

2007年的中美經貿新矛盾 產品安全與保護主義

香港亞太研究所

沈旭暉
李峻嶸



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES
THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG
SHATIN, NEW TERRITORIES
HONG KONG

2007年的中美經貿新矛盾

產品安全與保護主義

沈旭暉
李峻嶸

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

沈旭暉為香港中文大學香港亞太研究所研究助理教授。

李峻嶸為曼徹斯特大學社會學博士生。

© 沈旭暉、李峻嶸 2008

ISBN 978-962-441-197-3

版權所有 不准翻印

2007年的中美經貿新矛盾

產品安全與保護主義

在2007年，美國多間玩具商多次回收中國製造的玩具，中國製玩具的品質一時成為各大媒體焦點。除玩具以外，在2007年，還有不少中國貨物在美國及世界各地被回收。對「中國製造」的品牌形象而言，這可說是一場災難。除了令消費者質疑中國產品的質量之外，一連串的回收事件對中美關係是否有其他影響和含義？本文試將這次事件放回中美關係（特別是經貿關係）的脈絡裏，重點說明美國國內各方的不同反應，以探討事件對中美關係可能發生的影響。

本文的資料主要來自美國政府部門、國會及利益團體在網上的公開資料，因此各方在幕後的角力和交流，以及一般美國民眾對有關事件的反應，並不在本文的主要討論範圍之內。然而，由於現在互聯網上的公開資料相當豐富，故集中採用網上資料，基本上亦可讓我們充分了解對此次大量中國貨被回收一事，美國國內關注產品安全各種力量所持的不同立場。

2007年美國回收中國貨的總趨勢

在一連串中國製產品回收事件中，最為人注目的是在2007年8月，全球最大的玩具生產商美泰（Mattel）接連宣布回收中國製玩具，涉及的玩具件數據估計逾二千萬。其他曾因回收而引起不少關注的中國製產品包括牙膏、海產、輪胎和寵物食品等。美國消費品安全委員會（U.S. Consumer Product Safety Commission）在2007年共發出414張回收通告，當中280張涉及

表一：中國製產品在美國消費品安全委員會發出的回收通知中所佔比例，2007

	總數	涉及中國製產品的宗數	中國製產品所佔比例 (%)
總數	414	280	67.63
玩具	81	77	95.06
其他兒童或嬰兒產品	131	103	78.63

資料來源：美國消費品安全委員會網站 (<http://www.cpsc.gov/>)，筆者統計。

注：並非所有在市場出售的產品都在消費品安全委員會的負責範疇內，故食物和輪胎等產品被回收的情況並未在此統計數字反映出來。

中國製產品，即佔總數的67.63%。在這280宗牽涉中國製產品的回收案中，與含鉛油漆有關的佔98宗，即佔全部中國貨回收案的35%。而在2007年被要求回收的中國製貨品中，有77宗是玩具，高佔全年美國回收玩具案的95.06%（詳見表一）。

數次大規模回收中國製產品的消息傳出後，中方曾推出多項措施回應。北京當局在2007年7月處決了因受賄和玩忽職守被定罪的前任國家食品藥品監督管理局局長鄭筱萸，以示打擊假貨劣貨的決心。另外，在2007年8月底，國家質量監督檢驗檢疫總局（簡稱國家質檢總局）頒布多項規定，其中包括了《兒童玩具召回管理規定》和《出境水生動物檢驗檢疫監督管理辦法》。國務院亦在7月決定成立由當時的副總理吳儀任組長的產品質量和食品安全領導小組。國家質檢總局副局長蒲長城更曾率員南下廣東汕頭參與清查玩具廠的工作。這些措施都反映出北京對大量中國貨被回收的重視程度（《星島日報》，2007年8月20日，版A20）。2007年11月，中國與世界衛生組織合辦了國際食品安全高層論壇，似有意藉此扭轉中國不注重產品安全的形象。在地方層面，境內有不少玩具廠的廣東省亦動作頻頻。廣東出入境檢驗檢疫局在8月宣布將加強對出口玩具的質量

許可證管理（《文匯報》，2007年8月22日，版A07）。在加強管理工作後，廣東省當局即暫停、撤銷或吊銷了約六百間玩具廠的企業許可證（《文匯報》，2007年11月22日，版A02）。

雖然中方動作不少，但回收風波顯然已打擊了美國消費者對中國貨的信心。在2007年底的一次民意調查中，83%受訪的美國人將不安全的玩具與中國扯上關係（Reuters, 2007a）。另一項調查的結果則顯示有四分之三的美國人表明不會購買中國製玩具（Reuters, 2007b）。除美國外，大規模回收的效應也在其他西方國家發酵。在加拿大，一項民意調查發現逾半受訪者會避免購買中國貨（CTV.ca, 2007）。歐盟貿易專員曼德爾森（Peter Mandelson）在國際食品安全高層論壇上亦公開批評中國輸出不合乎安全標準的產品，即場引起吳儀不滿。

作為「世界工廠」，西方消費者對中國製產品信心驟降，未來或將對中國的製造業以至整體經濟造成打擊；目前來說，多次大規模的回收已令在中國設廠的廠家蒙受損失，香港商人張樹鴻自殺身亡，便被認為與旗下工廠生產的玩具被回收有關（《香港經濟日報》，2007年8月14日，版A21）。再加深究，一連串的回收事件對中國的影響並不局限於直接的經濟損失，若我們回顧中美關係近年的發展，便會發現這次風波對中美關係有潛在的深遠影響。

由衝突到相對和諧的中美貿易戰

隨著冷戰結束和中國的經濟力量快速增長，中美兩國的關係愈來愈受到重視。對不少美國人而言，美國要維持其世界唯一超級大國的地位，必須面對中國的挑戰（Pan, 2004）。而中國政府在致力發展國內經濟的同時，亦希望在國際事務上扮演更積極的角色。因此，若美國視中國為國際上的競爭對手，雙方的矛盾將可能造成中美衝突。¹事實上，在上世紀九十年代，中美關係一直波折重重。²1989年的六四事件不但令老布殊政府迅速宣布制裁中國，不少美國人對中國的印象亦因此變

差。1995-96年間的台海危機是中美關係的另一個低潮。儘管克林頓在1993年就任美國總統後，逐漸改變原先對中國較具敵意的政策，但每年延續最優惠國待遇問題仍然是當時中美關係的癥結。這定期的貿易糾紛要到1999年雙方簽署有關中國加入世界貿易組織（簡稱世貿）的雙邊協定，2000年美國國會通過給予中國永久最優惠國地位才告一段落。然而，中美進行加入世貿談判期間，北約在空襲貝爾格萊德期間炸毀中國大使館，令館內三名記者身亡一事，不但一度令中國國內出現反美示威浪潮，雙方的貿易談判更一度中斷。

主張對華採取保持「接觸」（engagement）政策的克林頓總統在2001年初卸任，取而代之的是共和黨的小布殊。後者甫上任便發生了中美軍機在南海上空碰撞事件，雙方關係再度惡化。不過，同年的「九一一」恐怖襲擊卻令中美關係出現轉機。³ 反恐成為美國政府議事日程中的首要任務，美軍旋即出兵阿富汗。發動反恐戰爭的美國需要國際社會支持，故必須改善與華關係。中國在「九一一」後迅即宣布支持國際反恐工作，正符合美國的利益。除了希望中國配合其反恐政策外，已在阿富汗及伊拉克遇到不少問題的美國，亦希望中國在阻止朝鮮發展核武問題上能起更積極的作用。即使中國不同意美國出兵伊拉克，但相對「九一一」之前的多次重大紛爭，中美關係在近年已算有所改善，相對和諧。

中美貿易：發展迅速；密不可分

基於美國反恐戰略的需要，當前的中美關係相對穩定。在經貿關係方面，雙方的關係亦日益密切，到近年，兩國的經濟已達到密不可分的地步。從自由主義的立場出發，雙方緊密的經貿聯繫有助於中美雙方和平共存（Russett and Oneal, 2001）。以2007年中方統計的出口數據為例，出口往美國的金額佔總出口額的19.1%，是中國第二大出口市場，位列歐盟之後。這次產品安全問題的主角 — 玩具 — 即是中國輸美的重要產品之一。在2005-06年間，玩具佔了輸美中國產品總值的7.3%，是各

類產品的第三位。⁴一般估計，現時美國所售的玩具，當中高達八成來自中國。另一方面，美國輸往中國的產品在近年亦大幅增加，據美國的統計資料顯示，美國在2007年輸往中國的出口總額是2001年的三倍多（詳見表二）；而中國亦在這一年超越日本，僅次於美國兩個鄰國——加拿大和墨西哥，成為美國的第三大出口市場。此外，一直處於較低水平的美國向中國內地的直接投資，2005年的投資額亦躍升海外向中國直接投資的第五位，排名僅在香港、韓國、日本和英屬處女島（維爾京群島）之後。⁵

緊密的中美貿易關係為雙方帶來好處。對中國來說，出口大量貨物往美能為中國工人提供就業機會；長遠而言，從美國引進高科技產品和技術，也是中國經濟進一步發展的重要助力。對美國而言，有13億人口的中國，是蘊藏龐大商機的海外市場。而玩具製造等勞力密集的工業則因為中國製造的成本較低，紛紛在中國投資，再將產品出口到美國；由中國入口玩具令成本下降，亦令美國的消費者可以較低價錢購得玩具等商品。⁶

雖然中美雙方都能在中美貿易中得益，但這並不代表中美經貿關係一帆風順。在九十年代，美國國會連年通過延續中國最優惠國待遇和雙方就世貿雙邊協定談判時，兩國政府都要面對國內的質疑。在中國，保守派認為中國在貿易談判中對美國讓步過多；而且開放市場難免會令本國企業受到衝擊，故質疑中國加入世貿的聲音在中國國內一直存在。不過，由於經濟發展和市場改革是中國政府的既定方針和首要之務，而且加入世貿亦有中國與世界接軌的象徵意義，故中國國內阻力的影響遠不如美國國內（Zeng, 2001）。

克林頓主政時期，美國國內對華政策已有分歧，一批勢力支持克林頓的對華政策，主張與中國建立更緊密的經貿關係；另一陣營則對對華貿易持較保留的態度。這兩大陣營在九十年代都做了不少工作，企圖影響政府和國會的對華貿易立場（Dietrich, 1999; Zeng, 2001; Hook, 2005）。支持開放對華貿

表二：中美雙方貿易紀錄，2001-2007（億美元）

	中方數字				美方數字					
	中國入口 總額	由美國入口 總額	中國出口 總額	出口至美國 總額	對美貿易 順差	美國入口 總額	由中國入口 總額	美國出口 總額	出口至中國 總額	對華貿易 逆差
2001	2436.1	262.0	2661.5	542.8	280.8	11419.6	1022.8	7310.3	192.3	830.5
2002	2952.0	272.3	3255.7	699.5	427.2	11635.5	1251.7	6932.6	220.5	1031.2
2003	4128.4	338.6	4383.7	924.7	586.1	12594.0	1523.8	7237.4	248.2	1239.6
2004	5614.2	446.8	5933.7	1249.5	802.7	14696.7	1967.0	8179.4	347.2	1619.8
2005	6601.2	487.3	7620.0	1629.0	1141.7	16709.4	2434.6	9043.8	418.4	2016.3
2006	7916.1	592.1	9690.7	2034.7	1442.6	18551.2	2877.7	10371.4	552.2	2325.5
2007	9558.2	693.8	12180.1	2327.0	1633.3	19536.4	3215.1	11627.1	652.4	2562.7

資料來源：中方數字：中華人民共和國商務部網站 (<http://www.mofcom.gov.cn/>) 。美方數字：TradeStats Express (<http://tse.export.gov/>) 。

注：雙方的統計數字相距甚遠，主因是雙方採用不同的統計方法。見Xu (2001) 。

易的勢力主要來自美國商界和農業界，他們希望通過談判令中國開放市場，以得到更多商機。這一派認為，通過加強經貿交流，可讓中國融入世界的經濟體系，進而促進中國的改革和令中國接受國際社會的遊戲規則。

至於反對予華永久最惠國待遇的一方，其成員來自五湖四海，他們所代表的利益與理念截然不同，但對華政策卻是立場一致。其中有人權組織與宗教團體，他們基於民主、人權和宗教自由的信念，因而反對美國與人權紀錄欠佳的中國擴大貿易交流；工會等勞工團體則擔心工作機會會流失到中國；紡織界亦憂慮無力與成本較低的中國貨競爭，故不願見到美國市場進一步對中國紡織品開放。此外，反對對華貿易的陣營還有環保組織和反對自由貿易的團體等。與支持中美貿易的陣營一樣，這些利益團體和非政府組織亦企圖影響政府的對華貿易政策。

中美最後在1999年簽訂了雙邊貿易協議，美國並在翌年通過給予中國永久最惠國待遇，促成中國於2001年底加入世貿。但中國加入世貿並不代表中美貿易糾紛自此告一段落，美國最關注的是長期以來的對華貿易逆差在中國加入世貿後進一步擴大（見表二）。美國近年除了多次就中國的出口補貼等問題向世貿申訴外，向中國入口貨物（尤其是化學品和鋼鐵）徵收反傾銷稅，亦成為美國針對對華貿易逆差的主要手段（Noh and Mah, 2006）。到2007年，美方更一改23年的政策，決定向中國製銅板紙產品徵收反補貼稅（Department of Commerce, 2007）。除此之外，人民幣匯率問題亦被美方視為逆差持續擴大的主要原因。

2007年新形勢： 產品安全問題會否成為貿易新障礙？

2007年的多宗中國貨被回收事件，令產品安全問題成為中美貿易之間另一個備受關注的議題。中國現時仍然致力發展經濟，自然希望能出口更多產品到美國，並持續加強與美國的經

濟交流。因此，中方絕對不希望看到產品安全問題促使美方在中美貿易上往貿易保護主義的方向傾斜。作為民選政府，美國政府在制訂政策時必須照顧各方利益，因此要了解美國對產品安全問題的取態，我們不能只看政府的態度。Hook (2007:81-82) 認為美國在制訂外交政策時，議題網絡 (issue networks) 的影響力愈來愈重要（給予中國永久最惠國待遇便是一例）。所謂議題網絡是指美國建制內外的不同力量，在個別議題上有不同的立場，立場不同的各種力量互相競爭，在有關議題上爭取發聲機會，務求影響最終決策。⁸

產品安全與中國在美形象

除了可能牽動中美的經貿關係外，產品安全問題對於中國的整體外交策略也可能有不良影響。中國近年積極提升其國際地位，並在國際事務上爭取更多發言權。作為當代唯一超級大國，美國對中國此舉的立場相當重要。根據建構主義學派的說法，在國際關係中，國與國之間如何為對方定位，對國與國的關係至為關鍵 (Campbell, 1992; Wendt, 1999)。具體而言，如果美國人視中國為友好國家，當然不會盡力在國際事務上打壓中國；但如果美國人視中國為敵人或者威脅，則會多方設法阻止中國在國際舞台上扮演更重要的角色。因此，既然中國希望提升自身的國際地位，就難免要顧及美國政府和民眾如何看待中國，所以中國製產品被回收一事對中國在美的形象有何影響，顯然是中方需要關注的另一問題。

總括而言，除了產品回收所帶來的直接經濟損失外，產品安全問題尚可能在中美關係，以至中國的整體外交政策兩方面帶來困擾。產品安全問題會否令美國國內的貿易保護主義抬頭，又會否令中國在美的形象受損，將是下文的焦點所在。

一、美國行政部門：加強與華合作

由於這次回收風波引起廣泛注意，故美國政府的行政部門亦要作出相應措施回應事件。在2007年7月中，總統布殊下令

成立一個跨部門工作小組研究入口產品的安全問題。該小組在11月提交報告，就減少不安全產品流入美國的機會提出了14項建議。建議主要針對美國自身的質檢制度。在有關對外關係方面，該報告建議總統在未來與外國加強合作時，應將產品安全問題列入議程，亦建議美國嘗試派員在外國的主要港口抽查輸往美國的貨品。值得留意的是，該報告表明：在加強安全檢驗的同時，國際自由貿易應該持續發展（Interagency Working Group on Import Safety, 2007）。這顯示出美國政府未有將產品安全問題與經貿關係掛鈎。

這政策方向在其他場合亦得到印證。在2007年7月底美國眾議院一次以中美貿易為主題的聽證會上，來自商務部的官員便主動提到中國貨的安全問題。該官員除了指出美國將加強與中國在產品安全問題的合作外，亦強調美國對華貿易會繼續採取「接觸」的政策。⁹ 美國消費品安全委員會的代表則在參議院一個委員會的聽證會上提出四項建議，當中包括加強與中國國家質檢總局的合作，和設法讓中國的生產商了解美國對消費品的安全標準。該委員會亦希望能加強抽查入口貨品及革新自身組織。¹⁰

換言之，與中國加強合作以提升入口產品質量是美國行政部門回應回收風波對策的主調。在2007年9月，中美雙方舉行了中美消費品安全高峰會議。在會上，國家質檢總局便和美國消費品安全委員會簽訂協議，同意合作監控包括玩具在內的四項輸美產品的質量。此外，雙方亦達成共識，停止將含鉛量超標的產品輸往美國（《香港商報》，2007年9月13日，版A11）。另一方面，中國輪胎的品質問題亦促使中美雙方簽訂了汽車安全協定。¹¹

值得一提的是，大量回收中國貨是造成產品安全廣受關注的觸發點。不過在跨部門小組的報告中，卻沒有任何針對中國入口產品的字眼；同樣，布殊在與小組見面後就產品安全問題發表聲明時亦隻字不提「中國」。看來美國政府無意將產品安全問題當作對華貿易的籌碼，亦無意藉產品安全問題乘機醜化中國。

二、美國商界：繼續在中國投資

發生了多次玩具被回收事件，美國的玩具商不但蒙受經濟損失，商譽也難免受到影響。儘管中國製造被認為是今次事件的禍首，但玩具商並沒有打算減少在中國的投資。以事件的主角美泰為例，除了與一些曾提供含鉛顏料的商戶終止合作關係外，其應對措施主要是加強對玩具供應商及外判商的監管，並加強檢查以保證玩具及顏料的質素。¹² 美泰的行政副總裁在2007年9月底與國家質檢總局局長李長江會面時更當面道歉，表明因磁鐵問題而被回收的玩具是設計出了問題，與玩具是否在中國製造無關（《明報》，2007年9月22日，版A17）。這番舉動顯然有安撫中方情緒的意圖，足證美泰等玩具商在未來仍然計劃入口中國製玩具，並未因是次風波而打算減少在中國的投資。

一向致力促進中美自由貿易的美中貿易全國委員會（The US-China Business Council, 2007）則希望雙方能藉合作解決問題，該會聲明特別提到絕大部分的中國貨都合乎安全標準，為中國貨護航之意甚明，可見事件並沒有令這個致力促進中美貿易自由化的團體改變立場。

三、美國國會：跨黨派議員提案針對中國

上文提到在九十年代的中美貿易談判中，美國國內一直有兩種不同的聲音。即使中國已成為世貿成員國，中美貿易仍然爭議不斷，美國國會內便有一些議員一直希望改變既有的中美貿易關係。在2007年，美國國會不少提案明顯衝著中美貿易而來，旨在改變中美貿易的現狀。當中潛在影響最深遠的是有關終止對華正常貿易的法案，此法案在2007年初已先後在參議院與眾議院提出。另有一議案則要求在中國開放汽車市場前，禁止中國汽車入口美國。除了這些開宗明義針對中美貿易的提案外，尚有其他沒有指名道姓針對中美貿易的提案，若能通過也會對中美貿易造成影響。例如在2007年1月，民主黨眾議員

Marcy Kaptur提出了Balancing Trade Act of 2007，其目標就是要改善對華貿易逆差。¹³

美國國會亦十分關注大量中國貨被回收一事，參眾兩院轄下的委員會都曾特別召開會議討論有關問題。在2008年初，眾議院和參議院先後通過議案，有關議案若成為法律，入口玩具的質量將會受到更嚴格的限制，而質檢制度亦會更加嚴謹（USA Today, 2008）。但這議案並沒有特別針對中美貿易。只要中國製的玩具合乎新的質量要求，有關議案對中美經貿關係的影響應該不大。然而，這並不代表國會內完全沒有聲音要將產品安全問題與對華貿易以至中美關係掛鈎。在2008年1月初，一向致力爭取勞工權益的民主黨眾議員Betty Sutton即提出無約束力的議案，要求眾議院確認現行的貿易政策與不安全的食物和消費品流入美國境內有關。而屬保守派的共和黨眾議員Ted Poe亦同時提出無約束力的議案，譴責中國製造及出口不安全產品，並鼓勵美國商人暫停輸入中國貨；美國家長則應在選購中國製造的玩具前三思。這兩則議案雖然暫未交諸表決，但已說明了不論是民主黨還是共和黨，基於不同理念都不滿現行的對華貿易政策，而今次的產品安全風波正好為他們提供了新的理據。

四、民主黨總統參選人：比拼立場強硬？

在行政部門和國會以外，產品安全的問題也在美國政壇的其他領域成為重要議題。在地方層面，佛羅里達州Palm Bay市市長便提案禁止市府購買中國貨（ABC News, 2007）。在馬利蘭州議會，有議員提案立法禁止製造和出售任何含鉛的玩具，即惹來北京去信抗議，指該法案會為國際貿易製造「不必要的障礙」（Washington Post, 2008）。地方層面的動作未必對美國的對華貿易立場有太大影響力，但可反映出即使聯邦政府維持現行政策，中國的經濟利益仍可因為地方政府的態度受損。

中國貨問題也成為美國總統初選戰的議題之一，民主黨的總統參選人紛紛就此議題表態，當中以希拉莉·克林頓的回

應最為溫和。她認為要解決問題，應收緊對產品安全的標準、加強對消費品安全委員會的支持，以及提高違反消費品安全法的罰則 (*New York Times*, 2007)。但除了希拉莉·克林頓外，其他參選人大都對中國貨採取比較強硬的立場，如Christopher Dodd曾要求布殊暫停輸入來自中國的玩具和食品 (*New York Sun*, 2007)。排名第三的愛德華不但要求布殊採取零容忍態度，更聲言自己不會購買中國製玩具予子女 (*New York Times*, 2007)。或許眼見其他候選人採取較強硬的姿態，奧巴馬亦一改往日的溫和立場，聲言將會禁止中國玩具入口。不過在中方外交部發言人反駁其言論後，奧巴馬隨即否認禁止中國玩具入口之說，且強調要與中國合力解決問題 (Reuters, 2007c)。從各參選人的發言來看，民主黨內對此議題的立場雖然不完全一致，但可反映出民主黨內部存在著以產品安全作為理據推動改變現行對華貿易政策的聲音。相對而言，共和黨的總統參選人似乎未如民主黨總統參選人那樣強調是次事件，大概因為他們的對華政策總體來說已經較為強硬之故。

五、消費者團體：要求改革質檢制度

除了政府、國會議員和其他政治人物外，非政府組織和各利益團體對影響美國政府的政策制訂也扮演一定的角色。在不同類型的團體中，特別關注是次風波的主要是消費者組織與勞工團體。

對美國消費者來說，能購得價廉物美的中國貨，開放對華貿易理應是好消息，可是，消費者團體對消費品的安全更為關注。美國的消費者團體在回收風波後反應積極，希望藉此契機推動消費者權益。這些團體的主要回應包括出席國會聽證會、致函政府與國會議員、動員群眾向政府和國會議員施壓，務使當局正視產品安全問題。當中較活躍的團體包括Consumers Union、National Consumers' League、Public Citizen及Kids In Danger等。

消費者團體的建議大多針對美國當局的質檢程序，包括增加消費品安全委員會的預算、加強抽查和罰則、盡快通過

收緊食品及消費品安全標準的法例等。除了各消費者團體的基本共識外，亦有個別消費者組織將產品安全問題與貿易問題連結起來。例如本身亦關注貿易問題的Public Citizen (2007) 便要求修改世貿協議，讓入口貨物在入境前通過更嚴格的檢查。National Consumers' League則將矛頭指向中國的勞工問題，該組織在聲明中指中國勞工的苛刻工作條件與中國製品的質量欠佳有關；¹⁴ 不過，National Consumers' League亦沒有提出任何針對中國的制裁措施，只希望生產商能僱用第三者以確保產品符合安全規定，使中國工人在生產過程中得到充分保障。

總括而言，雖然中國貨是這次風波的主角，但美國的消費者組織大都視整件事為美國國內產品安全系統不健全，未能因應入口貨物愈來愈多而與時並進的問題，並沒有向政府施壓以求改變對華貿易政策。Kids In Danger (2008) 在其2007年的年度報告中更特別提到，2007年有逾半被回收的玩具是因為設計出現問題，該負責的不是中國工廠，而是美國公司。可以說，回收風波暫時並未將美國的消費者運動推往反對與華貿易的陣線上，而大部分具規模的消費者組織亦未因此為中國打造一個負面形象。

六、勞工團體：藉產品安全問題施壓

一直以來，勞工團體對開放對華貿易都持較保留的態度，原因有二。第一、美國本地工人擔心開放對華貿易會令不少工作崗位流向中國，令美國本地工人失業。另外，也有不少團體質疑中國勞工未受到應有的保障，換言之，中美勞工之間要進行無底價競賽（race to the bottom）；再加上中國控制人民幣匯率，故這些勞工團體認為中美貿易並非公平貿易，而美國勞工正是不公平貿易的犧牲者。

像關注中美貿易的國會議員一樣，美國不少勞工團體都希望藉回收事件加強對政府的壓力，使政府改變對華貿易政策。關注勞工權益的國際勞工權益論壇（International Labor Rights Forum）代表出席參議院一次聽證會時，便以中國工人要暴露在含鉛的油漆下工作而論證中國的勞工條件未如理想。該代表

支持美國國會通過法案，禁止輸入血汗工場所製的產品，希望藉此改善中國勞工狀況。¹⁵

主張政府檢討對華貿易政策的工會International Brotherhood of Teamsters會長James P. Hoffa在國會作證時亦特別提到中國入口產品的質量問題。¹⁶這種論述顯然為保護主義提供了新的理據，因為這顯示了中美貿易的受害者不單是美國的工人階級，更包括了美國消費者。另一大型工會United Steelworkers則在2007年底起發動Stop Toxic Imports運動，以入口產品安全問題作切入點，迫政府收緊貿易政策，保障美國國民的健康與工作機會，此運動得到全美最大工會聯盟AFL-CIO的支持。

值得注意的是，縱使這些勞工團體大都把美國勞工的利益放在第一位，但它們並沒有用負面的方式來描繪中國，而將注意力集中於美國政府和商界身上。不過，United and Commercial Workers屬下一個針對沃爾瑪的組織—Wake Up Walmart—則在抗議沃爾瑪的行動中強調沃爾瑪與中國的關係。在中國貨的質量問題成為輿論焦點後，該組織推出了兩則電視廣告，內容都針對沃爾瑪出售大量中國貨。以一則名為「Wal-Mart and China: The Ultimate Joint Venture」的電視廣告為例，該則廣告先向觀眾說明有不少在沃爾瑪出售的中國製貨品因安全問題被回收，再指出沃爾瑪所售貨物有七成在中國製造，結尾時畫面上出現了一面五星紅旗，但最大的一顆星變成了沃爾瑪廣告中常採用的黃色笑臉。¹⁷這則廣告的用意相當明顯，該組織利用產品安全問題將中國貨視為對美國的威脅，進而攻擊出售大量中國貨的沃爾瑪。

七、產品安全問題的議題網絡

傳出一連串中國貨因質量問題而被回收的消息後，各方力量紛紛就中國入口貨的安全問題表態，針對這問題的議題網絡已告成形。如上文所說，在中美達成世貿雙邊協定之前，美國國內一直對對華貿易有兩種不同聲音。在這次事件中，我們亦可以根據各方的立場而歸納出兩大陣營。一向對現行對華貿易政策抱懷疑態度的一方（包括部分國會議員和勞工團體）希望

藉著今次事件加大壓力，迫政府改變對華貿易政策。至於美國政府和商界則主張持續與中國接觸交流，希望通過與中國方面合作，和加強美國本身對入口的質檢制度去解決問題。而對產品安全議題甚為關注的消費者團體亦沒有將矛頭指向中國，而是將焦點放在美國本身的質檢制度上。當然，如果不合乎安全標準的中國製產品繼續流入美國，這些消費者團體便可能改變態度，將中國製造與不良產品劃上等號。

對希望持續發展中美貿易的中國政府來說，自然樂見美國政府沒有因回收事件而改變其對華貿易方針。然而，如果在美國出售的中國製貨品的品質沒有改善，國會內和美國民間必然會有更多聲音要求政府採取更強硬的手段。儘管金融危機最後成為了2008年美國總統大選的最重要議題，但兩大候選人 — 麥凱恩和奧巴馬 — 在競選時都曾提到中國貨的安全問題。麥凱恩在篤定取得共和黨提名後曾表明如果再有對美國兒童性命有威脅的中國玩具流入美國，將禁止中國玩具入口 (Bloomberg.com, 2008)。在大選中勝出的奧巴馬亦在其對華政策的文宣中指出要保證來自中國的入口貨的安全性。¹⁸ 換言之，產品安全問題已成為了原本已是矛盾重重的中美貿易關係的新矛盾，奧巴馬在上任後難免會面對更多要求改變對華貿易政策的壓力。

中國在美形象： 不負責任的國家？中國貨成新威脅？

有關中國的形象問題，美國政府暫時沒有因此而改變對中國的定位，而消費者團體亦沒有乘機展開針對中國的活動，這對中方而言當然是好消息；但Wake Up Walmart的行動卻顯示出中國的形象已因今次事件受損。長遠而言，產品安全問題為對華較存敵意的力量提供了不少彈藥。這股力量可以藉產品安全問題將中國描繪成一個不負責任的國家，中國貨更可被視為對美國以至西方世界的新威脅。因此，不論是為了國家形象還是

維持中美的經貿關係，中國政府都必須採取更積極的措施以回應回收風波。

中方的可行對策

由於美國國內不同的力量對對華貿易以至產品安全問題有不同的立場，中方的首要之務應該是穩住那些沒有藉產品安全問題而建議對華制裁或者設立貿易壁壘一方的立場。為了令美國政府、商界和消費者團體不會藉著產品安全問題而主張貿易保護主義，中方務必嚴格執行與美方簽訂的多項有關產品安全的協議，並加強與美國質檢機關的交流，及強化自身的質檢制度。否則，美國政府如發現與華合作的成效不彰，便可能會改用強硬手段來處理產品安全問題。另外，美國國內大部分的消費者團體都未有因回收潮而主張收緊對華貿易政策，中方可考慮藉此機會嘗試接觸這些消費者團體，向這些團體介紹中方為了確保產品安全而進行的種種措施，並聽取它們的意見。同時中方亦應加強在美國國會的游說工作，確保主張對華繼續採取「接觸」政策的議員不會因為產品安全問題而有所動搖。

除了穩住美國國內支持對華貿易的力量外，改善中國形象方面，中國亦要痛下苦功。當務之急是讓美國民眾認同中國不是一個不負責任、不注重產品安全的國家。中國政府不應該太過敏感，隨便將美方有關加強產品安全的建議與針對對華貿易劃上等號。上文提過中國政府發信給馬利蘭州議員一事，只會令美國人產生中方不重視安全問題的印象。近年積極融入國際體系的中國政府亦可以考慮在世貿、亞太經濟合作會議和世界衛生組織等不同的平台，將產品安全問題提上議程，向國際社會宣示其推動產品安全的決心。對內方面，中國可藉機提升國內對食品及其他消費品的安全標準，這不但有助提升中國消費品的質素，亦可向美國以至國際社會發出「中國日益關注產品安全問題」的訊息。

除了宏觀政策層面的對策外，中方亦可嘗試深入美國民間，以圖扭轉美國消費者對中國的負面印象。中方可嘗試與沃

爾瑪或者其他在中國有龐大投資的美國零售商或生產商合作，擬定宣傳計劃，甚至可派員在美國各零售店加強宣傳，讓美國人得知中方正在設法提升產品安全，以保障美國消費者的權益。這是另一種加強兩國交流的方法，讓美國民眾加深對中國的了解。只有讓美國官方和民間都認同中國的努力，中國才可望走出產品安全問題的陰霾，在國際事務上發聲時更具說服力。

結語

中美兩國的經濟關係日益密切，這不但減低中美發生軍事衝突的機會，亦令到中美要經濟制裁對方的成本大增，故美國政府沒有藉今次事件而改變對華貿易政策，反而主張加強雙方在產品安全問題的合作，這絕非意料之外。有趣的是，自由主義的傳統一向認為自由貿易有助雙方增進了解，但這次事件，不但為美國內部不滿對華貿易政策陣營提供了更多理據，更令中國在美國人心目中的形象受損，而這又正是雙方加強貿易、全球化經濟分工下的副產品。假如中國貨不能在未來令美國的消費者重拾信心，美國政府將會面對更大的壓力，屆時對華立場也許要比現在強硬。因此，中國除了要改善出口貨物的品質外，還要改善中國在美國以至西方世界的形象，這樣，中國政府才能繼續藉國際貿易推動經濟改革，並使美方對中國日益強大的經濟力量解除戒心。

注釋

1. 有關不同學派對當前中美關係的分析，可參考Friedberg (2005)。
2. 有關二十世紀九十年代中美關係的發展，可參考Lampton (2002)。
3. 有關「九一一」後的中美關係分析，可參考Taylor (2005)。

4. 資料來自中華人民共和國商務部網站 (<http://www.mofcom.gov.cn/>) 。
5. 資料來自中華人民共和國國家統計局網站 (<http://www.stats.gov.cn/>) 。有關美國在中國直接投資金額偏低的原因，可參考Zhang (2000) 。
6. 有關中美貿易是互惠互利的討論，可參考Naughton (1998) 。
7. 雙方的統計數字相距甚遠，主因是雙方採用不同的統計方法。見Xu (2001) 。
8. 最早提出議題網絡概念的是Heclo (1978) 。
9. 該聲明可自http://commerce.senate.gov/public/_files/David_Spooner_Spoonerfinaltestimony072407.pdf下載。
10. 該聲明可自<http://www.cpsc.gov/pr/nord091207.pdf>下載。
11. 有關美國與中國在產品安全問題的不同合作項目，可參考Interagency Working Group on Import Safety (2007:50-51) 。
12. 美泰的行政總裁在眾議院轄下一個委員會會議中透露了美泰的應對措施，該聲明可自http://energycommerce.house.gov/cmte_mtgs/110-ctcp-hrg.091907.Eckert-testimony.pdf下載。
13. Balancing Trade Act of 2007的全文見<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-169>。
14. 該聲明可自<http://www.nclnet.org/health/NCL%20Greenberg%20Comments%202010%202007.pdf>下載。
15. 國際勞工論壇代表的聲明可自http://commerce.senate.gov/public/_files/BamaAthreyaTestimony_SenateCommerceILRFTestimonyOct2007FINAL.pdf下載。
16. 該聲明可自http://commerce.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Testimony&Hearing_ID=702bc54a-

- eca4-412b-9c97-fe037a5ed9bb&Witness_ID=7d5ee4cd-49ab-4590-a9d0-efface3393a0下載。
17. 此廣告可在<http://www.wakeupwalmart.com/video/chinareport.html>觀看。
 18. 該文宣可自http://www.barackobama.com/pdf/FactSheet_China.pdf下載。

參考書目

- ABC News.* 2007. “Florida City Tries to Ban Chinese Products,” 24 October, available at <http://www.abcnews.go.com/Business/CreativeConsumer/Story?id=3765361&page=1> (accessed 28 February 2008).
- Bloomberg.com.* 2008. “McCain Vows to Halt China Toy Imports If Children Endangered,” 22 April, available at <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=atqFrDRnvzI&refer=home> (accessed 7 November 2008).
- Campbell, David. 1992. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CTV.ca. 2007. “Most Canadians Will Avoid Toys Made in China: Poll,” 28 November, available at http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20071128/toy_concerns_071128?s_name=&no_ads= (accessed 28 February 2008).
- Department of Commerce, International Trade Administration. 2007. “Commerce Announces Final Decision on Unfair Dumping and Subsidization of Glossy Paper,” 18 October, available at http://www.trade.gov/press/press_releases/2007/paper_101807.asp (accessed 26 February 2008).
- Dietrich, John W. 1999. “Interest Groups and Foreign Policy: Clinton and the China MFN Debates,” *Presidential Studies Quarterly*, 29(2):280-96.
- Friedberg, Aaron L. 2005. “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, 30(2):7-45.

- Heclo, Hugh. 1978. “‘Issue Networks and the Executive Establishment,” in Anthony S. King (ed.), *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy research, pp. 87-124.
- Hook, Steven W. 2005. “Sino-American Trade Relations: Privatizing Foreign Policy,” in Ralph G. Carter (ed.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*. Washington, DC: CQ Press, pp. 303-30.
- Hook, Steven W. 2007. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, 2nd edition. Washington, DC: CQ Press.
- Interagency Working Group on Import Safety. 2007. *Action Plan for Import Safety: A Roadmap for Continual Improvement*, available at <http://www.importsafety.gov/report/actionplan.pdf> (accessed 25 February 2008).
- Kids In Danger. 2008. *2007: The Year of the Recall*, available at http://www.kidsindanger.org/publications/reports/2008_Year_of_the_Recall.pdf (accessed 27 February 2008).
- Lampton, David M. 2002. *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*. Berkeley: University of California Press.
- Naughton, Barry. 1998. “The United States and China: Management of Economic Conflict,” in Robert S. Ross (ed.), *After the Cold War: Domestic Factors and U.S.-China Relations*. Armonk: M. E. Sharpe, pp. 148-83.
- New York Sun*. 2007. “Clinton Faces Pressure to Toughen Stance on China,” 16 August, available at http://www.nysun.com/article/60631?page_no=2 (accessed 28 February 2008).
- New York Times*. 2007. “Democratic Presidential Debate on NPR,” 4 December, available at http://www.nytimes.com/2007/12/04/us/politics/04transcript-debate.html?_r=2&adxnnl=1&oref=slogin&pagewanted=1&adxnnlx=1203216566-ohNR62HcmsqlPvdtD4scRQ&oref=slogin (accessed 28 February 2008).
- Noh, Yooyeon and Jai S. Mah. 2006. “The United States’

- Discriminatory Protectionism against China,” *China Report*, 42(3):285-96.
- Pan, Chengxin. 2004. “The ‘China Threat’ in American Self-imagination: The Discursive Construction of Other as Power Politics,” *Alternatives*, 29(3):305-31.
- Public Citizen. 2007. “Testimony of Lori Wallach at Congressional Hearing on Protecting Children from Lead-tainted Imports,” 20 September, available at <http://www.citizen.org/trade/food/articles.cfm?ID=17127> (Accessed 27 February 2008).
- Reuters. 2007a. “Americans Worry Chinese-made Toys Unsafe: Poll,” 17 December, available at <http://www.reuters.com/article/domesticNews/idUSN1741336120071217> (accessed 28 February 2008).
- Reuters. 2007b. “Most U.S. Consumers Plan to Shun China-made Toys,” 17 October, available at <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSN1619466920071017> (accessed 28 February 2008).
- Reuters. 2007c. “Obama Retreats from Call for China Toy-import Ban,” 23 December, available at <http://www.reuters.com/article/domesticNews/idUSN2327351220071223> (accessed 17 February 2008).
- Russett, Bruce and John R. Oneal. 2001. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: Norton.
- Taylor, Brendan. 2005. “US-China Relations after 11 September: A Long Engagement or Marriage of Convenience?” *Australian Journal of International Affairs*, 59(2):179-99.
- The US-China Business Council. 2007. “USCBC Position: The Safety of Goods Made in China,” 25 July, available at <http://www.uschina.org/public/documents/2007/07/uscbc-position-on-prod-safety-7-25-07.html> (accessed 26 February 2008).
- USA Today. 2008. “Senate OKs Tougher Overseas Toy Checks,” 7 March, available at <http://www.usatoday.com/money/>

- economy/2008-03-06-264731268_x.htm (accessed 7 November 2008).
- Washington Post*. 2008. “Delegate Peeved China Was Tipped Off on Lead-tainted Toys Bill,” 10 February, available at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/09/AR2008020902486.html> (accessed 28 February 2008).
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xu, Xianquan. 2001. “Sino-U.S. Economic and Trade Relations,” in Shuxun Chen and Charles Wolf, Jr. (eds), *China, the United States, and the Global Economy*. Santa Monica: Rand.
- Zeng, Ka. 2001. “Domestic Politics and the U.S.-China WTO Agreement,” *Issues and Studies*, 37(3):105-41.
- Zhang, Kevin Honglin. 2000. “Why is U.S. Direct Investment in China so Small?” *Contemporary Economic Policy*, 18(1):82-94.

2007年的中美經貿新矛盾

產品安全與保護主義

摘要

本文的主旨是探討2007年的中國製產品回收風波對中美關係的影響。我們將焦點放在中美經貿關係上，回顧了美國政府、政要及各利益團體對一連串中國貨被回收的反應，以了解在中國產品安全問題這議題上所形成的議題網絡。聯邦政府和商界一向主張與中國發展經貿關係，故希望藉加強與中國合作和加強美國自身的質檢制度以解決問題；對產品安全問題甚為關心的消費者團體亦將矛頭指向美國的質檢制度，並沒有太多特別針對中國的行動。然而，這次事件亦為質疑對華開放貿易的力量加添了新的論據。保守派議員和勞工團體便企圖藉中國貨的安全問題來改變對華貿易政策。儘管這次回收風波未有對中美貿易有太大的影響，但若中方在未來未能確保出口貨品的質量，不但美國政府將面對更大要求收緊對華貿易的壓力，中國在美國人心目中的形象亦難免受損。

New Contradictions in Sino-US Trade in 2007

Product Safety and Protectionism

Simon Shen Xu-hui

Lee Chun-wing

Abstract

The major objective of this paper is to investigate the impact of the 2007 Chinese product recalls on Sino-US relations, particularly the economic and trade relationships between the two countries. We describe the issue networks concerning the issue of product safety by reviewing how the US federal government, important US political figures, and different interest groups reacted to the product recalls. The US government and the business sector, which had been advocating closer economic ties with China, wanted to tackle the problem by cooperating with China and strengthening the product safety control system of the US. Consumer organizations, which are very concerned about product safety issues, also did not target China but rather the US safety control system. However, the product recalls have also offered new arguments for those who have reservations about Sino-US trade. For example, conservative members of Congress and labour organizations took this opportunity to push for a change in trade policy towards China. While the product recalls did not have a major impact on Sino-US trade relations, if China fails to guarantee the quality of its exports to the US, the US government will face more pressure to tighten its trade policy towards China, and the image of China will suffer in the US.

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Lee, Paul Siu-nam, PhD (Michigan),
Professor, School of Journalism and Communication

Associate Directors:

Chiu, Stephen Wing-kai, PhD (Princeton),
Professor, Department of Sociology

Sung, Yun-wing, PhD (Minnesota),
Professor, Department of Economics

Tang, Kwong-leung, PhD (UC Berkeley),
Professor of Social Work

Wong, Timothy Ka-ying, PhD (Manitoba),
Research Associate Professor, HKIAPS

HK\$15.00

ISBN 978-962-441-197-3



9 789624 411973