

川普經貿政策一週年之評析及對多邊經貿治理之影響^{*}



作者文獻

羅懋緯

臺灣大學法律學系助理教授

摘要

本文以「川普2.0」下的經貿政策以及相關措施對於WTO所建構之多邊經貿體制之影響與衝擊為研究對象。首先，本文系統性地整理其重返白宮後以「美國優先」為核心所推動之各項單邊關稅措施，並檢視其法源依據、適用對象與制度設計；其次，本文分析相關措施是否抵觸最惠國待遇、關稅拘束等WTO法下之基本義務，暨其援引一般例外與安全例外以為正當化之可能性。本文認為，不管是川普2.0下之關稅措施及其所促成之雙邊安排，均已明顯偏離美國在WTO法下之義務，殆無疑義。惟若跳脫法律義務與規範面向，將美國的經貿政策置於全球供應鏈重組、經濟安全重要性顯著提高及地緣政治競爭加劇之脈絡下觀察，則當前美國的

各項措施事實上亦凸顯既有多邊經貿治理架構之侷限。本文據此主張，當前美國以「美國優先」及「讓美國再次偉大」為導向之經貿政策，固然對WTO權威構成衝擊，甚至使其遭進一步邊緣化之風險；然而，藉由回顧全球經貿治理之發展歷程，本文認為，當前局勢亦可能成為推動WTO制度性改革，並重新調整全球經貿治理規範重心之契機。

目次

- 壹、引言
- 貳、「川普2.0」下所採取之單邊貿易措施概述
- 參、川普2.0之關稅措施於WTO之合法性分析
- 肆、皇冠之珠更加黯淡抑或重新鑲嵌？
- 伍、結論：變局中的因應策略

DOI: 10.53106/1025593137303

關鍵詞：對等關稅、IIEPA、232 條款、多邊經貿治理、經濟安全、WTO 改革

^{*} 本文初稿曾於台灣國際法學會2026年3月14日所舉辦之「川普2.0政府對於國際法之影響」研討會發表，作者特別感謝主辦人廖福特教授、本場次主持人謝英士董事長、與談人葉錦鴻教授以及黃海寧初級合夥人對本研究提出之評論與建議。此外，本文之撰寫感謝臺灣大學法律學研究所商法組蔡孟衡同學提供之研究協助。本文為國科會專題研究計畫「從國際經貿法角度論供應鏈韌性及永續性：規範建立之嘗試及臺灣的立場」(114-2410-H-002-017-MY2)之部分研究成果，作者感謝國科會的研究支持。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

壹、引言

2025年1月20日，川普再次就任美國總統後，旋即向外界宣告自己將再現美國的黃金時代。對川普而言，過往的美國過度執著於向國際社會及其盟友提供公共財及維持所謂「泛美世代」(Pax-Americana)的經濟、安全與和平紅利，其結果反而使得包括傳統上被認為是美國盟友在內的其他國家藉由搭便車的方式，占盡美國便宜。在川普眼中，最為迫切需要處理的，乃是美國所面臨的鉅額貿易赤字。此一狀態不除，將造成嚴重的國家安全議題。因此，其有必要採取立即且有效的措施，以去除對於美國國家安全的威脅。此外，從川普第一任期時即成為其施政重點的邊境非法移民及毒品議題，在其再次當選總統後也毫不意外地成為其相關政策的優先項目。對於上開多重威脅，川普所採取的作法並非係尋求「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)等國際建制或爭端解決機制作為談判的管道、亦非係尋求雙邊談判的方式以處理相關爭議。相反地，其採取對目標國家課徵稅率不等的關稅，藉此要求目標國必須遵循川普政府所設定之政策目標。

上開以「美國優先」作為施政核心的關稅及相關單邊經貿措施，根本性地顛覆了第二次世界大戰及冷戰結束後由美國自身所建立的國際經貿秩序與體系。在WTO成立後

的數十年間，世界多邊貿易體系由過往以實力為基礎的秩序(power-based order)逐漸過渡至以規則基礎之秩序(rules-based order)¹。然而，川普第二任期開始美國貿易政策的劇烈擺盪，以針對特定國家造成美國國家安全威脅為由加徵關稅、加強對外投資及敏感物品之出口審查、以及藉由與貿易對手國簽署雙邊協議的方式，徹底顛覆了WTO的根基——包括不歧視待遇原則及關稅拘束原則等。此外，過往貿易自由化及經貿全球化被視為提升國際社會整體福祉之論述，逐漸為美國以單邊措施強化自身經濟安全、降低貿易赤字與對他國過度依賴等政策目標所取代。而與過往美國政府在1980年代對日本或川普第一任期中國實施特定貿易戰(trade war)不同的是，川普針對所有盟友的措施可視為「a war on the existing trade system」。其他國家對於當前美國政府的單邊作為所採取之反應，乃至於是否採取反擊措施，態度上亦不一而足。整體而言，當前國際經貿秩序壟罩著不安與不穩定性，嚴重影響了WTO的權威性、同時也對於全球經貿活動形成極大的不確定性。

有鑑於川普2.0的經貿政策對當前以WTO所建構的全球經貿治理格局造成根本性地衝擊，本文以下首先系統性地爬梳川普第二任期以來之各項關稅措施，包括其緣由、對象、稅率、內容及其在美國法下之依據。第參部分則針對各項措施在WTO法下

¹ William J. Davey, *The WTO and Rules-Based Dispute Settlement: Historical Evolution, Operational Success, and Future Challenges*, 17(3) *Journal of International Economic Law* 679 (2014). 國內文獻可參考：羅昌發，*國際貿易法*，頁661-665，2010年；林彩瑜，*WTO制度與實務*，頁35-36，2013年；楊培侃，*WTO與國際貿易法*，頁61-62，2025年；洪德欽，*WTO法律與政策專題研究*，頁515-516，2017年；王震宇，「規則導向」取代「權力導向」？——國際貿易爭端解決機制之運作分析，*中華國際法與超國界法評論*，7卷1期，頁6-11，2011年。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

之合法性與可能的正當性事由為分析。第肆部分則跳脫當前WTO的法律義務，藉由回顧當前全球經貿治理的源起與歷程及背後的國際政治經濟因素，解析當前川普2.0下所採取之單邊經貿措施。本文認為，雖然單純從法律面的角度，川普的單邊措施違反美國在WTO法下之義務殆無疑義；惟從WTO的整體性改革及未來全球經貿治理重構的角度觀察，當前美國單方面加徵關稅的措施，或許不失為促使國際社會重新思考WTO之改革應如何妥善處理包括供應鏈韌性、經濟安全及永續發展等新興議題的契機。

貳、「川普 2.0」下所採取之單邊貿易措施概述

一、芬太尼與非法移民邊境關稅 (Fentanyl-border emergency tariffs)

首先，川普於2025年2月1日發布總統命令(executive order)，以中國、墨西哥及加拿大在關於防止芬太尼及相關毒品非法走私進入美國以及處理邊境非法移民等議題上態度消極為理由，宣布依照《國際緊急經濟權力法》(International Emergency Economic

Powers Act 1976, IEEPA)所賦予總統之權力，自該日起分別針對來自中國的產品加徵10%、及對墨西哥與加拿大加徵25%的關稅。²值得注意者，在此一波總統命令中，均載有「禁止報復條款」。詳言之，總統命令中表明，倘若中國、墨西哥或加拿大對於美國加徵關稅作為報復手段，則總統有權依此再度提升關稅之稅率、抑或是擴大加徵關稅所適用之貨品範圍。³惟在此同時，總統命令中亦明文倘若中國、墨西哥與加拿大同意積極回應美國的要求，並與美國合作以切實處理芬太尼、毒品走私及邊境難民等議題，則上開稅率在未來亦有調降的空間。⁴

在上開關稅加徵之決定公布後，中國、墨西哥及加拿大的反應有極大的不同。例如，中國立即表示美國單方面加徵關稅的作法「嚴重違反世貿組織(WTO)規則，不僅無益於解決自身問題，也對中美正常經貿合作造成破壞。對於美方的錯誤作法，中方將向世貿組織提起訴訟，並將採取相應反制措施堅定維護自身權益。⁵」同時，中國商務部亦宣布將對美國輸入中國的部分商品，包括煤炭、液化天然氣、農業工具機、原油等課徵10%到15%不等的關稅。⁶相反地，加拿大

² See Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border, Exec. Order 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 7, 2025). See also Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border, Exec. Order 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 7, 2025).

³ See Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China, Sec. 2(c), Exec. Order 14195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 7, 2025).

⁴ See Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border, Exec. Order 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 7, 2025). See also Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border, Exec. Order 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 7, 2025). See Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China, Sec. 2(c), Exec. Order 14195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 7, 2025).

⁵ 中國宣佈對美國關稅措施採取反制行動，BBC中文，2025年2月4日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/cvge1xjy323o/trad>（最後瀏覽日：2026/05/05）。

⁶ 報復川普 中國對美部分商品加徵關稅，Deutsche Welle中文，2025年2月4日，<https://www.dw.com/zh->

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。