《歐美研究》第二十七卷第三期 (民國八十六年九月)，1-110
© 中央研究院歐美研究所

自動出口設限措施之研究

洪德欽*
中央研究院歐美研究所

摘 要

自動出口設限 (Voluntary Export Restraints，簡稱 VER) 乃是一種進口數量限制措施，卻搭配其他貿易障礙，並巧妙地規避 GATT 義務規定，形成一項「灰色領域」(Grey-area) 措施。VER 在 WTO 生效前已發展為歐美國家貿易政策之一項常見工具以及「新保護主義」之象徵。GATT 在東京回合 (1973-79) 即試圖透過修正總協定第十九條「防衛條款」以澄清並解決 VER 措施相關問題，但卻遭受歐體之強烈抵制而告功虧一簣。VER 在烏拉圭回合被列為 GATT 重點待決議題之一，深深影響「防衛協定」談判之成敗。我國某些出口產品以往一直是歐美國家 VER 適用之對象，我國目前又積極申請加入 WTO；所以，VER 在學理上與實務上皆有高度理論價值與現實意義，而有深入研究之必要。本論文之目的即在於針對美國、歐聯與 GATT/WTO 有關 VER 措施之相關規定，從事一基礎性研究，以通盤探討 VER 之意義、本質、理論辯證、發展背景、實際運作、對其他國家以及 GATT/WTO 之影響，以及各國與 WTO 將來因應改革之道。

關鍵詞： 自動出口設限措施、有秩序行銷協定、灰色領域措施、防衛措施、世界貿易組織

投稿日期：民國八十五年十一月十四日；接受刊登日期：民國八十六年一月二十三日。
* 作者感謝兩位匿名評審人及本所多位研究同仁所惠賜之寶貴建議。

壹、自動出口設限措施之特性與問題

一、VER之意義與性質

美國與歐洲聯盟 (European Union，簡稱歐聯) 乃第二次世界大戰後，兩大經濟強權以及國際規則制定者。美國與歐聯對於其他國家以及 GATT/WTO 政策走向皆有顯著影響力。基本上，美國與歐聯會員國在戰後乃依據 GATT 自由貿易理念與相關規定，致力於貿易擴張與合作關係。GATT 歷經前六輪多邊貿易談判，已大幅削減各國稅率並有效排除了歧視待遇。然而，美國與歐聯在七〇年代兩次石油危機後，卻逐漸系統性採用各種非關稅障礙 (non-tariff barrier) 以因應國內外經濟環境變遷之需。非關稅障礙種類繁多，不勝枚舉，其中又以「自動出口設限措施」，問題最爲複雜，對國際經濟關係以及國際貿易體系產生深遠之影響。

依據 GATT 之解釋，VER 乃是不同政府間、產業間，或政府與產業間之雙邊協定，藉由數量限制措施或配額、價格約定、進出口簽證等安排，以監視、預測或控制某一特定產品之貿易數量。[1] GATT 爲了有效規範 VER 措施，乃於烏拉圭回合最後協定之「防衛協定」(Agreement on Safeguards) 加以明文規定。[2] 依據防衛協定第 11 條腳註規定，VER 有時以其他形式出現，例如「有秩序行銷協定」(Orderly Market Arrangements，簡稱 OMA) 或其他灰色領域措施。另外，VER 經常搭配種種貿易措施，例如進出口價格、數量監視、約定、簽審制度等，對進口國而言，形成一嚴密保護體制。

VER 談判方式包括：(1) 兩國政府間談判，(2) 政府與業者間

---

[1] GATT, "Safeguards: Chairman's Report (W. 39/4)," BISD 30S/216, at 217.

[2] GATT, *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* (Marrakesh, 15 April 1994), p. 273.

談判，(3) 兩國業者間談判，(4) 個人與業者間談判，以及 (5) 多邊政府談判，例如多邊紡織協定。其次， VER 之名稱則有條約 (treaty)、協定 (agreement)、議定書 (protocol)、辦法 (arrangement)、換文 (exchange of letters) 或備忘錄 (notes) 等不同種類。換文形式最爲普遍，一般由進口國發出一項文件，片面提供進口數量要約，如果目標出口國認可接受，就回覆一份同意文件，VER 即告成立。最後， VER 一般是針對某一特定國家之特定產品之出口數量加以規定。 VER 協定內容一般包括下列條款：生效期限、修改條款、產品項目、產品分類與範圍、配額 (亦即出口數量)、配額年度成長率、產品子項目相互間轉換比例 (swing 或 shift)、產品不同年度間之借用 (carry forward) 或保留 (carry over)、出口簽證制度、配額分配與管理、 VER 協定之執行與行政手續、進口許可證、貿易統計或市場資料之交換、原產地證明、諮商與糾紛調解程序等條款。大體而言， VER 之配額皆維持低度年成長率，例如在紡織品暨成衣項目，一般皆不超過 6%。另外，轉換、借用、保留比例以及原產地證明皆有嚴格規定，以防出口國灌水取巧或經由第三國迂迴輸出。[3]

VER 主要目的在於限制特定國家之特定產品之進口數量，乃一非關稅障礙，其貿易限制效果一般較關稅更爲直接有效。另外，關稅在歷經 GATT 前六輪多邊貿易談判，其保護性隨著稅率削減已大幅降低。所以，非關稅障礙在七〇年代以後形成各國主要貿易政

---

[3] Edmond McGovern, *International Trade Regulation: GATT, The United States and The European Community* (Exeter: Globefield Press, 1986), pp. 516, 517; 黃慶源，《美國貿易法：如何因應美國貿易保護主義》，第一冊，台北：三民，民國七十年一月，頁 200-203 。另外，VER 協定實例參閱民國七十九年一月一日生效之「北美事務協調委員會與美國在台協會間紡織品貿易協定修正換函」，外交部，《中外條約輯編》，第十編，民國 82-83 年，台北：正中，民國八十五年二月，頁 435-465 。

策工具。[4] 其次，VER 乃一以「配額」爲基礎之非關稅障礙。配額與關稅比較，更具權宜彈性與保護效果，此乃配額日益受各國歡迎之部分原因。配額屬於行政裁量權，一般不須如同關稅必須經由繁瑣立法程序，而得由行政主管機構視實情需要，權宜實施配額措施，以應付緊急狀況或追求特定目標。另外，關稅限制效果仍可被進口產品之低價傾銷或政府補貼等方式所沖淡，而無法確實減少進口。配額則能分隔國內市場與國外市場，中斷超額進口，而扭曲市場價格機能。配額如果進一步針對不同國家採取差別配額，形成歧視待遇，對國際貿易與國際市場價格機能影響尤其鉅大。[5] 配額對貿易限制效果因此較爲直接、明確、迅速與有效，而被援引用來對抗進口激增或競爭。

進口配額與關稅課徵比較，則有行政手續麻煩、行政成本較高、容易形成圖利大廠商、甚至形成寡佔而違反公平競爭，以及承擔違反 GATT 義務風險等缺點。美國與歐聯於是巧妙地發展了 VER 措施，以降低配額這些負面作用。 VER 措施之運作一般乃由進口國片面約定進口數量，而由出口國接受後自行分配與監視該配額之出口。所以，VER 與進口配額之差異包括：(1) VER 乃是「複式」(dual) 簽證體系，必須由進口商出具「出口簽證」才能取得進口簽證；配額一般僅需進口簽證；(2) VER 較配額更加欠缺透明性，VER 在某些情況甚至透過產業間協定進行之，事屬商業機密，外人不得而知；(3) VER 目的雖然是用以限制進口數量，然而由出口國負責

---

[4] OECD, "Cost and Benefits of Protection," *The OECD Observer*, No. 134, 18-23 (Paris: OECD, 1985), p. 18. 另外世界各國平均實質有效關稅稅率已從 1948 年之 40%削減為 1993 年之 4.7%，詳見 *The Economist*, "GATT: The eleven hour," Vol. 329, No. 7840, Dec. 4, 1993, p. 25.

[5] Jagdish N. Bhagwati and T. N. Srinivsan, *Lectures on International Trade* (The MIT Press, 1992), pp. 119-122, 313, 314; 另見歐陽勛、黃仁德，《國際貿易理論與政策》，台北：三民，民國七十六年，增訂三版，頁 460-465 。

配額分配工作，出口國因此違反 GATT 第十一條普遍廢除「出口」數量限制義務。配額則是進口國違反 GATT 普遍廢除「進口」數量限制義務。[6] 據此，出口國雖然受到 VER 之限制而影響其出口數量，但卻很少向 GATT 控訴，以免承擔違反 GATT 義務規定之責任。VER 於是形成 GATT 體系之一項「灰色領域」措施。[7]

二、VER 之發展背景

雙邊協定用以限制貿易進出口數量，早於一九三〇年代經濟大恐慌時期即已被採用。當時，很多國家針對特定產品，選擇特定國家透過談判約定雙邊進出口數量，例如荷蘭同意就農產品項目限制對法國輸出在一定配額範圍；德國則自我約束對比利時之煤礦傾銷；日本與美國雙方紡織品製造商協定則相互約定 1935 至 1940 年期間，日方輸美之容許數量。[8] 然而，美國當時之保護性雙邊協定，僅限使用於一些敏感性較高之產品項目，例如紡織品暨成衣。另外，雙邊協定僅是消極性保護政策，對美國總體經濟結構性問題之改善，並未帶來明顯預期效果。美國羅斯福政府爲了解決經濟大恐慌問題，在貿易政策方面乃基於自由貿易理念訂頒了 1934 年「互惠貿易協定法」，修正了 1930 年美國「關稅法」之高關稅、嚴格配

---

[6] GATT, "EEC-Restrictions on Imports of Apples from Chile," adopted on 10 November 1980, BISD 27S/98, at 114. 另見分析 E-U, Petersmann, "Grey Area Trade Policy and the Rule of Law," in 22(2) *Journal of World Trade* 23-44 (1988), pp. 30-35.

[7] GATT, "Safeguards," BISD 31S/136. GATT 原文指出："In fact 'voluntary' export restraints are clearly contrary to the present rules of the General Agreement and are only 'outside the General Agreement' in the sense that governments have not brought them formally to the GATT for examination." GATT 前秘書長 Arthur Dunkel 甚至認為 VER 與 OMA 完全違反了法律規定 (wholly outside the rule of law)，詳見 GATT *Press Release*, No.1312 (5 March 1982), p. 2.

[8] GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy: Text and Appendices I-IV* (Geneva: GATT Secretariat, 1984), pp. 62, 63; 另見 Heinrich Heuser, *Control of International Trade* (Philadelphia: P. Blackstone's Sons, 1939), pp. 111-122.

額等貿易障礙。美國政府據此陸續與其他國家簽署了 32 項雙邊貿易協定，從事互惠性降稅安排，有效促進了美國出口貿易與經濟復甦。[9]

第二次世界大戰後，美國取得經濟強權地位，並成爲 GATT 主要領導國家。美國原則上對 GATT 鼎力支持並大力推銷自由貿易理念。然而，美國政府在面對國內利益團體遊說壓力，往往也遷就政治現實而採取貿易保護政策。例如，美國紡織業廠商在五〇年代即已強勁遊說美國政府採取保護措施，以對抗日本產品之進口競爭。美國政府鑑於當時紡織業擁有250萬龐大就業人口以及日本紡織品暨成衣高度集中於美國市場 (20%以上)，乃與日本舉行雙邊政府談判，並於 1957 年 1 月 16 日簽署了一項日本紡織品暨成衣輸美「自動出口設限協定」。美國 VER 措施一開先例，其他西歐國家紛紛起而效尤，以規避 GATT 義務，例如英國利用 VER 措施以限制香港與印度紡織品之進口數量。另外，美國也試圖與香港簽署一項 VER 協定以防範香港取代日本成爲輸美紡織品最大受惠者。[10] 其次，美國爲避免其他國家乘機搭便車或搶空位，以及逐國雙邊談判之複雜程序，乃於 1961 年積極透過 GATT 將紡織品暨成衣配額制度化，以求一勞永逸。歐聯爲避免其本身成爲受限出口國家或地區分散市場之目標，也支持美國行動，採取聯合立場。GATT 從六〇年代起陸續通過了短期棉紡協定、長期紡織品協定，以及全面性「多

---

[9] 分見 Reciprocal Trade Agreements Act of 1934, 19 U.S.C. 1351; 以及 The Tariff Act of 1930, 46 Stat. 590. 分析詳見 John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (Charlottesrille: Michie, 1969), pp. 9, 37, 251; 以及 Henry J. Tasca, *The Reciprocal Trade Policy of the United States* (University of Philadelphia Press, 1938).

[10] Isaiah Frank (ed.), *The Japanese Economy in International Perspective* (John Hopkins University Press, 1975), pp. 168-207; 以及 Robert A. Pollard and Samuel F. Wells, Jr., "The Era of American Economy Hegemony: 1945-1960," in William H. Becker and Samuel F. Wells, Jr. (eds.), *Economics & World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789*, 333-390 (Columbia University Press, 1984), pp. 386-388.

邊織維協定」(Multifibre Arrangements，簡稱 MFA)，紡織品暨成衣項目之 VER 措施正式被 GATT 背書漂白，合法地被大量使用，例如依據 1974 年 MFA I 美國與歐聯分別與 39 以及 28 個國家地區簽署了紡織品暨成衣 VER 政府間雙邊協定。MFA 事後一再被展期，形成 GATT 不歧視精神之一大例外，嚴重毀損 GATT 功能與信譽。[11]

紡織品暨成衣項目乃是選擇性 (selective) 或歧視性防衛措施最早在 GATT 取得合法使用之貿易領域。選擇性問題在 GATT 之爭議由來已久。日本於 1953 年加入 GATT 時，西歐某些國家既主張增訂一項特別防衛條款得對日本產品採取歧視性限制措施。但是，美國基於外交暨安全考慮不表同意，其他開發中國家也普遍反對，而使選擇性防衛條款提案遭到駁回。[12] 然而，選擇性問題於 1960 年在歐美共識下，在紡織品暨成衣貿易領域取得突破。短纖、長纖以及 MFA 等協定採取了「市場擾亂」(market disruption) 概念，有別於 GATT 第十九條防衛措施之規定與運作，尤其，(1) 在市場擾亂概念中，損害或損害威脅被定義爲是由一個或幾個特定來源的特定產品進口的大量增加所造成的；(2) 這種產品以低於進口國同類產品的正常市場價格銷售，亦即進口產品來源隱含「低成本供應者」概念。進口國產業損害或損害威脅是由特定來源之產品所引起，進口國因此得針對這些特定國家，尤其是低成本出口國，採取選擇性限制措施。所以，市場擾亂概念在紡織協定之運用，爲選擇性防衛

---

[11] 各項紡織協定分見 GATT, "Arrangements Regarding International Trade: Cotton Textiles," BISD 10S/18 (1962); GATT, "Long-Term Regarding International Trade in Cotton Textiles," BISD 11S/25 (1963)；以及 GATT, "Arrangement Regarding International Trade in Textiles (MFA I, 1974)," BISD 21S/3; MFA II (24S/5); MFA III (28S/3); MFA IV (33S/7, 36S/8), and "Protocol Maintaining in Force the Arrangement Regarding International Trade in Textiles," (38S/113, 39S/4).

[12] GATT, "Report on the Accession of Japan," adopted on 13 Feb. 1953, L/76, p. 2, paras 6, 7.

措施以及 VER 措施開創了一不良先例。[13]

大體而言，紡織品暨成衣在六〇年代一直是美國與歐聯 VER 措施之主要產品項目。美國從 1968 年起 VER 措施之產品項目已擴大涵蓋人造纖維、鋼鐵、彩色電視、鞋類、汽車、工具機、半導體(semi-conductor)、肉類、洋菇罐頭以及其他敏感性農產品。其次，VER 措施適用對象國家範圍也從日本延伸至新興工業化國家，尤其是台灣、南韓、香港、新加坡等亞洲四小龍，進而是一般開發中國家，甚至是已開發國家相互間。美國與歐聯市場因此受到 VER 措施之嚴密保護。GATT 秘書處在 1989 年曾經詳細列舉了 236 項(不含 MFA) 盛行於八〇年代之 VER 措施，其中美國 67 項、歐聯暨其會員國 127 項、加拿大與日本各 12 項、瑞典 6 項、澳洲 4 項、挪威與芬蘭各 3 項，以及瑞士與奧地利各 1 項。VER 措施適用之產品項目是農產品 60 項、鋼鐵暨其製品 50 項、電器產品 27 項、不受 MFA 限制之紡織品暨成衣產品 21 項、汽車與陸地運輸工具 17 項、鞋類 16 項、工具機 13 項，以及其他項目 32 項等。受 VER 措施影響之主要出口國家是日本 49 項協定、南韓 32 項協定、東歐國家 35 項協定，以及其他開發中國家等。在八〇年代，世界貿易估計大約有 10%依 VER 協定模式進行。[14] VER 一般由美國、歐聯兩大經濟強權發動要約，受限制國家往往欠缺討價還價餘地。 VER 因此有別於關稅、配額等傳統保護措施，而被視爲甚具嚇阻性或殺傷力之「新保護主義」(new protectionism) 貿易政策工具。[15]

---

[13] GATT, "Avoidance of Market Disruption," adopted on 19 Nov. 1960, BISD 9S/26. 評論另見任泉，《GATT 烏拉圭回合內幕》，北京：世界知識，1996年9月，頁198-200。

[14] GATT, *Review of Developments in the Trading System: September 1988-February 1989* (Geneva: GATT Secretariat, 1989). 另見分析 Patrick Law, *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1993), pp. 76, 77.

[15] Rober Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton University

三、VER之辯證理由

VER 展現了「新保護主義」的幾項特徵，諸如由美國、歐聯等已開發國家所發動要約之非關稅障礙措施，屬於「管理貿易」(managed trade)。另外，VER 保護的對象包括衰退夕陽產業與高科技或資本密集產業；保護目的從過去工業化或工業發展轉變爲滿足利益團體要求。美國、歐聯產官學界並殫精竭智地發展新的學理，做爲其政策理論基礎。[16] 新保護主義興起之原因是多方面的，包括夕陽工業之就業維護，以防大量失業形成社會或政治問題。其次，產業結構調整需要一段期間，政府補貼也所費不貲，VER 適得提供產業喘息空間並減輕政府財政負擔。第三，貿易鉅額不平衡形成所謂不公平貿易之象徵性狀態，歐美政府或政客爲疏解內部政治、社會問題所產生之壓力，常將非經濟因素在對外貿易上借題發揮，而採取 VER 措施，以移轉注意力或批評。第四，環保、勞工、競爭等政策或標準，已形成國際貿易比較利益之一環。所以，歐美國家採取 VER 或其他保護政策用以對抗政策較爲寬鬆國家產品之進口競爭。最後，國際經濟大環境在七〇年代以後瀰漫保護主義色彩。已開發國家經濟停滯成長、失業率長期高居不下；開發中國家外債危機，爲促進出口而引發激烈市場競爭與他國相對性限制措施。凡此種種，在在助長了歐美採用 VER 措施，做爲貿易政策之重要工具。[17]

美國與歐聯 VER 措施往往是其內部廠商或工會等利益團體遊說壓力下之產物。美國憲政結構與經社體制皆較有利於政治遊

Press, 1987), pp. 204, 205.

[16] Enzo Grilli and Enrico Sassoon (eds.), *The New Protectionist Wave* (New York University Press, 1990), pp. 5-13.

[17] GATT, *Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action* (Geneva: GATT, 1985), pp. 27-31; 以及 The World Bank, *World Development Report 1987* (Oxford University Press, 1987), pp. 141-146.

說。美國利益團體得以利用各種選舉機會從事募款活動、政治獻金、投票行爲、甚至籌組政黨等來支持特定候選人，建立長期政商關係，成爲本身利益之最佳代言人或決策者。其次，利益團體得以退而求其次，透過公關公司向民意代表或民意機關遊說，舉辦公聽會或提案立法，影響行政部門決策。最後，利益團體得掌控傳播媒體或刊登廣告，製造危機或誇大事實，以取得公眾支持，形成輿論壓力。[18] 尤其，經濟問題在經濟不景氣、失業率居高不下、「雙赤問題」日趨嚴重等不利因素環繞下，已形成歐美等已開發國家選舉成敗之關鍵指標。利益團體在歐美政客「勝選」最高指導原則下，更易上下其手，左右決策，採取保護性貿易政策。美國戰後自由貿易政策在五〇年代即迅速被迫重新洗牌，逐漸加列公平貿易、管理貿易與策略貿易等政策理念。利益團體在美國貿易政策此一演進過程扮演一不容忽視角色。最後，值得注意的是，美國貿易政策之多元組合或不同辯證，其本質皆以「美國利益」爲中心，以提昇美國產品競爭力並確保美國經濟強權地位。[19]

在歐聯方面，歐聯最高權力機構（理事會）與最高行政機構（執委會）之決策過程也一直伴隨著各種利益團體之壓力與影響。各國政府在其國內政治現實壓力下，往往形成本國利益團體之代言人，在歐聯理事會討價還價，從事利益交換；或向執委會施壓，採

---

[18] Clinton Rossiter, *Parties and Politics in America* (Cornell University Press, 1960), pp. 20-24, 46; 以及 Robert E. Baldwin, *The Political Economy of U.S. Import Policy* (The MIT Press, 1985), pp. 122, 123. 另見楊泰順，〈美國政黨與利益團體的發展消長〉，彭錦鵬主編，《美國政黨與利益團體》，台北：中央研究院歐美研究所，民國八十三年二月，頁 259-265。

[19] Jan Tumlir, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Society* (Washington, D.C.: American Enterprise for Public Research, 1985), pp. 14, 15. 另見左原，〈美國新貿易政策〉，《美歐月刊》，第十一卷第五期，民國八十五年五月，頁 6-9, 23; 以及何思因，〈美國貿易法案的演進（下）〉，《美歐月刊》，第八卷第十一期，民國八十二年十一月，頁 126-128。

取保護政策，以符合本國利益團體之利益。[20] 歐聯 VER 措施在九○年代以前僅用於保護特定會員國之特定產業，並非全然符合歐聯整體利益或長期利益。另外，歐聯政策一般乃是歐聯組織、會員國、利益團體等多邊利益相互對立、激盪、調和下之妥協產物，未必符合行政中立原則或合理、效率等標準；此乃歐聯決策先天上之限制所顯示之結構性問題。尤其，歐聯內部決策過程繁瑣複雜，又欠缺透明度，一般歐聯公民似難與聞週知，遑論表達立場，反映多數人公意。另外，歐洲議會目前又僅具政策諮詢權與部分高階歐聯執委會官員人事同意權，不能充分發揮民主制衡功能，而使歐聯有「民主赤字」(democracy deficit) 之譏。最後，歐聯決策流程之複雜性與不透明性，對非會員國而言，如同一座不見天地之「迷宮」，甚至是不得其門而入的「堡壘」。歐聯此一「黑箱作業」式決策流程，實乃保護性措施滋生的一個良好環境，對非會員國尤其不利。[21]

VER 措施本質上乃一「管理貿易」，採取複式簽審制度，並搭配其他貿易保護措施，例如進口監視，原產地證明等，充滿政府干預色彩。美國產官學界甚至進一步提出「策略貿易」政策，結合貿易與產業政策，加強政府干預角色，以促進策略性產業之發展，搭配貿易政策，以打開國外市場，取得競爭優勢，甚至獨佔利益。策略性產業諸如半導體、電腦、通訊器材、生化、遺傳工程、汽車、航太工業等項目，產業關聯效果大，能帶動週邊衛星工業升級，具

---

[20] Andrew Shonfield, *Europe: Journey to an Unknown Destination* (Harmondsworth: Penguin, 1972), pp. 16, 17; 以及 Wyn Grant, "Pressure Groups and the European Community: An Overview," in Sonia Mazey and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community* 27-46 (Oxford University Press, 1993), pp. 28-32.

[21] Fritz Scharpf, "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," in 66 *Public Administration* (1988) pp. 251, 254; 以及 James A. Carporaso & John T. S. Keeler, "The European Union and Regional Integration Theory," in Carolyn Rhodes and Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union*, Vol. 3, 29-62 (Harlow: Longman, 1995), pp. 48-51.

有很大外部利益。因此，政府若能採取產業政策，整合資源並挹注投資或採取補貼政策，以扶持這些關鍵性策略產業之發展，對於整體國力與競爭力之提昇必大有助益。其次，策略產品在國際市場之上市行銷，更須借重政府採取「策略貿易」政策，透過雙邊或多邊談判，以打開外國市場，擴大經濟規模，甚至將其既得利益合法化、制度化。據此， VER 措施之運作也從消極性防衛措施發展爲積極性策略工具，1986 年「美日半導體協定」即爲一顯例。美國在 GATT 烏拉圭回合並聯合歐聯力促各國「政府採購」透明化，並將服務業貿易正式納入 WTO ，有利於其較具競爭優勢之策略產品打入國際市場。[22]

VER 措施受美國、歐聯廠商、工會歡迎之原因包括：(1) VER 貿易限制效果較爲明確有效，有利於廠商商業預測、產銷規劃或結構調整；(2) VER 限制進口數量，促使進口價格上揚，增加進口國本身同類產品之競爭力與利潤；(3) VER 得免除對出口國受限損失之補償義務，並降低受限制出口國之報復風險；(4) VER 得以進一步搭配其他貿易障礙措施，以對抗外國產品之補貼或傾銷等不公平競爭；或提高進口國政府對外談判之籌碼；(5) VER 得以規避 GATT 義務規定，有利於歐美遊走於國際規範法律邊緣，長期使用。[23] 其次，受 VER 措施保護之歐美廠商一般同時請求政府給予產業補貼

---

[22] Elhanan Helpman and Paul R. Krugman, *Trade Policy and Market Structure* (The MIT Press, 1989), pp. 83, 84, 114, 115; John Zysman and Laura Tyson (eds.), *American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies* (Cornell University Press, 1983), pp. 426, 427. 另外詳閱 Paul R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (The MIT Press, 1986), pp. 15-20; 以及張暉、黃上紡，〈美國戰略性貿易政策概論〉，《美歐月刊》，第十卷第七期，民國八十四年七月，頁 70-94 。

[23] Cary Clyde Hufbauer, Diane T. Berliner and Kimberly Ann Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986), pp.10, 23.

或其他財政協助，以從事結構調整。然而，歐美很多 VER 受惠廠商在長期保護，往往僅攫取所謂「租金利益」(the rent profit) 並形成既得利益集團，扭曲了社會資源之公平分配。[24] 最後，歐美廠商認爲 VER 措施與政府積極干預政策，才足以對付日本封閉性經濟、社會體制，解決戰後國際經濟關係上的所謂「日本問題」(Japanese Problem)。[25]

日本傳統民族性的強烈「愛國心」，促使民眾、廠商與政府團結一致、密切合作，形成一「大和」民族命運共同體。日本戰後由於憲政結構非軍事化，而維持低度國防支出，得以集中力量戮力於經濟建設，將日本轉變爲一「企業化國家」(the corporatist state)。尤其，在財閥與政黨結合下，日本政府得到廠商、企業充分配合、支持，能有效貫徹「一條鞭」政策，綜合財政、金融、產業、社會等政策以支援經濟、貿易政策之所需。日本在對外關係上，甚至不惜以政治、外交等手段來爲貿易政策或市場機會鋪路，充滿「重商主義」色彩。[26] 日本經貿政策受到政府干預程度非常高。日本一方面有計劃地採取產業政策，扶植策略性產業發展，並使傳統性產業結構更新，一再地脫胎換骨，提昇整體經濟在國際市場之競爭力。另外，日本採取嚴密保護經貿體制，以對抗或限制進口產品之競

---

[24] James M. Buchanan, "Rent Seeking and Profit Seeking," in James M. Buchanan, et al. (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (Texas A & M University Press, 1980), p. 3; 以及 Joseph E. Stiglitz, et al., *The Economic Role of the State* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), pp. 45-48. 另外詳見 A. O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," in 64 *American Economic Review* 291-303 (1974).

[25] Gilpin, *supra* note 15, at 367, 387-394; 以及 Robert Gilpin, "Economic Evolution of National Systems," in 40 *International Studies Quarterly* (1996), pp. 411-431.

[26] Michio Morishima, *Why has Japan 'succeed'? Western technology and the Japanese ethos* (Cambridge University Press, 1982), p. 197; James C. Abegglen and Kaisha, G. Stalk, Jr., *The Japanese Corporation* (New York: Basic Books, 1985), pp. 33, 34; 以及 J. A. Stockwin, *Dynamic and Immobilist Politics in Japan* (London: Macmillan, 1988), p. 10.

爭。尤其，日本欠缺透明性之內部行政規則、大商社控制行銷管道、以及「愛買國貨」之教育與宣傳、「工作忠貞」之企業文化等現象，皆被視爲無形貿易障礙或不公平貿易行爲，不利於外國產品之市場機會。據此，歐美 VER 措施乃是針對日本特殊體制，採取「以保護對保護」之反制方法。然而，日本歷經歐美 VER 措施浴火洗禮，產品愈加精益求精，經濟更上一層樓，與歐美三雄鼎立，成爲新的經濟強權，這也是歐美所始料不及的。[27]

其他開發中國家接受美國、歐聯 VER 措施安排之考量也是多方面的，包括：(1) 本國市場需求能力較爲有限，必須仰賴歐美市場，以擴大經濟規模，出口創匯，累積資本，支應國內經濟建設之需；(2) 歐美市場在七〇年代以前仍然相對較爲開放，接受特定產品 VER 措施安排，得以避免歐美更爲嚴厲之單邊報復威脅，波及其他出口產品項目，徒增貿易不確定困擾；(3) 在九〇年代以前，開發中國家本身採取諸多保護措施，在與歐美雙邊談判時，欠缺討價還價餘地以及貿易報復能力。出口國在「兩害相權取其輕」、「無魚，蝦也好」等務實原則考量下，爲避免貿易摩擦或糾紛，最後往往只有默然接受；(4) 歐美在雙邊談判時尚得挾持 GSP 待遇、經濟援助、直接投資、技術移轉等籌碼，迫使開發中國家妥協，接受 VER 安排；以及 (5) 在冷戰時期，開發中國家尚有軍事安全、外交政治等因素之綜合考量，必須兼顧整體國家利益而與歐美從事各領域之合作關係。[28] 最後，歐美學者普遍認爲 VER 措施得以改善

---

[27] Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Standford University Press, 1982), pp. 20, 21; 以及 Clyde V. Prestowitz, Jr., *Trading Places: How We are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It* (New York: Basic Books, 1989), pp. 499, 524.

[28] UNCATD, *Growing Protectionism and the Standstill on Trade Barriers Against Imports from Developing Countries*, TD/B/D.2/194, (May 1978), pp. 10, 19; David B. Yoffe, *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries* (Columbia University Press, 1983), pp. 8, 9; 以及 Jahdish N. Bhagwati, *Dependence and Interde-*

受限出口產品之貿易條件，理應受出口國歡迎。事實上，出口國某些產官學界也附和贊同。[29] 然而，此項似是而非論點，實屬以偏蓋全之片面說詞，知其一而不知其二，甚至錯把馮京當馬涼而有誤導作用，理由如下：其一，VER 措施有導致出口廠商獨佔之傾向，不利公平競爭；扭曲出口國經濟資源之有效與公平分配；其次，出口國必須負擔 VER 配額行政作業，徒增額外成本負擔；在政治較不上軌道之開發中國家容易產生官商勾結，圖利既得利益團體，敗壞官箴；復次，VER 措施具有「外溢效果」(the spillover effect)，其保護性常隨產品、期限、國家等範圍之擴大而有強化趨向，有違國際貿易之常規運作;最後，VER 措施之出口貿易乃一非法行爲，違反 GATT 義務規定；另外，VER 更是強權政治運作下之產物，對出口國而言已是一項無可奈何之「次佳選擇」(the second best choice)，如果仍然不明究裡，隨笛起舞，難免損及國家形象與民族尊嚴。[30]

貳、VER 措施與美國貿易政策

一、美國 VER 措施之法律規定

美國貿易政策在 1776 年至 1934 年期間，大皆基於經濟民族主義而採取保護政策。美國 1930 年關稅法仍然列舉了一範圍廣泛之關稅稅率表，搭配高關稅與配額措施以限制進口。然而，該法並未

---

pendence, ed. by Gene Grossman, *Essays in Development Economics*, Vol. 2 (The MIT Press, 1985), pp. 109, 134.

[29] Kent Albert Jones, *Export Restraint and the New Protectionism: The Political Economy of Discriminatory Trade Restrictions* (The University of Michigan Press, 1994), pp. 18-20.

[30] Jagdish N. Bhagwati, *Political Economy and International Economics*, ed. by Douglas A. Irwin (The MIT Press, 1991), pp. 175-177.

產生提高勞工與農民所得之預期效果；反而引起其他國家貿易保護措施對抗行動，而影響美國一些頗具國際競爭力產品之出口機會。其次，該法第 336 條雖然授權美國總統調整關稅稅率之裁量權，但是，該裁量權之行使受到很大限制；亦即必須先經由「關稅委員會」(the Tariff Committee) 之調查並參酌其建議。關稅委員會乃由國會於 1916 年所設立之準司法機構，獨立行使職權、負責關稅暨貨品價格之調查、資料收集、分析，以便向國會做證或向總統提供建議。[31]

1934 年互惠貿易法基於貿易擴張與互惠合作理念，大幅修正了 1930 年關稅法之高關稅與嚴格配額等貿易障礙。該法授權總統得隨時視情況需要，藉由雙邊談判簽署互惠貿易協定，以排除貿易障礙，擴張出口機會。美國總統並有一次削減最高 50%關稅減讓承諾之裁量權。所以，美國總統對外貿易談判權是以 1934 年之互惠貿易法爲基礎。在 1934 年至 1945 年期間，美國總統據此法與他國簽署了 32 項雙邊協定，有效促進了美國出口貿易，間接增加了勞工就業機會、消費者購買力、擴大了經濟規模，以及資源的有效使用等。所以，1934 年互惠貿易法對於解決美國三〇年代經濟大恐慌所帶來之經濟大蕭條，有著正面意義。然而，1934 年互惠貿易法之立法過程，美國內部 (尤其南部農業州) 保護主義壓力仍然不容忽視。所以，1934 年互惠貿易法針對農產品與一些敏感性製成品另有「逃避條款」(the escape clause) 規定，方便進口救濟措施之採用，以平衡傳統保護主義壓力。[32]

---

[31] Frank W. Taussig, *The Tariff History of the United States*, 8th ed. (New York: Johnson Reprint Corp., 1966), pp. 481, 521, 522.

[32] Katie Louchheim (ed.), *The Making of the New Deal: The Insiders Speak* (Harvard University Press, 1983), pp.275, 276; 以及 Stephan Haggard, "The institutional foundations of hegemony: examples the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and*

1933 年農業調整法 (the Agricultural Adjustment Act) 第 22 (b) 條款[33] 授權總統得就進口農產品採取限制措施。然而，該項裁量權之實施仍有實體與程序義務要求；亦即需由農業部長書面報告進口農產品將嚴重干擾或迫使美國農業價格支持體系趨於無效，始得行使之。另外，1956 年農業法第 204 條授權總統得透過談判簽署協定以限制農產品與紡織品之進口。所以，204 條可說是美國戰後 VER 措施法源基礎之濫觴。[34] 尤其，204 條賦予總統之裁量權不以經由關稅委員會之調查程序與建議爲前提條件。美國總統在貿易政策之職權因此大幅擴張。在 1956 年，美國總統依據 204 條規定，與日本展開輸美紡織品 VER 談判，並達成了具體協議，開啓了美國戰後 VER 貿易政策之先河。[35]

1962 年「貿易擴張法」(the Trade Expansion Act) 第 201 (a) 條款[36] 授權總統得與外國簽署貿易協定。總統談判職權包括調整關

American Foreign Economic Policy 91-119 (Cornell University Press, 1988), pp. 102, 108.

[33] 7 U.S.C. § 624 (b).

[34] 7 U.S.C. § 1854. 第 204 條部分原文如下：

The President may, whenever he determines such action appropriate, negotiate with representatives of foreign governments in an effort to obtain agreements limiting the export from such countries and the importation into the United States of any agricultural commodity or product manufactured therefrom or textiles or textile products, and the President is authorized to issue regulations governing the entry or withdrawal from warehouse of any such commodity, product, textiles, or textile products to carry out any such agreement. In addition, if a multilateral agreement has been or shall be concluded under the authority of this section among countries accounting for a significant part of world trade in the articles with respect to which the agreement was concluded, the President may also issue, in order to carry out such an agreement, regulations governing the entry or withdrawal from warehouse of the same articles which are the products of countries not parties to the agreement.

[35] M. D. H. Smith, "Voluntary Export Quotas and U.S. Trade Policy: A New Non-tariff Barriers," in 5 *Law & Policy in International Business* 10 (1973), pp. 31, 32.

[36] 19 U.S.C. § 1821 (a).

稅、修正舊有配額或實施新的非關稅障礙措施等。然而，總統此項職權之行使仍需經由關稅委員會之調查與公聽程序。另外，1962 年貿易擴張法第 301 條款修正了 1951 年「貿易協定展期法」第 7 條，而使進口救濟措施益加完備。依 301 條款，總統被授權得針對在公平貿易情況下，進口激增而嚴重影響美國產業之外國產品，增加或新設貿易限制措施。[37] 其次，1962 年貿易擴張法第 352 條款授權總統，在經由關稅委員會之「確認調查」(affirmative finding)，得與外國談判國際協定用以限制對美產業產生或有威脅發生嚴重損害之特定產品之進口數量。第 352 條款即俗稱之「有秩序行銷協定」，也是美國 VER 措施之普遍性法源，得適用於所有進口產品。[38] OMA與 VER 本質上皆爲限制特定產品進口競爭所採取之保護性救濟手段。兩者主要區別在於 OMA 一般僅限於美國所採用，其主要法律依據是 1974 年貿易法第 201 條。另外，OMA 一般皆透過官方談判方式取得協議，所以，屬於政府與政府間協定，而給予出口國較大討價還價空間，妥協性質相對地也較 VER 更加濃厚。[39]

---

[37] § 7 the Trade Agreements Extension Act of 1951, 65 Stat. 72; 以及 § 301 the Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. 1901.

[38] 19 U.S.C. 1982. 第 352 條款規定： the President-after receiving the Tariff Commission's affirmative finding under § 301 (b), and in lieu of issuing a proclamation imposing duty or other import restriction under § 351–may "negotiate international agreements with foreign countries limiting the export from such countries and the import into the United States of the article causing or threatening to cause serious injury to [a domestic] industry, whenever he determines that such action would be more appropriate to prevent or remedy serious injury to such industry than action under § 351 (a) (1)."

[39] OMA 之性質，詳見 GATT, *Review of Developments in the Trading System* (Geneva: GATT, 1987), pp. 191-194; 評論詳見 Jeannette Schüler, "Voluntary Export Restraints," in Eberhard Grabitz, Armin von Bogdandy (eds.), *U.S. Trade Barriers: A Legal Analysis* (Verlags: European Law Press, 1991), pp. 463, 464, 475; 以及 John H. Jackson, "Orderly Marketing Arrangements," in 72 *Proceeding of American Society of International Law* (1978), pp. 1, 2.

1974年貿易法第201至203條進一步詳細規定了美國進口救濟措施，即俗稱「逃避條款」(the escape clause)。1934年互惠貿易法以及1951年貿易協定展期法雖然皆有逃避條款之規定，唯美國系統性採取防衛措施則以1974年之201條款爲基礎。例如，1943年至1951年1月期間，共有20件逃避條款申請案，僅有一件被關稅委員會認定爲符合規定。1951至1962年期間，共有46件逃避條款申訴案，其中11件被關稅委員會認定嚴重損害美國產業，但僅有3件被美國採取進口救濟措施。1962至1974年期間，共有28件逃避條款申訴案，3件符合規定。1974年至1988年期間，逃避條款申訴案等激增爲62件，並有34件被認定符合201條款規定。[40] 1974年貿易法第201條款大量放寬了進口救濟措施實體義務條件。尤其，美國關稅委員會實踐上，逃避條款案件之認定一向以「嚴重損害」爲主軸標準，凌駕其他條件之綜合考量，例如：(1) 進口激增；(2) 不可預見；以及 (3) 貿易減讓等等條件。另外，201條款也規定嚴重損害與進口激增相互間必須存有「相當原因」(substantial cause)。相當原因乃一「重要且不低於其他條件之原因」(Substantial cause is defined as a cause which is important and not less than any other cause)。美國關稅委員會事後由美國國際貿易委員會 (USITC) 所取代。USITC在決定相當原因時，必須考量所有相關經濟因素，包括 (但不限於)：「.....進口增加 (絕對或相對於國內生產)、國內產品市場佔有率降低。」[41] 美國國會參議院財務委員會並諒解，在動態經濟裡衡量原因並非永遠可行的。所以，美國立法機構不預設立場限制USITC在決定相當原因時採用單純之數學 (統計) 測試。

---

[40] Terence P. Stewart (ed.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986-1992), Vol. II: Commentary* (Deventer: Kluwer, 1993), pp. 1731, 1733, 1735, 1737.

[41] § 201 the Trade Act of 1974, 19 U.S.C. 2251 (b) (1). 另外，美國關稅委員會有關逃避條款實踐之認定標準，詳見 Hearings on H. R. 1612 Before the Senate Comm. On Finance, 82nd Cong., 1st Sess. 1322 (1951), at 1323-24.

例如，「嚴重損害」或嚴重損害之虞得考慮之經濟因素包括：產能、產量、設備使用率、利潤、倒閉廠商家數、工資、失業人數、存貨量、出口量及進口產品之市場穿透度 (market penetration) 等條件或原因。所以，USITC在進口救濟案件享有廣泛之裁量權。[42]

「相當原因」乃一抽象法律概念，USITC在行使裁量權時，亦參酌美國法院解釋，以界定此一高難度概念；尤其著名案件 *Palsgraph v. Long Island* 之法院判決裁示經常被援引爲最佳概說：[43]

> 可能與其他許多原因牽連的近似原因 (proximate cause)，至少必須是若其不存在則事件結果不會發生。法院必須自我反問在原因和結果之間是否有一自然和連續的順序關聯 (a natural and continuous sequence)。一者是否為產生另一者的相當因素？若無太多干擾因素存在，二者之間是否有一直接關係？原因對結果影響效果是否太微弱？依人類的一般判斷，原因是否可能產生此結果？或者，此結果是否可利用謹慎的推測來預知？就考慮時間和空間距離而言，結果是否距離原因太遠？.....我們雖描畫一條不確定的劃分線，但我們必須盡力來劃分之。

依據201條款，美國政府亦得對受外國進口嚴重影響或威脅之本國產業提供貿易限制措施以及產業調整協助。203條款所規定之進口限制措施包括高關稅、數量限制措施、配額、關稅配額或與外國政府簽署 OMA 或 VER 協定等。[44] 第203 (a) 條款規定總統所得採取之進口救濟措施，包括：

(1) 對使此項產業產生嚴重損害或損害之虞的進口產品，宣布增加或課徵關稅；

---

[42] Senate Finance Rept., No. 93-1298 (93 rd Cong., 2nd Sess. 1974), pp. 120-121.

[43] 248 N.Y. 339, 162 N.E. 99 (1928).

[44] § 203 the Trade Act of 1974, 19 U.S.C. 2253 (a).

(2) 對該產品宣布一項關稅配額；
(3) 對該產品宣布修正或新加任何數量限制；
(4) 與外國談判 OMA，限制此種產品自外國出口或進入美國；或
(5) 以任何聯合方式採取上述行爲。

第 203(d) 條款規定總統所談判之 OMA，其所准許進口數量或價值不得少於在總統所決定具有代表性之最近期間內，該物品輸入美國之數量或價值。第 203 (a) 條款之進口救濟期限一般是 5 年，但得延長之。 OMA 情形下之進口救濟，其程度則依協定規定爲準。第 203(e) 條款規定進口救濟應在進口救濟決定日後 90 日內公布及生效。總統在採取 OMA 以外之救濟措施，在救濟生效後，仍得與外國談判 OMA 。在 OMA 生效後，並得暫停或終止進口救濟之全部或一部分。總統如自始採取 OMA 救濟手段，於 OMA 失效後，仍得採取其他救濟措施。最後，第 203 (g) (2) 條款授權美國總統得發布行政法規，規範 OMA 之通關事宜或其他行政手續，並防止其他非 OMA 協定當事國之搭便車，形成一複雜之「管理貿易」模式。

1974 年貿易法第 201 條救濟措施 (含 OMA) 之調查程序及一般所需時間如下：

(1) 美國製造業、總統或美國貿易代表署請求救濟，或眾議院歲入歲出委員會或參議院財政委員會決議後提出調查的請求；
(2) 國際貿易委員會進行調查，並舉行公聽會。(180 天)
(3) 國際貿易委員會將調查報告呈請總統裁決。(60 天)
(4) 總統決定是否予以進口救濟；如爲肯定決定，將公布於《聯邦公報》(*Federal Register*)；如爲否定決定，或採取不同於委員會所建議之行動。(90 天)
(5) 參眾兩院得作成聯席決議案否決總統之決定。

美國總統依據第 203 條款積極與外國政府簽署了特殊鋼材 (1976)、彩色電視 (1977)、非橡膠鞋類 (1979) 等 VER 措施協定。[45] 美國針對特定產品亦訂頒了特別條款或特別法，做爲實施 VER 措施之法律依據。例如，1984 年「貿易暨關稅法」第 247 條授權美國總統與外國政府簽署 VER 以限制銅產品之進口。[46] 鋼鐵進口穩定法則授權總統採取 VER 措施以限制外國進口鋼鐵數量在美國市場佔有率維持於 17.0%至 20.2%之比例。[47] 1988 年「綜合貿易法」第 805 條則進一步授權總統得針對不受 VER 限制之其他國家之鋼材出口採取適當措施以限制其進口，防範該等不受 VER 限制國家之搭便車，以使 VER 措施之限制效果益加穩定並維持各國公平貿易機會。[48]

1974 年貿易法第 201 條與 1962 年貿易擴張法第 352 條主要差異是，修正後之第 201 條規定進口數量增加，不需以關稅減讓爲唯一原因，亦即國內產業無須證明其所遭受之損害係因履行 GATT 貿易減讓義務所造成之結果。所以，1974 年貿易法第 201 條亦與 GATT 第十九條之實體條件有所不同。另外，第 201 條款也不以「不可預見之發展」爲防衛措施之使用要件。第 201 條款所採取之救濟方式亦較爲廣泛，除了 GATT 第十九條所規定之修正或中止關稅減讓義務、數量限制措施外，亦包括關稅配額、OMA、VER，或上述手段之合併使用。第 201 條款在經過 1988 年綜合貿易法修正後，所得採取之救濟措施機會進一步增加，例如針對較易腐壞之農產品

---

[45] Special Steel: Presidential Proclamation No. 445, *Federal Register* 41 (1976), 24101; Color Television Receivers and Assemblies: President Proclamation No. 4511, *Federal Register* 42 (1977), 32747; 以及 Nonrubber Footwear: Presidential Proclamation No. 4510, *Federal Register* 42 (1979), 32430.

[46] § 247 the Trade and Tariff Act of 1984, 98 Stat. 2997.

[47] The Steel Import Stabilization Act, 19 U.S.C. 2253.

[48] § 805 the Omnibus Trade and Competitiveness Act, 19 U.S.C. 2235.

或較爲敏感產品項目之緊急情況，增設「暫時性救濟」方式。所以，在保護主義陰霾籠罩下，第 201 條款有放寬並增加使用之傾向，間接也影響到 GATT 在談判「防衛協定」之政策走向，而有選擇性以及暫時性防衛措施條款之安排。[49]

美國 VER 措施透過不同法案的合法化，逐漸地被大量採用。VER 措施除了反映國際保護主義客觀環境變遷外，同時顯示了美國內部權力結構之互動激盪，包括美國總統、行政主管部門、國會、產業以及工會等複雜關係，值得吾人關切，以有效掌控美國貿易政策之動向與重點。

二、美國 VER 措施之貿易決策

VER 乃一項貿易措施，因此牽涉美國政府部門間，尤其是國會與總統之職權範圍與互動關係。美國憲法第一條第八項第三款明文規定，對外貿易之規範屬於國會之職權。憲法賦與國會賦課並徵收進口稅及管理對外通商之權。國會在美國貿易政策中因此扮演了一個重要角色。然而，對外貿易往往與憲法第二條屬於總統職權之外交權相互重疊。美國貿易政策在實踐上乃是國會與總統關係互動下之產物。質言之，美國貿易政策一般乃基於國會制定法律，授權總統執行。美國貿易政策之實踐符合美國憲法「三權分立、相互制衡」之立法精神。[50] 其次，美國憲法第二條第二項第二款規定，總統須經參院之諮商及同意始得締結條約。所以，參議院得利用對條

---

[49] 蔡英文，〈國際貿易中國內市場之保護——GATT 第十九條，VER 及 MFA〉，《政大法學評論》，第二十七期，民國七十二年六月，頁 77；顏慶章，《中美經貿談判有關法律問題之研究》，經社法規研究報告 3001，台北：行政院經濟建設委員會，民國七十六年八月，頁 324-344；以及羅昌發，《美國貿易救濟制度》，台大法叢 80，台北：月旦，民國八十三年一月，頁 68, 92-94。

[50] Lawrence Tribe, *American Constitutional Law* (Mineola, N.Y.: Foundation Press, 1978), pp. 165-167; 以及 John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (The MIT Press, 1989), pp. 61, 62.

約之同意權實現其參與貿易政策之決策過程與政策執行。美國總統在貿易事務上，依據憲法與貿易法規相關規定，雖然享有廣泛職權與龐大行政資源。但是，美國總統仍然必須高度重視國會政策立場，以利貿易事務之推動或執行。

美國國會對貿易政策之控制，不但由參眾兩院院會扮演重要角色，即其各委員會，亦頗具關鍵地位。貿易法案得由總統或任何參、眾議員向國會提出；一般並由眾議院之「歲入歲出委員會」(the Ways and Means Committee) 以及參議院之財政委員會受理審查。美國當代主要綜合貿易法案，一般先由眾議院歲入歲出委員會審議，經公聽及編號後，再交由眾議院規則委員會 (House Rule Committee) 決定院會辯論程度及修改議案之限度後，送交全院會議 (floor) 審議。眾議院或參議院該等委員會得舉辦公聽會以及行使調查權等，以搜集有關資料與證據。實踐上，凡與法案相關之利害關係人或政府官員等，均得自動或被邀參與公聽會。貿易法案能否成立，經常取決於此一審查階段。委員會如果不同意議案，慣例上採取「擱置權」(Pigeon Holding) 封殺議案。所以，各種利害關係人或利益團體無不在此一審查程序階段全力遊說委員會委員與主席，以影響法案立法與政策方向。委員會主席由於實際負責議程安排以及主持會議，使其在法案審查程序享有顯著影響力。委員會通過之法案仍需國會三讀程序，總統簽署公布，始能生效。例如，美國當代貿易政策之基礎——1934 年互惠貿易協定法即爲依據此項憲法所明示之國會立法職權與程序所通過，並由總統負責執行。美國總統之對外貿易談判也是依據該法第 350 條 (section 350) 之授權行使之，包括雙邊暨多邊貿易談判與相關協定之簽署等。[51]

---

[51] John H. Jackson, *Legal Problems of International Economic Relations* (St. Paul: West Pub., 1977), pp. 128-154; 以及 Baldwin, *supra* note 18, at 49-52. 美國貿易政策以及美國貿易與政治之相互關係，中文分析詳見何思因，《美國貿易政治》，台北：時英，民國八十三年初版。

美國總統在貿易政策決策上，實際居於主導地位。依據憲法第二條，總統就對外關係而言是國家之唯一機構，代表美國與外國談判並簽署條約。美國最高法院，在三〇年代經濟大恐慌時期，甚至認爲總統在對外事務得行使某些憲法規定以外之權力，以應付國內外環境劇烈變遷之需。[52] 其次，總統乃貿易法規之主要行政部門，在執行過程對貿易政策產生主導作用。尤其，國際貿易非常具專門性與複雜性，國會在制定貿易法案時，往往不能鉅細靡遺地詳加規定，而留給行政部門執行貿易政策時極大揮灑空間，以因時制宜與彈性因應。復次，貿易法規慣例上有「委任立法」(delegated legislation) 之規定，委賦總統行政立法或行政裁量權；於執行法規時，視情況需要，以命令方式補充法律不足。另外，貿易法規尚得授權總統在對外貿易事務方面，締結「行政協定」(Executive Agreement)，而無須經參議院 2/3 之同意。VER 措施即是此一由國會以立法方式事前授權而採取之保護措施。美國 VER 措施乃由總統與行政部門依據不同貿易法規授權規定，發動對外談判並簽署協定。VER 措施之行政協定不須參議院同意，其效力卻與條約無分別，足以拘束受限制之出口國家。[53]

美國乃一總統制國家，總統一方面爲國家元首，同時爲行政首長，直接負實際政治責任，握有充分的行政權。所以，總統乃行政系統貿易政策之決策中心。「貿易代表署」(U.S. Trade Representative) 雖係內閣層次單位，但只是總統的諮詢機構，負責代表總統對外貿易談判事宜、提供總統 201 逃避條款諮詢意見，以及主管 301 條款之調查與報復事項等。另外，國際貿易委員會 (International

---

[52] United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304, 320, 57 S. Ct. 216, 81L. Ed. 2d 255 (1936).

[53] Cook v. U.S., 288 US 102 (1933). 另見 Federal Energy Administration v. Algonquin S.N.G., Inc., 426 US 548 (1976); 以及羅昌發，《貿易關係之法律問題》，台大法叢 81，台北：月旦，民國八十三年六月，頁 55, 56。

Trade Commission)，乃一獨立性質之機構，其前身是「關稅委員會」；由六位委員與四百多位專業職員所組成，負責向國會以及總統提出與貿易、關稅或進口救濟措施相關之研究報告或諮商建議等事宜。大體而言，美國總統在貿易政策之職權範圍，在 1934 年互惠貿易協定法實施後有逐漸擴大趨勢。例如，國會在 1948 年制定之「危險點報告」條款，規定總統針對某些「危險點」(peril-points)以下之關稅稅率談判減讓權應該受到限制，使國會保留某些貿易政策之控制權限。然而，該危險點報告條款在 1962 年貿易法已加以刪除，使總統在貿易政策與對外談判擁有更大權限與彈性。[54]

VER 措施之合法性也經美國法院之確認而更加鞏固。依 1956 年農業調整法第 204 條，美國總統與外國政府簽署了多項肉類或紡織品項目 VER 雙邊協定。美國國際貿易法院 (The Court of International Trade) 裁定該等 VER 措施爲合憲。[55] 其次，美國政府與外國廠商間之 VER 協定之合法性也不爲美國法院所質疑。在 *Consumers Union of U.S., Inc. v. Kissinger* 乙案，[56] 該案涉及美國國務院官員代表美國政府於 1972 年 5 月 6 日，在歷經艱辛談判後，分別與日本、歐聯、英國達成 VER 協議，限制鋼材之對美輸出。美國一、二審法院皆認爲總統有權採取 VER 措施，對外簽署行政協定。下級法院認爲 VER 屬於總統憲法上外交權範圍之內，乃其固有權力之行使。高等法院則認爲本案協議屬於政府與外國廠商間之換函，並不具有法律拘束力，違反時亦無制裁規定，而使總統有權

---

[54] Harlod H. Koh, "Congressional Controls on Presidential Trade Policy Making after I.N.S. v. Chadha," 18 *J. Int'l L. & Politics* 1196 (1986); 以及 John H. Jackson, "U.S. constitutional law principles and foreign trade law and policy," in M. Hilf and E.-U. Petersmann (eds.), *National Constitutions and International Economic Law* 65-89 (Boston: Kluwer, 1993), pp. 67, 68.

[55] Mast Industries, Inc., et al. v. Donald T. Regan, Secretary of Treasury, 596 F. Supp. 1567 (1984).

[56] 506 F. 2d 136, cert. denied, 421 U.S. 1004, 95 S.— Ct. 2406, 44 L Ed. 2d 673 (1975).

安排此等 VER 措施。最後，VER 一般以行政協定形式出現。行政協定早於十九世紀即被美國最高法院裁定爲合憲。另外，行政協定與各州法律牴觸時，有優先適用效力。行政協定與條約相異之處則在於其與聯邦法律牴觸時無效。[57]

Consumers Union 乙案對美國府會關係帶來微妙變化，尤其 VER 使用方面形成共識。本案法院判決明顯擴張了美國總統對外經貿職權，最低限度默認了行政部門對外簽署 VER 之合法性。行政部門 (國務院) 在本案針對 VER 之答辯理由是，鋼材產品進口激增本質上是一暫時性現象。美國如果採取片面性配額限制措施，勢將違反 GATT 相關規定。另外，進口配額一經實施，往往較難廢除，形成保護性政策，對美國對外經貿關係將有嚴重負面性影響。其次，美國與外國政府間之正式官方協定用以限制外國產品之進口，對出口國而言也有內部政治風險之考量，包括該等協定之合法性與公平性等。所以，美國行政部門與外國廠商間之 VER 似乎是一項能同時兼顧美國產業、美國外貿關係、出口國政府等多方利益之安排。然而，本案法官 Leventhal 之不同意見卻也引起各界廣泛重視與辯論，尤其渠氏認爲 VER 仍必須有貿易法規之委任授權；另外，VER 當時欠缺國會參與程序，所以欠缺透明性。美國國會爲了避免 VER 法律不確定性，乃於 1974 年貿易法第 201 條正式規定，而使 VER 措施得合法被使用。[58]

1974 年貿易法第 203 (b) 條款規定，總統宣布有意談判一個或多個 OMA 之日，應將其所採行動之說明文件送交國會。總統所採取之行動如果與 USITC 依第 201 (b) (1) 條款向總統所建議行動不

---

[57] 分別詳見 Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892); US v. Belmont, 301 U.S. 324 (1937); 以及 US v. Guy Capps, 204 F. 2d 656 (1953).

[58] John H. Jackson and William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text*, 2nd. ed. (St. Paul, Minn., West Pub. Co., 1986), pp. 93, 612, 615.

同，則應說明此項不同之理由。另外，總統如認定提供進口救濟不符合美國經濟利益時，應將此一決定，連同從國內經濟利益觀點之說明文件送交國會。此一文件尙應記載，除現有調整協助計畫外，總統爲幫助工業克服嚴重損害及幫助勞工尋找生產性工作所採取之其他步驟。依第 202 (c) 條款規定，總統在決定是否給予進口救濟，以及用何種方式及數量時，除了第 203 條相關事項外，尙須考慮貿易以外之其他利益保護，尤其：

(1) 勞工部長就該工業之工人，依第二章或其他人力計畫已申請已接受或可能接受調整協助的程度，所提供的資料及意見；
(2) 商業部長就該工業之廠商已依第三、四章申請，或已接受或可能接受調整協助的程度，所提供的資料及意見；
(3) 以進口救濟促進工業的適應，其可能效果如何，有關工業爲適應進口競爭已作或將付諸實施的努力，以及該工業在國內經濟地位有關的其他考慮因素；
(4) 此等進口救濟對消費者的影響 (包括進口物品及美國所產相似或直接競爭物品之價格及有無)，及對此種物品國內市場競爭情形之影響；
(5) 進口救濟對美國國際經濟利益的影響；
(6) 因國際補償義務所造成的關稅或其他進口限制的可能變更；對美國工業及廠商所帶來的衝擊；
(7) 進口產品在美國市場行銷時是否集中於某些地區；
(8) 由於對第三國市場輸出或第三國輸入該項產品之限制，美國市場乃成爲該項產品之輸出焦點，此種輸出集中之程度如何；及
(9) 採取進口救濟與否；對納稅人、社區及勞工所可能產生之經濟及社會損失。

VER 措施在七〇年代以後已在美國府會間形成共識。美國司法部一般也依「外國主權豁免」(foreign sovereign compulsion) 原

則，將 VER 措施排除於競爭政策適用範圍之外，不受反托拉斯法規之規範。[59] 唯值得注意的是，美國總統相對於國會，對於 VER 措施傾向「謹慎節制」之立場，以符合美國整體利益。美國總統貿易政策往往必須兼顧或配合外交或政治政策，以免損及外交關係或國家利益。美國貿易政策如果涉及敏感性政治或外交因素，必須層級提報「貿易政策評審小組」(Trade Policy Review Group)、「政治協調委員會」(The Political Coordination Committee)、「國家安全會議」(The National Security Council) 等跨部會或獨立性機構做綜合性評估。所以，美國總統在貿易政策之考量，較能跳脫各部門本位主義或國會議員地方利益之侷限性，避免採取極端性保護措施，例如貿易報復或經濟封鎖等。[60] 然而，美國總統在七〇年代以後，面對國內政治現實也逐漸增加採用 VER 措施，以疏解國內保護主義壓力。 VER 因此成爲某些美國產業之重要進口救濟手段。

三、美國 VER 措施之實踐與個案研究

美國 VER 措施適用對象之產品項目非常廣泛，涵蓋農業、工業與服務業等三大經濟部門，例如紡織品暨成衣、鮪魚罐頭、洋菇罐頭、敏感性農產品 (糖、肉類、花生、乳酪、魚類等)，不銹鋼、工具機、鞋類、彩色電視、重型機車、汽車、服務業之船舶工業等等。茲就紡織品、鋼材、鞋類、汽車等產品項目，舉例說明如下：

(一) 紡織品

西歐國家在第二次世界大戰後對日本採取數量限制措施，以對抗日本棉紡織品之出口。美國政府爲避免成爲日本棉紡織品分散市

---

[59] U.S. Department of Justice, Antitrust Division, *Antitrust Enforcement Guidelines For International Operations* (Washington, D.C.: U.S. Justice Department, 1988), p. 33.

[60] Charles K. Rowley, Willem Thorbecke and Richard E. Wagner, *Trade Protection in the United States* (Aldershot, UK: Edward Elgar, 1995), p. 215.

場之目標，於是於 1956 年依據 1956 年農業調整法第 204 條與日本展開雙邊談判。日本於 1957 年元月同意一項 5 年期限之自動出口限制計畫。[61] 英國於 1959 年進一步將棉紡織品數量限制措施之適用範圍，擴大至香港、印度與巴基斯坦等目標對象。美國深深感受來自這些開發中國家之進口競爭壓力，乃藉由 GATT 甘迺迪回合多邊貿易談判機會，運作通過了一項一年期「短期纖維協定」，適用於包括日本在內之 16 個國家地區之 64 項紡織品項目。世界紡織品貿易因此有 90%受到此項協定之影響。短纖協定期滿後進一步發展爲 10 年期限之「長期纖維協定」。美國據此與 37 個國家、地區簽署了雙邊 VER 協定。美國於 1971 年於長纖協定屆滿前，與日本、香港、台灣、南韓談判雙邊協定，將紡織品範圍擴大旁及羊毛、人造纖維產品等項目。美國於 1974 年 1 月 1 日「多邊纖維協定」生效後，才進一步與 21 個國家、地區簽署了雙邊 VER 協定。[62]

多邊纖維協定事後也一再地被展期，其適用之產品與國家範圍也一再擴大。美國到了 1987 年已與 41 個國家、地區簽署雙邊 VER 協定，一般期限是 3 至 5 年，並依「平方英碼單位」(a square-yard-equivalent) 做爲配額計算標準。美國依據多纖協定所簽署之雙邊 VER 協定並頒布於「美國條約暨其他國際協定」(U.S. Treaties and Other International Agreements) 彙編。在 1987 年，131 億平方英碼或相當於 219 億美元之進口紡織品受到美國 VER 措施之規範，共

---

[61] Donald B. Keesing and Martin Wolf, *Textile Quotas against Developing Countries* (London: Trade Policy Research Centre, 1980), p. 15. 美國五〇年代對日本棉紡織品所採 VER 措施之背景與三〇年代非常類似，詳見 Christopher Howe, *The Origins of Japanese Trade Supremacy: Development and Technology in Asia from 1540 to the Pacific War* (University of Chicago Press, 1996), pp. 226-231.

[62] U.S. International Trade Commission, *The History and Current Status of the MFA*, USITC Publication No. 850, (Washington, D.C.: USITC, 1978), p. 12; USITC, *The Multifiber Arrangement 1973 to 1980*, Pub. No. 1131, 2 Vols., (1981), p. 11.

佔同年紡織品進口總額之 59%。[63] 歐美紡織品暨成衣項目 VER 措施透過短纖、長纖與多纖協定之合法化，對於 GATT 之意義與影響包括：(1) 歐美得避免個別性 (非全球性配額) 雙邊談判之繁雜程序與差別結果；(2) 避免某些出口國家之搭便車，形成漏網之魚，徒增不確定因素；(3) 出口國共同分擔管理貿易之責，降低行政手續負擔；(4) 由 GATT 背書，正式將紡織品 VER 措施豁免於 GATT 義務規範之外，形成 GATT 規定的一大例外與漏洞，並立下了一不當範例，其負面影響可說非常深遠。[64]

1986 年 GATT 烏拉圭回合東岬部長會議決議：「紡織品談判之目的，應在研議出具體方案，使紡織品貿易能回歸 GATT 改革後之一般規範，繼而對國際貿易進一步自由化之目標，有所貢獻。」烏拉圭回合談判通過了一項「紡織品與成衣」協定 (Agreement on Textiles and Clothing)，以具體追求前揭目標。該協定第 2 (1) 條項規定：「WTO 協定生效日前，原依 MFA 第 4 、 7 及 8 條實施且仍有效之雙邊數量設限協定，應於 WTO 協定生效日 60 日內，由設限會員將設限內容，包括：設限數額、成長率及融通條款，通知『紡織品督導機構 (TMB)』。各會員同意這些原於 GATT 1947 締約成員間存在之雙邊設限協定，自 WTO 協定生效日起，應依本協定規範。」唯 WTO 對於紡織品與成衣貿易自由化採取「漸進原則」，並分三階段進行，期間長達 10 年，各階段成長率分別是 16%、25%與 27% (前揭紡、衣協定第 2 條第 13 、14 項)。美國乃 WTO 簽署國，自應受 WTO 協定規範。然而，鑑於 MFA 從七〇年代起一再被展期之

---

[63] USITC, *US Imports of Textiles and Apparel under the Multifiber Arrangement: Statistical Report Through 1987*, Pub. No. 2075 (March 1988), p. iii.

[64] Richard Blackhurst, N. Marian and J. Tumlir, *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence* (Geneva: GATT, 1977), p. 48; 以及 Niels Blokker, *International Regulation of World Trade in Textiles: lessons for practice, a contribution to theory* (Dordrecht: Nijhoff, 1989), p. 233.

往例，紡織品與成衣從 2005 年起能否完全回歸貿易自由化目標，而不受美國、歐聯的干擾，仍令人存疑，不容樂觀。例如，美國在 1995 年針對紡織品與成衣項目仍然維持 24 項防衛措施，引起印度及中南美洲開發中國家強烈不滿而向 WTO 控訴，其中 16 項在 1997 年元月被 WTO 裁定爲非法，違反了「紡、衣協定」第 2 條及第 6 條規定。[65]

(二) 鋼材產品 (Carbon and Alloy Steel Products)

美國參議員 Vance Hartke (D-Ind.) 於 1968 年秋提案，用以限制進口鋼材數量不得超過美國市場之 9.6% (以 1964-66 爲基準)。日本與歐聯爲了避免遭受美國課徵反傾銷稅或平衡稅，而於 1968 年 12 月同意個別自動設限對美出口鋼材，並以三年爲期限。在 1968 年，日本與歐聯雙方共同佔有美國鋼材進口總額之 82%。日本與歐聯在 VER 簽署後，同意將出口數量從 1968 年之 7.3 與 7.1 百萬噸削減爲 5.75 百萬噸 (1969)、6.04 百萬噸 (1970)，以及 6.35 百萬噸 (1971)。[66]

美國與日本、歐聯之鋼材 VER 展期一次，並將英國納入範圍。然而，進口鋼材仍呈現穩定成長，迫使美國政府於 1978 年 1 月 3 日宣布了進口鋼材「參考價格體系」(the trigger price mechanism, TPM)，以對抗進口產品之低價傾銷。進口鋼材如果低於 TPM 參考價格，即被假定爲有傾銷之嫌而得展開「快速」(fast-track) 反傾銷

---

[65] Maarten Sweets, "Main Features of the Uruguay Round Agreement on Textiles and Clothing, and Implications for the Trading System," in 29 (5) *Journal of World Trade* 97-109 (1995), p. 108; 以及 *Financial Times*, "US loses WTO textiles case," (January 7, 1997), p. 4; WTO, "Appellate Body report adopted," *Focus*, No. 16, February 1997, p. 7.

[66] USITC, *Economic Effects of Export Restraints*, Pub. No. 1256 (1982), pp. 4, 5. 另見分析 Ilse Mintz, *US Import Quotas: Costs and Consequences* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1973), pp. 79-81.

調查程序。 TPM 因此被稱爲「扣扳機價格」制度。 TPM 的目的在於對抗歐洲國家鋼材產品之進口激增。 TPM 乃依照一有效率之外國生產者輸美鋼材產品的成本來設定一參考價格。日本由於被公認爲世界上最有效率的鋼鐵生產者，因此它的成本被用來設定爲扣扳機價格。[67]

1980 年美元強勁升值，大幅提高美國產品價格而使美國鋼材產品明顯喪失競爭力。美國乃於 1982 年 11 月展開第三階段之鋼材 VER 談判。美國 VER 措施之對象除了歐聯之外，並與日本、加拿大、南韓、墨西哥、台灣、西班牙以及波蘭等七個國家簽署了雙邊「有秩序行銷協定」，總共涵蓋了 80%左右進口鋼材。[68] 另外，1984 年「鋼鐵進口穩定法」(The Steel Import Stabilization) 進一步規定，進口鋼材在美國市場不得取得超過 20.2%之佔有率。[69] 美國總統於 1984 年與 29 個國家談判 VER ，期冀將此一比率限制於 18.4%以下。然而，美國 VER 措施限制效果仍然有限，蓋因鋼鐵工業在各國皆受政府策略支持與補貼協助。美國政府於是寬容鋼鐵產業之併購風潮，甚至限制勞工權利 (貶抑勞工集體談判權以及降低工會在公司決策之角色)，以對抗進口產品之競爭。鋼材產品個案顯示鋼鐵乃一深受政府干預之特殊產業，嚴重扭曲市場功能； VER 措施則使問題進一步惡化，甚至干擾了美國本身的競爭政策與勞工政策。[70]

---

[67] Robert W. Crandall, *The US Steel Industry in Recurrent Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institute, 1981), p. 107; 以及 Ingo Walter, "Structural Adjustment and Trade Policy in the International Steel Industry," in William R. Cline (ed.), *Trade Policy in the 1980s* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983), pp. 491, 492.

[68] GATT, *Review of Development in Trading System* (Geneva: GATT, 1987), pp. 191-194. 另外，"US-EC Arrangement concerning steel products," 詳見 OJ 1982, L307/12 as amended in OJ 1985, L355/2; 以及 OJ 1989, L368/37, 60.

[69] Title VIII of the Trade and Tariff Act of 1984, 詳見 19 U.S.C. 2253.

[70] USITC, *Carbon and Certain Alloy Steel Products*, 2 Vols. Pub. No. 1553 (1984),

在鋼材產品個案，VER 及 TPM 措施均不能使美國鋼鐵產業之利潤大幅超過未實施此二項保護措施前所獲之利潤。鋼鐵工業問題之源除了進口激增外，尚包括其他原因：(1) 基本建設減少；(2) 服務業的角色加重；(3) 替代性材料 (例如塑膠及鋁材) 的大量使用；及 (4) 世界鋼鐵生產過剩。外國鋼鐵產品取得競爭優勢的主要原因除了政府補貼政策外，尚包括較低的製造成本、原料成本與工資成本。例如，1984 年，美國生產冷捲碳鋼 (cold rolled carbon steel) 之成本比日本高 28%，比巴西高 20%。美國鋼鐵工人在 1984 年平均每小時薪資比日本鋼鐵工人高 80%。另外，美國鋼鐵產業自從 1960 年起，其獲利能力已比其他所有製造業的平均獲利率爲低。同時，美國鋼鐵業長期負債與股東權益比亦較平均數值爲高。鋼鐵業在 1977 年 (實施 TPM 前) 的長期負債比率要比所有其他製造業高 60%，其後亦明顯惡化。美國鋼鐵業相對的低獲利性與高負債兩者之組合，大大限制了其在資本市場募集資金能力，並使其資本支出漸趨下降。所以，VER 、OMA 或 TPM 等保護措施對於提昇美國鋼鐵產業競爭力之正面效果仍然非常有限。[71]

(三) 非橡膠鞋類

非橡膠鞋類一般指塑膠與皮革鞋類，屬於美國海關稅則號類 (US Tariff Schedules) 700.05-700.45 ；700.56 ；700.72-700.83 ；以及 700.95 等產品項目。美國鞋類 VER 措施適用之主要對象是南韓與台灣，期限是 1977 年 6 月 28 日至 1981 年 6 月 30 日。在 1970 年至 1985 年期間，美國製鞋業依據 1962 年貿易法 201 條款發動了五次進口救濟申訴案，以對抗進口競爭。在 1976 年 10 月 5 日，美國貿

---

pp 213-214; 以及 US Congressional Budget Office, *The Effects of Import Quotas on the Steel Industry* (Washington, D.C.: USCBO, 1984), pp. 12, 13, 27.

[71] 經濟部國際貿易局 (譯印)，《貿易保護能否使美國產業恢復活力》，民國七十六年十二月，頁 39-41, 49 。

易委員會發動了第三次 201 條款調查案，並於 1977 年 2 月 3 日認定美國鞋類已因進口激增遭受嚴重損害 (serious injury)，而有採取關稅配額措施之必要。美國當時總統 Jimmy Carter 拒絕關稅配額措施，而另採產業調整協助計畫以及對南韓、台灣 (兩者當時佔全美鞋類進口總額 50%以上) 簽署 OMA 協定。

美國 OMA 第一年對台灣的限額爲 1 億 2 千 2 百萬雙，南韓爲 3 千 3 百萬雙；分別是該兩國 1976 年輸美數量之 78%及 75%。OMA 對台灣的配額分爲三大類，皮鞋、塑膠鞋及纖維面鞋，韓國則是皮鞋及皮面運動鞋兩大類。 OMA 協定准許出口國自由轉換各類配額，並可預備後期配額。OMA 協定亦規定配額每年僅有 3%之低成長率。美國 OMA 措施雖然有效限制了南韓、台灣鞋類進口數量。然而，南韓與台灣受削減或限制數量卻很快地被其他未簽署 OMA 協定之國家所填補；例如，同期菲律賓對美輸出激增 1250%；香港 250%；義大利與泰國則皆超過 100%。[72]

除了 OMA 保護措施外，美國政府亦搭配了補貼政策，協助鞋類產業結構調整、員工訓練與轉業輔導等。另外，美國鞋類關稅稅率在七〇年代維持 8.8%左右，也較高於其他工業產品項目。其次，鞋類不列入 GATT 東京回合關稅減讓清單項目；也不在美國給予開發中國家 GSP 待遇之範圍。美國 1983 年「加勒比海經濟復甦法」零稅率項目也不包括鞋類。[73] 所以，鞋類對美國而言，乃是一項高度敏感之產業。美國政府不例外地面對國內利益團體強烈保護主義壓力，尤其是鞋類工會與製鞋工會，諸如 The American Footwear Industries Association, The Boot and Shoes Workers' Union, 以及 The United Shoes Workers of American 等團體。然而，鞋類乃一勞

---

[72] USITC, *Nonrubber Footwear*, Pub. No. 1545 (1984), A1, A2. USITC, *Economic Effects of Export Restraints*, Pub. No. 1256 (June 1982), p. 25.

[73] *Ibid.*, USITC (1984), A8, A9.

力密集產業，美國產業因此一直遭受開發中國家進口競爭壓力。例如，進口鞋類在美國市場之佔有率已從 1946 年之 5%激增爲 1976 年之 60%。美國進口救濟措施雖然對於產業獲利能力以及部分勞工就業人口之維持有所助益；但是，美國爲該等措施也相對付出可觀代價，並隨著時間之拉長而加重問題嚴重性。另外，美國政府在不同救濟手段之選擇也面臨兩難困境；例如，政府補貼加重納稅人負擔，並扭曲政府與社會資源公平合理使用；配額或 OMA 措施提高產品銷售價格，使消費者蒙受損失並增加物價上漲壓力。USITC 評估美國政府如果在 1985 至 1990 年期間採取鞋類 OMA 措施，雖然得以避免 2 萬 6 千人至 3 萬人勞工進一步失業；但是，其相對代價是美國消費者每年將蒙受 13 億至 25 億美元之巨額損失。所以，美國政府最後採取以照顧鞋類產業“資方”爲主之補貼措施，以疏解內部利益團體壓力，因此與對抗進口競爭之目標已漸行漸遠。[74]

美國鞋類 OMA 措施之外部影響方面，南韓與台灣一方面開發附加價值更高之產品或從事海外投資，使其產品在美國與世界市場更具競爭力；另一方面，則加強分散市場努力，使其產品益加國際化。然而，法國與義大利爲了防止本身市場成爲南韓與台灣出口鞋類之新目標，經由歐聯同意於 1988 年分別對南韓、台灣採取 VER 措施。歐聯於 1990 年進一步對南韓、台灣採取「整體性」(EC-wide) 配額，以防止受限進口鞋類轉進至其他會員國或藉由其他會員國迂迴滲透至法國與義大利。鞋類個案顯示 VER 措施的侷限性，無法有效解決美國夕陽產業結構性問題，卻產生嚴重外部效果，包括對南韓、台灣的歧視待遇以及對歐聯的不當示範，使其有樣學樣地也對南韓、台灣採取 VER 措施。

---

[74] Hufbauer, Berliner, and Elliott, *supra* note 23, at 208, 209, 212.

(四) 汽車

美國自 1981 年 4 月 1 日起針對日本汽車採取 VER 措施。在 1980 年 6 月 12 日，美國汽車工人協會依據 1974 年貿易法 201 條款向 USITC 申請進口救濟調查，以對抗自日本進口之汽車、吉普車或該等車體等產品 (US 稅號 692.02 ，692.03 ，692.10 ，692.11 ，692.20 以及 692.21 等項目)。USITC 於 1980 年 6 月 30 日開始調查此一案件 (No. TA-201-44)，USITC 調查的公告並刊登於 1980 年 7 月 7 日的《聯邦政府公報》(45 *F. R.* 45731)，事後改變程序與加速調查的公告再刊登於 1980 年 7 月 22 日《聯邦政府公報》(45 *F. R.* 48996)。美國福特汽車公司在本案調查期間，也以廠商身分申請參與調查，附帶請求進口救濟措施。福特公司申訴案被接受，成爲本調查案件之共同申訴人，其公告被刊登於 1980 年 8 月 21 日的《聯邦政府公報》(45 F. R. 55873)。本案件的公聽會於 1980 年 10 月 8-11 日，在華府美國司法部舉行，給予各利益相關團體提出證據與辯論之機會。

Jimmy Carter 總統鑑於汽車工業對美國經濟之重要性非比尋常，包括經濟規模、產業關聯性、廠商、勞工、消費者權益以及美國形象等皆有影響，乃下令快速調查，而使本案於 1980 年 11 月 10 日迅速做出調查決定。依據貿易法第 201 (d) (1) 條款，USITC 報告必須提呈總統。報告內的資料是得自 USITC 官員的實地考察及訪談、其他聯邦機構、委員會問卷調查回函、公聽會提交之資料、有關團體呈交之答辯書、委員會檔案及其他資料來源。然而，USITC 認爲日本汽車尚未對美國產業產生嚴重損害結果。日本汽車於七〇年代在美國市場激增之主要原因乃是美國工資大幅提昇以及消費者嗜好改變，傾向購買節約能源之小汽車。所以，日本汽車進口增加不是美國汽車產業現存嚴重損害之相當原因，也不是任何嚴重損害之虞的相當原因，而不能滿足 201 條款「相當原因」規定之要

求。[75]

美國汽車產業對於 USITC 之負面調查結論，體認很難從美國政府得到「貿易調整協助」(Trade Adjustment Assistance)。美國汽車產業於是透過國會議員 Senator Danforth 提案立法限制日本汽車進口數量，1981 至 1983 年年度配額皆爲 160 萬輛。[76] 日本通產省 (MITI) 爲了避免遭受美國國會所通過法案更爲不利之進口限制，乃主動建議美國政府一項汽車 VER 協定，並容許日本汽車在美國市場之年度配額爲 170 萬輛。美日雙方政府歷經磋商終於在 1981 年 5 月 2 日達成一項一年期汽車 VER「君子協定」；美日雖無正式簽約或換文，但是，日本所提供年度配額事實上必須事先得到美方同意或默認。該項 VER 協定使日本輸美汽車從 1980 年之 182 萬輛減少爲 168 萬輛 (1981 年 4 月 1 日至 1982 年 3 月 31 日) 之年度配額，代表著 7.7%之實際削減比例。日本政府事後並每年自動地更新並延展 VER 措施，並宣布年度出口配額，並使日本出口汽車配額不增反而微降至 165 輛，截至 1993 年仍維持此一數目。[77]

美國汽車 VER 措施提供美國產業結構調整之喘息空間，疏解了國會更爲嚴厲進口限制措施法案。VER 乃是爲了減少日本車進口以提高其進口價格，並藉此提高美國車的價格與產量。據 USITC 以當時幣值標準評估，VER 設限使日本進口車在 1983 年之平均價格增加 831 美元， 1984 年增加爲 1338 美元；同時美國汽車平均價

---

[75] USITC, "Certain Motor Vehicles and Certain Chassis and Bodies Therefor," 45 *Fed. Reg.* 85, 194 (December 24, 1980), Investigation No. TA-201-44, USITC Pub. No. 1110, at 85, 194, 199. 本案中文譯本詳見經濟部貿易調查委員會 (編譯)，《美國汽車類調查報告》，民國八十四年六月。另見分析 USITC, *A Review of Recent Developments in the US Automobile Industry Including an Assessment of the Japanese Voluntary Restraint Agreements*, Pub. No. 1648 (Feb. 1985), pp. 1, 2.

[76] S. 396, 97th Cong., 1st Sess., 127 Cong. Rec. 1774 (Feb. 5, 1981).

[77] *U.S. Import Weekly* (BNA) No. 76, at A-1, N-1 (May 6, 1981); 以及 10 *Int'l Trade Rep.* (BNA) 44 (1993).

格分別增加爲 425 美元及 659 美元。USITC 進一步評估，VER 使美國車銷售量在 1983 年及 1984 年分別增加爲 36 萬輛與 61 萬 7 千輛。美國汽車就業人口在這兩年分別增加 25600 人及 44100 人。VER 並使美國汽車產業在 1984 年之稅前盈餘增加 21 億美元與 34 億美元，分佔這兩年稅前盈餘比例之 20%與 23%。VER 在汽車產業之投資與調整，以對抗進口競爭並符合美國政府爲了應付七〇年代石油危機所採取之能源管制政策。

1975 年美國國會通過了一項「能源政策暨保護法」(Energy Policy and Conservation Act)，以管制石油產品與油價，並激勵汽車業從事結構調整，發展節約能源以及更爲環保之小汽車。該法案針對汽車製造業頒訂了「共同平均燃料節約標準」(Corporate Average Fuel Economy，簡稱 CAFE)，規定在美國出售之車輛每加侖汽油行走哩數必須在 10 年期限內提高 75%；亦即於 1985 年時，每加侖之行哩數必須達到 27.5 哩。該法案並於 1980 年起，針對特別耗油之車型設定了「耗油稅」。在 1986 年，耗油稅高達每部汽車 500 至 3850 美元。500 美元耗油稅適用於每加侖汽油行走 21.5 至 22.5 汽車；3850 美元耗油稅則適用於每加侖汽油行走 12.5 哩以下之汽車。CAFE 對於美國汽車產業結構調整帶來明顯效果，尤其在新技術與新材料之引進、效率改進，以及小汽車之開發。VER 適時提供美國汽車產業結構調查所需之時間與資源。尤其，汽車產業之調整時間較長、投資較大。在八〇年代，計設與製造一款新車型需要 3 至 5 年，重新設計一家公司的所有車型則需要 10 年期間。美國這些能源或環保雖有其優點，卻使政府直接介入汽車的製造計畫與生產決策。[78]

日本自動宣布之 VER 措施與年度配額，一直遭受美國進口商以及消費者團體抗議違反美國競爭政策。然而，美國法院與司法部

---

[78] 經濟部國際貿易局 (譯印)，前揭註 71，頁 71, 77。

則仍默認此項 VER 措施，因爲該等安排已在美國內部，尤其府會間形成共識。[79] 美日汽車 VER 協定於是發展爲一項經常性保護措施。日本廠商於是採取在美國直接設廠投資或合資經營方式，以突破汽車貿易障礙，並維持在美國市場之佔有率。日本直接投資以及經營文化對美國經濟與社會之影響引發了不同見解之辯論，形成另一新的議題。其次，歐聯與日本於 1991 年也達成了一項汽車 VER 共識，再度證明 VER 具有外溢效果。歐聯甚至在烏拉圭回合最後協定就歐日汽車 VER 協定取得豁免待遇，形成 WTO 的一項例外。歐聯 VER 措施之砲口並有增列南韓、馬來西亞等新興汽車國之趨勢。綜上所述，美國、日本、歐聯三大經濟強權間之汽車 VER 措施，如同國際卡特爾協定，意圖壟斷世界市場，得被視爲一種不公平競爭或不公平貿易行爲。美、日、歐之聯手運作也使國際貿易關係瀰漫一股「新保護主義」氣氛。[80]

參、VER 措施與歐聯貿易政策

一、歐聯 VER 措施之相關規定

VER 措施乃是歐聯「共同貿易政策」(Common Commercial Policy，簡稱 CCP) 之一項重要保護性政策工具。羅馬條約 (EEC) 前言第六點揭示歐聯成立目標之一乃期冀藉由一項共同貿易政策以促進對外貿易之擴張與合作。羅馬條約 (EEC) 第 3 (2) 以及第

---

[79] Spencer Weber Waller, *International Trade and U.S. Antitrust Law* (New York: Clark, Boardman, Callaghan, 1993), at 14-11, 14-12.

[80] Robert B. Cohen, "The Prospects for Trade and Protectionism in the Auto Industry," in Cline (ed.), *supra* note 67, at 531; Enrico Sassoon, "Protectionism and International Trade Negotiations during the 1980s," in Enzo Grilli and Enrico Sassoon (eds.), *The New Protectionist Ware* (New York University Press, 1990), pp. 1-3; 以及 Gilpin, *supra* note 15, at 394, 395.

110-116 條進一步詳細規定了 CCP 之意義、範圍、功能與運作。第 113 (1) 條款規定 CCP 應該依據一致性原則 (uniform principles) 發展對外貿易關係，尤其是關稅稅率調整、貿易協定之簽署、共同關稅之建立、出口政策或保護措施之實施等等。第 115 條則規定歐聯執委會得授權會員國採取必要之保護措施以限制進口競爭。歐聯依據羅馬條約 (EEC) 相關規定進一步頒布了一般性次級法令 (secondary legislation) 用以推動共同貿易政策。次級法令中之「規則」(regulation)，依據羅馬條約 (EEC) 第 189 條規定有「直接適用效力」(direct applicability effect)，必須由歐聯組織與會員國完全並一致地遵守。歐聯次級法令與 VER 措施關係較爲密切的是「共同進口規則」(Regulations on common rules on imports)。茲詳列如下：

A. 1970 年以前規則：

Regulation 2041/68 of 10 December 1968, OJ 1968 L303/1 (1 January 1969 生效)；

Regulation 2045/68 of 10 December 1968, OJ 1968 L303/43 (1 January 1969 生效)。

B. 共同進口規則：

(1) 市場經濟國家：

Regulation 1025/70 of 25 May 1970, OJ 1970 L124/6 (11 June 1970 生效)；

Regulation 1439/74 of 4 June 1974, OJ 1974 L159/1 (8 June 1979 生效)；

Regulation 926/79 of 8 May 1979, OJ 1979 L131/15 (1 June 1979 生效)；

Regulation 288/82 of 5 February 1982, OJ 1982 L35/1 (9 February 1982 生效), as amended.

Regulation 3285/94 of 22 December 1994, OJ 1994 L349/53 (1 January 1995 生效)。

(2) 計劃經濟國家：

Regulation 109/70 of 19 December 1969, OJ 1970 L19/1 (1 January 1970 生效)；

Regulation 925/79 of 8 May 1979, OJ 1979 L131/1 (1 June 1979 生效)；

Regulation 1765/82 of 30 June 1982, OJ 1982 L195/1 (8 July 1982 生效)；

Regulation 519/94 of 7 March 1994, OJ 1994 L67/89 (15 March 1994 生效)。

(3) 中共：

Regulation 1766/82 of 30 June 1982, OJ 1982 L195/21 (8 July 1982 生效)。

共同進口規則一般不適用於農產品以及紡織品項目；例如紡織品進口共同規則，單獨立法，見於 Regulation 3059/78 (OJ 1978, L365/1, as amended)。共同進口規則一般性規定是以 Regulation 288/82 爲基礎。 288/82 規則所規定之防衛措施包括：(1) 監視 (surveillance)；(2) 數量限制或配額；(3) 關稅配額 (tariff quota)；以及 (4) VER 措施。依該規則第 10 與 13 條規定，監視可分爲會員國地區性或歐聯整體性監視兩種類型：前者必須有期間限制，一般不得超過一年。監視一般是採取進口簽證方式，並且經常搭配原產地證明。依第 10 條規定，監視義務條件較其他保護措施寬鬆，不以對會員國或歐聯產業產生嚴重損害爲要件。監視在進口產品對歐聯製造商 (非整體產業) 有損害之虞，即可援引。

其次，第 15(2) 條項有關配額之規定，其義務條件是某項產品進口激增而對同類產品之歐聯廠商產生嚴重損害或有損害之虞者；並且情況緊急而有立即干預以保護歐聯利益之必要者。同類產品在第 9(1)(c)、15(1) 以及 16(1)(a) 等條款皆以類似或直接競爭性

產品 (similar or directly competitive products) 爲基礎。歐聯執委會實踐上則依產品間之「替代性」(interchangeable) 做爲參考標準。例如，歐聯認定海灘鞋 (beach slippers) 與室內拖鞋乃非同類產品，因爲兩者功能、使用場合皆大不相同。另外，石英錶 (quartz watches) 與一般傳統手撥發條手錶 (mechanical watches) 兩者乃同類產品，因爲兩者一來外觀類似，報時功能相同；二來經濟上也有替代性，一人殊少同時帶兩隻手錶。[81]

「嚴重損害」依第 9 條規定，其義務要件包括：(1) 進口數量絕對或相對地大量增加；(2) 進口產品價格明顯偏低；(3) 對歐聯廠商同類產品之影響，尤其是生產量、設備使用率、存貨量、銷售量、市場佔有率、價格、利潤、資本 (投資) 報酬率、現金週轉率或就業率等等之影響。進口產品如果對歐聯廠商同類產品之上述經濟面因素產生負面影響者，即有防衛措施之適用。例如，在石英錶案例，法國主要廠商自 1980 年至 1983 年之財務損失維持在 3.8%至 11.4%之間，而被歐聯認定進口激增已引起嚴重損害。 288/82 規則第 15 條與 GATT 第十九條防衛條款不同之處在於第 15 條之損害以歐聯廠商而非整體歐聯產業 (Community industry) 爲對象，條件較爲寬鬆。然而，第 15 條之適用仍必須符合「歐洲利益」(Community interests) 義務要求，以兼顧歐聯整體利益，防範防衛措施之不當使用而危及歐聯對外關係、其他會員國利益，或在國際組織、條約上之義務等。歐洲法院並裁定歐聯執委會在採取防衛措施時，同時享有廣泛行政裁量權以決定該等措施對於歐聯整體利益之影響，以做出一妥當決策。[82]

---

[81] 分見 Beach Slippers proceedings, OJ 1984, L340/30, 與 OJ 1987, L378/40; 以及 Quartz Watches proceeding. OJ 1984, L106/31.

[82] Reg. 1087/84, part I, OJ 1984, L172/1. Case 5/73, Balkan-Import-Export v. Hauptzollamt, [1973] ECR 1091, at 1107. 另外評論見 E. L. M. Völker (ed.), *Protectionism and the European Community*, 2nd ed. (Deventer: Kluwer Law and Taxation Pub.,

288/82 規則最常使用之保護措施是配額。第 15(2) 條項規定，配額之實施仍然應該避免對歐聯內部市場之貨品自由流通或歐聯國際義務形成不必要之障礙；並且防衛措施不得過當，亦即超過實際所受損害。歐聯實踐上，配額計算標準乃綜合下述方法：[83]

(1) 原則上，配額是參考會員國過去 3 年之進口平均數量做爲期間以及配額計算基準；

(2) 配額計算應該考慮受影響之主要會員國，以及該產品在其他會員國行銷情況；

(3) 歐聯執委會有權採取何種形式之配額，包括不分產品來源之全球性配額、授權會員國使用之地區性配額、針對主要進口來源設限之選擇性配額等。例如，在石英錶案例，歐聯依據第 15(2) 條款採取整體性配額 (overall quota)；但是，受該配額影響之主要出口國家僅是香港、日本、南韓、澳門與台灣。所以，石英錶案例之配額，其本質上仍爲選擇性配額；

(4) 配額計算得採取數量 (例如在石英錶案例)；或數量與價值 (volume and value terms) 兩種計算公式；

(5) 配額一般皆給予低度年成長率，例如在石英錶與海灘鞋案例，分別是 5%與 6%；

(6) 在海灘鞋案例，配額是以 VER 措施方式用以限制中共產品之進口，容許不同年度定額數量之借用或保留 (carry-forward/carry-over)。然而，在法國與義大利鞋類 (footwear) 案例，則僅容許台灣不同類別鞋類同年度之定額數量轉換互用，但是不許不同年度間之數量借用或保留。

1987), p. 42. The Community interest test 也被重申於 Art. 8 (1) Reg. 3286/94, OJ 1994, L249/71, 以從事非會員國不公平貿易行為之調查與報復。

[83] 綜合參閱歐聯針對不同產品所採取之防衛措施，包括 Stoneware, OJ 1982, L369/29; Quartz Watches, OJ 1984, L106/31; Beach Slippers, OJ 1984, L340/30; Footwear (Italy), OJ 1988, L54/59; Footwear (France), OJ 1988, L166/6 等等個案。

VER 措施乃配額之一種形式，亦爲 288/82 規則所容許使用。歐聯執委會實踐上被授權得與其他國家從事 VER 安排用以限制特定產品之進口數量，例如在 Stoneware 案例主要受限國家是南韓，海灘鞋則爲中共， slide fasteners 是台灣，鞋類是南韓與台灣。在 Stoneware 乙案，歐聯執委會針對來自南韓衛浴設備陶瓷產品採取地區性防衛措施，以保護法國與英國同類產品之製造商利益。南韓事後與歐聯諮商，同意對歐聯採取出口自動設限措施，換取了歐聯舊有之防衛措施。德國爲了防止南韓在簽署 VER 後，增加對其輸出而向歐聯理事會質疑歐聯執委會無權簽署 VER 協定，但是不爲理事會所接受，而確立了執委會 VER 措施之合法性。在本案，VER 措施雖然是以英法對南韓爲基礎，而非產業對產業或歐聯對南韓；但是，此等政府間 VER 協定乃由歐聯所授權並主導運作，以防歐聯共同貿易政策被會員國或歐聯產業所代爲行使而影響歐聯固有職權與整體利益。[84]

二、歐聯 VER 措施之決策與實踐

歐聯主權依其成立條約 (巴黎、羅馬與歐洲聯盟條約等) 之規定由理事會 (the Council)、執委會 (the Commission)、歐洲議會 (the European Parliament) 以及歐洲法院 (the Court) 等四大組織 (institutions, Art. 4 EEC Treaty) 共同行使之。理事會乃歐聯最高權力機構，負責重要政策與法案之決議、條約簽署以及預算審核等事項。理事會一般會議由各國外交部長代表各會員國政府出席之；特別議案則由相關部會部長出席之。例如農業事項由各國農業部長出席之，共同組成「農業部長理事會」討論農業政策相關事宜。據此，理事會乃是會員國表達本身政策立場，爭取國家利益最主要之歐聯

---

[84] 參閱 Reg. 873/83, OJ 1983, L96/8; Reg. 3667/84, OJ 1984, L340/30; 以及 Council Reg. 2050/83, Confirming Commission Regulation 873/83, OJ 1983, L200/43.

機構。各國並派遣「常設代表」，即俗稱之大使，長期駐紮比京 Brussels ，共同組成「常設代表委員會」(COREPER) 負責個別性部長理事會之籌備工作暨善後事宜。理事會決策一般採取「條件多數決」(qualified majority)，其決議因此充滿各國政治妥協味道。其次，執委會乃是歐聯最高行政機構，負責政策規劃、提案、會員國政策協調以及歐聯共同政策之執行等事項。執委會依理事會之立法授權，在執行共同貿易政策時，並享有廣泛行政裁量權，例如反傾銷或 VER 措施之實施。復次，歐洲法院在歐聯貿易政策發展過程亦扮演一重要角色。歐洲法院依規定負責條約、法令之解釋與糾紛調處。歐洲法院得以確保歐聯條約、法令、判決之一致性、最高性與完整性；統一適用於歐聯內部而不受歐聯組織與會員國之干擾破壞。另外，歐洲法院判決之政治考慮非常高，一般皆以「歐洲利益」原則爲基礎，以確保共同政策之執行、促進歐聯政經統 (整) 合之發展、歐聯組織職權與功能之發揮、各會員國之合作關係以及歐聯對外關係之整體利益等等目標之達成。[85]

羅馬條約 (EEC) 第 113 條規定，執委會應就共同貿易政策之實施向理事會提案，做爲法律依據。執委會就共同貿易政策之執行，如需與第三國談判協定時，應由理事會授權才得展開必要之談判。其次，第 114 條規定，執委會依第 113 條規定談判之協定應由理事會代表歐聯簽署之。理事會在行使第 113 與 114 條規定時，一般採條件多數決方式。依第 148 (2) 條項規定，條件多數決在原有十二會員國時，總投票權爲 76 ，通過理事會決議之條件多數決是 54 以上之投票權。1995 年 1 月 1 日起，歐聯會員國增加爲十五國，總投票權修正爲 87 ，條件多數決則爲 62 投票權以上。各國投票權

---

[85] Arts. 137-198 the Rome Treaty (EEC); Arts. 4, 10 (1), 11 the Merger Treaty; Art. 2 (6) Rules of Procedure of the Merger Treaty; 評論詳見 T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarenden Press, 1990), pp. 3-45, 49, 77.

比例分別爲：比利時 (5)、丹麥 (3)、德國 (10)、希臘 (5)、西班牙 (8)、法國 (10)、愛爾蘭 (3)、義大利 (10)、盧森堡 (2)、荷蘭 (5)、葡萄牙 (5)、英國 (10)、奧地利 (4)、芬蘭 (3)，以及瑞典 (4)。[86] 執委會內部又分工爲 26 個總署 (Directorates-General)，其中與對外貿易相關者包括：DG I 負責對外關係、共同貿易政策，以及北美、遠東、澳紐地區之關係；DG IA 負責歐洲地區國家之共同外交、安全政策；DG IB 負責與開發中國家之南北貿易關係。[87] 第 113 (3) 條項規定，執委會在執行共同貿易政策而從事對外談判時，應徵詢理事會所指派之特別委員會之意見，尤其是所謂的「一一三條規委員會」(Article 113 Committee)。

一一三條規委員會乃隸屬於理事會之一貿易政策諮詢委員會。該委員會由各會員國所派遣之資深或高階經貿專家或官員所共同組成。所以，委員會成員對本國政府經貿政策目標、其他會員國利益，以及歐聯共同貿易政策之運作皆有通盤並且深入之瞭解；委員會成員也皆爲經貿外交沙場老將，熟悉實際談判技術，以爭取本國最大利益，主導歐聯共同貿易政策方向。一一三條規委員會每月固定在 Brussels 集會。會議程序一般將各國所提數案併呈、綜合討論，經由各國討價還價、利益交換而取得妥協決議，建議執委會參考，執委會據此建議擬定最後提案或展開對外談判。一一三條規委員會雖然僅是一諮詢單位，但是因其與理事會以及各國政府之密切關係，而使其建議具有高度專業性以及政治性色彩而爲執委會與各國政府所高度重視。一一三條規委員會因此在歐聯共同貿易政策決策過程扮演一不容忽視之角色。[88] 一一三條規委員會因此形成會員

---

[86] OJ 1995, L1/1; 另見分析 E. P. Wellenstein, "Unity Community, Union -What's in a name?," in 29 *Common Market Law Review* (1992), pp. 205-212.

[87] Bull. EU 1/2-1995, pp. 8-10. 另見 Ian Thomson, *The Documentation of the European Communities: A Guide* (London: Mansell, 1991), pp. 31, 32.

[88] J. P. Hayes, *Making Trade Policy in The European Community* (London: Macmillan,

國或泛歐利益團體遊說之主要對象之一。另外，該委員會決策不對外公開，其決議因此欠缺透明性，對於歐聯一般消費者或納稅人、非會員國等利益之保護非常不利。[89]

歐聯共同貿易政策乃一複雜決策流程，涉及利益團體、會員國、歐聯組織，與非會員國等互動關係。例如，歐聯執委會依據288/82規則採取防衛措施（包括VER措施）之決策程序即足以說明此一複雜現象。288/82規則第3至5條規定，會員國建議執委會採取防衛措施前，應該檢附相關資料通知執委會。執委會應於收到通知後 8 天內與該會員國透過一一三條規委員會展開內部諮商談判，以決定採取何種貿易政策或措施。其次，第6與第7條規定諮商程序後，應展開調查程序，並將其他會員國、進口商、產業公會、勞工團體或其他團體利益納入考量。執委會調查認定有採取保護措施之必要，得向理事會提案建議採取適當防衛措施。依第 15 條規定，執委會如果建議採取配額措施，則應該將提案分送知會各會員國，以便在理事會討論。理事會於收受提案後，一般必須於3個月內依條件多數決方式做出贊成、修改或駁回之決議。最後，執委會依據共同貿易政策取代會員國從事對外貿易談判並簽署相關協定，包括 VER 或 GATT 多邊貿易談判協定。例如，歐聯自 1960 年即參與 GATT 狄龍 (Dillon) 回合談判。歐聯也是 1974 年 MFA 之簽署者。歐聯並依 MFA 第3與第4條選擇性與某些主要進口來源國家簽署了雙邊紡織品 VER 協定。[90]

在歐洲法院方面，VER 措施除了對非會員國與 GATT 有影響外，也一直受到歐聯部分會員或進口商質疑其合法性；但是，歐洲

1993), pp. 130-133.

[89] Wyn Grant, "Pressure Groups and the European Community: An Overview," in Mazey and Richardson (eds.), *supra* note 20, at 27-46.

[90] OJ 1974, L118/1; 另外 MFA II 見 Reg. 3059/78 on common rules for imports of certain textile products originating in third countries, OJ 1978, I 365/1, as amended.

法院之判決則一向支持執委會立場。在 *Durbeck* 乙案，歐洲法院裁定歐聯執委會與非會員國所簽署之 VER 協定，用以限制進口數量，「不能被視爲與法不符」。[91] 在 *Edeka* 乙案，歐洲法院更明確裁定：「歐聯執委會在採取保護措施時，得考量某一特定國家是否願意接受 VER 安排，而給予不同待遇；此乃屬於執委會合法範圍內之職權。」[92] *Edeka* 乙案乃涉及歐聯於 1975 年與中共建立外交關係，並於 1978 年 4 月 3 日與中共簽署了一項「貿易協定」以促進雙邊貿易合作關係。[93] 歐聯原先依據 1427/71 規則，針對洋菇罐頭採取嚴格配額，用以限制台灣與南韓兩大進口來源，以保護法國與荷蘭之蘑菇製造商。[94] 歐聯在進口洋菇罐頭總配額不變情況下，以大幅削減台灣、南韓之配額，移挪撥歸中共使用，以優惠中共之洋菇罐頭對歐出口。歐聯並要求中共、台灣、南韓三者各自接受歐聯 VER 安排。中共成爲新配額最大受益者，當然樂於接受歐聯 VER 要約。但是，台灣以配額削減幅度高達 90%以上 (14727 噸劇減爲 1000 噸) 而斷然拒絕歐聯 VER 要約。歐聯於是依據 1102/78 規則，授權會員國中止簽發任何進口簽證給予台灣洋菇罐頭產品；而使台灣在 1979 年之實際對歐出口額僅僅 55 噸。[95] 台灣洋菇罐頭在歐市之主要進口商是西德 Edeka，其進口貿易利益因此蒙受重大損失而向西德法院提起控訴，並由德國政府呈請歐洲法院解釋。

台灣從六〇年代輸往歐市之洋菇罐頭即已超過一萬噸，成爲歐市最主要進口供應者，並且是以西德爲主要市場。歐聯在 1979 年

---

[91] Case 112/80, Durbeck v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen, [1981] ECR 1095, at 1118, para. 39.

[92] Case 245/81, Edeka v. Germany, [1982] ECR 2745, at 2756.

[93] Trade Agreement between the EEC and the PRC, OJ 1978, L123/2.

[94] Reg. 1427/71, introducing protective measures for products processed from fruit vegetables, OJ 1971, L151/5 [English Special Edition, 1970 (II)], p. 468.

[95] Reg. 1102/78, adoption of protective measures applicable to imports of preserved mushrooms, OJ 1978, L139/26.

之 VER 要約非常明顯地對台灣加以歧視。台灣外銷洋菇罐頭產業經此打擊，在歐市從此一蹶不起；截至 1990 年之配額仍僅 2075 噸，中共則爲 24548 噸。[96] 其次，歐聯 1978 年對台灣 VER 要約是否符合歐聯加工蘑菇相關規定亦不無疑義。歐聯對台灣 VER 要約以及大幅削減 90% 配額並非以保護歐聯相關產業以對抗外來競爭爲目標；亦無參酌以往年度與台灣之「傳統貿易流量」(traditional trade flows)。另外，歐聯 VER 要約亦無依據「比例原則」(the principle of proportionality) 採取保護措施，以減少對於正常貿易不當干擾。[97] 歐洲法院在 *International Fruit Company* 乙案也裁定，執委會所採取之保護措施如果足以導致完全中止進口，則應優先考慮採取其他較低限制性替代方案，而能達到同等「公益」目標。[98] 事實上，歐聯 1978 年貿易政策對台之突然轉向也侵害到進口商 Edeka 之權益，而有違反「合法期待」(the principle of legitimate expectations) 法律原則之嫌。[99] 在 *Edeka* 乙案，歐洲法院支持執委會立場，也是傾向政治性考量，與歐聯蘑菇法令相關規定並不相符，顯示歐聯 VER 措施政治考量非常高。

歐聯在實踐上，VER 措施適用對象之產品與國家非常廣泛。GATT 在 1991 年一份報告指出，各國 261 項 VER 措施中共有 138

---

[96] Reg. 1707/90, laying down detailed rules for application of Regulation 1796/81 on import of preserved mushrooms from third countries, OJ 1990, L158/34.

[97] Arts. 1, 2 (2) of the Reg. 1928/75, laying down detailed rules for applying protective measures in the market in products processed from fruit and vegetables, OJ 1975, L198/11. 另見，羅馬條約 (EEC) 第 115 (3) 條項亦內含比例原則精神，原文如下：“In the selection of such measures, priority shall be given to those which cause the least disturbance to the functioning of the common market and which take into account the need to expedite, as far as possible, the introduction of the common customs tariffs.”

[98] Joined Cases 41-44/70, International Fruit Company v. Commission, [1971] ECR 411, at 427.

[99] 歐聯之「合法期待」原則，參閱 Case 2/75, EVGF v. Mackprang, [1975] ECR 607.

項由歐聯或其所屬會員國所採取，並且包括農產 21 項、紡織品 18 項、汽車與交通設備 16 項、鋼材 12 項、鞋類 12 項等。農產品項目包括水果沙拉、蕃茄、洋菇罐頭、羊肉、樹薯粉等敏感性產品。另外，歐聯 VER 措施選擇適用對象有地中海國家 (紡織品、水果沙拉、蕃茄等)、EFTA 國家、澳大利亞、西班牙、日本、東歐國家 (鋼鐵、紡織品等)、台灣、南韓、中共等不同經濟發展程度與體制之國家。一般而言，農產品項目適用於所有非會員國，適用對象最爲廣泛。紡織品則爲新興工業化國家。鋼材與汽車則爲已開發國家，尤其是日本，然而也逐漸涵蓋南韓、馬來西亞等潛在競爭對手。中共在八〇年代中期以後，也逐漸形成歐聯 VER 措施之主要對象，尤其在勞力密集產業，例如紡織品、手錶等項目。[100]

歐聯 VER 措施一般較其他防衛或保護措施更具限制性，例如年度成長率皆非常低，某些較爲敏感產品項目甚至低於 1%。歐聯 VER 措施因此被視爲一項非常嚴格與限制性之保護主義貿易政策工具。[101] 其次，歐聯 VER 措施一向堅持「選擇性」(selectivity) 之運作而違反了 GATT 第十九條不歧視原則。另外，歐聯 VER 措施以往皆授權受影響之會員國採取地區性防衛措施，也與 GATT 第廿四：8 (a) (ii) 條款有關區域經濟整合組織應該採取「統一對外關稅與法令」規定不相符合。[102] 事實上，歐聯 VER 措施與地區性防衛措施也嚴重干擾了進口貨品在歐聯內部市場之自由流通，間接影響

---

[100] GATT, *Trade Policy Review: European Communities*, Vol. 1 (Geneva: GATT, 1991), pp. 101-108.

[101] Maurice Flory, "Commercial Policy and Development Policy," in EC Commission, *Thirty years of Community law*, European Perspective, 375-395 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1983), pp. 381-383.

[102] R. C. Hine, *The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC* (New York: St. Martin's Press, 1985), pp. 259, 260; 以及 E. L. M. Völker, *Barriers to External and Internal Community Trade* (Deventer: Kluwer, 1993), pp. 62, 63, 80, 81.

到歐聯共同市場功能之發揮與目標之達成。例如，共同貿易政策雖然早已於 1969 年 12 月 31 日完成過渡階段，但是，貨品自由流通仍然受到各會員國之 VER 措施所影響。歐聯乃於八〇年代中期提出「完成內部市場」計畫，以實現貨品、人員、服務業與資金之四大自由流通目標。歐聯在對外貿易上並逐漸改採整體性防衛措施，並在烏拉圭回合將歐日汽車 VER 協定取得 10 年寬限期以及將選擇性防衛條款正式合法化，以符合歐聯本身之運作與利益。

三、歐聯內部市場與 VER 措施之發展趨勢

歐聯執委會於 1985 年 6 月提出一份「完成內部市場」白皮書，計劃提案 282 項，以排除共同市場建立以來所殘餘之貿易障礙，尤其是實體性、技術性與財政性三大類型障礙，以促進歐聯內部市場貿易自由流通。據此，歐聯於 1993 年 1 月 1 日後，即應廢除各會員國基於羅馬條約 (EEC) 第 115 條所採取之地區性防衛措施，統一實施歐聯整體性防衛措施。[103] 歐聯於 1994 年 3 月通過了一連串新的共同進口規則，做爲歐聯整體性防衛措施之法律依據。[104] 大體而言，歐聯除了紡織品暨成衣項目，以及針對中共之外，已廢除了會員國個別地區性防衛措施，以真正落實歐聯在共同貿易政策之主權。在九〇年代，歐聯整體性防衛措施 (包括 VER 措施) 已實施

---

[103] COM (85) 310 final, "Completing the Internal Market-White Paper from Commission to the European Council," (Brussels: EC Commission, June 1985), p.11; 另見 24th General Report EC (1991), p. 67; 以及 COM (94) 414 final, "Uruguay Round Implementing Legislation," (Oct. 5, 1994), p. 7.

[104] Reg. 518/94 on common rules for imports and repealing Regulation 288/82, OJ 1994, L67/77; Reg. 519/94 on common rules for imports from certain third countries and repealing Regulations No. 1765/82 and No. 3420/83, OJ 1994, L67/89; Reg. 520/94 establishing a Community procedure for administering quantitative quotas, OJ 1994, L66/1; 以及 Reg. 3285/84, on the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No. 518/94, OJ 1994, L349/53.

於香蕉、鞋類、家電產品、汽車等項目。

歐聯 3285/94 規則是現行共同進口規則，以配合 GATT 烏拉圭回合「防衛協定」相關規定。3285/94 規則之主要特徵包括：

(1) 嚴重損害、有嚴重損害之虞，以及歐聯製造商 (Community producers) 等概念之定義；(Art.5 (3))
(2) 訂暫時性防衛措施，但不得超過 200 天，並且必須以調高關稅方式爲之；(Art.8 (1), (2), (3))
(3) 用配額措施之條件；(Art.16 (3))
(4) 選擇性防衛措施之合法使用；(Art.16 (4))
(5) 區域性防衛措施之使用；(Art.18)
(6) 開發中國家某項進口產品在歐聯市場佔有率如果低於 3%，則不得對其採取防衛措施。(Art.19)

其中，值得注意的是新規則仍容許選擇性 VER 措施、地區性防衛措施之使用。另外，歐聯 288/82 規則之傳統性保護措施，仍然繼續保留在 3285/94 新規則，例如監視 (Art.11)、會員國地方性監視 (Art.14)、進口簽證 (Art.12) 等等措施，仍然維持不變。所以，歐聯共同進口政策在完成內部市場計畫以及歐聯加入 WTO 之後，基本上仍然沒有重大改變。[105] 在選擇性防衛措施方面，3285/94 規則

---

[105] 歐聯 Reg. 3285/94 (OJ 1994, L349/53), 有關選擇性與地區性防衛措施規定原文分別如下：選擇性防衛措施 (Art.16(4)(a))："In cases in which a quota is allocated among supplier countries, allocation may be agreed with those of them having a substantial interest in supplying the product concerned for import into the Community." 地區性防衛措施 (Art.18)："Where it emerges, primarily on the basis of the factors referred to in Article 10, that the conditions laid down for the adoption of measures pursuant to Articles 11 and 16 are met in one or more regions of the Community, the Commission, after having examined alternative solutions, may exceptionally authorize the application of surveillance or safeguard measures limited to the region(s) concerned if it considers that such measures applied at that level are more appropriate than measures applied throughout the Community."

第 16(4)(a)、(b) 款規定如下：

(a) 在配額分配予供應國之情形，得與對供應涉案產品進口至共同體具有實質利益之供應國，達成配額分配之協議。
上述方法不可行者，供應國間配額之分配，應基於涉案產品在以往代表性期間在共同體之進口佔有率比例分配之，並適當考量任何已影響或正影響該產品貿易之特殊因素。

(b) 在世界貿易組織防衛委員會主導下進行之磋商應被遵守的前提下，共同體有義務注意，如果原產自一個或數個供應國之涉案產品進口，在先前代表性期間，與該產品總進口之增加有不成比例的成長，而有嚴重損害之情形，共同體仍得捨棄此種分配方法。

唯歐聯防衛措施仍須兼顧「共同利益」，尤其是國際義務。歐聯 3285/94 規則第 23 條規定：「部長理事會於共同體利益有必要之情形，得以條件多數決議決執委會之提案，以採取適當措施，容許共同體或其全體會員國之權利與義務得以在國際層面上執行或履行，特別是有關商品貿易者。」3285/94 規則並無進一步針對共同體利益加以說明。歐聯將來實踐上因此勢將參酌以往慣例，例如石英錶乙案 (OJ 1984, L106/31)，或其他法規相關規定。歐聯 384/96 反傾銷規則 (OJ 1996, L56/1) 第 21 (1) 條項就歐聯利益規定如下：「依本規則判定是否符合歐聯之整體利益，應將各種不同利益作整體考量，包括歐聯產業、使用者及消費者利益，且依本條作決定時，應給予各方利害關係人就本條第二項表達意見之機會。評估時，應特別考量消除有損害之傾銷所造成的貿易扭曲效果及回復有效競爭環境之需要。若基於所有提供之證據，可明確判定不符合歐聯之整體利益時，即使傾銷及損害之成立，亦可判定不採取措施。」

歐聯整體性進口配額在 1993 年前已適用於南韓與台灣之鞋類出口。美國於 1977 年起對南韓與台灣採取鞋類 VER 措施，迫使受

限國家從事分散市場努力，並以歐聯市場爲主要目標。南韓在義大利市場之出口數量從 1984 年之 8.6 百萬雙增加到 1987 年之 21.7 百萬雙；台灣同期則從 5.7 百萬雙增加到 18.4 百萬雙。另外，南韓在法國市場同期則從 8.7 百萬雙增加爲 23.1 百萬雙；台灣則從 5.5 百萬雙增加爲 15.3 百萬雙。其次，南韓與台灣鞋類在義大利市場佔有率分別從 1984 年之 5.5%與 3.6%增加到 1987 年之 12.7%與 10.8%；同期間在法國市場佔有率分別從 3.5% (南韓) 與 2.2% (台灣) 增加爲 10.1%與 6.7%。義大利鞋類製造商在本國市場之佔有率因此從 1984 年之 65.9%下降爲 1987 年之 41.9%；法國則從 42.5%下降爲 32.0%。南韓與台灣鞋類在該期間進口平均單價較義大利與法國便宜 30%至 40%，而使義大利與法國鞋類產品面臨強勁進口競爭壓力。義大利與法國鞋類產業於是透過本國政府分別於 1987 年 7 月與 8 月向歐聯執委會申請進口救濟措施。歐聯執委會於是與南韓、台灣政府談判 VER 措施，由南韓與台灣採取出口簽證措施，自動限制鞋類對義大利與法國之出口。歐聯 VER 措施所提供之配額要約分別如下：[106]

(1) 義大利：	南韓	1988 (10 個月)	9300000 雙
		1989	13230000 雙
		1990 (上半年)	6946000 雙
	台灣	1988 (10 個月)	7230000 雙
		1989	10290000 雙
		1990 (上半年)	5402000 雙

[106] Regs. 561/88 and 1857/88, instituting a system for the authorization of imports into (Italy) and (France) of footwear originating in South Korea and Taiwan, 分見 OJ 1988, L54/59; 以及 OJ 1988, L166/6.

(2) 法國：	南韓	1988 (下半年)	5400000 雙
		1989 (前半年)	9100000 雙
		1989.7.1.–1990.6.30.	15225000 雙
	台灣	1988	14332000 雙
		1989	15049000 雙
		1990 (上半年)	7901000 雙

歐聯針對義大利與法國採取地區性 VER 措施後，促使南韓與台灣出口鞋類轉進至德國與其他國家市場，而引起歐聯鞋類產業普遍關切，要求歐聯採取整體性配額，以全面性限制南韓與台灣鞋類之對歐輸出。歐聯執委會應各國請求於 1988 年 8 月 17 日於「歐聯官方公報」(Official Journal of the European Communities) 公布就南韓與台灣進口鞋類展開進口救濟調查。執委會並於 1988 年 12 月就本案舉行公聽會，受邀參與之利害關係人包括進口商、代理商、各國主要製造廠商、各國鞋類產業公會、工會以及歐洲鞋類聯盟 (the European Footwear Confederation) 等團體。執委會在調查期間也派員赴比利時、西班牙、希臘、葡萄牙、英國等會員國從事實地調查，以蒐集相關資料。歐聯調查發現南韓與台灣進口鞋類於 1985 至 1988 年期間在歐聯市場確實大量激增。南韓從 37.1 百萬雙增加爲 87.5 百萬雙；台灣則從 63.4 百萬雙增加爲 99.4 百萬雙。其次，南韓與台灣同期間在歐聯市場佔有率分別從 3.1% (南韓) 與 5.3% (台灣) 增長爲 7.2% (南韓) 與 8.2% (台灣)。另外，南韓與台灣進口鞋類之平均價格 (c.i.f.) 較歐聯本地產品便宜 60%，大大影響歐聯產品之競爭能力，並使同期歐聯鞋類產業之設備使用率下滑 8%左右。在 1988 年，希臘鞋類產業設備使用率甚至僅達 46%。歐聯鞋類產業總產出也從 1985 年之 1194 百萬雙下滑爲 1988 年之 1048 百萬雙；同期市場佔有率則從 74.4%下降爲 57.2%；存貨量因此從 19.3 百萬雙激增爲 76 百萬雙。歐聯執委會綜合進口激增、市場佔有率之提

昇、低廉進口價格、歐聯產業之設備使用率、總生產量、存貨量、獲利能力等經濟因素，認定南韓與台灣進口鞋類已對歐聯產業產生嚴重損害。歐聯執委據此調查認定於 1990 年 3 月 19 日向理事會建議對南韓與台灣採取歐聯整體性配額措施，以有效限制進口產品之競爭。歐聯此一整體性配額本質上仍爲一項 VER 措施，由執委會提供片面進口配額要約，由南韓政府以及「台灣鞋類產業公會」(Taiwan Footwear Manufacturer's Association) 以交換信函 (exchange of letters) 方式通知歐聯執委會即告成立。歐聯整體性配額所提供之要約分別是：[107]

(1) 南韓：	1990 (下半年)	26000000 雙
	1991	55120000 雙
	1992	58420000 雙
(2) 台灣：	1990 (下半年)	45300000 雙
	1991	96000000 雙
	1992	101700000 雙

歐聯對南韓所提供之 1990 年整體性配額比 1988 年實際進口數量減少 35.5 百萬雙，代表 40.5%高比例之削減比例；對台灣則減少 8.8 百萬雙，代表 8.8%之削減率。另外，歐聯對南韓與台灣在 1990 年下半年至 1992 年期間之整體性配額，代表 6%之低度年成長率。其次，歐聯整體性配額搭配進口監視 (prior Community surveillance)、進、出口簽證等措施，進口簽證有效期限並且只有 3 個月。另外，鞋類項目範圍 (CN Codes 6401-6405) 幾乎涵蓋所有種類鞋子，例如皮革、橡膠、塑膠、紡織品、絲質等原料製品之工作鞋、

---

[107] Reg. 1735/90, introducing prior Community surveillance of imports of certain types of footwear originating in South Korea and Taiwan, OJ 1990, L161/12.

上班鞋、運動鞋、休閒鞋、室內鞋、海灘鞋等等，大大超出了義大利與法國 VER 措施之限制範圍，形成了一嚴密保護體系。在歐聯整體性配額以及進口簽證短期有效期限等多重限制下，進口商必然趨於搶先大量申請配額，囤積居奇，以免向隅。進口商如果事後未能完全消化配額而其他進口商又因整體性配額用光而無法申請，對受制出口國家更爲不利，並且增添國際貿易不確定因素。[108]

大體而言，歐聯已於 1992 年底順利完成大部分 (90%左右) 有關內部市場立法工作，有效落實內部貿易自由流通。[109] 然而，歐聯在對外貿易政策，並沒有採取對等開放措施，而使傳統保護性政策工具，尤其是 VER 措施，仍然處處可見，例如歐聯整體性「香蕉」以及「汽車」配額，即爲兩項顯例。歐聯於 1993 年 6 月正式實施香蕉整體性進口配額措施以取代法國、義大利與英國針對十七個拉丁美洲國家 (所謂美元區國家) 所維持之個別會員國地區性配額。[110] 歐聯香蕉政策除了爲符合「完成內部市場」計畫規定必須於 1993 年 1 月 1 日起廢除個別會員國防衛措施外，其目的之一乃在於以整體性配額限制拉丁美洲香蕉進口，以增加「洛梅公約」(Lomé Convention) 所屬六十九個非洲、加勒比海與太平洋 (ACP) 國家出口香蕉在歐聯市場之競爭能力。歐聯依據第四號洛梅公約第二 (5)(iv) 條款規定給予 ACP 國家進口香蕉普遍優惠關稅 (GSP) 待

---

108 L. Alan Winters, "Integration, trade policy and European footwear trade," in L. Alan Winters (ed.), *Trade Flows and Trade Policy after '1992'* (Cambridge University Press, 1992), pp. 188-193; 另見 *Financial Times*, "UK prepares for Chinese import licence scramble," 25 April 1994, p. 5.

109 COM (92) 383 final, "7th report concerning the implementation of the White Paper of the Completion of the Internal Market," (2 Sep. 1992).

110 Reg. 404/93, on the common organization of market in banana, OJ 1993, L47/1, as amended by Regs. 3518/93, 3290/94, 以及 478/95, 分見 OJ 1993, L320/15; OJ 1994, L349/105; 以及 OJ 1995, L49/13.

遇，亦即零稅率且無最高進口數量限制。[111] 相對地，歐聯依據 Regulation 404/93，限制拉丁美洲國家 1993 年度整體性配額爲 200 萬噸，附加課徵每噸 100 ECU (歐洲貨幣單位，現已更改名稱爲 Euro) 之進口稅捐；超過配額則搭配「關稅配額」措施，進口稅捐增加爲每噸 850 ECU。另外，拉丁美洲香蕉之對歐出口同時受到進出口簽證，品質規格等非關稅障礙之限制。[112]

拉丁美洲國家認爲歐聯香蕉整體性配額有濃厚歧視色彩，嚴重影響到彼等在 GATT 合法權益，而向 GATT 提出控訴。GATT 仲裁小組認定歐聯措施違反了 GATT 第十一條普遍廢除數量限制以及第十三條不歧視分配數量限制 (或配額) 等相關規定。然而，歐聯卻聯合 ACP 國家共同阻擾 GATT 理事會 (Council) 對該仲裁小組報告之認定，而使該案懸而未決。[113] 歐聯表示願以拉丁美洲國家撤回 GATT 控訴案爲條件，在 1994 年配額增加 10 萬公噸之額外配額給該等國家。然而，拉丁美洲國家認爲 10 萬公噸僅代表 5%之低度年成長率，並且歐聯整體性配額勢將迫使拉丁美洲國家爲了搶奪配額大餅而破壞和諧關係。所以，拉丁美洲再次拒絕歐聯要約，並且第二次向 GATT 提出控訴。[114] 歐聯 VER 要約並且隱藏「責任轉嫁」之設計。拉丁美洲國家如果接受 VER 安排將負擔違反 GATT 第十一條義務規定之責任，而使其出口香蕉形同非法貿易。歐聯香蕉進口政策顯示歐聯「共同農業政策」傳統性保護政策，例如配額、關

---

111 Lomé IV Convention, 詳見 Decision 91/400, OJ 1991, L229/1. 分析詳見 EC Commission, *Europe: World Partner* (Brussels: EC Commission, 1991), p. 28.

112 Reg. 2257/94, laying down quality standard for banana, OJ 1994, L245/6.

113 GATT, 100 *Focus* (1993), pp. 2, 3; 以及 102 *Focus* (1993), p. 5. 香蕉案在 GATT 之登錄文號是 GATT document C/M/261, 12 March 1993.

114 *Financial Times*, "Costa Rica seeks EU banana comprise," February 4, 1994, p. 5; 以及 "EU withdraws offer to open up banana trade," February 13, 1994, p. 4. 另見分析 R. Read, "The EC Internal Banana Market: The Issues and the Dilemma," in 17 *The World Economy* (1994), pp. 219-235.

稅配額、高稅率、進口捐、進口簽證、歧視性優惠關稅、防衛措施、VER 措施、農業保護性體制、補貼政策等等在 1992 年之後仍然維持不變。歐聯共同農業政策一向列爲「不談判」對象，不容外人或進口商挑戰。另外，會員國在 1993 年以後，原則上不得採取地區性防衛措施，並且也不得採取地區性優惠措施，用以優惠特定非會員國。所以，德國在 1993 年歐聯香蕉共同進口政策實施後，其爲加強與拉丁美洲國家傳統友誼合作之優惠措施 (即所謂 German banana protocol) 也被迫廢止。[115]

歐聯香蕉政策具體反映了農產品貿易之複雜性與敏感性，乃一牽涉多邊利益互動之錯綜關係。歐聯整體性 VER 配額適用對象也由以往單一或選擇性少數國家發展爲集團國家，並藉由共同協定約定個別國家配額。[116] 歐聯香蕉政策之強力運作引發了歐聯與拉丁美洲國家集團間之對抗、糾紛，增添了國際貿易緊張氣氛與不確定因素。另外，歐聯整體性配額如與洛梅公約優惠措施相互對比，形同雙重歧視待遇。歐聯「層級式」(Hierarchy) 對外貿易關係，因此有將其貿易伙伴劃分爲幾個相互競爭集團之可能，大大違反了 GATT 不歧視精神。最後，歐聯糾結 ACP 國家共同干擾 GATT 訴訟程序更是嚴重破壞了歐聯本身信譽，並且不利 GATT/WTO 規則

---

115 Francis Snyder, "Agriculture, Environment and Fisheries," in 45 *Int'l and Comparative Law Quarterly* 740-749 (July 1996), pp. 744-747. 另見 Case C-280-93R, Germany v. Council, [1994] ECR I-4973. 在本案，德國申辯歐聯香蕉政策違反 GATT/WTO 相關規定；但是，歐洲法院仍然加以駁回，以維護 CAP 保護體制以及 CCP 優惠政策。

116 Preamble, 7th recital, Reg. 404/93 指出："the implementation of common arrangements with third countries." 另外，Reg. 478/95, Art.1 (1), Annex I, OJ 1995, L49/13, 拉丁美洲國家從歐聯整體性配額所分配之個別配額比例是：Table 1: Columbia 21.0%, Costa Rica 23.4%, Nicaragua 3.0%, Venezuela 2.0%; Table 2: Dominica Republic 55,000 tones, Belize 15,000 tones . . . ; Tables: others: 50.6%-9,000 tones.

導向國際貿易關係之建立。WTO 貿易糾紛調解程序一開始就蒙上一層強權政治陰霾，值得 WTO 與其會員國共同警惕。[117]

在汽車方面，法國、義大利、西班牙、葡萄牙與英國在 1993 年前已針對日本汽車採取地區性防衛措施。例如，法國政府與日本汽車產業於 1977 年簽署一項協定，限制日本汽車在法國不得取得 3%以上之市場佔有率。另外，英國與日本汽車產業相互間 (SMMT 與 JAMA) 於 1977 至 1993 年間，簽署了一項 VER 協議，限制日本汽車不得在英國市場取得 11%以上市場佔有率。英日汽車產業協議雖由業者具名簽署，但仍由政府幕後主導，以規避違反 GATT 第十一條義務。日車在義大利、西班牙及葡萄牙同時受到更爲嚴格之進口限制。相反地，日車在未受限市場則取得相當高之市場佔有率，例如，1990 年日車在西德市場佔有率是 16%，其他西歐未設限國家市場則更是高達 24%。[118] 從 1993 年起，歐聯在完成內部市場計畫後，必須取消各會員國殘留之地方性配額，代之以歐聯整體性配額。

歐聯爲了順利推動「完成內部市場計劃」，於 1991 年 7 月 31 日與日本就汽車項目達成一項「共識要點」(the Elements of Consensus)，以歐聯整體配額限制日本汽車進口總數量，期限從 1993

---

[117] David G. Raboy, Teri L. Simpson and Bing Xu, "A Transition Proposal for Lomé Convention Trade Preference: The Case of the EU Banana Regime," in 18 *The World Economy* 565-581 (1995), pp. 579, 580; 以及 Fernando Castillo De La Torre, "The Status of GATT in EC Law, Revisited: The Consequences of the Judgement on the Banana Import Regime for the Enforcement of the Uruguay Round Agreements," in 29 (1) *Journal of World Trade* 53-68 (Feb. 1995), pp. 57-59. 另見 *Financial Times*, "Dispute will test WTO rulebook," October 16, 1996, p. 7.

[118] Peter Holmes and Alasdair Smith, "Automobile Industry," in Pierre Buigues, Alexis Jacquemin and André Sapir (eds.), *European Policies on Competition, Trade and Industry: Conflict and Complementarity* 125-159 (Aldershot, UK: Edward Elgar, 1995), pp. 135, 140, 145.

年至 1999 年底，長達七年。[119] 歐聯與日本汽車「共識要點」並無正式官方協定，僅由當時歐聯執委會委員 Mr. Andriessen 以及日本通產大臣 Mr. Nakao 共同發表一份官方宣言 (official declaration)。歐日汽車「共識要點」雖以非正式協定方式出現，然而並不代表毫無法律意義或降低它的重要性。歐聯「共識要點」於 1991 年 7 月 24 日事先得到歐聯 COREPER 之同意。該「共識要點」雖然因事後未經歐聯理事會批准而未完成羅馬條約 (EEC) 第 228 條有關「條約」程序。然而，歐洲法院在 Opinion 1/75 ([1975] ECR 1355) 裁定第 228 條約必須從寬解釋，並且必須依據國際法決定其效力，而不論其簽署形式。在國際法方面，歐日「共識要點」代表宣言者皆爲雙方當時貿易最高行政主管，其發言又在職權範圍內，而使宣言具有國際法效力。另外，歐日「共識要點」內容非常具體、明確，足以表示當事者願受其拘束之意圖。據此，歐日汽車「共識要點」本質上仍然是一項 VER 協定。[120]

依據歐日「共識要點」，日本同意對歐汽車輸出在 1999 年底前皆維持在 1.23 百萬輛範圍內。個別會員國配額是法國 15 萬輛或 5.3%市場佔有率以下；義大利 13.8 萬輛或 5.3%以下；西班牙 7.9 萬輛或 5.4%以下；葡萄牙 2.3 萬輛或 8.4%以下；以及英國 19 萬輛或 7.0%以下市場佔有率。相對地，歐聯廢除各會員國地區性防衛措施 (VER 措施)，使日本進口汽車得以在所有歐聯市場自由流通。歐聯在實際運作上則採取事先預測 1993 至 1999 年底期間汽車

---

[119] EC Commission, Press Release IP (93) 247. 另見 GATT, *Trade Policy Review: European Communities*, Vol. 1, (Geneva: GATT, 1993), pp. 168-171.

[120] Hiroko Yamane, "Grey Areas Measures, the Uruguay Round and the EC/Japan: Commercial Consensus on Cars," in Nicoholas Emiliou and David O'keeffe (eds.), *The European Union and World Trade Law: After the GATT Uruguay Round* 278-292 (Chichester: John Wiley & Sons, 1996), pp. 285-287; 以及丘宏達 (主編)，《現代國際法》，台北：三民，民國六十二年十一月，頁 112, 115, 116。歐日汽車「共識要點」文件曾通知 GATT，詳見 GATT Document L/6922, 16 October 1991.

總銷售量而設定日本汽車整體性配額。另外，會員國仍得搭配進口監視措施以掌握日本汽車實際進口數量。然而，汽車銷售數量受到各種市場與經濟因素影響，似難預先評估將來實際銷售數量。據此，歐日官方將不定期舉行談判，調整配額以符實情需要。例如，歐日 1992 年 4 月汽車整體性配額很快就重新談判而被 1993 年 9 月協定所取代。歐聯在新協定進一步削減日本汽車配額，而使日車在歐聯市場佔有率從 1992 年之 12.4%下滑爲 1993 年之 11%及 1994 年之 10.9%。歐聯汽車產業在 1992 年至 1994 年銷售量則成長 5.9%。所以，「共識要點」明顯使歐聯汽車獲得喘息空間，從事結構調整，並強化競爭能力。[121]

日本汽車廠商爲了突破歐聯 VER 整體性配額限制，乃加強在歐聯直接投資，以間接迂迴方式規避歐聯保護主義貿易障礙。然而，日本投資或設廠一般集中於英國或法國等國家，並不利於其他歐聯會員國之資本累積、就業創造、或汽車工業之建立、結構調整與擴張等發展。另外，日資汽車也引發自製比例以及得否在歐聯內部市場自由流通之新爭議，在會員國間注入一股不安糾紛來源。其次，歐聯整體性配額之實施，事實上將五個採取防衛措施之保護效果擴大爲歐聯共同政策而延伸至其他原本未設限國家。所以，歐聯整體性配額在對外貿易而言，比地區性配額更具限制性效果，對非會員國尤其不利。另外，歐聯整體性配額對原先採取自由貿易原則國家之消費者福利更有負面影響。所以，德國對歐日「共識要點」向 GATT 通知保留，並建議：(1) 所有限制措施必須如期於 1999 年底前廢除；(2) 日本汽車進口監視系統宜改爲歐聯整體性措施，並

---

[121] *Financial Times*, "Japanese agree to further cut in cars for EC," Sep. 6, 1993, p. 6; "Japanese cars lose ground in Europe," 14 July 1994, p. 2; 以及 "Eyes on the fast lane," 31 January 1995, p. 18. 評論另見 Piet Eeckhout, *The European Internal Market and International Trade: A Legal Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 197-204.

僅供統計參考之用，不得形成另一貿易障礙；(3) 不得對在歐設廠之日車設立新貿易障礙；以及 (4) 歐體汽車整體性配額不得影響其他國家汽車之對歐輸出。[122] 歐日汽車之 VER 協定也類似一項國際卡特爾協定，共同壟斷歐聯汽車市場，不利於市場公平競爭。最後，歐聯在烏拉圭回合多邊貿易談判甚至強行運作，將歐日汽車 VER 協定合法豁免於「防衛協定」規定 4 年內取消所有 VER 措施之義務範圍。綜上所述，歐日協定之合法豁免已在 WTO 立下一不良範例，對於 WTO 將來之正常運作以及規範 VER 措施之努力，勢將形成一嚴峻挑戰。[123]

肆、VER 與 GATT/WTO

一、VER 與 GATT

VER 乃一灰色領域措施，其與 GATT 關係較爲密切之條款是第十九條防衛條款、第十三條不歧視原則以及第十一條廢除數量限制等相關規定。然而，GATT 第十九條規定義務條件嚴格，歐美於是處心積慮，另闢捷徑，發展 VER 措施，做爲針對外國公平貿易行爲，所採取之進口救濟手段。依據 GATT 第十九條所採取之防衛措施，必須符合實體、程序與補償義務等要求。實體義務包括進口激增、不可預見發展以及履行 GATT 義務之結果，以及嚴重損害結

---

122 GATT Document L/6924, October 22, 1991. 另見評論 Hans-Peter Fröhlich, "EU Trade Policy: Special Interests versus Social Welfare," in Franz Waldenberger (ed.), *The Political Economy of Trade Conflicts: The Management of Trade Relations in the US-EU-Japan Triad* (Verlag: Springer, 1994), pp. 22, 26.

123 Ali M. El-Agraa, "VER as a Prominent Feature of Japanese Trade Policy: Their Rational, Costs and Benefits," in 18 (2) *The World Economy* 219-235 (1995), pp. 223, 234, 229, 234; 以及 Aaditya Mattoo and Petros C. Mavroidis, "The EC-Japan Consensus on Cars: Interation Between Trade and Competition Policy," in 18 (3) *The World Economy* 345-365 (1995), pp. 348, 363, 364.

果等條件。通知義務乃進口國採取防衛措施前，必須儘早以書面通知 GATT 大會，並提供諮商機會。補償義務乃防衛措施如果嚴重損及出口國在 GATT 合法權益，進口國必須提供適當補償義務。GATT 第十九條規定相關內容如下：

(1) 實體義務 (Art. XIX (1) (a))：

如因不可預見之發展或由於一締約國基於本協定所負義務之效果，包括關稅減讓，某一產品大量輸入該締約國，以致損及其國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有損害之虞，則該締約國對此項產品爲防止或彌補損害，於必要期間及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部之義務，或取銷或修正對該產品之關稅減讓。

(2) 程序義務 (Art. XIX (2))：

在未採取前項措施前，該締約國應儘早以書面通知「大會」，並應使「大會」及對輸出該產品具有重大利益之締約國就該措施有與其磋商之機會。如上述通知涉及優惠關稅之減讓，則應於通知中指明要求採取此項措施之締約國。在情況緊急時若遲延採取行動，恐致難以回復之損害，則依前項規定所採取之措施，得不經磋商而暫予實施，但應於實施後立即展開磋商。

(3) 補償義務 (Art. XIX (3) (a))：

若有利害關係之各締約國，未能獲致協議，則擬採取或維持第一項規定措施之締約國仍得實施，惟受不利影響之締約國得於上述措施實行後 90 日內，對採取措施之締約國或對第一項第二款所稱之要求採取行動之締約國暫停履行本協定所定之適當等值之減讓或其他義務，但以將所擬採取之行動事先通知「大會」，並於「大會」收到通知後屆滿 30 日並無異議者爲限。

第十九條內容涉及一些概念，條文本身並無明確定義，而使各國在援引時引起很大認知差距。這些頗富爭議性之不確定法律概

念，例如包括不可預見發展、損害、嚴重損害、嚴重損害之虞、同類產品、本國製造商、產業範圍、必要期間以及必要範圍等等。GATT 實踐上傾向從嚴解釋，以確保各國關稅減讓義務之安定性，並且防止 GATT 義務被任意規避而影響 GATT 功能。依 GATT 解釋，進口激增除了不可預見之發展外，必須 (1) 進口數量是確實且非常規則地增加；(2) 進口激增必須以客觀經濟資料，例如海關統計資料，做爲計算基礎。所以，進口激增應該排除進口國本身社會或其他非經濟因素 (例如就業人口之變動) 等因素做爲計算標準；(3) 損害與進口激增必須有因果關係存在；以及 (4) 防衛措施不得過當，亦即不得超過所受損害以及必要期間。防衛措施之目的乃爲應付進口激增之緊急疏困措施，所以，防衛措施之本質必須是「暫時性」，期間不得過長，以防形成變相保護主義政策工具。[124]

其次，GATT 實踐上也認爲第十九條必須遵守不歧視原則。進口國依據第十九條所採取之防衛措施，一般包括：(1) 修改減讓承諾，例如調高關稅稅率；或 (2) 中止 GATT 義務，例如採取數量限制措施。防衛措施因此涉及進口國在 GATT 所做貿易優惠承諾之變動。GATT 第一條規定，締約國對於其他國家所做任何貿易優惠，應該立即並且無條件地普及所有 GATT 會員。第一條最惠國待遇條款因此內涵 GATT 最重要之不歧視精神，以促進國際貿易擴張與合作。第十九條雖然沒有明文規定防衛措施必須遵守不歧視最惠國待遇原則，但是，GATT 第十三條第一項規定：「任何締約國除非對所有其他締約國同類產品之輸入或輸出，實施同等禁止或限制措施，不得針對某一締約國之某種產品採取禁止或限制措施。」第十三條實已明白揭示各國採取數量限制措施、配額等防衛措施時必須

---

[124] GATT, "Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the GATT," Sales No. GATT/1951-3 (Geneva: GATT, November 1951), pp. 8, 10, 21, 22. 另見 GATT, Doc. L/2002 (1963), p. 13.

遵守不歧視原則；亦即不得選擇性針對特定國家採取進出口數量限制措施。[125] 最後，GATT前身「國際貿易組織」(ITO) 之「哈瓦那憲章」(Havana Charter) 第四十條防衛措施條款之腳註說明也明示防衛措施之採用必須遵守不歧視原則。[126]

第二次世界大戰前各國貿易歧視待遇引發了貿易糾紛，甚至所謂的「貿易戰爭」，咸被認爲乃爆發第二次世界大戰之背景原因之一。所以，GATT前言即明文揭示其宗旨乃在於藉由排除歧視待遇與貿易障礙以促進貿易擴張與合作。GATT 並以不歧視原則 (第一、十三條等) 做爲其總協定之礎石。[127] 在國際經濟法實踐上，歧視待遇概念乃涉及針對不同進口來源之國家或地區，在相同條件下，給予不同待遇；或在不同條件下，給予相同待遇。例如，德國依據 1902 年關稅法，針對不同進口來源之牛肉課徵不同關稅。據此，德國對於放牧於海拔 300 公尺以上，且每年至少一個月以上放牧於海拔800公尺以上之花斑牛牛肉給予較爲優惠之低稅率待遇。德國此項規定主要在於優惠奧地利與瑞士兩國之牛肉進口；相對地，對於丹麥、荷蘭等平原國家有明顯歧視待遇，喪失了市場機會。所以，國際聯盟在 1927 年之一份調查報告指出德國牛肉進口政策違反了國際貿易法之「最惠國待遇」原則。[128]

---

[125] GATT, Doc. L/76 (1953). 評論詳見 Jackson, *supra* note 9, at 564, 565.

[126] ITO, Havana Charter, Interpretive Note, ad art. 40, p. 65. 原文規定："It is understood that any suspension, withdrawal or modification under paragraphs 1 (a), 1 (b) and 3 (b) must not discriminate against imports from any Member country, and that such action should avoid to the fullest extent possible, injury to other supplying Member countries."

[127] H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice* (New York: Rinehart, 1951), pp. 93, 94.

[128] League of Nations, Economic and Financial Section, *Memorandum on Discriminatory Classifications* (Ser. L. O. N. P. 1927, II. 27), p. 8. 另見分析 Endre Ustor, "Most-Favoured-Nation Clause," *Yearbook of the International Law Commission*, Document A/CN. 4/228 and Add. 1, 1970, Vol. II, pp. 221, 222.

GATT 第十三條第二項對於第一項不歧視原則有進一步闡明。各國採取數量限制措施時，應該參酌進口來源國家以往之貿易數量，並且該項全球性配額 (不論是否平均分配予各供應國家) 應予確定與公告週知。其次，進口國採取配額，原則上不得再搭配進口簽證用以限制某一特定國家或來源之產品之輸入。此項條款 (Art. 13 (2) (c)) 立法旨趣明顯在於防止針對特定國家選擇性採取配額措施。復次，第十三條第二項第四款規定，進口國若已將全球性配額分配給各供應國，進口國應該就該項配額之分配與利害關係供應國諮商協議。若協議方式不可行時，進口國應該依據各供應國以往具有代表性期間之平均輸入數量或價額比例，給予適當分配。該項分配並且必須斟酌對現時或即將影響該項產品貿易之「特殊因素」。另外，進口國不得採用足以阻礙任一供應國充分利用該項總配額中所獲得個別配額之任何條件或程序。「特殊因素」概念，條文並無明確定義。ITO 哈瓦那憲章第二十二條 (相當於 GATT 第十三條)「解釋要點」則說明應以出口國經濟條件變動爲限，尤其是 (1) 生產效率之變動；(2) 出口能力之增加；以及 (3) 出口下降等因素。最後，GATT「解釋要點」(Interpretative Notes) 指出第十三條不歧視數量限制適用對象範圍是所有 GATT 會員國，包括非市場經濟國家。[129]

在「香港控訴挪威限制某些紡織品」乙案，GATT 仲裁小組裁定挪威依據第十九條採取防衛措施時仍應該遵守第十三條第二項 (d) 款有關不歧視分配配額之規定。本案涉及挪威實際上並未簽署「多邊纖維協定」(MFA)；但是，挪威仍於 1978 年 MFA 生效後與六個開發中國家簽署雙邊 VER 協定。挪威同時也試圖與另一主要紡織品供應來源香港簽署雙邊 VER 協定。然而，挪威所提供之 VER

---

[129] WTO, *Analytical Index: Guide To GATT Law and Practice*, updated 6th ed. (Geneva: WTO, 1995), pp. 399, 403.

要約被香港認爲不公平而未達成協議。香港辯稱挪威在分配其全球性配額時應依 GATT 規定充分參考香港以往代表期間之進口數量。在 1974 至 1977 年期間，香港紡織品輸往挪威呈現 120%之成長率。雖然，該項成長率並不比其他「低價位」(low-price) 進口來源之成長率低。但是，挪威在 1978 年對香港要約卻遠比其他六個開發中國家不利。香港不但沒有比照 MFA 規定給予最高 6%之年成長率 (事實上已遠低於 1974-1977 之實際成長率)，反而被挪威就紡織品不同項目削減 25.5%至 76.9%之配額。挪威在香港拒絕接受要約情況下，採取了暫時性單邊數量限制措施，並依原先計畫將其全球性配額大部分保留並分配給採取合作立場之其他六個開發中國家。GATT 仲裁小組認定，挪威並未簽署 MFA，其配額措施依據是第十九條。唯第十九條防衛措施仍應遵守第十三條不歧視原則。[130] 歐美 VER 措施之辯證理由之一乃爲了對抗「低價位」產品進口競爭。然而，GATT 實踐上解釋，各國不得以「低價位」因素而採取配額措施，也不得選擇性針對「低價位」進口來源，亦即依「差別價格」(price discrimination) 因素，而採取防衛措施，否則將違反第十九條規定以及不歧視原則。[131]

VER 措施被採用之另一常見辯證理由是爲了保護進口國之就業機會，避免大量失業形成社會或政治問題。然而，各國由於政經、社會、文化結構或發展條件不同，如果允許非經濟因素與貿易政策掛勾，將徒增問題複雜性與不確定因素，甚至引發貿易糾紛。所以，GATT 實踐上也明白裁定各國不得基於國內社會問題 (例如就業問

---

[130] GATT, "Norway-Restrictions on Import of Certain Textiles Products," adopted on 18 June 1980, BISD 27S/119, at 125, 126, paras. 15, 16.

[131] GATT, COM. TD/114 (1983), p. 10, paras. 41-43; 以及 GATT, C/M/186 (1985), p. 10. COM TD 代表 GATT 之 the Committee on Trade and Development 文號；C/M 則為 the GATT Council meeting 文號。

題）或其他非經濟因素而採取防衛措施。[132] 另外，GATT第十七條甚至規定國營貿易機構或非市場經濟國家之對外貿易也必須嚴格遵守不歧視原則與「商業條件」(commercial considerations)。商業條件包括產品與交易之價格、品質、供需、行銷、運輸、獲利等因素。這些商業條件明顯地皆非社會或政治因素，以防貿易政策被濫用爲保護主義工具。綜上所述，歐美已開發國家在第十九條嚴格條件下，並無多大機會得以採取防衛措施以對抗他國公平貿易情況下之進口競爭。VER 措施遂成爲防衛措施之替代方案。

VER 在 GATT 之解決困境在於受限制之出口國實際是受害國，卻殊少向 GATT 提出控訴，以免二度傷害，自己承受違反 GATT 義務責任。 VER 對於受限出口國如同啞巴吃黃蓮，有苦說不得。然而， VER 之非法性是各國皆知，無庸置疑的，也不因其長期被大量濫用而改變此一事實。在「日本半導體貿易」乙案，[133] 歐聯以利害關係者向 GATT 控訴「美日半導體協定」[134] 違反 GATT 相關規定，而使 VER 之非法性與負面效果正式曝光，真相大白。美日半導體協定簽署之背景是美國在七〇年代仍爲全球最大半導體生產國暨出口國。然而，日本政府在七〇年代也將半導體列爲優先發展之策略性產業，挹注龐大國家資源從事開發並取得重大成就。日本從八〇年代開始量產半導體並向美國輸出，而使美國同類產品感受強勁競爭壓力。美國半導體產業工會 (The US Semi-Conductor Industry Association) 乃於 1985 年 6 月 14 日向美國政府申請對日展開 301 條款調查，以打開日本封閉性市場。另外，美國某些半導體

---

[132] GATT, "Panel on Japanese Measures on Imports of Leather," adopted on 15/16 May 1984, BISD 31S/94, at 110, 114, paras. 43, 57.

[133] GATT, "Japan-Trade in Semi-Conductors," adopted on 4 May 1988, BISD 35S/116.

[134] *Arrangement Between the Government of Japan and the Government of the United States of America concerning Trade in Semiconductor Products*, Sept. 2, 1986, reprinted in 25 *Int'l legal Material* 1409 (1986).

大廠商也同時向美國政府申請反傾銷調查。美日政府於是展開冗長談判，並於 1986 年 9 月 2 日簽署了該項「半導體產品貿易協定」。歐聯深深感受本項協定嚴重影響其半導體產業之發展、生產與貿易，乃於 1987 年 2 月 19 日正式提出控訴 (GATT, L/6129)。 GATT 理事會於 1987 年 4 月 15 日迅速成立本案仲裁小組。仲裁小組就本案先後召開了五次會議，其建議並於 1988 年 5 月 4 日被 GATT 所認定。本案其他利害關係國家，例如阿根廷、澳洲、奧地利、巴西、加拿大、香港、南韓、馬來西亞、墨西哥、新加坡、瑞典 (代表北歐國家)、瑞士，與泰國也紛紛申請訴訟參與，表達立場並提供建議，可見美日半導體協定之影響可說非常廣泛深遠。

美日半導體協定主要內容包括三項：

(1) 市場機會 (market access)：由日本政府強制日本半導體廠商增加進口外國半導體產品。(Art. I. 1.) 另外，日本政府成立一專責機構，提供銷售補貼、品質檢驗、研究發明獎勵計畫、展售機會等等具體措施，以促銷進口產品。(Art. I. 3 (1).)

(2) 反傾銷規定：日本政府將對輸往美國之日製半導體產品，採取成本與價格監視措施，包括生產成本、包裝成本、運費、保險、稅捐、回扣與傭金、管理、行銷成本、利潤、單價等等項目。(Art. II. 2 (2), (4).)

(3) 第三國市場監視措施：美日政府共同約定避免對第三國傾銷，以防雙方廠商削價惡性競爭而兩敗俱傷。日本政府並應對其產品輸往第三國採取價格監視措施，尤其應包括下列主要進口國：巴西、加拿大、中國、法國、西德、香港、愛爾蘭、義大利、南韓、馬來西亞、墨西哥、菲律賓、新加坡、瑞典、台灣與英國。(Art. II. 3.)

美日協定之市場機會條款雖然並無明文規定優惠美國產品。然而，本協定導致美國政府中止 301 條款以及反傾銷調查案，對美國

片面優惠已昭然若揭，不言可諭。[135] 歐聯認爲美日半導體協定嚴重違反 GATT 義務規定，尤其：(1) 市場機會條款片面優惠美國產品，違反 GATT 第一條不歧視最惠國待遇條款；(2) 第三國市場監視措施則違反 GATT 第六條反傾銷與第十一條普遍廢除數量限制規定；以及 (3) 日本在執行該協定皆以內部「行政訓示」(administrative guideline) 方式行之，有如黑箱作業，第三國不得而知，因此違反了 GATT 第十條透明化原則規定。GATT 在本案認爲「進口國規定某一產品之進口價格不得低於某一約定之最低價格，構成違反 GATT 第十一條第一項義務。相同地，出口國如果約定出口產品價格不得低於某一最低價格，也不爲 GATT 第十一條第一項所容許，形成了一數量限制措施之貿易障礙。」[136] 另外，GATT 針對「市場機會」條款是否當然會導致增加美國對日出口增加則持保留立場，並認爲歐聯主張純屬「臆測」(a conjecture)，當時尚無具體事實證明。但是，日本於 1996 年 7 月 31 日美日半導體協定生效滿十年後，斷然拒絕美國第二次續約要求。[137] 日本辯稱外國半導體已在日本取得 20%以上市場佔有率 (歐聯僅 1.5%)，超過了 1991 年 6 月美日協定第一次續約之約定，實已滿足美方出口利益。另外，該協定暴露大量產業商業機密，並對日本出口諸多限制，對日本廠商形成「逆歧視待遇」，大大影響日本產品在國際市場之競爭力。例如，日本半導體在世界市場佔有率已從 1986 年之 40%下降爲 1996

---

135 分見 51 Fed. Reg. 28, 253 (1986), 以及 51 Fed. Reg. 28, 396 (1986).

136 GATT, *supra* note 133, at 162.

137 美日半導體協定期限五年，於 1991 年 6 月第一次續約，詳見 8 *Int'l Trade Rep.* (BNA) 845 (1991)。美國第二次續約立場包括：(1) 增加外國半導體產品在日本汽車、通訊、自動化設備、電子遊戲、多媒體等產業之使用率；(2) 增加外國半導體軟體或 design-ins 在日本終端產品之使用；以及 (3) 增加外國半導體在日本中、小企業之使用等等；詳見 U.S. Trade Representative, *1996 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996), pp. 209, 210.

年之 26%；美國同期則僅由 32%微升爲 33%。日本削減之市場比率並由南韓所填補，取得漁翁之利。最後，日本政府也警覺在 GATT 裁定下，該協定違反 GATT 規定。日本執行該協定所採取之措施已形成非法貿易行爲。[138]

在美方政府強勁壓力下，1996 年 8 月初美日半導體協定續約談判，雙方雖然不再簽署正式政府間協定，卻仍達成一項「聯合公報」(joint statement)。依據該公報，美日半導體產業將合組一「半導體理事會」(Semiconductor Council)，成員來自美日半導體主要大廠商。日方將該理事會稱之爲「國際半導體理事會」(International Semiconductor Council)，引入「國際」因素，期冀日本形成受限制或受規範的目標市場。該理事會與美日政府維持密切關係，用以從事資訊蒐集、合作開發、交叉投資、策略聯盟、市場監視等活動，並且每年定期集會。據此，美日半導體協定在 1996 年 8 月起，已脫胎換骨以「產業與產業」間協定方式出現。美、日、歐聯與南韓半導體業界領袖並已於 1997 年 4 月 12 日於檀香山舉行首度年度理事會。與會業者同意共同致力於產品規格化，交換有關環境與健康資訊，並致力於促進各國開放市場與自由貿易。理事會聲明中並支持智慧財產權之保護，包括對重新貼商標等不法行爲採取強硬行動、政府政策與法規透明化、各國採取國民待遇不得歧視進口產品，及消除附帶在科技移轉條件中的投資限制等。綜上所述，以美日業者爲軸心之「國際半導體理事會」已取代 1986 年及 1991 年美日半導體協定，成爲主導管理半導體國際貿易之一新架構。檀香山會議似可代表半導體業者已從對抗競爭轉爲國際卡特爾式，由大廠

---

138 *Financial Times*, "Europe seeks role in chip pact," August 2, 1996, p. 6; 以及 "Though poker game for Barshefsky," August 5, 1996, p. 3. 另見 Robert E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System* (Salem, NH: Butterworth Legal Pub., 1993), pp. 216, 217.

商集體共同壟斷本國與世界市場。[139]

美日半導體協定乃由美日雙方協議由日方片面約定最低出口價格，以限制日本對美出口數量。GATT/WTO 因此將該協定歸類爲 VER 協定。[140] 一般 VER 措施僅用以限制進口產品之進口數量。但是，美日協定之「第三國市場監視措施」條款則進一步規範出口國對第三國之出口數量，形成 VER 之極端特例。其次，美日兩國在八〇年代乃是全球兩大半導體之生產暨貿易大國。美日協定之價格或第三國市場約定形同國際卡特爾組織之聯合壟斷行爲，企圖維持在第三國市場佔有率以及控制關鍵零組件供應來源。所以，美日協定運作大大違反了國際貿易之公平競爭。綜上所述，美日半導體協定乃集新保護主義之諸多特徵於一身，具有防衛性、攻擊性、壟斷性等多元面貌。美日半導體協定對於日本產品「重商主義」行銷模式，產生了立竿見影的嚇阻作用；另外對於日本「堡壘」式保護體制，可說是一項「震盪療法」，有效打開了日本市場；最後美日聯合透過價格約定，企圖壟斷第三國市場以及長期性產品開發與供應，有如強權政治勢力範圍之瓜分行爲。美日半導體協定對美國貿易政策之戰略（策略）意義，似已盡在不言中。因此，美日協定可視爲本世紀 VER 措施發展最高階段，是強權政治運作之產物。美日協定所帶來之負面影響也是世界性的，此乃 GATT 烏拉圭回合在「防衛條款」議題上，亟思改革、突破之原因所在。[141]

---

139 *Financial Times*, "Tough poker game for Barshefsky," August 5, 1996, p. 3; 以及《聯合報》，〈歐美日南韓業者呼籲開放半導體市場〉，民國八十六年四月十四日，頁 23。

140 WTO, *supra* note 129, at 532, 533.

141 GATT, "Safeguards," BISD 30S/216. 評論另見 Terence P. Stewart (ed.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*, Vol. II: *Commentary* (Deventer: Kluwer, 1993), pp. 1745, 1761.

二、 VER 與 WTO

GATT 烏拉圭回合通過了一項「防衛協定」，被視爲多邊談判具體成就之一。[142] 防衛協定之宗旨在於澄清並強化 GATT 第十九條之功能，並將 VER 等灰色領域措施納入規範，以恢復 GATT 防衛條款功能並建立 WTO 信譽。防衛協定除了前言及附件外，包括十四條款，分別是：一般規定 (第 1 條)、適用要件 (第 2 條)、調查 (第 3 條)、嚴重損害或有嚴重損害之虞的認定 (第 4 條)、防衛措施之採行 (第 5 條)、臨時性防衛措施 (第 6 條)、防衛措施之期間與檢討 (第 7 條)、減讓及其他義務之水準 (第 8 條)、開發中國家會員 (第 9 條)、既存之第十九條措施 (第 10 條)、特定措施之禁止及消除 (第 11 條)、通知及諮商 (第 12 條)、監督 (第 13 條)，以及爭端解決 (第 14 條)。大體而言，防衛協定之內容與精神頗爲符合 1982 年 GATT 部長理事會宣言試圖將 GATT 第十九條法典化，制定一完整防衛協議所揭示之原則與要點，包括：[143]

(1) 透明性；
(2) 適用範圍；
(3) 使用之客觀標準，包括嚴重損害或嚴重損害之虞等概念之界定；
(4) 暫時性、漸進式排除及結構調整；
(5) 補償及報復；
(6) 通知、諮商、多邊監視、爭端解決、防衛委員會之建制等。

防衛協定第 1 條規定：「本協定之目的係爲建立防衛措施之適用，有關防衛措施之定義及範圍以 GATT 1994 第十九條爲準。」第 2 條第 1 項規定防衛措施之適用條件：「會員國僅得依據防衛協定

---

[142] Bernard Hoekman and Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO* (Oxford University Press, 1995), pp. 170, 171.

[143] GATT, "Ministerial Declaration of 29 November 1982," BISD 29S/12-13 (1983).

其他條文規定，認定一產品係在絕對或相對於國內生產爲數量增加之情況下進口，並因而對生產同類或直接競爭產品之國內產業造成嚴重損害或有損害之虞時，對該產品得採行一項防衛措施。」另外，會員國如爲一關稅同盟 (例如歐聯)，則得以單一整體或代表其一會員之地位而採取防衛措施。關稅同盟如果以單一整體之地位採取防衛措施，所認定嚴重損害或有損害之虞之要件，須以既存於關稅同盟整體之情況爲基準。關稅同盟如係代表其一會員採取防衛措施，所有認定嚴重損害或有嚴重損害之虞的要件，須以既存於該會員之情況爲基準，而該項防衛措施應限適用於該會員。所以，防衛協定也放寬了 GATT 1947 第廿四條 (8)(a)(ii) 條款規定，關稅同盟原則上必須適用同一之關稅及商事法令規定，而允許其就個別會員國之需要，採取地區性防衛措施。防衛協定之其他主要內容包括：

(1) 第 2(2) 條款明定防衛措施必須遵守不歧視原則，原文是 "Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source."

(2) 第 2(1) 條款規定進口激增不再以「不可預見」或履行 GATT 義務等條件以放寬防衛措施之使用。另外，進口增加不以「絕對增加」爲限，還包括「相對增加」，亦得採取防衛措施。此等規定顯皆迥異於 GATT 第十九條規定。

(3) 第 4(1) 條項明文規定「嚴重損害」(serious injury)、「嚴重損害之威脅」等定義，以避免不必要之爭議或糾紛。嚴重損害乃指對於「本國產業」(a domestic industry) 整體產生重大損害。國內產業乃指國內生產同類或直接競爭產品之所有生產者，或其產品產量合計占國內總產量主要部分之生產者。嚴重損害之虞則指對本國產業將產生重大損害已經非常明顯與迫近。然而，嚴重損害之虞之認定也必須以事實爲依據，不得基於純粹之主觀主張、臆測，或未來長期性或然率等推測適用。

(4) 第 4(2)(a) 條款規定，「嚴重損害」之界定，除進口產品數量之

絕對或相對增加外，尚得參考進口產品在進口國之市場佔有率、進口國產業之生產、銷售、生產力、設備使用率、損益、就業率等係數之變化情況。所以，防衛協定嚴重損害之定義範圍大幅擴大，包括了社會因素，例如就業人口之變化亦得列入參考。

(5) 第 5(2)(a) 條款規定，選擇性防衛措施之正式被允許合法使用，形成第 2 (2) 條項不歧視原則之一重大例外。據此，進口國得將配額比例分配給主要供應國，亦即針對主要進口來源選擇性採取防衛措施。唯此項選擇性配額仍應參酌各主要供應國以往一定期間進口數量，比例分配之。

(6) 第 6 條規定暫時防衛措施之授權使用，唯應以調高關稅稅率之方式行之，並且期間最長爲 200 天。

(7) 第 7 條規定，防衛措施原則上最長不得超過 4 年，並應配合產業結構調整，而逐步放寬限制措施。以及

(8) 第 8 (3) 條項規定，進口數量「絕對」增加情況下，進口國所採取防衛措施，在最初 3 年得免除補償義務，以增加防衛措施使用機會。

防衛協定第 7 條明定落日期限，是一大突破。會員國應僅在防止或補救嚴重損害，以及在促使產業調整之必要期限內，實施防衛措施，且其期限不得超過 4 年。但是，進口國認定防衛措施對於防止或補救嚴重損害仍有繼續必要，有證據顯示國內產業正在進行調整，並且第 8 條 (關於補償) 及第 12 條 (關於諮商) 等規定均被遵守者，前述 4 年期限，得予延長。然而，防衛措施實施期間總計仍不得超過 8 年。另外，延長實施期限之防衛措施，不得較原來之措施更具貿易限制效果，並且延長之措施亦應逐步自由化。

防衛措施之內容包括數量限制、配額與提高關稅三種方式。防衛措施之種類則包括一般防衛措施、臨時防衛措施、對已實施之防

衛措施予以延長，以及對已實施完畢之產品再度採行防衛措施等型態。臨時防衛措施原則上以提高關稅方式爲限，如嗣後調查並未認定進口增加對國內產業已造成嚴重損害或有嚴重損害之虞，則該增課之關稅應迅速退還。防衛措施之實施期不得超過 4 年，臨時防衛措施不得超過 200 天；惟包括任何一般、臨時、延長或再度防衛措施，其總計期間不得超過 8 年。防衛措施之採用必須遵守通知、逐步自由化、諮商或補償等義務規定。受防衛措施影響之會員國，亦得採取相對措施，對採取防衛措施之會員國暫時中止適用 GATT 1994 下之實質均等減讓或其他義務。唯出口國相對措施容易引發進出口間之對抗或糾紛。所以，防衛協定第 8(2)、(3) 條項嚴格規定其條件，包括：(1) 須依第 12(3) 條項進行諮商而未能於 30 日內達成協議；(2) 該暫時中止須於防衛措施實施後 90 日內爲之；(3) 該暫時中止須在 WTO 商品貿易理事會收受書面通知後屆滿 30 日而未爲不同意時，始得採行；以及 (4) 進口量之絕對增加而採行防衛措施，且該防衛措施合乎防衛協定規定時，則在該防衛措施有效期間之前 3 年不得對其行使暫時中止之對抗措施。

在另一方面，防衛協定增設了一些條款以釐清 GATT 第十九條一些概念，增加各國法律關係之安定性。除了不歧視原則條款 (Art.2 (2).) 以及「嚴重損害」定義 (Art.4 (1).) 等條款外，其它重要條款包括：

(1) 第 4(2)(b) 條款與第 5(1) 條項規定，嚴重損害與進口激增必須有因果關係 (the causal link) 存在，才符合規定。另外，防衛措施不得過當，亦即不得超過實質所受損害以及適當期限。防衛措施如果採取數量限制措施形式，其進口數量仍不得低於以往 3 年平均值。

(2) 第 3 條程序上規定，防衛措施必須由進口國經過客觀調查程序，並合理地知會所有利害關係國家，或舉行公聽會。防衛措施調查報告必須具體陳述調查事實、法律依據以及結論等要

項。調查報告並且必須適時公布，以增加其透明度。

(3) 第 9 條開發中國家特別規定，進口國不得針對進口數量低於其市場佔有率 3%之開發中國家採取防衛措施。其次，開發中國家採取防衛措施期間最高得長達 10 年，較一般情況多出 2 年。依第 10 條規定，依 GATT 1947 所採取之防衛措施，期限最長是 8 年，或者必須於 WTO 生效後 5 年內全部廢除該等措施。

(4) 第 12 、13 與 14 條規定，成立一「防衛委員會」(the Committee of Safeguards) 專責受理防衛措施之審查、諮商，以及糾紛調處事項，以強化 WTO 在規範防衛措施之功能。以及

(5) 第 11 條有關 VER 措施規定，防衛協定展現強烈意願，試圖將此等灰色領域納入規範。防衛協定第 11 條有關特定措施之禁止及排除乃 WTO 規範 VER 措施之直接主要法源依據，條文內容如下：

第十一條　特定措施之禁止及消除

1.(a) 會員不得對特定進口產品採行或尋求任何於 GATT 1994 第十九條所訂之緊急行動，除非該行動符合本協定之相關規定。

(b) 再者，會員不得尋求、採行或維持任何自動出口設限、有秩序行銷協定或任何其他在進出口方面之類似措施。①② 該等措施包括由單一會員採行之行動，及由二個以上會員依據協定、協議及備忘錄所採行之行動。任何在世界貿易組織協定生效時有效之措施，應使其符合本協定或依據本條第 2 項之規定逐步消除。

(c) 會員依據 GATT 1994 第十九條以外之規定，及本協定以外列於附件 1A 之多邊貿易協定或在 GATT 1994 架構下達成之議定書、協定或協議所尋求、採行或維持之防衛措施，不適用本協定。

2. 第 1 項 (b) 款所指措施之逐步消除，應由相關之會員依據渠等於 WTO 生效日後 180 日內向防衛委員會提交之時間表實現之。該時間表應規定前項所列之所有措施，並在 WTO 生效日後 4 年內，逐步取消或使其符合本協定，但每一進口會員得享有一項特定措施③ 之存續期間不得超過 1999 年 12 月 31 日。任何例外須經直接利害關係會員共同合意，並於 WTO 生效後 90 日內，通知防衛委員會受其審查及核定。本協定附件載明一項在該例外下已獲合意之措施。
3. 會員不得鼓勵或支持公營及民營企業採行或維持相當於第 1 項所規定之非政府措施。

---

① 以符合 GATT 1994 相關規定之進口配額作為防衛措施時，得經由共同協定，由出口會員管理之。

② 類似措施之例示，包括任何具保護作用之出口調節、出口或進口價格監視制度、出口或進口監督、強制性進口卡特爾，及具有行政裁量權之出口或進口許可發證體系。

③ 歐體得享有之唯一例外載於本協定之附件。

附件：第 11 (2) 條項之例外

有關會員	產品	終止日期
歐體／日本	客車、越野車、輕型商用車、輕型貨車 (總重量不超五公噸)，及拆成零件進口再組裝之上述車種 (CKD 系列)。	1999. 12. 31

第 11 條明文規定各國針對他國公平貿易出口行爲，原則上不得採取防衛措施以外之灰色領域措施來限制其進口。其次，各國 VER 、OMA 或其他灰色領域措施必須於 WTO 生效後 180 天之內提出廢止使用之時間表。進口國如果將 VER 措施轉換爲僅針對特定進口來源設限之防衛措施 (亦即選擇性防衛措施)，則其期限不得

超過 4 年，或必須於 1999 年底前全部廢除該等選擇性措施。但是，歐聯對日本汽車進口所採取之 VER 措施，依防衛協定之附件 (Annex) 則不受此限制，形成一項重大例外。歐聯 VER 措施例外規定，雖然也規定必須於 1999 年底前失效，但是其期間顯然超過「 4 年」最長期限之一般規定。另外歐聯 VER 措施也非僅適用於「單一」產品，而是包括汽車、旅行車、五公噸以下之輕型商用車和小卡車，以及組合車 (CKD) 等等項目。進口國針對特定進口來源採取選擇性防衛措施必須經由進出口國雙方合意，並且必須通知防衛委員會。最後，第 11 (1) (c) 條款規定，WTO 容許各會員針對某些申請加入 WTO 之潛在出口大國，例如俄羅斯、中共與我國等，得於該等國家之入會協議書 (The Accession Protocol)，約定僅選擇性針對這些新會員採取防衛措施。

第 11 (3) 條項規定會員不得鼓勵或支持公營及民營企業採行或維持相當於第 1 項所規定之非政府措施，包括 VERs 。本條項之目的在於維護國際貿易商品交易之公平及合理待遇，尤其是爲了防範公營企業或私人大企業藉由其獨占地位或力量而影響國際貿易之公平交易或不歧視原則。 GATT 1947 第十七條有關國營貿易事業 (State Trading Enterprises) 規定：各會員應保證其公營事業或形式上、實質上具有獨占或特權之企業，必須遵守不歧視原則。另外，前揭企業之經營，除應遵守 GATT 其他規定外，應僅基於商業條件之考慮從事交易，包括價格、品質、交貨時間、可能適銷程度、運輸以及其他買賣條件等，並應依照商業慣例提供各會員企業競逐參加此種交易之充分機會。公營企業或私人大企業之獨占地位或特權經營往往對國際貿易產生嚴重障礙。所以，GATT 第十七 (3) 條項規定各會員應在互惠基礎上，以談判方式來限制或減少此等障礙，俾對國際貿易之正常交往與發展有所裨益。各會員並應就其公營事業所輸出或輸入之產品告知 GATT 大會。 GATT 並於 1960 年 5 月

20日通過了國營事業問卷表格式[144] GATT烏拉圭回合並通過了一項「GATT 1994第十七條釋義瞭解書」，以加強規範公營企業之貿易活動。

在程序方面，依防衛協定第12(1)、(7)、(9)條項規定，各國採取VER負有向WTO防衛委員會通知之義務；通知事項包括：(1) 開始進行與嚴重損害或有嚴重損害之虞的調查程序及原因；(2) 作成進口增加導致嚴重損害或有嚴重損害之虞的認定；(3) 作成採行或延長防衛措施之決定；(4) 會員有關防衛措施之法律、規章、行政程序，及其任何修正；(5) 會員未善盡通知相關法令規章或措施者，其他會員得將此情事通知防衛委員會；以及 (6) 其他非政府措施。WTO秘書處並於1995年5月成立「通知義務與程序工作小組」(Working Group on Notification Obligation and Procedures)，就防衛協定第13(1)(d)條款並規定，防衛委員會負責審查VER措施並監督該等措施之逐步取消，並適時向商品貿易理事會報告。VER相關之諮商與爭端解決並應依GATT 1994第廿二、廿三條以及「爭端解決瞭解書」等規定解決。

依據防衛協定第11(1)(c)條款規定，商品貿易多邊協定或WTO其他協定、議定書、協議另有防衛條款規定者，不適用防衛協定。此項規定乃特別法優先適用法律原則之宣示。除了防衛協定之外，WTO附件協定，亦有規定類似防衛條款者，包括「農業協定」、「紡織品與成衣協定」及「服務業貿易總協定」等三項。農業協定第5條特別防衛條款 (special safeguard clause) 規定，於特定情況下得對進口農產品課徵「額外關稅」。WTO針對農產品自由化所採取之重要策略乃將非關稅措施轉化爲一般關稅而後逐步削減之。農業協定第4條市場開放條款規定，會員減讓表中所涵蓋之市場開放減讓係有關關稅的約束及關稅削減，以及該減讓表中標明之其他市場開

144 GATT, BISD 9S/184-185.

放承諾。會員除了第 5 條特別防衛條款另有規定外，不應維持、採取回復任何已被要求轉化爲一般關稅之原有非關稅措施，包括自動出口設限等措施。第 5 條特別防衛條款規定課徵額外關稅之要件，包括：(1) 產品進口量超過某一基準數量時，基準數量係指依進口量占過去 3 年國內消費量之百分比而訂之市場進口機會。(2) 進口產品之價格低於某一基準價格時，而基準價格等於該產品 1986 至 1988 年參考價格之平均值。另外，額外關稅不得超過該年所實施一般關稅 1/3 。會員國如果已採取第 5 條特別防衛條款，則不得再依 GATT 1994 第十九條採取一般性防衛措施。

紡織品與成衣協定第 6 條規定「過渡性防衛措施」(Transitional Safeguard Measures)，如某會員認爲某項紡織品進口數量增加，致該會員同類和／或直接競爭紡織品之產業嚴重受損或有嚴重受損之虞時，該會員得採取本防衛措施。唯產業嚴重損害或有嚴重損害之虞，必須證明確因該紡織品進口量增加所致，而非因生產技術或消費偏好轉變所造成。另外，進口會員認定某項紡織品進口量增加對該產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞時，應考量之經濟變動因素計有：生產、生產力、產能利用率、存貨量、市場佔有率、出口量、工資水準、就業人數、國內價格水準、利潤及投資情形等。這些因素進口會員須整體考量，不得僅以其中某項或數項，即據以認定該產業確已嚴重受損或有嚴重受損之虞。進口國採取過渡性防衛措施得參考之因素可說非常廣泛，除了經濟面因素外，也涵蓋了社會面或政治面之就業、工資等項目；除了傳統勞工利益之保護外，同時兼顧了資方利益之促進，因此詳細列舉了生產力、產能利用率、市場佔有率、利潤、投資等項目。最後，過渡性防衛措施之實施應以個別會員爲對象、明顯地將「選擇性」運作合法化、大大迥異於防衛協定之防衛措施原則上必須遵守不歧視原則之精神。過渡性防衛措施針對 WTO 而言，因此形成例外中的例外，保護中的保

護，乃一特殊的、嚴格的保護性措施。[145]

服務業貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, 簡稱 GATS) 第 10 條就「緊急防衛措施」(Emergency Safeguard Measures) 加以規定：「在不歧視原則下，應就緊急防衛措施問題進行多邊協商。協商結果應自 WTO 生效後 3 年內施行之。」會員於協商結果生效前，仍得就其所做特定承諾於生效 1 年後，通知服務業貿易理事會修正或撤回該特定承諾，惟該會員須向理事會出具其修正或撤回之理由。依 GATS 第 20 條規定，會員所爲之特定承諾，應就已提出承諾之各行業於承諾表列明：(1) 市場開放之內容、限制及條件；(2) 國民待遇之條件及資格；(3) 關於額外承諾之採行；(4) 執行承諾之時間表；及 (5) 承諾生效日期。另外，第 21 條雖然規定承諾表原則上僅得於承諾生效日起 3 年後始得修正。但是，GATS 附件 (Annex) 中之「金融服務業附件二」則規定，會員得在 WTO 協定生效 4 個月後開始之 60 日內，修改或撤回其時間表中就金融服務所爲承諾之全部或一部，而不適用 GATS 第 21 條之規定。綜上所述，服務業貿易，尤其是金融服務業項目之貿易自由化進展較爲有限，仍屬不確定之法律關係領域，仍有待 WTO 進一步之談判。[146] WTO 於 1996 年 12 月 9 日至 13 日在新加坡舉行之第一次部長理事會所通過之宣言明示，WTO 應於 1997 年 4 月恢復金融服務業項目之談判，希望透過多邊共同參與、廣泛討論、設定

---

145 Maarten Smeets, "Main Features of the Uruguay Round Agreement on Taxtiles and Clothing, and Implications for the Trading System," in 29 (5) *Journal of World Trade* 97-109 (1995), pp. 102, 103; 以及 WTO, "Implementation of Textile Agreement, new tariff round proposed for Singapore," in *Focus,* No. 12 (August–September 1996), p. 3.

146 Pierre Sauvé, "Assessing the General Agreement on Trade in Services: Half-Full or Half-Empty?" in 29 (4) *Journal Of World Trade* 126-145 (1995), pp. 134, 135; 以及 WTO, "WTO completes negotiations on liberalizing trade in financial services," in *Focus*, No. 5 (August–September 1995), pp. 6, 7.

時間表以達成一促進金融服務業貿易自由化之協議。[147]

大體而言，防衛協定已大幅放寬 GATT 第十九條之義務規定，以鼓勵各國回歸防衛條款之正常使用，避免採取 VER 或其他灰色領域措施。防衛協定之通過符合美國自 GATT 東京回合以來，建議改善 GATT 第十九條實體與程序義務內容、澄清法律概念，並制定一防衛協定等政策立場。[148] 然而，烏拉圭回合乃一多邊貿易談判，美國必須兼顧其他國家，尤其是主要談判對手歐聯之立場。所以，防衛協定內容也充滿妥協性質，有原則性同時也有例外性條款或規定，尤其表現在「選擇性」防衛措施以及 VER 等灰色領域措施之規範方面。歐聯一向主張防衛條款之改革必須容許單邊性或選擇性針對特定進口來源採取防衛措施。另外，歐聯在 VER 措施方面建議較其他國家更長之過渡期限、限制補償義務及出口國報復權，以及主張容許補貼之使用做爲結構調整之用途。[149] 據此，防衛協定第 2 (2) 條項雖然明定不歧視原則，但是，第 5 (2)(a) 條款卻容許選擇性防衛措施之運作，對於不歧視原則形成一大例外。另外，第 11 條雖然試圖將 VER 措施納入規範，卻於防衛協定附件寬容歐聯對日本汽車進口採取較長期限 VER 措施，形成另一例外。國際經濟法知名學者 John H. Jackson 教授早已觀察指出 GATT 因爲太多例外

---

147 WTO, "Singapore Ministerial Declaration," WT/MIN (96) DEC, 18 December 1996, point 17; 以及 WTO, "Financial services negotiations to resume in April," *Focus*, No. 15 (January 1997), pp. 20, 21.

148 GATT, *GATT Activities 1977* (Geneva: GATT, 1978), pp. 31, 32; GATT, "U.S. Proposal for an Improved Multilateral Safeguard System," MTN/SG/W/11 (July 16, 1976), p. 1; 以及 GATT, "Negotiating Group on Safeguards: Submission by the U.S.," MTN. GNG/NG9/W/23 (June 13, 1989), p. 1.

149 GATT, "Negotiating Group on Safeguards: Submission by the EC," MTN. GNG/NG. 9/W/24/Rev. 1 (June 26, 1989), pp. 1-7. GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: Supplementary Report of the Director-General of GATT* (Geneva: GATT, 1978), pp. 31, 32; 以及 John Croome, *Reshaping the World Trading System: A history of the Uruguay Round* (Geneva: WTO, 1995), pp. 65, 67.

規定而使其功能不彰。防衛協定之原則規定經此等例外規定之灌水稀釋，其功能也勢必大受影響。[150] 最後，防衛協定對於防衛措施期間可長達 4 年，甚至延長爲 8 年，有違「暫時性」本質。「嚴重損害」認定標準得參酌「就業」變動等非經濟因素，將各國社會問題納入貿易政策勢將增加防衛措施之複雜性。第 11 (3) 條項僅僅宣示各國不得鼓勵或支持非政府間 VER 措施，形成一大法律漏洞。防衛協定對於非政府間 VER 措施、君子或隱形 VER 協定仍有待進一步改革與補強。

三、發展趨勢與改革方向

防衛協定第 11 (3) 條項如果依文義解釋，僅強制規範政府與政府間 VER 協定，而仍不及於私人企業間或國營企業間之協定。所以，進口國仍得利用此一漏洞，由政府在幕後運作或做後盾，而由私人企業、產業公會等非政府機構出面簽署 VER 協定，追求同等限制特定進口來源目標。非政府間 VER 協定，基於商業機密考量，其內容勢將益加欠缺透明性。WTO 目前針對私人企業在國際市場之貿易行爲，除了傾銷項目外，仍然欠缺有效規範。產業間協定不無國際卡特爾之潛在危險，對國際市場公平競爭形成莫大威脅，有待 WTO 在「貿易與競爭」新議題上補充規範。[151] 非政府間之產業協定目前僅受各國競爭政策或雙邊協定、區域性組織競爭政策等層次之規範。但是，各國以及不同層次或區域集團之競爭政策有極大差異性。WTO 似可參酌歐聯調和各會員國法令，發展一套統一性競爭政策之經驗，透過多邊貿易談判程序訂定一項國際市場競爭政

---

150 Jackson, *supra* note 9, at 535, 536; 另見 E. C. E. J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations* (Deventer: Kluwer, 1985), pp. 81-84.

151 Americo Beviglia Zampetti, "The Uruguay round Agreement on Safeguards—A Competition-Oriented Perspective," in 19 (2) *World Competition* 147-158 (1995), p. 156.

策最低標準，以有效規範非政府間 VER 措施。[152]

防衛協定前言與第 7 條皆提及產業結構調整之重要性，防衛措施並應促進結構調整。事實上，美國貿易法 201 條款（逃避條款）也逐漸從單純進口限制發展到強調搭配產業調整之重要性。[153] 然而，防衛協定對於產業調整並無具體規定。各國將來在執行上難免有主觀判斷或認知差距，尤其在補貼措施或其他政府干預措施的使用方面。尤其，WTO 之「補貼暨平衡稅措施協定」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 第 8 條已正式容許某些補貼措施之使用，包括產業研究發明、教育訓練、區域發展或符合新的環保標準要求等。另外，WTO「農業協定」(Agreement on Agriculture) 第 7 條也允許某些國內補貼之合法使用，包括研發投資、基層建設、結構調整、環境保護、區域均衡發展等等一般性政府公共政策財政支出，範圍可說非常廣泛。據此，各國產業在本國政府採取防衛措施，勢必附帶請求搭配補貼措施，從事結構調整。國內補貼勢將明顯增加各國政府財政支出，間接加重納稅人負擔並扭曲財政資源之公平分配或合理使用。在對外貿易關係方面，GATT 早已觀察指出，補貼如果欠缺其他配合措施（例如消費者補貼）以激勵消費，勢必增加出口或減少進口，並有引發經濟大國相互間補貼戰或貿易糾紛之潛在危險性。受害國一般將是外匯短缺，無法從事長期補貼支出之開發中國家。[154]

---

[152] Daniel J. Gifford and Mitsuo Matsushita, "Antitrust or Competition Laws Viewed in a Trading Context: Harmony or Dissonance?" in Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisities For Free Trade?* 270-331 (The MIT Press, 1996), pp. 284, 285. 另見 Peter Lloyd and Gray Sampson, "Competition and Trade Policy: Identifying the Issues After The Uruguay Round," in 18 (5) *World Economy* (1995), pp. 681-705.

[153] 羅昌發，《美國貿易救濟制度》，台大法叢 80，台北：月旦，民國八十三年，頁 93, 94。

[154] GATT, "Review Pursuant to Article XVI: 5," BISD 9S/188, at 191. 另見評論 H.

實踐上，歐美除了採用 VER 措施用以規避 GATT 防衛條款義務外，甚至援引「反傾銷」條款做爲防衛措施之替代方案，大大混淆了外國公平貿易與不公平貿易行爲之界限。[155] 反傾銷措施乃針對外國不公平貿易行爲所採取之進口限制措施。所以，反傾銷相對於防衛措施，其義務條件要求較爲寬鬆，程序也較爲快速簡便，而頗受歐美產業之青睞歡迎。例如，反傾銷就「損害」之認定，範圍較廣，條件較鬆，甚至包括對未建立產業之損害。歐美政府實踐上也傾向放寬反傾銷之認定，例如美國法上對於「正常價值」(normal value) 之認定發展出非常複雜之計算公式，甚至包括較爲主觀的「推算價格」(constructed price)。[156] 另外，歐聯在 522/94 規則也刪除了反傾銷措施最高期限不得超過 5 年之「落日條款」(the sun-set clause)，以及將反傾銷決策程序由條件多數決修改爲單純過半數之多數決，以延長或加速反傾銷措施之使用。[157] 凡此種種，在在顯

Peter Gray, Ingo Walter, "The Issue of Protection," in Lawrence H. Officer (ed.), *International Economics* 65-102 (Boston: Kluwer, 1987), pp. 76-98; 以及 Americo Beviglia Zampetti, "The Uruguay Round on Subsidies—A Forward-Looking Assessment," in 29 (6) *Journal of World Trade* 5-29 (1995), pp. 24, 25.

155 Ernst-Ulrich Petersmann, "Grey Area Policy and the Rule of Law," in 22 (1) *Journal of World Trade* 23-44 (1988), pp. 32, 33; Marco C. E. J. Bronkers, "Voluntary Export Restraints and the GATT 1994 Agreement on Safeguards," in J. H. J. Bourgeois, F. Berrod & E. G. Fournier (eds.), *The Uruguay Round Results: A European Lawyers' Perspective* 273-279 (Bruges: College of Europe: 1995), pp. 275, 276; 以及 *Financial Time,* "EU poised to strike price pact over chips: Gentleman's agreement with Japan and S. Korea could mean lifting of anti-dumping measures," June 30, 1997, p. 4.

156 John H. Jackson, "Dumping in International Trade: Its Meaning and Context," in John H. Jackson and Edwin A. Vermulst (eds.), *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study* 1-22 (University of Michigan Press, 1989), pp. 2, 3.

157 參閱 Reg. 2423/88 on protection against dumped or subsidized imports from not members of the EEC, OJ 1988, L209/1; 以及 Reg. 522/94 on the Streamling of decision-making procedures for certain Community instruments of commercial defence and amending Regulation (EEC) No. 2641 and No. 2423/88, OJ 1994, L66/10.

示反傾銷措施有被濫用爲保護主義政策工具之傾向。惟歐聯 96 年新反傾銷法第 384 號規則第 11 條已恢復「落日條款」，規定反傾銷措施期限原則上以 5 年爲限，以符合 WTO 反傾銷協定第 11 條規定。另外，「正常價值」以及傾銷概念之主觀認定也有將外國公平貿易行爲誤判爲不公平傾銷之危險，而規避 WTO 防衛協定之正常適用。所以，反傾銷措施必須嚴格區分「對抗傾銷行爲或僅是一項競爭手段。」反傾銷措施之不當使用，其本身也形成一種貿易障礙，得被視爲一種變相不公平貿易行爲。[158]

美國在八〇年代以後針對某些策略性產業已逐漸重視配合策略性貿易政策。所以，美國對日本所採取之 VER 措施，也由消極性進口限制搭配積極性出口促進安排，成爲多功能、全方位之協定。從 1985 年起美國針對通訊、醫療器材、藥品、電子、林木產品，以及半導體等項目，要求日本展開逐項產品談判，以排除日本在此等部門之貿易障礙，尤其是內部規則等非關稅障礙。該等談判皆搭配由日本採取具體措施以增加美國產品進口之方案。美國此一貿易政策即俗稱之「MOSS (Market-Oriented, Sector-Selective)」談判，其主要目標在於方便美國產品在日本取得市場機會。[159] 其次，美國鑑於日本政商合一之特殊商業文化，進一步要求日本採取一般性「自動進口擴張」(Voluntary Import Expansion, 簡稱 VIE) 措施，

---

158 蔡英文，〈反傾銷法〉，《政大法學評論》，第三十四期，民國七十五年十二月，頁 78, 83, 84; 黃立，〈歐體的新反傾銷法〉，《進口救濟論叢》9，民國八十五年十二月，頁 323-354; 王泰銓，《歐洲共同體法總論》，台北：三民，民國八十六年五月，頁 436, 437, 446-448; 以及 Paul Waer and Edwin Vermulst, "EC Anti-dumping Law and Practice after the Uruguay Round—A New Lease of Life ?" in 28 (2) *Journal of World Trade* 6-21 (1994), pp. 20, 21.

159 Takatoshi Ito, "U.S. Political Pressure and Economic Liberalization in East Asia," in Jeffrey A. Frankel and Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* 391-422 (University of Chicago Press, 1993), pp. 398-402.

以全面性促進美國產品在日本市場之出口機會。VIE之意義及影響是美日貿易糾紛之主戰場由美國市場轉向日本市場；主要爭議由限制日本進口轉向開放日本市場；解決爭端方式由 GATT 諮商程序轉向片面制裁要脅，再由雙方相互妥協。另外，日本對付美國壓力方式，往往採取增加美國進口配額，而非排除一般性貿易障礙。所以，日本 VIE 措施之市場擴張機會僅由美國單獨攫取，例如牛肉、半導體等開放進口措施，形成片面優惠措施，嚴重影響到其他國家在 GATT 之合法權益，並引發了貿易糾紛。[160]

美國在九〇年代針對日本積極發展策略性產品全面性「架構」(Framework) 協定，甚至全面性雙邊「投資架構」協定，以促進美國產品、服務業與投資等經濟活動在日本市場之機會。美國認爲八〇年代日本對美所採汽車 VER 措施並未有效達到預期目標，尤其是降低日車在美國汽車市場影響力以及平衡美日貿易逆差方面。例如，美國對日本貿易逆差在 1993 年仍然高達 600 億美元，其中並有 60%與汽車暨其零組件項目有關。[161] 美國與日本於 1995 年 8 月 23 日簽署了一項正式汽車協定，以「結果導向」(the result-oriented) 強制地解決美日汽車部門長期性鉅額貿易逆差問題。該協定除了汽車產品項目外，內容旁及汽車關鍵零組件、研究與發明、市場行銷、行銷網路、售後服務、協定執行、監視措施等等影響市場因素，皆有明確規定，建立了一美日汽車貿易「架構」關係，期冀有效突破日本汽車市場由汽車產業、大商社、銀行團等大財閥所嚴密控制之行銷網路。[162] 另外，美日於 1995 年 7 月 20 日簽署了一項投資協定；

---

160 Bhagwati, *supra* note 30, at 102-104, 178, 179; Jagdish Bhagwati, *Protectionism* (The MIT Press, 1988), pp. 82-84; 以及李玉平（主編），詹桐（副主編），《走向 21 世紀的西方大國經濟關係》，北京：社會科學文獻出版社，1996 年 8 月，頁 166。

161 U.S. Dep't of Commerce, *Statistical Abstract of the United States 1995*, at 818-29, Table Nos. 1340, 1341 (1995).

162 U.S.-Japan Automotive Agreement, Aug. 23, 1995, 34 I. L. M. 1492 (1995). 評論詳

美日雙方將成立專門機構，提供對外投資融資保證、租稅獎勵、對他方投資放寬併購限制比例、放寬合資出資方式與土地購買之限制、允許外籍勞工、經理人員之僱用與風險分擔安排等諸多獎勵措施，以全面性促進雙方投資合作。[163] 據此，VER 措施在策略性產業項目已發展爲全面性部門貿易、雙邊貿易、管理貿易、投資貿易、獨佔貿易等等模式，充滿強烈政府干預與強權政治色彩。

美日在 1995 年期間「架構諮商」所簽署之汽車、投資等十六項規定，對於 GATT/WTO 及其他國家有重大意義與影響。美國立場在於藉由批判日本產業政策或結構調整政策等結構因素，以凸顯日本經濟在貿易問題之嚴重性，產生雙邊貿易鉅額不平衡。另外，美國在其具有國際競爭力之服務業產業，也要求日本採取具體措施，以開放市場機會，尤其必須改善日本貿易相關之政策、制度及商業習慣等。最後，日本在高科技產業之實力可轉爲軍事、國防等戰略用途。高科技產業項目之諮商談判因此也隱含安全、政治等因素，使問題更趨複雜化。綜上所述，美日架構協定已超越個別產品項目、部門，而將問題提高至追究貿易制度、政策、運作、商業慣例與市場結構等層次。美國爲了平衡巨額貿易逆差、設定強制性數值目標，實有扭曲自由貿易及市場經濟之可能，並有干涉他國內政及主權之嫌。[164]

防衛協定對於歐美而言，代表將 VER 等灰色領域措施納入規範，但是，同時也正式將選擇性防衛措施合法化。GATT 在烏拉圭

見 Eleanor Roberts Lewis and David J. Weiler, "Will The Rubber Grip The Road ? An Analysis Of The U.S.–Japan Automotive Agreement," in 27 *Law & Policy in International Business* 631-693 (1996), pp. 690-693.

163 Japan–U.S.: Policies and Measures Regarding Inward Direct Investment and Buyer–Suppliers Relationship, 20 July 1995, 34 I. L. M. 1340 (1995).

164 日本通產省貿易局編（孫克蔭譯），《日本的貿易》，台北：經濟部國貿局發行，民國八十一年六月，頁 33, 34。三和綜合研究所（經濟日報社譯），《1997 年日本與世界經的焦點》，台北：聯經，民國八十六年二月，頁 65-68。

回合所通過防衛協定雖然有助於規範 VER 措施，但新協定明顯地也爲了兼顧「歐聯利益」而被迫做出了重大退讓，充分顯示 GATT 多邊貿易協定大國權力運作之國際現實。WTO 生效後，VER 措施因此或將改頭換面以新的選擇性防衛措施或以非政府間 VER 協定等替代方式繼續存在。選擇性防衛措施對於 VER 措施而言，僅是新瓶裝舊酒、換湯不換藥，對於歧視性本質問題仍然無法圓滿解決。其次，VER 乃非法措施，各國使用時仍有所顧忌，尤其開發中國家殊少採用做爲對抗進口競爭。防衛協定正式將「選擇性」措施合法使用，各國如果普遍援引，將使問題治絲愈棼、大大違反 GATT/WTO 廢除國際貿易歧視待遇之宗旨。[165] VER 如果搭配策略性貿易政策 (例如美日半導體協定)，將使抽象法律面「公平待遇」規定發展爲具體經濟面「公平結果」要求，徒增法律不確定性，並大大踰越了 GATT/WTO 之義務範圍。最後，歐美政府如果將選擇性防衛措施搭配補貼、反傾銷，或其他非關稅障礙措施，將使問題益形複雜。事實上，歐聯於烏拉圭回合即強烈主張補貼應可合法地使用，做爲防衛措施之替代工具。面對此等發展趨勢，各國與 WTO 改革之道宜朝下述方向努力。

首先，WTO 與防衛委員會功能之落實與發揮。防衛委員會必須確實承負執行防衛協定之責任，發揮多邊監督之功能。其次，各會員必須善盡防衛協定第 12 條通知義務。通知報告並應詳列防衛措施之事實、損害、調查經過、法律依據、防衛措施之形式、期間等等事項，以增加透明度。受防衛措施影響之利害關係會員應有參與諮商機會，如有糾紛並應尋求防衛協定第 14 條糾紛調處程序解決。受選擇性防衛措施影響之出口國，因不再承負違反 GATT 第十一條義務規定責任，如果其利益受到損害，自可請求諮商，甚至提

---

165 Olivier Long, *Law and its Limitation in the GATT Multilateral Trade System* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), p. 83.

出控訴。受限出口國尤其得要求採取防衛措施之進口國確實履行防衛協定第 7 條規定，隨其結構調整而逐漸放寬限制措施。防衛委員會尤應加強其專業功能，透過解釋或裁定補充防衛協定第 11 條規定，以有效規範 VER 措施。[166]

其次，防衛協定實體規定進一步之修正，以避免防衛措施形成變相保護性措施。依防衛協定第 7 (3) 條項規定，防衛措施期間可長達 4 年，有失「暫時性」防衛條款之立法原意。事實上，任何企業似難支撐長達 4 年之嚴重損害而不告破產倒閉之命運者。所以，4 年期限之防衛措施似已形成一般性或常規性保護措施而非用以對抗「緊急性」進口激增之進口救濟手段。另外，防衛協定第 7 條與第 11 (2) 條項雖然規定防衛措施以及 VER 措施必須隨其產業結構調整而逐步地放寬限制或廢止之 (phasing out or progressively liberalize)。然而，防衛協定並無具體規定如何落實執行。WTO 會員據此將保留執行權限與彈性。某些進口國家可能拖延甚至最後根本不履行放寬限制或逐步自由化之規定。WTO 將來實踐上，實有必要參酌或類推適用「農業協定」第 9 條規定，已開發國家必須於 6 年過渡期限內削減 36% 農業出口補貼以及 21% 出口數量 (開發中國家相對各爲 24%與 14%)；或者「紡織品暨成衣協定」第 2(13), (14) 條項之固定增加配額比率，第一階段成長率是 16%，第二階段 25%，第三階段 27%，並於 2004 年達成紡織品暨成衣貿易全面自由化目標。受限之出口國對於不採任何放寬限制措施之國家應該有權請求補償。WTO 對於不遵守「放寬限制」規定之國家更應從嚴審查該等國家新防衛措施申請案件。[167]

---

[166] John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (The MIT Press, 1989), pp. 186, 187; 以及 George D. Holliday, "The Uruguay Round's Agreement on Safeguards," in 29 (3) *Journal of World Trade* 155-160 (1995), pp. 158-160.

[167] GATT, *supra* note 17, at 38, 42; 以及 Markus Schlagenhof, "Grey-Area Trade

復次，國際貿易已大量透過跨國公司產業內部貿易 (intra-industry trade) 方式進行。例如，產業內部貿易在美國貿易總額所佔比例已從 1980 年之 37%激增爲 1992 年之 59%，其中很大比例是透過跨國公司進行。國際貿易因此與國際投資產生密切互動關係。VER 措施如果透過跨國公司在不同國家間內部操作，將益加隱密而難以有效規範。GATT 於 1994 年 4 月 15 日在 Marrakesh 所簽署之烏拉圭回合最後協定，包括有一「貿易相關之投資措施協定」，其宗旨乃在藉由世界貿易自由化及跨國投資活動以增加各國經濟成長，並確保自由競爭。投資協定之附件並列舉了一些具有貿易限制或扭曲作用之投資措施，包括：自製率要求、一定外銷比率要求或資金匯出之限制措施等。投資協定第 2 條並規定，會員國應該廢除違反 GATT 1994 第三 (4) 條項 (國民待遇) 與第十一 (1) 條項 (數量管制措施之禁止) 等具有貿易限制性之投資措施。這些違法措施並應於協定生效後通知 WTO 主管委員會 (Committee on Trade-Related Investment Measures)，以增加各國投資政策之透明度。[168]

另外，依第 5 條規定，這些違法投資措施之取消，已開發國家與開發中國家分別各有 2 年與 5 年之緩衝期。最後，依第 1 條規定，本協定適用範圍僅限於貨品貿易 (trade in goods)，而不及於服務貿易 (trade in services)。大體而言，GATT 烏拉圭回合最後協定擴大旁及「投資」領域，乃美日歐等經濟強權爭取國際投資自由化長期努力目標之一大突破。另一方面，投資協定列舉與投資相關之限制

Policy after the Uruguay Round: The Particular Case of Trade in Textiles and Clothing," in 19 (2) *World Competition* 105-117 (1995), pp. 114-117.

168 美國產業內部貿易比例，詳見 GATT, *Trade Policy Review: United States*, Vol. I, (Geneva: GATT, 1994), p. 24. 另外，Agreement on Trade-Related Investment Measures, 見 The Uruguay Round Final Act, p. 139。事實上，GATT 針對各國投資法令或政策、措施已裁定必須遵守 GATT 第三條國民待遇義務規定，詳見 GATT, "Canada-Administration on the Foreign Investment Review Act," adopted of 7 February 1984, BISD 30S/140, at 158, para. 5, 4.

性投資措施遠較歐美建議範圍爲小，尤其不包括租稅與國際收支平衡等項目，可說兼顧了開發中國家經濟發展之需要。另外，各國之投資措施，僅受國民待遇義務之規範，仍然不受最惠國待遇之拘束。所以，各國針對投資政策，仍得簽署雙邊或多邊協定，相互給予優惠待遇，難免對第三國產生歧視待遇。所以，WTO 之「貿易相關之投資措施協定」仍有必要針對雙邊或區域性投資協定之貿易約定、不同國家間之產業企業聯盟、跨國公司內部貿易等貿易模式加以規範，才足以有效解決 VER 措施之變相使用或相關新議題。[169]

各國宜增加防衛措施或 VER 措施在其本國之透明性，才較有機會採取積極性結構調整措施，而非消極性限制措施，從根本解決問題。各國針對 VER 措施之利弊得失，尤應詳細地面面具陳，以提供大眾忠實訊息，不致使 VER 形成對進、出口國兩面不討好之保護政策。[170] VER 措施限制進口數量而使進口國同類產品價格提高而影響消費者權益。然而，VER 如果改採或搭配產業結構調整補貼，將增加一般納稅人負擔。誠如國家競爭學學者 Michael E. Porter 教授所言：「人爲的市場秩序或 OMA 、VER 等之卡特爾效應，通常風險高、缺乏效率，而且造成消費者採購成本的大量增加。」

---

169 John H. Jackson and William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text*, 2nd ed. (St. Paul, Minn.,: West Publishing Co., 1986), pp. 1098, 1099; Pierre Sauvé, "A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round," in 28 (5) *Journal of World Trade* (1994), pp. 5-16; 以及 E-U, Petersmann, "International Competition Rules for Governments and for Private Business," 30 (3) *Journal of World Trade* 5-35 (1996), pp. 18-27.

170 Gary Sampson, "Safeguards," in Michael J. Finger and Andrzeg Olechowski (eds.), *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations* 143-152 (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), pp. 150, 151; 以及 Homer E. Moyer, Jr., "How Will The Uruguay change the Practice of Trade Law in the United States? U.S. Institutions, Not the WTO, May Hold the Answer," in 30 (3) *Journal of World Trade* 63-85 (1996), pp. 82-85.

政府政策（含貿易效策）雖然是國際競爭力之一環，然而，政府捨棄促進產業加速創新的事不做，反而對缺乏效率的企業進行市場保障，或對其他進出口提出特定數量限制之作法，實非明智之舉，並且對國家競爭優勢將有負面效果。[171]

VER 之意義與影響甚至被認爲已凌越貿易、經濟層面，而涉及歐美國家之政治、憲政、外交等結構性問題。John H. Jackson 教授認爲進口國最大困境是 VER 措施使出口國廠商取得配額之「專利租金」(monopoly rents) 利益；同時進口國屈服於本國廠商壓力也不無「買票」(buying votes) 之嫌。[172] 歐洲學者 E.-U. Petersmann 教授則將 VER 此等對進、出口國以及 GATT/WTO 體系皆有負面影響之灰色領域措施，視爲歐美政府之「憲政缺失」(con-stitutional failure)；傾向於既得利益團體之保護，不利於市場經濟與民主政治進一步發展。[173] 事實上，各國基於 WTO 國際義務之遵守，得較有機會從事公共訴求，加速經貿改革，並抗拒本國或他國利益團體之不當壓力。所以，WTO 將來在各國「貿易政策審查報告」(Trade Policy Review Report) 宜進一步公布各國 VER 措施或選擇性防衛措施之具體內容而非僅是統計資料，以增加該等措施之透明性，提高各會員警覺，增加公共監督機會。[174]

最後，WTO 與會員更應秉持以往 GATT 務實與彈性原則，加

---

171 Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990), pp. 669, 670.

172 Jackson, *supra* note 166, at 151.

173 E.-U. Petersmann, "National Constitutions and International Economic Law," in M. Hilf and E.-U. Petersmann (eds.), *National Constitutions and International Economic Law* 3-52 (Deventer: Kluwer, 1993), p. 41.

174 Olivier Long, *Public Scrutiny of Protection: Domestic Policy Transparency and Trade Liberalization* (London: Trade Policy Research Centre, 1989), pp. 52, 53; 以及 John H. Jackson, *Restructuring the GATT System* (London: Royal Institute of International Affairs, 1990), p. 92.

速接受俄羅斯、中共與我國等重要經濟體之入會申請，正式納入WTO體系；一來可避免這些經濟體成爲VER措施或歧視待遇適用之對象，不利於彼等經濟轉型或發展；二來彼等有些仍然保有或實際增加國際政治影響力，如果成爲VER適用對象，勢將徒增國際經貿緊張氣氛。據此，各國在該等國家入會議定書關於VER措施之使用權，必須謹慎行事，似宜備而不用，以免「短期利益」形成「長期損失」。該等經濟體之入會才能使WTO更具普遍性與寬容性，兼納各種不同政經、社會體系結構、發展程度之會員，而使WTO成爲名符其實之世界貿易組織。[175]

伍、結論

VER乃一牽涉廣泛利益、錯綜關係以及原則規定之複雜問題。本論文即從VER此一主題相關問題，節節研析並綜合討論美國、歐聯與GATT/WTO相關規定與運作，以期窺知全貌，知其然並知其所以然，以期知其所未然，並得以具體勾勒出VER問題之本質、意義以及在國際經濟關係所引發之複雜現象與實際影響。VER與歐美貿易政策演變以及歐美日與GATT/WTO關係互動，對於戰後國際貿易關係揭示了諸多意義，值得WTO與各國共同警惕，包括：第一是VER之敏感性、複雜性與保護性；第二是歐美貿易政策之強權政治導向；以及第三是WTO規則導向秩序之建立與改革。VER之產品一般皆被歐美國家列爲敏感性項目，例如紡織品、農產品、鞋類、鋼材、半導體與汽車等等，對外影響層面非常廣泛。另外，VER也牽涉敏感利益關係，包括歐美與本國產業公會、工

---

[175] Long, *supra* note 165, at 5, 6; 以及 Jackson, *supra* note 166, at 82, 83. 另見 Robert S. Ross, "China and The WTO: Enter the Dragon," in 104 *Foreign Policy* (Fall 1996), pp. 18-25; 以及 Roderick Abbott, "Interrelated Issues," in OECD, *The New World Trading System* (Paris: OECD, 1994), p. 126.

會、進口商、消費者、納稅人、公關遊說團體、政商關係，以及出口國政府、廠商、搭便車第三國等等多邊利益之相互激盪，錯綜複雜。然而，VER 措施一般而言乃以保護進口國之產業爲主要考量。所以，資本雄厚與組織健全之產業團體或爲此一利益分配過程之主要贏家。歐美政府 VER 措施改革之最大阻力往往也是來自這些既得利益團體之抵制立場。

其次，歐美 VER 實踐也顯示其複雜化現象，尤其：(1)VER 協定形式由雙邊協定，發展爲非正式協定，君子協定或隱形協定；由政府與政府間協定而變成政府與產業間協定，或產業與產業間協定，日益非正式化或非政府形式，欠缺透明性。(2) VER 期間普遍由暫時性、短期性趨向長期性或不定期性，顯然已非緊急性進口疏困措施，形成一般性保護政策。(3) VER 產品範圍逐漸擴大，由紡織品等勞力密集產業項目，延伸至農產品，甚至資本密集或高科技產業，例如汽車、鋼材或半導體項目。(4) VER 措施具有外溢效果，發動要約之進口國，經常由美國漫延至歐聯，反之亦然，甚至由歐美聯手運作，形成多邊性 VER 協定，例如鞋類以及 (MFA)。(5) VER 之目標國家也由日本擴大旁及其他已開發國家 (鋼材、牛肉等農產品)、新興工業化國家以及一般開發中國家。(6) VER 之目標國家也由單一國家發展爲多邊國家，以解決第三國搭便車問題；產品範圍也由單一項目發展關聯性多數產品項目，以求一勞永逸，例如 MFA 。(7) VER 一般搭配補貼、高關稅、原產地證明、簽審制度、監視系統等貿易障礙，形成一項「複式」，甚至「多層次」保護體制。(8) VER 也從消極性進口限制發展爲攻擊性出口促進工具，以打開外國市場，例如美日半導體協定。以及 (9) VER 辯證理由也由保護夕陽產業、農業、勞工就業而改爲逐漸強調保護高科技或策略性產業，以保護廠商資本投資、設備使用率、投資報酬率、國際競爭力、甚至市場佔有率或獨佔性利益等。美國在半導體產業甚至搬出「國家安全」戰略大帽子，期冀透過雙邊協定與九〇年代半導體

新巨人日本，共同主導半導體之開發，間接應用於軍事、國防或航太工業等關鍵產業，繼續壟斷世界高科技市場。[176]

VER 乃一歐美強權政治運作下之產物，在國際貿易關係注入了一股政治因素，並將 GATT 多邊主義扭曲爲雙邊或單邊主義，徒增國際貿易關係之不確定性。 VER 一般由歐美發動要約並提供片面配額，留給受限目標國殊少選擇機會。所以， VER 本質上乃歐美單邊貿易政策透過雙邊協定巧妙安排，用以規避 GATT 義務。歐美在紡織品項目甚至共同合作，強力運作將 VER 措施透過 GATT 背書，將其國際化與合法化，形成 GATT 之一大例外。另外，美國在美日半導體協定甚至搭配攻擊性條款，以單獨攫取日本開放市場之利益。歐美在烏拉圭回合甚至進一步妥協，將「選擇性」防衛措施合法化，並使歐聯取得對日汽車 VER 協定之特別優惠待遇。選擇性防衛措施之合法使用可說是歐美共同接受防衛協定之關鍵所在，誠如 Kenneth W. Dam 教授在 1970 年既已指出該等例外安排乃是歐美參與 GATT/WTO 不可或缺之「政治前提條件」(political prerequisite)。 GATT/WTO 與各國因此也不得不對歐美做出讓步，以避免歐美單邊退出 GATT/WTO 體系，重返經濟自給自足或經濟民族主義之「閉關自守」政策。[177] Robert O. Keohane 教授與 Vinod K. Aggarwal 教授甚至將 VER 措施美其名爲「合作性保護主義」(cooperative protectionism) 或「自由性保護主義」(liberal protectionism)。然而，VER 本質上乃一必須由受限出口國買單付費之「強迫

---

[176] Martin Feldstein, "National Security Aspects of United States—Japan Economic Relations," in Jeffrey A. Frankel and Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* 449-457 (University of Chicago Press, 1993), pp. 456, 457.

[177] Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and the International Economic Organization* (University of Chicago Press, 1970), p. 107. 另見評論 Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade* (Cornell University Press, 1990), p. 232-234; 以及 Jackson, *supra* note 9, at 535-547, 553-555.

請客」方式，而非免費招待的白吃午餐。所以，VER 對於出口國而言，殊少自由性或合作性可言。Robert Gilpin 教授以及 Jagdish Bhagwati 教授也認爲 VER 顯示了強權政治導向，對於 GATT/WTO 多邊主義已然形成嚴重影響。[178] 美國前國務卿季辛吉 (Henry A. Kissinger) 甚至觀察指出此等保護措施乃美國政經、社會體系之一大弱點，同時也是美國霸權中衰之表癥。[179]

WTO 針對 VER 措施仍有待進一步改革與規範，以建立一規則導向之多邊貿易體系。WTO 之防衛協定僅是一項新的開始，但是並不意味歐美 VER 措施或選擇性貿易政策之當然改變。VER 被視爲「新保護主義」之政策工具指標。美日半導體協定更是發展成一項一石數鳥之「多彈頭、多目標、策略性」貿易政策工具，嚴重違反 GATT 規定，破壞 GATT/WTO 不歧視精神，並且引發了美日歐間貿易糾紛，增添國際經濟關係緊張氣氛。[180] VER 將 GATT 不歧視最惠國待遇扭曲爲附條件最惠國待遇；整體性互惠變成雙邊或單邊貿易優惠；不歧視防衛措施變爲選擇性防衛措施；一般性保護主義變成特定產品項目或產業部門保護 (sectoral protectionism)；互惠

---

178 分別參閱 Robert O. Keohane, "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism," in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Captialism: Studies in the Political Economy of Western European Nations* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 38; Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade* (University of California Press, 1985); Gilpin, *supra* note 15, at 225, 229, 230; 以及 Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk* (New York: Harvester/Wheatsheaft, 1991), pp. 22, 23.

179 Henry A. Kissinger, *The White House Year* (Boston: Little, Brown, 1979), p. 340. 原文為："The vulnerability of America policy to protectionist pressures . . . remains a serious weakness of American system. . . . Protectionism is above all an untenable posture for a nation that seeks to be the leader of the alliance of industrial democracies."

180 William R. Nester, *European Power and the Japanese Challenge* (New York University Press, 1993), pp. 245-48; 以及 Jones, *supra* note 29, at 18-20.

概念從關稅、配額比例之調整變爲強調市場佔有率、貿易平衡等公司行銷或總體經濟概念；以及自由貿易也被扭曲爲管理貿易或不公平貿易。此等現象對於歐美經濟大國本身信譽、他國合法權益以及WTO功能等皆有負面影響。所以，歐美兩大經濟強權對於 VER 措施更應自我節制，最低限度亦應遵守 WTO 相關新規定。WTO 在主要會員支持遵守，才不會形同虛設或虛文，也較有機會發揮功能並從事進一步改革，誠如孟子所言：「徒善不足以爲政，徒法不足以自行」。防衛協定雖然僅是 WTO 開始規範 VER 措施之一小步，卻是代表 WTO 與絕大多數會員建立一規則文明理想國際貿易關係的一大步。據此，WTO 更必須群策群力，集思廣智，發展一創新「綜合策略」(the contextual approach) 將 VER 相關問題，例如競爭、傾銷、補貼、投資、勞工條件、獨佔性高科技產業、各國產業政策、其他非關稅障礙等等與 VER 相關因素，同時冶於一爐，通盤考量。WTO 在執行防衛協定時仍需參酌其他相關協定，以及在與貿易相關的新議題上，諸如競爭、投資、勞工等領域發展新的規範，才較有機會及較有效地解決 VER 此一「剪不斷、理還亂」之國際貿易問題。[181]

---

[181] *Financial Times*, "US urged to take lead in trade policy," in October 11, 1996, p. 5; Fen Osler Hampson, *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment* (The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 354, 359, 360; Hoekman and Kostecki, *supra* note 142, at 247-251, 265, 266; Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis, "Dumping, Antidumping and Antitrust," in 30(1) *Journal of World Trade* 27-52 (1996), pp. 49, 50; 以及詳閱 Jagdish Bhagwati and Robert E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* 2 Vols, (The MIT Press, 1996), 尤其是 Vol. 1, chap. 6, pp. 278, 279, 301, 323.

洪德欽，現職中央研究院歐美研究所助研究員兼圖書館主任，國立政治大學國際貿易研究所「歐洲聯盟法」課程兼任助理教授；倫敦大學倫敦政經學院法學碩士，大學學院法學博士。作者目前學習興趣暨研究方向包括國際經濟法、歐洲聯盟法，以及美國貿易政策等領域相關問題之專題研究；最近著作有：(1)〈歐聯、美國與世貿組織農產品貿易政策之綜合研究〉，《歐美研究》，第二十六卷第二期（民國八十五年六月），頁33-91; (2)〈環境與貿易：GATT/WTO之規定、實踐與發展〉，《歐美研究》，第二十七卷第一期（民國八十六年三月），頁1-89。

附件一 美國採取之主要 VER 措施

Major Instances of Negotiated Export Restraint in U.S. Trade Policy

Type/Coverage	Enforcement Period	Exporters	Negotiating Authority	Concurrent or Prior Protectionist Activity
1. VER–textiles	1937-39	Japan	Executive	Possible congressional blockage of general trade liberalization
2. VER–steel	1968-74	EC, Japan	Executive	Threatened quota legislation (1967); CVD petition (1968)
3. MFA–textiles	1974-present①	Most textiles exporters	Executive	Threatened protectionist legislation; several previous restraint agreements
4. OMA–specialty steel	1976-79	Japan②	Escape clause	Threatened quota legislation
5. OMA–color televisions	1977-82	Japan, Taiwan, Korea③	Escape clause	Antidumping determination (1970); escape clause determination (1971)
6. OMA–nonrubber footwear	1977-81	Taiwan, Korea	Escape clause	Escape clause (presidential denial, 1976); Escape Clause (no action, 1970)
7. VER–steel mill products	1982-85④	EC	CVD statute	Several antidumping/CVD determinations (1982); threatened quota legislation; see also 2
8. VER–autos	1981-85	Japan	Executive	Escape clause (negative determination, 1980); threatened domestic content legislation
9. VRA–steel mill products	1985-92	All major suppliers	Executive	Escape clause (negative determination, 1984)
10. Export restraint machine tools	1986-91	Japan, Taiwan	Sec. 232	Threatened quota legislation

11. Semiconductors	1986-96	Japan	AD statute	AD duties; possible congressional action; unilateral trade sanctions; threat of sec. 301
12. VER–auto	1995-	Japan	Executive	Escape clause; threat of sec. 301

① The MFA is scheduled to be terminated ten years after entry into force of the Uruguay Round agreement.

② Other suppliers were subject to a global import quota.

③ The Japanese OMA covered the period 1977-80. The OMA with Taiwan and Korea covered the period 1979-82.

④ Bilateral agreement expired 1985; unilateral export restraint continues.

Sources: K. A. Jones, *Export Restraint and the New Protectionism: The Political Economy of Discriminatory Trade Restrictions* (The University of Michigan Press, 1994), p. 87, with updates.

附件二　美國在九〇年代初期所採取之VER措施

Voluntary restraints, targeting, surveillance and similar measures affecting U.S. trade in October 1993

Exporter	Product	Measures	Expiry date
(A) Agriculture			
Australia	Beef and veal	VRA on export volume	1994 (date to be determined)
New Zealand	Beef and veal	VRA on export volume	1994 (date to be determined)
(B) Machinery			
Chinese Taipei	Computer-controlled machine tools	VRA setting quotas for each machine tool category	December 1993
Japan	Passenger cars and minivans	Company quotas allocated by MITI	March 1994
Japan	Computer-controlled machine tools	VRA setting share limits for each machine tool category	December 1993
Japan	Ball bearings	Voluntary export restraint	
Korea, Rep. of *	Microwave ovens	Export monitoring	
Korea, Rep. of *	Video recorders	Export monitoring	
(C) Textiles (outside MFA)			
Bahrain	Cotton, wool, silk blends, vegetable and man-made fibres	Memorandum of understanding	December 1995

Bulgaria	Cotton, wool, silk blends, vegetable and man-made fibres	Memorandum of understanding	December 1995
Chinese Taipei	Cotton, wool, silk blends, vegetable and man-made fibres	Memorandum of understanding	December 1995
Haiti		Bilateral agreement	December 1993
Laos	Cotton and man-made fibres	Memorandum of understanding	December 1995
Lebanon		Unilateral restraint	November 1994
Lesotho	Cotton, man-made fibres	Bilateral agreement	November 1994
Mauritius	Cotton, wool, silk blends, vegetable and man-made fibres	Bilateral agreement	December 1993
Nepal	Cotton	Bilateral agreement	December 1993
Oman		Unilateral restraint	
United Arab Emirates	Cotton, wool, silk blends, vegetable and man-made fibres	Bilateral agreement	December 1993

(D) Other manufactures

Japan	Pottery and china-ware	Export monitoring
Korea, Rep. of *	Leather and rubber products	Export monitoring
Korea, Rep. of *	Spectacles and frames	Export monitoring
Korea, Rep. of *	Travel goods	Export monitoring
Korea, Rep. of *	Some furniture products	Export monitoring

* The U.S. Administration is not aware of any such measures.

Source: GATT, *Trade Policy Review: United States*, Vol. 1 (Geneva: GATT, 1994), p. 79.

附件三 歐聯在九〇年代初期所採用之VER措施

Voluntary restraints, import surveillance, export monitoring and similar measures, 1991-1992

Exporter/importer	Product	Measures
(A) Agriculture		
All suppliers/EC	Sheep meat and goat meat	Voluntary restraint/ duty-free access
Korea, Rep. of/EC (Italy)	Frozen squid	Reference prices
(B) Footwear		
Korea, Rep. of, Taiwan/EC	Footwear (excluding slippers)	Prior Community surveillance/export restraint
China/EC	Slippers and indoor footwear	Prior Community surveillance
All third country imports of footwear are under retrospective Community surveillance.		
(C) Textiles (Outside MFA)		
Bulgaria/EC	MFA Textiles and Clothing	MFA-type export restraints (1987-92)
Egypt/EC	Cotton fabrics, cotton yarn	Export monitoring and moderation arrangement
Malta/EC	Certain textiles and clothing categories	Export monitoring and moderation arrangement
Morocco/EC	Certain textiles and clothing categories	Export monitoring and moderation arrangement
Tunisia/EC	Certain textiles and clothing categories	Export monitoring and moderation arrangement
Turkey/EC	Certain textiles and clothing categories	Arrangements with Turkish exporters

Japan/EC	Cotton fabrics	Export approval
Japan/United Kingdom	Clothing	Export approval
Chile, Bolivia, Paraguay, Honduras, Venezuela, Costa Rica, Cuba, Ecuador, E1 Salvador, Nicaragua/EC	Certain textiles and clothing categories	Exchange of letters in the GSP framework
Estonia, Latvia Lithuania/EC	MFA Textiles and Clothing	Community surveillance

(D) Steel and steel products

Korea, Rep. of/EC	Steel, ferro-alloys, steel semi-manufactures	Export recommendation
All sources except EFTA/EC	All ECSC iron and steel products	Retrospective Community surveillance
All sources except EFTA/EC	Certain primary and semi-manufactured iron and steel products	Prior Community surveillance

(E) Machinery

Japan/EC	Forklift trucks	Retrospective Community surveillance/export constraints
Japan/EC	Machine tools for planing, gear cutting, etc.	Retrospective Community surveillance
Japan/EC	Machining centres	Retrospective Community surveillance
Japan/EC	Personal computers	Retrospective Community surveillance
Japan/EC	Electropneumatic drills	Retrospective Community surveillance
Japan/EC	Ball bearings	Export approval (no quantitative limits)

(F) Electrical and electronic household equipment

Japan/EC	Colour TV sets	Retrospective Community surveillance

Japan/EC	Colour TV tubes	Retrospective Community surveillance
Japan/EC	Video tape recorders	Retrospective Community surveillance
Korea, Rep. of/EC	Video tape recorders	Retrospective Community surveillance/export recommendation
Korea, Rep. of/EC	Radio and TV receivers	Retrospective Community surveillance/export recommendation
Korea, Rep. of/EC	Microwave ovens	Export recommendation
Singapore/ United Kingdom	Colour TV sets	Export restraints
(G) Road motor vehicles		
Japan/EC	Passenger cars and light commercial vehicles	Retrospective Community surveillance/export monitoring
Japan/EC	Motorcycles	Retrospective Community surveillance (machines of more than 380 cc)
(H) Other products		
Japan/World	Metal flatware	Export restraints
Japan/United Kingdom	Pottery and Chinaware	Export restraints
Korea, Rep. of/EC	Spectacles and frames	Export recommendation
Korea, Rep. of/ Belgium, France, Germany, Italy, Netherlands, United Kingdom	Travel goods (trunks, handbags)	Export recommendation

Source: GATT, *Trade Policy Review: European Communities*, vol. 1, (Geneva: GATT, 1993), pp. 73-75.

Voluntary Export Restraints

Der-chin Horng

Abstract

This paper provides a comprehensive policy analysis of VER measures. VER is a protectionist trade measure contradicting the fundamental principles of the GATT/WTO system. As GATT rules tend to constrain the use of tariffs and import quotas by governments, VER has been resorted to as a response to domestic pressures for import relief. The United States together with the European Union are the two major users of these "grey-area" measures. Consequently, the relative use of Article XIX has declined as more safeguard actions have been taken without reference to GATT rules and frequently been in contravention of these rules.

The discussions in this paper throw some interesting light on answers to the following questions: (a) What is the precise meaning of the VER measures? (b) What are the reasons that have led the US and the EU to take such actions? (c) What are the reasons why Article XIX-type action has not been applied? (d) What are the implications of VER measures on both third countries and the GATT/WTO system? (e) What can be said about the phasing-out of the VER measures, including any problems that need to be dealt with and how multilateral disciplines can be established? In conclusion, the author suggests that a contextual approach is necessary to resolve all relative issues surrounding VER measures, including anti-dumping, subsidies, trade-relative competition, labor, and investment measures.

Key Words: VER, OMA, grey-area measures, safeguard measures, WTO