



# 美國經貿政策對WTO未來發展之可能影響

- ◎李 淳／中華經濟研究院WTO及RTA中心 副執行長
- ◎鄭昀欣／中華經濟研究院WTO及RTA中心 輔佐研究員
- ◎彭文君／中華經濟研究院WTO及RTA中心 輔佐研究員

美國川普總統上任後，對WTO提出許多嚴厲的批判，對WTO的運作及停滯不前提出許多質疑，導致WTO未來充滿不確定性。未來美國可能對WTO爭端解決機制改革、放棄杜哈回合、開發中國家彈性及共識形成方式等議題以更為強硬之立場推動改革，固然對WTO的未來造成陰影，但亦不失為解決WTO進退兩難的困境的方式。

關鍵詞：WTO、川普政府、經貿政策、爭端解決

**Keywords:** WTO, Trump Administration, Trade Policy, Dispute Settlement

世貿組織成立至今已接近30年，期間雖然進一步深化了「以規則為基礎」（rule-based）的國際經貿秩序而獲得肯定，但近年來也因擴大市場開放的杜哈回合開啟談判至今超過15年而無進展而遭受質疑。WTO會員經過多次討論嘗試尋找解法，但仍無法取得共識。回顧近期WTO重要進展，主要為2017年生效之「貿易便捷化協定」（Agreement on Trade Facilitation，以下簡稱TFA），以及「擴大資訊科技協定」（ITA II）；

其餘如「環境商品協定」（Environmental Goods Agreement, EGA）或「服務貿易協定（TiSA）」等僅由部分WTO會員參與的複邊談判，目前都已處於停頓的狀態。

雪上加霜的是美國川普總統上任後，對WTO提出許多嚴厲的批判，對WTO的運作及停滯不前提出許多質疑。然而雖然美國的立場讓WTO未來充滿不確定性且充滿「美國優先」的思維，但也反映出美國尚未放棄WTO的可能性。在此背景下，本文將分析美國近



期對WTO立場及改革方向，並探討對WTO未來之影響。

## 美國川普政府對WTO談判議題之方向及立場分析

### 一、基本立場

美國每一年初均會公布年度貿易政策重點（Trade policy agenda）。2018年2月底公布之最新貿易政策重點中，開宗明義宣示美國決心在2018年貿易政策上開啟一個新世代，並將利用美國這個世界上最大經濟體所造成之槓桿效應，擴展外國市場，並為美國勞工爭取有效的國際市場與公平待遇。具體而言，美國「2018貿易政策重點」包含五個重要項目：（1）實施確保國家安全與經濟之貿易政策；（2）加強美國經濟；（3）洽簽更好的貿易協定；（4）嚴格執行美國貿易法；以及（5）強化多邊貿易體系。

對於強化多邊貿易體系方面，美國「2018貿易政策重點」指出雖然WTO曾經達成若干成果，但是在過去20年來，WTO並未如預期有效運作。基此，美國必須挺身而出捍衛本國利益。報告指出WTO的主要問題在於WTO爭端解決機制。首先，小組或上訴機構成員不願釋出權力讓爭端解決系統有效運作，WTO會員總是試圖在其案件報告中對增加或減少部分WTO協定下之權利或義務。由於小組及上訴機構的解釋方法及認定並不符合WTO規則，美國過去已多次向上訴機構就程序問題、解釋方法、實質問題等表示

關切。

其次，美國認為當前重要的全球經濟問題均無法在WTO中獲得共識，且2015年WTO第10屆部長會議之宣言中也反映出WTO會員對「杜哈回合」已無法產生共識，因此美國未來也將不再堅持「杜哈回合」的談判授權或現有談判規則。然而，美國指出仍有若干WTO會員因認為WTO各種貿易規則草案的內容將增加其義務負擔，因此堅持任何協議均應取得「杜哈回合」授權。美國抨擊這些國家未能認清當前重要的貿易議題，仍堅持以2001年所設定的杜哈回合談判範圍為基礎，極無必要。

再者，川普政府認為WTO急需改變有關發展議題的解決方式。例如，WTO參考聯合國標準對「低度開發國家」予以定義，但WTO卻未對「開發中國家」訂有任何標準。儘管如此，美國不同意也不容許任何為享有協定下的特殊與差別待遇或其他彈性，而自我聲明為「開發中國家」的行為。對此，美國並直指在全球經濟上已占有相當重要地位的巴西、中國大陸、印度、南非等先進國家，卻如同低收入國家一般，獲得協定適用的彈性，增加WTO義務適用上的困難。美國特別指出，WTO已無法解決中國大陸問題。中國大陸在大舉宣揚自由貿易價值的旗幟下，實質上卻試圖規避或違反自由貿易所應伴隨的義務。為此，美國未來將與其他國家共同討論解決。

最後，美國抨擊WTO基本上是各會員所

共同建立的組織，應由各會員與時俱進作出決定，但卻有若干墨守成規的會員堅持新協定和其他談判成果僅能於部長會議下討論，且必須回到杜哈回合的授權。另一方面，川普政府在本次貿易政策重點上強調，任何國家為享有WTO協定下的彈性而自我聲明為開發中國家的行為，最終將有損WTO規則的可預測性，並弱化新自由貿易協定下的談判成果。

未來在2019年第12屆部長會議舉行之前，美國將與其他會員先行盤點可能達成的議題，以避免最後必須全盤接受包裹式的談判結果。而為了使WTO能夠有效運作，WTO必須在各屆部長會議間找出達成貿易自由化的方式，解決當今貿易問題，確保特定會員係基於其在國際上真正的經濟市場地位而可在WTO享有一定的彈性。為此，川普政府於貿易政策重點上特別提出農業談判、漁業補貼、數位貿易等具體議題，希望與其他WTO會員達成一定共識。

## 二、農業談判

對於農業談判部分，美國認為WTO不斷在為不公平及貿易保護措施創設例外，而與美國利益相悖。自杜哈回合停滯後，美國便嘗試要為農業談判帶入新方向。2018年美國政府的WTO農業談判重點將以強化通知及透明化原則為主，預計推動的重點包含：（1）確認、分析及同意當今農業貿易所面臨的問題；（2）確認WTO機制可以解決不公平的農業貿易政策，如高關稅、扭曲貿易的補貼行為、非關稅措施；（3）確認近年來WTO農業

談判失敗的原因；以及（4）在WTO場域中尋求解決此等問題的新貿易方式。

同時美國指出許多貿易夥伴所實施的檢驗檢疫管制措施通常欠缺足夠的科學證據，屬於不必要的監管負擔，且不符合國際標準，對美國貿易及創新造成不合理障礙。基此，川普政府於2018年將持續致力於減少食品及農產品出口的監管障礙，優先項目包含針對殺蟲劑最高殘留容許值（MRLs），共同致力於貫徹CODEX所建立以風險為基礎的國際標準、提升監管措施的透明化及可預期性等。美國亦強調「風險分析」（包含風險評估、管理及溝通）對降低不公平監管障礙的重要性。

## 三、漁業補貼

美國認為目前全球非法捕魚行為持續惡化，全球非法漁業補貼預估每年高達200億美元，成為剝奪漁業永續資源的重大因素。為此，美國呼籲WTO會員應協議禁止補貼的新類型，以消除對非法捕魚活動的補貼行為，並將持續推動訂定漁業補貼協定，納入強化漁業補貼之透明化及通知等新的WTO貿易規則，期能改善海洋資源的永續發展。

## 四、數位貿易

數位貿易對美國經濟的價值貢獻極高，惟當前美國企業正面臨外國政府對數位貿易實施的限制措施。美國在第11屆部長會議與其他70個WTO會員，共同宣布將就數位貿易相關議題及前瞻發展進行探索。基此，川



普政府將以WTO作為討論平台，以發展具商業意義之規定，處理各國政府對數位貿易所課限制。同時，美國將與想法相似的其他國家，在WTO下展開進一步討論。

## 對WTO爭端解決機制之質疑

WTO爭端解決機制過去是外界認為WTO相對運作較為順暢的部門。然而美國川普政府對於WTO爭端解決機制卻極為不滿，認為其有「司法積極主義」的問題，過於主動而減損了WTO以談判推動自由化的基本精神。具體而言，美國對WTO爭端解決機制提出的核心質疑有二：一為WTO爭端解決小組及上訴機構時常自行增減WTO協定下之權利義務的「司法積極主義」問題。二為上訴機構未能遵守「爭端解決規則與程序瞭解書」（簡稱DSU）所規定之程序問題。

首先是美國認為爭端解決機制未能遵守WTO協定明文的規定，常常逕行增減美國於WTO協定下權利義務之問題。例如美國指出上訴機構在某些案中對TBT協定下不歧視原則之解釋，常常審視超越協定明文規定，審查過多且不必要的要件。又美國也指出上訴機構未按GATT 1994第19條及防衛協定之文本予以解釋，嚴重減損WTO會員使用防衛措施之能力。

除前述實體問題外，美國亦認為上訴機構越發不遵守程序規定。例如DSU有要求上訴審理期限為90天之規定（亦即最長90天內要做出上訴判決），但美國指出自2011年

起，上訴機構便持續出現不遵守上訴審理期限之情形，亦不與爭端雙方進行協商，便逕行通知延長上訴審理時間。近年來，上訴機構不但拒絕說明無法在期限內完成審理的原因，也不說明完成審查之預估期限。

再者，美國指出上訴機構常有「判決逾越範圍」的問題。蓋按照DSU第3.4條規定，爭端解決小組及上訴機構作成之裁決，應依DSU及WTO涵蓋協定（covered agreements）所規定之權利義務，並應謀求爭端之圓滿解決，而非提供會員諮詢意見。對此，美國認為爭端解決機制在近年來常超越解決貿易爭端的任務，且常常針對無關之議題提出意見。另一方面，美國亦指出上訴機構之定位為「法律審」，亦即僅可對一審（小組報告）之法律爭議及法律解釋爭議進行審理，不應及於「事實審」。然而，美國指出在上訴程序中，WTO上訴機構常重新審查案件事實，甚至包含WTO會員之國內法的檢視，有違WTO之規範。尤有甚者，美國認為上訴機構宣稱其判決報告具有「判例」（precedent）性質，故小組應予以遵循。惟美國認為固然上訴機構報告應有效澄清WTO涵蓋協定之規定，但其本身並非經WTO會員同意之文本，亦非經WTO會員談判且同意之文本的替代品，故小組不應受上訴機構裁決拘束，而應對每個爭端個案進行客觀評估。

事實上，美國為表達對上訴機構之不滿，自2017年中起便利用上訴機構法官出缺之任命同意程序機會，持續阻擋新任法官的

任命案。WTO上訴機構有七位常任法官，自2017年起陸續因任期屆滿或辭職等原因，有三位法官需要補提名；因美國的阻擋，至2018年6月底目前仍無法完成任命程序。由於上訴案件需要三位法官審理，加以個別案件需要考量法官背景等因素，因此僅剩四人的情況下已經導致上訴案件大量累積，更重要的是至2019年12月時將會有另外二位法官任期陸續到期，屆時若無法解決此一問題，則上訴機構將會因法官人數不足而完全停止運作。

另一個比較有趣的發展，是美國雖然對WTO爭端解決機制有許多質疑與挑戰，但同時卻非常積極運用該機制來爭取美國的權益。事實上，美國向來為積極參與WTO爭端解決機制之會員，即便川普政府對WTO有諸多不滿，但從美國總統川普於2017年上任以來，美國已陸續向WTO以控訴方身份提起3案，而被其他會員控訴之案件更高達15件。其中受到控訴的案件大多與美國貿易救濟措施相關，特別是美國近來根據232條款、201條款與301條款所採取之種種貿易救濟措施，皆受到來自其他會員之控訴。

## 未來展望

美國於2018年起陸續依據美國國內法（包含201條款之防衛關稅、232條款之國安關稅以及301條款中國不公平貿易措施等），針對太陽能板、鋼鋁及近千項中國製造產品課徵額外關稅。各國對美國單邊措施提出嚴厲的批判；例如中國大陸、歐盟均指出232

條款國家安全關稅，實際上就是WTO之防衛措施（global safeguards），但卻未履行WTO防衛措施協定之程序要求（例如證明進口產品造成嚴重損害或構成損害之虞、二者間有因果關係等），因此已陸續對美國提出WTO防衛協定諮商請求。未來WTO如何處理這些敏感議題且做出判決，必然將引發另一波爭議。更重要的是美國的立場對WTO長期發展已造成不利影響。

然而迄今美國似乎並無退出WTO的想法，且多次強調美國並不反對自由化，而是認為現有經貿機制之設計或執行對美國不公平及不利。簡言之，川普政府對WTO之態度與立場，與其說是「反自由化」或「反市場開放」，更接近於「反建制」（Anti-institution）。其所反對之「建制」，包含回現有之談判架構與方式（如前述之堅持杜哈回合的談判範圍、共識決、開發中國家自我宣稱等）、協定內容未與時俱進及爭端解決機制運作的問題。

在「反建制」之思維下，各界或可由美國貿易談判代表（US Trade Representative, USTR）賴海哲（Robert Lighthizer）的立場看出部分端倪。賴海哲長期認為WTO上訴機構在解釋規則時，減損侵害美國貿易救濟的主權，並指出WTO爭端解決機制已「偏離」（veering off course）WTO之目的。進一步言，其認為鑒於WTO談判進展不順利下，WTO規則不僅無法與時俱進，反而由WTO爭端解決機制為WTO規則提供解釋。這種由



法學（jurist）為WTO協定納入新的規則之作法，與WTO設立時國際貿易規則應由「會員驅動」（member-driven）機制之規劃不同。此外，賴海哲在任命的美國國會聽證會上公開表示，目前WTO欠缺可處理如中國鋼鐵生產過剩與產業政策引發的出口問題之機制。

總結而言，固然美國目前在WTO議題之立場尚無法完全掌握，但至少尚無淡出甚至退出WTO之跡象。與此同時，美國未來可能對WTO爭端解決機制之運作可能以更為強硬之立場推動WTO機制之改革，包括提升強化利用WTO爭端解決機制、以及透過美國對於WTO上訴機構在爭端解決案件「法律解釋」的監督（例如美國國內成立委員會，檢視過去對美國做成不利解釋的WTO案件），對WTO施加無形壓力等做法。至於其他WTO談判議題之川普政府政策，則有待觀察，

事實上，美國在2017年的「貿易政策重點」明確指出目前WTO至少有兩個重要的挑

戰必須解決。第一個挑戰是WTO規則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，部分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。以上之內容雖非所謂政策方向，但已可看出未來美國在WTO可能推動之改革方向。

對我國及其他國家而言，美國之立場固然會對WTO的未來造成陰影，進而削弱以規則為基礎的多邊經貿規則體系，對小國絕對是不利的發展。然而美國的提案（例如杜哈回合、爭端解決機制改革）部分內容確實反映出WTO目前架構下進退兩難的困境以及可能解決方向，因而我國亦可從增進臺灣利益的角度思考是否有與美國合作推動之空間。

