

從國際建制主義解析川普挑戰 全球貿易建制的原因

邱奕宏

(交通大學通識教育中心副教授)

摘 要

高舉美國優先的川普，在貿易上採取經濟民族主義，除透過高關稅逼迫貿易夥伴重啟協商，並大肆抨擊世界貿易組織及削弱其功能，為二戰後的全球貿易建制帶來巨大挑戰。本文從國際政治經濟學的新自由制度主義下的國際建制主義視角出發，採質性研究途徑，分析川普挑戰全球貿易建制的深層原因。並認為主要由以下三項因素：全球貿易建制的內部矛盾與失能導致美國對建制的付出與利得失衡、美國貿易權力的衰退與該建制的支撐結構出現轉變，以及美國國內經濟民族主義的興起降低對該建制的支持。由於此三項深層因素，致使川普政府一方面採取單邊貿易手段來維護其經濟利益，另一方面則透過抨擊與削弱世貿的功能來批判其正當性。

關鍵詞：國際建制、全球貿易建制、霸權穩定論、新自由制度主義、
川普

壹、前言

美國總統川普自 2017 年就任以來，高舉「美國優先」的大纛，強調凡事必須以美國利益為優先。在貿易政策上，川普以關稅制裁懲罰貿易夥伴、推翻既有貿易協定、抨擊現有世界多邊貿易體系，而對二

次戰後建立的全球貿易建制帶來巨大挑戰。¹

川普對當今全球貿易體系的不滿表現在他上任後的經濟民族主義言論與貿易保護主義作為。例如，2017年1月川普簽署命令退出《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)；同年二月在對國會的首次演說中，他高舉「公平貿易」並承諾將把百萬個工作帶回美國及保護美國工人。²

2018年1月川普在國情咨文中宣稱將終結美國經濟投降的年代，要求貿易關係必須是「公平且互惠」。³同年一月，川普政府宣布對中國輸美的太陽能模組與南韓的大型洗衣機課徵懲罰性關稅，並從三月開始根據美國國內法對貿易夥伴提高關稅，以迫使他們重啟與美國雙邊貿易談判。⁴四月，川普發動貿易戰，對中國五百億美元的商品課徵25%的關稅，揭開美中貿易戰序幕。⁵川普高舉關稅來逼迫貿易夥伴簽訂城下之盟的策略，儘管引發各國不滿，但也成功迫使許多國家與美

1. 本文的全球貿易建制(Global Trade Regime)意指自1944年布列敦森林會議(the Bretton Woods System)以來，以關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)及世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)為主的多邊貿易體系，與國際貿易建制、全球貿易秩序、全球貿易體系等詞同義互換。

2. “Donald Trump’s Congress speech (full text)” CNN, March 1, 2017, <<https://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/donald-trump-speech-transcript-full-text/index.html>>.

3. The White House, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” January 30, 2018, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>>.

4. 例如2017年3月初川普政府根據《貿易拓展法》232條，以國家安全為由宣布對全球輸美的鋼及鋁製品，分別課以25%及10%的關稅。同月22日，川普簽署301條款備忘錄，宣布對中國進口產品課徵近500億美元的關稅。

5. 曹郁芬、楊芙宜，〈美對中1300項產品課25%稅〉，《自由時報》，2018年4月5日，<<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1190028>>。

國重新簽訂貿易協定。⁶

針對當今治理全球貿易的最高殿堂—世界貿易組織（World Trade Organization, WTO，簡稱世貿），川普競選時即不諱言對該組織的反感，表示世貿若不改革，他當選後將不惜讓美國退出該組織。他上任後仍多次發表退出世貿的言論，並指派其大使對WTO猛烈批判，且透過不批准世貿爭端解決機制的上訴法院(Appellate Body)法官來癱瘓該組織處理貿易爭端的功能。⁷

這些例子顯示，自二戰後由美國及盟國建立的自由開放之全球貿易秩序已面臨巨大挑戰與變革。川普強調以自身利益為首要的經濟民族主義論調與貿易保護主義作法，被認為不僅違背美國自二戰後以來所持之自由開放貿易原則，亦代表對美國一手建立之現行全球貿易體系的挑戰。

在全球貿易秩序遭遇巨大挑戰之際，本文目的在從國際政治經濟學的新自由制度主義(Neoliberal Institutionalism)途徑來分析為何川普

6. 截至 2020 年初，川普政府已成功迫使下列國家與美國簽訂新的貿易協定，如 2018 年 7 月簽訂的《美韓自貿協定》；同年 10 月與加拿大及墨西哥達成《美國—墨西哥—加拿大協定》取代已實行 20 餘年的《北美自由貿易協定》；與日本在 2019 年 9 月簽訂《美日貿易條約》；與中國在 2019 年 12 月達成第一階段貿易協定，並於 2020 年 1 月 15 日簽訂該貿易協定。

7. Chad P. Bown & Douglas A. Irwin, "Trump's Assault on the Global Trading System: And Why Decoupling from China Will Change Everything," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, September/October 2019, pp. 131-132；此外，周子瞰(Daniel C. K. Chow)指出川普政府對 WTO 的批判有以下幾點：第一，美國將忽略任何其不同意的 WTO 決定；第二，美國若對 WTO 會員施加貿易制裁將不會先諮商或滿足任何 WTO 的要求；第三，美國將根據其自身需要來遵循或全然不管 WTO 之規定，而將 WTO 僅視為是達到美國目的的工具。Daniel C. K. Chow, "United States Unilateralism and the World Trade Organization," *Boston University International Law Journal*, Vol. 37, No. 1, July 2019, pp. 1-33。

政府選擇挑戰美國建構的全球貿易體系。本文認為新自由制度主義下的國際建制(International Regime)與霸權穩定論(Hegemonic Stability Theory)，有助了解美國對當前全球貿易體系不滿的原因。簡言之，本文主張美國認為現行的全球貿易秩序已不符合其利益，因此川普政府一方面採取單邊貿易手段來維護自身經濟利益，另一方面透過抨擊與削弱世貿功能，來批判現行全球貿易體系的正當性。

新自由制度主義被廣泛用來解釋二戰後在各議題領域快速發展的國際組織與跨國合作。該途徑強調霸權國家對特定領域之國際建制發展具有關鍵作用的論述，常被用來詮釋美國在二戰後對建立自由開放之國際經濟秩序所扮演的重要角色。⁸因此，本文認為該途徑不僅有助於理解川普貿易政策對當今世界貿易秩序的衝擊，在實證上亦有助於檢驗霸權對國際建制變遷的影響。

相較於既有文獻大多強調霸權權力的相對衰退導致國際建制轉變，本文認為霸權的國內因素對於霸權是否支持國際建制亦相當重要，特別是在形塑霸權對國際建制之支持的主觀意願上扮演關鍵角色。相同地，美國對國際貿易體系的支持亦受到國內因素所左右。本文認為美國自開國以來即有經濟民族主義傳統，對開放市場與自由貿

8. Arthur Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," *International Organization*, Vol. 38, No. 2, Spring 1984, pp. 354-386; Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4, Autumn 1985, pp. 579-614; Nitsan Chorev & Sarah Babb, "The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO," *Theory and Society*, Vol. 38, No. 5, June 2009, pp. 459-484; Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, & Alexander L. George eds., *Change in the International System* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 131-162.

易的支持卻是在二戰後才確立。但現今由於美國經濟實力的相對下滑與次級國家的挑戰；經濟全球化的發展導致美國製造業工作流失及貧富差距加大，進而激發民粹主義及川普的當選，致使經濟民族主義重新崛起；再加上當前世貿功能不彰而無法滿足美國期待的三重因素夾擊下，致使川普政府不但降低對全球貿易體系的支持，並訴諸單邊主義的貿易政策以維護自身利益。

本文採質性研究方法，分析川普為何要挑戰由美國創建之全球貿易體制的深層原因。在內容安排上，緒論說明研究目的與問題；其次是理論探討與研究設計，聚焦於國際建制與霸權穩定論的關聯及霸權對國際建制轉變的影響，進而提出本文的理論論點及假設；第三節至第五節分別從全球貿易建制的內部矛盾、其支撐權力結構的轉變與美國國內因素，來解釋為何美國挑戰現行全球貿易體制；最後為結論，總結本文的研究發現。

貳、理論探討與研究設計

本節探討新自由制度主義的意涵及國際建制與霸權穩定論的關聯，作為本文解釋為何川普挑戰全球貿易秩序的理論基礎；其次，說明本文的理論主張、研究設計及相關假設。

一、新自由制度主義的意涵與適用

新自由制度主義從自由主義衍生而來，在二戰後隨著國際組織的蓬勃發展而逐漸成長。新自由制度主義繼承自由主義的論點，重視國家間的互惠、認同及國際合作，該學派也接受現實主義的兩項論點，認為國際社會是無秩序狀態及國家是自利。然而，該學派強調國家會為長遠的國家利益而與其他國家合作。⁹

9. Robert O. Keohane & Lisa L. Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, pp. 39-51.

該學派認可國際組織的重要性，主張透過在國際間建立各種不同功能與目的的制度，將使國際社會逐漸脫離各國尋求自救的無秩序狀態。此學派認為，儘管國家間存在競爭，但國家仍經常合作，因為合作符合國家的利益。國際制度促進且有利於國家間的合作，因為國際制度有許多優點而增加了國家合作的意願。¹⁰

除了以國際組織為主的國際制度備受重視外，此學派後來更著眼於理解國際社會中更廣泛的國家合作行為，並引入「國際建制」的概念，意指「在特定議題領域中，一套符合在成員預期匯合下的原則、規則、規範及決策制定程序」，來解釋國際社會間，諸如國際貿易、武器管制、溫室氣體管制等不同議題間的合作。¹¹

此學派認為國際建制的重要性在於增加國家間行為的透明度與經由國際制度來降低國家的欺騙與搭便車行為，進而解決影響各國的公共財議題。¹²但此學派也認為，若要在無秩序的國際社會中減少阻礙國際合作的欺騙及搭便車行為，就需有資源豐富的霸權或主導國家來單方面提供促進國際穩定與安全的公共財，以維繫國際建制的運作。此即是霸權穩定論所主張之一個穩定的國際經濟秩序有賴霸權國家支持的論點。¹³

10. Robert Axelrod & Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye eds., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 226-254.

11. Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner eds., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 1-21.

12. 本文將公共財(public goods)與集體財(collective goods)視為相同涵義而依照引用文獻的用法而交互使用。

13. Philip G. Cerny, "Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm," *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1, Spring 2008, pp. 1-46.

新自由制度主義學者將上述理論廣泛運用在分析如《關稅暨貿易總協定》(*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*)等二戰後建立的國際經濟組織及其他國際合作議題上。GATT與之後的世貿組織成為該學派關注與研究的焦點，並累積豐富的研究成果。¹⁴ 上世紀70-90年代的研究發現大多認為，國際建制即使在霸權衰退後仍將因自身的制度性優勢而持續運作。¹⁵ 然而，前述認為國際建制將在霸權衰退後延續的靜態論點，較少對霸權挑戰自身創建之國際建制的可能性提供解釋及分析，而此正是川普貿易政策對全球貿易體制之挑戰所需回答的實證問題。¹⁶ 因此，對該學派的探討除有助於從理論上來理解川普

14. John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, Summer 1992, pp. 561-598; Robert O. Keohane & Lisa L. Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," pp. 39-51; Lisa L. Martin & Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 729-758.

15. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984). pp. 182-216.

16. 關於霸權的定義，金德柏格認為霸權是在世界經濟體系中具有領導權的國家，有意識或無意識地為其他國家制訂行為標準，或尋求讓其他國家來遵循他們。Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973), p. 28；另外，吉爾平則認為自由國際經濟僅能透過國際體系中最有權力之國家的支持來形成與維持，具有霸權地位的國家必須提供自由貿易、外來投資及良好運作之國際金融體系的穩定現狀。Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 145；金德柏格也指出霸權須提供公共財及維持自由貿易。Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders," *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, June 1981, p. 247。

對國際貿易建制挑戰的深層原因外，亦可藉此檢視此學派對當代議題的解釋能力。

二、霸權穩定論與國際建制的變遷

本節說明霸權與國際建制的關聯、國際建制的變遷因素、霸權衰退對國際建制變遷的影響，及霸權國內因素，作為檢視川普貿易政策挑戰全球貿易體制的理論依據。

(一) 霸權與國際建制的關聯

霸權穩定論主張一個自由開放的國際經濟秩序需要霸權國家的支持才能維繫。霸權穩定論的名稱是基歐漢(Robert O. Keohane)提出，來指涉美國經濟學家金德伯格(Charles P. Kindleberger)分析 1930 年代全球經濟大恐慌的原因。金德伯格認為經濟大恐慌的發生是因為當時世界缺乏霸權領導，特別是在英國衰退下，美國卻不願承擔透過開放市場來促進世界經濟成長的責任。金德伯格認為國際開放是昂貴的集體財，而霸權的重要性在於其願意提供此集體財及承擔其成本來促進國際經濟秩序的穩定。¹⁷

後來的新自由制度主義學者，如吉爾平(Robert Gilpin)和克萊斯納(Stephen D. Krasner)都認為霸權建構自由國際經濟秩序並非是利他主義，而是因為自身在此自由市場的利益。例如克萊斯納表示國家利益不可避免地會受到國際貿易秩序的影響，因此國家大多傾向保護主義。若要出現自由貿易，則需有一個資源豐沛的霸權願意利用其優越地位來建構有利於自身的貿易體系。¹⁸此外，吉爾平把霸權權力從經濟

17. Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, pp. 291-308.

18. Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, Vol. 28, No. 3, April 1976, pp. 317-343; Peter F. Cowhey & Edward Long, "Testing Theories of Regime Change: Hegemonic Decline or Surplus Capacity?" *International Organization*, Vol. 37, No. 2, April

層面擴大到安全層面，認為霸權權力包括經濟效率與政治及軍事實力，霸權透過提供國際秩序的公共財來促進自身利益並使次級國家獲利。¹⁹

但霸權對國際建制的影響仍依國際建制的不同內涵而有差異。楊格(Oran R. Young)將國際建制分為三種型式：²⁰

1.自發性秩序(Spontaneous Orders)：指建制未涉及成員間有意識的協調。例如社會慣例、自然市場及在國關領域上許多有關權力平衡的詮釋皆屬此類秩序。

2.協商秩序(Negotiated Orders)：透過刻意努力來使成員同意其主要條款、對個別參與者予以明確同意及對結果的正式表達。這些建制多是以「憲法契約」(Constitutional Contracts)或「立法交易」(Legislative Bargains)的形式。此類秩序在國際層級上相對普遍，諸如國家間對特定主題的國際安排或是國際組織的決議即屬此類秩序。

3.強加秩序(Imposed Orders)：是由主導強權或主導行為者的聯盟(Consortia of Dominant Actors)所刻意提倡的結果。此秩序是由主導國家成功透過一些結合強制、合作及誘因操弄，來讓其他國家順從這些秩序的要求。²¹由此可知，在三種國際建制中，強加秩序與霸權的關聯最為緊密。

此外，霸權穩定論自1970年代提出後至今已出現過多次演變。宋學文指出對霸權穩定論的研究已演化出三種類型，分別是由巨觀到微

1983, pp. 157-188; Charles Lipson, "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 417-455.

19. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, pp. 50-55.

20. Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 282-290.

21. Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," p. 285.

觀、由微觀到巨觀及聚焦於國際體系與單元的互動。²²霸權的涵義更是歷經多次演變，從最早金德柏格的界定，歷經基歐漢將國際經濟建制與霸權國做結合、再到後冷戰時期艾肯貝里(John Ikenberry)提出「美國自由霸權」(America's Liberal Hegemony)及奈伊(Joseph Nye)提出的「柔性霸權」(Velvet Hegemony)，顯示霸權穩定論在不同時期的持續演化。²³

(二) 國際建制的變遷

儘管該學派學者多認可霸權對國際建制存在的重要性，但對國際建制的變遷仍有不同看法。楊格指出三種過程會導致國際建制的轉型：²⁴

1.內部矛盾(Internal Contradictions)：一些建制存在內部矛盾而導致嚴重的失敗，並對該建制產生必須做出重大轉型改變的巨大壓力。這些矛盾可能是由於在國際建制內的中心要素(Central Elements)間出現不可協調的衝突。

22. 宋學文，〈從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法〉，《問題與研究》，第43卷第2期，2004年3月，頁181-187。

23. Robert Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol. 45, No. 4, Autumn 1990, pp. 731-764; John Ikenberry, "America's Liberal Hegemony," *Current History*, Vol. 98, No. 624, January 1990, pp. 23-24; Joseph Nye, "The Velvet Hegemon: How Soft Power Can Help Defeat Terrorism," *Foreign Policy*, No. 136, May/June 2003, pp. 74-75; John Ikenberry, "Power and Liberal Order: America's Postwar World Order," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 5, No. 2, January 2005, pp. 133-152; Sabiha Huq, "Soft-power, Culturalism and Developing Economies: The Case of Global Ibsen," *Palgrave Communications*, Vol. 5, No. 48, May 2019, pp. 1-2; 宋學文，〈從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法〉，頁187-189。

24. Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," pp. 291-295.

2.支撐權力結構的轉移(Shifts in Underlying Power Structures)：導致建制轉型的第二種過程是國際體系的權力支撐結構出現轉移。明顯例子就是當主導強國的權力出現重大衰退後，其建立的強加秩序也將很難持續。

3.外來力量(Exogenous Forces)：國際建制經常成為外來力量影響的犧牲者。特定建制外的社會發展可能導致在人類行為上的交替而破壞國際建制的根本要素。例如科技的改變即經常引發國際建制的重大變遷。

在三種秩序中，楊格認為強加秩序對國際體系之權力分布的移動最具敏感性，因為其是由霸權所強加與支撐的。

其次，一些學者從霸權對國際建制的影響來闡釋國際建制的變遷。如金德伯格關注於國際建制的持續及崩潰，認為穩定僅有在霸權願意承擔提供公共財的成本及從其他國家取得支持的情況下才能存在，陳欣之認為權威在維繫霸權治理的過程中扮演重要角色。²⁵ 吉爾平及克萊斯納關心國際建制如何形成與改變，認為霸權衰弱將導致其支持的國際建制崩潰，原因除因霸權無法再承擔維持國際建制的公共財外，亦是因霸權權力衰弱使其無法迫使建制內的國家遵守規定。²⁶

25.陳欣之，〈霸權治理的省思：權力消長與權威起伏〉，《問題與研究》，第49卷第1期，2010年3月，頁65-69；Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, p. 28。

26. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," p. 357；克萊斯納指出國際建制的改變(change)涉及到建制內的規範(norms)與原則(principles)的變更，國際建制內的改變則僅涉及規則(rules)與決策制訂程序(decision-making procedures)的改變，而不涉及規範與原則。Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 187-189。

(三) 霸權衰退對國際建制的影響

就霸權衰退的現象，史奈德(Duncan Snidal)提出兩項原因：第一，霸權權力的絕對下降，第二，霸權有相對較差的正成長率，而使得次級強權得以趕上；再者，霸權需要次級國家追隨以維持建制，並會用強制或利誘的方式來獲取次級國家對國際建制的認可，但倘若霸權權力絕對下降而使其無法再提供利益給次級國家，或是因為出現競爭國家而使國際體系的權力分布變得較為平均時，此時霸權就不再具有足夠資源來承擔國際建制的公共財，或是支付擔負領導權所需負擔的成本，這將使國際建制趨於弱化。²⁷

雖然金德伯格、克萊斯納及吉爾平都認為霸權的衰退將導致國際建制崩潰，但是史坦(Arthur A. Stein)認為霸權地位的相對下降僅對國際建制造成威脅，若霸權開始對其他不願遵守國際建制規定的成員採取報復時，才會導致國際建制崩潰。他指出國際間的貿易自由化是國家間談判的產物，這些降低關稅的貿易協議需要霸權作出重要讓步來換取其他國家的同意。因此，自由貿易建制是不均衡交易(Asymmetrical Bargain)，是建立在允許對霸權的歧視上。史坦更指出，國際自由貿易建制達成的並非「自由貿易」(Free Trade)而是「較自由的貿易」(Freer Trade)，這是因為該建制仍允許諸多重商主義與保護主義的作法，且霸權願意在經濟上讓步是因為有其他更重要的政治目的需達成。²⁸當1970年代初因美國國力相對下滑而產生國際貿易建制能否持續的質疑時，史坦認為美國的衰退將危害國際貿易建制的維繫。但基歐漢則認為由於國際建制提供的諸多利益，使得國際建制即便在美國霸權衰退後仍可持續促進國家間的合作。²⁹

27. Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," p. 585.

28. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," p. 359.

29. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," p. 385; Robert O. Keohane,

(四) 霸權國內因素與霸權衰退對參與國的影響

然而，前述討論並未論及霸權的國內因素對國際建制之影響。³⁰但事實上許多學者已意識到霸權國內因素對國際建制轉變的重要性，基歐漢認為主要國家國內的重大政策轉變都可能改變國際經濟建制。³¹史坦亦認為國家對外經濟政策需反映其國內利益與外交利益。若霸權不願再承擔國際建制的成本，除自身力量衰退外，導致其放棄領導角色的更深層原因是來自霸權內部的因素。³²戈樺(Joanne S. Gowa)更是以霸權的國內政治過程來解釋為何尼克森政府在 1971 年關閉黃金與美元的兌換窗口，而導致布列敦森林體系(the Bretton Wood System)的崩潰。³³換言之，霸權的國內因素不僅會形塑霸權對國際建制的走向，更會左右霸權對國際建制支持的意願。基歐漢亦承認，在當代國際關係上由國內利益產生的壓力遠比國際制度對國家政策有更大影響。³⁴因此，霸權國內因素對國際建制變遷的影響需被納入探討。

After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, pp. 182-216.

30. 許多研究著重在霸權因內外因素而導致其權力衰退所產生對國際建制的影響，即霸權衰退對國際建制的衝擊，而非霸權的國內因素導致霸權對國際建制的支持或立場之轉變的探討。如 Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders," pp. 242-254。

31. Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," p. 135.

32. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," pp. 376-380.

33. Joanne S. Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 13.

34. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview, 1989), p. 9.

三、理論主張與研究設計

在前述理論分析的脈絡下，作者提出以下理論主張及研究設計，以解釋為何美國選擇挑戰全球貿易體制。

(一) 理論主張

首先，當今全球貿易建制是美國依其利益所一手創建的強加秩序，該建制的功能與運作受到美國支持的影響，美國的支持取決於該建制能否滿足其利益與期待，而受到國內因素所影響。根據前述楊格對國際建制與霸權關係的界定，可知當今以WTO為核心的全球貿易建制是由美國開創及主導的強加秩序，本質上就容易受到美國權力興衰的影響。儘管該建制在1970年代美國國力衰退後仍持續運作，但美國對該建制的支持至今仍有關鍵影響，而此支持受到美國國內因素所左右。

其次，美國對此建制的支持是基於自利的計算，當支持此建制所獲的利益不符其付出的成本時，美國自然會降低對此建制的支持。如前所述，克萊斯納與吉爾平皆指出霸權創建國際建制是基於自利的計算。史坦亦點出，當前全球貿易建制是建立在美國為因應冷戰結構而自願承擔公共財、以貿易讓步的「不均衡交易」來換取成員國支持，以及以非共產國家為主要成員所構成之「較自由的貿易」的次體系，來達成其政治目的。此單方面承擔國際公共財來支撐國際貿易建制的作法，在冷戰期間戰略利益高於經濟利益的考量下獲得美國國內的支持。但當冷戰結束及前共黨國家陸續加入WTO後，美國作出前述犧牲而繼續提供公共財來支持此貿易建制的政治前提已不復存在。此後，美國對此建制的支持轉為基於經濟理性的自利計算，而非政治利益的戰略考量。因此，美國是否能從WTO中獲得利益與滿足其期待的理性計算，將成為其是否支持該建制的判準。

第三，從國際建制變遷而言，當前全球貿易建制的重大內部矛盾與支撐權力結構轉移亦使得美國降低對此建制支持的意願。如前所

述，楊格點出導致國際建制變遷的三種原因，其中的內部矛盾及支撐權力結構轉移是發生於建制內，也正是發生於WTO的現象。本文認為此兩現象亦是引發美國挑戰此建制的深層原因。內部矛盾是由於WTO的原則與運行出現重大衝突且背離美國的期待與利益；支撐權力結構轉移則是因美國貿易實力下滑及挑戰者的興起而導致此建制的支撐權力結構發生變化，此點亦呼應前述史奈德的論點，即霸權因競爭國家的出現而使國際體系的權力分布變得平均，導致霸權沒有足夠資源來承擔國際建制的公共財與成本。換言之，前者使美國無法從該建制獲得足夠利益來滿足其期待，後者導致美國對該建制的重要性與影響力降低，此兩因素讓美國認為繼續付出公共財來支持此建制的理由不復存在。

美國貿易實力的衰退除誘發WTO支撐權力結構轉移外，也引發美國國內民粹主義與經濟民族主義的興起，進而更加削弱美國對既有全球貿易建制的支持，致使美國起而挑戰當今的全球貿易建制。根據以上理論，本文歸納一項美國內部因素及二項全球貿易建制因素來解釋美國對此建制的挑戰：

- 1.WTO 的失能與內部矛盾導致美國在建制內的付出成本多於所獲利益。
- 2.美國貿易權力的相對衰退導致WTO的支撐權力結構轉移。
- 3.美國國內民粹主義與經濟民族主義的興起削弱美國對WTO的支持。

(二) 研究設計

本文採質性研究途徑，將川普貿易政策對全球貿易秩序的挑戰視為應變項，受到世貿的失靈與內部矛盾、世貿的支撐權力結構轉移，以及美國內部因素此三個自變項的影響，並就所提出的理論主張與研究假設進行檢視，研究時間聚焦在2008年全球金融危機至2019年川普政府的貿易政策。本文認為前述三項因素的匯合導致川普挑戰全球貿易建制，而並非僅是單一因素所引發。

(三) 研究假設

針對前述理論主張，本文提出下列假設作為下列各節分析檢驗的焦點：

假設一：全球貿易建制的失靈與內部矛盾，致使美國對此建制的付出多於利得，導致美國降低對此建制的支持。

假設二：全球貿易建制的支撐權力結構出現美國衰退的轉變，導致美國不再具有左右該建制的權力。

假設三：美國國內因素的轉變導致美國減少對全球貿易建制的支持。

參、全球貿易建制的內部變化

本節從全球貿易建制內的機制與變遷，說明為何美國認為現行國際貿易體系不再符合美國利益。

一、美國在全球貿易建制中的角色

當今全球貿易體系是以世貿為中心、以自由開放及非歧視為特徵的多邊貿易體制。此小節闡明美國在此建制形成與發展中的角色，再說明假設一的操作化與檢證方式。以下說明美國與全球貿易建制的關聯：

(一) 當前國際貿易建制是美國創建與設計的產物

建立一個推動降低關稅與剪除貿易障礙的國際貿易組織之想法，是源起於美國在 1944 年與盟國商討以重建二戰後國際經濟秩序為目的，而召開的國際會議所達成的一項成果，這些國際經濟建制後來被稱為「布列敦森林體系」。此項以促進市場開放與自由貿易為目的的國際貿易秩序，主要受惠於當時持自由貿易理念的美國官員，期望透過推動自由貿易來促進世界和平的理念所致。³⁵

35.如在小羅斯福總統時期的國務卿霍爾(Cordell Hull)即是此信念的推動者。

為避免重蹈 1930 年代各國關稅壁壘及貿易障礙而加劇全球經濟蕭條，並導致法西斯及納粹思潮蔓延，最終引發第二次大戰的悲劇，美國認為建立一個制定貿易規則及監管各國貿易運行的「國際貿易組織」(International Trade Organization, ITO)將有利於穩定世界貿易與經濟成長。因此，美國草擬及設計 ITO 作為規範及降低國際貿易障礙的跨國多邊組織。³⁶ 儘管 ITO 後來並未成形，但 GATT 仍大致承載當時美國對國際貿易的理念，而成為支撐二戰後國際貿易秩序最重要的基礎。

(二) 國際貿易建制是美國領導的強加秩序

二戰後的國際貿易建制是由美國領導的強加秩序。美國在二戰時作為經濟實力最強的國家，主動召集盟國而舉辦布列敦森林會議，除主導會議議程與決議內涵外，並在 ITO 條約的擬定與 1947 年於日內瓦舉辦之建立關稅協商規則（之後被稱為 GATT）的會議上扮演主導角色。儘管美國與其他 22 國簽署的 GATT 是多邊協商的結果，但其條文的絕大部分反映當時美國的理念與價值，且美國對 GATT 的參與及支持亦是該建制得以成為國際貿易體系的關鍵，因為當時美國是全球最大的貿易國家。³⁷

John M. Rothgeb Jr., *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality* (Washington, D.C.: CQ Press, 2001), pp. 40-43。

36. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," in William A. Lovett, Alfred E. Eckes Jr., & Richard L. Brinkman eds., *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO* (Armonk: M.E. Sharpe, Inc., 2004), p. 58.

37. 例如 GATT 規定締約方必須給予其他成員無條件最惠國待遇及提供相同關稅減讓的互惠原則，都是源於美國既有貿易法律的規範，又如 GATT 第 19 條逃避條款的規定與 GATT 早期逐一品項(item-by-item)及逐一國別(country-by-country)的談判方式皆是源於美國互惠貿易協定(Reciprocal Trade Agreement Act, RTAA)。John M. Rothgeb Jr., *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality*, p. 75, p. 98, p. 114。

(三) 國際貿易建制是「較自由貿易」的體制

儘管 GATT 及 WTO 的宗旨皆是促進自由貿易，但兩者在實際運行上從來都不是遵守「自由貿易」的國際建制，而是「較自由貿易」的國際建制。這是因為兩者皆仍保留部分的保護主義與容許貿易障礙的條文，並在後來的實踐上容忍許多違背自由貿易的行為。因此，自由貿易從來不是全球貿易建制的實情，而是追求的目標。

(四) 國際貿易建制是建立在美國讓步換取其他成員的支持

雖然美國在創建此建制上扮演領導角色，並使該建制成為其主導的強加秩序，但這不意味美國不需提供誘因而來換取其他國家的追隨與支持。一如 GATT 反映的是多國協商的結果，美國主導的國際貿易建制亦是一個允許其他成員對美國歧視的不均衡交易。例如 GATT 條款中的區域貿易集團、農產品配額、發展中國家的特殊貿易規定及國家安全與經濟發展等議題上，皆是美國讓步而接受發展中國家看法的結果。³⁸

對假設一，本文認為美國對全球貿易建制的成本在於其對支撐該建制所需之公共財的承擔，而美國的利益在於該建制能否在運作上偏向於美國理念、利益或有利於解決其關切的議題。當美國從該建制取得的利益變得越小且其支撐建制所付出的成本變得越大時，美國自然降低對該建制的支持。

操作化假設一：美國從全球貿易建制獲得的利益變小、付出成本變大時，導致其對該建制的支持降低。此項假設需獲得以下兩項次假設的支持方能成立。

次假設(1)成本擴大：美國為支撐全球貿易建制所需承擔的結構性歧視與支付的公共財逐漸增加。

次假設(2)利得變小：美國從該建制獲得的經濟利益變小、或無法

38. John M. Rothgeb Jr., *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality*, p. 76.

從該建制來達成自身的利益、或該建制運作無法解決其關切的問題，導致其經濟利益受損。

若此兩項次假設能得到實證證明，則可對假設一提供支持的證據。

二、美國承擔全球貿易建制的公共財

作者從美國對維持全球貿易建制所承擔的公共財，與為維繫該建制所接受的不均衡交易來說明美國付出的成本內容及該成本是否逐漸擴大。

(一) 公共財承擔

公共財需滿足無法專占(Non-Excludable)及無敵對性(Non-Rivalrous)的兩項特性。就此而言，美國支持全球貿易建制所支付的公共財可分為下列數項：

1. 開放國內市場

自二戰後美國即透過大幅降低關稅來開放國內市場，以提供在該國際建制內的其他成員國可以透過出口美國市場來促進其經濟成長，並藉此穩定國際經濟。美國的開放市場是以一國之力來單邊提供維持開放自由之國際貿易體系所需的公共財，建制內成員國皆可受惠於對美國市場的出口，而無論其是否開放市場，且任一成員對美國的出口並不會減少或排除他國對美國市場的出口管道。

2. 提供穩定國際安全秩序

如同吉爾平所述，霸權對穩定國際安全秩序的維護是其貢獻的重要公共財之一。依此觀之，美國在二戰後對國際安全秩序的維護，亦是其對促進全球貿易體制得以運作的重大貢獻。無論在冷戰時期美國透過建立軍事同盟來對西歐國家及日本、南韓等國提供核子保護傘的安全保障以抵禦蘇聯共產集團，或是在後冷戰時期支持聯合國維和部隊及主導全球反恐行動，皆凸顯美國在維護國際安全秩序上的領導角色。全球貿易建制下的跨國貿易活動也因受惠於美國對國際安全秩序

的維護而得以運行。

3. 提供全球經濟領導

美國不僅長期扮演驅動全球經濟發展的引擎，亦擔任帶領全球經濟發展方向的領袖角色。這不僅是因為其巨大的經濟規模使得其他國家以美國馬首是瞻，更是因為美國願意在國際經濟事務上承擔領袖角色來帶領全球經濟朝向其所欲的方向，並能夠獲得其他國家的支持與追隨。除前述二戰後國際貿易建制的創設外，GATT的許多回合談判亦是在美國推動下的結果。在影響全球與區域經濟的諸多國際經濟論壇中，美國亦扮演領導角色而發揮對全球經貿方向的主導力量。³⁹

4. 提供國際金融穩定力量

國際貿易的發展與擴大建立在穩定的國際基準貨幣上。1930年代各國競貶貨幣的教訓催生了二戰後建立以美元和黃金連結的固定匯率制度，進而將美元視為與黃金等值的國際基準貨幣。儘管美國因此享受無需面對匯率變動風險的特權，但也自此喪失管理自身貨幣價值的能力。為持續供給國際貿易成長所需的貨幣，美國須大量提供美元在海外流通，導致其必須忍受長期經常帳逆差，最終致使其無法捍衛美元與黃金的兌換承諾，而使固定匯率在1970年代中期崩潰。但即使在浮動匯率時期，美元仍是當今在國際貿易上最被廣泛使用的國際貨幣。⁴⁰

(二) 接受不均衡的貿易交易

為建立及維繫二戰後國際貿易體制的運行，美國接受許多不均衡的交易來換取其他國家對此建制的支持，以下列舉數例說明。

39. Jacob J. Lew, "America and the Global Economy: The Case for U.S. Leadership," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, May/June 2016, pp. 56-68.

40. Michael Mastanduno, "System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, January 2009, pp. 121-154.

1. 對西歐與日本的不對等讓步

美國在二戰後為對抗共產主義的擴張及促進盟國與戰敗國的經濟復興，採取以貿易代替援助的方式來資助這些國家的經濟發展。在 1947 年日內瓦談判時，美國國務院提出一個大幅削減關稅計畫，藉以刺激進口來援助西歐國家及鼓勵他們參與此開放貿易體系。在 GATT 於 1948 年生效後，美國迅速落實關稅減讓，但卻容忍西歐等貿易夥伴採取匯率控制與配額限制來減緩關稅減讓的衝擊。另一實例是美國與日本在 1955 年的貿易談判，美國不但排除歐洲國家的阻撓而協助日本進入 GATT，並大幅開放美國市場給日本的勞力密集產品與製造品，但卻未換取日本的對等讓步。⁴¹

2. 持續單方面大幅削減關稅

1960 年代的 GATT 甘迺迪回合談判達成工業國家削減 36%-39% 關稅的成果，使美國的從價關稅稅率從 1967 年的 12.2% 調降到 1972 年的 8.6%，但美國卻未能說服歐洲經濟共同體取消農業限制，也未迫使日本開放市場。美國亦未取得發展中國家的市場，因為 47 個發展中國家拒絕參加該協議，而另外 17 個發展中國家則在特別安排下無須採取互惠。據估計，美國對發展中國家在進口關稅上作出七億美元減讓，但發展中國家僅給予兩億美元減讓，且僅有 2,000 萬美元是實際關稅減讓。換言之，美國接受此不均等的貿易協議來大幅開放美國市場以進口發展中國家的貨品，但卻未相對應從發展中國家獲取市場。⁴²

3. 採取普遍優惠系統

為強化發展中國家對抗共產勢力，美國提出貿易優惠計畫來提高來自發展中國家的進口，即為「普遍優惠系統」(Generalized System of Preference, GSP)，讓總數達 150 個發展中國家可以受益於低關稅的優惠待遇來出口到美國市場，而無須作出關稅減讓。亞洲四小龍及諸

41. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 62-65.

42. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 67.

多發展中國家皆受惠於對美國市場的出口，但他們卻可利用貿易與投資障礙來限制美國企業進入其市場。⁴³

4. 接受每會員每票等值的制度

不同於其他兩個布列敦森林體系機構在決策機制上採行的加權投票制度，美國在 GATT 與其後的 WTO 都接受對其較為不利，且未反映美國在國際貿易之重要性的每會員一票等值的決策制度。在 ITO 協商時，美國被迫放棄其偏好的加權投票制而接受每成員一票等值的制度。GATT 沿襲該制度，並以共識決作為決策方式。1995 年 WTO 成立，當時作為世界最大貿易體的美國仍只有一票，但被視為是單一貿易集團的歐盟(European Union)，卻是 15 個會員各自擁有一票。現今發展中國家握有 WTO 中 80% 的票源，並占四分之三的多數而可詮釋 WTO 的法律條款，使 WTO 成為由發展中國家主導的國際組織，美國已喪失支配與領導優勢。⁴⁴

由此可知，為維護全球貿易建制的運行，美國不僅承擔許多公共財且接受諸多不均衡的貿易協議、美國關稅逐年降低、美國市場成為各國商品競爭的場域及美元持續承擔國際基準貨幣的責任，這些結果致使美國須忍受長期經常帳逆差、國內產業持續面臨不對等的國際競爭及美國在 WTO 中不具支配優勢等現象，皆顯示美國支付此國際建制公共財的成本日益擴大的事實。

三、世貿無法滿足美國利益

本文認為當今全球貿易建制的運行不僅不符美國的期待，且未對美國產生足夠的利益。此入不敷出的事實導致美國減少對此建制的支持。以下幾點說明世貿內部的重大矛盾與美國對世貿的不滿。

43. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 69.

44. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 85.

(一) 內部矛盾

GATT 與其後的 WTO 在其組成核心要素上存在許多不相容的內部矛盾，致使 WTO 的發展無法滿足美國的期待與利益，列舉兩點說明：

1. 互惠與歧視並存的矛盾

GATT 標榜的無條件互惠原則是反映美國在 1934 年所制訂《互惠貿易條約法》的精神。然而，GATT 卻允許成員國採取配額、保護等違反互惠精神的歧視條款。1950 年代的歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)以自由化貿易來合法化其採取的關稅障礙與配額措施。至 1967 年甘迺迪回合談判結束時，GATT 的互惠與非歧視原則已瀕臨崩潰，並增加對會員國違反貿易障礙規定的容忍，其中以對 EEC 的出口補貼及非關稅障礙等措施的容忍最為顯著。⁴⁵ 沿襲 GATT 的 WTO 未能解決此矛盾，亦無法強迫會員國落實貿易互惠的規定，導致美國必須單方面使用制裁工具來打擊不公平貿易，以迫使貿易夥伴來實踐貿易互惠的原則。

2. 自由貿易與公平貿易的衝突

美國在二戰後提倡自由貿易，並企圖透過調降關稅、開放市場與減除貿易障礙的 GATT/WTO 多邊談判來達成該目標。然而，自由貿易承諾讓各參與國獲得經濟福祉的前提，是建立在各國皆能開放市場及遵守共同的貿易規則，否則自由貿易只會讓部分不遵守規則的搭便車國家獲益，卻讓遵守市場開放的國家受害。

但是 GATT 與 WTO 的運行多偏重在以關稅調降來促進國際自由貿易，卻無力強迫其成員來遵守承諾與履行義務，致使許多成員得以搭便車並遂行保護主義而不受懲罰，甚至利用此建制的漏洞來取得特殊

45. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," p. 379; Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," p. 139.

待遇以合法化其貿易歧視作法，最終導致自由貿易的利益未在成員國間公平分配，使得不公平貿易成為自由貿易表象下的實際情況。

儘管如美國的霸權國家在此國際貿易建制成立之初，尚可提供公共財並容忍部分國家搭便車，但隨著其經濟實力在 1970 年代下滑，其對不公平貿易的寬容已不復存在。⁴⁶倘若全球貿易建制的規則與爭端解決機制無法解決自由貿易與公平貿易的衝突，美國為捍衛自身利益，自會採取單邊措施來打擊不公平貿易以實踐其認為的真正自由貿易。

(二) 無法回應美國的關切

世貿作為當代全球貿易建制的核心，但其運作卻越來越無法滿足美國對此組織的期待，茲舉川普政府對 WTO 不滿的幾點說明：

1. 對爭端解決機制的不滿

長久以來，美國認為 WTO 爭端解決機制的運作僭越 WTO 成員授予該機構的權力，這包括該爭端解決機制的上訴法院經常透過其判例，來詮釋法律或創造新規則，進而施加或削弱會員國在 WTO 條約的權利與義務，但這些法官並未被授予此種權力。美國認為該機制法官的法律積極主義之裁決傷害美國主權，美國沒有義務遵守。⁴⁷

2. 未能達成重要協議

WTO 自 1995 年成立以來未達成重大成就。唯一進行的多哈發展議程(Doha Development Agenda)亦宣告失敗。2015 年 WTO 第十屆部長會議承認成員間尚未就是否重啟談判形成共識。美國抱怨因 WTO 受

46. Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," pp. 381-382.

47. USTR, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program* (Washington, D.C.: USTR, 2018), pp. 22-28；美國對 WTO 上訴法院的各項不滿可參閱美國貿易代表署在 2020 年 2 月針對該機構最新出刊的專門報告。USTR, *United States Trade Representative Report on the Appellate Body of the World Trade Organization* (Washington, D.C.: USTR, 2020), pp. 25-119。

到少數會員堅持必須先達成多哈議程目標才能討論新的議題，致使其停滯在 2001 年的貿易議題而與現實脫節。因此，川普政府認為 WTO 並未能有效發揮其凝聚共識及解決當今與未來貿易議題的功能。⁴⁸

3. 對於「發展」定義的質疑

美國對 WTO 的許多會員以發展中國家自居而享受優惠待遇表示不滿。川普政府認為 WTO 有關「最低發展國家」(Least Developed Countries, LDCs)是取自聯合國的定義，WTO 並無「發展中國家」的標準。有些國家自詡為「發展中國家」藉此來享受 WTO 對此類國家的特別及差別待遇與彈性，這是對現行貿易規則的扭曲並造成不公平貿易，美國要求改善此現象以符合全球貿易的實際情況。⁴⁹

4. 無法處理中國的挑戰

川普政府不只一次指出，WTO 無能力且不適合處理中國帶來的挑戰。首先，WTO 現有規則與運行未預料到如中國般的非市場經濟國家，會以扭曲市場機制的 unfair 貿易行為而對全球貿易造成危害。美國認為中國違反了加入世貿組織所承諾的非歧視、市場准入、互惠、公平及透明的原則。中國強迫外企技術轉移以換取進入市場、竊取知識財產權、大量補貼國營企業及本國企業、與網路竊密等作為皆嚴重扭曲市場機制，但現行的 WTO 規則與爭端解決機制並未給會員足夠的工具，來矯正這些非市場經濟國家所引發的市場扭曲與不公平貿易。⁵⁰

48. USTR, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, p. 28.

49. USTR, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, p. 28.

50. USTR, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, pp. 19-20；美國駐 WTO 大使謝伊(Dennis Shea)在 2018 年 WTO 會議中以「中國破壞貿易的經濟模式」為題，抨擊中國的經濟模式對 WTO 的負面影響。Dennis Shea, "China's Trade-Disruptive Economic Model and Implications for the WTO,"

美國貿易代表賴海哲(Robert Lighthizer)多次指出，中國經濟模式對世界貿易體系是「空前威脅」，而WTO的現行貿易規則卻無法因應此挑戰。⁵¹

總之，美國對WTO現狀的諸多不滿，除認為該建制並未對美國帶來開放貿易體系的利益，亦未解決美國關切的貿易議題，其發展亦未能朝美國期待的方向前進，反而該建制的決議傷害美國主權、法律與經濟利益。因此，美國認為WTO若不徹底進行結構改革及積極調適來因應當代挑戰，則美國沒有繼續留在WTO的理由。由此可知，此種利得與付出失衡的現象，致使美國有充分理由減少對此全球貿易建制的支持，而對假設一提供肯定的支持證據。

肆、國際建制支撐權力結構的轉變

本節分析全球貿易建制的支撐權力結構是否出現轉變及美國大幅衰退的現象，以檢視假設二是否獲得支持。

一、國際建制支撐權力的結構

如楊格指出，國際建制支撐權力的結構改變會導致該建制的變遷。此小節從既有理論提出操作化假設，再說明全球貿易建制早期的支撐權力結構。

(一) 全球貿易建制的支撐權力之衡量

從前述理論可知，許多學者認為霸權的衰退將導致國際建制的變

July 26, 2018, *U.S. Mission to International Organizations in Geneva*, <<https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299/>>; 邱奕宏, 〈川普美國優先貿易政策與對世界貿易秩序的挑戰〉, 《貿易政策論叢》, 第32期, 2020年8月, 頁78-79。

51. 曹郁芬、盧永山, 〈美國貿易代表萊席爾：中國是全球貿易空前威脅〉, 《自由時報》, 2017年9月20日, <<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1136774>>。

遷或崩潰。這是因為霸權作為國際建制公共財的首要供給與支持者，如其權力下滑，則其所支持的國際建制亦將隨之變弱。換言之，霸權自身權力的下滑，或霸權受到次級國家的追趕而呈現權力的相對下滑，都將導致國際建制支撐權力結構的轉變。

儘管學者普遍承認霸權權力與國際建制變遷的密切關聯，但檢證此論點的限制是缺乏對衡量權力的滿意指標，因此很難識別霸權的權力是否下滑。此外，學者對霸權之於國際建制的權力也有不同的看法。例如，基歐漢指出美國在不同議題領域中的特定權力指標，比用美國的總體經濟指標來解釋國際建制會更有價值，因為利用霸權在特定議題領域的權力資源改變，以解釋特定的國際建制變遷會較為精確。⁵²因此，衡量國際建制之支撐權力結構變化的較佳方式，應聚焦於特定國際建制下主導國家所具備的資源與權力，而該建制的權力結構變化，可從其支撐權力結構的集中或分散來觀察。本文提出操作化假設如下：

操作化假設二：全球貿易建制的支撐權力結構發生變化，權力趨於分散且美國權力相對下滑。

次假設(1)絕對衰退：美國在全球貿易建制中作為主要貿易國家的全球貿易占比下滑。

次假設(2)相對衰退：美國在全球貿易建制中的貿易權力，受到次級國家的挑戰及建制中貿易權力呈現分散。

本文透過量化的貿易統計指標來檢證次假設(1)與(2)，以了解美國是否在全球貿易建制中出現權力衰退。

(二) 全球貿易建制早期的支撐權力結構

由於 ITO 的失敗使得 GATT 成為當今全球貿易建制的基礎。對該國際建制之支撐權力結構的闡釋，本文鎖定主要參與國在當時世界商

52. Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," p. 144.

品貿易中商品貿易份額的重要性，作為主要檢視國際貿易建制支撐權力的指標。⁵³

GATT 是在 1947 年由 23 國在日內瓦簽署，並在隔年生效。⁵⁴ 表 1 為 23 個參與 GATT 條約協商及簽署的國家，其商品貿易在當時的世界商品貿易占比。這些國家的貿易量共占當時世界貿易量的 60.87%，出口占世界出口的 63.33%，進口則占世界進口的 58.56%。當時美國作為世界最大貿易國，其貿易占世界貿易的 17.17%，其次則是英國的 12.40%。由於英美兩國就占當時世界貿易近三成，此實力反映在 1944 年布列敦森林會議與之後幾年的國際貿易組織談判，皆大多由英美兩國主導的現象。

53. 本文指涉的貿易皆為商品貿易，而不包含服務貿易，主要原因是商品貿易是二戰後以 GATT 為基礎之全球貿易建制的主要涵蓋範圍。服務貿易要直到 1980 年代進行 GATT 烏拉圭回合談判才被納入。據世界銀行的統計資料，服務貿易的全球統計資料到 1970 年代才出現。相較於商品貿易占全球 GDP 比重自 1960 年 16.7% 逐年攀升到 2018 年的 46.1%，服務貿易自 1970 年代以來長期停留在占全球 GDP 比重 10% 以下，直到 2004 年突破 10%，至 2018 年為 13.3%，仍不到同年商品貿易的 30%。因此，由於統計資料限制及商品貿易仍居世界貿易大宗，本文在貿易權力的計算與指涉皆以商品貿易為主。此外，本文認為相對於貿易占 GDP 占比(% of trade/GDP)，一國的貿易占其全球貿易的比例會是衡量全球貿易建制支撐權力結構的較佳指標。因為前者是衡量貿易對一國經濟的重要性，而不是衡量一國與其他國家在全球貿易上的貿易實力強弱。因此，後者較能反映各國是否參與或支持全球貿易建制的重要與否。The World Bank, "World Bank Open Data," December 15, 2019 Accessed, *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/>>。

54. WTO, "Press Brief: Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trade System," December 15, 2019, Accessed, *WTO*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm>.

表 1 GATT 成立時簽署國占世界商品貿易比例（1948 年）

| 排名 | 國別 | 出口金額 (百萬美元) | 占世界 出口(%) | 進口金額 (百萬美元) | 占世界 進口(%) | 貿易總額 (百萬美元) | 占世界 貿易(%) |
|----|---------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | 世界 | 58,500 | 100% | 62,250 | 100% | 120,750 | 100% |
| 1 | 美國 | 12,653 | 21.63% | 8,081 | 12.98% | 20,743 | 17.17% |
| 2 | 英國 | 6,605 | 11.29% | 8,370 | 13.45% | 14,975 | 12.40% |
| 3 | 加拿大 | 3,202 | 5.47% | 2,740 | 4.40% | 5,942 | 4.92% |
| 4 | 法國 | 2,012 | 3.44% | 3,443 | 5.53% | 5,455 | 4.52% |
| 5 | 比利時-盧森堡 | 1,690 | 2.89% | 1,985 | 3.19% | 3,675 | 3.04% |
| 6 | 荷蘭 | 1,185 | 2.03% | 2,148 | 3.45% | 3,333 | 2.76% |
| 7 | 澳洲 | 1,649 | 2.82% | 1,341 | 2.15% | 2,990 | 2.48% |
| 8 | 印度 | 1,295 | 2.21% | 1,427 | 2.29% | 2,722 | 2.25% |
| 9 | 南非 | 1,170 | 2.00% | 1,552 | 2.49% | 2,722 | 2.25% |
| 10 | 巴西 | 1,183 | 2.02% | 1,127 | 1.81% | 2,310 | 1.91% |
| 11 | 捷克及斯洛伐克 | 753 | 1.29% | 681 | 1.09% | 1,434 | 1.19% |
| 12 | 古巴 | 710 | 1.21% | 527 | 0.85% | 1,237 | 1.02% |
| 13 | 挪威 | 415 | 0.71% | 750 | 1.20% | 1,165 | 0.96% |
| 14 | 紐西蘭 | 518 | 0.89% | 451 | 0.72% | 969 | 0.80% |
| 15 | 中國 | 520 | 0.89% | 387 | 0.62% | 907 | 0.75% |
| 16 | 巴基斯坦 | 494 | 0.84% | 312 | 0.50% | 806 | 0.67% |
| 17 | 斯里蘭卡 | 306 | 0.52% | 300 | 0.48% | 606 | 0.50% |
| 18 | 智利 | 327 | 0.56% | 270 | 0.43% | 597 | 0.49% |
| 19 | 緬甸 | 228 | 0.39% | 176 | 0.28% | 404 | 0.33% |
| 20 | 辛巴威 | 99 | 0.17% | 171 | 0.27% | 270 | 0.22% |
| 21 | 敘利亞 | 36 | 0.06% | 213 | 0.34% | 249 | 0.21% |
| | 總計 | 37,050 | 63.33% | 36,452 | 58.56% | 73,502 | 60.87% |

資料來源：WTO, “WTO Database,” December 15, 2019, Accessed, WTO, <<https://data.wto.org/en>>。

說明：WTO 資料庫中是將比利時與盧森堡兩國的貿易資料合併計算，因此上表呈現兩國合併的貿易資料；又因 WTO 資料庫中缺乏 23 國中的黎巴嫩，因此使得上表共僅有 21 個欄位的 22 個國家。

就國別單獨觀察，當時最大貿易國的美國，其出口即占世界出口

的21.63%，居全球之冠；其進口占12.98%，僅略次於英國的13.45%，但美國自1950年起即成為世界第一大進口市場，占全球進口15.09%。如將這些參與GATT成立的23國之貿易占比視為是該全球貿易建制初期的權力支撐結構，則美國無疑是居最重要地位且具備對此國際建制的主導力量。

二、國際建制支撐權力的結構變遷

此小節以量化途徑說明美國在全球貿易建制支撐權力結構上出現衰退的現象，並從美國權力的絕對下滑與受到其他國家追趕的相對下滑來闡釋。

(一) 美國貿易權力的絕對下滑

美國貿易權力的絕對衰退，可從美國商品貿易占全球商品貿易的歷年變化獲得證據。從圖1可知，美國商品貿易量占全球商品貿易的最高峰是在GATT生效1948年的17.17%，自此開始下滑，期間歷經1980年代的低點11.73%，再到2008年全球金融危機時的10.55%及2011年最低點的10.17%，再到最近2018年的10.88%。在71年間，美國商品貿易占全球商品貿易的重要性下滑約6%。美國商品出口能力的衰退更是明顯，其商品出口占世界商品出口的比例從1948年最高峰的21.63%，一路下滑到1987年低點的10.10%，再到2003年首度跌破9.55%，持續下探到2008年的7.96%，再回升到2018年8.57%。換言之，美國商品出口能力在此全球貿易建制的71年間下跌近13.06%，凸顯美國製造業出口占世界商品貿易的重要性已大幅降低。

就支撐全球貿易建制最重要的商品進口市場而言，美國作為提供全球貨品銷售的商品進口市場則從1948年的12.98%上升到1985年的17.49%，到2000年提高到18.73%，再下滑至2011年金融海嘯餘波的12.23%，至2018年的13.15%。由此可知，在全球貿易建制運行的71年間，儘管美國作為支撐全球進口市場的比重並未低於該建制創設時其所占的全球進口市場比重，但卻仍較其全盛時期出現衰退的現象。

總體而言，美國商品貿易占全球商品貿易的占比呈現下滑，尤以出口能力的衰退為烈。雖然美國消費市場仍在全世界商品進口市場居重要地位，但相較於 1980 年代的高峰，當今的美國市場在全世界進口上是處於相對衰退的地位。儘管 2007 年至 2014 年全世界金融危機時期是導致近年美國貿易地位下降的主因，但美國占全世界商品貿易重要性的絕對衰退已然是確定的趨勢。此結果為次假設(1)美國的絕對衰退提供支持證據。

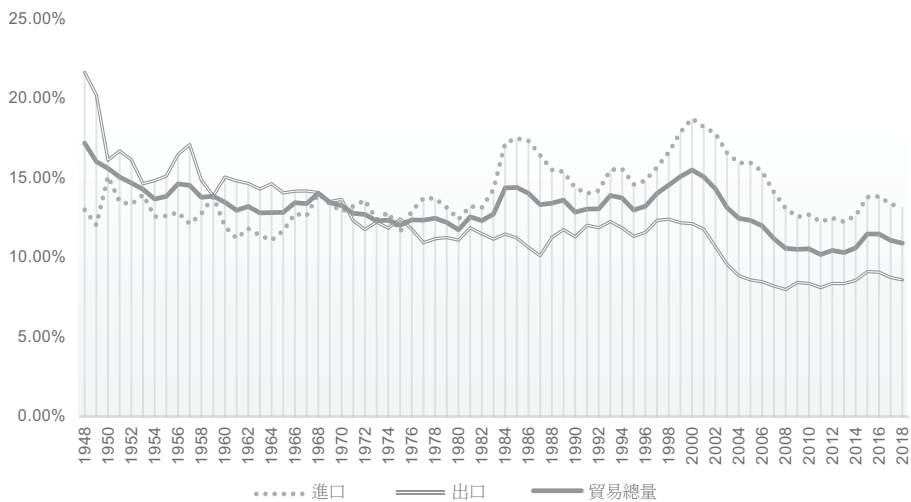


圖 1 美國占全球商品貿易之歷年變化(1948-2018)

資料來源：作者繪自 WTO, “WTO Database”。

(二) 競爭者興起

美國貿易權力在全世界貿易建制中的相對衰退，可從此建制內是否有其他國家在貿易重要性上急起直追，而使美國的貿易量雖有成長，但仍呈現相對下滑的現象。就此而言，德國、日本及最近中國在全世界貿易的興起，皆是美國在支撐全世界貿易建制的權力結構中呈現衰退的主要原因。

就貿易增長速度觀察，從 1949 年至 2018 年期間，美國在全球貿易建制下的年平均商品貿易成長率達 8%，僅勝於英國而輸給德、日、中。在此五國中以中國的表現最佳，年平均貿易成長達 12.81%。若從中國加入 WTO 後開始計算，其表現更來到 13.03%。事實上，中國的年平均商品貿易成長從 1970 年代已超越其他主要國家，到 2001 年加入 WTO 後更呈現飛躍性的增長。中國在 2000-2009 年期間年平均商品貿易成長率達 16.62%，是美國的六倍以上。

表 2 全球貿易建制下主要國家的商品貿易年平均成長率(1949-2018)

| 時期 | 1949-1959 | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2009 | 2010-2018 | 1949-2018 |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| 美國 | 4.97% | 7.71% | 16.91% | 5.91% | 6.78% | 2.69% | 3.11% | 8.00% |
| 英國 | 3.06% | 4.75% | 16.24% | 4.49% | 3.88% | 3.27% | 1.59% | 6.37% |
| 德國 | 17.63% | 9.55% | 17.84% | 4.84% | 2.74% | 6.91% | 2.33% | 10.25% |
| 日本 | 15.73% | 13.76% | 18.70% | 5.93% | 3.36% | 2.81% | 0.17% | 10.45% |
| 中國 | 18.30%* | -1.81% | 20.35% | 11.37% | 12.07% | 16.62% | 5.02% | 12.81%* (13.03%) |

資料來源：作者整理自 WTO, “WTO Database”。

說明：括號內的數據為中國自 2001 年到 2018 年的年平均貿易成長率。*表示世界銀行缺乏中國在 1949 年的貿易資料，因此在 1949-1959 年的年平均貿易成長率實為是 1950-1959 年期間，1949-2018 年則為 1950-2018 年。

其次，從貿易規模觀察，若從 1948 年 GATT 生效至美國總統尼克森宣布廢棄美元與黃金兌換及課徵進口稅的 1971 年期間來分析，如圖 2，美國在這段時期仍居全球最大貿易國地位，但原居第二的英國在 1962 年遭德國超越，到 1971 年時被日本緊追在後，且美國和德國的貿易規模差距在 1971 年已經逐漸縮小，這使得面臨經常帳逆差的美國遂以課徵進口稅來降低貿易赤字。

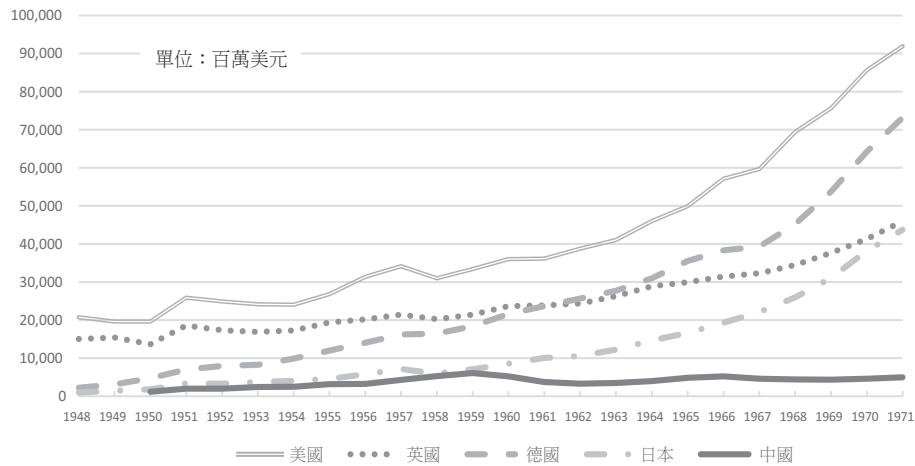


圖 2 1948-1971 年期間全球貿易建制下主要國家的商品貿易規模

資料來源：作者繪自 WTO, “WTO Database”。

就商品貿易而言，若從 WTO 成立至 2018 年來觀察，更可看到美國作為最大貿易國家的地位遭到挑戰。在此期間，以中國加入 WTO 後貿易規模的急遽增長最引發矚目。如圖 3，中國在 2003 年超越英國、2004 年超越日本、2009 年超越德國，而成為僅次於美國的貿易大國。最後中國更在 2013 年一舉超越美國，搖身一變成為當今世界最大的貿易國家。

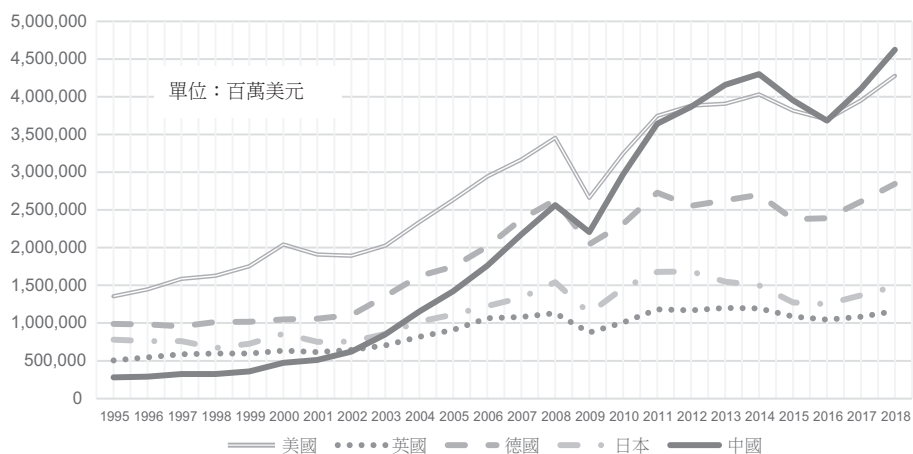


圖 3 1995-2018 年期間全球貿易建制下主要國家的商品貿易規模

資料來源：作者繪自 WTO, “WTO Database”。

就商品貿易而言，若從這五個主要國家的貿易規模在全球貿易的占比來觀察，可看出當今全球貿易的支撐結構已出現巨大變化。如圖 4 所示，美國貿易規模從 1948 年占世界貿易近 18% 開始下滑，直到 2013 年遭到中國超越，至 2018 年降至 10.88%，次於中國的 11.76%。

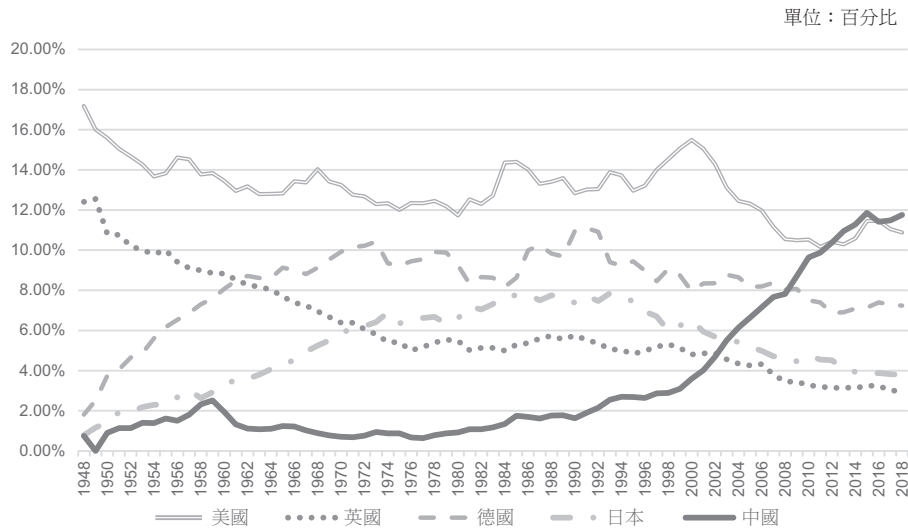


圖 4 1948-2018 年期間全球貿易建制下主要國家貿易規模占全球貿易比例

資料來源：作者繪自 WTO, “WTO Database”。

上述分析顯示美國貿易規模在近年來下滑，並遭到中國的追趕與超越，但此無法顯示全球貿易建制的支撐權力是否從原先集中在美國，卻因其他國家的崛起而分散。為了解美國貿易規模在全球貿易上的變化，本文利用美國及其他四個主要貿易國家的全球貿易占比總和作為分母，並以其中一個國家的全球貿易占比作為分子，以了解此五國的全球貿易占比對該特定國家貿易占比的集中或分散現象。本文以 i 國於 t 年度的貿易集中率(Concentration Rate, CR)公式表現如下：

$$CR_{it} = \frac{X_{it}}{\sum_{k=1}^N X_{kt}}$$

(符號代表： N =主要貿易國家的數量，為美、英、德、日、中共 5 國； $X_k = k$ 國在特定 t 年份的全球貿易占比； X_{it} = 五國中的特定一國 i 在 t 年份的全球貿易占比。)

此數值越高代表此五國的全球貿易占比越集中於*i*國，數值越低則表示五國的全球貿易占比越不向*i*國集中。本文以*i*代入美國，以*t*代入1948年到2018年，來計算美國在此期間各年度在這五國的全球貿易占比變化。

經上述公式計算後所得結果如圖5顯示，美國在五國中的貿易集中率從1948年的52.16%逐漸下滑，到2009年美國在五國中的貿易集中率降低到30%以下，到2011年為此期間最低的28.88%，至2018年仍未回復到30%以上。此趨勢顯示支撐全球貿易建制的權力結構在近年來出現變化，美國在五國中的貿易集中率呈現下滑。依前述公式將*i*代入中國來計算中國在五國中的貿易集中率，並與美國在五國中的貿易集中率對照，在2013年首度出現中國超越美國的交叉現象，並持續到2018年。

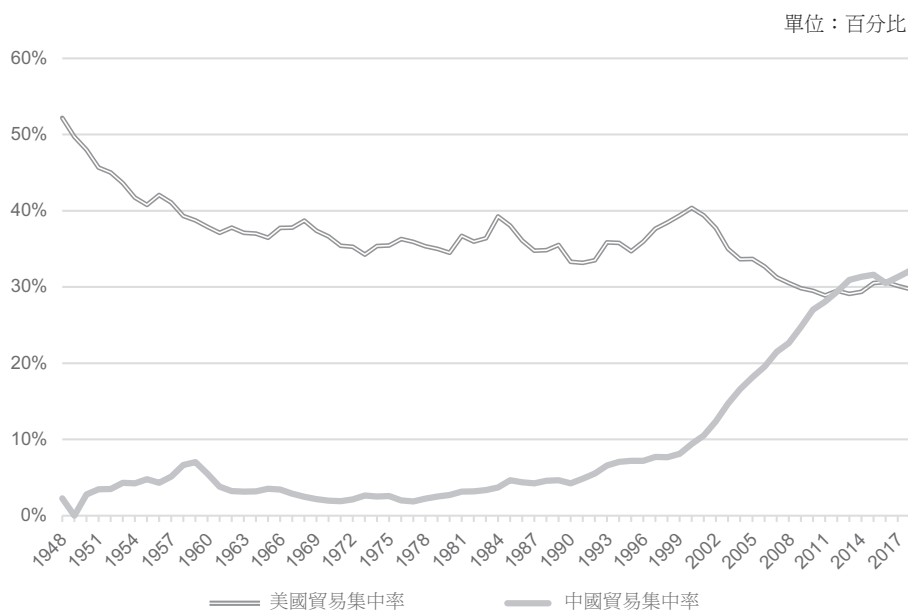


圖5 1948-2018年美國與中國在主要五國的全球貿易占比集中率

資料來源：作者繪製。

此外，本文透過計算主要四國的全球貿易占比對美國的全球貿易占比之綜合偏離程度，來了解全球貿易建制下的權力結構變化。此綜合偏離程度的計算公式如下：

$$\text{綜合偏離程度} = \sqrt{\frac{\sum_{i=2}^N (X_{it} - X_{1t})^2}{N-1}}$$

(符號代表： N = 主要貿易國家的數量，共五國； $i = 1$ 代表美國； $X_i = i$ 國貿易的全球占比； t = 特定年。)

綜合偏離程度的數值越高，代表主要貿易國家的貿易占比與美國的距離越大，數值越小表示這些國家在全球的貿易占比與美國越接近。前者意謂支撐全球貿易建制的權力較集中於美國，後者顯示各國與美國在全球貿易占比的差距已拉近，意謂全球貿易建制的權力較分散於各國。如圖 6 所示，此綜合偏離程度從 1948 年的 14%，一路下滑至 1980 年的 6.9%，顯示其他四國貿易力量的崛起。雖然美國貿易權力一度在 2000 年重振，但隨即再度衰退至 2011 年谷底的 4.7%。這顯示美國與其他四國的貿易權力差距已拉近，也意謂全球貿易體制出現美國貿易權力衰微的結構性變化。

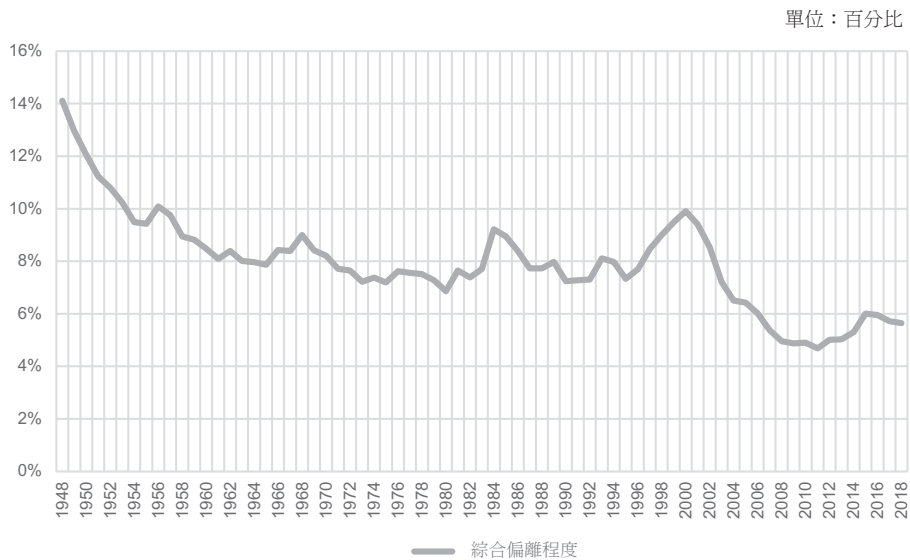


圖 6 1948-2018 年主要四國對美國的全球貿易占比變化

資料來源：作者繪自 WTO, “WTO Database”。

從前述分析可知，支撐全球貿易建制的權力結構在近年已出現轉變。美國貿易權力從 1948 年的絕對主導逐漸下滑，到 2013 年已被中國超越，顯示全球貿易體制的支撐權力結構已出現前所未有的變化。美國貿易權力的衰弱反映在其貿易成長減速、貿易規模下降而被中國超越的事實。從主要貿易國家的全球貿易占比結構及衡量美國與其他主要貿易國家的全球貿易占比差距來觀察，皆出現美國衰退及主要貿易國家與美國差距縮小的現象。這些結果為次假設(2)美國的相對衰退提供支持證據。

綜合前述分析，美國在全球貿易建制期間出現貿易權力的絕對衰退與遭到挑戰者追趕及超越的相對衰退，這些結果為假設二提供肯定的支持證據。

伍、美國國內因素的影響

本文認為國內因素是導致美國撤回對全球貿易建制支持的關鍵原因。儘管自二戰後美國多以自由貿易作為對外政策的主軸，但實際上美國有經濟民族主義傳統。⁵⁵ 2008 年的全球金融風暴使美國民眾從後冷戰的經濟全球化幻夢中醒悟，導致民粹主義興起與川普上臺，更召喚蟄伏已久的經濟民族主義。本節從美國經濟民族主義傳統、美國民眾對國際貿易建制的看法及川普的貿易承諾與理念，來檢證假設三的美國國內因素為何是導致美國撤回對全球貿易建制支持的主因。

一、美國經濟民族主義傳統

本小節從歷史角度說明美國經濟民族主義的傳統，以及為何自由貿易在二戰後成為其貿易政策的主軸，但經濟民族主義仍不時出現而左右美國貿易政策的原因。

(一) 以經濟民族主義邁向強權之路

作為 18 世紀末新生的國家，經濟民族主義在美國有久遠的歷史。美國第一任財政部長漢彌爾頓(Alexander Hamilton)即是經濟民族主義者。他認為當時建國不久的美國作為一個農業國，若要與工業化的歐洲強權競爭，就必須透過關稅來保護國內市場及以政府力量來扶植有潛力的幼稚產業，方足以與歐洲國家競爭。因此，漢彌爾頓遂成為經濟民族主義中幼稚企業理論的創始者及美國貿易保護主義最早的提倡者。⁵⁶

美國為阻擋歐洲國家產品的入侵，1812 年英美戰爭爆發後，國會將關稅從平均 12.5% 提高到 25%，藉以中斷從英國及歐洲各國進口的商品，以讓新產業有發展的空間。這些新發展的產業希望延續此保護

55. Robert W. Merry, "Protectionism in America," *The National Interest*, No. 146, November/December 2016, pp. 28-36.

56. Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 44.

政策，於是美國在 1816 年將平均關稅提高到 35%，並在 1820 年提高到 40%。

在 19 世紀，關稅一直是美國政治衝突的根源之一。南方農業州希望降低關稅以提高其出口，但北方工業州則希望維持高關稅以保護製造業。事實上，林肯除被視為是黑奴解放者外，也是美國製造業的保護者，這是因為他主張保護幼稚產業及對產業發展有利的貿易保護主義。林肯當選總統後遂以內戰支出為由大幅提高關稅，對製造品的進口關稅提高到 40% 至 50%，並在內戰後持續直到一次世界大戰為止，這是世界各國中最高的關稅水準。由此可見，在美國建國後相當長一段時間，都是採取貿易保護主義來保護國內市場、扶植產業發展，以取得世界經濟強權的地位。

(二) 以自由貿易推動國際和平

1913 年美國民主黨在總統及國會選舉中獲勝，並將製造商品平均關稅從 44% 降低到 25%。⁵⁷ 但隨著美國加入一次大戰，再度提高關稅。1925 年美國製造業平均關稅為 37%，隨著 1929 年的經濟大恐慌，國會在 1930 年制訂斯姆特－霍利(Smoot-Hawley)關稅法案將平均從價關稅大幅提高到 52.8%。⁵⁸ 此作法引發其他國家競相提高關稅報復，致使國際貿易在之後幾年間大幅下滑並加劇全球經濟衰退，而被認為是引發歐洲法西斯主義蔓延及納粹德國興起的原因。

在二次戰後美國為記取先前教訓而改採自由貿易政策，並支持世界市場經濟體制及承擔自由開放體系所需的公共財。此轉變是受惠於當時美國政府官員欲透過自由貿易來達成世界和平的自由主義思想。冷戰的爆發更促使美國採取以貿易取代援助的政策，透過開放自身市

57. Paul Bairoch, *Economics and World History: Myths and Paradoxes* (Chicago: University of Chicago Press, 1993), p. 37.

58. John M. Rothgeb Jr., *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality*, p. 38.

場的自由貿易來協助其他國家重建與經濟復甦，以抵抗共產集團的進逼。換言之，導致美國不惜作出讓步來支持全球貿易建制的的原因，是由於冷戰期間美國將外交目標置於貿易利益之上。⁵⁹

(三) 單邊貿易保護主義

儘管如此，美國不時仍會因國內產業利益與保護主義的高漲，而與相關國家在貿易議題上發生衝突。1971年美國出現二戰後首次的貿易赤字而引發國內反彈，認為遭到其他國家的不公平競爭。於是國會通過《1974年貿易法》，宣布美國可單方面認定其他國家的貿易行為是「不公平」、「不公正」或「不合理」，並以此展開貿易報復。此為「301條款」，用以作為向貿易對手國施壓的單邊主義手段。

儘管 GATT 在美國支持下顯著降低成員國間的關稅，但美國採取單邊主義來壓迫貿易夥伴讓步的事例仍層出不窮。如 1957 年美國為保護國內紡織業，遂施壓日本締結「自主出口限制」(voluntary export restraint, VER) 協定來減少對美國出口棉紡織品。1980 年代日本半導體席捲美國與歐洲市場，美國施壓日本在 1986 年簽訂《美日半導體貿易協定》。這些都凸顯美國貿易保護主義下的單邊作為。

1980 年代中期，美國製造業面臨日本商品競爭而節節敗退，美國出現財政與經常帳逆差的雙赤字引發國會關切。為減少貿易逆差及阻擋美元升值，1985 年美國邀集五大工業國家財政官員商討匯率議題，並達成貶值美元的《廣場協定》(Plaza Accord)，期盼藉此減少貿易赤字及提振出口。在該協定制定後隔天，雷根總統呼籲「公平貿易」及宣布美國將首次對外國企業與政府發動不公平貿易案例調查，自此揭開 1980 年代貿易保護主義的風潮。⁶⁰

在二戰後的冷戰結構下，美國表面上是以自由貿易作為支撐全球

59. John M. Rothgeb Jr., *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality*, p. 62.

60. I. M. Destler, *American Trade Politics* (Washington, D.C.: Institute For International Economics, 2005), p. 196.

貿易發展的原則，但在面臨國內產業利益與國際競爭的衝突時，蟄伏的經濟民族主義仍不時會出現，而成為影響美國貿易政策上的重要因素。在 2008 年全球金融風暴後美國經濟面臨緩慢的復甦之路，美國民眾對國內經濟衰退、產業凋敝及失業率高漲的不滿，逐漸削弱美國對自由開放市場與全球貿易建制的支持，並為反對經濟全球化及貿易保護主義提供支撐力量。這為美國經濟民族主義的復甦及川普抨擊國際建制的作法提供孕育的溫床。

二、美國民眾對全球貿易建制的看法

2008 年的全球金融海嘯對美國經濟造成重大衝擊，也連帶增加美國民眾對自由貿易與 WTO 的負面觀感，而為主張經濟民族主義的川普奠定支持基礎。本小節依皮尤研究中心(Pew Research Center)對美國民眾歷年的民意調查來分析，發現 2008 年的全球金融危機是美國民眾對自由貿易看法產生轉變的分水嶺。

(一) 對貿易及自由貿易的看法

2008 年美國民眾被問到對貿易的看法時，53% 的民眾持肯定態度，但持反對的民眾達 41%，為歷年最高。儘管肯定貿易的美國民眾比例逐漸上升，但從 2008 年到 2014 年對此表達正面看法的民眾不僅低於 70%，也低於 2002 年 78% 的水準，顯見美國民眾在 2008 年後對貿易的支持出現重大變化。⁶¹

再者，美國民調顯示，當時美國經濟的良窳會影響民眾對自由貿易的看法。例如，2006 年民調顯示 19% 的美國人認為當年經濟狀況不好，且有 44% 的民眾認為自由貿易對美國有負面影響。2008 年的民調也顯示，當有 56% 的美國民眾對經濟抱持悲觀時，認為自由貿易帶來

61. The Pew Research Center, "Global Indicators Database," December 15, 2019, Accessed, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/16/country/us/>>.

負面影響的比例則升高到 54%。⁶²換言之，國內經濟的衰退會助長美國民眾對自由貿易的負面看法。

(二) 對自貿協定與 WTO 的看法

當被問到貿易協定及 WTO 政策是否對美國有利時，持負面看法的美國民眾在 1997 年僅有 30%，但至 2008 年卻上升到 48%，2010 年仍高達 44%。另一方面，認為有利的比例也從 1997 年的 47% 下滑到 2008 年及 2010 年的 35%。⁶³如圖 7 所示，2016 年美國民眾被問到與其他國家簽訂自貿協定對美國是否有利時，認為不利的比例上升到 43%，是自 2009 年來最高，而認為有利的民眾則降低到最低的 45%。由此可見，美國民眾對自貿協定與 WTO 的不滿情緒自 2008 年後延續到 2016 年，而成為支撐川普廢棄自貿協定及挑戰 WTO 的國內力量。

62. The Pew Research Center, "Public Support for Free Trade Declines: Obamas' Image Slips, His Lead Over Clinton Disappears," *The Pew Research Center*, May 1, 2008, pp. 21-22.

63. The Pew Research Center, "Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China," December 15, 2019, Accessed, *The Pew Research Center*, <<https://www.people-press.org/2010/11/09/public-support-for-increased-trade-except-with-south-korea-and-china/>>.

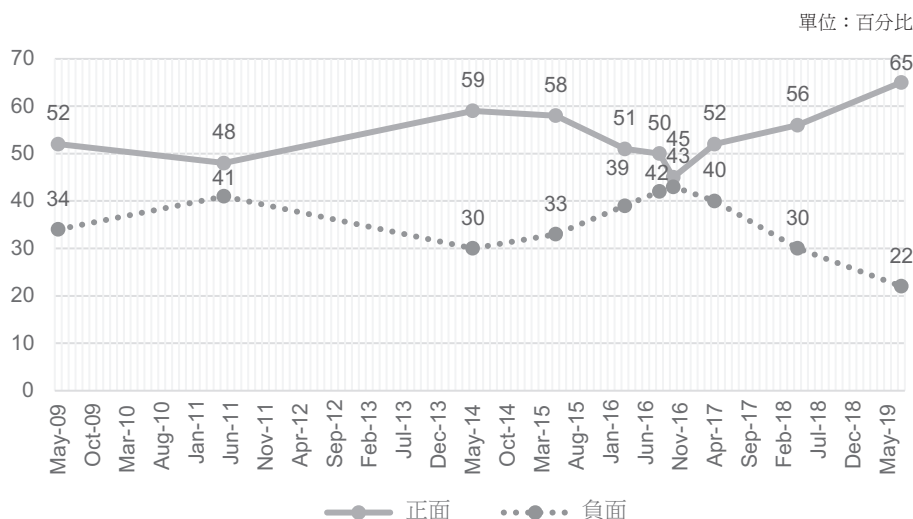


圖 7 美國民眾對自貿協定對美國是否有利的看法(2009-2019)

資料來源：作者繪自 The Pew Research Center, “Republicans, especially Trump supporters see free trade deals as bad for U.S.” March 31, 2016, *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/31/republicans-especially-trump-supporters-see-free-trade-deals-as-bad-for-u-s/>>。

若從黨派來觀察，2010年民調中有54%的共和黨人認為WTO與自貿協定對美國不利，高於35%的民主黨人，更有超過63%的共和黨人贊同茶黨的主張而認為貿易協定與WTO政策皆對美國不利。時至2016年，共和黨被問到美國與其他國家的自貿協定對美國是否有益時，53%認為自貿協定不利於美國，僅有38%持正面看法。在支持川普的選民中更有67%持反對，僅有27%持正面看法。⁶⁴因此，超過半

⁶⁴ The Pew Research Center, “Americans Are of Two Minds on Trade,” November 9, 2010, *The Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/2010/11/09/americans-are-of-two-minds-on-trade/>>.

數的共和黨對自貿協定持負面看法，尤其在支持川普的選民中有更高的比例是持反對自貿協定的立場。

另一項針對 2016 年美國登記選民的民調顯示，48% 的選民認為自貿協定對美國不利、41% 認為有利。在川普的支持者中有 72% 選民認為不利、21% 認為有利；在民主黨總統候選人希拉蕊的支持者中，則有 29% 認為不利、58% 認為有利。由此可知，美國民眾在 2016 年對自貿協定的看法呈現分歧，但共和黨選民多持反對態度，並以川普的支持者占居多數。⁶⁵

(三) 自貿協定對美國經濟的影響

就自貿協定對美國經濟的影響而言，2010 年民調顯示有 55% 的美國人認為自貿協定導致喪失工作機會、45% 的民眾認為導致工資降低，以及 43% 的民眾認為減緩經濟成長。⁶⁶ 這些結果顯示許多美國民眾認為自貿協定對美國經濟帶來負面影響。

2016 年美國民眾被問到自貿協定對美國是否有利時，如從族裔區分，44% 的白人認為不利，是所有族裔中比例最高。其中，52% 的白人男性認為不利、40% 認為有利。若從年齡區分，47% 的 65 歲以上民眾認為不利，是所有年齡層最高。若以教育區分，認為不利的民眾多為高中以下民眾，有 42%。⁶⁷ 這些結果顯示，年長及教育程度不高的美國白人最反對自貿協定，與前述川普的支持者大多重疊。他們多是在經濟全球化下的受害者，因而反對自貿協定與 WTO 所代表的自由貿易。

總結前述，2008 年的全球金融危機點燃美國民眾對經濟全球化的

65. The Pew Research Center, "Opinions on U.S. international involvement, free trade, ISIS and Syria, Russia and China," October 27, 2016, *The Pew Research Center*, <<https://www.people-press.org/2016/10/27/7-opinions-on-u-s-international-involvement-free-trade-isis-and-syria-russia-and-china/>>.

66. The Pew Research Center, "Americans Are of Two Minds on Trade."

67. The Pew Research Center, "Republicans, especially Trump supporters, see free trade deals as bad for U.S."

憤恨及對 WTO 與自貿協定的不滿。2016 年此股反經濟全球化的民粹主義浪潮受到英國脫歐公投的鼓舞，以及美國民眾對 TPP 的反對而再次衝高，並透過川普經濟民族主義的言論而找到出口，最終導致川普的勝選。學者認為川普的當選，對內象徵美國傳統代表鄉村地區之普羅民眾利益的傑克遜主義(Jacksonianism)的復甦，⁶⁸ 在對外政策上則是反對多邊主義與全球主義。此觀點與前述美國民眾對自貿協定的看法相符，他們遂成為支持川普當選的力量。⁶⁹ 總之，自 2008 年後美國民意對國際貿易建制的看法開始出現轉變，逐漸發酵成為支持川普經濟民族主義的主要力量，並成為致使美國捨棄對全球貿易建制支持的重要國內因素。

三、川普的競選承諾與理念

作為華盛頓圈外人的川普，挾著美國民粹主義風潮與民眾對經濟全球化失望的憤怒，以高舉經濟民族主義大旗及抨擊現行全球經貿體制而當選總統。⁷⁰ 川普強烈的經濟民族主義競選承諾，不僅反映其支持

68. 傑克遜主義(Jacksonianism)是指在 19 世紀初期擔任美國第七任總統的傑克遜(Andrew Jackson)，其任內採取強勢作為，不惜使用武力作為威脅來迫使南卡羅來納州遵守國會制定的關稅法，被認為是美國史上第一位民粹主義總統。該主義認為美國政府的主要目的是在照顧美國民眾的經濟福祉與國土安全，而盡量不干預個人自由。在對外政策上，多傾向孤立主義，但若遭到侵犯，則會採取強勢武力反擊。Walter Russell Mead, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, March/April 2017, pp. 3-5.

69. Taesuh Cha, "The Return of Jacksonianism: the International Implications of the Trump Phenomenon," *The Washington Quarterly*, Vol. 39, No. 4, October 2016, p. 83 & 89.

70. Jeff D. Colgan & Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, May/June 2017, pp. 36-44; Michael Kazin, "Trump and American Populism: Old Whine,

者不滿歐巴馬時期對經濟全球化與多邊主義國際合作的支持，也代表川普個人挑戰自由國際秩序下之全球貿易建制的主觀看法。⁷¹這兩項因素的匯合遂成為在川普就任後推動美國撤回支持全球貿易建制的國內因素。

(一) 川普的貿易競選承諾

為回應美國民眾將工作流失及失業增加歸因於現行全球貿易秩序不公的憤怒，川普在選戰時倡言「美國優先」，以「買美國貨、雇美國人」為號召。企圖對內透過企業大幅減稅、強化基礎建設等措施來吸引製造業回流與外商投資；川普對外批評現行全球貿易秩序與多邊自貿協定，認為世貿無法解決不公平競爭問題。此外，川普亦大肆抨擊中國竊取美國的工作及科技，並遂行不公平貿易而導致美國承擔巨大貿易逆差。因此，他宣稱當選後將對中國課 45% 的關稅，以及對墨西哥課 35% 的邊境稅。川普認為現有自貿協定皆不利於美國，他表示將重啟談判來協商對美國更有利的協定；對 WTO，他揚言若世貿不改革，將不惜讓美國退出。上述的競選承諾不僅反映川普對貿易政策的看法，也凸顯他對全球貿易建制的不滿。⁷²

(二) 川普的貿易政策理念

由此可知，川普的貿易政策理念是以對「美國有利」的經濟民族主義。在具體目標上，川普希望透過打擊外國不公平貿易及打開外國市場來強化美國商品出口能力，以達成減少美國貿易逆差的目標。在貿易原則上，川普認為貿易不僅須自由，且應互惠及公平。因此，他

New Bottles,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, October 2016, pp. 17-24.

71. Doug Stokes, “Trump, America hegemony and the future of the liberal international order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January 2018, pp. 133-150.

72. “Read Donald Trump’s Speech on Trade,” *Time*, June 28, 2016, <<https://time.com/4386335/donald-trump-trade-speech-transcript/>>.

質疑美國過去接受他國在貿易上的歧視與差別對待，並主張對那些違反市場機制、運用政府補貼、不遵守公平及互惠貿易的國家，美國應採取單邊貿易制裁來迫使其改變行為。在提振出口上，川普認為應吸引美國製造業回流，以創造國內就業及強化美國出口。他認為美國應致力於建立適合美國企業投資設廠的環境，並積極打破外國貿易壁壘來促進美國出口。對於採取不公平貿易手段的國家，美國應採取關稅制裁，以保護自身企業與勞工利益。

川普貿易保護主義的想法起源於他認為美國過去被全球主義所誤導，而作出利他損己的錯誤政策。例如美國對外承擔過多的安全責任，卻不是基於自身國家利益出發；美國以犧牲自身國內產業為代價來讓外國產業蓬勃發展；美國在海外花費數以千億的經費但卻放任自身國內的基礎建設凋零；美國讓其他國家富裕但卻讓自己逐漸衰敗。因此，他認為美國必須更弦易轍而改以美國利益、美國民眾為優先。⁷³此種以美國利益為優先的論調為川普在爭取美國中西部白人選民的認同上扮演重要角色。川普將自己形塑為一位以美國利益至上的經濟民族主義者和勞工階級的代言人，並成功攫取許多勞工支持。

再者，前述川普主張公平及互惠的貿易原則及對全球多邊主義的抨擊，不僅是延續美國經濟保護主義的傳統，亦是反映其成效估算之雙邊主義(Cost-Benefit Bilateralism)的思維。此種雙邊主義拒絕陳義過高而不具實利的跨國關係，而著重於建基在利益考量下的個別雙邊關係。⁷⁴這也是川普上任後之所以致力於重啟對外雙邊貿易談判，而蔑視全球貿易建制的原因。此外，儘管川普拒絕全球多邊主義而採取單邊

73. "Trump inauguration: transcript of Donald Trump speech," *Time*, January 20, 2017, <<https://time.com/4640707/donald-trump-inauguration-speech-transcript/>>.

74. Doug Stokes, "Trump, America hegemony and the future of the liberal international order," p. 137.

主義的作法，經常被抨擊是背離新自由主義，但其以強迫高壓的雙邊貿易協商方式，來逼迫貿易對手國遵守市場經濟邏輯的作法，其實是源起於美國在 1980 年代對日本貿易施壓作法的「新自由保護主義」(Neoliberal Protectionism)，即是以關稅報復等激進手段來迫使對手國放棄不公平貿易措施及產業政策。⁷⁵換言之，川普的貿易政策並非是否定市場經濟的自由貿易，反倒是強烈伸張在公平互惠基礎上的自由貿易。這也凸顯以 WTO 為核心的全球貿易建制，遲遲無法實踐在公平貿易規則下之自由貿易的缺失。也因此，川普就任後的貿易政策特徵，即是以向選民兌現競選承諾為依歸，來抨擊及衝撞全球貿易體制。

綜合前述，由於美國經濟民族主義的傳統、美國民眾對國際貿易體制的不滿，以及川普以貿易保護主義為核心的競選承諾與理念此三項國內因素的匯聚，致使美國在川普當選後開始撤回對全球貿易建制的支持。這些分析為假設三提供支持的證據，說明美國國內因素對當今全球貿易體制的質疑，是導致美國不願再為此國際建制背書的重要原因。

陸、結論

本文從新自由制度主義下的國際建制觀點，說明為何美國要抨擊及挑戰其創建的全球貿易建制。本文透過理論上爬梳國際建制與霸權的互動、國際建制的變遷因素及霸權之國內因素對其支持國際建制的影響，作為解釋川普挑戰全球貿易建制的理論基礎。

本文認為導致川普挑戰現今全球貿易建制的三項深層原因分別是：世貿組織的內部矛盾與失能導致美國對該建制的付出不敷其利得，使得美國對世貿組織的支持降低；其次是全球貿易建制的支撐權力出現結構轉變，美國貿易權力相對衰退且不再有左右該建制的能

75. Tom Wraight, "From Reagan to Trump: The Origins of US Neoliberal Protectionism," *The Political Quarterly*, Vol. 90, No. 4, July 2019, pp. 735-742.

力；最後是美國國內因素的影響，民粹主義與經濟民族主義的興起削弱美國對全球貿易建制的支持。這三項深層因素致使作為一手打造全球貿易建制的美國，在近年來開始挑戰自身創建之國際建制。

相較於世貿組織的失能及美國貿易權力的衰退，本文認為霸權的國內因素，更是決定霸權是否願意繼續支持國際建制的關鍵。由於美國經濟民族主義傳統提供執政者遂行貿易保護主義與單邊貿易制裁的理論基礎與政策工具；美國民眾對現行全球貿易建制的不滿為民粹主義與經濟民族主義賦予厚實的民意支持與正當性；而川普的美國優先之經濟民族主義競選承諾，更為美國民眾對現行全球貿易秩序的憤懣開啟發洩的出口。

於是在世貿組織失靈、美國霸權衰退及其國內高漲的經濟民族主義三重因素的匯聚下，美國開始挑戰既有全球貿易建制，並祭出高關稅來懲罰貿易對手以捍衛自身利益。川普貿易政策對當今全球貿易建制的衝擊，代表衰退霸權對既有國際建制的挑戰，進而開啟全球貿易建制轉變與改革的契機。因篇幅限制，本文未論及全球貿易建制的發展方向及對其他國家的影響，但這都是兼具理論深度與政策價值的議題而值得未來繼續研究。

(收件：2020年2月4日；修正：2020年10月20日；採用：2020年12月18日)

參考文獻

中文部分

期刊論文

- 宋學文，2004/3。〈從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法〉，《問題與研究》，第43卷第2期，頁171-196。
- 邱奕宏，2020/8。〈川普美國優先貿易政策與對世界貿易秩序的挑戰〉，《貿易政策論叢》，第32期，頁78-79。
- 陳欣之，2010/3。〈霸權治理的省思：權力消長與權威起伏〉，《問題與研究》，第49卷第1期，頁59-85。

網際網路

- 曹郁芬、楊芙宜，2018/4/5。〈美對中1300項產品課25%稅〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1190028>>。
- 曹郁芬、盧永山，2017/9/20。〈美國貿易代表萊席爾：中國是全球貿易空前威脅〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1136774>>。

英文部分

專書

- Bairoch, Paul, 1993. *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Destler, I. M., 2005. *American Trade Politics*. Washington, D.C.: Institute For International Economics.
- Gilpin, Robert, 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gowa, Joanne S., 1983. *Closing the Gold Window: Domestic Politics and*

the End of Bretton Woods. Ithaca: Cornell University Press.

Keohane, Robert O., 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O., 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview.

Kindleberger, Charles P., 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

Rothgeb, John M. Jr., 2001. *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Reality*. Washington, D.C.: CQ Press.

專書論文

Axelrod, Robert & Robert O. Keohane, 1986. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye ed., *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press. pp. 226-254.

Eckes, Alfred E. Jr., 2004. "U.S. Trade History," in William A. Lovett, Alfred E. Eckes Jr., & Brinkman, Richard L. eds., *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*. Armonk: M.E. Sharpe, Inc. pp. 36-92.

Keohane, Robert O., 1980. "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, & Alexander L. George eds., *Change in the International System*. Boulder: Westview. pp. 131-162.

Krasner, Stephen D., 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 1-21.

期刊論文

Bown, Chad P. & Douglas A. Irwin, 2019/9-10. "Trump's Assault on the

- Global Trading System: And Why Decoupling from China Will Change Everything,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, pp. 125-137.
- Cerny, Philip G., 2008/Spring. “Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm,” *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-46.
- Cha, Taesuh, 2016/10. “The Return of Jacksonianism: the International Implications of the Trump Phenomenon,” *The Washington Quarterly*, Vol. 39, No. 4, pp. 83-97.
- Chorev, Nitsan & Sarah Babb, 2009/6. “The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO,” *Theory and Society*, Vol. 38, No. 5, pp. 459-484.
- Chow, Daniel C. K., 2019/7. “United States Unilateralism and the World Trade Organization,” *Boston University International Law Journal*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-33.
- Colgan, Jeff D. & Robert O. Keohane, 2017/5-6. “The Liberal Order Is Rugged: Fix It Now or Watch It Wither,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, pp. 36-44.
- Cowhey, Peter F. & Edward Long, 1983/4. “Testing Theories of Regime Change: Hegemonic Decline or Surplus Capacity?” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, pp. 157-188.
- Huq, Sabiha, 2019/5. “Soft-power, Culturalism and Developing Economies: The Case of Global Ibsen,” *Palgrave Communications*, Vol. 5, No. 48, pp. 1-9.
- Ikenberry, John, 1990/1. “America’s Liberal Hegemony,” *Current History*, Vol. 98, No. 624, pp. 23-28.
- Ikenberry, John, 2005/1. “Power and Liberal Order: America’s Postwar World Order,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 5, No. 2, pp. 133-152.

- Kazin, Michael, 2016/10. "Trump and American Populism: Old Whine, New Bottles," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, pp. 17-24.
- Keohane, Robert O., 1990/Autumn. "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol. 45, No. 4, pp. 731-764.
- Keohane, Robert O. & Lisa L. Martin, 1995/Summer. "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51.
- Kindleberger, Charles P., 1981/6. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders," *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 242-254.
- Krasner, Stephen D., 1976/4. "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, Vol. 28, No. 3, pp. 317-343.
- Krasner, Stephen D., 1982/Spring. "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 187-189.
- Lew, Jacob J., 2016/5-6. "America and the Global Economy: The Case for U.S. Leadership," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, pp. 56-68.
- Lipson, Charles, 1982/Spring. "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 417-455.
- Martin, Lisa L. & Beth A. Simmons, 1998/Autumn. "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 729-758.
- Mastanduno, Michael, 2009/1. "System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, pp. 121-154.
- Mead, Walter Russell, 2017/3-4. "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, pp. 2-7.

- Merry, Robert W., 2016/11-12. "Protectionism in America," *The National Interest*, No. 146, pp. 28-36.
- Nye, Joseph, 2003/5-6. "The Velvet Hegemon: How Soft Power Can Help Defeat Terrorism," *Foreign Policy*, No. 136, pp. 74-75.
- Ruggie, John Gerard, 1992/Summer. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, pp. 561-598.
- Snidal, Duncan, 1985/Autumn. "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4, pp. 579-614.
- Stein, Arthur A., 1984/Spring. "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order," *International Organization*, Vol. 38, No. 2, pp. 354-386.
- Stokes, Doug, 2018/1. "Trump, America hegemony and the future of the liberal international order," *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, pp. 133-150.
- Young, Oran R., 1982/Spring. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 277-297.
- Wraight, Tom, 2019/7. "From Reagan to Trump: The Origins of US Neoliberal Protectionism," *The Political Quarterly*, Vol. 90, No. 4, pp. 735-742.

官方文件

- USTR, 2018. *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: USTR.
- USTR, 2020. *United States Trade Representative Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, Washington, D.C.: USTR.

網際網路

2016/6/28. “Read Donald Trump’s Speech on Trade,” *Time*, <<https://time.com/4386335/donald-trump-trade-speech-transcript/>>.

2017/1/20. “Trump inauguration: transcript of Donald Trump speech,” *Time*, <<https://time.com/4640707/donald-trump-inauguration-speech-transcript/>>.

2017/3/1. “Donald Trump’s Congress speech (full text),” *CNN*, <<https://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/donald-trump-speech-transcript-full-text/index.html>>.

The Pew Research Center, 2008/5/1. “Public Support for Free Trade Declines: Obamas’ Image Slips, His Lead Over Clinton Disappears,” pp. 21-22, *The Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/4/legacy-pdf/414.pdf>>.

The Pew Research Center, 2010/11/9. “Americans Are of Two Minds on Trade,” *The Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/2010/11/09/americans-are-of-two-minds-on-trade/>>.

The Pew Research Center, 2016/3/31. “Republicans, especially Trump supporters see free trade deals as bad for U.S.” *The Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/31/republicans-especially-trump-supporters-see-free-trade-deals-as-bad-for-u-s/>>.

The Pew Research Center, 2016/10/27. “Opinions on U.S. international involvement, free trade, ISIS and Syria, Russia and China,” *The Pew Research Center*, <<https://www.people-press.org/2016/10/27/7-opinions-on-u-s-international-involvement-free-trade-isis-and-syria-russia-and-china/>>.

The Pew Research Center, 2019/12/15 (accessed). “Global Indicators Database,” *The Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/16/country/us/>>.

- The Pew Research Center, 2019/12/15 (accessed). “Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China,” *The Pew Research Center*, <<https://www.people-press.org/2010/11/09/public-support-for-increased-trade-except-with-south-korea-and-china/>>.
- Shea, Dennis, 2018/7/26, “China’s Trade-Disruptive Economic Model and Implications for the WTO,” *U.S. Mission to International Organizations in Geneva*, <<https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299/>>.
- The White House, 2018/1/30. “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>>.
- The World Bank, 2019/12/15. “World Bank Open Data,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/>>.
- WTO, 2019/12/15 (accessed). “Press Brief: Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trade System,” *WTO*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm>.
- WTO, 2019/12/15 (accessed). “WTO Database,” *WTO*, <<https://data.wto.org/en>>.

Analyzing the Causes of Trump's Challenges to Global Trading Regime from the Perspective of International Regime

Yi-hung Chiou

(Associate Professor,
Center of General Education, National Chiao Tung University)

Abstract

By upholding “America First,” Trump adopted economic nationalism in trade, while utilizing tariffs to compel trading partners to negotiate trade deals and disparaging the WTO and undermining its functions. These acts posed the most critical challenges to the global trading regime since World War Two. Using the lenses of international regime perspective under neoliberal institutionalism, this essay argues that the dysfunctions of the WTO, the relative decline of US power, and US domestic factors have led the US to no longer support this global trading system. This essay adopts a qualitative approach to investigate the causes of Trump's challenges to the global trading regime.

Keywords: International Regime, Global Trading Regime, Hegemonic Stability, Neoliberal Institutionalism, Donald Trump