

中美人民币汇率之争的 法律问题研究

李晓鄂 著



上海财经大学
法学文丛



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

上海财经大学资助出版

上海财经大学法学文丛

中美人民币汇率之争的 法律问题研究

以美国国会历年法案为视角

李晓鄂 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中美人民币汇率之争的法律问题研究:以美国国会
历年法案为视角 / 李晓郭著. —北京:法律出版社,
2015. 7

(上海财经大学法学文丛)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8245 - 5

I. ①中… II. ①李… III. ①人民币汇率—关系—国
际法—金融法—研究②对华政策—金融政策—法案—研究
—美国 IV. ①F832.63②D996.2③D971.222.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 175447 号

中美人民币汇率之争的法律问题研究
——以美国国会历年法案为视角

李晓郭 著

责任编辑 韩满春
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 9.125 字数 221 千

印次 2015 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8245-5

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《上海财经大学法学文丛》编委会

马 洪	王士如	王全兴	刘水林	李清伟
张圣翠	张军旗	单飞跃	郑少华	周少华
周仲飞	单海玲	廖益新		

《上海财经大学法学文丛》总序

溯及我中华古国之传统,于今人常用之语“经济”、“法律”,皆为先辈所融入的“经世济国”统合之术,遂成我古国之“伦理”治世的格局。及至清末修律,西学东渐,又开始导入以欧洲文明为基础之近代文明,由是我国成为以“法经融合”为表征的近现代文明之一员。

遥想公元9世纪到11世纪的地中海沿岸,商业复兴给人类的近现代文明带来了第一缕曙光,在这一缕曙光中最亮丽的当属公元11世纪波伦亚大学之成立。波伦亚大学是以诠释罗马法而闻名于世的,当时该大学的学者们结合地中海沿岸的商业复兴,对罗马法进行了重新诠释,进而铸就了商业和法学的联姻,从而推动人类进入近代文明。法经融合的教育传统历经千年风雨而不坠,今日以财经见长的英国伦敦经济学院与日本一桥大学,其法学教育亦盛名于世。

清末修律,我国践行西制。在民国时期,法经融合体现最明。大学建制伊始,各校所设法

学院,其下皆置经济科,法科与商科之毕业生皆授为法学学士。因此,我校前身东南大学商科大学及国立上海商学院即在此大格局中开始了法经融合的教育传统,曾获法国巴黎大学法学博士学位的国立上海商学院院长裴复恒教授即执教于此。

共和国初年,上海财经学院虽受苏俄办学传统之影响,仍传承国立上海商学院之余脉,虽无专门法科教育,仍在财经教育中保存了法科教育之传统。东京审判时出任远东国际军事法庭中国检察官的向哲浚亦蛰居于此,虽以教授英文为业,但以其传奇经历昭示后人:法经融合的教育传统一旦形成,即使世事难料,仍能别样寄居!

20世纪80年代,我校在经济系中设置经济法教研室,并开始招收法科学生,据一些经济系校友云:30年过去了,虽从事的是非法律职业,但当时所受之经济法和国际法教育对日后思维大有益处,至今仍能娓娓道来法学教师作案例分析时通晓中西文之风采。其时的经济法教学点已为全国经济法教育和研究的重镇之一。

20世纪90年代,我校开设经济法系,而后建立了法学院,开始了经济法专业的硕士招生,专门的法科教育遂初具规模。

21世纪以来,我院先后获得宪法和行政法学、国际法学、民商法学、法理学专业硕士学位授予权、法律硕士专业学位授予权、法律经济学和法律金融学博士学位授予权,专门的法科教育基本成型,并且进一步凸显“法经融合”之传统优势。

近几年来,我院迅速聚集了一批法科知名学者与青年才俊,他们居于东西方文明交汇的东海之滨,见证着上海作为国际金融中心和国际航运中心之崛起,仿若感受着公元9世纪到11世纪地中海沿岸的商业复兴;亲历着共和国一个甲子后的盛世发展,仿若感受着美国立国以后“黄金时代”的脉动。他们承继“法经融合”的传统,致力于法学教育,不懈推进法经融合的研究,形成了具有鲜明财经特色的法学作品,遂决定结集出版,以弘扬传统、面向未来,

为推进人类文明与中华民族的伟大复兴添砖加瓦！
是为序。

上海财经大学法学院院长

郑少华

2009 年 12 月 1 日

目 录

导言 /1

第一章 美国国会汇率法案简介 /9

第一节 美国国会对人民币汇率机制指控的历史 /10

一、2002 年至 2007 年美国国会法律指控逐步升级 /12

二、2008 年至 2009 年上半年美国国会法律指控有所缓和 /15

三、2009 年下半年至 2011 年美国国会法律指控重新变强 /17

四、2012 年至今美国国会法律指控再度降温 /23

第二节 美国国会对人民币汇率机制的法律指控和采取的行动 /25

一、美国国会汇率法案对人民币汇率机制的法律指控 /25

二、美国国会汇率法案对人民币汇率机制(拟)采取的行动 /31

三、美国国会在人民币汇率争端中体现出的单边倾向 /32

第三节 美国国会汇率法案内容折射出的国际法问题 /35

一、国家汇率主权及其限制问题 /35

二、IMF 与 WTO 在处理人民币汇率争端上的管辖归属 /35

三、WTO 处理人民币汇率争端的裁判依据 /36

四、汇率问题作为法律制裁手段的合法性分析 /37

第四节 本章小结 /37

第二章 美国在 IMF 规则下指控人民币汇率机制的法律分析 /39

第一节 国际法框架下的国家汇率主权历史及演变 /40

一、国际金本位制度——自由的汇率主权 /41

二、布雷顿森林体系——强约束下的汇率主权 /45

三、旧牙买加体系——再度自由的汇率主权 /47

四、新牙买加体系——软约束下的汇率主权 /51

第二节 中国在现行国际法下的汇率主权及其边界 /56

一、中国作为 IMF 会员国享有的权利——有约束地选择汇率制度 /57

二、中国作为 IMF 会员国承担的义务——软约束下的义务 /60

三、IMF《2007 年新决定》对中国汇率主权的影响 /71

第三节 均衡汇率对中国汇率主权的影响 /80

一、IMF 进行均衡汇率测算的历史和方法简介 /81

二、IMF 目前还无法提出一个统一的均衡汇率测算方法 /84

第四节 本章小结 /89

一、美国国会无权绕过 IMF 指控人民币汇率机制 /89

二、美国国会汇率法案引发的 IMF 执行力问题 /93

第三章 美国在 WTO 规则下指控人民币汇率机制的法律分析 /95

第一节 WTO 管辖中美人民币汇率争端的可能性 /96

一、美国国会议员将人民币汇率争端提交 WTO 处理的原因 /96

二、WTO 受理汇率争端的基础——与贸易有关的争端 /100

第二节 人民币汇率机制没有违反 GATT1994 第 15.4 条义务 /104

一、人民币汇率机制属于外汇措施 /105

二、关于“阻碍 GATT 条款意图”并无统一解释 /106

三、人民币汇率机制符合 WTO 宗旨 /109

第三节 人民币汇率机制没有导致出口产品的倾销 /113

一、倾销与反倾销法律制度简介 /114

二、“公平比较要求”不能为“人民币汇率倾销”提供依据 /117

三、美国无法对来自另一成员方的所有产品征收反倾销税 /119

第四节 人民币汇率机制与出口补贴的界限问题 /123

一、补贴与反补贴法律制度简介 /124

二、美国对华采取反补贴措施的法律依据——表面合法 /128

三、人民币汇率机制可能被认定是 WTO 规则禁止的财政资助 /133

四、人民币汇率不是对中国出口企业“授予的一项利益” /137

五、人民币汇率不具备专向性 /142

第五节 人民币汇率机制和“非违法之诉”的界限问题 /151

一、WTO 关于“非违法之诉”的规定和 DSB 的相关裁决报告 /151

二、人民币汇率机制不构成“非违法之诉” /156

第六节 本章小结 /161

第四章 美国国会将人民币汇率问题复杂化的法律预测 /163

第一节 美国国会汇率法案其他制裁手段对中国的影响 /164

一、将汇率问题作为禁止授予市场经济地位的制裁手段 /164

二、将汇率问题作为禁止加入 GPA 的制裁手段 /174

三、将汇率问题作为禁止国际投资的制裁手段 /176

四、将汇率问题作为压制中国参与全球金融治理的制裁手段 /178

第二节 美国国会汇率法案通过的可能性预测 /182

一、法案提出人的影响力与汇率法案的通过有一定关系 /182

二、美国国内利益集团的不同态度将决定法案的最终命运 /185

三、奥巴马连任为法案的通过增添变数 /188

四、“占领华尔街”及后续运动可能推动汇率法案的通过 /189

五、美国主流媒体的态度对于汇率法案的通过可能是一个助力 /190

第三节 本章小结 /191

第五章 中美人民币汇率争端的应对之策 /193

第一节 中美汇率争端所处的金融环境 /193

一、金融全球化的法律特征 /193

二、全球金融治理的法律特征——软法特征 /196

三、人民币汇率处于全球金融治理的法律框架之中 /202

四、中美汇率争端的实质——全球金融治理影响力的博弈 /213

第二节 美国对人民币汇率机制的压力分析 /217

一、美国近年来对中国施压的法律措施分析——以 WTO 作为重要平台 /217

二、美国压迫日元升值对中美汇率争端的启示 /226

第三节 维护汇率主权并妥善应对美国的法律指控 /231

一、国际法框架下缓解美国压力的路径选择 /231

二、加强与美国国内沟通避免汇率法案出台 /240

三、逐步改革人民币汇率形成机制 /242

四、加强中国软实力的建设 /248

五、通过自贸区建设推进包括人民币汇率在内的金融改革 /254

第四节 本章小结 /256

参考文献 /258

后记 /279

导 言

一、本书研究的背景和意义

自 2001 年 12 月正式加入世界贸易组织 (World Trade Organization, 以下简称“WTO”) 以来,中国融入全球化的速度骤然加快,金融领域开放的压力逐渐从技术层面转入制度层面。^[1] 新千年伊始,东亚近邻日本首先对人民币汇率机制发难。2000 年,日本中央银行 (Bank of Japan) 的理事松本 (Soben) 公开撰文认为人民币估值过低,应当大幅度升值,随后日本在国内、国际多个场合宣扬“人民币币值低估论”。2002 年 12 月,时任日本财务省次官的黑田东彦 (Haruhiko Kuroda) 在英国《金融时报》 (Financial Times) 上发表文章,认为由于人民币币值低估,导致中国通过出口大量商品向世界输出通货紧缩。2003 年 2 月,日本财务大臣盐

[1] 有关中国融入金融全球化的进程可参见贺小勇著:《金融全球化趋势下金融监管的法律问题》,法律出版社 2002 年版,第 63 ~ 73 页;王元化著:《中国安全论》,中国金融出版社 2003 年版,第 144 ~ 157 页;贺强等著:《中国金融改革中的货币政策与金融监管》,中国金融出版社 2008 年版,第 111 页。

川正十郎 (Masajuro Shiokawa) 在七国集团 (Group of Seven, 以下简称“G7”) 财长会议上要求各国对中国政府施加压力, 迫使人民币快速升值。^[2] 有意思的是, 当美国国会议员抛出一个又一个针对人民币汇率机制的法案时, 日本要求人民币汇率升值的声音却开始有所缓和; 金融危机趋于稳定后, 日本考虑到在自身经济复苏的过程中, 与中国政府维持良好的关系是必不可少的, 因此, 没有像美国那样极力施压要求人民币升值。^[3]

2003 年起, 美国取代日本成为要求人民币升值的主要国家。当年 6 月, 美国财政部长 (Secretary of the Treasury) 约翰·斯诺 (John Snow) 发表谈话, 要求中国政府实行灵活的外汇政策。随后, 美国政府通过美中经济联合会 (Sino—U. S. Joint Commission on Commerce and Trade) 和中美战略与经济对话 (U. S.—China Strategic and Economic Dialogue) 等来凸显人民币汇率问题在两国领导人对话中的重要性。例如, 第三轮中美战略与经济对话于 2011 年 5 月在美国首都华盛顿 (Washington D. C.) 举行, 主题为“建设全面互利的中美经济伙伴关系”。对话中, 人民币汇率是中美双方的主要议题之一。^[4]

美国国内对人民币汇率机制同样是动作频频。2003 年 9 月, 美国政府要求中国政府实现人民币兑换美元自由浮动的提议遭到拒绝后, 国会民主党参议员查尔斯·舒默 (Senate Charles Schu-

[2] 郑联盛:《针对人民币汇率议题的“八面来风”》, 载《世界知识》2010 年第 22 期。

[3] 例如, 2005 年 6 月召开的第六届欧亚财长会议上, 日本财长谷垣榎一表示, 中国政府应该实行更加灵活的汇率政策, 而且强调在人民币汇率问题上, 冷静的讨论是必需的; 2010 年 4 月 3 日, 时任日本财务大臣 (后任日本首相) 的菅直人曾对国务院总理温家宝表示, 期待中国政府在人民币汇率问题上做出决定, 但是不明示人民币汇率的具体做法。金融危机之前, 日本的步调基本和美国一致; 金融危机时, 来自日本的压力变小。现在由于地震等原因, 日本政府变得底气不足, 而且长期以来, 日本政府对人民币汇率的评论是广义的, 并不针对具体的汇率制度或者要求汇率变动的幅度具体是多少。

[4] 佚名:《中美签署经济合作框架协议》, 载《文汇报》2011 年 5 月 11 日第 6 版。

mer)在参议院提出一项关于人民币汇率的法案——《2003 年舒默法案》(编号 S. 1586)。其主要内容是“中国政府如果不在 6 个月内调整人民币汇率,美国政府将对所有进口的中国产品加征 27.5% 的惩罚性关税”。^[5] 这是第一个有关汇率的国会法案,从此也被看作美国政府对华强硬姿态的一个象征。之后,虽然受到国内国际政治、经济形势的影响,美国国会汇率法案起起落落,但是一些国会议员依然对国内立法的方式“津津乐道”。

2012 年是美国第 57 届总统选举的“大选年”,“中国崛起”(rise of China)成为两党总统候选人的重要辩题。最后一次电视辩论(美国时间 2012 年 10 月 23 日)中,共和党候选人罗姆尼(Willard Mitt Romney)指责中国政府操纵人民币汇率,并表示“上任第一天就会把中国列为汇率操纵国”;奥巴马(Barack Hussein Obama)总统则在辩论中大肆宣扬自己对中国实行的贸易惩罚措施。但是让人疑惑的是,除了总统选举时对人民币汇率问题声势浩大的阵仗,美国国内特别是国会议员,在立法上并无新动作或者特别动作。第四轮中美战略与经济对话于 2012 年 5 月在北京举行,在此之前中美针对会谈不断释放信号,人民币汇率在中美战略经济对话的重要性已经降低。^[6] 美国时间 2013 年 2 月 12 日,奥巴马发表《国情咨文》(State of the Union Address)演说,仅提及中国一次:“像中国这样的国家正在倾全力进军清洁能源领域,美国也必须这么做”。^[7]

[5] 27.5% 是舒默等人对当时人民币币值低估预测 40% 和 15% 的算术平均值,参见黄韬、陈儒丹:《WTO 法律规则视野之中的人民币汇率争议》,载《国际金融研究》2007 年第 9 期。

[6] 郝亚琳、刘华:《中美战略与经济对话今开幕》,载《广州日报》2012 年 5 月 3 日 A1 版。

[7] U. S., “The White House”, at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-barack-obama-state-union-address>, February 12, 2013.

为何进入 2012 年后美国国内包括总统和国会开始“冷处理”人民币汇率议题？是因为连任的总统奥巴马处理的事务太多而无暇顾及人民币汇率，还是因为人民币汇率机制符合国际法，之前的外交行动、立法措施仅是虚张声势，抑或是其他原因？本书的主要内容将从此展开，首先分析的是美国国会汇率法案对人民币汇率机制的法律指控与折射出的国际法问题。

中美人民币汇率之争反映的是经济全球化、金融全球化背景下的金融治理权的博弈。作为全球头号强国，美国在安全、经济、政治和环境等关键治理领域有比较明确的战略目标和立场。特别是在国际经济治理领域，美国试图通过主导国际货币基金组织（International Monetary Fund，以下简称“IMF”）、世界银行和 WTO 等国际经济机构，强化以美国为主导的自由主义国际经济秩序。本书将以全球金融治理规则特别是 IMF 规则和 WTO 规则，对美国国会议员的指控做出回应。同时，本书也深刻认识到，人民币汇率机制的争端不单纯是法律问题，更深层次的是经济结构与贸易结构调整的问题。因此，本书一方面依据 IMF 和 WTO 框架分析人民币汇率机制的主权及其边界，另一方面也评估美国对中国人民币升值的压力到底有多大，且中国在多大程度上可以缓解这些压力。这样，中国既拥有法律上的抗辩理由，又能保持政策运作的灵活性，在金融博弈中保持较好的主动权。

二、现有文献综述

国内学者中，在与人民币汇率机制有关的各个领域内，已经出现了一批较有分量的研究成果。王贵国教授、杨松教授、张智勇教授、韩龙教授和贺小勇教授等的专著及论文中均深入涉及了有关汇率及资本项目自由化的国际法律规则；杨松教授、韩龙教授、张庆麟教授、余元洲教授、何焰教授等在国际货币体系及货币主权等专业领域形成了比较系统的成果。但是，美国国会汇率法案主要从国际金融法和国际贸易法两方面进行指控，目前国内研究较少。

(一) 国际金融法指控的文献综述

国际金融法的指控主要有《IMF 协定》和 2007 年 IMF 执行董事会发布的《对成员国政策双边监督的决定》(以下简称《2007 年决定》)两个角度。

2007 年之前,许多美国学者和国会议员指控人民币汇率机制违反《IMF 协定》第 4 条的“操纵汇率”,但是由于条文内容不明确以及没有明确案例,学界莫衷一是。

《2007 年决定》出台后,虽然从主客观角度定义了“操纵汇率”,但是只明确了《IMF 协定》第 4 条四种情况中的第二种情况,范围有限。另外,即便学界有对《2007 年决定》主客观要素进行讨论,但是对于《2007 年决定》出台的背景、意义以及自身的法律属性,国内研究较少。

值得注意的是,虽然许多经济学家认定人民币汇率“被操纵”或者“币值被低估”,抑或“出现根本性失调”,但是在现实汇率和均衡汇率差距上存在诸多争议。只有少数学者注意到这一点,即均衡汇率的计算公式经济学界无法统一,尽管 IMF 的专业部门提出了自己一整套的均衡汇率测算方案,但是 IMF 自己也承认目前的这套方法权威性、科学性都不足。如何在均衡汇率计算方面,提出自己的法律抗辩乃至捍卫汇率主权,国内学者研究较少。

(二) 国际贸易法指控的文献综述

美国国际贸易法的指控主要从 WTO 规则入手。针对 WTO 是否拥有汇率争端的管辖权,国内外学者也存在不同观点。在 WTO 对国际汇率争端的管辖权问题上,国内国外学者中主要存在“无”、“模糊”和“有”三种观点:第一种观点主要存在于一些国内学者(比如韩龙教授)和少部分外国学者(比如 Denters)之间,认为“解决国际汇率争端是 IMF 的职责所在,WTO 不能越界处理”;第二种观点国内国外学者都有少数支持者(比如伏军教授),认为“是否由 WTO 管辖国际汇率争端具有不确定性,但是即便 WTO

处理了国际汇率争端,IMF 仍然拥有‘实质管辖权’,还是需要 IMF 进行最后处理”;第三种观点存在于大部分美国学者以及少数中国学者之间(比如贺小勇教授),认为“WTO 在一定程度上可以对国际汇率争端行使管辖权,并且与 IMF 的管辖不冲突”。

美国依据 WTO 规则指控人民币汇率机制主要是从是否违反 GATT1994 第 15.4 条、人民币汇率是否导致倾销、人民币汇率是否构成补贴三个角度出发。对于前两种指控,国内学者已经做出了具有一定分量的研究成果,但是在人民币汇率是否构成补贴的问题上,国内学者仍然存在较大争议。特别是人民币汇率是否构成“财政资助”的判断上,国外学者意见较为一致,而国内学者意见对立、分歧较大。

另外,在一些美国国会议员的发言中,人民币汇率即便没有违反上述三种规则,也可以通过 GATT1994 第 23 条的“非违法之诉”进行申诉。对于“非违法之诉”与人民币汇率机制之间的法律关系,国内学者研究较少。

最后,美国国会近期的汇率法案内容不仅涵盖了之前汇率问题贸易化的举措,而且在其他内容上有新变化,比如把汇率问题作为不授予“市场经济地位”的制裁手段;把汇率问题作为反对中国加入《政府采购协议》的制裁手段;把汇率问题作为禁止国际投资的制裁手段;把汇率问题作为压制中国参与全球金融治理的制裁手段。对于这些问题,国内学者研究较少。

三、研究对象和研究方法

本书以中美人民币汇率争端涉及的法律问题为主要内容,且由于涉及的法律规则主要有 IMF 规则和 WTO 规则,相应的法律条款和法律用语是本书的重要研究对象。

国际金融法律方面,《IMF 协定》要求会员国履行的义务、《IMF 协定》第 4 条“操纵汇率”的定义和做法、《对成员国政策双边监督的决定》的法律属性、主客观目的因素的证明、国际汇率争