

焦點評析

從中美貿易戰反思 WTO 制度下台灣 維護自身經貿利益之可行策略

Rethinking Taiwan's Trade Strategy under the WTO System from the US-China Trade War

郭家瑾 *Chia-Chin Kuo*

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心輔佐研究員
Research Associate of Taiwan WTO and RTA Center
Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER)

導言

近日各界對於中美貿易戰已有諸多討論，其中為人關切的議題之一，就是高度仰賴對外貿易的台灣在當中會遭受何種影響，以及如何作出因應，也有論者延伸出探討關於 WTO 未來改革之問題等。¹在台灣方面，日前行政院曾表示，從短期而言，中美貿易戰能為台灣創造出大量轉單利益，而即使中美貿易戰掀起台商撤資潮，政府也已建置相關因應機制，並歡迎台商返鄉投資。²然本文認為，目前我國在面對如中美貿易戰等貿易議

¹ Logan Pauley, "U.S.-China Trade War: Impact on Taiwan," *Stimson Center*, July 19, 2018, <https://www.stimson.org/content/us-china-trade-war-impact-taiwan>; "U.S.-China Trade War Will Hit Taiwan: Experts," *FOCUS TAIWAN*, July 11, 2018, <http://focustaiwan.tw/news/aeco/201807110038.aspx>.

² 田裕斌，「中美貿易戰延燒 施俊吉：新的價值正在誕生」，《中央通訊社》，2018年9月18日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201809180026-1.aspx>。

題之相關因應措施，仍屬相對守勢和被動，並不利於加大台灣對外出口貿易。事實上，經濟成長高度仰賴出口貿易且自詡為貿易國家的台灣，³應把握身為世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)正式會員之身份，善加利用 WTO 規範，以較為攻勢和積極之方式爭取更多出口機會，創造更多元化的出口市場。茲以中美貿易戰為例，說明一國對於國際制度之理解和掌握將在維護或爭取自身國家利益中扮演關鍵角色，但同時亦強調政經實力在其中具相當重要性。

貿易戰中美國的措施及其適法性

美國總統川普(Donald Trump)於 2017 年就職後，持續針對中國政府的不公平貿易政策與措施展開調查。美國商務部(U.S. Department of Commerce, DOC)於 2018 年 2 月 16 日公布的調查報告中，指稱全球鋼鋁供應過剩已威脅美國國家安全，並建議對中國及俄羅斯等國家及地區課徵高額關稅。⁴對此，美國鋼鐵公司(U.S. Steel Corporation)執行長布利特(David Burritt)表示支持，並認為美國並非保護主義者，而只是要求一個「公平的競爭環境」。⁵

先不論川普援引《1962 年貿易擴展法》(Trade Expansion Act of 1962)第 232 條款(Section 232)所發起之調查及其後所提出增加進口鋼鋁關稅之決定是否符合世界貿易組織(WTO)之規範，從近期公布之統計可知，美國

³ 中華民國總統府，「『第三屆臺灣研究世界大會』開幕 副總統盼學者的努力有助於臺灣在地球村中獲得應有之地位」，2018 年 9 月 6 日，<https://www.president.gov.tw/News/23653>。

⁴ U.S. Department of Commerce (DOC), "Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House," February 16, 2018, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>.

⁵ "President Trump Says He Will Order 25 Percent Tariffs on Steel Imports," *Cleveland.com*, March 2, 2018, https://www.cleveland.com/nation/index.ssf/2018/03/trump_says_he_will_order_25_pe.html.

自今(2018)年3月初基於國家安全因素，宣布對鋼鐵進口徵收25%的關稅及對鋁徵收10%的關稅之後，與去(2017)年同期相比，今年前七個月美國成品鋼進口量下降10.1%，且美國鋼鐵公司已重啟2015年因全球產能過剩而關閉之高爐廠，並增聘800名員工，種種跡象似已證明川普之舉措已達初步成效。⁶

而細究美國政府援引「232條款」之適法性，若從其自身角度而言，必然合乎情理，其可主張相關貿易措施係符合《1994年關稅及貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)第XXI條「國家安全例外」條款所賦予之權利，是為捍衛美國國家安全利益。儘管如此，美國單方面的舉措仍引發各界批評，且中國為因應美國232條款提高進口鋼鋁關稅之措施，於今(2018)年4月2日針對美國30億美元、共128項產品課以15%至25%的報復性關稅，並隨即向WTO指控美國鋼鋁稅違反WTO之《防衛措施協定》(Agreement on Safeguards, SG Agreement)。⁷然美國卻回應表示，其本身並無義務就採取之進口鋼鋁關稅措施與中國進行磋商，因為其單方面提高鋼鋁進口關稅之舉措並非「防衛措施」，而是屬於上述GATT第XXI條中的「國安措施」；因此，中國根據WTO《防衛措施協定》第8.2條對美國部分出口商品之報復性措施，不僅不符合WTO規範，也無法律基礎。⁸

⁶ American Iron and Steel Institute (AISI), "Steel Imports Down 10% Year-to-Date," August 24, 2018, <https://www.steel.org/news/2018/08/steel-imports-down-10-percent-year-to-date>; Thomas Gibson, "Tariffs on Foreign Steel Save American Jobs," *USA TODAY*, August 29, 2018, <https://www.usatoday.com/story/opinion/2018/08/29/tariffs-foreign-steel-save-american-jobs-editorials-debates/1138960002/>.

⁷ WTO, "DS544: United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products," https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm.

⁸ 根據美國商務部的調查報告中，其圍繞在鋼鋁產業與國家安全之間的關係，而其所謂的「國家安全」，狹義係指涉及軍事與國防，廣義則包含一般安全(general security)與特定產業之福祉(welfare of certain industries)。參考：U.S. Department of Commerce, "The Effect of Imports of Steel on the National Security, An Investigation Conducted under Section 232 of the

GATT 第 XXI 條「國家安全例外」：強權的國際制度與國家利益？

實際上，在 WTO 成立以前已存在某些國家援引 GATT 第 XXI 條「國家安全例外」之實例，但當時並未對多邊貿易體系造成嚴重衝擊。⁹而在 WTO 成立之後，最著名的案例當屬美國 1996 年 3 月所通過之《荷姆斯－伯頓法》(The Helms-Burton Act)，該法案明顯是美國為達成政治目的所採取之貿易制裁措施，於當時引起許多美國貿易夥伴之不滿，其中包含歐盟(European Union, EU)、加拿大、墨西哥、日本等，而在該法案生效後三個月，聯合國大會(United Nations General Assembly, UNGA)也僅通過一項無拘束性之決議，呼籲美國終止對古巴所實施之經濟制裁。¹⁰儘管歐盟後來就該法案對美國提起控訴，然美國辯稱「國家安全」之認定涉及國家主權，故不可由 WTO 爭端解決機制認定，因此 WTO 無權受理歐盟之控告，意即美國直接排除爭端解決小組實質審查該案之空間。

最終，爭端是在歐盟同意暫停爭端解決小組以換取美方兩項承諾後落幕。雖然 2015 年總統歐巴馬(Barack Obama)決定與古巴的外交關係正常化，但 2017 年總統川普上台後，選擇保留對古巴的禁運令，並駁回國際組織和聯合國對美國解除禁令之呼籲與要求。¹¹由上述短暫的歷史回顧可知，美國一直以來，並未因單方面實施國內法所造成之貿易紛爭而在 WTO

Trade Expansion Act of 1962, as Amended,” January 11, 2018, p. 13; “United States Says China’s Claim That Aluminium Tariff Violate WTO Rules is ‘Baseless’,” *Aluminium Insider*, April 5, 2018, <https://aluminiuminsider.com/united-states-says-chinas-claim-that-aluminium-tariff-violate-wto-rules-is-baseless/>。

⁹ 相關研究可參考：李貴英，〈國際貿易與國家安全—GATT 第 XXI 條安全例外條款之研析〉，《臺大法學論叢》，第 34 卷第 4 期（2005 年），頁 229-282。

¹⁰ United Nations General Assembly (UNGA), “Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba,” November 21, 1996, <https://www.un.org/ga/documents/gares51/gar51-17.htm>.

¹¹ United Nations (UN), “As General Assembly Adopts Annual Resolution Urging End to United States Embargo on Cuba, Delegates Voice Concern About Possible Reversal of Previous Policy,” November 1, 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/ga11967.doc.htm>.

或聯合國制度下受到制約。

如同論者 Raj Bhala 所言，即使全球已存在一部國際貿易法，其仍不免從屬於強權的國家安全之下。¹²不少論者也先後指出，援引 GATT 第 XXI 條並採取相關措施之國家，絕大多數為政經實力居於優勢之強國。¹³此一現象意謂，當強國之國家利益無法循如 WTO 爭端解決機制下之程序獲得滿足時，其便可以援引 GATT 第 XXI 條為由，行滿足自身國家利益之實。由此可知，美國所以選擇針對進口鋼鋁產品採取單方面的關稅措施，而非尋求 WTO 爭端解決機制，是一理性衡量的決定。因為美國並不認為能透過 WTO 爭端解決機制獲得其所預期的結果，且 WTO 對於中國長期以來的不公平貿易措施也似乎無力處理。鑑此，美國最終選擇以開徵鋼鋁稅之片面措施作為因應。

上開事實說明，像 WTO 一類的國際制度是美國此等強權的工具，而本身強大的國力是美國的後盾。美國一方面積極使用國際制度爭取自身國家利益，例如使用 WTO 爭端解決機制滿足其出口貿易的利益，但當無法透過制度達成其目的時，或該制度阻礙其獲得利益時，便往往跳脫制度，轉以單邊主義的政策來維護己身利益。¹⁴

並非每個國家都似美國一般擁有難以匹敵的國力，但這並非代表完全無法透過國際制度爭取或維護自身國家利益。當一國面對他國對於自身相關措施有質疑時，透過國際制度爭取或維護自身國家利益其實係一重要手段，因為若未能透過國際制度維權，最終就是讓熟稔制度運作的國家在形式上合理的霸凌。

¹² Raj Bhala, "National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and what the United States Does," *U. Pa. J. Int'l Econ. L.*, Vol. 19, No. 2(1998), p. 317.

¹³ John Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd ed. (The MIT Press, 1989), p. 230; Krzysztof Pelc, *Making and Bending International Rules: The Design of Exceptions and Escape Clauses in Trade Law* (Cambridge University Press, 2016), p. 110 & p.120; 李貴英，前揭書，頁 251。

¹⁴ Raj Bhala (1998), p. 263; 譚偉恩、蔡育岱，「經貿自由化擴散 更值得省思」，《中時電子報》，2013年4月23日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130423000593-260109>。

台灣出口貿易策略：以 WTO 爭端解決機制之運用為例

台灣經常透過積極參與國際事務作為融入國際社會的證明，如根據外交部統計，台灣目前以正式會員加入之國際組織共計 37 個，而以觀察員等其他身分參與的共計 21 個。¹⁵然而，台灣在政經上仍經常處於相對弱勢，不僅是因為在政治上面對一個僅海峽之隔且軍事實力與自身不成比例的大國，同時又是經貿上最依賴的對象，且即使台灣政府提出「新南向政策」作為因應，根據經濟部國貿局之統計，2017 年中國占台灣出口市場仍高達 40%。但上述情況並非代表台灣注定要在此多邊貿易體系中遭到犧牲，至少根據 WTO 之統計，台灣在 2017 年出口全球排名第 18 名，顯示台灣的對外出口貿易仍具一定實力。¹⁶但台灣若要加大對外貿易市場，使目標市場及出口品項更加多元化，則取決於未來是否要以更攻勢的態度面對貿易議題。

身為 WTO 正式會員，台灣過去在 WTO 爭端解決機制中，作為原告者共計 6 案，被告者共計 0 案，而作為第三方者為 100 案。¹⁷就被告者 0 案而言，樂觀來看，未曾因貿易議題被他國訴諸爭端解決機制，可能意謂台灣是自由貿易市場的模範生，故無可挑剔之處；悲觀來看，可能是兩造已透過私下談判解決貿易問題，且不排除台灣是做出讓步的那一方，另也可能是台灣作為一微不足道的市場，不值得他國付出訴諸爭端解決機制的成本。無論如何，這些都無礙於台灣爭取更多元的出口市場。台灣若要成為更具攻勢的貿易國，則有必要一一檢視哪些 WTO 會員對於台灣出口貿

¹⁵ 中華民國外交部，「國際組織參與現狀」，

<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=DED5DAB0D6C7BED6>。

¹⁶ WTO, "Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices," April 12, 2018,

https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm.

¹⁷ 我國過去參與爭端解決機構情形，包含：2002 年 11 月 1 日美國進口鋼鐵防衛措施案(DS 274)；2004 年 10 月 28 日印度對我多項產品課徵反傾銷措施案(DS 318)；2008 年 6 月 12 日歐盟對特定資訊產品關稅待遇案(DS 377)；2014 年 6 月 25 日加拿大對我特定焊接碳鋼管反傾銷措施案(DS 482)；2015 年 2 月 12 日印尼特定鋼鐵產品防衛措施案(DS 490)；2015 年 2 月 12 日印度對我隨身碟反傾銷稅案(DS 498)。

易品項還設有不合理之關稅或非關稅障礙，導致我國蒙受歧視性的貿易待遇，並由此對該國提出貿易關切，如對方的回應無法滿足台灣合理的貿易利益追求，則應考慮訴諸 WTO 爭端解決機制。¹⁸儘管台灣並非一級強權，但也絕非全世界政經實力最差勁的國家，因此積極使用國際制度，把握部分政經實力與台灣不相上下或相對弱勢國家的出口市場，是客觀上可以落實的目標。

如同台灣經濟部經貿談判辦公室提及，參與 WTO 爭端解決的目的之一是為消除不公平貿易措施，維護經貿利益；而如果作為應訴方，利用拖延時間以保護產業利益則是重要考量。¹⁹兩者看似矛盾，但出發點實際上皆是為了國家利益，然在 WTO 體制下，更側重的是對於出口國經貿利益之保障，也因此原告在 WTO 打贏官司的機率約為八成。²⁰故基於國家利益之考量，台灣作為進口國須考慮到相關進口品項對於國內產業發展之影響；而作為出口國，當前最重要的就是藉助 WTO 正式會員身分，在該組織以促進貿易自由化為宗旨的情況下，利用制度手段積極擴大台灣出口市場，同時盡可能淡化中美貿易戰對台灣出口貿易的衝擊。

責任編輯：吳惠庭

¹⁸ 非關稅貿易障礙諸如：政府對貿易之參與或干預（生產補貼、出口補貼、政府採購、國營企業等）、行政性障礙（原產地證明、估價、認證等）、技術性障礙（產品規格、包裝、衛生及檢疫標準等）。

¹⁹ 經濟部國際貿易局，「『臺灣參與 WTO 爭端案例分享』2015 會務人員國際經貿專班」，2015 年 5 月 5 日，

https://www.moea.gov.tw/MNS/main/content/wHandMenuFile.ashx?file_id=586。

²⁰ 同上註。

