

出國報告（出國類別：其他）

赴美洽詢 TIFA 架構下經貿協定之談判簽署準備
及 WTO 經貿法律實務運作等事宜

服務機關：經濟部經貿談判代表辦公室

姓名職稱：周檢察官懷廉

林檢察官良蓉

派赴國家：美國

出國期間：96 年 12 月 07 日至 17 日

報告日期：97 年 03 月

目 錄

壹、前 言	1
貳、行 程 表	2
參、參訪紀要	4
一、參訪美國華府 Crowell & Moring (C&M) 公關公 司	4
(一) 美國簽訂 FTA 之概況	4
(二) 美國對外貿易政策如何形成	5
(三) 特定貿易議題介紹	8
(四) 貿易資訊與統計數字蒐尋	9
二、參訪美國華府 Miller & Chevalier (M&C) 律師事 務所	11
(一) 美國憲法關於貿易權限之劃分	11
(二) TPA	12
(三) BIT 仲裁條款	14
三、參訪 Akin Gump 律師事務所	17
(一) 美國貿易政策之形成	17
(二) WTO 談判與爭端解決	18
四、參訪 M&C 律師事務所	21
(一) Academy of WTO Law and Policy 簡介	21
(二) 美國貿易法中關於共產國家的規定與演進	21

(三) 美國如何看待 WTO 爭端解決裁決	22
(四) 反傾銷法、平衡稅法簡介	22
(五) 第三國意見書之撰寫	22
五、參加 The Global Business Dialogue Inc. 舉辦之 WTO Rules 主席修正草案研討會	23
六、拜會美台商業協會	23
七、拜會美國貿易代表署	24
八、拜會傳統基金會	26
九、拜會商務部	26
十、拜會布魯金斯研究院	28
肆、結 語	29

壹、前言

台美之間於民國 93 年所簽訂之貿易與投資架構協定 (TIFA)，提供對話溝通之平台，相當程度提升了雙邊經貿關係。最近一次於 96 年 7 月間的 TIFA 會談，雙方就農產品進口、食品安全、智慧財產權等多方面交換意見，成效良好。鑑於美國向來為我重要貿易伙伴，在世界貿易組織 (WTO) 杜哈回合談判亦具有舉足輕重之地位，而美國貿易政策之形成及執行在其國內由國會、總統、行政機關等依一定之程序、習慣踐行，吾人必須清楚瞭解其形成及執行之程序，俾能適切因應其貿易措施，適當推動雙邊經貿關係。為增進本辦公室法律團隊對於美國經貿政策之形成、對外經貿協定之洽簽、目前關於國際經貿及杜哈回合談判之氛圍、法務人員於經貿事務之參與、WTO 訴訟經驗等瞭解，爰指派本辦公室周懷廉檢察官、林良蓉檢察官前往考察，為未來可能洽簽之經貿協定及 WTO 訴訟預作準備。並藉此機會增進相關經貿單位對本辦公室職能之認識，建立法務人員聯繫之管道。

貳、行程表

日期	時間	會議內容
12月7日 (星期五)	20:25	周懷廉檢察官自多明尼加搭乘 CO-1153 班機 抵達華府雷根機場
12月8日 (星期六)	23:55	林良蓉檢察官自台北搭乘 BR-16、AA-74 班機 抵達華府杜勒斯機場
12月9日 (星期日)	05:35	
12月10日 (星期一)	09:00-16:00	C&M 公關公司簡報 1、華府觀點:簡介目前美政治氣氛、貿易政策、總統選舉、及台美關係 2、美國如何制定貿易政策 3、台美貿易議題及美跨部會推動進展 4、追蹤及分析貿易政策之發展
12月11日 (星期二)	09:00-16:00	M&C 法律事務所簡報 (I) 1、美 TPA 與相關批准與立法程序。 2、美國行政機關與國會之運作與互動。 3、BIT 協定及其仲裁條款。
12月12日 (星期三)	09:00-14:00	Akin Gump 法律事務所簡報 1、美國政府律師參與 WTO 爭端解決之經驗。 2、美國對外洽簽 FTA 之準備及民間律師與政府配合之方式。
	14:30-18:00	M&C 法律事務所簡報 (II) 1、美國歷來主要貿易法及關稅法簡介 2、WTO 反傾銷、補貼等調查程序 3、簡介 WTO 法律人才之培訓
12月13日 (星期四)	08:30-10:00	參加 Global Business Dialogue 舉辦 WTO Rules 主席文件研討會 主題：The Ambassador's Dart Board: Responses to the Doha 'Rule' Paper 地點：National Press Club

日期	時間	會議內容
	10:30-11:30	拜會美台商業協會 地址：1700 North Moore Street, Suite 1703, Arlington, VA
	15:00-16:00	拜會 USTR 地址：Room 305, 600 17 th Street, NW, Washington DC
12月14日 (星期五)	09:00-10:00	拜會傳統基金會研究員 John Tkacik 先生 地址：214 Massachusetts Avenue, NE, Washington, DC
	10:30-13:00	拜會商務部 地址：Room 1411, 1401 Constitution Ave. N.W., Washington, DC
	14:30-16:00	拜會布魯金斯研究院卜睿哲(Richard C. Bush III)先生 地址：1775 Massachusetts Ave., N.W., Washington, DC
12月15日 (星期六)	17:20	搭乘 AA-75 班機離開華府轉乘 BR- 01 返國
12月16日 (星期日)		
12月17日 (星期一)	06:25	返抵台北

參、參訪紀要

一、參訪美國華府 Crowell & Moring (C&M) 公關公司

C&M 公司是位於華府之公關公司，其成員包括美國前貿易談判人員、經濟學家、政治分析家等，多數均曾任職於美國之行政部門或擔任國會助理。該公司之業務主要幫助客戶（常為國外客戶）設定談判策略（WTO 談判、自由貿易談判或其他涉外談判）、遊說或解決特定議題等。

為對美國貿易政策有一整體性之認識，乃於我駐美國台北經濟文化代表處經濟組王副組長廷驊、孫秘書良輔等人接洽與陪同下，於 2007 年 12 月 10 日至 C&M 公司參訪。C&M 公司部分則由 Doral Cooper、Melissa Coyle、Amy Jackson、Andrew Tein、Henry Pistell、Conor Harrington 等人接待。

本次參訪係由 C&M 公司分別就美國簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）之概況、美國對外貿易政策如何形成、特定貿易議題介紹、貿易資訊與統計數字蒐尋等議題，向我方進行簡報，雙方並就相關問題交換意見。

（一）美國簽訂 FTA 之概況

1、現況

美國認為與外國政府簽署涵蓋層面廣泛之 FTA，將有助於拓展美國工人、農民、服務業者之就

業機會或商業利益，故自 2004 年起，美國開始積極與外國政府洽簽 FTA，並已完成 10 個 FTA 之簽署與執行。

在 2007 年，美國國會雖僅審議美國與秘魯之 FTA，而美國行政部門雖已完成與哥倫比亞、巴拿馬及韓國之 FTA 談判，但均有待國會審議。

另就美國與台灣之 FTA 議題，雙方目前已在 TIFA（Trade and Investment Framework Agreement）架構下完成多次雙邊會談，而為促成台美 FTA 之簽訂，我駐美國台北經濟文化代表處正積極與美國各有關公、私部門洽商，以強化美國與我國簽訂 FTA 之意願。

2、美國如何評估洽簽 FTA 之對象

美國決定與他國洽簽 FTA 前，所考量之因素包括：對方之意願、簽訂後之經貿利益為何、對擴大貿易自由化之程度有無幫助、國會及產業界是否支持等。但實際上美國在與外國政府洽簽 FTA 時，除從上述經貿利益層面考量外，外交政策亦常為評估之重要因素（如美國與以色列、約旦間之 FTA）。

（二）美國對外貿易政策如何形成

1、美國對外貿易政策之內涵

美國的對外貿易政策包括涉及貿易議題之法律、行政規章、國際協定、談判立場等，用以規範美國與他國間有關貨品及服務貿易之往來。

美國的對外貿易政策通常係經由多邊、區域及雙邊等場合，以政府對政府之談判而形成，其核心目標是推動其他國家貿易自由化，以促進美國產業（工業、農業、服務業等）之利益。

2、美國對外貿易政策之形成方式

美國國內部門參與對外貿易政策形成之單位包括行政部門、國會及產業界，其功能及參與之方式分別說明如下：

(1) 行政部門

參與美國對外貿易政策形成之行政部門包括美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR），國務院、財政部、商務部、勞工部、農業部、司法部、國安會、經濟顧問委員會、預算管理局、國防部、交通部及內政部等。

美國行政部門形成對外貿易政策之方式，係由 USTR 透過貿易政策工作委員會（Trade Policy Staff Committee, TPSC）及貿易政策審查小組（Trade Policy Review Group, TPRG）之運作而形成。

其中 TPSC 係最基層之決策單位，由各相關行政部門之資深官員組成，其下並有超過 90 個工作小組，分別負責特定之貿易議題（如動植物衛生檢疫議題等）。

當遇有特定之議題無法在 TPSC 層級解決，或該議題涉及重要之政策決定時，則該議題將交

由 TPRG 處理，TPRG 係由各行政部門副首長級官員組成。如 TPRG 仍無法解決該議題，或該議題仍需有更高層級者作政策決定時，則該議題將提交至由總統主持之國家經濟委員會（National Economic Council）作最後之決定。

(2) 國會

國會除負責審議相關貿易法案外，參、眾兩院並分別指定 5 人作為國會在貿易政策議題上之顧問；如有需要，國會亦可就特定議題或談判指定特別之顧問。

另就 USTR 與國會之往來而言，USTR 在行政部門形成貿易政策階段，即必須與國會保持密切之連繫，並定期向國會觀察團（Congressional Oversight Group, COG，由國會各相關委員會成員組成）報告有關貿易政策及談判之最新進展。

(3) 產業界

產業界包括產業公會、協會及個別之企業、公司等。產業界主要是透過貿易諮詢委員會（Trade Advisory Committee）體制參與美國對外貿易政策之形成。貿易諮詢委員會之功能係於美國政府對外談判前，提供談判目標及立場，並於談判完成後提供有關執行與管理上之意見。

貿易諮詢委員會現有大約 700 名之諮詢委員，分為 3 個層級運作。最高層級為 ACTPN（Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation），其成員有 45 人，由總統任命，2 年

一任。第二層級為 Policy Advisory Committees (共 4 個)，成員由 USTR 逕行或與其他相關部會諮商後指派。第三層級為 Sectoral and Technical Advisory Committees (共 22 個)，成員由 USTR、商務部長及農業部長分別指派。

(三) 特定貿易議題介紹

1、SPS 協定

SPS 協定即動植物衛生檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)，係烏拉圭回合談判所達成之協議之一。

SPS 協定之規範重點，一方面承認各國有權就國外輸入之農產品採取動植物衛生檢疫措施；但另一方面，亦要求會員國採取符合國際標準之措施進行檢疫（惟會員國在有科學根據或基於適當之風險評估下，亦得採用高於國際標準之措施），以避免各會員國以維護公共衛生為由，任意進行無必要或不符合國際標準之檢疫措施，藉以防礙國外農產品之進口，破壞 WTO 所欲建立之自由貿易原則。

2、TBT 協定

TBT 即技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)，亦為烏拉圭回合談判所達成之協議之一。

因一國政府為保護其國民之安全及健康，常必須就進口產品規定其規格或標準。但此種規格或標準往往會對產品之進口產生不當的限制作用，而構成貿

易障礙。為使國際貿易儘可能在無人為干預之情況下進行，乃有 TBT 協定之制定。

藉由 TBT 協定，WTO 會員國間就其他會員國產品之輸入檢驗（不含農產品檢驗，此為 SPS 協定之範疇），將有一定之國際標準，不致因各會員國設定漫無一致之檢驗標準或規格，而構成他國產品輸入之不必要貿易障礙。

（四）貿易資訊與統計數字蒐尋

為蒐集經貿訊息、查詢美國法規、美國或各州與各國經貿往來之統計資料等，可透過下列網站蒐尋：

- 1、U.S. Library of Congress Legislation Search Engine (<http://thomas.loc.gov/>)：

本網站可查詢美國法律，包括法律摘要、立法進度、立法史、條文全文等。

- 2、U.S. Federal Register (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>)：

本網站可查詢美國每日發布之法規、法規草案、聯邦機關公告及其他行政命令等。

- 3、U.S. International Trade Commission Tariff and Trade Dataweb (<http://dataweb.usitc.gov/>)：

本網站可查詢國際貿易數據及美國關稅數據。

- 4、Trade State Express (<http://tse.export.gov/>)：

本網站可透過進口、出口、國家、地區等類別，

查詢與美國相關之貿易數據。

- 5、International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) “Bridges” Trade Newsletter (<http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>)：

本網站可查詢設於日內瓦之國際機構之最新貿易政策進展（每星期更新一次）。

- 6、World Trade Online (<http://insidetrade.com/>)：

本網站每日提供與美國貿易有關之新聞、文章等。

- 7、National Journal/Congress Daily (<http://nationaljournal.com/>)：

本網站提供美國國會各委員會聽證會及法案之訊息。

二、參訪美國華府 Miller & Chevalier (M&C) 律師事務所

M&C 律師事務所位於華府，成立於 1920 年，其執業範圍主要為稅務、國際貿易、政府關係等法律事務。

為從法律觀點了解美國貿易體制之演變及行政部門對外洽簽貿易協定之權限等議題，乃於孫秘書良輔之接洽與陪同下，於 2007 年 12 月 11 日參訪 M&C 律師事務所。M&C 律師事務所部分則由 John Gilliland、Jon Huenemann、Melida Hodgson 等律師接待。本次參訪由 M&C 律師事務所律師分別就美國憲法關於貿易權限之劃分、貿易促進授權法 (Trade Promotion Authority, TPA)、雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaty, BIT) 之仲裁條款等，向我方進行簡報，雙方並就相關問題交換意見。

(一) 美國憲法關於貿易權限之劃分

1、美國 1930 年關稅法

依美國憲法第 1 條之規定，有關制定、徵收關稅及規範對外貿易之權限均屬國會，故有關美國之關稅稅率，早期均由國會直接制定。

但於 1930 年，美國國會在產業界利益團體之壓力下，通過了後來極為知名的「1930 年關稅法」(Smoot-Hawley Bill)，該法修訂了關稅目錄中多達兩萬多個稅則，並使總體實質關稅達到了應稅進口商品價值的百分之 60。

「1930 年關稅法」通過後，各國產品輸往美國

之數量自然大幅減少，而各國為因應美國採取之高關稅措施，亦均提高本身之關稅以為報復。全球各國競相提高關稅之結果，致使國際貿易往來陷入嚴重衰退。

2、美國 1934 年互惠貿易協定法

「1930 年關稅法」對國際貿易產生非常負面之影響，亦使 1930 年代之大蕭條更形嚴重。國會痛定思痛，為避免日後再直接面對選民或利益團體之壓力，而制定出如「1930 年關稅法」般引發全球貿易戰爭，國會乃決定將其制定關稅及規範對外貿易之權力下放至行政機關。

因對外談判是憲法規定由總統享有的權力，國會為將制定關稅及規範對外貿易之權力交由行政機關行使，乃將制定關稅、對外貿易與總統之對外談判連結在一起，而於 1934 年通過了「1934 年互惠貿易協定法」(The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934)。

該法除降低於 1930 年大幅提高之關稅外，並授權總統負責與外國談判和執行有關減讓關稅之條約。有此一授權，總統可以不經國會批准就把任何一項美國關稅降低(惟以不超過百分之 50 為限)，爾後行政機關即多次利用此一授權，與多個國家達成降低關稅之談判。

(二) TPA

1、TPA 簡介

美國國會通過之 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 中，包含一項「快速授權程序」(fast-track procedures)，當總統正式向國會提交議案，要求履行一項與非關稅貿易障礙有關之協議時(且該協議是由該法案授權談判)，參、眾兩院必須在 90 天內對該案進行表決，且國會只能為通過與否之表決，不得為內容之修訂。

快速授權程序之目的是向外國政府保證，國會將對美國與外國政府談判達成的協議迅速作出反應。該程序於 1975 年至 1994 年間有效。之後，由於柯林頓總統未能爭取延長該項快速授權，該項授權即不再有效。直到 2002 年，布希政府才又使該項授權更新，並更名為 TPA，但 TPA 復已於 2007 年 6 月 30 日失效。

2、如何在 TPA 下完成談判 (以 FTA 談判為例)

- (1) 行政機關於開始 FTA 談判前 90 天，應通知國會，並與國會相關委員會諮商。
- (2) 談判進行中，USTR 應定期與 COG 及其他國會相關委員會諮商。
- (3) 談判完成，美國與外國政府簽署 FTA 前 180 天，行政機關應將草案報告給參院財政委員會 (The Senate Financial Committee) 及眾院歲入委員會 (The House Ways and Means Committee)，且行政機關應於簽署 90 天前，正式通知國會其與外國政府將簽訂該 FTA 之意圖，並將協定草案送由國際貿易委員會 (International Trade Commission) 評估。

- (4) FTA 簽署後 60 日內，行政機關應將美國現行法律中與 FTA 不符之修正案提交國會；另國際貿易委員會則應於 FTA 簽署後 90 日內，提出該 FTA 對美國經濟影響之報告。
- (5) 總統將該 FTA 之執行法案送交國會審議。
- (6) 國會就 FTA 及其執行法案進行表決。

(三) BIT 仲裁條款

美國為保障其對外投資，於 2004 年公布其新版之模範雙邊投資條約 (Model BIT)，並極力推動與其他國家依該新版本簽訂 BIT，惟目前依新版本簽訂之 BIT 僅有美國與烏拉圭間之 BIT。

依美國新版之 BIT，其已擴張投資之定義，不僅保護投資，亦保護投資人；而其爭端解決機制更允許投資人得將投資爭端直接訴諸國際仲裁，不需先依地主國之內國法進行爭端解決。

由於美國與我國洽簽中之 BIT，亦將以其新版之 BIT 為基礎，為了解美國新版 BIT 中有關爭端解決之規定，爰以美國與烏拉圭簽署之 BIT 為例，說明新版 BIT 中有關仲裁之重要條款 (仲裁條款為該 BIT 中 Section B 之部分)，其要點如下：

1、諮商 (第 23 條)

請求方 (指簽約國一方之投資者) 及受請求方 (指另一方之簽約國) 遇有投資爭端時，應先透過諮商方式解決。

2、提付仲裁 (第 24 條)

如雙方之爭議無法透過諮商方式解決時，請求方得將本爭議提付仲裁（第 24 條第 1 項）。

請求方於提付仲裁前 90 日，應先以書面通知被請求方，該通知應包含請求方之相關資料、被請求方違反協定之內容、提付仲裁之事實上及法律上之基礎、尋求救濟之種類及請求損害賠償之金額等（第 24 條第 2 項）。

有關仲裁之規則，雙方得以下列仲裁規則進行本案仲裁：(1) ICSID 公約及 ICSID 仲裁程序規則（當被請求方及請求方所屬國均為 ICSID 會員時）；(2) ICSID 附加規則（當被請求方或請求方所屬國其中之一為 ICSID 會員時）；(3) 聯合國 UNCITRAL 仲裁規則；或（4）雙方同意之其他仲裁機構或仲裁規則（第 24 條第 3 項）。

3、仲裁人之選定（第 27 條）

仲裁庭原則上由 3 名仲裁人組成，請求方及受請求方各指定一人，第 3 人由雙方合意指定，並擔任仲裁庭之主席（第 27 條第 1 項）。

如仲裁庭未於提付仲裁後 75 日內組成，ICSID 之行政委員會主席將在一方當事人之請求下，依職權指派尚未選定之仲裁人（第 27 條第 3 項）。

4、仲裁之進行（第 28 條）

雙方得共同選定仲裁地，如不能達成合意，則由仲裁庭依據得適用之仲裁規則，擇定屬於紐約公約會員國之領域內進行仲裁（第 28 條第 1 項）。

除請求方及被請求方得提出意見外，請求方之

所屬國亦得就本協定之解釋問題，提出書面或口頭意見（第 28 條第 2 項）。

仲裁庭得接受並考量法庭之友（*amicus curiae*）所提出之意見（第 28 條第 3 項）。

5、專家報告（第 32 條）

如本案爭執之議題涉及環境、健康、安全或科學事實之認定，仲裁庭得依請求或依職權指定專家提出書面報告。

6、仲裁判斷（第 34 條）

仲裁庭作出仲裁判斷時，其判斷之內容僅為：
（1）金錢損害賠償及其利息；（2）財產之回復（或其替代之賠償金額及利益）。惟仲裁判斷之內容亦可包括仲裁費用及律師費（第 34 條第 1 項）。

仲裁判斷不得包括懲罰性賠償（第 34 條第 3 項）。

仲裁判斷僅對爭議雙方就系爭案件有拘束力（第 34 條第 4 項）。

當仲裁判斷符合一定要件時（已確定，並經過特定之時日），當事方得請求執行該仲裁判斷（第 34 條第 6 項）。

締約國在其領域內應執行該仲裁判斷（第 34 條第 7 項）。

三、參訪 Akin Gump 律師事務所

本次參訪由職等偕同我駐美國台北經濟文化代表處經濟組孫秘書良輔參加。Akin Gump 律師事務所由資深顧問 Greg J. Mastel 及 Stephen Kho 律師接待，簡報下列議題，並就相關問題交換意見。

(一) 美國貿易政策之形成

說明行政部門（白宮、USTR、商務部）如何形成貿易政策、國會（參、眾議院、幾個重要委員會）如何藉由授權和批准的機制參與貿易政策之制定、產業界如何與政府溝通貿易政策議題、由何人決定美國將與哪一國簽訂 FTA、完成 FTA 之流程（談判、簽署及國會批准等歷程）、台美簽署 FTA 之展望、WTO 杜哈回合之展望等。其中紀要如下：

美國總統可以任意與外國談判，但若欲締結條約或協定，或者需要國會事先的授權，例如 TPA 概括的授權、針對特別事項專案的 TPA，或者事後須經國會的批准。如為 treaty，須送參議院經三分之二以上同意通過；如為 agreement，則須送參、眾二院經多數決通過。至於美國與外國締結之約定，如何界定何者為 treaty、何者為 agreement? 並無明文之規定，而係依習慣行之。例如：WTO 協定在美國國內法之地位是一個 agreement，而非 treaty。

美國與哪一個國家簽署 FTA，是一個經濟加上政治的決定，有時經濟的考慮多一些，有時政治、外交的考慮多一些。例如美國與馬來西亞等東南亞國家簽署 FTA，一方面有感謝該等國家在反恐合作的意味，另一

方面亦有藉此刺激 WTO 談判進行的用意。至於究竟是總統或是國會決定要不要和哪一個國家簽訂 FTA 則非絕對，通常總統會徵詢國會的意見，若國會沒有明示的否定，就表示可以進行。無論如何 FTA 的簽訂在國內一定要有足夠的政治支持。

美國從 1998 年與以色列簽訂 FTA 開始，陸陸續續與許多國家簽訂 FTA，內容也亦趨完備，現在已經有例範本 (model text)。當然，這個範本基本上是對美國較有利的設計。

(二) WTO 談判與爭端解決

Stephen Ko 律師敘述其個人在 USTR General Counsel 及派駐日內瓦之經驗，建議我國可以加強的方向。並簡介 WTO 爭端解決程序、對於不同類型案件之準備、訴訟策略、參與 WTO 言詞辯論庭之準備及應對、WTO 規範與美國國內法之關係、美國如何執行 WTO 做成之判決等，擇要摘記如下。

在有限的人力、資源限制下，若無法全力兼顧所有的談判，可以考慮選擇幾個較有利害關係、較為關注的委員會，從中求表現，慢慢建立信譽。多提出優質書面文件當然有幫助，發言亦應謹慎為之。良好的英語表達是基本的條件，發言不要與首府立場先後相異，務必確認首府立場後再發言。臨場的反應發言，宜先寫在紙上寫出來，避免臨時發言不順暢、詞不達意。聲明的朗讀最好事先唸過幾次，甚至先請同事聽過，務求發音正確、強調的重點能以適切的語調彰顯。有時書面文件的用字不適合口語表達，事先演練也有發現、改寫不適宜口語

表達用字的機會。除了準備聲明以外，最好預先準備可能被問到問題題庫及擬答，以免聲明唸完了，接下來的問題卻無法回答。注意一些細節、小地方，往往足以影響整個代表團的觀感，可以一點一滴的建立信譽，也可能因而破壞整個觀感。

在 WTO 提出指控之案件，有時是業者想要提出，有時是政府想要提出。若是業者想要提出指控的案件，一般 USTR 會要求業者先提供法律分析以供初步評估，多半是業者自己委任律師所做。接著，USTR 會召集相關機關討論是否提出指控。一旦決定提出指控，並會探詢其他具有利害關係的國家是否意欲提出指控，共同合作。

如決定提出指控，在要求對造諮商之前，USTR 已經將告訴狀、請求諮商、請求成立小組之書狀都撰寫完成，做好充分準備。而在依循 WTO 爭端解決程序提出諮商請求之前，美國也會先向對造溝通諮商，若無法達成共識才訴諸 WTO 爭端解決程序。此外，若為被告的案件，依照現行 DSU 的規則，準備時間非常倉促。

WTO 訴訟案件的程序同樣需要多加注意，特別是身為原告或被告的當事方。許多期日、期限是在開會討論後決定，並非沒有彈性，是以期日、期限是否遇到自己國家的國定假日、需要準備的時間長短等等，都是可以事先預想、協商，避免不利或不便。第三國在程序上的權利比較少，但亦非毫無彈性，可以聯合其他第三國形成較大的力量。在訴訟程序中，宜與 DSB 秘書處保持密切聯繫，掌握訴訟動態。

參加 DSB 言辭辯論時，首先在心理上建立健全的心態，不要害怕，小組或上訴機構是為解決會員間之貿易

問題而設置。必要時可提出問題請求確認問題真意、不當場回答問題，或當場提出大致可能的方向，日後再以書面詳述，或甚至不回答一些不合理界定的問題。

出庭辯論、陳述需要經驗，出庭不妨由資深法律顧問領軍，鼓勵新手練習，資深法律顧問一方面坐陣壯膽給予新手心理上支持，同時並預備隨時支援補充陳述。藉此訓練新手，傳承經驗。

四、參訪 M&C 律師事務所

本次參訪由職等偕同孫秘書良輔等人參加。M&C 律師事務所由 John Gilliland、John Magnus、David Christy 等律師接待。M&C 律師事務所分別就下列議題向我方進行簡報，雙方並就相關問題交換意見。

(一) Academy of WTO Law and Policy 簡介

該課程於每年秋季由 Georgetown 大學舉辦，為期一週，內容包括 WTO 之架構、市場進入、農業、貿易救濟、服務業、智慧財產權、新興議題等。本項課程學員資格為具有 WTO 初步基礎之美國或國際專業人員。課程以英語授課，每日早上八時三十分開始，傍晚五點至六點三十分由具有豐富經驗之實務人員或知名學者座談。已開發國家學員之學費為 2500 美元，開發中國家學員之學費為 1800 美元。

(二) 美國貿易法中關於共產國家的規定與演進

於共產主義興盛時，美國曾經針對不准自由移民的共產國家制定特別貿易法規，對該國進口產品課徵高關稅，雖然總統可以給予年度的豁免，給予最惠國待遇，但國會可以變更總統的決定。這項原本針對蘇俄不准猶太人移民而制定的法規，後來反而多適用於中國大陸。因此，雖然國會從未曾否決、變更總統的決定，但每年一度就會在國會上演反中共的譴責大會。此種情形直到中國加入 WTO 之後，其最惠國待遇改依 WTO 規範決定，不再適用美國國內法，原本每年上演的譴責大會改至 US China Commission 及 Congressional Executive

Commission on China 進行。這二個委員會發表的言論雖無絕對的效力，但仍具有相當影響力。

(三) 美國如何看待 WTO 爭端解決裁決

WTO 協定對於美國而言僅為”agreement”，並非”treaty”，並未如同 treaty 經過國會三分之二通過成為美國國內法，對於美國法院亦無拘束力。是以美國對於 WTO 爭端解決之裁決有三種選擇：(1) 遵守裁決內容，由行政機關修訂相關法規，或促請國會修法。(2) 賠償。(3) 權衡所有相關因素後，不予理會，容忍報復。

(四) 反傾銷法、平衡稅法簡介

簡述反傾銷法、平衡稅法概念以及美國國內調查的程序。

(五) 第三國意見書之撰寫

David Christy 律師表示，第三國意見書一般而言只是表示一些原則性的意見，而非針對特定的事實做評論，通常也只會選擇幾個問題來寫，而不會如當事雙方就所有的事實予以評論。最多不宜超過四個爭點，在撰寫時每個爭點所用篇幅以不超過二頁為宜。至於爭點的選擇，可說是個外交、政治的決定，因為對於爭點的意見，通常會對其中一方較為不利。有的國家的作法是各選擇二個分別對原告和被告有利的爭點予以闡釋。Christy 律師並就我國於 DS 355 巴西傾銷案之第三國意見書提供意見。

五、參加 The Global Business Dialogue Inc. 舉辦之 WTO Rules 主席修正草案研討會

研討會由 Tim Reif (Staff Director for the Trade Subcommittee of the Ways and Means Committee)、Angela Ellard (chief Trade Counsel to the Committee on Ways and Means)、Alan Wm. Wolff(partner, Dewey Ballantine LLP)、Linda Menghetti (Vice President of the Emergency Committee for American Trade)主講。敘述主席草案的要點、美國認為草案缺乏及不足之處、民間業者仍寄望談判美國政府繼續努力談判以消除美國出口之不公平貿易障礙及為業者打開市場等。簡而言之，美方對於主席版修正草案相當不滿意，代表民間業者的講者除了提出已經發送給 USTR 總談判代表 Susan Schwab 信函的強烈意見，在場亦再次高聲呼籲美國政府必須採取更強硬的態度為美國人民消除貿易障礙、打開外國市場。

六、拜會美台商業協會

美台商業協會(US Taiwan Business Council)由會長 Rupert J. Hammond-Chambers 先生接見。除我方介紹經貿談判辦公室法律團隊之功能、現況，雙方並就兩岸經貿未來自由化的可能、商業協會對於兩岸增進經貿關係之態度、商業協會推動台美 FTA 之理由、台灣吸引投資之因素交換意見。Rupert 會長特別指出台灣近年來在智慧財產權執法保護的進步是吸引投資的一項重要因素。

七、拜會美國貿易代表署

美國貿易代表署 (USTR , 即 Office of the United States Trade Representative) 由 David A. Katz (Senior Director, China and Taiwan Affairs) 、 Julia Doherty (Senior Director, Non-Tariff Measures, WTO & Multilateral Affairs) 、 Dawn M. Shackelford (Director for WTO Affairs) 接見 , AIT 華盛頓辦事處 Francis F. Ruzicka, III (盧治凱 , Director, Trade and Commercial Programs) 在場 , Claire E. Reade (Chief Counsel for China Trade Enforcement) 到場致意後即離去。我方由職等偕同王副組長廷驊、孫秘書良輔參加。

我方首先介紹談判代表辦公室、法律團隊、目前工作概況、未來目標等, 繼由 USTR 說明我方提問有關 USTR 組織、運作方式、USTR 首都與日內瓦代表團權限關係、其 General Counsel 法律團隊之首府、代表團分工模式及法律團隊與談判代表如何配合、雙方在 WTO 案件合作之可能性等問題, 並交換意見。

USTR 的功能和機制最初是設置在國務院內, 為了在國內及國際利益間取得一個平衡, 以形成最適貿易政策及談判立場, 後來才逐漸發展成為在總統辦公室 (Executive Office of the President) 之下的 USTR。最初在 1962 年, The Trade Expansion Act 要求總統任命一位貿易暨談判特別代表, 繼於 1963 年甘乃迪總統設置了 Office of the Special Trade Representative (STR), 增加兩位副總談判代表。之後陸續經由法律修訂、總統命令加重貿易暨談判代表的職責、擴張編制、升高層級。到了 1979、1980 年, 正式更名為 the Office of the United States

Trade Representative (USTR)，將制定貿易政策、貿易談判的職責賦予 USTR，因此 USTR 為具有法律授權的主政單位。

目前該機關約有二百人，除了各階層（總談判代表、副總談判代表、助理談判代表、副助理談判代表等）、依地域（如中國、非洲等）、專責事務（如農業、勞工、服務業與投資等）區分之談判代表以外，還有其他或依地域、或依專責領域區分的人員，例如負責 WTO 事務的有十二人。法律顧問室（General Counsel）約有二十餘位律師。每一位談判代表所處理的事務都有一位法律人員對應，舉凡涉及法律相關之業務，均會會同法律顧問辦理。

USTR 為美國貿易政策形成的主政機關，在形成過程中，會召集相關政府單位，與國會溝通，徵詢國會意見，並藉由舉辦公聽會、洽商產業、民間團體、個人、非政府組織等方式，廣徵各方意見，凝聚共識，俾做成對整體而言最有利之決策。

USTR 在日內瓦的代表悉依首府決策辦理，法律顧問亦同。就 WTO 訴訟案件而言，駐日內瓦之法律顧問主要負責程序事項，例如參加準備程序會議、注意訴訟期日、依首府意旨出庭陳述、遞送訴訟文件等，案件的實體部分仍由首府團隊負責，必要時首府法律顧問也會親往日內瓦出庭。

美國在 WTO 訴訟案件偶有聯合他國共同提出指控的情形，如未來有相關案件，當然歡迎相互聯繫，共同合作。

八、拜會傳統基金會

傳統基金會(the Heritage Foundation)由資深研究員 (Senior Research Fellow) John J. Tkacik, Jr 先生接見。我方首先介紹經貿談判辦公室、法律團隊之功能、現況，雙方並就兩岸經貿未來自由化的可能、經貿關係強弱對於國安、政治面之影響、美商公開或私下支持台美 FTA 簽訂之態度、尋求國會專案 TPA 授權簽訂台美 FTA 之可能性等事項交換意見。

九、拜會商務部

商務部 (Department of Commerce) 下包含許多部門：Bureau of Industry and Security、Economics and Statistics Administration、Bureau of Economic Analysis、Census Bureau、Economic Development Administration、International Trade Administration (ITA)、Minority Business Development Administration、National Oceanic and Atmosphere Administration、National Telecommunications and Information Administration、Patent and Trademark Office、Technology Administration、National Institute of Standards and Technology、National Technical Information Services。

因本辦公室業務與國際經貿談判相關、參訪人員為法律顧問，故商務部接待人員主要為國際貿易司 (ITA)、法務官員及主管反傾銷及平衡稅業務官員，包括：主管我國業務之主任 Jeff Dutton、總法律顧問辦公室 (Office of the Chief Counsel) 負責國際貿易部分之法律顧問 Joel Blank、負責多邊事務專員 Edward Brzytwa、

進口業務署商務專員 Richard Herring、總法律顧問辦公室負責進口業務部分之法律顧問 Quentin Baird、主管我國業務專員 Joshua Pierce 及 Michael Choi、負責市場進入議題助理部長辦公室專員 Simon Kim。

ITA 的首長為 Under Secretary for International Trade，目前由 Christopher Padilla 先生擔任。ITA 參與美國貿易政策之形成，協助美國產業推展貿易，進入外國市場，排除貿易障礙，並防衛國內產業利益免受進口貨物傾銷或補貼之不正競爭，派員二千多人駐在全美各地及美國駐外使館推展業務，在台灣的 AIT 就派有四名職員。

ITA 近年的優先業務包括在致力於（一）WTO 杜哈回合談判為美國取得利益、（二）簽訂 FTA、（三）落實美國貿易法規及國際貿易協定。在 WTO 方面，希望大幅減低他國農產品關稅、減少國內及出口補貼、大幅減低他國工業產品之關稅、降低非關稅障礙，開放他國服務業市場。在 FTA 方面，除陸續完成的秘魯、巴拿馬、泰國、哥倫比亞等 FTA，繼續在與韓國、馬來西亞等國洽簽當中。至於落實貿易法規及協定方面，包括切實執行反傾銷、平衡稅調查及處分、保護智慧財產權、處理中國貿易問題、關注美國於 WTO 涉案案件等等。

ITA 為協助美國企業海外貿易，消除貿易障礙，有系統地向民間企業蒐集調查對外貿易遭遇之種種困難，除了消極的接受投訴以外，並且積極走訪民間，例如拜會公會等，設法為美國企業排除貿易障礙，並將所得資訊建檔成為資料庫。

商務部設有總法律顧問辦公室（Office of the Chief

Counsel)，其中律師、法務人員負責不同領域業務，與各該領域之行政同仁密切配合。

我方詢及：補貼的主體通常涉及外國政府的作為及法規，不像傾銷是民間商人之行為，商務部在蒐集外國政府補貼資料時，是否遭遇困難？有無特別的方法來蒐集資料？美方表示：通常商務部會派員直接到該國訪視相關單位及官員，請求提供資料，若不提供正確資料，美國會以僅有之可得事實資料來認定，如此所為認定未必對該國最好，所以通常外國政府官員多會提供所需資料。

我方另詢問：美國如何處理 WTO 爭端解決機構判定美國法規與 WTO 協定不一致的狀況？美方表示：若是行政機關的決定、行為與協定不一致，行政機關可以自己更正該行為。但若涉及法律的事項（statutory matter），因行政機關無立法的權限，必須報請國會由國會決定如何因應，行政機關無法干涉。

十、拜會布魯金斯研究院

布魯金斯研究院（Brookings Institution）由卜睿哲（Richard C. Bush III）先生接見。本次參訪由職等偕同我駐美國台北經濟文化代表處經濟組梁組長國新、孫秘書良輔參加。我方首先介紹經貿談判辦公室、法律團隊之功能、現況，雙方並就兩岸經貿未來自由化的可能、兩岸經貿關係對於我國國安層次之影響、美國與外國簽署自由貿易協定的趨勢、台美簽署自由貿易協定之展望、美國向 WTO 對中國提起爭端解決之效應等問題交換意見。

肆、結 語

此行承蒙我駐美代表處經濟組梁組長國新、王副組長廷驊及孫秘書良輔費心安排，五日之緊湊行程共會見美方人員30人，議題涵蓋經貿事務相關之法律技術、政治、立法程序、機關法制、民間團體、智庫、美國及國際整體經貿氛圍等各方面，獲益匪淺。綜合全部考察，有以下幾點觀察與展望：

- 一、美國貿易政策之形成與執行有其獨特之程序，其間牽涉之主體例如貿易代表署、各個行政機關、國會、委員會、議員、議員助理、公會團體、選民等等，具有微妙之制衡關係，美國特殊之遊說文化與此獨特之程序亦息息相關。對美推動我方經貿政策須宏觀謹慎，面面俱到，以免顧此失彼，操之過急而胎死腹中。
- 二、台美自由貿易協定簽訂之主要障礙在於國際政治、外交之時空環境。惟我仍宜在實質方面預先完成準備，俾於整體氛圍轉換之適當時機，即時簽訂。
- 三、美國政府機關對於公會、團體等民間意見、貿易障礙案例之蒐集極具成效，政府機關因而握有充分資料供作談判籌碼或提請爭端解決。
- 四、美國公會、公益團體極為活躍，對於經貿政策、WTO 事務關注之程度與積極向國會及行政機關表明立場及遊說之強度均不容忽視。
- 五、華府民間經貿人才濟濟，對於甫發生之事件、議題，迅即有相當多律師事務所、公關公司、公會、公益團體、教職人員、利害關係人研究、討論，形

成輿論。莫怪民間力量對於對外貿易政策及措施具有監督及形成之影響力。

- 六、經貿談判必須有堅實之法律實力為後盾，法務人員與經貿官員需密切配合、結合，俾能在形成經貿政策、談判、立法等之前階段，及早納入法律之考量，做成與 WTO 協定無違之決策與對策。
- 七、我經貿機關須能夠長期觀察審視他國對我經貿措施是否與 WTO 協定合致，俾於必要時以法律手段解決貿易爭端。
- 八、法務部門須能與經貿官員配合審視他國對我不利之經貿措施，主動發掘成案，俾利經貿談判得據堅實之法律基礎要求修正不利措施。
- 九、WTO 爭端解決之庭訊，實務上均由當事國政府官員發言，縱使聘任外部律師，庭訊亦由政府官員發言。目前我國僅於些許案件參與為第三國，尚未面臨被指控或指控他國之挑戰，惟一旦成為原告或被告，我國必須要有此等能夠以英文（或法文、西班牙文）當庭陳述、反應、辯駁之政府人員。
- 十、經貿活動係臺灣之命脈，WTO 為我國所參與且具有正式會籍之最重要國際組織。對應 WTO 相關法制、爭端解決之龐雜事務，應設置相當規模之常設部門，就 WTO 發生之法律問題及訴訟均能不假外求，由政府內部之法務人員研究處理。或縱使聘任外部律師，政府機關必須要有在事實及法律面均能夠掌握、主導之官員。常設的法務部門才能將此等法務能力與經驗傳承保留在政府機關之內。舉目國際，目前有此能力之國家僅有美國的 USTR 及歐

盟，從公開的訴訟資料與幾次實案觀察可見其成效卓越。我國方才起步建立專責對應 WTO 等經貿事務之法律團隊，宜朝此一方向發展建構。