

美國墨西哥跨境貨車運送業爭議之回顧與展望

林幸儒

摘要

美國雖於北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 中承諾開放跨境貨車運送業，此自由化時程卻無限期延遲。墨西哥後於 2000 年將此爭議訴諸 NAFTA 爭端解決小組，並取得勝訴。為避免遭受貿易報復，美國政府決定逐步開放墨西哥業者入境提供貨車運送服務，然此舉引發勞工、利益團體之不滿。如今 NAFTA 重啟談判，美國將有機會收回其對貨車運送業開放之承諾，使得美墨間跨境貨車運送議題再度浮上檯面。

雖然北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 就 1995 年開放美國邊境四州、2000 年開放全美讓墨西哥貨車運送公司得以進入一節，訂有時間表¹，但這些條款之全面執行卻受到延宕。2009 年，墨西哥在 NAFTA 爭端解決小組授權下，對美國課徵報復性關稅，使美國終於允許墨西哥貨車得以跨過邊境並進入邊境商業特區提供運送服務。不幸的是，NAFTA 之重啟談判似乎讓美國有撤回其承諾的機會，因美國可將跨境貨車運送列入其 NAFTA 附件二之保留清單，意味著未來美國即使對墨西哥貨車運送業者進行限制，亦不致違反其於 NAFTA 下的義務²。欲理解在 NAFTA 重啟談判之際，跨境運輸議題浮上檯面之緣由，則須先回顧過往爭議，故本文將先簡介 NAFTA 簽定前兩國在跨境貨車運送業之運作模式，後說明 NAFTA 與議題相關之規定，以及美國延遲履行相關規定所引發之爭議，包括 NAFTA 爭端解決小組作出有利墨西哥之裁決；最後則說明重啟 NAFTA 談判後，兩國相關產業之態度及未來可能之發展。

壹、NAFTA 簽定前之跨境運輸模式

NAFTA 簽訂前，美國州際商務委員會 (the US Interstate Commerce Commission, ICC) 對於汽車運送業者之管理並不特別區分加拿大、美國或墨西哥³。1980 年通過之「汽車運輸業法 (Motor Carrier Act)」⁴，基本上消除了三國間貨物運輸之所有障礙，開放加拿大和墨西哥貨車運送業者得向 ICC 申請取得執

¹ North American Free Trade Agreement [NAFTA], Annex 1, at 1-U-19.

² Brett Fortnam & Jenny Leonard, *Trucking Stakeholders Fear Industry Could be Used as a Negotiating Chip in NAFTA*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 35, No. 47, Nov. 24, 2017.

³ Andrew G. Edson, *Road Block: The U.S.-Mexican Trucking Dispute*, 16 LAW AND BUSINESS REVIEW OF THE AMERICAS 323, 324 (2010), <http://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1457&context=lbra>.

⁴ Motor Carrier Act of 1980, Pub. L. No. 96-296, 94 Stat. 793 (1980).

照⁵。然而，兩年後美國卻以國家安全為由，暫停發放執照予墨西哥公司⁶，意味美國與外國申請者間原有之平等待遇不復存在⁷。

至此之後，美國對於加拿大和墨西哥之貨車運輸業採取兩套不同之開放政策⁸。美國允許加拿大貨車進入美國境內，主要是因為加拿大亦允許美國貨車送貨至加拿大境內⁹；另一方面，卻不讓墨西哥貨車業者在美國取得營運執照¹⁰。同樣地，墨西哥亦不允許美國貨車運送貨物至其境內¹¹。然而，若墨西哥貨車業者欲經過美國送貨物至加拿大，則只需遵守美國安全規範和保險規定，即可穿越其領土¹²。

貳、NAFTA 簽訂後之跨境運輸

NAFTA 之簽定係為消除美加墨三國之貿易障礙，三國領土既然相互連接，作為三國貨物運輸主要方式之貨車運輸業，自然也被涵括在 NAFTA 規範中。儘管跨境貨車運輸對三國皆有益，但美國卻因國內既得利益者之反對而遲未履行相關義務，以致引發爭端。

一、跨境運輸之利益

根據 NAFTA 之跨境運輸規範，美國允許墨西哥長途貨車運送業者直接運送貨物至美國境內，同樣的，美國長途貨車運送業者亦可深入墨西哥境內¹³。此自由化政策不僅降低貨物倉儲之需要，同時改善邊境交通及堵塞情況。學者和產業分析師皆認為美墨之跨境貨車運送具有創造工作機會、提高生活水平，並使美墨兩國製造商能較他國業者更具競爭優勢¹⁴。

二、跨境運輸之歷年紛爭

根據 NAFTA 中跨境貨車運送之規定，墨西哥貨車得於 1995 年 12 月後駛入美國四州（德州、加州、新墨西哥州和亞利桑那州）；並於 2000 年 1 月始得以

⁵ NAFTA Arbitral Panel, *Final Report of the Panel in the Matter of Cross-Border Trucking Services*, USA-MEX-98-2008-01 9 (Feb. 6, 2001), <http://worldtradelaw.net/document.php?id=nafta20/truckingservices.pdf> [hereinafter Cross-Border Panel Report].

⁶ Bus Regulatory Reform Act of 1982, Pub. L No. 97-261, 96 Stat. 1102 (1982).

⁷ Andrew G. Edson, *supra* note 3.

⁸ Robert J. Carbaugh, *NAFTA and the U.S.-Mexican Trucking Dispute*, 4(1) JOURNAL OF INTERNATIONAL AND GLOBAL ECONOMIC STUDIES 1, 2 (2011).

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ NAFTA, art. 1212.

¹⁴ *Can Mexico and the U.S. Resolve Their Longstanding Trucking Dispute?*, KNOWLEDGE@WHARTON, May 19, 2010, <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/can-mexico-and-the-u-s-resolve-their-longstanding-trucking-dispute/>.

進入美國全境¹⁵。然而，由於部分美國勞工、業主和利益團體擔憂對墨西哥貨車運送業者之開放將導致當地工作機會流失，故透過立法及訴訟手段使該開放時程無限期延遲¹⁶。上述反對者並以墨西哥貨車普遍有違反交通安全規定的行為，以及常見跨境貨車非法運毒至美國為由，主張墨西哥貨車並不安全¹⁷。1995 年，美國柯林頓總統延遲了貨車運送業之開放承諾，並限制墨西哥貨車僅能行駛至距美墨邊界 25 英里內之商業特區，墨西哥貨物若需更深入美國境內，必須於特區內轉交由美國貨車運送，此舉雖取悅了美國卡車司機工會¹⁸，不過也導致墨西哥為反制美國，亦對美國貨車進入墨西哥實行相同之限制¹⁹。

墨西哥對此問題之不滿，使其於 2000 年訴諸 NAFTA 爭端解決機制。於 2001 年，NAFTA 爭端解決小組一致支持墨西哥立場，認定美國全面拒絕受理墨西哥貨車運送業者進入美國境內之申請，違反其於 NAFTA 下義務²⁰。此外，小組亦認為美國對墨西哥商用貨車管理有所缺失之指控（如墨西哥對貨車所訂之安全規範不如美國嚴格），並不能免除美國 NAFTA 下之義務²¹。然而，小組決議，在以個案審查之情況下，美國即可對墨西哥業者施行較本國及加拿大貨車運送業者更嚴格之標準²²。小組並授權墨西哥可在美國未履行裁決時對其課徵報復性關稅²³。墨西哥在勝訴後並未立即採取貿易報復，反而耐心地等了 8 年²⁴。然而美國在 2001 年至 2006 年間所通過之若干法案，限制了行政部門履行上述小組裁決之可能²⁵。

2007 年美國布希總統宣布試點計畫（pilot program），以決定 NAFTA 之跨境條款是否可行²⁶。作為示範項目，其允許 100 家墨西哥貨車運送業者得行駛於美國全境；墨西哥亦相應地實行類似計畫，使美國貨車行駛範圍不再侷限於邊境之商業特區²⁷。

儘管試點計畫取得成功，但美國社會仍高度關切可能因該計畫而大量湧入美國之墨西哥貨車與司機，與美國相關就業機會減少等問題²⁸。2009 年 3 月，美國歐巴馬總統甚至取消該試點計畫²⁹。有鑑於試點計畫之相關安全統計顯示墨西哥

¹⁵ NAFTA, Annex 1, at 1-U-19..

¹⁶ KNOWLEDGE@WHARTON, *supra* note 14.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Robert J. Carbaugh, *supra* note 8, at 3.

¹⁹ *Id.* at 4.

²⁰ Cross-Border Panel Report, *supra* note 5, ¶ 295.

²¹ *Id.* ¶ 296.

²² *Id.* ¶ 298.

²³ NAFTA, act. 2019.

²⁴ Robert J. Carbaugh, *supra* note 8, at 4.

²⁵ *Id.* at 5.

²⁶ *Id.* at 6.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

業者表現良好，是以上述美國單方面取消該計畫之舉，恐係有政治考量，而非有安全疑慮³⁰。

墨西哥對於上述事件之回應則為：暫時撤銷其在 NAFTA 下對美國之 89 項產品、約 24 億美元的關稅減讓承諾（不過，墨西哥仍允許美國貨車繼續進入墨西哥境內）³¹。上述報復的項目別亦每年隨機更換，此種如同旋轉木馬式的報復，效果較固定項目之報復更為驚人，因為實際遭受報復之產品項目遠超過 89 項，且橫跨相當大之產業別，導致業者以調整商業計畫加以因應的可能性銳減。縱使美國產業能提前因應，其付出之成本也遠高於關稅本身³²。面對墨西哥貿易報復之壓力，歐巴馬政府最終於 2011 年制定新的試點計畫，允許墨西哥貨車運送業者得於美國境內提供長途運送，而無須於邊境 25 英里之緩衝區內轉運³³。

美國勞工團體雖反對此計畫，但未能透過法律訴訟將之推翻³⁴，此試點計畫並在 2015 年 1 月成為永久性計畫³⁵。美國卡車司機工會（the International Brotherhood of Teamsters）之後聯合其他團體，於 2015 年控告美國交通部（the Department of Transportation），主張交通部允許墨西哥長程貨車運送業者之舉並非基於足夠的安全數據，然而，第九巡迴上訴法院以其無權推翻交通部所核發之許可證為由，駁回卡車司機工會之上訴³⁶。

參、重啟 NAFTA 談判之跨境運輸現況及未來可能發展

在美國決定重啟 NAFTA 談判之後，美國貨車運送協會（the American Trucking Associations, ATA）以試點計畫可降低邊境壅塞為由，鼓吹維持上述計畫。該協會指出，轉運不僅需額外的設備和處理而添加成本，亦增加延誤之可能與損害之風險³⁷。另一方面，獨立貨車司機工會（the Owner-Operator Independent Drivers Association, OOIDA）則連同美國卡車司機工會，主張墨西哥貨車運輸業者將奪取美國司機及汽車運輸業之就業機會與利潤，並有害大眾³⁸。

³⁰ *Id.*

³¹ KNOWLEDGE@WHARTON, *supra* note 14.

³² Robert J. Carbaugh, *supra* note 8, at 6.

³³ Ludmilla Savellieff & Mayte Gutierrez, *NAFTA: Mexican Trucking Program*, LATIN AMERICA LEGAL, Feb. 23 2017, <https://www.latlegal.com/2017/02/nafta-mexican-trucking-program/#page=1>.

³⁴ *Int'l Bhd. of Teamsters v. U.S. Dep't of Transp.*, 724 F.3d 206 (D.C. Cir. 2013).

³⁵ U.S. Department of Transportation, *United States-Mexico Cross-Border Long-Haul Trucking Pilot Program Report to Congress*, Jan. 2015, <https://www.fmcsa.dot.gov/mission/policy/united-states-mexico-cross-border-long-haul-trucking-pilot-program-report-congress>.

³⁶ *Int'l Bhd. of Teamsters v. USDOT*, Nos. 15-70754, 16-71137, 16-71992 (9th Cir. 2017).

³⁷ Jameson B Rice & Carlos Vejar, *More Than 20 Years Later, Cross-Border Trucking Fight under NAFTA Continues*, HOLLAND & KNIGHT, Oct. 27 2017, <https://www.hklaw.com/TransportationBlog/More-than-20-years-later-Cross-Border-Trucking-Fight-under-NAFTA-Continues-10-27-2017/>.

³⁸ *Id.*

儘管美國國內並非一味反對，且試點計畫亦有正面結果，但目前在美營運之墨西哥貨車運送業者者卻相當少，有論者認為此乃肇因於美國政府過度的管制審查³⁹。如果美國宣布終止此項試點計畫，則墨西哥當然會進行報復⁴⁰。由於美墨兩國尚未對貨車運送服務爭議之完結有正式表示，故墨西哥仍可隨時，甚至是 NAFTA 重新談判完成前，採取報復性關稅⁴¹。然而，有消息指出，此議題對墨西哥談判團隊而言，並非 NAFTA 談判之優先項目，因此墨西哥可能在此議題上與美國妥協，以換取其他優先議題能達成墨方要求，故美國或有可能於談判中成功地將此項服務列入保留清單而使其未來得以收回此項開放承諾而不致遭到墨方報復⁴²。



³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.*

⁴² Brett Fortnam & Jenny Leonard, *supra* note 2.