

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

反傾銷與針對特定國之特別防衛--以台灣毛巾案為例 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-014-
執行期間：96年08月01日至97年07月31日
執行單位：國立政治大學國際貿易學系

計畫主持人：楊光華

計畫參與人員：此計畫無其他參與人員：

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 97年11月02日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

反傾銷與對特定國之特別防衛 – 以台灣毛巾案為例

Anti-dumping and Country-Specific Safeguards – The Case of Trade Remedy for Taiwan's Towel Industry

計畫編號：NSC 96-2414-H-004-001

執行期限：96 年 8 月 1 日至 97 年 7 月 31 日

主持人：楊光華(ghyang@nccu.edu.tw) 國立政治大學

中文摘要

中國自 2001 年 11 月加入 WTO 以來，挾持其低廉勞資的優勢，產品席捲全世界，使其與各國的貿易關係大為緊張；WTO 紡品協定於 2004 年底落日後，中國紡織品更是大量湧入各國市場。臺灣當然也無法豁免，特別是其傳統產業，面對中國之低價產品，所遭受之衝擊更是嚴重，於是毛巾業者首先發難，於 2005 年向經濟部聲請進口貿易救濟（即中國於入會議定書第 16 條中承諾各國得針對其產品實施之特別防衛）；另一方面，財政部亦於 2006 年依職權發動反傾銷調查。儘管臺灣完成兩者之程序，但最後並未採取特別防衛措施，而是於 2006 年 9 月對中國毛巾課徵逾 204% 的反傾銷稅。

過去對毛巾案之評論不少，譬如對於不採取特別防衛而是反傾銷稅的做法，有以為是懼怕中國報復；而將中國視為「非市場經濟」，亦被部分論者以為反而有利於中國業者。本計畫擬從法律的觀點，分析 WTO（包括中國入會議定書）及國內相關法令規定，以比較「針對中國產品之特別防衛」以及「反傾銷」兩者之異同，包括：得實施之前提要件、救濟措施之內容（如：實施年限、得否重覆實施）、以及必須踐行之條件（如：逐步自由化、補

償對手國、以及先行諮商義務），同時討論「非市場經濟」之產品的價格認定問題，俾了解臺灣政府對毛巾案處理之允當性。

除了比較上述兩救濟措施之外，由於毛巾案剛開始調查時即有廠商聲稱進口商高價低報，再加上毛巾案最後允許部分廠商價格具結，遭部分人士質疑將形成反傾銷稅課徵之漏洞，故本計畫亦探究傾銷與報關不實間之可能關聯性，以及內地稅應如何與關稅勾稽方得以確保價格具結者履行其義務。

有鑑於貿易救濟乃最後之手段，故本計畫除了建議未來面臨其他傳統產業請求針對中國產品輸入進行救濟時應有之因應外，亦提出未來產業政策制訂時應考量之因素。

關鍵詞： 對中國產品之特別防衛、反傾銷、非市場經濟、高價低報、價格具結

Abstract

Since November 2001 when China acceded to the World Trade Organization, Chinese products taking the advantage of cheap labor have spread over the world

market. The trade relation of China with the other countries therefore has become tense. Moreover, after the Textile and Clothing Agreement of the WTO sunset at the end of 2004, China's textiles products further surged into the other countries' market. Taiwan certainly was not immune from such impact. Its traditional manufacturing industry in such a flood of China's cheap products suffered even more. The local towel manufacturing industry took the lead in 2005 filing with the Ministry of Economic Affairs for trade remedy, which is a type of country-specific safeguard that China agreed to the other WTO members in Section 16 of its Accession Protocol. In 2006, for the same industry, the Ministry of Finance also self-initiated an anti-dumping investigation pursuant to its authority. Although Taiwan finished both proceedings, it did not apply safeguards against China-made towel. Instead it imposed an anti-dumping duty with a rate over 204% in September 2006 for five years, which started from June 1, 2006 .

There have been many comments on the case, for example, some suspecting that applying antidumping duty in lieu of safeguards is simply because the Ministry of Economic Affairs was afraid of China's retaliation, while some arguing that treating China as a non-market economy in effect let Chinese towel makers easily off the hook. The Study from the legal perspective analyzes the WTO rules, including China's WTO Accession Protocol, and Taiwan's relevant regulations in order to identify the differences between China transitional

product-specific safeguard (Article 16 of China Accession Protocol) and antidumping against a non-market economy, in terms of (1) the conditions for application, (2) the applicable measures, including the length of application, the possibilities for renewal, and (3) the requirements that need to be fulfilled, such as adjustment plan for gradual liberalization, compensation, and prior consultation, etc. Through the above analysis and discussion, the study assessed the appropriateness of the way Taiwan's Administration deals with case.

In addition to the above comparison, because (1) at the beginning of the investigation, some alleged that towel importers under-invoiced instead of dumped, and on the other hand, (2) some criticized price-undertaking, which was finally allowed in this case, created loophole and reduced the effect of the remedy, the Study also explores the possible link between antidumping and custom frauds as well as how to effectively monitor price-undertaking by enhancing cooperation between the Customs and internal tax levy.

Given trade remedy is the last resort, the Study not only recommends the approach in dealing with the call for trade remedy against China's imports in the future, but also suggests factors taken into account upon formulating industry policy.

Keywords: China transitional product-specific safeguards, antidumping, non-market economy, under-invoicing, price undertaking.

一、 研究背景與目的

楔子：2008年10月11日經濟部輔導的第一座觀光毛巾廠在雲林縣虎尾鎮興隆毛巾廠開幕，新聞報導描述現場蛋糕造型、冰淇淋造型的毛巾，令消費者驚豔，並認為廠商保證全程在台灣設計、製造、包裝的訴求，已為傳統產業走出新紀元¹；上述光景，對照二、三年前當地業者瀕臨歇業，因而向經濟部聲請進口救濟（2005年8月）²，後來甚至夥同其他傳統產業之業者，頭綁布條，走上街頭，以遊行疾呼搶救本土產業（2006年3月）的悲情³，實不可同日而語。不過這樣的變化，也算是適度地洗雪了產業主管機關當時所曾蒙受的一些不白之冤⁴。

¹ 廖淑玲，「全台首家毛巾觀光工廠虎尾開張」，自由時報電子報（2008.10.11）；許麗秀，「雲林／興隆毛巾觀光工廠啟動試營運」，Nownews（2008.10.12）；蔡維斌，「觀光毛巾廠第一座開了」，聯合報（2008.10.12）。

² 「雲林縣毛巾產業科技發展協會申請對自大陸進口毛巾採行大陸貨品進口救濟措施暨臨時措施案產業損害調查聽證實錄」，頁2，收錄於「雲林縣毛巾產業科技發展協會申請對自大陸進口毛巾採行大陸貨品進口救濟措施暨臨時措施案」產業損害調查報告，附件3（2005.9.26）。下載自經濟部貿易調查委員會網址：<http://www.moeaitc.gov.tw>。

³ 黃淑芳，「毛巾聽證會今登場，台灣業者行疾呼救產業」，中央社（2006.3.2）；楊孟瑜，「兩岸毛巾大戰，台灣業者群起抗議」，BBC 中文網（2006.3.2）。

⁴ 林修卉，「立委揭露毛巾案，質疑經部窩裡反」，新台灣新聞週刊，第522期（2006.3.23），網頁：www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=23727。對於當時經濟部長政務次長陳瑞隆表示由於中國毛巾涉及傾銷，所以若採取反傾銷程序比業者聲請進口救濟（即特別防衛）更快速有效的看法，被批評為是受財團遊說，為迴避與中國政府諮商而誤導業者之信口雌黃。黃淑芳，「毛巾業者進口救濟受阻？賴幸媛：經部誤導」，中央社（2006.2.28）；另見溫貴香，「遭施壓阻撓毛巾進口救濟？何美玥反駁不公道」，中央社（2006.3.8）；黃名璽，「台聯：機密文件證明王文淵是毛巾說客」，中央社（2006.3.8）；曹宇帆，「台聯揚言總刪經濟部補助紡拓會預算」，中央社（2006.3.7）。曹宇帆，「毛巾業回春？

台灣於2002年元月加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），超過10年的入會過程對於臺灣的行政部門固然是場漫長的煎熬，但多數產業卻也意外地獲得較充裕的調整時間，所以有關入會衝擊因應的情形，整體而言尚稱順利⁵。只是傳統產業首度迎戰中國低價產品，衝擊遠超出預期；事實上不只是台灣，各國的傳統產業亦面臨相同問題，所以自2002年起，美國、印度等國即陸續要求與中國就某些進口產品進行「特別防衛」之諮商⁶。

進口救濟若是針對來自特定會員國之產品實施、而非依「最惠國待遇（Most-favored-nation treatment）」原則一體適用於來自所有會員國的產品，根據WTO的規範，原則上僅限於針對傾銷、補貼等不公平貿易所採取的反制措施，如反傾銷稅及平衡稅等，至於防衛措施並不在列，此點觀諸WTO防衛協定第2.2條甚明，該條規定「對進口產品採行防衛措施時，應不論其來源」⁷。既然如此，何以上述諸國得以「針對」中國產品為之？此乃起因於中國於入會時承諾各會員得於其入會後的12年內，對其出口之特定產品實施「針對性」的特別防衛措施⁸，由於該項承

賴幸媛：政府捏造假象」，中央社（2006.7.31）。
⁵ 以最敏感、預期將最受衝擊的農業為例：2003年的總貿易額仍較2002年同期增加7.4%，其中進口固然增加9.7%，不過出口也增加2.2%；此外，農林漁牧產品的躉售指數也較2002年上漲，稻穀、水果價格於期間內雖有下跌，但自2003年10月起已明顯回升。中華民國年鑑九十二年版，第七篇第五章。網頁：

<http://www.gio.gov.tw/info/92roc/pdfs/07-05-03.pdf>（2008年9月25日瀏覽）。到了2004年，農業生產指數雖較2003年下跌，但根據農委會之分析，並不能完全歸因於加入WTO的影響，當年颱風頻繁亦有相當影響。若從農家個人平均所得來看，2003年較2002年尚增加2.56%，而與非農家個人平均所得相較，雖較前年同期減少，但幅度極微。中華民國年鑑九十三年版，第七篇第三章。網頁：<http://www.gio.gov.tw/info/93roc/content/07-03-01.htm>（2008年9月25日瀏覽）。

⁶ WTO Doc. G/SG/N/16/US/1, G/SG/N/16/IND/1.

⁷ Agreement on Safeguards, Article 2.2.

⁸ Protocol on the Accession of the People's Republic

諾係規定於其入會議定書第 16 條，故有稱之為「議定書第 16 條特別防衛(Protocol 16 Special Safeguard)」者⁹，亦有基於其針對特定國實施之本質而稱其為「歧視性防衛(Discriminatory Safeguards)」者¹⁰，更有著眼於其過渡性及特別性而稱其為「過渡性特別產品防衛措施(Transitional Special-Product Safeguard)」者¹¹。

截至目前為止，依據前述條文要求與中國進行特別防衛諮商、甚至對中國產品採取臨時性特別防衛措施的國家包括¹²：加拿大（戶外烤肉爐架）、哥倫比亞（特定紡品、襪類產品、紡織制成品、男性內衣）、厄瓜多爾（特定紡品、家用水龍頭、旋塞及閘門）、印度（縫紉機針）、秘魯（特定紡品）、臺灣（毛巾）、土耳其（浮式平板玻璃、瓷磚、聚氣乙烯）、美國（鋼線衣架、鐵鑄水管配件、環狀焊接非合金鋼管、軸承傳動器）；不過僅土耳其於浮式平板玻璃案終局地對中國產品採取該措施。

臺灣雖於 2006 年 4 月 25 日就毛巾特別防衛一案通知 WTO，並要求與中國諮商¹³，但最後並未採取該種貿易救濟措施，反

倒是 9 月 19 日繼於同年 6 月 1 日課徵臨時反傾銷稅後，最終認定中國毛巾傾銷，而回溯自 6 月 1 日起，課徵 5 年高達 204% 的反傾銷稅¹⁴。其實不只台灣，在上述要求與中國進行此種特別防衛措施諮商的國家中，也有國家因聲請人撤回調查之聲請而終結程序，如哥倫比亞，而其聲請人撤回之理由正是因為已改依反傾銷程序救濟¹⁵。

究竟採用上述之特別防衛與反傾銷，孰能提供產業較有效的救濟，孰對公共利益損害最小，本來就是集合經濟與法律的複雜問題，遺憾的是自 2005 年底毛巾業者開始疾呼救濟，至 2006 年 3 月聯合其他傳統產業之業者走上街頭示威抗議，這個問題在公共論壇始終無法獲得客觀的評論。或許是因為涉及中國這個因素而致部分人士對於政府主政單位的批評，流於情緒與主觀；或許是因為媒體無法將兩種程序（特別防衛、反傾銷）的複雜規定，做合宜的剖析與比較，以致報導的焦點多在兩岸的政治交手議題或者較具刺激性的片面看法；也或許是因為這是臺灣政府頭一遭啟動相關程序，包括對中國貨品進行特別防衛程序調查，以及「依職權」發動反傾銷調查，除少數國家的有限實務外，並無先例可循，主管機關既然必須逐步摸索，也難免給了外界較多的想像空間。

固然從經濟學的觀點，貿易救濟措施在相當程度內限制競爭，因此會產生消費者福利損失；不過若是掠奪性的傾銷，一旦競爭對手減少，以致未來形成寡占、獨占市場，對消費者亦不見得有益；更何況從政治的現實來看，實在難以期待各國政府在開放市場後，僅著眼於消費者福利，而對於產業之損害不採取任何救濟的手段。事實上，WTO 若完全禁絕貿易救濟，對於各國開放市場的意願也會產生相當的抑制效果。換言之，儘管 WTO 的宗旨是促進自由貿易，但做為一個由會員驅動之組

of China, para. 16, in WTO Doc. WT/L/432, Annex (Nov. 23 2001).

⁹ Thomas Weishung Huang, *Taiwan's Protocol 16 Special Safeguard and Anti-dumping Enforcement on Imports from China*, 41 JOURNAL OF WORLD TRADE 371 (2007).

¹⁰ Fabio Spadi, *Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization*, 5 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 421 (2002).

¹¹ Scott Andersen and Christian Lau, *Hedging Hopes with Fears in China's Accession to the World Trade Organization – The Transitional Special-Product Safeguard for Chinese Exports*, 5 THE JOURNAL OF WORLD INTELLECTUAL PROPERTY 405 (2002).

¹² 此處統計係根據各國對 WTO 之通知，此類通知文件的文號為 G/SG/N/16/(國家名)/*。國家名為簡稱，如加拿大為“CAN”，我國為“TPKM”，…；至於*則為文件之阿拉伯數字編碼，如 1, 2, …等，惟該文件後若再有增補或修正，則於該文件號後會再加上“/Suppl. 1”或“/Rev. 1”字樣，表示為「增補一」或「修正一」。

¹³ 呂志翔，「台灣正式通知中國就毛巾進口案進行諮商」，中央社（2006.4.25）。

¹⁴ 黃淑芳，「台對中國毛巾課反傾銷稅，進口救濟暫不並行」，中央社（2006.9.19）。

¹⁵ WTO Doc. G/SG/N/16/COL/2/Suppl. 1, at 2 (28 April 2006); G/SG/N/16/COL/4, at 2 (26 June 2006).

織 (member-driven organization)，不太可能不允許會員在符合一定條件下限制貿易以救濟其本土產業，是以從 GATT 時代起，限制貿易的反傾銷、平衡稅措施以及逃脫條款 (Escape clause) 向來即屬於被允許的例外¹⁶。

上述貿易救濟實施的對象若為非市場經濟體，由於價格的判斷無法依一般之市場經濟準則為之，勢必得採取特別的方法以認定傾銷及補貼；加以某些國家入會時，基於其經濟體的特殊性，亦可能在其他會員的強力要求下被迫同意對其具有歧視性的貿易救濟條款，如中國入會議定書第 15、16 條之過渡條款即為代表，這些皆使得 WTO 之貿易救濟體制更形複雜。毛巾案不但具有以上所列之特殊情形，更糾葛以下政經因素：一、經濟方面，因為不少廠商基於工資、環保的因素前進中國，另一方面進口商基於價格的考量，亦普遍向中國採購，使得本案與日本毛巾案相仿¹⁷，均發生外移廠商以及進口商對於政府是否應採行貿易救濟一節抱持與生產者完全相左之立場¹⁸；二、政治方面，台灣與中國雖皆為 WTO 的會員，但中國始終拒絕與台灣在 WTO 下正常互動¹⁹，在中國堅持「一中原則」而迴避官方接觸的情形下，貿易救濟中所必需之互動，如通知、諮商、甚至到對方境內實地調查亦面臨障礙²⁰。

鑑於毛巾案後，臺灣又陸續有其他傳產業者提出貿易救濟之聲請²¹，而根據經濟部之監測，因為中國產品之進口而瀕臨艱困的傳統產業尚包括襪子、衛生陶瓷、紙類等 14 項產業²²，故毛巾案雖已終結，仍有必要研究對中國產品實施「特別防衛」、或是課徵「反傾銷稅」應具備之構成要件為何？而措施之內容（包括實施年限、得否重覆實施）、以及需踐行之條件（如逐步自由化計畫、補償對手國、先行諮商義務）又為何？除了可提供未來類似案件處理之指標外，也讓傳統產業在選擇救濟手段時有較客觀的評估。

除了「特別防衛」及「反傾銷稅」外，在毛巾案這個具體個案中，尚衍生一些值得關注的問題：其一為傾銷與報關不實間之關聯性，其二為內地稅如何與關稅勾稽方得以確保價格具結不致形成反傾銷稅課徵之漏洞。貿委會展開調查之始（特別防衛案），原本即有廠商指稱進口中國毛巾之業者「高價低報」²³，而後來財政部在進行反傾銷調查時，亦有業者辯稱其並未傾銷，只是進口商低報價格而已，因此傾銷與高價低報以逃漏關稅是否有競合之可能，值得討論。此外，由於財政部課徵反傾銷稅時，亦允許符合一定條件之廠商價格具結，卻遭到嚴厲批評，抨擊者以為如此一來貿易救濟之效果盡失²⁴，故亦有必要釐清「價格具結」之目的，並探究是否如指摘者所言，無法藉後續的內地稅勾稽確保價格具結者履行其義務。

當然，貿易救濟不是萬靈丹，至多只

¹⁶ GATT art. VI, IXX.

¹⁷ *Towel Import Curbs Opposed*, THE JAPAN TIMES (Mar. 10, 2001). 應注意的是日本毛巾案所祭出的特別防衛措施並非依據後來中國入會議定書中之第 16 條，或是其入會工作小組報告第 242 段的紡品特別防衛，而是 WTO 紡品協定 (Agreement on Textiles and Clothing) 中第 6 條的防衛措施。 *Japan's Towel Makers in Hot Water: Ask for WTO Curbs on Imports*, FOREIGN PRESS CENTER JAPAN (Mar. 14, 2001).

¹⁸ 曹宇帆，「傳產傾銷大戰，台灣人兄弟鬩牆」，中央社 (2007.6.29)。

¹⁹ 江啟臣，「WTO 下兩岸政治互動的發展與意涵」，東吳政治學報，第 19 期，頁 1-37 (2004)。

²⁰ *See Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Articles 6.1.3, 6.7; *Protocol on the Accession of the People's Republic of China* ¶ 16.1.

²¹ 許湘欣，「毛巾業後，製鞋業赴財政部控中國反傾銷」，中央社 (2006.8.31)。

²² 黃淑芳，「經部監測，襪子紙類等 14 項傳產面臨進口衝擊」，中央社 (2007.3.13)。

²³ 「雲林縣毛巾產業科技發展協會申請對自大陸進口毛巾採行大陸貨品進口救濟措施暨臨時措施案產業損害調查暨調整措施專案小組實地訪查紀錄」，收錄於「雲林縣毛巾產業科技發展協會申請對自大陸進口毛巾採行大陸貨品進口救濟措施暨臨時措施案」產業損害調查報告，附件 2 (2005.9.26)。

²⁴ 黃維幸，「評對大陸進口毛巾的反傾銷措施」，月旦法學，142 期，頁 115-135, 134-135 (2007.3)。

能為產業爭取公平競爭的空間或者是產業調整的時間，欲維持傳統產業永續經營，競爭力之提昇仍是關鍵。我國產業政策向非以傳統產業為重心，而做為與主管機關溝通橋樑的傳統公會組織，亦可能因為代表業者多為已出走的「台商」，而無法完全反映在地生產者之立場，這是毛巾案所突顯的利益衝突問題²⁵。故本文最後將討論產業政策與貿易救濟之關連性，以及產業政策面對傳統產業應有之思維。

二、 結果與討論

(一) 對中國特定產品實施特別防衛(包括入會議定書第 16 條之特別防衛²⁶、工作小組報告第 242 條之紡品防衛²⁷)與 GATT 第 19 條以及 WTO 防衛協定(以下簡稱 SA)規定差異處：

1. 損害程度：中國入會議定書第 16 條之特別防衛與工作小組報告第 242 段之紡品防衛皆是以「市場擾亂」為前提²⁸，與 SA 要求「嚴重損害」不同。「市場擾亂」根據議定書第 16.4 條之規定，只要達「實質損害(material injury)」即已足²⁹，故程度上不及嚴重損

害。

2. 國內產業：中國入會議定書第 16 條並未如 SA 第 4.1(b)條一般，對於生產類似或直接競爭產品之「國內產業」賦予兩種定義，除了「生產者整體(the producers as a whole)」外，尚有合計產量達國內總生產「主要部分(a major proportion)」的生產者兩種。換言之，第 16 條既使用複數型的生產者，又未明文「主要」，則有可能被解釋為是指「所有」生產者³⁰。至於工作小組報告第 242 段之紡品防衛，並未使用「國內產業」一詞，僅要求由於市場擾亂，中國紡品進口威脅或阻礙紡品貿易的「有序發展」。
3. 實施對象：前者是針對來自中國之特定產品，後者則不分該特定產品之來源地，均一體適用。
4. 灰色措施：SA 立法目的之一就是要限制長期以來被詬病的灰色措施——出口自我設限(VER)³¹，但無論是中國入會議定書第 16 條或是工作小組報告第 242 段，卻使此種雙邊主義死灰復燃，特別是在後者的情形，中國甚至是在收到他國諮商請求後即必須自我設限，使出口至該國的特定紡品之年成長率不超過最近 14 個月中前 12 個月出口至該國數量的 7.5% (羊毛產品 6%)³²。
5. 實施期間：中國入會議定書第 16 條的防衛措施並無實施期間的限制，惟第 16 條之適用期間為中國入會後 12 年³³，故該措施之實施

²⁵ 見「對自中國大陸進口之毛巾產品臨時課徵反傾銷稅暨課徵反傾銷稅案」產業損害最後調查聽證實錄，頁 17-23 (2006.8.21)。

²⁶ Protocol on the Accession of the People's Republic of China §16, Annex to Decision of 10 November 2001 of Ministerial Conference on Accession of the People's Republic of China, WTO Doc. WT/L/432 (2001.11.23) (hereinafter "Accession Protocol").

²⁷ 工作小組報告第 242 段因為屬於工作小組報告第 342 段所列之承諾，依議定書 1.2 條之規定，與議定書條款同屬 WTO 協定不可分的一部分。Report of the Working Part on the Accession of China ¶¶242, 342, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49 (2001.10.1) (hereinafter "WP Report"); Accession Protocol §1.2. 第 242 段之防衛乃針對紡品與議定書第 16 條之特別防衛適用。所有產品不同。

²⁸ 不過第 16 條除了「市場擾亂」防衛外，還有一種「貿易轉向」防衛，貿易轉向防衛即不要求損害，只要因第三國對中國採取第 16 條之防衛以致貿易轉向，即可採取。Accession Protocol §16.8.

²⁹ 「實質損害」一詞亦出現在反傾銷協定，不過入會議定書第 16.4 條及入會工作小組報告第 246 段

所列舉應考量的因素，倒不如反傾銷協定所列的多，僅有基本的(1)進口量、(2)對類似產品價格之影響、以及(3)對國內產業之影響。

³⁰ Anderson & Lau, at 416-418.

³¹ Agreement on Safeguards art. 11.1(b).

³² WP Report ¶242(c).

³³ Accession Protocol §16.9.

期間不得逾 2013 年 11 月；也不能在調查結束後一年內對同一事件再行調查³⁴；至於工作小組報告第 242 段防衛措施之實施則不得超過 1 年、且不能重新實施³⁵，此外，第 242 條之適用期間僅至 2008 年 12 月 31 日為止³⁶。相對地，SA 之防衛措施不得超過 4 年，雖可因必要而延長，但總實施期間不得逾 8 年³⁷；同時一旦實施期間逾一年，實施國應於實施期間內逐步自由化。

6. 報復：根據中國入會議定書第 16 條之規定，中國於進口絕對性增加的情形，在措施實施之前 3 年內不能報復，但於相對增加的情形，中國只是在措施實施之前 2 年不能報復³⁸；至於工作小組報告第 242 段則未賦予中國報復的權利。相對地，SA 是要求實施國先與該特定產品進口具有實質利益之會員進行補償之諮商，若無法於期限內達成協議，對手國才可進行報復，惟其報復之程度不應逾越特別防衛所造成之貿易效果且其報復未被貨品貿易理事會否決³⁹。

綜上所述，中國入會議定書與工作小組報告中之特別防衛與 GATT 第 19 條及 WTO 防衛協定相較，除了國內產業一詞或有可能較嚴格外，均相對寬鬆而有利於實施國實施。

(二) 對中國特定產品實施特別防衛與反傾銷稅之差異：

1. 不公平貿易之有無：前者只需中國特定產品超乎預期地大量進口（第 242 段之紡品防衛甚至未明

文要求「大量」進口），而後者則必須是中國產品有傾銷情形。

2. 損害程度：皆為「實質損害」，但應考量之客觀因素，前者並未如後者臚列得多。
3. 國內產業之定義：如上所述，前者（僅議定書第 16 條之防衛，不包括工作小組報告第 242 段之紡品防衛，因為該紡品防衛並未提及生產者）若僅就其字面嚴格解釋，則可能必須包括生產類似產品或直接競爭產品之「所有」生產者，因為其並未如 SA 明文規定另一種定義——即合計產量達總產量主要部分的生產者；後者（即反傾銷程序）如 SA 同，包括生產類似產品之「所有」生產者、或是合計產量達總生產「主要部分」的生產者，不過與 SA 不同的是可以排除與被指傾銷之進、出口業者有關係之生產者或本身即是被指為傾銷的進、出口業者的生產者⁴⁰。
4. 救濟內容：前者除了可要求中國自我設限（VER）外，尚包括關稅與非關稅措施，如配額、禁止進口等⁴¹。後者則僅得採取關稅措施，如課徵反傾銷稅或價格具結。
5. 實施期間：如上所述，前者最長可實施至 2013 年（中國入會後 12 年），後者原則上 5 年，不過落日複查時，若認為取消反傾銷稅會導致損害之再度發生，則得繼續實施。
6. 補償與報復：基於反傾銷是反制不公平貿易行為，自然也就不像特別防衛賦予被課反傾銷稅之產品的來源國所謂的補償義務或報

³⁴ WP Report ¶246(g).

³⁵ *Id.* ¶242(f).

³⁶ *Id.* ¶242.

³⁷ Agreement on Safeguards art. 7.

³⁸ Accession Protocol §16.6.

³⁹ Agreement on Safeguards art. 8.2.

⁴⁰ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 4.1 (hereinafter ADA).

⁴¹ Anderson & Lau, at 436.

復權利。

綜上所述，因為實施反傾銷的前提是該中國產品有傾銷情形，而不以該產品大量自中國進口為已足，故乍看之下似乎較中國入會議定書第 16 條之特別防衛或工作小組報告第 242 段之紡品防衛較難成案，因為必須證明傾銷；再加上有關「實質損害」反傾銷需考慮之客觀因素看起來似乎又較中國特定產品防衛來得多，無怪乎有人以為採取「中國特定產品防衛」較反傾銷稅措施容易成立。

平心而論，反傾銷稅雖不像中國特定產品防衛得採行非關稅措施救濟，看起來較為不利，不過由於其實施期間一次即可達 5 年，屆期尚可延長，且延長的次數並無限制，因此就保護效果而言，不見得遜色，因為，中國入會議定書第 16 條之防衛，理論上雖可實施至 2013 年，但實施滿 2-3 年後，中國即有權報復，臺灣屆時是否能承受報復的代價而繼續實施，不無疑問；至於工作小組報告第 242 段之紡品防衛，就更不用提，因為其僅得實施 1 年，且救濟的方式相當限縮，只是由中國自我限制特定紡品出口之年成長率不高於一定比例罷了。

至於傾銷是否較難成案一節，應將中國入會議定書第 15 條納入考量，該條允許各國於中國入會後 15 年內不視其為市場經濟，故於反傾銷程序進行價格比較時，得不採用中國境內之價格或成本⁴²。其實 GATT 1994 附件一第 6.1 條之第 2 補充條款本即授權會員國得不採用產品來源國之境內價格進行傾銷認定之價格比較，只要產品來源國之國內價格是由政府決定且在該國境內之產品貿易是完全或相當壟斷⁴³。反傾銷協定雖較 GATT 第 6 條更詳細規範反傾銷程序及要件，但協定第 2.7 條亦明文 GATT 1994 附件一第 6.1 條之第 2 補充條款效力不受影響。然而中國入會議定書第 15 條之規定顯然較上述補充條款更易適用，因為會員不需去證明中國境內價格

是否由其中央控制或相關貿易是否被壟斷，只要被調查之生產者無法證明該產業之產銷具備市場經濟之條件，會員即有權將中國為非市場經濟，換言之，舉證責任轉移至中國生產者身上⁴⁴。對於非市場經濟產品傾銷之計算通常是採用第三國（市場經濟）之價格或成本⁴⁵，如本案，由於涉案廠商不是不回覆財政部之問卷，就是未積極於問卷中證明為何中國毛巾產業的價格完全取決於市場供需，不受中國政府市場干預的影響，故財政部最後即以印度之主要毛巾生產者（亦為公開上市公司）之財報上所呈現之銷售數量及銷售金額推算出本案所需之「正常價格」，再與中國毛巾至我國之出口價格（調整到 FOB）進行價格比較。固然不能以最後高達 204% 的反傾銷稅推論反傾銷案不是那麼難成立，畢竟有點倒果為因，但得使用第三國價格代替中國的價格的確降低不少因中國體制不夠透明所帶來的查證困擾。

（三）高價低報、價格具結之問題

從經濟部之調查及財政部所回收之問卷看來，的確有廠商之出口價格與報關價格有相當落差，故不無可能進口商涉及高價低報，然而這部分的證據多為間接證據，除非生產者願積極證明進口商偽填發票價格以逃漏關稅，否則並不容易逕自認定高價低報而予以處罰，更何況市面上中國製毛巾價格普遍偏低，就更不容易主張進口商低報。

財政部最後允許部分廠商價格具結一節，由於價格具結是反傾銷協定第 8 條所明文允許者，而我國「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」第 23 條亦有相仿規定。觀諸批評者之論點，不外乎擔心具結價格過低或如何確保履行。事實上財政部允許廠商具結之價格均不低於本案所採用之「正常價格」，實已達到原課徵反傾銷稅之目的，而不致對國內毛巾產業產生危害；至於確保履行一節，顯然就必須加強事後之

⁴² Accession Protocol §15(a)(ii), (d).

⁴³ GATT *Ad* art. VI, para. 1.2.

⁴⁴ Accession Protocol §15(a)(ii).

⁴⁵ MAX PLANCK Institute, WTO – TRADE REMEDIES 45.

查核及價格勾稽，財政部也的確往這方面努力，「除要求具結廠商須於每季結束後一個月內提供上一季涉案貨物輸往我國之逐筆交易對象、價格及相關調整項目，並檢附相關證明資料文件，以供財政部查核其價格具結情形外」，財政部也「針對個別受理價格具結之進口商，嚴密查核進口量價、參照歷年進口紀錄，如進口量超出合理範圍，亦將追蹤貨物流向，一經發現有冒名進口等違反價格具結情事，將立即停止該項具結之效力⁴⁶。」

(四) 產業政策

我國產業政策顯少考慮到傳統產業，毛巾案正突顯過去產業政策制訂之盲點，譬如產業主管機關慣於透過公會了解產業狀況、並藉之與產業溝通，但這樣的機制在艱困傳產顯然就難以發揮功能，因為公會之主要代表可能均已外移生產線而成為台商，並無法充分表達尚留在台灣的業者困境，這也是為什麼雲林毛巾產業聚落在本案中另組協會之理由之一。經濟部顯然注意到這樣的問題，故已成立「艱困傳產輔導機制」⁴⁷，算是邁出產業政策修正之第一步。

三、 計畫成果自評

本研究成果適合在學術期刊發表，計畫主持人已將研究成果改寫為適合期刊發表之體例投稿。

四、 參考文獻

1. Andersen, Scott and Christian Lau, *Hedging Hopes with Fears in China's Accession to the World Trade Organization – The Transitional Special-Product Safeguard for Chinese Exports*, THE JOURNAL OF WORLD INTELLECTUAL PROPERTY 5(3): 405- 476

⁴⁶ 財政部新聞稿 (<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/950901a.htm>)。

⁴⁷ 經濟部工業局新聞稿 (2006.4.13) http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/policy/2006/policy_06_051.htm

- (2002).
2. CZAKO, JUDITH, JOHANN HUMAN, AND JORGE MIRANDA, AN HANDBOOK ON ANTI-DUMPING INVESTIGATION (World Trade Organization, 2003).
3. Huang, Thomas Weishing, *Taiwan's Protocol 16 Special Safeguard and Anti-dumping Enforcement on Imports from China*, JOURNAL OF WORLD TRADE 41(2): 371-409 (2007).
4. Jing, Ma, *Note: Product-Specific Safeguard in China's WTO Accession Agreement: An Analysis of Terms and its Initial Application in Section 421 Investigations*, 22 BOSTON UNIVERSITY INTERNATIONAL LAW JOURNAL 189-217 (2004).
5. Lee, Yong-Shik, *The Specific Safeguard Mechanism in the Protocol on China's Accession to the WTO: A Serious Step Backward from the Achievement of the Uruguay Round*, THE JOURNAL OF WORLD INTELLECTUAL PROPERTY 5(3): 219-231 (2002).
6. MAX PLANCK INSTITUTE, WTO – TRADE REMEDIES (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobis Stoll, and Clemens Feinaüggle, ed., 2008).
7. Messerlin, Patrick A., *China in the World Trade Organization: Antidumping and Safeguards*, THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW 18(1): 105-130 (2004).
8. Polouektov, Alexander, *Non-Market Economy Issues in the WTO Anti-dumping Law and Accession*

- Negotiations: Revival of a Two-tier Membership?*, JOURNAL OF WORLD TRADE 36(1): 1-37 (2002).
9. Qin, Julia Ya, “WTO Plus” Obligations and their Implications for the World Trade Organization Legal System: An Appraisal of the China’s Accession Protocol, JOURNAL OF WORLD TRADE 37(3): 483-522 (2003).
 10. Sohn, Changho, *Treatment of Non-market Economy Countries under the World Trade Organization Anti-dumping Regime*, JOURNAL OF WORLD TRADE 39(4): 763-786 (2005).
 11. _____, *Analysis of an Alternate Approach to the Non-Market Economy Issue under the WTO Anti-dumping Regime, in THE WTO TRADE REMEDY SYSTEM: EAST ASIAN PERSPECTIVES* (Mitsuo Matsushita, Dukgeun Ahn and Tain-Jy Chen, ed., 2006).
 12. Spadi, Fabio, *Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People’s Republic of China to the World Trade Organization*, JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 5(2): 421-443 (2002).
 13. Zang, Michelle Q., *The WTO Contingent Trade Instruments against China: What does the Accession Bring, presented in Inaugural Conference of Society of International Economic Law, Geneva, July 15-17, 2008* (June 2008).