

川普政府首份貿易政策綱領內容之概述

李旺達 編譯

摘要

「美國貿易代表署 (Office of the U.S. Trade Representative, USTR)」於今 (2017) 年 3 月 1 日向國會提交川普政府首份的貿易政策綱領，當中指出美國今年之重點貿易政策包含：捍衛美國於貿易政策上之國家主權、徹底執行美國國內貿易法、運用政經影響力促使外國市場對美國開放與談判條件更佳之自由貿易協定。此綱領顯示出美國對於「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」等多邊貿易協定的質疑，並隱含著中美間貿易衝突恐無法在 WTO 體制下有效解決之疑慮。若美國逕自對各國實施單邊貿易限制措施，將可能有違其於 WTO 下之義務，並面臨 WTO 之干涉或他國之貿易報復。若美國直接退出 WTO，則其面臨之經貿損失恐大於川普政府所欲追求之政策目標。因此，川普政府該如何在「美國優先」之貿易政策與 WTO 規範間做出調和、未來如何透過 WTO 體制解決中美貿易衝突，均是往後值得關注之焦點。

(取材自：David Michael Schwartz, Samir D. Varma & Scott E. Diamond, *Office of the U.S. Trade Representative Releases President Trump's Trade Agenda*, LEXOLOGY, Mar. 10, 2017.)

今 (2017) 年 3 月 1 日，「美國貿易代表署 (Office of the U.S. Trade Representative, USTR)」公布川普總統 (Donald Trump) 上任後首份「貿易政策綱領 (Trade Policy Agenda)」，並指出：「我國最重要之貿易政策目標 (即在各關鍵議題中決策之指導方針) 將是以對所有美國人而言較自由與較公平之方式拓展貿易。」川普政府的貿易政策綱領中訂出四項重要的優先事項：一、捍衛美國於貿易政策上之國家主權；二、徹底執行美國國內貿易法規；三、透過所有可能途徑鼓勵他國開放其國內市場予美國之貨品與服務，並使他國針對美國之智慧財產權提供適當與有效之保護與執行機制；四、與全球重要市場進行更加優惠的新貿易協定談判。

由於川普於競選期間政見偏向貿易保護主義，使許多人擔心其上任後將使全球貿易缺乏穩定性與可預測性。本文將先說明美國對目前「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」體制之疑慮與中美間之貿易衝突，藉此瞭解此份貿易

政策綱領背後之動機，接著說明此份綱領的重點內容。此外，本綱領透露出美國逕自實行單邊貿易限制措施之可能，與 WTO 規範事實上具有衝突問題，因此在第參部分將提出川普政府可能的解套辦法。最後，則做一總結評析此議題之重要性與未來可能發展。

壹、美國於 WTO 下所面臨之挑戰

在批評此份貿易政策綱領前，吾人必須先考慮是怎麼樣的因素致使川普政府希望以 WTO 體制外的方式解決美國目前所面臨之貿易問題。透過分析其背後動機，即可了解此份綱領內容並非如此地不理性。有論者認為，美國早有不遵守 WTO 規範與判決之先例，故川普政府之論點並不稀奇。

首先，美國早已透過不遵守部分 WTO 裁決與使用外交手段解決貿易爭端之方式，弱化 WTO 之運作。如「美國一線上賭博案 (US-Gambling)」中，美國遲未按照「爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB)」的建議修改其措施，而使安地瓜獲得 DSB 授權對之進行貿易報復¹。此外，美國亦曾公然以政治性的方式影響 WTO 上訴機構成員任命程序。去 (2016) 年，美國聲稱一名南韓籍上訴機構成員於審理過程中有「司法積極主義 (judicial activism)²」之舉，因而不利於美國國家利益，故反對該名成員之連任。美國政府如此不尋常之舉動，亦引發 WTO 爭端解決機制能否獨立於特定國家利益之爭議³。從上述事實中可發現，美國官方表面上雖重視 WTO 體制，但實踐上，即便是國際貿易立場較為自由開放的歐巴馬，也在部分議題上與川普立場一致。

再者，目前中美間貿易角力已陷入僵局，凸顯出 WTO 體制之極限。美國與中國兩大經濟體間的衝突使 WTO 必須處理一項前所未有之重大爭議：如何透過 WTO 規範制衡具備強大經濟實力但又於國內實施計劃經濟的中國？

¹ 關於本案詳細介紹，請參考：吳孟洲，「美國線上賭博案後續貿易報復之法律及其他爭議」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，第 143 期，頁 1-8，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no143/1.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 21 日)。

² 「司法積極主義」係主張司法機構在行使審查權時，應該積極介入政治部門的決定，以貫徹規範意旨，此用語通常在描述法院較為頻繁的造法以回應或引導社會變遷現象；參考：吳德威，論第六屆大法官司法解釋之態度取向—司法消極主義與司法積極主義之分析，國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文，頁 48 (2009 年)。

³ 對於此爭議的相關報導，請參考：Bryce Baschuk, *U.S. Blocks Korean Judge from WTO Appellate Body*, BLOOMBERG BNA, <https://www.bna.com/us-blocks-korean-n57982072872/> (last visited Mar. 21, 2017).

今 (2017) 年 1 月，歐巴馬於即將卸任之際突然向中國請求諮商，主張中國政府對其國內鋁業之補貼可能有違「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)」與「補貼及平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM Agreement)」之規範⁴。有論者認為美國欲透過此案檢驗 WTO 體制對於補貼認定之範疇，以及 WTO 規範是否能約束各國非實際違反協定義務的補貼行為⁵，因此針對受有政府補貼而產能過剩的中國鋁業進行控訴。美國並與歐盟、加拿大向 WTO 呼籲應重視補貼所導致的產能過剩問題，並聲稱此類補貼之貿易扭曲效果可能等同或大於出口補貼⁶。另根據媒體報導，川普政府亦已著手研擬法規，試圖將「匯率操縱」定義為不公平補貼⁷。

不僅美國，中國近期亦透過案件測試 WTO 挑戰國際主要強權的意願。例如，近期中國即向歐美請求諮商，要求其在傾銷認定上給予中國市場經濟地位，並向歐盟請求成立爭端解決小組⁸。由此可見中美貿易衝突已在 WTO 下逐漸白熱化，對爭端解決機制無疑是項前所未有的挑戰，並使得美國開始尋求 WTO 外解決雙方衝突的可能。

貳、美國最新貿易政策綱領之重要內容

貿易政策綱領係由 USTR 每年例行向美國國會提交的報告，今年綱領之內容包含：總統之貿易政策目標、與 WTO 相關貿易政策、雙邊與多邊貿易協定之現況與談判進程以及與貿易有關之環境、勞工政策等等。由於今年度提出的貿易政策綱領適逢美國政權交替，自然引起各界關注。甫上任之川普總統亦將其競選期間「美國優先」之貿易政策展現於此份綱領之中。具體內容如下：

⁴ Request for Consultations by the United States, *China – Subsidies to Producers of Primary Aluminium*, WT/DS519/1 (Jan. 17, 2017).

⁵ Zeeshan Aleem, *Why Trump's Plan to Ignore the World Trade Organization isn't as Reckless as It Sound*, VOX, Mar. 8, 2017, <http://www.vox.com/policy-and-politics/2017/3/8/14766228/trump-trade-wto> (last visited Mar. 15, 2017).

⁶ *U.S.: Subsidies Linked to Overcapacity are Worse than Export Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 15, Apr. 13, 2017.

⁷ 余曉惠，「川普軟化 不點名大陸匯率操縱」，聯合報，2017 年 2 月 15 日，網址：<https://udn.com/news/story/6811/2285154> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 23 日)。

⁸ 中國於 2016 年年底，就其國內傾銷認定之價格比較方法分別向歐美提出諮商請求，並在 2017 年 3 月向歐盟要求成立爭端解決小組。請參考：Request for Consultations by China, *United States – Measures related to Price Comparison Methodologies*, WT/DS515/1 (Dec. 15, 2016); Request for Consultations by China, *European Union – Measures related to Price Comparison Methodologies*, WT/DS516/1 (Dec. 15, 2016); Request for the Establishment of a Panel by China, *European Union – Measures related to Price Comparison Methodologies*, WT/DS516/9 (Mar. 10, 2017).

一、捍衛美國於貿易政策上之國家主權

該綱領指出，WTO 爭端解決機制之核心條款明確要求 WTO 不得增加或減損美國與其他成員國在 WTO 下之權利或義務。此外，美國在為執行 WTO 承諾所制定的「烏拉圭回合協定法案 (Uruguay Round Agreements Act)」中，亦特別強調任何 WTO 規範在適用上不符美國法律時，適用應屬無效⁹。因此，川普政府於此綱領中強調未來將積極捍衛美國在貿易政策上的國家主權。

二、徹底執行美國國內之貿易規範

USTR 在綱領中列舉數項美國國內法，指出這些國內法的立法目的係在保護美國市場免於受到不公平貿易行為（如傾銷、補貼等）之影響。在諸多多邊貿易協定（如 GATT、WTO），均認為傾銷等不公平貿易行為具有可非難性，基於美國 1974 年貿易法，川普政府認為其有權自發性執行貿易救濟措施，如 301 條款，或於必要時採取其他積極手段阻止此類不公平貿易行為，藉此鼓勵真正的市場競爭。

三、透過所有可能途徑鼓勵他國開放市場

綱領中指出美國出口產品在許多市場面臨嚴重的貿易障礙（如高關稅、非關稅貿易障礙、他國對本國商品之補貼政策及竊取商業機密），美國政府將致力於消弭上述貿易障礙並要求外國市場對美國產品開放。然而川普政府亦認知到上述綱領目標將面臨許多困難，並舉出兩項最根本的阻礙：一、雖然目前世界上，眾多雙邊或多邊自由貿易協定明確揭示追求自由市場之原則，然締約國並未實踐之；二、許多規範與協定均要求締約國應透過透明之法規制度以執行協定規範，但實際上許多國家並未達到此項要求。因此，川普政府表示其將利用美國各項政治與經貿實力促使他國改善現況，使美國製造商得透過公平、互惠的方式進入各國市場。

四、更佳的新貿易協定談判

該綱領中提供許多數據，說明自從 1980 年代「北美自由貿易協定 (North

⁹ 19 U.S.C. § 3512 (providing that: “No provision of any of the Uruguay Round Agreements, nor the application of any such provision to any person or circumstance, that is inconsistent with any law of the United States shall have effect.”).

American Free Trade Agreement, NAFTA) 生效與 2001 年中國加入 WTO 後，美國就長期處於貿易赤字、製造業與工作機會流失以及工業產量不斷下降之景況。川普政府聲稱上述狀況並非美國人民在簽訂此類協定當下所預期的結果，並進一步主張美國將尋求與貿易夥伴發展更緊密貿易關係之可能性，並傾向以雙邊貿易協定的方式進行。針對持續進行不公平貿易行為之國家，美國政府亦不排除透過所有可能之法律途徑進行反制。

參、「美國優先」政策與 WTO 規範衝突之解套辦法

川普政府的首份貿易政策綱領呈現出單邊主義與對 WTO 體制之不信任感，其中所提出的諸多國內貿易規範，如 301 條款或採取單邊貿易限制措施等，與 WTO 規範的合致性不無疑問。當「美國優先」之貿易政策與 WTO 規範產生衝突時，川普政府可能之解決辦法有：一、仍保留 WTO 會籍，但選擇無視 WTO 相關規範，逕自實施單邊貿易限制措施；或二、直接宣布退出 WTO 等不利於美國利益的多邊貿易協定。

若美國不願遵守 WTO 措施，逕自實施單邊貿易限制措施，則可能有違 WTO 「爭端解決瞭解書 (Dispute Settlement Understanding, DSU)」之相關規定。如先前「美國—301 條款 (US—Section 301)」¹⁰案中所揭示，DSU 第 23.2 條 (a) 款禁止各會員國單方認定他國貿易措施是否違反 WTO 相關規定。該案小組認為美國貿易法該條款字面上有違反 WTO 義務之虞，但由於事實上美國並未採用該條規範，因此不直接提出修正建議。小組更進一步指出一旦美國棄守「其單邊認定必須遵守 WTO 爭端判決」之承諾，則該條款就可能有違 DSU 第 23 條。因此，川普政府未來若以偏離 WTO 相關判決之方式來認定並執行貿易限制措施，將違反上述協定義務，並承擔他國於 WTO 下尋求貿易救濟或貿易報復的風險。

川普亦可選擇直接退出 WTO，但此決定恐面臨更高風險。首先，美國將無法適用 WTO 體制下「最惠國待遇原則 (Most Favored Nation, MFN)」，喪失其與貿易夥伴間約 60% 的市場開放效果。

再者，美國出口產品亦不再受到 WTO 規範之保護，而可能在各國面臨高關稅或其他貿易障礙。上述後果反而有違川普欲促進美國國內製造業發展的政策目

¹⁰ Panel Report, *United States—Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R (adopted Jan. 27, 2000).

標¹¹。

肆、小結

由川普政府最新提出的貿易政策綱領，可看出美國於目前的 WTO 體制與全球貿易關係中面臨諸多挑戰，致使川普政府開始質疑 WTO 與多邊自由貿易體系，轉而尋求其他解決辦法。如日前美國財政部長即向媒體表示，美國將對 WTO 進行檢討，且不排除重新協商¹²。

在甫落幕的川習會中，對於雙方貿易爭議並無太大著墨，而僅約定日後進行相關談判¹³。筆者認為川普之政策肇因於中美貿易衝突與對 WTO 體制之不信任感，故若 WTO 無法妥善處理中美貿易衝突，將可能導致中美爆發貿易戰、甚至也不排除美國退出 WTO。因此，除川普未來之貿易政策外，目前於 WTO 下進行之中美間爭端解決案件亦值得吾人持續觀察。

¹¹ Pedro Nicolaci da Costa, *Trump's Latest Trade on Target is Potentially the Most Dangerous One*, BUSINESS INSIDER, Mar. 14, 2017, <http://www.businessinsider.com/trumps-stance-on-wto-is-concerning-2017-3> (last visited Mar. 14, 2017).

¹² 賴弘昌，「震撼！美國財長梅努欽：不排除重新協商 WTO 協議」，Money DJ 理財網，2017 年 3 月 20 日，網址：<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=da2691c3-8706-4464-8933-c1d14caeff00>（最後瀏覽日：2017 年 3 月 21 日）。

¹³ 劉忠勇，「川習會落幕 陸允提貿易百日計畫」，經濟日報，2017 年 4 月 9 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/10511/2391845>（最後瀏覽日：2017 年 4 月 24 日）。