

美國 2018 年貿易政策提昇國家安全的重要性

劉心國 編譯

摘要

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 2018 年 2 月 28 日發布最新的「2018 年貿易政策議程暨 2017 年度報告(2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report)」,該議程提及川普已開啟了美國貿易政策的新時代,強烈聚焦於貿易與國家安全之間的關係,以及美國積極應對中國政策的意圖。該議程強調將透過自身的政經優勢促使其他國家開放市場,並與具有「類似看法 (like-minded)」的國家合作,談判新的自由貿易協定並處理包含中國在內的全球貿易問題。

(本篇取材自: OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018 TRADE POLICY AGENDA AND 2017 ANNUAL REPORT OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES ON THE TRADE AGREEMENTS PROGRAM (2018); *USTR's Trade Agenda Lauds 'New Era in American Trade Policy,' Stresses U.S. Leverage*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 36, No. 9, Mar. 2, 2018.)

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 2018 年 2 月 28 日發布「2018 年貿易政策議程暨 2017 年度報告(2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, 以下簡稱 2018 年貿易政策報告)¹」。其法源為美國 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 第 163 條²。在 2018 年貿易政策報告中,川普政府強調了國家安全在貿易政策中所扮演的角色³。

值得注意的是,早在 2017 年 4 月川普即依據美國 1962 年貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 條款⁴,授權美國商務部 (U.S. Department of

¹ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018 TRADE POLICY AGENDA AND 2017 ANNUAL REPORT OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES ON THE TRADE AGREEMENTS PROGRAM (2018).

² 19 U.S.C. § 2213(a)(1)(A)-(B) (1974)。依據此法,美國總統應在每年 3 月 1 日前將報告遞交至國會,該份報告的內容會包括:貿易協定計畫執行、進口救濟以及調整協助工人和企業的規範,亦包括當年度的國家貿易政策議程,代表美國行政部門對 2018 年的貿易方向所作出的政策性宣示。

³ Frances Coppola, *President Trump's Trade Tariffs Signal a New Global Trade War*, FORBES (Mar. 11, 2018), <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2018/03/11/president-trumps-trade-tariffs-signal-a-new-global-trade-war/#3b700ace52f6> (last visited Apr. 25, 2018).

⁴ 19 U.S. Code § 1862(d) (1962), (providing that: "For the purposes of this section, the Secretary and the President shall, in the light of the requirements of national security and without excluding other

Commerce) 調查進口鋼鋁是否對美國國家安全造成威脅。並於 2018 年 3 月 8 日正式簽署總統公告，以對美國國安造成威脅為由⁵，向進口的鋼鋁課徵關稅或實施數量限制。

為瞭解國家安全考量對於美國日後貿易政策之影響，並預測美國未來貿易政策發展，本文第壹部分先概述美國當前貿易政策的重點，第貳部分介紹美國涉及國家安全的貿易政策，最後作一結論。

壹、當前美國貿易政策重心

USTR 表示川普政府已開啟了美國貿易政策的新時代，除強調貿易與國家安全之間的關係，亦表達美國具有積極應對中國相關政策的意願以及權利⁶。2018 年貿易政策報告中亦強調美國將透過自身的政經優勢促使其他國家開放市場，並與具有「類似看法 (like-minded)」的國家合作，談判新的自由貿易協定 (free trade agreement) 並處理包括中國在內的全球貿易問題⁷。

USTR 也試圖在歷史的脈絡之下，將施政方針納入貿易政策以及對國家利益的重視。引述了美國首任總統喬治華盛頓 (George Washington) 對人民提出的警告：「在商業政策上，沒有比期待或指望各國給予實質的優惠更大的錯誤了！」⁸。他並認為商業政策的內容應為暫時性的、可捨棄的或可變動的，以因應經驗和環境的變遷⁹。USTR 進而將論述推論至美國貿易政策，並認為其政策應朝向務實、

relevant factors, give consideration to domestic production needed for projected national defense requirements, the capacity of domestic industries to meet such requirements, existing and anticipated availabilities of the human resources, products, raw materials, and other supplies and services essential to the national defense, the requirements of growth of such industries and such supplies and services including the investment, exploration, and development necessary to assure such growth, and the importation of goods in terms of their quantities, availabilities, character, and use as those affect such industries and the capacity of the United States to meet national security requirements. In the administration of this section, the Secretary and the President shall further recognize the close relation of the economic welfare of the Nation to our national security, and shall take into consideration the impact of foreign competition on the economic welfare of individual domestic industries; and any substantial unemployment, decrease in revenues of government, loss of skills or investment, or other serious effects resulting from the displacement of any domestic products by excessive imports shall be considered, without excluding other factors, in determining whether such weakening of our internal economy may impair the national security.”).

⁵ 調查報告認定鋼、鋁對於美國軍事國防和重要基礎建設部門如電力、運輸、水源、能源至關重要，而現行進口鋼、鋁之數量對於美國國內鋼、鋁產業造成負面經濟影響，此全球超額產能導致美國國內經濟弱化，See U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY OFFICE OF TECHNOLOGY EVALUATION, THE EFFECT OF IMPORTS OF ALUMINUM ON THE NATIONAL SECURITY-AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED (2018); THE EFFECT OF IMPORTS OF STEEL ON THE NATIONAL SECURITY-AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED (2018).

⁶ USTR's Trade Agenda Lauds 'New Era in American Trade Policy,' Stresses U.S. Leverage, INSIDE U.S TRADE, Vol. 36, No. 9, Mar. 2, 2018.

⁷ Id.

⁸ Goerge Washington, U.S. President, Washington's Farewell Address (1796).

⁹ Id.

彈性且重視國家利益的方向邁進¹⁰。

根據 2018 年貿易政策報告指出，近年來美國卻已背離上述原則，並未於局勢改變時主張其國家主權，反而消極地繼續遵守過時且成效不彰的貿易協定，讓國際組織損害美國利益。此外，美國未能回應不公平貿易行為，而使得美國工人和企業在全球市場上處於不利地位，亦沒有提供任何誘因促使受益於市場扭曲行為的國家與美國合作，許多美國工人則因外包製造的威脅而有薪資減少的壓力。

長期以來，美國政治人物雖已承諾對上述議題付諸行動，但改變甚微。如今川普政府執政，美國政府即展開行動，包括：退出「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」、重新談判「北美自由貿易協定 (North America Free Trade Area, NAFTA)」與「美韓自由貿易協定 (United States-Korea Free Trade Agreement, KORUS)」，對他國啟動 301 條款調查並授權 201 條款防衛措施，以救濟因進口而受到嚴重損害的國內產業¹¹。

為建立一個能促進美國國家安全和繁榮的貿易政策，2018 年貿易政策報告揭示了五項川普政府於貿易政策上的優先事項：一、採行輔助國家安全的貿易政策；二、強化美國經濟；三、談判出更佳、為全美國人效力的貿易協定；四、強化美國貿易法和美國在現行貿易協定下的權利；五、改革多邊貿易體系，即是「以美國為優先 (Putting America First)」的政策內涵。

貳、涉及國家安全的貿易政策

鑑於川普政府開始以國家安全為由，實施單邊貿易限制措施，本文將聚焦介紹美國貿易政策中涉及強化國家安全的論述，以了解川普政府未來處理貿易問題可能的走向。2018 年貿易政策報告提及¹²，對川普政府而言，貿易政策旨在增進國家利益，因此認為貿易政策應符合且支持美國國家安全戰略。在本部分中，USTR 引用 2017 年 12 月發布之「美國國家安全戰略報告 (National Security Strategy of the United States of America)」¹³，並認為下列五項戰略觀點與貿易政策息息相關：

(一) 建構一個強大的美國

USTR 在 2018 年貿易政策報告引用美國國家安全戰略報告，強調¹⁴「提升美國的勢力不僅對美國公民而言極具重要性，對於欲與美國合作並追求共同利益、價值、前景的國家亦同。」USTR 認為此項原則同樣適用於貿易政策，其指出數

¹⁰ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 1.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*, at 3.

¹³ THE WHITE HOUSE, NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2017).

¹⁴ THE WHITE HOUSE, *supra* note 13, at 1.

十年來，美國促進了全球市場競爭，讓許多國家從中受益；然而，美國目前的政策方向卻削弱了美國國內的經濟，使美國無法在全球市場上與其他國家競爭。USTR 並進一步提到，當美國經濟衰頹的情況下，全球市場亦無法有效運作¹⁵。

(二) 保護國家主權

美國國家安全戰略報告強調：「所有的政治權力皆受託於人民，並向公民負責¹⁶。」USTR 認為此項政治權力包含了制訂貿易規則的權力，而認為美國公民有權要求民選官員對其做出的貿易決策負起責任。然而，反觀現今國際組織相關的規範，USTR 認為此諸規範對美國公民而言並不恰當，甚至否定了美國公民上述的基本權利¹⁷。USTR 表示，雖然一個獲各國同意的多邊體系有益於解決貿易爭端，但這樣的多邊體系仍不能要求美國公民去承擔其從未同意的義務，故 USTR 表示美國的貿易政策將會按照上述原則，積極維護美國國家主權¹⁸。

(三) 對經濟競爭者做出回應

美國國家安全報告中指出，中國與俄羅斯正在挑戰美國的權力、影響力以及利益，企圖影響美國的安全與繁榮¹⁹。故 USTR 認為這些挑戰不僅影響美國的國家安全，也影響其貿易政策，並認為中俄兩國皆缺乏遵守 WTO 義務的意願²⁰。

中國屬於國家計畫經濟模式，政府影響力深遠，其經濟活動也逐漸影響美國、全球經濟以及貿易體系。USTR 認為，中國成為 WTO 會員國已超過 16 年，卻仍未採行市場經濟體系以符合其他 WTO 會員的期待，近年來似乎更加背離市場經濟。身為世界第二大經濟體，中國有扭曲全球市場的實力，而其政策方向也影響了全球資源的配置²¹。

USTR 認為作為一個主權國家，中國固然有權選擇其欲採用的貿易政策，但同樣地，美國亦有權力決定是否回應其貿易政策。USTR 表明川普政府將採取可行的措施，避免中國或其他採用類似貿易政策的國家破壞市場競爭。簡言之，貿易政策將如同國家安全政策，川普政府將致力於保護美國國家利益²²。

(四) 體認科技的重要性

¹⁵ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 3.

¹⁶ THE WHITE HOUSE, *supra* note 13.

¹⁷ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 3.

¹⁸ *Id.* at 3.

¹⁹ THE WHITE HOUSE, *supra* note 13, at 2.

²⁰ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 4.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

USTR 在此引用美國國家安全戰略報告中針對科技的論述，認為²³：「美國應維持其於研究以及科技上的領先地位，並保護美國的經濟，以免其受到以不公平方式取得智慧財產之人之破壞。」USTR 表示，美國貿易政策將朝同個方向努力。事實上，美國已依 1974 年美國貿易法 301 條款於 2018 年 3 月 22 日提出調查報告，認定中國使用不合理且歧視性的手段，取得美國科技和智慧財產²⁴。此外，美國貿易政策也將促進數位經濟的創新²⁵。

(五)、與他國合作

USTR 最後一個引用戰略報告的部份為他國合作，其表示²⁶：「美國將以互惠為基礎，與盟友、夥伴以及潛力夥伴 (aspiring partners) 合作。」，而川普總統將繼續與類似看法的國家合作，並拒絕提供互惠待遇予從事不公平貿易活動的國家²⁷。

參、結論

美國今年的貿易政策特別強調將支持美國國家安全戰略，而使貿易政策當做國家安全戰略的輔助性政策。美國或許有可能繼續採取單邊貿易措施來達成國家安全戰略目的。川普政府對國家安全的論述圍繞於維持美國在政治、經濟的優勢地位，即「美國優先」的理念，並把中國當成主要的戰略競爭對手。而當美國僅以自身國家利益作為決策方向，傾向採取單邊措施，或許可能進削弱多邊貿易體系。其對 WTO 等多邊貿易規範的衝擊，以及中美貿易衝突對於全球貿易的影響，值得持續關注。總結而論，當基於美國國家安全戰略報告中揭櫫之思維、方向、準則，或許在美國貿易政策將往保護主義更為傾斜，而以競爭與對抗的方式，來處理對外貿易關係。

²³ THE WHITE HOUSE, *supra* note 13, at 4.

²⁴ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974 (2018).

²⁵ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 4.

²⁶ THE WHITE HOUSE, *supra* note 13, at 4.

²⁷ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *supra* note 1, at 4.