

WTO 共同會籍與兩岸整合之探討

卓慧苑*

摘要

本文以新功能主義理論檢驗兩岸互動，發現兩岸經濟條件的互補讓台灣與中國間的關係日益密切，符合功能主義功能互賴具擴張性之預期。但兩岸出口依存度的懸殊使台灣警覺，因而提出戒急用忍政策，表現的則是新功能主義學者所謂功能互賴造成不平衡，促使政治行為者重新界定課題，因而帶來逆溢的現象。

台灣違反 WTO 規範限制中國貨品之進口，中國刻意從牽涉台灣業者重大利益的反傾銷調查案著手，顯示的是兩岸政治動機使雙方政府各自選擇強化國內機構，而非利用整合機構—WTO 來處理交流所產生的問題。驗證於新功能主義所提出的過程結構及整合潛能條件，兩岸間存在的多是負面因素，更不符合「不訴諸武力」的條件。由兩岸各有算盤，互不信賴的互動看來，兩岸 WTO 共同會籍雖會使兩岸經貿量增高，但整合的條件不存在，經濟未必整合，更遑論政治整合。

關鍵詞：WTO，整合，共同會籍，新功能主義

*中興大學國際政治研究所助理教授

壹、前言

自從 1971 年北京政權取代台北政權成爲中國在聯合國「唯一合法代表」後，台北政權在其他政府間國際組織（Intergovernmental Organizations, IGOs）的會籍也逐一遭到撤消。1988 年全球計有 1,769 個 IGOs，¹台北僅擁有其中 10 個會籍。²十多年來在中華民國（以下簡稱台灣）彈性使用「經濟體」、「個別關稅領域」、「漁業實體」等名稱的務實外交政策帶領下，2002 年其 IGO 會籍已增至 18 個。³其中兩岸在國際畜疫會(International Office of Epizootics)、國際種子檢查協會(International Seed Testing Association)、亞洲開發銀行(Asian Development Bank)、亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation)、亞洲稅務管理暨研究組織(Study Group on Asian Tax Administration and Research)、北太平洋鮭魚臨時科學委員會(Interim Scientific Committee for Tuna and Tun-like in the North Pacific Ocean)、世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)等皆擁有會籍，⁴本文稱之爲「共同會籍」(comembership)。這「共同」(co)係指「兩岸同時擁有同一組織之會籍」，而非指兩岸「共同擁有一會籍」。⁵在這六個共同會籍中，不論就其會員普及性或影響力言，都以 WTO 最爲突顯。因爲 WTO 是一全球性的組織，管轄了全球 97%的貿易，⁶而貿易不

¹ Union of International Association, *Yearbook of International Organizations* (Munich:K.G. Saur, 1990).

² Cho Hui-wan, *Taiwan's Application to GATT/WTO: Significance of Multilateralism for An Unrecognized State* (Westport, Conn: Praeger, 2002), p.164.

³ 中華民國外交部，中華民國九十一年外交年鑑，
http://www.mofa.gov.tw/almanac2002/03/03_02.htm。

⁴ 經筆者查證 Union of International Association, *Yearbook of International Organizations* 2002-2003, id;及各國際組織網站整理而得。

⁵ co: jointly, e.g. "coexit" 請參見 Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, 10th ed., (Springfield, MA: Merriam-Webster, 1996), pp. 218-219. 有關 "co" 字首之意義，及 Gerald Chan, *China and International Organizations: Participation in Non-Governmental Organizations Since 1971* (Hong Kong: Oxford University Press, 1989) 有關 comembership 一字之使用。兩岸 IGO 共同會籍之整理請參見 Cho Hui-wan, id., pp.161-167.

⁶ "The WTO in brief." Available at:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr02_e.htm

僅每日大量地在各國間進行，且相關政策皆係政府公權力所制定。兩岸多年政治阻隔後，經貿往來熱絡，雙方皆加入 WTO 後，無法避免就 WTO 規範之適用進行討論。兩岸 WTO 共同會籍將如何影響兩岸政府間之互動，因此成為眾人關心的重點。

陳水扁總統在千禧年前夕發表跨世紀談話，希望兩岸領導人「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。」⁷大陸委員會也表示兩岸都加入 WTO 後，雙方不再需要預設任何政治立場或協商前提，即可依據 WTO 現有規範與架構，針對共同關切的經貿議題，自然進行對話與協商。⁸

中國於 2001 年 12 月 11 日正式成為 WTO 第 143 個會員，台灣也隨後於 2002 年 1 月 1 日成為第 144 個會員。若干關心兩岸事務的人樂觀地期待 WTO 共同會籍所擴大的兩岸貿易與投資將成為兩岸關係的穩定因素，進而推進彼此的良好互動。⁹美國布希總統甚至在北京主動向中國國家主席江澤民表達兩岸可利用加入 WTO 的機會進行貿易對話的期待。¹⁰但美國商業週刊卻在兩岸加入 WTO 前，質問「兩個中國可以在 WTO 內共處嗎」？該文稱台灣樂觀地期待其在 WTO 架構下開放對中國的貿易與投資將進一步帶來兩岸較友善的關係，但中國或將完全漠視台灣的 WTO 會籍。文中假設：2002 年末，中國和台灣都已入會一年，中國在無預警下限制台灣聚酯產品進口。台灣訴諸 WTO 爭端解決機制，但中國相應不理，聲稱中國與台灣間的問題屬內政事務。接著雙方相互採行貿易報

⁷ 總統府，「總統跨世紀談話」，總統講祝詞，2000 年 12 月 31 日。

<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4>。陳總統「統合」一詞所指當係國內一般譯為「整合」之 integration。為求一致，本文以下論述統一採用「整合」二字。

⁸ 大陸委員會 2001 年 11 月 22 日諮詢委員會會議專案報告；林則宏，〈在 WTO 架構下大陸委員會盼能設立雙邊常設性機制〉。《工商時報》，2001 年 11 月 23 日，版 3。

⁹ Greg Mastel, "Ties that will bind China, Taiwan". *Los Angeles Times*, May 28, 2000.

¹⁰ Press briefing by U.S. National Security Advisor Dr. Condoleezza Rice on President Bush's meetings with President Jiang Zemin, February 21, 2002. Available at:

<http://www.usconsulate.org.hk/uscn/wh/2002/022105.htm>；張宗智，〈布希：兩岸可藉 WTO 貿易對話〉。《經濟日報》，2002 年 2 月 22 日，版 1。

復，最終導致兩岸貿易萎縮。¹¹

中國外經貿部分別於 2002 年 3 月 23 日及 3 月 29 日公告對台灣冷軋扁鋼品及聚氯乙烯進行反傾銷調查。¹²但，商業週刊所預警的最壞可能並未出現。因為兩岸攻守往來，卻未訴諸 WTO 爭端解決機制，也未導致兩岸貿易萎縮。WTO 共同會籍究竟如何影響兩岸關係？它能否促成兩岸經貿整合，進而政治整合？本文擬以兩岸入會前的政經往來為背景，觀察兩岸加入 WTO 後的互動，進而透過整合理論探討兩岸 WTO 共同會籍對兩岸整合可能性的影響。

貳、兩岸入會前的政經往來

中華民國政府自 1949 年遷台後，視北京政權為叛亂團體，禁止人民與中國大陸的任何往來。中國則自建制後即高倡「解放台灣」，並在 1954 年、1958 年兩次大規模炮轟金門，隨後持續對金門單日炮擊。1979 年鄧小平改採經濟改革路線，為了全力現代化，也為了與美國建交，中國對台灣改採「和平統一」方針。全國人大在 1978 年除夕對台灣人民談話中表示願意尊重台灣的現況，即日起停止炮轟金門，並呼籲郵政、貿易、運輸直接往來。全國人大主席葉劍英於 1981 年進一步提議共產、國民兩黨談判，台灣成為特別行政區，維持政經現況及軍隊，享受高度自治等，1984 年鄧小平以「一國兩制」概稱這些安排。

雖然中華民國政府以「不接觸、不談判、不妥協」回絕，但中國開始與自由世界往來，改以和平方式謀求統一，已使台灣民眾對其之畏戒心理降低許多。同時期，中華民國政府也因 1971 年退出聯合國、1979 年中美斷交等連續外交挫敗，以及經濟發展中逐漸形成的中產階級政治參與壓力，而漸進地開放國內

¹¹ Mark Clifford, "Can two Chinas live together in the WTO?" *Business Week*, November 19, 2001.

¹² 國際貿易局，「有關中國大陸對我鋼品進行反傾銷調查之因應」，國際貿易局及時新聞，2002 年 3 月 26 日。<http://www.trade.gov.tw/richnews/newscontent.asp?aaa=1&bbb=537&ccc=275>。國際貿易局，「有關中國大陸對我聚氯乙烯進行反傾銷調查之因應」，國際貿易局新聞稿，2002 年 3 月 29 日。

的政治參與。遞補、增額選舉中央民意代表，¹³晉用台籍人士，開始一連串「本土化」的政治改革。爭取政治自由的「黨外」勢力在 80 年代逐漸壯大，並在 1986 年組成「民主進步黨」，¹⁴多元意見緩慢自社會各角落響起。上述台灣內部政治控制及對中國畏戒心的同時鬆懈，使商業利益推動下的間接貿易逐漸展開。儘管中華民國政府對人民與大陸往來的禁令仍然，1981 年兩岸間接貿易額已有 4.6 億美元，1985 年逾 11 億美元，¹⁵1987 年已達 15 億美元。¹⁶

兩岸政治的分離使許多家庭分離，民眾要求開放與大陸人民接觸的呼聲也於此時提高。政治自由化的演進終於使中華民國政府在 1987 年 7 月 15 日解除戒嚴令後，於 11 月允許老兵返鄉探親，成為兩岸往來正式解凍之始。¹⁷在民間壓力下，1988 年 8 月 5 日政府終於訂頒「大陸產品間接輸入處理原則」，1990 年 8 月 21 日續頒「對大陸地區間接輸出貨品管理辦法」，允許兩地間貨品間接往來。1991 年 5 月 1 日中華民國終止動員戡亂時期，廢除臨時條款，¹⁸並「因應國家統一前之需要」，修改憲法中若干選舉條文。1991 年另制定「國家統一綱領」，揭櫫交流互惠，互信合作、協商統一的近、中、長程計畫。呼籲兩岸摒除敵對狀態，在國際間相互尊重、互不排斥。1992 年 8 月 1 日復由國家統一委員會定義「一個中國」為「一個國家，有兩個政治實體分別管轄之兩個區域」，¹⁹實際承認了中國的分裂及北京政權統治大陸地區之事實。隨後於 1992 年 9 月 18 日施行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，並訂頒「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」及「在大陸地區從事投資及技術合作許可辦法」。

中國對台灣的政策雖由「武力解放」改變為「和平統一」，但這只是手段與

¹³ Hungdah Chiu, "The future of political stability in Taiwan." Prepared statement in the congressional workshop, Taiwan: one year after United States-China normalization, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980), p. 40.

¹⁴ Cal Clark, *Taiwan's Development: Implications for Contending Political Economy Paradigms* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1989), pp. 129-132, 136-137.

¹⁵ 請見大陸委員會，「兩岸經濟統計月報」101 (2001)：表 6。

¹⁶ 請見大陸委員會，「兩岸經濟統計月報」112 (2001)：表 6。

¹⁷ Government Information Office, *The Republic of China Yearbook, 2000* (Taipei: Government Information Office, 2000), p. 654.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 657-658.

¹⁹ 丘宏達，〈現代國際法參考文件〉(台北：三民書局，1996 年)，頁 968-969。

策略的變化，其對台灣主權的主張及統一台灣的目標毫未動搖。在 1980 年的一次談話中，鄧小平將其策略優先次序說得很明白，他說國家的目標在反霸、收復台灣、和現代化；當四個現代化成功了，經濟發展了，反霸和收復台灣的能力才能增強。²⁰ 其後，彭真也說：「我們在政策及方法上有極大的彈性，但我們捍衛中國主權、統一及領土完整的原則決不退讓」。²¹ 爲此，中國與他國建交時，一向堅持在建交文件中加入建交國「承認中華人民共和國爲中國唯一合法政府，台灣是中國的一部份」等「一個中國」的字句。當中國認爲外國政府政策或措施損及其對台灣的主權主張時，一定強烈抗議。中國譴責美國通過台灣關係法及對台灣軍售是干涉中國內政；當荷蘭出售潛水艇給台灣時，中國將荷蘭的使館降級。在中國看來，台灣是中國的一省，應回歸祖國的懷抱。即使在統一前，台灣仍是中華人民共和國的一部份。中國不反對台灣與外國的經濟、文化往來，但反對一切足以影射「兩個中國」、「一中一台」的政治行爲，因此也反對、阻撓台灣參加政府間國際組織。即使以「和平統一」爲政策，中國從不放棄對台灣使用武力的「主權權力」。

台灣政府雖在民間壓力下開放交流，但爲避免大量的商務往來造成台灣經濟對中國市場的高度依賴，進而成爲中國對台灣政治威脅的籌碼，因此規定兩岸貿易必須以間接方式進行。除限制「買方或賣方應爲大陸地區以外得自由貿易的第三區業者」、貨品須經由第三地區轉運外，輸入項目亦有特別限制。農產品除非在經濟部所公佈的正面表列單內不得輸入，工業產品如在負面表列單上也不許。²² 此外，企業雖得赴中國投資，但亦必須間接爲之。百萬美金以下經由第三地區，百萬美金以上更須在第三地區設立子公司。政府除將投資項目分爲准許類、禁止類（如高科技、基礎建設）、專業審查類，²³ 另設有個案投資金額上限及廠商赴中國投資淨額比例上限等。1996 年李登輝總統並宣佈「戒急用忍」政策，爲台商在中國的投資熱踩煞車。

²⁰ 鄧小平，《鄧小平文選》，（北京：人民出版社，1983 年），頁 203-204。

²¹ *Xinhua News Agency*, "Peng Zeng on reunification of motherland," November, 1982.

²² 經濟部，「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」，1993 年。

²³ 經濟部，「在大陸地區從事投資及技術合作許可辦法」，1993 年。

然而，90年代的台灣，政府自主掌控及貫徹經濟政策的能力已大為衰退。大企業透過與政黨及立法委員的結盟影響政府政策，中小企業更是在中國廣大的市場及低廉的人力、土地誘惑下紛紛鑽走法律漏洞前往投資。²⁴兩岸間接貿易量逐年增加。根據陸委會估算，1981年至2001年兩岸累積貿易量已達2,518億美元。²⁵其中最令台灣擔憂的是台灣對中國出口及順差依存度的逐年升高。出口依存度自1982年的0.88%升到1997年的高峰18.39%，使中國成為台灣第二大出口市場，2000年降為16.87%，但2001年又回升到17.86%。而台灣自中國進口的比重則從1981年的0.35%緩慢上升，至2000年佔4.44%，2001年仍僅佔5.50%。²⁶兩者差距造成台灣對中國2000年高達188億美元的貿易順差，2001年順差仍達160億美元。如果不是因為對香港及對大陸（經香港轉口）的高額貿易順差，台灣的對外貿易自1992年起就已是入超了。對香港及大陸順差依存度在1998年到達高峰386.5%，1999年下滑至218.65%，但2000年又爬升到350.8%，2001年則降為160.44%。²⁷另根據中國官方的統計，累計至2001年台商已與中國協議50,838項投資案，總金額547億美元，²⁸實際到位291億美元，²⁹位居台灣對外投資第一位。³⁰投資項目且逐漸由勞力密集的傳統產業轉變為相對資本及技術密集的產業，由個人及中小企業的小型投資轉為上市、上櫃公司的大型投資。³¹

雖然台灣人民赴中國探親、經商、旅遊絡繹不絕，兩岸貿易及台商在中國投資也不斷成長，兩岸間半官方的往來卻是顛簸不平的。兩岸政府為處理人民往來而衍生的文書公證、郵務往來、漁業糾紛等事務，於1991年分別成立半官

²⁴ Leng Tse-kang, *The Taiwan-China Connection: Democracy and Development Across the Taiwan Strait* (Boulder, Co: Westview Press, 1996), pp. 27-34.

²⁵ 根據大陸委員會，「兩岸經濟統計月報」101(2001)表6暨「兩岸經濟統計月報」112(2001)：表6統計數字總計而得。

²⁶ 大陸委員會，「兩岸經濟統計月報」112(2001)：表8；另根據國際貿易局統計，二〇〇一年台灣對大陸的出口依存度高達19.6%，請見于國欽，「我對大陸出口依存度創歷史新高」，*中國時報*，2002年11月28日。

²⁷ 大陸委員會，112(2001)：表7。

²⁸ 媒體估計已達一千億美元。公共電視，「八吋晶圓西進政策電視辯論會」，2002年3月16日。

²⁹ 大陸委員會，112(2001)：表10。

³⁰ 大陸委員會，112(2001)：表13。

³¹ 大陸委員會，「落實大陸投資『積極開放、有效管理』政策說明」，2001年，頁2。

方的「海峽交流基金會」及「海峽兩岸關係協會」。1992 年兩會分別以口頭聲明方式各自表述一個中國原則，並同意先解決文書查證事務。³²兩會首長辜振甫及汪道涵於 1993 年 4 月在新加坡的會談是兩岸自 1949 年隔絕後第一次由官方授權的正式接觸。隨後兩會並進行多次協商。但 1995 年 6 月李登輝總統赴美國康乃爾大學演講，被中國視為台獨行爲，於 1996 年 7 月、8 月兩度在東海，1997 年 3 月在基隆及高雄外海進行飛彈試射演習。1999 年 7 月李登輝總統表示兩岸關係是「特殊的國與國關係」後，中國更無限期中止兩會協商。³³2000 年 5 月，曾倡導台獨的民進黨候選人陳水扁當選中華民國總統。雖然他在就職演說中保證在任期內「不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」。³⁴但堅持台灣的未來要由台灣兩千三百萬人民決定，³⁵統一不是唯一選項，³⁶中國相對堅持台灣回到「一個中國」的立場，接受「九二共識」，協商才可恢復。³⁷

因此兩岸入會時政治情勢是緊繃的。台灣強調兩岸分別由兩個政治實體治理的事實，要求兩岸平等參與國際組織，對等談判，以和平方法解決爭端。中國則堅持「一個中國」，不承諾放棄使用武力，認為台灣「擴大國際生存空間」的活動事實上是在追求「兩個中國」、「一中一台」，因而堅決反對。³⁸在雙方各自堅持下，半官方的接觸完全停止。然而台灣政府在民間商業利益的強大壓力下自 1988 年起逐漸開放的民間人員、貿易、投資等間接往來卻始終持續不斷。

³² 尹乃菁，〈高孔廉：兩岸確實有 92 共識〉。《中國時報》，2000 年 10 月 19 日，版 2。

³³ Government Information Office, id., pp. 116-118.

³⁴ 總統府，「總統就職演說」，總統講祝詞，2000 年 5 月 20 日。Available at: http://www.president.gov.tw/1_president/index.html

³⁵ 張瑞昌，〈美訪華團關切九二共識 陳總統：兩岸應找出雙方都能接受的一中意涵〉。《中國時報》，2000 年 12 月 7 日，版 2。

³⁶ 牟宗珮，〈蔡英文：扁長思惟邏輯相同〉。《中時晚報》，2000 年 9 月 7 日，版 2。

³⁷ 〈北京官方首度建議：台灣領導人不應迴避一中原則〉。《中國時報》，2000 年 11 月 29 日，版 2。元樂義，〈擱置歧見三通 錢其琛促比照台港澳模式〉。《中國時報》，2001 年 9 月 8 日，版 2。

³⁸ 參見中共國家主席江澤民於一九九五年一月卅日提出的「江八點」及中華民國總統李登輝同年四月八日的回應。

參、兩岸對 WTO 規範適用的各自盤算

中國與台灣在「民間積極、官方保守，經貿熟絡、政治緊繃」的環境下，前後加入 WTO。根據 WTO 第十三條規定，「任何會員於任一其他會員成為會員之際，如有一方不同意彼此適用，則雙方之間應不適用本協定」。³⁹雙方本都有權依據該條文於 WTO 部長會議審查其入會案前要求排除與對方之適用，但兩岸均未引用該排除條款，因此入會後，彼此有遵守 WTO 規範的義務。然而，不排除適用並不代表兩岸盡棄前嫌，準備在 WTO 所規範的經貿往來上坦誠相待。台灣與中國對「適用」有不同的動機、解讀、與行動策略。

一、台灣：「WTO 架構」的兩岸互動

台灣原為避免無限制對中國開放通商造成台灣經濟過度依賴中國市場，因此規定以間接方式行之，並以正、負表列方式做項目限制。根據 WTO 「最惠國待遇」不歧視的原則，台灣得廢除這些限制。那麼台灣為何不排除對中國適用 WTO 規範呢？

官方似乎考量許多因素，因此在正式加入 WTO 前不曾排除過引用第十三條的可能性。據筆者分析，台灣之決定毋寧是著眼於兩個積極的目標。其中，經濟利益當然是極重要的考量。根據學者利用可計算一般均衡全球貿易分析模型分析，兩岸引用排除條款，會使台灣在 WTO 架構下產值減少 32.62 億美元，對中國出口減少 164.18 億美元，貿易條件惡化 2.4%，貿易餘額減少 2.16 億美元，國內生產毛額（GDP）損失 111.68 億美元（4%），社會福利減少 161.07 億美元。而且，除產值外，自由化程度越高，損失將越多（GDP 將損失 6%）。

³⁹ 「烏拉圭回合多邊貿易談判減事文件及馬拉喀什設立世界貿易組織協定」第十三條。

但最重要的是，台灣希望運用 WTO 的諮商機制與中國進行接觸與談話。陳水扁總統表示「希望兩岸運用 WTO 的談判機制，就兩岸議題進行必要的接觸及對話，為兩岸經貿開創突破性的新格局。」⁴¹張俊雄院長也說明台灣要利用 WTO 會籍開展與中國對話，⁴²期待兩岸「在 WTO 架構下更有秩序、更友善的關係。」⁴³陸委會更說：加入 WTO 後台灣與中國「將是兩個獨立、平行、對等的會員體。WTO 體制為兩岸提供了一個新的溝通、對話與對策諮商管道，雙方不再需要預設任何政治立場及協商前提，即可依據 WTO 現有規範與架構，針對共同和各自關切的經貿議題，自然地進行對話與協商。這是兩岸關係改善契機」。⁴⁴主委蔡英文進一步指出「兩岸經貿健康地交往對緩和兩岸關係有一定的幫助。因為當兩岸經貿關係趨向正常化，雙方就會有共同的利益牽涉其中，因此任何一方將比較不會任意破壞彼此政治關係的穩定」。⁴⁵這些談話展現了台灣官方對 WTO 促進兩岸經貿關係正常化，政治關係穩定極大的期待。顯然 WTO 架構內「官方」、「對等」的地位是民進黨政府企盼利用 WTO 架構進行兩岸接觸的重要因素。

二、中國：「一個中國」框架的「國內事務」

台灣充滿期待，中國卻從沒打算與台灣在 WTO 中平起平坐。台灣提出申請前，中國指稱，台灣是中國的一部份，沒有權利獨自加入 GATT。⁴⁶兩岸申請

⁴⁰ 翁永和、許光中、徐世勳，〈WTO 架構下兩岸三地經貿受排除條款及直航之影響〉《人文及社會科學集刊》，第 13 卷第 2 期（2001 年），頁 183-188。

⁴¹ 林晨柏，〈陳總統：藉 WTO 機制兩岸對話〉。《中國時報》。2001 年 11 月 10 日。

⁴² *Business Week*, "The view from Taipei", November 19, 2001.

⁴³ Clifford, id.

⁴⁴ 大陸委員會，「加入 WTO 對兩岸關係之影響參考資料」，2001 年 11 月 22 日。Available at: <http://www.mac.gov.tw/economy/em901122.htm>

⁴⁵ 林則宏，〈蔡英文：兩岸經貿關係自此走向正常化〉。《工商時報》。2001 年 11 月 8 日，第三版。

⁴⁶ *Xinhua News Agency*, "Taiwan has no right to join GATT by itself: spokesman," October 19, 1989.

案審理過程中，中國也曾企圖將其對台灣的主權主張強加於其中。例如，1999 年年底中國施壓 WTO，在台灣之入會名稱「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」前加上「中國的」三字。⁴⁷又如 2000 年 7 月，WTO 原擬於中國入會工作小組報告中註明「台灣、香港、澳門係個別關稅領域」，中國卻要求改為「台灣、香港、澳門係中國的個別關稅領域」，⁴⁸均因美國的強烈反對而未果。⁴⁹

儘管中國無法在 WTO 內遂行其「一個中國」主張，中國卻堅稱從中國與台灣加入 WTO 的名稱和前後次序上可以看出兩岸在 WTO 內有本質上的區別，中國是以主權國家加入，而台灣只是一個個別關稅領域。⁵⁰因此，加入 WTO 後，兩岸經貿關係仍屬於「中國主體與其個別關稅區之間的經貿關係」，⁵¹是「一個國家內部的事情」，應該在一個中國的框架內協商，不需要在 WTO 的框架內進行，不需要借助任何國際場合。⁵²中國並一再重申反對台灣利用參加國際組織的機會搞「一中一台」、「兩個中國」；⁵³其學者甚至警告台灣，不要企圖藉 WTO 突破「一個中國」原則，把兩岸經貿兩國化，否則中國將採取相應措施，對台灣不利。⁵⁴

三、台灣：以歧視進口政策逼迫中國官方諮商

⁴⁷ 劉屏，〈中國入會搞『一中』，美堅決反對〉。《中國時報》，2000 年 7 月 20 日。

⁴⁸ 中央社，〈兩岸政治問題 WTO 不介入〉。《中國時報》，2000 年 9 月 21 日，版 14；Reuters, "‘One China’ issue clouds WTO Chinese talks," July 27, 2000.

⁴⁹ 劉屏，〈入會 美拒中共搞一中〉。《中時晚報》，2000 年 9 月 14 日，版 2。

⁵⁰ 〈新聞直擊：加入 WTO 後兩岸首次貿易戰〉。《(中國)財經時報》，2002 年 4 月 28 日，Available at: <http://210.83.4.13/hgjj/wto/w0204283.htm>；于國欽，〈香港文匯報：三通問題 不會在世貿架構下談〉。《中國時報》，2001 年 6 月 12 日，版 11。

⁵¹ 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>；王玉燕，〈中共：兩岸經貿在一中框架才有發展〉。《聯合報》，2001 年 11 月 13 日，版 9。

⁵² 中國國務院台灣辦公室發言人張銘清之發言，「國台辦新聞發佈會實錄」2001 年 10 月 31 日；2001 年 12 月 5 日；2002 年 1 月 30 日。Available at: <http://big5.huaxia.com/channel2277.html>。王緯中，〈在世貿架構下解決兩岸問題唐家璇明確表示不需要〉。《中國時報》，2002 年 3 月 27 日，版 11；〈中共：兩岸經貿爭議 不必透過 WTO 談判〉。《經濟日報》，2002 年 3 月 28 日。

⁵³ 于國欽，「香港文匯報：三通問題 不會在世貿架構下談」，前引文。

⁵⁴ 汪莉娟，〈薛榮久：藉入世突破一中 大陸會有因應〉。《聯合報》，2001 年 11 月 6 日，版 3。

兩岸相繼入會後，中華民國經濟部根據 WTO 不歧視原則於 2002 年 2 月十五 15 日修法公佈兩岸貿易「得以直接方式為之；其買方或賣方得為大陸地區業者」。⁵⁵根據同一原則，台灣也應對中國貨品之進口採取與其他國家貨品一致的做法，廢除過去針對中國貨品正、負面表列的歧視性限制。但台灣認為兩岸要從過去非正常的經貿往來進入 WTO 規範，涉及巨幅調整，考慮過程中對國內產業的衝擊，採取過渡做法無可厚非。⁵⁶因此中國貨品之進口並不立即全部准許，而是分三階段開放。雖然取消農、工產品正、負面表列的方式，改依「中華民國進出口貨品分類表」辦理，但輸入規定欄內仍列有「MW0」及「MP1」代號者，分為「大陸物品不准輸入項目」及「大陸物品有條件准許輸入項目」。⁵⁷第一階段開放 835 項農產品及 1,223 項工業產品，使中國貨品開放比率升高到 72.5%，⁵⁸但仍有 27.5% 的項目禁止自中國輸入，對中國未盡「不歧視」之義務。即使在加入 WTO 近一年後的 2002 年 11 月 18 日，台灣開放中國貨品之進口項目仍僅達全部中國貨品之 75.5%。⁵⁹

台灣所以冒大不諱，違反 WTO 最惠國待遇規定對中國產品做歧視規定，顯然是仗著中國堅持兩岸經貿問題不需要在 WTO 的框架內進行，勢將不願意將兩岸貿易糾紛投訴 WTO 爭端解決機制。倘若中國投鼠忌器，台灣歧視性的規定可以減輕國內相關產業的衝擊；若不然，中國要求諮商或甚至引用爭端解決機制也是台灣樂見的發展——台灣得以突破中國的禁忌，以官方、對等的地位在 WTO 架構下與中國諮商或訴訟。台灣這種「歧視逼談」的策略可由其國際貿易局局長吳文雅坦然表示：「如果北京就台灣對中國貨品做歧視規定一事要求透過 WTO 諮商，台北不會迴避」得到佐證。⁶⁰

⁵⁵ 經濟部，「大陸物品輸入之管理規定」，2002 年。

⁵⁶ 羅嘉薇，〈特殊防禦機制 未達 WTO 精神〉。《經濟日報》，2002 年 1 月 11 日，版 11。

⁵⁷ 經濟部，「大陸物品輸入之管理規定」，2002 年。

⁵⁸ 于國欽，〈2,058 項大陸物品獲准進口 開放比率逾 72%〉。《中國時報》，2002 年 2 月 16 日，版 6。

⁵⁹ 〈大陸產品進口 再開放 300 多項〉。《經濟日報》，2002 年 11 月 19 日。

⁶⁰ 林淑玲，〈WTO 架構下 我暫不對中共開放市場〉。《中國時報》，2001 年 12 月 30 日，版 1。
“Taiwan has discriminated against imports from the mainland. The Board of Foreign Trade’s Wu said that Taipei wouldn’t avoid dealing with the mainland on this issue if Beijing requests for

四、中國：以實際利益威脅台灣由民間出面

台灣採取攻勢，等待著中國的回應；但中國卻以攻勢為防守。中國對外貿易經濟合作部決定自 2002 年 3 月 23 日起對原產於俄羅斯、韓國、烏克蘭、哈薩克斯坦及台灣的冷軋扁軋鋼品進行反傾銷調查。⁶¹根據中國海關統計，2001 年全年中國自台灣進口該產品金額達 4.9 億美元，占中國進口該類產品金額的 24.3%，占台灣鋼鐵對中國出口總額的 22.99%。⁶²此案在兩岸 WTO 事務往來上具有指標性的意義。

- * 此係首件中國引用 WTO 規範對待台灣貨品的案例，
- * 中國在執行過程中迴避了兩岸官方接觸，
- * 此案牽涉台灣重大商業利益，
- * 台灣對中國相關貨品設有違反 WTO 規範的進口限制。

根據 WTO 規定，進行反傾銷調查，應告知所有利害關係人，其中包括受調查產品之外國生產者、或以該產品生產者為主要成員之貿易或商業團體，及出口會員國政府等。⁶³但中國主張其對台灣的鋼品傾銷調查係屬一國內部事務，不願依規定通知台灣政府，⁶⁴僅透過中國的鋼鐵工業協會通知台灣區鋼鐵公會。⁶⁵然而台灣 2001 年所生產的 260 萬公噸冷軋鋼捲片有 45% 出口到中國，金額達 4.9 億美元，⁶⁶傾銷案一旦成立，殺傷力不言可喻。業者因此普遍主張，

consultations through the WTO.” 見 Y. H. Sun, “China watch: Post-WTO China, Taiwan far apart on trade,” *Dow Jones Newswires*, November, 5, 2002.

⁶¹ 中國對外貿易經濟合作部 2002 年 3 月 23 日所發佈 2002 年第 14 號公告；「中國宣佈對俄羅斯等鋼鐵產品進行反傾銷調查」，中國網。Available at: <http://202.130.245.40/chinese/PI-c/122870.htm>

⁶² 國際貿易局，「有關中國大陸對我鋼品進行反傾銷調查之因應」，國際貿易局及時新聞，2002 年 3 月 26 日。<http://www.trade.gov.tw/richnews/newscontent.asp?aaa=l&bbb=537&ccc=275>。

⁶³ 「烏拉圭回合多邊貿易談判臧事文件及馬拉喀什設立世界貿易組織協定」附件 1A 「一九九四年關稅及貿易總協定第六條（反傾銷）執行協定」第六條「證據」。

⁶⁴ 汪荊絹，〈中共：兩岸經貿爭議 不必透過 WTO 談判〉。《經濟日報》。2002 年 3 月 28 日，版 1。

⁶⁵ 蘭奇威，〈《專家論壇》大陸調查中鋼傾銷之分析〉。《經濟日報》。2002 年 3 月 27 日，版 2。

⁶⁶ 社論，〈鋼鐵貿易戰升高須小心因應〉。《工商時報》，2002 年 3 月 27 日，版 2。

由鋼鐵公會做窗口與中國溝通，儘量淡化政府角色。

值得注意的是，兩岸鋼品貿易處於失衡狀態。2001 年台灣對中國出口鋼品 380 萬公噸，但僅自中國進口 7 萬公噸，使台灣在兩岸鋼品貿易上享有 20 億美元的順差。其中一部份原因是台灣禁止扁鋼胚、小鋼胚等初級品外的其餘鋼品自中國進口。⁶⁷中國鋼鐵工業協會會長於 2001 年初訪台時曾指責台灣的不公平待遇，並暗示不排除要求對台灣進行反傾銷調查。⁶⁸許多分析因此表示，中國或想藉此反傾銷調查逼迫台灣廠商自律，並達到要求台灣政府開放市場的目的。⁶⁹果然，因為反傾銷案所涉及的商業利益重大，中國不僅堅持了其「兩岸不透過 WTO 接觸」的立場，有效迫使台灣官方放低姿態，讓業者逕與溝通。甚至反制台灣，施壓促成台灣改變若干對中國鋼品進口的限制，於四月廿二日開放冷熱軋不鏽鋼板等 125 項中國鋼鐵產品進口。⁷⁰

2002 年 3 月 29 日，在鋼品反傾銷案成立後才六天，中國又公告對來自美國、日本、韓國、俄羅斯和台灣的進口聚氯乙烯 (PVC) 進行反傾銷調查，⁷¹根據中國海關統計，2001 年全年中國自台灣進口該產品達 2.3 億美元。⁷²中國又一次未發函通知台灣政府。但由於中國為台灣聚氯乙烯最大出口市場，佔台灣全部出口八成，商業利益重大，台灣不得不再度決定由業界，台灣區塑膠原料公會，協調應訴。⁷³

2002 年 5 月 20 日，中國又宣佈自該日起對 11 類（涉案產品共計 84 項）進口鋼鐵產品進行防衛措施調查。⁷⁴依據中國海關統計，2001 年全年中國自台

⁶⁷ 社論，〈鋼鐵貿易戰升高須小心因應〉。《工商時報》，2002 年 3 月 27 日，版 2。

⁶⁸ 丁萬鳴，〈大陸不排除對我鋼鐵課反傾銷稅〉。《聯合報》，2002 年 2 月 28 日，版 24。

⁶⁹ 林憲祥，〈中共舞劍 志在「鋼品」對等開放〉。《工商時報》，2002 年 3 月 27 日，版 14；社論，〈由鋼鐵貿易戰看兩岸經貿互動〉。《中國時報》，2002 年 3 月 29 日，版 2。

⁷⁰ 于國欽，〈貿易局同意再開放一四七項大陸物品進口〉。《工商時報》，2002 年 4 月 23 日，版 6。

⁷¹ 中國對外貿易經濟合作部 2002 年 3 月 29 日所發佈 2002 年第 15 號公告；「外經貿部決定對進口聚氯乙烯進行反傾銷調查」，新華網，2002 年 3 月 29 日。

⁷² 國際貿易局，「有關中國大陸對我聚氯乙烯進行反傾銷調查之因應」，國際貿易局新聞稿，2002 年 3 月 29 日。

⁷³ 陳秀蘭，〈塑膠公會協調應訴 經部組團赴美諮商〉。《經濟日報》，2002 年 4 月 2 日，版 6。

⁷⁴ WTO, G/SG/N6/CHN/1, 2002.5.23.

灣進口涉案產品金額達 18.7 億美元，占中國總進口金額的 20.7%。⁷⁵中國根據「防衛協定」第六條規定，宣佈自 24 日起對 9 類（計 48 項）進口鋼鐵產品採行臨時性防衛措施，實施關稅配額，關稅配額外進口產品加徵 7%-26% 的特別關稅，關稅配額則採取全球配額的方式。⁷⁶當一國採行防衛措施時，出口國並無過錯卻遭受不利影響，WTO 因此規定採行防衛措施之會員應提供對涉案產品具有實質利益之出口會員事先諮商的機會，俾合意決定貿易補償。⁷⁷台灣是中國鋼鐵的第二進口來源，⁷⁸當然是「具有實質利益之出口會員」，理應被告知、諮商補償，但中國又一次未履行其 WTO 會員義務。

五、中國：「國內化」對台灣的通知及諮商

然而，中國常駐 WTO 代表團卻在 7 月 30 日寄函補行了前述 3 月 23 日及 3 月 29 日對台灣冷軋扁鋼品及聚氯乙烯兩反傾銷調查之通知。值得注意的是，通知函並非以 WTO 的官方語言—英文、法文或西班牙文書寫，而是使用兩岸的共同語言—中文；⁷⁹並且在稱呼「台澎金馬個別關稅領域」的正式名稱後，將「中華台北」(Chinese Taipei) 的簡稱擅自中譯為「中國台北」。同時寄送的另一份反傾銷調查「中文通知」，⁸⁰提前告知中國將自 8 月 1 日起對進口自日本、韓國、美國和台灣地區的苯酚產品進行反傾銷調查。⁸¹依據中國海關統計，2001 年中國自台灣進口苯酚的金額為 3,914 萬美元，占中國自全球進口量之 37.3%，為中國最大進口來源。而根據台灣海關統計，台灣苯酚對中國出口占其總出口

⁷⁵ 國際貿易局，「中國大陸對部分鋼鐵產品展開防衛措施立案調查及臨時防衛措施」，2002 年 5 月 24 日。

⁷⁶ WTO, G/SG/N7/CHN/1, 2002.5.23.

⁷⁷ 「防衛協定」第八條「減讓及其他義務之水準」與第十二條「通知及諮商」。

⁷⁸ 國際貿易局，「九十年十二月兩岸貿易情勢分析」，2002 年 2 月 27 日，表 8：「我國輸往大陸主要產品在大陸進口市場競爭表現」。

⁷⁹ 《中央社》，前引文，2002 年 9 月 9 日。

⁸⁰ 〈致函我 WTO 代表團 大陸稱我『中國台北』有意貶抑〉。《中國時報》，2002 年 8 月 2 日。

⁸¹ 〈我國對原產三國和台灣的進口苯酚進行反傾銷調查〉。《新華網》，2002 年 8 月 1 日。

量八成以上。⁸²

由「不通知」到「補通知」，以至於「(事前)通知」，中國似乎朝 WTO 多邊規範改善，但仍以「中文」、「中國台北」等動作強調其所主張的「兩岸加入 WTO 後，兩岸經貿問題仍屬於一國內部的事情」。

前述中國對 9 類進口鋼鐵產品所採行的臨時性防衛措施於 11 月 19 日截止，中國決定自 11 月 20 日起，針對其中 5 類(計 27 項)進口鋼品採行最終防衛措施，實施關稅配額 3 年，關稅配額外進口產品加徵 10.3%-22.4%特別關稅，逐年遞減至 8.7%-19%。⁸³據中國海關統計，2001 年中國自台灣進口涉案產品金額達 11.1 億美元，占中國總進口額的 27.6%。⁸⁴台灣一再要求諮商，中國常駐 WTO 代表團終於 11 月 20 日通知台灣代表團，願根據 WTO「防衛協定」第十二條第三款，就中國的鋼品防衛措施，在日內瓦進行“China and Chinese Taipei”間的諮商。這次的通知是以英文書寫的，但通知中將台澎金馬個別關稅領域「常駐代表團」(Permanent Mission)稱為「經濟貿易辦事處」(Economic Trade Office)，⁸⁵再度顯示其刻意貶抑台灣，將台灣代表團「國內化」之意圖，因為 Economic Trade Office 是香港與澳門(均係「中國的」個別關稅領域)在 WTO 的代表團名稱。台灣常駐 WTO 代表團提醒中國其稱謂「不恰當」，但仍願意諮商。⁸⁶12 月 12 日，兩岸常駐 WTO 代表團首度舉行雙邊諮商。會議定位為「WTO 架構下專業技術層面的接觸」，在日內瓦一飯店內舉行，彼此以「中國」及「台

⁸²「中國大陸對我苯酚產品進行反傾銷調查，國際貿易局已邀集業者會商因應」，國際貿易局新聞稿，2002 年 8 月 1 日。

⁸³ WTO G/SG/N8/CHN/1；WTO G/SG/N10/CHN/1。

⁸⁴〈鋼鐵工業今邀業者協商配額，中共此舉也迫使業者加速西進〉。《聯合報》，2002 年 11 月 20 日。

⁸⁵查 WTO 官方網站稱「台澎金馬個別關稅領域常駐 WTO 代表團」為“Permanent Mission of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu”，但英文媒體報導此事時均謂台灣常駐代表團為“permanent representative mission”參見“Cross-strait talks under WTO uncertain,” *China Post*, 2002.12.6; “Taiwan, China hold first WTO bilateral talks,” *Asia Times Online*, 2002.12.7.〈進口鋼品防衛措施，WTO 下中共首度願與我談判〉。《中國時報》，2002 年 12 月 5 日。

⁸⁶ *China Post*, id.

澎金馬個別關稅領域」稱呼，並以中文商談。⁸⁷

肆、整合理論與兩岸整合說

截至公元 2000 年底，中國是台灣第三大貿易夥伴，僅次於美國的第二大出口市場，第四大進口來源，及最大順差來源，⁸⁸近四成的台灣對外投資前往中國，使台灣成為中國的第三大外國資金來源，僅次於美國、日本。⁸⁹自 2001 年 11 月起，中國甚至超越美國，躍居台灣最大出口市場。⁹⁰兩岸入會，台灣開放與中國直接貿易、直接投資、擴大自中國進口項目，放寬對中國投資及陸資登台限制，兩岸間經貿活動必然更趨熱絡。兩岸入會前，美國國際貿易委員會預估中國在加入 WTO 後進口總量將成長 14.3%，其中 19.2%將來自台灣，可見一斑。⁹¹

在兩岸經貿熱絡前景下，陳總統積極尋求整合的言論立即受到熱烈的迴響。⁹²但兩岸政治整合的可能性真因 WTO 共同會籍之產生而提高了嗎？整合的意義是什麼？可需要若干條件的存在？

事實上，整合理論因學者觀察角度的不同而有各式各樣的主張，學術界一般分類為功能主義（functionalism）、新功能主義（neofunctionalism）、及聯邦主義（federalism）三大學派。

⁸⁷ 〈打破名稱僵局 兩岸首度進行 WTO 諮商〉。《中央社》，2002 年 12 月 13 日。

⁸⁸ 國際貿易局，「兩岸經貿情勢分析」，2001 年 9 月 27 日。

⁸⁹ 國家統計局，《中國統計年鑑》（北京：國家統計局，2001 年）。

⁹⁰ 許金龍，〈大陸連續三個月 躍居我最大出口市場〉。《聯合報》，2002 年 3 月 28 日，版 2。

⁹¹ 王相和，〈入會後 大陸進口成長 五分之一來自台灣〉。《工商時報》，2002 年 4 月 13 日。

⁹² 如〈『統合論』值得嘗試的第一步〉。《中國時報社論》，2001 年 1 月 4 日，版 2；黃偉峰。〈政治統合：已確定方向換取不確定結果〉。《中國時報》，2001 年 1 月 12 日，版 15；周陽山，〈統合論的幾種抉擇〉。《憲政評論》，2001 年 3 月 28 日。

其中聯邦主義學派的研究重心不在整合的過程。該派學者主張建立一套政治體制，直接聯合個別政府成爲一個新的超國家政體，期待由政治的統一帶動經濟、社會、及心理逐步的整合。⁹³此主張與本文所探討的重點：「兩岸經貿互動大量增加是否必然導致經濟整合，進而促成政治整合？」相去較遠，因此本文擬不深入討論，而由功能主義與新功能主義角度來探討。

功能主義濫觴於 1930 年代社會學家對科技發展所造成國際體系變化的分析。其學者認爲科技與通訊之快速發展在各國產生共通的經濟、環境、及社會問題，形成一股國際合作的壓力。其代表人物 David Mitrany 以「分枝說」(doctrine of ramification) 來強調功能合作的擴張性。他認爲國家間在某一功能領域成功的合作經驗會提高其他領域合作的誘因，經由學習過程，合作便如同枝葉分歧般地不斷擴大。而功能部門的合作又形成一種功能性的互賴網，使得民族國家的獨立行動能力降低，最後甚至讓渡給一個國際機制。⁹⁴Mitrany 說「功能決定它的適當組織」，⁹⁵因此功能主義的整合是由功能性的國際合作網絡取代政治性的國家，有功能決定論的傾向。

新功能主義由功能主義的立論出發，承認科技與經濟的變化爲各國帶來共通的問題，形成普遍性的壓力。不過新功能主義認爲政治整合並非純由科技與經濟因素決定，而是政治力互動的結果。因此新功能主義重在分析政治力在整合過程中扮演的角色。他們主張問題的解決須視有關政府、政黨、及利益團體的態度而定；而能否從整合過程中獲取利益，或至少利益不受損，則對這些政治菁英的意向具有關鍵作用。新功能主義的核心概念爲其代表人物 Ernst Haas 所提出的「外溢效應」(spillover effect)，說明政治菁英從某一領域的整合中獲利後，會支持其他領域的整合，於是對整合的支持便外溢到新領域。同時，功能性本身也有外溢效應。初期各國於特定領域進行合作，後來發現所牽涉的議題比預期更廣，於是授權工作範圍延伸，以達到目標。功能性的交流因此逐漸常規化，範圍也不斷擴大。參與的團體因此越來越多，而各國涉入的程度也日

⁹³ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987).

⁹⁴ David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Book, 1966).

⁹⁵ *Ibid.*, p.157.

深，愈來愈難退出整合的進程。而隨著時間的推進，負責協調的超國家機構亦會產生政治上的越界作用，不僅促進既有制度之強化，也促成新制度之建構。Haas 主張整合是不同政治行為者將他們的忠誠、期待及政治活動轉移到一個新中心，讓這個新機制擁有原國家管轄權的過程。⁹⁶因此新功能主義重視政治力與功能主義之重視專業力有所區別。

對兩岸整合表示樂觀的論者多以功能主義的分枝說與新功能主義的外溢論為其理論基礎。然而整合理論學者對於各國間整合的前景並非全然樂觀。Mitrany 是功能決定論者，他的確認為整合是國家間功能互賴的必然趨勢。但新功能主義學者就不盡然如此下結論了。如前所述，新功能主義者認為功能決定論過於武斷，相對地更重視整合過程中的政治力，而政治力的動向則繫於政治菁英對整合於己利益之評估。值得注意的是，這評估結果可以是肯定的，也可以是是否定的。

不僅 Haas 鑑於 1960 年代西歐整合經驗而對其外溢論作反向可能—分裂 (disintegration) 的論述。⁹⁷ Philippe Schmitter 更進一步說明除外溢 (spillover) —功能合作範圍及整合機構權限同時擴大外，還有其他發展可能。如：溢散 (spillaround) —僅有功能合作範圍的擴張，無權限之擴大；強化 (buildup) —整合機構權限擴大，但功能合作議題並未擴張；及逆溢 (spillback) —整合機構的權限及功能合作範圍皆縮小等。⁹⁸

Joseph Nye 進一步提出七項「過程結構」(process mechanisms) 及「整合潛能」(integrative potential) 來重新詮釋新功能主義。⁹⁹這七項過程結構是：

一、工作的功能連結 (functionalist linkage of tasks)。功能互賴所造成的不平衡及工作先天性的連結可能迫使政治行為者重新界定他們的共通課題，但其

⁹⁶ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1964).

⁹⁷ *Ibid.*, p. 81.

⁹⁸ Philippe C. Schmitter, "A Revised theory of regional integration," *International Organization*, vol. 24, no. 4 (1970), p.846.

⁹⁹ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971).

新界定可能帶來外溢效應，也可能帶來逆溢效應。

二、交流的增加 (rising transactions)。整合帶來貿易、資金、通訊、人員交流的增加。政治菁英可能擴張整合機構，但也可能選擇強化國內機構來處理大量的交流。

三、刻意的連結及結盟 (deliberate linkages and coalition formation)。課題被刻意地連結在一起，以利政治的結盟。這種努力可能促進整合，但也可能因結盟團體或連結議題之失勢而帶來負面的影響。

四、菁英之社會化 (elite socialization)。政治菁英積極投入整合機制，可以提高對整合的支持度，而這「整合社會化」對官僚團體是否支持整合的影響尤大。但如果其他過程結構並未促成整合，這群經整合社會化了的團體反可能遭到孤立。

五、區域團體的形成 (regional group formation)。一般認為區域整合刺激非政府團體及跨國組織之產生，但 Nye 認為兩者間的關係薄弱。

六、意識認同的吸引力 (ideological-identitive appeal)。認同感是支持整合的強大力量，永久感及認同感愈強，反對團體愈不敢正面攻擊整合的計畫，整合的短期損失也較能被容忍。然而全民的整合認同感若是不強，某些團體認同感的增強反可能引起具不安全感的國家領導階層及其他民眾的反對，這情形在整合的利得不確定時尤其明顯。

七、外部行為者的介入 (involvement of external actors in the process)。Nye 注意到區域外政府及國際組織，甚至民間團體，在整合計畫中可能扮演重要的角色。

此外，這七項過程結構也刺激四個整合潛能，是足以影響整合承諾的性質及隨後整合計畫演進的條件。

一、經濟水準的平均 (symmetry or economic equality of units)。整合個體之經濟發展程度及貿易的水平是否平均，將影響整合的進行。

二、菁英價值體系之相容性 (elite value complementarity)。整合個體菁英

團體的價值觀及思考方向愈是相容，愈有助於整合。

三、社會多元化之存在 (existence of pluralism)。整合個體愈多元化，整合機構愈能在整合過程中做出共同的反應。

四、會員國適應及反應的能力 (capacity of member states to adapt and respond)。會員國國內政治愈穩定，決策者對需求反應的能力愈強，愈能在整合機制中有效參與。

另一個對新功能主義做出重大貢獻的 Karl Deutsch 也在其對安全共同體 (security community) 的研究中指出，多元化安全共同體的形成有賴於三個條件：決策者價值觀之相容；整合個體決策者間行為的可預期性；以及整合個體對異議快速反應，而不訴諸武力的能力。¹⁰⁰

由上所述，新功能主義認為整合並非功能互賴的必然發展，而是有條件的。而且，即使在整合過程中也可能發生分裂的反向發展。我們將新功能主義理論證諸兩岸互動發展，發現兩岸經濟互利在中國改革開放後的 80 年代逐漸呈現。兩岸經濟條件的互補，同文同種的便利，使台灣民間不斷地跑在政府政策之前，造成事實，迫使政府立法允許，追求利潤的經貿活動於是讓台灣與中國間的關係日益密切，符合功能主義功能互賴具擴張性之預期。但兩岸出口依存度的懸殊使台灣警覺，¹⁰¹因而提出戒急用忍政策，為台商在中國的投資熱踩煞車，表現的則是新功能主義 Joseph Nye 所謂功能互賴造成不平衡，促使政治行為者重新界定課題，因而帶來逆溢的現象。

台灣不惜違反 WTO 規範對中國貨品之進口做歧視性限制，企圖逼迫中國利用 WTO 機制諮商或控訴，以達到與中國進行「會員對會員」平等接觸的目的，突破兩岸「一個中國」原則的僵持。但中國仍然堅持兩岸任何事務都是一國內部事務，拒絕依據 WTO 規範與程序進行。刻意從牽涉台灣業者重大利益

¹⁰⁰ Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957), p.70.

¹⁰¹ 2001 年，台灣對大陸出口依存度達 17.86%，比大陸對台灣出口依存度 2.22% 高出許多。2002 年，此二數據更達 22.56% 與 2.44% 之差。

的鋼品及 PVC 反傾銷調查案著手。顯示兩岸政治動機使雙方政府各自選擇強化國內機構（台灣經濟部限制進口，中國外經貿部反傾銷調查），而非利用整合機構—WTO 來處理交流所產生的問題。即使中國隨後履行了其 WTO 的通知及諮商義務，但仍對外堅稱兩岸常駐 WTO 代表團間的互動是「國家主體與其個別關稅區在 WTO 內的往來」，¹⁰²如此貶抑台灣的行為嚴重阻礙台灣對兩岸整合意識之認同。

台灣朝野對於台灣在兩岸經貿整合過程中的得失評量不一，使全民對兩岸政治整合的認同感更顯薄弱。¹⁰³因此統一主張，或甚至三通的呼籲，都引起執政民進黨及部分民眾的不安全感及反對。此即 Nye 所提之：全民的整合認同感若是不強，某些團體認同感的增強反可能引起具不安全感的國家領導階層及其他民眾的反對，這情形在整合的利得不確定時尤其明顯。

將兩岸 WTO 互動驗證於 Joseph Nye 所提出的過程結構，兩岸間存在的多是負面作用的因素。而中國與台灣兩地現況更未存在其所提出經濟水準平均、菁英價值相容、社會多元化等三項整合潛能條件。另驗諸 Karl Deutsch 的三條件，兩岸間不僅不存在決策者價值觀相容、行為可預期性等條件，中國目前的對台政策更不符合「不訴諸武力」的第三條件。據此，我們可以推斷兩岸 WTO 共同會籍雖會使兩岸經貿量增高，往來更熱絡，但整合的條件不存在，經濟未必整合。Amitai Etzioni 認為整合是一個過程，過程中雙方不僅增加互動，且逐漸調和相關政策，進而創設超國家權威（supranational authority）以為決策中心。¹⁰⁴有超國家權威之存在，掌握原來屬於國家的決策權，才算是整合。由兩岸各

¹⁰² 「國台辦新聞發佈會李維一答記者問全文」，前引文；「兩岸諮商鋼品措施 大陸稱應遵守 WTO 規則」，《中央社》，2002 年 12 月 6 日。

¹⁰³ 依據陸委會所整理各調查單位「民眾的統獨立場」民意調查結果顯示，2001 年間，台灣民眾中主張「儘快統一」的只有 2.9% 至 3.3%，主張「維持現狀，以後走向統一」的有 16.7% 至 21.4%。而主張「暫時維持現狀，以後看情形再決定獨立或統一」則有 26% 至 37.5%。此外，陸委會民意調查也發現有 57% 至 64% 的民眾認為中國大陸對台灣政府是具有敵意的，而認為中國大陸對台灣人民具有敵意的比率約 40% 左右。「民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析」，大陸委員會，2002 年 1 月。

¹⁰⁴ Amitai Etzioni, "The epigenesis of political communities at the international level," in James N. Resenau, ed, *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), pp. 346-358.

有算盤，互不信賴的互動看來，雙邊創設共同的（超國家）權力機構掌控雙方特定經濟活動的機會遙不可及，而政治整合更是與目前執政黨的「公投新憲」運動完全背道而馳。

伍、結論

兩岸前後加入 WTO，許多人期待 WTO 共同會籍所擴大的兩岸貿易與投資將成為兩岸關係的穩定因素，甚至促成經貿整合及政治整合。由前述兩岸的角力可見，兩岸因「一個中國」原則的僵持，使官方接觸停滯，台灣自入會前即期待透過 WTO 諮商機制，不僅達到「官方接觸」的目的，更因係「會員對會員」而擁有平等的談判地位。入會後，不惜違反 WTO 規範繼續對中國貨品的進口做歧視性限制，企圖逼迫中國利用 WTO 機制諮商或控訴。但中國仍然堅持兩岸任何事務都是一國內部事務，拒絕依據 WTO 規範與程序進行，充分顯示其漠視台灣 WTO 會籍，抵制於兩岸爭議中應用 WTO 的立場。因中國掌握了台灣的重大出口利益，在角力中顯佔上風。

隨後中國雖由「不通知」進步到「補通知」，再進步到「(事前)通知」，但以「中文」、「中國台北」等動作強調其所主張的「兩岸加入 WTO 後，兩岸經貿問題仍屬於一國內部的事情」的「一個中國」立場。與台灣諮商，也在通知中將台澎金馬個別關稅領域「常駐代表團」稱為「經濟貿易辦事處」，刻意將台灣代表團「港澳化」。

其實，聯合國曾有決議表示，國際組織內的代表問題與該組織內其他會員國對某一政府的承認問題是不同的。¹⁰⁵亦即與某政府同為國際組織內成員，因而互動，並不代表對該政府的承認。況且 WTO 為一經貿組織，不談政治問題，因此台灣與中國的 WTO 共同會籍本可為兩岸開闢一個中立的場合，解決經貿

¹⁰⁵ "The question of representation in an international organization was distinct from the question of recognition of a government by other members of that organization." GATT SR 22/3. (March 16, 1965), pp.1-2.

問題，共謀經濟利益。但兩岸對台灣主權的爭執卻讓中國無法以平常心看待。

中國自建制以來即把統一台灣視為其國家最重大目標之一，使用武力也在所不惜。但中華民國對內有效統治，對外排除他國干預，實際擁有台灣的主權，也是不可否認的事實。經濟的繁榮，加上 80 及 90 年代的民主化與本土化，更使台灣不甘於國際孤立，追求國際的認同。對於台灣，主權不僅關乎尊嚴，更是生存所繫，絕不可失去。於是，兩岸各自的最大願望成了對方最不願見到的。目標的衝突使兩岸陷入現實主義所謂的「安全兩難困境」(security dilemma)。¹⁰⁶ 爲了避免因誤判造成自己不可承受的損失，不能不把對方的意圖做最壞的猜想。

然而 2001 年，台灣對中國出口依存度已達 17.86%，比中國對台灣出口依存度 2.22% 高出許多。¹⁰⁷ 2002 年，此二數據更達 22.56% 與 2.44% 之差。¹⁰⁸ 不對稱的互賴可能使台灣在兩岸政治衝突下更處於劣勢。Robert Keohane 與 Joseph Nye 在研究權力與互賴的關係中指出，互賴關係若發生變化，依存度較低的一方損失將較低，於是在往來或談判中便可藉此爲籌碼，對依存度較高的另一方產生影響力。他們據此提出「敏感性」(sensitivity) 及「脆弱性」(vulnerability) 兩觀念。敏感性是指維持原政策環境的情況下，一方的改變將多快帶來另一方多大的損失。這損失不僅呈現在雙邊往來量的變化，也呈現在受損一方社會或政府爲改變做法所必須付出的成本。脆弱性則指政策環境改變後，依存度較高者仍將遭受的損失。因此，敏感性可說是互賴關係變化後立即的損失，而脆弱性則是其後較長時間內，爲適應變化後的環境的調整成本。¹⁰⁹

中國已成爲台灣最大出口市場，若中國對台灣的出口做政策性阻撓，台灣的出口勢將立即面臨困境，因此台灣相對於中國的敏感性甚高。而出口市場的

¹⁰⁶ John H. Herz, 1950. "Idealist internationalism and the security dilemma," *World Politics*, vol. 3, no.2, pp.157-158; Robert Jervis, 1978, "Cooperation under the security dilemma," *World Politics* vol. 30(January), pp. 167-170; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, Inc, 1979), pp.186-187.

¹⁰⁷ 大陸委員會，112 (2001)：表 8、表 9。

¹⁰⁸ 大陸委員會，125 (2003)：表 8、表 9。

¹⁰⁹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (New York: HarperCollins Publishers, 1989), pp. 11-19.

取得，不僅有賴產品在品質、價格各方面的競爭力，更需時間建立客戶網絡，不易且耗費極高成本，因此台灣亦達相當脆弱性。前述反傾銷調查案中，台灣相關產品依賴中國市場的程度分別高達五成及八成，顯然已成為中國「行動談判」的籌碼；而台灣官方的低調反應也是其敏感性的劣勢下所不得不然。

整合並非功能互賴的必然發展，而是有條件的。中國與台灣兩地間並不存在 Joseph Nye 所整理出經濟水準平均、菁英價值相容、社會多元化等三項整合潛能條件；有關其過程結構，存在的也多是負面因素；兩岸間並也缺乏 Karl Deutsch 所觀察到的條件，如決策者價值觀相容、行為可預期、不訴諸武力等。尤其因為安全及主權的失去可能再無重新獲得的機會，即使主張國際組織可以促進合作的新自由主義也不得不承認，牽涉國家基本利益的安全兩難困境確足以阻礙合作的可能。¹¹⁰兩岸目前處於安全的兩難困境中，本文分析顯見 WTO 共同會籍並無舒緩困境的作用。兩岸 WTO 共同會籍雖使兩岸經貿量增高，往來更熱絡，但整合的條件不存在，兩岸間創設共同的權力機構掌控雙方特定的經濟活動的機會已甚微，政治整合則更是遙不可及。

¹¹⁰ Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions," *World Politics*, vol. 38, pp.226-254. Reprinted in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*, pp. 85-115 (New York: Columbia University Press, 1985), p.92.

A Study on the China-Taiwan WTO Comembership and Integration

Hui-Wan Zhuo

Abstract

With the WTO comembership, Taiwan and China are bound by the WTO rules in their trade relations. The article explores the cross-strait WTO interactions with neofunctionalism to see if the WTO comembership will enhance the probability of cross-strait economic and political integration.

The study, however, finds that integration is conditional. The current cross-strait WTO interactions show a pattern of calculation of political self-interest and a deep lack of trust. Taiwan, against WTO rules, restricts imports from China; China initiates anti-dumping investigations, which involves major Taiwan economic interest. Both have relied on domestic agencies, instead of integration agency – the WTO – in solving their problems.

Checking against process mechanisms and integrative potential proposed by Joseph Nye, there exist only negative factors in the China-Taiwan bilateral relations; and the “non use of force” condition raised by Karl Deutsch does not exist neither. The cross-strait trade volume may increase with the WTO comembership, but it does not necessarily lead to economic integration, let alone political integration.

Keywords: WTO, comembership, integration, Neo-functionalism