

美國與中國之紡織品爭議可能提交 WTO 爭端解決程序

廖唯宸、曾大川

美國對中國的貿易關係一直是美國關切的重要議題，隨著中國對美的貿易順差愈來愈大¹，美國國內業者反對中國產品之聲浪也更加高漲。其中紡織與成衣業受到來自中國之進口品的衝擊力道很深，因為依照WTO紡品與成衣協定（Agreement on Textile and Apparel），會員國應在2005年1月1日時撤銷對於紡品貿易的配額制度以及所有限制，並回歸到GATT 1994規範之架構下²。基於如此背景，美國紡品與成衣市場自2005年就被中國產品大舉入侵，而引發了業者的緊張並造成工作機會之流失，迫使美國數度對特定種類的紡品與成衣啟動特別防衛措施。近日美國全國紡織業協進會（National Council Textile Organization, NCTO）則是頻頻出招，除向美國貿易代表署（USTR）請求進行WTO爭端程序以制裁中國對紡品與成衣的不當補貼行為，而USTR也正式開始對此爭議採取了具體行動；NCTO也欲透過其他管道來避免美國市場受到更大的衝擊；此外，即將上任的歐巴馬對於此議題之態度，勢將成為未來相關發展的風向球。

美國與中國之紡織品爭議

中國紡織業擁有工資低廉的勞動力、充足的原料資源以及強大的上中下游配套生產能力，故其紡織業具有高度競爭力，對各國業者造成的極大威脅³。各國為避免中國加入WTO後，因關稅之降低與貿易障礙的撤除而使中國製紡織及成衣產品大量湧入市場，故要求中國在2001年入會工作小組報告的第242段做了如下的承諾：如果會員國認為中國紡織品的出口過度激增，以致對該會員國內造成市場干擾或威脅時，可請求諮商，中國並同意將該些產品之出口增加速度控制在7.5%（羊毛類產品為6%）的幅度以內（以會員國向中國提出諮商前，最近14個月中的最前面12個月裡自中國進口之量作為基準）。該條款的有效期至2008年12月31日⁴。由於此種防衛措施之門檻甚低而容易啟動，屬於「防衛措施條款」的一種特別形態（Textile safeguard），或稱「242條款」。

¹ U.S. Exports Decline Due to Weak Demand, but China Deficit Widens, INSIDE US TRADE (Oct. 31, 2008).

² Agreement on Textiles and Clothing, Art. 2(8), WTO website, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/16-tex.doc.

³ 以美國為例，2001年之後，在當時撤除配額限制的紡織品與成衣產品類別中，中國產品在美國的市占率從15%攀升到60%，出口總額更從65億美金增加到320億美金，將近400%。*International Textile Groups Urge U.S. Government Monitoring of Chinese Apparel Exports*, NCTO (Sep. 15, 2008), <http://www.ncto.org> (last visited Nov. 23, 2008) (hereinafter *International Textile Groups Urge U.S. Government*).

⁴ Working Party on the Accession of China, *Report of the Working Part on the Accession of China*, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49, para. 242, at 45 (Oct. 1, 2001).

2003 年 12 月及 2004 年 10 月，美國即以「市場干擾或威脅」為由，先後二次根據 242 條款，分別對來自中國的針織布、胸罩、袍服以及襪類產品實施為期 1 年的防衛措施⁵。2005 年時，依據 WTO 紡品協定之規定，各國之貿易配額措施應告終止，故中國產品發揮優勢，將價格陡降 40%，瞬時如潮水般湧入美國市場⁶。據統計，是年第一季（1-3 月），中國除針織布、胸罩及袍服以外之紡織品對美國出口增加 63%；對歐盟出口增加 50%，因而導致美國及歐盟分別失去 17,000 及 165,000 個工作機會。同年 5 月份，美國政府在業者的強大壓力之下，宣布對來自中國的 7 項產品，即：棉針織衫、棉質褲、內衣、精梭棉紗、男梭織衫、人纖針織衫及人纖褲等，採取防衛措施⁷。

另一方面，中美雙方為了避免進一步產生貿易摩擦，並維護紡品貿易的穩定，於 2005 年 11 月 8 日簽署中美「關於紡織品瞭解備忘錄」⁸，此一備忘錄的有效期限至 2008 年 12 月 31 日⁹，其產品涵蓋範圍及於襪子、棉針織衫、毛衣、內衣、泳衣等 21 項（總計 34 個類別）¹⁰，並且美國同意節制使用對中國產品採取特別防衛措施之權利¹¹。

備忘錄雖看似帶來解決中美紡品爭議的曙光，然此一平和只是暫時性的，因為備忘錄中美國對中國產品節制啟動防衛措施權利之承諾，將隨著 2008 年年底（242 條款之終止時間）之逼近而失效，而屆時中國紡品與成衣也將不再受制於貿易幅度之限制，可於包括美國在內的全球紡品市場攻城掠地美國。鑑於 2005 年中國紡品大舉入侵的殷鑑不遠，故此議題早已使美國相關業者繃緊神經，並積極向政府施壓，希冀透過其他貿易救濟措施來防堵中國產品大舉入侵之可能。

美國政府對中國紡品補貼政策表達不滿

關於對中國不當補貼的控訴，NCTO 自 2007 年 9 月 11 日起，就向 USTR 詳盡報告了 73 起中國對其紡品產業之補貼案件，請求其調查，而根據 NCTO 內部分析，相當多的案件皆為事實上違反 WTO 規定（*de facto illegal*）之出口補貼¹²。對此，NCTO 現已開始加強分析中國之補貼是否會違反其在 WTO 下之義務。本（2008）

5 汪威鎔，『中國與美國及歐盟紡織品貿易爭端評析：從中歐「紡織品協議」及「紡織品磋商紀要」到中美「紡織品協議」』，台灣 WTO 中心電子第 56 期（Feb. 28, 2006），台灣 WTO 中心網站：<http://taiwan.wtocommerce.org.tw>。

⁶ *International Textile Groups Urge U.S. Government*, *supra* note 2.

⁷ 汪威鎔，前揭註 5。

⁸ *Memorandum of Understanding between the United States of America and the People's Republic of China concerning Trade in Textile and Apparel Products*, available at <http://www.ustr.gov>.

⁹ *Id.* para. 10.

¹⁰ *Id.* Annex 1.

¹¹ *Id.* para. 7.

¹² NCTO, *NCTO Applauds Move by Government to Challenge Chinese Textile Subsidies, Thanks Senator Dole and Congressman Hayes for Efforts* (Oct. 22, 2008) (hereinafter *NCTO Applauds Move by Government*), <http://www.ncto.org> (last visited Nov. 23, 2008).

年10月23日，USTR代表Susan Schwab致信給中國商務部長，表示中國當局若不取消對於紡品與成衣的補貼，則美國將會向WTO提起訴訟¹³。另外，Susan Schwab也致信回覆美國參議員Dole，信中表示USTR之初步調查證實了中國確有違反在WTO下應遵守之規則，侵害到美國產業和工人公平競爭之機會，並引發嚴重之WTO問題¹⁴。而對於USTR之行動，NCTO總裁Cass Johnson亦表示：「我們尚不清楚 USTR 將對哪些補貼採取行動，但NCTO所列出的許多補貼數額都很龐大，一些補貼的總額達到數億美元，因此取消這些補貼可對中國人為操縱的低價出口能力產生實質性影響¹⁵。」

早在2008年2月時，NCTO就舉出以下數據：美政府曾經證實美國對於中國紡品與成衣之貿易赤字在2007年上升了百分之二十並達到318億美元，NCTO認為中國不公平之貿易行為猖獗，特別是對於匯率之操縱，已導致美國喪失了數以萬計的紡品與成衣的工作機會，請求國會應迅速通過匯率立法¹⁶；同時，NCTO也希冀訴諸下列管道以防堵2008年後湧入大量廉價之中國產品¹⁷：第一、NCTO促請政府立法將現行對於越南紡品與成衣之監控方案（Textile Monitoring Program, TMP）¹⁸範疇擴張至自中國進口之成衣與紡品上，如此一來當政府監測到中國進口品呈現不公平之低價競爭時，可藉由迅速課與反傾銷稅來加以制衡；第二、NCTO積極探究由多國政府對於中國補貼其紡織品向WTO提起訴訟之可能性，其此刻正與代表歐盟紡織業者的Eurocoton進行擬策當中；第三、NCTO促請美國成衣業者對中國成衣出口商提起反傾銷之訴，或是依照美國貿易法規421條款¹⁹，啟動一般防衛措施²⁰。

歐巴馬對紡品爭議所可能採取之態度

美國總統大選之前，當時的參選人歐巴馬曾以公開信回覆NCTO詢問其對國內紡織產業政策之問卷，他表示支持年底美國移除對中國紡品成衣之防衛措施後應實施對中國紡品與成衣進口監管，以確保其不違反相關之法律與條約，然而他

¹³ *Obama Vows to Fight China's Low Currency, Unfair Textile Imports*, INSIDE US TRADE (Oct. 31, 2008) (hereinafter *Obama Vows to Fight China's Low Currency*).

¹⁴ *U.S. Preparing WTO Case Against China on Textile Subsidies*, WORLD TRADE INTERACTIVE, INC (Oct. 27, 2008), <http://www.strtrade.com/>.

¹⁵ *NCTO Applauds Move by Government*, *supra* note 12.

¹⁶ *Currency Legislation Urgent as Trade Deficit with China Soars in 2007, More U.S. Textile Jobs at Risk as China's Cheating Continues*, NCTO (Feb. 14, 2008).

¹⁷ *NCTO Pursues Varied Approach To China Textile, Apparel Monitoring*, INSIDE U.S. TRADE (Aug. 22, 2008) (hereinafter *NCTO Pursues Varied Approach*).

¹⁸ International Trade Administration, *Textile and Apparel Products from Vietnam Import Monitoring Program*, <http://ia.ita.doc.gov/download/vietnam-textile-monitoring/vtm-index.html>; International Trade Administration, *Press Release, Commerce Completes Third Review of Vietnam Import Data*, http://trade.gov/press/press_releases/2008/vietnam_112108.asp (Nov. 21, 2008).

¹⁹ Trade Act of 1974, sec.421, 19 U.S.C. 2451.

²⁰ *NCTO Pursues Varied Approach*, *supra* note 17.

並未正面表態是否會支持擴大及延伸現行的越南監管方案及於中國²¹。信中，歐巴馬僅強調將善用各種外交方式以迫使中國做出改變；此外，他也會支持國會的巴瑞修正案（Berry Amendment），促使國防部只採購美國製之紡織品與成衣，以及支持在自由貿易協定當中納入紡品轉運規則（yarn forward rule），加以確保簽約夥伴不會成為非簽約國家藉以輸入紡品之來源，此即適用更加嚴格的原產地規則；另，歐巴馬也保證在貿易救濟上將展現比布希政府更為強硬的手段²²。

根據智庫以及私部門消息表示，歐巴馬就任後也的確將面臨國會要求對中國採取更強硬貿易措施的壓力，例如參、眾議院將要求向WTO提起更多關於中國產品的貿易訴訟，以及支持通過立法使得對中國課與反傾銷稅與平衡稅門檻更低，俾以抵銷其操縱匯率所帶來的影響²³。此外，亦可由下列事件窺知國會就對中國貿易態度已漸趨強硬：其一，九月底時 73 位國會議員以及美國紡品產業，聯合促請布希政府與國會通過擴張越南監控方案至中國紡品之法案²⁴；其二，美國國會中國貨幣行動聯盟（Congressional China Currency Action Coalition，簡稱 CCC，其背後代表了許多不同的製造業者、生產業者、農民以及工會團體²⁵）於 11 月初曾以公開信呼籲總統當選人歐巴馬應就中國操縱匯率政策提出對策（根據 CCC 內部的分析指出，表示人民幣至少被低估了 35% 的價值），因其造成如同出口補貼之效果致使各產業受到損害。

然在面對此一壓力同時，歐巴馬亦須考量到與中國在其他領域的合作關係，包括氣候變遷、能源節約、以及恢復世界金融體系等重大議題²⁶。而在諸多議題的考量與權衡之下，歐巴馬是否能兌現選前對 NCTO 之承諾，進一步強化美國對中國紡品的堅定立場，或將屈從於其他利益之考量，勢將牽動美國與世界紡品與成衣貿易之發展，也是美中貿易關係的風向球，將值得矚目。不過依照現況可知，USTR 已明確要求中國修正補貼措施，故若中國無法對此做出改善，則 USTR 相當有可能在業者遊說與國會持續施壓之下，將本爭議提交 WTO 爭端解決機構作裁定。

²¹ Barack Obama, *Letter to NCTO*, available at <http://www.barackobama.com> (Oct. 31, 2008); *Obama Vows To Fight China's Low Currency*, *supra* note 13.

²² Barack Obama, *supra* note 21.

²³ Scott Otteman, *Obama Must Balance Tough China Action With Cooperative Dialogue*, *INSIDE US TRADE* (Nov. 7, 2008).

²⁴ NCTO, *73 Members of Congress and U.S. Textile Industry Urge U.S. Govt. to Expand Textile Monitoring Program to Imports from China; Move Would Monitor Imports for Illegal Dumping* (Sept. 30, 2008), <http://www.ncto.org> (last visited Nov. 23, 2008).

²⁵ *Currency Coalition Urges Obama to Take Quick Action on China*, *INSIDE US TRADE* (Nov. 7, 2008).

²⁶ Scott Otteman, *supra* note 23.