

# 論中國入世之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\*

曾 雅 真

(南台科技大學財經法律研究所  
助理教授)

## 摘 要

加入世界貿易組織，被視為是中共追求經貿發展的戰略性策略，但中國入世工作小組報告書第 242 號段落所律定的過渡時期紡品特別防衛承諾，卻隱藏不利於中共的規範。該款不但在法理上賦予世貿會員歧視中共紡品的合法性，其定義的模糊，更是直接授予世貿會員在國內相對立法上的自由裁量權。美國依據中共入世承諾，在國內所頒布的相對規範，即進一步強化了該等歧視性條款原所具有的殺傷力。美國的實踐顯示，中共入世之自願性不對等承諾，已成為美國打擊中共經貿發展的便利工具，不但壓縮中共處理與美國經貿爭端的解決管道，更提供美國將其他政經議題與中美經貿衝突掛勾的機會。2005 年 5 月的美中紡品經貿風暴，勾勒出美國針對過渡時期紡品特別防衛承諾的運作模式，對於未來中共在追求經貿發展過程中，所可能遭遇到的技術性經貿限制，尤具有指標性的意義。

關鍵詞：中共、美國、世貿組織、歧視、過渡時期紡品特別防衛承諾

\* \* \*

## 壹、前 言

加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）被視為是中共追求更高經貿發展的戰略性策略，不過中共是否能夠承擔國際經貿規範帶來的競爭壓力，贏得發展契機，顯然仍有待觀察。事實上，中共除了必須承受加入世貿組織所帶來的各種經貿風險外，還必須應對包括美國在內的其他國家，運用世貿組織的規範及實踐，箝制中

---

\* 本文初稿曾發表於「2005 年中國政治學會暨學術研討會」，台北，2005 年 10 月 2 日。作者在此特別感謝耿曙教授與徐斯勤教授的寶貴建議。另外更要感謝兩位匿名審稿人的審查意見，他們的寶貴指正與鼓勵，益發增添了本文的學術價值。

共發展各種制度性限制。

在一片榮景的表面下，中共入世後，是否真正享有世貿組織的非歧視性待遇，<sup>①</sup>或者在世貿制度下，得以免除霸權國的政治打壓，進而尋得和平崛起的契機，顯然在未定之數。2005年5月的美中紡品經貿風暴，架構了美國針對過渡時期紡品特別防衛承諾的運作模式，對於未來中共在追求經貿發展過程中，所可能遭遇到的技術性經貿限制，尤具有指標性的意義。本文將首先勾勒出中共在世貿組織所遭遇的制度性限制，續藉由過渡時期紡品特別防衛承諾受歧視的內涵，檢視中共在世貿組織下受到限制的權益，並透過美國的實踐觀察，探討中共在世貿制度下，所遭遇的障礙及挫折，並就中共在世貿制度下尋求解除不對等義務的可行性與未來的可能發展，提供初步的分析。

## 貳、世貿制度對中共施加的制度性限制

新自由制度主義 (Neoliberal-Institutionalism) 認為，國際制度能夠提供資訊，防止制度參與國進行欺騙，而且國際制度造成的絕對收益誘因，使得國際合作帶給參與國極大的效益，進而促使國際制度持續存在。<sup>②</sup>世貿組織所建立的國際經貿制度，雖然會隨著參與者數目的上升而帶來總收益暨邊際收益的成長，但是游離於現存世貿制度之外的國家，不僅不能享受其便利，反而要負擔鉅大的額外成本，如果不積極參與世貿制度，會面臨利益邊緣化的危險。<sup>③</sup>不過加入世貿組織後，由於各國的權力與地位並不一致，如果運用博弈理論計算已開發國家與開發中國家在國際制度內的談判能力與收益分配情況，可以發現，開發中國家雖亦有獲利，但已開發國家取得了更多利益，而且彼此間的獲利不對稱現象有向已開發國家擴大的傾向。<sup>④</sup>

中共在 2001 年加入世貿組織，被視為是中共改革開放的重大成就，尤其是世貿組織所揭示的自由貿易原則，諸如降低關稅暨非關稅障礙、普遍性的最惠國待遇及國民待遇、貿易的自由化暨透明化，以及廢除數量限制等原則，皆對中共的出口具有正面效益。中共自從加入世貿組織之後，不但已成為全球最熱門的投資地點，經濟的突

註① 某位匿名審稿委員認為，本文使用歧視 (discrimination) 或不歧視 (non-discrimination) 一詞，乃是涉及價值判斷的形容詞。但事實上，不歧視原則 (principle of non-discrimination) 是世貿組織賴以發展的基礎，亦是世貿組織自由化全球市場的手段，而且，在不歧視原則下，世貿會員間的貿易關係，原本即不應存在歧視性的待遇。關於世貿歧視、不歧視原則的意涵，另詳見文後說明。Also see Fabio Spadi, "Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization," *Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 2 (July 2002), pp. 421~443.

註② 請參考 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), p. 101; Robert O. Keohane, and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer 1985), pp. 39~51.

註③ 馮春麗與周駿宇，「WTO制度的博弈分析」，*國際經貿探索* (廣州)，第21卷第4期 (2005年7月)，頁56。

註④ 馮春麗與周駿宇，「WTO制度的博弈分析」，頁56~57。

飛猛進，更被視為中共崛起的指標。

一般認為，中共因為下列理由加入世貿組織。一、解除中共貨品出口的各项貿易障礙，如配額管制等措施；二、避免美國國會每年的審議，取得美國的永久性最惠國待遇（Permanent Normal Trade Relations, PNTR）；三、改善出口市場過度集中於美、歐、日三個區域的問題；四、建立市場機制，為中共創造一個經貿長期發展的有利環境；五、擴大出口並吸引外資；六、促進經濟成長及就業率，並改善人民的生活水準；七、增強中共的國際經貿競爭力；八、改革不具競爭力的產業；九、藉國際壓力克服內部反對改革的聲浪；十、愈晚加入，代價愈高，如不及時加入，則談判條件將愈嚴苛。<sup>⑤</sup>當然，中共加入世貿組織後，亦面臨一些挑戰，例如中共必須進行減讓關稅，並逐步取消非關稅障礙、開放服務業、擴大對智慧財產權的保護、放寬對外資的限制等。整體而言，不加入世貿組織會產生經貿邊緣化的現象，而且中共自詡具有勞力資源的比較優勢，<sup>⑥</sup>故而中共在入世之初仍認為，加入世界貿易組織，是利大於弊，得多於失。<sup>⑦</sup>未料中國大陸在入世之初雖取得一些貿易利益，但原本落後的產業結構在獲利中還是因循舊制，反而增加對已開發國家的依賴度。<sup>⑧</sup>

事實上，世界貿易組織的運作，雖然是國際經貿合作制度之有力佐證，但參與國際經貿制度，也帶來路徑依存（Path-dependence）與報酬遞增（Increasing returns）的效應。路徑依存意謂一旦某個國家走向一個旅程後，或許會有其他的選擇點，但因為陷入某些制度安排的壕籬，故而難以自原起始點輕鬆回頭，並且回頭的代價將會隨著邁出的每一步遞增。<sup>⑨</sup>所謂報酬遞增係指，相較於其他的可能選項，目前行為的相對利益隨著時間而持續提升，<sup>⑩</sup>故而延著某個途徑持續前進的可能性，亦隨之升高。由

註⑤ Hongyi Harry Lai, "Behind China's World Trade Organization Agreement with the USA," *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 2 (April 2001), pp. 248~251.

註⑥ 李月菊，「比較優勢理論與我國入世後的貿易戰略取向」，*北京市經濟管理幹部管理學院學報*（北京），第20卷第4期（2005年12月），頁27~28。

註⑦ 請參考趙偉，「中國入世貿：久拖不決的成本與利益」，*世界經濟研究*（上海），第5期（1998年10月），頁22~26；鄭秉文，「入世對中國經濟的影響」，*世界經濟與政治*（北京），第1期（2000年1月），頁39~44；石廣生，「石廣生部長在世界貿易組織（WTO）第四屆部長級會議上的發言」，*新華月報*（北京），總686期（2001年12月），頁7~8；江澤民、朱鎔基，「中央經濟工作會議在北京舉行，江澤民、朱鎔基重要講話」，*新華月報*（北京），總687期（2002年1月），頁5~7；朱鎔基，「朱鎔基在省部級幹部 WTO 規則及吸收外資政策法規研究班座談會上強調要熟悉掌握世貿組織規則，結合實際做好應對工作」，*新華月報*（北京），總687期（2002年1月），頁32；江澤民，「中共中央舉辦省部級主要領導幹部國際形勢與WTO專題研究班，江澤民發表重要講話」，*新華月報*（北京），總690期（2002年4月），頁91~93；陳鳳英等，「中國入世週年的審視」，*現代國際關係*（北京），第12期（2002年12月），頁47~56。

註⑧ 同註⑤。

註⑨ Margaret Levi, "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis," in Mark Lichbach and Alan S. Zuckerman eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

註⑩ Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2 (June 2000), p. 252.

此推演，在報酬遞增效應的誘惑下，一般國家會爭相加入世貿組織的國際經貿制度，同時亦使其他可能取替世貿組織的潛在制度，因必須付出更高的建制成本，而難以取代世貿組織；並且一旦加入世界貿易組織之後，國家將難以割捨世貿制度所帶來的各種利益，即使日後發覺世貿制度所隱藏的陷阱，亦難以斷然退出世貿組織。<sup>⑩</sup>換言之，世貿制度內的參與國，即使對霸權（Hegemony）的作為有所抱怨，<sup>⑪</sup>但基於報酬遞增與路徑依存的效果，亦被迫接受現有的制度運作，而不會選擇去摧毀霸權主導的國際制度。<sup>⑫</sup>中共在加入世貿組織之後，不但難以割捨原有的利益期待，並且隨著參與的深化，在退出成本與日俱增的情況下，即難免成為國際制度霸權主導國宰制的對象。

中國大陸曾對加入世貿組織的前景，抱持十分樂觀的預測。大陸學者在1997年，即以經濟模型分析預測，倘若中共被排除在世貿組織之外，則中共紡品在世界市場的佔有率，將自1996年起逐漸下滑，直到2005年全球紡品配額制度廢除時，該等衰退幅度則將超過1個百分點；相反地，加入世貿組織，將會從分階段回歸的配額制度中獲利，中國大陸在世界紡品市場的佔有率，亦將逐年上升，預估2005年之後，其市占率將較未加入時高出10個百分點。<sup>⑬</sup>此外，未加入世貿組織，將致使中共在美國市場上遭受美國的歧視性待遇，並且預估中共紡品到2010年在美國的市占率將下降5.6%；但如果加入世貿組織，則在2005年全球紡品配額完全廢除時，中共在美國紡品市場的佔有率將急速上昇，並且在2010年將佔有美國紡織品市場的1/3。<sup>⑭</sup>爾後的發展一如預估，中共紡品出口數量與金額將快速成長，紡織服裝業在入世後的前三年，年平均出口成長率近24.31%，2004年紡織服裝業貿易順差高達805.81億美元，是提高中共外貿順差的主要貢獻產業。<sup>⑮</sup>

但是，中國大陸在加入世貿的同時，亦步上依賴勞力密集產業以為經貿發展主力的困境，並且難以自拔。在2005年遭到歐美一連串的紡品設限措施之後，才真正意識到中共紡織業仍然存在地理佈局不合理、產業集中於沿海地區、勞動生產率低下、技術暨工藝水準低落、創新能力不強等各項缺點，而且中國大陸的紡織業仍然面臨

註⑩ G. John Ikenberry, "Institutions Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, vol. 23, no. 3 (Winter 1998/1999), pp. 71~76.

註⑪ 某位匿名審稿委員認為，本文使用霸權一詞乃是涉及價值判斷的形容詞。唯就國際政治經濟學的解釋，霸權乃是指能夠自由運用關鍵性原料，控制主要的資本來源，維持龐大的進口市場，以及在高附加價值商品的生產上具有比較優勢的強大國家。請參考 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p. 33.

註⑫ G. John Ikenberry, "Institutions Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," pp. 71~76.

註⑬ 王直、王慧炯、李善同、翟凡，「中國加入世界貿易組織對世界勞動密集型產品市場與美國農業出口的影響」，*經濟研究*（北京），總352期（1997年4月），頁54~65。

註⑭ 同前註。

註⑮ 潘慧明，「我國紡織服裝出口面臨的挑戰及對策」，*對外經貿實務*（武漢），第1期（2006年1月），頁38。

低附加價值、高耗能與勞力密集等老問題。<sup>①</sup>此外，以勞力密集產業作為中國大陸經貿主力的經濟結構，同時成就了「有出口而無產業，有產業而無技術」的貧困化增長道路。<sup>②</sup>就中國大陸當前的經濟結構而言，不但可能因此落入長期無法改變的落後狀態，並可能陷入處於國際分工價值鏈底端而難以提升的不利處境。<sup>③</sup>換言之，以勞力密集產業作為發展主力，雖然突顯了中共勞力成本低廉的比較優勢，不過亦陷入比較利益的陷阱，雖然仍能獲利，但因貿易結構的不穩定性，中國大陸勞力密集產業亦面臨低價競爭、進口限制以及出口國轉移三大風險。<sup>④</sup>以紡織業為例，由於產品附加價值低，紡品業者多藉出口擴張的方式以增加利潤，但此舉極容易遭致進口國的貿易救濟措施，限制中共紡品進口，但諸如中國大陸的發展中國家，並無相應的社會政治力量去維護經貿成長的必要條件。<sup>⑤</sup>事實上，中國大陸目前在國際貿易中最具有競爭力的項目，唯有勞力密集產業，並且參與國際分工與貿易的優勢，亦集中在勞力密集產業，為此，諸如紡織等勞力密集產業，自然成為中國大陸經濟發展的惟一選擇，而中國大陸目前亦無能力去改變以勞力密集創造利潤的現有產業結構。<sup>⑥</sup>在短期內不可能進行產業升級的情況下，擴大出口創造利潤的產銷策略，將致使中共不時面臨進口國貿易救濟措施的威脅。加入世貿組織，不但進一步深化中國大陸以勞力密集產業為發展主力的經濟結構，世貿組織現有的制度，亦不容許中國大陸改變現有的經貿劣勢。

步上受限制發展的道路已經十分不利，而中共期待依賴世貿組織基本權益所施加的經貿屏障，亦可能因為主導國際制度之霸權國行使控制議程的權力，而受到限制。創造或是強化政治價值與制度的實踐，將可以產生控制議程（control over agenda）的力量，<sup>⑦</sup>霸權國可以有系統且持續地操作一組佔優勢的價值、儀式暨制度的程序，在不利他者的情況下，使某些團體得以獲利；這些受益者因為得利，並處於較佳的地位，所以得進一步維繫或增進其更大的利益。<sup>⑧</sup>經由限制議程的手段運用，任何企圖改變現有社群內之利益暨權利關係的需求，在被提出之前，不是被迫噤聲，或者被迫隱匿，就是在被引入相關決策場域前即被封殺，或者在執行過程中，即遭到失敗的下場。<sup>⑨</sup>美國透過對世貿組織規範的掌握，成立一個符合霸權利益的國際多邊制度，但中共則

註① 曾繁華與彭紹仲，「中國紡織業佈局和產業結構」，*中南財經政法大學學報*（武漢），總第153期（2005年12月），頁74~78。

註② 張幼文，「經濟全球化與國家經濟實力—以『新開放觀』看開放效益的評估方法」，*國際經濟評論*（北京），第5期（2005年9-10月），頁6~7。

註③ 同前註，頁7。

註④ 傅鈞文，「中國外貿結構風險性分析」，*世界經濟研究*（上海），第5期（2005年5月），頁13。

註⑤ 張幼文，「經濟全球化與國家經濟實力—以『新開放觀』看開放效益的評估方法」，頁7。

註⑥ 華民，「我們究竟應怎麼來看待中國對外開放的效益」，*國際經濟評論*（北京），第1期（2006年1-2月），頁2~4。

註⑦ Steven Lukes, *Power: A Radical View* (New York: British Sociological Association, 1974), p. 21.

註⑧ Peter Bachrach, *Power and Poverty: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1970), pp. 43~44.

註⑨ Peter Bachrach, *Power and Poverty: Theory and Practice*, p. 44.

陷入兩害相權取其輕的決策困境。鑑於霸權國家在國際制度中已佔有制度設計的主導優勢，得以成為國際制度運作規範原始設計的最大受益者，因此，即使改變世貿規則，霸權國家亦得以主導國際制度的方向，並且經由限制新進國改革世貿規則的能力，中共等後進會員亦只能爭取到一些表面的改變。倘若中共有意改變世貿制度，必須面對世貿組織其他既得利益者的強大反擊；又如果中共有意瓦解世貿制度，卻又將面臨得不償失的後果。<sup>⑤</sup>中共在加入世貿組織時，霸權即是透過世貿組織議程的掌控，在制度上對中共施加種種限制，成為日後中共經貿發展與政經作為的重大障礙。

### 叁、中共紡品特別承諾的可議之處

中共入世之「過渡時期紡品特別防衛承諾」，就是一個霸權國藉議程的控制，限制入會會員權益的最佳例證。<sup>⑥</sup>中共入世之紡品特別防衛承諾，原係中共在世貿組織的架構下，為獲得美國永久性最惠國待遇，對美國所作的雙邊交換性承諾之一。<sup>⑦</sup>亦即中共在入世後，可取得美國授與的永久性最惠國待遇，惟中共必須同意，美國在中共入世後的某一段特定過渡時期，得單獨針對中共的輸美紡品，制定歧視性的貿易救濟措施。<sup>⑧</sup>嗣後該協議被納入「中國入世工作小組報告書」(Report of the Working Party on the Accession of China)第242號段落(paragraph 242)，即本文所稱之「過渡時期紡品特別防衛承諾」(以下又稱「中國TTSS」)。該段落的規定並藉由「中國入世

註⑤ Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions* (Princeton, New York: Princeton University Press, 2000), pp. 89~90.

註⑥ 在WTO成立後才加入世貿組織的會員(Member)，稱為入會會員或後進會員，相對於GATT時代即已入關的締約國(Contracting Party)，則稱為原始會員。

註⑦ 中共承諾美方的交換性條款，包括1.中國入世議定書第15條《傾銷與補貼認定之價格比較協議》(Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping)；2.中國入世議定書第16條的《過渡時期貨品特別防衛條款》(Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism，以下又稱「中國TPSSM」)；3.《過渡時期紡品特別防衛條款》(Textile)，為中共入世工作小組報告書第242號段落的規定，其係藉由中國入世議定書第12條的規定而被納入中國入世議定書，進而對WTO會員產生效力；以及4.中國入世議定書第18條的《過渡時期貿易政策審查機制》(Transitional Review Mechanism)。

註⑧ Congress Report 106-63, *Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China* (106th Congress 2d Session, 22 May 2000, House of Representatives); 美國擔心中共入世後，藉由世貿會員間無條件(unconditional)最惠國待遇(Most Favored Nation, MFN)的授予，使得包括紡品在內的中共貨品，在入世後大量湧入美國，從而對美國市場造成不當的干擾，損及美國本土的產業利益，所以美國於中美入世雙邊談判時，即提出同意中共加入世貿的交換條件。1999年11月5日，雙方於WTO架構下完成中共入世雙邊談判，簽署「美中入世雙邊協議」(The US-China WTO Agreement)。有關中共各項自願性歧視性措施的詳細內容，請參見曾雅真，「論中國大陸入世之過渡時期貨品特別防衛機制—兼論美國421市場擾亂特別防衛機制」，*東海大學法學研究*，第23期(2005)，頁177~181。

議定書」(Protocol on the Accession of the People's Republic of China)第 1.2 條<sup>⑳</sup>納入中國入世議定書，一體適用於 WTO 全體會員。<sup>㉑</sup>另外一個可能備受爭議的入世承諾，乃是中國入世議定書第 16 條，<sup>㉒</sup>名為「過渡時期特定貨品防衛機制」(Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism，以下又稱「中國 TPSSM」)的規定。該條款適用的過渡期長達 12 年。無論中國 TPSSM 或中國 TTSS，其設立的目的皆在於預防或補救 WTO 各會員的國內市場，免於受到中共出口貨品的「市場擾亂」或「重大貿易移轉」(significant trade diversion)的干擾。<sup>㉓</sup>

上述中共在世貿所簽署的入世特別防衛承諾，屬於單邊施惠於多方締約國的國際條約，有學者以為，這種型式的條約乃國際法上所謂的不平等條約(Unequal Treaties)。<sup>㉔</sup>此謂的「平等」(equality)指的是法律上的而非政治上的意涵，意即各國在法律之前所享有的合法地位、在法律上享有平等的權限，無論國力的大小，在法的操作上皆具同等的法律運作能力。<sup>㉕</sup>換言之，不論一國政治影響力的強弱，所有國家在國際法之前，皆處於相同(alike)地位，並且所有國家在國際法之前，皆具有行使權利與擔負義務的同等能力，<sup>㉖</sup>否則即是所謂的不平等。由此出發，中共入世承諾的各項歧視性協定，至少具備行使權利暨擔負義務不對等的特性。中國大陸在紡品特別承諾中自願性地被剝奪多項世貿所賦予的權益，同時賦予對手國不對稱的自由裁量權。

註<sup>⑳</sup> 中國入世議定書第 1.2 條規定，中國入世議定書以及包括工作小組報告書第 342 號段落所指的承諾，係「世貿協定」整體的一部分。

註<sup>㉑</sup> Sylvia A. Rhodes & John H. Jackson, "United States Law and China's WTO Accession Process," *Journal of International Economic Law*, vol. 2, no. 3 (1999), pp. 497~510; Charles Tiefer, "Sino 301: How Congress Can Effectively Review Relations with China After WTO Accession," *Cornell International Law Journal*, vol. 34, no. 1 (1999), pp. 55~93; B. Williams, "The Influence and Lack of Influence of Principles in the Negotiation for China's Accession to the World Trade Organization," *George Washington International Law Review*, no. 33 (2001), pp. 791~847; Fabio Spadi, "Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization," *Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 2 (2002), pp. 421~443; J. M. B rannelly, "The United States' Grant of Permanent Normal Trade Status to China: A Recipe for Tragedy or Transformation?" *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 25, no. 3 (2002), pp. 565~585.

註<sup>㉒</sup> *Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO*, WT/L/432, 23 November 2001, Article 16, WTO.

註<sup>㉓</sup> 中國 TPSSM 在 WTO 的架構下，係一個有別於 WTO 防衛協定的貨品特別防衛機制。運作規範共計 9 項條文，適用於中共入世後的 12 年過渡期。請參考曾雅真，「論中國大陸入世之過渡時期貨品特別防衛機制—兼論美國 421 市場擾亂特別防衛機制」，頁 173~221。

註<sup>㉔</sup> Arnold D. McNair, "Equality in International Law," *Michigan Law Review*, vol. 26, no. 2 (Dec., 1927), p.136; Ingrid Detter, "The Problem of Unequal Treaties," *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 15 (1996), p.1078.

註<sup>㉕</sup> Ingrid Detter, "The Problem of Unequal Treaties," p. 1070.

註<sup>㉖</sup> *Ibid.*

## 一、自願性的歧視性束縛

### (一) 中共是中國 TTSS 的唯一歧視對象

中共入世特別防衛承諾雖來自於 1999 年 11 月簽署的「美中入世雙邊協議」，但鑑於該項承諾已被列入中國大陸入世議定書，故而其效力一體適用於世貿所有會員。由於中共是所有世貿會員集體歧視的特定對象，所以極易成為孤立無援的受害者，在沒有其他同樣的受害者或無共同利益之分享者的前提下，將增加中共取得其他會員聲援的困難度，遑論面對其他搶食全球紡品市場的競爭對手。

### (二) 在 WTO 防衛協定下的合法報復權益受剝奪

世貿會員在 WTO 防衛協定下皆享有合法的報復權益，但鑑於中國 TTSS 未訂有報復的相關規範，中共合法報復權益亦產生受到剝奪的結果。據 WTO 防衛協定，受到不當防衛措施不利影響的所有世貿會員，均有權對之採行相對的報復措施。至於報復措施的啟動時限，則視進口數量的絕對增加或相對增加而定。在絕對增長方面，報復的啟動時限係在措施採行的 3 年之後。<sup>⑦</sup>至於相對增加，則在防衛措施實施後的 90 日內。<sup>⑧</sup>但中國 TTSS 卻隻字未提相關規範。換言之，即使中共的出口紡品，因世貿會員不當的紡品特別防衛措施，而受到不利的影響，中共亦不得對該會員，採行相對的報復措施。

### (三) 在 WTO 防衛協定下獲得補償的權益受剝奪

據 WTO 防衛協定，補償本為世貿會員採取防衛措施之前的必要前置程序，但中國 TTSS 並未訂有補償的相關規範。WTO 防衛協定規定，世貿會員在採取防衛措施之前，必須先完成補償程序，否則因而受不利影響的會員，即有權進行報復。<sup>⑨</sup>但中國 TTSS 對於補償問題則隻字未提，直接免除了世貿會員補償的義務。為此，對中共採行紡品特別防衛措施的世貿會員，即無必要就該措施可能產生的不利影響，與中共議定任何形式的貿易補償方案。

### (四) 在 WTO 防衛協定下的「事前」諮商權益受到剝奪

根據 WTO 防衛協定，諮商是世貿會員採取防衛措施之前的必要前置程序，<sup>⑩</sup>但中國 TTSS (c) 款卻免除了世貿會員在採行措施之前的「事前」諮商義務。據中國 TTSS (b) 款，世貿會員與中共的諮商，是在中共收到諮商請求之後的 30 日內才正式展開。但中國 TTSS (c) 款卻規定，中共在收到世貿會員的諮商請求時，即應同意將涉

---

註⑦ Agreement on Safeguards, Article 8.3, WTO.

註⑧ Agreement on Safeguards, Article 8.2, WTO.

註⑨ Agreement on Safeguards, Article 8.2, 8.3, WTO.

註⑩ Agreement on Safeguards, Article 12.3, WTO.



案紡品的裝運量，限制在一定的水平。<sup>④</sup>意即，在中國 TTSS 下，諮商程序的啓動，即等同於紡品特別防衛措施的正式施行。換言之，世貿會員與中共的諮商，是在措施採行之後，才正式展開。相較於 WTO 防衛協定的「事前」諮商義務，中國 TTSS (c) 款賦予世貿會員的，是「事後」的諮商義務。所以世貿會員在採取限制性措施之前，即無必要就限制性措施的施行範圍與程度，先和中國大陸展開事前的協商。中共的「事前」諮商義務受限的結果，無疑賦予世貿會員「先斬後奏」的權利，已嚴重損及中共在 WTO 防衛協定下所應享有的「事前」諮商權益。

#### (五) 採行限制性措施的權益受到限制

中國 TTSS 未明確界定採行限制性措施之主動權的歸屬，其結果將損及中共在中國 TTSS 下採行限制性措施的主動權。儘管中國 TTSS (c) 款規定，中共應同意將諮商涉案紡品的裝運量限制在一定的水平，<sup>⑤</sup>但並未指明該由誰來採行限制性措施。換言之，採行限制性措施之主動權誰屬的問題，至少適用兩種不同的解釋。第一種是將採行限制性措施的主動權保留給中共。意即，中共同意採行「自我設限」的「灰色措施」(gray area)。<sup>⑥</sup>第二種則是將採行限制性措施的主動權交給受到不利影響的世貿會員。意即，中共同意「世貿會員針對涉案紡品採取限制性措施」。但無論哪一種解釋方案，皆會損及中共在中國 TTSS 下的權益。第一種解釋方式將涉及灰色措施在中國 TTSS 下死灰復燃的問題，<sup>⑦</sup>使中共入世之紡品特別防衛承諾，成為世貿會員制裁中共紡品的廉價制裁工具。第二種解釋方式則將直接剝奪中共採行灰色措施的主動權，致使中共無法控制受制裁的程度。<sup>⑧</sup>

#### (六) 在 WTO 防衛協定下享有的程序正義受到剝奪

適當的調查程序係採行一般性防衛措施必要的前置評估程序，但中國 TTSS 根本沒有調查程序的規定，其結果將剝奪中國大陸的利害關係人，為其利益作辯護的機會，並授與世貿會員在決策過程中，採取「可得事實」(facts available)的自由裁

註④ 入世工作小組報告書第 242 段 (c) 款：“Upon receipt of the request for consultations, China agreed to hold its shipments to the requesting Member of textile or textile products in the category or categories subject to these consultations……”

註⑤ 同前註。

註⑥ 灰色措施包括如自動出口設限 (Voluntary Export Restraints)、自願設限協定 (Voluntary Restraint Agreement)、秩序化行銷協定 (Orderly Marketing Agreement) 等。在 GATT 時代，此類協定被視為灰色區域的主要原因，一則在於進口國並未具體實施進口限制措施，所以在法律上甚難認定進口國是否違反 GATT 第 19 條的規範，其次，由於出口國的自我設限措施對其他國家的權益不至於造成影響，所以亦很難成為其他國家控訴的爭點。

註⑦ 灰色措施已被 WTO 防衛協定第 11 條第 1 項 (b) 款明言禁止。

註⑧ 中國 TTSS (c) 款僅對限制性措施作出制裁上限的規定，但並未明定數量與制裁的相對水平。其制裁的上限為，自諮商請求提出當月算起，中共紡品的出口數量，不得超過最近前 14 個月中之前 12 個月總進口數量的 7.5% (羊毛產品類別為 6%)。

量權，<sup>⑥</sup>讓世貿會員享有措施啓動的任意性。根據 WTO 防衛協定，主管機關唯有在擬定適當的調查程序之後，始得採行防衛措施，而且該調查程序須包含公共利益條款。<sup>⑦</sup>意即，世貿會員在採取一般性防衛措施之前，應向所有相關的利害關係人進行合理的公告與通知，並且提供進口商、出口商及其他利害關係人充分的機會，使其就已擬議之措施的適當性、是否符合公眾利益等問題，提出意見和證據。相較之下，中國 TTSS 雖訂有諮商與談判的簡單程序，<sup>⑧</sup>卻漏列了重要的調查程序。中國 TTSS 未訂有調查程序的缺漏，將導致中共的利害關係人，無適當的管道向對手國提供對其有利之意見和證據，讓世貿會員在採取措施的決策過程中，得以單獨依照相關單位自行蒐集的資料，或者依據該國業者所提供的單方證據，自由裁量是否對中共紡品啓動紡品特別防衛措施。

### (七) 中共紡品難以迴避多重防衛的打擊

中共入世之過渡時期紡品特別防衛承諾、過渡時期貨品特別防衛承諾與 WTO 防衛協定，成爲可同時並行或可接續替代的政經工具。首先，中國 TPSSM 與中國 TTSS 的適用範圍不但重疊，並且在時程上相互接續。在適用範圍方面，中國 TTSS 僅及於中共的出口紡品，但中國 TPSSM 則廣及包括紡品在內的所有出口貨品。此外，中國 TTSS 的效期只到 2008 年 12 月 31 日爲止，但中國 TPSSM 的效期則持續到 2013 年的 12 月 31 日。換言之，鑑於中國 TPSSM 適用的貨品範圍涵括中國 TTSS 的紡品，並且中國 TTSS 未訂有不得輪番適用中國 TPSSM 的限制，所以在 2008 年年底以前，世貿會員即得以針對中共的出口紡品，輪番採行中國 TTSS 與中國 TPSSM 措施。此外，即使中國 TTSS 的效期在 2008 年屆滿，但因世貿會員在 2008 年之後，仍得以對中共的出口紡品採行中國 TPSSM 措施，所以中共紡品出口的威脅，在 2008 年之後仍未消失。尤有甚者，基於中國 TPSSM 未限制針對相同產品重複啓動調查的期限間隔，<sup>⑨</sup>所以世貿會員在短期內，即可針對中共的同一紡品，重複採行 TPSSM 貨品特別

註⑥ 所謂「可得事實」係指，審理機關依照審理機關自行蒐集的單方資料作爲是否採行措施的裁決基礎。

註⑦ *Agreement on Safeguards*, Article 3.1, WTO.

註⑧ 中國 TTSS 規定，倘若 WTO 會員認爲自中共進口的紡品服裝擾亂該等會員是項產品市場，致威脅阻礙紡品服裝貿易的有序發展，WTO 會員可請求與中共諮商，並在中共收到諮商請求之後的 30 天內進行；並自中共收到諮商請求之日起，爭議雙方有 90 天時間進行談判，並且雙方應盡一切努力設法達成協議。倘若雙方無法在 90 天的時限內達成協議，則諮商的期限亦可在雙方同意的情況下延長（*Working Party on the Accession of China: Paras. 242 (a), (b), (c), and (d)*）。

註⑨ 雖然中共入世工作小組報告書第 246 段（g）款規定，除正當理由外，WTO 會員不得依據中國入世議定書第 16 條的規定，在前一次調查結束後的一年內，對同一項貨品重新展開調查。但鑒於工作小組報告書該段的規定未被納入中國入世議定書（*Protocol on the Accession of the People's Republic of China: Article 1.2; Report of the Working party on the Accession of Chin: Para. 342*），因此該段的規定對 WTO 會員並無約束力。除此之外，對於不同或同類貨品展開調查的時間間隔，工作小組報告書或入世議定書皆未提及。由此可知，WTO 會員在啓動時點毫無期限間隔限制的情況下，幾乎可肆無忌憚地對中共的出口貨品重複啓動調查程序。

防衛措施。

其次，同一紡品亦得同時適用中國 TTSS 與 WTO 防衛協定。換言之，中共出口紡品，並不會因為紡品特別防衛措施的施行，即倖免於 WTO 一般防衛協定的束縛，所以只要世貿會員有意，中共紡品將難以避免遭受雙重防衛的打擊。主要原因在於，首先，中國 TTSS 僅限制同一紡品不得同時適用中國 TPSSM，<sup>⑤</sup>但並未限制不得同時適用一般性防衛措施；其次，鑑於 WTO 防衛協定與中國 TTSS 的適用原則不同，前者適用的對象，係包括紡品在內的所有「特定貨品」，而不論其產地來源，<sup>⑥</sup>後者的適用對象，則是源自於「特定產地」—中共一的紡品，所以倘若美國引據 WTO 防衛協定針對某項特定進口紡品展開調查，而中共恰好亦是涉案紡品的出口國之一，則中共的紡品並不會因為已被美國採行紡品特別防衛措施，而免除受到美國一般性防衛措施的 201 調查。<sup>⑦</sup>

最後，針對相同紡品，中國 TTSS 本身亦具備「重新實施」(reapplication) 的可能性。入世工作小組報告書第 242 段 (f) 款規定，除非爭議的一方與中共另行議定，否則紡品特別限制措施「不得重新實施」(without reapplication)。換言之，在中共同意的前提下，WTO 會員即可針對中共的紡品，重新施以特別的數量限制措施。<sup>⑧</sup>

## 二、內容的空泛與自由裁量

中共入世紡品特別防衛承諾的曖昧與空泛，導致世貿會員在國內相對立法上享有充分的自由裁量權，其結果將直接授與世貿會員處理中共紡品爭議的主導權，致使中共所有的出口紡品隨時面臨世貿會員紡品特別防衛措施的威脅。

中國 TTSS 未定義實質啟動要件的結果，實際上已賦予 WTO 會員無限的自由裁量權。「市場擾亂」(market disruption)、「受阻礙之虞」(threatening to impede)、「貿易的有序發展」(orderly development of trade) 以及其間的因果關係，係啟動入世工作小組報告書第 242 段紡品特別防衛機制的實體要件。中國 TTSS 規定，自 WTO 協定生效日起，倘若一世貿會員認為自中共進口的紡製品，因「市場擾亂」而致使該紡品「貿易的有序發展」有「受阻礙之虞」時，則該受影響的成員，可請求和中共進行諮商，期減輕或避免該等市場擾亂。<sup>⑨</sup>但中國 TTSS 對於前述四項啟動要件根本未予

註⑤ 第 242 段 (g) 款的規定。此外，值得注意的是，中國 TTSS 未限定不得對不同或同類紡品同時適用中國 TPSSM 或者一般性的防衛措施。

註⑥ Agreement on Safeguards, Article 2.2, WTO.

註⑦ 美國採行一般防衛措施所依據的法源，一般雖簡稱為 201 條款，但事實上該法源包括 1974 年美國貿易法第二章第一部分共計四節的規定（即 201-204 條款，19 U.S.C. §2251-2254），為此，本文將美國採用一般防衛措施所依據的法源，統稱為 201 系列條款。

註⑧ 惟雙方應循何等管道另行協商，第 242 段 (f) 款並未規定。

註⑨ 紡品特別防衛條款 (a) 項前段：“In the event that a WTO Member believed that imports of Chinese origin of textiles and apparel products covered by the ATC as of the date the WTO Agreement entered into force, were, due to market disruption, threatening to impede the orderly development of trade in these products, such Member could request consultations with China with a view to easing or avoiding such market disruption.”

定義。值得注意的是，「受阻礙之虞」與「貿易的有序發展」係目前 WTO 貿易救濟下從未提及的新概念，<sup>⑤</sup>因此中國 TTSS 未定義實質內涵之舉，實際上將逼使中共在面臨世貿會員的挑戰時，處於被動的劣勢。

事實上，鑑於紡品特別防衛條款規定的模糊，如何解讀紡品特別防衛條款係一項艱難的任務，原則上，對於定義未明或未規範的部分，有擴張與限縮兩種可能的解釋方式。若採擴張解釋，則 WTO 成員對於定義未明或未定義的部分，即享有充分的自由裁量權，但擴張解釋的結果，將開啓紡品特別防衛條款濫用的大門。<sup>⑥</sup>至於限縮解釋，則只要入世工作小組報告書第 242 段與 WTO 防衛協定（Agreement on Safeguards）的內容未互相衝突，即可互相適用。理由在於上述兩款規定不但是 WTO 協定整體的一部分，並且性質類似，同屬 WTO 規範下的防衛條款。限縮解釋的目的，在彌補入世議定書或工作小組報告書規定的不足。以紡品特別防衛條款為例，採限縮解釋的結果，WTO 防衛協定第 3 條關於調查程序的規定，即可適用於紡品特別防衛條款，<sup>⑦</sup>藉以彌補紡品特別防衛條款未訂有調查程序的缺漏，降低被濫用的機率。<sup>⑧</sup>

儘管限縮解釋有法理上的強烈支持，但實際上限縮解釋並不能解決中國 TTSS 所面臨的困境。因為，無論入世議定書、入世工作小組報告書亦或 WTO 協定，皆未提及任何有關「貿易的有序發展」以及「受阻礙之虞」的概念。因此，即使主張中國 TTSS 適用入世議定書第 16 條「市場擾亂（之虞）」的定義，亦無法彌補中國 TTSS 未定義「貿易的有序發展」與「受阻礙之虞」的缺漏。遑論入世議定書第 16 條「市場擾亂（之虞）」的定義本身即相當籠統。<sup>⑨</sup>有鑑於此，擴張解釋的主張似已成為無

註⑤ 所謂 WTO 下之三大貿易救濟協定，包括反傾銷協定（Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, AD Agreement）、補貼平衡稅協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM Agreement）與防衛協定（Agreement on Safeguards）

註⑥ 有主張如此解釋將違反「維也納條約法公約」第 31.1 條的解釋，認為入世第 16 條與工作小組報告書第 242 號段落互為上下文，至少得以互相適用，否則即違反「維也納條約法公約」第 31.1 條的規定：「條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之」。

註⑦ 但當工作小組報告書第 242 段與 WTO 防衛協定第三條之調查程序的規定相衝突時，為顧及 WTO 會員的權益，應以較低門檻者適用之。

註⑧ 但事實上，採限縮解釋卻又將進一步合理化多重防衛的正當性，詳見文後解析。又例如有主張將中國入世議定書第 16 條（中國 TPSSM），作為紡品特別防衛的補充條款，但是項主張仍有極大的爭議性。反對者以為，倘若規範草擬當初，談判者有意適用入世議定書第 16 條，則為何紡品特別防衛條款未有明言適用的規定。

註⑨ 根據中國入世議定書第 16.4 條的規定，所謂市場擾亂，係指一貨品進口數量呈快速的絕對增加或相對增加，以至於對生產同類貨品或直接競爭貨品的國內產業，造成實質損害或有造成實質損害之虞。量、損害、以及兩者間的因果關係，是推論市場擾亂是否存在的三項實體要件。但在進口數量方面，中國 TPSSM 並未定義「快速增加」（increasing rapidly）一詞；其次，在損害的認定標準方面，中國 TPSSM 並未定義「實質損害」（material injury）與「實質損害之虞」（threat of material injury）的認定標準；最後，在量與損害的因果關係方面，中國 TPSSM 亦未定義何謂造成產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」（significant cause）。請參考曾雅真，「論中國大陸入世之過渡時期貨品特別防衛機制—兼論美國 421 市場擾亂特別防衛機制」，頁 173~221。

可替代的普遍性的實踐。易言之，只要協定未明言禁止，或者未明言規範，世貿會員即享有完全自主的裁量空間。

## 肆、中共紡品特別防衛承諾在美國的實踐

美國以跨部會的單一行政機關——「紡品協定執行委員會」（Committee for the Implementation of Textile Agreements, CITA）作為管理過渡時期中共紡品輸美的權責機關。<sup>⑩</sup>該機構在監督所有紡織品貿易協定的執行，其成員係由國務院（Department of State）、財政部（Department of Treasury）、商務部（Departments of Commerce, USDOC）、勞工部（Department of Labor）和美國貿易談判代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）等五個政府部門的代表組成，並由商務部代表擔任委員會主席。除非五個部門多數代表反對，委員會主席在通知其他所有部門代表以後，可以直接或建議政府官員或部門採取適當措施，以執行紡品協定。<sup>⑪</sup>經由總統授權，CITA在2003年5月21日，特別頒佈「自中國大陸進口之紡品和服裝採取特別防衛措施之處理程序」（Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China，以下簡稱「紡品特別防衛程序」），<sup>⑫</sup>以管理中共在加入世貿組織過渡時期的輸美紡品。美國針對自中國大陸進口之紡製品所制定的「紡品特別防衛程序」僅有5款的簡單規定，原則上承襲了中國 TTSS 曖昧與空泛的規定，如未定義機制啟動之實質要件以及缺漏調查程序等。<sup>⑬</sup>

美國的實踐顯示，單邊的歧視與雙邊的爭議解決模式，導致中共未能享有世貿精神所賦予的根本權益。中美間2005年5月的紡品爭議，其法理依據雖屬於世貿規範的延伸，卻難以循爭端解決機制獲得解決。檢視中美紡品雙邊談判的過程，顯示美國在談判過程中完全掌握談判的主導權，中共則苦無還手餘地，最終只能以少輸為贏自許。

註⑩ 1972年3月3日，美國總統根據美國「1956年農業法」第204條（Section 204 of the Agricultural Act of 1956 (76 Stat. 104), as amended (7 U.S.C. 1854)）與美國法典第3篇第四章第301條（Section 301 of Title 3 of the United States Code）的授權，發佈第11651號行政命令（Exec. Order no. 11651, 37 Fed.Reg.4699 (March 3, 1972), as Amended），成立。

註⑪ Section 204 of the Agricultural Act of 1956 (76 Stat. 104), as amended (7 U.S.C. 1854); Section 301 of Title 3 of the United States Code; Exec. Order no. 11651, 37 Fed.Reg.4699 (March 3, 1972), as amended.

註⑫ 基於總統授權，CITA 依據美國「1956年農業法」第204條與第11651號行政命令，於2003年5月21日在聯邦公報正式公佈「對自中共進口之紡品和服裝採取特別防衛措施之處理程序」（Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China）。並在2003年8月18日於聯邦公報公佈關於商業秘密的補充程序（Clarification of Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from the People's Republic of China, Federal Register, vol. 68, no. 98, Wednesday, May 21, 2003/ Notices, 27787.

註⑬ 至於限制性措施的內容，美國「紡品特別防衛程序」的規定與中國 TTSS 相同，即一般紡品成衣的出口數量，成長率不得逾前一年進口國自中共進口產品的7.5%，羊毛製品則為6%。

## 一、從5月紡品經貿風暴到中美紡品設限協議

在2005年5月的紡品設限風暴之前，位於中國大陸的紡品製造業與出口業者，即曾在2004年底，試圖藉由美國國內進口商協會（U.S. Association of Importers of Textiles and Apparel），以美國國內的行政救濟，阻止CITA對中共輸美的紡品設限，但最後美國本土製造工會仍略勝一籌。<sup>④</sup>2004年12月1日，美國紡織品服裝進口商協會要求美國政府停止對中國大陸紡織品實施新的進口限制，同時並向美國國際貿易法庭提起訴訟，企圖阻止美國政府，在本土紡品業者壓力下，對中共輸美的紡品成衣實施新的限制。2004年12月30日，美國國際貿易法庭發佈禁制令，禁止CITA以有「市場擾亂之虞」為由，針對中共輸美的12項紡品成衣採取紡品特別防衛措施，美國進口服裝業界並取得初步的成果。但美國政府在2005年1月25日向聯邦巡迴法院提出上訴，並且在1月27日向國際貿易法院請求，要求國際貿易法院能在聯邦巡迴法院上訴未決之前，中止該禁制令，但遭到國際貿易法院的拒絕。嗣後，該禁制令終於在2005年4月27日被美國聯邦巡迴上訴法院推翻。此項判決之後，CITA遂在2005年5月5日，宣佈主動重新審理12項紡品成衣的特別防衛措施案。中共紡品製造業與出口業者，企圖藉美國國內進口商協會阻止輸美紡品受限的意圖徹底瓦解。

自從CITA在2005年5月23日與27日正式向中共要求展開過渡時期紡品問題雙邊諮商後，中美雙方在WTO架構下，總共進行了七回合的諮商，<sup>⑤</sup>在不敵美方漸次升高的談判壓力下，中共終於向美國俯首稱臣。美國在談判過程中，充分運用紡品特別防衛承諾的特點，讓中共居於完全劣勢。而中共受限於工具的功能性設計，根本無法運用爭端解決的管道或其他途徑尋求解套。所以在面臨美國逼迫的同時，中共亦只能依循雙邊談判的途徑，解決雙方的歧見。最後，在美國的強力運作下，中共終於作出大幅讓步，同意美國自2006年到2008年為止，對中共的紡品重新實施配額限制，受影響的勞動人口高達2,000萬人。<sup>⑥</sup>

### （一）紡品談判的爭議焦點

中美雙方在WTO架構下進行七回合談判的主要原因，在於雙方對紡品配額的限

註④ Federal Register 24397 a, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 99 (Monday, May 9, 2005); Federal Register 29722 b, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 99 (Tuesday, May 24, 2005); Federal Register 30930 c, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 103 (Tuesday, May 31, 2005).

註⑤ 第一回合在6月17日、第二回合在7月8日、第三回合在7月11日、第四回合自8月16到17日以及9月1日、第五回合在9月26-28日、第六回合在10月12日、第七回合自10月30日到11月01日。

註⑥ 中共商務部新聞辦公室，「薄熙來就中美紡織品備忘錄答記者問」，中共商務部網站，2005年11月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/a/200511/20051100744062.html>。

縮範圍、協議的有效期限以及配額數量等問題上，無法達成共識。首先，在限縮範圍方面，美國主張，除了目前受到限制的貨品，以及 CITA 正考慮採取特別防衛措施的貨品之外，他類貨品亦應包括在設限範圍內；但中共則堅持限縮範圍不得逾清單項目的三分之一。其次，中共要求美國保證，不對協議範圍以外的貨品，採取特別防衛措施；美國則認為，是否對貨品採取特別防衛措施，係美國依據中共的入世承諾所享有的正當權益。此外，在協議的效期方面，美國主張持續到 2008 年底，中共則主張到 2007 年底。最後，在配額的數量方面，美國主張遵照中共入世紡品的特別規定，將出口的年成長率，限制在前一年出口數量的 7.5%，羊毛製品則為 6.0%；中共則希望提增到 25%。<sup>⑥</sup>

## (二) 雙邊談判過程

綜觀七回合的權益角逐過程，美國對紡品特別防衛工具的運用，操弄自如，時而釋放善意，時而升高衝突層次，一收一放之間，讓中共居於完全的談判劣勢。過程大致可分為四大階段。

### 階段一：釋放善意

在初次談判過程中，美方為了促進和談氣氛，特意在會談之初釋放善意。因此 CITA 在 2005 年 6 月 21 日，首度拒絕美國四個紡織團體的市場保護申請。但隨著第二回合及第三回合談判的進展，中美在紡品的設限範圍、增長幅度以及協議之有效期限等問題上，出現重大分歧。美國業者亦湊巧在 7 月 8 日與 7 月 11 日，即第二回合及第三回合談判進行的同時，針對七項紡品成衣，<sup>⑦</sup>提出紡品特別防衛措施的市場保護申請。CITA 繼之在 8 月 1 日決定受理是項申請案，對中共施加壓力。<sup>⑧</sup>但為免損及談判氣氛，CITA 受理新案後，隨即又在 8 月 2 日宣布，延緩 6 項紡品設限的終裁，直到 8 月 31 日為止。<sup>⑨</sup>但就在 CITA 暫緩終裁、釋放善意的同日，美國又另以 USITC 的 421

註⑥ About the US's and China's proposals, <http://www.tdctrade.com/alert/us0517.htm>. Last Visit, 9 September 2005.

註⑦ 包括女裝及女童棉質及人造纖維梭織恤衫 (第 341/641 類)、棉質及人造纖維半截裙 (第 342/642 類)、棉質及人造纖維睡衣及睡衣褲 (第 351/651 類)，以及棉質及人造纖維泳衣 (第 359-s/650-s 類)，以及棉質、羊毛及人造纖維襪子 (第 332 和 432 類，以及第 632 類的一部分)。

註⑧ OTXA, 2005h, "Solicitation of Public Comments on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China," Aug. 1, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.

註⑨ OTXA, 2005c, "Extension of Period of Determination on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China," Aug. 2, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>. 包括針織織物 (第 222 類)、其他合成連續長纖維織物 (第 620 類)、棉質及人造纖維胸圍 (第 349/649 類)、棉質及人造纖維睡袍及晨褸 (第 350/650 類)、棉質及人造纖維運動衫 (第 345/645/646 類)，以及男裝及男童羊毛長褲 (第 447 類)。

市場擾亂防衛調查，開闢新戰場，增加施壓力度。<sup>①</sup>儘管如此，美國在談判初期，始終未對中共實際採行限制性措施。

#### 階段二：邊打邊談策略

第四回合談判未果，美國隨即改變談判策略，企圖以象徵性的懲罰暗示中共就範。為安撫國內工會的情緒，舒緩工會的壓力，並表達對談判結果的不滿，美國終於在8月31日，針對前述之其中2項紡品，<sup>②</sup>採取設限措施，但仍刻意將剩餘4項紡品的終裁，延到10月1日。<sup>③</sup>其暫緩裁決的目的，似乎是為第五回合營造談判氣氛，但事實上，美國在釋放善意的同時，從未停止對中共施壓。一方面是因為，「紡品特別防衛程序」規定，美國在10月、11月以及12月所採取的設限措施，將長達1年；其次，第四回合談判結束後，美國繼之又以USITC開闢新戰場，唯此次用的施壓工具是反傾銷調查。<sup>④</sup>

#### 階段三：交叉施壓的衝突模式

第五回合談判仍未果，美國除了繼續釋放善意外，同時決定施展交叉施壓手段，升高壓力的層次與範圍，試圖迫使中共在紡品問題上讓步。美國原來希望能在第五回合與中共達成紡品設限協議。但為期三天的中美紡品談判，仍礙於設限範圍、協議期限、增長幅度等問題，而未有所進展。在該背景下，CITA 第三度宣布延緩前述四項紡

註① USITC, 2005b, "Circular Welded Non-alloy Steel Pipe From China," Investigation no. TA-421-6, Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3807.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3807.PDF). USITC 在8月2日決定針對來自中共的環型焊接合金鋼管啓動421市場擾亂防衛調查。所謂421市場擾亂防衛調查係指，美國依據1974年美國貿易法的421條款(19 U.S.C. § 2451)所發動的調查。421條款係美國為落實美中入世雙邊談判的成果，單獨針對中共所制定的「市場擾亂」(market disruption)特別防衛條款，該條款反映了中共入世議定書第16條「過渡時期特定貨品防衛機制」的各項規定。

註② OTXA, 2005d, "Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Government of the People's Republic of China and the Establishment of Import Limits for Certain Cotton and Man-made Fiber Brassieres and Other Body Supporting Garments (Category 349/649) and Other Synthetic Filament Fabric (Category 620), Produced or Manufactured in the People's Republic of China," Sept. 1, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.即棉質及人造纖維胸圍(第349/649類)與其他合成連續長纖維織物(第620類)。

註③ OTXA, 2005e, "Extension of Period of Determination on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China of men's and boys' wool trousers (Category 447), cotton and man-made fiber dressing gowns and robes (Category 350/650), cotton and man-made fiber sweaters (Category 345/645/646), knit fabric (Category 222)," 2 Sept. 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.

註④ USITC, 2005a, "Certain Lined Paper School Supplies From China, India, and Indonesia," Investigation Nos. 701-TA-442-443 and 731-TA-1095-1097 (Preliminary), Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3811.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3811.PDF). USITC 在9月9日宣佈將針對來自中共、印度和印尼的橫格紙產品展開反傾銷調查。



品的設限終裁，直到 11 月 30 日為止。<sup>⑤</sup>CITA 該舉似乎是為了化解美中的談判僵局。但就在不久之後，CITA 又在 10 月 5 日，決定受理高達 13 項紡品的市場保護申請案。<sup>⑥</sup>USITC 更是在 10 月份分別針對來自中國的橫格紙（Certain Lined Paper School Supplies）與環型焊接合金鋼管（Circular Welded Non-alloy Steel Pipe），作成反傾銷以及 421 市場擾亂的積極裁定。<sup>⑦</sup>換言之，第五回合談判結束後，已形成反傾銷調查、421 市場擾亂調查與紡品特別防衛措施交叉使用，交互施壓的模式。

#### 階段四：交叉施壓奏效

第六回合談判未果，第七回合談判在神秘的氣氛下展開，美國的多重施壓奏效，中美雙方終於達成紡品設限協議，中共並在該項協議中作出重大讓步。據中共商務部的估計，美國對中共紡品採行進口限制後，中共紡織業損失近 70 億美元，近 2,000 萬人失業。<sup>⑧</sup>

繼中歐紡品設限協議之後，<sup>⑨</sup>中共終於作出讓步，與美國續簽署中美紡品設限協

註⑤ USDOC, 2005, "CITA Extends China Safeguard Decisions," 30 Sept. 2005, USDOC, [http://www.ita.doc.gov/media/PressReleases/0905/cita\\_093005.html](http://www.ita.doc.gov/media/PressReleases/0905/cita_093005.html). 9 月 30 日，CITA 第三度宣布延緩前述 4 項紡品設限的終裁。

註⑥ OTXA, 2005f, "CITA Decision to Accept China Textile Safeguard Requests for Further Consideration," 5 Oct. 2005, OTXA, <http://otexa.ita.doc.gov/>. (Last Visit, 25 November, 2005.) OTXA, 2005g, "Federal Register Notices Seeking Public Comments," OTXA - China Textile Safeguard, 11 Oct. 2005, <http://otexa.ita.doc.gov/Safeguard05.htm>. 該 13 項紡品設限申請是美國紡織業者分別在 9 月 14 日與 21 日所提出。其中 9 月 15 日的 9 項為重新實施申請，包括：精梳棉紗（第 301 類）、棉質針織恤衫及襯衫（第 338/339 類）、男裝及男童棉質及人造纖維梭織恤衫（第 340/640 類）、棉質長褲（第 347/348 類）、棉質及人造纖維胸圍（第 349/649 類）、棉質及人造纖維內衣（第 352/652 類）、其他合成連續長纖維織物（第 620 類）、人造纖維針織恤衫及襯衣（第 638/639 類），以及人造纖維長褲（第 647/648 類）。9 月 22 日的申請中有 4 項紡製品，包括：進口芝士紗布、薄織麻布、細棉布及薄紗（第 226 類）、男裝及男童羊毛套裝（第 443 類）、人造纖維外衣及短外衣、男裝及男童套裝類外衣除外（第 634/635 類），以及聚酯纖維織物（第 619 類）。

註⑦ USITC, 2005a, "Certain Lined Paper School Supplies From China, India, and Indonesia," Investigation Nos. 701-TA-442-443 and 731-TA-1095-1097 (Preliminary), Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3811.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3811.PDF); USITC, 2005b, "Circular Welded Non-alloy Steel Pipe From China," Investigation no. TA-421-6, Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3807.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3807.PDF).

註⑧ 同註⑥。

註⑨ EU, 2005, "EU- China Textile Agreement 10 June 2005," MEMO/05/201, 12 June 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/memo05\\_201.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm); 歐盟於 2005 年 4 月 27 日公布「歐體紡品特別防衛條款執行要點」之後，繼之於 4 月 29 日對中共的輸歐紡品正式啟動紡品特別調查，並在 5 月 27 日要求與中共展開正式的諮商。面對歐盟是項決策，中共卻在 6 月 1 日取消了共 81 項紡織品服裝的出口稅以回應歐盟的數量限制措施。6 月 10 日到 11 日，中歐雙方在上海進行諮商，並達成了一致見解，雙方並就中歐紡品簽署備忘錄。歐盟承諾停止對原產於中共的棉布、T 恤衫、套頭衫、褲子、女式襯衫、床單、女連衣裙、胸衣、桌布、亞麻紗等十類紡織品的調查。中共則承諾進行自我出口限制，自 2005 年 6 月 11 日至 2007 年底為止，針對上述十類紡織品確定合理基數，並按照每年 8% 至 12.5% 的增長率，確定中共對歐出口數量。歐盟承諾在 2007 年底之前，克制使用工作組報告書第 242 段的授權，不輕易對中共的輸歐紡品啟動 TSSC 調查。

議。整體分析美國與中共在 2005 年 11 月 8 日所簽署的「紡織品和服裝貿易的諒解備忘錄」(Memorandum of Understanding Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products, 以下簡稱「中美紡品設限協議」),<sup>⑩</sup>該協議的配額涵蓋 34 類產品, 超過歐盟的 10 項產品; 其次, 在增長數量的限制方面, 與歐盟的 8% 至 12.5% 相較, 2006 年的全年配額增長率為 10% 至 15%, 2007 年為 12.5% 至 16%, 2008 年為 15% 至 17%; 此外, 在效期方面, 中美協議將持續到 2008 年年底, 超過歐盟的 2007 年; 最後, 在紡品特別防衛措施的使用權方面, 美國與歐盟僅表示將克制 (restrain) 使用, 皆未完全放棄使用權。<sup>⑪</sup>值得注意的是, 中共與美國的紡品協議, 另外納入非法轉運的條文。兩國將合作防止出口業者以非法手段規避配額監督, 以落實「中美紡品設限協議」的配額規定。<sup>⑫</sup>

## 二、中美紡品風暴的實踐分析

中國入世工作小組報告書第 242 段的規定, 使中國出口紡品隨時面臨世貿其他會員的制裁, 並損及中共在世貿下所應享有的不歧視待遇。美國之所以能夠在短短的一星期內, 即對中共的輸美紡品施行二起紡品設限措施, 並且將之視為打擊中共紡品的利器, 關鍵即在於紡品特別承諾本身。美國的實踐顯示, 依據中國 TTSS 所賦予的自由裁量權, 美國針對中共所設計的「紡品特別防衛程序」, 無論是重複中國 TTSS 未定義與受歧視的內涵, 亦或施以扭曲性的規範, 皆是美國用以限制中共紡品的工具。身為世貿的入會會員, 中共原本得與其他會員共享全球紡品自由化之後的果實, 但隨著紡品特別防衛條款的簽署, 在 2005 年全球取消紡織品配額制度後, 中國大陸竟成爲唯一的紡織品配額受限國, 中國大陸並未能從令人雀躍的全球紡品市場, 取得更豐碩的利潤。

中國 TTSS 本身所賦予美國的自由裁量權, 導致中共在紡品議題上處於被動的談判地位。首先, 美國政府與紡品業者在中美紡品談判過程密切互動, 左右談判局勢。美國業者總是在中美紡品談判陷入膠著、無法突破時, 適時向 CITA 提出市場保護申請, 俾提供美國政府談判籌碼, 向中共施壓。例如, 中美紡品談判在第二回合及第三

註⑩ Office of the United States Trade Representative, 2005c, "Memorandum of Understanding Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products," Nov. 8, 2005, OTXA, [http://www.ustr.gov/assets/World\\_Regions/North\\_Asia/China/asset\\_upload\\_file91\\_8344.pdf](http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file91_8344.pdf).

註⑪ Office of the United States Trade Representative, 2005a, "Benefits from Establishing Quotas on Certain Chinese Apparel Exports to the United States," *Facts on Textiles*, Nov. 2005, USTR, [http://www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Fact\\_Sheets/2005/asset\\_upload\\_file813\\_8339.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2005/asset_upload_file813_8339.pdf); EU, 2005, "EU-China Textile Agreement 10 June 2005," MEMO/05/201, June 12, 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/memo05\\_201.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm).

註⑫ 同註⑩。

回合出現重大分歧時，美國業者即在 7 月 8 日、7 月 11 日，針對 7 項紡品成衣，<sup>⑧</sup>提出紡品特別防衛措施的市場保護申請。同樣的，在第五回合談判後，美國紡織業者再度向 CITA 提出高達 13 項紡品的設限申請。<sup>⑨</sup> CITA 則配合以是否受理申請、是否暫緩設限終裁的自由裁量，時而釋放善意、時而升高談判衝突，意圖使中共就範。

面臨美國政府與業者上下一氣的打擊，中共則礙於中國 TTSS 的內在缺陷，陷入被動因應的劣勢。鑑於美國「紡品特別防衛程序」承繼了中國 TTSS 未定義關鍵要素的特點，CITA 遂享有紡品特別防衛機制在啟動上與立案審理上的任意權，以及採行措施上的自由裁量權。<sup>⑩</sup>進一步言之，在未嚴格限制申請人資格、<sup>⑪</sup>並且無實質內涵作為立案與成案之審查基準的情況下，「紡品特別防衛程序」實際上已為美國的業者與 CITA 開啓濫用的大門。這也是美國紡品業者與美國政府在中美談判過程中，得以隨心所欲的運用紡品特別防衛措施，一方面作為打擊中共紡品的工具，另一方面又將之作為逼使中共讓步的談判武器之原因。

再者，中國 TTSS 的實質內涵原已有許多曖昧不明之處，在美國的實踐中，則更縮減了中共在中國 TTSS 下所剩不多的權益。第一，有鑑於中國 TTSS 未訂有補償與報復的相關規範，並且美國的「紡品特別防衛程序」亦未賦予中共是項權利，所以中共面對美國的各项要求，僅能以「以和為貴」自許。第二，中國 TTSS 在數量限制措施的採行方面，賦予世貿會員「事後」的諮商義務，並且在措施的延長或「重新實施」(reapplication) 方面，亦同樣賦予世貿會員「事前」諮商的義務，<sup>⑫</sup>但美國卻藉由移花接木的手法，將重新實施之「事前」諮商的義務，轉變為「事後」的諮商。

中國 TTSS (f) 款賦予世貿會員採行延長性措施的「事前」諮商義務。中國 TTSS (f) 款規定，除非爭議的一方與中共另行議定，否則紡品特別限制措施「不得重新實施」(without reapplication)。<sup>⑬</sup>所謂「不得重新實施」係指，世貿會員不得針對已被採行數量限制的紡品，重新實施數量限制。亦即，在原紡品與服裝協定(ATC)涵蓋

註⑧ 同註⑥。

註⑨ 同註⑥。

註⑩ Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China, Federal Register, vol. 68, no. 98, Wednesday, May 21, 2003 / Notices, 27787, Paras. 1 and 2.

註⑪ CITA 未嚴格限制申請人資格，不但與中共紡品存在直接競爭關係的生產商可以提出市場保護申請，布件生產商、註冊或公認的工會或會員、工人團體均可提出申請，請參考 Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China: Paras. 1 (A)、1 (B)；除此之外，CITA 亦可依職權逕自展開內部審理程序，請參考 Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China, Para. 3.

註⑫ 此點與 WTO 防衛協定的規定相同。據 WTO 防衛協定第 12 條第 3 項，世貿會員在採行延長性措施之前，須盡到「事前」諮商的義務。

註⑬ 入世工作小組報告書第 242 段 (f) 款：“No action taken under this provision would remain in effect beyond one year, without reapplication, unless otherwise agreed between the Member concerned and China……”

項目下的中共出口紡品，到2008年底為止，只能被同一會員設限一次。但倘若該會員有意對同一紡品繼續採行限制性措施，則必須另外和中共進行協商。換言之，根據字面文意，中國TTSS(f)款賦予世貿會員的義務，乃是在重新採取措施之前的「事前」諮商，而非如中國TTSS(c)款的「事後」諮商。

但美國的實踐顯示，美國「紡品特別防衛程序」將新案的「事後」諮商義務，適用於重新實施的規定，故而即使是「重新實施」的延長性措施，美國仍採行「事後」的諮商。根據美國「紡品特別防衛程序」「重新實施」的規定，倘若美國業者有意對同一產品再度實施特別限制性措施，則必須重新提出申請，CITA將比照「新案」的內部審理流程處理<sup>⑧</sup>，在完成內部審查之後，再決定是否重新向中共提出諮商要求。但有鑑於「紡品特別防衛程序」對「新案」流程的規範，一如中國TTSS(c)款，賦予CITA的義務，乃是措施採行之後的「事後」諮商。<sup>⑨</sup>易言之，美國以「新案」的審理流程，處理「重新實施」案件的結果，即是將新案的「事後」諮商義務，移花接木到重新實施的規定上，藉以扭曲中國TTSS(f)款之「事前」諮商的義務，CITA並且因此得以自由裁量，該重新實施之數量限制措施的內容。美國是項實踐，實際上已剝奪了中共在「重新實施」的問題上，所應享有的「事前」諮商權益，明顯違反中國TTSS(f)款的「事前」諮商義務。

第三，在美國的實踐下，中共喪失採取灰色措施的主動權。鑑於中國TTSS(c)款未明訂採行限制性措施之主動權誰屬的問題，<sup>⑩</sup>美國「紡品特別防衛程序」第2條特別規定，美國在中共收到正式諮商請求後，就會立刻將相關訊息暨採取設限措施的內容公佈在聯邦公報(Federal Register)。而美國的實踐案例的確顯示，美國在正式向中共提出諮商請求後，即主動對中共採行紡品採取限制性措施。<sup>⑪</sup>該實踐結果已限

註<sup>⑧</sup> Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China, Paras. 4.從受理申請、公開評論、CITA 考量是否與中共展開諮商為止，CITA 的內部審查程序僅耗時 105 天。據「紡品特別防衛程序」第 2 條，CITA 內部審議程序包括 15 天的立案審查，通過後則有 30 天的公眾評論期，爾後 CITA 有 60 天的時間決定是否向中共進行諮商，倘若 CITA 作成積極裁決，認為基於中共進口紡製品的市場擾亂，正威脅阻礙美國紡製品在美國貿易的有序發展，則 CITA 將請求與中共進行諮商，以期減輕或避免該市場擾亂。共計 105 天。

註<sup>⑨</sup> 據「紡品特別防衛程序」前言及第 2 條的規定，諮商程序的啟動，即等同於紡品特別防衛措施的正式施行。而美國與中共的諮商，是在中共收到諮商請求之後的 30 日內，才正式展開。換言之，該規定賦予世貿會員的，是採行措施之後的「事後」諮商義務。與中國 TTSS(b) 款及(c) 款的規定相同。

註<sup>⑩</sup> 中國 TTSS(C) 款規定，中共在收到世貿會員之紡品諮商請求後，必須同意將諮商所涉及之紡製品的裝運量，控制在一定的水平，以防止或補救市場擾亂的發生而阻礙貿易的有序發展。

註<sup>⑪</sup> OTXA, 2005a, "Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Government of the People's Republic of China and the Establishment of Import Limits for Cotton Knit Shirts and Blouses (Category 338/339); Cotton Trousers (Category 347/348); and Cotton and Man-Made Fiber Underwear (Category 352/652), Produced or Manufactured in the People's Republic of China," 20 May 2005, OTXA Federal Register Notice, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm> (announcement: May 20, 2005; effective date: May 23, 2005); OTXA, 2005b, "Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Government of the People's Republic of China and the Establishment

制中共採行灰色措施的主動權，使中共對美國制裁的程度與範圍未能有任何置喙的餘地。

第四，中國 TTSS 未訂有調查程序的缺漏，導致美國在採取措施的決策過程中，得以運用自由裁量，排除中共紡品業者的抗辯權益。美國針對世貿會員採行一般防衛措施依據的法源，係依據 WTO 防衛協定所修定的 201 系列條款。<sup>④</sup>相較於美國針對中共所制訂之「紡品特別防衛程序」的缺漏，美國的 201 系列條款，在 240 天的內部審理流程中，<sup>⑤</sup>則訂有明確的調查程序與公共利益條款，亦即 USITC 在受理國內產業代表申請、或者依據總統要求、國會等機構的決議後，即必須展開調查程序，以界定是否有採行防衛措施的必要性。而 USITC 在調查過程中，除了必須進行合理的公告與通知以外，並且必須給予對手國的利害關係人與消費者充分的機會，以提出對其有利的意見和證據。但美國的「紡品特別防衛程序」，一如中國 TTSS，並未訂有調查程序的規定。至於公共利益條款，則只有 30 天的評論期，亦未有 201 系列條款之公聽會的建制。換言之，在美國的「紡品特別防衛程序」下，中共紡品業者的抗辯權益，實際上已蕩然無存。美國在向中共採取紡品防衛措施的決策過程中，不但在證據上享有採取可得事實的自由裁量權，並且享有啟動上的任意性。

第五，中共面臨世貿制裁措施的多元壓力。中美雙方的第五回合談判結束後，已構成 WTO 反傾銷調查、421 市場擾亂調查與紡品特別防衛措施齊頭並進的交叉施壓模式。第五回合談判結束後，中美雙方的談判尚無法獲得突破性進展，美國於是使出交叉制裁手段，同時在不同的貨品項目上，啟動非市場經濟（Non-market Economy）之反傾銷調查與 421 市場擾亂調查，並受理包括 13 項紡品的市場保護申請，企圖擴大衝突層面並深化衝突層次，逼使中共在紡品問題上讓步。美國的實踐再次證明，中國 TTSS 對 WTO 下的其他貿易救濟措施不具排他性，<sup>⑥</sup>是中共陷入多重施壓困境的主要原因。換言之，中共出口紡品並不會因為中國 TTSS 措施的施行，而倖免於 WTO 其他貿易救濟措施的約束。為此，中共近期的紡品成衣，在短期內，看似遭到極大打擊，但就中長期而言，美國該舉充其量僅能算是風暴來臨前的一朵烏雲。因為除了紡品特別防衛條款之外，世貿會員在 2016 年之前，至少仍握有多項利器，用以打擊包括紡品在內的所有中共出口貨品，如適用期長達 12 年之中國 TPSSM「市場擾亂」及「重大

---

of Import Limits for Certain Cotton and Man-Made Fiber Textiles and Textile Products in Categories 301, 340/640, 638/639, and 647/648, Produced or Manufactured in the People's Republic of China," 26 May 2005, OTXA Federal Register Notice, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm> (announcement: May 26, 2005; effective date: May 27, 2005).

註④ 請參考註②。

註⑤ USITC 必須在接獲國內產業代表申請、或總統要求、或國會等機構之決議、或其主動展開調查後的 120 日內完成損害決定（複雜的案件可以至 150 日），並在展開調查後 180 日內向美國總統提出採取進口救濟措施之建議報告。美國總統須於接獲 USITC 之肯定調查決定及救濟措施建議報告 60 日內作成裁定（若 USITC 調查決定有緊急情況存在及須採行臨時措施時，則為 50 日）。共計 240 天。

註⑥ 中國 TTSS 僅限制同一紡品不得同時適用中國 TPSSM，但並未限制不得同時適用一般性防衛措施或其他的貿易救濟措施。

貿易移轉」條款，以及長達 15 年過渡期的非市場經濟反傾銷條款，<sup>⑥</sup>與根本無限期的 WTO 反傾銷與一般性的防衛措施。

第六，中國 TTSS 為美國在 WTO 架構下為中共特別打造的入世特別防衛承諾，由於存在實質內涵模糊的缺陷，導致中共難以訴諸世貿爭端解決機制，被迫回歸到雙邊架構與對手國共同尋求解套方案的相對不利地位。原則上，爭端解決機制係世貿架構下維繫會員權益的主要爭端解決途徑。當一會員因其他會員違反 WTO 協定，致使其協定下的利益受到剝奪或減損，而欲尋求救濟時，爭端解決諒解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）<sup>⑦</sup>要求會員不應循其他爭端解決管道，而必須循 WTO 的多邊機制解決 WTO 下的任何系爭案件。<sup>⑧</sup>此外，GATT 第 23 條亦規定，當一會員的權益受到剝奪或減損時，該會員有權要求救濟。

鑑於過渡時期紡品特別防衛條款，對各項實質要件的規定過於簡略，在爭端小組或上訴機構無實質依據以為客觀審查的情況下，提升了中共將紡品問題訴諸爭端解決機制的困難度。此外，由於爭端小組或上訴機構的建議與裁決不具判例地位，<sup>⑨</sup>訴諸爭端解決機制亦將使中共疲於奔命。原因是，自由裁量權的行使，致使世貿各會員在國內的相對立法內容互異，<sup>⑩</sup>訴諸爭端解決機制並無法使中共獲致一體適用的經濟效

註⑥ 即中國入世議定書第 15 條「傾銷與補貼認定之價格比較」協議。相關問題之討論，參見 Alexander, Polouektov, "Non-market Economy Issues in the WTO Anti-dumping Law and Accession Negotiations Revival of a Two-tier Membership," *Journal of World Trade*, no 36 (2002), pp. 1~37.

註⑦ *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes agreements* (Annex II), WTO.

註⑧ 爭端解決諒解書為 WTO 附件二的規定。爭端諒解書第 23 條第 (2) 項規定，一會員國因其他會員違反 WTO 協定導致其協定下的利益受到損害，而欲尋求救濟時，不應尋求其他之爭端解決方式，而應循第 21 條（建議與裁決之執行監督）及第 22 條（補償與暫停減讓）的程序解決之。此外，爭端諒解書第 23 條第 2 項 (a) 款規定，會員不得逕行認定其他會員是否有違反 WTO 協定之情事、剝奪或減損其利益之情形、或相關協定目的之達成遭到妨礙之事實；且會員國所作的任何決定，均應符合 DSB 所通過之爭端小組、上訴機構，或仲裁報告的認定。

註⑨ 鑒於是否賦予上訴機構或爭端小組的裁決判例地位，因有賴 WTO 會員全體的共識，所以截至目前，爭端報告仍不具判例地位。事實上，WTO 會員間，甚至不同案件的爭端小組與上訴機構的見解，對該問題的看法仍有重大分歧，如美國與歐盟在「美國-加拿大的軟木案中」即抱持否定的態度（WTO Appellate Body Report, US-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada: Paras.109, 110, 111, 112），認為上訴機構報告的效力僅止於爭端當事國，但加拿大則堅持相反的觀點。此外，爭端小組與上訴機構亦曾在實際案例中試圖「創造」爭端報告的判例效力（WTO Report, adopted Nov. 1, 1996, Japan - Alcoholic Beverages II: 108; WTO panel Report, US-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada: Paras.5.21 and 5.22）。儘管如此，case by case 的裁決原則與效力，仍是目前 WTO 爭端解決機制的普遍實踐。畢竟 WTO 係一會員數目眾多的官方國際組織，會員間利益的糾葛不但錯綜，而且複雜。是否賦予上訴機構或爭端小組之裁決判例地位的問題，最終仍須取決於 WTO 會員全體的共識。

註⑩ 如美國與歐盟之國內相對立法的內容即有所差異。歐盟對中共之過渡時期紡品特別防衛機制的內容共計六大要點（Notice on the application of Article 10a of Council Regulation (EEC) No 3030/93 concerning a textile specific safeguard clause (2005/C 101/02)），除了第 1 部分的引言與宗旨外，尚包括第 2 及第 3 部分關於 TSSC 規範的通則與執委會的職權、第 4 部分的實體規定、第 5 部分的時程規範以及第 6 部分的早期預警系統。

益。最後，面對敗訴國可能的抗拒執行，更為爭端解決機制的運用投下變數。立即履行係爭端解決機制的執行原則，<sup>⑩</sup>但在無法立即執行的情況下，敗訴國另享有最多可長達 15 個月之久的「合理期限」（Reasonable Period of Time, RPT），<sup>⑪</sup>以履行小組或上訴機構的建議與裁決。WTO 爭端解決機制的香蕉案證明，4 年的執行期限並非天方夜譚。<sup>⑫</sup>換言之，即使中共贏得裁決，WTO 會員是否循香蕉案的模式進行杯葛，仍在未定之數。而中共的紡品甚至一般的貨品業者，在爭端解決程序及履行的過程中，是否有足夠的財力支撐，安然度過危險期，係中共在爭端解決的考量下，所必須面臨的另一項挑戰。

綜上所述，訴諸爭端解決機制，對中共而言，不但難以符合成本效益的考量，不確定的裁決結果，更可能使中共得不償失。當然，中共仍可尋求 WTO 秘書處的協助，進行斡旋、調解、調停。但該程序的啟動與結果，仍然繫於對手國的意願。遑論入世作小組報告書第 242 段，係中共對世貿會員全體的入世承諾，WTO 會員對中共包括紡品在內的貨品所行的歧視，有其正當性。回歸雙邊談判架構，既是中共無可替代的抉擇，也是所有痛苦的根源。而且 WTO 爭端解決程序耗時不菲，在最順利且無上訴的情況下，從諮詢小組成立、小組之建議與裁決報告的完成，到裁決報告的最終採認程序為止，至少耗時 290 天。<sup>⑬</sup>反之，在紡品爭議諮詢未果的情況下，措施的施行期限最多為 12 個月，最短則只有 3 個月的時間。<sup>⑭</sup>換言之，倘若中國大陸有意尋求爭端解決機制解決過渡時期的紡品爭議，則實務上可能是爭端程序尚未結束，或者尚未進入執行階段，系爭措施即告截止。為此，在難以訴諸爭端解決的情況下，中國 TTSS (c) 款的「事後」諮詢，以及中國 TTSS (f) 款的「事前」諮詢管道，即是解決中美紡品爭議，僅剩的唯一管道。然而，紡品特別防衛承諾之缺陷所導致的雙邊談判侷限，再配合以交叉施壓的談判手段，強化了美國的談判優勢。

最後，採用雙邊談判方式處理中美紡品爭議，使美國在談判過程中可以運用紡品

註<sup>⑩</sup> *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes agreements*, Article 21.1, WTO.

註<sup>⑪</sup> *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes agreements*, Article 21.3, WTO.

註<sup>⑫</sup> 曾雅真，「論 WTO 爭端解決彈性執行機制之設計缺陷」，*全球政治評論*，第 10 期（2005 年 4 月），頁 119~140。第三次香蕉案履行之合理期限理論上僅 15 個月又 1 星期的時間，但事實上自 1997 年底起到 2002 年 1 月 21 日歐體分別與美國以及厄瓜多爾達成協議為止，香蕉案的履行期限長達 4 年之久，遠超出 DSU 第 21.3 條 (c) 款的 15-18 個月之合理期限的規定，其中至少涉及七道執行面的彈性程序，而有關 DSU 第 21.5 條以及 DSU 第 22.6 條的爭議，即涉及五道重複性的爭訟程序。香蕉案持續衍生的後續問題將使 WTO 會員使用爭端解決機制以尋回自由貿易之權益面臨挑戰。

註<sup>⑬</sup> *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, WTO agreements (Annex II), Articles 4.3, 12.8, 16.4.

註<sup>⑭</sup> 據中國入世議定書第 (e) 款，設限措施的有效期限，為自提出諮詢請求之日起到提出諮詢請求當年的 12 月 31 日為止，或者倘若提出請求當年，只餘 3 個月或更少的時間，則任何設限措施的有效期限係至提出諮詢請求後的 12 個月。

問題，作為美國政府取得國會通過中美洲自由貿易協定（The Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement, CAFTA）的交換性承諾之一。美國政府運用中國 TTSS，創造了內部政治交換的外溢效果。

推動自由貿易，是美國小布希總統拓展並且穩固美國優勢地位的重要手段。<sup>⑨</sup>美國希望透過自由貿易，促進美國經濟的永續成長，<sup>⑩</sup>為此，美國制訂了一套全面的戰略。一是主導 WTO 多哈回合（Doha Round）在農業、製造業和服務行業的議程；二是積極推動區域性的自由貿易協定，成立美洲自由貿易區，就農業、工業品、服務、投資與政府採購等議題，進行市場進入談判；第三則是籌擘簽署雙邊的自由貿易協定，目標是和各已開發與開發中國家達成各式雙邊自由貿易協定，重點對象包括中美洲國家、南非、摩洛哥以及澳大利亞。<sup>⑪</sup>其中，美國在 2004 年已先後與澳洲、摩洛哥和巴林（Bahrain）完成雙邊自由協定的簽署，並且與南部非洲關稅同盟（Southern African Customs Union）、泰國、巴拿馬、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯、阿拉伯聯合大公國 United Arab Emirates）與安曼（Oman）等國的雙邊談判亦正在進行。<sup>⑫</sup>美國與中美洲的哥斯達黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜與多明尼加共和國（Dominican Republic）在 2004 年簽署中美洲自由貿易區，在美國國會內幾經折衝，方於 2005 年 7 月 28 日得到美國國會認可，並於 8 月 7 日正式生效。

過程中，鑑於美國與外國所簽署的各項自由貿易協定，最後仍要得到美國國會的批准才能生效，故美國內部政治利益的交換，遂成為影響美中紡品糾紛的重要因素。設立中美洲自由貿易區固然是美國小布希政府任內的重要政策，但美國行政當局在說服美國國會通過中美洲自由貿易協定的同時，各種利益團體亦在美國國會進行遊說，試圖透過各式交換條件，保障並促進符合該等壓力團體的利益。其中，全國紡織協會（National Council of Textile Organization, NCTO）即透過美國國會，要求白宮採取措施，保護美國的紡織業，對中共紡品採取嚴厲的限制性措施。

至於雙方交換承諾的內容，由美國紡織業有條件支持中美洲自由貿易協定的理由即可望出端倪。美國紡織業者認為，藉中共紡品的退場以活絡美洲自由貿易區內的紡織業，符合美國紡織業者的利益。原因在於，首先，美國為棉花生產大宗，中美洲自由貿易區又為美國出口的重點區域，出口額近 40 億美元，並且從中美洲自由貿易區內進口的紡製品中，即含有 71 % 的美國紡紗原料，反之，從中國大陸進口的紡品只含有不到 1 % 的美國紡紗。<sup>⑬</sup>相較之下，活絡中美洲自由貿易區內的紡織業，顯然較

註<sup>⑨</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D. C.: White House, 2002), p. 1.

註<sup>⑩</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 17.

註<sup>⑪</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, pp. 18~19.

註<sup>⑫</sup> White House, *Economic Report of the President* (Washington D. C.: White House, 2005), p186.

註<sup>⑬</sup> NCTO, 2005a, "Chinese Apparel Exports Embargo in Just Six Weeks Administration Action Saves U. S. Textiles Jobs, CAFTA Needs to Ensure Competitive Playing Field," July 8, 2005, News Release, <http://www.ncto.org/newsroom/pr200524.asp>.



符合美國棉紡紗業者的利益。其次，透過中美洲自由貿易區的建立，美國向中美洲國家提供更多的貿易優惠措施的結果，不但可鼓勵美國在中美洲自由貿易區內的投資，並且將刺激美國自該區進口紡製品數量的增加，其結果將轉而帶動美國本土對該區紡紗的出口數量，為美國創造更多就業機會。<sup>⑩</sup>為此，透過中共紡品的進口限制所出現的市場真空，美國不但得以刺激中美洲自由貿易區內紡織業的成長，協助該區內成員的經濟發展，更可進一步扶植美國境內紡織業的成長，為美國本土創造就業機會，故美國紡織業者極力主張對中共進口紡品設限。

事實上，紡織業的遊說，已為小布希政府積極推動的中美洲自由貿易協定產生積極的作用。如反對中美洲自由貿易協定的美國眾議員海斯（Robert Hayes），出身北卡羅蘭納州（North Carolina）的紡織選區，在 7 月 28 日表決時，卻臨門倒戈，投下贊成票，使中美洲自由貿易協定在眾議院得以 217 票贊成與 215 票反對的些微差距通過。<sup>⑪</sup>海斯投下決定性的一票，應歸功於美國紡織業者。<sup>⑫</sup>

海斯接下來即轉而成為限制中共紡織品暨服裝進口的重要推手。7 月 28 日中美洲自由貿易區協定通過後，美國全國紡織協會隨即在 7 月 29 日致函海斯，以回覆海斯 7 月 28 日的要求，對中共紡品設限問題提出立場意見。<sup>⑬</sup>該協會要求海斯敦促美國政府，應與中共簽署長期性的協議，以應付中共紡品的不公平貿易。為此，全國紡織協會並提出三大訴求。第一，配額化中共輸美的紡製品，亦即針對特別敏感性的項目施以嚴格的配額限制，並且該限制性措施的施行期限必須到 2008 年年底。第二，擴大配額限制範圍，亦即除了原已被美國限制的項目外，凡是可能對美國市場造成擾亂的其他項目，皆必須含括在設限範圍內。最後，對於未在設限範圍的項目，美國必須保留採取紡品特別防衛措施的權益。<sup>⑭</sup>

檢視中美所簽署的紡品設限備忘錄，美國政府實際上已回應美國紡品業的訴求。<sup>⑮</sup>首先，無論是在紡品配額的限制範圍或在施行期限的限制時程上，美國政府皆實踐了國內紡織業者的訴求。本次配額限制範圍共涵蓋 34 類產品，遠遠超過歐盟的 10 項產品及美國本來擬對中共限制進口的 19 項產品。<sup>⑯</sup>而且該設限協議的效期，亦依照

註⑩ Bernard A. Gelb, "DR-CAFTA, Textiles, and Apparel," *CRS Report for Congress* (RS 22150, updated May 20, 2005).

註⑪ Office of the United States Trade Representative, 2005b, "Final vote Results for Roll Call 443," <http://clerk.house.gov/evs/2005/roll443.xml>. (Last Visit, Nov. 25, 2005)

註⑫ NCTO, 2005b, "Letter to Congressman Robin Hayes," July 29, 2005, <http://www.ncto.org/newsroom/hayesletter.pdf>.

註⑬ *Ibid.*

註⑭ *Ibid.*

註⑮ *Ibid.* 美國全國紡織協會在美國與中共達成紡織暨服裝協定後，並特別發表新聞稿，感謝海斯與美國政府促成此事所作的貢獻。

註⑯ Office of the United States Trade Representative, 2005a, "Benefits from Establishing Quotas on Certain Chinese Apparel Exports to the United States," *Facts on Textiles*, Nov. 2005, USTR, [http://www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Fact\\_Sheets/2005/asset\\_upload\\_file813\\_8339.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2005/asset_upload_file813_8339.pdf).

要求持續到 2008 年底，<sup>⑳</sup>超過以 2007 年為限的中歐紡品設限協議。<sup>㉑</sup>最後，回應紡品業者的要求，美國亦未放棄採行紡品特別防衛措施的權利。美國雖然承諾，在 2008 年年底前，不會針對已協議項目採行紡品特別防衛措施，<sup>㉒</sup>但對於其他未涵蓋之設限項目，美國僅表示將「克制」使用。換言之，針對非協議的紡品項目，美國使用紡品特別防衛措施的權益，並未受到限制。由此可知，美國政府基本上已忠實地完成了紡織業者限制中共紡品的訴求，亦即整體性地針對中共輸美之敏感性產品課以配額，如此一來，美國紡織業者即不須要再針對個別項目產品提出市場保護申請，而保留紡品特別防衛措施使用權的結果，更賦予美國業者得以隨時啟動市場保護申請的權利。美國政府與紡織業者可謂 5 月紡品風暴以來的最大獲益者，至於中共，亦只能以少輸為贏自許。

事實上，中美紡品設限協議並未滿足美國紡織業者的需求，展望未來，中美紡品與匯率議題，仍有可能持續發酵的空間。原因在於，美國紡織業者仍然認為，中共藉由人民幣匯率的操作，對輸美紡品進行變相補貼，所以中共的匯率政策是威脅美國紡製品市場的罪魁禍首。<sup>㉓</sup>為此，美國全國紡織協會聲稱，中美間的紡品設限協議，只是延緩而非完全去除中共對美國紡織業的威脅，並要求美國財政部應與國會暨其他部會合作，在未來世貿組織的多哈談判（Doha Round Negotiation）會議中，採取有力的措施，以確保美國紡織業工人的權益。<sup>㉔</sup>美國政府是否會在世貿組織的多哈談判中，針對中共的人民幣匯率問題、紡織品暨其他各種貨品所衍生的問題，擬出一套有利於美國的各式協定或規範，並進一步限制中共的經貿發展步調，有待後續觀察。

## 伍、中共運用世貿制度解除不對等承諾的可行性

中共的入世特別防衛承諾，造成中共在世貿組織下所行使的權利暨負擔的義務，與世貿其他會員處於不對等的狀態。而該種不對等條約的有效性（validity），則是中共的權益是否得以在世貿組織下重獲得平衡的關鍵。但在嚴苛的世貿組織門檻與各國政經現實利益的考量下，中共循世貿制度之法定程序以解除不對等義務的可能性十分

註<sup>⑳</sup> Office of the United States Trade Representative, 2005c, "Memorandum of Understanding Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products," 8 Nov. 2005, OTXA, [http://www.ustr.gov/assets/World\\_Regions/North\\_Asia/China/asset\\_upload\\_file91\\_8344.pdf](http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file91_8344.pdf).

註<sup>㉑</sup> EU, 2005, "EU- China Textile Agreement 10 June 2005," MEMO/05/201, 12 June 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/memo05\\_201.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm).

註<sup>㉒</sup> 美國保證不採取市場保護措施的紡品範圍包括 2002 年 1 月 1 日前已根據 GATT「紡品及服裝協議」撤銷配額限制的產品，以及「紡品和服裝貿易的諒解備忘錄」附件一所列舉的項目。

註<sup>㉓</sup> NCTO, 2005d, "NCTO Applauds New 3-Year Bilateral With China Includes Tight Limits on the Most Sensitive Categories U.S. Industry Secures Significant New Products Coverage," 8 November 2005, News Release. <http://www.ncto.org/newsroom/pr200536.asp>. (Last Visit, 25 November 2005).

註<sup>㉔</sup> 同前註。

有限。

不平等條約的有效性，曾是國際法學界爭議及辯論的焦點。前蘇聯的學者以為，在脅迫下（under forced）所簽署的條約，本身因不具正當性，所以是必然無效的條約（nullity ex tunc）。<sup>⑳</sup>但亦有論者認為，脅迫並不能作為判斷條約是否有效的惟一標準，條約的內容，亦是檢驗的重點。<sup>㉑</sup>而且不平等條約的效果，不必然導致條約的必然無效。原因在於，條約本身有效與否的價值判斷，涉及複雜之政治與外交現實的考量，如一弱勢國家是無法在相對強勢的對手國面前，片面否認自行簽署之條約的有效性，進而達到解除條約義務的目的，因此國際組織才是解除不平等條約義務的適當管道。國際法學者 Ingrid Detter 即認為，循國際組織解決不平等條約的方法有二，其一係締約當事國在國際組織的架構下，重行協商談判，共同修正不平等條約的內容，若不可行，則另可藉由國際組織的內部法定程序，達到修改（revise）或廢止（annul）的目的。<sup>㉒</sup>

無論國際法學者對不平等條約的爭論為何，吾人至少可歸納出，判斷不平等條約是否有效的最低準則，在於被脅迫性與條約的內容本體（per se），而且國際組織下的協商談判以及國際組織內部有關修改或廢止的法定程序，則是不平等條約的可能解套方式。就此標準觀之，中國入世紡品特別防衛承諾，不但內涵本身即有違世貿推動貿易自由化的基本精神與原則，入會制度的扭曲，更是促成中共在美方壓力下簽署不對等承諾的根本性因素。

### 一、紡品特別防衛承諾的締結合乎世貿之正當程序 （due process）

中共的紡品特別防衛承諾雖不至在美國的脅迫下所簽署，<sup>㉓</sup>卻是扭曲世貿組織的入會制度之後，遊走於灰色區域的結果，正當性（legitimacy）固然值得商榷，不過鑒於該承諾係在世貿組織的合法入會程序下所簽署，並未違反入世的正當程序（due process），因此並不存在法適性的問題。世貿組織的入會程序，原則上大致可分為申請、談判、簽定入世議定書，以及決議等四個階段。依據世貿組織入會談判的規定，任何國家或獨立關稅區，皆得個別與申請入世的會員，議定獲准入世的條件。<sup>㉔</sup>換言之，

註<sup>⑳</sup> Ingrid Detter, "The Problem of Unequal Treaties," *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 15 (1966), p. 1082.

註<sup>㉑</sup> *Ibid.*

註<sup>㉒</sup> *Ibid.*, pp. 1083~1089.

註<sup>㉓</sup> 據 1969 年維也納條約法公約第 52 條的規定，在威脅（threat）或脅迫（forced）下所簽署的條約無效。但維也納條約法公約並未進一步定義脅迫一詞，而是籠統的指出，所謂脅迫，意指違反聯合國憲章下的不當作為。但聯合國憲章下的脅迫到底是武力的脅迫抑或包括非武力如經濟、政治手段所為的脅迫，至今仍是國際法學界的爭議焦點。在脅迫一詞仍定義未明的情況下，吾人難以認定中共的紡品特別防衛承諾是否是在美國的脅迫下所簽署。

註<sup>㉔</sup> *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* (hereafter, WTO Agreement), Article 12.

在雙邊談判架構下，世貿會員仍得藉由入會雙邊談判之便，單獨要求申請入世者，作出有別於世貿協定的「額外承諾」。<sup>⑳</sup>尤其是，世貿協定並未明言禁止世貿會員不得要求入世申請者，作出有違世貿協定的特殊承諾。為此，任何違反世貿協定或有逾越世貿義務之嫌的「不對等承諾」，皆得在世貿 2/3 的會員認可後，<sup>㉑</sup>取得合法的地位，成為世貿下的「灰色承諾」。<sup>㉒</sup>最後，入世議定書中所載的各項「灰色承諾」，<sup>㉓</sup>在「不歧視原則」(Principle of Non-discrimination) 的推波助瀾下，成為一體適用世貿會員的「特別承諾」，除非申請入世的會員與世貿會員援引「排除適用條款」(Non-application of Multilateral Trade Agreements between Particular Members)。<sup>㉔</sup>綜上可知，中共入世時所簽署的紡品特別防衛承諾，係一連串扭曲的合法原則與程序的產出結果，「灰色承諾」的正當性，雖有質疑的空間，卻不存在合法與否的問題。

進一步言之，就國際組織法的觀點而言，中共入世時之不平等承諾的簽署程序，亦不存在法適性的疑慮。原則上，在國際組織內，只要後進會員對正式會員所作的承諾，係藉由國際組織合法的入會程序所產生，並且在未損及其他會員在該國際組織下之權利與義務的前提下，經合法程序認可之後，即可取得合法的地位。中國入世工作小組報告書第 242 段的規定，係中共在入世時，經由世貿組織入會的談判程序，所產生的單邊(unilateral)且自願性的授予行為，並未損及世貿其他會員在世貿協定下的權利或義務，並且是世貿部長會議中三分之二多數會員決議的結果，由此可知，是項入世不對等承諾的簽署程序，並未違反世貿組織入會的正當程序。有鑑於此，基於國際條約必須遵守原則(pacta sunt servanda)，中共仍應信守其對所有世貿會員所作的單方施惠承諾。<sup>㉕</sup>

即使就一般國際法的角度觀之，吾人仍獲得「合法」的一致性結論。亦即中共的入世文件，係中共與世貿會員在歷經 15 年的談判程序之後，所作出來的結論，即使在談判過程中面臨來自美國等會員的巨大壓力，但就國際條約的締結程序而言，中

註⑳ 所謂額外承諾係指，世貿會員在入世談判架構下，要求申請入世的會員作出超越世貿協定義務的承諾。換言之，申請入世的會員除須接受包括附件一(多邊貿易協定)、附件二(爭端解決諒解書)，以及附件三(貿易政策審查機制)在內之所有內括協定的規範外，必須在雙邊談判的壓力下，另外考量是否接受世貿會員所提出的額外要求。

註㉑ WTO 協定第 12 條第 2 項規定，申請入會會員之入世議定書須經部長會議 2/3 成員的多數決認可。

註㉒ 本文所謂的灰色承諾係指在 WTO 架構下合法但正當性受到質疑的承諾。關於正當性的問題，見後續分析。

註㉓ 入世議定書(Protocol of Accession)即係依據申請入世的會員與有意願參與入世談判的世貿會員所簽訂之雙邊或多邊條約匯整而成。

註㉔ WTO Agreement, Article 13.3.GATT 第 35 條的「排除適用條款」，經修正及補充後，成為世貿設立協定第 13 條的規定。關於「排除適用條款」的性質，另見文後說明。

註㉕ 本節之說明，另可參閱 1969 年維也納條約法公約第 35 條的規定。Art.35 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969: "An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to be the means of establishing the obligation and the third State expressly accepts that obligation in writing."

共的入世文件，始終都在尊重國家主權與自由意願的原則下簽訂，所謂詐欺、強迫、賄賂等行為和事實並不存在，亦未違背國際強制法（*Jus Cogens*）或國際法的基本原則。<sup>⑬</sup>

綜合上述，無論從維也納國際條約法公約、國際習慣法或者國際組織法的角度觀之，中共紡品特別防衛承諾的簽署程序，皆不存在合法與否的問題。

## 二、紡品特別防衛承諾的實質內涵特質違反世貿之基本原則與設立宗旨

中共入世特別防衛承諾的簽署，縱然係在世貿合法程序下所簽訂，但該承諾的實質內涵，除明顯違反世貿組織的「不歧視原則」外，並且有違「不歧視原則」的例外體例，更悖離了世貿組織協助發展中國家融入自由貿易體系的設立宗旨。

不歧視原則是世貿組織推動貿易自由化的核心運作基礎。不歧視原則意指，世貿任一會員施予任何會員或非會員的關稅或者非關稅的貿易優惠，必須立即（*immediately*）且無條件（*unconditionally*）的適用於所有世貿會員。最惠國待遇原則（*Most-Favored-Nation Treatment, MFN*）與國民待遇原則（*National Treatment*）即是不歧視原則的典範。<sup>⑭</sup>為此，世貿各會員在平等互惠原則下，所簽署的減讓優惠協議，即可藉由不歧視原則的一體適用，將原本僅止於雙邊（*bilateral*）的優惠效益進一步擴大，成為會員全體共享的多邊（*multilateral*）貿易優惠措施。<sup>⑮</sup>1994年關稅暨貿易總協定（*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1994*）<sup>⑯</sup>開宗明義闡明，以互惠（*reciprocal*）互利（*mutually*）削減關稅、排除貿易障礙、取消歧視性的待遇（*discriminatory treatment*）是關貿總協<sup>⑰</sup>達到貿易自由化、提升經濟生活目標的手段。由此可知，不歧視原則是世貿組織賴以發展的基礎，亦是世貿組織自由化全球市場的手段，而且，在不歧視原則之下，世貿會員間的貿易關係，原本即不應存在不對等的待遇。

雙向施惠與效果及於多邊的不歧視原則，固然是世貿的基本運作原則，但在特殊狀況下，世貿組織仍允許例外規範的存在，這些例外，依其特質，大致可歸結為雙向限制、單向施惠、單向（*unilateral*）限制以及不歧視原則之變型四類。第一類為雙向

註⑬ 原則上，條約的締結不得違反一國的自由意志。在詐欺（*Fraud*）（維也納條約法公約第49條）、賄賂（*Corruption of a Representative of a State*）（維也納條約法公約第50條）、強迫（*Coercion of a representative of a State*）（維也納條約法公約第51條）、違反國際強制法（*Treaties conflicting with a peremptory norm of general international law (Jus Cogens)*）（維也納條約法公約第53、64條）或國際法基本原則之情況下所簽署的條約，被維也納條約法公約視為是當然無效的條約。

註⑭ GATT 1994, Articles 1 and 3.

註⑮ John H. Jackson, *The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations* (London: MIT Press, 2nd edition, 2002).

註⑯ 1947年關稅暨貿易總協定（*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*）在歷經關貿總協各回合談判的修改與補充後，連同各式諒解書，同被納入1994年關稅暨貿易總協定（*GATT 1994*）。

註⑰ 鑑於關稅暨貿易總協定（*GATT*）與關貿總協（*GATT*）的英文名稱相同，為免讀者混淆，茲將WTO未成立前，不具國際法人地位之GATT，稱為關貿總協。

限制，而且效果及於雙方的「排除適用條款」（Non - Application of Multilateral Trade Agreements Between Particular Members），<sup>139</sup>第二類為單向施惠，而且效果及於雙邊甚至多邊的「普遍化優惠制度」（General Preference System, GSP），第三是單向限制，而且效果及於多邊的防衛協定，<sup>140</sup>還有單向限制與效果及於雙邊甚至多邊的一般例外與安全例外條款等（General Exceptions and Security Exceptions）。<sup>141</sup>最後，而且是最常見的不歧視原則之變型，乃是在性質上屬於雙向施惠，而且效果及於多邊卻限於少數多邊的「自由貿易區」（Free Trade Area, FTA）或「關稅同盟」（Custom Unions），<sup>142</sup>值得注意的是，世貿組織雖明訂有例外規範，但各項例外規範的適用與執行，原則上仍必須遵守各項例外體例下有關不歧視原則的規定。

紡品特別防衛承諾在性質上，雖具單邊施惠和效果及於多邊的例外特質，但該承諾的內容卻有違「不歧視原則」的例外體例。所謂單邊施惠例外規範的主要目的，在於平衡已開發國家（developed country）與發展中國家（developing country）以及低度開發國家（least developed country）於世貿下的權利與義務關係。為此，世貿設立協定在主旨中（Preamble of WTO Agreement）開宗明義，已開發國家須以更彈性的機制與積極的措施，協助發展中國家以及低度開發國家融入世貿自由貿易體系，最典型的例證如「普遍化優惠制度」的設立。「普遍化優惠制度」原本不是關貿總協的正式規範，不過為協助發展中國家與低度國家的經貿發展，順利融入自由貿易體系，關貿總協全體締約國一致於1971年6月決議，給予已開發國家與發展中國家以及低度開發國家間適用不歧視原則的十年豁免（waiver），<sup>143</sup>創建「普遍化優惠制度」。1979年東京回合進一步為「普遍化優惠制度」建立永久性的法律依據。<sup>144</sup>換言之，單邊施惠

註<sup>139</sup> See WTO Agreement, Article 13.「排除適用條款」是「最惠國待遇」（MFN）原則的例外，旨在排除世貿會員之間或與入世的後進會員之間，有關世貿規範的適用。排除適用的項目包括世貿設立協定與附件一（貨品貿易多邊協定、服務業貿易協定及與貿易有關之智慧財產權協定）以及附件二（爭端解決規則與程序諒解書）所列之多邊貿易協定。鑑於締約會員間的經貿往來係屬於一國的自主權限，為顧及締約會員間因政治或經濟理由而有相互排除WTO權利義務之需要，WTO允許締約會員援引排除適用條款。值得強調的是，不論是世貿會員或申請入世的後進會員，皆享有均等的排除適用權。換言之，世貿會員或申請入世的後進會員都是「排除適用條款」的援引主體，而且排除適用的效果僅及於排除適用雙方，且不得損及第三國的權益。

註<sup>140</sup> 係GATT 1994第11條的例外。GATT第11條禁止會員透過配額、輸出入許可程序或其他任何措施，實施進出口數量限制。

註<sup>141</sup> 安全例外條款的目的是在維護人類與動植物的生命或健康與國家安全。See GATT 1994, Articles 20 and 21.

註<sup>142</sup> 「自由貿易區」與「關稅同盟」（Custom Unions）是最惠國待遇的例外區。關稅同盟與自由貿易區內的優惠措施，無須遵照最惠國待遇原則，換言之，區域外的會員不能藉由最惠國待遇，享受區域內的優惠關稅、甚至零關稅的待遇。See GATT 1994, Article 24。

註<sup>143</sup> GATT L/3545, *Generalized System of Preferences - Decision of 25 June 1971* (Geneva: GATT, document dated 28 June 1971).

註<sup>144</sup> GATT L/4903, *Differential and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries - Decision of 28 November 1979* (Geneva: GATT, document dated 3 December 1979).

例外規範的適用，是已開發國家單方施惠予開發中國家的特殊優惠待遇，而不是開發中國家單方施惠予已開發國家。中共的經濟發展程度在世貿組織中被定位為開發中國家，中國入世紡品特別防衛協定，卻要求中國大陸以開發中國家身分，單邊施惠給包括已開發國家在內的世貿全體會員，使已開發國家得藉單邊限制手段，保護已開發國家的本土市場。該等開發中國家單邊施惠於已開發國家的態樣，實際上已明顯悖離已開發國家應施惠予開發中國家之特殊優惠待遇的例外體制。中國大陸紡品特別防衛協定，不但不符合不歧視原則的例外規範，更違反世貿組織協助發展中國家融入世貿自由貿易體系的設立宗旨，遑論本文前此所論及之諸多歧視中共紡品的實質承諾內容。

有鑑於此，縱然中共入世紡品特別防衛承諾的簽署程序是合法的，但其實質內涵卻已悖離世貿組織的設立宗旨，並且難以被認定為世貿組織「不歧視原則」的例外體例。為此，中共入世紡品特別防衛承諾的正當性（legitimacy），實有其可議之處。<sup>④5</sup>

### 三、中共難以藉世貿制度解除不對等承諾之義務

世貿制度下固然訂有協商、修改、廢止、豁免、甚至排除適用條約義務的法定程序，但鑒於各式規定門檻甚高，中共依循世貿制度解除入世不對等義務的可能性十分有限。世貿協定容許會員在特殊情況下（Exceptional Circumstances），得經由部長會議決議豁免（Waiver）世貿協定下的義務，惟該決議須經四分之三的會員同意。<sup>④6</sup>倘若不可行，則世貿會員亦可循修法途徑修正不適當之相關規範，但是項修正仍須獲得三分之二全體會員的決議通過。<sup>④7</sup>此外，倘若中共不滿世貿各國對紡品特別承諾內容所作的擴張解釋，則可請求部長理事會作進一步的解釋，但該解釋案仍須通過全體會員四分之三多數認可。<sup>④8</sup>綜合上述條件，中共除非能爭取世貿組織內多數國家的支持，否則難以解除或修正中共入世承諾中的條約義務關係。但截至目前，從開發中國家的實踐觀之，中共要取得大多數會員支持的可能性將十分有限。繼中美以及中歐紡品設限協議之後，中共又在巴西的要求下，簽署中巴紡品設限協議。<sup>④9</sup>此外，發展中國家

註④5 關於世貿規則正當性問題的討論，另可參閱：N. Srinivasan, "Nondiscrimination in GATT/WTO: Was There Anything to Begin with and Is There Anything Left?," *World Trade Review*, vol. 4, no. 1 (March 2005), pp. 69~95; David Henderson, "WTO 2002: Imaginary Crisis, Real Problems," *World Trade Review*, vol. 1, no. 3 (Nov. 2002), pp. 277~296; Daniel C., Esty, "The World Trade Organization's Legitimacy Crisis," *World Trade Review*, vol. 1, no. 1 (March 2002), pp. 7~22.

註④6 WTO Agreement, Article 9, Para.3.

註④7 WTO Agreement, Article 10.

註④8 WTO Agreement, Article 9, Para.2.

註④9 <http://www.fdi.gov.cn/resupload/cpdf/c04992.pdf>. 2005年3月，巴西紡織業向政府提交申請，要求對原產於中國大陸的80種紡織品採取特別防衛措施；2005年10月5日，巴西頒佈有關針對中國大陸紡織品和其他特定產品實施過渡性特別防衛措施的第5556和5558號兩項命令。隨後，中國大陸和巴西展開雙邊磋商。2005年12月，中國大陸政府與巴西達成紡織品出口設限協議，效期至2008年為止，巴西承諾不再對中共使用特別防衛措施，協議項目大致包含：化纖布、聚酯紗線、絲綢產品、羽絨服、套頭衫和羊毛衫等產品。

對中共出口紡品所採取的特別防衛措施，亦出現成長趨勢。截至目前，至少已有包括厄瓜多爾、秘魯、哥倫比亞、土耳其等國在內的發展中國家，對中共的紡品進行配額限制，並且無論在設限的種類或規模上，皆不亞於美國暨歐盟等已開發國家，<sup>⑤</sup>遑論與中共同為紡品競爭對手的印度、巴基斯坦，以及接受美國投資並設廠經營的中南美洲國家，更難以放棄中共特別防衛承諾所帶來的利益。最後，礙於援引「排除適用條款」的時間限制，中共亦不得以「排除適用條款」排除部分會員的歧視。原因在於，世貿設立協定第13條規定，入世的後進會員與世貿會員間排除適用的決定，須在部長會議通過入世承諾書之前，通知部長理事會，鑑於中共在入世時並未向部長理事會提出是項請求，因此業已喪失援引排除適用的資格。

當然，世貿會員亦可基於世貿部長會議的決議，要求與相關會員就多邊貿易的問題展開談判，並藉由部長會議簡單多數的決議，為該等談判結果設立執行架構，但解鈴還需繫鈴人，倘若中共欲循世貿組織下的雙邊協商談判途徑修改條約義務，<sup>⑥</sup>則又將回到與美國進行雙邊談判的老路，其結果恐不樂觀。中共的紡品特別防衛承諾，是美國授與中共PNTR的交換條件，也是美國行政部門在美國利益的考量下，歷經國會壓力以及數十年冗長的雙邊談判之後所獲致的成果，為此，就政經現實面考量，要美國輕易放棄得來不易的成果，中共恐必須付出相當的代價。

最後，就國際組織的管轄權限以及實務運作的觀點言之，鑑於世貿組織對會員主權的尊重，在不告不理之實務運作慣例下，世貿組織將不會主動干預會員之間的作為。儘管對於國家主權在國際組織中的概念與作用仍是國際法學界的爭議焦點，但不可否認的是，主權國家仍是當今國際舞台上的重要支柱，國家在國際組織中透過主權原則，

註<sup>⑤</sup> 2003年10月16日，秘魯國家競爭和智慧財產權保護總署以及傾銷和補貼調查委員會通過第152-2003/CDS-INDECOPI號決議，決定對原產於中國的紡織品啟動特別防衛調查。隨後，秘魯國家競爭和智慧財產權保護總署在公佈的037-2003/CDS-INDECOPI號報告中，認定市場擾亂的存在，並於2003年12月25日，對原產於中國大陸的106種產品啟動臨時性防衛措施，後經延長實施期，實施時間達300天。哥倫比亞的涉案產品亦達100多種。2005年7月26日和8月1日，哥倫比亞貿易工業和旅遊部分別發佈第0223號和0227號命令，對原產自中國大陸的100多種紡織品啟動特別防衛調查。2005年8月17日，哥倫比亞發佈第2839號命令，決定實施臨時特別防衛措施。2005年8月26日，哥倫比亞貿易工業和旅遊發展部發佈第0249號命令，對原產自中國大陸的襪子啟動特別防衛調查。2005年11月29日，哥倫比亞發佈第0662號命令，對原產自中國的服裝啟動特別防衛調查。至於厄瓜多爾，涉案產品則高達271種。2005年4月，厄瓜多爾紡織工業協會向其政府提出申請，要求對原產自中國大陸的271種紡織品徵收5%-300%的限制性關稅。隨後，厄瓜多爾政府對該案啟動特別防衛調查。據厄瓜多爾紡織工業協會統計，2001-2003年，厄瓜多爾從中國進口的217種紡織品激增，增幅高達249.03%，而從其他國家（地區）進口的同類產品增幅僅為16.22%。土耳其亦針對中共的44項輸土紡品成衣進行設限。2004年12月31日，土耳其發佈「特定紡織品進口監控及防衛措施條例」，隨後立即決定依據該條例第12條，對原產自中國大陸的42類紡織品實施進口配額限制。2005年12月17日，土耳其發佈第26026-2005/9號官方公報，依據2004年12月31日第25687官方公報，將自2006年對中國大陸出口的44類紡織品實施配額限制措施。

註<sup>⑥</sup> WTO Agreement, Article 3, Para.2.



維護及追求國家利益的本質，是不會改變的。<sup>⑫</sup>所以，在世貿組織仍以國家為主要會員，<sup>⑬</sup>並且在不損及世貿組織其他會員在世貿協定下之權利與義務的前提下，倘若世貿會員有意藉由合意（consensus）的方式，制訂所謂的不平等條約約束彼此，則基於尊重主權原則，世貿組織原則上將不會主動干預會員間的作為。否則，在唯恐世貿職權凌駕會員主權行使的狀況下，世貿組織將無時無刻面對會員主權行使的挑戰，進而對世貿組織的穩定性及可信度造成衝擊。世貿該等彈性運作宗旨，<sup>⑭</sup>事實上亦是世貿制度極易受到霸權國家操縱與扭曲的根本原因。

## 陸、結 論

中共在歷經一番掙扎後，仍不敵美國的多重壓力，成為 2005 年全球紡織品配額制度廢止後，唯一在歐美市場受到進口配額限制的世貿會員。中共在這場中美紡品大戰中，處於完全被動的談判地位，僅能在完全被設限的大害與部分被設限的小害中作抉擇，更無法運用世貿組織的爭端解決機制，修正入世承諾中的各種歧視性規範，反而被迫依循該歧視性規範所律定的爭端解決途徑，在不利的談判地位下，與強勢的對手進行折衝，並被迫再度簽署另一個歧視性的協定，限縮中共紡品在歐美的出口市場。

中共入世之過渡時期紡品特別防衛承諾，突顯了後進國家在歐美等國家主導的國際經貿制度之下，所遭遇的發展困境。在國際經貿制度報酬遞增效應的吸引下，諸如中共等後進國家，希冀透過世貿組織的參與，為國家的發展尋得一線曙光，但加入世貿組織後，亦陷入路徑依存效應的束縛，只能在世貿組織所揭示的路徑內隨波逐流，浸淫日深，甚至難以自拔。中共更始料未及，在走上參與世貿組織及符合世貿規範的不歸路之後，原本各種暫時性及過渡性質的歧視性承諾，竟成為歐美等國打擊中共的利器。世貿組織所提供的各種制度管道，全然未能發揮保護後進國經貿利益的預期作用，反而在美國控制議程能力的巧妙運用下，成為迫使中共簽署新一輪歧視性承諾的枷鎖。

中共在世貿組織的遭遇顯示，世貿會員對國際制度之各種規則的詮釋及運用能力，才是國家政經發展的兩面刃。倘若世貿會員懂得善加運用國際制度，將可不戰而屈人之兵，在談笑間迫使對手國簽署城下之盟，為爾後奠定勝兵先勝的基礎，成為運籌帷幄的最佳典範。<sup>⑮</sup>相反地，如果未能熟悉世貿組織規則的背後意義，陷入對手國所設下的框架卻不自覺，則入會後將可能處處受限，求告無門，被迫在最不利的環境中，以最不利的立場，運用最不利於本國的遊戲規則，簽署更多的歧視性承諾，陷入一波

註<sup>⑫</sup> John H. Jackson, "The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Result," *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, no. 157 (Fall 1997), p.160.

註<sup>⑬</sup> WTO 會員中，除澳門、香港及台灣係以獨立關稅區的身分加入外，餘皆以主權國家的身分入會。

註<sup>⑭</sup> See Preamble of WTO Agreement.

註<sup>⑮</sup> 有關勝兵先勝之概念，請參考孫子，*孫子兵法集注*，形篇。

又一波的經貿發展困境。

事實上，被扭曲的制度與作為不能以過去的經驗作為正當化的理由。以紡品成衣貿易為例，縱使體制外的紡品配額協議，在關貿總協（GATT）時代被視為是可接受的單向歧視性限制措施，但烏拉圭回合「紡織品與成衣協定」（Agreement on Textiles and Clothing, ATC）簽署的主要目的，即在消除各會員在關貿總協時代所實施的紡品配額限制措施，藉由逐步「回歸」的方式，將受到配額約束的紡品成衣，分十年四階段逐步回歸世貿規範，以全面自由化紡品質易。未料在2005年全球紡品配額制度全面取消之後，中國大陸竟因為入世承諾中不對等條款的限制，成為全球唯一紡品出口受到設限的國家。

倘若關貿總協時代的多種紡品配額協議有違GATT的數量限制原則（General Elimination of Quantitative Restrictions）與貿易自由化的宗旨，則中共的紡品特別防衛承諾存在的正當性是相當可議的。在關貿總協時代，儘管數量限制是被明言禁止的措施，<sup>⑤</sup>但已開發國家單向限制開發中國家紡品配額措施仍在會員間普遍施行。原因在於，多種紡品配額協議，<sup>⑥</sup>皆是在昔日關貿總協架構下，依據主權國家的意願，經協商談判程序，所簽署的半自我設限協議。<sup>⑦</sup>在關貿總協無國際法人地位，<sup>⑧</sup>締約協定缺乏拘束力的情況下，縱使設限協定本身明顯違反數量限制原則，但鑑於簽署設限協定的締約國並未主動實施限制，而係要求出口國自我設限，合法性從未被任何締約國所質疑，關貿總協下的各式紡織配額協議，遂成為締約國全體所默認，並獨立於關貿總協實體規範以外的平行體制。由於是項體制已造成關貿總協制度的扭曲，並且違反貿易自由化的宗旨，關貿總協締約國因此藉烏拉圭回談判之便，另外簽署「紡織品與成衣協定」，以終結是項扭曲的制度。中共入世時所簽署的紡品特別防衛承諾，與關貿總協時代之體制外的紡品配額協議有異曲同工之妙。既然關貿總協時代不符體制的紡品配額設限協議皆已藉由ATC回歸正常運作，則中共的紡品特別防衛承諾雖不存在法適性的問題，其正當性卻極具爭議。

中共加入世貿組織的各種歧視性承諾，或許可以被視為是中共追求更大經貿發展的戰略性讓步，不過這種兩害相權取其輕的決策困境，完全是受制於美國在創設世貿組織時，所設下的決策障礙，而且這種暫時性的讓步，是否可為中共贏得發展的契機，仍有待觀察。事實上，中共為加入世貿組織所作的各種暫時性讓步，不但已導致中共

註<sup>⑤</sup> GATT, Article 11.

註<sup>⑥</sup> 包括「棉紡織品短期協定」（Short-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, STA）、「棉紡織長期協定」（Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, LTA）及「多種纖維協定」（Arrangement Regarding International Trade in Textiles，即一般所謂的 Multi-fibre Arrangement, MFA）。

註<sup>⑦</sup> GATT L/1592, *Provisional Cotton Textile Committee: United States Proposal for a Long-Term Arrangement* (Geneva: GATT, document dated 23 October 1961).

註<sup>⑧</sup> 關貿總協的設立章程 GATT，係君子協定（Gentlemen Agreement），而非國際法上的國際條約（Treaty）。

的出口貨品時時處於不可預知的困境，並且已致使中共出口貨品的競爭力處於相對劣勢。中共在 2005 年夏季所遭遇的紡品限設風暴，雖然在先後與歐盟暨美國簽署臨時性設限協定後，暫時告一段落，不過，美國的實踐例證顯示，中共入世紡品特別防衛承諾所開啓的多重施壓管道，以及雙邊談判的侷限，已致使美國得以製造單一經貿議題與其他政經議題掛勾的機會，為中共經貿的持續發展增添變數。

而中共能否突破該等挑戰的關鍵，端賴中共在未來是否具備運用世貿組織規則的能力，以突破諸如美國之流的世貿制度主導國，在規則上對中共所施加的種種限制，甚或致力於國際制度的改革，創造另外一種有利於中共發展的經貿制度，但無論哪一種抉擇，均須付出相當代價。

\* \* \*

(收件：95 年 3 月 20 日，複審：95 年 4 月 21 日，接受：95 年 6 月 3 日)

# **An Analysis of Transitional Textile Special Safeguard in the Protocol on China's Accession to the WTO—Implications for US Practices**

*Yea-jen Tseng*

## **Abstract**

China's accession to the World Trade Organization could be seen as a strategic step to pursue further national economic development. However, provisions of Transitional Textile Special Safeguard ( TTSS ) written in paragraph 242 of the Working Party Report adopted by the Accession Protocol are discriminative and disadvantage to China. Unclear definitions give WTO members unlimited discretion to impose discriminative measures against Chinese textiles. Although these discriminative provisions were brought to WTO Dispute Settlement Body, China could hardly earn fair treatment. US experience shows that the textile discriminative mechanism has become an efficient tool for the US to get more political and economic interests from China. The incident of the Sino-American textile disputes in the 2005 mark the economic and political challenges that China may face in the future.

**Keywords:** China; United States; WTO; discrimination; Transitional Textile Special Safeguard

### 參考文獻

- 王直、王慧炯、李善同、翟凡，「中國加入世界貿易組織對世界勞動密集型產品市場與美國農業出口的影響」，**經濟研究**（北京），總 352 期（1997 年 4 月），頁 54~65。
- 石廣生，「石廣生部長在世界貿易組織(WTO)第四屆部長級會議上的發言」，**新華月報**（北京），總 686 期（2001 年 12 月），頁 7~8。
- 朱鎔基，「朱鎔基在省部級幹部 WTO 規則及吸收外資政策法規研究班座談會上強調要熟悉掌握世貿組織規則，結合實際做好應對工作」，**新華月報**（北京），總 687 期（2002 年 1 月），頁 32。
- 江澤民，「中共中央舉辦省部級主要領導幹部國際形勢與 WTO 專題研究班，江澤民發表重要講話」，**新華月報**（北京），總 690 期（2002 年 4 月），頁 91~93。
- 江澤民、朱鎔基，「中央經濟工作會議在北京舉行，江澤民、朱鎔基重要講話」，**新華月報**（北京），總 687 期（2002 年 1 月），頁 5~7。
- 李月菊，「比較優勢理論與我國入世後的貿易戰略取向」，**北京市經濟管理幹部管理學院學報**（北京），第 20 卷第 4 期（2005 年 12 月），頁 27~28。
- 孫子，**孫子兵法集注**（揚州：江蘇古籍出版社，1999 年）（據南宋十一家注孫子刻本影印）
- 張幼文，「經濟全球化與國家經濟實力—以『新開放觀』看開放效益的評估方法」，**國際經濟評論**（北京），第 5 期（2005 年 9-10 月），頁 5~9。
- 陳鳳英等，「中國入世週年的審視」，**現代國際關係**（北京），第 12 期（2002 年 12 月），頁 47~56。
- 傅鈞文，「中國外貿結構風險性分析」，**世界經濟研究**（上海），第 5 期（2005 年 5 月），頁 12~17。
- 曾雅真，「論 WTO 爭端解決彈性執行機制之設計缺陷」，**全球政治評論**，第 10 期（2005 年 4 月），頁 119~140。
- 曾雅真，「論中國大陸入世之過渡時期貨品特別防衛機制—兼論美國 421 市場擾亂特別防衛機制」，**東海大學法學研究**，第 23 期（2005 年 12 月），頁 173~221。
- 曾繁華與彭紹仲，「中國紡織業佈局和產業結構」，**中南財經政法大學學報**（武漢），總第 153 期（2005 年 12 月），頁 74~78。
- 華民，「我們究竟應怎麼來看待中國對外開放的效益」，**國際經濟評論**（北京），第 1 期（2006 年 1-2 月），頁 1~15。
- 馮春麗與周駿宇，「WTO 制度的博弈分析」，**國際經貿探索**（廣州），第 21 卷第 4 期（2005 年 7 月），頁 56。
- 趙偉，「中國入世貿：久拖不決的成本與利益」，**世界經濟研究**（上海），第 5 期（1998 年 10 月），頁 22~26。
- 潘慧明，「我國紡織服裝出口面臨的挑戰及對策」，**對外經貿實務**（武漢），第 1 期

(2006年1月)，頁38~40。

鄭秉文，「入世對中國經濟的影響」，*世界經濟與政治*（北京），第1期（2000年1月），頁39~44。

Bachrach, Peter, *Power and Poverty: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1970).

Brannelly, J. M., "The United States' Grant of Permanent Normal Trade Status to China: A Recipe for Tragedy or Transformation?" *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 25, no. 3 (2002), pp. 565~585.

Congress Report 106-632, *Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China* (106th Congress 2d Session, May 22, 2000, House of Representatives).

Detter, Ingrid, "The Problem of Unequal Treaties," *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 15 (1966), pp. 1069~1089.

Esty, Daniel c., "The World Trade Organization's Legitimacy Crisis," *World Trade Review*, vol. 1, no. 1 (March 2002), pp. 7~22.

Federal Register 24397 a, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 99 (Monday, May 9, 2005).

Federal Register 29722 b, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 99 (Tuesday, May 24, 2005).

Federal Register 30930 c, *Committee for the Implementation of Textile Agreements*, vol. 70, no. 103 (Tuesday, May 31, 2005).

Henderson, David, "WTO 2002: Imaginary Crisis, Real Problems," *World Trade Review*, vol. 1, no. 3 (Nov. 2002), pp. 277~296.

Gelb, Bernard A., "DR-CAFTA, Textiles, and Apparel," *CRS Report for Congress* (RS 22150, updated May 20, 2005).

Gruber, Lloyd, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions* (Princeton, New York: Princeton University Press, 2000).

GATT L/1592, *Provisional Cotton Textile Committee : United States Proposal for a Long-Term Arrangement* (Geneva: GATT, document dated Oct. 23, 1961).

GATT L/3545, *Generalized System of Preferences - Decision of June 25, 1971* (Geneva: GATT, document dated June 28, 1971).

GATT L/4903, *Differential and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries - Decision of Nov. 28, 1979* (Geneva: GATT, document dated Dec. 3, 1979).

Ikenberry, G. John, "Institutions Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, vol. 23, no. 3 (Winter 1998/1999), pp. 71~76.

Jackson, John H., "The Great 1994 Sovereignty Debate : United States Acceptance and Im-

- plementation of the Uruguay Round Result,” *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, no. 157 (Fall 1997), p. 160.
- Jackson, John H., *The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations* (London: MIT Press, 2nd edition, 2002).
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984).
- Lai, Hongyi Harry, “Behind China's World Trade Organization Agreement with the USA,” *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 2 (April 2001), pp. 248 ~ 251.
- Levi, Margaret, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis,” in Mark Lichbach and Alan S. Zuckerman eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Lukes, Steven, *Power: A Radical View* (New York: British Sociological Association, 1974).
- McNair, Arnold D., “Equality in International Law,” *Michigan Law Review*, vol. 26, no. 2 (Dec. 1927), pp. 131 ~ 152.
- Pierson, Paul, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2 (June 2000), p. 252.
- Polouektov, Alexander, “Non-market Economy Issues in the WTO Anti-dumping Law and Accession Negotiations Revival of a Two-tier Membership,” *Journal of World Trade*, no. 36, pp. 1 ~ 37.
- Rhodes, Sylvia A. & John H. Jackson, “United States Law and China's WTO Accession Process,” *Journal of International Economic Law*, vol. 2, no. 3 (1999), pp. 497 ~ 510.
- Keohane, Robert O., and Martin Lisa L., “The Promise of Institutional Theory,” *International Security*, vol. 20, no. 1 (1985), pp. 39 ~ 51.
- Spadi, Fabio, “Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization,” *Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 2 (July 2002), pp. 421 ~ 443.
- Srinivasan, N., “Nondiscrimination in GATT/WTO: Was There Anything to Begin with and Is There Anything Left?” *World Trade Review*, vol. 4, no. 1 (March 2005), pp. 69 ~ 95.
- Tiefer, Charles, “Sino 301: How Congress Can Effectively Review Relations with China After WTO Accession,” *Cornell International Law Journal*, vol. 34, no. 1 (1999), pp. 55 ~ 93.
- White House, *2002 The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D. C.: White House, 2002).
- White House, *Economic Report of the President* (Washington D. C.: White House, 2005).
- Williams, B., “The Influence and Lack of Influence of Principles in the Negotiation for China's Accession to the World Trade Organization,” *George Washington International Law Review*, no. 33 (2001), pp. 791 ~ 847.

WTO Appellate Body Report, *Japan - Alcoholic Beverages II*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, DSR 1996:I, 97 at 108 (Adopted Nov. 1, 1996).

WTO Appellate Body Report, *US-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/AB/R, Paras.109, 110, 111, 112 (Circulated Aug. 11, 2004).

WTO Panel Report, *US-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/R. Paras.5.21 and 5.22 (Circulated April 13, 2004)

相關之法律文件：

*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, WTO.

*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, WTO.

*Agreement on Safeguards*, WTO.

*Agreement on Textiles and Clothing*.

*Arrangement Regarding International Trade in Textiles, 1973*.

*Clarification of Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from the People's Republic of China*, Federal Register, vol. 68, no. 159, Monday, Aug. 18, 2003, 49440.

*Exec. Order no. 11651*, 37 Fed. Reg. 4699 (March 3, 1972), as amended.

*General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994/GATT)*.

*Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, 1962*.

*Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement)*.

*Procedures for Considering Requests from the Public for Textile and Apparel Safeguard Actions on Imports from China*, Federal Register, vol. 68, no. 98, Wednesday, May 21, 2003 / Notices, 27787.

*Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, WTO.

*Report of the Working Party on the Accession of China*, WT/ACC/CHN/49, Oct. 1, 2001, WTO.

*Section 204 of the Agricultural Act of 1956* (76 Stat. 104), as amended (7 U.S.C. 1854).

*Short-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, 1961*.

*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, WTO agreements (Annex II).

*Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969*.

網站資料：

中共商務部新聞辦公室，「薄熙來就中美紡織品備忘錄答記者問」，中共商務部網站，2005年11月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/a/200511/20051100744062.html>。



- 經濟部貿易調查委員會網站關於紡品及成衣協定之說明，<http://www.moeaitc.gov.tw/moeaitc/home/sys/sys2/sys2.html>。
- WTO 網站關於紡品及成衣協定（Agreement on Textiles and Clothing）之說明，[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm5\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm5_e.htm)。
- About the US's and China's proposals, <http://www.tdctrade.com/alert/us0517.htm>。
- EU, 2005, “EU- China Textile Agreement June 10, 2005,” MEMO/05/201, June 12, 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/memo05\\_201.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm)。
- NCTO, 2005a, “Chinese Apparel Exports Embargo in Just Six Weeks Administration Action Saves U. S. Textiles Jobs, CAFTA Needs to Ensure Competitive Playing Field,” July 8, 2005, News Release, <http://www.ncto.org/newsroom/pr200524.asp>。
- NCTO, 2005b, “Letter to Congressman Robin Hayes,” July 29, 2005, <http://www.ncto.org/newsroom/hayesletter.pdf>。
- NCTO, 2005c, “NCTO Lays Out Five Steps to Long Term China Solution.” Aug. 15, 2005, NCTO News Release, <http://www.ncto.org/newsroom/pr200531.asp>。
- NCTO, 2005d, “NCTO Applauds New 3-Year Bilateral with China Includes Tight Limits on the Most Sensitive Categories U.S. Industry Secures Significant New Products Coverage,” Nov. 8, 2005, News Release, <http://www.ncto.org/newsroom/pr200536.asp>. (Last Visit, Nov. 25, 2005)
- Office of the United States Trade Representative, 2005a, “Benefits from Establishing Quotas on Certain Chinese Apparel Exports to the United States,” Facts on Textiles, Nov. 2005, USTR, [http://www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Fact\\_Sheets/2005/asset\\_upload\\_file813\\_8339.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2005/asset_upload_file813_8339.pdf)。
- Office of the United States Trade Representative, 2005b, “Final vote Results for Roll Call 443,” <http://clerk.house.gov/evs/2005/roll443.xml>.(Last Visit, Nov. 25, 2005)
- Office of the United States Trade Representative, 2005c, “Memorandum of Understanding Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products,” Nov. 8, 2005, OTXA, [http://www.ustr.gov/assets/World\\_Regions/North\\_Asia/China/asset\\_upload\\_file91\\_8344.pdf](http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file91_8344.pdf)。
- OTXA, 2005a, “Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Government of the People's Republic of China and the Establishment of Import Limits for Cotton Knit Shirts and Blouses (Category 338/339); Cotton Trousers (Category 347/348); and Cotton and Man-made Fiber Underwear (Category 352/652), Produced or Manufactured in the People's Republic of China,” May 20, 2005, OTXA Federal Register Notice, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm> (announcement : May 20, 2005; effective date: May 23, 2005)
- OTXA, 2005b, “Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Gov-

- ernment of the People's Republic of China and the Establishment of Import Limits for Certain Cotton and Man-made Fiber Textiles and Textile Products in Categories 301, 340/640, 638/639, and 647/648, Produced or Manufactured in the People's Republic of China," May 26, 2005, OTXA Federal Register Notice, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm> (announcement : May 26, 2005; effective date: May 27, 2005)
- OTXA, 2005c, "Extension of Period of Determination on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China," Aug. 2, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.
- OTXA, 2005d, "Announcement of Request for Bilateral Textile Consultations with the Government of the People's Republic of China and the Establishment of Import Limits for Certain Cotton and Man-made Fiber Brassieres and Other Body Supporting Garments (Category 349/649) and Other Synthetic Filament Fabric (Category 620), Produced or Manufactured in the People's Republic of China," Sept. 1, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.
- OTXA, 2005e, "Extension of Period of Determination on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China of Men's and Boys' Wool Trousers (Category 447), Cotton and Man-made Fiber Dressing Gowns and Robes (Category 350/650), Cotton and Man-made Fiber Sweaters (Category 345/645/646), Knit Fabric (Category 222)," Sept. 2, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.
- OTXA, 2005f, "CITA Decision to Accept China Textile Safeguard Requests for Further Consideration," Oct. 5, 2005, OTXA, <http://otexa.ita.doc.gov/>. (Last Visit, Nov. 25, 2005)
- OTXA, 2005g, "Federal Register Notices Seeking Public Comments," OTXA - China Textile Safeguard, Oct. 11, 2005, <http://otexa.ita.doc.gov/Safeguard05.htm>.
- OTXA, 2005h, "Solicitation of Public Comments on Request for Textile and Apparel Safeguard Action on Imports from China," Aug. 1, 2005, OTXA Federal Register Notices, <http://otexa.ita.doc.gov/fr.htm>.
- USDOC, 2005, "CITA Extends China Safeguard Decisions," Sept. 30, 2005, USDOC, [http://www.ita.doc.gov/media/PressReleases/0905/cita\\_093005.html](http://www.ita.doc.gov/media/PressReleases/0905/cita_093005.html).
- USITC, 2005a, "Certain Lined Paper School Supplies From China, India, and Indonesia," Investigation Nos. 701-TA--442-443 and 731-TA-1095--1097 (Preliminary), Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3811.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3811.PDF).
- USITC, 2005b, "Circular Welded Non-alloy Steel Pipe From China," Investigation no. TA-421-6, Oct. 2005, USITC, [http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701\\_731/pub3807.PDF](http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3807.PDF).