

# 中華民國加入關稅暨貿易總協定的程序與途徑

葛俊人

\*\*\*\*\* (中國文化大學政治研究所碩士) \*\*\*\*\*

根據國際法的用語，「加入」(accession, adherence, adhesion)係指一個國家同意完全承受一個多邊條約之拘束的國際行爲。過去，在實踐上大英國協多使用 accession 這個字眼，美國則偏好使用 adherence；而 adhesion 常被用爲做「部分的接受」(partial acceptance)，中譯文稱爲「遷就」。現在則沒有任何差別，一九六九年的維也納條約法公約採用了 Accession，作了原則性的統一。①

關貿總協定對加入的規定見於第二十六條及第三十三條，第二十六條中使用「接受」(acceptance)，乃是基於採取較非技術性的用語，可以使各國迴避其憲法上繁雜的批准程序，此爲當時總協定起草者有意設計，②而第三十三條則是考慮到當時衆多的殖民地要求獨立或已將獨立之事實，以及美國乃是締結「行政協定」(executive agreement)而非條約，所以將日後要加入關貿總協定之締約國稱爲「政府」或「代表一關稅領域的政府」。

我國曾爲關稅暨貿易總協定的原始締約國，聯合國的二七五八號決議，把「中國代表權」給了中共，因此中共過去一直要求「恢復」原始締約國身份，但在美國的杯葛下，只得採取「再加入」(Reaccession)的作法。相對而言，我國現在的加入，將是以全新身分出現。④

註① Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford: Clarendon Press, 1966, p. 148.

註② *Ibid.*, p. 157.

註③ John H. Jackson, & William J. Darity, *Legal Problem of International Economic Relations: Cases, Materials and text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relation*, 2nd ed., St. Paul, MINN: West Publishing Co., 1986, p. 113.

註④ 根據一九七四年哈佛條約法公約草案第十二條「加入」之規定：「(一)本公約所謂之加入，係指對未經簽署或批准的條約，表示正式接受該條約內容之限制。(二)除非條約本身有加入之規定，否則加入是謂在該條約業已生效，及在締約國的一致同意之下。(三)條約有關加入之規定須指明何種特定機關得代表國家締結條約並使其生效，至於此種指明，則任何有權代表國家之機關可加入條約。」Harvard Draft Convention: para. 12 quoted in MacNair, *Law of Treaty*, Oxford: Clarendon press, 1986, pp. 148-149.

關稅暨貿易總協定之加入程序有其技術性之規定與對申請國政治、經濟等方面之考量；本文針對我國加入時之程序，第一節討論締約國之類型，以瞭解我國為何應援引總協定第三十三條加入之原因；第二節分析近來新加入之締約國或申請加入之國家有關其加入程序之實務，以瞭解關貿總協定對不同國家加入時之態度，可作為我國加入時之因應；第三節討論關貿總協定第三十三條加入的關稅減讓談判規則以及互不適用之問題；第四節結語分析我國在關貿總協定規定之加入程序中將遭遇之問題。

## 壹、加入關稅暨貿易總協定的方式

根據關稅暨貿易總協定第三十二條之規定：「本協定之締約國，係指適用本協定第二十六條和第三十三條之規定和暫時適用議定書之各締約國」，其類型有下列四種（但前面兩類實際上已不再適用）：<sup>⑤</sup>

- 一、簽署暫時適用議定書之締約國：

適用該議定書的共有二十三個國家，亦即所謂的原始締約國，根據該議定書第一條，這些國家同意暫時適用總協定之第一編與第三編（同條第一項）及關貿總協定第二編所有與各該國之現行法律相符者（同條第二項），是為所謂的「祖父條款」（Grandfather Clause），<sup>⑥</sup>我國即是依該議定書第四條第二項之規定於一九四八年四月三十一日簽署成為原始締約國，並於一九五〇年二月二日依第五條之規定退出。該議定書的有效簽署期間至一九四八年六月三十日止。

- 二、適用總協定第二十六條第二項及第四項之締約國：

由於居於主導地位的美國，企圖把世界各貿易體納入關貿總協定的「自由貿易」體系，提供了此種「直接接受」的入會步驟，<sup>⑦</sup>歷史上以此種方式入會的只有海地（一九五〇年）及賴比瑞亞（隨後退出迄今），嗣後關貿總協定大會的「加入議定書」（Accession Protocol）將第二十六條第二項：「本協定應留待已於一九五五年三月一日成為本協定之締約國，或為參加本協定正在談判之締約國接受」。第四項：「接受本協定之每一政府，應將其接受文件存放於大會秘書處，執行秘書就每一接受文件之存放日期及依本條第六項規定之本協定生效日期通知各有關政府」（第六項規定：「本協定附件八所列接

註⑤ Edmond McGovern, *International Trade Regulation-GATT: the United States and the European Community*, England: Exeter Globalfield Press, 1986, p. 15.

註⑥ 洪德欽，「GATT之範圍、功能及運作」，貿易週刊，第二二六五期（民國七十七年三月二十三日），頁二二。

註⑦ McGovern, *supra* note, p. 15.

受本協定之政府，其關稅領域自身對外貿易比重達百分之八十五時，自其接受文件存放於執行秘書後三十日，本協定應對其生效，其效力並及於各締約國政府」列入，成爲該「加入議定書」中可資引用的條款；<sup>⑧</sup>

三、援用總協定第二十六條第五項第三款入會之會員：

依據該款規定：「已接受本協定之締約國之任何關稅領域，在其對外商務及依本協定所規定其他事務之行爲上享有和獲得完全自主，經對其負責之締約國公告週知後，應視爲一締約國」。

援引本款之申請者爲尙未獨立或即將獨立之殖民地而其母國 (parent country or Metropolitan government) 是爲總協定之締約國，透過贊同聲明 (sponsorship) 使其所屬並適用關貿總協定的關稅領域 (applicant territory) 成爲締約國。<sup>⑨</sup> 第一個依此款成爲總協定締約國的是印尼 (一九五〇年)，隨後有三十七個政府以相同方式成爲締約國。另該款對於原適用關貿總協定而脫離母國獨立的國家視爲一新締約國，但對新獨立國家而其貿易政策尙未確定或現時並無採行完全符合關貿總協定之「自由貿易」規範時，關貿總協定則視其爲「事實上的適用國」(de facto)，給予其成爲正式締約國前時問上的準備<sup>⑩</sup>。

而關於依本款取得締約國身分的國家，其在總協定下的義務與其贊同國相同，從而在母國贊同聲明宣告日起，被贊同國得以繼受母國在暫時適用議定書或加入議定書中的祖父條款 (保留其母國給予的特惠關稅優待)。被贊同國亦無須作入會的關稅減讓談判，她所適用的關稅減讓表爲其母國當初以她的關稅領域身分代表其談判所提出之關稅減讓清單。不過，在關貿總協定的實踐上有十八個依此款取得締約國身分的國家，在加入的同時並未對關貿總協定作出關稅減讓的承諾；<sup>⑪</sup> 再加上香港於一九八六年由英國擴充解釋其符合母國的地位，引用一九八四年九月十七日的中 (共) 英「香港前途協議」並得到中共首允後，英國據此款宣告將於一九九七年依中 (共) 英協定歸還中國的香港於一九八六年四月二十三日以「中國香港」的名義成爲締約國，<sup>⑫</sup> 可見此類型之適用頗具彈性，恊爲關稅領域成爲正式締約國的便宜程序。

註⑧ Ibid.

註⑨ Jackson & Darey, *Supra* note 3, p. 321.

註⑩ Ibid.

註⑪ 總協定的工作小組在一九五六年對此作以下的解釋：「適用本協定第二十六條第五款第三項之新締約國之義務，視其母國在當時的條件與情勢以代表身分所接受之內容」(there can be no doubt that a government becoming a Contracting party Under Article XXVI: 5 (C) does so on the terms and conditions previously accepted by the Metropolitan government on behalf of the territory in question). See GATT, *BISD* 73th Supp. (1962), p. 5 Para. 19.

註⑫ "Sino-British Statement on Hong Kong," *The Asia Wall Journal*, 27 Sept. 1984, p. 5.

四、適用總協定第三十三條加入之締約國：

該條為「正式的加入程序」，係為提示非締約國以及已經獨立的殖民地或自主關稅領域之政府以加入表示本身願承受該多邊條約之拘束。是以其條文規定：「非本協定締約國之政府，或得代表一於其對外商務關係，或本協定規定之其他事務，均享有充分自主之關稅領域之政府，得代表其國家或該關稅領域，依其與大會同意之條件，加入本協定，大會就本項規定之決議，應取決於三分之二之多數。」(A government not party to this Agreement, or a government acting on behalf of a separate Customs territory possessing full autonomy in the Conduct of its external Commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement, may accede to this Agreement, on its own behalf or on behalf of that territory, on terms to be agreed between Such government and the CONTRACTING PARTIES. Decisions of the CONTRACTING PARTIES Under this paragraph shall be taken by a two-thirds majority)。從條文中得見加入程序中的先決條件是於加入談判時對總協定所作的關稅減讓承諾，並具體的提出一份關稅減讓清單，作為其「入會費」(Ticket of Admission)，初步取得「觀察員身份」(Observer Status)，參與大會所屬機關及其本身利益有關的會議與討論，<sup>⑭</sup>隨後締約國全體就其與觀察員國的商務關係而聲明同意給予關貿總協定中的最惠國待遇，觀察員國同意互惠時，大會乃宣示其「暫時加入」(Provisional Accession)，取得「事實上」適用總協定的資格。最後大會會通過決議就「加入議定書」本身進行磋商，並開放讓所有的締約國簽署，此時締約國全體將被建議為採共同行動，藉便認定申請國是否為國際法上的實體(Legal entity)，具備有締約能力，以使得三分之二的多數決儘速達成，並確定其在適用上之無礙。<sup>⑮</sup>

## 貳、依關稅暨貿易總協定第三十三條加入的實例

依照現行加入關貿總協定的方式，我國應依照總協定第三十三條之規定提出申請，原則上其程序為申請加入關貿總協定

<sup>⑭</sup> GATT, "Observer Status in the GATT," *GATT C/129* (1984), p. 5; John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, New York: The Michie Co., 1969, p. 205.

<sup>⑮</sup> Jackson & Darcy, *supra* note 3, p. 322; Elmer Plischke, "The State, Independence, and Recognition," *International Relations Basic Documents*, 2nd Ed., London: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967, pp. 71-75; 二次世界大戰後，歐洲許多國家的殖民政策更改，以及共產主義陣營勢力囊括半個世界。因此對新國家的承認甚多基於權宜考慮 See Charles G. Fenwick, *International Law*，臺北，中央圖書供應社，民國六十年七月，頁一五九至一六三。

時，須先向秘書處提出「意願書」(Communication)及其「對外貿易法規體制備忘錄」(Memorandum on Foreign Trade Regime)。倘經理事會全體一致接受申請，由總協定成員中有興趣或有利害關係之國家組成「工作小組」(Working party)，審核申請者之「對外貿易法規體制備忘錄」，並與申請者談判，決定是否建議締約國全體同意申請者加入總協定。另一方面，申請者須與現有的締約國進行關稅減讓和非關稅措施之雙邊談判，倘三分之二以上之締約國認可理事會建議之「加入議定書草案」，並與申請者完成談判，則申請者可與締約國全體簽署「加入議定書」，俟簽署國佔全體三分之二時，申請者遂正式成爲總協定的締約國。<sup>⑤</sup>本節說明一九八六年來依關貿總協定第三十三條提出申請加入國家之情況，以便瞭解加入之實務。

一、已獲同意加入之國家

### (一)墨西哥

針對墨西哥提出的申請，關貿總協定大會於一九八六年二月設立了專案的「工作小組」，審查墨西哥國內的貿易法規制度，於同年六月提出報告書於大會。<sup>⑥</sup>另一方面，墨西哥國政府部門則與各締約國展開繁複的雙邊關稅減讓談判，在同年底的烏拉圭回合部長級會議召開期間，得到三分之二多數締約國簽署，正式成爲關貿總協定的新締約國。<sup>⑦</sup>

墨西哥在其加入議定書內同意全面、整體的取消或降低關稅，並逐步消除現有的進口配額、進口特許執照等非關稅措施；遵守關貿總協定的一貫原則與目前烏拉圭回合的決議，甚至溯及東京回合協定中有關進口執照、關稅估價、反傾銷、政府補貼及進口標準等非關稅障礙之免除規定，成爲與泰國相同模式入會的無限制義務的締約國(Unlimited membership)。<sup>⑧</sup>

### (二)摩洛哥

關貿總協定大會於一九八五年五月一日召開會議討論有關摩洛哥申請入會的問題，在翌年(一九八六年)二月成立工作

註<sup>⑤</sup> 關稅暨貿易總協定之簡介，臺北，經濟部國貿局編印，民國七十七年，頁一九；蔡英文，我國重行加入關稅暨貿易總協定之研究，作者自印，民國七十七年八月，頁六五至六六。

註<sup>⑥</sup> GATT, *Press Release*, No. 1389, July 25, 1986, p. 20.

註<sup>⑦</sup> J. E. D. McDonnell, "China's Move To Rejoin the GATT," *The World Economy Journal*, Vol. 10, No. 3, (1987), p. 345.

註<sup>⑧</sup> GATT *Doc.*, L/6036 (1986); also see USITC, *The Impact of Increased United States-Mexico Trade on South-West Border Development*; USITC Publication No. 1915, Nov. 1986, pp. 47-49.

小組，該年年底工作小組提出完整的報告書，大會宣告其「暫時加入」，<sup>⑩</sup>工作小組隨後並向大會建議邀請摩洛哥進行加入的法定程序，在已經獲三分之二締約國簽署的決議書基礎上與有關的國家進行關稅減讓的談判，一九八七年「加入議定書」生效，而由「暫時的會員資格」成爲「正式締約國」(Full Membership)<sup>⑪</sup>。

## 二、加入中的國家

### (一) 哥斯大黎加

一九八五年七月關貿總協定各國駐會代表會議通過對哥斯大黎加給予暫時加入之地位，哥斯大黎加據此提出要求與各締約國進行其關稅減讓談判，並希望以參與烏拉圭回合談判一併進行。<sup>⑫</sup>經大會選派的工作小組亦進行對哥國國內貿易法規制度的審查，但其加入的法定程序尚未完成，需賴進一步的談判程序。<sup>⑬</sup>

### (二) 突尼西亞

突尼西亞在很早以前就取得暫時加入的準會員資格，一九八六年向大會提出其希望儘快取得正式會員資格的意願，<sup>⑭</sup>主要是因爲其經濟復甦方案已採用自由化貿易政策，並修改了國內的貿易法規以資配合。突國並積極邀請各締約國與之進行互惠性的關稅談判，以便得到多數國家的簽署，但大會因「條件」問題，還是決定先延長其會員資格至一九八七年<sup>⑮</sup>（作者按：突國入會案仍在目前的烏拉圭回合進行討論）

## 三、申請加入的國家

### (一) 保加利亞

保加利亞係中央計畫經濟的國家，因之無法作關稅減讓之談判，因此在此類國家入會的「加入議定書」中，須訂定明確的義務條款以作爲其加入之代價，<sup>⑯</sup>根據過去，波蘭、羅馬尼亞、匈牙利的經驗，義務條款之內容有四：<sup>⑰</sup>

註⑩ GATT, *Focus*, November-December 1986, p. 4.

註⑪ *Ibid.*, July-August 1987, p. 6.

註⑫ GATT, *Focus*, *supra* note 19, p. 4.

註⑬ *Ibid.*

註⑭ *Ibid.*

註⑮ *Ibid.*

註⑯

⑰ 以中央計畫經濟國家加入的有：捷克斯拉夫（一九四八）、南斯拉夫（一九六六）、波蘭（一九六七）、羅馬尼亞（一九七一）、匈牙利（一九七三）共五個東歐國家。南斯拉夫是在宣佈其經濟不再是計畫經濟而是市場經濟後，以市場經濟國身分承擔關稅減讓義務而加入的；而捷克斯拉夫則在加入當時爲市場經濟國家。See Oliver Long, *Law And Its Limitation In the GATT Multilateral Trade System*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers Dordrecht, 1987, pp. 36-9.

註⑱ GATT, "The Protocol Accession of Poland," *BISD*, 15th supp. (1968), p. 46; "The protocol accession of Romania," *BISD*, 18th supp. (1972), p. 5; "The protocol Accession of Hungary," *BISD*, 20th supp. (1974), p. 3.

### 1. 承擔義務條款

波蘭在入會磋商時同意承擔進口義務，保證「對全體締約國增加進口總值的年增長率不低於七%；<sup>②</sup>羅馬尼亞則是「對全體締約國進口的增長率不少於五年計畫所規定進口總額的增長率」；<sup>③</sup>匈牙利承擔關稅減讓的義務是將關稅平均稅率由三二%削減至二一%，並保證與議定書附件中所列的對有關社會主義國家的貿易，不會造成對關貿總協定締約國的貿易歧視。

<sup>④</sup>

### 2. 數量限制條款

各締約國在逐步取消對波蘭、羅馬尼亞、匈牙利的歧視性待遇和數量限制時並不增加任何歧視性的手段。<sup>⑤</sup>

### 3. 選擇性的保護條款

當波蘭、羅馬尼亞、匈牙利某項出口產品數量劇增，對另一國國內生產造成嚴重損害或構成嚴重威脅，如經磋商未達成協議，受損害的一國可單獨對這一產品實施進口數量限制。<sup>⑥</sup>

### 4. 修改義務條款

波蘭在一九六七年的「加入議定書」內言明，於一九七一年一月與締約國談判，如達成協議，可修改她所承擔的進口義務；羅馬尼亞則表示在實施關稅制度後（羅馬尼亞在加入時無關稅），經與各締約國談判並達成協議時，可修改它所承擔的義務。<sup>⑦</sup>

保加利亞根據以上原則與各締約國進行雙邊及多邊的磋商後，於一九八六年九月正式向大會提出申請入會，同年十一月與各締約國獲致初步的協議時，大會主席聲明保加利亞符合入會條件，並成立工作小組就先前保加利亞提出的「貿易體系備忘錄」進行審查。<sup>⑧</sup>

(一) 中 共

<sup>②</sup> GATT, *BISD*, 15th supp. (1968), p. 52.

<sup>③</sup> *Ibid.*, 18th supp. (1972), p. 10.

<sup>④</sup> *Ibid.*, 20th supp. (1974), p. 3.

<sup>⑤</sup> 馮子蜀，「關稅及貿易總協定中的中央計畫經濟國家」，世界經濟（北京，中國社會科學研究院，一九八六年十二月），頁二〇。

<sup>⑥</sup> 同註<sup>⑤</sup>。

<sup>⑦</sup> 同註<sup>⑥</sup>。

<sup>⑧</sup> GATT, *Focus*, *supra note* 20, p. 5.

中共於一九八六年七月十五日向大會提出「恢復」締約國的申請，<sup>④</sup>其目的在於爭取時效以配合一九八六年烏拉圭回合部長級東峽宣言（Punta del Este Ministerial Declaration）第一部分F項有關參與談判資格之規定，該項規定明訂烏拉圭回合談判開放予下列五種資格之國家：

1. 所有關貿總協定締約國；
2. 暫時加入之國家；
3. 被證明事實上適用總協定之國家，其加入總協定並參與本回合談判之意願至遲於一九八七年四月三十日以前送達之國家；
4. 業已向總協定例行代表大會各締約國告知加入之意願，以成為會員之目的就入會條件進行談判之國家；以及
5. 在一九八七年四月三十日前，於本回合自一九八五年十一月展開之談判期間，依其加入總協定之意願進行加入條件談判的初步入會程序的各開發中國家。<sup>⑤</sup>

因此，中共參加了一九八六年九月的部長級會議，同年年末大會成立工作小組對其入會申請進行審查，由於關貿總協定之入會具有一定的條件，非僅是單純的「恢復席位」問題，美國亦強調其為「再加入」，<sup>⑥</sup>所以中共為了儘快取得締約國之地位援用了總協定第三十三條一般的加入程序且積極參與多邊談判的集會，更於一九八七年初向大會提出其「貿易體系備忘錄」，也與各締約國依前述保加利亞等中央計畫經濟國家入會的模式展開雙邊的談判。<sup>⑦</sup>經過了近兩年的時間，工作小組的審查作業報告已接近完成階段，中共對各國就其經貿體系提出的問題也大致有合宜的解釋與解決之道，因而據一般估計，中共可望於一九九〇年在烏拉圭回合結束前成為正式締約國。<sup>⑧</sup>

### 叁、加入關稅暨貿易總協定的要件以及關稅減讓的談判

我國政府於一九八七年八月一日成立專案小組，就有關我加入關貿總協定作全面性的評估及國內經貿法規的配合調整，

<sup>④</sup> USITC, *49th Quarterly Report to the Congress and the Trade Policy Committee on Trade Between the United States and the Nonmarket Economy Countries During 1986*, Publication 1958 March 1987, p. 47.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*

<sup>⑥</sup> *Ibid.*

<sup>⑦</sup> 徐海寧，「我國恢復關貿總協定締約國地位的入門選擇」，國際貿易，（北京，對外貿易部，一九八七年三月），頁一八。

<sup>⑧</sup> 「中共可能於明年加入GATT」，中國時報，民國七十八年四月十日，第一版。



並向關貿總協定總幹事 (Director-General) 送達我加入之意願，目前已加速彙整由財政、農業、交通、檢驗等主管單位提出有關我國的「貿易體系備忘錄」的資料，並正式向關貿總協定的總幹事提出申請。<sup>⑤</sup>

根據關貿總協定加入的實踐，加入程序中最重要就是關稅減讓的談判問題，它不僅與申請入會的法定程序同步進行，事實上也左右入會與否，及時間之遲速。我國已無法參與本回合的多邊談判活動，但如何就雙邊談判與締約國達成利益上的共識，係爲我加入可否之關鍵。

#### 一、關貿總協定的關稅談判原則

關貿總協定第二十八條之一雖名爲關稅談判 (Tariff Negotiation)，但其談判規則則是依據歷史的演進形成，並構成一部法典化的關稅減讓表。<sup>⑥</sup>

#### (一) 傳統的談判方式

##### 1. 初級談判 (Initially negotiation)

關貿總協定第二十八條之一規定了關稅減讓初級談判方式的若干規則，構成此種談判之法律依據。採用此種方式的目的是在削減影響和損害各締約國之間公平貿易的高關稅壁壘並達到互惠互利之自由貿易精神。<sup>⑦</sup>

採用初級方式的關稅談判是在選擇性的產品對產品基礎上進行的，因此談判時選擇對方的何種產品及允許對方選取本國的那一類產品作爲談判的標的，需要慎重周密的考量。因爲，關稅減讓首先是在不同的締約國依雙邊談判而達成的協議。所有的雙邊減讓在全部談判結束時，透過關貿總協定第一條的最惠國待遇規定，普遍適用於全體締約國 (引用關貿總協定第三十五條，互不適用者除外)。通過此種方式，每個締約國不僅從雙邊談判中取得直接利益，而且從關貿總協定的多邊體制中取得間接利益，也就是整體的談判都被多邊化了。<sup>⑧</sup>不過在多邊化之前各提出減讓關稅的國家，得通知「關稅談判委員會」(Tariff Negotiation Committee)，在該委員會中進行多邊的討價還價，在此階段，各參加國力圖在全球範圍內將所得和所付的關稅減讓達成平衡。此稱爲多邊關稅的評估階段，每個締約國都有權利在自己估算的基礎上決定是否接受談判的結

註⑤ 對經濟部國貿局第三組的「GATT小組」葉國興專員訪談記錄，民國七十七年十月六日。

註⑥ 關稅表第一部分包含了所有在各締約國之間實行多邊最惠國的減讓項目；第二部分，則保留了一些宗主國與殖民地，屬地之間的關稅特惠幅度 (祖父條款)，由於大部分殖民地已經獨立，因此第二部分已逐漸失去其意義；第三部分則是與發展中國家談判達成的關稅減讓表。見王磊，「關稅及貿易總協定的關稅談判規則」，國際貿易問題 (北京，對外經濟大學，一九八八年一月)，頁三四。

註⑦ Jackson & Darey, *supra* note 3, p. 408.

註⑧ 王磊，「關稅及貿易總協定的談判規則」，同註⑥，頁三七。

果。<sup>④</sup>

## 2. 主要供應者規則 (Rule of Principal Supplier)

傳統方式的談判是在「產品對產品」(Specified Product by Product)的原則下進行，每一對談判國的組合則依照「主要供應者規則進行」。<sup>⑤</sup>

由於談判前，談判國各自會將其預備作減讓的項目依其考量提出「減讓表」(offer list)，並依互惠原則向談判對手國提出「要價表」(request list)。因此，當某一項產品的最大數額出口國依主要供應者規則向該項產品的進口國提出減讓談判時，該進口國則有義務與出口國就該項產品進行關稅減讓之談判，他們彼此達成的協議再適用於有進口該項產品之其他締約國。<sup>⑥</sup>這個規則的立場在於，進口國只有與主要供應者談判才能準確的對減讓作成估算，並可以根據減讓的幅度提出要價表。但由於開發中國家的經濟實力往往難以構成主要供應者的地位，因此在一九六五年關貿總協定締約國將該原則擴張解釋，使得有權利提出減讓要求的國家共有下列七種：

- (1) 有關產品的主要供應國；
  - (2) 接到談判的要求，與主要供應國相對應的該項產品的主要進口國；
  - (3) 集體作為一項產品的主要供應者的一組國家（此項著重於開發中國家）；
  - (4) 在主要供應者未參加多邊談判或不是締約國的情況下，任何非主要供應者的參加國也可以提出要求，但對此請求可以接受，也可以以援引主要供應者規則為由加以拒絕；
  - (5) 任何享有最初談判權，但不是主要供應者的締約國，在前項條件下也可提出要求；
  - (6) 如果談判國同意，任何企望得到有關產品最初談判權的國家，也可提出；
  - (7) 非締約國在第一項至第四項的條件下也可提出。<sup>⑦</sup>
- 傳統的談判方式，在前五個談判回合為關稅減讓談判的原則，各國關稅逐年降低至協議的水準。直至一九六二年，美國國會通過了「貿易擴張法案」(Trade Expansion Act of 1962)，國會授權行政部門有權削減現行關稅稅率至五〇%的權限，關貿總協定的談判方式也有了新的發展。

註<sup>③</sup> Jackson & Darey, *supra* note 3, p. 400.

註<sup>④</sup> *Ibid.*, p. 401.

註<sup>⑤</sup> *Ibid.*

註<sup>⑥</sup> 王磊，「關稅及貿易總協定的談判規則」，同註<sup>④</sup>，頁三八。

## (一) 現代的談判方式

### 1. 劃一削減公式 (Substantial Linear Tariff Reduction; Linear Formula)

從一九六〇年代開始，由於許多獨立的新興國家出現導致關貿總協定體制內發展中國家形成多數的局面，以及發展中國家和現行低關稅國家在討價還價的談判上處於不利的地位，因而在「甘迺迪回合」(Kennedy Round, 1963-1967)，採用了一劃一削減公式<sup>①</sup>，有關的締約國對選定的產品關稅一律按議定的百分比進行削減，並將削減的結果按時間表分段實施。<sup>②</sup>這是由於一九六二年美國國會通過「對外貿易擴充法案」，授予行政部門有權削減關稅至五〇%的幅度，因此美國放棄了以個別關稅稅率與個別產品上做為談判的基礎，採用了綜合性的協定方式。也就是說，其他國家若實施全面性關稅減讓的話，美國可將現行關稅稅率降低一半，<sup>③</sup>所以在一九六四年五月的締約國全體大會，一致通過確定以五〇%降稅幅度為談判標的，但締約國可列出無法按劃一削減之例外品目，依其他方式減讓關稅稅率。<sup>④</sup>

談判結果分五年實施，總計有三十一個締約國及六個歐市會員國同意減讓關稅，這些國家之貿易總額佔全世界貿易總額的七五%，總減讓項目之貿易總值超過四百億美元，惟由於各國列出無法依劃一削減公式降稅之例外品目過多，因此降稅幅度僅達三四%，與原先議定五〇%的目標相去甚遠，<sup>⑤</sup>是以在東京回合中 (Tokyo Round, 1973-1979) 設計了「調和性公式」(Harmonized Formula)，作為談判的基礎。<sup>⑥</sup>

### 2. 調和性公式 (Harmonized formula)

由於甘迺迪回合所採的「平均主義」，使得原本關稅稅率就低的歐市感到不滿，一九七七年七月由美國貿易代表史特勞斯 (Strauss) 和歐市對外關係的高級專員 (EC External Relation Commissioner) 哈佛坎普 (Haferkamp) 於布魯

註① 謝發達，「GATT 架構下之關稅」，關稅暨貿易總協定之簡介，臺北，經濟部國貿局編印 (民國七十七年六月)，頁九五。

註② USCA, title 19, p. 1821; Peter B. Kenen 著，倪成彬譯，國際經濟學，臺北，幼獅出版社，民國六十四年，頁六八。

註③ John W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT?*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971, p. 7.

註④ GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiation*, Report by Director-General of GATT 88-89 (1979), p. 60.

註⑤ 東京回合的削減公式是：

$$\frac{a \cdot x}{a + x} = Z$$

x 是各參加國談判前的現行稅率，a 為各國協商確定的係數 (Coefficient) (當時普通定為 16)；Z 為談判後達成的削減稅率。見 *Ibid.*, p. 66.

中華民國加入關稅暨貿易總協定的程序與途徑

塞爾協商陷於僵局下，採用了瑞士所提出的減讓公式，作為解決。該公式使得原有關稅愈高者減讓愈多，原有關稅較低減讓較少，而削減結果同樣的分段實施。同時，於東京回合，傳統方式的關稅減讓談判仍平行進行，特別是在發展中國家之間的談判和農產品等特殊產品部門的談判中適用。其中有十八個工業國家採用了新的公式，有三十一個國家仍採用傳統談判方式。

## 二、加入關貿總協定的關稅談判原則與方式

申請國加入關貿總協定的關稅談判是採取傳統方式，即依產品對產品的談判規則。通常，申請國提出正式申請後，關貿總協定大會即成立工作小組對該國的外貿制度、關稅制度、外匯管理、國際收支和價格體系等一系列問題進行審查、審議後，如承認該國關稅在進出口貿易中起實際的調節作用，申請國即可與有關締約國進行關稅談判。

欲加入關貿總協定的申請國，需認識到互惠互利 (Reciprocity)；等價補償 (Compensatory adjustment) 是關貿總協定的重要原則與精神。申請國在加入的談判中需先付出大體上相等的減讓，以付出「入會費」(Ticket of the Admission or entry Price) 的費用，作為加入後享受多邊最惠國待遇的補償。<sup>②</sup>

基本上，在加入議定書談判開始後，申請國無需再作單方面的關稅減讓。但也無權要求其他締約國給予單方面的減讓。如果需要依主要供應者或有關規定進行關稅減讓談判時則應考慮：

(一) 某些國家其部分工業保護的需要；  
(二) 發展中國家所採取的外部平衡收支措施 (external adjustment) 以靈活運用關稅手段保護其國內幼稚產業，維持經濟發展以及為了增加財政收入，而維持其關稅水平的需要；

(三) 其他締約國在財政、經濟發展和國家戰略上的需要。<sup>③</sup>

在種種考量之後，透過四種約束措施進行關稅減讓，此即約束削減後的稅率水準、約束現行關稅稅率、最高限關稅稅率承諾的約束、以及免稅承諾之約束等。只要談判參加國各方的所得利益和所作減讓大體平衡，就可達成關稅減讓表，並作為加入議定書之一部分和納入關貿總協定按國別滙編的關稅減讓表之中。通常，申請國所作的減讓會略多於現有締約國所作出的減讓，因為締約國在前七回合多邊貿易談判中已作了相當程度的關稅稅率削減。我國被列入「新興工業國家」，已得不到

註② GATT, *BISD*, 13th supp. (1965), pp. 109-10.

註③ USITC, *Operation of the Trade Agreements Program: 38th Report*, Published by USITC, Washington, D. C., July, 1987, Chap. 2, p. 4.

開發中國家所享有的優惠待遇，自然要作大幅度的減讓承諾。<sup>④</sup>而當「加入議定書」有三分之二的締約國簽署生效後，雙邊達成的關稅減讓協定將按最惠國待遇原則自動適用於其他締約國（根據關貿總協定第三十五條互不適用協定的締約國除外）。對於達成協議的關稅減讓表，任何締約國均無權單方面修改或撤回。此為關貿總協定第二十八條修正案第一項所謂「確保三年有效期間」之規定。<sup>⑤</sup>至此，加入關貿總協定的關稅減讓談判全程結束，但由於關貿總協定減讓多邊化的原則，造成締約國一體適用的效果，因此互不適用問題就需要附帶提出。<sup>⑥</sup>

三、互不適用條款的援引

一九四八年通過的關貿總協定總共只有三十四條，當時各締約國認為關貿總協定只是暫時適用，以等待國際貿易組織（International Trade Organization ITO）的產生。當時關貿總協定第三十三條的加入規定，要求由締約國全體一致同意通過，由於條件嚴苛，是以在一九四八年三月舉行的關貿總協定第一屆締約國全體大會上，起草並通過一個議定書，修改成締約國三分之二的簽署為申請國加入的生效要件，<sup>⑦</sup>增加了現在的關貿總協定第三十五條為其但書。

關貿總協定第三十五條第二項規定：「任何締約國與其他的締約國間，如有下列情形，將不適用本協定或本協定第二條之規定。(1)兩締約國間並未進行關稅談判。(2)締約國雙方於加入本關貿總協定時，並未同意此種適用」。<sup>⑧</sup>援引互不適用條款需在申請國成為締約國之同時提出，尤其是在東京回合的談判，各項決議皆附帶了第三十五條的「做成條款」(opt out clause)。<sup>⑨</sup>一般說來，關貿總協定的互不適用規定的援引，通常基於各國政治上的考量，<sup>⑩</sup>例如印度於一九四八年以獨立國家身份申請依總協定第三十三條加入時，因其與巴基斯坦正對南非實施聯合抵制而引用第三十五條互不適用之規定；南韓

註④ 蔡英文，我國重行加入關稅貿易總協定之研究，同註②，頁七三。

註⑤ 總協定第二十八條修正案第一項規定之原文如下：(If the Contracting parties specify a period other than a three-year period, a contracting party may act pursuant to paragraph 1 or paragraph 3 of Article XXVIII on the first day following the expiration of such other period and, unless the Contracting parties have again specified another period, subsequent periods will be three-year periods following the expiration of such specified period.). See Louis B. Sohn, *International Organization and Integration: Documents Selection*, Boston: Masinus Nijoff publishers, 1986, p. 708.

註⑥ Jackson & Darey, *supra* note 3, p. 327.

註⑦ GATT, *BISD*, Vol. II, (1952), p. 35 also see Edmann McGovern, *International Trade Regulation-GATT*, *supra* note 5, p. 19.

註⑧ 「關稅貿易總協定」、國際貿易法雜誌特別專輯，經濟部國際貿易局編印，民國六十八年，頁八一。

註⑨ GATT, *BISD*, 26th supp. (1980), p. 203.

註⑩ Jackson & Darvey, *supra* note 3, p. 323.

加入時，古巴與之互不適用總協定，美國引用第三十五條適用於匈牙利和羅馬尼亞。<sup>⑧</sup>而我國加入時勢必對中共援引總協定第三十五條雙方互不適用總協定或總協定第二條之規定。<sup>⑨</sup>值得說明的是一國對一國引用第三十五條互不適用，並不影響前者對後者於加入時投贊成票。一九七一年，在討論羅馬尼亞加入案時，理事會的一個決議明示：「主席確認總協定中並無阻止一締約國贊同另一締約國加入總協定的規定，即使前者根據第三十五條與後者互不適用總協定」，<sup>⑩</sup>因此，總協定第三十五條雖具有政治上的敵意（political hostility），但仍具有很大的外交空間（diplomatic possibility）。<sup>⑪</sup>

## 肆、結 論

本文所討論者係為我國重行加入關貿總協定之程序問題，我國本身一再強調為具有主權，並有實際管轄的領土、人民與依憲法組成的政府並有效的執行法律，與二十四個國家保有正式外交關係的「國家」<sup>⑫</sup>，因此依總協定第三十三條申請加入為唯一選擇，<sup>⑬</sup>至於條文中所謂的「政府」或「關稅領域」只是總協定上技術性的稱謂，其所指仍為有國際法上人格（締約主

註⑧ GATT, Docs., L/3619 (1973) and L/3911 (1974).

註⑨ 對澳與國訪談，見註⑧。

註⑩ 王澐，「關貿總協定互不適用問題的研究」，國際貿易問題，（北京，對外經貿大學，一九八八年九月），頁四四。Department of state, "Analysis of protocol of Accession and Schedules to the General Agreement on Tariff and Trade," *U.S. Commercial Policy Series No. 135*, Department of state publications No. 4209, Wash., D. C., 1949, pp. 25-32; Department of state, "Analysis of Torquay protocol of Accession Schedules and Related Document," *U.S. Commercial Policy Series, No. 158*, Department of state publication 6348, Wash., D. C., 1951, pp. 55-60.

註⑪ Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York: Praeger publishers, 1975, p. 262.

註⑫ 一九三三年「美洲國家間權利與責任公約」(Inter-American Convention on The Right and duties of States) 第一條規定「一個能視爲國際法上主體的國家，應具有以下要素：(一)永久的人口；(二)確定的領土；(三)政府；(四)與他國建立關係的能力。」(The State as a person of International Law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) government; and (c) Identified territory; (d) Capacity to enter into relations with other states.) See Department of state, *Report of the Seventh International Conference of American States*, Montevideo, 1934, pp. 165-169.

註⑬ 關於總協定第二十六條與第三十三條的區別，美國貿易總署在其一九八六年年度報告書上有以下的陳述：「Art. XXXIII Contains the normal procedures for Accession under which the Contracting parties may accept the accession of a new member by a two-thirds majority vote. Art. XXVI States that "if any of the customs territories... possess or acquires full autonomy in the conduct of its external relations... such territory shall, upon sponsorship through a declaration by the responsible contracting party establishing the fact, be deemed a contracting party." Nation not in this category must accede under the procedures of art. XXXIII.」See USITC, *operation of the Trade Agreements Program: 38th report 1986*, USITC publication No. 20436, Wash., D. C. July 1987, Chap. 2, p. 12.

體)之國家，徵諸一九四七年美國根據總協定第一條第二項第二款有關對其舊屬地(菲律賓)，於一九四六年七月一日獨立優惠關稅之適用名單，自稱爲「關稅領域」(Customs territory)，即可了解。按著我國在依總協定加入的同時，必須根據該條規定進行關稅減讓的談判，由於我國常年出超，外匯存底累積數額龐大，加上積極參與關貿總協定或其他國際組織的企圖強烈，必然會被要求做大幅減讓，就此方面來看，開放我國市場將有助於增進國內消費者福利，刺激產業升級，但最不利的是我國的農業部分，<sup>⑥</sup>如何於內部改善農業結構於外部運用總協定第十一條的有限度進口管制，第十九條的進口救濟措施及第六條引伸的補貼法典(Subsidary Code)，在互惠互利的談判原則下，仍能夠維護我最大的利益，做最週詳的考量與設計。

以上的準備工作也使我們了解當前自身情勢的優劣之處，我國現爲世界上第十三大大貿易國，關貿總協定的成員國亟盼我亦能加入此一規範全球八五%貿易額的體制內，<sup>⑦</sup>但因我國迄今未提出申請，亦未派代表參與總協定之運作；不符合一九八六年部長級東峽宣言有關參與談判資格之規定。不過蘇聯的模式可以做爲我們的參考，<sup>⑧</sup>那就是提出申請案後先要求取得觀察員的資格，根據總協定大會一九六四年的決議案，<sup>⑨</sup>觀察員得參與總協定大會，參加對其本身有直接利益的討論會議之規定，藉此方式參加刻正進行中的烏拉圭回合談判，同時敦促大會對我成立工作小組，並儘速提出審查報告於大會。

就程序問題而言，我國加入關貿總協定似無大礙，中共雖稱要以母國身份視我爲總協定第二十六條第五項第三款的「關稅領域」身分，依贊同聲明使我得加入會。<sup>⑩</sup>對中共而言並無實益，蓋因既不符合現存國際經濟情勢的事實，我亦不會接受此種安排。但如果能讓中共在先我加入之情況下，則其投資成票支持我入會(我國加入後仍需援引第三十五條互不適用之規定)，或不阻止我入會，關鍵還在於我國使用何種名稱加入。

在此值得討論的是，一九八九年六月四日中共武力鎮壓學生民主運動。六月二十三日「合衆國際社」披載關稅暨貿易總

註⑦ 蔡英文，我國重行加入關稅暨貿易總協定之研究，見註⑥，頁七六。

註⑧ 「對我重返關貿總協定，會員國大多樂觀其成」，中時晚報，民國七十七年十月二十四日，第二版；「美國對我入會樂觀其成」，聯合報，民國七十七年九月五日，第十二版；「中共阻我入會意料之中，友邦助我如願早有默契」，自立早報，民國七十七年十二月八日，第八版。

註⑨ 蘇聯向GATT提出正式請求，但因政治因素遭拒，但其模式對我仍有建設性意義。See "International Trade Reporter," Vol. 3, Aug. 27, 1986, p. 1077; Erik Dirksen, What if the Soviet applies to join the GATT, "World Economy," Vol. 10, No. 2 (June 1987) pp. 228-30; "Topics in Focus-soviet GATT Membership," Japan Time, Sept. 3, 1986, p. 13. 但又有可能如願，見「圍堵政策，將成過去，美要力促蘇聯加入國際社會」，自立早報，七十八年五月十四日，第十版。

註⑩ GATT, B/SD, 12th supp. (1964), p. 10; GATT, "Observer status in GATT" supra note 14, p. 6. 連戰，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」，問題與研究月刊，第二十八卷第七期，(民國七十八年四月)，頁四；「臺灣參加關貿總協，中共提出談判底限」，自立早報，七十八年五月十五日，第一版。

協定有關官員的說法謂：「關貿總協定的工作小組剛開始討論中共申請入會的問題，但是他們現在可能『凍結此事』」；並預測：「中共的入會至少要等到一九九五年以後」。<sup>②</sup>

乍見之下，似乎給予目前急於加入的我國一大激勵，但在仔細檢討下，我方必須有以下的認識：

一、工作小組只是負責審查申請國之經貿體制，及其國內法規是否符合關貿總協定之規範。呈報於理事會，理事會提出於締約國全體大會投票決定，也就是說生效要件取決於締約國全體的多數決。

二、中共的門戶開放政策乃是有利於全球經濟，與其自身長遠利益的，茲說明如下：

(一) 中共的廣大市場，為西方日後經濟繁榮不可缺乏之標的，中共加入世界貿易規範，有助於彼此經濟、政治上的利益。若中共再度閉關自守，甚或再一面倒向蘇聯，將非西方國家所樂見。

(二) 中共自身瞭解，若不積極進行經貿改革，加速經濟發展，那麼，在下一個世紀開始，與其他國家相較，中共將更形落後。

因而在天安門事件後，中共「對外經貿部長」鄧拓彬即一再透過西方的傳播媒體，說明中國大陸投資環境仍然穩定，運輸也保持暢通；並由新領導班子的核心江澤民來負責黨務及對外開放政策，<sup>③</sup>以示中共當局繼續深化經改的決心。

對於中華民國來講，關貿總協定發言聲討中共暴行，並非意味我國即可相對取得支持，順利加入關貿總協定。據報載，歐洲各國為免過度傷害日後與中共的經貿交往，反而在與我的關係上大加緊縮。<sup>④</sup>況且關貿總協定的締約國投資成票亦不影響其同時援引總協定第三十五條對中共彼此互不適用總協定，而在政治上不致開罪中共；在經濟上亦可作為制裁中共的暫時措施，於日後再撤銷。就現階段而言我國申請加入關貿總協定似乎可採取以下的作法：

一、聲明我國在入會談判時將以「已開發國家」的關稅減讓水準為談判立場，表明我國加入的誠意；<sup>⑤</sup>並順應目前關貿總協定淡化與中共關係之時機，迅速提出我國的「加入意願書」與「外貿體制備忘錄」於關貿總協定之秘書處。<sup>⑥</sup>

二、美國國會在此次天安門事件中，扮演主張強烈制裁中共經濟的角色，<sup>⑦</sup>衆院並無異議表決通過附屬於「援外法案」的「法塞爾修正案」，要求行政部門在經濟上進一步的制裁中共。<sup>⑧</sup>我國可透過遊說，順勢促使美國國會支持我入會。

②「GATT封殺中共入會」，經濟日報，民國七十八年六月二十四日，第二版。

③「中共新領導班子完成任務分組：江澤民負責黨務及對外開放政策」，中國時報，民國七十八年六月二十九日，第三版。

④「中共大屠殺，臺灣遭了殃：歐洲各國緊縮與我關係，外交工作面臨困境」，自立早報，民國七十八年七月二日，第二版。

⑤「重啟GATT決策突破性作法，以已開發國家身份申請加入」，工商時報，民國七十八年六月八日，第九版。

⑥「GATT小組明集會，結審對外經貿備忘錄」，工商時報，民國七十八年六月十九日，第二版。

⑦「政治表態，美國國會扮黑臉」，聯合報，民國七十八年七月一日，第四版。

⑧「美衆院一致通過提案，要求嚴厲制裁中共」，中央日報，民國七十八年六月三十日，第六版；「制裁中共措施，讓它成爲法律：美國國會衆院通過修正案，行政部門尚未決定否決與否」，聯合報，民國七十八年七月一日，第四版。