapiro 对 HR1498 议案与 WTO 一致性分析”(2006 年 9 月 22 日)一文中提出“人民币汇率措施具有事实上的专向性。中国汇率机制所授予的补贴事实上与出口相联系,因为没有出口就没有补贴。更何况,人民币低估的补贴也能为非出口商或国内中国用户(如中国外商直接投资或中国海外投资利润的汇回等而收到美元)获得这样的事实不能消除对出口商的以出口为条件的事实”。笔者认为人民币汇率政策不属于出口补贴。根据 SCM 协定第 3 条第 1 款的规定,出口补贴是指“法律或事实上视出口实绩为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”。

首先,我国的人民币汇率制度并不以出口实绩为条件,而是一项普遍适用的汇率措施,目的在于维持中国经济的稳定而非促进出口的增长。中国政府在人民币汇率问题上主要关注的是确保经济稳定,维持经济增长,避免通货膨胀。无论是出口企业还是国内企业,也无论是出口产品还是进口产品,只要是涉及本币与外币的兑换,均适用我国统一的人民币汇率。当企业进口产品时,人民币汇率低估会在一定程度上造成生产成本的增加。所以,人民币汇率制度并非政府为鼓励出口而采取的措施,并非以出口实绩为条件。

1994 年,中国采用单一参照美元的固定汇率制以控制自 20 世纪 80 年代以来经济快速增长所导致

的通货膨胀。在 20 世纪 90 年代,亚洲金融危机期间,大多数亚洲国家货币迅速贬值,中国采取了维持其固定汇率,同时利用其他货币政策以增加货币供应、鼓励国内消费的政策,既稳定了本国经济也为亚洲金融危机的治理贡献了力量。2005 年,中国人民银行发布 2005 第 16 号公告,中国开始“施行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度”,形成了更富弹性的人民币汇率机制。美元兑人民币 2005 年 7 月 21 日银行间外汇市场人民币汇率中间价为 1 美元兑人民币 8.11 元,2011 年 6 月 7 日银行间外汇市场人民币汇率中间价为 1 美元兑人民币 6.4816 元。由中国多年来持续进行的人民币汇率改革路径可以看出,人民币汇率并未与实际或预期的出口或出口收入相联系,而是与防止金融危机、促进经济稳定相联系。

人民币汇率低估是否事实上以出口实绩为条件呢? SCM 协定第 3 条第 1 款脚注 4 规定“如事实证明补贴的给予虽未在法律上视出口实绩而定,而事实上与实际或预期出口或出口收入联系在一起(……, be in fact tied to actual or anticipated exportation or export earnings),则符合此标准。将补贴给予从事出口的企业这一事实本身不得成为被视为属本规定含义范围内的出口补贴的原因。”因此,要论证事实上与出口或出口收入相联系需要以事实做证据来证明,出口商获得补贴这一事实本身不足以证明事实上的出口专向性。在假设存在汇率低估的情况下,相关主体是否获得利益存在 3 种情况:出口商出口商品获得美元并将美元兑换为人民币时获得利益;国内生产者以及在中国的外商投资者和中国的海外投资者等其他任何持有美元者在将美元兑换为人民币时可以获得利益;国内生产者进口商品以及其他任何主体需要在将人民币兑换成美元时会因汇率低估而利益受损。这可以反映出 3 项基本事实:一是有部分市场主体因汇率低估而遭受措施;二是因汇率低估获得利益的主体并非只有出口商;三是相关主体获得利益的条件是持有美元而不是出口。上述 3 项事实足以证明中国的汇率措施事实上不以出口或出口收入相联系。

再次,美国一些人士认为人民币汇率措施的受益者除了出口商,还有国内生产者以及在中国的外商投资者和中国的海外投资者的事实不能消除该措施对出口商的以出口为条件。其依据是两个 WTO

案例。其一是美国高地棉补贴案。上诉机构在其报告中论述到,美国的法律和规章将合格接受者分为合格出口商和合格国内用户两种类型,对两类不同接受者设定了明显不同的条件。合格出口商必须提交出口证明,合格国内用户必须提供能够证明其打开包裹数量的单据。因此,补贴也可以由高地棉的国内用户获得这一事实不能消除补贴支付给出口商的出口专向性这一本质(WT/DS267/AB/R, paras. 576—579)。其二是美国销售公司案。在该案中,争议中的 ETI 措施规定了两种事实情况,一种涉及美国国内生产、美国国外使用的产品,另一种是美国国外生产美国国外使用的产品。上诉机构认为对美国国外生产的产品的补贴的授予条件不同于美国国内生产的产品的补贴的授予条件。因此,上诉机构分别审查了两种情况,得出结论,认为第 1 种情况将要求美国国内生产的产品出口才能获得税收的豁免。授予补贴的相同措施在第 2 种情况下可能不要求以出口为条件的事实并不能消除(dissolve)第 1 种情况下的以出口为条件。上诉机构解释补贴是否在该措施所涉及的两两种情况下都以出口为条件不能改变第 1 种情况下以出口为条件的税收豁免这一结论。因此,ETI 措施授予补贴在第 1 种情况下以出口为条件,并不受到在第 2 种情况下也能获得补贴的影响。第 2 种情况下补贴的获得可能不以出口为条件不能消除在第 1 种情况下的以出口为条件(WT/DS108/AB/RW, para. 119.)。

通过分析发现,上述两个案件与人民币汇率措施存在根本不同。上述两个案件的共同特点:一是补贴的接受者既可以是出口商也可以是非出口商;二是法律/规章明确规定了出口商和非出口商获得补贴的不同条件;三是出口商获得补贴以出口为条件,非出口商以出口之外的其他条件来获得补贴。然而,我国现行的人民币汇率措施并未将该制度的适用对象人为地予以区分,任何持有美元者在需要将美元兑换成人民币时均适用相同规定,出口商和非出口商获得汇率低估利益的条件是相同的——持有美元并将美元兑换为人民币。所以,上述两个 WTO 案例不能用来论证人民币汇率低估具有出口专向性。

综上所述,人民币汇率低估既不构成财政资助,也不符合专向性要求。SCM 协定将“财政资助/收入或价格支持”和“利益”相结合辅之以专向性的要

求来界定可采取反补贴措施的补贴,反映了在那些寻求对补贴的利用施加更多纪律的成员与那些寻求对反补贴措施的适用施加更多纪律的成员之间的一种“微妙的平衡”(WT/DS296/AB/R, para. 115.)。事实上,SCM 协定对补贴的定义具有潜在的政治含义:通过将“财政资助/收入或价格支持”和“利益”相结合的方法,避免一些国家利用 SCM 协定中关于补贴的定义去抨击有时被称为“受管制的补贴”,即某些外国政府因未提供某种水平的管制(如环境保护,或劳工标准)而引起的补贴,尽管从功能角度,两者对比较优势的“扭曲”可能是等同的<sup>[4]</sup>。所以,人民币汇率低估即使构成所谓的“汇率补贴”,那么该类补贴也仅属于上述较宽松的环境保护、劳

工标准等相类似的“受管制的补贴”,目前而言并不属于 WTO 框架下 SCM 协定所定义的补贴。

参考文献:

[1] Matthew R, Leviton. Is it a subsidy? An evaluation of China's currency regime and its compliance with the WTO [J]. UCLA Pacific Basin Law Journal, 2006(1): 243-267.  
[2] 段爱群. 论 WTO 中的财政补贴与我国的战略取向 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003. 25-26.  
[3] 沈朝辉. 汇率措施可否构成出口补贴行为[J]. 金融法苑, 2008(3): 99-113.  
[4] 彭 岳. 贸易补贴的法律规制[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 24-25.

RMB Exchange Regime Doesn't Contribute to an Export Subsidy

HE Yan-hua

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** The core of many bills submitted by some congressmen involves that U. S. should treat fundamentally undervalued currency as an export subsidy, and impose punitive tariff on the products from the countries that undervalued its currency. In fact, export subsidy is defined by the WTO strictly, RMB exchange regime is not a financial contribution and not contingent on the export performance, and it fails to meet the requirements of an export subsidy. The fact that China's currency policy benefits exporters does not indicate that a financial contribution defined by the SCM Agreement is made by the Chinese government to exporters.

**Key words:** RMB exchange regime; undervalued currency; subsidy; export subsidy

(责任编辑: 马春晓)