

## 試析美國參眾議院於「2011 貨幣匯率監督改革法案」意見分歧之原因

李光涵、周芷維、葉慈薇

近年來，部分國家低估匯率、壓抑幣值所造成國際經貿情形之影響，已引起各國的關切，因貨幣體系混亂而受到嚴重波及的美國，於數年來皆試圖訴諸國內立法解決因他國匯率問題造成之己國產業損害<sup>1</sup>。美國國會長年來已數度提出與匯率監督相關改革法案，但往年皆因無法同時獲得參眾兩院同意，使法案胎死腹中；然而，今（2011）年 10 月 3 日，美國國會參議院再度通過「2011 年貨幣匯率監督改革法案（Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011）」<sup>2</sup>，期望美國財政部及商務部能藉此法案對人民幣採取強硬手段迫使人民幣升值，因而減少其對中國之貿易逆差、增加本國之就業率<sup>3</sup>。

就此法案與世界貿易組織（World Trade Organization, 以下簡稱 WTO）協定之合致性而言，「2011 貨幣匯率監督改革法案」於條文本身已排除與 WTO 協定合致性相違之疑議，然眾議院對此法案仍持反對立場<sup>4</sup>。美國參議院這次通過之「2011 貨幣匯率監督改革法案」在條文上並無違反 WTO 協定之相關程序，亦即美國國內相關單位展開調查、與貨幣失調的國家協商、若該國仍未升值再將貨幣低估納入對該國產品反傾銷的計算，接著在美國行政單位之權限內排除對這些國家的優惠，皆是在符合 WTO 體制下之規定<sup>5</sup>。儘管此案已在不斷修正後，愈趨與 WTO 協定合致，然眾議院卻仍堅持立場反對此案之通過，屏除違反國際組織規定的疑慮，可見其應有其他考量；因此，本文欲透過參議兩院目前政治情勢之觀察，以釐清兩院現況分別對此議題之態度，並試析此案若通過對美國經貿關係將造成之可能影響，來探討此案受阻於眾議院之原因。

以下本文將先介紹「2011 貨幣匯率監督改革法案」之內容，並闡述其規範對於中國之針對性，以作為後續討論之基礎，再藉由參議兩院黨派背景與其選民生態的觀察，試析兩院對此法案秉持的看法，接著論述此案若通過將對美國總體經濟環境造成之可能影響，並以上述事實為基礎，試論眾議院不願通過法案之考

<sup>1</sup> *China Currency Bill Will Destroy U.S. Jobs, Not Create Them*, FORBES, Oct. 5, 2011, at <http://www.forbes.com/> (last visited Oct. 22, 2011).

<sup>2</sup> Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011, S. 1619, 112th Cong.

<sup>3</sup> *China and the Truth about the Senate's Exchange Rate Oversight Act*, FORBES, Oct. 4, 2011, at <http://www.forbes.com/> (last visited Oct. 21, 2011).

<sup>4</sup> *Senate vote 79-19 to move bill punishing China on currency*, THE HILL'S, Oct. 3, 2011, at <http://thehill.com/> (last visited Oct. 21, 2011).

<sup>5</sup> 林怡婷，「美國參議院針對人民幣推動『2011 年貨幣匯率監督改革法案闖關』」，台灣 WTO 中心，2011 年 10 月 13 日，網址：<http://www.wtocommerce.org.tw/>（最後瀏覽日：2011 年 10 月 30 日）。

量；最後做一結論。

## 美國「2011 年貨幣匯率監督改革法案」簡介

美國「2011 年貨幣匯率監督改革法案」規範了美國政府在他國有低估匯率、壓抑幣值之行為時，得依程序啟動調查，若發現損害屬實，他國之作法造成不公平貿易之情狀時，得對其課徵平衡稅和反傾銷稅。「2011 年貨幣匯率監督改革法案」主要內容有下：(一) 美國商務部 (Commerce Department) 有義務啟動相關調查，檢測外國政府是否有操控幣值以補貼其出口產品之實，若確有出口補貼之情狀，則美國政府將對貨幣操縱國的進口產品課徵平衡稅 (Countervailing Tax)；(二) 財政部每年必須根據客觀標準以及各國政府的政策做例行性的兩份報告，觀察他國是否於國際貿易上使用貨幣操縱措施，妨害國際收支平衡，倘若有此情況，則財政部除了必須啟動協商機制，亦須呼籲匯率操縱國調整其貨幣機制；(三) 要求美國政府應與貨幣根本性失調的優先國和非優先國會談，且在與優先國家會談時，財政部長必須請求國際貨幣基金 (International Monetary Fund, 以下簡稱 IMF) 之諮詢，以達與其他國家取得貨幣調整範圍共識的目的；若優先國家未能在 90 天內充分將貨幣升值，將要求商務部將貨幣低估加入對該國產品反傾銷的計算；(四) 禁止聯邦政府與未簽署 WTO「政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA)」之會員國採購商品和勞務；(五) 若為被美國點名之國家，則美國海外民間投資保證公司 (Overseas Private Investment Corporation) 不得對該國之企劃案提供資助或保險 (六) 反對新的多邊銀行對於被點名國家提出的企劃案提供融資；(七) 要求美國財政部諮詢聯邦準備理事會及其他中央銀行，若有需要，則應考慮是否應於匯率市場進行補救干預<sup>6</sup>。

美國雖未於法案中明文指出其所欲規範之國家為何，然因該法案於政府採購項目之規定和綜觀中美當前之經貿關係，應可得該法案對於中國之針對性。根據前述之第四項法案要點之規定觀之，不難推出美國所欲制裁之國家即為：符合未簽署政府採購協定，且與美國有著巨額貿易順差，並因匯率低估問題而長期被國際指謫的中國；又，由此具針對性之規定可得知，此法案通過後將對美國與中國間之經濟貿易發展影響甚鉅<sup>7</sup>。

## 參眾兩院黨派背景介紹及參院提案動機分析

由目前美國參眾議院之多數黨派後的選民結構，可見兩院對國際貿易開放程

<sup>6</sup> DEMOCRATIC POLICY COMMITTEE, CURRENCY EXCHANGE RATE OVERSIGHT REFORM ACT – S. 1619 LEGISLATIVE BULLETIN (2011).

<sup>7</sup> 鄧麗萍，「不滿中國操縱匯率，美國會搬出報復法案：美喊打壓人民幣只是選前政治秀」，商業周刊，1247 期，2011 年 10 月，網址：<http://www.businessweekly.com.tw/> (最後瀏覽日：2011 年 10 月 30 日)。

度秉持相悖的態度。綜觀美國參眾兩院的政黨結構，目前參議院之多數黨為民主黨<sup>8</sup>，支持民主黨之選民通常為美國的勞工階級或是中小企業，又該族群往往為全球經濟下之弱勢族群，故對國際貿易之推進多抱以排拒之態度<sup>9</sup>；相反地，由大型企業組成選民結構的共和黨，為現行眾議院之多數黨，該族群多為國際貿易下之受益者，故支持自由開放的貿易形式，且更為關心各國間的經貿互動<sup>10</sup>。

從勞工階級和中小企業於國際貿易之弱勢處境，可理解由此些組群組成選民結構之參議院提出此案之原因。「2011 年貨幣匯率監督改革法案」由參議院提出，在美國對中國目前巨幅地貿易逆差情狀下，美國的勞工階級和中小企業為最大受害者，因中小企業多維持自給自足之生態，而國際貿易中廉價的進口品輸入，不但造成其營運受阻，為降低成本而裁員等做法更影響勞工階級的生計，故可理解其欲透過匯率監督改革法案制裁中國低估匯率使美國經貿情勢受影響之做法。美國勞工團體也在此法案提交之際大幅造勢，尤以紡織、鋼鐵等產業支持聲浪為最，根據一親勞工的機構研究指出，過去數年來的美中貿易逆差已剝奪美國近 280 萬個就業機會，而此法案若真能通過，將可為美國帶來 160 萬個就業機會<sup>11</sup>，並替美國的國內生產總值 (Gross Domestic Product, GDP) 增加 28 億 5 千 7 百萬美金<sup>12</sup>。另一方面，眾議院卻堅決反對此法案之通過，故以下本文便欲透過此法案若實行會對美國經貿情勢帶來之影響，以釐清眾議院反對該法案通過的原因。

#### 「2011 年貨幣匯率監督改革法案」通過對美國可能之影響及眾院反對立場分析

若該法案真能通過，面對美國之經濟制裁，中國亦可能對美國採取經濟報復行動，使美國經濟環境受創更劇。中國近兩年來為美國最大的外債債主，若美國欲以課徵平衡稅、反傾銷稅之作法迫使人民幣升值，中國亦可能大量拋售美國庫券，如此一來，美國近年來為刺激景氣持續採行的寬鬆貨幣政策，亦可能遭受巨幅影響，使美國總體經濟更加惡化<sup>13</sup>。

對中國徵收平衡稅和反傾銷稅的後果，可能使美國國內通膨之情形更加嚴重，故美國商界之反對聲浪亦劇烈。近年來，美國對中國之貿易逆差極大，可見其國內市場對中國產品之依賴甚深，若對中國課徵懲罰性關稅，中國之出口廠商和美國之進口廠商會將因被課徵稅收而增加的銷售成本，轉嫁至商品價格上，使美國

<sup>8</sup> OFFICE OF THE CLERK, ELECTION 2010: SENATE BALANCE OF POWER, at <http://clerk.house.gov/> (last visited Oct. 23, 2011).

<sup>9</sup> DEMOCRATS, OUR PARTY, at <http://www.democrats.org/> (last visited Oct. 23, 2011).

<sup>10</sup> 賀霞，「人民幣匯率或成美國凌亂政局犧牲品」，第一財經日報，2011 年 10 月 10 日，網址：<http://www.yicai.com/> (最後瀏覽日：2011 年 11 月 19 日)。

<sup>11</sup> Robert E. Scott, *Growing U.S. trade deficit with China cost 2.8 million jobs between 2001 and 2010*, Economic Policy Institute, Sept. 20, 2011, at <http://www.epi.org/> (last visited Nov. 19, 2011).

<sup>12</sup> Robert E. Scott, *Revaluing China's currency could boost US economic recovery*, Economic Policy Institute, June 17, 2011, at <http://www.epi.org/> (last visited Nov. 19, 2011).

<sup>13</sup> 孫璐、楊倩，「美國各界紛紛反對貨幣匯率監督改革法案」，新華網，網址：<http://big5.xinhuanet.com/> (最後瀏覽日：2011 年 10 月 29 日)。

物價上漲、通貨膨脹之情形加劇，故實際上受到影響的是購買中國產品的美國消費者。

綜前述分析可得知，由大型國際企業選民結構組成之民主黨所代表的眾議院，特別是與中國有大量貿易往來的美國大型企業，不願此可能惡化中美間貿易往來之法案通過。中國若真大量拋售美國庫券，美之寬鬆貨幣政策便無法生效，則不能達到貶值效果，對出口商將造成更大影響；而對中國課徵傾銷稅及平衡稅之做法，將使由中國進口之生產用原物料或商品都因此漲價，增加美國廠商生產及銷售成本，並壓縮廠商利潤，進而造成銷售價格提高，此舉可能導致消費者因價差不願買單，不利於美國進口商或製造商之產品出口或在國內販售。因此，一旦中美經貿關係因此法案受到負面影響，將不利於大型企業發展國際貿易，由此不難理解共和黨因基於其多數選民之立場，即仰賴國際貿易往來之大型企業，故自然反對此法案之通過。

## 結論

「2011 年貨幣匯率監督改革法案」係美國為解決因為其他國家低估匯率所造成美國經濟受損之情形，其內容規範了若美國政府依程序啟動調查他國有低估匯率、壓抑幣值之行為所造成之損害屬實時，造成不公平貿易之情狀，得對其課徵平衡稅和反傾銷稅；並且由其內容禁止政府與未簽署 WTO 「政府採購協定」之會員國採購商品和勞務，可推得對此法案對中國之針對性，是以，此法案對中美經貿具相當之影響。由於參眾議院之多數黨派不同，因此支持該黨之多數選民之立場便決定參眾議院之立場，而此法案係由民主黨占多數組成之參議院提出，因其代表中小企業及勞工階級之選民立場，為中國低估匯率造成對美巨幅貿易順差情況下之受害者，故對以匯率監督改革法案制裁中國低估匯率行為抱持正面之態度，與代表仰賴國際貿易之大型企業立場的眾議院不同；是以，即使參議院提出的「2011 年貨幣匯率監督改革法案」已符合 WTO 之規範，卻仍因眾議院不願惡化中美目前緊繃的貿易關係、及其他諸如國內總體經濟情勢考量等原因，拒使該案通過。