

中美歐紡織品貿易爭議之研析

蔡宏明

中華民國全國工業總會副秘書長

壹、緒論

由於中國大陸紡織品出口的快速成長，美國和歐盟相繼對中國大陸的多項紡織品進口實施特殊保障調查，掀起了紡織品貿易戰爭，其間雖然歐盟與中國於 2005 年 6 月 10 日達成協議，雙方同意在 2008 年前對輸入歐盟的中國紡織品數量加以控制。但對中美紡品爭議而言，能否利用「中歐模式」解決爭端，卻充滿變數。

此爭議主要源自於，美國在與中國大陸入會雙邊談判過程中，要求中國大陸同意「當中國大陸紡品進口數量激增以致對各會員市場造成擾亂，阻礙紡品貿易有秩序發展之虞時，在 2008 年 12 月 31 日前，進口國可採行特別防衛措施以爲因應」，期能減輕 2005 年全球紡品貿易自由化後，對美國紡織業之衝擊，並延長因應時間。中國大陸迫於入會壓力，接受美國該項要求，納入中國大陸入會工作小組報告第 242 段。但是，但第 242 條缺乏正當程式的規定且用語含糊不清，也未明確定義「市場擾亂」。因此，大陸主張美國政府在沒有事實依據的情況下，就決定對從中國進口的 4 種產品設限，違背了 WTO《紡織品與服裝協定》的原則和方向，背離了 WTO 倡導的貿易自由化的基本精神，不符合中國加入世貿組織法律文件中啓動 242 段條款的前提條件。

爲探討中美歐紡織品貿易之爭議與影響，本研究首先將介紹紡織品與成衣協定之實施狀況；並分析大陸 WTO 入會議定書紡織品特別防衛條款，再者，介紹美國與歐盟對中國紡織品防衛制度，進而就中美歐紡織品貿易爭議之發展與爭議點進行評析，同時分析中美歐紡織品貿易爭議對兩岸紡織業之影響，最後提出台灣的應對策略建議。

貳、紡織品與成衣協定之實施狀況

一、紡織品與成衣協定簡述

紡織品貿易三十多年來在進口設限國家之配額管制措施下進行，誠屬歷史最爲悠久，範圍最爲廣泛而且影響最深遠之貿易壁壘。WTO 所揭櫫之貿易自由化基本原則，對紡織品而言，由於涉及出進口國龐大之利益衝突，自然最難以落實實施，因此乃特別制訂紡織品及成衣協定(Agreement on Textiles and Clothing, ATC)，以規範紡織品貿易回歸 GATT 自由化之事宜，並予以自由化頗爲寬裕之十年過渡期

間，以利長期受保護的進口國紡織業調整因應。

為將「多種纖維協定」(Multi-fiber Arrangement, 簡稱 MFA)所形成廣泛而複雜的紡織品與成衣貿易限制，整合至 GATT 規範下，並逐步取消 MFA。紡織品與成衣協定(Agreement on Textiles and Clothing, 簡稱 ATC)訂定一套規範，使會員必須在過渡期間內，將其在 MFA 下所實施之限制措施，逐步「回歸」至 GATT 規範中，以促進貿易自由化。

對於紡織品主要出口國而言，ATC 協定最重要之條文包括前述「2、3、4、5」等項，其中尤以第 2 項之影響效應最為顯著，茲分別摘要說明如下：

分三階段回歸，解除配額限制

設限國家應於過渡期間，將涵蓋(1)毛條/紗(2)布(3)雜項及(4)成衣等四組產品之紡織品(以 H.S.號列或類別為準)，分三階段回歸自由貿易規範。

於協定生效首日(1995 年 1 月 1 日)進口國應將佔其 1990 年總進口量 16%之產品回歸自由貿易規範。未於首日回歸之產品，按下列時程及百分比(佔 1990 年總進口量百分比)回歸：1995 年 1 月 1 日： 16%；1998 年 1 月 1 日： 17%；2002 年 1 月 1 日： 18%；2005 年 1 月 1 日： 49%。

已回歸產品之防衛措施，應依 GATT 第十九條規定辦理

(1) 進口國於各該產品回歸自由貿易規範之後，如認為相關產品之進口仍有損害其國內產業之情況時，相關防衛措施應依 GATT 第十九條規定辦理，不得針對特定出口國採行單獨設限之歧視性配額管制措施。

(2) 可採行之措施包括：(1)全球配額(2)關稅配額(3)提高關稅等方式，以保護其國內產業；凡以非關稅措施執行防衛措施者，應由出口國執行相關管制工作。

尚未回歸之設限產品，逐步放寬設限過渡期間內，尚未回歸自由貿易之產品，則予以逐步放寬設限措施，其方式包括：(1)分三階段調高配額成長率(2)取消原設限雙邊協定彈性條款合併使用之上限(3)就市場佔有率較小之出口國給予較大之成長機會(4)進口國得於通知 TMB 及出口國後就相關產品取消設限。

有關成長率調增時程及百分比如下：.1995 年-1997 年：成長率增加 16%；1998 年-2001 年：成長率增加 25%；2002 年-2004 年：成長率增加 27%；

尚未回歸之非設限產品，訂有過渡性防衛條款：

在過渡期間內，各該會員得就尚未回歸且未實施配額限制之紡織品，於進口量激

增致對國內產業造成損害或有損害之威脅時，要求與造成進口量急遽而明顯增加之出口國舉行諮商，以實施過渡性防衛措施。有關防衛措施之重點如下：

(1) 配額之額度不得低於提出諮商月份前二個月之前十二個月期間內，被設限國出口到設限國該產品之實際進口量或實際出口量。

(2) 實施過渡性防衛措施以三年為限，且不得延長，惟若該設限產品於該三年內已回歸 GATT，則實施至回歸時為止。

年度配額成長率不得低於 6%，彈性條款移用及預借之比率為 10%，惟預借不得超過 5%，移用、預借及換類不得有合併使用之上限。

表一 ATC 協定之主要自由化措施

| 階段 項目 | | 第一階段 | 第二階段 | 第三階段 | 過渡期間結 束 | |
|----------------------------|--------------------------------------|--------------------|---|--------------------|-------------------|--|
| | | 1995-1997 (3 年) | 1998-2001 (4 年) | 2002-2004 (3 年) | 2005 年 1 月 1 日 | |
| 回歸 GATT 項目 (自由化%) | | 16% | 33% | 51% | 100% | |
| 尚 未 回 歸 項 目 | 尚未自由化% | 84% | 67% | 49% | 0% | |
| | 設 限 項 目 放 寬 方 式 | 調增成長率 | +16% | +25% | +27% | |
| | | 彈性條款 | 與原雙邊協定一致，惟無合併使用 上限。 | | | |
| | | 優惠小會員 | 對市場佔有率低之小供應國給予優 惠，使其掌握較大市場佔有機會。 | | | |
| | | 取消設限 | 各會員得取消設限，惟應於年度開 始時生效，並應於三個月前通知出 口會員及 TMB。 | | | |

二、回歸過渡期間之貿易表現

雖然WTO會員間之紡織品及成衣貿易自1995年1月1日起即受WTO紡織品及成衣協定(ATC協定)之規範，在十年的過渡期結束後，自2005年1月1日起，ATC協定到期且全部的配額均將取消；亦即自2005年起，WTO會員之紡織品及成衣都可以

無限制的進入原採取配額管制的歐盟、美國及加拿大市場。

但因為設限國在前三個階段分別對相當1990年進口額16%、17%和18%的產品取消數量限制，而將49%的產品放在最後一個階段。這種分階段逐步放開配額的目的在於緩解配額一次放開，給發工業家國內產業帶來的巨大壓力，為工業國家紡織業調整與發展提供空間。

其中，由於ATC規定一體化放開配額的百分比，是以所有列在其附件清單中的產品為基礎，並不專門針對設限產品。因此，清單中包含有大量原本不受配額限制的產品。在第一階段、第二階段中，所有的設限進口國均實現了他們在此階段的解禁承諾，放開了既定比例的配額量。實際上，在這一階段中只有一個國家放開了一個設限產品的配額，即加拿大解禁了工作手套的配額限制。¹

至2004年3月即配額放開的第三個階段末期，工業國家仍然保留了大量的配額，將70%的配額保留在最後，且其中大部分是市場銷售緊俏類別。

此外，追加的配額增長率對配額的實際增長意義不大，而且發達進口國在仍受配額限制產品的年進口數量上並沒有按照ATC協定的規定增長率增加對配額限制產品的進口。

歐美加三國只在ATC協定執行的最後階段超過了6%的增長率，而距原MFA年增長率6%為基礎，逐年遞增的增長率還相差甚遠。以第一、二階段為例，進入美國市場紡織品配額1995-2001市場開放年平均成長率實際上只成長1.03%，歐盟配額只成長0.73%，加拿大只成長1.22%。（詳見表二至表四）

表二 ATC 回歸第一、二階段之整合結果(integration as percentage of volume of 1990 imports)

| | 毛條/紗 | 布 | 雜項 | 成衣 | 合計 |
|-----|-------|-------|-------|------|-------|
| 美國 | 16.46 | 4.15 | 8.73 | 3.90 | 33.24 |
| 歐盟 | 16.04 | 9.47 | 5.27 | 2.53 | 33.31 |
| 加拿大 | 10.26 | 6.43 | 15.50 | 2.78 | 34.97 |
| 挪威 | 10.10 | 14.26 | 14.66 | 4.32 | 43.34 |

資料來源： TMB notification as reported in ITCB, IC/W/2I9, July 21, 2000.

¹中國世界貿易組織研究會，紡織品與服裝協定漏洞研究，<http://www.wtolaw.gov.cn>，2005-06-16

表三 ATC 回歸第一、二階段取消之配額數

| | 總配額數 | 取消之配額數 | 合併之配額數 | 合計 |
|-----|------|--------|--------|----|
| 美國 | 750 | 2 | 11a | 13 |
| 歐盟 | 219 | 14 | 0 | 14 |
| 加拿大 | 295 | 29 | 0 | 29 |
| 挪威 | 54 | 0 | 51 | 51 |

資料來源： TMB notification as reported in ITCB, IC/W/2I9, July 21, 2000.

表四 美加歐市場取消之配額數市場進入年平均成長率

| | ATC 之前市場進入 年平均成長率 | 總市場進入年平均 成長率 | 1995-2001 市場開放 年平均成長率 |
|-----|----------------------|-----------------|--------------------------|
| 美國 | 4.61 | 6.36 | 1.03 |
| 歐盟 | 3.44 | 4.49 | 0.73 |
| 加拿大 | 5.26 | 7.53 | 1.22 |

資料來源： ITCB, document WT/GC/W/283, 2000.

然而，工業國家將半數的配額在最後一個階段放開，這顯然不利於緩解紡織品在配額取消後大量進口的衝擊，從而使國內產業在最後階段面臨更大的挑戰與考驗。這種前緊後松的安排模式勢必造成開發中國家等待配額一朝放開的時機大有作為，但也成為貿易摩擦的導火線。例如，由於歐美在配額取消的四個階段中，最敏感、最主要的產品均留在最後階段開放，這批產品占大陸對設限國出口總額的42%。

同時，ATC協定只規定了每一階段產品配額取消的比例，在符合規定比例的條件下，每個進口國可自主決定各階段取消的具體產品。取消產品目錄須包括以下四組產品：毛條及紗、機織物、紡織製品及服裝。在協定執行過程中發達國家放開限制配額時，以保護本國紡織業為原則，十分小心地首先放開了低價產品的配額，而將大量高附加值產品放在最後以保護其國內高附加值的紡織產業。進口國通常將前三個階段的一體化產品集中在紗線、面料和家紡這些低附加值的產品上，而將服裝產品留待最後放開。因此，在前幾個階段，任何生產國都沒有看到大類產品取消配額所帶來的優惠。進口國產業利用本國ATC執行中的滯後特點，在過渡期間獲得了過度保護。

三、對紡品配額制度全面取消的評估

大多數的研究顯示，紡織品及成衣配額制度之取消，將可提高全球福利。

經濟合作暨開發組織(OECD)調查指出，依模擬假設情況之不同，所估算出之每年全球福利可增加 65 億美元至 3,240 億美元不等；另外有一些研究預測，ATC 協定所獲致之效益佔烏拉圭回合談判總效益的三分之二。配額取消後，進口商之採購即可回歸市場機能而非取決於配額大小，進口國的資源分配將更有效率，生產及出口將更合理化。

大多數的研究認為，開發中國家在全球出口市場之佔有率將會增加，但各個開發中國家之增長情況則不一樣。一般而言，自由化後將出現「強者恆強，弱者恆弱」的局面，最大的受惠國將為中國大陸，其次為印度、巴基斯坦。

1.亞洲及中國大陸：所有的研究都認為亞洲國家的生產分配區域會有很大的轉變，中國大陸無疑是成長最快速的地區，甚至有研究預測中國大陸的紡織品及成衣出口將佔全球的五成左右。另外，印度及巴基斯坦雖亦難抗衡中國大陸的競爭，但該兩國可因搶佔其他較小供應國的市場而獲得彌補。

2.低度開發國家：一些研究指出，較緩慢的配額回歸時程事實上是對低度開發國家的保護，一旦配額取消後，某些低度開發國家將因基礎建設不佳等原因而受到衝擊，並將毫無選擇的以低價方式與其他工資低的大供應國競爭。另有研究顯示，對低度開發國家提供免關稅及免配額的優惠，確實可促進該等國家貿易量及資源分配效率。

3.有優惠協定的開發中國家：在後 MFA 時代，配額費用不復存在，使得一些供應商不會因降低價格而減損利潤，預期全球紡織品及成衣平均單價將更進一步下跌。因此，目前在美國市場享有優惠的墨西哥及在歐盟市場享有優惠的環地中海國家，在配額取消後，將與其他國家同處於一個較為平等的貿易環境。

4.工業化國家：

以長期而言，工業化國家將因消費價格降低及資源分配效率而獲致福利的大幅增加；惟以短期或中期而言，若其紡織及成衣業所釋放出之資源未能有效移轉到其他部門，則該等國家之產業調整成本恐將增加。一些研究估計，配額的取消可使全球紡織品價格下跌 2%，全球成衣價格下跌 5%~10%。

就業情況：大多數的研究預測，配額的取消在短期間將高度干擾就業市場，尤其是工業化國家在愈接近回歸時程的末期，所受的影響愈大。然而，此一就業市場

的擾亂並不僅限於歐洲及北美國家，因為全球紡織品及成衣貿易的競爭加劇，將可能使相關國家的工資及工作條件惡化，減低勞動成本。

另外，2003年6月10日，全美紡織工業大會發表《中國的威脅有多大》的行業分析報告認為，自2002年1月1日美國開始部分取消對中國紡織品、服裝產品的配額限制以來，中國29種服裝產品在美國的市場佔有率大幅上升。同時，應當注意這是中國首次在美國進口配額制約的前提下同越南、孟加拉國、印度和墨西哥等國家在美國市場上進行競爭的結果。過去的一年間就進口配額敏感度較強的服裝種類而言，中國出口的平均增速達600%。

2003年6月10日，全美紡織工業大會發表《中國的威脅有多大》的行業分析報告認為，自2002年1月1日美國開始部分取消對中國紡織品、服裝產品的配額限制以來，中國29種服裝產品在美國的市場佔有率大幅上升。同時，應當注意這是中國首次在美國進口配額制約的前提下同越南、孟加拉國、印度和墨西哥等國家在美國市場上進行競爭的結果。2002年在取消配額限制的紡織品類別上，美國從中國的進口增加了9.6億美元（詳見表五至表七），而從其他國家或地區的進口則下降了8.1億美元。因此，2005年紡織品貿易完全一體化以後，其他生產和出口紡織品的發展中國家也將面臨來自中國的巨大衝擊，預計在不到2年的時間裏，約有420億美元的訂單將從原來的墨西哥、中美洲、撒哈拉以南及其他一些國家轉到中國手上，使這些國家產生數百萬人的失業。從2002至2003年的貿易資料看，即使與美國簽有貿易優惠安排或者自由貿易協定的國家，也將面臨同樣的命運。

表五 美國進口配額取消前後29種服裝產品（每平方米）的平均價格變動

| 年份 | 2001年 | 2002年 | 變動率 |
|----------|---------|---------|------|
| 中國 | 5.79 美元 | 3.24 美元 | -44% |
| 其他國家（地區） | 3.55 美元 | 3.47 美元 | -2% |

資料來源：www1.cacs.gov.cn/new/ztbd/gyfzck/mgfz/mgfz03/mgfz0704-1.htm

表六 進口配額取消前後29種服裝產品進口量（百萬平方米）

| 年份 | 2001年 | 2002年 | 變動率 |
|------|-------|-------|------|
| 中國 | 142 | 554 | +412 |
| 其他國家 | 1439 | 1238 | -201 |

資料來源：www1.cacs.gov.cn/new/ztbd/gyfzck/mgfz/mgfz03/mgfz0704-1.htm

表七 進口配額取消前後 29 種服裝產品進口金額（百萬美元）

| 年 份 | 2001 年 | 2002 年 | 變動率 |
|------|--------|--------|-------|
| 中 國 | 824 | 1792 | +967 |
| 其他國家 | 5104 | 4303 | - 801 |

資料來源：www1.cacs.gov.cn/new/ztdb/gyfzck/mgfz/mgfz03/mgfz0704-1.htm

全美紡織工業大會認為，中國出口產品在美國市場佔有率提高的原因

- 1.中國貨幣對美元的固定匯率制度使中國人民幣的價值低估了大約 40%，這導致中國具有巨大的人為成本優勢。
- 2.中國 50%的紡織品生產企業和 25%的服裝生產企業屬於國有企業並得到國家補貼。
- 3.擁有無限的勞動力資源：中國每年新增 1500 萬勞動力。

因而主張，美國政府應採取的措施

- (1) 美國政府應有效地使用世貿組織的紡織與服裝產品防衛措施。
- (2) 美國政府在中美洲自由貿易協定談判中應堅持不符合原產地要求的產品不享受優惠配額的立場。
- (3) 美國政府應向中國施加壓力使其貨幣隨供求關係波動，而不是人為操縱。

參、大陸 WTO 入會議定書紡織品特別防衛條款分析

一、WTO 架構下之特別防衛條款

GATT 第十九條是因應出口國在公平貿易行為下的進口救濟規範，該條款係指一國政府因該國遵守國際義務，而致其國內某項產業之廠商，因同類或直接競爭產品大量進口，而遭受嚴重損害或威脅時，得依規定在一定期間、一定範圍內所採取之救濟措施。

由於防衛條款係以市場經濟國家間的適用為原則，其中最惠國待遇原則的適用在於避免外國製造商間競爭地位或市場機會受影響；而有關「諮商」、「補償」與「報復」的規定，則在於維持各國 GATT 權利間的平衡，避免一國浮濫使用而造成貿易障礙。

但在 50 年代初 日本要求加入 GATT 時，有一些西歐締約國要求 GATT 設置「特別防衛條款」機制，以對付日本低成本產品的競爭。但由於其他締約方堅持適用最惠國待遇原則，特殊保障機制未能設立。

在 60 年代末、70 年代初，波蘭、羅馬尼亞、匈牙利相繼加入 GATT。由於其計劃經濟和國營貿易的性質，假若因來自非市場經濟國家產品對國內產業造成嚴重損害或威脅，而須依最惠國待遇原則與所有出口國諮商，則因該損害係導因於非市場經濟國家出口商品價格或數量未反映正常市場法則所致，除防衛措施將造成對市場經濟與非市場經濟國家間的不公平外，依最惠國待遇原則進行諮商費時，且可能遭遇報復或補償要求亦造成壓力。故尋求以「特別防衛條款」來消除 GATT 第十九條限制，成為各國在審查非市場經濟國家加入 GATT 申請案的重要訴求。

（一）匈牙利入會議定書第五條（1974 年）

(a)在匈牙利與各締約國的貿易中，如果某項產品的進口數量的增加或其進口情況對國內類似產品或直接競爭產品的生產者造成嚴重損害或構成嚴重損害的威脅時，本條(b)項至(e)項的規定應予實施。

(b)匈牙利或有關締約國可請求協商。此項協商應通知全體締約國，如果通過協商，認為上述(a)項所述的情況存在，就應對出口加以限制或採取其他行動，如果可能，這可包括為防止或補救損害而對有關出口貨物的售價採取的行動。

(c)如根據(b)項協商不能在有關方面達成協議，此項問題可提交全體締約國，全體締約國應立即進行調查，並向匈牙利或有關締約國提出適當建議。

(d)如根據上述(b)項和(c)項採取行動後，有關方面仍未能達成協議，有關締約國在阻止或補救這種損害所必需的範圍和時間內，可自由對有關產品的進口加以限制。據此，另一方在實質上相等的貿易範圍內，亦可違背其對該締約國所承擔的義務。

(e)在緊急情況下，如果延誤將造成難以彌補的損害，未經雙方協商可以臨時採取上述阻止或補救行動，但要在採取行動後立即進行協商。

（二）波蘭《加入 GATT 議定書》第 4 條

(a)如一來自波蘭領土的任何產品在進口至一締約方領土時，其增長的數量或所依

據的條件對該締約方生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者造成或威脅造成嚴重損害，則本款(b)項至(e)項的規定應適用。

(b)該有關締約方可請求與波蘭進行磋商。任何此種請求應通知締約方全體。如作?磋商的結果，波蘭同意存在以上(a)項所指的情形，則其應限制出口或採取可阻止或補救此種損害的其他行動，其中可包括有關該出口產品的銷售價格的行動。

(c)如作?(b)項下磋商的結果，波蘭與該有關締約方不能達成一致，則該事項可提交締約方全體，締約方全體應迅速調查該事項，並可向波蘭或最初提出該事項的締約方提出建議。

(d)如採取以上(b)項和(c)項下行動後，波蘭與該有關締約方仍不能達成一致，則該締約方有權在防止或補救損害所必需的限度和時間內，限制自波蘭的進口。波蘭因而有權對實質上相當的貿易偏離其對該有關締約方的義務。

(e)在遲延會造成難以補救的損害的緊急情況下，受影響的締約方可在未經事先磋商的情況下採取臨時行動，但條件是在採取該行動後應立即進行磋商。

(三) 羅馬尼亞《加入 GATT 議定書》第 4 條

(a)如在羅馬尼亞與締約方的貿易中，任何產品在進口時增長的數量或所依據的條件對生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者造成或威脅造成嚴重損害，則本款(b)項至(e)項的規定應適用。

(b)羅馬尼亞或該有關締約方可請求進行磋商。任何此種請求應通知締約方全體。如作?磋商的結果，雙方同意存在以上(a)項所指的情形，則應限制出口或採取可阻止或補救此種損害的其他行動，如可能，其中可包括有關該出口產品的銷售價格的行動。

(c)如作?(b)項下磋商的結果，有關方不能達成一致，則該事項可提交締約方全體，締約方全體應迅速調查該事項，並可向羅馬尼亞或該有關締約方提出建議。

(d)如採取以上(b)項和(c)項下的行動後，有關方仍不能達成一致，則該有關締約方有權在防止或補救損害所必需的限度和時間內，限制有關產品的進口。另一方因而有權對實質上相當的貿易偏離其對該有關締約方的義務。

(e)在遲延會造成難以補救的損害的緊急情況下，此類阻止或補救行動可在未經事先磋商的情況下臨時採取，但條件是在採取該行動後應立即進行磋商。

由該條款可知，特別防衛條款具有下列特色：

1. 為防範非市場經濟國家產品強大的市場滲透，特別防衛條款成為西方國家尋求迴避 GATT 第十九條有關最惠國待遇和補償等規定的途徑，其對非市場經濟國家的歧視性可見一斑。²

2. 特別防衛條款的主要內容有：

(1) 進口增加對生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者造成或威脅造成嚴重損害，雙方應立即磋商。如確實存在嚴重損害或嚴重損害的威脅，出口方應主動限制出口；

(2) 如果雙方磋商未果，可將問題提交締約方全體進行調查並由其提出建議；

(3) 如果締約方全體干預未果，則進口方可“在防止或補救損害所必需的限度和時間內”，限制出口方的出口；

(4) 在緊急情況下，進口方可先採取措施，然後再進行磋商。

值得注意的是，上述三國議定書所規定的特保條款有以下幾個特點：

3. 特別防衛條款的雙向性和單向性：羅馬尼亞和匈牙利議定書所規定的特殊保障機制具有雙向性，即羅、匈也可對其他締約方採取特殊防衛措施。而波蘭的特殊保障機制是單向的，即只能由其他締約方對波蘭採取特殊防衛措施，波蘭則無權採取。

4. 報復機制：三國議定書所規定的特殊保障機制中均規定了報復機制，即被實施特殊防衛措施的一方“有權對實質上相當的貿易偏離其對該有關締約方的義務”。

5. 締約方全體干預：三國議定書均規定，如果雙方磋商未果，應將此提交締約方全體進行調查並由其提出解決辦法的建議。

事實上，由於三國經濟實力有限，其議定書中所規定的雙向性、報復以及締約方全體干預等規定均無實際意義，也從未適用。而且，除歐共體外，各締約方很少對三國適用特殊保障機制。據統計，1976 年至 1987 年間，歐共體對波蘭 6 次、對羅馬尼亞 3 次、對匈牙利 3 次適用了特殊保障機制。而且，上述案例無一起提交締約方全體進行調查並提出建議，均由雙方磋商並就解決辦法達成了一致。³

²蔡宏明，大陸貨品進口救濟制度之探討進口救濟論叢，第 5 期

³“特保機制”的來源與演變，WTO 經濟導刊，2005-06-02

二、大陸 WTO 入會紡織品特別防衛條款

由於大陸紡織業強大競爭力，使 WTO 會員在大陸加入 WTO 時，擔心依 WTO「紡織品成衣協定」(ATC)自 2005 年 1 月 1 日起取消所有的紡織品配額限制之後，其他 WTO 會員紡織業可能因中國紡織品出口成長快速，而使其國內紡織業受衝擊。因而要求中國於入世時接受「過渡性紡織品特別防衛機制」，於是《中國加入工作組報告書》第 242 條中，規定若其他世貿成員認為來自中國大陸受 ATC 規範之紡織品進口增加，對市場造成幹擾，並可能妨礙有關產品貿易的正常發展，則有權限制該等中國產品進口。

第 242 段：工作小組部份成員提議，並經中國大陸同意，於中國大陸加入 WTO 日之前，WTO 會員對自其進口紡織品所採仍有效之數量限制，應通知紡織品監督機構(TMB)，以作為援引 WTO 紡織品及成衣協定(ATC)第 2、3 條時之基本限額。對於該等會員而言，ATC 協定第 2.1 條所稱“WTO 協定生效日之前”，應係指中國大陸加入 WTO 日之前。自中國大陸加入 WTO 之日起，該等基本限額應適用 ATC 協定第 2.13 及 2.14 條之加速成長率。⁴

第 243 段：大陸同意下列條款於 2008 年 12 月 31 日前適用於紡織品及成衣貿易，並且係中國大陸加入 WTO 條件之一：

(a) 中國大陸適用 WTO 協定之後，WTO 會員若認為自中國大陸進口 ATC 協定規範之紡織品及成衣，有因市場擾亂 (Market disruption)⁵而危害該等產品貿易發展秩序之威脅者，該會員得要求與中國大陸諮商，以減輕或避免市場擾亂。要求諮商之會員應於提出諮商要求時，提供要求諮商之理由與正當性之詳細事實報告書及數據資料予中國大陸，其應指出：(1)市場擾亂之存在或威脅；及(2)中國大陸產品在市場擾亂所扮演之角色。

(b) 應於接獲要求之 30 天內舉行諮商，除非雙方另有協議，否則應盡力於接獲諮商要求之 90 天內達成雙方滿意之解決方式。

(c) 中國大陸於接獲諮商要求時，同意將案內產品輸往該會員之數量，限制於接獲諮商要求當月前推 14 個月之首 12 個月進口量，再外加 7.5%(羊毛產品外加 6%)之數量範圍內。

(d) 若於 90 天之諮商期間，未達成雙方滿意之解決方式，則應繼續進行諮商，

⁴Report of the Working Party on the Accession of China, para.241, 242, WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001。

⁵ Market disruption means a rapid increase in the importation of goods that are like or directly competitive with goods produced by a domestic industry, in absolutely terms or relative to the production of those goods by a domestic industry, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury to the domestic industry.

且提出諮商要求之會員得依(c)款所規定繼續限制案內產品之進口。

(e) 依上述(d)款所達成之任何數量限制，其實施期間應自提出諮商要求之日起至當年度 12 月 31 日止，若當年度所餘月份不及 3 個月者，則實施期間係自要求諮商之日起之 12 個月。

(f) 依本條款所採行之措施，其實施期限不得超過一年，除非經當事會員國及中國大陸雙方同意，否則不得重複引用。

(g) 本條款及議定書第 16 節之措施，不得於同一時間對相同產品採行之。⁶

其中，議定書第 16 條之措施，係指「特定產品過渡性保障機制」，根據《入世議定書》的第 16 條第 (1) 款、(8) 款和 (9) 款規定：從中國入世之日起 12 年內，如原產於中國的產品在進口至任何 WTO 成員領土時，其增長的數量或所依據的條件對生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者造成或威脅造成市場擾亂，則受此影響的 WTO 成員有權在防止或補救此種市場擾亂所必需的限度內，對此類產品撤銷減讓或限制進口；如一 WTO 成員認為根據第 2 款、第 3 款或第 7 款採取的行動造成或威脅造成進入其市場的重大貿易轉移，WTO 成員在防止或補救此類貿易轉移所必需的限度內，有權針對該產品撤銷減讓或限制自中國的進口。

7

換言之，《入世議定書》第 16 條第 3 款和第 8 款規定：受影響的 WTO 成員有權在防止或補救“市場擾亂”和“重大貿易轉移”所必需的限度內，對此類產品撤銷減讓或限制進口。顯然，這是一項原則性的規定，有相當大的空間，似乎可以理解？如果 WTO 成員認為有必要，可以在特保措施條款使用期限內自行決定應當採取何種限制措施。⁸

由於《工作組報告書》第 242 段只規定了「市場擾亂」作為實施限制措施的前提條件，市場擾亂是指進口的快速成長，從而構成對生產同類產品或直接競爭產品的國內產業造成實質損害或實質損害威脅的一個重要原因，這裏說的「成長」包括「相對成長」和「絕對成長」。但市場擾亂仍是一個模糊的概念。何謂「實質損害」？何謂「重要原因」，很可能被有關主管機關以過去曾經採取的方法予以確定。從而為其他 WTO 成員實施特保措施大開了方便之門。⁹

⁶ 《中國加入工作組報告書》第 242 段，<http://www.cacs.gov.cn>，2003 年 7 月 4 日

⁷ 陳慧芳，保障措施和特別保障措施的比較分析及應對策略，<http://www.yfzs.gov.cn/> 2003-07-14

⁸ 曹永勝，歐盟對華紡織品服裝特保措施及相關事件評析，2005-08-01

⁹ 錢磊，論特保條款中幾個主要問題，廣西政法管理幹部學院學報，2005 年，第 1 期，第 58 頁

肆、美國與歐盟對中國紡織品防衛制度

一、美國對中國紡織品防衛措施的申請程式

美國的防衛措施法律就是《1974年貿易法》(Trade Act of 1974)中的“201條款”。中國入世後，美國專門針對《中國加入議定書》第16條進行了國內立法。

1999年，中美簽署關於中國加入WTO協定後不久，美國就制定了《2000美中關係法》(U.S.-China Relations Act of 2000)。

為執行中美協定，2000年10月10日，美國總統簽署國會?院4444號決議，《永久性正常貿易關係法》(Permanent Normal Trade Relations, PNTR)宣佈在中國加入WTO後給予中國永久性正常貿易關係地位，承認與中國的永久正常貿易關係。

該法第1034(a)節修改了1974年貿易法，宣佈對中國不再適用406條款，但仍然要求美國國際貿易委員會就(i)"來自中華人民共和國的產品在進口至美國時，其增長的速度或所依據的條件對生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者是否造成或威脅造成市場擾亂"；(ii)"特定行動是否導致或威脅導致進入美國國內市場的重大貿易轉移"進行調查，並對採取的救濟措施進行復審。

該法對《1974年貿易法》進行了修改，增加了421和422條款，規定了當中國產品造成市場擾亂和貿易轉移時的調查規則。¹⁰

基本上，421條款之進行政序及採行措施與201條款十分相似，無論產業代表、政府（總統或貿易代表署）、參、眾議會均可向ITC申請進行案件；ITC本身同樣擁有主動調查權。所不同在於前者乃是單獨針對中國大陸之進口產品，且其判斷標準比照議定書第16條「市場擾亂」之定義，成立標準較後者寬廣許多。

關於《中國加入工作組報告》第242段，美國並未進行專門立法，只是根據1956年農業法（修訂版）第204段和1972年3月3日11651號執行令（修訂），由美國紡織品協定執行委員會（Committee for Implementation of Textile Agreements, CITA）¹¹於2003年5月21日於聯邦公報公佈，頒佈了《關於受理公眾對從中國

¹⁰ Section 421, Action to address market disruption, Trade Act of 1974 (U.S. Code, Title 19, Chapter 12, Sec.2451)。

¹¹ CITA是在1972年3月，由美國總統第11651號行政命令（Executive Order 11651）所成立。在行政層級方面雖隸屬於商務部，由商務部之紡織、成衣及消費產品產業副助理部長擔任主席，但其實是由商務部、國務院、勞工部、財政部及美國貿易代表署所共同構成。CITA負責一切有關紡織品貿易與政策之事務，並且負責監督有關紡織品貿易協定之執行，如ATC架構下配額逐漸回歸之進度；國際紡織品貿易時常發生之違規轉運案件，通常亦是由CITA加以負責；最重要的是，有關紡織品防衛措施之調查與決定，CITA亦是主管機關。CITA通常與商務部紡品處（Office

進口紡織服裝採取防衛措施申請的程式》，2003 年 8 月，該委員會又對上述程式制定了補充規則。美國對中國大陸進口紡織品採行防衛措施之施行程式簡述如下：

1.申請資格：美國貿易公會、個別廠商或工會均可向 CITA 提出申請，申請者必須能代表美國國內生產與大陸產品類似或直接競爭產品的生產者，或者生產類似或直接競爭產品所需組件之國內製造商。CITA 如認為自中國大陸進口之紡品已因市場擾亂而妨礙貿易正常進行，亦可主動依照公告規定程式提出採行防衛措施要求。其中，CITA 公布之申請資格為生產同類或直接競爭產品「生產所需之組件（Component Used in the Production）」之國內製造商亦可提出申請。也就是說，即便某美國國內企業並不生產與中國大陸進口產品同類或直接競爭產品，但是只要該企業生產此同類或直接競爭產品「生產所需之組件」，且因中國大陸之產品進口而導致該美國企業遭受實質損害或有實質損害之虞（例如組件出貨急速減少），則此美國企業亦有資格根據此程序向 CITA 提出申請。

2.申請時須檢附之文件：產品描述、進口統計、國內產量統計、市場佔有率分析及其他相關資料，以證明大陸產品造成美國市場擾亂或有妨礙貿易發展之虞。

3.CITA 審理程式：

（1）CITA 在接獲申請件的 15 個工作天內，將視申請者檢附的文件是否齊全，以決定是否接受申請案。

（2）CITA 若決定不接受申請案，則將立即通知申請者，惟 CITA 亦可評估是否接受補提供資料；CITA 若接受申請案，則須於聯邦公報刊登該案，以 30 天之期間徵求各界的意見。

（3）CITA 在徵求公眾意見截止後 60 天內，必須決定是否要與中國大陸諮商，若無法在前述的 60 天內決定是否要與大陸諮商，則美方亦需公告宣佈結果之日期。

4. 諮商：

CITA 若決定無需與中國大陸諮商，則須於聯邦公報刊登該決定及理由。CITA 若決定自中國大陸進口之紡品已因市場擾亂而妨礙貿易正常進行，需與中國大陸諮商，亦須刊登於聯邦公報，且需於公報中載明下列事項：

（1）要求與中國大陸諮商之理由，以及自要求諮商日起之限額數。

of Textiles and Apparel，簡稱 OTEXA）密切合作；當 CITA 進行有關紡織產品防衛措施之調查程式時，OTEXA 有義務提供一切相關的經濟分析與統計資料作為 CITA 之參考。

(2)限額數為要求諮商前二個月前推一年自中國大陸進口之數量外加 7.5%(羊毛產品為 6%)，且該設限額數在雙方諮商達成協議前均有效。

在雙方諮商未達協議下，前述限額數有效期間為要求諮商日起至該年 12 月 31 日；若要求諮商日距該年底不及三個月，則有效期間為要求諮商日起算之十二個月期間。

與中國大陸之諮商必須於接獲諮商要求 30 天內舉行，並於接獲諮商要求 90 天內，盡力達成雙方滿意之協議。

5 重複設限：

中國大陸入會議定書規定，設限措施不得超過一年，除非經雙方同意，不得重複採行。惟如 CITA 再度認為自中國大陸進口之紡品因市場擾亂而妨礙貿易正常進行，則可重複採行。無論申請者或 CITA 希望重複採行防衛措施，均須依照公告規定程式辦理。

二、歐盟對中國紡織品的特別防衛措施的行動指南

為避免中國紡織品出口對歐盟紡織業的衝擊（西方媒體預計，2005 年取消全球紡織品配額限制後，中國紡織品在美國的市場份額可望從 17%增長到 50%，在歐洲市場份額可望由 18%上升至 30%），2005 年 1 月 1 日撤銷對來自中國紡織品及服裝配額的同時，同時對最敏感的紡織品及服裝產品實施自動化進口許可證制度，規定進口商必須申領許可證，以收集資料，監察若干中國產品的進口情況。

在此之前，為振興歐盟紡織業，歐委會在 2004 年 11 月提出了振興歐盟紡織業的七點建議：一、加強科研和創新，擬建立歐盟技術平臺；二、確保職業培訓和終身教育；三、用歐盟結構基金來幫助紡織服裝業集中的地區擺脫危機；四、加大打擊假冒和盜版的力度；五、擴大第三國的市場准入，設立工作組確定他國各種貿易壁壘以及處理的優先順序；六、儘早與地中海國家就原產地累積達成協定並儘早實施；七、通過對話加強與中國的合作並加強對從中國進口的監控。¹²

同時，鑒於對中國出口歐盟的紡織品使用過渡期紡織品防衛措施的敏感性強，歐盟將緊急反傾銷措施作為過渡期紡織品防衛措施的必要替代和補充。為此，2004 年 11 月，歐委會貿易總司向歐洲紡織服裝組織通報了針對中國敏感紡織品及服裝的「早期預警機制」草案，以幫助歐盟紡織行業迅速應對不公平進口及申請啓動反傾銷調查。據估計，快速應對機制將比反傾銷正常調查程式（不超過 15 個月）至少縮短一半時間。

¹²歐委會提出振興歐盟紡織業的七點建議，2004-11-08

歐委會於 2004 年 10 月 20 日公佈新的普及特惠稅制度，原訂於 2006 年 1 月 1 日開始實施，但歐委會希望提早於 2005 年 7 月 1 日推行。根據歐委會起草的 2006 – 2015 年新普惠制方案，新的產品畢業標準為：如果某類產品向歐盟出口連續 3 年超過歐盟普惠制下進口同類產品總額的 15%，則該產品被宣佈為畢業，不再享受普惠制待遇；紡織品的畢業標準更低，為 12.5%。

按照新的標準，中國 16 大類 50 種產品將遭到畢業，關稅受惠度大幅降低，工業製成品中只剩工藝品和收藏品繼續享受普惠待遇。其中包括取消對中國乳、蛋製品和天然蜂蜜、塑膠和家電、橡膠製品、紙製品、玩具、鐘錶、光學儀器、樂器、服裝、鞋帽及輕工製品等關稅優惠。據測算，一旦新的歐盟普惠制方案正式實施，中國部分紡織品之前所享受的關稅優惠將相對減少 95%。

4 月 6 日，歐盟委員會公佈了針對中國紡織品的特別防衛措施的行動指南（Guidelines for the use of safeguards on Chinese Textile export to the EU，簡稱“行動指南”）明確訂出將針對中國紡織品出口採取防衛措施的各項條件以及相關程式。有關此一行動準則的要點如下：

1.申請人：

指導方針中規定的啓動特保調查的申請人主要有三類：歐盟委員會，各國政府和利益相關者?（“parties which are directly affected by market disruption”）。決定是否進行特保調查的是歐盟委員會。

歐盟委員會建立了一個監控中國紡織品和服裝出口是否造成歐盟市場擾亂的預警系統。如果某一類產品一旦超過警戒線，歐盟委員會就可以自行發起市場擾亂調查，成員國也可以請求歐委會發起市場擾亂調查。歐盟委員會也可基於請求特保調查的產業所提供的情況和可接受的證據發起市場擾亂調查。

2.設立警示區(alert zones)：

中國紡織品出口突增或單價突然劇降，而進入警示區時，執委會即會採取因應措施。該行動指南明確指出了歐盟設限的標準，以 2004 年中國紡織品占歐盟進口總量的百分比（假設為 X）為準，分為四類：第一類 $X < 7.5\%$ ；第二類 $7.5\% < X < 20\%$ ；第三類 $20\% < X < 35\%$ ；第四類 $X > 35\%$ 。

從 2005 年到 2008 年間的每一年都有一個增量標準：比如，第一類產品第一年的增量標準設定在 100%，即一旦增量超過 100%，就進入高風險區，啓動相關調查。

此一警示制度將 2004 年中國各項紡織品在歐盟市場的佔有率以及歐盟相關產品

的生產量等因素納入考慮，並允許中國紡織品出口適度成長。

表八 歐盟確定與中國諮商之進口量門檻

| Products whose imports from China represent as % of total EU imports in 2004 in volume | 2005 Increase over 2004 in % of 2004 imports | 2006 Increase over 2005 level in % of 2004 imports | 2007 Increase over 2006 level in % of 2004 imports | 2008 Increase over 2007 level in % of 2004 imports |
|--|---|---|---|---|
| 7,5 % or less | 100 % | 50 % | 50 % | 50 % |
| > 7,5 % to 20 % | 50 % | 50 % | 50 % | 50 % |
| > 20 % to 35 % | 30 % | 30 % | 30 % | 30 % |
| Over 35 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % |

資料來源：Guidelines for the use of safeguards on Chinese textiles exports to the EU，

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/memo060405_en.htm

3.調查：

當超越衡量標準進入警示區時，執委會即自行依據職權或在會員國要求下，或在業者提供明確證據下，進行調查。

在決定是否有擾亂市場的情形時，歐盟將考慮是否對國內產業造成潛在的威脅、是否對脆弱開發中國家(vulnerable developing country)的紡織品出口商和地中海地區的生產廠商造成可能的損害。執委會亦將考慮中國紡織品增加與價格下降對消費者的正面利益，以及在中國設廠生產紡織品的歐盟廠商的利益。

調查將會在啟動後的 21 天內要求相關利益方提出意見，60 天完成全部調查，並與中國進行非正式磋商。

4.諮商：

在進行調查的同時，執委會亦將要求與中國進行非正式諮商。在調查的最後階段，如果非正式磋商沒有結果，執委會在調查結束後將決定是否與中國進行正

式磋商。一旦正式磋商開始，進口數量設限也同時啓動。

在提出正式磋商後的 15 天以內，中國將被要求採取相應的措施限制出口，數量標準是以磋商當月之前的 14 個月中的前 12 個月的進口量為基數，從磋商開始的限制期內，一般紡織品的進口總量不得超過前面 12 個月的 107.5%，即增量不超過 7.5%，羊毛製品則增量不超過 6.0%。如果中國沒有採取上述限制措施，委員會將立即採取措施在進口數量上做出如上標準的限制。根據中國入世協定，這種限制措施只能採用一年時間，使歐洲的行業有機會適應改變中的競爭環境。

5.採取防衛措施：

若中國不採取措施，執委會將立即展開相關程式，採取因應措施，將進口數量限制在上述額度內。但根據 TSSC 的規定，這些措施的效期將僅為期一年，得經申請後延長之，但不得超過 2008 年。

6.緊急措施：

當進口量突增，致使歐盟產業已面臨嚴重實質損害的立即威脅時，執委會得不經調查過程逕要求與中國進行諮商。亦即，歐盟委員會保留了在損害比較嚴重的情況下，啓動緊急程式的自主權，即自動跳過非正式磋商，進入正式磋商階段，直接開始對進口量設限。

在歐盟公佈《針對中國紡織品特別限制行動指南》後，部分成員國要求進一步採取行動，即對中國進口到歐盟的紡織品實施數量限制，以保護歐盟內相關產業，但歐盟委員會沒有答應這一要求，並由於目前收集的僅僅是 1、2 月份的貿易資料，是不完整的資料，所以無法確定中國紡織品數量是否進入預警區。因此，歐盟暫時沒有理由立即對中國紡織品實施限制。但歐盟原則上已準備好啓動限制措施，但是在 6 月份後，才能收集到全面的貿易資料，所以只會在 6 月份後才能決定是否採取數量限制行動。¹³

三、歐美對中國紡織品防衛措施的比較

歐盟繼美國之後對中國展開特保調查，雖然歐美依據的協定都是相同的。但是又有各自不同的實施細則，表二對他們之間不同點進行一個比較。

兩者的共同點基本上都是基於與中國簽署的特保條款，而不同點則考慮了其運用

¹³資料不全 歐盟暫不對華紡織品實施限制，

<http://www.ctei.gov.cn/c-news/newshow1.asp?xx=51369>，2005 年 4 月 22 日

特保條款的方便和平衡各自的內部勢力。

由於歐盟是具有特殊性一體化組織，在一體化的過程中，既要維護集體的利益，又不能傷害到成員國的利益。為維護這種平衡，歐盟在相應的領域都設置了相互之間的制衡。在對中國紡織品服裝提起特保申請時，既可以是代表集體利益歐盟委員會，又可以是自身利益代表的成員國，就是這種制衡的一種反映。而美國則不會考慮讓各個州提起特保調查的申請。

歐盟在實施特保措施之前先公佈了決定磋商規則，而美國則沒有。可以說這是歐盟在美國實施特保措施之後的一個改進，?歐盟對中國進行紡織品服裝貿易實施特保提供了明確的數量依據。

表九 歐美紡織品服裝特保實施細則比較

| | 歐盟 | 美國 |
|------------|---|--|
| 特保調查的申請人 | 成員國政府;歐盟內的相關產業; 歐盟委員會 | 美國任何實體，包括行業協會，個別廠商，工會，類似或直接競爭產品的生產者，相關零部件的生產者; 紡織品執行委員會 |
| 調查、裁定和磋商機構 | 歐盟委員會 | 紡織品執行委員會 |
| 公?評論期 | 21 個工作日 | 30 天 |
| 用來評估的資料的來源 | 成員國海關 | 美國海關 |
| 發佈的相關公告 | 歐盟委員會接受特保調查，則在歐盟的官方雜誌和貿易代表團的網站首頁上發佈公告無論歐盟委員會是否援引特保條款，相關的原因或措施都會在官方雜誌上公佈如果中歐達成協定，則相關措施的實施也會在官方雜誌公佈 | CITA 接受特保調查的申請，則在聯邦公報公佈該申請;無論 CITA 決定是否與中國進行磋商，都要在聯邦公報公告該決定、理由或者措施; 如果中美雙方達成協定，CITA 也將在聯邦公告上發佈通知 |
| 是否公佈決定磋商規則 | 有 | 無 |

資料來源：根據歐美的特保措施條款整理

伍、中國紡織品出口發展狀況

紡織品出口是拉動中國外貿出口的重要力量之一，2004年中國對全球出口紡織品服裝 951 億美元，約佔全年出口總額的 16%，佔全球紡織品貿易總額的 1/4。

中國是全球最大的紡織品生產和出口國。據中國紡織工業協會統計，2005年中國纖維加工量 2400 萬噸，約佔世界生產能力的 38%。紡織業是國內吸納就業人口最多的傳統製造業之一，國內紡織業現有直接就業者 1800 萬人，間接就業者超過 1 億人。其中，出口企業 3.5 萬家，就業者約 630 萬人，每出口 1.5 萬美元，涉及 1 人就業。

加入世貿組織之前，中國紡織品出口的波動較大，1998 至 2001 年，出口年度增長率分別為-6%、1%、21%和 2%。加入世貿組織以來，中國紡織品出口持續較快增長，2002 至 2004 年出口增長率分別為 16%、28%和 21%。中國紡織品出口在國際市場的份額也穩步提高，2003 年中國紡織品出口占世界市場的 24.5%，比 2001 年提高了 5.3 個百分點，比 1995 年提高了 8.5 個百分點。

目前，紡織品仍是中國的重要出口商品，但近年來占出口總額的比重逐步降低。

“八五”時期，中國紡織品年均出口 285 億美元，占全國出口總額的 28%；“九五”時期，中國紡織品年均出口 442 億美元，占全國出口總額的 23%。2003 年紡織品出口在出口總額中的比重進一步降至 18%，比 1995 年下降了 7.6 個百分點。

表十 中國紡織品出口所占比重（%）的變化情況

| 年份 | 占中國出口總額 | 占世界紡織品出口 | 占美國紡織品進口 | 占歐盟紡織品進口 |
|------|---------|----------|----------|----------|
| 1995 | 25.6 | 16.0 | 14.3 | 12.0 |
| 1996 | 24.6 | 15.2 | 14.3 | 13.0 |
| 1997 | 24.9 | 17.4 | 14.7 | 13.8 |
| 1998 | 23.3 | 16.4 | 12.9 | 13.6 |
| 1999 | 22.1 | 16.5 | 12.9 | 14.8 |
| 2000 | 20.9 | 18.1 | 13.1 | 15.5 |
| 2001 | 20.1 | 19.2 | 13.8 | 15.8 |
| 2002 | 19.0 | 21.3 | 15.2 | 17.4 |
| 2003 | 18.0 | 24.5 | 17.5 | 18.8 |

資料來源：根據中國海關統計和世貿組織統計整理。

加入世貿組織以來，中國紡織品出口持續較快成長，2002 至 2004 年出口成長率分別為 16%、28%和 21%。中國紡織品出口在國際市場的份額也穩步提高，2003 年中國紡織品出口占世界市場的 24.5%，比 2001 年提高了 5.3 個百分點，比 1995 年提高了 8.5 個百分點。2004 年中國紡織品出口規模達到 951 億美元，占出口總額的 16%。從產品構成來看，以服裝類產品為主。紡織紗線、織物及製品出口 335 億美元，占紡織品出口總額的 35%；服裝出口 616 億美元，占紡織品出口總額的 65%。¹⁴

2004 年中國紡織品出口規模達到 951 億美元，占出口總額的 16%。從產品構成來看，以服裝類產品為主。紡織紗線、織物及製品出口 335 億美元，占紡織品出口總額的 35%；服裝出口 616 億美元，占紡織品出口總額的 65%。其中，針織服裝出口 234 億美元，占服裝出口的 38%；梭織服裝出口 267 億美元，占服裝出口的 43%。從出口市場來看，前五大市場依次為香港、日本、歐盟、美國和俄羅斯，對這五大市場共出口紡織品 611 億美元，占中國紡織品出口總額的 64%。從國內地區分佈來看，以東部沿海地區為主。前六大出口省市分別是浙江 197 億美元、廣東 178 億美元，江蘇 149 億美元，上海 116 億美元，山東 89 億美元，福建 44 億美元，上述六省市合計占全國紡織品出口總額的 81%。從貿易方式來看，以一般貿易為主。一般貿易項下出口紡織品 639 億美元，占紡織品出口總額的 67%；加工貿易出口紡織品 280 億美元，占紡織品出口總額的 29%。

2005 年一季，中國紡織品出口值為 224 億美元，成長 19.1%；進口值 35.4 億美元，下降 2%。其中，紡織紗線織物及製品出口 84 億美元，成長 24.8%，增速回落 1.1 個百分點；服裝出口 140 億美元，成長 15.9%，增速回落 8 個百分點。從紡織品出口市場來看，對美國出口 35 億美元，成長 70.5%；對歐盟出口 39 億美元，成長 48.3%。隨著全球紡織品配額制度的取消，歐盟取代香港地區成為中國大陸的第一大出口市場。2005 年 3 月份大陸對歐盟紡織品的出口值達到 38.5 億美元，對美國則為 34.8 億美元，二者合計已占總出口值三分之一左右。

根據 WTO 公佈之 2003 年全球紡織品與成衣出口統計資料，大陸紡織品出口值約佔世界 20%的比例，其成衣出口值則佔約 23%左右，2004 年大陸成衣出口值超越歐盟成為世界成衣出口佔有率第一的地區。

陸、中美歐紡織品貿易爭議之發展與評析

¹⁴中國對外貿易形勢報告 2005 年春季，中華人民共和國商務部規劃財務司、國際貿易經濟合作研究院，2005-04-27

一、歐美對中國紡織品防衛措施的發展

2001 年 11 月，中國大陸加入 WTO；美國為遵守 WTO 相關義務，取消多項中國大陸輸往美國之紡織品進口配額。據美國商務部統計，2002 年 1 月 1 日取消配額限制的類別中，中國的市場份額從 2001 年（配額仍然存在）的 10% 提高到 2004 年 6 月的 72%。其中，所占市場份額最低的 630 類（男式化纖制手套），2004 年 6 月的市場份額 42%；所占市場份額最高的是 834 類（男式其他植物纖維外套），接近 100%。

同時，已取消配額限制類別的單價大幅下降，據美國商務部統計，2002 年 1 月 1 日，部分類別的紡織品配額取消後，中國產品的進口價格明顯下跌，平均單價從 2001 年（配額仍存在）的 6.23 美元/平方米降至 2004 年 6 月的 3.12 美元/平方米，平均降幅達 53%。其中降幅最高的 89%，最低為 4%。然而，價格降幅 4% 的類別（真絲手套），其市場份額已達 80%；價格降幅 89% 的類別（毛制襪子），市場份額在兩年半時間內從 4% 上升到 48%。

美國紡織業界認為，中國紡織品大量進口已影響美國紡織業。2002 年 9 月代表美國紡織品生產利益為主的 ATMI 首次向 CITA 提出申請，試圖首次引用中國大陸加入 WTO 工作小組報告書第 242 條款，對中國大陸 5 種類別紡織品提請重新設置配額。

美國紡織公會前於 2003 年 7 月 24 日聯合向美國紡織品協定執行委員會（CITA）提出申請，以中國大陸輸美之針織布（第 222 類）、棉質及人纖質袍服（第 350/650 類）、棉質及人纖質胸罩（第 349/649 類），以及棉質及人纖質手套（第 331/631 類）等四項產品有阻礙貿易穩定發展之威脅，對美國市場造成擾亂，要求美國政府對大陸採行防衛措施。

美國紡織品及成衣進口商協會（United States Association of Importers of Textiles and Apparel，簡稱 USA-ITA）卻認為，申請者應為具有美國國內生產類似或直接競爭產品之製造商方有資格提出「紡織品防衛措施實施程序」之申請。而 ATMI 所指自大陸進口激增之手套、袍服、胸罩、行李箱袋等產品，並未於美國生產，ATMI 會員僅生產申請設限的五項類別產品中的「針織布」一項，因此該申請案不應予以成立。

2004 年 10 月、11 月和 12 月，美國紡織品協定執行委員會先後接受國內業者對原產於中國的紡織品服裝實施特別防衛措施的 12 項申請。要求美國紡織品協定執行委員會根據《中國加入世貿組織工作組報告》的 242 條款，限制原產於中國的 12 類紡織品服裝的進口。

2004 年 10 月 29 日，美國紡織品協定執行委員會裁定，2004 年 10 月 29 日～2005

年 10 月 28 日對原產於中國的襪類產品實施特別防衛措施，限制數量 42433990 雙。但目前配額早已用盡。

雖然由於美國紡織品及成衣進口商協會的起訴，美國國際貿易法院 (CIT) 於 2004 年 12 月 30 日頒佈臨時禁令，禁止 CITA 受理新的以“市場擾亂威脅”為由的設限申請或對已受理的基於“市場擾亂威脅”的申請採取進一步措施。

2004 年 12 月 30 日，美國國際貿易法庭發佈禁令，要求美國紡織品協定執行委員會中止考慮對中國紡織品採取特別防衛措施的申請，並不得採取任何措施。

2005 年 4 月 4 日，美紡織品協定執行委員會 (CITA) 宣佈，根據一季初步進口統計資料，主動針對中國大陸輸美之棉織襯衫與上衣 (338/339 類)、棉質長褲 (347/348 類)、棉質與人纖內衣 (352/652 類) 等 3 大類紡品，是否對美國市場造成干擾展開特別防衛措施調查。

2005 年 4 月 6 日，美國紡織服裝生產商協會針對大陸輸美之棉織與人纖襯衫 (340/640 類)、毛衣 (345/645/646 類)、胸罩 (349/649 類)、浴袍 (350/650 類)、上衣 (638/639 類)、長褲 (647/648 類) 以及合成絲織布 (620 類) 等 7 大類紡品，提出特別防衛措施之申請。

CITA 於本年 4 月 27 日同意受理美國紡織業者針對中國大陸輸美之棉織與人纖襯衫 (340/640 類)、毛衣 (345/645/646 類)、胸罩 (349/649 類)、浴袍 (350/650 類)、上衣 (638/639 類)、長褲 (647/648 類) 以及合成絲織布 (620 類) 等 7 大類紡品，提出採行特別防衛措施之申請。

2005 年 4 月 27 日，美國聯邦巡迴上訴法庭中止了美國國際貿易法庭的禁令，允許美國紡織品協定執行委員會調查中國紡織品進口對美國市場構成的威脅，並予以制裁。

2005 年 5 月 23 日，CITA 提出與中國進行磋商，並開始對棉織襯衫和上衣 (338/339 類)、棉制長褲 (347/348 類)、純棉和人造纖維內衣褲 (352/652 類) 等 3 類紡織品進行配額限制。

2005 年 5 月 26 日，CITA 提出與中國進行磋商，並開始對精梳棉紗 (301 類)、棉及人造纖維非針織襯衫 (340/640 類)、人造纖維針織襯衫 (638/639 類)、人造纖維褲子 (647/648 類) 等 4 類紡織品進行配額限制。

2005 年 5 月 31 日，美國紡織品業界對從我國進口的窗簾 (部分 369/666 類) 提請“特保”調查申請。

2005 年 6 月 28 日，美國聯邦巡迴上訴法院發佈公告，駁回美國國際貿易法庭的

上訴，推翻了 2004 年底美國國際貿易法庭作出的"禁止美國紡織品協定執行委員會基於'市場擾亂威脅'對中國紡織品實施特保"的禁令。

為防止 2005 年 10 月 28 日之後襪類產品的大量進口，2005 年 7 月 8 日，美國襪業協會國內製造委員會、美國紡織團體協會、美國製造商貿易行動聯盟和美國國家紡織協會向美國紡織品協定執行委員會提起特保申請，要求再次對原產於中國的棉制、毛制及人造纖維短襪（第 332/432 類和部分 632 類產品）實施特別防衛措施。

此外，美國紡織品協定執行委員會還決定受理業界對原產於中國的其他 4 類產品實施特保的申請。這 4 類產品¹⁵：棉制和人造纖維女式梭織襯衫（第 341/641 類）、棉制和人造纖維裙子（第 342/642 類）、棉制和人造纖維睡衣（第 351/651 類）和棉制和人造纖維泳衣（第 359-S/659-S 類）。

2005 年 8 月 1 日，美國紡織品協定執行委員會發佈公告，決定受理業界對原產於中國的棉制、毛制及人造纖維短襪（第 332/432 類和部分 632 類產品）實施特保的申請。

至 2005 年 7 月 9 日，美國共對大陸 19 種紡織服裝產品設限或醞釀設限，涉及 36 個類別，2004 年全年及 2005 年 1—4 月，美國從中國進口上述產品金額合計分別為 33.14 億美元和 25.11 億美元，占同期美國從中國紡織品服裝進口總額的 22.76% 和 39.66%。其中，

已經實施設限的產品有 8 種、16 個類別，2004 年全年及 2005 年 1-4 月進口額合計分別為 15.44 億美元和 15.09 億美元；

CITA 已經受理、處於內部工作期、隨時可能宣佈設限的產品有 6 種、10 個類別，2004 年全年及 2005 年 1-4 月進口額合計分別為 8.26 億美元和 3.34 億美元；

美國業界已提出申請、等待 CITA 受理的產品有 6 種、13 個類別，2004 年全年及 2005 年 1-4 月進口額合計分別為 11.72 億美元和 9.60 億美元。其中，棉、毛制及部分人纖制襪子於 5 月 12 日封關，棉制針織襯衫、棉及人纖制內衣褲於 7 月 5 日封關。

截至 7 月 9 日，棉制褲子、人纖制針織襯衫的清關率已分別達到 98.56% 和 82.75%，封關在即。企業不僅因為有到港貨物或在途貨物無法清關而遭受重大損失，而且上述產品除襪子外，2005 年下半年將無法對美出口。

¹⁵美國紡織品協定執行委員會決定受理業界對中國 5 類紡織品實施特保的申請，2005 年 8-03

在歐盟方面，2005年3月10日，歐盟紡織品及服裝生產商協會 Euratex 要求歐洲委員會實施市場保護措施，限制 12 類中國紡織品及服裝湧入，制止這些進口紡織品幹擾歐盟市場。Euratex 表示，根據中國提供的資料顯示，某類中國紡織品的進口增長超過 3 倍。歐委會表示正監察有關情況，一有足夠資料，即會決定是否需要採取行動。

有關申訴所涉的 12 類中國產品包括針織緊身套衫及套頭衫等(類別 5)；羊毛、棉質或人造纖維梭織長褲及短褲(類別 6)；女裝或女童羊毛、棉質或人造纖維恤衫等(類別 7)；襪褲和緊身衣褲及襪子等(類別 12)；女裝或女童梭織外衣及雨衣等(類別 15)；男裝或男童羊毛、棉質或人造纖維套裝(類別 16)；男裝或男童夾克或外套(類別 17)；女裝或女童連身裙(類別 26)；胸圍(類別 31)；其他服裝(類別 78)；其他外衣、夾克或外套(類別 83)；以及亞麻或苧麻梭織物(類別 117)。據稱，2005 年 1 至 4 月，來自中國的 T 恤和麻紗分別揚升了 187%及 56%，同期 T 恤價格下跌 36%。調查又指出，歐盟紡織業的境況無論在生產、盈利或就業方面均急轉直下。

2005 年 3 月 10 日，義大利正式要求歐洲貿易專員曼德遜限制中國紡織品輸入歐盟，理由是該等進口大增，威脅義大利以及法國、葡萄牙、希臘和西班牙等其他歐洲國家的紡織業。該項正式書面要求由義大利工業部長馬紮諾提出，聲稱中國產品自 2005 年 1 月 1 日(即根據世貿法規撤銷紡織品配額當天)開始湧入歐盟，對市場造成幹擾。

2005 年 4 月 29 日歐盟於公佈就若干來自中國內地的紡織品展開市場保護調查。據歐洲委員會透過進口監察系統收集的紡織品進口資料顯示，來自中國的產品明顯超出該會所訂指引列明的警戒水平，可能妨礙貿易正常發展。是次調查涵蓋歐洲紡織廠商組織 Euratex 在今年 3 月 9 日要求展開市場保護調查所涉 12 類產品中的 7 類，另外歐委會增添了兩類，即 T 恤及亞麻或苧麻紗線。有關產品類別及貿易數字詳見下表。¹⁶

表十一 歐盟調查的產品類別

| 產品類別 | | 2005 年 首季 警戒水 平 | 2005 年首季 實際進口 (海關) | 2005 年首季 實際進口佔 警戒水平比 重% | 2005 年 1-3 月 實際進口較 2004 年同期 |
|------|--|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | | | | | |

¹⁶歐盟就中國紡織品展開市場保護調查，歐盟商情快訊，二零零五年第九期，2005 年 5 月 6 日

| | | | | | 增長 |
|-----------------|-----------|--------|---------|------|------|
| 4.T 恤 | 1000 件 | 95,737 | 150,665 | 157% | 164% |
| 5.套頭衫 | 1000 件 | 32,162 | 65,020 | 202% | 534% |
| 6.男裝長褲 | 1000 條 | 37,844 | 104,195 | 275% | 413% |
| 7.襯衫 | 1000 件 | 13,018 | 21,927 | 168% | 186% |
| 12.長襪及短襪 | 1000 對 | 66,015 | 73,414 | 111% | 183% |
| 15.女裝大衣 | 1000 件 | 11,560 | 11,960 | 103% | 139% |
| 31.胸圍 | 1000 件 | 41,688 | 44,229 | 106% | 63% |
| 115.亞麻或苧麻 紗線 | 噸 | 886 | 1,098 | 124% | 51% |
| 117.亞麻梭織織 物 | 噸 | 566 | 2,348 | 415% | 257% |

資料來源：www.tdctrade.com/alert/calert/ceu0509.htm

歐委會進行是次調查，以決定是否需要引用紡織品市場保護條文。公眾人士可提交書面意見，並提供可能與調查有關的資料，最終提交日期為歐委會刊登調查通告當日後 21 天，即 2005 年 5 月 20 日。歐委會亦會向歐盟區的生產商協會收集資料，相信其中包括最積極表達意見的 Euratex。第三國的有關業者或他們在歐盟的進口商可直接提交資料，說明任何出口趨勢轉變對其行業的影響。這點反映歐委會關注孟加拉、斯裏蘭卡和若干非洲國家在歐盟市場的份額，可能受到中國出口增升影響。歐盟亦會邀請多個消費者協會提交意見及有關證據。因此，消費者在價格上享有的裨益應會在歐委會考慮之列。有意提交意見及其他資料的貿易商必須以書面形式呈交(除非得到歐委會同意，否則不應採用電子方式)，並列明詳細的聯絡資料。保密資料應標上「Limited」，並附上註明

「Forinspectionbyinterestedparties」(供有興趣人士審閱)的非保密版本。歐委會亦會聽取口頭意見，有意提供口頭意見者應在 5 月 20 日前提出申請，以解釋調查結果可能對他們構成影響，以及他們須以口頭方式發表意見的特殊原因。貿易商亦可要求閱覽其他人士提交的非保密資料。

2005 年 5 月 23 日 紡織品委員會正式批准，歐盟委員會將?動與中國正式磋商。

2005年5月24日 曼德爾森會見商務部副部長高虎城，尋求達到限制這兩種紡織品出口的一致協定（agreement）

2005年5月27日 歐盟委員會決定對來自中國的T恤衫和亞麻紗提出正式磋商請求

2005年6月1日 中國對徵收出口稅的81項產品停止徵收出口關稅

2005年6月6日 曼德爾森在義大利發表演講說，希望通過協商找到一個雙方可以接受的方案。

2005年6月9日 歐盟發佈了一個關於與中國進行正式磋商的原因和理由的聲明

2005年6月10日-11日 中國商務部部長薄熙來與歐盟貿易委員曼德爾森在上海就中歐紡織品貿易問題舉行磋商並簽署了備忘錄。根據歐委會於2005年6月12日發出的新聞稿，「中歐紡織品諒解備忘錄」達成的協議內容如下：

- 1.該10類對歐盟出口的中國紡織品增長率限制在議定水平，直至2007年底為止。
- 2.協議涵蓋35類由2005年1月1日起獲撤銷配額的中國紡織品的其中10類，包括套頭衫、男裝長褲、女裝襯衫、T恤、連衣裙、胸圍、亞麻紗、棉布、床單、桌布和廚房布。
- 3.歐盟同意終止現正對上述產品進行的調查。

根據協議，該10類產品於2005、2006及2007年每年的進口增長率不得超過8-12.5%。增長率將以撤銷配額後兩至3個月的貿易水平作為基數釐定。在增長率最初訂為8%的類別，議定增長率在3年內將有所提高。進口量限制將由2005年6月11日起實施，雙方將即時實施所需的行政安排，將進口量控制在議定水平。

至於協議沒有涵蓋的類別，歐盟承諾作出克制，盡量於2008年時不行使其在中國入世議定書第242條下的權利。

表十二 中歐紡織品諒解備忘錄規定之進口數量

| | Unit | 2005年進口基數 | 2005年議定增長率 | 2005年進口量(由6月11日起) | 2005年進口量總額 | 2006年議定增長率 | 2006年進口量總額 | 2007年議定增長率 | 2007年進口量總額 |
|--|------|-----------|------------|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|-----------------|-----------|------------|-------|---------|---------|-------|---------|-------|---------|
| 5 - 套頭衫 | 1000 件 | 4.04-03.05 | 8% | 68,974 | 181,549 | 10% | 199,704 | 10% | 219,674 |
| 6 - 男裝長褲 | 1000 件 | 4.04-03.05 | 8% | 104,045 | 316,43 | 10% | 348,072 | 10% | 382,88 |
| 7 - 女裝襯衫 | 1000 件 | 4.04-03.05 | 8% | 24,761 | 73,176 | 10% | 80,493 | 10% | 88,543 |
| 4 - T 恤 | 1000 件 | 3.04-02.05 | 10% | 150,985 | 491,095 | 10% | 540,204 | 10% | 594,225 |
| 26 - 連衣裙 | 1000 件 | 4.04-03.05 | 10% | 7,959 | 24,547 | 10% | 27,001 | 10% | 29,701 |
| 31 - 胸圍 | 1000 件 | 4.04-03.05 | 10% | 96,086 | 205,174 | 10% | 225,692 | 10% | 248,261 |
| 115 - 亞麻紗 噸 | 噸 | 3.04-02.05 | 10% | 1,911 | 4,309 | 10% | 4,74 | 10% | 5,214 |
| 2 - 棉布 | 噸 | 4.04-03.05 | 12.5% | 26,217 | 55,065 | 12.5% | 61,948 | 12.5% | 69,692 |
| 20 - 床單 | 噸 | 4.04-03.05 | 12.5% | 6,451 | 14,04 | 12.5% | 15,795 | 12.5% | 17,77 |
| 39 - 桌布及廚 房布 | 噸 | 4.04-03.05 | 12.5% | 5,521 | 10,977 | 12.5% | 12,349 | 12.5% | 13,892 |

資料來源：中國商務部網站 <http://www.mofcom.gov.cn/>，歐盟對外貿易部門主頁 <http://europa.eu.int/comm/trade>

二、大陸實施紡織品出口配額管理

為履行「中歐紡織品諒解備忘錄」，大陸商務部從 7 月 20 日起施行《紡織品出口臨時管理辦法（暫行）》。規定列入《管理商品目錄》（有關國家或地區對大陸實行限制的紡織產品；雙邊協議規定需要臨時進行數量管理的紡織產品。）的商品，外貿經營者（包括中央企業）應在出口前向當地商務主管部門辦理臨時出口許可的審批手續，並申領許可證，憑許可證向海關辦理報關驗放手續。

臨時出口許可數量以相關商品出口實績為依據，商務部根據以下原則，確定經營者相關商品出口實績：

- 1.按照中國海關 10 位稅則號項下的出口統計數據；
- 2.統計時間範圍為臨時出口許可實施之前的 12 個月；
- 3.出口實績金額原則上按出口產品的增值率相應計算，一般貿易按出口額的 100

%計算，加工貿易暫按出口額的 100%計算；

4.對於存在多家子公司、分公司或者控股公司的集團型企業，按照實際經營者（按海關企業代碼）進行統計，臨時出口許可計入到各經營者名下；

5.對於同一經營者在某類商品出口報關時採用多個中國海關企業代碼（企業名稱必須相同）的情況，該經營者經向商務部申請並備案後，可合併計算；未申請合併的則按各海關企業代碼下的實績計算。

5.對管理期限超過一年的商品，商務部將從第二年開始每年安排全國臨時出口許可總量的 5%用於支援未獲得申請量的新加入經營者。

紡織品臨時出口許可證實行“一批一證”、“一關一證”，在公曆年度內有效，有效期為 6 個月，逾期作廢。獲得臨時出口許可的經營者在臨時出口許可數量有效期內如無法全部使用的，應不遲於許可年度結束前 60 天將剩餘數量上交商務部。紡織品臨時出口許可證持有者，如在有效期內未使用量超過申請量 20%且未按期上交的，商務部將在下一年度分配中按比例相應扣減其數量。

為杜絕許可證的轉讓和倒賣，《管理辦法》將首次實施中國海關通關憑證、進口國海關通關憑證的雙證管理，實行商務部許可證管理系統與中國海關的網上數據交換、實時聯網核查，一旦發現違規企業，將嚴格按照有關規定進行處罰，從而有效杜絕許可證的轉讓、倒賣。

同時，對於將原產於中國的商品規避開《管理辦法》，經第三國或者地區轉口至《管理商品目錄》規定的國家或者地區的經營者，一經查實，商務部將予以公告，自相關行政處罰決定生效之日起 1 年內禁止從事所有與臨時出口許可管理產品相關的出口經營活動。

柒、中美歐紡織品貿易爭議之評析

一、大陸之應對策略與立場轉變

從 2004 年 10 月開始，觀察中國大陸海關公佈之貿易統計數據，其 2004 年紡織產業出口值高達 960 億美元以上，與 2003 年同期相比呈現約 20%的高成長。在全球紡織品配額取消後，中國紡織品出口快速成長，2005 年第一季對美國出口成長 70.5%；對歐盟出口成長 48.3%。

據美國勞工部的統計資料顯示，近一兩年來美國紡織成衣業平均每天有 587 人失業；歐洲紡織工業協會(Euratex)則表示，2005 年 1 月和 2 月，歐盟從中國進口的緊身衣和聯褲襪在價值方面急劇上升，升幅達到 1940%。套領衫和運動衫的進口額同比上升了 893%，而長褲的進口額上升了三倍。據 Euratex 三月份的資料顯示，

2004 年 1 月到 2005 年 1 月間，中國出口到歐盟國家的紡織品和服裝在金額上增長了 46.5%，在所提到的稅號產品（即歐洲服裝和紡織聯合會在 3 月提出要求特保的 12 個稅號的產品）從進口量上增長了 625%，而且運動衫和套頭衫的價格下降了 36%。同樣市場的女士襯衫和上衣在價格下降 41% 的情況下，進口量則是以前的三倍。胸衣在價格下降 36% 的情況下，進口量卻增加到 493%，此種量增價減現象，使歐美紡織業者主張應立即採取保護措施。

早在 2004 年 12 月，大陸全國商務工作會議決定，將採取 8 大措施應對將於 2005 年 1 月 1 日實施的全球紡織品貿易一體化。其後逐漸擴充為下列十項：

一是降低紡織品的出口退稅率，對部分紡織品加征出口關稅。

二是下調進口關稅稅率，提前實現加入世貿組織承諾。中國在加入世貿組織談判中承諾，2005 年將紡織品關稅稅率降至 12%，但實際稅率已降至 11.4%。

三是公佈了對 25 個非洲最不發達國家部分輸華商品實施免關稅政策的國別名單及特惠稅率，其中給予免稅待遇的商品涉及近 200 個稅則。

四是積極調控紡織業投資，將 28 種紡織業專案列入禁止投資目錄。2004 年 5 月 13 日由中國大陸國家發改委、人民銀行和銀監會聯合發出進一步加強產業政策和信貸政策協調配合的通知，同時推出『當前部分行業制止低水平重複建設目錄』，紡織業共有 28 項禁止類和 1 項限制類。

五是進一步推廣 ISO9000 質量體系、ISO14000 環保標準等行業標準，提高中國產品的質量和環保水平。

六是加大包括紡織品在內的知識產權保護力度。

七是鼓勵企業對外投資，引導中國企業擴大對發展中國家特別是最不發達國家的投資。

八是加強紡織品貿易領域多雙邊政府、行業組織和企業間的對話，加強溝通和理解，實現共同發展。

九是商務部從 3 月 1 日起施行《紡織品出口自動許可暫行辦法》，規定括襯衫、內衣、褲子、童裝等 200 多個商品編號的紡織品出口應申請許可證，主要目的是加強對紡織品出口的統計分析和監測，及時向出口經營者發佈紡織品出口預警資訊，避免出現該類商品出口量增價跌的現象，緩和國內紡織品企業的國際貿

易環境，以保證中國紡織品出口的健康、有序發展。¹⁷

十是加強行業自律，引導企業有序出口。

其中，大陸自 6 月 1 日起大幅度提高 74 種紡織品出口關稅稅率，多數紡織品的稅率為原來的 5 倍，提高幅度最高的棉質女式西服套裝出口關稅提高了 20 倍。此次中國主動提高紡織品出口關稅是爲了說明，中國以顧全大局、負責任的態度，通過自我約束來努力維護紡織品國際市場的健康發展。中國政府此舉措可以證明已採取行動，由此增加在今後談判中的籌碼。

同時，商務部向紡織企業發出「出口緊急預警」，指出由於 2005 年 1-2 月份中國出口紡織品服裝 146 億美元，同比成長了 30%，其中對歐盟的出口增幅爲 75%，對美國爲 85%，進入美國設限調查的棉制褲子、化纖制褲子、棉制襯衫、化纖制襯衫和內衣的出口數量分別成長了 1574%、331%、595%、416%、742%，但價格均下跌了 10%-35%；2005 年 1-3 月份，取消配額的產品出口量成長 29%，其中對美國出口成長 258%，引起了美歐政府的關注，南非、突尼斯、馬達加斯加等國也稱由於中國紡織品出口激增，導致本國紡織廠失業人數激增，紛紛要求政府採取相應措施。¹⁸

其中，大陸自 6 月 1 日起大幅度提高 74 種紡織品出口關稅稅率，多數紡織品的稅率為原來的 5 倍，提高幅度最高的棉質女式西服套裝出口關稅提高了 20 倍。此次中國主動提高紡織品出口關稅是爲了說明，中國以顧全大局、負責任的態度，通過自我約束來努力維護紡織品國際市場的健康發展。中國政府此舉措可以證明已採取行動，由此增加在今後談判中的籌碼。

但經過中國商務部副部長高虎城前往美歐進行磋商後，發現美國和歐盟並無取消配額之跡象。因而轉爲強硬立場。

當然，大陸立場的轉變，也有其國內因素的考量，因爲大陸自 2005 年 6 月 1 日起，大幅度提高 74 種紡織品出口關稅稅率，多數紡織品的稅率為原來的 5 倍，並新增了對亞麻單紗品種的出口關稅，74 種產品的出口稅大都被調至 1 元/件，增幅約爲 4 倍左右。其中，4 個品種的稅負高達 3-4 元/件（棉制女式大衣、斗篷及類似品征 4 元/件）。與今年年初以來這 148 項紡織品平均 0.2—0.3 元/件的稅負水平相比，經過調整後其中 39 項產品的稅負大幅提高。

由於稅率調整幅度大、時間緊，一些企業所受衝擊將比較明顯，尤其是上調稅率的產品已簽訂單的，有可能在出口貿易中無利潤可得。由於這次稅率調整太急，而且幅度太大，致使大陸企業在第 97 屆廣交會以及其他渠道上接的下半年訂單

¹⁷強化數量監控中國紡織品出口須辦許可證，中國新聞網，2005 年 2 月 27 日

¹⁸商務部向全國紡織企業發出出口緊急預警，2005-04-11

將全部虧損，使一些競爭力不強的中小企業將面臨嚴峻的生存挑戰，可能會因為短期內無法承擔這一成本壓力而被淘汰出局。因此，暫停原訂 6 月 1 日實施的提高 74 種紡織品出口關稅措施，並從 6 月 1 日起取消 81 種紡織品的出口關稅，具有減緩大陸產業雙重衝擊之意義。

就談判策略的考量而言，若非採強硬立場，則除了美歐外，日本與其他工業國家可跟進對中國紡織品實施特殊防衛措施。此外，包括土耳其、南非、哥倫比亞、厄瓜多爾等國紡織業界也向政府施壓，正要求對中國紡織品採取限制措施，採強硬立場有助於在未來談判中，爭取強勢之談判地位。

特別是大陸強調，歐美僅憑今年前三、四個月的數據，就以「市場擾亂威脅」為由，在沒有事實依據的情況下，決定對從中國進口的紡品設限，違背了 WTO《紡織品與服裝協定》的原則和方向，背離了 WTO 倡導的貿易自由化的基本精神，中國政府保留在 WTO 框架下採取進一步措施的權利。其目的除了宣示中國保留未來採取「報復措施」權利之強硬立場外，也具有運用 WTO 爭端解決程式，與歐美進行協商，由於雙邊協商與爭端解決程式之裁定，至少需要兩年半的時間，在這段期間內，中國紡品對歐美以外之市場出口，才不至於完全受阻。

大陸的強硬立場在與歐盟談判時，似乎發揮效用。2005 年 6 月 10 日，由商務部長薄熙來、副部長高虎城、部長助理傅自應組成的談判組與歐盟貿易代表曼德爾森就紡織品問題舉行磋商。經過 10 個小時的談判，雙方就解決紡織品貿易問題達成一致。

二、爭議之評析

繼 5 月 13 日美國商務部長古提瑞茲（Carlos M. Gutierrez）宣佈美國政府依據《中國加入世貿組織工作小組報告書》，對從中國大陸進口的 3 類紡品（棉製褲子、棉製針織襯衫和棉及化纖製成衣）設限後，5 月 18 日，美國再度對從中國大陸進口的 4 類紡品—棉及合纖製男性襯衫、合纖製褲子、合纖製針織襯衫及上衣、棉線等啓動防衛措施。

對此，2005 年 5 月 16 日，中國商務部副部長廖曉淇就美國對中國三種紡織品設限事召見美駐華使館臨時代辦西德尼，遞交了中國政府照會，對美國政府對中國紡織品設限表示強烈不滿和堅決反對。

2005 年 5 月 16 日，商務部部長薄熙來在會見來訪的美國商會會長多諾霍時表示，美國政府最近自主啓動對三種中國紡織品進行設限，違背了美國自己宣導的自由貿易精神，這種做法是不明智的，中方對此堅決反對。薄熙來表示，中美紡織品貿易的發展符合雙方的共同利益，美國的進口商、零售商和消費者均從中國對美的紡織品出口中獲得了明顯的利益，而且在中國的紡織品出口中，有一半以上是

由在華投資的外資企業實現的。¹⁹

2005年5月19日商務部新聞發言人崇泉就美再次決定對四種紡織品設限發表談話強調：²⁰

1.美國政府在對從中國進口的棉制褲子等3種紡織品做出設限決定不到一周的時間內，又以「市場擾亂威脅」為由，在沒有事實依據的情況下，就決定對從中國進口的4種產品設限，違背了WTO《紡織品與服裝協定》的原則和方向，背離了WTO倡導的貿易自由化的基本精神，不符合中國加入世貿組織法律文件中啓動242段條款的前提條件，也違反了美國國內實施程式的規定。

2.美方的設限決定不僅損害了中國企業應得的利益，嚴重挫傷了中國企業和民眾對中國加入WTO後國際貿易環境的信心，而且也將損害美國進口商、零售商和消費者的利益。

3.中國政府保留在WTO框架下採取進一步措施的權利。

4.中國在紡織品問題上都以積極的態度，以最大的誠意不斷推動與包括美國在內的各個國家和地區的交流與合作，已經採取並將進一步採取積極措施推動全球紡織品貿易一體化的平穩過渡。

5.中方提請美國政府糾正錯誤做法，公正、慎重地處理當前的紡織品問題，避免嚴重損害中美雙邊經貿關係。

中國紡織品進出口商會也對美方做法發表聲明，表示強烈憤慨和抗議，並堅決反對美國對我紡織品出口重新設限。該會的聲明稱，如果美國政府一意孤行，對中國紡織品重新設限，中國紡織服裝業界將呼籲中國政府對美國採取相應的報復措施。

同時，商務部部長薄熙來在2005年5月30日表示，歐美援引242條款對中國的紡織品設限是缺乏根據的，是不正確的。認為援引242條款應該是有條件的：

1.要證明中國的紡織品確實對歐美的市場存在著市場擾亂、存在著威脅阻礙貿易的有序發展的情況。

2.應該證明中國進口的產品造成了市場擾亂，並且因為市場擾亂導致了威脅阻礙貿易的有序發展，也就是說，二者之間應該是有因果關係的。

¹⁹薄熙來：美國對中國紡織品設限是不明智的，中國商務部網站，2005-05-20

²⁰商務部新聞發言人崇泉就美再次決定對我四種紡織品設限發表談話，中國商務部網站，2005年5月20日

3. 需要有充分證據，即因為採取了限制措施，要對中國提出磋商，需向中方提交關於你採取設限措施的詳細事實說明，即要證明增長，但增長不是唯一的條件，在增長的前提下要證明市場擾亂，市場擾亂還不夠，還要證明它是威脅阻礙了貿易的有序發展，要證明中國的產品增長和對於歐美市場受到擾亂的情況有因果關係，而且為此要給中方提供詳盡的證明材料，這一切可以說歐美缺項很多，難以證明。

4. 「市場擾亂」至少應該考慮三個因素：

(1) 短期內是否存在著快速增長；

(2) 中國的紡織品如果是快速增長的話，它對於歐美市場的價格是不是有明顯的影響？

(3) 在這種情況下，對進口國國內的產業有沒有實質性的損害？

5. 歐美僅憑三、四個月的數據，就草率的對中國的紡織品設限，這是完全沒有道理的，也是不科學的。

6. 歐盟提出對中國的兩種產品進行設限，第一是 T 恤衫，2005 年 1 月份，T 恤衫每打 97 歐元，2005 年 3 月份是 101 歐元，可見歐盟 T 恤衫的市場價格不降反升，不能證明存在著市場擾亂。另外，亞麻紗，據歐方統計，2005 年 3 月進口我們的亞麻紗增長了 3%。所以，並不能證明歐盟進口中國的產品在這段時間裏價格下降或者影響了當地的市場。²¹

7. 歐美對中國的紡織品設限不僅違反 WTO 規則，而且是歧視性的，是否及何時訴諸 WTO 爭端解決機制，選擇的權利在中方。

其中，大陸商務部主張美國政府以「市場擾亂威脅」為由，決定對從中國進口的產品設限，違反了美國國內實施程式的規定。主要是因為，CITA 公布之考量程序規定，即使前述公會或廠商並未生產與中國大陸類似或直接競爭產品，但只要是生產同類或直接競爭產品「生產所需之組件」，使美國許多已不再生產成衣產品之紡織業者同樣可以提出防衛措施之申請。

此外，大陸主張以「市場擾亂威脅」為由，在沒有事實依據的情況下，就決定對從中國進口的紡品設限，不符合中國加入世貿組織法律文件中啟動 242 段條款的前提條件，主要是因為工作組報告書第 242 條規定其他 WTO 成員可以在一定期限內針對中國的紡織品和服裝產品單獨採取特別防衛措施，但第 242 條缺乏正當程式的規定且用語含糊不清，也未明確定義「市場擾亂」。因此，大陸主張中國

²¹薄熙來:歐美援引 242 條款對中國紡織品設限缺乏根據

加入議定書第 16 條規定的「市場擾亂」定義應適用於第 242 條。

對此，中國學者引用2001年「美國對巴基斯坦棉紗採取的防衛措施案」(美國棉紗案)，強調第16條「市場擾亂」的定義約束第242條特別防衛措施的主張。

就美國棉紗案觀察，1998年12月24日，美國根據ATC關於過渡性防衛措施的有關規定，要求與巴基斯坦進行雙邊磋商。雙方於1999年2月進行了磋商，但未能達成協定。美國隨後對原產巴基斯坦的棉紗採取了ATC過渡性防衛措施。2000年4月3日，巴基斯坦聲稱美國採取的措施違反了ATC的相關規定，要求成立專家小組對有關申訴進行審理。2000年6月19日，專家組成立，並於2001年5月31日作出裁定報告，裁定美國違反了ATC的相關規定。2001年7月9日，美國向上訴機構進行上訴。同年8月3日，巴基斯坦也向上訴機構遞交了答辯書。同日，歐盟和印度作為第三方提交了第三方意見書。

此案中，美國的主張之一，是專家組不能根據其他非過渡性WTO協定的規定對本案爭議事項進行裁定。具體而言，美國認為專家組根據WTO《防衛措施協定》的有關規定裁定ATC第6條過渡性防衛措施犯了法律上的錯誤。美國認為，解釋ATC過渡性防衛措施，專家組應注重協定文本和目的，而不是WTO的其他協定條款規定以及關於它們的解釋。這是因為ATC防衛措施的過渡性，協定逐步與WTO貿易自由化的目的，以及具體爭議條款的用語，都與其他非過渡性協定大不相同。

巴基斯坦則主張，在確定紡織品協定用語的含義時，可以考慮其他協定的解釋，因為WTO所有的多邊協定，當然也包括ATC，都是WTO法律的有機組成部分，因此，專家組解釋一個協定的用語時，完全可以參考其他協定類似用語的解釋。

上訴機構並沒有在本案中直接裁定WTO《防衛措施協定》是否對根據ATC第6條採取的過渡性防衛措施適用。但是，上訴機構對WTO不同協定中相同用語的相關性持肯定的觀點。

針對這個問題，上訴機構首先確定專家組審查《防衛措施協定》項下實施的防衛措施的審議標準（standard of review），即專家組審查防衛措施實施主管機關是否遵循《協定》規定時採用的標準。上訴機構指出，根據《關於爭端解決程式與規定的諒解》第 11 條的規定，專家組的審議標準在於：審查主管機關是否對所有相關因素進行了評估；審查主管機關是否對所有相關事實進行了評估，並審查主管機關對這些事實如何支援其裁定結果所作的解釋是否適當；審查主管機關的上述解釋是否全面闡述了資料的性質和複雜性，並審查主管機關是否對這些資料可能存在的其他合理解釋作出了回應。但是，專家組不可對證據進行重審，也不可用自身的觀點代替主管機關的觀點。

明確專家組審議標準之後，上訴機構指出，WTO《防衛措施協定》第 3 條明

文規定了防衛措施主管機關進行調查時所應遵守的程式。但 ATC 卻既沒有關於主管調查部門的規定，也沒有關於調查程式的規定。儘管如此，上訴機構裁定，上述審議標準照樣對 ATC 項下防衛措施的實施適用。

雖然沒有明確闡述，但上訴機構的這個裁定事實上意味著 WTO 《防衛措施協定》第 3 條關於主管機關調查程式的規定對 ACT 項下實施的防衛措施適用。²²

平心而論，雖然第242條缺乏正當程式的規定且用語含糊不清，也未明確定義「市場擾亂」，而議定書第16條的確提供參考架構。議定書第16條，只要中國大陸輸出之紡織品對進口國造成「市場擾亂」，任一會員國均可對防衛措施之採行進行調查工作；且實施年限甚至不受ATC規範紡織品回歸進度限制（2005年1月1日全數回歸），直到2008年12月31日截止。惟本條款不得與議定書第16條針對同一產品同時適用。

根據議定書第 16.1 條之規定，中國大陸所輸出之任何產品，只要對進口國之影響造成市場擾亂或有造成市場擾亂之虞，進口國便可以針對中國大陸之進口產品進行調查工作並要求協商，其要件遠低於一般防衛條款所規範「嚴重損害或有嚴重損害之虞」之標準。

根據議定書第 16.4 條及工作小組報告書第 246(c)段之定義，「市場擾亂」現象存在與否之標準，在於該相對或絕對快速增長之產品，是否與國內產業之任何實質損害或實質損害之威脅有因果關係。雖然其成立要件判斷形式與防衛協定及 ATC 極為相似，但前者與後述兩者之最大不同點，在於其成立標準為對國內產業損害標準僅要求達到「實質損害 (Material Injury)」即可，而無須達成其餘兩防衛條款所稱之「嚴重損害 (Serious Damage)」。

同時，議定書第16條新增「貿易轉移 (Trade Diversion)」為實施要件，所謂「貿易轉移」之發生，係由於中國大陸或另一個WTO成員國為防止市場擾亂之發生，依議定書第16條採取某些行動，而使該項中國大陸產品對另一WTO成員國進口數量增加。議定書第16.8條指出，如果任一成員國認為，由於其他成員國依據議定書第16條對中國大陸採取之防衛措施，使該受限產品進入本國，造成或威脅造成對其市場之重大「貿易轉移」，那麼該成員國亦可要求與中國大陸進行雙邊協商，甚或同樣採取提高關稅或限制進口等措施。雖然工作小組報告書在第248段強調，在判斷是否造成重大貿易轉移時，必須適用客觀標準，並同時列出5項舉例因素；但特別值得注意的是，因為發生「貿易轉移」而採取之防衛措施，並不需要證明該轉移對該進口國生產相同或直接競爭產品之國內產業造成實質損害 (Material Injury)，只需滿足足以證明重大貿易轉移之「客觀標準」，即可據以採

²²美國對巴基斯坦棉紗採取的保障措施案（美國棉紗案），專家組報告（WT/DS192/R）2001年5月31日通過，上訴機構報告（WT/DS192/AB/R）2001年10月8日通過。

取防衛措施。可以預見的是，不論如何強調「客觀標準」之嚴謹度，這樣的標準距離「市場擾亂」又更加寬鬆。

但就中國入會工作小組報告書第241, 242條款之立法過程觀察，它最早由美國在1997年就中國入世進行雙邊談判的最後時期提出；其針對目標為中國紡織產品。該條款之制訂，有別於議定書第16條之特別防衛機制，其目的無非是擔心即使議定書第16條之「市場擾亂」比防衛協定之「嚴重損害 (Serious Damage)」寬鬆，又加上更寬鬆之「貿易轉移」為實施要件之一，但議定書第16條無法為其他WTO成員之紡織業提供防止中國紡織產品進口衝擊之保護。因而才特別針對中國紡織產品設立特別防衛機制。

同時，中國入會工作小組報告書第241, 242條款並未規定「補償」及「報復」，尤其突顯出其與議定書第16條之差異性。

就此觀察，主張主張中國加入議定書第16條規定的「市場擾亂」定義不應適用於第242條，仍有其依據。

特別是由於中國紡織產品進口特別防衛措施之實施期限僅一年，屬於極短期之保護，該條款提供進口國主管機關在認定「市場擾亂」尚有較大之裁量權，應有其合理性。

特別是中國入會工作小組報告書第 241, 242 條款明訂要求諮商之會員應於提出諮商要求時，提供要求諮商之理由與正當性之詳細事實報告書及數據資料予中國大陸，其應指出市場擾亂之存在或威脅，及(2)中國大陸產品在市場擾亂所扮演之角色等，顯示該條款重視其他成員與中國透過協商解決爭議，自然亦提供其他成員對中國紡織產品進口採取或不採取特別防衛措施，以及實施措失範圍與內容之裁量權。正因為如此，歐盟對大陸紡品進行的調查有在協商後停止，並將涉案產品。於 2005、2006 及 2007 年每年的進口增長率放寬至 8-12.5%之裁量空間。

表十三 議定書第 16 條及入會工作小組報告第 241, 242 條之比較

| 條款 類別 | 議定書第 16 條 | 入會工作小組報告第 241, 242 條 |
|----------|------------|-------------------------|
| 實施標的 | 所有中國大陸進口產品 | 中國大陸紡織品 |
| 實施方式 | 不限定 | 未規定 |

| | | |
|----------|---|----------------------|
| 條款 類別 | 議定書第 16 條 | 入會工作小組報告第 241, 242 條 |
| 實施要件 | (1) 市場擾亂：(i) 一產品係在絕對或相對於國內生產為數量增加之情況下進口；(ii) 對生產同類或直接競爭產品之國內產業造成實質損害或有實質損害之虞；(iii) 涉案產品之進口增加與實質損害或有實質損害之虞間具有因果關係； (2) 貿易轉移 | 未規定 |
| 實施期限 | 若進口國主管機關認為有其必要，設限措施得繼續延長 | 1 年；除非另有議定 |
| 實施範圍 | 中國大陸 | 中國大陸 |
| 補償及報復 | 若進口數量為相對增加，中國大陸 2 年內不得報復；若絕對增加，3 年內不得報復 | |
| 備註 | 2013 年 11 月到期 | 2008 年 12 月 31 日到期 |

資料來源：本研究整理。

綜言之，由於中國紡織品進出口商會強烈呼籲中國政府就此問題與美國政府進行嚴正交涉，切實維護中國紡織業在入世後應享有的正當權益。如果美國政府繼續對中國紡織品重新設限，中國紡織服裝業界將呼籲中國政府對美國採取相應的報復措施。同時，商務部強調中國政府保留在 WTO 框架下採取進一步措施的權利。因此，未來本案未來可能進入 WTO 爭端解決程式，而上述爭議也將在 WTO 爭端解決中獲得澄清。

捌、中美歐紡織品貿易爭議對兩岸紡織業之影響

一、對大陸紡織業之影響

1.大陸自 2005 年 6 月 1 日起，大幅度提高 74 種紡織品出口關稅稅率，多數紡織品的稅率為原來的 5 倍，並新增了對亞麻單紗品種的出口關稅，74 種產品的出口稅大都被調至 1 元/件，增幅約為 4 倍左右。其中，4 個品種的稅負高達 3-4 元/件（棉制女式大衣、斗篷及類似品征 4 元/件）。與今年年初以來這 148 項紡織品平均 0.2—0.3 元/件的稅負水平相比，經過調整後其中 39 項產品的稅負大幅提高。

由於出口稅率採取的是「從量稅」的計征辦法，且對調高、調低乃至停收出口關稅品種的選擇，主要是根據今年以來各類產品不同的出口表現，按照「增則加稅、減則減稅」的原則進行，顯示其「制量、不制價」、鼓勵企業多出口高附加值產品，提升貿易的檔次的目的，有利於促進大陸紡織產業的結構優化，加快推進紡織品出口成長方式的轉變。

2.由於稅率調整幅度大、時間緊，一些企業所受衝擊將比較明顯，尤其是上調稅率的產品已簽訂單的，有可能在出口貿易中無利潤可得。由於這次稅率調整太急，而且幅度太大，致使大陸企業在第 97 屆廣交會以及其他渠道上接的下半年訂單將全部虧損，²³使一些競爭力不強的中小企業將面臨嚴峻的生存挑戰，可能會因為短期內無法承擔這一成本壓力而被淘汰出局。

3.按照大陸紡織業行業規律，紡織品出口下單一般集中在每年 1 月或 6、7 月份。6、7 月份接受的訂單占下半年的 70%左右，而且下半年的訂單量一般為上半年的 2 倍左右。美國政府 4 月份就宣佈啓動特保調查，調查期一般 2-3 個月，照此推斷，設限措施應當在 6 月底 7 月初實施，一旦正式設限，出口到美國可能就需要重新購買配額。依據以往的水平，某些紡織品的配額成本要達到 2-4 美元一件，最高時要占到出口成本的 70%-80%。如果這段時間接下 7 月以後出口的單子，這部分配額成本將難以消化。

4.受限制產品出現產能過剩：以紡織品企業中受限制影響最大的襪子企業，5 月 10 日，美國海關公佈中國輸美襪子清關率已達 92.7%，尚未清關的襪子僅剩餘 309 萬打雙。而依美方公佈配額告罄後的通關程式（對設限期內超過數量限制出運的襪類產品，從限制數量告罄之日起至限制措施到期後一個月即 2005 年 11 月 29 日內禁止進口；2005 年 11 月 29 日起，每月按限制數量的 5%分批予以進口，直到設限期內超過數量限制出運的產品全部通關為止）。襪子企業的中小企業下半年基本都將停產，即使保持生產，也逃不過產能閒置的困境。²⁴

5.服裝業屬於勞動密集型的行業，據中國紡織工業協會統計，2004 年國內紡織業現有直接就業者 1900 萬人，出口企業 3.5 萬家，其中就業者約 630 萬人，每出口 1.5 萬美元，創造 1 個就業崗位。根據商務部公佈的資料，此次美國對中國 3 類紡織品設限會導致 12.6 億美元損失，據此測算，這將導致將近 10 萬紡織工人失去工作。²⁵

6. 由於擔心世界市場被中國紡織品壟斷，有 65 個國家的 115 個行業組織簽署《伊斯坦布爾宣言》，要求世貿組織關注紡織品貿易一體化後中國的紡織品出

²³部分紡企利潤受損 關稅率大調紡企亟待出口升級，第一財經日報，2005-05-23

²⁴中國內地紡織企業面臨產能閒置，第一財經日報，2005-05-23

²⁵美對華紡織品設限將致中國 10 萬人失業，第一財經日報，2005-05-23

口問題，並要求將配額取消的期限延長到2007年底。儘管2004年10月世貿貨物貿易理事會就《紡織品及服裝協議》的實施展開最後檢討時，這些紡織品及服裝出口國的要求被拒，但未來勢必將運用「過渡性紡織品特別防衛機制」保護其國內產業。例如，土耳其目前仍維持對我42類紡織品的進口特別限制措施；南非、厄瓜多爾等國紡織業界也向政府施壓，要求對我採取限制措施。5月11日哥倫比亞政府發佈對中國紡織品及其它特定商品採取過渡期特保措施的法令，令規定如果來自中國的特定產品對哥本國相同或相近產品生產者造成或威脅造成損害，將對來自中國的這些產品採取防衛措施。在採取防衛措施之前，哥貿易工業和旅遊部將與中國進行磋商。²⁶

二、對台灣紡織業之影響

- 1.全球紡品配額的取消不僅是對低生產成本的中國大陸紡織品輸美市場有所助益，由於台灣龍頭成衣廠商原本即擁有穩定的訂單來源，加諸輸美市場的開放，有助於擴大其訂單的銷售量，唯不可避免的是產品單價呈現明顯下滑的趨勢。在大陸紡品被設限後，有助於台灣龍頭成衣廠商增加歐美訂單。
- 2.對台灣中、小型成衣廠商而言，相較於大型企業，受限於規模經濟的影響，不論是購料抑或是爭取訂單來源，不易獲得較佳的成本競爭優勢。同時新台幣持續升值已侵蝕台灣下游成衣業者的獲利空間，迫使成衣業者考慮增加或轉移至中國大陸，增加對織布產品的購料比重，以降低原料成本。然而，在大陸紡品被設限後，台灣成衣業者在大陸之出口也將受到影響，轉移至中國大陸，未必有利。
- 3.由於我紡品對中國大陸出口後，部分係供大陸台商加工外銷美歐市場，美歐對中國實施市場保護配額措施，將衝擊台灣對大陸之紡品出口。
- 4.美歐對中國實施市場保護配額，台灣成衣業者在大陸之出口受到影響之後，可能衍生利用台灣進行「違規轉運」之情事。
- 5.美歐對中國實施市場保護配額之後，大陸成衣大量輸台，進而衝擊台灣成衣業之可能性升高。
- 6.為應對後配額時代，大陸商務部已提出開展紡織服務加工貿易類投資國別指導目錄，鼓勵直接到海外設廠及收購銷售渠道。美歐對中國實施市場保護配額，大陸勢必加快實施“走出去”戰略，以轉進歐美市場，將增加台灣廠商海外市場拓展之競爭壓力。
- 7.強化對外之產業合作，將增加台灣廠商海外市場拓展之競爭壓力。對於歐美「過

²⁶哥倫比亞政府發佈對中國紡織品及其它特定商品採取過渡期特保措施的法令，紡織服裝頻道子站，2005-05-23

渡性紡織品特別防衛機制」形成的限制，中國除了可能循 WTO 爭端解決程式尋求突破外，將強化中國紡織品業界強化對外之產業合作與洽談機制，一方面強調中國紡織行業自律；二方面強調中國巨大的紡織服裝市場，能為歐美企業提供發展機會，將增加台灣廠商海外市場拓展之競爭壓力。

8. 中國產品出口設限壓力可能擴及其他產品，將影響其他產業台商之出口風險。例如巴西外貿委員會 5 月 19 日決定，由於今年 1 至 4 月，中國的紡織品、服裝、電子電器、視聽器材、鞋和玩具等特定商品對巴西出口成長過快，決定對紡織品服裝和部分特定產品採取過渡性特別防衛措施制定實施法規。²⁷

玖、結論

一、中美歐紡品爭議之展望

總體而言，中歐雙方在諒解書中互有讓步，中國允許歐盟一次性對 10 種中國紡織品設限，其中棉布、床單和桌布 3 種產品沒有履行中國加入世界貿易組織報告書第 242 段規定的設限程式，其次，設限時間也突破了關於"設限一般不得超過 1 年"的規定，為 2005 年 6 月 11 日至 2007 年底期間。換言之，依據諒解書，中國出口商於 2008 年後對歐盟出口的紡織品將不再受數量限制，在此之前，他們仍可將產品輸往歐盟，但增長率受到限制。特別是實施配額後 10 種紡織品的平均增幅將由 1-3 月的 100% 以上滑落到全年的 30% 左右，2006、2007 年由於配額的繼續實施，增幅最終降為 10% 左右，因此在長達 2 年半的時間中這 10 種產品輸往歐盟市場的數量仍將受到限制。

由於歐盟與美國兩國存在競爭與矛盾，中歐達成的諒解備忘錄，或許有利於促進中美紡織品貿易爭端的解決。但是，值得注意的是，美國之所以對大陸採取紡織品特別限制措施，主要是自從 2001 年以來，美國紡織業已減少近 30 萬個工作機會，其中以移往中國為主。製造業者、勞工代表以及政府官員均表示，除非美國採取行動制裁不公平貿易政策，否則美國製造業仍將持續惡化。特別是布希政府執政期間，美國對華貿易逆差為 1030 億美元，減少 300 萬個工作機會，已成為經濟大恐慌之後歷任總統中最蕭條的時期。製造業者與勞工代表質疑布希利用工作機會，換取中國對美國在有關政治方面的支援。因此，美國對大陸採取紡織品特別限制措施，意在以紡織品貿易為藉口向中國施加更多壓力，改寫貿易逆差局面。

此外，由於談判中的美洲自由貿易協議，被美國製造業和工會認為協議簽訂後美國制糖業與紡織品工業的失業率將增加。對此，布希對大陸採取紡織品特別限制措施，具有說服國會支援美洲自由貿易協議之意義。同時，由於中南美洲等受美

²⁷巴西決定對中國紡織品和其他特定商品制定特保實施法規，2005-05-23

國貿易條款優惠之國家，其其絲、紗等上游組件供應商多為美國製造商，兩者於產業發展具有共生共榮之關係，因此，中南美洲國家便可透過美國紡織品組件製造商，向 CITA 申請防衛措施之調查，藉以阻擋中國大陸產品之大量進口。

在上述形勢下，中美紡織品貿易爭端的解決自然增加了難度。

二、應對策略建議

1. 為防範大陸紡織品經由鄰近的亞洲國家違規轉運銷美，美方已於去年向我國，南韓，菲律賓，香港及澳門提出簽署合作協議的要求，協議要求合作範圍雙方海關合作稽查違規轉運，輸美紡織品需於商業發票載明承製廠名址，允許美方來台進行工廠訪查，研判美方將於大陸防衛措施處理告段落後，再要求相關國家儘快簽署合作協議，台灣應積極考慮其利弊。

2. 由於美國政府依據 Dominican Republic-Central America FTA，提供哥斯大黎加，薩爾瓦多，瓜地馬拉，宏都拉斯，尼加拉瓜及多明尼加等六國輸美紡織品免稅待遇；同時依據 Trade Relief Assistance for Developing Economics，提供孟加拉，柬埔寨，斯里蘭卡，寮國，尼泊爾，阿富汗，不丹，馬爾地夫，葉門，東帝汶，基裏巴斯，薩摩亞群島，所羅門群島，土瓦魯及瓦奴阿圖等十五個亞太國家輸美紡織品免稅待遇。對此，台灣應協助紡織業者進行全球佈局策略，善用該等貿易優惠協定所提供之關稅減免及貿易便捷化等優惠，以分散大陸投資風險。

3. 對於美歐對中國實施市場保護配額之後，大陸成衣大量輸台，衝擊台灣成衣業之威脅，政府應加強相關之貿易管理。

4. 台灣應注意中美紡品貿易摩擦擴大之發展趨勢，與對大陸總體經濟和兩岸經貿之影響，及早因應，以降低未來受波及程度。

5. 在對大陸紡織品進口救濟方面，目前在「貨品進口救濟案件處理辦法」第四章之二有所規範，依據辦法第二十六條之七，申請貨品產業受害之調查及進口救濟之案件，得單就大陸紡織品為之。經濟部對於依本章認定產業受害成立之紡織品進口救濟案件，採行設限之救濟措施者，以數量限制方式為之。第二十六條之十三規定，其實施期間應為諮商文件送達之日起之十二個月。

第二十六條之八則規定「前條第一項案件產業受害之成立，指該案件大陸紡織品輸入數量增加，導致國內生產相同或直接競爭產品之產業，有受市場擾亂或有受市場擾亂之虞。」國內產業有無受市場擾亂，或有無受市場擾亂之虞之認定，應綜合考量該案件進口貨品之輸入數量、對國內相同或直接競爭產品價格之影響，及對國內生產相同或直接競爭產品之產業之影響。

此外，該辦法也依據《中國加入工作組報告書》第 242 條規定「經濟部對紡織品產業市場擾亂成立之案件決定採行救濟措施時，應即要求與大陸進行諮商。」(第二十六條之十一)，經濟部應於要求諮商文件送達之日起對大陸涉案紡織品實施進口數量限制並公告之，其至諮商達成協議前之年進口數量不得超過於諮商文件送達 當月前二個月起回溯十二個月之期間自大陸之進口數量，加計其百分之七點五（羊毛產品加計百分之六）；該限制措施之實施期間未滿一年者，其進口數量按實施期間之年比例計算。(第二十六條之十二)

但值得注意的是，由美歐對大陸實施紡織品過渡性防衛措施的經驗顯示，由於大陸產品進口之快速增加通常在短期內造成損害，因而美歐均針對中國敏感紡織品及服裝採取「早期預警機制」或「進口監視制度」，同時，歐盟還確定與中國諮商之「進口量門檻」，其目的在於增進防止產業受損害之救濟效率。

相對地，「貨品進口救濟案件處理辦法」第四章之二有所規範之程序為「大陸紡織品進口救濟案件，委員會應自經濟部通知申請人進行調查之翌日起九十日內完成調查，並召開委員會會議對產業受害成立或不成立作成決議；其決議為產業受害成立者，並應作成擬採行設限措施及設限數額之決議。委員會對前項決議，應製作決議書，於決議後十五日內將調查報告及決議書提報經濟部，由經濟部以書面通知申請人及已知之利害關係人，並公告之；其為產業受害成立之決議者，並應通知已知之大陸出口商及生產者或其政府代表。經濟部對於產業受害成立之案件決定不採行救濟措施時，應即以書面通知申請人及已知之利害關係人，並公告之。第一項期限，必要時得延長四十五日，並以一次為限；延長期限及事由，應通知申請人及已知之利害關係人，並公告之。」(第二十六條之九) 該程序雖較一般進口救濟時間短，但對於大陸產品進口快速增加，而在短期內所造成之損害，將難以有效救濟。

因此建議政府應通盤檢討「大陸紡織品進口救濟」制度，並考量：

(1) 參考美歐針對中國敏感紡織品之「早期預警機制」或「進口監視制度」，建立「大陸紡織品進口監視制度」；

(2) 參考美國「關於受理公眾對從中國進口紡織服裝採取防衛措施申請的程式」與歐盟「對中國紡織品的特別防衛措施的行動指南」，制訂程序時間更短的「對中國紡織品的特別防衛措施救濟程序」，增進防止產業受損害之救濟效率。