

烏拉圭回合防衛協定草案之研究 兼論我國建立防衛制度之必要性

郭懿美

壹、前言

貳、「灰色領域貿易設限」問題之檢討

參、「烏拉圭回合談判」中防衛協定之
發展

肆、Dunkel防衛協定最終草案重點詳
述暨分析

伍、我國建立防衛制度之必要性

一、我國現行進口救濟制度

二、我國亟待建立防衛制度之理由

三、擬議中之我國防衛制度——「貨品
進口救濟案件處理辦法」草案重點
說明

陸、結語與建議

壹、前言

按GATT之防衛條款有廣狹二義。廣義「防衛條款」係指在收支平衡、經濟發展、充分就業及農業等問題上，用以維護政府職責之措施，或指未能從條約或協定之其他盟員（contracting parties）方面得到預期之利益時，用以自我保護之措施（註一），例如，GATT第六條允許盟員就受有補貼之輸入產品課徵平衡稅，第十一條第二項允許盟員於特定情形下得為數量上限制；第十二條允許盟員為保障其對外金融地位及收支平衡，得為輸入之數量上限制，第十八條第三部份允許締約之低度開發國家為發展其新興工業，得免於履行特定之GATT義務；第十九條允許盟員於緊急情形下，得暫停履行GATT之義務或取消關稅減讓；第二十條及第二十一條，各為一般例外與國防安全之例外，使盟員得於特定情形下毋須遵守GATT

條文；第二十二條及第二十三條，規定爭端解決程序，使利益被取消或受損害之盟員，得以停止履行減讓承諾或其他義務，尤其是避免履行最惠國待遇（Most-Favored-Nation Treatment）條款；第二十四條允許成立關稅同盟或自由貿易區之盟員，得不履行特定之GATT義務；第二十五條規定「盟員整體」（Contracting Parties）得決議免除某盟員之義務；第二十八條規定盟員得以協議方式，修正或取消列於總協定附表之減讓等是（註二）。此外，祖父條款（Grandfather Clause）之規定，亦使盟員不必遵守在簽訂GATT之前其國內法與GATT條文相抵觸之部分（註三）；此均係廣義之GATT防衛條款。

狹義「防衛條款」在GATT中係指為避免國內特定產業或特定經濟部門遭受損害，而在一定時間內暫時所為之「進口救濟」（import relief）措施（註四）；具體而言，此即指第十九條「特定產品輸入之緊急措施

※本系兼任副教授

」(Emergency Action on Imports of Particular Products)，亦為GATT最重要之逃避規定，蓋惟有第十九條能提供盟員充分廣泛且富有彈性之規範，故學者遂稱該條為「逃避條款」(Escape Clause) (註五)。

。本研究中所指之GATT架構下之防衛規範，係針對GATT第十九條，即狹義之「防衛條款」。

GATT第十九條允許一國於進口貨品激增，導致國內產業遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞時，可撤回關稅或暫停履行GATT全部或一部份義務。但由於該條款並未明確揭示有關損害認定標準、措施存續間及不歧視原則或選擇性適用等項目，以致各國在適用條款時，各取其便，乃至於灰色領域措施(例如自動出口設限)(Voluntary Export Restraints, VERs)、自動設限協定(Voluntary Restraint Agreements, VARs)、及有秩序行銷協定(Orderly Marketing Agreements, OMAs)等非關稅措施蔓延。此等問題已成爲烏拉圭回合談判中亟待解決之問題。自一九八四至一九九一年，其間防衛措施談判小組先後提出三份防衛協定草案，惟因已開發國家及開發中國家立場之歧異，始終未能達成協議。去(一九九一)年十二月二十日，GATT祕書長Arthur Dunkel提出其所草擬之防衛協定最終草案，目前已由各盟員參考及評估，如無不同意見，該項最終草案可望成爲正式協定，殊值我國注意因應。爲避免抵觸國際規範及減緩我國貿易自由化政策對國內產業之衝擊，我國亟應積極推動加入GATT事宜，接受GATT規範，建立我國的防衛制度，俾保障國內產業之權益。

以下即擬針對「灰色領域貿易設限」問題建行檢討。

貳、「灰色領域貿易設限」問題之檢討

一、「灰色領域貿易設限」盛行

自從一九七四年經濟衰退以來，GATT歷屆回合談判成功樹立之自由化原則，及關稅與非關稅障礙法規，已然日漸遭到「灰色領域貿易設限」(“gray area trade restriction”)措施(註六)侵害。此項「灰色領域設限」顯示法律原則未能在貿易政策的領域中免於受損，如傳統貿易政策工具之統一的一般原則(例如關稅、關稅估價、進口簽證、數量限制、補貼、國內課稅及規則、政府採購、反傾銷及平衡稅程序等)之戰後發展，亦未能延伸至灰色領域貿易設限，例如佚出GATT法律原則由出口國管理之片面私人或政府「自動出口設限」(VERs)政府間雙邊「自動設限協定」(VARs)或多邊「有秩序行銷協定」(OMAs)，基於貿易政策理由而與國內競爭法抵觸的政府所支持之「危機卡特爾」或「出口卡特爾」，或未審核傾銷或受補貼進口產品對國內競爭之影響，而課徵反傾銷或平衡稅或代以「自願具結」(“voluntary undertaking”)。

此等廣受貿易政治家及利益團體之保護主義者歡迎的「灰色領域貿易政策」主要係基於如下事實而存在：伴隨其等對個人自由的限制、其等價格增加、分散貿易及祕密的重分配效果「保護租金」(“protection rent”)規避了有效的法律原則，以及國會

與司法的控制；在一份一九八七年的GATT文件中所列舉的一百三十多件著名的「灰色領域貿易設限」中，歐市就占了約二分之一（註七）。依據歐市的共同商業政策，歐市會員國遭禁止簽訂VARs，惟會員國常藉著個別產業，如汽車、鞋類及電子產品之名義為之，以規避是項禁令（註八）。歐市機構在法律上受到遵守通常為明確及無條件的GATT義務的約束，因為歐洲法院判例承認GATT法律超越次要共同體法規及各會員國法律，而已成為「歐洲共同體法律之一部分」。（註九）然而，歐市行政人員顯然已成為抵觸GATT法律原則之「灰色領域貿易設限」最頻繁的使用者，與已依GATT第十九條嚴格執行的歐市之關稅同盟法律，以及「會員國間之貿易自由化與法律原則並不比會員國國內者較少有益」的自由提議相反，歐市自由裁量的共同商業政策，通常可基於重商主義予以預測為：貿易自由化及國際GATT法律原則是一項麻煩的「讓步」，而歐洲公民的福祉將會擴張，如開通及仁慈的歐市行政人員，獲准使用自由裁量的貿易政策權力，而不受法律、國會及司法的約束（註十）。

一項對個別VERs的深入分析顯示VERs通常等於向人民課以重稅，並抵觸國際與國內貿易及競爭法的基本原則，缺乏特別立法的依據，未經透明的民主討論，以及未對受不利影響人民之個人自由及財產權予以程序與實質「正當程序」（“due process”）的保障。舉例言之，一九八三年歐市執委會與日本談判，限制日本銷歐市之錄影機的結果，提高了超過百分之十五的零售價格，迄一九八五年，花費了歐洲消費者至少一億七

千五百萬英鎊的年度「保護租金」；而未能達到其所宣稱增進菲利浦及Grandig生產的歐洲產製錄影機之目標，此二家業者其後減少產量，進而放棄自己生產，轉而接受日本授權生產錄影機（註十一）。即使應歐市執委會請求採行之大量VERs，係密集國際談判的結果，並通常藉著在歐市境內的監視措施予以補強，VERs通常未由歐市部長理事會依據羅馬條約第一一三、一一四條授權，且未由歐市執委會公告，並缺乏任何歐洲共同體的法律依據（註十二）。VERs之實施經常導致出口國私人出口卡特爾之設立（註十三），雖然，此點顯然與歐市反托辣斯法抵觸（註十四），卻仍然受到歐市執委會的容忍。歐市業者常用「備忘錄」（“understandings”）一詞代替「協定」（“agreements”）來規避歐市反托辣斯法的規範。而歐市執委會對於這些具有高度政治意味的協定，則儘量延緩使用其法定權力（除非出口國提出控訴），而以勸說方式來促進共同體政策的發展（註十五）。

二、「灰色領域貿易設限」之性質與使用的原因

「灰色領域貿易設限」一詞，規避明確的定義，而所謂「OMA」、「VRA」及「VER」等名詞，因不同的根據而有不同的用途。以美國對外貿易法為例，OMA是美國政府依據一九七四年貿易法第二〇一至二〇三條規定所簽訂的正式雙邊貿易協定。OMA、VRE及VER三者之法律特徵，為起源於進口與出口國間的雙邊協定（通常是以價格具結、數量限制、監視制度或出口預測之形式為之），涉及私人及（或）國家的出

口設限，以及是刻意做爲規避國際與國內貿易及競爭法之基本原則（例如進口國貿易決策透明化、不歧視、不扭曲競爭以及受實質與形式正常程序規範之防衛措施的採行）之用途。例如，在美國國際貿易委員會決定日本汽車進口非對美國汽車產業造成嚴重損害的重大原因，因此並無採行二〇一條進口救濟措施的正當理由後，一九八一年日本卻應美國請求，同意每年限制汽車銷美輛數爲一百六十八萬輛，研究該VER案的美國學者Lochmann指出：此項VER授予美國國內及外國汽車製造商一項分享的壟斷，每天可自美國消費者獲取四百萬美元的利益，並提高每輛新車四百美元的售價。如依GATT第十條規範之合法進口關稅，此等「稀罕租金」（“scarcity rent”）的一部分應由政府以關稅收入的形式徵收。因此，在短期內，汽車VER實與直接消費稅及對美國與外國汽車製造商數十億美元的補貼經濟效益無所差別，惟此項由日本執行VER卻有效地排除了美國民主程序，無人爲VER及所增加之價格負政治責任，國會從未針對汽車VER之實施期間及數額投票，總統未曾公開辯護其談判立場，以及利害關係人未能向美國法院提出有效果的挑戰（註十六）。

即使出口設限藉著私法予以實施（例如出口卡特爾、產業間協定），其等通常受到相關政府間達成之協議引誘、容忍、支持或事前決定。「自動」出口設限經由出口國以國家法律的形式片面採行，通常既非自動，亦非片面，而是起源於國際談判及較限制性、替代性進口設限之威脅，並且經常藉著進口國的監視措施予以補強。「灰色領域貿易設限」之額外特徵爲缺乏透明性（transpar-

ency），以及有時會摻雜政府涉及之曖昧成分。

VERs、VARs、OMAs之經濟目標通常爲限制特定進口國特定產品之數量，有時亦限制其價格。依據GATT一九八七年之報告，在其公布的一百三十五件出口設限協定中，鋼品占了三十八件，未包括於多種纖維協定（MFA）之紡織品占了二十八件，農產品占了二十一件，運輸設備占了十四件，電子產品占了十一件，鞋類占了八件，以及工具機占了七件。所涉及的GATT盟員，在進口國方面，歐市名列前茅，占了六十九件，美國次之，占了四十八件，加拿大占了七件；而在出口國方面，日本占了二十五件，韓國占了二十四件，歐市僅占了七件（註十七）。許多VERs具有產品選擇性及國家歧視的特徵。VERs有先例可循與可擴張的趨勢，通常會自一國至另一國，與自一產業至其他產業（例如加工產業）蔓延發生。此點導致若干產業（例如紡織品及鋼鐵產品）成爲遍及全球的出口設限網，及雙邊的「管理貿易」（“managed trade”）（註十八）。在一九八〇年中期，大約百分之十的世界貿易受到不同形式的出口設限管理（註十九）。出口國通常應進口國請求接受VERs、VRAs及OMAs，因爲出口設限的賠償之「內構因素」鼓勵出口國獲得部份的「稀罕租金」，如進口關稅或進口配額將歸進口國或進口公司所有。VERs、VRAs及OMAs是經濟學上花費最多的保護主義形式，因爲出口配額亦扭曲世界市場價格，而個別出口國間的再分配，需要額外保護成本。出口配額及（或）最低價格之談判，亦會鼓勵其他進而在進口與出口國減少競爭的公司增加生產，

造成過於供的市場情況 (oligopoly)。

三、VERs、VRAs及OMAs與GATT第十九條的衝突

從法律的觀點言之，已知的超過一百三十件政府的VERs、VRAs及OMAs（不在MFA規範範圍內）顯然違反GATT明確及無條件地對數量限制及歧視性管理的禁止規定（見第十一條第一項及第十三條）。此外，此等措施亦違反GATT若干規定；以GATT第十九條規定而言，許多政府的VERs及VRAs，係用做GATT第十九條一般防衛條款規定選擇的進口救濟措施之替代方式，或更明白言之，係用做規避GATT第十九條可准許的防衛措施之程序與實質法律要件之方式。無論如何，經由一個或以上進口盟員之同意，通常並不能使對於其等之GATT盟員的歧視性政府VERs或VRAs成為理所當然，此點於依據GATT法律與國際法的一般原則亦然。例如，「一九六九年維也納條約法公約」（1969 Vienna Convention on the Law of Treaties）第四十一條規定：「兩個或以上多邊條約的簽約國，得簽定一項協定，以修改該等國家之間的條約，如（a）條約中規定該項修改的可能性，或（b）爭議中的修正未受條約禁止；以及（i）不影響其他簽約國，依據條約之權利或義務之履行；（ii）不與某項條文相關，而該項條文之減損（derogation），會與條約整體目標與意旨之有效執行，不能並存的（incompatible）。」

GATT僅規定少數幾個針對不歧視貿易競爭基本GATT義務的明示特定例外，例如第十四條之關稅同盟與自由貿易區，惟未准

許對雙邊同意背離此等基本多邊GATT義務的可能性。GATT一貫適用超過二十五年的長期實務為，GATT條文（如第一、第九及第十三條）之違反視為「取消或損害之有表面證據的案件」（“prima facie case of nullification or impairment”），每一GATT盟員有權發動GATT第二十三條之爭端解決程序，並請求撤回有關的貿易措施，此亦為GATT已建立的法律原則。依據最近兩件獲GATT盟員整體採納之GATT專家小組報告所言：「違反一項GATT的法則，視為對其他盟員具有不利影響。」（註二十）以及「一項設限措施的存在，應視為造成取消或損害，不但因為其對貿易數量已造成的任何影響，而是基於其他原因，例如其將導致交易成本增加，並將產生可能影響投資計畫的不確定性。」（註廿一）

參、「烏拉圭回合談判」中防衛協定之發展

一、強化GATT第十九條之需要

GATT包含若干「安全閥」（“safety valves”），該等「安全閥」准許盟員在受到特定條件限制，不致於不當危害跨國貿易及投資決定所需的法律確定性之下再課徵，否則會遭GATT第二及第十一條禁止的關稅及進口數量限制，俾得追求特定國家政策目標，例如避免國內產業受到傾銷或進口產品所造成之「重大損害」（“material injury”）或威脅（GATT第六條）；防衛盟員對外財務立場及其收支平衡（GATT第十二條及第十八條B項）；加強一項特定產業在低度開發國家之建立（GATT第十八條A，C

，D項）；避免國內產業受到假定公平的進口競爭所造成的「嚴重損害」（“serious injury”）或威脅（GATT第十九條），或追求不同其他「公平政策」目標（GATT第二十、二十一條）。GATT第十九條之一般防衛條款則在特定情況下，准許任何GATT盟員撤回或修改一項GATT第二十二條規定之「減讓」或採行進口數量設限，已如前述。

自GATT於一九四七年成立後迄一九八四年為止，主要已開發盟員發動GATT第十九條之案件計有一百零二件，其中澳洲占了三分之一以上（三十八件），美國次之（二十七件），加拿大有二十一件，歐市有六件，個別歐市會員國有十件。適用之產品以衣類、鞋類、鋼品及農產品為主（註廿二）。迨一九八七年中，如與前述統計數比較，已通知引用GATT第十九條的案件則計有一百三十四件，其中有二十六件在一九八七年七月繼續生效，其中澳洲仍維持三十八件、美國亦維持二十七件、加拿大增為二十二件、歐市增為十四件以及個別歐市會員國十二件，此等國家採行了幾乎百分之九十的GATT第十九條行動。而開發中國家所採取者僅占七件。即使在數件案例中，由加拿大與美國使用之「價格分籃」（“price brackets”）實際上限制了受不利影響供應國的數目。幾乎所有第十九條防衛措施係以不歧視的態度宣告適用之，百分之八十的第十九條措施效期少於五年，給付或提出賠償要約之案例僅有二十件，而對抗第十九條的報復行動，祇有十二件，有些第十九條進口措施在已轉換為「自動」出口設限即予終止（註廿三）。

根據GATT一九八九年三月對包括自動出口限制、有秩序行銷協定、出口預測（export forecasts）、基本價格制、產業間協定、歧視性進口制度（discriminatory import system）等與第十九條措施具有相同目的之「灰色領域措施」所做之審查發現：共有二七七項出口限制協定，而上年同期僅有一三五項，就受限制產品而言，其中包括紡織品及成衣（七十七項，其中廿九項係依據MFA第七、八條向GATT通知之雙邊協定）、農產品及食品（六十四項）、鋼及鋼製品（五十二項）、電子產品（卅二項）、汽車及運輸設備（廿一項）和工具機（十四項）。其中，大部份雙邊協定係用以保護歐市或其會員國市場，美國次之。而該二國所簽訂者佔有出口限制協定之五分之四。該項報告並指出：該等協定有的早在一九六〇年及一九七〇年代即已存在而實施迄今，祇有少數協定依GATT第十九條規定通知GATT；且無疑地已違反GATT第十一條有關禁止限制出口，或GATT第十三條第十一條之例外適用，應基於不歧視原則之規定（註廿四）。

此種數量相當有限及減少使用第十九條防衛措施的情況，與未通知GATT，未援引GATT防衛條及通常抵觸GATT第一、十、十一、十三、十七條第一項C款，或第十九條所使用之數量穩定增加的「灰色領域貿易設限」情況正相反。鑒於此種一九三〇年代型態之雙邊管理貿易的增加情勢，自從一九七〇年初起，各國即已意識到有必要補強規則及程序使得GATT第十九條更有效力。

二、GATT盟員對新「防衛協定」（“Safe-guard Code”）的談判，談判的焦點集中

於以下數點：

1. 第十九條不公平貿易及緊急行動二者須予明顯區分；

2. 依據第十九條的防衛措施，須為暫時性且逐步地自由化；

3. 盟員須保留依第十九條第三項(a)款報復的權利，惟因報復行動具有擾亂效果，補償優於報復；

4. 期待所有防衛行動適度的透明化（adequate transparency）及對所有防衛行動的多邊監視（multilateral surveillance）；

5. 防衛的發展，對維持與加強多邊貿易制度以屬必要，並須做為新GATT多邊貿易談判的首要目標。

GATT各盟員對於一項全面的防衛協定之許多其他要件，持有如下不同的看法：

1. 如何定義「嚴重損害」的概念？

2. 「損害之虞」的概念是否應予去除，因為其通常並未反映一項緊急情況？

3. 是否可能達成對一項防衛措施實施期間一般規則的協議？

4. 報復權是否應予放棄，俾用以交換較嚴格之規範，特別是有關增加進口產品造成的嚴重損害的查證，或是否繼續有效的調整方案？

5. 防衛措施應否遵守第一及十三條為不歧視者，或應否准經由出口國的同意或由GATT防衛委員會事前決定應符合特定條件的選擇性防衛行動，或應否准許事後由GATT防衛委員會審查的片面選擇性的防衛措施？

6. 如何逐步取消（phase out）不合法的「灰色領域措施」？

7. 防衛措施應否與結構調整相連繫？

8. 應否有開發中國家採行防衛措施的例外規定？

9. 將GATT規則併入國內執行立法及或由國家法庭之直接適用，來強化GATT規則，是否在政治上可行？

10. 採行對防衛措施的部份協議，而非全面協定之「設立障礙物作法」（“building blocks approach”）是否適當？

一九八四年十一月，GATT祕書長針對對抗歧視最有競爭力的供應者的保護措施，繼續侵蝕多邊GATT貿易制度的情形提出報告，並提出一份基於如下原則的GATT第十九條全面協定：

1. 所有第十九條措施及灰色領域行動，須予通知GATT；

2. 所有第十九條措施須於盟員間不歧視適用，並儘量採取關稅而非數量限制的方式；

3. 第十九條規定之客觀準則應予遵守；

4. 第十九條之行動應為暫時性，並逐步自由化；

5. 補償將優於報復，而盟員在考慮是否依第十九條第一項報復時應自我節制；

6. 所有「灰色領域措施」將逐步取消；

7. 通知與諮詢條款將予遵守；

8. 將建立一個GATT機構，來諮詢採行之防衛行動，監視本協定之執行及做成任何適當的建議（註廿五）。

一九八六年九月二十日的各國部長的「東岬宣言」（“Punta del Este Declaration”）揭開了烏拉圭回合多邊貿易談判的序幕，宣言中以如下文句列明「防衛」為談判的主題之一：

「全面的防衛協定，對於加強GATT制度以

及推動多邊貿易談判而言特別重要，此項防衛協定，應基於GATT的原則，涵括如下要件：透明化、範圍、行動的客觀準則包括嚴重損害或嚴重損害之虞的觀念、暫時的性質、遞減性與結構調整、補償與報復、通知諮商、多邊監視以及爭端解決，並應闡明及執行GATT之規範，以及應適用於所有盟員。」（註廿六）

一九八九年六月二十七日，GATT防衛措施談判小組應貿易談判委員會之請求，根據各盟員提案並參酌歷次會議的討論，參加盟員在個別諮商時所提建議及全面協定之規範等，擬訂並提出防衛措施草案（註廿七），以作為未來談判的基礎。防衛措施談判小組主席於一九九〇年十月廿六日提出防衛措施協定第三條正草案，經過小組諮商討論後作成最後草案，提交烏拉圭回合一九九〇年十二月期終會議討論。斯時各盟員已就草案中下列各項達成共識：

1. 防衛措施之適用要件。
2. 防衛措施須為暫時性，且應逐步自由化。
3. 緊急臨時性之防衛措施。
4. 防衛措施應具透明性，且受多邊監督機構或防衛措施委員會之監督及檢討。
5. 防衛措施之通知、諮商、補償及報復；以
6. 爭端解決之方式。

而各盟員針對該項最終草案仍有若干爭議，其爭議之重點如下：

1. 最惠國待遇原則的適用

美國——傾向採取雙軌制，即原則適用最惠國待遇，惟在特殊情形下，得與出口國協商並獨得出口國同意採取選擇性措施。

歐市——強調支持最惠國待遇及不歧視原則，但主張例外規定：若符合嚴格條件之特殊情況時，允許進口國選擇性地限制特定進口來源。

2. 灰色領域措施

美國與歐市——雖然強調應消除灰色領域措施，但仍建議若於協定內予以嚴格規定及多邊監督並訂定時間表，使灰色領域措施符合GATT規範或逐步取消。

開發中國家——防衛措施均應透明化，即使違反GATT規定之防衛措施亦應通知GATT，並應使其符合GATT規範或防衛協定或加以消除。

3. 產業結構調整

美國——產業結構調整為防衛措施之目的，而非防衛措施之方式。惟主張調整結構應符合GATT之規範。

日本——主張不得以執行結構調整作為採取防衛措施之前提。

開發中國家——結構調整得為防衛措施之延期條件，而非採取防衛措施之必要條件，且結構調整之措施仍應符合GATT之規範。

4. 防衛措施之適用期限

草案中有關防衛措施之適用期限有二種主張：

(1) 美國——實施期限不得超過五年，必要時得予以延長，若經延長總實施期限不得超過八年。

(2) 歐市及開發中國家——實施期限不得超過三年，必要時得予延長，若經延長則總實施期限不得超過五年。

此外，在防衛措施逐步自由化之期限（一年或二年），及防衛措施實施屆滿後在一定期間內（至少二年），不得再對同一產品採取

防衛措施方面，盟員間仍有爭議（註廿八）。

一九九一年十二月二十日，GATT 祕書長 Arthur Dunkel 則又提出其草擬之防衛協定最終草案（註廿九），目前正由各盟員參考與評估。

肆、Dunkel 防衛協定最終草案重點詳述暨分析

從 Dunkel 草擬之防衛協定最終草案之前言（preamble）中得知：改進與加強 GATT 為準則之國際貿易制度，係盟員一致的目標。茲詳述暨分析該草案重點如下：

(一)第一章為概括條款。第一條規定本協定建立適用 GATT 第十九條所規定防衛措施之規則。

(二)第二章為要件，即採行防衛措施之要件。

1. 依第二條規定，進口盟員（或關稅同盟）僅得於決定產品係於絕對或相對於國內生產為數量或直接競爭產品之國內產業嚴重損害，或有造成嚴重損害之虞時，採行一項防衛措施。

2. 依第三條(a)項規定，進口盟員須由主管機關調查之後始得採取防衛措施。此項調查包括對所有利害關係人適當的通知及公聽會（public hearing），進口商、出口商及其他利害關係得提出證據之意見予以答辯，以及提出其他針對採行防衛措施是否符合公眾利益之意見的機會。主管機關須出版一份報告，詳載渠等之裁決以及針對所有必要之事實與法律爭點所推理之結論。同條(b)項規定主管機關對本質上屬機密或係以機密方式提供之資料的保密原則。按美國一九七四年

貿易法第二〇一條逃避條款調查規則，亦有類似的規定。在調查進行中，為確保調查程序之公平性，ITC 於適當通知（reasonable notice）後應舉行公聽會，使利害關係人及消費者得提供證據並表示意見。（註三十）

3. 第四條規定臨時性防衛措施（provisional safeguard measure）採行之要件，詳言之，在延遲將造成無法彌補之損害的緊急情況（critical circumstances）下，依據明確證據顯示，增加進口產品已造成或有造成嚴重損害之虞之初步決定，可採行臨時性的防衛措施。該臨時性措施實施之期間不得超過二百天；在該項期間，本條及第七條所規定之有關要件均應符合之。該等措施須以增加關稅之形式採行；如其後調查結果做或否定決定，該增課之關稅即應迅速予以退還（refunded）。

4. 第五條規定防衛措施適用於進口之產品而不論其來源。按歐市曾提出如下備受爭議的建議：即准許對特定進口國使用「選擇性防衛措施」，俾對受害之國內產業提供暫時性保護，來對抗積極出口的國家。本協定草案並未採納歐市之提議，有關「選擇性」（selectivity）的爭點——是否防衛措施得僅適用於某特定國產品，顯然與 GATT 之最惠國待遇原則不符。

5. 第六條(a)至(c)項，係對嚴重損害、國內產業以及有嚴重損害之虞之定義規定，而未採納美國所提出「客觀準則」（“objective criteria”）之建議（註三十一）。詳言之，(a)項規定，所謂嚴重損害是指某項國內產業所受之重大全面性的損害；(b)項規定，在決定損害時，所謂某項國內產業，是指在盟員國境內營運之同類或直接競爭產品之

生產商，或其等同類或直接競爭產品總產量，占該等產品之總國內生產的主要比例；以及(c)項規定，所謂有嚴重損害之虞，是指依據第七條所規定明顯立即之嚴重損害，一項存有嚴重損害之虞之決定，須基於事實，而非僅依據空言、臆測或輕微的可能性為之。如參照歐市立法例，即歐市部長理事會第二八八／八二號規則第九條規定，所謂重大損害（substantial injury）之虞之認定標準為：是否實際損害為明顯可預見者，並應考慮如下因素：

(1)該產品對歐市出口增加率；以及

(2)原產國或出口國實際或可預見對歐市出口能力（export capacity）。（註三十二）

6. 第七條(a)項規定，嚴重損害或有嚴重損害之虞之有關考慮因素。詳言之，依據本協定之規定所做決定是否增加之進口產品已對某項國內產業造成嚴重損害，或有造成嚴重損害之虞之調查，主管機關須評估所有具有客觀及可計量性質並與該產業有關之有關因素，特別是相關產品進口增加之絕對比率與數量，增加進口產品在國內市場之占有率，銷售層次之改變、生產、生產力、設備利用率、利潤與損失以及就業率。此等因素亦為多數國家，包括歐市、美國所規定者。(b)項規定：產品之增加進口須與嚴重損害，或有嚴重損害之虞存有因果關係；同條(c)項規定，主管機關與依據前述第三條之規定迅速公布受調查案件之詳細分析，以及所審查因素之相關性的證明。

7. 第八條規定防衛措施僅應採行之程度。詳言之，防衛措施僅應採行至也許必要防止或救濟嚴重損害，以及便於調整之程度。

如使用數量限制，該項措施不得減少進口產品數量至低於最近期間者，即可取得統計數字之最近代表性三年統計數字為證之平均進口水準。按本條將產業結構調整列為採取防衛措施之要件之一，顯然未採納前述日本與開發中國家之提議。

8. 第九條(a)項規定採取限制之盟員，對供應國有關配額比率之分配原則。同條(b)項為其例外規定。

9. 第十條規定防衛措施之期限，即不得超過四年。第十一條規定防衛措施之延長。第十二條規定一項防衛措施之總計期間不得超過八年。美國貿易法第二〇三條(e)項(1)款(A)亦規定救濟措施之期限不得超過八年，總統得延一次，進口救濟之最初實施與延長期間合計不得超過八年（註三十三）。應注意者，我國之「貨品進口救濟案件處理辦法」草案第卅六條規定進口救濟實施期限不得超過三年，必要時得延長一次，延長期限不得超過二年，顯然較前述協定所規定者短得多。惟鑒於協定第八條對採取防衛措施之限制規定，將來協定正式實施以後，尚不致於發生各盟員紛紛調高防衛措施實施期限之問題；而我國擬設立之防衛制度精神，既不在於成為變相的長期保護國內產業之措施，自然亦無調高防衛措施期限之必要。

10. 第十三條規定防衛條款應逐步予以自由化原則。

11. 第十四條規定對於隸屬在本協定生效後採行之防衛措施的某項進口產品，至少在二年內不得再度對之採取防衛措施。第十五條則為第十四條之例外規定。美國現行一九七四年貿易法第二〇二條(b)項(1)款亦有如下類似規定：除非委員會認定有正當理由（

good cause) 存在，以及自從委員會向總統報告前次調查結果已逾一年（註三十四），委員會不得針對曾遭調查之產品進行調查。

(三)第三章為減讓之水準暨其他義務

1. 第十六條規定提議採行防衛措施或尋求延長之盟員，應依據第二十七條之規定，努力維持重大相等的減讓水準及其他存在於其將受依據GATT防衛措施影響之該盟員與出口盟員間之其他義務。為達成此目標，相關之盟員得同意貿易補償（trade compensation）。

2. 第十七條規定如依據第二十七條未能於諮商後三十天內達成協議，則受影響之盟員一俟收到盟員整體收受書面通知時起之三十天期滿，得最遲於防衛措施實施後九十天內，依據GATT規定對採行防衛措施之盟員貿易，任意終止重大相等減讓或其他義務；而該項終止並非盟員整體所不同意者。

3. 第十八條為對第十七條終止權利之限制規定。詳言之，如防衛措施係因一項進口產品之絕對增加而採行，而該項措施合乎本協定之規定，則依據第十七條之終止權利，在一項防衛措施生效的前三年不得行使。

(四)第四章為對開發中國家採行及開發中國家採行防衛措施之特別規定

1. 第十九條為對於市場占有率極少之開發中盟員，不得使用防衛措施之規定。依據該條如一個開發中盟員，其相關進口產品占有率未並超過百分之三，開發中盟員總計進口占有率少於百分之三，而其占相關開發中盟員產品採行防衛措施。如參考美國逃避條款調查實務，ITC在非橡膠鞋類案中，將我國與南韓之鞋類銷美數量及金額合併計算，認定此二國銷美鞋類在美國市場持有相當大

比例的市場占有率，並從而認定美國國內非橡膠鞋類產業有遭受嚴重損害之虞。（註三十五）此項認定實與在反傾銷調查中有關損害部份得予累計（cummulation）計算之認定方式無異（註卅六），對於受美國逃避條款調查之市場占有率極少的開發中國家殊屬不利。並與本協定第十九條之規定不合。

2. 第二十條為開發中盟員採行防衛措施之特別規定，即開發中盟員有權延長防衛措施之採行期間，最長可達二年，並超過第十二條規定之最長期間。縱使有第十四條之規定，如未使用防衛措施之期間，至少已有兩年，一個開發中盟員有權對已隸屬於在本協定生效之日以後採行防衛措施之進口產品，再度採行等於前次已實施防衛措施期間之一半期間的防衛措施。

(五)第五章第二十一條為現行第十九條措施應逐步取消之規定，即盟員至遲應於防衛措施首度使用之後八年，或在本協定生效後五年，二者以日期在後者為準，終止所有現行依據GATT第十九條採行之防衛措施。

(六)第六章為特定措施之禁止及消除規定

1. 第二十二條(a)項規定盟員不得對第十九條規定之特別進口產品採取或尋求任何緊急行動，除非該行動符合依據本協定引用GATT第十九條之規定。

2. 同條(b)項為「灰色領域貿易設限」之禁止與逐步取消規定。即盟員不得尋求、採取或維持任何自動出口設限、有制序行銷協定或任何其他針對出口或進口之類似措施。

(註三十七) 此等措施包括由單一盟員以及由二個或以上盟員，依據協定、協議以及備忘錄採取之行動。任何於本協定生效時有效之該措施，應依據第二十三條規定，符合本

條規範或逐漸取消。本條規定對歐市、美國等頻於使用VARs、VERs或OMAs之盟員勢必造成不小的衝擊。

3. 同條(c)項規定盟員依據GATT其他規定，或在GATT架構下達成之議定書及協定或協議所尋求採行或維持之防衛措施，不在本協定之規範範圍內。

4. 第二十三條規定第二十二條所指之逐步取消現行措施，應由相關之盟員依據其於本協定生效後一百八十天內，向防衛委員會提出之時間表實施，此等時間表應規定第二十二條所指之所有措施，包括每一進口盟員不超過一件之特定措施，在本協定生效日後不超過四年之期間，逐步取消或符合本協定之規定。該措施之期間不得予以延長至一九九九年十二月三十一日以後。任何例外須經直接相關之當事人共同同意，並於本協定生效後九十天內，通知防衛委員會覆核及同意。依據本協定之附件，歐市與日本之汽車自動出口設限協定為惟一之例外。

5. 第二十四條禁止盟員鼓勵或支持公營及私人企業，採取或維持相當於第二十二條所規定之非政府措施。

(七)第七章規定通知及諮商

1. 第二十五條課以盟員有立即通知盟員整體之義務。有關(a)展開損害或有嚴重損害之虞之調查程序；(b)做成因增加進口產品而導致之嚴重損害或有嚴重損害之虞之決定；以及(c)採取使用或延長一項防衛措施之決定。

2. 第二十六條規定在依第二十五條(d)及(c)項通知之時，提議使用或延長一項防衛措施之盟員應提供盟員整體所有必要的資料，包括因進口產品增加造成嚴重損害或有嚴重

損害之虞之證據，涉及產品之確實說明及擬議之措施、提議實施之日期、逐步自由化之預定期間及時間表。在延長一項措施之情形，相關產業正進行調整之證據須予提出，盟員整體或防衛委員會得向提議使用或延長措施之盟員，要求提供其等認為必要之額外資料。

3. 第二十七條規定提議使用或延長一項防衛措施的盟員，應提供與做為相關產品出口商而具有重大利害關係之盟員事前諮商的機會。

4. 第二十八條規定盟員應於採取第四條所規定臨時性防衛措施以前發佈前通知。在採行該項措施以前應立即進行諮商。

5. 第二十九條規定如下情事，應立即由有關盟員通知盟員整體：(a)本章諮商之結果，(b)第十三條中期檢討之結果，(c)第十六條之任何補償方式，以及(d)第十七條建議停止減讓與其他義務。

6. 第三十條規定盟員應迅速通知盟員整體其有關防衛措施之法律規則及行政程序，以及任何修正。

7. 第三十一條規定維持第二十七條及第二十二條在本協定生效日存在之措施的盟員，應於本協定生效後六十日內，通知盟員整體該措施。

8. 第三十二條規定任何盟員得通知盟員整體，未由依本協定應通知盟員整體之其他盟員通知之本協定所規範之所有法律、規則、行政程序及任何措施或行動。

9. 第三十三條規定任何盟員得通知盟員整體任何第二十四條之非政府措施。

10. 第三十四條規定所有本協定之對盟員整體的通知，通常應透過防衛委員會為之。

11. 第三十五條規定本協定之通知條文，不得要求任何盟員揭露 (disclose) 將危害法律執行，或與公眾利益相反，或將曲解公營或私人特定企業之合法商業利益之機密資料。

(八)第八章為監督 (Surveillance)

1. 第三十六條規定防衛委員會 (Safeguard Committee) 之成立暨功能。詳言之，即由盟員整體授權成立之防衛委員會，應公開表示希望在該委員會服務之任何盟員參與。本委員會將具有如下之功能：

- (a) 監督及每年向盟員整體報告本協定之一般實施情形，並對於改進本協定提出建議；
- (b) 應受影響的盟員之請求做成決定，不論一項防衛措施是否已符合本協定之程序要件，並向盟員整體報告其決定；
- (c) 如經請求協助，盟員整體依本協定之規定進行諮商；
- (d) 審查第二十一及二十二條涵括之措施，監督該等措施之逐步取消並適時向盟員整體報告；
- (e) 應採取防衛行動盟員之請求，覆核其停止減讓或其他義務之建議是否「重大相等」(“substantially equivalent”)，並適時向盟員整體報告；
- (f) 接受及覆核所有本協定規定之通知，並適時向盟員整體報告；以及
- (g) 執行任何其他由盟員整體決定與本協定有關之功能。

2. 第三十七條規定祕書處為協助委員會執行其監督功能，應每年準備一份有關基於

通知之本協定運作的事實報告，以及其他可取得之可靠資料。

(九)第九章為爭端解決。第三十八條規定GATT第二十二及二十三條之規定，及盟員整體所採納之針對GATT第二十二及二十三條爭端解決之規則及程序備忘錄，應適用於諮商與依本協定所發生之爭端解決。

伍、我國建立防衛制度之必要性

一、我國現行進口救濟制度

我國現行法令中，針對進口所造成之損害設有如下之救濟規定：

1. 農業發展條例第四十七條第二項：「進口農產品或其加工品對國內農業造成損害或有損害之虞時，中央農業主管機關應與中央有關機關會商對策，並採取有效措施。」惟何謂有效措施，條文並未規定。

2. 關稅法第四十七條之一第一項：「為應付國內或國際經濟之特殊情況，並調節物資供應及產業合理經營，對進口貨物應徵之關稅，得在海關進口稅則制度規定稅率百分之五十以內予以增減。」此條之規定顯示有防衛之功能。

3. 「廠商申請輸入貨品辦法」第五條第二項規定：「貿易局基於貿易管理或政策性需要，得對指定之貨品暫停核發輸入許可證。」此一規定允許貿易局以暫停核發輸入許可證之方式達到進口救濟之效果。

4. 「主要農產品受進口損害救助辦法」之訂定係為對「主要農產品及其可代替品」，因進口而遭受嚴重損害者，採取短期緊急救助措施（該辦法第一條）。其救助之要件

爲：須因貿易談判或政策改變開放農產品進口，或受損期農產品之進口數量較過去三年平均數增加百分之二十以上，或因國外對其出口之農產品施行出口補貼或採行其他不公平之競爭措施，而導致國產主要農產品及其可替代品遭受嚴重損害（該辦法第四條第一項）。而其所謂遭受嚴重損害，係指產地價格低於直接生產成本而言（全條第二項）。其救助之方式爲設置農產品救助基金，以補助有關產品之收購、加工、儲存、銷售或將之廢棄，或補助調節生產，或輔導轉作，或補助建設該項農產品產銷之公共設施（第七、第八條）。

5. 此外，如農委會所頒布之「家畜進口同意函件審核要點」、「台灣地區椰子進口同意函件核發原則」、「種植用有子西瓜（包括瓜子、瓜種子）、菜瓜子、南瓜子申請核發進口同意函件要點」以及「中華民國輸入動物及其產品檢疫」等規定，雖其表面上均係進口程序之法令，但實際上亦有限制進口及防衛本國農產品之作用（註三十八）。

二、我國亟待建立防衛制度之理由

（一）避免違反國際規範

由於我國並非GATT盟員，不受GATT規範，故我國進口管制法令常與國際規範牴觸，而其實施之結果往往無從衡量貿易決策之經濟效益，不能調和國內利益衝突，且易造成國際貿易爭端，可見我國亟需積極推動加入GATT事宜（註三十九），接受規範，特別是引進GATT逃避條款之規定，參酌歐美各國已建立之防衛制度，建立我國的防衛制度。

根據經建會的一項研究報告中指出：前

述我國現行制度與GATT第十九條所規定之要件多未相符，例如農業發展條例第四十條第二項以「損害或有損害之虞」爲要件，而GATT第十九條係以「嚴重」損害或「有嚴重」損害之虞爲要件。又例如關稅法第四十七條之一第一項之規定，在GATT之中並無相當之條文，由於GATT所規定得採取防衛措施之情形，僅有前述第十九條、第二十條、第二十一條、第十二條、第十八條及第六條等規定，而關稅法所規定者與該等條文無一相符，且其決定「特殊情況」之標準如何，亦非外人所能得知，與透明化之要求不相符；再例如「廠商申請輸入貨品辦法」第六條第二項所稱「管理或政策上之需要」，其與GATT第十九條規定須急遽增加之進口足以造成國內產業嚴重損害者，顯然有違。再者，前述「主要農產品受進口損害辦法」所規定之救助要件，限制較爲嚴格，且其救助之措施爲對國內產品給予補貼及調整產業結構，其對貿易造成的扭曲效果，較限制進口爲小；但此辦法仍有可議之處，例如該辦法第四條第一項，將外國採取出口補貼或採行不公平競爭措施，亦列入可以救助之情形，然依GATT規範，此等情形應以平衡稅等其他方式救濟；再者此辦法所規定之補貼，亦應兼顧GATT第十六條有關補貼之規定，及「補貼及平衡稅規約」之規範。再應一提者，主管機關實施進口簽審相關之法令（如前述之「家畜禽進口同意函件審核要點」）時，應避免以之作爲救助國內產業之手段，以免引起外國指責我國違反GATT之規範（註四十）。

總而言之，由於我國目前就防衛性的措施並無全盤性之制度，在貿易自由化之過程

中，亟須建立安全閥以對國內產業提供保障；且由於無此安全閥之故，當發生需要救濟之情形時，我國所實施之救濟，往往遭他國指為違反貿易規範或採取貿易保護措施。是以，我國防衛制度之建立，應可積極有效對國內產業提供進口救濟，並避免違反國際規範及造成國際爭端。

(二)減緩我國貿易自由化政策對國內產業之衝擊

我國的貿易發展，由於過去的持續出口擴張及鉅額出超，累積龐大的外匯，對於國家建設有實質貢獻，但是在面臨國際間貿易失衡問題惡化所導致的新保護主義，及其他新興工業化國家群起競爭的情勢下，也對我國經濟的進一步發展產生若干負面效果，如帶來貿易摩擦加劇、新台幣升值及通貨膨脹壓力等問題。爲了避免我國總體經濟發展失衡，政府於是在民國七十三年宣布採行「自由化、國際化、制度化」的經濟發展政策，希望藉著自由化來開放國內市場，促使進出口貿易的平衡，並希望透過國際化來分散出口市場及進口來源，促進區域貿易的平衡；同時藉著制度化來將法規措施透明化，使政府及業者都能有所遵循，以有助於自由化及國際化工作的推動。國際貿易政策是我國經濟政策的一環，近年來我國貿易發展便是依循「自由化、國際化、制度化」的既定政策方針，並且已經得到相當的成果。

貿易自由化措施逐步實施的結果，我國關稅大幅降低，詳言之，由民國七十一年到現今，我國已經陸續降低關稅達八次，修正後成爲免稅的有六百六十八項，稅率降低的累計有一萬三千一百六十五項，使我國關稅的平均名目稅率，由七十一年度的31.04%逐年

降低到目前的8.89%，平均實質稅率則由7.61%逐年降低到4.97%。就整體稅率結構來說，最高稅率已經由七十一年度的100%成爲目前的50%，並且所有項目有54.53%的稅率不高於5%，而稅率高於30%的項目僅是占5.38%。此外，依據我國所訂定由七十八年到八十一年度的關稅四年降稅計畫，預定在執行完畢後，可以使平均名目稅率降低到7%左右，平均實質稅率更可降低到3.5%左右，將可達到「經濟合作暨發展組織」(OECD)先進國家水準。

在減少進口限制方面，自民國七十五年以來，政府陸續檢討簡化及放寬各種進出口管制及簽審規定，到八十一年元月止，在我國進出口分類表所列九千一百三十項貨品中，管制進口類僅占2.65%，其餘97.35%是准許進口類，而其中有65.45%是免簽證貨品。

惟於政府實施貿易自由化之政策下，進口產品顯著增加，可能導致若干國內弱勢產業遭受進口強大壓力而陷入無法繼續經營之困境。因此亟需建立一套適用於我國國情之進口救濟制度，俾在特定情況下，對因進口產品急遽增加而遭受嚴重損害之國內產業提供適當的救濟措施，並協助國內產業調整結構，以紓解國內政治及社會壓力。

三、擬議中之我國防衛制度——「貨品進口救濟案件處理辦法」草案重點說明

基於前述理由，我國實有建立防衛制度之必要性。刻正等待二讀之貿易法草案，即本諸貿易自由化之原則，並配合國內外貿易環境需要，於該法案第十七條中，規定由經

濟部會同有關機關（如財政部關政司、行政院農委會、勞委會）擬訂進口救濟案件處理辦法。經濟部乃依據上述規定，積極參酌GATT之規範及外國之立法例，並徵詢各相關單位及學者專家意見，擬具「貨品進口救濟案件處理辦法」草案，去（一九九一）年十月已修正完成第二稿，計分七章四十七條條文，茲分述其要點如下：

(一)立法宗旨與依據

依據貿易法第十七條規定：「貨品輸入急遽或大量增加，使國內生產相同或直接競爭產品之產業，遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞者，有關主管機關、該產業及所屬公會或相關團體，得向主管機關申請進口救濟。」乃明定為處理貨品進口救濟案件，依據貿易法第十七條訂定本辦法。（草案第一條）

(二)明定處理進口救濟之主管機關

明定本辦法之主管機關為經濟部，業務由經濟部設置貿易調查委員會處理。（草案第二條）

(三)貨品進口救濟案件之申請人

對於貨品進口救濟案件，貿易調查委員會除得依職權調查外，並於申請人向其提出申請時進行調查。特於本辦法明定有關主管機關、受害產業或與受害產業有直接關係之工業、商業、勞工、農業團體均可向該委員會提出進口救濟之申請。（草案第五條）

(四)貿易調查委員會組織與任務

1. 明定貿易調查委員會由十一名委員組成，除政府相關機關代表五人外，其餘就學者、專家中由經濟部部長提名六人，經行政院同意後任命之。（草案第七條）

2. 委員會之主任委員由經濟部部長兼任，以達事權統一協調之功。（草案第七條）

3. 貿易調查委員會之任務除調查貨品進口救濟案件，提供與貨品救濟有關之諮詢以及從事與貨品進口救濟有關事務之研究外，尚接受財政部委託辦理「課徵平衡稅及反傾銷稅案件」之損害調查，即公平及不公平貿易行為之損害調查均由該會負責。（草案第六條）

(五)舉辦公聽會

貿易調查委員會於決定受理進行調查進口救濟案件後，除審查申請人及利害關係人所提之書面資料外，必須舉辦公聽會讓利害關係人及社會大眾有機會參加表達意見。（草案第十八條、二十一至二十六條）

(六)易腐性農產品之進口救濟

申請進口救濟之產品若屬易腐性之農產品，若非即時予以救濟將使該產業發生難以恢復之嚴重損害，本辦法特縮短委員會處理進口救濟申請之時限，即由一百二十日縮短為九十日。（草案第三十二條）

(七)進口救濟措施

當貿易調查委員會認定損害成立時，應向經濟部建議採行適當之救濟措施。消極者為提高關稅配額，設定輸入配額，與出口國簽訂行銷協定，積極者則為提供受害產業及其受僱人融資保證、技術研發補助、輔導轉業、職業訓練、企業合併或其他調整措施或協助，以保護國內產業。（草案第三十四條）

(八)進口救濟措施之諮商

依據GATT第十九條規定採取救濟措施之國家對出口產品而具利害關係之國家應給予諮商機。鑒於我國目前在國際經濟社會之困境（如我國尚非GATT盟員），本辦法規定於救濟措施實行前，經濟部於必要時得

通知利害關係國進行諮商，以免形成我國實行進口救濟制之障礙。（草案第三十五條）

(九)進口救濟措施實施之範圍、期限及延長期限

為避免進口救濟措施被扭曲成為長期保障，特予規定實施進口救濟措施以彌補產業因進口所受損害之範圍為限。其實施期限不得超過三年，必要時得延長一次，延長期限不得超過二年。（草案第三十六條）

(十)釐清調查案件之性質

因不公平貿易行為之救濟非屬委員之權限，特規定委員會如認定所調查案件係肇因於傾銷或補貼，應立即將該案通知財政部及原申請人，以便因應。（草案第四十一條）

(十一)行政救濟之方式

為避免經濟部或有關機關對貨品進口救濟申請案件為不當之處分，特規定申請人及利害關係得依法提起訴願及行政訴訟。（草案第四十三條）

(十二)設置產業調整協助基金

為辦理受害產業之調整協助，特設置產業調整基金，其預算由經濟部編列。（草案第四十五條）（註四十一）

總而言之，我國目前正面臨開放國內市場與國際競爭局面，如何盱衡全局，參酌國際規範及各國立法及實務運作，以及儘早建立一套明確可行，切合需要之防衛制度，實屬刻不容緩。是以貿易法如通過實施，「貨品進口救濟案件處理辦法」即有所本，我國得據以對產業予以進口救濟，如此一來，政府一方面可妥善照顧國內產業利益，輔導其進行必要之調整行動，維持正常發展；一方面亦可緩衝外來競爭壓力，於對外談判時有所進退，以化解外國與我國產生貿易摩擦進

而訴諸報復之危機。

不論如何，須強調者為我國建立防衛制度之最終目的，絕非長期地保護產業，而是一方面對無法恢復競爭力的產業，提供暫時性的救濟，以延緩該產業原先可能之萎縮速度，紓解該產業勞工移轉的壓力；另一方面，則是給予能成為較佳競爭者之產業短期的保護，使其具有喘息的時間與資源，俾能提高生產力，進而獲得競爭能力。因此，確保防衛措施的適當性，避免協助產業進行結構調整的原意，淪為長期保護的工具，實為未來我國防衛制度運作宜確實掌握的方向。

陸、結語與建議

從前述對Dunkel防衛協定最終草案之討論中，可看出該協定草案針對GATT第十九條「逃避條款」制訂了若干重要的補充規定，一旦烏拉圭回合談判達成協議，該協定將正式通過施行，以GATT為準則之國際貿易制度亦將得予加強與改進，我國實宜積極推動加入GATT事宜，接受GATT規範，特別是遵循GATT第十九條「逃避條款」與新防衛協定之規定，建立我國之防衛制度，已如前述。就前述我國之「貨品進口救濟案件處理辦法」草案與Dunkel防衛協定草案（以下分別簡稱為辦法與協定草案）之內容相比較，我國之辦法草案雖然大致符合後者之規範，例如協定草案第九條規定防衛措施之期限不得超過四年，第十二條規定防衛措施之總計期間不得超過八年，我國之辦法草案第三十六條規定進口救濟措施之實施期限不得超過三年，必要時得延長一次，延長期限不得超過二年，即總計期間不超過五年，較

協定草案所規定短得多，但是該辦法仍有值得商榷之處。茲檢討與建議該辦法之規定有必要進一步修正或補充者如下：

1. 協定草案第四條所規定之臨時性防衛措施，並未限定對農產品或工業產品實施，辦法草案第三十二條則僅規定對易腐性農產品之緊急進口救濟，亦未如協定草案全條規定如調查結果決定不採行臨時性防衛措施，應迅速退還增課之關稅的規定。

2. 協定草案第十九條針對市場占有率極少之開發中盟員，不得使用防衛措施之規定，辦法草案則付諸闕如，如基於不歧視之原則實施進口救濟可能會產生如美國進口救濟調查實務一般，將市場占有率極少之開發中國家亦須與其他市場占有率較大之進口國合併累計進口產品之市場占有率，俾認定損害之情事，而與協定草案規定相抵觸。

3. 最後且為最根本之問題為：是否應於辦法本身規定進口救濟之實質與程序要件？此點實不無疑問。按辦法草案第一條已開宗明義表明其法律依據為貿易法草案第十七條，惟該條存有若干值得檢討與改進之處，茲分敘如下：

(1) 該條對於進口救濟實質要件僅有抽象性之規定，例如「急遽增加」、「相同或直接競爭產品」、「國內.....產業」、「遭受嚴重損害」、「有嚴重損害之虞」及進口之增加與損害間之因果關係等均有待補充性之規定。由於「處理辦法」顯然不宜規定實質要件，故宜在貿易法條文中設置實質要件之補充性及解釋性之條文。再者，該條文並未將「不可預期性」列為要件，為與

GATT為十九條規定相符，宜增列之。

(2) 該條並未規定防衛措施實施之年限，「處理辦法」中雖已明訂，仍改以明訂於貿易法第十七條為宜，俾解消他國對於防衛措施是否造成長期性貿易障礙之疑慮。

(3) 該條並未對是否可以採取選擇性之方式 (selective) 實施進口救濟或須採取不歧視之方式為之，可能引起他國之疑慮。GATT第十九條條文本身雖未載明不歧視原則，但GATT之案例認為依GATT第十九條之緊急措施須不歧視他對所有盟員適用；(註四十二) 採取數量限制作為防衛措施仍應符合第八條之不歧視原則；(註四十三) 利用「價格區別」(price breaks) (即所採取之防衛措施係以進口產品之價格為不同待遇之基礎) 以達到歧視的目的，仍屬歧視行為而不符合第十九之精神。(註四十四) 而且協定草案第五條亦以不歧視原則作為防衛措施之基礎；我國貿易法第十七條實應將不歧視原則明白規定於條文之中。

(4) GATT第十九條規定所採之防衛措施以必要為已足，而且協定草案第八條亦揭示相同原則。我國貿易法草案對於可以採取之措施之類型及其程度如何並無規定，應實訂入。而不宜將此等重要之事項在「處理辦法」中決定。此外，協定草案第二十二條明示「灰色領域措施應逐

步取消」之原則，貿易法草案亦應予遵守。是以類以VRAs、VEAs及OMAs之防衛措施類型實不宜訂入。（註四十五）

- (5)該條草案並未載明是否給予受影響國家諮商之機會，措施適當與否及補償之問題，似宜予以補列。而不宜規定於「處理辦法」中。
- (6)該條並未明定調查損害之專責機關之設立及其公正性及獨立性之要件，亦未明定調查所應遵循之大原則，如公開化透明化之原則，及賦予當事人辯論之機會（即公聽之程序）。有此等大原則之揭示，在「處理辦法」中始有法律上之依據可以規定調查程序中給予當事人公聽（即言詞辯論）之機會。而且公正性及獨立性之調查機構似宜由法律規定其組織及職權，否則其公正性及

獨立性無由確立。目前有關「貿易調查委員會」之設立即僅見於辦法草案第二條，並已引起台北市進出口公會認為該項規定欠缺明確法源之疑慮。

- (7)協定草案中已於第八條揭示「各國應儘先採用結構調整措施，以避免防衛措施之濫用」之原則，此一原則似無法由貿易法草案中尋得相關文字，其亦有加以考慮之必要。（註四十六）
- (8)協定草案第四條明訂臨時性防衛措施採行之要件，並且未限定僅對易腐性農產品或工業產品實施，貿易法中亦宜訂定類似規定。
- (9)最後，協定草案第十九條規定不得對市場占有率極少之開發中盟員採行防衛措施，貿易法中亦宜參照增列之。

註 解

- 註一：Gerald M. Meier, "Externality Law and Market Safeguards; Applications in the GATT Multilateral Trade Negotiations," 18 *Harvard International Law Journal* 493, n.5 (1977).
- 註二：John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, The Bobbs-Merrill Company, Inc., pp.555-56 (1969); I. H. Courage-van Lier, "Supervision with the General Agreement on Tariffs and Trade," in P. van Dijk (ed.), *Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, pp.63-4 (1984); Gilbert R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton University Press, Princeton, p.120 (1986); Jan Tumilir, "A Revised Safeguard Clause for GATT?" 7 *Journal of World Trade Law* 405, n.2 (1973).
- 註三：Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," 35 *International Organization* 579 (1981). GATT條文中有關「祖父條款」之規定不少，例如第一條第二及第三項，第十四條第五項等是。
- 註四：Gerald M. Meier, *supra* note 1, at 492-93; John H. Jackson, *Legal Problems of International Economic Relations*, West Publishing Co., St. Paul, Minn., p.616 (1977).
- 註五：William R. Cline (ed.), *Trade Policy in the 1980s*, Institute for International Economics, Washington, DC, p.369 (1983); Jack A. Finlayson and Mark W. Zacher, *supra* note 3, at 580; Olivier Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, (1987); John H. Jackson, *supra* note 2, at 616-17.
- 註六：關稅暨貿易總協定所認可之輸入限制（含提高關稅在內）的型態，除依第十九條規定之措施外，尚有因國際收支上理由所採措施（第十二條，第十八條），開發中國家特定產業之保護措施（第十八條），保護公德與生命之措施（第二十），及反傾銷稅，平衡稅（第六條）之進口限制措施等。此於前言中亦提及，這些均屬維持健全貿易秩序之合法性措施，惟實際上除此之外，尚有種種有進口限制之效果而無進口限制之名，在依GATT規定，即屬於非法的措施或與該措施有關之協定，在政府間或企業間施行。例如自動設限協定，有秩序行銷協定等，可說是其代表。此種迴避GATT與不具整合性之貿易設限措施，是為GATT範圍外之措施，俗稱「灰色領域設限措施」。一般而言，灰色領域設限措施有種種不同之型態，未必以明示之措施為限。惟其中多數之措施，實際上均有相當之效果，且涉及之範圍至廣，如被輕易採行，而與保護主義

壓力之增大相結合，對於以關稅暨貿易總協定為基礎的國際貿易體系而言，可以說是重大之威脅。這些灰色領域措施設限究應如何處理，一直是「烏拉圭回合」多邊貿易談判中有關訂定新的防衛協定之議題中，各盟員反覆檢討的重點。

註七：GATT Publication, Review of Development in the Trading System, (Apr. -Sept., 1987), 98, 99 ff. (1987).

註八：外貿協會，歐洲共同體主要貿易制度簡介，p.10（民國七十五年三月）。

註九：E. U. Petersmann, International and European Foreign Trade Law, Common Market Law Review, pp.44, 452, 465 (1985).

註十：E. U. Petersmann, Grey Area Trade Policy and the Rule of Law 22 J. of World Trade Law, 2 p.27 (1988).

註十一：B. Hondley, EC Imports of VCRs from Japan, A Costly Precedent, 20 JWTL 2 p. 168 (1986).

註十二：從GATT法律與實務中，均未能找到與GATT第十九條，十三條牴觸之歧視性政府出口數量限制，得藉著雙邊內部協定或GATT第六條反傾銷規定予以合法化的論據。（參見一九六九年維也納條約法公約第四十條）一九七九年反傾銷協定第七條雖然規定在特定條件下，由出口廠提出價格具結來做為暫停或終止反傾銷調查程序的方法，GATT第六條及反傾銷法典均不承認政府的出口設限係受可容許的反傾銷措施。

註十三：Cf. Competition and Trade Policies, Their Interaction, OECD 1984, p.49 ff.

註十四：在Franco-Japanese軸承案中（O. J. 1974, L 343/19, 23），歐市執委會明白表示，即使是外國私人出口設限亦與歐市羅馬條約第八十五條牴觸，如該項出口設限對於在歐市境內之競爭與貿易具有不利影響，在東歐鋁案（O. J. 1985, L 92/1）中，歐市執委會肯定其以往見解，認為僅僅受到政府支持的私人出口設限，並不足以將之排除在第八十五條的適用範圍外，而歐市政府間貿易協定或應出口國政府之要求所採行者，有其適用。

註十五：Edmond, McGovern, EC Trade Barriers, p.10:5 (1991).

註十六：M. W. Lochmann, The Japanese Voluntary Restraint on Automobile Exports: An Abandonment of the Free Trade Principles of GATT and the Free Market Principles of United States Antitrust Law, Harvard Int'l L. J. 99, 151 (1986).

註十七：See supra note 7.

註十八：所謂「管理貿易」是指政府在貿易及投資方面之直接介入俾較完善地管理本國與國際經濟。雖然動機不一，政府之介入與實踐主義的結果則無不同：政府政策將不斷地管制貿易，投資以及其他商業的決定。Raymond J. Waldmann, Managed Trade - The New Competition between Nations pp.41-42 (1986).

註十九：M. Kosteck, Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization, The World

Economy, p.425 ff. (1987).

註三：Panel report, adopted on 7 February 1984, on Canada - Administration of the foreign Investment Review Act (BISD 30S/140, 166).

註三：Panel report, adopted on 16 May 1984, on Japanese Measures on Imports of Leather (BISD 31S/94, 113)。若干GATT專家小組報告均強調：GATT條文係保護競爭利益（例如自固定關稅 (tariff bindings)），GATT對貿易歧視以及非關稅貿易障礙的禁止規定所衍生者）而非貿易占有率。例如Panel report, adopted in June 1987, on U.S. taxes on petroleum, L/6175)。關於歧視性防衛措施與GATT第六、十三及十九條牴觸之詳細分析，見E. U. Petersmann, Legal and Polical Functions of the Principle of Non-Discrimination, The World Economy pp.113-121 (1986).

註三：參考財政部財稅人員訓練所譯，三宅正太郎編，貿易摩擦與關稅暨貿易總協定，pp. 56-57（民國七十七年元月）。

註三：GATT, Drafting History of Article XIX and Its Place in GATT, MTN, GNG/W/7, 1987. 9 pp.3-52.

註三：GATT, Developments of the Trading System Dep. 1988-Feb. 1989.

註三：GATT Basic Instruments and Selected Documents 31st Supplement, p.136 (1985).

註三：GATT Activities 1986, p.22 (1987).

註三：GATT, MTN, GNG/NG9/W/25/REV. 1.

註三：見經濟部國際貿易局八十年九月編印「第三次GATT烏拉圭回合談判研討會會議資料」 PP.340-341.

註三：GATT, MTN, TNC/W/FA M.1-11.

註三：19 C.F.R. § 206.5.

註三：GATT, MTN. GNG/NG9/W/23.

註三：EEC Reg. 288/82, Art. 9.

註三：19 U.S.C. § 2253(e)(1)(A).

註三：19 U.S.C. § 2252(h)(1).

註三：NonRubber Footwear, USITC Pub. 1717, Inv. No.TA-201-55, 40 (July 1985).

註三：19 U.S.C. § 1677(7)(C)(iv) & (F)(iv).

註三：類似措施之例子，包括具保護作用之出口節制，出口價格或進口價格監視制度，出口或進口監督 (surveillance)，強制進口卡特爾，以及自由裁量之出口或進口簽證方案。See supra note 29, M.7, note 2.

註三：見經建會「我國重返國際經濟社會與國內經貿法規修正方向之研究」 pp.95-96，（七十九年十一月出版）。

註三：Id. pp.97-68.

註四：按我國已於一九八九年元月一日依GATT第卅三條以「台澎金馬關稅領域」之名義向GATT祕書處正式提出加入GATT之書面請求。見Int'l Trade Rep. (BNA), Current Reports, Jan, 10, 1990, Vol.7 at 51-52.

註五：見經濟部國際貿易局八十年十月印「貨品進口救濟案件處理辦法」（第二稿）草案總說明。

註六：Reynolds of Allem and Overy, International Law Review, Euromoney Publication, pp.9-10.

註七：Directive 73/239/EEC.

註八：Directive 79/267/EEC; David Edwards, "Establishment and Service: An Analysis of the Insurance Cases", Vol. 12 No.4, European Law Review (August 1987), pp.232-237.

註九：按我國以往與美國透過產業公會簽訂之VRAs，如鞋類、工具機等之VRAs，因其等具有聯合限制輸出數量及價格之結果，依據已於本（八十一）年二月四日實施之公平交易法，似已觸犯該法第十四條「事業不得為聯合行為」之禁止規定，惟依全條第四款，此等VRAs應係「為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者」，如有益於整體經濟與公共利益，並經中央主管機關許可者，則不受限制。不論如何，我國如欲確實遵守GATT防衛協定草案之原則，不但既存之VARs應予逐步取消，而且不宜將VRAs、VERs或OMAs類型之防衛措施列入我國貿易法草案中。

註十：See supra note 38, pp.98-100.