

中国“入世”后海峡两岸经贸问题“政治化”之防治*

陈 安

(厦门大学 经济法研究所, 福建 厦门, 361005)

摘要: 海峡两岸的同时入世为促进两岸经贸关系的发展创造了良好的环境, 但由于台湾当局刻意将入世问题政治化, 也带来了一些额外的法律、政治和经济问题。本文通过对两岸入世相关规则和协定的研究, 驳斥了台湾当局试图将入世问题政治化的图谋, 并为我国如何防止台湾当局利用 WTO 阻碍两岸经贸发展, 提出了自己的主张。

关键词: 入世, 两岸关系, 政治化, 防治

中图分类号: F125 **文献标识码:** A

2001年11月10日, 世界贸易组织(以下简称“世贸组织”或WTO)第四届部长级会议通过了《关于中国加入世贸组织的决定》。翌日, 根据1992年关贸总协定理事会主席声明所确定的原则, 本届部长级会议又通过决定, 同意中国的台湾以“台湾、澎湖、金门、马祖单独关税区(简称‘中国台北’)”的名义, 加入世贸组织。按照有关程序分别履行批准手续之后, 中国自2001年12月11日起正式成为世贸组织成员; 中国的台湾则自2002年1月1日起, 也正式成为世贸组织的另一成员。¹

自此时起, 海峡两岸就面临着如何按照《世界贸易组织协定》(以下简称《WTO协定》)厘订的原则和规则, 进一步开展两岸经贸往来的新课题。

本文拟就今后适用于两岸经贸关系的WTO基本规则、两岸经贸问题被台湾当局“政治化”的现实与可能、以及防治两岸经贸争端“政治化”的设想等问题, 提出管见, 以就教于海内外方家。

1. 适用于两岸经贸关系的WTO基本规则

台湾海峡两岸的相继入世, 为两岸之间经贸往来的正常化和健康发展, 提供了新的有利因素。如所周知, 世贸组织是一个全球性的经贸平台, 其主要宗旨在于建立完整、健全、持久的全球性多边贸易体制, 促进贸易自由化, 实现全球各成员的共同经济繁荣。为实现此目标, 其主要途径是在各成员间“达成互惠互利安排, 大幅度削减(substantial reduction)关税和其他贸易壁垒, 消除国际贸易关系中的歧视待遇”。²两岸相继入世, 意味着已经分别

* 中国法学会WTO研究会和厦门大学国际经济法研究所于2001年12月14日至16日在厦门联合举办了“中国入世后海峡两岸经贸法律新问题研讨会”。本文是根据作者在会上的发言稿整理扩充而写成的。全文约30,000字, 其中约22,000字已发表于《中国法学》2002年第2期。兹另将全文辑于《国际经济法论丛》第6卷(法律出版社2002年10月出版), 冀能引致更多读者的评论和指教。

本文撰写过程中, 承华东政法学院朱榄叶教授、厦大国际经济法研究所博士生房东提供部分资料, 谨此志谢。

¹ 参见:《中国加入世贸组织》,《就中国台北加入世贸组织问题外经贸部和国台办负责人发表谈话》,分别载于《人民日报》(海外版),2001年11月11日,2001年11月13日。

² 《马拉喀什建立世界贸易组织协定》(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 以下简称《世贸组织协定》或《WTO协定》), 序言。其中 substantial reduction 一词, 现在通行的两种中译本译为“实质性削减”或“切实削减”, 似不尽达意。改译为上, 以供对照参考。

作出郑重承诺：在今后一切对外贸易活动中，包括两岸彼此间的一切贸易活动中，均将恪守《WTO 协定》厘订的各项基本原则及其相关的具体规则。

换言之，举凡肇始于《关税与贸易总协定》并为《世贸组织协定》所承袭和发展的用以促进全球贸易自由化的各项基本原则，诸如公平贸易原则、非歧视原则、互惠互利原则、最惠国待遇原则、国民待遇原则、大幅度削减关税和其他贸易壁垒原则、透明度原则、协商一致原则等，³均应根据两岸分别加入 WTO 时所作的承诺，完全适用于两岸之间的经贸往来。

特别值得注意的是：与参加世贸组织的所有其他成员相同，今后两岸都应切实信守《世贸组织协定》第 16 条第 4 款明文规定的“一揽子”义务，即：“每一成员方均应确保其法律、条例和行政程序完全符合各项附件协定所规定的义务。”⁴这是一条涵盖性极广、约束力特强的关键条款或“总管”条款。

如所周知，现行的《世贸组织协定》是由一个主协定以及 17 个“附件协定”（*annexed Agreements*）构成的有机整体。根据《世贸组织协定》第 2 条第 2 款，所有这 17 个附件协定及其相关的一系列法律文件，都是《世贸组织协定》的不可分割的组成部分（*integral parts*），对所有成员都具有约束力。换言之，缔约各方对于就多个领域、多种议题开展多边谈判所达成的各种多边贸易协定，必须同时全盘接受，有如市场采购中的“成套买卖”或“一揽子交易”（*package deal*），不得只从中选择接受部分协定而拒绝接受其他部分协定。

据此，海峡两岸相继参加世贸组织之后，作为它的两个成员，就必须分别以《WTO 协定》主协定、17 个附件协定以及其他相关法律文件作为标准，对各自现行的全部法律、条例以及一切行政程序规定，进行全面的审查并采取相应的立法和执法措施。具体说来，举凡完全符合《WTO 协定》整体规定的现行政策法令，就应继续推行；举凡不完全符合的，就应加以修订和调整；举凡完全不符合的，就应彻底废止，完全改弦更张。只有这样，才能做到确保海峡两岸两个关区内的政策法规，都完全符合《WTO 协定》的整体“游戏规则”。

但是，要在两岸经贸往来中切实履行各自的承诺，贯彻实现促进贸易自由化的上述各项原则，却殊非易事。迄今为止，有关两岸经贸往来问题的谈判，一次又一次地陷入僵局，其主要症结就在于台湾当局长期以来竭力将两岸经贸问题“政治化”，不断地以政治分歧干扰两岸经贸交流，阻挠两岸经贸合作。

2. 两岸经贸问题被台湾当局“政治化”的现实和可能

就海峡此岸而言，中国政府在“入世”以前，就已长期采取经济上对外开放的基本国策。在对台经贸往来过程中，20 多年来，始终坚持不以政治分歧影响和干扰两岸经贸交流和经济合作的方针，在关税、贸易、投资、税收、金融、运输等诸多方面，对前来大陆从事贸易、投资各类商务活动的台商，一贯给予全方位、多层次的优惠待遇，致使大陆对台商产生了强大的“磁吸”作用。据有关主管部门统计，迄 2001 年底为止，两岸贸易额累计已超过 2,232 亿美元，其中大陆对台出口 360.40 亿美元，大陆自台进口 1,872.22 亿美元，两相抵扣，台湾从中获得的贸易顺差高达 1511.93 亿美元之巨；与此同时，在投资方面，大陆已累计吸收台资 50,820 项，合同台资 547.25 亿美元，实际使用 293.18 亿美元。目前，大陆

³ 分别参见《1994 年关税与贸易总协定》（以下简称 GATT 1994）第 1、2、3、8、10、11 条。GATT 1994 是《WTO 协定》的首要附件协定。

⁴ 《世贸组织协定》第 16 条第 4 款，其英文原文为：“Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements.” 兹根据原文译出，译文与现在通行的两种中译本略有不同。

已成为台湾第二大出口市场和最大的贸易顺差来源地。⁵

中国政府在“入世”之后，已经并正在继续依据《世贸组织协定》有关促进贸易自由化的宗旨、原则和各项规定，对国内各项原有的对外经贸政策和法规，进行调整、改订和更新，并将遵循 WTO 的整体规定，在最大范围和最高层次上，继续对台商给予各种优惠待遇，俾能以更强的力度促使两岸经贸往来更加全面、快速和健康地发展。

但是，反观海峡对岸，台湾当局在“入世”前后，为了追求其狭隘的政治目的，无视两岸人民的共同愿望和根本利益，长期设置各种障碍，阻挠两岸经贸往来的健康发展，并刻意地将两岸经贸问题“政治化”。

这种“政治化”，主要表现为两种形式：

第一，以“国家安全”之类的政治借口，制定针对祖国大陆的限制性和歧视性经贸政策和相关“法规”，阻挠两岸双边贸易的正常进行，特别是阻挠大陆的商品和服务业进入台湾；阻碍台资流向大陆，特别是阻碍大陆资金进入台湾；并对大陆经贸人员的进出台湾、两岸经贸商务纠纷的处理，设定了种种无理限制和歧视待遇。在这方面，台湾 1991 年《国家统一纲领》和 1992 年《台湾地区与大陆地区人民关系条例》的相关规定，就是刻意将两岸经贸“政治化”的典型表现。台湾当局至今仍然限制 1,500 余项大陆农工产品进口台湾，不但造成大陆对台贸易逆差累计高达 1,511 亿美元，而且迄今尚未批准任何一家大陆资本的企业在台湾注册，这与大陆已批准台资企业 5 万余家形成极其强烈的反差对比。凡此种种，归根结蒂，也在很大程度上削弱了台湾企业在世界市场上的竞争力，损害了台湾广大消费者的利益。⁶

第二，台湾当局出于政治目的而滥用世贸组织中的争端解决机制（以下简称 DSU/DSB 机制），刻意将两岸经贸争端“国际”化，力图以“国际”性的“对簿公堂”方式，扩大政治影响，制造政治错觉，拓展“国际生存空间”。

上述第一种形式，是台湾当局已经行之多年的现实，至今未见有改弦易辙的重大举措。而且随着岛内政治格局的变化和民进党成为“立法院”的第一大党，今后还可能沿着原有的方向变本加厉。上述第二种形式，则是台湾当局正在积极策划并力求付诸实施的图谋，有种种迹象表明，它在一定条件下将从可能转化为现实。

就在“中国台北”单独关税区的代表在入世《议定书》上签署而“墨汁未干”之际，台湾当局就针对两岸经贸关系新局面发出这样的“政治”喊话：“加入 WTO 后，希望两岸能在同样国际组织、同样规则下，进行有秩序及比较正面的发展；至于所谓‘大三通’必须两岸协商，能在 WTO 架构下来谈。”⁷紧接着，台湾当局主管大陆事务的“陆委会”随即发表“声明”，公开扬言：“两岸互不隶属，双方加入世贸组织（WTO）申请案也是分开处理，入世后将是两个独立、平行、对等的会员体”；“WTO 部长会议通过两岸同时入会案，此举标志着国际社会已正式接纳两岸成为国际自由体系一员。这个体系为两岸提供一个新的沟通、对话与咨询管道，透过 WTO 的架构，双方不再需要预设任何政治立场，也无须设置前提，即可依据现有规范与架构，针对共同和各自关切的经贸议题，自然地进行对话与咨询。”⁸对于台湾当局诸如此类的“政治喊话”，台湾舆论界曾经及时作出中肯的解读，指出：“[台

⁵ 新华社报导：《海峡两岸经贸交流获长足发展》，载于《人民日报》（海外版），2002 年 2 月 11 日。

⁶ 参见《唐树备：加入世贸组织后两岸需要及早进行协商》，中国台湾网（2002-01-09）（www.chinataiwan.org/portal.po?UID）

⁷ 台湾“中央社 2001 年 11 月 12 日电”报导当时“行政院长”张俊雄的表态。着重点是引者加的，下同。见《参考消息》，2001 年 11 月 14 日。

⁸ 台湾《联合报》2001 年 11 月 13 日报导：《两岸方入世，即掀攻防战》；并见《台当局企图以“WTO 架构”偷换“一中”》，《参考消息》，2001 年 11 月 15 日。

湾]当局显然对 WTO 的政治效益颇有寄望，期借 WTO 的国际架构来建立两岸在政治上的对等地位”；“将 WTO 变成一个‘经贸为借口，政治为目标’借题发挥的政治舞台”；“欲借此迫北京在国际注目下放弃对‘一中原则’或‘九二共识’的坚持”。⁹

国际上，密切注视台海两岸政治互动关系的“明眼”人士，也一眼看穿和一语道破台北“政治葫芦”中装入的最新“膏药”和最新盘算：“对台北而言，预计在[2002年]1月份的入世是一次外交上的偷袭。台北把加入 WTO 看作是世界其他国家实实在在地承认了台湾确实是一个独立于北京的实体”。¹⁰

针对台湾当局借“中国台北”入世之机，力图将两岸经贸问题进一步“政治”化、“外交”化和“国际”化的最新盘算，中国政府反复多次阐明了自己的原则立场。在两岸入世前夕，就严肃指出：“两岸加入世贸组织（WTO）为两岸经贸发展特别是直接‘三通’提供了契机，但这些问题都是中国人自己的事情，可以在一个中国的原则下协商解决，不需要借助 WTO 架构下的争端解决机制，也不需要借助其他场合。”“两岸之间的问题都可以协商，但前提和基础是必须看作为一个国家内部的事务，不能看作国际或国与国之间的事务。”¹¹

两岸代表相继在入世《议定书》上签署之后，中国政府又严正声明：“我们欢迎中国台北在中国加入世贸组织之后以‘中国台北’的名义加入世贸组织。……需要指出的是，两岸先后加入世贸组织之后，两岸经贸关系仍属中国主体与其单独关税区之间的经贸关系，两岸经贸关系只有在一个中国框架内才能得到发展。”¹²

新近，中国政府又在更高的层次上郑重表示：两岸双方已先后加入世贸组织，这是双方一件大事，也是进一步发展两岸经贸关系的新契机。当前，经济全球化程度不断加深，区域经济合作的趋势更加突出。面对共同的机遇与挑战，两岸同胞理应甘苦共尝，相互扶持。因此，“我们主张不以政治分歧干扰两岸经贸交流。限制两岸经济合作的人为障碍，应当尽快拆除。两岸经贸问题应该也完全可以在两岸之间解决。”¹³

综上所述，不难看出：第一，在两岸经贸问题上，特别在两岸直接“三通”问题上，从来就存在着力图使其“政治化”和反对使其“政治化”的重大分歧和争斗。第二，在两岸相继入世之后，台湾当局囿于小“利”而昧于大势，任意曲解和可能滥用 WTO 的各种机制，在更多层面和更多场合，加强力度，继续扩大推行其把两岸经贸问题“政治化”的基本方针，并进一步把它“外交”化和“国际”化；制造更大的“新麻烦”，使两岸人民根本利益和祖国统一大业受到更严重的伤害。有鉴于此，对这种新的现实和可能，显然有必要依据《WTO 协定》所厘订的基本原则、有关规则及其历史实践进程，加以剖析，探讨其防治之方法与途径。

3. 防治两岸经贸争端被台方“政治化”的几种设想

根据世贸组织现行的基本原则、具体规则及其历史实践，结合海峡两岸相继入世后面临的新格局，可以考虑为防治两岸经贸问题被台湾当局进一步“政治化”，提出以下五种设想或五种途径：（1）建立“两岸四地”自由贸易区；（2）援用“安全例外”条款；（3）援

⁹ 台湾《联合报》社论：《正确定位 WTO：经贸平台？政治舞台？》，2001年11月14日。

¹⁰ 美国《商业周刊》2001年11月19日文章：《台湾入世可能进一步扰乱两岸关系》，见《参考消息》2001年11月21日。

¹¹ 新华社2001年10月31日电：《国台办发言：两岸之间的问题不需借助 WTO 架构解决》。（<http://202.106.83.158/xxjb0042.htm>）

¹² 《就中国台北加入世贸组织问题外经贸部和国台办发言人发表谈话》，载于《人民日报》（海外版），2001年11月13日。

¹³ 钱其琛：《坚持“和平统一、一国两制”基本方针，努力推动两岸关系发展》（在江泽民主席《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》重要讲话发表七周年座谈会上的讲话），载于《人民日报》（海外版），2002年1月25日。

用“互不适用”条款；(4)对“中国台北”单独关税区重新定位以及(5)更新观念,接受挑战,善用 DSU/DSB 机制。下文将逐一探讨这五种设想或五种途径在 WTO 体制中的条款依据,剖析其中可能出现的新问题,并综合权衡比较其利弊得失。从而谨慎、灵活地趋利避害,从容取舍。

3. 1 组建“两岸四地”自由贸易区的设想和问题

1995 年的《世贸组织协定》(WTO)是由 1947 年的《关税与贸易总协定》(GATT)演进发展而来。前者对后者有重大的发展,又在许多方面继续沿用后者的基本原则和有关规定(以下简称为“WTO/GATT 体制”)。¹⁴关于组建自由贸易区问题,即是其中一例。

按照 WTO/GATT 体制,各缔约成员相互之间在征收进出口关税方面应当实行“普遍最惠国待遇”,即任何缔约方在关税方面给予任何另一缔约方产品的优惠待遇,应当立即无条件地给予其他所有缔约方的同类产品。¹⁵但是,作为“普遍最惠国待遇”的一种例外,WTO/GATT 体制又允许某些经贸关系特别密切的缔约方,即两个或两个以上关税区的中小群体(a group of two or more customs territories),另行组建为“自由贸易区”,在其有关成员之间互相给予特别优惠的关税待遇,即“实质上(substantially)对原产于各成员境内各种产品的一切贸易,互相取消关税以及其他限制性商业规章”。而此种互相给予的特惠待遇,可以不给予自由贸易区成员以外的其他 GATT 缔约方。¹⁶有人通俗地譬喻:这是允许在 WTO/GATT 的大集体大家庭中,另搞“小团伙”;小团伙“哥们”间互相给予的特惠,可以不让大家庭中的其他成员分享。

由于此种做法既能够给各有关成员带来“左右逢源”的实惠,而又并不违反 WTO/GATT 的整体规范从而是合理合法的,再加上客观实践证明:这种组织形式对于全球经济的共同繁荣确能起到促进作用,因此,20 世纪 80 年代后期以来,随着经济全球化程度不断加深,组建“自由贸易区”之类区域性经济合作组织的趋势,也日益强化和更加突出。据 WTO 现任总干事穆尔(Moor)透露:迄 2000 年 11 月底止,经 WTO 秘书处登记在案的区域性贸易协定已达 170 多个,另有 70 多个也在磋商谈判之中。¹⁷对于近十几年来如“雨后春笋”般相继出现的此类协定,《世贸组织协定》在其首要附件中给予了积极的评价,认为“此类协定各参加方的经济更加紧密的一体化,可以对世界贸易的扩大作出贡献。”¹⁸世贸组织的最高决策机构,新近在多哈会议后发表的《部长会议宣言》中,也对 WTO 框架下的区域性贸易协定加以充分肯定,宣称:“我们强调确认世贸组织是制定全球性贸易规则和促进全球贸易自由化的无与伦比的论坛;同时,我们也承认各种区域性贸易协定在推动贸易自由化,扩大贸易和促进发展等方面,能够发挥重大的作用。”¹⁹

如今,中国既已加入世贸组织,对于上述行之有效的国际惯例或通行做法,自有参考借鉴的可能和必要,并可结合中国国情,采取“拿来主义”,加以妥善运用。据报导,不久前中国对外经贸部副部长龙永图在香港举行的一个大型国际研讨会上透露,“中国政府正考虑入世后在内地、香港及澳门之间建立一个自由贸易区,在世界贸易组织有关条例和框架之

¹⁴ 《1947 年关税与贸易总协定》(GATT 1947)经过修订,成为《1994 年关税与贸易总协定》(GATT 1994),并作为《世贸组织协定》的首要“附件协定”(annexed agreement),对世贸组织的所有成员具有全面的约束力。

¹⁵ 见 GATT 1994, 第 1 条第 1 款。

¹⁶ 见 GATT 1994, 第 24 条第 8 (b) 款。

¹⁷ See: Moor, Globalizing Regionalism: A New Role for Mercosur in the Multilateral Trading System, (www.wto.org/english/news-e/spmm.htm)

¹⁸ 见 GATT 1994, d.关于 1994 年关贸总协定第 24 条解释的谅解。载于《乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》(以下简称《乌拉圭回合法律文本》),法律出版社,2000 年版,第 26 页。

¹⁹ Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration, adopted on 14 Nov. 2001, par.4.(www.wto.org/english/thewto-e/minist-e)

下进一步促进中国内地、香港与澳门的经济发展和繁荣。”“中国入世后，在内地、香港和澳门之间建立自由贸易区完全符合世界贸易组织的贸易协定，而且有利于加强彼此间的贸易往来，有利于密切相互的经济合作。”²⁰香港经济学家也认为，在内地和港澳之间逐步建立起一种自由贸易关系，形成比一般世贸组织成员之间更加紧密的贸易互惠关系，将更能体现内地与港澳之间一个国家几个关税区的特殊关系和客观现实。

香港有的学者则更进一步倡议组建“大中国自由贸易区”，参照欧盟、北美自由贸易区、东盟的架构，立足于中国国情，逐步建立起包括台湾在内的一国两岸四地（大陆、港、澳、台）自由贸易区。除了在四地之间实行比一般 WTO 成员之间更紧密的协作和更优渥的互惠措施之外，还设置特定的争端解决机制，以专门解决一国两岸四地之间的经贸争端。²¹

这一设想和倡议，符合于海峡两岸四地即四个关税区广大人民的共同利益，符合 WTO/GATT 体制下的常规，符合当代潮流，自是可取之道。果能实现，就可避免将两岸经贸问题和经贸争端政治化、“外交”化和“国际”化的种种弊端和危害。但是，这一设想的实现，却必须以海峡彼岸台湾当局承认“一个中国”的原则作为基础和前提。衡诸当前现实，台湾当局至今仍然坚持其顽固立场，甚至公然推翻当年汪辜会谈已经达成的关于“一中各表”的“九二共识”，则此议在目前可预见的一定时期内，恐难实现。不过，如果在 WTO/GATT 框架下，分两步走，第一步先把中国大陆、港、澳这三个关税区妥善地组建为具有中国特色的自由贸易区，充分发挥其互补互助的综合集体优势，强化其在国际市场上的竞争能力，共同为 13 亿中国人民谋取到令人艳羡的福祉，则这一自由贸易区对海峡彼岸的台湾当能发挥相当有力的示范作用和“磁吸”效应，并在时机成熟时导致第二步，促使管辖着“中国台北”关税区的台湾当局改变立场，同意加盟。这应当是可以合理预期的。

3. 2 援用“安全例外”条款的设想和问题

在 WTO/GATT 体制中，“安全例外”条款是常被援用但至今争议很大的条款。

前文述及，世贸组织要求其所有成员都应恪守 WTO/GATT 体制下的各项原则和规范，在贸易领域相互给予关税减让等各种互利互惠的待遇，以不断促进彼此之间和全世界范围内贸易自由化。但是，全球各国、各地区与贸易有关的具体形势是极其复杂多变的，为了保护其成员在某些特定情况下的合理权益，世贸组织又允许其成员在某些特定情况下，作为例外，可以在一定程度上暂时偏离（deviate from）其本应恪守的某项原则或规范，即暂不履行其原先承诺承担的某种义务。前述允许组建“自由贸易区”，即是对“普遍最惠国待遇”原则的一种例外；而以“安全利益”为由暂时偏离 WTO/GATT 有关规范和暂不履行其原有义务，则是另一种例外，而且是更加重要的例外。

根据 WTO/GATT 体制中“安全例外”条款，《1994 年关税与贸易总协定》中的任何具体规定，均“不得被解释为阻止任何缔约方采取其认为对保护其基本安全利益（essential security interests）所必须的任何行动”，其中包括与武器、弹药和作战物资的贸易有关的行动，在战时或国际关系中其他紧急情况下采取的行动，等等。²²

两岸分别入世后，作为同一个中国主权实体下的两个关税区，任何一方对其相互之间的贸易往来，可否以保护自身“基本安全利益”作为理由，援引“安全例外”条款，偏离 WTO/GATT 的现有规范，设置贸易障碍，拒绝给予对方应有的各种优惠待遇，阻挠贸易自由化的进程？——据笔者所知，这在 WTO/GATT 体制五、六十年的演进史上，还是一个新

²⁰ 新华社报导：《中国正考虑在内地与港澳之间建立自由贸易区》，载于《人民日报》（海外版），2001 年 11 月 29 日。

²¹ 参见莫世健：《论世贸组织内大中国自由贸易区的法律框架》，载于《国际经济法论丛》，第 5 卷，法律出版社，2002 年版。

²² 参见 GATT 1994，第 21 条。载于前引《乌拉圭回合法律文本》，第 456 页。

鲜问题。围绕着这一中心，又可分解为以下三个“子”问题，即：

(1) 台湾当局是否可能在 WTO 新体制下，援引“安全例外”条款，继续阻碍两岸经贸的健康发展？或者更进一步援引此例外条款，滥用 WTO 中的争端解决机制，制造新的“麻烦”，把两岸经贸问题更加政治化、“国际”化？

(2) 中国政府是否可能在 WTO 新体制下，援引“安全例外”条款，拒绝继续给予台商各种优惠以继续促进两岸经贸的健康发展？或者进一步援引此例外条款，排除台湾当局对 WTO 中争端解决机制的滥用？

(3) 台湾当局是否可以在 WTO 新体制下，援引“安全例外”条款，继续和强化其向美国等采购武器的贸易行动（以下简称“向美购武”或“对台售武”），并使此类行动获得 WTO/GATT 体制下和国际法上的合法地位？

对于上述第一个“子”问题的答案，应当是肯定的。如所周知，李登辉当权年代长期推行“戒急用忍”方针阻挠两岸经贸正常往来，其最基本的“理论借口”就是所谓保护台湾岛的“安全利益”。如今，台湾当局承袭了李登辉的衣钵，虽在岛内外压力下提出了所谓“积极开放，有效管理”的“调整”办法，貌似有所“松绑”，实则许多迹象表明其基本方针并未改弦易辙，以致被嘲为“开放开放，开而不放；松绑松绑，松而又绑”。特别是“新政策”中的“有效管理”一词，留下模糊的解释空间，论者认为它不过是台湾当局捞取更多选票的一种“障眼”术或“掩耳”法，不过是“戒急用忍”的政治“变种”，或新瓶装旧酒。²³其最新例证之一是：就在“中国台北”关税区的代表在入世《议定书》上签署的前后，由台湾“国家安全局”牵头、“经济部”、“财政部”、“警政署”参与的“WTO 因应小组”秘密会议，频频举行，研拟在两岸入世后的新“对策”，议题分商品、人力、资金、情报、高科技五个小组，其中资金小组是整个会议的焦点，判定大陆“极有可能利用世贸市场开放之便对台开展经贸统战”；“连带势必衍生‘以商围政’、‘以商乱政’的情况，届时，台湾将面对长年经济基业受制于人形成的‘内乱’”。²⁴此例说明：台湾当局早就加紧策划于密室，研究“因应”之策，并已下定决心在“入世”之后，仍然耍弄故伎：打起保护“国家安全”的破旗，危言耸听，欺骗舆论，蛊惑人心，继续阻挠两岸经贸往来的健康发展。

但是，如果较深入地回顾 WTO/GATT 体制的历史实践，则不难发现，台湾当局的这一如意盘算是极难得逞的。在 GATT 的历史实践中，曾经有过三起比较典型的援引“安全例外”条款的争端，²⁵兹分别简介如下：

(A) 阿根廷诉欧共体、加拿大和澳大利亚限制进口案

阿根廷东南沿海的马尔维纳斯群岛（又称福克兰群岛），原为阿国领土，1832 年间被英国长期占领。1982 年阿根廷采取了收复失土的措施，英国对阿悍然发动侵略战争，因强

²³ 台湾舆论界综合观察了岛内“松绑政策”的种种现实，指出：以“松绑”取代“戒急用忍”，“虽然方向正确，但是目前的规范仍然绑了小脚，一路走来将会始终颠簸”；台湾当局一方面作出“积极开放”的姿态，“给厂商萝卜吃，一方面也祭出种种审查机制、动态调节以及事后管理手段，作为棒子，……以利掌控资金流向”。参见杜震华：《松绑“戒急用忍”不如三通》，载于台湾《中央日报》，2001 年 11 月 8 日；《萝卜+棒子》，载于台湾《工商时报》，2001 年 11 月 8 日。

²⁴ 台湾《东森新闻报》2001 年 11 月 21 日报导，香港《明报》2001 年 11 月 22 日报导：《台称要防大陆“经济统战”》，载于《参考消息》，2001 年 11 月 23 日。

²⁵ See: Robert Hudec, *Enforcing International Trade Law: the Evolution of Modern GATT Legal System*, Appendix / Part I: 207 GATT Complains, Nos. 112, 125, 143, Butterworth Legal Publishers, 1993, pp. 502, 512-513, 527-528; Oliver Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, Martinus Nijhoff Publishers 1985, pp. 81-83. (其中译本为：《关贸总协定多边贸易体制的法律及其局限》，童守云译，中国社会科学出版社，1989 年版，第 102-104 页。)并参阅朱榄叶：《关税与贸易总协定国际贸易纠纷案例汇编》，法律出版社，1995 年版，第 28、33~37、70~71 页；余敏友等：《WTO 争端解决机制概论》，上海人民出版社，2001 年版，第 134-136 页。

弱悬殊，以阿方失败告终，史称“马岛战争”。在“马岛战争”期间，在英国的积极策划和推动下，欧共体及其成员国（含英国）、澳大利亚和加拿大等自1982年4月10日起对阿根廷实行进口限制，以示“制裁”。1982年4月30日，阿根廷向当时的关贸总协定的理事会投诉，指控这些国家所采取的措施均非出于经济和贸易方面的原因，衡诸《关贸总协定》的原则和有关规范，

显属非法行为，应予撤销。这些被诉国家援引《关贸总协定》第21条所规定的

“安全例外”条款，论证其行为的“合法性”。双方舌剑唇枪，展开激烈争辩，GATT理事会未作结论。其后不久，迫于全球公正舆论，²⁶被诉诸国于1982年6月底撤销了上述对阿的无理限制措施。但被诉方援用“安全例外”一举之是非曲直以及是否合法，迄未澄清。²⁷

为要个“说法”，讨回公道，并防止今后“安全例外”条款再被任意滥用，阿根廷继续坚持要求GATT理事会作出决定，正式确认被诉诸国对阿采取的进口限制属于违法行为。此项正当要求因受被诉诸国抵制，未果。阿遂声明保留其在《关贸总协定》体制下的一切权利，“包括可能在适当时候援用GATT第23条规定来确定（determine）这些制裁所造成损害。”²⁸它还进一步要求GATT理事会以“协商一致”方式将其意见写进针对GATT第21条作出解释的文件中。1982年11月，GATT缔约方全体受理该争端，又经一番激烈争辩，GATT理事会仅仅同意在作出第21条正式解释的决定之前，先制定援用第21条的程序性“指导原则”。该“指导原则”规定，今后凡援用GATT第21条“安全例外”条款采取贸易限制措施者，应尽早通知各缔约方；受影响的所有缔约方有权保留其在关贸总协定体制下的一切权利，并且有权请求理事会对该问题进行相应的全面审查。但对于阿根廷要求就“安全例外”条款本身作出正式解释一事，GATT理事会虽表示要加以“进一步研究”（further study），但一直采取拖延、回避态度，最后不了了之。²⁹

（B）尼加拉瓜诉美国削减食糖配额案³⁰

尼加拉瓜是中美洲农业国，经济上以生产和出口粮、糖、咖啡为主。自20世纪30年代初起，尼国长期由亲美军阀索摩查家族统治，沦为美国的半殖民地。1979年桑地诺民族解放阵线推翻了索摩查家族的独裁统治，建立了独立自主的新政权，触犯了美国在尼的“既得利益”。于是美国视桑地诺阵线政权为眼中钉，力图予以扼杀。除大力支持尼国内部反政府武装的颠覆活动外，于1983年5月起大幅度削减从尼国进口食糖的配额，从原有的每年进口配额58,000短吨骤减为每年6,000短吨（1短吨=2000磅=907.2公斤），即大约十削其九，只留其一；并将削减下来的食糖配额重新分配给其他拉美国家。据统计，此举将使尼国每年损失1400万美元的外汇收入。美国所持“理由”是：美国对其自身“安全”和整个拉丁美洲的“安全”负有维护责任。大幅削减从尼国进口食糖配额，旨在削弱尼国政府用于军事目的以及资助中美地区“颠覆活动”和“极端分子”的财源，以保障和增强美国和拉美的“安全”与“稳定”。

²⁶ 按：在1982年“马岛战争”期间，除英国外，欧共体其余国家（法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、丹麦、爱尔兰、希腊等）以及加拿大和澳大利亚，都根本不是国际公法意义上的“交战国”（belligerents）。它们与阿根廷之间，全部都是“非交战国”（nonbelligerents）关系，实际上纯属群强纠合，欺压弱小，却胡乱援引GATT第21条“基本安全利益”例外条款，对阿实施贸易“制裁”，显得极其牵强附会，难以自圆其说，徒贻天下笑柄。See: Robert Hudec, *supra*, p.176.

²⁷ See: Report of the Council of Representatives on work carried out since the thirty-seventh session of the Contracting Parties, doc. L/5414, 12 Nov. 1982, p.17.

²⁸ GATT第23条规定：各缔约方认为其GATT项下的任何权益受到侵害时，有权依有关程序，向缔约方全体投诉，缔约方全体应立即对有关投诉进行研究，并向有关缔约方提出改正建议或作出相应裁决。

²⁹ See: Oliver Long, *supra*, pp.81-82; Robert Hudec, *supra*, pp.502, 176.

³⁰ See: United States-Imports of Sugar From Nicaragua, Report of the Panel adopted on 13 March 1984(L/5607-31S/67), (www.wto.org/english/dispu-e/gt47ds-ehmt)

1983年5月26日，尼加拉瓜向GATT理事会投诉，指控美国此举是为了追求特殊的政治目的而给予尼加拉瓜的歧视待遇，从而违反了《关贸总协定》第13条第2款关于“数量限制的非歧视管理”的规定，即“在对任何产品实施进口限制时，缔约方应当做到使此种产品的贸易分配尽可能接近在无此类限制的情况下各缔约方预期获得的份额。”同时，还指控美国此举也违反了《关贸总协定》第2条关于关税减让表的规定、第11条关于取消数量限制的规定以及该协定第4部分关于“贸易与发展”和给予发展中国家特惠待遇的规定。

双方经协商无法解决争端，尼加拉瓜遂于1983年6月27日进一步要求GATT理事会成立专家组审理此案。1983年10月18日理事会主席宣布，经与各方磋商，决定成立R.Peren, H.Sarraillet和C.Manhusen三人专家组，并且已授权专家组主席Peren与有关各方商定本案“审理范围”(Terms of Reference)为：“依据GATT有关规定，审理由尼加拉瓜提交缔约方全体的关于美国对从尼加拉瓜进口食糖采取措施的争端案，并作出事实认定(findings)，以便协助缔约方全体依据GATT第23条的规定，提出建议，或作出裁定。”

这样，受理本案的专家组从一开始就把争讼双方中的政治分歧问题，即有关美国援用“安全例外”条款本身的理由之是否合法问题，是否触犯GATT规范问题，完全排除在“审理范围”之外，把贸易争端从政治分歧中完全“剥离”出来，而仅仅“就事论事”，审理美国所采取的限制尼糖进口新措施是否符合GATT的有关规定。经过将近5个月的调查听审和取证，专家组于1984年3月初作出了本案的审结报告，呈交GATT理事会，其中认定：美国将尼糖进口配额从原有的58,000短吨骤减为6,000短吨此举，表明美国违反了《关贸总协定》第13条第2款关于“非歧视”的规定，“美国未能履行它根据《总协定》所承担的义务。”“专家组建议缔约方全体要求美国迅即向尼加拉瓜分配符合于《总协定》第13条第2款规定标准的食糖进口配额。”此项专家组审结报告在GATT理事会上引起激烈争辩。众多国家认为：为了追求政治目的而施加贸易限制，是不合理、不正当的，因而主张正式通过此项审结报告。美国代表则极力强调GATT组织根本无权处置此类国际争端。1984年3月13日，此项审结报告终于在GATT理事会上获得通过。但是，美国政府仍坚持原有立场，并公然表示：只有在美-尼之间的政治矛盾找到妥善解决方案之后，美国才会撤销上述措施。足见美国当年即使在GATT原多边体制下，依然我行我素，不受任何多边规范的约束，表现得十分霸气和蛮横。³¹

此案的审理虽未能最终解决美-尼矛盾，但关贸总协定前任总干事奥利弗·隆（瑞士籍人士）却从“方法论”的角度对它的审理经验作出了相当积极的肯定。他总结说：“此案的审理在关贸总协定的法律方面有一些值得注意的特色。首先，它表明：至少在某些争端中，有可能将政治因素与贸易因素分隔开来；其次，它表明：即使在处理政治色彩很浓的争端中，专家组程序也是颇能发挥作用的。”³²

(C) 尼加拉瓜诉美国禁运案

尼-美贸易争端前波未平，后波又起：1985年5月1日美国总统里根宣布：由于尼加拉瓜政府的政策和行为对美国的“国家安全”和外交政策构成“特别的威胁”，根据美国1976年的《国家紧急状态法》，美国政府决定自1985年5月7日起，对尼加拉瓜实行全面禁运，并禁止美国人与尼加拉瓜进行任何贸易，以示对尼实行“制裁”。针对美国政府此种变本加厉、背弃GATT多边规则义务的强霸行为，尼加拉瓜向GATT理事会投诉，请求成立专家组审理此案，并作出决定，要求美国取消禁运。在嗣后的激烈争辩中，美国坚主GATT专家组不能审议美国援引GATT第21条“安全例外”条款这一行动的合法性问题，在此前提下，才能同意成立专家组。显见其“做贼心虚”，色厉内荏。为了打破僵局，GATT理事会

³¹ See: Robert Hudec, *supra*, pp.512-513, 176.

³² 参见前引 Oliver Long 原著，第83页；童译中文本，第104页；余友敏等书第136页。

同意接受美国提出的这一条件，并成立了专家组。据此，专家组成立之后在其“审理范围”(Terms of Reference)中，排除了上述审议内容，也不审议依据国际公法其他准则提出的其他指控，而仅限于就贸易论贸易。1985年10月，专家组提交了调查终结报告，作出了貌似“模棱两可”实为“委婉”地批评美国的认定：一方面，承认美国有权实行贸易禁运，另一方面，又认为美国的禁运措施有悖于GATT推进贸易自由化的基本宗旨。美国固然有权援引GATT第21条“安全例外”条款，但也需要有稳定的贸易政策，在两者互相矛盾不可得兼时，美国选择了前者，而放弃了后者，这是错误的选择。但是，专家组并未针对美国的这种错误选择进一步提出改正建议。同年11月，GATT理事会对专家组的报告作了讨论。当事国双方以及相关各方对决议案文的内容和措词又各执一端，僵持不下。经理事会与争端双方磋商协调，迄未能化解僵局，遂将专家组报告作为未经通过的文件存档搁置。³³此后1987、1988年，尼加拉瓜政府又多次向GATT理事会投诉，指控美国的禁运措施违背它自己在GATT中承担的国际义务，但始终未获理事会积极回应。直至1989年，尼加拉瓜大选，产生了新总统，美国才在1990年2月正式解除了对尼的禁运。³⁴

以上三宗案例，具体情节各异，但其中“安全例外”条款的援用者却颇有“共性”：第一，都是为了追求政治目的，蓄意将经贸问题政治化；第二，都是对GATT体制下“安全例外”条款加以曲解和滥用；第三，都是背弃了自己参加GATT多边体制时作出的郑重承诺，自食其言，违反国际义务。第四，GATT的缔约方全体(CONTRACTING PARTIES)及其理事会在处理此类蓄意把经贸问题与政治冲突挂钩、曲解和滥用“安全例外”条款因而引发的争端时，总是回避直接接触及棘手的政治分歧，而尽可能将经贸问题从政治争端中剥离出来，“在商言商”，就贸易谈贸易，并以《关贸总协定》本身的规则为准绳，求得问题的妥善解决。诚如关贸总协定前任总干事奥利弗·隆所总结的：在GATT体制下，当事人将争端提交缔约方全体及理事会之后，如果其中的政治意义大于贸易意义，缔约方全体及其理事会就只打算在《关贸总协定》的职权职责范围之内行事。它们总是尽一切努力避免卷入政治性的纷争，而将解决政治争议的责任留给其他相关组织去处理。“为了把贸易因素和政治因素隔离开来，GATT理事会总是将政治因素搁置一边，而只受理审查该案争端是否与《关贸总协定》的具体规定相关联，能否根据《关贸总协定》的具体规定来处断。”³⁵第五，正因为GATT缔约方全体及其理事会对此类因曲解和滥用“安全例外”条款引发的争端，采取上述“政贸分离”的处断方针，因此，此类争端制造者的违规违法行为，极难得到其他缔约方的普遍认同，恰恰相反，到头来总是遭到其他缔约方和国际舆论的同声谴责和广泛批评，即使是超级大国或经济强国，也未能例外和“幸免”。其“政治收支结算”，总是所失远超于所“得”。

简言之，在GATT体制下滥用“安全例外”条款者的以上五点“共性”，似可概括为：目的相近，手段相似，后果相同。

由此可见，两岸入世后，如果台湾当局仍然昧于大势，不识时务，也拒绝“以史为鉴”，硬要耍弄故伎，在WTO/GATT的新框架下曲解和滥用“安全例外”条款，继续把两岸经贸问题政治化以阻挠两岸经贸往来的健康发展，则到头来势必是“偷鸡不着蚀把米”，除了进一步在世贸组织和国际社会中的丢丑之外，不会有其他什么美果可尝。——这就是对前述第一个“子”问题持肯定答案的“发展前景”。

³³ 按照当时的议事规则，GATT理事会对争端案件作出处断决定时，采取“协商一致”(consensus)的方式，即对于受理审议的争端事项加以处断的拟议决定(proposed decision)，出席会议的全体成员无人正式表示反对，方可视为经“协商一致”作出了决定。这种表决制度往往导致某些大国在GATT内部敢于独行其是，不受约束，从而使GATT当年的争端解决机制显得软弱、低效。参阅陈安：《世纪之交围绕经济主权的新“攻防战”》，载于《国际经济法论丛》，第4卷，法律出版社，2001年版，第84~86页。

³⁴ See: Robert Hudec, *supra*, pp.527-528, 202.

³⁵ 参见前引Oliver Long原著，第81页；童译中文本，第102页。

关于前述第二个“子”问题，即中国政府是否可能在 WTO 新体制下援引“安全例外”条款，以应对台湾当局的“经贸政治化”行径及其后果？其答案，应当是否定的。至少就现有的两岸关系“生态学”环境看，应持否定答案。

这是由中国政府对待两岸经贸问题的基本立场、基本政策方针所决定的。因为：首先，如前文所述，中国政府反复多次强调：“两岸加入世界贸易组织之后，两岸经贸关系仍属中国主体与其单独关税区之间的经贸关系”；两岸经贸问题始终“都是中国人自己的事情”，可以在一个中国原则下和一个中国范围内，自行协商解决；“两岸经贸问题应该也完全可以在两岸之间解决”。³⁶换言之，在可预见的未来岁月中，没有必要援用“安全例外”条款，主动把两岸经贸争端问题提交 WTO 去求得解决。其次，亦如前文所述，中国政府在入世前后，已经并正在继续依据 WTO 促进贸易自由化的诸般原则和规则，调整和更新对外开放的政策法令，在更大范围、更多层次和更强力度上，扩大对外开放。因此，对于“血浓于水”的本国同胞——台商，势必继续给予在 WTO 新框架下的各种可能的最大优惠；甚至在条件成熟时，也给予“自由贸易区”的同等特惠待遇，这也不是不可预期的。既然如此，中国政府显然不会在台湾当局继续阻挠两岸经贸正常往来的新情况下，援用“安全例外”条款，自行改变对广大台商给予最大优惠的政策。因为，中国政府对待迄今仍坚持“台独”走向的台湾当局与对待心向祖国的广大台商，从来就是严格区分，绝不混淆的。

但是，如果台湾当局不但长期拒不改弦更张，而且误判“入世”后的新格局新形势，顽固地和加速地沿着台独走向愈行愈远，并且变本加厉，进一步肆意滥用 WTO 中的争端解决机制，不断地制造新麻烦和挑起新事端，千方百计地借“入世”之机把两岸关系“国际化”，则中国政府届时是否可能援用“安全例外”条款，又当别论。关于这一点，下文将另作分析。

关于前述第三个“子”问题，即台湾当局能否在 WTO 新体制下援引“安全例外”条款，使其向美国等采购武器的贸易行为获得 WTO/GATT 体制下和国际法上的“合法”地位？其答案也应当是否定的。其所以然，有着三个方面的原因：

第一，贸易自由化须受国际公法准则的约束。WTO/GATT 体制所借以建立和运行的法律根据是《WTO 协定》。后者的立约宗旨，是在经贸这一有限的领域，即在非政治领域，建立一个全球性的多边平台，即全球性的多边贸易体制，以促进全球贸易自由化（trade liberalization）。这种“自由化”，当然不应当也不可能是无条件的、绝对的、不受任何法律约束的“自由化”。即使就体现了促进贸易自由化宗旨的 WTO 诸项基本规则而言，其关税减让的幅度，贸易壁垒撤除的范围，非歧视措施、最惠国待遇、国民待遇实施的程度，也都是必须具备一定条件和受到一定限制的，而这些条件和限制的本源，归根结蒂，则是来自各主权国家在政治上和经济上的协商意志和协调权力。因此，在当代国际社会，任何全球性的经贸平台或多边贸易体制，都不是孤立自在和至高无上的，它的持续存在和正常运作，是与国际政治上现有的多边体制互相配合、相辅相成的；相应地，它必须也必然要切实遵守和直接受制于国际政治关系、国际公法上的一切基本原则，而不得任意违背、侵害、践踏、直至破坏这些基本原则。否则，就势必造成国际政治秩序和国际经济秩序的混乱，并最终导致经贸平台本身的瓦解和覆灭。

第二，对台售武是触犯国际强行法（*jus cogens*）³⁷的违法行为。当代国际社会上行之多年的《维也纳条约法公约》，在序言中开宗明义地强调“条约必须遵守原则是举世公认的（*universally recognized*）”。《公约》第 26 条规定：“凡在有效期中的条约对各当事国均有

³⁶ 见前引钱其琛讲话；外经贸部和国台办发言人谈话。

³⁷ 强行法（*jus cogens*），又称强制法、绝对法，指必须绝对执行的法律规范，不允许法律关系参与者一方或双方任意予以伸缩或变更。其相对名称为任意法（*jus dispositivum*），又称相对法，指可以随意选择取舍的法律规范，允许法律关系参与者在法定范围内自行确定相互间的权利义务关系。

拘束力，各当事国必须真诚守信地（in good faith）履行。”第 27 条又进一步指出国际条约与缔约国国内法之间的关系，明文规定：“条约当事国不得援引其国内法规定作为理由而不履行条约”。这就是众所周知的“有约必守”（pacta sunt servanda）原则。与此同时，《公约》第 53 条又明文强调：“条约在缔结时如与一般国际法强制性规范（peremptory norm）相抵触，条约无效。”“一般国际法强制性规范是指由国家组成的国际社会整体接受并公认为不容许侵害毁损……的规范。”³⁸而“有约必守”原则以及不得侵害国家主权原则，即一切国家应当互相尊重国家主权的独立和领土的完整，这都是早已厘订于《联合国宪章》³⁹和举世公认的国际法强制性规范。

据此，任何全球性的政治公约、经济公约，包括《WTO 协定》，其缔结、运作和执行，显然也都不得任意违反、背离上述国际法强制性规范。衡之台湾当局向美国购武以及美国对台售武的现实，则购买与销售双方，显然都是直接违反、践踏《联合国宪章》和《维也纳条约法公约》有关“有约必守”以及国家主权不容侵害这些国际法强制性规范的。它们之间的购、销行为，显然都不属于 WTO 体制下的促进贸易自由化的合法范畴；恰恰相反，此类行为都应属于国际法上的不法行为或违法行为。

众所周知，台湾自古即属于中国。中国人由大陆赴台开发、经营、生息繁衍，已长达 1700 余年。1885 年，中国清朝政府正式划定台湾为中国的单行省，并任命巡抚统辖全岛。1895 年起台湾虽一度被日本侵略者长期霸占，但第二次世界大战结束前后，一系列国际协定和法律文书已重新确认中国对台享有主权，并使台湾重归祖国怀抱。⁴⁰

但是，1949 年中华人民共和国成立之后，美国出于其称霸全球的战略需要，长期拒绝在外交上承认中国，并极力扶持退据台湾的国民党集团窃踞新中国在联合国中的合法席位。经中国与全球主持正义的国家联合斗争，终于在 1971 年 10 月 25 日由第 26 届联合国大会通过 2758 号决议，驱逐了台湾当局的代表，恢复了中华人民共和国在联合国的席位和一切合法权利。美国政府鉴于大势已去，无力回天，为避免自己陷于彻底孤立，遂于 20 世纪 70 年代之初开始对华建交谈判，并在其后发表的三份中美联合公报中，反复重申：“美国认识到，在台湾海峡两边的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议。”⁴¹“美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。”“美利坚合众国政府承认中国的立场，即中国只有一个，台湾是中国的一部分”。⁴²“互相尊重主权和领土完整、互不干涉内政是指导中美关系的根本原则。……美国政府非常重视它与中国的关系，并重申，它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行‘两个中国’或‘一中一台’政策。”⁴³

特别应当指出的是，在上述发表于 20 年前的第三个中美联合公报中，美国政府还专门

³⁸ 1969 年《维也纳条约法公约》较通行的中译本有二，这里摘引的内容是根据其英文本原文，参照通行译本，另行改译。见李浩培著：《条约法概论》，附录一，法律出版社，1987 年版，第 605、613、620 页；第 633、654、671 页；第 701、711、720 页。关于国际法强制性规范或强行法的各种见解及其分析，见同书第 294-303 页。

³⁹ 见《联合国宪章》，第 2 条，第 1、2、4、7 款。

⁴⁰ 1943 年 12 月 1 日中、美、英三个同盟国签署的《开罗宣言》，1945 年 7 月 26 日中、美、英及其后苏联共同签署的《波茨坦公告》，一再重申：日本所窃取于中国之土地诸如中国东北、台湾、澎湖列岛等，均归还中国。1945 年 8 月 15 日，日本宣布投降，在《日本投降条款》中对上述国际协定表示接受。同年 12 月 25 日，受降主官代表中国政府宣告：自即日起，台湾及澎湖列岛已正式重归中国版图，所有一切土地、人民、政事皆已置于中国主权之下。至此，台湾、澎湖完全重归于中国主权管辖之下，并已获得国际社会的普遍承认。[详见：中国政府白皮书：《台湾问题与中国的统一》（1993 年 8 月 1 日）；《一个中国的原则与台湾问题》，（2001 年 4 月 7 日）。（www.chinataiwan.com.org/）]。

⁴¹ 《中美联合公报》（1972 年 2 月 28 日）。（www.chinataiwan.com.org/）

⁴² 《中华人民共和国和美利坚合众国关于建立外交关系的联合公报》，（1979 年 1 月 1 日），（网址同上）。

⁴³ 《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》（1982 年 8 月 17 日）。

就对台售武问题作出郑重的、具体的承诺：“美国政府声明，它不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策，它向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水平，它准备逐步减少它对台湾的武器出售，并经过一段时间导致最后的解决。”⁴⁴

相隔 15 年之后，中美双方又发表联合声明，分别和共同重申恪守上述三个联合公报：“中方强调，台湾问题是中美关系中最重要最敏感的核心问题，恪守中美三个联合公报的原则，妥善处理台湾问题是中美关系健康、稳定发展的关键。美方重申，美国坚持一个中国的政策，遵守中美三个联合公报的原则。”⁴⁵

简言之，在尊重中国国家主权和领土完整以及与之紧密相关的削减和停止对台售武问题上，美国历届政府可谓信誓旦旦，好话说尽，言犹在耳。但是，对照众所周知的美国对台售武的现实，自上述第一个公报发表后长达 30 年的期间内，美国政府不但未信守诺言，“逐步减少”对台售武，反而不断变本加厉，在对台售武的性能和数量上均大大超过中美建交后 1982 年的原有水平。如果把这种严重食言、背信弃义、践踏“有约必守”和国家主权原则等国际强行法规范的违法行为，说成是符合 WTO/GATT 体制宗旨和规则的合法行为，说成是符合国际公法的正当行为，那就不啻是对 WTO/GATT 体制和国际公法基本准则荒谬绝伦的歪曲和极端严重的亵渎！至于美国国内至今仍有“鹰派”人士以实施美国国内的《台湾关系法》为借口，“论证”美国对台售武行为之“合法性”和坚持此种践踏国际强制性规范的违法实践，只不过是徒然突显其对《维也纳条约法公约》第 27 条禁止规定之无知、蛮横和理屈词穷，实在无法掩尽天下人耳目，因为后者毫不含糊地载明：任何条约当事国均不得援引其国内法规定作为理由而不履行国际条约。

第三，欧美其他军事工业强国对台售武行为，也是触犯国际强行法的违法行为。近数十年来，除美国之外，欧美其他军工强国的军火商及其政府对台售武情事，亦时有发生，伏而又起。此类行为，当然也是属于违反“有约必守”和“他国主权不容侵害”等国际强行法规范的不法行为。因为，在这些国家与中国建交之初，都毫无例外地在有关建交的双边公报中公开宣布：尊重中华人民共和国主权和领土的完整，承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，台湾是中国的一部分。不言而喻，一方面宣称尊重中国主权和领土的完整，另一方面却在经济利益驱动下把各种先进武器出售给严重损害和破坏中国主权与领土完整的地方叛乱集团或顽固分裂势力，这种言行不一、违背国际信义和国际义务的不法行为，不论来自何方，理所当然和毫无例外地受到中国政府的谴责、抵制和相应的制裁。中国政府的这一基本立场，显然不会因中国的入世而稍有松动和改变，因为在台湾当局的分裂主义和台独走向未有彻底改弦易辙的条件下，任何对台售武这一国际非法行为，都绝不可能在 WTO/GATT 体制下和国际公法上摇身一变，突然变成为什么“贸易自由化”的“合法”行为。其理至显，已如上文第一、二点所述，无庸多赘。

3. 3 援用“互不适用”条款的设想和问题

“中国台北”单独关税区入世后，台湾当局力图把世贸组织这一“经济平台”转换作为“政治舞台”，以两岸经贸问题为口实，借题发挥，追求将两岸整体关系“外交化”和“国际化”，这一谋图早在 2001 年 11 月间就已经昭然若揭。新近的讯息是：其“陆委会”主管曾多次鼓吹要将两岸关系“引导”到 WTO 架构下，“提升”到“国际层次”，通过加入世贸组织，一举为台湾“打开 140 扇国际大门”，“积极参与国际事务，扩大台湾在国际的生存空间。”⁴⁶

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 《中美联合声明》（1997 年 10 月 29 日）（网址同上）。

⁴⁶ 见《入世后两岸经贸的趋势》，人民网地方联报网（2002-01-25）。（<http://www.unn.com.cn/GB/channel2567/2577/2579/200201/25/153823.html>）

不难预料：在现行的 WTO 体制下，最有可能被台湾当局滥用来作为“政治舞台”的，就是其中的“争端解决机制”：台方以两岸某种经贸问题或某项经贸争端作为“切入口”或突破口，寻衅肇事生端，以“申诉人”（claimant）的身份，向世贸组织所设的“争端解决机构”（Dispute Settlement Body, 简称 DSB）投诉，“迫使”中国政府以“被诉人”（respondent）身份，与台方代表在 WTO 这一拥有 144 个成员国家和地区（单独关税区）的全球性国际组织中，“对簿国际公堂”，制造“国际争端”的错觉，进而利用国际各种新闻媒体从中“炒作”，混淆国际视听，扩大国际政治影响，捞取国际政治资本。

针对这种图谋，学界有人提出，中国政府不妨“未雨绸缪”，考虑援用 WTO 体制下的“互不适用”条款，特别申明对两岸经贸问题及有关争端互不适用《世贸组织协定》的“附件 2”，即互不适用《关于争端解决规则与程序的谅解》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 简称 DSU），借以从源头上和根本上堵塞台湾当局力图将两岸问题“外交”化和“国际”化的“通道”。因为，世贸组织中的“争端解决机构”（DSB）据以设立的“法源”以及据以运作的规则，就是 DSU 这份多边协定。如能做到两岸经贸争端“互不适用” DSU 这一多边协定，则一旦台方将两岸经贸争端提交 DSB 解决，就是“所请于法无据，应予驳回”了。此种设想是否可取，应作具体分析。

按：《世贸组织协定》第 13 条就是专门针对“多边贸易协定在特定成员间的互不适用”问题作出的规定。其中第 1 款载明：“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本协定及附件 1 和附件 2 所列多边贸易协定，则这些协定在该两成员之间互不适用”。这里所列的“附件 2”，就是指 DSU 这一多边“谅解书”。同时，同条第 3 款规定：在 WTO 成立之后即 1995 年 1 月 1 日以后参加 WTO 的新成员，“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[关于互不适用]的规定方可在该两成员之间援用实施。”此外，同条第 4 款又进一步作出概括性的重要补充：“在任何成员请求下，部长级会议可审议本条在特殊情况下的运用情况，并提出适当建议。”

根据本条第 1 款和第 3 款的上述明文规定，中国政府现在如欲正式要求在两岸经贸问题争端上互不适用 DSU 这一多边协定，就会遇到两个方面的具体问题，即：第一，如前文所述，《WTO 协定》乃是“一揽子”协定，各成员在参加缔结和接受本协定时，“要么全部，要么全不”，不允许只从中挑选接受某些规定却又拒绝其中另外某些规定。DSU 协定乃是整个《WTO 协定》不可分割的一部分，这是《WTO 协定》第 2 条第 2 款所明文涵盖的。据此，结合第 13 条第 1 款的文字表述，则一成员如欲提出对另一成员“互不适用”，看来也只能就《WTO 协定》及其 17 个附件协定这一不可分割的整体，作出全盘的抉择。如果选择“全盘互不适用”，这显然不符合中国参加 WTO 的本意，也不符合中国对台湾这一中国主权下单独关税区的基本政策。第二，中国作为 WTO 的新成员，如欲提出对另一成员即“中国台北”单独关税区“互不适用”，则应在相关的部长级会议批准中国加入之前，即 2001 年 11 月 10 日之前提出并已通知部长级会议，方为有效。如今显已失去时效。

当然，也应当看到，第 13 条第 4 款“概括性”的补充规定，留下了较大的解释空间和援用的可能性。如果台湾当局甘冒天下之大不韪，肆无忌惮地硬把两岸经贸问题争端“外交”化和“国际”化，对中国造成了极大的危害，到了令人忍无可忍的地步，则届时中国自可考虑援用第 13 条第 4 款的上述规定，同时也援用《1994 年关贸总协定》第 21 条关于“安全例外”的规定，提请部长级会议作为“特殊情况”加以审议，并提出相应的处断建议。但是，对条文中所称“特殊情况”究应作何解释，其内涵和外延如何界定，按《WTO 协定》第 9 条第 2 款的规定，应由部长级会议以四分之三的多数票通过，方能生效。由此可见，援用第 13 条第 4 款的上述规定并提出相应的请求，其审议、批准的条件和程序可谓相当严格和复杂，且含有诸多模糊不清和难以确定的解释变数。显然，非到万不得已，一般成员是

不会轻易提出此项申请的。

不过，整个 DSU 这一多边协议，经过 1995-2001 年前后大约七年的实施和十分频繁的运用，实践表明：其中某些规定已显得不能适应形势发展的新需要，故 2001 年 11 月在多哈举行的 WTO 第四届部长级会议上已决定把 DSU 作为新一轮多边谈判的项目之一，对它进行新的审议、磋商和必要的修订。这一决定已引起 WTO 全体成员瞩目。中国现在既已成为 WTO 的正式成员之一，自当在重新审议、修订 DSU 的过程中，提出合理的兴革建议，与其他缔约成员一起，促使 WTO 中的 DSU/DSB 机制更趋健全与完善，杜绝一切形式的歪曲和滥用。此项工作定于 2002 年 1 月启动，并定于 2003 年 5 月以前达成新的协议，完成修订工作。⁴⁷

3.4 “中国台北”单独关税区 WTO 成员资格的重新审定问题

对世贸组织，人们喻之为“经济联合国”。此称突出地强调它的功能、职权和职责，在于“经济”领域而不宜插手政治，也生动地形容它在全球范围内的广泛代表性和重要性，差堪与当今主司全球性政治事务的联合国互相比美，相辅相成。

但是，此称在“通俗易懂”的同时，却也“易滋误解”。因为世贸组织不像联合国（United Nations）那样，全是主权国家（nation）的联合体。世贸组织的成员，除了大量的主权国家外，还有相当数量的“单独关税区”（separate customs territory）。这种成员结构，是它与联合国最大的区别之一。

根据《1947 年关贸总协定》原有的规定，“单独关税区”指的是“在处理其对外贸易关系和本协定规定的其他事项方面享有完全自主权”的某国部分领土。⁴⁸一方面，“单独关税区”既是归属于某一主权国家并受其政治管辖的部分领土，却又在处理本地区的外贸关系等方面享有自主权；另一方面，该地区虽在处理本地外贸关系等方面享有自主权，却又在国际法公认的“身份”和地位上，仍然只是归属于该主权国家并受其政治管辖的部分领土。正因为一个主权国家及其属下的“单独关税区”有着这种法定的管辖与被管辖关系，所以，各个参加缔约的主权国家的政府，在它向缔约方全体的“执行秘书”（其后改称“总干事”）交存“接受书”（instrument of acceptance）时，应遵守如下程序：⁴⁹

- “(a) 接受本协定的每一政府即代表其本土及其负有国际责任的其他领土接受本协定，但在其自己接受本协定时即通知缔约方全体的执行秘书的单独关税区除外。
- (b) 根据本款（a）项中的例外如此通知执行秘书的任何政府，可随时通知执行秘书，其接受应对原先被排除在外的一个或多个单独关税区生效，且此项通知应自执行秘书收到之日后的第 30 天生效。”

由此可见，一个主权国家不但在加入 GATT 之际，有权从本国所辖的全部领土中划出一定地区，作为“单独关税区”和另一个缔约方，与本国同时加入 GATT；而且有权在如此行事之后，随时通知“执行秘书”（总干事），撤销原先的“单独关税区”，在外贸关系等方面，对它改按本国的其他一般领土同等对待。简言之，该“单独关税区”之存废，之设立与撤销，“悉听”其所属的主权国家之需要与“尊便”。

《1947 年关贸总协定》中有关“单独关税区”的上述规定，一字未易，被全盘吸收和承袭，纳入《1994 年关贸总协定》，作为《WTO 协定》的首要附件的内容之一，而且其中关于“单独关税区”涵义的界定，还直接被移植于《WTO 协定》这一主协定本身的第 12

⁴⁷ See: Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration, adopted on 14 Nov.2001, par.30; The Doha Declaration Explained. (www.wto.org/english/thewto-e/minist-e/www...../tratop-e/dda-e/dohaexplained)

⁴⁸ 见 GATT 1947，第 26、31、33 条。

⁴⁹ GATT 1947，第 26 条，第 5 款。

条第 1 款，加以重申，从而延续和强化了 GATT 已推行近半个世纪之久的原有体制。

正是依据 WTO/GATT 体制的上述规定，中国政府代表在正式签署入世《议定书》前夕就强调指出：根据 1992 年 GATT 理事会主席声明所确定的原则，中国“入世”后，中国的台、澎、金、马地区作为“中国台北单独关税区”，也加入世贸组织，从此之后，两岸就既是一个主权国家内部的关系，又是两个世贸组织成员的关系。⁵⁰

也正是依据 WTO/GATT 体制的上述规定，台湾岛内也不乏头脑冷静的明智人士或内行人士，针对台湾当局力图把两岸经贸问题政治化、“外交”化和“国际”化的盘算，提出了善意的“劝告”或委婉的“警告”。他们指出：“海峡两岸关系有其特殊性，期待 WTO 的争端解决机制会成为两岸经贸交涉的一个主要途径，是不切实际的想法。”鉴于中国政府“必定坚持海峡两岸的经贸问题属于国内事务，不在 WTO 的规范之内”，因而“必定将两岸的经贸纠纷拉抬定位为国际主权问题”，在这种情况下，台湾当局如不识时务，硬要“主动运用 WTO 的争端解决机制以促成两岸平等对话”，则“可能提供中共重提台湾会员[WTO 成员]地位定位的机会”！⁵¹“将两岸问题搬到国际机构中处理，有时反而可能会增加其难度”，妄图借此迫使中国政府“在国际注目下放弃对‘一中原则’或‘九二共识’的坚持，恐亦不啻是缘木求鱼”，而且“恐怕会出现难以收拾的局面”！因此，他们“劝告”和警告说：“台湾方面应当谨慎以对，不要轻率地将转圜空间完全堵死”！⁵²

这些“劝告”或警告，似是隐隐约约，实为明明白白。所谓“重提台湾会员地位定位”问题，“出现难以收拾的局面”，看来显然都是“于法有据”的！即在国际公法的基本原则——主权原则下，在 WTO/GATT 的现有条约准则和有关规则下，台湾当局如一意孤行，定要在台独走向之下，不择手段地滥用 WTO 争端解决机制，对中国的国家主权肆无忌惮地长期挑衅和肆意侵害，严重违反甚至破坏 WTO 的有关规则，那么，就难免有朝一日会被依法取消“单独关税区”和 WTO 成员资格，徒然自取其辱，自食苦果。看来，任何明智者都不会不希望避免当年被逐出联合国的历史重演于当今的“经济联合国”之中。

3. 5 更新观念，接受挑战，善用 DSU/DSB 机制

如前文所述，种种迹象表明：两岸“入世”后，台湾当局“在 WTO 框架下”，不但将继续推行其原有的把两岸经贸问题政治化的“既定方针”，而且还图谋把 WTO 这一经济平台当作政治舞台，待机寻衅，特别是滥用 DSU/DSB 机制，制造“国际争端”假象，进一步把两岸经贸问题“外交”化和“国际”化。

有人认为，一旦台湾当局利用 DSU/DSB 机制，挑衅生端，则最佳的对应之方就是：置之不理！你奈我何？因为“泥鳅掀不起大浪”。反之，如果事事“应诉”，就恰恰进了所设圈套，客观上扩大了和增强了其所追求的“国际轰动效应”，一如当年“麻烦制造者”李登辉所言：“闹得愈大愈好”。

此种对策设想，不切合实际，似有不妥。这是因为：

第一，如前文提及，双方相继入世之后，两岸关系既是一个主权国家内部两个关税区之间的关系，又是世贸组织两个成员之间的关系。从国际公法上说，中国关税区与“中国台北”关税区，前者是主权实体和国家主体，后者则是非主权实体和国家主体下属的一个地区；而且按 WTO/GATT 规则，后者之获得“单独关税区”的资格，必须经由前者，即它所隶属

⁵⁰ 新华社报导：中国对外经贸部石广生部长谈话，见《两岸先后加入世界贸易组织将为推动“三通”提供契机》，《人民日报》（海外版），2001 年 10 月 19 日。

⁵¹ 见姚思谦：《WTO 机制无法解决两岸贸易争端》，载于台湾《中国时报》，2001 年 11 月 17 日。

⁵² 见台湾《联合报》社论：《正确定位 WTO：经贸平台？政治舞台？》，2001 年 11 月 14 日。

的主权国家，提出倡议，发表声明，予以确认。⁵³单独设立关区之后，一旦情势变更，前者还可随时通知有关国际组织，撤销后者的“单独关税区”资格。⁵⁴因此，两者的法定身份地位是显有不同的。但是，在这一前提之下，不能不看到：在世贸组织的现行体制之中，作为该组织的两个成员，其在该组织范围内所享有的权利和承担的义务，却是一视同仁的，并无轩轻之分。即使只是“单独关税区”成员，在其 WTO 成员身份存续期间，也享有与 WTO 其他任何国家成员完全相同的权利，包括完全相同的诉讼权利。

第二，单就 DSU/DSB 争端解决机制及其运行程序而言，任何一个 WTO 成员，包括“单独关税区”身份的成员，都享有同等的诉讼权利，都有权向另一成员，针对在后者境内发生的经贸争端，提出交涉，请求进行双边磋商。并同时将此通知 WTO 中专设的“争端解决机构”DSB。被请求方成员应在收到此项请求后 10 天内作出答复，30 天内与请求方成员真诚地磋商，以求得解决。如被请求方置之不理，逾期不答或逾期仍拒绝磋商，则请求方即起诉方 (complaining party) 有权直接向 DSB 请求设立专家组 (panel)，以受理和审议本案。⁵⁵特别值得注意的是：

第三，“如起诉方提出请求，则专家组应最迟在此项请求首次作为一项议题列入 DSB 议程的会议之后的下一次 DSB 会议上设立，除非在此次会上 DSB 经协商一致决定不设立专家组。”⁵⁶专家组成立之后，必须在规定的“审限”内（最长不超过 9 个月），就其职权范围，针对有关争端进行调查和审议，并根据调查结果写出审结报告，以协助 DSB 就有关争端向当事人提出建议，或作出裁决。⁵⁷

紧接着，DSB 应迅速将此项专家审结报告散发给 WTO 的全体成员，广泛征求评论意见。然后，“在向各成员散发专家报告后 60 天内，该报告应在 DSB 会议上通过，除非某一当事方向 DSB 正式通报其上诉的决定，或者 DSB 经协商一致决定不通过该报告。如某一当事方已通知 DSB 决定上诉，则在上诉程序终结以前，DSB 不审议通过该专家组报告。”⁵⁸

上诉机构受理案件后，必须在规定“审限”（最长不超过 90 天）内审结，并将审结报告呈交 DSB，同时散发给 WTO 全体成员广泛征求评论意见。“上诉机构报告应由 DSB 通过，争端各方应无条件接受，除非在报告散发各成员后 30 天内，DSB 经协商一致决定不通过该报告。”⁵⁹

上述专家组审结报告或上诉机构审结报告经 DSB 通过之后，即由后者监督执行审结报告中所提出的建议内容或裁决内容。⁶⁰

由上述 DSU/DSB 争端解决机制运作程序概况中，可以看出几个关键点，不容忽视：（1）运作程序追求高效率、透明度、公开性、多边性，而且在程序进展中步步相连，环环相扣，相当细密，不留下任意拖延的空间。（2）强调经 DSB 通过后的审结结论就是终局性裁断，具有很强的法律约束力和执行力，“争端各方应无条件接受”。否则，就会受到相应的经济制裁。特别值得注意的是：（3）DSB 在设立专家组、通过专家组审结报告或上诉机构审结报告时，采取了十分特殊的“反向协商一致” (negative consensus) 的表决方式，即“一致反对，才能否决”，或“一票赞成，即可通过”。具体言之，在任何缔约方向 DSB 起诉，请求成立专家组调查争端时，除非 DSB 全体成员一致决定予以驳回，就应同意该投诉

⁵³ 见 GATT 1994，第 26 条，第 5 (a)、5 (c) 款。

⁵⁴ 见同上协定，第 26 条，第 5 (b) 款。

⁵⁵ 见 DSU，第 4 条第 2 款，第 3 款，第 7 款。

⁵⁶ DSU，第 6 条第 1 款。

⁵⁷ 见 DSU，第 7 条。

⁵⁸ DSU 第 16 条第 4 款；并参阅第 15 条第 2 款；第 16 条第 1、2 款。

⁵⁹ DSU 第 17 条第 14 款；并参阅同条第 5 款。

⁶⁰ 见 DSU，第 21 条至第 23 条。

缔约方的请求，及时设立专家小组，进行调查。在专家小组（相当于一审机构）或上诉机构（相当于二审机构）向 DSB 提交调查处理报告之后，除非 DSB 全体成员一致决定不予采纳，就应及时同意通过该项审结报告，并责成各有关当事方无条件地接受有关的建议，或履行有关的裁决。否则，违反 DSB 决定的当事方（通常就是败诉方）就会受到相应的各种制裁或报复。⁶¹简言之，DSB 在处断争端过程中实行这种新的决策原则，实际效果就是：只要起诉方或潜在的胜诉方在 DSB 会议上坚持经过专家组或上诉机构正式认定的请求，就会实现“一票赞成，即可通过”的结局。

显而易见，在这样的程序规则下，如果涉讼的被告方对于起诉方提出的指控和挑衅，不积极应诉和答辩反驳，而只是消极地“置之不理”，则纵便是“恶人先告状”（即被告方是一向守法循规的正派成员，起诉方却是违法牟利的邪恶成员），也无法阻止争讼程序的不断进行；而且，实为受害人的被告方无异于自动放弃了依法反击，据理力争，澄清迷雾，以正胜邪的权利。其影响所及，就极可能造成专家组—上诉机构—DSB 层层偏听偏信，错裁错断，从而出现“好人吃亏受屈，坏人趾高气扬”的冤案结局。

因此，中国入世后，一旦面对任何横逆“原告”，包括居心叵测和别有用心“中国台北”原告，从而被迫当了“被告”，就必须在认识上摆脱一些习惯的误区，诸如“置之不理，你奈我何”，⁶²“对簿公堂，岂不跌份？”“坐上被告席，有理矮三分”⁶³等等，必须彻底更新观念，发扬“君子讼以止讼”⁶⁴的优良传统和古训，敢于和善于运用 DSU/DSB 机制的现行规则，积极应诉，从容对付，挫败一切不法图谋。

4. 几点结论

（一）中国入世后，面对把两岸经贸问题政治化、“外交”化和“国际”化的新图谋和新行径，其可行的防治途径，似可粗略列出以上五种。其所以“可行”，指的是它们都符合于 WTO 本身的基本“游戏规则”。但是相比较而言，其可行之时机条件和轻重缓急，又各有不同。

（二）就组建中国两岸四地自由贸易区而言，此径虽是“双赢互利”之首选，但在台方僵持无理立场的现实情况下，条件似未成熟，尚需待之来日。就援用“安全例外”条款或“互不适用”条款而言，尚存在许多程序上的碍难和解释上的变数，既不易实现也不宜轻易尝试。就重新审定“中国台北”关区地位和 WTO 成员资格而言，衡之中国政府对台湾当局一再宽容等待、力求做到仁至义尽的一贯政策，非到忍无可忍，看来一时不会轻易动用此种“猛剂”，出此“杀手锏”。因此，相形之下，最为可循的常规常法，乃是更新观念，善用 DSU/DSB 机制，从容对应，变被动为主动。

（三）要善用 DSU/DSB 机制，就不但要加强学习，熟谙其中的一切程序运作规则体系，洞悉其中的环环相扣和首尾呼应的机变诀窍，而且要加强学习，熟谙 WTO 多种多边协定繁浩的实体规则体系，全面掌握其中各种权利义务的交错互动。此外，还要回顾研究 GATT

⁶¹ 指可以针对既不遵守 WTO 规则、又不服从 DSB 处理决定的缔约成员方采取歧视性措施，暂停给予有关协定项下的各种关税减让或其他各种优惠待遇。参见 DSU，第 3 条第 7 款。

⁶² 改革开放以来，曾有多起涉外案件由外国法院或仲裁机构受理，作为被告人的中国企业对境外发来的起诉状和开庭通知，往往置之不理，以为“尔其奈我何”。到头来，受到“缺席判决”或“缺席裁决”，拿到的是偏听偏信、颠倒黑白的判决书或裁决书，吃了大亏，徒呼负负。此类教训，值得吸取。

⁶³ 在当代法治国家的多种“案例汇编”中，儿子告老子、晚辈告前辈、部属告上司之类的民事诉讼，民告官、公司告政府、下级部门告上级部门、地方当局告中央政府之类的行政诉讼，简言之，不同身份者对簿公堂，可谓“家常便饭”，屡见不鲜，“辈份”、“身份”较“高”者，从无所谓“跌份”问题；在社会心态上，也都形成了共识：原告未必有理，被告未必无理；谁笑在最后，谁笑得最美！

⁶⁴ 此语曾有多种理解，其中一解是指守法人士一旦被迫当了被告，就应通过积极参加诉讼，澄清是非，打击抢先告状的恶人，从而使社会正义与守法观念深入人心，达到制止“恶人先告状”现象再现，减少和止息不应有和 unnecessary 的诉讼。

的历史实践，熟知其在先前案例中向来“在商言商而不言政”和坚持“政经分离”的处断原则和习惯做法，随时加以援引论证。诚能如此，则不难做到充分利用 WTO/DSU/DSB 国际论坛，强化国际社会的“一个中国”共识，挫败对方将两岸经贸问题和经贸争端“政治化”、“外交”化和“国际”化的一切不法图谋。

Prevention of Politicizing Economic and Trade Issues of Cross-straits After China's Entry Into WTO

Chen An

(Institute for Economic Law, Xiamen Univ., Xiamen 361005, China))

Abstracts: Simultaneous cross-straits entry into WTO creates favorable conditions for bringing about great advance in cross-straits economic and trade relationships, however, because of Taiwan authorities intentionally politicizing issues of entry into WTO, a number of extra legal, political and economic issues came up. According to regulations and agreements of cross-straits entering WTO-related, this article refutes the plot of Taiwan authorities' attempting to politicizing issues of entry into WTO, and brings up our position on how to prevent from Taiwan authorities' exploiting WTO and hindering the cross-straits economic and trade development.

Key words: China's entry into WTO, cross-straits relationship, politicizing, prevention

收稿日期: 2003-10-14

作者简介: 陈安, 厦门大学法学教授、博士生导师。