

两岸双方加入 WTO 的

两岸接触商谈问题研究

潘 锐

摘 要: 江泽民主席指出,两岸相继加入世界贸易组织,为发展两岸经贸关系提供了新的机遇。不仅如此,两岸加入世贸组织后,新的问题也接踵而至。本文试图描述加入世贸组织对两岸经贸关系的影响,分析台湾当局的大陆经贸政策,探究美国的台湾政策和两岸政策,并在上述研究基础上就两岸接触商谈问题提出相关政策建议。

关键词: 两岸经贸关系;台湾政策;两岸政策

中图分类号: F752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2002)05-0034-05

—

改革开放以后,尤其是邓小平南巡讲话深化改革以来,大陆经济发展突飞猛进,综合经济实力大大增强,不仅在世界经济中的排位有所上升,而且与台湾经济相比,优势地位日趋显著,从而构筑了岛内人民“一国两制”支持度上升、台资纷纷“西进”以及大陆对台湾吸引力增强的经济基础。

1990 年,大陆国内生产总值(GDP)为 4 100 亿美元,同期台湾 GDP 为 1 600 亿美元,大陆是台湾的 2 倍多。2000 年,大陆 GDP 达到 10 000 亿美元,台湾为 3 000 亿美元,大陆是台湾的 3 倍多,差距显著拉大。两岸外贸总额对比变化更为鲜明。1990 年大陆外贸总额还少于台湾,只有 1 357 亿美元,同期台湾为 1 390 亿美元。但 10 年以后,大陆外贸额上升至 4 750 亿美元,台湾为 2 750 亿美元,大陆比台湾多整整 2 000 亿美元。

两岸加入 WTO 之后,两岸经贸关系必然会受到诸多影响。

两岸贸易、投资总量将继续增长,同时,随着大陆产品和陆资入台限制的解除,台湾对大陆贸易顺差额会有所下降。目前,两岸贸易属间接贸易,台湾对大陆产品输台有着严格的限制,也不允许大陆资金赴台投资。两岸入世后,台湾的歧视性政策和不公平贸易显然严重违反了 WTO 规则,将不得不逐步取消以履行其承诺,这就意味着,台湾当局将调整其对大陆产品和资金入台以及台湾大企业到大陆投资两方面的限制;而大陆方面亦会进一步降低关税,加强对台商权益的保护,继续增强对台资的吸引力。因此,两岸贸易、投资总量必然走高,大陆多年对台贸易逆差会呈逐渐减少趋势。

两岸联系更加密切,经贸纠纷和争端解决面临新的途径。随着台湾对大陆的开放,两岸

交流会往双向、直接方向发展,“三通”只是时间问题,而且,经贸关系发展会带动科技、教育、文化、学术、新闻、体育等多方面交流,两岸民间交流会更加密切,从而增进了解,加强沟通,消除误解与隔阂。两岸经贸争端解决除了双边途径之外,也面临运用 WTO 规则解决以及通过 WTO 争端解决机制裁决的新方式,从而使两岸经贸中增加了第三方的变数。

两岸经贸会出现既互补又竞争的新局面。两岸入世后,一方面大陆对台商的特殊优惠会逐渐取消,台商在大陆将不仅面临大陆产品,而且面临美欧日产品的竞争;另一方面,大陆产品的国际竞争力逐渐上升,台商只有将产品升级换代,才有出路。但由于产业上的差距,两岸经贸互补性仍大于竞争性。

两岸履行 WTO 协议的过程尤其是台湾对大陆人员、产品和资本开放的过程会是不平坦的,台湾当局会把政治因素导入经贸问题之中,从而使两岸经贸关系受政治关系的强烈影响。

二

长期以来,台湾奉行间接、单向的大陆政策,不允许台商与大陆直接贸易和投资,更限制大陆产品、资金、人员到台湾。1996 年 7 月,李登辉提出所谓“戒急用忍”的大陆政策,对海峡两岸的经贸交流进一步加以限制。

陈水扁上台以后,虽然有“四不一没有”的讲话,但其目的是站稳脚跟,而非真正改善两岸关系,因此,在修改“戒急用忍”政策、促进两岸经贸往来上并无实质性举措,相反,在两岸尤其是大陆入世谈判的关键时期,有关台湾入世要否引用“排除条款”的议论不绝于耳,相关研究陆续问世,其维持“三不通”、抵制两岸经贸发展的意图昭然若揭。

自 2001 年以来,由于两岸入世已越来越迫近,台湾当局开始通盘筹划两岸入世之后的两岸经贸关系和大陆政策,其核心是,两岸入世后,“必须保持距离,又不能距离太远,两岸亲近,又不能太近,”即未来两岸经贸将走向共同市场,但台湾在经贸上必须维持自主性,与大陆维持均衡关系。这表明,台湾的出发点是既保持台湾事实上的独立,又利用两岸同文同种的优势,开拓大陆市场,促进台湾经济增长,其用意在于利用大陆和大陆经济的成长,而政治上不作任何大的让步与妥协。

首先,台湾当局把两岸政治关系定位为两个保持自主性的国家或政府之间的关系,这是“两国论”的翻版,是对“一个中国”原则的抛弃,从而从根本上限制了两岸关系的改善和发展空间。就政治、经贸关系互动而言,良好的政治关系可以促进经贸关系发展,而良好的经贸关系并不带来良好的政治关系,显然,台湾当局试图用外交关系的框架处理两岸关系,这就为两岸经贸关系的深化与融合、为两岸的全方位交流设置了政治性障碍。

其次,台湾当局把两岸经贸关系从互补关系定位为竞争性关系,其出发点依然是“戒急用忍”政策的延续,不是乐见和推动两岸经贸往来,而是试图以此约束、限制两岸经贸交流,使经济关系服务于其政治意图。事实上,台湾经济只有加强与大陆经济的联系,往经济一体化方向发展才有出路。但台湾当局欲避免的却正是这一趋势,这正是问题的症结所在。

第三,台湾当局虽然在调整“戒急用忍”政策,但这种调整是有条件、有前提、有时间考量的,因而是极不彻底的。台湾当局在调整“戒急用忍”政策时屡屡提出,完全取消“戒急用忍”会危及台湾整体产业发展的推动力,会由于产业外移至大陆而形成台湾产业发展链条上的

空洞期,会因为较大规模的上市上柜公司赴大陆投资而出现管理上的失控,等等,以此作为有条件适度开放的前提和借口。而且,台湾当局特别强调在适当的时间里开放,即意图按照其总体政策,在其选定的时间段适度开放,掌握两岸经贸关系的主导权。

第四,尽管按照 WTO 原则,两岸双向交流是不可避免的,台湾当局在拟逐步开放大陆人员与资金赴台的过程中却将对大陆开放措施与安全体系的建设同步考量,甚至把安全因素列为量重要的因素。台湾当局认为,在台湾经济快速发展时,台资进入大陆不是个问题,而当台湾经济走缓时,双向流通的平衡问题就必须考虑,此外,两岸加入 WTO 对此也是一种推动。但台湾当局对安全因素的考虑以及其在一定条件下援引 WTO 安全例外条款限制大陆人员、资金和产品入台对两岸经贸交流却具有极大的制约作用。

第五,台湾当局设置了 WTO“陷阱”来等待着大陆。台湾当局的大陆经贸政策中有诸多内容违反了 WTO 规则。台湾当局意识到了这些违规,但其并不做大的调整,企图以此引发大陆不满,诱使大陆前往 WTO 争端解决机制投诉,从而正合台湾心愿,在 WTO 国际架构下进行两岸咨商。而且,台湾当局还勾划在 WTO 框架下的两岸互动问题,即 WTO 可以作为两岸展开对 WTO 相关议题议论的场所,甚至可以过渡到 WTO 以外管道讨论更广泛的议题,其用意在于利用 WTO 架构把两岸问题国际化。

从上述台湾当局推行的大陆政策可以清楚地看到,台湾当局并非真正与大陆进行全方位交流,而是欲利用、限制这种交流;尽管两岸加入 WTO 为两岸全方位交流提供了一个契机,但台湾当局依然试图利用 WTO 架构为其政治利益服务,把两岸问题国际化,取得与大陆平起平坐的地位。

三

继 90 年代多次调整对台湾政策之后,近两年来,美国政府对台政策和两岸政策继续进行了调整。

首先,美国干预台湾事务的意图与能力均有所上升。早在克林顿执政期间,在台湾大选之际,克林顿总统于 2000 年 3 月 18 日宣称,台湾前途应由台湾人民决定;6 月 6 日,时任助理国务卿帮办的谢淑丽表示,美国人民会支持美国卷入台海战争。这不能不视为克林顿政府在台湾问题上立场的倒退。布什执政后,2001 年 4 月,布什总统称美国应保卫台湾,虽然美国方面事后予以澄清,并称之为口误,但布什政府较之克林顿政府在台湾问题上走得更远却是不争的事实。布什总统在 APEC 上海首脑会议期间以及 2002 年 2 月对华工作访问时,不仅不肯重申克林顿总统在台湾问题上的“三不”政策,而且不拟停止对台湾的武器出售,不提和平统一的未来,不承诺 TMD 不包括台湾,也不对两岸双方施压以恢复两岸对话,因此,美国在两岸关系中正出现偏向台湾的趋势。

美国干预台湾事务的能力和在台湾的影响力进一步上升。陈水扁政权较之李登辉政权更亲美,更听命于美国,陈水扁称其“5·20”演说的第一个目标便是“要美国满意”便是明证,而美国也极深地卷入了台湾的各类事务,从“5·20”演说起草到为台军进行军力评估,从大量议员和助手访台到美台军事磋商、情报共享,提升美台军事协同能力,台湾在某种意义上已是美国实质上的盟友,成为美国亚太战略和对华战略中的一环。

其次,美国介入台湾事务的形式和手段多种多样,值得重视的是以立法的刚性形式以及

国会决议案的形式对台湾事务的干预。就立法而言,自 1979 年《与台湾关系法》以来,美国尚未通过第二部台湾问题法律,尽管 2000 年《加强台湾安全法案》已通过众院审议,但它离成为法律尚有距离。然而,它毕竟是美国手中的筹码,讨价还价的工具。美国国会提出的涉台法案和决议案众多,有 100 多项,它反映了美国国内日益上升的对台湾问题的关注,也显示了台湾方面的游说能力。

第三,美国在台湾加入国际组织上持积极支持立场,从而使台湾国际生存空间继续扩大成为可能。转变始自克林顿政府期间,克林顿总统签署的《对外关系授权法》中的台湾问题附加条款规定:行政部门每半年向国会提交一次报告,详细列出支持台湾加入为正式会员或参与其活动的国际组织清单,说明已成功的个案和遇到的障碍,并逐一列出各国际组织内有哪些国家反对台湾加入或参与其活动。克林顿总统签署的另一项法案是《支持台湾适当而有意义参与世界卫生组织(WHO)》(1794 号议案),使美国支持台湾参与 WHO 法律化。布什政府更进一步,拟修改世界卫生组织章程,使其成员不再局限于主权国家,从而使台湾不仅可以参与,更可以加入,成为正式成员。国会众院已通过支持台湾加入世界卫生组织的法案。支持台湾加入国际货币基金组织和世界银行是美国的下一个目标。

第四,美国欲对两岸经济往来采取“釜底抽薪”之策,即为减少台湾经济对大陆经济的依赖,进一步密切美台经济联系,增强美国在台湾的经济影响力,拟建立美台自由贸易区。设若美台自由贸易区建成,则美台经贸往来将大幅上升,台湾经济有可能从对大陆经济的依赖逐渐向对美国经济的依赖过渡,大陆对台湾的经济吸引力有可能下降,美台经济关系将超越日台经济关系,美国在台湾岛的影响会进一步上升。美国还为两岸“三通”设置了障碍,即出于自身经济利益考量,美国站在台湾一边,支持将两岸航线定为国际航线,从而既增加了两岸通航的难度,也使台湾手中的筹码有所增加。

第五,美国支持两岸加入 WTO,支持两岸对话,但美国也意识到 WTO 是一个经贸组织,因此,美国并不支持台湾把 WTO 作为两岸政治对话论坛的构想,这对陈水扁政权一定意义上是一种约束。2001 年 12 月,美国东亚事务助理国务卿詹姆斯·凯利表示,“美国并不乐见世贸组织成为两岸政治对话论坛”。数日后,“陆委会主任委员”蔡英文不得不澄清台湾的立场,称台湾主张和大陆在世贸组织的架构下展开对话,是谈世贸组织相关的议题,台湾从未企图在世贸组织内谈政治议题。

四

两岸经济实力对比正发生对大陆有利的变化,台湾经济对大陆经济的依赖度在上升,这是有利的方面;台湾现行政策阻碍了两岸交流,美国的两岸政策偏向台湾一面,这是不利的方面。从上述判断、分析出发,谨就两岸接触商谈问题提出如下看法与建议:

(1) 在坚持两岸“行业对行业、公司对公司、民间对民间”的接触之外,做好预案和准备,以两个关税区的名义进行两岸经贸谈判,并在 WTO 争端解决机制中应对台湾提起的两岸经贸争端诉讼。虽然台湾当局目前更倾向于设置 WTO“陷阱”,用拖延“三通”、违反 WTO 规则等方式诱使大陆去 WTO 争端解决机制提起诉讼,从而达到其在 WTO 框架下与大陆磋商的目的,但另一方面,台湾当局也可能主动向 WTO 提出调解要求,以达到同样目的。因此,大陆应做好准备,可以以两个关税区的名义进行两岸经贸谈判,包括应对 WTO 争端

解决机制。根据WTO协定第12条,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,”而且,一个中国框架下有四个WTO成员,因此,WTO规章和WTO成员地位并不能提供台湾独立国家法理地位,用两个关税区名义谈判也不会使台湾获得两个国家间谈判的口实。

(2) 两岸两个关税区经贸谈判是WTO规章所要求的,也可避免西方国家借WTO争端解决机制过多地干预两岸关系。根据WTO争端解决机制规定,成员间贸易争端可以通过两种方式解决,即双边磋商与谈判或向上诉机构(专家上组)提出申诉,由第三方来裁决。由于美国为首的西方国家在WTO中占据的主导地位,两岸贸易争端通过第三方调解易受政治气候影响,即受中国与相关国家政治关系影响,易产生不利于大陆的裁决结果,因此,两岸自主解决争端应当是比较好的选择。

(3) 通过两个关税区谈判建立两岸经贸协调机制与定期磋商机制。两岸加入WTO后,一系列问题接踵而来,例如,台湾如何履行WTO规则,开放陆资和人员入台,如何对大陆人员和资金实行国民待遇,如何开放服务性行业等,而大陆也面临国民待遇下如何吸引台商投资和保护台商利益等,两岸的接触与交流乃两岸经贸关系进一步深化的制度保证,也是“一国两制”精神的具体运用,故而,通过在大陆或台湾,也可以在香港的两个关税区之间的定期磋商,建立两岸经贸协调机制,谈判解决面临的具体问题和贸易争端。

(4) 中国驻WTO代表处由外经贸部人员组成,与我驻外使领馆由外交部领导有所不同;特别是台湾驻WTO代表处设立后,涉台事务必然增多;为更好地了解台湾代表处的动向,掌握相关情况,建议国台办在中国驻WTO代表处内派遣常驻人员。

(5) 为对付美台自由贸易区对两岸经贸往来的冲击,设立两岸自由贸易区应提上议事日程。大陆与香港之间已就设立自由贸易区进行了磋商,由于香港业已回归,双方经贸往来受到良好的推动。台湾与香港不同,两岸政治关系不仅起不到推动作用,反而起阻碍作用。鉴于自由贸易区有利于进一步密切两岸经贸关系、有利于加强台湾经济对大陆经济与市场的依赖,有利于通过经贸往来促进两岸全方位交流和沟通,因此,建立自由贸易区是总体上于我有利的举措。具体而言,第一,两岸沟通和相关谈判可以通过“两会”机制,也可以通过前述的两个关税区机制。第二,要求台湾履行WTO相关承诺,开放大陆人员和资金入台,乃两岸自由贸易区的必要前提。第三,两岸自由贸易区最终应与大陆与港澳自由贸易区并轨,形成大中华自由贸易区,并与东盟自由贸易区合作。

(6) 吸引台资来大陆投资、吸引台商来大陆定居、吸引台湾专业人士来大陆工作应作为一项重要任务,以在岛内形成越来越多的“亲陆”人员;另一方面,经济上,应有整合两岸经济和相关产业的通盘计划,即通过台湾相关产业纷纷移至大陆之机,将其纳入大陆经济一体化体制之内,从而在经济上占有产业分工之优势。

(7) 在适当时机与台湾就有关台商投资权益保障协议问题重开谈判,延续1995年5月第二次“汪辜会议”第一次预备性磋商时双方就此问题的共识,但作为谈判的组成部分,大陆人员和资本在台湾权益保护问题也应受到重视,从而达到既有效保护台商在大陆权益,又能更好地吸引更多台商来大陆投资,还能促使开放大陆人员和资本入台的多重目标。当然,投资权益保障协定文本必须与国际上通行的国家间协议拉开距离,作大幅度调整。

(作者单位:上海国际问题研究所)