

國會、總統的互動對美國貿易政策的影響

何 思 因

壹、前 言

美國憲法第 1 條第 8 款(Article I, Section 8)直截了當的規定，國會有“規範對外國商務的權力”。該條款也規定國會有徵稅的權力，因為關稅是聯邦稅收的一部份，因此徵稅的權力也是國會在貿易政策上的權力。另一方面，憲法的第 2 條第 1 款規定，總統有行政的權力；第 2 條第 2 款則規定總統有與外國締結條約的權力。貿易政策需要總統來執行、與外國簽訂商務條約或商務協定 (agreement)，（註一）屬於總統的外交權，因此美國憲法也賦予了總統在貿易政策上相當的權力。因此就憲法規定而言，國會與總統須共享貿易政策制定的權力。

在憲法的演進上，許多重要案例也顯示國會與總統必須共享貿易政策制定的權力。在United States v. Curtiss-Wright Export Corporation一案中（以下案例名稱均不予中譯），總統經過國會的

※作者現任國立政治大學國際關係研究中心副研究員。

註一：條約及協定的各種形式，可見John Jackson, *The World Trading System* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989), pp.62-64.

授權對南美洲一地區爭執的兩方禁運武器。Curtiss-Wright公司因漠視這項禁運令，而遭到起訴。該公司抗辯認為，國會把規範貿易的權力授權給總統是違憲的。但是法院裁定總統比國會有能力執行外交權（該案涉及武器禁運，既是外交問題，也是貿易問題），判定Curtiss-Wright公司敗訴。（註二）同樣地，在Chicago and Southern Airlines Inc. v. Waterman Steamship Corp. 一案中，美國民航局（Civil Aeronautics Board）經總統同意後，給予了Southern Airlines Inc. 海外航權，卻未給該公司的對手Waterman Steamship Corp. 相同的待遇，Waterman Steamship Corp. 因而向法院抗告，要求法院審查總統命令的合法性。法院認為總統有外交的主導權，拒絕了Waterman Steamship Corp. 的要求（航權是外交問題，也是貿易問題）。（註三）但是在United States v. Guy W. Capps. Inc. 一案中，上訴法院卻使總統吃了癩。在該案中，美國總統和加拿大簽訂了一個行政協定，以規範加拿大輸美的馬鈴薯。Guy W. Capps並未遵從該協定，而被行政部門告進法院。但法院卻認為該行政協定並未經國會授權，因此判定原告敗訴。（註四）這幾個重要的案例顯示，在美國憲法的演進中，貿易不僅和總統的外交權有關、也和國會規範對外商業的權力有關；不論總統或

註二：United States v. Curtiss-Wright Export Corporation. 299 U.S. 304, 1936。以後有許多案例都引述本案判決，支持總統在對外貿易上的權限。

註三：Chicago and Southern Airlines Inc. v. Waterman Steamship Corp., 331 U.S. 802, 159F. 2d828, 1937.

註四：United States v. Guy W. Capps Inc., 348 U.S. 296; 204 F. 2d665, 1954.

國會都無法獨享貿易政策的權力。事實上，總統和國會分享貿易政策的權力，是美國憲政制衡設計下的必然結果。（註五）國會與總統的互動因此對美國貿易政策的制定有相當的影響。

本文首先要討論美國國會與總統在貿易政策上的基本互動結構；其次將分析國際貿易形態以及美國政治變遷對這個互動結構的影響；最後將討論國會與總統互動的新趨勢。

貳、美國貿易政策制定的基本結構

從1789年美國第一屆國會召開，到1930年「斯慕脫—霍雷法案」完成立法，美國的貿易政策都是由國會主導的。在這一段時間，貿易問題其實就是關稅問題，而關稅又是聯邦政府的主要稅源，國會有徵稅權，因此國會能在貿易政策上唱主角。當時的美國是個典型的開發中國家，為了保護其新生工業以及國內市場，而採行高關稅政策。第一屆國會就制定了一項提高關稅的法案，到1930年

註五：這方面著作繁多，可見Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution* (New York: W. W. Norton and Company, 1972). Kevin C. Kennedy, "Presidential Authority under Section 337, Section 301 and the Escape Clause: The Case for Less Discretion," *Cornell International Law Journal*, Vol.20, No.1, Winter 1987, pp.127-161. Cecil V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, 3rd Edition (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989), pp.193-218. Jacques J. Gorlin, "Foreign Trade and the Constitution," in *Foreign Policy and the Constitution*, eds. Robert A. Goldwin and Robert A. Licht (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1990), pp.54-71.

的「斯慕脫—霍雷法案」爲止，國會一共制定了九個高關稅的法案。其中較重要、較著名的包括1890年的「麥金利關稅法案」(McKinley Tariff Act of 1890)、1897年的「丁利關稅法案」(Dingley Tariff Act of 1897)、1909年的「彭恩—艾德雷區關稅法案」(Payne-Aldrich Tariff Act of 1909)、1913年的「安德伍關稅法案」(Underwood Trade Act of 1913)、1922年的「佛尼—麥康伯關稅法案」(Fordney-McCumber Tariff Act of 1922)、以及1930年的「斯慕脫—霍雷關稅法案」。(註六)在這些法案中，國會對細部關稅(即那項進口貨的關稅應該是百分之幾)的制定不遺餘力，並且這些關稅的稅率幾乎都是有增無減，保護性極高。唯一的例外的是「安德伍關稅法案」，國會因爲在該法案制定時，通過徵收所得稅，因此將關稅略予降低。貿易政策，或者是說關稅政策，是1789到1930年這140餘年之間，國會最關心的政策。(註七)

「斯慕脫—霍雷關稅法案」是國會制定貿易政策的最高峰。國

註六：這些法案的立法過程，其簡介可見“Foreign Trade Policy,” *Congressional Digest*, June-July 1987。詳見John M. Dobson, *Two Centuries of Tariffs: The Background and Emergence of the United States International Trade Commission* (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, 1976)。這些法案的國際經濟、政治背景，則可見David A. Lake, *Power, Protectionism, and Free Trade* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988)。

註七：James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981), p.99. Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy* (Berkeley, CA: University of California Press, 1980), p.69.

會受到利益團體的壓力，議員之間又交換支持對方的利益團體（眾議院大幅修改了胡佛總統提出的法案，參議院又在眾議院的法案上再加上1253個修正案），因此把可課稅進口貨的關稅從38.2%增至55.3%。

在1930年之前，總統在貿易政策上，只是執行者。國會對總統雖有授權，但是授權幅度非常小，而且是只准加稅、不准減稅。國會在1897年的關稅法案中，授權總統對受外國政府貼補的進口貨課徵平衡稅；在1921年的反傾銷法（Anti-Dumping Act of 1921）中授權總統對傾銷的進口貨課徵反傾銷稅。國會對總統在貿易政策上大幅度的授權，始於1934年的「互惠貿易協定法案」。

「互惠貿易協定法案」立法時的國際經濟背景以及立法過程我在第一章第四節已先行介紹過，在此不再重覆。在這裡我要討論的是「互惠貿易協定法案」的重要性：這個法案確立了美國現代貿易政策制定的結構，換言之，它確定了美國貿易政策制定的遊戲規則。在這個結構下，國會和總統可以有相當的互動，以中和國際政治、國內利益團體對美國貿易政策的壓力。

在「互惠貿易協定法案」中，國會一改過去一百四十餘年的習慣，並沒有親自逐項制定關稅。它把制定關稅的權力交給總統：授權總統可以和外國展開貿易談判並簽定貿易協定；在與外國政府談判時，總統可以提高或降低現行關稅的百分之五十；總統與外國簽定的貿易協定毋須經過國會批准，國會只就該協定舉行聽證會；國會對總統的授權時限為3年。這些授權有幾個特點，而且這些特點都是結構性的：

第一、國會把制定細部關稅的權力授與給總統，國會就可以不必受到利益團體的直接壓力。當國會議員受到利益團體的遊說時，他可以表達同情之意，也會把利益團體的想法轉知行政部門，但是利益團體要獲得實質保護，則必須經過行政部門的固定行政程序，這種程序有時候是準司法性的（例如國際貿易委員會所處理的訴願案件），國會議員關說無門，自然壓力變小。（註八）在這樣的授權下，總統增加了貿易政策的權力，其對國會的交換條件是提供國會“保護”，使國會不受利益團體的直接壓力。（註九）

第二、國會對貿易政策制定的權力，是憲法規定的，因此國會不能完全放棄其權力。再加上議員如果能不時表達對利益團體的關切，對選舉也頗有好處。議員要示好選民時通常有三個方法：做廣告（向選民宣稱自己在某個政策上多有辦法）、採取立場（即使這個立場永遠無法達成，也無所謂，選民喜歡就好）、收集信用（聲稱政府的某項措施都是我的功勞）。（註一〇）如果把貿易政策制定的權力完全拱手讓出，那麼以上的三個方法就完全不靈了。國會對總統的授權因此是有時間限制的，國會可以利用考慮新授權之

註八：國會的授權使貿易政策從分配性的政策變成規範性的政策。分配性的政策因為人人都想分一杯羹，所以議員壓力大。反之規範性的政策則是規則掛帥，除非先改變規則，否則無法獲得好處。Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*, Vol.16, No.4, July 1964, pp.777-715.

註九：I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd Edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992), pp.11-38.

註一〇：David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974), pp.11-77.

際，向利益團體示好，以獲得這些利益團體的支持。例如議員可以嚴辭詰責行政部門對某個產業的保護不夠，但是一樣投票通過新一回合的授權。

第三、把貿易政策制定的權力授權給總統，可以使外國的貿易觀點以及美國整體經濟情況，在美國貿易政策制定過程中，也得到適當的考慮；不像1930年以前，整個貿易政策制定的過程只能聽到特別利益團體、或是特別產業的聲音。這是因為總統（以及副總統）是美國唯一由全國選民選出的官員，他必須要考慮整體的經濟利益；他也必須和外國打交道，因此也較能了解外國的貿易立場。如果他爲了美國的國家經貿利益，採取全面性的保護措施，而和外國交惡，美國選民也可能會要他負責。這和國會議員的處境大不相同，議員只須代表其選區利益，就可增加當選機會，議員可沒有動機去考量外國的觀點以及美國的整體經濟情況。授權給總統可以平衡自由貿易以及保護主義的利益。

第四、國會在授權給總統時，它也規定了一些行政救濟程序，使得受進口貨傷害的產業也能獲得保護措施。這些行政救濟程序包括該法案的第7章（Title VII）有關貼補及傾銷的補救措施、第337條對美國產業智慧財產權的保護、第332條有關一般性的貿易事務調查等（詳見第五章第四節）。換言之，在國會對總統的新授權中，產業利益也得到了相當的補償，這種補償是制度性的補償。「互惠貿易協定法案」奠定的結構，兼容並蓄了自由貿易的精神以及保護主義的精神。（註一一）

從上面的分析，我們可以發現「互惠貿易協定法案」下的美國

貿易政策制定結構折衷了各方的利益：國會受到行政部的“保護”，不再有利益團體的直接壓力；總統可以將外交考慮以及全國經濟情況反映入美國的貿易政策中，利益團體仍有固定管道可獲得保護；官僚體系也有足夠的空間（在「貿易互惠協定法案」中，國會給官僚體系的指令非常寬鬆）把貿易推向自由化的方向；而外國政府也可透過美國總統或是美國的貿易談判代表，把其經貿利益反映到美國的貿易政策制定程序中。「互惠貿易協定法案」從1937年到1958年共計修正延長11次，在這段期間，美國的貿易政策日漸自由化。直到1962年，「互惠貿易協定法案」才被「貿易擴張法案」取代，但是其設定的結構到今天為止都還繼續延用，只是時勢變遷，這個結構遭到了極大的壓力，這些變遷是下一節討論的主題。

參、國際貿易、美國國內政治的變遷

從六〇年代開始，不論是國際貿易的型態或是美國國內的政治生態都逐漸起了重大的變化。這些變化給從1934年以來的貿易政策制定結構帶來了很大的衝擊。國際貿易的變遷包括了貿易談判議程的改變、美國貿易競爭對手的興起、不穩定的美元、以及關貿總協約束力的衰退。美國國內政治的變遷則包括國會結構的改變、政策參與的改變、以及政黨貿易政策立場的改變。我們以下逐項說明。

註一一：Stephen Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, Vol.42, No.1, Winter 1988, pp.101-103.

國際貿易談判議程的改變。關貿總協甘迺迪回合談判（Kennedy Round, 1962-1967）的成功，使得關稅不再是最重要的貿易障礙；隨著全球平均關稅的降低，各國發現阻礙貿易的還有許多非關稅障礙（Non-tariff trade barriers），這些非關稅障礙的範圍很廣泛。著名的國際貿易經濟學家鮑德溫（Robert E. Baldwin）認為任何政府或民間的措施，只要有礙國際貿易交流，就是非關稅障礙。（註一二）這些障礙例如政府貼補、政府採購、產品標準、稅收制度等。（註三）事實上，有許多國內的規範性政策，其立法目的只是為了規範國內事務，但是因為有影響國際貿易的副作用，因此就成了非關稅障礙。當各國要談判除去這些非關稅障礙時，往往會觸及國家主權的行使，因此談判艱難。再加上，各國國情不同，所使用的非關稅障礙也不同，因此很難在談判時做對等的讓步，不像關稅談判可以有很清楚的讓步界限（百分比）。在1967年甘迺迪回合談判完成後，美國的代表又再接再勵，和各國談判簽訂了一個反傾銷規則，以及承諾改變美國的關稅評價方式（customs valuation system）。這兩樣協定超出了國會對總統的授權範圍（國會只授權總統討論關稅減讓的問題、沒答應總統可以就非關

註一二：Robert E. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1970), pp.2-5.

註一三：Edward John Ray, "Changing Patterns of Protectionism: The Fall in Tariffs and the Rise in Non-Tariff Barriers," *International Political Economy*, 2nd Edition, eds. Jeffrey A. Frieden and David A. Lake (New York: St. Martin's Press, 1991), pp.338-352. Reprinted from *Northwestern Journal of International Law and Business*, 285, 1988.

稅障礙事項參與國際談判)，因此國會打了回票。直到1974年的貿易法案，才因為行政立法的妥協，美國國會才授權總統參加削減非關稅障礙的國際貿易談判。其授權也有所改變：非關稅貿易談判的草約必須經過國會批准，這和以前不同。在此以前的關稅談判毋須經過國會批准即自動生效，這種改變顯示國會希望加強對總統授權的控制，以免行政部門在國際談判中放棄過多的美國利益。這個新式授權的細節，我將在下節詳細討論。

美國貿易競爭對手的興起。美國對貿易的依賴，自1970年代起開始大幅增加。1950年時，美國的出口佔其所生產貨物的6.3%，到1960以及1970年時，這個數字分別是7.7%及9.2%。但到1980年以及1990年，這個數字增至19.1%、18.2%。進口方面也是一樣，進口貨佔美國生產貨物的百分比也是在1970年代開始大幅增加：5.6% (1950)、5.8% (1960)、8.7% (1970)、21.3% (1980)、以及23.2% (1990)。同時間，美國的貿易額佔全球貿易額的比例，卻略有下降：15% (1960)、14.4% (1970)、12.4% (1980)、以及14.6% (1990)。(註一四)這些數字顯示美國的國際貿易地位，對其他國家呈相對衰退的趨勢。換言之，美國的貿易競爭對手開始興起。日本及新興工業國家的興起，使得美國的產業適應尤其困難。原先戰後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。(註一五)但日

註一四：I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd Edition, pp.45-48.

本及新興工業國家於1960年代漸次興起，這些國家利用國家的政策指導、低廉的勞工成本、以及壓低相對於美元的幣值，獲得了相當大的動態比較利益。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，因而對美國的產業有連根拔起的威脅。(註一六)這迫使受威脅的產業向國會要求保護。更有甚者，現在的國際商業，因為資本、科技、通訊易於流通，企業可以用海外裝配(offshore assembly)或海外生產(overseas sourcing)的方式節省成本。這使得美國過去待遇優渥的產業性工作流向海外，(註一七)這也增加了民間(尤其是工會)要求保護主義的壓力。

不穩定的美元。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貨幣的幣值，各國貨幣對美元的匯率都是固定的，而美元對黃金的價值也是固定的。戰後美國的經濟力首屈一指，因此美元是世界

註一五：Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production, and Investment* (New York: Routledge, 1989), pp.89-215.

註一六：James M. Lutz and Young Whan Kihl, "The NICs, Shifting Comparative Advantage, and the Product Life Cycle," *Journal of World Economy*, Vol.24, No.1, February 1990, pp.113-134. Nigel Grimwade, *Ibid.*, pp.274-348. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), pp.391-397. Sima Lieberman, *The Economic and Political Roots of the New Protectionism* (Totowa, N.J.: Rowman & Littlefield Publishers, 1988), pp.125-145.

註一七：Brian O'Reilly, "Your New Global Factory," *Fortune*, December 14, 1992, pp.22-30. Robert B. Reich, *The Work of Nations* (New York: Vintage Books, 1992), pp.81-168.

經濟中最重要的貨幣。但是自1950年代末起，美國的國際收支餘額就經常出現赤字，爲了對抗投機熱錢，美元的地位因此需要美國、歐洲強國、以及日本的中央銀行共同支持。但是在六〇年代，詹森政府一面推動大社會（The Great Society）福利計畫、參與越戰、一方面卻又不增加稅收，因此引起通貨膨脹，這使得其餘各國不願支撐美元。因此到了1971年，因爲嚴重的國際貨幣投機，使得美元價位難以支撐，尼克森乃於同年8月15日採取數項措施使美元貶值，並促使其他主要貨幣升值。（註一八）當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快速移動，使得各國經濟政策處理日艱。但基本而言，美元在這段時間相對偏低，因此對美國出口頗有好處。但是到了1981年情況改觀。新上任的雷根政府，一方面增加其國防預算、一方面又要減稅，因此造成了鉅額的聯邦預算赤字。美國的實質利率因爲聯邦政府在貨幣市場的借貸增加而大幅上揚，再加上聯邦儲蓄理事主席伏爾克（Paul Volcker）在1979年上任後，即縮緊信用，以降低因第二次石油危機帶來的停滯性通貨膨脹（stagflation），美元價位更是水漲般高。（註一九）高估的美元一直到1985年的廣場協定（Plaza Accord）之後才降下來，但是美國的進出口貿易以及國際收支已遭到重創，美國的貿易赤字從1980年的254億美元遽增至1987年尖峰的1595億美元，再降至1991年

註一八：1960-1971這段時間美元匯兌的決策過程，可見John S. Odell, *U.S. International Monetary Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982). Joanne Gowa, *Closing the Gold Window* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983).

的736億美元。(註二〇)美國的許多產業在這一波美元升值中，都受到波及，龐大的貿易赤字更使國會議員要求保護主義或是「劃平運動場」(level playing field)，許多美國人認為美國所以有這麼大的貿易逆差，是因為外國—尤其是日本—不按競賽規則，來玩貿易遊戲，因此要劃平運動場，讓美國也能公平競爭。

關貿總協約束力的衰退。在第二章討論關貿總協的成立過程時，我提到關貿總協的原動力來自美國及英國，為了使所有國家能順利接受，所以其規則訂得相當寬鬆，並且其規範的主要範圍為製造業產品的關稅。但是時過境遷，關貿總協的約束力開始逐漸衰退。世界主要貿易國除了美國、英國以外又加入了戰後復興的西德、日本、六〇年代加入了拉丁美洲的新興工業國家、七〇年代加入了東亞的新興工業國家以及石油輸出國家、八〇年代則加入了中國大陸以及東南亞的新興國家，到了現在九〇年代初，又加上了東歐國家。這些國家加入了國際貿易俱樂部，表示貿易國家的異質性

註一九：Stephen Marris, *Deficits and the Dollar*, Policy Analysis in International Economics, No.14, revised edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1987). I.M. Destler and C. Randall Manning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989). Yoichi Funabashi, *Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre*, revised edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989). Paul Volcker and Toyoo Gyohten, *Changing Fortunes* (New York: Times Books, 1992), pp.228-286.

註二〇：Economic Report of the President, transmitted to the Congress, February 1992.

增高了，貿易談判中的各國各有看法，共識更難達成。(註二一)其次服務業及農業不在現行關貿總協的規範之列，而這兩類產品在國際貿易中卻日行重要，(註二二)各國有時只好訴諸雙邊協定，解決貿易糾紛。再次，關貿總協因為規定鬆散，因此有很多漏洞可循，例如近二十年來常用的自動設限協定(voluntary export restraint)或是市場秩序協定(orderly market agreement)都是鑽關貿總協的漏洞。(註二三)其餘的例子也有許多。再加上，本節一開始提到的非關稅障礙很難在關貿總協的架構下得到解決，因此關貿總協的約束力逐漸降低。在這種情況下，美國受到的約束也小了，很自然地美國開始以單邊壓力解決其與他國的貿易紛爭、或是以地區主義對抗其他的經濟地區主義(例如以美、加、墨組成的北美自由貿易區對抗歐市以及日本)、或是增加政府對貿易的管制以為對他國貿易政策的因應之道。(註二四)

國會結構的改變。第一節所述的美國貿易政策制定結構能夠平

註二一：例見Raymond Cohen, *Negotiating across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy* (Washington, D.C.: Institute of Peace Press, 1991)

註二二：可見Geza Feketekuty, *International Trade in Services* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publication, 1988).

註二三：Kent Jones, "Voluntary Export Restraint: Political Economy, History and the Role of GATT," *Journal of World Trade*, Vol.23, No.3, June 1989, pp.125-140. Brian Hindley, "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause," *World Economy*, Vol.3, No.3, November 1980, pp.313-341.

註二四：Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1991), pp.11-79.

穩運作，強有力的國會委員會是相當重要的原因。美國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1958-1974擔任眾議院歲出歲入委員會主席的米爾斯（Wilbur D. Mills）經常藉操縱議事的技巧，把貿易保護性高的法案束之高閣，或是和總統密切協調以阻止保護性高的法案提出。（註二五）換言之，強力的委員會扮演了貿易政策制定的把關角色。但是受到六〇年代民權運動以及反戰運動的影響，美國的政治也開始改革。在屬於民主研究同盟（Democratic Study Group）民主黨眾議員的領導下，國會的眾議院有了結構性的改變：原來由保守的南方民主黨資深議員把持的各重要委員會，權力都被分散，國會立法的權力落入小組委員會的手上。（註二六）國會成了「小組委員會的政府」。（註二七）法案的整合也日益艱難。（註二八）國會改革對貿易政策制定結構有

註二五：I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd Edition, pp.27-30.

註二六：詳見Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, "The House in Transition: Change and Consolidation," in *Congress Reconsidered*, 2nd Edition, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1981), pp.31-61. Leroy N. Rieselbach, *Congressional Reform in the Seventies* (Morristown, N.J.: General Learning Press, 1977).參議院的改革，可見Norman J. Ornstein, Robert L. Peabody, and David W. Rhode, "The Contemporary Senate: In to the 1980s," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Ibid.*, pp.13-30.

很大的影響，它使貿易政策事權分散、議員容易以貿易政策討好選民。除了上述的原來兩個委員會以外，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）、海事漁業委員會（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，非關稅貿易障礙牽涉廣泛，只要是相關的委員會就可以在貿易政策上插上一腳，至於這些委員會下面的小組委員會在特殊議題上的實質權力就更大了。議員之間更組成鋼鐵黨團（Steel Caucus）、紡織黨團（Textile Caucus）、蘑菇黨團（Mushroom Caucus）等組織，為不同的產業爭

註二七：Roger H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy," in *The New Congress*, eds. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1981), pp. 99-133.

註二八：Barbara Sinclair, "Coping with Uncertainty: Building Coalitions in the House and the Senate," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Ibid.*, pp.178-222. Barbara Sinclair, "The Speaker's Task Force in the Post-Reform House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol.75, No.2, June 1981, pp.397-410. Samuel C. Patterson, "Party Leadership in the Senate," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.14, No.3, August 1989, pp.393-413.

取貿易利益。(註二九)國會領袖對這些黨團也不得不買帳。(註三〇)

政策參與的改變。美國在七〇年代的一些政治變革，對公共政策形成的過程很有些影響。在國會方面，除了上述的委員會一小組委員會的結構性改變以外，還包括訂定各種“陽光規則”(“sunshine rules”)，期使國會的決策更透明化，使民眾的政治參與更直接、更容易。例如在舉行公聽會後，法案即進入字斟句酌的細部擬定程序(mark-up)。這個程序從七〇年代起開放給公眾，通常擠滿會場的是各利益團體的代表，仔細紀錄各議員的立場、投票情形，使議員承受很大的壓力。(註三一)另外，七零年代開始，國會的助理及研究機構都有大幅擴充。國會的研究機構包了會計處(General Accounting Office)、研究處(Congressional Research Office)、預算處(Congressional Budget Office)、以及科技評估處(The Office of Technology Assessment)。(註三二)國會助理及研究機構的擴充一方面固然增加了國會議員的立法能力，另一方面也增加了國會議員對其助理的依賴。這表示利益團

註二九：Robert Pastor, "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy," *Making Economic Policy in Congress*, ed. Allen Schick (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983), pp.173-174.

註三〇：Susan Webb Hammond, "Congressional Caucuses and Party Leaders in the House of Representatives," *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.2, 1991, pp.277-294.

註三一：Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1981), p.221.

體可以在更多的決策點上發揮其遊說的影響力。(註三三)

其次在利益團體方面，自六〇年代後期以來，利益團體的數量及活動有大幅成長的趨勢。(註三四)再加上1968以後，美國聯邦選舉(包括總統及國會議員選舉)的黨內初選幾乎已成全面性的態勢，這減少了地方黨老闆的影響力，(註三五)增加了大眾參與，也給利益團體極佳的管道以影響政策。利益團體可以用其資源(捐款、選票的動員能力、資訊的提供)投資在候選人、或是政黨的身上。(註三六)這使得利益團體更有槓桿以影響國會。單就希望影

註三二：國會助理及研究單位的立法功能可見Michael J. Malbin, "Delegation, Deliberation, and the New Role of Congressional Staff," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Op. cit.*, pp.134-177. Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy*, 3rd Edition (New York: W.W. Norton Company, 1983), pp.260-281.

註三三：Kay Lehman Scholozman and John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper & Row, 1986), pp.150, 291.

註三四：Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society* (Boston: Little, Brown and Company, 1984), pp.20-26.

註三五：David E. Price, *Bringing Back the Parties* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1984), pp.121-187. Austin Ranney, "The Political Parties: Reform and Decline," in *The American Political System, ed.*, Anthony King (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), pp.213-247.

註三六：可見Frank J. Sorauf, "PACs and Parties in American Politics," in *Interest Group Politics*, 3rd Edition, eds. Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1991). J. David Gopoian, "What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups?" *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.2, May 1984, pp.259-281.

響貿易政策的利益團體而言，鮑德溫用probit（經濟計量學的專用術語，不另中譯）方法分析了眾議員在1974年貿易法案上的投票紀錄，他發現工會的政治捐款對議員的投票傾向有顯著的影響：（註三七）拿了越多工會的捐款，就越具保護主義的傾向。另外一項對1985年紡織品法案投票紀錄的研究顯示，國會議員收了紡織成衣業的政治捐款，也會顯著影響其投票取向。（註三八）同樣地，1982年汽車國產零件法案的投票紀錄也顯示，汽車工業及相關產業對議員的捐款可以影響議員投票行爲。（註三九）

就行政部門而言，自七〇年代以來，各政策範疇逐漸形成了關係網，這種關係網是由有國會經驗的專家（議員或助理）、行政官僚的官員、以及利益團體的專家共同組成。這些專業人才長期互動、因此養成了相近的觀點或價值取向，他們的職位也常常相互交換。（註四〇）例如美國貿易代表署的高級官員在卸任後，幾乎都在跟貿易有關的公司找到出路，或者提供諮詢，或者進行國會遊說。（註四一）這使得利益團體更容易遊說，不論這遊說的對象是

註三七：Robert E. Baldwin, *The Political Economy of U.S. Import Policy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1985), pp.59-69.

註三八：Suzanne C. Tosini and Edward Tower, "The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns," *Public Choice*, Vol. 54, No.1, 1987, pp.19-25.

註三九：Cletus C. Coughlin, "Domestic Content Legislation: House Voting and the Economic Theory of Regulation," *Economic Inquiry*, Vol.23, No.3, July 1985, pp.437-448.

註四〇：Hugh Heelo, "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony King, ed., *Op. cit.*, pp.87-124.

國會或是行政部門。另外貿易政策本身也變得令出多門，在1962年以前，貿易政策是由國務院主管，國務院傳統上將外交考慮置於貿易考慮之上，貿易政策的制定因此較單純。但是國會對此頗有不滿，行政部門的對外貿易政策制定因此散在各部會的手中，而由貿易代表署整合。這些部門包括國務院、商務部、財政部、勞工部、農業部、能源部等。這些部會都各有特殊團體要照顧，這也增加了利益團體的遊說管道。（註四二）進口政策則由國際貿易委員會（International Trade Commission）以及商務部負責，前者是準司法性的機構無法直接遊說，但後者的組織文化及任務本來就是偏袒美國商業利益的。

政黨在貿易政策上的改變。自19世紀一直到1945年第二次世界大戰結束之時，美國的兩黨在貿易政策上各持立場：共和黨傳統上是支持高關稅的政黨，也就是贊成貿易保護的政黨，民主黨則支持低關稅，贊成自由貿易。這可以從「互惠貿易協定法案」的歷次修定案的投票紀錄看得出來。（註四三）兩黨各有陣腳，對共和黨的支持主要來自工業的東北部及中西部各州，對民主黨的支持則來自南方的紡織品輸出各州及中西部的農業州。但是隨著美國經濟力

註四一：Charles Lewis, *America's Frontline Trade Officials* (Washington, D.C.: The Center for Public Integrity, 1990).

註四二：Roger B. Porter, "The President, Congress, and Trade Policy," *Congress and the Presidency*, Vol.15, No.2, Autumn 1988, pp.177-179.

註四三：Pietro S. Nivola, "The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective," *Political Science Quarterly*, Vol.101, No.4, 1986, p.587.

量的改變，兩黨的貿易政策也有了改變。戰後因為美國工業的強勢出口，因此工業各州及工會開始支持自由貿易，共和黨的貿易政策立場也開始擺向中間，反之紡織品在五〇年代開始就遭到來自歐市各國的競爭，民主黨因此在貿易政策上逐漸擺向保護主義。到了六〇年代尾，民主黨變得相當保護主義，在1974年貿易法案的一項關鍵投票上，傾向貿易保護的多半是民主黨議員，反之共和黨大多傾向自由貿易。可是到了1984年的貿易法案，共和黨又回擺到了保護主義的立場。（註四四）事實上，到這個時候，兩黨在貿易政策上的立場已差異不大，兩黨均已轉向保護主義。（註四五）這種轉變有很大的影響：從議員的政黨隸屬看不出他的貿易政策傾向，總統及贊成自由貿易的議員也就很難以政黨的立場來說服議員，他們必需花費更大的成本，才能遏阻保護主義色彩濃厚的法案通過。

肆、貿易政策制定結構的新趨勢

我們在第一節中討論了自1934年「貿易互惠協定法案」開始至1960年代都還適用的貿易政策制定結構。接下來，我們則討論了1960年代以來國際貿易型態以及美國政治的變遷。這些變遷給舊有的結構帶來很大的衝擊，使之有所改變。我們在這一節中討論美國

註四四：Ibid., pp.588-589.

註四五：John J. Cohen and David B. Yoffie, "Institutional Incentives for Protection: The American Use of Voluntary Export Restraints," *International Trade: The Changing Role of the United States* (New York: The Academy of Political Science, 1990), p.141.

貿易政策制定結構的一些新趨勢，這些趨勢包括：國會對總統授權方式的改變，國會對貿易規則的緊縮，維護自由貿易的成本上漲。我們以下逐項討論。

國會對總統授權方式的改變。因為國際貿易談判的議程已從關稅的降低變成了非關稅障礙的消除，又因為非關稅障礙很難量化，同時牽涉到許多其他國內政策，國會勢必不能像以往一樣，設定一個降稅的百分比交由總統自由發揮。但是外國政府若知道美國總統未經完全授權，和美國談判的結果可能會被國會封殺，外國政府就根本就沒有動機走上談判桌。因此國會對總統授權必需同時顧到國會、總統、以及外國政府的需求。1974年的貿易法案，做出如下的授權設計，其重點如下：

1. 在非關稅障礙談判預計完成的90天之前，總統即必須通知國會他已準備簽訂協約；
2. 在這90天之間，總統必須和國會的各相關委員會諮詢在美國國內應如何實施該協約；
3. 在簽訂協約後，總統即須將協約本文送交國會，並且同時送交一份法案建議國會應該修改那些法律以實施該協約，總統也必須說明行政部門施行細則的大概狀況；
4. 總統送到國會的法案不能在委員會中封殺，必須在送交國會的45個工作天內送交兩院院會；
5. 再45個工作天，兩院必須就該法案投票；
6. 不論在委員會或院會階段都不准許對國際協約、總統送交國會的法案，或是施行細則的大概狀況加上修正案。

這些重點顯示總統獲得了相當的授權，但是在國際談判時他必須注意國會，以免實施協約的法案無法在國會通過；國會對談判結果仍能控制，它可以通過或否決談判結果（這和關稅談判協約不同，總統和外國簽訂的關稅談判協約，只要不逾越國會授權範圍，就自動生效，毋須國會批准），但不能加上修正案，這使議員無法向特殊利益團體賣好；外國政府願意走上談判桌，因為至少它能在3個月之內知道談判結果是否被接受。

這一套「快速程序」(fast-track procedure)在1978年東京回合談判接近尾聲時，派上了用場。在改革後的國會，議員對法案的參與大幅增加，但是在快速程序下，又不准對法案提出修正案，因此議員在法案形成時的參與非常重要。參議院財政委員會因而向貿易代表史特勞斯(Robert Strauss)建議：由貿易代表署代表行政部門向參議院的財政委員會以及眾議院的歲出歲入委員會提出立法大綱(只是大綱，不是法案)，然後由兩個委員會各自就此大綱細部草擬出“建議”(稱之為“non-markup”，有別於審查正式法案的“markup”)兩個委員會再開聯席會議，解決各自“建議”中的歧見(稱之為“non-conference”，有別於兩院之間解決正式法案歧見的“conference”)。再把共同的建議送交貿易代表署，由其擬成正式的法案再送國會審查。以後的程序則完全按照「快速程序」。參議院財政策員會的這個建議獲得史特勞斯的首肯。我們必須特別注意的是，在這個建議下，行政部門和國會的角色顛倒了過來。一般法案都是由行政部門草擬法案，再由國會據以修改；但是自1979年以後的貿易法案，都是由國會草擬法案，再由行政部門略

加修正。這個方法使國會議員可以對付壓力強大的利益團體遊說，議員可以託辭：別擔心，這個法案是由國會草擬的…。換言之，自1930年的「斯慕脫—霍雷法案」以後，經過了幾乎半個世紀，國會又把制定貿易法案的權力拿了回來，只是這次的權力是和行政部門共享後的權力。這也反應了改革後國會的生態：總統再也不能依靠強有力的委員會主席（就像甘迺迪、詹森總統依靠歲出歲入委員會主席米爾斯）替他的貿易政策把關。他必須和主管貿易的整個委員會妥協，並且靠彈性的程序處理，才能使其貿易法案過關。

國會對貿易規則的修改。當國際貿易以及美國國內利益團體對國會的壓力越來越大時，國會只有兩個辦法紓解這種壓力。第一是修改貿易法案中的規則，使受進口傷害的產業更容易獲得救濟。第二是單獨立法，提出保護性極高的法案，給某些產業特別優待。在這裡我們討論第一個方法，第二個方法則在下一節討論。

國會對貿易規則的修改，可分幾個重點來分析：對總統授權的限制、逃避條款的放寬、平衡稅及反傾銷稅調查的改變。這些規則的細部修改，會在第5章中仔細分析，這裡只討論修改的大致趨勢。

國會對總統在貿易職權上的規則限制主要分兩線進行。第一是設置貿易代表署（1962年），把它直接置於總統辦公室之下，由該署來統合行政部門的貿易政策。該署在結構及功能上，必須顧及國會的意向。不但如此，國會在歷年法案中不斷擴大貿易代表的職權，使總統在貿易政策上的權力相對縮小。例如在1974年貿易法案中規定貿易代表必須固定和民間產業及利益團體就非關稅貿易障礙談判舉行諮詢，而總統必須顧及這些諮詢意見。另外在1988年的貿

易法案中把301條款的報復裁量權從總統手上轉到貿易代表的手上。

國會對總統在貿易規則上的限制，另一線是循「逃避條款」進行。所謂逃避條款是指當美國的產品受進口貨競爭而受到傷害時，美國政府可以提供一些暫時性的保護措施，以使受傷產業獲得喘息、調整的機會。其執行機構為國際貿易委員會。總統有權決定是否要按照國際貿易委員會的建議給予訴願產業保護，甚或根本不予保護。根據1962年貿易法案的規定，如果總統決定不予保護，國會可以以全院過半數的票否決總統的決定。到了1974年的貿易法案，國會規定只要出席並參加投票議員的過半數即可否決總統的決定。並且規定總統要考慮更多的政策範圍，使總統更難拒絕國際貿易委員會的建議案。在1974年國會對其立法否決權的票數要求縮緊了，這並不是因為國會變得較傾向總統或是自由貿易，而是1983年聯邦最高法院在Immigration and Naturalization Service v. Chadha一案中認為立法否決權是違憲的，（註四六）國會只好在1984年的貿易法案中規定國會兩院可通過兩院共同決議案(joint resolution)，以推翻總統的決定。總統則可否決國會的共同的決議案，這時兩院必須各以2 / 3多數決才能再推翻總統的否決，共同決議案才能生效。

註四六：Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919, 103 S.Ct. 2764, 77 L. Ed. 2d 317 (1983)。簡介可見“Supreme Court Invalidates Legislative Veto,” *Congressional Quarterly Almanac*, 1983, pp.565-573。詳見Barbera Hinkson Craig, Chadha (New York: Oxford University Press, 1988)。

就逃避條款而言，國會對產業可獲得救濟的標準也是越放越寬，給國際貿易委員會的指令越給越多，總之是要使受進口貨傷害的產業好自該條款下取得保護。1962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，其受傷害的「主因」是因為關稅減讓導致進口貨的增加。「主因」是「比其他所有傷害原因加起來還重要的原因」。到了1974年的貿易法案，「主因」變成了「重要原因」，其定義是「比其他單一原因都重要的原因」。關稅減讓導致的進口貨增加也不再是必要條件。進口貨只要增加了，不論其原因為何，只要構成對美國貨的傷害都可訴願要求保護。另一方面，從1962年起的貿易法案直到1988年的貿易法案，每次都規定國際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。

在平衡稅及反傾銷稅的徵收上，國會也逐年改變，好使產業能從這兩條途徑得到保護。平衡稅是指美國可以對受（他國）政府補貼的進口品徵稅，以抵銷進口品的價格優勢。反傾銷稅則是指美國可對不按照公平價格在美國市場傾銷的進口貨課稅。在七〇年代以前，美國對這兩稅的執行很鬆散，其程序也和國際慣例不同。東京回合的談判把美國這兩種稅的徵收程序和其他國家的徵收程序變得一致：亦即產業在訴願後，要經過是否真有「實質損害」（*material injury*）的調查，國際貿易委員會才能裁決是否要徵稅。但是在1979年的貿易法案中，美國國會把「實質損害」的定義定得非常寬鬆，只要「不是沒影響的」、「不是非物質的」、「不是不重要的」的損害都算是實質損害。在平衡稅方面，1979年的貿易法案還

有一些重要規則改變，使產業較易得到有利裁決：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傷害的票數相同，則算實質傷害成立；3.平衡稅的調查由傾向自由貿易的財政部轉到傾向保護主義的商務部手上，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、利益團體更能施壓）。

1984年貿易法案再進一步採取「累積計算」方式，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損害，必須予以課稅。（註四七）此外「上游貼補」也列入貼補定義，即一項進口品的上游原料如果有受到政府補貼，也要算在該進口品的帳上。（註四八）1988年的貿易法案把貼補的定義再擴大，做了更多的技術性改變，使訴願產業在程序上更佔便宜。

反傾銷稅的立法演進過程和平衡稅的立法演進過程類似。1979、1984、1988的貿易法案在傾銷的定義上，資料的收集及詮釋上、行政程序上都做了越來越細緻的規定。（註四九）這些規定看來無

註四七：Pietro S. Nivola, "Trade Policy: Refereeing the Playing Field," in *A Question of Balance*, ed. Thomas E. Mann (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990), p.234.

註四八：Ibid.

註四九：詳見Richard Boltuck and Robert E. Litan, eds., *Down in the Dumps: Administration of the Unfair Trade Laws* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1991).

傷大雅，在立法時沒什麼人會去特別注意，但是在實行時，卻對美國的產業有很大的好處。

維護自由貿易成本上漲。我們在前面談到了議員示好特殊產業利益的第一個方法—修改貿易法案的細部規則，使受進口貨競爭影響的產業能夠較容易獲得政府的保護措施。在這裡我們要討論第二個方法—提出貿易法案，以庇護國內產業。這些法案，在每一國會會期都有許多，但能通過兩院審查、再經總統簽署成爲法律的機會微乎其微。但是這些提出來的法案有很重要的功能：向行政部門以及外國政府發出國會對貿易政策不滿的訊號，以迫使外國政府對美國讓步、美國政府的行政部門對國會讓步。其結果當然是更多的保護。

這些法案儘管都未在國會通過，但是也有幾次幾乎低空閃過。即以八〇年代爲例，往以前倒數，有1988年的蓋普哈特法案（The Gephardt Amendment）、1985年的任金斯法案（The Jenkins Bill）、以及1982年的汽車本地零件法案（Domestic-Content Bill）。蓋普哈特法案是由眾議員蓋普哈特（Richard A. Gephardt，民主黨—米蘇里州）提出，該法案要求任何國家如果對美國有不合理的鉅額出超，就要和美國談判如何減少這些出超，如果該國拒絕的話，美國就可對該國的出口品關閉美國市場。該法案在眾議院以218票贊成，214票反對在眾議院通過。參議院預期雷根總統一定會否決這樣的法案，而改以較溫和的超級301條款（由貿易代表署向國會提列市場對美國貨最封閉的國家）。1988年的貿易法案（包含了超級301條款）最後爲雷根總統簽字成爲法律。

當1985年雷根政府正在重新談判多纖協定（Multi-Fiber Arrangement）時，任金斯（Ed Jenkins，民主黨—喬治亞州）眾議員提出了一項法案，要求美國對進口紡織品不但要有各國的限額、更要有全球限額。該法案在眾議院以262票對159票通過。雷根最後否決了國會送來的貿易法案（包括任金斯法案），但是在眾議院的反否決投票中，有276票贊成（否決雷根），149票反對，離所需的2/3多數只差8票。

在1982年美國經濟衰退時，日本汽車在美國市場的佔有率卻節節升高。眾議員歐汀格（Richard A. Ottinger，民主黨—紐約州）在美國工會的支持下，提出了汽車本地零件法案，要求在美國市場佔有率越高的車廠，其在美國銷售的汽車的零件就應有更高的比例出自美國，最高可達90%。該法案以215對188票通過眾議院，其時美國汽車工業已逐漸步出谷底，該法案最後才無疾而終。

這些例子顯示出美國的行政部門，必需付出成本才能使得特殊產業在國會審查法案時閉嘴，而且這個成本是越來越高。甘迺迪總統在1962年希望通過一項貿易法案，以期獲得廣泛的談判授權，他在1961年就需先安撫紡織業，他提出了幫助紡織業的七點方案、並且在國際談判上完成了長期協定（Long-Term Arrangement）。（註五〇）在1974年貿易法案完成立法之前，尼克森政府就先和鋼

註五〇：詳見Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade* (Berkeley, CA: University of California Press, 1985), pp.77-94.

鐵業（1972年的自動設限協定）、紡織業（1973年的多纖協定，和50個國家就人纖、羊毛、棉織的紡品達成協定）打好了招呼。在1978年東京回合完成談判前，卡特政府在1977年先和我國及韓國就鞋類輸美自動設限達成協議，（註五一）和日本達成彩色電視的自動設限，以及完成了鋼鐵業的「自動價格機制」（“Trigger Price System”，定義見第1章第8節）。（註五二）在1979年貿易法案完成之前，又發佈一個新的「紡織品計畫」（“Administration Textile Program”），包括縮緊自東亞國家進口的紡品配額、把中國大陸輸美紡品設限、促進美國紡品輸出等項目。（註五三）1981年時雷根政府迫於保護主義的壓力，和日本簽定了日本汽車輸美的自動設限協定，（註五四）到了1984年貿易法案審查時，又是新一回合的鋼鐵自動設限協定。（註五五）1986年更加上了和日本簽訂的半導體市場協定。（註五六）質言之，行政部門爲了希望通過傾向自由貿易的法案，或是希望打消高度保護主義的法案，它就必須買通越來

註五一：David B. Yoffie, *Power and Protectionism* (New York: Columbia University Press, 1983), pp.169-203.

註五二：詳見Hideo Sato and Michael Hodin, “The U.S. – Japanese Steel Issue of 1977,” in *Coping with U.S. – Japanese Economic Conflicts*, eds. I.M. Destler and Hideo Sato (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1982), pp. 56-70.

註五三：I.M. Destler and Thomas Graham, “United States Congress and the Tokyo Round: Lessons of a Success Story.” *The World Economy*, Vol. 3, No.1, June 1980, pp.62-63.

註五四：Stefanie Ann Lenway, *The Politics of U.S. International Trade* (Boston: Pitman Publishing Inc., 1985), pp.156-158.

註五五：I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2nd Edition, pp.159-161.

越多的「累犯」產業，（註五七）否則國會是不會輕易罷休的。行政部門要維持美國貿易政策的制定結構，其成本是越來越高了。

伍、結 論

在本文中，我們討論了美國貿易政策制定的基本結構。在這個結構下，總統和國會共享貿易政策制定的權力，國會與總統相互依賴：國會授權給總統和外國談判，總統則提供國會「保護」，使其不易受到產業利益團體的直接壓力。但是隨著國際貿易型態及美國國內政治的變遷，這個結構變得越來越緊張，國會只好逐漸縮緊它對總統的授權、改變貿易法案的規則、或是藉著提法案發出保護主義的訊息，總統只好遷就特殊產業，以維持原有貿易制定結構，這使得維持自由貿易政策的成本越來越高。

註五六：詳見Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993), pp.85-154.

註五七：David B Yoffie, "American Trade Policy: An Obsolete Bargain?" in *Can the Government Govern?*, eds. John E. Chubb and Paul E. Peterson (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989), pp.120-125.