

多种纤维协议和纺织品贸易

萧智宇¹, 林炳文²

¹苏州大学东吴商学院金融学系, 江苏 苏州

²东吴大学, 台湾 台北

Email: shiaojiyu@163.com

收稿日期: 2021年6月23日; 录用日期: 2021年7月7日; 发布日期: 2021年7月21日

摘要

1974年在GATT主持下, 签订多种纤维协议(MFA), 订立初衷拟建构一项临时性措施, 后历经四次展期, 计有54个纺织品进出口国家和地区参与, 对国际纺织品贸易产生重大影响。乌拉圭回合达成协议要求成员国将其数量限制和VERs转换为课征标准关税, 尽管各国废止MFA进展过程缓慢, 最后同意在10年内废止MFA。自1995年创建世界贸易组织(WTO)起, 纺织品和成衣协议(ATC)取代了MFA。乌拉圭回合的「防卫措施」旨在禁止大多数VERs安排。本文详述欧美国家在那十年间必须分阶段逐步取消MFA配额, 以及发展中国家与发达国家政策分歧。MFA从出现在世界贸易舞台到落幕, 尽管它曾经掀起各国贸易政治纷争, 但在MFA展期中, 确实带给纺织品出口国生产面质量升级效果; 在MFA废止之后, 也带给纺织品进口国消费面质量降级效果, 这是本文的重要研究发现, 也都是我们要铭记这段经济史的智慧遗产。

关键词

多种纤维协议, 自愿性出口限制, 防卫措施, 纺织品和成衣协议

Multi-Fibre Arrangement and Textile Trade

Jiyu Shiao¹, Ping-Wen Lin²

¹Department of Finance, DongWu Business School, Soochow University, Suzhou Jiangsu

²Soochow University, Taipei Taiwan

Email: shiaojiyu@163.com

Received: Jun. 23rd, 2021; accepted: Jul. 7th, 2021; published: Jul. 21st, 2021

Abstract

Under the auspices of GATT, the Multi-Fibre Arrangement (MFA) was signatory in 1974. The original intention was to establish a temporary measure. After four exhibitions, 54 textile import and

文章引用: 萧智宇, 林炳文. 多种纤维协议和纺织品贸易[J]. 商业全球化, 2021, 9(3): 53-63.

DOI: 10.12677/bglo.2021.93008

export countries participated, which had a significant impact on international textile trade. A major agreement reached in the Uruguay Round is to require member states to convert their quantitative restrictions and *VERs* into standard tariffs. Although the progress of the abolition of *MFA* has been slow, they finally agreed to abolish *MFA* within 10 years. Since the World Trade Organization was established in 1995, the Agreement on Textiles and Clothing (*ATC*) has replaced *MFA*. The “safeguard measures” of the Uruguay Round aimed to prohibit most *VERs* arrangements. This article details the need for European and American countries to phase out *MFA* quotas during that decade, as well as policy divergences between developing countries and developed countries. From its appearance on the world trade stage to its ending, *MFA* has caused political disputes in the trade of various countries, but during the *MFA* exhibition, it has indeed brought the quality upgrading effect in production of textile exporting countries. After the abolition of *MFA*, it also brought the quality downgrading effect in consumption of textile importing countries. This is an important research finding of this article, and it is also the intellectual heritage of this economic history that we must remember.

Keywords

Multi-Fibre Arrangement, Voluntary Export Restraints, Safeguard Measures, The Agreement on Textiles and Clothing

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

工业革命不仅改变一个国家的命运,也改变了整个世界的格局。英国在十九世纪将其工业基础建立在纺织业上,美国和欧洲国家在二十世纪中叶主宰了这一产业,同期发展中国家则以强大国际竞争者之姿争雄,充分反映其**动态比较优势**发展路径¹。因纺织品和成衣业只需要较少的投资,肇致许多新兴国家的纺织业很容易获得长足的发展。她们视纺织品和成衣业为一国工业化(industrialization)的前导部门,在出口扩张政策引领下,纺织品大量涌入国际市场。欧美国等发达国家的纺织业者因抵挡不住来自香港、印度、泰国、台湾等低工资国家和地区的纺织品竞争,纷纷要求其政府采取数量限制措施,以保护其本地纺织业。早在1950年代中期,发达国家对从第三世界国家进口的纺织品设置了层层贸易壁垒。

随着纺织品贸易数量和金额迅速提升,纺织业在全球贸易扮演极其重要的地位。在发达国家工业化过程中,纺织业一直是创造就业机会的源泉,所有纺织品进口国家除了关注其国内基础工业衰退,还普遍赞同更严格管制纺织品与成衣进口。反观发展中国家视纺织品和成衣业为其工业化策略基石,他们咸认为此一产业若在世界贸易中自由度不高,发展中国家经济将会面临低速增长的困境。

1961年**关税暨贸易总协定**(the General Agreement on Tariffs and Trade, 缩写为 *GATT*)在日内瓦召开有关纺织品贸易的国际会议,会中根据美国提出的草案达成了「国际棉纺织品贸易短期安排」(Short-Term Arrangement regarding International Trade in Cotton Textiles)。翌年2月,又在 *GATT* 的安排下,签订了有效期5年的「国际棉纺织品贸易长期安排」(Long-Term Arrangement regarding International Trade in Cotton

¹ 台湾纺织业早期除接收日本撤退遗留的设备,1949年间中国大陆的纺织工厂大举移进台湾,当时主要以棉纺为主。1953年政府实施第一期四年经济建设计划,开启了台湾地区纺织业的发展。台湾民营纺织工厂1950年初期约有200多家,1953年增加到1,228家,占全台纺织工厂总数的10%。到了1970年代,台湾与香港、意大利、南韩并列为世界四大纺织品出口国/地区。有关台湾纺织业早期发展史,参阅瞿宛文,「重看台湾棉纺织业早期的发展」,《新史学》,第十九卷,(2008年3月):167-227。

Textiles), 同年 10 月起生效。在此长期安排下, 实现选择的歧视性限制, 它几乎遍及所有的纺织品贸易国, 限制范围也扩大到所有的棉纺织品。1972 年美国倡议 GATT 理事会成立了一个工作小组, 专门审议考察纺织品贸易的市场扰乱(market disruption)问题, 寻找可行的方案。在此, 所谓的市场扰乱并非针对出口国不公平贸易行为所造成的出口骤增, 而是针对贸易国之间的比较优势。在 GATT 主导之下, 42 个纺织品贸易国历经艰辛的谈判过程, 1973 年底达成**国际纺织品贸易协议**(Arrangement Regarding International Trade in Textiles)。由于纺织品的限制范围甚广, 从棉纺织品扩及到化纤产品, 故**国际纺织品贸易协议**又称为**多种纤维协议**(Multi-Fibre Arrangement, 缩写为 MFA)。

多种纤维协议于 1973 年 12 月 30 日签订, 翌年元旦起生效, 有效期限为 4 年, 适用范围包括棉、羊毛、人造纤维及其制品, 不包括手工织品和工艺品。后历经四次展期, 计有 54 个纺织品进出口国家和地区参与, 对国际纺织品贸易产生重大影响; 该协议是进口纺织品的已开发国家缔约方, 利用 GATT 制定有关纺织品和成衣贸易的国际协议, 包括纺织品贸易配额和年增长率协议。基本上, MFA 是国际纺织品贸易管理的一种补救措施, 当发生实际市场扰乱或有市场扰乱可能时, 进口国可以单方面实施片面纺织品进口数量限制, 或与出口国订立双边协议, 以限制纺织品之进口数量。1977 年第一次展期四年, 大多数进口国都增强对纺织品贸易的限制, 且限制重点由纺织品逐渐转向成衣。1981 年年底在日内瓦通过**国际纺织品贸易协议延长议定书**(Protocol of Extension), 成员国将**多种纤维协议**再度延展到 1986 年 7 月底。回顾该协定总共经历了 1977 年、1981 年、1986 年三次展期, 到了第四次**多种纤维协议**本应于 1991 年 12 月 31 日到期, 然而参加乌拉圭回合(Uruguay Round)谈判的各方代表执意将现行的协议递延至 1992 年底, 留待乌拉圭回合纺织品和成衣协议生效后再行废止。

申言之, **多种纤维协议**旨在保证世界纺织品贸易有秩序地发展, 降低贸易壁垒, 逐步实现世界纺织品贸易自由化, 提供发展中国家纺织品和成衣制品进入发达国家市场日益增长的一项保证, 同时又能避免对进口国纺织业受到扰乱与破坏。发达国家暂时限制纺织品进口, 发展中国家又自动限制纺织品出口, 提供发达国家竞争力削弱的纺织业一个结构性调整的机会。其实这些措施根本不符合 GATT 的原则。在本质上, **多种纤维协议**订立初衷拟建构一项临时性措施, 列出指导国际纺织品和成衣贸易的规则。在实践中, 该协议并不是临时性措施, 既不能提供发展中国家出口日益增长的保证, 也未能有效防止发达国家市场扰乱。平实而论, **多种纤维协议**是背离 GATT 的基本原则和精神。

2. 多种纤维协议的演变

纺织品和成衣业是劳动密集产业, 它包括纤维制造、纺织、及成衣业三大部门。由于大多数纺织企业分布在欧美地区, 当第三世界国家纺织业者以低成本竞争者争雄时, 欧美纺织业者和工会乃施压其政府, 说服政府对纺织品实施进口壁垒争取适度的保护。

多种纤维协议本身可追溯到 1956 年, 当年美国纺织界大肆攻讦日本纺织品的进口。尽管当时美国从日本进口纺织品仅占美国纺织品消费的 2%, 但其政府遭遇空前压力, 在工会联合抵制结束后, 一方面保护贸易法案旋即引入国会; 另一方面美国政府碍于 GATT 规范禁止使用进口配额限制, 以及美国努力促进世界贸易自由化身分, 乃决定与日本谈判达成一项自愿性协议。日本同意在连续五年内限制其棉纺织品出口美国, 以换取美国不再采取进一步限制行动的保证。这一项虽名曰「**自愿性**」出口限制(“voluntary” export restraints, 缩写为 VERs), 实则是出口国在进口国强制签署的双边协议。它是一种顺从进口国压力下, 出口国签署的顺从自愿性协定(compliance voluntary arrangement); 它也是一种「**有秩序的营销协议**」(“orderly marketing arrangement”), 意指进出口国双方经由谈判达成协议来限制外国的出口品销售以分享市场[1]。VERs 是出口国不愿承受发达国家关税或配额造成更差条件风险的贸易限制, 而宁愿施加自己的限制。基本上, VERs 被视为**非关税壁垒**(non-tariff barriers), 它是国家之间逃避 GATT 的规则的双边协议,

它就是一种限制性的贸易壁垒。

2.1. MFA 歧视性限制的本质

最早日本从 1957 年开始执行为期五年的棉纺织品 VERs 协议, 初期棉纺织品出口量确实下降, 羊毛和合成纺织品出口量却逐年在增加。起初, 这些 VERs 仅是临时性的设限, 但后来却演变一拖就是数十年。原先协议限制目标仅仅是针对棉纺织品(按重量规定 50% 的含棉量), 日本、香港、南韩及台湾等经济体瞻前顾后, 改增加其他纤维和棉混纺的出口量, 导致 1960 年代末期美国人造纤维产品进口量剧增。1961 年 6 月, 美国在 GATT 会谈中提议与发展中国家协商订立市场瓜分协议, 遂有 16 个国家地区和美国协商订立协议。接着, 1971 年美日两国达成一项包括羊毛和人造纺织品三年期双边协议; 同年美国也跟香港、南韩、台湾达成一项类似的五年期协议。MFA 初期造成日本纺织品出口转向高价位产品, 但自 1970 年代初以降, 日本的纺织品生产早已丧失了竞争力, 又遭逢高工资与日圆升值, 遂从世界上最大纺织品出口国沦为纺织品主要进口国[2]。东亚国家地区之后将出口转向欧洲, 导致欧洲国家希望实施保护贸易措施, 而东亚国家地区也需要一项协议保证, 乃促成 1974 年 MFA 的签署。总括来讲, 从 1960 年代到 2004 年间, 欧美工业国家针对发展中国家实施 MFA, 表面上是在复杂的 VERs 体系下达成的产物, 实际上完全是针对发展中国家纺织品实施之歧视性进口数量限制²。

2.2. MFA 丧钟敲响

1986 年乌拉圭回合谈判将纺织品贸易列入议程, 期待 MFA 纳入 GATT 框架之中。美国和加拿大主张把限定国家的纺织品进口数量限制变更为不限定国家, 采用世界统一标准的进口数量限制和配额制度, 而发展中国家则主张在维持限定国家的进口数量限制的同时, 分阶段废除 MFA, 实现纺织品贸易的自由化目标。幸运的是, 最终美国和加拿大对发展中国家让步, 同意在 10 年内废除 MFA。尽管各国废除 MFA 进展过程缓慢, 乌拉圭回合一项重大成果就是达成一项协议: 各成员国将其数量限制和 VERs 转换为课征标准关税。

2.3. ATC 取代了 MFA

乌拉圭回合试图将纺织品和成衣产品贸易带回 GATT 框架中, 起初, 谈判把纺织品和成衣产品贸易限制是标示为「短期协议」(Short-Term Agreement), 目的就在提供工业国家一段喘息缓冲期, 期使她们能够顺利调整出「新市场条件」的贸易。接着, 乌拉圭回合谈判结束前达成了一项协议: 自 1995 年创建世界贸易组织起, 纺织品和成衣协议(Agreement on Textiles and Clothing, 缩写为 ATC)取代了 MFA, 到 2005 年 1 月 1 日, 任何在 1994 年 12 月 31 日以前仍然存在的配额都将完全纳入正常的 GATT 规则之中, 取消配额, 进口国再也不能对出口国实施歧视性待遇。最后, WTO 自废武功, ATC 本身也不复存在。这是 WTO 协议中唯一规定自行废止内容的协议: 承诺从协议实施之日起, 每个成员国在十年内必须逐步取消 MFA 的配额, 分阶段回归 GATT 规则中纺织品产品比例剩余配额的放开速度。在第一阶段(1995~1997 年间)里, 每个 WTO 成员国至少取消占 1990 年 MFA 涵盖的纺织品和成衣进口量的 16%, 但不一定要受此限制; 到了第二阶段(1998~2001 年间), 即自 1998 年起须根据 GATT 的正常规则再增加取消 17% 的配额; 然后在第三阶段(2002~2004 年间), 再取消 18% 的配额; 到了第四阶段里, 预计再把最终剩余的 49% 配额于 2005 年逐步取消掉。不过, 在过渡期间内, 进口国若出现产业受损害情况, 巨额中国纺织品被阻挡在欧洲港口和仓库, 欧洲进口商和零售商损失惨重怨声载道, 该协议允许根据严格的条件暂时采取特

² 有关多种纤维协议历史的详细说明, 读者请参阅 Richard Pomfret, *International Trade: An Introduction to Theory and Policy*. Oxford: Basil Blackwell, 1991, pp. 113-115.

别的**防卫措施**(safeguard measures)³。换言之, 当货品输入数量增加时, 造成国内生产相同或直接竞争产品的产业, 遭受严重损害或有严重损害之虞, 得经政府调查确定后采取进口救济(import relief)。这些防卫措施限制既可由双方磋商实施, 也可以单方面实施, 惟前提需由**纺织品监督机构**(Textiles Monitoring Body)审议之。在此, **WTO** 设立**纺织品监督机构**, 负责监督、处理废除 **MFA** 后十年过渡期间落实国际纺织品贸易自由化问题。

尽管自愿性出口限制提出了有关国际法有趣的法理学问题, 但乌拉圭回合采取「防卫措施」却是针对大多数 **VERs** 安排而为。发展中国家经常要贸易保护的目的是捍卫出口, 削减对国内生产者的损害[3] 虽然 **GATT** 第 19 条的防卫措施授权提供这项保护, 但通常使用未经 **GATT** 授权或控制的 **VERs**。众所皆知, 出口商就是货出得去才会赢! 扩散 **VERs** 将会危及发展中国家的利益, 它常高估发展中国家出口商的成本, 肇致发展中国家面临许多让步的风险。放宽第 19 条的适用条件, 旨在禁止或直接控制 **VERs** [4]。

本来 **ATC** 规定在 2008 年年底以前, 任何 **WTO** 会员如果认为中国纺织品和成衣出口会造成市场扰乱, 即可启动特别的防卫措施, 以限定中国相关产品出口量不得超过前一年的 7.5%, 只是该防卫措施的贸易效果不彰。中国与欧盟(European Union)经过多次的磋商后, 欧盟内部出现严重分歧, 自行放弃依中国加入 **WTO** 议定书中规定之 7.5% 的年增长, 允许中国对欧盟的出口数量改依每年 8% 至 12.5% 的增长率。至于中美双方前三次司局长级官员之磋商, 则持续在受限纺织品和成衣类别、增加幅度、增加基数等问题上打转, 谈不出结果来。于是 **WTO** 官员呼吁: 在全球纺织品配额制度取消后影响尚不明朗之际, 中国以外的纺织业者应该针对配额取消后, 改变全球纺织品生产布局策略, 做好相关的因应措施, 而欧盟和美国在决定对中国纺织品进口设限前应先三思中国纺织品的影响, 切勿急着采取限制措施。

反观纺织品进口国, 她们可以分别从上衣、纱线、织物、制成的纺织品、及成衣类别中选择, 惟欠缺规定每个阶段里应放宽哪一类别产品的数量而已。此弹性安排用意准许进口国可以把那些高度受限的产品项目排除在初始阶段外, 直到 2004 年底完成 **MFA** 废止后才摆脱配额的限制。当时各国对于 **MFA** 进入最后阶段是否还会继续实施捉摸不定, 在面对国内进口竞争利益方的强大压力下, 进口国不是想寻求延长过渡期就是利用一些防卫措施要求再度恢复之。的确到了 2005 年, 纺织品和成衣贸易是否将完全纳入 **GATT** 的范围内, 各国之间犹存高度不确定性[5]。所幸乌拉圭回合谈判达成协议, 要求发达国家于 1999 年年底前分阶段逐渐解除 **VERs** 的使用, 并严禁衍生新的 **VERs**。乌拉圭回合确立贸易成员国必须找到实际遭受损害或损害的威胁, 且当进口产品数量增加与严重损害间具有因果关系时, 始能在防止损害的必要范围内采取防卫措施。由于乌拉圭回合协议允许贸易成员国在防卫措施上有一定的选择性, 故在最初四年所实施的防卫措施中, 都不以进口国是否正在实施任何调整政策为依据, 而且在解除 **VERs** 最初的三年中, 即使进口国未提供赔偿, 出口国也不得进行报复。

3. 多种纤维协议下的纺织品贸易发展

MFA 保证发展中国家纺织品出口量年增长率得以维持在 6%。发达国家原来设想借着 **MFA** 来控制从发展中国家进口的增长, 逐步淘汰工业化国家该产业无竞争力的部分。不幸地, 在签署 **MFA** 后几个月里, 逢全球石油价格暴涨四倍, 伴随着失业率不断升高之停滞膨胀(stagflation), 致使大多数工业化国家政府对 **MFA** 深感不悦。1973~80 年间, 欧洲共同体(European Community)纺织品和成衣的进口市场占有率从 21% 暴增到 44%, 纺织业工人就业率更以每年 4% 的速率降低。起初英国、比利时、及法国出现强大的贸

³ 根据 **GATT**1994 第十九条规定实施**防卫措施**。防卫措施定义为贸易协议成员国在正常的贸易条件下, 为维护本国国内产业利益援用进口救济制度所采取的一种重要暂时措施, 它与针对**不公平贸易**(unfair trade)的措施完全不同。政府采用该防卫措施之目的在于使其成员所需承担的国际义务具有一定灵活性, 俾便它在特殊情况下能够免除在 **WTO** 有关协议中应当承担的义务, 进而对已造成的严重损害从事补救或避免严重损害之威胁。值得注意的是, 政府不会经常使用防卫措施, 它是倾向通过「灰色地带」(gray area)的措施, 这些措施政府可暂时定量限制货品进口或者提高关税, 避免进口增加损及国内业者, 以保护本土产业, 惟任何的暂时性保护措施都须定出一个适用期限。

易保护压力, 德国、荷兰、及丹麦却力主自由贸易; 后来, 欧洲各国政府努力协调, 1976 年决定采取一致的行动, 新兴保护主义(new protectionism)抬头。到 1977 年时, 欧洲共同体已跟主要的纺织品供应国谈判完成 22 个双边协议, 惟这些协议较 *MFA* 的限制更加严格。

对奉行贸易保护主义的欧洲共同体成员来讲, *MFA* 在 1977 年第一次展期的结果似乎是一项胜利。当时欧洲共同体已成为世界上最大的纺织品和成衣进口地区, 而美国却是欧洲纺织品和成衣的最大供应国, 由于欧洲国家没有能力同美国谈判出双边协议, 致使一些欧洲制造商就某些人造纤维的进口对美国提出反补贴税(countervailing duties)诉讼。惟有大量削减发展中国家纺织品的进口, 才能让英国、比利时、及法国业者满意。至于美国在 1960 年代和 70 年代早期, 贸易保护主义声势浩大, 其纺织品和成衣进口市场占有率为欧洲水平一半, 故当 1977 年 *MFA* 第一次展期时, 美国只关注期限延长问题, 不太迎合对欧洲国家所做出「合理背离」的条款。

3.1. 发展中国家与已开发国家政策分歧

当 1981 年 *MFA* 第二次展期会谈时, 发达国家和主张保护主义的国家迫切要求修改该协议, 一方面要求纺织品与成衣进口增长水平必须接受进口国市场增长的约束; 另一方面要求把较贫穷的发展中国家跟新兴工业化国家(newly-industrializing countries)区分开来。如此作法, 显然违背了原来协议所有发展中国家同等待遇原则。发展中国家当时非常重视 *MFA* 第二次展期的会谈结果, 会谈初期发展中国家展现出一致的立场: 她们期盼发达国家能够持续促进纺织品和成衣贸易自由化的承诺。后来因为发展中国家工业生产能力不同, 且她们认为新的 *MFA* 对各发展中国家影响也不尽相同, 导致发展中国家政策主张分歧。不过, 大多数新兴工业化国家力倡贸易自由化, 只有印度及一些国家主张贸易限制, 甚至还有配额较少的斯里兰卡等国主张发达国家应当对新兴工业化国家实施更严厉的贸易限制。

反观发达国家的美国国内, 有趣的是总统、国务院、贸易代表署、及财政部赞成贸易自由化, 而商务部、劳动部、及国会却大张旗鼓持贸易保护主义。因为美国国内行政部门需要依据立法部门的授权去谈判贸易协议, 故其贸易政策常常反映出两大阵营讨价还价之后相互让步的妥协。后来, 美国第 39 任总统卡特(James Carter, Jr.)政府迫于纺织业者压力, 虽然已对香港和台湾地区实施更严厉的贸易限制, 但其国内纺织业者仍不满政府调整方案。美国第 40 任总统里根(Ronald Wilson Reagan)政府重申市场魔力, 强调美国政府有实行自由贸易政策的义务。这种政策更迭让美国纺织业陷入空前混乱之境, 国会仍坚决要求 1981 年 *MFA* 须更严格限制, 逼迫里根总统在 1986 年 *MFA* 第三次展期改弦易辙, 重新检讨 *MFA*。在 1985 年乌拉圭回合谈判中, 发达国家希望维持 *MFA* 体制, 但发展中国家则持相反立场, 力主将纺织品贸易回归 *GATT* 架构下进行。第三次展期到 1991 年 7 月底, 后延展到 1991 年 12 月底。第四次 *MFA* 展期玻利维亚退出, 中国大陆和挪威加入谈判。这次谈判允许纺织品进口国进一步设限, 对出口国实施歧视待遇, 且纺织品限制范围进一步扩大到植物纤维和丝混纺。由于发达国家和发展中国家双方立场分歧, 无法调和, 致使 *MFA* 在乌拉圭回合谈判过程中不得不又延展了。

3.2. 多种纤维协定终告废止

历经 1986 年到 1994 年乌拉圭回合多年谈判, 过程中曾出现了「一致同意之背离」条款, 大大侵蚀纺织品贸易监督功能, 进口国动辄运用市场扰乱形成新的限制。在乌拉圭回合即将结束前, 签署了**纺织品和成衣协议(ATC)**, 订下取消全球纺织品贸易配额的时程。乌拉圭回合谈判达成一项过渡性安排, 要求发达国家于 1999 年年底分阶段逐渐解除使用 *VERs*, 并严禁衍生新的 *VERs*。*ATC* 规定了整个纺织品部门分四阶段逐步回归到 *GATT* 一体化措施、方式、及期限, 最终解除 *MFA* 对纺织品和成衣贸易的限制。乌拉圭回合后成立之 *WTO*, 要求其成员需透过 *ATC* 对纺织品贸易采取新的规范, 要求 *MFA* 应在协议生

效后第 121 个月的第一日废止, 且协议不得再度延长。即自 2005 年元旦起, 纺织品和成衣回归在 WTO 架构自由贸易大道上。

4. 多种纤维协议废止对中国纺织品和成衣出口的影响

第二次世界大战后, 尽管贸易朝向自由化, 但欧美国家纺织品贸易还始终带有保护主义的色彩, 致使 MFA 一直严重扭曲了世界纺织品和成衣的贸易。在一些低工资国家里成衣业比较优势强大, 在高工资国家则属比较劣势产业。传统上成衣业曾经是发达国家中组织有序的部门, 至今我们由许多美国成衣业工人长期都以「国际女士」(“International Ladies”)名义担任世界服装产业工会代表得到印证[6]。

4.1. 全球纺织业迎来「无配额时代」

根据 ATC 第 2 条第 6 款、第 8 款规定: 在 1995 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日的过渡期间, 进口方将分三个阶段逐步取消所有数量限制, 最终实现纺织品贸易自由化, 自 2005 年起, 全球纺织业迎来「无配额时代」。尽管 ATC 揭示国际纺织品贸易自由化时程和幅度, 但因为未规范各类纺织品贸易自由化顺序, 致使效果未臻理想。起初欧盟与美国策略性选择原本未受规范、或资本密集度较高的纺织品先贸易自由化, 把比较敏感的纺织品置于 2004 年后再自由化, 致使当时中国大陆纺织业以劳动力成本低、产品竞争力较强, 在无配额情况下, 其纺织品和成衣出口快速增长, 成为全球纺织品和成衣最大的潜在供应国[7]。当纺织品配额取消后, 发展中国家在全球出口市场占有率势必会提高, 且发展中国家之间将出现「强者恒强, 弱者恒弱」的局面。依据 WTO 统计资料: 1980 年中国纺织品出口市场占有率仅有 4.6%, 低于欧洲共同体、美国、及日本; 2000 年这一市场占有率翻了一倍多, 达到 10.5%; 2003 年中国纺织品出口额达到 269 亿美元, 市场占有率进一步提高到 15.9%。1980 年中国成衣出口市场占有率仅为 4.0%, 到 2003 年市场占有率已增长到 23.0%。在全球纺织业中, 中国目前不仅生产规模最大, 从纺织原料生产开始(包括天然和化学纤维), 纺织、织布、染整到成衣、及其他纺织品加工, 形成了上下游衔接和配套生产, 产业链最完整、种类最齐全的国家, 为全球纺织品和成衣的第一大生产国、出口国。考其原因, 除中国拥有庞大廉价的土地与劳动力优势、地方政府奖励优惠措施、以及内需市场潜力等因素外, 众多外商和台商前往中国大陆创建投资(greenfield investment), 造就了中国纺织业的生产优势。印度、越南及巴基斯坦是少数几个尚可与中国纺织品贸易相匹敌的国家。

2004 年 3 月, 面对中国纺织品出口的强劲增势, 美、墨、土耳其等国签署**伊斯坦堡宣言**(Declaration of Istanbul), 要求对中国纺织品出口继续实施配额管理至 2007 年底, 以避免短期内中国纺织品垄断国际市场。不过, 经中国积极协调延迟对华取消配额的压力, WTO 正式否决**伊斯坦堡宣言**的提议, 俾便中国于 2005 年一月也能够如期享受纺织品配额全面取消。中国于 2005 年一月释出善意征收 148 种纺织品出口关税(export duties), 以期纺织品贸易能够平稳进展, 欧美国家并未领情, 仍对中国纺织品和成衣实施新的配额。中国于 2005 年 6 月 11 日同意 VERs 以 10% 纺织品出口年增长率持续到 2008 年年底。当中国在 2001 年加入 WTO 时, 中美两国曾谈判出一个新的配额制度, 美国允许中国从 2005 年起纺织品出口到美国年增长率为 7.5% 持续到 2008 年年底。根据 **2001 年中国加入 WTO 议定书「特定产品过渡性防卫机制」**第 16 条: 「中国所有产品若对该会员的同行业造成市场扰乱或威胁, 则该会员有权对中国相关产品进行调查, 采取为期 2 至 3 年的撤销减让或限制进口措施; 其标准较防卫协议所订『严重损害或有严重损害之虞』标准宽松」。俗称 242 条款, 此即一般所称的**特定产品防卫措施**(product-specific-safeguard), 适用年限直至中国加入 WTO 后 12 年(至 2013 年 11 月)止。

当中国纺织品和成衣出口剧增时, 一方面影响其他发展中国家的出口量及其工人生计, 另一方面也造成纺织品和成衣进口国的同业生产工人丧失就业机会。举例来讲, 2004 年一月中国出口到美国的双棉

裤只有 190 万件, 翌年同期就高达 2,700 万件。为了化解中美两国贸易纷争, 两国代表展开密集磋商谈判, 最后双方在 2005 年 11 月 8 日签署中美纺织品协议。2005 年中国纺织品和成衣出口到美国较前一年增加 40%, 中国出口纺织品和成衣的价格也较前一年下跌 38%。巴基斯坦出口纺织品和成衣的价格约下跌 18%, 柬埔寨约降 16%, 菲律宾、孟加拉国、印度、印度尼西亚及斯里兰卡约降 8%至 9% [8]。2006 年中国纺织品和成衣对美出口总值为 270.97 亿美元, 较 2005 年增长 20.8%; 2007 年为 323.20 亿美元, 较 2006 年增长 19.4%, 其中纺织品为 95.75 亿美元, 较 2006 年增长 12.0%, 成衣为 227.45 亿美元, 较 2006 年增长 22.8%。2007 年中国对美国纺织品和成衣出口受制于中美纺织品协议, 配额限制类别出口总值增加 31.0%, 而非配额限制类别出口总值只增加 14.0% [9]。

4.2. 进口国产生了消费面质量降级效果

「多种纤维协议废止后, 纺织品和成衣的价格降低有趣的模式是廉价项目产品(lower-priced items)价格降得更多, 从中国进口的 T 恤(T-shirt)原来一件卖\$10 降为\$3.80。于是造成美国消费者需求转移到廉价项目产品, 产生了**消费面质量降级效果**(quality downgrading effect in consumption)」。

2008 年年底, 随着中美纺织品协议和中欧纺织品协议同时结束, 美国和欧盟在内的 WTO 会员不能再对中国纺织品实施配额限制, 自 2009 年元旦起, 中国也不再核发输美纺织品出口数量与许可管理以及输欧纺织品许可证。同时全球因面临经济衰退, 中国预计欧美国家对中国纺织品和成衣出口不会实施更进一步的限制。全球虽然进入无配额限制的自由化时代, 但也面临贸易保护主义严峻的挑战, 欧美国家筑起重重的贸易壁垒, 以阻止中国纺织品大量输入, 形成了「低围墙, 高篱笆」的另一种贸易壁垒[10]。举凡 2009 年 9 月第 44 任美国总统奥巴马(Barack Obama)决定对中国大陆的轮胎课征高关税, 曾触发了一阵涟漪, 让美国成衣业者忧心开启另一波贸易大战; 欧盟的成衣产业曾经酝酿课征倾销税, 所幸在 2009 年 12 月欧盟仅展延对中国大陆与越南进口皮鞋课征具有争议的倾销税, 没有引发触类旁通效应。

5. 兼论对台湾地区纺织业的影响

在世界经济好转的情势下, 2006 年全球纺织品和成衣贸易快速增长, 总出口额达到 5,300 亿美元, 较 2005 年的 4,786 亿美元增加 514 亿美元, 增长率达到 10.7%。依据 WTO 统计资料: 台湾地区纺织品和成衣出口占全球出口总额的比例, 2000 年分别为 7.7%与 1.5%, 2004 年分别降为 5.2%与 0.6%⁴。2013 年全球纺织品和成衣贸易金额总计达 7,762 亿美元, 包括纺织品 3,059 亿美元, 成衣 4,603 亿美元。翌年全球纺织品和成衣贸易金额增为 7,974 亿美元, 包括纺织品 3,141 亿美元, 成衣 4,833 亿美元。在 2005 年至 2014 年间, 全球纺织品和成衣贸易平均年增长率纺织品为 4.4%, 成衣为 5.6%。2014 年全球纺织品最大出口国中国大陆出口金额近 1,117 亿美元, 市场占有率约占 35.6%; 同年台湾地区出口金额近 102.5 亿美元, 市场占有率约占 3.4%, 居全球第 7 位。2014 年中国大陆成衣出口 1,866 亿美元, 市场占有率约占 38.6%; 同年台湾地区出口金额 9.0 亿美元, 市场占有率约占 0.2%, 居全球第 31 位。中国大陆加计香港转口, 2014 年纺织品进口 296 亿美元, 已成为全球第二大市场; 同年台湾地区进口 13 亿美元, 居第 31 位。2014 年欧盟、美国、日本是全球成衣产品三大市场, 合计进口 2,280 亿美元, 占全球成衣贸易 52%; 台湾地区进口 18 亿美元, 居第 21 位[11]。我们从这些数据得知: 全球纺织品和成衣市场存在着大量的**产业内贸易**(intra-industry trade)。

5.1. 台湾地区纺织业发展历程

回顾台湾地区纺织业发展历程, 可分成**进口替代阶段**(1950 年代)、**出口扩张阶段**(1960 年代)、**成熟**

⁴ 参见 WTO, *International Trade Statistics 2000 & 2005*. 网址: <https://www.wto.org/>.

饱和阶段(1970 至 1980 年代)、**产业外移阶段**(1990 年代)、及**转型挑战阶段**(2000 年迄今)五个阶段。在**进口替代阶段里**, 政府课征纺织品进口关税, 循序渐进地以本土纺织品取代进口纺织品。1950~60 年台湾地区棉纺织业, 在政府关税保护下快速成长。在**出口扩张阶段里**, 台湾以退税、低利贷款及出口补贴优惠措施, 强化纺织业者的外销竞争力。1960 年代, 美援中止且施压台湾输美棉纺织品达成自愿性出口限制。此时政府奖励石化下游的原料生产, 台湾纺织业朝化学纤维、混纺产品发展。因应外在环境变迁, 台湾地区纺织业者转向人造纤维与附加价值较高的成衣业发展, 励精图治, 质与量皆有长足进步, 到了 1970 年代, 人造纤维成衣已成为出口大宗。在**成熟饱和阶段里**, 政府积极扶植公、民营石化产业投资(如中国石油与台塑), 纺织业逐渐转向资本技术密集产业, 劳动密集度高的成衣服饰业选择退出或外移。1980 年代初期可说是台湾地区纺织业发展的黄金岁月, 为台湾经济最大创汇产业。然而, 好景不常, 纺织业荣景随着台湾地区工资上涨和成衣厂外移, 又逢中国大陆崛起更是雪上加霜, 不少曾经叱咤一时的纺织厂无奈宣告关厂倒闭。另外, 在国际间与美国巨大压力下, 台湾被迫于 1978 年 7 月宣布新台币不再钉住美元, 新台币应声迅速升值, 美元兑换新台币比率从 1:40 开始一路下滑, 1992 年更升值到汇率 1:25 的历史低点。实质有效汇率的波动会影响国际贸易量, 当波动的幅度愈大时, 其影响的程度愈深。汇率波动风险影响产品出口数量甚巨, 间接影响出口厂商的决策行为⁵。在**产业外移阶段里**, 正值中国大陆改革开放和新台币大幅升值, 台湾地区纺织业者乃纷纷转移到中国大陆(中兴纺织)与越南(台南纺织)。后来成衣服饰业外移扩及到织布业、纺纱、及人造纤维业。因自愿性出口限制直接的影响, 业者在产业结构转型过程中从事研究与开发, 因缘际会带动台湾朝着机能性布料的蓬勃发展。在**转型挑战阶段里**, 1997-2000 年间是台湾地区纺织业经营最艰困的「转型期」。此际台湾地区纺织业正以差异化产品与创新, 稳健发展机能性纺织业, 谋取竞争优势并提高产品附加价值, 成功带动纺织产业转型。目前的国际知名运动及户外品牌商采用之机能性布料, 七成来自台湾地区。例如中兴化学纤维公司生产具有导湿排汗且能保护肌肤健康新功能的机能性纤维、聚阳实业公司与供货商协同研发最新流行的机能性布料、儒鸿企业公司生产的瑜珈服装等都是领先全球的实例。

5.2. 出口国产生了生产面质量升级效果

纵观台湾地区纺织业发展历史轨迹, 1960 年至 2005 年间台湾纺织业受自愿性出口限制影响, 不少纺织业者为了追求降低成本, 不是关厂就是选择产业外移; 另外一些存续的纺织业者积极从事发展机能性和环保性纺织品, 创造出**生产面质量升级效果**(quality upgrading effect in production), 见图 1。

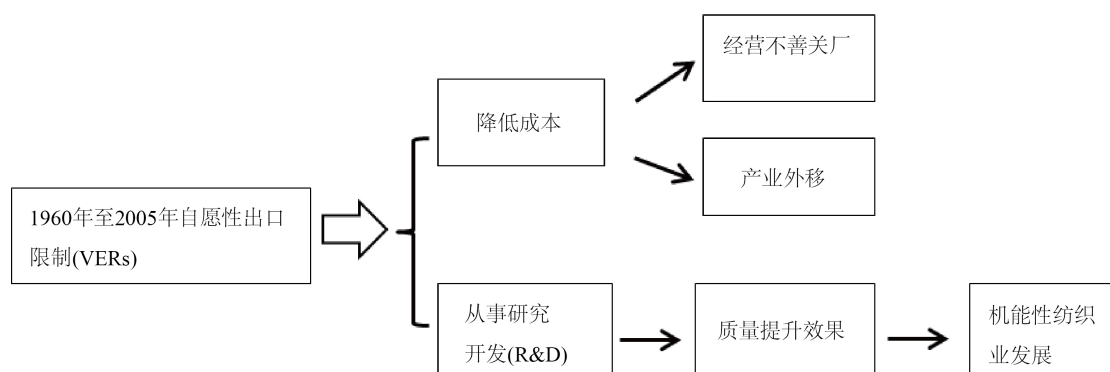


Figure 1. The textile industry in Taiwan is affected and developed by VERs

图 1. 台湾地区纺织业受自愿性出口限制影响与发展

⁵ 参见 Peter B. Kenen and Dani Rodrik, "Measuring and Analyzing the Effects of Short-Term Volatility in Real Exchange Rates". *Review of Economics and Statistics*, 68 (May 1986): 311-5.

「外移的趋势从成衣服饰业扩及到织布业、纺纱及人造纤维业, 因自愿性出口限制直接的影响, 出口业者在产业结构转型过程中从事研究与开发, 产生了**生产面质量升级效果**」。

全球纺织品配额取消后, 虽然对低生产成本的中国纺织品输往美国市场有所助益, 但是在中国纺织品仍被欧美国家设限, 又对台湾纺织业产生外溢效果(spillover effects), 有助于台湾成衣厂商增加外销欧美的订单。由于台湾地区纺织品输出中国大陆, 有一部分系供台商加工外销欧美市场, 故欧美国家对中国实施纺织品特别防卫措施, 也间接影响台湾地区纺织品对大陆的输出。

6. 结语

第二次世界大战之后, 若干发展中国家靠着美援扶持发展新兴产业, 而初期最常见的新兴产业就是纺织业。这些国家地区在出口导向发展策略引导下, 纺织品和成衣大量出口至美国, 造成美国大幅贸易赤字。到了 1970 年代, 美国经济无法继续承受, 于是美国开始管制发展中国家纺织品进口数量, 欧洲共同体也跟进。对于发展中国家经济、社会发展、及出口创汇而言, 纺织品的生产与贸易扮演极其重要的角色。在 *MFA* 源始于贸易摩擦的 *VERs* 框架, 各国期望能促进纺织品生产和贸易健全发展。无奈在 *GATT* 主持下签署的一个协议: **多种纤维协议(MFA)**。

VERs 是出口国顺从进口国强制下签署的协议, 它是大国国内产业面对日益高涨进口的竞争困境下, 所采取的保护措施。为了消除进口国家的市场受到扰乱, 进口国强势要求和出口国协商, 缔结双边协议。*MFA* 对纺织业比较优势转移到低收入国家纵然有些延迟的作用, 但它阻碍世界上数百万穷人发展前景是一件不争的事实。*MFA* 订立初衷是建构一项临时性措施, 列出指导国际纺织品和成衣贸易的规则而已; 在实践中, 该协议既未能提供发展中国家出口日益增长的保证, 也未能有效防止发达国家市场扰乱。后来, 乌拉圭回合达成协议废止 *MFA*, 尽管其进展过程缓慢, 但最终 *MFA* 已在世界贸易舞台谢幕了。

MFA 从出现在世界贸易舞台到落幕, 走过 31 个年头, 往事如云烟, 凡走过必留下痕迹。尽管它曾经掀起各国贸易政治纷争, 但在 *MFA* 展期中, 确实带给**纺织品出口国生产面质量升级效果**; 在 *MFA* 废止之后, 也带给**纺织品进口国消费面质量降级效果**, 这是本文的重要研究发现, 也都是我们要铭记这段经济史的智慧遗产(intellectual heritage)。综上分析, 纺织业是一种传统古老产业, 对此产业课征高关税早就不新鲜, 存活下来的纺织公司都有一套「逐水草居, 永不凋谢」本事, 充分反映其动态比较优势发展路径。

参考文献

- [1] 林炳文, 林佳蓉. 国际贸易原理与政策[M]. 第 3 版. 台北: 指南书局, 2020: 302-306.
- [2] Urata, S. (2019) Japan-US Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for China-US Trade War. *Asian Economic Policy Review*, 15, 141-159. <https://doi.org/10.1111/aepr.12279>
- [3] Jackson, J.H. (1997) The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations. 2nd Edition, The MIT Press, Cambridge, MA, 53.
- [4] Hindley, B. (1987) GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What Are the Interests of Developing Countries? *The World Bank Economic Review*, 1, 689-705. <https://doi.org/10.1093/wber/1.4.689>
- [5] Brenton, P., Scott, H. and Sinclair, P. (1997) International Trade: A European Text. Oxford University Press, Oxford, 348.
- [6] Krugman, P.R., Obstfeld, M. and Melitz, M. (2017) International Economics: Theory and Policy. 10th Edition, Pearson Education Inc., Boston, 263.
- [7] Hoekman, B.M. and Kostecki, M.M. (2001) The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond. Oxford University Press, New York, 229-230. <https://doi.org/10.1093/019829431X.001.0001>
- [8] 李善同, 何建武. 后配额时期中国、美国及欧盟纺织品贸易政策的影响分析[J]. 世界经济, 2007, 30(1): 3-11.
- [9] 香港贸易发展局. 后配额时期纺织对欧美市场出口趋势统计[EB/OL]. <http://www.texnet.com.cn>, 2008-09-14.

- [10] 汪威鋈, 后配额时代的中美纺织品贸易与障碍[EB/OL]. 中华经济研究院 WTO 电子报, 第 143-4 期.
<https://web.wtocommerce.org.tw/file/newsletter/OrderNewsletter/wtoepaper/article143.htm>, 2008-12-19.
- [11] 纺拓会市场开发处. 2015 年台湾纺织业情况暨纺织品国际经贸情势分析[EB/OL].
<http://monitor.textiles.org.tw/doc/>, 2016-03.