

## 影響美日貿易協定生效之潛在阻力

吳晨瑜 編譯

### 摘要

美國總統川普與日本首相安倍晉三在今(2019)年8月所舉行的七大工業國高峰會(G7 Summit)場邊會談後宣布,雙方原則上已就美日貿易協定之核心原則達成共識,並預計在今年9月簽署協定。惟有論者以為,美日貿易協定之生效仍有待克服之處,包含(一)隨著《跨太平洋夥伴全面進步協定》之成員在日本的市場占比可能遭美國稀釋,該等成員將可能對美日貿易協定提出異議,進而影響日方立場;(二)儘管美國現行貿易授權法似提供川普足夠空間逕行執行該協定而毋庸取得國會同意,但恐仍有部分國會議員不滿;(三)美日雙方對於目前正在諮商之協定是否將作為美日進一步達成全面性貿易協定的立場未有共識,這亦為本協定未來是否能符合世界貿易組織規範埋下變數。

(本篇取材自: Brian Picone, Scott S. Lincicome & Naoto Nelson Saika, *United States and Japan Reach Agreement in Principle, 'But Questions and Obstacles Remain*, WHITE & CASE (Sept. 5, 2019), <https://www.whitecase.com/publications/alert/united-states-and-japan-reach-agreement-principle-questions-and-obstacles-remain>.)

今(2019)年8月25日,美國總統川普和日本首相安倍晉三共同宣佈兩國就雙邊貿易協定的「核心原則」已達成協議,內容包含農業的市場開放、工業產品的關稅和數位貿易<sup>1</sup>。目前,兩國就所謂的「核心原則」幾乎沒有提供任何細節,預計尚需進一步談判與更多技術性工作,方得以完成最終協定。儘管如此,兩國業已表示,計畫在9月底的聯合國大會(UN General Assembly)期間簽署該協定<sup>2</sup>。白宮在聯合聲明發表後表示,9月將簽署的雙邊貿易協定為與日本達成更全面性貿易協定的「第一階段」<sup>3</sup>,之後全面性貿易協定的談判將處理服務貿易等其他核心問題,且會在雙邊貿易協定完成簽署後展開。不過,日本迄今尚未就美國所提出的「分階段」做法發表任何官方評論。

從美日領袖雙方的聯合聲明來看,簽署這僅含農、工產品及數位貿易的協定似已不成問題,惟值得注意的是,該協定之生效仍可能面臨若干潛在阻力。以下

<sup>1</sup> Foreign Policy: Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan After Meeting on Trade | Biarritz, France, THE WHITE HOUSE (Aug. 25, 2019), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-meeting-trade-biarritz-france/>.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Stephanie Grisham and Hogan Gidley, *The Washington Post's Lost Summer*, THE WHITE HOUSE (Sept. 6, 2019), <https://www.whitehouse.gov/articles/the-washington-posts-lost-summer/>.

將分三點進一步說明。

## 壹、「跨太平洋夥伴全面進步協定」之其他成員的抵制可能

一旦雙邊貿易協定之文本公佈，有可能會引起其他「跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)」成員對日本的不滿。CPTPP 針對特定敏感農業產品原係以關稅配額 (tariff rate quotas) 方式開放，其中包括小麥和乳製品<sup>4</sup>。視日本對美國市場開放之程度而定 (包含日本將對美國提供的關稅配額)，其他 CPTPP 成員可能會擔憂其原所獲得的配額遭到稀釋。這個問題不僅是在與美國簽署協定後，甚至在簽署前之談判，日本都不可能不加以考慮。

## 貳、批准與執行上的隱憂

協定簽署後的批准和執行有賴兩國依各自國內的法定程序進行。若雙邊貿易協定確實在 9 月底簽署，日本有望最早於今年秋天將該協定提交至國會批准。然而如上所述，若日本面臨 CPTPP 其他成員的投訴，此批准過程有可能減緩。至於美國，川普政府之規劃是不尋求國會批准，而依「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)」的規定，逕行執行該協定之關稅減讓<sup>5</sup>。

上述貿易促進授權法允許美國總統逕行執行只涉及關稅障礙的特定貿易協定<sup>6</sup>。具體而言，川普政府聲稱美日間之貿易協定符合貿易促進授權法第 103 條 a 項所規定「涉及關稅障礙之協定」的條件。因此，總統可以透過「文告」(Proclamation) 直接實施執行協定所需之關稅減讓，換言之，毋須尋求國會的批准、亦不需符合貿易促進授權法第 103 條 b 項有關「涉及關稅和非關稅障礙之協定」應向國會為特定通知和諮商之要求。

貿易促進授權法第 103 條 a 項授權美國總統在認定現行的關稅或其他外國的進口限制對美國的對外貿易造成過度負擔與限制時，得締結僅涉及關稅障礙的協定；並在一定限制下，於其決定有必要或適合施行此類貿易協定時，文告修改

---

<sup>4</sup> Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, art. 1.1, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive-Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CPTPP-English.pdf> (providing that the provisions of the TPP are incorporated ... and made part of this Agreement *mutatis mutandis*, except...); Trans-Pacific Partnership Agreement, Appendix A: Tariff Rate Quotas of Japan, Feb. 4, 2016, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Annexes/2-D.-Japan-Appendix-A-Tariff-Rate-Quotas.pdf>.

<sup>5</sup> Statements and Release: *Presidential Message to Congress Regarding the Notification of Initiation of United States-Japan Trade Agreement*, THE WHITE HOUSE (Sept. 16, 2019), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/presidential-message-congress-regarding-notification-initiation-united-states-japan-trade-agreement/>.

<sup>6</sup> Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, Pub. L. 114-126, 114th Cong. (2015), 19 U.S.C. §§4201-4210 (2018).

或延續任何現行義務<sup>7</sup>。相關限制包括：總統不得將任何稅率調降至低於貿易促進授權法施行日之適用稅率的一半，惟該商品原本所課徵之關稅在 5% 以內者，不在此限<sup>8</sup>；此外，總統也不得將任何「敏感的進口農產品」稅率調降至低於烏拉圭回合協定或其後繼協定所規定的稅率<sup>9</sup>。超過上述限制的關稅減讓，除非已有根據貿易促進授權法第 106 條所制定的執行法案 (implementing bill) 授權相關減讓，且國會通過該執行法案，此類超過限制之減讓方能生效<sup>10</sup>。

不同於全面性自由貿易協定，貿易促進授權法對僅涉及關稅的協定並未要求太多對國會通知以及與國會諮商之義務。例如，貿易促進授權法雖要求總統在簽署僅涉及關稅的協定前需通知國會<sup>11</sup>，但並未像簽署「涉及關稅與非關稅障礙之協定」，要求至少需提前 90 天通知<sup>12</sup>。此外，貿易促進授權法中另還有一些通知和諮商的要求也不適用於僅涉及關稅的協定。因此，相對於日本，美國可能會較快執行此協定。

雖然一些國會議員（如參議院財務委員會主席 Grassley）表示，即使沒有國會的批准，他們也不會反對川普政府執行此貿易協定<sup>13</sup>，但至少有些議員可能會反對此種做法。事實上，雖然國會已授權行政部門談判和簽訂貿易協定，但歷來卻會確保國會在整個談判過程中被通知及諮詢，並在同意該協定時有最終發言權。儘管政府官員認為川普的做法是貿易促進授權法所允許的，但某些國會議員可能會指出他們未被充分諮詢，因此達成的協定仍應提交國會批准。萬一川普政府堅持逕行執行協定，此做法可能會與國會的民主黨議員產生摩擦，而有可能阻礙國會批准「美國－墨西哥－加拿大協定 (The United States-Mexico-Canada Agreement)」的進展。

### 參、與世界貿易組織規範之合致性

由於美日貿易協定的適用範圍僅限於農業、特定工業產品和數位貿易，某些世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的會員可能會質疑美日貿易協定是否與「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT)」第 24 條相符，因 GATT 第 24 條第 8 項要求區域貿易協定取消成員間「絕大多數貿易」的關稅和其他商業的限制性條款<sup>14</sup>。若美日貿易協定沒有涵蓋兩國之間的「絕大多數貿易」，則該協定可能會被認為與 GATT 第 24 條第 8 項不

<sup>7</sup> 19 U.S.C. §4202(a).

<sup>8</sup> *Id.* §4202(a)(3).

<sup>9</sup> *Id.* 即為美國在 WTO 所承諾的最惠國待遇關稅稅率。

<sup>10</sup> *Id.* §4202(a)(6).

<sup>11</sup> *Id.* §4202(a)(2).

<sup>12</sup> *Id.* §4204(a)(1).

<sup>13</sup> Cathleen D. Cimino-Isaacs & Brock R. Williams, *U.S.—JAPAN TRADE AGREEMENT NEGOTIATIONS*, CONG. RESEARCH SERV.: IN FOCUS, updated Sept. 12, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11120.pdf>.

<sup>14</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, art. 24 (8), Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194.

符，進而違反 GATT 第 1 條所規定的最惠國義務<sup>15</sup>。然而，GATT 第 24 條第 5 項亦規定<sup>16</sup>：只要滿足特定條件，GATT 不得禁止各締約國間設立「關稅同盟」、「自由貿易區」或訂立必要之過渡協定以設立「關稅同盟」或「自由貿易區」。特別是，過渡協定訂立時所適用的關稅和其他商業法規不得較先前所適用的更高或更具限制性<sup>17</sup>，且任何過渡協定應包含在合理期間內設立「關稅同盟」或「自由貿易區」之計劃及進度表<sup>18</sup>。因此，若美日貿易協定符合 GATT 第 24 條第 5 項「過渡協定」的條件，前述疑慮可能就不存在。

另一方面，GATT 第 24 條第 7 項 b 款允許 WTO 會員在認為過渡協定「不太可能於協定當事方預期的期限內形成關稅同盟或自由貿易區，或該期限不合理」之前提下，向過渡協定的當事方提出建議<sup>19</sup>。若收到此類建議的會員不打算依這些建議修改過渡協定，即不得維持過渡協定或使其生效。鑒於白宮將美日貿易協定界定為兩國達成全面性貿易協定的「第一階段」，上述 GATT 條款雖尚未經檢驗，但可能會與美日貿易協定有關。尤其是尚未承認「第一階段」的日本可能會擔心該協定與 WTO 規則的合致性，因此，這些程序障礙將可能影響此雙邊貿易協定及其執行。

#### 肆、結論

白宮於今年 9 月 16 日致函國會，指出美國總統川普打算在近期與日本達成美日貿易協定，並在貿易促進授權法的授權下，不經國會批准，逕行以文告該協定之實施<sup>20</sup>。此外，川普於聲明中也表示將進一步與日本達成全面性貿易協定<sup>21</sup>。對於美日貿易協定的簽署，可望於 9 月底明朗化，至於該協定之生效是否能如願推行、是否會引發 CPTPP 成員之不滿、是否將導致美國國會之反彈、抑或違反 WTO 下之義務，則有待後續觀察。

編者後記：本 (256) 期發刊後，根據路透社報導，美日雙方已於紐約時間 25 日下午簽署有限的貿易協議，並將汽車貿易談判留待未來<sup>22</sup>。

---

<sup>15</sup> *Id.* art. 1.

<sup>16</sup> *Id.* art. 24(5).

<sup>17</sup> *Id.* art. 24(5)(a).

<sup>18</sup> *Id.* art. 24(5)(c).

<sup>19</sup> *Id.* art. 24(7)(b).

<sup>20</sup> THE WHITE HOUSE, *supra* note 5.

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> David Lawder & Jeff Mason, *U.S., Japan Sign Limited Trade Deal, Leaving Auto for Future Talks*, REUTERS (Sept. 26, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-japan/japan-trade-deal-opens-markets-for-7-billion-in-us-products-trump-idUSKBN1WA2D8>.