發佈：2010-08-19, 週四 18:28
點擊數：16967

在國民黨與共產黨兩黨聯手下，馬政府正式與中國簽訂「兩岸經濟合作架構協議」ECFA。這項影響兩岸關係，特別是台灣未來發展的協議，在馬政府的刻意誘導下，讓台灣民眾專注於早收清單議題上。然而，對於未來影響台灣更為重大的協議文本內容，卻無法容許民眾與反對黨表示意見。無論是人民公投或是立法院的議事審查，均遭到馬政府的悍然拒絕，使得這項攸關台灣未來國家發展的協定，實質成為國共兩黨私相授受的私下安排，人民與在野黨均無法參與實質監督。

在六月底ECFA正式簽定後，馬政府一面倒地宣揚早收清單的內容對台灣產業與經濟的好處，但卻不願意清楚說明在符合世界貿易組織WTO下，未來十年內台灣將會對中國開放多少比例的產品進口，甚至刻意以模糊的「實質多數」來取代符合WTO規範的「絕對多數」產品進口來唬騙民眾。將會送交WTO總部核定的ECFA英文版內容更是諱莫如深，馬政府連將其送交國民黨掌控的立法院都不願意，僅表示會將英文版內容與中國方面確認後即逕送WTO總部。

從馬政府一開始即打定主意非在六月份簽定ECFA不可開始，馬政府事實上就沒有打算讓民眾與在野黨參與ECFA的進程與內容。對於ECFA這個嚴重影響經濟主權與政治主權、與敵對國家的協議，馬政府不畏人民對於其國家忠誠度的強烈質疑，在程序上就已經悍然排除異己。即使不看ECFA簽訂的內容與結果，光以馬政府如此專制蠻橫的手段，就足以構成對台灣國家主權的威脅。

當我們實際檢視ECFA的文本內容時，更可發現其中潛藏諸多對台灣國家主權具有威脅的陷阱。我們可以說，ECFA文本內容對於台灣的傷害，遠較開放中國商品入台的早損清單來得大。在一般認知中國將會利用ECFA作為「以經促統」的手段，而使民眾對於ECFA充滿疑慮的情況下，ECFA的文本內容事實上更加深、強化了這種疑慮，讓我們不得不正視ECFA文本內容對於台灣國家主權的威脅。

壹、ECFA實際宣示台灣等同香港與澳門

馬政府在宣傳ECFA時，一再宣稱若台灣不與中國簽訂ECFA，就無法與其他國家簽訂自由貿易協定(FTA)。但就ECFA到底是不是FTA，則始終態度不明。

馬政府一面說ECFA會送交WTO報備，但卻又說ECFA是兩岸協定與FTA不同，然而，竟又主張全世界276個FTA都由國會准駁，沒有逐條審查，所以ECFA也沒有逐條審查問題。馬政府為了推銷ECFA，多次說過「全球已經簽了兩百多個FTA，不知道反對者在反對什麼？」、「沒見過全世界為簽訂FTA而公投。」顯見馬政府過去視ECFA為自由貿易協定FTA。但如今卻又宣稱ECFA不是FTA，不免令人懷疑馬政府是否忌憚、迎合中國「FTA只能是國與國之間所能簽署」的說法，矮化台灣國家主權。

馬政府說ECFA不是單純的FTA，因為還包含了投資保障、智慧財產權保護等。然而，以最先進的北美自由貿易協定NAFTA來看，其包含了商品貿易之國民待遇及市場開放、原產地規定、農業及檢驗檢疫、防衛措施、技術標準、政府採購、投資、跨境服務業貿易、智慧財產權、反傾銷及平衡稅、爭端解決機制等，內容絕不比ECFA少，它卻是一個最標準的FTA。

FTA是WTO 規範下的正式貿易協定，以兩岸特殊的政治關係，對於政治弱勢的台灣而言，任何與中國的經貿協定，更必須較世界其他國家尋求在WTO的規範保護傘下進行。馬政府昨非今

Phoca PDF

是地刻意將ECFA曲解為非FTA，並規避WTO規範，將使台灣置於險地。

由於，ECFA是兩岸經貿安排的協議，具有區域雙邊貿易協定的特性，乃是不爭的事實。若由中國目前向WTO報備的區域貿易協定中，除了與東南亞國協外，針對特定國家有智利、紐西蘭、新加坡、巴基斯坦與秘魯，另外，加上屬於中國特別行政區的香港與澳門。若由中國官方FTA網站，則包括今年四月簽署的哥斯大黎加。

在中國八個區域貿易協定中，共分屬兩大類，一類是自由貿易協定，也就是FTA；另一類則是經貿安排，後面這一類只有香港與澳門，也就是CEPA。當年中國與港澳的經貿安排，沒有使用FTA的名稱，就是為了與一般國際FTA區隔，展現同一主權國家內部條款的特殊性質。具體審視中國這八個協定，明顯可以看出ECFA與CEPA的文本型式是具一致性，而另外六個FTA的文本則具同一型式。在ECFA中共五章十六條，在CEPA中為五章二十三條；而在中國所簽訂的FTA中，最少者為與巴基斯坦共十二章八十三條，與紐西蘭則達十八章二百一十四條。換言之，ECFA文本無異向國際宣示台灣與香港、澳門同一位階，不具有主權國家的地位。

貳、ECFA序言自我矮化

馬政府或許會強調ECFA序言與港澳CEPA有所不同，加入「本著WTO基本原則...」等多段字眼，但這只是文字先後次序的不同而已。ECFA序言中，只是將CEPA第二條原則中除「一國兩制」外，逐項列入序言中，再度說明ECFA係基於CEPA文本基礎之上。

事實上這樣的序言，已經缺乏國家對外主權的意含。以中國與其他國家簽定的FTA中，在序言均明確表明「建立在各自在WTO協定和其他多邊、區域和雙邊合作機制下的權利和義務的基礎上」。而在與加入亞太經合組織 (APEC)的國家，如：紐西蘭、智利，還加入「就亞太經合組織 (APEC) 的目標及原則所做承諾」。這樣具國家主權的序言文字，在與港澳簽訂的CEPA中沒有見到，在ECFA中同樣亦付之闕如。由於台灣本身就是WTO會員國，而且也是APEC會員國，ECFA的簽訂當然應該建立在各自既有的多邊或區域合作機制權利與義務基礎上，一旦捨去這樣的約定，無非是將台灣降格為與港澳相同的特別行政區地位。

參、ECFA放棄國際參與的爭端解決機制

馬政府或許會強調在ECFA條文中加入爭端解決條文，看起來這似乎與CEPA不同，也好像並未放棄WTO的爭端處理機制。但是如果詳細瞭解條文，ECFA的爭端解決方式是要另行磋商與協議，若無法達成前，係由「兩岸經濟合作委員會」負責，這樣的設計實際效果正與CEPA相同。在CEPA中有關爭端解決，係歸於「聯合指導委員會」負責，中國多位學者，如：梁桂清 (2008)、慕子怡 (2008)，就指出CEPA爭端是一個主權國家內的問題，屬於內部矛盾，「不適用WTO爭端解決機制」。

ECFA由「兩岸經濟合作委員會」作為爭端解決機制的設計完全不符合國際間一般FTA的規範。以北美自由貿易協定NAFTA為例，美、加、墨三國雖設有各種貿易爭端解決機制，卻仍保留了各國於WTO 提起爭端解決程序的權利。最先進的FTA尚且如此，而ECFA卻自我棄守地放棄WTO最終爭端解決程序，這將使台灣失去經貿最終安全防線，而依ECFA文本第十一條所成立的經合會，更將實質造成「國共共管台灣」的結果！因此，ECFA非但不是WTO plus，在失去WTO的最終爭端解決機制後，ECFA實際上是「去WTO化」。

Phoca PDF

反觀中國與其他國家在FTA簽署中，有關爭端解決除設專章外，處理條文少則如與新加坡協定的十四個條文，多者如與秘魯協定的二十個條文。在這些條文中，除了明訂「遵守WTO《關於爭端解決規則與程序的諒解的行為規則》」，更包括「不得影響雙方依據雙方均為締約方的其他協定，尋求解決爭端程序的權力」。在仲裁機制中，更明確訂定「一方可要求WTO總幹事在提出要求後...日內指定...」等介入處理的條款。這些條款都是未出現在ECFA或CEPA中，而令人擔心的。

事實上，與中國簽協定的這些國家都是WTO會員國，但這些國家在簽協定時仍將爭端解決機制做一明確規範，其目的在於確保國家與國人的最高利益。然而，馬政府在ECFA簽訂中，卻將此保障國家與國人利益的條款留待後續協議，在協議尚未形成前，則交由「兩岸經濟合作委員會」處理。倘若爭端產生，中國不答應台灣向WTO要求處理，則ECFA是無效，還是台灣必須屈就，馬政府並未說明。馬政府的用意無非是將兩岸經貿這種國際經濟問題，導向為「國內化」或「一中化」，明顯放棄國際參與的爭端解決機制。

北美自由貿易協定NAFTA的第十九章及二十章明確規範了爭端解決的機構設置與解決程序，反觀ECFA文本第十一條的「機構安排」，兩岸經合會除了人員組成具有相當高的不確定性外，對於爭端解決，毫無細部說明，更逃避WTO最終爭端解決機制的設計，無怪乎被質疑為「太上條款」。

所有自由貿易協定執行的成功與否，最為關鍵之處即在於完整、妥善、專業的爭端解決機制設計與人員組成，這正是ECFA文本最大的缺漏所在。相較於NAFTA規範細膩卻謹慎節制的爭端解決機制，經合會不但付之闕如，還包山包海地意圖管轄兩岸經貿所有的事務。而經合會的代表如何產生？具體的爭端解決決議如何達成？如何由人民及國會監督？「包括但不限於」此一空白授權的其他事項可能為何？在文本中皆無明確規範。在如此的空白授權，加上馬政府的專制不受監督之下，「國共共管台灣」難道不會是事實？

肆、ECFA不符國際經貿協定慣例

馬總統主張ECFA是WTO會員國間的協議，可以視為條約。但是ECFA中序言的文字段落處理，就與中國與其他國家簽屬的FTA條約有明顯差異，而與港澳CEPA比較一致。事實上，台灣對外的條約並非以此方式處理，例如：中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定，在前言中的文字與段落處理方式就與中國與其他國家間的FTA較一致，也與日本與泰國或印尼及韓國與印度所簽定的經濟夥伴 (partnership) 協議相一致。再者，在國際協議文本中，一開始均會對文本中所使用的若干「名詞」先行明確「定義」，但這樣的條款只有在ECFA與港澳的CEPA中沒有看到。

另一方面，民進黨提出ECFA並沒有其他語言版本，這也有違國際條約慣例。在中國與紐西蘭、新加坡、巴基斯坦所簽訂部份，均以中文與英文寫成；在與秘魯、智利、哥斯達黎加則除中文、英文外，加入西班牙文，但以英文為主。反觀ECFA文本僅有中文版本，這與港澳CEPA文本相同，並無英文或葡萄牙文版本，再度顯示ECFA與CEPA同樣屬於中國國內特殊協定的安排。

當中國國家主席胡錦濤強調兩岸「ECFA簽署的共同政治基礎是反對台獨、堅持九二共識」，無異宣告國共兩黨或馬胡共識是在於追求「終極統一」，而ECFA就是統一前的必要措施，這也符合中國推進「祖國統一」的重要戰略手段，台灣人民不可不知，也必須採取必要手段防範。

ECFA文本的內容還疑慮甚多。「去WTO化」的ECFA將台灣帶向兩岸化而非全球化；雙邊化而非多邊化。在經濟上更依賴中國，在政治上棄守WTO保護傘，形同「更緊密的政治關係安排

Phoca PDF

發佈：2010-08-19, 週四 18:28
點擊數：16967

」。然而，馬政府不願公投，不給修正，這使得台灣除了經濟危機之外，更面對嚴重的民主與主權危機。

作者邱俊榮為國立中央大學經濟學系教授

Phoca PDF