

# 「中國—額外關稅案」小組報告：美初嘗上訴機構崩壞之惡果

莊東霖、戴維萱 編譯

## 摘要

美國前總統川普於 2018 年根據美國 1962 年「貿易擴張法」第 232 條規定對進口鋼鋁徵收額外關稅，引發許多世貿組織會員之指責以及一連串控訴美國之案件。其中，中國、歐盟、墨西哥、加拿大及土耳其等會員甚至不待爭端解決結果，即逕行採取自力救濟手段，因而又遭美國反訴。今 (2023) 年 8 月 16 日，「中國—額外關稅案」之小組報告出爐，小組認定中國對美採取的報復措施不符世貿組織規則。值得注意的是，美國過去曾多次在被控訴之案件中，主張其對鋼鋁課徵額外關稅乃是《關稅暨貿易總協定》的國家安全例外，但皆告失利；本案是首度有小組承認其措施係為國家安全目的，可謂重大勝利。然而因為中國亦仿效美國，即使上訴機構已經停擺，仍對自身敗訴的小組報告提出上訴，而使本報告無法終局確定，於是美國也終於感受到爭端解決體系失能所帶來之挫折感。本文對於此挫折感是否會改變美國在爭端解決體系改革方面的立場，持保留看法。

(取材資料：Emilie Kerstens & William Alan Reinsch, *The WTO Panel Report on Chinese Tariffs: Consequences of a Broken Appellate Body*, CTR. FOR STRATEGIC & INT'L STUDIES (Aug. 28, 2023), <https://www.csis.org/analysis/wto-panel-report-chinese-tariffs-consequences-broken-appellate-body>.)

## 前言、爭議之核心

美國前總統川普於 2018 年根據美國 1962 年「貿易擴張法」第 232 條規定對進口鋼鋁徵收額外關稅<sup>1</sup>，引發中國、歐盟、加拿大、墨西哥及土耳其等會員之抗議，除在世界貿易組織 (以下簡稱 WTO) 對美興訟外<sup>2</sup>，上述國家甚至在未獲

<sup>1</sup> Proclamation No. 9704, 83 Fed. Reg. 11,619, 11,621 (Mar. 15, 2018); Proclamation No. 9705, 83 Fed. Reg. 11,625, 11,627 (Mar. 15, 2018); Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. § 1862 (2022). 參見：張安潔，美國以國家安全為由提高鋼鐵及鋁之進口關稅，經貿法訊，230 期，頁 12-15，2018 年 4 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no230/3.pdf>。

<sup>2</sup> Request for Consultations by China, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS544/1 (Apr. 9, 2018) [hereinafter Consultation Request of DS544]; Request for Consultations by European Union, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium*

WTO 授權前，即對一堆美國產品徵收報復性關稅<sup>3</sup>。該些國家主張因美國採取的是防衛措施，本應補償受影響之對手國，否則對手國有權暫停實質相等之關稅減讓<sup>4</sup>。對此，美國於「中國—額外關稅案」反訴主張：其對鋼鋁課徵之額外關稅並非防衛措施，而是基於 GATT 第 21 條國家安全例外條款所採取之貿易限制措施，故對手國未經 WTO 授權之報復不合 WTO 規範<sup>5</sup>。

## 壹、本案小組裁決主旨

在「中國—額外關稅案」中，爭端解決小組並不同意中國所言，即其係對美防衛措施報復之抗辯<sup>6</sup>。小組認為相關證據顯示美國當時認定其國家安全受到威脅，故是依 GATT 第 21 條國家安全例外規定<sup>7</sup>，對進口鋼鋁課徵額外關稅<sup>8</sup>。既是根據 GATT 第 19 條以外之條款而採取之措施，則 GATT 第 19 條與防衛協定中有關補償協商失敗後得對採行防衛措施之國家逕行報復之規定，並不適用於中國對美國產品加徵報復性關稅之措施<sup>9</sup>。

防衛協定第 11.1(c)條明文規定該協定不適用於「根據 (pursuant to)」GATT 第 19 條以外之 GATT 條文所採行之措施<sup>10</sup>。小組認為，所謂的「根據」是指條文的適用，與該條文規定是否符合的問題無關<sup>11</sup>。因此，小組審視的是美國對進口鋼鋁課徵額外關稅之設計、目標及預期運作是否與 GATT 第 19 條以外之其他

---

*Products*, WTO Doc. WT/DS548/1 (June 6, 2018); Request for Consultations by Canada, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS550/1 (June 6, 2018); Request for Consultations by Mexico, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS551/1 (June 7, 2018); Request for Consultations by Turkey, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS564/1 (Aug. 20, 2018).

<sup>3</sup> Request for Consultations by the United States, *Canada — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WTO Doc. WT/DS557/1 (July 19, 2018); Request for Consultations by the United States, *China — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WTO Doc. WT/DS558/1 (July 19, 2018); Request for Consultations by the United States, *European Union — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WTO Doc. WT/DS559/1 (July 19, 2018); Request for Consultations by the United States, *Mexico — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WTO Doc. WT/DS560/1 (July 19, 2018); Request for Consultations by the United States, *Turkey — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WTO Doc. WT/DS561/1 (July 19, 2018).

<sup>4</sup> *E.g.*, Consultations Request of DS544, *supra* note 2, at 2 (“The measures at issue . . . appear to be inconsistent with the United States’ obligations under: Articles XIX:1(a), XIX:2 of the GATT 1994 and Articles 2.1, 2.2, 4.1, 4.2, 5.1, 7, 11.1(a), 12.1, 12.2 and 12.3 of the Agreement on Safeguards, because . . . measures at issue which constitute safeguard measures in substance . . .”).

<sup>5</sup> Panel Report, *China — Additional Duties on Certain Products from the United States*, paras. 7.35, 7.36, WTO Doc. WT/DS558/R (Aug. 16, 2023).

<sup>6</sup> *Id.* paras. 7.114-7.115.

<sup>7</sup> General Agreement on Tariffs and Trade art. XXI, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 266.

<sup>8</sup> Panel Report, *China — Additional Duties (US)*, *supra* note 5, para. 7.116.

<sup>9</sup> *Id.* para. 7.119.

<sup>10</sup> Agreement on Safeguards art. 11.1(c), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 159.

<sup>11</sup> Panel Report, *China — Additional Duties (US)*, *supra* note 5, paras. 7.90, 7.103.

規定有關<sup>12</sup>，而非該措施是否符合 GATT 第 19 條以外之其他規定<sup>13</sup>。

簡言之，小組同意美國對鋼鋁產品課徵額外關稅的設計及法律依據反映其國家安全目標<sup>14</sup>，故美國的措施是根據國家安全例外而採取，並非防衛措施。結果就是中國不得逕行報復，而其對美課徵之額外關稅於是不但違反 GATT 第 1 條的最惠國待遇義務，也違反 GATT 第 2 條的關稅拘束義務——即不得課徵高於中國在關稅減讓表中所承諾之稅率<sup>15</sup>。

## 貳、本案與國家安全例外爭議之關聯性

美國突然大量使用國家安全例外條款一直頗具爭議。在有該條款以來的 70 年，WTO 會員鮮少援引此例外條款<sup>16</sup>。識者以為是因該條款缺少程序上的安全閥，故會員普遍了解應當於極例外之情況才使用此例外<sup>17</sup>。

然而，當川普總統於 2017 年上任後，上述情況卻迅速改變。美國開始頻繁援引國家安全例外，以正當化各式各樣的措施，包括對進口鋼鋁加徵關稅以及對來自香港產品的原產地標示要求<sup>18</sup>。

與此同時，在俄烏地緣政治衝突的背景下，當烏克蘭對俄羅斯的貿易限制措施在 WTO 於 2016 年秋提出質疑後，國家安全例外也首次受到 WTO 爭端解決小組的檢視<sup>19</sup>。儘管俄羅斯成功地抗辯其措施的正當性，但該小組也首次建立分析此類例外措施的架構<sup>20</sup>。小組明確指出，雖然會員在此條款下享有廣泛的裁量權，但仍須受到 WTO 爭端解決體系的審查<sup>21</sup>。

在美國對鋼鋁產品課徵額外關稅後，包括中國在內的 WTO 會員對美國所提起的數起「美國—鋼鋁產品關稅案」中，已經有 4 件之爭端解決小組裁定美國的這些措施無法以國家安全例外為由而被正當化，原因在於其並非是在 GATT 第

<sup>12</sup> *Id.* paras. 7.109, 7.111.

<sup>13</sup> *Id.* para. 7.117.

<sup>14</sup> *Id.* para.7.111.

<sup>15</sup> *Id.* para. 8.1(a).

<sup>16</sup> Peter Van den Bossche & Sarah Akpofure, *The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994* 2 (World Trade Inst., Working Paper No. 03, 2020).

<sup>17</sup> 此為取材文章作者之個人意見。

<sup>18</sup> Exec. Order No. 13936, 85 Fed. Reg. 43,413, 43,414 (July 17, 2020).

<sup>19</sup> Panel Report, *Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*, WTO Doc. WT/DS512/R (adopted Apr. 26, 2019). 參見：劉瑋佳，初探 WTO 爭端解決機構對於國家安全例外之審查基準—以俄羅斯過境轉運案小組報告為核心，經貿法訊，254 期，頁 7-27，2019 年 6 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no254/2.pdf>。

<sup>20</sup> Panel Report, *Russia — Traffic in Transit*, *supra* note 19, paras. 7.25, 7.101.

<sup>21</sup> *Id.* para. 7.102.

21 條 b 款 iii 目所規定的「國際關係緊急情況」下採取<sup>22</sup>。

儘管如此，美國始終拒絕 WTO 爭端解決小組對於國家安全例外的裁決或解釋<sup>23</sup>。相反地，其認為採取第 21 條 b 款的國家安全措施完全屬於會員的裁量權，並不受 WTO 爭端解決體系審查<sup>24</sup>。

### 參、本案對上訴機構危機之重要性

自 2016 年以來，美國始終拒絕同意 WTO 上訴機構新成員之任命，上訴機構也因此自 2019 年 12 月起停止運作<sup>25</sup>。是以上訴機構已無法審理任何上訴，在這種情況下，當在 WTO 爭端解決中敗訴的一方對小組報告提出上訴時，就會使該裁決在法律上懸而未決。

美國已經對所有其敗訴之與國家安全例外相關的小組報告提出上訴，除了其被訴之鋼鋁關稅案外，也包括其被香港控訴之有關原產地標示案<sup>26</sup>。然如今美國卻發現自己遭到報應，也就是其雖是中國報復性關稅爭端中之贏家，但卻無法執行該勝訴小組報告。在 WTO 這種環繞著互惠概念所設計的體系中，當有會員不遵守 WTO 規則時，其他會員也可能仿效。如果美國得以自身對國家安全例外條款的解釋以正當化對中國鋼鋁產品所加徵之額外關稅，則要如何阻止其他會員對 WTO 的其他規則自行解釋呢？正如同中國在本案中利用自身對防衛協定具有創意的解釋，以正當化對美產品加諸之額外關稅。換言之，沒有任何機制可以阻止中國以及其他會員可能之群起效尤。

由於美國已經對「美國—鋼鋁產品關稅案」的小組報告提出上訴而使該案懸而未決，故中國也仿效之，於 9 月 20 日對這份新的小組報告（即「中國—額外關稅案」）提出上訴<sup>27</sup>，使美國初嘗惡果。兩份小組報告皆因無法被爭端解決機

<sup>22</sup> Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (China)*, para. 7.149, WTO Doc. WT/DS544/R; Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (Norway)*, WTO Doc. WT/DS552/R; Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (Switzerland)*, WTO Doc. WT/DS556/R; Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (Turkey)*, WTO Doc. WT/DS564/R. 以上四小組裁決報告雖皆於 2022 年 12 月 9 日發佈，但因美國向現在已停擺之上訴機構提出上訴，故爭端解決機構尚無法通過上述四報告。

<sup>23</sup> WTO Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting of 27 January 2023, WTO Doc. WT/DSB/M/475 (Mar. 13, 2023), para. 5.7.

<sup>24</sup> Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (Switzerland)*, *supra* note 22, para. 7.2.

<sup>25</sup> *Members Urge Continued Engagement on Resolving Appellate Body Issues*, WTO (Dec. 18, 2019), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/dsb\\_18dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_18dec19_e.htm).

<sup>26</sup> 今年 1 月 26 日，美國通知 DSB 就與國家安全例外條款相關之 5 份小組報告，向上訴機構提出上訴。Notification of an Appeal by the United States, *US — Steel and Aluminum Products (China, Norway, Switzerland, Turkey)*, WTO Doc. WT/DS544/14, WT/DS552/16, WT/DS556/21, WT/DS564/21 (Jan. 30, 2023); Notification of an Appeal by the United States, *United States — Origin Marking Requirement*, WTO Doc. WT/DS597/9 (Jan. 30, 2023).

<sup>27</sup> Notification of an Appeal by China, *China — Additional Duties on Certain Products from the United*

構採納，而無法終局確定，導致美國對鋼鋁的額外關稅以及中國的報復性關稅都得以繼續維持，最終將損及雙方的產業。美國透過阻止上訴機構新成員的任命，癱瘓了爭端解決體系執行多邊貿易規則的能力，也使得 WTO 會員得以繼續違反 WTO 規則而毋庸承擔任何後果。

#### 肆、美國勝訴之後，是否將改變其對上訴機構之立場？

美國杯葛上訴機構的理由之一係上訴機構不斷地對 WTO 協定進行權威性解釋，並在未經 WTO 會員同意下「增減會員之權利或義務」，進而逾越其應有權限<sup>28</sup>。

美國主張這種司法積極主義侵犯了會員的主權，也影響會員維護公共利益的監管能力<sup>29</sup>。這些反對意見雖出現在國家安全例外條款首次被解釋之前，但小組對此條款的裁決，以及美國在嘗試使用該條款後所面臨一連串 WTO 爭訟上的失敗，皆進一步加深美國對爭端解決體系的挫折感。

先前小組一直拒絕美國以國家安全例外正當化其對鋼鋁課徵之額外關稅，本案小組卻稱美國鋼鋁關稅為國家安全措施，看似相互矛盾。事實上，正如同小組曾經限縮解釋第 21 條國家安全例外條款一樣，本案小組對第 19 條防衛措施採取限縮解釋，前後是一致的，也謹守了裁決機關不得增加或減損 WTO 協定中之權利的分際。儘管其他小組已經認定美國對鋼鋁產品的關稅無法以國家安全例外正當化，但本案小組根本未評估該等關稅是否合法。

相反地，本案小組在美國的關稅是否「根據」防衛措施條款所課徵，以及該措施是否「符合」國家安全例外這兩個命題間，維持著雖細微但卻堅實的界線。如同其對美國一般，小組對於中國措施所適用之條文同樣採取嚴格且限縮之解釋，而使兩國適用同樣之審查基準。小組謹遵職權分際，這對 WTO 而言，最起碼應該算是好事。再者，考慮到更廣泛層面的美中貿易問題，美國肯定樂見於此爭端告贏中國的結果。

#### 伍、結論

這份最新的小組報告再次顯示，缺少正常運作的爭端解決體系，WTO 規則的執行會是多麼地不穩定。然而，美國作為破壞此體系的國家，如今也被迫體會

---

*States*, WTO Doc. WT/DS558/8 (Sept. 20, 2023).

<sup>28</sup> NINA M. HART & BRANDON J. MURRILL, CONG. RSCH SERV., R46582, THE WORLD TRADE ORGANIZATION'S (WTO'S) APPELLATE BODY: KEY DISPUTES AND CONTROVERSIES 3 (2021); USTR, REPORT ON THE APPELLATE BODY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION 121 (2020).

<sup>29</sup> HART & MURRILL, *supra* note 28, at 3; USTR, 2019 TRADE POLICY AGENDA AND 2018 ANNUAL REPORT OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES ON THE TRADE AGREEMENTS PROGRAM 6 (2019).

自身勝訴之小組報告因為被提交上訴而無法終局確定之挫敗感。

或許這將激勵美國貿易官員更加努力改革該體系，俾 WTO 規則得以被執行而落實。然而，拒絕讓國家安全例外被裁決的立場，美國緊抓不放，故更可能的結果將是什麼都不會改變，亦即爭端解決體系將繼續受限並且失調。

