

「注意」不等於「同意」：我 WTO 地位不容港澳化

卓慧苑*

據報稱：世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 秘書處在中國的壓力下，於今年二月要求我「常駐」WTO「代表團」(Permanent Mission) 改稱「常駐代表辦公室」(Office of the Permanent Representative)；更改代表團成員職銜；並將送交 WTO 之文書去除一切指涉主權之文字。¹前兩項要求無疑是中國企圖將我 WTO 地位港澳化，突顯其所謂「中國主體」與「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領」地位不同之舉措。²我申請加入 GATT (WTO 前身，關稅暨貿易總協定 General Agreement on Tariffs and Trade) 之資格及程序與當年港澳之加入截然不同，我方不能接受港澳化。

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，³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」。

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。⁴相反地，台澎金馬係「一於其對外商務關係享有充分自主之關稅領域」，由代表此一「關稅領域」的台灣「政府」根據第三十三條提出申請，「經雙邊與多邊談判」等程序方能加入，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。⁵GATT 法理清楚地澄清了台灣加入案與港澳案之差異。因此，一

*卓慧苑係中興大學國際政治研究所助理教授。

¹ 「WTO 施壓 我不堅持文書用字」，中國時報，2003 年 5 月 28 日；「扁：絕不能淪為港澳模式」，中國時報，2003 年 5 月 28 日。

² 國台辦新聞發佈會李維一答記者問全文，2002 年 4 月 24 日。Available at:

<http://big5.chinataiwan.org/static/sy/tbxwfbh2/020424/020424txt.htm>

³ 「關稅暨貿易總協定」僅係一協定 (agreement)，因此簽約國稱為「締約方」(contracting party)，而不稱「會員」(member)。

⁴ WTO. 1995. *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*. Vol. II. Geneva: WTO. pp. 919-21; 1143.

⁵ Article 16, paragraph 1 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.

九九九年年底中國企圖施壓 WTO，在我入會名稱上加入「中國的」三字；⁶或二年七月，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」，⁷皆引起國際軒然大波及美國強烈反對。⁸今日中國將我港澳化之企圖與前例無異。

台灣與中國之 WTO 會員地位真如中國所言有所不同嗎？台灣與中國在一九九五年 WTO 成立時均未完成加入 GATT 之程序，故兩岸均改依「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。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」，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」。⁹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。

然而，我方卻有若干官員表示，秘書處的要求「並非完全沒有依據」。¹⁰因為一九九二年 GATT 理事會成立工作小組審查我國入會申請案時，會議主席曾針對我代表團地位及職銜作了聲明，其中包括：在觀察員及後來成為會員之過程，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；¹¹而該主席聲明且已載入我 WTO 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，許多締約方在聯合國第 2758 號決議文「一個中國」的前提下同意中國之主張：認為中華台北作為一個個別關稅領域，不應在中國之前入會。但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加速進行其審理工作；二、當即成立中華台北入會工作小組，審查台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域基於第三十三條的入會申請；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。¹²在理事會主席這番聲明後，記錄中另行寫著「理事會同意」(The Council so agreed.) 但在隨後理事會主席有

WTO. 2000. *The Legal Texts*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 13.

⁶ 「中國入會搞『一中』，美堅決反對」，中國時報，2000年7月20日。

⁷ 「兩岸政治問題 WTO 不介入」，中國時報，2000年9月21日。

⁸ 「入會 美拒中共搞一中」，中時晚報，2000年9月14日。

⁹ “Explanatory Notes” of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. WTO. 2000. op. cit. p. 14.

¹⁰ 「九二年妥協入會造成現今難題」，中國時報，2003年5月28日。

¹¹ GATT. C/M/259. 1992. Council Minutes of the 259th Council of Representatives Meeting. p. 4.

¹² Ibid. pp. 3-4.

關中華台北代表團地位及職銜等的聲明後，記錄只寫：「理事會注意到這聲明」。
(The Council took note of the statement.)¹³

「注意」不等於「同意」，所謂理事會主席有關我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，不能構成對我施壓之法律依據。

何況如前述，台灣和中國均係依據 WTO 協定第十二條入會，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，遠較強而有力。既然台灣與中國及其他會員國同享完整的會員權益，台灣使用和其他會員一樣的「常駐代表團」名稱，在法理上絕對站得住腳。

所謂「該主席聲明已載入我 WTO 入會工作報告，因此具有約束力」，仍然犯了同樣的錯誤。查「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域入會工作小組報告」前言確曾引述 C/M/259 號會議紀錄，但引述的是理事會曾給予同意，有關成立中華台北入會工作小組，審查台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域基於第三十三條的入會申請事項。¹⁴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。

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)。我「常駐代表團」名銜等已在 WTO 相關文件中載明，顯為 WTO 之決定，絕非個別會員或秘書處單方面可以變更。因此對於此事我駐 WTO 代表團務必向各會員國清晰表達我根據 WTO 規定擁有完整會員資格及權利不容剝奪之立場，提防秘書處偏向中國而「先斬後奏」，造成事實，對我不利。

然而，有關秘書處第三項要求，我既係以「個別關稅領域」加入 WTO，中華民國、立法院、行政院等有主權涵意的字眼是可避免的，而逕書以政府、立法機關、行政機關 (政府是 WTO 可接受的)。

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」，¹⁵我係唯一引用該條文，由代表「個別關稅領域」之「政府」加入者，因此相關代表團名銜等並無他例可循。但根據法理，我既與他國同等資格加入，理應獲得平等對待。

¹³ Ibid. p. 4.

¹⁴ WTO. 2002. WT/ACC/TPKM/18. Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu. p. 1.

¹⁵ WTO. 1995. op. cit. pp. 1140-41.