

歐盟支持中國對美國 301 措施的挑戰

吳敬廉 編譯

摘要

歐盟於今 (2019) 年 9 月 10 日就目前繫屬於世界貿易組織的中國控訴美國 301 措施案，提出第三方意見。歐盟表示其雖與美國一樣，對中國諸多不公平措施感到不滿，但無法苟同美國以單邊措施逕行報復中國，也不認為中美相互報復關稅的作法代表雙方就此問題已達成和解。歐盟不僅指出美國所謂的雙方業已達成和解、本案非屬世界貿易組織所管轄、或是攻擊中國不公平貿易等答辯與世界貿易組織「爭端解決規則與程序瞭解書」的諸多規定不符；也對美國援引關稅暨貿易總協定第 20 條 (a) 款，以「公共道德」做為抗辯理由不以為然，因為在歐盟看來，系爭 301 措施所保護的是美國經濟利益，與公共道德無涉。歐盟強調若他國之不公平貿易措施可以被解讀成有害本國之公共道德，則全球將會陷入永無止盡的貿易報復循環中，進而威脅到多邊貿易體制的存續。

(本篇取材自：Brett Fortnam, *EU Backs China's WTO Challenge of U.S. Section 301 Tariffs*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No.38, Sept. 27, 2019.)

歐盟在今 (2019) 年 9 月 10 日提出第三方意見書，反駁美國為辯護自身對中國貨品實施 301 措施 (關稅)，而於爭端解決程序中所提出之數項論點，歐盟主張美國這些看法有損世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之爭端解決機制¹。

歐盟在第三方意見書中，支持中國對 301 措施的挑戰，反駁美國關於「爭端解決小組應裁決美國與中國間已透過彼此課徵關稅的方式就爭端達成和解」的主張²。美國主張其雖已對價值 3,620 億美元的中國貨品加徵關稅³，但中國也以同樣方式進行報復⁴。歐盟強調，其並非在捍衛中國激起美國加諸 301 關稅的行為，

¹ Third Party Submission by the European Union, *United States—Tariff Measures in Certain Goods from China*, WT/DS543 (Sept. 10, 2019), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158335.pdf [hereinafter EU Submission].

² *Id.* ¶ 20.

³ Brett Fortnam, *EU Backs China's WTO Challenge of U.S. Section 301 Tariffs*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No.38, Sept. 27, 2019.

⁴ First Written Submission of the United States of America, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, WT/DS543, ¶¶ 6, 25-31, (Aug. 27, 2019), <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.Sub1.%28DS543%29.fin.%28public%29.pdf> [hereinafter US 1st Submission].

而是深信美國的單邊措施會對 WTO 的「爭端解決規則與程序瞭解書」(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 以及多邊貿易體制造成危害⁵。

對於美國 301 措施之爭端，本文將分為程序面與實體面論述。針對前者，歐盟認為美國的諸多主張均不符 DSU 的規定；至於後者，歐盟則認為美國的 301 措施並不能以維護「公共道德」為由而正當化。

壹、美國之諸多主張不符爭端解決程序規定

美國主張其之所以採取 301 措施，係肇因於中國之若干不公平措施無法透過 WTO 予以解決，且兩國已就此爭端達成和解而與 WTO 無涉⁶。美國對此之相關主張均遭到歐盟駁斥，其認為美國逕行課以 301 關稅之結果並不符合 DSU 相關規定、未行和解通知難謂已達成和解、且中國之措施亦不應與本案小組之訴訟標的混為一談。

一、WTO 會員不能單方認定對手國違法而逕行自力救濟

歐盟表示 WTO 會員不能一認為其他會員的行為不公平，而且 WTO 協定也無法提供充份救濟，就「單方」地自行免除自身在 WTO 協定下的義務⁷。歐盟強調，認為其他會員的措施違反 WTO 規則時，唯一允許採取的對應措施，就是訴諸 WTO 爭端解決機制，該機制於適當時，可授權會員採取諸如提高關稅之類的救濟⁸。

二、縱使為了反制不屬 WTO 管轄之措施，也不能違反 WTO 規範

美國聲稱，雙方當事國已「承認此爭端與 WTO 無關」，並已「透過相課關稅的行為解決爭端」⁹。歐盟對此不以為然，並表示：僅限於是針對中國不屬於 WTO 涵蓋協定之措施，才得以訴諸其他可行之反制行為，但這些反制行為仍不得違反 WTO 協定¹⁰。歐盟也注意到其實美國未曾依 DSU 規定的要求，將其所謂的雙方合意和解方案通知爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB)¹¹。

三、雙方從未通知爭端解決機構已達成和解

⁵ EU Submission, ¶ 7.

⁶ US 1st Submission, ¶¶ 9-11.

⁷ EU Submission, ¶ 7.

⁸ *Id.* ¶ 8.

⁹ US 1st Submission, ¶ 10.

¹⁰ EU Submission, ¶ 6.

¹¹ *Id.* ¶¶ 18-19.

固然 DSU 第 12.7 條適用在雙方當事國已就爭端達成和解的情形¹²。但歐盟表示此前提是雙方必須根據 DSU 第 3.6 條的規定¹³，將和解方案通知 DSB 及相關的理事會與委員會¹⁴。然而在本案中，DSB 非但沒有收到任何和解方案，美國也沒有提供任何關於其所聲稱的和解證據¹⁵。相反地，美國居然辯稱雙方的「和解」可由雙方各自的單邊措施推斷得知¹⁶。惟中國提起爭端的事實已清楚地表明，中國根本不贊同美國對中國所採行動之法律效果的解讀¹⁷。既然如此，何來雙方已達成和解之說？

四、不同事件之控訴與反訴，不應互為連結

歐盟也釐清雖然其與美國同樣關切中國「不公平的貿易行為、政策、以及措施」，不過「中國的措施並不在本案小組應審理的訴訟標的內」¹⁸。歐盟認為美國忽略了 DSU 第 3.10 條之規定，亦即「關於不同事件之控訴與反訴，不應互為連結」¹⁹。

貳、美國 301 措施並無法以保護公共道德為由而正當化

美國也抗辯其對於中國課徵 301 關稅係為保護公共道德之必要，而為關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 20 條 (a) 款所允許²⁰。對此，歐盟則反駁美國之關稅措施與其所主張保護的「公共道德」間，並無關聯²¹。事實上，美國在自己的書狀中就提到，中國的措施導致「對美國經濟之傷害」或「對美國商業之拖累」²²。同時，亦於書狀中明白表示，其是在「行使保護其基本的經濟競爭力之國家主權」²³。歐盟表示，由以上這些事實可知，美國之 301 措施並非用來保護公共道德，而是為了保護純粹經濟上的利益²⁴。

¹² 根據 DSU 第 12.7 條規定，如果雙方當事國達成和解，小組只能簡單描述該爭端，然後說明雙方已經達成和解。Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art.12.7, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU].

¹³ DSU, art. 3.6.

¹⁴ EU Submission, ¶ 18.

¹⁵ *Id.* ¶ 19.

¹⁶ US 1st Submission, ¶ 38.

¹⁷ EU Submission, ¶ 19.

¹⁸ *Id.* ¶ 15.

¹⁹ *Id.* ¶ 17; DSU, art. 3.10.

²⁰ US 1st Submission, ¶¶ 63-91; General Agreement on Tariffs and Trade art. 20 (a), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190, 33 I.L.M. 1153 [GATT 1994].

²¹ EU Submission, ¶¶ 37-55.

²² US 1st Submission, ¶¶ 18-21.

²³ *Id.* ¶ 2.

²⁴ EU Submission, ¶ 42.

再者，系爭措施的施行情況與美國所援引之其他案例得以正當化的措施非常不同，那些措施本質上皆涉及貨品輸入、行銷或服務提供之禁止²⁵。也就是透過禁絕那些道德上令人嫌惡的貨品、服務於其領土之外，以直接處理相關的公共道德顧慮²⁶。相反地，本案系爭措施卻是對眾多種類的商品提高關稅²⁷。對歐盟而言，系爭措施與美國所欲達成的目標間，關係過於間接，以致無法認為系爭措施得以處理美國所指出的威脅，進而可被視為是設計來保護公共道德²⁸。

歐盟表示：如果美國公共道德的主張勝訴，其他國家將得以援引該條款以正當化任何對抗被其視為是不公平行為所採取的作為，從而完全削弱 GATT 功能²⁹。歐盟警告，具體而言，若美國的措施依 GATT 第 20 條 (a) 款規定被視為正當，就沒有什麼能夠阻止中國往後認定美國的措施係不公平而無法見容於中國的公共道德，進而以 GATT 第 20 條 (a) 款規定正當化中國本身的報復性關稅措施³⁰。職是之故，如果接受美國對於 GATT 第 20 條 (a) 款的解釋，將會啟動無止盡的措施—反制措施—反「反制措施」等之循環，並且都能被 GATT 第 20 條 (a) 款正當化，結果將可能破壞會員因 GATT 可得之利益³¹。

參、結論

歐盟雖然與美國同樣對中國之不公平貿易行為感到挫折，但從其於本案所提之第三方意見書可知，其並不認為在對抗中國時，得以 WTO 之多邊體制為代價；特別是不能僅憑自身認定中國違反 WTO 規範，即逕自採取與 WTO 規範不符之對抗手段。至於美國以公共道德為由所做之抗辯，歐盟更直批過於牽強。假若美國的論理得以成立，將導致各國皆得以公共道德為藉口，遂行未經 WTO 授權之貿易報復，這將使各國因 WTO 體制所確保之利益面臨崩解之威脅。

鑑於上訴機構極有可能於今 (2019) 年 12 月中旬後停擺，故本案未來是否能終局確定，存有相當高的不確定性，不過歐盟第三方意見書所點出之問題倒是頗值得深思。面對中國不公平貿易的競爭，又要如何在多邊體制尋求有效之解決之道，顯然也是未來 WTO 是否得以重獲動能之重大關鍵。

²⁵ *Id.* ¶ 43.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.* ¶ 44.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.* ¶ 47.

³⁰ *Id.* ¶ 48.

³¹ *Id.*