

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 兩岸WTO互動策略研究

China-Taiwan Interactive Strategies in the WTO

doi:10.30390/ISC.200406\_43(3).0007

問題與研究, 43(3), 2004

Issues & Studies, 43(3), 2004

作者/Author：卓慧苑(Huei-Wan Cho)

頁數/Page：159-181

出版日期/Publication Date：2004/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200406\\_43\(3\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200406_43(3).0007)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 兩岸 WTO 互動策略研究

卓 慧 苑

(國立中興大學國際政治研究所助理教授)

## 摘 要

兩岸 WTO 僵持中，中國由不通知進步到補通知，又進步到通知，但使用中文，並以「中國台北」稱呼台灣；在諮商上，中國由相應不理進步到遵行，但以港澳式的「經濟貿易辦事處」相稱。中國態度的轉變顯現了其「WTO大架構，『一個中國』小動作」策略：雖通知台灣、與台灣進行雙邊諮商以符合 WTO 多邊規範，但故意扭曲對台稱謂，以表達其「台灣是『中國的』個別關稅區」、「雙方互動為『國內』事務」的主張，並避免默認「台灣政府代表台澎金馬個別關稅領域在 WTO 獨立擁有法律地位」。

關鍵詞：WTO、反傾銷、防衛措施、默認

\* \* \*

## 壹、前 言

中華人民共和國（以下逕稱中國）於二〇〇一年十二月十一日正式成為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）第一四三個會員，中華民國（以下逕稱台灣）也隨後於二〇〇二年元月一日以「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu，簡稱「中華台北」Chinese Taipei）的名義成為第一四四個會員。這雖不是兩岸首次在同一國際組織內皆擁有會籍，但相較於前例，如國際畜疫會（International Office of Epizootics）、國際種子檢查協會（International Seed Testing Association）、亞洲銀行（Asian Development Bank）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation）、亞洲稅務管理暨研究組織（Study Group on Asian Tax Administration and Research）等，<sup>①</sup>不論就會員

註① 筆者查閱外交部，中華民國九十一年外交年鑑（台北：外交部，民國 91 年）；*Union of International Association, Yearbook of International Organizations 2002/2003* (Munich: K.G. Saur, 2002)；及台灣擁有會籍之 18 個國際組織各別官方網站而得。

普及性或影響力言，WTO 都突顯許多。因為 WTO 是一全球性的組織，管轄了全球 97% 的貿易，<sup>②</sup>而貿易不僅每天大量地在國際間進行，且受各國政府所制定的政策所管理。兩岸多年政治阻隔後，經貿往來熱絡，雙方皆加入 WTO 後，將無法避免就 WTO 規範之適用進行討論。兩岸 WTO 會籍將如何影響兩岸政府間之互動，因此成爲全球人士觀察的重點。

若干人士樂觀地期待 WTO 共同會籍所擴大的兩岸貿易與投資成爲兩岸關係的穩定因素，進而推進彼此的良好互動。<sup>③</sup>中華民國大陸事務委員會也表示兩岸都加入 WTO 後，雙方不再需要預設任何政治立場或協商前提，即可依據 WTO 現有規範與架構，針對共同關切的經貿議題，自然地進行對話與協商。<sup>④</sup>美國布希總統甚至在北京主動向中國國家主席江澤民表達兩岸可利用加入 WTO 的機會進行貿易對話的期待。<sup>⑤</sup>但美國商業週刊卻在兩岸加入 WTO 前夕質問：「兩個中國可以在 WTO 內共處嗎」？該文稱台灣樂觀地期待其在 WTO 架構下開放對中國的貿易與投資將進一步帶來兩岸較友善的關係，但中國或將完全漠視台灣的 WTO 會籍。文中假設：二〇〇二年末，中國和台灣都已加入 WTO 一年，中國在無預警下限制台灣聚酯產品進口。台灣訴諸 WTO 爭端解決機制，但中國相應不理，聲稱中國與台灣間的問題屬內政事務。接著雙方相互採行貿易報復，最後導致兩岸貿易萎縮。<sup>⑥</sup>

中國對外貿易經濟合作部在兩岸均加入 WTO 後不滿三個月即公告對台灣冷軋扁鋼品及聚氯乙烯進行反傾銷調查。<sup>⑦</sup>商業週刊所預警的最壞可能提早登場了嗎？WTO 多邊架構究竟會是兩岸經貿對話、諮商的橋樑或是衝突的引爆點？反傾銷調查初啓，中國違反 WTO 規範，刻意不通知台灣政府；但數月後，中國卻補通知，隨後甚至事前通知新調查案。中國軟化了對台灣的立場了嗎？加入 WTO 後，兩岸到底如何在多邊架構下互動？中國與台灣可各自有特定的策略？本文擬先簡述兩岸加入 WTO 前的貿易往來、台灣申請加入 GATT/WTO 的法律資格暨中國的阻擾，以做爲全文討論的背景。而後觀察兩岸加入後的雙邊互動，藉由 WTO 多邊規範暨一般國際法原則剖析兩岸行動背後的策略。本文發現中國在加入 WTO 一年內即已改變其策略思維，新策略顯現出更大的行動空間及攻擊性。

註② “The WTO in brief,” please see the website at <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/inbr02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr02_e.htm)>.

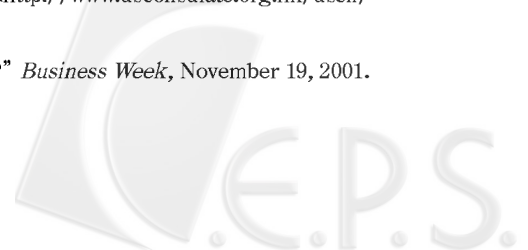
註③ Greg Mastel, “Ties that will bind China, Taiwan,” *Los Angeles Times*, May 28, 2000.

註④ 大陸委員會 2001 年 11 月 22 日諮詢委員會議專案報告；「陸委會：盼兩岸在世貿架構下建立雙邊常設性機制」，*中國時報*，民國 90 年 11 月 23 日，版 11。

註⑤ Press briefing by National Security Advisor Condoleezza Rice on President Bush's meetings with President Jiang Zemin, February 21, 2002: Available at: <<http://www.usconsulate.org.hk/uscn/wh/2002/022105.htm>>.

註⑥ Mark Clifford, “Can two Chinas live together in the WTO?” *Business Week*, November 19, 2001.

註⑦ 二〇〇三年四月十五日改組爲商務部。



## 貳、兩岸加入 WTO 前的相關往來

### 一、兩岸加入 WTO 前的經貿往來

中華民國政府自民國三十八年遷台後，視中國共產政權為叛亂團體，禁止人民與大陸的任何往來。中華人民共和國則自建制後即高倡「解放台灣」，直至一九七九年鄧小平實行經濟改革路線，才對台灣改採「和平統一」方針。<sup>⑧</sup>台灣雖以「不接觸、不談判、不妥協」回絕中國統一的呼籲，但中國開始與自由世界往來，改以和平方式謀求統一，已使台灣民衆對其之畏戒心理降低許多，商業利益推動下的間接貿易於是展開。儘管台灣政府對人民與中國往來的禁令仍然，一九八一年兩岸間接貿易額已有 4.6 億美元，<sup>⑨</sup>一九八五年逾 11 億美元，一九八七年已達 15 億美元。<sup>⑩</sup>

台灣在民國七十六年七月十五日解除戒嚴令後，於十一月允許老兵返鄉探親，成為兩岸往來正式解凍之始。<sup>⑪</sup>在民間商業壓力下，民國七十七年八月五日台灣訂頒「大陸產品間接輸入處理原則」，民國七十九年八月二十一日續頒「對大陸地區間接輸出貨品管理辦法」，允許兩岸間商品間接往來。隨後並於民國八十一年九月十八日施行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，訂頒「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」及「在大陸地區從事投資及技術合作許可辦法」。<sup>⑫</sup>

台灣雖在民間壓力下開放與大陸的經貿往來，惟鑑於中國對台灣的政策雖由「武力解放」改變為「和平統一」，但中國對台灣主權的主張及統一的目標絲毫未變。為避免大量的商務往來造成台灣經濟對中國市場的高度依賴，進而成為中國對台灣政治威脅的籌碼，因此規定兩岸貿易必須以間接方式進行。除限制「買方或賣方應為大陸地區以外得自由貿易的第三區業者」、貨品須經由第三地區轉運外，輸入項目亦有特別限制。農產品除非在經濟部所公佈的正面表列單內不得輸入，工業產品如在負面表列單上也不許。<sup>⑬</sup>此外，企業雖得赴大陸投資，但亦必須間接為之。百萬美金以下經由第三地區，百萬美金以上更須在第三地區設立子公司。政府除將投資項目分為准許類、禁止類（如高科技、基礎建設）、專業審查類，<sup>⑭</sup>另設有個案投資金額上限及廠商赴大陸投資淨額比例上限等。民國八十五年李登輝總統進一步宣佈「戒急用忍」政

註⑧ Deng Xiao-ping, "A concept for the peaceful reunification of the Chinese Mainland and Taiwan," in *Building Socialism with Chinese Characters* (Beijing: Foreign Languages Press, 1985).

註⑨ 大陸委員會，兩岸經濟統計月報 101（台北：大陸委員會，民國 90 年）：表 6。

註⑩ 大陸委員會，兩岸經濟統計月報 120（台北：大陸委員會，民國 91 年）：表 6。

註⑪ Government Information Office, *The Republic of China Yearbook 2000* (Taipei, Government Information Office, 2000), p. 654.

註⑫ 經濟部，「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」，「在大陸地區從事投資及技術合作許可辦法」（台北：經濟部，民國 92 年）。

註⑬ 經濟部，「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」，前引文。

註⑭ 經濟部，「在大陸地區從事投資及技術合作許可辦法」，前引文。

策，為台商在中國的投資熱踩煞車。

但在一九九〇年代的台灣，政府自主掌控及貫徹經濟政策的能力已大為衰退。大企業透過與政黨及立法委員的結盟影響政府政策，中小企業更是在大陸廣大的市場及低廉的人力、土地誘惑下紛紛鑽走法律漏洞前往投資。<sup>⑤</sup>兩岸間接貿易量逐年增加。根據陸委會估算，一九八一年至二〇〇一年兩岸累積貿易量已達2,518億美元。<sup>⑥</sup>其中最令台灣擔憂的是台灣對中國出口及順差依存度的逐年升高。台灣對中國出口依存度自一九八二年的0.88%升到一九九七年的高峰18.39%，使中國成為台灣第二大出口市場。二〇〇〇年降為16.87%，但二〇〇一年又回升到17.86%，<sup>⑦</sup>自該年十一月起中國已躍升為台灣最大出口市場。<sup>⑧</sup>而台灣自中國進口的比重則從一九八一年的0.35%緩慢上升，二〇〇一年仍僅佔5.50%。<sup>⑨</sup>進出口差距造成了一九九一年以來台灣對中國高達百億美元以上的貿易順差，如果不是因為對香港及對大陸（經香港轉口）的高額貿易順差，台灣的對外貿易自一九九二年起就已是入超了。對香港及大陸順差依存度在一九九八年到達高峰386.47%，隨後波動大，至二〇〇一年降為160.44%。<sup>⑩</sup>另根據中國官方的統計，累計至二〇〇二年六月台商已與中國協議53,017項投資案，總金額591億美元，實際到位311億美元，<sup>⑪</sup>位居台灣對外投資第一位。<sup>⑫</sup>投資項目且逐漸由勞力密集的傳統產業轉變為相對資本及技術密集的產業，由個人及中小企業的小型投資轉為上市、上櫃公司的大型投資。<sup>⑬</sup>

## 二、台灣申請加入 GATT/WTO 的法律資格及中國的阻擾

中華民國係 WTO 之前身「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）的原始「締約方」（contracting party）。<sup>⑭</sup>因於民國三十八年撤守台灣，所以在民國三十九年三月六日主動通知 GATT 撤銷締約方身份，而於五月五日正式退出。民國五十四年請求以「觀察員」（observer）身份返回 GATT，順利獲

註⑤ Tse-kang Leng, *The Taiwan-China Connection: Democracy and Development Across the Taiwan Strait* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), pp. 27~34.

註⑥ 根據大陸委員會，*兩岸經濟統計月報* 101，120，前引文，表6統計數字總計而得。

註⑦ 大陸委員會，*兩岸經濟統計月報* 120，前引文，表8；另根據國際貿易局統計，二〇〇一年台灣對大陸的出口依存度高達19.6%，二〇〇二年更高達25.3%。請見「我對大陸出口依存度創歷史新高」，*中國時報*，民國91年11月28日；「對大陸出口依存度 我冠全球」，*中國時報*，民國92年3月16日，版23。

註⑧ 「大陸連續三個月 躍居我最大出口市場」，*聯合報*，民國91年3月28日，版2。

註⑨ 大陸委員會，*兩岸經濟統計月報* 120，前引文，表9。

註⑩ 同上註，表7。

註⑪ 同上註，表10。

註⑫ 同上註，前引文，表13；但媒體估計已達一千億美元。參見「八吋晶圓西進政策電視辯論會」，*公共電視*，2002年3月16日。

註⑬ 大陸委員會，「落實大陸投資『積極開放、有效管理』政策說明」，*兩岸經濟統計月報* 120，頁2。

註⑭ GATT SR 22/3, 1965, p.21；因 GATT 係一協定而非組織，GATT 的各簽約政府稱為締約方，而不稱會員(member)。一九九五年 WTO 成立，以組織型態取代 GATT 後，WTO 之成員方稱「會員」。

允。<sup>⑤</sup>但聯合國大會於一九七一年通過二七五八號決議案，認定中華人民共和國政府代表為中國在聯合國內的唯一合法代表，GATT 乃依循聯合國之決議取消中華民國觀察員資格。<sup>⑥</sup>

台灣政府係於一九九〇年元月一日根據 GATT 第三十三條，正式代表「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」申請入關。<sup>⑦</sup> GATT 理事會 (Council) 於一九九二年九月為台灣入會案成立工作小組 (accession working party)。因「台澎金馬個別關稅領域」過於冗長，簡稱「中華台北」。<sup>⑧</sup>一九九五年 WTO 成立，並於次年完全取代 GATT，台灣請求將原來 GATT 加入申請改為 WTO 加入申請。<sup>⑨</sup>

查 GATT 加入資格有二，一係根據 GATT 第二十六條第五款第三項規定：「已接受本協定之締約方之任何關稅領域，在其對外商務及依本協定所規定其他事務之行爲上享有或獲得完全自主，經對其負責之締約方以公告證實後，應視爲締約方」；一係根據 GATT 第三十三條：「非本協定締約方之政府，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，得就該政府本身或該關稅領域，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」。台灣係根據 GATT 第三十三條規定申請入關。

上述條款中值得注意的是 GATT 締約方係以「政府」爲申請主體，而以「關稅領域」爲運作單位。這是 GATT 條約制定過程中有意識的決定。GATT 談判過程中爲使當時仍爲英國殖民地的緬甸、錫蘭 (今斯里蘭卡)、及南羅德西亞 (今辛巴威) 能充分參與談判，獲得完全的締約方資格，因此棄一般國際政府間組織所要求的「國家」不用，代之以功能性的「政府」爲入關主體。<sup>⑩</sup>

台澎金馬個別關稅領域確實就其全部貿易與其他關稅領域間維持著與大陸地區完全區隔的關稅及其他商事法令，符合 GATT 第三十三條所規定之資格；而台灣政府也確是其他關稅領域就台澎金馬關稅及商事法令事項交涉之對象，因此台灣政府得代表台澎金馬個別關稅領域之資格可由多年來之事實得到認證。

儘管台灣政府代表台澎金馬個別關稅領域之資格獲得事實之確證，中國在台灣提出申請前後仍然指稱：各國承認一個中國，而台灣是中國的一省，台灣政府自然沒有權利獨自加入 GATT 成爲締約方。<sup>⑪</sup>

中國之邏輯似是而非。其謬誤在中國未能理解 GATT 入會資格之「功能性」規定，及據此功能性規定而產生之決議與前例。GATT 所規範的是關稅及貿易行爲。爲避免

註⑤ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Sixth Edition (Geneva: GATT, 1994), p. 1004.

註⑥ GATT SR 27/1, pp. 1~3.

註⑦ 陳履安，致 GATT 秘書長 Arthur Dunkel 函，1990 年 1 月 1 日。

註⑧ GATT/C/M 259, p. 3.

註⑨ 陳瑞隆，致 WTO 秘書長 Renato Ruggiero 函，1995 年 12 月 1 日；WT/ACC/TPKM/1.

註⑩ GATT E/PC/T/198, pp. 3~4.

註⑪ “Taiwan has no right to join GATT by itself: Spokesman,” *Xinhua News Agency*, October 19, 1989.

政治考量影響其宗旨之貫徹，GATT 不僅在入會資格上以功能性之「關稅領域」及「政府」界定，且一向承襲哈瓦那憲章第八十六條「不做政治判斷」的傳統。<sup>②</sup>一九六一年 GATT 討論葡萄牙入關案時，大會聲明「大會決議不在就這些領域之國際地位表示立場。大會所關心的只是與協定相關的這些領域的貿易做法，而不是其國際法地位」。<sup>③</sup>中華民國政府於一九六五年申請以觀察員身分返回 GATT 時，仍宣稱代表全中國；此一政治立場在一九七一年聯合國二七五八號決議中被推翻，其觀察員資格因此遭 GATT 遵循聯合國決議予以取消。一九九〇年向 GATT 申請的主體並不是「中華民國政府」，而是「代表台澎金馬個別關稅領域的政府」。根據 GATT 第三十三條，這樣的政府有成爲會員的獨立法律資格；根據前例，此資格無關乎該關稅領域的主權爭議，也無關乎各會員國對該領域所採取的政治立場。

中國在台灣提出 GATT 申請後改表示：台灣無權自行申請加入，僅能在中國復關後，<sup>④</sup>由其根據 GATT 第二十六條第五款第三項之規定「背書支持」台灣入關，<sup>⑤</sup>如同香港、澳門兩案。即使在台灣之申請已獲 GATT 理事會採納，證實符合資格後，<sup>⑥</sup>中國仍刻意混淆台灣申請案與香港、澳門兩案，企圖以所謂「港、澳之先例」表達其對台灣入會案之立場。事實上，香港於一九八六年、澳門於一九九一年加入 GATT 時所引用的是前述第二十六條第五款第三項規定：「已接受本協定之締約方之任何關稅領域，在其對外商務及依本協定所規定其他事務之行為上享有或獲得完全自主，經對其負責之締約方以公告證實後，應視爲締約方」。<sup>⑦</sup>這條文明顯係爲殖民地獲得獨立或在對外商務行為上享有自主時能加入 GATT 所制定。只要宗主國—英國、葡萄牙「公告證實」香港、澳門「對外商務享有充分自主」，香港、澳門即自動成爲 GATT 締約方。<sup>⑧</sup>相反地，台澎金馬不會在中華人民共和國統治下，而係「一於其對外商務關係享有充分自主之關稅領域」，由代表此一「關稅領域」的台灣「政府」根據第三十三條提出申請，經雙邊與多邊談判等程序方能加入，與港澳之入關資格及程序完全不同。

雖然 WTO 第十二條的加入規定：「任一國家或就對外商務關係及本協定與各項多邊貿易協定所規定之其他事務擁有充分自主權之個別關稅領域，得依其與 WTO 同意之條件，加入本協定」，已不再有 GATT 第三十三條及第二十六條第五款第三項申

註② GATT SR 22/3, pp. 21~22.

註③ GATT SR 19/12, pp. 195~196.

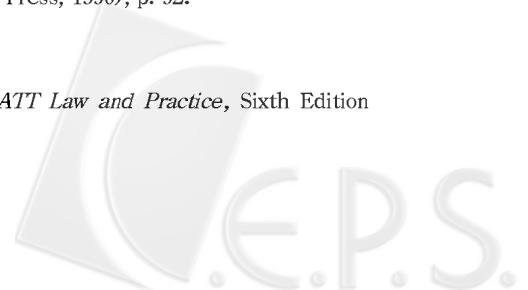
註④ 中國宣稱北京政府自一九四九年起即代表中國，台北政府無權於一九五〇年代表中國退出 GATT，因此一九五〇年的退出無效，中國應即「恢復」GATT 會籍。GATT 及各締約方並未接受中國此一主張。請見 Jacobson, Harold K. and Michel Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank and GATT* (Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press, 1990), p. 92.

註⑤ *Xinhua News Agency, op. cit.*

註⑥ GATT C/M/259, *op. cit.*, p. 4.

註⑦ World Trade Organization, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Sixth Edition (Geneva: WTO, 1995), p. 1143.

註⑧ GATT, 1994, *op. cit.*, pp. 853~854.



請資格及程序之區別。但 WTO 取代 GATT 後，除另有規定外，遵循 GATT 一切條文、決議和慣例，<sup>③</sup>上述法理分析清楚地證實了台灣以「台澎金馬個別關稅領域」申請加入之完整法理基礎，也澄清了台灣加入 WTO 案與港澳入關案之差異。因此，一九九九年年底中國企圖施壓 WTO，在台灣之入會名稱「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」前加上「中國的」三字；<sup>④</sup>或二〇〇〇年七月，WTO 原擬於中國入會工作小組報告中加上「台灣、香港、澳門係個別關稅領域」之字句，中國卻要求改為「台灣、香港、澳門係中國的個別關稅領域」，<sup>⑤</sup>皆引起國際軒然大波，就連美國柯林頓總統都公開表示「美國不會接受」。<sup>⑥</sup>

一九九二年 GATT 理事會在接受台灣基於第三十三條的申請時，理事會主席曾表示：「許多會員在一個中國的前提下認為台灣不應在中國之前入會」，<sup>⑦</sup>因而在兩個獨立的申請案間強加了「程序上的聯結」。這是因為 GATT 及 WTO 均沒有任何條文規定審理時程，政治運作因此有了空間。但這程序上的聯結僅使台灣的入會時間因當時中國談判的耽擱而延宕，對台灣的加入資格或加入後的會員地位及權益毫無影響。

### 叁、加入初期兩岸各自的策略目標與行動

#### 一、台灣的策略目標：兩岸在「WTO 架構」下互動

台灣原為避免無限制對中國開放通商造成台灣經濟過度依賴中國，因此規定以間接方式行之，並以正、負表列方式做進口項目限制。<sup>⑧</sup>但兩岸同時加入 WTO 後，根據 WTO 「最惠國待遇」的不歧視原則，台灣得廢除這些限制。另根據 WTO 「與貿易有

註③ 「烏拉圭回合多邊貿易談判臧事文件及馬拉喀什設立世界貿易組織協定」第十六條「其他條款」第一項。

註④ 「中國入會搞『一中』，美堅決反對」，*中國時報*，民國 89 年 7 月 20 日，版 6。

註⑤ 「兩岸政治問題 WTO 不介入」，*中國時報*，民國 89 年 9 月 21 日，版 14。

註⑥ 「入會 美拒中共搞一中」，*中時晚報*，民國 89 年 9 月 14 日；“‘One China’ issue clouds WTO Chinese talks,” *Reuters*, July 27, 2000。

註⑦ GATT C/M/259, *op. cit.*, p. 3.

註⑧ 在一九九三年公布「貿易法」前，出口簽證制度原為台灣貿易管理制度中最重要的措施之一。出口簽證制度向採「正面表列」方式，除表列貨物的出口可免辦簽證外，其餘貨物的出口均應先申辦簽證，亦即「原則簽證，例外免證」。自貿易法公布後，改為「原則自由，例外管制」，即「負面表列」方式，除表列貨物的出口須先申辦簽證外，其餘貨物的出口均可免證。國際貿易局根據貿易法第 11 條規定，公告自一九九四年七月一日起實施負面列表貿易管理制度，經公告之清單為「負面列表」。表一為「管制輸入貨品」，列入此表之貨品，非經貿易局專案核准發給輸入許可證，不得輸入；表二為「有條件允許輸入貨品」，列入此表之貨品均有其一定之核准條件，進口人應依表內所載輸入規定（如檢附主管機關同意文件等），經貿易局核發輸入許可證後，始得輸入。但大陸物品輸入管理另節規定，國際貿易局雖自一九九六年七月一日起對大陸出產之工業產品採負面列表措施，農產品則仍採正面表列方式。請見國際貿易局「貨品輸入管理簡介」。相關網站請見：[http://www.trade.gov.tw/regulation/rela\\_import/import\\_1/19013.htm](http://www.trade.gov.tw/regulation/rela_import/import_1/19013.htm)。



關之投資措施協定」，台灣也得允許中國直接對台投資。然而，台灣卻憂慮中國可能趁機破壞其市場。<sup>⑤</sup>本來根據 WTO 第十三條「不適用」(non-application)規定，「任何會員於任一其他會員成為會員之際，如有一方不同意彼此適用，則雙方之間應不適用本協定……」，台灣可於加入 WTO 前引用該條款排除 WTO 規範於兩岸間之適用，但台灣及中國均未引用該排除條款，因此加入 WTO 後，彼此有遵守 WTO 規範的義務。台灣為何不排除對中國適用 WTO 規範呢？

官方似乎考量許多因素，因此在正式加入 WTO 前不會排除過引用第十三條的可能性。若干人以爲引用排除條款可能引起其他會員國質疑台灣遵守 WTO 規範的誠意，進而對台灣申請案的投票不利。<sup>⑥</sup>但一九五五年日本申請加入時，當時三十三個 GATT 締約方中有十四個（逾三分之一）排除對日本適用，而日本仍得到三分之二以上的贊成票順利入關。一九七一年，討論羅馬尼亞入關案時，理事會主席也曾表示：「即使一締約方引用第三十五條規定不同意對新進締約方適用總協定，沒有任何 GATT 規定阻礙該締約方在有關第三十三條的決議中投贊成票」。<sup>⑦</sup>由此可見「排除適用」與「加入」在 WTO 法理上是不相干的。

也有人認爲台灣對中國引用排除條款將招致中國反對，發動其 WTO 會員的盟邦對台灣的加入案做不利行爲。<sup>⑧</sup>這雖不無可能，但據筆者分析，台灣之決定毋寧是著眼於兩個更積極的目標。其中，經濟利益是重要的。根據學者利用「可計算一般均衡全球貿易分析模型」分析，兩岸引用排除條款，會使台灣在 WTO 架構下產值減少 32.62 億美元，對中國出口減少 164.18 億美元，貿易條件惡化 2.4%，貿易餘額減少 2.16 億美元，國內生產毛額 (GDP) 損失 111.68 億美元 (4%)，社會福利減少 161.07 億美元。而且，除產值外，自由化程度越高，損失將越多 (GDP 將損失 6%)。<sup>⑨</sup>但，更重要的是台灣希望運用 WTO 的諮商機制與中國進行接觸與談話。陳水扁總統表示「希望兩岸運用 WTO 的談判機制，就兩岸議題進行必要的接觸及對話，爲兩岸經貿開創突破性的新格局。」<sup>⑩</sup>張俊雄院長也對商業週刊表達明台灣要利用 WTO 會

註⑤ “Chang: We are certainly worried that mainland China will use the opportunity ...to sabotage Taiwan’s market,” “The view from Taipei,” *Business Week*, November 19, 2001.

註⑥ 「經濟部官員指出，...爲降低我國的入會阻力，...考慮不援用 WTO 的排除條款，排除中共適用。」見「加入 WTO 後 陸資將全面開放」，*中國時報*，民國 86 年 7 月 8 日，版 1；「台灣必須考量援引排除條款能否得到大多數會員國的支持。」見「兩岸經貿到了攤牌時刻」，*未來中國研究*，相關網址請見：<http://www.future-china.org.tw/fcn-tw/199911/1999111702.htm>。

註⑦ GATT, *op. cit.*, 1994, p. 957.

註⑧ 「中華經濟研究院研究員傅豐誠認爲，如大陸較我方先入會，台灣隨後援引排除條款，必招致大陸及其友好國家的杯葛，反而添加入會變數。」「引用排除條款牽動兩岸關係」，*工商時報*，民國 87 年 10 月 3 日，版 7。

註⑨ 翁永和、許光中、徐世勳，「WTO 架構下兩岸三地經貿受排除條款及直航之影響」，*人文及社會科學集刊*，第 13 卷第 2 期 (2001)，頁 183~188。

註⑩ 「陳總統：藉 WTO 機制兩岸對話」，*中國時報*，民國 90 年 11 月 10 日，版 2。

籍開展與大陸對話，<sup>⑤</sup>期待兩岸「在 WTO 架構下更有秩序、更友善的關係。」<sup>⑥</sup>陸委會更說：加入 WTO 後台灣與大陸「將是兩個獨立、平行、對等的會員體。WTO 體制為兩岸提供了一個新的溝通、對話與對策諮商管道，雙方不再需要預設任何政治立場及協商前提，即可依據 WTO 現有規範與架構，針對共同和各自關切的經貿議題，自然地進行對話與協商。這是兩岸關係改善契機」。<sup>⑦</sup>主委蔡英文進一步指出「兩岸經貿健康地交往對緩和兩岸關係有一定的幫助。因為當兩岸經貿關係趨向正常化，雙方就會有共同的利益牽涉其中，因此任何一方將比較不會任意破壞彼此政治關係的穩定」。<sup>⑧</sup>這些談話展現了台灣官方對 WTO 促進兩岸經貿關係正常化，政治關係穩定極大的期待，而 WTO 架構內「官方」、「對等」的地位顯然是民進黨政府企盼利用 WTO 架構進行兩岸接觸的重要因素。

## 二、中國的策略目標：兩岸在「一個中國」框架內協商

台灣充滿期待，中國卻從沒打算與台灣在 WTO 中平起平坐。如前述，台灣提出申請前，中國指稱台灣是中國的一部份，沒有權利獨自加入 GATT。兩岸申請案審理過程中，中國又企圖將其對台灣的主權主張強加於其中。如施壓 WTO 在「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」前冠上「中國的」三字，或要求 WTO 註明「台灣、香港、澳門係中國的個別關稅領域」，<sup>⑨</sup>充分顯露其將台灣 WTO 會籍「港澳化」的企圖，均因與 GATT 及 WTO 規範不一致及美國等的強烈反對而未果。

儘管中國無法在 WTO 內遂行其一個中國主張，卻堅稱從中國與台灣加入 WTO 的名稱和次序上可以看出兩岸在 WTO 內有本質上的區別。中國指稱中國是以主權國家加入，而台灣只是一個個別關稅領域，<sup>⑩</sup>因此，加入 WTO 後，兩岸經貿關係仍屬於「中國主體與其個別關稅區之間的經貿關係」；<sup>⑪</sup>兩岸的問題，包括兩岸的經貿問題，是「一個國家內部的事情」，應該在一個中國的框架內協商，不需要在 WTO 的框架

註⑤ “Prime Minister Chang Chun-hsiung made it clear that Taipei wants to use WTO membership as a way of opening a dialogue with China,” *Business Week*, *op. cit.*, November 19, 2001.

註⑥ Clifford, “We are expecting more orderly and friendly ties under WTO,” Taiwan Premier Chang Chun-hsiung told *BusinessWeek*,” *op. cit.*.

註⑦ 大陸委員會，「加入 WTO 對兩岸關係之影響參考資料」，民國 90 年 11 月 22 日。Available at: <<http://www.mac.gov.tw/economy/em901122.htm>>.

註⑧ 「蔡英文：兩岸經貿關係自此走向正常化」，*工商時報*，民國 90 年 11 月 8 日，版 3。

註⑨ 台灣將 “separate customs territory” 一詞譯為「個別關稅領域」；中國譯為「單獨關稅領域」。為一致故，本文統稱「個別關稅領域」。

註⑩ 「新聞直擊：加入 WTO 後兩岸首次貿易戰」，*財經時報（中國）*，2002 年 4 月 28 日。Available at: <<http://210.83.4.13/hgjj/wto/w0204283.htm>>；「香港文匯報：三通問題不會在世貿架構下談」，*中國時報*，民國 90 年 6 月 12 日，版 11。

註⑪ 國台辦新聞發佈會李維一答記者問全文，2002 年 4 月 24 日。Available at: <<http://big5.chinataiwan.org/static/sy/tbxwfbh2/020424/020424txt.htm>>；「中共：兩岸經貿在一中框架才有發展」，*聯合報*，民國 90 年 11 月 13 日，版 9。

內進行，不需要借助任何國際場合。<sup>⑤</sup>中國並一再重申反對台灣利用參加國際組織的機會搞「一中一台」、「兩個中國」，<sup>⑥</sup>其學者甚至警告台灣，不要有意借 WTO 突破「一個中國」原則，把兩岸經貿兩國化，否則中國將採取相應措施，對台灣不利。<sup>⑦</sup>

### 三、台灣的策略推動：以進口歧視規定誘迫中國要求諮商

台灣對台商在中國投資之「戒急用忍政策」屬其「對外投資」之規範，並非 WTO 「與貿易相關之投資措施」所規範之「外來投資」，不受 WTO 之限制。<sup>⑧</sup>但為提高其全球競爭力，台灣於二〇〇一年十一月十七日宣示以「積極開放，有效管理」取代一九九六年以來的「戒急用忍」政策。從此台資赴中國投資不再需要在第三地成立子公司，企業赴中國投資累計金額由資本額或淨額 20 % 上限放寬為 40 %，個案投資 5,000 萬美元的上限也取消，但逾 2,000 萬美元的投資個案仍採專案審查。<sup>⑨</sup>

然而在 WTO 規範部分，台灣卻未見得完全遵守。兩岸相繼加入 WTO 後，台灣經濟部根據 WTO 最惠國待遇規定於二〇〇二年二月十五日修法公佈兩岸貿易「得以直接方式為之；其買方或賣方得為大陸地區業者」。<sup>⑩</sup>根據同一不歧視原則，台灣也應對中國貨品之進口採取與其他國家貨品一致的做法，廢除限制。但台灣宣稱兩岸要從過去非正常的經貿往來進入 WTO 規範，涉及巨幅調整，考慮過程中對國內產業的衝擊，採取過渡做法無可厚非，<sup>⑪</sup>因此中國貨品並不立即全部准許進口，而是分三階段開放。雖然取消農、工產品正、負面表列的方式，改依「中華民國進出口貨品分類表」辦理，但輸入規定欄內仍列有「MWO」代號者，為「大陸物品不准輸入項目」及「MP1」代號者，為「大陸物品有條件准許輸入項目」。<sup>⑫</sup>第一階段開放 835 項農產品及 1,223 項工業產品，使中國貨品開放比率達 72.5 %，<sup>⑬</sup>惟仍有 27.5 % 的中國貨品項目禁止輸入。即使在加入 WTO 近一年後的二〇〇二年十一月十八日，台灣開放中國貨品之進口項目仍僅達全部中國貨品之 75.5 %。<sup>⑭</sup>

台灣所以冒大不諱，違反 WTO 最惠國待遇規定對中國產品做歧視規定，顯然是仗著中國堅持兩岸經貿問題不需要在 WTO 的框架內進行，勢將不願意將兩岸貿易糾

註⑤ 中國國務院台灣辦公室發言人張銘清之發言，「國台辦新聞發佈會實錄」 Available at: <<http://big5.huaxia.com/channel2277.html>>。2001 年 10 月 31 日；2001 年 12 月 5 日；2002 年 1 月 30 日。「在世貿架構下解決兩岸問題唐家璇明確表示不需要」，**中國時報**，民國 91 年 3 月 27 日，版 11；「中共：兩岸經貿爭議不必透過 WTO 談判」，**經濟日報**，民國 91 年 3 月 28 日，版 1。

註⑥ 「香港文匯報：三通問題 不會在世貿架構下談」，**中國時報**，民國 90 年 6 月 12 日，版 11。

註⑦ 「薛榮久：藉入世突破一中 大陸會有因應」，**聯合報**，民國 90 年 11 月 6 日，版 3。

註⑧ 經濟部次長陳瑞隆二〇〇〇年十月九日於「台北外籍記者聯誼會」所做 WTO 簡報。

註⑨ 「什麼是大陸投資的『積極開放、有效管理』」，**天下雜誌**，民國 90 年 12 月 1 日。

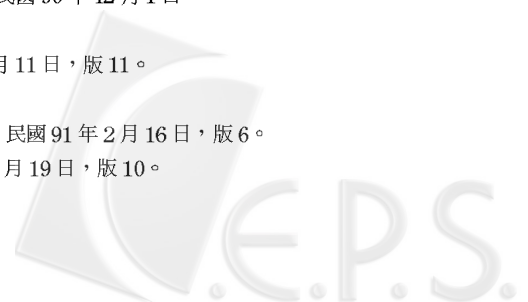
註⑩ 經濟部，「大陸物品輸入之管理規定」，民國 91 年。

註⑪ 「特殊防禦機制 未違 WTO 精神」，**經濟日報**，民國 90 年 1 月 11 日，版 11。

註⑫ 經濟部，「大陸物品輸入規定公告」，民國 91 年 10 月 8 日。

註⑬ 「2,058 項大陸物品獲准進口 開放比率逾 72 %」，**中國時報**，民國 91 年 2 月 16 日，版 6。

註⑭ 「大陸產品進口 再開放 300 多項」，**經濟日報**，民國 91 年 11 月 19 日，版 10。



紛投訴 WTO 爭端解決機制。倘若中國投鼠忌器，台灣歧視性的規定可以減輕國內相關產業的衝擊；若不然，中國要求諮商或甚至引用爭端解決機制也是台灣樂見的發展——台灣得以突破中國的禁忌，以官方、對等的地位在 WTO 架構下與中國諮商或相訟。台灣這種「歧視逼談」的策略可由其一再堅持需透過雙邊協商才能廢除進口限制，<sup>⑥</sup>及國際貿易局局長吳文雅坦然表示：「如果北京就台灣對中國產品做歧視規定一事要求透過 WTO 諮商，台北不會迴避」得到佐證。<sup>⑦</sup>

#### 四、中國的策略推動：以重大商業利益威脅台灣 讓民間業者逕與溝通

台灣採取攻勢，等待著中國的回應；但中國似乎以攻為守。根據「中華人民共和國反傾銷條例」，中國對外貿易經濟合作部決定自二〇〇二年三月二十三日起對原產於俄羅斯、韓國、烏克蘭、哈薩克斯坦及台灣的冷軋扁軋鋼品進行反傾銷調查。<sup>⑧</sup>根據中國海關統計，二〇〇一年全年中國自台灣進口該產品金額達 4.9 億美元，占中國該類產品總進口額的 24.3%，占臺灣鋼鐵對大陸出口總額的 22.99%。<sup>⑨</sup>

依據 WTO 反傾銷協定，一國受到進口品低價傾銷以致對國內產業造成實質損害或有實質損害之虞時，可以採取反傾銷措施，依據傾銷差額課徵反傾銷稅，以為因應。<sup>⑩</sup>「中華人民共和國反傾銷條例」即是根據該原則及其規範所制訂的，自二〇〇二年元月一日起實施。因鋼鐵產品過剩是一全球性問題，很多國家已採取反傾銷或進口救濟措施來降低國內鋼鐵業所受的影響，僅二〇〇〇年全球涉及鋼品的反傾銷案件即有 95 起，占全部 251 件反傾銷案的 37.8%，美國更多達 37 件之多。美國並於二〇〇二年三月五日宣佈實施鋼鐵關稅配額及提高關稅措施。<sup>⑪</sup>歐盟為反制美國措施，也決定自四月三日起對鋼材實施關稅配額，以防堵鋼品在無法進入美國市場的情況下流竄至歐盟。<sup>⑫</sup>

中國鋼鐵產量居世界首位，但多屬中低級產品，且生產效率低，普遍處於虧損狀態。加入 WTO，必須降低鋼品關稅，放寬進口管制，已使中國鋼鐵業面臨前所未有的

註⑥ “Taiwan entry to WTO raises concerns at home,” *Financial Times*, January 2, 2002; “Unilateral removal of restrictions on mainland imports impossible: Yin,” *Central News Agency*, November 21, 2002.

註⑦ 「WTO 架構下 我暫不對中共開放市場」，*中國時報*，民國 90 年 12 月 30 日，版 1。Y. H. Sun, “China watch: Post-WTO China, Taiwan far apart on trade,” *Dow Jones Newswires*, November 5, 2002.

註⑧ 中國對外貿易經濟合作部於 2002 年 3 月 23 日所發佈 2002 年第 14 號公告；「中國宣佈對俄羅斯等鋼鐵產品進行反傾銷調查」，*中國網*。Available at: <<http://202.130.245.40/chinese/PI-c/122870.htm>>.

註⑨ 國際貿易局，「有關中國大陸對我鋼品進行反傾銷調查之因應」，民國 91 年 3 月 26 日。

註⑩ 請見「烏拉圭回合多邊貿易談判減事文件及馬拉喀什設立世界貿易組織協定」附件 1A「一九九四年關稅及貿易總協定第六條執行協定」。

註⑪ 國際貿易局，前引文，民國 91 年 3 月 26 日。

註⑫ 「歐盟將實施鋼材關稅配額」，*經濟日報*，民國 91 年 3 月 29 日，版 4。

挑戰。⑤美國宣佈保護措施，中國為防止國際鋼品傾銷至其市場，展開反傾銷調查，其實與歐盟的做法類似。儘管此係中國加入 WTO 後第五起反傾銷調查案，⑥有其保護產業的特定目的，並非針對台灣，而且台灣業者可以依正常程序，在中國進行調查時舉證申訴其售價並不構成傾銷，⑦下列多重因素仍使此案在兩岸 WTO 事務往來上具有指標性的意義：

- (1) 此係首件中國引用 WTO 規範對待台灣產品的案例，
- (2) 中國在執行過程中迴避了兩岸官方接觸，
- (3) 牽涉台灣重大商業利益，
- (4) 台灣對中國相關產品設有違反 WTO 規範的進口限制。

根據 WTO 規定，進行反傾銷調查，應告知所有利害關係人，其中包括受調查產品之外國生產者、或以該產品生產者為主要成員之貿易或商業團體，及出口會員國政府等。⑧但中國主張其對台灣的鋼品傾銷調查係屬「一國內部事務」，並未依規定通知台灣政府，僅透過中國的鋼鐵工業協會通知台灣區鋼鐵公會。⑨然而涉及的商業利益重大，台灣不得不正視。台灣二〇〇一年所生產的 260 萬公噸冷軋鋼捲片有 45% 出口到中國。⑩傾銷案一旦成立，殺傷力不言可喻，業者因此普遍主張，由鋼鐵公會做窗口與中國溝通，儘量淡化政府角色。中鋼公司並指出，過去台灣與歐洲鋼品傾銷糾紛是由民間協商解決。日本、南韓與中國間的鋼鐵貿易摩擦，也是日、韓業者在自律、減少出口下化解。因此民間機制解決傾銷糾紛多有前例，不見得一定要官方出面。⑪

值得注意的是，兩岸鋼品貿易處於失衡狀態。二〇〇一年台灣對中國出口鋼品 380 萬公噸，但僅自中國進口七萬公噸，使得台灣在兩岸鋼品貿易上享有 20 億美元的順差。其中一部份原因正是因為台灣除了扁鋼胚及小鋼胚等初級品外，其餘鋼品皆禁止自中國進口。⑫中國鋼鐵工業協會會長於二〇〇二年二月訪台時即曾指責台灣的不公平待遇，並暗示不排除要求中國政府對台灣進行反傾銷調查。⑬許多分析因此表示，中國此一反傾銷調查案不僅在逼迫台灣廠商自律，也可能有要求台灣政府開放市場的目的。⑭

二〇〇二年三月二十九日，在鋼品反傾銷案成立後才六日，中國又公告對來自美

註⑤ 「由鋼鐵貿易戰看兩岸經貿互動」，**中國時報**，民國 91 年 3 月 29 日，版 2。

註⑥ 國際貿易局，前引文，民國 91 年 3 月 26 日。

註⑦ 「冷軋廠：台灣銷大陸冷軋應不致構成傾銷」，**工商時報**，民國 91 年 3 月 26 日，版 14。

註⑧ 「一九九四年關稅及貿易總協定第六條執行協定」第六條「證據」。

註⑨ 蘭奇威，「《專家論壇》大陸調查中鋼傾銷之分析」，**經濟日報**，民國 91 年 3 月 27 日，版 2。

註⑩ 「鋼鐵貿易戰升高須小心因應」，**工商時報**，民國 91 年 3 月 27 日，版 2。

註⑪ 「兩岸貿易爭端 鋼鐵業擬比照日韓模式談判」，**經濟日報**，民國 91 年 3 月 29 日，版 4。

註⑫ 同註⑩；**中國時報**，同註⑩。

註⑬ 「大陸不排除對我鋼鐵課反傾銷稅」，**聯合報**，民國 91 年 2 月 28 日，版 24。

註⑭ 「中共舞劍 志在『鋼品』對等開放」，**工商時報**，民國 91 年 3 月 27 日；**中國時報**，前引文，民國 91 年 3 月 29 日。

國、日本、韓國、俄羅斯和台灣的進口聚氯乙烯 (PVC) 進行反傾銷調查，<sup>⑧</sup>根據中國海關統計，二〇〇一年全年中國自台灣進口該產品達 2.3 億美元。中國又一次未發函通知台灣政府。但由於中國為台灣聚氯乙烯最大出口市場，佔台灣全部出口八成，<sup>⑨</sup>商業利益重大，經濟部不得不再度決定由業界—台灣區塑膠原料公會，協調應訴。<sup>⑩</sup>

中國與台灣都加入 WTO 了，理應在雙邊貿易政策及作為上恪遵 WTO 規範。但由上述兩岸的角力可見，台灣為達成其「兩岸在 WTO 架構下官方、對等互動」的策略目標，不惜違反 WTO 不歧視原則，對中國產品之進口做歧視性的限制，企圖誘迫中國利用 WTO 機制要求諮商或提出控訴。而中國同樣為其「兩岸在一個中國框架內協商」的策略目標，無視 WTO 通知規定，於展開冷軋扁軋鋼品、聚氯乙烯反傾銷調查案時，刻意不通知台灣政府。但因中國的反傾銷調查涉及台灣重大商業利益，台灣官方不得不放低姿態，不但未就中國未通知一事提出正式抗議，<sup>⑪</sup>且讓業者逕與中國溝通。甚至在壓力下，於二〇〇二年四月二十二日開放冷熱軋不鏽鋼板等 125 項中國鋼鐵產品進口。<sup>⑫</sup>雙方策略作戰中，中國因掌握了台灣的實際商業利益，不僅在過程中堅持了其「不透過 WTO 接觸」的立場，且有效迫使台灣放鬆其對中國鋼品進口的部分限制，顯居上風。

## 肆、摩擦中的進展：中國與台灣雙邊諮商

台灣於一週內兩度遭中國立案調查反傾銷，次次未獲通知。台灣常駐 WTO 代表團自然去函中國常駐 WTO 代表團，<sup>⑬</sup>明告 WTO 所規範的通知義務，但均未獲回應。二〇〇二年五月二十日，中國通知 WTO 防衛委員會將採行其首宗防衛措施。<sup>⑭</sup>所謂「防衛措施」是指會員認定某產品之進口數量有絕對或相對的增加，並因而對國內生產同類或直接競爭產品之產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞時，得對該進口產品採行增加關稅等的措施。採行防衛措施時並應遵行不歧視原則。<sup>⑮</sup>中國對外貿易經濟合作部宣佈自二〇〇二年五月二十日起對 11 類（涉案產品共計 84 項）進口鋼鐵產品進行防衛措施調查，依據中國海關統計，二〇〇一年全年中國自台灣進口涉案產品金額達 18.7 億美元，占大陸總進口金額的 20.7 %。<sup>⑯</sup>

註⑧ 中國對外貿易經濟合作部 2002 年 3 月 29 日所發佈 2002 年第 15 號公告：「外經貿部決定對進口聚氯乙烯進行反傾銷調查」，新華網，2002 年 3 月 29 日。

註⑨ 「有關中國大陸對我聚氯乙烯進行反傾銷調查之因應」，國際貿易局新聞稿，民國 91 年 3 月 29 日。

註⑩ 「塑膠公會協調應訴 經部組團赴美諮商」，經濟日報，民國 91 年 4 月 2 日，版 6。

註⑪ 陸委會主委僅表示：中國此舉未來若影響台灣權益，台灣會透過其駐 WTO 代表團向 WTO 表達立場。參見「短期內 兩岸局部通航可能實現？」，工商時報，民國 91 年 4 月 25 日，版 4。

註⑫ 「國貿局同意再開放一四七項大陸物品進口」，工商時報，民國 91 年 4 月 23 日，版 6。

註⑬ 「兩岸駐 WTO 代表團互動關係微妙轉變」，中央日報，民國 91 年 9 月 11 日，版 5。

註⑭ WTO, G/SG/N6/CHN/1.

註⑮ 「防衛協定」第二條「適用要件」。

註⑯ 國際貿易局，「中國大陸對部分鋼鐵產品展開防衛措施立案調查及臨時防衛措施」，民國 91 年 5 月 24 日。

根據WTO防衛協定第六條規定，「在延遲將造成難以彌補之損害的緊急情況下，依據初步認定有明確證據顯示，增加之進口已造成嚴重損害或有嚴重損害之虞時，會員得採行臨時性防衛措施。」中國於五月二十一日宣佈自二十四日起對九類（計48項）進口鋼鐵產品採行臨時性防衛措施，為期180天，實施關稅配額，關稅配額內進口產品仍執行現行進口關稅稅率，關稅配額外進口產品則加徵7%~26%的特別關稅，關稅配額採取全球配額的方式。<sup>④</sup>當一國採行防衛措施時，出口國並無過錯卻遭受不利影響，WTO因此規定採行防衛措施之會員應提供對涉案產品具有實質利益之出口會員事先諮商的機會，俾合意決定貿易補償，例如降低出口國其他出口產品關稅之適當方法。<sup>⑤</sup>台灣是大陸鋼鐵的第二進口來源，<sup>⑥</sup>二〇〇一年大陸自台灣進口涉案產品金額達18.7億美元，占大陸總進口額的20.7%，台灣當然是「具有實質利益之出口會員」，理應被告知、諮商補償，但中國又一次未履行其相對於台澎金馬個別關稅領域之WTO會員義務。台灣常駐WTO代表團因此於六月十八日主動致函中國常駐WTO代表團，就其臨時防衛措施要求進行雙邊諮商。<sup>⑦</sup>

中國常駐WTO代表團並未立即回應台灣的諮商要求，但在七月三十日寄函補行了前述三月二十三日及三月二十九日對台灣冷軋扁鋼品及聚氯乙烯兩反傾銷調查之通知。值得注意的是，中國常駐WTO代表團的通知函並非以WTO的官方語言—英文、法文及西班牙文書寫，而是使用兩岸的共同語言—中文；<sup>⑧</sup>並且在稱呼「台澎金馬個別關稅領域」的正式名稱後，將「中華台北」的簡稱擅自中譯為「中國台北」。中國常駐WTO代表團並同時寄送另一份反傾銷調查「中文通知」，<sup>⑨</sup>提前告知中國將自二〇〇二年八月一日起對進口自日本、韓國、美國和台灣地區的苯酚品進行反傾銷調查。<sup>⑩</sup>苯酚係供生產電話機殼、清潔劑等的石化原料。依據中國海關統計，二〇〇一年大陸自台灣進口苯酚的金額為3,914萬美元，占大陸自全球進口量之37.3%，為大陸最大進口來源。而根據台灣海關統計，台灣苯酚對大陸出口占總出口量八成以上。<sup>⑪</sup>由中國常駐WTO代表團的作法—由「不通知」到「補通知」，以至於「（事前）通知」看來，中國似乎往WTO多邊規範邁進了一步，但仍以「中文」、「中國台北」等動作強調其所主張的「兩岸加入WTO後，兩岸經貿問題仍屬於一國內部的事情」。

註④ WTO, G/SG/N7/CHN/1.

註⑤ 「防衛協定」第八條「減讓及其他義務之水準」與第十二條「通知及諮商」。

註⑥ 國際貿易局，「九十年十二月兩岸貿易情勢分析」，民國91年2月27日，表8：「我國輸往大陸主要產品在大陸進口市場競爭表現」。

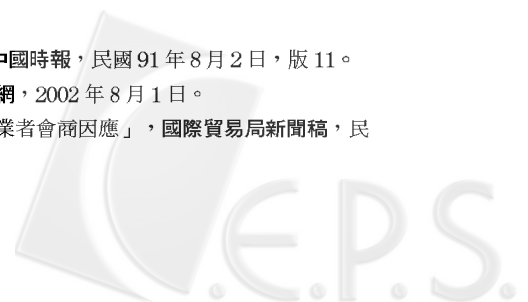
註⑦ 「WTO兩岸爭端柏面化 台灣要求協商」，中央社，民國91年10月28日。

註⑧ 中央社，前引文，民國91年9月11日。

註⑨ 「致函我WTO代表團 大陸稱我『中國台北』有意貶抑」，中國時報，民國91年8月2日，版11。

註⑩ 「我國對原產三國和台灣的進口苯酚進行反傾銷調查」，新華網，2002年8月1日。

註⑪ 「中國大陸對我苯酚產品進行反傾銷調查，國際貿易局已邀集業者會商因應」，國際貿易局新聞稿，民國91年8月1日。



此外，兩岸加入 WTO 後，中國一直迴避與台灣在 WTO 的多邊會議中互動，在多場中國「過渡期檢討」中，無論對台灣的書面或口頭詢問都籠統帶過。二〇〇二年十月二十一日 WTO 金融服務業委員會進行對中國的過渡期檢討時，台灣詢問：中國規定外國金融業進入大陸時，必須由兩國主管機構簽定「監理合作備忘錄」，未來台灣金融業進入大陸，這項備忘錄應如何簽定？中國外貿經部副司長余建華在會議中覆稱，監理合作備忘錄是屬於雙邊性質，有雙邊管道可以利用，不需要在 WTO 進行雙邊磋商，<sup>⑩</sup>再一次表達中國不願在多邊架構下與台灣談判的立場。另外，中國常駐 WTO 代表團也在補貼暨平衡稅委員會及關稅估價委員會中，指稱台灣送審的文件使用「中華民國」、「行政院」及「立法院」等文字，與 WTO 的規定不一致，要求主席拒絕審查台灣提出的法律文件。兩次會議中，主席都被迫取消包括兩岸在內所有國家的法律審查，<sup>⑪</sup>兩岸的爭議顯已影響到 WTO 議事的進行。

台灣也未甘示弱。在十月二十八日由會員國向三十四個啟動防衛措施之國家提問的防衛委員會例會中指出，中國自五月二十四日起對 9 類鋼品採取臨時防衛措施後，已依 WTO 規定與日本、韓國、墨西哥進行雙邊諮商，卻對台灣的諮商要求相應不理，違反 WTO 的不歧視精神，要求防衛委員會依據防衛協定第十三條所賦與的權力，促使中國履行其諮商的義務。台灣並宣稱如在十一月二十一日前未能得到中國正面的回應，將不排除啟動 WTO 爭端解決機制的可能性。<sup>⑫</sup>

由於上述中國對九類進口鋼鐵產品所採行的臨時性防衛措施，訂於二〇〇二年十一月十九日截止，中國常駐 WTO 代表團於十一月一日正式通知 WTO 防衛委員會，其調查已終結，根據調查結果決定自十一月二十日起，針對其中五類（計 27 項）進口鋼品採行最終防衛措施，實施關稅配額三年，至二〇〇五年五月二十三日為止。關稅配額內進口產品仍執行現行關稅稅率，關稅配額外進口產品加徵 10.3%~22.4% 特別關稅，並逐年遞減至 8.7%~19%。<sup>⑬</sup>據中國海關統計，二〇〇一年大陸自台灣進口涉案產品金額達 11.1 億美元，占大陸總進口額的 27.6%。<sup>⑭</sup>儘管台灣就中國臨時性防衛措施的諮商要求尚未獲得中國回應，但仍於十一月十五日就其最終防衛措施要求雙邊諮商。

出乎台灣意料地，中國常駐 WTO 代表團於十一月二十日正式通知台灣代表團及 WTO 防衛委員會，中國已準備自十一月二十五日起，根據 WTO 防衛協定第十二條第三款，就中國的鋼品防衛措施，在日內瓦進行“China and Chinese Taipei”間的諮商。由於這次的通知同時併送 WTO，因此是以英文書寫的，但通知中刻意將台澎金馬個別關稅領域「常駐代表團」（Permanent Mission）稱為「經濟貿易辦事處」（Economic

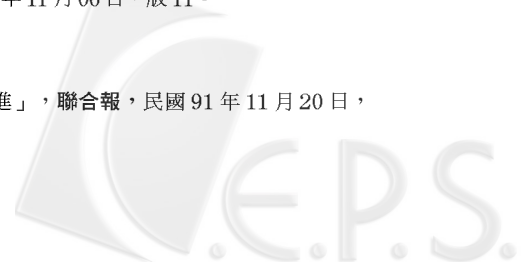
註⑩ 「兩岸首度正面交手成爲WTO焦點」，中央日報，民國91年10月23日，版2。

註⑪ 「中共在WTO針對台灣頻頻製造問題」，中國時報，民國91年11月06日，版11。

註⑫ 中央社，前引文，民國91年10月28日。

註⑬ WTO G/SG/N8/CHN/1；WTO G/SG/N10/CHN/1。

註⑭ 「鋼鐵工業今邀業者協商配額，中共此舉也迫使業者加速西進」，聯合報，民國91年11月20日，版22。





Trade Office)，<sup>⑩</sup>再度顯示其刻意貶抑台灣，將台灣代表團「港澳化」之意圖，因為 Economic Trade Office 正是香港與澳門在 WTO 的代表團名稱。台灣常駐 WTO 代表團於十二月五日回覆中國，表示願意諮商，但提醒中國其稱謂「不恰當」。<sup>⑪</sup>二〇〇二年十二月十二日，兩岸常駐 WTO 代表團首度舉行雙邊諮商。此次諮商定位為「WTO 架構下專業技術層面的接觸」，彼此以「中國」及「台澎金馬個別關稅領域」稱呼，並以中文商談。<sup>⑫</sup>

中國應允並進行與台灣的諮商不過是履行其 WTO 規範下的基本義務。然而中國一再宣稱：兩岸關係，包括經貿合作方面的問題，屬於「一國內部的事情」，「應該在一個中國的框架內協商」，不需要借助包括 WTO 在內的任何國際場所，而今中國願與台灣進行 WTO 規範下的雙邊諮商，似乎軟化了其立場。

## 伍、中國「WTO 大架構，『一個中國』小動作」的策略

中國果真軟化了其立場嗎？有關 WTO 多邊規範所要求的「通知」與「諮商」義務，中國在相對於台灣的雙邊往來上確已由「相應不理」逐步進展到「遵守履行」了。但據筆者觀察，其漸進性的行為轉變毋寧是政治、法律、多邊、雙邊綜合考量後的新策略。

中國與台灣雖皆在國際畜疫會、國際種子檢查協會、亞洲稅務管理暨研究組織、亞洲銀行、亞太經濟合作會議等國際組織擁有會籍，但國際畜疫會、國際種子檢查協會、及亞洲稅務管理暨研究組織偏重技術性，且國際知名度低；而在亞洲銀行、亞太經濟合作會議的多邊會議中，兩岸雙邊的爭議總圍繞在台灣的參與及名義等政治議題上，並未有「多邊規範在雙邊間適用」的問題；WTO 卻包含了具約束力且鉅細匪遺的規範，不僅要求中國及台灣在其分別與其他會員經貿往來時遵守，就是彼此間的往來亦然。

本文前已闡析台灣希冀將兩岸往來置於 WTO 架構下，因而 WTO 規範的約束力正是其希望所寄託；但中國企圖將兩岸事務定位為國內事務，因此希望迴避多邊規範及場合，而不得不在其與台灣間 WTO 事務的往來上與這些多邊規範周旋。

加入 WTO 後，中國立案調查台灣鋼品及聚氯乙烯是否涉及反傾銷時，只通知涉

註⑩ 查WTO官方網站稱「台澎金馬個別關稅領域常駐WTO代表團」為“Permanent Mission of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu”，但英文媒體報導此事時均謂台灣常駐代表團為“permanent representative mission”。參見“Cross-strait talks under WTO uncertain,” *China Post*, December 6, 2002; “Taiwan, China hold first WTO bilateral talks,” *Asia Times Online*, December 7, 2002; 「進口鋼品防衛措施，WTO下中共首度願與我談判」，*中國時報*，民國91年12月5日，版11。

註⑪ *China Post*, *ibid.*.

註⑫ 「打破名稱僵局 兩岸首度進行WTO諮商」，*中央社*，民國91年12月13日。

案業者之公會；啓動防衛調查，採行臨時防衛措施時，既未通知具實質利益的台灣，也未如對待其他會員，如日、韓、墨等，一般地進行諮商，討論其防衛措施暨相關貿易補償事宜。這些行爲明顯違反了 WTO 規範，台灣常駐 WTO 代表團因此一再去函明告中國應履行 WTO 的通知與諮商義務。

多邊機制下「守法」的聲譽是重要的，對亟於獲得世界認同的中國尤然。據筆者分析，中國顯然在摸索中發現了兩全其美的作法—通知台灣、與台灣進行雙邊諮商以符合 WTO 多邊規範的要求，爭得守法的好名聲；但故意扭曲對台稱謂，以表達其「兩岸事務爲國內事務」的主張。於是，中國以「兩岸的共同語言」—中文補通知「中國台北」，同意與台灣諮商時，也故意將台澎金馬個別關稅領域「常駐代表團」稱爲港澳式的「經濟貿易辦事處」。

其他證據也「預告」了中國策略的改變。中國外貿經部部長石廣生早在二〇〇二年十月下旬假墨西哥舉行的 APEC 部長會議期間，即已向台灣經濟部長林義夫表示，中國並不反對兩岸在 WTO 架構下進行雙邊諮商；<sup>⑩</sup>中國於十一月一日向 WTO 防衛委員會所提出的最終防衛措施通知中也預留伏筆地表示：「中國已準備好，依據防衛協定第十三條第三款之規定，與在涉案產品之出口上有實質利益的國家及『區域』進行諮商……」；<sup>⑪</sup>這些都是中國答應與台灣諮商的預兆。另外，石廣生部長在十一月二十五日接受英國金融時報訪問中再度表示中國願意遵守 WTO 規範，「知會台灣任何會影響台灣出口商的行動」；也願意「由兩岸駐日內瓦代表」就特定議題進行諮商。<sup>⑫</sup>由其策略觀之，這些文字顯然是經謹慎選擇過的。

中國國台辦發言人一向宣稱，加入 WTO 後，兩岸的經貿關係屬於「中國主體與其個別關稅區之間的經貿關係」。在兩岸已初步達成雙邊諮商共識後的十二月六日仍不改其口，稱兩岸常駐 WTO 代表團間的互動是「國家主體與其個別關稅區在 WTO 內的往來」。<sup>⑬</sup>再一次證明中國願意諮商絕非單純的善意互動，或被動地回應台灣十月二十八日的威脅，而是「WTO 大架構，『一個中國』小動作」策略思維下的行動。

所謂「WTO 大架構，『一個中國』小動作」策略是指：中國一方面遵守 WTO 規範，通知台灣、與台灣進行雙邊諮商；另一方面故意扭曲台灣的稱謂，以向外界表達相關的互動並非國際事務，而是國內事務的一個中國主張。

如前所述，中國曾企圖在「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」前冠上「中國的」三字，或要求註明「台灣、香港、澳門係『中國的』獨立關稅領域」，但一次次地宣告失敗，顯示 WTO 組織及其主要會員均不支持中國所謂「台灣是中國的個別

註⑩ 「兩岸鋼品戰 我限期促中談判」，自由時報，民國 91 年 10 月 30 日，版 1。

註⑪ WTO G/SG/N8/CHN/1；WTO G/SG/N10/CHN/1。

註⑫ Mure Dickie, "Taiwan and China move closer to official talks," *Financial Times*, 25 November, 2002.

註⑬ 「國台辦新聞發佈會李維一答記者問全文」，前引文；「兩岸諮商鋼品措施 大陸稱應遵守 WTO 規則」，中央社，民國 91 年 12 月 6 日。

關稅領域」的主張。然而，中國仍不接受這事實。中國自行解釋：中國是以主權國家加入，而台灣只是一個「個別關稅領域」，因此，加入 WTO 後，兩岸經貿關係仍屬於「中國主體與其個別關稅區之間的經貿關係」。<sup>⑩</sup>為了向台灣及世界各國表達其主張，中國在遵守 WTO「多邊」規範時，以「一個中國」的動作來否定多邊規範執行中所隱含的國際性質。如此，在中國看來，中國既遵守了 WTO 規範，又不違背其所謂「兩岸經貿問題是一國內部事情」的「一個中國」堅持。

中國所以認為「一個中國」動作有否定國際意涵的效果是因為國際法上有幾種特定的「單方面行為」會產生法律效果。其中最常見的「抗議」是一國正式告知另一國對於後者某種行為或打算作的某種行為，表示反對之意。抗議的目的在保存權利，或者使各國知道抗議國並不承認或默認某種行為。「捨棄」是有意地放棄權利的行為，可以明示或默示的方式表達。一國於知悉事實後應以抗議保存其主張時仍然沈默，即是默示承認事實，就能構成捨棄。<sup>⑪</sup>因此，在國際法上國家通常以不斷的「宣示」重申其主張，或以「抗議」避免造成「默認」(acquiescence)的法律效果。

中國常駐 WTO 代表團在其致台澎金馬個別關稅領域常駐代表團的雙邊通知上不斷地以顯示「一國內部」及「港澳式」的「中文」、「中國台北」、「經濟貿易辦事處」等稱呼，是為向台灣表達其「台灣是「中國的」個別關稅領域」的主張。此外，中國也在 WTO 的多邊會議中堅持台灣只能被稱為「台澎金馬個別關稅領域」。當其他國家代表不經意地使用「台灣」，中國會立即打斷會議，提出糾正；當台灣向 WTO 所提出的法律文件中使用「中華民國」字眼，中國也提出抗議。<sup>⑫</sup>這仍是為向全世界表達其「一個中國」之堅定立場——中國堅持台澎金馬個別關稅領域的法律地位源自其為「中國的個別關稅領域」，始終不承認「台灣政府代表台澎金馬個別關稅領域在 WTO 獨立擁有法律地位」。在 WTO 架構下，中國雖依程序地通知台灣、與台灣諮商，但在其「一個中國」小動作的輔助下，中國因而得以「自行解釋」這些行動為「中國與其個別關稅領域在 WTO 內的往來」。

其實聯合國曾有決議表示，國際組織內的代表問題與該組織內其他會員國對某一政府的承認問題是不同的。<sup>⑬</sup>亦即與某政府同為國際組織內成員並因而互動，並不代表對該政府的承認。但中國顯然為避免他國「誤解」中國「默認台灣政府代表台澎金馬個別關稅領域在 WTO 獨立擁有法律地位」，不惜一再地表達其立場。這也說明了為何中國迄今仍不願在 WTO 多邊會議中與台灣討論雙邊事務。

而台灣呢？台灣政府根據 GATT 第三十三條「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」的資格申請加入 GATT，「台

註⑩ 「國台辦新聞發佈會李維一答記者問全文」，前引文；「中共：兩岸經貿在一中框架才有發展」，聯合報，民國 90 年 11 月 13 日，版 9。

註⑪ 參見 Shaw, Malcolm N., *International Law, Fourth Edition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 70~72, 350; 及丘宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，民國 84 年），頁 167~168。

註⑫ 「美國專業財經媒體報導中共在 WTO 緊守一中原則」，中國時報，民國 91 年 11 月 19 日。

註⑬ GATT SR 22/3 1965, pp. 1~2.

澎金馬個別關稅領域」獨立、完整的法律資格 (legal standing) 已於一九九二年為所有 GATT 締約方所接受，為之成立「加入工作小組」，並接納為觀察員。一九九五年 WTO 成立，台灣因此將 GATT 申請案轉為 WTO 申請案，而法律資格依然，所以台灣知道中國所謂「台灣是中國的個別關稅領域」的說法在 WTO 的法律架構下是站不住腳的。尤其「烏拉圭回合多邊貿易談判減事文件及馬拉喀什設立世界貿易組織協定」（即一般所稱「WTO 協定」）最後一段「註解」（Explanatory Notes）特別說明「本協定及多邊貿易協定所用『國家』或『各國』等詞，係包括任一 WTO 之個別關稅領域會員」。<sup>⑧</sup>因此所有會員，不論「國家」或「個別關稅領域」，在 WTO 內一律平等是毫無疑慮的。

在中國遲未回應台灣就其鋼品防衛措施所提出的諮商要求前，台灣相關業者及公會已逕與中國接觸，台灣鋼鐵公會還表示將在該案中扮演與中國溝通的窗口。台灣駐 WTO 常任代表顏慶章曾就此表示，業者為了自身商業利益直接與中國接觸，將使這些屬於 WTO 的議題與 WTO 脫鉤，破壞台灣利用 WTO 營造兩岸互動的條件，使中國達到其將兩岸 WTO 事務「國內化」的目的。<sup>⑨</sup>如此著眼於「避免 WTO 體制外的運作」，再次證明台灣的策略目標在「利用 WTO 架構建立兩岸對等諮商機制」。所以當中國應允諮商，卻以港澳式的「經濟貿易辦事處」稱呼台澎金馬個別關稅領域「常駐代表團」時，台灣決定不讓稱謂的爭議阻擾兩岸在 WTO 機制下的接觸。台灣認為其駐 WTO 代表團的名稱早經 WTO 祕書處登錄在案，註明稱謂的入會議定書也通過探認，WTO 各機構及其他會員與之行文、往來一向正確使用，不是中國片面可以更改的，因此決定在糾正中國錯誤的稱謂後，逕行展開實質諮商。<sup>⑩</sup>二〇〇二年十二月十二日兩岸常駐 WTO 代表團終於順利進行首度雙邊諮商，雙方以「中國」及「台澎金馬個別關稅領域」互稱，暫時迴避了「台澎金馬個別關稅領域」的簡稱及代表團名稱。

## 陸、結 論

中國與台灣前後加入 WTO。台灣企盼兩岸在「WTO 架構」下互動，中國卻堅持兩岸在「一個中國」框架內協商。台灣企圖透過對中國產品的進口歧視規定誘迫中國在 WTO 架構下要求諮商或啓動訴訟；中國則刻意從冷軋扁軋鋼品、聚氯乙烯反傾銷調查案著手，不通知台灣政府，堅持了其「兩岸不透過 WTO 接觸」的立場。

在 WTO 通知義務上，中國由「不通知」進步到「補通知」，又進步到「通知」，

註<sup>⑧</sup> “Explanatory Notes” at the end of the “Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,” *World Trade Organization, The Legal Texts* (Cambridge U. K.: Cambridge University Press, 2000), p. 14.

註<sup>⑨</sup> 「顏慶章籲：嚴禁民間與中共協商 WTO 相關議題」，*中國時報*，民國 91 年 11 月 23 日；「駐 WTO 代表團建議應防止中共突破 WTO 政府機制」，*中國時報*，民國 91 年 11 月 24 日。

註<sup>⑩</sup> 「WTO 鋼品諮商 我傾向擱置名稱爭議」，*經濟日報*，民國 91 年 12 月 6 日，版 4。

但以「中文」、「中國台北」等貶抑台灣，強調其「兩岸經貿關係仍屬中國內部事務」的主張；在諮商義務上，中國由「相應不理」進步到「遵行」，但以港澳式的「經濟貿易辦事處」貶稱台灣的「常駐代表團」。其漸進性的態度轉變顯現了其「WTO 大架構，『一個中國』小動作」策略：一方面通知台灣、與台灣進行雙邊諮商以符合 WTO 多邊規範；另一方面故意扭曲台灣的稱謂，以向外界表達相關的互動並非國際事務，彰顯其「兩岸事務為國內事務」的主張，並不斷以「宣示」重申其「一個中國」的堅持，以「抗議」避免造成「默認台灣在 WTO 獨立擁有法律地位」的效果。中國行為的轉變顯現了多邊機制對會員「程序性行為」的制約作用，但由其不斷的「一個中國」小動作亦可見得多邊機制對牽涉會員間重大主權利益的衝突幾乎無任何緩和效果。

中國認為其片面的宣示、抗議足以向世人顯示兩岸常駐 WTO 代表團間的互動是「國家主體與其個別關稅領域在 WTO 內的往來」；而台灣則認為其 WTO 會員地位及稱謂已為國際所接受，兩岸常駐 WTO 代表團間的互動自然是兩會員間的對等往來。兩岸 WTO 互動於是產生了「各自解釋」的情況。

由兩岸迄今的互動看來，雙方或將避免商業週刊所預期「相互報復」的嚴重衝突，但兩岸在 WTO 內的政治角力無疑地將持續下去。台灣對中國市場出口依存度的不斷提高讓中國有了實質威脅台灣的籌碼，一年來的摸索更使中國學會如何同時遵守多邊程序規範，又維護其雙邊實質利益，充分展現其策略運用之靈活。中國雖與台灣進行 WTO 事務的諮商，但為保留其「兩岸事務為一國內部事務」的主張，迄今抵制在 WTO 多邊會議中與台灣討論雙邊事務，更不可能利用 WTO 平台討論兩岸間「非 WTO 議題」一如兩岸直航等。<sup>②</sup>

台灣以「兩岸在 WTO 架構下對等互動」為策略目標，如今兩岸確在 WTO 架構下雙邊諮商了，但中國仍然解釋為「國家主體與其個別關稅領域在 WTO 內的往來」，而且兩岸在 WTO 架構下才開始雙邊互動，仍無多邊場合的雙邊正常互動。台灣固可欣喜 WTO 機制對中國程序性行為所發揮的約束效果，但約束非常有限，台灣似未獲得實質利益。

中國單方面言行固然在國際法上有「保存其一個中國立場」，及「避免默認台灣在 WTO 獨立擁有法律地位」的效果，但對台灣在 WTO 內的地位及權益毫無影響。然而，為保存其台灣在 WTO 獨立擁有法律地位，名稱為「台澎金馬個別關稅領域、常駐代表團」的權利主張，台灣也得一次次地糾正、抗議、與聲明。

台灣應擔心的倒是中國可能主動出擊，就台灣對中國產品的進口歧視政策要求雙邊諮商。因為完全開放中國產品之進口確將對台灣國內廠商造成重大衝擊，台灣應如

註② GATT 第三條第四款曾就「內地運輸」之法令及費用做「國民待遇」之規定，第五條亦就「過境運輸之自由」加以定義、規定，但均未觸及國際直接運輸，因此兩岸均加入 WTO 不代表兩岸必須直航。

“Q&A with Taiwan’s top China policymaker,” *Business Week*, November 19, 2000; “WTO entry offers new hopes for cross-strait talk,” *China Post*, November 13, 2001.

何應對？又中國迄今抵制在 WTO 多邊會議中與台灣討論雙邊事務，對台灣相關利益造成實質損害。台灣是否願意以更積極的雙邊諮商取代多邊會議上的討論？如此是否「中了」中國「雙邊取代多邊的計倆」——中國將對外解釋為「一個國家內自行解決」？對台灣而言，兩岸政策一直都牽涉「實際經濟利益」與「國家象徵利益」間的取捨與平衡；台灣與中國在 WTO 的互動策略仍然涉及兩岸政策，而無法避免這抉擇。在中國深具彈性的新策略下，台灣如何因應，值得研究者持續觀察。

\* \* \*

(收件：92 年 1 月 21 日，修正：92 年 4 月 30 日，接受：92 年 11 月 15 日)



# China-Taiwan Interactive Strategies in the WTO

*Huei-wan Cho*

Assistant Professor

Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

## Abstract

At first, China disregarded its WTO obligation to notify the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (TPKM) of its antidumping investigations on Taiwanese steel and PVC. Retroactively, however, China did send and notified the TPKM of another antidumping case. The notifications, nevertheless, were written in Chinese, and TPKM was shorthanded as “China Taipei,” instead of “Chinese Taipei.” Later on, China also agreed to bilateral consultation with TPKM on its safeguard measures, yet its notice downgraded the TPKM Permanent Mission to “Economic Trade Office” -- titles for Hong Kong and Macao. The change in Chinese attitude toward Taiwan demonstrates its strategy of “WTO framework with one-China gestures.” While China fulfills its WTO obligations in notification and consultation vis-à-vis TPKM, it deliberately distorts TPKM's designation in order to interpret TPKM as one of its separate customs territories, and China-TPKM interactions as internal affairs, thereby denying that “the Taiwan government acting on behalf of TPKM” has a legal standing of its own in the WTO.

Keywords: WTO; Antidumping; Safeguard; Acquiescence



## 參考文獻

- 外交部 (2002), 《中華民國九十一年外交年鑑》, 台北: 外交部。
- 丘宏達 (1995), 《現代國際法》, 台北: 三民書局。
- 翁永和、許光中、徐世勳, (2001) 「WTO 架構下兩岸三地經貿受排除條款及直航之影響」, 《人文及社會科學集刊》, 13: 2, 170-192.
- Cho Hui-Wan (2002), *Taiwan's Application to GATT/WTO: Significance of Multilateralism for an Unrecognized State*, Westport, Conn.: Praeger.
- Deng Xiao-ping (1985), *Building Socialism with Chinese Characters*, Beijing: Foreign Languages Press.
- General Agreement on Tariffs and Trade (1994), *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Sixth Edition, Geneva: GATT.
- Government Information Office (2000), *The Republic of China Yearbook 2000*, Taipei: Government Information Office
- Jacobson, Harold K. and Michel Oksenberg (1990), *China's Participation in the IMF, the World Bank and GATT*, Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
- Leng Tse-kang (1996), *The Taiwan-China Connection: Democracy and Development Across the Taiwan Strait*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Shaw, Malcolm N. (1997), *International Law*, Fourth Edition, Cambridge U. K.: Cambridge University Press.
- Union of International Association (2002), *Yearbook of International Organizations 2002/2003*, Munich: K.G. Saur.
- World Trade Organization (1995), *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Sixth Edition, Geneva: WTO.
- World Trade Organization (2000), *The Legal Texts*, Cambridge U. K.: Cambridge University Press.

