

WTO 框架下“一国四席”的一体化关系研究

○周忠菲

内容提要 本文通过对 WTO 框架下中国“一国四席”成员关系格局的阐述,分析了大陆、台湾、香港、澳门引用 WTO“一体化例外”原则,建立超越一般最惠国待遇的法律基础,并就 WTO 框架下两岸四地的现实经贸政策与 WTO 规则之间的关系、两岸四地实行区域合作的方式进行了讨论。在 WTO 框架下,中国四成员方的一体化是可行的,但由于两岸关系的特殊性,实现“四方一体化”的过程又是复杂而困难的。从目前情况看,“自由贸易区”或“共同市场”等国际通用的经济一体化名称暂不适合两岸四地的现实环境,某种形式的“临时协议”是最优选择。

关键词 世界贸易组织 “四方一体化” “一国四席” 两岸经贸

作者简介 周忠菲,女,1956年生,上海社科院世界经济研究所副研究员,博士,台港澳企业促进中心主任,海峡两岸关系研究中心特聘研究员,全国台湾研究会理事。

中图分类号:F12 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-6964[2003]12-031121-1096

近年来,对“中国四方一体化”问题,国际、国内从不同层次进行了广泛的讨论。^①在 WTO 框架下,一方面,中国四成员方的关系分别从过去单方面为主的自我开放,转变为 WTO 成员之间的相互开放;另一方面,中国四成员方本来就是一国,因此四成员在 WTO 内并不是一般的 WTO 成员关系。根据这一事实,中国四成员间可以引用 WTO 一体化例外原则,建立超越一般最惠国待遇的经济一体化关系。

一、WTO 与“一国四席”关系格局

1.“一国四席”关系格局的形成

2002年1月,经过长达15年的复关谈判及10年的人会努力,大陆和台湾告别了只能以观察员的身分出席 WTO 部长级会议的日子,以些微时差先后加入 WTO,正式成为这个经济联合国的成员。至此,在 WTO 这个世界最大的经济组织框架内,形成了中国“一国四席”的关系格局——大陆、台湾、香港、澳门共同具有

WTO 成员身份。

“一国四席”为中国四成员方的一体化提供了可行性,但 WTO 框架下中国四成员的关系又具有特殊性,即以中国大陆为主体的“一国四席”成员关系,由于台湾当局企图在 WTO 内推行“经贸外交”而复杂化。

多年来,在 WTO 事务上,台湾当局的基本立场始终是制造矛盾,企图将“两国论”与两岸加入 WTO“统筹兼顾”,借“经贸外交”扩大台湾的“国际空间”。台湾当局的一贯做法是在 WTO 框架下回避或绕开两岸关系的基本原则——对一个中国的认同。近年来,台湾经济的持续衰退和两岸经贸的快速发展,使台湾当局阻碍两岸经贸关系发展的企图遭到严重挫折。民进党上台后所坚持的“台独”立场,使台湾经济的发展前景蒙

^①中国“四方一体化”概念,也被宽泛地称为“华人经济联盟”。指的是在 WTO 框架下,大陆、香港、澳门、台湾两岸四地实现“经济一体化”,建立某种类似“大中国自由贸易区”的构想。目的是探寻从经济一体化起步,最终实现国家经济和政治统一的途径。

上了阴影。台湾当局在“一个中国”问题上,正面临越来越大的压力。

2. 以中国大陆为主体的成员关系

为阐明中国“一国四席”在多边贸易体制中的关系格局,首先必须对台湾的 WTO 成员身份和两岸在 WTO 下的特殊关系进行分析,此外,对香港与澳门的 WTO 创始成员身份,也需简单表述。

1986 年祖国大陆正式提出恢复中国在《关税与贸易总协定》(GATT)的缔约国身份后,1990 年台湾当局援引 GATT 第 33 条,正式以“台澎金马单独关税领域”名义提出申请,要求重返 GATT。^①

鉴于 GATT 是主权国家政府间的协定,台湾以台、澎、金、马单独关税区名义申请“入关”涉及政治、法律、主权问题。1991 年 10 月,中国政府总理李鹏致函关贸总协定总干事和关贸总协定缔约方政府首脑,阐明中国政府在台湾入关问题上的原则立场:(1)中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府,台湾是中国领土不可分割的一部分;(2)只有恢复了中国的总协定缔约方地位,才能同意台湾以中国的一个单独关税区加入关贸总协定;(3)须经与中国政府商定并达成协议,台湾方可入关。

1992 年 9 月 29 日,GATT 理事会主席声明,按照马拉喀什协议第十二条有关款项,在 WTO 中,中国作为主权国家政府代表,参加政府间国际组织,台湾以地区(中国台北、中国台澎金马单独关税区)名义,经中国政府同意作为一地区加入。同一天,GATT 正式接受台湾入关申请,台湾作为 GATT 观察员,得以列席 GATT 的所有会议。

1994 年,GATT 秘书处经与中国及各缔约方广泛磋商,达成“台湾入关案审查进度须考虑到中国申请入关在先”的共识,由关贸总协定理事会主席发表声明,承诺按“一个中国”、“台湾以中国台北(台澎金马单独关税区)名义加入关贸总协定”、“中先后”三项原则。1995 年 GATT 转为世界贸易组织(WTO)后,台湾决定继续以“台澎金马单独关税区”名义申请加入 WTO,并承诺比照 APEC 模式,以“中国台北”作为 WTO 内相关议事使用时的简称,承诺设立加入 WTO 工作小组后,不会以贸易掩护“外交”,派所谓“外交部官员”主持台湾驻日内瓦 WTO 办事处的业务。即加入 WTO 后,台湾派驻日内瓦的代表并不具有“大使”的身份。台湾“入关”谈判遂转为“入世”谈判。

1998 年后,台湾加入 WTO 的双边、多边谈判取得

重大进展,入世条件已经具备,中国大陆入世谈判也在加快进行。根据“中先后”原则,2001 年 9 月 17 日,大陆入世的所有法律文件在 WTO 中国工作组第 18 次会议上获得通过,台湾的入世法律文件也在 2001 年 9 月 19 日获得通过。2001 年 11 月,经卡塔尔首都多哈举行的 WTO 第四次部长级会议正式批准,两岸成为 WTO 成员。

可见,台湾在 WTO 的地位是清楚的。首先,台湾加入 WTO 是以“缔约方”而非“缔约国”身份,即以“台澎金马单独关税区”名义入世。台湾作为“独立关税区”,可以拥有“自主权”而并非“主权”;其次,台湾入世名称是比照 APEC 模式采用“中国台北”而不是“中华台北”,这意味着台湾在 WTO 内的相关事宜中不能回避“一个中国”的原则和中国为主体的事实;再次,WTO 按“中先后”原则处理台湾入世程序,表明中国政府在台湾问题上所坚持的,世界上只有一个中国,大陆是代表全中国的唯一合法政府的立场,得到 WTO 机构及其成员的尊重与认可。因此,加入 WTO 后的两岸关系,并不是一般的 WTO 成员关系,而是“中国主体同单独关税区之间的经贸关系”。台湾在 WTO 内不具主权地位,“两岸经贸关系,并不适用于国际规范”。^②

香港由于英国的 GATT 创始缔约方身份而成为 GATT 缔约方。WTO 作为组织取代 GATT 后,按 WTO 自身协议第 11 条的规定,香港在 1995 年顺利“转正”为 WTO 创始成员。

中国政府和英国政府根据 1984 年 12 月中英联合声明及其附件,授权香港在 1997 年后,继续保持其自由港和单独关税地区地位,继续保持资本主义制度不变,并自行决定香港的对外经济贸易政策,以“中国香港”的名义参加 GATT 等有关国际组织和国际协定。

香港以单独关税地区身份成为 GATT 正式缔约方

^①1947 年 10 月,以美国为首的 23 个国家在日内瓦签订了《关税与贸易总协定》(GATT),中国是 GATT 创始成员国。1949 年中华人民共和国成立后,台湾当局继续留在 GATT 之内。1950 年 3 月 7 日,台湾宣布“退出 GATT”。1965 年,台湾经申请取得了 GATT 缔约国大会观察员资格并重返 GATT。1971 年 10 月,中华人民共和国在联合国的合法席位得到恢复,GATT 按照在政治问题上服从联合国决议的原则,于同年 11 月 16 日取消了台湾在 GATT 的观察员资格。

^②高长:《大陆经改与两岸经贸关系》,台湾,五南图书出版公司,2000 年,第 175 页。

(采取这种方式不需要同其他缔约方就香港在 GATT 的权利和义务进行谈判),并由此顺利转为 WTO 创始成员,并不会因此损害中国主权的完整,因为单独关税地区不可能导致其成为独立的政治实体。这与台湾采用单独关税区名义加入 WTO 是一致的。

与此同理,澳门比照“香港模式”,于 1991 年 1 月也以“转正”方式成为 GATT 单独缔约方,1995 年“转正”为 WTO 创始成员。

二、WTO 与中国“四方一体化”

根据 WTO“一体化例外”的精神,在 WTO 框架下中国四成员方的一体化是可行的,即四方作为经济一体化组织,其内部的待遇可不给予其他非该组织的 WTO 成员。“四方一体化”的具体内容是指借鉴一体化理论,在大陆、香港、澳门、台湾两岸四地实现“经济一体化”,或建立类似“自由贸易区”的区域合作,通过包括实现成员间相互协调与合作关系的、类似紧密经贸关系安排这样的初级阶段措施,加强两岸四地的经济联合,以促进中国四方的共同富强,实现更高层次上的经济与政治的统一。

1.“四方一体化”与 WTO 最大例外

从大陆看,“四方一体化”的主要目的,一是借助 WTO 下“一国两制”的经贸安排,加强两岸四地间的经济融合;二是在两岸政治关系处于僵局的情况下,谋求以适当的方式进行商谈,以解决成员间的贸易争端,在对“一个中国”认同的前提下,加快两岸四地全面的经贸合作。

我们认为两岸四地在 WTO 框架下实现区域合作是可行的。理论上,实行区域合作可援引的最大例外是 1994 年 GATT 第 24 条。根据第 24 条规定,最惠国待遇例外中有一条是“关税联盟与自由贸易区例外”,简称“一体化例外”。其含义是各成员方(包括独立关税区)之间可以建立超越一般最惠国待遇的经济一体化关系。

但从中国的现实看,“四方一体化”又具有特殊性,即传统的一体化关系一般是在主权国家之间建立,而中国四成员方本来就是一国。因此,中国四成员方不适合采用国际通用的经济一体化名称,如自由贸易区、关税同盟、经济共同体等。对是否采用“中华经济区”、“大中华经济联盟”或其他类似名称,率先实现两岸四地若干城市或地区间的次区域经济合作,或以适当的协议

形式作为实现“四方一体化”的过渡形式,是目前两岸四地和全世界华人共同关心的问题。

经济一体化能否依其程度不同而有其阶段性呢?国际贸易理论的专家巴雷萨在其著作《经济一体化》中曾提出过不同的经济一体化模式,大体分为:(1)作为一体化最低层次的优惠贸易区。区内优惠贸易对象间可降低关税,但不惠及第三方;(2)自由贸易区和关税同盟。前者指的是区域内的国家或地区同意消除关税及限额措施,以促进区内贸易。同时签署方对作为第三方的其它贸易对象,在关税及其他的贸易规则方面可不受自由贸易条约的约束。后者指同盟区域内的国家和地区不但消除关税及限额,还可对第三方也采取共同一致的关税税率。关税同盟成员以单一实体身份参与国际贸易及关税协商;(3)共同市场。形式较关税同盟更为高级,在统一的大市场内实现商品、资本、技术和人员的自由流动,但对第三方生产要素的流动则须采取统一的规则或进行限制;(4)从经济联盟到“全面经济联盟”。即从经济与货币联盟的高级阶段到实现政治经济同盟的最高级阶段。此种一体化形式下,不仅成员国和地区同属一个共同市场,而且应该尽量减少成员间经济政策的差异性,在财政、货币、工业、地方区域、运输或其它经济政策方面进行统一调配。最高阶段为“全面经济联盟”,可实现超国家性质的共同体,由超国家的机构统筹实行单一的经济政策。这一阶段各成员间已经没有经济政策上的差别性。

从两岸四地的现实看,由于 WTO 禁止优惠贸易安排,第一选项显然不可取。自由贸易区或关税同盟以及共同市场,都在不同程度上涉及国家主权的让渡,暂不适合两岸四地的现实环境。而实现经济联盟或全面经济联盟,必须在自由贸易区成立的基础上才有可能。因此,采取既符合 WTO“一体化例外”,同时在两岸四地间又具有可行性和操作性的“临时协议”,无疑是比较理想的选择。不过四成员间现实的经贸关系表明,目前以两岸达成协议的难度最大。

2.两岸协议与两岸“共同市场”

目前两岸四地对“四方一体化”的看法,大致可划分为两种:一类主张既不违背 WTO 的基本原则,又不违背两岸特殊关系的现实,在“一国两制”的前提下,建立包含两岸四成员经济关系的特殊安排。即达成某种形式的两岸协议;另一类以台湾部分人士的观点为代表,其所主张的“经济一体化”,强调以单纯的 WTO 成员关系来规范两岸经贸关系,变相否定“四方一体”或

中国大陆为主体实行“经济联盟”的必要性,其实质是主张两岸贸易争端通过 WTO 多边框架解决,反对设立两岸双边解决机制。

两岸加入 WTO 前,台湾前政要提出了两岸组合“共同市场”的概念。该提议体现了台湾方面对两岸“经济一体化”概念的模糊运用,在台湾有一定的代表性。在实质上,“共同市场”的立意,仍然建立在欧盟邦联制的基础上,其目标是企图将实现贸易自由化与台湾争取“国际生存空间”两者连为一体,故这一政策目标隐含的立场,并不符合祖国大陆关于一个中国原则的立场。

WTO 和它的前身 GATT,都不禁止区域贸易协定。自 1945 年旧金山联合国会议提出区域主义的概念后,区域经济,或“区域”的含义一直非常复杂,但这并没有妨碍人们在社会实践中大量使用区域组织或区域协议这样的形式。区域概念中的临近性、相似性、包容性和相互依存性这样一些基本属性,也使部分国家和地区,通过地理上的联系和经济上的合作,联结为强有力的经济竞争实体。因此,两岸根据 WTO 一体化例外,以某种形式的“临时协议”形式取代“共同市场”,既可以发挥类似区域组织的替代作用,平等地探讨适合台湾身份的经贸合作形式问题,又可以不违背一个中国的原则。

事实上,经过 20 多年来的发展,大陆与香港、澳门、台湾之间已经形成一个在资金、技术和物流方面关系密切、相互依赖、共同发展的“自然经济区”。目前,大陆已经与东盟达成自由贸易区协议,与香港也达成了紧密经贸关系安排。而香港、台湾在同东盟和印支国家的经贸合作中,其互补性明显高于大陆(大陆与东盟和印支国家在产品结构、技术结构以及发展水平上有较大的相似性;在出口市场、引进外资方面竞争性大于互补性)。在更远的周边层次上,大陆、台湾、香港与美日两大经济体也正在形成更多的经济合作关系。可见,大陆是香港,也是台湾的经济机会,而不是所谓的“威胁”。台湾与大陆加强经济联系,就如何推进以中国为主体的区域经济合作展开讨论,设立某种形式的“临时协议”以促进两岸四地双赢,符合客观现实的需要。

三、WTO 与两岸四地的现实经贸政策

1.“一国四席”与 WTO 条款的适用

·18· 《世界经济研究》2003 年第 12 期

在 WTO“一国四席”格局下,两岸四地如何利用 WTO 规则,通过发展经济来增进和扩大“一国四席”成员间的共同利益,是目前四成员共同关心的问题。例如,根据国民待遇原则与最惠国待遇原则,大陆对台商、港商过去提供的特殊优惠政策将被取消,地方的优惠政策(包括特区和开发区),也将与中央政策渐趋一致。这样,台商和港澳商人在大陆市场上不得不面临与大陆企业及外商企业进行公平竞争的局面。

此外,在例外条款问题上,加入 WTO 后台湾是否对大陆采用“互不适用条款”及“安全例外条款”,也将关系到“一国四席”现实经贸关系的发展。台湾学界、商界普遍主张遵循市场规律处理两岸经贸关系,主张台湾应该争取不出现“互不适用”、“安全例外”等意外问题,以有助于推动“三通”。但另一种代表分裂势力的观点主张台湾在 WTO 框架下通过对“安全条款”和“互不适用条款”的应用,达到将两岸经贸关系“国际化”的目的。由于这种选择必须受制于 WTO 的纷争仲裁机制,目前台湾方面尚未引用“互不适用”和“安全例外”条款。^①

在国民待遇与最惠国待遇方面,从大陆看,一方面,优惠措施自然要服从 WTO 的基本原则;但另一方面,大陆在积极推动四成员间经贸关系发展的同时,也将根据 WTO 一体化例外的原则,从紧密经贸关系的角度考虑中国为主体的四成员关系。除香港与澳门的紧密经贸安排外,到大陆投资的台商,在目前阶段将享有“同等优先,适当放宽”的优惠待遇。

从台商方面看,优惠政策固然有吸引力,但更看重的,是 WTO 后大陆开放的投资环境和法规的健全以及政策的稳定。此外,台商在大陆比其他国际竞争者拥有更多的优势,即使不使用减税等政策对台商给予优惠,台商同样可以通过与当地合作的投资模式,减低投资成本,获得更多的实惠。

2.CEPA 的特殊经贸安排

2003 年 6 月 29 日,中国中央政府和香港特区政府正式签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA),CEPA 将于 2004 年 1 月 1 日生效。其内容要点:一是香港与内地在部分货物贸易上实行零关税;二是在服务贸易和投资便利方面,内地对香港放低进入门槛,提供比其他 WTO 成员更多的政策

^①周忠菲:《WTO 后两岸经贸关系的特点、短期前景及长期趋势》,载《世界经济研究》2003 年第 11 期。

优惠。CEPA 的特殊经贸安排符合 WTO“一体化例外”的精神,表明港澳在未来经济发展的过程中,将从祖国大陆得到更多的实惠,同时也反映了祖国大陆对实现“四方一体化”这一长期战略目标的追求。

关于 WTO 框架下中国“一国四席”地位对香港、澳门经济的影响,曾经流传过部分消极的看法。这些看法或是宣扬“中国经济崩溃论”,认为大陆不能经受 WTO 的考验,大陆经济的崩溃必将拖累香港;或是散布“香港功能丧失论”,认为在 WTO 框架下,由于内地市场的进一步开放,香港原有的部分短期强势功能如中介地位、门户作用等,将逐渐被分流或转移,甚至逐渐萎缩和消失。这些舆论还认为按 WTO 规则建立的两岸四地经济合作关系,将使香港在传统经济形态下业已形成的如金融中心、物流中心、商贸中心等长期优势功能受到影响,使香港作为国际资本地区总部的地位受到打击。

CEPA 的签订,使上述错误看法不攻自破。除广泛讨论的香港企业 7.5 亿港元关税的节省、香港银行进入内地经营人民币业务的政策优惠、企业对香港的回流、港人就业状况的改善等具体内容外,实施 CEPA 最突出的意义,是展现了“一国四席”格局下,香港与大陆以协议形式,率先实现了城市或地区间的次区域经济合作。CEPA 的实施,在加快香港与内地的经济一体化进程,在丰富和发展“一国两制”以及促进未来两岸四地经济融合和实现祖国统一方面,都将发挥长远而深刻的影响。CEPA 所体现的中国经济是一个整体的概念,将在四成员间逐渐成熟并获得认同。在此基础上,“一国两制”、“港人治港”的模式,在全球掀起新一轮区域经济一体化热潮中,也就有了更加广泛而深刻的意义。

3. 中国四方与区域经济一体化

20 世纪 90 年代以来,绝大多数 WTO 成员都至少参加了一个 RTA,有的甚至参加了 10 个之多。根据 WTO 的统计,在过去的 12 年里,WTO 平均每个月都会接到一个新增区域贸易协定(RTA)的通知。截至 2002 年底,WTO 总共接到 225 个 RTA 的通知,有 170 多个自由贸易协定已经生效,其中 90%是双边自由贸易协定,而 RTA 的内部贸易,目前也已经发展到占全球贸易总量的 50%以上。此外,一些“新生代”RTA 涉及的经济自由化领域,大大超出了 WTO 多边贸易谈判的范围。双边贸易作为区域一体化的重要过渡形式,正在将自由贸易推向更高、更广泛的新阶段。

巴雷萨在论述自由贸易区之间成员的一体化关系时指出,经济一体化即指产品和要素的流动不受到政府的任何歧视。也就是说经济一体化的概念主要是指有关成员之间取消所有歧视性的贸易障碍,实行自由贸易,并在成员之间建立某种合作与协调关系。诺贝尔经济学奖的获得者简·丁伯根从经济结构合理化的角度指出:“经济一体化是将有关妨碍经济最有效运行的人为因素加以消除,通过相互协调与统一,创造最适宜的国际经济结构”。^①

根据上述定义,中国“四方一体化”的主要目的就是实行经济合作。该合作具有两层含义:一是借助 WTO 下“一国两制”的经贸安排,加强四成员间的经贸关系,实现资源的最佳配置;二是主张在两岸政治关系处于僵局的情况下,通过适当的方式商谈和解决两岸贸易争端,以便减少障碍,在最有效的运行机制下,加快两岸四地全面的经贸合作,推进区域经济的发展。

四、结论

以上分析表明:首先,WTO 内中国“一国四席”的地位,为两岸四地的经济整合提供了难得的机遇。“四方一体化”概念的提出,目的是以紧密经贸关系为纽带,在四成员间形成共同利益,并以此促进“一体化”意识(或可称之为“中国共同体”意识)的发展。“四方一体化”的实现,意味着两岸四地在经济融合的基础上,共同实现国家的统一。

其次,根据 WTO“一体化例外”的规则,中国四成员在处理相互间关系上,存在特殊安排的操作空间。尽管由于两岸关系的特殊性,实现“四方一体化”的过程是复杂而困难的,但从目前情况看,“自由贸易区”或“共同市场”等国际通用的经济一体化名称暂不适合两岸四地的现实环境,而某种形式的“临时协议”却是最优选择。

再次,CEPA 的签署表明,通过与大陆建立一个特殊的、更加紧密的贸易关系作为过渡形式,港、澳、台经济的发展,均能从祖国大陆的经济发展中得到

(下转第 14 页)

^①Jan Tinbergen: *International Economic Integration*, Amsterdam: Elsevier Publishing Co.,p.95.

Bela Balassa: *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.,1961,pp.1-3.

(上接第 19 页)

实实在在的好处。^①实现“四方一体化”,就是主张两岸四地走一条经济融合,双赢、双利的共同发展之路。虽然两岸经济合作不会迅速改变两岸在政治上存在的分歧,但却提供了未来消除分歧的可能。

最后,中国大陆在人力、物力方面的比较优势,尤其是中国作为发展中国家在市场开发方面的潜力和中国政府提供政策支持的能力,将为“四方一体化”的实现提供最大的保障。尽管这种一体化在现实中会遇见这样或那样的困难,在形式上目前也仅仅采是采取了较初级的次区域(地区)的形式,但中国四方一体化的前景是广阔的。CEPA 的实施,表明中国“四方一体

化”已经迈出了第一步。□

(责任编辑:孟学聪)

^①2002 年 5 月 18 日至 19 日,在中国海南召开的博鳌亚洲论坛上,前中国对外贸易经济合作部副部长龙永图指出,香港与内地建立更紧密的经贸关系是当前紧迫的问题。香港作为世界贸易组织的一个单独关税区,在对外贸易和投资上,与内地同是 WTO 成员,如果内地没有和港澳建立一个特殊的贸易安排,给港澳提供一些特殊的待遇,这一做法本身就违背了世界贸易组织的有关原则。龙永图进一步强调,大陆必须和港澳建立一个特殊的、更加紧密的贸易关系,以支持港澳经济的发展。参见香港《大公报》,2002 年 5 月 20 日。