

從貿易政策形成及貿易法體制

評柏德修正條款之影響

林永樂*

壹、前言	
貳、柏德修正條款始末	伍、對貿易法體制的影響
一、構思緣起	一、貿易法與預算分配的界限
二、政策形成	二、貿易法與國際協定的向背
三、立法經過	陸、博德修正條款的啓示 — 代結語
四、實施現況	
參、柏德修正條款爭議	
一、國內議論	
二、WTO 爭端	
肆、對貿易政策形成的影響	
一、國會與行政部門政策制定角色定位	
二、國會立法程序及委員會間功能劃分	
三、政策落實需執行機關行政資源配合	

壹、前言

自 2000 年 10 月 29 日美國前總統柯林頓簽署實施備受爭議的「柏德修正條款 (Byrd Amendment)」^{註1} 以來，不僅美國國內支持與反對者之間的政策論辯從未停止，也在 WTO 體制下引發了一連串的多邊糾紛。

2002 年 9 月 16 日及 2003 年 1 月 16 日，WTO 爭端解決小組 (Panel) 及上訴機構 (Appellate Body) 分別裁決「柏德修正條款」違反了「反傾銷協定」、「補貼及平衡措施協定」、「1999 年關稅暨貿易總協定」及「世界貿易組織協定」，建議

* 作者現為文字工作者，曾任經濟部貿易調查委員會副執行秘書，財政部金融局副組長，財政部關政司科長。

^{註1} “Byrd Amendment” 國內較常譯為「柏德修正案」，但「案」字用法極易予人仍在審議之中，或尚未實施的印象，本文使用較無時序感的「柏德修正條款」稱之。另有關美國政壇及媒體，對某些在立法過程中，曾引起重大理念對峙或強烈政策爭辯的法案或條款，每以提案議員之姓氏加以突顯的典故，可參閱拙著「世說貿語：貿易與英文」第 3 單元第 20 主題「名人條款」一節，寂天文化出版社，2004 年 2 月，頁 136-142。

美國應使該條款符合其協定義務，WTO 並於 2003 年 6 月 13 日仲裁美國至遲應於同年 12 月 27 日前履行^{註2}。正當各國認為是非曲直既已公斷，期盼「柏德修正條款」得以早日廢止之際，未料卻在美國國內重新挑起了支持與反對立場的對立，使行政部門與立法部門之間協調互動益趨敏感，而兩院及兩黨議員不同主張再度劍拔弩張。

布希政府雖然連續三年嘗試在所提的年度預算案中建議廢止「柏德修正條款」，希望國會通過預算共同決議後據以修法廢止，不過國會都未加以處理^{註3}。2003 年 6 月緬因州共和黨籍參議員史諾葳 (Olympia J. Snowe) 在參院提出一項包含廢止「柏德修正條款」的替代法案^{註4}，但於送交參院財政委員會後未及審議，即已跟隨第 108 屆國會閉會而結案。2004 年 3 月明尼蘇達州共和黨籍眾議員藍斯鐵德 (James Ramstad) 在眾院直接提出廢止「柏德修正條款」的法案^{註5}，經送交眾院歲計委員會貿易小組委員會後，亦因會期結束而作罷。2005 年 3 月第 109 屆國會第一會期開議後，眾議員藍斯鐵德一字未改將其前屆任期所提廢止「柏德修正條款」的法案重新提出^{註6}，目前歲計委員會仍未排入審議時程，短期之內絕無通過的可能。

對於美國遲遲未能依照限期遵守 WTO 裁決廢止「柏德修正條款」，且一再要求磋商藉故拖延，各國早已按耐不住，分向 WTO 尋求報復授權，並於 2004 年底陸續獲得 WTO 仲裁同意報復水準，開始著手研擬對美國產品加徵進口關稅的清單，其中加拿大^{註7}及歐盟^{註8}已自 2005 年 5 月 1 日起展開了報復行動，啓動繼美國鋼鐵防衛措施之役後另一場貿易戰爭。

就立法過程而言，「柏德修正條款」無預警地以修正提案方式^{註9}提出於參眾兩院協商會議之中，不顧長期擬議過程中來自行政部門及學術界的質疑，亦未

^{註2} 小組裁決參見 WTO Doc. WT/DS217/R 及 WT/DS234/R；上訴機構裁決參見 WT/DS217/AB/R 及 WT/DS234/AB/R；合理期限仲裁報告參見 WT/DS217/14 及 WT/DS234/22。

^{註3} 美國總統每年 2 月上旬必須向國會提出下一會計年度(當年 10 月開始)預算案 (President's Budget Proposal)，經國會兩院表決作成共同決議後，再依決議內容分別通過撥款法案執行。布希總統在所提 2004 年、2005 年及 2006 年年度預算案中，曾於財政部預算需求部分，以文字陳明廢止「柏德修正條款」的必要性，或提議直接刪減補償基金歲出科目項下額度，但國會通過的決議文均未予以回應。2003 年 2 月 4 日，甚至還有 70 位參議員聯名致函布希總統，強力反對 WTO 的裁決，堅決維持該條款。

^{註4} *Trade Readjustment and Development Enhancement for America's Communities Act of 2003*, S. 108-1299.

^{註5} *To Repeal Section 754 of the Tariff Act of 1930*, H.R. 108-3933.

^{註6} *To Repeal Section 754 of the Tariff Act of 1930*, H.R. 109-1121.

^{註7} 加拿大對自美進口香菸 (HS 分類 8 位碼) 等 8 項產品加徵 15% 關稅，每年報復金額暫定為 1,116 萬美元。

^{註8} 歐盟對自美進口紙 (HS 分類 8 位碼) 等 18 項產品加徵 15% 關稅，每年報復金額暫定為 2,800 萬美元。

^{註9} 按美國立法程序，法案 (a bill) 於參眾兩院審議過程，委員會或個別議員均得對法案內容提出修正提案 (amendment)，經討論通過後直接修正法案相關條款或文字；依國會慣例，委員會或個別議員對任一修正提案得再提一次修正提案。

確實評估執法衍生的行政成本，利用政黨輪替時機，以及年度撥款法案時間的限制，採取迅雷不及掩耳策略，造成立法通過事實，嚴格以論實與美國貿易政策形成的傳統大異其趣。另從法規形式觀之，「柏德修正條款」夾帶在農業部門預算性質法案中通過，增訂的卻是規範反傾銷及反補貼作業的關稅法，而有關設置特別帳戶專款專用規定，根本就是牽涉預算籌措及撥款的法令，客觀來看與貿易法體制結構並不相稱。

有鑑於此，本文試圖分析「柏德修正條款」對美國貿易政策形成及貿易法體制產生的影響，其中難免也會論及 WTO 爭端各節^{註10}，惟全文重點偏向貿易政治活動與公共政策層面的探究，提供國內參與政策制定或立法工作人士參考。

貳、柏德修正條款始末

一、構思緣起

「柏德修正條款」立法要求，源於美國鋼鐵產業對政府貿易法令始終未能發揮保護效果的不滿情緒。鋼鐵產業面對來自世界各地價廉物美產品的競爭，除了不斷提出反傾銷、反補貼及進口救濟申請案件外，如何施壓行政部門對涉案外國產品從嚴執法，或遊說國會議員制定更具保護效果的法律，更是長久以來不曾放棄的作法。

例如美國商務部近年來處理反傾銷案件時，對於認定傾銷差額採取所謂歸零 (zeroing) 的做法，就是行政部門回應國內產業壓力，在未增修任何法規情形下，從嚴調整傾銷計算方法 (methodology) 的結果，此一做法亦遭致加拿大、歐盟及日本向 WTO 提起爭端解決。^{註11}

另一方面國會議員肩負選民付託，面對選區產業要求訂定更具貿易保護效果法律的強力遊說，自是須臾不敢忽視。近十年來部分標榜重視美國產業及就業的國會議員，無不殫精竭慮在國會開議期間提出各種貿易法案，試圖透過立法直接呼應國內產業需求。1999 年 3 月眾院以 289-141 表決通過印第安那州民主黨籍眾議員威斯克羅斯基 (Pete Visclosky) 所提「1999 年跨黨派鋼鐵復甦法」^{註12}，明定

^{註10} 有關 WTO 對「柏德修正條款」爭端解決詳細評析，可參閱林培州、黃雅伶，「簡評 WTO 對美國『2000 年持續性傾銷與補貼之補償法案』之判決」，貿易政策論叢第 1 期，工業總會，2004 年 1 月，頁 87 至 108。

^{註11} 計算傾銷差額歸零的做法，其實歐盟的前身歐市早在 80 年代即已如此操作，當時美國商務部官員也認為過於保護而有違反協定之嫌，未料 90 年代末期卻東施效顰，主客易位，立場極為尷尬，足見所受業界壓力之大。有關歸零做法細節可參閱林俊輝，「美國反傾銷規定-魔鬼在細節」，貿易政策論叢第 2 期，工業總會，2004 年 7 月，頁 77 至 78。

^{註12} *The Bipartisan Steel Recovery Act of 1999*, H.R. 106-975.

即起三年實施鋼品進口數量限制，每月自各國進口鋼品數量不得超過該國 1997 年月平均輸美數量。眾議員威斯克羅斯基的法案代表了國會中部分極端偏向保護主義人士的想法，渠等構思的貿易保護機制完全從內國法律觀點出發，通常無視國際協定的存在，最令行政部門感到棘手。幸好同年 6 月參院以 42-57 表決不予處理該法案，威氏驚世之作乃告落幕。

其他出現在第 105 至 108 屆國會重要的貿易保護立法建議尚包括：修正 1974 年貿易法第 201 條，放寬進口數量與產業遭受嚴重損害之間因果關係的認定標準，使進口救濟案件較易成立^{註13}；修正 1930 年關稅法第 7 章有關反傾銷稅及平衡稅規定，放寬回朔課徵的期限^{註14}，建立涉案前科簡速認定程序^{註15}，俾提高威嚇效果；訂定鋼品暫停進口法律，懲處日本、韓國、俄羅斯及巴西等所謂惡名昭彰的不公平貿易累犯國家^{註16}；修正 1930 年關稅法第 7 章有關反傾銷稅及平衡稅規定，責令海關設立所收稅款特別帳戶，定期分配給相關案件申請人及支持案件的利害關係人，直接補償國內受害產業^{註17}，發揮具體救濟效果。

「柏德修正條款」就是源自前述設立反傾銷稅及平衡稅收支專戶，用以補貼案件申請人的立法風潮。設計者認為海關徵收的反傾銷稅及平衡稅既為國家的歲入，政府自可決定如何支配，而國內產業遭受外國產品不公平競爭受損在先，之後尚須花費金錢進行法律爭訟，政府何不將稅款直接發放此等受害廠商，以收救濟功效。

二、政策形成

其實，早在 1987 年國會即已出現分配反傾銷稅款的構想，並擬出具體法律

註13 例如 H.R. 106-412(Regula), H.R. 106-1120(Levin), S. 106-1008(Baucus), H.R. 106-1505(English), S. 106-261(Specter), S. 106-1254(Roth), S. 106-1724(Baucus)及 S. 106-1741(Durbin); H.R. 107-518(Regula); 108-2365(English).

註14 例如 H.R. 106-1505(English)。

註15 例如 S. 108-136(Lincoln)及 H.R. 108-2092(Berry)。

註16 即俄亥俄州民主黨眾議員特拉非康特(James A. Traficant, Jr. M. C.)所提 H.R. 106-502 的「公平鋼鐵貿易法(Fair Steel Trade Act)」草案。

註17 包括俄亥俄州共和黨籍參議員狄萬(Mike DeWine)所提 S. 105-2281「1998 年持續傾銷或補貼補償法(Continued Dumping or Subsidy Offset Act of 1998)」草案；俄亥俄州共和黨籍眾議員雷古拉(Ralph Regula)所提 H.R. 106-842「1999 年持續傾銷或補貼補償法(Continued Dumping or Subsidy Offset Act of 1999)」草案及 H.R. 106-1201「1999 年不公平外國競爭法(Unfair Foreign Competition Act of 1999)」草案；俄亥俄州共和黨籍參議員狄萬所提 S. 106-61「1999 年持續傾銷及補貼補償法(Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 1999)」草案。

註18 *Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987*, H.R. 100-3(1987); *Countervailing and Antidumping Duty Amendment Act of 1990*, H.R. 101-5320(1990); *Countervailing and Antidumping Duty Amendment Act of 1991*, H.R. 102-3272(1991); *GATT Fair Trade Enforcement Act of 1994*, H.R. 103-4206(1994).

條款，1990年、1991年及1994年4月也有類似法案提出^{註18}。1994年6月康乃狄克州共和黨籍眾議員詹森女士(Nancy L. Johnson)，在第103屆國會第2會期提出「1994年反傾銷補償法」草案^{註19}，建議修正1930年關稅法第七章，增訂「補償給與(Compensation Awards)」條款，由於法案名稱明確，內容完整，遂成爲後來重新提案者主要參考來源。

「補償給與」條款規定，美國海關應訂定詳細作業程序，對本法實施前已核定課徵反傾銷稅及平衡稅的舊案，或本法實施後核定課徵的新案，以個案爲基礎分別設立特別補償帳戶(Special Compensation Accounts)，將課徵所得稅款及所生利息存入，依每一案件申請人及支持者最近1年銷售金額的比例，每年定期發放之。補償給與條款雖以反傾銷補償法爲名，實際上平衡稅亦包括在內，至於廠商領受補償後的用途，則未加以限制。

詹森女士的立法草案未獲其他眾議員的連署(cosponsors)，眾院受案登記後由歲計委員會交貿易小組委員會審議，根據國會紀錄顯示其後並無任何處理^{註20}。換言之，「1994年反傾銷補償法」草案提出前，並未引起國會同儕太大關注，新聞媒體也無相關報導，就如每一會期數以百計曇花一現的法案一般，來得急也去的快；而提出之後，不見提案人具體推動作爲，既無安排正式聽證，連簡單業界座談也未舉辦，好像只需提出法案即對選民有所交代。

理論上而言，「補償給與」條款草案內容極具貿易保護主義色彩。一方面藉反傾銷稅或平衡稅的課徵提高進口產品價格，降低其在美國市場的競爭力，一方面又拿所課稅款補貼國內同類產品生產者，減輕其生產銷售成本，提升與進口產品競爭的地位。如此雙重保護不僅明顯背離市場法則，且極易產生違反反傾銷及反補貼等國際協定的顧慮，然卻未見主張自由貿易者的反對與批評，而負責履行對外承諾嚴防他國指責美國有違協定義務的行政部門，似也視若無睹沒有表達關切或提出建言，至於主要貿易對手國則根本未予理會。

因此，「1994年反傾銷補償法」草案雖已走到國會立法程序的開端，但從政策形成必須經由研究、擬議、聽證、輿論批評、國際協商、立法與行政協調、參眾兩院合意等過程來看，其所欲建立的貿易保護機制，政策形成要件大都付之闕如^{註21}。直到105及106屆國會，參眾兩院多位議員參據詹森女士原始構想，重新翻修擬具各種不同版本法案，數次在國會提案之後^{註22}，前述政策形成所需過程才陸續發生，同時也開始引起美國國內產、官、學、傳媒間不同立場的關注，以及來自各國政府的批評。

^{註19} *Antidumping Compensation Act of 1994*, H.R. 103-4716.

^{註20} H.R. 103-4716, *Bill Summary and Status*, Thomas Legislative Information on Internet, The Library of Congress.

^{註21} 主要原因係國會兩院與貿易相關的各委員會及小組委員會，正忙於處理卷帙浩繁的「烏拉圭回合協定法(Uruguay Round Agreements Act)」立法工作，無暇顧及其他零星的法案。

^{註22} 參見 17。

三、立法經過

俄亥俄州共和黨籍參議員狄萬(Mike DeWine)首於 1998 年 7 月 9 日向參院提出「1998 年持續傾銷或補貼補償法(Continued Dumping or Subsidy Offset Act of 1998)」草案(S. 2281)，案經送交財政委員會處理後，無進一步發展^{註23}，隨因 105 屆國會期滿而作廢。

次(1999)年 106 屆國會開議，參議員狄萬於 1 月 19 日捲土重來向參院提出「1999 年持續傾銷及補貼補償法(Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 1999)」草案(S.61)，內容與 105 屆國會所提者大同小異。案經送交財政委員會處理後，於 3 月 23 日舉行聽證，不過之後亦無進一步發展^{註24}。

眾院方面，1999 年 2 月 24 日俄亥俄州共和黨籍眾議員雷古拉(Ralph Regula)向眾院提出與參議員狄萬 1998 年參院提案相同名稱與內容的法案(H.R. 842)。眾議員雷古拉的法案，先後獲得包括機制原創者詹森女士等 68 位兩黨眾議員共同提案，3 月 2 日經歲計委員會送交所屬貿易小組委員會處理後，即無下文^{註25}。

1999 年 3 月 18 日眾議員雷古拉將參議員狄萬第二次的參院提案內容，納入向眾院提出的「1999 年不公平外國競爭法(Unfair Foreign Competition Act of 1999)」草案中(H.R.1201)，惟經歲計委員會送交所屬貿易小組委員會處理後，同樣無疾而終^{註26}。

換言之，前述四項法案除參議員狄萬 S.61 提案曾於參院財政委員會舉行聽證外，其餘法案實際上都未進入實質審議的階段，嚴格來講均屬不成熟的立法案，按美國立法程序評估^{註27}，應無在當屆國會成為法律的可能性。

2000 年 5 月 16 日新墨西哥州共和黨籍眾議員史進(Joe Skeen)^{註28}於眾院提出下(2001)年度^{註29}「農業、鄉村發展、食品暨藥物管理及相關機關年度計畫撥

^{註23} S. 105-2281, *Bill Summary and Status*, Thomas Legislative Information on Internet, The Library of Congress.

^{註24} S.106-61, *Bill Summary and Status*, Thomas Legislative Information on Internet, The Library of Congress.

^{註25} H.R. 106-842, 同前註。

^{註26} H.R. 106-1201, 同前註。

^{註27} 根據美國憲法規定，除涉及歲入法案應在眾院提出外，貿易法案可由參議員或眾議員分別在參眾兩院提出，經登記編號完成提案手續之後，交付委員會審查。委員會為慎重計，得交由小組委員會先行研議、舉行聽證或辯論，俟完成報告後再提委員會審查。委員會審查如認為無向院會提出報告的必要，法案即告作廢；如獲得委員會支持，則由委員會將法案提向院會報告，經院會辯論表決通過後送請另一院審查。另一院如無修正意見予以通過，法案立法程序即全部完成。如第二院對第一院審查通過後所送的法案加以修正，必須送還第一院徵求同意；如第一院拒絕同意，而第二院又堅持修正時，法案必須送交由兩院所派議員組成的協商委員會(conference committee)處理。兩院協商委員會達成一致的法案內容後，再分別提交兩院院會表決通過完成立法程序，最後送請總統簽署正式生效。

^{註28} 已於 2003 年 12 月 7 日去世。

^{註29} 美國下一會計年度指本曆年 10 月 1 日至次曆年 9 月 30 日，例如 2001 會計年度為 2000 年 10

款(Making appropriations for Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies programs for the fiscal year ending September 30, 2001, and for other purposes)」法案(H.R. 4461)，因屬年度行政機關所需經費撥款性質，爰於登錄編號後即由撥款委員會排定議事日程。5 月 25 日、6 月 28 日進行了大體辯論(general debate)，6 月 29 日、7 月 10 日、11 日召開全院委員會進行個別修正意見的提出與處理，並於 7 月 11 日下午進行表決，以 339-82 修正通過。7 月 12 日眾院將通過的 H.R.4461 法案送抵參院，立經排入議事日程。7 月 18 日參院將其本身於 5 月 10 日提出的同項法案(S. 2536)與眾院送來的 H.R.4461 法案重新整併後，開始進行審查，經過其後兩天密集的討論^{註30}，於 7 月 20 日進行表決，以 79-13 對眾院版本法案加以修正後通過。

根據美國立法程序，如參院對眾院所送法案加以修正，必須徵求眾院同意，如眾院拒絕接受，而參院又堅持修正時，應由兩院指派議員組成協商委員會協調達成一致的版本。^{註31}因此參院於決議後，同時指派西維吉尼亞州民主黨籍資深參議員柏德(Robert C. Byrd)^{註32}等 13 位參議員為兩院協商委員會參院代表，以備眾院拒絕參院修正版本時參與協商。7 月 25 日參院將修正通過的 H.R. 4461 送還眾院，隨因第一會期結束而休會。新會期開始，眾院於 9 月 28 日決議拒絕參院對 H.R. 4461 的修正版本，同意共組協商委員會，同時指派法案原提案人史進等 15 位眾議員為眾院協商代表。

10 月 3 日兩院推派的代表舉行協商委員會，就達成兩院都可接受的共同版本進行協商。由於參院版本對眾院版本修正之處高達 54 項之多，協商進度十分緊湊，加以根據協商慣例，參與代表仍可於會中提出修正提案，而對他人新提出的修正提案，得再提一次修正提案；因此協商過程中全賴資深代表們基於誠信及審慎(honest and prudent)原則進行才能完成。與西維吉尼亞州鋼鐵業關係匪淺的參議員柏德，在無預告情形下，將前述俄亥俄州共和黨參議員狄萬於 1999 年所提無進一步發展的 S.61 法案^{註33}全文，以修正提案方式，建議增訂為兩院共同版本的第 10 章(Title X)，簡稱「2000 年持續傾銷及補貼補償法(Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, CDSOA)」。10 月 6 日兩院協商會議報告完成建檔^{註34}，其中柏德修正提案完全照錄，正式成為兩院共同版本的一部分，全案送回兩院院會進行表決。10 月 11 日及 18 日，眾院、參院分別以 340-75 及 86-8 表決通過「2001 年農業、鄉村發展、食品暨藥物管理及相關機關年度計畫撥款法(以下簡稱 2001 年農業撥款法)」共同版本，10 月 20 日送抵白宮，柯林頓總統於 10 月 28 日簽署生效(P.L. 106-387)，「柏德修正條款」於焉攀附「2001

月 1 日至 2001 年 9 月 30 日。

^{註30} 參院審查過程中處理的修正意見提案高達 95 件，以兩天時間言，可謂馬不停蹄。

^{註31} 參見註 27。

^{註32} 柏德參議員 1917 年生，1958 年當選參議員迄今，曾擔任參院多數黨及少數黨領袖各 6 年，渠為少數不諱言必要時得於議會中使用冗長發言阻礙議事(Filibuster)者。

^{註33} 參見本文貳之三第 2 段及註 24。

^{註34} Conference Report H. Rpt. 106-948；Congressional Record H9461-9502。

年農業撥款法」而誕生。

四、實施現況

「柏德修正條款」2000年10月28日生效，依其規定美國海關應按每一課徵反傾銷稅或平衡稅個案設置特別帳戶，將該個案每一會計年度所徵得的稅款及其利息，於次會計年度開始後60天內發給原案申請人及利害關係人，因此2001年底(即2002會計年度開始)為美國海關第一次發放所謂的「持續傾銷及補貼補償金」，迄2004年底(即2005會計年度開始)業已發放了4次。

根據美國海關統計及布希總統2006年度預算案資料顯示，2001至2004年會計年度已發放，以及2005會計年度預估發放的「持續傾銷及補貼補償金」合計金額約達11億6千萬美元，如下表^{註35}：

會計年度	2001	2002	2003	2004	2005*	合計
發放金額	231	330	190	284	293	1328

*預估數

美國海關^{註36}為執行「柏德修正條款」的主要行政機關，根據「柏德修正條款」規定，海關應訂定「持續傾銷及補貼補償金」發放程序以便業界請領。美國國際貿易委員會(International Trade Commission, ITC)為處理反傾銷稅及平衡稅案件產業損害調查的主政機關，擁有案件申請人及支持案件的利害關係人等第一手資料，因此應於每一反傾銷稅或平衡稅課徵命令發出後60天內將該案件申請人及支持案件的利害關係人等資料移送海關辦理。海關在每年發放日前30天內應根據前述國際貿易委員會提供的資料，公布發放訊息及適格者名單，再由名單所列廠商檢附受領意願、適格條件及合格支出(qualifying expenditures)^{註37}等證明

^{註35} 2001至2004會計年度數字根據美國海關網站公佈資料加總；2005會計年度數字來源為OMB, *Budget of the United States Government, FY 2005*, p.160(GPO, 2/7/2005)。

^{註36} 美國海關(U. S. Customs Service)為負責課徵反傾銷稅及平衡稅的機關，不涉傾銷認定(商務部職掌)及產業損害認定(國際貿易委員會職掌)，原隸財政部(Department of Treasury)，2003年7月配合美國政府因應911事件政府改造計畫，整併司法部移民局證照查驗及農業部邊境動植物檢疫相關單位及人員，更名為美國海關暨邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP)，改隸國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)。

^{註37} 根據「柏德修正條款」第3條(即2001年農業撥款法第1003條)規定，修正後的1930年關稅法第754條(b)(4)定義，海關發放的「持續傾銷及補貼補償金」僅得用於受害廠商的「合格支出(qualifying expenditures)」為限。而「合格支出」指個別反傾銷稅或平衡稅課徵命令發布後，該案受害廠商用於生產設施、整體設備、研究發展、員工訓練、技術取得、員工健康照護、員工

向海關請領。最後再由海關根據請領者合格支出按比例(on a pro rata basis)分配。

美國國會預算局(Congressional Budget Office, CBO)在 2004 年 3 月發布的一項研究報中明確指出，實施「柏德修正條款」除滿足所謂公平貿易的認知外，卻犧牲了美國全民的經濟福祉。該報告認為已呈現的負面效應至少包括^{註 38}：

- (一) 鼓勵更多反傾銷案：美國反傾銷案件發動門檻之一，必須產業明示支持案件者的產量大於明示反對者的產量，而且超過總產量的 4 分之 1。「柏德修正條款」規定支持案件者亦得請領「持續傾銷及補貼補償金」，促使中立或不願明示個案立場者表態支持，方便跨越門檻發動案件。
- (二) 鼓勵無效率的生產：「柏德修正條款」規定「持續傾銷及補貼補償金」的發放，係按照每一課徵個案全部請領者所報用於生產設施、整體設備...等所謂合格支出，依比例分配之。換言之，原本選擇退場轉行的無效率業者，可能重新投入生產；而較小規模者為領取較多補償，紛紛增加合格支出，使生產規模不當擴充，延緩產業轉型，造成生產資源錯置。
- (三) 招致貿易對手報復：WTO 爭端解決機構所屬爭端解決小組及上訴機構，均已裁定「柏德修正條款」違反協定規範，必須限期廢止。目前報復態勢似已難免，行政部門雖正努力磋商報復程度，但其結果仍將影響美國出口，進而傷害美國經濟，造成雙重打擊。
- (四) 抑制案件具結和解：根據 WTO 協定及美國法，反傾銷稅或平衡稅案件在調查過程中，允許外國涉案者得以出口約束或價格具結方式達成和解，相對課徵反傾銷稅而言，此一方式比較不易造成外國產品退出美國市場^{註 39}。由於申請者及利害關係人擔心將來無「持續傾銷及補貼補償金」可資請領，紛紛反對美國政府接受具結和解，反使課徵案件增加。
- (五) 增加社會交易成本：實施「柏德修正條款」造成申請課徵反傾銷稅及平衡稅案件增加，更多律師、會計師、經濟分析師及遊說人士投入，使廠商交易負擔加重，美國整體社會成本提高。而「持續傾銷及補貼補償金」的發放作業，不但增加海關工作負荷，即連請領人亦需花費額外人力及物力準備相關證明文件。尤其引起眾多貿易對手國訴諸爭

退休金、環保設備訓練及技術、生產所需營運資金等的支出。

^{註 38} 詳見 CBO, *Economic Analysis of The Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000* (3/2/2004)。

^{註 39} 按 CBO 報告並未分析為何抑制具結為負面影響，惟綜觀 WTO 協定精神及演變，價格具結或出口約制為廠商自行應允的行為，所做調整仍在市場供需的範圍內，而反傾銷稅為關稅性質，係具體的政府貿易管制措施，兩相對照前者自較符協定自由貿易宗旨。況且具結之後，履行的舉證責任轉到出口廠商身上，而進口國政府因停止調查則可節省大量行政成本。

端解決程序，使貿易談判、行政及外交等相關部門，先是急於為立場辯駁，後又忙於減低報復的程度，無形中增加政府行政成本不知凡幾。

註 40

參、柏德修正條款爭議

一、國內議論

(一)保護產業與自由貿易

美國貿易政策自立國以來應以保護產業為先或維持自由貿易的爭辯即已存在，隨者時間演化兩派主張雖非一成不變，但時自今日每逢推動或改變重要貿易政策時，部分人士徑渭分明的言論，仍四處可聞。研究美國貿易政策一般認知，共和黨較民主黨傾向自由貿易，民主黨則較共和黨親近保護產業；總統較國會傾向自由貿易，國會則較總統親近保護產業。就「柏德修正條款」而論，提案的柏德參議員及簽署的柯林頓總統均屬民主黨；執意法案通過的是國會，迫於形勢不得不簽署的是總統。按前述認知檢驗，是否意味該條款應屬較具保護產業性質的政策。

贊成「柏德修正條款」者認為，為保護美國產業(尤其鋼鐵業)及勞工免受傾銷或補貼進口等不公平貿易的傷害，該條款將使外國廠商因進行傾銷或接受補貼而受到雙重攻擊(double hit)^{註41}，亦即繳付稅款之後還得眼睜睜看著它直接資助美國廠商。柏德參議員本人在其網站上以「純為鋼鐵工人的正義」為名，聲稱「柏德修正條款」旨在促使外國貿易對手遵守遊戲規則，只要按照規則行事，不會產生任何負面影響，一旦破壞規則後果自負^{註42}。贊成「柏德修正條款」者均不諱言該條款係為保護產業而設計，不過都不認為有違國際協定，或自承是保護主義。換言之，「柏德修正條款」無意變更美國履行反傾銷稅及平衡稅協定的義務，僅在強化執行基於這些協定賦予的權利，使貿易秩序回歸公平競爭，無礙自由貿易的推行，外國廠商若不進行不公平貿易行為，「柏德修正條款」完全與其無關，何有不當保護可言。

反對「柏德修正條款」者認為，對進口涉及不公平貿易的產品課徵反傾銷稅或平衡稅，已發揮提高進口價格的市場歸正效果，申請課徵的國內廠商在競爭上實已獲得救濟，若再將所課稅款分配給申請課徵的國內廠商，無異補貼其生產成本，又一次給予競爭利益，造成雙重受惠(double dip)^{註43}。反對「柏德修正條款」

^{註40} 有關發放補償金及處理貿易爭端增加社會成本乙節，非原報告內容，為作者分析補充。

^{註41} “double hit”為「柏德修正條款」前身 S. 106-61 提案人俄亥俄州共和黨籍參議員狄萬(Mike DeWine)於提案說明中用語。參見 Mike DeWine, *Comments in “Statements on introduced Bills and Joint Resolution,”* Congressional Record, no.8, p. S497(1/19/1999).

^{註42} http://byrd.senate.gov/byrd_issues/byrd_steel/byrd_teel.html

^{註43} “double dip”字眼亦出現在布希總統的正式文件中，因此有人將其歸為反對者之一。參見 OMB, *Budget of the United States Government, FY 2004*, p.240.

者擔心，「持續傾銷及補貼補償金」的發放會鼓動申請課徵反傾銷稅或平衡稅的風潮，形成全面性的貿易障礙，使進口產品價格上升，影響消費者及用料加工業者的權益，同時破壞美國作為促進多邊貿易自由化領導者形象，甚至招致他國報復，進而減損無辜出口廠商的利益。部分反對「柏德修正條款」者甚至指責該條款簡直就是俗稱「肉桶立法(pork barrel)」的政策綁樁^{註44}，只是為少數特定議員的樁腳量身打造，以 2003 會計年度美國海關公佈的資料為例，17 家公司領取了總發放款項的 81.5%，足以為證。^{註45}

(二)政治考量與商業至上

貿易政策的制定應純粹基於商業利益為重，或應兼及政治考量，也是政策形成不斷衝撞的問題。美國的經驗顯示，共和黨較民主黨重視經貿商業利益，民主黨則較共和黨關心社會政治問題；總統較國會傾向整體經貿商業的考量，國會則較總統偏重選區社會政治問題的解決。就「柏德修正條款」而論，提案的柏德參議員及簽署的克林頓總統均屬民主黨；強調為解決鋼鐵產業減產失業問題，不惜臨時提案夾帶立法的是國會，而總統於簽署之際仍苦口婆心呼籲國會休會前應自行翻案^{註46}。從參與政策制定者在「柏德修正條款」通過前後的表現來看，上述經驗法則猶可參酌。

贊成「柏德修正條款」者一直堅持，現行貿易法令已不足以保護美國鋼鐵等產業免受外國不公平貿易行為的傷害，亦無法有效抑止傾銷及補貼鋼鐵等產品的進口，在整體經貿體制進行變革前，對於美國鋼鐵等特定產業的救助應立即採取作為，解決諸如俄亥俄流域(Ohio River Valley)社區命運攸關的危機^{註47}。贊成「柏德修正條款」者認為，發放「持續傾銷及補貼補償金」的設計，只是政府把對加害者課處的罰金補償給受害者而已，不涉整體經貿問題，何勞反對者憂心破壞貿易法制。一位從事反傾銷稅申請工作的專業律師為贊成者辯解道：「柏德修正條款唯一所做的，只不過是拿合法收到的反傾銷稅及平衡稅去做支付罷了。」^{註48}部分贊成「柏德修正條款」者認為，該條款在未對涉案進口產品或與其相關的任何廠商增加額外負擔的情形下，可立即發揮對特定產業的實質救濟，化解尖銳的選區民怨。

^{註44} 美國南北戰爭前，南方農場主人家裏備有幾個大木桶，把一塊塊豬肉醃在裏面以供日後分給奴隸。奴隸們只要好好伺候主子，將來一定可以分到一塊，“豬肉桶”一辭遂成為人人都有份的暗喻。其後，政界把國會議員在提出或審議撥款法案時，將預算編給自己的選區或特定項目，或以通過某筆預算交換特定立法的做法，稱為“豬肉桶”。

^{註45} Consuming Industries Trade Action Coalition(CITAC), *Time to End Trade-distorting Byrd Amendment Payouts*, Press Release(5/7/2004).

^{註46} 柯林頓總統於簽署 H.R. 106-4461 所發布的聲明稿中曾說 “I call on the Congress to override this provision, or amend it to be acceptable, before they adjourn.”

^{註47} 參見註 41。

^{註48} Dewey Ballantine LLP 法律事務所合夥律師 Kevin Dempsey 於 American Enterprise Institute, AEI, 2004 年 2 月 23 日舉行的 “The Byrd Amendment: Bad U.S. policy, Worse WTO Decision?” 座談會致詞。

反對「柏德修正條款」者指責，影響商業利益如此重大的經貿政策，竟以夾帶方式立法，規避應有的政策討論及民意監督，說穿了只是為選區少數廠商所做的政治考量。軸承業雖為「持續傾銷及補貼補償金」發放以來最大受惠者之一，但一家提供軸承經貿資訊服務的公司卻客觀指出，除了特定受惠者之外，支持「柏德修正條款」者全為政客，無一來自產業界，尤其中小企業抱怨渠等亦為不公平進口的受害者，但卻無力雇請昂貴的律師興訟，對於補償只能望梅止渴，無濟於事。^{註 49}明尼蘇達州共和黨籍眾議員藍斯鐵德(James Ramstad)批評，「柏德修正條款」造成美國人民商業錯亂，誘使廠商競逐於補償金的請領，而不再尋求為產品找出路，把人力物力財力用去打官司，置振興經濟及創造就業於不顧。^{註 50}

(三)內國事務與國際約束

貿易政策原本就是處理對外事務的一環，國際因素的影響自無法避免，但於政策形成時應基於國內利益優先為前提，或必須先行考量國際協定義務或約束，經常引起不同看法。美國歷史軌跡呈現，共和黨與民主黨進行貿易決策時，重視國內本位或考慮國際約束方面並無明顯差異，反而執政與否方為關鍵。兩黨執政時大都強調尊重國際體制的重要性，但下野後卻又經常批評執政者忽視國內利益。由於美國憲法規定，商業管理及課徵關稅之權屬於國會，外交事務則係總統職責，多年來發展出兩者妥協的運作關係。國會定期以貿易談判授權方式，由總統代為諮商重要貿易協定，避免國會僅以國內本位閉門造車做出不當的貿易決策^{註 51}，而總統為尋求國會繼續賦予可與外交互動的貿易談判授權，在不違反國際義務前提下，必須隨時回應國會的國內需要。整體而言，總統較國會在乎國際約束的遵守，而國會則較總統關切國內的特別要求。

贊成「柏德修正條款」者主張，「持續傾銷及補貼補償金」的設計，係國庫收入及支出的安排，為一國政府內部事務，屬於憲法管轄範圍，與國際約束無涉，他國無置喙餘地。贊成「柏德修正條款」者認為，政府只要依照反傾銷稅等協定規定的要件，進行申請案件調查、認定與課徵，即已完全盡到國際義務，至於所課稅款為美國政府收入，與其他來源收入無異，其用途純為內國事務。強烈支持「柏德修正條款」者甚至企圖以此顛覆 WTO^{註 52}，揚言如果 WTO 體制侵犯美國主權，將不惜立法要求政府退出。^{註 53}

^{註 49} eBearing 公司網站 <http://www.ebearing.com/legislation/2000act.htm>

^{註 50} The Manufacturer US 雜誌網站 http://www.themanufacturer.com/us/detail.html?contents_id=3274

^{註 51} 1930 年參議員 Reed Smoot 與眾議員 Willis C. Hawley 聯手在兩院協商會議中，將彼此基於選區利益所提提高關稅的法案結成一氣，不理會國際輿論及盟邦的關切，訂定美國歷史上最高關稅稅率的法律，使當時經濟蕭條情形更加惡化。換言之，Smoot- Hawley Act 為典型內國本位的立法。

^{註 52} Dan Ikenson, *This Byrd Won't Fly*, Wall Street Journal(9/13/2004).

^{註 53} 1994 年烏拉圭回合協定法(The Uruguay Round Agreements Act of 1994)規定，自 2000 年開始，國會每 5 年得就是否退出 WTO 進行審議，2000 年眾院首度提案表決，以 56-363 否決退出提案，2005 年眾院二度表決，以 86-338 再次否決。

反對「柏德修正條款」者批評，貿易政策應堅守國際承諾，尊重他國立場，評估他國意見，方為上策；草率立法，輕忽他國事前事後反應，徒損國家整體經貿利益。反對「柏德修正條款」者認為，反傾銷稅及平衡稅制度早已行之有年，各國運作雖因法律政治制度不同而有所爭議，但創設「持續傾銷及補貼補償金」的做法，非僅各國前所未有，亦將直接挑戰國際協定的規範本質，絕非國內少數政客片面就可解釋或辯駁。反對「柏德修正條款」者警告，此項措施一日不除，必定招致他國報復，貿易戰爭一觸即發，其結果將損及其他無辜產業的利益，絕非國內人民的幸福。

(四)國會主導與行政尊重

根據美國憲法規定，商業管理及課徵關稅之權屬於國會，因此國會當然是貿易政策最後決策者。國會由參眾兩院組成，參院代表州權，眾院代表民權，經由聽證、辯論等過程進行決策，具透明性；當政策需要變動時，必須經由提案立法，具法制性；最後再以監督之權控制政策的執行，具檢討性。國會之外，參與貿易政策制定者還包括以總統為首的行政部門，以民間部門顧問委員會為主的諮詢遊說團體，以及以調查認定產業經濟狀況為職的得國際貿易委員會。其中行政部門組織龐大，資源豐富，又肩負促進商務、推展外交、管理財務等多項功能，遂逐漸在國會的授權之下扮演貿易政策重要的決策者。國會立法授權總統進行貿易諮商，簽定貿易協定，訂定貿易管理執行規定，以及解決貿易爭端等活動；行政部門則定期向國會提出報告，接受質詢及監督。國會與行政部門在貿易政策上的互動關係，視總統與國會多數黨是否同黨，總統與國會領袖的相處，總統任期與國會會期的差異等因素，而有不同變化。

贊成「柏德修正條款」者相信，制定強而有效貿易立法是國會議員的天職，善盡憲法賦予的責任。行政部門根據現行反傾銷等法令，無法有效消除不公平貿易行為，造成傾銷者有利可圖，甘貿被課徵反傾銷稅的風險，促使國會必須立法加以彌補。^{註54}贊成「柏德修正條款」者辯稱，外界誤以該條款提出突然程序草率，有強迫行政部門接受之嫌；實則不然，發放此種補償金的構想國會議員遠在1987年即已具體提案，其後10餘年參眾兩院不時也有類似法案提出，可謂醞釀已久且過程艱辛。參議員柏德指責，布希2000年底競選總統時，口口聲聲認同西維吉尼亞鋼鐵廠商與勞工的重要性，副總統候選人錢尼更表示將對違反貿易法令的貿易對手，採取立即果斷的反應，然選舉過後卻裝聾作啞，非但不見支持言論與行動，反而建議廢除該條款，真是匪夷所思。^{註55}言下之意，似有埋怨行政部門怠惰於前，扯後腿在後之意。

^{註54} Mike DeWine, *Comments in "Statements on introduced Bills and Joint Resolution,"* Congressional Record, no.8, p. S497(1/19/1999).

^{註55} 同註 42。

反對者批評，貿易政策決策權雖為國會所固有，但行政部門實際負責執行，兩者間能否協調合作至關政策成敗，國會既有推動發放補償金計畫，就應與行政部門事前充分溝通，且應考慮國會會期與總統任期時間因素，減少法案推出後雙方立場南轅北轍，或立法通過後窒礙難行。反對「柏德修正條款」者憂心，即使國會排除眾議認為條款不違協定，但無法否認卻已招致爭論與糾紛，影響美國長期領導建立國際多邊體制的地位，不利多哈回合談判的進程。部分較溫和的反對者呼籲，目前除了廢止「柏德修正條款」之途外，國會或可考慮重新翻修，刪除引起爭議的部分，重塑為「世貿友善(WTO-friendly)」之法。^{註56}知名國際貿易專家哥倫比亞大學教授巴格瓦地(Jagdish Bhagwati)與其學生曾以風趣的題目「The Byrd Amendment Is WTO-Illegal: But We must Kill the Byrd with the Right Stone」，研究分析「柏德修正條款」符合協定規範的替代方案。^{註57}

二、WTO 爭端

(一)違反協定義務

澳洲、巴西、智利、歐盟、印度、印尼、日本、韓國及泰國等 9 國，加拿大及墨西哥等 2 國，針對美國制定實施「柏德修正條款」，先後訴諸 WTO 爭端解決程序，提出下列主張，要求美國廢止該條款：^{註58}

- 1.該條款違反關稅暨貿易總協定、反傾銷協定、補貼暨平衡措施協定等諸多條文，顯然剝奪或減損各該國基於前開協定應得的利益；^{註59}
- 2.不問該條款是否違反前開協定，將會剝奪或減損各該國基於前開協定應得的利益，同時阻礙各該協定目的的達成；^{註60}
- 3.該條款補償金的發放，構成補貼暨平衡措施協定定義的特定補貼，將會造成各該國利益兩項負面影響：(1)剝奪或減損各該國基於美國關稅減讓拘束應得的利益，(2)嚴重危害。^{註61}

^{註56} Wilmer, Cutler, and Pickering, LLP 法律事務所合夥律師 Steve Charnovitz 於 American Enterprise Institute, AEI, 2004 年 2 月 23 日舉行的 “The Byrd Amendment: Bad U.S. policy, Worse WTO Decision?” 座談會致詞。

^{註57} Jagdish Bhagwati et al., *The Byrd Amendment is WTO-illegal: But we must kill the Byrd with the right stone*, World Trade Review(March 2004).

^{註58} 綜合 WTO Doc. WT/DS217/1 及 WT/DS234/1 內容；限於篇幅所引條文均予省略，若需查閱可參考原始爭端文件，或註 10 所引林培州、黃雅伶專文。

^{註59} 此即「對違反協定行為的控訴(violation complaints)」。

^{註60} 此即「對非違反協定行為的控訴(non-violation complaints)」，案例顯示，為反傾銷個案提出的爭端解決案件，通常僅涉控訴違反協定行為，鮮有連帶控訴非違反協定行為者。本項主張雖經提出，但於爭端過程中，控訴方並無後續陳述或指證。

^{註61} 有關第 3 項主張僅墨西哥在後續爭端過程中曾做部分陳述，但爭端解決小組報告裁決拒絕此一主張。至於本主張所稱特定補貼(specific subsidies)、負面影響(adverse effects)、基於美國關稅減讓拘束應得的利益(benefits of tariff concession bound by the US)及嚴重危害(serious

對提出控訴的各國而言，「柏德修正條款」是陌生複雜的新生措施，直覺上認為一定違反協定相關規範，但此種把一向公認為貿易障礙的補貼轉變為貿易救濟工具的創新做法，是否確為協定所不容許，各國其實也心存好奇^{註62}。控訴主張雖將「違反協定行為」與「不違反協定反行為」一併提告，甚至兼及補貼認定及其影響，然後續爭端過程中，攻防重點仍圍繞在違反協定與否的爭辯。

WTO 爭端解決小組及上訴機構，於 2002 年 9 月 16 日及 2003 年 1 月 16 日分別裁決「柏德修正條款」違反「反傾銷協定」、「補貼暨平衡措施協定」、「1994 關稅暨貿易總協定」、「世界貿易組織協定」等相關條文，建議美國使該條款符合其協定義務。違反之處包括：

1. 柏德修正條款」係非准許對抗傾銷或補貼的特定行動(a non-permissible specific action against dumping or a subsidy)；
2. 違反協定規範的「柏德修正條款」，使美國未遵守(failed to comply with)應採取所有必要步驟確保其所採法律、規章及行政程序符合協定各項規定的義務；
3. 違反協定規範的「柏德修正條款」剝奪或減損(nullify or impair)各該國基於相關協定應得的利益。

至於爭端解決小組報告中調查發現與結論未為上訴機構維持之處包括：

1. 有關爭端解決小組調查發現「柏德修正條款」違反發動反傾銷案件及平衡措施案件產業適格性規範，上訴機構加以推翻(reverse)^{註63}；
2. 有關爭端解決小組結論認為美國得被視為沒有誠意執行(not having acted in good faith)發動反傾銷案件及平衡措施案件產業適格性規範，上訴機構加以拒絕(reject)^{註64}；
3. 有關美國指稱爭端解決小組未依規定單就墨西哥所提爭端另提報告，上訴機構也加以拒絕。

簡而言之，從爭端案件提出至上訴機構做出裁決，各國與美國爭辯的主題就是「柏德修正條款」是否違反協定造成各國利益受損？而在上訴機構做出裁決要求美國應設法使之符合其協定義務後，又衍生出爭端各方對美國需要多久合理期

prejudice) 的法律意義，可參考羅昌發，「國際貿易法」，月旦出版，1996 年版，頁 403-411 及頁 424-433。

^{註62} 此從本案爭端解決小組報告結論與建議第 3 段所述 “If members are of the view that subsidization is a permitted response to unfair trade practices, we suggest that they clarify this matter through negotiation”. 可見一般。

^{註63} 根據爭端解決瞭解書(DSU)17.13 規定，上訴機構最後結論，德維持(hold)、修正(modify)或推翻(reverse)爭端解決小組的認定與結論，“reverse”亦有譯為「廢棄」者，即後一個認定全部否定前一個認定，使之無效(make void)或駁回(set aside)之意。

^{註64} 拒絕(reject)，為後一個認定不接受或不認同前一個認定或主張，但並未加以推翻或廢棄，前一認定或主張的觀點基本上仍具參酌的價值。

間才能達成符合協定義務的爭議？繼而所謂符合協定義務的方法是否僅廢止一途，或有其他可行的替代做法？。由於此三大爭議問題，在美國國內亦曾引起國會議員、行政官員、智庫專家、產業人士及商業律師廣泛討論，對美國貿易政策未來發展深具影響，爰以「非准許對抗傾銷或補貼特定行動」、「執行爭端裁決或建議的合理期間」及「達成符合協定義務可能替代方案」再加分析。

(二)非准許對抗傾銷或補貼特定行動

控訴國指稱，課徵反傾銷稅及平衡稅^{註65}為反傾銷協定、補貼暨平衡稅協定及關稅暨貿易總協定唯一准許用來對抗他國傾銷及補貼行為的特定行動。美國「柏德修正條款」，將所課徵的反傾銷稅及平衡稅，以補償金為名發放給案件申請人及支持者，作為對抗他國傾銷及補貼行為的特定行動之一，顯已違反協定。控訴國認為美國此一違反協定行為，有促使美國廠商提告及阻卻達成價格具結之嫌，明顯損害各國利益。

美國否認此一指控辯稱，「柏德修正條款」只是把所課徵的反傾銷稅及平衡稅款項，作為發放給案件申請人及支持者補償金的來源，兩者僅具費用收支關聯，如同把所課徵的反傾銷稅及平衡稅款項用於國際緊急救助一樣，不應視為是一項對抗他國傾銷及補貼行為的特定行動，自無違反協定問題，也未損及他國利益。^{註66}美國同時主張，確定課徵反傾銷稅及平衡稅的時點，先於發放補償金的時點，並非同時發生，兩者相互間無直接關聯。^{註67}

WTO 裁決主要論點認為，基於：1.「柏德修正條款」建立的補償金發放制度，將誘使美國企業提出反傾銷及補貼調查申請，並造成被課稅的進口廠商與申告廠商間的不公平競爭；^{註68}2.「柏德修正條款」修改美國 1930 年關稅法第 754(a) 條內容及文字；3.「柏德修正條款」規定補償金在確定課稅後才能分配，而確定課稅係基於課徵命令，課徵命令又源於符合協定的課徵要件；4.「柏德修正條款」運作結果將造成外國出口商與美國申告廠商間財務資源轉換效果等多項事實，確定「柏德修正條款」為用來對抗他國傾銷及補貼行為的特定行動，但非協定所准許，明顯違反協定義務。^{註69}WTO 裁決同時認為，訂定「柏德修正條款」使美國未能遵守把法律規章訂得與協定規範一致的承諾，而前開所有違反協定義務的情

^{註65} 包括課徵確定稅、臨時稅及價格具結等 3 種情形。

^{註66} 美國此段辯解不易獲得支持，蓋「柏德修正條款」的法律全名及第 2 條立法說明均足以證明係用來對抗他國傾銷及補貼行為的特定行動，甚至美國國會議員都公然宣示要給外國不公平貿易者雙重攻擊 (double hit)，參見註 41。

^{註67} 對於有人質疑發放補償金會影響課徵的決定，美國提出此段辯解，然發放時點落後課徵決定時點，並不能免除為將來有錢發放現在必須決定課徵的疑慮。

^{註68} 第 1 點為爭端解決小組的認定，綜合 WTO Doc. WT/DS217/R/AB and WT/DS234/R/AB，adopted 16 January 2003, paras. 228-231 各節。

^{註69} 第 2 至 4 點為上訴機構的認定，綜合 WTO Doc. WT/DS217/R/AB and WT/DS234/R/AB，adopted 16 January 2003, paras. 236, 242, 255, 256 and footnote 170。

事，已具表面證據足以推定剝奪或減損其他國家利益。^{註70}

(三)執行爭端裁決或建議的合理期間

美國主張 2004 年 4 月 27 日為其執行爭端解決機構裁決建議的最後期限，亦即從 2003 年 1 月 27 日爭端解決機構採認上訴機構報告之日起，以 15 個月^{註71}作為美國完成廢止或改正「柏德修正條款」的合理期間。美國認為本案執行情況特殊(particular circumstances)，需要較長時間處理，主要理由有三：^{註72}

1. 「柏德修正條款」為強制立法(mandatory legislation)而非行政措施(administrative measures)，廢止或改正需經立法程序；
2. 美國國會與行政部門協調結果，國會要求一併審查廢止「柏德修正條款」及所有可供選擇的替代方案(all options)，執行具技術複雜性(technical complexity)；
3. 美國政治制度規定的立法程序嚴謹冗長，而國會審查程序及時間又多依慣例，法案自提出至通過所需時間難以控制。

控訴國主張 2003 年 7 月 27 日為美國執行爭端解決機構裁決建議的最後期限，亦即從 2003 年 1 月 27 日爭端解決機構採認上訴機構報告之日起，以 6 個月作為美國完成廢止「柏德修正條款」的合理期間。控訴國認為執行爭端解決機構裁決建議應立即遵守(prompt compliance)，除非立即撤除違反協定行為實際上無法達成者外，根本不應考慮給予合理期間，即使考慮亦以最短可能期間(the shortest period possible)為限。主要論點為：^{註73}

1. 廢除「柏德修正條款」為本案執行唯一有效途徑(the only effective way)，在不考慮其他替代方案情形下，程序單純，且無技術複雜性，短期即可達成。
2. 「柏德修正條款」通過僅費時 25 天^{註74}，足見美國立法程序極具彈性，限時 6 個月去廢止已綽綽有餘(more than sufficient)。
3. 「柏德修正條款」補償金於每會計年度終了(9 月 30 日)後 60 日內發放，合理期間每拖過該日期一次，各國就可能再受傷害一次。

WTO 仲裁結果認為，合理期間的決定應基於彈性與平衡(flexibility and balance)的原則，亦即應顧及個案的需要，以及控辯雙方的立場。美國所提情況特殊、強制立法、替代方案、立法程序，以及控訴國所提立即遵守、最短可能期

^{註70} *Ibid.*, paras. 301-303.

^{註71} 根據爭端解決瞭解書(DSU)21.3 條規定，原則上合理期限不宜超過 15 個月。

^{註72} WTO Doc. WT/DS217/14 and WT/DS234/22, 13 June 2003, paras 6-26.

^{註73} *Ibid.*, paras. 27-36.

^{註74} 控訴國有意諷刺「柏德修正條款」以修正案方式在兩院協商農業撥款法案會議時閃電式的夾帶通過，而總統亦未加以否決，從 2000 年 10 月 3 日兩院協商會議開會，至 10 月 28 日總統簽署，前後剛好 25 天。美國對此諷刺甚感不滿，參加仲裁諮商代表還特地向仲裁人遞送書面補充說明，歷數「柏德修正條款」的淵遠流長，絕非一時之作。請參見本文貳之二「政策形成」。

間、立法彈性、可能傷害各節，仲裁人均加以參酌；美國主張技術複雜性、國會程序難以控制，以及控訴國主張唯一途徑各節，仲裁人則未列入考慮。最後仲裁人裁定 2003 年 10 月 27 日為其執行爭端解決機構裁決建議的最後期限，亦即從 2003 年 1 月 27 日爭端解決機構採認上訴機構報告之日起，以 11 個月作為美國完成廢止或改正「柏德修正條款」的合理期間。^{註 75}

(四)達成符合協定義務可能替代方案

WTO 爭端解決小組報告裁決「柏德修正條款」違反協定義務，建議爭端解決機構要求美國使該條款符合其協定義務。對於採取何種作為才能達成符合協定義務，小組報告特別敘明，美國就某些國家建議其廢止該條款以達成符合協定義務未做回應，小組基於職責認為，雖然有許多可能達成的方法，但很難想出比廢止該條款更適當而有效的方法，爰建議美國廢止該條款。上訴機構報告則僅建議爭端解決機構要求美國使該條款符合其協定義務，未敘及達成的方法。換言之，WTO 並不排除美國採取廢止以外的其他選項。

控訴國主張上訴機構報告雖僅建議爭端解決機構要求美國使「柏德修正條款」符合其協定義務，未著墨達成的方法，但爭端解決小組報告裁決中明確建議美國廢止該條款。控訴國認為「柏德修正條款」就形式言是加在(add-on)現行法上面，極易區分析離，就實質言施行時間相對較短，與其他政策及法規尚無盤根錯節(longstanding)或徹底結合(fundamentally integrated)的關係，廢止起來非常方便，無考慮其他替代方法的必要。況且美國總統在 2003 年初提出 2004 會計年度預算建議案中，也已明確建議國會廢止「柏德修正條款」，因此美國不應繼續浪費時間規劃替代方案，以免繼續拖延。^{註 76}

美國則主張，爭端解決機構既未排除美國可以其他方法達成符合協定義務，控訴國無權要求美國僅能選擇廢止「柏德修正條款」一途。美國國會與行政部門為遵行 WTO 裁決經過緊密協調結果，國會強烈要求除廢止外應共同研擬所有可供選擇的替代方案以備考慮。美國堅持，根據爭端解決機構裁決的釋示，並非所有以反傾銷稅或平衡稅稅款為來源的支出都是違反協定的，因此仍有可供規劃替代方案的空間，各國應再予寬限。

肆、對貿易政策形成的影響

一、國會與行政部門政策制定角色定位

從「柏德修正條款」以 2001 年農業撥款法第 10 章(Title X)身分通過立法成

^{註 75} WTO Doc. WT/DS217/14 and WT/DS234/22, 13 June 2003, paras. 37-83.

^{註 76} see note 73.

功地建立了「持續傾銷及補貼補償金」發放制度後，外界動輒描述柏德參議員係將其修正條款「塞入」^{註77}、「偷偷塞入」^{註78}或「不為人知地塞入」^{註79}農業撥款法案中搭便車通過。此等用語或許出自不同政策立場者有意揶揄，但也顯露出立法過程確非尋常。

「柏德修正條款」係在參眾兩院召開 2001 年農業撥款法案協商會議時以修正案方式提出，經協商會議代表同意列入兩院共同版本，分送兩院院會表決通過，形式上完全符合國會立法程序。然從國會貿易政策制定角色及其與行政部門的互動來看，確有引起各界批評之處：

(一)便宜行事忽略國會民主程序

兩院協商會議係為統合已在兩院表決通過的法案版本上的差異，基本上此等差異所涉實質事項，原在兩院審議時應已分別討論，協商目的在整合兩院對實質事項所擬法條的差異，過程中當然可就全部或部分法案再以修正案方始提出新的修正意見，不過仍以原已討論過的實質事項為限，罕有直接處理原在兩院審議時未列入的事項。「柏德修正條款」設計的「持續傾銷及補貼補償金」發放制度，根本不是兩院審議農業撥款法案時討論的事項，未經小組委員會、委員會及院會的討論與表決，亦無聽證或意見徵求等民意支持，逕以修正案為名直接依附，實有違一般民主程序與國會所應版演審慎立法的角色。

至於有人解釋，「柏德修正條款」實施範圍包括農業產品，而其發放款項來自國庫課徵反傾銷稅及平衡稅收入，與農業撥款法案自有關聯，況且前一會期有其他議員曾經提出類似法案^{註80}，各界應已有所瞭解，純屬事後附會之詞。

(二)議事技巧影響國會決策品質

兩院協商會議性質乃在協商消除兩院對特定法案的歧異，協商結果若非完成法案共同版本送回兩院院會表決通過後送請總統簽署，則兩院原各自通過的法案版本就此結案，亦即原來已在兩院個別進行的小組委員會、委員會及院會的討論與表決，以及所舉辦的聽證或意見徵求完全白費，將來提出相同法案一切程序必須重新來過。因此部分協商代表發現「柏德修正條款」企圖併入農業撥款法案亦覺不妥時，卻礙於會期將屆大選旋至，若予反對而與柏德參議員堅持不下的結果，可能肇致撥款法案胎死腹中，影響新年度農政推動，故勉以納入。^{註81}此種利用國會會期及競選因素限制，藉議員個人議會經驗與地位造成形勢，避免實質審查爭議性法案的做法，對國會決策品質具有負面效果。

^{註77} 原文為“inserted into”，幾乎所有媒體或研究報告都用此語。

^{註78} 原文為“surreptitiously inserted into”，引自註 52 Dan Ikenson 語。

^{註79} 原文為“single-handedly inserted into”，引自 Harris Ellsworth & Levin Attorneys At Law 網頁，Trade and Customs News 資料，A “byrd” in the hand for U.S. antidumping and countervailing duty petitioners 一文，網址為 <http://www.internationaltrade-law.com/anti.htm>。

^{註80} 參見本文貳之三。

^{註81} 同註 79。

至於有人質疑，共同版本送至兩院分別表決時，兩院院會尚可加以否決，惟從邏輯及往例來看並無可能，且面對的時限窘境比協商會議時更為嚴重。

(三)獨自運作缺乏行政部門互動

貿易管理及稅課為美國國會固有權限，長期以來隨著貿易政策演變，行政部門與國會形成有秩序的互動關係。其間雖受執政者與國會多數黨政黨屬性，或總統及國會領袖個人領導風格不同而有所變化，但兩者互動關係極為密切。國會透過不斷的立法授權，將貿易談判、關稅調整、互惠合作、優惠給予、貿易管理、進口設限、對外報復、貿易救濟等機制^{註82}，交由行政部門去建立與維持，再藉由質詢及監督，定期聽取報告或聽證檢討，融合行政部門看法與民意，作為進一步立法授權的根據。

貿易法案的發動，大多數由行政部門根據國際經貿情勢、國內產業狀況、多邊及雙邊合作關係、貿易行政管理等需求擬具方案，協調國會議員在兩院提出^{註83}。此等貿易法案雖因總統所屬政黨的不同，在自由貿易與保護主義趨向上有所偏異，但大致上力求兼顧國際協定與國內因素。另有部分法案由國會議員主動提案，此等法案由議員助理根據選區提議或自行研究擬具法案，通常偏向保護國內產業，包括提高外國產品關稅或設限、加強產業貿易調整協助、強化貿易救濟相關措施等等，「柏德修正條款」即屬後者。

「柏德修正條款」前身四項法案^{註84}，除參議員狄萬 S.61 提案曾於參院財政委員會舉行聽證外，其餘法案實際上尚未進入實質審議即告結案。因此國會並無機會與行政部門就「持續傾銷及補貼補償金」發放制度進行較密集或深入的探討，對於法案設計細節是否與 WTO 協定規範相符？是否可能引起他國反彈？是否影響國庫收入？是否海關能夠承辦？是否影響進口廠商權益？等等問題，均未與相關行政部門進一步探討。

換言之，與其他貿易法案相較，「柏德修正條款」缺乏政策形成所需的民意考慮，亦未徵詢行政部門從專業及執行角度提供意見，在可行性全無評估之前即貿然立法實施，立下美國貿易政策史上爭議的一頁。

二、國會立法程序及委員會間功能劃分

(一)委員會專業分工恐形同虛設

「柏德修正條款」係修正增訂 1930 年關稅法第 754(a)條，性質為貿易法案，

^{註82} 貿易談判授權如各次參加多邊談判的快速立法；互惠合作如簽訂 FTA；優惠給予如實施 GSP；貿易管理如高科技出口管制；進口設限如紡織品配額；對外報復如 301 條款；貿易救濟如 201 條款。

^{註83} 美國憲法規定所有法案由國會議員在兩院提出，此與我國由行政院向立法院提出不同。

^{註84} 即 S.105-2281，S.106-61，H.R. 106-842 及 H.R.106-1201；詳情見本文貳之三。

根據正常立法程序，應由參議員或眾議員分別在參眾兩院提出，經登記編號完成提案手續之後，參議院交付財政委員會，眾議院交付歲計委員會審查。如認其案情複雜或需進一步研究者，參院財政委員會交由下設國際貿易小組委員會，眾院歲計委員會交由下設貿易小組委員會先行研議、舉行聽證或辯論，俟完成報告後再提委員會審查。所有貿易法案均循此一程序進行，偶有涉及其他委員會主管事項者，再分送相關委員會併同審議。

「柏德修正條款」最後係依附在 2001 年農業撥款法案通過，上述各有權審議的主管委員會或小組委員會反無機會接觸法案，對國會專業分工的委員會組織文化形成莫大諷刺。以參院財政委員會為例，該院議事規則第 25 條規定，有關海關、關稅及進口配額等事項的立法案均應交由財政委員會辦理^{註 85}，「柏德修正條款」牽涉美國海關分配所徵收反傾銷稅及平衡稅，明顯為該委員會應審事項，但實際確未加審查，其引人物議自屬必然。

WTO 爭端控訴國於控訴主張中諷刺「柏德修正條款」前後只花 25 天時間即完成立法程序，因此只需花同樣時間即可廢止，言語似嫌輕薄，卻足以突顯國會立法程序未受尊重，委員會分工形同虛設。

(二)專業幕僚意見未受國會重視

「柏德修正條款」引起全球譁然並經 WTO 爭端解決判定美國違反協定義務後，各界對國會輕率立法迭有批評之聲，但美國國會充耳未聞，非僅未立即檢討廢止，反有奮力維持的跡象。

國會預算局(CBO)為協助國會審議預算的研究幕僚機構，提供參眾兩院客觀、中立的分析意見，並就部分與預算相關政策研提分析報告。2004 年 3 月 CBO 就「柏德修正條款」生效 4 年以來對美國經濟社會的影響提出研究報告，明確指出除滿足所謂公平貿易的認知外，「柏德修正條款」犧牲了美國全民的經濟福祉。^{註 86}CBO 毫不遮掩地列出 5 大負面效應，對原始由國會發動又充滿程序爭議的法案言，實屬罕見；益發突顯法案引起物議其來有自，國會再不採取行動，其負面影響恐將繼續擴大。

布希總統避免大張旗鼓運作議員直接提出廢止「柏德修正條款」的法案，而改在提出年度預算時以微小篇幅淡化廢止建議的低調做法，原本希望同為共和黨過半的國會能妥以回應^{註 87}，適時提出廢止法案，以消除他國報復威脅，卻無法獲

^{註 85} 1 (i) 2 and 10, Rule XXV of The Standing Rules of The Senate.

^{註 86} 詳本文貳之四。

^{註 87} 美國國會議員議事立場變化莫測，非單純以兩黨可得劃分，亦非自由、保守及溫和三派即能歸納。通常唱名表決兩黨議員支持所屬黨立場的比例，平均只有 7 至 8 成左右，並非總統與國會多數黨同黨即可通過，多數法案都必須爭取反對黨議員的支持，此與我國議會政黨關係認知稍有不同。有關美國國會議員政策立場及表決行為的探討，可參閱何思因主編，「美國」，頁 60-68(政

取國會諒解與配合，國會反對 WTO 爭端裁決及維持「柏德修正條款」的立場，歷經 3 屆國會迄今不變。此一國會專業幕僚意見未受重視，總統委婉協調手段未見作用的現象，對國會形象及未來運作似無助益。

三、政策落實需執行機關行政資源配合

美國國土安全部 2003 年 7 月發布有關所屬海關及邊境保護局(*Bureau of Customs and Boarder Protection*) 執行「柏德修正條款」管理缺失報告，略謂由於海關內部控管不當(*inadequate internal controls*)，執行兩年以來，根據廠商請領發放的「持續傾銷及補貼補償金」共計 5 億 6 千萬美元，其中海關錯誤溢付金額高達 2 千 5 百萬美元左右，高達 4.46%。^{註 88}

海關執行發生重大行政疏失，與配合 911 事件政府改造計畫進行機關整併固然有關，但最主要原因源於「柏德修正條款」通過的突然，事前完全未就條款內容的可行性，以及海關現有行政資源能否承擔與配合等問題，由國會幕僚或助理與行政部門先行溝通協調。設想「柏德修正條款」如按正常立法程序，交相關委員會逐步推動，一來海關可以提前就執行細節表達專業意見，以免訂出的條款窒礙難行，再者也可調整行政資源配置未雨綢繆，防止冒領或溢領情勢的發生。

根據財政部總稽核的查核，海關缺失大部分在於執行時未按「柏德修正條款」辦理，重大者包括：

(一)未依個案設置特別帳戶^{註 89}

「柏德修正條款」規定^{註 90}，海關在每一件反傾銷稅或平衡稅課徵命令發布後 14 天內，應就各該案件於財政部設置特別帳戶。總稽核發現，海關實際上並未就每一個案設置單獨帳戶，而是僅設置一個統籌帳戶容納全部課徵案件，明顯未依法辦理。而且，海關自動化通關系統設計上在反傾銷稅或平衡稅核估手續完成後，即將應納稅額直接計入特別帳戶，而非等到稅款實際徵得時才撥入帳戶，造成帳戶金額虛增，致生溢發情事。^{註 91}

針對此一缺失，總稽核體諒海關所稱依個案設置數百個個別帳戶的不切實際做法，同意維持單一統籌帳戶，但海關務必掌握帳戶真實可用餘額。換言之，總

大國關中心，民 81 年 5 月)。

^{註 88} Office of Inspector General, Department of Treasury, *Bureau of Customs and Border Protection Needs to Improve Compliance With The Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (CDSOA)*, DOT(6/17/2003). 本報告係美國財政部總稽核調查報告，完成時海關仍屬財政部，2003 年 7 月海關改隸國土安全部後，由該部正式對外發布。

^{註 89} *Ibid.*, at 5-8.

^{註 90} Tariff Act of 1930, sec. 754(e)(1), or 19 USC 1675c(e)(1).

^{註 91} 美國海關通關自動化系統以“Automated Commercial System, ACS”為基幹，行之有年，且為各國海關推動通關自動化觀摩學習的對象，理論上不致發生此種錯誤。筆者認為法條文字不夠明確，海關關員未能體察立法意旨所致。

稽核明知海關未依法辦理，仍同意在違法情形下改進即可，足見「柏德修正條款」先天上窒礙難行的部分。

(二)控管不當發生鉅額溢發^{註92}

總稽核發現，由於第一項缺失導致兩年以來海關溢發金額高達 2 千 5 百萬美元，事發後海關以人工取代電腦作業，解決部分問題。總稽核建議，海關對於溢發部分應立即發單追回，並限時辦理完畢。

目前海關已陸續追回當中，不過有些案件可能產生行政爭端影響追回時間。總之，海關為發放「持續傾銷及補貼補償金」作業，動員龐大行政資源處理，原本負責課徵稅費的官吏，一下變成發放政府補貼的帳戶管理員，電腦出錯造成國庫鉅額損失，行政考評跌落谷底，可說是「柏德修正條款」直接受害者。

(三)發放作業未訂工作手冊^{註93}

總稽核發現，海關對於重要業務均訂有書面的標準作業程序執行，提供負責關員作為實際執行的依據，惟有關「持續傾銷及補貼補償金」發放作業卻付之闕如。總稽核建議，海關起碼應就支付處理、帳戶核查、申請者身分核對及發放金額確認等訂定書面工作手冊。總稽核認知上以為「柏德修正條款」立法不久，發放補償金作業屬於海關業務新增事項，書面辦事細則未定情有可原。不過也有一說，海關認為「柏德修正條款」維持不久近期內即可能廢止，何必為此曇花一現業務大費周章。

(四)未依法定期限完成發放^{註94}

「柏德修正條款」規定^{註95}，美國海關應於每一會計年度開始後 60 天內，將每一個案前一會計年度所徵得的稅款及其利息，發給原案申請人及利害關係人。總稽核發現，美國海關均未依照規定辦理，甚至 2001 會計年度應發款項最遲者還有延至 2002 會計年度開始後 8 個月方才發放。總稽核建議，海關嗣後均應依照法定期限辦理。

海關將未依法定期限辦理發放歸諸電腦作業及人手不足兩大原因，其中辦理「持續傾銷及補貼補償金」發放的單位，正好也負責重要的邊境安全計畫(Border Security Program)，人力調配上確曾面臨問題。「柏德修正條款」第一次應發放期限^{註96}適逢 911 事件發生後，海關必須配合加強邊境管制，人力資源掌握確較困難，此非始料所及。

^{註92} See DOT, *Supra* note 87, at 8-10.

^{註93} *Ibid.*, at 10-12.

^{註94} *Ibid.*, at 12-14.

^{註95} Tariff Act of 1930, sec. 754(c), or 19 USC 1675c(c).

^{註96} 2002 會計年度開始於 2001 年 10 月 1 日，因此 2001 會計年度補償金發放期限應在 2001 年 11 月 30 日之前；911 事件發生在當年 9 月 11 日。

綜觀海關缺失報告，反映出「柏德修正條款」補償金的發放作業雖不理想，但美國生產廠商熱衷請領的現象卻未加稍減，繁雜手續冷卻不了請領的意願，而請領人與專辦補償金律師新生的共生關係，益增廢止「柏德修正條款」的阻力。

伍、對貿易法體制的影響

一、貿易法與預算分配的界限

(一)貿易法律系統明確

回顧美國貿易立法史，每當政府貿易政策重大興革或改變，都會透過制定或修正一項或一連串貿易法律來達成。貿易法律大致歸納為關稅關務法律(tariff and customs laws)、貿易救濟法律(trade remedy laws)、進口規範法律(laws regulating imports)、出口規範法律(laws regulating exports)、政經安全相關授權法律(laws for authorities relating to political and economic security)、互惠貿易協定法律(laws for implementing reciprocal trade agreements)及貿易政策功能機制法律(laws for organization of trade policy function)等 6 大類。^{註97} 每類之下含括大小法律不計其數，名稱多變且不以出現「貿易」兩字為限，但規範事項本質均與廣義國際經貿活動相關。

就美國貿易法律的規範功能來看，某些法律為具有長期規範功能的骨幹法，例如「1930年關稅法(Tariff Act of 1930)」為規範關稅稅率、關稅估價、原產地、反傾銷稅、平衡稅、貿易統計等等事項的主要法律，歷經其他貿易法律數十次的修正增訂，仍保持原來架構與面貌，外觀類似大陸法系行政法的型態。^{註98} 第二種貿易法為綜合法，旨在修正其他法律，例如「1988年綜合貿易暨競爭力法(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)」，絕大部分內容係為修正「1930年關稅法」有關反傾銷稅與平衡稅，以及「1974年貿易法」有關進口救濟與貿易報復的條文。^{註99} 綜合法通常分成數個章節，每個章節修正特定法律，其結構除說明修法理由的條文外，其餘條文係以敘述方式呈現修法內容，外觀類似立法

^{註97} 為作者參考美國國會眾院歲計委員會所編2004年版“Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes”略作修正。

^{註98} 此等貿易法律引用時，只要確定為最新修正增訂過的內容，即可直接引述其法條的條項款別，惟仍需稱其為「1930年關稅法」第幾條，或「最新修正過的1930年關稅法」第幾條；部分人士直接略去「1930年」而僅稱「關稅法」的用法，嚴格而言並不正確。「1974年貿易法」亦屬此一規範功能的骨幹法。部分學者未避免所引法條無法確定是否為最新版本，爰改引美國法典(USC)條次，不失為一替代做法，惟就專業立場較不親切，且時間上稍微落後。

^{註99} 「1988年綜合貿易及競爭力法」為典型綜合法，除修正相關法規外，本身亦訂有新增個別性規範如「1988年電信貿易法(Telecommunications Trade Act of 1988)」，引用時可直接援引該綜合法之條次。至於修正其他貿易法律部分，除非需要引據修法理由不得不引用綜合法條次外，宜直接引據被修法的名稱與法條的條次，或美國法典條次。

機構的議事紀錄。^{註100}

「柏德修正條款」列在 2001 年農業撥款法第 10 章第 1001、1002 及 1003 等 3 條文，第 1001 條訂定法律名稱(Short Title)，第 1002 條說明國會調查發現(Congress Findings, 即立法要旨)，第 1003 條(a)項說明在「1930 年關稅法第 753 條之後增訂第 754 條條文如次.....」，第 1003 條(b)項說明「1930 年關稅法目錄一併增訂如次.....」，第 1003 條(c)項為生效日期(Effective Date)。根據前述分類，姑且不論 2001 年農業撥款法的性質，「柏德修正條款」應屬貿易救濟法律類的綜合法性質。

(二)撥款法案宜加區隔

美國預算制度係根據「1974 年國會預算暨保留管制法(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」規定，由兩院於年度前通過預算共同決議案(concurrent resolution)^{註101}，就未來國家整體收支水準及優先順序達成共識，再由國會參考總統所提年度預算建議及國會預算局提供的諮詢意見，由兩院撥款委員會(Appropriation Committee)按支用性質分別提出撥款法案完成立法程序，送交總統簽署後實施。

預算共同決議案著重訂定整體預算容忍底線與優先順序，而撥款法案則關注編列實際收支數字，前者於預算委員會開會時，常見對整體經貿表現及政府效率的討論，後者於撥款委員會審議時，則時有對特訂機關或個別施政計畫預算金額的討價還價。然而，無論預算委員會或撥款委員會審議時，傳統上均盡可能保持不涉入業務性質委員會職權的事項，以免影響進度耽誤撥款時程。

事實上，大多數撥款法案具有類似年度預算的一次性特質，若將一般行政機關的長期作用法或組織法納入，從貿易法體例來看實非理想安排。如今 2001 年農業撥款法早已執行完畢，但「柏德修正條款」為貿易救濟法律反傾銷稅及平衡稅部分長期作用法之一，唯有繼續執行到廢止為止。

二、貿易法與國際協定的向背

(一)國際協定重要法源

多年來美國積極參與國際貿易體制的建立，並領導舉行 8 回合多邊貿易諮商談判，完成各種多邊貿易協定的簽署；WTO 的成立以及在其體系下運作的數十項協定，更是美國引以為傲的成就。

^{註100} 「修改某法第某條第 1 段文字如下.....」、「刪除某法第 8 條」、「修改某法第 208 條第 1 項 and 以下文字為.....」、「某法第 311 條之後增訂 312 條文如後」等等，均為綜合法條修正他法時內容呈現方式，因此學術引據此種條次意義不大。

^{註101} 共同決議案由兩院預算委員會(Budget Committee)草擬，仍按一般立法程序辦理，經兩院表決通過，雖非法律但為後續擬具各項撥款法案的基礎，地位重要。

基於美國國勢與領導諮商談判的地位，早期多邊貿易協定規範內容多為美國所主導，甚至部分條文由美國草擬或直接自美國國內法移植。在此情形下，美國對於諮商結果簽訂的多邊協定都樂於照單全收，並經國會以貿易談判授權在先，快速立法(fast-track legislation)^{註102}於後的模式，完成國內法的修訂，成為美國貿易法律的主要成分。

「1962年貿易擴張法」，國會授權行政部門參加 GATT 甘迺迪回合多邊貿易談判，全面促進國際間關稅貿易障礙的消除。「1974年貿易法」，行政部門再度獲得國會授權參加 GATT 東京回合多邊貿易談判，進一步致力降低各國關稅及非關稅貿易障礙。「1979年貿易協定法」，國會把東京回合達成的多邊協定加以內國法化，便利行政部門的執行。「1984年貿易暨關稅法」與「1988年貿易暨競爭力法」，國會配合行政部門參加 GATT 烏拉圭回合多邊貿易談判的需要，致力於世界貿易組織 WTO 的設立。「1994年烏拉圭回合協定法」，把 WTO 規範根植於美國國內法內，奠定行政部門履行多邊承諾的基礎。前述各項貿易法律，尤以諮商後的立法，構成美國貿易法律的重要法源。

(二)諮商修法勝於觸法

由於美國主導多邊貿易談判，同時深度介入各項協定條文的擬定，最後又悉數納入國內貿易法律之中，形成國會及行政部門認為美國對於協定規範真諦最為瞭解，其國內貿易法律一旦施行，必定完全體現協定精義。換言之，美國認知上以為自己履行協定義務絕無違反協定規範的可能，對於因此而生有關協定規範的爭議，美國當然擁有最具權威的解釋與判斷。

WTO 成立之後，各國參與多邊貿易活動轉趨熱絡，對於諮商議題與協定規範逐漸深入，不同立場與觀點也因應而生，貿易爭端案件年年增加，美國自許的規範權威地位，開始遭遇來自其他 WTO 成員的挑戰。WTO 成立以來迄 2005 年 4 月經正式編列案號的爭端解決案件高達 330 件，根據美國貿易代表署(USTR) 資料，其中美國控告他國案件 74 件，美國被他國控告案件 103 件。在美國控告他國的 74 件中，66 件發生在 2002 年之前，約佔 86.5%；而在美國被他國控告的 103 件中，35 件發生在 2002 年之後，約佔 34%。^{註103} 這些數字顯示，WTO 成立之後美國儼然扮演貿易警察角色，經常控告他國有違反協定之嫌，但最近兩三年情勢改觀，美國逐漸成為大家控訴的對象。換言之，協定規範的解釋權不再被美國所獨攬，其他國家也有自己的看法，為避免爭端一再出現，美國必須面對透過多邊諮商管道重新檢視協定規範的壓力。

美國國會貿然訂定「柏德修正條款」，將其置於貿易救濟法律架構之下，不顧 WTO 及其他國家對其合法性提出質疑，片面宣稱絕無違反協定義務之處，即使爭端裁決敗訴後仍無廢止之意。2004 年 1 月柏德等 8 位參議員，公開呼籲布

^{註102} 參閱「世說貿語：貿易與英文」，第 3 單元，第 16 主題「快軌、慢軌、錯軌」一節，頁 112-117。

^{註103} 作者根據 WTO 及 USTR 網站資料綜合計算分析。

希總統將「柏德修正條款」設計的補償金發放機制納入多哈回合談判議題，以最簡單有效的方式，解決該條款協定適法性爭議。^{註104} 柏德的企圖十分明顯，就是無視 WTO 裁決定讞美國違反協定的事實，也不管他國報復已經箭在弦上，只要多哈回合談判諸國達成「柏德修正條款」合乎協定，一切問題即可迎刃而解。

行政部門對於柏德參議員的建議處境尷尬，如果這項建議是在「柏德修正條款」實施之前，或許可以反傾銷規則相關問題列入規則談判小組的議程，交由各國研究討論，作為修正協定的內容；現在卻於實施、引起爭端、被判敗訴後方才提出，其違背法律基本原則昭然若張。

法律貴在制定後大家能夠遵守，國際協定亦復如此。美國既然簽署 WTO 相關協定，即應遵照協定規範執行，遇有爭端應按解決程序處理，案件一經裁決自須遵循改正；段無片面擴充解釋協定在先，實施引致爭端在後，卻又否定爭端裁決，如此一來國際協定將淪為廢紙一張。「柏德修正條款」實應在實施前透過諮商確定其適法性，或建議修正現有協定加以含納，而非以身試法陷入不可收拾的窘境。

陸、博德修正條款的啓示 — 代結語

哥倫比亞大學教授巴格瓦地 (Jagdish Bhagwati) 於評論「柏德修正條款」是否違反 WTO 規範時表示，以一個經濟學家來看，他也認為違反協定，不過他不贊同爭端解決機構裁決理由的法律推演，他提出更為實質的(substantive)違反理由。^{註105} 巴格瓦地從實證經濟學的角度提出解決之道，他建議美國或可採行歐盟的最低稅率原則(lesser duty rule)，反傾銷稅不再課滿傾銷差額，僅就損害差額課徵^{註106}即可，再以傾銷差額減去損害差額之數為標準，將課徵所得稅款補助國內生產者；亦即，反傾銷稅額加上補助金額等於傾銷差額，而補助金的來源仍是反傾銷稅。巴格瓦地說，協定容許反制傾銷的極限就是傾銷差額，他的建議合乎協定規範精神，應是取代現行做法的可行之路。

緬因州共和黨籍參議員史諾葳(Snow)為替「柏德修正條款」解套也提出替代構想，希望藉諸社區貿易再調整協助的設計，取代針對廠商發給補償金(offset)

^{註104} 柏德等 8 位參議員於眾院通過的「緊急鋼鐵融資保證計畫(Emergency Steel Loan Guarantee Program, ESLGP)」撥款延長法案中附帶決議。

^{註105} See Bhagwati, *Supra note 57*. 巴格瓦地教授說，將課徵所得的反傾銷稅移轉給受影響的美國生產者，已超過實證的反傾銷稅客觀功能，它先把受傾銷干擾而對美國生產者不利的公平競爭地位復原，接著又去干擾公平競爭地位使之轉而對美國生產者有利。

^{註106} 反傾銷協定規定反傾銷稅的課徵不得高過傾銷差額(dumping margin)，歐盟等部分國家調查產業受損時另行計算損害差額(injury margin)，若損害差額低於傾銷差額時，僅以損害差額課征反傾銷稅，稱作較低稅率原則。通常損害差額低於傾銷差額，故為 WTO 所樂見。

的做法。史諾葳建議串聯「1974年貿易法」貿易調整協助(trade adjustment assistance, TAA)的概念，成立專案信託基金，對遭受不公平貿易負面影響的社區，給予貿易補助(trade grants)，以利開創社區發展策略及提供經濟轉型協助。

註 107

本文提及巴格瓦地教授及史諾葳參議員的建議，並非要做詳細介紹或優劣評論，而是藉以回顧「柏德修正條款」在貿易政策形成過程中的欠缺，以及對貿易法體制的漠視。試想「柏德修正條款」若按正常立法作業，經由徵詢民意、國會兩院提案、委員會審查、正式聽證、院會審查、兩院協商會議等程序，會有多少巴格瓦地及史諾葳可以參與討論提供建議？國家政策形成需要集思廣益，切忌閉門造車，把塵封已久的舊案重新包裝，或將業經否決的廢案重行提出，利用議事技巧或個人地位完成立法，均非正常民主程序，此等法律的政策品質及正當性終將遭致批評與質疑。

史諾葳所提建議也反映出「柏德修正條款」藏身年度撥款法案的不當，既為貿易救濟法律的增補或延伸，即應按照一般作業法的通則，循貿易法律架構去制定，分散或隱藏在其他性質不同的法律，不僅缺乏透明性，也無任何實益。退一步言，立法機關若因情況緊急，或遇特別事故，確有必要利用年度撥款機會影響貿易政策時，可在表決撥款法案時附加政策聲明(policy statements)，或在委員會報告中提出建議(recommendations)，或取得行政部門口頭承諾(verbal commitments)，再由行政部門斟酌辦理。「柏德修正條款」當時若採此等做法，補償金制度雖無法立即啟動，但行政部門在國會壓力之下，可能早已提出其他可行辦法。

「柏德修正條款」係國會利用總統任期與國會會期將屆，以及年度撥款在即等形勢，迫使行政部門勉強簽署生效的法律。民主黨政府在貿易政策上雖然較向產業傾斜，但從克林頓總統簽署當天，行政部門就一直期待國會能儘早提案廢止或修正，以免引起國際爭端。換言之，當時民主黨執政下的行政部門，或許基於對協定規範的專業瞭解及經驗傳承，判斷此項法律恐有不符協定之處，及早廢止方為上策。共和黨長期標榜自由貿易政策，布希總統執政後第一任期，對於前朝所留備受爭議的法律，即使心有未甘，基於施政連續與依法行政，亦不得不加以執行，布希總統一再利用提出年度預算建議時，籲請國會提案立法加以廢止或修正，未料國會始終並無行動。

共和黨執政下的行政部門，原本即非「柏德修正條款」的擁護者，面對各國提出爭端解決控訴，私下明知此法確非良制，爭端過程必定理虧難辯，但為維護美國整體利益，對外仍需設法提出義正辭嚴的論辯主張，過程艱辛效果有限。WTO 爭端解決裁決美國敗訴後，行政部門又開始面臨執行爭端裁決合理期限的仲裁問題，如何加以拖延爭取最長期限，成為仲裁論辯的主軸。執行合理期限一

註 107 摘自註 4 法案內容。

過，美國國會並無任何立法廢止的進度，各國於是紛紛表態研擬對美國採取報復措施，此時行政部門再度投入有關報復措施的仲裁程序，全力諮商如何延滯報復時程降低報復水準。正當行政部門努力從事降低各國報復措施可能對美造成損害之際，國會竟然要求將「柏德修正條款」相關問題列入多哈回合談判議題，非僅不合多邊談判體例，且將有損美國領導談判的地位。最近又有國會議員重新提起立法徵召聯邦退休法官成立 WTO 爭端檢討委員會，專門檢討 WTO 裁決美國敗訴案件是否傷害美國主權與利益。國會針對「柏德修正條款」的長期堅持，似有意突顯國會管理貿易的固有權力，同時展現貿易決策馬首是瞻的角色，惟此作法對美國貿易政策的長期發展恐無正面效益。至於行政部門貿易政策角色與決策功能未來變化，布希總統第二任期伊始，大家或可拭目以待。

最後，「柏德修正條款」對美國參與多邊貿易體制，以及 WTO 爭端解決機制是否發生影響，亦待進一步觀察。

參考資料

1. 林永樂，「世說貿語：貿易與英文」，寂天文化，2004 年 2 月。
2. 林培州、黃雅伶，「簡評 WTO 對美國『2000 年持續性傾銷與補貼之補償法案』之判決」，貿易政策論叢第 1 期，工業總會，2004 年 1 月，頁 87 至 108。
3. 國際貿易局，「反制反傾銷與反補貼之濫用：WTO 爭端解決機制是有牙的老虎」，新聞稿，2004 年 12 月 16 日。
4. U.S. Congress. House. Committee on Ways and Means, *Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes*, GPO, 2004.
5. OMB, *Budget of the United States Government, FY 2005*, GPO, February 2005.
6. CBO, *Economic Analysis of The Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, CBO, March 2004.
7. Office of Inspector General, *Bureau of Customs and Border Protection Needs to Improve Compliance With The Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (CDSOA)*, DOT, June 2003 .
8. Bhagwati, Jagdish et al., *The Byrd Amendment is WTO-illegal: But we must kill the Byrd with the right stone*, World Trade Review Vol. 3, No. 1, March 2004, pp119-128.

9. Barclay, Dean and Cannon, Jim, ***Remedies against Remedies: The Byrd Amendment and the WTO***, Customs & International Trade Newsletter, published by CITBA, June 10, 2003.
10. Ikenson, Dan, ***This Byrd Won't Fly***, Wall Street Journal, September 13, 2004.
12. _____, ***"Byrdening" Relations: U.S. Trade Policies Continue to Flout the Rules***, Free Trade Bulletin No. 5, January 13, 2004.
13. Schavey, Aaron, ***Avoid a Trade War over U.S. Antidumping Measure***, Executive Memorandum No.713, The heritage Foundation, January 26, 2001.
14. Dewine, Mike, ***Comments in "Statement on introduced Bills and Joint Resolutions,"*** Congressional Record, No. 6, January 19, 1999. p. S497.
15. White House, Office of the Press Secretary, ***Statement by the President: H.R. 4461, The Agriculture, Rural Development, food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriation Act for FY 2001***, news release, October 28, 2000.
16. Drajem, Mark, ***U.S. Misses Deadline on Repeal of Tariff Law***, Seattle Times, December 30, 2003.
17. ***Report of the Panel*** on United States-Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WTO Doc. WT/DS217/R and WT/DS234/R, September 16, 2002.
18. ***Report of the Appellate Body*** on United States-Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WTO Doc. WT/DS217/AB/R and WT/DS234/AB/R, January 16, 2003.
19. ***Award of the Arbitrator*** on United States-Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WTO Doc. WT/DS217/14 and WT/DS234/22, June 13, 2003.
20. ***Communication*** from the European Communities on United States-Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WTO Doc. WT/DS217/47, May 4, 2005.
21. ***Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000***, Title X of the Act Making Appropriations for Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Programs for the Fiscal Year Ending September 30, 2001, and for Other Purposes, Pub. L. 106-387, Section 1001-1003, 114 Stat. 1549A-72-75, 19 U.S.C. 1675c.

— END —