

美國「貿易體系保護法案」初探

林思妤 編譯

摘要

美國國會授予行政機關對外進行貿易談判之權力於去 (2021) 年 7 月 1 日到期，至今尚未更新。由參議員波特曼與昆斯於今 (2022) 年 2 月 28 日所提出的貿易體系保護法案，與過往國會之貿易談判授權相較，相對限縮，僅賦予行政部門 WTO 架構下封閉式複邊協定談判之權力。而法案所列之特定部門別，呼應美國現已參與之電子商務、貿易與環境、服務部門國內規章等之複邊談判，只是這些複邊談判目前皆朝開放性複邊協定方向發展，故根本非本法案所得以涵蓋。無論本法案是為重振 WTO 之功能、抑或加強對行政部門貿易談判之監督，顯然都無法實現。更何況法案中既已明言目前 WTO 的困境是無法獲得共識，但卻於法案中期盼行政部門推動必須獲得共識之封閉性複邊協定，顯然自相矛盾，未來法案通過之可能性因此偏低。

(取材資料：Hannah Monicken, *Portman, Coons Bill Would Expand U.S. Authority in Plurilateral WTO Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 40, No. 9, Mar. 4, 2022.)

美國國會授予行政部門對外談判之權力已於去 (2021) 年 7 月 1 日到期，而參議員波特曼 (Rob Portman) 與昆斯 (Chris Coons) 於今 (2022) 年 2 月 28 日提出貿易體系保護法草案 (Trading System Preservation Act)，擬授予美國行政部門於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 進行部門別之封閉性複邊協定談判之權力¹。

上述法案首先說明國會了解 WTO 自成立以來談判鮮有進展，之所以如此，大體上是因為一小撮 WTO 會員如同行使否決權般地拒絕加入共識，以致妨礙了規範歧視性措施的新規則之通過；另一方面，最惠國待遇原則也使高品質的複邊協定難以達成，因為擔心未參加的會員利用該原則搭便車²。為重振多邊體系並增進美國的貿易利益，上述法案宣稱美國應當有權與志同道合之其他 WTO 會員洽談部門別協定，使談判達成高水準之目標而非最小公倍數的結果，且這些新協定之利益當限於參與者所享有而不該擴及全體 WTO 會員³。

這樣的限縮貿易談判授權，頗耐人尋味。尤其是現有的授權既已如上所述到期，為何國會議員不思更新該授權，反而以振興多邊貿易體系為名，僅擬授

¹ Trading System Preservation Act, S. 3708, 117th Cong. § 2(b) (2022); IAN F. FERGUSSON, CONG. RSCH. SERV., IF10038, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA) 1 (2020).

² S. 3708, § 2(a).

³ *Id.* § 2(b).

予行政部門在 WTO 洽談判封閉性複邊協定的權力？由於目前於 WTO 架構下正在積極談判之複邊協定多朝開放性方向發展，即協定利益並不限於協定參與會員獨享，與本法案要求僅能洽簽封閉性複邊協定，似乎背道而馳。這樣的授權是否可能達成目的，不無問題。

為分析上述問題，以下先說明美國貿易談判授權之法制沿革，以便了解目前談判授權已到期之事實，以及對美國對外洽簽新貿易協定之影響。接著再分析本法案之具體內容，以便推測提案之國會議員擬透過本法案達成之目標，以及其設計之邏輯是否合理。最後根據上述資訊，探討本法案是否可能達成其預設目標以為結論。

壹、美國貿易談判授權法制沿革

美國總統雖有與他國洽簽條約之權，但制定關稅以及規範與外國貿易之權力，依照美國憲法之規定卻是完全屬於國會⁴；直至 1934 年，美國國會才首度立法授權總統得以調降關稅⁵。該立法即為「1934 年互惠貿易協定法 (Reciprocal Trade Agreements Act of 1934, RTAA)」，只是該授權並非永久性，僅在指定的期間內有效，逾期則需更新⁶。之後於 1937、1940、1943 與 1945 年，國會皆曾更新該授權⁷。值得注意的是美國雖於 1947 年簽署關稅暨貿易總協定暫時適用議定書 (Protocol of Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade 1947)⁸，大幅調降美國於二戰後的關稅，但該協定從未送至參議院批准，而是以行政協定之姿存在⁹。

到了 1960 年代，非關稅障礙也成為貿易談判的主題，以致國會認為有必要改變過去 RTAA 之授權方式，亦即有必要將調降關稅的授權改為要求國會制定施行法 (implementing legislation)，以便授予為符合此類貿易協定中的新義務而需修訂法規之權力¹⁰。鑑於國會在討論行政部門送交之施行法草案時，有可能會有議員提出修正案，以致必須更動歷經漫長談判好不容易才完成之協定，故國會於「1974 年貿易法 (Trade Act of 1974)」中採取了所謂的「快速立法」機

⁴ U.S. CONST. arts. I, §8, II, §2.

⁵ BRANDON J. MURRILL, CONG. RSCH. SERV., R44707, PRESIDENTIAL AUTHORITY OVER TRADE: IMPOSING TARIFFS AND DUTIES 2 (2016).

⁶ Reciprocal Tariff Act of 1934, Pub. L. No. 316, 48 Stat. 943 (codified as amended at 19 U.S.C. §1351(a)).

⁷ IAN F. FERGUSSON, CONG. RSCH. SERV., RL33743, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA) AND THE ROLE OF CONGRESS IN TRADE POLICY 21 (2015).

⁸ Protocol of Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 308.

⁹ John H. Jackson, *The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law*, 66 MICH. L. REV. 249, 253-254 (1967).

¹⁰ IAN F. FERGUSSON, *supra* note 1, at 1.

制¹¹。施行法之快速立法程序包括以下要件¹²：(1) 當總統提交已洽簽之貿易協定以及有關此貿易協定之施行法草案至國會時，國會必須於當期會期提出討論；(2) 關於此施行法草案國會不得有任何修正案；(3) 必須在 60 日內對該施行法草案之通過與否進行票決，故大會辯論時間皆以 20 小時為限，且必須於贊成方與反對方之間均分。簡言之，只要是基於國會快速立法授權所洽簽之貿易協定，國會雖不一定會批准，但不得更動談判結果；更不得操縱議事程序或利用冗長發言而延宕法案審議，俾一定期間內得以為批准與否之決定。

上述授權期限屆滿後，國會又分別於 1979、84、88、93 年加以更新該授權，故 1993 年 12 月 15 日完成的烏拉圭回合談判亦為上述授權所涵蓋¹³。不過接下來因美國國會與行政部門之間，對於未來貿易協定中勞工與環境議題的談判目標無法達成共識，再加上 WTO 並未能如美國所期待的於 1999 年在其境內所召開之西雅圖部長會議中展開新回合談判，故上述授權即出現長達 8 年的空窗期¹⁴。直至 2002 年，透過「兩黨貿易促進授權法案 (Bipartisan Trade Promotion Authority)」才再度更新上述授權¹⁵。最近一次的更新則是 2015 年的「兩黨國會貿易優先及責任法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability)」，惟該授權如前所述，已於去 (2021) 年 7 月 1 日到期¹⁶。

貳、「貿易體系保護法案」之重點

此次由波特曼與昆斯所提出之法案與前述貿易談判授權法案不同之處在於其範圍相對限縮，僅允許洽簽在 WTO 架構下之複邊貿易協定 (covered plurilateral trade agreement)，且該複邊協定之利益限締約方享有，不得依最惠國待遇原則擴及於其他 WTO 會員¹⁷。換言之，這樣的部門別貿易協定性質如同列於 WTO 協定附件四之封閉性複邊協定¹⁸。

貿易體系保護法案本身之條文數並不多，只有區區 4 條。貿易談判的授權則是規定在第 4 條，也就是在美國貿易代表署 (United States Trade

¹¹ *Id.*

¹² Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, §151(c)-(g), 88 Stat. 1978 (1975) (codified as amended at 19 U.S.C. §2191).

¹³ IAN F. FERGUSON, *supra* note 7, at 6.

¹⁴ *Id.* at 6-7.

¹⁵ *Id.* at 7; Bipartisan Trade Promotion Authority, 19 U.S.C. §§ 3801- 3813 (2011). 關於該法案，本中心經貿法訊曾有專文介紹。王芊茵，從美國超黨派貿易促進授權法看我國經貿談判之事前授權機制，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，161 期，頁 25，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no161/5.pdf> (最後瀏覽日：2022 年 5 月 10 日)。

¹⁶ IAN F. FERGUSON, *supra* note 1, at 1; Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability, 19 U.S.C. §§ 4201- 4210 (2011).

¹⁷ S. 3708, §3(c)(1).

¹⁸ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. II.3, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 [hereinafter Marrakesh Agreement] (“The agreements and associated legal instruments included in Annex 4.

Representative) 依第 3 條之規定向國會報告關於爭取和通過此類複邊貿易協定的可行性和適當性之後¹⁹，總統即可展開上述協定之談判，只要其認定是為國家利益²⁰，惟談判授權期間只到 2027 年 7 月 1 日²¹。凡在上述期間內所完成之此類部門別複邊協定，總統為履行協定之必要，得宣布修改或維持任何現行的關稅、或維持現有的免稅或貨物稅，而毋庸經國會同意²²。不過仍應與國會協商，並通知國會其締結此等協定之意向²³。

另外，這類部門別協定也必須是屬於法案中所列的部門，包括：(1) 電子商務及數位服務、(2) 藥品與醫療對策、(3) 環境貨品、(4) 服務以及任何受到外國政府實質干預之部門（包含透過超額補貼或國營事業等手段所進行之干預）²⁴。上述部門別與已經在日內瓦進行的複邊談判大致相同。事實上，美國不僅是電子商務、環境永續性以及最近剛完成談判之服務部門國內規章等聯合聲明倡議的成員²⁵；同時，其也與歐盟、日本等進行 WTO 補貼與國營事業規則改革之三邊談判，該談判有可能成為未來複邊協定的基礎²⁶。

值得一提的是大部分的 WTO 會員都至少參與了一項聯合聲明倡議，中國也不例外，如電子商務、投資便捷化以及環境永續性等倡議，中國皆為參與國²⁷。不過本法案第 4 條卻明文禁止美國與「1930 年關稅法 (Tariff Act of 1930)」所定義之非市場經濟體洽簽所授權之複邊協定²⁸。唯一的例外是若該非市場經濟體是基於已完成之複邊協定的會員之聯合決議而加入，則不在此限²⁹。

最後需補充的是本法案同樣允許此類複邊談判之結果準用過去貿易談判授權之快速立法機制，亦即假如有必要制定施行法以修改現行法規才能履行協定

¹⁹ S. 3708, § 3(a).

²⁰ *Id.* § 4(a)(1).

²¹ *Id.* § 4(b)(2).

²² *Id.* § 4(c).

²³ *Id.* § 4(e).

²⁴ *Id.* § 4(d).

²⁵ Joint Statement on Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(17)/60 (Dec. 13, 2017); *China, US Welcomed as New Participants in Trade and Environmental Sustainability Talks*, WTO (Nov. 4, 2021), https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_04nov21_e.htm; *Declaration on the Conclusion of Negotiations on Services Domestic Regulation*, WTO Doc. WT/L/1129 (Dec. 2, 2021).

²⁶ *Joint Statement of the Ministers of US, Japan and EU on Trilateral Cooperation*, EUROPEAN COMMISSION (Nov. 30, 2021), https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-ministers-us-japan-and-eu-trilateral-cooperation-2021-11-30_en.

²⁷ Joint Statement on Electronic Commerce, *supra* note 25; *Joint Statement on Investment Facilitation for Development*, WTO Doc. WT/L/1130 (Dec. 10, 2021); *China, US Welcomed as New Participants in Trade and Environmental Sustainability Talks*, *supra* note 25.

²⁸ S. 3708, § 4(f)(2) (“(2) NON-MARKET ECONOMY COUNTRY. — (A) IN GENERAL.—The President may not negotiate an agreement under this section with a foreign country or foreign territory determined to be a non-market economy country pursuant to section 771(18) of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1677(18))”); 根據 1930 關稅法的定義，非市場經濟體係指不按照成本或定價結構的市場原則運作之任何國家，而在該國的商品銷售不會反映該商品的公允價值。19 U.S.C. § 1677(18) (2011).

²⁹ S. 3708, § 4(f)(2).

義務，則 1974 年貿易法之相關條文仍有其適用³⁰；不過系爭複邊協定必須先符合 2015 年「兩黨國會貿易優先及責任法」所規定的相關要件，如談判目標、與國會諮商、通知與報告及施程序等³¹。換言之，2015 年之談判授權雖然已經逾期，但波特曼法案顯然認為該法案中之相關要件仍有必要拘束未來貿易協定之洽簽。

參、結論

鑑於 WTO 談判有複邊化的趨勢，本授權法案之提出，可能表示國會亦背書行政部門藉複邊談判突破 WTO 談判困境之做法。不過當然也可能是國會此時尚未凝聚足夠的更新貿易談判授權之共識，惟行政部門卻早已積極參與特定部門之複邊談判；與其重蹈當年 GATT 締結之初，總統以行政協定之名遂行貿易協定之實，不如及時給予行政部門有限的談判授權，鎖定業已推動之複邊談判，俾國會對相關談判有更高的掌握度。

然而此法案授予之談判授權僅限於在 WTO 架構下之封閉性複邊協定，而不涉及目前真正在 WTO 推動之複邊談判，即所謂的「開放性複邊協定」（亦即雖是複邊協定，但其他未參與之 WTO 會員亦得依最惠國待遇而享有協定利益），故不僅無助於 WTO 功能之重振，對行政部門現已進行談判之複邊協定，亦無從以此監督。

或許國會以為目前在 WTO 進行的複邊談判最終可能會成為 WTO 協定附件四的複邊協定，但新增此種封閉性的複邊協定，依據 WTO 協定的明文規定，仍必須獲得所有 WTO 會員之共識³²。衡諸 WTO 目前的困境，誠如本法案開宗明義所點出的，正是因為一小撮會員之不合作態度而致無法獲得共識，在這種情況下，又如何可能在 WTO 架構下新增封閉性複邊協定？本法案之內在矛盾由此可見一斑，也連帶降低其未來成功通過之可能性。

³⁰ *Id.* § 4(g).

³¹ *Id.* § 4(h).

³² Marrakesh Agreement art. X.9 .