

IMF 磋商报告对人民币汇率问题 影响的法律解析

以 IMF 协定第四条为分析框架

王 军*

摘 要 国际货币基金组织(IMF)2011 年对中国的第 4 条款磋商报告的公布引起了国际国内的高度关注,为人民币汇率问题的解决增添了新的因素和变数。如何正确认识 IMF 磋商报告的法律效力和作用,该报告能否作为 WTO 就人民币汇率问题行使管辖权的依据,成为摆在我国面前亟待解决的重大问题。本文对 IMF 所有涉及人民币汇率问题的磋商报告进行了梳理,从形式和实质的不同角度分析 IMF 磋商报告的法律效力,并深入探讨了该报告能否作为 WTO 基于 GATT 第 15 条第 4 款就人民币汇率问题行使管辖权的依据。

关键词 磋商报告 IMF 协定 人民币汇率 WTO 管辖权

一、问题的提出

国际货币基金组织(以下简称 IMF)于 2011 年 7 月 21 日公布了最新一次对中国的第 4 条款磋商报告,从内容来看,该报告呈现出与以往不同的三个鲜明特点:一是不但坚持认为“人民币汇率仍显著低于与中期基本面相一致水平”,而且进一步出人意料地指出,尽管人民币在对美元升值方面取得了进展,但人民币的实际有效汇率在过去一年里并未升值反而是贬值的;二是一改往年的审慎态度,明确提供了人民币汇率低估的具体数据,指出按均衡实际有效汇率

* 西安理工大学人文学院讲师。

法、外部可持续性法和宏观经济平衡法衡量的人民币汇率低估程度分别为3%、17%和23%；三是与往次报告中IMF执行董事在人民币是否低估问题上的看法和态度多有分歧不同，在本次报告磋商结论中，IMF执董们一致认为“当前的环境要求进一步收紧宏观经济政策，在维护金融体系稳定的同时，仍可以通过更多地依赖利率和名义汇率升值来进一步紧缩货币政策”，并且执董们大体上认为“在中期内，人民币升值将是转向内需型经济的再平衡调整过程的重要一环”。〔1〕

报告一经公布就引起了国际社会的广泛关注，有舆论和学者认为，这是自2007年IMF执行董事会在美国等发达国家的大力推动下通过《对成员国政策双边监督的决定》(Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies)以来，在对中国施压允许人民币进一步升值问题上采取的一个重大的实质性步骤，意味着作为世界经济体系三大支柱之一的国际货币基金组织对人民币汇率问题的认识和态度已逐渐明晰，具有非常深远的影响和意义。对于这一报告，我国政府也高度重视，非常罕见地授权驻IMF代理发布一份长达六页的声明对报告进行公开反驳。可以说，随着2011年IMF对中国的第4条款磋商报告出炉，标志着国际范围内对于人民币汇率争议问题的认识差异进一步扩大，国际势力试图将该问题诉诸多边体制下有约束力的法律途径的趋势日益明显，进入了局势更加复杂多变的新时期。有鉴于此，如何正确认识IMF磋商报告的法律效力和作用，该报告能否作为WTO基于GATT第15条第4款就人民币汇率问题行使管辖权的依据，对我国而言具有重大的现实和理论意义，亟待明确和探究。本文对IMF所有涉及人民币汇率问题的磋商报告文本进行了梳理，以厘清IMF基本观点发展形成的基本轮廓和脉络，从形式和实质的不同角度分析IMF磋商报告的法律效力，并深入探讨该报告能否作为WTO基于GATT第15条第4款就人民币汇率问题行使管辖权的依据，以期能对正确认识我国目前人民币汇率问题的实际处境，制订正确、适当的货币政策、措施，促进我国经济贸易发展有所裨益。

二、IMF磋商报告在施压人民币汇率法律机制中的地位与作用

目前而言，以美国为代表的西方国家主要试图通过三条法律战略路径达到向中国政府施压，促使允许人民币快速大幅升值的目的。第一条路径是，通过制定国内法将中国贴上“汇率操纵国”的标签，将中国列为货币操纵国家，然后依据国内法对中国采取惩罚性措施；第二条路径是，尽可能地争取发达国家以及新兴经济体的支持，从而在IMF以51%以上多数通过形成“专案”敦促中国迅速解决这一问题，如果这一行动不能产生结果，则要求IMF执行董事会以70%特别多数通过形成批评中国汇率政策的报告；第三条路径是，可以就人民币汇率问题依据

〔1〕 See Public Information Notice (PIN) No. 11/94, *IMF Executive Board Concludes 2011 Article IV Consultation with People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn1194.htm>, visited on July 30, 2011.

GATT 第 15 条第 4 款(不得以外汇行动违反 GATT 的意图)向 WTO 提起申诉。〔2〕

可以看出上述三条法律路径具有不同的属性,第一条路径具有单边性,而后两条路径则是多边性质的。其中,第一条国内法单边解决路径由于存在与 WTO 规则相抵触的潜在问题以及美国国内法上立法授权的障碍,以《2011 年货币汇率监督改革法案》(Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011)〔3〕为最新代表的数十件类似法案在引发激烈争议之后都偃旗息鼓,最终没能履行完所有立法程序成为正式法律,标志着这一路径存在着难以解决的法律阻碍而前途多舛。因此,近年以来西方国家始终紧盯第二条法律路径和第三条法律路径,试图诉诸多边体制下有约束力的法律途径。需要指出的是,西方国家的真正意图并不在于直接求助缺乏强制性执行机制的第二条法律路径,而是试图通过第三条法律路径借助 WTO 争端解决机制所具有的强制性以彻底解决人民币汇率问题。但实现这一意图存在一个不容忽视的法律连接点,即根据 GATT 第 15 条的规定,WTO 就人民币币值低估问题行使管辖权的基本前提是 IMF 对人民币汇率是否构成低估这一事实问题进行判断。也就是说第二条法律路径与第三条法律路径存在法律上的逻辑关联,第三条法律路径的发动是无法绕开第二条法律路径的,或者说第三条法律路径是以第二条法律路径为前提条件的。而本次 IMF 磋商报告的危险性就在于,报告认为人民币汇率存在低估现象的举措在实际上暗合了第二条法律路径。

三、IMF 磋商报告关于人民币汇率问题基本观点的梳理与厘清

IMF 与中国就第 4 条进行磋商主要产生两份文件:一是工作人员报告,二是执行董事的讨论决定。就 IMF 所公布的材料来看,其通过公共信息通告(Public Information Notice)的形式公布了除 2007、2008 年以外 2000 年至今的执行董事的讨论决定,〔4〕并且公布了 2004、2005、2006 以及 2010 和 2011 年的工作人员报告。对这两种报告的性质本文将在第三部分讨论,而本部分将对所有 IMF 公开报告中就 IMF 协定第 4 条项下的人民币汇率(exchange rate)问题的结论进行梳理,从而总结 IMF 对人民币汇率问题的态度及其所用论据,以期寻找人民

〔2〕 See C. Fred Bergsten, *Correcting the Chinese Exchange Rate: An Action Plan*, available at <http://www.iie.com/publications/testimony/testimony.cfm?ResearchID=1523>, visited on July 30, 2011.

〔3〕 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c112:l:/temp/~c112xRhF9V:e118>, visited on Oct. 30, 2011.

〔4〕 2007 年和 2008 年 IMF 执行董事讨论决定之所以缺失,原因和背景在于:IMF 执董会于 2007 年 6 月 15 日通过了《对成员国政策双边监督的决定》(Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies),该《决定》明确了“汇率操纵”的含义,新增了“第四原则”即要求成员国应避免使用会造成外部不稳定性(external instability)的汇率政策,具体化了汇率水平变动因素的指标,核心在于加强对成员国汇率政策的监督。结合当时的国际货币和金融背景,该《决定》被认为是针对人民币汇率问题的,直接体现了以美国为代表的“拥有大量投票权的少数发达国家和基金组织管理层”的意志。由于内容未能充分反映中国的关切,中国对该《决定》的通过表示不满并持保留态度。鉴于存在严重的意见分歧,IMF 执董会在 2007 年没有按惯例讨论关于中国的报告,2008 年也始终处于“延迟”状态。<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm#decision>,最后访问日期:2011 年 11 月 15 日。

币汇率在国际法上的正确定位。

本文之所以将 2005 年作为分界点,是因为在此前后中国实行的是完全不同的汇率政策。1997 年开始,中国为应对金融危机采取钉住美元不变的固定汇率制度,而 2005 年以后我国实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。其主要包括三个方面的内容:一是以市场供求为基础的汇率浮动,发挥汇率的价格信号作用;二是根据经常项目主要是贸易平衡状况动态调节汇率浮动幅度,发挥“有管理”的优势;三是参考一篮子货币,即从一篮子货币的角度看汇率,不片面地关注人民币与某个单一货币的双边汇率。^{〔5〕} 汇率制度的选择是 IMF 协定第 4 条第 3 款的主要内容,IMF 与成员国就第 4 条磋商势必围绕会员国的汇率制度展开。

(一)2000 年至 2004 年

在 2000 年的磋商结论中,执董们认为尽管中国的汇率政策帮助中国及相关地区度过了亚洲金融危机,但是当前的条件已经适宜采取更为灵活的汇率政策以适应正在进行的结构性调整以及加入 WTO 的条件。他们注意到,中国的外部地位已经逐渐增强,人民币升值的不利影响并不显著。基于此,执董们建议当局逐渐采取更为灵活的货币政策,包括以一篮子货币为基础的参考利率。他们同时意识到,这种灵活性要求增强外汇市场及规范体系建设。^{〔6〕}

在 2001 年的磋商结论中,执董们看到了近年来中国的汇率政策有效服务于中国及相关地区。展望未来,他们一致认为汇率政策向着更为灵活的方向迈进有利于中国更好地融入世界经济及当前的结构性调整。执董们支持当局采取渐进的有秩序的方式朝着这种灵活性发展,并伴随必要的金融市场改革。^{〔7〕}

在 2002 年的磋商结论中,执董们认为汇率朝着更为灵活的方向发展有利于中国适应正在进行的结构性调整以及不断增长的对世界经济一体化的参与。他们承认当局在决定适当的步幅时需要考虑许多相关因素,比如巩固国内金融领域、资本账户自由化的进度以及全球金融环境等。许多执董强调当前牢固的外部地位和有利的发展前景对中国来说是一个重要的机会。执董们还建议中国采取措施巩固外汇市场,从而使其充分直接地反映外汇的供需状况,这将是更为灵活的外汇措施所必不可少的部分。^{〔8〕}

在 2003 年的磋商结论中,多数执董指出,没有任何明确的证据显示,当前人民币是被大幅

〔5〕 中国人民银行:“人民币汇率制度的内容”,http://www.pbc.gov.cn/publish/huobizhengceersi/3390/2010/20100915164905917508642/20100915164905917508642_.html,最后访问日期:2011 年 7 月 30 日。

〔6〕 See Public Information Notice (PIN) No. 00/71, *IMF Concludes Article IV Consultation with China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2000/pn0071.htm>, visited on July 30, 2011.

〔7〕 See Public Information Notice (PIN) No. 01/91, *IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/pn0191.htm>, visited on July 30, 2011.

〔8〕 See Public Information Notice (PIN) No. 02/97, *IMF Concludes 2002 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0297.htm>, visited on July 30, 2011.

低估了。执董们还认为,人民币的升值本身不会对全球经常账户失衡产生重大影响,尤其是考虑到中国在世界贸易中所占份额较小的情况。然而,执董们认为,外汇储备的迅速积累显示汇率受到某些压力,并使中国经济付出代价,特别是给防止货币过度扩张带来困难。因此,执董们评论说,随着时间的推移,逐步增加汇率的灵活性对中国最为有利。特别重要的是,这样做将使中国得到更多的空间来奉行独立的货币政策,有助于缓冲中国经济遭受的不利冲击和通过调整来适应正在进行的重大结构改革。执董们认为,中国可以采用分阶段的方式,这样既可增加汇率的灵活性,又不致对经济造成重大干扰。多数执董强调,转向灵活汇率的措施应当与那些正在进行的、并对其成功至关重要的结构改革措施一起精心策划和仔细排序,执董们还强调,必须迅速进行这些改革。他们认为,转向更灵活汇率的时机应该由中国政府自行决定。但也有一些执董认为,中国政府应该利用当前的有利时机迅速着手开始采取增加汇率灵活性的措施。执董们强调,需要通过取消交易限制和上缴外汇的规定、增加参与者以及开发外汇风险管理工具的途径来改进外汇市场的运作。^[9]

在 2004 年的磋商结论中,根据基金组织对成员国汇率政策进行严格监督这一义务,执董们对中国的汇率制度进行了认真讨论。他们重申,提高汇率灵活性仍符合中国的最佳利益,因为它将提高货币政策在抑制国内需求和价格压力方面的有效性,并提高经济针对冲击进行调整的能力。几位执董强调,提高汇率灵活性还应有助于有序解决全球失衡。因此,执董们欢迎中国当局分阶段提高汇率灵活性的目标,几位执董认为,中国转向更灵活汇率制度的具体时间安排应留给中国政府自己决定。执董们表示,最好是在强势时提高汇率灵活性,因为这会有助于限制对经济增长和就业的任何不利影响。因此,许多执董认为,鉴于目前有利的形势,中国采取提高汇率灵活性的初步举措而不过度延迟是有利的,一些执董倾向于尽快采取这一举措。与此同时,许多执董还强调,为了确保成功退出现有的汇率制度,将这一举措与正在采取的发展资本市场和外汇市场、放开资本账户以及改革金融部门的措施进行认真排序十分重要。^[10]

(二) 2005 年至 2011 年

在 2005 年的磋商结论中,执董们欢迎汇率体制发生的变化,认为这是朝着更灵活的汇率体制迈出的重要一步,并鼓励当局利用新安排所赋予的灵活性。执董们指出,较有把握地为中国确定一个“均衡”汇率有难度,他们同时认为,更灵活的汇率而不是简单的币值重估对于提高货币政策的独立性和提高经济抵御外部冲击的能力至关重要。展望未来,为了与金融部门改革和资本账户放开保持协调,并为中国经济做出调整和进一步发展市场工具赢得时间,许多执

[9] See Public Information Notice (PIN) No. 03/136, *IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn03136.htm>, visited on July 30, 2011.

[10] See Public Information Notice (PIN) No. 04/99, *IMF Concludes 2004 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn0499.htm>, visited on July 30, 2011.

董支持采取渐进和谨慎的方法进一步提高汇率的灵活性。然而,一些执董则建议当局允许汇率更快地变化到能更好地反映基本市场力量的水平。执董们强调,提高汇率的灵活性符合中国的最佳利益。他们还认为,纠正全球失衡是各主要国家的责任,中国实行更灵活的汇率将对此过程作出直接的贡献,并通过推动其他亚洲国家的汇率调整作出间接的贡献。^{〔11〕}

在2006年的磋商结论中,执董们强调更为灵活的汇率制度能够帮助央行更为有效地利用货币政策的工具。许多执董发现,允许中国以一种渐进的有控制的方式继续朝着更为灵活的汇率制度发展是合适的。他们认可了当局的顾虑,即过分快速地实现汇率制度的灵活性不利于宏观经济的稳定。然而另外一些执董们强调应当更为广泛地提高汇率制度的灵活性。执董们注意到,随着中国其他政策的改变,更为灵活的汇率制度将有助于实现中期经济的再平衡,并且在与其他国家共同的政策努力下对全球经常账户失衡的有序解决作出贡献。^{〔12〕}

在2009年的磋商结论中,执董们欢迎当局过去数年在加强市场对汇率水平的决定作用方面取得的重要进展,以及自2005年的汇率改革以来人民币实际汇率的显著升值。但是,一些执董支持人民币仍然显著低估的看法。展望未来,许多执董认为,人民币的进一步走强,从而提高居民购买力和增加劳动收入在国民收入中的占比,并把投资引向非贸易部门,将是全面平衡经济结构战略的一部分。汇率灵活性还可以使货币政策更专注于价格稳定。一些其他执董指出,评估汇率存在方法上的困难。这些执董普遍认为,汇率升值在促进中国经济结构调整中只能发挥辅助作用,并应在条件允许时循序渐进地进行。^{〔13〕}

在2010年的磋商结论中,执董们欢迎近来为恢复有管理的浮动汇率制度所作出的政策。一些执董同意人民币汇率被低估了,然而许多执董不同意工作人员对汇率水平的评估,他们注意到这种测算是基于对未来经常账户盈余不确定的预测。许多执董强调,随着时间的推移,更为有力的人民币升值将使得经济增长的首要驱动因素由出口和投资向私人消费转变。^{〔14〕}

在2011年的磋商结论中,执董们大体上认为,在中期内,人民币升值将是转向内需型经济的再平衡调整过程中的重要一环,许多执董认为,人民币升值还是推进旨在加强宏观经济政策

〔11〕 See Public Information Notice (PIN) No. 05/122, *IMF Executive Board Concludes 2005 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05122.htm>, visited on July 30, 2011.

〔12〕 See Public Information Notice (PIN) No. 06/103, *IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2006/pn06103.htm>, visited on July 30, 2011.

〔13〕 See Public Information Notice (PIN) No. 09/87, *IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with the People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0987.htm>, visited on July 30, 2011.

〔14〕 See Public Information Notice (PIN) No. 10/100, *IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2010/pn10100.htm>, visited on July 30, 2011.

框架和促进金融放开的各项改革的先决条件。执董们强调,要实现中国经济增长模式的转变,汇率升值需辅之以一系列广泛的改革。^{〔15〕}

(三) 小 结

综观上述十年的执董会的磋商结论中关于人民币汇率制度的表述,我们可以得出以下结论:

首先,执董们对于与会员国就第 4 条进行磋商的结论表述更像是对执董们意见的陈述,其避免使用正式的、确切的带有决定或是判断性质的用语。其在表达作出意见的主体时一般使用“执董们”(directors)、“一些执董”(a number of directors)、“许多执董”(many directors)等,在表达其态度时一般使用“欢迎”(welcom)、“认为”(consider)、“大体上同意”(generally agree)、“注意”(note)、“强调”(stress)等词汇。

其次,在 2000 年到 2004 年,就中国的汇率制度问题,执董们仅是“欢迎”或是“强调”中国的汇率制度朝着更为灵活的方向发展,并且不止一次指出这样做“对中国最为有利”,包括:有利于中国结构性调整、更好地融入世界经济一体化以及解决全球失衡的问题。当然,其尊重中国政府自行决定改革汇率制度的时机,并承认需要时间辅之以金融市场改革及配套性规范体系的建立。在 2005 年汇率形成机制改革之后,执董们对此表示“欢迎”,同时支持中国采取“渐进的”、“有控制的”方式推进汇率制度灵活化。2006 年的结论中仍然主要维持了这一立场。然而,在 2009 年的结论中,“一些执董支持人民币仍然显著低估的看法”、2010 年的结论中“一些执董同意人民币汇率被低估了,然而许多执董不同意工作人员对汇率水平的评估,他们注意到这种测算是基于经常账户盈余不确定的预测。”2011 年的磋商结论并没有执董们就人民币币值是否低估的明确表述,只是在工作人员报告中阐述“尽管在人民币对美元升值方面取得了进展,但人民币的实际有效汇率在过去一年里贬值”,对于该表述,工作人员在报告中加了脚注:“基金组织汇率事务咨询组的当前估计是,人民币按均衡实际有效汇率法、外部可持续性法和宏观经济平衡法衡量的低估程度分别为 3%、17% 和 23%。”^{〔16〕}

因此,需要进一步探讨的问题是:执董们在磋商结论中的意见、工作人员报告究竟具有何等法律效力? 是否构成 WTO 依据 GATT 第 15 条第 4 款行使管辖权的依据?

四、IMF 磋商报告的法律效力

(一) 磋商的性质

现行有效的《IMF 协定》第 4 条(Article IV of Agreement of the International Monetary

〔15〕 See Public Information Notice (PIN) No. 11/94, *IMF Executive Board Concludes 2011 Article IV Consultation with People's Republic of China*, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn1194.htm>, visited on July 30, 2011.

〔16〕 See IMF Country Report No. 11/192, *Staff Report For The 2011 Article IV Consultation with People's Republic of China*, available at http://www.imf.org/external/what/what.asp?Page=4&month=0&day=0&year=1900&to_month=7&to_day=31&to_year=2011, visited on July 30, 2011.

Fund)源于1978年生效的第二次修订案。该修订案最突出的特点是取消了以往的平价汇率体系,国际货币基金组织不再设定统一的汇率制度,会员国可以自行选择外汇安排,唯一的限制是不得再使汇率与黄金挂钩。在以往平价制度下,任何货币的浮动均可以立即被人发现并被认为是违反基金协定条款,而在自由汇率制度下,哪些行为应该被认为是违反基金协定条款是很难确定的。^[17]然而根据《IMF协定》第一条的规定,设立IMF的目的在于:促进外汇汇率稳定和外汇安排,协助实现货币的自由流通,以排除外汇管制对国际贸易和经常贸易的干扰,即使在自由汇率体系下,IMF仍然必须为了实现这一目的而对会员国进行必要的监督。

因此,尽管具有“软法”(soft law)的性质,会员国仍然负有直接或间接的汇率义务,这一义务集中体现为现行《IMF协定》第4条第1款。^[18]该条规定了会员国的一般合作义务,即“各会员国保证同基金和其它会员国进行合作,以保证有秩序的外汇安排,并促进一个稳定的汇率制度”;^[19]同时还规定了会员国的具体合作义务,包括:国内经济和金融政策导向经济增长、促进稳定、禁止汇率操纵以及外汇政策与所承担的义务相一致。^[20]

所谓徒法不足以自行,在国内法的语境下尚且如此,更何况是缺乏超国家的强制执行机构的国际法。正是基于这个原因,为了确保会员国履行第4条第1款义务,该第4条第3款赋予了基金的监督职能,根据该款第二项的规定,“基金应对各会员国的汇率政策行使严密的监督,并应制定具体原则,以在汇率政策上指导所有会员国。各会员国应该向基金提供为进行这种监督所必要的资料,在基金提出要求时,应就会员国的汇率政策问题同基金进行磋商”。基金根据这一授权,基金执行董事会先后制定了1977年《汇率政策监督决定》和2007年《对成员国政策双边监督的决定》作为基金行使监督权的指导文件,具体规定了监督的原则和程序。在2007年决定中,执董们认为“对话和劝说有效监督的关键支柱”,^[21]而从事实上讲,对话和劝说的途径便是“磋商”,因此,磋商是IMF行使监督第4条义务执行的核心方式。

事实上,监督与磋商是一个问题的两个方面。磋商是监督的具体实现手段。会员国有接受监督的义务也就意味着会员国具有与IMF磋商的义务。这也在2007年《对成员国政策双边监

[17] 参见王贵国:《国际货币金融法》,法律出版社2007年版,页165。

[18] See Joseph Gold, Public International Law in the International Monetary System, *Southwestern Law Journal*, Vol. 38, September(1984), pp. 799—852.

[19] See Article IV, Agreement of the International Monetary Fund, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>, visited on July 30, 2011.

[20] See Section 1(i—iii) of Article IV, Agreement of the International Monetary Fund, (一)努力以自己的经济和金融政策来达到促进有秩序的经济增长这个目标,既有合理的价格稳定,又适当照顾自身的境况;(二)努力通过创造有秩序的基本的经济和金融条件和不会产生反常混乱的货币制度去促进稳定;(三)避免操纵汇率或国际货币制度来妨碍国际收支有效的调整或取得对其它会员国不公平的竞争优势;(四)奉行同本节所规定的保证不相矛盾的外汇政策。

[21] See Paragraph 8, Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm>, visited on July 30, 2011.

督的决定》中得到了体现,根据该决议第 17 段的规定“成员国应根据第 4 条与基金组织定期磋商”,其使用的是“应该”(shall)^[22]这一具有强行法色彩的词语,也体现了磋商是会员国必须履行的义务。并且接受监督与进行磋商也是会员国与 IMF 合作的体现,这是会员国的一般合作义务,其目的便是如第 4 条序言中所说的“以保证有秩序的外汇安排,并促进一个稳定的汇率制度”。

(二) 磋商结论的性质

考察磋商结论的性质必须了解其作出的过程,而这便涉及磋商的程序问题。磋商一般由 IMF 派 4—5 位工作人员组成的代表团前往会员国,与会员国中央银行及财政部等参与经济政策制定的部门的中高层官员举行会议,进行沟通。这种会议一般是为了实现两个目的:一是信息搜集,主要包括会员国一般经济金融情势和近期发展,如外汇安排的先行情况、外汇管制以及自前一次所长以来在外汇汇率政策等方面的改变等,信息搜集的实现也需要由会员国履行第 4 条第 3 款中“提供必要资料”的义务;二是政策讨论和建议,在 2007 年《对成员国政策双边监督的决定》中,执行董事会一再申明要对会员国的国情给予应有的注意,在提供建议时考虑成员国的其他目标,^[23]因此这种实地造访使得 IMF 能够有机会充分了解会员国的国情以及其他目标的实现。

这个阶段结束以后,工作人员会形成一个工作人员报告(staff report)。工作人员报告一般情况下是不公开的,只有在相关国家同意的情况才公布,前已述及,与中国就第 4 条磋商的工作人员报告在 2004、2006、2010 及 2011 年度获得了公布。从法律性质上讲,这一报告仅仅是工作人员的意见,其在报告中陈述了工作人员对会员国政府政策合理性的看法以及工作人员的政策改革建议。^[24]

工作人员报告完成以后提交给执董会讨论。根据 2007 年《对成员国政策双边监督的决定》执行董事会原则上会在 65 天以内得出结论,从而完成第 4 条磋商。执行董事会讨论结束后,由基金总裁作总结发言,总裁的总结发言由执行董事会作为结论通过。结论不采取投票方式表决,一般而言采取无异议通过的方式。^[25]在征得相关国家同意后,基金会公布这一结论,并以“公共信息通告”(PIN)的方式在其网站上公布。

因此,从法律性质上看,本文所讨论的“磋商结论”仅仅是执行董事会作出的“结论”(conclusion)而不是“决议”(decision)。执行董事会作为基金的执行机构具有《IMF 协定》及理事会授予的权力,对基金实行管理与监督,负责基金的日常决策,在其权限范围内的“决议”具有法律效力。而至少从 2000 年以来就人民币汇率问题 IMF 公布的官方意见均在“结论”而不是“决议”中出现,其效力有待考察。

(三) 小结:磋商结论不具有强行性法律效力

从实体法规范和程序法规范的角度来看,执董会与会员国就第 4 条的磋商结论并不具有

[22] See Paragraph 17, Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision.

[23] See Paragraph 9, Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision, available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm>, visited on July 30, 2011.

[24] 韩龙:《人民币汇率的国际法问题》,法律出版社 2010 年版,页 142。

[25] 王贵国,见前注[17],页 170。

法律效力。

首先,《IMF 协定》第 4 条第 1 款本身不具强制约束力。第 4 条第 1 款本身具有“软法”的性质。第 4 条开端的表述“各会员国保证同基金和其它会员国进行合作,以保证有秩序的外汇安排,并促进一个稳定的汇率制度”,尽管构成会员国的一般合作义务,但其本身具有宣言的性质,“听起来像是联合国大会决议的序言”,^[26]并不具有执行性。有学者认为,第 1、2 项义务对会员国要求的是“endeavor to direct”等动词,这样的条文并不具有可归责的要素,因而很难构成强行性义务;而在第 3、4 项中,基金使用的是“避免”(avoid)、“奉行”(follow),比起前两项的用词更像是强行法的表述,然而“如果缺乏客观的标准,则不可能对是否违反某一义务作出判断”。^[27]^[28] 质言之,尽管第 3、4 项是基金要求会员国履行的强制性义务,但其并没有类似于构成要件的要素作为判断是否履行或违反义务的标准,这就造成了适用上的困境。事实上,执董会在 1977 年和 2007 年有关监督的决议中两度对第 3 项义务“禁止汇率操纵”进行过具体化,然其仍然存在着诸多问题无法解决。因此,第 3、4 项尽管具有强制性义务的性质,但在适用中很难被正式认定违反该义务。

其次,作为监督程序依据的第 4 条第 3 款第 2 项的表述是“基金应对各会员国的汇率政策行使严密的监督,并应制定具体规则,以在汇率政策上指导所有会员国”。这就说明,基金监督会员国的目的并不是为了强制执行自己对会员国的政策建议,而仅仅是“指导”。其背后的内在逻辑是,在国际法上,国际组织的权力是有限度的,其必须来自于会员国基于国际条约的让渡,并不存在一个“超国家”的组织来主导主权国家的经济政策。本文认为正是基于这个原理,执董会才会用“结论”而不是“决议”的方式来结束第 4 条磋商。这个“结论”并不被正式地采取投票的方式通过,而仅仅是含蓄地由总裁对讨论过程中执董们的意见进行总结。^[29]

综上,磋商所依据的实体和程序两方面的规范均具有“软法”的性质,实体规范很难被真正适用,而监督程序所得出的结果也并不具有强制执行的要素,因此,磋商结论仅仅是执董会意见的综述,而不具有强制性的法律效力。

五、IMF 磋商报告结论能否作为 WTO 行使管辖权的依据

正如有学者说的那样,“IMF 没有能力对中国的政策造成实质性的压力,即使其作出了义

[26] Joseph Gold, Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements, *American Journal of International Law*, Vol. 77, July (1983), pp. 443—489.

[27] Joseph Gold, Public International Law in the International Monetary System, *Southwestern Law Journal*, Vol. 38, September (1984), pp. 799—852.

[28] 作为著名国际金融货币法专家,Joseph Gold 的上述观点一经提出,即为理论界和实务界所重视和普遍接受。

[29] See Joseph Gold, Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements, *American Journal of International Law*, Vol. 77, July (1983), pp. 443—489.

务违反的决定也缺乏有效的执行机制和惩罚机制来纠正这种行为”。^[30]因此以美国为首的认为人民币币值低估的国家非常希望能够将人民币币值问题纳入 WTO 的框架下进行讨论,以寻求 WTO 争端解决机构的强制性管辖及执行的权力。

(一)磋商结论不构成 WTO 依据 GATT 第 15 条行使管辖权的依据

贸易的目的可以通过外汇的手段来达到,而外汇的目的也可以通过贸易的手段来达到。在这种情况下,能够产生外汇效果的贸易措施和能够产生贸易效果的外汇措施就可能产生交叉管辖的情形。因此,在 GATT 中有相应的规则对产生贸易效果的外汇措施进行管辖。

GATT 第 15 条以“外汇安排”为名共含 9 款针对成员国外汇安排及外汇措施的规定。如果仅仅针对人民币币值问题寻求一个正当的管辖依据则只能是该条项下的第 4 款:“缔约各国不得以外汇方面的行动,来妨碍本协定各项规定的意图的实现,也不得以贸易方面的行动,妨碍国际货币基金各项规定的意图的实现。”其他款项都与“外汇管制”、“外汇控制”、“货币储备”、“收支平衡”等有关,其所涉及的仅是货币兑换支付的问题,^[31]而与具体的汇率制度、汇率水平并没有直接关联。

然而在该条的第 1 款又明确说明了 WTO 与 IMF 就相关问题的合作义务,并且在第 2 款规定:

缔约国全体如果被请求考虑或处理有关货币储备、国际收支或外汇安排的问题,它们应与国际货币基金进行充分的协商。缔约国全体在协商中应接受基金提供的有关外汇、货币储备或国际收支的一切统计或其它调查结果;对于一缔约国在外汇问题上采取的行动是否符合国际货币基金协定的条款,是否符合这一缔约国与缔约国全体之间所签订的外汇特别协定的条件,缔约国全体也应接受基金的判定。

这就意味着,如果 WTO 就人民币币值低估的问题依据 GATT 第 15 条第 4 款行使管辖权,其必须尊重 IMF 就事实问题的判断,即人民币汇率是否构成低估这一事实问题应当由 IMF 裁定。而就 IMF 与 WTO 应当采取何种方式沟通,两者在 1996 年已经达成《IMF 与 WTO 协定》,该协定第 8 段规定,“IMF 对于其管辖范围内的外汇措施是否符合 IMF 协定,应以书面形式通知 WTO 的有关机构(包括争端解决机构在内)”,^[32]即将有关裁定书面通知 WTO 的相关机构。前文已述及,磋商结论仅仅是 IMF 执行董事会表达意见的总结,并不是由正式程序通过的,不代表执董会的集体意见,因此也无法构成具有法律效力的 IMF 官方意思表示。

在这里需要指出,IMF 根据《IMF 与 WTO 协定》向 WTO 相关机关提供的具有法律效力的书面裁定,应是指由 IMF 执行董事会所作出的正式裁决以及理事会所作出的最终裁决。具体程序是,就汇率问题是否属于《国际货币基金组织协定》所称汇率操纵的异议应首先提交

[30] Robert W. Staiger & Alan O. Sykes, Currency Manipulation and World Trade, available at <http://www.stanford.edu/~rstaiger/china.paper.111209.pdf>, visited on July 30, 2011.

[31] 参见韩龙:“GATT 第 15 条:汇率义务衡量需提防的陷阱”,《法律科学》2007 年第 2 期。

[32] See Paragraph 8, Agreement Between the International Monetary Fund and the World Trade Organization, available at [http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=11381-\(96/105\)_2](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=11381-(96/105)_2), visited on July 30, 2011.

IMF 执行董事会作出裁决,执行董事会裁决做出后的三个月内,IMF 任何会员国仍可将该异议提交 IMF 理事会,理事会做出的裁决是最终裁决;理事会对于异议的裁决工作实际上是由理事会的一个解释委员会来具体承担的,解释委员会的每位委员拥有一个投票权,裁决经投票表决产生,解释委员会的裁决一般被视为 IMF 理事会的裁决(除非理事会根据规定以 85% 的特别多数另行做出不同的裁决),解释委员会的成员组成、程序以及多数决的比例均由理事会规定。^[33] 中国作为 IMF 的重要成员国所持份额比例不断上升,当然可以联合其他在人民币汇率问题上持有与美国等发达国家不同意见的发展中国家成员国在执行董事会和理事会裁决程序上进行反制,但更为重要的是 IMF 正式认定人民币汇率低估的依据尚不足这一实体性问题。

(二) IMF 作出正式决议认定人民币汇率低估的依据尚不足

在磋商结论中提及人民币汇率低估的仅有 2009 年与 2010 年,而且并不是执董们一致的意见,仅是一些执董的意见。2009 年的工作人员报告没有公布,在 2010 年公布的工作人员报告中,可以发现,工作人员认为人民币汇率显著低于其应有水平的理由有三点:①国际储备继续迅速增长;②当前中国的汇率水平与 90 年代末期相近,而事实上在这个阶段,中国的生产力水平较之其贸易伙伴有了显著的进步,并且在 1999 年—2003 年中国并没有显著的对外账户的失衡;③未来几年,中国的经常账户将保持相当大的盈余。^[34] 显而易见的是,IMF 工作人员非常关注国际储备以及经常账户的盈余问题。事实上,在 2007 年的《对成员国政策双边监督的决定》中,开始将“外部稳定”作为 IMF 监督的重点,并将外部稳定解释为“不会或不太可能导致破坏性汇率变动的国际收支状况”。^[35] 这也就是说必须满足经常账户和资本账户的均衡才能保证外部稳定,若经常账户长期处于非均衡状态,则有可能导致外部不稳定。^[36] 因此 IMF 工作人员基于外部稳定的指导原则关注成员国的汇率问题,该原则即为在 2007 年《对成员国政策双边监督的决定》第 14 段的 D 原则中,而 14 段开头已经明确说明“原则 B 至 D 为建议,而非成员国义务。基金组织做出的某成员国没有遵守其中某项建议的认定并不能导致推定该成员国违反了其承担的第 4 条第 1 款的义务”。^[37] 这也就意味着,基于经常账户失衡而认定人民币汇率低估很难被认为违反《IMF 协定》第 4 条第 1 款的义务。

在 2011 年的磋商结论中,执董会回避了人民币币值是否低估的问题,基于工作人员报告中“言之凿凿”的人民币汇率低估的认定没有作出任何正面表述,只是不断强调人民币升值之有利之处。一方面说明中国第一次就人民币汇率低估问题发表的声明(附于工作人员报告结

[33] See Article XXIX, Agreement of the International Monetary Fund, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>, visited on Nov. 26, 2011.

[34] See IMF Country Report No. 10/238, Staff Report For The 2010 Article IV Consultation with People's Republic of China, available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24094.0>, visited on July 30, 2011.

[35] See Paragraph 4, Agreement Between the International Monetary Fund and the World Trade Organization.

[36] 参见梁艳芬、李琳:“评国际货币基金组织汇率监督《新决定》”,《国际贸易》2008 年第 7 期。

[37] See Paragraph 14, Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision.

尾)引起了执董们的注意,另一方面也说明人民币汇率低估的依据是不够充分的。根据工作人员报告,人民币按均衡实际有效汇率法、外部可持续性法和宏观经济平衡法衡量的低估程度分别为 3%、17% 和 23%。这就产生了两个问题:第一,币值决定理论多达数十种,IMF 框架下成立的汇率问题咨询组在 2006 年 10 月提出了一套评估汇率偏差的新方法,即上述报告中所提及的均衡实际有效汇率法、外部可持续性法和宏观经济平衡法三者相互补充的方法,然而 OGER 本身也承认这些方法存在缺陷和误差,质言之,IMF 迄今为止并未建立被会员国普遍接受的模型或标准;^[38]第二,三种模型测算出的数值最高值与最低值之间相差 20%,这又从另一个角度说明了 IMF 所选择的测算方法是否可靠、测算值是否准确值得怀疑。因此,基于 2007 年《对成员国政策双边监督的决定》中一再声明的“在有合理怀疑情况下基金组织不做出不利于该成员国的判定,这包括对根本性汇率失调的评估”,^[39]在对于测算方法可信度的合理怀疑的情况下,基金组织也很难做出人民币汇率低估的结论。这就意味着,不仅是当前,即使是可预见的未来,WTO 也很难找到行使管辖权的依据。

六、结 语

综上,在当前的国际法规范下,西方国家所希望的由 IMF 作出人民币汇率违反国际法义务的决定并基于此寻求 WTO 的管辖权的法律路径并非一路畅通无阻,不能当然实现。首先,《IMF 协定》第 4 条第 1 款规定的义务本身具有“软法”的特征,不具有可强制执行的效力,而 IMF 履行监督会员国是否遵守协定义务的方式是磋商,磋商本身又带有“指导”和“建议”的性质,最为主要的是磋商结论并不是由执行董事会通过正式程序作出的“决议”,而仅仅是执董们意见的陈述。从这三个角度看,磋商结论并不具有可强制执行的法律效力。其次,WTO 依据 GATT 第 15 条行使管辖权必须以 IMF 就事实问题、调查结论等的裁定为前提,而这种前提以“书面裁定”为必要,磋商结论本身不具备构成 WTO 依据 GATT 第 15 条就人民币汇率问题行使管辖权的依据,而且 IMF 依据目前的协定和监督规则很难作出人民币币值低估的正式裁定。事实上,人民币汇率问题产生的根源在于中国对包括美国在内的一些国家的连年巨额贸易盈余,在世界经济不景气的背景下这一贸易问题激化演变成政治问题,而国际法路径是试图解决问题的工具和手段。从目前情况看,中美两国之间在 IMF 和 WTO 框架下都很难得出妥当的解决方式,解铃还须系铃人——与其在国际法领域继续缠斗,不如寻求一个更为“贸易化”的平台,对于解决这一问题更为合适。^[40]

(责任编辑:唐应茂)

[38] 参见韩龙,见前注[24],页 194。

[39] See Paragraph 13, Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision.

[40] See Dukgeun Ahn, Is the Chinese Exchange-Rate Regime “WTO-legal”?, available at <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4867>, visited on July 30, 2011.