

第二章 全球紡織品貿易體制的變遷

本章旨在討論二十世紀下半葉全球紡織品貿易體制的變遷。我要先說明紡織業的基本特性，然後敘述紡織品貿易體制形成之前的全球紡織品貿易型態。第三節則介紹二次大戰之後，保護主義如何成爲全球紡織品貿易的主要思維，最後又一步步回歸自由貿易的過程。

第一節 紡織業與工業發展

紡織業是屬於勞力密集的產業。由於許多初級紡織品的製造門檻並不高，所以一位紡織工人在取得棉花、亞麻、蠶絲等原料之後，僅需要少數資本（有時候還不超過一台紡織機）便可以進行生產。但是在另一方面，隨著用途的不同，部分紡織品可能必須再經過加工才能完成，因此整個紡織品的製程必須動用相當多的人力，使得低工資的國家在紡織業上有比較利益。⁵⁰

其次，紡織品可分爲一般紡織品與成衣，其各自的價格與技術要求也依產品類別有所不同。一般來說，成衣由於需要進一步的加工，因此所需的勞力密集度和技術門檻，都較紡織品來得高。從圖 2.1 所顯示的紡織業的生產鏈，更可以進一步看出紡織品與成衣之間的關係：當原料被送進加工廠時，它們除了可以被製造成紡織品或配件、然後分銷至市場之外，也可以被做成服裝的半成品，並進一步送到成衣工廠進行最後的生產。在銷售端的部分，則是由大盤商予以配銷至各個零售點，最後消費者購買。

（圖 2.1 置於此）

第三，和當今高科技產業或金融業相比，紡織品與成衣的貿易量佔全球貿易量的比例並不高（在 2005 年分別爲 2% 與 2.7%），但是由於紡織業從原料採集、加工、到銷售的過程中，連結了農業、工業以及服務業等三種基本產業類別，涉

⁵⁰ Krugman and Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, p. 222.

及龐大的就業人口，而且資金與技術門檻都不高，所以許多國家在進行工業化時，皆選擇紡織業作為經濟發展的灘頭堡，再利用紡織貿易所得的資金，發展其他工業部門。紡織業因此成為許多發展中國家的主要產業，這些國家的紡織品在全球紡織貿易中也就佔有一席之地。以日本為例，19 世紀末期至第二次世界大戰結束之前，便向鄰近的中國出口大量的棉紡織品，作為軍力擴張的財源之一。⁵¹ 儘管日本後來於第二次世界大戰中戰敗，但是在美國的奧援下，日本紡織業很快地復甦起來，並繼續透過紡織品的大量外銷以賺取外匯，進而引發和其他先進國家的紡織貿易糾紛（見第二章）。台灣則在 1950 年代以後，由國家以產業政策直接介入市場，管控原物料的進出口，進而扶植紡織業的發展，並讓台灣在 1950 年代末期成為主要的紡織品出口國之一。⁵²

表 2.1 與表 2.2 整理了 2005 年全球紡織品與成衣的貿易情況。其中，發展中國家如中國、土耳其、印度、巴基斯坦等國，無論在紡織品或成衣的進、出口貿易量上，皆佔了全球總量的大宗，顯示這些國家的紡織業相當發達，在全球紡織品生產鏈中也佔了一定地位。其次，我們也可以看出部分已開發國家很仰賴國外的成衣輸入，表示紡織業在這些國家的規模相當小。但是在美國和歐盟，紡織品進出口總值都相當大，亦即紡織業相對於其他已開發國家而言，較為發達。於是美國和歐盟的紡織業便和其他發展中國家的紡織業，在世界市場上形成了競爭關係。另外，從這兩張表中，也可看出許多國家的紡織品或成衣的進出口值都相當大，反映出全球紡織業其實也發展出「產業內貿易」（intra-industry）的貿易型態（見第一章）。

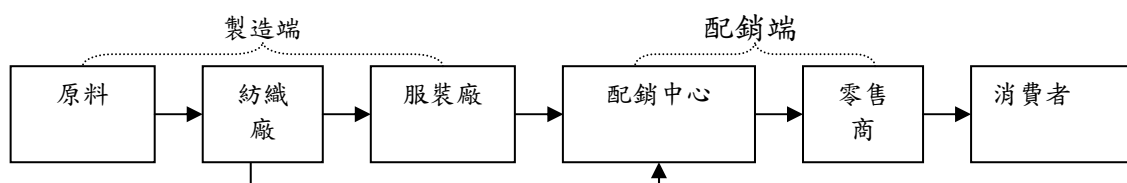
（表 2.1 置於此）

（圖 2.2 置於此）

⁵¹ Naoto Kagotani, "The Chinese Merchant Community in Kobe and the Development of the Japanese Cotton Industry," in Kaory Sugihara, ed., *Japan, China, and the Growth of the Asian International Economy, 1850-1949* (New York: Oxford University Press, 2005), pp. 49-72.

⁵² Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), pp. 79-80.

圖 2.1 紡織與服裝產品之生產鏈



來源：修改自 Hildegunn Kyvik Nordas . 2004. *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textile and Clothing* (Geneva: WTO), from http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf, accessed on May 20, 2007.

表 2.1 2005 年全球主要紡織品進出口國家

單位：十億美元

排名	出口			進口		
	國家	金額	佔全球紡織品 出口比例	國家	金額	佔全球紡織品進口 比例
1	歐盟	67.98	33.5	歐盟	65.83	30.8
2	中國	41.05	20.2	美國	22.54	10.5
3	香港	13.83	6.8	中國	15.50	7.2
4	美國	12.38	6.1	香港	13.79	--
5	南韓	10.39	5.1	墨西哥	6.02	2.8
6	台灣	9.71	4.8	日本	5.80	2.7
7	印度	7.85	3.9	土耳其	4.43	2.1
8	巴基斯坦	7.09	3.5	加拿大	4.32	2.0
9	土耳其	7.07	3.5	南韓	3.54	1.7
10	日本	6.91	3.4	越南	3.33	1.6
11	印尼	3.45	1.7	羅馬尼亞	3.31	1.5
12	泰國	2.76	1.4	阿拉伯聯合大公國	3.22	1.6
13	加拿大	2.46	1.2	俄羅斯聯邦共和國	2.68	1.3
14	墨西哥	2.13	1.1	印度	2.10	1.0
15	阿拉伯聯合大公國	1.70	0.9	泰國	1.99	0.9
合計 ¹		183.52	90.5		145.19	67.9

說明：1. 不含香港。

資料來源：WTO, *International Trade Statistics 2006* (Geneva: WTO, 2006), p.171。

表 2.2 2005 年全球主要成衣進出口國家

單位：十億美元

排名	出口			進口		
	國家	金額	佔全球成衣出口比例	國家	金額	佔全球成衣進口比例
1	歐盟	80.35	29.2	歐盟	128.70	44.8
2	中國	74.16	26.9	美國	80.07	27.9
3	香港	27.29	9.9	日本	22.54	7.8
4	土耳其	11.82	4.3	香港	18.44	--
5	印度	8.29	3.0	俄羅斯	7.84	2.7
6	墨西哥	7.27	2.6	加拿大	5.98	2.1
7	孟加拉	6.42	2.3	瑞士	4.72	1.6
8	印尼	5.11	1.9	澳洲	3.12	1.1
9	美國	5.00	1.8	南韓	2.91	1.0
10	越南	4.81	1.7	墨西哥	2.52	0.9
11	羅馬尼亞	4.63	1.7	新加坡	2.13	0.7
12	泰國	4.09	1.5	挪威	1.86	0.6
13	巴基斯坦	3.60	1.3	阿拉伯聯合大公國	1.67	0.6
14	土耳其	3.33	1.2	中國	1.63	0.6
15	斯里蘭卡	2.88	1.0	沙烏地阿拉伯	1.57	0.5
合計 ¹		228.98	83.1		267.26	93.1

說明：1. 不含香港。

資料來源：WTO, *International Trade Statistics 2006*, p.178。

第二節 第二次世界大戰前的紡織品貿易與紡織業發展

紡織品是最早的國際貿易商品之一。從中國西漢(西元前 206 年至西元 8 年)的張騫穿過了絲路之後,直到 15 世紀西方展開地理大發現之前,東起中國長安、西至東羅馬帝國君士坦丁堡(今日土耳其伊斯坦堡)的絲路,便長期作為中國和歐陸進行紡織品貿易的要道。⁵³其中,當中國的絲綢在西元前一世紀左右西傳到了羅馬時,被富商、貴族用來作為階級地位的象徵,於是在羅馬掀起一股絲綢熱,迫使當時的元老院一度詔令禁止男性臣民穿戴絲綢,同時也限制女性在衣著上使用絲綢的程度。然而,元老院的禁令卻讓絲綢在羅馬帝國境內變本加厲地流行起來,四世紀左右,絲綢服裝已經成為羅馬帝國境內普遍的服飾,羅馬因而成為中國絲綢的主要出口地。⁵⁴

除了洲際貿易之外,歐洲國家彼此間也很早就開始進行紡織品貿易。中古世紀時,歐洲雖然處於莊園林立的黑暗時代,但也存在許多像是英國的曼徹斯特(Manchester)、比利時的布魯日(Bruges)等這些以紡織業為主體的城鎮。⁵⁵這些城鎮的興衰,一方面取決於彼此在紡織技術和價格上的競爭,一方面則受到保護主義的影響。例如,布魯日在 15 世紀末之前,紡織品技術與產量在歐陸皆首屈一指,不斷向外地中海與英國輸出紡織品。但是由於戰亂,以及該地紡織行會(guild)⁵⁶修法排擠未入會的業者之後,⁵⁷迫使境內的紡織工匠紛紛外移,其外

⁵³ 李明偉,《絲綢之路貿易史研究》(蘭州:甘肅人民出版社,1991年),頁1。

⁵⁴ 孟凡人,《絲綢之路史話》(台北:國家出版社,2004年),頁59-63。

⁵⁵ 關於中世紀的歐洲紡織業,請見John H. Munro, *Textiles, Towns, and Trade: Essays in the Economic History of Late-Medieval England and the Low Countries* (Brookfield, Vt.: Variorum, 1994)。

⁵⁶ 行會制度是歐洲在中古時期於城市中所發展出來的經濟組織。行會以職業屬性為準,可劃分成商人行會與工匠行會,兩者因為利益時有衝突而呈現緊張關係。例如商人可以控制原料和市場價格,讓工匠淪為其附屬地位。不過,工匠行會也會透過政治過程,排除外來競爭,確保會員的利益。見林鐘雄,《歐洲經濟發展史》,第二版(台北:三民書局,1998年),頁103-115。

⁵⁷ 中古時期的行會相當專業化,影響力也很大。由於紡織品從原料到成品的製程中,涉及到不同階段的加工階段,所以在紡織品方面,便由不同行會予以控管。另外,紡織品的專業化分工提升生產效率,使得當時Flemish地區(當今比利時北部)的紡織業相當繁榮,一度威脅了英國的紡織產業。見Douglass North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (New York: Cambridge University Press, 1973), p. 58。

移的目的地主要是以行會控制相對不嚴格的英國。⁵⁸爾後，這些在英國落戶的工匠，相繼改良、研發毛織品，令布魯日的紡織業者逐漸失去其優勢地位。布魯日因此遂進一步採取保護主義措施，限制英國產品的輸入。不過，就算受到布魯日的抵制，英國的紡織品便轉而從安特衛普（Antwerp）進口至歐洲大陸，一方面使得安特衛普逐漸取代布魯日的地位，⁵⁹一方面也將英國紡織品的市場擴展至歐洲大陸，讓英國得以進一步發展本土紡織業，奠定其日後的工業基礎。⁶⁰

除了對於國家在工業化初期的集資有所助益之外，紡織業對於現代工業的發展，有推波助瀾之效。現代工業社會的雛形源自 18 世紀的英國工業革命，而這波工業發展正是以一連串紡織機器的改良為序幕。1733 年，英國人 John Kay 發明了飛梭（fly-shuttle），五年之後，Lewis Paul 與 John Wyatt 發明了能夠迅速將羊毛和棉花扭成紗線的梳毛機，這些發明大幅提昇了織布的效率，從而帶動了其他周邊紡織機械的改良。例如 1769 年 Richard Arkwright 發明了節省勞力的水力紡紗機（water frame）、Richard Roberts 於 1830 年左右發明了紡紗用的自動騾機（self-acting mule）。這些動力紡紗機問世，在 18 世紀後期促成了動力織布機的發明和應用，並將相關技術與機械移植到棉織業、絲織業和縫紉業，因而奠定了近代成衣工廠的基礎。⁶¹由於進行了全面的工業轉型，英國的紡織業無論在生產技術、效率、數量上，皆在 19 世紀時遙遙領先其他對手。⁶²

更值得注意的是，英國這一波紡織機械的革命，有一部分的動力來自於貿易

⁵⁸ 英國之所以能夠吸引這些工匠，是因為英國當時正發展出一種擺脫行會控制、同時也降低生產成本的「散作制度」。該制度的特徵是將工業產品的部分製程移至農村，再將半成品運回城市加工，最後由商人予以配銷至市場，由於整個製程兼用了工匠與不一定具有生產技藝的農村勞動者，使得工匠行會的影響力不如以往。見林鐘雄，*歐洲經濟發展史*，頁 269-271。

⁵⁹ Munro, *Textiles, Towns, and Trade: Essays in the Economic History of Late-Medieval England and the Low Countries*, part VI, pp. 1137-1139.

⁶⁰ 英國紡織業之所以會在 18 世紀執歐洲之牛耳，原因有三。第一，16 世紀中葉，由於宗教改革和政府的苛稅雜稅，低帝國的政治經濟情勢相當不穩定，迫使許多優秀紡織工匠遷移至英國謀生。其次，英國提供了相對自由的生產環境，讓紡織工匠得以擺脫行會的控制而戮力生產，第三，隨著海外殖民地的增加，紡織品市場也隨之擴張，提升了英國紡織業的規模。見林鐘雄，*歐洲經濟發展史*，頁 278-279。

⁶¹ 同前註，頁 383-385。

⁶² David S. Landes, "Technological Change and Development in Western Europe, 1750-1914," in H. J. Habakkuk and M. M. Postan, eds., *The Cambridge Economic History of Europe: The Industrial Revolutions and After—Population and Technological Change* (New York: Cambridge University Press, 1966), pp. 438-443。

保護主義的影響。17 世紀初時，英國東印度公司大量從印度進口印花布，提供追求時尚的英國人使用，但卻因此威脅到英國織布業工人的就業而群起抗議，導致英國國會陸續制訂了禁止從印度、波斯及中國進口印花織物的法令，並針對購買該類產品的消費者處以罰款。這波紡織品保護主義於是使英國本土的棉花工業得以開展，也種下了引進並開發棉布生產技術以和印度產品競爭的誘因。⁶³



⁶³ 林鐘雄，*歐洲經濟發展史*，頁 275-277、295-296。

第三節 第二次世界大戰後的紡織品貿易體制變遷：從 STA 到 ATC

工業革命之後，紡織業在歐、美國家有了長足的發展，成為這些國家主要的產業之一。但是當第二次世界大戰結束之後，儘管世界貿易逐漸朝向自由化，紡織品貿易卻始終帶著相當濃厚的保護主義色彩。這一方面是因為許多後進工業國家，紛紛開始採取紡織業作為重點發展產業，一方面則是工業化國家的紡織業，面臨了發展上的瓶頸。根據Underhill的分析，二次大戰結束後，西方工業化的國家的將資金與勞力轉移到其他利潤較高的產業（特別是服務業），令它們紡織業開始萎縮。其次，這些國家內部的工資的不斷提高，導致其紡織品出口價格難以和其他後進工業國競爭。第三，1970年代的兩次石油危機，惡化了西方先進國家紡織業的困境，使得這些西方先進國家的紡織業面臨了「產業危機」(industrial crisis)。⁶⁴

Underhill指出，面對這波紡織產業危機時，先進國家可以採用兩種策略，一種是從產業結構著手，選擇在本國進行產業升級，或是將產業外移至生產成本較低的發展中國家。另一種策略則是尋求保護主義，限制國外的紡織產品輸入本國，以維持本國紡織業的生存空間。其中，德國和義大利採用了產業升級和外移的策略，成功維繫了本國紡織業的拓展，而法國則採用了保護主義的手段提高了當時歐洲經濟共同體（European Economic Community）的關稅障礙，以保護本國紡織產業。此外，法國於1970年代時控制了歐體的政策議程，促成了新一輪的全球紡織品貿易談判，延長了《多種纖維協定》(Multi-Fibre Agreement, MFA)，擴大紡織品貿易的規範程度。⁶⁵而法國這種用國際建制（international regime）保護國內產業利益的作為，正是二戰之後貫穿全球紡織品貿易保護體制發展的主軸，也呼應了我在第一章所提及的論點：當國際經濟秩序變化衝擊了國內社會、經濟結構之後，國內勢力會依此做出調整和回應，並進一步形成新的國際規範。

⁶⁴ Underhill, *Industrial Crisis and the Open Economy: Politics, Global Trade and the Textile Industry in the Advanced Economics*, p. 3.

⁶⁵ 同前註，頁 70-96、153-156。

以下，我將分別敘述 20 世紀下半葉，全球紡織品貿易體制從無到有、從短期到長期的五大階段。

1. 第一階段：自動出口設限（1955-1960）

鑑於 1930 年代盛行的貿易保護主義造成世界經濟大蕭條、並間接引發世界第二次世界大戰的前車之鑑，在二戰接近尾聲時，世界主要國家於 1944 年在美國新罕布夏州（New Hampshire）的Bretton Woods聚會，召開聯合國貨幣金融會議，建立了戰後以美元為主的Breton Woods體系。⁶⁶該體系有三大支柱，分別撐起了全球金融和貿易秩序。前兩大支柱為國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）與國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD，又稱為世界銀行，World Bank），前者負責向成員國提供短期資金借貸，維持國際貨幣體系的穩定，後者則提供中長期的貸款以促進成員國的經濟復甦。第三大支柱則是 1947 年所成立的關稅貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT），明訂簽約國必須依照無歧視、最惠國待遇等原則進行貿易往來。

GATT成立初期，並未特別處理紡織品貿易問題。隨著日本經濟的復甦並大量向世界——特別是美國——輸出棉紡織品之後，美國本土棉花業者倍感威脅。1955 年，在美國強力支持下，日本加入GATT，但是美國同時也援引了GATT第 35 條，要求日本與之簽署自動出口設限協定（voluntary export restraint, VER）。⁶⁷根據協定，日本的通產省單邊限制了本國四種紡織品輸往美國的數量，並稱此舉是爲了「促進雙邊利益」。不過，儘管日本已經讓步，美國紡織業者卻仍繼續要

⁶⁶ 關於Bretton Woods 體系的創設過程，請參見Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System* (Princeton: Princeton University Press, 1996), pp.93-102. 至於GATT與Bretton Woods體系的關係，請參Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, pp. 31-44.

⁶⁷ GATT第 35 條又稱「互不適用條款」、「排除條款」，指當新成員加入GATT時，若無法和任一既有成員達成關稅談判，或是任一既有成員不同意對該新成員履行GATT義務時，則GATT條款在這兩位成員之間不適用。在該條款在日本加入GATT初期，被GATT成員廣泛援引來規範從日本輸入的產品，迫使日本在加入GATT前 10 年，針對許多敏感性商品進行自我設限。見Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, pp. 60-61.

求美國政府針對從日本進口的紡織品採行數量限制，使得美、日雙方於 1957 年時，簽訂了一紙為期六年的協定，以每年 10% 的增加率，限制日本每年能夠輸往美國的六種紡織品數量。⁶⁸

意外的是，雖然美國限制了日本的紡織品輸入，卻讓其他亞洲國家填補了日本讓出來的市場。從表 2.3 可以看出，當日本採行自動出口設限之後，其輸往美國的棉紡織品的成長率，皆落後香港甚多，而其他亞洲國家輸往美國的棉紡織品，也有了顯著的成長，這使得美國在 1958 年時，開始要求香港也執行自動出口設限。然而，由於美國和香港的紡織業者在如何進行設限的問題上，始終無法達成共識，使得談判結果遙遙無期。只是香港紡織業者並未因此獲得好處，因為後來他們預期美國將針對香港紡織品進行單邊設限，於是紛紛加速生產，希望可以趕在配額實施前，趕緊向美國輸出紡織品。香港紡織業者大舉投入生產的結果，引發了削價競爭和並混亂了市場秩序，反而使得美國業者不敢進口香港紡織品，使得香港在 1961 年輸往美國的成衣和棉製品，分別下降了 33% 與 25%。⁶⁹

(表 2.3 置於此)

另一方面，在美國要求日本簽訂自動出口設限之後，英國亦於 1956 起，要求大英國協旗下的成員巴基斯坦、印度與香港限制輸英的紡織品數量。⁷⁰至於歐陸國家，也紛紛採用不同的方式限制發展中國家的紡織品輸入，其中德國、奧地利等 8 國更在 1958 年簽署《Noordwijk Agreement》，該協定為了保護簽約國的本土紡織業者，一方面禁止締約國彼此將當坯布 (gray cloth，即原始布料) 轉出口至其他會員國並進行加工之外，一方面也限制了中國、印度、巴基斯坦和香港的坯布進口量。此外，部分歐洲國家也廣泛引用 GATT 第 35 條，將包含紡織品在內的日本產品排除在最惠國待遇條款之外，迫使日本針對這些敏感商品進行自我設

⁶⁸ Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp.46-53.

⁶⁹ 同前註，頁 63-73。

⁷⁰ 同前註，頁 54-69。

限。⁷¹

總括來說，在 GATT 成立初期，全面規範紡織品貿易的體制尚未出現，而是由締約國援引 GATT 的相關條文，規範發展中國家的紡織品進口。



⁷¹ 同前註，頁 73-74。

表 2.3 1956-1961 年美國自部分國家棉製品進口數量

單位：百萬美元

輸入總量	年度					
	1956	1957	1958	1959	1960	1961
全球	154.3	136.2	150.0	201.3	248.3	203.3
日本	84.1	65.8	71.7	76.7	74.1	69.4
香港	0.7	5.8	17.5	45.8	63.6	47.0
其他亞洲國家	15.3	13.0	14.3	24.0	34.0	25.0
埃及	0.4	0.5	0.3	0.3	5.9	1.0
西班牙	0.3	0.3	0.4	1.6	7.2	3.2
葡萄牙	0.0	0.1	0.3	1.0	5.2	2.3

資料來源：Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, (Berkeley: University of California Press, 1985), p. 53.

2. 第二階段：棉紡織品國際貿易短期協定（1961-1962）

美國雖然透過要求日本執行自動出口設限的方式，抑制了日本棉紡織品的進口，但日本卻將其他非棉紡織品出口至美國市場，例如日本輸美的合成纖維紡織品與羊毛製品，在自動出口設限的實施期間，總共分別成長了四倍與二倍之多，這意味著美、日之間的紡織品衝突，依然未能獲得妥善解決。加上自動出口設限的五年期限又即將到期，美國方面擔心若再度單方面要求日本延長自動出口設限，會和當時它推動自由貿易的精神有所衝突，於是美國轉而尋求其他GATT國家的支持，共同協商全球紡織品貿易規範。最後，這些以美國為首的GATT國家，於 1961 年簽訂了為期一年《棉紡織品國際貿易短期協定》（Short-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles, STA，下稱《短期協定》），賦予進口國得以針對 64 種棉紡織品，請求出口國進行出口限制，並規定若雙邊協定無法於進口國作出請求後 30 天內完成，則進口國得以針對紡織進口品實施單邊設限。⁷²

《短期協定》主要是針對日本與香港的棉紡織品所設計，並成功控制了這兩地輸美棉紡織品的成長幅度，但是卻無法規範抑輸美紡織品總金額的成長。由於《短期協定》是針對棉紡織品進行進口的數量限制，因此受到限制的國家便紛紛採取了相應的策略，一方面改以輸出高單價的棉紡織品，一方面則發展、出口其他未受限的紡織產品，使得日本在 1962 年輸美的棉紡織品總額，比前一年增加了 44%，同一年香港輸美的成衣金額也比 1961 年多了 38%，顯示《短期協定》依然無法平息已開發國家與發展中國家之間的紡織品貿易糾紛。⁷³

3. 第三階段：棉紡織品國際貿易長期協定

由於《短期協定》僅為期一年，而且未能完全解決紡織品貿易糾紛，因此為了讓發展中國家願意繼續支持紡織品貿易規範，美國主張用一種「有序」的手段

⁷² David B. Yoffie, *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries* (New York: Columbia University Press, 1983), pp.84-85.

⁷³ 同前註，頁 94。

規範發展中國家的紡織品。亦即在一定幅度之下，容許發展中國家的進口量，如此一來它們便不必擔心進口國會突然實施單邊設限，同時保護了進口國的紡織業者。於是在《短期協定》的基礎之上，美國陸續和其他國家於 1962 年所簽定的《棉紡織品國際貿易長期協定》（Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles, LTA，下稱《長期協定》），將《短期協定》中進口國單邊設限的權力予以制度化，並設下配額年增長率 5% 的限制，⁷⁴ 奠定了往後全球紡織品貿易體制的雛形。

《長期協定》簽訂之後，成功地限制了發展中國家的棉紡織品輸出，但是受到限制的國家卻開始製造、輸出其他未受《長期協定》規範的紡織品（特別是人造纖維與羊毛產品），使得美國本土業者開始遊說美國政府能夠在續簽《長期協定》時，進一步擴大管制範圍。不過，當時美國政府並不希望這波保護主義的聲浪，阻礙了當時 GATT 甘迺迪回合談判的進行，因此拒絕了業者的請求。反而是到了 1965 年時，才由 GATT 秘書長 Eric Wyndham White，提議將《長期協定》續簽的議題，納進甘迺迪回合談判。

根據 White 的提議，若要延續《長期協定》，則已開發國家必須降低紡織品的進口關稅，讓全球紡織品貿易更加自由化。但是這項提議卻引發許多國家的疑慮，例如關稅要降多少，才算「自由化」？或者進口國是否該先等出口國續簽《長期協定》之後，再進行關稅減免？更關鍵的是，對美國而言，它不認為新一輪的紡織品多邊談判，可以獲得比原先《長期協定》更好的結果，於是它運用自己的市場優勢，以部分關稅減讓作為誘因，說服其他出口國與之簽署雙邊協定，以促成《長期協定》的延續；同時，美國政府也表示一旦雙邊談判未果，或是《長期協定》無法延續，則美國也會針對紡織品進口進行單邊限制。

美國軟硬兼施的策略，成功地吸引了日本的響應，表態支持續簽《長期協定》的立場，並進一步造成了「西瓜偎大邊」（bandwagoning）的效果，讓發展中國家於 1967 年和 1970 年二度同意續簽《長期協定》。

⁷⁴ Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, pp. 228-229.

綜合《短期協定》與《長期協定》的規定，主要有兩大特色。第一，《短期協定》與《長期協定》提出了「市場擾亂」(market disruption)的概念，成為世界各國往後簽訂一連串紡織品貿易協定的基礎精神。⁷⁵也就是當進口國的紡織品市場受到擾亂，或是有可能受到擾亂時，便可以在經過一定程序之後，針對出口國的紡織品予以設限。其次，當進口國在一定期間內，無法和出口國協商出可接受的紡織品貿易數量時，進口國也可以進行單邊設限。這兩項規定替許多國家(特別是美國)的紡織業者開了保護主義之門。例如美國在《短期協定》簽訂後的該年年底，便向七個國家的31種棉紡織品，進行了43次的諮商請求，⁷⁶而《長期協定》實施後的第一年，單邊配額限制則被動用達115次之多。⁷⁷

4. 第四階段：多種纖維協定(1973-1994)

雖然《長期協定》是經過主要紡織品的進、出口國的同意而延長，但始終還有一個問題沒有處理，那就是人造纖維與羊毛製品貿易量的激增。原來，無論是《短期協定》或是後來歷經兩次延長的《長期協定》，主要都是規範棉紡織品，使得發展中國家轉而製造其他未受規範的紡織品，並將之出口至已開發國家。以美國所進口的人造纖維為例，其1971年的進口量，是1964年的13倍之多，另一方面，香港與日本輸往美國的人造纖維，也成長了4.5倍。⁷⁸於是在1972年12月，GATT工作小組針對人造纖維、羊毛製品以及其他紡織品所引起的貿易問題，提出一份研究報告，並於隔年四月開始倡議新一輪的紡織品貿易多邊談判，企圖解決人造纖維和羊毛製品所引發的貿易糾紛。⁷⁹

⁷⁵ 根據《短期協定》與《長期協定》附件的定義，市場是否受到擾亂有以下四項判別標準：(1)來自特定國家的特定貨品激增或有激增的可能時；(2)這些激增貨品的價格在進口國的市場中，遠低於該市場其他同質產品的價格時；(3)對於進口國的製造商造成嚴重損害，或可能因此造成損害威脅時；(4)上述第(2)款中的價差並非源自於政府的價格介入或制訂，也非源自於傾銷而得。

⁷⁶ H. Richard Friman, *Patchwork Protectionism: Textile Trade Policy in the United States, Japan, and West Germany* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 107-108.

⁷⁷ Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, p. 229.

⁷⁸ Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, p. 109.

⁷⁹ 同前註，頁123-124。

這一輪紡織品多邊談判在 1973 年催生了《多種纖維協定》的問世 (Multifibre Arrangement, MFA, 下稱《多纖協定》)。和過去的《長期協定》相比,《多纖協定》有以下幾點特色。⁸⁰首先,除了《長期協定》既有的棉紡織品之外,《多纖協定》額外將人造纖維與羊毛製品納入規範。其次,《多纖協定》在第一條規定中,開宗明義指出全球紡織品貿易還是必須朝自由化的目標邁進,也就是已開發國家必須進行產業調整 (industrial adjustment),進行市場開放,好讓發展中國家得以進入它們的市場,這意味著 MFA 原則上並不鼓勵保護主義,所以它的配額年增長率,也從《長期協定》所規定的 5% 提升到 6%。

第三,爲了避免過去《長期協定》時期,當事國透過雙邊談判或單邊行動的方式解決紡織品貿易糾紛,《多纖協定》特地強調了多邊協商架構的重要性,於是一方面在 GATT 架構下設立了「紡織品監督機構」(Textile Surveillance Body, TSB),調解各國的紡織品貿易糾紛,另一方面也要求締約國廢除那些和《多纖協定》抵觸的單邊或雙邊協定。第四,和《長期協定》相比,《多纖協定》對於「市場擾亂」的概念,採用了更嚴格的標準,並附帶說明當評估出國口的貨品是否擾亂了進口國的市場時,還必須考慮到出口國的利益,包括紡織業對該國經濟的重要性、該國的國際收支平衡等。

雖然《多纖協定》簽訂之初,即以紡織品貿易自由化爲目標。但由於國際經濟情勢的變化,包括 1970 年代的石油危機、新式紡織品的研發、東亞新興工業化國家大量的紡織品輸出等,使得已開發國家的紡織業者仍然繼續尋求保護主義。《多纖協定》經過四度延長,成爲往後 20 年間,管制全球紡織品貿易最重要的體制,直到 1995 年 GATT 的烏拉圭回合談判時,才壽終正寢,由《紡織品與成衣協定》(Agreement on Textiles and Clothing, ATC) 取代。

《多纖協定》四度延長的歷史,反映了紡織品貿易中濃厚的保護主義色彩。1994 年時,《多纖協定》總共有 45 個簽署國,其涵蓋範圍從初期的棉花、人造

⁸⁰ 同前註,頁 133-136。

纖維、羊毛製品，一直到後來的植物纖維、絲製品等，⁸¹可見紡織品進口國內部的紡織業者的影響力從未減弱。1970 年代末，法國的紡織業者成功地說服了法國政府在歐洲共同體內扮演保護主義的代言人，並進一步透過歐洲共同體的經濟地位，影響發展中國家的意願，最後促成《多纖協定》分別在 1978 與 1982 年進行翻修，⁸²擴大了《多纖協定》的規範程度。

1985 年，隨著 GATT 烏拉圭回合談判即將展開，因而有重新檢討《多纖協定》的呼聲。對已開發國家來說，它們希望可以繼續維持《多纖協定》體制，但是發展中國家則恰恰持相反立場，主張早日將紡織品貿易回歸至 GATT 正常架構下進行，為此它們還組織了「國際紡織成衣局」（International Textile and Clothing Bureau, ITCB），⁸³一方面作為團結彼此的平台，一方面主張取消全球紡織品配額。然而，由於兩陣營的立場差異甚大，一時之間無法調和，使得在《多纖協定》在烏拉圭回合談判過程中，又延長了二次，並在 1995 烏拉圭回合談判即將結束之前，簽訂《紡織品與成衣協定》，訂下了取消全球紡織品貿易配額的時程。

5. 第五階段：紡織品與成衣協定（1995-2005）

當 GATT 於烏拉圭回合談判後成立 WTO 的同時，WTO 的創始會員國即透過《紡織品與成衣協定》，針對紡織品貿易採取新的規範。《紡織品與成衣協定》中最重要的規定，即是要求 WTO 會員國從 1995 年起，必須在未來 10 年內，分四階段取消紡織品的進口配額，⁸⁴並在《紡織品與成衣協定》的第四階段、也就是 2005 年 1 月 1 日起，將紡織品回歸 WTO 架構下的一般貨物貿易。另外，為了落實這項紡織品貿易自由化的時程，《紡織品與成衣協定》仿照《多纖協定》下

⁸¹ Bernard M. Hoekman and Michel M. Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and beyond*, 2ed. (New York: Oxford University Press, 2001), p. 227.

⁸² Underhill, *Industrial Crisis and the Open Economy: Politics, Global Trade and the Textile Industry in the Advanced Economics*, pp. 165-177.

⁸³ ITCB 至今仍是推動紡織品貿易自由化的跨國性組織，成員以發展中國家為主，包括中國、印度、巴西、阿根廷、巴基斯坦等國。見 ITCB 官方網站：<http://www.itcb.org/Index.htm>。

⁸⁴ 第一階段為 1995 年至 1997 年，預計取消 16% 的配額，第二階段為 1998 年至 2001 年，預計取消 17% 的配額，第三階段為 2002 年至 2004 年，預計取消 18% 的配額，第四階段起則取消剩下 49% 的配額。

的TSB，設立了「紡織品監督機構」(Textiles Monitoring Body, TMB)，以監督、處理在 10 年過渡期間，各類國際紡織品的貿易問題。

然而，儘管《紡織品與成衣協定》揭示了紡織品貿易自由化的時程和幅度，但並未進一步規訂各類紡織品進行貿易自由化時的順序，使得實際自由化的情況未臻理想。尤其是美國與歐盟國家，策略性地選擇了那些本來就未受規範、或是資金密集度較高的紡織品，進行自由化，而把其他比較敏感的產品，放到 2004 年之後再進行自由化，⁸⁵間接導致了 2005 年初，中國等發展中國家的紡織品在歐、美市場激增的結果。

最後，我將全球紡織品貿易體制自 1955 年到 2005 年這半個世紀間的演變，整理成表 2.4。

(表 2.4 置於此)



⁸⁵ Hoekman and Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and beyond*, pp. 229-230.

表 2.4 國際紡織品貿易規範的演變

年份	事件
第一階段	
1955	日本針對輸美棉紡織品實施自動出口設限。1956 年再度實施。
1956-60	英國要求香港、印度、巴基斯坦在輸英棉紡織品上實施自動出口設限。
第二階段	
1961	美國紡織業者要求美國政府針對來自發展中國家的低廉進口品所造成的「市場擾亂」採取對策。是年七月，完成《短期協定》談判。
第三階段	
1962	《長期協定》問世，規定紡織品進口數量的年增長率以 5% 為上限。
1967	《長期協定》延長三年。
1970	《長期協定》再度延長三年。
第四階段	
1973	美國政府遊說發展中國家簽訂《多纖協定》，規定紡織品進口數量的年增長率以 6% 為上限
1974	世界各國在 GATT 架構下成立「紡織品監督機構」(TSB)，《多纖協定》監督的執行狀況。
1977	《多纖協定》延長五年。
1982	《多纖協定》再次延長五年。
1985	發展中國家成立「國際紡織成衣局」，推動廢除全球紡織品貿易配額制度，將紡織品回歸至 GATT 正常架構下進行貿易。
1986	《多纖協定》再度延長至 1991 年。
1991	《多纖協定》再度延長至 1994 年。
第五階段	
1995	GATT 烏拉圭回合談判中，《紡織品與成衣協定》問世，規定未來 10 年內分四階段逐漸取消配額。
2005	《紡織品與成衣協定》第四階段開始，全球紡織品回歸 GATT 架構下進行一般貨物貿易。

來源：修改自 Bernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and beyond* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 227-228。