

兩岸在 WTO 貿易政策檢討機制下之互動

蔡宏明

媒體報導，世界貿易組織（WTO）秘書處已完成「台灣貿易政策檢討報告」，指控我國貨品、服務業市場開放等兩岸經貿政策，不符合 WTO 最惠國及國民待遇精神原則，應檢討改進。對此，除了經濟部以新聞稿澄清外，WTO 權威人士也表示，秘書處對會員國的貿易政策檢討報告只作「事實陳述」，從不指控任何會員國，對台灣也是如此；間接否認了台灣兩岸貿易政策將遭批判的說法。

對此發展，有必要釐清 WTO 貿易政策檢討機制（Trade Policy Review Mechanism）之內涵與兩岸在貿易政策檢討機制下之互動情形，以及台灣產業可以利用該機制改善大陸經營環境之意涵。

基本上，促進 WTO 會員法規及政策透明化是 WTO 規範的主要目標之一，目前 WTO 係透過要求各會員就其特定措施、政策或法規定期通知（notifications）及對個別會員貿易政策進行定期檢討（trade policy reviews）等 2 種方式促使各會員貿易體制的透明化，以達運用多邊監督機制、維繫多邊貿易正常運作的目標。其中，WTO 貿易政策檢討機制目的在於，提高成員在貿易政策和措施上的透明度，並加強成員間對這些政策和措施的了解。同時，促進會員遵行多邊貿易協定規則(rules)、規範(disciplines)及承諾(commitments)，以使多邊貿易體制順利運作。

如何在體制上增強多邊貿易體制的監督職能,確保有效地監督各締約方的貿易政策及其對多邊貿易體制規則和法律的遵守,一直是 GATT 所追求的目的之一。建立貿易政策審議機制是烏拉圭回合談判最先建立的一個機制,也是烏拉圭回合談判最先取得的成果之一。

GATT 烏拉圭回合談判期間，於 1988 年 12 月在蒙特婁部長會議進行期中檢討時即已決議成立暫時性的貿易政策檢討機制（Trade Policy Review Mechanism; TPRM），並於隔年進行第 1 次檢討。該回合於 1994 年達成協議，並通過「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」（Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization）（簡稱 WTO 設立協定），其中第 3 條規定「WTO 應掌理本協定附件 3 之貿易政策檢討機制」，將 TPRM 納入 WTO 規範，成為永久性之監督機制。

一、檢討機構

（一）依據「貿易政策檢討機制」第 C(i)點規定成立「貿易政策檢討機構（Trade Policy Review Body; TPRB）」，執行貿易政策檢討。TPRB 形式上為 WTO 總理事會依據 TPRM 相關規定及程序召開 TPRB 會議，所有 WTO 會員皆可參加；政府間組織如 IMF、World Bank、OECD、UNCTAD 等可以觀察員身分參加會議。

（二）TPRB 主席係每年第 1 次會議時由會員代表間選出該年主席，2005 年主席為加拿大大使 H.E. Mr. Don Stephenson。

（三）TPRB 應訂定每 1 年度檢討計畫，每年之檢討會議時程由 TPRB 於前 1 年

年中決定；並應為每 1 會員貿易政策檢討之進行訂定一基本計畫。

二、檢討範圍

(一) 總體經濟情況與發展需求、相關政策及目標、及其外部環境。

(二) 對包括 1 個以上會員而有共同對外政策的實體實施檢討時，應涵括所有影響貿易之政策因素，包括個別會員之相關政策及措施。

三、檢討程序

(一) 定期檢討頻率

所有會員之貿易政策及措施均應予定期檢討。檢討頻率之決定因素為個別會員對多邊貿易體系運作之影響程度，依個別會員在最近代表期間內其貿易量佔全球貿易之比率而定。

1. 排名前 4 名之貿易實體（歐盟以一實體計）應每 2 年檢討 1 次，包括歐盟、美國、日本、加拿大；另中國大陸於 2003 年已擠下加拿大，成為第 4 大貿易實體，應改為每 2 年檢討 1 次。

2. 次 16 名應每 4 年檢討 1 次。2003 年我國商品貿易總額排名全球第 15 名，故 WTO 秘書處安排我國於 2006 年 6 月(入會滿 4 年後)接受第 1 次貿易政策檢討；中國大陸則安排於同年 4 月進行。

3. 其他會員應每 6 年檢討 1 次；惟低度開發國家會員可訂一較長之期間。

4. 例外規定：當一會員之貿易政策或措施之改變，對其貿易夥伴可能有重要影響時，經諮商後，TPRB 得要求有關之會員提前進行下一次之檢討。

5. 會員後續檢討時程原則上以前一次檢討會議日起算，至多 6 個月的調整彈性。

(二) 檢討基礎—TPRB 應依據下列文件以進行檢討

1. WTO 秘書處報告(Secretariat report)：

WTO 秘書處依其職責依據受檢討會員所提供之資料及意見，以及自其他管道取得之資料撰寫報告，內容主要針對受檢討會員之貿易政策及措施以及總體經濟情況。大部分的報告架構主要包含總結評論 (Summary Observations) 及下列 4 個章節：

(1)經濟環境，包含主要經濟概況、總體經濟政策、結構性政策、貨品貿易發展、對外投資情形、與貿易相關之外匯體制、未來展望等；

(2)貿易政策體制，包括整體架構、貿易政策發展及管理、貿易政策目標、貿易協定、外人投資體制等；

(3)貿易政策及措施（措施別），包含所有影響進、出口、服務業貿易、貨品產量與貿易之措施。

(4)貿易政策及措施（部門別），包括農、林、漁業、礦業、工業及服務業等。

2. 受檢討會員之政府報告 (Government report)：

(1)受檢討之會員應提供 1 份貿易政策報告，依據 1989 年 7 月 19 日決議 (BISD 36S/406-409) 所制定之國家報告大綱格式撰寫，說明該會員之貿易政策目標及未來發展方向，並可簡要說明近期趨勢及問題。

(2)該報告內容宜簡明扼要，報告篇幅由受檢討會員自行決定，通常為 15 至 25

頁。

(三) TPRM 檢討程序

TPRM 檢討程序大致可分為蒐集資料、實地訪查、準備文件、籌劃及召開檢討會議、公布相關文件等步驟，各項步驟之進行時程係由 WTO 秘書處及受檢討會員共同討論決定。

1. 蒐集資料：WTO 秘書處會先提出初步要求資料清單請受檢討會員提供資料，再依據受檢討會員提供之資料，進一步提出問題(問卷)請受檢討會員答復。
2. 實地訪查：WTO 貿易政策檢討處承辦官員將利用 7 至 10 天的時間，赴受檢討國家與該國政府相關部會以問卷回復資料為基礎進行討論。在訪查期間，該等官員另會訪查私人企業、商會及研究機構等。
3. 準備文件：
 - (1) WTO 秘書處將所撰擬之報告草稿送交受檢討會員確認，該會員主管機關約有 2-3 週時間確認該報告及提出意見。WTO 秘書處將依受檢討會員政府之意見修改並完成報告。
 - (2) WTO 秘書處及受檢討會員之政府報告應於檢討會議 9 週前提交，俾先譯成 WTO 官方語言（需時約 4 週），再於檢討會議 5 週前分送 WTO 會員。
4. 籌劃及召開檢討會議
 - (1) 評論人 (discussants)：秘書處將於適當時間在其他 WTO 會員間提薦 3 至 4 位評論人選供受檢討會員遴選。該評論人應以個人身分在檢討會議中引導討論。評論人應將擬於檢討會議中提出之主要問題大綱於會議 1 週前分送各會員。評論人的書面報告應於會前送交受檢討會員。
 - (2) 報告及書面問題送交時間：WTO 秘書處及受檢討會員之報告 3 種 WTO 官方語言版本須於檢討會議 5 週前分送 WTO 會員。另 WTO 會員應盡量於會議 1 週前將書面問題送受檢討會員，俾有充分時間研復。
5. 相關文件公布
 - (1) 檢討會議結束後，立即由主席發表簡短新聞稿；受檢討會員亦可發佈新聞稿；另 WTO 秘書處將公佈該處之總結評論及主席之結語。
 - (2) WTO 秘書處將負責撰寫會議紀錄後送與會者確認，並應在每次檢討會議後儘速公佈該會議紀錄、受檢討會員及秘書處之報告。此等文件將提送部長會議，部長會議應將該等文件列入紀錄。
 - (3) 受檢討會員認為必要時可於會後 1 個月內以書面補充答復內容，該補充資料將被視為貿易政策檢討文件，惟不列入會議紀錄。

由上述規定可知，WTO 貿易政策檢討機制希望透過定期檢視，增進會員貿易政策與措施之透明化及更深入了解會員之貿易體制。該機制具有下列特性：

- (一) 經常性：定期檢討，但不同會員可以有不同的檢討週期。
- (二) 普遍性：各會員必須一視同仁地接受檢視。
- (三) 全面性：對會員之貿易政策、法規、措施進行全面檢視，而不侷限於對某

一特定事件的處理。

特別值得注意的是，TPRM 透過提高貿易政策與體制的透明度而大大提高國際貿易的可預見性和穩定性，不僅可以使 WTO 能隨時瞭解各成員貿易政策措施的發展變化動態，且可以使各成員對其他成員貿易政策與實踐的動向有了瞭解，這有利於減少由於貿易政策實施的非對等性而產生的貿易摩擦，使多邊貿易體制更加順利地進行，改善了國際貿易的環境。同時，通過定期的貿易政策的審議而大大加強了多邊貿易體制的監督作用。

雖然如此，TPRM 機制並無意作為評定受檢討會員之貿易政策及措施是否符合 WTO 規範或作為爭端解決程序之基礎，或對受檢討會員加諸新的承諾。

對台灣而言，WTO 預計今年 6 月 20 日至 22 日召開「台灣貿易政策檢討會議」，依據檢討慣例，WTO 秘書處應撰寫「秘書處報告」一份，而受檢政府亦應撰寫「政府報告」一份，兩份文件一併分送所有會員，並據以進行會議的討論及詢答。我除準備政府報告外，對於秘書處為撰擬報告所提出之要求及問題，我相關單位均採取積極配合之態度，忠實提供相關經貿措施資料，當然也包括兩岸經貿現況。對於兩岸經貿現況，政府自 1986 年 7 月 1 日起對大陸產品進口採「負面列表」管理措施，將准許輸入條件改為不危害國家安全和對相關產業無不良影響；2002 年加入 WTO 後，更全面擴大開放大陸物品進口，同時允許兩岸貿易商直接貿易；至 2005 年 12 月，總計工業產品開放項目已增至七千二百五十項，工業產品的開放比率也升至八三·八%。隨著台灣放寬對大陸物品的限制，大陸物品銷台也快速成長中，成為我第二大進口來源。至 2002 年中，已開放自大陸進口之物品項目總計達 7700 項，占產品總項數 72.57%。

在服務貿易方面，除內政部於 2002 年 8 月 8 日實施「大陸地區人民在台灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法」，准許大陸資金投入不動產，並將對大陸開放五八項服務業。由於 2003 年 10 月立法院正式通過兩岸人民關係條例修正案，該修正案在經貿往來部分，由過去的「禁止導向」轉變為「開放導向」，包括「開放陸資來臺投資」、「建立一套機制來審核對於兩岸金融直接往來及金融機構赴大陸設立據點」、「開放大陸企業與民眾在臺置不動產」、「開放大陸商務人士來臺」、「使跨國企業大陸商務人士來臺比較符合 WTO 的要求」、「對於准許進口之大陸地區物品得在臺廣告建立管理的機制」、建立「對於得攜帶一定額度的人民幣往來及小三通」之法源依據等，其目的在於以符合世貿組織的標準為努力方向，逐步發展出短、中、長期的兩岸經貿關係，逐步推動兩岸經貿關係正常化。上述發展可知，由於「三通」在台灣是一個極具爭議性的課題，立即完全符合世貿組織標準，有其政治困難。台灣所面臨的不是要不要三通的問題，而是要如何處理及促成三通的問題，其中最重要的核心則是兩岸如何進行「有效的協商」，以及如何維持國家安全與兩岸交流之間的平衡，以為台灣保有一定的安全性與自主性。特別是由於兩岸對於「一個中國」、「九二共識」等爭議，使兩岸恢復對話商談，並尋求與大陸協商兩岸三通可行方案時面臨障礙。

對於此一障礙，不論是 WTO 秘書處或是其他成員，均有充分之理解。由於兩岸政治關係複雜，因此兩岸入會後，WTO 秘書處對於兩岸問題均採高度審慎態度。對經驗豐富的 WTO 官員而言，貿易政策檢討本身單純，但台灣情況特殊，因此他們的態度格外嚴謹，不願看到台灣的政府報告出現會引起中國抗議的名稱問題。WTO 要求台灣在報告中避免使用台灣等字眼，同樣的，台灣也希望 WTO 秘書處迴避「中華臺北(CHINESE TAIPEI)」，而用台灣在 WTO 的正式名稱：台澎金馬個別關稅領域。據悉，目前依 WTO 秘書處撰擬之初稿，該處就兩岸經貿議題僅以淡化方式陳述事實現況，並未加以評論有無違反 WTO 規範。

對其他成員而言，對於歐盟與美國企業在台灣的商會過去幾年一再批評，台灣禁止部分中國產品進口不符國際貿易規範，也影響他們的貿易利益，但歐盟及美國官方從未正式提出關切或抗議，主要原因之一就是他們不願捲入兩岸複雜的政治關係。因此，媒體報導所謂台灣在「WTO 貿易政策檢討機制下被羞辱、懲罰、甚至影響會籍」的說法，是不正確的。

至於，台灣對於兩岸經貿之限制是否成爲「爭端解決」課題？

平心而論，台灣對於兩岸經貿之限制固然可能成爲檢討課題，但由於下列理由，其可能性不高：

1.由於 TPRM 規定該機制並無意作爲爭端解決程序之基礎，事實上 TPRM 機制下許多具爭議性的課題，未必立即衍生爭端解決。例如自 1989 年 12 月以來，美國接受了 5 次 TPRM 審評，總體來講，美國大幅度削降關稅的同時，某些領域的關稅依然很高。成員對在“301 條款”上實行單邊主義行爲以及「伊朗—利比亞貿易制裁法案」等不滿。也有會員認爲聯邦農業改善法案的實施並沒有對某些農產品的數量限制關稅化後的水平作出實質下降，仍然存在出口補貼；在紡織品和服裝方面仍受很大程度的保護，認爲美國過多地使用防衛條款等，但這些檢討未必立即衍生各國與美國之爭端解決。

2.對其他成員而言，雖然台灣對於兩岸經貿之限制，影響他們的貿易利益，例如美國與歐盟依據 WTO 規範固然可以採取行動，但就如同美國全面限制對古巴貿易，明顯違反 WTO 規範，但會員國從不觸及這個敏感政治問題一樣，他們也不願意捲入兩岸政治爭議中。

3.對大陸而言，由於 WTO「爭端解決規則與程序瞭解書(DSU)」規定之爭端解決程序包括「雙邊諮商」、「斡旋、調解及調停」等程序，依此，大陸對台灣之對於兩岸經貿限制，應先「提出諮商請求」，而台灣應在 10 日內回應、30 日內進行諮商，雙方應於 60 日內達成協議；若台灣無回應，大陸可要求成立爭端解決小組。其間，兩岸得隨時提出請求，進行斡旋、調解或調停，請求公正第三者居間促成爭端之和平解決(得請求 WTO 秘書長協助解決)。對此，由於大陸在世貿組織通過台灣入世時，指出「歡迎中國台北在中國加入世貿組織之後以『中國台北』的名義加入世貿組織，兩岸先後加入世貿組織之後，兩岸經貿關係仍屬中國主體與其單獨關稅區之間的經貿關係，兩岸經貿關係只有在一個中國框架內才能得到發展，希望台灣當局早日承認一個中國原則，採取切實措施，推動兩岸直接『三

通』的實現，以促進兩岸經濟的共同繁榮。」，即顯示由於兩岸在W T O架構下談判的高度政治敏感性，使得兩岸雖然不相互引用「排除適用條款」，但卻也很難像一般正常會員國之間的關係一樣，透過W T O爭端解決機制，來處理兩岸經貿爭議。

貿易政策檢討機制之兩岸互動意涵

雖然兩岸無法運用W T O進行諮商，但貿易政策檢討機制卻提供兩岸互動之機會。

其中，W T O貿易政策檢討機制在我國第一次接受W T O的檢視時，兩岸貿易現況與規範，固然將是包括大陸在內之其他成員提出詢問與關切的焦點之一。對此，台灣只要以正面態度參與，聽取W T O各會員對我國貿易體制的關切與建言，及對兩岸政治敏感性、台灣內部的政治爭議性有具體回應，應可取得其他成員之諒解。

相對地，W T O貿易政策檢討機制，也可提供台灣廠商透過大陸在W T O貿易政策檢討機制中所提供之文件，了解大陸在貿易方面的國內立法和規則。這些資訊（如適用於一些特定產品或某一類產品的關稅、強制性標準和其他規定），對於出口企業或正在考慮出口產品的企業來說很有用。

此外，W T O貿易政策檢討機制也有助於反應台商在大陸所面對之問題。例如中國入會議定書第十八條規定，W T O總理事會及所屬各級機構應於中國入會後逐年審查其入會各項承諾執行情形，此一過程稱為「過渡檢討機制」(Transitional Review Mechanism, TRM)，為期十年。2002年10月21日在W T O金融服務業委員會議對大陸進行的「過渡性檢討」中，台灣駐W T O代表團台灣詢問大陸規定外國金融業進入大陸時，必須由兩國主管機構簽定「監理合作備忘錄」，未來台灣金融業進入大陸，這項備忘錄應如何簽定，而大陸代表答復時強調，監理合作備忘錄是屬於「雙邊」性質，有雙邊管道可以利用，不必在W T O進行雙邊磋商。此外，台灣也在W T O市場進入委員會，針對大陸進口配額管理、調降關稅和從量稅或複合稅之實施，提出質疑。這些討論固然未立刻獲得回應，但對反應台商在大陸所面對之問題與實質問題的解決，有其助益。對此，台灣廠商應密切注意大陸是否依據多邊貿易協定及適用的諸邊貿易協定制定國內立法和規則，並向政府反映，才能透過W T O貿易政策檢討機制尋求對大陸相關貿易政策機制之溝通，以釐清彼此之關切問題。