

美國為履行《美國－墨西哥－加拿大協定》義務之法律變更需求清單

林玫君 編譯

摘要

美國貿易代表署代表萊特海澤依據「2015年兩黨國會貿易優先及責任法」，於今(2019)年1月29日提交為遵循《美國－墨西哥－加拿大協定》之現行法變更需求清單至國會，此為施行《美國－墨西哥－加拿大協定》之重要程序。現行法變更需求清單著重市場開放承諾、關稅待遇與關稅配額、退稅、貨物處理費及關務執行等關稅相關事項。此外，清單亦提及原產地規則，其中重要變更為汽車貨品之製造要求與新勞工價值含量規則。其亦表明需就貿易救濟責任之規避、快遞運送，以及美國附錄二等議題，與眾議院籌款委員會及參議院財政委員會進一步諮商。縱然美國貿易代表署已提出法律需求變更清單，但仍有數項立法程序及行政程序尚未完成，故《美國－墨西哥－加拿大協定》真正排入國會表決時程仍不明確。

(本篇取材自：Jennifer McCadney and Greg Mastel, *USTR Announces List of Changes Required to U.S. Law in Order to Implement USMCA*, KELLEY DRYE & WARREN LLP (Feb. 5, 2019), <https://www.ustrademonitor.com/2019/02/ustr-announces-list-of-changes-required-to-u-s-law-in-order-to-implement-usmca/>.)

今(2019)年1月29日，美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)代表萊特海澤(Robert Lighthizer)依據「2015年兩黨國會貿易優先及責任法(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015，以下簡稱貿易促進授權法)」¹，於去(2018)年11月在布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires)簽署《美國－墨西哥－加拿大協定》(United States－Mexico－Canada Agreement, USMCA)後的60天內，提交為實行USMCA之現行法變更需求清單至國會²。參議院財政委員會(Senate Committee on Finance)主席Chuck Grassley發布此清單，稱之為美國法下施行USMCA所需的重要進程³。為使讀者更了解

¹ Pub. L. 114-26, 114th Cong. (2015) (enacted) [hereinafter Trade Promotion Authority].

² Trade Promotion Authority, Sec. 106(a)(1)(C); Committee on Finance of the Senate, *Changes to Existing Law Required to Bring the United States into Compliance with Obligations under the Agreement between the United States of America the United Mexican States, and Canada (USMCA)*, COMMITTEE ON FINANCE OF THE SENATE 1-6 (Jan. 29, 2019), <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/USMCA%20Changes%20To%20Existing%20US%20Law%20Document.pdf>; Isabelle Hoagland, *USTR Releases List of Legal Changes Needed for USMCA*, INSIDE US TRADE, Vol. 37, No. 5, Feb. 1, 2019.

³ INSIDE US TRADE, *supra* note 2.

美國國內法變更程序與 USMCA 之關係，以下將先簡介系爭清單重要內容，接著介紹 USTR 提交法律變更清單至 USMCA 真正生效前的必經法律程序，最後作一結論。

壹、法律變更清單之重要內容

今年 1 月 29 日，USTR 代表萊特海澤提交美國法律變更清單至國會，該清單描述美國為實踐其於 USMCA 下承諾之義務，所必須變更的美國現行法律。此舉係根據貿易促進授權法所述的程序，在立法者表決是否批准協定的執行法案 (implementing bill) 前，藉由先行確認法案所必定涵蓋的變更內容，將可使協定更快進入國會審查 (Congressional consideration) 階段。

一、關稅相關規定

現行法中的變更內容大部分與關稅有關，且大多數涉及履行市場開放的承諾，包括降低關稅、建立新的關稅配額⁴，以及更新退稅、貨物處理費與關務執行等相關規定⁵。例如：USMCA 雖然保留《北美自由貿易協定》(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 對工業貨品及紡織品的免稅待遇，美國及加拿大仍針對特定農產品之額外開放進行談判⁶。因此，有必要變更現行美國法律使其得消除對加拿大前述之特定農產品之關稅，包括乳製品、糖、含糖產品、花生、花生製品與棉花等產品，以及建立新的關稅配額⁷。

二、原產地規則

原產地規則 (rules of origin)、原產地程序 (origin procedures) 及海關措施 (customs measures) 的執行也須進行變更，以對適格貨品提供優惠性關稅待遇，其中最重要且顯著的變更乃涉及汽車貨品⁸。有關汽車貨品必要的法律修訂，將終止 NAFTA 中有關追溯 (tracing) 及推定原產地之要求，並增加汽車及汽車零件的區域價值含量 (regional value content) 的要求⁹。為執行新的「勞工價值含量規則 (Labor Value Content rule)」，法律變更亦有其必要，此規則首見要求平均時薪為 16 美元的北美工人，生產最低程度的汽車價值含量¹⁰。汽車原產地規則之修正也須符合鋼鐵及鋁的最低區域含量要求¹¹。現行法變更需求清單更進一步

⁴ Committee on Finance of the Senate, *supra* note 2, at 1.

⁵ *Id.* at 1-2.

⁶ *Id.* at 2.

⁷ *Id.* at 1.

⁸ *Id.* at 2.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*; Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Appendix to Chapter 4, Nov. 30, 2018, USTR, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (last visited Mar. 20, 2019) [hereinafter USMCA].

¹¹ Committee on Finance of the Senate, *supra* note 2, at 2; USMCA, Appendix to Chapter 4.

指出，針對包含光纖、特定鋼鐵、玻璃、鈦、特定化學物質及紡織品在內之其他產品的原產地規則，亦須進行修正¹²。

三、美國貿易代表署應與國會進一步諮商之內容

現行法變更需求清單也指出，USTR 就貿易救濟責任之規避¹³、快遞運送 (express shipments)¹⁴，以及 USMCA 美國附錄二¹⁵等議題內容，仍須與眾議院籌款委員會 (House Committee on Ways and Means) 及參議院財政委員會進一步諮商，以決定是否有必要修正美國國內法以上議題之相對應規定，以執行 USMCA 中該等規定¹⁶。該附錄係處理特定部門義務之豁免，且一般係涉及投資與跨境服務之貿易。

貳、《美國—墨西哥—加拿大協定》至法律生效前程序

現行法變更需求清單中所闡述的法律變更，將成為行政機關提交執行法案至國會批准協定的基礎。然而，在程序上可執行投票前，部分規定仍依循貿易促進授權法，包含三月美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 應發佈之報告，以及締約國得於行政機關提交最終法案前，於立法草案的模擬審議 (mark-up) 中建議變更之事項¹⁷。貿易促進授權法為貿易協定提供「快軌貿易談判授權制度 (fast track, 以下簡稱快軌制度)」，一旦開始推行，即受到國會審查時程之限制，且直接進行贊成或反對之表決 (up-or-down vote) 時，不得針對提案內容提出修正案。姑且不論貿易促進授權法的程序，行政機關原則上不會在未經諮商的情況下，以及關切事項已包含於附屬協議或透過變更美國法律等方式獲得充分確信前，提交法案至國會。

縱然有快軌制度之存在，惟行政機關在提交完整執行法案前，仍會基於實務上考量先尋求國會同意，因為國會可以透過貿易促進授權法，及其自身之立法權限排除快軌制度。在貿易促進授權法下，透過國會整體之「延展不贊成決議 (Extension Disapproval Resolution)」，或是由任一議院透過「諮詢及履行的決議 (consultation and compliance resolution)」排除快軌制度以阻礙執行法案之通過¹⁸。此外，任一議院可以透過一般規定凌駕於貿易授權促進法程序之上，2008 年時，眾議院前院長 Nancy Pelosi 即曾核准法律變更以移除與哥倫比亞的自由貿

¹² Committee on Finance of the Senate, *supra* note 2, at 2.

¹³ USMCA, Chapter 10.

¹⁴ USMCA, art. 7.8.1.

¹⁵ USMCA, Annex II Investment and Services Non-Conforming Measures – United States.

¹⁶ Committee on Finance of the Senate, *supra* note 2, at 4-6.

¹⁷ Trade Promotion Authority, Sec. 103(c)(3)(B); 模擬最終審議並無正式的法律條文，其係國會非正式的程序。參考：J. F. Hornbeck & William H. Cooper, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE 12-13 (Apr. 7, 2011), <http://usaexporter.org/wp-content/uploads/2017/02/CRS-TPA-Report.pdf>.

¹⁸ Trade Promotion Authority, Sec. 106(c)(1).

易協定中之快軌制度。處理任何貿易協定中的國會關切事項，本質上具有高度政治性，且可能需要一些時間來解決，特別在權力分立體系的政府中更是如此，有鑑於此，USMCA 之表決時點仍不明確。

另外，除上述關於國會之後續程序問題外，在 USMCA 生效前，以下行政程序也值得注意。當總統在參議院及眾議院之會期內，提交執行法案草案與行政措施聲明 (Statement of Administrative Action)，以及附件資料如美國法變更清單等文件至國會的同時，表決 USMCA 之時點即開始倒數¹⁹。行政措施聲明草案與最終協定條文，必須至少於提交上述資料的 30 天前送予國會²⁰。由於先前發生美國政府停擺事件 (government shutdown)²¹，ITC 關於 USMCA 會造成的經濟影響研究報告因而延遲，進而造成 USMCA 的執行程序之緩慢²²。

參、結論

今年 1 月 29 日，USTR 依據貿易促進授權法提交為遵循《美國—墨西哥—加拿大協定》之現行法變更需求清單至國會，此為施行 USMCA 之重要進程。此清單內容著重關稅相關事項，也提及原產地規則，其中重要變更涉及汽車貨品之製造要求及新勞工價值含量規則，另外也特別提及，USTR 應與國會進一步就貿易救濟責任之規避、快遞運送，以及 USMCA 美國附錄二等議題內容進行諮商。縱然 USTR 已提交法律變更清單至國會，但國會是否採行快軌制度批准協定有諸多不確定性，何況 USTR 仍須提交眾多文件，且 ITC 報告亦尚未出爐，故目前 USMCA 實際生效日期仍不明確。

¹⁹ Trade Promotion Authority, Sec. 106(a)(1)(E); INSIDE US TRADE, *supra* note 2.

²⁰ Trade Promotion Authority, Sec. 106(a)(1)(D); INSIDE US TRADE, *supra* note 2.

²¹ 此一停擺事件乃指 2019 年初發生之事件，始於 2019 年 1 月 25 日至 2 月 14 日，維持 35 日之久。參考：Kimberly, *Government Shutdown 2019, 2018, and 2013 Explained*, THE BALANCE (Mar. 12, 2019), <https://www.thebalance.com/government-shutdown-3305683>.

²² INSIDE US TRADE, *supra* note 2.