

# 美國國會與國際貿易政策之制定

何思因  
(國際關係研究中心副研究員)

美國憲法第一條賦予國會規範美國對外商務的權力。一直到一九三四年，國會都忠實地執行這項權力，逐一釐定各項進口貨品的關稅，以提供本國商品相當的保護。這項權力的行使，在一九三〇年制定「斯慕脫—霍雷法案」(The Smoot—Hawley Tariff Act of 1930)時達到最高峰。該項法案保護性極高，更加深了當時的經濟蕭條。有鑑於此，國會乃於一九三四年制定「互惠貿易協定法案」(The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)時改弦易轍，將規範外貿的權力大幅授權給總統，使總統可與外國展開貿易談判，將關稅提高或降低，稅率增減的幅度如果在百分之五十之內，則不需經過國會的同意。①國會則只負責監督行政部門的責任。這個貿易政策制訂的基本架構一直維持到現在，但自一九六〇年代再度興起的貿易保護主義，使得該架構日漸緊繃。本文即首先討論國會在一九三四年所形成的貿易政策制定架構；其次討論一九三四年以後重要貿易法案的演變以顯示該架構緊的情況。

## 一、貿易政策制定架構：一九三四年互惠貿易協定法案

從一七九八年美國第一屆國會制定一項提高關稅的法案，至一八九〇年的「麥金利關稅法案」(Mckinley Tariff Act of 1890)、一八九七年的「丁利關稅法案」(Dingley Tariff Act of 1897)、一九〇九年的「彭恩—艾德雷區關稅法案」(Payne—Aldrich Tariff Act of 1909)、一九二二年的「佛尼—麥康伯法案」(Fordney—McCumber Act of 1922)、一九三〇年的「斯慕脫—霍雷法案」，國會對細部關稅的制定不遺餘力，並且這些關稅稅率都是有增無減，保護性極高。唯

註①

至一九七四年國會通過一項貿易法案，授權總統與外國進行非關稅障礙的貿易談判，其談判結果則需國會同意。

一的例外是一九一三年的「安德伍關稅法案」(Underwood Trade Act of 1913)，國會在該法案中通過徵收所得稅，因此將關稅略予降低。<sup>②</sup>

國會制定關稅的權力於一九三〇年制定關稅法案時發揮到極致。當時因為經濟日益蕭條，各產業利益團體即大力遊說國會，以提高關稅來保護國內市場。國會議員乃透過集體換票，互相支持提高不同產業的關稅。其結果即為斯慕脫——霍雷法案，該法案大幅提高二萬種以上貨品的關稅，將美國關稅水準提到前所未有的高點。<sup>③</sup>許多國家立刻予以報復，亦將關稅提高。世界貿易跟着大幅衰退，經濟蕭條變成全球性的。對美國而言，其進口從一九二九年的四十四億美元遽降為一九三三年的十四·五億美元；出口則從五十二億美元降至十六億美元。<sup>④</sup>

「斯慕脫——霍雷法案」既然加深了美國的經濟蕭條，又使得國際貿易大幅衰落，國會顯然必須改革其制定關稅的方式。這使得國會議員十分為難：改革會開罪利益團體，因為關稅向來是國會議員用來交換利益團體政治支持的重要籌碼；不改革則又因「斯慕脫——霍雷法案」對經濟的惡劣影響，會受到一般選民的責罵。要避免這層難題，唯一的辦法就是把制定關稅的權力授權給行政部門，自己便可免除利益團體及選民的雙重壓力。<sup>⑤</sup>

從另一方面來看，行政部門也願意接受國會的授權。羅斯福總統的國務卿霍爾(Cordell Hull)是個典型的自由貿易主義者，認為除非行政部門能有相當的權力制定貿易政策(包括關稅)，否則美國將無法與外國政府就貿易問題打交道。而經濟蕭條的危機也使得政治、社會力量得以重組，霍爾可藉以運作，推動自由貿易的改革。<sup>⑥</sup>國會和行政部門配合的結果，即是國會於一九三四年制定的「互惠貿易協定法案」(以下簡稱一九三四年貿易法案)。該法案授權總統可就任何貨品項目與外國進行關稅貿易談判，關稅稅率的改變只要在上下百分之五十以內，都毋需經過國會的同意，因而扭轉了「斯慕脫——霍雷

註② 美國關稅制定的演進，其簡介可見“Foreign Trade Policy,” *Congressional Digest*, June~July 1987. 詳細分析則見 John M. Dobson, *Two Centuries of Tariffs: The Background and Emergence of the United States International Trade Commission* (Washington, D.C.: USITC, 1976).

註③ 該法案的立法過程為研究美國利益團體政治影響力的一典型個案，見 E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929~1930 Revision of the Tariff* (N.J.: Prentice-Hall, 1935), Raymond A. Bauer, *Ithiel de Sola Pool, and Lewis Anthony Dexter, American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, 2nd ed., (New York: Aldine de Gruyter, 1972).

註④ I. M. Destler, *American Trade Politics: System under Stress*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986), p. 9.

註⑤ 避免選民責罵是國會授權給行政部門的重要動機之一。見 Kent Weaver, “The Politics of Blame Avoidance,” *Journal of public policy*, Vol. 6, No. 4, October~December, 1986, pp. 386~387.

註⑥ Stephan Haggard, “The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934,” *International Organization*, Vol. 42, No. 1, Winter 1988, pp. 91~119.

法案」保護主義的精神。

一九三四年貿易法案的重要性在於其奠定了美國貿易政策制定的架構。這個架構有幾個特色：

第一，美國關稅、貿易政策爾後是由行政部門與外國在談判桌上決定的，而非由國會片面立法決定。這使得國會不再受到贊成貿易保護主義利益團體的直接壓力。另外又因為貿易政策的制定有與外國談判的過程，這使得贊成自由貿易的利益團體能夠動員起來，平衡了贊成保護主義利益團體的壓力。

第二，國會對外貿政策並非完全撒手不管，否則即是自行廢除了其在外貿上的權力，對贊成保護主義的國內產業亦無法交待。因此，國會仍不時以貿易法案對總統的授權期限進行調整（即國會對總統的外貿授權是暫時性的）。

第三，國會雖將制定逐項關稅的權力授權出去，但仍可制定各種政策指導、行政程序、把某些產業劃為特案，以限制對總統的授權幅度。例如，在一九三四年貿易法案制定時，即將農業劃為特案，另受一套規則管制。<sup>⑦</sup>而後紡織成衣、鋼鐵都逐漸列為特案。把這些產業列為特案，可使國會對要求保護的強大利益團體有所交待。當然國會立法通過的政策指導、行政程序，總統及官僚機構都必須遵守。

第四，因為總統也是民選的，也會遭到利益團體的壓力，因此在制度設計上，國會就必需為總統設想，轉移總統可能受到的壓力。其方法即是將總統的外貿權再予以分散，授權到官僚機構，這些官僚機構，在理論上可以客觀地處理保護主義的要求。在一九三四年貿易法案立法完成之後的十年，這個官僚機構即是國務院，因為國務卿霍爾原為眾議員出身，深為國會信任。一九五〇年代以後，國會認為國務院過於注重自由貿易以維護美國與外國的關係，忽略了美國產業一些保護性的要求，因而設立了特別貿易代表署（Special Trade Representative），加強了國際貿易委員會（International Trade Commission）的功能。簡言之，一九三四年貿易法案使得有關貿易的專業能在行政官僚體系內生根發展。

基本上，一九三四年貿易法案反映出國際經濟與美國國內經濟的妥協。一方面，美國必須和其他國家做多邊協商才能降低他國的關稅壁壘，推展其國際貿易，一九三〇年代以前的重商主義或經濟民族主義再也行不通了。但另一方面，從羅斯福總統上任以來，美國國內的政治思想也認為如果市場出了問題，國家就應該為市場（及個人）解決問題。如果國內產業受到進口貨的劇烈競爭，該項產業要求國家保護是合理的。<sup>⑧</sup>因此一九三四年貿易法案，一方面授權給總統，使其能和外國談判

註⑦ Judith Goldstein, "The Impact of Ideas on Trade Policy: the Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies," *International*

*Organization*, Vol. 43, No. 1, Winter 1989, pp. 31-71.

註⑧ John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International*

*Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 379-415.

；一方面國會仍留下了相當的外貿權力，以制衡總統，使其在和外國談判之時，仍需顧及受到進口威脅的本國產業。這就是為什麼在一九三四年後美國的各個貿易法案中，代表自由貿易的條款（例如「逃避條款」(escape clause)）會和代表保護主義的條款（例如「平衡稅」(countervailing duty)）、「反傾銷稅」(anti-dumping duty)）同時並列。<sup>⑨</sup>這也是為什麼在一九三四年以後的美國貿易政治中，國會和總統是扮黑臉白臉，前者會大聲疾呼保護本國產業，後者則要求外國合作，降低關稅或非關稅的障礙，實施自由貿易政策，以免國會制定高度保護的貿易法案。<sup>⑩</sup>要言之，一九三四年貿易法案所立下的貿易政策制定架構，扭轉了「斯慕脫—霍雷法案」中一面倒的保護主義，使得自由貿易和保護主義的呼聲可以同時在貿易政策制定過程中聽到。

## 二、貿易政策架構受到之衝擊及美國重要貿易法案之演變

從一九三四年貿易法案的制定以迄第二次世界大戰結束，美國的國際貿易只較一九三〇年「斯慕脫—霍雷法案」制定前略有改善。<sup>⑪</sup>但是到了戰後，美國的國際貿易却有長足的進展。單是在一九四五年美國即和二十七个國家簽定三十二項雙邊條約，將稅率平均降低了百分之四十四。<sup>⑫</sup>隨後在一九四七年美國主導成立了「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade)。美國國際貿易開始大幅成長（見下表）。

很顯然地，一九三四年貿易法案所尊定的貿易政策制定架構，對美國國際貿易的成長極有助益。然而國際經濟情勢的變化、美國國內政治經濟情況的改變，使得行之有年的貿易政策制定架構壓力日大。國會也因此有所因應。本節就此分別討論。

國際經濟情勢三項變化對美國的貿易政策制定架構有相當的影響。首先，戰後國際金融的穩定性在一九七一年首遭威脅

註⑨ Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International Organization* Vol. 42, No. 1, Winter 1988, pp. 179-217.

註⑩ Robert Pastor, "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade policy," in Allen Schick, ed. *Making Economic policy in Congress*, (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983), pp. 158-195

註⑪ Stephan Heggard, *op. cit.*, pp. 92-93.

註⑫ I.M. Destler, *op. cit.*, p. 10.

美國國際貿易的成長(單位：十億美元)

|    | 1950 | 1960 | 1970 | 1980  | 1990  |
|----|------|------|------|-------|-------|
| 出口 | 10.2 | 20.4 | 42.6 | 216.7 | 393.9 |
| 進口 | 8.9  | 14.7 | 40.0 | 244.9 | 494.7 |

資料來源：1950至1980數據見 *Statistical Abstract of the United States*, Department of Commerce. 1990的數據則見 *International Financial Statistics*.

。戰後國際金融的穩定主要靠布列敦森林體制(Bretton Woods)維繫，該體制係以美元為基準來衡量其他各國的貨幣，各國貨幣對外幣的匯率都是固定的。但是自一九五〇年代末開始，美國的國家收支就經常出現赤字，美元的強勢地位因此需要美國、歐洲、日本的中央銀行共同支持。一九七一年國際貨幣的投機，使得美元價位難以支撐，尼克森乃於是年八月十五日採取數項措施使美元貶值，並促使其他主要貨幣升值。當一九七六年布列敦森林體制正式告終後，國際匯市的投機、資本在各國間移動的速度，使得各國的經濟政策的處理日艱。<sup>13</sup>例如一九八二年至一九八五年美元因雷根政府的政策而大幅升值，導致美國貿易赤字劇升，國會及許多產業要求貿易保護的壓力隨之大增，連帶使得貿易政策制定架構也受到極大的壓力。

第二，日本及新興工業國家的興起，使得美國產業轉型適應困難，只得向國會遊說，要求保護，結果使貿易制定架構中的貿易保護主義色彩大增。原先戰後世界貿易量的增加主要是因為產業內(intra-industry)(即類似貨品間之貿易，例如兩國互相輸出本國產之汽車)、跨國公司內(intra-firm)(即母公司與子公司之間的貿易)貿易量的增加。<sup>14</sup>但日本及新興工業國家於一九六〇年代漸次興起，利用國家的政策指導、低廉的勞工成本、以及壓低相對美元的幣值，獲得了相當的動態比較利益。這些國家又十分依賴美國市場，對美國的輸出往往是產業間(inter-industry)的輸出，對美國的產業有連根拔起的威脅。<sup>15</sup>美國產業只有向國會要求保護。

第三，一九三四年貿易法案制定的貿易政策架構，原是為了降低關稅而設的，國會可以很放心的把某一百百分比範圍內的關稅制定權授權給總統，總統一定會遵守。但是隨着「關稅暨貿易總協定」每個回合的談判，關稅已不是最主要的貿易障礙了。非關稅障礙的談判不似關稅談判那麼一目了然，國會因此不肯大幅授權給總統，這使得國會容易受到利益團體的壓力，總統在對外貿易談判時，也更容易受到國會的牽制。<sup>16</sup>

美國國內政治的數項改變也影響到貿易政策的制定架構：第一，美國國會原來主管關稅的委員會即是主管貿易政策的委員會：在參議院為財政委員會(Senate Finance Committee)，在眾議院為歲出歲入委員會(House Ways and Means Committee)。委員會的主席對貿易問題有相當的發言權，並且通常贊成自由貿易。例如從一九五八年至一九七四年擔任眾議院歲出歲入委員會主席的米爾斯(Wilbur D. Mills)經常藉操縱縱議程的技巧，把貿易保護性高的法案束之高閣。<sup>17</sup>但自一九七二年起，美國國會起了一些結構性的改革。這些改革的特色在於權力分散以及議事程序公開，國會成了「小組委員會

<sup>13</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), pp. 131-170.

<sup>14</sup> Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment*, (New York: Routledge, 1989), pp. 89-215.

<sup>15</sup> Nigel Grimwade, *Ibid.*, pp. 274-348; Robert Gilpin, *Op. cit.*, pp. 391-397.

<sup>16</sup> I.M. Destler, *Op. cit.*, pp. 62-69.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 25-29.

的政府」。<sup>18</sup>這個改革對貿易政策架構的影響在於使貿易政策事權分散，議員容易以貿易政策討好選民。除了以上兩個委員會以外，現在跟貿易有關的委員會還包括：眾議院的銀行，財政，城市事務委員會(Banking, Finance, and Urban Affairs Committee)、政府運作委員會(Government Operations Committee)、農業委員會(Agriculture Committee)、海軍漁業委員會(Merchant Marine and Fisheries Committee)、能源商業委員會(Energy and Commerce Committee)等。參議院則有銀行，住屋，城市事務委員會、(Banking, Housing, and Urban Affairs Committee)、外交委員會(Foreign Relations Committee)等。事實上，非關稅貿易的談判牽涉廣泛，只要是相關的委員會就可在貿易政策上插上一腳。議員之間更組成鋼鐵黨團(The Steel Caucus)、紡織黨團(The Textile Caucus)、蘑菇黨團(The Mushroom Caucus)等組織，為不同的產業爭取貿易利益。<sup>19</sup>

第二，當一九三四年貿易法案制定時，民主黨為贊成自由貿易的政黨，共和黨則贊成保護主義。但隨着政治、經濟生態的變遷，兩黨在貿易政策上的差異已逐漸泯滅。例如要求限制進口以保護本國產業的國會議員可能不僅來自鐵銹帶的民主黨議員，也可能來自共和黨勢力強大的西南部的石油州、南部的紡織州(民主黨勢力強)、或西北部的木材州(共和黨勢力較強)。<sup>20</sup>這使得原有的貿易政策架構得到固定的投票集團的支持。贊成自由貿易的國會領袖及總統必須付出更大的代價才能得到足夠的支持。

第三，原有的貿易政策架構將出口產業亦帶入貿易政治之中，使其能平衡受進口威脅而贊成保護主義的利益團體。但是因為外國市場的非關稅障礙削減緩慢，這些出口產業開始要求有條件的保護政策；亦即除非外國能給予美國貨品足夠開放的市場，否則這些產業亦將站到保護主義的一邊。外國市場開放的程度以美國市場開放給外國類似產品的程度為準。贊成這種有條件保護主義的產業包括半導體工業、電信通訊工業、重型飛機製造業等需要全球市場的產業。<sup>21</sup>這種有條件的保護主義對原有的貿易政策架構影響如下：1. 改變保護主義、自由貿易利益團體間的均衡；2. 開闢了貿易保護主義的新戰場，原來的貿易保護只要求保護國內市場，現在則更要求解除外國的保護主義；3. 解除國外的貿易保護主義並無規則程序可循，因此原

<sup>18</sup> Roger H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein ed., *The New Congress* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1981), pp. 99-133.

<sup>19</sup> Robert Pastor, *Op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>20</sup> Pietro S. Nivola, "The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective," *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 4, 1986, pp. 585-590.

<sup>21</sup> Helen V. Milner and David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands," *International Organization*, Vol. 43, No. 2, Spring 1989, pp. 239-272.

有的貿易政策架構根本無法處理這類要求。<sup>②</sup>

以上我們討論了國際經濟、美國國內政治經濟因素對一九三四年以來貿易政策制定的影響，這些影響都是負面的，使這個架構日漸緊繃。從第一節的討論，我們了解設計這個架構最主要的目的就是使國會能授權給行政部門制定貿易政策，以交換行政部門對國會議員的保護，使其不受保護主義利益團體的直接壓力。現在這個架構既然無法發揮其功能，國會議員勢必對該架構逐漸往保護主義的方向修正，以減輕保護主義的壓力。我們檢視重要貿易條款歷年改變的情況即可發現這一趨勢。

逃避條款。所謂逃避條款是指當一國的產品因進口貨的競爭而受到傷害時，該國可以提供一些暫時性的保護措施以使本國產業獲得喘息、調整的機會。該條款為關稅暨貿易總協定第十九條許可( Article XIX)；美國的貿易法案則將其定成法律以為國內執行的依據。其執行機構為國際貿易委員會。

逃避條款於一九四七年以總統的行政命令開始在美國實施，一九四八年杜魯門總統的行政命令九三八一號，規定以後所有與外國的貿易協定都需將逃避條款包括在內，國會也在爾後每次的貿易法案中對該條款都加以審議。一九五一年的一「貿易協定延長法案」( The Trade Agreements Extension Act of 1951, 以下簡稱一九五一年貿易法案)，逃避條款首次列入美國的貿易法案。該法案規定如果因為關稅減讓致使外國貨進口絕對或相對地增加，導致或可能導致( cause or threaten to cause)對美國產品的嚴重傷害，則該產品可藉逃避條款尋求保護。這個法案並說明，外國貨必需引起對美國貨相當程度的損害( "contributed substantially")，才可引用逃避條款。國會並且規定尋求保護產業可能受傷害的範圍，而國際貿易委員會必須就這些範圍內考慮是否應給予保護。

到了一九六二年的「貿易擴張法案」( The Trade Expansion Act of 1962, 以下簡稱一九六二年貿易法案)，國會認為一九五一年貿易法案的規定太鬆弛，因此將以逃避條款尋求保護的標準提高，就此而言，一九六二年貿易法案是較為傾向自由貿易的。一九六二年貿易法案規定，申請逃避條款保護的產業必須證明它已受到嚴重的傷害，其傷害的主因為外國貨進口的增加。「主因」( "major cause")又被定義作「比其他所有傷害原因加起來還重要的原因」。另外又規定進口增加的原因必須完全來自美國在關稅上的讓步(一九五一年貿易法案規定較鬆：進口貨增加可以是「完全」或「部份」來自美國在關稅上的讓步)。進口貨的增加必須是數量上絕對的增加，相對的增加不再適用。但是另一方面，國會擴大了產業受傷害的必須考慮範圍。

大體而言，一九六二年貿易法案是一九三四年以來主要貿易法案中最自由的。但是到了一九七四年因為上節所述的諸多原因，國會在制定貿易法案時，開始傾向貿易保護主義。一九七四年貿易法案( The Trade Act of 1974)規定，申請逃避

<sup>②</sup> David B. Yoffie, "American Trade Policy: An Obsolete Bargain?" in John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *Can The Government Govern?* ( Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1989 ), pp. 125-131.

條款保護的產業，只須證明進口貨是造成嚴重傷害的「重要原因」(“substantial cause”)。而「重要原因」則定義成「比其他單一原因都重要的原因」。進口貨的增加可以不必導因於關稅的讓步；進口貨的增加可以是絕對的、也可以是相對的；產業受傷害的考慮範圍則再予擴大。

到了一九八四年的貿易暨關稅法案(The Trade and Tariff Act of 1984，以下簡稱一九八四年貿易法案)國會更進一步地規定國會貿易委員會必須考慮更多的產業因素，使該委員會更難拒絕產業的訴願。

平衡稅。在國際貿易競爭中，各國政府經常以各種方式的貼補，以降低產業的生產成本，幫助外銷。進口國則可就此類商品徵稅，以平衡抵銷貼補而來的價格優勢。美國平衡稅的立法早在一九〇九年即有了，現在平衡稅的基本立法則訂定於一九三〇年的「斯慕脫——霍雷法案」。從一九三〇至一九七四年，平衡稅立法都無太大的改變，財政部享有極大的決定權，且其在平衡稅的調查裁定上都傾向自由貿易的精神。但到了一九七四年的貿易法案，國會即限定財政部在收到產業訴願後的一年內必須做出裁決，如果裁決結果為不徵收平衡稅，國會規定產業可向法院提起訴訟。亦即法案提供了在平衡稅上較多的保護途徑。到了一九七九年的貿易協定法案(The Trade Agreements Act of 1979，以下簡稱一九七九年貿易法案)，國會則規定了平衡稅徵收的程序，以符合關稅暨貿易總協定的新規定。新規定中，必須由國際貿易委員會做一損害測驗，裁定進口貨確實對本國產品造成了「實質損害」，才可徵收平衡稅。這個規定好像是有助於自由貿易(對訴願有較多的限制)，但實際上，「實質損害」的定義非常鬆散(只要「不是沒影響的」、「不是非物質的」、或「不是不重要」的損害都算是實質損害)。這項貿易法案對平衡稅還有如下的重要規定，使產業較易得到有利的裁決：1. 擴大外國貼補的定義範圍；2. 如果國際貿易委員會裁決是否有實質損害的票數相同，則算實質損害成立，應徵收平衡稅；3. 平衡稅的調查由贊成自由貿易的財政部轉到贊成保護的商務部，其調查的時限更緊、國會定的指導原則更多、過程也更公開(以便產業團體更能施壓)。<sup>23</sup>

一九八四年貿易法案再進一步採取了「累積條款」，即訴願產業只要能證明進口貨不管來自幾個國家，只要累積起來對美國貨產生傷害，「實質損害」即告成立。因此加拿大雖然每年只出口二十五萬美元的鮮花到美國，但和其他鮮花進口國一起累積計算，也會對美國花業造成實質損害。<sup>24</sup>此外「上游貼補」也列入貼補定義，即一個進口品的上游原料如果有受到政府貼補，也算在該進口品的帳上。<sup>25</sup>一九八八年的綜合貿易及競爭力法案(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988，以下簡稱一九八八年貿易法案)亦有類似的技術性改變，把貼補的定義再擴大。<sup>26</sup>

註<sup>23</sup> 平衡稅及反傾銷稅的調查程序，見何思因，「美國國際貿易委員會的組織及決策」，問題與研究，第三〇卷，第四期，民國八〇年四月，頁三〇—三三。

註<sup>24</sup> Pietro S. Nivola, "Trade Policy: Refereeing the Playing Field," in Thomas E. Mann, ed., *A Question of Balance*. (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990), pp. 234.

註<sup>25</sup> *Ibid.*

註<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 239.

反傾銷稅。當外國貨在美國市場的價格低於其「公平」價格時，即是傾銷。美國可對其徵收反傾銷稅。其立法演進的過程和平衡稅類似。反傾銷稅的基本立法在一九二二年已存在；到一九七九年貿易法案才有較大的改變。其改變的範圍與平衡稅立法的改變範圍大致類似。一直到一九八四年，商務部有很大的自由裁量權來決定外國商品是否有傾銷行為（跟平衡稅調查一樣，反傾銷稅的調查權在一九七九年貿易法案中由財政部移到商務部）。一九八四年貿易法案，規定了外國市場價格的定義（傾銷的認定必須比較某貨品的外國市場價格與其在美國市場的價格），使得商務部較易裁定傾銷，而給予本國產品保護。<sup>27</sup>一九八八年貿易法案對反傾銷稅亦有一些技術性的規定，使外國產品更易遭到傾銷的調查，例如日本的晶片。

三〇一條款。根據一九六二年貿易法案（第二五二條），總統有權限制外國進口商品，如果該國對美國的出口品有不合理的限制。這項條文即為一九七四年貿易法案第三〇一條款的由來。該條款賦予總統極大的權力，可對外國進行報復，如果該國「維持不正當（unjustifiable）或不合理（unreasonable）的關稅：或進口設限：或貼補其出口品致使有競爭力的美國貨品銷路下降。」其後一九七九、一九八四的貿易法案，都略有修定。到了一九八八年的貿易法案，三〇一條款有了大幅度的修改，要求美國貿易代表每年公開提出名單，說明究竟那些國家持續設有進口障礙及有扭曲市場的行為。如果美國與這些國家固定的雙邊談判在十五至十九個月內不能把某些特定貿易障礙消除的話，美國總統即應進行報復。這個超級三〇一條款，自立法成立以來即是美國實行貿易保護主義的利器。

對總統授權的限制。我們在第一節中已討論過，一九三四年貿易法案所建立的貿易政策架構中，國會對總統的授權是暫時的；總統若要與外國進行新一回合的談判，必須獲得國會重新授權。例如總統要參加關稅暨貿易總協定每一回合的談判都需獲得國會的授權。最近美國要與墨西哥進行自由貿易區的談判亦需獲得國會授權，是另一例子。除了授權總統進行貿易談判以外，國會制定的貿易法案亦對總統在其他貿易條款上的權限上不時有所限制。

一九六二年貿易法案給予總統五年授權在關稅暨貿易總協定的談判架構下將關稅減少百分之五十。在逃避條款上則規定，如果總統否決了關稅委員會（一九七四年改名為國際貿易委員會）的建議，不給予訴願產業保護措施，國會可以以全院過半數的票再否決總統的決定。國會並成立了貿易代表署，置於總統辦公室之下，該署與國會的密切關係使國會在貿易政策上的意見更能為總統聽到。<sup>28</sup>

一九七四年貿易法案再給予總統五年的授權在多邊談判下降低非關稅貿易障礙。但為了怕總統過度讓步，該法案規定成

<sup>27</sup> Alan M. Rugman and Andrew D. M. Anderson, *Administered Protection in America*, (New York: Croom Helm, 1987), p. 19.

<sup>28</sup> I. M. Destler, *op. cit.*, pp. 87-96.

立一個四十五人的諮詢委員會，其成員包括來自商界、勞工、政府的代表，以對總統的政策立場有所牽制。總統在非關稅障礙上談判的結果則需經國會批准。但是外國談判代表可能因為美國國會根本不批准談判結果而不願參加談判，以免徒勞無功。國會因此和總統妥協，國會在審議非關稅談判結果時，兩院必須在九十天內投票決定是否接受，並且不許加上任何修正案。這個「快速過程」(fast-track procedures)是向外國政府保證美國國會儘速處理國際貿易談判結果。在逃避條款上，國會可以出席並參加投票議員的過半數對總統的決定加以否決，這比一九六二年貿易法案的規定又鬆了些。一九七四年貿易法案並且在組織上強化了國際貿易委員會，給總統更多的政策考慮範圍，使總統更難拒絕國際貿易委員會的建議案。

在一九八四年貿易法案，國會改變了其對總統決定實行否決權的所需票數的規定，這是因為在一九八三年美國最高法院對「移民歸化局對契達」(Immigration and Naturalization Service v. Chadha)一案的判決中，確定當時國會否決權的程序規定違憲。因此在一九八四年貿易法案中，國會規定，如果國際貿易委員會建議總統給予訴願產業保護，但遭總統否決，國會兩院可通過兩院共同決議案(joint resolution)，反對總統的決定，使國際貿易委員會的建議生效。總統則可以否決國會的共同決議案，這時兩院必須各以三分之二的多數決才能推翻總統的否決，共同決議案才能生效。

綜上所述，我們可以看到自一九六二年以後，國會在各重要貿易法案中，對許多重要貿易條款的約束漸緊；換言之，即是使美國的貿易政策制定體制日漸走向保護主義。

### 三、結 論

美國現行的貿易政策制定體制始於一九三四年的貿易法案。該法案使得自由貿易與保護主義可同時存在，以符合總統、國會各自的政治需要。但是當國際經濟及美國國內政治經濟都有所改變時，該貿易政策制定體制即開始日漸緊縮；總統對國會提供的政治保護，使國會不受保護主義的直接壓力，日益不足；國會的反應則是把貿易法案縮緊，使要求保護的產業更有機會得到政府的保護措施，以舒緩國會所受到日增的保護主義壓力。這種趨勢有人稱之為「行政式的保護」(administered protection)<sup>29</sup>有人稱之為「程序性的保護」(process protection)<sup>30</sup>其行政或程序對美國市場的進口商品極為不利，因此也增加了外國實行保護主義的動機。

<sup>29</sup> Rugman and Anderson, *op. cit.*, pp. 1-5.

<sup>30</sup> I.M. Destler, *op. cit.*, pp. 139-140.