

美國國際貿易委員會的組織及決策

何思因

(國際關係研究中心副研究員)

美國國際貿易委員會 (International Trade Commission) 對美國的商品進口貿易政策有極重要的影響。這種影響足以反映美國貿易保護主義的程度。例如，從一九六三至一九七四年，美國產業提出三十一件「逃避條款」(escape clause, 其解釋見下文)的訴願案，國際貿易委員會只同意了十件，同意率為百分之三十三；但從一九七九至一九八一年，十三件的訴願案，該委員會即同意了八件，同意率為百分之六十二。足見美國貿易保護主義上漲的程度。①本文即討論國際貿易委員會之組織、功能、以及決策。

一、國際貿易委員會之組織

國際貿易委員會的前身為「關稅委員會」(Tariff Commission)，直至一九七四年的貿易法案才改成現名。關稅委員會成立時間為一九一六年。原來成立的表面目的，是國會希望能成立一不偏袒任何黨派的機構提供國會及總統公正的資訊來執行(即保護)美國的進口政策。但正如組織理論所討論的，任何組織成立的目的會隨著時間而改變。②到了一九三〇年代，關稅委員會的潛在目的即是要保護國會不受美國產業要求保護的直接壓力。原來美國憲法第一條即明白規定，國會有權「規範與外國進行的商業」、且有權「制定並徵收關稅」。國會在對外貿易上的憲法權力十分清楚。而憲法並沒有特別說明

註① Goldstein, Judith, "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1, March 1986, p. 170.

註② March, James G., Johan P. Olson, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government," *American Political Science Review*, vol. 77, No. 2, June 1983, pp. 281-296.

總統在對外貿易上的權力。監督對外貿易是國會的當然責任。但隨著一九三〇年代的經濟蕭條，美國國會了解了高關稅保護主義的錯誤——高關稅使得其他國家報復性地提高關稅，受害的是世界經濟、美國的產業也包括在內。但是國會也不能不顧及國內產業要求保護的壓力——畢竟這跟選舉息息相關，因此國會將保護主義的壓力轉移到其他的行政機構。③國會的做法是取消一九三〇年實施高關稅的斯慕脫——霍雷法案（The Smoot-Hawley Tariff Act of 1930，該法案大幅提高二萬種以上貨品的關稅），而於一九三四年以較具自由貿易精神的「貿易協定法案」（Trade Agreements Act of 1934）取代之。該法案給予總統在與外國議定關稅時，有降低（或提高）美國關稅百分之五十的權力，但需向關稅委員會、國務院、商業部、農業部諮詢。國會因此可將貿易保護主義的壓力轉移至行政部門。從國會的觀點來看，貿易保護主義是好的政治（可以取悅遊說力量強大的特殊利益團體），但是是壞的政策（可以引起他國報復，導致全國經濟受害）。因為是好的政治，所以國會不願將貿易權完全授權給行政部門（國會歷年通過的貿易法案對總統及行政部門總是只做有限度的授權以及有時間限制），國會好藉貿易立法的機會，不時向要求貿易保護的團體（例如各大產業、工會）示好。隨着一九四七年「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT，以下簡稱「關貿總協定」）的成立，關稅已逐年降低，不再是保護主義的主要手段；保護本國商品的主要手段是一些非關稅障礙，例如進口配額、買國產品政策、產品標準等。美國國會於是於一九七四年制定貿易法案，授權總統在即將開始的關貿總協定東京回合談判中降低非關稅障礙。關稅委員會也改名為國際貿易委員會以使名實相符。④

在組織設計上，國際貿易委員會是一超然獨立、準司法性的機構——既不受制於總統或國會，也不受制於任一政黨。維持國際貿易委員會超然獨立的地位對總統或國會都有好處，兩者都可利用該委員會擋掉部份美國國內要求貿易保護的壓力。例如，如果美國國會受到要求貿易保護的利益團體的遊說時，它可以一方面表示同情，一方面却要求該利益團體按照國際貿易委員會的行政程序提出訴願案，該委員會做的裁決理論上是相當專門的、客觀的，即使所做裁決不利於該利益團體，國會也不必擔負責任，這是好的政治、也是好的政策。國際貿易委員會前任主席史敦（Paula Stern，任職該委員會時間為一九七八至一九八七）就認為國際貿易委員會的基本目的之一就是提供國會政治保護。⑤

國際貿易委員會有委員六人，全由總統任命，由參議院同意，任期九年。所以把任期設定成九年，即是著眼於委員任期

③④ Deatler, I. M. *American Trade Policies: System Under stress*, (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1986), pp. 12-15.

⑤ 關稅委員會自其成立以來逐次功能的改變，詳見 Baldwin, Robert E. *The Political Economy of U. S. Import Policy* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1985), pp. 79-87.

⑥ Stern, Paula, and Paul A. London, *Deficits in Trade and Leadership, The Washington Quarterly*, Vol. 13, No. 4, Autumn, 1990, p. 109.

比任何總統最長的在位時間（兩任八年）都長上一年，其決定可以不受總統的直接影響。委員如果服務超過五年以上，即不能連任。另外國際貿易委員會的預算也不經過白宮的管理預算局（Office of Management and Budget），而由國會直接審核，其目的也是要維持該委員會的獨立地位，不受總統的影響。

在委員組成上，則規定不能同時有半數以上的委員（三人）屬於同一政黨。

主席由總統在委員中指派，任期兩年。前後任主席不得隸屬同一政黨；主席和副主席亦不得隸屬於同一政黨。換言之，國際貿易委員會的組織設計，亦杜絕了政黨對該委員會的直接影響。

因為以上的法律限制，總統、國會、以及政黨都無法有系統地直接影響國際貿易委員會，因此該委員會委員的政黨隸屬、專業背景、以及對國際貿易的意識形態（是否傾向貿易保護主義）成為影響該委員會決策的重要因素。總統也因此在此提名委員時特別重視提名人選的這些個人因素；同樣地，參議院在行使同意權時，對此也重視有加。

傳統上，總統提名委員人選時，會先考慮其政黨隸屬。如果委員會的六名委員中已有三名和總統屬同一黨時，總統經常會提名獨立人士或第三黨人士，而該人選在國際貿易政策上的立場經常和總統的政黨非常接近。例如卡特總統提名卡宏（Michael Calhoun）出任委員。卡宏為一獨立人士，但他的投票紀錄顯示，如果某項訴願案的裁決民主黨委員和共和黨委員未採相同立場，卡宏總是站在民主黨的一邊。^⑥

其次委員提名人選的專業背景亦非常重要。下表顯示一九五三至一九八三年，提名人選的背景。

從表一，我們可以看出從一九六八年以後，提名人選多半具有國會或私人企業的背景，和前一時期大不相同。這反映出美國貿易環境的改變。自一九六〇年代起外國商品對美國市場的佔有率漸增，美國國內要求貿易保護主義的壓力也隨着增強，但國會却發現國際貿易委員會的裁決還是十分傾向自由貿易主義，和行政部門的立場相同，也使得一九六二年貿易擴張法案（Trade Expansion Act）中所提供的保護措施幾乎毫無效力。國會因此希望具有國會或私人企業經驗的人能出任國際

表一

	國際貿易委員會助理	私人企業	國會	行政部門	學術界
1953	2	2	1	5	3
1967	2	2	1	5	3
1968	0	7	8	1	0
1983	0	7	8	1	0

資料來源：見註④，頁九十六。

註⑥ Baldwin, *op. cit.*, p. 94.

表二

法律條款	調查範圍	最終裁決權
1974年貿易法案201條款	逃避條款	由國際貿易委員會向總統提出建議，由總統做最後裁定。但國會可以兩院決議案方式推翻總統的決定，若總統不願在兩院決議案簽字，則兩院可以超過 $\frac{2}{3}$ 的多數票強制通過。
1930年關稅法案，303條款 1979年貿易協定法案 (Trade Agreements Act) 701~707條款	平衡稅	先由商務部(Department of Commerce)的國際貿易局(International Trade Administration)調查。如果發現屬實，則再移交國際貿易委員會裁決。*
1930關稅法案 1979年貿易協定法案 731~740條款	反傾銷	先由國際貿易局決定傾銷是否存在，如果存在，則由國際貿易委員會裁定美國廠商是否受到實質損害。*

*若不服最終裁決，則可向國際貿易法庭(Court of International Trade)申訴，若再不服，則向聯邦巡迴上訴法院上訴。

資料來源：國際貿易委員會各年年度報告(Annual Reports, International Trade Commission)(Washington, D. C.: Government Printing Office)。

貿易委員會委員，以扭轉該委員會自由貿易的傾向。

除了政黨隸屬、專業背景以外，最能影響國際貿易委員會決策的，就是委員個人對國際貿易的看法——他是偏向貿易保護主義抑或自由貿易。這種看法會影響其對相關貿易法律的詮釋，再進而影響其對訴訟案的裁決；這種看法也會影響其對訴訟案證據及理由的評估而影響其裁決。因此當總統在提名人選及國會在行使同意權時，對提名人選個人對國際貿易的意識形態都重視有加。

二、國際貿易委員會之功能

國際貿易委員會的主要功能是根据不同的貿易法律條款，調查研究外國商品在美國市場是否有不公平的競爭行為，以及美國商品的競爭力。基本上國際貿易委員會並不制定貿易政策，只是就其調查研究的個案，做出準司法性的裁決，決定是否要給予本國產業保護以及保護的方式。表二簡示美國國際貿易委員會所根據的法律條款、調查範圍、以及最終裁決權。

我們以下逐項解釋表二所列國際貿易委員會的調查範圍。

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。該條款為關貿總協定第十九條(Article XIX)所許可；⑦美國的貿易法案則將該條款訂成美國

註⑦ 逃避條款所引起的貿易問題，詳見 Wolf, Alan Wm., "The Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Actions," in *Trade Policy in the 1980's*, ed. by Chih, William R., (Washington D. C.: Institute for International Economics 1983), pp. 363-392.

法律。據此，美國的產業公會、公司、工會、國際貿易委員會本身、總統、美國貿易代表（U.S. Trade Representative）、眾議院歲出歲入委員會、以及參議院的財政委員會均可向國際貿易委員會提出訴願，要求提供某項產業保護措施。這些保護措施包括可增加至百分之五十的關稅、配額、稅率配額（tariff-rate quota）、市場秩序協定（Orderly Market Agreements）、或是貿易調整補助（Trade Adjustment Assistance，即以財務或重新訓練提供給受害的公司或工人）等。

國際貿易委員會則根據貿易法案所訂的程序及標準以裁定是否要提供某一產業保護措施。在一九六二年的貿易擴張法案中，產業必須符合相當嚴格的標準才能獲得國際貿易委員會的有利裁決——該產業必須證明它已受到嚴重傷害，其傷害主因為美國對他國的關稅讓步。「主因」又被定義作「比其他所有傷害原因加起來還重要的原因」。但一九七四年的貿易法案則降低了這個標準——產業只須證明進口貨是造成「嚴重傷害的重要原因」。「重要原因」則定義為「比其他單一原因都重要的原因」。這個降低的標準顯示美國國會貿易保護主義的興起。美國產業要求「躲避條款」保護措施的訴願案也從一九七三年的兩件、一九七四年零件，一下跳至一九七五年的三十八件。在本文一開始所舉的例子，顯示國際貿易委員會對訴願案做有利裁決的比例在一九七四年前後也有升高的趨勢。

如果國際貿易委員會對訴願做了有利裁決——即美國產業確實受到進口貨的傷害，應該獲得保護——它就必須在六個月內將報告送給總統，並建議應採取何種保護措施。總統則必須在六十天內做成決定。總統的決定是普遍性的，亦即所有的相關商品，不論出自哪一國，全都受到保護限制。總統的決定只能維持五年，五年後或者結束保護措施，或者再延三年，三年後，則原來的保護程度必須予以降低。

因為總統的決定是普遍性的，很容易引起他國報復（適當的報復在關貿總協定第十九條中是合法的），因此國會在一九七四年的貿易法案中，授權總統可以修改或者否決國際貿易委員會的建議，如果該建議「不符合美國國家的經濟利益」。這項授權彈性極大，美國總統為顧及外國的報復反應會危及自由的國際貿易秩序，經常會否定或修改國際貿易委員會送上來的建議案。例如從一九七五至一九八五年間，在五十九件受調查的訴願案中，國際貿易委員會建議總統給予產業保護的案件有三十件。總統否決了十二件（即不給予任何保護），在另外八件上，減輕了國際貿易委員會所建議的保護措施。真正照章通過的只有十件。^⑧

在這五十九件受調查的訴願案中，最引起爭議的是一九八〇年的汽車案件。其時美國的汽車工業生產銷售均大幅下跌，而日本輸美汽車却銷量大增。但國際貿易委員會却以三對二票駁回汽車工業的訴願案，認為一九七九年的第二次石油危機，原油價格上漲，進而影響了汽車市場對小型車需求；進口汽車並非「造成傷害美國汽車工業的重要原因」。新上任的雷根政

註⑧ Destler, *op. cit.*, p. 118.

府迫於國會壓力，只好避開國際貿易委員會在此一躲避條款上的裁決，而要求日本汽車自行設限。因為國際貿易委員會這項不利汽車工業的裁決，美國產業即避免躲避條款的訴願，從一九八一年至一九八三年的三年間，國際貿易委員會只接到了四件躲避條款的訴願案。

平衡稅 (countervailing duty) 調查。在現在激烈的國際貿易競爭中，各國政府經常以各種方式的貼補政策，以降低本國商品的生產成本，幫助外銷。政府貼補已形成了國際貿易中最大的非關稅貿易障礙。^⑨因此進口國如果發現進口商品受到政府補貼，則可徵收平衡稅，以抵銷該項進口貨的價格優勢，這是關貿總協定第六條所允許的。而關貿總協定為了避免各國利用平衡稅打擊進口貨，因而將各國對平衡稅的徵收予以標準化，由各締約國於一九七九年簽訂了「補貼及平衡稅規則」(Code on Subsidies and Countervailing Duties)。而美國則於一九七九年的貿易及關稅法案，規定平衡稅徵收的程序，以符合關貿總協定的規則。

根據該法案，某一商品的製造商、批發商、公會、工會都可提出訴願，要求對競爭的進口商品徵收平衡稅。對這平衡稅訴願的調查則分兩路進行。美國商務部的國際貿易局負責調查訴願中的進口商品是否真的接受了政府補貼，並且這些補貼是否有必要用平衡稅加以抵銷。另一方面，則由國際貿易委員會調查本國商品是否有受到「實質損害」(Material Injury)，或是未來是否可能受到實質損害。一九七九年貿易及關稅法案對實質損害的定義非常鬆——只要不是沒有影響的、不是非物質的、不是不重要的損害，都可算是實質損害。如果國際貿易局初步決定某項進口商品確有接受該國政府的補助，則國際貿易委員會亦將裁定該進口商品是否已對或將對美國貨造成實質損害。如果裁定有損害，則對該項進口商品徵收平衡稅。如果進口國不是關貿總協定「補貼及平衡稅規則」的簽字國，那麼只須國際貿易局的補貼裁定，美國即可對該進口商品課徵平衡稅。因平衡稅只對個別商品徵收，不致引起貿易戰，因此毋須總統做最後決定。

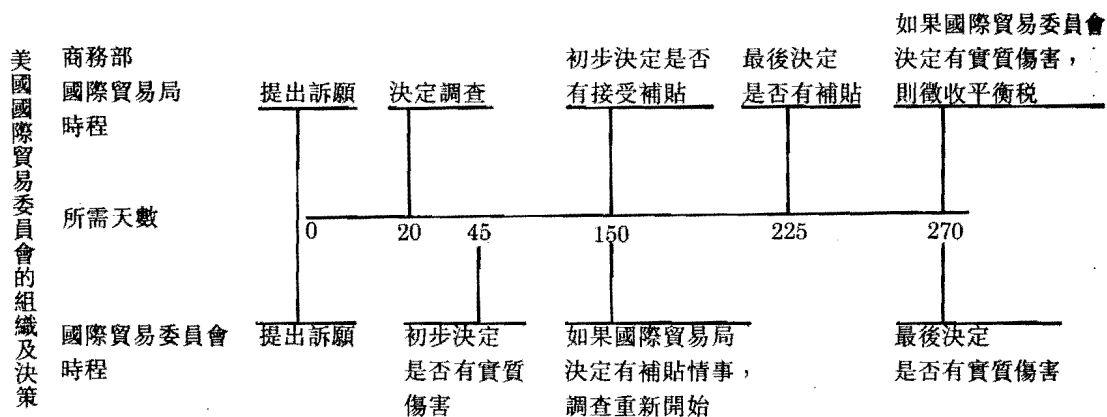
圖一顯示平衡稅調查的時程：

反傾銷稅。當外國貨在美國市場的價格低於其「公平」價格時，^⑩即可得到價格優勢，這就是傾銷。關貿總協定的第六條規定徵傾銷稅的方式，以規範傾銷行為。

註⑨ 見 Hufbauer, Gary Clyde, and Joanna Shelton Erb, *Subsidies in International Trade* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1984)

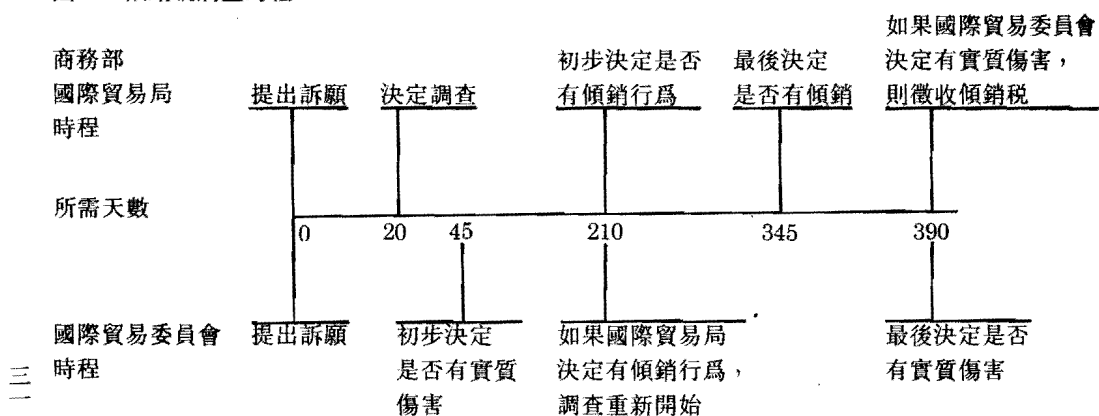
註⑩ 所謂美國市場的價格可分兩種情況：(1)當美國進口商和外國出口商之間沒有關係時，美國進口商向外國出口商的承購價格即為美國市場價格，(2)當兩者有關係時，則進口商的行銷價格即為市場價格。所謂「公平」價格的情況有三種：(1)該貨品在出口國市場上的價格，(2)該貨品在第三國市場上的價格，(3)該貨品就生產成本「應有」的價格。這些情況如何適用十分技術性，我們在此不予詳述。大致而言，比較美國市場價格及公平價格，美國政府可決定傾銷行為之程度。

圖一、平衡稅調查時程



資料來源：Rugman, Alan M., and Andrew D. M. Anderson, *Administered Protection in America*, (New York: Croom Helm Ltd., 1987), p. 17。原圖見國際貿易委員會，年度報告，1984, p. 8。

圖二、傾銷稅調查時程



資料來源：同圖一，p. 18。原圖亦同，p. 8。

美國亦將關貿總協定對反傾銷稅的徵收方式納入貿易法案。可以提起傾銷稅訴願人的資格與平衡稅訴願人資格相同（見前文）。與平衡稅調查相同，傾銷稅調查也採兩線進行：由國際貿易局調查傾銷行為是否存在，以及由國際貿易委員會調查美國產業是否受到實質傷害。

圖二顯示傾銷稅調查的時程。

我們以上討論了國際貿易委員會最主要的功能，即依照美國各項貿易法案，就逃避條款、平衡稅、反傾銷稅調查外國商品在美國市場是否有不公平競爭的情形。再根據調查結果決定是否要給予受影響的美國產業保護措施。國際貿易委員會還有一些較次要的功能，例如根據一九七四年貿易法案第二〇三條款，至少隔十二個月檢討逃避條款（二〇一條款）的執行情況；或根據農業調整法案（Agricultural Adjustment Act）第二十二條款的規定，調查外國貨是否有對該法案中所載農業計畫造成實質損害；或是根據一九三〇年關稅法案的六〇三條款，以決定是否要全面調查外國貨是否侵犯了美國貨品專利權。以上這些較次要的功能，我們在此不予詳細討論。

三、影響國際貿易委員會決策的因素

影響國際貿易委員會決策的因素大致可分兩類：第一，經濟性的因素，例如某一產業的失業率、產品市場佔有率的改變、產業的生產經濟規模等。這些經濟因素可顯示出某一產業是否受到進口貨競爭的損害。問題在於這些經濟因素反應的不只是進口貨競爭的損害，它們反應的也可能是美國產業比較利益的降低。例如美國產汽車市場佔有率的下降，反應的可能是進口汽車不公平的競爭，也可能是美國汽車工業比較利益的降低，因此在決定「進口貨不公平競爭——損害本國產業」之間的因果關係時，國際貿易委員會有相當的空間來決定這種因果關係是否存在。這個空間使得政治性因素有運作餘地。

第二類因素即是政治性的因素。雖然我們在前面說過國際貿易委員會的組織設計，使得總統、國會、以及壓力團體不能直接影響到國際貿易委員會的決策，但委員的個人因素却使得他們很容易受到政治的影響。例如國際貿易委員會委員如果希望在未來的事業更上層樓，他們就會很在乎總統、國會、或訴願產業對其裁決的看法。①另外委員對貿易的意識形態如果是傾向維持自由公平的貿易體系，②則其決策即會在可能範圍內，儘量不提供保護措施給訴願產業；委員也可能較重視關貿總

註① Baldwin, *op. cit.*, pp. 104-106。

註② Goldstein, *op. cit.*, pp. 164-168。

協定的限制。¹³

這兩類因素對國際貿易委員會決策的影響，很多學者都以統計學模型研究出來。例如芬格(J.M. Finger)等人即認為國際貿易委員會在逃避條款、平衡稅、反傾銷稅上的調查裁決都是政治性極高的決策。¹⁴利用一九七五年至一九七九年間國際貿易委員會對訴願案之裁決，他們的統計模型發現美國國內的政治因素(國會對訴願案調查權的監督、訴願產業的勞動人口)比起經濟性因素都重要得多。這兩項政治性因素的重要性顯示訴願產業如果能動員足夠的政治力量，則很可能獲得國際貿易委員會的首肯，得到一些保護措施。¹⁵

韓森(Weady L. Hansen)利用一九七四至一九八五年間國際貿易委員會對訴願案的決策，更進一步指出：(一)如果一個產業覺得它有望獲得國際貿易委員會的肯定支持，它才會提出訴願(這基本上是一個政治性的決定)，(二)如果該產業座落在眾議院的貿易小組委員會(屬於歲出歲入委員會)民主黨議員的選區中，或是在歲出歲入委員會的主席的選區中，則該產業很可能得到國際貿易委員會的有利裁決，(三)大型產業以其較具政治資源亦較易得到有利裁決；(四)經濟因素中只有產業失業率及貿易赤字較重要。¹⁶

另外，格拉斯曼(M. Grossman)對美國鋼鐵業的個案研究顯示，國際貿易委員會對鋼鐵業的裁決，並非基於經濟因素的考慮。換言之，是政治性因素左右了國際貿易委員會的決策。¹⁷

四、結 論

本文以上討論了國際貿易委員會的組織、功能、以及決策。我們認為儘管在組織設計上，直接的政治影響力可被杜絕於國際貿易委員會之外，但是因為國會對貿易法案相關條款定義得不甚嚴謹，因此政治因素仍可透過委員個人的背景、意識形

¹³ Lenway, Stephanie Ann, *The Politics of International Trade*, (Marshfield, MA.: Pitman, 1985), *passim*.

¹⁴ Finger, J. M. H. Keith Hall, and Douglas R. Nelson, "The Political Economy of Administered Protection," *American Economic Review*, Vol. 72, No. 3, June 1982, pp. 452~466.

¹⁵ *Ibid.*, p. 465.

¹⁶ Hansen, Wendy L., "The International Trade Commission and the Politics of Protectionism," *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 1, March 1990, pp. 21~46.

¹⁷ Grossman, M., "Imports as a Cause of Injury: the Case of the U.S. Steel Industry," *Journal of International Economics*, Vol. 20, 1986, pp. 201~203.

態影響到國際貿易委員會所做的判決。

了解國際貿易委員會的運作對我國有相當的重要性，因為美國仍是我國最重要的外銷市場。僅舉一例說明。美國的針織與運動衫協會於一九八九年九月提出訴願，認為我國、香港、韓國的人纖紡織產品在美國有傾銷行為，對美國產品造成傷害。一九八九年十月十二日商務部的國際貿易局展開調查，以確定傾銷行為是否存在。同時國際貿易委員會也調查是否有傷害情事。一九九〇年四月二十三日國際貿易局裁定訴願者所提之傾銷行為確實存在——我國的人纖毛衣以低於市價四·七五%至二四·〇%的價格在美銷售。全案移送國際貿易委員會後，該委員會亦於九月五日裁定該項傾銷已對美國產品造成傷害，因此將課徵我國產品反傾銷稅二一·三八%、香港五·八六%、韓國一·三%。該項判決一出，我國業者曾希望予以補救，但均時不我予。能影響反傾銷稅調查裁決的時機只有兩個：第一，在調查期間，儘量準備證據，以向美國調查單位證明我國該項產品的生產成本、銷售價格並不構成傾銷，但我國業者因未能像港韓提出足夠證據，以致後來所課傾銷稅率高出港韓甚多。⑱第二，若裁決成立，只能向國際貿易法庭或聯邦上訴法院申訴，裁決一旦成立，任何形式的遊說均無效。因此我國立委訪問團雖於裁決後分別拜訪商務部及國際貿易委員會，⑲表達關切之意，但也僅關切而已，因為該項裁決只能在美國法院中予以推翻。其後業者又要聚資，請立法委員專程赴美國從事遊說，在確知無效後，方才打消該一做法。真正的遊說必須在調查展開前，與美國受到該訴願影響的產業（例如進口商、零售業）共同向國會議員遊說才較有效。⑳以上這個例子顯示出，我們須了解美國國際貿易委員會的運作，才不致於損害我國的貿易利益。

*

*

*

註⑱ 面訪結果，一九九一年一月三日，華盛頓特區。

註⑲ 經濟日報，民國七十九年九月十八日，頁十一。

註⑳ Odell, John S., "Latin American Trade Negotiations with the United States," *International Organization*, Vol. 34, No. 2, Spring 1980, pp. 207~228.