

論美國三〇一條款 與GATT之扞格

郭 懿 美^{*}

目 次

- 壹、美國三〇一條款概述
- 貳、美國三〇一條款與GATT之關係
- 叁、美國三〇一條款與GATT之扞格
 - 一、單邊主義對抗多邊主義
 - 二、違反普遍最惠國待遇 (MFN) 原則
 - 三、違反政府對貿易設限應減至最少程度原則
 - 四、違反GATT技術條款、多邊貿易談判法典 (MTN Code) 或其他國際慣例
- 肆、過度引用美國三〇一條款之危險
- 伍、烏拉圭回合談判對美國三〇一條款之影響—代結論

壹、美國三〇一條款概述

一九六二年，部份因為美國國會不滿行政部門處理人民針對外國政府影響國際貿易之行動（例如設定進口產品底價、簽證及繳納保證金制度、設立配額或補貼外銷產品）提出控訴之方式，國會賦予總統特別的權力，即於一九六二年貿易擴展法第二五二條授權總統針對外國政府行動採取貿易措施及報復行動（註一）。雖然此種型態立法尚非首見（註二），但該項立法可謂相當獨一無二。

* 東海大學法律系兼任副教授。

（註 一） Trade Expansion Act of 1962, §252, Pub. L. No.87-794, 75 Stat. 879.

（註 二） 例如一九七四年嘗有法律授權美國總統設定、管理以及廢止禁運，見1 Stat.372(1974).

一九六二年貿易擴展法第二五二條嗣於一九七四年為貿易法第三章所取代並大幅擴張其規定，尤其是第三〇一條賦予總統類似的權力。一九七四年貿易法亦明文規定美國人民得向政府請求採取行動以對抗外國政府活動之程序。所謂「三〇一條程序」即係以此部份之一九七四年貿易法得以命名，並於一九七九及一九八四年獲得修正（註三）。

在雷根政府以前的行政部門未嘗使用過此項三〇一條權力，而於一九八五年以前，雷根政府亦僅於加拿大邊界廣播及阿根廷皮件兩案採取行動（註四）。一九八五年九月與十月，雷根政府開始針對日本、韓國、歐洲共同體(EC)以及巴西之不公平貿易行為進行密集之三〇一條調查（註五）。美國國會則認為行政部門祇是因為受到政治壓力不得不有所反應，行政部門的整體貿易政策亦全然不妥當。因此參眾兩院議員在國會中展開了冗長的辯論，並導致了一九八八年綜合貿易暨競爭力法(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)（註六）的制定。

一九八八年貿易法針對第三〇一條做了若干修正。總而言之，該等修正對總統回應外國政府的任何不公平貿易行為及政策造成更多壓力。茲略述第三〇一條之主要修正事項如下：

（註 三） 見Trade Act of 1974, §§301-06 (codified at 19 U.S.C. §§2411-16) as amended, Pub. L. No.96-39, tit. IX. 93 Stat. 295 (1979); Pub. L. No.98-573, §§304, 306, 98 Stat. 3002 (1984).

（註 四） 首先，在一九八〇年八月，卡特總統決定針對加拿大稅法中若干條文採取三〇一條行動（特別是拒予與位於接近美加邊境，主要以加國市場為廣告對象之美國電視及收音機廣播台簽約的加國廣告商所得稅扣除額的條文）。Memorandum of July 31, 1980, No. 301-15.45 Fed. Reg. 51,173 (1980) (Presidential response under §301).卡特總統決定其最適當的回應為三〇一條並未特別授權的行動，即在美國採取鏡子行動(mirror action)。

是以，全年九月，渠向國會建議將加國的行為反映在美國法中。一九八一年十一月，雷根總統亦提出類似法案，國會終於在一九八四年通過立法。見Trade and Tariff Act of 1984, §232, Pub. L. No.98-573, 98 Stat. 2948.

其次，一九八一年全國製革商委員(National Tanner Council)會提出三〇一條控訴，指控阿根廷政府違反美阿有關皮革出口與其他貿易事務協定(U.S.-Argentina Agreement Concerning Hide Exports and Other Trade Matters, Aug. 10, 1979, 32 U.S.T. 5253, T.I.A.S. No.9976).

（註 五） 下列案件為該項行動的成果：巴西資訊政策，No.301-49, 50 Fed. Reg.37,608 (USTR 1985)（展開調查）；日本製造、進口及販賣菸草產品的措施，No.301-50, 50 Fed. Reg. 37,609 (USTR 1985)（展開調查）；韓國對保險服務設限，No.301-51, 50 Fed. Reg. 45, 883 (USTR 1985)（展開調查）。

（註 六） Pub. L. No.100-418, 102 Stat. 1107 (1988) (相關法條見19 U.S.C. §§2411-20).

- 一、將三〇一條調查權自總統移轉至美國貿易代表署 (USTR) (註七) ；
- 二、除合於例外規定以外，USTR應針對三〇一案採取報復 (此即「強制報復」(mandatory retaliation) 的規定) (註八) ；
- 三、USTR須於時限內完成調查 (註九) ；
- 四、如合於特定條件或如一般而言，USTR決定任何已採取之行動不再適當，USTR應修改或終止對抗外國的任何行動 (註一〇) ；
- 五、重新定義不合理行為，包括外國 (出口) 目標設定 (foreign export targeting) 以及外國政府未賦予其人民勞工權益 (註一一) ；
- 六、USTR應調查與採取行動對抗(1)對美國出口產品(2)美國出口電訊設備與服務；以及(3)外國政府採購美國產品與服務，設立障礙的國家 (此即通稱之「超級三〇一」(Super 301) (註一二) ；
- 七、USTR應指明 (identify) 未賦予仰賴智慧財產權保護的美國人民適當及有效智慧財產權保護，以及公正與衡平 (fair and equitable) 市場通路的國家 (此即通稱之「特別三〇一」(Special 301) (註一三) 。
- 八] USTR應調查美國公司在日本提供建築、電機工程、營造以及諮詢服務的障礙 (註一四) 。

質言之，一九七四年貿易法第三〇一條主要係為確保美國出口產品有機會進入外國市場所制定。該條款授予總統對外國不公平貿易行為進行報復之廣泛權限，是以三〇一條款通稱為總統報復權 (Presidential Retaliation) 。該條款係以概略的名詞擬定並且具有政治意味。

三〇一條款之特色在於其在國際談判中所扮演的角色。做為國際貿易協定之執行工具，三〇一條款與現行國際爭端解決 (dispute settlement) 程序 (例如關稅暨貿易總協定(General Agreements on Tariff and Trade, GATT第二十二與二

(註 七) Trade Act of 1988, Id., §1301(a) (19 U.S.C. §2411(a)).

(註 八) 19 U.S.C. §2411(a)(1)&(2).

(註 九) 19 U.S.C. §2414(a)(2)(A)&(B); 19 U.S.C. §2414(a)(3)(A)&(B).

(註一〇) 19 U.S.C. §2417(a)(1).

(註一一) 19 U.S.C. §2411(d)(3)(B)(i)(III); (ii); 19 U.S.C. §2411(d)(3)(E)&19 U.S.C §2411(d)(3)(B)(iii).

(註一二) Trade Act of 1988, supra note 7, §1302 (19 U.S.C. §2420).

(註一三) Id. §1303 (19 U.S.C. §2242).

(註一四) Id. §1305.

十三條所規定者) 密切相關(註一五)。三〇一條款准許美國國內產業發動國際貿易談判, 而該項談判權力通常是保留給主權國家行使。

一項三〇一條款之行動並非自我控制 (self-contained) 或整齊劃分之程序。受害的美國產業在提出三〇一條款控訴 (petition) 時, 不宜相信美國政府將會針對受控事實做成決定並將在合理期間內採行救濟行動。相反地, 三〇一條款行動實與美國本身為當事國之雙邊及多邊協定夾纏不清。是以, 如控訴人提出三〇一條款之控訴以尋求總統採取片面報復行動之救濟, 俾對抗外國之受指控不公平行為, 控訴人也許會發現移送至GATT專家小組 (panel) 之待解決爭端, 與救濟受指控行為之最終行動, 會遭到總統擱置, 直到依據多邊或雙邊協定由第三國代表提出針對全案之研究報告為止。

貳、美國三〇一條款與GATT之關係

在瞭解了三〇一條款作業程序之實際情況之後, 如欲完整討論三〇一條款, 則不可能略去不談那些也許會因為三〇一條款控訴, 所涉及之各種國際協定與爭端解決運作架構。事實上, 在總統擁有三〇一條款所賦予之重大權限, 採取報復行動對抗使美國貿易利益蒙受負擔之國家之際, 總統較可能透過國際諮商尋求一項政治上可接受的讓步並延遲之片面行動, 直到雙方已竭盡一切努力達成讓步為止。

三〇一條款之立法背景係與美國藉著引用雙邊與多邊協定, 致力於消除貿易障礙之歷史密切相關。在國會擴張總統談判貿易協定權限之時(註一六), 國會制定了三〇一條款, 其作用為, 如貿易爭端無法透過通常的談判及諮商管道解決, 總統

(註一五) GATT第廿二條與廿三條係針對起源於GATT條文之爭端解決架構而制定之。GATT, opened for signature, Oct. 30, 1947, Art. XXII & XXIII, 61 Stat. A3, T.I.A.S. No. 1700, 55 U.N.T.S. 187. GATT, 現行條文可參見GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 4th Supplement (hereinafter BISD). 有關GATT之權威著作可參見John Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (1969).

(註一六) 美國憲法賦予國會充份的課徵與收取稅捐以及規範對外國貿易的權力。見U.S. Const. art. I, §8.

可引用三〇一條款作為一項特別的報復權限（註一七）。三〇一條款立法史之絕大部分，係與國會意欲加強美國在GATT制度下的談判地位，直接相關。

三〇一條款總統報復權制定之主要原因，在於美國國會無法完全信賴GATT爭端解決的運作架構。按現行GATT第廿三條之申訴程序，確為美國提供了一個對其他盟員施加壓力的合法管道。其缺點則在於美國很難自該項由第三人所組成之決定運作架構，獲得任何明確的結果。例如在早期一件涉及歐市歧視進口柑橘的案例中，美國成功地阻卻了一項一九六九年授權歧視之豁免條款（waiver）的適用。

然而當該項歧視措施以「暫時性」（interim）自由貿易協定（FTA）的形式再度出現時，美國無法迫使GATT專家小組針對該項協定之效力做成法律判斷，並引起一位美國代表的如下抗議：「盟員整體（Contracting Parties）未能適當地處理類此惡名昭彰的違反情事（violation），實為對GATT之一大傷害。」（註一八）此外，在另一件明顯涉及英國設立非法配額的案例，GATT專家小組審理該案並針對案情做成一份非比尋常的「暫時性」報告，惟該報告中僅「注意到」（noted）美國所提出的法律主張，而未做成裁決，隨即進行有關貿易損害之深入分析。專家小組顯然致力於縮小美國主張之範疇（註一九）。既然英國配額案以及其他案例，均依照令美國滿意的條件解決，吾人不能指責爭端解決程序並未發生作用，美國所在意者實為GATT專家小組之裁決不具獨立之法律效力。

事實上，美國國會從未正式承認其身為GATT之盟員所應履行之合法義務。在一九五一年貿易協定擴展法（Trade Agreement Extension Act of 1951）中，國會正式地表示如下看法：「本法之制定不應視為國會決定或表示承認或不承認命名為『關稅暨貿易總協定』之行政協定」。（註二〇）

美國國會在一九六二年制定之貿易擴展法（Trade Expansion Act of

（註一七） 見參議院財政委員會有關一九七四年貿易改革法的報告。S. Rep. No.1298, 93 dCong., 2d Sess., 166, reprinted in, 1974 Senate Report); 衆院一九七三年報告H.R. Rep. No. 571, 93 Cong., 1st Sess., 66 (1973) (hereinafter cited as 1973 House Report); 亦請參見參議院財政委員會有關一九七九年貿易協定法的報告。S. Rep. No.249,96th Cong., 1th Sess., reprinted in, 1797 U.S. Code Cong., & Ad. News 381 (hereinafter cited as 1979 Senate Report).

（註一八） GATT Doc. SR. 28/2 (1972).

（註一九） 20 BISD at 230 (1973).

（註二〇） Trade Agreement Extension Act of 1951, Pub. L. No.82-50, 1st Sess., 65 Stat. 72 (1951).

1962—TEA) 第二五二條中，首度在GATT體制外採行報復權之規定（註二一）。TEA規定總統應祛除貿易障礙，如貿易障礙未能予以除去，該法授權總統採取報復行動。TEA在許多方面均符合GATT的規範，因為TEA明定何者可界定為不合法之違反情事，例如違反某一項現行貿易協定之貿易設限措施。

然而TEA逾越了GATT之規範，進一步准許總統採取增加關稅方式之報復行動，來對抗也許是合法的貿易設限。亦即該項貿易設限符合合法之貿易協定，卻遭美國認為是不合理者。雖然TEA指示總統應適切留意美國之國際義務，該法並未禁止違反GATT條文之總統報復行動。

依據GATT之授權，美國在一九六二年曾向GATT提出三件爭端解決案件，然而每件案件均未訴諸報復行動。一九六三年，美國與歐市針對歐市之家禽出口利益，爆發了戲劇性的貿易糾紛（此即著名的「雞肉戰爭」（註二二））。在GATT專家小組判定美國因為歐市課徵違法的進口關稅，已經損失了二千六百萬美元之後（註二三），美歐此項爭端依然未獲解決，並進而增加美國國會對GATT效力之不信任。美國因此根據TEA的授權，針對歐市進口的白蘭地酒、糊精、輕量級卡車以及馬鈴薯粉，逕行採取提高關稅的報復行動。

在該段期間，美國國會對GATT之批評迅速增加，美國主動籌備舉行新的GATT會議事宜。一九六三年，GATT關稅會議在日內瓦舉行，此即著名之「甘迺迪回合」多邊貿易談判（Multilateral Trade Negotiations—MTN）。此項談判獲致多項正面成果，其中包括史無前例的35%的全面關稅減讓，然而該次談判並未修改GATT之爭端解決運作架構。

一九六九至一九七三年間，美國向GATT提出了數件新的控訴案。雖然大多數的案件終獲解決，在該等案件之處理過程中，亦凸顯了GATT現行爭端解決制度之多項缺失，其中最顯著者為嚴重的時間延誤、政治影響以及缺乏明定的救濟措施。

前述因素促使國會制定一九七四年貿易法，該法中即包括三〇一條款（註二四）。該條款之特點在於擴大了總統解決貿易爭端的權限。第一〇一條則承認國際諮

(註二一) Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No.87-794, §252, 76 Stat. 872 (repealed 1975).

(註二二) 是項爭端係起源於歐市對進口家禽徵收不同稅率。該項不同稅制藉著依據國內價格的波動改變關稅稅率，以維持進口與國內產品的價格差異。

(註二三) GATT Doc. Press Release GATT/819 (1963) (text of panel decision).

(註二四) Trade Act of 1974, Pub. L. No.93-618, §301, 88 Stat. 144 (1976).

商的合法性，並授權總統毋需國會核准，得簽訂有拘束力之貿易協定(註二五)。此外，國會指示總統尋求修改GATT之規定，特別是尋求修改GATT之爭端解決運作架構(註二六)。由於國會對GATT之效力深懷疑慮，國會遂制定三〇一條款提供總統執行與協商之片面方法，俾補充國會對新的貿易談判權所做之廣泛授權。

在一九七三年衆議院的一份報告中，國會明確地表達了對GATT的看法：「本委員會特別關心GATT做成裁決的程序，在實務上無法使美國獲得一項關於美國貿易夥伴顯然有違反GATT情事之決定。例如，美國相當不可能獲得一項有關歐市與已開發及開發中國家同時簽署的多項享受優惠待遇的協定，此點抵觸GATT第廿四條之規定……。委員會認為在任何美國無法透過GATT獲得補償，以對抗歧視或不合理損害美國出口機會之情況下，美國有必要片面採取行動。」(註二七)三〇一條款與總統之報復權限，遠較一九六二年貿易擴展法所規定者為廣。後者授權總統採取其他形式之報復行動(註二八)。

依據一九七四年貿易法第三〇一條，總統得採取報復行動來對抗有如下情事之外國政府或公司(instrumentality)；違反一項貿易協定或者採行不正當(unjustifiable)、不合理(unreasonable)之具歧視性(discriminatory)措施，而對美國商業造成負擔或限制、提供具有削減美國有競爭力產品銷售量(額)效果的出口補貼，或對食品或半成品之市場通路，設定不正當或不合理的限制，而使美國商業蒙受負擔或限制者(註二九)。

所謂「不正當」行爲，參照一九七四年貿易法的立法史，係指依據國際法爲不合法或與國際義務抵觸者(註三〇)。「不合理」行爲則包括「不一定」不合法，惟廢棄或損害(nullified or impaired)美國基於貿易協定所取得的利益，或歧視或使美國商業承受負擔之種種限制(註三一)。簡言之，基於對GATT現行爭端解決

(註二五) 見註一六。

(註二六) 國會指定了有關GATT應予改革的十二項領域，見Trade Act of 1974, supra note 24, § 121；亦請參照1974 Senate Report, supra note 17 at 14, reprinted in 1974 U.S. Code Cong. & Ad. News at 7232.

(註二七) 1973 House Report, supra note 17 at 66.

(註二八) 見註二一。

(註二九) Trade Act of 1974, supra note 24, §301 (amended in 1979 and 1984).

(註三〇) 1974 Senate Report, supra note 17 at 163, reprinted in 1974 U.S. Code Cong. & Ad. News at 7301.

(註三一) Id.

程序之不滿，美國國會制定了三〇一條，授權總統在GATT專家小組未做成違反規定之裁決的情況下，片面採取報復行動。是項規定是否符合GATT之規範，頗滋疑義。

有些美國學者認為三〇一條如同一九六二年貿易擴展法第二五二條規定，同時符合與抵觸GATT之規範。因為三〇一條一方面授權總統採取報復行動，來對抗依據GATT也許被視為合法的貿易設限；另一方面亦授權總統報復依據GATT為不合法的貿易設限（註三二）。

一旦依據一九七四年貿易法認定前述禁止的行為之一，三〇一條規定總統應採取所有必要及可行的步驟，以確保除去該項措施（註三三）。與前述之貿易擴展法第二五二條規定所不同者為，總統之行動不再侷限於關稅措施。理論上，總統的權力不受限制，惟三〇一條規定總統得採取下列報復措施：

一、取消美國在各種貿易協定中對該國所做的各種減讓利益；

二、對該國的產品課徵附加稅或予以設限；

三、對該國之服務業在美國境內營業，個別地課徵特別費或拒絕發給營業執照（註三四）。

國會授權總統僅針對違反的國家(offending country)採取具歧視性行動，或針對所有貿易夥伴一律採行不具歧視性行動。惟其後國會保留了有限度的覆查權力。亦即國會針對總統根據不具歧視性（最惠國待遇）(Most Favored-Nation-MFN treatment)原則所採取之行動，保留否決(veto)的權力（註三五）。

一九七四年貿易法為將尋求進一步修改GATT爭端解決程序「東京回合」多邊貿易談判鋪路。無論如何，在此過渡期間，國會明顯地制定了三〇一條來補償其所觀察到的GATT之不平衡性(inequities)，俾提供一個報復行動的替代作法，而置美國之GATT義務於不顧（註三六）。換言之，國會制定三〇一條授權總統在未依據GATT爭端解決程序，做成有違反情事之決定的情況下，採取行動。一九七四年參議院的報告中即指出：「總統應有能力依據三〇一條採取行動或威脅將採取行動

(註三二) Vakerics, Wilson & Weigel, *Antidumping, Countervailing Duty and Other Trade Actions* 426 (1987).

(註三三) 見註二九。

(註三四) *Id.*

(註三五) *Id.* §302.

(註三六) 1974 Senate Report, *supra* note 17 at 166.

，不論該項行動是否完全符合GATT之精神。」（註三七）

美國貿易代表署（USTR）之公開檔案顯示：

自一九七四年至一九七九年間，根據三〇一條提出控訴之案件共計十八件。有這些案件當中，在六件案件依GATT第廿三條被移送至GATT盟員整體或專家小組協商。例如美國銷加拿大蛋品案、銷歐市蔬菜案、銷歐市黃豆及黃豆油案、銷日絲線案、銷日皮革案以及銷日雪茄與煙草案。而大多數的案件僅依CATT規定獲致微不足道的勝利，美國亦未採取報復行動。下列六件案子則係依據雙邊協定終止調查：瓜地馬拉貨櫃優惠案、銷加拿大蛋品案、銷歐市蔬菜案、銷歐市黃豆及黃豆油案、銷中華民國家電用品案以及銷日絲線案。

此外，下列八件案子並未透過GATT制度解決爭端。例如瓜地馬拉貨櫃優惠案、美銷歐市蛋白素案、銷歐市罐裝水果案、銷中華民國家電用品案、銷日及歐市市鋼品案、蘇聯海上運送保險市場案、加拿大限制美國電視執照案以及阿根廷海上運送保險市場案（註三八）。

在「東京回合」MTN結束之後，美國國會制定了一九七九年貿易協定法（Trade Agreement Act of 1979），來修正在該項談判期間成功簽署的多項協定。「東京回合」談判最重要的成就即為修改了GATT的爭端解決程序。其原定的「廢棄及損害」標準未予改變，惟增訂了較嚴格的時間限制及運作程序（註三九）。

一九七九年貿易協定法大幅修改三〇一條，增訂了三〇二至三〇六條，而重大修正了三〇一條款之程序規定（註四〇）。其中包括規定較明確的調查時限，以及較詳細有關協助控訴人的程序。國會仍保留一九七四年規定的「不正當」、「不合

（註三七） Id.

（註三八） 詳細的資料可自位於華府的美國貿易代表署(USTR)辦公室公開檔案中取得。

（註三九） 關於東京回協定全文，見Message of the President of the United States Transmitting the Texts of the Agreements Negotiated in the Tokyo Round of the Multilateral Trade Negotiations, Pursuant to section 102 of the Trade Act of 1974, H.R. No. 96-153, pt.1, 96th Cong., 1st Sess. (1979).關於協定之討論，見B.Baldwin, *The Multilateral Trade Negotiations; Toward Greater Liberalization* (1979); J. Jackson, *MTN and the Legal Institutions of International Trade*, 96th Cong., 1st Sess. (Senate Finance Comm. Print 1979).

（註四〇） Trade Agreements Act of 1979, Pub. L. No.96-39, §901, 93 Stat. 144, amending Trade Act of 1974, Pub. L. No.93-618, §301, 88 Stat. 1978 (codified at 19 U.S.C. § 2411 et seq.).

理」以及具「歧視性」標準，惟刪除對補貼與限制市場通路的明示規定，並廢除了國會對於總統基於不歧視性（MFN）原則採取的報復行動，行使覆查的權力。立法史顯示一九七九年的修正條文，意欲將一九七四年貿易法所規範的行為、政策及措施均納入規範（註四一）。

一九七九年貿易協定法對三〇一條的一項重要增訂條文，為要求USTR與涉案的國家諮商。詳言之，第三〇一條規定USTR在展開三〇一條調查之同時，應與涉案國諮商（註四二）。三〇四條亦規定，如與外國的貿易爭端涉及某項貿易協定，例如GATT，USTR應要求進行依據該有關貿易協定之適當救濟程序。

從政策的角度觀之，值得注意者為雖然國會同意GATT之修正規定，國會同時修正三〇一條以及改進其做為現有GATT義務以外之報復武器的效率。不論如何，就要求進行國際諮商的新規定而言，一九七九年貿易協定法反映出國會對三〇一條與GATT一種較撫慰的改變態度，或者至少是表示國會對諮商與和解具有做為解決國際貿易爭端之道價值的一點感激。

儘管如此，在一九七九年的參議院報告中的如下文句，顯示國會在表現得較願意接受GATT義務之餘，仍然明確表示對GATT之規範權力的順從有所疑慮：「MTN有關爭端解決程序之修正，針對涉及國際貿易爭議的國際爭端解決程序與結果提供了重大改進的可能性。不論如何，該項修正的結果祇是提供了改進的可能性而已。如果爭端解決程序有利於美國及國際貿易，美國應在引用該項程序之時，採取負責與有力的行動，而其他國家則應口頭與書面如一地遵守該項程序的規範。進而言之，尚有諸多事宜待完成，以促使GATT之爭端解決條款及MTN協定令人信賴」（註四三）。

叁、美國三〇一條款與GATT之扞格

（註四一） 1979 Senate Report, *supra* note 17 at 236, reprinted in 1979 U.S. Code Cong. and Ad. News at 622.

（註四二） Trade Agreements Act of 1979, *supra* note 40, §303 (19 U.S.C. §2413).

（註四三） 1979 Senate Report, *supra* note 17 at 234, reprinted in 1979 U.S. Code Cong. and Ad. News at 620.

由於三〇一條做爲一項對抗外國不公平貿易行爲工具之廣度與彈性以及國際貿易法的複雜性，如欲精確地描述三〇一條與國際法的關係，殊屬困難。不論如何，較爲可行的作法莫若比較三〇一條與國際貿易法的若干基本規範及法律條文。

概念上言之，由於三〇一條的寬廣條文賦予總統片面報復外國的重大權力，此點即造成三〇一條與國際貿易法的衝突。然而實務上因爲總統抑制充分引用三〇一條之傾向，三〇一條與國際法的衝突並未全然顯現，儘管如此，鑒於國會與民衆支持擴大引用三〇一條權限，未來兩者的衝突勢趨重大。

慕言之，如三〇一條的立法目的係爲美國出口商片面地設立保證的互惠市場佔有率，三〇一條直接地抵觸了現行國際貿易制度的基本規範。又如三〇一條的立法目的是在保護美國產業不受到外國不公平貿易措施的傷害，而其保護或報復行動係片面付諸實行，則三〇一條與國際法的衝突亦屬重大。即若三〇一條的立法宗旨純粹爲促進出口，如美國企圖片面迫使其他國家確保美國出口商特定的市場佔有率，三〇一條與國際法的衝突仍然存在。

最後，如若三〇一條的主要立法理由是政治性者，亦即基於誘使外國減少貿易障礙的目的而公布是等障礙，三〇一條與國際法條文技術性的衝突似乎不存在，雖然基於三〇一條控訴可能產生的負面宣傳，也許會對國際關係與國際貿易造成有害的結果。

按GATT訂有三項基本規範：1. 貿易條件包括關稅水平與其他限制，應在一項多邊的架構下進行談判與達成協議；2. 貿易應依據不歧視原則予以執行；以及3. 政府對貨品流通的限制應減少至最小程度，而若有更動，應係減少，而非增加（註四四）。上述原則代表了今日已開發世界貿易制度的基本原則，雖然其例外規定似乎通常超越原則規範，此等原則之有效性在促進世界貿易方面，毋庸置疑。

一、單邊主義對抗多邊主義

三〇一條與前揭GATT原則潛在衝突的首要領域在於三〇一條原始條文（即一九七四年貿易法三〇一條）的單邊主義與GATT的多邊主義。（一九七九年貿易協定法第九〇一條對三〇一條之修正，已強制規定STR須與被控的侵害國家密集諮商）

（註四四） A. Lowenfeld, *Public Controls on International Trade* 23 (1983).

(註四五)。一位GATT學者Robert E. Hudec表達了渠對三〇一條早期的看法如下：「關於政府有時在對外貿易關係方面採行雙重標準的事實，在今日並不少見，亦非美國特有的問題。不幸地是，類似三〇一條之懲罰性條文卻係在此種最惡劣趨勢下頗具吸引力者。吾人將須聯合致力於制衡此種趨勢。」(註四六)學者M. Bronckers亦指出三〇一條之「不合理」分析，係置重對個別國家「公正與衡平市場通路」(Fair and equitable market access)的評估，如充分發揮效果，是項措施產生了「使多邊貿易體制崩潰並轉換為雙邊架構的危險。」(註四七)

三〇一條的原始版本規定總統評估美國貿易夥伴之舉措。如總統認定該等行為違反國際法或不合法、不合理或具歧視性，渠得「採取所有消除此等行為之適當與可行的行動」(註四八)。總統可片面地暫停美國貿易減讓或課徵關稅或對侵害國之產品或勞務設限(註四九)。立法史闡明是項報復之「廣泛權力」將予嚴厲地使用，俾為美國出口商製造「公正與衡平」條件，不論外國政府所採取的行動是否與國際義務相符(註五〇)。

三〇一條早期版本的教條式單邊主義可能會抵觸GATT的多邊主義。如眾所周知，GATT之採行係肇因於第一次世界大戰以前的雙邊主義、一九三〇年代的保護主對以及第二次世界大戰期間多數已開發國家之經濟重創所造成災害結果的覺醒。隨著聯合國與其相關組織之設立，GATT採行了世界經濟運作的理想原則。GATT的主要原則為多邊主義，即由其提供國際貿易爭端之裁決所，各國不應自行解決其

(註四五) Trade Agreements Act of 1979, *supra* note 40, §901 19 U.S.C. §2413(1) (Supp. IV 1986)立法史針對是項修正之正當性闡明如下：「新的三〇三條係植基於將國際諮商程序明文化的現行實務，並額外規定涉及有協定予以規範的事宜，應訴諸爭端解決。是項條文將於國內調查進行之同時，提供依循爭端解決程序，邁向國際化的切合需要之方向」見1979 Senate Report, *supra* note 17 at 239, reprinted in 1979 U.S. Code Cong. & Ad. News at 624.立法史同樣規定STR鼓勵私人參加諮商。Id.at 239, 1979 U.S. Code Cong. & Ad. News at 624-25.

(註四六) Hudec, Retaliation against "Unreasonable" Foreign Trade Practices: The New Section 301 and GATT Nullification and Impairment, 59 Minn. L. Rev. 538-39 (1975).

(註四七) M. Bronckers, Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations 172 (1985).

(註四八) Trade Act of 1974, *supra* note 24, §301(a) (19 U.S.C. §2411(a)(1)).

(註四九) Id. 19 U.S.C. §2411(b).

(註五〇) 1974 Senate Report, *supra* note 17 at 163-64, reprinted in 1974 U.S. Cong. & Ad. News at 7302-02.

等貿易問題，亦不得涉嫌與一國組成貿易聯盟而排除他國加入；GATT希冀透過各國最能有效生產貨品並以之與其他國家自由貿易，來達到國際分工的目的。一國有關外國違反國際法或不合理之片面的決定，係抵觸GATT。此點實屬GATT原則與三〇一條之間所存在的基本理論衝突。

嗣後美國國會對三〇一條的修正以及總統執行三〇一條保留的態度，已或多或少紓解了三〇一條教條式的單邊主義。此等修正鼓勵雙邊解決貿易爭端（註五一）。其中一項修正為要求USTR在決定展開一項三〇一條調查的同一天，與外國政府進行諮商（註五二）。是項修正之目的為改善美國與受指控侵害國間之溝通管道，加強總統透過談判解決三〇一條爭端的能力，以及削弱三〇一條調查片面的本質（註五三）。其效果為將以往三〇一條案件之正常實務作業法條化，亦即同時透過適當的國際法庭與三〇一條調查解決貿易爭端，或如該適當的法庭並不存在，則尋求與受指控侵害國達成談判後的協議。（註五四）

是以三〇一條已導致GATT體制外頻頻以雙邊談判形式解決貿易爭端。此項程序已產生了針對許多貿易問題的短期解決方案，而通常有害於做為國際貿易爭端解決組織的GATT。一項衍生於三〇一條單邊主義的問題之適例為一九八六年美國與日本簽署之半導體協議。幾乎在該項協議一經宣佈的同時，歐體立即強烈表示抗議。歐體主張是項結果將決定半導體世界價格的美日協議不應獲准簽定。一九八七年三月廿四日，應歐體請求組成之GATT專家小組宣判日本執行協議中之第三國訂價條款違反了GATT。（註五五）

另一項使得三〇一條較符合GATT規定的修正為擴張總統依據國際貿易協定保障美國權利的權限（註五六）。雖然修正後的條文（即三〇一條）規定引用三〇一條來發現與進行對外國行為之指控，其亦規定最終的決策將儘量在適當的國際法庭

（註五一） 見一九八三年美國商務部國際產業政策處所出版之「影響高科技產業競爭力之美國貿易法的正當性檢討」報告(Office of Int'l Sector Policy, Dep't of Commerce, An Examination of the Adequacy of U.S. Trade Laws as They Affect the Competitiveness of Commerce Report).

（註五二） 見註四五。

（註五三） Id.

（註五四） Id.

（註五五） Int'l Trade Rep. (BNA), current Reports, Aug. 6, 1986, Vol.3 at 1012.

（註五六） 見註四五。

解決（註五七）。是項修正實際上可能會有助於實施GATT多邊主義的基本原則，因為三〇一條已指引向適當國際法庭之善意控訴。（註五八）

不論如何，減緩三〇一條與GATT原則之起始摩擦的最重要因素為總統自立法以來在調查三〇一條控訴方面所抱持的謹慎態度。在決定採取較積極行動時，總統會注意國際法的原則（註五九）。在面對國會不斷地要求積極使用三〇一條來報復受指控侵害國之際，總統與USTR會檢視三〇一條之有害效果，一方面引用三〇一條，做為應付國會保護主義者情緒的安全閥，另一方面則以之為迫使貿易夥伴減少對美國出口貿易障礙的談判籌碼。（註六〇）

二、違反普遍最惠國待遇（MFT）原則

其次，三〇一條與GATT有關貿易應基於不歧視原則予以實行之原則發生潛在的衝突（註六一）。此點自GATT第一條之最惠國待遇（MFN）規定，可見一斑（註六二）泛言之，本條規定居於MFN地位的國家，在特定例外情況下，其出口產品至少可享有相等於任何其他國家之待遇。是項原則與三〇一條在美國依據三〇一條對其貿易夥伴採取報復行動來摧毀該國之MFN待遇之時，會產生潛在衝突。此種拒予MFN待遇事宜可能會反過來使美國出口商遭到類似的待遇（註六三）。總統或USTR有關其報復行動係因外國不公平行為而合法採行之決定，在前述衝突之情況，並無若何關聯。因為以片面的決定來對抗外國，在國際法庭並無拘束力。

（註五七） Id.

（註五八） 以往日本皮革（案號301-13）與鞋類（案號301-36）案顯示，由於過份倚賴國際與雙邊爭端解決程序，美國政府引據三〇一條採取行動在案件進行中所花費的時間，遠較其引據其他美國貿易法所花費者為多。此等案件迄卒獲解決階段為止，平均約須耗費十年的時間，由此可見國際法庭在裁決三〇一條爭議時之拖延與無效力等缺失。

（註五九） 詳參見Office of the United States Trade Representative Section 301 Table of Case (1991).

（註六〇） 雷根總統時代的貿易代表Clayton Yeutter大使曾表示：「硬將吾等塞入主動調查或報復的窠臼中，將是一項有害於美國產業的重大錯誤，而藉著將決策者由總統改為貿易代表來減少三〇一條的重要性，亦將削減引用三〇一條以獲得有利成果的可能性」見Int'l Trade Red. (BNA), Current Reports, July 23, 1986, Vol.3 at 940.

（註六一） 見註四四。

（註六二） GATT Art. I. See also Lowenfeld, *supra* note 44 at 23.

（註六三） Dep't of Commerce Report, *supra* note 51 at 35.

三、違反政府對貿易設限應減至最少程度原則

GATT第三項可能與三〇一條產生衝突的基本原則為政府對貿易設限應減至最少程度，是項衝突的程度並不確定。傳統上，三〇一條最重要的功用在於除去外國對美國出口商的貿易障礙，學者M. Bronckers表示三〇一條可能會促成GATT體制之再執行。渠指出：「在市場地產生的私人控訴有助於澄清GATT規定的範圍。私人誘使政府公開地表明其行動與政策。而正因私人控訴人會直接受到政府涉及貿易措施的影響，渠等注意揭發違反情事將有利於GATT承諾之多邊監視。」（註六四）

再者，三〇一條控訴之威脅或實際的三〇一條控訴確實對於輸入美國產品產生設限的效果。進而言之，三〇一條尚具有藉著嚴格限制美國輸入外國產品而成爲一項保護主義工具的潛力。

四、違反GATT技術條款、多邊貿易談判法典(MTN Code)或其他國際慣例

此外，片面的三〇一條行動與CATT技術條款、多邊貿易談判（MTN）法典，或其他國際條款亦有潛在衝突，此種衝突特別可能存在於涉及貨品的爭端；因爲既有的國際貿易法，已足以處理是項爭端。在MFN法典中，美國通常同意遵守國際法，而以之爲貿易爭端的專屬法律依據（註六五）；例如在一種涉及美國銷瑞士眼鏡架之三〇一條案件（案號三〇一之二一），瑞士海關要求在進口以前分析決定鏡架裝飾之黃金成分之措施，遭美方指控構成一項使美國商業蒙受負擔之不合理與不公平行爲（註六六）。是項指控的重點，爲應要求送至瑞士海關的貨品樣品，最後因測試而遭毀損。

不論如何，在談判進行中，美國發覺並非瑞士的行爲佚出國際準則，而是美國海關過時的措施違反了國際準則。銷瑞士鏡架顯示黃金成份的標記遭瑞士關員除去，是因爲其並不符合國際差異規定（註六七）。美國嗣於一九八一年修正法律（註六九），在是類案件中，片面地援引三〇一條，將違反美國的國際義務。（註七〇）

（註六四） M. Bronckers, *supra* note 47 at 241.

（註六五） Dep't of Commerce Report, *supra* note 51 at 32-33.

（註六六） No.301-21, 44 Fed. Reg. 7,654 (1980).

（註六七） *Id.* 45 Fed. Reg. 81,703 (1980).

（註六八） Pub. L. No.94-450, 94 Stat. 1501.

（註六九） 見註六七。

（註七〇） 見註六五。

肆、過度引用美國三〇一條款之危險

在巴西藥品案（案號三〇一之六一）中，美國對巴西課徵報復性關稅；因為巴西未對醫藥品提供專利保護（註七一）。巴西曾表示要向GATT質疑美國的報復行動。雖然美國曾抗拒巴西設立專家小組的請求，鑒於巴西獲得GATT其他盟員壓倒性的支持，美國態度終於軟化（註七二）。遺憾者為美巴其後達成和解協議，巴西遂撤回該項請求，美國的貿易夥伴失去了一個由GATT專家小組檢視三〇一條片面報復之效力的機會。

甫於本（一九九三）年六月底卸任之GATT秘書長Arthur Dunkel，嘗批評：如若刻仍進行的GATT烏拉圭回合談判未能成功，美國三〇一條貿易救濟將會改變世界貿易體制。Dunkel鼓勵GATT盟員仍應謹守多邊貿易體制；在謹慎而不直率地告誡美國放棄三〇一條來做為烏拉圭回合談判的一部份時，渠坦言將視此等片面（單邊）貿易法為對於烏拉圭回合促進自由貿易目標的一大反制。Dunkel強調如果吾人不欲目睹貿易與經濟關係墜入雙邊與單邊主義的悲慘狀況，烏拉圭回合一定要圓滿地獲得協議。（註七三）

許多美國貿易夥伴，特別是歐體，強力推動將消除三〇一條納入談判的議題。歐體曾多次針對三〇一條與超級三〇一條解決有關不公平貿易行為之片面方式，提出批評。（註七四）前美國貿易代表Carla Hills大使表示，雖然渠不排除廢除或減少引用三〇一條，此種情況祇可能在如若烏拉圭回合談判大獲全勝的情況下發生。

（註七一） Proclamation, No.301-61, 53 Fed. Reg. 41,551 (USTR 1988).

（註七二） See e.g., Inside U.S. Trade, Oct. 28, 1988, at 1, 9-10 Feb. 24, 1989, at 5-6.

（註七三） Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, May 30, 1990, vol.7 at 766. Dunkel亦表示渠將支持在烏拉圭回合制定之法律中，納入一個世界貿易組織(WTO)的議案，渠強調如GATT將對服務、智慧財產以及投資享有管轄權，一個WTO（一個具有強化的爭端解決規則的較有力貿易法庭）誠屬必要。

（註七四） Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, April 25, 1990, Vol.7 at 598.

相反地，如若烏拉圭回合談判失敗，Hills大使將加強實施三〇一條。（註七五）現任的貿易代表Mikey Kantor則於本（一九九三）年元月上旬，列席參議院財政委員審議柯林頓總統提名渠出任貿易代表之聽會上，指出美國今後將強力執行貿易法，加強雙邊體制的功能。Kantor並列舉USTR今後亟需推動之重要方案，其中頗受各國矚目者，為加強與國會合作，使已失效兩年之一九八八年綜合貿易暨競爭力法所增訂之超級三〇一條復活。（註七六）

強勢執行三〇一條，也許會使美國對於GATT的承諾產生問題。三〇一條既屬一項移送爭端至GATT的程序裝置，亦為提供GATT規範外救濟之訴因。如案件涉及一項貿易協定，而雙邊諮商失敗，三〇一條規定USTR依據是項協定請求展開正式爭端解決程序（註七七）。同時，三〇一條較GATT規定寬廣，其對勞務、投資以及智慧財產權等並未納入國際協定規範之無形貿易商品，提供保護。（註七八）

此外，三〇一條得用以提供GATT以外的救濟。美國控訴人在來能依據GATT獲得一項救濟的情況下，往往針對一項雖然符合美國國際權利，惟渠認為不合理之外國政府措施，依據三〇一條提出控訴，俾尋求保護。（註七九）此點正是大多數國會議員在研擬三〇一條時，可能屬意的行動態樣。（註八〇）

以往，國會嘗表露在GATT義務以外援引三〇一條報復之意願。原始的報復立法——一九六二年貿易擴展法第二五二條(C)項包含總統適當關切美國國際義務的規定（註八一），在一九七四年貿易法中，國會刪除了是項規定；因為總統應有能力依據三〇一條採取行動或威脅採取行動，不論該項行動是否將全然符合國際義務。（註八二）

（註七五） Id.

（註七八） Id. §2411(a)(1)(b)(ii), (e).

（註七九） ABA, Current Legal Aspects of International International Trade Law 108 (1982). 例如，控訴人得主張一項外國的補貼政策違反了補貼法典。即使一個GATT爭端解決專家小組判定該補貼係一件社會政策的合法工具，USTR仍得建議採取三〇一條行動並係合乎該條規定

（註八〇） Hudec, *supra* note 46 at 525.

（註八一） 見註一。

（註八二） S. Rep. No.1298, *supra* note 17 at 166.

其次，在考慮一九八四年關稅暨貿易法有關互惠的修正時（註八三），國會表明支持GATT規定以外的片面（單邊）行動，來保護與鼓勵美國出口。雖然國會大幅修正了重大相等商業機會測試原則（註八四），在爭辯中，國會傳達了一項明確的訊息，亦即國會冀望一種較積極的貿易政策。

最後，在嗣後導致制定了一九八八年貿易法之國會辯論期間，許多議員要求互惠（reciprocity）（註八五），國會催促設立一個貿易法案團體，俾使國會重拾對貿易政策的掌握（註八六）。國會感覺行政部門並未擁有一套一貫的貿易政策，而且未能適應一九八〇年代世界經濟的現實情況。前參議員班森（現任財政部長）與眾議員Lostenlonsi以及若干其他議員，決定掌握並設定渠等自己的貿易議程，其中包括更強硬的談判，更多報復以及對國內產業更多的救濟（註八七）。因此，在支持做為解決爭端的國際機構之美國政策，與保護因外國貿易行為蒙受負擔或受限制之國會意願間，存在了一項潛在的衝突。

潛在地過度引用現行三〇一條，凸顯了美國承諾履行GATT國際義務的最大危險。國會對救濟的要求可能會導致過度引用三〇一條；如過度引用三〇一條，美國會冒著如下之風險：

1. 其他國家將視三〇一條為一項保護主義的工具，而非實施貿易權利的方法；

（註八三） Gradbaw. Reciprocity and Its Implications for U.S. Trade Policy, 14 Law & Policy Int'l Bus. 694, 696 & 736 (1982).

（註八四） H. R. 5596, Cong., 2d Sess. (1982).

（註八五） 見註八三。

（註八六） Holmer, Congress and the President—the Issues, in Trade Policy and U.S. Competitiveness 14-15 (1987) (C. Barfield & J. Makin eds. 1987).

（註八七） 134 Cong. Rec. S4543 (daily ed. Apr. 25, 1988) (statement of Sen. Bentsen); see also Donnelly, Senators Weigh in with Omnibus Trade Bill Cong. Q. 2439, Nov. 23, 1985, ("It is time for Congress to reassert its constitutional role in foreign trade.") (statement of Sen. Moynihan); Donnelly, House Democrats Outline Comprehensive Plan, Cong. Q., Oct. 19, 1985, at 2125.

(註八八)

2. 出口商將解釋本條規範任何渠等認為煩擾 (annoying) 的貿易障礙。(註八九)

最後，在GATT爭端解決程序以外的片面的美國行動，將損害GATT效力，並取消三〇一條之爭端解決角色；因為三〇一條將規避公認的國際爭端解決程序。(註九〇)

在GATT爭端解決程序受阻的情況下，不論如何，美國顯別無選擇，惟有片面採取行動。在通心粉案件(案號三〇一之二五)中，歐市阻止GATT專家小組有關歐市柑橘果產品優惠關稅的報告與建議之行動；美國藉著引用三〇一條，對特定歐市通心粉產品課徵關稅，以為報復。(註九一)

單邊主義係單一國家認定一項貿易措施「不合理」。雖然美國須挺身保護其貿易利益，特別是在國際協定付諸闕如的情況下；然而片面決定將會對國際貿易制度產生負面影響。茲敘明其理由如下：首先，因為美國是主要世界貿易國，並在貿易政策方面居於領導地位，其片面行動將鼓勵其他國家在指引貿易易爭端方面採行類似政策。例如，一九八四年九月十七日，歐市部長理事會通過了有關不適法商業行為之第二六四之八四號規則，是項規則正係為報復三〇一條而起草者。(註九二) 歐市亦自一九八五年起，每年針對美國發布的外國貿易障礙評估報告(NTE)，發布有關損害歐市出口的美國貿易措施報告，歐市不斷地批評三〇一條與超級三〇一

(註八八) 三〇一條遭保護主義者使用之適例為與技術性貿易障礙有關之「重大相等標準」(“substantial equivalent standard”之採行見19 U.S.C §2552(2)。在國會辯論期間，議員們曾特別提到適用何種標準的問題。參議員班森表示總統得對於怠於提供與美國所提供之相同貿易機會的外國政府，採取三〇一條行動129 Cong. Rec. S5099 (daily ed. Apr.21, 1983)。標籤部(Dep't of Label)亦為三〇一委員會的成員Hortensia Fiekowsky則指稱是項標準將有意保護美國產業，因為很少國家能達到美國貿易市場的開放程度Comment, Opening Up Trade Barriers with Section 301-A Critical Assessment, 5 WisconsinInt'l L. J. 200, n.146 (1986)。

(註八九) Hudec, supra note 46 at 521.

(註九〇) 美國在「通心粉案」(“Pasta Case”) (見Memorandum No.301-25, 50 Fed. Reg. 26,685 (1985))中技術性違反了GATT，因為GATT理事會在美國對歐市課徵報復稅以前，並未通過專家小組的建議。

(註九一) Id.

(註九二) Council Regulation (EEC) No.2641/84 of 17 September 1984 on the Strengthening of the Common Commercial Policy 27 O. J. Eur Comm. (No. L252)1(1984).

條以片面方式解決有關不公平貿易行爲的問題。（註九三）

一九九〇年八月一日，日本政府設立了一個類似USTR的辦公室，來處理日本貿易夥伴，包括美國的不公平貿易行爲。該隸屬於通產省（MITI）國貿政策局國際經濟事務組的「符合GATT貿易推廣辦公室」，自一九九一年春開始，每年將發布一份針對不公平貿易綜合性報告。去（一九九二）年六月上旬，MITI的日本產業結構委員會小組亦發表了一份外國貿易行爲報告；在十個日本的大型貿易夥伴中，特別指出美國採取最不公平的貿易政策，該份報告批評美國鮮少採取明顯違反GATT規定的行動，而通常「誤用與濫用」（misuses and abuses）GATT規定。小組亦指責美國太倚賴片面貿易行動，並迫使其貿易夥伴與之簽署所謂自動設限協定（VRA）。（註九四）

今年五月十一日MITI再度發布了一份名為「主要貿易夥伴不公平貿易政策」報告（“Report on Unfair Trade Policies by Major Trading Partners”），其中指出：「美國並未直接歧視日本，惟其具有採取片面行動來解決貿易爭端的傾向。」（註九五）此份由MITI顧問小組委員會撰寫的報告，指責美國多項行動均違反GATT。例如反傾銷措施違反GATT反傾銷法典第二條第四項，傾向以環境保護與國家安全（national security）為由實施貿易限制，進口產品受到一九三〇年關稅法第三三七條歧視性（智慧財產權保護）的待遇，外國公司在依據專利法第一〇四條適用最先發明制度之際，遭受不利對待；以及對原產地不合理之認定。（註九六）

此外，加拿大亦於去年五月一日針對美國在三月三十日公布之NTE，首度發布一份有關美國貿易障礙之綜合性的報告，其中列舉美國在政府補貼、貿易救濟立法、政府採購及國內優先法律、技術及規則障礙、投資、金融服務以及智慧財產等方面的貿易障礙，該份報告亦指出加拿大主要透過刻正進行之烏拉圭回合談判、北美自由貿易談判（NAFTA）以及GATT與美加自由貿易協定（FTA），尋求對前

（註九三） See e.g. Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, April 25, 1990, Vol.7 at 598. See also Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, April 21, 1993, Vol.10 at 659-60.

（註九四） Int'l Trade Rep. (BNA). Current Reports, May 3, 1992, Vol.9 at 831, June 10, Vol.9 at 1003-04. See also Inside U.S. Trade, June 12, 1992, at 1-4. 並請參照八十一年六月九日工商時報第六版，聯合報第八版。

（註九五） Int'l Trade Rep. (BNA), Current reports, May 12, 1993, Vol.10 at 774.

（註九六） Id. at 774-5, 亦請參照八十二年五月十二日經濟日報第七版。

述美國貿易障礙之救濟。(註九七)

其次，在片面採取報復行動之際，各國將自行訂定其對「不合理」之認定標準(註九八)；此等特定國家標準，將有礙貿易流通並使貿易談判複雜化。是以，即使在GATT所未規定之範域，美國決策者須注意執行三〇一條對國際貿易制度之影響。

總而言之，實施三〇一條會與其他美國對外貿易政策目標造成競爭。實施三〇一條涉及難以解決之報復的複雜問題。所謂「公平」與「不公平」行為的界線將難以劃分，因為在不同發展階段的國家對「公平性」具有不同的看法；進而言之，美國正如其貿易夥伴一般，採用許多設限措施。最後，過度引用三〇一條報復條款，在精神與實務方面均可能違反美國對GATT爭端解決規定之承諾。

從以往案例得知，報復外國一向是三〇一條最不優先考慮的解決方式。做為拓展貿易裝置的三〇一條，真正的威力在於引用為一項威脅。實務上，由私人依據三〇一條提出的控訴，具有一項可能報復的有效威脅，連同不利宣傳的威脅以及全面惡化的貿易關係，此等潛在不同作用，個別地可能將侵害國引領至談判桌前。如考慮前面討論的問題，如何維持有信服力的威脅，殊屬實施三〇一條的真正挑戰。

伍、烏拉圭回合談判對美國三〇一條款之影響 一代結論

許多美國貿易夥伴則對一九八八年貿易法對於三〇一條之修正不表歡迎，渠等認為修正後的三〇一條款潛在地令人不快，特別是設計為懲罰對美國出口產品設有障礙的外國之工具，亦即超級三〇一條款。由於美國是世界主要貿易國以及貿易政策的領導國，其片面三〇一條行動將鼓勵其他國家在處理貿易爭端時採行類似政策。過度引用三〇一條報復條款可能在精神與實務方面與美國對於GATT的承諾有所違背。一九八八年貿易法對於三〇一條之修正絕大部份的影響，係視烏拉圭回合多邊貿易談判之進展而定。如若美國成功地將GATT延伸適用到如服務、投資以及智

(註九七) Inside U.S. Trade, May 8, 1992 at 18.

(註九八) Huedc, supra note 46 at 527, n.172.

慧財產權等新的領域，並重大改善GATT對傳統領域如農業與爭端解決的規範，則一九八八年貿易法長期而言並無若何重要性。不幸地是，自一九八六年九月在烏拉圭東岬展開為期四年的多邊貿易談判在一九九〇年十二月七日因各國農業議題方面的歧見而宣告破裂（註九九）。其後各國雖在GATT前祕書長Arthur Dunkel的斡旋之下繼續進行談判，迄今仍未達成協議。在Dunkel抨擊美國政府漠視全球自由貿易談判之後，美國總統柯林頓則已於今年四月六日與德國經濟部長雷克斯洛特舉行會談時明確表示，渠將尋求國會延長快速審議授權（fast-track authorization），期於十一月十五日以前與各國達成多邊貿易談判協定，使得延宕已久的烏拉圭回合談判又露出曙光。（註一〇〇）

不論如何，正如澳洲貿易談判代表Neal Blewett部長所指出者，烏拉圭回談判的失敗將代表「所有四處蔓延的保護主義亮了綠燈」，並認為歐體與美國之雙邊報復必然會增加（註一〇一）。在欠缺一項GATT協定的情況下，美國也許會被迫轉而引用特別三〇一條來對抗外國未適當保護智慧財產之法律與許多國家執行不力所引發的仿冒猖獗與市場通路的問題。例如USTR受理若干美國若干產業聯盟（如美國智慧財產聯盟（IIPA）、美國電影輸出協會（MPEAA）以及美國唱片協會（RIAA）在一九九〇年十一月十五日所提出之控訴，其等指控泰國大量拷貝美國電影、音樂以及其他受著作權保護作品，因而對泰國執行其著作權法情形展開三〇一條調查（案號三〇一之八二）。一九九一年五月廿六日，USTR在聯邦公報公告，正式對泰國專利保護、印度與中共保護智慧財產權現狀展開調查（案號三〇一之八四、八五及八六）。去（一九九二）年五月廿九，USTR亦公告對我國展開特別三〇一條調查（案號三〇一之八九）（註一〇二）。特別三〇一條儼然已成爲美國對抗外國仿冒與打開外國市場的利器，遭受調查的國家如中共及我國均與美國達成和解協議，以避免特別三〇一條報復。

美國國會在烏拉圭回合談判宣告失敗之際即已引發保護主義情緒，議員們多數支持尋求回復談判，惟亦要求政府在談判破裂的情況下採取較強硬的貿易行動。若

（註九九） Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, Dec. 12, 1990, Vol.7 at 1876.

（註一〇〇） 見八十二年四月八日工商時報第七版，亦請參見八十二年五月廿二日經濟日報第七版，八十二年六月十六日工商時報第四版。

（註一〇一） Id. at 1876-7.

（註一〇二） Section 301 Table of Case (up to date).

干國會議員，包括參議員Max Baucus（亦為參議院財政委員國際貿易小組召集人），曾表示假如GATT談判失敗，渠等將尋求對現存貿易扭曲情事之特定「國內救濟」，包括再度制定一九八八年貿易法所謂的超級三〇一條款。Baucus參議員亦嘗表示渠將在其他打開外國市場的「國內救濟」以外，支持嚴加引用一九七四年貿易法第三〇一條，後者為報復不公平貿易夥伴的主要法律工具。B氏並主張授予行政部門較大的自由裁量權，俾與拉丁美洲國家談判FTA（註一〇三）。眾議院多數黨領袖Richard A. Gephardt亦表示美國可以制定一項所謂蓋哈特修正案的「新版超級三〇一」規定（註一〇四）。不論未來這一年內烏拉圭回合談判會產生如何的變化，新上任之柯林頓行政部門勢必會面對美國業界日益增加的壓力，以迫使政府對外國—特別是日本，採取行動。一般而言，美國私人企業多數認定日本傾向對美國開放日本市場的要求，置之不理。迄今美國產業較引人注目之指控，包括歐洲四國之飛機製造聯盟的空中巴士產業接受政府補貼、日本與南韓限制稻米進口以及歐體禁止豬、牛肉進口等。

此外，烏拉圭回合談判的失敗，會導致美國積極建立美洲自由貿易區，並促成NAFTA早日議定（註一〇五）。例如布希政府時代的副貿易代表Julius Katz即指出美國行政部門的貿易策略主要與全面地具有多邊性質，惟亦企盼區域整合並與多邊主義並行不悖。美國行政部門相信區域整合的機會誠屬存在，其可協助該區域經濟成長並促進貿易而為有用的作法。儘管如此，Katz辯稱行政部門並不相信所謂的區域貿易集團，此為閉鎖性者，而被視為多邊主義的替代方式，並對多邊主義有害。（註一〇六）

總而言之，如若烏拉圭回合談判未能圓滿結束，一九八九年貿易法對三〇一條

（註一〇三） Max Baucus Reports, Oct. 22, 1991.亦請參見八十一年四月十二日經濟日報第七版。

（註一〇四） News from the House Majority Leader, Sep. 10, 1991 & Nov. 4, 1991.

（註一〇五） 美、加、墨三國歷經多次談判後，終於在今（一九九三）年八月十三日突破僵局，而就北美自由貿易協定(NAFTA)有關環保與勞工權益的附屬協定達成協議。至此美國總統柯林頓終於將可把NAFTA送交國會批准，而有利於北美自由貿易區於明年元月形成，NAFTA早在布希政府時期已達成，但繼任的柯林頓要求要有周邊協議，在環保、勞工權益和進口品突增時的保護措施方面要有實質的制裁力量。預訂於明年元月一日起實施的NAFTA，將創造一個包括三億六千萬人口，經濟產值六兆四千億美元的全球最大自由貿易區，然而NAFTA仍須經過美國國會的批准，而目前美國國會反對NAFTA的聲浪日益高漲。見八十二年八月十四日經濟日報第七版，工商時報第六版。

（註一〇六） Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, Jan. 9, 1991, Vol.8 at 62.

的修正即屬重大。在GATT欠缺有所改善的國際貿易規則的情況下，一九八八年修正案的結果正足以確保美國為回應外國的不公平措施，會採取更多的片面行動。（註一〇七）

不論如何，前述報復行動會日益增加的威脅不應鼓勵標的國假設其等須自動同意退讓，以避免與美國產生更進一步的衝突，外國政府審慎地準備因應三〇一條指控，伴隨著善加利用而非猶豫是否利用GATT爭端解決程序，將會增加合理結果的可能性。如若美國在未來的三〇一條調查案中面對有信服力與妥善準備的質疑，特別是依據超級三〇一條款所展開的調查，美國本身應會重新檢討在現行GATT爭端的作法，有無實益？畢竟，三〇一條係美國不滿現行GATT爭端解決制度之產物。一旦烏拉圭回合談判在此項議題方面達成圓滿協議，並兼及對智慧財產權、服務以及投資等無形貿易貨品之明文保護，美國是否仍會在各國對三〇一條顯與GATT規範不符的嚴厲撻伐下，堅持引用一般三〇一條、超級三〇一或特別三〇一條款來保護其海外出口利益，實不無疑問。

（註一〇七） 參議員Max Baucus於今（一九九三）年二月二日提出了再授權超級三〇一的法案—S268。該法將規定USTR每年指明主要不公平貿易國，並在懲罰的威脅之下，展開調查，以祛除該等國家之不公平貿易障礙。B氏亦同時提出貿易協定遵守法(TACA)，允許私人請求美國政府覆查是否一外國遵守了一項貿易協定，見Inside U.S. Trade, Feb. 5, 1993, at 9. See also Int'l Trade Rep. (BNA). Current Reports, Feb. 3, 1993, Vol.10 at 195.