

## 解析美國拒絕認定越南為市場經濟之決定

鄭詠駿 編譯

### 摘要

今 (2024) 年 8 月 2 日，美國商務部宣布將維持指定越南為「非市場經濟」。此前越南已進行多年改革，加之兩國逐漸緊密的經貿連結，使越南對於獲得市場經濟地位有所期望，但美國商務部以越南政府仍持續干預國內經濟活動為由做出最終認定，這讓越南政府大感失望，也使兩國之「全面戰略夥伴關係」出現裂痕。美國商務部之決定雖有其法律依據，但也可能是受美國國內反自由貿易之政治趨勢影響。本文探討此案與美國大選間之潛在關聯，並分析這項決定對美國未來印太戰略之影響。

(取材資料：Ha Nguyen, *US Ponders Trade Status Upgrade for Vietnam Despite Some Opposition*, VOICE OF AMERICA (Apr. 20, 2024), <https://www.voanews.com/a/us-ponders-trade-status-upgrade-for-vietnam-despite-some-opposition/7578314.html>; LIANA WONG & MARK E. MANYIN, CONG. RSCH. SERV., IN12326, VIETNAM'S NONMARKET ECONOMY (NME) STATUS (2024); Kevin Chen Xian An, *Unpacking the US Rejection of Market Economy Status for Vietnam*, RSIS IDSS PAPER No. 66 (2024), <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2024/09/IP24066.pdf>.)

美國商務部今 (2024) 年 8 月 2 日宣布其不會授予越南市場經濟地位<sup>1</sup>。

自 2002 年越南被指定為「非市場經濟」以來，該國經濟經歷戲劇性發展及變革<sup>2</sup>。越南領導人堅信越南之改革已足以獲得市場經濟地位，因此，商務部本次決定令越南大失所望。不但導致美越初步成形之合作關係受挫，亦會使大選後之華府難以重獲河內的信任<sup>3</sup>。

本文以下先說明事件的背景，以理解為何越南對此次商務部決定大感意外，並進而影響其與美國之間的全面戰略夥伴關係。接著從法律的觀點分析此次商

<sup>1</sup> Raw Honey from the Socialist Republic of Vietnam, 89 Fed. Reg. 64411 (Dept. of Commerce Aug. 7, 2024) (final changed circumstances review).

<sup>2</sup> Letter of Request for the U.S. Department of Commerce to Initiate a Changed Circumstances Review on Behalf of the Socialist Republic of Vietnam (Sept. 8, 2023) [hereinafter CCR Request], <https://media.squirepattonboggs.com/pdf/trade/United-States-Vietnam-as-a-Market%20Economy-ME-Request.pdf>.

<sup>3</sup> Khang Vu, *Why the US Could Regret Not Lifting Vietnam's 'Non-Market Economy' Status*, THE DIPLOMAT (Aug. 5, 2024), <https://thediplomat.com/2024/08/why-the-us-could-regret-not-lifting-vietnams-non-market-economy-status/>.

務部決定之依據，並探討是否有受到政治之干預。最後結論則是根據專家之評析，指出對美國亞太外交戰略之衝擊及後續可能之發展。

## 壹、事件背景

在 2002 年針對越南鯰魚出口的反傾銷調查中，美國指定越南為非市場經濟<sup>4</sup>。自此，美國對包括農產品及工業產品在內的許多越南出口貨品課徵反傾銷稅。截至 2023 年 8 月，美國出於對不公平競爭的擔憂，對越南發起約 56 次貿易救濟調查<sup>5</sup>，例如自越南出口之冷凍養殖蝦即因此被課徵 25.76% 之反傾銷稅<sup>6</sup>。

有鑑於此，越南政府長久以來一直尋求能去除非市場經濟之指定<sup>7</sup>。確實，越南自 2002 年起做出多項政策調整<sup>8</sup>。舉例來說，摒棄許多中央計劃經濟的做法、削減對國營企業的補貼<sup>9</sup>、改革價格決定體系，並開放外人直接投資<sup>10</sup>，以符合美國商務部之市場經濟地位標準。

自 2010 年以來，美國與越南建立「戰略夥伴關係 (strategic partnership)」，針對區域安全及經濟事務進行合作，以因應兩國日益緊密的經貿連結，也基於雙方共同對中國在亞太地區漸趨強硬的立場感到擔憂<sup>11</sup>。

---

<sup>4</sup> Certain Frozen Fish Fillets from the Socialist Republic of Vietnam, 68 Fed. Reg. 37116, 37119 (Dep't of Commerce June 23, 2003) (notice of final determination).

<sup>5</sup> *What Does Being Recognized as a Market Economy Mean to Vietnam?*, VIETNAM NATIONAL TRADE REPOSITORY (Sept. 25, 2023), <https://vntr.moit.gov.vn/news/what-does-being-recognized-as-a-market-economy-mean-to-vietnam>.

<sup>6</sup> David Lawder & David Brunnstrom, *Vietnam's China Ties Loom Large in US Hearing on Market Economy Upgrade*, REUTERS (May 9, 2024), <https://www.reuters.com/business/us-weighs-upgrade-vietnam-market-economy-status-2024-05-08/>.

<sup>7</sup> E.g., *Vietnam Hopes for Early Conclusion of TPP Talk with US*, VIETNAMNET (Apr. 23, 2015), <https://vietnamnet.vn/en/vietnam-hopes-for-early-conclusion-of-tpp-talk-with-us-E128972.html>; David Lawder, *Vietnamese PM Raises Tariff Irritants with Yellen as Economic Ties Deepen*, REUTERS (Sept. 21, 2023), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/vietnamese-pm-raises-tariff-irritants-with-yellen-economic-ties-deepen-2023-09-20/>.

<sup>8</sup> DEEPAK K. MISHRA, VIETNAM DEVELOPMENT REPORT 2012: MARKET ECONOMY FOR A MIDDLE-INCOME VIETNAM 14 (World Bank Group 2011), <http://documents.worldbank.org/curated/en/495721468327934602/Vietnam-development-report-2012-market-economy-for-a-middle-income-Vietnam>.

<sup>9</sup> Nguyen Manh Hai & Michael O'Donnell, *Reforming State-Owned Enterprises in Vietnam: The Contrasting Cases of Vinashin and Viettel*, 41 ASIAN PERSP. 215, 219 (2017).

<sup>10</sup> Van Chien Nguyen, *Trade Liberalization, Economic Reforms and Foreign Direct Investment – A Critical Analysis of the Political Transformation in Vietnam* (Apr. 2, 2020) (manuscript at 11), <https://ssrn.com/abstract=3566751>.

<sup>11</sup> Phuong Vu, *What's in a Name: The Promise and Peril of a US-Vietnam 'Strategic Partnership'*, THE DIPLOMAT (Mar. 2, 2022), <https://thediplomat.com/2022/03/whats-in-a-name-the-promise-and-peril-of-a-u-s-vietnam-strategic-partnership/>.

2023 年 9 月，拜登總統出訪河內期間，美國與越南關係提升至「全面戰略夥伴關係 (comprehensive strategic partnership)」<sup>12</sup>。因此，越南正式向美國商務部提出「情事變更審查 (changed circumstances review)」<sup>13</sup>，期望能自非市場經濟之列脫離。

專家相信河內政府期望美國商務部於 11 月美國大選前做出決定，因前總統川普可能於大選後再度掌權<sup>14</sup>。川普先前於任內曾因越南對美國之巨大貿易順差而威脅提高對其之關稅課徵<sup>15</sup>。

2024 年 8 月 2 日，令越南大感意外的是美國商務部宣布維持越南為非市場經濟之指定<sup>16</sup>，並說明原因之一在於儘管越南已有「實質的改革」，但政府仍高度介入國內經濟活動<sup>17</sup>。

## 貳、商務部決定之法源及理由

美國商務部依反傾銷稅及平衡稅相關法規之規定，有權為非市場經濟之指定<sup>18</sup>。非市場經濟是指該國被商務部認定其國內市場未依照成本及價格機制等市場原則運作，因而無法正確反映商品公允價值<sup>19</sup>。

在指定某國為非市場經濟時，商務部乃是考量以下因素<sup>20</sup>：

1. 該國貨幣的可兌換程度
2. 薪資水準由勞工及管理階層自由諮商決定之程度
3. 允許合資企業及外人投資之程度
4. 政府握有或控制生產資源的程度

<sup>12</sup> Joint Leaders' Statement: Elevating United States-Vietnam Relations to a Comprehensive Strategic Partnership, THE WHITE HOUSE (Sept. 11, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>.

<sup>13</sup> CCR Request, *supra* note 2.

<sup>14</sup> Ha Nguyen, *US Ponders Trade Status Upgrade for Vietnam Despite Some Opposition*, VOICE OF AMERICA (Apr. 20, 2024), <https://www.voanews.com/a/us-ponders-trade-status-upgrade-for-vietnam-despite-some-opposition/7578314.html>.

<sup>15</sup> Steve Goldstein, *Trump Threatens Vietnam, Which Has Been Benefiting from U.S. Tariffs on China*, MKT. WATCH (June 26, 2019), <https://www.marketwatch.com/story/trump-threatens-vietnam-which-has-been-benefiting-from-us-tariffs-on-china-2019-06-26>; *Vietnam Buys More US Goods after Trump Calls it Trade Abuser*, THE STRAITS TIMES (June 29, 2019), <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/vietnam-buys-more-us-goods-after-trump-calls-it-trade-abuser>.

<sup>16</sup> Raw Honey from the Socialist Republic of Vietnam, *supra* note 1, at 64411.

<sup>17</sup> Press Release, U.S. Mission Vietnam, Department of Commerce Final Decision in Review of the Non-Market Economy Status of Vietnam (Aug. 2, 2024).

<sup>18</sup> Tariff Act of 1930 § 771(18)(A), 19 U.S.C. § 1677(18)(A).

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.* § 1677(18)(B).

## 5. 政府控制資源的分配，以及介入價格及產出決定之程度

商務部也得參考其他其認為適當之因素。

非市場經濟之指定在被商務部撤銷前持續有效<sup>21</sup>。

由以上規定可以相信商務部的決定未受政治因素干擾。事實上，根據經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 2022 年的報告，越南的國營事業仍占其 GDP 約 30%<sup>22</sup>。此外，越南的貨幣可兌換性仍未達到符合商務部標準之程度<sup>23</sup>，人權觀察 (Human Rights Watch) 亦對越南工會之獨立性表示關切<sup>24</sup>。

然而，商務部的決策過程似乎也很難與更為廣泛的政治趨勢完全區隔開來，尤其「印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)」的「貿易」支柱談判即因國會議員如參議員布朗 (Sherrod Brown) 之反對而陷入僵局<sup>25</sup>。為了迎合選民，參議員布朗一直公開對貿易促進相關政策表達反對，包括 IPEF 以及越南升格為市場經濟一事<sup>26</sup>。

當參議員布朗在 2023 年公開反對 IPEF 時，由於其席位對於民主黨掌控參議院至關重要<sup>27</sup>，白宮採取「力挺參議員布朗」政策，甚至不惜推翻拜登自己先前的倡議<sup>28</sup>。參議員布朗對越南升格同樣公開表示反對<sup>29</sup>。他的立場得到共和黨參議員、國內鯰魚及鋼鐵業遊說團體的支持<sup>30</sup>。

## 參、結論：兼論對美國之影響及後續可能之發展

<sup>21</sup> *Id.* § 1677(18)(C)(i).

<sup>22</sup> OECD, OECD REVIEW OF THE CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN VIETNAM 22 (2022).

<sup>23</sup> Raw Honey from the Socialist Republic of Vietnam, *supra* note 1, at 64412.

<sup>24</sup> Vietnam: False Claims on Labor Rights, HUM. RTS. WATCH (May 8, 2024), <https://www.hrw.org/news/2024/05/08/vietnam-false-claims-labor-rights>.

<sup>25</sup> Press Release, Sen. Sherrod Brown, Brown Successfully Pushes Biden Administration to Remove the Trade Pillar from the Indo-Pacific Economic Framework (Nov. 15, 2023) [hereinafter Brown's Push].

<sup>26</sup> Press Release, Sen. Sherrod Brown, Brown Warns Administration That Granting Vietnam Market Economy Status Would Threaten Ohio Workers & Manufacturers, Boost China (Jan. 30, 2024).

<sup>27</sup> Harri Leigh, Ohio Senate Path to the GOP Primary: Sen. Sherrod Brown Fights to Stay the Last Democrat Standing, SPECTRUM NEWS (Feb. 28, 2024), <https://spectrumnews1.com/oh/columbus/news/2024/02/28/ohio-senate-sherrod-brown>.

<sup>28</sup> Brown's Push, *supra* note 25.

<sup>29</sup> Letter from Sherrod Brown et al., Senators, to Gina M. Raimondo, Secretary, U.S. Department of Commerce (Jan. 28, 2024) (regarding Vietnam NME status), [https://www.brown.senate.gov/imo/media/doc/brown\\_letter\\_to\\_commerce\\_revietnamnmestatus.pdf](https://www.brown.senate.gov/imo/media/doc/brown_letter_to_commerce_revietnamnmestatus.pdf).

<sup>30</sup> Kevin Chen Xian An, *Unpacking the US Rejection of Market Economy Status for Vietnam*, RSIS IDSS PAPER No. 66 (2024), <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2024/09/IP24066.pdf>.

美國在亞太外交上極力尋求戰略夥伴，以減少對中國供應鏈的依賴，並削弱其在太平洋島鏈的影響力。但國內貿易保護主義思想盛行、民眾對自由貿易抱持質疑態度，在一定程度上影響到商務部無法將越南升格為市場經濟。

致力研究東南亞政治及安全議題的阿布薩教授 (Zachary Abuza) 指出其所謂之美國經貿及外交政策間之矛盾<sup>31</sup>：「越南在經濟方面對美國過於重要，尤其就貿易及外人直接投資而言。若越南沒有市場經濟地位，我們無法指望在脫離對中國依賴之供應鏈多元化策略中得到越南的協助。」

不論是無心抑或有意，拒絕將越南提升至市場經濟地位之決定傳遞出一個明確訊息，即美國國內當務之急優先於國際戰略需要，特別是在選舉期間<sup>32</sup>。這對建立與越南間之互信所付諸之努力無疑是一記重擊。

如今大選結果揭曉，當選的川普曾一度稱越南為「最惡劣的（貿易）濫用者」<sup>33</sup>，故越南恐很難在短時間內取得市場經濟地位。美國是否還有可能藉越南之力擺脫對中國供應鏈之依賴，有待觀察。可預見的是，未來美國若想涉足東南亞（尤其是越南）將面臨重重挑戰<sup>34</sup>。遭受多次冷落後，大多數政府應會要求美國對其政策執行提供具體保證，以確保其言行一致<sup>35</sup>。

---

<sup>31</sup> Nguyen, *supra* note 14.

<sup>32</sup> Chen, *supra* note 30; also Arendse Huld, *How Will the 2024 US Presidential Election Outcome Shape US-Vietnam Relations?*, VIET. BRIEFING (last updated Aug. 26, 2024), <https://www.vietnam-briefing.com/news/trump-v-biden-us-vietnam-relations.html/>.

<sup>33</sup> *Trump Says Vietnam Worse than China on Trade*, BUS. STANDARD (last updated June 26, 2019), [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/trump-says-vietnam-worse-than-china-on-trade-119062601045\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/trump-says-vietnam-worse-than-china-on-trade-119062601045_1.html).

<sup>34</sup> Chen, *supra* note 30.

<sup>35</sup> *Id.*; also Hai Hong Nguyen, *What's at Stake in the US Decision to Grant Vietnam 'Market Economy' Status?*, THE DIPLOMAT (July 10, 2024), <https://thediplomat.com/2024/07/whats-at-stake-in-the-us-decision-to-grant-vietnam-market-economy-status/>.