

遠景論壇



川普在其第二任期進一步用關稅措施阻止美國繼續被它國「占便宜」。(圖片來源：<https://www.flickr.com/photos/whitehouse/54427036491/in/album-72177720324847898>)

以稅為刃、焚舟破橋：

論川普政府對 WTO 體制的策略性疏離

譚偉恩

中興大學國際政治研究所教授

美國總統川普在其第一任期內拒絕任命 WTO 上訴機構(Appellate Body, AB)的新審查專家，導致 WTO 爭端解決程序的上訴功能因審查人員不足而陷於癱瘓，這代表 WTO 會員之間的貿易爭端將有一定的數量會難以判定誰是誰非，導致國際貿易的衝突無法獲得制度性解

決。然而，川普總統為什麼要這麼做？一個非常重要的原因可以在 2020 年 2 月 11 日美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）發布之〈WTO 上訴機構報告〉（*The Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*）中窺見端倪。該報告認為，AB 涉及對美國採行「貿易救濟措施」的干預；也就是與「關稅」此一影響貿易自由化的行政措施有關。由此觀之，川普從過去到現在的一系列關稅措施並非單純基於貿易考量，而是有意對現行 WTO 多邊交易體系的「破壞」與「報復」；其目標是用關稅作為槌子來敲碎多邊貿易自由化這道防火牆，因為他認為美國在貿易上遵守規則，卻換來貿易夥伴的欺騙、國內中產階級被掏空，以及關鍵科技研發優勢的流失。正因為如此，川普在今（2025）年 4 月 2 日（他的第二任期）進一步用關稅措施阻止美國繼續被它國「占便宜」，並透過重塑與夥伴國的貿易關係來讓美國「再工業化」、保護陷入困境的本土勞工，並對占美國便宜的外國企業進行反擊。

關稅與貿易救濟

國家（或個別關稅領域）在加入 WTO 之後，必須承諾不得恣意將其進口關稅提高至超過自己所承諾之約束稅率。然而，在某些例外情況下，WTO 的會員可以透過實施「貿易救濟」的方式來對進口產品課徵較高稅率之關稅。這些措施包括：反傾銷稅、反補貼稅（或稱平衡稅），以及防衛性質的特別關稅（用以應對非預期性的進口貨品數量激增時）。而在 USTR 報告中對 WTO/AB 列出的五項指控中，有兩項與反傾銷稅有關，一項與反補貼稅有關，另一項則涉及防衛性質的特別關稅。然而，這些防衛措施的啟動均有相當嚴謹的構成要件必須滿足，才能在國際貿易法上站得住腳。正因為如此，在 WTO 的架構下，美國很多時候使用這三種貿易救濟措施的行為被它的貿易夥伴質疑，甚至利用 WTO 去挑戰美國的行政權威。這一點讓川普非常不滿，加上美國製造業在全球化的國際競爭壓力下逐漸喪失優勢，對於貿易救濟措施的需求自然越來越大，也就當然對 WTO 加諸於自己的束縛越來越難以容忍。

在 WTO 成立之前，即便是 GATT 的年代，美國都可以透過向它的貿易夥伴施壓，使其限制出口數量，以緩解美國本土產業面臨的進口競爭。在 1980 年代這樣的情況以自願出口限制協議（voluntary export restraint, VER）最具代表性；然而，事過境遷，隨著 1995 年 WTO 的

成立，美國向其貿易夥伴國施壓的工具受到極大限制。從 WTO 官方網站上關於爭端解決的統計數據來看，美國確實在加入 WTO 後受到它的貿易夥伴很多指控，其中涉及貿易救濟措施適法性的爭端占了美國所有爭端案件總數的三分之二（案件數量的計算範圍是 2002 年到 2019 年）。在這些爭端案件中，美國經常敗訴，以致像川普總統或其手下的貿易官員會產生一種認知，即 WTO/AB 不僅會妨礙美國談判代表在日內瓦爭取國家利益，還會在某些案件中干涉美國應如何進行貿易救濟的權力。

關稅風暴下的衝擊

2025 年 4 月 2 日，川普總統宣布對所有來自貿易夥伴國的進口產品徵收「對等關稅」。此項政策的國內法依據是《國際緊急經濟權力法》（*International Emergency Economic Powers Act, IEEPA*），影響範圍幾乎是所有國家出口到美國的商品，關稅稅率基本是 10%，但會根據不同國家與美國雙邊貿易的逆／順差情況，計算出不同的「對等關稅」。同月 9 日，川普政府宣布對幾乎所有貿易夥伴的「對等關稅」暫停 90 天；並在這 90 天中將關稅降至 10%，但貿易夥伴必須積極地和美國進行貿易談判，而談判的期限原定於 7 月 9 日，但後來延長至 8 月 1 日。川普政府選在 7 月 31 日，以發布行政命令的方式宣布對來自 60 多個貿易夥伴國的進口商品徵收 10% 至 41% 不等的「對等關稅」，至於其它的貿易夥伴則適用 4 月 5 日起生效的 10% 基本稅率。

不同國家在完成和美國談判後的「對等關稅」稅率自 2025 年 8 月 7 日起生效，但根據行政部門的施行細則，凡於 2025 年 8 月 7 日（美東時間）凌晨 12:00 之前，於港口完成裝船並處於最終運輸階段之商品，且在同年 10 月 5 日凌晨 12:00 之前完成進口報關程序或從倉庫提領供美國國民消費使用之商品，仍可適用 10% 的基本稅率。值得注意的是，凡被認定為用以規避「對等關稅」而進行之轉運（*transshipment*）商品，將適用 40% 的稅率（非針對特定國家的關稅稅率），並同時依《美國法典》（*United States Code*）第 1592 條中的海關報稅詐欺罪加以處罰。然而，美國行政單位未明確定義何謂「轉運」，只能從例年實務處理的態樣中推知，該條應係指涉故意以不正確的方式掩蓋原產國資訊，使貨物進入到美國管轄領域內的行為。據此，透過第三國「洗產地」來逸脫川普政府的關稅措施將有可能面臨美國行政上之懲處。此外，川普的關稅政策可以說是不分親疏遠近，以和美國長年關係良



好並簽有《美墨加貿易協定》(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 的加拿大為例，因被判定未配合防堵北方邊境非法毒品與非法移民進入美國，目前被針對性課徵 35% 的關稅。有別於目前 7 月 31 日公布之各國關稅稅率，加拿大的稅率在 8 月 1 日已正式生效，相關行政命令還特別載明，任何不符合 USMCA 規範內容且以「轉運」方式規避關稅之加拿大商品將適用 40% 的懲罰性關稅。

WTO 多邊貿易建制被「虛化」

2025 年 1 月至今這一連串新的美國進口關稅，與川普在第一任期所採之關稅措施相比，在本質上已有所轉變。詳言之，過去的關稅措施雖然背離了 WTO 的某些協定，但川普政府還可以透過《貿易擴張法》第 232 條，主張此類措施具有國安考量的性質，辯護政策上的合法性。然而，相較之下，川普最新一輪的關稅措施是「無差別的」適用於所有貿易夥伴（各國只是在稅率上有所不同）。這代表川普第二任期的關稅措施與 WTO 的規範全然背道而馳，構成對目前多邊貿易建制的高度虛化，特別是這樣的關稅政策讓國與國間的貿易秩序變得難以預期和充滿不確定性。此外，川普政府正向各國及它們的產業發出一個訊號，即最能確保免受關稅衝擊的方法就是到美國本土設廠和投資。毋寧，川普政府不僅僅是在虛化 WTO 的貿易規範，也同時在刻意破壞 1995 年之後的國際貿易與投資現狀。他的目標就是全球貿易必須以美國為中心。

根據上開說明，WTO 的多邊規則已不再能為國家間的貿易活動提供穩定的指引，也無法幫助美國的貿易夥伴去預測川普政府的行為。取而代之的是，美國的國內法（與相關的行政命令）成為和美國進行貿易的重要參考依據。在此情況下，WTO 的虛化將會更加徹底，除了難以約束美國的行為外，也會漸漸失去其它會員的倚重或信任。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。



財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

