

WTO 与两岸关系

曹建明 贺小勇

自 1986 年 7 月迄今,中国从复关到入世的谈判整整进行了 13 年。随着今年 4 月 10 日朱总理与克林顿总统就中国加入 WTO 问题发表联合声明,8 月中美之间恢复中国入世谈判,以及 11 月 15 日中美签署了关于中国加入世贸组织的双边协议,长达 13 年之久的中国入世谈判有望接近尾声。1990 年 1 月 1 日,台湾当局提出加入 GATT 的申请。1993 年 9 月 29 日,GATT 理事会通过决议,声明支持“一个中国”原则,同意台湾以通称“中国台北”方式申请入关并成立台湾工作组。台湾方面加入 WTO 谈判进展顺利,基本上完成了与 WTO 主要成员方之间的双边磋商,加入 WTO 的实质条件已经具备。由此可见,海峡两岸近期分别成为 WTO 成员的可能性很大。两岸加入 WTO 不仅将对两岸各自经济的发展带来重大影响,而且对两岸之间的经贸、政治关系的发展同样具有不可估量的作用。因此,深入分析和预测两岸加入 WTO 对两岸关系的影响,有利于我们化解不利因素,弘扬正面效应,提出积极的对策;有利于在两岸关系的发展及相关政策的制定上,把握主动权。

一、两岸经贸关系现状

1. 两岸贸易保持较快增长速度 海峡两岸的经贸往来恢复于 1979 年,迄今 20 年间,两岸经贸虽几经波动,但始终以超常规速度成倍增长。1979 年两岸贸易额为 0.76 亿美元,1997 年增长为 198.38 亿美元,到今年 6 月,两岸累计贸易额已达 1 476 亿美元。^①据外经贸部统计,1998 年两岸贸易总额为 205 亿美元,比上年增长了 3.3%,其中祖国大陆对台湾出口增长 13.9%,进口增长 1.1%,台湾从大陆获得 126 亿美元的顺差。虽然两岸贸易增幅比 1997 年有所下降,但在亚洲金融危机进一步深化导致台湾对外贸易大幅度下降的大背景下,此一成绩的取得更表明了两岸经贸关系对台湾经济发展的重要性。

2. 台商对祖国大陆投资持续发展 由于台湾当局的限制,目前两岸投资主要是台胞到大陆投资。1987 年在间接贸易带动下,台胞为寻求资本出路与企业的发展开始冲破台湾当局的种种限制以变通的方式赴祖国大陆投资,起步虽晚,但发展相对迅速:

(1) 投资总额大幅度上升。台胞对大陆投资由 1987 年的 80 家,合同投资金额约 1 亿美元到 1999 年 6 月累计 42 653 家,合同投资金额 428 亿美元,实际利用台资已达 226 亿美元,台资已在境外投资祖国大陆中位于第三。尽管 1998 年下半年受亚洲金融危机的影响,仍有大量台胞到大陆投资。据外经贸部统计,祖国大陆 1998 年新批台资企业 2 937 家,合同利用台资金额 31.07 亿美元,比上年增长 10.38%;实际利用台资 30.45 亿美元,比上年下降 7.43%。虽然实际利用台资出现负增长,但衰退幅度远低于台对东南亚等地的投资,祖国大

陆仍是台商对外投资的首选地区。

(2) 投资领域较为广泛,投资整体水平有所提高。90年代以来,特别是近几年,台湾大财团进入大陆,投资大多在机械、电子、化工、软件、汽车、能源等资本、技术密集型产业。同时,台胞在祖国大陆积极鼓励的农业领域投资也有较大发展。此外,台胞投资开始涉猎金融业,台湾银行继续进军香港,以香港为基地为祖国大陆台胞服务,并为未来进入祖国大陆作准备。

(3) 投资规模逐渐大型化。迄今为止,台湾100家大财团中,已有1/3到大陆投资或计划到大陆投资,其中包括统一、霖园、东帝士、富邦、长荣、永丰余、台塑、新光、远东、和信等财团。^②近3年来台商在大陆投资平均规模也明显呈现大型化趋势。

(4) 投资地点由沿海向内地拓展。据祖国大陆相关省市统计,广西已是西部12个省市中台商投资最多的地区,台商投资金额已超过7.1亿美元;到1997年9月底,湖北省共批准台资企业1200多家,累计合同投资金额为9.7亿美元;河北省已有台资企业800多家,利用台资6亿多美元。

3. 两岸科技合作加强 1998年7月15日在台北召开了第一届由台湾产业界主办的“两岸科技成果交流研讨会”,双方科技主管官员朱丽兰(科技部长)、黄镇台(台湾“行政院国家科学技术委员会”主任)均以学者身份共同出席研讨会,显示了两岸在科技合作方面的愿望。高科技产业是两岸最具有合作潜力的领域。台湾近年来属于高技术密集型的电子、信息产业大幅度增长,但其主要零配件、设备和主要技术仍依赖进口。大陆发展这些高新技术产业的比较优势在于拥有大量优秀的从事基础研究的人才、广阔的市场,并在某些尖端领域居于国际前列;但大陆缺乏科技经费和企业将科研成果迅速转化为产品的能力。台湾在一些高科技领域,特别在电子、信息产业部门,部分产品的设计、生产、制造的水平已开始接近世界水平,企业有国际化的经验和经营管理能力,能将科研成果迅速转化成产品。两岸在高科技产业合作的可能性远高于相互竞争。科技领域将成为两岸产业合作的新热点,两岸只有进一步在资本、技术密集型产业中密切合作,发挥自己的优势,才能使各自的经济再上一个新台阶。

4. 两岸三通获得进展 一是实现了两岸“试点直航”;二是台港航运达成协议,顺利跨越“九七”,大陆授权的香港船东协会与台湾相关部门经过多次谈判,就香港回归祖国后的台港航运问题达成了协议;三是海峡两岸航空及电信邮政等交流与合作获得进展,1997年2月两岸通讯可不再经过第三地交换机转接,改采国际光缆或卫星衔接,从而进入“技术直通”阶段;1997年底海峡两岸开通台北、高雄经澳门至南京的“一机到底”的空中航线。1998年2月,两岸在泰国曼谷商讨航运交流,达成“双向同步、互动互惠”的共识,实现了两岸母船经第三地可往返台湾和大陆港口的航行,将促进两岸贸易与海上运输的发展。

5. 两岸经贸关系发展的新趋势 1998年以来,两岸经贸关系发展出现了一些新的趋势,主要表现为:

(1) 台湾证券业正式进入祖国大陆。台湾证券商看好大陆市场的发展前景并自1997年开始向大陆有关部门提出设立代表处的申请。其中威京集团所属的京华证券于1994年在上海成立京华咨询有限公司,1997年获得证监会批准在上海正式成立京华证券国际股份公司上海代表处,1998年5月正式开业,成为首家在大陆设立代表处的台资证券商。其主要业务是承销B股、H股与红筹股,提供证券咨询,帮助大陆企业与台资企业赴海外上

市等。

(2) 大陆台资企业开始返回台湾投资。顶新集团是台商投资大陆最成功的企业之一,年营业额达 400 多亿台币。1997 年该集团首次提出在台投资,因引起是否涉及允许大陆资本进台的争议而未能实施。去年,台湾当局允许顶新集团返台收购知名的台湾味全公司,表明台湾当局不反对大陆台资企业返台投资。大陆台资企业回台投资,反映了台商有意整合两岸资源、占领两岸市场、在两岸实行产业分工的发展战略,也是两岸经贸关系发展的一种新模式。

(3) 台湾当局批准台湾国营企业与大陆合作。台湾国营企业前来大陆投资一直受到严格限制,台湾国营“中国石油公司”多次前往大陆考察,于 1994 年与大陆中国石油公司接触,1996 年 7 月双方签署了“台南盆地与潮汕盆地凹陷部分海域协议区勘探协议”,但未能获得台湾当局的批准。1998 年以来,因岛内外形势发生重大变化,台湾当局于 4 月 16 日正式批准了这项协议,5 月 1 日开始执行。这是两岸经贸合作的一项重大突破,对推动海峡两岸的能源开发和经济合作具有重要意义。^③

二、两岸加入 WTO 的积极效应

1. 两岸加入 WTO 有利于双方的直接接触,具有积极的政治经济意义 两岸恢复交往以来,经贸关系上每一点进步的取得都是两岸接触、了解的结果。然而,时至今日,两岸的直接接触交流仍有许多障碍,尤其是两岸高层领导仍处于隔绝状态。两岸间的贸易主要通过转口形式。贸易争端的解决也都以间接方式进行,缺乏面对面的直接交流。应该看到,两岸加入 WTO 会给台湾当局在冲破“三不”政策羁绊方面以强制性的压力,两岸交流会因此而顺畅许多。因为既然双方同为 WTO 成员,根据 WTO 协议规定,在 WTO 组织机构如部长会议、总理事会、贸易争端解决机构以及相关的委员会中,大陆与台湾都将派出代表,参加会议,直接商谈有关经贸关系问题。

2. 两岸分别加入 WTO,由此带来的挑战会促进两岸经济合作的进一步深化 两岸加入 WTO,势必会对一些产业带来严峻的挑战,如果两岸充分利用各自经济发展方面的阶段性和要素禀赋上的差异性进行互补,则可以最大限度化解加入 WTO 带来的冲击。以农业为例:由于台湾农业受自然条件之限制,国际竞争力较为薄弱,台湾加入 WTO、降低关税及消除非关税壁垒后,部分农产品将因进口量的增加而减少产量,降低产值,给农业带来的冲击势必造成大量农业产品和资本向外寻求出路。而大陆方面利用外资引进技术、管理经验、发展高值农业,改革农业组织体制和农副产品流通体制是克服加入 WTO 对大陆农业影响的必要之举。这样,以两岸农业分工的观点来发展双方农业优势,形成垂直分工与水平分工立体交叉的分工体系,在垂直分工上,台湾侧重发挥其在农产品加工、运销、应用科技研究和经营管理上的优势生产高附加值产品;大陆在着重初级农产品生产的同时,发展高值产品,在科研上侧重基础科技研究。在水平分工上,促使两岸资本、技术、劳动力、自然资源等深层次的结合,发挥整体优势,提高两岸农产品在国际市场的竞争力。同时,扩大两岸农产品相互出口和农业资本投资的范围,积极发挥两岸农业交流中介机构的作用,增进农业品种和技术交流,通过人员互访、相互投资、共同开发、信息设备联网等渠道拓宽合作范围。^④

3. 两岸加入 WTO 后,大陆为台湾经济跨世纪发展提供了契机 第一,世界经济形势

变化给台湾带来了压力。80年代中期以来,欧美各国纷纷把对外贸易的重心逐渐转向亚太地区,台湾若不积极利用大陆市场作为经济发展的腹地,难免在世界经济竞争中处于劣势。而以现在大陆的经济水平及大陆市场的竞争程度,台湾要在大陆市场上最大限度获益和与其他国家尤其是西方发达国家竞争,只有增大投资规模和提高技术层次,才能适应大陆市场的竞争与挑战。

第二,大陆经济的吸引力进一步增强。从一定意义上讲,台湾的资金与技术对大陆有着可替代性,而大陆的资源和市场对台湾却有着不可替代性。台湾资金和技术输入大陆是以大陆资源 and 市场需求为前提的,两岸经贸交流的支点是大陆的资源和市场,两岸经贸关系是以大陆市场为主导的经贸交流关系。因此,两岸加入WTO,大陆市场的开放对台湾有着特殊的意义。

第三,台湾为了在世界经济区域化的形态下保持竞争优势,为了促成产业升级和经济自由化、国际化,积极利用大陆市场对国际资本的吸引力,投资祖国大陆借助跨国公司的技术带动台湾产业的升级及经济的增长。

总之,大陆的“九五”计划和2010年远景发展规划和中国为加入WTO而进行的经济体制改革与市场开放为两岸的合作提供了广阔的发展空间,台湾的产业升级和亚太营运中心计划需要以大陆为腹地增强其综合竞争力。值得指出的是,大陆市场的开放,不仅仅是对台商开放,而是面向全世界的开放;加入WTO,则两岸适用于WTO规则,台湾将与其他成员方在大陆处于公平竞争的境地,在一定意义上也意味着台湾在大陆的优惠措施减少。台商不及时到祖国大陆投资、开展贸易,台湾就将失去21世纪最大的市场。

三、关于两岸加入WTO的法律问题

1. 关于台湾加入WTO涉及的原则问题 台湾加入WTO,除了经济考虑之外,政治上的考虑也是显而易见的。台湾在1990年申请加入GATT时,提出援引GATT第33条欲以台、澎、金、马独立关税领土名义加入GATT,实际上试图将自己摆到主权国家政府的位置。加入WTO一方面当然是其经济发展的客观需要,另一个深层次的原因是希望以WTO为跳板,通过与WTO各国际组织的合作渠道,扩大其国际经贸发展空间和国际生存空间,为最后加入其他国际组织作准备。^⑤该问题值得我们关注,其核心问题还是主权问题。我们认为:

第一,坚持“一个中国”原则。海峡两岸都认为只有一个中国,台湾是中国的一部分;都反对“两个中国”及“一中一台”的安排,既然如此,在WTO中就不能出现“两个中国”,也不能出现“一中一台”。

第二,台湾是以中国的一个单独关税地区的名义加入WTO,不等于可以变成具有国际人格的独立政治实体。WTO协定第12条规定,某些地区可以“单独关税区”资格申请加入,但从该条以及该条的历史渊源(GATT第26条)和例证来看,WTO对其作了严格的限制:(1)它明确指出“关税地区”是指一个“在对外贸易关系以及本协议和多边贸易协议所规定的事务方面享有充分自治的单独关税地区”。可见,这一定义仅就经贸关系而言,没有涉及到政治含义;(2)该地区所享有或取得的完全自主权,仅限于“在对外贸易关系以及本协议和多边贸易协议所规定的事务方面”。这里的“事务”可以理解为WTO协议及其下属协议

所规定的货物贸易、服务贸易、知识产权等与经贸有关的事项;(3)单独关税区虽可单独申请成为WTO的成员,但是如果追溯该规定的历史渊源时,可以发现须经负责这一地区的成员方发表声明,证实该关税区在法律上或事实上拥有经贸方面的自主权,以履行WTO义务。从实践方面看,香港、澳门以单独关税区身份参加GATT成为WTO成员后,不可能因此成为独立的主权国家实体,台湾也是如此。

第三,台湾加入WTO,不等于就能加入世界卫生组织、国际货币基金组织(IMF)和世界银行(World Bank)等国际组织,因为世界卫生组织、国际货币基金组织和世界银行均是政府间的国际组织,根据公认的国际法准则,其成员资格仅限于主权国家,所以台湾欲通过加入WTO重返国际社会的目的在法律上难以实现。实际上,1971年联合国恢复中华人民共和国的合法席位时,就已把台湾从联合国所属机构中驱逐出去。因而,属于联合国系统的IMF和World Bank不可能与台湾发生任何联系。事实上,IMF和World Bank在1980年恢复中国的席位时,就明确表示了一个中国的立场,均发表声明明确表示终止同台湾当局之间的关系。因此,我们对台湾当局借加入WTO机会重返联合国或争取国际生存空间的企图必须保持足够的警惕。

2. 关于两岸加入WTO的先后顺序问题 两岸加入世贸组织的先后顺序一方面取决于三方的态度:即中国政府、台湾当局和WTO的态度,另一方面取决于两岸与WTO成员间进行的市场准入谈判进程。中国政府在对待台湾加入WTO问题上的态度自始至终坚持一个原则,即在“一个中国”的前提下,不反对台湾作为中国的一个单独关税区在中国加入WTO后加入该组织。台湾方面的态度是一方面以单独关税区的身份申请加入,另一方面继续实行与大陆不发展直接经贸关系的政策,同时与WTO其他成员积极开展双边谈判。WTO对两岸加入WTO先后顺序的态度前后有微妙的变化。1992年,WTO前身GATT曾与中国就此问题达成了谅解,发表了“中先台后”的声明。但1995年WTO成立后,由于WTO协定第12条规定允许单独关税区与国家一样,可自行申请加入,中先台后的默契因为规则的变化而有所松动。从WTO主要负责人态度看,近年来也对此问题闪烁其辞,不再明确坚持1992年的声明。^⑥对此问题,我们认为,尽管WTO协定第12条有关单独关税区的加入没有强制性规定必须征得其所属主权国家的同意,但是从实际运作效果以及善意解释国际条约角度而言,在正常情况下,没有征得所属主权国家的同意,没有其证实该地区在法律上或事实上具有单独关税区的地位,单独关税区加入WTO是不现实的,更何况从历史渊源上看,单独关税区的加入本身就必须要得到负责这一地区事务的主权国家的同意。尽管WTO的态度发生了一定变化,但是在决定两岸加入WTO先后顺序问题上它们仍不得不考虑中国在国际上的影响。

3. 关于台湾有可能适用WTO“排除条款”的问题 就台湾的立场而言,参与国际经济组织是其一贯追求的目标。但是加入WTO意味着两岸经贸将由单向为主改为双向来往,在政治上面临和祖国大陆直接交往的考验;在经济上,大陆产品及资金来台的限制将不得不撤除。在这两难之中,台湾一些学者提出台湾加入WTO对中国大陆援引“排除条款”。^⑦

所谓“排除条款”,又称“互不适用条款”,根据WTO第13条的规定,是指任何国家或地区在申请加入WTO时,当完成与各成员双边磋商后,在WTO部长会议表决前提出的加入声明中,表明因特殊原因排除与特定成员方适用各项多边协议规定的法律原则,如市场准入

原则、非歧视性原则等。此项声明一旦在 WTO 部长会议正式提出后,即成为各成员方表决是否同意该申请方加入 WTO 的参考。

从法律上而言,要不要适用“排除条款”是加入 WTO 申请方单方面的权利,申请方可以对任何其认为不愿意适用 WTO 协议的成员方适用“排除条款”。但是根据 WTO 第 13 条的安排,提出“排除条款”的时间有严格的限制,即应在部长会议批准加入条件之前提出。而根据 WTO 第 12 条有关加入 WTO 的规定,申请方必须经过 WTO 全体成员 2/3 以上的赞成才能通过。这是台湾考虑是否采取“排除条款”时不得不考虑的首要因素。同样,大陆应对台湾提出“排除条款”之可能性保持足够高的关注,尽可能使 WTO 成员反对台湾在加入 WTO 时,对大陆适用“排除条款”。

从经济层面上分析,台湾对大陆适用“排除条款”对台湾经济发展而言是相当不明智的。随着两岸经济相互依赖愈加紧密,两岸实际上存在一种“共存共荣”的经贸客观现实。在经济形态上,台湾属于海岛型经济,缺乏自然资源,地理纵深又不够,经济资源有限,只有以对外贸易才能生存下去。1997 年以来,东南亚先后发生金融危机和柬埔寨事件,使台湾当局推动台商到该地区投资的“南向政策”受挫;至于“东进”中南美,由于相距遥远,语言习俗迥异而难度较大。从战略和长远看,台湾经济发展很难脱离祖国大陆腹地。因此,台湾当局在考虑是否对大陆适用“排除条款”时,不得不加以着重考虑经济因素特别是两岸经济互补、共存共荣的现实。

四、两岸加入 WTO 后,台湾必须依据 WTO 的规定, 切实履行 WTO 义务,对大陆开放市场

1. WTO 对两岸经贸关系的基本要求 既然从法律层面和经济层面上分析,台湾在加入 WTO 时对大陆适用“排除条款”的可能性不大,那么两岸加入 WTO 后,两岸经贸关系自然应符合 WTO 规定的基本法律原则和规则。这些基本法律原则主要包括非歧视待遇原则,互惠原则,市场准入原则,以关税作为主要保护措施、一般取消数量限制原则等。

(1) 非歧视待遇又称无差别待遇,是针对歧视待遇的一项缔约原则,它要求缔约双方在实施某种优惠和限制措施时,不要对缔约对方实施歧视待遇。根据非歧视待遇原则,WTO 一成员方对另一成员方不得采取任何对其他成员方同样不适用的优惠和限制措施,它要求 WTO 各成员在相互的贸易关系中不应存在差别待遇。

(2) 互惠原则,也叫对等原则,是 WTO 最为重要的原则之一,是指两个成员方在国际贸易中相互给予对方以贸易上的优惠待遇,而不能仅仅要求对方给予单方面的优惠。互惠原则是 1947 年 GATT 的重要原则之一,在“建立 WTO 协议”前言中,又重申“本协议各成员……期望通过达成互惠互利的安排,切实降低关税和其他贸易壁垒,在国际贸易关系中消除歧视待遇”。

(3) 市场准入原则,是指 WTO 一成员方允许另一成员方的货物、劳务与资本参与本国市场的程度,旨在通过增强各成员对外贸易体制的透明度,减少和取消关税、数量限制和其他各种强制性限制市场准入的非关税壁垒,以及通过各成员对开放其特定市场所作出的具体承诺,切实改善各成员市场准入条件,保证各成员的商品、资本和服务贸易在世界市场上公平自由竞争的目的。

(4) 以关税作为主要的保护措施、一般取消数量限制原则。关税是各成员方增加财政收入、保护国内市场,调整进出口商品结构的重要手段,在WTO中,除坚持以关税作为货物贸易的主要保护手段外,在一般取消数量限制方面取得很大进展;第一,将取消数量限制原则扩大到纺织品贸易和农产品贸易领域;第二,从取消数量限制向取消其他非关税壁垒延伸,在WTO负责实施的货物贸易协定中,如原产地规则、反倾销、贸易技术壁垒、补贴与反补贴、进口许可证程序等协议中,通过制定新规则和修订原规则,约束各种非关税壁垒实施的条件和程序;第三,把一般取消数量限制原则扩大到其他有关协议,如服务贸易总协定(GATS),与贸易有关的投资措施协议(TRIMs)等,如GATS在市场准入部分规定:不应限制服务提供者的数量,不应采用数量配额方式要求限制服务的总量等;TRIMs规定,取消当地成份要求、进出口平衡要求、进口替代要求、出口限制等与贸易有关的投资措施。

2. 台湾加入WTO后,必须修改目前对大陆实施的歧视性贸易措施,必须对大陆产品和资本开放市场

目前台湾对大陆实施歧视性经贸政策主要表现为:

第一,由于台湾当局坚持“三不政策”,使得两岸迟迟不能实现直接“三通”,两岸贸易仍以间接形式运作。在投资方面,台湾当局把两岸投资关系严格限制在“民间、间接、单向”的格局内,只允许台湾厂商有条件地间接到大陆投资,不许大陆人士到台湾从事贸易、投资等经贸活动。

第二,台湾对祖国大陆产品进口设置歧视性的限制措施。据统计,在台湾1万多种商品分类中,一般地区开放进口的项目达9600多种,而对祖国大陆开放的项目只有5400多项。台湾实施贸易歧视政策是祖国大陆对台贸易逆差的一个重要原因。据祖国大陆统计,到1998年底,祖国大陆对台湾贸易逆差累计近926亿美元。其中1997年台湾对祖国大陆贸易顺差达130亿美元,高出台湾全年外贸顺差76.4亿美元的近一倍,从而有力地支撑了台湾的对外贸易盈余与外汇储备的增加,否则1997年台湾将会产生约90亿美元的外贸逆差。

由于台湾当局对大陆实施的经贸政策与WTO倡导的自由贸易政策格格不入,因此,台湾在两岸加入WTO时面临的一个重要问题就是如何处理与大陆的经贸关系。从目前台湾经贸政策调整来看,台湾在适当放宽两岸经贸往来的限制,为加入WTO创造条件。台湾经贸政策调整主要表现为:

(1) 放宽台商赴大陆投资限制。去年5月底,台“经济部”高层官员吐露,将在近期内放宽石油化工产业等约200多项产业到大陆投资的规定。同时,“经济部”最近完成“赴大陆开设办事处许可原则”草案,原则同意开放资本额在500万元台币的国际贸易业、拥有国际航线的民航公司、部分电信企业、证券、证券投资顾问、证券期货等29个行业赴大陆开设办事处,为未来两岸经济的广泛合作创造条件。

(2) 从1996年7月1日起,台湾当局将原来准许进口大陆产品的“正面表列”改为限制大陆产品进口的“负面表列”,并实施免签证,开放比例达57.7%。即在7470项工业产品中,除3166项外,其余产品均可进口。同时还放宽国营企业可比照民营企业进口大陆产品。^⑧

(3) 取消对大陆产品原产地认定标准。在此之前,台湾对一般地区产品原产地认定标准为加工的附加价值超过35%;对大陆地区产品原产地认定标准则要严格,即在大陆地区生产、制造、加工的产品,不管其附加价值是否超过35%,均被视为大陆地区原产地产品,并依负面表列进行管制进口,这样约有几千项大陆产品被禁止进口。取消这种歧视性的原产

地认定标准,有利于增加大陆对台出口,建立合理的两岸产业分工体系。此外,台湾将扩大大陆农产品进口,原则上,将比照进口其他国家或地区农产品的方式对待大陆农产品。目前台湾只开放 300 多项大陆农产品。

(4) 台湾禁止大陆企业赴台湾投资的政策也开始有所松动。台湾当局已决定开放大陆海外子公司赴台投资,但限定中资持股比例在 20% 以下,以后再放宽到 30%;去年又允许大陆台资企业返回台湾投资。

(5) 放宽大陆专业人士访台限制。去年台湾“行政院”修订了“大陆地区专业人士来台从事专业活动许可办法”,于 1998 年 7 月 1 日起实施,将现行 13 种专业人士访台办法合并为一,实施简化程序的“单一窗口”作业方式,审核时间由原来的 3 个月减为 1 个月。这为扩大两岸经贸交流与专业人员往来提供了条件。

尽管台湾对其经贸政策进行了一定的调整,但是对照 WTO 基本法律原则的要求,还有很大差距,特别是贸易和投资领域:

第一,台湾目前对大陆 3 166 项产品实施负面表列管理,进行进口限制,而对其他 WTO 成员方没有类似的限制措施。这类措施明显违背了 WTO 的非歧视待遇原则、一般取消数量限制原则和市场准入原则。因此,两岸加入 WTO 后,台湾必须取消这种对大陆产品进口的歧视性政策。

第二,台湾目前对大陆农产品只开放 300 多项,但是根据《农产品协议》的要求,台湾加入 WTO 后承担的法律义务主要是:将对农产品的非关税措施一律量化成关税,新量化的关税税率应逐年减让;承诺最低市场准入量,即承诺开放相当于本国消费量 3% 的低关税税率配额;减少对农产品的补贴和出口支持等。实际上台湾农产品贸易领域目前还存在数量限制等措施。加入 WTO,台湾必须据此进一步向大陆开放农产品市场,利于大陆在国际市场具有较强竞争优势的油料、糖类、水果、蔬菜等农业经济作物和水产品、肉类进入台湾市场。

第三,目前台湾对大陆投资台湾还有很大限制,仅仅个案允许大陆台资企业返台投资以及大陆海外子公司对台投资,但大陆持股比例限制在 20% 以内。根据 WTO 非歧视待遇原则、市场准入原则和 TRIMs 的相关规定,台湾加入 WTO 后,必须象对待其他成员方资本进入台湾投资一样对待大陆资本。

第四,目前大陆对台湾产品、资本进入中国大陆市场采取较为优惠的措施,并专门颁布了《台湾同胞投资保护法》,而且国务院正在拟议该法的实施条例。^⑨根据 WTO 所倡导的互惠原则,台湾在加入 WTO 后,不说台湾应对大陆产品、资本进入台湾市场采取对等优惠措施,至少不应应对大陆产品、资本进入台湾市场人为设置限制。

台湾根据 WTO 要求,应该取消明显违背 WTO 基本法律原则的歧视性措施,虽然这些措施的取消并没有明确涉及到台湾对大陆的出口政策与投资政策,但是由于大陆对台经贸活动不但不加以限制,反而尽可能地给予优惠待遇,与其他外商相比,台商在大陆投资实际上享有“同等优先”的待遇;而且大陆为加入 WTO 而实施的市场开放政策更有利于台商在大陆的经贸活动。由于大陆坚持以发展中国家身份加入 WTO,一旦加入,台商在大陆生产的多数产品可以享受 WTO 规定的给予发展中国家成员方的优惠,这对台商投资相当有利,将是吸引台商投资的重要诱因。

由此可见,两岸加入 WTO 对两岸经济这种互动的要求将会极大促使台湾当局尽快摆脱限制两岸“三通”的束缚。“三通”是两岸经贸交往的迫切要求,对降低生产成本,提升产品

竞争力具有重要意义。随着两岸加入WTO后双向经济互动规模的扩大,促使台湾当局解除“三通”限制的经济、政治压力也将越来越大,这有利于两岸早日实现真正的直接“三通”。

3. 关注两岸贸易争端解决出现的法律问题 上面分析的是根据WTO的法律规则,台湾应该对大陆开放其市场,但问题在于如果台湾仍坚持实施对大陆歧视性的贸易政策,两岸发生了贸易争端,如何解决?

根据WTO争端解决机制的规定,任何两个成员方发生贸易争端,解决模式主要有两种,一种是双边磋商,通过磋商解决贸易争端;另一种是通过第三方裁决,即专家小组(上诉机构)进行裁决;而且根据WTO争端解决机制的规定,一旦第一种模式即双边磋商不能解决问题,可以进入第二种模式即第三方裁决的程序。

一般而言,主权国家与其所属的单独关税区发生贸易争端,由于它们同属一个主权国家,因此,一般可以通过协商或磋商的方式解决,或者干脆通过行政隶属关系将贸易争端解决在萌芽状态。但是,大陆与台湾的关系又有一定的特殊性,虽然台湾是以中国的一个单独关税区身份加入WTO,但是台湾目前事实上行使不受中央任何机构管理的地方治权。鉴于这种特殊性,两岸发生贸易争端,双方协商或磋商解决的可能性当然有,但是双边协商解决不了的情况将更多。如果双边磋商解决不了双方贸易争端,根据WTO规则,任何一方可以提交WTO争端解决机构成立专家小组(第三方)进行裁决。目前某些西方国家基于对自身利益的考虑,一直积极插手两岸事务,加之这些国家对WTO的影响力与控制力,两岸分别加入WTO后会为这些国家对两岸关系的干预创造便利。当两岸发生贸易争端时,如果将争端交由WTO争端解决机制和上诉机构裁决,某些成员会不会在解决机制中因政治歧见和偏好带来对大陆不公正的裁决?这是对大陆提出的一个重大问题,值得深入研究。

总之,两岸加入WTO,有利于大陆利用WTO的规定为两岸统一创造更加有利的条件,但是不容忽视的是,两岸加入WTO也可能给两岸关系带来一些棘手的问题。对这些积极和消极因素都应加以研究,以便采取相应措施。值得指出的是,台湾方面对两岸加入WTO效应关注程度比较高,关于加入WTO对台湾的影响、对大陆的影响、对大陆台资的影响以及大陆会如何利用WTO条款向台湾方面施加压力等均有学者进行专门的研究。大陆方面亟需加强对这一重大问题的研究,并提出相关建议,为有关部门的决策提供理论依据。

(作者单位:华东政法学院)

参考文献:

- ① 参见1999年9月15日《文汇报》第四版。
- ② 张子凤:《加强经贸合作 促进共同繁荣——试析祖国大陆与香港、台湾经济合作关系》,《台湾研究》1998年第1期,第17页。
- ③ 殷国华:《台湾对大陆经贸政策有所调整》,《台、港、澳及海外贸易》1998年第9期,第34页。
- ④ 舒平 王兴化:《两岸加入WTO对相互经贸关系的影响》,《南开经济研究》1997年第5期,第15页。
- ⑤ 张昌邦:《加入WTO国际组织对我国经济发展之影响》,《今日经济》(台北),1998年第6期,第4页。
- ⑥ 杨荣珍:《世贸组织与中国四方》,《国际贸易问题》1998年第10期,第62页。
- ⑦ 陈嵩璋:《我加入WTO应否对中共援引“排除条款”》,《台湾经济研究月刊》(台北),1998年第6期,第54页。
- ⑧ 盛 健 王健民:《逐渐回升的两岸经贸关系》,《国际贸易》1996年11月,第48页。
- ⑨ 曹建明 贺小勇:《论台湾同胞的法律保护》,《法学》1999年第1期,第46页。