

美國針對特定聚酯纖維實施防衛措施

鄭詠駿 編譯

摘要

去 (2024) 年 11 月 8 日，美國總統拜登宣布針對一種經免稅管道進口之合成纖維原料，實施為期四年之防衛措施，並訂定數量限制。過去幾年間，因其進口量大量增加，使美國相關產業受嚴重衝擊。產業代表請求透過防衛措施，防堵國家透過上述管道躲避包括反傾銷稅及平衡稅在內之關稅課徵。美國國際貿易委員會收到請願後展開調查，最終做出嚴重損害存在之認定並提供相關措施的執行建議。對此，拜登政府並未全盤接受，而此舉也遭產業代表質疑將導致措施難以獲得預期成效。此外，根據《防衛協定》，措施實施中期及四年期滿時仍得修正或廢止，以上變數使美國聚酯纖維相關產業之後續發展充滿不確定性。

(取材資料：*A Proclamation to Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Fine Denier Polyester Staple Fiber*, THE WHITE HOUSE (Nov. 8, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/11/08/a-proclamation-to-facilitate-positive-adjustment-to-competition-from-imports-of-fine-denier-polyester-staple-fiber/>.)

去 (2024) 年 11 月 8 日，美國總統拜登發布第 10857 號總統文告 (Proclamation)¹，針對進口之細丹尼聚酯短纖 (Fine Denier Polyester Staple Fiber，以下簡稱 FDPSF) 實施為期四年的防衛措施²。FDPSF 是一種人造纖維，因其輕薄而細緻的特性被廣泛運用於紡織、醫療等產業³。拜登政府此舉被認為有助於緩解因 FDPSF 短期進口量大量增加及進口價格過低對國內相關產業帶來之損害⁴，然而，對以 FDPSF 為原材料之下游業者，以及生產 FDPSF 卻未列於防衛措施豁免名單的國家而言，勢必將受不小衝擊。

¹ To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Fine Denier Polyester Staple Fiber, 89 Fed. Reg. 92015 (President of the U.S. Nov. 20, 2024) (Proclamation 10857 of November 8, 2024) [hereinafter Proclamation].

² *Id.* at 92016.

³ Fine Denier Polyester Staple Fiber, Investigation No. TA-201-78, USITC Pub. 5536, at VI-6 (Aug. 13, 2024) [hereinafter USITC Report].

⁴ Letter of Petition for Safeguard Relief Pursuant to Sections 201-202 of the Trade Act of 1974 on Fine Denier Polyester Staple Fiber 40 (Feb. 28, 2024) (Nonconfidential Version) [hereinafter Petition].

以下首先介紹本案之背景及措施目的。接著，梳理防衛措施調查經過以及最終認定結果。隨後，統整委員會針對措施之建議，與總統文告內容之異同，包含救濟手段、適用對象與規範之產品範圍等。文末，簡述本案後續發展之變因。

壹、措施背景

自 1999 年起，美國即有以貿易救濟措施保護國內聚酯短纖 (Polyester Staple Fiber, PSF) 產業之紀錄⁵。近 20 餘年間，針對不同特性之 PSF，美國多次啟動反傾銷稅及平衡稅調查⁶，反映其對此產業之重視程度。

2018 年，美國商務部對從中國、印度、韓國與我國進口之 FDPSF 課徵反傾銷稅⁷，同時，對中、印兩國之進口產品另外課徵平衡稅⁸。然而，以上措施卻未達預期效果。反傾銷及平衡措施實施僅三年後，美國 FDPSF 產業再度受到來自進口之衝擊⁹。

自 2021 年起，數額龐大之 FDPSF 通過保稅暫准進口 (Temporary Importation under Bond, TIB) 方式進入美國¹⁰，令美國業者面臨存亡威脅¹¹。這些進口貨品只需滿足不以銷售為目的以及在期限內出口 (或銷毀) 兩項要件，即可在繳納保證金後免除包含反傾銷稅及平衡稅在內之關稅課徵¹²。

由於 TIB 並未對受反傾銷及平衡措施影響的國家設限，使得來自這些國家的進口因而迅速回升¹³。2019 年至 2023 年間，美國 FDPSF 進口總量由 1 億 9520 萬磅成長至 2 億 8226 萬磅，漲幅超過四成¹⁴。其中，同時被課以反傾銷稅及平衡稅之印度，2019 及 2020 年僅分別進口 196 萬磅、377 萬磅至美國，然而，2023 年卻激增至 6465 萬磅，當中有 5977 萬磅是以 TIB 零關稅進口。若再相比

⁵ USITC Report, *supra* note 3, at I-8.

⁶ *Id.*

⁷ Fine Denier Polyester Staple Fiber from the People's Republic of China, India, the Republic of Korea, and Taiwan, 83 Fed. Reg. 34545 (Dept. of Commerce July 20, 2018) (antidumping duty orders).

⁸ Fine Denier Polyester Staple Fiber from the People's Republic of China and India, 83 Fed. Reg. 11681 (Dept. of Commerce Mar. 16, 2018) (amended final affirmative countervailing duty determination).

⁹ 與 2020 年相比，2021 年美國 FDPSF 之進口量成長 66%。USITC Report, *supra* note 3, at C-4.

¹⁰ TIB 雖早已存在，但 2021 年以前並無 FDPSF 透過此管道進口至美國之紀錄。 *Id.* at 27, G-3.

¹¹ Petition, *supra* note 4 at 1.

¹² Harmonized Tariff Schedule, ch. 98, subchapter XIII, at 1 (2024) (codified at 19 U.S.C. § 1202) [hereinafter HTS]; also USITC Report, *supra* note 3, at 26.

¹³ Petition, *supra* note 4 at 3.

¹⁴ See USITC Report, *supra* note 3, at C-4.

其未受反傾銷稅及平衡稅制裁前之進口量，可以觀察到這一數字竟不減反增，甚至達到原來的兩倍以上¹⁵，足可見事態之嚴重性。

貳、調查程序及經過

去 (2024) 年 2 月 28 日，三家美國國內 FDPSF 之製造商作為請願代表，向美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, USITC) 提交一份請願書¹⁶，內容指出該行業面臨來自進口產品的「猛烈攻勢」¹⁷。即使 2018 年之反傾銷及平衡措施已於 2024 年延長實施¹⁸，請願代表仍稱其效果短暫、不足以使產業恢復¹⁹，並期望透過《1974 年貿易法》(Trade Act of 1974) 第 201 條及第 202 條，即防衛措施相關條文，尋求更多救濟²⁰。

2024 年 3 月 8 日，USITC 立案啟動調查²¹，並於 3 月 13 日遵照《1974 年貿易法》第 202 條第 b 款規定²²，將調查開始之消息公告於聯邦公報中²³。

同年 7 月 9 日，USITC 根據《1974 年貿易法》第 202 條第 b 款²⁴，認定進口之 FDPSF 確有數量增加導致嚴重危害國內產業 (生產 FDPSF 之同類或直接競爭產品之生產者) 之事實，並於 7 月 11 日將此一結果通知 WTO 防衛委員會²⁵。

¹⁵ 據 USITC 調查報告中之數據，印度在 2016 年進口 2727 萬磅之 FDPSF 至美國，2017 年 1 月到 9 月則進口 2985 萬磅。然而，來自印度之進口在 2023 年卻達到 6465 萬磅。 *Id.* at C-3; *see also* Fine Denier Polyester Staple Fiber from China and India, Investigation Nos. 701-TA-579-580, USITC Pub. 4765, at IV-4 (Mar. 7, 2018).

¹⁶ Petition, *supra* note 4.

¹⁷ *Id.* at 1.

¹⁸ Fine Denier Polyester Staple Fiber from the People's Republic of China, India, the Republic of Korea, and Taiwan: Continuation of Antidumping and Countervailing Duty Orders, 89 Fed. Reg. 25563 (Dept. of Commerce Apr. 11, 2024) (Continuation of Antidumping and Countervailing Duty Orders).

¹⁹ Petition, *supra* note 4, at 1.

²⁰ *Id.*; Tariff Act of 1974 §§ 201-202, 19 U.S.C. §§ 2251-2252.

²¹ Fine Denier Polyester Staple Fiber, 89 Fed. Reg. 18435, 18437 (International Trade Commission Mar. 13, 2024) (institution of investigation and scheduling of public hearings) (hereinafter Institution of Investigation).

²² Tariff Act of 1974 § 202(b)(3), 19 U.S.C. § 2252(b)(3).

²³ Institution of Investigation, *supra* note 21, at 18435.

²⁴ Tariff Act of 1974 § 202(b)(1).

²⁵ Committee on Safeguards, *Notification Under Article 12.1(b) of the Agreement on Safeguards upon Making a Finding of Serious Injury or Threat Thereof Caused by Increased Imports*, WTO Doc. G/SG/N/8/USA/11 (July 12, 2024).

8 月 26 日，亦即接收到請願的 180 日後，USITC 依據《1974 年貿易法》第 202 條第 f 款規定²⁶，將防衛措施調查結果之報告交付總統拜登，其中包含產業是否受損害之認定，以及關於可採行何種措施之建議²⁷。

參、調查結果

一、受調查產品簡介

本次受調查之細丹尼聚酯短纖 (FDPSF)，根據 USITC 之定義，意指滿足以下條件之聚酯短纖 (PSF)²⁸：

1. 未經梳理；
2. 丹尼數 3 以下，不論是否經過塗層處理。

FDPSF 在美國輸出入貨品分類表 (Harmonized Tariff Schedule, HTS) 中之稅號為 5503.20.0025，稅率為 4.3%²⁹。然而，2021 至 2023 年間，符合 9813.00.0520 條件 (TIB) 之 FDPSF³⁰，依該稅號之免稅稅率大量地進口至美國³¹。雖然 TIB 存在已有一段時間，但至 2021 年以前，未有 FDPSF 透過 TIB 進口之紀錄³²。

二、嚴重損害之認定

在認定國內產業是否受有嚴重損害 (serious injury) 時，USITC 乃以生產設施閒置情況、就業水準變化、成本效益分析，以及國內業者市占率變化等進行評估³³。

首先，兩家美國製造商之 FDPSF 生產線，先後於 2021 及 2022 年關閉或停擺，使得 2023 年底產線仍運作之廠商僅剩四家³⁴。此外，該產業之實質產能 (practical capacity)、實際產出 (production quantity)，抑或產能利用率

²⁶ Tariff Act of 1974 § 202(f)(1).

²⁷ USITC Report, *supra* note 3, at i.

²⁸ 丹尼數係以特定長度纖維之重量作為依據之細度單位。丹尼數越高，纖維越粗，產品越堅固耐用；丹尼數越低，纖維則越細，產品越輕薄柔軟。HTS, *supra* note 12, ch. 99, subchapter III, at 275.

²⁹ *Id.* ch. 55, at 5.

³⁰ *Id.* ch. 98, subchapter XIII, at 1, 3.

³¹ *Id.* at 3; USITC Report, *supra* note 3, at G-3.

³² USITC Report, *supra* note 3, at 27.

³³ *Id.* at 29-33.

³⁴ *Id.* at 29.

(capacity utilization) 皆明顯下降³⁵。截至 2023 年，國內業者之產能利用率僅剩不到四成³⁶。

產業的就業情況同樣不容樂觀。國內相關產業工作人數以及總工作時長，在 2019 至 2023 年間分別下降 42.4% 及 57.1%³⁷，可推斷有失業及就業不足之問題³⁸。

國內廠商之銷售淨額 (net sales) 於同一期間亦大幅縮水³⁹，且銷貨成本 (cost of goods sold) 占其利潤之比率超過 100%⁴⁰，顯示出國內 FDPSF 業者無法取得合理之營業利潤⁴¹。

最後，美國國內業者在 FDPSF 產業之市占率下滑情況亦相當嚴重。2020 年，仍有超過七成之銷售總額為國內製造商所掌握，但至 2023 年，卻僅剩約三成⁴²，足以說明產業受損之嚴重⁴³。

基於以上，USITC 認定國內 FDPSF 產業受有嚴重損害⁴⁴。同樣地，在嚴重損害是否源自於進口商品增加之認定上，USITC 亦做出肯定的結論⁴⁵。

肆、措施內容

根據《1974 年貿易法》第 202 條第 a 款，當 USITC 認定進口產品增加是造成國內產業受嚴重損害之實質原因 (substantial cause) 時，總統應採行其認為得以促進國內產業積極調整之所有合理可行之行動⁴⁶。第 203 條第 a 款則進一步要求總統決定採取何種行動時，應參考之因素，其中包括 USITC 調查報告中之建議⁴⁷。

³⁵ *Id.* at C-4.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.* at 31.

³⁸ *Id.* at 32.

³⁹ *Id.* at C-4.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.* at 33.

⁴² *Id.* at C-3.

⁴³ *Id.* at 33.

⁴⁴ *Id.* at 34.

⁴⁵ *Id.* at 39.

⁴⁶ Tariff Act of 1974 § 201(a).

⁴⁷ *Id.* § 203(a)(2); USITC Report, *supra* note 3, at 1-4.

一、委員會建議

《防衛協定》(Agreement on Safeguards) 第 5 條第 1 項規定會員採行之防衛措施，應僅至足以防止或救濟嚴重損害，以及促進調整所必要之程度⁴⁸。為達此一目的，USITC 委員們一致建議採取四年期之防衛措施，並以數量限制 (quantitative restriction) 之形式，限制每年透過 TIB 免稅進口之 FDPSF 數量，首年完全禁止，並逐年放寬 100 萬磅之限額⁴⁹。

對於超出上述限額之進口，委員們一致建議應另行採取關稅配額 (tariff-rate quota)⁵⁰。委員們各自提出 1.1 億至 1.45 億磅不等之配額建議，配額內之進口適用約 15% 之稅率，配額外則適用約 45%⁵¹。因這項建議針對之範圍並不以 TIB 進口之 FDPSF 為限，此將給予產業更高程度之保護⁵²。

另外，有關措施之適用對象，多項美國之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 賦予總統酌情將 FTA 夥伴排除於防衛措施外之權力⁵³，然而須先由 USITC 判定來自這些 FTA 夥伴之進口是否為造成國內產業嚴重損害之實質原因，並將判定結果隨調查報告交予總統⁵⁴。

例如，依據《美國－墨西哥－加拿大協定施行法》(United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act) 第 301 條第 a 款，USITC 應於防衛措施調查階段一併調查自墨西哥及加拿大進口之 FDPSF，是否個別占總進口量顯著比例，以及是否為造成產業嚴重損害之重要原因⁵⁵。在以上兩點的認定上，USITC 皆做出否定之結論⁵⁶。

⁴⁸ Agreement on Safeguards art. 5.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 155 [hereinafter SG Agreement].

⁴⁹ USITC Report, *supra* note 3, at 2.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.* at 3.

⁵² *See id.* at 97-99.

⁵³ *E.g.*, United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act §302(b), 19 U.S.C. §4552(b) [hereinafter USMCA Implementation Act].

⁵⁴ USITC Report, *supra* note 3, at 51.

⁵⁵ USMCA Implementation Act §301(a).

⁵⁶ USITC Report, *supra* note 3, at 49.

同樣的，來自澳洲、中美洲自由貿易協定 (CAFTA-DR) 締約國、哥倫比亞、新加坡等美國 FTA 夥伴之進口，亦被 USITC 認定並非導致產業嚴重損害之實質原因⁵⁷。

二、總統文告

參考 USITC 之建議，拜登最終決定對透過 TIB 進口之 FDPSF 實施為期四年之數量限制⁵⁸，總統文告中詳細列載措施之內容以及適用對象⁵⁹。

其中，來自美國 FTA 夥伴之進口，非造成產業嚴重損害之實質原因者，被排除於適用對象外⁶⁰。此外，依《防衛協定》第 9 條第 1 項規定，開發中國家若進口量屬微量，不應作為防衛措施適用對象⁶¹。滿足上述條件之國家被列於總統文告附件之豁免名單內⁶²。2018 年曾受反傾銷措施制裁之中國、印度、韓國與我國，並未得到豁免⁶³。

未來四年，未獲豁免之國家若要透過 TIB 進口 FDPSF 至美國，須在符合數量限制之規定下，改以稅號 9903.55.01 報關進口⁶⁴。

本措施已於 2024 年 11 月 23 日正式生效⁶⁵。

值得一提的是，在考量防衛措施效果對美國下游廠商利益之影響後，拜登政府並未接受 USITC 所提出之關稅配額建議⁶⁶。若採關稅配額，更高之關稅率勢必導致下游廠商之生產成本大幅增加⁶⁷。

伍、結論

⁵⁷ *Id.* at 56.

⁵⁸ Proclamation, *supra* note 1, at 92021.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.* at 92017-92018.

⁶¹ SG Agreement, art. 9.1, at 158.

⁶² Proclamation, *supra* note 1, at 92021.

⁶³ *See id.*

⁶⁴ *Id.* at 92022.

⁶⁵ *Id.* at 92021.

⁶⁶ *Id.* at 92018.

⁶⁷ *See* USITC Report, *supra* note 3, at 2-3.

請願代表表示，總統最終未採用關稅配額之作法將使防衛措施效果大打折扣，並導致原先計劃緩解產業損害之目的難以達成⁶⁸。

但即便如此，本次防衛措施仍有助美國 FDPSF 產業暫時免受來自進口之衝擊，並帶來足夠喘息時間，藉以重建競爭力。目前，措施雖已公告實施，但依舊受以下變數左右後續之發展。首先，因本次對進口實施之數量限制時間長達四年，根據《防衛協定》第 7 條第 4 項，措施若超過三年則須於施行期間之中期進行檢討⁶⁹，依其結果，總統得決定是否修正或終止措施⁷⁰。其次，即使措施到期，仍可在必要情況下延長措施年限至不超過八年為止⁷¹。以上之決定權都將落於下任美國總統川普之手⁷²。因此，該產業之復甦情況、利害關係人之利益將因而發生何種變化仍有待後續觀察。



⁶⁸ Margaret Spiegelman, *Biden Issues Safeguard Measures on Key Synthetic Textile Material*, INSIDE US TRADE, Vol. 42, No. 45, Nov. 15, 2024.

⁶⁹ SG Agreement, art. 7.4, at 157.

⁷⁰ Tariff Act of 1974 § 204(b).

⁷¹ SG Agreement, arts. 7.2, 7.3, at 157.

⁷² Tariff Act of 1974 § 204.