

川普政府經貿政策 對WTO之挑戰

◎李淳／中華經濟研究院 WTO及RTA中心 副執行長

川普政府經貿政策之特徵，主要在於有強烈之利己主義（Egoism）及單邊主義（Unilateralism）之思維，亦即美國政策只以美國利益為視野，即便影響與重要夥伴之關係或衝擊世界貿易組織所建立之多邊經貿自由化機制也在所不惜。本文分析「2017總統貿易政策推動重點」，認為川普政府無意於維護WTO體制之長期利益，且若單邊制裁主義開始盛行後，可能有損WTO多邊體系之威信，使WTO功能有邊緣化之風險。

川普經濟學下之經貿政策方向

以「美國優先、讓美國再度偉大」為核心的「川普經濟學」（Trumpnomics）經濟方向，可以簡要歸納為三個字，就是工作、工作、工作（jobs, jobs, jobs）。而過去因各國的不公平貿易所造成之貿易逆差，就是奪走美國工作機會的主因之一。事實上，自1980年代開始，美國貿易便呈現出逆差狀態，並持續惡化；以2016年為例，在扣除來自服務貿易之順差後，仍有5,000億美元左右之逆差（貨品貿易逆差高達7,343億美元）。進一步而言，若以2012-2015年美國平均進出口貿易值來看，除了巴西之外，美國

對其前10大貿易對手國均呈現貿易逆差，其中又以中國大陸、日本、德國及墨西哥的逆差幅度最大。因而何川普政府多次點名中國大陸、日本及德國為匯率操控國，並希望重啟北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）談判。

在此邏輯下，以創造就業機會為重點之川普經貿政策可簡要歸納為：（1）美國產品要增加在國內及海外之銷售，以帶動就業及薪資成長；（2）美國流失於海外之工作機會要回流。而在貿易政策領域中，達成前述目的之手段包含提高關稅及課徵「邊境調整稅」，增加進口零組件之成本並同時促成製造業回流、透過貿易及租稅手段消除進口產



品之不公平競爭優勢、在「買美國貨」(Buy America)原則下透過政府採購機制帶動民間企業自發行為鼓勵銷售、透過與主要經貿夥伴之雙邊貿易(包含新協定及重談現有協定)談判降低關稅及非關稅障礙等。

然而，川普政府之經貿政策之特徵，主要在於有眾多反傳統之作法。任何國家在思考經貿政策時，固然以國家利益為依歸，但同時也會在不同手段間考量其短期與長期效益，而如同美國這種具有全球領導地位之國家，亦需思考地緣政治及全球佈局之利弊。然而，相較於過去，川普政府經貿政策在美國優先原則下具有強烈之利己主義(Egoism)及單邊主義(Unilateralism)之思維，亦即美國之政策只以美國利益為視野，即便影響與重要夥伴之關係或衝擊世貿組織(WTO)所建立之多邊經貿自由化機制也在所不惜，誠為各國憂心之所在。

川普政府2017年貿易政策推動重點

川普從選前到初就任，拋出了許多政策構想，各有不同之效果及衝擊。不過迄今最正式之政策文件，乃為美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)於今(2017)年3月2日所發布之「2017總統貿易政策推動重點及2016年度報告」(The 2017 President's Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report)，為川普政府之貿易政策方向提出較為清楚具體之闡述。

具體而言，在「2017美國總統貿易政

策工作重點」報告中所揭示的川普政府貿易政策首要目的，為對所有美國民眾更自由和公平的方式擴大貿易，以確保美國之經濟成長、創造就業機會、促進與貿易夥伴的互惠、加強製造業基礎、保衛自身產業的能力以及擴大農業與服務業出口。為實現此一目標，川普政府強調，未來將聚焦於雙邊談判。最後，美國政府不會單純僅因假設性的地緣政治好處，而忽視傷害美國之不公平貿易行為。

除重要基本原則外，該文件揭示未來美國貿易政策將聚焦在下列重點政策方向：

- (1) 確保美國勞工及企業在全球市場競爭能享有公平機會；
- (2) 排除影響美國出口(尤其包括農產品出口)的不公平貿易障礙；
- (3) 制訂兼顧製造業、農業及服務業所有部門利益平衡的貿易政策；
- (4) 確保智慧財產權獲得充分保障；
- (5) 嚴格執行貿易法，避免美國內市場遭到傾銷或補貼進口產品扭曲，傷害國內業者與勞工；
- (6) 避免其他國家或國際組織(如WTO)削弱美國在各項貿易協定可獲致利益；
- (7) 更新現有貿易協定以反應當前需求與市場條件；
- (8) 確保美國擁有足夠經濟能力與製造業基礎，以鞏固國家安全；
- (9) 確保美國各產業勞工及經營者在國內外市場皆可獲得最公平的待遇。

該文件進一步將政策方向歸納為四個重點，分別是，確保國家主權不受貿易政策影響、嚴格執行美國貿易法規、使用各種工具促使他國開放市場，以及洽簽既新又好的貿

易協定，茲簡述如下。

（一）確保國家主權不受貿易政策影響

該文件明確指出美國加入WTO時已明確表示支持WTO爭端解決機制之前提，為爭端解決的認定及建議，不得增減美國或其他會員在WTO協定下權利與義務，而美國國會在「（美國）加入烏拉圭回合協定法案」中亦明確表示，若WTO爭端解決裁決對美國不利者，美國USTR應就是否落實裁決、如何落實及時間點與國會相關委員會進行諮商；亦即是爭端解決裁決對於美國並不具有拘束力或有自動執行效果，亦不應與美國的任何法律有所抵觸。

（二）嚴格執行美國貿易法規

文件指出除積極利用傳統的貿易救濟以確保公平貿易外，川普政府亦指出未來將積極使用美國國內法（特別是1974年貿易法）來維護美國利益。例如美國1974年貿易法第201條規定，若進口產品的增加為造成國內產業嚴重損害的重要因素時，授權美國總統提出如提高關稅等防衛措施。此外，同法第301條授權美國貿易代表針對外國政府機構違反國際貿易協定，或以不公平、不合理、歧視性作為限制美國商業或增加負擔時，可採取適當行動。

（三）使用各種工具促使他國開放市場

該文件表示美國支持真正的市場競爭，但面對全球經濟的重要部門及重要市場不時

受到外國政府補貼、剽竊智慧財產權、貨幣操縱、國有企業的不公平競爭行為、違反勞動法、使用脅迫勞工及許多其他不公平作為的扭曲，同時亦存在著關稅和其他非關稅障礙阻礙市場進入，影響美國商品和農產品出口。因此，美國將更為積極使用各種可能的手段鼓勵其他國家給予美國製造商公平與互惠的市場進入機會。該文件另外特別指出目前WTO或自由貿易協定（free trade agreement, FTA）經貿規則至少有兩個重要的挑戰必須解決。第一個挑戰是WTO及FTA貿易協定通常由奉行自由市場原則的國家所遵循。然部分全球重要的經濟體並不完全遵守自由市場原則。第二，WTO及FTA規範之落實基礎，需要執行這些規則之國家具有透明的法律和監管制度。然而，部份全球重要經濟體的法律和監管制度不夠透明，全球貿易體系難以對這些國家追究責任。而由於目前體制無法讓此等國家負起應負的責任，亦導致各國對該體系失去信心。

（四）談判更新更好的貿易協定

此一推動重點項下，該文件指出從WTO到FTA，美國並未獲得貿易自由化之利益，反而使貿易逆差惡化，產業外移加速。其中文件特別以中國大陸加入WTO、北美自貿協定（NAFTA）及美韓FTA為例，並指出這三個重要的貿易自由化機制反而造成美國工作流失、貿易逆差擴大。因此WTO規則及既有FTA都有重新思考之必要，而未來新的雙邊協定亦必須有助於符合美國之利益。



川普政府貿易政策對WTO之可能影響

川普貿易政策重點固然有各種中短期之影響，但更深層與長期之衝擊，可能在於其對於既有國際經貿秩序之挑戰。例如前述川普政府不自動履行WTO判決及強調嚴格執行美國貿易法規之立場，實際上均與WTO基本原則及運作機制相衝突。蓋在WTO機制下，任何貿易爭端之處理，首先應以是否違反WTO規則為研判基礎，同時對於是否違反WTO義務之判斷，亦應回歸WTO爭端解決機制（Understanding on Rules and Procedures the Governing Settlement of Disputes, DSU）為平台。確實WTO之DSU機制中並無自動執行的設計，僅有透過給予原告會員以提高關稅、禁止進口等所謂「報復機制」來落實判決的強制力。因而其制度運作，具有強烈之重複性（亦即本案之原告下次可能為被告），遵守判決具有長期利益，故DSU判決拘束力基本來自於各國自願遵守判決；因而至2015年282個DSU判決中，僅有18個最終走到報復階段。

對此，川普政府政策方向突顯出二個重要問題。第一，經貿爭端的報復機制往往只有大國原告對小國被告之場合有效；在多數場合小國作為原告時就算被授權報復也往往不敢使用（且報復還可能會自傷）。因此，美國這種領導性國家不落實WTO判決之舉動，將會嚴重傷害世貿秩序的威信。第二，川普政府只看美國利益，美國也無意繼續擔

任全球性貿易制度的領袖，更不在意維護WTO體制之長期利益的態度，這將使WTO之功能有邊緣化之風險。

再者，川普強調將嚴格執行美國貿易法規之方向，突顯出美國採取單邊措施之傾向。前述推動重點中所提及之美國1974年貿易法規規定，授權政府在進口造成國內產業嚴重損害時，或是受到對手國不合理、歧視性待遇時，片面採取包含禁止進口、提高關稅等對應措施。近年來由於此等片面措施條款與WTO原則衝突，因此美國很少發動。如今川普將其列為推動重點，雖然還沒有發生具體案件，但各界都預測未來大概會拿中國大陸或墨西哥開鎚。若真如此，則代表單邊制裁主義將開始盛行。

未來果真實施，一方面對於WTO之公信力及實際功能必然有直接衝擊，他方面亦代表「單邊制裁主義」蔓延的風險。事實上，中國大陸限制陸客來台，或是對南韓節目寄出「限韓令」及抵制樂天產品，也都屬於潛在違反WTO的單邊制裁行為。若全球前二大經濟體都開始把WTO放一邊，只看本身利益而採取片面措施，可能會讓世界貿易秩序開始分崩離析，回到弱肉強食狀態。

就臺灣現況而言，加入區域性自由協定並不容易，原本至少還可仰賴WTO來獲得些許緩解，若連WTO及其建立的全球經貿秩序都無以為繼，對臺灣及其他貿易國家，將極為不利。因而如何與WTO各國合作，確保世貿秩序得以持續穩定運作，具有重要意義。