

POD 版

WTO 架構下 兩岸互動之研究

書號：GC0007

GPN：1009202416

授權單位：



行政院研究發展考核委員會

Research, Development, and Evaluation Commission, Executive Yuan



570121591

F763
2010/10
REDC-RES-091-001 (委託研究報告)

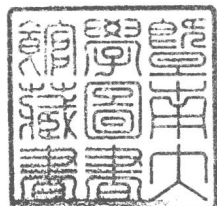
WTO 架構下兩岸互動之研究

受委託單位：台灣經濟研究院

研究主持人：詹滿容

研 究 員：江啓臣、劉大和

研究助理：蔡靜怡、施麗文



行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十二年八月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會立場)

WTO 架構下兩岸互動之研究

授權機關：行政院研考會

出版地址：臺北市濟南路一段二之二號六樓

網 址：<http://www.rdec.gov.tw>

銷售網站：國家書坊網路書店

<http://www.govbooks.com.tw>

中華民國 92 年 08 月初版

中華民國 97 年 01 月授權 POD 產出

本書經行政院研究發展考核委員會授權，由國家書坊網路書店以 POD（Print on Demand）方式數位處理印製。

POD 定價：新台幣 395 元

書號：GC0007

GPN：1009202416

¥137.

序 言

二〇〇二年我國與中國大陸同時加入 WTO，雖然 WTO 為規範經貿秩序的世界組織，惟部分運作機制不能單純化約為經濟事務，尤其涉及兩岸政治互動關係發展方面，未來雙方能否在 WTO 規範下加強經貿交流合作，以及台灣能否突破目前遭受景氣衰退及結構轉型的困局，均將面臨考驗。因此，如何妥善調整大陸政策，以中國大陸市場作為平台，協助台商進入中國市場，拓展全球性外貿經濟發展等問題，實有必要從兩岸政治互動及大陸政策等層面，提供相關因應措施及政策建議。本會爰委託台灣經濟研究院詹處長滿容主持本項研究，針對未來兩岸在 WTO 架構下互動可能遭遇的問題進行研究，俾供政策規劃參考。

本研究採歸納法，先分析檢討相關研究建構之問題意識及研究成果，並據以擬出研究架構包括「WTO 會員之定位及權利」、「WTO 規範」、「WTO 爭端解決」、「WTO 平台」、「WTO 延伸」及「WTO 走向」等六大面向進行研析。研究結果提出主要建議事項如次：

- 一、對於中國大陸刻意矮化我國在 WTO 會員地位與干涉我國權益之做法，我國應積極引用 WTO 的規範與相關論點向其他 WTO 會員體遊說，必要時請求 WTO 做解釋，以確保我國在 WTO 架構下應有的權益。
- 二、處理 WTO 相關國際事務，應使用入會之正式名稱「台灣、澎湖、金門、馬祖獨立關稅領域（The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）」，避免模糊我國之國際地位。
- 三、面對中國大陸的不理或打壓，我國應順應 WTO 的特性，強調我國之獨立性、自主性（autonomy），並呼應 WTO 所重視的「規則導向」、「會員地位平等」及「權利義務對等」的原則。
- 四、積極推動與其他 WTO 會員洽簽雙邊或多邊符合 WTO 規定之自由貿易協定（FTA），並進一步利用亞太經合會（APEC），作為我國推動另一個多邊自由貿易協定的領域。
- 五、宜規劃運用 WTO 防禦機制，如防衛協定、反傾銷協定，確立與中國大陸在 WTO 下政治互動的事實，裨益兩岸互動新模式的建立。

六、目前 WTO 的規範並不足以解決台商所有的問題，若能透過 WTO 的機制，反而更能對中國產生國際社會的壓力。政府可進一步提供台商相關資訊，瞭解什麼樣的問題得以運用 WTO 機制，並對中國大陸產生壓力。

本報告修正定稿後，本會於九十二年七月十一日簽陳行政院院長核定，並函送各有關機關參辦（考）。報告整理竣事後，爰印製成冊，以供各界參考。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究人員意見。本項研究除委託詹處長滿容主持外，另有江啓臣先生、劉大和先生及蔡靜怡小姐等，參與研究工作，本會鄭專員清照負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 林嘉誠

中華民國九十二年八月

提要

關鍵字：WTO、兩岸、大陸政策、政治互動

一：研究緣起

我國於 2002 年與中國大陸同時加入 WTO。對於台灣勢必造成一定程度的影響。因此，對於可能造成的衝擊必須早做妥善因應，雖然 WTO 為規範經貿秩序的世界組織，不能單純化約為經濟事務，尤其對兩岸的政治互動也有深遠的影響，例如，北京控訴台灣鋼鐵產品傾銷，而北京當局與學者宣稱其不應該和我國在 WTO 架構下協商，因為台灣是中國的一省，必須在一國兩制的架構下來協商。即使最近已改口說，兩岸駐日內瓦的代表可以針對特定議題進行諮商，但其將台灣在 WTO 架構下「港澳化」之政治目的時常可見。因此，兩岸在進行經濟協商前，即先遇到兩岸尚未解決的政治問題。可見政治問題在兩岸經貿問題上的重要性。對於 WTO 架構下的兩岸政治議題臺灣尤需特別注意，行政院研考會針對兩岸在 WTO 架構下的政治互動而提出本項研究計畫，對未來可能遭遇的問題做研究。

二、研究方法及過程

本研究團隊研究方法的特點在於整合本機構相關的研究成果和研究資源作為研究之基礎，並適度的整合各方的研究成果為第一要務。才能在有限的人力與時間內兼顧研究的廣度與深度。

因此，本研究擬先分析之前相關研究所建構的問題意識、研究成果加以檢討與回顧。擬出初步架構，再請產官學等重要人士對本研究架構提供意見，以設定本研究之研究大綱與研究方向。待透過對特定議題相關文獻與理論進一步的研究之後，提出初步的研究結論。

此外，進一步結合台經院所擁有的產官學互動溝通的架構，建立一個兩岸經濟政治資訊與意見匯聚與交換的機制，設立常設性的互動機構。如在研究過程中透過座談會的方式，結合產官學各方的專家對本研究之初步結論提供深入的見解。

於座談會後，對相關問題做深入而反覆的分析，以得出論點。並與中央和地方相關單位再做充分溝通後提出結論。最後彙整以上的資料分析及座談會成果，提供具體的建議，以利政府在相關政策上的推動。

研究執行期間，曾分別邀請外交部劉榮座司長、國安會諮詢委員林中斌博士、陸委會傅棟成處長蒞臨台經院演講、陸委會陳明通副主委、淡江大學日本研究所許慶雄教授、輔仁大學財經法律系許忠信助理教授、台灣經濟院國際處詹滿容處長。此外，本處 WTO 相關議題研究小組也分別就自由貿易協定、農業議題分別舉行研討會。與本研究相關的部分將在期末報告時納入本研究的內容中。

三、主要內容

研究內容本文部分主要章節可分「WTO 總論」、「中共加入 WTO 的問題及對我國的政治策略」、「我國現階段兩岸政策之分析」、「兩岸入會承諾概觀」及「在 WTO 架構下，兩岸政治互動」之探討如下：

(一)「WTO 總論」部分：主要探討 WTO 之歷史沿革與 WTO 的三大基本原則（最惠國待遇、國民待遇及不歧視原則）。並針對 WTO 行政組織及其決議的特質做分析，行政組織可劃分為四個層級，權利由上而下為部長會議、總理事會、其他對總理事會負責的特定議題理事會（如貨品貿易委員會等）、特定議題理事會下所編制的其他委員會；決議特質則依議題種類，其通過表決門檻的底限也不同，如新會員入會審查案，需採共識決之方式。最後則探討 WTO 可用工具，如「例外」行使、「自我救濟與防禦」方法（反傾銷協定、防衛協定及爭端解決機制）及在 WTO 下的主要區域經濟整合型態（自由貿易區、關稅同盟及共同市場）。

(二)「中共加入 WTO 的問題及對我國的政治策略」：主要探討中共參與 WTO 的過程、所扮演的角色及所面臨的國際社會要求。其次分析中共過去的談判策略、對台灣外交負面實例及對台的三個戰略指導基本原則「和平統一」、「一國兩制」、「不放棄對台動武」。本章

前兩部分主要是探討中共在 WTO 的角色為何及過去對台的互動模式為何。最後則討論中共在 WTO 下對台灣所採行的立場，中華人民共和國對於如何在 WTO 中處理對台事務，大致上可以分成兩個派別，其一是「一個中國」的政治性態度，以「一中原則」為前提在 WTO 下與台灣互動；另一個派別則是認為以會員對會員的立場來對待台灣，此一派別源於經濟官僚的想法。

(三)「我國現階段兩岸政策之分析」：綜合政府高層及文件得知以下幾點我國現階段兩岸政策的原則。

1. 「兩岸經濟關係的正常化」
2. 預設兩岸關係的目標為朝向「經濟正常化」(甚至政治正常化)，因此，把現階段看成是「正常化前的過渡期」。
3. 經貿預警系統：意即陸委會蔡英文主委所提的「經濟安全」概念。
4. 協商之建立：兩岸關係的和緩與正常化，要素之一在於逐步的建立溝通、對話的管道。

(四)「兩岸入會承諾概觀」：分別列出兩岸加入 WTO 所做的入會承諾，如我國入會承諾包括：關稅減讓、部門別自由化、取消非關稅貿易協定、服務貿易等；中共入會承諾包括：降低關稅、開放服務業市場、加入 WTO 體制面之承諾(遵守透明化、非歧視原則等)。

(五)「WTO 架構下，兩岸政治互動」：此部份主要分成六大面向來探討，包括「WTO 會員之定位及權利」、「WTO 規範」、「WTO 爭端解決」、「WTO 平台」、「WTO 延伸」及「WTO 走向」。

1. 「WTO 會員之定位及權利」：意即中共不願承認我國在 WTO 的對等地位與權利。
2. 「WTO 規範」：與 WTO 規範所直接相關的問題，比如說，WTO 對於通商的相關規定。這也引起國內對於三通的討論。

3. 「WTO 爭端解決」：國際貿易也時常引發會員間的糾紛，WTO 設立了爭端解決機制，讓各會員藉以保護自身利益的重要工具。
4. 「WTO 平台」：在 WTO 作為一個互動平台所可能衍生的政治互動與政治問題。
5. 「WTO 延伸」：目前最重要的是我國在「自由貿易協定」上的推動、協商與籌劃。WTO 在多邊貿易的架構中，所允許各國彼此之間的雙邊或多邊的貿易談判。
6. 「WTO 走向」：WTO 的規範與各種協定尚在持續發展中，因此新回合的 Doha 談判等也都考量許多攸關各國福祉的實質利益議題。

其中核心問題在於「WTO 會員之權利」，兩岸加入世界貿易組織（WTO）已近一年，但兩岸至今仍未「正式」與「對等」地在 WTO 機制或平台上展開「會員間」的正常互動，究其主因仍在於中共對「一個中國原則」及「國家主權」原則之堅持，壓抑我國在 WTO 的會員權利。不過，兩岸已在 WTO 國際建制下進行某種程度上間接的、平和的政治互動，也就是遵行 WTO 規範，做出政策性的調整。

四、重要發現

本研究在 WTO 組織、兩岸過去互動經驗及 WTO 六大面向的檢視與分析，對於 WTO 架構下的兩岸政治互動及大陸政策之調整有以下幾點重要發現：

- （一）政治和經濟是分不開的，經濟因素會影響政治結果，政治因素也會影響經濟政策與表現。因此兩岸間的經貿往來不可能完全排除政治因素，當然，兩岸的經貿互動將牽動兩岸的政治互動，但是，政治考量及兩岸政治互動也將影響兩岸的經濟互動與政策調整。換句話說，

大陸政策的調整，是同時受到政治與經濟因素左右。

- (二) WTO 是一個以法規為基礎的 (rule-based)、具有法律人格 (legal personality) 及法律能力 (legal capacity) 的國際建制(international regime)。在此一規則導向的國際組織內，各會員 享有平等的地位、對等的權利義務。
- (三) WTO 不強調國家主權，並盡力排除政治因素的干擾，所以 WTO 下的互動被定位為「會員間的」而非「國家間的」。
- (四) WTO 國際建制已對兩岸的經貿互動產生具體的影響，亦即兩岸目前皆朝符合 WTO 原則及規範的方向調整各自的兩岸經貿政策；但對於 WTO 未直接規範的事務（如通航），中共則不願在 WTO 下與我方互動。
- (五) WTO 規範並非無所不包，所以，目前的 WTO 規範對兩岸政治性互動的影響有其侷限性。
- (六) 即使兩岸同為 WTO 之獨立、個別會員，且互不隸屬，中共仍極力欲在 WTO 架構下打壓或模糊我方之會員地位，使我方被誤認為中共所屬之關稅領域，也就是將我「港澳化」。
- (七) WTO 規範具有延伸性，它提供會員進一步自由化的誘因與機會，如會員有簽署 WTO-Plus 性質的自由貿易區或協定之權利。
- (八) WTO 提供一個平台供會員進行溝通、交往、互動及談判。在此平台上，議題可能超出 WTO 內定的議題，不失為一外交競技場。
- (九) 隨著全球化的發展，WTO 運作涉及的議題愈來愈廣，參與國愈來愈多，傳統上在聯合國發生的「南北問題」將逐漸擴散至 WTO 場合。
- (十) 承襲 GATT 的傳統，WTO 以經貿合作、規範為主體，對政治事務或議題不做規範，也不做判斷，也因此留下政治運作的空間給有政治目的的會員。而在 WTO 沒有明確規範的政治空間裡，就目前兩岸在 WTO/GATT 經貿規範的情況下，充分運用 WTO 下可操作的政治空間，已達到其政治目的，亦即，將台澎金馬關稅區「港澳化」，確立「一個中國原則下」中共與台灣的宗主關係，所以北京極力避免與台北在 WTO 架構下有任何平等的互動，運用 WTO 國際建制下模糊的政治規範與可用的政治空間，將台灣關稅領域化或特殊化。

本研究提出在 WTO 架構下兩岸可能面對的六大類政治問題，並且提出各類議題的特質與未來思考的方向。透過對相關知識的整理，我們也綜合出一些重要的觀念作為往後進一步研究或施政的參考。

五、主要建議事項

根據本研究之發現，本研究針對我方未來與中共在 WTO 架構下的政治互動，提出下列立即可行之建議與中、長期性的策略建言。

立即可行之建議

- (一) 對於中共刻意矮化我在 WTO 之會員地位與干涉我方權益之做法，我方應積極運用 WTO 的「法」與「理」對其他 WTO 會員體做說明，必要時可要求 WTO 做解釋，以確保我方在 WTO 架構下之權益。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部；協辦單位：經濟部)
- (二) 建議我方在 WTO 架構下，面對中共的不理或打壓，應順應 WTO 的特性，強調我方之獨立性、自主性 (autonomy)，並以呼應 WTO 所重視的「規則導向」、「會員地位平等」及「權利義務對等」的原則為方式來回應。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部；協辦單位：陸委會、國安會)
- (三) 只要是與 WTO 相關，我方即應使用入會之正式名稱「台灣、澎湖、金門、馬祖獨立關稅領域 (The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)」，避免模糊我方之國際地位，同時避免被誤認為中國的附屬關稅領域。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部；協辦單位：經濟部國貿局)
- (四) 積極發展我方在 WTO 下之多邊關係，與其他 WTO 會員洽簽雙邊或多邊符合 WTO 規定之自由貿易協定 (FTA) 即是一個做法。可進一步利用亞太經貿組織 (APEC)，作為我國推動另一個多邊自由貿易協定的推手。擴大言之，應該檢討我國在 APEC 基本戰略，例如，比照 WTO 模式爭取我國在 APEC 的「充分會員權利」。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部、經濟部國貿局；協辦單位：國安會)
- (五) 政府應該加強將「WTO 社會化」，意即加強社會人民特別是政府行政人員對 WTO 相關基本原則與規範的認知。目前媒體可說是扮演使大眾了解 WTO 的主要角色，但媒體詮釋的專業性良莠不齊，反而容易

誤導社會大眾。因此，建立一專責之 WTO 研究機構或窗口，定期發佈與 WTO 相關新聞及解讀之觀點，至為重要。(主辦單位：外交部、經濟部國貿局、教育部)

中、長期策略建議

- (一) 在我國的大陸經貿政策調整上，應善用 WTO 遊戲規則，對於中共不願與我方在 WTO 架構下協商一事，我方應轉此為策略，不須因急於與北京協商對談，將其拉到 WTO 架構外進行，或將其「特殊化」處理。我方應本著「依 WTO 法規行事」的原則來對待北京之回應或做法。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部、陸委會；協辦單位：國安會)
- (二) 必要時運用 WTO 防禦機制，如防衛協定、反傾銷協定及爭端解決機制，造成與中國在 WTO 下政治互動的事實，這樣的互動將有助於建立新的兩岸互動模式。(主辦單位：我國 WTO 代表團、經濟部國貿局；協辦單位：外交部、陸委會)
- (三) 對於如何使用爭端解決機制應該要加以進一步評估。爭端解決機制並非萬能丹，且有其限制與成本。(主辦單位：我國 WTO 代表團、經濟部國貿局)
- (四) WTO 的規範並不足以解決台商所有的問題。但若能透過 WTO 的機制，反而更能對北京產生國際社會的壓力。政府可以進一步提供台商相關的資訊，瞭解什麼樣的問題可以提到 WTO 的機制，來對北京產生壓力。(主辦單位：陸委會；協辦單位：我國 WTO 代表團、經濟部國貿局)
- (五) 利用 WTO 的平台可以得到更多與各國代表互動的機會。但互動的內涵必須具有適當的規劃才行。除了雙方一般經貿的實際需要之外，對於未來 WTO 將繼續進一步處理的議題，我國應該發展相關領域的研究。我們覺得這種結合「規範」、「現實利益」與「專業知識」的研究至為重要，也是國內目前較為欠缺的研究取向，而較容易淪為被動反應。另外，為達到與其他會員有效的互動，對我國主要貿易夥伴在 WTO 之策略及其負責 WTO 決策之部門或機構應進一步加以研究了解。(主辦單位：我國 WTO 代表團、外交部；協辦單位：國安會)

- (六) 兩岸長期以來的政治對峙與國家主權爭端，恐無法完全透過 WTO 架構加以解決，畢竟 WTO 以處理經貿事務為期主要目的與功能。兩岸政治問題的處理與徹底解決或許須尋求一個以處理政治事務為主的多邊機制，如聯合國。(主辦單位：陸委會及外交部；協辦單位：國安會)
- (七) 整體而言，大陸政策可朝將兩岸經貿關係「WTO 化」的方向努力，但大陸政策不能期望以 WTO 解決兩岸的政治問題。在某種程度上，反而應防範北京在 WTO 開放的政治空間對我展開政治

目 次

表	次	III
圖	次	IV
提	要	V
第一章	前言	1
第一節	研究緣起與背景	1
第二節	研究目的及研究的重點	2
第三節	研究方法與研究架構	3
第二章	WTO 總論	9
第一節	WTO 的沿革及基本原則	9
第二節	WTO 行政組織與決議的特質	13
第三節	WTO 的「例外」行使	19
第四節	「自我救濟與防禦」方法	20
第三章	中共加入 WTO 的問題及對我國的政治策略	36
第一節	中共對台政治原則	36
第二節	中共加入 WTO 後所面臨國際社會要求的相關問題	46
第三節	過去中共的談判策略	49
第四節	中共對我國外交的負面作法	51
第五節	WTO 下中共對台原則	53
第四章	我國的現階段兩岸政策之分析	55
第一節	我國政府的兩岸政策	55
第二節	我國在 WTO 下對中共的「政治」目標	60
第五章	兩岸入會承諾概觀	77
第一節	台灣部分	77
第二節	大陸部分	82
第六章	在 WTO 架構下，兩岸政治互動之探討	85

WTO 架構下兩岸互動之研究

第一節	WTO 會員之定位與權利：	85
第二節	WTO 規範.....	94
第三節	「WTO 爭端解決」：	112
第四節	「WTO 平台」：	115
第五節	「WTO 延伸」：	117
第六節	「WTO 走向」：	126
第七章	結論	131
附錄		
附錄一	系列座談會	137
附錄二	馬拉喀什設立世界貿易組織協定	169
附錄三	反傾銷總協	181
附錄四	防衛協定.....	199
附錄五	爭取解決規則與程序瞭解書	211
附錄六	WTO 架構下兩岸互動之研究專家座談意見本研究小組 修正紀錄.....	233
參考書目		245

表 次

表 2-1 四種表決之性質與通過之規定 17

表 3-1 北京的對台戰術：決定因素 44

表 6-1 GATT 多邊貿易回合談判一覽表..... 98

表 6-2 入會後農、工產品關稅各年平均名目稅率 97

表 6-3 WTO 國際建制對我國的兩岸經貿政策及法規的影響 102

圖 次

圖 1-1 WTO 下兩岸政治互動..... 4

圖 1-2 WTO 架構下兩岸政治互動可能關係圖..... 6

圖 1-3 WTO 下兩岸政治穩提的一項原則與六大種類問題..... 6

圖 2-1 WTO 組織架構圖..... 18

圖 2-2 爭端解決規則與程序瞭解書(DSU)-爭端解決流程圖..... 34

圖 3-1 中共對台工作組織架構表..... 44

圖 3-2 中共相關機構對台政策影響力大小圖示..... 45

圖 6-1 WTO 國際建制..... 98