

ECFA公投的急迫性與必要性

●曾建元／台灣大學國家發展研究所法學博士、中華大學行政管理學系副教授、新竹教育大學人力資源發展研究所兼任副教授、台灣教授協會法政組召集人

國際冷戰結構於1990年代初期全面瓦解，中華人民共和國在改革開放的基本國策下，挾著龐大的廉價勞動力和各種生產資源加入國際分工體系，並且在我國產業轉型升級之際，成為諸多勞力密集產業豐沛的民間資本向外流動的去處，而逐步被納入為我國國際產業鏈重要的生產環節當中。二十年下來，中華人民共和國已經成為世界組裝終端產品的最後車間、世界最大的工廠，而隨著其資本的迅速積累與經濟的高速發展、成長，世界上最後一個未完全開放的潛在市場浮現，在此同時，中華人民共和國國家和民間所有的新興雄厚資本，也開始在國際間尋找出路。

兩岸實質經濟貿易關係在二十年間與日俱增，台灣企業在中華人民共和國大舉投資設廠，工廠設備和產品之零組件、半成品的產業內貿易需求，則成為中華人民共和國對台灣進口的大宗，而當中華人民共和國出口擴張，也就代表台資企業產品的生產和出口的增加，對於生產所需各種元素的需求亦隨之增加，這些生產元素的供應者主要為台灣，所以就在形式上再表現為中華人民共和國對台灣的進口增加。當我國企業於兩岸之間完成產業內的分工佈局，其實也就宣告兩岸經濟已走上了某種程度以台灣企業的利益為中心的整合與互賴，而這種交流格局下的兩岸經濟貿易往來的特殊性，也就在於其單向性和不對稱性，即只有台灣的資本可以為了追求利潤的最大化前進中華人民共和國，但因為台灣政府忌憚對岸的專制黨國會藉此對台灣內部自由經濟秩序產生干擾，從而干涉台灣政治，因而對其投資台灣行為施以種種嚴格的限制與差別待遇，這是台灣在面對總體經濟規模超大的中華人民共和國的一種自我防衛措施。

兩岸經貿關係的建構，儘管乃有其經濟規律上的必然性，但是在法律和制度上的保障卻是極其脆弱的。台灣企業在中華人民共和國內部的投資與經營行為，都要受到中華人民共和國法律的規範，然與世界各國不同的是，台商獨缺來自祖國的後盾，在中華人民共和國境內的工商業活動，完全無法經由兩岸間的投資保障協定或避免雙重課稅協定等而在國際法上獲得保障。我們都瞭解，中華人民共和國的法治建設還有很大的改善空間，加以其為一黨專政國家，欠缺民主的制衡機制，所以使得行政中立和司法獨立皆難以擺脫來自中國共產黨各種制度和人情上的影響，「有關係就沒關係，沒關係就有關係」，這句大家耳熟能詳的順口溜，道盡台灣人在中華人民共和國生存奮鬥的艱難處

境。但另一方面，台灣人也由於文化上的優勢，較之各國人士在中國大陸社會與官場有更大的穿透力，加上中華人民共和國的涉台政策背後存在著更大的「以商圍政，以經促統」的戰略思維，提供的優惠待遇又往往超越各國，所以事實上，台灣人也佔盡了競爭地位上的好處。兩岸間的不對等貿易，以及超國民待遇，是兩岸經濟關係中中華人民共和國所給予台灣特別享有的利益，然而，也因為無兩岸間國際法律架構的支撐，使得這些優惠皆如同危石疊卵，隨時都可能成為幻影。

中華人民共和國為世界貿易組織（世貿）會員國，其對於台灣企業與資本的片面優惠，即為其對外貿易上對於各國的普遍歧視，在此同時，我國對於中華人民共和國設下的種種貿易障礙，事實上也構成對於中華人民共和國的歧視。在兩岸連袂加入世貿後，世貿規範的普遍優惠精神，則對於當前的兩岸經貿不對稱往來現狀形成一種雙邊的結構性壓力。不過由於中華人民共和國願意接受現狀，寧可不就我們對其所設下的貿易障礙以送交世貿仲裁，也不願將兩岸問題國際化，而暫時緩和了此一問題。但除此之外，世貿架構下的雙邊與多邊經濟整合趨勢，也對於台灣的對外貿易逐漸形成另一種結構性壓力。

1997年東亞金融風暴和2007年全球金融風暴的經驗，促使包括東亞在內的世界各國，開始積極展開兼具有區域聯防性質的經濟整合，如中華人民共和國與東南亞國家協會（東協）即於2002年11月簽署了〈東協中國全面經濟合作框架協議〉（Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between ASEAN and the People Republic of China），在此一協議基礎上，中國東協自由貿易區將於2010年全面構成，這將是全球最大的自由貿易區。東協在中華人民共和國之外，也與日本、韓國進行建構自由貿易區的努力，2003年東協與日本簽署〈東協日本全面經濟夥伴關係架構協議〉（ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership），東協也與韓國於2005年簽署完成〈東協韓國全面經濟夥伴關係架構協議〉（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and ROK）。至於香港和澳門，則於2003年與中華人民共和國中央政府分別建立了更緊密經貿關係安排（Closer Economic Partnership Arrangement；CEPA），不過由於其並不在中國東協自由貿易區涵蓋範圍內，因而港澳對於經濟邊緣化的問題乃有所警覺和憂慮。在2000年以來的這一波東亞區域經濟整合過程中，我國因為中華人民共和國的阻撓，以非國家為由，如同香港、澳門始終被排除在外，因而也出現了經濟邊緣化的潛在危機。問題是，東亞各個自由貿易區協定，都是在世貿框架下完成的，而台灣與香港、澳門，都是以獨立關稅領域而非國家身份入會的，所以中華人民共和國刻意排斥台灣的意圖十分明顯，甚至不惜拿香港和澳門陪葬，然中華人民共和國也學會了窮寇莫追、不可逼人太甚的道理，因而為香港、澳門在與內地經濟整合中網開一面，並於2004年5月由中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室共同發表授權聲明，建議我國與其「建立緊密的兩岸經濟合作安排」，2005年中國國民

黨主席連戰與中共總書記胡錦濤共同發表〈連胡共同願景〉，第三項即提到國共兩黨應「促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制」，放在國際視野來看兩岸經濟合作機制，就很清楚，這是中華人民共和國圍堵台灣、請君入甕的一計高招，即以等同於香港、澳門的一個中國原則下的經濟合作安排模式，把台灣納入一中共同市場之內，達成其以經促統、終極統一的目標。

馬英九與蕭萬長在競選第十二任總統期間，便依循國共〈連胡共同願景〉倡議兩岸簽訂「綜合性經濟合作協議」（Comprehensive Economic Cooperation Agreement；CECA），並說明其內容包括投資保障、避免雙重課稅等等。就任總統後，兩岸綜合性經濟合作協議則成為政府的重大政策。然而在遭到各界質疑其與更緊密經貿關係安排的差異後，為杜絕聯想引發爭議的可能性，經濟部長尹啓銘乃在今年2月將之改名而經馬英九定調為「經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement；ECFA），馬英九將之定位為類似自由貿易協定，並認為只要與中華人民共和國簽訂兩岸經濟合作架構協議，中華人民共和國便不會反對台灣與其他國家簽訂自由貿易協定，我國乃可自經濟邊緣化中脫困。

從香港與澳門的例子便可知，它們與中華人民共和國內地建立自由貿易區後，並未換來可以參與中國東協自由貿易區的資格，以及得到中華人民共和國允許其參與東亞區域經濟整合各個對話機制。如果在這一點沒有得到中華人民共和國的公開承諾，則兩岸經濟合作架構協議簽訂的結果，就是把台灣整個納入大中華經濟圈，而且將喪失在東亞區域經濟中的當事人地位，這一來，台灣國家主權的實質流失，乃是當然的後果。不過，誠如本文一開始所言，兩岸間缺乏政府協定或條約來作為雙邊經貿發展的規範性架構，面對越來越密切的兩岸關係，也確實是一個亟待處理的問題，換言之，在兩岸間建立一個制度性的對話機制和跨域法律架構，使我國人民在中華人民共和國境內的經濟活動，能夠得到來自祖國的保護，而不再任由中華人民共和國宰割，的確是一個當務之急。

兩岸經濟合作架構協議並不是自由貿易協定，如果是的話，兩岸各以世貿會員國的身份簽署即可，而事實上，它將使台灣目前在中國大陸享有的許多超國民待遇，在排除世貿規範的情況下被保留下來，而什麼樣的情況下，中華人民共和國給予台灣特優惠待遇不會遭到各國指控為不公平貿易，那只有一種情況，至少兩岸是一種特殊的國與國關係，特殊到存在主權的爭議，但無論如何，兩岸經濟合作架構協議絕對不可以是更緊密經貿關係安排，那是中華人民共和國主權對內行使的一種型式，採取此一詮釋，將使我國完全喪失主權。

將兩岸經濟合作架構協議交付公民投票決議，乃有其必要性。歐洲聯盟關於重大單一政策或法律的實施，往往都交付各國公投決定，像發行歐元等，何況是我國的這種綜合性的經濟合作協議。在國民黨政府執意簽署落實國共共識的情況下，既然在野意見因

國民黨控制立法院多數席次而遭到漠視，公投恐怕是唯一能制衡執政黨獨斷政策的制度工具。儘管我國的〈公民投票法〉制度設計不良，極可能使民主進步黨與台灣團結聯盟正將要發動的兩岸經濟合作架構協議公投胎死腹中，或者遭到否決，但公投的意義則在於其政治象徵效果，表示有為數不少的人民反對授與政府空白支票，縱容它與對岸的任何協議都不需要經過立法院的審議或民意的檢驗。而這也是施壓政府，要求其於談判過程中應致力於維持對等地位，並對於談判結果至少應堅持兩岸具有特殊國與國關係的實質內涵。無論公投是否成形或成功，都在警告國民黨政府，如果膽敢任意出賣台灣人民的利益和國家的尊嚴，人民將會在下一次大選以選票使其再度下台。◆