

WTO法律规则与中国发展丛书

丛书主编 顾肖荣

WTO 法律规则 与中国纺织业

唐小波 沈秋明 编著





WTO 法律规则与中国纺织业

唐小波 沈秋明 编著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 法律规则与中国纺织业/唐小波,沈秋明编著. —上海:上海财经大学出版社,2000. 8

(WTO 法律规则与中国发展丛书/顾肖荣主编)

ISBN 7-81049-460-0/F·385

I. W… II. ①唐… ②沈… III. ①世界贸易组织-纺织品-贸易协定-基本知识 ②经济一体化-影响-纺织工业-经济发展-中国 IV. F426.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 40587 号

□策划编辑 江 玉

□责任编辑 张小忠

□封面设计 周卫民

□责任出版 朱静怡

WTO Falü Guize Yu Zhongguo Fangzhiye

WTO法律规则与中国纺织业

唐小波 沈秋明 编著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海印刷七厂一分厂装订

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 6 印张 157 千字

印数:0 001—4 000 定价:11.00 元

前 言

经过 14 年的艰苦谈判,中国先是“复关”后是“入世”的长征道路快走到尽头。中国与美国、欧盟这两个贸易伙伴入世协议的达成,可以看作是中国、美国、欧盟“三赢”的结果。尽管中国是一个发展中国家,但是经济总量在全球排第 7 位,并已成为世界第十大贸易国。21 世纪中国对世界经济的影响将更为显著,没有中国加入的世界贸易组织将是不完整的。中国入世是 WTO 实现其普遍性的必需,意义十分重大,它意味着中国可以依法享受发展中国家的贸易待遇,这对中国纺织服装行业将带来巨大的机遇。例如纺织品进口的发达国家,已于 1995 年开始逐步取消纺织品进口配额的协议,但对中国一直在增加纺织品配额限制,并要求中国继续签订配额的协议,减少了中国纺织品出口。加入世界贸易组织后,根据《纺织品与服装协议》的规定,在 2005 年前须分阶段取消纺织品配额,美国及其他纺织品进口发达国家限制中国纺织品出口的歧视性配额将被取消,这有利于中国纺织企业扩大出口,平衡外汇收入,增加就业岗位。本书围绕 WTO 的《纺织品与服装协议》,分析了现代纺织品国际贸易的现状和特点,预测了中国加入 WTO 后纺织业所面临的挑战与

机遇,并根据国际国内新的发展动向提出对策建议,诸如应合理有效地利用外资,推行和完善纺织品配额有偿招标办法,实施跨国经营等。

作者

2000年7月6日

1

1.1 概述

1.1.1 纺织品国际贸易的发展

国际贸易自从诞生的那一刻起,纺织产业就在其中占据着重要地位。纺织业是世界工业发展史上率先走上社会化大生产道路的先导产业。第一次工业革命将纺织业由家庭手工作坊突变为机械化生产,从而带动了冶金、机械、化工、交通运输等产业的发展,成为工业化浪潮中的排头兵。近代纺织工业首先起源于英国,后兴起于美国、法国、德国,再转向日本,又转向中国香港特区、中国台湾省、韩国等亚洲新兴工业化国家和地区。纺织业所以成为诸多发达国家在工业化进程中的先导产业,是由纺织业自身的特性所决定的。它具有投资少、收效快、资金

W
T
O
《
纺
织
品
与
服
装
协
议
》
概
述

积累多等特点,这正是作为工业化的先导产业所要求的。以英国为例,18世纪中叶,英国工业革命使纺织业的劳动生产率大为提高,工人用机器纺纱是手纺车工人效率的250倍。英国棉纺织业的年平均增长率,1710~1740年为1.4%,1740~1770年为2.8%,1770~1810年达8.5%。到19世纪20年代,英国拥有的纱锭数比法国多3~4倍,比德国多10倍以上。^[1]机器纺织品倚仗其巨大的生产能力和产品的低廉价格,成为19世纪国际贸易中的最主要的工业制成品。向全世界输出手工棉纺织品有几百年历史的印度,竟输入英国全部出口棉纺织品总值的1/4强。1853年,世界棉布需求量的45%是由英国供应的。棉纺织品的出口值占其总出口值的比重也不断上升,1819~1821年为66.6%,1844~1846年上升到71.4%,使其成为当时世界贸易的中心。20世纪初,美国继英国之后,成为世界纺织品产量的第一大国,达到了它的顶峰时期。比英国产业革命晚100年左右才开始搞工业化的日本,纺织业产值在20世纪20年代占其工业总产值的一半,纺织品出口额1925年占其商品总出口额的67%,二战后恢复期高峰时也达到46%;^[2]当时,纺织业成了日本国民经济中获取外汇和资金积累最主要的经济部门,成为二战前后日本两次经济起飞的“助推器”。20世纪80年代以来,以中国为代表的亚洲发展中国家纺织工业不断崛起,从1994年起,中国成为世界第一大纺织品服装出口国。1997年,中国纺织品服装出口额达到455亿美元,占世界纺织品出口总量的15.4%。在中国外贸出口中,纺织品也占有重要的地位,“七五”和“八五”期间,纺织品服装一直是中国首位的出口产品,出口额占全国商品出口总额的1/4以上。纺织品服装进出口的巨额顺差,是中国外汇收入和资金积累的重要来源之

[1][2] 陈红卫等:《国际经济中的纺织业》,载《中国纺织》,1999.1。

一。随着世界经济一体化进程的加速,纺织服装工业正在从投资少、成本低、粗放型的劳动密集型产业向高科技、高投入、精加工的资本技术密集型产业转变。据 GATT(WTO)有关资料,从 1970~1980 年,再到 1990 年,世界纺织品服装贸易额从 188 亿美元增至 959 亿美元、2 113 亿美元,年平均增长率分别高达 17.6%、8.3%,远远高于同期世界商品贸易总额的增长率。90 年代受经济危机、金融危机等因素的影响,国际纺织品服装贸易增长速度有所减缓,至 1997 年世界纺织品服装贸易额仍达到 3 320 亿美元(见表 1-1)。

表 1-1 世界纤维品出口贸易总额 单位:亿美元

年份	出口贸易总额	纤维品总计	纺织纤维	纺织品	服装
1965	1 870	157	50		
1970	3 138	247	59	124	64
1975	8 761	536	103	265	168
1980	20 310	1 152	192	550	409
1985	19 312	1 199	171	557	471
1986	21 206	1 470	171	669	629
1987	24 852	1 843	207	788	790
1988	28 141	2 090	266	851	860
1989	30 301	2 097	265	905	927
1990	33 925	2 355	242	1 048	1 065
1991	34 336	2 576	226	1 159	1 192
1992	37 108	2 868	236	1 260	1 372
1993	36 997	2 782	209	1 215	1 358
1994	42 271	3 172	283	1 401	1 488
1995	50 346	3 574	332	1 612	1 630
1996	52 285	3 675	326	1 625	1 724

资料来源:余永定等:《中国“入世”研究报告:进入 WTO 的中国产业》,社会科学文献出版社,2000。

从表 1-1 中我们了解到,随着科技的进步,传统的纺纱织布在发生革命性的变化的同时,也极大地改变和丰富着人们的着装修饰。自 1987 年起,世界服装贸易额超过了纺织品,至 1997 年,纺织品贸易额为 1 550 亿美元,服装贸易额为 1 770 亿美元,合计占世界商品贸易总额的 6.3%。^{〔1〕}

1.1.2 纺织品国际贸易的现状和特点

纺织产业在为发达国家的经济起飞立下汗马功劳后,无一例外地由繁荣走向缩减。英国的纺织业在 19 世纪末 20 世纪初开始出现停滞、萎缩的趋势。1897~1910 年间,英国棉纺业的生产效率是停止增长的,而其成本却在上升。1900 年英国棉花和生丝消费量都被美国超过。美国的棉织业在辉煌了一段时间后,从 20 世纪 20 年代开始,也步入了它的下降阶段。1939 年美国的棉纺锭总数为 2 569 万锭,1955 年为 2 225 万锭,到 1965 年下降为 1 936 万锭。60 年代,美国已由世界上纺织品出口大国演变为进口大国。1963 年,美国进口纺织品 6.8 亿美元,占世界纺织品进口总值的 10%;到 1982 年,其纺织品进口额达 28.5 亿美元,占世界进口总额的 6%。日本的纺织业也从 20 世纪 20 年代的繁荣,到 50、60 年代开始走向衰减。1961 年,日本纺织工业产值占工业总产值的比重下降到 11.3%,出口比重也降为 16%。^{〔2〕}

综观英、美、日等国纺织业发展的历程,其所以由盛转衰,作为一种先导产业的地位随着工业化的深入而逐渐趋弱,进而被其他产业所替代,主要有以下几方面的原因:

一是纺织业本身的关联效应。在后向关联效应中,纺织业通

〔1〕 余永定等:《中国“入世”研究报告:进入 WTO 的中国产业》,社会科学文献出版社,2000。

〔2〕 陈红卫等:《国际经济中的纺织业》,载《中国纺织》,1999.1。

过自身的扩张,增加了对纺织机械的需求,从而刺激了机器制造业的发展;在前向关联效应中,纺织业由于自身的扩张需要,推动了缝纫机械和消费品工业的发展,也引发相关工业部门的兴起。在带动了一系列工业部门成长的同时,纺织业本身在整个国民经济中的地位却相对下降。

二是工业化深化的客观要求。纺织工业革命的演进,客观上需要更多的能源、原材料、机械设备和动力,于是生产生产资料的重化工业较快地成长起来,如冶金工业、电气工业、化学工业、汽车工业、机械制造工业等重化工业。这些重化工业的投入与产出之比是以几何级数来计算的,它们对国民经济的影响是巨大的。因此,从根本上说,重化工业才是工业化的最重要的物质基础和发展动力。

三是重合产业导致的产业国际转移。所谓重合产业是指发达国家与欠发达国家在一定时期内存在的技术构成相似的同类商品生产部门。它们使用相似的机器设备或生产线,运用相似的技术工艺,需要相似比例的生产资料和劳动力,生产相似的商品。当纺织业成为重合产业时,对于发达国家来说,随着纺织技术广泛传播和日益标准化,本国的技术优势逐渐消失。拥有充足原料和廉价劳动力的国家占有了成本较低的优势。这时,发达国家通过直接投资等途径把部分生产转移到劳动力成本较低的国家进行,而自身则以出口国逐渐变成进口国。20世纪50年代、60年代,纺织业成为日本与东亚“四小龙”的重合产业,日本即把纺织业向“四小龙”转移,促进了后者纺织业的快速发展。80年代中国纺织业急起直追,后来居上,成为世界上最主要的纺织服装业的生产和出口大国。亚洲发展中国家已成为世界纺织品服装的主要供应中心,西欧和北美则是世界纺织品服装的主要消费市场。90年代以来,中美洲的墨西哥等国利用自身的劳动密集型优势,加之美国对墨

西哥纺织部门投资的迅速上升,墨西哥已成为美国纺织品服装进口的最大供应商。到 1998 年,墨西哥已成为世界上最主要的纺织品服装业出口国之一,成为 21 世纪中国纺织品在美国市场上强大的竞争者。目前,世界上主要的纺织品服装出口国家和地区为:中国、中国香港特区、墨西哥、加拿大、德国、意大利、韩国、中国台湾省等。主要的纺织品服装进口国为美国、德国、日本、英国、法国、意大利等。^[1]

1.2 《纺织品与服装协议》产生的背景

1.2.1 《多种纤维协定》的形成

在 20 世纪 60 年代以前,纺织品和服装贸易与其他货物贸易一样,在关贸总协定的框架范围内,享受着贸易自由化政策。60 年代、70 年代,美国、日本、加拿大、欧共体等发达国家和地区的纺织品及服装进口关税先后有较大幅度的下降。然而,70 年代以后,发达国家的贸易保护主义逐渐抬头,新的非关税壁垒不断出现,使发展中国家面临比 50 年代、60 年代更差的贸易环境。所谓“新非关税壁垒”,即一国制定一些非关税的规定和采用一些手段,给另一国的进口产品设置障碍。美国率先实施纺织品进口数量限制,随后,数量限制措施即发展成为发达国家限制发展中国家纺织品进口的主要手段。

1959 年,美国助理国务卿狄龙在 GATT 第 15 届缔约方全体

[1] 余永定等:《中国“入世”研究报告:进入 WTO 的中国产业》,社会科学文献出版社,2000。

大会上首次提出了所谓“市场扰乱”概念。声称:“少数几项商品在短期内的大量进口将会在政治、经济和社会三个方面对进口国造成严重后果。”他要求关贸总协定允许进口国采取行动,以缓和“这种对现有市场的突然涌入而对进口国造成的不利影响”,并以此作为理由将纺织品和服装作为 GATT 规则的例外。欧共体等发达国家支持美国的立场和要求,抱怨低成本商品的进口扰乱了它们的市场。为此,GATT 成立了工作组进行研究,结果认为主要来自日本、香港和捷克斯洛伐克等国家和地区的纺织品对美国 and 欧共体的威胁最大,并证实了造成“市场扰乱”情况的存在。这些情况是:来自特定渠道的产品的进口急剧增加或存在这些可能性;这些产品在进口国市场上的销售价格比同类同质量产品的现行价格要低得多,而且这样的低价既不起因于倾销,也不起因于政府在稳定价格或制定价格方面进行的干预;国内生产者因此受到了严重的损害或威胁。^[1] 1960 年 11 月,关贸总协定缔约国大会通过了“市场扰乱”的定义,为发达国家对纺织品贸易进一步实行保护性措施提供了理论根据。国际纺织品贸易逐渐由多边调节向双边安排的方向发展,并游离于 GATT 体制之外。

1.2.1.1 国际棉纺织品贸易短期安排 (Short-Term Arrangement)

关贸总协定于 1961 年设立了棉纺织品委员会。在美国的提议与推动下,关贸总协定于 1961 年 7 月在瑞士日内瓦召开了世界纺织品贸易会议,16 个主要纺织品贸易国家和地区签订了有史以来第一个国际性多边棉纺织品协议,即《国际棉纺织品贸易短期安排》,同年 10 月开始实施,有效期为 1 年(1961 年 10 月 1 日~1962 年 9 月 30 日)。该短期安排的内容是:增进纺织品进入实行

[1] 曹建明等:《世界贸易组织》,法律出版社,1999。

限制的市场;有秩序地进入相对开放的市场;寻找一种限制出口国的措施,以避免增加对进口国产生的市场扰乱。协议同时规定,当被列入受限制范围的棉纺织品达到一定数量并使发达国家市场受到扰乱时,进口国可以单方面实施配额限制,将进口限制在不低于前 12 个月的水平上。

1.2.1.2 国际棉纺织品贸易长期安排(Long-Term Arrangement)

由于纺织品国际贸易是一个由来已久的问题,仅靠 1 年时间是解决不了的,于是,纺织品进出口国在 GATT 纺织品委员会的主持下,制定了有效期为 5 年的“国际棉纺织品贸易长期安排”,自 1962 年 10 月 1 日生效。该长期安排的参加范围扩大到几乎所有的纺织品贸易国,对全部棉纺织品都实行了有选择的歧视性限制。根据该长期安排第 4 条的规定,纺织品进口国甚至可以在没有遭受市场扰乱的情况下实施进口限制;发达国家所作的让步是,保证发展中国家的棉纺织品对实施进口限制的国家出口可以保持不低于 5% 的年增长率。

《国际棉纺织品贸易长期安排》到期后,又延长了两次,并且每次都使实行限制和被限制国家的数目有所增加。限制范围也扩大到含棉量 50% 的棉纺织品和服装产品。到 1970 年,遭到美国同类限制的国家和地区已增加到 30 个。同时,欧共体也同 7 个主要棉纺织品出口国签订了双边协议,并实施了一系列单边限制。^[1]

1.2.1.3 《多种纤维协定》(Multi-Fibre Arrangement, MFA)

尽管长期安排的规定已较为系统,但在缺乏一套行之有效的监督机制的情况下,《国际棉纺织品贸易长期安排》在实践中仍令贸易双方觉得不满意。尤其是 20 世纪 60 年代化学工业的异军突

[1] 李敏等编:《中国人世实用手册》,山西经济出版社,1999。

起,为发展中国家的新兴工业增加了生力军,人造纤维和合成纤维在纺织品生产中不仅范围广而且用途大,给美国等发达国家的纺织品进口带来了不利的影响。迫于美国的压力,日本在 1971 年与美国就羊毛和人造纤维出口问题达成了双边协议。不久,中国的香港、台湾地区和韩国也向美国作出了让步,并签订了双边协议。其他发达国家和欧共体也仿效美国的做法,纷纷与纺织品出口国签订协议。为了解决矛盾,关贸总协定委员会建议各国以缔结国家商品贸易协定的方法来一揽子解决多种纤维产品的贸易问题。为此,GATT 纺织品委员会在 1972 年成立了一个工作组,42 个纺织品贸易国经过艰苦的谈判,达成了《国际纺织品贸易协议》,也称《多种纤维协定》(MFA)。该协议于 1974 年 1 月 1 日生效,有效期为 4 年。适用范围包括棉、羊毛、人造纤维及其制品。《多种纤维协定》成为此后纺织品进出口国之间签订双边纺织品贸易协议的主要依据。《多种纤维协定》的基本目的是:①扩大纺织品贸易,减少贸易障碍;②有条不紊地发展纺织品贸易,避免出口国和进口国受到破坏性影响;③促进发展中国家的经济和社会发展,保障它们的收入显著增加,并为它们在世界纺织品贸易中取得更大的份额提供机会^[1]。同时,关贸总协定为了监督《多种纤维协定》的实施,建立了两个机构,即“关税及贸易总协定纺织品委员会”及“纺织品监督机构”。

《多种纤维协定》自 1974 年实施至 1994 年 11 月 1 日,签约方发展到 41 个,其中奥地利、加拿大、欧共体、芬兰、挪威、日本、瑞士和美国为“进口国”。其他签约方均为“出口国”,它们对“进口国”的出口均受制于双边限制协议。中国是纺织品出口大国,并于

[1] 余永定等:《中国“入世”研究报告:进入 WTO 的中国产业》,社会科学文献出版社,2000。

1984 年加入了国际纺织品贸易协议。有资料表明,1990 年世界纺织品贸易约 11%和世界服装贸易约 35%受到 MFA 项下的双边限制协议的制约。

《多种纤维协定》的主要条款为:

(1)“市场扰乱”条款(第 3 条)。该条款是指在进口国认为它受到市场扰乱,损害了其国内生产时,应先与有关出口国进行磋商,采取措施,消除扰乱。如 60 天内在限制出口要求或其他可选的解决办法未能达成协议,进口国可单方面实施进口数量限制措施。但这些措施是临时性的,期限不超过 1 年。

(2)年增长率条款。该条款在《多种纤维协定》的附件二中,是指对纺织品进口国给予纺织品出口国的年配额增长率不低于 6%。

(3)“合理背离”条款^[1]。该条款是指进口国在与出口国达成协议的情况下,可以在一定程度上部分免除《多种纤维协定》有关配额伸缩性和出口增长率等条款的适用与约束。此条款为纺织品进口国轻易背离《多种纤维协定》的义务提供了方便,并使纺织品出口国年出口增长率普遍低于协议所规定的 6%。如欧共体在《多种纤维协定》实施期间从发展中国家和地区进口的纺织品和服装每年的增长率仅为 1.5%。

(4)双边协定条款。(第 4 条)这一条款根据公平和灵活的原则,承认天然纤维、人造纤维和合成纤维之间的进口限额可以相互调用,同一品类的限额可以借用和留用。

《多种纤维协定》于 1978 年、1982 年和 1986 年延长了 3 次。其中,第 4 个《多种纤维协定》比前 3 个协议的进口限制更严:①产

[1] “合理背离条款”是第二个《多种纤维协定》中的补充条款,该条款的有效期为 1978 年 1 月~1981 年 12 月 31 日。

品限制范围扩大,由原来的棉、毛、人造纤维产品扩大到所有植物纤维、混纺植物纤维和丝混纺产品。将原来不受限制的苧麻、亚麻和丝混纺产品都列入了限制范围。②发达进口国单方面限制的权力扩大了,进口国在实施了不超过 12 个月的单边限制后,无需经过双边同意即可单方面决定延长限制 1 年。

《多种纤维协定》是关贸总协定的例外,制定它的初衷是扩大纺织品贸易,促进贸易自由化,增进发达国家与发展中国家经济的共同增长,但在实践中,它更多地成为美国等发达国家实行纺织品贸易保护的工具有,已严重背离了关贸总协定的基本原则。这是因为:第一,《多种纤维协定》违背了无差别待遇原则。无差别待遇原则又叫无歧视待遇原则,是 GATT 中最重要的基本原则,它规定一缔约方在实施某种限制或禁止措施时,不得对其他缔约方实施歧视待遇。无差别待遇原则在 GATT 中是通过最惠国待遇条款和国民待遇条款来实现的。但《多种纤维协定》中的配额制度,往往成为发达国家利用配额而从发展中国家捞取政治、经济好处的一张王牌,而发展中国家由于经济实力的差距,不得不接受。第二,关贸总协定规定原则上各国应取消进口数量限制,各缔约国对本国工业只能通过关税加以保护,并要求逐步降低关税税率。只有发展中国家为了达到发展目标或国际收支发生困难的时候方可实施或维持数量限制,而发达国家在《多种纤维协定》的配额制度保护下,对发展中国家纺织品进口配额的增长比例越限越严,对配额借用、挪用、留用、结存的灵活性规定也严加限制,使发展中国家扩大纺织品出口困难重重。第三,《多种纤维协定》违背了公平贸易原则。贸易自由化和公平、公正是 GATT 的主旨,它原则上要求限制出口补贴、禁止倾销,但发达国家利用配额制度,限制发展中国家的纺织品进口,一旦发现进口纺织品超过 6% 的年增长率,就用反倾销条款制裁发展中国家,扭曲了自由、公平、公正的贸易

原则。

1.2.2 乌拉圭回合和《纺织品与服装协议》

《多种纤维协定》在 20 年的实施时期中,将纺织品和服装贸易远离 GATT 体制之外,其关税水平高于整个工业品水平的 2~3 倍,纺织品出口的增长率不断下降,阻碍了纺织品服装的国际贸易,在发展中国家经济利益蒙受重大损失的同时,也加重了发达国家消费者的负担,因而取消《多种纤维协定》的呼声便越来越高。1986 年 9 月 15 日,GATT 第八轮多边贸易谈判——“乌拉圭回合”在埃斯特角城拉开帷幕。在发展中国家的强烈要求和努力下,纺织品和服装贸易作为 15 项议题之一被列入谈判内容。在谈判过程中,主要问题集中在:服装和纺织品贸易回归 1994 年 GATT 的过渡期问题,如何分阶段开放受限制产品的范围、市场准入、年增长率递增比例问题,保障措施问题。对以上问题,发达国家和发展中国家的态度是不同的。发达国家认为:过渡期应较长,纺织品贸易回归应与 GATT 其他议题联系起来加以要价,承认或部分承认《多种纤维协定》安排,然后再逐步取消该安排。发展中国家认为:过渡期应短些,如 5 年或稍长些(印度等国主张);中国香港地区、韩国、东盟、巴西、乌拉圭及其他中小出口国主张过渡期可为 8~10 年。在一体化的方式上,中小出口国主张按供应者方式,由小出口国到大出口国逐步取消限制,中国香港地区、韩国、巴西还主张按产品及其加工程序方式逐步取消限制,但不反对给予最不发达国家和新小出口国以适当照顾。对于过渡期的保障措施问题,各成员认为已全部取消限制的产品应适用 GATT 第 19 条;对仍保留某种限制的产品是否仍适用《多种纤维协定》,各方则持不