中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

國際經貿規範動態分析月報 2018 年 4 月

本月份重要國際經貿規範動態分析 2
WTO 情勢分析 2
一、各國要求美國對 232 鋼鐵關稅措施之諮商請求發展 2
RTA/各國情勢分析 5
一、美中貿易糾紛未來發展 5
本月份相關動態回顧 8
◆WTO 警告貿易緊張局勢可能抑制全球貿易成長 8
◆阿根廷、哥倫比亞和哥斯大黎提案 WTO 建立與現行規範一致且全面的電子商務協議 8
◆印度商務部長反對將環境議題納入 WTO 討論 9
◆TPP 11 國歡迎川普重返 TPP，但欲改變協定內容不易 9
◆歐盟希望英國具體承諾脫歐後不會降低環境保護標準 10
◆國際開發協會首次發行債券，開創發展融資新模式 10

本月份重要國際經貿規範動態分析

WTO 情勢分析

一、各國要求美國對 232 鋼鐵關稅措施之諮商請求發展

發展動態

根據 WTO 於 2018 年 4 月 19 日公布文件顯示，俄羅斯要求美國對鋼鐵關稅措施提供補償。GATT 第十九條第二項規定，WTO 會員在採取防衛行動之前，應先提供就該產品有相當出口利益之其他會員諮商之機會，以便獲得與受其防衛措施影響之貿易額相等的補償。俄羅斯認為受美國 25%鋼鐵關稅及 10%鋁關稅之影響，要求美國進行磋商以補償俄羅斯製造商損失的貿易利益。

據彼德森國際經濟研究所（Peterson Institute for International Economics）公布之數據顯示，俄羅斯受美國關稅影響之鋼鐵及鋁產品約價值 8.23 億美元，受影響之公司包括：謝維爾斯德鋼鐵公司（Severstal OAO）、新利佩茨克鋼鐵公司（Novolipetsk Steel OJSC）、梅切爾金屬和礦業公司（Mechel）、磁山城聯合鋼鐵廠公司（Magnitogorsk Iron and Steel Work），及俄鋁（United Co RUSAL PLC.）等。

俄羅斯遵循中國大陸、歐盟和印度在 WTO 的步驟來應對美國鋼鐵措施。倘若美國拒絕俄羅斯的要求，則可能會訴諸 WTO 爭端及對美國產品採取報復性關稅。俄羅斯認為美國的鋼鐵關稅實質上是防衛措施，為暫時性的貿易限制，以協助各國保護國內生產者免受進口激增的衝擊；而根據 WTO 防衛協定，俄羅斯行使「就措施交換意見並達成諒解」的權利，以確保美國補償俄羅斯因措施而損失的貿易利益。

然而美國政府一再表示，鋼鐵及鋁之關稅措施並非防衛措施，而是根據 WTO 國家安全豁免條款的國安措施。美國根據 1962 年貿易擴張法第 232 條，若進口有危害美國國家安全之時，允許總統實施貿易限制。

美國官員已於 4 月告知中國大陸、歐盟及印度，美國沒有義務就鋼鐵關稅措施進行 WTO 防衛磋商，但可在防衛協定範圍之外討論鋼鐵關稅措施或其他議題。中國大陸拒

絕美國的回應並提出 WTO 爭端，且宣示對美國 128 種產品徵收價值約 6.12 億美元的報復性關稅。美國回應表示，WTO 無權裁決國家安全事務，因 WTO 規則允許各國採取任何行動來保護其基本安全利益。中國大陸 4 月 19 的磋商請求為 WTO 爭端解決程序的第一步，在歐盟可能就此事尋求 WTO 調查之前，美中有 60 天時間進行討論以解決雙方的意見分歧。

除俄羅斯之外，WTO 4 月 19 日文件顯示，泰國認為美國鋼鐵關稅措施違反最惠國待遇原則，要求加入美中鋼鐵爭端磋商。此爭端可能將 WTO 置於裁決是否國安措施的危險境地。根據 WTO 文件，泰國 2017 年出口美國價值約 3.05 億美元鋼鐵產品及 3038 萬美元鋁產品，受影響的泰國公司包括：泰國浦項泰諾不鏽鋼公司（POSCO-Thainox PCL）、Millcon 鋼鐵股份有限公司、GJ 鋼鐵股份有限公司、M.C.S 鋼構，以及周氏鋼鐵工業股份有限公司（Chow Steel Industries PCL）等。

【主要取材自 International Trade Daily，2018 年 4 月 20 日】

重點評析

川普總統依其國內法第 232 條款，針對進口鋼鐵徵收 25%從價稅和對鋁製品徵收 10%從價稅之措施，在 3 月 23 日生效後，包括歐盟 28 個成員在內的 40 多個 WTO 成員，已在 WTO 會議上對此有所發言。原則上美國對其鋼鋁關稅之課徵，所持理由為 GATT 第 21 條國家安全例外，美國表示其商務部長根據 1962 年「貿易擴張法案」第 232 節進行調查中發現，進口大量鋼材和鋁產能過剩的情況「可能會損害國家安全」，從而構成 GATT 第 21 條之基礎。

對此，中國與俄羅斯偕同發言提案，其特別指出美國該項措施與 GATT 及 WTO 防衛措施協定不一致。特別是中國，其認定美國鋼鋁關稅為 WTO「防衛措施協定」之防衛措施，而因此賦予被課關稅之中國有貿易報復權利，中國也宣布對美國 30 億美元、共 128 項之產品課以 15%至 25%的報復關稅，包括新鮮水果、花旗參、鋼管、豬肉等，而該項措施已通知 WTO 並展開實施。對此，中國反制措施是否適當恐也有討論空間。

首先，固然美國鋼鋁關稅依 GATT 第 21 條為法律基礎有爭議，惟 WTO 運作，也非其他會員可「逕自」認定系爭措施為 WTO 任何協定之問題，並據而展開反制，仍應經 WTO 爭端解決機制裁定後方可為之，因此中國逕行將美鋼鋁稅視為防衛措施，已脫離 WTO 一般運作模式。其次，中國對前揭 128 項產品之報復關稅已於 4 月 2 日開始施行，

惟 WTO 防衛協定第 8 條規定，報復措施須與防衛措施間有「實質均等」關係，亦即中國僅可在美國鋼鋁稅影響下其貿易利益受損範圍內，來實施其反制，則其對美國實施 30 億美元的報復關稅是否符合要求？再者，防衛協定同條規定，倘若一防衛措施之採行係符合「進口量絕對增加」且「符合協定規定」條件時，則反制措施只能在防衛措施實施 3 年後方可展開。換言之，中國對此一問題也逕自作成認定，因此並無等待期而即刻展開報復。不過中國已向 WTO 提出爭端解決請求(WTO/DS544「Certain Measures on Steel and Aluminium Products」)，未來可由 WTO 做進一步判斷。

此外歐盟也提出其看法，基本上歐盟也認為美國鋼鋁稅為 WTO 防衛措施，因此主張美國踐行防衛措施之通知義務。此外，歐盟也針對美國以 GATT 第 21 條為主張，提出其看法。歐盟認為各國確實可援引 GATT 第 21 條國家安全來為貿易限制辯解，惟迄今國家很少援引此例外，且從過去極少數援引本條之例外，包括 1982 年 EEC、加拿大與澳洲，為了福克蘭群島主權爭議，對阿根廷產品的貿易禁運措施；或 1985 年美國對尼加拉瓜貿易禁運；1991 年 EC 對南斯拉夫貿易禁運等，最近也有 Qatar 與 UAE 間紛爭之情形，基本上都有國際戰爭或緊張狀態等地區安全與穩定威脅之考量，但 GATT 第 21 條國家安全例外，並未包含為了維持國內工業發展而實施限制之情形，因此與美國鋼鋁稅性質不符。

整體而言，美國鋼鋁稅之課徵，雖然 WTO 會員紛紛群起攻之，對於中國提出的 WTO 爭端諮商請求，也已有印度、俄羅斯、泰國、EU 及香港表示要求參與諮商。倘美國能在諮商階段與這些國家達成滿意方案，特別是美中間的貿易攻防落幕，不僅有益於維繫 WTO 整體最大利益，且可解除 WTO 爭端解決機制之困境，畢竟判斷美國援引 GATT 第 21 條是否符合美國國家利益，已涉及評價美國敏感的國家主權事項，WTO 恐難以論斷。然而，案件一旦實際進入爭端解決小組(Panel)階段，無論結果如何，WTO 對 GATT 第 21 條的裁決都將產生深遠影響，且對援引安全例外為其他國家創造一個先例，進而可能對現有多邊貿易規則有進一步衝擊之風險。（顏慧欣）

RTA/各國情勢分析

一、美中貿易糾紛未來發展

發展動態

美國自去（2017）年 8 月起，即針對中國大陸政府之不公平貿易政策與措施展開調查，並於今（2018）年 3 月 27 日公布其調查報告。該項調查報告指稱中國大陸政府藉由其法規與政策，強迫美國企業向中國大陸企業轉移技術與智慧財產權，使中國大陸得到先進技術之不公平貿易行為，已對美國企業、勞工與智慧財產權所有人之權利造成侵害。有鑑於此，美國明言將採行相關制裁措施，包括針對特定產品提高關稅、訴諸 WTO 爭端解決以及對涉及重要技術之中國大陸投資行為採取限制措施。

其中，在提高關稅方面，美國已於今年 4 月 3 日進一步公布產品清單，宣布將對高達 1,300 項之中國大陸進口產品提高 25%關稅。此份產品清單涵蓋約 500 億美元的產品項目，主要包括化學製品、金屬產品、機械裝置、測量與醫療設備、武器裝置以及航空器與機動車輛的座椅等。

根據美國貿易代表署（U.S. Trade Representative，USTR）於聯邦公報（Federal Register）之公告，在該項產品清單公布後，USTR 將徵詢公眾意見；大眾須於今年 5 月 11 日前，向 USTR 提交有關稅率和產品清單等之書面評論意見。USTR 將於 5 月 15 日舉行聽證會，進一步聽取利害關係人的意見；待聽證會結束後，公眾仍有一周時間針對該討論提交意見。

原則上，USTR 將於前述程序完成後做出最終提案。對此，USTR 表示會盡快將其最終提案提交予美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）以及總統川普（Donald Trump）。儘管有消息來源指出，該項最終提案最快將於 6 月公布，但 USTR 官員已於今年 4 月 4 日明確表示，美方並未對其最終提案設下確切期限。

針對美國對中國大陸進口產品之關稅措施，中國大陸財政部則在 4 月 4 日予以回擊，公布將對 106 項美國進口產品提高 25%關稅，包括黃豆、汽車與化學產品等。對此，USTR 表示中國大陸該項措施並無法律依據；中國大陸財政部則進一步援引《中華人民共和國對外貿易法》與《中華人民共和國進出口關稅條例》予以反駁。

另一方面，美國宣稱中國大陸對美國企業施加歧視性的許可程序要求，已違反 WTO《與貿易有關之智慧財產權協定》（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）之規定，並於 3 月 23 日向 WTO 爭端解決機構請求與中國大陸進行諮商。若雙方無法在 60 日內達成共識完成諮商，WTO 爭端解決機構將開始對此案展開調查。

【主要取材自 International Trade Daily，2018 年 4 月 5 日；Inside U.S. Trade，2018 年 4 月 6 日】

重點評析

美國川普總統 2017 年上任迄今，指控中國諸多不公平貿易行為、美中嚴重貿易逆差、中國濫用多邊規則等問題之抨擊力道不曾停歇，但直到近期其對中國採取之制裁手段方逐漸明朗。美國特別在意者，則是中國「社會主義市場經濟」（socialist market economy）體制，政府透過國有企業對經濟運作的充分控制、政府高度補助以達成關鍵產業政策目標等，促成了近來中國在科技與經濟的崛起，並已威脅美國在全球高科技主導地位之情形下，進一步防範該等情勢惡化，實則為美國川普政府執政以來對中國發動攻擊之背後意圖。

反觀中國因應美國貿易措施上，也未馬上束手就擒，首先針對美國 232 鋼鋁關稅，中國已在 4 月 2 日對美國 30 億美元、共 128 項之產品課以 15%至 25%的報復關稅。對此中國也已向 WTO 提出爭端解決請求(WTO/DS544「Certain Measures on Steel and Aluminium Products」)。接著因應美國 301 制裁命令，中國公布預計對美共 106 項產品加徵 25%關稅，估計金額為約 500 億美元之反制清單，其清單瞄準了美國政治敏感之產品，包含黃豆(124 億)、小型飛機(737)（163 億）、汽車(100 億)等。中國的反制金額，涵蓋了美國總出口金額的 38%（美國原始 500 億美元清單僅涵蓋中國總出口之 9%），其反制力道之強遠超過川普的清單，就此也觀察到中國想確保美國感到壓力的決心，也導致美國跟進宣布將另外加碼一千億美元之額外清單。此外，美中二國各自都向 WTO 提出爭端解決請求（美國訴中國，WTO/DS542 「Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights」；中國訴美國，WTO/DS543 「Tariff Measures on Certain Goods from China」），目前都在要求諮商程序，顯然 WTO 也是美中針對 301 爭議或中國強制移轉技術行為紛爭的另一角力戰場。

反觀中國因應美國貿易措施上，也未馬上束手就擒，首先針對美國 232 鋼鋁關稅，中國已在 4 月 2 日對美國 30 億美元、共 128 項之產品課以 15%至 25%的報復關稅。對此中國也已向 WTO 提出爭端解決請求(WTO/DS544「Certain Measures on Steel and Aluminium Products」)。接著因應美國 301 制裁命令，中國公布預計對美共 106 項產品加徵 25%關稅，估計金額為約 500 億美元之反制清單，其清單瞄準了美國政治敏感之產品，包含黃豆(124 億)、小型飛機(737)（163 億）、汽車(100 億)等。中國的反制金額，涵蓋了美國總出口金額的 38%（美國原始 500 億美元清單僅涵蓋中國總出口之 9%），其反制力道之強遠超過川普的清單，就此也觀察到中國想確保美國感到壓力的決心，也導致美國跟進宣布將另外加碼一千億美元之額外清單。此外，美中二國各自都向 WTO 提出爭端解決請求（美國訴中國，WTO/DS542 「Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights」；中國訴美國，WTO/DS543 「Tariff Measures on Certain Goods from China」），目前都在要求諮商程序，顯然 WTO 也是美中針對 301 爭議或中國強制移轉技術行為紛爭的另一角力戰場。

美中貿易談判已在 5 月 2 日於北京登場，美國經貿代表團包括財政部長梅努欽、國家經濟會議主席庫德洛，國家貿易委員會主席納瓦羅、國家經濟會議副主任艾森斯坦、貿易代表賴海哲，以及商務部長羅斯；中方將由國務院副總理劉鶴領軍對談。可預期的，中方在此次美中談判可能給予妥協與承諾之範圍，相當程度應為習近平演說的政策宣示內容。換言之，此次美中談判對於中國經濟體制、中國製造 2025 既定目標（包括政府過度補貼）等根本性問題，基本上不會有重大突破，然而對於其他如美中貿易赤字問題、中國對外資在金融業合資持股限制、及強制外資移轉技術給中方合資企業等問題，美國可能藉由此次北京會談中，期待中方能提出具體的階段性安排（例如金額及時程表），來逐漸落實這些問題之解決。（顏慧欣）

本月份相關動態回顧

◆WTO 警告貿易緊張局勢可能抑制全球貿易成長

WTO 在今（2018）年 4 月 12 日指出，今年全球貿易表現本就預期不如去年，美國和中國大陸兩國間緊張局勢升級，恐進一步危害全球貿易擴張。

過去 3 個月以來，美國總統川普（Donald Trump）陸續對鋼鐵、鋁、洗衣機和太陽能產品等課徵進口關稅，無論是美國的盟友或敵人皆受到影響。近期川普認定中國大陸竊取美國智慧財產和技術機密，威脅要對自中國大陸進口總值約 1,500 億美元的產品課徵高關稅作為制裁。儘管美國尚未最終確定擬對中國大陸進口產品課徵之關稅，但中國大陸已做出反擊，誓言對總價值約 500 億美元的美國產大豆、汽車、飛機和化工品等產品課徵高關稅，以報復川普政府。

WTO 報告預估，2018、2019 年全球貿易成長將從 2017 年的高峰 4.7%下降為 4.4%及 4%。WTO 警告，全球貿易緊張升溫已經影響企業信心和投資決策，進而可能危害全球貿易成長。另外 WTO 秘書長也表示當前全球貿易面臨下滑風險，互相報復是全球經濟最不樂見的作法，倘 WTO 會員面對緊迫的貿易問題，應該透過集體行動來解決。

【主要資料來源：International Trade Daily，2018 年 4 月 13 日】

◆阿根廷、哥倫比亞和哥斯大黎提案 WTO 建立與現行規範一致且全面的電子商務協議

今（2018）年 3 月，阿根廷、哥倫比亞和哥斯大黎加呼籲在 WTO 建立一個具全面性和一致性的談判議程，涵蓋電子商務的所有面向，以利最終成果符合 WTO 所有相關規範。

提案三國敦促 WTO 會員「重申」其既有 WTO 規範適用於電子商務，且談判應著重在釐清現行 WTO 規範，並在必要時制定新規則，以應對制度中的新發展或缺漏。三國也表示此舉的主要用意並不是為了市場全面開放進行談判，而是著重在進一步開放與電子商務活動直接相關的貨物和服務貿易議題與部門。但是欲達成目標，有賴貨物和服務貿易市場均進行開放。

【主要資料來源：Washington Trade Daily，2018 年 4 月 10 日】

◆印度商務部長反對將環境議題納入 WTO 討論

印度商務部長普拉布（Suresh Prabhu）於今（2018）年 4 月 4 日在印度新德里參加由世界資源研究所印度羅斯中心（World Resources Institute India Russ Center）舉辦的第 6 屆「連結卡洛」（CONNECTKaro）年度會議，其對於先進國家試圖在 WTO 中針對勞工、電子商務、環境與永續性商品及政府採購等方面提出討論並達成協議的做法，表達反對意見。

普拉布認為，雖然在從事貿易時，不應該忽略環境議題的重要性，但 WTO 應僅限於貿易議題的討論，況且環境議題已有另外的協議規範。儘管印度也關心環境保護議題，但印度並不想在 WTO 場域就環境議題與他國達成協議。

而印度新的產業政策草案於 2017 年 8 月由印度商務部產業政策與促進局（The Department of Industrial Policy and Promotion）所提出，旨在未來二十年創造就業機會，促進國外技術轉移，並每年吸引一千億美元的外國直接投資。其中環境議題和環境產品也包含在新政策中，其重點在於永續議題上，並將在新政策中確定未來產業的關鍵行業別。

【主要資料來源：The Economic Times，2018 年 4 月 4 日、Financial Express，2018 年 3 月 30 日】

◆TPP 11 國歡迎川普重返 TPP，但欲改變協定內容不易

美參議員薩瑟（Ben Sasse）向媒體表示，川普總統已指派兩位高級經濟顧問研究如何重返跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP），並認為這對於美國與太平洋地區的法治與經濟安全而言是個好消息。來自白宮的不具名官員對此表示，儘管川普總統傾向以雙邊方式進行自由貿易協定談判，但與 TPP 國家進行複邊談判，將有利於其對抗與中國大陸在亞太經貿上的威脅與競爭，且談判進度勢必比一對一的方式來得更快。

雖然川普總統在社群網站上仍堅持只有取得比歐巴馬版本「好很多」的條件才會重返 TPP；然而 TPP 11 個成員國表示美國未來若重返 TPP，他們反對順應美方重談 TPP 協定內容。日本、澳洲與馬來西亞的貿易部長對於川普總統指示官員尋找重返 TPP 的方式表示歡迎，但也警告不要針對協定內容作出重大改變。

日本、澳洲與馬來西亞的貿易部長也表示現階段要改變協定內容相當困難，更進一步補充道：「重談協定會改變各方利益分配的平衡」。

【主要資料來源：Washington Trade Daily，2018 年 4 月 16 日、International Trade Daily，2018 年 4 月 13、16 日】

◆歐盟希望英國具體承諾脫歐後不會降低環境保護標準

歐盟首席脫歐談判官巴尼耶（Michel Barnier）表示，歐盟希望英國承諾在脫歐後不會降低其環境保護標準，並表示，這一承諾應寫入倫敦在 2019 年 3 月離開歐盟後，規範其與歐盟其他 27 個成員國關係之協議中。

在協議中，應比照加拿大與歐盟自由貿易協定（Canada-EU free trade agreement, CETA）或日歐經濟夥伴協定（EU-Japan Economic Partnership Agreement, EPA）的「不倒退條款」（non-regression clauses），巴尼耶表示歐盟與英國未來的協議都必須在公平競爭的前提下做出明確規定，尤其是環境議題，以避免英國欲透過採取寬鬆環保政策增加自身競爭優勢。

不過英國首相梅伊（Theresa May）曾保證脫歐後，不會為了增加英國自身競爭優勢而作出降低環境標準的行為，另外英國環境部長戈夫（Michael Gove）也曾於當時強調，英國並不會因為脫歐而減少環境保護，反而會致力在環境和動物福利方面樹立全球黃金標準。

【主要資料來源：European Commission、Reuters，2018 年 4 月 10 日；ICTSD，2018 年 4 月 12 日】

◆國際開發協會首次發行債券，開創發展融資新模式

國際開發協會（International Development Association, IDA）於近日首次發行債券，為全球投資者提供一個投資 3A 級資產的機會，投入資助世界最貧困國家改變生活的投資計畫。

IDA 以透過提供專業技術知識和低成本融資，幫助世界最貧困國家實現經濟成長和消除貧窮，包括協助面對脆弱性、衝突與暴力、被迫流離失所、氣候變遷和性別平等，以及加強治理與制度建設、創造就業與促進私部門發展、實現經濟轉型等。此次債券發行實為 IDA 創建 60 年來首次之舉，共募集資金 15 億美元用於因應最緊迫的發展問題。世界銀行總裁金墉（Jim Yong Kim）也表示，IDA 債券之發行將使其本身能夠借助於資本市場，更有效地面對全球最大的挑戰，幫助數百萬人擺脫貧困。

據瞭解，全球投資者對於此次債券發行的反應相當熱烈，隨著 IDA 舉債計畫的擴大，世界銀行也承諾將持續維持 IDA 強健的財務狀況以及審慎的財務和營運管理模式，並將把世界銀行在連結資本市場與發展方面所積累的 70 年創新經驗應用於 IDA 的業務之中，更有效地協助最貧困國家實現 2030 年永續發展目標。

【主要資料來源：世界銀行，2018 年 4 月 23 日】