

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

王芊茵

近年來隨著多邊談判回合停滯，使各國競相投入雙邊貿易協定之簽訂以追求更進一步的經貿自由化，除了更大幅度地降低關稅外，更積極的解除各國之管制措施，然而，在進一步經貿自由化下，勢必衝擊國內產業的空間。因此，各國開始法制化其對外簽署經貿協定時之制度，包含國會監督、與產業溝通等。

台灣現正著手建立兩岸監督協議的機制，主要是基於兩岸間特殊政經情勢的需求而制定，然而，除了兩岸經貿協議之外，對於我國目前正在積極與其他國家洽簽的雙邊或多邊的自由經貿協議¹ (Free Trade Agreement, FTA)，直至今日我國仍尚未建立一套有效的事前授權與事後評估的監督機制。我國是否需如美國一般建立機制來因應日趨頻繁的自由貿易協定簽署，尤其是在整體談判決策的形成階段，究竟該如何監督？如何藉由制度性的立法監督與民間意見參與決策過程，為眾人所關注之焦點。故本文欲借鏡美國之超黨派貿易促進法 (Bipartisan Trade Promotion Authority) 中的事前監督機制²，並比較美國與我國間的文化、制度異同，反思我國是否應進一步建立相關的監督機制。

本文首先簡介美國的超黨派貿易促進授權法的歷史沿革、立法過程及目前爭議現況，其次進一步說明在本法案中立法、行政、公民參與如何相互運作，並集中關注如何藉由事前授權機制落實立法在經貿談判上的監督制衡，以及公民團體及產業意見如何藉由美國的超黨派貿易促進授權法參與政策的決定過程，並從兩國的憲政架構出發比較兩國在經貿談判上的制度差異，試論我國建立對外經貿談判相關監督機制之可能性，最後，做一結論。

超黨派貿易促進授權法

歷史沿革

依美國憲法規定，國會就對外貿易協定之談判擁有完全的主導權，但因二次世界大戰時各國為了保護國內經濟而紛紛採取保護政策，導致關稅壁壘大戰。為了因應當時的局勢，美國於 1934 年制定了《1934 年互惠貿易協定法》，透過法案的授權，對外貿易協定之談判改採「國會與行政部門協力負責」之進行方式，但國會授權的範圍限於關稅事項，於貿易協定簽署完成後，仍須接受一般程序的國會審議，需由參院 2/3 表決通過，始視為批准由行政部門所簽署的對外貿易協定。

¹ 我國與主要貿易國家 (美國、新加坡、歐盟、東協、日本、紐西蘭、印度、澳洲等國) 之 FTA 洽簽進展情形，經濟部經貿談判代表辦公室，2014 年 3 月 20 日，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=5457 (最後瀏覽日：2014 年 4 月 22 日)。

² Trade Promotion Authority, USTR, available at <http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-promotion-authority>.

到了 1974 年，World Trade Organization（以下簡稱 WTO）前身 GATT 的談判開始進入關鍵的部分，為了使美國在 GATT 第七回合（東京回合）談判中取得優勢地位，國會同意將總統對外貿易談判授權範圍擴及到非關稅領域，而制定了《1974 年貿易法》（Trade Act of 1974）³，也是美國第一次透過法案建立建立貿易協定的快速審議程序：意即國會對於由總統或行政機關代表所簽署回來的經貿協定，僅得以限時包裹表決，對於經貿協定只得全盤接受或否決，國會不得修改條文。也由於本法案會使立法權在對外經貿事務上的監督大幅下降，因此，國會對於此法案設有期間規定，《1974 年貿易法》將會於 1980 年過期，但於 1979 年時宣布本法案再度延長 8 年。為了因應最新一期的談判，並積極參與 WTO 的創立過程，美國將本法案從 1988 年延長到 1993 年烏拉圭回合談判。

在 1994 年到 2002 年間，美國國會曾多次拒絕授權行政部門進行快速貿易談判，故於 2002 年間提出《2002 年貿易法》（Trade Act of 2002）⁴，其中包含貿易調整援助（Trade Adjustment Assistance）、2002 年超黨派貿易促進法⁵（Bipartisan Trade Promotion Authority, 以下簡稱超黨派貿易促進法）、安地斯貿易優惠（Andean Trade Preference Act）、拓展優惠貿易（Extension of Certain Preferential Trade Treatment and Other Provisions）、其他條文（Miscellaneous Provisions）等五個子法案，其中超黨派貿易促進法授權行政機關在符合事前授權及事中監督的前提下，得於對外貿易完成後，由國會進行限時包裹表決。由於國會擔心此法案會過度授權給行政機關，對於 2002 年超黨派貿易促進法定有實行期限，超黨派貿易促進法於 2007 年失效，並於 2014 年 1 月參眾兩院的委員會聯合提出延長超黨派貿易促進法案以因應近年來美國對外 FTA 談判，如 The Trans-Pacific Partnership（以下簡稱 TPP）、Transatlantic Trade and Investment Partnership（以下簡稱 TTIP）等大型自由貿易協定之授權⁶。

超黨派貿易授權法案架構

超黨派貿易授權法案包含貿易談判目標、貿易協定授權、諮詢與評估、貿易協定之執行、國會監督小組⁷、額外的執行與實施要求、與貿易相關委員會成員⁸、特定條款之適用、在 2002 年 8 月以前必須就超黨派貿易授權法案執行後

³ Trade Act of 1974, available at <http://www.house.gov/legcoun/Comps/TRADE74.PDF>.

⁴ Trade act of 2002, available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3009enr/pdf/BILLS-107hr3009enr.pdf>.

⁵ Proposed Amendments Make Farce Out Of US Trade Promotion Authority Bill, Bridges Weekly Trade News Digest, ICTSD, Vol.6, No.19, May 22, 2002, available at [http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/6724/\(last visited Apr. 22, 2014\)](http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/6724/(last%20visited%20Apr.%2022,%202014)).

⁶ John Thune, *Democrats must give Obama trade promotion authority*, REUTERS, available at <http://blogs.reuters.com/great-debate/tag/trade-promotion-authority/> (last visited Apr. 23, 2014).

⁷ Bipartisan Trade Promotion Authority, §3807(a) (1) Congressional Oversight Group: “Not later than 1 year after August 6, 2002, the International Trade Commission shall report to the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives regarding the economic impact on the United States of the trade agreements described in subsection (b) of this section.”

⁸ 由於超黨派貿易促進法會將會增加國會中與貿易相關的委員會的影響力，因此特別在法案的第 3809 條規定委員會應將適當的委員納入，Bipartisan Trade Promotion Authority, §3809 Committee staff: “The grant of trade promotion authority under this chapter is likely to increase the activities of the primary committees of jurisdiction in the area of international trade. In addition, the

會對現在正在進行的談判提出影響評估報告⁹、並要求在所有的談判過程中都應該將中小企業的利益納入考量以及在法案中名詞定義等 13 項¹⁰，法案中完整規範了行政機關在對外洽簽國際經貿協定的過程中，國會在事前授權、事中監督與事後審查的參與，同時也藉由貿易談判代表署轄下的諮詢委員會 (Advisory Committee for Trade and Policy and Negotiation)¹¹以及民眾在聯邦公報上提供自己的意見等程序，將民間意見納入政策決定過程，同時，行政機關也必須向上述委員會提交談判前的報告¹²。

接下來本文以圖表將談判過程分為事前授權、談判中監督與事後審查三個部分，呈現行政機關、國會以及非政府的團體在超黨派貿易促進法中是如何參與美國對外經貿談判的政策形成過程。

圖中幾個較為重要的機關分別為參眾議院中與貿易相關的委員會以及在美國貿易談判代表署(USTR)下的諮詢委員會等三大部分。在國會的監督主要由兩個委員會負責，第一個是眾議院的歲計委員會 (House Ways and Means Committee and the Senate Finance Committee) 在眾議院中負責與稅賦、貿易相關事務的委員會¹³；第二個則是參議院的財政委員會 (Senate Finance Committee) 主要負責與稅賦、財政、健保等重大民生議題相關的政策¹⁴，在圖表中，國會的監督除了這兩個委員會以外，在談判中如果遇到特定議題，則應該諮詢相關的委員會，如農業委員會、環境委員會等¹⁵。而非政府的意見參與來自於在美國貿易談判代表署(USTR)底下的諮詢委員會，特別又以其中的貿易與談判諮詢委員會 (Advisory Committee for Trade and Policy Negotiation)，由民間專家組

creation of the Congressional Oversight Group under section 3807 of this title will increase the participation of a broader number of Members of Congress in the formulation of United States trade policy and oversight of the international trade agenda for the United States. The primary committees of jurisdiction should have adequate staff to accommodate these increases in activities.”

⁹ Bipartisan Trade Promotion Authority, §3811 Report on impact of trade promotion authority: “Not later than 1 year after August 6, 2002, the International Trade Commission shall report to the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives regarding the economic impact on the United States of the trade agreements described in subsection (b) of this section...”

¹⁰ Trade act of 2002, available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3009enr/pdf/BILLS-107hr3009enr.pdf>.

¹¹ 美國在貿易談判代表署下設有諮詢委員會 (Advisory Committee)，成立於 1974 年，主要在於確保美國的貿易政策與貿易談判適當的反應公部門與私部門的利益，分為七個大委員會，共有 28 個子委員會，並有大約 700 名的公民顧問參與政策的形成過程。其中包括貿易與談判諮詢委員會 (Advisory Committee for Trade and Policy Negotiation)、農業政策諮詢委員會等 7 個主要委員會，提供貿易談判代表署 (USTR) 專業諮詢、以及相關資訊的提供。

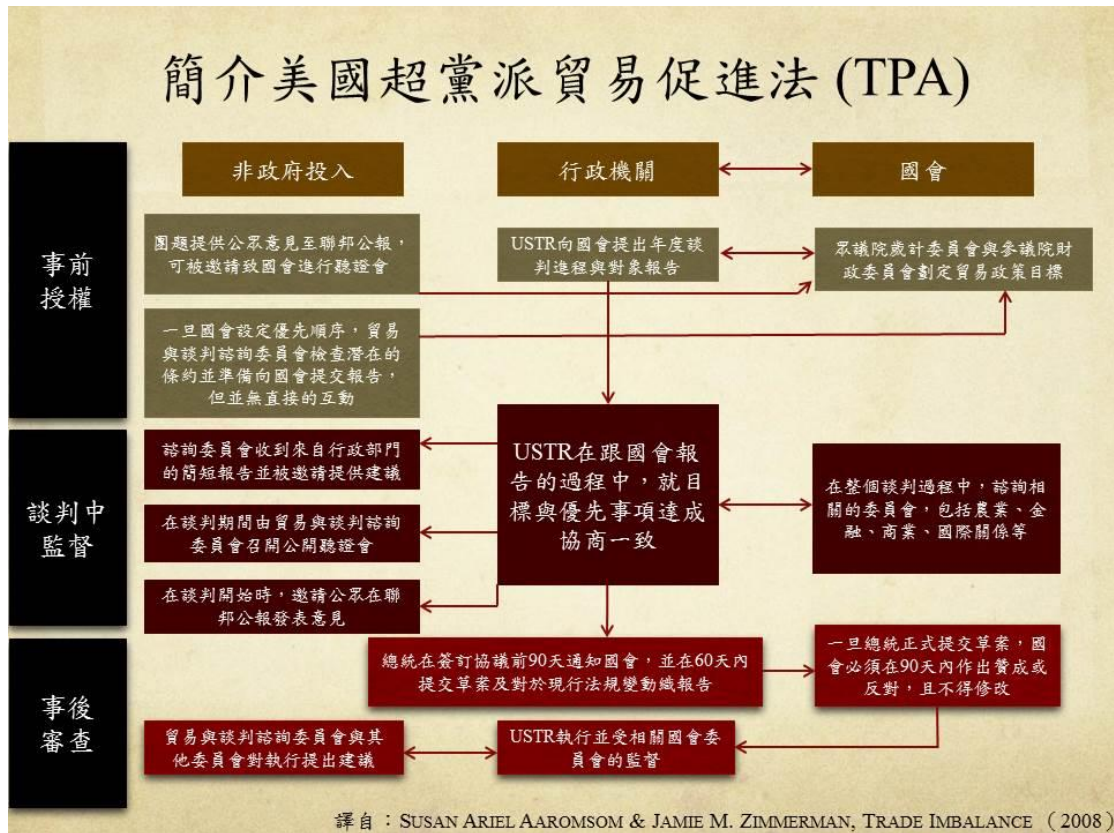
¹² Bipartisan Trade Promotion Authority, §3803(c)(3)(A), Report by the Advisory committee: “The president shall promptly inform the Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation under section 2155 of this title of the President’s decision to submit a report to the congress...”

¹³ COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, COMMITTEE HISTORY, <http://waysandmeans.house.gov/about/history.htm> (last visited Apr. 23,2014).

¹⁴ SENATE COMMITTEE ON FINANCE, HISTORY OF FINANCE COMMITTEE, <http://www.finance.senate.gov/about/history/> (last visited Apr. 23,2014).

¹⁵ HOUSE OF REPRESENTATIVE, COMMITTEE, https://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm (last visited Apr. 25,2014).

成，提供政策的諮詢意見，並且會針對美國貿易談判代表署(USTR)所提供的資料提供專家意見與資料¹⁶。



(本表譯自 Trade Imbalance)¹⁷

事前授權機制

美國超黨派貿易促進法案主要藉由國會在談判前及談判中的監督參與，授權在談判完成後國會得以快速審議的方式通過經貿協定。但須注意的是，只有在符合本法案事前監督之情形下，始有談判完成後的快速審議、表決之適用。故，事前授權跟監督如何進行，使國會得有效監督，為本案之重點。因此，本文希望能分析美國的事前授權機制係如何進行，進一步討論建構我國相關法制之可能性。

美國超黨派貿易促進法案第 3802 條為貿易談判目標之制定¹⁸，明定了美國行政機關在對外談判時所欲達到之目標及相關原則，內容包含貿易障礙降低、服務貿易、外國投資…等 17 種目標，並在本條中規定在政策決定階段行政機關應與國會監督小組進行諮商。由於在美國的憲政架構下對外的經貿談判是由國

¹⁶ Advisory Committee for Trade Policy and and Negotiations, USTR, available at <http://www.ustr.gov/about-us/intergovernmental-affairs/advisory-committees/advisory-committee-trade-policy-and-negotiati> (last visited Apr. 25, 2014).

¹⁷ SUSAN ARIEL AAROMSON & JAMIE M. ZIMMERMAN, TRADE IMBALANCE 161 (2008).

¹⁸ Bipartism Trade Promotion Act, § 3802 overall trade negotiating objective: “The overall trade negotiating objectives of the United States for agreements subject to the provisions of section 3803 of this title are...”.

會主導，故，在本法案第一條及開宗明義的確立談判目標，分析其目的是在於藉由明確的規定，授權給行政機關可以針對上述的事項進行對外的經貿談判。除了由第 3802 條規定明確的談判授權範圍外，在第 3803 條也規定協議開始前之諮商，美國貿易代表署 (Office of United States Trade Representative, USTR) 須密切並及時諮商 (包括草簽協議前) 貿易與談判諮詢委員會、眾議院的稅賦委員會、參議院的金融委員會與國會監督小組，並使其充分了解談判內容¹⁹。任何與農業貿易協定有關之談判，也需密切並及時 (包括立即草簽協議前) 與眾議院的農業文化代表和參議院的農業、林業委員會磋商，並使其充分了解。

超黨派貿易促進法第 3804 條主要規定在談判開啓前與正式簽署協定前的諮商與評估程序²⁰。首先就談判開始前的諮商程序，本法案第 3804 條規定總統至少須在談判開始前 90 天，以書面通知國會，且總統在進行書面通知前，應就預定談判之內容先諮詢參議院的金融委員會、眾議院的歲計委員會及國會監督小組²¹，若遇到農業及其敏感產品、漁業及紡織業之進口，除須向眾議院的歲計委員會諮商外，亦須先就貿易對手國之農業關稅進行評估，系爭法案亦規定在正式進入談判前，行政機關應就各部門分別向國會相關委員會進行協商。

在非政府參與的部分，如本文先前所述，主要是藉由美國貿易談判代表署設有諮詢委員會，委員大多由民間產業代表以及非政府組織代表擔任，其中又以先前提過的貿易與談判諮詢委員會特別重要，目前的委員包括來自食品製造商協會、美國環保協會、美國工人、福特基金會等，除此之外，亦有與農業、環保等議題相關的委員會，其目的是在於確保公民力量得參與對外經貿政策的決策過程²²。

代結論：我國建立類似機制之必要性及可行性

從我國的立法及行政的分權來看，我國的憲政架構與美國有相似之處，雖我國並未明確規定與經貿相關之談判為係由立法或行政所主導，然以一般條約的審視標準來看，係行政院負責代表我國進行對外談判²³，而立法院則負責條約之審議²⁴。以在體制上的類似性來看，雖美國的許多監督機制限於國情差別的原因，我國無法全盤引進我國的在經貿談判事務的監督機制裡面，然而，在美國超黨派貿易授權法案中所揭示的價值及做法，卻仍有許多可供我國參照之處。從美國的超黨派貿易促進授權法可以看見在追求快速授權的同時，美國的超黨派貿易授權法仍保留相當高程度的國會參與，不僅是在談判前以法條明定

¹⁹ Bipartism Trade Promotion Act, § 3803 Trade Agreement Authority.

²⁰ Bipartism Trade Promotion Act, § 3804 (a), Consultation and assessment.

²¹ Bipartism Trade Promotion Act, § 3804 (a), Consultation and assessment: "... provide, at least 90 calendar days before initiating negotiation, written notice to the Congress of the President's intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek and agreement, or changes to an existing agreement...".

²² Bipartism Trade Promotion Act, § 3803 Trade Agreement Authority.

²³ 中華民國憲法，第 58 條第 2 項：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」

²⁴ 中華民國憲法，第 63 條：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」

大原則上的授權範圍，更要求行政機關在談判前需諮詢相關的委員會，並藉由諮詢委員會的設立，納入眾多公民團體，如非政府組織、工會與產業方（如在美國即為美國商會、美國汽車工人、美國環保協會等組織）的建議，使之成為可行的方案。

然在越來越多 FTA 開始進行談判、簽署之際，會對國內的產業、勞工、消費者帶來大量衝擊，對於談判開始前的共識建立十分重要，故，本文認為應參考美國 TPA 法案在行政機關對外進行貿易談判前，所應與國會進行之溝通及國內相關團體意見之納入，皆儘早納入在國會與立法權之監督制衡機制。我國目前對外之經貿談判，尚未建立法制化的監督機制，對於國內產業共識之形成、其他公民團體意見之納入、環境保護的標準皆尚未有相關制度來確立現在所學的法。

