公民投票「兩岸ECFA」：正當性、可能途徑和難題

●黃玉霖／台灣和平基金會董事、前行政院公民投票審議委員會委員

當前台灣深陷歷史性經濟衰退，國民所得大幅下降，失業率劇增，與馬英九「馬上好」競選承諾形成強烈對比。但是，馬英九不思反省，在縣市長改選之前，強打概念模糊、內容空泛的兩岸「經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA）。他說ECFA有「三不」、「三要」，即「不會矮化主權、不會開放大陸勞工來台、不會新增農產品開放項目」，以及「要凝聚共識、要循序漸進、要廣結善緣」。這些內容，有人認為是一個選舉平台；針對馬英九競選支票跳票，先來個絕地大反攻，以降低對國民黨地方選情的衝擊。但因ECFA有其極為真實、現實的一面，對台灣經貿發展、就業，以及國家前途等，都投下極大的變數。本文就公民投票ECFA的正當性、可能途徑和難題，提出一些概要性的觀點，期盼和大家一起商量，共同尋找解決之道。

壹、ECFA爭議重點

一、何謂「架構」？

馬英九說，要把ECFA的「架構先確定下來，再看籃子裡要裝多少東西」；但何謂「架構」？從馬英九競選政策白皮書中的「綜合性經濟合作協定」（Comprehensive Economic Cooperation Arrangement，或CECA），到「兩岸經濟合作架構協議」，中間有何轉折呢？馬政府說明ECFA是新形態的自由貿易協定（Free Trade Agreement，或FTA)，但北京自從2002年開始宣稱FTA是國與國之間的協定，反對其他國家與台灣接觸相關事項。

胡錦濤最近進一步提出「胡六點」，其中第一點宣示「一中原則」框架，第二點提出兩岸可「簽訂綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制。」注意這裡提到「協議」，並以「兩岸特色」來描述的兩岸經濟合作機制。何謂「兩岸特色」？這與港澳「更緊密經濟伙伴安排」（Closer Economic Partnership Arrangement，或CEPA）的「一國兩制」前提有何不同？

馬英九一再強調ECFA「不會矮化主權」；劉兆玄也說，將來會向WTO報備兩岸簽

署的ECFA。但向WTO報備ECFA只是履行WTO的會員義務，原本和國家主權沒有直接關連。當年港澳不也向WTO報備CEPA嗎？反而，將來一旦透過海基會和海協會簽署ECFA，中國是否可以比照港澳CEPA的「一國兩制」模式，主張「兩會」不屬經貿機構，所以WTO管不著？從這個角度來看，北京可以在國際上明確主張CEPA屬於中國的「國內事務」。

二、「兩岸關係」優先，還是「世衛模式」？

馬英九說，「兩岸關係先得到一定共識後，才有機會向其他方面發展。…，如果台灣不和大陸簽，各國都不會動，這是民進黨政府八年在FTA方面一無所成的最主要原因。」這個提法，直接回應「胡六點」第二點推動「建立更加緊密的兩岸經濟合作機制進程，…，有利於探討兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑。」注意這裡所謂「探討…可行途徑」，為馬英九想透過ECFA來推動FTA留下很大的爭論空間。

更根本的問題是，馬英九「兩岸關係」優先的談話，乃是延續「外交休兵」、依循中國長期透過聯合國大會2758號決議文和聯合國組織打壓台灣外交空間的模式而來。從1999年九二一大地震，中國阻止美、日、歐洲各國和國際組織對台灣緊急救援，到2003年國際間爆發SARS疫情，中國後續與世界衛生組織（WHO）達成協議，要求WHO透過中國對台灣進行疫情通報、限制台灣官員參加WHO會議層級，這就是所謂「世衛模式」。現在馬英九積極透過ECFA來推動與各國簽訂FTA，實際上是讓「世衛模式」普遍化，不論兩岸是否統一，台灣終將成為中國的政治附庸。

馬英九認為ECFA有利於簽署台美「貿易投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement，或TIFA）。的確，如果美國不願看到台灣逐漸成為中國的附庸，就應加快台美TIFA的進程，否則一旦兩岸先行達成經貿正常化、自由化，美國對台灣的貿易談判籌碼，恐將急速縮小。

三、經貿自立，或是經濟附庸？

馬英九把與各國簽署FTA的王牌壓在ECFA之上，將來ECFA會成為FTA的跳板，還是絆腳石？將來世界各國是否要看中國臉色來決定與台灣的經貿合作，使得台灣逐漸失去推動雙邊、多邊經貿合作的主動權，乃至於折損在WTO的自主權？如同清華大學教授洪財隆所言，[1]

> 和中國簽經濟合作協議，並不等於台灣加入「東協加一」或「東協加三」。和中國簽訂CECA只能讓我國某些產品免稅進入中國，出口至其他東亞國家仍需納較高關稅，換言之，我們不只得不到其他國家的市場，反而要更加深對中國的依賴。

台灣大學教授杜震華則認為，[2]

> 以全球的發展經驗來看，過去香港依賴中國、新加坡依賴東南亞，愛爾蘭也依賴歐

盟，它們卻都沒有萎縮，反而快速地興起。可見質疑者認為兩岸自由貿易會讓台灣經濟依賴中國「淪為附庸」，是典型的「依賴理論」觀點，這種理論早已被東亞四小龍的發展經驗證實為錯誤，而進行了自我修正。

愛爾蘭有其獨特的成功因素，而「依賴理論」不也在墨西哥、阿根廷等國得到實踐，並且造成痛苦的經驗？譬如，阿根廷把經濟命運和巴西掛鉤，但巴西經濟起起伏伏，在 1999 年爆發金融危機時，阿根廷貿易衰退達 30%，[3] 與當年阿根廷對巴西的貿易依存度相當。

對於CECA對貿易依存度的影響，中華經濟研究院WTO中心助理執行長李淳有一段觀察，[4]

我認為透過CECA反而有可能降低兩岸貿易依存度，透過關稅和市場進入，透過產業結構調整，也許CECA會產生一種貿易取代投資的結果，因為過去我們為了規避貿易障礙必須進到中國投資，但是現在若貿易障礙消失，那很多產品可以不需要進入中國投資，很多產品可以在台灣生產，末端產品銷售到中國。從這個角度來看，CECA可以創造出貿易取代投資的效果，反而可以把台灣的技術和產品留在台灣，最後終端的產品在銷售到中國。

這裡的重點是貿易取代投資效果，對部分產業的投資和就業有幫助，但反而會提高貿易依存度。當前台灣對中國的貿易依存度（含香港）已經達到40%。就這一波國際金融風暴的衝擊而言，台灣高度仰賴中國市場的後遺症已經浮現。根據財政部統計，台灣1月出口年減44.1%，衰退幅度創歷史新高，為連續五個月負成長，也是衰退幅度連續兩個月破40%，其中對中國和香港的出口就下滑58.6%。這種類型的衝擊，將來在ECFA之後將更形惡化。

四、贏方嗎？輸方呢？

馬英九希望透過 ECFA 和中國大陸簽訂「早期收穫」（Early Harvest）條款，優先處理石化、機械、汽車等產業出口大陸的關稅問題，其它項目暫時不談也沒關係。看來，ECFA 已有潛在的贏方（Winner cycle）。

但是，馬英九在與中國正式談判之前，透過媒體公開喊話，說明ECFA的談判底線和目標，犯了國際經貿談判的大忌，將來恐任由北京予取予求。正如同中國總理溫家寶所言，兩岸簽訂綜合性經濟合作協議，以及建立適合兩岸特點的合作機制，要有「三個適應」，即「要適應兩岸關係發展情況、要適應兩岸經貿交流需求，以及要適應兩岸經濟貿易特點。」即使北京暫時妥協，接受馬英九的要求，但當ECFA達成全面經貿正常化之後，兩岸「比較優勢」逐漸顯現，雖說台灣高科技產業可能會成長更快，但台灣勞力密集產業將往中國移動。[5]

換句話說，ECFA也有輸方（Loser cycle），而且輸方的範圍更大。正如同國民黨立法委員羅淑蕾所言，台灣石化、紡織和高科技等產業的產值約占國內總產值的65％，但就業人口卻僅佔全國總就業人口的近20％，這些人會因為簽署ECFA而獲利；但產值約僅佔35％的傳統產業，卻養了台灣近80％的就業人口，這些人卻可能因ECFA的衝擊而失業。[6]

五、經濟統一，或政治統一？

眾所皆知，馬英九主張兩岸終極統一，而且中國〈反分裂國家法〉第6條第2款，把鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，列為發展兩岸關係的重要工作。加上港澳CEPA，兩岸ECFA將是兩岸四地共同市場的前奏曲，也是兩岸實質統一的重大步驟，當然引發極大的關切。對於CEFA的統一戰略意義，台灣大學教授杜震華說的很清楚，

> 至於中國大陸對簽署CECA的策略，可以分兩個層面來探討。在大戰略上，中國追求兩岸的統一，而經濟的統一可以成為政治統一的基礎，因此以CECA來尋求經濟整合，當然對政治統一產生正面幫助。因此，台灣企求藉著CECA來獲得經濟利益，北京自然願意投台灣之所好來加以配合。

對於經濟統一和政治統一，杜震華也有一段觀察，[7]

> 但是，經濟統合是否必然造成政治統合？答案是未必。歐盟的經濟整合從1958年開始實施，迄今已經五十一年。但是基本上各國在政治上還是獨立，英國甚至連歐元都拒絕使用。顯然，經濟整合是政治統合的必要條件，但並非充分條件。只要堅持政治統一必須獲得人民同意，經由民主程序才能改變兩岸的重大政治關係，即可避免這種疑慮。

以海峽兩岸特殊的歷史背景而言，經濟整合當然和平統一的必要條件，但這項觀察忽視幾項客觀的事實。譬如，歐盟是主權國家之間的經濟同盟；歐盟是龐大的多邊組織；部分歐盟國家具有良好的公投民主（Referendum Democracy）傳統（當然義大利和葡萄牙是例外）；以及法國、荷蘭等國公民投票反對歐洲憲法一事，有其複雜的政治經濟背景等等。這些事實，與兩岸關係形成強烈對比。譬如，兩岸互不承認對方，長期因主權爭議而對峙；ECFA是雙邊經貿合作；以及兩岸政治制度不對稱，中國是一黨專制政體，台灣是新興民主憲政國家。

貳、公民投票ECFA的可能途徑

基於前述ECFA內涵的重大性和爭議性，公投ECFA具有正當性，勿庸置疑。但是，馬英九說，公投花錢且曠日廢時，兩岸簽訂經濟合作協議沒有必要訴諸公投。這種說法不但是一手遮天，試圖掩蓋ECFA的本質，把ECFA說成是單純的兩岸經濟事務；也漠視

〈憲法〉第2條的國民主權宣示和〈憲法〉半直接民主體制的設計。[8]在半直接民主體制之下，公投有許多功能，其中最重要的是決定國家前途和解決行政與立法之間的政治僵局。特別是，當前執政黨掌握立法院絕對多數，公投已成為在野黨有效制衡行政部門，乃至於總統的唯一途徑。

問題是，如何公投 ECFA？要透過甚麼途徑來投呢？〈公民投票法〉第 2 條第 1 款規定法律的複決，第 2 款規定立法原則的創制，第 3 款規定重大政策的創制或複決。〈兩岸人民關係條例〉第 5 條規定，兩岸協議內容如果涉及修法或立法，應於協議簽署後報請行政院核轉立法院審議；內容如果未涉及法律，則應於協議簽署後報請行政院核定，並送立法院備查。如果 ECFA 內容廣泛，將來很難避免修法或立法，又因〈公民投票法〉第 2 條第 2 款排除具體法律條文的創制，所以 ECFA 最可能成為法律複決案。

除了法律的複決，ECFA是否可能成為重大政策的公投創制或複決呢？這無法完全排除，但機會不大。重大政策的公投創制或複決，必須經過公民連署提案，或依據〈公民投票法〉第16條規定，由立法院院會通過再交由中央選舉委員會辦理。但是，由於目前ECFA概念模糊、內容空泛，人民連署提案的機率不高；而民進黨在立法院席次不足，透過第16條推動公投成案的成功機率也很小。

日前民進黨成立「公投推動專案小組」，並提出說帖，主張ECFA必須經過「社會辯論」、「國會監督」以及「人民公投」同意三個階段。這似乎有走向法律複決的跡象。但法律的複決將面臨許多難題，以下列舉兩端，提供參考。

參、公民投票ECFA可能面臨的困難

〈公民投票法〉第30條規定，公民投票案須經過半合格選民投票，以及有效票過半同意才認定通過。由於門檻極高，如民進黨和台聯聯合發動選民拒絕投票，則ECFA的法律複決公投將很難過關。甚至於可以直接說，只要ECFA公投成案，ECFA就不會過關。因此，馬英九如要強力推動ECFA，將來必極力運作阻止ECFA公投成案。不但可能在ECFA內容作文章，不讓它構成法律的複決要件；還會透過行政院駁回ECFA公投連署案。

另外，ECFA公投內容和連署時機也是關鍵問題。先前馬英九說希望ECFA在半年後能談出具體成果，但第三次「江陳會」並未將ECFA列入討論議題。目前ECFA的進程可用一句話來形容：「枱面冷，枱下熱」。在國共第二協商管道和其他管道還未談出具體成果之前，ECFA並不會搬上「兩會」枱面談。因此，民進黨和台聯目前幾乎完全處於被動；不但無法掌握ECFA的實質內容，就連馬英九何時出手都很難預測，如何進行提案準備和連署？

這些問題的根源，說穿了就兩件事，一是欠缺周詳的兩岸協商法律規範，另一是公民投票制度被扭曲。這兩件事，讓一黨獨大的馬政府可以一手遮天、無所忌諱。至於如

何解決這些問題，正考驗大家的智慧。

【註釋】

1. 洪財隆，木馬屠城之假戲真作──關於CECA或ECFA的迷思與爭議，ECFA系列三，台灣新社會智庫，2009年3月4日，台北。
2. 杜震華，兩岸簽署綜合經濟合作協定之急迫性與相關探討，ECFA系列四，台灣新社會智庫，2009年3月10日，台北。
3. Pastor, M. and Wise, C., “From Poster Child to Basket Case,” Foreign Affairs, Nov./Dec. 2001, pp. 60-72.
4. 台灣新社會智庫，CECA救台灣？座談會會議紀錄，2009年3月4日，台北。
5. 杜震華，同上。
6. 大紀元新聞網，2009年3月10日，http://tw.epochtimes.com/b5/9/3/16/n2463650.htm.
7. 杜震華，同上。
8. 陳英鈐，我國公民投票法的制度分析，收於《公投民主在台灣》，林佳龍主編，台灣智庫，台北，民96，頁127-144。◆