

中華民國加入國際經濟組織之途徑

布魯克斯

Roger A. Brooks 著

布列克

Andrew B. Brick

（本文作者布魯克斯為美國傳統基金會亞
洲研究中心主任布列克為該中心研究員）

吳玲君譯

中華民國外匯存底於一九八八年七月時已達七百零七億美元，國民總生產毛額高達一千億美元，為世界最傑出的貿易國家之一。如此成就，照理應獲國際經濟社會的認同與尊崇。事實却不然，放眼望去大多數官方性之國際組織根本不承認中華民國。關稅暨貿易總協定（簡稱關協，GATT）、經濟合作暨發展組織（簡稱經合組織，OECD）、世界銀行（World Bank）及世界貨幣基金會（IMF）在正式的場合裏都無視中華民國的存在。這些組織忽視經濟事實，不但不承認該國各方面之成就，而且在中共之要挾下，迫使國際社會就其組織本身和臺北之間做一抉擇。^①

由於中共不斷排擠，使得中華民國加入國際經濟組織一事演成政治問題。大多數國際經濟組織的成員都與中共有邦交，不得不屈服於中共之壓力下，阻撓中華民國成為正式會員。如此一來，中華民國不但在公開的國際會議中得不到支持，在國與國之間的正式溝通管道上也被排除在外，愈發顯得孤立。

研究使中華民國成為國際經濟組織之會員的途徑是非常重要的。就國際經濟組織的立場而言，其排除一個世界上重要的經濟國家，基本上就會降低該組織的效益及合法性。再則，如果像關協與經合組織如此重要之機構都無法排除困難讓中華民國入會，又怎能冀望他們調解經濟上的糾紛呢？

就中華民國的立場而言，加入國際經濟組織可助其擴大與世界各國建立正式或非正式的關係。目前中華民國已參與一些非官方性的組織，例如，國際科學聯合會（International Council of Scientific Unions）及國際政治科學組織（International Political Science Organization），並與二十二個國家有正式外交關係。^②儘管如此，如能加入重要國際經濟組織，將會使其獲得更多外交實力進而可保障其經濟利益。

註① 中華民國於一九八〇年四月退出國際貨幣基金會，一九八〇年五月退出世界銀行。一九六五至一九七一年間以觀察員身份參加關協，中共進入聯合國後，被迫退出。中華民國從未加入經合組織。

註② 目前為二十三個國家，一九八九年一月增加巴哈馬共和國。

中華民國成爲國際經濟組織的會員將可使其它會員國受益，因爲國際組織的本身會更具代表性，可增加了不同的聲音及擴充各國的接觸層面。此外，由於入會必須公佈該國的貿易與經濟資料，中華民國的加入，有助促進其與世界各國間進行敏感的貿易與經濟政策。^③

妥協是必要的條件

要成爲國際經濟組織中的一員，中華民國不但要證實其經濟與政治上之成功，且要在名稱上願意作點妥協。避免影射到其代表整個中國，否則此棘手問題必會引起中共之杯葛。使用「中華民國」之名號是不可能的，甚至連含有代表中國之主權意味或兩個中國意識者都會被封殺。

在名稱上稍具彈性是必要的，對中華民國入會有影響力的國家如美國、日本及歐洲經濟共同體（EEC）各國都與中共有正式邦交，絕不會願意爲此事而與中共不愉快，維持現狀會是他們優先的選擇。

在國名的問題解決後，或是甚至有願意妥協的心理準備時，中華民國無論官方或民間即需展開全面研究計畫。澈底了解各有關國際經濟組織之規定。由於臺灣地區入會將會是以經濟的優勢而非政治的條件，仔細謹慎研究相關規定可避免因有爭議的政治問題而難以入會。例如，關協的章程第三十三條就說明了申請入會之主體包括「非關協會員國之政府」及「代表個別關稅領域的政府，其對外貿易關係擁有完全自主權者」。此處「政府」一詞充分顯示了此組織承認不同的政治實體。況且，條文中只有說明什麼實體可以申請入會，並未規定何種實體不符申請條件。^④

此外，關協章程中第二十六條第五項(a)款也可以作對中華民國入會有利之解釋，如規定一個政府入會之領土範圍只影響入會實體所包含的領土範圍，而不會對入會之權利構成任何問題。諸如此類的研究，其目的乃在探求國際經濟組織中已有的章程規定，是否能允許中華民國在不放棄其對中國大陸主權之原則下加入國際組織。^⑤

中華民國的領導階層人士也應注意爭取國內外支持的力量。爲了加強與國際經濟組織接觸，行政單位應全面配合，並了解自己之實力決定以「開發中國家」或以「已開發國家」申請入會。入會之成功端視準備工作充分與否，中華民國理應妥擬因應措施，掌握契機。

註③ 參見 Stephan D. Krasner (ed.), *International Regimes*, (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983.)

註④ 參見 GATT Charter Article XXXIII.

註⑤ 參見 GATT Charter, Article XXVI:5(a).

開始強調會籍的重要性

目前中華民國已與美國、西歐及亞洲各國有非正式的實質關係。二十多個沒有邦交的國家在華都設有準官方性質的貿易辦事處。此外，中華民國在美國二十多個州都派有商務代表。第一任美國在臺協會駐臺北辦事處處長葛樂士（Charles Cross）曾說過：「臺灣（中華民國）一下子悶聲不響的成爲國際社會中擁有最多非官方關係的成員。」^①

臺北與世界其他國家日益興盛的貿易關係，彌補了其缺少正式政治關係的遺憾。一九八八年上半年，其進口貿易總額達五三九億美元，成爲世界第十三大貿易國。^②很少有類似中華民國經濟條件的國家能靠國際貿易起家，又能在國際市場上發揮其影響力，扮演如此舉足輕重的角色。照臺灣的貿易總額與國民總生產毛額的比例來看，外貿對其繁榮功不可沒。一九八七年，幾乎有百分之八十八的國民總生產毛額都與外貿有關。^③（美國的比例只有百分之二五·一，日本只佔百分之十五·九）。

但中華民國的成功也帶來壓力，特別是雙邊貿易，要求臺灣開放市場、簡化進口程序、打開國內經濟的輸通管道、金融制度現代化，並調整滙率。由於臺灣目前非常依賴出口，經濟之繁榮全維繫在與外界貿易關係上，若切斷這些關係會威脅到該國的經濟成長與國家安全。

中華民國若能加入成爲國際經濟組織的一員，將予該國保護其經濟權益之機會，不似雙邊貿易的關係，常常會受制於他國。中華民國若能加入國際經濟組織，其好處如下：

1. 對於有爭議性的經濟問題，可讓中華民國在公開正式場合表達其觀點，並允許其透過正常合理的程序調解糾紛。
2. 使中華民國獲得各組織所做之重要的經濟分析。

3. 能使中華民國在加入國際經濟社會的過程中成爲參與者，而非旁觀者，應讓其在尋求當前經濟難題的途徑上貢獻心智。

在中華民國，經濟成長與政治自由化之間似乎有很密切的關連。我們可以說，升格爲新興工業國家，加速了臺灣地區戒嚴令

的解除及促進了更多的政治參與。但是在包容異議及維持秩序之間，臺灣的領導階層必須以小心謹慎的態度與彈性技巧來處理其面臨的政治與經濟挑戰。而這種彈性處理問題的作法，端視中華民國領袖對其安全是否具有信心。此包括有安全辦法對付來自臺

註① Charles T. Cross, "Taipei's Identity Crisis," *Foreign Policy*, Summer 1983.

註② Shijie Ribao, August 2, 1988, p. 11.

註③ Board of Foreign Trade, Republic of China, *Foreign Trade Development of the Republic of China*, p. 15.

灣海峽對岸之威脅，以及在國際領域上有保障其所獲經濟利益的機會。中華民國若能成爲國際經濟組織之一員，可增加該國的信心。

支持中華民國加入國際經濟組織

一九八八年八月一日，中華民國國貿局局長蕭萬長告訴臺北世界日報記者，臺灣有望加入關協與經合組織。國貿局的駐外單位已洽詢經合組織有關申請入會事宜，據蕭局長及有關人士表示，反應令人鼓舞。⑩蕭局長也提到，國貿局已組織一個特別小組籌備加入關協的諸般事宜，他認爲以臺灣地區目前日益興盛的進出口貿易及經濟自由化的成就，正是加入這兩個重要組織的好機會。⑪

一九八八年十月底，經濟部次長王建煊要求籌備申請加入關協之小組澈底研究「該組織之規章是否與我國法律規定有所抵觸」。⑫筆者在臺北訪問時發現到各部會官員對加入國際經濟組織都有共識。該國人士逐漸了解到，一國經濟發展之成功，與安定的國際經濟秩序息息相關。

經濟合作暨發展組織

經濟合作暨發展組織成立於一九六〇年，是一九四八年成立的歐洲經濟共同體組織 (Organization of European Economic Community) 的擴大，其目的在提供已開發國家經濟政策之諮詢與指導。目前會員國只有美國、加拿大、西歐各國、澳大利亞、紐西蘭及日本。該組織應開放讓包括臺灣在內的太平洋盆地國家加入。

經合組織的章程中並沒有相關的條款排除中華民國入會的規定。根據第一條規定，該組織之基本宗旨爲：加強多邊、無差別

註⑩ 譯者按：事實上我國目前加入經合組織成爲會員的可能性並不太樂觀。至目前爲止，經合組織會員國及秘書處等均未開始研究新興工業國參加該組織活動或加入爲正式會員。根據經合組織的入會規定，必須經過全體會員的同意才行，中共與該組織二十四個國家都有正式外交關係，而我國却都沒有。目前只有退而求其次，先要求參加該組織有關活動，爭取表達意見之機會，請參閱聯合晚報，民國七十八年一月十七日，第一版。及聯合報，民國七十八年一月二十四日，第六版。

註⑪ 世界日報，「臺灣重返經濟舞臺」，版一。

註⑫ The Free China Journal, "R. O. C. Bouncing up on GATT Queries", p. 1.

待遇之世界貿易；促進會員國與非會員國的經濟發展；藉著維持會員國金融之穩定、經濟成長、就業率及生活水準之提高，以促進世界經濟之成長。該組織對處理會員國之間的歧見與不平等之事很有一套。一般對其有下列之描述：「會員國係因整體之利益、共同之問題、對市場經濟制度彼此之默契，與經濟有關之民主制度及對世界之共同責任感結合而成。」¹⁴

中華民國毫不勉強的符合該組織的基本要求：每人平均國民總生產毛額超過二千美元；位列世界前二十名製造業出口國，「適度開放」之政治與經濟制度，並願對貧窮國家伸出援手。¹⁵一九八七年，中華民國的每人平均國民總生產毛額是四、九二五美元；為世界第十三大貿易國；並正邁向更自由化的政治制度道路上。此外，她正籌劃一個大型的援外計畫案。亞洲週刊社論即曾表示「如果葡萄牙（一九八六年每人平均國民總生產毛額為二、三二〇美元）及土耳其（一、二一〇美元）都能入會，那麼每一個國家都有資格入會。」¹⁶明顯地，中華民國有著與經合組織章程一樣的理想目標，是沒有理由被排斥在該組織之外的。

關稅暨貿易總協定

關稅暨貿易總協定為世界主要多邊貿易協定。其主要目標乃藉加強會員國協商貿易規則與制裁不守約定之國家來促進世界自由貿易之發展。該組織創立於一九四七年，為一非政治性的關稅組織。會員國可以任何名稱入會。華爾街日報即表示：「關協為一外交性質薄弱的國際組織，為『兩個中國』問題找到了出路。」¹⁷

在三十八年的缺席後，中華民國開始探頭試試重回關協的可能性。該國經濟部、財政部及外交部已成立了特別小組來研究此案，冀望藉著重返關協來減少該國與世界各國之金融與貿易障礙。一九八七年十二月外交部發言人陳毓駒就表示：「因為我們是世界第十三大貿易國，我們將盡全力加入關協以維護我們之權利。」¹⁸例如，可透過關協的仲裁制度等來維護權利。再則，中華民國已從美國「普遍優惠制」中畢業，如能加入關協則可享受美國及其它會員國的最惠國待遇，進而開拓更多美國以外的國際市場，並擴大對外貿易關係。

關協若遇具有爭議性之政治問題，通常都交付聯合國大會裁判。而中華民國於一九七一年已退出了聯合國，如此將對其申請

註⑭ OECD Information Pamphlet, September 1986.

註⑮ Ibid.

註⑯ Asiaweek, April, 22, 1988, p. 22.

註⑰ Editorial, The Wall Street Journal, April 22, 1988.

註⑱ The Far Eastern Economic Review, February 4, 1988, p. 92.

入會之事非常不利。因此該國在申請入會的策略上要避開聯合國，儘量以經濟的立場提出申請，不要扯上政治問題。美國也應協助中華民國加入關協，例如華盛頓有關人士可告誡中共其加入關協的條件是允許中華民國也入會。

就關協之立場，也應歡迎中華民國加入其陣容。一個被視作促進世界貿易的組織，其公信力應建立在其加強全球貿易系統的能力上。這組織也是目前唯一主要國際貿易問題討論之場所。如果像中華民國這麼一個在國際貿易方面上活躍的份子被排除在外，則關協的公信力及所謂的「協定」定會遭到世人嘲笑。少了中華民國，關協就難以成爲具代表性的組織。

中華民國與亞洲開發銀行——政策轉變

當一九八八年四月亞洲開發銀行（亞銀）在馬尼拉召開年會時，中共與中華民國第一次破天荒的同時出現在國際會議上。一九八六年三月中共被獲准入會後，創始國之一的中華民國曾以缺席來抗議亞銀的決定，兩年後，聲勢浩大的代表團又回到亞銀年會。

此一事件代表著雙方政府長久以來堅持的立場已有所轉變。中共逼退中華民國的行動無法得逞，主要原因如下：第一、依據亞銀章程規定，除非會員國不履行借款償返之義務，否則不得要求將其逐出。第二、亞銀四十七名會員國中大多數國家，包括美國與日本兩個重要會員國在內，都反對中共排除中華民國之要求。

在四月份馬尼拉召開之亞銀年會之前，中華民國政府一直堅持其一貫的「三不」政策，不接觸、不談判、不妥協。然而，自一九八五年以來，壓力不斷加重，甚至在國民黨內部要求修改此一政策的聲音也不絕於耳。老一代的黨員，仍強調意識形態，不願輕言放棄使用「中華民國」之國號，而年輕一輩則主張採取較實際的政策。一九八六年一月，遠東經濟評論報導稱，中華民國前駐美代表（目前爲經建會主任委員）錢復曾對故總統蔣經國報告重返亞銀的重要性。該報導也提到雷根政府曾「明白表示臺北當局必須對名稱作些讓步……，且指派美國前國家安全顧問克拉克（William Clark）至臺討論此事。」^②

最後，中華民國執政黨資深人士終於首肯，透過亞銀官員與中共談判。中華民國政府首先建議在亞銀中以「中國、臺北」及「中國、北平」來代表兩方政府。中共則以亞銀早已同意中共官方名稱「中華人民共和國」爲由而拒絕。在亞銀日本總裁藤岡眞佐夫（Masao Fujioha）的穿梭斡旋下，中華民國終於同意以「臺北、中國」之名與會。

四月底在馬尼拉召開會議時，中華民國代表抗議亞銀對會名的安排。他們在外衣上佩戴象徵中華民國的國旗徽章，並將大會

給予的會名名牌蓋住。代表團顧問外交部國際司司長陳錫蕃對「法新社」記者說：「我們是以中華民國代表身份參加的。」並表示：「臺北、中國」之名稱不公平地顯示中華民國是在北平的主政之下。¹⁰而中共代表想當然耳激烈的抗議中華民國代表之言行。

儘管抗議，雙方代表在會中仍不起平坐，這是前所未有的。雖然雙方代表在會議中彼此刻意迴避，却也無法否認此事已設下了一個重要的先例。象徵著雙方在政策上已有重大的轉變。亞銀模式雖不一定為其它國際組織所沿用，但其代表的意義非凡，頗具建設性，一來顯示贏得有影響力的國際經濟組織會員國之支持，如美國及日本等，實具有重要性，二來顯示了對國際經濟組織憲章之了解有助於取得會籍。當然，最重要的是在中華民國也努力尋求途徑積極參加官方性的組織。以經濟因素加入國際經濟組織終於戰勝了政治性的杯葛。

未雨綢繆、迎接挑戰

當中華民國準備向國際經濟組織進軍時，以下幾點問題要特別留意。

(1) 中華民國應明白其名稱所代表的意義。如果名稱會引起主權之爭，則入會將會十分困難。努力之重點應放在研究其他分裂國家或者者有爭議的政治實體在加入國際經濟組織時所引發的相同的政治問題之歷史。緬甸、南韓、以色列、斯里蘭卡、牙買加等都曾有過因政治身分不明或不被各國國際組織會員國承認之問題，但他們都已化解了這些困難。

至於中華民國最後會採何種名稱，翻翻舊案也許有所助益。例如，國際奧林匹克委員會會使用「中華臺北奧林匹克委員會」¹¹。臺北以往曾拒絕過各種意味著區域性、而非代表中央政府的名稱，或許此問題應採取與申請會籍同樣的策略：即完全著重經濟優勢的考慮。中華民國以中華臺北「特別貿易區 (Special Trade Area)」或者「特別經濟實體 (Special Economic Entity)」之名或可避開敏感的政治問題，並使其在國際論壇上有表達其經濟立場之機會。

問題解決之關鍵在於臺灣當局之彈性作法。要國際經濟組織調整其作法解決此一問題，是不切實際。目前的事實是中華民國有求於他們。太多的重要國際經濟組織會員國與中共有正式邦交，它們不願冒險為此事出面。犧牲與努力自然落在中華民國的肩上。總而言之，中華民國要想加入國際組織就要做一點讓步。

(2) 中華民國也應檢討在加入國際組織時可能必須做的犧牲。臺灣究竟是以「發展中國家」或是「已開發國家」身份申請加入？是否願意修正國內投資條件或遵守國際上通行的減少貿易摩擦的協議？是否願意為了消除中美之間貿易不平衡的情形，而繼續

註⑩ Kyodo, April 28, 1988, in Foreign Broadcast Information Service, April 28, 1988, p. 65.

「購美國貨」？儘管中日之間有貿易逆差，而仍願意遵守關協所規定的給予日本最惠國優待？是否也願給中共最惠國優待而不考慮長久以來的「三不」政策？

(3) 中華民國也應調整其行政結構，俾便研究其參與國際組織的問題。這應包括設立一個跨部會——包括經建會、經濟部、外交部等——的特別小組，並延攬學術界及私人企業人士參與研究。目前對此一問題的研究缺乏整體性，各部會之工作過於本位主義，政府應予以統合，否則官僚作業的缺失一定會發生。

(4) 應準備調整其行政結構，俾與國際組織配合。是否需要指定特別代表？誰是適當的代表人選？應由那一個單位來負責？外交部抑或是經濟部？

(5) 新聞局也應著手研究為達到加入國際經濟組織之目的應採何種公開之外交策略。

(6) 應儘早與國際經濟組織的高級官員接觸。或許這也需透過第三者之安排，例如美國和日本。接觸是事在必行的，如果國際經濟組織領導階層人士不知中華民國的利益所在，他們就無法為其入會鋪路。

此外，中華民國也要爭取國際經濟組織中有影響力之會員國的支持，如美國及日本。並且留心其中爭取策略的政治藝術，譬如爭取美國應從國會下手，而不是行政單位，因為傳統上國會十分支持此事。

(7) 選派德高望重的政治家或是事業成功的企業家來進行接觸的工作。

(8) 對各國國際經濟組織內部發展的情形也要注意。不單是要徹底了解憲章之原則及細節，對於與本國申請入會有利或不利之決議及各事件之演變也要清楚熟悉。

結 論

包括中華民國在內的太平洋盆地優異的經濟成長，使得此區加入國際經濟社會成為時勢所趨。惟促使中華民國成為國際經濟組織的一員更是當前急務。因為中華民國「在世界貿易上的表現實在太傑出了」。然而當一些重要的國際經濟組織在允許如南韓及新加坡入會時，却忽略了也給中華民國同樣的待遇，他們沒有承認臺灣地區經濟成功的事實。

過去十年，中華民國一直因政治的原因被國際社會排擠在外，現在應改變過去的策略，採用更進取的政策，來參與世界經濟組織的活動。而採取該種積極的政策需要作一些讓步——特別是國名，週詳的準備及謹慎的考慮是致勝的不二法門。臺北的執政者應開始著手準備了。