

貿易保護主義再興？

——以「WTO 檢視 G-20 貿易措施之報告」為中心

吳詩云、莊雅涵、黃以涵、李亞璇

在全球貨品貿易中，G-20 (The Group of Twenty)¹ 國家之貿易量占有相當大的比例，其在去 (2010) 年進出口貿易量即分別高達全球進出口貿易量之 61.87% 與 58.18%²，在全球貨品貿易舞台上扮演相當重要的角色，故 G-20 國家所採取之貿易措施與政策深深影響全球貨品貿易動態。然而自 2008 年金融危機以來，全球經濟蕭條，近年來景氣雖然逐漸復甦，但經濟成長速度緩慢³，加上總體經濟失衡，且歐債等問題懸而未決，此動盪局勢考驗 G-20 國家原先抵制貿易保護主義之承諾⁴。今 (2011) 年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 檢視 G-20 貿易措施之報告⁵即顯示，G-20 國家於今年 5 月至 10 月中旬採行之貿易限制措施較去年增加。有鑑於 G-20 國家在全球貨品貿易之重要性，及貿易保護主義將大幅降低全球貿易自由化程度，有悖 WTO 成立之宗旨，故本文欲從 WTO 報告書中檢視 G-20 國家是否以合法之貿易限制手段為名，行保護主義之實。

本文以下主要針對 WTO 報告中 G-20 國家所採取之 SPS 與 TBT 措施，以及展開貿易救濟調查的情況加以檢視；最後針對 G-20 國家在全球經濟蕭條之環境下是否真走上貿易保護主義的回頭路作一結論。

採取 SPS、TBT 措施作為貿易自由化之障礙

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) 為一國為維護人類、動植物健康及衛生等目的所採行之措施，因其可能對正常貿易造成限制，亦可能為進口國作為貿易保護措施之用，因此儘管各國有自行訂定保護程度之權利，其仍須符合 WTO 下之 SPS 協定之規範。WTO 於今年 10 月發布之報告即指出，G-20 國家於今年 4 月至 10 月中旬向 WTO 通報所採行

¹ G-20 國家包括：阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、歐盟、法國、德國、印度、印尼、日本、墨西哥、阿拉伯、義大利、南韓、俄羅斯聯邦、南非、土耳其、英國與美國。

² WTO Trade Profiles, at <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E> (last visited Nov. 24, 2011).

³ Sarah O'Connor, *Recovery Has 'Stalled', Say Leading Economists*, FINANCIAL TIMES, Oct. 11, 2011, at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/42cb2a8e-f421-11e0-8694-00144feab49a.html#axzz1dn1pcPFf> (last visited Nov. 15, 2011).

⁴ ICTSD, *Rising Protectionist Pressures Cast Shadow on G-20 Agenda*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 37, Nov. 2, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/117376/>.

⁵ WTO, *Report on G-20 Trade Measures (May to Mid-October 2011)*, 25 October, 2011, at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/g20_wto_report_oct11_e.doc.

之 SPS 措施中，符合現行國際標準者僅占三成⁶，儘管 SPS 協定第 3.3 條允許各國為達政策目的，可自行制訂較國際標準為高之保護水準，然此裁量權係建立在須有科學上之正當理由時始得為之⁷。因此其餘七成 G-20 國家採行之 SPS 措施除非實施措施之該國能提出充分科學證據做為該措施之正當化理由，否則即可推測 G-20 可能欲假借 SPS 措施之名行貿易保護之實，而 G-20 任意築起貿易保護城牆之歧視性行為恐將引起其他會員之不滿情緒。WTO 報告即指出，於 SPS 委員會下所討論之會員採行之 SPS 措施中，最常被責難之前十大會員皆為 G-20 國家成員，且 G-20 國家採行之 SPS 措施中引發其他會員之特定貿易關切 (specific trade concerns, STCs) 者即占有 STCs 議題之 70%⁸，此數據顯示 G-20 國家採取之 SPS 措施是否符合 SPS 協定之規範仍有極大爭議。

至於技術性貿易障礙措施 (Technical Barriers to Trade, TBT) 之部分，WTO 報告顯示 G-20 國家所採行之 TBT 措施亦面臨巨大考驗。自 1995 年 TBT 委員會首度召開會議迄今，會員所關注之 STCs 議題約有 94% 係來自 G-20 國家實施之措施，而今年會議中之所有 STCs 議題中亦僅三項措施為非 G-20 國家所採行⁹，由 G-20 國家採行之措施頻繁地被其他會員於 TBT 委員會會議中提出討論，可見其他會員似亦對 G-20 可能利用 TBT 措施以達貿易保護之手段存有疑慮。G-20 國家採行之 TBT 措施所面臨之考驗亦可由 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 之小組 (Panel) 裁決觀之¹⁰。例如近幾個月來陸續出爐之小組報告——美國丁香香菸案 (US—Clove Cigarettes)¹¹、美國鮪魚案 II (US—Tuna II)¹²、美國原產地標示法案 (US—COOL)¹³——均裁定美國之措施違反 TBT 協定第 2.2 條，雖然該些爭端日後仍可能進入上訴程序，其仍透露出 G-20 國家所採行之 TBT 措施與 WTO 之合致性正面臨極大挑戰。

由上述其他會員關切 G-20 國家採行之 SPS 與 TBT 措施之程度，不難看出 G-20 國家於全球貨品貿易之影響力，顯然若 G-20 國家採取 SPS 與 TBT 措施做為保護手段，定會剝奪諸多會員之出口利益。值得注意者，儘管 WTO 肯認會員

⁶ WTO 報告指出，G-20 於今年 4 月至 10 月中旬向 WTO 通報所採行之 SPS 措施中，採用國際標準者占 48%，而其中符合現行標準者占 66%，可見 G-20 在此期間所採行之 SPS 措施符合現行國際標準者僅占三成。See *id.* ¶ 24.

⁷ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.3: “Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines, or recommendations, if there is a scientific justification,”

⁸ WTO, *supra* note 5, ¶ 28.

⁹ *Id.* ¶ 34.

¹⁰ See *id.* ¶ 35.

¹¹ Panel Report, *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, WT/DS406/R, circulated 2 September 2011.

¹² Panel report, *United State — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, WT/DS381/R, circulated 15 September 2011.

¹³ Panel Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling Requirements*, WT/DS384/R, WT/DS386/R, circulated 18 November 2011.

有保護人類、動植物之生命健康等目標之權利，然不論採取 SPS 或 TBT 措施皆有一前提，即應在有正當之證據支持下方得使用之，且亦不得造成不合理之歧視或貿易障礙¹⁴，否則即不免有貿易保護之嫌，並有待爭端解決之考驗。

貿易救濟措施調查隱含貿易保護主義之可能性

WTO 報告顯示，今年 G-20 國家施行之平衡稅調查較去年增加；反傾銷調查之總數則呈下降趨勢，主因係印度與巴西大幅減少反傾銷調查，但多數國家仍是增加之狀態¹⁵。依平衡稅調查與多數國家反傾銷調查之增加可知，G-20 國家並未依循去年其於 G-20 會議中之宣示，即 G-20 反對以任何形式之貿易行為達成貿易保護主義¹⁶。尤其今年 1 月至 9 月平衡稅之調查總數相較於去年同時期增加近兩倍，可謂相當大幅度的增加¹⁷，而今年 1 月至 9 月反傾銷調查之施行總數雖較去年同時期少，但澳洲與美國反而大量增加反傾銷調查，且墨西哥、印尼和南非亦有小幅度地增加¹⁸，故並非所有 G-20 國家皆減少採取貿易救濟措施之可能性。儘管貿易救濟措施係以合法的方式保護國內產業，惟在全球大環境尚未好轉的情況下，加上先前 G-20 多採貿易保護主義之傾向¹⁹，一旦其增加了貿易救濟措施之調查，即易讓人產生 G-20 國家是否將貿易保護主義包裝成合法措施之疑慮。

儘管 G-20 於今年施行防衛措施之貿易救濟措施數據下降²⁰，但本文認為此係因防衛措施之實施門檻較高，故 G-20 盡量避開以防衛措施作為貿易救濟手段。若 G-20 能採用反傾銷或平衡稅措施等方式達成貿易保護之目的，便不必像實施防衛措施時需證明其國內同類或直接競爭產品之產業遭受嚴重損害或有重大損害之虞²¹，舉證責任自然減輕許多。對 G-20 此類經濟開發程度較高之國家而言，其貿易救濟措施必經由謹慎評估後方得實施，不允許有失準之情形發生，而行使防衛措施之國家必須證明其國內同類或直接競爭產品之產業有遭受到嚴重損害，此負擔之舉證責任比反傾銷與平衡稅措施重許多，能成功實施之機率亦降低許多，故 G-20 多不會選擇採用防衛措施作為貿易救濟措施。又相較於發生金融海嘯之 2008 年，由於當時情勢混亂，有相當大的變數難以預測，因此 G-20 採防衛措施

¹⁴ 具體規範於食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定第 2 條及技術性貿易障礙協定第 2.2 條。

¹⁵ WTO, *supra* note 5, ¶ 38.

¹⁶ G-20, *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration November 11 – 12, 2010*, ¶ 42, at <http://www.g20.org> (last visited Dec. 10, 2011).

¹⁷ WTO, *supra* note 5, Table 5.

¹⁸ *Id.* Table 4.

¹⁹ *Second Report from Global Trade Alert Reveals How G20 Countries Have Broken Their "No Protectionism" Pledge*, GLOBAL TRADE ALERT, Sep. 18, 2009, at <http://www.globaltradealert.org/second-GTA-report> (last visited Dec. 10, 2011).

²⁰ WTO, *supra* note 5, Table 6.

²¹ Safeguards Agreement, Art. 1: "A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products."

之數量相對之下較多；而現今經濟雖未完全復甦，但與 2008 年之高基期相比已逐漸緩和，防衛措施之減少應屬正常現象；此外，即使採取防衛措施亦須遵守採行期間之限制及逐步自由化等規定²²，故保護成效並不顯著。基於上述理由，本文認為，即使 G-20 已減少採行防衛措施，亦不能因此斷定 G-20 國家現已不採貿易保護主義。

結論

經以上檢視發現，G-20 國家引用 SPS 與 TBT 措施之適法性皆受到其他 WTO 會員強烈質疑有形成貿易障礙之虞；另外在貿易救濟手段中，平衡稅調查及多數國家的反傾銷調查皆有增加，雖然防衛措施之調查減少，但其並不表示 G-20 國家愈趨擁抱貿易自由化，而可能是因為防衛措施之實施並非有效率之貿易保護手段，才使得 G-20 國家轉而採行其他兩種貿易救濟措施，故本文推測 G-20 國家雖聲明其欲消弭貿易保護主義之措施，實質上成效卻不佳，貿易保護主義持續盛行，傷害 WTO 多邊體制之運作。尤其 G-20 內多為已開發國家與新興市場，經濟體較龐大，其貿易量也占全球貿易量高達六成左右的比例，更應扮演領導者之角色，帶領其餘國家貫徹全球自由貿易之機制，若 G-20 國家仍維持保護主義形式進行貿易，且放任各國之貿易保護政策，將與 WTO 之設置目的不符，故本文期待 G-20 能作 WTO 會員的表率，避免貿易保護主義之進行，維護 WTO 下貿易自由化之最終目的。

²² 即防衛措施第 7 條，亦稱為「落日條款」。