

加入 WTO 对两岸经济关系的影响

严元祥* 张冠华*

在加入 WTO 问题上,最近一年多来海峡两岸都有相当的进展。祖国大陆近日同澳大利亚及日本的谈判已告完成,签署了双边协议;同美国的谈判在双方达成《中美农业合作协议》后,也已进入了最后谈判阶段;在中国作出承诺开放金融和电信市场后,中国与欧盟之间有关中国加入 WTO 谈判的主要障碍也已经消除,双方谈判进程将大大加快。而对于台湾而言,自 1990 年 1 月提出加入 GATT 申请后,到目前为止已同包括美国在内的要求双边咨商的 26 个会员中的 25 个签署双边协议,与香港也已完成草签,加入 WTO 的准备工作已基本完成。祖国大陆加入 WTO 后,按照 1992 年关贸总协定主席声明,台湾可在“一个中国”原则下,以中国的一个单独关税区的名义加入 WTO。

加入 WTO 对于海峡两岸的经济发展而言,都是一件举足轻重的重大举措,必然会对各自的经济体制和经济发展带来重要影响,进而影响到海峡两岸经济关系的发展。

一、制度面:有助于推动两岸经济交流机制的形成

海峡两岸在加入 WTO 的进程中,不仅在市场准入等方面进行了较大幅度的开放,在经济体制特别是对外贸易体制等方面也进行了较大幅度的改革,以适应 WTO 的游戏规则。这种制度与政策层面上的调适,不仅有助于降低双方市场的进入障碍,也大大缩小了双方在经济制

度层面上的差异,使两岸形成和建立一个良性互动的经济交流机制成为可能。

从祖国大陆方面看,自 1986 年 7 月正式提出恢复 GATT 缔约国地位的申请后,已在扩大市场准入及经济体制改革方面取得了很大进展,尤其近几年来更是加快了改革步伐,使得祖国大陆的对外经济贸易体制同 WTO 的基本要求日趋一致。这些努力主要表现在以下几个方面:

在货物进口方面:经过四次关税减让,关税算术平均税率已由 1992 年底的 43.2% 下降至 1997 年 10 月 1 日后的 17%,而根据中国政府的承诺,中国在进入 WTO 后,2005 年前工业品平均关税将由目前的 24.6% 降至 9.44%,半导体、电脑等科技产品关税由 13.34% 降至零;取消对外贸易出口财政补贴及全部进口商品调节税,逐步减少进口许可证管理的商品范围;增加经济贸易政策的透明度,颁布《对外贸易法》及制订一系列与其相适应的相关法律。

在服务贸易方面:祖国大陆提交的“市场准入清单”逐步扩大,已涉及分销服务、法律服务、会计服务、金融服务、增值服务、航空服务、建筑业和房地产业、交通运输、教育等。

投资方面:根据乌拉圭回合达成的《与贸易有关的投资措施协议》,祖国大陆在侨外投资政策上的限制已大大减少,外资企业产品返销率要求实际已经取消,外汇平衡要求因人民币在经常项目下的可自由兑换,也已失去其实际意义;对外资的优惠政策也由过去的单纯地区性倾斜转向产业别倾斜,全国外资政策日趋统一

* 作者为上海台湾研究所常务副所长; ** 作者系中国社科院台湾研究所副研究员。

和透明化,外商投资正逐渐走向国民待遇。

台湾方面申请加入 WTO 活动起步较晚,并且是以发达地区的身份进行谈判。台湾急切想加入 WTO,因此在谈判过程中作了很大让步,即便像美国等会员国提出的“结束点”(无论何时入会,适应期只截止到 2002 年)、“头期款”等苛刻条件也基本照单接受。根据台湾同美国达成的协议,台湾在关税减让以及农产品、汽车业及服务业开放等方面作了很大的让步。

在农产品方面,开放原先禁止进口或管制进口的稻米、猪腹肋肉、鸡肉、杂碎及少数渔产品,并以“头期款”立即开放一部分猪腹肋肉、鸡肉、牛肉等进口;在农产品降税期程上,台湾同意于 2002 年完成农产品降税,但部分农产品降税期程可延至 2004 年。入会后,台湾的农产品的名目关税将降为 13.55%。

在工业品方面,台湾承诺在 2002 年前将工业品平均关税由 6.5% 降为 4.9%,2004 年进一步降低至 4.7%。台湾也将参与乌拉圭回合零对零关税部分自由化方案,承诺实施信息技术产品零关税(ITA),并参与第二阶段的信息技术协议(ITA2)。总体上,台湾加入 WTO 后,总计将有 8000 多项产品降税,约占台湾开放进口商品的八成^①。

有服务业方面,台湾向美方保证加速自由化与市场开放措施,对外商落实“国民待遇”;电信服务业除大幅降低电信接续费外,并同意外商投资电信事业的持股比率最高可达 60%。在金融服务业领域,台湾承诺开放银行服务业的境外消费以及保险市场等等。

从以上情况看,海峡两岸在加入 WTO 过程中都在市场准入方面作了较大程度的开放。同时,海峡两岸在对外贸易及投资体制等方面都作了较大的改进。尤其祖国大陆的对外贸易与投资体制更趋透明化、自由化与法制化,进一步与 WTO 的游戏规则接轨。这种体制上的改革,大大减少了两岸间经济体制的差异,从而为两岸经济交流的扩大和深入奠定了基础。

同时,WTO 所展现出的新的特点,也有利于两岸经济交流、协商机制的形成和发展。

WTO 成立以后,较一般性国际组织而言具有其独特之处:首先,WTO 更强调规则为本,WTO 已经并在制订迈向下世纪的世界经贸发展新规划,信息技术协议、基础电信协议和金融服务协定就是具体体现。其次,争议解决机制在不断加强,无论是争议解决的速度、争议解决的制度,还是争议解决的权威性,WTO 在当今国际经贸组织中都极为突出。

总体上,两岸加入 WTO 后,将为两岸经贸交流提供一个较有利的环境,有助于降低两岸经济关系中的政治因素的干扰,引导双方以务实和开放的态度,发展两岸经贸交流。海峡两岸在加入 WTO 以后,须遵守自己的承诺和 WTO 的游戏规则。这样,两岸在处理双方贸易与投资问题时,便有了一个共同的既定游戏规则和解决争议的机制可供借鉴。同时,两岸加入 WTO 后,有助于促进两岸经济开展平等、双向和直接的交流,从而为两岸达成投资保障协议等经济议题创造了条件。总体上,两岸即可以在既有制度性协商管道的基础上,比照 WTO 的游戏规则进行对话和协商,也可以以关税区的名义进行谈判,以突破政治上的障碍,逐步建立起一整套适于两岸实际情况的经济交流、协商和经贸争端解决的架构的机制,以推动两岸经济关系朝着更加有序、规范的方向发展。

二、两岸经贸政策互动:向市场机制回归

由于海峡两岸之间存在的政治对立,即使双方都加入 WTO 以后,也难以指望两岸间的经济关系能够取得全面突破。但无论如何,两岸共同加入 WTO,对于促进两岸经济关系的进一步发展是一个很好的契机,对降低两岸经济关系的政治因素干扰、向市场机制回归是有助益的。

对于海峡两岸在加入 WTO 问题上的互动,祖国大陆的政策与态度是明确的,即在“一个中国”的原则下,在祖国大陆加入后,台湾以中国

一个“单独
WTO 以后
独关税区
用排除条
两岸自行
祖国
策与体制
入 WTO 后
可循。在
经贸关系
来基本遵
即祖国大
司、企业
易,继续
贸易法第
单独关税
两岸经济
投资的通
加以处理
业实施的
续一段时
进入祖国
业的适当
大陆的竞
对外贸易
一化,过
遇”优惠
在加入
则将得到
台湾
策也将
WTO 后
正式说
对祖国
条款,须
湾是十
WTO 后
较大。
台
岸经济:

一个“单独关税区”的名义加入 WTO。双方加入 WTO 以后,两岸经济关系是“中国主体同其单独关税区的经济关系”,祖国大陆不希望台湾引用排除条款,两岸经济关系中存在的问题,应由两岸自行协商解决。

祖国大陆在加入 WTO 后,贸易、投资的政策与体制将更趋规范化、市场化。对于两岸加入 WTO 后对台经贸政策的规范,已有香港先例可循。在香港回归祖国后,祖国大陆同香港的经贸关系视同对外经贸关系处理,两地经贸往来基本遵循国际经贸活动的通行规则和惯例,即祖国大陆与香港间的贸易仍视同与外国公司、企业或其它经济组织和个人间的进出口贸易,继续执行现行的税收政策。祖国大陆对外贸易法第四十三条也规定,“中华人民共和国的单独关税区不适用本法”。两岸加入 WTO 后,两岸经济关系也将继续遵循相应的国际贸易、投资的通行法则和惯例,尤其是 WTO 的规则来加以处理。而且,过去对台商投资特别是大企业实施的“同等优先、适当放宽”的政策仍将延续一段时间。因为相对外商而言,台资大企业进入祖国大陆较晚,如果过早取消对台资大企业的适当优惠,不利于这些企业同外商在祖国大陆的竞争。当然,随着祖国大陆加入 WTO 后对外贸易和外资管理政策的透明化、规范化、统一化,过去各地争相对台商实施的“超国民待遇”优惠措施势将相应减弱。总体上,祖国大陆在加入 WTO 后,对台经贸政策上的市场导向原则将得到进一步强化。

台湾在加入 WTO 以后,其现行大陆经贸政策也将面临巨大的调整压力。如何处理加入 WTO 后同祖国大陆的关系,目前台湾官方尚无正式说法。不过,一般以为,台湾官方当不致于对祖国大陆采用“排除条款”。因为若采用排除条款,须在入会前公开声明,这样做的结果对台湾是十分不利的。从目前情况看,台湾加入 WTO 后采用“安全条款”来加以规避的可能性较大。

台湾方面从政治角度出发,显然不希望两岸经济关系因加入 WTO 而走的太快。台湾官

方认为,即便不采用排除条款,在两岸入会后,因 WTO 涉及的层面不涵括对外投资的问题,因此不会对“戒急用忍”政策造成冲击。同时,在“三通”问题上,仅“通商”与 WTO 有关。WTO 并未规范到航权的问题,台湾目前坚持的间接通航措施并未抵触 WTO,因此未来两岸经济关系的现状不会改变^②。

显然,这种说法忽略了 WTO 倡导自由贸易的基本原则,无论是“戒急用忍”还是坚持“间接三通”,同 WTO 的基本原则是格格不入的。而且,乌拉圭回合达成的《与贸易有关的投资措施协议》对会员的投资政策是有所规范的,台湾至今禁止祖国大陆赴台投资,是对其明显的违背。“三通”中最重要“通商”,也须受到 WTO 原则的规范。

正基于此,笔者认为,在两岸加入 WTO 以后,台湾官方对现行大陆经贸政策进行调整势所难免。

在投资政策上,在祖国大陆的市场准入条件大大开放的情况下,继续坚持“戒急用忍”,意味着台商将失去更多的投资机会和领域,会受到工商界更大的压力。对于陆资赴台,按照 WTO 的有关协议,台湾再无理由加以禁止,因此最近“陆委会”也表示,两岸加入 WTO 后,未来对陆资赴台的规范将朝申报制发展,对陆资持股比例的认定,则以服务业贸易协定(GATS)的规范为主要依据^③。

在“三通”问题上,虽然台湾不会立即全面开放,但为了应对两岸更加开放与自由化的新形势,有可能采取一些更加弹性和务实的作法,如加快“经贸特区”的建立,扩大“境外转运”和“定点直航”的营运范围、港口等等。

在贸易问题上,台湾对祖国大陆的工业品进口以负面表列方式进行限制,对农产品进口的限制更为严格。目前台湾准许祖国大陆间接进口的项目为 5,500 余项,其中工业产品为 5,100 余项,仅占总准许进口项目的 60% 左右;农产品仅 387 项,占准许进口项目的比重不及 20%。这种明显的贸易歧视行为,是与 WTO 的原则与规则直接相抵触的,台湾在进入 WTO 后

必须要作出进一步的放宽和调整。

因此,海峡两岸在加入 WTO 以后,各自对对方的经贸政策势必要作出相应调整,而调整的结果将是政治干预的成份逐渐减少,并逐步回归到以市场法则为主要导向。这对未来两岸经济关系的发展大有裨益。

三、经济面:新的发展契机

近几年,受到台当局“戒急用忍”政策、岛内产业结构调整及东亚金融危机等因素影响,两岸经济关系处于暂时的低潮阶段,无论是两岸贸易额还是台商赴祖国大陆的投资速度,都大大减缓。同时,由于祖国大陆台商经营活动的逐渐本土化,也使两岸产业分工关系出现弱化的势头。两岸进入 WTO 后,将有助于两岸经济关系摆脱低潮期,进入一个新的发展阶段。

1、两岸贸易逐渐走向正常化。双方市场准入条件的大大放宽,无疑将会大大促进两岸贸易的增长。由于台湾方面对祖国大陆产品进口的严格限制,致使两岸贸易存在严重的不平衡,到 1999 年初,祖国大陆对台贸易逆差累计高达 946.5 亿美元。两岸加入 WTO 后,随着台湾开放祖国大陆进口项目,这种不平衡现象有望得以改善。同时,祖国大陆关税的大幅降低与贸易体制的透明化,对于台湾对祖国大陆的出口及当地台商对内销市场的开拓也十分有利。两岸贸易中存在的非经济因素的降低,将推动两岸贸易的正常化,增长速度也将加快。

2、对台商赴祖国大陆的诱因将大大增加。在祖国大陆加入 WTO 后,经济与贸易体制的同国际接轨、对外资政策的规范化和统一化,会进一步改善祖国大陆的投资环境。而关税的大幅度减让、金融和电信等第三产业的对外开放、内销比例限制的放宽,以及对外出口中普遍将获得的最惠国待遇等等,不仅对祖国大陆台资企业的经营活动更为有利,也将对岛内企业产生更大的吸引力。对于岛内各个产业而言,其在祖国大陆的投资机会与动因都会相应增加。一项对台商的调查指出,52.2%的受访者认为加

入 WTO 后有利于进口原料及机器设备的取得,61.33%认为对进口成本的降低有利,45.88%认为对出口拓展有利,41.93%认为对拓展祖国大陆内销市场有利^④。目前,为应对两岸加入 WTO,许多岛内台商或改变投资策略,或已在扩大投资,一些被台当局列为限制投资项目的企业也在规划赴大陆投资,如“统一集团”、“中国信托商业银行”等大企业,已对祖国大陆的电力、金融市场产生了浓厚的兴趣,并呼吁台当局开放银行业赴祖国大陆投资^⑤。

3、有利于两岸产业分工的深化。目前两岸产业分工体系有趋于弱化的趋势,主要表现在近年来转移至祖国大陆的台资企业经营活动日趋当地化,台资企业同岛内企业、移至祖国大陆的中下游产业同岛内中上游产业的经济联系有弱化趋向,导致台商投资对两岸贸易的拉动效果逐步降低。出现这种现象的最主要原因,在于岛内产业结构的大幅调整,新崛起的高科技产业代替传统产业成为工业核心。而高科技产业目前主要同美、日、欧等发达国家保持密切分工关系,同祖国大陆的经济联系尚处于起步阶段。

但是,随着岛内资讯工业等高科技产业逐步由高速成长期步入成熟期,必将以不断加强海外分工来确立其国际竞争优势,而祖国大陆的市场、低成本劳力与土地以及科技人才等,将成为岛内高科技企业寻求海外分工的最佳选择地。事实上,近几年岛内资讯工业已开始加快将生产基地向祖国大陆的转移,去年资讯工业在祖国大陆的产值占其海内外总值的比重已高达 29%。可以预见,由于两岸加入 WTO 后都承诺实现信息产品的零关税,将进一步推动岛内高科技产业赴祖国大陆的投资势头。就目前已在祖国大陆投资的台资高科技企业的经营活动看,其同岛内的联系程度要大大高于传统台资企业。今后,两岸产业分工的重点将逐渐由传统产业转向高科技产业,而由于高科技产业的分工不仅涉及土地、人力等基本生产要素,更涉及祖国大陆的科技产业、科技人才与市场通路等因素,因此两岸产业分工的形式将更为多样

化和复
扩大和
4、
澳门,屈
面,这对
益是有
加深、经
着许多
上有竞
WTO 这
作,共同
赢而不
信,降
总
济的合

注

①

②

③

④

⑤

(上接

注

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

化和复杂化,产业分工的领域和程度也会相应扩大和加强。

4、两岸均加入 WTO 后,如果再加上香港和澳门,届时将在 WTO 中出现“一国四席”的局面,这对于中国人在国际上维护自己的经济权益是有帮助的。海峡两岸由于经济联系程度的加深、经济地缘和同文同种的因素,在国际上有着许多共同的经济利益,虽然两岸产品在国际上有竞争,但总体上仍处于互补态势。未来在 WTO 这个舞台上,两岸及香港、澳门应携手合作,共同维护自己的共同利益,努力建造一个双赢而不是零和的合作架构,进而建立两岸的互信,降低政治上的敌意和对立。

总体而言,两岸加入 WTO,对于未来两岸经济的合作与交流极具正面意义,但这种判断基

本上是建立在两岸都有追求经济“双赢”的愿望,以及两岸政治关系能够保持基本平稳的态势上。如果台湾当局继续强调政治利益优先,坚持“戒急用忍”政策,结果可能会适得其反,因为在祖国大陆市场准入条件大大放宽、实行“国民待遇”原则的情况下,目前台商享有的许多特殊优惠政策可能相对减弱,许多投资机会将被外商抢先占领,台商面临的竞争压力反而会加大,这种状况显然对台湾经济是极不利的。如果两岸政治关系不能够保持基本稳定,而是出现两岸人民均不乐见的紧张甚至危机,那么且莫论未来前景,即便现存的两岸经济关系也将大受冲击。果真如此,则是中国人的又一大悲剧。

注释:

- ① (台)《经济日报》1998年8月9日。
- ② (台)《工商时报》1999年5月8日。
- ③ (台)《工商时报》1999年4月29日。
- ④ 转引自,傅丰诚“两岸加入 WTO 对台产业影响及其因应措施”,载《世界贸易组织动态与研究》,1998年第11期。
- ⑤ (台)《中国时报》,1999年4月14日。

(责任编辑 高群服)

(上接第 26 页)

注释:

- ① 美助理国防部长坎贝尔对日本《外交杂志》谈话,台《中国时报》1999年10月25日。
- ② 1999年7月19日《人民日报》。
- ③ 1999年9月11日新华社电。
- ④ 1999年7月13日美《华尔街日报》。
- ⑤ 1999年7月13日美《华盛顿邮报》。
- ⑥ 1999年7月16日日本《东京新闻》社论。
- ⑦ 路透社10月28日伦敦英文电。
- ⑧ 路透社10月26日里斯本英文电。
- ⑨ 1994年7月21日克林顿《国家参与扩展安全战略报告》,转引自《世界知识》杂志1999年15期。

(责任编辑 余克礼)