

## 試論美國國會給予俄羅斯「永久正常貿易關係」之可能性

李亞璇

去 (2011) 年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第八屆部長會議通過俄羅斯聯邦 (Russian Federal, 以下簡稱俄羅斯) 之入會申請<sup>1</sup>, 在俄羅斯正式成為 WTO 會員之前, 美國國會將須投票表決俄羅斯可否永久豁免於美國針對非市場經濟國所實施之貿易限制, 並同時由該投票結果<sup>2</sup>決定可否給予俄羅斯「永久正常貿易關係 (Permanent Normal Trade Relations, PNTR)」。冷戰時期, 美國認為蘇聯之移民政策違反人權, 因此於 1974 年貿易法案針對共產國家制定傑克森·凡尼修正案 (Jackson-Vanik Amendment), 而在此修正案下, 美國得以貿易制裁作為懲罰手段, 要求共產國家遵守國際人權規範。身為 WTO 之會員, 美國雖然有義務對其他 WTO 會員履行最惠國待遇 (Most Favored Nations, MFN), 然而對待非 WTO 會員時, 美國並無義務遵守該不歧視原則, 因此其得選擇是否要給予該國最惠國待遇, 傑克森·凡尼修正案即利用此決定權作為拘束獨裁之共產國家的手段。1998 年, 美國國會於爭論是否給予中國最惠國待遇時, 將國內法有關於「最惠國待遇」之文字修正為用詞較精確的「正常貿易關係 (Normal Trade Relations, NTR)」, 以避免與 WTO 規範混淆, 而若「正常貿易關係」確定得以長久維持, 則可被稱為「永久正常貿易關係」。通常, 受制於傑克森·凡尼修正案的共產國家一旦被獲准加入 WTO 後, 為避免違反 WTO 之義務, 美國國會將藉由投票表決, 給予該國 PNTR (MFN) 之待遇, 例如 2000 年中國、2006 年越南等共產國家進入 WTO 前, 便曾經歷該等投票程序, 獲得美國 PNTR。

自俄羅斯之 WTO 入會案通過後, 美國國會針對是否該給予俄羅斯無條件之 PNTR 爭論不休, 然而目前俄羅斯入會在即, 美國必須在其正式成為會員前作出 PNTR 之決定。依據俄羅斯的入會案報告<sup>3</sup>, 俄羅斯須於入會案通過後 220 天內完成國內批准之程序 (ratification), 再經 30 天存放文件於秘書處後, 俄羅斯即可正式成為 WTO 會員。若國會於俄羅斯正式入會前決定給予俄羅斯 PNTR, 則美國與俄羅斯即可完全享受 WTO 會員互惠之關稅減讓及自由化的貿易市場; 然而, 若國會之爭辯持續僵持至俄羅斯正式成為 WTO 會員之後, 而美國國會尚未給予俄羅斯 PNTR (MFN), 則俄羅斯可向 WTO 爭端解決機構提出訴訟。由於俄羅斯承諾完成批准程序之 220 天期限將至 (2012 年 7 月 23 日), 且其亦有權提早完成國內批准程序並提早入會, 而美國國會對於給予俄羅斯 PNTR 之看法尚

<sup>1</sup> WTO News, *Ministerial Conference approves Russia's WTO membership*, Dec. 16, 2011, available at [http://www.wto.org/english/news\\_e/news11\\_e/acc\\_rus\\_16dec11\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_16dec11_e.htm).

<sup>2</sup> 參眾議院要求通過 PNTR 之票數門檻: 達 1/2 多數決, 即眾議院達 218 票, 參議院達 50 票。

<sup>3</sup> WTO, *Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization*, WT/ACC/RUS/70 (Nov. 17, 2011).

未達成共識，將可能使美國面對爭端解決之處置，因此，本文欲藉由目前情勢，並輔以過去共產國家加入 WTO 之例證進行對照，試論俄羅斯正式入會前，美國給予其 PNTR 之可能性。

本文論述正題之前，將首先介紹與 PNTR 密切相關的傑克森·凡尼修正案，包括其制定之原因、修正案之運作方式，以及共產國家加入 WTO 後，「解除」其受制於傑克森·凡尼修正案之方法，以簡述一般共產國家獲得 PNTR 之過程；接著，藉由目前美國國會兩派論點，簡述目前國會針對俄羅斯入會所引發之貿易與人權爭議；再者，以中國 2000 年入會時同樣引起的 PNTR 爭議作為對照案例；最後，藉由上述之貿易與人權間長久以來的論戰，討論貿易制裁是否適合作為提高人權意識的方法，並依此論美國給予俄羅斯 PNTR 之可能性。

### 簡述傑克森·凡尼修正案 (Jackson-Vanik Amendment)

冷戰時期，蘇聯政府課徵高額出境稅 (diploma taxes) 並將申請出境之程序拉長，美國強烈譴責蘇聯不尊重人權，而蘇聯未作出任何讓步之下，美國於是在其 1974 年貿易法案中制定傑克森·凡尼修正案<sup>4</sup>，其內容為針對特定共產國家實施貿易制裁。最初，修正案制定之起因係蘇聯或其他國家 (大部分為非市場經濟體或共產國家) 之移民政策限制移民出境之自由，使大量猶太人於二戰後無法返回以色列<sup>5</sup>。由於俄羅斯不給予人民出境的自由，亦增加申請出境不必要的成本，遭控違反人權，美國於是決定透過傑克森·凡尼修正案向共產國實行貿易制裁 (sanctions)，不給予該些國家最惠國待遇，其中，就貿易制裁部分，包含該些國家之進口稅率須比照美國關稅表第二欄之「特別關稅」<sup>6</sup>，以及限制該些國家不得與美國從事雙邊商業協議<sup>7</sup>。後期，美國漸漸擴大修正案適用的範疇，修正案不僅拘束限制移民自由之國家，其他任何違反人權之非市場經濟國家，例如在勞工待遇、司法審判、阻撓民主、限制宗教信仰等方面違反人權，美國皆可藉由傑克森·凡尼修正案對該些國家實行貿易制裁以作為告誡。

根據傑克森·凡尼修正案之條文，若原受到差別待遇之共產國家逐漸有達到法案之目的——保障人權，則美國總統有權豁免 (waiver authority) 該國遭受貿易制裁，亦有權將該國之豁免期限延長 (extension)，而國會負有檢視該國人權實質進展之責任，並決定是否同意給予該國一年期限之「正常貿易關係 (NTR)」

<sup>4</sup> Jackson-Vanik Amendment, 19 U.S.C. §§ 2431-2451b (1974).

<sup>5</sup> *Refuseniks*, JEWISH VIRTUAL LIBRARY, available at [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/Human\\_Rights/refuseniks.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/Human_Rights/refuseniks.html), "One refusenik ... actually entered the Guinness Book of World Records as "most patient"—he waited twenty and a half years to get permission to leave Russia."

<sup>6</sup> *Harmonized Tariff Schedule: How to Read the Tariffs*, INFORMED TRADE INTERNATIONAL, available at <http://www.itintl.com/harmonized-tariff-schedule-how-to-read-the-tariffs.html>, "General (aka Column 1): The typical rate of duty from the majority of the world's countries... Column 2: The special rate of duty assigned to trade restricted countries. Cuba, North Korea, etc."

<sup>7</sup> 19 U.S.C. § 2439(a) (1974).

<sup>8</sup>。由修正案的條文，以及每年由美國國會通過得到一年期豁免權的國家數目可知<sup>9</sup>，美國制定傑克森·凡尼修正案之目的並非孤立共產國家，而是希望藉由貿易制裁之手段，「導正」不遵守人權規範之獨裁國家。凡該國人權措施通過國會檢視，該國即可擁有與美國正常貿易之權利<sup>10</sup>，例如進口關稅可享美國關稅表第一欄之「一般關稅」，即一般其他國家與美國在最惠國待遇下所面對的進口關稅稅率。

原受到貿易不平等對待之國家，一旦其 WTO 入會案通過之後，美國國會將投票表決是否給予該國永久地延長不歧視待遇，即在該國正式成為 WTO 會員前，決定是否給予其「永久貿易正常關係 (PNTR)」，以符合 WTO 規範<sup>11</sup>。WTO 規範下，各會員承諾必須遵守不歧視原則，其中，包含最惠國待遇之承諾，即要求一國對所有 WTO 會員之貿易條件應不得具歧視性之差異<sup>12</sup>。由於傑克森·凡尼修正案下，非市場經濟國與美國的貿易主權仍由美國國會掌握，為「條件性」的 MFN，具有差別待遇之性質，因此若一國加入 WTO 後而美國未撤除該國於傑克森·凡尼修正案所遭受的不平等待遇，則該國可於正式入會後至 WTO 爭端解決機構控訴美國未遵守 MFN 之義務，亦由於前述，美國國會必須於該國正式入會前獲准 PNTR 之提案，使該國正式自修正案撤除，毋須再經美國總統每年之豁免。然而，若國會決定不獲准該國 PNTR 之提案，則根據馬爾喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 第 13 條<sup>13</sup>，則美國應於該國正式入會前，向 WTO 部長會議或總理事會提出「互不適用 (non-application)」條款，即雙方不需要履行原於入會前對他方的承諾。一旦美國提出「互不適用」條款，將使美國不須對該國遵守 MFN 義務，也不致違反 WTO 規範，然而「互不適用」條款是雙向的，其將也使美國於該國的貿易無法享受最惠國待遇，因此若決定不給予他方 PNTR，美國本身也將面臨貿易上的損失。

### 美國國內對於給予俄羅斯 PNTR 之看法

自俄羅斯入會案通過後，部分美國國會議員認為俄羅斯人權以及法治規範尚未成熟，因而堅持不該給予俄羅斯無條件的 PNTR，認為俄羅斯必須提高國內人權意識及反貪腐之規範，才得以確保未來美投資者進入俄羅斯國境內之安全。去

<sup>8</sup> 19 U.S.C. § 2432 (1974).

<sup>9</sup> 19 U.S.C. § 2432 note (1974).

<sup>10</sup> 19 U.S.C. § 2432 (1974).

<sup>11</sup> 19 U.S.C. § 2434 (1974).

<sup>12</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, art. 1: "... any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."

<sup>13</sup> Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 13.1, "This Agreement and the Multilateral Trade Agreements in Annexes 1 and 2 shall not apply as between any Member and any other Member if either of the Members, at the time either becomes a Member, does not consent to such application."



年參議員 Ben Cardin 提出草案 (draft)<sup>14</sup>，堅持要求通過俄羅斯 PNTR 之前，必須通過一法案以懲治俄羅斯於 Sergei Magnitsky 案中違反人權者，而今年 4 月眾議員 James McGovern 作出之提案 (bill)<sup>15</sup>，亦呼應原本 Cardin 的草案。Sergei Magnitsky，一位揭露其政府貪污的俄羅斯律師，據悉其於一年拘留期中被凌虐致死，該案發生於 2009 年，然而 2011 年俄羅斯國內人權理事會 (Human Rights Council) 報告中，卻沒有任一官員須為涉嫌貪污或非法拘留之罪名負責。美國國會人權倡議者依此人為提案命名，認為藉由該案可看出俄羅斯政府極度不重視人權，要求美國不能無條件給予俄羅斯 PNTR，必須同時另立人權相關法案，懲治該案之涉案人員以及任何違反人權規範者，提案中的懲處包括凍結其於美國的資產、公布其姓名，並禁止其獲得美國之入境簽證等。

眾議院歲入委員會 (House Ways and Means Committee) 主席 Dave Camp 表示，貿易與非貿易之議題應分開討論，且兩者同時討論將會更加延後俄羅斯 PNTR 之投票，鑑於目前俄羅斯正式入會在即，且國會也尚未對人權法案產生共識，故應以通過俄羅斯 PNTR 之議題為優先。Camp 認為俄羅斯之人權議題固然值得重視，然而不給予 PNTR 並無法使美國更有能力與俄羅斯協商其國內的人權問題，此外，其提出 WTO 所規範的最惠國待遇應為立即且無條件地給予，故不應該將人權法案 (Magnitsky Bill) 作為通過俄羅斯 PNTR 之條件<sup>16</sup>。Camp 認為人權與 PNTR 議題可同時討論，但其反對將人權法案之通過視為給予俄羅斯 PNTR 的前提。Camp 計畫於今年六月於眾議院舉行給予俄羅斯 PNTR 之聽證會 (hearing)，而副主席 Sander Levin 亦表示將全力協助眾院舉行此給予俄羅斯 PNTR 之聽證會<sup>17</sup>。

### 中國入會所引起之 PNTR 爭議

傑克森·凡尼修正案所拘束的非市場經濟國家中，包含中國，儘管中國違反人權之事端更多，然其入會前，每年皆通過美國國會之檢視，獲得正常貿易待遇。自 1980 年起，美國每年均通過豁免中國受制於傑克森·凡尼修正案之貿易制裁，並藉由延長豁免，不斷地給予中國正常貿易之待遇。最具爭議性之事件發生於 1989 年中國天安門事件<sup>18</sup>，軍隊大舉屠殺倡議民主及自由的學生團體，踐踏人權之行為引起全世界撻伐，然布希總統仍提出延長豁免，似無意藉傑克森·凡尼修

<sup>14</sup> *Cardin Says U.S. Must Address Human Rights Violations in Russia*, BEN CARDIN, Dec. 14, 2011, available at <http://www.cardin.senate.gov/newsroom/press/release/cardin-says-us-must-address-human-rights-violations-in-russia>.

<sup>15</sup> H.R. 4405, 112d Cong. (2012).

<sup>16</sup> *Camp Announces June Russia Hearing, Blasts White House for Lack of Engagement*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 26, 2012.

<sup>17</sup> *Levin -- Statement on Upcoming Hearing on Granting Russia PNTR*, WAYS AND MEANS COMMITTEE DEMOCRATS, Apr. 26, available at <http://democrats.waysandmeans.house.gov/press/PRArticle.aspx?NewsID=12120>.

<sup>18</sup> *1989: Massacre in Tiananmen Square*, BBC, available at [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/4/newsid\\_2496000/2496277.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/4/newsid_2496000/2496277.stm).

正案之貿易制裁手段懲處中國踐踏人權之行為，對此，國會雖表示強烈反彈，然國會的不滿卻未反應於最終之投票上，因此中國之豁免持續地被通過，美國仍給予其 NTR 之待遇<sup>19</sup>。

2000 年中國入會前，美國國會所面臨 PNTR 之抉擇與目前俄羅斯入會相似，企業主不斷向國會遊說請求給予中國 PNTR，而人權團體基於中國之核武政策、勞工保障制度、阻撓民主及自由等人權議題反對給予中國 PNTR，然最終，中國正式成為 WTO 會員前<sup>20</sup>，國會以多數決通過給予中國 PNTR。早在中國正式入會前，即有不少企業主投注大筆資金遊說國會，遊說、廣告、政治獻金達上億金額，超越以往任何紀錄<sup>21</sup>，貿易商及企業主希望國會即早通過 PNTR 之投票，使中美間的貿易免受於國會每年之審查。另有其他國會議員認為，太早給予中國 PNTR 將可能喪失與中國談判其他議題之籌碼，因此仍希望有條件地給予中國 PNTR。眾議院於 2000 年 5 月通過給予中國 PNTR 之提案<sup>22</sup>，雖參院欲修正眾院之提案，包含將核武監管、勞工保障、環境保護、宗教信仰自由等議題新增至眾院原本的提案，然參院提出的所有修正案皆未能於參院通過，其中，參議員 Fred Thompson 所提的「不擴散核武修正案 (non-proliferation amendment)」<sup>23</sup>獲得大多數參議員支持，該修正案係反制中國核武之發展，美國國會議員多表示支持此修正案，故該修正案可謂通過中國 PNTR 提案時最大的障礙，然而最終參院以 65 支持比 32 反對票數，決定擱置 (table) 該修正案<sup>24</sup>。在種種修正案皆未能通過下，眾院的中國 PNTR 提案最終於同年 9 月由參院以 83 比 15 票通過。

### 貿易與人權之論戰

美國擁有全球最大亦最具影響力的市場，能與美國以最惠國待遇之地位進行貿易可帶來龐大利潤，因此美國以其市場為誘因，藉傑克森·凡尼修正案每年由國會審查尚未加入 WTO 之非市場經濟國家該國內的人權措施，以使非市場經濟國不得輕忽國內人權議題，然而傑克森·凡尼修正案是否實質能達到其立法目的，引人質疑。中國六四天安門事件，雖引起各界撻伐中國政府不重視民主自由等基本人權，然事件發生後隔年，美國總統仍順利通過國會同意並豁免中國免於受到傑克森·凡尼修正案的貿易制裁，使中國仍然能以最惠國待遇與美國貿易。美國柯林頓總統於 1994 年曾嘗試以條件性給予中國 NTR，誘使中國改善其國內獨裁之種種措施，然美中貿易所牽涉之利益龐大，以致於美國尚無法因人權議題而提

<sup>19</sup> JOHN H. JACKSON, WILLIAM J. DAVEY & ALAN O. SYKES, JR., *LEGAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS* 1158 (3d ed. 1995).

<sup>20</sup> WTO, *China and the WTO*, available at [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/china\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm), "China has been a member of WTO since 11 December 2001."

<sup>21</sup> *Public Citizen Documents Record-Breaking Corporate Lobby for China PNTR*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 2, 2000.

<sup>22</sup> H.R. 4444, 106th Cong. (2000) (enacted).

<sup>23</sup> *Thompson-Torricelli Amendment on China Nonproliferation*, WASHINGTON FILE, Sept. 11, 2000.

<sup>24</sup> *Senate Poised to Approve China PNTR After Thompson Failure*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 15, 2000.

高與中國貿易之成本，因此柯林頓前總統仍持續給予中國 NTR，即使中國僅達成少許人權方面的進展。由傑克森·凡尼修正案實質成效來看，透過限制貿易以期望提升非市場經濟國國內人權意識之能力有限，原因為美國無法透過修正案改變他國國內措施，亦無法為了人權主張而捨去貿易利益。

在中國、俄羅斯等非市場經濟體即將加入 WTO 之際，美國決定是否給予 PNTR 時，皆面臨貿易與人權之論戰，政府究竟應著墨於保障該非市場經濟國之人權，抑或確保美國能獲取該國加入 WTO 所承諾開放的市場利益，美政府歷次以來均面臨貿易與人權之抉擇。不給予 PNTR，美國廠商進入該國市場將面臨不同於其他 WTO 會員之待遇，因其將付出更高代成本進入該國市場，帶來貿易上的損失。此外，美國若因該國輕忽人權議題而不給予 PNTR 亦可能造成美國與該國政治、外交關係的破裂。相對地，給予 PNTR 是否意味降低美國的人權主張？有一說法認為開放貿易而促進經濟後，將使得人權意識更有效地植入非市場經濟國家，且加入國際組織將使非市場經濟國必須遵守該國際組織之規章，並於其他會員之同儕壓力下，更加快速地改善國內體制，例如國內規章透明化、貪腐程度降低、開放國內市場之投資環境等<sup>25</sup>。是故，由於不獲准 PNTR 所能改善人權制度的程度不明，且恐損害雙方經濟、政治上之關係，因此，通常非市場經濟國家正式成為 WTO 會員前，美國國會即透過投票通過，給予該國 PNTR 之貿易地位。

俄羅斯不是美國最主要的貿易對象，然而俄羅斯潛在的市場利益以及美俄間的政治關係仍不得小覷，因此本文認為基於上述考量，美國仍會於俄羅斯入會前給予俄羅斯 PNTR 之貿易待遇。俄羅斯為全球第 11 大經濟體，尚未加入 WTO 之國家中，俄羅斯佔有最重要的貿易地位，因此俄羅斯為美國無法忽視之貿易及投資市場<sup>26</sup>。另一方面，針對人權法案，俄羅斯大使於今年 4 月底發出聲明，表示人權法案 (Magnitsky Bill) 將會危害到美俄之間的關係，因該法案嚴重侵犯俄羅斯的司法主權，認為該法案對俄羅斯政府非常不友善，並反對該法案作為美國給予其 PNTR 之前提<sup>27</sup>。美國總統以及行政部門基於貿易以及政治考量，雖然認同人權法案的重要性，然仍建議法案應與貿易議題分別討論，因人權法案將會拖延 PNTR 之投票，使美國無法即時與其他 WTO 會員共享俄羅斯之關稅減讓承諾，亦有可能損害美俄之外交關係，故美國總統要求國會即早投票通過與俄羅斯 PNTR 之提案，才得以使美國享受俄羅斯加入 WTO 可帶來的龐大利益<sup>28</sup>。

<sup>25</sup> Daniel Griswold & Douglas Petersen, *Trading with the Bear: Why Russia's Entry into the WTO Is in America's Interest*, CATO INSTITUTE, Dec. 6, 2011, available at <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/trading-bear-why-russias-entry-wto-is-americas-interest>.

<sup>26</sup> *Why Approving Permanent Normal Trade Relations with Russia Is in the U.S. National Interest*, U.S. CHAMBER OF COMMERCE, available at <http://www.uschamber.com/international/europe/us-chambers-pntr-primer>.

<sup>27</sup> *Russian Ambassador Warns Magnitsky Bill Could Compromise U.S.-Russia Relations*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 24, 2012.

<sup>28</sup> *Administration Puts Pressure on Substance, Timing of Magnitsky Bill*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 26,



## 結論

根據以往經驗，一旦非市場經濟國 WTO 入會案被通過後，美國即會通過給予該國 PNTR 之貿易地位以符合 WTO 規範，同時美國亦可獲得該國加入 WTO 所帶來的貿易利益，因此本文認為俄羅斯應與過去加入 WTO 之非市場經濟國相同，在正式成為 WTO 會員前獲得 PNTR。去年俄羅斯入會案被通過後，美國國會針對人權法案 (Magnitsky Bill) 與 PNTR 是否該同時通過而引起爭執。由於人權法案過度干涉俄羅斯主權，恐破壞美俄間的政治關係，且將人權法案作為給予俄羅斯 PNTR 之前提亦會拖延 PNTR 投票時程，因此本文認為通過人權法案應不大可能作為通過 PNTR 提案之前提。由於美國極度重視俄羅斯潛在的市場利益，且不給予俄羅斯 PNTR 將使得美國付出的成本過大，因此本文認為美國仍將會於俄羅斯正式入會前通過國會投票，給予俄羅斯 PNTR。

