

# 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

曾雅真\*

## 目 次

壹、前言	肆、中國 TPSSM 所面臨的挑戰
貳、中國入世之過渡時期貨品特別防衛機制概論	一、美國 421 貨品特別防衛機制之實踐
一、中國 TPSSM 的源起	二、美國 421 貨品特別防衛機制之實踐分析
二、中國 TPSSM 之運作	三、中國 TPSSM 之缺失
參、美對中國大陸之 421 市場擾亂特別防衛機制	四、中國 TPSSM 對我國的可能衝擊與因應之道
一、421 之啟動要件	伍、結語
二、421 之啟動程序	
三、421 可採行之市場擾亂特別防衛措施	

中文關鍵詞：過渡時期貨品特別防衛機制、市場擾亂、重大貿易移轉

Key Words：Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism, TPSSM, market disruption, significant

巴黎第二大學國際經貿法博士。南台科技大學財經法律研究所助理教授。本文作者特別感謝國科會計畫 (NSC 93-2414-H-366-001-) 的支持，以及本論文匿名審查委員的寶貴意見。

trade diversion

## 中文摘要

中國入世議定書第 16 條，題為「過渡時期貨品特別防衛機制」（Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism），是中國在 2001 年入世時對 WTO 各會員所作的入世承諾，允許 WTO 會員在中國入世的 12 年過渡期內，對中國大陸的出口貨品採行歧視性措施。中國 TPSSM 設立的目的，在預防或補救中國貨品對世貿其他會員之內國市場所造成的市場擾亂或重大貿易移轉效應。中國 TPSSM 的模糊規範，不但提高了世貿會員對中國大陸出口貨品啟動特別防衛調查的任意性，並且是項模糊規範賦予 WTO 會員的默示自由裁量權，將致使 WTO 會員得以輕易地對中國大陸的出口貨品啟動特別防衛機制，中國大陸的出口貨品因此而隨時面臨世貿會員貨品特別防衛調查的威脅。長期而言，並可能對臺灣的經社層面造成間歇性的衝擊。政府實宜正視此一趨勢的發展，以免遭受不利之影響。

## Abstract

The TPSSM conceived in China's protocol of accession to the WTO provides, for the first 12 years after China's entry into the WTO, all WTO Members with the right to take their own TPSSM actions against only Chinese imports, whenever the "market disruption" or "significant trade diversion" occur. The carefully negotiated specific safeguard provisions unclearly defined remain within the unilateral scope of determination of the WTO Members, and thus guarantee the abuse of the China-specific safeguard investigation against China's exports. This project intends to explore

( Brake Drums and Rotors )、球墨鑄水管配件( Certain Ductile Iron Waterworks Fitting )、以及無覆蓋的內裝彈簧( Uncovered Innerspring Units )等五項貨品，發動共計五起的 421 市場擾亂( Market Disruption )特別防衛措施調查，平均每三個月一案。

除了美國以外，已有不少國家及地區如歐盟、加拿大、韓國，乃至同為發展中國家的印度等，都已經針對中國入世議定書第 16 條進行立法，以防止入世後的中國大陸貨品，藉由各式的關稅及非關稅優惠措施，大量出口至當地，擾亂該等市場。

雖然各國施行貨品特別防衛措施的對象，僅限於產自中國大陸的貨品，短期內對臺灣業者不會造成立即性的衝擊，但鑒於兩岸經貿往來頻繁，尤其是目前仍有為數不少的台商，仍倚賴大陸為生產基地，行銷全球的情況下，長期而言，將可能對臺灣的經社層面造成間歇性的衝擊。政府實宜正視此一趨勢的發展，研擬相關之因應策略，以免遭受到不利之影響。

為此，本文擬先由中國 TPSSM 的起源著手，次分別介紹中國 TPSSM 以及美國 421 市場擾亂特別防衛機制的啟動關鍵與程序規範，藉以增進各界對貨品特別防衛機制運作內涵的瞭解，最後再透過美國 421 市場擾亂特別防衛調查的實踐觀察，就中國 TPSSM 的缺失，以及對我國可能產生的衝擊與因應之道，作一綜合性論述。

how “market disruption” and “significant trade diversion” might be handled by USA’s legislation. It compares and contrasts the USA’s TPSSM provisions with the Section 16 of the protocol of accession. Finally, it will access how negative effects of TPSSM would put on China and indirectly on Taiwan.

## 壹、前言

「中國入世議定書」(Protocol on the Accession of the People’s Republic of China) 第 16 條<sup>1</sup>名為「過渡時期貨品特別防衛機制」(Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism, 以下簡稱中國 TPSSM), 係中國於加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 時, 在美國的要求下, 對 WTO 各會員所作的入世承諾。TPSSM 效力僅及於中國大陸入世後的 12 年過渡期<sup>2</sup>。

421 系列條款<sup>3</sup>則是美國為防止或補救中國產品擾亂美國本土市場, 單獨針對中國大陸貨品所制定的 12 年過渡時期市場擾亂貨品特別防衛條款。截至目前, 美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, 以下簡稱 USITC), 依據 421 條款的規定<sup>4</sup>, 自 2002 年 8 月至 2004 年 3 月為止, 已分別針對中國大陸輸美的軸承 (Pedestal Actuator)、鋼線衣架 (Certain Steel Wire Garment Hangers)、煞車器回轉軸

<sup>1</sup> Article 16 of the Protocol of Accession of the People’s Republic of China to the WTO, WT/L/432 (November 23, 2001).

<sup>2</sup> 即自 2001 年至 2013 年為止。

<sup>3</sup> Including U.S. Trade Act of 1974, Section 421 (19 U.S.C. § 2451), Section 422 (19 U.S.C. § 2451a), and Section 423 (19 U.S.C. § 2451b).

<sup>4</sup> U.S. Trade Act of 1974, Section 421, Pub. L. 93-168, Section 421, as added Pub. L. 106-286, div. A, Title I, Sec. 103(a)(3), 114 Stat. 882. (Oct. 10, 2000), 19 U.S.C. § 2451.

## 貳、中國入世之過渡時期貨品特別防衛機制

### 概論

#### 一、中國 TPSSM 的源起

2000 年底，中國大陸在完成加入世界貿易組織的談判後，簽署中國入世議定書。中國入世議定書第 16 條允許 WTO 會員，在中國大陸入世後的 12 年過渡期內，得以單獨針對中國的出口貨品，施行有別於 WTO 防衛協定 (Agreement on Safeguards) 的歧視性措施。中國 TPSSM 原係中國大陸為獲得美國永久性最惠國待遇 (Permanent Normal Trade Relations, 以下簡稱 PNTR) 對美國所作的交換性承諾<sup>5</sup>，嗣後被納入「中國入世工作小組報告書」(Report of the Working Party on the Accession of China) 與中國入世議定書，一體適用於 WTO 全體會員。美國的 421 系列條款，則係美國為落實美中入世雙邊談判的成果，針對中國大陸貨品所特別制定的暫時性規範，適用期與中國 TPSSM 相同。

<sup>5</sup> 關於美中最惠國待遇以及中美入世談判背景的問題，外文方面，可參閱下列論著：Sylvia A. Rhodes & John. H. Jackson, "United states Law and China's WTO Accession Process", 2 (3) Journal of International Economic Law 497-510 (1999); Charles Tiefer, "Sino 301: How Congress Can Effectively Review Relations with China After WTO Accession", 34 (1) Cornell International Law Journal 55-93 (1999); Fabio Spadi, "Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization", 5 (2) Journal of International Economic Law 421-443 (2002); J. M. Brannelly, "The United State's Grant of Permanent Normal Trade Status to China: A Recipe for Tragedy or Transformation?", 25 (3) Suffolk Transnational Law Review 565-585 (2002); B. Williams, "The Influence and Lack of Influence of Principles in the Negotiation for China's Accession to the World Trade Organization", 33 George Washington International Law review 791-847 (2001).

鑑於會員間無條件(unconditional)最惠國待遇(Most Favored Nation, 以下簡稱 MFN)的授予, 為 GATT/WTO 的基本原則<sup>6</sup>, 中國大陸入世後, 理當享有美國的 PNTR。但美國擔心中國貨品會於入世後, 藉由美國所授予的 PNTR, 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。所以美國在中美入世雙邊談判時<sup>7</sup>, 即提出授予中國大陸 PNTR 的交換條件 - 即中國大陸入世後可取得美國永久性最惠國待遇的地位, 惟中國大陸必須同意, 美國在中國大陸入世後的某一特定過渡時期內, 得以單獨針對中國大陸的輸美貨品, 制定歧視性的貿易救濟措施<sup>8</sup>。1999 年 11 月 5 日, 美中雙方終於 WTO 架構下完成中國入世雙邊談判, 簽署「美中入世雙邊協議」(The Us-China WTO Agreement)。美方承諾授予中國大陸 PNTR, 中國大陸則承諾美方得對其施行包括「市場擾亂」(Market Disruption)以及「重大貿易移轉」(Significant Trade Diversion)問題在內的若干歧視性措施。嗣後, 中國大陸於美中入世雙邊談判後, 所承諾美方的若干「過渡時期」歧視性措施, 遂載入中國入世工作小組報告書與中國入世議定書, 成為中國對 WTO 各會員一體適用的入世承諾<sup>9</sup>。

<sup>6</sup> Art. 1 of the GATT.

<sup>7</sup> 有關入世談判的規定, 參閱 Article XII of the Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement).

<sup>8</sup> See Congress Report 106-632, Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, 106<sup>TH</sup> Congress 2d Session, House of Representatives (May 22, 2000), at 11.

<sup>9</sup> 中國承諾美方的若干「過渡時期」歧視性措施包括: 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), 中國入世工作小組報告書第 147-154 號段落雖為其起草依據, 但僅 148、152 以及 154 段落被中國入世議定書第 1.2 條納入中國入世議定書, 並對 WTO 會員產生效力; 2-中國入世議定書第 16 條的 TPSSM, 中國入世工作小組報告書第 245-250 號段落雖為其起草依據, 但 245-250 號

但上述交換性承諾，並未解決美國所面臨的難題。鑒於美國對「共 國家」(communist country) 採行市場擾亂防衛措施的法源，係依據 1974 年美國貿易法第四章第六條(以下簡稱 406 條款)的規定<sup>10</sup>，但倘若該款繼續適用於入世後的中國大陸，則將因為 406 條款與 WTO 防衛協定的規定不同(前者為「特定產地」(即共產國家)的輸美貨品，後者則為輸美的「特定貨品」)，而導致美國違反 WTO 防衛協定不歧視產地來源的貿易救濟原則。此外，倘若美國援用 1974 年美國貿易法第 201 系列條款的規定<sup>11</sup>，針對入世後的中國大陸輸美貨品，採取符合 WTO 防衛協定的貿易救濟原則，則勢將無法滿足美國保護本土市場的主張。

鑒於此，國會主張修改 1974 年美國貿易法第四章的規定，特別針對過渡時期的中國大陸輸美貨品進行立法，藉以落實中國入世雙邊談判中保護美國本土市場的主張<sup>12</sup>。國會除決議大幅修正 1974 年美國貿易法第四章的內容外，並且決議，402 條款<sup>13</sup>以

---

段落並未被納入中國入世議定書，因此該段落對 WTO 會員並無約束力；3-「過渡時期紡品特別防衛條款」(Textile Special Safeguard)，為中國入世工作小組報告書第 242 號段落的規定，其系藉由中國入世議定書第 1.2 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。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)。

<sup>10</sup> U. S. Trade Act of 1974, Section 406, Pub. L. 93-618, Section 406, 88 Stat. 2062 (Jan. 3, 1975), 19 U.S.C. § 2436.

<sup>11</sup> 美國採行一般防衛措施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。

<sup>12</sup> 其中，國會中有主張對中國大陸引用 GATT 第 35 條之排除適用的規定，但由於其結果將會一併排除美國在中國市場上可獲得的利益，因此未被採納。Congress Report 106-632, supra note 8, at 15.

<sup>13</sup> U. S. Trade Act of 1974, Section 402, Pub. L. 93-618, 88 Stat. 2056 (Jan. 3, 1975), 19 U.S.C. § 2432. 「402 條款」即所謂的「傑克遜-瓦尼克修正案」(Jackson-Vanik Amendment)。為促進蘇聯之移民自由，迫使蘇聯在猶太移

及 406 條款，將自中國加入世貿組織的時刻起，停止適用於中國。該章節之修正範圍，除將 1974 年美國貿易法第四章的原內容<sup>14</sup>納入第一節、並增列該節之標題外<sup>15</sup>，其最主要的創舉，仍在於該章第二節新增列的標題<sup>16</sup>與內容 – 即 421 系列條款<sup>17</sup>。該章第二節新增的原因，即係為落實中美於入世雙邊談判時，在市場擾亂的問題上，所作的交換性承諾。亦即，中國同意美國，得自中國入會後的 12 年過渡期內，單獨針對中國的特定輸美貨品，制定「過渡性」與「歧視性」的貨品特別防衛措施<sup>18</sup>。

2000 年 10 月 10 日，中美入世雙邊協定，在歷經國會立法審議以及柯林頓總統簽署後，即正式成為美國的法律 – 「永久正常貿易關係法」(Normal Trade Relations for the People's

---

民問題上作出讓步，美籍猶太人參議員傑克遜和眾議員瓦尼克等人主張，將貿易議題和移民問題掛勾。由於該法案內容見於 1974 年美國貿易法第 402 節，所以又稱為 402 條款。1990 年始，美國國會決議該條款普遍適用於所有非市場經濟國家。換言之，非市場經濟國家境內之國民是否享有移民自由，係美國決定是否授予或延長該等國家最惠國待遇的關鍵。截至 1999 年，中國入世雙邊協議簽署前，美國國會每年皆會針對中國大陸之人權、以及移民問題進行審議，以決定是否延長授予中國之最惠國待遇。但由於美國擔心，中國加入世貿組織後，倘若美國繼續授予中國大陸有條件以及暫時性的最惠國待遇，則美國恐有違反 WTO 最惠國待遇原則之虞。因此決定 402 條款將自中國入世的時刻起，停止適用於中國。See Congress Report 106-632, *supra* note 8, at 9-14.

<sup>14</sup> 1974 年美國貿易法第四章的原內容包括 19 U.S.C. § 2413 et seq.

<sup>15</sup> 新增列之 1974 年美國貿易法第四章第一節的標題為：“PART I Trade Relations With Certain Countries”.

<sup>16</sup> 新增列之 1974 年美國貿易法第四章第二節的標題為：“PART II Relief From Market Disruption To Industries And Diversion Of Trade To The United States Market”.

<sup>17</sup> 新增列之 421 系列條款包括：U.S. Trade Act of 1974, Section 421, titled Action to Address Market Disruption (19 U.S.C. § 2451)；U.S. Trade Act of 1974, Section 422, titled Action in Response to Trade Diversion (19 U.S.C. § 2451a)；U.S. Trade Act of 1974, Section 423, titled Regulations; Termination of Provision (19 U.S.C. § 2451b)。限於篇幅，本文只針對 421 條款的問題進行探討。

<sup>18</sup> See Congress Report 106-632, *supra* note 8, at 12-19.



Republic of China)<sup>19</sup>。透過該法，中國將可於入世後取得美國所授予的「永久正常關係」（即永久最惠國待遇）<sup>20</sup>地位。並且，藉由永久正常貿易關係法之增修<sup>21</sup>，包括 421 條款在內的 1974 年美國貿易法第四章的增修條文，亦正式成為美國的法律。

## 二、中國 TPSSM 之運作

中國 TPSSM 設立的目的，在於預防或補救 WTO 各會員的國內市場受到中國大陸出口貨品的干擾。中國 TPSSM 的運作規則即係中國入世議定書第 16 條的規範內容<sup>22</sup>。雖然中國入世議定書為 WTO 整體協定的一部分<sup>23</sup>，但中國 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。中國 TPSSM 的運作規範共計有 9 項條文，但僅適用於中國入世後的 12 年過渡期<sup>24</sup>。茲依其啟動原因、措施類型、啟動程序、以及施行期限等分項論述之。

<sup>19</sup> Normal Trade Relations for the People's Republic of China, Public Law 106-286, 114 Stat. 881. (Oct. 10, 2000).

<sup>20</sup> 因惟恐「最惠國待遇」一詞將遭致 WTO 其他會員的誤解，認為 402 條款係美國給予非市場經濟國家的特殊優惠待遇，違反 GATT/WTO 的基本原則，因此經總統提案，國會於 1998 年 5 月，對 402 條款進行修改，將「最惠國待遇」一詞改為「正常貿易關係」（Normal Trade Relation，簡稱 NTR）。「永久正常貿易關係法」於引言部分即開宗明義表示將於中國入世後授予永久性之最惠國待遇：An Act - To authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People's Republic of China, and to establish a framework for relations between the United States and the People's Republic of China. See Normal Trade Relations for the People's Republic of China, *supra* note 19.

<sup>21</sup> See Sec.103 of the Normal Trade Relations for the People's Republic of China, *supra* note 19.

<sup>22</sup> 中國入世工作小組報告書第 245-250 號段落雖為起草依據，但該段落並未被納入中國入世議定書，所以對 WTO 會員並無約束力。

<sup>23</sup> 中國入世議定書第 1 條第 2 項規定。

<sup>24</sup> 中國入世議定書第 16 條第 9 項規定。

### (一)啟動要件

市場擾亂與重大貿易移轉為中國 TPSSM 的啟動關鍵。鑑於中國入世工作小組報告書及中國入世議定書第 16 條並未定義重大貿易移轉一詞，本文以下僅針對市場擾亂一詞進行論述。關於市場擾亂，中國 TPSSM 第 6 項將之定義為：一貨品進口的快速增加，無論呈絕對或相對增加，係對生產同類貨品或直接競爭貨品的國內產業，造成實質損害或實質損害之虞的重要原因<sup>25</sup>。由此可知，量、損害、以及因果關係為推論市場擾亂是否存在的三項實體要件。

所謂量的要件，係指進口量的增加，即自中國大陸進口貨品的數量是否快速地 (rapidly) 呈相對 (relatively) 或絕對 (absolutely) 的增加。值得注意的是，中國 TPSSM 第 4 項對於判定進口數量增加的條件，除了包括進口數量的絕對增加 (increasing absolutely)，與相對於國內生產的相對增加 (increasing relatively) 外，其增加的速度 - 即「快速地增加」(increasing rapidly)，亦為其認定的標準。至於何謂「快速地增加」，有關快速增加的時限以及狀況，中國 TPSSM 本身並未予以闡釋說明。

在損害要件方面，「實質損害」(material injury) 或「實質損害之虞」(threat of material injury) 是中國 TPSSM 對損害的認定標準。中國入世議定書第 16 條第 4 項規定，WTO 會員於認定市場擾亂是否存在的事實時，除進口量之外，尚需檢視國內產業是否有遭受到實質損害或有實質損害之虞的情況。至於何謂實質損

<sup>25</sup> Para.4, article 16 of the Protocol of Accession of the People's Republic of China to the WTO: "Market disruption shall exist whenever imports of an article, like or directly competitive with an article produced by the domestic industry, are increasing rapidly, either absolutely or relatively, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury to the domestic industry..."

害，中國 TPSSM 並未加以定義。

在量與損害要件間的因果關係方面，則必須證明中國進口貨品數量的快速增加係造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」(significant cause)。至於何謂重要原因，中國 TPSSM 亦未加以定義。

最後，為確定市場擾亂是否存在，中國 TPSSM 第 4 項則列舉三項可供考量的客觀因素，包括：1 - 受調查貨品的進口量；2 - 進口貨品對同類貨品或直接競爭貨品價格的影響；3 - 該類進口貨品對生產同類貨品或直接競爭貨品的國內產業所造成的影響<sup>26</sup>。

## (二)措施之類型

中國 TPSSM 規定，倘若原產於中國的出口貨品對 WTO 成員的國內市場造成擾亂或有造成擾亂之虞時，則該受影響的成員可請求與中國進行諮商，倘若諮商未能使中國與受影響的 WTO 成員達成協議，則該受影響的 WTO 成員可採取的 TPSSM 措施，依其目的，有直接與間接等二種類型。直接型之 TPSSM 市場擾亂措施，係 WTO 會員為預防或補救其國內市場受到中國大量進口品的干擾，所採行的一般性質、以及臨時性質的 TPSSM 措施。間接型之 TPSSM 重大貿易移轉措施，則係 WTO 會員為預防或補救其國內市場受到重大貿易移轉效應的干擾，所採行的 TPSSM 措施。

所謂一般性質之 TPSSM 市場擾亂措施，係指 WTO 會員於

<sup>26</sup> Id., "... In determining if market disruption exists, the affected WTO Member shall consider objective factors, including the volume of imports, the effect of imports on prices for like or directly competitive articles, and the effect of such imports on the domestic industry producing like or directly competitive products."

預防或補救其國內市場受到中國大量進口品干擾的限度內，可以採行的限制性措施<sup>27</sup>。中國 TPSSM 第 3 項規定，倘若中國出口品數量的增加或該增加的狀況，對 WTO 會員的國內市場造成擾亂、或有造成擾亂的威脅時，中國在接獲諮商請求後的 60 日內，如未能與該受影響的成員針對是項問題達成協議，則該受影響的成員，在防止或補救此種市場擾亂所必須的限度內，有權對該類貨品採取撤銷減讓或限制進口的措施。

其次，所謂臨時性質之 TPSSM 市場擾亂措施，係指 WTO 會員為因應緊急狀況，防止情況惡化，所採行的暫時性預防措施。亦即，在延誤採行預防性措施將造成難以彌補之損失的緊急情況下，中國 TPSSM 第 7 項規定，該受影響的 WTO 成員可依據其對市場擾亂所為之初步積極認定，採取臨時性的 TPSSM 措施。至於 TPSSM 市場擾亂臨時性措施的內容，中國 TPSSM 並未明確規範。

而所謂 TPSSM 重大貿易移轉措施，則係 WTO 成員為預防或補救其國內市場遭受貿易移轉效應波及，所採行的 TPSSM 措施。重大貿易移轉特別防衛措施的目的，在防止一特定之中國出口貨品，於遭到中國大陸自我設限措施或 WTO 其他會員採行 TPSSM 市場擾亂措施的影響後<sup>28</sup>，轉而出口到另一個 WTO 成員的國內市場，並在該市場呈現重大貿易移轉的現象或有造成重要貿易移轉現象之虞<sup>29</sup>。為預防或補救該重大貿易移轉，中國 TPSSM 第 8 項規定，WTO 成員可要求與中國展開諮商，藉以尋

<sup>27</sup> 在重大貿易移轉方面，中國 TPSSM 並未有臨時措施之設置。

<sup>28</sup> 中國入世議定書第 16 條第 2 項規定，倘若在雙邊諮商過程中，雙方同意原產於中國的進口產品是造成市場擾亂的原因並有必要採取行動時，則「中國應採取行動以防止或補救該等市場擾亂」。

<sup>29</sup> 中國入世議定書第 16 條第 8 項前段規定。

求可能的解決方式，但倘若雙方無法於 60 日內達成協議，則該受影響的 WTO 成員，在防止或補救該貿易移轉效應所必須的限度內，可針對是項貨品採取撤銷減讓或限制進口的措施。

### (三)程序規範

通知、諮商與公共利益條款係啟動中國 TPSSM 的基本程序規範。

首先，在諮商程序方面，WTO 會員於採行 TPSSM 市場擾亂措施之前，須事先向中國要求進行諮商，以尋求可能的解決之道。無論係原產於中國的出口貨品對 WTO 成員的國內市場有造成擾亂或有造成擾亂之虞<sup>30</sup>，或為預防或補救 WTO 成員的國內市場受到重大貿易移轉效應的干擾<sup>31</sup>，該受影響的成員皆可直接向中國提出諮商請求。至於 TPSSM 市場擾亂之臨時性措施，WTO 會員在採行措施的同時，即應立刻請求進行雙邊諮商<sup>32</sup>。

值得一提的是，在諮商期限方面，中國 TPSSM 市場擾亂與重大貿易移轉措施的諮商期限雖同為 60 天，但諮商期限的起算點卻不同。首先，TPSSM 市場擾亂措施之諮商期限的起算點，係自中國收到諮商請求之後採計，但 TPSSM 重大貿易移轉措施，則係自 WTO 防衛措施委員會接獲諮商通知之後起算<sup>33</sup>。至於 TPSSM 市場擾亂之臨時性措施，中國 TPSSM 則未限定諮商期限。

此外，在諮商啟動的時間點方面，中國 TPSSM 市場擾亂與重大貿易移轉措施的規定亦不同。TPSSM 市場擾亂諮商的啟動，

<sup>30</sup> 中國入世議定書第 16 條第 1 項。

<sup>31</sup> 中國入世議定書第 16 條第 8 項。

<sup>32</sup> 中國入世議定書第 16 條第 7 項。

<sup>33</sup> 中國入世議定書第 16 條第 3 項、以及第 8 項之規定。

係在中國收到諮商請求之後即刻展開<sup>34</sup>；反之，TPSSM 重大貿易移轉諮商的啟動，則約有 30 日的寬限期，亦即在 WTO 防衛措施委員會接獲諮商通知後的 30 日內舉行諮商<sup>35</sup>。至於 TPSSM 之市場擾亂臨行性措施，則在通知 WTO 防衛措施委員會採取臨時性措施的同時，即刻提出諮商的請求，進行諮商<sup>36</sup>。

其次，在措施實施的內容方面，WTO 會員除可對中國採取暫停減讓或限制性的進口措施之外，中國 TPSSM 另將 WTO 防衛協定項下可採行的限制性措施，一併列入作為中國與受影響之成員諮商的內容<sup>37</sup>。關於是項規定，本文將於文後加以分析。

再次，為便利 WTO 防衛措施委員會的監督與管理，無論在啟動諮商、諮商結果、以及措施的採行等各方面，中國 TPSSM 皆課與中國以及其他 WTO 會員通知的義務。據中國 TPSSM，任何下列狀況的發生，皆必須立即通知 WTO 防衛措施委員會：1 - 受中國貨品擾亂市場（之虞）的 WTO 成員，有意就該問題與中國進行諮商之請求<sup>38</sup>；2 - 中國所採取的自我限制性措施<sup>39</sup>；3 - 受影響的 WTO 成員對中國所採行的任何限制性措施<sup>40</sup>；4 - 受影響的 WTO 成員對中國採行 TPSSM 措施的理由、範圍和期限<sup>41</sup>；5 - 中國向採行限制性措施之 WTO 成員所採取的任何報復行動<sup>42</sup>；受影響的成員為因應緊急狀況所為的諮商請求、以及對中國所採

<sup>34</sup> 中國入世議定書第 16 條第 3 項、以及第 7 項之規定。

<sup>35</sup> 中國入世議定書第 16 條第 8 項。

<sup>36</sup> 中國入世議定書第 16 條第 7 項。

<sup>37</sup> 中國入世議定書第 16 條第 1 項。

<sup>38</sup> 中國入世議定書第 16 條第 1 項。

<sup>39</sup> 中國入世議定書第 16 條第 2 項。

<sup>40</sup> 中國入世議定書第 16 條第 3 項。

<sup>41</sup> 中國入世議定書第 16 條第 5 項。

<sup>42</sup> 中國入世議定書第 16 條第 6 項。

行的任何臨時性特別措施<sup>43</sup>；6 - WTO 會員為重大貿易移轉之故所為的諮商請求、以及 WTO 會員為防止或補救重大貿易移轉效應所採取的 TPSSM 措施等<sup>44</sup>，皆應通知 WTO 防衛措施委員會。

最後，在諮商未能使中國與有關的 WTO 會員達成協議的狀況下，受影響的 WTO 成員，為防止或補救該等市場擾亂，雖然有權對中國採取撤銷減讓或限制進口等措施，但 WTO 成員在採取該等 TPSSM 措施之前，仍必須遵守公共利益條款。所謂公共利益條款，據中國入世議定書第 16 條第 5 項，係指受到中國進口貨品擾亂市場的 WTO 成員，倘若無法與中國在中國受到諮商請求後的 60 日內就是項問題達成協議，則該受影響的 WTO 成員，於決定對中國貨品採取撤銷減讓或限制進口之前，應向所有相關之利害關係人，進行合理的公告與通知<sup>45</sup>，並且提供進口商、出口商及其它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。

#### (四)措施之施行期限

有關中國 TPSSM 措施之施行期限，一般性措施與臨時性措施的規定不同。首先，在中國 TPSSM 市場擾亂與重大貿易移轉之一般性措施方面，中國 TPSSM 第 6 項對於施行期限，僅作了原則性的規定。亦即該款雖然要求世貿會員所採行的措施，必須僅止於預防與補救市場擾亂「所須的期限內」，但並未確切規定該措施的施行期限。至於 TPSSM 市場擾亂臨時性措施的施行期

<sup>43</sup> 中國入世議定書第 16 條第 7 項。

<sup>44</sup> 中國入世議定書第 16 條第 8 項。

<sup>45</sup> 中國入世議定書第 16 條第 5 項規定，WTO 成員於在決定採行防衛措施時，應以書面的形式為之，並在書面通知上，寫明該措施採行的理由、施行的範圍與期限。

限，中國 TPSSM 第 7 項則明確規定，不得超過 200 天。其次，在施行期限的計算方式上，任何臨時性 TPSSM 措施的施行，均應計入 TPSSM 措施的總施行期限<sup>46</sup>。

最後，倘若 WTO 會員所採取的措施逾越該「適當期限」，則中國有權針對實施該措施的世貿成員進行報復。在報復啟動的時間點方面，據中國 TPSSM 第 6 項規定，倘若一 TPSSM 市場擾亂措施的採取，係基於進口水平的相對增長，並且該項措施持續有效的期限超過 2 年，則針對受損害的部分，中國有權對採取該措施的世貿成員，暫停其於 GATT1994 項下所承諾之減讓或義務；反之，倘若係基於進口的絕對增長所採行的 TPSSM 市場擾亂措施，則為 3 年。惟該暫停減讓或義務的報復程度須相當於該受損害的程度。至於 TPSSM 重大貿易移轉措施則未有類似規定。

## 參、美國對中國大陸之 421 市場擾亂特別防衛機制

美國 421 市場擾亂特別防衛機制之運作係源於 1974 年美國貿易法第 421 條款的規定<sup>47</sup>。其設立的目的，在於保護美國國內市場得於中國入世的 12 年內免於受到中國大量出口貨品的干擾。茲針對 421 市場擾亂特別防衛機制之運作規範，依其啟動要件、啟動程序、以及 421 可採行的措施內容分項論述之。

<sup>46</sup> 中國入世議定書第 16 條第 7 項規定。

<sup>47</sup> 422 條款關於貿易移轉的規定不為本文的討論範圍。



## 一、421 之啟動要件

如中國 TPSSM，市場擾亂同為美國 421 市場擾亂特別防衛機制的啟動關鍵。據美國貿易法第 421 條 (b) 項第 1 款的規定，USITC 於接獲利害關係人的陳請或要求後，必須針對中國輸美貨品展開調查，以認定中國輸美貨品數量的增加，或者該增加之狀況，是否對美國國內生產同類貨品或該直接競爭貨品的生產者，造成市場擾亂，或有造成市場擾亂之虞。421 條款對於市場擾亂的定義與中國 TPSSM 的定義相同<sup>48</sup>。量、損害、以及量與損害要件間的因果關係亦為構成 421 市場擾亂的實體要件。

首先，在量的要件方面，421 條款與中國 TPSSM 本身皆未定義「快速」增加的標準與計算基期。其次，在損害要件方面，實質損害或實質損害之虞亦同為 421 條款與中國 TPSSM 的損害認定標準，但上述兩條款同樣未定義實質損害的審查基準。

至於量與損害要件間的因果關係，421 條款與中國 TPSSM 的規定相同。換言之，421 因果關係成立的關鍵在於，USITC 是否能夠證明，中國進口貨品數量的快速增加，係造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」。但與中國 TPSSM 不同的是，中國 TPSSM 並未定義該重要原因，421 條款 (c) 項第 2 款則將之定義為，造成國內產業遭受實質損害之重大原因，但其不必然須大於或等於其他原因<sup>49</sup>。

<sup>48</sup> 19 U.S.C. § 2451(c)(1) : "For purposes of this section, market disruption exists whenever imports of an article like or directly competitive with an article produced by a domestic industry are increasing rapidly, either absolutely or relatively, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury, to the domestic industry".

<sup>49</sup> Section 421(c)(2): " ... the term 'significant cause' refers to a cause which contributes significantly to the material injury of the domestic industry, but need

最後，為確定市場擾亂是否存在，421 條款（d）項與中國 TPSSM 第 4 項的規定相同，三項可供考量的因素，分別為：1 - 受調查貨品的進口量；2 - 進口貨品對同類貨品或直接競爭貨品價格的影響；3 - 該類進口貨品對生產同類貨品或直接競爭貨品的國內產業所造成的影響。但與中國 TPSSM 不同的是，421 條款（d）項明言規定，上述三項可供考量的因素並不必然是認定市場擾亂存在的唯一考量因素。足見 421 的門檻較中國 TPSSM 寬鬆。

## 二、421 之啟動程序

中國 TPSSM 對於 WTO 會員該如何對中國輸美貨品進行貨品特別防衛調查的程序，除了諮商、通知與公共利益的一般性考量外，並未有特別的規定，反之，421 條款對於啟動 421 市場擾亂特別防衛調查的程序則有詳細的規範。原則上，421 市場擾亂特別防衛調查的程序與 406 條款的規定大體相同。421 市場擾亂特別防衛調查程序依其措施的性質，又可分為一般性質及臨時性質的貨品特別防衛調查，皆包括申請、調查、建議、裁決、以及公告等程序。此外，對於一般性質貨品特別防衛措施之修改、縮短、終止或延長，421 條款亦有所規範。

### （一）一般性質之 421 特別防衛調查程序

一般性質之貨品特別防衛調查程序大致可分為四個階段。（見附圖一）第一階段 USITC 的調查時程結束後，美國貿易代表署（United States Trade Representative，以下簡稱 USTR）緊接

---

not be equal to or greater than any other cause”.

著須在第二階段與中國展開諮商，嗣後再於第三階段向總統報告相關的成果及建議，供總統於最後階段進行最終裁量。<sup>421</sup> 對於每一階段程序的進行，皆有詳細的規範。

### 第一階段：USITC 進行調查

421 市場擾亂特別防衛調查的啟動，除了由美國內產業代表（包括企業代表、商會、產業公會或勞工團體等）向 USITC 提出申請之外，美國國際貿易委員會另可於下列三種情況下，對中國輸美之同類或競爭貨品的製造商展開調查：1 - 美國總統或 USTR 向 USITC 提出要求；2 - 眾議院歲計委員會或參議院財政委員會之決議；3 - USITC 逕自依職權主動展開調查<sup>50</sup>。USITC 於案件受理後，即會以書面形式知會相關部會<sup>51</sup>，並將會透過聯邦公報公告調查啟動程序，於合理的期限內舉行公聽會，藉以提供與案件有關之利害關係人一說明、舉證、或與其他相關當事人交換意見的機會<sup>52</sup>。

USITC 於完成調查後，須於一定期限內，向美國總統以及 USTR 呈報其裁決結果以及呈遞報告書。USITC 在發動調查後，須於 60 日內完成調查程序，並將其所為之肯定或否定裁決結果呈報總統及 USTR<sup>53</sup>。並於作成裁決認定後的 20 日內<sup>54</sup>，向總統及 USTR 呈遞報告書<sup>55</sup>。倘若 USITC 作成肯定裁決（affirmative determination），或者總統、USTR 認為其應為一肯定裁決，則

<sup>50</sup> 19 U.S.C. § 2451(b)(1).

<sup>51</sup> 包括總統、USTR、眾議院歲計委員會，以及參議院財政委員會等。

<sup>52</sup> 19 U.S.C. § 2451 (b)(4) and (5).

<sup>53</sup> 19 U.S.C. § 2451 (e).

<sup>54</sup> 即自發動調查之後的第 80 日內。

<sup>55</sup> 19 U.S.C. § 2451 (g)(1).

USITC 必須於報告內提出擬採行措施之建議<sup>56</sup>。而在呈遞報告書後，除機密資料外，USITC 應隨即公開該報告，並將報告摘要公佈於聯邦公報<sup>57</sup>。

## 第二階段：USTR 與中國諮商

USITC 完成調查程序後，據 421 條款 (j) 項之規定，USTR 可於兩種狀況下與中國展開諮商，以尋求令雙方滿意的解決方式。第一種是在 USITC 的裁決結果為積極認定的情況下，第二種狀況則是 USTR 依據 USITC 之調查結果，自行認定其為肯定裁決時<sup>58</sup>。事實上，美國於採行一般性的防衛措施前，必須依據中國入世特別條款第 1 項的規定，履行諮商的義務<sup>59</sup>。USITC 於呈報裁決後，倘若為肯定裁決，或者 USTR 依 USITC 的調查結果，自行認定其應為肯定裁決的情況下，則 USTR 須於 5 日內，向中國提出諮商要求，並於接下來的 60 日內，針對如何預防以及補救美國市場受到中國大陸進口貨品擾亂的問題，與中國大陸進行諮商談判，以尋求令雙方滿意之解決方案<sup>60</sup>。倘若雙方未能達成協定，或者總統認為該協定的結果無法解決美國國內市場受到擾亂的問題，則總統得依 421 條 (a) 項之規定，行使其職權，對中國大陸貨品施行貨品特別防衛措施<sup>61</sup>。

<sup>56</sup> 19 U.S.C. § 2451 (g)(2)(B).

<sup>57</sup> 19 U.S.C. § 2451 (g)(3).

<sup>58</sup> 但當 USTR 與總統對於 USITC 之裁決結果有不同的認定時，421 條款(j)項並未說明其處理方式。

<sup>59</sup> 19 U.S.C. § 2451 (j)(1).

<sup>60</sup> Id.

<sup>61</sup> 19 U.S.C. § 2451(j)(2).

### 第三階段：USTR 向總統呈遞建議書

USTR 與中國完成諮商程序後，必須向總統提報其諮商的結果，並在考量公聽會的意見下，向總統呈遞採行措施之建議<sup>62</sup>。如前述，USITC 於完成調查程序後，即會向 USTR 呈遞其報告書。USTR 於接獲 USITC 的報告書之後，則會於接獲報告後的 20 日內<sup>63</sup>，透過聯邦公報，公告 USTR 對於該案擬採行措施之建議，並於要求下召開公聽會<sup>64</sup>。最後，在接獲 USITC 報告之後的 55 日內<sup>65</sup>，於參考公聽會對其採行措施之意見後，USTR 隨即向總統呈遞有關預防或補救市場擾亂之建議書<sup>66</sup>。

### 第四階段：總統決議及生效

USTR 向總統呈遞建議書後，總統於各方考量下，得最終裁量是否對中國採行特別救濟措施。據 421 條款，除非總統認為上述措施不符合美國之經濟利益或者將嚴重損及美國國家安全，否則總統應於接獲 USTR 建議書之後的 15 日內<sup>67</sup>，決定採取提高關稅或其他進口救濟措施<sup>68</sup>。至於何謂「不符合美國之經濟利益」，據 421 條款 k 項之規定，總統唯有在採取上述措施對美國經濟所造成的負面影響明顯大於採取該措施所能獲得之利益時，始能作出不符合美國之經濟利益的決定<sup>69</sup>。總統的最終決定，包括其決定的理由，以及採行任何救濟措施的期限，均會公佈於聯邦公報

<sup>62</sup> 19 U.S.C. § 2451(j)(1), (2) and 19 U.S.C. § 2451(h).

<sup>63</sup> 即自發動調查之後的第 100 日內。

<sup>64</sup> 19 U.S.C. § 2451(h)(1).

<sup>65</sup> 即自發動調查之後的第 135 日內。

<sup>66</sup> 19 U.S.C. § 2451(h)(2).

<sup>67</sup> 即自發動調查之後的第 150 日內。亦即 USTR 與中國結束諮商後的 25 日內。See Congress Report 106-132, *supra* note 8, at 17.

<sup>68</sup> 19 U.S.C. § 2451(k)(1).

<sup>69</sup> 19 U.S.C. § 2451(k)(2).

<sup>70</sup>。期間，除機密資料外，有關總統決定過程之任何報告書，亦將由 USITC 公佈於聯邦公報<sup>71</sup>。相關救濟措施將於總統作成積極決定後的 15 日內生效<sup>72</sup>。

## (二)臨時性質之 421 特別防衛調查程序

如一般性之 421 市場擾亂特別防衛措施，臨時性質之 421 市場擾亂特別防衛措施的施程序亦包括，申請、USITC 調查、USTR 提出建議、美國總統決定是否採行、以及公告等程序。據 421 條款，USITC 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案、或其主動展發動調查後的 45 日內作成裁決<sup>73</sup>。而無論其為肯定或否定之裁決，USITC 均須向總統及 USTR 呈遞報告書<sup>74</sup>。倘若 USITC 作成肯定裁決（affirmative determination），或者總統、USTR 認為其應為一肯定裁決，則 USITC 必須於報告內提出擬採行措施之建議，包括關稅課徵及其它可進行補救或預防之進口救濟措施<sup>75</sup>。同樣情況下，USTR 須於接獲 USITC 報告書之後的 10 日內，向總統建議相關之補救措施<sup>76</sup>。總統將於接獲 USTR 建議之後的 10 日內決定是否就市場擾亂採行臨時之貨品特別防衛措施<sup>77</sup>。值得注意的是，421 條款 (i) 項第 4 款 C 目規定，臨時性貨品特別防衛措施的期限不得超過 200 天。

<sup>70</sup> 19 U.S.C. § 2451(k)(2)(1).

<sup>71</sup> 19 U.S.C. § 2451(k)(2)(2).

<sup>72</sup> 即自發動調查之後的第 165 日內。19 U.S.C. § 2451(m).

<sup>73</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(1).

<sup>74</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(2).

<sup>75</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(2).

<sup>76</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(3).

<sup>77</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(4)(A).

### (三)一般性質 421 特別防衛措施之修改、縮短、終止或延長

在一般性貨品特別防衛措施正式施行後 6 個月，總統可要求 USITC，針對是項救濟措施之修改（modification）、縮短（reduction）、或終止（termination）作出評估報告<sup>78</sup>。USITC 於接獲是項要求後的 60 日內必須呈遞總統該評估報告<sup>79</sup>。在接獲 USITC 的評估報告之後，總統得最終裁量是否修改、縮短、終止、或者有必要繼續該項預防或補救市場擾亂之措施<sup>80</sup>。（見附圖二）

既然 421 條款規定一般性貨品特別防衛措施得以修改、縮短或終止，則基於賞罰分明的原則，該措施顯然得以延長。據 421 條款（o）項第 1 款規定，USITC 於得於回應總統要求、或於國內半數 業代表申請的情況下，展開是否延長一般性貨品特別防衛措施期限之調查。惟該項要求或申請，須於救濟措施執行之有效期間終止前的 6-9 個月內提出<sup>81</sup>。至於發動調查及相關之調查程序將於聯邦公報中公告。而為調查之故，421 條款並且規定，USITC 應於合理期限內舉辦公聽會，以供相關之利害關係人及消費者一說明、舉證、回應、及表達意見的機會<sup>82</sup>。並且 USITC 最遲須於救濟措施終止前的 60 日內，向總統呈遞其調查報告及結果<sup>83</sup>。總統於接獲 USITC 的評估報告之後，得裁量是否有必要預防或補救市場擾亂之故延長該救濟措施<sup>84</sup>。（見附圖二）

<sup>78</sup> 為此，USITC 須持續監督蒐集相關資料以期能快速回應總統之該項要求。

19 U.S.C. § 2451(n)(3).

<sup>79</sup> 19 U.S.C. § 2451(n)(1).

<sup>80</sup> 19 U.S.C. § 2451(n)(2).

<sup>81</sup> 19 U.S.C. § 2451(o)(1).

<sup>82</sup> 19 U.S.C. § 2451(o)(2).

<sup>83</sup> 19 U.S.C. § 2451(o)(3).

<sup>84</sup> 19 U.S.C. § 2451(o)(4).

### 三、421 可採行之市場擾亂特別防衛措施

在 421 可採行的貨品特別防衛措施方面，有一般性質以及臨時性質等二種貨品特別防衛措施，藉以預防或補救中國輸美貨品對美國市場的擾亂。首先，在一般性質的救濟措施方面，421 條款的定義非常廣泛，包括課徵較高關稅、任意關稅，以及施行其他之進口救濟措施等<sup>85</sup>。所謂任意關稅、其他進口救濟措施，實際上即意味美國得依當時狀況自由裁量，是否採行任何其他名目或形式的限制性進口措施。其次，鑒於一般性的救濟措施於調查終結後始得施行，但有時情況緊急，在延誤採行將對國內產業造成難以彌補之損失的情況下，421 另訂有臨時性質的救濟措施，以因應該緊急狀況<sup>86</sup>。該臨時性措施可包括加增、課徵任意關稅，修改或採行進口數量限制措施，或者上述措施之交叉施行等<sup>87</sup>。

由上述規定可知，421 條款與中國 TPSSM 的規定有所差別。中國 TPSSM 第 3 項明確規定，WTO 會員對中國特定出口貨品所能採取的救濟性措施，為撤銷關稅減讓或進口設限二項。足見 421 可採行的救濟措施，較中國入世議定書第 16 條的規定更為廣泛。

---

<sup>85</sup> 19 U.S.C. § 2451(f).

<sup>86</sup> 19 U.S.C. § 2451(i).

<sup>87</sup> 19 U.S.C. § 2451(i)(4)(B).



## 肆、中國 TPSSM 所面臨的挑戰

### 一、美國 421 貨品特別防衛機制之實踐

過去，美國的防衛措施，向來係根據 1974 年美國貿易法第 201 系列條款的規定進行。不過，1974 年美國貿易法第 421 條，則允許美國政府單獨針對中國大陸之輸美貨品，施行歧視性的貨品特別防衛措施。自 2002 年 8 月至 2004 年 3 月止，USITC 已分別針對中國之輸美貨品，如軸承、鋼線衣架、煞車器回轉軸、球墨鑄鐵水管配件，以及無覆蓋之內裝彈簧等，發動 421 市場擾亂特別防衛調查<sup>88</sup>。

#### (一)軸承案

軸承傳動器是電動輪椅及牙科治療用椅的配件。鑒於來自中國的軸承貨品大量湧入美國市場，影響當地貨品之銷售，美國軸承傳動器生產商 Motion Systems Corp.遂根據 1974 年貿易法第 421 條(b)項，要求政府採取保護措施。2002 年 8 月 19 日，USITC 對上述貨品展開貨品特別防衛調查。2002 年 10 月，USITC 建議布希總統對中國軸承傳動器實施進口限制措施。2002 年 10 月 23

<sup>88</sup> 有關上述五案之細節，請參閱下列文件：Pedestal Actuators from China, Investigation No. TA-421-1, Determination and Views of the Commission, USITC (November 2002); Certain Steel Wire Garment Hangers from China, Investigation No. TA-421-2.1, Determination and Views of the Commission, USITC (February 2003); Certain Brake Drums and Rotors From China, Investigation No. TA-421-3, Determination and Views of the Commission, USITC (August 2003); Certain Ductile Iron Waterworks Fitting From China, Investigation No.TA-421-4.1, Determination and Views of the Commission, USITC December 20, 2003); Uncovered Innerspring Units from China, Investigation No. TA-421-5, Determination, USITC (March 8, 2004).

日，USTR 依據中國 TPSSM 第 1 項的規定與中國大陸針對該貨品特別防衛措施問題展開諮商<sup>89</sup>。

2003 年 1 月 17 日，美國總統布希否決軸承案。由於軸承傳動器是電動輪椅、牙科治療用椅的配件，倘若限制該貨品進口，則美國消費者的利益將因保護少數美國產業而受到損害，鑒於提供美業者該項救濟措施，將不符美國國家利益，且採取該救濟措施對美經濟之負面影響，將大於採取該措施所獲得之產業利益，布希因此否決針對該貨品採取配額限制的措施<sup>90</sup>。

## (二)鋼線衣架案

應美國鋼線衣架業者之請求，USITC 於 2002 年 11 月 27 日，對來自中國的鋼線衣架展開貨品特別防衛調查，並於 2003 年 1 月 9 日召開公聽會。2003 年 1 月 27 日，USITC 作成積極認定，確認自中國進口之鋼線衣架已對美國市場造成擾亂。2003 年 2 月 2 日，USITC 分別向美國總統及 USTR 建議採行貿易救濟措施<sup>91</sup>。

2003 年 4 月 25 日，美總統布希否決該項建議案。否決理由認為，對中國鋼線衣架加徵關稅，可能會對美國各地家庭式經營的小型乾洗店帶來打擊。再者，中國的鋼線衣架進入美國市場已達 6 年之久，美國本土生產的鋼線衣架仍然在美國市場持有超過 85% 的市場佔有率，因此美國本土生產商即使沒有政府所提供的保護，也能自行因應中國貨品所帶來的競爭。鑒於對是項貨品加

<sup>89</sup> See Pedestal Actuators from China, supra note 88. 有關此案之細節，另可參考 J. Ma, "Product-Specific Safeguard in China's WTO Accession Agreement: An Analysis of Terms & its Initial Application in Section 421 Investigations", 22 Boston University International Law Journal 200-217 (2004).

<sup>90</sup> Presidential Documents, Federal Register, Vol. 68, No. 14 (Wednesday, January 22, 2003).

<sup>91</sup> See Certain Steel Wire Garment Hangers from China, supra note 88.

徵關稅，對美國經濟所造成的負面影響，將超過對該貨品加徵關稅所帶來的利益，布希否決對該項貨品實施配額限制的建議<sup>92</sup>。

### (三)煞車器回轉軸案

2003年6月6日，應美煞車器回轉軸業者之請求，USITC 針對中國大陸進口的煞車器回轉軸進行 421 貨品特別防衛措施調查，並於 2003 年 7 月 18 日召開公聽會<sup>93</sup>。2003 年 8 月 5 日，USITC 裁定該項貨品進口並未對美國市場之同類貨品造成市場擾亂的情勢<sup>94</sup>。與前兩案不同的是，本案係 USITC 首度依據美貿易法第 421 條之規定所為的否定裁決。

### (四)球墨鑄鐵水管配件案

2003 年 9 月 5 日，USITC 應美球墨鑄鐵水管配件業者之請求，依據 1974 美貿易法第 421 條 (b) 項的規定，針對自中國進口之球墨鑄鐵水管配件進行 421 貨品特別防衛措施調查。2003 年 10 月 20 日，USITC 否決對上述進口貨品採取臨時性措施。並於 2003 年 11 月 6 日舉行公聽會。2003 年 12 月 8 日，USITC 裁定，該項貨品之進口已對美國市場之同類貨品造成市場擾亂。2003 年 12 月 24 日，USITC 建議對中國該項貨品採取為期 3 年之關稅配額。即在首年對超過 14,324 短噸的進口貨品額外徵收 50% 的關稅，次年對超過 15398 短噸的進口貨品額外徵收 40% 的關稅，第三年對超過 16553 短噸的進口貨品額外徵收 30% 的關稅<sup>95</sup>。

<sup>92</sup> Presidential Documents, Federal Register, Vol.68, No.82 (Tuesday, April 29, 2003).

<sup>93</sup> See Certain Brake Drums and Rotors From China, supra note 88.

<sup>94</sup> See Federal Register Notices, Vol.68, No.158 (Friday, August 15, 2003).

<sup>95</sup> See Certain Ductile Iron Waterworks Fitting From China, supra note 88.

2004年3月3日，本案遭到美國總統布希否決。布希首先認為，對中國該項貨品採取市場保護措施，只會使巴西、韓國和墨西哥等第三國增加到美國市場的出口量，對美國本土產業並無助益。其次，即使削減中國進口貨品，也不會顯著增加美國本土對該項同類貨品的市場需求。最後，限制該貨品自中國大陸進口，對美國消費者所帶來的負擔，將遠超過美國本土生產商所將獲得的額外利潤<sup>96</sup>。基於上述理由，布希否決對中國採行貨品特別防衛救濟措施。

#### (五)無覆蓋之內裝彈簧案

2004年1月6日，美國對中國輸美貨品-無覆蓋之內裝彈簧發動第五起421市場擾亂特別防衛調查。美國「內裝彈簧製造商協會」(American Innerspring Manufacturers)向USITC提出申請，要求根據1974年貿易法第421條(b)項的規定，針對來自中國的無覆蓋內裝彈簧，展開貨品特別防衛調查，藉以防止中國輸美貨品擾亂美國國內市場<sup>97</sup>。公聽會於2004年2月19日舉行。2004年3月8日，USITC針對上述調查作成否定裁決。認為中國該項輸美貨品，無論在進口數量或者進口條件方面，皆不足以對美國製造商造成市場擾亂或有市場擾亂之虞<sup>98</sup>。本案為USITC二度依據美貿易法第421條的規定所為之消極裁定。

自中國加入世貿組織以來，USITC針對中國的輸美貨品，已連續發動五起421貨品特別防衛措施調查。其中軸承、鋼線

<sup>96</sup> Presidential Documents, Federal Register, Vol. 69, No.45 (Monday, March 8, 2004).

<sup>97</sup> USITC Investigation No. TA-421-5, in Federal Register Notices, Vol. 69, No.8 (Tuesday, January 13, 2004).

<sup>98</sup> USITC Investigation No. TA-421-5, in Federal Register Notices, Vol. 69, No.49 (Friday, March 12, 2004); also see Uncovered Innerspring Units from Chin, supra note 88.

衣架，以及球墨鑄水管配件案，分別因無助於「國家經濟利益」、以及會「對美國經濟造成負面影響」為由，遭到布希否決。煞車器回轉軸與無覆蓋之內裝彈簧案，則因 USITC 作成消極認定，而胎死腹中。綜上所述，中國的輸美貨品雖然經過 421 的五次洗禮，但終究皆有驚無險全身而退。

## 二、美國 421 貨品特別防衛機制之實踐分析

就美國針對中國大陸所發動的五起 421 調查案觀之，美國對 421 貨品特別防衛機制之實踐具有下列特點。

### (一) 啟動容易：透過相對立法與內部實踐降低實質啟動的門檻

美國在 WTO 架構下特地為中國大陸入世所設計的過渡時期 421 市場擾亂貨品特別防衛機制具有定義模糊、啟動簡便的特點。在啟動貨品特別防衛機制的實質要件上，美國的 421 的立法門檻，一方面以中國 TPSSM 的規定為立法的最高標準，另一方面則是透過案例的實踐或者法律條文的籠統規定，不斷的放寬門檻，降低啟動標準。

較之於中國 TPSSM，421 條款在啟動的實質要件上，作了降低門檻的補充規定。量、損害與因果關係，同為 421 條款與中國 TPSSM 推論「市場擾亂」的三大實體要件。在量的要件方面，421 條款與中國 TPSSM 的定義一樣模糊<sup>99</sup>，而 USITC 歷次的 421 調查中也未說明。惟在損害與因果要件方面，421 條款則填補中

<sup>99</sup> 即美國 421 條款以及中國 TPSSM 皆未明確說明何謂「快速」增加的標準、增加的時限與條件等。

國 TPSSM 的遺漏。

首先，在損害要件方面，實質損害 (material injury) 或實質損害之虞 (threat of material injury) 同為 421 條款與中國 TPSSM 的損害認定標準，但中國 TPSSM 未定義損害要件，美國 421 的實踐則對損害要件與損害程度作了補充解釋。USITC 在 421 鋼線衣架案中認為，凡不是「無關聯的」(inconsequential)、「非物質的」(immaterial)、或「不重要」(unimportant) 的傷害即為實質損害。至於「無關聯的」、「非物質的」或「不重要」的意涵，USITC 則未與闡釋。其次，在損害程度方面，在 421 軸承及鋼絲衣架案中，USITC 僅簡要的提及實質損害或實質損害之虞的損害程度較 201 系列條款的嚴重損害 (之虞) 輕微<sup>100</sup>。足見除了降低損害要件的門檻外，421 的實踐對損害要件的補充仍然相當模糊。

其次，在量與損害的因果要件方面，421 條款與 421 實踐對於「重要原因」(significant cause) 一詞則作了模糊的補充規定。「重要原因」同為 421 條款以及中國 TPSSM 因果關係的審查基準。惟與中國 TPSSM 不同的是，421 條款以及 421 實踐對「重要原因」有進一步的定義與解釋。儘管 421 彌補了中國 TPSSM 的缺憾，但除了進一步釋放與降低「重要原因」的門檻與標準，將「重要原因」解釋成「進口激增與實質損害間具有直接關聯性」的原因之外，對於「具有直接關聯性」的檢示標準，421 的實踐與規範並未有進一步的解釋<sup>101</sup>。鑑於此，吾人仍難以從 421 條款

<sup>100</sup> 以上有關損害要件的討論，可參閱 Pedestal Actuators from China, supra note 88, p.12-13; Certain Steel Wire Garment Hangers from China, supra note 88, p.12-13.

<sup>101</sup> 因果關係成立的關鍵在於，USITC 或是否能夠證明，中國進口產品數量的快速增加，係造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」(significant cause)。所謂「重要原因」，421 條款(c)項第 2 款將之定義為，造成國內產業遭受實質損害之重要原因 (significant cause)，但其不必然須大於 (greater) 或等於 (equal to) 其他原因。此外，據 USITC 於 421 軸承

的解釋與實踐中確切得知「重要原因」的意涵。

## (二)為美國鋪設有利的雙邊接觸管道

421 貨品特別防衛機制為美國製造有利的雙邊接觸管道。綜觀美國特別為中國大陸貨品所設計的 421 特別防衛機制，不僅未嚴格限制使用者的資格<sup>102</sup>，其快速的調查程序<sup>103</sup>，往往令中國大陸業者措手不及。在來不及作充分的準備，或者出席公聽會，或者提供 USITC 審查之必要資料的情形下<sup>104</sup>，中國大陸業者不得不轉向中國大陸當局尋求協助，間接促成中國大陸當局主動要求與美國政府直接接觸的機會。而在工具之正當性的掩護下<sup>105</sup>，421 超低的實質門檻與模糊規定，已致使美國政府享有是否啟動調查的自由裁量權，並可藉 421 的調查程序向中國大陸施壓，製造有利的雙邊談判空間。

---

及鋼線衣架案的解釋，造成國內產業遭受實質損害的重大原因，不一定係為一最主要或最重要的原因，只要該認定因果關係的要件，能證明進口激增與實質損害間具有直接的關聯性，即為所謂的重要原因。至於「有直接關聯性」的檢示標準，421 實踐並未有進步的解釋。Pedestal Actuators from Chin, supra note 88, at 15; Certain Steel Wire Garment Hangers from China, supra note 88, at 15-16

<sup>102</sup> 據 421 條款(b)項第(1)款，不但 USITC 依其本身職權可主動展開調查外，舉凡國內產業代表（包括企業代表、商會、產業公會或勞工團體等），甚至美國總統、USTR、眾議院歲計委員會或參議院財政委員會等，皆可向 USITC 提出調查申請或要求 USITC 直接展開調查。

<sup>103</sup> 從接受申請、USITC 發動調查、USTR 與中國大陸諮商、USTR 向總統呈遞建議書，一直到總統決議是否對中國大陸採行救濟措施為止，僅需 150 天的時間。

<sup>104</sup> 理論上 USITC 於案件受理後，即會以書面形式知會包括總統、USTR、眾議院歲計委員會，以及參議院財政委員會等相關部會，並將會透過聯邦公報公告調查啟動程序，於合理的期限內舉行公聽會，藉以提供與案件有關之利害關係人一說明、舉證、或與其他相關當事人交換意見的機會。19 U.S.C. § 2451(b)(4) and(5).

<sup>105</sup> 中國大陸的入世承諾是 WTO 會員歧視中國大陸的合法依據。

### (三)三階段的決策設計提供中國大陸多重的遊說管道

藉 421 特有之三階段決策設計所形成的三項遊說管道，已為美國政府製造更多與中國大陸協商的機會。421 的三階段決策機制，包括 USITC、USTR 與美國總統。亦即在 421 的調查過程中，美國提供中國大陸三次向美國政府遊說的機會。421 第一階段的遊說目標為 USITC。因 USITC 在超低的舉證門檻與證據門檻下，得自由裁量是否對中國大陸業者展開立案調查，或者對中國大陸輸美貨品作成設限的積極裁定。中國大陸可選擇在未成案之前，即向 USITC 說明，以阻止爭議的發生<sup>106</sup>。而在 USITC 完成調查並作成積極裁決後，中國大陸的遊說重點則隨即轉移到 USTR。理由有二，首先，USTR 可依據 USITC 的調查結果，逕行認定 USITC 的裁決結果，決定是否與中國大陸展開諮商；其次，USTR 與中國大陸完成諮商程序後，必須向總統提報諮商結果，並在考量公聽會的意見下，向總統呈遞採行措施的建議<sup>107</sup>。中國大陸可於此階段向 USTR 尋求善意的回應。最後，鑑於美國總統對成案有最終決定權，係 421 措施的最終決策者，在前兩階段協商未果的情況下，美國總統自然是中國大陸最終遊說的對象。目前，421 特別防衛機制在美國已有五次的實踐經驗，皆在 421 所設計的雙邊架構下解決。其中兩案在第一階段即以 USITC 的消極裁決而胎死腹中，其餘三案則已全數遭到美國總統布希的否決。

### (四)以總統最終裁量權製造多重議題相互掛勾的機會

事實上，421 雙邊談判架構與總統最終裁量權的設計，不但

<sup>106</sup> 但若 421 調查係受令於總統等政府成員或國會議員等，則向 USITC 遊說的效果恐不盡理想。

<sup>107</sup> 19 U.S.C. § 2451(j)(1), (2) and 19 U.S.C. § 2451(h).



已 美國總統及政府官員創造收受遊說的管道，並已致使中國面臨輸美貨品問題與其他政經議題掛勾的困境。如前述，為防止美國總統因過度政治考量而犧牲國內市場，421 條款對於總統該項權利的行使有若干限制。亦即總統唯有在「不符合美國經濟利益」，或者將嚴重損及「美國國家安全」的考量下，始得以否決 USITC 及 USTR 擬向中國大陸採行的進口救濟措施。儘管 421 條款意圖限制總統否決權的行使，但在 421 未定義美國經濟利益與國家安全的情況下<sup>108</sup>，總統的最終裁量權事實上並未受到真正的限制。而總統為大局之考量難免運用 421 條款所賦予的權限以為政治工具。如美國進口業者即批評 421 貨品特別防衛措施，是總統的御用工具<sup>109</sup>，並認為 421 總統最終裁量權的設計，不但已致使政治利益凌駕經貿利益，並為美國總統及政府官員創造收受遊說的管道<sup>110</sup>。為此，原本單純的中國大陸出口貨品問題似難以避

<sup>108</sup> 421 條款 k 項僅對「不符合美國經濟利益」作了籠統的規定，認為，唯有採取上述措施對美國經濟的負面影響，明顯大於採取措施的利益時，總統始得作出不符合美國之經濟利益的決定。

<sup>109</sup> See, e.g., Eliza Patterson, *The U.S. President, Once Again, Rejects Import Sanctions Against China*, ASIL Insights (May 2003) (observing that the President's denial of relief in the second Section 421 case concerning steel wire garment hangers could be viewed as an overtly political decision by the President made under pressure from the Chinese government and a signal that this administration has no intention of ever granting relief under Section 421.).

<sup>110</sup> See, e.g., Chinese Official Complains about China-Specific Safeguards, ChinaTradeExtra.com, posted December 6, 2002 (China's Vice-Minister for Trade, Long Yongtu, came to Washington and met with Commerce Department officials in December 2002, arguing that the use of Section 421 would undermine China's market access to the United States); U.S. Holds Door Open to Settlement in First China-Specific Safeguard Case, Inside US-China Trade, November 13, 2002 (indicating that some administration officials believed imposition of a safeguard measure on Chinese imports could have negative political consequences in that a decision to impose the ITC remedy could lead to increased use of the China-specific safeguard, which could further complicate the bilateral trade relationship); Chinese Officials Meet in U.S. to Argue Against 421, Furniture AD Case, Inside US-China Trade, January 14, 2004. (Officials from China's Ministry of Commerce met this week with officials in the U.S.

免來自於美方的政治干擾。

### 三、中國 TPSSM 之缺失

WTO 會員如美國之所以能在短短的 18 個月內，即對中國輸美貨品連續發動上述五起 421 市場擾亂特別防衛調查的關鍵，即在於中國入世議定書第 16 條 – 中國 TPSSM 的規範。該款的內容，無論在諮商、立案門檻、調查程序、相對補償、灰色措施、報復空間、貨品特別防衛措施調查的期限間隔、以及貨品特別防衛措施的施行期限等問題上，皆未能平衡中國本體與 WTO 會員間的權利與義務。

#### (一)在立案門檻方面

鑑於中國 TPSSM 的定義模糊、立案門檻甚低，中國出口貨品將頻頻受到 TPSSM 調查的威脅。市場擾亂與重大貿易移轉為啟動中國 TPSSM 的關鍵，但無論是入世工作小組報告書或者是中國入世議定書第 16 條，皆未定義重大貿易移轉一詞；至於市場擾亂，不但適用範圍廣，損害的標準亦未定義，因果關係的門檻也不高。

首先，在適用範圍方面，中國 TPSSM 對國內產業的定義所包括的層面，較反傾銷協定更廣，除生產同類貨品的國內產業外，亦包括生產直接競爭貨品的國內產業。其次，在進口數量方

---

Trade Representative's Office in an effort to convince them to reject recommendations from the International Trade Commission that the U.S. impose a tariff, a quota or a combination of both in order to limit imports of Chinese ductile iron waterworks fittings (DIWF). Informed sources said MOFCOM officials would meet with USTR yesterday (Jan. 13), and said the MOFCOM delegation consisted of officials from its Bureau of Fair Trade.).

面，中國 TPSSM 並未定義「快速增加」(increasing rapidly) 一詞；至於損害的認定標準，中國 TPSSM 的門檻不但低於 WTO 防衛協定的「嚴重損害」(serious injury) 或「嚴重損害之虞」(threat of serious injury)，亦未規定「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 亦未定義何謂造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」(significant cause)。

事實上，鑑於過渡時期貨品特別防衛條款的規定過於模糊，如何解讀，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規範的部分，即享有完全的自由裁量權，但擴張解釋的結果，將開啟濫用紡品特別防衛條款的大門<sup>111</sup>。限縮解釋的結果，則只要入世議定書第 16 條與 WTO 協定的內容未互相衝突，即可互相適用。理由在於上述兩者的性質不但相近<sup>112</sup>，並且皆為 WTO 協定整體的一部分<sup>113</sup>。限縮解釋的目的在彌補貨品特別防衛條款的遺漏與不足，藉以降低被濫用的風險<sup>114</sup>。儘管限縮解釋有法理上的強烈支持，但實務上，普遍性的實踐仍多採擴張解釋的主張<sup>115</sup>。易言之，只要協定未明言禁止，或

<sup>111</sup> 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：「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」。尤其，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，亦即「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」。

<sup>112</sup> 事實上，中國入世議定書第 16 條與 WTO 協定規範的內容，同為 WTO 架構下的防衛問題。

<sup>113</sup> 據中國入世議定書第 1.2 條，中國入世議定書與工作小組報告書第 342 號段落所包括的承諾，皆係「WTO 協定」整體的一部分。

<sup>114</sup> 但採限縮解將進一步合理化多重防衛的正當性。

<sup>115</sup> 見內文美國的實踐分析。除此之外，擴張釋意解釋了 WTO 會員依據 WTO

者未明言規範，會員即享有自由裁量的空間。美國對於 421 的實踐即為一顯明的例證。

綜上所述，中國 TPSSM 未定義或未限制的規範，提升了 WTO 會員對中國大陸出口貨品啟動特別防衛調查的任意性。是項模糊規範賦予 WTO 會員的默示自由裁量權，將致使 WTO 會員得以輕易地對中國大陸的出口貨品啟動特別防衛機制。中國大陸的出口貨品將可能因此而隨時面臨貨品特別防衛調查的威脅。

## (二)在調查期限方面

中國 TPSSM 未明確規範調查期限的結果，將進一步致使中國出口貨品任人宰制，承受 WTO 會員迅雷不及掩耳的快速調查程序。以美國 421 條款為例，421 貨品特別防衛機制從接受申請到總統決議為止只有 150 天。一方面，USITC 在調查發動後的 60 日內即可作出裁決，並在調查發動後的 80 日內，即可向美國總統以及 USTR 提出報告書，建議欲採行的救濟措施。另一方面，USTR 在 USITC 裁決後的 5 日內，即須向中國提出諮商請求，並在 60 日內即須完成諮商，且在調查發動後的第 135 日內，向美國總統提出建議報告。美國總統在接獲 USTR 建議報告後，則僅有 15 日的期限作最終決定。換言之，美國針對中國所設計的 421 貨品特別防衛機制，從接受申請、USITC 發動調查、USTR 與中國諮商、USTR 向總統呈遞建議書、一直到總統決議是否對中國採行救濟措施為止，僅需 150 天的時間，明顯地較 201 條款的 240 天為短<sup>116</sup>。足見 TPSSM 固然對美國業者提供較大的保障，但卻

---

協定在國內多元相對立法的歧異現象。如美國與歐盟在國內針對中國 TPSSM 的相對立法內容即有所差異。

<sup>116</sup> 201 系列條款的作業流程須 240 天。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

中國大陸之出口商造成相對的威脅。

### (三)在啟動貨品特別防衛措施調查的期限間隔方面

中國 TPSSM 對啟動貨品特別防衛調查的期限間隔未設限的結果，將致使中國的出口貨品在短期內即可能面臨重複的 TPSSM 調查程序。首先，在相同貨品方面，雖然中國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，因此該段的規定對 WTO 會員並無約束力<sup>117</sup>。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 會員在毫無時間間隔限制的情況下，幾乎可肆無忌憚地對中國的出口貨品重複啟動調查程序。

### (四)在補償問題方面

鑒於中國 TPSSM 未有相對補償的規定，中國大陸無法向採行 TPSSM 措施的 WTO 會員要求補償。在 WTO 防衛協定的架構下，補償與諮商本為 WTO 成員採取防衛措施的必要前置程序。要求實施一般性防衛措施的 WTO 成員，必須與受影響的其他成員，就補償問題進行諮商，並進行補償，否則該受影響的成員，

---

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。美國總統需於接獲 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需採行臨時措施時，則為 50 日)。共計 240 天。

<sup>117</sup> See Article 1.2 of the Protocol on The Accession of The People's Republic of China, WT/L/432 and Paragraph 342 of Report of the Working Party on The Accession of China, WT/ACC/CHN/49.

即可對之採行限制性的措施，進行報復<sup>118</sup>。中國 TPSSM 雖然要求 WTO 成員，在採取 TPSSM 措施之前，需先與中國進行諮商，但卻未有補償的相關規定。對中國採行 TPSSM 措施的世貿成員，即無必要就該措施所可能產生的不利影響，與中國大陸議定任何形式的貿易補償方案。易言之，中國 TPSSM 免除了 WTO 會員必須補償的代價。

#### (五)在施行期限方面

中國 TPSSM 第 6 項未限定 TPSSM 救濟措施的施行期限，將致使中國在入世後的 12 年內，受到期限不等之救濟措施的掣肘。與中國 TPSSM 不同的是，WTO 防衛協定明確規定防衛措施的實施期限。一般性 WTO 防衛措施的實施期限，原則上不得超過 4 年，但特殊情況下可以延期，最長不得超過 8 年，發展中國家的實施期限則最長為 10 年<sup>119</sup>。反之，中國 TPSSM 雖然明確限定 TPSSM 的過渡適用期到 2013 年為止<sup>120</sup>，但除了原則性的規定外，中國 TPSSM 並未明確限制個別措施的實施期限。依據中國 TPSSM 第 6 項，WTO 成員只能在預防或補救市場擾亂「所必需的時限內」採取防衛措施<sup>121</sup>。換言之，該規定允許 WTO 成員得自由裁量 TPSSM 措施的施行期限。鑒於中國 TPSSM 的適用期為 12 年，除非 WTO 成員自我設限，否則該 TPSSM 措施的施行期限，最多即可長達 12 之久。如美國的 421 系列條款，僅對該系列條款的適用期限，作了為期 12 年的原則性規定<sup>122</sup>，至於個

<sup>118</sup> WTO 防衛協定第 8 條第 2 項及第 3 項的規定。

<sup>119</sup> WTO 防衛協定第 7 條第 1-3 項、以及 WTO 防衛協定第 9 條第 2 項之規定

<sup>120</sup> 中國入世議定書第 16 條第 9 項。

<sup>121</sup> "A WTO Member shall apply a measure pursuant to this Section *only for such period of time as may be necessary* to prevent or remedy the market disruption".

<sup>122</sup> 19 U.S.C. § 2451b (c).

別限制性措施的施行，應於何時終止，421 系列條款並未明確限定。綜上所述，鑒於中國 TPSSM 對貨品特別防衛措施的實施期限，並沒有如 WTO 防衛協定明確的 4 年、8 年或 10 年的時間限制，一旦中國的出口貨品成為 WTO 會員採行 TPSSM 措施的對象，該貨品出口商所承受的損失將難以估算。

#### (六)在報復的啟動時限方面

針對數量相對增長措施的報復啟動時限，中國 TPSSM 的規定長達 2 年，其結果將直接壓縮中國進行報復的空間。關於報復措施的啟動時限，在數量的絕對增長措施方面，WTO 防衛協定與中國 TPSSM 有相同的規定，但相對增長措施方面，兩者的規定則不相同。首先，在數量絕對增長措施方面，WTO 防衛協定以及 TPSSM 皆規定，報復的啟動時限為措施採行的 3 年後。亦即，無論係肇因於數量絕對增長的一般性防衛措施或貨品特別防衛措施，受到該措施不利影響的中國以及 WTO 成員，均有權在該措施實施的 3 年後採取報復措施<sup>123</sup>。但在數量相對增長措施方面，TPSSM 的報復啟動時限則明顯地長於 WTO 防衛協定。WTO 防衛協定第 8 條將其報復啟動期限，限制在防衛措施實施後的 90 日內，但中國 TPSSM 的限制則長達 2 年。易言之，在 WTO 防衛協定下，WTO 成員一旦受到數量相對增長措施的不利影響，就可立即採行相對的報復措施，但在中國入世議定書第 16 條第 6 項的架構下，中國則必須 2 年的漫長等待始得進行報復。由此可知，中國雖為 WTO 成員，但其行使報復的基本權利，在中國 TPSSM 的框架下，無疑是受到歧視性的剝奪，一旦中國的出口

<sup>123</sup> WTO 防衛協定第 8 條第 3 項、以及中國入世特別防衛條款第 16 條第 6 項之規定。

貨品受到 WTO 會員無理的對待，亦只有雞蛋碰石頭的無奈。

### (七)在諮商程序方面

據中國 TPSSM，WTO 會員雖有事前諮商的義務，但在諮商過程中，中國將難以避免來自美歐等政經強國的政治壓力。中國 TPSSM 第 1 項原則上規定，市場受到中國貨品擾亂的 WTO 成員，在採取反制的措施之前，必須先與中國進行諮商，以尋求滿意的解決辦法。然鑑於國際間各國的實力有強弱之別，諮商過程即可能因對手國的實力不同，導致結果各有巧妙。易言之，倘若中國諮商的對象為美國、歐盟等實力堅強的國家，則中國將難以避免對手國所施加的政治壓力。美國的 421 市場擾亂特別防衛調查即為一例。由美國 421 條款的內容觀之，421 條款實則可作為美國總統的御用政治工具<sup>124</sup>。中國的輸美貨品之所以能夠安度 421 五次考驗的關鍵之一，就在美國總統的最終否決權。中國貨品於未來是否能繼續受到美國總統的眷顧，免除 421 的酷刑，除了一般性的產業避險措施外，實有賴靈活的政治外交手段。

### (八)在雙重防衛問題方面

鑑於中國 TPSSM 措施對於 WTO 一般性防衛措施的施行未具排擠性，中國出口貨品將難以迴避受到包括 WTO 防衛措施在內之雙重防衛的打擊。中國 TPSSM 第 1 項規定，WTO 會員於發現有市場擾亂的情事時，該受影響的成員在採行限制性措施之前，必須與中國先行諮商，其諮商內容，可包括受影響的成員是否依據 WTO 防衛協定採取措施。由此可知，中國 TPSSM

<sup>124</sup> 見內文美國實踐分析。



並未排除 WTO 會員得依 WTO 防衛協定施行一般性救濟措施的可能性。換言之，WTO 防衛協定與中國 TPSSM 規範的對象不同，前者為特定貨品，後者則為特定產地，倘若 WTO 成員引據 WTO 防衛協定針對某項特定進口貨品展開調查，而中國也恰好為該項貨品的出口國之一，則中國貨品並不會因為已被施行 TPSSM 措施而免除成為一般性防衛措施受調查的對象。以美國為例，其依據 WTO 防衛協定，在國內展開一般性防衛調查的法源為 201 系列條款，而依據中國入世議定書第 16 條，針對中國貨品施行市場擾亂特別防衛調查的法源，則為 421 系列條款。只要美國有意，中國輸美貨品即可同時面臨美國 201 及 421 的調查。以歐體於 2003 年 7 月 11 日，應西班牙柑橘業者之請求，對來自中國大陸之柑橘(certain prepared or preserved citrus fruits, namely mandarins, etc.)同時展開一般性質與貨品特別防衛措施調查，即係一個典型的案例<sup>125</sup>。中國大陸應為此作好防範措施，以防止對手國藉雙重防衛調查作為其他議題的談判工具。

#### (九)在救濟措施的內容方面

中國 TPSSM 中「灰色區域」(gray area)措施的「重生」，將成 中國大陸揮之不去的夢魘<sup>126</sup>。中國 TPSSM 第 2 項規定中國於必要時應自我約束以防止或補救市場擾亂的發生。亦即，倘

<sup>125</sup> See EC Regulation No 427/2003 (TPSSM Investigation), EC Council regulation No 519/94 and No 3285/94 Commission Decision of 9 December 2003, 2003/855/EC.

<sup>126</sup> 所謂灰色區域，係指相關當事國之間，基於政治、外交或其他壓力，以進口設限為目的所作的非正式協定，常見的形式，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。詳見 WTO 防衛協定第 11 條第 1 項。

若中國與受影響的 WTO 會員於諮商過程中認定，該等市場擾亂（之虞）的確係肇因中國的出口，則中國應採取如自我設限等灰色區域措施，以預防或補救該等市場擾亂。事實上，灰色區域措施早已為 WTO 防衛協定明言禁止使用<sup>127</sup>，但中國 TPSSM 可謂重新為灰色區域措施注入新生命。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 其他國家控訴的爭點。中國 TPSSM 允許 WTO 會員對中國大陸施行灰色措施，無疑是公然接受 WTO 會員歧視中國大陸，可謂為喪權辱國條款。

#### 四、中國 TPSSM 對我國的可能衝擊與因應之道

中國加入世界貿易組織雖帶來許多正面效應，不過中國入世承諾中的歧視性條款，正讓中國大陸飽嘗苦果，未來所有具有競爭力的中國貨品，都可能面臨世貿成員以市場擾亂為由所採取的限制性措施。鑒於兩岸經貿的密切往來、台海兩岸貨品製造過程的分工模式，與不少台商在倚賴大陸為生產基地行銷全球的情況下，倘若中國出口貨品遭受入世貨品特別防衛措施的衝擊，則台商恐難置身事外。長期而言，中國 TPSSM 將可能對臺灣的經社層面造成相當的影響。面對歐美等重要進口國對中國大陸出口貨品可能產生的衝擊，台商與政府宜及早採取措施以為因應。

首先，在台商可採行的因應措施方面，宜針對美國及歐盟的

<sup>127</sup> WTO 防衛協定第 11 條第 2 項。

原產地規定著手以尋求因應之道，包括將貨品之生產製造過程國際化，或者採取根本的遷廠措施等。值得注意的是，倘若遷廠第三地，則必須另外考量該地主國是否已與美國等簽訂諸如中國大陸的入世不平等承諾，以防類似案例重演。如越南雖是一般台商的最愛，但越南在加入世貿組織之際，是否會和中國一樣被迫簽署類似的協定，則宜審慎觀察之。台商有必要在確定越南的入世承諾後再作遷廠越南的打算。

其次，在政府可採行的因應措施方面，台灣或可尋求與中國大陸主要的貨品進口國如美國、歐盟或日本等 WTO 會員，簽署特別的原產地協定，准許台商與中國大陸所有外商在中國大陸製造貨品原料與半成品，在台灣設計、或組合後，可被視為台灣產品，並經由台灣出口。一來可藉機讓出走的台商回流，二來則有助於創造台灣產業的第二春，最國重要的是，藉機成為中國大陸出口貨品的主要集散地或轉口港，將有利於台灣經貿地位的提昇，突顯台灣國際地位的重要性。

## 伍、結語

美國 421 市場擾亂特別防衛機制的目的，在於滿足美國保護本土市場的主張，以預防或補救中國輸美貨品對美國市場造成的擾亂。藉由美國總統自由裁量權與否決權的賦予，421 堪為美國總統對付中國的秘密武器。該總統權力之於中國大陸的重要性，五起的 421 市場擾亂特別防衛調查案即可望出端倪。五案中，除煞車器回轉軸與無覆蓋之內裝彈簧兩案因 USITC 裁決損害事證不足而胎死腹中外，其他三案即係拜美國總統布希的否決。由 421 條款的內容看來，原本單純的經貿問題，實際上卻

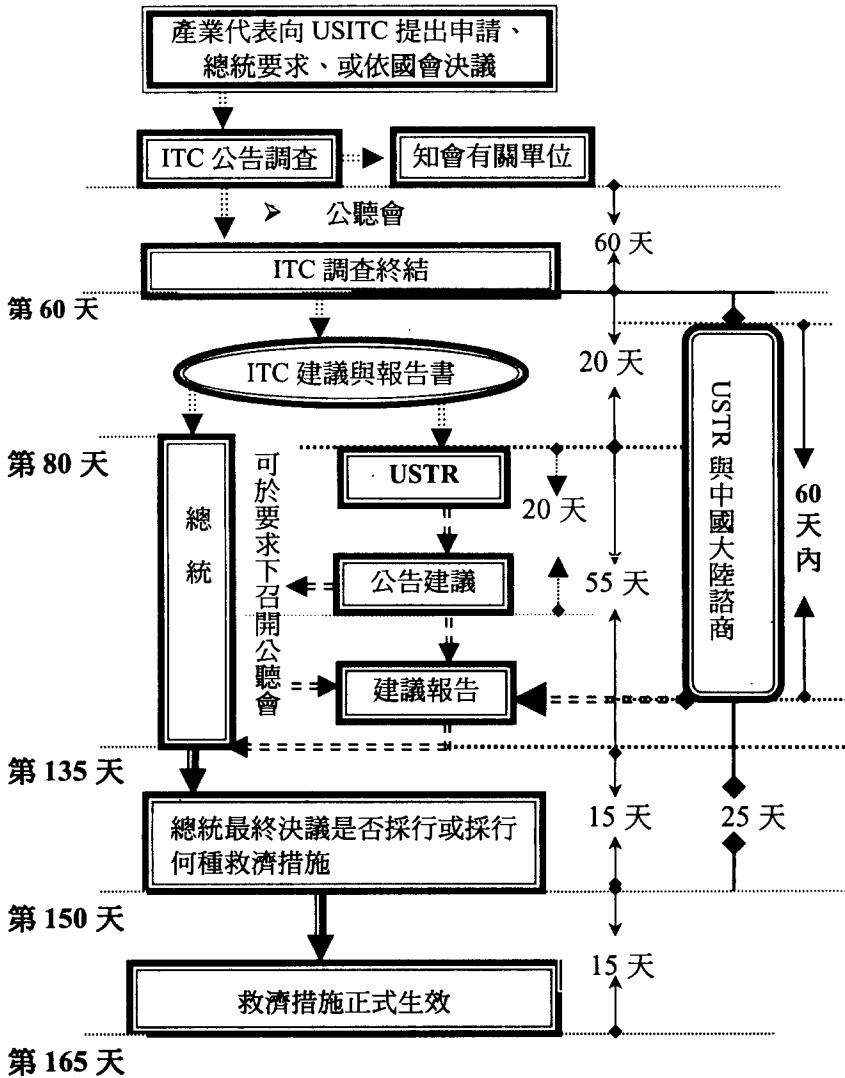
隱藏著濃烈的政治意涵。421 條款的設計與美國的 301 條款，有異取同工之妙，堪為美國特別為中國大陸所精心設計的另類 301。

值得注意的是，中國 TPSSM 是中國大陸 2001 年加入世貿組織時所簽訂的特別歧視性條款，一體適用於所有會員。421 效應目前於 WTO 會員間已有逐漸蔓延的趨勢，再以中國入世議定書第 16 條事實上並未排除 WTO 防衛協定的適用，中國大陸的出口貨品在遭受 WTO 會員雙重防衛夾擊的威脅之餘，是否得以同時兼顧市場的競爭力，並維護其在海外市場的佔有率，值得後續觀察。

事實上，上述現象發生的關鍵在於中國 TPSSM 本身的規範。綜觀中國入世議定書第 16 條的內容，無論在諮商、立案門檻、調查程序、相對補償、灰色措施、報復的啟動時限、調查的時間間隔、以及 TPSSM 措施的施行期限等問題上，皆未能平衡中國與 WTO 會員間的權利與義務，WTO 會員自然得以隨心所欲，歧視中國大陸的出口貨品。

近兩年來 WTO 各會員先後針對中國入世議定書第 16 條進行立法，以保護內國市場免於中國出口貨品的干擾。而中國入世議定書第 16 條是否會對臺灣之經社層面造成間歇性的衝擊，有待審慎評估。政府實宜正視此一趨勢的發展，研擬相關的因應策略，以免受到不利的影響，並維護台灣主力產業的永續發展。

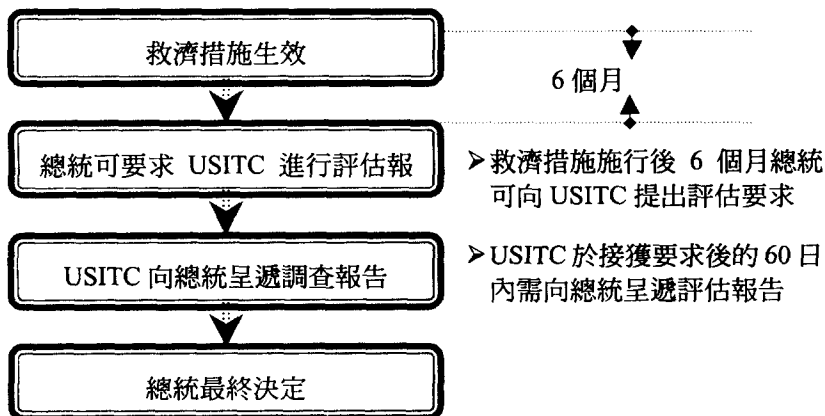
附圖一：一般性質 421 之市場擾亂貨品特別防衛調查程序



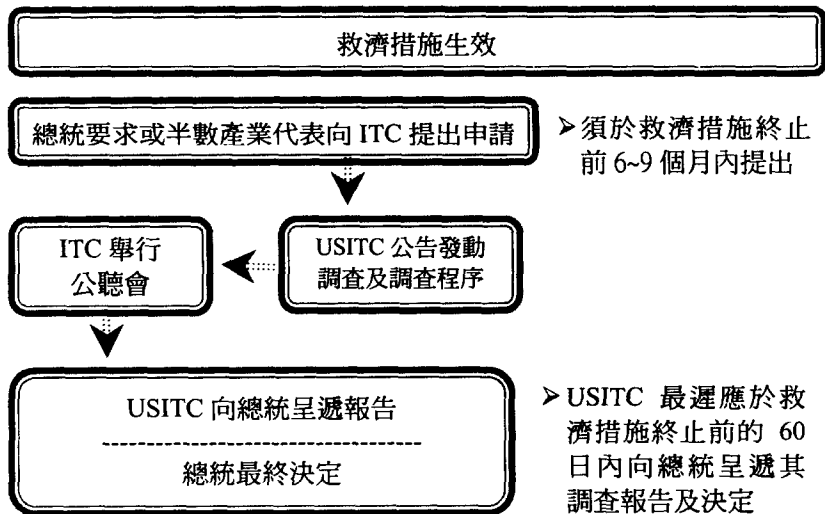
資料來源：本文作者整理

## 附圖二：一般性質之 421 市場擾亂貨品特別防衛措施之施行

### (一) 救濟措施之修改、縮短、及終止



### (二) 救濟措施之延長



資料來源：本文作者整理

## 參考文獻

### 一、西文期刊

1. Brannelly J.M., "The United State's Grant of Permanent Normal Trade Status to China: A Recipe for Tragedy or Transformation?", 25(3) *Suffolk Transnational Law Review* 565-585 (2002).
2. Ma J., "Product-Specific Safeguard in China's WTO Accession Agreement: An Analysis of Terms & its Initial Application in Section 421 Investigations", 22 *Boston University International Law Journal* 200-217 (2004)
3. Patterson Eliza, "The U.S. President, Once Again, Rejects Import Sanctions Against China", *ASIL Insights* (May 2003).
4. Rhodes Sylvia A. & Jackson John. H., "United States Law and China's WTO Accession Process", 2(3) *Journal of International Economic Law* 497-510 (1999).
5. Spadi Fabio, "Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the people's Republic of China to the World Trade Organization", 5(2) *Journal of International Economic Law* 421-443 (2002).
6. Tiefer Charles, "Sino 301: How Congress Can Effectively Review Relations with China After WTO Accession", 34(1) *Cornell International Law Journal* 55-93 (1999).
7. Williams B., "The Influence and Lack of Influence of Principles in the Negotiation for China's Accession to the World Trade Organization", 33 *George Washington International Law Review* 791-847 (2001).

### 二、其他

1. Article XII of the Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization ("WTO Agreement"), [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/25-safeg.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg.pdf).
2. Certain Brake Drums and Rotors From China, Investigation No. TA-421-3, Determination and Views of the Commission, USITC (August, 2003).

3. Certain Ductile Iron Waterworks Fitting From China, Investigation No.TA-421-4.1, Determination and Views of the Commission USITC (December 20, 2003).
4. Certain Steel Wire Garment Hangers From China , Investigation No. TA-421-2.1, Determination and Views of the Commission , USITC (February, 2003).
5. Congress Report 106-632, Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, 106<sup>TH</sup> Congress 2d Session, House of Representatives, (May 22, 2000).
6. EC Regulation No 427/2003 (TPPSM Investigation), EC Council regulation No 519/94 and No 3285/94 Commission Decision of 9 December 2003 , 2003/855/EC.
7. Federal Register Notices, Vol.68, No.158 (Friday, August 15, 2003).
8. Normal Trade Relations for the People's Republic of China, Public Law 106-286, 114 Stat. 881. (Oct.10, 2000).
9. Pedestal Actuators from China , Investigation No. TA-421-1, Determination and Views of the Commission, USITC (November, 2002).
10. Presidential Documents, Federal Register, Vol. 68, No. 14 (Wednesday, January 22, 2003).
11. Presidential Documents, Federal Register, Vol. 69, No.45 (Monday, March 8, 2004).
12. Presidential Documents, Federal Register, Vol.68. No.82 (Tuesday, April 29, 2003).
13. Protocol of Accession of the People's Republic of China to the WTO, WT/L/432 (November 23, 2001).
14. Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49.
15. U.S. Trade Act of 1974, Section 402, Pub. L. 93-618, 88 Stat. 2056 (Jan.3, 1975), 19 U.S.C. § 2432.
16. U.S. Trade Act of 1974, Section 406, Pub. L. 93-618, Section 406, 88 Stat. 2062 (Jan.3, 1975), 19 U.S.C. § 2436.
17. U.S. Trade Act of 1974, Section 421, Pub. L. 93-168, Section 421, as added Pub. L.106-286, div. A, Title I, Sec. 103(a)(3), 114 Stat. 882. (Oct.10, 2000), 19 U.S.C. § 2451.
18. Uncovered Innerspring Units from China, Investigation No.



- 
- TA-421-5, Determination, USITC (March 8, 2004).
19. Chinese Official Complains about China-Specific Safeguards, Inside US-China Trade, ChinaTradeExtra. com, posted December 6, 2002. <http://chinatradeextra.com/>
  20. “Chinese Officials Meet in U.S. to Argue Against 421”, Inside US-China Trade, January 14, 2004.
  21. “U.S. Holds Door Open to Settlement in First China-Specific Safeguard Case”, Inside US-China Trade, November 13, 2002.