

從 WTO 對 G20 貿易限制措施報告分析 G20 國家貿易限制 措施之發展及其影響

劉盈君

二十國集團 (the Group of 20, 以下稱 G20)¹甫於去 (2014) 年 11 月 15 日及 16 日在澳洲布里斯本召開年度 G20 領袖會議, 會議中討論建立國際框架以追求共同經濟成長目標、基礎設施投資、貿易自由化、稅收與加強金融監管、性別平等、能源永續發展等經濟議題, 並發表布里斯本行動計畫 (Brisbane Action Plan)²。

值得關注的是, 前年 9 月 G20 領袖發表宣言 (G20 Leaders Declaration) 聲明對於減少貿易保護主義措施之決心, 並認為自由貿易和投資是促進經濟增長的關鍵因素³。然而世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下稱 WTO) 在 2014 年 11 月 6 日公布其針對 G20 所採取之貿易限制措施 (trade restrictive measure) 進行例行監督之報告, 顯現自 2008 年金融危機以來, G20 內貿易限制措施持續增長, 共有高達有 1244 項措施被使用, 而只有 282 項被廢止⁴。WTO 在 G20 領袖會議前一週發布此一報告, 並表示 G20 集團會員國應減少限制性貿易措施, 以作為抵擋全球成長趨勢停滯的方式⁵。貿易保護主義將會損害全球經濟發展, 然而於此次領袖會議期間, G20 領袖僅表示希望 WTO 繼續監管貿易限制措施及對投資限制進行監管, 並未對消除貿易障礙進行進一步討論、抑或提出新的保證。

因此本文欲進一步藉由 WTO 針對 G20 集團歷次之監測報告中觀察 G20 會員國內所採取貿易限制措施之發展趨勢, 以及 G20 領袖會議對於此趨勢的立場。

¹ G20 為一國際經濟合作論壇, 由七國集團 (美國、英國、法國、德國、義大利、日本、加拿大)、金磚五國 (中國、印度、巴西、俄羅斯、南非)、七個重要經濟體 (澳大利亞、墨西哥、韓國、土耳其、印尼、沙烏地阿拉伯、阿根廷) 以及歐盟組成。

² G20: *What Were the Main Outcomes of the Australia Summit*, NDTV, Nov. 16, 2014, available at <http://www.ndtv.com/article/cheat-sheet/g20-what-were-the-main-outcomes-of-the-australia-summit-621620> (last visited Jan. 20, 2015).

³ G20, *Saint Petersburg G20 Leaders Declaration*, 2013, available at https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf (last visited Jan. 20, 2015).

⁴ WTO News, *WTO report says restrictive trade measures continue to rise in G-20 economies*, Nov. 6, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/trdev_05nov14_e.htm. (last visited Jan. 20, 2015).

⁵ 聯合國貿易領導人敦促 G20 國家克制採行新的限制性貿易措施, 貿易救濟動態週報, 2014 年 11 月 21 日, 網址:

<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=597&msg=1> (最後瀏覽日: 2015 年 1 月 20 日)。

首先，簡述 WTO 例行監督報告之分類方式，摘錄近三年同期報告結果並整理發展趨勢；其次，檢視歷次 G20 會議是否有針對貿易限制措施報告提出具體回應；最後，藉由前述整理貿易限制措施發展之趨勢及 G20 立場，分析 G20 以及其貿易限制措施可能對全球經濟成長所造成的影響。

WTO 貿易限制措施報告

2009 年 9 月 14 日，WTO、經濟合作暨發展組織 (OECD) 和聯合國貿易和發展會議 (UNCTAD) 聯合發布首份有關 G20 成員貿易和投資措施報告，於此後，三大組織每半年即聯合發布一份有關 G20 成員之貿易和投資措施報告。報告內容除 G20 成員半年內採取的與貿易和投資相關政策措施外，也包括國際貿易和投資措施的最新發展、政府執行的支持政策、貿易金融的最新發展⁶。報告中將貿易限制措施分類為反傾銷措施、平衡稅措施、防衛措施、食品衛生檢驗與動植物檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary measures, 以下簡稱 SPS 措施) 及技術性貿易障礙措施 (Technical Barriers to Trade measures, 以下簡稱 TBT 措施)。

最新報告顯示，2008 年金融危機以來，全球實施的保護限制措施持續增加，該報告評估 2014 年 5 月中至 10 月中貿易及投資措施之執行情況，提及 G20 成員在過去 5 個月間已採行 93 項新的貿易限制措施，相當於每個月有超過 18 項新措施。反傾銷措施部分，因印度減少了近四分之三調查數量而較 2013 年同期大幅減少，合計有 88 件；平衡稅措施數量則快速增加，G20 會員展開 23 件平衡稅案件調查，其中僅美國、加拿大、歐盟、印度、墨西哥及中國六國調查平衡稅案件，多數涉案產品係為金屬類產品；防衛措施部分共發起 4 件調查，最常使用的國家為印度，在這三年採行的防衛措施調查中占了三分之一；在 SPS 措施部分，以加拿大採行最多，大部分採行之 SPS 措施與食物安全有關；TBT 措施部分則略為降低，占了向 WTO 通知的 36%，其中以歐盟採行 70 件 TBT 措施為最多，有關香菸及酒類的案件為最大比例⁷。

在 2013 年 12 月公布的報告中，自 2013 年 5 月中至 11 月中以來，新採取的貿易限制措施共計 116 項，較 2013 年上半年之統計增加 7 項限制措施。反傾銷措施部分，反傾銷調查大幅攀升至 120 件，其中美國即發起 31 件，其次包括印度、澳洲與加拿大均發起多件反傾銷調查，但歐盟、印尼與土耳其則明顯地減少調查件數；在平衡稅措施方面，G20 成員國所發起的調查件數則自 8 件增加至 14 件，其中美國即發起高達 11 件；防衛措施方面共有 3 件，僅澳洲與印度兩國採之；SPS 措施部分，G20 成員占了向 WTO 秘書處通知的 68%；TBT 措施部分

⁶ WTO Trade monitoring, *Joint reports on G-20 trade and investment measures*, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/trade_monitoring_e.htm (last visited Jan. 20, 2015).

⁷ WTO, *Report on G-20 Trade Measures (Mid-May 2014 to Mid-October 2014)*, Nov. 5 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_wto_report_oct14_e.pdf (last visited Jan. 20, 2015).

G20 則占了向 WTO 通知的 857 件當中的 50%⁸。

在 2012 年 10 月底出爐的報告中顯示，當年度之 5 月中旬至 10 月底期間，新採取的貿易限制措施共計 109 項，G20 消除貿易限制措施之速度及數量均較以往更快。反傾銷部分，G20 提起 77 件反傾銷調查案件，相較於 2011 年同期的 54 件大幅增加，以加拿大、印度、印尼及美國採行最多；平衡稅調查，則由 2011 年的 9 件減少至這期報告的 7 件；防衛措施之件數則成長至 4 件；在 SPS 措施部分，G20 會員國占了向 WTO 通知的 66%，以美國採行最多；TBT 措施部分則比 2012 年上半年報告大幅增加，共向 WTO 下之 TBT 委員會通知了 971 件⁹。

綜合上述三份同期報告結果可以得知，整體而言 G20 採行之貿易限制持續增長，但新採行的貿易限制措施逐年微幅下降，並且既有貿易限制措施的移除亦從 175 個增加到 282 個；反傾銷措施在 2013 年達到高峰後開始下降，平衡稅措施在近三年急遽增加，防衛措施的數量持平，在 SPS 措施及 TBT 措施部分，G20 向 WTO 通知的數量自 1995 年起即維持相當大比例，累計至 2014 年分別占了總量的 68% 及 45%。

G20 之回應

WTO 針對 G20 貿易限制措施所作之例行監督報告發布後，G20 是否有聽取建議並履行，本文試以近三年 G20 發表之領袖宣言觀察：

2014 年之布里斯本領袖宣言承諾履行峇里套案以達到經濟成長、貿易自由化之目標。同時 G20 表示貿易與競爭是經濟成長的動力，將會致力於推廣競爭與創新，包括降低商業進入與投資的障礙，再次確認 G20 長期訂下對抗保護主義的承諾¹⁰。另外，G20 於會議期間提出布里斯本行動計畫，呼籲降低投資門檻、簡化海關障礙及非關稅貿易障礙，除了重申抵制保護主義的承諾並禁止成員競爭性貶值等措施，拒絕各種形式的保護主義並保持市場開放¹¹。然而儘管行動計劃提到了反對貿易保護主義、將貿易自由化持續作為 G20 的核心承諾，並且邀請 WTO、OECD 及 UNCTAD 繼續監管貿易限制措施及投資限制，但是領袖宣言和聯合行動計劃皆未對不再執行貿易保護措施作出進一步承諾，亦未對廢止現有相

⁸ WTO, *WTO Report on G-20 Trade Measures (mid-May 2013 to mid-November 2013)*, Dec. 18, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/g20_wto_report_dec13_e.pdf>. (last visited Jan. 20, 2015).

⁹ WTO, *WTO Report on G-20 Trade Measures (mid-May 2012 to mid-October 2012)*, Oct. 31, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/g20_wto_report_oct12_e.doc (last visited Jan. 20, 2015).

¹⁰ G20, *G20 Leaders' Communique, Brisbane Summit*, Nov. 15-16, 2014, available at https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique1.pdf (last visited Jan. 20, 2015).

¹¹ G20, *Brisbane Action Plan*, 2014, available at https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_action_plan.pdf (last visited Jan. 20, 2015).

關措施做出保證¹²。

於 2013 年俄羅斯聖彼得堡召開後所提出之領袖宣言中，在攸關全球經濟與貿易發展方面，G20 強調達成開放、以規則為基礎、透明與非歧視性的貿易體系，對於因保護主義引發之經濟問題提出具體對策，例如對抗貿易障礙等貿易限制之宣言，將從原訂之 2010 年底延長至 2016 年。包含不採行新的投資或貨品及服務貿易之限制措施、不採行新的出口設限及移除與 WTO 規定不符之措施以促進出口；在監控貿易限制措施方面，G20 肯定 WTO、OECD 與 UNCTAD 所進行的相關工作，表示強烈支持繼續此監督報告以對抗貿易保護主義並促進全球貿易與投資之自由化¹³。

2012 年於墨西哥主辦之部長會議，G20 領袖即開始呼籲抵制貿易保護主義、承諾避免設立新的貿易障礙、同意對各國可能限制全球資金流動的措施將知會 WTO 並表示每半年進行之例行監督報告的重要性¹⁴。

比較這三次的 G20 會議，G20 領袖就對於三大組織所做之例行監督報告的態度方面，皆同意此一例行監督報告的重要性，也都邀請三大組織繼續監督，然除了 2013 年再次宣示消除貿易障礙至 2016 年，其他兩次領袖宣言都沒有針對消除貿易障礙做出具體承諾。另外，在貿易限制措施的消除實際履行方面，雖 2013 年承諾不新增貿易限制措施，但 2014 年的報告卻顯示有 93 項新增的貿易限制措施。事實上，自 2008 年起雖亦有消除部分限制措施，G20 集團內採取的貿易保護措施仍然逐年增加，顯現此拒絕貿易保護的承諾以及對於 WTO 例行監督報告的請求，似乎形式意義大於實質意義。

G20 及其貿易限制措施對全球經貿的影響

在全球化的進程中，貿易自由化政策為全球帶來巨大利益，因此為多數國家所青睞。然即便 WTO 將貿易自由化納入多邊貿易法律架構中，貿易保護措施仍持續存在，特別是當全球面臨經濟衰退、金融危機時各國政府為保護本國產業或降低本國失業率，常藉由提高關稅或其他貿易限制措施限制他國產品進口，此外，許多開發中國家在經濟轉型發展中，也常運用貿易保護措施來扶助幼稚產業並提高出口的競爭力¹⁵。傳統上，貿易限制措施的實施方以已開發國家為主。然近來

¹² *G-20 Leaders Unveil National Growth Strategies, Eyeing US\$2 Trillion Boost*, ICTSD, Vol. 18, No. 39, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/g-20-leaders-unveil-national-growth-strategies-eyeing-us2-trillion-boost> (last visited Jan. 20, 2015).

¹³ *Saint Petersburg G20 Leaders Declaration*, supra note 3.

¹⁴ *G20, Los Cabos G20 Leaders Declaration, 2012*, available at https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/G20_Leaders_Declaration_Final_Los_Cabos_0.pdf (last visited Jan. 20, 2015).

¹⁵ 王震宇，國際貿易保護措施之研究—兼論國際組織與各重要經濟體之回應，*中華國際法與超國界法評論*，7 卷 2 期，頁 321-353，2011 年。

開發中國家也逐漸採行各類貿易限制措施，例如：進口關稅措施作為傳統的貿易限制手段仍在發揮著重要作用，一些開發中國家在 WTO 規則允許範圍內，紛紛提高進口商品關稅；同時，數據早已指出，開發中國家發動的反傾銷調查數量較已開發國家多，反而已開發國家如美國展開調查數量大幅減少¹⁶。

2014 年 12 月 8 日，WTO 主席阿茲維多在向貿易政策檢討機制提交國際貿易環境年度發展檢視報告時即表示，自 2008 年以來，WTO 會員所採行的貿易限制措施不斷增加，共實施了 2146 項貿易限制措施，但僅 508 項取消，目前仍在實施的貿易限制措施仍有 1638 項。同時，2013 年 11 月中旬至 2014 年 10 月中旬，新增的貿易限制措施達到 168 項，其擔心在當前經濟復甦不穩定的背景下，不斷增加的貿易限制措施會對經濟發展帶來很大風險¹⁷。將 WTO 對於 G20 成員以及 WTO 會員本身做的監督報告對照，可以發現 G20 採行之貿易限制措施已佔將近 75%。

G20 成員在全球經濟體系下的重要性日漸提升，其成員包含富有之先進國家以及快速發展之開發中國家，不僅成員人口佔全球三分之二，GDP 加總亦佔全球生產總值的 85%¹⁸。其設立之貿易障礙將影響進出口，例如改變國際市場的產品供應及價格、降低上下游資源分配的效率進而影響產業發展¹⁹。從本次監測報告數據顯示，2014 年 5 月中至 10 月中，G20 成員實施的貿易限制性進口措施涉及其商品進口總量的 0.8%，亦為全球商品進口總量的 0.6%，價值約 1180 億美元。此外，2008 年 10 月以來至今仍在實施的進口限制措施，涉及全球商品進口總量的 4.1%，價值約 7570 億美元²⁰。因此，G20 所採取的貿易障礙將對於全球經貿發展具有顯著之影響，而在現今全球期望能利用 G20 更為開放的貿易態度，促進全球景氣快速復甦的氣氛下，G20 貿易措施的發展趨勢對全球經濟發展更顯重要。

雖有論者認為，G20 會議達成的系列承諾在本質上並不具約束力，批評 G20 會議更像是漫談會而非具有行動力的論壇²¹。另外，全球貿易預警組織（Global Trade Alert）指出 WTO 對貿易限制措施的報告根本低估了貿易保護主義的嚴重性，新貿易壁壘的嚴重程度未被正確反映出來²²。然而綜合上述，不管對於 G20

¹⁶ Statistics, ANTIDUMPINGPUBLISHING.COM, available at

<http://www.antidumpingpublishing.com/statistics/> (last visited Jan. 20, 2015).

¹⁷ WTO News, *Azevêdo says rise in trade restrictions "cause for concern"*, Dec. 8, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra44_e.htm (last visited Jan. 20, 2015).

¹⁸ Tom Allard, *G20 a chance to boost global economic health*, BUSINESSDAY, Nov. 15, 2014, available at

<http://www.smh.com.au/business/g20/g20-a-chance-to-boost-global-economic-health-20141114-11mj3d.html#ixzz3PXrljPtE> (last visited Jan. 20, 2015).

¹⁹ 吳玉瑩，G20 的貿易措施及其影響，經濟前瞻，138 期，頁 33-39，2011 年。

²⁰ *Report on G-20 Trade Measures (Mid-May 2014 to Mid-October 2014)*, supra note 7.

²¹ *G-20 Leaders Unveil National Growth Strategies, Eyeing US\$2 Trillion Boost*, supra note 12.

²² Simon J. Evenett, *The Global Trade Disorder, The 16th GTA Report*, CEPR PRESS, 2014, available at <http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA16.pdf> (last visited Jan. 20, 2015).

採行之貿易限制措施持續增加、G20 領袖會議呈現出的態度或 WTO 例行監督報告是否有實際功效這三個面向持肯定或質疑的態度，國際間貿易保護主義趨勢似已較為減緩，且全球經濟亦處於逐漸復甦狀態。在貿易限制措施仍會對全球貿易造成干擾的情況下，未來似乎也僅能透過持續的監督來促使更進一步的貿易開放，以及透過各國的支持以提升貿易的公平性、透明化與自由化。最終才能協助全球脆弱的經濟，緩步邁向穩定復甦與成長²³。

結論

隨著全球化的演變，貿易自由化逐漸成為世界經濟發展的共識，不論是開發中國家或已開發國家皆逐漸肯定自由貿易所帶來的正面效果。然而金融危機後各國採取一系列的貿易限制措施，使開發中國家與已開發國家之間的衝突漸生，國際組織亦擔心貿易壁壘下引發全球貿易戰爭導致經濟更加蕭條。自近三年 WTO 同期所作監督報告觀察 G20 內設立的貿易障礙，其成員採取貿易限制措施雖逐年增加，但新設之貿易限制措施數量已趨減緩。歷次 G20 領袖會議針對貿易限制措施報告之建議雖無法提出具體回應，然本文認為 G20 成員在整體貿易環境發展之地位及其所作貿易限制措施，對全球的影響皆不容小覷，其於 G20 論壇提出對消除貿易障礙之宣示並肯認監測報告之必要，皆凸顯全球經濟共同發展下，國際組織監督 G20 及各國對於貿易自由化持續支持、改善的重要性。

²³ 葉長城，G20 在俄羅斯召開第 8 屆高峰會，針對全球經濟與貿易發展作出多項呼籲，國際經貿規範動態分析月報，2013 年 9 月，網址：<http://web.wto.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=755>（最後瀏覽日：2015 年 1 月 20 日）。