

第四章 歐盟與中國紡織品貿易及 2005 年歐中配額談判過程

本章分成三節，第一節介紹中、歐雙方的紡織品貿易概況，並比較歷年來中國和其他國家進口至歐盟的紡織品和成衣的發展情況。第二節介紹中歐 2005 年紡織品貿易配額談判的緣起和過程。第三節則進一步分析影響這起談判的主要因素。

第一節 歐盟與中國紡織品貿易概述

1990 年代以後，中歐經貿往來日益密切，尤其到了 2004 年歐盟從 15 國擴大為 25 國之後，歐盟便超過日本和美國，成為中國最大的貿易伙伴，而中國也自 2003 年開始，成為歐盟第二大貿易伙伴。¹⁰⁵

從表 4.1 可以看出近年來歐盟與中國之間的貿易關係。首先，歐盟從中國進口貨品的總金額，年年升高，即使在 2001 年的全球經濟受到網路產業泡沫化、911 恐怖攻擊事件等因素影響下，進入衰退期，但歐盟依然從中國進口了將近 700 億美元的商品。其次，由於中國加入 WTO 的關係，歐盟自中國進口商品的金額，不但於 2003 年時首度超過 1000 億美元，又於隔年成長 50%，達 1578 億美元，並在 2005 年時逼近 2000 億美元大關，佔歐盟總進口金額的 13.41%。

（表 4.1 置於此）

就紡織品和成衣進口而言，歐盟從中國進口的金額也呈現年年升高的趨勢。2004 年時兩者合計佔中國進口至歐盟商品金額的 12.66%。其中，中國出口至歐盟的成衣，無論在增加幅度和總量上，都遠比紡織品高得多，顯示中國成衣業受惠於低廉的勞動力，具有相當強的比較優勢，這也部分解釋了為何中國從歐盟進口的紡織品總金額，會遠高於進口的成衣總金額（約 25%，見表 4.2）。

（表 4.2 置於此）

¹⁰⁵ 黃輝，*中歐貿易摩擦*（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 1。

此外，值得注意的是，中國出口至歐盟的紡織品，僅佔歐盟貨物進口總金額的 2% 左右，而且從表 4.2 中可以看出，中歐雙方在紡織品貿易上，呈現相當不對稱的現象，亦即中國自歐盟進口紡織品和成衣的金額，僅是歐盟自中國進口紡織品和成衣金額的 3.5%。另外，中國從歐盟所進口的紡織品金額遠高於成衣，再次確認了中國在成衣業的比較優勢。

從表 4.3 也可以看出中國在歐盟成衣市場中的競爭力。從 1999 年起，中國便是歐盟最大的成衣供應國，而且供應的比例年年升高，至 2005 年時已是第三名供應國土耳其的二倍之多。另外在紡織品的部分，中國也在加入 WTO 之後，於 2002 年超過土耳其而成爲歐盟最大的紡織品供應國。值得注意的是，整體而言，歐盟內部的紡織業和成衣業也很發達，成爲會員國之間最主要的紡織品和成衣的供應者，這也是爲何當儘管中國紡織品和成衣的進口金額，雖然僅佔歐盟總金額的 2%，但是當中國產品增多時，依然會在歐盟內部引起很大的反彈聲浪，因爲這直接威脅到歐盟紡織業者的利益。

(表 4.3 置於此)

中國產品不僅僅威脅了歐盟內部的紡織業者，也間接排擠了其他國家在歐盟紡織品與成衣市場的地位。從圖 4.1 與 4.2 便能夠看出這樣的趨勢：在中國進入 WTO 之後，除了土耳其和巴基斯坦在紡織品部分仍可保有小幅成長之外，其他國家出口至歐盟的成衣與紡織品，再也不能回復到 2002 年之前的水準，但中國的產品在此時卻是年年大量進入歐盟市場。

(圖 4.1 置於此)

(圖 4.2 置於此)

總而言之，中歐紡織品與成衣貿易有以下幾點特色。第一，中國目前是歐盟最大的紡織品與成衣供應國；第二，中國進口至歐盟的紡織品和成衣，排擠了歐盟會員國及其他國家在歐盟的原有市場；第三，就總量來說，中國紡織品和成衣

僅佔歐盟從中國進口全部商品的一小部分，佔歐盟的總進口量的比例又更小，但其引起的貿易摩擦卻很大。



表 4.1 歐盟歷年自中國進口紡織品與成衣概況

單位：十億美元、百分比

年份	歐盟總進口量 (A)	歐盟從中國進口總量 (B)	歐盟從中國紡織品總量 (C)	歐盟從中國成衣總量 (D)	B/A, %	(C+D)/B, %	(C+D)/A, %
1999	843.4	50.2	1.61	7.46	5.95	18.07	1.08
2000	965.7	61.2	1.87	8.09	6.34	16.27	1.03
2001	912.8	67.3	1.83	8.42	7.37	15.23	1.12
2002	933.1	77.1	2.1	9.76	8.26	15.38	1.27
2003	1119	107.8	2.76	12.36	9.63	14.03	1.35
2004	1280.6	157.8	3.92	16.05	12.32	12.66	1.56
2005	1462.5	196.1	4.9	23.01	13.41	14.23	1.91

資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

表 4.2 歐中紡織品貿易金額統計

單位：百萬美元

年份	中國自歐盟進口			歐盟自中國進口		
	紡織品	成衣	合計	紡織品	成衣	合計
1999	N.A.	N.A.	N.A.	1611	7460	9071
2000	331	35	366	1875	8096	9971
2001	N.A.	N.A.	N.A.	1833	8427	10260
2002	48	74	122	2108	9764	11872
2003	543	96	639	2764	12364	15128
2004	686	148	834	3921	16052	19973
2005	795	197	992	4904	23010	27914

說明：N.A.：作者無法找到該筆資料。

資料來源：中國紡織工業協會，*中國紡織工業發展報告*，各年度；WTO，*International Trade Statistics*，各年度。

表 4.3 歐盟歷年紡織品與成衣主要供應國

紡織品							
排名	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	歐盟 (65.5)	歐盟 (63.1)	歐盟 (62.6)	歐盟 (62.6)	歐盟 (62.0)	歐盟 (69.1)	歐盟(67.5)
2	土耳其 (3.5)	土耳其 (3.9)	土耳其 (4.4)	中國 (4.6)	中國 (5.3)	中國 (5.8)	中國 (7.5)
3	印度 (3.3)	中國 (3.8)	中國 (4.0)	土耳其(4.4)	土耳其 (4.8)	土耳其 (5.0)	土耳其 (5.3)
4	美國 (3.0)	印度 (3.7)	印度 (3.9)	印度 (3.5)	印度 (3.6)	印度 (3.5)	印度 (3.8)
5	中國 (3.0)	美國 (3.0)	美國 (2.7)	巴基斯坦 (2.4)	巴基斯坦 (2.6)	巴基斯坦 (2.6)	巴基斯坦 (2.3)
成衣							
排名	年份						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	歐盟 (41.3)	歐盟 (38.9)	歐盟 (39.5)	歐盟 (39.9)	歐盟 (40.4)	歐盟 (45.9)	歐盟 (44.9)
2	中國 (8.6)	中國 (9.4)	中國 (10.6)	中國 (11.5)	中國 (12.2)	中國 (13.2)	中國 (17.9)
3	土耳其(6.3)	土耳其 (6.4)	土耳其 (6.8)	土耳其 (7.8)	土耳其 (8.2)	土耳其 (8.0)	土耳其 (7.9)
4	香港 (5.2)	香港 (5.5)	羅馬尼亞 (3.7)	羅馬尼亞 (4.1)	羅馬尼亞 (4.1)	羅馬尼亞 (4.0)	羅馬尼亞 (3.5)
5	突尼西亞 (3.2)	突尼西亞 (3.1)	突尼西亞 (3.2)	突尼西亞 (3.2)	孟加拉 (3.4)	孟加拉 (3.8)	印度 (3.4)

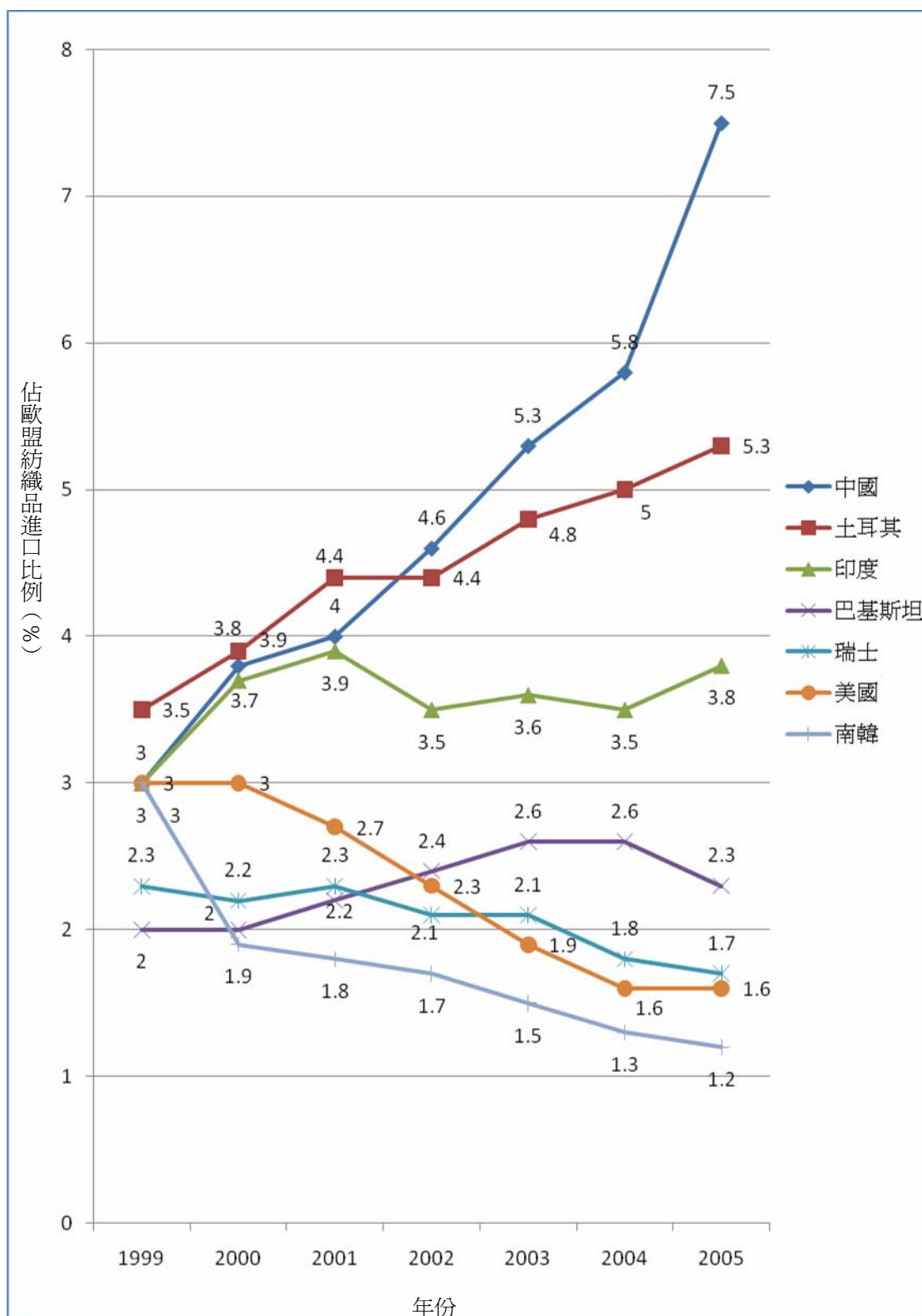
說明：a. 括弧內為供應百分比；

b. 中國部分均不含香港；

c. 2004 年起，歐盟成員國由 15 國增為 25 國。

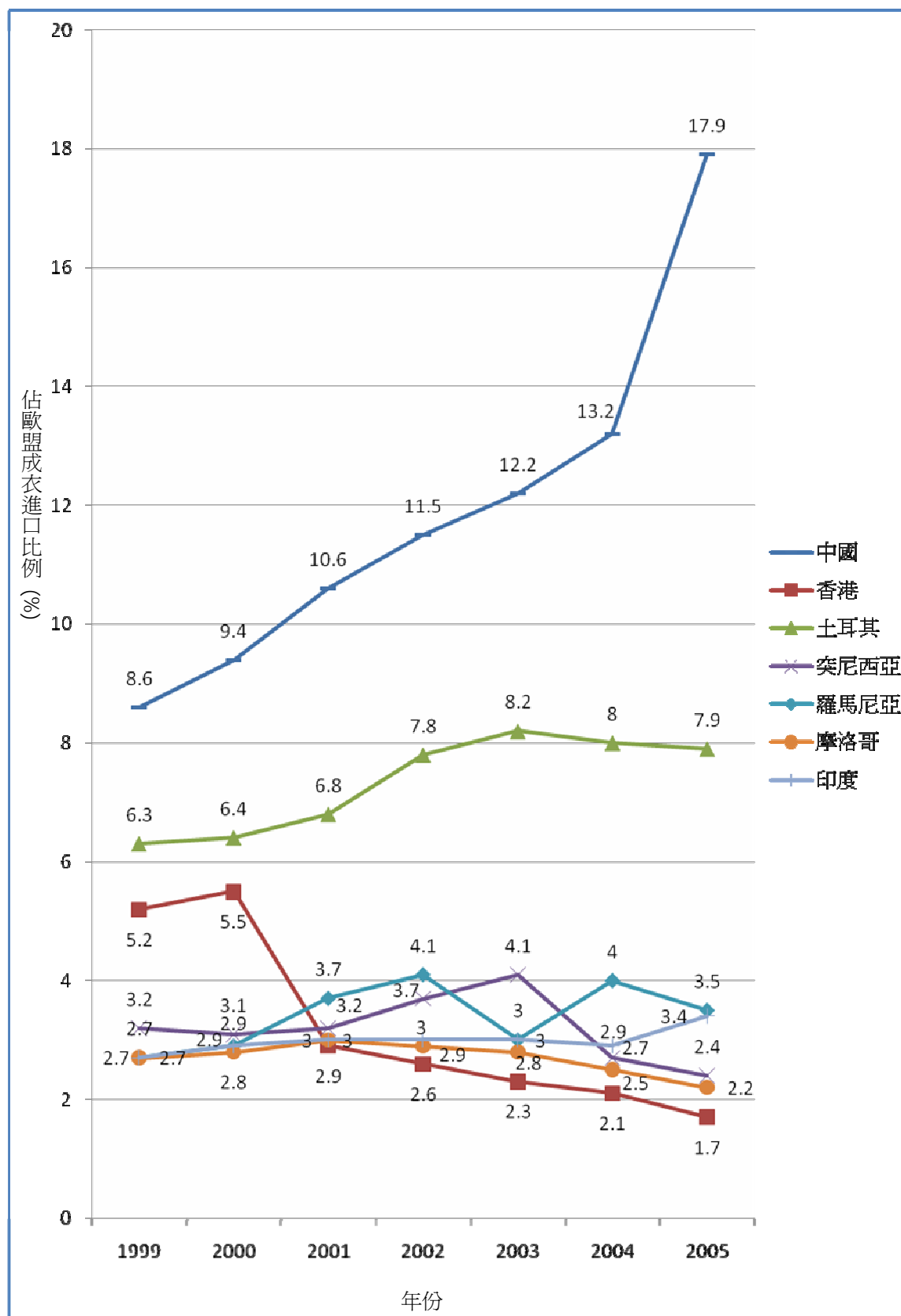
資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

圖 4.1 歷年全球主要紡織品出口國佔歐盟紡織品進口額比例變化



資料來源：WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

圖 4.2 歷年全球主要成衣出口國佔歐盟成衣進口額比例變化



資料來源：作者整理自 WTO, *International Trade Statistics*, 各年度。

第二節 2005 年歐盟與中國紡織品貿易糾紛源起與配額談判過程

我在第二章已經提過，從 2005 年 1 月 1 日起，ATC 進入第四階段，全球紡織品貿易配額制度自此取消。中國作為歐盟最大的紡織品供應國，也搭上此波紡織貿易自由化的順風車，大舉向歐盟出口紡織產品。根據歐盟所公佈的統計資料（見表 4.4），2005 年 1 月到 5 月間，歐盟從中國進口的紡織品和 2004 年同期相比，成長了 50%，佔當時總進口量的四分之一以上，但是其他國家卻未因為這波紡織品自由化而有明顯的獲利，有些國家進口至歐盟的紡織品數量反而減少，意味著中國紡織品大量進口，排擠了其他國家的原有的市場。從表 3.4 也可以看出中國紡織品之所以具有優勢的原因，是因為它的平均單價（每公噸的進口金額）比其他國家還要來的低，因此被歐洲進口商大量引入歐盟市場。

（圖 4.4 置於此）

中國紡織品在 2005 年初大量輸往歐盟，造成了歐盟內部紡織業者的疑懼，認為中國的低價產品將會危害它們的生存空間，因此在 3 月 9 日，由歐盟會員國的紡織業者所組成的「歐洲紡織成衣組織」（European Apparel and Textile Organization, EURATEX），援引了中國加入 WTO 時所簽訂的《中國紡織品特別承諾》，要求歐盟執委會針對 12 類中國輸往歐盟的紡織品，採取配額限制的防衛措施。義大利工業部長 Antonio Marzano 也於 3 月 10 日致函歐盟執委會貿易專員 Peter Mandelson，以中國紡織品進口已經威脅義大利、法國、葡萄牙、希臘和西班牙等歐洲國家的紡織業，擾亂了歐洲市場。¹⁰⁶自此，2005 年歐盟和中國的配額談判便拉開了序幕。

歐盟執委會於 4 月 9 日公佈了《歐盟對中國紡織品特別行動指南》，以 2004 年的進口量為依據，列出了中國紡織品進口的警戒區間和增長率，以及其他程序性規定。歐盟也開始統計中國在 2005 年初進口至歐盟各類紡織品金額和數

¹⁰⁶ 蔡宏明，「中美歐紡織品貿易爭議爭研析」，*貿易政策論叢*，第三期（2005 年 8 月），頁 118。

量，並於 4 月 19 日將相關數據提交給中國。根據歐盟統計，其所監控的 35 類紡織品中，有 16 類超過警戒水準，其中第 5 類的套衫與第 6 類的男褲，在 2005 年初分別成長了 534% 與 416%（和去年同期相比），意味著歐盟即將採取必要回應，處理中國紡織品大量進口所引發的市場問題。

4 月 24 日，歐盟執委會針對九類中國紡織品展開調查（見表 4.5），其中六類即為歐洲紡織成衣組織所要求限制的對象。如果調查結果確定中國進口品確實擾亂市場——即對同類產品或直接競爭產品的國內生產者造成威脅、或威脅造成市場擾亂——則歐盟可以啓動特別防衛措施，針對該類中國進口紡織品採取配額限制。

（表 4.5 置於此）

然而，就歐盟執委會的立場而言，它其實並不希望太快啓動特別防衛措施，甚至是單邊針對中國產品進行設限。因此在宣佈展開調查時，它一方面呼籲中國可以盡快和歐盟找到解決之道，一方面也安撫內部的保護主義陣營的反彈聲浪。5 月 2 日，中國方面任命商務部副部長高虎城為談判代表，負責和歐盟交涉，高虎城也馬上於隔天會晤歐盟執委會專員 Mandelson。5 月 20 日，中國宣佈將增加 74 種紡織品的出口稅率，平均增幅為 400%，以抑制紡織品的出口量。不過，中國的善意並未受到進口國的太大的重視，5 月 23 日，歐盟宣佈就 T 恤和亞麻等兩類紡織品和中國進行正式諮商，代表配額限制勢在必行，於是中國政府也於 5 月 30 日宣佈將廢除 81 項產品的出口關稅，作為日後和歐盟談判的籌碼。此外，Mandelson 也於 6 月 6 日赴義大利發表演說，保證歐盟執委會必定在和中國達成協議的同時，也替取義大利紡織業者進行產業轉型的空間。¹⁰⁷

6 月 10 日，中國和歐盟的談判代表在上海簽署了《中國商務部與歐盟執委會關於中國部分輸歐紡織品和成衣的諒解備忘錄》（下稱《中歐備忘錄》），

¹⁰⁷ 關於 Mandelson 的該場演講全文，請見歐盟執委會網站：http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm033_en.htm。（擷取日期：2007 年 6 月 20 日）。

其中規定摘要如下：(1) 針對中國的紡織品進口，中歐雙方採取「雙邊核查」的方法，即貨物進入歐洲前，進口商須提交中國簽發的出口許可證，俟歐盟查核進口數量是否未超過配額限制時，才發予進口許可證；(2) 《中歐備忘錄》針對 10 類中國紡織品進行配額限制，但是其他 25 類受到進口監控的產品，則持續監控；(3) 在 10 類紡織品的配額增長率方面，以 2005 年取消配額後 2-3 個月的進口數量作為基準，依類別和年度不同而以 8-12.5% 之間作為增長標準；¹⁰⁸ (4) 《中歐備忘錄》中所做的配額限制，僅維至 2007 年底，而這段期間內，歐盟方面也會克制針對這 10 類受限紡織品以外的中國紡織品使用防衛措施。¹⁰⁹

整體來說，歐盟在《中歐備忘錄》中，對於中國進口品採取了比較友善的態度。首先，在配額增長率上，如果採用《中國紡織品特別承諾》每年 7.5% 的規定，則第三年的配額僅為第一年配額的 1.24 倍，但是按照《中歐備忘錄》的規定，第三年的配額增長率則分別為第一年的 1.30、1.33、與 1.42 倍，¹¹⁰ 皆比《中國紡織品特別承諾》來得高。其次，原本《中國紡織品特別承諾》賦予歐盟等 WTO 會員國可以在 2008 年結束之前，針對中國紡織品採取特別防衛措施，但歐盟則在此次談判中將期限提前至 2007 年底。

《中歐備忘錄》雖然暫時替歐盟設下如何規範中國紡織品的進口架構，但是兩個月後，中國紡織品又在歐盟掀起了一陣小波瀾。原本在《中歐備忘錄》所規定的 10 類紡織品配額，到了 8 月時，有三類已經用罄（套頭衫、男褲、女式襯衫，這三類的配額增長率本來就比較小），另外四類（T 恤、連衣裙、胸衣、亞麻紗）的配額使用率也超過 90%，歐盟方面因此將這些已達或即將抵達配額上限

¹⁰⁸ 根據《中歐備忘錄》關於 10 類產品的配額增長率，總共有三種處理型態，第一種包含套頭衫、男褲、女襯衫等 3 類，其配額於 2005 年增長 8%，2006、2007 年則增長 10%；第二類為 T 恤、連衣裙、胸衣、亞麻紗等 4 類，配額每年遞增 10%，第三類則是棉布、床單、桌布每年則遞增 12.5%。

¹⁰⁹ 關於《中歐備忘錄》全文，請見歐盟執委會網站：

http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/mou_text_china_en.htm。（擷取日期：2007 年 6 月 20 日）。

¹¹⁰ 這是用複利方法計算而得。三種配額增長率分別是 $1.08 \times 1.1 \times 1.1 = 1.30$ 、 $1.1 \times 1.1 \times 1.1 = 1.331$ 、 $1.125 \times 1.125 \times 1.125 = 1.42$ 。

的紡織品扣留在歐洲港口，造成將近 8000 萬件、價值 4300 萬歐元的紡織品暫時無法進入歐盟市場的結果。

然而，因為這些遭留置的貨物是歐洲進口商從中國所進口，這些貨物每滯港一天，他們就必須多負擔一天的倉儲管理費用，而且延宕了他們對於秋、冬兩季的配銷計畫，因此他們要求歐盟執委會儘速採取解決方案。另外，就在歐盟執委會宣佈扣留中國紡織品的當天，瑞典、丹麥、荷蘭等三國的貿易部長，於《*Financial Times*》聯名發表公開信，要求歐盟執委會必須採取更為靈活的手段，處理中國紡織品問題，暗示歐盟執委會不應單純將中國紡織品拒於歐盟門外，因為這涉及到許多歐洲進口商的利益。

面對歐盟內部的壓力，歐盟執委會於 8 月 24 日宣佈將和中國進行新一輪的協商。以歐盟執委會的立場而言，它希望能夠讓那些滯港的紡織品進入歐洲市場，因為若是持續扣留中國進口品，等於是變相懲罰歐洲進口商，讓它們承受《中歐備忘錄》所帶來的後遺症。但是，如果直接放行這些進口品，不但會引起歐盟紡織業者的反彈，其他紡織業略具規模的歐盟會員國（包括義大利、法國、西班牙等），也可能因此針對其他尚未納進《中歐備忘錄》的紡織品進行配額設限。於是 8 月 30 日，Mandelson 赴歐洲議會演講，尋求議會支持歐盟執委會放行中國進口品的提案。

9 月 5 日，中歐雙方達成共識，簽署《關於〈中華人民共和國商務部與歐盟委員會關於中國部分輸歐紡織品和成衣的諒解備忘錄〉採取過渡性靈活措施的磋商紀要》（下稱《磋商紀要》），其中重點為：（1）滯港貨物的數量由中、歐雙方各自吸收一半。中國所吸收部分，算進中國當年的配額之中，不足之處則預先支用 2006 年的配額；歐盟方面則調高當年中國的進口配額，吸收另外一半滯港貨物；（2）挪用配額或預借來年配額的方式，在未來二年依然有效。¹¹¹

¹¹¹ 關《磋商紀要》的全文，請見歐盟歐盟執委會網站：
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/124580.htm>。（擷取日期：2007 年 6 月 20 日）。

至此，中歐雙方的紡織品貿易糾紛告一段落。¹¹²表 4.6 則為中歐雙的紡織品談判紀要。

(表 4.6 置於此)



¹¹² 然而，從 2005 年 6 月起，歐盟即開始針對從中國進口的鞋類產品進行反傾銷調查，並於隔年 4 月針對中國與越南的鞋類產品進口課徵臨時性反傾銷稅。8 月時歐盟又決議在未來五年內，分別針對中國與越南的皮鞋，課徵 16.5% 與 10% 的關稅。

表 4.4 2004 年、2005 年 1-5 月歐盟紡織品進口數據

單位：千公噸、百萬歐元

來源國	2004 年 1-5 月進口			2005 年 1-5 月進口資料		
	重量	金額	金額/重量	重量	金額	金額/重量
中國	748 (18)	5416 (18)	7.24	1050 (25)	7389 (27)	7.04
土耳其	478 (11)	4361 (14)	9.12	486 (12)	4440 (16)	9.14
印度	331 (8)	1990 (6)	6.01	351 (9)	2209 (8)	6.29
羅馬尼亞	103 (2)	1685 (5)	16.36	93 (2)	1528 (6)	16.43
孟加拉	220 (5)	1467 (5)	6.67	231 (6)	1361 (5)	5.89
突尼西亞	74 (2)	1233 (4)	16.66	70 (2)	1182 (4)	16.65
摩洛哥	66 (2)	1103 (4)	16.71	59 (1)	965 (3)	16.36

說明：括弧內為佔全部進口重量或金額之百分比。

資料來源：作者整理自歐盟歐盟執委會網站：

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124108.pdf (擷取日期：2007 年 6 月 30 日)。

表4.5 2005年1-3月歐盟自中國進口紡織品主要類別概況

單位：千件

類別	警戒數量	實際進口	實際進口數量與警戒數量之百分比	與2004年同期進口數量之百分比
T恤(4) ^a	95737	150665	157%	164%
套衫(5) ^b	32162	6502	202%	534%
男褲(6)	37844	104195	275%	413%
短衫(7)	13018	21927	168%	186%
長、短襪(12)	66015	73414	111%	183%
女用大衣(15)	1156	1196	103%	139%
女用內衣(31)	41688	44229	106%	63%
亞麻或苧麻紗(115) ^c	886	1098	124%	51%
亞麻織品(117) ^c	566	2348	415%	257%

說明：a. 括弧內為類別代號。

b. 這六類灰色類別為歐洲紡織成衣組織要求歐盟執委會採行防衛措施的產品。

c. 這兩類的計算單位為 1000 公斤。

資料來源：作者整理自歐盟執委會網站，網址：

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/may/tradoc_122812.pdf (擷取日期：2007年6月10日)。

表 4.6 2005 年歐中紡織品貿易配額談判大事記

2004 年	
12 月 13 日	歐盟理事會針對先前配額管理的敏感類紡織品實行新的進口監控辦法。其中規定對中國紡織品進口建立單一預先監控系統，實行自動進口許可證制度。
2005 年	
1 月 1 日	《紡織品與成衣協定》第四階段開始，全球紡織品貿易配額自此取消。
3 月 9 日	歐洲紡織成衣組織要求歐盟執委會針對 12 種中國紡織品採取防衛措施。
4 月 7 日	歐盟執委會發佈《歐盟對中國紡織品特別行動指南》，規定中國紡織品出口預警區間和增長率，並做出調查、非正式磋商、正式磋商等程序規定。
19 日	歐盟執委會將其所蒐集的中國第一季度輸歐紡織品資料提交中國，並對宣佈將於 4 月 25 日決定是否對中國紡織品啟動調查手續。根據歐盟統計，其所監控的 35 類紡織品中，有 16 類超過警戒水準，進入紅色危險區。其中第 5 類羊毛衫增幅高達 534%，第 6 類男褲增幅達 413%。
20 日	歐洲議會針對中國紡織品舉行公聽會。
24 日	歐盟執委會針對歐盟進口的九類中國紡織品展開調查，並將其他 11 類超過警戒水準、但不準備進行調查的產品也列入監控清單。歐盟表示希望在最短六周、最長 60 天的非正式磋商期間，和中國找到妥善解決的辦法，盡量避免採取特限措施。
5 月 2 日	歐盟執委會主席 Barroso、歐盟執委會貿易專員 Mandelson 分別致信中國國家主席胡錦濤與商務部長薄熙來，呼籲中國儘快採取措施。中國政府任命商務部副部長高虎城為國際貿易談判代表。
4 日	歐盟執委會貿易專員 Mandelson 會晤中國談判代表高虎城。
5 日	歐盟執委會貿易專員 Mandelson 與中國商務部長薄熙來會晤。
11-12 日	中國商務部官員與歐盟執委會官員於北京就紡織品問題進行技術層面的非正式磋商。
20 日	中國政府宣佈增加 74 種紡織品的出口稅率，平均增加幅度為 400%。
22 日	中國談判代表高虎城率團赴布魯塞爾，針對中歐紡織品問題與歐盟交涉與磋商。

- 27 日 歐盟執委會宣佈將針對中國的 T 恤和亞麻紗和中國進行正式諮商
- 30 日 中國政府宣佈將廢除大部分紡織品的出口關稅
- 6 月 10 日 中歐雙方在上海經過長達 10 小時的談判，就紡織品問題達成協議。Mandelson 與薄熙來簽署《中國商務部與歐盟執委會關於中國部分輸歐紡織諒解備忘錄》。
- 14 日 歐洲議會法籍議員 Tokia Saïfi 發表以《2005 年之後紡織與成衣業的前景》為名的專題報告
- 15 日 歐盟「紡織成衣高層小組」在布魯塞爾召開會議，討論歐盟會員國的紡織業如何進行產業調整
- 25 日 中國政府宣佈將需課徵出口稅的紡織品類別，從 148 類降為 51 類。
- 19 日 歐盟執委會宣佈三類從中國進口的紡織品已經達到配額上限，將被暫時扣留在歐洲港口。瑞典、丹麥、荷蘭三國的貿易部長於《Financial Times》聯名發表公開信，要求歐盟執委會採取更為靈活的手段處理這件事。
- 8 月 24 日 歐盟執委會宣佈將和中國展開新一輪紡織品配額談判。
- 30 日 歐盟執委會貿易專員 Mandelson 赴歐洲議會演講，尋求議員支持歐盟執委會放行中國紡織品的提議。
- 9 月 5 日 中歐雙方就解決部分中國紡織品滯留歐盟海關的問題達成共識，簽署《關於對〈中華人民共和國商務部與歐盟委員會關於中國部分輸歐紡織品和成衣的諒解備忘錄〉採取過渡性靈活措施的磋商紀要》。

資料來源：Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe*, various issues; 歐盟執委會網站，網址：http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/china_safeguards.htm; 中國商務部國際貿易談判代表辦公室網站，網址：

<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/tpb.mofcom.gov.cn/aarticle/zcfb/a/200611/20061103720950.html>

(擷取日期：2007 年 7 月 1 日)

第三節 影響談判的各種因素

從上一節的分析可以看出，是歐盟內部的壓力迫使歐盟執委會必須和中國談判，這也符合我在第一章所提出的概念：國際經濟秩序變化令國內政治經濟秩序產生變化，進而產生國內政治壓力，迫使國家機器尋求國際談判，以回應或調整國際經濟秩序所帶來的變化。歐盟的壓力來源來自兩個對立陣營，一是歐盟內部支持紡織品保護主義的陣營，另一個則是那些主張讓中國紡織品回歸正常貿易體制的陣營。前者要求歐盟必須採行防衛措施，但是如果歐盟執委會直接接受這樣的要求，則得不到另一個陣營的支持，因此它必須和中國進行談判，以回應國內不同陣營的期待。以下我便介紹這兩種不同壓力的來源，並分析它們對於歐盟機構——特別是對於負責談判的歐盟執委會——所造成的影響。

一、 歐盟內部的利益衝突

2005 年時，歐盟有 25 個會員國，¹¹³ 包含了紡織業相當發達的義大利、法國、西班牙、以及 2005 年甫加入歐盟的東歐國家如捷克、波蘭等國，以及其他幾乎沒有紡織業的北歐國家和外貿實力相當堅強的英國、荷蘭、德國等。由於國內紡織業的密集程度有所差異，這些國家對於歐盟大量進口中國紡織品的態度也有所不同。對於紡織業較為發達的國家而言，它們不希望中國紡織品威脅到國內紡織業者的利益，因此採取了保護主義的立場，希望歐盟可以採取更為強硬的立場，重新對中國紡織品實施進口配額。另一方面，有些幾乎沒有紡織業的國家，僅靠進口它國的紡織品來滿足市場需求，因此不贊成限制中國低廉紡織品的進口，否則它們的國內消費者必須付出更高的代價購買紡織品。

上述兩種對立的看法，成了歐盟進行決策時的內部矛盾。目前歐盟是採取共

¹¹³ 2007 年初，由於羅馬尼亞和保加利亞的加入，歐盟會員國增為 27 國，總人口為 4 億 9 千 4 佰萬人。原本這兩國是要在 2004 年時，和另外 10 個中、東歐國家一起加入歐盟，不過因為它們未能達到歐盟的入會條件，於是延遲到 2007 年才加入。

共同商業政策（Common Commercial Policy, CCP）進行對外貿易。¹¹⁴根據歐洲共同體法（Treaty on European Community, TEC）第 133 條，歐盟執委會所擬定的對外貿易政策，必須經過歐盟理事會以「條件多數決」(qualified majority voting, QMV) 進行背書。¹¹⁵其中，爲了讓歐盟執委會和理事會之間有充分溝通，歐盟另外設計了一個專門委員會，也就是俗稱的「133 委員會」(因TEC第 133 條而得名)。「133 委員會」的成員通常由會員國的資深貿易官員所出任，並經由理事會同意而任命，之後和歐盟執委會共同協調歐盟的貿易政策。¹¹⁶當歐盟執委會提出一項貿易政策時，必須和「133 委員會」共同討論，若雙方對於該政策提案沒有歧見、或是有所妥協之後，則該提案會被轉交給歐盟理事會下的「常駐代表委員會」(Committee of Permanent Representative, COREPER，由各歐盟會員國派駐歐盟的外交官員所組成)繼續審議，最後再由COREPER轉交給歐盟理事會進行表決。透過「133 委員會」與COREPER兩者的審議，歐盟執委會的原初的貿易政策提案便會和各會員國的政策偏好有所妥協，最後產出歐盟國家共同的對外貿易政策。

除了理事會的內部衝突之外，歐洲議會之間對於該議題也有針鋒相對的看法。雖然就對外貿易政策上，歐洲議會一向沒有太大的影響力，¹¹⁷不過在其內部依然可以聽到許多針對中國紡織品進口的不同意見，足以證明該議題在歐盟內部所引起的紛爭。當《中歐備忘錄》簽訂之後，未來如何規範中國紡織品的議題，

¹¹⁴ Manfred Elsig, *The EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas* (Burlington: Ashgate, 2002), pp. 25-46.

¹¹⁵ Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 5ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp.407-414. 此外，所謂「條件多數決」(QMV)，是規定在TEC第 205 條第二款之中，其中規定在歐盟理事會中，依照會員國人口比例予以每個國家不同票數，之後再依這些票數進行投票。爲了避免享有較多票數的大國壟斷投票結果，因此每則議案若要通過，必須符合以下兩項條件：(1) 有一半以上的會員國支持；(2) 這些贊成的國家中，其加權後的總票數，必須超過全部應投票數 345 票的 73.91%以上，即 255 票。另外，會員國可視個別情況提出以下額外條件：投下同意票的會員國的總人口，至少必須佔整個歐盟的 62%。關於QMV，可參考Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, pp. 168-169; Simon Hix, *The Political System of the European Union*, 2ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005), pp.83-89.

¹¹⁶ Sophie Meunier and Kalypso Nicolaïdis, "The European Union as a Trade Power," in Christopher Hill and Michael Smith, eds., *International Relations and the European Union*, (New York: Oxford University Press, 2005), p. 255.

¹¹⁷ Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, pp.407-414.

曾在歐洲議內部引起辯論，¹¹⁸而議員們的觀點也呈現在當時法籍的歐洲議會議員 Tokia Saïfi 所發表的報告之中。整體來說，歐洲議會是「有條件地」支持和中國進行紡織品自由貿易，也就是雙方在進行自由貿易的同時，中國也必須兼顧貿易的公平性。有些議員指出中國加入 WTO 之後，並未減少歐盟產品進入中國時的非關稅障礙，也有些議員批評中國的勞動標準太低，無異於剝削勞工，同時中國在保護智慧財產權方面的努力也不夠，因此希望藉由紡織品議題讓中國能夠在這些方面有所改進。另外，也有議員認為除了應該注意中國廉價紡織品對於歐盟會員國所造成的威脅之外，也該注意它們對於其他紡織品進口國——特別是北非與南歐國家——的影響，因為對歐盟來說，這些地區的戰略意義並不亞於中國。¹¹⁹

不只是歐盟機內對於中國紡織進口品抱持了不同態度，歐盟民間社會對於中國紡織品也有針鋒相對的看法，而且以各種利益團體之間的不同立場最為明顯。這些利益團體可以分成以下四種類型：紡織業者、紡織工人、進口商、消費者。

就紡織業方面而言，「歐洲紡織成衣組織」(European Apparel and Textile Organization, EURATEX)無疑是最具有指標性的團體，它的會員不但包含了來自絕大部分歐盟會員國的全國紡織業者協會，也包括 10 個不同歐洲紡織產品協會。¹²⁰當中國紡織品於 2005 年後大量進入歐盟市場時，歐洲紡織成衣組織是第一個向歐盟執委會提出防衛措施申請的業者團體。此外，日後歐盟執委會對中國紡織品展開調查時，也引用不少歐洲紡織成衣組織提供的相關資料。更有甚者，歐洲紡織成衣組織主席 Filiep Libbert 於 5 月 17 日會晤了歐盟執委會主席 José Manuel Barroso，他直陳歐盟執委會必須針對中國紡織品採取防衛措施的必要性。隔日，Barroso 便宣佈歐盟執委會將採取更進一步的方式保護歐盟的紡織品

¹¹⁸ 關於該次辯論的完整發言紀錄，請見歐洲議會網站：

http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20050707+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&NAV=S&MODE=XML&LSTDOC=N&LEVEL=5&SAME_LEVEL=1。（擷取日期：2007 年 6 月 20 日）。

¹¹⁹ 見 Tokia Saïfi, *On textiles and Clothing after 2005* (Brussels: European Parliament, 2005).

¹²⁰ 關於 EURATEX 更完整的會員名錄與創立宗旨，可參閱其官方網站：<http://www.euratex.org/>（擷取日期：2007 年 6 月 20 日）。

市場。¹²¹ 10 天之後，歐盟執委會便宣佈將就T恤和亞麻紗兩類紡織品和中國進行正式磋商，顯示歐洲紡織成衣組織和歐盟執委會之間的緊密關係。

就紡織工人方面，由超過 70 個工會所組成的「歐洲紡織工人協會」(European Textile Trade Union, Textile, Clothing and Leather, ETUF-TCL) 也向歐盟執委會表達限制中國紡織品進口的迫切性。當歐盟執委會於 4 月 20 日就中國紡織品召開公聽會時，歐洲紡織工人協會的主席Valeria Fedeli便發言要求歐盟執委會必須就此問題「立即採取行動」，¹²²而當中歐於 6 月簽訂《中歐備忘錄》之後，她也認為歐洲紡織業者在 2008 年時，可以繼續針對中國紡織品採取必要措施。¹²³

除了上述兩個以全歐盟為對象的利益團體之外，尚有其他全國性的紡織業者組織，分別向它們的國家表達對於中國紡織品的不滿，希望可以藉此影響它們的政府在表在歐盟理事會中的投票意向。例如當 2005 年 8 月中國部分紡織品已達《中歐備忘錄》中的上限時，「義大利紡織與時裝聯合會」(Italian Textile and Fashion Industry Federation, SMI-ATI) 便強調《中歐備忘錄》的配額規定應該受到尊重，¹²⁴西班牙的紡織業者協會 (Intertextile Council) 則表態支持西班牙政府在歐盟理事會中不願輕易放行滯港中國紡織品的立場。¹²⁵可見在歐盟個別會員國在國家的層次上，也受到國內利益團體的制約。

當紡織業者開始結盟遊說歐盟執委會及向各歐盟會員國施壓的同時，進口商則進行反制。「自由貿易協會」(Free Trade Association, FTA) 抨擊歐盟執委會打算調查進口中國紡織品的決定過於短視，而且是返回配額體制的「危險的第一步」。¹²⁶隨後自由貿易協會的主席Ferry den Hoed也和歐盟執委會主席Barroso會晤，表達反對限制中國紡織品進口的意見。此外，當中國紡織品於 8 月時被扣留

¹²¹ Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe* 8949 (19 May 2005), p. 8.

¹²² Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe* 8932 (21 April 2005), p. 12.

¹²³ Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe* 8970 (17 June 2005), p. 16.

¹²⁴ Heather Long, "EU Admits Glitch in China Quotas Row," *The Guardian*, August 25 2005, accessed on 3 April

¹²⁵ Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe* 8932 (19 May 2005), p.8.

¹²⁶ FTA, *European Trade Criticises New Textile Safeguard Guidelines* (7 April 2005), accessed on 3 April 2006, from <http://www.fta-eu.org/ftapress95.pdf>.

由是早在《中歐備忘錄》簽訂之前，這些貨物即被預定了，因此不應該受到額外的限制。¹²⁷

「歐洲貿易商會」(EuroCommerce)是另一個支持和中國進行紡織品自由貿易的進口商協會，它經常會晤歐盟執委會的不同專員，表達歐洲進口商的利益和意見。T¹²⁸就中國進口紡織品爭議上，它主張一旦限制了中國的紡織品進口，將會造成歐盟的進口商和零售商產生巨大的損失，同時該組織的顧問Ralph Kamphoener也引用WTO的資料，說明在過去紡織品配額盛行的時代，令歐洲每一戶四口之家，每年多出270歐元的花費。¹²⁹

自由貿易協會和歐洲貿易商會兩個組織是許多不同產業的進口廠商所組成的利益團體，另外紡織品進口商則又專門組成「歐洲各國紡織品進口商協會」(European Association of National Organizations of Textile Retailer, AEDT)，代表了歐洲40萬家紡織品零售業者向歐盟執委會表達應該讓中國紡織品自由進入歐洲市場的意見。¹³⁰值得注意的是，歐洲各國紡織品進口商協會的主席Betty van Arents同時也是歐盟執委會所組成的「紡織品高層工作小組」中，¹³¹唯一的零售商代表，¹³²足見AEDT對於歐盟決策有實質影響力。

最後是代表消費者的利益團體「歐洲消費者組織」(European Consumer's Organization, BEUC)，也加入支持對中紡織貿易自由化的陣營之中。理論上，雖然消費者是最難採取「集體行動」(collection action)的團體，¹³³特別在中國紡

¹²⁷ FTA, *EU Textile Retailers Looking at Empty Shelves FTA Urges Immediate Action from Commissioner Mandelson* (23 August 2005), accessed on 3 April 2006, from <http://www.fta-eu.org/ftapress107.pdf>.

¹²⁸ EuroCommerce, *High Level Visits* (24 March 2005), accessed on 25 March 2006, from <http://www.conferco.es/docs/Comunes/Flash%20num%203%20EuroCommerce.PDF>.

¹²⁹ EuroCommerce, *Against new Trade Restrictive Measures: Comments on the Investigation into Chinese Textile Imports* (May 2005), accessed on 5 April 2006, from <http://www.eurocommerce.be/index.jsp?ptp=tDetail.jsp&pci=1601&ptl=EN&pti=79>.

¹³⁰ 關於AEDT的進一步資料，可見其官方網站：<http://www.aedt.org/>（擷取日期：2007年6月20日）。

¹³¹ 2003年10月29日，歐盟執委會成立了紡織品高層工作小組，為歐洲紡織業者提供未來的產業轉型的諮詢，同時也不定期討論歐盟的紡織政策。見 http://ec.europa.eu/enterprise/textile/high_level_group.htm。（擷取日期：2007年7月4日）。

¹³² Europa, *Members of Textiles High Level Group*, accessed on 13 April 2006, from http://europa.eu.int/comm/enterprise/textile/hlg_members.htm.

¹³³ 根據Olson的「集體行動」理論，團體是一群個人產生集體行動所形成的組織，然而，由於團

織品問題上，低廉中國商品所造成的失業問題，往往比價格上漲的問題還要來得受重視，但是儘管如此，歐洲消費者組織卻是歐盟當中最顯眼的消費者團體，無論是在食品安全、信用貸款以及其他民生消費議題中，都可以看到它著力的痕跡，它和歐盟執委會中的許多部門也保有相當良好的互動。¹³⁴就中國紡織品議題上，BEUC直陳歐盟紡織業者的比較利益並不如中國，也未善用ATC所預留的10年轉型期進行產業升級，如今卻又訴諸防衛措施的保護，等於是犧牲廣大歐盟消費者利益。¹³⁵

二、 歐盟執委會的立場

歐盟執委會代表了歐盟和中國進行配額談判，是本起談判中最重要的角色。它的重要性來自三個方面。第一，它必須協調歐盟內部的利益衝突；第二，它也必須在對外談判時，替歐盟爭取最大的利益；最後，就賽局理論的觀點來看，歐盟會員國和歐盟執委會之間的互動，也可以看成是委託—代理人 (principal-agent) 的關係。¹³⁶作為委託人的25個會員國，賦予歐盟執委會進行歐盟對外貿易談判的權力，希望藉此替它們爭取最大利益，而作為代理人的歐盟執委會，原則上雖然必須盡量替委託人爭取最大利益，但是因為它自己也有偏好，因此當它的偏好和委託人不一致、同時彼此掌握的訊息不對稱時，即可能產生「逆向選擇」(adverse selection)、「道德風險」(moral hazard) 等問題，¹³⁷亦即代理人做出了危害委託

體所提供的公共財 (public good) 具有不可分割性，因此容易造成搭便車 (free rider) 的情況，從而降低個人加入團體的意願，因此當團體越大時，越不容易產生集體行動。見 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965)。在消費者議題上，由於大部分的人都是消費者，消費習慣也不盡相同，加上彼此之間的溝通很少，因此即使有共同利益，也很難產生集體行動。

¹³⁴ Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 205-209.

¹³⁵ BEUC, *Safeguards on Textiles Originating in China— BEUC Comment* (28 May 2005), accessed on 4 April 2007, from <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?PageID=103>.

¹³⁶ 關於歐盟執委會作為歐盟會員國的代理人，可見 Mark A. Pollack, "The Commission as an Agent," in Neil Nugent, ed. *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, (New York: Palgrave MacMillan Press, 2002), pp. 111-130。

¹³⁷ 若代理人和委託人的利益不一致，且當代理人和委託人彼此掌握的訊息不對稱時（例如前者掌握得比後者清楚），代理人便可以藉此極大化自己的利益而讓委託人不自知。若在簽訂契約時，委託人「誤信」代理人將會履行契約，而代理人之後也確實未履行契約，便屬「逆向選擇」；而

人利益的決定，讓自己獲得最大利益。

不過，由於歐盟是由 25 個會員國所組成，就紡織品問題上的利益也不一致，而且可以透過歐盟理事會最後的投票來對歐盟執委會的決策進行制約。因此，歐盟執委會儘管有可能在談判時透過「議程設定」而極大化自己的利益，但是這種權力也是受到一定程度的限制。¹³⁸

從各個方面來看，歐盟執委會的立場比較傾向自由貿易，¹³⁹因此希望歐盟和中國紡織品貿易可以不受配額限制。首先，歐盟執委會貿易專員Mandelson在出任之前，¹⁴⁰便在歐洲議會中提出自己支持自由貿易的立場。他強調自己並未過份天真地相信自由貿易所帶來的好處，但是自由貿易對他而言是一種「促進社會公平和民眾福祉的手段」，於是他認為歐盟應該繼續和其他國家簽署多邊協定，擴大貿易雙方的好處。¹⁴¹當中國紡織品在歐盟內部引起爭議時，他也不諱言自己支持自由貿易的立場，認為歐盟無論如何不可能回到從前的配額時代，而防衛措施只能在用盡其他方法之後，不得以才使用的最後手段。¹⁴²因此他認為必須和中國進行談判，一方面爭取歐洲紡織業者的轉型空間，一方面也顧及到歐盟消費者的因貿易自由化所應享有的利益。

當契約成立後，委託人沒有適當的機制去確保代理人會履行契約，代理人也因此未履約，則屬於「道德危機」。見Eric Rasmusen著，楊家彥；張建一；吳麗真譯，*賽局理論與訊息經濟*（台北：五南圖書出版，2003年）頁 239-363。

¹³⁸ 學界對於哪些歐盟機構具有「議題設定權」的看法不一，這是因為歐盟法律針對不同議題有不同的決策程序與表決方式，讓歐盟機構彼此可以互相牽制。關於針對歐盟機構的議題設定權的討論，可見Mark A. Pollack, "Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community," *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (1997): 99-134, Derek Beach, *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter* (New York: Palgrave Macmillan, 2005)。

¹³⁹ 做為推動歐洲整合的核心組織，歐盟執委會存在的主要目的之一便是持續推動歐盟會員國之間的整合，並透過對外貿易提升會員國的利益。見歐盟執委會網站：http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index_en.htm（擷取日期：2007年6月15日）。

¹⁴⁰ 在2004年11月出任歐盟執委會貿易專員之前，他曾經先後擔任英國貿易及工業部長（1998年6月-12月）與北愛爾蘭國務卿（1999年4月-2001年1月）。

¹⁴¹ 關於Mandelson的演講詞，請見歐盟執委會網站：http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm001_en.htm。（擷取日期：2007年6月15日）。

¹⁴² 請見Mandelson的演講詞：http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm018_en.htm。（擷取日期：2007年6月15日）。

三、 小結

綜合上兩節的分析，我們可以得到以下結論：2005 年中國紡織品大量進入歐盟之後，在歐盟內部各個層次（歐盟機構之間、會員國之間、利益團體之間）造成兩個對立的陣營，其中一個傾向維持配額，另一個則希望開放自由貿易。這使得歐盟執委會必須出面和中國談判，回應這兩個陣營的期待，而且，執委會的談判立場更是受到這兩陣營所約束，而無法如其所願地推行自由貿易。

下一章我將分析美國和中國進行紡織品貿易配額談判。

