



美國縮減發展中國家待遇名單的影響

美國貿易代表處於 2 月 10 日宣佈，將修改美國貿易救濟¹法律中的一項主要豁免，以縮減發展中國家和最不發達國家的內部名單，將 25 個經濟體從中剔除，使他們不再享有世界貿易組織(WTO)規定的優惠待遇。今次被「除名」的對象包括中國、新加坡、南韓、南非、印度、泰國、印尼、馬來西亞等，香港亦在其中。

事件背景回顧

- 近年來，以美國為首的主要發達國家掀起貿易保護主義和單邊主義之風，對以 WTO 為代表的多邊貿易機制構成衝擊，他們對改革 WTO 的呼聲越來越高。美國總統特朗普上任之後多次「砲轟」WTO，強調要重新審視發展中國家地位問題；他認為當前 WTO 對發展中國家缺乏統一的衡量標準，「使得一些自稱發展中國家的成員國享受了差別與特殊待遇」，損害其他成員國的利益。
- 本屆美國政府積極推動 WTO 層面就發展中國家的差別與特殊待遇(Special and Differential Treatment, S&D)問題進行改革。2017 年底，美國貿易談判代表在 WTO 部長級會議上表示，美國不能容忍所有新規則僅適用於少數發達國家，而大部分國家卻可以通過自我認定為發展中國家地位而加以逃避。2019 年 1 月，美國向 WTO 總理事會提交一份名為《一個無差別的 WTO — 自我指定的發展中地位導致的體制邊緣化》的文件，認為發展中國家的身分認定方式導致 WTO 的停滯不前，造成很多方面的負面影響。
- 特朗普在 2019 年 7 月 26 日簽署備忘錄，直言不認可中國的發展中國家地位，認為中國當前幾乎所有指標都與發展中國家的身分不符。特朗普指示美國貿易代表「使用一切手段」，確保 WTO 就發展中國家地位的議題進行改革，並威脅說「如果 90 天內看不到明顯進展，美國就要『單方面採取行動』」。此次美國貿易代表宣布縮減可享受貿易優惠的國家名單，正是響應特朗普對 WTO 發出「最後通牒」的首次「亮劍」。

1 貿易救濟(Trade Remedies)是指當外國進口對一國國內產業造成負面影響時，該國政府採取的減輕乃至消除有關負面影響的措施。在世界貿易組織的框架內，貿易救濟包括三種形式，即反傾銷、反補貼和保障措施。

何為發展中國家「特殊與差別待遇」？

- 世界貿易組織(WTO)及其前身《關稅與貿易總協定》(GATT)對發展中國家成員規定了「特殊和差別待遇」，容許經濟處於發展初期階段的成員國可享受額外的保護措施，並可暫時偏離 WTO 的規定。「普及特惠稅制」就是其中的一項最為普遍的代表性安排，授權發達國家可給予發展中國家產品更優惠的關稅稅率和貿易便利，而無需受「最惠國」的義務所限。

目前世界貿易組織的 164 個成員國中，有超過三分之二是發展中國家；WTO 為他們提供特殊優惠待遇的目的是為了「保證發展中國家成員可在國際貿易增長中獲得與其經濟發展需要相當的份額」，並協助窮國脫貧、創造就業、融入全球貿易體系。

- 「關稅貿易總協定」烏拉圭回合以及之後 WTO 達成的各項協議，幾乎都明確規定了給予發展中國家優惠待遇。這些發展中國家「專享」的優待其實來之不易，均是 WTO 各成員國經過長期艱苦談判與磋商而達至的成果（見附表 1），主要包括：在市場准入的減免方面可承諾較低水平的義務；在實施協議方面有較長的過渡期或減免某些義務；享有某些執行程度的靈活性；以及給予技術和信息援助等。

例如，根據 1995 年生效的《補貼與反補貼協議》(Subsidies and Countervailing Measures Agreement, SCM 協議)，若成員國對進口商品開展反補貼 (Countervailing Duty, CVD) 調查，一旦證實輸出國政府的補貼「微小」(De minimis)，或者受補貼產品的實際或潛在進口量及損害小到「可忽略不計」(Negligible)，應立即中止 CVD 調查。協議並明訂，若一國政府補貼未達從價稅的 1%，便屬於「微量補貼」，進口成員國必須取消對其的反補貼稅調查；若該國是發展中國家，有關門檻(De minimis Threshold)則可放寬至 2% 以下。

SCM 協議還提出適用於發展中國家的「可忽略不計進口量」(Negligible Import Volume)的界定標準，即如果受補貼的產品佔進口國同類產品進口量不足 4%，進口國必須停止反補貼稅調查；但多個單獨的進口比重少於 4% 的發展中國家成員國所構成的合計進口量超過了進口國該類產品進口總量 9% 的情況則可以除外。

- 然而，世貿協定並沒有正式界定何謂「發展中國家」，主要是由成員國作出「發展階段的自我認定」(Self-declared Development Status)。同時，WTO 對發展中國家予以「特殊和差別化待遇」的條款大多採取模糊性表述，例如發達國家將「盡最大程度」(to the fullest extent possible)、「盡最大努力」(best endeavor)、「將予以積極考慮」(positively take into consideration)。這些措辭充其量只屬於「軟性」的建議，缺少對發達國家的強制性約束；而許多特殊條款實際上也是由發達國家通過其國內立法單方面授予發展中國家。可以說，在是否給予優惠待遇，給予怎樣的優惠待遇，給哪些國家以優惠待遇，

以及是否取消優惠待遇等問題上，本質上仍是由給惠國自行決定。

美國反補貼稅法與發展中國家名單

- 美國的《反補貼稅法》(Countervailing Duty Law)在關貿協定的烏拉圭回合之後，依照《補貼與反補貼協議》的精神，為發展中國家訂立了優待措施的條款；對獲認可國家採用更寬鬆的門檻，以判定他們對輸往美國貨品在政府補貼的程度上是否屬於「微量」以及進口數量上是否「可忽略不計」。

目前，美國採用「微量補貼」門檻 (De minimis Threshold) 與 WTO 的 SCM 協議規定相同。至於「可忽略不計的進口量」判定標準，則規定如果從某一國輸往美國的受補貼商品不超過美國該商品進口總量的 3%，並且由多個進口比重少於 3% 的國家構成的合計進口量也不超過美國該產品進口總量的 7%，則視為「可忽略不計」，美國須停止對其進行反補貼調查；但對於獲認可的發展中國家，有關門檻可分別提高至 4% 和 9%。

- 美國貿易代表辦公室獲美國國會授權，在 1998 年編制了一份包含 105 個 WTO 成員國的清單；其中，「發展中國家」(Developing Countries) 和「最不發達國家」(Least Developed Countries) 的組別各有 61 個和 44 個，前者包括中國、香港、新加坡、菲律賓、印尼、越南、韓國、印度等亞洲經濟體；他們可按照美國《反補貼稅法》獲得相關的貿易優惠。

此次美國貿易代表辦公室便是透過縮減發展中國家和最不發達國家的名單，將 25 個經濟體從中剔除²，使得他們不再享有美國參照「SCM 協議」提供的特殊優惠待遇。也就是說，美國降低了對這些經濟體是否通過不公平出口補貼危害美國產業啟動調查的門檻，他們日後將不得再借助發展中國家「特殊」身分的理由而避開美國調查。

「除名」對中港的可能影響

- 有分析指，雖然美國貿易代表辦公室聲稱，美國就發展中國家特殊待遇的相關指引可以追溯至 1998 年，「已經過時」；但縮減名單標誌著美國明顯轉變了 20 年來對發展中國家的貿易政策，可能會導致對全球一些最大出口國實施更加嚴格的限制和處罰。另外，美國總統特朗普上台後多次砲轟 WTO，這次的舉動再次體現其對中國和印度等大型經濟體可以作為發展中國家身份在 WTO 享有優惠待遇的嚴重不滿。

值得注意的是，這次美國貿易代表辦公室還明確指出會考慮一系列經濟、貿易和其他因素來判定一國是否符合發展中國家的定義，具體的界定標

² 根據 USTR 通告，美國計劃取消對 25 個發展中經濟體的特殊待遇，包括中國內地、中國香港、阿爾巴尼亞、阿根廷、亞美尼亞、巴西、保加利亞、哥倫比亞、哥斯達黎加、格魯吉亞、印度、印尼、哈薩克斯坦、吉爾吉斯共和國、馬來西亞、摩爾多瓦、黑山共和國、北馬其頓、羅馬尼亞、新加坡、南非、南韓、泰國、烏克蘭和越南。

準除了包括該國的人均國民收入(per capita GNI)、在世界貿易中的份額之外，還有其他因素例如是否為經濟與合作組織(OECD)、歐盟以及 G20 的成員等。這反映了美國正更加系統化地推行其利己性、單邊主義的國際貿易主張，甚至毫不掩飾會以對方是否「自己友」作為決定國際貿易條件的考量之一，與 WTO 的多邊性、普惠、包容的精神背道而馳。

- 近年中美貿易紛爭已經「白熾化」，美國早已援用「301」等條款以及動用各種手段對中國的出口貿易進行審查和設限，而中美亦表示會將產業補貼作為下一階段貿易談判的重點範疇。從這點上看，將中國內地剔出優惠名單的實際影響應該不大，「姿勢多過實質」。

同時，此次縮減名單涉及 25 個經濟體，包括美國的傳統盟友新加坡和南韓，令繼續獲美國優惠待遇的發展中國家數目從原先的 61 個大幅削減 4 成至 36 個，故相信其主要本意並非要特別地劍指中國，更多的是為了貫徹特朗普的國際貿易主張以及解決其與 WTO 的「江湖恩怨」。惟擔心美國此次單方面的做法或會引發其他發達國家「有樣學樣」，今日後中國對外經貿關係增添新的變數。

- 香港是自由貿易港，奉行自由貿易政策，並無設置任何貿易壁壘；政府對市場的干預程度極低。事實上，巴西、新加坡與南韓去年已同意在未來貿易談判時放棄享有發展中國家的特殊待遇。相信香港被「除名」的實際影響亦甚為微小。但亦需留意，特區政府近年對創新科技行業給予較大力度的補貼，日後本地高科技產品出口美國，或需提防反補貼調查方面的風險。

此次被剔出名單的還包括馬來西亞、泰國和越南等東盟國家，他們均為近期港商和內地企業進行產業轉移的熱門地區。中美貿易戰爆發之後，國際供應鏈加速重組，不少廠商將生產線遷往東南亞地區，導致當地對美國出口劇增。美國對有關國家貿易限制的風險趨於上升，不排除日後會借助反補貼稅調查突然「發難」；雖然港商在當地屬於外資企業，未必是某些類型政府補貼的主要受惠者，但如果有關調查涉及常見的招商引資優惠政策(例如稅額減免之類的財政補貼措施等)，則外資亦難免會受到影響。

2020 年 2 月 13 日

附表 1：WTO 對發展中國家「差別與特殊待遇」的歷史回顧

<p>GATT1947 第 18 條</p>	<ul style="list-style-type: none"> 早在關貿總協定籌備階段，談判方即已圍繞發展中國家待遇問題展開討論，但這種討論是在「例外」的框架下進行的。以美國為首的發達國家並不允許發展中國家另立規則，只允許發展中國家在一定條件下為保護工業發展的目的背離開貿總協定義務，但這種背離需要取得事先的一致同意。
<p>1955 年對 GATT1947 第 18 條的修訂</p>	<ul style="list-style-type: none"> 修訂之後，首次承認發展中國家成員的特殊情形以及在履行某些 GATT 義務時享有一定的靈活性，以保護和培育其國內產業。 但這一條款仍存在著相當大的局限性，沒有為發展中國家的出口貿易提供任何的支援，該條款適用範圍不大，且適用手續十分複雜，保障效力不高。
<p>1966 年的 GATT1947 第四部分明確承認非互惠原則</p>	<ul style="list-style-type: none"> 越來越多的發展中國家要求在多邊貿易體制中享有特殊地位，經過與發達國家之間的激烈論辯，1966 年 GATT1947 第四部分「貿易與發展」一章正式生效，明確承認了非互惠原則，強調增加發展中國家的出口收入是幫助他們發展的關鍵。發達國家同意對發展中國家實行非互惠的關稅減讓，承諾在貿易自由化的談判中給予發展中國家更好的市場准入條件。
<p>1979 年的「授權條款」為特殊與差別待遇提供法律基礎</p>	<ul style="list-style-type: none"> GATT 締約方於 1979 年 11 月全體通過《關於差別和更優惠待遇、互惠及發展中國家的進一步參與的框架性協議》(亦即「授權條款」)，為發達國家給予發展中國家特殊待遇提供了法律基礎，建立排除最惠國待遇義務的優惠安排制度，將 1971 年規定的「普惠制」十年豁免期變為永久寬免。 須留意的是，「授權條款」雖然從法律上確認了普惠制的合法性，但是並未確立如何實施及具體的法律義務，且包含了「畢業條款」，即發展中國家隨著自身經濟發展水準的提高應承擔更多的義務，當有能力履行義務和承諾之時，發達國家可逐步停止對發展中國家的優惠待遇。
<p>烏拉圭回合特殊與差別待遇條款數量和範圍的增加</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1995 年 1 月 1 日，WTO 正式成立，在原 GATT1947 第 18 條、第四部分「貿易與發展」以及「授權條款」的基礎上，烏拉圭回合談判成果進一步擴大了「特殊與差別待遇」條款的數量和適用範圍，從貨物貿易協定擴展到《服務貿易總協定》(GATS)、《與貿易有關的智慧財產權協定》(TRIPS)以及《關於爭端解決規則和程式的諒解》(DSU)。 從實質上看，發達國家打著「發展中國家應進一步參與和為多邊貿易體制作貢獻」的旗號，要求發展中國家承擔更多的開放市場的義務，導致發展中國家能享受的「特殊與差別待遇」實際上只剩下可以享有較長的過渡期一項。
<p>「發展」成為多哈回合談判的時代主題</p>	<ul style="list-style-type: none"> 《多哈宣言》確認「特殊與差別待遇是協定的必要組成部分」，因此該回合亦被稱為「發展回合」。由於發達國家和發展中國家的利益衝突加劇，談判未取得實質性的進展，「特殊與差別待遇」成為多哈回合談判中最艱難的一個議題；這從側面印證了對發展中國家利益的維護程度已成為談判是否能夠達成的一個重要影響因素。

資料來源：漆彤、範睿(2019)，「WTO 改革背景下發展中國家待遇問題」，《武大國際法評論》2019 年第 1 期；廠商會研究部整理。