

# 匯率低估問題與 GATT 第十五條之分析

楊光華\*

## 網 要

壹、前 言	參、GATT 第 15 條第 9 項之例外
貳、GATT 第 15 條第 4 項之分析	一、GATT 第 15 條第 9 項 ( a )
一、「匯兌措施」的意涵	款之豁免範疇
二、何謂「使條文意旨無法達成」	二、與同條第 4 項之關係
三、GATT 協定條文意旨	肆、訴諸爭端解決之可能課題— 代
	結論
	參考文獻

## 壹、前 言

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近來也開始表示關切：如巴西，在面對本國貨幣里拉 ( Real ) 於金融海嘯之後持續對人民幣走揚 ( 自 2008 年以降，漲幅已高達 38% )，以致巴西自中國進口之產品至 2010 年止已爆增 61% ，也不免考慮將人民幣低估問題訴諸世貿組織爭端解決之可能性 ( 註一 )。事實上，

\* 國立政治大學國際經營與貿易學系教授，美國哥倫比亞大學法學碩士、法律博士。

註一：Arnaldo Galvao and Iuri Dantas, *Brazil May Ask WTO About Action on Weak FX Rates*,

在這一波「匯率戰爭」中被指壓低匯率的國家（註二），並不限於中國，於 2010 年 11 月採取「第二回合量化寬鬆政策（Quantitative Easing II，QE2）」的美國（註三），以及當日圓急升至 15 年來之新高，而於 2010 年 9 月兩度進場打壓日圓的日本（註四），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（註五）；於是在其與 OECD、UNCTAD 聯合提供給 G-20 國家之 2010 年報告中建議 G-20 成員秉持國際合作的精神以解決上述全球經濟問題，並強調失序之匯率波動是總體經濟問題，並無法藉貿易保護措施改善；選擇貿易保護措施反而容易引發報復，嚴重威脅到全球之就業與成長（註六）。遺憾的是 2010 年 G-20 峰會並未就如何調整貿易失衡、緩和匯率緊張達成共識（註七）。

目前國際之間既然無法以政治的手段解決匯率低估問題，則是否可改採

---

*Official Says*, BLOOMBERG BUSINESSWEEK, Jan. 18, 2011, available at

<http://www.businessweek.com/news/2011-01-18/brazil-may-ask-wto-about-action-on-weak-fx-rates-official-says.html> (last visited 2011.1.20).

註二：World is in “currency war:”Brazil, REUTERS, Sep. 27, 2010. [巴西財長蒙迪嘉（Guido Mantega）公開指稱美、日、歐等已開發國家競相貶值貨幣之做法，陷全球於「匯率戰爭（currency war）」之中。]「匯率戰爭」在 1930 年代大蕭條時，已被用來描述貨幣競相貶值之現象。

註三：「任志剛憂 QE2 影響新興市場穩定」，星島日報，2010.11.4，網頁 <http://hk.news.yahoo.com/article/101103/3/12hr.html>，最後瀏覽日：2011.3.6。周小川，「綜合 QE2 政策對全球之影響」，金融時報，2010.11.20，網頁 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/xwzx/16/201011/t20101120\\_2676915.html](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/xwzx/16/201011/t20101120_2676915.html)，最後瀏覽日：2011.3.6 [中國人民銀行行長周小川在財新峰會開幕式上的講話]。

註四：Alex Frangos, *Push on Yen Aligns Tokyo with Asia Neighbors*, THE WALL STREET JOURNAL, 2010. 9. 17.

註五：WTO, Report on G20 Trade Measures (May 2010 to October 2010), p.3, available at <http://www.wto.org>.

註六：Id.

註七：G-20 Falls Short of Agreement on Trade Balance, Makes New Plug for Doha, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 14, No. 40, p.2 (Nov. 17, 2010).

法律的手段？換言之，儘管各國享有貨幣主權，但低估匯率的做法是否已違反各國在相關國際協定下之義務？對此，各界的看法相當分歧，已被提出可能違反的規範包括：一、國際貨幣法：IMF 協定第 4 條第 1 項第 3 款禁止操縱匯率 ( currency manipulation ) 的規定 ( 註八 )；二、國際貿易法：GATT 第 15 條第 4 項不許以匯兌措施使 GATT 各條規定之意旨無法達成的規定 ( 註九 )，以及 WTO 禁止出口補貼、懲罰傾銷的規定 ( 因為低估匯率形同增加進口關稅以及出口補貼 ( 註十 ) )，甚至 GATT 第 23 條之「對非違反協定行為之控訴 ( non-violation complaint )」的規定 ( 註十一 )。由於討論 IMF 協定條文時，無法不討論 IMF 運作所涉及之組織績效問題；討論匯率低估可能構成出口補貼、傾銷時，也不可能忽略美國以此觀點所草擬的諸多立法草案；若要分析是否構成「對非違反協定行為之控訴」，則必須回顧中國匯率制度的

---

註八：Agreement of the International Monetary Fund, Art. IV, Sec. 1 (iii): "... each member undertakes to collaborate with the Fund and other members to assure orderly exchange arrangements and to promote a stable system of exchange rates. In particular, each member shall: (i)...; (ii)...; (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; and....."

註九：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art. XV: 4.

註十：Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, *Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization*, THE WORLD ECONOMY Vol. 32 Issue 8, 1135, 1139-1140 (2009). 此國貿理論可追溯至凱因斯 (Keynes)，其於 1931 年麥克米蘭財政暨產業委員會提交給英國國會的報告附錄一 (Addendum I to the Macmillan Report) 中主張如何增加就業以解決經濟大蕭條的問題：“precisely the same effects as those produced by a devaluation of sterling by a given percentage could be brought about by a tariff of the same percentage on all imports together with an equal subsidy on all exports, except that this measure would leave sterling international obligations unchanged in terms of gold”. John S. Chipman, *Protection and Exchange Rates in a Small Open Economy*, REVIEW OF DEVELOPMENT ECONOMICS 11(2), 205, 205 (2007) [quoting Keynes’ statement as above].

註十一：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art. XXIII: 1: “If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of (a) ..., or (b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or (c).....”

沿革，以便確認中國低估匯率的做法，是否為對手國於當年關稅談判時所無法合理預期，以致原本得享有之市場開放利益受損。鑑於 IMF 的組織運作、美國的立法草案、以及中國匯率制度之沿革各自均足以成為一篇專論，擬未來另以專文分別述之，本文將僅討論匯率低估問題與 GATT 第 15 條的關係，以求剖析之聚焦。

## 貳、GATT 第 15 條第 4 項之分析

二次大戰之後，各國為重建世界經濟秩序：首先根據布列敦森林會議（Bretton Woods Conference）協議成立國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF），專司貨幣領域事項，以維持各國匯率的穩定及國際收支的平衡；接著成立國際復興發展銀行（International Bank for Reconstruction and Development）——即後來之世界銀行（World Bank），藉著長期貸款與技術援助促進戰後經濟的復甦與發展；除了貨幣與金融外，面對當時的關稅壁壘，各國於布列敦森林會議中亦體認有處理貿易問題之必要，這也就是後來擬成立「國際貿易組織（International Trade Organization, ITO）」概念之濫觴（註十二）。儘管最後 ITO 並未成立，但當時進行關稅減讓談判的 23 國為確保談判成果，同意暫行適用 ITO 憲章中之貿易規則，此即 1947 年關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）之由來（註十三），亦即世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的前身。

由上述背景雖不難看出這三足鼎立機構間之分工，但由於 IMF 成立在

---

註十二：羅昌發，國際貿易法，頁 4（1996）。

註十三：WTO, TRADING INTO THE FUTURE 9 (2<sup>nd</sup> ed., 1998). 有關布列敦森林體系及 GATT 之誕生，以下文章有更詳細的描述：Dukgeun Ahn, *Linkages between International Financial and Trade Institution: IMF, World Bank and WTO*, JOURNAL OF WORLD TRADE 34(4), 1, 3-6 (2002).

前，故 IMF 協定中並無條文規範其與後來應成立而未成立之 ITO 的關係；有關 IMF 與 GATT 在貨幣儲備、國際收支與匯兌安排等方面之關係完全由出現在後之 GATT 加以規範，主要是在 GATT 第 15 條（註十四）。不僅如此，由於貿易措施與貨幣金融措施有交叉重疊的效果，譬如當面臨國際收支失衡、貨幣儲備不足等金融問題時，採取匯兌限制措施有時可能尚不足以因應，而必須同時採取貿易限制措施，GATT 第 12 條、第 18 條 B 節體認到這種可能性，故允許締約國為了保護其外在的財務狀況（包括國際收支平衡）而限制貨品的輸入（註十五），惟限制輸入之程度不可逾越防止其貨幣儲備「嚴重下降（serious decline）」之必要、或使其儲備之增加率達到合理水準之必要（註十六）。儘管 GATT 第 12 條、第 18 條 B 節規定提及屬於 IMF 職掌的國際收支問題，但由於規範的仍是貿易措施，故並未逾越 GATT 的管轄範疇。值得注意的是 GATT 第 15 條竟然有一項規定不僅規範貿易措施，甚至也規範匯兌措施，此即該條的第 4 項。該項明文（註十七）：

締約國不得以匯兌措施使本協定各項規定之意旨無法達成，亦不得以貿易措施使國際貨幣基金協定條文規定之意旨無法達成。」

前半段所加諸於匯兌措施之限制正是「匯率低估」行為，被認為違反國際貿易法規範之重要依據之一（註十八）。欲探究這樣的看法是否正確，必

---

註十四：如第 1 項規定匯兌問題屬 IMF 管轄，而數量限制問題與貿易措施之管轄權則屬於 GATT；第 2 項則規定 GATT 在貨幣準備、國際收支或外匯協定等問題上必須與 IMF 充分諮商，並接受 IMF 在上述問題之統計及其他事實之發現，同時應接受 IMF 有關締約國在匯兌事項上之行為是否符合 IMF 協定或特別匯兌協定規定之認定。

註十五：第 12 條與第 18 條 B 節間之差異在於後者適用於開發中國家。

註十六：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art.XII: 2(a), Art. XVIII: 9.

註十七：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art.XV: 4: “Contracting parties shall not, by exchange action, frustrate\* the intent of the provisions of this Agreement, nor, by trade action, the intent of the provisions of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund.”

註十八：Jorge Miranda, *Currency Undervaluation as a Violation of GATT Article XV:4*, in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 115-126 (Simon Evenett, ed., 2010).

須先解構第 15 條第 4 項規定前半段的要件。

## 一、「匯兌措施」的意涵

由於 GATT 第 15 條第 4 項前半段是規範「匯兌措施( exchange action )」，故必須先確定其意涵以了解低估匯率之行為是否包含在所謂的「匯兌措施」內。有以為此處之匯兌措施應狹義地解釋為僅包含支付與兌換，而不包括匯率措施，理由是參考 IMF 協定之文字，匯兌措施與匯率措施並不相同，前者在 IMF 協定係指國際兌換、支付及移轉（註十九）。對於未參考 IMF 協定文字，於 GATT 第 15 條第 4 項並列匯率措施與匯兌措施，有學者解釋或許是因為當年係採布列敦森林制之固定匯率，任何匯率平價之調整皆需先獲得 IMF 之許可，故 GATT 締約國無必要去擔心匯率之操弄所導致之有害貿易的效果（註二十）。不過亦有完全相左之看法，以為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，但仍有必要在關稅暨貿易總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 GATT 第 15 條第 4 項所謂的「匯兌措施」其實是涵蓋締約國設法將本國貨幣價值，固定

---

註十九：Catharina Koops, *Manipulating the WTO? The Possibilities for Challenging Undervalued Currencies under WTO Rules*, AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW RESEARCH PAPER SERIES, 10 (2010); Erik Denters, *Manipulation of Exchange Rates in International Law: The Chinese Yuan*, ASIL INSIGHTS (Nov. 2003); 韓龍，人民幣匯率的國際法問題，頁 66-67 (2010)。

註二十：Michael Waibel, *Retaliating against Exchange Rate manipulation under WTO Rules*, in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 133, 135 (Simon Evenett, ed., 2010). 另所謂的布列敦森林制之固定匯率制度，又稱為可調整的釘住匯率制度 (adjustable-peg rate system)，實際上就是在不恢復金本位的條件下，各國貨幣釘住美元的固定匯率制度。此制度於 1971 年 8 月 15 日當美國尼克森總統宣佈暫停美元與黃金的兌換而開始崩潰，最後終止於 1973 年 3 月 14 日，當 14 個主要工業國家放棄此制而改採浮動匯率制 (floating exchange rate system)。國際貿易金融大辭典，頁 98 (中華徵信所主編，增修訂初版，1995)。

在特定的低水平之匯率政策 ( 註二十一 )。

面對上述之爭議，究竟如何解釋 GATT 第 15 條第 4 項之「匯兌措施」方為妥適？根據維也納條約法公約第 31 條之規定，解釋條約規定之意涵必須依序根據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 )；甚至當如此解釋仍無法獲得合理意涵時，得運用公約第 32 條所規定之補充解釋方法，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 ) ( 註二十二 )。以上即一般所謂之文義解釋、體系解釋、目的解釋與歷史解釋。

#### (一) 體系解釋

根據上述之解釋原則，當從「匯兌措施」之文義無法看出是否排除匯率政策或匯率管理時，即有必要檢視第 4 項之前後文與相關脈絡。由於同條第 9 項提到「匯兌管制 ( exchange controls )」、「匯兌限制 ( exchange restrictions )」，而第 16 條 B 節與第 8 條之註釋與補充規定又分別提到「複式匯率 ( multiple rates of exchange )」及「複式貨幣兌換費 ( multiple currency exchange fees )」，第 15 條第 2 項則使用「外匯安排 ( foreign exchange arrangements )」、「外匯 ( foreign exchange )」以及「匯兌事項 ( exchange matters )」等詞；換言之，若當時有意使 GATT 第 15 條第 4 項規範之「匯兌措施」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「匯兌管制」或「匯兌限制」之詞，相反的，若是專指特定之匯率措施，如「複式匯率」，也可直接使用該名詞，蓋當時這些詞彙已被使用於他項規定中，GATT 起草

註二十一：Dukgeun Ahn, *Is the Chinese Exchange-rate Regime "WTO-Legal"?* in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 139, 140-141 (Simon Evenett ed., 2010) [引用 John Jackson 的看法，Jackson 指出當年美國國會抱怨他國採取這種匯率措施之聲浪甚高，故美國參與 GATT 草擬之代表不得不在 IMF 協定外，亦在 GATT 中加入適當機制。]

註二十二：Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 31, Art. 32.

者對之並不陌生。根據上述相關前後文之脈絡，起草者應是有意使 GATT 第 15 條第 4 項之「匯兌措施」成為一個統稱，得以涵蓋所有匯兌、匯率的管理，也就是包括了上述第 15 條第 2 項、第 9 項、甚至第 16 條 B 節、第 8 條之註釋與補充規定內所列之種種措施。

事實上，從 GATT 第 15 條第 4 項之規定架構看來，這樣的結論也是合理的，因為該項後半段是使用一個非常廣的統稱——「貿易措施」，故此處使用「匯兌措施」一詞，與其說是刻意排除匯率管理，而只規範國際兌付，不如說是與「貿易措施」之統稱前後呼應、互相區別；這也是為什麼有些學者強調在解釋此處之「匯兌措施」時，重點應是與「貿易措施」之區別（註二十三），亦即判定系爭措施是否使 GATT 條文規定之意旨無法達成時，必須先確定該措施為「匯兌措施」而非「貿易措施」（註二十四）。

關於區辨的標準，1981 年 GATT「國際收支限制委員會」與義大利就其所採取之「要求所有購買外匯者必須提存購匯交易數額之 50% 做為無息存款達半年」之措施進行諮商，而 GATT 秘書處為了協助該諮商而撰寫背景文件（註二十五），該文件指出 GATT 締約國全體從未就如何區辨貿易與匯兌管制做出正式決議，而且 1954 年 GATT 所成立之特別小組於檢討 GATT 在國際收支限制的規定、以及 GATT 與 IMF 間之關係時，所做出之結論也是「在很多事例，很難或不可能清楚定義政府措施的屬性究為金融抑或貿易」；不過該背景文件也指出上述特別小組另一方面也注意到在實務上 GATT 全體締約國與 IMF 間之分工乃是「基於政府措施之技術性質（technical nature），而

---

註二十三：See Joel P. Trachtman, *Yuan to Fight about it? The WTO Legality of China's Exchange Regime*, in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 127, 129 (Simon Evenett, ed., 2010).

註二十四：See Bryan Mercurio & Celine Sze Ning Leung, *Is China a "Currency Manipulator"?: The Legitimacy of China's Exchange Regime under the Current International Legal Framework*, THE INTERNATIONAL LAWYER 43(3), 1257, 1285, 1286 (2009).

註二十五：GATT Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Background Paper by the Secretariat: Consultation with Italy (Deposit Requirement for Purchases of Foreign Currency)*, GATT Doc. BOP/W/51, 25 Sep. 1981.

非這些措施在國際貿易或金融上之效果 ( effect )」( 註二十六 )。這種以「技術」而非以「效果」為區辨標準的看法，正是後來 IMF 執行委員會在 1960 年所達成之決議的立場 ( 註二十七 )。

## (二) 目的解釋

即使認為上述體系解釋不足者，依目的解釋應該也可獲致 GATT 第 15 條第 4 項之「匯兌措施」應包含匯率政策或匯率管理之結論，因為匯率低估之效果類似複式匯率，其理由為將匯率定在一個人為的低水平，與給予進口交易較差之結匯匯率、出口交易較優之結匯匯率之複式匯率 ( 註二十八 )，功能相仿，皆有壓抑進口、鼓勵出口之效果 ( 註二十九 )。複式匯率既然被 GATT 認為是出口補貼之可能形式之一，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 ( 註三十 )，則匯率低估同樣有礙 GATT 目標之達成；職是之故，若 GATT 已給予複式匯率非難的評價，

---

註二十六： *Id.* para. 11.

註二十七： See Deborah E. Siegel, *Legal Aspects of the IMF/WTO Relationship: the Fund's Articles of Agreement and the WTO Agreements*, *The American Journal of International Law* 96(3), 561, 567, 601 (2002) [providing a detailed account of the IMF Executive Board's 1960 decision].

註二十八： 所謂的複式匯率 ( multiple exchange rate )，又稱多元匯率或多元通貨制度，指在外匯管制下買入或賣出同一外國貨幣，依其目的不同，而採用不同的匯率。設置多元匯率的主要目的在：(1) 鼓勵或限制某些商品出口；(2) 壓抑或限制某些貨品進口；(3) 鼓勵某些貨物在國內生產；(4) 藉此高價賣出或低價買入貨幣之方式以充實國庫。例如德國在 1930 年代曾對戰備物資的進口給予較優惠的匯率，對其他物品的進口則以較差的匯率來兌換。而我國在民國 52 年 9 月廢止結匯證制度前，也曾有官價、結匯證價及防衛捐等適用不同匯率的多元匯率現象。國際貿易金融大辭典，頁 587-588 ( 中華徵信所主編，增修訂初版，1995 )。

註二十九： Miranda, *supra* note 十八, fn.13 at 119.

註三十： General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art. XVI, para. 2: "The contracting parties recognize that the granting by a contracting party of a subsidy on the export of any product may have harmful effects for other contracting parties, both importing and exporting, may cause undue disturbance to their normal commercial interests, and may hinder the achievement of the objectives of this Agreement."

卻讓功能相似之匯率低估行為被排除於 GATT 第 15 條第 4 項規範外，並不合邏輯，也不合第 15 條第 4 項「防止 GATT 協定之規定意旨無法達成」之目的（註三十一）。

或許有人質疑何以得知複式匯率為 GATT 所非難，蓋 GATT 第 16 條 B 節並未明文複式匯率。的確，儘管前述之 GATT 第 16 條 B 節與第 8 條之註釋與補充規定提到複式匯率與複式貨幣兌換費，但是 GATT 第 16 條 B 節與第 8 條規定之本身並未出現這些詞彙；GATT 第 16 條 B 節只是譴責出口補貼的有害影響，包括如上述所謂之「可能有礙 GATT 目標之達成」，而第 8 條則是要求收取之輸出入規費必須與提供的服務成本相當，禁止為財政目的而徵收進出口稅或進出口費。不過，出口補貼可能以複式匯率措施之形式出現（因為對於進口給予較差之匯率、對於出口給予較優之匯率，即可達到補貼出口效果），而複式匯率也可能以第 8 條第 1 項及第 4 項所不許使用的匯兌稅或匯兌費做為實行工具；鑑於複式匯率措施乃受 IMF 之規範，若 GATT 締約國採取複式匯率措施係 IMF 所許可，或者是符合 IMF 協定之條文，則是否會因為該複式匯率措施具有 GATT 第 16 條 B 節所譴責之出口補貼的貿易效果、或抵觸 GATT 第 8 條第 1 項及第 4 項禁止匯兌稅及匯兌費之規定而不能使用？這個可能的義務衝突問題，顯然就是前述 GATT 第 16 條 B 節與 GATT 第 8 條之註釋與補充規定擬解決者。藉著明文系爭複式匯率措施若是為 IMF 所許可或符合 IMF 協定條文之規定，即不受 GATT 之限制，GATT 第 16 條 B 節與第 8 條之註釋與補充規定免除了締約國可能因 GATT 與 IMF 規定之不一致而無所是從的困擾；另一方面，這樣的豁免規定正顯示複式匯率在 GATT 原是被非難的，蓋若非如此，即不須明文其例外被允許的情形。

## 二、何謂「使條文意旨無法達成」

---

註三十一：See Miranda, *supra* note 十八, fn.13 at 119.

GATT 第 15 條第 4 項前半段規定之第二個要件就是系爭的匯兌措施「使 GATT 的條文意旨無法達成」，根據「牛津簡明字典」的解釋（註三十二），做為動詞的「使之無法達成( frustrate )」包括「使之無效( make ineffectual )」、「抵消 ( counteract )」、「辜負 ( 希望、期待 ) ( disappoint ( a hope, an expectation ) )」、「阻止 ( 計畫 ) ( foil ( a plan ) )」，以及與法律條款有關的，「廢除 ( annul )」、「廢止 ( invalidate )」等含意（註三十三）。

GATT 第 15 條第 4 項之「註釋及補充規定 ( Notes and Supplementary Provisions )」並進一步舉例說明「使之無法達成」的意涵，表示若實際上未明顯偏離 ( appreciable departure ) 條文的意旨，則即使該匯兌措施違反條文之文句也不得視為牴觸該條規定（註三十四）。該註釋舉的第一例是當締約國依照國際貨幣基金協定的條款實施匯兌管制，而要求以本國通貨或國際貨幣基金之某一會員或數會員之通貨收取輸出貨品之價款，則該匯兌措施並不會被視為違反 GATT 第 11 條消弭數量限制之規定、或是第 13 條有關配額之

註三十二：前上訴機構成員 Claus-dieter Ehlermann 即曾撰文指出，WTO 上訴機構於進行條文解釋時，仍然最重視條文的一般意義，尤其是牛津簡明字典 ( SHORTER OXFORD DICTIONARY ) 所提供的字詞解釋。Claus-Dieter Ehlermann, *Six Years on the Bench of the "World Trade Court": Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization*, JOURNAL OF WORLD TRADE 36(4), 605, 615-616 (2002).

註三十三：See Miranda, *supra* note 十八, 121 [citing the definitions contained in the Shorter Oxford English Dictionary].

註三十四：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Annex I: Notes and Supplementary Provisions, Ad Article XV, paragraph 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. Thus, a contracting party which, as part of its exchange control operated in accordance with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, requires payment to be received for its exports in its own currency or in the currency of one or more members of the International Monetary Fund will not thereby be deemed to contravene Article XI or Article XIII. Another example would be that of a contracting party which specifies on an import licence 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."

管理必須遵循不歧視原則之規定（註三十五）。該註釋舉的第二例則是當締約國在輸入許可證上指定貨物得以進口之來源國，然而其目的並不是要在輸入許可證制度上增加任何額外的歧視，而是為了執行其被允許的匯兌管制，則該措施同樣不會被視為是牴觸條文的意旨（註三十六）。

從上面的舉例說明看來，即使匯兌措施違反 GATT 特定條款之文句，但只要沒有明顯偏離該條款之意旨，亦即嚴重地違反該特定條文，就不會構成 GATT 第 15 條第 4 項前半段規定之違反（註三十七）。譬如在例一：要求以本國通貨收取輸出貨品價款，當本國通貨數量供給有限時，形成出口之數量限制，進而違反 GATT 第 11 條規定之文句，但既是依 IMF 協定的規定進行匯兌管制，而非為遂行貿易保護之目的，難以謂明顯偏離 GATT 第 11 條規範之意旨，因此並不會該當 GATT 第 15 條第 4 項所謂的，使 GATT 協定條文（此處是 GATT 第 11 條）之意旨無法達成的要件。換言之，採行之匯兌措施即使已明確地違反 GATT 特定條文之文句，仍不足夠，假如沒有貿易保護的意圖，以致明顯背離該特定條文之規範目的，並不會構成 GATT 第 15 條第 4 項前段規定之違反（註三十八）。

值得注意的是有學者認為由於上述 GATT 第 15 條第 4 項之註釋及補充規定僅是「舉例說明」，故不排除有其他異於該二例的情形存在，譬如可能有匯兌措施並未違反任何特定 GATT 條款的文句，但卻仍使特定 GATT 條款的意旨無法達成，儘管該學者表示並不確知是否有這種情形，但以為這種解釋存在之可能性，將使得 GATT 第 15 條第 4 項具有之目的類似「非違反協定之剝奪或減損（non-violation nullification or impairment）」的概念（註

---

註三十五： *Id.*

註三十六： *Id.*

註三十七： Gary Clyde Hufbauer, Yee Wong, and Ketki Sheth, *US-CHINA TRADE DISPUTES: RISING TIDE, RISING STAKES* 19 (2006) [stating that “another *specific* GATT article needs to be frustrated in an important way before the strictures of Article XV(4) can be invoked.”]

註三十八： Claus D. Zimmermann, *Currency Manipulation and the Paralysis of the Law*, SSRN WORKING PAPER SERIES, para. 112 (2010).

三十九)，亦即以匯兌措施剝奪或減損 GATT 第 15 條第 4 項規定以外的另一特定條文之「意旨」，但卻未抵觸該特定條文之「文句」(註四十)。該學者並認為若沒有第 15 條第 4 項之註釋及補充規定，這似乎是第 15 條第 4 項文句之自然意義(註四十一)。

上述解釋從 GATT 第 15 條第 4 項的規定文字、以及第 15 條第 4 項註釋及補充規定之舉例性質，的確有其可能，只是該學者驟然將之與「非違反協定之剝奪或減損」概念連接，特別是將「對非違反協定行為之控訴」因案例而發展出來的「正當期待(legitimate expectations)或稱合理期待(reasonable anticipations)」要件加入，恐有待斟酌(註四十二)。因為無論如何，GATT 第 15 條第 4 項前半段規定，既已明文禁止以匯兌措施使條文規範意旨無法達成，則採用匯兌措施致使某一特定條文之規範意旨無法達成時，縱未違反該特定條文之規定文字，已足以構成「違反協定行為」，所違反的正是 GATT 第 15 條第 4 項，所以根本無從該當 GATT 第 23 條第 1 項 b 款之「『非』違反協定行為」；更何況 GATT 第 23 條第 1 項 b 款是因為強調「利益」之剝奪或減損，才有導入「正當期待」之必要，因為對於利益有所謂的「合理期待」之問題，相對地，GATT 第 15 條第 4 項所強調的是「規範意旨」之違反，而

---

註三十九：即 GATT 第 23 條第 1 項 (b) 款之概念。General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art. XXIII: 1: "If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being *nullified or impaired* or ...as the result of (a) ..., or (b) the application by another contracting party of any measure, *whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement*, or (c)....."

註四十：Trachtman, *supra* note 二十三, 129.

註四十一：*Id.*

註四十二：該學者認為匯率低估可被認為將使關稅拘束所欲達成之自由化意旨無法達成，具體而言，當美國擬控訴中國低估匯率行為違反 GATT 第 15 條第 4 項前半段規定時，除了須證明中國之匯兌政策已具有使中國的關稅高於中國所承諾之關稅拘束水平的效果，以致關稅拘束擬達成之自由化意旨無法達成外，同時也須證明中國於入會時之匯率政策並無法使美國合理預期中國後來會干預匯率，使其匯率造成關稅拘束自由化之意旨無法達成。*Id.* at 130. 正由於該學者加入「正當期待」要件，以致其認為由於中國入會時之匯率約當 8.25 人民幣兌換一美元，如今已升值至 6.825 人民幣兌換一美元，故美國很難主張其合理預期人民幣升值更多。*Id.* at 130.

發掘條文之「規範意旨」必須探求締約國之真意，所運用的是條約解釋原則，與期待利益根本無涉。

另外因 GATT 第 15 條第 4 項之註釋及補充規定所引發之誤解，尚包括有中國學者基於該註釋及補充規定所舉之兩個例子，皆是關於匯兌管制，亦即皆是在限制貨幣之兌付，而無關匯率之政策或管理，進而推論 GATT 第 15 條第 4 項之「匯兌措施」並不包括匯率政策或匯率管理，亦即主張中國之匯率低估問題並不屬於 GATT 第 15 條第 4 項規範之列（註四十三）。這樣的看法，忽略上述註釋及補充規定僅是舉例說明的性質，既非第 15 條第 4 項匯兌措施的定義型解釋（註四十四），亦非匯兌措施的例示清單，故因此推論匯率措施排除在外，顯然是有邏輯上之謬誤。

### 三、GATT 協定條文意旨

不同的 GATT 條文，其實有不同的規範意旨，GATT 第 15 條第 4 項並未要求所採取之匯兌措施必須使「所有」GATT 的條文意旨或整個 GATT 的意旨無法達成（註四十五）。只要有一項 GATT 的條文意旨，因匯率低估行為

---

註四十三：韓龍，註十九，頁 63-64。

註四十四：See Ahn, *supra* note 二十一, at 141 [“... that Addenda present only examples, not the definitive explanation.”], also Ioana Ciobănașu & Erik Denters, *Manipulation of the Chinese Yuan – May WTO Members Respond?*, GRIFFIN'S VIEW ON INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW 9(1), 55, 67 (2008) [“...does not provide an exhaustive explanation or all the sorts of frustrations that exchange and trade actions may cause.”].

註四十五：Miranda, *supra* note 十八, 122; Waibel, *supra* note 二十, 135 [“...need to show the violation of an explicit GATT prohibition.”]. 有學者持相反看法：Ahn, *supra* note 二十一, 141 [proposing that “the intent of GATT provisions may be to stipulate articulated rule of conducts for commercial transaction so that the bargained competitive conditions for members’ market are not arbitrarily disturbed.”]; Marc Benitah, *China’s Fixed Exchange Rate for the Yuan: Could the United States Challenge it in the WTO as a Subsidy?*, ASIL INSIGHTS (Oct. 2003) [after concluding that challenging China’s fixed exchange rate as a subsidy in the WTO would not easy, suggesting that there could be other legal avenues, such as Article XV, paragraph 4 of the GATT, which “bars signatories from using ‘exchange rate action’ to ‘frustrate’ the intent of the Agreement”];

而無法達成，即足以構成 GATT 第 15 條第 4 項前半段規定之違反，而毋須汲汲營營探訪整個 GATT 的規範意旨（註四十六）。

匯率低估行為可能妨礙之條文意旨為何？因為匯率低估形同進口關稅與出口補貼（註四十七），故有學者主張匯率低估可能使 GATT 第 16 條 B 節（即出口補貼）之規範意旨因此無法達成（註四十八）；不過亦有學者持否定看法，其理由是除了規範意旨外，根據第 15 條第 4 項之註釋與補充規定，應該也要牴觸特定 GATT 條文之文句，但由於 GATT 第 16 條規定本身並不直接禁止出口補貼，故此處並未牴觸 GATT 第 16 條之文句（註四十九）。此外，有經濟學家指出，匯率的低估形同出口補貼的狀況，僅限於短期價格無法輕易調整時之某些特定情形，譬如生產者是以本國貨幣為其出口貨品定價的情況；換言之，假如生產者是以進口國之貨幣或第三國貨幣定價其出口，則即使是在價格不易調整的市場也不會具有出口補貼之效果（註五十）。在這樣的觀點下，顯然以 GATT 第 16 條 B 節之意旨做為匯率低估違反第 15 條第 4 項規定之基礎將會面臨不少挑戰。

另有主張匯率低估妨礙 GATT 第 2 條規定之意旨，亦即使得第 2 條保障關稅減讓（成果）之目的無法達成，其理由為縱使是主張在某些狀況下匯率低估不會構成出口補貼的經濟學家，也無法否認在價格不易調整的狀況下，

---

Ciobănașu & Denters, *supra* note 四十四, 65-66 [似乎一方面認為有礙「貿易」就是使整個 GATT 的意旨無法達成，但另一方面又強調因為註釋及補充規定的關係，故一定也要有特定的 GATT 條文目的無法達成，譬如 GATT 第 16 條補貼規定。"The manipulation of currency must 'frustrate the intent of the provisions of GATT', i.e., trade... The addendum to paragraph 4 specifies that another 'specific' provision of the GATT must be 'frustrated' (which could be e.g. Article XVI)"]].

註四十六：其實此乃大哉問之問題，有學者從經濟面、政治面甚至法律面切入，試圖獲得解答，但恐均難以通過條約解釋原則之檢驗，故於此不一一贅述。

註四十七：參考註十之說明。

註四十八：Ciobănașu & Denters, *supra* note 四十四, 66.

註四十九：Waibel, *supra* note 二十, 135.

註五十：Robert W. Staiger & Alan O. Sykes, *Currency "Manipulation" and World Trade*, WORLD TRADE REVIEW 9(4), 583, 599-605 (2010).

低估的匯率仍然形同進口關稅（註五十一）；至於在價格得以調整的情形，貨幣貶值固然不見得會影響相對價格，但絕對會影響一國之貿易赤字與盈餘，而使得 GATT 第 2 條意旨同樣可能無法達成，因為關稅減讓的實質成果確實是會受到影響（註五十二）。

或有以為縱使低估匯率之經濟效果形同進口關稅，以致關稅稅率實質膨脹、實質之關稅拘束水平變得不確定，但由於匯率低估國之關稅表上所表示之關稅拘束水平係以進口貨物價格之一定比率（在從價稅的情況）為之，該比率並不會因為匯率之波動而有所異動，故難以認為匯率低估抵觸 GATT 第 2 條關稅拘束義務之「文句」（註五十三）。若認為 GATT 第 15 條第 4 項的所謂匯兌措施使條文意旨無法達成之意涵，因為 GATT 第 15 條第 4 項之註釋與補充規定之存在，而必須另有特定條文之文句被具體違反，則這樣的觀點，或可成立；但是既然 GATT 第 15 條第 4 項之註釋與補充規定僅是舉例說明，則 GATT 第 15 條第 4 項所謂之「特定條文的規定意旨無法達成」，是否一定也要該特定條文之文句被抵觸，或有討論之空間。

最後不應或忘的是，縱使認為 GATT 第 15 條第 4 項所謂之「特定條文的規定意旨無法達成」不一定需要以抵觸該特定條文之文句為前提，即如之前在討論「使之無法達成」意義時所分析的，但並不表示其需與「非違反協定之剝奪或減損」相同，導入「正當期待或合理期待」之概念（註五十四）；更何況此處認為匯率低估行為所妨礙的是 GATT 第 2 條對關稅減讓之保障，而依過去 WTO 爭端解決案例所建立之原則，關稅減讓內容之闡釋應依維也

---

註五十一：Miranda, *supra* note 十八, 123-124 [其並進一步申論，若是在人民幣低估的情形，由於中國因其中央規劃型經濟之背景，被美國在平衡稅調查時視為非市場經濟，故假設其經濟體之價格不易調整似乎可行。]

註五十二：See *id.* at 124. [其批評某些經濟學家將貨幣貶值能否影響市場的相對價格與貨幣貶值是否影響貿易平衡混為一談，易言之，縱使今日各國市場整合程度提高，以致貨幣貶值不見得會影響相對價格，但絕對會影響一國之貿易赤字與盈餘。]

註五十三：Koops, *supra* note 十九, at 11.

註五十四：見前一小節之分析。

納條約法公約所定之解釋原則，並不得以一方主觀之「正當期待或合理期待」取代之（註五十五）。因此，以無法滿足「正當期待」之要求，而否定 GATT 第 15 條第 4 項規定可成功挑戰匯率低估行為之見解，有待商榷（註五十六）。

## 參、GATT 第 15 條第 9 項之例外

綜合以上之分析，吾人應可獲致匯率低估有可能該當第 15 條第 4 項前半段之構成要件的結論，換言之，在 WTO 爭端解決架構下，以 GATT 第 15 條第 4 項挑戰匯率低估國之匯率措施，不是全無勝算之可能（註五十七）。只是 GATT 第 15 條第 9 項 (a) 款之例外規定，是否會使此項主張空洞化？

GATT 第 15 條第 9 項 (a) 款規定（註五十八）：「本協定並不阻止締約國，依照國際貨幣基金協定之條款或該締約國與締約國全體所簽署之特別匯兌協定，而採用匯兌管制或匯兌限制。」換言之，凡是符合國際貨幣基金協定、或特別匯兌協定（註五十九）之匯兌管制與限制，不論其貿易效果如何，各國有權採行（註六十）。有以為既然 IMF 協定與 GATT 之規定衝突時，IMF

---

註五十五：WTO, WTO ANALYTICAL INDEX: GUIDE TO WTO LAW AND PRACTICE Vol. 1, 132 (2<sup>nd</sup> ed., 2007) [citing Appellate Body Report on *EC-Computer Equipment*, para. 84].

註五十六：E.g., Trachtman, *supra* note 二十三, 130.

註五十七：See also Miranda, *supra* note 十八, at 115.

註五十八：General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Art. XV: 9: “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, or (b) . . . .”

註五十九：特別匯兌協定之主要內容為國際貨基金課以會員國之主要義務，即原則上禁止限制經常帳之國際交易之兌付（IMF 協定第 8 條第 2 項），不過並不規範資本帳之匯兌（IMF 協定第 6 條）；另外，禁止從事歧視性之貨幣安排或複式匯率（IMF 協定第 8 條第 3 項），並且加諸與他國合作之義務以確保有秩序之匯兌安排、同時促進穩定的匯率體制。羅昌發，註十二，頁 327。

註六十：Siegel, *supra* note 二十七, 607.

協定條文應該優先適用，則或可推論 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之規定將使 IMF 會員完全豁免於任何有關違反 GATT 第 15 條第 4 項前段規定之指控，進一步推論，若一國外匯體制符合 IMF 協定之規定，則 GATT 第 15 條第 4 項前段規定即不能禁止其使用該體制，縱使其體制牴觸該項規定 ( 註六十一 )。這樣的推論除了有使 GATT 第 15 條第 4 項之規定因第 9 項 ( a ) 款之存在而形同虛設，不合有效條約解釋原則 ( principle of effective treaty interpretation ) ( 註六十二 )，故並不足採外 ( 註六十三 )；對於 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之豁免範疇，以及其與第 4 項規定之關係，似亦有誤解，以下分別說明之。

## 一、GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之豁免範疇

GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款規定明文提及之匯兌措施是有限的，僅有「匯兌管制」與「匯兌限制」，並不包括匯率政策、匯率管理等匯率措施，所以匯率低估並非該款所能豁免之措施 ( 註六十四 )。其次，GATT 第 15 條

---

註六十一：Mercurio & Leung, *supra* note 二十四, 1293.

註六十二：即拉丁法諺「與其使之無效，不如使之有效 ( *ut res magis valeat quam pereat* )」。

註六十三：Zimmermann, *supra* note 三十八, para. 111.

註六十四：Ahn, *supra* note 二十一, 141; Koops, *supra* note 十九, 11. 值得注意的是由於 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之規定與 GATS 第 11 條第 2 項前半段相仿 ( "Nothing in this Agreement shall affect the rights and obligations of the members of the International Monetary Fund under the Articles of Agreement of the Fund, including the use of *exchange actions* which are in conformity with the Articles of Agreement, ..." )，故有以為或可將前者之「匯兌管制」仿照後者而擴充解釋為「匯兌措施 ( *exchange action* )」，此種看法或許忽略 GATS 第 11 條第 2 項後半段但書對前半段豁免所加之限制，即除非是有嚴重的國際收支問題或基於 IMF 之特別要求，否則相關匯兌措施並不得限制資本帳交易以致不符會員國對於此類交易所為之特定承諾 ( "provided that a Member shall not impose restrictions on any capital transactions inconsistently with its specific commitments regarding such transactions, except under Article II or at the request of the Fund." )。上述但書突顯 GATS 第 11 條第 2 項之豁免表面上雖較 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款包含更多的措施，但其得以豁免的範圍其實不見得更寬廣，因為該但書要求不得違反特定承諾。職是之故，縱然如論者所謂的：GATS 第 11 條第 2 項較 GATT

第 9 項 ( a ) 款所豁免之匯兌管制與匯兌限制必須是屬於 IMF 管轄，且符合 IMF 協定規定者，假如是完全在 IMF 管轄之外，或是不符 IMF 協定之規定，即非 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款所能豁免 ( 註六十五 )；譬如縱使被 IMF 判定屬於匯兌限制，但該限制既未被 IMF 執行董事會依 IMF 協定第 8 條規定所許可，亦未因 IMF 協定第 14 條規定之祖父條款而得以維持，則並不能豁免其違反 GATT 之規定 ( 註六十六 )。

值得注意的是，縱使為 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款所豁免之合於 IMF 協定之匯兌管制與限制，亦不能免於 GATT 締約國對其所具有之貿易效果進行審視與討論，這樣的觀點早在前述於 1954 年所成立之 GATT 條文檢討特別小組之報告中出現，也是後來 GATT 實務之一貫立場 ( 註六十七 )。事實上，由於 GATT 締約國全體並未像 IMF 曾對於如何區辨貿易與匯兌管制做出正式決定，而是採取凡影響貿易之特定限制措施，不論該措施係何種形式，均加以檢視的方法來解決，是以即使是豁免也無法使該匯兌措施免於其他 GATT 締約國對之提出 GATT 第 23 條「剝削與減損」的控訴 ( 註六十八 )。

---

第 15 條第 9 項 ( a ) 款制訂為後 ( 蓋 GATS 是烏拉圭回合時代的產物 )，因而得視為維也納條約法公約第 31 條 3(b) 項所規定之會員「嗣後的實踐 ( subsequent practice )」；但因其不見得使豁免更為擴充，故是否可反過來主張 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之「匯兌管制」與「匯兌限制」應為更寬鬆的解釋以包含匯率措施，恐甚有問題。

註六十五：Koops, *supra* note 十九, 11.

註六十六：Siegel, *supra* note 二十七, 608 n.126 [該註腳以 IMF 協定第 30 條為例，說明不屬 IMF 管轄之匯兌措施。]

註六十七：Koops, *supra* note 十九, 11; Siegel, *supra* note 二十七, 608 [quoting the sub-group's view that the exemption of Fund-authorized exchange controls "was not to be interpreted as to preclude the Contracting Parties from discussing with a contracting party the effects on the trade of contracting parties of exchange controls or restrictions"]. also that the exemption did not preclude a contracting party from invoking, in relation to an exchange measure, the provisions of Article XXIII on nullification and impairment.]

註六十八：GATT Doc. BOP/W/51, *supra* note 二十五, paras. 13-14 [providing the sub-group's view that the exemption did not preclude a contracting party from invoking, in relation to an exchange measure, the provisions of Article XXIII on nullification and impairment.]

## 二、與同條第 4 項之關係

由上述 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款之豁免範疇觀之，既然同條第 4 項之「匯兌措施」依前述第貳之一節的分析，涵蓋範圍較廣，除了包括第 9 項 ( a ) 款所提及之匯兌管制與限制，也同時包含了第 9 項 ( a ) 款所未提及之匯率管理與匯率政策等措施，則後者之貿易效果若使特定 GATT 條文之意旨無法達成，以致構成 GATT 第 15 條第 4 項規定之違反，則當然不會被第 9 項 ( a ) 款所豁免。此即 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款與同條第 4 項之可能關係之一，亦即本文所討論之匯率低估所適用之情形。

不過正由於 GATT 第 15 條第 4 項之「匯兌措施」並不排除同條第 9 項 ( a ) 款所提及之匯兌管制與限制，故兩者間亦可能發生衝突，於此種衝突關係中，究竟 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款應優先適用以豁免同條第 4 項之違反，抑或 GATT 第 15 條第 4 項應視為特別規定而優先適用？儘管此問題之分析不影響本文之前的結論(即關於匯率低估問題應優先適用 GATT 第 15 條第 4 項規定，而與同條第 9 項 ( a ) 款規定無涉)，但卻可能影響「匯兌管制」(即非涉匯率政策之措施)適用 GATT 第 15 條第 4 項之可能性，為更清楚地了解 GATT 第 15 條第 4 項之適用範圍，於此處似可附帶討論。

前述於 1954 年成立之 GATT 條文檢討，特別小組曾討論過 GATT 第 15 條第 4 項與同條第 9 項 ( a ) 款規定孰應優先，惟並無結論，而同意留待未來有具體事件時再依實證考量 ( 註六十九 )。學者則大體上認為 GATT 第 15 條第 4 項與同條第 9 項 ( a ) 款發生衝突時，後者應優先，理由不外 ( 註七十 )：

(一) 基於特別規定應優先普通規定適用之原則：GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款規定較同條第 4 項規定更為特定，不僅加有須「符合 IMF 協定條文」之限制，且其所提及之「匯兌管制」與「匯兌限制」，較同條第 4 項規

---

註六十九： *Id.* para. 12 [citing GATT B.I.S.D., 3<sup>rd</sup> Suppl., page 198 (1955)].

註七十： Koops, *supra* note 十九, 12; Siegel, *supra* note 二十七, 609; Zimmermann, *supra* note 三十八, 41-42.

定的「匯兌措施」更為具體，因為「匯兌措施」乃相對於貿易措施之一般通稱，但匯兌管制與限制卻是兩類特定的匯兌措施。

- (二) 根據 GATT 的談判歷史：GATT 原始草案雖對 GATT 第 15 條第 9 項加有限制：「以合於本條第 4 項規定者為限 ( subject to paragraph 4 of this Article )」，但締約國 1948 年之第一與第二次會議因考量哈瓦那會議對 ITO 憲章所做之重要修正，而對 GATT 文字有所調整，其中包括刪除上述對 GATT 第 15 條第 9 項所加之限制，蓋 ITO 憲章在處理 ITO 與 IMF 間關係的規定已為類似之刪除 ( 註七十一 )。
- (三) 避免 IMF 與 GATT 共同成員之義務衝突：這是 GATT 第 15 條第 2 項與同條第 9 項之規範意旨 ( 註七十二 ) ；John Jackson 曾主張 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款為一般例外 ( 註七十三 ) ，Frieder Roessler 亦強調解讀 GATT 第 15 條第 4 項時，一定要與同條第 9 項 ( a ) 款規定一併觀之 ( 註七十四 ) ，這兩位有相當實務經驗的學者之所以如此立論應該就是含有此考量。

## 肆、訴諸爭端解決之可能課題—代結論

匯率低估行為既可能違反 GATT 第 15 條第 4 項前半段之規定，且不會為同條第 9 項 ( a ) 款規定所豁免，則對採取這樣匯兌措施的 WTO 會員，以

---

註七十一：ANALYTICAL INDEX: GUIDE TO GATT LAW AND PRACTICE, vol. 1, 441 (WTO, 1995).

註七十二：Siegel, *supra* note 二十七, 607.

註七十三：儘管從未有 GATT 爭端解決小組對於 GATT 第 15 條第 9 項 ( a ) 款做出確定之裁決，但 John Jackson 在分析 1952 年希臘對進口結匯附加稅被英、法異議之 GATT 案件時，表示即使該案構成 GATT 第 15 條第 4 項之違反，同條第 9 項卻含有個「一般例外」。JOHN H. JACKSON, *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT* 484 (1969).

註七十四：Frieder Roessler, *Selective Balance-of-Payments Adjustment Measures Affecting Trade: The Role of the GATT and the IMF*, *Journal of World Trade Law* 9(6), 622, 643 (1975).

GATT 第 15 條第 4 項為由，訴諸 WTO 爭端解決，不失為可行之法律手段，惟應注意的是，提出之控訴必須能顯示（註七十五）：（一）被控訴之 WTO 會員用以維持其幣值之匯率干預規模必須龐大，（二）若欠缺此種干預，其幣值將會大幅度地升值，（三）匯率低估之程度嚴重到使 GATT 第 2 條所確保之關稅減讓結果全部或部分無效，（四）匯率低估主要是政府有意干預的結果，也就是並非像第 GATT 第 15 條第 4 項註釋與補充規定中之兩例所示，結果乃因其他行為附帶而生。之所以強調干預的規模——包括干預時間之長短、升貶值幅度之大小等，主要是因為要明顯偏離 GATT 第 2 條規範意旨，亦即關稅減讓之結果至少已部分無效，則匯率受影響的程度勢必要相當巨大。本文前言中所提及在國際間被點名引起匯率戰爭之諸多國家，不見得個個對匯率之干預均足以構成 GATT 第 15 條第 4 項前半段之違反，正是因為干預之規模大小不同。

有學者以為假如 IMF 未判定上述匯率干預構成 IMF 協定所禁止的「匯率操縱」（註七十六），則 WTO 恐怕也很難判定系爭匯率措施使 GATT 意旨無法達成（註七十七）。這樣的看法有其盲點，首先，GATT 第 15 條第 4 項前段並不要求 IMF 協定之違反；其次，縱使 IMF 不認為系爭匯兌措施構成「匯率操縱」之理由，是因為不能獲致系爭措施乃為增加出口淨額的結論，以致無法滿足 IMF 協定第 4 條所規定的匯率操縱之要件——即系爭措施必須是「為了阻止有效的國際收支調整，或是為了獲取不公平之競爭利益」，也並不表示 GATT 第 15 條第 4 項就沒有違反之可能，這是因為 GATT 第 15 條第 4 項並非要求「整個」GATT 的意旨無法達成，而僅是要求有特定條文之意旨無法達成；換言之，系爭措施不見得需要具保護主義色彩以抵觸整個 GATT 之自由化精神，縱使非以增加出口、增加貿易盈餘為目的，只要已違反特定條文意旨即已足。

---

註七十五：Miranda, *supra* note 十八, 124-125.

註七十六：Agreement of the International Monetary Fund, Art. IV, Sec. 1 (iii).

註七十七：Staiger & Sykes, *supra* note 五十, 607-608.

此外,即使是在本文所主張的以 GATT 第 2 條意旨,無法達成做為 GATT 第 15 條第 4 項違反之基礎的情形, WTO 爭端解決小組也不見得會因為 IMF 無法決議系爭匯兌措施係以增加出口為目的, 就因此判定系爭措施未使關稅減讓結果全部或部分失效, 這是基於 IMF 與 WTO 運作機制之差異。IMF 對會員之影響力其實是靠其提供融資援助之籌碼, 故對不需要其融資之會員, IMF 就顯得相當無計可施, 像其對中國之態度即被解讀為 IMF 長期以來對大債權國軟弱立場之延續(註七十八); 另一方面, IMF 不像 WTO 可由受損害會員對違反會員發動爭端解決, 而是完全仰賴管理階層, 惟管理階層向來又避免傾向任何一造會員(註七十九); 職是之故, IMF 無法獲致系爭措施係以增加出口為目的之原因, 有可能是出於其組織之問題, 在這種情況下, 很難想像向以獨立審理聞名的 WTO 爭端解決小組會因此為相仿的判斷。

儘管有學者懷疑 WTO 爭端解決小組會對 IMF 未加以非難的匯率低估行為, 判定違反 GATT 第 15 條第 4 項規定(註八十), 不過這種看法或許忽略了 WTO 爭端解決小組, 在這種案件所要決定的是, 系爭措施之貿易限制效果, 而非該匯兌措施是否違反 IMF 協定, 故其任務並無異於在其他 WTO 爭端解決案件之爭點判斷, 蓋貿易事項實為 WTO 管轄權之範圍; 縱使爭端解決小組需要系爭匯率干預之規模等統計資料, 如本文之前的說明, 其也不見得需要依 GATT 第 15 條第 2 項規定向 IMF 諮商, 而使其對於 IMF 所提供之意見於事實部分受到拘束(註八十一), 遑論其目前之做法是依爭端解決規則及程序瞭解書第 13 條之規定, 將 IMF 視為其認為適宜尋求資訊與技術建議之專家(註八十二), 故可將 IMF 所提供之意見與其他專家意見進行比較,

---

註七十八: Maattoo & Subramanian, *supra* note 十, 1143.

註七十九: *Id.* at 1143.

註八十: Staiger & Sykes, *supra* note 五十, 608.

註八十一: Siegel, *supra* note 二十七, 589.

註八十二: 早期「印度—數量限制」案之小組即採此做法, 亦為上訴機構所許。Panel Report, India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS90/R, adopted Sep. 22, 1999, *as modified by* Appellate Body Report,

而決定是否採納。

至於另外常聽到可能不適合將匯率低估問題提交爭端解決的理由，尚包括該問題太大以致不適宜訴諸爭端解決，因為匯率政策往往牽涉到國家之總體經濟政策，茲事體大；而且縱然爭端解決小組做出裁決，要如何確保裁決之履行？（註八十三）當違反國敗訴卻不履行時，又將如何計算授權報復之金額，亦即如何估算匯率低估未來所造成之損害？這些顯然都是難題（註八十四）。其實在香蕉案、荷爾蒙牛肉案、空中巴士 / 波音案等世紀大案，訴諸 WTO 爭端解決前，類似的觀點皆曾出現過，但並未阻止這些爭端訴諸 WTO 解決。固然將這些動見觀瞻的案子帶進 WTO，造成 WTO 機構結構上之緊張，可能影響到 WTO 其他議題之推動，但試問若這些案件的事實涉會員在 WTO 協定下之權利、義務，則對之尋求一致性的解決，以避免產生 WTO 協定條文解釋之歧異，豈非爭端解決機制設置之目的？更何況這些案件之所以棘手，正因其在未訴諸 WTO 法律解決前，已使國際政治與經濟之關係陷入劍拔弩張的狀況，如人民幣低估案，若長期無法以政治交涉解決，與其使國際關係進一步惡化，透過 WTO 爭端解決之法律途徑，未嘗不是好的選擇。

---

WT/DS90/AB/R.

註八十三：只要匯兌措施是違反 GATT 第 15 條第 4 項以外之其他條文之意旨，即足以該當 GATT 第 15 條第 4 項前半段規定之違反，在未直接抵觸該特定條文之規定本身的情形，是否會如同「非違反協定之控訴（non-violation complaint）」一般，敗訴國無義務撤回系爭措施，而裁決機構也只能建議當事國諮商出彼此滿意的調整？這顯然會影響到這類案件諸爭端解決之實益。本文以為畢竟已經違反 GATT 第 15 條第 4 項之規定，故應不得援引「非違反協定之控訴」而主張毋庸撤回壓低匯率之措施。困難的是由於並非匯率干預本身違反 GATT 第 15 條第 4 項規定，因此敗訴國雖然繼續干預匯率，但幅度已縮小時，是否可因對關稅減讓效果影響已不大，而視為已履行？這顯然是未來履行審查小組（Compliance Panel）將要面對之難題。

註八十四：Maattoo & Subramanian, *supra* note 10, 1144.

## 參考文獻

### 一、中文部分

1. 國際貿易金融大辭典，中華徵信所主編，增修訂初版，1995 年。
2. 韓龍，人民幣匯率的國際法問題（簡體字版），法律出版社（中國，北京），2010 年 8 月。
3. 羅昌發，國際貿易法，1996 年。

### 二、英文部分

1. Ahn, Dukgeun, *Is the Chinese Exchange-rate Regime “WTO-Legal”?* in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 139-145 (Simon Evenett ed., 2010).
2. Ahn, Dukgeun, Linkages between International Financial and Trade Institution: IMF, World Bank and WTO, JOURNAL OF WORLD TRADE 34(4), 1-35 (2002).
3. Benitah, Marc, China’s Fixed Exchange Rate for the Yuan: Could the United States Challenge it in the WTO as a Subsidy?, ASIL INSIGHTS (Oct. 2003).
4. Chipman, John S., *Protection and Exchange Rates in a Small Open Economy*, REVIEW OF DEVELOPMENT ECONOMICS 11(2), 205-216 (2007).
5. Ciobănașu, Ioana & Erik Denters, *Manipulation of the Chinese Yuan – May WTO Members Respond?*, GRIFFIN’S VIEW ON INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW 9(1), 55-70 (2008).
6. Denters, Erik, Manipulation of Exchange Rates in International Law: The

- Chinese Yuan, ASIL INSIGHTS (Nov. 2003).
7. Ehlermann, Claus-Dieter, Six Years on the Bench of the “World Trade Court”: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JOURNAL OF WORLD TRADE 36(4), 605-639 (2002).
  8. Hufbauer, Gary Clyde, Yee Wong, and Ketki Sheth, US-CHINA TRADE DISPUTES: RISING TIDE, RISING STAKES (2006, Institute for International Economics, Washington, DC).
  9. Jackson, John H., World Trade and the Law of GATT (1969).
  10. Koops, Catharina, Manipulating the WTO? The Possibilities for Challenging Undervalued Currencies under WTO Rules, AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW RESEARCH PAPER SERIES (2010).
  11. Mattoo, Aaditya & Arvind Subramanian, Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization, THE WORLD ECONOMY 32(8), 1135-1164 (2009).
  12. Mercurio, Bryan & Celine Sze Ning Leung, Is China a “Currency Manipulator”? The Legitimacy of China’s Exchange Regime under the Current International Legal Framework, THE INTERNATIONAL LAWYER 43(3), 1257-1300 (2009).
  13. Miranda, Jorge, *Currency Undervaluation as a Violation of GATT Article XV: 4*, in THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW 115-126 (Simon Evenett, ed., 2010).
  14. Roessler, Frieder, Selective Balance-of-Payments Adjustment Measures Affecting Trade: The Role of the GATT and the IMF, Journal of World Trade Law 9(6), 622-653 (1975).
  15. Siegel, Deborah E., Legal Aspects of the IMF/WTO Relationship: the

- Fund's Articles of Agreement and the WTO Agreements, *The American Journal of International Law* 96(3), 561-621 (2002).
16. Staiger, Robert W. & Alan O. Sykes, *Currency "Manipulation" and World Trade*, *WORLD TRADE REVIEW* 9(4), 583-627 (2010).
  17. Trachtman, Joel P., *Yuan to Fight about it? The WTO Legality of China's Exchange Regime*, in *THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW* 127-131 (Simon Evenett, ed., 2010).
  18. Waibel, Michael, *Retaliating against Exchange Rate manipulation under WTO Rules*, in *THE US-SINO CURRENCY DISPUTE: NEW INSIGHTS FROM ECONOMICS, POLITICS AND LAW* 133-137 (Simon Evenett, ed., 2010).
  19. Zimmermann, Claus D., *Currency Manipulation and the Paralysis of the Law*, *SSRN WORKING PAPER SERIES* (2010).
  20. WTO, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice* (1995).
  21. WTO, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice* (2<sup>nd</sup> ed., 2007).

