

WTO 可否提供兩岸談判僵局的突破 的溝通管道

邵宗海*

(國立政治大學中山人文社會科學研究所教授)

摘要

陸委會主委蔡英文日前在美國華府傳統基金會發表的一場演講中表示：台灣和中國大陸應利用加入世界貿易組織作為兩岸對話的「橋樑」，蔡英文也說，世界組織提供台海兩岸以更有結構、更有系統互動的大好機會。另一方面，中共中央對台領導小組副組長、國務院副總理錢其琛在一月二十四日紀念「江八點」七週年的座談會上發表重要談話，其中非常重要提到一點，就是「兩岸雙方已先後加入世界貿易組織，這是雙方一件大事，也是進一步發展兩岸經貿關係的新契機。」所以錢說：「為推動兩岸經濟關係上升到一個新的水平，我們願意聽取台灣各界人士關於建立兩岸經濟合作機制，密切兩岸經濟關係的意見與建議。」不過根據過去的經驗法則，兩岸的事務好像很難只是單面的建議而有所奏效，必須有雙方默契後的共識才會形成較好的成果。因此，WTO 是否提供了兩岸談判僵局突破的「橋樑」，我們需要來了解 WTO 框架下的多邊貿易協定 (Agreement and Annex)、陸委會的政策以及中共可能的回應，才能找出一個最有可能發展的結果。

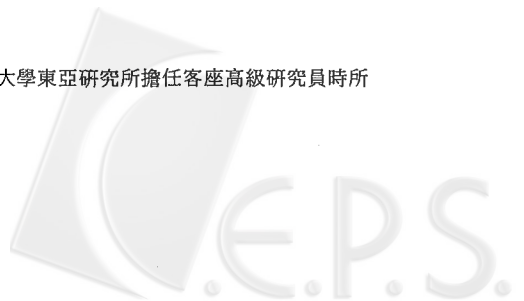
台北的立場是希望兩岸入會後，能建立正常互動的關係，並在 WTO 架構下建立雙邊、常設性之機制，以解決加入 WTO 兩岸間的經貿問題。另外的一種考量，就是兩岸一旦入會後，將是兩個獨立、平行、對等的會員體，在 WTO 體系下，為兩岸提供了一個新的溝通、對話與對策諮商管道。另一方面，中共外交部長唐家璇則明白指出：兩岸的事情，是中國內部的事情，不需借用包括世貿組織在內的任何國際場所，完全可以在「一個中國」原則基礎上進行磋商。

這樣的說辭比較，顯示兩岸對未來可能的經貿爭議談判沒有共識。但是如果還需要加上另外四個可能發展的情況與變數，則對台北所認為的兩岸有系統與結構性協商機制的看法，將產生極大的挑戰。因為這中間任何北京、台北或華府的立場或觀點，若有不利兩岸在 WTO 對談的意向，那麼 WTO 可否提供兩岸談判僵局突破的溝通管道，將面臨嚴重考驗。而文中另行提出四項變數的其中一項若是實現，則更對現行的評估產生衝擊。

關鍵詞：兩岸關係、兩岸經貿關係、世界貿易組織、兩岸協商機制

* * *

* 本文作者於二〇〇一年十二月至二〇〇二年五月在新加坡國立大學東亞研究所擔任客座高級研究員時所撰寫。



一、前言：WTO 是否是兩岸談判的「橋樑」？

陸委會主委蔡英文於二〇〇一年底在美國華府傳統基金會發表演說表示：台灣和中國大陸應利用加入世界貿易組織作為展開兩岸對話的「橋樑」，世界組織提供台海兩岸以更有結構、更有系統互動的大好機會。因此，「許多人視兩岸加入世貿組織為台灣和大陸雙邊關係邁入新時代的伊始。」^①

蔡英文的演講重點應該由二個層面去解讀：一是在現有 WTO 機制架構下，兩岸必然要就所謂的「爭議」性的經貿議題進行雙邊談判，所以她認為這提供了兩岸有系統有結構的互動機會。另外，兩岸一旦就經貿的「爭議」問題搬上談判桌時，就說明了兩岸在加入世界貿易組織後必然要打破目前的僵局。如果中共領導人能體會到這樣的接觸具有意義，就不妨藉此延伸到其他場合談更廣泛的議題。例如，「兩岸三通」議題。換言之，「WTO」可作為過渡到 WTO 以外議題的兩岸平台，但是此一可能性尚需視中共領導人的意願而定^②。

其實，大陸方面，早在入 WTO 之前，已經了解到世貿本身就是個談判的場所以及爭端解決的機制所在。人民日報曾論及 WTO 談判與爭議解決機制：

「由於（世貿）協議是在各貿易國經過大量討論與辯論的基礎上起草並簽署的，因此 WTO 最重要的職能之一為提供貿易談判的場所。」

WTO 工作的第三個重要方面是爭端解決。貿易關係經常涉及利益衝突，契約和協議經常需要解釋，包括那些經過艱苦談判達成的契約和協議。解決這些分歧的最和諧的辦法是通過建立在議定的法律基礎上的中立程序。這就是 WTO 協議中爭端解決機制的目的所在^③。

另外，北京當局也切實了解一旦入世之後，它所應履行的相應義務就是「按爭端機制與其他成員公正的解決貿易摩擦，不能搞單邊報復^④」。

最重要的是，江澤民在二〇〇二年的元旦在北京所舉行的全國政協新年茶會上發表談話，認為兩岸相繼加入 WTO，為發展兩岸經貿關係提供新的機遇^⑤。接著中共中央對台領導小組副組長、國務院副總理錢其琛在一月二十四日紀念「江八點」七週年的座談會上發表重要談話，認為「兩岸雙方已先後加入世界貿易組織，這是雙方一件

註① 此為引述法新社在二〇〇一年十二月十三日發自華盛頓的消息，資料來源：<http://tw.news.yahoo.com/2001/12/14/finance/afp/2913465.html> (visited on December 14, 2001)

註② 此亦為蔡英文在華府的談話報導，但引述中時電子報，參見 <http://tw.news.yahoo.com/2001/12/14/twoshore/ctnews/29911467.html> (visited on December 14, 2001)

註③ 請見「什麼是多邊貿易體制（中國“入世”ABC）」，人民日報（北京），一九九九年十二月十日，第二版。

註④ 請見新華社二〇〇〇年二月十三日發自北京的新華社信箱報導：「入世後我國應履的相應義務」，<http://www.peopledaily.com.cn/GB/channel3/21/20000321/20159.html> (visited on March 15, 2002)。

註⑤ 江澤民之談話，據台北中國時報引述新華社報導，是說「進入新世紀以來，海峽兩岸經濟合作，人員往來和各項交流加強，兩岸相繼加入世貿組織，為發展兩岸經貿關係提供了新的機遇。」詳請見中時電子報 <http://tw.news.yahoo.com/2002/01/02/twoshare/ctnews/298849.html>

大事，也是進一步發展兩岸經貿關係的新契機……為推動兩岸經濟關係上升到一個新的水平，我們願意聽取台灣各界人士關於建立兩岸經濟合作機制，密切兩岸經濟關係的意見與建議^⑥」。

從上述台北與北京的談話來看，似乎都存有兩岸同時加入 WTO 的事實，已提供了兩岸經貿與接觸更進一步發展的可能。所以，蔡主委期盼兩岸目前的僵局能藉由兩岸同時加入 WTO 而予以突破的用心可以體會。而她所提出的問題（如兩岸對等的政治定位問題），也是目前關心兩岸關係發展者認為重要的問題。本文主要探討兩岸加入 WTO 之後，是否能夠透過 WTO 經貿爭執解決的談判機制，作為兩岸提供另一種「接觸」與「溝通」的管道。

二、WTO 可作為兩岸談判「橋樑」的決定因素

根據過去的經驗法則，兩岸的事務似乎很難只憑單面的建議而有所奏效。兩岸事務要有突破，雙方一定要先有默契。因此，WTO 是否提供了兩岸談判僵局突破的「橋樑」，需要如下因素的配合：1. WTO 框架下的多邊貿易協定（Agreement and Annex）；2. 我方的政策；3. 中共可能的回應，以及美國政府的態度。

（一）WTO 多邊貿易協定框架下的兩岸談判空間

首先，就 WTO 多邊貿易協定中，關於協議本身爭端解決的規則和程序內容來說，有關成員之間雙邊或多邊就經貿問題有爭議時，本就可以就此爭議進行磋商，如果磋商結果不能達成協議，這還可以上訴爭端解決機構（Dispute settlement Body 簡稱 DSB）來裁示^⑦。以美國為例來說明，自一九九五年開始，美國派駐在 WTO 的貿易代表，就運用了 WTO 的經貿爭議機制來處理它與其他國家貿易夥伴所產生的衝突與爭執，要求他們在 WTO 內所應遵守的公平貿易與貿易自由化的義務。在一九九八年美國眾議院的一場聽證會上，當時擔任美國貿易代表總署的法律顧問 Ms. Susan G. Esserman 在作證時就提出，美國自一九九五年至一九九八年三月聽證會舉行之時，是運用 WTO 經貿爭端解決機制最積極的成員，共提出三十五件訟案並與二十二個 WTO 成員針對爭端解決機制進行協商與談判^⑧。因此根據這樣的經驗，兩岸在入世之後應當會有更有系統的互動。這也是大多數生意人的看法，例如一位在大陸投資的台商，就認為「隨著兩岸『三通』的不斷發展，大陸的產品、資本、人員也將逐步大量地進入台灣，這

註⑥ 錢其琛之談話請參考錢其琛在江八點七週年紀念座談會上談話全文，請見中國時報，民國九十一年一月二十五日，第三版及第十一版。

註⑦ 請見 Marrakesh Agreement, Annex 2 Article 2 (Administration) and Annex 2 Article 4 (Consultations).

註⑧ “WTO-Dispute Settlement Body,” Hearing Before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on International Relations, House of Representatives, 115th Congress, 2nd Session, March 30, 1998 (Washington D. C.: Government Printing Office, 1998).

樣，兩岸經貿糾紛也就可能日益增加並浮上抬面。WTO 作為一個處理國際經貿糾紛的機構，雖然兩岸同屬一個國家，但卻是兩個 WTO 成員體，因而當兩岸經貿一旦發生爭端時，可不以單方面的貿易法規裁決，而用多邊貿易規則排解。」^⑨

(二) 我方的政策立場

兩岸就經貿議題有爭執時，雙方會不會同意就此進行協商，雙方又如何相互定位，十分難以預測。政黨輪替之後，執政的民進黨政府對於兩岸政策的基本立場是：

1. 兩岸必須在對等地位前提下進行雙邊會談；
2. 在顧及台灣主體性的情況下，任何兩岸的協商與談判，都不能接受北京所提出的一個中國原則，以免矮化本身，導致民意的反彈；
3. 由於兩岸長期未能接觸，復談又成僵局，所衍生的不穩情勢對民衆信心以及台灣經濟成長有負面的影響。所以只要兩岸能恢復談判，不論在任何場合，必然對台北有緩和作用^⑩。

這樣的期望境界，在 WTO 架構的經貿爭端解決機制下，有機會可以達成。

因此台北的立場非常清楚，就是希望兩岸入會後，能建立正常互動的關係，並在 WTO 架構下建立雙邊、常設性之機制，以解決加入 WTO 後兩岸間的經貿問題。外交部部長簡又新在立法院曾提出報告說：「為因應加入 WTO 後兩岸經貿政策之調整，行政院陸委會已與相關單位擬定執行計畫，依據『台灣優先、全球佈局、互利雙贏、風險管理』之基本原則，積極推動兩岸協商，並優先推動可操之在我部份，使兩岸經貿關係逐步正常化，有效管理兩岸間之競合關係^⑪」。因此，台北認為兩岸共同加入 WTO 之後，它的經貿爭端解決機制提供了台北在面臨兩岸無法展開復談的僵局下，另一個可以接觸與協商的機會。在 WTO 架構之下的會談使台北可以避開北京所堅持的「一個中國」原則。

同時，WTO 的成員相互平等的規定，也提供了台北一直期望兩岸談判相互定位對等的基礎，蔡英文在我國獲准加入 WTO 曾提到了這樣的看法：

「WTO 機制分三種，第一種是雙邊會談，第二種是多邊會談，第三種是爭端解決的程序。我們在它的體系下可適用到什麼程度，要看兩岸的政府是不是有意願來盡其可能地利用 WTO 的這個管道和機會。以中華民國政府的角度來看，我們認為這是現在最便捷而且是既存的一套機制，我們為什麼不利用它？兩岸要建立一套機制，需要很長的時間，而且要有一定互信的基礎和互動的經驗。但 WTO 下有現成的機制可使用，在這機制下有一定的行為準

註⑨ 吳世華，「加入 WTO 對兩岸經貿的影響」，中央日報（台北），民國九十年十月三十一日，第七版。

註⑩ 有關民進黨兩岸政策的立場，可參考邵宗海，兩岸關係：陳水扁的大陸政策（台北：生智文化事業股份有限公司；民國九十年十一月），前三章部份。

註⑪ 外交部部長簡又新在立法院提出報告，「中共加入 WTO 後對現階段華府、北京及台北三邊關係之影響」，民國九十一年四月一日。

則，這些行為準則也沒有國內、國外的區別，所以兩岸問題最主要爭議，即主權問題，這個因素並不干擾整個機制的運行。」她又補充說：「至於整個 WTO 的機制，在什麼範圍內，或者兩岸雙邊要適用到什麼程度（我們當然希望儘可能適用），我們願意和大陸談一談。兩岸入會事務，雙方應該坐下來談一談，我們也希望他們能夠從 WTO 來思考兩岸的經貿關係，而不是從兩岸來思考 WTO 的關係。^⑫」

這段話的考量，是兩岸一旦入會後，將是兩個獨立、平行、對等的會員體，在 WTO 體系下，為兩岸提供了一個新的溝通、對話與對策諮商管道。雙方因此不再需要預設任何政治立場及協商前提，即可依據 WTO 現行規範與架構，針對共同和各自關切的經貿議題，進行對話與諮商^⑬。

(三) 北京的立場

北京的看法則另有考量。首先，北京於七〇年代末期確立以經濟建設為中心的全國發展戰略，認為必須加強國際合作及參與，才能使中國最大限度的利用外部世界提供的發展機遇^⑭。因此，北京不但參加了台北也加入為成員的亞洲開發銀行與亞太經濟合作會議（APEC），同時，也在二〇〇一年與台北先後申請加入了 WTO，這其中的考量便是以大陸的經濟發展為首務。

但是，與台北共同存在一個國際組織之內，即使不涉及主權衝突，也並不代表北京已經默認與台北相互之間有對等的定位。APEC 的例子可以充分說明北京這樣的立場。實際上，兩岸加入亞太經合會（APEC）的基本原則在一九九一年入會時已確立，包括雙方在 APEC 場合使用「People's Republic of China，簡稱 China」及「China Taipei」；不得使用表示「國家」的 Country (ies)、nation (s)、state (s) 等，雙方的定位一律使用表示「會員」或「會員經濟體」的 member (s)、member economy (ies)。這項原則成為北京在 APEC 中處理台灣問題的指導方針。北京代表團參加所有 APEC 會議、活動時均需切實執行，嚴防台北代表團發生逾越備忘錄規定的情形。除此之外，對於台灣爭取主辦研討會、工作小組會議等，中共外交部發佈的處理原則為「堅持原則、靈活處理、爭取其他成員理解和支持」，亦即積極爭取並支持其他經濟體主辦有關會議，在沒有其他經濟體提出主辦意願的情形下，則在台灣承諾遵守諒解備忘錄及 APEC 原則，並不邀請非 APEC 成員及其他國際組織代表出席的情形下，不杯葛台灣

註⑫ 「蔡英文：從 WTO 思考兩岸經貿關係」，聯合報（台北），民國九十年十一月十二日，第四版。

註⑬ 陸委會第八十九次諮詢委員會議，法政處提供「加入 WTO 後對兩岸關係影響」之背景說明資料，民國九十年十一月二十二日。

註⑭ 賈慶國，「中國的崛起與中國外交之調整」，收錄於鄭宇碩編，後冷戰時期的中國外交（香港：天地圖書公司，一九九九年），頁五七～六三。



爭取主辦權^⑮。

因此，在兩岸進入 WTO 之後，以北京在 APEC 執行的基本原則來看，再加上台北有意利用經貿爭端解決機制來達成談判或復談的形象，北京更會在立場上作強烈表達以壓縮台北空間。在台北以台澎金馬獨立關稅區，於二〇〇一年十二月十二日獲准加入 WTO 之後，國台辦與對外經貿部曾經發表了「兩岸先後加入世貿組織之後，兩岸經貿關係仍屬於中國主體與其單獨關稅區之間的經貿關係，兩岸經貿只有在一個中國框架內才能得到發展」的談話^⑯。大陸方面官員與學者亦多次提起一九九二年「關貿總協定理事會主席聲明」。在該聲明中，根據北京的說法，理事會主席曾有所謂「台灣可以作為中國的一個單獨關稅區加入世貿組織」^⑰。至於針對兩岸在 WTO 透過爭端解決機制達成兩岸對話的可能性，中共前國台辦副主任也是海研中心負責人唐樹備在二〇〇〇年一月八日出席了由北京「海峽兩岸關係研究中心」與香港海峽雜誌在北京共同主辦的「WTO 與兩岸經貿關係」研究會上持否定的看法。唐樹備針對研究會上多位專家學者想出兩岸很可能在 WTO 架構下因企業的糾爭而導致彼此面對的磋商之看法時說，無論如何，大陸不會同意由兩岸政府在世貿組織架構討論兩岸經貿問題。他認為，台灣當局聲稱要在 WTO 討論兩岸事務，「實際上是要把一個國家的內部事務的政治分歧拿到國際組織中去討論」，因此，北京立場非常明白，就是「堅決反對」^⑱。中共外交部長唐家璇則表示，中共作為主體，台灣方面作為中國的一個單獨關稅區，已經先後加入此貿易組織。海峽兩岸的事情，包括經貿合作方面的一些

註⑮ 有關北京在 APEC 對台北之運作原則及執行情況，可參考李瓊莉、徐遵慈主編，APEC 與兩岸關係發展之研究（台北：中華台北 APEC 研究中心、台灣經濟研究院、政大國關中心，民國九十年九月）。另外有關北京在 APEC 的基本原則，則請見一九九一年十月二日中國外交部國際司司長秦華孫與當時 APEC 資深官員主席南韓外交部長助理李時榮簽署一份諒解備忘錄，就中國、香港、台灣加入 APEC 問題達成諒解，並規定 APEC 會議、活動、宣言、文件、資料等相關行政及會議安排。見宮占奎等編，「APEC 漁業工作組簡介及我國參與該組活動情況」，亞太經濟發展報告（南開大學出版社，一九九八年），頁二三〇。

註⑯ 新華社就台灣加入世貿組織問題發表中共外經貿部和國台辦發言人發表談話的全文，茲將全文紀錄如下：我們歡迎中國台北在中國加入世貿組織之後以「中國台北」的名義加入世貿組織。我們認為，加入世貿組織有利於台灣島內經濟的發展，也有利於兩岸經貿關係的進一步發展，有利於島內民衆的根本利益。需要指出的是，兩岸先後加入世貿組織之後，兩岸經貿關係仍屬於中國主體與其單獨關稅區之間的經貿關係，兩岸經貿關係只有在一個中國框架內才能得到發展。我們希望台灣當局早日承認一個中國原則下，採取切實措施，推動兩岸直接「三通」的實現，以促進兩岸經濟的共同繁榮。新華網網站：<http://www.bigate.com/dfzx.com.cn/bigate/b/k/http@news.xinhuanet.com/fortune/200-11/11/content110893.htm> (visited on December 12, 2001)

註⑰ 中共外交部發言人孫玉璽在二〇〇一年十一月十二日下午在例行記者會上表示，關於台灣加入世界貿易組織，中國政府一貫有明確的立場，也就是台灣可以作為中國的一個單獨關稅區加入世貿組織；中國反對台灣當局利用世貿組織在多邊和雙邊領域搞任何形式的「兩個中國」或「一中一台」的活動。孫玉璽指出，一九九二年，各方談判的基礎上形成了一個「關貿總協定理事會主席聲明」，聲明指出，台灣可以作為中國的一個單獨關稅區加入世貿組織，聲明精神應該得到各方的遵守。

註⑱ 周銳鵬，「國辦副主任唐樹備：兩岸關係和經貿合作，不會因入世一帆風順」，聯合早報（新加坡），二〇〇一年一月十日，頁二三。

問題，是「屬於我們中國內部的事情」，完全可以在「一個中國」原則基礎上兩岸進行有關磋商，不需要借用包括世貿組織在內的任何國際場所^①。由 APEC 的前例，加上北京處心積慮的在國際社會排擠台北的情況來看，北京不會允許台北運用 WTO 的談判機制，導引成兩岸復談的形象。

實際上，具體的實例也已逐漸出現：在二〇〇二年三月二十三日，中國外經貿部正式公告，初步決定將在 WTO 架構下，對台灣冷軌鋼品提起反傾銷控訴，同樣遭控的還有南韓、俄羅斯、烏克蘭、哈薩克等四國。但是公告的控訴對象在北京定位中卻變成「四國一地區」。台灣被中國視為是地區，且控訴對象是中鋼公司等鋼品製造廠，而非台北政府當局。這項中國外經貿部的決定是在三月二十三日當天，先由中國鋼鐵協會副秘書長楊尊慶以電話告知中國鋼鐵公會，但正式文件則於二十五日才送達公會。這種迴避官方接觸，採用民間對民間的方式，顯見北京不與台北正式就 WTO 中經貿爭執問題展開官方雙邊協商^②。

(四) 美國的態度

美國的態度對 WTO 中兩岸的定位以及爭議解決體制的運作，具有極大的影響力。早在世貿要接納兩岸入會之前，美國即反對中共有意在世貿組織入會案搞「一個中國」。美國前總統柯林頓曾強調，美國堅定主張，台灣和中國大陸應在同一會期加入 WTO，如果中共主張台灣是中華人民共和國的單獨關稅領域，美國不會接受^③。而在二〇〇二年二月美國總統布希訪問北京與江澤民會談之中，也曾主動向江澤民提起，在兩岸加入 WTO 後，是否兩岸可進行非政治性的談判。不過在正式記者會中，布江兩人均未觸及此一話題^④。但是基於美國反對中共在 WTO 建立一個中國原則在先，又試探北京是否同意在 WTO 就非政治性議題進行兩岸談判，這樣的一個微妙的立場與

註① 資訊來源擷取聯合報新聞網，民國九十一年三月七日，請查 <http://tw.news.yahoo.com/2002/03/07/twoshore/udn/3109406.html> (visited on March 7, 2002)

註② 請查閱自由時報民國九十一年三月二十六日。<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/mar/26/today.t1.htm>

註③ 二〇〇〇年九月六日參議院外交委員會針對台灣加入 WTO 一事舉行聽證會，凱爾拿出柯林頓在五日晚上的回函。凱爾說，柯林頓在信中強調，美國行政當局仍然信守諾言，以「中國及台灣在同一會期取得世貿會籍」為目標。至於中共有意搞「一個中國」，凱爾說，柯林頓在信中明確指出，中共已經在不同場合、經由非常高的層級清楚表示，中共不會反對台灣加入 WTO。然而，中共確實在入會工作小組會議中要求把台灣列為「中國的單獨關稅領域」。凱爾在聽證會上說，柯林頓在信中表示，美國已經勸告中共，這種文字出現在工作小組報告上，既不恰當，也無關宏旨，因此美國不會接受這樣的文字。依據凱爾在會中的引述，柯林頓在信中寫道，「中方主張把台灣列為中國的單獨關稅領域……美國不會接受」，看似美國的「一個中國」政策有所鬆動，事實不然。熟悉外交情勢的人士指出，柯林頓的回函不是官方正式聲明，白宮也沒有公佈此信，柯林頓致函對象又是美國議員，是美國人對美國人說話，其用字遣辭並不嚴謹，故信中所說「中國」，就是指的「中華人民共和國」。請見劉屏，「柯林頓：兩岸同會期入世貿 勿搞一中」，中國時報，民國八十九年九月八日。

註④ 有關此段新聞來源，請見王緯中，「布希主動向江澤民建議：加入 WTO 後，兩岸進行非政治性的談判」，中國時報，民國九十一年二月二十二日，第一版。

企圖，對兩岸在 WTO 談判的可能性，既是助力也是阻力。

不過，對於兩岸是否運用 WTO 的框架下來從事於協商或談判，美國的官方與民間也有不同的考量。譬如說，國務院主管東亞事務的助理國務卿凱利（James Kelly）在二〇〇一年十二月十九日於華府一項記者會上就明確指出，WTO 並不適合作為兩岸對話的論壇，至於「對話」的性質到底是涵蓋協商及談判，或是包含政治議題內容，凱利則沒有說清楚²³。

但是，在美國佛州邁阿密大學任教的金德芳教授（June T. Dreyer），則以她對中國深入研究的觀點，比較樂觀的傾向支持 WTO 可作為重新啟動兩岸對話機制的想法。她說，北京雖然表明 WTO 不是政治對話的場合，而是討論經濟議題的地方。不過，根據她的了解，北京屢次意有所指地表示，在 WTO 場合私下討論兩岸政治議題，尋找機會與台灣進一步接觸，符合北京的利益。金德芳特別強調說，未來這些接觸都將在非公開場合進行，也不會在媒體中披露，但大家遲早都會知道雙方接觸的結果²⁴。

其實，美國官方與民間看法雖然有別，但是言辭卻是互補：那就是官方有意維持其在兩岸政策中的模糊立場，以求有迴旋空間，但並不排斥由美國國會或學界持較樂觀及進取的觀點，以促進兩岸能夠展開積極的對話與協商。因為唯有兩岸對話，才能維持西太平洋地區情勢穩定，符合美國這個地區最高的利益。但是不可否認的，美國為了避免過度積極的參與，可能導致美國有兩岸爭執「介入者」的形象，因而在政策立場上會保持距離。美國盼望兩岸運用任何場合及機會展開對話，但在行動上未見它有更積極進取的幅度，主要原因就基於此。因此，在 WTO 的框架下，美國會繼續對兩岸持有期許，但並不表示它的不介入政策會有所變動。

三、影響兩岸在 WTO 對話的其他變數

從以上的分析，我看不出來兩岸對未來爭議的經貿問題談判時能有共識。但另外還有一些發展的情況與變數，會影響兩岸在 WTO 對話的形式與內容。

（一）所謂一九九二年的關貿總協定理事會主席的聲明²⁵，是否為一項有拘束力的

註²³ 美國國務院主管東亞事務的助理國務卿凱利（James Kelly），曾在二〇〇一年十二月十九日提出海峽兩岸當局不適宜在 WTO 場合中進行雙邊對話（Dialogue）看法，與布希對江澤民的建議顯有不同的觀點。有關凱利的談話，請參考聯合報，民國九十年十一月二十一日，第十三版。

註²⁴ 康彰榮，「金德芳：台灣選舉結果中共不致有激烈反應」，工商時報（台北），民國九十年十二月三日，第十一版。

註²⁵ 一九九二年九月二十九日，關貿總協定（GATT）理事會主席根據中國與主要締約方談判達成的了解，就處理台灣加入關貿總協定的問題發表聲明，聲明基本反映中國政府關於台灣問題的三項原則。早在一九六五年台灣已獲准以觀察員身分加入關貿總協定，不過到了一九七一年因為中共進入聯合國後產生了台灣定位的問題，因此一九九二年九月關貿總協定理事會（Council of Representatives）決定建立了一個單獨的工作小組（A Separated Working Party）來審核台灣以獨立的「台澎金馬」關稅領域（簡稱中華台北）加入的可能性。當時理事會主席曾說他充分尊重有關成立這個單獨工作小組的所有建議與意見。他並補充說，所有小組成員都充分認知（Acknowledge）到聯合國在一九七一年十月二十五日通過 2758 號

法律文件，可能屆時會有更多的爭論產生。如果聲明有拘束力，恐怕對台北現行大陸政策有所衝突；如果結論是沒有拘束力，恐怕北京不會就此罷休。

(二) 在建立 WTO 的馬拉喀什協定 (Marrakesh Agreement) 中有一段文字曾提及，「在多邊貿易協定或所有協議中有提到國家 (country) 一詞時應被理解是包含任何單獨關稅區的成員」^⑥。這段說明，到底是提供台灣作為「主權國家」的契機，還是中共急欲解決與澄清的問題，憑添枝節。但是一九九二年九月二十九日，關貿總協定 (GATT) 理事會主席根據中國與主要締約方談判達成的了解，另外發表補充聲明：「剛才理事會作出的決定還包含一項諒解，中國台北在 GATT 的代表機構不論是當觀察員期間或是日後成為締約方，代表團均類同香港和澳門。」即其代表頭銜不得帶有主權問題的涵義^⑦。

決議案中「只有一個中國」的觀點。同時，工作小組中許多成員同意中華人民共和國的觀點：那就是作為一個單獨關稅領域身份的在中華人民共和國還未加入這個組織之前應該不准獲得會籍。不過工作小組中也有部分成員並不同意這樣的看法。不過，對於中華台北的會籍處理工作小組是否應予建立一事到最後理事會還是獲得了共識。理事會主席宣佈了小組成立的三點共識：1. 工作小組負責中國目前狀況並作為締約的一方，應該繼續迅速從事於它的工作，並需要注意到中國的經濟改革步伐，並將這樣的狀況儘快向理事會提出報告。First, the Working Party on China's status as a contracting party should continue its work expeditiously, taking account of the pace of China's economic reforms, and report to the Council as soon as possible. 2. 工作小組負責中華台北方面的工作希望能在目前召開的會議中予以成立，而且儘快向理事會提出報告。Martin R. Morland (英國籍理事) 將繼續擔任中華台北工作小組的主席。Second, a Working on Chinese Taipei should be established at the present meeting, and should report to the Council expeditiously. Martin R. Morland (UK) still serves as Chairman of the Chinese Taipei Working Party. 3. 理事會應對所有的觀點表達予以尊重，特別是理事會對於中國入會獲准加入時間的禮遇，應當較中華台北的獲准加入稍早一步，而且這也必須基於工作小組的報告是被獨立來予以考量。Third, the Council should give full consideration to all views expressed, in particular that the Council should examine the report of the Working Party on China and adopt the Protocol for the P.R.C.'s accession before examining the report and adoption the Protocol for Chinese Taipei, while noting that the Working Party reports should be examined independently. 有關這段理事會主席的聲明及三點共識，可見人民網「中國復關入世大事紀」<http://www.peopledaily.com.cn/GB/channel3/topic216/3html> (visited on March 18, 2000) 並參考 Qingjiang Kong, "China's WTO Accession: Commitments and Implications," *Journal Economic Law* (2000) 655~690, (Oxford University Press), note 18. 在上述決定通過後，理事會主席另外發表補充聲明：「剛才理事會作出的決定還包含一項諒解，中國台北在 GATT 的代表機構不論是當觀察員期間或是日後成為締約方，代表團均類同香港和澳門。」即其代表頭銜不得帶有主權問題的含義。可見 長江日報漢網 http://www.cjdaily.com.cn/big5/special/node_293.htm (visited on April 2, 2002)

註⑥ 資料來源可尋馬拉喀什協定 Marrakesh Agreement, Article XVI, Explanatory Notes says "The terms 'country' or 'countries' as used in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements are to be understood to include any separate customs territory Member of the WTO. In the case of a separate customs territory Member of the WTO, where an expression of this Agreement and the Multilateral Trade Agreements is qualified by the term 'national', such expression shall be read as pertaining to that customs territory, unless otherwise specified. <http://www.trade.gov.tw/global-org/wto/wto-1/WTO協定/002-什設立世界貿易組織協定.doc>

註⑦ 可見 長江日報漢網 http://www.cjdaily.com.cn/big5/special/node_293.htm (visited on April 2, 2002)

(三) 在 WTO 機制之下，兩岸經貿爭議問題是要以談判解決的。但是中共堅持視台灣是屬於中國主體下的一個單獨關稅區，又把兩岸經貿關係定位在主體與從屬的關係上^{註②}，這樣的定位與 WTO 規章上對成員的規定又有一定程度的出入，中共如何解決兩岸協商之前的定位問題，將是兩岸正式就爭議進入談判前最棘手的問題。雖然，中共官員指出，台灣以中國一個單獨關稅領域的名義加入 WTO，不等於可以變成具有國際人格的獨立政治實體，依照關稅總協定第二十六條和第三十三條中規定，某些地區可以「單獨關稅地區」資格申請加入，但同時又對其作了嚴謹的具體限制，即「單獨關稅地區」雖然享有同締約方一樣的權利和義務，但只是被視為同為 (deemed to be) 一個締約方，而不是事實上的締約方^{註③}。不過這樣單方面的解釋是否說服得了 WTO 的成員，有待檢驗。

(四) 而且，為了避免台灣在 WTO 進行兩岸國際化，北京除了矮化台灣，強調「一個中國原則」之外，尚可另為之計。例如，兩岸若有經貿爭議要交付國際仲裁時，中共連訴訟的第一步程序都拒絕參加，也就是不願和台灣在 WTO 進行當事人磋商，避免因而在國際上兩岸平等的印象。根據中國時報記者引用運用美國商業週刊一篇分析文章認為：「如中國宣稱，北京和台北的糾紛是中國的內部事務，於是雙方可能相互威脅經濟制裁，兩岸經貿大量萎縮，最壞的情景是對兩岸而言 WTO 成了沒用的東西。」^{註④}

所以，我國對 WTO 的期望可以理解，但是未必樂觀。如果連兩岸經貿問題都難談攏，更遑論在 WTO 場合談經貿之外的兩岸政治議題談判。

四、結論與建議

兩岸僵局久未打開，加上復談條件雙方又難達成共識，短期之內台北與北京彼此不可能有所接觸、對話，或上談判桌。因此，當兩岸先後在二〇〇二年入世，許多人因此期待 WTO 中爭端解決機制可提供兩岸對話的平台，可是看來中共則另有想法。

從前面的分析來看，我有三項結論：

(一) 以台北來說，如果謀求以 WTO 的爭端解決機制，作為兩岸復談的橋樑，並

註② 其實，這種說法是有典故的，並與中國的發展有關。據一位不願透露姓名的中國高級官員透露，根據原來的關稅及貿易總協定 (GATT) 和 WTO 的有關規定，都允許主權國家屬下的單獨關稅區單獨加入。「實際上，這一規定只適用於中國等極少數國家，甚至可以說專門被中國引用。在 GATT 的歷史上，除中國外，另有一例就是南羅得西亞。然而，由於南羅得西亞現在已經是一個國家，而且時過境遷，當時的單獨關稅區已經不復存在」。因此，目前，只有在中國的概念內才有單獨關稅區之說。可見長江日報漢網 http://www.cjdaily.com.cn/big5/special/node_293.htm (visited on April 2, 2002)

註③ 王綽中，「中共堅持台灣須以中國的一個單獨關稅領域加入 WTO」，中國時報，民國八十九年九月十六日，第十四版。

註④ 中國時報記者徐尚禮運用美國商業週刊的一篇分析文章來說明兩岸入會，如中共不遵守 WTO 規章兩岸情況會是如何，請見中國時報，九十年十一月十二日，第四版。

希望藉此與對岸作對等定位，甚至擴及非經濟性議題的協商，這種思考方向不變的話，一定和北京的「一個中國原則」牴觸，進而使得 WTO 相關經濟議題的談判亦不可得。

(二) 對北京來說，由於對台北本就不信任，再加上對執政的民進黨政府猜疑日深，今後是否會排斥 WTO 中所有涉及兩岸經貿的爭議？

(三) 一旦在 WTO 架構下，兩岸任何一方如遇有經貿問題尋求爭端解決機制來進行協商與談判，只要沒有排斥或躲閃的情況，當然就會導致兩岸最終可在 WTO 就經貿問題進行雙邊的會談。但是若本文前節所提及的幾個變數中任何一個在協商進行前突然發酵，或是北京更堅持本身對台強硬的立場，那麼 WTO 中欲產生兩岸進行談判的事例，實際上困難重重。

我另對兩岸有所建議：

北京堅決不同意在 WTO 與台北進行接觸與談判。實際上也彰顯了目前兩岸僵局的真正原因，就在於北京對於兩岸復談的條件堅持，太僵化在「政治層面」的考量。北京堅持在兩岸復談之時要樹立「一個中國」原則可以理解，但是所有對談判之基本研究均顯示，這種「條件」或「前提」式的談判要求，要雙方同意才可進行。所以，台北在過去一直無法接受這樣「前提」或「條件」，進而導致兩岸對話與協商的無法展開，憑心而論，完全單方面責備台北，並不公平。

而 WTO 的爭議透過談判解決的機制正好提供兩岸復談契機之時，北京如果今後在立場上再度的拒絕這樣的「場合」，當然是對兩岸對話或復談造成限制。其實北京不妨更深一層去了解到目前 WTO 的實際情況，兩岸就經貿爭議問題展開磋商與談判，並不完全衝擊到北京所堅持的基本原則。下列三點建議正是當北京需面對「兩岸可以在 WTO 對話及談判」這項問題上提供一些釋疑的基礎：

1. 就現在 WTO 架構下而言，並沒有所謂「兩個中國」或「一中一台」的法理或事實情況存在。因為 WTO 的成員並不以「國家」(state)為單位，而北京仍是代表「中國」，但卻處身在以「各個單獨關稅領域」為成員的國際組織裡。嚴格來說，WTO 不管有無遵守「一個中國」的義務，WTO 的組織章程並無法律條文去否定「一個中國」的事實。至於台北與北京之間在 WTO 以外的相互定位，彼此在現階段尚未找出軌跡，但是在 WTO 架構下，雙方卻確實並未構成兩個中國或一中一台的法理或事實的基礎。就此而言，北京實在不需太多的忌諱來躲避與台北可能的接觸與談判。因為即使有談判情況發生，也不會導致「兩個中國」或「一中一台」的法理基礎。

2. 北京對台政策很早之前就樹立了「政治與經濟分流」的原則，也確立了「兩岸關係不影響到兩岸交流」的路線。在大陸一些專研 WTO 兩岸互動情況的學術單位也認為，北京在 WTO 中應持經貿與政治的議題分開來處理的立場^⑩。因此，北京當局可

註⑩ 筆者在二〇〇一年十一月訪問上海社科院時，其 WTO 專案小組的成員曾面告筆者說，在 WTO 架構下，北京當局願意將兩岸關係與兩案經貿問題分開來處理。相關資訊可參考林則宏，「在 WTO 架構下，中共願與台灣協商經貿問題」，工商時報，民國九十年十一月二十九日，第十一版。

在 WTO 場合中宣佈，基於對「一個中國原則」的立場，兩岸可依 WTO 的談判機制來進行彼此對經貿爭議問題的磋商。至於有些議題可能會造成「政治經濟混淆」的情況，這也可讓兩岸先排除議題中政治內涵，而僅談及經濟因素。這樣的處理過程，既可避免讓北京貼上凡事「政治化」的標籤，而且也讓兩岸開始建立互信基礎，懂得如何在議題上求取「擱置爭議」的過程。

3. 最重要的是，兩岸今後爭議解決透過談判的機制，並非源自於兩岸的政治要求，而是在經貿自由化之後必然產生的需求，北京既無法閃躲，台北也不能強求。處在這樣的國際組織裡，這是種權利，但也是種義務。北京如全盤以「兩岸之間關係」的模式來處理「WTO 架構」的兩岸關係，未必會有所獲。換個角度來說，如在 WTO 機制中，讓兩岸的對話與協商有所進展，說不定可能締創兩岸在 WTO 之外進行談判的新模式。

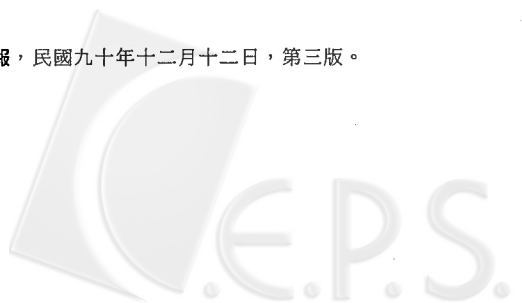
當然，對台北來說，也不要藉以 WTO 的談判突顯兩岸國際化的議題。因為這樣的思考方向必陷台北進入無窮盡的纏鬥，所耗之成本恐怕會很高，也未必有所得。讓我引述一段社論：「台灣在看待這個(中國入世)過程時，必須深思一個問題：兩岸在國際間的惡鬥，在雙方入世後，勢必形成一個近身內搏的新階段。中共不僅要防堵台灣將兩岸問題國際化，更不會輕易讓台灣的政府找到一個迴避一中爭議，便可恢復兩岸對話的機會，即使發生不得已走上爭端解決機制的時候，中共必然會嚴厲防守台灣促成任何有利於兩岸在國際間平起平坐的空間，未來兩岸在日內瓦的纏鬥只會更為激烈，主權問題的對峙是否會激化兩岸關係，是個不小的隱憂。」^②這個評論實在值得台北仔細深思。

如果台北也能如前面對北京的建議，讓 WTO 中爭端解決的機制成為兩岸復談的新模式，不去衝擊北京所忌諱的政治原則與立場，使得所有議題都在經貿內涵框架下談妥，且讓這樣的模式與互信建立，可有助兩岸未來的發展。

最後，對兩岸來說，功能主義理論上的一些觀點仍然值得雙方在未來接觸或協商的發展階段提供借鏡。譬如說，在功能主義學派 Paul Taylor 與 A.J.R Groom 所合著的一篇論文就指出說：現今國家及政府都以主動積極態度來尋求與其他國家合作。譬如說，不同立場的國家可從不具爭議或是稍有交集的議題開始進行合作，加上這種方案本就是「和平」為導向，它希望盡量避免去採用一種「非贏即輸」的僵局。

Taylor 與 Groom 在文中就認為上述的國際關係理論就是功能主義主張者的看法。依他們的觀察來看，功能主義的目標不外乎就是「合作、分享與和平」的境界，但是除此之外，功能主義首先是排斥傳統所謂務實的立場：就是認為所有國際合作是要考量政府間的利益取向為首務。相對的，功能主義是強調讓構成目前國際社會 (World Society) 有不同觀點的各成員國家，都能建構出一個國際和諧的合理架構。所以，很明顯的是，現在國際社會已有了很多超越國家的國際組織。而過去被強調的政府角色

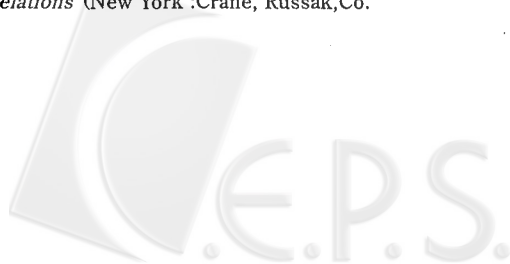
註② 楊羽雯，「兩岸執政當局，將形成「競爭效應」」，聯合報，民國九十年十二月十二日，第三版。



則逐漸式微。「和平」與「安全」成爲合作主題，國家不再只有過去傳統只想避開戰爭（Non-War）的念頭而已³³。上述是筆者因此功能主義的一些基本觀點，可能有助於兩岸在 WTO 架構中突破僵局。

* * *

註³³ A.J.R Groom and Paul Taylor, "Functionalism and International Relations," in Groom and Taylor, eds., *Functionalism: Theory and Practice in International Relations* (New York :Crane, Russak,Co. Inc. 1975), pp. 1~2.



WTO: A Place for Cross-Strait Negotiation?

Chong-hai Shaw

Abstract

Since both Taiwan and mainland China joined the World Trade Organization (WTO) in the beginning of 2002, it has been widely speculated that the WTO may provide a forum for the two long-term competitors to discuss issues of mutual concern. For Taiwan, WTO accession means that it can use the organization to jump start talks with China, at a time when the cross-strait dialogue has been stalemated as Taiwan evades China's attempt to use "one China" principle as precondition for any dialogue. Naturally, China tries its best to avoid using the WTO for talks with Taiwan, so that the cross-strait talks will not be "internationalized." This paper argues that both sides of the Taiwan Strait should "de-politicize" the WTO process so that real talks on trade and economic issues germane to both sides' interests can be conducted.

Keywords: Cross Straits Relations; Cross Straits Economic and Trade Relations; Cross Straits Mechanism for Contacts and Negotiations; World Trade Organization



參考文獻

- 朱敬一主編（2000），《WTO 架構下兩岸經貿關係研討會實錄》，台北：孫運璿學術基金會。
- 李瓊莉、徐遵慈主編（2001），《APEC 與兩岸關係發展之研究》，台北：中華台北 APEC 研究中心、台灣經濟研究院、國立政治大學國際關係研究中心。
- 林文程（2000），《中共談判的理論與實務：兼論臺海兩岸談判》，高雄：麗文文化。
- 邵宗海（2001），《兩岸關係：陳水扁的大陸政策》，台北：生智文化事業股份有限公司。
- 《馬拉卡什協定》，全文內容：經濟部國際貿易局網頁 http://www.trade.gov.tw/global-org/wto/wto-1/WTO_協定/002-什設立世界貿易組織協定.doc
- 財團法人海峽交流基金會（1994），《兩岸經貿談判研討會論文集》，台北：財團法人海峽交流基金會。
- 宮占奎（1998），「APEC 漁業工作組簡介及我國參與該組活動情況」，《亞太經濟發展報告；1998》，天津：南開大學出版社。
- 楊開煌（1994），《談判策略研究與中共談判》，台北：冠志出版社。
- 經濟部國際貿易局編，《我國加入世界貿易組織參考資料》，台北：經濟部國際貿易局，出版年不詳。
- 賈慶國（1999），「中國的崛起與中共外交之調整」，鄭宇碩編，《後冷戰時期的中國外交》，香港：天地圖書公司。
- Groom, A. J. R and Paul Taylor. (1975), *Functionalism and International Relations*, York: Crane, Russak, Co. Inc.
- Kong, Qingjiang (2000), "China's WTO Accession: Commitments and Implications," *Journal Economic Law*, Oxford University Press, No. 18.
- Pye, Lucian (1982), *Chinese Commercial Negotiating Style*, Cambridge, Mass: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Wilhelm, Alfred D. Jr.(1994), *The Chinese at the Negotiating Table*, Washington, D.C.: National Defense University Press.

