

「美國復甦及再投資案」使用 Buy American 條款之爭議與影響

施曉恩、劉馥寧

面臨金融危機的美國，由於企業紛紛傳出倒閉致使失業率飆升，民眾對於蕭條的景氣喪失信心。美國政府為拯救經濟並提振民心，推動眾議院於今（2009）年 1 月 28 日通過「美國復甦及再投資案」¹，總額高達 8190 億美元²，希望藉此刺激經濟復甦，改善惡化的景氣。其中值得注意的是，該案納入了 Buy American 條款，意即「購買美國國貨」之相關規定，然此條款的設計是否會使美國違反其在 WTO 政府採購協定下的義務？而 Buy American 條款對於美國國內及國際的影響又是如何？本文將簡述該經濟刺激方案與 Buy American 條款，並就其內容的發展、引發之相關爭議做一介紹，最後再就爭議之修正與修正後各方意見做一探討與分析。

美國復甦及再投資案內容概述

眾議院所通過的振興經濟方案，共計 8190 億美金，其中有三分之二預算用於政府支出：範圍涵蓋教育、公共醫療、基礎建設、研發替代能源、科學與科技發展及房屋建設等等；另外三分之一預算則用於減稅計畫，約 2750 億美元，估計每人最高可獲減稅 500 美元³。爾後，參議院也於 2 月 10 日通過此項經濟刺激方案，但總金額上修至 8380 億美元，並擴大減稅計畫的預算⁴。最終，兩院協商的結果，是將總額修正為 7870 億美元，預計將 65% 的預算用於政府支出，另外 35% 的預算用於減稅計畫，每人減稅額則是降至 400 美元，參議院已於 2 月 13 日通過此案⁵。

Buy American 條款之爭議與各界反應

「美國復甦及再投資案」最具爭議之其中一點即在於採用 Buy American 條款，蓋無論眾議院或參議院所通過的版本中均有規定：唯有該工程所用之鋼、鐵和其他製造業產品均由美國製造，方得使用經濟刺激方案預算。但有以下例外：(1) 使用美國國貨不符合公共利益；(2) 在美國生產的鋼、鐵和其他製造材料不符

¹ H.R. 1, 111th Cong. § 1 (2009).

² Goldman and Deirdre Walsh, *House Approves Obama Stimulus Bill*, CNN, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/01/28/obama.stimulus/index.html> (last visited Jan. 28, 2009).

³ Henry, Kristi Keck and Brianna Keilar, *Stimulus Bill Moves to Senate, Where GOP Wants Compromise*, CNN, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/01/29/stimulus.next/index.html> (last visited Jan. 29, 2009).

⁴ Brianna Keilar and Dana Bash, *For House and Senate, It's Time to Compromise*, CNN, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/10/stimulus.next/index.html> (last visited Feb. 11, 2009).

⁵ Ted Barrett, Dana Bash, Lisa Desjardins, Evan Glass, Mark Preston and Deirdre Walsh, *Stimulus Package en route to Obama's Desk*, CNN, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/13/stimulus/index.html> (last visited Feb. 13, 2009).

合數量與品質；(3)使用美國國貨將會使整個工程的成本增加 25%⁶。

事實上，Buy American條款源自於 1933 年美國國會所通過的「購買美國產品法案」(Buy American Act)⁷，該案可謂經濟大蕭條下之產物，其要求美國政府支出必須使用美國製造的產品。惟於某些政府採購的案件中，倘若購買美國國貨會使成本不合理地增加、足夠的數量與品質在美國國內不可得，或不符合公共利益，則購買美國國貨的規範即可獲得豁免⁸。而「美國復甦及再投資案」當中之Buy American條款，其精神與「購買美國產品法案」一致。

此條款的設計引起各界廣泛的討論，因該條款有可能違反美國在WTO政府採購協定下的義務。政府採購協定是WTO體制下的複邊貿易協定，參加的會員應對外開放其政府採購市場，以實現政府採購國際化和自由化的目標。政府採購協定規定，該協定適用範圍內關於政府採購之一切法律、規章、程序及實務，各簽署國應確保不歧視外國產品、服務或供應商⁹。然而，美國經濟刺激方案中的Buy American條款，卻規定該案涵括之所有工程均須使用美國鋼、鐵與製造材料，此舉無疑是阻礙政府採購協定的其他締約國進入美國政府採購市場，似有違反政府採購協定之虞。

面對上述爭議，各方反應兩極。美國鋼鐵製造業和工會基於本身利益考量，對於Buy American條款表態支持。而美國副總統Joe Biden也表示，該條款並非保護主義的體現，其方案宗旨僅在於提供美國百姓就業機會，搶救失業率¹⁰。另一方面，反對者認為，目前全球深受經濟危機衝擊，美國倘若逕自封閉政府採購市場，則將構成保護主義，有礙全球自由貿易之發展，澳洲貿易部長Simon Crean即表示，由於此舉有違反WTO義務之虞，因此恐將引起其他國家的貿易報復，使得已受金融危機拖累而舉步維艱的國際貿易和經濟情勢進一步惡化¹¹。除了國際上的反對聲浪，即便是美國國內亦非所有企業都支持Buy American條款，其部分出口業者擔心該條款將刺激其他國家採取類似措施，封鎖美國出口產品的出路¹²。

Buy American 條款爭議之解套

面對上述可能抵觸國際義務的疑慮，美國政府為解決爭議使此案順利實行，參議院遂將Buy American條款的最後加上「本款之適用，應符合美國在國際協定

⁶ H.R. 1, 111th Cong. § 1 (2009) .

⁷ 41 U.S.C. § 10a-10d (1933) .

⁸ Wikipedia, *Buy American Act*, http://en.wikipedia.org/wiki/Buy_American_Act (last visited: Feb. 14, 2009).

⁹ Agreement on Government Procurement (GPA), Article 3.

¹⁰ Brian Scheid, *Business Groups Focused on Killing 'Buy American' Rules in Conference*, INSIDE US TRADE, Vol.27, No. 5 (Feb. 6, 2009) .

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

下之義務」(This section shall be applied in a manner consistent with United States obligations under international agreements)之文句¹³，以解除各方疑慮。理論上而言，美國為政府採購協定之簽署國，在此協定下不應施行Buy American條款以侷限其政府採購市場¹⁴，否則美國有可能牴觸其於該協定下之義務。然因經濟刺激方案之規定足以顯示其條款之適用須符合美國在WTO政府採購協定下之義務，故使Buy American條款與政府採購協定之間的衝突獲得合理化。換言之，「美國復甦及再投資案」所列的Buy American條款在闡明其將遵守國際協定義務的前提下，應無違反WTO規範之虞。相較於此，我國政府採購法第四十四條亦有相同精神之規定，即我國機關辦理特定之採購時，除了可對國內產製增值達50%之財物或國內供應之工程、勞務，作為外國廠商最低標，並且可以高於合法標價一定比率以內之價格，優先決標予國內廠商，但我國於締結之條約或協定另有禁止規定者，則不在此限。

對於美國所做的上述修正，各國仍表關切，蓋即便是美國已於法案中明文強調Buy American條款將於符合國際義務下的方式加以適用，使得若干政府採購協定簽署國如歐盟、加拿大對於該法案所造成的限制稍有釋懷，但該些國家仍強調若美國成為保護主義的負面先例，則極有可能產生全球效應，甚至引起惡意的以鄰為壑政策¹⁵，重現大蕭條時期的困境。WTO總理事會主席Lamy亦表示，雖然美國面臨保護國內產業的壓力，但保護主義並非解決經濟危機的唯一辦法¹⁶。

金融危機之惡浪已迫使多數國家採取自救政策，諸如：俄羅斯提高汽車的進口關稅、歐盟對中國進行反傾銷稅的課徵與埃及提高糖的進口關稅等等¹⁷。然而，搶救國內失業與刺激景氣之餘，相關方案之實行應如何避免貿易戰爭的發生，亦應為各國考量之重點。面臨此次前所未有的金融海嘯，各國皆應設法以傷害最小的方式克服景氣難關，方為眾所樂見的改革政策。

¹³ H.R. 1, 111th Cong. § 1 (2009).

¹⁴ Wikipedia, *supra* note 8.

¹⁵ Daniel F. Sullivan, 'Buy American' Plans Will Hurt Canada and the U.S., Feb. 13, 2009, WALL STREET JOURNAL. Reuters, 'Buy American' Meets World Trade Rules, Says WTO, Feb. 24, 2009, THE FINANCIAL EXPRESS.

¹⁶ Reuters, *supra* note 15.

¹⁷ John W. Miller, Nations Rush to Establish New Barriers to Trade, Feb. 6, 2009, WALL STREET JOURNAL.