

論「台澎金馬個別關稅領域」WTO 代表團地位

卓慧菀*

根據「台澎金馬個別關稅領域」(在 WTO 簡稱「中華台北」)駐世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 大使顏慶章指稱, WTO 秘書長 Supachai Panitchpakdi 在中華人民共和國(以下簡稱「中國」)的壓力下,於今年二月向顏大使提出以下建議,希望顏大使接受:¹在 WTO 秘書處刊行之通訊錄中,中華台北常任代表團 (Permanent Mission) 英文稱謂改為「常任代表辦公室」(Office of Permanent Representative),代表團人員職銜亦配合修改;中華台北所提送國內法規通知之英譯文件中倘出現國名或具主權意涵之機關名稱,秘書處在週知會員之文件封面頁將加註「相關文字不具主權意涵」等文字,其他文件中涉及主權意涵之文字,則由中性文字取代。

據顏大使指出,中國及 WTO 秘書長作如此要求主要係基於一九九二年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, 係 WTO 前身) 理事會 (Council) 成立中華台北工作小組時的一段主席聲明。當時理事會主席表示:「作為諒解之一部分,在成為觀察員及後來成為締約方之過程,中華台北代表團地位應比照香港、澳門;其代表團成員職銜應不具主權意涵。」²

秘書長之建議顯將貶抑中華台北駐 WTO 代表團地位。對其建議,台灣有強硬與妥協兩種主張。³欲深究 WTO 秘書長建議之正當性,提出具體見解,吾人必須檢視「台澎金馬個別關稅領域」加入 WTO 與香港、澳門案之異同,「台澎金馬個別關稅領域」之 WTO 會員地位,暨一九九二年主席聲明之法律效力。

一、「台澎金馬個別關稅領域」加入案與港澳案之差異

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,應視為締約

*卓慧菀係中興大學國際政治研究所助理教授,本會理事。

¹ 顏慶章大使於立法院外交暨僑務委員會報告,2003年5月28日。

² C/M/259. p. 4.

³ 強硬主張請參閱:「WTO 施壓 我不堅持文書用字」,中國時報,2003年5月28日,及「扁:絕不能淪為港澳模式」,中國時報,2003年5月28日。妥協主張請參閱:「九二年妥協入會造成現今難題」,中國時報,2003年5月28日。

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」。

值得注意的是：在 GATT 加入條款中，締約方係以「政府」為申請主體，而以「關稅領域」為運作單位。這是 GATT 條約制定過程中有意識的決定。GATT 談判過程中為使當時仍為英國殖民地的緬甸、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，因此棄一般政府間組織所要求的「國家」不用，代之以功能性的「政府」為入會主體。⁴

「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中國大陸地區完全區隔的關稅及其他商事法令，且擁有充分自主權，符合 GATT 第三十三條所規定之資格；而台北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，其得代表「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。台北政府因而於一九九一年元月一日根據 GATT 第三十三條，代表「台澎金馬個別關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）正式申請加入。⁵

相對地，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 GATT 第二十六條第五款第三項規定。這條文顯係為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，因此香港和澳門經其宗主國 英國和葡萄牙 「公告證實自主之事實」後，即「自動」成為 GATT 締約方。⁶而「台澎金馬個別關稅領域」之申請於一九九二年九月為 GATT 理事會所接受，並為之成立工作小組（working party）後，仍得「經雙邊與多邊談判」等程序方能加入。可見「台澎金馬個別關稅領域」與港澳之入會資格及程序完全不同，根本不能相提並論。

WTO 於一九九五年取代 GATT 後，除另有規定外，遵循 GATT 一切條文、決議和慣例。⁷GATT 法理清楚地澄清了「台澎金馬個別關稅領域」加入案與港澳案之差異。因此，一九九九年年底中國企圖施壓 WTO，在「台澎金馬個別關稅領域」名稱上加入「中國的」三字；⁸或二〇〇〇年七月，中國要求在其入會工作小組報告中加上「台灣、香港、澳門係中國的個別關稅領域」，⁹皆引起國際

⁴ E/PC/T/198. pp. 3-4.

⁵ 陳履安，致 GATT 秘書長 Arthur Dunkel 函，1990.1.1.

⁶ WTO. 1995. *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*. Vol. II. Geneva: WTO. pp. 919-21 ; 1143.

⁷ Article 16, Paragraph 1 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. See WTO. 2000. *The Legal Texts*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 13.

⁸ 「中國入會搞『一中』，美堅決反對」，中國時報，2000年7月20日。

⁹ 「兩岸政治問題 WTO 不介入」，中國時報，2000年9月21日。

軒然大波及美國強烈反對。¹⁰今日中國將「台澎金馬個別關稅領域」「港澳化」之企圖與前例無異。

二、「台澎金馬個別關稅領域」之 WTO 會員地位

「台澎金馬個別關稅領域」在一九九五年 WTO 成立，取代 GATT 時，尚未完成入會談判。故改依「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」（一般簡稱「WTO 協定」）第十二條之規定申請加入 WTO。¹¹觀諸第十二條內容：「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」，其申請入會資格雖有「國家」和「個別關稅領域」之區別，但 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」。¹²因此所有會員，不論「國家」或「個別關稅領域」，在加入 WTO 後一律平等，均是完整會員，是毫無疑異的。

三、一九九二年主席聲明之法律效力

若干人以為，WTO 秘書長的要求並非完全沒有依據。¹³因為一九九二年 GATT 理事會主席確曾針對中華台北代表團地位及職銜作了聲明，而該主席聲明且已載中華台北入會工作報告。此等論述實未釐清 GATT/WTO 相關記錄及法理，犯了「以偏蓋全」之謬誤。。

根據一九九二年 GATT 理事會第二五九次會議官方記錄，英籍理事會主席 Martin R. Morland 在會中表示，「許多締約方都認知到聯合國在一九七一年十月二十五日第二七五八號決議文中『只有一個中國』的觀點，締約方因此同意中華人民共和國之主張，那就是中華台北作為一個個別關稅領域，不應在中華人民共和國還未加入 GATT 之前加入。不過部分締約方並不同意這樣的看法。然而，締約方普遍主張成立中華台北入會工作小組。締約方因此達成共識：一、中國入會工作小組應繼續迅速進行其審理工作，並需注意到中國的經濟改革步伐，儘快向

¹⁰ 「入會 美拒中共搞一中」，中時晚報，2000 年 9 月 14 日。

¹¹ WT/ACC/TPKM/1. p.1.

¹² WTO. 2000. Id. p. 14.

¹³ 「九二年妥協入會造成現今難題」，中國時報，2003 年 5 月 28 日；及顏慶章大使於立法院外交暨僑務委員會報告，前引文。

理事會提出報告。二、在此會議中立即根據以下授權條款 (terms of reference) 及組成, 設立中華台北入會工作小組。授權條款: 審查台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域 (簡稱中華台北) 基於 GATT 第三十三條之入會申請, 並向理事會提出建議, 建議內容可包括入會議定書草案。工作小組成員: 開放予所有有意願之締約方參加。三、理事會應在審理中華台北入會工作小組報告、通過其入會議定書之前, 先審理中國入會工作小組報告、通過其入會議定書, 但注意到二工作小組報告應獨立予以審查。」¹⁴在理事會主席這番聲明後, 另行記錄著「理事會同意」 (The Council so agreed.) 但在隨後理事會主席有關中華台北代表團地位及職銜的聲明後, 記錄只寫著:「理事會知悉此聲明」 (The Council took note of the statement.)¹⁵

「知悉」不等於「同意」, 所謂理事會主席有關中華台北代表團地位之聲明並未獲得由締約方組成的 GATT 理事會同意, 不具法律拘束力, 不能構成對中華台北施壓之法律依據。

所謂「該主席聲明已載入中華台北 WTO 入會工作報告, 因此具有約束力」, 也不正確。查「台澎金馬個別關稅領域入會工作小組報告」前言內容如下:「正如各相關會議記錄 (C/M/259 號文件) 所載, GATT 一九四七理事會於一九九二年九月二十九日至十月一日舉行之會議中成立一個工作小組, 以針對台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域 (簡稱「中華台北」) 依據一九四七年關稅暨貿易總協定第三十三條加入該協定之申請案進行審查, 並向理事會提出建議, 建議內容可包括入會議定書草案。該工作小組開放予所有有意願之締約方參加。根據中華台北於第 WT/ACC/TPKM/1 號文件所提要求, 以及總理事會於一九九五年一月三十一日所做決定, 該工作小組轉為世界貿易組織 (WTO) 工作小組, 依據設立 WTO 之馬拉喀什協定第十二條, 就中華台北之入會條件進行談判。」¹⁶

中華台北入會工作報告確曾引述 C/M/259 號會議紀錄 (as reflected in the respective Minutes (document C/M/259)), 但由其前後文可知, 報告所引述的是理事會曾給予同意, 有關成立入會工作小組, 審查中華台北基於 GATT 第三十三條的入會申請事項; 與理事會主席有關中華台北代表團地位及職銜等的聲明毫不相干。

四、結語

查 GATT 史上, 引用第三十三條加入的會員均為一般主權國家「政府」,¹⁷中

¹⁴ Ibid. pp. 3-4.

¹⁵ Ibid. p. 4.

¹⁶ WT/ACC/TPKM/18. p. 1.

¹⁷ WTO. 1995. Id. pp. 1140-41.

華台北係唯一引用該條文，由代表「個別關稅領域」之「政府」申請者，因此相關代表團名銜等並無他例可循。但 WTO 成立後，已由原先 GATT 時代的權力導向（power-oriented），轉變為規則導向（rule-oriented）；如前述，「台澎金馬個別關稅領域」係依據 WTO 協定第十二條入會；而根據 WTO 協定之「註解」，所有會員，不論「國家」或「個別關稅領域」，在加入 WTO 後均係平等會員。WTO 協定之法律效力，比起不具法律拘束力的 GATT 理事會主席聲明，當遠較有力。

根據 WTO 總部協定第四條規定「組織的每一個會員皆得設立常任代表團」（Each Member of the Organization may establish a permanent mission to the latter.）和其他會員一樣，中華台北使用「常任代表團」名稱，完全合乎法理。中華台北「常任代表團」名銜已在 WTO 相關文件中載明，顯為 WTO 之決定，絕非個別會員或秘書長單方面可以變更。中華台北駐 WTO 代表團宜向各會員國清晰表達其根據 WTO 規定擁有完整會員資格及權利不容剝奪之立場。

然而，有關秘書長加註「相關文字不具主權意涵」之建議，台灣既係以「台澎金馬個別關稅領域」名義加入 WTO，秘長處之建議似無不當之處。