

国际纺织品和服装贸易的法律约束机制

A Legal Binding Mechanism of the International Textile and Garment Trade

杨 敏

(中国政法大学研究生院, 硕士研究生 北京 100088)

一、引 言

纺织品和服装贸易约占世界贸易的 5%, 世界制成品贸易的 9%, 在世界贸易中占有重要地位。纺织品和服装出口贸易更是发展中国家出口的主要组成部分, 占非产油发展中国家制成品贸易的 27%, 相当于这些国家向发达国家制成品出口总额的 29%, 纺织品和服装出口因而成为发展中国家的出口支柱产业。发展中国家廉价的劳动力和原材料使其出口的纺织品、服装靠低价优势获取了发达国家的很大市场, 而发达国家出于保护本国纺织工业的目的, 纷纷采取限制措施, 对进入本国市场的发展中国家的纺织品、服装实行配额限制。基于此, 发展中国家和发达国家在纺织品和服装贸易领域里上演了一场历时 40 年之久的争夺战。随着双方政治、经济力量的消长以及国际贸易总体趋势的变化, 如何规范该领域的法律机制, 在不同阶段也呈现出不同特性。从以美国为代表的双边协定约束机制到国际纺织品贸易安排, 从限制愈演愈烈的多种纤维协定到乌拉圭回合纺织品服装协议, 纺织品与服装贸易最后终于纳入了世界贸易组织法律框架之内, 呈现出由管理贸易向引入市场规则过渡的趋势。

二、愈演愈烈的贸易限制

在乌拉圭回合纺织品与服装协议签订之前, 纺织品与服装领域的法律约束机制经历了三个阶段, 贸易限制逐步加剧。

第一阶段, 双边协定约束机制, 始于 50 年代, 以美国为代表。

1958 年, 美国总统授权其贸易代表与有关国家进行谈判, 以限制它们对美国农产品及纺织品的出口。1957 年, 美国迫使纺织品“出口大户”日本与其签订了一个为期 5 年的“自动出口限制 (VERs)”协议, 这是“二战”后发达国家对纺织品进口实行限制

的开端, 后来英国效仿美国, 与印度、巴基斯坦签订了同样的“自动出口”协议。由于 GATT (关贸总协定) 没有对“自动出口限制”作任何规定, 所以这种明显背离 GATT 非歧视性原则的“自动出口限制”协议便堂而皇之地绕过了关贸总协定的规则, 世界纺织品贸易开始背离关贸总协定的正常轨道。

第二阶段, 国际棉纺织品贸易安排。

由于美国对日本纺织品进口实行限制, 客观上为其它未受进口限制的国家、地区大开了方便之门, 所以“自动出口限制”已不能有效地限制纺织品进口。经美国提议和推动, 关贸总协定在 1961 年 7 月召开世界纺织品贸易会议, 签订了有史以来第一个国际性多边棉纺织协议——国际棉纺织贸易短期安排。该短期安排为期一年, 限制范围仅为棉纺织品, 协议规定, 列入受限范围的棉纺织品达到一定数量并使发达国家市场遭到扰乱时, 进口国可以单方面实施配额限制。

1962 年 2 月, 在关贸总协定安排下, 签订了为期 5 年的“国际棉纺织品长期安排”, 将限制范围扩大到棉花值占 50% 的纺织品和服装, 规定在发生“市场扰乱”时可对不受限制的产品实行新的限制。

第三阶段, 多种纤维协定。

1972 年, 关贸总协定纺织品委员会成立了一个工作组, 商讨今后的纺织品贸易安排。在其主持下, 42 个纺织品贸易国达成“国际纺织品贸易协定”, 也称“多种纤维协定 (MFA)”, 从而把纺织品的范围从棉纺织品扩大到了化纤产品, 纺织品贸易的受限范围进一步扩大。而且, 4 个多种纤维协定本身, 也体现了限制愈甚的趋势。比如, 第一个多种纤维协议 (MFA I) 的限制范围是“毛、棉、人造纤维纺织品和服装”, 而到 MFA IV, 限制范围又扩大到棉毛、麻丝和几乎各种人造纤维制成的纺织品和服装。又比如, MFA II 在 MFA I 基础上增加了“合理背离”条款, MFA IV 又增加了“反激增条款”, MFA IV 比前 3 个协议更具限制性, 增加了无须经双边同意即可单方面决定延长限制 1 年的条款。

MFA 主要在两点上违反了 GATT 的有关原则:

第一, GATT 禁止数量限制, 但 MFA 则允许缔约国对纺织品的进出口实施数量限制, 迫使发展中出口国接受所谓的自愿出口配额限制。第二, MFA 允许缔约国针对某国的某纺织品实行限制, 而 GATT 要求限制应针对出口这类产品的所有缔约国。MFA 保护系统采用多轨化方式, 该体系允许进口国选择性地管制进口, 并将“自动出口限制”(VERs) 的使用合法化。MFA 的第三条规定, 在出现市场干扰现象时, 采取限制。市场干扰因素主要有“激增”和低价; 其第四条规定了“自动出口限制”的应用。由此可见, MFA 比 GATT 19 条的保障条款规定得更具体、更富于保护色彩。

三、乌拉圭回合带来的转机

历时 8 年之久的乌拉圭回合谈判, 在各国立场差距较大的议题上也取得了共识。纺织品是谈判议题中仅次于农产品的第二大难题。由于 MFA 的存在, 发达国家可以对发展中国家出口的纺织品和服装实施数量限制, 使发展中国家蒙受了很大损失。乌拉圭回合谈判的目标是“根据强化了关贸总协定规则和纪律, 制订能将这一部门最终纳入总协定的方式, 以便为贸易进一步自由化的目标作出贡献。”将纺织品贸易最终纳入关贸总协定体制, 即所谓的“一体化”, 就是要使长期背离总协定基本原则的国际纺织品贸易重新接受关贸总协定规则和纪律的约束。在蒙特利尔中期审评会议上, 虽然各方都认为应将纺织品贸易纳入 GATT 的一体化框架, 并逐步完成向贸易自由化方向的转变, 但在具体步骤上各方意见相左, 处于僵持状态。在中期审评的日内瓦高级官员会议上, 农产品贸易议题的突破性进展, 促进各方在纺织品议题上取得了初步一致。并最终于 1991 年拟就了“纺织品与服装协议”, 纳入到乌拉圭回合一揽子协议中货物贸易项下。

“纺织品与服装协议(ATC 协议)”从根本上改变了控制纺织品和服装贸易领域长达几十年的贸易限制制度, “协议”为逐渐解除在多种纤维协定及其它情况下运用的限制措施规定了 7 年过渡期, 在此之后, 关税将成为贸易保护的主要手段。在过渡期内, 主要立足于“纺织品与服装协议”, 遵循“协议”中建立的双轨制来实现该领域向自由贸易的过渡。

双轨制中的第一条途径是: 为已纳入 GATT 规则下的一体化产品规定一个逐步解除限制的固定的时间表, 分阶段取消现行的进口数量限制。依据 ATC 协议, 取消配额限制, 逐步实现纺织品贸易自由化的进程分为 4 个实施阶段。第一阶段, 自 WTO (世界贸易组织) 协议生效之日, 每个成员须以 1990 年纺织品进口总额为基数, 首先取消不低于进口额

16% 的配额限制。这些开放的产品应包括纤维条及纱布料、纺织品、服装等 4 类基本的产品。第二阶段, WTO 生效 3 年后, 进口国再取消不低于进口额 17% 的配额限制。第三阶段, WTO 生效 7 年时, 进口国再取消不低于进口额 18% 的配额限制。第四阶段, WTO 生效 10 年时, 全部纺织品纳入 WTO 的自由贸易体制, 协议中的进口限制全部取消。

双轨制的第二条途径是: 为仍处于限制中的产品提高配额的增长率。ATC 协议中, 除了纺织品配额的原有年增长率外, 还规定了额外的增长率。这种额外增长率也是分阶段实施。以 1992 年多种纤维协议项下的双边协议规定的年增长率为基数, 从 1995 年至 1997 年, 每年额外增长 16%; 从 1998 年至 2001 年每年额外增长 25%; 从 2002 年至 2004 年, 每年进一步额外增长 27%。从 2005 年开始, 纺织品贸易将全部纳入 WTO 的自由贸易体制。

“ATC 协议”还对规避行为作出了规定。缔约各方同意为防止规避行为制订必要的法律行政程序。一旦发生规避行为, 缔约方应相互磋商, 如达不成协议, 可提交 GATT 纺织品监督局调解。经过调查, 如果确实发生了规避行为, 进口方可争取被允许采取拒绝货物进口, 在货物已进口的情况下按真实情况调整限制水平等措施。

“ATC 协议”还规定了过渡保障机制(第 6 条), 使缔约方(主要是进口方市场)在过渡期内纺织品贸易市场能够较为平稳地发展, 不致于造成严重的危害, 其保障条款比 GATT 19 条规定得更具体详尽。根据规定, 当某一产品确实已进入一方境内, 且其增加的数量已造成对该方境内工业生产的直接竞争产品的严重危害或实际威胁时, 可采取过渡保障措施。过渡保障措施一般主要对某些特定产品重新实施进口限制。按照 GATT 保障条款, 当严重损害或威胁情况不复存在时, 应该取消限制。根据 ATC 协议, 如果采取的保障措施是以非关税形式进行的, 则进口方进口的某些特定纺织品和服装数量水平不得低于在实施保障措施前 3 年平均的正常进口水平。

“ATC 协议”第 8 条还建立了一个新的纺织品监督机构(TMB 即: Textiles Monitoring Body)。为了监督纺织品协议的实施, 及时传递缔约各方的纺织品贸易信息, 处理纺织品贸易争端, 平衡各方利益, 关贸总协定还专门设立了纺织品监督局, 负责这方面的工作。

从“多种纤维协定”到“纺织品和服装协议”的变化, 体现了国际贸易自由化的发展趋势。“纺织品和服装协议”为发展中国家提供了新的机会。专家们的调查表明, 一旦取消关税和配额限制, 发展中国家销往主要的 OECD (经济合作与发展组织) 国家的纺织品将增加 82%, 服装增加 93%。在这种情况下

下,某些出口国的出口额会以百分之几百的速度递增。在“多种纤维协定”体制下,是由发达国家掌握和控制出口许可证及配额;而在“纺织品和服装协议”(ATC)下,控制将逐渐削减,至 2005 年,则完全取消。与此同时,原来在 MFA 体制下,贸易保护给发展中国家造成的负担最终又转移到了发达国家的消费者身上,在过渡期终止时,这一负效应也就随之消失了。由此可见,纺织品和服装贸易自由化给发展中国家和发达国家都带来了利益。将纺织品和服装贸易纳入世界多边贸易体制的一体化中,是乌拉圭回合的重要成果之一。它将有效地结束长达 40 多年的歧视性的数量限制和该领域中的低效益,势必为新的世界贸易体系的形成做出贡献。

但是,也应该看到,ATC 并没有实现纺织品和服装贸易的完全自由化。一是由于成员国有可能拖延本国工业的必要的结构调整;而继续保护措施,这样一来原来的高期望值(诸如低价销售、良好的市场准入条件)就有可能化为泡影。其次是由于尽管 MFA 的限制逐步取消,但又会出现其它的保护措施,诸如保障措施、反补贴、反倾销等。

四、断层期的中国纺织品贸易

我国是世界纺织品贸易中最大的供应国。1991 年,我国纺织品和服装出口已达 167.3 亿美元,居世界第一位。1993 年,中国纺织品服装出口约 220 亿美元,其中纺织品出口占世界市场的 10%,服装出口占世界市场的 19.7%。纺织品出口创汇占我国所有出口产品创汇额的 1/4,是我国出口赚取外汇最多的行业。由此可见,我国纺织业对世界市场的依赖程度有多么大,世界纺织品贸易自由化的进程如何,将对我国的纺织业产生重大影响。

在乌拉圭回合体制下,MFA 的取消和 ATC 的建立给中国带来了一系列的问题。首先,中国作为最大的发展中国家纺织品出口国,如果成为 WTO 成员,将成为 ATC 协议的主要受益者。但是,由于我国尚未完成加入 WTO 的谈判,而 WTO 协议又是不可分割的一揽子协议,从法律上说不存在选择适用某一单项协议的可能性,也就是说加入 WTO 前,ATC 协议不适用于我国,因而上述纺织品贸易开放的优惠和扩大出口市场的机遇目前尚可望而不可及。最直接的影响是一方面不利于我国纺织品、服装出口进入发达国家市场;另一方面我国原有的市场份额也难以确保。第一、当发达进口国分阶段取消各种类别的配额时,由于我国不是 WTO 成员,发达国家不会把这种按比例取消配额的措施适用于中国产品。第二、中国的同类产品享受不到 ATC 中由发达进口国给予尚未解除配额限制的其余纺织品额外的进口配额年增长率。

其次,随着 MFA 的取消,我国在 MFA 项下的既得利益和市场份额也随之失去。我国于 1984 年正式参加了 MFA IV。从我国纺织品贸易的实际情况来看,配额既限制了我国纺织品出口的扩大,又保证了我国纺织品出口的稳定份额。从每年的限制水平和贸易额的年增长率上看,我国也是较高和较稳定增长的国家。因此,多种纤维协定的取消对我国纺织品生产中占 60% 的靠配额“吃饭”的产品无疑是一种冲击。随着 MFA 的失效,我国与发达进口国之间在 MFA 框架内签订的双边纺织品协定就丧失了依托。一旦丧失框架协议的多边保障,双边协定的谈判失去多边规则作依据,要争取市场准入更为困难,而且,没有多边框架,我国也无法与其他发展中国家协调立场,维护共同利益。

在 MFA 失效和尚未加入 WTO 之前,我国的纺织品服装贸易可谓是孤军奋战,仅可利用双边关系推动贸易发展。有些国家利用我国目前的困难时期,更加任意和歧视性地限制我国纺织品的出口。面对这一困难,我国纺织品和服装领域需要寻求有效的途径,寻找突破口。

当然,最有效的途径之一就是加入 WTO,进而加入多边的以自由贸易原则为基础的 ATC 协议,但是由于个别成员国漫天要价、多加阻挠,以及政治、经济诸多原因,我国加入 WTO 的进程举步维艰。考虑到其中掺杂的种种动机、利益,预计这一进程不会在短期内完成。

我国的纺织品、服装贸易应该走多元化地参与世界经济的道路。我国目前参与国际经济靠的是单一的国际贸易方式,这种状况极大地制约了我国对外经济的发展,再加之在国际贸易领域中存在着关税和非关税壁垒以及区域经济一体化和贸易集团化的趋势,更加剧了贸易保护主义,因而仅靠薄弱的双边关系推动我国外贸发展毕竟是势单力薄。再者,如前所述,即使已加入 WTO 及 ATC 协议,也仍然存在着局限,如反倾销,以及保障措施等。与国际贸易领域壁垒森严相比,对国际投资东道国却竞相鼓励和吸引。所以,我国的纺织工业在国际贸易的方式之外寻求其它国际经济的合作方式(诸如国际投资)未尝不可。在纺织品、服装领域可以尝试搞跨国直接投资,既可绕过贸易壁垒又可争夺到市场份额。由于我国纺织品、服装以低成本为优势,所以选择劳动力成本低且与目标市场有较好贸易关系的第三国进行投资也是可行的办法。

五、结 语

纺织品和服装贸易的法律约束机制的演变过程,体现了现代世界贸易中的自由化趋势。(从比较
(下转第 54 页)

坡趋缓,一些国家(如俄罗斯)已开始回升,但仍无显著好转。据统计,1996年独联体国家国民生产总值和国民收入预计分别下降5.6%和6.3%。拉美国家普遍受高额外债影响,宏观经济形势极不稳定,各项经济活动严重受阻,无法创造更多的就业机会并发展经济,各种潜在危机也可能一触即发。

三、1997年:适度从紧货币政策的新变化

中央经济工作会议及不久前召开的全国金融工作会议上,适度从紧的财政政策和货币政策再一次被确定为1997年的宏观经济政策组合。表面上,这样的货币政策取向较之1996年的提法并没有什么变化。但是,在实质内容上,1997年适度从紧的货币政策的内容将会出现一些方向性的新变化,概括起来就是“目标适当、总量适度、结构匹配、操作灵活、变化多端”。

1. 适度从紧的货币政策目标仍然要适当,金融机构信贷总量、国家银行信贷总量将充分考虑到经济增长对资金的需求,以保证宏观经济稳中求进

1997年适度从紧的货币政策目标,仍然是使物价上涨幅度低于经济增长幅度,广义货币供应量M2增长率将控制在25%左右,狭义货币M1的增长率将控制在18%左右;但是,其对应的政策操作将不再仅仅局限于抑制通货膨胀,结构调整将有新的内容,主要的力量将放在农业及其相关产业、基础设施建设、培育新的经济增长点和实现国内平衡国外平衡等基点上面。

2. 货币供应量总量保持适度的同时,要达到结构匹配的目标

货币供应量的总量及其增长率,不仅对经济增长及其商品流通是合适的,而且广义货币M2、狭义货币M1和流通中货币M0三个货币层次之间的相对比例或结构也是匹配的、合适的,尤其是货币流动性的变动要有一个适当的幅度。

3. 货币政策操作更加灵活、把握时机的力度更显成熟

与1996年主要控制信贷规模和调整存贷款利

率不同,1997年宏观调控方法的改革,将把货币政策的操作空间扩大至存款准备金率、公开市场业务操作、贴现业务、存贷款利率和汇率等新的间接调控手段层面。

(1)改革存款准备金制度,存款准备金率将根据当时的宏观经济指标水平伺机分步下调。

(2)公开市场业务操作的工具的种类、数量将增加,期限结构更为合理,操作规模、频率上将有较大提高,操作方式进一步改进。

(3)票据贴现和再贴现也将有较大幅度的增长,以充分发挥再贴现对经济结构的调节作用。

(4)优化存贷款利率利差,简化档次,确保1~2个百分点的实际正利率。

(5)对汇率的干预和调控更加灵活,但仍然会保持稳中有升。在政策操作时机上,要根据已经测定出的时滞给出一定的操作提前量;在政策操作技巧上,将充分体现“多次微调,分步达标”的政策操作艺术。

4. 1997年适度从紧货币政策将加大限劣扶优、抑“长线”扬“短线”、促东部扶西部力度,促进国民经济结构大调整

(1)根据年内将要公布的《“九五”信贷政策》,信贷资金禁止支持已淘汰的产品、无市场的更新换代产品、重复建设项目、重复引进项目、无技术进步的改造项目、严重亏损又扭亏无望的企业。

(2)增加对企业,尤其是国有企业技术改造的信贷投入,提高技术改造贷款在固定资产投资中的比例。

(3)加大对住宅业的信贷投入,重点是促进住房销售和个人住房抵押贷款的增长,同时,还要进一步抑制对高档楼堂馆所、花园别墅的信贷投放。

(4)增加机电产品出口的买方信贷、卖方信贷,支持企业拓展海外市场,提高出口创汇能力。

5. 适度从紧货币政策组合的特征明显

整个适度从紧货币政策的操作组合将最可能出现在6~12、17、19、20等范围之内。

(责任编辑 王宏章)

(上接第59页)

利益理论以及几十年的限制情况来看,限制给发展中国家和发达国家都没有带来好处,限制既抑制了发展中国家出口创汇工业的发展,同时又将负担转移到发达国家的消费者身上。“合则利,斗则败”,几十年的贸易战使人们认识到走贸易合作之路,对双方均有利,相反,抵制只会带来经济的畸型发展。弱化管理贸易并将市场规则引入纺织品、服装贸易领域预示着世界纺织品和服装贸易领域未来的繁荣和发展。

作为发展中国家,从长远而言,我国同样会从自由贸易中获益。但在目前未加入多边贸易体制之前,不但未能直接从自由化中得到好处,反而还面临着断层时期的窘境。即使以后加入多边贸易自由体制,面对以技术见长的发达国家和以低成本取胜的一些发展中国家的纺织业,我国的纺织业、服装出口仍不可掉以轻心。所以,多元化地开拓国际市场,开展国际经济合作,是我国纺织业、服装业在世界市场保持优势的必然选择。

(责任编辑 孙立明)