

似曾相識：以國家安全為名的關稅大戰

林立 編譯

摘要

今 (2025) 年 2 月 4 日，美國以「阻斷毒品供應鏈」為由，對中國全面加徵關稅，引爆川普第二任期新一波關稅大戰。中國隨即展開反制，並向 WTO 提出爭端諮商請求，雙方對峙態勢升高。美國主張其措施係基於《關稅暨貿易總協定》第 21 條所允許之國家安全例外，惟根據先前鋼鋁製品關稅案與俄羅斯過境案，類似主張均遭小組否定，未來除非能證明中美關係已惡化至近似戰爭之程度，否則該抗辯難以成立。只是上訴機構長期停擺，即使美國未來因此敗訴，其亦可透過上訴使裁決形同無效而迴避執行。本案不僅顯示國家安全例外抗辯再度被濫用，也凸顯 WTO 爭端解決機制失能的影響。

美國川普總統第二任期之關稅大戰，自其宣布為阻斷毒品供應鏈，而對中國進口產品自今 (2025) 年 2 月 4 日起，全面加徵 10% 關稅而展開¹。中國也立即反制，對特定的美國產品課徵 10% 或 15% 關稅²。同時於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，對美國提出爭端解決之諮商請求³；並於今年 2 月總理事會強烈抗議，聲稱美國之舉「擾亂了全球貿易」，並可能引發「全球經濟衰退」⁴。

美國並未示弱，不但於上述會議中反控中國一直違背其入會承諾，未將中國之非市場經濟體制轉型為 WTO 所要求的開放市場經濟；還主張事實證明 WTO 對中國掠奪式的非市場經濟體制根本無能為力⁵。為報復中國之反制，於 3 月 3 日，美國又以中國未採取任何措施解決毒品貿易問題為由，將上述關稅加徵幅度上調至 20%⁶。中國也再度以牙還牙，擴大上述 10% 或 15% 加徵關稅之

¹ Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121, 9122 (Feb. 7, 2025).

² 中國稅委會公告 2025 年第 1 號，中華人民共和國財政部網站 (2025 年 2 月 4 日)，https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202502/t20250204_3955222.htm。

³ Request for Consultations by China, *United States—Additional Tariff Measures on Goods from China*, WTO Doc. WT/DS633/1 (Feb. 5, 2025).

⁴ 李成鋼大使在 2025 年 2 月 18 日總理事會會議議題 8 “貿易動蕩加劇及 WTO 的應對” 項下的發言，中華人民共和國商務部網站 (2025 年 2 月 19 日)，https://wto.mofcom.gov.cn/tpxw/art/2025/art_879b9edca2aa4170a7d9e06e9f57ca4b.html。

⁵ *Statements Delivered by the U.S. at WTO General Council Meeting of 18-19 February 2025*, USTR, <https://ustr.gov/issue-areas/trade-organizations/world-trade-organization-wto/wto-remarks-and-mentions-0> (last visited Apr. 25, 2025).

⁶ Exec. Order No. 14228, 90 Fed. Reg. 11463 (Mar. 7, 2025).

產品適用範圍⁷，並同步修正原先之諮商請求，以涵蓋美國 3 月 3 日之新命令⁸。

4 月 2 日當美國以國家緊急狀況之名對全球加徵「對等關稅」⁹，局勢再度升溫，一開始中國商品被宣布自 4 月 9 日起加徵 34% 的「對等關稅」¹⁰；中國不甘示弱，隨即於 4 月 4 日也表示對美產品自 4 月 10 日起加徵 34% 關稅¹¹，並對此「對等關稅」於 WTO 提出新的爭端解決諮商請求¹²。孰料中國之報復進一步激怒川普，於是將對中之「對等關稅」於 4 月 8 日加碼為 84%¹³；中國當然立即「以牙還牙」，也拉高報復稅率為 84%¹⁴。這場互搏之最終一輪，則是針對中國之進一步報復，美國於 4 月 9 將 84% 之稅率上修為自 4 月 10 日起課徵 125%¹⁵；中國雖「禮尚往來」，同樣以 125% 稅率回敬，但也首度表示未來若美國繼續加碼，其將不再予以理會¹⁶。至此，美中之間如火箭般狂升之稅率終於暫時止住向上趨勢。

相對於對中國（含港澳）產品普遍課徵高達 145% 之關稅（即「對等關稅」外，再加上先前為毒品貿易問題而加徵之 20% 關稅），對於已表達願與美國協商解決美方貿易關切事項之 75 餘國¹⁷，川普授權暫緩實施相關之「對等關稅」，並於 90 日諮商期間內（至 7 月 9 日），僅先施以 10% 之基本關稅¹⁸。這場重創全球貿易與資本市場的關稅戲碼至此遂演變成如同川普第一任期一般，聚焦於美中之間的角力。

壹、似曾相識之「國家安全」抗辯

⁷ 中國稅委會公告 2025 年第 2 號，中華人民共和國財政部網站（2025 年 3 月 4 日），https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202503/t20250304_3959228.htm。

⁸ Request for Consultations by China, *United States—Additional Tariff Measures on Goods from China*, WTO Doc. G/L/1561/Add.1, WT/DS633/1/Add.1 (Mar. 5, 2025).

⁹ Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041, 15049 (Apr. 2, 2025).

¹⁰ *Id.*

¹¹ 中國稅委會公告 2025 年第 4 號，中華人民共和國財政部網站（2025 年 4 月 4 日），https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250404_3961451.htm。

¹² Request for Consultations by China, *United States—Universal and Country-Specific Additional Duties on Imports from China*, G/L/1567, G/SCM/D141/1, WT/DS638/1 (Apr. 5, 2025).

¹³ Exec. Order No. 14259, 90 Fed. Reg. 15509 (Apr. 8, 2025).

¹⁴ 中國稅委會公告 2025 年第 5 號，中華人民共和國財政部網站（2025 年 4 月 9 日），https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250409_3961684.htm。

¹⁵ Exec. Order No. 14266, 90 Fed. Reg. 15626 (Apr. 9, 2025).

¹⁶ 中國稅委會公告 2025 年第 6 號，中華人民共和國財政部網站（2025 年 4 月 11 日），https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250411_3961823.htm。

¹⁷ Dan Dupont, *Trump Pauses “Reciprocal” Tariffs, Again Raises Rates for China*, INSIDE US TRADE, Vol. 43, No. 15 (Apr. 11, 2025).

¹⁸ Exec. Order No. 14266, 90 Fed. Reg. 15626 (Apr. 9, 2025).

在 WTO 爭端解決方面，美國雖於 3 月 14 日接受中國有關 20% 關稅之諮商請求，不過也主張其措施乃是基於《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 21 條所允許之國家安全例外¹⁹，並重申美國向來認為國家安全乃政治事務，不應受 WTO 爭端解決程序之審查²⁰。除了國家安全例外抗辯，美國亦抨擊中國一方面主張美國加徵關稅乃單邊措施，違反 WTO 規範，但其自身採取之反制關稅又何嘗不是單邊措施²¹。

另一方面，在 4 月之總理事會上，面對各國質疑其加徵「對等關稅」違反 WTO 規則一節，美國同樣辯稱其並未改變自身之關稅拘束義務與承諾，因為無論是對中國課徵 125% 關稅，或是對其他已表達願解決美國貿易關切的逾 75 國暫行課徵 10% 關稅，均是為了保護美國之基本安全利益²²。

上述主張讓人有「似曾相識」之感，因為早在川普第一任期，美國對進口鋼、鋁產品加徵額外關稅，因而被對手國於 WTO 指控時²³，即曾以同樣論點加以抗辯²⁴。不過在這些案件中，小組皆不同意美國有關「國家安全」的抗辯。

一、「國家安全」條款並非不受裁決機構審查

固然 GATT 第 21 條 (b) 款允許 WTO 會員於該條款所臚列的情狀下，採取「其認為」是保護其「基本安全利益 (essential security interest)」所必要之措施²⁵。但「美國——鋼鋁製品關稅案」小組與之前的「俄羅斯——過境轉運案 (Russia — Measures Concerning Traffic in Transit)」小組立場相同²⁶，並不認為因此可使會員有關「國家安全」條款之援引不受裁決機構審查²⁷。小組依循

¹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade, art. XXI, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194, 266.

²⁰ Communication from the United States, *United States—Additional Tariff Measures on Goods from China*, WTO Doc. WT/DS633/3 (Mar. 18, 2025).

²¹ *Id.*

²² *Statement by the United States at the WTO on Reciprocal Tariffs*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA (Apr. 10, 2025), <https://geneva.usmission.gov/2025/04/10/statement-on-reciprocal-tariffs/>.

²³ 共有中國、印度、歐盟、加拿大、墨西哥、挪威、俄羅斯、瑞士、及土耳其九國提出控訴，爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 並未將九案合併，而是就各案分別自成立爭端解決小組。不過最後僅有四案完成裁決程序：Panel Report, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (China)*, WTO Doc. WT/DS544/R (circulated Dec. 9, 2022); Panel Report, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Norway)*, WTO Doc. WT/DS552/R (circulated Dec. 9, 2022); Panel Report, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Switzerland)*, WTO Doc. WT/DS556/R (circulated Dec. 9, 2022); Panel Report, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Türkiye)*, WTO Doc. WT/DS564/R (circulated Dec. 9, 2022)。由於四案之小組裁決內容基本上相同，故本文以下僅以中國控訴美國的小組報告為例。

²⁴ Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (China)*, ¶ 7.105..

²⁵ GATT art. XXI.

²⁶ Panel Report, *Russia — Traffic in Transit*, WTO Doc. WT/DS512/R (adopted Apr. 26, 2019), ¶¶ 7.82, 7.100.

²⁷ Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (China)*, ¶ 7.128.

《維也納條約法公約 (Vienna Convention on the Law of Treaties)》之要求，從文義、上下文及目的三方面解釋 GATT 第 21 條 (b) 款²⁸，指出「其認為」一詞並非如美國所主張的，因為與 GATT 第 21 條 (b) 款所臚列的 3 種情境構成「單一的關係子句 (a single relative clause)」²⁹，從而使得該情境所載條件是否符合可任由援引該條款的會員自行判斷³⁰。

職是之故，小組有權根據相關證據，客觀判斷 GATT 第 21 條 (b) 款所臚列的 3 種情境——主要為第 3 種情境是否存在？即系爭措施是否是在「戰爭時」、或在「國際關係之緊急情況」下所採取³¹。

二、國際關係之緊急情況應相當於「戰爭」之嚴重程度

「美國——鋼鋁製品關稅案」之小組指出：GATT 第 21 條 (b) 款(iii)目提及「戰爭」一詞，有助於界定「國際關係之緊急情況」的意涵³²。尤其小組認為所謂的「國際關係之緊急情況」，即使未達到與「戰爭」同等的嚴重程度，至少必須對國際關係的衝擊程度與戰爭相當³³。此種理解亦可從 GATT 第 21 條 (b) 款 (iii) 目之法文與西文版得到支持，因為兩語文版本之相關用詞均指國際關係的緊張達到重大或嚴重之程度³⁴。

有鑑於此，該案小組不同意美國所提出的全球鋼鐵與鋁產能過剩構成「國際關係緊急情況」的主張³⁵。因為美國雖舉出各國為設法解決鋼鐵產能過剩問題，而在「全球鋼鐵產能過剩論壇 (G20 Global Steel Forum)」通力合作，但該事實也僅能反映全球對鋼鐵市場供過於求之關切，卻無法證明該問題對國際關係的衝擊已嚴重到與「戰爭」相當之「緊急情況」的程度³⁶。

貳、未來之可能發展——代結論

參考上述「美國——鋼鋁製品關稅案」小組報告中有關「國家安全」抗辯之裁決，美國未來在本案之「國家安全」抗辯應該也是會面臨不被接受的命

²⁸ *Id.* ¶ 7.108.

²⁹ *Id.* ¶ 7.106.

³⁰ *Id.* ¶ 7.128.

³¹ GATT art. XXI (b)(iii).

³² Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (China)*, ¶ 7.139.

³³ *Id.*

³⁴ *Id.* (“This understanding is supported by the French and Spanish language versions of Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994, where the terms corresponding to [‘]emergency in international relations[’] are [‘]grave tension internationale[’] and [‘]grave tensión internacional[’] respectively. The term [‘]grave[’] in these languages may be understood as referring to international tensions that are of a critical or serious nature in terms of their impact on the conduct of international relations.”).

³⁵ *Id.* ¶ 7.149.

³⁶ *Id.* ¶ 7.148.

運，儘管兩者在美國國內法的基礎上並不同³⁷。除非美國得以證明自中國流入美國的毒品貿易已猖獗至使美中兩國之關係惡化到與戰爭相當之嚴重程度，否則該案之爭端解決小組應該也無法同意美國之國家安全例外主張。另一方面，中國新提之有關「對等關稅」之爭端解決諮商請求³⁸，雖尚未見美國接受該請求之回應，但根據美國 4 月總理事會之聲明，應該同樣會援引國家安全條款，畢竟「對等關稅」之實施法源與之前為防堵毒品貿易而實施之 20% 關稅相同，均是基於美國《國際緊急經濟權力法》之規定³⁹。然而要證明美中間之貿易逆差已使美中間之國際關係陷入與戰爭般相當之狀況，同樣不太可能，儘管川普在發佈對等關稅之行政命令中聲稱已構成國家安全之非常威脅⁴⁰。

遺憾的是雖然美國之主張在法理上站不住腳，但正如過往其對「美國——鋼鋁製品關稅案」小組裁決提出上訴一樣⁴¹，未來面對在本案、或「對等關稅」案中之敗訴，其必不可能遵從，仍會利用上訴機構停擺之現狀⁴²，對小組裁決提出上訴，而使小組裁決報告最終無法被採認，形同無效。

面對這樣的發展，美、中將得以繼續持各自之單邊措施，結果就如同川普第一任期的關稅大戰一般，受害的不僅是雙方產業與經濟，亦會波及全球經貿，因為中、美分別為全球第一大、二大貿易國⁴³。另一方面，WTO 以規則為導向的多邊機制，也會因其完全無法解決這樣的關稅大戰，而更加弱化，進一步降低其規範全球經貿活動之能力。

³⁷ 「美國——鋼鋁製品關稅案」之系爭措施是基於美國《貿易擴張法》第 232 條，本案系爭措施卻是基於美國《國際緊急經濟權力法》。

³⁸ Request for Consultations by China, *US—Additional Duties on Imports (China)*, *supra* note 12.

³⁹ International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701-1708.

⁴⁰ Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041, 15049 (Apr. 2, 2025).

⁴¹ Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding on Rules Procedures Governing the Settlement of Disputes, *US — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS544/14 (Jan. 30, 2023).

⁴² *Appellate Body*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm (last visited Apr. 25, 2025).

⁴³ *Top 10 Global Trade Countries: Look Inside the Trade Dynamics*, EXIMPEDIA (Jan. 24, 2024), <https://www.eximpedia.app/blog/global-trade-countries>.