

焦點評析

以美中貿易戰思考世界貿易組織的角色與未來

The Role of the WTO in the US-China Trade War

賴昀辰 *Yun-Chen Lai*

東華大學公共行政學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Public Administration
National Dong Hwa University*

前言

近期美國的貿易政策引起各界廣泛討論。美國總統川普(Donald Trump)自競選總統大位期間，即不斷批評美國對中的貿易政策，認為美國對中讓利過多，造成美國對中國鉅額貿易逆差，傷害美國市場及美國人民的利益。川普 2017 年上任後，旋即全面性檢討美國貿易政策，宣布數項重大政策轉向，包括退出跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP)、中止跨大西洋貿易與投資協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, 以下簡稱 TTIP)談判、重新檢視運行二十年餘的北美自由貿易協定(North Atlantic Free Trade Agreement, 以下簡稱 NAFTA)等。在川普一連串的貿易行動中，最常被提起及最被重視的就是美國對中國的貿易問題。

2017 年 4 月，川普指示啟動進口鋼鐵及鋁材對美國國家安全影響的 2

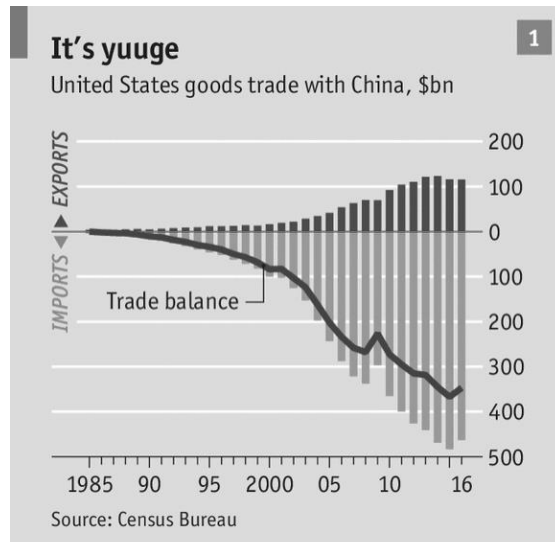
32 調查。¹到了 8 月，美國貿易代表署（United States Trade Representative，以下簡稱 USTR）則對中國發起 301 調查，²以分析中國在技術移轉、智慧財產權的政策是否不合理或具歧視性。在兩項調查後，美國於 2018 年採取正式行動，宣布對中國進口產品課徵關稅，而中國立即反制，中美貿易戰開打。在中美貿易戰正式開始後，中國於 2018 年 7 月兩度在世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）中，起訴美國的關稅措施。而美國也同樣透過 WTO 起訴中國、歐盟、加拿大、墨西哥和土耳其等國，認為這些國家對於美國的鋼鋁報復性關稅違反 WTO 規則。在此一系列的貿易戰中，WTO 所扮演的協調功能顯然有所限制，無力阻止美中貿易戰不斷升級。本文將從美中貿易戰出發，分析 WTO 的角色及其限制。

中美貿易戰的遠近原因

川普對中國提起貿易戰的主要原因來自於鉅額的對中貿易逆差，從下圖可見，美國的貿易逆差年年擴大，而若從長期的趨勢觀之，又可發現是自 2000 年起，貿易逆差急遽上升。就如此的趨勢觀之，美國的對中貿易逆差之所以會年年加劇，似與中國加入 WTO 有很大的關係。

¹ 由於該項調查依據的是《1962 年貿易擴展法》的第 232 條，因此被稱為 301 調查。

² 該項調查依據《1974 年貿易法》的第 301 條，因此被稱為 301 調查。



來源：經濟學人。³

首先，就數字上看，中國自 2001 年起加入 WTO，而美國對中的貿易逆差就是自 2001 年之後急速上升。再者，中國自 2001 年加入 WTO 後，經濟成長迅速發展。在中國加入 WTO 之前，其國民生產毛額（Gross Domestic Product，以下簡稱 GDP）為 10 萬億人民幣，到了 2017 年，GDP 已擴增至 82 萬億人民幣，⁴因此加入 WTO 對中國而言可說是獲益良多。然而反觀美國，卻因為中國加入 WTO 而面臨了貿易逆差年年擴大的問題。

中國被指責在享受 WTO 帶來的利益時，卻未遵守 WTO 規則。2016 年為中國以發展中國家要求 WTO 給予 15 年特殊待遇之到期日，而中國加入 WTO 時的多項承諾，包括市場進入、市場經濟、國有企業改革等卻未

³ “America and China’s Strategic Relationship - Disorder under Heaven,” *The Economist*, April 22, 2017, <https://www.economist.com/special-report/2017/04/22/america-and-chinas-strategic-relationship>.

⁴ 李冰，〈觀點：美中貿易戰的背後邏輯〉，《BBC 中文網》，2018 年 4 月 16 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43774232>。

在 2016 年得到實現，這使許多國家認為中國進行不公平貿易，因此美國、歐盟、日本相繼宣布不承認中國的「市場經濟地位」(Market Economy Status)，至今仍與中國就市場地位一議題有許多摩擦。

另一方面，近年來在全球化的作用下，美國伊利諾州、印第安納州、密西根州、俄亥俄州及賓州等以中產階級及工業為主的地區，因為製造業的外移而失業嚴重，而製造業外移的首要目的地即為中國。因此川普在競選期間，就指責中國竊取美國人的工作機會，誓言當選後將要求美國廠商遷回，以使美國再次偉大。川普以以上論述為契機取得總統大位，上任後自然必須處理對中貿易問題，於是責成美國智慧財產權問題委員會及美國商務部啟動對中國的各项貿易調查。

2017 年美國智慧財產權問題委員會的報告計算，美國每年因智財權被竊取而遭受的經濟損失達 2250 億至 6000 億美元。因此，根據民調統計，高達 71% 的美國民眾認為美國應該採取措施來處理對中的 3750 億美元逆差。⁵ 川普在 2018 年調整對中貿易措施。2018 年 3 月，川普宣布依據 1974 年貿易法第 301 條，對來自中國之進口商品徵收關稅，以懲罰中國竊取美國智慧財產權和商業機密。而中國商務部隨後立刻做出反制措施，向 128 種美國進口商品徵稅，包括最大宗之美國大豆。其後，貿易戰熱度持續升高，美國持續公布對中加徵關稅清單，而中國除做出報復之外，亦啟動美國輸中商品的反傾銷調查。

2018 年 9 月，川普宣布對中的第二波價值 2000 億美元的商品清單，並表示若情況未能改善，不排除啟動第三波的 2670 億美元商品清單。川普威脅徵收的關稅總額為 5170 億美元，而 2017 年美國自中國進口的商品為 5050 億美元，⁶ 若所有的措施成真，相當於美國對所有中國進口商品加徵關稅。

⁵ 李冰，〈觀點：中美貿易戰的背後邏輯〉。

⁶ 〈川普擬再對中國商品加稅 8 兆相當於中國全部進口商品〉，《自由時報》，2018 年 9 月 8 日，<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2544888>。

在這樣的貿易摩擦中，由於中國進口的美國商品數額較低，因此中國可提出的報復清單有限，僅針對價值 600 億的商品提出報復關稅。為增加反制力量，中國除宣布關稅清單外，亦將此爭議訴諸於 WTO，希望能藉由 WTO 尋求美中貿易戰的解決辦法。

由美中貿易戰觀察 WTO 困境

中國將美中貿易戰的問題訴諸於 WTO，但觀察家認為，由於中美貿易戰規模龐大、涉及產品眾多，WTO 恐怕難以解決中美貿易問題。然而，儘管 WTO 被悲觀的認為無法根本性的解決中美貿易問題，但 WTO 在此貿易戰中仍扮演一定的角色。

首先，川普掀起貿易戰的一大根據為「國家安全」，而這是援引 WTO 規則，顯現了美國亦不排除使用 WTO 框架及規則。其次，雙方在 WTO 中的控訴亦顯示雙方願意將爭議提至 WTO 平台，等於將衝突的範圍限制在 WTO 框架中，使事件不會過於失控。

然而美國此番以「國家安全」為理由徵收關稅，顯現出 WTO 的制度設計問題。以「危害國家安全」為由課徵關稅是 WTO 允許之規則，但 WTO 卻未針對「國家安全危害」的組成要件有詳細的定義，造成了適用的模糊地帶及爭端解決機制在裁決時的困難，反而使 WTO 陷入進退維谷的困境。此外，以往 WTO 仲裁若認為一國對另一國的控訴有理，WTO 將會建議報復措施，但這次爭端解決卻面臨困境。在此次的關稅措施中，美國與中國都引用各自的國內法來為其政策作辯護，而非依照 WTO 對於補貼或傾銷的認定程序；且美中實施的關稅是包含數百種項目的大規模清單，而非僅針對一項或數項貨品，使得 WTO 的仲裁機制難以調解。若 WTO 遲遲未能在美中貿易戰中找到立足點協調爭議，其爭端解決機制的威信力將會面臨削弱的危機。

為此，各界建議 WTO 應作出相應改革。在美國方面，美國批評 WTO 無法處理智財權的瓢竊問題，且指責 WTO 的爭端解決對美國不公。USTR

的報告進一步質疑目前 WTO 在會員國經濟發展狀態的認定上，允許會員國可「自我定位」為發展中國家，這樣的制度損害了 WTO 規則的可預見性，同時削弱了新自由化協定談判結果的確定性。同時 USTR 的《貿易政策議程報告》提到爭端解決機制的上訴機關(Appellate Body)常常未遵守「《爭端解決規則與程序了解書》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 簡稱 DSU)中「上訴機關應在 90 天內做出裁決」的規定，這影響了爭端解決機制的效能。⁷美國因此認為爭端解決機制應作出相應改革，川普據此拒絕任命上訴機關的法官，造成了 WTO 爭端解決機制的危機。

如在歐洲方面，歐盟亦對 WTO 改革有若干看法，歐洲理事會(European Council)主席圖斯克(Donald Tusk)在中歐峰會時呼籲 WTO 進行組織改革，尤其需就強制技術轉移和產業補貼問題提出新規範。其後歐盟貿易執委馬姆斯壯(Cecilla Malmström)更立刻提出確切的改革方向，包括活化爭端解決機制、更新 21 世紀貿易挑戰所需的新貿易規則、改善 WTO 的日常庶務工作等。⁸

綜合以上各方看法，分析家認為，已開發國家對於中國的不滿，是因為 WTO 允許會員國選擇將自己定位為發展中國家。中國在 2001 年進入 WTO 時自我定位為發展中國家，藉此獲得更多的優惠貿易待遇安排，例如以發展中國家國家之姿向外國進口產品徵收更高關稅，並在出口上享有較低關稅。但中國經濟自加入 WTO 後快速發展，因此對於許多已開發國家而言，已迎頭趕上的中國不應再適用開發中國家待遇，而應該與已開發國家適用平等的貿易條件。從此觀之，WTO 此項自我認定規則已不符時宜，因此 WTO 的改革方向之一，就是必須重新定義已開發國家與發展中

⁷ 吳英，〈川普要世貿組織改革 重點一次看懂〉，《大紀元》，2018 年 7 月 3 日，
<http://www.epochtimes.com/b5/18/7/3/n10533730.htm>。

⁸ Cecilla Malmström, "Transatlantic Trade in Turbulent Times," 2018,
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157127.pdf.

國家的認定標準，以解決已開發國家認為貿易不公的疑慮。

此外，鑑於此次美國以「國家安全」為理由提高關稅，但美國對於國家安全受到危害的論述卻令其他經濟體不以為然，顯示 WTO 此項國家安全危害規則的設計有問題。WTO 應重新檢視「國家安全」是否可作為提高關稅的理由；若持續留用此條款，也應對「危害國家安全」的構成要件有更明確的定義，並訂立明確的應對範圍，使該條文運行有據。

未來展望

目前美中貿易戰顯示了貿易關係往雙邊主義轉向的傾向。雖然 WTO 在此貿易戰中似有一定的曝光率，如 WTO 規則被美國援引、中國將爭端訴諸於 WTO 等，但鑑於上述分析 WTO 解決此貿易戰時面臨的困境，預期美中貿易戰很難以 WTO 的多邊框架解決。WTO 的爭端解決可能只能成為外交施壓手段，最後的解決或許還是要回到雙邊主義的雙邊談判。若 WTO 不能解決美中貿易戰，又無法回應各界對其改革的期待，未來很有可能看到的是世界貿易體系多邊主義的倒退。

當代世界貿易體系以三種框架所構築，包括首先為以 WTO 為首，納入全球經濟體的全球性多邊建制；其次為以地緣政治為基礎，在區域中形成對區域內開放、對區域外封閉的區域經貿建制，如歐盟、北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，簡稱 NAFTA）等；其三則為兩國之間的雙邊貿易往來。第二次世界大戰結束之後，世界貿易體系逐漸轉往多邊發展，以關稅暨貿易總協定（General Agreement on Trade and Tariff，以下簡稱 GATT）及其承繼者 WTO 維持了戰後 70 餘年的和平經濟秩序。但 WTO 的共識設計在越來越多的會員國加入之後，要使每個國家都滿意十分困難，於是國家傾向以「小多邊」的方式，也就是區域貿易協定共商貿易事宜。

然而美國一方面阻礙 WTO 的運作而否定大多邊主義，另外在小多邊

主義上，我們看到美國退出 TPP 及中止 TTIP 談判，甚至重新檢視運行二十餘年的北美自由貿易協定，可見小多邊主義也逐漸被美國揚棄。現在的趨勢是，美國傾向在貿易上與每個國家洽談雙邊協議。由於雙邊協議一般有利於大國，可延續美國在世界經濟的主導地位，因此常被開發中國家批評為霸權主義。若越來越多國家跟隨美國的腳步揚棄多邊主義而走回雙邊主義，將會回到第二次世界大戰以前那種「以鄰為壑」的情況，近一步影響國際和平與穩定。

WTO 在其制度設計上有其缺陷，從美中貿易戰上，我們看到了 WTO 對於「國家安全」例外條款的定義不明、對涵蓋複雜項目的大規模關稅清單的無能為力、以及允許國家自我定位為開發中國家而造成不平貿易等等缺陷。然而平心而論，GATT 與 WTO 穩定了第二次世界大戰後的國際經濟秩序，使國家間不致如 19 及 20 世紀時動輒因為貿易問題而大動干戈。簡言之，WTO 的存在在世界的和平秩序上有其貢獻，其存在的必要性不應被輕易否定。我們應思考的是，如何使 WTO 的制度設計更趨近於當代之所需，改善 WTO 的缺陷，使其能持續在穩定世界經濟秩序上做出貢獻。

責任編輯：連雅君