

美國以國家安全為由加徵鋼鋁產品關稅恐將受到 WTO 「俄羅斯—過境轉運案」爭端解決小組裁決之影響

劉瑋佳 編譯

摘要

「美國—鋼鋁製品關稅案」係因去（2018）年美國以國家安全為由提高進口鋼鋁產品之關稅，歐盟等國認為美國措施並無合法或合理的國家安全理由，因此向世界貿易組織提起控訴。另外，世界貿易組織於今（2019）年 4 月 5 日公布「俄羅斯—過境轉運案」小組報告，該案對於國家安全例外條款之核心爭議，即管轄權、國際關係之緊急情況與善意原則等三項要件，作出解釋。各界普遍認為「美國—鋼鋁製品關稅案」中，美國提出國家安全之主張可能將受「俄羅斯—過境轉運案」小組報告解釋的影響。

（本篇取材自：Hans Von Der Burchard, *Trump's Steel and Car Tariffs Hit Major Legal Hurdle*, POLITICO (Apr. 26, 2019), <https://www.politico.com/story/2019/04/26/trumps-steel-car-tariffs-1384221>.)

去（2018）年美國總統川普（Donald Trump）以國家安全受威脅為由，提高進口鋼鐵與鋁製品及潛在汽車產品關稅¹，並宣稱此落入國家安全豁免之範疇，故其他國家不得質疑，其儼然成為《1994 年關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994）第 21 條的最有利支持者。針對美國上述作法，歐盟、土耳其、瑞士、俄羅斯、挪威、墨西哥、加拿大、印度和中國向世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）主張美國提高諸產品之關稅欠缺合法或合理國家安全之論據，並於去年各自向 WTO 提起諮商請求

¹美國商務部（United States Department of Commerce）於去（2018）年公布鋼鐵國安調查報告書與鋁國安調查報告書，由於兩份報告皆提及鋼鋁進口數量增加，影響美國國內相關產業生計，進而危及國家安全，美國總統川普遂採行商務部提高鋼鋁進口關稅的建議，對進口鋼鐵加徵 25% 關稅、對進口鋁製品加徵 10% 關稅。相關內容可參考本中心專文：張安潔，「美國以國家安全為由提高鋼鐵及鋁之進口關稅」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，230 期，頁 12-15，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no230/3.pdf>。（最後瀏覽日：2019 年 7 月 9 日）；美國貿易擴張法第 232 條（Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962）規定，美國得就特定產品之進口是否影響國家安全，進行相關調查與認定。倘認定進口產品對美國國家安全造成威脅，總統具有對該產品之進口採取調整措施之裁量權，可能採取之措施包括提高關稅、設定配額或採取其他非貿易措施（如：研發補助等）。參考自：經濟部國際貿易局雙二組第一科，美國貿易擴張法第 232 條款簡介，經濟部國際貿易局，2018 年 6 月 8 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1870&pid=640962>（最後瀏覽日：2019 年 7 月 9 日）。

²，最後於同年 11 月 21 日成立「美國—鋼鋁製品關稅案 (*United States—Certain Measures on Steel and Aluminium Products*)」的爭端解決小組³。

「美國—鋼鋁製品關稅案」目前仍在爭端解決小組之審理階段。而在今 (2019) 年 4 月 5 日 WTO 公布之「俄羅斯—過境轉運案 (*Russia—Measures Concerning Traffic in Transit*)」爭端解決小組裁決報告，對於國家安全例外條款的適用作了進一步的解釋，此案係 WTO 首度針對國家安全做出審理為由的爭端⁴。「俄羅斯—過境轉運案」之小組裁決結果將可能使得美國以國家安全為由，而採取貿易限制措施之作法受到挑戰。本文將以「俄羅斯—過境轉運案」之小組報告作為切入點，初步討論其對「美國—鋼鋁製品關稅案」可能產生的影響，並在文末彙整專家學者對該裁決之評價。

壹、「俄羅斯—過境轉運案」小組報告對「美國—鋼鋁製品關稅案」可能產生的影響

在「俄羅斯—過境轉運案」中，小組對於 GATT 1994 第 21 條之國家安全例外條款的適用採取嚴謹的解釋，除了確立爭端解決小組對於國家安全例外條款的爭端具有管轄權，且有權客觀檢視是否符合國際關係之緊張情況要件，會員若要援引國家安全例外，亦須遵守善意原則。在一一檢視原被告之主張後，小組判定控訴國烏克蘭敗訴。由於該裁決可能使美國於「美國—鋼鋁製品關稅案」下之辯護更為困難，因此以下將從小組於「俄羅斯—過境轉運案」中，針

² Request for Consultations by China, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1222, G/SG/D50/1, WT/DS544/1 (Apr. 9, 2018); Request for Consultations by India, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1238, G/SG/D53/1, WT/DS547/1 (May 23, 2018); Request for Consultations by European Union, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1243, G/SG/D54/1, WT/DS548/1 (June 6, 2018); Request for Consultations by Canada, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1245, G/SG/D55/1, WT/DS550/1 (June 6, 2018); Request for Consultations by Mexico, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1246, G/SG/D56/1, WT/DS551/1 (June 7, 2018); Request for Consultations by Norway, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1247, G/SG/D57/1, WT/DS552/1 (June 19, 2018); Request for consultations by the Russian Federation, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/SG/D58/1, WT/DS554/1 (July 2, 2018); Request for Consultations by Switzerland, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1251, G/SG/D59/1, WT/DS556/1 (July 12, 2018); Request for Consultations by Turkey, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. G/L/1259, G/SG/D61/1, WT/DS564/1 (Aug. 20, 2018).

³ Dispute Settlement Body, *Dispute Settlement Body 21 November 2018 Proposed Agenda*, WTO Doc. WT/DSB/W/634 (Nov. 19, 2018); Dispute Settlement: *DS544: United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm (last visited July 5, 2019).

⁴ Panel Report, *Russia—Measures Concerning Traffic in Transit*, WTO Doc. WT/DS512/R (adopted Apr. 26, 2019) [hereinafter *Russia — Traffic in Transit*]. 針對「俄羅斯—過境轉運案」小組報告中關於安全例外條款之解釋，得參考本中心第 254 期專文：劉璋佳，初探 WTO 爭端解決機構對於國家安全例外之審查基準——以俄羅斯過境轉運案小組報告為核心，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，254 期，頁 7-27，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no254/2.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 7 月 9 日)。

對國家安全例外條款所點出的三項要件切入，檢視「美國—鋼鋁製品關稅案」中可能遇到的挑戰。

一、管轄權

關於小組對於國家安全例外條款是否具有管轄權，美國在「俄羅斯—過境轉運案」中以第三國 (third party) 的身分表達其立場，主張 GATT 1994 第 21 條第 (b) 款第 (iii) 目具有「自行裁定 (self-judging)」的本質，因此國家安全例外不應由司法機構受理 (non-justiciable)⁵。然而，小組於該案中針對 GATT 1994 第 21 條第 (b) 款第 (iii) 目之解釋，也已直接駁回美國此種論點⁶，指出小組對此具有管轄權。

二、國際關係之緊急情況

小組指出「國際關係之緊急情況」必須與戰爭或武裝衝突之核心，存有必要的關聯性⁷。對此，有認為美國所處之情況可能難以符合「國際關係之緊急情況」的定義⁸。儘管美國表示鋼鐵和鋁皆為維持其國防基礎和國家安全之重要產業，因此提高進口關稅是重建國內鋼鐵和鋁工業的必要措施⁹。然而，不少美國的貿易夥伴認為，提高鋼鋁產品關稅是美國於貿易談判中的利器，而對美國的说法多有疑慮¹⁰。

三、善意原則

對於美國提高鋼鋁產品關稅之目的之質疑，可能與「俄羅斯—過境轉運案」小組所提出的「善意 (good faith)」問題相關。小組認定所謂的「善意義務」，即要求會員不得透過援引 GATT 第 21 條國家安全例外條款，規避其在 GATT 1994 下之義務¹¹。舉一個明顯的例子是，會員為了尋求多邊貿易體系下互惠互利安排之豁免，而將其已同意欲維護和促進的貿易利益，重新包裝為「重大安全利益」¹²。

「俄羅斯—過境轉運案」之當事國皆未提出上訴，故爭端解決小組報告已確定¹³。不過，鑑於「美國—鋼鋁製品關稅案」與「俄羅斯—過境轉運案」的

⁵ Panel Report, *Russia — Traffic in Transit*, ¶ 7.52.

⁶ *Id.* ¶ 7.103.

⁷ *Id.* ¶ 7.136.

⁸ William Alan Reinsch & Jack Caporal, *The WTO's First Ruling on National Security: What Does It Mean for the United States?*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Apr. 5, 2019), <https://www.csis.org/analysis/wtos-first-ruling-national-security-what-does-it-mean-united-states>.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ Panel Report, *Russia — Traffic in Transit*, ¶ 7.133.

¹² *Id.* ¶ 7.133.

¹³ Dispute Settlement: *DS512: Russia—Measures Concerning Traffic in Transit*, WORLD TRADE

案件事實並不相同，且不同的爭端解決小組也可能以不同的審理方式處理國家安全議題，因此尚無法斷定「俄羅斯—過境轉運案」之裁決結果是否對美國更有利或更不利¹⁴。

貳、專家學者對「俄羅斯—過境轉運案」小組裁決之評價

任教於劍橋大學 (University of Cambridge) 法學院的羅蘭德·巴特爾斯 (Lorand Bartels) 表示，「俄羅斯—過境轉運案」為一項極其重要的裁決。儘管小組裁決不具先例價值，但其對日後的國家安全相關案件裁決，設立了不容忽視的門檻。重要的是，歐盟、中國和其他七個國家 (墨西哥、挪威、俄羅斯、加拿大、瑞士與印度) 於去年針對美國提高鋼鋁關稅向 WTO 提起訴訟，該些案件預計將在 2020 年進行裁決¹⁵。加拿大前貿易官員羅伯特·麥克杜格爾 (Robert McDougall) 同意「俄羅斯—過境轉運案」之裁決將對於未來相似 WTO 案件有一定的影響，因為本案為國家安全例外條款的適用設下嚴謹的門檻，也具備充分的論述理由，符合普遍國家對於國家安全案件審理的期望。

巴特爾斯和麥克杜格爾表示，值得注意的是，「俄羅斯—過境轉運案」裁決所審查之條文，超出俄羅斯與烏克蘭邊境衝突爭端所要求的審查範圍，並包含可能得直接適用於川普所課徵關稅的爭議之條款。巴特爾斯更指出，該小組意識到本案將對「美國—鋼鋁製品關稅案」可能產生影響，因此採取了較嚴格的審查標準。

倫敦國王學院 (King's College London) 的學者霍格·赫斯特梅爾 (Holger Hestermeyer) 表示，依照「俄羅斯—過境轉運案」裁決結果，顯示美國提高鋼鋁產品關稅的理由並無法理依據。然而，赫斯特梅爾認為本裁決對美國提高關稅措施之實際影響恐怕有限。即使審理「美國—鋼鋁製品關稅案」的 WTO 爭端解決小組遵循「俄羅斯—過境轉運案」裁決的推論，但除非美國解除其對上訴機構人事任命的封鎖，否則在深知上訴機構運作陷入困境的情況下¹⁶，美國得以透過對裁決提出上訴之方式，而使程序持續進行無法終結。以法律角度觀之，美國得持續主張其措施並未被認定違反 WTO 的法律規範。

參、結論

ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm (last visited July 9, 2019).

¹⁴ Reinsch & Caporal, *supra* note 8.

¹⁵ Jakob Hanke, *EU and China Break Ultimate Trade Taboo to Hit Back at Trump*, POLITICO (Nov. 21, 2018), <https://www.politico.eu/article/eu-and-china-break-ultimate-trade-taboo-to-hit-back-at-trump/>.

¹⁶ Philip Blenkinsop, *WTO Chief Sees No End in Sight to U.S. Blockage*, REUTERS (Feb. 22, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/wto-chief-sees-no-end-in-sight-to-us-blockage-idUSKCN1QA2IW>.

今年 4 月 5 日發布之「俄羅斯—過境轉運案」小組報告中，爭端解決小組為援引國家安全例外條款設立高門檻，此可能意謂著於「美國—鋼鋁製品關稅案」中，美國以國家安全為由實施貿易限制措施之舉，將可能面臨挑戰。儘管美國堅決認為小組對於國家安全之相關議題並無管轄權，但「俄羅斯—過境轉運案」小組之裁決已明確否認美國之主張。各界對於「俄羅斯—過境轉運案」小組裁決日後是否影響美國之看法，大多表示肯定。縱然「俄羅斯—過境轉運案」並未訴諸上訴程序，有鑑於不同案件之事實背景亦有所不同，因此「俄羅斯—過境轉運案」將對美國造成多少的實質影響，仍待吾人持續觀察與追蹤。

