



# ECFA對台灣安全的挑戰

●林正義／中央研究院歐美研究所研究員

雖然台灣總統馬英九、中國國家主席胡錦濤兩人同意簽訂兩岸「綜合性經濟合作協議」(CECA)，但民進黨主張，簽訂CECA必須經過社會辯論、國會監督及人民公投同意三個階段，並指責馬政府將台灣推向中國的懷抱。2009年2月底，馬英九總統表明兩岸需要簽訂「經濟合作架構協議」(ECFA)，後來又改稱「兩岸經濟協議」。馬英九總統一再調整名稱，但成功在2010年6月29日與中國簽訂協議。民進黨及其支持陣營，雖透過社會辯論使ECFA簽訂時間受到延遲，但在國會監督與人民公投上，未能獲得既定的目標。

中國與東協在洽簽「自由貿易協定」(FTA)、印度與中國洽簽CECA時，先簽署「架構協議」，先明定大原則、方向，再視國內產業需要及市場開放條件等因素，最終達成FTA/CECA目標。馬英九政府效法此一作法，先簽「架構協議」，並在ECFA內文規定成立「兩岸經濟合作委員會」，由台灣與中國指定代表組成，落實ECFA目標所必須的磋商、監督，並評估ECFA的執行、解釋ECFA的規定、通報重要經貿資訊、解決ECFA的相關爭端。

馬英九總統表明台灣與中國大陸簽署ECFA，有三個理由：第一、推動台海兩岸經貿關係正常化；第二、避免台灣被邊緣化，針對中國與東協FTA實施之後，降低台灣在石油化學、紡織、機械等產業所受到的衝擊；第三、促進台灣對外經貿關係的國際化，台灣需要與其他國家簽訂FTA。中國未宣布放棄對台使用武力、飛彈部署雖考慮彈性調整，但在堅持「一個中國」原則下，兩岸關係很難正常化，經貿關係正常化也將籠罩政治與軍事陰影。前行政院長劉兆玄也宣示，「三不」政策——「不會矮化主權」、「不會開放大陸勞工來台」及「不會進一步開放大陸農產品進口」。雖然ECFA守住後兩點，但是否沒有矮化主權，仍是兩岸各說各話。中國商務部副部長高虎城在7月26日表示，ECFA是在「一個中國」原則下，兩岸簽署的一個不涉及主權的協議；大陸反對台灣與東協等任何國家簽訂涉及主權國問題的FTA。高虎城的意見，與國台辦主任王毅表示北京將「合情合理對待，務實妥善處理」，有很大的差距。民進黨認為台灣應先與其他國家簽訂FTA，也擔心隨著ECFA的簽署，取消兩岸間關稅、經貿、投資等相關障礙，使人員、勞務、資金、商品更加自由流動，而使台灣與中國更朝「一個中國」市場發展。

2008年11月兩岸兩會所達成的海運、空運協議，未經立法院實質審查、批准，再換

文等程序後生效，行政部門強行依照協議規定簽署之後四十天隨即生效，使兩岸在2008年12月中旬進入大三通時代。台灣相對於中國，一小一大，除了議程設定、民主機制、民意基礎能夠掌握之外，在外交、軍事難以抗衡中國的壓力。佔立法院席次四分之三的國民黨，原可利用委員人數的優勢，確立台灣民意機構對兩岸協議的批准、監督機制，但馬政府任由台灣民主籌碼的流失，使北京無須考慮台灣立法機構的意見，也使民進黨、台灣部分民意無法發揮制衡的力量。

北京的「一個中國」原則沒有改變，手段靈活許多，正緊緊抓住國民黨重回執政的戰略機遇期，藉由兩岸諸項協議，框住台灣未來發展的路線。台灣在「一個中國」原則的陰影，國民黨與民進黨所形塑的「兩個台灣」陣營壁壘分明、相互牽制，彷彿真正的敵人不是中國，卻是在台灣的內部。立法院對兩岸協議的最終審議權若能法制化，重大爭議性的兩岸協議若有公投機制，不僅會增加台灣談判者的籌碼，也將使北京無法保證任何簽訂的兩岸協議會自動生效。ECFA 規定當一方要終止 ECFA 時，應以書面通知另一方，隨後展開協商，若協商未能達成一致，則可自通知一方發出終止通知之日起第一百八十日終止。無論是立法院監督、公投設計或終止條款，均是保護台灣安全的機制，台灣的執政團隊不應站在中國之前，先行抵制台灣內部民主程序的運作。

馬總統為開拓台灣在 ECFA 之後的全球經濟戰略，決定採取兩項政策：一、行政院成立「全球招商專案小組」；二、在國家安全會議下成立「全球經濟戰略小組」。此外，台灣在 ECFA 之後，能否抵擋中國的政治施壓、提早政治對話與協商的時程，說明 ECFA 的後續配套，能否取得成功更為關鍵。台灣與中國對 ECFA 的期待有所不同，2010年7月1日，日本「朝日新聞」社論提到，「整體而言，中國明顯讓步，旨在為未來的統一鋪路」。中國對台工作將以促成馬總統在2012年連任成功為最高戰略。中國官方了解兩岸政治協商的時機尚未成熟，但在 ECFA 之後，積極朝著深化兩岸文化融合，為「社會一體化」打下基礎，同時釋出對台飛彈可考慮調整的訊息。這完全不符合馬政府期待在 ECFA 之後兩岸關係能緩步前進的戰略。

美國前國防部官員卜大年（Dan Blumenthal）認為台海情勢短期雖穩定，但長期而言是有風險。卜大年批評美國像是善變與不確定的夥伴，沒有給予台灣適當的協助，尤其是出售F16C/D戰機給台灣。北京在ECFA之後，迅速拋出飛彈可撤的消息，更使歐巴馬總統出售F16C/D戰機的正當性受到牽制。喬治城大學教授沙特（Robert Sutter）指出2008年5月以來，台海兩岸的現狀已經改變。毫無疑問，ECFA對台灣雖有經濟的機遇，但同時也為台灣安全帶來政治風險，更考驗馬政府的執政能力。◆