

第五章 美國與中國紡織品貿易及 2005 年美中配額談判過程

本章分成三節。第一節介紹中、美雙方的紡織品貿易概況，並比較歷年來中國和其他國家進口至美國的紡織品和成衣發展情況。第二節介紹中美 2005 年紡織品貿易配額談判的緣起和過程，第三節分析影響這起談判的主要因素。

第一節 美國與中國紡織品貿易概述

1979 年 1 月，中國和美國建交，並於當年 7 月簽署《中美貿易關係協定》，自此加速了兩國的經貿往來。然而，正如我在第三章所提及，由於中國在 1980 年代之後快速的經濟成長以及 1989 年的天安門事件，讓中美貿易關係在很長的一段時間之內，處於不穩定的狀態，特別是美國往往希望能夠用更嚴格的架構規範中國輸往美國的產品，讓中國在許多場合下處於劣勢。直到 1999 年 11 月，中美雙方就中國加入 WTO 問題達成協議，美方承諾全力推動中美貿易關係正常化，雙邊的經貿關係才步入正軌。中國於 2001 年底進入 WTO，中美經貿關係自此邁入新的階段。2005 年，中國超越墨西哥和日本，成為美國第三大貿易伙伴（僅次於加拿大和歐盟），而同時間，美國不但是中國的第二大貿易伙伴（次於歐盟），也是其第一大出口市場。2005 年中國出口到美國的貨物金額為 1630 億美元，是 1998 年的 4 倍，更佔了目前中國出口總額的 21.4%，¹⁴³可見近年來中美貿易的熱絡程度。

從表 5.1 可以看出近年來美國與中國之間的貿易關係。首先，美國從中國進口貨品的總金額，從 2000 年起便突破 1000 億美元的大關，並在中國加入 WTO 之後的四年內增加一倍，高達 2105 億美元。2005 年時，美國從中國進口了 2598 億美元的商品，是其總進口量的 15%，¹⁴⁴顯示中國商品在美國市場的普及程度。

¹⁴³ WTO, *Trade Policy Review: People's Republic of China* (Geneva: WTO, 2006), p.25.

¹⁴⁴ WTO, *International Trade Statistics 2006*, p. 48.

不過，值得注意的是，隨著中國產品大量進入美國本土，美國出口到中國的產品卻未有相對應的成長幅度，致使美國從 1990 年代起，開始對中國有著鉅額的貿易逆差。從圖 5.1 可以看出，2002 年美國每年對中國的貿易逆差便突破 1000 億美元，並在往後 3 年間成長 1 倍，使得美國 2005 年對中國的逆差攀升至 2015 億美元，¹⁴⁵成爲中美貿易關係中的摩擦點。

(表 5.1 置於此)

(圖 5.1 置於此)

就紡織品和成衣進口而言，美國從中國進口的金額也雙雙有呈現年年升高的趨勢，兩者合計佔中國進口至美國商品金額的 10%。其中，美國從中國進口成衣的數量，遠大於紡織品，顯示中國成衣在美國具有很強的競爭力。另外，中國出口至美國的紡織品和成衣的金額，僅佔美國總進口金額的 0.8% 不到，而且從表 5.2 中可以看出，中美雙方在紡織品貿易上，呈現相當不對稱的現象，亦即中國自美國進口紡織品和成衣的金額，僅是美國自中國進口紡織品和金額成衣金額的 1.6% 左右（中國對歐盟則是 3.5%）。如果再把紡織品和成衣分開來看，中國從美國進口的紡織品遠大於成衣，但是美國恰恰相反，它從中國進口的成衣高於紡織品。這除了再次確定中國成衣業的比較優勢之外，也顯示中國將這些紡織品進口後，再予以加工成成衣，最後進行外銷。

(表 5.2 置於此)

從表 5.3 可以清楚看出中國在美國成衣市場中的競爭力。從 2001 年起，中國便是美國最大的成衣供應國，而且供應的比例年年升高，至 2005 年時已經第二名供應國墨西哥的 3 倍之多。在紡織品的部分，中國在 2001 年底加入 WTO 之後，於 2002 年超過歐盟，成爲美國最大的紡織品供應國。值得注意的是，除了中國之外，加拿大、墨西哥、宏都拉斯等這些美國的鄰國，也是美國紡織品和

¹⁴⁵ 有意思的是，美國所公佈的美中貿易逆差數據，和中國所公佈的有一大段差距。以 2005 年爲例，美國和中國公佈的數據分別是 2015 億美元與 1141.7 億美元，相差 873 億美元，這是因爲雙方使用了不同的統計方法所致，其中的關鍵則是在於對加工貿易的看法有所不同。美方採用了「原產地」原則，將中國出口至其他國家後再進入美國的產品也計算在內，而中國則僅將直接出口到美國的產品價格計算在內。

成衣的主要供應者，而位於大西洋對岸的歐盟，亦是美國紡織品的主要來源地。因此，一旦中國紡織品在美國市場上氾濫，不僅會威脅了美國本土的紡織業者，也間接排擠了其他國家在美國紡織品與成衣市場的地位。

表 5.3 也透露了另一個訊息。我曾經在第三章提到，儘管《紡織品與成衣協定》規定從 1995 年起，WTO 會員國將在未來 10 年內，分四階段取消紡織品的配額限制，但是美國和歐盟在《紡織品與成衣協定》簽訂後的前幾年，並未嚴格執行這項政策，仍然繼續保有許多紡織品類別的配額。因此在表 5.3 中，我們可以看到在 1999 年至 2005 年這段期間，許多國家進口至美國的紡織品與成衣的變化幅度都不大，但是中國由於加入 WTO，中國紡織品擺脫了原本《中美貿易協定》中較為嚴格的規範，因此可以有較多的成長空間。

(表 5.3 置於此)

表 5.4 進一步分析了美國進口紡織品與成衣的來源，再次說明了美國並未嚴格執行《紡織品與成衣協定》。除了亞洲之外，2005 年之前全球各地區輸往美國的紡織品和成衣，都很少發生高度成長的情況，有些甚至還呈現衰退的趨勢（如西歐）。至於亞洲部分則是由於中國的出口，維持了每年小幅成長的趨勢，而且如果比較表 5.3 與表 5.4，則可發現亞洲總體成長的幅度，往往小於中國成長的幅度，顯示中國在擴張對美出口的同時，有些亞洲國家出口到美國的數量卻在這期間萎縮了。

(表 5.4 置於此)

總而言之，中美紡織品貿易有以下幾點特色。第一，中國目前是美國最大的紡織品的供應國；第二，中國加入 WTO 之後，其進口至美國的紡織品大增，並排擠了及其他國家的紡織品在美國的原有市場；第三，就總量來說，中國紡織品佔美國從中國進口商品的 10%，但是佔美國總進口量的 1% 以下。

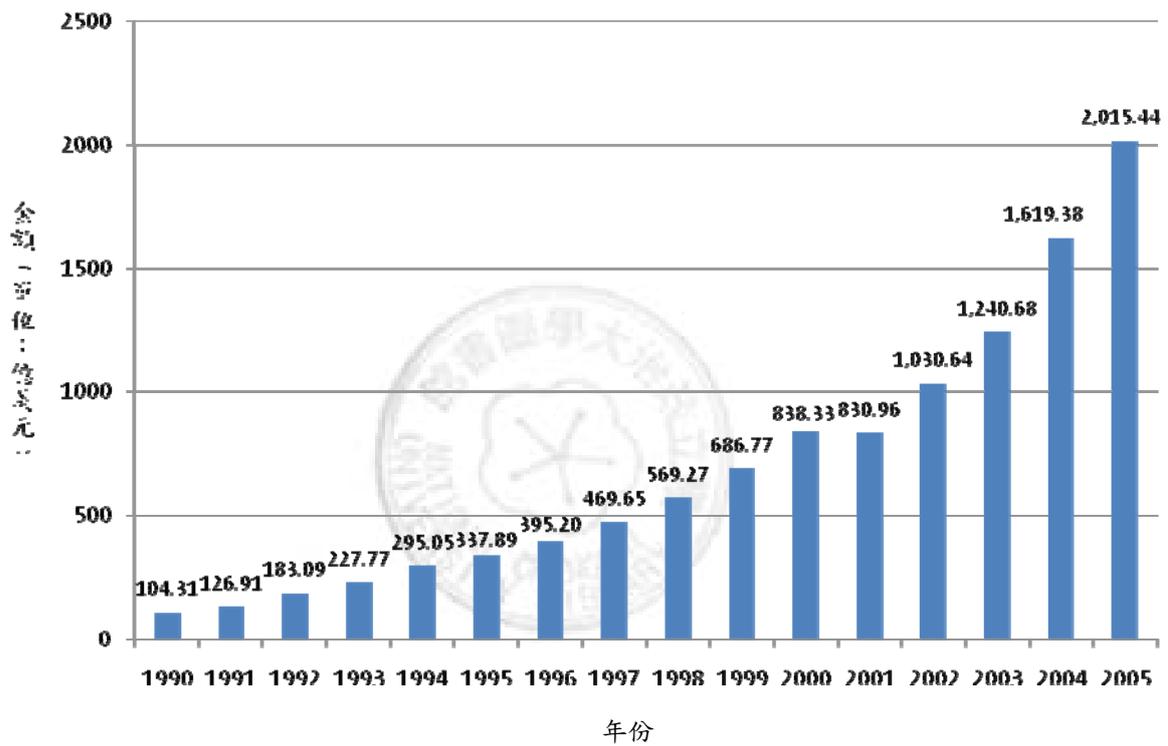
表 5.1 美國歷年自中國進口紡織品與成衣概況

單位：十億美元

年份	美國總進口 量 (A)	美國從中國 進口總 量 (B)	美國從中國進 口紡織品總 量 (C)	美國從中國進 口成衣總 量 (D)	B/A, %	(C+D)/B, %	(C+D)/A, %
1999	1059.1	87.8	1.69	7.74	8.29	10.74	0.32
2000	1257.6	103.3	1.88	8.76	8.21	10.29	0.30
2001	1180.2	109.4	1.93	9.28	9.27	10.24	0.33
2002	1202.4	133.5	2.68	10.08	11.10	9.56	0.45
2003	1303.1	163.3	3.63	12.02	12.53	9.58	0.56
2004	1525.5	210.5	4.60	14.39	13.80	9.02	0.60
2005	1732.4	259.8	6.06	21.14	15.00	10.47	0.70

資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

圖 5.1 美國歷年對中國貿易逆差



資料來源：美國普查局 (U.S. Census Bureau)，網址：
<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>。(擷取日期：2007 年 7 月 1 日)。

表 5.2 美中紡織品貿易金額統計

單位：百萬美元

年份	中國自美國進口			美國自中國進口		
	紡織品	成衣	合計	紡織品	成衣	合計
1989	50.58	2.83	53.41	697.95	2429.11	3127.06
1990	53.37	4.49	57.86	816.34	2739.26	3555.60
1991	48.58	2.62	51.20	908.36	2842.47	3750.83
1992	40.57	3.51	44.08	1173.73	3408.81	4582.54
1993	33.41	7.96	41.37	1317.20	3449.66	4766.86
1994	32.81	7.15	39.96	1341.95	3588.71	4930.66
1995	54.23	8.75	62.98	1282.08	3518.05	4800.13
1996	45.89	7.35	53.24	1120.45	3769.19	4889.64
1997	59.25	7.95	67.20	1535.63	4487.89	6023.52
1998	66.20	6.12	72.32	1588.67	4311.72	5900.39
1999	75.00	6.88	81.88	1758.59	4370.23	6128.82
2000	107.29	5.33	112.62	2028.51	4498.97	6527.48
2001	105.56	31.42	136.98	1933.96	4602.35	6536.31
2002	152.67	19.46	172.13	3150.34	5593.70	8744.04
2003	213.22	11.97	225.19	4351.23	7257.59	11608.82
2004	255.25	22.77	278.02	5630.21	8927.86	14558.07
2005	329.07	34.68	363.75	7262.35	15142.87	22405.22

資料來源：美國商務部紡織品服裝辦公室（Office of Textile and Apparel），網址：

<http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>（擷取日期：2007年5月15日）。

表 5.3 美國歷年紡織品與成衣主要供應國

紡織品							
排名	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	歐盟 (18.2)	歐盟 (17.4)	歐盟 (16.7)	中國 (15.8)	中國 (19.8)	中國 (22.3)	中國 (26.9)
2	加拿大 (12.4)	加拿大 (12.5)	加拿大 (12.9)	歐盟 (15.6)	歐盟 (15.4)	歐盟 (15.4)	歐盟 (14)
3	中國 (11.8)	中國 (12)	中國 (12.5)	加拿大 (11.5)	加拿大 (10.7)	加拿大 (9.9)	加拿大 (9.1)
4	墨西哥 (9.4)	墨西哥 (10.2)	墨西哥 (9.8)	墨西哥 (9.7)	墨西哥 (8.6)	墨西哥 (8.6)	印度 (9)
5	印度 (7.4)	印度 (7.4)	印度 (7.3)	印度 (8)	印度 (8.4)	印度 (6.2)	墨西哥 (7.8)
成衣							
排名	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	墨西哥 (13.5)	墨西哥 (13.6)	中國 (14)	中國 (15.1)	中國 (16.9)	中國 (19)	中國 (26.4)
2	中國 (13.2)	中國 (13.2)	墨西哥 (12.3)	墨西哥 (11.7)	墨西哥 (10.2)	墨西哥 (9.2)	墨西哥 (8)
3	香港 (7.7)	香港 (7.1)	香港 (6.8)	香港 (6.2)	香港 (5.6)	香港 (5.5)	香港 (4.7)
4	歐盟 (4.2)	歐盟 (4)	歐盟 (4)	歐盟 (3.8)	歐盟 (3.7)	歐盟 (3.8)	印度 (4.2)
5	多明尼加 (4.1)	南韓 (3.8)	宏都拉斯 (3.7)	宏都拉斯 (3.8)	宏都拉斯 (3.7)	宏都拉斯 (3.7)	印尼 (4)

說明：a. 括弧內為百分比；

b. 中國部分均不含香港

資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

表 5.4 歷年全球各地區出口紡織品與成衣至美國的比例變化

單位：百分比（%）

紡織品							
地區	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
亞洲	50	48.9	49.7	51.5	53.6	55.3	58.4
西歐	21.7	20.9	20.2	19.3	18.9	19.3	17.8
北美 ^a	12.5	12.8	12.5	11.5	10.7	18.1	16.9
拉丁美洲 ^a	11.9	12.5	12.4	12.7	11.9	3.2	3
中東	1.3	2.6	2.9	2.8	2.8	2.8	2.6
中、東歐 ^b	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2	-- ^c	-- ^c
非洲	1	1	1.1	1	1.1	0.9	1

成衣							
地區	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
亞洲	55.8	55.5	56.5	57	58.6	60	65.2
拉丁美洲 ^a	30.3	30.2	28.6	27.8	26	15.7	14.5
西歐	6	5.9	6	6	5.8	5.9	5
北美 ^a	3	3	2.7	2.7	2.5	11.5	9.8
中東	21	2.2	2.4	2.5	2.5	2.7	2.4
非洲	1.8	2	2.3	2.5	3	3.2	2.7
中、東歐 ^b	1	1.2	1.5	1.5	1.7	-- ^c	-- ^c

說明：a. 2004 年起，《北美自由貿易協定》完全取消簽約國彼此的紡織品關稅，因此 WTO 將原墨西哥出口至美國的數據，從拉丁美洲抽出，併入北美的資料。

b. 含中、東歐國家、波羅地海三小國、獨立國家國協。

c. 2004 年起，10 個中、東歐國家加入歐盟，其出口量併入西歐。

資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

第二節 2005 年美國與中國紡織品貿易糾紛源起與配額談判過程

從第三章及上一節，我們可以知道中國和美國的貿易，特別是紡織品貿易，長久以來一直是雙方的外交的摩擦點。當中國於 1980 年代起大量出口紡織品至美國的同時，美國也陸續透過雙邊貿易協定來規範和中國的紡織品貿易。不過，儘管如此，在中國加入 WTO 之後，其紡織品得以更進一步在美國市場中獨擴大佔有率，因而排擠了其他國家紡織品在美國的佔有率，使得整個情況更為複雜。

2003 年 11 月，美國商務部下屬的「紡織品協議執行委員會」(Committee for the Implementation of Textile Agreements, CITA) 即援引《中國紡織品特別承諾》，宣佈對從中國進口的胸衣、針織步和睡衣等三種紡織品實施特別防衛措施，並於隔月在向中國提出諮商請求的同時，對這三種紡織品進行為期一年的配額限制。這是美國第一次援引《中國紡織品特別承諾》針對中國紡織品施予配額。

2004 年 12 月，當上述防衛措施的配額限制將期滿時，包括「美國製造商貿易行動聯盟」(The American Manufacturing Trade Action Coalition, AMTAC) 與「美國紡織團體協會」(National Council of Textile Organizations, NCTO) 以及名為「團結起來」(UNITE HERE) 的勞工組織在內的五個利益團體，要求紡織品協議執行委員會延長配額時間。不過，由於當時紡織品協議執行委員會手邊還必須處理許多起中國紡織品採取防衛措施的申請案，這起延長適用申請案並未立即獲得紡織品協議執行委員會的回應。

由於 2004 年是《紡織品與成衣協定》第三階段的尾聲，於是在《紡織品與成衣協定》進入無配額的第四階段之前，美國紡織業者相當積極地在 2004 年的下半年，要求對中國紡織品的配額限制，希望可以藉此彌補紡織品自由化的所帶來的傷害。2004 年 6 月 28 日，美國紡織團體要求紡織品協議執行委員會針對中國的襪類產品採取特別防衛措施，紡織品協議執行委員會也於 10 月 28 日對從中國進口襪子採取為期一年的配額限制；10 月到 12 月之間，美國紡織業者又陸續以「市場擾亂威脅」為由，要求紡織品協議執行委員會對從中國進口的棉褲、化

織褲、棉製針織衫、化纖制針織衫、男式梭織襯衫、內衣、精梳棉紗等類紡織品進行配額限制，最後紡織品協議執行委員會同意對針對其中 12 種類別進行調查。

就在紡織業者與勞工團體密集地向紡織品協議執行委員會要求政府對中國紡織品採取配額限制時，2004 年 12 月 1 日，由 200 多家企業會員的「美國紡織品服裝進口商協會」(United States Association of Importers of Textile and Apparel, USAITA) 向美國國際貿易法院 (Court of International Trade, CIT) 提起訴訟，阻止美國行政部門的紡織品協議執行委員會繼續接受紡織業者以「市場擾亂威脅」為由，要求政府限制中國紡織品的進口。30 天後，在全球紡織品貿易即將進入無配額的前夕，國際貿易法院發佈臨時禁止令，要求紡織品協議執行委員會不得以「市場擾亂威脅」為由調查從中國進口的紡織品，或是接受紡織業者類似的申請，不過，國際貿易法院也補充說道，紡織業者如果真的認為有需要，其實可以直接以「市場擾亂」的理由提出申請。¹⁴⁶

針對國際貿易法院所發出的臨時禁止令，紡織品協議執行委員會也採取回應措施。2005 年 1 月，紡織品協議執行委員除了向國際貿易法院提出中止該禁令的申請之外，同時也向美國聯邦巡迴上訴法院 (United States Court of Appeals for the Federal Circuit, CAFC) 提出上訴。2 月 15 日，美國紡織品服裝進口商協會則向聯邦巡迴上訴法院提交辯護意見，企圖阻止紡織品協議執行委員會日後對中國紡織品採取進口設限。

雖然紡織品協議執行委員會已經被國際貿易法院禁止受理以「市場擾亂威脅」為由而針對中國紡織品進行調查，但是 4 月 6 日時，包括美國製造商貿易行動聯盟等五個紡織業者團體轉以「擾亂市場」向紡織品協議執行委員會提出七種中國紡織品特別防衛措施的申請。27 日，聯邦巡迴上訴法院針對紡織品協議執行委員會的上訴做出判決，中止了國際貿易法院的禁止令。此判決一出，紡織品協議執行委員會不但立即於隔日接受了紡織業者於 4 月 6 日的申請，更於 5

¹⁴⁶ 見台灣紡拓會 2006 年 1 月 6 日新聞稿，網址：<http://ttf.textiles.org.tw/news/cm94010601.doc> (擷取日期：2007 年 7 月 2 日)。

月 5 日重新啓動之前被國際貿易法院凍結的七種紡織品配額設限調查程序，其中七類產品將在 60 日內決定是否採行配額限制，另外五種則由於之前的受理時間較爲晚，將另行考慮是否提起正式調查。

不過，就紡織品協議執行委員會決定重啓調查程序的 7 類紡織品中，儘管有 60 天的緩衝期，紡織品協議執行委員會卻很快地於 5 月 13 日就其中三類棉製針織襯衫（338/339 類）、棉製褲（347/348 類）和棉製及化纖製內衣（352/652 類）實施防衛措施，並宣佈將於月底前和中國進行諮商，就此拉開了 2005 年中美紡織品配額貿易談判的序幕。

其實，當紡織品協議執行委員會決定對中國紡織品採取特別防衛措施之前，中國即憂心這樣的決定將會造成骨牌效應，不但往後美國的紡織業者將會以此更加密集地申請針對中國紡織品施加配額，連正在進行的中歐紡織品配額貿易談判，以及中國出口到其他 WTO 會員國的紡織品，也都有可能遭到配額限制。因此，中國商務部副部長高虎城於 5 月 8 日率團赴美訪問，會晤了美國商務部部長 Carlos Gutierrez 等貿易官員，就中美經貿關係的相關問題交換意見，更會見了美全國棉花協會、服裝鞋類協會和全國紡織團體協會等具有代表性的美國紡織業界組織，希望降低美國紡織業者對中國紡織品的敵意。

當高虎城結束了訪美行後，紡織品協議執行委員會於 5 月 23 日正式向中國提出三種紡織品的諮商請求，四天之後又就另外四種紡織品向中國提出諮商請求，兩者的諮商期限皆爲 2005 年 12 月 31 日。於是往後將近半年的時間內，中美雙方就是以這七種紡織品爲對象，展開七回的紡織品配額談判。另外，值得注意的是，在中美雙方進行談判的同時，美國國內的紡織業者依然未停止要求紡織品協議執行委員會對中國其他類的紡織品進行設限，紡織品協議執行委員會也針對部分紡織品進行單邊設限。

表 5.5 整理了 2005 年紡織品協議執行委員會前後七次受理美國紡織業者要求政府對中國紡織品設限的概況，其中涉及了 24 種不同的紡織品類別。不過，

由於中美雙方已經展開談判，紡織品協議執行委員會並未完全同意這些業者的設限申請，反而將這些申請案作為和中國談判的籌碼。紡織品協議執行委員會除了在9月1日宣佈對胸衣（349/649類）和其他合成纖維布（620類）進行設限外，並未就其餘類別的紡織品予以設限，還不斷將是否針對這些紡織品進行設限的決定日期延後，希望藉此在進行中紡織談判中，一併制訂這些紡織品的配額。

（表 5.5 置於此）

表 5.6 紀錄了 2005 年中美雙方所進行的紡織品貿易談判過程。從中我們可以發現，在 6 月 17 日開始進行談判之前，美國方面即面臨很大的國內壓力，希望可以大規模地針對中國紡織品實施配額限制，這使得美國代表在談判時的立場無法過於軟化，以免無法回應國內紡織業者的期待。不過，綜觀前後七輪的談判，雙方始終無法消除紡織品配額的設限範圍、期限以及數量等三方面的歧見。就設限範圍方面，美國希望可以納進其他尚未接受調查的紡織品，並在簽訂協議之後、2008 年之前的這段期間，仍保有對於其他未納進協議的紡織品進行設限的權利，但是中國則認為美國最多僅可針對爭議商品中的三分之一進行設限，而且不應該針對其他尚未引起爭議的紡織品進行設限；此外，中國認為應該仿照中歐的協議內容，將中美協議的期限訂於 2007 年底，之後便讓紡織品貿易自由化，但是美國則主張協議必須運作到《中國紡織品特別承諾》失效之前，也就是 2008 年結束；最後就配額的年增長率方面，美國希望可以將年增長率訂於《中國紡織品特別承諾》所規定的上限，即 7.5%（羊毛產品則 6%），但中國則認為應該提高到 25%。¹⁴⁷

（表 5.6 置於此）

由於在上述三方面始終無法達成共識，因此延宕了談判時程。根據學者的分類，長達半年談判過程可以依雙方互動而分成四個階段：¹⁴⁸第一階段是「釋放善

¹⁴⁷ 見香港貿易發展局的新聞分析，網址：<http://www.tdctrade.com/alert/us0517.htm>。（擷取日期：2007 年 7 月 7 日）。

¹⁴⁸ 曾雅真，*論中國入世過渡時期紡品特別防衛承諾——以美中紡品限額談判的實踐為例*，頁 65-68。

意期」，即雙方開始談判的前四個回合。紡織品協議執行委員會方面爲了促進談判初期的和諧氣氛，以提交資料不夠充分爲由，拒絕了國內四家紡織團體邀要求針對中國紡織品採取特別防衛措施的申請案，也分別延後公佈是否針對其他類別紡織品進行防衛措施調查的時間。紡織品協議執行委員會在此時期並未單邊針對業者所申請的中國紡織品進行設限。

第二階段爲「邊打邊談時期」。中美第四回合談判於 8 月 30 日破裂之後，美國旋即於 9 月 1 日宣佈對中國往美國的胸衣(349/649 類)和其他合成纖維布(620 類)進行設限，但爲了此舉太過激怒中國，美國也宣佈將其他 4 種紡織品的終裁日期延後一個月，希望藉此策略逼使中國能夠同意美方的條件，因爲按照《中國紡織品特別承諾》，若在 10、11、12 月對中國紡織品進口採取配額限制，則設限期將可長達一年，反觀在 10 月之前所提起的防衛措施，僅能持續到當年年底而已。

雖然在第三階段，美國祭出單邊設限的手段，但是雙方在第五回合的談判依然沒有共識，此時美國再度改變策略，使得談判進入「交叉施壓階段」。紡織品協議執行委員會除了一方面再次延後前述四種紡織品的終裁時間之外，一方面也在 10 月 5 日受理了美國業者於 9 月所提出的設限申請，範圍高達 13 種中國輸美的紡織品，希望讓中國有所警覺，畢竟美方依然擁有單邊設限的權利。

當紡織品協議執行委員會大舉接受了 13 種紡織品的設限申請之後，中國方面的立場便開始有所動搖，理由是越接近年底，紡織品協議執行委員會實施單邊設限的動機越強（因爲設限期可長達一年），而一旦紡織品協議執行委員會真的採取單邊設限，那麼過去的談判便白費了。此外，美國單邊設限的模式亦有可能成爲其他國家仿效的對象。綜合上述考量之後，談判進入了最後一個階段，中國和美國簽署了《中國與美國關於紡織品和服裝貿易的諒解備忘錄》（以下稱《中美備忘錄》），內容涵蓋了 34 類紡織品（《中歐備忘錄》）則爲 10 類），爲期三年（《中歐備忘錄》僅二年），至於協議的配額年增長率，2005 年的全年進

口量在以為基數的前提下，則分為三階段：2006 年為 10-15%，2007 年為 12.5-16%，2008 年則為 15-17%。這三階段配額增長率雖然皆比《中國紡織品特別承諾》中所規定的 7.5% 還要高，但是美國並未放棄針對其他項目也為納進《中美備忘錄》的紡織品進行配額限制的權利。

我將《中美備忘錄》的主要內容整理成表 5.7。其中，在達成協議之前即受到美國單邊限制的紡織品，配額的年增長率較其他產品較低，而且該協議也額外納入三種尚未受到調查的紡織品（229 類特殊用途布、622 類玻璃纖維織物、847 類植物纖維製褲子），顯示美方成功透過本次談判，建立起一個規範大部分中國紡織品進口的貿易架構。

我在下一章中將進一步比較《中歐備忘錄》與《中美備忘錄》的差異，以及解釋造成這些差異的原因。



表 5.5 2005 年美國紡織業者要求政府針對中國紡織品進行特別防衛措施概況

類別 ^a	業者提出要求日期	參與業者 ^d
棉及化纖製非針織襯衫(340/640 類) 棉及化纖製套衫(345/645/646 類) 胸衣(349/649 類) 棉及化纖製晨浴袍(350/650 類) 其他合成纖維布(620 類) 化纖製針織襯衫(638/639) 化纖製褲子(647/648 類)	4 月 6 日	AMTAC, NCTO, NTA, UNITE HERE
窗簾及帷幕(369/ 666)部分類別	6 月 22 日	
襪類產品(332/432/632 部分類別)	7 月 8 日 ^b	AMTAC, DMC, NCTO, NTA,
棉製及化纖製梭織襯衫(341/641 類) 棉製及化纖製裙子(342/642 類) 棉製及化纖製睡衣(351/651 類) 棉製及化纖製泳裝(359/659 類)	7 月 11 日	AMTAC, NCTO, NTA, UNITE HERE
棉製針織襯衫(338/339) 棉及化纖製非針織襯衫(340/640) 棉製褲子(347/348) 棉及化纖維製胸衣(349/649) 棉製及化纖製內衣(352/652) 化纖製針織襯衫(638/639) 化纖製褲子(647/648) 精梳棉(301) 其他合纖織物(620)	9 月 14 日 ^c	AMTAC, NCTO, NTA, SEAMS, UNITE HERE
細布(226) 男士、男童西裝套裝(443) 聚合化纖長絲織物(619) 化纖製外衣(634/635)	9 月 21 日	AMTAC, NCTO, NTA, UNITE HERE
棉製毛巾產品(363)	10 月 11 日	

說明：a. 括弧內為類別代號。

b. 本次申請內容為「重新實施」即將在 10 月到期的襪類產品特別防衛措施。

c. 本次申請內容為「重新實施」即將在 12 月底到期的九種紡織品的特別防衛措施。

d. 各團體的全名如下：

AMTAC: 美國製造商貿易行動聯盟 (American Manufacturing Trade Action Coalition)

DMC: 美國襪類協會國內製造商委員會 (Domestic Manufacturers Committee of the Hosiery Association)

NCTO: 美國紡織團體協會 (National Council of Textile Organizations)

NTA = 全國紡織協會 (National Textile Association)

UNITE = 團結起來工會 (UNITE HERE)

資料來源：作者整理自美國商務部紡織品服裝辦公室資料，網址：http://otexa.ita.doc.gov/Requests_filed_by_industry.pdf。

(擷取日期：2007 年 7 月 1 日)。

表 5.6 2005 年美中紡織品貿易談判大事記

2005 年	
1 月 1 日	《紡織品與成衣協定》第四階段開始，全球紡織品貿易配額自此取消。
26-27 日	美國政府就臨時禁令分別向聯邦巡迴上訴法院提出上訴，同時向國際貿易法院提出中止執行該項禁令。
31 日	國際貿易法院拒絕紡織品協議執行委員會中止執行禁令的申請。聯邦巡迴上訴法院已受理上訴，並同意加快審判程序，庭辯計畫於 2005 年 5 月舉行。
2 月 15 日	美國紡織品服裝進口商聯合會向聯邦巡迴上訴法院提交辯護意見。
3 月 21 日	美國商務部發佈公告，啟動新的紡織品與服裝進口預警系統。
4 月 4 日	紡織品協議執行委員會宣佈對中國輸美三種紡織品——棉製針織襯衫（338/339 類）、棉製褲子（347/348 類）和棉製及化纖製內衣（352/652 類）啟動特別限制措施調查。
6 日	美國製造業貿易行動聯盟等五家紡織團體提出七種中國紡織品的特別防衛措施申請。七類產品分別為棉及化纖製非針織襯衫（340/640 類）、棉及化纖製套衫（345/645/646 類）、棉及化纖製胸衣（349/649 類）、棉及化纖製晨浴袍（350/650 類）、其他合成纖維布（620 類）、化纖製針織襯衫（638/639）和化纖製褲子（647/648 類）。
27 日	美聯邦巡迴上訴法院（CAFC）做出對紡織品協議執行委員會有利的裁決，中止了美國國際貿易法院（CIT）去年 12 月 30 日做出的臨時禁令。
28 日	紡織品協議執行委員會受理業界 4 月 6 日提起的對中國輸美七種紡織品，即棉及化纖製男式梭織襯衫（340/640 類）、棉及化纖製套衫（345/645/646 類）、棉及化纖製胸衣（349/649 類）、棉及化纖製晨服（350/650 類）、其他化纖長絲織物（620 類）、化纖製針織襯衫（638/639 類）和化纖製褲子（647/648 類）的設限調查。
5 月 5 日	紡織品協議執行委員會重新啟動對 2004 年業界以「市場擾亂威脅」提出的、被美國國際貿易法院禁令凍結的 12 種紡織品的設限調查程序。對於其中的七種紡織品——棉製褲子（347/348 類）、棉製針織衫（338/339 類），棉及化纖製男式梭織襯衫（340/640 類）、化纖製針織襯衫（638/639 類）、化纖製褲子（647/648 類）、棉製及化纖製內衣（352/652 類）和精梳棉（301 類），

因當時頒佈禁令時，公眾評論期已結束，紡織品協議執行委員會不再徵求新的公眾意見，而是從即日起 60 天內決定是否與中國提起磋商。對於另外五種紡織品——其他化纖長絲織物（620 類）、毛製男式褲子（447 類）、針織布（222 類）、棉及化纖製晨服（350/650 類）和棉及化纖維製胸衣（349/649 類），因當時頒佈禁令時，尚未結束評論期，紡織品協議執行委員會決定延長一定期限的公眾評論期，時間從 8 天到 30 天不等，最晚將於 6 月 8 日結束。

- 13 日 紡織品協議執行委員會宣佈決定基於市場擾亂和市場擾亂威脅對中國輸美棉製針織襯衫（338/339 類）、棉製褲子（347/348 類）和棉製及化纖製內衣（352/652 類）等三種紡織品實施防衛措施。紡織品協議執行委員會表示將於 5 月底之前向中國提出磋商請求。
- 8-13 日 中國商務部副部長高虎城率團赴美訪問。會晤美國商務部部長 Carlos Gutierrez 等貿易官員，就中美經貿關係的相關問題交換意見，並進行中美紡織品對話第四次會議。5 月 11 日，中國代表團與美方舉行了紡織品對話的技術性磋商。此外，高虎城還會見了美國全國棉花協會、服裝鞋類協會和全國紡織團體協會等具有代表性的美國紡織業界組織。
- 14、19 日 中國商務部二度透過新聞談話表達對美國設限措施的強烈不滿
- 23 日 美國正式對中國的棉製針織襯衫（338/339 類）、棉製褲子（347/348 類）和棉製及化纖製內衣（352/652 類）等三種紡織品提出磋商請求。設限從 5 月 23 日實施至 12 月 31 日。
- 27 日 美國正式對棉及化纖製男式梭織襯衫（340/640 類）、化纖製針織襯衫（638/639 類）、化纖製褲子（647/648 類）和精梳棉（301 類）等 4 種紡織品提出磋商請求。設限從 5 月 27 日實施至 12 月 31 日。
- 31 日 美國製造業貿易行動聯盟等四家紡織團體向美紡織品協議執行委員會提交了針對中國棉製和化纖窗簾與裝飾織物（369/666 部分類別）的防衛措施申請。
- 6 月 17 日 中美雙方代表團透過視訊電話就七種紡織品展開第一次正式磋商。
- 21 日 由於申請資料不夠充分，紡織品協議執行委員會拒絕受理美國製造業貿易行動聯盟等四家紡織團體 5 月 31 日提交的針對中國棉製和化纖窗簾與裝飾織物（369/666 部分類別）的防衛措施申請。

- 22 日 美國紡織業者再次提交經修改的在「242 段」項下對中國輸美部分窗簾和裝飾布產品的設限申請。
- 7 月 8 日 中美在北京舉行第二輪紡織貿易磋商。
- 8、11 日 美國全國紡織組織協會等利益團體先後提出了五種紡織品的特別限制措施申請，分別是襪子、泳衣、睡衣、裙子、女式梭織襯衫。
- 14 日 紡織品協議執行委員會同意考慮業界於 6 月 22 日再次提起的對來自中國的窗簾（369/666 部分類別）設限調查申請。
- 18 日 紡織品協議執行委員會推遲對其他合纖織物（620 類）作出設限決定。
- 22 日 紡織品協議執行委員會推遲對毛製褲子（447 類）作出設限決定。
- 8 月 21 日 紡織品協議執行委員會宣佈將中國輸美其他合成纖維布（620 類）、毛製褲子（447 類）、針織布（222 類）、晨浴袍（350/650 類）、胸衣（349/649 類）、套衫（345/645/646 類）的設限決定定期推遲至 8 月 31 日。同日，紡織品協議執行委員會也宣佈接受業界對中國輸美襪類產品（332/432/632 部分類別）、棉製及化纖製梭織襯衫（341/641 類）、棉製及化纖製裙子（342/642 類）、棉製及化纖製睡衣（351/651 類）、棉製及化纖製泳裝（部分 359/659 類）的設限申請，啟動設限調查。
- 16 日 中美紡織品第三輪磋商在美國舊金山舉行。
- 30 日 中美紡織品第四輪磋商在北京舉行。
- 9 月 1 日 紡織品協議執行委員會宣佈對中國輸美胸衣（349/649 類）及其他合成纖維物（620 類）對中國提起磋商並設限，同時決定將棉及化纖製套頭衫（345/645/646 類）、棉及化纖製袍服（350/650 類）、毛製褲子（447 類）和針織布（222 類）的設限決定定期再次推遲到 10 月 1 日。
- 14 日 美國紡織業者向紡織品協議執行委員會申請將今年 12 月 31 日到期的九種紡織品特限措施「重新實施」至 2006 年底。
- 21 日 美國紡織業者向紡織品協議執行委員會申請對中國輸美計司布、細布（226 類）、男士、男童西裝套裝（443 類）、聚合化纖長絲織物（619 類）和化

織製外衣（634/635 類）等四種產品採取特別限措施。

- 26-28 日 中美紡織品第五輪磋商在美國華盛頓舉行。
- 30 日 紡織品協議執行委員會將棉及化纖製套頭衫（345/645/646 類）、棉及化纖製袍服（350/650 類）、毛製褲子（447 類）和針織布（222 類）的設限決定期再次延後至 11 月 30 日。
- 10 月 5 日 紡織品協議執行委員會宣佈考慮業界提起的對九種紡織品的「重複設限」申請和對計司布、細布（226 類）等四種紡織品的設限申請。
- 12-13 日 中美紡織品第六輪磋商在北京舉行。
- 7 日 紡織品協議執行委員會宣佈將中國輸美窗簾及帷幕（369/ 666 部分類別）的設限決定期延後至 11 月 30 日。
- 30 日 中美紡織品第七輪磋商在華盛頓舉行。
- 11 月 8 日 中國商務部部長薄熙來與美國貿易談判代表 Rob Portman 在倫敦正式簽署《中國與美國關於紡織品和服裝貿易的諒解備忘錄》。

資料來源：中國商務部國際貿易談判代表辦公室，網址：

<http://tpb.mofcom.gov.cn/aarticle/zcfb/a/200611/20061103720934.html>.（擷取日期：2007 年 5 月 15

日。

表 5.7 2005 年《中美備忘錄》中各類紡織品的配額增長率

類別 ^a	紡織品名	配額年增長率(%)			是否曾於 2003-2005 年間受 到配額限制	2005 年底時 是否尚處於 調查階段
		2006	2007	2008		
200/301	棉紗、縫紉線及精梳棉紗	10	15	17	V	
222	針織布	12	15	17	V	V
229	特殊用途布	10	16	17		
332/432/632	襪類產品--T 類	N.A. ^c	15	15	V	V
332/432/632	襪類產品--B 類	N.A.	12.5	15		
338/339 ^b	棉製針織襯衫	10	12.5	15	V	
340/640	棉及化纖製非針織襯衫	10	12.5	15	V	
345/645/646	棉及化纖製套衫	N.A.	12.5	16		V
347/348	棉製褲子	10	12.5	15	V	
349/649	胸衣	10	12.5	15	V	
352/652	棉製及化纖製內衣	10	12.5	15	V	
359S/659S	棉製化纖製泳裝	N.A.	12.5	16	V	
363	起絨毛巾	N.A.	12.5	16		V
666	棉製和化纖窗簾與裝飾織物	N.A.	12.5	17		V
443	男士、男童西裝套裝	N.A.	12.5	16		V
447	毛製褲子	N.A.	12.5	14		V
619	聚合化纖長絲織物	N.A.	12.5	16		V
620	其他合成纖維布	N.A.	12.5	15	V	
622	玻璃纖維織物	N.A.	12.5	17		
638/639	化纖製針織襯衫	10	12.5	15	V	
647/648	化纖製褲子	10	12.5	15	V	
847	植物纖維製褲子	N.A.	12.5	15		

說明：a. 各類別商品的代號說明如下：2 字頭 (200-2XX) 主要重量為棉或化學纖維；

3 字頭(300-3XX)主要重量為棉；4 字頭 (400-4XX)主要重量為羊毛及其他動物細毛；

6 字頭(600-6XX)：主要重量為化學纖維；7 字頭(733-7XX)絲的重量為 70% 以上

8 字頭(800-8XX)：主要重量為絲或非棉的其他植物纖維。

b. 灰色部分為「敏感性商品」，即紡織品協議執行委員會於 2005 年單邊進行配額限制的商品。

c. N.A. 表示作者無法得知確切年增長幅度，但根據《中歐備忘錄》，該漲幅 10-15% 之間。

資料來源：作者依《中美備忘錄》以及「中國絲綢網」專文《2005〈中美紡織品備忘錄〉評估》整理而成，網址：<http://www.silk-e.org/silk/2006-10-22/2006-10-226349.html>，(擷取日期：2007 年 7 月 5 日)。

第三節 影響談判的各種因素

美國和中國的紡織品貿易談判，也呈現我在第一章所提出來的概念：國際經濟秩序變化令國內政治經濟秩序產生變化，進而產生國內政治壓力迫使國家尋求國際談判，以回應或調整國際經濟秩序所帶來的變化。不過，從上一節的分析可以看到，美國方面的政治壓力，並不像歐盟那樣分別來自支持自由貿易或傾向保護主義等兩個對立陣營。在美國，主要是保護主義的聲浪佔了上風，迫使美國政府在和中國談判時，必須採取了比較強硬的立場。本節將就分析這些保護主義的來源，並指出它們對於美國政府——特別是對於負責談判的美國代表——所造成的影響。

一、美國紡織業的保護主義

我曾經在第二章與第三章中指出，在國內紡織業者的壓力下，美國出面主導了二次大戰之後全球紡織品貿易架構的建立，並使得這個架構帶有強烈保護主義色彩。雖然 1995 年簽訂 ATC 之後，規定將於 10 年內分四階段取消紡織品配額，但是在美國紡織業者的運作下，美國又在中國申請加入 WTO 時，要求中國簽署《中國紡織品特別承諾》與《中國特定貨品防衛機制》，讓美國得以在轉型期內，採用比較低的門檻去限制中國的進口品，而最後這兩項條款也適用於其他 WTO 的會員國，更成為它們頻繁用來規範中國進口品的法源依據。

因此，2005 年的中美紡織品貿易糾紛，基本上可以看成在紡織品貿易自由化之後，美國國內紡織品保護主義勢力尋求反撲的結果。儘管在 2005 年之前，美國方面即援引《中國紡織品特別承諾》對中國紡織品採取配額限制，但是因為當時 ATC 尚容許 WTO 會員國針對紡織品進口採以配額，所以引起的爭議和最後設限的範圍並不大。然而這也種下 2005 年紡織品自由化之後，中國紡織品勢必大舉進入美國市場的遠因（見本章第一節），使得美國紡織業者在開始自由化的前後，密集地向政府尋求市場保護，於是美國商務部和國會便成了這些紡織業

者遊說的對象。

在行政部門方面，目前美國在商務部工業局下設立「紡織品與成衣辦公室」(Office of Textile and Apparel, OTEXA)，專門負責和紡織業相關的業務，例如推廣紡織業市場、進行產業評估、統計貿易數據資料、協助行政部門制訂紡織品相關條款等。¹⁴⁹另外，在對外紡織品貿易政策上，商務部另外成立另一個跨部會的行政機關，也就是紡織品協定執行委員會，作為監督紡織品貿易政策執行情形的權責機構。

紡織品協議執行委員會的成員包含了來自國務院 (Department of State)、財政部 (Department of Treasury)、商務部、勞工部，以及美國貿易談判代表署 (Office of the United State Trade Representative, USTR) 等五個政府部門的代表，其中來自商務部的當然代表為負責紡織品與成衣業務的副國務卿 (Deputy Assistant Secretary for Textiles and Apparel，此人同時領導紡織品與成衣辦公室的運作)。大體上來說，紡織品協議執行委員會負責了以下業務：談判和主導自由貿易協定中的紡織品貿易相關條款、執行優惠貿易法案 (Trade Preference Acts) 的條文、並在適當時機在WTO的架構下採取紡織品防衛措施。紡織品協議執行委員會同時也負責制訂美國和其他非WTO會員國之間的紡織品和成衣的配額，並和其他行政機關共同合作打擊非法的紡織品轉運行為。¹⁵⁰因為紡織品協議執行委員會涉及了美國紡織品貿易政策評估和執行，遂成了許多利益團體遊說的對象。

不過，由於紡織品協議執行委員會是屬於跨部會的行政機關，而且決策過程並不公開，因此利益團體所能發揮的遊說力量相當有限。¹⁵¹利益團體僅能依據紡

¹⁴⁹ 請參見紡織品與成衣辦公室網站：<http://otexa.ita.doc.gov/function2.htm> (擷取日期：2007年6月28日)。

¹⁵⁰ 請參見《中美備忘錄》，網址：http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file91_8344.pdf (擷取日期：2007年6月27日)。

¹⁵¹ 這是美國貿易政治中普遍的現象。國會大量接受利益團體的遊說，但是貿易政策則主要由行政部門制訂和執行。這種作法可以讓國會對選民有交代，但又不至於必須親手處理具有高度技術性的貿易政策；另一方面，由於貿易政策是全國性政策，因此由行政部門負責制訂，則可避免國會出現肉桶立法 (barrel legislation)，而是從全國整體角度制訂貿易政策。見I.M. Destler, *American Trade Politics*, 4th ed. (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005), pp.65-96.

織品協議執行委員會所公佈的《關於受理公眾對從進口紡織品成衣採取防衛措施的申請手續》(Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China)，將打擊面擴大，不斷申請紡織品協議執行委員會對不同類別的中國紡織品實施配額限制。

至於那些向紡織品協議執行委員會尋求保護主義的利益團體，基可以分成兩種類型。一種是紡織業者，另一種則是紡織業的勞工。前者包括了「美國製造商貿易行動聯盟」(American Manufacturing Trade Action Coalition, AMTAC)、「美國襪類協會國內製造商委員會」(Domestic Manufacturers Committee of the Hosiery Association, DMC)、「美國全國紡織品組織委員會」(National Textile Association, NTA)，後者則是以工會團體「UNITE HERE」為代表。這些團體屢次聯名要求紡織品協議執行委員會針對中國紡織品採取配額限制的作法，符合了我在第一章所提到的「Stolper-Samuelson 模型」的預測：兩國產生貿易後，貿易國內部相對稀少的生產要素——在此為美國紡織業——則會受到較不利影響(也就是所得下降)，進一步尋求政府保護。

如果更仔細分析這些團體的組成，則更可以瞭解它們對於美國政府的影響力。美國製造商貿易行動聯盟是由美國製造業者所組成的團體，以「保護美國製造業的就業機會」為宗旨，¹⁵²所以其遊說的範圍不僅包括紡織品貿易，也包含了針對進口貨物課徵增值稅、降低美國對中國的貿易逆差等涉及到整個美國製造業的議題。至於紡織業者，則另外組成美國紡織團體協會與全國紡織協會等兩個團體，它們分別掌握 75 個與 121 個會員，¹⁵³範圍遍佈整個紡織產業中不同部門，共同遊說政府——主要是美國國會——制訂對它們有利的政策。

在這些利益團體的網站上，可以發現它們對於紡織品協議執行委員會針對中國紡織品採取設限的措施著墨甚深。它們一方面鉅細靡遺地公佈中國紡織品對美

¹⁵² 請參見AMTAC官方網站：<http://www.amtacdc.org/Amtac/About+Us/>，(擷取日期：2007年7月10日)。

¹⁵³ NCTA的完整會員名錄，請參見其官方網站：<http://www.ncto.org/about/members.asp>；NTA的會員名錄，請參閱其官方網站：<http://www.nationaltextile.org/index2.htm>，(擷取日期：2007年7月10日)。

國業者所造成的巨大損失（包含市場利潤和工作機會），而將這些事實數據提交給紡織品協議執行委員會以尋求保護之外，一方面更遊說國會議員對此議題採取行動。其中遊說最成功的例子，便是出身North Carolina的共和黨眾議員Robin Hayes。由於North Carolina是美國紡織業的聚集地，Hayes和當地的紡織業者有著密切的互動。2005年7月28日，Hayes致信美國紡織團體協會，詢問有關中國紡織品對於美國紡織業的影響，並希望美國紡織團體協會可以提出解決方案。美國紡織團體協會在7月29日回覆給Hayes的信中提到，必須全面針對中國紡織品進行規範，而且規範時期必須至2008年為止，最後這些建議也都被納入《中美備忘錄》之中。¹⁵⁴ Hayes本人更把成功阻止中國紡織品大舉進入美國市場，視為重要政績而公佈在官方網站上。¹⁵⁵

除了直接關切中美紡織品談判議題之外，Hayes在其他方面也和紡織業者過從甚密，並將紡織業者的利益和國家安全掛勾。原來，美國法律中有一項「Berry修正案」，這是源自1941年二次大戰時的美軍採購法案，規定國防部應儘可能採購100%美國生產或製造的產品（主要是食品、紡織品以及特殊金屬）。¹⁵⁶然而，長期以來「Berry修正案」並無強制約束力，導致2001年時，Hayes以美軍從中國大陸進口帽子有損國家安全為由，著手推動國會強化「Berry修正案」的執行。2006年，Hayes提議對「Berry修正案」進行兩方面的修訂，一方面即是要求國防部必須落實向美國本土業者採買紡織品的規定，另一方面則是透過和美國製造商貿易行動聯盟、美國紡織團體協會等紡織業者共同召開記者會的方式，宣佈將提案將該法案限制的範圍從國防部擴大到國土安全部（Department of Homeland Security），以確保美國本土製造商免於國外競爭者的威脅，進而損及國家安全。

在Hayes的努力下，美國國會於2006年底採納了他對於「Berry修正案」的

¹⁵⁴ 關於該信件全文，請參見<http://www.ncto.org/newsroom/hayesletter.pdf>，（擷取日期：2007年7月10日）。

¹⁵⁵ 參見http://hayes.house.gov/issue_jobseconomy.asp，（擷取日期：2007年7月10日）。

¹⁵⁶ 關於「Berry修正案」的分析，見Valerie Bailey Grasso, *The Berry Amendment: Requiring Defense Procurement To Come From Domestic Sources* (Washington D.C.: Library of Congress, 2005)，網址：<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL31236.pdf>（擷取日期：2007年7月10日）。

第一項修正，也就是規定日後國防部採購的軍用紡織品，必須是在美國製造，否則須事先通知國會以獲得許可，¹⁵⁷大大提高了國防部採購紡織品的透明度。至於將「Barry 修正案」擴大至國土安全部的提案，至 2007 年 7 月為止，尚處於審查委員會的階段，未正式三讀通過。¹⁵⁸

不只是紡織業者積極遊說美國政府針對中國紡織品進行設限，紡織工人也加入了向紡織品協議執行委員會申請設限的行列。其中，最具代表性和能見度的利益團體，便是工會組織「團結起來」莫屬。「團結起來」是在 2004 年時，由「針織業、工業和紡織雇員聯合工會」(the Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees)與「國際旅館與飯店工會」(Hotel Employees and Restaurant Employees International Union)所合併而成的聯合工會。它目前在北美擁有 45 萬名會員，主要的遊說範圍包括爭取合理的工資、更好的勞動條件、以及其他有利於勞工的議題。在紡織品議題上，「團結起來」認為中國低廉的紡織品威脅了美國紡織工人的利益，因此主張必須用配額加以限制。此外，「團結起來」也反對美國和多明尼加等中美洲國家簽訂《中美洲自由貿易協定》(Dominican Republic– Central America Free Trade Agreement, CAFTA)，認為在美國和加拿大與墨西哥簽訂《北美自由貿易協定》(North American Free Trade Agreement, NAFTA)之後，已經對於許多美國本土產業造成損失，一旦簽訂《中美洲自由貿易協定》，則會使情況更為惡化，甚至惡化美國原有的勞動條件，同時《中美洲自由貿易協定》對於目前正面臨中國產品大舉入侵的美國紡織業，也會造成另一重打擊。¹⁵⁹

¹⁵⁷ 參見台灣區絲織產業資訊網 <http://www.filaweaving.org.tw/express/documents%5Ccover%5Cw141900.htm>。(擷取日期：2007 年 7 月 10 日)

¹⁵⁸ 參見美國國會圖書館 (The Library of Congress) 網站，網址：<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:h.r.00917> (擷取日期：2007 年 7 月 10 日)。

¹⁵⁹ 關於「團結起來」成員 Mark Levinson 於美國參議院聽證會的發言全文，請參見美國參議院網站，網址：<http://www.senate.gov/~finance/hearings/testimony/2005test/mltest041305.pdf> (擷取日期：2007 年 7 月 9 日)。

必須在此補充的是，紡織業者與工人要求針對中國紡織品設限的勢力，其實也激起了對立的聲浪。上一節提到的美國紡織品服裝進口商協會，¹⁶⁰是一個代表美國紡織品及成衣進口商的利益團體，經常派代表出席中國所舉辦的紡織商品展覽，其會員並從中國進口大量紡織品。面對逐漸高漲的紡織品保護主義，美國紡織品服裝進口商協會曾於 2004 年 12 月 1 日，採取司法途徑，成功促成美國貿易法院禁止紡織品協議執行委員會繼續以「市場擾亂威脅」，受理紡織業者要求對中國紡織品進行設限的申請。然而，美國紡織品服裝進口商協會的禁止令被聯邦巡迴上訴法院推翻，美國紡織業者最後也成功說服紡織品協議執行委員會針對中國紡織品予以設限，顯見美國進口商和零售業者的影響力，在本起談判中並不若歐洲的進口商與零售業者那麼強。

二、紡織品協議執行委員會的立場

整體來說，紡織品協議執行委員會比歐盟執委會更加傾向針對紡織品進口採取保護主義的態度，使得了中美雙方的談判過程相當不順利。以下我將進一步分析影響紡織品協議執行委員會立場的原因。

首先是國內紡織業者的壓力。從 2004 年底開始，紡織品協議執行委員會便陸續收到美國本土紡織業者的申請，要求它針對從中國進口紡織品進行設限。在這些申請案中，業者一方面力陳過去《紡織品與成衣協定》的自由化進程以及《北美自由貿易協定》的簽訂，已經對美國紡織產業造成危害，如今又面臨中國產品的惡性競爭，將會使情況更為惡化，造成更多人失業。面對這些團體的剝切請求，紡織品協議執行委員會不得不接受大部分的申請案，並先行針對其中一部份採取了單邊設限的措施，以回應國內業者的期待，然後才就其他較為不敏感的紡織品類別，和中國進行配額協商。

紡織品協議執行委員會的成員組成方式，也影響了它的談判立場。紡織品協

¹⁶⁰ 見USA-ITA官方網站，網址：www.usaita.com（擷取日期：2007年7月9日）。

議執行委員會是由國務院、財政部、商務部、勞工部以及美國貿易代表署所共同組成的跨部會組織。之所以進行這樣的設計，是因為不希望在保護本土紡織業者的利益之餘，損害了美國整體貿易政策的平衡性，故紡織品協議執行委員會的運作，替不同部會保留了折衝的空間。例如，勞工部與商務部的代表由於業務性質之故，理論上會比較傾向保護國內業者，但是若過度保護，則會引起像是進口商的利益受損、甚至是出口國報復等反效果，因此必須和其他與貿易相關的部門進行協調。不過，由於美國和中國長期以來，在許多產品上發生過不少的貿易糾紛，因此商務部和美國貿易代表署在本起談判中的立場，毋寧也是比較傾向保護主義。至於財政部，因為美國目前每年對中國享有鉅額的貿易逆差，相當傾向透過保護主義的手段，降低美國人民購買中國紡織品的機會，以降低貿易赤字。因此，整體來說，紡織品協議執行委員會的成員對於中國紡織品的態度比較一致，而且傾向採取保護主義，和歐盟理事會中的兩極對立情況剛好形成對比。

然而，既然紡織品協議執行委員會成員的立場本來就是比較傾向保護主義，為何它們還要大費周章地和中國進行談判，而放棄單邊設限的權利？這是本論文一開始想要解答的問題。根據本章的分析，我們可以發現中美雙邊貿易的情況相當熱絡，但是紡織品僅佔雙方總貿易量的一小部分，此時如果美國採取全面且單邊設限措施，將可能引起中國的反抗，降低對美國其他物品的採購，最後使得美國原本對中國的貿易逆差更加惡化，因此紡織品協議執行委員會不得不稍微讓步，和中國進行談判，制訂雙方可接受的紡織品貿易過渡規範。

綜上所述，我們可以看到在 2005 年中美紡織品貿易談判中，紡織品協議執行委員會不僅僅是美國國內紡織業者的代理人，它本身也有自己的利益要實現，只是這些利益和紡織業者是相容的，因此不會發生我在前一章所提過的「逆向選擇」或「道德風險」的問題。

三、小結

從上兩節的分析，我們可以得到以下結論：2005 年中國紡織品大量進入美國之後，在美國內部掀起了一股強力訴諸保護主義的聲浪，使得紡織品協議執行委員會必須出面和中國談判，制訂一個新的紡織品貿易規範架構，以回應這波保護主義的要求。其中，由於美國政府和紡織業者的利益比較一致，而主張自由貿易紡織品進口商團體的影響力又不如紡織業者與工會團體，最後促成了大規模規範中國紡織品的貿易架構。

