

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國貿易授權法時期FTA的簽訂策略

The United States Free Trade Agreement (FTA) strategy-Trade Promotion Authority Act

doi:10.30390/ISC.200812_47(4).0005

問題與研究, 47(4), 2008

Issues & Studies, 47(4), 2008

作者/Author：陳鴻鈞(Hung-Chun Chen)

頁數/Page：141-166

出版日期/Publication Date：2008/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200812_47\(4\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200812_47(4).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國貿易授權法時期 FTA 的簽訂策略

陳 鴻 鈞

(東吳大學政治學研究所博士生)

摘 要

本文分析美國貿易授權法時期(2002~2007年) FTA 的簽訂策略。影響美國簽訂 FTA 策略的因素大致可分為外在因素與國內因素兩類。外在因素包括了九一一恐怖攻擊事件、中國崛起、東亞經濟整合、歐盟東擴、WTO 談判受挫、FTA 盛行,以及歐盟與中國在拉美的勢力逐漸擴張等因素。國內因素則是由於貿易授權法的通過,國會進一步賦予行政部門對外談判的權力與快速立法程序,使美國從過去強調多邊主義的政策,轉變為多邊主義與雙邊主義並行。美國採取競爭自由化的貿易政策,使用自由貿易協定(FTA)做為政策的工具。這個政策工具一方面可促成 WTO 談判成功,另一方面則能夠達成反恐與其他外交目標。我們發現,在貿易促進法案生效間,和美國簽訂 FTA 的國家較多,而且分佈在西半球、亞太地區與中東地區等地,這也反映出美國對簽訂 FTA 的積極態度與戰略考量有逐漸強化的趨勢。

關鍵詞：美國貿易政策、自由貿易協定、競爭自由化、外交工具

* * *

壹、前 言

晚近,區域貿易協定(RTA)或自由貿易協定(FTA)蔚為風潮。2002年美國國會通過新版的貿易授權法,其特點之一就是授權給予總統與行政部門更多對外簽署相關自由貿易協定的權力,該法並在2005年進一步展延,最後於2007年的6月底結束。截至現今,美國已在貿易授權法期間,分別與智利、摩洛哥、巴林、新加坡、澳洲、中美洲六國與秘魯等國家完成簽署FTA/RTA,巴拿馬、哥倫比亞與南韓則仍在等待國會批准,其他還有多個洽簽中的國家。與其他國家相比,美國簽署FTA的數目偏少,看似美國對簽署FTA/RTA的態度並不積極。

不過相較於美國過去貿易政策是以多邊的WTO為主,這個階段美國所簽署的自由貿易協定反而以雙邊的自由貿易協定為主,因此凸顯其特殊性。本研究的問題是:「美



國在貿易授權法時期所簽訂的 FTA 所代表的意涵到底為何？」這可以分為內在與外在因素兩方面來探討，在外在環境方面，受到九一一事件、中國崛起與東亞經濟整合、歐盟東擴、WTO 談判受挫、FTA 盛行與歐盟與中國向拉美擴張勢力等因素影響；對內則是因為貿易授權法的通過，國會賦予行政部門對外談判的權力與快速立法程序的通過，使得此階段美國推動自由貿易政策出現部分轉變，從強調多邊主義改為多邊與雙邊雙軌並行。美國採取競爭自由化的貿易政策，使用自由貿易協定（FTA）做為政策的工具，一方面要促成 WTO 談判成功，另一方面則是要達成美國反恐與外交的目標。若與貿易促進法案之前的 FTA 相比較，此時期簽署 FTA 的國家較多，且分佈在西半球、亞太、中東地區，反映出美國對簽訂 FTA 的積極態度與戰略考量有逐漸強化的趨勢。

貳、文獻回顧

一、FTA 相關理論

晚近區域貿易協定（regional trade agreement, RTA）與自由貿易協定（free trade agreement, FTA）開始盛行，歸納其原因：（1）會帶來正面的經濟效應；（2）國家的策略選擇；（3）施壓其他國家或者國家害怕被排除。^①所謂自由貿易協定根據 GATT 的定義是指兩個或以上的關稅領域對產自各自關稅領域所有商品相互取消關稅及其他限制性貿易法令，關稅領域對其他關稅領域則維持大部分貿易往來之關稅與貿易法令，而簽署區域貿易協定通常會促進區域內的經濟成長、展現區域內經濟整合的動機、降低對區域外的貿易障礙。^②但整體而言，過去十年新的 FTA 對世界貿易體系所產生的影響仍無法確定，正面來說，包含促進貿易自由化、納入新的議題、小國也參與其中，負面來說，包含增加差別待遇、複雜的原產地規定、造成國家之間的政治緊張等。^③

一般將簽署 FTA/RTA 視為一種經濟整合，而經濟整合理論分為三類型：地緣政治學派、政治經濟學派、國內政治學派，地緣政治論點主張經濟整合是國家間基於彼此的安全考量，或是考量到集團外國家所帶來的安全問題；政治經濟學派則認為經濟整

註① Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," *Taiwan Journal of WTO Studies*, No. 5 (2006), pp. 48-49; Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), p. 362; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," *The World Economy*, Vol. 31, No. 1 (2008), pp. 49-51.

註② 柯春共，「區域貿易協定主要類型之研析」，問題與研究，第44卷第2期（2005年3、4月），頁148-156。

註③ Sidney Weintraub, "Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), p. 85.



合主要動機是廠商利益的極大化；國內政治學派主張國際經濟整合是為了完成國內的政治目標。^④所以組建 RTA 之目的則包括市場准入、貿易障礙的降低、雙邊貿易的改善、促進貿易移轉與政治考量。^⑤

所以就理論層次來說，除促進經濟成長、降低貿易障礙、改善雙邊貿易關係等經濟與市場考量外，FTA 的簽訂本身可能具有政治、安全、外交與戰略等意涵。

二、美國的 FTA

美國的貿易政策可分為外部環境與國內因素兩方面來探討。就像大部分國家一樣，美國的貿易政策是受到國內立法和國際條約所規範，而國內立法牽涉到行政與立法部門之間的互動，總統通常想要讓貿易政策兼顧國家外交政策的利益，包含政治和經濟的目標，國會議員則需面對選區與利益團體（如勞工、環保、人權團體）的壓力，要比總統更傾向保護主義，會限制總統的貿易自由化方案，所以貿易協定往往會造成兩者的衝突。^⑥

美國從 1980 年代開始追求 FTA。當時由於全球經濟衰退，美國開始出現貿易赤字，受影響的產業與勞工開始反彈，促使國會主張互惠的貿易政策，要求外國開放市場，以改善美國的經濟狀況；加上 GATT 的談判失敗，使得美國開始追求雙邊 FTA，形成所謂雙軌的貿易政策。^⑦現階段美國的貿易政策的核心策略則是強調競爭自由化，

註④ Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 42-46.

註⑤ 柯春共，「區域貿易協定主要類型之研析」，頁 156-157。另可參閱洪財隆，「FTA 之政經特質與被排除的經濟後果」，*亞太經濟合作評論*，第 11 期（2003 年 12 月），頁 35-36。

註⑥ Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," in Brian Hocking and Steven McGuire, (eds.), *Trade Politics* (Routledge, 2004), pp. 304-306.

註⑦ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 361; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004), pp. 58-81; William A. Lovett, "Introduction," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO*, pp. 4-11; William A. Lovett, "Reblancing U.S. Trade," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO*, pp. 130-131。除了 FTA 之外，美國也利用貿易制裁與報復，如後敘述。後續因素則包括：1. 歐盟的出現，Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 8, No. 3 (2005), pp. 7-8. 洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，*貿易調查專刊*，第 9 期（2003 年 6 月），頁 160；2. 發展中國家對貿易談判改變了策略（而非美國先開啓新的貿易策略），Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 362；3. NAFTA 之後雙邊協定在拉美和世界各地擴散，美國擔心此種趨勢繼續發展下去，將對美國產生如把美國排除在外的負面效應；4. 若美國採取雙邊談判將劇烈改變其他國家與區域的誘因結構，提高特定國家將被排除或者享有與美國簽署 FTA 利益的可能性；José M. Salazar-Xirinachs and Jaime Granados, "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), p. 231；5. 加入一些投資、競爭、環保、人權、智慧財產權或爭端解決條款等，促進貿易自由化，並做為 GATT/WTO 多邊貿易提前自由化之方案等，洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 160。

其利益來自於在不同層次貿易談判的成果相互連結累積產生的，最成功的案例就是 NAFTA，美國透過 NAFTA 與 APEC 成功迫使歐盟和日本在 GATT 上讓步，促成烏拉圭回合的成功。^⑧ 2002 年由於有了貿易授權法，美國開始以 NAFTA 經驗為基礎，積極追求此策略，並鼓勵其他國家加速貿易改革，同時完成杜哈回合的談判。^⑨

雖然競爭自由化是美國現階段貿易政策的核心策略，但仍會受其他因素影響。貿易代表 Zoellick 列出 13 個可能影響美國是否與某個國家簽訂 FTA 的原因，包括能否獲得國會同意、對國內政治衝擊最小（如利益團體）、有利經濟目標、他國對經貿改革的承諾和執行能力與配合外交考量等，其中他國貿易改革的承諾是有關雙邊互惠與 WTO 談判，而外交考量則是指回報支持其國際活動的夥伴，以及延伸美國貿易與外交政策的利益到全世界，而這必須通過三個測試：（1）在外交議題上是否與美國合作；（2）是否將有助該國的經濟發展，並鼓勵該國的民主與法治；（3）是否有助美國在各洲的地緣平衡考量。^⑩ 從美國簽署自由貿易協定的歷史趨勢來觀察，現今美國主要在西半球、中東和東亞推動自由貿易協定，是兼顧戰略與經濟利益的考量。^⑪

綜合上述，我們可以歸納如下：第一，行政部門在對外進行貿易時必須得到國內利益團體與國會的支持，特別是貿易協定；第二，美國現今的貿易政策是以競爭自由化為核心，透過雙邊、區域和全球等不同層次來推動自由貿易，這當中雙邊自由貿易協定成為重要特色，但最終仍以完成 WTO 談判為目標，構成所謂雙軌的貿易政策；第三，將投資、競爭、環保、勞工、智慧財產權等新議題納入 FTA 談判之中，形成競爭自由化政策中另一個重要面向；第四，把 FTA 當作外交政策上的工具，用來支持美國反恐和其他外交上的目標。

究竟美國在貿易授權法時期所簽訂的 FTA 是經濟考量？戰略考量？或兩者兼顧呢？本文假定此階段美國所簽訂的 FTA 除了符合競爭自由化的政策目標外，也具有政治、外交與戰略上的考量。因此美國認定哪些國家在其競爭自由化政策下具有重要性，以及認定哪些國家具有外交、政治與戰略的意義因而簽署 FTA 將是分析的重點，而這也意味國際局勢以及美國對外政策深深影響著 FTA 的簽訂。當然美國國內因素，如政黨、府會關係、產業與利益團體等，也是影響貿易政策的重要因素，特別是國會

註⑧ C. Fred Bergsten, "A Renaissance for U.S. Trade Policy?" *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6 (2002), pp. 86-98; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 49-51; Vinod K. Aggarwal, "The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific: A U.S. Perspective," *ABAC-PECC study on the Feasibility of the Free Trade Area Pacific* (2007), pp. 14-19.

註⑨ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 362.

註⑩ Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 31-32, pp. 41-43；這樣的排列不必然反應美國的優先性，但通過國內政治這一關無疑地是推動 FTA 談判的前提條件，Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," pp. 365-370.

註⑪ Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 39-66；吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，邱稔壤主編，國際反恐與亞太情勢（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2004年），頁31-53。

是否給予總統對外談判的權力與快速立法的權限更是重要。文章將從二次大戰後的美國貿易政策開始談起，分外在環境（經貿與非經貿）與內部環境兩個層面來解釋美國貿易政策的轉變，重心放在 2002 年開始的貿易授權法時期，文末則比較貿易授權法前後的差異，以驗證本文的假設。在研究方法上，主要是透過文獻分析與比較分析，透過文獻分析，提供有關美國貿易政策的演變與對外貿易關係、貿易授權法的內容、簽署 FTA 的國家等資料，透過比較分析，來說明貿易授權法前後美國在簽訂 FTA 策略上的差異，包含外在環境、國內因素、政府策略與簽署國家等。

參、戰後到 1970 年代美國的貿易政策

二次大戰之後，美國取代英國成為世界經濟超級強權，其貿易政策是以「自由貿易」為基礎，積極參與 GATT 多邊貿易活動。^⑫當然這背後有其戰略思維，也就是提升美國以及其盟友所組成的自由經濟體系，強化反蘇聯的聯盟。^⑬美國也給予日本、南韓、台灣、歐洲（馬歇爾計劃）和其他在中東地區夥伴貿易上的優惠待遇來建立與鞏固彼此在安全上的關係。^⑭亦即單方面的優惠待遇成為鼓勵進口的政策。

1960 年代開始，歐洲方面的情勢出現變化。歐洲共同體的創立、擴大與共同市場的出現對美國形成差別待遇；為了化解貿易上的危機，美國於 1960 年代發動甘迺迪回合（Kennedy Round）反制歐洲共同體創立所產生的差別待遇，另在 1970 年代發動東京回合（Tokyo Round）回合反制歐洲共同體擴張與共同市場的出現所造成的差別待遇。^⑮

不過，多邊主義搭配鼓勵進口的政策當然有其缺點和後果，貿易赤字開始出現、國內產業利益受損、勞工不滿等，而這股不滿的浪潮到了甘迺迪回合談判結束後達到高峰，勞工團體遊說國會針對所有具競爭性的進口產品給予配額限制，並且改變跨國

註⑫ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), p. 361; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO*, pp. 58-61; Vinod K. Aggarwal, "The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific: A U.S. Perspective," pp. 14-19; 洪德欽, 「美國對外簽署自由貿易協定之研究」, 頁 157-158。

註⑬ Renato Cruz De Castro, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 3 (2005), p. 455; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 61-63.

註⑭ 不過日本和南韓回報給美國的則是軍事基地使用的權利、更廣的安全合作與武器採購等, Eul-Soo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 1 (2007), p. 9.

註⑮ C. Fred Bergsten, "A Renaissance for U.S. Trade Policy?" pp. 86-98; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 49-51; Vinod K. Aggarwal, "The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific: A U.S. Perspective," pp. 14-19.

公司的稅負規定，進而國會拒絕執行甘迺迪回合中的部分協定，甚至對延長美國總統貿易談判的權力加以抵制；最後 1974 年國會通過貿易法，當中就規定在簽署貿易協定前總統必須先與國會事前諮商，以交換國會重新賦予總統五年的貿易談判權力，該法並通過了快速立法程序，國會因此放棄提出修正案的權力。^⑩

簡言之，在此時期美國在貿易政策上仍是堅持自由貿易與多邊主義，而非保護主義與雙邊主義。所以在 1980 年代之前，美國貿易政策對 FTA 基本上是傾向反對的立場，^⑪這當然也和 FTA 本身就代表雙邊或區域而非多邊途徑有關。

肆、1980 年代開始的美國 FTA 簽訂的策略

1980 年代開始，整個外在環境又出現轉變。首先，1981-1982 年出現全球性經濟大衰退；其次，在東京回合期間，美國已經開始出現了貿易赤字；第三，美國本身的貿易政策利益也發生改變，貿易已經佔美國整個經濟很高的比重；更重要的是在 1980 年代初期，美國暗示新一回合的 GATT 談判將納入服務與農業議題，並且要打開更多新興工業國家與未發展國家的市場，但這樣的主張卻受到開發中國家反對開放市場者與歐洲國家反對農業自由化人士的抵制。^⑫美國無法進一步推動 GATT 談判，因此開始轉向雙軌途徑，一方面持續要求 GATT 的成員進行談判，另一方面開始與以色列和加拿大洽簽雙邊的自由貿易協定；即使如此，美國仍是多邊的 GATT 架構為主。^⑬不過，這也反映出互惠精神與開放市場的 FTA 開始受到重視。^⑭

註⑩ 最終在 1979 年，透過快速立法程序國會完成了東京回合相關的立法程序，國會也修正貿易法中的第 301 條，賦予總統貿易制裁的權力，以對付歧視美國的不公平待遇，Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 58~72.

註⑪ 洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 157~158。

註⑫ Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 75~78; Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," pp. 305~306; William A Lovett, "Introduction," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO*, pp. 8~9.

註⑬ Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 75~79; Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 361; 美國也使用貿易保護措施來保護國內的勞工與鋼鐵、汽車產業等，如 80 年代的中期到晚期期間，國會中的民主黨與部分共和黨議員也開始要求使用反制、反傾銷、301 條款等措施來解決貿易失衡與赤字的問題，William A. Lovett, "Introduction," p. 9; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 75~78.

註⑭ 這兩個協定也都是在快速立法程序下完成。1983 年，美國與以色列雙方同意展開 FTA 的談判，1984 年貿易及關稅法授權行政部門與以色列進行 FTA 談判，雙方在 1985 年 4 月 22 日簽署 FTA，於同年 6 月生效，分成不同階段刪減關稅與非關稅障礙，並於 1995 年 1 月 1 日完成全部階段，Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 79; 蔡潔娃整理，「美國 FTA 策略與臺美 FTA 推動概況」，臺灣經濟研究月刊，第 25 卷第 7 期（2002 年 7 月），頁 38。加拿大方面，美國國會於 1974 年貿易法第六一二條已授權美國總統得與加拿大談判簽訂一項「自由貿易區協定」，美國總統一直到 1985 年才同意就此問題與加拿大進行研究；1988 年綜合貿易法增加國會在快速立法上的程序權力，同時國會授權期限從 1988 年 1 月 3 日延長至 1991 年 6 月 1 日，最後美加雙方於 1988 年 1 月簽訂自由貿易區協定，於 1989 年 1 月 1 日生效。洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 158~162。

外在環境的變化也改變了國內的政治生態，過去重工業的管理者和工會所形成的左右聯盟被高科技、服務業、出口產業勞工、尋求便宜商品的消費者所形成的跨黨派聯盟所取代，而這個新聯盟則是遭受來自國家主義、進口產業勞工、環保人士和其他敵視新自由經濟人士的反對。^①

到了 1990 年代，蘇聯瓦解與冷戰的結束，為國際政治體系帶來劇烈的改變，歐盟也在此時成立；在經貿方面，全球化時代來臨、歐盟開始倡議要建立自己的貨幣聯盟，並在 1995 年納入新的成員國等，對美國貿易政策產生巨大壓力。加上 1990 年 GATT 無法完成烏拉圭回合談判，^②以及上述 FTA 於 1989 年實施後成效卓著，因此美國總統布希乃於 1990 年公佈所謂「美洲方案」，並繼續與墨西哥進行會商，希望能擴大美國的貿易版圖。^③

柯林頓政府時期，其貿易政策首要目標是放在新興市場的開放與擴大美國既有的出口市場，包括墨西哥、巴西、阿根廷、印度、印尼、南韓、大中華地區（中國、香港、台灣和新加坡）、南非、波蘭和土耳其等，其次是結合推動民主化和提升出口的目標，如俄羅斯和烏克蘭；柯林頓也支持貿易自由化的談判，行政部門使用 NAFTA、APEC 有效帶給在烏拉圭回合上歐盟和其他主要談判夥伴壓力，在 1993 年 12 月做出必要的讓步，最後在 1994 年經過國會批准通過，而該協定也通過建立世界貿易組織（WTO）來取代 GATT；然而柯林頓的貿易政策遭到國會中擁有多數的共和黨反對，同時也引來左右兩派中反對貿易自由化人士的抵制，最後使快速立法程序在 1994 年屆滿後失效，行政部門雖在 1998 年提出重新授權，但仍是失敗。^④

1994 年貿易談判授權失效加上為了反制歐盟的出現，美國貿易政策的重心聚焦在大型的新興市場上，此時有兩個超級區域計劃被推動，即西半球的 FTAA 和 APEC 的茂物宣言，同時也協助中國在 2000 年進入 WTO。^⑤然而在烏拉圭回合談判與 WTO 資訊技術協定成功通過之後，APEC 自由貿易的活動就下降了，美國也尋求智利加入 NAFTA，並將此視為將 NAFTA 擴大成為 FTAA 的第一步，但受到美國國內勢力的反對，之後 FTAA 於 1998 年開始談判，但仍是受限於沒有得到國會的授權因而進展緩慢；從烏拉圭回合談判到協助中國進入 WTO 為止，都沒有為美國的出口業者帶來巨大

註① Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," pp. 305-306.

註② Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 361.

註③ 蔡東杰, 「NAFTA 與亞太整合進成的互動發展」, 國際關係學報, 第 17 期 (2002 年), 頁 23-39。

註④ Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," pp. 309-311。1986 年 9 月, GATT 展開新一回合的談判 (烏拉圭回合), 焦點放在改善農業、補助、保護、爭端解決和非關稅措施等規則上, 並納入新的服務、智慧財產權、投資等相關措施等, Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 83-88。同樣的, NAFTA 和烏拉圭回合談判也是在快速立法程序下完成。1988 年綜合貿易法規定, 在總統請求或國會不反對情況下, 得於 1991 年後再延長二年, 事後並進一步延長至 1994 年 4 月 16 日, 此項延長有助 NAFTA 及 GATT 烏拉圭回合完成國內立法程序。洪德欽, 「美國對外簽署自由貿易協定之研究」, 頁 162。

註⑤ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," pp. 361-362; Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," pp. 7-9; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 86-88.

利益，美國國際貿易赤字持續增加，從 1994 年的一千七百六十多億增加到 2003 年五千八百一十多億。^⑥

而 WTO 的成立與其爭端解決機制無法發揮作用導致更多國家採取保護措施，以及反全球化浪潮的出現等，都促使 1999 年在西雅圖的 WTO 回合談判失敗。^⑦之後美國又轉而與約旦展開雙邊談判，接下來則是新加坡和智利。^⑧值得注意的是，美國與約旦的 FTA 是在正常的立法程序下通過的，而新加坡和智利的 FTA 雖然在之前已經達成協議，但一直等待到新的貿易授權法通過後才正式簽署。^⑨

我們進一步來檢視此階段的各個自由貿易協定的意涵。美以 FTA 的意義包括展現美國對以色列的強力支持、反制 EC 和以色列在 1975 年所簽訂的雙邊貿易協定對美國出口業者所造成的障礙、強化以色列的經濟並減少以色列對美國援外的依賴、施壓主要的貿易夥伴進行多邊談判、透過加拿大和 NAFTA 的談判施壓以色列等。^⑩

美加 FTA 也被認為是有助 GATT 談判的槓桿，用來警告日本和歐盟，如果多邊主義無法獲得進展，美國將會追求其他的選項。^⑪美加 FTA 和 NAFTA 的特色在於兩者的經濟規模都大過現今任何新的 FTA，且主要是開發中與已開發國家的 FTA，^⑫而國會支持 NAFTA 也和移民、美國安全利益以及中美洲的民主有關。^⑬

美約 FTA 是第一個美國與阿拉伯國家簽署的自由貿易協定，目的是強化約旦參與中東和平過程的經濟基礎，也是柯林頓回報 Hussein 國王在奧斯陸和平過程的所展現合

註⑥ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," pp. 361~362; Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," pp. 310~311; Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," pp. 7~9; Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 86~88.

註⑦ William A Lovett, "Introduction," p. 11.

註⑧ 美國首先協助約旦於 2000 年 4 月加入 WTO，嗣後兩國簽署「貿易及投資架構協定」及雙邊投資協定，進而展開美約 FTA 的談判，此項協定係前美國總統柯林頓與約旦國王阿布都拉於 2000 年 6 月 6 日正式同意展開雙邊談判，經過短短四個月後美國就與約旦於 2000 年 10 月 24 日簽署「美約自由貿易協定」，洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 159~160。

註⑨ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," p. 362.

註⑩ Howard Rosen, "Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), pp. 52~61. 美以 FTA 包含 GATT 下所有的項目，而且還擴及服務、貿易相關的措施與智慧財產權等，Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 79.

註⑪ Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," p. 11. 美加的 FTA 包含了關稅與非關稅的減讓、政府採購與爭端解決等，NAFTA 除了關稅減讓外，還包括外國投資、爭端解決等部分，柯林頓上台後，為了平息國內部分人士與民主黨的反對聲浪，進一步以附約的方式納入勞工與環境議題，Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," pp. 80~82.

註⑫ Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, "Lessons From NAFTA," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), pp. 37~40.

註⑬ 相似的，美國支持 Caribbean Basin Initiative (CBI) 的貿易優惠也基於解決此區域的移民和毒品走私的問題，Inbom Choi and Jeffrey J. Schott, "Korea-US Free Trade Revisited," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), pp. 187~188.

作態度，特別是在大衛營的談判過程中扮演以色列和巴勒斯坦之間調停者的角色；而美約 FTA 也具有鼓勵區域經濟整合、支持約旦經濟改革、破除美以 FTA 對約旦所形成的差別待遇，並提供其他中東國家簽署 FTA 的範本等；美約和美以這兩個 FTA 都被當作外交政策工具使用，加上這兩個國家都位於中東，對美國外交利益的重要性高於國內經濟利益。^{③④}

伍、美國貿易授權法時期 FTA 簽訂的策略 (2002-2007 年)

外在環境改變同樣提供了政策改變的基本誘因。首先，由於在西雅圖舉行的 WTO 談判失敗，促使美國在內的許多國家從原本的多邊主義轉向到雙邊主義，導致 RTA/FTA 快速激增。^{③⑤}

第二，東亞經濟整合的趨勢與中國崛起也改變了美國在東亞的政經利益。東亞一直在嘗試經濟整合，而中國的崛起加速了東亞的區域經濟合作，如「東協加中國」、「東協加三」、「中、日、韓三國」、「東亞高峰會」、「東亞自由貿易區」等，更重要的是中國企圖扮演區域霸權，伺機排除美國，長期而言，將對美國經濟、政治、軍事乃至外交政策構成挑戰。^{③⑥}

第三，歐盟東擴以及持續整合，加上歐盟和中國向拉美地區擴張勢力，這些也對美國競爭力產生不利影響，如歐盟與中美洲、安地斯、南方共同市場、智利、墨西哥洽簽自由貿易區或強化雙邊關係，中國則與智利簽署 FTA。^{③⑦}

註③④ 美國與約旦 FTA 則是在主約中納入環保與勞工議題，被認為有助之後 2002 年國會貿易授權法的通過，洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 159-160；Howard Rosen, "Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs," pp. 62-78; Inbom Choi and Jeffrey J. Schott, "Korea-US Free Trade Revisited," p. 187.

註③⑤ Eul-soo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," p. 8; Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," p. 64; Greg Mastel, "Free Trade, Free Markets: The Rise of the Free Trade Agreement," *Challenge*, Vol. 47, No. 3 (2004), pp. 41-51; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," p. 34.

註③⑥ Eul-soo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," p. 8, p. 11; Renato Cruz De Castro, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines," pp. 458-461; 吳玲君，「中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，*問題與研究*，第 44 卷第 5 期（2005 年 9、10 月），頁 1-27；金榮勇，「形成中的東亞共同體」，*問題與研究*，第 44 卷第 3 期（2005 年 5、6 月），頁 33-56；童振源，「東亞經濟整合與台灣的戰略」，*問題與研究*，第 45 卷第 2 期（2006 年 3、4 月），頁 25-60；吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，邱稔壤主編，*國際反恐與亞太情勢*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2004 年），頁 31-53。

註③⑦ Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 54-60；陳勁，「歐盟與拉丁美洲經貿及區域合作關係」，*問題與研究*，第 43 卷第 4 期（2004 年 7、8 月），頁 115-141；柯玉枝，「論新世紀中共拉丁美洲政策及其影響」，*中國大陸研究*，第 50 卷第 3 期（2007 年 9 月），頁 85-119。

2001 年布希總統就任，³⁸貿易代表 Robert B. Zoellick 在向國會提出的報告中就指出，推動進一步貿易自由化有助於擴大貿易、自由、民主與國家安全；首要議題是敦促國會重新給予總統對外談判的權力以及更多貿易談判的籌碼，目標包含推動新一回合的全球貿易談判、在西半球推動 FTAA 和智利的 FTA、尋求其他的區域和雙邊協定，其中亞太地區的目標是新加坡，在中東則支持與約旦的 FTA。³⁹從布希政府的觀點，雙邊和區域的 FTA 將會啟動貿易自由化的前進動能，也將導引世界上主要的貿易國家如歐盟和日本在 WTO 下完成更廣泛的多邊貿易議程。⁴⁰

但 2001 年 9 月 11 日發生恐怖攻擊之後，如何處理恐怖主義形成的原因和預防恐怖主義自然讓布希政府視為首要任務。⁴¹正如 2002 年 9 月 20 日布希所公布的美國國家安全戰略報告中所指出，美國展開了反恐戰爭，強調單邊主義與先制攻擊，並動員世界各國加入其全球反恐聯盟。⁴²因此 911 事件與之後的反恐戰爭不僅改變了美國的全球

註³⁸ Condoleezza Rice 在美國 2000 年總統選舉期間擔任共和黨總統候選人布希的外交政策顧問時就曾提出，提升美國國家利益將是未來共和黨的主軸，並將「透過擴大自由貿易和一個穩定的金融體系的方式來提升所有願意遵守這些原則的國家的經濟成長和政治開放，這當中包含西半球國家在內，而這是美國國家利益中經常被忽視但卻非常重要的一部分」視為優先任務之一。不過這當中並沒有明確的提出其方法與策略為何。Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000 January/February), pp. 45-47.

註³⁹ The Office of the United States Trade Representative (USTR), *The 2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (2002), pp.1-4. http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2001/2001_Trade_Policy_Agenda/asset_upload_file802_6487.pdf (accessed September 22, 2007).

註⁴⁰ Renato Cruz De Castro, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines," p. 457.

註⁴¹ Colin L. Powell, "A Strategy of Partnerships," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2004), pp. 22-34; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 35-36. 在國內方面，科技泡沫化的經濟不確定性和總統選舉的爭議所引發的政治不確定都使經濟衰退，而參院在 2001 年初回歸民主黨控制，都預告了布希在制訂經濟政策上將面對一個國會挑戰的環境，Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," p. 311。美國國會的發展，特別是在委員會制度的改變和美國國會對貿易政策事務上的出現兩極的看法，也被認為是影響因素之一，Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," p. 35.

註⁴² The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC, 2002)；吳玉山，「仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義」，*政治科學論叢*，第 17 期（2002 年 12 月），頁 1-32；吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*遠景基金會季刊*，第 4 卷第 1 期（2003 年 1 月），頁 1-39；胡瑞舟，「反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析性概述」，*遠景基金會季刊*，第 4 卷第 1 期（2003 年 1 月），頁 41-63；陳文生，「美國推動聯合國安理會 1441 號決議案分析」，*問題與研究*，第 43 卷第 3 期（2004 年 5、6 月），頁 23-47；陳文生，「九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例」，*政治科學論叢*，第 23 期（2005 年 3 月），頁 169-200；江啓臣，「APEC 架構下反恐議題發展之研析」，*政治科學論叢*，第 25 期（2005 年 9 月），頁 29-66；吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，頁 41-48；林正義，「九一一事件對國際關係的影響」，*國際事務季刊*，第 2 期（2002 年 3 月），頁 2-25。

戰略思維，也改變了傳統強權間與各國間的互動模式，整個反恐聯盟具有參與國家眾多、強權普遍支持、帶動內政與司法的合作，但卻存在不同的政治動機的樣態；當前，反恐重點地區放在中亞、南亞、中東及東南亞等地，反武器擴散的對象則置於東北亞的北韓（或許也包括中共）與中東地區的「邪惡軸心國」。^④

不過正如國務卿 Colin L. Powell 所說，對抗國際恐怖主義雖是美國的優先要務，但絕不可以是美國唯一的當務之急；在其他要務中，沒有比促進國際貿易更重要的。^④這是因為自由貿易被視為強化美國經濟的最佳方法，而且有助其他國家的繁榮、穩定與和平，更重要的是，布希政府也需要確保其所有盟邦在經濟上的穩定以對抗國際恐怖主義。^④

眾議院於 2001 年 12 月 6 日以 215 票對 214 票通過「貿易促進授權法案」(Trade Promotion Authority)，2002 年 5 月 23 日參議院以 66 票對 30 票通過該法案，授權小布希總統未來在磋商新的貿易協定時擁有更多權限，但眾議院版本與參議院版本之貿易促進授權法案有極大差異性，參議院版保留國會對貿易諮商的控制權，之後在布希總統親自固票遊說下，國會的參眾兩院聯席會於 2002 年 7 月底妥協二版本之差異後，眾議院於 7 月 28 日以 215 票對 212 票差距通過了「快速審查程序」法案，參議院於 8 月 1 日以 64 比 34 的結果通過此案，即國會可以否決，但無權修改國際貿易協定的內容，換句話說，總統在與他國貿易談判時可掌握較多的主導權，之後 TPA 提交總統簽署；布希於 8 月 6 日正式簽署 2002 年貿易授權法，重新取得 FTA 談判的授權；而 1994 年之後失效的快速立法程序也重新獲得，透過重新授權，促使美國行政部門可以在杜哈回合中進行更廣泛的談判；美國在杜哈回合中提出推動新一回合以農業為重點的全球貿易談判、移除工業化國家的製造業產品輸入的零關稅等議程，而為了回應來自國會的壓力，行政部門也將環境和勞工議題納入 FTA 議程中。^④

現今競爭自由化政策的步驟如下：(1) 必須先加入 WTO，成為其會員國；(2) 簽

註④ 曾參與反恐的國家眾多且參與程度不一，包含北約盟邦、日本、澳洲、中國、俄羅斯、巴基斯坦、印度、斯里蘭卡、蘇丹、伊朗、葉門、埃及、約旦、沙烏地阿拉伯、土耳其、印尼、烏茲別克、菲律賓、馬來西亞等，吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，頁 1-39；林正義，「九一一事件對國際關係的影響」，頁 2-25。

註④ Colin L. Powell, "Put Trade on the Fast Track," *The Wall Street Journal*, 2001/10/16, op-ed page, <http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2001102402>. (accessed September 22, 2007).

註④ Renato Cruz De Castro, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines," p. 457.

註④ 洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 163；吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，頁 38-39。快速立法的重新授權是任何主要貿易協定通過的前提條件，眾院可以通過 TPA 的原因是因為有支持自由貿易的跨黨派聯盟形成、行政部門讓勞工和環境等議題上納入 FTA 的內容中、以及 TPA 包含因外國競爭而被取代的美國勞工享有健保和職業訓練的權利等，Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," p. 311。此外，在 2001 年的夏天美國對主要輸出鋼鐵到美國的國家強加高達 30% 的反傾銷稅，也被認為有助之後 TPA 的通過，C. Fred Bergsten, "A Renaissance for U.S. Trade Policy?" pp. 86-98; Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," pp. 311-313.

署投資貿易架構協定或投資保障協定或雙邊投資協定 (TIFA/BIT) ; (3) 才是簽署 FTA , 而且該 FTA 需成爲區域的模式, 並刺激鄰近國家與美國簽署 FTA 。^④這雖凸顯出 FTA 的重要性, 但 WTO 談判仍高過於 FTA 。^⑤

就戰略層面來說, 美國國家安全戰略報告也將「透過自由市場和自由貿易開啓全球經濟發展的新時期」列爲國家安全戰略的一環, 包括推動杜哈回合談判等全球事務、加強推動美洲自由貿易區等區域性倡議、爭取與智利、新加坡、中美洲、南部非洲、摩洛哥和澳大利亞等國家簽署 FTA、加強行政與國會之間的夥伴關係。^⑥而在政治領域, 美國貿易議程也清楚要求簽署 FTA 的貿易夥伴承認國際安全措施的重要性, 並承諾打擊恐怖主義。^⑦

就像冷戰所反映的是一種價值的競爭, 現在則是與恐怖主義競爭; 就像冷戰時的戰略強調安全與經濟的相互連結, 現今競爭自由化政策也代表美國對恐怖主義的戰略; 雖然貿易政策仍是行政部門和國會之間的互動產物, 但重點已經有所不同, 從冷戰後強調貿易障礙的移除、增加工作機會和出口擴張的貿易政策, 轉變到強調國土安全和外交考量。^⑧

以美國在阿富汗境內進行反恐戰爭爲例, 一方面沙烏地阿拉伯、土耳其、卡達、巴林、科威特、阿曼、葉門等國家都對美國情報或軍事行動提供某種程度的協助, 另一方面爲了要和回教世界和阿拉伯國家建立關係, 布希在 2003 年 5 月 9 日宣布希望在 2013 年前創造出美國與中東地區的自由貿易區 (Middle East Free Trade Area, MEFTA), 此 FTA 的範圍是從北非到地中海東部附近諸島以及沿岸諸國, 並期望納入波灣和波灣的東部地區, 企圖與那些具有地緣政治重要性的國家建立起聯盟關係, 共同對抗恐怖主義, 並且和摩洛哥、巴林和阿曼等個別國家先行簽訂 FTA 。^⑨

註④ Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 36~37. 相關的討論, 請參閱 Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," pp. 1~6; 洪財隆, 「美國選擇自由貿易協定對象的考慮因素」, 臺灣經濟論衡, 第 3 卷第 3 期 (2005 年 3 月), 頁 6~7。

註⑤ 因此從這個角度來看, 歐盟、日本與中國幾乎不可能成爲美國洽簽與簽訂 FTA 的對象, 因爲那會動搖甚至危及 WTO 的存在, 洪財隆, 「美國選擇自由貿易協定對象的考慮因素」, 頁 6~7。

註⑥ 第五點是加強貿易與發展之間的聯繫, 第六點是加強執行防止不公平做法的貿易協定與法律, 第七點是幫助國內各行業和工人適應形勢, 第八點是保護環境和勞工, 第九點是加強能源安全, The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC, 2002), pp. 17~20; Alan P. Larson, "Economic Priorities of the National Security Strategy," *U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 4 (2002), pp. 19~22.

註⑦ Dean A. DeRosa, "US Free Trade Agreements with ASEAN," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), p. 141.

註⑧ Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," p. 35; Geoffrey Allen Pigman, "Continuity and change in US trade policy, 1993-2003," p. 314.

註⑨ 胡瑞舟, 「反恐戰爭對美國內外互動關係的影響: 一年後的分析性概述」, 頁 58; Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," p. 43; Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," p. 64; Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, "Lessons From NAFTA," pp. 40~42; Jean F. Crombois, "The US-Morocco Free Trade Agreement," *Mediterranean Politics*, Vol. 10, No. 2 (2005), pp. 219~223.

在東亞方面，由於東南亞擁有眾多的回教人口，加上複雜的地理與宗教因素，也使東南亞成爲美國反恐戰爭中的第二戰線，美國在東協與 APEC 上大力推動反恐，並強化與軍事同盟國的雙邊關係，之後印尼等地也發生恐怖攻擊，更強化美國在此地區推動反恐行動；美國加速與新加坡、泰國洽簽 FTA，也倡議 EAI (Enterprise for ASEAN Initiative)，並和印尼、菲律賓、泰國、汶萊及馬來西亞簽署貿易及投資架構協議，宣佈資源整合方案機制 (Integrated Sourcing Initiative, ISI) 等來反制東亞區域整合、中國崛起，並回報其他國家對反恐戰爭的支持，同樣反映出結合經濟與戰略等諸多考量。⁵³

美國與新加坡和智利的 FTA 甚至出現議題連結的外交考量，因爲美國當時必須處理智利在安理會反對美國第二次對伊拉克發動戰爭的提議 (也就是需要或者完全不需要安理會同意的問題)，身爲當時安理會成員之一的智利在當時立場是很清楚的，一旦訴諸表決其立場是反對美英與西班牙的方案，但後來卻沒有；對於智利態度的轉變唯一可能的解釋是—美國延遲與智利簽署 FTA，反而立即與新加坡簽署 FTA，雖然之後美國政府的態度軟化並與智利簽署 FTA，但已經是在美國與新加坡簽署 FTA 的一個月後。⁵⁴

此外，美國原本考慮與紐西蘭洽簽 FTA，之後卻轉向澳洲，也是基於澳洲是美國在外交政策上忠誠的盟友，再加上紐西蘭並非區域的領導者，且紐西蘭曾在 1980 年代破壞與美國的安全聯盟關係，更重要的是因爲澳洲支持美國對抗伊拉克，而紐西蘭則是反對美國發動戰爭，導致紐西蘭被排除在 FTA 之外。⁵⁵

至於美國和中美洲的 FTA 背後的經濟考量很小，地緣政治因素才是主因。⁵⁶ CAFTA 將有助於美國藉由集體的力量來控制毒品貿易，並防制中美洲國家成爲國際恐怖主義洗錢的網絡，同時有助解決非法移民的問題；在政治和戰略目標上，CAFTA 將有助提升中美洲國家的民主、改進其國內政治結構與政策 (如競爭力政策、政府採購等)、避免增加貧窮和不穩定，並宣示美國仍堅持和拉美國家維持夥伴關係。⁵⁷而哥倫

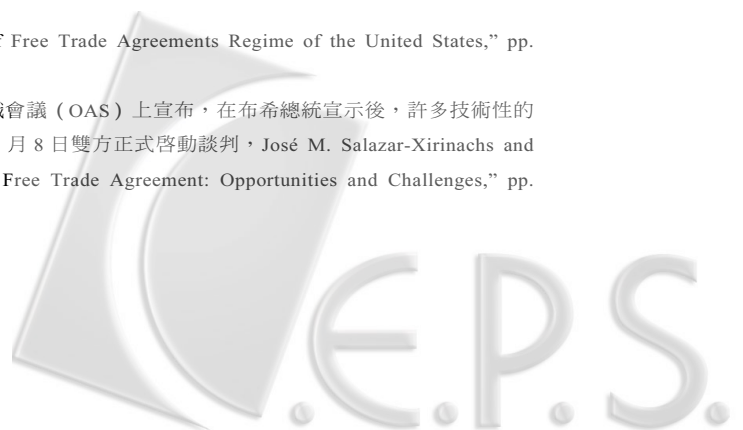
註⁵³ 江啓臣，「APEC 架構下反恐議題發展之研析」，頁 34~58；吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，頁 39~48；Eul-Soo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," pp. 1~32. 美國後來因泰國政變而中止與其談判。

註⁵⁴ Sidney Weintraub, "Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements," p. 91.

註⁵⁵ Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, "Lessons From NAFTA," pp. 40~42; Andrew L. Stoler, "Australia-US Free Trade: Benefits and Costs of an Agreement," p. 96; Mignonne M. J. Chan, "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," p. 10.

註⁵⁶ Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 60~62.

註⁵⁷ 布希總統在 2002 年 1 月 16 日在美洲組織會議 (OAS) 上宣布，在布希總統宣示後，許多技術性的會面和諮商在 2002 年舉行，之後 2003 年 1 月 8 日雙方正式啓動談判，José M. Salazar-Xirinachs and Jaime Granados, "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges," pp. 223~230.



比亞因為支持美國對抗伊拉克的行動而尋求 FTA 做為回報，⁵⁸萊斯也認為該 FTA 受到美國企業的支持，且有助哥倫比亞的民主政府打擊毒品的恐怖主義，而且哥倫比亞政府已經由過去的失敗國家轉變朝向一個民主國家，因此該 FTA 將有助美國的國家安全。⁵⁹上述例子都凸顯了美國在外交上將反恐列為第一要務，FTA 的簽署與通過都必須配合此一最高目標。

至於其他考量，如 CAFTA、哥倫比亞、秘魯與巴拿馬的 FTA 被認為有助打擊毒品走私、強化政治、社會、經濟改革與民主；美澳 FTA 則是有助強化雙方的安保聯盟，並強化在太平洋民主國家中的相互利益，深化雙方與第三國之間的運作；美韓 FTA 則是展現美國對東北亞和平發展的支持。⁶⁰

再就競爭自由化政策與其他層面來看，對美國而言最重要的是美洲自由貿易區 (FTAA)，而美國與西半球中的小國簽訂 FTA 就是要創造多邊談判的動能，如美國與智利、中美洲六國、哥倫比亞、秘魯、巴拿馬簽署 FTA 就是希望在此地區發揮示範作用，並希望能促成 FTAA；而 CAFTA 也將會增加 Mercosur 與美國簽署 FTA 的誘因，並在 WTO 層次施壓歐盟進行關稅減讓。⁶¹

新加坡則是美國與亞洲國家的第一個自由貿易協定，美國與智利和新加坡兩個

註⁵⁸ Alfred E. Eckes Jr., "U.S. Trade History," p. 90.

註⁵⁹ "Rice Signals Possible Flexibility On Congressional Order Of FTA Votes," *Inside U.S. Trade*, Vol. 25, No. 40, October 12, 2007. (<http://www.insidetrade.com/>, accessed December 3, 2007) .

註⁶⁰ José M. Salazar-Xirinachs and Jaime Granados, "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges," pp. 225-232; "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with Andean Countries," The Office of the United States Trade Representative (USTR), November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_Free_Trade_Talks_with_Andean_Countries.html (accessed December 3, 2007) ; "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate FTA Talks with Panama," The Office of the United States Trade Representative (USTR), November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_FTA_Talks_with_Panama.html (accessed December 3, 2007) ; Andrew L. Stoler, "Australia-US Free Trade: Benefits and Costs of an Agreement," in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), pp. 96-101; Inbom Choi and Jeffrey J. Schott, "Korea-US Free Trade Revisited," pp. 173-196.

註⁶¹ Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, "Lessons From NAFTA," pp. 37-40; Sidney Weintraub, "Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements," pp. 79-92; Renato Cruz De Castro, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines," p. 457; Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 60-61; José M. Salazar-Xirinachs and Jaime Granados, "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges," pp. 225-232; "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with Andean Countries," The Office of the United States Trade Representative (USTR), November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_Free_Trade_Talks_with_Andean_Countries.html (accessed December 3, 2007) ; "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate FTA Talks with Panama," The Office of the United States Trade Representative (USTR), November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_FTA_Talks_with_Panama.html (accessed December 3, 2007) .

FTA 分別成爲美國對 FTAA 和東亞國家的範本。^⑥智利和新加坡兩國都是小型經濟體，佔美國的貿易比重不高，因此美國尋求這兩國簽署 FTA 的原因在於美國想要藉由選擇這兩個國家來證明它是雙邊和區域貿易賽局的參與者，進而導引區域內其他國家尋求與美國簽署 FTA；另一個動機是美國希望納入一些新議題在 FTA 之中，如政府採購或智慧財產權等，而這兩個 FTA 也納入美國國會所關注的勞工與環境議題。^⑦除此之外，2002 年 11 月美國宣佈了 EAI，強調透過競爭的方式來達成全球貿易自由化，也納入有關智慧財產權、服務業的貿易和外國直接投資等議題，如果成功，則 US-ASEAN 的 FTA 將有助杜哈回合談判以及 APEC 在 2010 與 2020 年之間達成亞太地區自由貿易的目標。^⑧

美澳 FTA 則是包含各種相關議題，除了帶有鞏固美澳安全同盟貿易關係的意涵之外，也強化了美澳在 WTO 相關方面的合作；美韓 FTA 則會對日本、台灣、中國、墨西哥、澳洲、紐西蘭和加拿大等國家產生影響，刺激在此地區的其他國家追求雙邊 FTA，特別是與美國簽署 FTA，也會加速 APEC 達成茂物宣言的目標。^⑨

2006 年美國在越南河內舉辦的 APEC 論壇中，支持亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP）的方案做進一步研究，而 FTAAP 對美國而言，具有刺激杜哈回合成功、成爲杜哈回合失敗乃至進展緩慢的替代方案、預防雙邊和區域優惠貿易協定在亞太地區進一步擴散、避免原本東亞和西半球之間整合朝向亞太地區的趨勢轉而成爲去整合化、把美中的經濟衝突置於一個更具建設性和較少對抗性的背景脈絡下來避免雙方更緊張、使 APEC 重新復興有助亞太地區和美中關係的未來、維持美國持續與亞洲甚至全球的交往，也提供國會延長 TPA 的理由和行政部門持續談判的

註^⑥ 美國與智利的 FTA 則於 2000 年 12 月 6 日開始談判，2002 年 12 月 11 日簽署「美國與智利自由貿易協定」；美國與新加坡兩國元首於 2000 年 11 月 16 日宣佈展開 FTA 談判，希望達成包含勞工及環境條款的自由貿易協定，2002 年 11 月 19 日兩國就 FTA 達成實質性的協議，2003 年 7 月 24 日美國眾議院以 272 票對 155 票表決通過實施與新加坡協定的議案，並於 2004 年 1 月生效，黃子庭，「美國—新加坡自由貿易協定（USSFTA）的政經分析及其對東協的意涵」，*嘉義大學通識學報*，第 2 期（2004 年 12 月），頁 265~266；Dean A. DeRosa, “US Free Trade Agreements with ASEAN,” p. 117; Renato Cruz De Castro, “Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines,” p. 462; Eul-soo Pang, “Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement,” p. 4; Sidney Weintraub, “Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements,” pp. 79~92；洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，頁 175。

註^⑦ 如勞工議題是在 NAFTA 時被納入，但以副約的方式處理，是柯林頓用來爭取國會支持通過 NAFTA，之後也引發國會辯論是否應該將無關貿易的部分納入與如何納入這些議題等；NAFTA 之後的 FTA 都將兩議題納入協定本文之中，而非以副約方式處理，Sidney Weintraub, “Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements,” pp. 80~87.

註^⑧ Dean A. DeRosa, “US Free Trade Agreements with ASEAN,” pp. 164~165; Renato Cruz De Castro, “Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA with the Philippines,” pp. 461~462.

註^⑨ Mignonette M. J. Chan, “US Trade Strategy of ‘Competitive Liberalization,’” p. 15; Andrew L. Stoler, “Australia-US Free Trade: Benefits and Costs of an Agreement,” in Jeffrey J. Schott, (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004), pp. 96~101; Inbom Choi and Jeffrey J. Schott, “Korea-US Free Trade Revisited,” pp. 173~196.

動能等意義；當然，美國此舉也被認為有與「東亞集團」對抗的意味。^⑥

在非洲方面，美國依據非洲發展與機會法對撒哈拉以南地區 35 個非洲國家所生產的絕大多數產品給予市場准入；而加勒比海灣的國家也有類似的法律。^⑦

在國內因素方面，美澳 FTA 因為農業議題而受到關注，CAFTA 則是受到糖業與紡織團體的關切，新加坡和智利的 FTA 則受到勞工和環保團體的關注，而祕魯 FTA 則和貿易調整援助法案（TAA）產生掛鉤的情況等；另外必須提醒的，美國已經與巴拿馬、哥倫比亞和南韓完成 FTA 談判，但現今仍在等待國會審查，其中巴拿馬的 FTA 較受到國會支持，但因有美國商人被殺而受到影響，行政部門雖然比較重視哥倫比亞的 FTA，但反對者認為哥倫比亞政府仍和工會領導者暗殺有關，南韓的 FTA 則受到牛肉議題影響。^⑧當然，這些仍在等待國會審查的 FTA 受延遲的原因多少和 2006 年眾院由民主黨取得多數有關。

因此就雙邊層次來檢視，美國 FTA 的談判是非常不平均地分佈在世界不同地區，而在區域層次，如拉美，美國採取雙軌的談判途徑，在中東與東南亞則是屬於多階段的策略，而這兩個區域方案都顯示出，中東和東南亞國家在與美國進行 FTA 談判之前，仍需要許多準備工作。^⑨而亞太地區的 FTAAP 則尚在初期研究的階段。非洲和加勒比海灣地區則仍屬美國給予單方優惠待遇。

2006 年的美國國家安全戰略重申自由且公平的貿易政策是第一支柱的一部份，透過自由市場和自由貿易來啟動一個全球經濟成長的新時代是其整體戰略之一；另一方面為了終結暴政和促進有效率的民主，工具之一就是締結自由貿易協定，鼓勵各國加強法治、打擊腐敗、落實民主責任。^⑩

從 2002 與 2006 年的美國國家安全戰略可以清楚看出美國貿易戰略，分別透過全球、區域和雙邊等層次來推動自由貿易，並利用新通過的貿易促進授權法來達成新的雙邊、區域和全球貿易協定，顯見自由貿易協定成為外交政策的工具之一，特別是使

註⑥ C. Fred Bergsten, *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific*, International Economics Policy Brief 07-2 (Washington: Institute for International Economics, 2007 February), pp. 1-13; 吳玲君, 「東歐國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」, *問題與研究*, 第 46 卷第 2 期 (2007 年 4、5、6 月), 頁 134-135。

註⑦ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 19.

註⑧ Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," p. 58; Chung-chian Teng, "On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States," pp. 58-60; Sidney Weintraub, "Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements," pp. 80-87; "Rice Signals Possible Flexibility On Congressional Order Of FTA Votes," *Inside U.S. Trade*, Vol. 25, No. 40, October 12, 2007. (<http://www.insidetrade.com/>, accessed December 3, 2007); "Price Urges Business Groups To Lobby For All Pending FTAs," *Inside U.S. Trade*, Vol. 25, No. 47, November 30, 2007. (<http://www.insidetrade.com/>, accessed December 3, 2007) .

註⑨ Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," pp. 43-44.

註⑩ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC, 2006), pp. 1-7.

用雙邊的自由貿易協定來達成目標。在此之前，美國雖有雙邊自由貿易協定（以色列、加拿大、墨西哥、約旦），但仍是少數，美國仍以推動區域、多邊與全球貿易為主，如 WTO 與其他多邊協定。現今政策已經出現轉變，雙邊自由貿易協定也成為途徑之一，而且完成簽署與進行談判的對象也逐年增多，協定的範圍與內容也愈全面，所包含的地理區域也擴及中美洲、南美洲、南部非洲、北非、中東與亞太地區等。

表 1 整理了美國從冷戰以來外在環境與國內因素對貿易政策的影響與策略選擇。

表 1 美國雙軌貿易政策轉變之內外因素與策略選擇

	冷戰到 1970 年代	1980 年代	1990 年代初期	1994-2002 年	2002-2007 年
環境（非經貿方面）	冷戰	冷戰	冷戰結束、歐盟成立	全球化、歐盟擴張	911、中國崛起、歐盟東擴
環境（經貿）	早期：建立自由經濟體系 晚期：歐洲共同體與共同市場的出現、貿易失衡，1978 年開始出現貿易赤字	全球經濟衰退、貿易赤字擴大、美國經濟結構改變（外貿比重升高）、開發中與歐洲國家抵制新一輪 GATT 談判	全球化、歐盟成立、GATT 談判受阻、貿易赤字持續擴大	早期：全球化、歐盟擴張、WTO 成立、貿易赤字持續擴大 後期：金融風暴、反全球化、WTO 談判受阻	WTO 談判陷入僵局、FTA 盛行、東亞經濟整合與中國崛起、歐盟東擴、歐盟與中國在拉美的擴張、貿易赤字繼續擴大
國內因素	國會授權總統談判 → 國會抵制 → 重新賦予（1974 年貿易法）與快速立法程序	有國會授權與快速立法程序（1984-1988 貿易及關稅法）（1988-1994 綜合貿易法）	有國會授權與快速立法程序（1988-1994 綜合貿易法）	國會反彈，無國會授權與沒有快速立法程序	有國會授權與快速立法程序
策略	早期：多邊主義（日內瓦回合）、鼓勵進口（單邊優惠待遇）→ 甘迺迪回合 晚期：多邊主義（東京回合）、開始要求互惠、免責條款、貿易制裁	落實互惠、開始推動雙軌的自由貿易策略（日內瓦會議失敗下，推動以色列和加拿大的 FTA）	擴大出口、雙軌的自由貿易策略（烏拉圭回合與美洲方案、NAFTA）	強調貿易障礙的移除、增加工作機會和出口擴張的貿易政策，早期：擴大出口、持續推動多邊談判、推動大型區域自由貿易活動 後期：擴大出口、持續推動多邊談判、協助中國加入 WTO 與尋求雙邊 FTA（約旦、新加坡、智利）	強調國土安全和外交考量、雙軌策略，積極追求的貿易政策，持續 FTA、持續推動大型區域自由貿易活動

資料來源：作者自行整理。

就區域層次來看，在貿易授權法之前，美國推動 NAFTA、APEC、FTAA，其中 NAFTA 和 FTAA 屬於自由貿易區，而 APEC 則屬於推動貿易自由化，尚稱不上自由貿易區；貿易授權法之後，美國則進一步提出 MEFTA、EAI，並支持 FTAAP 的倡議，雖然區域的自由貿易區有其困難度，但也顯示出美國對區域自由貿易區的重視，而且

範圍已經擴及東南亞、中東與亞太地區。

就雙邊層次來看，表 2 則進一步比較了美國貿易授權法前後簽署 FTA 國家之間的差異。首先，就時間與簽署國家數目上來說，從第一個 FTA 到授權法之前約有 17 年的時間，美國只和 4 個國家簽署 FTA，但在 2002 年授權法通過到 2007 年終止授權，5 年內美國完成了 12 個 FTA。其次，在這些 FTA 之中，只有約旦不是透過快速立法程序通過，其他都是利用快速立法程序通過的，從這裡可以看出快速立法程序的重要性，也代表現今的美國政府比以往的政府更有企圖心利用貿易授權法賦予行政部門的權力，加速與他國簽署 FTA/RTA，凸顯出美國對簽署 FTA/RTA 的態度較以往積極。雖然美國的貿易政策與快速立法主要是針對多邊的 WTO 為主，但在多邊面臨困境時，FTA 的重要性正在上升中。這也意味美國想要利用 FTA 來促成 WTO 談判的成功，也就是競爭自由化政策的目標之一，在這些國家中，美韓 FTA 將扮演關鍵角色。

第三，就簽署國家的地區來看，貿易授權法之前，美國主要是和鄰國的加拿大與墨西哥簽署，其次就是和中東的以色列和約旦簽署；而在貿易授權法期間，美國簽署的國家開始向其他地區擴散，包含南美、北非、中東、亞太、中南美洲等。若進一步將貿易量納入考量，則貿易授權法之前，只有加拿大、墨西哥、以色列是屬於美國重要的貿易夥伴，約旦則否；貿易授權法之後，只有亞太地區的新加坡和南韓是美國的重要貿易夥伴外，其他國家都不是，更加凸顯這些國家與其所在的地區對美國而言具有高度政治、外交與戰略上的意涵。

表 2 美國貿易授權法前後簽署 FTA 國家之比較

國家 (簽署時間)	地區	美前 10 大貿易 國/赤字來源	競爭自由化	外交、政治與戰略考量
以色列 (1985)	中東	N/N	1.反制 EC 和以色列在 1975 年所簽訂的 FTA 對美國出口業者所造成的障礙、2.施壓主要的貿易夥伴進一步進行多邊談判、3.要求以色列關稅減讓、4.同時與加拿大和 NAFTA 談判，對以色列造成更大壓力。	1.軍事外交、2.展現對雙邊關係的強力支持、3.強化以色列的經濟並減少以色列對美國援外的依賴、4.將自由貿易協定當作外交政策的工具。
加拿大 (1988)	北美	Y/Y	1.被美國認為是有助 GATT 談判的槓桿，用來警告日本和歐盟、2.美加 FTA 特色在於經濟規模都大過現今任何新的 FTA，且主要是開發中與已開發國家的 FTA。	
墨西哥 NAFTA (1992)	北美	Y/Y	1.美國將北美自由貿易協定當做與其他國家貿易協定的模式與典範、2.特色在於經濟規模都大過現今任何新的 FTA，且主要是開發中與已開發國家的 FTA。	國會支持 NAFTA 是因為和移民、美國安全利益以及中美洲的民主有關。
約旦 (2000)	中東	N/N	1.移除因美國與以色列 FTA 對約旦所造成的差別待遇、2.鼓勵區域經濟整合、支持約旦經	1.強化約旦參與中東和平過程的經濟基礎、2.回報 Hussein 國王在奧斯陸和平過程的所展

國家 (簽署時間)	地區	美前 10 大貿易 國/赤字來源	競爭自由化	外交、政治與戰略考量
			濟改革，以及發展出一個自由貿易協定的模式提供給中東國家當做範本。	現合作態度，特別是在談判過程中扮演調停的角色、3.確保約且能維持和平進展，FTA 成爲外交政策的工具、4.美國與首個阿拉伯國家簽署自由貿易協定。
新加坡 (2002)	亞太	Y/N	1.成爲美國和未來其亞太貿易夥伴的範本、2.藉此證明美國是雙邊和區域貿易賽局的參與者、3.納入一些新議題。	1.納入美國國會所關注的勞工與環境議題、2.保有美國在亞太地區長期以來的優勢及主導地位、3.東亞地區性強權互動形勢錯綜複雜，美國需要調整其安全佈局、4.新加坡在全球反恐的特殊地位、5.政治上回報支持美國外交與安全政策的國家、6.在反制中國崛起時將扮演重要的角色、7.打擊東南亞恐怖主義與避免大規模毀性武器擴散上共同安全合作的基礎。
智利 (2002)	南美	N/N	1.希望在此地區發揮示範作用、2.做爲 FTAA 之模式及基礎、3.證明美國是雙邊和區域貿易賽局參與者。	1.納入美國國會所關注的勞工與環境議題、2.與新加坡 FTA 出現議題連結的政治考量。
摩洛哥 (2004)	北非	N/N	1.做爲刺激 WTO 談判的催化劑、2.有助 MEFTA 的完成。	1 美國需要和回教國家建立關係、2.推動大中東計劃、3.美國在摩洛哥存在有軍事部署，具有鞏固雙邊關係的意義、4.承認摩洛哥是一個重要的非北約盟友、5.解除軍售限制、6.對抗恐怖主義
巴林 (2004)	中東	N/N	有助 MEFTA 的完成。	1.美國需要和回教國家建立關係、2.對抗恐怖主義。
澳洲 (2004)	亞太	N/N	1.強化雙方在 WTO 上合作的工具，內容包含所有議題。	1.強化雙方安保聯盟基礎，促進新網絡建立，強化太平洋民主國家的相互利益、經驗分享與共同價值，有助雙方與第三國更有效的運作、2.與紐西蘭相比較，澳洲是美國外交政策上的忠誠盟友、3.澳洲是區域領導者、4.澳洲支持美國對抗伊拉克。
多明尼加等中 美洲六國 (2004)	中美洲	N/N	1.強化和這五個國家暨有的經濟連繫與這些國家的改革進程，朝向完成 FTAA，是美國競爭自由化廣泛策略的一部份、2.傳遞出在美國與智利完成 FTA 後，美國有意願和能力在貿易自由化上繼續前進的重要訊息、3.建立小型經濟體與	1.美國可以和對其國家安全重要的國家建立起經濟聯盟的關係、2.有助於美國控制毒品貿易，並防制中美洲國家成爲國際恐怖主義洗錢的網絡、3.解決非法移民的問題、4.有助提升中美洲國家的民主、改進其國內政治結構與政策，避免增

國家 (簽署時間)	地區	美前 10 大貿易 國/赤字來源	競爭自由化	外交、政治與戰略考量
			美國簽署 FTA 的正面範例、4. 增加 Mercosur 簽署 FTA 的誘因，並在全球層次施壓歐盟同意減少關稅。	加貧窮和不穩定、5. 美國宣示它與拉美國家是夥伴關係。
阿曼 (2006)	中東	N/N	有助 MEFTA 的完成。	對抗恐怖主義。
秘魯 (2006)	中美洲	N/N	與安地斯國家建立關係、刺激完成 FTAA。	打擊毒品走私、建立民主制度和提升經濟與社會關係。
哥倫比亞 (2006) *	中美洲	N/N	與安地斯國家建立關係、刺激完成 FTAA。	打擊毒品走私、建立民主和提升經濟與社會關係；轉變成民主國家，有助美國國家安全。
南韓 (2007) *	亞太	Y/Y	1. 刺激日本、台灣、中國、墨西哥、澳洲、紐西蘭和加拿大等國家追求雙邊 FTA、2. 加速 APEC 達成茂物宣言的目標。	1. 強化雙邊的政治與安全關係、2. 展現美國支持東北亞和平關係、3. 支持美國反恐與其他外交目標。
巴拿馬 (2007) *	中美洲	N/N	刺激完成 FTAA。	強化該國民主。

資料來源：作者自行整理，貿易資料來源為美國貿易統計 (Trade Statistics Express)，<http://tse.export.gov/>，人口調查局，<http://www.census.gov/>。

* 表示仍等待國會批准。

陸、結 論

由於九一一事件、中國崛起與東亞經濟整合、歐盟東擴、WTO 談判受挫、FTA 盛行與歐盟與中國向拉美擴張勢力等外在因素的影響，加上貿易授權法的通過，國會賦予行政部門對外談判的權力與快速立法程序的通過，使得貿易授權法時期美國推動自由貿易政策出現部分轉變，從強調多邊主義改為多邊與雙邊雙軌並行。美國採取競爭自由化的貿易政策，使用自由貿易協定 (FTA) 做為政策的工具，一方面要促成 WTO 談判成功，另一方面則是要達成美國反恐與外交的目標。

若與貿易促進法案之前所簽署的國家相比較，貿易授權法時期的特徵歸納如下：

(1) 在五年的有限時間內完成 12 個 FTA，凸顯出快速立法程序的重要性以及美國對 FTA 的積極態度，雙邊的 FTA 成為此階段的特色，而美韓 FTA 將會是能否促成 WTO 談判成功的關鍵；(2) 就簽署國家所在的地區來看，從北美與中東地區向中美、南美、亞太、甚至北非地區擴散，凸顯這些國家與其所在的地區對美國而言具有高度的戰略意涵。若和 2002-2004 年相比較，2005-2007 年這個階段美國明顯將焦點從中東轉移到亞太和拉美地區，除了凸顯競爭自由化的主軸，應該也和中國崛起、歐盟和中國向拉美擴張勢力有關。

對台灣的啓示是，現階段美國簽署 FTA 的國家多數具有高度政治/戰略的意涵，台灣對於美國的亞太戰略來說，本來就具有高度的戰略重要性，因此成為 FTA 的洽簽名單之一應屬合理，不過受到中國的影響，使得台美 FTA 的前景面臨到許多困難。另



一方面，美國對東亞的貿易策略的另一個主軸是透過 FTA 來推動貿易自由化，在新加坡、澳洲以及南韓之後，尙未簽署 FTA 的國家剩下台灣、日本，也因此對台灣、日本所造成的壓力將更爲巨大。相較日本已經和新加坡完成 FTA 簽署，並與南韓洽簽 FTA，台灣面對美國競爭自由化的策略顯得更加不利，這當中中國因素也是關鍵。因此，在中國的壓力與美國競爭自由化的貿易策略的雙重夾擊下，台灣更加凸顯其弱勢的地位與狀態。現今政府的策略包含 1.積極與邦交國洽簽 FTA (如尼加拉瓜、巴拿馬、瓜地馬拉等)，一方面鞏固邦交，一方面也是因爲這些國家也與美國有簽署 FTA，因而冀望透過間接的途徑來降低負面效應；2.寄望台美能簽訂 FTA，化解困境；3.寄望 WTO 談判能夠成功；4.寄望亞太自由貿易區 (FTAAP) 能夠成形。^⑦至於成效如何，仍有待檢視。

* * *

(收件：96 年 10 月 3 日，接受：97 年 2 月 29 日；責任校對者：莊家梅)

註⑦ 有關台灣部分更完整的討論，請參閱童振源，「東亞經濟整合與台灣的戰略」，頁 53~56。



The United States Free Trade Agreement (FTA) strategy – Trade Promotion Authority Act

Hung-chun Chen

Ph.D. Program Student
Department of Political Science
Soochow University

Abstract

This article analyzes the Free Trade Agreement (FTA) strategy adopted by the United States during the valid period of the Trade Promotion Authority Act (2002~2007). Because of the external factors, such as 911 terrorist attacks, rise of China, the economic integration of East Asia, EU's expansion, the frustration of WTO negotiations, the fashion of FTA, the EU and China's expanding influence toward Latin America, and other domestic factors such as the power of negotiation and the fast track procedure offered by the Congress to the Executives when the Trade Promotion Authority Act was passed, the United States has partly changed its free trade policy: from the emphasis of multilateralism to the combination of multilateralism and bilateralism. The United States adopts competitive liberalization trade strategy and uses free trade agreements (FTAs) as tools, on the one hand, to make the WTO negotiations successful; on the other hand, this policy also helps to reach the goals of anti-terrorism and other foreign policies. We found that the numbers of FTA that the US signed during this period were much more than the FTAs the US has before 2002. Furthermore, those FTAs are disturbed over the Western Hemisphere, Asia-Pacific, and Middle East. This result reflects a tendency that the United States is more active in FTA and strategic consideration.

Keywords: U.S. trade policy; Free trade agreement (FTA); competitive liberalization



參考文獻

- 江啓臣，「APEC 架構下反恐議題發展之研析」，*政治科學論叢*，第 25 期（2005 年 9 月），頁 29~66。
- 吳玉山，「仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義」，*政治科學論叢*，第 17 期（2002 年 12 月），頁 1~32。
- 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*遠景基金會季刊*，第 4 卷第 1 期（2003 年 1 月），頁 1~39。
- 吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，邱稔壤主編，*國際反恐與亞太情勢*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2004 年）。
- 吳玲君，「中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權之間的關係」，*問題與研究*，第 44 卷第 5 期（2005 年 9、10 月），頁 1~27。
- 吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從東協加三到東亞高峰會」，*問題與研究*，第 46 卷第 2 期（2007 年 4、5、6 月），頁 117~139。
- 林正義，「九一一事件對國際關係的影響」，*國際事務季刊*，第 2 期（2002 年 3 月），頁 2~25。
- 金榮勇，「形成中的東亞共同體」，*問題與研究*，第 44 卷第 3 期（2005 年 5、6 月），頁 33~56。
- 柯玉枝，「論新世紀中共拉丁美洲政策及其影響」，*中國大陸研究*，第 50 卷第 3 期（2007 年 9 月），頁 85~119。
- 柯春共，「區域貿易協定主要類型之研析」，*問題與研究*，第 44 卷第 2 期（2005 年 3、4 月），頁 147~188。
- 洪財隆，「FTA 之政經特質與被排除的經濟後果」，*亞太經濟合作評論*，第 11 期（2003 年 12 月），頁 34~42。
- 洪財隆，「美國選擇自由貿易協定對象的考慮因素」，*臺灣經濟論衡*，第 3 卷第 3 期（2005 年 3 月），頁 1~20。
- 洪德欽，「美國對外簽署自由貿易協定之研究」，*貿易調查專刊*，第 9 期（2003 年 6 月），頁 151~183。
- 胡瑞舟，「反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析性概述」，*遠景基金會季刊*，第 4 卷第 1 期（2003 年 1 月），頁 41~63。
- 陳文生，「九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例」，*政治科學論叢*，第 23 期（2005 年 3 月），頁 169~200。
- 陳文生，「美國推動聯合國安理會 1441 號決議案分析」，*問題與研究*，第 43 卷第 3 期（2004 年 5、6 月），頁 23~47。
- 陳勁，「歐盟與拉丁美洲經貿及區域合作關係」，*問題與研究*，第 43 卷第 4 期（2004 年 7、8 月），頁 115~141。
- 童振源，「東亞經濟整合與台灣的戰略」，*問題與研究*，第 45 卷第 2 期（2006 年 3、4 月），頁 25~60。



- 黃子庭，「美國－新加坡自由貿易協定（USSFTA）的政經分析及其對東協的意涵」，
嘉義大學通識學報，第2期（2004年12月），頁257~281。
- 蔡東杰，「NAFTA 與亞太整合進成的互動發展」，國際關係學報，第17期（2002
年），頁23~39。
- 蔡潔娃整理，「美國 FTA 策略與臺美 FTA 推動概況」，臺灣經濟研究月刊，第25卷
第7期（2002年7月），頁37~41。
- Aggarwal, Vinod K., "The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific: A U.S.
Perspective," *ABAC-PECC study on the Feasibility of the Free Trade Area Pacific*
(2007), pp. 1~40.
- Bergsten, C. Fred., "A Renaissance for U.S. Trade Policy?" *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6
(2002), pp. 86~98.
- Bergsten, C. Fred, *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific*, International Economics
Policy Brief 07-2 (Washington DC: Institute for International Economics, 2007
February) .
- Chan, Mignonne M. J., "US Trade Strategy of 'Competitive Liberalization'," *Tamkang*
Journal of International Affairs, Vol. 8, No. 3 (2005), pp. 1~26.
- Choi, Inbom, and Jeffrey J. Schott, "Korea-US Free Trade Revisited," in Jeffrey J. Schott,
(ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC:
Institute For International Economics, 2004), pp. 173~196.
- Crombois, Jean F., "The US-Morocco Free Trade Agreement," *Mediterranean Politics*, Vol.
10, No. 2 (2005), pp. 219~223.
- De Castro, Renato Cruz, "Politics in Command: The Case of the US Proposal for an FTA
with the Philippines," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 3 (2005), pp.
453~471.
- DeRosa, Dean A., "US Free Trade Agreements with ASEAN," in Jeffrey J. Schott, (ed.),
Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities (Washington DC: Institute For
International Economics, 2004), pp. 141~172.
- Eckes, Alfred E. Jr., "U.S. Trade History," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy:
History, Theory, And the WTO* (Armonk, NY: M.E.Sharpe, 2004), pp. 36~92.
- Evenett, Simon J, and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of
'Competitive Liberalization'," *The World Economy*, Vol. 31, No. 1 (2008), pp. 31~66.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Ben Goodrich, "Lessons From NAFTA," in Jeffrey J. Schott,
(ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC:
Institute For International Economics, 2004), pp. 37~50.
- Larson, Alan P., "Economic Priorities of the National Security Strategy," *U.S. Foreign Policy*
Agenda, Vol. 7, No. 4 (2002), pp. 19~22.
- Lovett, William A., "Introduction," in William A. Lovett, (ed.), *U.S. Trade Policy: History,*



- Theory, And the WTO* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004) , pp. 3~35.
- Lovett, William A., “Rebalancing U.S. Trade,” in William A. Lovett, (ed.) , *U.S. Trade Policy: History, Theory, And the WTO* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004) , pp. 130~180.
- Mastel, Greg, “Free Trade, Free Markets: The Rise of the Free Trade Agreement,” *Challenge*, Vol. 47, No. 3 (2004) , pp. 41~61.
- Pang, Eul-soo , “Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement,” *Contemporary Southeast Asia* ,Vol. 29, No. 1 (2007) , pp. 1~32.
- Pigman, Geoffrey Allen, “Continuity and change in US trade policy,1993-2003,” in Brian Hocking and Steven McGuire, (eds.) , *Trade Politics* (Oxford: Routledge, 2004) , pp. 304~316.
- Powell, Colin L., “A Strategy of Partnerships,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2004) , pp. 22~34.
- Rice, Condoleezza, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000 January/February) , pp. 45~62.
- Rosen, Howard, “Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs,” in Jeffrey J. Schott, (ed.) , *Free Trade Agreements : US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004) , pp. 51~78.
- Salazar-Xirinachs, José M., and Jaime Granados, “The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges,” in Jeffrey J. Schott, (ed.) , *Free Trade Agreements:US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004) , pp. 225~275.
- Schott, Jeffrey J., “Assessing US FTA Policy,” in Jeffrey J. Schott, (ed.) , *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004) , pp. 359~381.
- Stoler, Andrew L., “Australia-US Free Trade: Benefits and Costs of an Agreement,” in Jeffrey J. Schott, (ed.) , *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, (Washington DC: Institute For International Economics, 2004) , pp. 95~116.
- Teng, Chung-chian, “On the Development of Free Trade Agreements Regime of the United States,” *Taiwan Journal of WTO Studies*, No. 5 (2006) , pp. 39~66.
- The Office of the United States Trade Representative (USTR) , <http://www.ustr.gov/>.
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC, 2002 September) .
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC, 2006 March) .
- Trade Statistics Express, <http://tse.export.gov/>.



- Weintraub, Sidney, "Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements," in Jeffrey J. Schott, (ed.) , *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute For International Economics, 2004) , pp. 79~92.
- The Office of the United States Trade Representative (USTR) , *The 2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (2002) , pp. 1~4. http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2001/2001_Trade_Policy_Agenda/asset_upload_file802_6487.pdf (accessed September 22, 2007) .
- Powell, Colin L., "Put Trade on the Fast Track," *The Wall Street Journal*, 2001/10/16, op-ed page, <http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2001102402>. (accessed September 22, 2007) .
- "Rice Signals Possible Flexibility On Congressional Order Of FTA Votes," *Inside U.S. Trade*, Vol. 25, No. 40, October 12, 2007. (<http://www.insidetrade.com/>, accessed December 3, 2007) .
- "Price Urges Business Groups To Lobby For All Pending FTAs," *Inside U.S. Trade*, Vol. 25, No. 47, November 30, 2007. (<http://www.insidetrade.com/>, accessed December 3, 2007)
- "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with Andean Countries," The Office of the United States Trade Representative (USTR) , November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_Free_Trade_Talks_with_Andean_Countries.html (accessed December 3, 2007)
- "USTR Notifies Congress of Intent to Initiate FTA Talks with Panama," The Office of the United States Trade Representative (USTR) , November 18, 2003, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_Intent_to_Initiate_FTA_Talks_with_Panama.html. (accessed December 3, 2007)
- U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/>.

