

川普政府貿易新政與WTO適法性初探

◎顏慧欣／中華經濟研究院WTO及RTA中心 副研究員

川普政府於今（2017）年1月20日正式入主美國白宮後，已展開一連串落實競選政見之政策方案，除簽署退出TPP行政命令外，其他為實踐「美國優先」目標之經貿政策，包括強化對不公平貿易之反制措施、對美國境外生產而回銷美國的產品徵收高額邊境稅，乃至於要求購買美國貨等政策規劃方向，這些川普新政主張不僅引起全球跨國企業及各國普遍性不安外，其部分措施似有遊走WTO國際經貿規則灰色空間之不確定性。準此，本文擬從川普經貿新政內容與WTO規範之適法性角度進行探討，以作為臺灣如何因應川普經貿措施之初步政策參考。

美國總統當選人川普已於今（2017）年1月20日就任。其上任後便開始提出一連串新政，逐一落實在總統選舉時提出的政見。這些貿易政策方向之落實方案，川普政府雖然尚未公布具體執行內容，但其推動之核心精神不外乎落實「讓美國再度偉大」以及「美國優先」（America First）之選舉政見，且這些內容更可由美國新政府商務部長Wilbur Ross以及新任白宮「國家貿易委員會」主任Peter Navarro共同執筆的競選政策文件「Scoring the Trump Economic Plan: Trade,

Regulatory, & Energy Policy Impacts」所揭示的川普經濟學政策方向，一探川普未來經貿新政之可能具體內容。

在前述文件所揭示的政策方向中與經貿有關之政策，主軸可以歸納為「推動公平貿易、降低貿易赤字」。對此，川普政府除已簽署退出跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）的行政命令，表明美國將「永久退出TPP簽署方」外，同時也已表示將與加墨重新談判北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement,



NAFTA)。另外，川普總統也在其就任總統演說中，特別強調將依循「買美國貨及雇用美國人」基本原則，作為推動經貿政策之核心價值。再者，其也強調對於各國損害美國勞工利益之不公平貿易行為，將強化反制力道，更揚言對於在其他國家生產而回銷產品美國者，將徵收高額邊境稅等措施，這些川普新政主張均引起全球跨國企業及與美國有高度貿易關係的國家，有普遍性的不安及不確定感。

美國向來為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）等國際經貿場域舉足輕重國家，川普政府經貿新政策自然有撼動全球經貿遊戲規則之影響力。然而觀察川普政府主張之若干政策方向，部分似有遊走WTO所建立的國際經貿規則灰色空間之問題，部分甚至可能直接違反WTO規則。在這種不確定疑慮下，未來各國及臺灣如何因應美國川普政府新經貿政策，自然會因其政策不同的WTO適法性定性，而有不同之因應策略與做法。準此，本文將針對川普經貿新政措施內容與WTO規範之適法性角度進行探討，俾以作為我國研擬因應策略之初步參考。

川普新政重點一：提高關稅及強化美國對不公平貿易反制能力之適法性

川普總統表示將逐一檢視各國違反貿易協定的行為，並加以制止，而其屢次提出擬以課徵35-45%懲罰性邊境關稅方式，作為美

國反制之措施。由於美國為WTO會員，而課徵關稅或邊境稅等措施涉及WTO規範之核心規則。倘若川普政府仍願受到WTO國際經貿體制之制約，則相關新政自然需受到WTO相關規範之拘束。基此，本文以下將針對WTO適法性進行分析。

（一）全面提高美國WTO「最惠國待遇」關稅至拘束承諾水準

各國在WTO架構下，均有各自適用的貨品關稅承諾表作為課徵進口產品關稅的依據。而各國關稅減讓表所記載的關稅稅率，受到關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第二條「關稅拘束原則」之規範，故又稱為「約束關稅」（bound rate）；簡言之，拘束關稅及為各WTO會員受到拘束且可對各進口品項課徵的最高關稅稅率上限。不過各國可能為了降低國內產業進口成本、抑制物價等不同因素，而單方面調降關稅稅率。這種實際執行稅率低於約束稅率情形也頗為常見，此時實際適用的關稅稅率又稱為「實施稅率」（applied rate）。依WTO規定，各國可自行決定調降實施稅率的降幅與期間，但關鍵在於實施方式必須遵守最惠國待遇，對所有WTO會員一體適用。又WTO並不限制會員提高「實施稅率」，只要其提升幅度不超過「約束稅率」門檻，同樣地，提升後的實施稅率也需以最惠國待遇方式落實。

依此，為了達到川普政府所謂公平貿易

降低貿易赤字目的，則普遍性提高美國進口關稅則是一種合乎WTO規範的可能方式。依據WTO關稅資料庫顯示，美國2015年所有產品的平均「實施稅率」為3.5%，實際上相同於美國承諾的平均「約束稅率」，不過在工業產品平均實施稅率為3.2%，略微低於工業產品3.3%的約束關稅。若由下表1可知，事實上美國平均「拘束關稅」與「實施關稅」差

異不大，因此能調升的空間極為有限。然而絕大部分之產品類別均有部分產品之「實施稅率」為零，亦有所謂最高稅率產品；未來美國亦可能恢復「實施稅率為零」之關稅，亦可能擴大依據拘束關稅課徵最高稅率之範圍，則影響就將較為顯著。更重要的是，實施上仍是一體適用所有進口產品，方能符合最惠國待遇。

表1 針對部分產品美國進口關稅之歸納

產品別 (HS二位碼)	拘束關稅			實施關稅		
	平均稅率	零關稅比例	最高稅率	平均稅率	零關稅比例	最高稅率
礦物鋼鐵	1.7	60.6	38	1.7	60.9	38
石油類	7.1	0	11	7.1	0	11
化學品	2.8	40.1	7	2.8	40.4	7
紡織	8.0	14.8	41	7.9	15.0	41
皮革鞋類	3.9	39.4	55	3.8	38.8	54
電機產品	1.7	48.5	15	1.7	49.0	15
運輸產品	3.0	55.7	25	3.1	55.3	25

資料來源：WTO關稅歸納資料庫：<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=US>.

(二) 增加貿易救濟措施之運用

有鑑於川普已多次揚言因為中國或墨西哥等利用不公平貿易，把美國變成弱國，剝奪了美國的工作機會，因此將祭出高關稅來懲罰中國、墨西哥。同時其也表示將找出各國每一違反貿易協定的行為，並加以制止。倘若透過現有機制來達到此一目標，川普政府最有可能之方式則是實施更多的貿易救濟措施，包括反傾銷措施或平衡措施，對此，

特別是中國出口到美國的鋼鐵產品恐將首當其衝。

實際上美國在2013至2015年期間，已對全球各國的鋼鐵產品展開74件反傾銷調查，而依據美國ITC統計資料顯示，目前美國對中國鋼鐵產品共課徵42項反傾銷稅，實際上對中國產品已產生一定程度寒蟬效應，且依資料顯示2016年前兩季中國鋼鐵出口到美國相較於去年同期出口衰退70%。



此外，墨西哥也是近來被川普政府多次具體指責的對象，特別是為了籌措搭建美墨高牆的建築經費，川普政府表示將針對墨西哥進口產品課徵新的20%關稅，同樣地，川普政府可能也透過貿易救濟措施的作法，達到針對墨西哥該等特定國家及特定產品，來額外課徵20%問題。然而，墨西哥與前述中國問題不盡相同，畢竟墨西哥與美國除了WTO會員關係外，也同為NAFTA會員，因此川普政府尚不遵守NAFTA協定下美墨應給予優惠關稅之義務，而逕自對墨西哥回復僅給WTO最惠國待遇關稅待遇，則美國確實仍有調升關稅之操作空間，此乃違反NAFTA義務但不必然違反WTO規定。

（三）運用美國確保國際收支平衡之權利

倘若川普採行更為激進之相關措施，則可能給予川普行使總統權力至極致之空間，依據美國1974貿易法第122節（Section 122 of the Trade Act of 1974），當美國面臨嚴重的貿易收支失衡時，美國總統有權力宣布實施配額進口或課徵額外最高15%附加捐之確保收支平衡（Balance of Payment）之措施，此一措施可實施150天。然而，WTO對於所謂貿易收支失衡也有規範，倘若有對外金融緊急威脅或貿易收支嚴重失衡，WTO雖然容許各國因此暫時限制貿易或課徵額外附加捐的措施，且可依輸入產品的重要性排定優先順序，惟實施該等措施應與WTO收支平衡限制委員會進行諮商，並由委員會檢視措施之合

理性，以及定期檢視實施措施之會員國際收支情況之改善情形。總而言之，藉由收支嚴重失衡為對進口產品實施額外附加捐或相當的貿易措施，固然為美國的權利，但仍有受到WTO規範之限制。

川普新政重點二：透過公司所得稅制改革課徵「邊境調整稅」之適法性

川普總統在選舉期間以來，其不斷揚言對生產線設在美國境外之產品，主張課徵一種以「邊境稅」為形式的懲罰性關稅。此概念進一步經前述競選政策文件闡釋方向後可知，川普所謂之「邊境稅」概念，實際上乃為「邊境調整稅」（border adjustability tax），且為美國國內公司稅制改革方案之一。

目前美國公司所得稅制，係以美國跨國企業之全球所得來源作為課稅基礎且適用稅率為35%，惟企業的美國境外海外所得除非有用在美國境內的轉投資項目、或有透過股利分配給美國境內股東，否則可暫緩（deferred）課徵35%所得稅。而依據Wilbur Ross及Peter Navarro的競選政策文件內容、以及近來與川普總統同政黨之共和黨眾議員提案，則是在修訂公司稅法時納入三種改革措施，包括調降公司稅率至20%；其次傾向以產品消費地屬地稅制（destination-based）來課徵企業所得，取代過去以產品生產地或企

業總公司所在地來作為公司所得來源之課徵判斷基礎；再者則於公司稅制中納入邊境調整概念，其係指進口到美國供銷售或使用的零件或成品，其費用將不能再從企業所得稅額中扣抵，然而相對的，美國企業的出口所得則可從應稅額中扣除。

針對上述公司所得稅之邊境調整措施，其乃為國內內地稅之問題，WTO體制下對於內地稅問題雖規範有限，但仍有相關規定，包括「關稅暨貿易總協定」（GATT）、「補貼暨平衡措施協定」（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM）以及「服務貿易總協定」（General Agreement on Trade in Services, GATS）等等，仍反映出WTO對於各會員於涉外國內稅制上，應遵循之基本原則。

不過從WTO對內地稅之規範內容，又可進一步將內地稅區分為「直接稅」及「間接稅」兩種類型，而適用不同的WTO規範。在間接稅部分，WTO主要強調對於進口自WTO各會員之「同類產品」所課徵間接稅，不可給予差別待遇，具體而言，若以美國為進口國，則A國進口到美國的產品所適用間接稅負擔，不得超過B國同類產品進口到美國的間接稅負擔（最惠國待遇），同時也不應超過美國本國生產之同類產品之租稅待遇（國民待遇）。

至於直接稅部份，直接稅制對於本國與進口產品，亦有不歧視原則之適用義務，惟

可能基於為貨品的直接稅與服務貿易的直接稅，因適用不同WTO協定，從而在不歧視義務上略有差異，仍然直接稅應遵守「國民待遇」，原則上應為毋庸置疑之問題。基此，美國「邊境調整稅」法案規劃方向，似乎針對進口到美國供銷售或使用的零件或成品之費用。不能從企業所得稅額中扣抵，然而在美國當地產製造並予消費的產品，企業所支出的費用是否同樣不可於所得稅額中扣抵？倘若後者可扣抵而前者不可，則即有國民待遇差別待遇之疑慮！

此外，涉及直接稅更重要的規範，乃涉及ASCM關於補貼之規定。ASCM對於補貼類型主要兩種，一為禁止性補貼，二為可控訴補貼，前者係指WTO會員完全不可採行的補貼措施，其中具體包括「出口補貼」與「進口替代補貼」，至於後者可控訴補貼則指WTO架構下容許各國為發展產業政策採用之政府扶植措施，惟若受扶植企業的產品出口時對其他WTO會員造成不公平損害時，則受損害一方可實施平衡措施加以反制或向WTO提告。美國目前規劃「邊境調整稅」做法，實際上乃為透過公司所得稅制來加以實現，而所得稅係屬「直接稅」概念，因此則需注意到ASCM對於直接稅可能構成「禁止性出口補貼」之規定，ASCM附件一出口補貼例示表（Illustrative List）第（e）款即規定，「就工商事業所給付或應給付之直接稅或社會福利費用，特別就與出口有關之全部或部份為豁



免、免除或遞延」，係認定為禁止性出口補貼之其一類型。依據美國「邊境調整稅」規劃，擬將美國企業的出口收入從應稅所得中扣除，則似乎可認定為屬於第(e)款規定所限制之出口補貼類型，確有疑慮。

川普新政重點三：「買美國貨」措施與WTO適法性

川普在其總統就任演說中表示，將於國內興建道路、高速公路、橋樑、機場、隧道、鐵路等基礎建設。但更重要的，川普表示上述的政策推動，將依循「買美國貨及雇用美國人」的基本原則。進一步言，所謂「買美國貨」之主張，可能意謂著未來會推動購買對國本地製產品之偏好會高於國外製造的進口品，此一政策方向實際上在呼應川普競選口號，降低美國貿易赤字與因為他國操作匯率的問題。至於「雇用美國人」也與「買美國貨」政策息息相關，因為跨國企業在美國投資運作，理論上就會雇用更多的美國人。

惟「買美國貨及雇用美國人」之概念，倘合併解讀上述川普擬推動大型基礎建設工程之規劃，則川普是否擬透過強制聯邦政府，多向國內企業採購等政府採購規則來加以實踐？美國目前國內法「買美國貨法案」(Buy American Act)已納入買美國貨與雇用美國人考量，只是倘美國本地製產品售價

高於同類外國進口品超過25%以上時，則可免除採購本地產品之要求。然而美國為WTO「政府採購協定」(Agreement on Government Procurement, GPA)成員，過去「買美國貨」政策已被如歐盟等GPA成員關切其GPA合法性，故川普後續之推動方式以及與國際經貿義務之一致性等問題，應給予持續關注。

結論

固然由於川普政府推動之減稅、擴大基礎建設支出、減少政府管制、重振美國製造業、降低能源成本等面向上，有利於美國經濟持續成長，因此美國產業及股市均持樂觀其成之正面態度，並看好美國本身之經濟發展動能。對台灣而言，由於美國經濟成長所帶動之需求及消費支出增加，將可能創造出額外之商機，而可同時成為川普經濟學之受惠者。然而，透過上述對川普政府若干經貿政策之WTO適法性檢視下，確實有若干措施涉及法律合致性之疑慮。而川普政府在就任百日內為了凸顯其新政方向，勢必將不斷公布各項政策規劃方向，則我國除了應持續密切關注與經貿相關政策議題內容外，更重要的，對於川普各項經貿政策之WTO法律面向之探討，我國政府宜及早著手進行評估探討，方能思考降低衝擊之對應措施，並對於川普政府措施有不同程度WTO適法性疑慮的措施，進而判斷我國不同的因應對策。