

# 不情愿的让步: 美台纺织品贸易谈判( 1969 ~ 1971)

孙翠萍

[摘要] 纺织品产业是工业革命以来最早发展的产业, 受到各国的重视和保护。台湾地区纺织品贸易的主要对象之一就是美国。在 20 世纪 70 年代前后, 美国约占台湾纺织品出口值的三分之一。美台围绕纺织品贸易谈判的过程漫长而琐细。台湾当局在两岸分离、依附于美的历史条件下, 就纺织品贸易与美国进行的谈判历程充满艰辛。1971 年, 美国得以在东亚地区与台湾首先达成协定的原因就在于美台纺织品贸易谈判不是单纯的经济问题, 而是和政治紧密联系在一起。国际局势的演变对于美台双边关系的发展产生了影响, 美台纺织品贸易谈判受“联合国席位”、“冲绳归还”等多重因素的掣肘。日本在与美国纺织品贸易谈判过程中止步观望, 客观地将台湾推到台前。台湾对美国的依赖降低了其纺织品贸易谈判的筹码。美国政府以台湾为切入点, 将和东亚其他国家和地区的纺织品贸易谈判逐一解决。当美台在经济领域发生利益冲突的时候, 在政治上处于劣势的台湾当局, 虽做出诸多努力, 也只能别无选择地作出让步。

[关键词] 美国; 台湾; 纺织品贸易; 谈判

[中图分类号] K273 [文献标识码] A [文章编号] 1003 - 708(2015) 01 - 0049 - 09

纺织品产业是工业革命以来最早发展的产业。纺织品产业既能够为本国工业发展提供资金支持, 还能够解决相当数量的就业, 受到各国的重视和保护。台湾地区作为中国不可分割的一部分, 在第二次世界大战结束后, 受国际冷战格局的影响, 在相当长的时期内, 作为相对独立的经济体而存在。台湾地区纺织品贸易的主要对象为美国、加拿大以及欧洲。其中, 美国一直是台湾纺织品最大出口市场, 约占其出口值的三分之一。在美台漫长的纺织品贸易过程中, 关于纺织品贸易的争议不绝于耳。双方围绕纺织品贸易谈判的过程漫长而琐细, 而美国主导下的纺织品贸易谈判往往又是与数个国家和地区交叉进行, 呈现出过程漫长、复杂的特点, 而台湾当局在两岸分离、依附于美的历史条件下, 就纺织品贸易与美国进行的谈判历程充满艰辛。1969 ~ 1971 年是美台纺织品贸易关系的重要阶段<sup>①</sup>。梳理该时段的美台纺织品贸易谈判历程, 可以较好地考察美台双方在错综复杂的历史条件下在经济领域的不同诉求与表达, 从而为进一步的研究提供思考。

## 一、1969 年前的美台纺织品贸易谈判

20 世纪 50 年代后期, 美国国内纺织品业界不满于受到来自日本、韩国、台湾、香港等国家和地区的竞争, 1960 年美国大选之际, 肯尼迪总统支持纺织业发展受到外来输入挤压的南部诸州的诉求。美国纺织协会的代表曾于 1962 年初忧虑地指出, “如果进口持续增加( 占 1960 年美国市场的 7.2% , 较 1958 年增加 300% ) , 美国国内所有的纺织业将于 1970 年被替代”<sup>②</sup>。在肯尼迪就职总

<sup>①</sup> 关于纺织品贸易可参见 Vincent Cable, *Textiles and Clothing in a New Round of Trade Negotiations*, *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, No. 4, pp. 619 - 646.

<sup>②</sup> Emmanuel N. Roussakis, *An Inquiry into the United States Textile Problem*, *Economic Review*, No. 2( mars 1966), p61.

统后的1961年5月,肯尼迪推动召开以救济纺织品产业为目的的国际会议。1962年,美国在内的多国签署了LTA(Long-Term Arrangement regarding International Trade in Cotton Textile的简称)对棉纺织品长期设限。据此,美国对台湾展开纺织品贸易设限谈判。1962年6月,美国国会决定授权美国政府与台湾就限制纺织品输入问题开始谈判<sup>①</sup>。为此,台方由台湾“驻美公使衔经济参事”王蓬负责,并加派纺织业者赴美协助谈判<sup>②</sup>。9月,双方就此问题的协商暂时告一段落。10月19日,美国以换文方式与台湾签订中美棉纺织品贸易协定。1963年,美台签订了中美棉纺织品贸易4年长期协定。根据协定,台湾输美棉纺织品限额为5300万平方码,每年成长率为5%。台湾区棉纺、织布、针织、毛巾等工业同业公会及台湾区制衣输出业同业公会组织了棉纺织品对美输出专案小组进行研讨<sup>③</sup>。此后,台湾一方面关注美国方面对台湾纺织品贸易状况的评价,另一方面关注日本等国家与美国就限额问题磋商的状况,以期维护其最大经济利益。

1964年7月9日美国纽约报纸《每日新闻播报》(Daily News Records)在报道台湾棉纺织品时,涉及台湾输美限额截至当年9月底或仅能利用八成(总限额数为5300万码),全部64类中能供应者仅42类。该限额经台方按照以往实绩分配给55个制造者,但各制造者或有配额而缺订单,或有定单而乏配额。台湾驻美投资贸易服务处在给“行政院国际经济合作发展委员会”(以下简称经合会)的函文中还指出“其上项报导如果属实,仍予外人以‘华厂彼此不合作故不能利用全额’之印象,且非仅印象欠佳,复减少一千万方码之出口。万一在商谈新限额时,对方据以压低我限额,自更增加困难,‘有无协调改良办法,使我生产能力多得利用,输美限额名实相符,敬请核洽有关方面示复为荷’。”<sup>④</sup>

1964年日本通产大臣福田向美国商务部长表示,日本业界均希望适当时候与美洽商改订美日棉纺织品协定,台方对此高度关注并概括日方要求修改的内容主要有以下三点:1、废止品目另配额。2、废止一年分四期之配额。3、美国即将开始GATT(关税及贸易总协定)减低关税交涉,届时请美国除去棉制品项目<sup>⑤</sup>。1965年,台方复就日美协商棉纺织品协定事,指出“根据报章报导大致日方要求提高限额及取消分类及分季限额等情。美方则谨希望延长协定期限(原协定于本年底到期)而对其他限制仍照日内瓦协定原则办理。”“查我输美之棉纺织品在五二年十月至五三年九月之十二个月中输出量似较全年协定限额低约百分之十以上。根据美国进口统计,在十二个月期间自台湾进口数字为:全年限额为五二、二九三、三八九方码。至于分类限额则成衣各类中大都满额或至为接近。”<sup>⑥</sup>(参见表一)

表(一) 1963~1964年台湾地区输美纺织品配额完成率

期 限	数量(单位:百万方码)	全年限额之百分比
1963.10~1964.9	43.0	82.2
1963.11~1964.10	46.6	89.2
1963.12~1964.11	47.6	91.0

(根据《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》档案绘制,台湾中央研究院近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-001。)

① 《纺织品输美现曙光》,台湾《联合报》1962年6月14日,第1版。

② 《谈判纺织品输美我政府增派人员》,台湾《联合报》1962年7月6日,第5版。

③ 《棉纺输美小组昨召开会议就美代表下月来台研讨有关签约问题》,台湾《联合报》1963年9月27日,第5版。

④ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-001。

⑤ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-001。

⑥ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-001。

结合日台双方与美国纺织品贸易的情况,台方“驻美大使馆经济参事处”给外汇贸易审议委员会提出参考意见。台方还就棉纺织品限额事宜积极与美方进行沟通。台湾与美国谈判纺织品贸易的相关机构为“外交部”、“经济部”、“经合会”、“驻美大使馆”、“行政院外汇贸易审议委员会”(以下简称“外贸会”)等。一般情况下,“驻美大使馆经济参事处”与“外交部”或“外贸会”就相关问题进行交流,受文者随后解决并答复事宜。如1965年4月22日,“外贸会”致函“驻美大使馆”,事由为“为与美方洽谈修正中美棉协由”。信函指出“查中美棉织品贸易四年长期协定签订后,我方因受美方新棉花税法之影响,致纱布等类之出口数量在第一年度(一九六三年十月至一九六四年九月)中大部未能足额(请参阅中美棉协第一年度,我方棉织品装运数量检讨表),但少数棉布及成衣等类则仍有超额现象,第二年度自一九六四年十月开始迄今仍有类似现象,故美方所定各类限额显与我方所能供应织制情形未全配合,实有调整运用之必要,今按中美棉织品贸易双边协定中第十二条之规定,特提出修正意见,请贵馆向美方提出交涉,以求增加我方棉织品输出数量”,要求美方修改中美双边协定<sup>①</sup>。

即使台方努力争取经济利益,其在美台关系中所处的依附性地位,决定了诸多“经济外交”往往处于劣势,美台纺织品谈判经常陷入僵局。台《经济日报》就在1967年9月9日发表题为《谈判中美棉协,美方肯让步吗?》的文章,就“近三个月来无数次会议均无法做成协议的僵局”发表感慨<sup>②</sup>。随着美国在越南陷入战争泥潭,美国国内不满情绪高涨。1967年10月,台方“驻美使馆”致函“外交部”指出“美国会对詹森总统<sup>③</sup>之不满,已演至凡事皆欲加以掣肘地步。越战批评之增加,美援法案之削减,增税案之遭遇困难,以及各种商品进口限额案之提出等,皆为其例。其中限制外国商品进口数量一案,国外反应极劣,许多国家均已向美方表示强烈反对。此为美国三十年来提倡自由贸易之一种反动,其结果可能引起外国报复。詹森总统鉴于本届国会保护主义色彩较浓,难以说服,现正试图直接诉诸选民,冀以舆论力量,压迫国会打消原意,彼甚至表示于必要时将不惜用政府权力加以否决。”<sup>④</sup>

1967年10月14日,台美新棉纺协定签订,协定追溯自当年1月1日开始有效,为期3年<sup>⑤</sup>。10月26日,台方“副总统”严家淦接见美国商务部长亚历山大·特罗布里奇(Alexander Trowbridge,另译屈碧琪),严家淦就纺织品贸易提出,“中国政府甚为了解美国政府,然美国处于自由贸易世界领导者之地位,自宣布多从促进双边贸易入手,以免多事承担经援。贸易为一项互惠性之来往,彼此允宣互助。就纺织而言,敝国开始较迟,还在香港、日本以后,结果实绩较少,自不可因此而受不利待遇。甚盼有关法案不致通过,即使必须通过,亦盼限制予以放宽。”美商务部部长用外交辞令加以回复,他说“自由贸易为美国政府之政策,此政策将不致大变。众议院方面对于纺织品进口限制法案支持甚力。整个国会均系遵照宪法进行一切。行政部门自必尽量顺及友邦情况,但不能阻断将来发展,亦不敢轻作任何承诺。”<sup>⑥</sup>31日,美商务部部长进一步提出“美国的贸易抵制是由于外国进口

① 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆藏,馆藏号:36-09-004-001。

② 《谈判中美棉协,美方肯让步吗?》,台湾《经济日报》1967年9月9日,第2版。

③ 即约翰逊总统,下同。

④ 外交部门《美国国会限制纺织品进口》,1967年3月~1968年8月,台北“中央研究院”近代史所档案馆藏,馆藏号:11-07-02-15-14-029,第143~144页。

⑤ 按照协定规定台方每年向美国输出的棉纺织品配额为6460万平方码。

⑥ 外交部门《美国国会限制纺织品进口》,1967年3月~1968年8月,台北“中央研究院”近代史所档案馆藏,馆藏号:11-07-02-15-14-029,第103~105页。

限制所致”的见解<sup>①</sup>。

美台棉纺织品贸易受双方经济发展状况以及国际、国内政治环境的影响。双方虽为“友邦”,但各自都需要维护各自的经济利益和民众诉求,尤其是对于美国而言,更因国内经济负担沉重、国会与总统互相掣肘,使其在对台纺织品贸易谈判时体现出既居高临下掌握主动,又不得不顾忌追随者的意见以及阵营内部舆论影响的特点。在1969年之前,美台纺织品贸易谈判主要限于棉纺织品领域。1969年后,纺织品贸易谈判则主要围绕非棉纺织品进行。由于1967年协定有效期3年,1969年前后,美台围绕非棉纺织品贸易展开历时3年之久的协商谈判,最终于1971年12月底达成协议。

## 二、1969~1971年间美台纺织品谈判的历程

20世纪60年代末和70年代初,国际局势风云变幻。美苏两国力量对比有所缩小,美国陷入侵越战争的泥潭暂时处于守势,而苏联则显现出咄咄逼人的攻势。中国大陆对外战略进行调整,提出“三个世界”划分战略思想。1972年2月,中美发表《上海联合公报》;1972年9月,中日邦交正常化,1978年8月,中日签订了《中日和平友好条约》;1978年12月,中美双方同时公布《中美建交公报》,宣布两国自1979年1月1日起建立外交关系。至此,冷战时期的中国对外战略调整基本完成,中国大陆所处国际环境总体得到改善。相应的台湾地区在国际上的“外交”影响力锐减,自1971年10月中华人民共和国恢复在联合国合法席位后,台湾岛内失落情绪弥漫。

1968年前后,美国通货膨胀率上涨,对此情况,尼克松指出,“我在1969年和1970年的经济政策的主旨,是摒弃靠政府对企业和劳工施加压力来限制通货膨胀的做法。在约翰逊政府期间业已证明,为工资和物价的增长树立自愿遵循的‘路标’,是没有效果的。我也强烈反对对工资和物价进行强制性的政府管制,因为我觉得管制等于干预自由市场,一经开始,会导致最后形成一套掌握管理企业和劳工的专断权力的官僚机构。到1969年底,通货膨胀有减缓的迹象。但到1970年初春,我们遇到了困难。我们从越南撤军,服役人数减少,这起了一部分作用,使失业率上升到5%。通货膨胀率还没有下降,证券行情的大幅度下跌,进一步加剧了对经济情况的担忧。”<sup>②</sup>

正是因为美国经济状况堪忧,自1967年开始,美国国会就已经酝酿采取限制外货进口措施。而尼克松在竞选时曾承诺美国厂家将给予他们极大的保护以使其应对外国竞争者。美方有舆论认为,尼克松总统帮助美国的纺织业是对外贸易的冒险行为,这是极其危险的。若尼克松让纺织品公司获得这种保护性的市场,将极大地损害自由贸易体系。我们的消费者会成为直接的受害者,因为他们会为同样的商品花更多的钱。而我们的农民、手工业者和工人会因为其产品被海外市场拒之门外而蒙受损失<sup>③</sup>。台湾“经济部”部长李国鼎曾致函“外交部”指出“美国参议院审议中之法案计有两项对我产品销美影响最大,一为本年九月廿八日众议院通过之 Dent 众议员所提修订一九三八年 Fair Labor Standards Act of 1938 之议案,二为 Long 及 Dirksen 两参议员所提之 The Orderly Trade Act of 1967,前者要点如下:(1)劳工部长可应业界请求或由其本身发动认为进口货品因国外劳工生活标准之不同造成对美国劳工福利有所损害或威胁时应即进行调查,调查结果如认为确有损害或威胁美国劳工福利时应即公布并报告总统。(2)美国总统于接获上项报告后,得于关税法规定以外采取适当措施防止是项对美国劳工福利之危害。”“在我国而言,美国已为我国产品之第二大买主,

<sup>①</sup> 外交部门《美国国会限制纺织品进口》,1967年3月~1968年8月,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:11-07-02-15-14-029,第120页。

<sup>②</sup> [美]理查德·尼克松《尼克松回忆录》(中),裘克安等译,世界知识出版社2001年版,第618~619页。

<sup>③</sup> Joseph R. Slevin, Nixon Aid to U. S Textile Industry Poses Great Risk. Washington Post, 1969年3月13日。

每年购买我货金额已达我国出口总值之五分之一,美国市场对我至为重要,我国正盼逐年增加我国产品销美之量值,如在此事,美政府竟采限制我货输入措施,必将严重阻碍我国经济之成长,结果无异抵消美国以往经援之成果,削弱美国忠实盟邦之反共力量,对于美国亦殊不利”,“要求运用一切力量打消此项议案”<sup>①</sup>。1969年5月15~16日,美国商务部部长斯坦斯(Maurice Hubert Stans)访台,与台方商讨商贸问题。16日,史坦斯在记者招待会上说,“美国政府并无意要求中华民国减少其目前对美国输出的人造纤维及毛纺织品,而是希望自动予以限制,而缓和其此等纺织品输美的激增率,以免过分影响美国国内经济。”<sup>②</sup>

由于美国与日本、香港、台湾、韩国等国家和地区的纺织品贸易谈判在时间上较为接近,在特定时期还呈现出穿插进行的特点。所以美国的谈判对象之间也会处于相互观望的状态。美国起初考虑与日本先行解决非棉纺织品自动限额问题,但是日本始终不能和美国达成一致意见,随着谈判的进行,日方还提出要等台湾、香港以及韩国都与美国缔结协定后再行缔结的主张,这激起台方不满。从台湾当局的角度来看,它同样希望紧跟美日纺织品谈判的情况,从而结合台方内部情况提出有利的条件。

1969年8月,“驻美大使馆经济参事处”致电“经济部”,指出:美国与日本部长级会议已于7月31日结束,“如日本可予同意则我国、南韩、香港等地恐难不予同意,因此我政府及业者事实上对此项迟早有实现可能‘自动设限’之安排似应早作准备。”<sup>③</sup>美国官员还曾预期日美谈判归还琉球前,日美之间可达成纺织品输美协议,具体表述为“美国官员们说,他们预期,十一月十九日佐藤荣作抵华盛顿开始与尼克松总统谈到琉球归还日本一事以前,可望与日本达成解决纺织品问题的办法。”<sup>④</sup>尼克松总统的顾问邓特(Frederick B. Dent)表示,“美国与日本谈判的纺织品进口管制问题,正濒于重要关头。”“一旦和日本的协定完成,与其他亚洲国家的同样协定将易于达成”<sup>⑤</sup>。1970年1月15日,“国际贸易局”局长汪彝定带队赴华盛顿与美方举行棉纺织品输美超额谈判<sup>⑥</sup>。24日,会谈结束,未达成协议<sup>⑦</sup>。2月19日,佐藤在参议院答辩时,“否认外传他答应美国总统尼克松,循政治途径解决纺织品贸易问题”<sup>⑧</sup>。

为协调与相关国家和地区之间的意见,美国众议院于1970年5月就有关美国关税及贸易举行公听会。该会要点包括:公听会范围、登记期限、书面意见书。台“驻美使馆”对此表示,“我政府方面对美制品在国外加工装配再行进口案已于上年十月十五日向美国国务院表示关切,并于五八年十月廿日以美经(58)字第581746号代电报请外交部鉴察。本案对我干系更广,我政府方面似亦可透过外交途径对美方表示关切,至于表示关切之地点究系在台北或美府则拟请洽商外交部酌夺。”<sup>⑨</sup>在美日纺织品贸易谈判受阻后,白宫支持限制纺织品进口立法<sup>⑩</sup>。9月,台“驻美大使馆”致电“经济部”,陈述了美国国会众议院裁委会通过贸易法案草案事由,还就各章分别对台纺织业可能产生的影响加以分析预测<sup>⑪</sup>。

① 外交部门《美国国会限制纺织品进口》,1967年3月~1968年8月,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:11-07-02-15-14-029,第217~219页。

② 《史坦斯说明美国对纺织品问题的立场无意要求我国减少输出》,台湾《经济日报》1969年5月17日,第1版。

③ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-004。

④ 《美官员预期日美谈判归还琉球前可望与日本达成纺织品输美协议》,台湾《经济日报》1969年10月31日,第3版。

⑤ 《限制纺织品输美的问题美国力谋先与日本达成协议》,台湾《经济日报》1970年1月11日,第3版。

⑥ 《汪彝定的美国行》,台湾《经济日报》1970年1月15日,第2版。

⑦ 《中美纺织品贸易会谈结束》,台湾《经济日报》1970年1月24日,第1版。

⑧ 《日本首相主张以多边谈判解决纺织品问题》,台湾《经济日报》1970年2月20日,第3版。

⑨ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

⑩ 《白宫支持限制纺织品进口立法》,台湾《经济日报》1970年6月26日,第1版。

⑪ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

1970年10月,台湾严家淦“副总统”赴白宫访问尼克松。事后台湾“驻美大使”周书楷致电“台北总统府”指出,“尼氏表示无论如何,美政府支持中华民国包括维护我在联合国地位之政策不变。且据渠了解,我代表权今年尚无问题。严副总统对尼氏支持表示欣慰。”严家淦还向尼克松提出,“近年来美政府为平衡国际收支,避免资金外流,对美商在外投资颇多限制。于我经济发展有影响。希望美政府对此事放宽。其次我之纺织品生产,较香港为多,但美予我之配额远较香港为少。吾人并不希望美方予我特别待遇。惟盼有一公平合理之办法。尼氏深表同情。并嘱季氏记下注意。”<sup>①</sup>11月,台湾“公使”王蓬就美国1970年贸易法案草案事向美方表示关切,台湾“驻美使馆”致台湾“外交部”电称,“王蓬会见美国东亚太平洋局助理国务卿巴吉(Barger)告称纺织品输美数量在我全部输美量中比重高达35%。日本纺织品输美仅为其总输美量11%。该案若获通过对我多有不利,我政府已为关切等语。巴氏告称美行政当局对此案亦不全赞同且此案之提出正值美国提倡保护政策者益长之时。在时间上之配合对主张自由贸易者多有不利。行政当局希望若此案最后终须通过时,能仅限于纺织品为止。巴氏复称若我国能首先单独与美方达成纺织品限额协议,我方或可获得较佳条件,王公使答称我国在数年前为首先与美方达成全盘棉纺织品限额协议者之一。但结果较其他后缔结协订者吃亏甚多,本次除美方能予我保证外我恐难领先办理。”<sup>②</sup>由此可见,由于日本政府采取观望态度,美国在对日谈判遇挫后,把目标转向首先与台湾缔结协议。实际上由于当时国际环境,台湾在军援、“联合国”席位、经济发展等诸多问题上有求于美国,这就决定了不论其如何进行“外交”努力,其结果都是可想而知。

1970年12月25日,原定于12月30日到期的台美棉纺织品协定延长半年,期满后延至1971年底<sup>③</sup>。1971年3月24日,日本驻美官员说,“美日两国在最近将来没有恢复双边纺织品谈判的希望。”“除非美与中韩港完成谈判”<sup>④</sup>。根据尼克松回忆,“1971年最初几个月,经济仍然停滞。展望未来,有一些改进的迹象,不过耐心已经减弱,我们的时间不多了。各方要求采取行动,白宫成了众矢之的。”<sup>⑤</sup>1971年5月28日,美国财政部长康纳利谈到欧洲和日本的责任,“在第二次世界大战已经结束二十五年之后,人们合乎情理地提出问题,从这种保护得到好处的自由世界盟国之间,应该如何分摊这种(防务)责任所带来的费用。美国经济已不再在自由世界中占统治地位了。友谊、需要或能力方面的考虑已不再能够成为美国为共同的负担承受如此重任的理由了”,基辛格认为,“自从我们的联盟成立以来,这样的言词是前所未有的。它震动了我们脆弱的官僚机构,几乎也同样地震动了我们的盟国,它们一向轻松地认为协商的原则使它们对美国的单方面行动拥有否决权。”<sup>⑥</sup>

1971年4~8月,美国尼克松总统特使肯尼迪(David M. Kennedy)<sup>⑦</sup>率团数次往返于美国和日本、台湾、香港以及韩国之间。在此期间,肯尼迪特使为推动限额而辗转多地的行程可大致概括为:第一次为4月20日~5月12日,第二次为5月31日~7月15日,第三次为7月20日~8月8日<sup>⑧</sup>。

肯尼迪特使在第一次斡旋时对外宣布其任务为,“与各有关国家的首长讨论全盘性的国际经济

① 《蒋中正总统文物,对美关系(七)》,台北“国史馆”馆藏,典藏号:002-090103-00008-328。

② 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

③ 《中美棉纺织品协定延长》,台湾《联合报》1970年12月25日,第8版。《中美棉纺贸易协定期限决定延至年底》,台湾《联合报》1971年8月24日,第5版。

④ 《日本无意与美再商商贸》,台湾《经济日报》1971年3月26日,第3版。

⑤ [美]理查德·尼克松《尼克松回忆录》(中),裘克安等译,第620~621页。

⑥ [美]亨利·基辛格《白宫岁月——基辛格回忆录(第三册)》,杨静予等译,世界知识出版社1980年版,第285~286页。

⑦ David M. Kennedy, United States Secretary of the Treasury, January 22, 1969 ~ February 11, 1971. United States Ambassador to NATO, March 17, 1972 ~ February 2, 1973。

⑧ 石井修監修:《アメリカ合衆国対日政策文书集成》,第22期,第1卷,第17页。

和金融事务,以扩大世界贸易及经济发展”,他在台湾停留了6天<sup>①</sup>。在第二次赴台斡旋时,肯尼迪特使取得了进展。6月1日,美台双方代表会谈了5天。台湾首席代表为“国际贸易局”局长汪彝定,其他代表分别为“外交部北美司”司长、“国际贸易局”副局长、“工业局”副局长、“经合会部门计划处”处长、“驻美大使馆”经济专员<sup>②</sup>。6月5日,台美双方谈判非棉制品输美问题获得初步同意,签订了一项输美非棉制品双边协定。台湾有关人员表示,“中美谈判我非棉制品输美协定问题,经连日会谈,至5日为止,双方互相让步,意见已趋一致”<sup>③</sup>。6月9日,肯尼迪致函蒋经国,就双方纺织品谈判进程表示满意。他指出,“还有一些具体条款需要我和韩国以及香港谈后再得出结论。我对于此次谈判的进展表示欣赏,并希望我的访问会增进双方的友谊。”<sup>④</sup>13日,肯尼迪抵达韩国首尔。16日,美国参议院外交委员会一位委员说,尼克松政府可能采取强硬手段,迫使日本与美国就纺织品输美设限达成一项协定。但是,美国纽约州共和党参议员贾维茨指出,“纺织品的设限问题决不能妨碍到参议院对归还琉球问题的辩论的决定”<sup>⑤</sup>。8月6日,肯尼迪再次就美台纺织品贸易谈判所遇到的困难致信蒋经国,指出该问题“在事实上变得严重和复杂”<sup>⑥</sup>。此后,肯尼迪返美,将访问台湾、韩国以及相关的任务交给了行政助理朱理奇(Anthony J. Jurich)<sup>⑦</sup>。

1971年8月15日,尼克松发表电视演说,提出了新经济政策。10月1~2日,美台双方就台湾输美非棉纺织品设限问题,进行关键性会谈,并获得初步协议,如按照初步协议计算,输美数量约减少三到四成<sup>⑧</sup>。13日,“经济部国际贸易局”副局长邵学锜率团赴美协商中美非棉纺织品贸易问题。随后,双方协商将台湾输美非棉纺织品限配额品目类中的流用率定为5%。美方同意台湾输美棉纺织品配额增加15%<sup>⑨</sup>。1971年12月29日,蒋经国复信朱理奇,指出,“中美之间的贸易为台湾经济增长做出了很大贡献。对于即将达成的非棉纺织品协议,我方并不情愿,但我很感谢你的理解,并希望问题能尽快得到解决”<sup>⑩</sup>。12月30日,美台双方在华盛顿签订非棉纺织品协议(溯自1月1日生效),规定1972年限额总数为9000万平方码,每年成长率仍维持5%。此后,美国分别与日本、韩国以及香港达成协定。自1974年以后,LTA被多种纤维协议(MFA,基本精神为自动出口设限管制)所取代。

### 三、1971年美台达成非棉纺织品协定的原因分析

台湾方面并不情愿与美达成非棉纺织品协定,这种情绪在蒋经国信中已清晰表达。纺织品协定涉及纺织业界的切身利益,台湾业内人士也曾一再向台湾当局表达对于如何达成协议的忧虑。

1971年7月,天孙纺织股份有限公司董事长赵常恕给“经合会”写信,就销美非棉纺织品设限后的困难陈情于当局。他指出,为销美非棉纺织品设限后,公司将尽失生机,“关于外销配额,政府今后如按各厂以往外销实绩,作为校配依据,则本公司因创设伊始,销美实绩不多,所遭遇之困难,将

① 《从甘乃狄大使来华说起》,台湾《经济日报》1971年5月1日,第6版。

② 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

③ 《非棉制品输美问题我同意签双边协定》,台湾《联合报》1971年6月6日,第1版。

④ 《蒋经国总统文物,政务-张群呈蒋中正文电简报表(一)》1970年12月18日~1971年1月7日,台北“国史馆”馆藏,典藏号:005-010201-00014-023。

⑤ 《尼克森可能采强硬手段迫使日本与美订纺贸设限协定》,台湾《经济日报》1971年6月18日,第3版。

⑥ 《蒋经国总统文物大卫肯尼迪往来函件》,台北“国史馆”馆藏,典藏号:005-010502-00376-02。

⑦ 《甘乃狄返美,与远东各国限纺谈判已搁浅》,台湾《经济日报》1971年8月15日,第3版。

⑧ 《中美纺贸会谈昨获初步协议》,台湾《经济日报》1971年10月3日,第1版。《我输美非棉纺织品数量依照初步协议将减三至四成》,台湾《联合报》1971年10月4日,第2版。

⑨ 《棉纺织销美可增百分十五》,台湾《经济日报》1971年10月19日,第2版。

⑩ 《蒋经国总统文物朱利契往来函件》,台北“国史馆”档案,典藏号:005-010502-00368-002。

导致无法偿还及其之分期付款,并使辛苦培植之技术人才与熟手员工濒临失业边缘。又本公司一接定货之信用状,均由买方开出,且所用原料亦已向国内供应厂购买,一旦设限将引起商业上无限之纠纷及损失,后果实不堪设想。”他建议,“针织成衣,不加设限,或请单独另列一类,并保留适当配额。”<sup>①</sup>台湾区人造纤维纺纱工业同业公会理事长林山钟致信“经济部国际贸易局”汪彝定局长,指出“本公会会员厂以生存所寄,非常关切本案之进展,美国地区为我国非棉纺织品外销最大市场毋庸讳言,况欧洲共同市场将我国摒除于优惠关税国家以外,对我检往货品税率偏高甚多,以往艰苦打开之欧洲市场,殆将萎缩,因此设定非棉纺织品输美限额已足阻滞本业之发展,倘所设限额再予苛刻,则戕害本业各厂之生存可以预见,当蒙洞见”,“非棉原纱及丝应不包括在成品限额之内,如果美方不接受日本自动设限方案,则依据密而斯法案要求美政府限制非棉纺织品输入,仅及制成品,原未包括纱及丝在内”<sup>②</sup>。

鉴于业内人士的不同意见,台湾“经济部国际贸易局”汪彝定局长下发通知给人纤纺纱公会、人纤制造公会以及合成纤维伸缩线公会,以慰人心,他指出“非棉纺织品输美设限范围将为全球性者,我政府不致单独接受人纤原料列为设限对象。”<sup>③</sup>11月3日,台湾当局收到64厂家联合提交的陈情书,陈情书分析了非棉纺织与棉纺织发展正处于不同阶段,指出,“非棉纺织设限协议之前,正值业者为适应市场需要大量扩充,政府亦有鉴于我国针织工业设备陈旧,技术落后,援用鼓励投资条例,鼓励我同业各厂更新设备,引进技术,惟此项更新及引进,非一朝一夕所能完成……因此我们建议政府实施标书制度,让最有效率的生产成本最低的业者,能以最高的标价获得出口的权利,让那些缺乏效率,生产成本高昂,经营不够现代化的业者收到淘汰。”<sup>④</sup>11月19日,“经济部国际贸易局”发函给各有关公会,就输美棉纺织品配额分配办法要点加以说明。要点指出“查中美非棉纺织品设限协定细节,中美双方大致已获协议。总配额扣除前述两项总之余项(约为五千万平方码)作为自由配额以供鼓励高价品出口。关于运用自由配额鼓励高价品出口因高价品之认定涉及工业政策及专门技术,奉本部制定由工业局会同本局及业者代表组成专业小组订定详细规范及办法,至于指定地区问题,另由本局参考过去资料,订定办法均将尽速办理。”<sup>⑤</sup>

既然台湾纺织品业界和蒋经国都对达成协议抱有忧心,美国得以在东亚地区与台湾首先达成协定的原因就在于美台纺织品贸易谈判不单是经济问题,而是和政治紧密联系在一起。20世纪70年代前后,美国陷入侵越战争的泥潭,其对外经济、军事援助以及维持海外基地的费用加剧了国内经济负担。国际形势的演变对于美台双边关系的发展产生了影响。尤其是1969年钓鱼岛问题在东亚各国激起争论,美日之间“私相授受”的“冲绳归还”,将两岸“共同家园”的利益——“钓鱼岛”裹挟在内。由留美学生发起的保钓运动令台湾当局如履薄冰。台湾当局一方面声称钓鱼岛是中国的,另一方面却没有采取实质性措施加以维权。两岸分离,台湾当局沦为美国的附庸,美台纺织品贸易谈判背后受着“联合国席位”、“冲绳归还”等多重因素的掣肘。

首先,日本在与美国纺织品贸易谈判过程中止步观望,客观上起到把台湾推到台前的作用。1969~1971年间,“冲绳归还”和“纺织纷争”是美日关系中两个突出问题<sup>⑥</sup>。在美国白宫因为国内通货膨胀等经济问题而成为众矢之的的时候,日本拒绝充当第一个与美国达成协议的国家,并提出“除非美与中韩港完成谈判”,才考虑日本与美国缔结条约的意见。期间,日美围绕“冲绳归还”问题

① 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史研究所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

② 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史研究所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

③ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史研究所档案馆,馆藏号:36-09-004-005。

④ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史研究所档案馆,馆藏号:36-09-004-006。

⑤ 《与美洽商调整双方进出口棉纺织品限额案》,台北“中央研究院”近代史研究所档案馆,馆藏号:36-09-004-006。

⑥ 石井修監修:《アメリカ合衆国対日政策文书集成》,第21期,第1卷,第5页。



进行多轮磋商,双方都不愿意因为纺织品贸易谈判影响到“冲绳归还”的议题。正是出于多重考量,日本方面避重就轻,在与美国纺织品贸易谈判问题上“破裂”,美国因而转向推动台湾接受限额。

其次,台湾对美国的依赖降低了其谈判的筹码。1968年以后的美台贸易,台湾方面长期处于顺差,双边贸易失衡导致台湾当局在与美国进行纺织品谈判时处于劣势。1971年10月,台湾被驱逐出联合国,和国际社会的联系纽带尽毁。据台湾学者分析,“60年代后期,我国接受棉纺织品协定为棉纺织品委员会会员国,但于1971年退出联合国后,即自动声明不再出席会议,自此该委员会不再将我国列为会员国。由于我国此一特殊政治地位,使得我国在纺织品限额问题方面仅能寻双边咨商方式进行而缺乏倾诉机会。”<sup>①</sup>因此,和美国、日本等国加强双边贸易协定成为台湾不得不做的选择。1969年前,纺织品设限于棉纺织品,因此,出口国家和地区引进技术,将纺织品产业转向发展化纤纺织品和羊毛制品,这就造成输美的非棉纺织品数量急剧上升。为遏制进口的增加,美国政府急于与相关国家和地区缔结限制非棉纺织品进口的协定。尼克松在选举中许下诺言维护纺织界的利益,推动设限的落实,不光是涉及美国纺织业的经济利益,还是事关尼克松的政治信誉的政治问题。为此,美国政府以台湾为切入点,将和东亚其他国家和地区的纺织品贸易谈判逐一解决。当美台在经济领域发生利益冲突的时候,在政治上处于劣势的台湾当局,只能别无选择地作出让步。

(本文作者 中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,

中国人民大学台湾港澳研究中心特邀研究员 北京 100009)

[责任编辑:江俊伟]

## 《中共党史研究》2015年第2期要目

以习近平同志关于宣传思想文化工作的重要论述为指导 进一步做好新形势下的党史期刊工作	高永中
农村社教运动的体制困境	
——研究农村社教运动的一个角度	郑 谦
一九五六年至一九五七年有限开放自由市场政策述论	夏 林 董国强
一九五八年至一九六三年中共自由市场政策研究	冯筱才
试析中国红十字会在两岸关系发展中的作用(1979~1991)	徐国普
传统、革命与性别视域下的华北妇教会	王 微
个人与家户:抗日根据地税制的二元结构分析	赵元成 胡荣明
上海《青年自学丛书》述评(1973~1975)	林升宝
新世纪以来《共产党宣言》在中国翻译传播研究述评	陈红娟
毛泽东在延安和斯特朗谈话时间新考	时文生
写党史要有好思路、好见解	
——读金冲及《一本书的历史:胡乔木、胡绳谈〈中国共产党的七十年〉》	章百家
河北省专署专员群体构成考察(1949~1966)	侯桂红

<sup>①</sup> 吴珊珊《美国纺织品贸易政策暨其对台湾之影响》,台北淡江大学美国研究所博士班博士论文,2001年6月,第211页。