

WTO架構下的台中經貿互動： 以中國大陸毛巾進口救濟措施與傾銷案 為例

●吳柏寬／中華經濟研究院台灣WTO中心輔佐研究員

●陳財家／龍華科技大學國際貿易系主任

中國大陸所生產製造的產品，由於具有充沛以及價廉的勞動力，因而在市場競爭上享有極大的優勢。面對中國大陸產品的來勢洶洶，台灣許多傳統產業根本無法與中國大陸進口產品匹敵，而紛紛出走或關廠歇業。今（2006）年3月18日有許多民眾為反對「反分裂國家法」通過一週年走上街頭，除此之外也訴求愛用國產毛巾，拒絕中國大陸製造的毛巾製品。雲林的毛巾製造業者於去（2005）年8月25日，依據相關法規申請對中國大陸製造的毛巾進口救濟措施調查。中國大陸業者與政府代表亦於日前抵台，參與進口救濟措施調查之聽證。使得毛巾案成為台灣所進行的第一宗進口救濟措施調查，其間摻雜複雜的兩岸貿易，因而廣受外界矚目。

本文擬先就兩岸加入WTO的背景略加說明。然後就兩岸加入WTO後，在WTO架構下的貿易互動加以探討，擬將探討的重點置於中國大陸與台灣在有關貿易救濟的案件中，如何在規則導向（rule-based）的WTO架構下的互動。最後，將就中國大陸毛巾進口救濟措施與傾銷案為例，加以剖析探討。

壹、WTO 與兩岸經貿關係概述

台灣在2001年9月的杜哈部長會議期間通過加入世界經貿組織（World Trade Organization, WTO）的申請案，並於2002年1月起以「台澎金馬個別關稅領域」（Separate Customs Territory of Taipei, Penghu, Kinmen and Matsu）成為WTO第一百四十四個會員。而中國大陸則略早於台灣於2001年12月間加入WTO，成為第一百四十三個會員。

在全球化的時代中，國際貿易日益頻繁，已成為不可或缺的重要角色。WTO素有經貿聯合國之稱，同時其具有法律強制約束力（legal binding）的地位，其所轄國際規範對會員的經貿規範具有實質的作用。台灣與中國大陸在加入WTO之冗長談判中，已經就相關不符合WTO規範的國內法規、關稅水準、非關稅障礙等加以檢討修正。因此，兩岸在取得入世資格之後，均有極高的期待；雙方均希望能夠藉由加入WTO的機會，取得國際貿易上更為公平的貿易競爭機會，並爭取更為豐沛的商機。

然而，台海兩岸關係在政治情勢渾沌不

明下，先後加入WTO呈現了一種微妙與複雜的互動。由於兩岸均為WTO的會員，在WTO的規範下均享有同等的義務與權利。然而台灣與中國大陸在WTO的架構下卻有不同的期待：台灣希望透過WTO的架構能夠與中國大陸代表就經貿議題展開磋商，以彰顯自身的主體性，以及凸顯對等地位。然而，中國大陸卻將兩岸的經貿事務定調於「一國國內事務」，認為兩岸事務不需透過WTO架構協調。中國大陸強調台灣在WTO的地位為中國的一個別關稅領域，以避免外界認為台灣與中國大陸在國際場合中平起平坐。

貳、在WTO架構下進行的兩岸互動

在台灣與中國大陸雙方各有政治盤算的情況下，台灣雖然限制進口中國大陸部分出口貨品，顯然違反WTO不歧視（non-discrimination）原則。但中國大陸卻似乎聞風不動，以免落入台灣「以進口歧視推動誘迫中國大陸要求諮商」¹的策略。雖然，中國大陸對於台灣的進口設限，採取漠視的態度。然而，在加入WTO之後，中國大陸卻發現在實施貿易救濟（trade remedy）²的相關措施時，卻無可迴避地必須觸及敏感的兩岸互動議題。

在加入WTO之後，中國大陸在2002年初所提起的兩起反傾銷調查（冷軋鋼板、聚氯乙烯）中，原本並未通知台灣主管機構，僅透過公會通知相關涉案廠商。由於相關涉案產品對於台灣廠商在中國大陸市場的利益影響甚鉅，因而台灣官方仍積極協調相關廠商應對。中國大陸在甫加入WTO之際，迴避WTO反傾銷協定中有關通知（notification）的義務，似意於迴避與台灣官方進行實質接觸。

然而在2002年5月間，中國大陸首度提起的進口救濟措施（特別保障措施）中，中國大陸再度遭遇是否必須與台灣代表接觸的兩難。由於自台灣進口的鋼品，佔中國大陸進口市場的第二位，因而依據WTO防衛協定（Agreement of Safeguard）第十二條之規定：「一會員擬採行防衛措施時，應提供對該產品有實質利害的各出口會員，事先諮商的均等機會」，中國大陸有義務必須要與具有利害的相關會員加以協商。

中國大陸顯然瞭解到倘若中國大陸片面違反WTO義務，有可能被台灣依據貿易爭端解決（dispute settlement）程序提訴，或者鬧得沸沸揚揚，反而得不償失。因此，在2002年12月也主動邀請台灣駐WTO代表團在日內瓦的飯店中進行雙邊會談，也解決了防衛措施的設限的實質議題。雖在台灣代表團名稱上仍是政治動作頻繁，會談地點的選擇上也低調地迴避在雙方的代表團中舉行。然而，兩岸能夠在目前政治氣溫仍低的狀況下，解決貿易實質問題，誠屬可喜之事。

參、中國進口毛巾進口救濟暨反傾銷案

雲林縣毛巾產業科技發展協會於2005年8月24日向經濟部提出申請，對自中國大陸進口毛巾製品採行進口救濟措施，經濟部貿易調查委員會於2005年9月19日接受廠商申請並開始進行調查。本案因為是台灣首度依據中國大陸入會議定書中的「特定產品防衛條款」相關規定，對中國大陸進口毛巾產品加以進口救濟措施調查。由於在今（2006）年3月3日因相關業者遊行抗議政府延宕處理該案的態度，引起社會大眾的關注。台灣政府同時在3月1日，提

起反傾銷措施調查，以維護業者權益。

雖然中國大陸曾透過私下管道，尋求與台灣業者以及相關政府單位磋商，然而卻無功而返。中國大陸紡織品進出口商會代表與中國大陸商務部官員以顧問身份出席，於2005年3月2日所舉行的聽證，說明中國大陸製造紡織品的大量進口，並非造成台灣毛巾業者的損害原因。這也是首度中國大陸代表來台，為進口救濟案件加以說明澄清。

本案旋即在今（2006）年3月17日經經濟部貿易調查委員會裁定，台灣的毛巾業者因中國大陸進口毛巾而造成產業損害，經濟貿易調查委員會將在三十日內就進口救濟措施舉行聽證，並將建議措施提報經濟部。倘若經濟部同意，將在六十日內與中國大陸諮商，再報請行政院就調整關稅或輸入配額作最後決定。同時進行的反傾銷調查部分，財政部預定於6月20日完成初步傾銷認定，決定是否對中國大陸進口毛巾課徵臨時反傾銷稅，並將進行後續的反傾銷調查。

肆、結語

台灣在加入WTO的過程迄今，已有許多傳統產業面臨嚴峻的挑戰。此次毛巾業者上街抗議，暴露的只是冰山一角。在可預見的未來，勢必有許多傳統產業也必須接受進口品的衝擊。

本案在經濟部貿易調查委員會裁定產業損害之後，倘若經濟部決定對中國大陸毛巾採行進口救濟措施，可以依據WTO相關規定於三十日內研擬採取何等進口救濟措施，並通知中國大陸進行諮商。倘若六十日內中國大陸未有回應，便可逕行採行進口救濟措施。不過，在中國大陸毛巾在數量上，呈絕對增長的狀況下，進口救濟措施實施三年後，中國大陸便取得補償的

權利。另一方面，反傾銷措施亦為已開發國家保護本國產業，免受中國大陸廉價產品衝擊的利器之一。反傾銷稅的課徵時期較長，同時還可針對特定出口廠商適用稅率較高的反傾銷稅率。進口救濟措施以及反傾銷措施在政策運用上，則各有千秋。

在業者的強力呼籲下，經濟部決定協助業者建立產銷合作社，鼓勵廠商購買國產毛巾，並且委託紡拓會就國產毛巾的品質提昇進行研究等，海關也加強查核不實產地證明的毛巾。我們欣見政府對於傳統產業加以輔導，以利相關產業能夠適時轉型，跟上世界的潮流腳步，同時也衷心地期盼政府能夠未雨綢繆，也能為其他傳統產業，作一通盤考量。然而，本土業者也必須對此有所體認：即使是運用進口救濟措施，也有落日期滿的一日。面對全球化的潮流趨勢，貿易壁壘或者保護措施的高牆不再，必須全力把握著轉型的時刻，加速升級，以免被時代的潮流所淹沒。

【註釋】

- 1.卓慧苑，「兩岸WTO互動策略模式」，**問題與研究**，第43卷，第5期，頁159-179。
- 2.貿易救濟制度包括「進口救濟措施」、「反傾銷措施」、「平衡措施」，而其所要救濟的情況有所不同。其中，針對不公平貿易措施（unfair trade practices），例如外國廠商傾銷（dumping）或外國政府補貼（subsidy）的不公平貿易競爭狀況，進口會員政府可以對進口產品採行「反傾銷措施」（anti-dumping measures）或「平衡措施」（countervailing measures），以期救濟國內業者所遭受的損害。另外，對於進口產品大量增加的一般貿易措施（fair trade practices），則可透過進口救濟措施暫時性限制特定產品進口。◎