

「貿易促進授權法 Trade Promotion Authority, TPA」與國會在貿易政策中的角色

陳麗芬*

綱 要

- | | |
|-------------------------------------|-------------------|
| 壹、貿易促進授權法 TPA 之背景及歷史沿革 | 六、拒絕適用程序 |
| 貳、TPA 授權法案之相關前提、規定及時程 | 七、撤回快速程序 |
| 一、首先，在"談判"開始之前，總統必須先遵循以下通知與意見諮詢的規定： | 肆、非 TPA 授權法案的國會程序 |
| 二、總統在協定簽署"前""後"同樣須遵循下列通知與意見諮詢的規定： | 一、公聽會和「模擬審議」 |
| 三、貿易協定的實施 | 二、附屬協議和函文 |
| 參、TPA 所應達成之目標及適用性 | 三、非正式的協議 |
| 一、快速立法程序 | 伍、TPA 展延國會可能面對的議題 |
| | 一、TPA 需要與否及其立法時機 |
| | 二、TPA 談判目標的設定及範圍 |
| | 三、貿易協定之執行 |
| | 陸、國會展延 TPA 之可能方案 |
| | 一、拒絕延長 TPA 效期 |
| | 二、目的性的延長 TPA 效期 |

* 美國德州大學企管碩士

二、談判目標

三、限制貿易協定授權

四、落日條款

五、拒絕延長效期申請

三、延長並修改 TPA 權限

四、賦予永久 TPA 授權

柒、現有法規之補充說明

壹、貿易促進授權法 TPA 之背景及歷史沿革

貿易促進授權法 Trade Promotion Authority, TPA(或稱「快速授權法案」), 是美國國會授予總統在一定的期間內, 對外談判、洽簽貿易協定的一項授權, 目的是為了讓行政機關更有效率地與他國談判, 無須於事前逐條、逐項的諮詢國會意見以致耽擱談判時程。最近的 TPA 在 2002 年 12 月開始實施並在 2007 年 7 月 1 日到期。許多國會議員已在第 113 屆的國會提出重新授權 TPA, 歐巴馬總統亦在 2013 年 7 月 30 日訴請國會重新授權 TPA, 並已於 2014 年的兩黨貿易促進授權法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014) 編入議程【眾議院 (H.R. 3830) 及參議院 (S. 1900)】。重新授權的 TPA 具 4 年的有效性 (2018 年 7 月), 並視需要得以展延 3 年 (2021 年 7 月)。相關替代方案同時可能在第 113 屆國會第 2 會期被提出。目前需要新的 TPA 授權來實施法案有 4 個貿易協商分別為：(1) 世界貿易組織 WTO 之杜哈多邊發展回合談判 the multilateral Doha Development Round of the World Trade Organization (WTO) (2) 跨太平洋夥伴協議 (Trans-Pacific Partnership, TPP)；(3) 跨大西洋貿易和投資夥伴協議 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)；(4) 服務貿易協定 (Trade in Service Agreement, TISA)。

雖然國會支持重新授權 TPA, 然而 TPA 本身、立法細節等亦產生相當程度的爭議。然而 30 多年來, 國會透過 TPA 授權同意只要總統可以達成法定協商之目標, 並遵守徵求意見的規定, 實施草案符合"必要"及"資格限制" (necessary and limited qualifying) 的規定, 國會即可加速草案審查程序, 並直接包裹表決不再修改。TPA 一方面定義國會行使憲法中賦予審查特定貿易政策權力, 同時授權給總統在協商時, 向貿易夥伴承諾已獲得國會授權, 可

在時限內完成最終協議的審理，並不再另行修改。因此，TPA 形同賦予總統與談判國額外的協商籌碼和空間。

在早期，TPA 的概念雖然引起爭議，但最後還是在兩黨協力支持下付諸實行了。隨著時代演進，貿易協商涵蓋的內容益加複雜。國會也開始要求提高監督和諮詢的門檻，隨著兩黨對立兩極化，TPA 在國會訴請展延爭議更加激烈；主要的爭論包括：TPA 是否該展延？該以何種形式、內容展延到何時？

依美國憲法規定，國會就對外貿易協定之談判擁有完全的主導權，總統有權談判國際協定，包括自由貿易協定（FTA）。150 年來，在簽署貿易協定的法定授權範圍只限於關稅減免的年代，只要減免之關稅幅度合於國會所事先核准的範圍，所簽訂之貿易協定只須總統公布即可實施，毋須國會參與。但從貿易談判內容擴及到非關稅壁壘（NTBs），這種程序就被改變了，這種協定內容比較複雜，有些協定的實施必須連國內法一併修正，故國會為了落實控管貿易協定談判與實施過程，便創制「快軌貿易談判授權 Fast Track Authority」。隨著國際經貿擴大與環境日益複雜，自 20 世紀 60 年代起，反傾銷措施、非關稅壁壘，安全和認證要求、及政府採購法，已成為對外貿易談判的主要內容。爰此，小布希總統於 2001 年請求重啟「快軌程序授權」。但許多人對「快軌」一詞有著負面聯想，後來快軌法令便改名為「貿易促進授權 Trade Promotion Authority, TPA」。2002 年「兩黨貿易促進授權法案」（The Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, BTPAA 2002）就是重啟貿易授權的法源，頒布時名為 2002 年貿易法第 21 章〈Title XXI of the Trade Act of 2002 (P.L. 107-210)〉。

原本眾議院版的兩黨貿易促進法案僅以 1 票之差在眾議院通過，表決趨勢大致上與兩黨各自分歧的立場一致，絕大部分的共和黨員支持這部法案，民主黨人普遍反對這部法案。參議院審議時則是把本法與重啟貿易調整協助法案〈Trade Adjustment Assistance, TAA〉、安地斯山脈國家貿易優先法案〈Andean Trade Preference Act, ATPA〉、普遍化優惠關稅制度〈Generalized

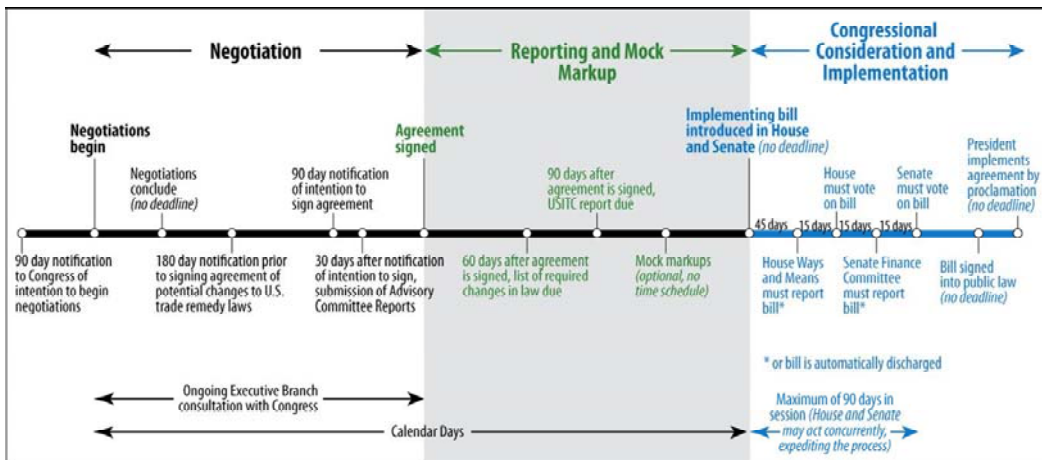
System of Preferences, GSP) 提交參議院進行包裹表決。最後是以 66 票對 30 票表決通過。國會根據 2002 年版 TPA 通過與各國簽訂的自由貿易協定實施法案，簽署國家有智利、新加坡、澳洲、摩洛哥、多明尼加共和國、中美洲各國、巴林、阿曼、祕魯、哥倫比亞、巴拿馬、南韓。美國也有意與馬來西亞、泰國、阿拉伯、南非洲關稅同盟 (South African Customs Union, SACU) 等國簽署自由貿易協定，但目前暫停協商，未來需要 TPA 授權讓相關實施法案透過快速審議程序通過，方才能重啟談判。

美國與超過 150 名 WTO 會員國共同參與杜哈發展議程談判 (Doha Development Agenda)，在這段漫長的多邊協商過程中，各國致力於讓貿易自由化，修改並以法規擴大管理農產品、工業製品、服務的貿易，並特別強調須對發展中國家的需求給予特殊考量。雖然許多人主張須有 TPA 授權機制才能讓美國在談判的時候取得對手信任，也有抱持不同立場的人主張其實技術上 TPA 並非完成談判的要件。如果談判有相當突破，談出一個美國國會願意接受的協定，那國會可以直接特例讓 TPP 或杜哈回合談判結果走 TPA 審查程序。

貳、TPA 授權法案之相關前提、規定及時程

TPA 的架構與之前的貿易協議授權相同，但針對「勞工」和「環境議題」增加新的法規並認定為「主要協商目標 principle negotiating objectives」。TPA 並未明文要求須將最低勞動標準寫入貿易協議，所以勞工團體和許多議員都反對 TPA。TPA 也創立新的國會諮詢機制，除了前版法律所規定的國會貿易顧問之外，TPA 讓國會監督小組 (the Congressional Oversight Group, COG) 也加入貿易協議運作。總統或相關指派人員須定期諮詢國會意見，在這前提之下，總統即可獲得貿易談判授權。諮詢對象包括根據 2002 年版貿易法所

創制之國會監督小組〈Congressional Oversight Group, COG〉，由國會委派與貿易談判代表團官方隨團顧問所組成。通知與諮詢意見的要求在每回延長授權法案效期的討論當中都被提及。相關的要求大部分規定於 BTPAA 法第 2104 條〈Section 2104 of the BTPAA statute〉。總統在開啟貿易談判及協定簽署"前"與"後"皆須遵循以下時間表之規定：



一、首先，在"談判"開始之前，總統必須先遵循以下通知與意見諮詢的規定：

- (1) 在開啟談判至少 90 天前以書面通知國會有意開啟談判；
- (2) 諮詢眾議院歲入委員會 (House Ways and Means)、參議院金融委員會 (Senate Finance)、其他相關委員會 (other relevant committees)、國會監督小組〈COG〉對此次談判本質的意見；
- (3) 特別針對農業、敏感性農產品之進口、漁業、紡織產業的關稅及其他相關議題進行溝通。

二、總統在協定簽署"前""後"同樣須遵循下列通知與意見諮詢

的規定：

- (1) 簽署協定之前至少 90 天以書面通知國會；
- (2) 徵詢眾議院歲入委員會、參議院金融委員會、其他相關委員會、國會監督小組〈COG〉對此次談判本質的意見，報告此項協議如何達成 TPA 所設定之目標，以及對現行法律的潛在影響；
- (3) 簽署協定之前，至少 180 天前通知稅收委員會 revenue committees，告知協定簽署之後美國貿易行政救濟法〈U.S. trade remedy laws〉可能需要修正之處；
- (4) 在通知國會簽署協定的意向後，至少 30 天內提交由 USTR 統籌之民間顧問委員會，民間顧問委員會由 28 個委員會及超過 700 位顧問所組成，其將提供建議評估報告予國會、總統以及美國貿易代表處 (USTR)；
- (5) 簽署協定至少 90 天前，需向美國國際貿易委員會〈the U.S. International Trade Commission, USITC〉報告貿易協定之細節；
- (6) 總統簽署協定之後，需在 90 天之內向國會提交國際貿易委員會〈USITC〉針對協定對美國經濟影響的評估報告。

三、貿易協定的實施

國會在確定貿易夥伴已採取必要措施履行貿易條約內容之後，即藉由貿易實施草案賦予總統直接頒布該協定即可生效的權力。根據 2002 年版貿易法〈Trade Act of 2002〉第 2105 條〈Section 2105〉，貿易協定欲生效，須完全符合以下條件：

- (1) 總統須於簽署協定的至少 90 天前通知國會簽約的意向，此舉讓國會有機會審議，容許在協定簽署之前提供意見，因為簽署之後原則上就不能再更改了；
- (2) 總統須於簽署協定的至少 60 天之前提交國內法修正清單給國會，列明美

國履行協定須修正那些法規。

- (3) 簽署協定之後，總統須於兩院皆在會期的其中一天提供貿易協定之最終法律文本、實施草案、行政部門履行協定所採之措施提案、解釋該項協定 1. 如何達成國會所設之目標；2. 對現行協定的改變；3. 符合美國商業利益；4. 實施草案須符合上述所有要素，才得以獲得通過成為法律。

國會諮詢程序是行之已久的慣例，也是 TPA 不可分離的一部份。這部分的程序反映出國會持續堅持貿易政策必須要在立法部門的監督下進行，故以立法的方式讓國會有機會影響貿易談判的本質和方向。但也有人對諮詢程序有效性提出質疑。美國政府責任署〈Government Accountability Office, GAO〉曾透過與現職和已卸任的國會職員和行政部門雇員的訪談以對諮詢程序做出評估。評估結果顯示，從 2002 年到 2007 年，美國貿易代表處在正式去國會報告以 TPA 送審的自由貿易協定以前，就已經先行與議員和國會職員們有相當"廣泛"的溝通。然而，根據政府責任署的報告結果，很多國會職員表示，儘管美國貿易代表處所提供的資訊品質扎實，他們也與代表處頻繁開會，但他們通常沒有足夠的時間對談判過程提出意見，諮詢程序更多時候比較像簡報而不像是諮詢〈意指沒有實質意見交流〉，所拿到的 FTA 草稿文字也常沒有包含臨時最後更改的內容。結論是：職員指出，部分國會人員認為諮詢意見的程序無法滿足國會的要求，或許需要修法讓國會在 FTA 起草過程有更早且更多的機會表達意見。第 112 屆的國會就 TPP 的談判過程，也提出類似的質疑。

參、TPA 所應達成之目標及適用性

國會幾次聲明均提到 TPA 實為支援貿易談判為目的，其所應達成的 4 大目標為：(1) 確認貿易政策之優先順序，並將優先順序內容設定為貿易談

判之目標；(2) 要求行政部門定期報告並諮詢國會意見，監督行政部門遵循目標進行作業；(3) 定義總統在甚麼前提、條件、程序之下可以簽署貿易協定，其相關之實施草案可獲得國會核准；(4) 為貿易談判的授權範圍設下限制，以重申國會審議貿易事務的憲法權力。下文介紹此 4 大目標，最後納入幾項不在正式 TPA 法定授權程序範圍之內的重要程序慣例及常見問題。

一、快速立法程序 (Expedited Legislative Procedures)

若國會認定前列條件都符合 1974 年貿易法第 151-154 條 Sections 151-154 of the Trade Act of 1974 規定，即可將貿易協定的實施草案付諸快速立法程序審議。法規要求國會必須處理白宮所提交之法案，且在許多層面上也與一般立法程序非常不同。其主要的規定如下：

- (1) 參、眾兩院須馬上將實施草案編入議程交付相關委員會〈參議院金融委員會、眾議院歲入委員會、以及其他相關委員會〉；
- (2) 草案進入委員會後在一定時間之內即自動離開委員會；
- (3) 有限的辯論時間；
- (4) 不得修改，兩院只能就贊成或反對進行表決，採多數決。

二、談判目標 (Negotiating Objectives)

國會將貿易談判目標之設定分為 3 大類：(1) 概括性目標 Overall Objectives；(2) 原則性目標 Principal Objectives；(3) 其他重點目標 Other Principals。「概括性」目標泛指貿易談判應努力之「概括性」方向，如強化美國和全球經濟等。原則性目標則比較明確，是國會設定貿易協定內容應包含的特定目標，如降低貿易壁壘、避免市場扭曲〈如製品、服務、農產品〉；保護外國投資和智慧財產權；鼓勵市場透明化；建立公平的規範機制；反貪腐；確認各國確實執行環境與勞工保護法規；創立有效的爭端和解程序；執

行貿易救濟法規以保障美國權利。談判目標視行政部門諮詢國會意見為重要義務。

過去以來一直有人挑戰貿易談判目標的定義內容，導致 2002 年 TPA 法案延長效期的爭議，最後的表決結果雖然與兩黨立場大致符合，且在眾議院是以最小票數差距通過。這次爭議反映出 TPA 談判目標可以成為未來要走這個程序的貿易協定的準則。舉例而言，如果 TPA 所設定的目標內容文字具有高度爭議性，當使用同樣或類似文字的貿易協定送審國會的時候，同樣的議題可能還是會引起強烈爭議。勞工法規即是最明顯的一例。3 大談判目標裡均提到勞工保障的議題。尤其，國會最後決議不將最低勞動標準規定在 TPA 條文裡面，此舉讓 TPA 和之後大幅採用 TPA 文字的自由貿易協定〈Free Trade Agreement, FTA〉往往在國會引起激辯。2005 年國會辯論是否通過美國與多明尼加共和國和中美洲自由貿易協定〈CAFTA-DR〉的實施草案，反映出上述這種情形

貿易協定的架構會直接反映出 TPA 設定的談判目標。基於這些目標所簽訂並透過 TPA 程序送審之自由貿易協定往往在國會引發激辯，但截至目前為止贊成方皆勝過反對方的挑戰而獲得通過。TPA 延長效期的提案，是目前國會審查與貿易相關的表決案當中最關鍵的一個案子。

三、限制貿易協定授權 (Limiting Trade Agreement Authority)

國會啟用 TPA 授權程序是基於實務的考量，故自我限制審查的情形，以免貿易實施草案因國會程序遭到延遲或阻擋：例如刻意不讓草案離開委員會，透過兩院冗長的辯論延遲表決。貿易協定可能是兩個貿易夥伴之間，共識相當脆弱的產物。TPA 的目的是設計來保護這樣的共識，避免國會逕行修法，又改變了協定基礎。然而，國會起草 TPA 授權法案的時候並未同意釋出憲法賦與國會控管貿易相關事務的權力，所以在 TPA 法案當中還是加

入不少限制適用的條款。

四、落日條款 (Sunset Provision)

每次延長貿易協定授權法案的效期，都是經由一定期限的快速程序通過貿易協定實施草案，以保證國會得以監督快速程序且不被濫用。2002 年版法規限定快速程序僅適用於 2007 年 7 月 1 日前所簽訂之貿易協定。然而，這版的貿易法與更早之前版本的貿易法問題一樣，並沒有設定在授權法案失效之前所簽訂之 FTA 需在何時提交施行細則。舉例說明，美國與哥倫比亞於 2006 年 11 月〈第 109 屆國會會期〉簽訂 FTA，與巴拿馬和南韓於 2007 年 6 月簽訂 FTA〈第 110 屆國會〉，但相關施行法規則是到 2011 年 10 月 12 日才獲通過〈第 112 屆國會〉。

五、拒絕延長效期申請 (Extension Disapproval)

TPA 法規要求總統在一定期限之內提出展延 TPA 授權法案的申請，除非說參議院或眾議院決議通過不核准案，否則授權法案有效期限就會延長。除非不核准案是由眾議院歲入委員會或參議院金融委員會所提，否則院會不能審議。雖然之前也不是沒有上述委員會曾提不核准案的例子，但目前為止還沒有兩院通過不核准案的狀況。對行政部門而言，這種過程是一種提醒，快速立法程序是屬於國會的特權，如果總統處理貿易協定談判的方式讓國會不滿意，國會有權不予適用快速程序。

六、拒絕適用程序 (Procedural Disapproval)

總統需向國會諮詢意見以及報告的義務，賦予國會在協定完成之前發揮影響力，以保障國會處理貿易協定事務的角色。假使國會認定總統並未達到

授權法案的要求，可以決議實施草案不適用 TPA。做出此決議之後，參眾二院會通過一份國會聯合的「拒絕適用程序案」。

七、撤回快速程序 (Withdrawal of Expedited Procedures)

修法後的 1974 年版的貿易法規定審議貿易實施草案所用的快速程序是「基於對兩院擁有憲法權力，可隨時更改與兩院程序相關之法律的認知」，

頒布快速程序成為兩院程序法的一部份。國會保留撤回或推翻審議貿易實施草案快速程序的憲法權力，只要參、眾其中一院表決成功即可生效。

上述這段描述指出一個事實，除了相關人等依法行事以外，TPA 長期以來能夠成功，乃建立在立法與行政部門間的合作與夥伴關係，同時也是兩個主要政黨的合作結果。有些人指出，由於先前的 TPA 授權法案缺乏這樣的合作共識，造成近年來的貿易立法過程呈現相當緊繃的狀態。另一說則是主張兩黨從 1993 年開始就對 TPA 缺乏共識，柯林頓當政期間 TPA 法案休眠長達 8 年，2002 年 TPA 延長效期案表決結果與政黨立場大致一致，都是政黨立場分歧現象的呈現。

肆、非 TPA 授權法案的國會程序 Congressional Procedures Outside TPA

除了 TPA 法案內所規定之快速程序之外，只要國會可以獲得行政部門足夠的支持和共識，還是有特定的程序可用於審議貿易協定實施草案。這些程序雖未正式在 TPA 的定義中，但在慣例上已被整合在國會審議核准貿易協定的程序裡。最值得討論的有 3 種：

一、公聽會和「模擬審議」(Hearings and "Mock Markups")

國會堅持在實施草案排入議程之前先行審查貿易協定。做法是先於眾議院歲入委員會、參議院金融委員會、以及相關委員會等舉辦聽證會。在歲入委員會和金融委員會的聽證會結束之後，慣例上會舉辦一個「非官方」和「非正式」的模擬審議會，之後可能再舉辦「模擬會議」審議白宮提供之非正式版本的實施草案以及貿易協定簽署前的最終版本。

非正式模擬審議的目的在於瞭解國會對貿易協定實施草案的反應如何。因為所審議的文件本身就只是一份非正式的草案，所以模擬審議本身並無法源依據，但這種會議形式讓委員會的委員們得以在這個平台針對貿易協定草案和非正式實施草案提出質疑，同時也對行政部門的正式草案提出修法建議。兩院國庫收入委員會（The two revenue committees）可以透過模擬會議針對意見分歧之處進行協商，藉此鞏固國會的立場。

即使貿易協定已拍板定案，對關鍵爭議之處進行「澄清 clarification」或「解釋 translation」並不會更動到協定本身，但可以加到最終實施草案內容中。行政部門可以自行斟酌是否接受國會的增修建議。比方說，兩院委員會針對 CAFTA-DR（美國與多明尼加和中美洲自由貿易協定）提出多處修改建議，布希領導的執政當局也有盡量採納。然而同樣是在布希政府，美國與阿曼 U.S.-Oman FTA 自由貿易協定的實施法規一案當中，卻拒絕採納參議院金融委員會無異議通過的增修建議文字，並舉出 TPA 授權法案當中明定只有對協定的施行有「必要或正當 necessary or appropriate」的法規才需納入。與阿曼自由貿易協定儘管通過了，但兩黨因為對阿曼自由貿易協定和 TPA 授權法案程序的不滿，開始呼籲總統在簽訂貿易協定之前應有更完善的諮詢國會機制。

二、附屬協議和函文（Side Agreements and Letters）

除了正式 TPA 法定授權機制之外，有時候國會堅持貿易協定內容本身應有所澄清或增修，最後是以「附屬協議 Side Agreement」或「附屬函文 Side Letters」的方式實行。在貿易協定本文已經完成簽署之後，附屬協議可以就所有簽署方願意接受的額外義務作規範。最有名的例子是北美貿易協定（NAFTA）對環境和勞工的附屬協議。但附屬協議是否適用快軌審議程序，這個問題在法律上並不明確。相對而言，附屬函文一般用於澄清特定議題，

幾乎每份雙邊自由貿易協定都有。附屬函文的存在可以安撫國會的質疑。附屬函文一般而言是貿易談判代表高層〈如美國貿易代表處、貿易部長或職位相等人士〉相互間的通訊內容。附屬協議和函文是附帶於貿易協定之下，但對協定本文並無更動。協議和函文皆需所有談判方簽名之後方得生效。不過因為目前還未有案例測試它們的執行狀況，故附屬協議和函文是否具有執行力，至今仍不明確。

三、非正式的協議 (Informal Agreements)

針對模擬審議當中所提出的議題，有些國會議員會依憑行政部門所做的非正式承諾而訴求處理。這種訴求通常涉及特定利益的問題，處理上是需要國會和行政部門雙方對彼此釋出善意。以 CAFTA-DR 〈多明尼加中美洲自由貿易協定 Central America- Dominican Republic Free Trade Agreement〉實施法案為例，布希政府在糖業、紡織業、勞工的利益而有所退讓以確保國會的支持。

伍、TPA 展延國會可能面對的議題 (Possible Issues for Congress)

TPA 於 2007 年 7 月 1 日失效。雖然沒有正式法律規定，但就慣例而言，總統應該請求國會延長 TPA 的效期。有些國會議員就對歐巴馬總統遲遲未提出申請一事有所批評，歐巴馬總統於 2013 年 7 月 30 日的演說當中請求國會延長 TPA 效期。因為有些人認為 2002 年版貿易法已不合時宜，無法處理當前爭辯中的重要議題。國會所需考量的廣泛政策和技術性考量羅列如下。

一、TPA 需要與否及其立法時機 (The Need for and Timing of TPA)

某個層面上來看，TPA 運作上其實並不是一直都很順暢。在存有共識的前提下，參議院要達到多數決的 60 票門檻並不難，而眾議院也不需要透過 TPA 去啟動快速立法程序的特殊規則。上述立論雖然聽起來頗吸引人，但 TPA 授權機制所涵蓋的範圍不僅僅是快速立法程序而已，有國會授權 TPA 釋放出的信息包括：(1) 協助行政部門和立法部門建立對貿易政策的共識；(2) 對潛在的自由貿易夥伴國釋放出國會對雙方簽訂自由貿易協定的支持；(3) 藉由設定談判目標、對行政部門諮詢意見和發送通知的程序以及其他的要件規定，國會確保立法部門在貿易政策議題上的參與。

二、TPA 談判目標的設定及範圍 (Definition and Scope of Negotiating Objectives)

2002 年版貿易法對美國的貿易談判目標進行擴大與更新。然而，那次立法之後的美國貿易的結構已經有所改變，所牽涉的議題也益發複雜，2002 年版貿易法內所設定的貿易談判目標如今已與現實脫節。有些學者所稱的「21 世紀的貿易協議」裡所納入的談判目標可能是在上回 TPA 效期延長的時候所沒有想到過的。舉例而言，目前的 TPP 談判強調幾個比較創新而微妙的議題，例如如何處理國營企業 (state-owned enterprises, SOEs)、如何就規範上合作並保持一致、貿易對中小企業的影響、自由貿易協定對全球供應鏈的衝擊，這些議題已經重新定義全球貿易的本質。國會應該考量這些情形，並設定其他可能之新貿易談判目標。

就 TPA 效期延長的相關辯論而言，如何設定貿易協定的談判目標一直是個主要議題，目前仍是爭論不斷。直到 2007 年 5 月 10 日，國會領導階層與布希政府達成跨黨共識，這種情形才獲緩解。所謂「5 月 10 日協議」是承諾

針對已經與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬、南韓所簽訂之互惠貿易協定內容作出重大修改，承諾修改範圍涵蓋對勞工、環境、智慧財產權〈IPR〉等議題，採納眾議院民主黨人在 2002 年延長效期那回的辯論當中所提出包含(1)採納聯合國國際勞工組織 ILO 所定義之 5 大基本勞工權益；(2)遵守多項跨國環境協議 (3)接受普及學名藥的智慧財產權等重要訴求。

上述談判目標的相關修改訴求是否可被認定為兩黨未來貿易協定所應依循的談判底線仍有一些反對聲音。國會可能考慮將「5 月 10 日協議」納入 TPA 正式的貿易談判目標，即便只採納一部份也好。部分民主黨人對這些條款未來是否還有增修的空間提出質疑；相對的，部分共和黨人回應他們對 5 月 10 日協議仍有相當疑慮，協議本身不應該被認定為「新貿易政策的共識」。因此，這些條款仍會是第 113 屆國會在審議 TPA 展延案時辯論的焦點。

三、貿易協定之執行 (Trade Agreement Enforcement)

國會兩黨都同意美國應盡力落實在貿易協定中對貿易夥伴所作出的承諾。爰此，國會特別注意處理貿易執行相關議題，歐巴馬總統也組成了「跨部會貿易執行中心」〈Interagency Trade Enforcement Center〉。然而，國會希望在審議 TPA 的時候，能將貿易協定的執行納入條文考量。

最近第 112 屆國會在行使 TPA 快速立法程序的時候，出現幾個立法技術上的問題，國會應對此重新評估。以下就立法技術 (Technical Considerations) 可能產生之問題羅列如下：

1. 必要或正當 (Necessary or appropriate) : 國會已反覆強調，只有實施草案中「對施行協定必要或正當」的條文，方才適用 TPA 程序，而且解釋從嚴。然而，有時候行政部門意圖送審的條文內容，其實是對「嚴格解釋 "strict" interpretation」的一種挑戰。有些議員主張應清楚定義「必要或正當」一詞，但另外一派則主張國會應有選擇如何運用此標準的彈性。

2. 將自由貿易協定實施草案排入議程的時限 (Tim limitation on introduction of an FTA implementing bill): 與哥倫比亞、巴拿馬、祕魯、南韓等國所簽訂的各份自由貿易協定之實施法案均是在簽訂 3 到 4 年之後才由國會編入議程。就某個層面而言，這種延遲情形顯示出國會以 FTA 當籌碼，要求貿易夥伴更改 FTA 約定範疇外的貿易政策。這種策略反映出國會是否應重新評估在簽訂協定後，為實施草案編入議程的時間設限。
3. 更改自由貿易協定條文 (Changing FTA text): 有些人主張在美國與南韓貿易談判結束之後，再要求更改 FTA 文字的舉動有違 TPA 程序，也讓國會可以以技術問題為由，拒絕核准 FTA。國會應考量是否該趁著此次 TPA 展延來反應此問題。

陸、國會展延 TPA 之可能方案 (Options for Congress)

兩位長期關注國會貿易政策制定程序的觀察者認為「快軌程序〈TPA〉真正的權力是來自國會與總統之間的政治約定，而 TPA 本身的法定保障其實是相當脆弱的。」此處暗指「政治約定 political compact」也適用於國會內部的權力關係。國會多次嘗試架構貿易政策所需的共識，每次成功的程度皆不相同，但普遍而言至少須具備跨黨派共識方是通過貿易法規的必要前提。TPA 是此過程的重要關鍵。TPA 於 2007 年 7 月 1 日失效，國會面對 TPA 展延有許多可能方案。4 大可能方案羅列如下：

一、拒絕延長 TPA 效期 (No TPA Renewal)

倘若沒有 TPA，未來互惠貿易協定的履行可能會面臨延遲的問題。但貿

「貿易促進授權法 Trade Promotion Authority, TPA」與國會在貿易政策中的角色

易政策如貿易和投資框架協定〈Trade and Investment Framework Agreements, TIFAs〉、單邊優惠待遇〈如非洲成長和機會法 African Growth and Opportunity Act — AGOA〉、貿易政策之執行還是可以在沒有 TPA 的情況下運轉。美國在 TPA 授權法案通過之前也照樣與他國進行貿易談判。再者，有些議員反對 TPA 是基於快速立法程序是國會放棄過多憲法權力的表現。

二、目的性的延長 TPA 效期 (Extend a Targeted TPA)

國會可就特定協定〈如 TPP 自由貿易協定〉談判之目的，延長現有的 TPA 效期，進行有限度修法，甚至不作修法。

三、延長並修改 TPA 權限 (Renew and Revise TPA Authority)

國會深入修改 TPA 架構，賦予總統新的授權，且不限定授權法案只能適用於哪些特定談判。

四、賦予永久 TPA 授權 (Grant Permanent TPA Authority)

國會賦予總統永久性兩階段 TPA 授權程序。舉例說明，一位專家主張 (1) 國會可以直接創制永久快軌授權程序；(2) 在特定談判開始之前，參、眾兩院必須先核准開啟談判案、以及為該回合談判設定談判目標。

柒、現有法規之補充說明 (**Current Legislation**)

展延 TPA 法案於 2014 年 1 月 9 日編入 2014 年兩黨國會貿易優先法案 the Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 眾議院〈H.R.3830〉和參議院

〈S.1900〉議程。法案延長 TPA 授權效期 4 年，到期後可再斟酌情況延長 3 年。草案本身架構與之前 TPA 快軌程序法規相差不遠。然而，國會打算再行修正，如提高對行政部門諮詢國會和民間顧問意見的要求。

與之前的 TPA 快軌法規相同，兩份草案都涵蓋「概括性貿易談判目標 overall trade negotiating objectives」和「原則性貿易談判目標 principal trade negotiating objectives」。這次草案所設定的原則性目標與之前相同，除了下述部分修正以外，與之前 TPA 法規當中內容相同。修正包括：貨物貿易、服務貿易、外國投資、智慧財產權、透明化、規範實務、爭端解決和執行機制、農業貿易、勞工、環境、邊境稅務、貿易救濟法規、紡織品談判。草案也加入新的談判目標，以反映現今談判所呈現的貿易政策議題，如數位貨貿與服貿 (digital trade in goods and services)、跨邊境資訊流動 (cross-border data flows)、國有與國營企業 (state-owned and state-controlled enterprises)、在地化貿易壁壘 (localization barriers to trade)。草案包含匯率操控，並將其設定為「原則性貿易談判目標」。匯率操控在 2002 年版貿易法中被列於「優先推動名單」。兩份草案也另明訂一類稱之為「建立生產力與其他優先事項 capacity building and other priorities」的貿易談判目標。TPA 重新授權法案可能會編入第 113 屆國會第 2 次會期的議程。