

簡介拜登政府對世界貿易組織議題之可能立場與相應政策

葉瓊蔓 編譯

摘要

2020 年 12 月 15 日，民主黨籍候選人拜登確認當選為下一任美國總統，吾人得預期拜登上任後將尋求多邊合作，參與世界貿易組織的改革工作，並確立美國之領導地位。雖然美國內部的立場仍有變數，但拜登對於秘書長之選任並無持續杯葛的傾向；而在上訴機構議題方面，也會採取較川普政府溫和的方式進行改革；此外，拜登將以過去美歐日之談判聲明為基礎，繼續川普政府所推動的數位貿易談判，並可能參與氣候變遷議題之談判。

(本篇取材自: Mark Linscott & Stephen Kho, *Post-Election Analysis 2020: Trade*, ARNOLD & PORTER (Nov. 9, 2020), <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/publications/2020/11/post-election-analysis-trade>.)

過去川普總統曾試圖透過杯葛世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 上訴機構成員選任的作法來迫使 WTO 進行改革，然而喬·拜登 (Joe Biden) 上任後¹，可能將改變川普政府極端的做法，改以尋求多邊合作及以共識為基礎的方式解決下列議題，包括：(一) 秘書長選任之僵局；(二) WTO 上訴機構在爭端解決體系中的角色；(三) 處理中國非市場經濟與國有企業、產能過剩和補貼等問題的 WTO 規則；(四) WTO 自成立以來多邊談判的僵局。儘管 WTO 並不完美，但 WTO 規範仍對美國與其他國家的經濟和商業往來提供重要的規則²。故美國政府雖然對過去 WTO 對其作出不利之裁決和中國的部分作為不甚滿意，但妥善處理 WTO 已是美國不可忽視的議題。為瞭解拜登政府上任後對 WTO 與其改革可能之立場與相應政策，故本文將依次說明秘書長選任、上訴機構危機與未來貿易談判之潛在方向等問題。

壹、秘書長選任問題

拜登曾於競選期間強調，其將優先促使美國重返 WTO 等多邊機構的談判桌³。不過針對強化與恢復 WTO 職能和以規則為基礎的全球貿易體系，拜登尚無明

¹ 167-4 CONG. REC. H115 (daily ed. Jan. 6, 2021).

² Chad P. Bown, Blog of *Trade-Related Policy Priorities: A Memo for the Next Administration*, PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (Oct. 20, 2020), <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trade-related-policy-priorities-memo-next-administration>.

³ Joseph R. Biden, Jr., *Why America Must Lead Again – Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*, 99(2) FOREIGN AFFAIRS 64-76 (2020).

確表達其將採取之作法與時程。儘管如此，拜登與其貿易政策團隊將試圖重新確立美國在 WTO 中的領導地位，並為改革建立共識。

根據當前情形，拜登在就職後短時間內即獲得重新積極參與 WTO 事務的契機，因為在 2020 年 10 月 28 日拜登就任前，川普政府杯葛受到各 WTO 會員支持的奈及利亞前財政部長 Ngozi Okonjo-Iweala 出任 WTO 的秘書長，使秘書長的甄選程序陷入僵局，因此拜登上任後，有鑑於 WTO 會員欲儘速完成 WTO 秘書長的甄選程序，故其即必須盡快處理此局面。

拜登政府雖尚未表明是否支持 Ngozi Okonjo-Iweala 擔任秘書長，但據了解新政府並無意杯葛秘書長之選任⁴。若如此，或許可以打破秘書長選任的僵局，使各會員得關注在實質議題之處理⁵。然而，美國政壇內部對於秘書長人選仍有歧見，因此對此一議題憑添變數，例如，美國參議院財政委員會主席 Chuck Grassley 曾聲明支持韓國產業通商資源部通商交涉本部長俞明希 (Yoo Myung-hee) 出任秘書長⁶，之所以如此，在於財政委員會主席對貿易議題扮演重要的角色。此外，現任 USTR 代表 Robert Lighthizer 亦曾表示下一任秘書長應該「在貿易領域具有實務經驗」，並暗示應重啟秘書長選任程序，故在缺乏實際共識與美國政治背後之角力下，尚無法確定未來美國對秘書長選任之立場⁷。若 WTO 秘書長無法在拜登就職美國總統前，即今 (2021) 年 1 月 20 日前獲得任命，基於要建立新的貿易團隊需要一些時間，包含等待國會批准通過戴琦 (Katherine Tai) 成為 USTR 代表，將使秘書長選任程序可能得再推遲數月⁸。

貳、上訴機構問題

另一亟待解決者為上訴機構問題。這包含重建可運作的 WTO 爭端解決體系以改革現有上訴機構⁹。此對於減少當前在執行國際規則上的不確定性，公平有效的貿易爭端解決方法仍屬必要。

美國在受到其他會員對其反傾銷措施及平衡措施之控訴時，經常獲得不利裁決，這使得美國政府對爭端解決體系產生不滿，因此川普政府透過阻止任命新的上訴機構成員以杯葛爭端解決體系，企圖迫使其他 WTO 會員正視上訴機構的司

⁴ Hannah Monicken, *WTO Enters 2021 Leaderless, Amid Hopes for Renewed U.S. Engagement*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 39, No. 1, Dec. 30, 2020.

⁵ Wendy Cutler, *First Steps for the Biden Administration on the Global Trade Regime*, EASTASIAFORUM (Dec. 7, 2020), <https://www.eastasiaforum.org/2020/12/07/first-steps-for-the-biden-administration-on-the-global-trade-regime/>.

⁶ Hannah Monicken, *Grassley Backs U.S. Opposition in WTO Director-General Race*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 44, Oct. 29, 2020.

⁷ Soumaya Keynes & Chad P. Bown, *supra* note 6.

⁸ Jonathan Josephs, *Trump Trade Chief Wants WTO Leadership Race Reopened*, BBC NEWS (Dec. 16, 2020), <https://www.bbc.com/news/business-55359320>.

⁹ Chad P. Bown, *supra* note 2.

法積極主義和越權問題。拜登政府雖會試圖採取行動以恢復爭端解決體系的功能，然而，基於美國政府所實行的反傾銷措施及平衡措施一向獲得強烈的國內政治支持，在解決上訴機構對此類國內措施的不利裁決問題前，拜登政府不太可能改變美國欲改革上訴機構的企圖。因此，對於上訴機構之改革問題，拜登政府應會與川普總統和歐巴馬前總統一樣，延續過去的政策方針，對上訴機構的做法和決策提出批評。但是，在改革方法上，拜登或許不會依循川普政府對於廢除或嚴格限制上訴機構權力的提議，而是以較為溫和以共識為基礎推動上訴機構之改革，以保留爭端解決體系。

參、未來貿易談判之潛在方向

由於數位貿易、補貼及環境等貿易議題涉及全球事務，過去川普政府無法僅單靠雙邊協定進行有效談判¹⁰，因此拜登上任後，USTR 極有可能優先處理此類議題，以下將簡介拜登政府針對此類議題之潛在談判方向。

一、數位貿易及補貼議題

在 WTO 場域中，USTR 可能優先考慮與部分關鍵國家進行重要議題之談判，例如工業補貼、農業補貼、漁業補貼、與氣候有關的補貼、數位貿易和服務貿易等議題¹¹。拜登政府可能會繼續川普政府所推動的數位貿易談判。目前正在進行中的多邊數位貿易談判進展順利，惟在隱私與資料在地化等議題上仍未達成共識¹²。預計在今年舉辦的第 12 屆 WTO 部長會議上進行相關談判¹³。同時，拜登政府可能以 2020 年 1 月川普政府與歐盟、日本貿易部長的三邊會談為基礎繼續進行談判，在該次會談所發表之聯合聲明中曾提出補貼改革，並承諾美歐日間將繼續合作，以實現 WTO 規則、終止強制技術轉讓和強化數位貿易的規則¹⁴。

二、貿易與環境議題

由新任 USTR 代表戴琦的過往經歷觀之，可以預見美國未來將更重視與氣候環境變遷相關的談判¹⁵。當前 WTO 中與氣候變遷相關之行動係由歐盟所領導，

¹⁰ Chad P. Bown, *supra* note 2.

¹¹ *Id.*

¹² Hannah Monicken, *supra* note 4.

¹³ Hannah Monicken, *WTO Ministerial Likely to Be Pushed to December 2021*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 50, Dec. 16, 2020; Roberto Azevêdo, Joint Statement on E-commerce, Davos meeting, WORLD TRADE ORGANIZATION (Jan. 24, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra300_e.htm.

¹⁴ *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union*, USTR (Jan. 14, 2020), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

¹⁵ *Biden Cabinet Nominations Announcement*, C-SPAN (Dec. 11, 2020), <https://www.c-span.org/video/?507202-2/biden-cabinet-nominations-announcement&live=&vod=#>.

若美國亦加入，預期在歐盟與美國的共同倡議下，將使更多會員共同響應¹⁶。若歐盟、美國與其他規模較大的經濟體，如加拿大、日本等會員能針對如「與 WTO 合致的碳邊境調整機制 (WTO-compatible carbon border adjustment mechanism)」等議題達成共識，將成為環境議題在 WTO 場域中的一大進展¹⁷。

同時，在去(2020)年年底，美國曾提案以「部長決議 (ministerial decision)」之方式，在《補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》中新增「若政府未能採用、維持、施行或有效執行使環境獲得超過基本水準之保護的法律與規則」作為一種「可控訴補貼 (actionable subsidies)」之形式，拜登政府應會繼續推動此草案¹⁸。

此外，拜登政府亦可能處理氣候稅收的議題，鑑於拜登提名的財政部長 Janet Yellen 在數年前的訪談中即曾經提及，應對較不注重氣候變遷政策或課徵較低碳稅國家的出口產品課徵稅收，以平衡該些產品因符合當地環境法規的成本較低，所得到之獲利¹⁹，以此觀之，氣候稅收議題亦可能拜登政府的努力方向之一。

伍、結論

拜登政府所實行之貿易政策將對未來的全球經貿局勢產生重大影響，雖然部分議題在美國政壇存在兩黨共識，但在政策推動上，預期將採取與前任政府不同之作法與施政重點。然而，無論是秘書長選任、上訴機構危機，氣候議題及其他貿易談判走向於拜登政府上任前皆仍有諸多變數，惟無論如何，拜登政府所帶來之改變，應可預期，其對 WTO 多邊貿易體制之影響值得後續追蹤與期待。

¹⁶ Hannah Monicken, *supra* note 4.

¹⁷ *Id.*; 歐盟碳邊境調整機制之相關討論可見：鄭伊廷，簡介歐盟碳邊境調整機制，國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，268 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no268/1.pdf> (最後瀏覽日：2021 年 1 月 11 日)。

¹⁸ Hannah Monicken, *supra* note 4; General Council, *Advancing Sustainability Goals through Trade Rules to Level the Playing Field*, at 2, WTO Doc. WT/GC/W/814 (Dec. 17, 2020).

¹⁹ *Rewind: The Expanding Environmental Presence at the Trade Table*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 39, No. 1, Jan. 4, 2021.