

焦點評析

WTO制度之重塑：一場修正主義者與現狀維持者的較勁

The Reformulation of WTO Regime: Wrestling between Revisionist & Status Quo Actor

許耀明 *Yao-Ming Hsu*
國立政治大學法律學系教授
Professor of College of Law
National Chengchi University

從 1948 年開始，¹走了逾半個世紀的貿易自由化(*trade liberalization*)在 2018 年 3 月隨著美國對多國（主要是中國）開徵巨額進口貿易關稅，正式進入「反轉期」。對許多國家來說，仰賴對外貿易的經濟發展可能因為美中相互的關稅報復而受到衝擊；而對中國來說，經濟發展因此受阻固然不樂見，但全球經貿的遊戲規則恐怕無法再讓中國從中討得便宜與利多，將是更加惱人的結局。

無論是環境還是貿易—從退出《巴黎協定》(*Paris Agreement*)、拒絕重返《跨太平洋夥伴協定》(*TPP*，現稱 *CPTPP*)、簽署新版《北美自由貿易

¹ 這一年《關稅暨貿易總協定》(*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*)生效，作為替代國際貿易組織(*International Trade Organization*)最後未能成立的一項多邊國際條約，由 23 個國家共同簽署，本屬《國際貿易組織憲章》(又稱《哈瓦那憲章》)的一部分，詳見：Curtis Reitz, "Enforcement of the General Agreement on Tariffs and Trade," *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 17, No. 2(1996), pp. 556-558。

協定》(舊名 NAFTA, 現稱 USMCA)、長期擱置《跨大西洋貿易及投資夥伴協議》(TTIP), 美國已明顯不再信任多邊主義下的國際合作, 高度轉向以雙邊或特定有限多邊的合作模式來遂行其「讓美國再度偉大」(Make America Great Again)的目標, 這是高度自利主義的體現, 但絕非僅是「反貿易自由化」或「反全球化」的實踐或思考。因為美國還是想要大賺世界其它國家的錢, 還是想要政治、經濟、軍事等權力一把抓, 所以凡有利於美國『出口貿易』的自由化, Trump 必愛; 能被美國掌握的多邊國際制度, Trump 不會退出。而在這樣的前提與背景之下, 美中貿易戰的本質與其說是美國對長期貿易入超的赤字感到不悅, 不如說是因為對中國日益增強的經濟力量感到憂心; 而 2018 年 G20 高峰會上通過的公報內容與其說是參與國共識的形成,²不如說是美國修正主義(revisionism)的略勝一籌。

美中貿易：從無關緊要的失衡到避無可免的平衡

北京當局統治下的中國所以被稱為「中國崛起」(a Rising China), 在很大程度上與其近二十年亮眼的經濟發展表現密切相關; 然而福兮禍所伏, 正是因為中國經濟快速成長及隨之而來的綜合國力升級, 導致不少國家(特別是既存的強權和周邊的鄰國)開始擔憂中國的崛起會不會對自身安全、利益, 甚至是國際秩序構成負面影響。³

根據美國外貿普查的官方統計資料, 自 1985 年開始至今的美中貨品貿易沒有一年不是美方入超的。⁴只是, 入超的金額從無關緊要的 600 萬美元(1985)到無可避免必然引起關注的 3444.7 萬美元(2018/10), 美中貿易逆

² 詳見：“G20 Leaders’ Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development,” 網址：https://g20.org/sites/default/files/buenos_aires_leaders_declaration.pdf。

³ G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1(2008), pp. 23-37.; G. John Ikenberry, “Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia,” *Political Science Quarterly*, Vol. 131, No. 1(2016), pp. 9-43.

⁴ 請參考：“Trade in Goods with China”, *Census*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#1985>.

差的現象隨著量變而產生了質變。詳言之，在華府與北京當局還未建交的1970年代，人均GDP大舉113美元的中國根本不是當時美國眼中的競爭對手，充其量只是有核彈、大量但欠缺素質的軍事人口，以及產業結構屬於農村經濟的發展中國家。但進入1980年代後，中國的人均GDP增加了（約195美元），與美國的進出口貿易也正式解禁了，儘管當時的中國幾乎還沒有專利、商標等智慧財產權的概念，美中間的貿易卻進展的非常平順，完全沒有任何磨擦。事實上，相較於中國，那個時期在東亞的日本才是美國關切的貿易競爭對手。⁵

1990年之後，中國從鄧小平、江澤民、李鵬、朱鎔基等歷屆領導人的決策中漸漸在沿岸城市發展起一種實驗性的資本主義（或稱具有中國特色的資本主義），讓經濟情況大幅好轉。人均GDP在這個階段上升到約318美元，自美國進口貨品約48億美元，出口貨品至美國約150億美元。此時期的美中貿易互動依舊相當平和，但華府已經開始注意到貿易失衡的現象，還有中國商人對於智慧財產權的漠視。因此，雙方在1992年針對市場進入與智慧財產權保護兩大議題簽署了諒解備忘錄；這也是華府第一次正式要求北京當局對於如何處理貿易失衡和智慧財產權保護的問題給予明確承諾。⁶

平衡(balancing)的策略有很多，要不要採用和何時採用則因國而異，當然也視情況而有別。美國並非逢「中」就平衡；同時，就算要平衡也未必都會採用同一種策略。過去曾有一段時間的美中貿易是在中國對美國的出超情況下進行的，但顯然美國沒有採取任何平衡手段。隨著美中貿易失衡的情況持續，且美國對中國的貿易入超額度不斷加大，華府不得不正視失衡的問題並對北京當局施壓。但顯然中國的回應或實際表現未讓美國感

⁵ C. Fred Bergsten and Marcus Noland, *Reconcilable Differences? United States–Japan Economic Conflict* (Washington DC: Institute for International Economics, 1993).

⁶ Andrew Mertha, *The Politics of Piracy: Intellectual Property in Contemporary China* (Art Links: Singapore University Press, 2006), p. 127. 根據這本專書的研究，1989年美國就已經在和中國進行智慧財產權議題的相關談判了。

受到誠意與滿意，因此隨著美中貿易逆差不斷加大，美國對中國侵犯其國家利益的容忍度也越來越低，終至 2018 年決定不再以溫和的方式處理兩國貿易失衡的問題，而是以直接課徵巨額進口貿易關稅的方式將彼此長期以來的問題與衝突白熱化。

制度重塑：從推手、抵制、到改革 WTO 的霸權之路

當前以世界貿易組織(WTO)為核心制度的全球貿易正陷入一場未來走向不明的改革之爭，這個問題其實與「多哈發展議程」(Doha Development Agenda)的談判因農業補貼、⁷非農產品的市場進入、還有智慧財產權的規範等問題長期在會員間無法形成談判共識有關。歷經 16 年的多邊協商，多哈發展議程始終談不出一個結果，導致許多會員失去信心與耐性，其中能力較強的會員遂漸漸逸脫 WTO 此一多邊架構，將貿易政策的重心轉向到與特定貿易夥伴洽簽雙邊、多邊或區域性的經貿協定。在這當中，美國是一個角色和立場明顯變化較大的行為者；從二戰後積極支持《關稅暨貿易總協定》(GATT)的生效，到鼓勵北京當局參與加入 WTO 的談判，到消極抵制 WTO 爭端解決程序的運作，乃至於現在毫不留情地指責 WTO 無法管理中國扭曲貿易自由化的行為，並力促其它會員共同對 WTO 進行制度上的修正，其立場之轉變相當鮮明。

坦白說，當代很多國際組織的設立及其未來命運是掌握在大國或強權 (great powers) 的手裡，這也恰好說明許多反映國際合作的客觀事實，例如國際制度、國際法律規範、全球治理等等，要不必須仰賴大國或強權的參與，要不得避免大國或強權的抵制。⁸稍稍回顧大約一個世紀以前的國際聯

⁷ 有關此議程內容的詳細資料可參考：“The Doha Round”, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#development。

⁸ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in Global Governance,” in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 6. 類似的觀點在早年即已有學者提過，請參考：Andrew Hurrell, *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society* (New York: Oxford University

盟(League of Nations)，便是因為少了美國的支持，而最終香消玉殞；而一個世紀之後的 WTO 會不會因為美國或中國任何一方的抗拒或支持而決定了它未來的走向？在回答此問題前，必須瞭解在制度設計上 WTO 這個國際組織的功能乃是維持國際貿易的秩序，便利貨品與服務貿易的流通往來。其中，爭端解決機制(Dispute Settlement Mechanism, DSM)一肩挑起弭平會員間貿易紛爭之重任，避免任何一方恣意施展報復措施，從而導致相互惡性報復的循環。這些制度的設計與用意在相當程度上是源自前兩次世界大戰的教訓，也就是如果不把各國的貿易政策做一調和，衝突必將源自進出口貿易的失衡，而從事貿易活動的各國最終極可能會陷入以鄰為壑的僵局，而和平與秩序將難以維繫。

不過，在貿易政策上採取像 Trump 一樣或類似作風的國家元首大有人在，而且目前許多文獻上的討論似乎忽略了美國會對鋼鋁課徵關稅是因為站在進口國的立場。⁹倘若是由美國出口到其它國家的商品，Trump 決計不會有任何保護主義色彩的措施出現。所以，美國此刻是在利用它的進口貿易障礙向其它國家進行施壓或發出警告，作為一種談判上的籌碼。毋寧說，美國並非真正反對貿易自由化（至少不是全面性反對），更不可能會退出 WTO 或讓其解體。只不過對此時的 Trump 政府而言，美國要支持的是出口貿易自由化，要參與的是一個能幫它賺取貿易利潤的國際制度。此種「條件式」的貿易自由化立場，或是有所保留的國際參與政策，讓美中兩國的貿易往來變得格外緊張，甚至爆發目前波及多國的關稅衝突。然而，對美國而言，中國雖然在法律上是 WTO 的正式會員，但一直沒有真正融入自由貿易的全球市場。更精確地說，美國忌妒且痛恨中國怎麼可以

Press, 2007)。

⁹ 幾個發生於本(2018)年的具體爭端案件例如：加拿大訴美國的 DS550；中國訴美國的 DS543、DS544、DS565；歐盟訴美國的 DS548；印度訴美國的 DS547；墨西哥訴美國的 DS551；挪威訴美國的 DS552；俄羅斯訴美國的 DS554；瑞士訴美國的 DS556；土耳其訴美國的 DS564。以上各案件的詳細說明可參見：

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm。

藉由參與 WTO 一把又一把地賺進白花的銀子，而且這些銀子有很多是從美國手中搶走或偷走的。同時，美國也十分懊惱 WTO 怎麼沒有讓中國因為 2001 年加入後，變成真正開放本國市場的會員，好讓美國的出口產業從這十多億人口的大餅中吃飽喝足。因此，眼下美中的貿易衝突或是各國對中國貿易政策的質疑，皆源自 WTO 目前的制度設計。特別是究竟應該如何判定一國政府有無對市場進行不當扭曲、如何蒐集這些妨礙市場運作的證據，以及如何針對這些扭曲市場的官方行為進行適當或合乎比例之制裁等，這些林林總總的問題皆反映出成立至今已逾 20 年的 WTO，實有必要進行制度改革，可是這樣的制度改革是滿足所有會員的利益？還是僅滿足某些會員的利益？如果中國沒有因為改革而獲得好處，中國為什麼要配合或接受一個可能危及它既得利益的國際制度改革呢？

前已提及，中國的崛起是透過貿易，而且當中有很大一部分是對美的出口貿易順差。改革 WTO，特別是朝個一個美國（或多數西方國家接受的）版本的修正，是解決目前美中貿易爭端的治本之道。但如果這樣的改革嚴重妨礙中國經濟的發展，甚至影響中國整體實力的成長，北京當局必然無法接受，至少不會無條件的接受。正因為如此，甫於阿根廷結束的 G20 高峰會上，美中領袖雖然最終達成一些解決貿易衝突的共識，但華府對外的公開聲明中也清楚表示，美中將在接下來的 90 天內繼續談判，而重點是智慧財產權的保護、不當技術轉移的禁止、網路與資訊侵權等問題。如果雙方最終未能達成共識，美國還是會對價值 2000 億的中國出口商品課徵高達 25% 的關稅。¹⁰顯然，美中的貿易衝突只是透過 G20 的一場會晤而「暫時停火」。北京當局以承諾大宗購買美國的農業、能源、工業及其它產品換得 90 天的緩衝期。事實上，無論再怎麼增加購買力度，美

¹⁰ 可參考：“US-China trade war: Deal agreed to suspend new trade tariffs”, *BBC*, December 2, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46413196>; “Trump agrees to freeze higher tariffs on \$200B in Chinese goods — for now”, *CNN politics*, December 2, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/12/01/politics/trump-china-tariffs/index.html>。

國對中國的貿易失衡都不可能解決，頂多只是暫時減少貿易逆差的感受，完全治不了標、更遑論治本。

面對中國的崛起，美國擔心的非僅是貿易上的赤字問題，更有自己冷戰結束後的優勢全球領導地位可否續保的關切。身為一個既存的霸權 (hegemony)，必定得時時刻刻察覺在全球各區域可能崛起並挑戰自己的威脅；因此，只要有新興崛起的行為者出現，無論它是什麼政體、位處何區域、是否和自己有共享的意識型態，都必須小心以對，料敵從嚴。中國已毫無疑問在美國認知中成為這樣的一種威脅，而在全球其它國家的認知中，中國也已經確實成為能與美國競爭霸權地位的競爭者。¹¹此時此刻，美中間的競爭是顯現於貿易，而競爭的重點還停留在制度層面，像是兩國談判時美方要求中方加強對境內智慧財產權的保障。然而，美中的競爭絕非僅在貿易範疇，美國實際上也對北京當局許多行徑感到不滿或疑慮，例如在非洲和拉丁美洲的援助策略、設立亞投行、推行「一帶一路」以展開西向勢力的擴張等等。這些問題雖然都不在 2018 年 G20 峰會中議程，也不在兩國現階段的貿易停火和談中，但這些議題恐怕才是催化美中貿易衝突白熱化的根本性原因。

結語

美國現在依然是國際舞台上的霸權，以綜合國力來說，中國短時間還無法超越美國。此外，美國也還是支持貿易自由化，只是 Trump 執政下的美國更加強調與美國有貿易關係的國家應該移除限制進口美國商品或管制美國投資的各項規範，好讓美國得以在貿易關係中獲得順差並賺取利

¹¹ 詳見：Margaret Vice, “In Global Popularity Contest, US and China-not Russia-vie for First,” *Pew Research Center*, August 23, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/23/in-global-popularity-contest-u-s-and-china-not-russia-vie-for-first/>。

潤。此種思維的主觀面就是 **Trump** 政府一直以來不斷重申的美國優先 (**America first**)，而客觀實踐就是一系列的保護主義措施。吾人必須瞭解，強權國家從來都不是國際制度真正的支持者或反對者，而是對自己本國利益最衷心的擁護者。如果 **WTO** 能讓美國在與中國貿易的過程中賺取巨額的利益，或是它的 **DSM** 能制止中國向來為許多國家所詬病的扭曲性貿易政策，美國將毫無疑問地繼續支持這項多邊主義的國際貿易制度。然而，若是這個由美國一手推動的國際制度不再能為美國帶來利益，甚至還反為其助長潛在的敵手，為了避免自己霸權地位的衰弱或甚至被取代，美國將毫不猶疑地以各種策略來阻止那些可能危及自己優勢地位與利益之對手。簡言之，美中貿易衝突的背後實為一場涉及國際制度未來走向的較勁，是一場修正主義者(*revisionist actor*)與現狀維持者(*status quo actor*)間的競爭。

責任編輯：連雅君