

WTO 進行中國第三次貿易政策檢討

劉馥寧、葉姿嫻

世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 為維護多邊貿易體系之運作, 故創設貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism, 以下簡稱 TPRM)。依照馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 (Annex 3 of Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) A 段, TPRM 成立宗旨為: 藉由會員貿易政策與措施之更透明化及易解, 加強所有會員對多邊貿易協定, 及在適用之情形下, 複邊貿易協定規則、規範及承諾之遵守, 以使多邊貿易體系順利運作。TPRM 之功能係在檢討會員之貿易政策及措施對多邊貿易體系之影響, 並使各會員之貿易政策及措施, 及其對多邊貿易體系運作之影響作例行集體性之評估, 但此機制並無意作為執行各項協定之特定義務或作為爭端解決程序之基礎, 或對會員加諸新的政策承諾。

依前述附件 C 段 2 項之規定, WTO 所有會員之貿易政策及措施應定期檢討, 其檢討頻率依各會員對多邊貿易體系運作之影響程度而定, 此程度之界定乃衡酌在最近代表期間內其貿易量占世界貿易之比率。依此而認定排名前四名之貿易實體應每兩年檢討乙次, 次十六名應每四年檢討乙次; 至於其他會員, 除低度開發會員可訂一較長期間外, 餘應每六年檢討乙次。中國於 2002 年加入 WTO, 當時中國屬每四年進行檢討之會員, 其於 2006 年進行第一次的貿易政策檢討。嗣後, 中國之貿易量躍升為 WTO 會員中之前四大¹, 依前述規定, 中國須每兩年進行貿易政策之檢討, 故於 2008 年進行第二次之檢討。爾今, 兩年期間再度屆至, WTO 貿易政策檢討機構 (Trade Policy Review Body, 以下簡稱 TPRB) 於 5 月 31 日與 6 月 2 日針對中國的貿易政策、措施與其對多邊貿易系統運作之衝擊進行第三次的檢討²。本文將簡述本次中國貿易政策檢討之內容、各界之意見和中國的回應。

中國貿易政策檢討概要

根據馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 C 段 5 項規定, TPRB 應依據下列文件進行工作: (1) 由受檢討之會員所提供之完整報告; (2) 秘書處依其職責依據有關會員所提供以及可取得之資料撰寫報告。這兩份文件會在 TPRB 下讓所有 WTO 會員充分討論, 會後即會公布秘書處報告、政府報告與會議進行的相關

¹ 目前 WTO 前四大貿易體為歐盟、美國、日本與中國。

² *Restructuring and Further Trade Liberalization are Keys to Sustaining Growth*, WTO Doc. PRESS/TPRB/330 (Jun. 2, 2010).

資料³。

本次中國貿易政策檢討涉及之議題如下⁴：(1) 持續改善貿易與投資政策及措施透明度之重要性，此建立在當前致力於檢視、修正與改善中國貿易和與貿易有關之法律；(2) 中國政府需要持續減少管制與其他貿易障礙，特別是關稅程序、技術規制與標準（包含衛生和植物檢疫措施）、認證措施、進口許可證與出口限制（特別是稅和部分的增值稅退稅）；(3) 中國服務產業（例如：銀行、保險、電信和郵政服務）更迅速的自由化對中國與外國供應商的利益，包含解除外人投資之限制與在前述產業中採納國際標準；(4) 考量政府採購在中國經濟的重要性與日俱增，促使中國盡速加入 WTO 的政府採購協定；(5) 關注中國政府自主創新的政策（indigenous innovation policies），以及其針對限制外國產品進入、投資者、科技與智慧財產權之效果；(6) 促使中國盡速邁向 2020 年對智慧財產權採取較高標準之目標。

秘書處針對中國的經濟環境、貿易政策機制、貿易政策和措施，以及各部門貿易政策四部分提出報告，其中指出中國自 2008 年第二次的貿易政策檢查後，持續地逐步進行國際貿易與投資制度之自由化⁵。

在經濟環境方面，中國過度依賴出口導向之成長，致其深受 2008 年下半年起之經濟衰退所害，2009 年出口下降 16%，進口下降 11%。實質 GDP 成長率於 2008 年為 9.6%，至 2009 年第一季滑落至 6.2%，為十年來的最低點，縱後續三季成長率隨即反彈，但 2009 年的實質 GDP 成長率與 2008 年相較仍屬衰退，僅有 8.7%⁶。中國政府為挽救國內經濟，採行寬鬆的財政與貨幣政策，藉此削弱外需大幅下降對中國經濟之影響，並著重內需市場，用以推動 GDP 之成長，例如：2008 年 11 月中國政府宣布投入 4 兆人民幣進行為期兩年之刺激經濟計劃⁷。關於中國的匯率，2005 年 7 月中國實施匯率改革，採行以市場供給需求為基礎，並參考一籃通貨（a basket of currencies）⁸進行調節之管理浮動匯率制度。從改革後到 2008 年 9 月人民幣相較於美元升值 21.4%，人民幣相較於日幣升值 13.6%，人民幣與歐元間則沒有變動；在 2009 年，人民幣兌換美元之匯率維持穩定，而人民幣相較於其他主要貨幣則為貶值。部分國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）之董事（director）表示縱使中國 2005 年實行匯率改革，但人民

³ *Id.*; 馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 C 段 6 項：「在檢討後應將受檢討會員及秘書處所作成之報告，連同各次 TPRB 之會議紀錄，儘速公布。」

⁴ WTO, *supra* note 2.

⁵ WTO, *Summary of Trade Policy Review: China Report by the Secretariat*, WTO Doc. WT/TPR/S/230, ¶ 1 (Apr. 26, 2010) [hereinafter *Summary of Trade Policy Review*].

⁶ *Id.*, ¶ 2.

⁷ *Id.*, ¶ 4.

⁸ 在釘住匯率制度下，被釘住的可能是某一個特定國家的貨幣；若只釘住一種貨幣，有時會有風險，為減少風險起見，有些國家採取的方式是釘住幾個主要貨幣的平均價位，也就是釘住一籃通貨。資料來源：台灣銀行，網址：http://fund.bot.com.tw/z/glossary/glexp_1443.asp.htm (最後瀏覽日：2010 年 6 月 21 日)。

幣仍嚴重低估⁹。

在貿易政策機制方面，中國雖然強化其對雙邊協議和區域自由貿易協議之追求，但中國所給予的優惠很少，且中國與自由貿易協定合作夥伴之貿易量，僅占中國所有貿易量的一小部分。此外，在審查期間，中國與台灣透過空運、海運和郵寄服務建立了兩岸的直接聯繫¹⁰。

在貿易政策和措施方面，主要針對中國的政府採購法、出口障礙，以及修改國內法規等議題。中國於 2007 年 12 月申請加入 WTO 的政府採購協定 (Government Procurement Agreement, 以下簡稱 GPA)，締約會員表示願意協助中國加入 GPA，反之亦有部分會員在 GPA 委員會中對中國的自主創新措施表達關切。不過，中國加入 GPA 應能為其政府採購架構帶來根本性的改變¹¹。中國目前仍有出口障礙的存在，未能與減少進口障礙採取相同步伐，例如：中國以保護國內天然資源與能源為藉口，使用各種樣態的出口限制，包含禁令、許可證、配額、稅和增值稅退稅¹²。中國持續檢視、改善與修正貿易和與貿易相關之法律，例如：反獨占法、專利法，以及依循 WTO 爭端解決機構之裁決並履行其建議而進行著作權法之修正等¹³。

在各部門貿易政策方面，報告內容可劃分為三部份：農業、製造業與服務業。秘書處於服務業的部分，進一步針對金融服務、電信服務、運輸服務 (transport services)、郵政與速遞服務 (postal and courier services) 與其他服務提出報告¹⁴。中國自前次貿易政策檢討後，持續鬆綁與服務業有關之外人直接投資相關法規，但在一些部門與私部門活動中仍存有顯著的限制¹⁵。在銀行業的部分，中國仍存有許多嚴格的資格要求 (qualification requirement) 與限制，例如：限制信用卡服務之供給、限制外國銀行分支機構之營業範圍等¹⁶。

各界之意見

WTO 秘書處讚賞中國在貿易與外人直接投資的自由化，此言論引起美國與歐盟之批評¹⁷。美國駐 WTO 大使 Michael Punke 與歐盟駐 WTO 首席代表 John Clark 皆表示中國須提升貿易政策之透明度，並減少貿易保護措施。Punke 進一

⁹ *Summary of Trade Policy Review*, supra note 5, ¶ 10.

¹⁰ *Id.*, ¶ 11.

¹¹ *Id.*, ¶ 15.

¹² *Id.*, ¶ 16.

¹³ *Id.*, ¶¶ 17, 18.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*, ¶ 19.

¹⁶ *Id.*, ¶ 20.

¹⁷ ICTSD, *China Receives Mixed Review from WTO, Draws EU and US Criticism* (Jun 2, 2010), at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/77415/>.

步表示由於中國的法規制度持續存有系統上的不透明，使外國和中國國內企業為取得中國加入 WTO 而來的潛在利益所做的努力顯得徒勞無功¹⁸。

中國不願意放棄具有貿易保護主義之政策為 Punke、Clark 和 WTO 報告所批評，在某些案件中，中國執行更具限制性的措施，或僅部分達成 2008 年貿易政策檢討中 WTO 所要求的事項¹⁹。近日，中國正因對部分原物料課予出口稅和採行出口配額遭到其他 WTO 會員詬病，由於此舉使中國國內生產者與其他海外的競爭者相較下，得以較便宜的成本取得製造所需之關鍵性原物料，進而使中國製造商所製之最終成品能以較低的價格在市場中販售²⁰。目前，歐盟、墨西哥與美國已向 WTO 就中國之出口限制提出爭端解決之請求。秘書處鮮少針對正在進行中的爭端案件進行評論，避免影響爭端解決之結果²¹。

關於中國貨幣遭低估之議題，在 WTO 的報告中受到忽略²²。許多評論指出若中國採取完全浮動匯率制度，人民幣對美元之匯率可能升值 20% 至 40%。然而，由於中國政府人為操控匯率，使人民幣低於其應有價值，致中國出口品較為便宜，得以在外國市場取得競爭優勢。但有些專家認為歐洲目前因為債務危機之擴散，可能降低對中國出口品之需求，歐元岌岌可危的地位或許會使人民幣的升值變得沒有必要²³。

中國的回應

中國的媒體對於貿易政策檢討採取正面論調，其國營媒體「人民日報」於報導中表示 WTO 讚揚中國的經濟開放政策，與其致力抵抗因全球經濟衰退所生之貿易保護主義²⁴。

面對各界的批評，中國商務部副部長易小準表示：「儘管面臨巨大的困難，中國仍採取負責任的態度。」針對各界對中國出口限制之批評，中國表示其出口障礙措施之目的係保護天然資源與能源²⁵。易副部長亦批評其他指控中國採取貿易保護措施之會員，其指出中國一直受到高科技出口之限制、貿易與投資之障礙，以及數項針對中國產品之貿易救濟調查。此外，易副部長表示若中國處於更好的外部環境中，將能取得外部需求與國內需求最佳的平衡點²⁶。

小結

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

由於貿易政策檢討機制主要目的為提升各會員貿易政策之透明度，故中國於第三次貿易政策檢討後，應持續致力於提升透明度。至於中國是否加入 WTO 的 GPA，目前仍處於談判協商階段²⁷，不過由於中國經濟影響力強大，其加入 GPA 應為指日可待。關於人民幣遭低估之議題，美國已多次向中國政府表達意見，雙方亦曾多次透過官方管道討論此事，又中國人民銀行於今年 6 月 19 日宣布推動人民幣匯率形成機制改革，增強人民幣匯率彈性，但未明確表示人民幣升值與否²⁸，或許中國會於本月 26 日、27 日登場之 G20 多倫多高峰會中為進一步表示。此外，中國貿易政策檢討會議中各會員所提出之問題與中國之答覆等相關文件尚未公布，該等文件公布後將使相關內容更為具體。



²⁷ WTO, *Parties and Observers to the GPA*, at

http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (last visited: Jun. 18, 2010).

²⁸ 中國評論新聞網，「中國人民銀行宣布增強人民幣匯率彈性」，2010 年 06 月 19 日，網址：

<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&id=3665>；中國人民銀行，「中國人民銀行新聞發言人就進一步推進人民幣匯率形成機制改革答記者問」，網址：

<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&id=3665> (最瀏覽日：2010 年 06 月 21 日)。