

一、经济分析 经济全球化、WTO 与两岸直接“三通”

(一) 经济全球化下两岸直接“三通”的经济分析

两岸全面直接“三通”是两岸经济全球化发展的内在要求。随着经济全球化发展,两岸经济体之间的交往与合作规模日益扩大,且有进一步增强的必要,特别是对台湾经济而言,大陆市场是其全球化的现实利益所在。变革两岸经济体之间的交往与合作方式,实行两岸全面、直接“三通”,进一步破除两岸市场壁垒,促进贸易、投资的自由化与便利化,成为两岸经济体进一步参与全球化促进经济发展的必然要求。

1. 经济全球化发展加强了两岸经济联系和依存性

两岸的经济交往自大陆采取开放政策主动参与经济全球化后日益加强,当前两岸经济无论在贸易、投资还是在分工或其他方面,都有着较为密切的联系,出现了一定的依存性。在贸易方面,1979~2002年,两岸贸易平均年增长率高达36%以上,仅两岸贸易对台湾经济增长率的贡献度就已达1~2个百分点。目前台湾为大陆第四大贸易伙伴,而大陆已经成为台湾最大出口市场和最大的贸易顺差来源地;两岸经济贸易的依存度不断提高,台湾外贸对两岸贸易的依存度已达到16.5%,而大陆自台湾进

产业内部分工推进,形成了“研发、生产、销售”一体化和较为紧密的产业发展链。两岸经济的密切联系不仅表明两岸经济发展出现了一定的依存性,而且表明两岸进一步增强经济交往与合作的重要性。

2. 经济全球化深化发展要求进一步增强两岸经济交往与合作

其一,进一步增强两岸经济交往与合作是规避经济全球化风险的需要。随着经济全球化深化发展,两岸经济体各自的开放度与对外依存度日益提高,在获取越来越多的经济利益的同时面临着越来越高的经济风险,特别是台湾,其典型的外向型经济模式更深受国际市场不确定性因素与风险的影响和制约。全球化下的经济安全与风险防范使国际市场多元化战略与自身经济结构调整成为任何经济体都必须认真考虑的问题。长期以来,台湾经济对美国、日本等少数几个市场的高度依赖,以及过分围绕这些市场的经济结构定位,已严重影响到自身经济的持续、稳定发展。日本经济已经长达10年的衰退、美国经济随着知识经济泡沫破灭而来的增长减速明显地对当前台湾经济的发展构成了阻碍。有鉴于此,两岸经济体特别是台湾方面在经济全球化深化发

经济全球化、WTO 与两岸直接“三通”

——从经济与法律角度的分析

□ 唐永红

口也已占大陆进口总额的13%。在投资方面,对大陆的投资有70%左右来自台湾和香港,其中台湾仅次于香港和美国,是大陆第三大外资来源地,但因台湾政策因素使大陆在台湾的投资受到高度限制。事实上,大陆市场为台湾资本提供了丰富的商机。例如,台湾的电子技术和大陆市场的结合,使台湾电子行业获得了加速发展,台湾投资的电子、计算机企业在大陆的电子、计算机行业中占据重要的地位,并促进了大陆电子技术发展。又如,台湾的农业技术、玩具、食品加工和服务贸易等也在大陆的多个省份和城市如北京、上海、海南、厦门、福州、深圳、青岛、大连、东莞等地取得了高速发展。在分工方面,随着两岸贸易和投资的发展,两岸已开始形成紧密的垂直和水平分工形态。

目前,两岸产业合作层次不断提高,分工协作日益深化,已由劳动密集型向资本、技术密集型产业转变,由产业之间分工向

展中应积极增强两岸经济交往与合作,减缓对少数国家经济的过度依赖,规避全球化的风险。

其二,进一步增强两岸经济交往与合作是获取经济全球化利益的需要。当前,台湾产业面临产品升级机会不足、资源外流、土地成本过高、电力供给不足、资金与技术结合困难、研发能力不足等转型的障碍,在传统产业和新兴产业不断向大陆转移过程中,新的支柱产业的定位与形成还未跟上;而大陆方面,虽然保持了较好的经济增长势头,但仍然面临着巨大的就业压力,经济结构与发展水平还相对落后,需要进一步转变经济增长方式,参与经济全球化,拓展海外市场。因此,随着经济全球化深化发展,深入挖掘与充分利用两岸较强的经济互补性,进一步增强两岸经济贸易交流与合作对双方获取经济全球化利益意义重大。一方面,台湾可以充分利用大陆广阔的市场容量、丰富的物产与人力资源、

较为雄厚的工业基础、较高的研发能力来克服自身的资源缺乏、市场狭小、研发能力不足等困难与约束,以进一步扩张贸易和投资,加快产业的转型与升级。另一方面,大陆可以充分借助台湾在资金、技术、企业管理水平、市场营销能力、海外市场开拓能力以及高新技术产业化与市场化方面的优势来克服自身在经济发展过程中所面临的种种瓶颈与约束,以进一步发展出口生产,促进经济增长与就业,加快高新技术产业化。总之,两岸较强的经济互补性为进一步增强两岸经济交往与合作以获取经济全球化利益提供了动力和可能性。特别是对台湾而言,经济转型的需要和市场的限制,决定了大陆市场是台湾下一步经济发展的最佳选择。

3. 经济全球化深化发展要求两岸实行全面直接“三通”

经济全球化追逐利益最大化的内在动机和制胜国际市场竞争的外在压力要求变革经济活动的方式,降低经济活动的直接成本与间接成本,不断提升国际市场竞争能力,要求贸易、投资等经济活动的自由化与便利化,撤除经济活动的各种壁垒和约束,不断扩张经济活动的市场。两岸全面直接“三通”是两岸经济全球化发展的内在要求。如前所述,两岸经济全球化发展不仅加强了两岸经济联系和依存性,而且要求进一步增强两岸经济交往与合作,从而使两岸全面直接“三通”不仅存在着巨大的现实市场需求,而且是两岸经济进一步发展的客观需要。近年来随着两岸人员往来和贸易投资活动的深入发展,两岸各界特别是学术界和工商界对尽快实现两岸直接“三通”的强烈呼声就是明证。如果两岸一旦实现全面直接“三通”,将为两岸的贸易与投资者提供十分便利的条件,并可大幅度降低其运输成本和运输时间,提高市场竞争力,赢得更多商机,获得更丰厚利润。更为重要的是,实现全面直接“三通”,将为两岸比较优势的结合与实现、分工与协作的进一步形成与发展以及两岸经济一体化铺平道路,特别是有助于台湾经济的转型,促进其“亚太营运中心”与“经贸特区”的形成。

(二) WTO 下两岸直接“三通”的经济分析

新世纪初两岸相继加入 WTO。这意味着两岸经济全球化进程的深化,两岸经济体都将在同一国际多边贸易体制的约束下,进一步按照世界市场经济运行规则运作,特别是在对外开放、参与经济全球化方面,必须遵循 WTO 无歧视原则,从过去的、单边的、主动的、选择性的方式向着 WTO 下多边的、有规则的、全方位方式转变。从而,两岸经贸关系的发展将面临着新的机遇和挑战,两岸经济体之间的交往与合作方式将面临着变革的要求,需要在 WTO 下重新探索两岸经济交往与合作的新形式。

众所周知,这些年来,大陆对台湾实行的特殊优惠政策对于台湾在与大陆的经济合作中的显著成就的取得具有不可小视的作用。而随着大陆与台湾地区先后加入 WTO,台湾对大陆的经贸活动将在分享大陆市场的进一步开放的好处中面临一些挑战。首先,WTO 的无歧视原则等有关规定必然要求拉平台湾与其他成员方在中国大陆所享有的待遇差别,从而使台湾面临更大的竞争

压力。其次,WTO 下大陆的市场开放和关税减让将对所有成员方适用,这可能会使台湾当前一些缺乏价格和质量优势的产品在进入大陆市场的出口竞争中被淘汰。再次,WTO 下大陆市场环境的稳定性与透明性的增强,加之大陆将着眼于扩大外资来源及其规模与技术含量的外资政策调整,可能会使台湾当前一些中小型的、劳动力与资源导向型的对大陆投资受到欧美和日本的资金、技术密集型大型企业或财团的大规模的、市场导向型对大陆投资的强大竞争。最后,随着改革开放的进一步深化发展,WTO 下大陆可能会逐步调整或取消其特殊经济区的某些不符合 WTO 规定和市场经济发展要求的特殊优惠政策,这也可能会对两岸经贸往来带来一定程度的影响。

显然,随着大陆与台湾地区加入 WTO,两岸更紧密经济关系的形成与发展以及台湾经济在大陆市场中竞争利益的保障,需要在 WTO 下重新探索两岸经济交往与合作的新形式。一个可以选择的方式就是大陆及港、澳、台在 WTO 框架下建立“大中华自由贸易区”以进一步整合互补性优势,进一步加强大陆与港、澳、台的经济紧密性。因为建立大中华自由贸易区,能够通过协议方式,合理地协调各自的经济政策,优势互补,最大限度地发挥能使大陆与港、澳、台共同获利的潜在优势:其一,建立大中华自由贸易区有助于港、澳、台的投资能够最大限度地利用大陆巨大市场与经济持续快速发展中所提供的一切投资与贸易机会。其二,建立大中华自由贸易区将使香港众多外资银行机构在大陆和台湾取得进一步发展的便利,拓宽在自由贸易区内的发展空间,从而增强香港作为世界金融中心的地位,也将为大陆的上海和台北取得世界金融中心地位创造条件。其三,建立大中华自由贸易区将整合大陆与港、澳、台的强大的海运能力和众多的优良海港,将提升大中华自由贸易区海运服务业的竞争能力和地位,使大中华自由贸易区的航运能力处于全球航运服务提供国的领先地位。其四,建立大中华自由贸易区将充分发挥澳门在语言和法律制度方面的优势,使澳门成为大陆、香港与拉丁美洲国家经济交往的桥梁。此外,建立大中华自由贸易区将整合大陆与港、澳、台的潜在经济贸易实力,成为国际贸易、国际投资和世界经济中举足轻重的力量。

毫无疑问,克服 WTO 下两岸经贸关系发展特别是台湾经贸利益所面临的上述挑战,以及为应对挑战实现两岸经济交往与合作方式的上述变革,都有赖于两岸全面、直接“三通”的实现。全面、直接“三通”不仅可以直接降低两岸经贸活动的成本以提升国际竞争力,而且可以便利两岸商品和要素的流动与组合,为两岸经贸的进一步发展、两岸更紧密经济关系与大中华自由贸易区的形成铺平道路。台湾方面必须修改其长期坚持的间接、单向的大陆经贸政策,给予大陆以 WTO 要求的无歧视待遇。

二、法律分析 经济全球化、WTO 与两岸直接“三通”

两岸直接“三通”不仅是两岸经济全球化发展的内在要求,不

仅是 WTO 下两岸经贸关系再发展特别是台湾经济在大陆市场竞争利益保障的需要,而且还是两岸在 WTO 多边贸易体制中难以例外的法律义务。

WTO 旨在通过达成互惠互利安排,实质性削减关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易关系中的歧视待遇,推进贸易自由化,在可能的水平上最佳利用世界资源,扩大货物和服务的生产与贸易,提高各成员方的就业率及其人民的生活水平。为此,各成员方必须承担按照其所作承诺开放各自市场和按照 WTO 规则消除贸易壁垒与障碍的义务。为保障贸易自由化的推进,WTO 建立了无歧视原则、市场准入原则、贸易自由化原则、促进公平竞争与贸易原则、贸易政策法规透明度原则等一系列规则,以指导和约束各成员的行为,保证成员之间的公平竞争与贸易。这些原则势必迫使台湾方面必须修改其长期坚持的间接、单向的大陆经贸政策,实行两岸全面直接“三通”。从法律角度看,直接“三通”不仅是 WTO 下两岸的法律义务,而且两岸难以援引《马拉喀什建立世界贸易组织协定》(以下简称《WTO 协定》)的互不适用条款。

其一,直接通商是 WTO 下两岸的直接义务。《贸总协定》(GATT)和《服务贸易总协定》(GATS)要求 WTO 成员方之间直接通商。首先,拒绝开展通商与贸易就违反了 WTO 市场准入原则;其次,拒绝开展直接的通商与贸易就是设置贸易壁垒,违反了 WTO 贸易自由化原则;再次,拒绝与特定成员进行通商与贸易就构成对该特定成员的歧视,违反了 WTO 最惠国待遇原则。任何成员方拒绝和另一成员方开展直接通商与贸易,被拒绝方可以在 WTO 的争端解决机构(DSB)内控告对方。

其二,直接通航也是 WTO 下两岸的直接义务。GATT 和 GATS 也要求 WTO 成员方之间直接通航。在 GATT 看来,通航是通商与贸易的一种便利措施,因此,对旨在便利通商与贸易的通航的限制就是变相的设置贸易壁垒与障碍,有违贸易自由化原则。此外,GATT 还要求成员必须保证其他各成员方货物(包括行李)及船舶和其他运输工具的过境自由通行权利。GATT 第 5 条(过境自由)第 2 款规定,各成员不得因国籍、原产地、始发地、入港、出港或目的地,或与货物、船舶或其他运输工具所有权有关的任何情况而有所区分。而按照 GATS 对服务贸易的定义,航运是一种服务贸易行为,应当受 GATS 管辖。禁止直航构成对市场准入原则的直接违反。禁止直航还意味着不仅大陆和台湾的船舶和其他运输工具不能直航,其他 WTO 成员的船舶和运输工具也不能在大陆和台湾之间直航,从而也构成对其他 WTO 成员从事与大陆和台湾贸易和航运服务的限制。因此,限制两岸直航是对 GATT 和 GATS 有关原则与规定的违反,会受到 WTO 众多成员的反对。如果台湾当局允许 WTO 其他成员的运输工具直航而禁止两岸的运输工具直航,则是对无歧视原则和市场准入原则的违反,大陆可以在 WTO 的 DSB 中提起控告。

其三,直接通邮是 WTO 下两岸的间接义务。通邮虽然不直接

受《WTO 协定》的管辖,但是,通邮是通商和通航的前提与必要条件,禁止直接通邮就构成间接的贸易限制与阻碍。而 GATT 和 GATS 都不允许间接或变相的贸易限制行为,要求取消各种非关税壁垒,因此,禁止直接通邮也与 WTO 的宗旨不符。

其四,两岸难以援引《WTO 协定》的互不适用条款。《WTO 协定》第 13 条(关于多边贸易协定在特定成员间的不适用的规定)第 1 款规定,任何成员,如在自己成为成员时或在另一成员成为成员时,不同意在彼此之间适用《WTO 协定》及其附件 1(即《货物贸易多边协定》、《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》)与附件 2(关于争端解决规则与程序的谅解)所列多边贸易协定,则这些协定在该两成员之间不适用。但是,第 13 条第 3 款同时规定了第 1 款规定的适用条件,即只有在不同意对另一成员适用的一成员在部长级会议批准关于加入条件的协议之前,已按此通知部长级会议的前提下,第 1 款的规定方可在该两成员之间适用。而该成员必须得到 WTO 部长级会议 2/3 多数成员的支持,方能加入 WTO。大陆与台湾在各自加入 WTO 时都未向 WTO 部长级会议提出彼此不适用的要求,也就意味着 WTO 有关多边贸易协定的法律义务对大陆与台湾都适用。而在加入 WTO 后,大陆与台湾任何一方要想免除对它方的 WTO 义务,就必须按照第 13 条第 4 款提请 WTO 部长级会议审议通过。也就是说,大陆和台湾必须在得到 2/3 WTO 成员支持的情况下才能援引第 13 条的例外,以拒绝两岸之间的直接“三通”。显然,在可以预见的将来,大陆和台湾当局都没有把握是否会有 2/3 多数的 WTO 成员支持两岸不开展直接“三通”的要求。所以,WTO 下两岸援引《WTO 协定》第 13 条互相拒绝直接“三通”的可能性与可行性都极小。

总之,《WTO 协定》要求 WTO 成员互相开放各自的货物和服务市场,大陆和台湾之间必须实行直接“三通”。如果台湾当局坚持拒绝直接“三通”,或者开放程度达不到 WTO 标准,或者歧视大陆货物、产品和公司,即使无法与台湾当局进行有效对话,大陆也可以要求通过 WTO 的专家小组程序或者 DSB 进行干涉。如果专家小组或者 DSB 认为台湾违反 WTO 规则,台湾则必须按其对于 WTO 的承诺全面对大陆开放,包括直接“三通”。否则,台湾将会受到被暂停甚至被取消 WTO 成员资格等措施的制裁。为避免后一结局的出现,台湾应当就两岸直接“三通”及双边经贸安排与大陆进行积极对话。

作者单位:厦门大学台湾研究所
邮编 361005