

出國報告（出國類別：開會）

出席「WTO 舉辦中國第九次貿易政策檢討」會議

服務機關：行政院經貿談判辦公室

姓名職稱：羅勝軒助理談判代表、涂京威研究員

派赴國家：瑞士日內瓦

出國期間：113 年 7 月 15 日至 7 月 21 日

報告日期：113 年 8 月 8 日

目 錄

| | | |
|-----|-----------------------------|----|
| 壹、 | 出國目的..... | 1 |
| 一、 | 中國貿易政策檢討(TPR)..... | 1 |
| 二、 | 各國對本次中國貿易政策檢討之主要關切..... | 1 |
| 貳、 | 行程..... | 2 |
| 參、 | 會議情形及觀察 | 2 |
| 一、 | 中國 TPR 部分..... | 2 |
| (一) | 首(7/17)日會議觀察 | 3 |
| (二) | 首日與我理念相近主要 WTO 會員國發言要點..... | 3 |
| (三) | 次(7/19)日會議觀察 | 5 |
| (四) | 次日：中國代表團回應各國關切之發言要點..... | 6 |
| (五) | 次日：各會員回應中國代表團之發言要點..... | 7 |
| (六) | 本次 TPR 主席結論..... | 9 |
| 二、 | 雙邊會談部分..... | 10 |
| 肆、 | 參與心得及建議 | 10 |

壹、出國目的

一、中國貿易政策檢討(TPR)

世界貿易組織(WTO)為增進各會員體間相互檢視貿易政策、促進實務措施透明化，並使各國瞭解及遵守貿易協定之規範與履行承諾，定期召開對各會員體之貿易政策檢討(Trade Policy Review, TPR)會議。

TPR 依會員之經濟體量分為不同召開頻率，如貿易量前 4 位會員每 2 年舉行，第 5 至 20 位會員每 4 年一次，其餘會員則每 6 年檢討一次。然而，WTO 考量會員體數目增長，以及秘書處工作負擔，因而自 2019 年起，經由修訂「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」附件 3，將前 TPR 之檢討頻率調整為 3 年、5 年、7 年。

目前全球貿易量前 4 大之經濟體，分別為美國、中國、日本、歐盟。中國為世界第二大經濟體，依據 WTO 規定每 3 年舉行一次 TPR。本(2024)年 7 月 17 及 19 日召開之 TPR 會議，為中國入會迄今第九次 TPR，並係 Covid-19 疫情以來首次中國 TPR，各會員對中國經濟復甦情形、貿易政策、對外投資及援助、WTO 多邊體系參與高度興趣，藉此 TPR 契機表達對中國之關切。

二、各國對本次中國貿易政策檢討之主要關切

WTO 秘書處、中國政府，均就中國第九次貿易政策檢討提出報告，說明過去 3 年中國經濟表現、國內改革、貿易及市場投資開放作為、支持多邊貿易體系相關協定談判之積極做法、透過一帶一路協助開發中國家之國際合作等。

然而，根據 WTO 秘書處報告，各國多表達關切中國未能在報告審查期間，提供充分資訊說明其國營事業及補貼政策，恐有貿易政策不透明之疑慮。此外，部分國家亦關切，中國透過一帶一路倡議(Belt and Road Initiative)輸出其過剩產能，恐導致貿易扭曲、受惠國財政負擔，以及不利

於開發中國家建立自身產業體系。

我國就 WTO 秘書處及中國政府提出之二份報告，尤為重視中國房地產風險、一帶一路對相關國家產業發展影響、產業補貼政策、技術性貿易障礙、外人投資障礙、農業談判等具體經貿政策。

行政院經貿談判辦公室（下稱本辦公室）為瞭解各會員國對中關切及國際經貿情勢變動，並藉中國 TPR 期間各國首府赴日內瓦之機，就當前國際經貿談判議題與各會員交換意見，爰指派羅助理代表及涂研究員赴瑞士日內瓦出席本(9)次 WTO 舉辦之中國貿易政策檢討(TPR)會議。

貳、行程

| 日期 | 時間 | 活動 |
|-------------------|-------------|-----------------------------|
| 7月16日(二) | 11:00-14:00 | 抵達日內瓦、與駐 WTO 代表團進行工作會議 |
| | 16:00-17:00 | 與加拿大駐 WTO 代表團雙邊會談 |
| 7月17日(三) | 09:30-17:00 | 出席 WTO 召開中國第 9 次貿易政策檢討第一日會議 |
| 7月18日(四) | 10:00-11:00 | 與歐盟駐 WTO 代表團雙邊會談 |
| | 11:00-14:30 | 與美國代表團雙邊會談 |
| | 15:00-17:00 | 與日本駐 WTO 代表團雙邊會談 |
| 7月19日(五) | 09:30-13:30 | 出席第二日 WTO 中國第 9 次貿易政策檢討會議 |
| 7月20-21日 (六/日) | 02:00-08:00 | 自日內瓦出發返臺 |

參、會議情形及觀察

一、 中國 TPR 部分

中國代表團由中國商務部副部長李飛率首府 12 部會、近 40 位官員出席本次 TPR。惟李飛副部長於首日上午結束即因緊急事務(out of urgency)返回中國。

中國 TPR 第 2 日，因李飛副部長提前返國，改由商務部世貿司長韓勇擔任共同主席，率財政部、國家發展和改革委員會(發改委)、工業及信息化部(工信部)、司法部等 4 位司處長，以及其他近 40 位團員出席會議。

(一) 首(7/17)日會議觀察

全日共計有 67 個會員發言，基本分為兩派，多數會員如柬埔寨、多明尼加、奈及利亞等致謝中國援助，並讚賞中方在多邊體系的建設性作為；美、英、歐盟、日本、加拿大及我國等理念相近國家，則相繼對中國之不透明產業政策(補貼)造成貿易扭曲、產能過剩、經濟脅迫、會員平等參與等表達關切。

雖中方強調一帶一路、對最低開發國家(LDCs)的優惠待遇、抑制通膨等，有助發展中國家改善社會經濟條件，惟土耳其、印度、孟加拉就貿易不平衡表達關切，顯示並非開發中國家皆贊同中國整體貿易政策。

此外，部分已開發國家(如美日)亦主張，中國透過國營事業補貼措施及產能過剩大量傾銷，導致開發中國家無法發展自身產業，更趨依賴中國的現象。

(二) 首日與我理念相近主要 WTO 會員國發言要點

1. 美國

- 鼓勵中國遵循 WTO 規則，惟中方無根本變革意願，入會後迄今未符合 WTO 規則。甚以自身經濟規模，掠奪式開展非市場經濟，導致不公平競爭。
- 中國不透明補貼措施，造成產能過剩，傾銷低價貨品傷害已開發經濟體，更傷害新興經濟體無法發展自身產業，使之更依賴中國。
- 中國運用經濟脅迫(economic coercion)影響會員，中國仍是全球經貿體系最大的挑戰。

2. 歐盟

- 呼籲中方放棄主張 WTO 開發中國家地位。
- 促透過貿易產業政策討論，因應不當產業補貼政策造成的貿易扭曲。
- 中國政府採購非公開指引鼓勵減少使用進口商品，且營商環境政治化，如不透明的網路安全法、限制跨境數據流動等，外資缺乏公平競爭環境。
- 中國不應採取不正當的貿易及投資限制措施，影響包含歐盟國家在內其他會員的決策。

3. 日本

- 敦促中方放棄主張 WTO 開發中國家地位。
- 呼籲中國撤銷對日本水產品之不合理禁止進口措施，並關切中國政府採購對日本產品的歧視性待遇。
- 中國對電動車、太陽能模組、鋼鐵等補貼政策造成貿易扭曲，且缺乏透明度，並將補貼產品用於出口，導致開發中國家無法建立自身產業。

4. 英國

- 中方應落實入會承諾，扮演建設性角色及提升透明度，以有助恢復多邊貿易體系可預測性。
- 質疑中國對關鍵礦物出口任意限制，及以政治考量恣意對其他會員採取經濟措施。
- 關切中國產業政策及補貼，敦促中國營造公平競爭環境，以及外資被迫遵循資料在地化市場准入條件。

5. 加拿大

- 不透明且廣泛的補貼，如對國有企業補貼，造成產能過剩，傾銷

他國市場。

- 關切中國強迫勞動情況，以及任意禁止加國農產品進口，應遵守 SPS 規定，避免造成非關稅貿易障礙。
- 中國對稀土等關鍵原物料及航空產品出口管制，造成高度不確定性，應維持供應鏈穩定。

6. 澳洲

- 中國應放棄主張特殊和差別待遇，並主動應對貿易扭曲及國內支持帶來的負面影響。
- 中國非市場經濟透過不當產業補貼政策，扭曲市場導致產能過剩，澳洲同意要共同討論產業政策，以應對貿易扭曲。

7. 紐西蘭

- 中國缺乏透明度，尤其對 WTO 會員若干恣意措施，破壞以規則為基礎的多邊貿易體系。
- 中方未提供秘書處必要資訊，導致秘書處報告無法就中國製造業補貼政策做出明確說明。
- 支持所有 WTO 會員具包容性之平等參與權利。

(三) 次(7/19)日會議觀察

秘魯、迦納、埃及、辛巴威、東帝汶等 5 個會員國要求補行第一輪發言，對中均持正面評價，表達中國為其重要貿易及投資夥伴(秘魯強調近期與中國完成 FTA 更新談判)、慷慨援助基礎建設等。

中方由商務部、財政部、發改委、工信部、司法部等 5 部會代表依序回應，美、日、歐盟、印度、我國、英國則要求進行第二輪發言，再次強調中國產業補貼政策、經濟脅迫，以及 WTO 會員平等參與權利。

(四) 次日：中國代表團回應各國關切之發言要點

- ◆ 深化改革創造全球經濟繁榮動能：中國共產黨中央委員會第三次全體會議(三中全會)於本(2024)年 7 月 18 日閉幕，將以戰略性計畫建構社會主義市場經濟體系，繼續深化改革。
- ◆ 社會主義市場經濟：中國憲法第 15 條規定中國採行社會主義市場經濟，以政府「可見的手」介入導正市場無法成功運作之處，使改革取得平衡、效率及品質，建構可運作的市場。
- ◆ 國營企業為獨立法人依循市場機制：中國憲法及公司法等規定國營企業有自主營運權，具獨立法人格，依循一般商務市場機制，並可依法進入破產程序，中方並未提供任何優惠。
- ◆ 補貼政策並無違反 WTO 規範：中國並無違反 WTO 之禁止性補貼措施，亦未對國營企業進行補貼，僅對提供公共服務之國營企業必要補償(compensation)。多數會員均使用補貼作為帶動產業政策之工具，中國作法符合 WTO 規則。
- ◆ 中國秉持不歧視原則平等對待本外資企業：中國破產法、競爭法及反托拉斯法等均直接適用國營企業和外資企業，不歧視任何外資企業。
- ◆ 中國產業補貼政策正當且用於全球能源轉型：全球面臨綠色轉型需求，各會員國均以相關產業政策確保公共政策目標的重要工具，中國綠能產業發展未達高峰，致力發展電動車產業，並確保企業公平競爭環境。
- ◆ 中國致力履行透明化義務：致力落實 WTO 相關透明化承諾義務，惟中國經濟體巨大，資料收集需眾多人力與時間，然中國持續以善意遵守 WTO 規則，立法程序亦有至少 30 天公眾評論程序，並會在政府網站公開相關法規草案。

- ◆ 中國明文禁止強迫技術移轉：中國以法律禁止強制技術移轉，未以技術移轉做為外資投資准入門檻，且商務部推出圓桌機制，歡迎外商面臨困難時透過圓桌機制解決。
- ◆ 網路安全及資料流動：中方並非針對外資進行限制，不具歧視性，保障去識別化資料之自由流動，並願與各會員就此議題進行討論。
- ◆ 中方願意加入 WTO 政府採購協定：中方確保公平對待外國產品及外資企業參與政府採購，並承諾盡快加入 WTO 政府採購協定，惟部分會員提出不合理要求，導致中國加入案遭遲延。
- ◆ 中國不會放棄開發中國家地位：中國是開發中國家且為全球南方國家，此立場沒有協商空間，惟願在不同待遇進行討論。
- ◆ SPS 及 TBT 措施：基於保障中國人民衛生福利及國家安全，具危害之產品進行限制或禁止，此標準公平運用於本地及外地產品，並依循 WTO 規則提出通知。
- ◆ 經濟脅迫：中方係盼與貿易夥伴尋求經貿互利雙贏結果，經濟脅迫絕非中國政策措施；相較指控中國之特定會員國反而往往採取單邊 301 條款貿易措施。

(五) 次日：各會員回應中國代表團之發言要點

1. 美國

- 由 USTR 助理貿易代表 Terrence McCartin 發言，延續首日聲明基調，直陳對於中國之各項關切，包括強調中國應放棄主張開發中國家特殊待遇，並促中國應公平對待所有 WTO 會員(treat all Members equally)。
- 非市場經濟及產業補貼政策：中國入會迄今仍持續推進國家引領的非市場經濟體系，政府不透明的決定與措施取代一般商業市場機制，導致過度生產及產能過剩，但中國全盤否認。

2. 日本

- **應切實改正造成貿易扭曲之限制：**重申要求中國取消禁止關鍵礦物出口措施，以及對日本漁產品所採取違反 SPS 協定之限制措施等日方長期關切。
- **WTO 會員平等參與權利：**盼續與中國在 WTO 開展建設性合作，且應不損及其他 WTO 會員完整參與權利(Japan hopes to continue to work constructively with China at the WTO in all manner without prejudice to full participation of any member at the WTO.)。

3. 歐盟：

- **透明度：**應說明中國補貼政策全貌，尤其在國家干預措施提高透明度，並提供具體數據。中方所稱對外資良好經商環境與現實脫節，歐盟許多企業遭遇差別待遇、缺乏智慧財產保護等不公平競爭環境。
- **貿易扭曲與經濟脅迫：**力促中國應取消造成貿易扭曲之各項措施，並應停止為達其政治目標(動機)所採取之經濟脅迫(economic coercion)行為。
- **平等參與：**促中國公平包容對待所有 WTO 會員(We encourage China to step up in other areas to including treating all WTO members equally.)。

4. 印度：

- 持續關切中國的法律架構、監管透明度及進出口規定等。
- 盼中方切實回復，以忠實履行 WTO 協定透明化之承諾與義務。

5. 我國：

- **產業補貼政策及經濟脅迫：**中方不僅否認補貼國營企業導致產能過剩對外傾銷，更否認以政治動機採行脅迫措施(coercive practice)，

促中方切實檢討。

- **平等參與**：強調 WTO 會員應可充分平等參與，以確保 WTO 內部包容性，中國應確遵會員公平參與權利(all members are supposed to be able to participate fully equal term to ensure inclusive within the organization.)。

6. 英國：

- 英方向中國提出一系列問題盼釐清產能過剩問題，以及國營企業和補貼政策在中國經濟扮演之角色。
- 盼中方切實允諾，遵循國際體制，給予全面透明的回覆。

(六) 本次 TPR 主席結論

整體而言持平反應本次中國 TPR 多數會員之發言與關切，要點包括：

- ◆ **總體經濟**：中國發展面臨地緣政治緊張、人口結構挑戰、生產力放緩、房地產等領域挑戰。中方意識到要採取果斷措施，開放外資及鼓勵私部門發展等。
- ◆ **積極參與 WTO**：中方積極參與 JSI、漁業補貼談判、爭端解決機制改革、多方臨時上訴仲裁協議(MPIA)，希望中國可以身作則。
- ◆ **應放棄開發中國家地位**：會員鼓勵中國承擔其經濟量體之相應作用，籲中方放棄 WTO 開發中國家地位，或自願退出特殊及差別待遇。
- ◆ **減少貿易政策導致的負面效果**：中國應避免採取經濟脅迫或使用經濟措施答成政治目的，將破壞會員對中國號稱透明市場經濟之信心。
- ◆ **國營企業、補貼及產業政策**：要求中國提升透明度，質疑中國未切實履行補貼通報義務，認為中國透過產業補貼造成產能過剩和貿易扭曲，盼中國和其他會員展開產業政策對話，緩解可能的負面影響。
- ◆ **農產品檢驗與標準**：中國對農業產品實施缺乏科學依據的 SPS 及 TBT 措施，不符合國際標準，中方應取消非關稅貿易壁壘措施。

二、雙邊會談部分

本次訪問瑞士日內瓦期間，透過我駐 WTO 代表團協洽，安排與加拿大、美國、歐盟、日本等駐 WTO 代表團及首府訪團進行雙邊會談，就各會員國檢視中國 TPR 報告之態度、WTO 改革，以及因應特定國家貿易與產業政策（補貼）之作法交換意見。

肆、參與心得及建議

本次中國 TPR 共計 72 個會員發言，美國、英國、歐盟、日本、加拿大、紐西蘭、澳洲、我國等理念相近國家，相繼對中國之不透明產業政策（補貼）造成貿易扭曲、產能過剩、經濟脅迫等表達關切。並且，澳洲、紐西蘭、美國、英國、日本等國亦就平等參與 WTO 多邊體制表示關切，呼應我國強調 WTO 會員應可充分平等參與，以確保 WTO 內部包容性。

然而，本次會議將近 60 個開發中國家會員，明確表達中國對開發中國家的慷慨援助及支持中國在多邊體系的作為，亦提供筆者在第一線觀察國際經貿情勢變動的機會。

筆者觀察到，不乏評論認為中國援外計畫對開發中國家帶來債務風險。然而，非洲團體、東協國家重視一帶一路帶來的幫助，以及開發中國家受惠於中國對低度開發國家(LDCs)的優惠待遇、抑制通膨維持中國產品價格穩定等，仍有較多國家表達中國模式有助其改善社會經濟條件，並提出希望複製中國模式的構想。國際間不同發展模式的角力，尤其在 WTO 多邊場合更可貼近觀察情勢的演變。

中國為世界第二大經濟體，依據 WTO 體制每 3 年舉行一次貿易政策檢討(TPR)會議。這是世界各國就中國經濟體制、貿易政策、國內投資環境等面向，進行深入探究的機會。每次 TPR 前，WTO 秘書處負責撰擬中國 TPR 的秘書處報告，客觀呈現中國經濟樣貌，可做為各國瞭解中國經濟及貿易現況的重要參考。

中國為我國貿易夥伴，亦為政治經濟的主要競爭對象，我國宜善加運用中國貿易政策檢討會議，不僅藉 WTO 場合為我國立場發聲，亦藉此拓展友我或與我理念相近國家的合作空間，共同促進國際經貿體制朝自由化方向發展。

最後，WTO 近年鼓勵各國於 TPR 會議期間舉辦場邊論壇或活動，增添各國代表團與受檢視國家首府及代表團組成之團隊對話及理解。本次中國代表團於 TPR 會議前 7 月 16 日亦舉行場邊座談，相關活動及作法值得借鏡。