中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

國際經貿規範動態分析月報 2017 年 8 月

本月份重要國際經貿規範動態分析 2

RTA/各國情勢分析 2

一、NAFTA 重啟談判之首輪成果與展望 2

二、美國 301 條款調查與可能發展 5

本月份相關動態回顧 8

◆WTO 會員預計於 10 月討論部長會議議程 8

◆巴西就加拿大政府補貼飛機製造商提出爭端解決 8

◆從越南食品出口美國可看出 TPP 影響力 9

◆馬來西亞在川普退出 TPP 後面臨之展望與困境 9

◆韓國表示韓中關係 3.0 時代的關鍵議題為市場整合 9

◆美韓召開 KORUS 特別會議，協商是否重新談判 10

◆因應進口激增，日本將提高冷凍牛肉關稅 11

本月份重要國際經貿規範動態分析

RTA/各國情勢分析

一、NAFTA 重啟談判之首輪成果與展望

發展動態

美國、加拿大及墨西哥於今（2017）年 8 月 16～20 日間，在華盛頓展開修訂「北美自由貿易協定」（North American Free Trade Agreement, NAFTA）第一回合談判。與會三國於 20 日第一回合談判完成後，共同發布聯合聲明，強調將加快 NAFTA 談判進程；第二回合談判將在 9 月 1～5 日於墨西哥市舉行。目前，談判小組已就 NAFTA 協定文本進行磋商，並同意於接下來兩周內進一步提供其他談判文本、評論或替代方案。對此，有消息來源指出，美國於本回合並未就汽車原產地規則、投資人與地主國間之爭端解決機制（Investor-State Dispute. Settlement, ISDS）等爭議性議題提出提案，避免延宕談判進展。

首先，在原產地規則方面，美國、加拿大及墨西哥僅探討美國有關「自製率要求」（local content requirements）提案，而未深入討論新 NAFTA 協定應採用之特定自製率及規範方式，亦未就特定部門別原產地規則進行談判。儘管如此，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）於 8 月 16 日開幕儀式中表示，在汽車部門方面，美國除希望提高汽車「區域價值含量」（Regional Value Content, RVC）門檻外，更期待可提升美國零件自製率比例。至於加拿大及墨西哥則於談判首日清楚表明其反對立場。

在爭端解決機制部分，美國於本回合未提出投資保護之主張，且其國內對於如何設計投資爭端解決機制之看法不一。加拿大則支持於 NAFTA 協定納入 CETA 的「投資法庭體系」（Investment Court System, ICS）。對此，美國前歐巴馬（Barack Obama）政府於「跨大西洋貿易與投資夥伴協定」（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）談判時，曾明確反對歐盟的 ICS 提案。

另一方面，美國建議對生物製劑（biologics）提供為期 12 年的市場保護期。依據美

國 1984 年「藥價競爭及專利期間延長法案」（Pub. L. No. 98-417，亦稱 Hatch-Waxman 法案）之規定，生物製劑除享有 4 年的資料專屬權保護期間之外，並可享有額外 8 年的市場保護期間。此外，美國參議院財政委員會主席哈齊（Orrin Hatch），亦曾對「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）僅提供原廠藥為期 5 年的專屬資料權保護而表示關切。針對此項美國提案，加墨兩國則認為「沒有必要」賦予生物製劑超過現行 NAFTA 規定之保護程度。

整體而言，儘管 NAFTA 談判進展快速，美加墨於第一回合談判即開始就協定文本進行討論，但在談判過程裡，三國對於應以現行 NAFTA 文本或 TPP 特定專章作為談判依據仍意見不一。據消息來源指稱，加拿大主張應以 NAFTA 文本為基準，因修正現行協定顯然較適用尚未生效之 TPP 協定文本更為容易。此外，由於現行 NAFTA 協定有多處參照「美國－加拿大自由貿易協定」之規定，故加拿大較偏好以現行 NAFTA 協定作為談判依據。

【主要取材自 World Trade Online, 2017 年 8 月 20 日】

重點評析

NAFTA 的第一輪談判在 8 月 16～20 日完成，接著第二輪在 9 月 1～5 日在墨西哥市進行。

首輪會談由美國 USTR 代表萊泰澤（Robert Lighthizer）、加拿大外長方慧蘭（Chrystia Freeland）及墨西哥經濟部長瓜哈爾多（Ildefonso Guajardo Villarreal）領銜。在第一回合談判中，美加墨對於 NAFTA 重啟談判之期待與方向，均明確表示其強勢立場。其中萊泰澤強調川普總統對 NAFTA 重談之期待，並非只是小幅修正（tweaks），而是期待針對協定結構性問題所導致的貿易失衡，進行根本性改善，因此萊泰澤特別指出美國重啟談判之優先議題如下：

- 原產地規則：將要求提高來自 NAFTA 國家的比例及實質來自美國的比例，特別是汽車。
- 將尋求納入高強度的勞工規範條款
- 納入可有效防範匯率操縱問題之規則

- 研擬既尊重各國主權且符合民主機制的爭端解決條款
- 納入可防範其他第三國市場扭曲行為的規範，包括第三國傾銷、及國有企業問題
- 確保在政府採購及農業貿易上，NAFTA 國家兼有公平及互惠的市場進入機會

不過首輪協商在 8 月 20 日結束後，三方共同聲明並無議題盤點進展的說明，僅明確表示對於推動 NAFTA 談判上，三方都有加速與全面達成符合現代標準的談判成果之意願，因此 9 月 1～5 日在墨西哥召開第二回合外，將按此進度隨後 9 月底於加拿大，接著 10 月美國等順序，於今年底陸續召開後續回合談判。

第一回合談判後，部分爭議性較大議題已有初步討論，其中美加歧見較大者，即針對美國主張取消現行 NAFTA 第 19 章爭端解決機制之訴求。該章雖名為「爭端解決機制」，實際內容乃針對反傾銷與平衡稅課徵疑義之解決管道。通常各國調查機關作成反傾銷或平衡稅認定後，倘涉案廠商對認定有疑慮，則應向各國國內提出行政或司法審議，不過在 NAFTA 第 19 章規定下，可透過成立雙邊審查小組（binational panel review）機制來取代國內相關機制。透過雙邊審查小組檢視反傾銷及平衡稅之最終裁決，係加拿大於 1989 年洽簽《美加自由貿易協定》之主要談判立場，其後該項機制順勢成為 NAFTA 協定之一部分。加拿大認為雙邊審查小組機制視為對美國貿易救濟濫用之制衡，因此加國已強調此一機制為維護國家利益之關鍵，美國若強硬取消此一機制，則加拿大會選擇退出。

研判 NAFTA 第二回合的談判重點，恐怕只是延續第一回合盤點確認三方共識較高的所有議題，而非對爭議性議題的交鋒，因此可能著重在中小企業合作、電子商務、競爭政策、法規調和、TBT 及 SPS 等議題的討論，蓋這些議題均為三方認為提高規定但全體都能受益之領域。

此外，針對投資人與地主國 ISDS 機制，在第一回合似乎未具體討論，不過 USTR 已在徵詢國內產業界及法律界意見，尋求在 NAFTA 中納入各締約方「可選擇性」（opt-in）運用 ISDS 機制的創新作法，對此，概念上可能類似於 TPP 公布的條文第 29.5 條菸草管制措施之規定，該條即規定對於各國的菸草管制措施，賦予各締約政府可於投資人實際提出 ISDS 請求時，再就該爭議決定是否接受以國際仲裁解決與投資人之紛爭。

NAFTA 重啟談判的序曲剛展開，但川普總統在首輪協商結束後，又開始提出退出或終止 NAFTA 之威脅言論，惟川普總統是否會為了轉移其本身政治危機或解救持續下

滑的民意支持度，而試圖將政策戰場轉移到 NAFTA 等議題上，雖待觀察，惟川普總統對於 NAFTA 談判仍否順利推動與完成，仍是變數之一（顏慧欣）。

二、美國 301 條款調查與可能發展

發展動態

美國總統川普（Donald Trump）於今（2017）年 8 月 14 日簽署總統備忘錄（presidential memorandum），授權美國貿易代表調查中國大陸的技術移轉、智慧財產權及創新作法。川普於該號備忘錄指出，中國大陸若干措施恐已阻礙美國出口、美國人民在創新領域上無法享有公平的薪資待遇、若干美國工作機會已外移至中國大陸，造成美國對中國大陸的貿易逆差，有損美國製造業、服務業及創新技術發展。

基此，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）進一步於同月 18 日發表聲明表示，在經過與利害關係人及其他政府機關討論後，美國決定根據 1974 年《貿易法》第 302（b）條規定對中國大陸展開調查。301 調查自美國加入 WTO 以後，事實上已鮮少為美國政府採用。根據 301 調查相關條款之規定，如美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）認定系爭措施屬於「可控訴之行為」（actionable conduct），則可進一步在總統授權範圍內，就貨品或服務貿易啟動反傾銷或其他進口限制措施。

美國的 301 調查期間為期一年左右，根據 USTR 所發布的通知文件，本次調查範圍包括：

- 中國大陸是否對於美國企業施加壓力，包括使用行政審批程序、合資要求、外資持股限制、採購要求，以及其他規制方式干涉美國企業之運作，要求其移轉技術或智慧財產權；
- 調查中國大陸官員是否選擇性地或以不透明的方式適用本地法規，要求美國企業移轉技術；
- 調查中國大陸政府是否透過發放執照及技術協商等非市場手段下令移轉技術，迫使美國企業減損對其技術的控制能力；
- 中國大陸政府是否直接或協助中國大陸企業，進行大規模投資或收購美國企業，

以進一步獲取智慧財產權，以及；

- 中國大陸政府是否正在進行，或支持入侵美國商業機構的電腦網路，或透過網路竊取智慧財產權、營業秘密或其他機密性商業資訊。同時調查此項行為是否使中國大陸企業或其他商業機構因此享有不當競爭利益。

USTR 預計於 9 月 28 日以前完成公共意見徵詢，並於 10 月 10～11 日召開公聽會。

【主要取材自日本時報，International Trade Daily，2017 年 8 月 21 日】

重點評析

《1974 年貿易法》301 條款，主要規範倘其他國家有以下情形時，要求 USTR 應展開 301 條款之調查，一是 301（a）款規定，他國法律、政策與實際作為上，是否構成違反經貿協定下義務、或未給予美國協定下應享有的利益；二是 301（b）款規定，他國法律、政策與實際作為上，是否有不合理、不公正、歧視性等政府作為，對美國商業產生限制或額外負擔。對於兩款不同法律依據而採取因應措施上，301 條款也給予不同授權。倘有 301（a）款之情事時，則強制 USTR 必須採取制裁措施（Mandatory Action）；若屬於 301（b）款問題，則 USTR 得有裁量權決定是否採取制裁措施（Discretionary Action）。

目前依據 USTR 在 8 月 18 日對中國啓動 301 調查的公告內容顯示，USTR 係以中國強制美國企業移轉 IP（例如透過核准與否來要求藥廠應在中國當地生產、或要求外國產品可在中國複製等）一連串行為，構成第 301 條（b）所謂「不合理歧視性作為，對美國商業產生限制或額外負擔」，作為美國展開調查的依據。對此，意謂 USTR 認定中國系爭措施不必然違反 WTO 協定義務，及目前定位本項調查不涉及協定義務之爭議，也非智財權案件，因此 USTR 調查時程係按照 304（a）（2）（B）規定，應於啓動後 12 個月內完成認定。同時也意味 USTR 對本案調查結果是否採行對應方案，仍有行政裁量之空間。

進一步言，USTR 現階段並未認定中國強制移轉技術之行為必然違反 WTO 規定。此等措辭可有兩個面向之解讀：第一，強制移轉技術是否為 WTO 已有規定之事項，還有待釐清。雖然美國特別 301 報告為智財權保護的調查報告，且中國有強制移轉技術之情形也多次在特別 301 報告中指出，然而，從 USTR 在 18 日公告中，顯然未將系爭措施視為智財權保護事項。從措施屬性上，強制移轉技術之議題應為投資議題，而 WTO

《與貿易有關之投資措施協定》（Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS）規定有限，僅有禁止貿易平衡與自製率條款、及禁止國民待遇等要求，並無明確限制地主國不可要求移轉技術等條款。倘若 USTR 認定此爭議不屬於 WTO 範疇，則美國將可單方面片面認定中國措施是否構成不公平情事，並逕自決定因應方式，無需經 WTO 爭端解決機制，則程序進展上即較為快速。而 USTR 目前將調查事項定位為非屬 WTO 義務爭議，恐怕也是嘗試規避受到 WTO 爭端解決機制適用之考量。

反之，倘若於後續調查中，倘若 USTR 還是認定此為 WTO 涵蓋議題（例如強制移轉技術有違 GATT 國民待遇、或 TRIPS 相關規定），則可能經雙邊諮商後向 WTO 爭端解決機制提出，先進行 WTO 爭端解決下之諮商程序後，倘中方在諮商程序與美國達成和解，則不會有後續訴訟程序，否則將歷經爭端解決小組、上訴機構審查、履行審查等程序，程序將相對冗長。

USTR 已公告 301 調查預計在 10 月 10 日召開聽證會，並徵求公眾於 9 月 29 日前提出意見。同時 USTR 也已向中國提出諮商請求。惟初步觀察本案調查之緣由，恐為川普總統創造處理美中貿易問題之談判籌碼居多，惟此調查過程仍面臨許多外部變數的挑戰，例如近期北韓問題的緊張升高，即為美中未來關係朝向進一步合作或更多的角力有所影響，也勢必對 301 後續調查的發展投入新的變數（顏慧欣）。

本月份相關動態回顧

◆WTO 會員預計於 10 月討論部長會議議程

WTO 會員將於 10 月 9、10 日在摩洛哥召開會議，討論 12 月份舉行的主要部長會議議程。美國駐日內瓦最高貿易官員威爾森（Christopher Wilson）近期演說中表示，部長會議可為各會員部長提供良機，藉此解決長期以來被忽視的體制問題，包括 WTO 爭端解決積壓案件越來越多的問題等。

但美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）於 6 月份在美國參議院財政委員會的發言中指出，美國在 WTO 部長級會議上不會追求任何「重大談判成果」。

卡托研究所（Cato Institute）赫爾伯特施蒂費爾貿易政策研究中心（Herbert A. Stiefel Center for Trade Policy Studies）執行長伊肯森（Dan Ikenson）認為，WTO 杜哈回合談判已近 20 年仍無法完成，會員應藉由部長會議討論與現今貿易仍相關的問題，如跨境資料流通議題等。

【主要資料來源：International Trade Daily，2017 年 8 月 25 日】

◆巴西就加拿大政府補貼飛機製造商提出爭端解決

巴西不滿加拿大政府向其航太部門提供 20 多項補貼方案、超過 30 億美元的補貼，直接或間接使得加拿大飛機製造商龐巴迪（Bombardier Inc）在開發 C 系列計劃（C-Series program）上獲益。巴西於 8 月 18 日要求 WTO 成立爭端解決小組，確認加拿大政府提供航空器補貼是否符合 WTO 規範。

巴西曾在 2 月份與加拿大政府進行諮商，但問題仍未解決，巴西外交部表示，WTO 爭端解決機構將於 8 月 31 日會議中討論巴西的請求。如果加拿大拒絕成立 WTO 爭端解決小組，小組將在下次理事會會議上自動成立

【主要資料來源：International Trade Daily，2017 年 8 月 21 日】

◆從越南食品出口美國可看出 TPP 影響力

TPP 中的食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（SPS 措施）專章由美國貿易代表署（USTR）主導，該專章強調科學基礎、政策透明化，以及進口者稽核權等要素。儘管越南對於美國退出後的 TPP 興趣缺缺，仍嘗試藉由了解 TPP 專章、美國食品藥物管理局（FDA）與美國食品安全現代法（FSMA），希望能讓越南食安標準早日符合美國需求，以增加產品出口。

越南 2017 年的出口面臨險峻情況。2017 年 1 月越南出口企業在美國食品藥物管理局（FDA）的登記僅有 806 家，對比於 2016 年 12 月的 1,845 家大幅下降。吉林表示，這是由於越南企業並不清楚根據美國食品安全現代法（FSMA），產品出口至美國必須更新註冊。此外，越南也希望透過亞太經濟合作組織（APEC）調和 21 個會員的食品規範標準。

【主要資料來源：International Trade Daily，2017 年 8 月 29 日】

◆馬來西亞在川普退出 TPP 後面臨之展望與困境

美國退出跨太平洋夥伴協定（TPP）無疑對過去積極參與 TPP 馬來西亞上澆了一桶冷水。今（2017）年 3 月，馬來西亞國際貿易暨工業部長穆斯塔法（Datuk Seri Mustapa Mohamed）曾表示，對馬來西亞而言，TPP 最主要的作用就是加強與美國的貿易，若缺少美國的參與，僅僅加強與其他 TPP 國家的聯繫，相較之下對馬來西亞並不具有特別吸引力。然而，穆斯塔法於 7 月份接受採訪時表示，馬來西亞正熱切希望與其他參與國討論 TPP 在新架構下生效的前景，顯示馬來西亞政府對於參與 TPP 的態度又有所轉變。

馬來西亞經濟學者南比爾（Shankaran Namibiar）認為馬來西亞將繼續參與 TPP 11，並說明相關原因：馬來西亞與加拿大尚未簽署任何雙邊協議，也有意積極探究與中南美洲的貿易潛力。最重要的是，TPP 談判已久，其他重要貿易國如紐、澳與日本等都尚未輕言放棄，並對美國重新加入抱持高度樂觀。

【主要資料來源：The Edge Markets、New Straits Times，2017 年 8 月 1 日】

◆韓國表示韓中關係 3.0 時代的關鍵議題為市場整合

今（2017）年 8 月 24 日為韓中建交 25 周年紀念日，兩國因薩德飛彈防禦系統（THAAD system）產生齟齬並未共同舉行紀念活動。根據韓國企劃財政部於 2017 年 8 月 11 日公

布之資訊，韓國企業投資中國大陸金額達三年來新低，今年第二季外人直接投資為 4.7 億美元，相較於 2016 年同期的 8.5 億美元下跌 44.7%。

細數中韓經貿關係發展，根據大韓貿易投資振興公社（KOTRA）的研究結果表示，兩國關係已歷經三個階段，1.0 階段自 1992 年中國大陸崛起迄 1998 年亞洲金融危機時；2.0 階段自 2001 年中國大陸加入 WTO 迄 2008 年全球金融危機時；3.0 階段則自 2012 年 3 月韓中 FTA 正式進行談判開始。由於兩國在前兩個階段已初步完成市場整合的初期階段，在 FTA 的架構下取消關稅，進一步開放服務與投資，也加強在產業和地方的合作，正邁向更進一步的發展。兩國必須持續在韓中 FTA 架構下，利用互補性進一步擴大合作範圍，例如地方城市發展和促進中國大陸北方經濟發展等。

【主要資料來源：BusinessKorea，2017 年 8 月 14 日；韓國先鋒新聞、KOTRA，2017 年 8 月 25 日】

◆美韓召開 KORUS 特別會議，協商是否重新談判

美國總統川普於今年 6 月韓國總統文在寅訪美時，指出 KORUS 簽署後美韓貿易逆差擴大，要求重啟談判。萊泰澤隨後於 7 月正式通知韓國，要求 30 天內召開特別聯合會議，以重啟 KORUS 談判。

基此，美韓自由貿易協定（KORUS）特別聯合委員會會議於今（2017）年 8 月 22 日在韓國首爾舉行。USTR 指出，此特別會議是為檢討 KORUS 實施以來的影響，包括解決美國出口時遇到的市場進入問題，而「可能」修改 FTA。討論內容包括聯合調查、研究和評估等最佳方式，並審議可能的修正方向等。

面對美國對於貿易逆差之責難，韓國研究評估指出，美方對韓有大量的服務貿易盈餘，貿易赤字是結構性因素而非 FTA 造成。韓國智庫研究人員表示，韓國將堅持確認敏感領域的貿易數據，客觀貿易數據將包括韓國企業帶來的美國就業機會，以及兩國企業自 KORUS 的獲益；如果美國對製造業失業敏感，韓國可能轉而提出農業、醫藥產品和服務貿易赤字等議題。

【主要資料來源：International Trade Daily，2017 年 8 月 21 日；中時電子報、工商時報 2017 年 8 月 18 日】

◆因應進口激增，日本將提高冷凍牛肉關稅

為因應進口數量激增，日本於今（2017）年 8 月 1 日起調升冷凍牛肉關稅，由原本的 38.5%提高至 50%。根據日本農業部 7 月 28 日所釋出之報告，第二季牛肉進口增加 17.1%，超越防衛措施門檻的 17%，故啟動保護措施，提高暫時性關稅至 2018 年 3 月 31 日止。

這項措施將適用於未與日本完成貿易協定的國家，包含美國、加拿大、紐西蘭與歐盟；而不適用於已經洽簽貿易協定的澳洲、墨西哥及智利等國，澳洲同時也是日本牛肉最大來源國。

日本農林水產省畜產部表示，來自美國等地的牛肉進口增加，主因是美國已從因乾旱造成的飼料減產中復甦，如今相對低廉的飼料，使得美國牛肉在國際市場上更具競爭力。農林水產大臣山本有二認為，冷凍牛肉僅占日本所有進口牛肉市場的五分之一，對消費者影響應該有限。冷凍牛肉主要供應日本連鎖餐廳，以取代價格較為高昂的國產牛肉。

【主要資料來源：International Trade Daily，2017 年 7 月 31 日】