

試析 2015 年美國貿易促進授權法案爭議—以匯率操縱議題

為例

林潔如

美國貿易授權法案 (Trade Promotion Authority, TPA) 自 2002 年兩黨貿易促進授權法案 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, 簡稱 TPA-2002) 於 2007 年 6 月 30 日到期後, 於今 (2015) 年終於有突破性地進展。先是 4 月 16 日由兩黨議員向美國參眾議院提出 2015 年超黨派國會貿易優先及責任法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2015, 簡稱 TPA-2015) 草案¹, 嗣於 4 月 23 日在參議院財政委員會 (Senate Finance Committee) 以 20 票對 6 票及在眾議院籌款委員會 (House Ways and Means Committee) 以 25 對 13 票表決通過; 5 月 22 日於參議院以 62 對 37 票表決通過², 雖於 6 月 12 日進入眾議院表決程序以 219 對 211 票達成多數決, 但卻因另一項配套法案「貿易調整輔助法案」 (Trade Adjustment Assistance, TAA)³ 未能通過⁴, 而使得 TPA 仍無法生效。然而, 在參議院共和黨領袖 Mitch McConnell 敦促下, 兩黨隨即達成共識, 將 TPA 與 TAA 兩法案分別處理⁵。而眾議院於 6 月 18 日再次單獨通過 TPA 法案, 而參議院則於 6 月 24 日通過⁶, 下一步僅要總統批准, TPA 即可正式生效⁷。

¹ Press Release, Hatch, Wyden and Ryan Introduce Trade Promotion Authority Legislation, U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE, Apr. 16, 2015, available at <http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=7701eb50-a0ef-4257-bfc1-b06efe725b8c> (last visited June 24, 2015).

² *US Senate Signs Off on Trade Legislation; House Fight Up Next*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.19, No. 19, Mar. 28, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-senate-signs-off-on-trade-legislation-house-fight-up-next> (last visited June 24, 2015).

³ TAA 係給予因開放貿易而失業之勞工補助的一項聯邦計畫, 於工作訓練計畫之過程中, 受補助者可受益於搬遷援助 (relocation assistance)、補貼健保 (subsidized healthcare insurance)、職涯諮商 (career counseling) 以及收入補助 (income support) 等; Kevin Drawbaugh, Krista Hughes and Jonathan Oatis, *Factbox: Deciphering alphabet soup in U.S.—Asia trade pact fight*, REUTERS, June 17, 2015, available at <http://www.reuters.com/article/2015/06/17/us-usa-congress-trade-factbox-idUSKBN0OX2SA20150617> (last visited June 24, 2015).

⁴ *House Voted In Favor Of TPA, But Passage of Bill Delayed Over TAA*, INSIDE U.S. TRADE, June 12, 2015.

⁵ 原先議程設定將 TAA 與 TPA 與進行包裹表決, 只要兩者中有任何一項遭眾院否決, 則兩提案皆不能送交總統批准, 惟為避免以 TAA 干預 TPA 之通過, 6 月 12 日 TAA 於眾議院表決失敗後, 在共和黨領袖之敦促下, 6 月 23 日參議院以 60 票對 37 票的結果通過程序表決, 同意對 TPA 和 TAA 進行分開表決。

⁶ Margaret Sutherland, *Trade Promotion Fight Over: Senate Passes Bill, Obama to Sign*, FOOTWEARNEWS, June 24, 2015, available at

TPA 乃是當今美國國會中最受關注與爭議的法案，造成爭辯之主因乃是代表不同利益團體與立場的議員在貿易談判目標 (trade negotiating objective) 上存有歧見。既有 TPA-2002 所涵括的貿易談判目標已不合時宜，因此，為配合國際貿易環境以及議題重要程度之變化，TPA-2015 已納進許多新貿易談判目標，故可稱 TPA-2015 將自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 帶入 21 世紀之時代。例如新納入匯率操縱議題，截至目前為止，將關於匯率政策與 FTA 掛鉤乃是史無前例的，不論是在國際與國家的層次，匯率與貿易總是分別在不同的談判與法律架構下被處理⁸，惟在 TPA-2015 法案中，不僅將該議題之重要性有所提升，且引來學界、相關產業與不同政治立場之討論，故本文將針對關於匯率操縱之貿易談判目標為例，彰顯 TPA 下關於貿易政策目標之爭執與立場對立。

本文首先介紹 TPA 與其下之貿易談判目標，及國會協商貿易談判目標時引起爭議之因。第二部分則透過比較新舊 TPA 貿易談判目標之異同，說明 TPA-2015 新納入之貿易談判目標。因匯率操縱乃是 TPA 於參議院表決階段，各州之議員與相關產業對於該貿易談判目標之文字用語與該法律之規範強度，有強烈爭執與討論之議題，故第三部分將以匯率操縱議題為例，討論國會內以及與行政部門之間對於貿易談判目標之折衝與對立。最後則以 TPA 貿易談判目標對美國之重要性以及對未來可能之影響進行評論，並以此作結。

壹、TPA 與貿易談判目標

TPA 係指美國國會賦予行政部門對外談判與洽簽 FTA 時得採用之快速立法程序⁹。在 TPA 的快速通關機制之下，美國總統或貿易談判代表在符合貿易談判目標以及相關程序要件下對外簽署之 FTA，可直接送交國會進行包裹表決 (up and down vote)，不必經由國會針對協議文本逐條審查，藉此加速美國對外簽署

<http://footwearnews.com/2015/business/uncategorized/trade-promotion-authority-passes-senate-obama-39329/> (last visited June 24, 2015).

⁷ 在美國的立法程序下，任何法案皆由擬定立法草案 (Bill) 開始，且任何人皆得擬定立法草案，再經由議員以正式立法提案形式於國會提出。總統及行政部門亦可提出立法草案。總統將其立法草案送交國會相關委員會進行審議，經委員會表決後，委員會主席再以原本或修改版本向國會正式提出。委員會及其小組成員針對立法草案進行審議與討論，並對此立法草案進行投票，取得委員會多數同意決之立法，始可被送至參議院或眾議院讓全體議員進行審議。假使參眾議院決議出的版本不同，則需再研議出一套一致的版本後再進行一次表決，表決後之版本再交由總統批准，成為正式法律；*The Legislative Process*, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVE, available at http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (last visited June 24, 2015).

⁸ C. Fred Bergsten, *Addressing Currency Manipulation Through Trade Agreement*, PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, Jan. 20, 2014, available at <https://piie.com/publications/pb/pb14-2.pdf>

⁹ 關於 TPA 歷史沿革與國會與行政部門之間的授權關係，可參見：王芊茵，從美國超黨派貿易促進授權法看我國經貿談判之事前授權機制：經貿法訊第 161 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no161/5.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 6 月 24 日)。

FTA¹⁰之腳步。除此之外，以國會角度而言，TPA 不僅可協助行政部門與國會在貿易政策上達成共識，亦可對潛在的貿易夥伴表示美國國會對簽署 FTA 的支持。

國會於 TPA 中界定貿易談判目標，要求行政部門須向國會諮詢意見並踐行通知程序等規定，以藉此確保立法部門在貿易政策議題上之參與¹¹。同時，國會得透過 TPA 要求總統或行政部門在 FTA 談判過程中，納入具有優先重要性的貿易政策。

TPA-2015 延續 TPA-2002 將貿易談判目標分為三類，包括：(1)概括性談判目標 (overall objective)；(2)原則性目標 (principal objective)；(3)能力建立及其他重點目標 (capacity building and other priority)。概括性目標係指行政部門於貿易談判時被預期遵循之概括性方向¹²；原則性目標乃是國會盼能整合進 FTA 之目標，因此較為明確與詳細，通常被國會視為具有優先重要性之議題便會納入此類¹³；最後一類談判目標則係關於提供貿易夥伴能力建立與技術協助，使其具備更健全的能力落實多邊與雙邊的貿易協定，例如：透過與貿易夥伴之間建立諮商機制，使該國得基於健全的科學基礎下，發展並落實對於保護以及人類健康之保護。

與 TPA 相關的爭執時常於國會中發生，爭執原因其一係在 TPA 草案討論時，「為決定是否將特定談判目標納入 TPA 及選擇文字用語」；其二則是行政部門對外簽署完成 FTA 後送交國會審議時，「FTA 可能未盡符合國會原先所預設的談判目標」，而再次引起激辯¹⁴。此次 TPA-2015 之所以當初在參、眾議會難以達成共識，屬於第一種原因，可能是不同利益與立場的議員質疑 TPA-2015 法案草案之談判目標，或反對貿易自由化之保守派議員堅持納入難以達成的貿易談判目標，藉此延宕日後 TPP 與 TTIP 等大型貿易協定談判完成與正式生效。

¹⁰ 假使 TPA 簽署成功，將有助於美國正在談判中之跨太平洋夥伴貿易協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)、跨大西洋貿易夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 以及服務貿易協定 (Trade in Service Agreement, TiSA) 之進展。

¹¹ IAN F. FERGUSSON, CONG. RESEARCH SERV., RL33743, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA) AND THE ROLE OF CONGRESS IN TRADE POLICY (2002)；陳麗芬，「貿易促進授權法 Trade Promotion Authority, TPA」與國會在貿易政策中的角色，貿易政策論叢，頁 60，2013 年。

¹² 例如：強化國內及全球經濟成長、取得更有利之市場進入機會等皆屬第一類談判目標。

¹³ TPA-2015 之原則性目標涵括關於貨品貿易、服務貿易、農產品貿易、外國投資、智慧財產、數位商品與服務貿易及跨境資料流動管制行為、國營與國有企業、在地化貿易障礙 (localization barriers to trade)、勞工及環境、貨幣、WTO 及多邊貿易協定、貿易組織透明 (trade institution Transparency)、反貪污、爭端解決及執行機制、貿易救濟、邊境稅、絲織品談判等共計 18 個領域的原則性談判目標。

¹⁴ 針對具有高度爭議性的貿易談判目標，即便 FTA 中的文字與 TPA 當中的談判目標完全相同，仍會在 FTA 簽署後送至國會審議與表決的階段再次引起爭議與討論；CONGRESS RESEARCH SERVICE, *supra* note 11, at 11. (last visited June 24, 2015).

貳、TPA-2015 與過去談判目標之差異

TPA 共有 2002 年、2014 年¹⁵與 2015 年三種版本¹⁶，TPA-2002 已在 2007 年屆期，後兩者則新增許多貿易談判目標，且內容相近。

關於概括性目標，TPA-2015 在 TPA-2002 既有的 9 項概括性談判目標中，特別強調對投資之保障，且額外增加 4 項概括性目標，包括：「確保貿易協定反映並促進貿易與投資之間日益增加的關聯性與多部門的特性¹⁷」、「透過能力建立與其他適當方法，強化貿易夥伴國內之良好治理、透明性、法律制度有效運作及法治來確保其對貿易承諾與義務之執行，以此創造更開放的民主社會並促進人權保障¹⁸」、「認知到網路作為國際商務貿易平台的重要性¹⁹」、「將其他合法目標納入考量，包括但不限於對健康與安全之保護、基本安全、消費者利益及相關法規²⁰」。

關於原則性的貿易談判目標，對貨品貿易²¹、服務貿易²²、農業貿易²³、外國

¹⁵ TPA-2014 於該年度未能於國會通過，故本文以參眾議院委員會本年度最新通過之 TPA-2015 文本進行分析。

¹⁶ 本文中對三個 TPA 版本之比較，參考自：Trade Promotion Authority: Comparison of Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, H.R. 3830 and S.1900, Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 2014 & H.R. 1890 and S. 995, the Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 2015, LAW OFFICE OF STEWART AND STEWARD, available at [http://www.stewartlaw.com/Content/Documents/TPA%20Side-by-Side%20\(4.20.15\).pdf](http://www.stewartlaw.com/Content/Documents/TPA%20Side-by-Side%20(4.20.15).pdf) (last visited June 24, 2015).

¹⁷ Trade Act of 2015, SEC. 102(a)(10): “to ensure that trade agreements reflect and facilitate the increasingly interrelated, multi-sectoral nature of trade and investment activity.”

¹⁸ Trade Act of 2015, SEC. 102(b)(21): “to ensure implementation of trade commitment and obligation by strengthening good governance, transparency, the effective operation of legal regime and the rule of law of trade partners of the United States through capacity building and other appropriate means, which are important parts of the broader effort to create more open democratic societies and to promote respect for internationally recognized human right.”

¹⁹ Trade Act of 2015, SEC. 102(a)(11): “to recognize the growing significance of the Internet as a trading platform in international commerce.”

²⁰ Trade Act of 2015, SEC. 102(a)(12): “to take into account other legitimate United States domestic objectives, including, but not limited to, the protection of legitimate health or safety, essential security, and consumer interest and the law and regulations related thereto.”

²¹ 在貨品貿易上，強調透過全球生產鏈（utilization of global value chains）之利用為自美國輸出的產品擴展競爭性的市場機會，已取得更公平、更開放的貿易條件。2014 年版本特別強調應減少關稅與非關稅貿易障礙以及外國政府所採用影響減少美國出口品之市場機會或扭曲貿易之相關政策；Trade Act of 2015, SEC. 102(b)(1).

²² 於服務貿易上，則亦強調運用全球價值鏈為美國服務業擴張海外市場機會，並取得更公平與開放的貿易條件，且應減少或消弭違反市場進入或違反國民待遇以及對於服務提供者之設立或營運之相關限制。拓展服務市場將可促進各部門產業以及貿易之發展，應尋求所有方法來達成之，包括與有意願採用高標準服務承諾之國家進行複邊服務貿易協定談判；Trade Act of 2015, SEC. 102(b)(2).

²³ 在農業貿易上，則是應致力於更健全的 SPS 貿易規則談判，用以規範他國食品安全、在動植物衛生檢疫上可能構成隱藏性貿易限制等措施，以及確保關稅配額管理之透明化，避免他國對於地理標示之不當使用；Trade Act of 2015, SEC. 102(b)(3).

投資、智慧財產權、透明化、管制行為、爭端解決和執行機制、勞工、環境、邊境稅、貿易救濟法規與絲織品談判等領域皆有部分修正。另外值得注意的是，TPA-2015 版本新增數項過去未曾納入 TPA 之談判目標：第一，關於「數位化的貨品與服務貿易與跨境資訊流動 (digital trade in goods and services and cross-border data flows)」係為確保貿易夥伴的政府不得採取相關措施阻礙數位貨品或服務貿易、限制跨境資訊流通或要求資料於當地儲存或處理 (require local storage or processing of data)；第二，關於「國有與國營企業」之目標係為確保貿易夥伴國境內之國有與國營企業不會透過採購、補貼等方法得到較優惠的待遇，且其從事商業行為時應基於商業考量，並應制定相關規範減少或防止歧視性待遇及會扭曲市場的補貼以增加管制之透明度，讓所有企業可以在公平場域 (level playing field) 公平競爭。第三，關於「貿易的在地化障礙 (localization barriers to trade)」係為在日後的貿易談判中，要求貿易夥伴消弭與禁止「須在當地設置生產設備 (facilities)、使用當地智慧財產或其他資產」作為其市場進入與投資之條件，以及消除本土創新措施²⁴ (indigenous innovation measure)。TPA-2015 除針對上三個原則性貿易談判目標有更進一步闡釋之外，並將「匯率操縱 (currency manipulation) 條款」及「勞工與環境之保障²⁵」之重要性，由第三類型提升至原則性談判目標。

參、TPA 表決過程之爭議議題—以匯率操縱為例

近年來許多國家藉由操縱貨幣的價格以降低出口價格，將使得美國進口品價格增加，對國內消費者造成衝擊，亦干擾國際貨幣政策以及美國的貿易優勢，此些國家藉此獲得市場競爭優勢之情況，向來受到相關產業與國會議員之關注。綜觀匯率操縱對產業之影響，尤以美國汽車產業衝擊最大。日本央行干預日圓匯率之作法，嚴重影響美國汽車出口²⁶。除日本干預匯率之政策外，中國匯率貶值亦造成美國國際收支帳上的赤字，經濟研究指出，倘禁止中國匯率操縱，將可解決 5 億美金的赤字問題，並提升 7200 億美金的國內生產毛額 (gross domestic product,

²⁴ 在地創新措施係指藉由政策、管制或策略等方式向國內企業提供誘因，鼓勵其創造進步的科技產品，藉此引領該國躋身在國際上具有競爭力的國家之列。美國與歐洲等西方國家向來特別關注中國所採取的在地創新措施，且稱此型態措施之重要性已經超越仿冒、剽竊等智慧財產權議題，此亦可能構成違反 WTO 下之 TRIP 或 SCM 協定等疑慮；Daniel C.K. Chow, *China's Indigenous Innovation Policies and the World Trade Organization*, 82, 34 Nw. J. INT'L L. & BUS. 81 (2013).

²⁵ 13 House Members Say Support For TPA, TPP Will Depend On Labor, Human Rights Enforcement In TPP, INSIDE U.S. TRADE, May 10, 2015.

²⁶ Ian Tally, *How much should a currency Be Worth? No one really knows*, WALL STREET JOURNAL, May 17, 2015, available at <http://www.wsj.com/articles/how-much-should-a-currency-be-worth-no-one-really-knows-1431890492> (last visited June 24, 2015).

GDP) 並創造 580 萬個工作機會²⁷。

在 TPA 的貿易談判目標項目中，向來皆有涉及關於匯率操縱之議題。TPA-2002 版本中所存在之匯率操縱條款係載於貿易談判目標之第三類，授權總統可尋求與其他貿易夥伴建立諮商機制以檢視他國重大且非預期之匯率操縱行為對貿易之影響，並監督該國政府是否透過匯率操縱方式提升其貿易競爭力²⁸。TPA-2015 版本則特別將匯率操縱條款之重要性提升至第二類型之原則性談判目標，揭示透過合作機制 (cooperative mechanisms)、可執行之規則 (enforceable rule)、公開、監督、透明或其他適當方法，以避免其為了有效調整國內國際收支帳之平衡或創造不公平的競爭優勢而操縱匯率²⁹。

由前開談判目標內容之變化可知，國會擬建立一套具有執行力的救濟制度，以處理他國刻意操縱匯率的行為。然而，此等目標於此次 TPA-2015 的表決過程中，卻因對匯率操縱行為是否應加以制裁之看法分歧，而於參議院表決階段分裂為兩派立場：其一派係應維持原草案所載，以合作機制等適當方法加以處理；其二則是應以具拘束力之規範約束匯率操縱行為，後者係以維護美國汽車產業利益的俄亥俄州參議員 Rob Portman 與密西根州參議員為首所提出之提案 (1299 號修正案)。該提案認為必須在 TPA 中納入「制裁匯率操縱」之規定，以利日後談判時將強大而具有執行力的規範納入 FTA 當中藉以處理他國的匯率操縱行為³⁰。而紐約州民主黨參議員 Schumer Charles 則表達更激進的立場，主張應將匯率操縱視為補貼措施，且針對蓄意為利益操縱貨幣的國家採行懲罰性關稅。美國知名汽車業者亦相當支持以懲罰性條款遏止匯率操縱行為，斥責匯率操縱乃是所有貿

²⁷ Cameron Saucier, Senators urge Obama to prohibit Chinese currency manipulation, USATODAY, June 12, 2014, available at <http://americasmarkets.usatoday.com/2014/06/12/senators-urge-obama-to-prohibit-chinese-currency-manipulation/> (last visited June 24, 2015).

²⁸ Trade Act of 2003, SEC. 2102(C)(12): "...seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to examine the trade consequences of significant and unanticipated currency movements and to scrutinize whether a foreign government engaged in a pattern of manipulating its currency to promote a competitive advantage in international trade."

²⁹ Trade Act of 2015, SEC. 102(b)(11): "The principal negotiating objective of the United States with respect to currency practices is that parties to a trade agreement with the United States avoid manipulating exchange rates in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other parties to the agreement, such as through cooperative mechanisms, enforceable rules, reporting, monitoring, transparency, or other means, as appropriate."

³⁰ S. Amdt. 1299 to S. Amdt. 1221, 114 th Cong.: "The principal negotiating objective of the United States with respect to unfair currency exchange practices is to target protracted large-scale intervention in one direction in the exchange markets by a party to a trade agreement to gain an unfair competitive advantage in trade over other parties to the agreement, by establishing strong and enforceable rules against exchange rate manipulation that are subject to the same dispute settlement procedures and remedies as other enforceable obligations under the agreement and are consistent with existing principles and agreements of the International Monetary Fund and the World Trade Organization. Nothing in the previous sentence shall be construed to restrict the exercise of domestic monetary policy."

易障礙之母³¹。

反之，總統與行政部門就納入懲罰性匯率操縱條款之看法則大不相同。歐巴馬政府極力避免納入此項規定，擔心此舉將破壞貿易談判之氣氛，或讓美國的貿易政策或聯準會在採行政策時受到他國檢視³²。美國財政部長 Jack Lew 稱此種匯率條款形同「毒藥」，不僅會使 TPP 協定的談判成果付之一炬，且其認為美國日後採行貨幣政策時將失去立場，留給他國有機會挑戰美國為確保充分就業以及穩健的經濟而採行之貨幣政策³³。儘管於 TPA 之匯率操縱條款中，並未進一步載明匯率操縱行為究竟為何，惟有論者認為，毋論係懲治他國採行量化寬鬆 (Quantitative Easing) 政策、累積外匯存底 (foreign exchange reserve)，抑或對匯率操縱國課徵之進口品課徵平衡稅的做法，皆無法透過 FTA 解決匯率操縱的問題³⁴。就量化寬鬆而言，美國指摘日本匯率操縱之行為之說法無疑採取雙重標準。過去美國經常使用擴張型貨幣供給政策以刺激國內經濟，日本現階段採取量化寬鬆政策無疑只是欲達到與美國相同目的，並非為了增強出口競爭力而刻意操縱匯率³⁵；若是要對累積外匯存底之行為加以反制，則難以證明外匯存底之增加並非源自於出口品價值自始較高等非刻意操縱匯率之理由³⁶。倘欲採行課徵平衡稅之方法，亦可能因世界貿易組織 (World Trade Organization) 無相關正當化的法源基礎而違反相關協定，他國進而可能向爭端解決機構提出控訴，此結果對美國國際地位與信用實毫無助益³⁷。

基於諸多討論與考量，5 月 23 日參議會針對「匯率操縱條款」之版本進行單獨表決，最終仍否決對懲罰性操縱匯率條款之提案³⁸並採行原版本，此替代提案相對而言較不會對 TPP 及其他貿易協定有之簽署帶來威脅，藉匯率操縱之議

³¹ Ian Tally, *supra* note 26.

³² William Mauldin, *White House Threatens to Veto Trade Bill Over Currency Measure*, THE WALL STREET JOURNAL, May 19, 2015, available at <http://www.wsj.com/articles/white-house-threatens-to-veto-trade-bill-over-currency-measure-1432068819> (last visited June 24, 2015).

³³ *Treasury Secretary Jacob J. Lew Sends Letter to Senate Finance Leadership*, Press Release, U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, May 19, 2015, available at <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl10053.aspx> (last visited June 24, 2015).

³⁴ Mireya Solis, *Undoing American leadership: The killer currency amendment to the trade bill*, BROOKINGS, May 26, 2015, available at <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/05/26-tpa-tpp-portman-currency-solis> (last visited June 24, 2015).

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ Ben Jacobs, *Rob Portman's amendment on currency manipulation fails*, THE GUARDIAN, May 22, 2015, available at <http://www.theguardian.com/us-news/2015/may/22/rob-portman-amendment-currency-manipulation-fails> (last visited June 24, 2015).

題益能夠彰顯 TPA 於行政與立法機關之間對貿易談判目標的動態調整過程。

肆、結論

過去 TPA 在美國國內的表決程序上時常卡關，除了抱持反貿易自由化立場之議員持續杯葛之外，法案表決之所以時常延宕，幾乎係受制於各個貿易談判目標未能順利達成共識之故，更時常需要針對不同議員提出之修正案進行討論與表決，整個 TPA 之表決程序，有 200 多項大小不一的修正案³⁹，有特殊重要性的修正案，則需再行決議，以匯率操縱議題為例，關於匯率操縱行為的制裁力道之差異便存在兩項文字用語完全不同的修正案，且各自有不少議員所支持；除此之外，亦有透過包裹法案的方式，以免簽署 FTA 之後，貿易自由化對經濟或社會產生過大衝擊。然而此次，原先與 TPA 共同包裹通過之 TAA 法案，卻被作為干預 TPA 通過之策略性工具。以上理由，使得過去半前以來 TPA 通過之路滯礙難前，幸虧於總統與行政部門之強力遊說與推動下，順利在參議院與眾議院表決通過，並於今年七月以前將 TPA 推進到總統批准的程序。

隨著科技與網路的成熟發展，造就當今數位化的全球貿易環境，數位商品與服務亦不斷推陳出新，與實體貨品同樣具有國際貿易之龐大需求。誠如美國國務卿 John Kerry 所言：「全球 95% 消費者居於美國境外，若不積極拓展海外市場，美國國內的產業可能會面臨萎縮或倒閉的危機。⁴⁰」更加彰顯美國對外簽署自由貿易協定之重要性。國會藉 TPA-2015 重新表決之機會，修正與補充既有談判目標之內容，並新增數項新的談判目標。觀此次貿易談判目標之調整趨勢可知，美國採取貿易自由化的態度依然相當堅定，擬藉日後對外簽署之多邊與雙邊貿易協定來拓展更多海外市場進入機會，壯大其經濟實力。然而，欲將國會所擬定之談判目標加以落實，仍需待貿易協定最終簽署完成始得為之，然 FTA 談判與簽署之節奏亦取決於快速通關機制得否採行。

此次 TPA 順利通過，代表日後所簽署之 FTA 僅要符合 TPA-2015 所設定之新貿易談判目標，皆得適用 TPA 之快速立法程序。惟 TPA 通過之後是否確實能夠帶動 TPP、TiSA 等大型的多邊貿易協定儘速簽署完成，仍有待後今後半年繼續觀察。

³⁹ H.R.1314 - Trade Act of 2015, LIBRARY OF CONGRESS, available at <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1314/related-bills> (last visited June 24, 2015).

⁴⁰ Remark at the Atlantic Council's Conference on Trade and National Security: Renewing U.S. Leadership Through Economic Strength, U.S. DEPARTMENT OF STATE, available at <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/241019.htm> (last visited June 24, 2015).