



台灣新社會智庫  
New Society For Taiwan

[www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

# 新社會 智庫

## 社評

蔡英文的新本土觀與民進黨該走的路

## 專題《兩岸經濟合作架構協議》

由東協+1看ECFA之政策意涵與重要性

WTO規範與政府兩岸經貿協定規劃之意涵

兩岸簽署綜合經濟合作協定之急迫性與相關探討

木馬屠城之假戲真作——關於ECFA的迷思與爭議

馬英九為何急著與中國簽定ECFA？

## 評論《郭冠英事件與族群平等法》

族群平等法，萬萬不可

族群歧視言論與族群平等法

法律能掩蓋族群分歧嗎？——挪威的經驗

## 政策聚焦

反對躁進的全募兵制—從財政觀點剖析

金錢、建設與滅農：評農村再生條例

博弈澎湖，你準備好了嗎？

## 國際觀察

北韓近期軍事挑釁與朝鮮半島局勢

## 座談會

「CECA救台灣？」

2009.4.15

新社會政策雙月刊

台灣新社會智庫 出版

3

# 新社會 智庫

## CONTENT

### 社評

蔡英文的新本土觀與民進黨該走的路 ..... 2

### 專題《兩岸經濟合作架構協議》

李淳 由東協+1看ECFA之政策意涵與重要性 ..... 5

顏慧欣 WTO規範與政府兩岸經貿協定規劃之意涵 ..... 9

杜震華 兩岸簽署綜合經濟合作協定之急迫性與相關探討 ..... 13

洪財隆 木馬屠城之假戲真作——關於ECFA的迷思與爭議 ..... 17

林向愷 馬英九為何急著與中國簽定ECFA? ..... 20

### 評論《郭冠英事件與族群平等法》

邱太三 族群平等法，萬萬不可 ..... 24

廖元豪 族群歧視言論與族群平等法 ..... 25

李濠仲 法律能掩蓋族群分歧嗎？——挪威的經驗 ..... 29

### 政策聚焦

羅承宗 反對躁進的全募兵制—從財政觀點剖析 ..... 32

廖本全 金錢、建設與減農：評農村再生條例 ..... 36

顏子傑 博弈澎湖，你準備好了嗎？ ..... 39

### 國際觀察

張國城 北韓近期軍事挑釁與朝鮮半島局勢 ..... 41

### 座談會

洪奇昌、龔明鑫、李淳、杜震華「CECA救台灣？」 ..... 45

發行人 ■ 吳乃仁

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堇 洪奇昌  
邱太三 陳文政  
賴清德 利錦祥  
段宜康 張立明

總編輯 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡弘洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

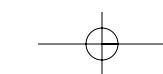
電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市青島東路5號7F-1



版權所有 翻印必究



# 社評

## 蔡英文的新本土觀與 民進黨該走的路

### 蔡英文的新本土觀

民進黨主席蔡英文於3月22日發表了一篇「以新本土觀捍衛台灣」的文章。蔡英文斷言，政治實力來自於選票，而「選票來自於包容性」。過去的民進黨把『本土』窄化成一種排他性的觀念，但是，當「台灣主體意識已經成為這個社會的共識，我們應該有足夠的自信，可以把『本土』重新詮釋為一個包容性的觀念，讓這個社會所有的新舊移民不分族群都能共用『本土』」。

如何包容呢？蔡英文認為，重點是，不能用統獨去劃分誰是台灣人、誰不是台灣人，而是要把所有新舊台灣人都視為一個生命共同體，所有人都享有一個自我決定的權利，「要統要獨，必須是我們自己的選擇。重點不在選什麼，重點在，選擇權是我們自己的。」

### 民進黨的「公民民族主義」

必須指出，蔡英文鼓吹的觀念並不是新的，而是早在1986年就明定在民進黨《黨綱》中的精神。《黨綱》雖然主張「建立主權獨立自主的台灣共和國」，卻堅持採用全民投票、票票等值的原則，「交由台灣全體住民以公民投票方式選擇決定」。民進黨雖然堅定主張台灣獨立「既是歷史事實又是現實狀態」，卻完全尊重任何人有提出別種主張的自由。對於族群和國家認同的分歧，民進黨主張一種漸進的融合過程，「以台灣社會共同體為基礎，依保障文化多元發展的原則重新調整國民教育內容，使人民之國家、社會、文化認同自然發展成熟，而建立符合現實之國民意識。」

簡言之，早在創黨之初，民進黨就明確選擇了「公民民族主義」(civic nationalism)。民進黨雖然是一個台灣民族主義的政黨，但《黨綱》卻強調不論先來後到，不論血緣文化，都是台灣這個新國家的公民。《黨綱》沒有排他性的民族主義，只強調要保障所有人的公民權和自由權。民進黨主張「本土文化」的復興，但這只是為了「反對刻意以政治力移植、壓抑或消滅文化」，最終目的是要「認同本土文化並吸收世界文明，形成嶄新的進步文化」。至於這個新國家的認同是否能最後定於一尊，只能用一次一次的選舉和辯論來決定，而不能由上而下地強制。

正是因為這樣的精神，從1986年創黨以來，民進黨才可以吸引社會中較進步的力量，並逐步壯大為可以被人民信任的政黨。民進黨

執政前的幾位黨主席，如江鵬堅、許信良、施明德、林義雄等等，都是一方面堅持台灣主權立的立場，一方面堅持自由主義的包容性和民主主義的平等性。這樣的包容精神雖然也面臨來自獨派陣營內部的挑戰，例如「建國會」、「建國黨」等等，但民進黨並沒有讓這些團體拖著走。1999年，為了幫2000年總統大選鋪平道路，民進黨更進一步通過《台灣前途決議文》，摒棄黨內一些人對「制定新憲、宣佈獨立」的要求，明確採取了「台灣已經獨立，不需要再宣佈獨立」的立場，認為「台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，任何有關獨立現狀的更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」。正是這樣符合多數民意的主張，陳水扁方能順利贏得2000年的選舉。

### 民意結構的制約

當年的民進黨為什麼做出了這樣的選擇？答案顯然和台灣的特殊處境有關。

雖然台灣主權獨立的事實已存在了幾十年，但在中國「獨立就等於戰爭」的威脅之下，大部份台灣人民並不希望走危險的道路，台灣高度依賴對外貿易的經濟體質也很難承受戰爭的威脅。而多數台灣人民也意識到，以台灣內部對國家認同的分歧，以及本省族群和外省族群在這個問題上的對立，要大家對統獨做一個明確的選擇是不切實際的。這就是為什麼多年以來，在行政院陸委會的民調中，主張「維持現狀以後再說」或「永遠維持現狀」的民眾，也就是對統獨不感興趣甚至厭惡這個議題的民眾，始終都高達百分之六十左右。既然民意結構如此，民進黨想要贏得政權，特別是在一對一的總統選舉中想要勝選，就絕不能不取得這些選民的信任。

反過來講，民意結構的壓力對國民黨內的急統派也產生了相同的制約作用。今天的國民黨雖然依然是一個追求與中國長遠統一的政黨，但也聰明的淡化了統一的訴求和意識型態。結果是，雖然兩大政黨一統一獨，但誰能爭取到那些對統獨不感興趣甚至厭惡這個議題的民眾，誰才能取得政權。

### 民進黨的歧路

那麼，為什麼蔡英文還要鼓吹本來就是民進黨創黨精神的那些觀念呢？這當然是為了矯正2004年總統大選公投以來，民進黨所走上的歧路。

2004年的總統大選無疑是「公投／反公投」的對決。公投議題對陳水扁的勝選確實產生了重大作用，光從陳水扁的「得票數」幾乎等於「公投投票數」來看，就可以看出兩者的關連性。但這與其說是因為多數民眾支持那兩道公投題目的統獨意涵，毋寧說是支持人民有公民投票的權利。泛綠固然長久主張建立公投制度，但由於「創制」、「複決」兩項基本權利本就是人人琅琅上口的基本概念，年輕人更難接受為什麼國民黨要以「怕破壞兩岸關係」為由要求民眾別投公投票。所以在公投／反公投的論戰中，民進黨佔了上風，而民進黨的宣傳重點也是儘量去除統獨，轉而訴求民主權利不容被剝奪的正當性，特別是針對年輕人。這樣的宣傳無疑是成功的，所以在2004年大選前所作的民調中，有59%的公民同意參與投票是現代公民的責任；54.2%的民眾認為三二〇公投是史上第一次公投，大家都應該參與。光是從這幾個數據，我們就知道為什麼陳水扁總統能以稍稍過半的選票險勝。

可以說，2004年的「公投綁大選」其實是一場「進步對抗保守」、「民主對抗反民主」的戰役，而不是「獨立對抗統一」的戰役。但這場戰役卻被許多人，包括陳水扁總統，誤解為「本土牌才是萬靈丹」、「對中國強硬才有票」。所以在總統連任之後，開始了一連串偏向激進的措施。2005年底縣市長選舉時民進黨因為陳哲男事件而大敗。當時陳水扁總統的選擇不是去直接面對問題，而是在閉關思考之後，宣佈要用「積極管理，有效開放」來取代「積極開放，有效管理」。2006年國務機要費風暴時，深綠團體向孤獨的陳水扁總統伸出援手，陳水扁總統也放任或利用這些團體，進一步把所有批判的聲音一概打成叛徒，指責他們逼宮、不夠堅定或是「被統媒洗腦」。

從那時起，蔡英文所講的「把『本土』窄化成一種排他性的觀念」的過程便開始了。粗鄙的語言被推崇為「本土」；黨內初選民調必須「排藍」；就在總統初選時，各候選人比的也不是政策和領導，而是在比誰最主張建國制憲。2008年總統大選時，陳水扁總統還想依樣劃葫蘆，以中正紀念堂改名和「入聯公投」來贏得大選。而且堅持認為謝長廷大敗是因為不堅持把「入聯公投」當成主軸，以及想要學馬英九走中間路線。

### 民進黨的兩大危機

在把「本土化」窄化成排他性觀念的過程中，民進黨發生兩大危機。第一是從「政黨」退縮為「獨派團體」的危機；第二是無法都會區立足的危機。

民進黨是一個以選舉來取得政權的政黨，不是一個運動團體，也不是一個單一議題的利益團體。作為一個政黨，民進黨必須對國家定位、國防、財政、經濟、環保、社會安全等各方面的議題保持關心，不能只圍著一個議題打

新社會  
No.3 2009.4.15

### 我的第一次 世界都在看



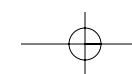
(民進黨在2004年的公投廣告以年輕人為訴求，儘可能去除統獨意涵)

轉，也不能只取悅一個面向的選民。如果台灣是一個統獨各佔百分五十的「雙峰型社會」，民進黨也許可以只靠著一個統獨議題就取得政權，但事實是，台灣有百分之六十的選民對統獨不感興趣甚至感到厭惡。這也是當年建國黨和民進黨分道揚鑣之後，建國黨註定要失敗的原因。但從2004年以來，我們卻看到民進黨越來越「建國黨化」：黨內政治人物競相比誰「比較堅定」，除了統獨之外少有對其他議題發言的興趣和能力，而少數人組成的幾個社團就可以代表民進黨發言，把民進黨拉著走。這些在民進黨執政前極力抵禦、甚至與之公開作戰的趨勢，卻在民進黨執政的最後幾年意外成為主流。

諷刺的是，當民進黨退縮為只關心如何正名制憲的獨派團體時，在同樣時間，國民黨卻刻意淡化其追求統一的意識型態，把選舉重心放在其他議題。儘管許多人認為國民黨只是在偽裝，但國民黨畢竟能夠聰明地不與主流民意相對抗。可以說，2008年的總統選舉，其實是國民黨這個「政黨」在和民進黨這個「獨派團體」在競爭。民進黨會大輸220萬票，其實是不令人意外的結果。

當民進黨從政黨轉變成獨派團體，也註定民進黨要從都市化高的地區撤離。在民進黨發展的歷史上，知識分子、青年人和都市性格較強的中產階級是民進黨早期發展中最重要的支持力量。這其實符合所有進步性政黨的發展史，因為都會地區正是進步理念的發源地。所以在英國和法國，工黨和社會黨都發軔於都會區，而直到現在，鄉村地區還是保守黨和右派聯盟的地盤。

但自從民進黨發展出越來越具排斥性的「本土觀」，在面對中國和兩岸經貿問題時，越來越愛用簡化的「維護主權」來否定一切和自我設限時，就越來越難在都市地區立足。在2008年總統選舉中，越是在都市化／高科技／服務業集中的選區，民進黨的得票率越低。光



是在民進黨發跡的臺北縣市，民進黨就大輸一百萬票。而民進黨只在雲林、嘉義、台南、高雄、屏東等五縣小贏，但全部加起來不過贏國民黨14萬票，只約略等於一個新竹縣輸的票數。

這個現象並不奇怪。以今天兩岸經貿往來程度之高，大部份企業的壯年技術與白領工人的勞動過程經常要跨越兩岸。各項研究都指出，聚集在都市地區的專業經理人、專業技術人員和服務業勞動者，他們普遍歡迎兩岸經貿關係進一步發展，其中絕大多數人對於兩岸未來走向的看法是「維持現狀以後再說」或「永遠維持現狀」。他們可以接受主張獨立但步伐緩和的民進黨，也可以接受主張公民投票是民主權利的民進黨，卻很難接受除了制憲正名什麼都不會的民進黨。特別是越到後期，民進黨對兩岸經貿問題的論述越簡化，這些人就越難接受。比方說，在2008年總統大選期間，謝長廷總部用盡全力鼓吹「一中市場」就是「承認大陸學歷，台灣畢業生沒工作」，就是「觀光客來台，到處大小便」。但如今的大學生已有高達七成把到大陸工作視為黃金機會，有多少人會擔心有大陸學歷的人會回來搶飯碗是值得懷疑的。而對於從事觀光業、交通運輸業、餐飲業的白領勞動者來說，大陸觀光客來台更是歡迎都來不及，怎麼會擔心他們「到處大小便」？

這似乎是一個惡性循環的過程。民進黨越是從政黨退縮為一個獨派團體，訴求越簡化，就越難和都市地區的專業經理人、專業技術人員和服務業勞動者對話，也就越必須訴求兩岸經貿發展過程中的相對弱勢者，亦即農民和非技術勞動者。但越是針對這些人做訴求，民進黨的訴求就要越簡化，在都會區就越站不住腳。

如果台灣階級結構的發展趨勢是非技術勞動人口和農業勞動人口越來越多，專業經理人、專業技術人員和服務業勞動人口越來越少，我們會說民進黨是大有可為的政黨。但事實卻完全相反。90年代後的傳統產業外移潮，使台灣的產業結構迅速往服務業傾斜，目前服務業人口佔總勞動人口已達57%，工業人口佔36%，農業人口則不到8%。在服務業人口中，增長最快速的正是金融、貿易與保險業，在工業人口中，增長最快速的是晶電、光電、資訊等產業，而這些人口正是匯聚在都市中的專業經理人、專業技術人員和服務業從業者。根據「台灣社會變遷調查」1992年到2007年的資料，專家／技術工人的比例從8.7%上升到17.12%，專業經理人從2.36%上升到8.52%。這個趨勢也反映在區域人口的變遷。臺北縣和桃園縣在這15年間增加了130萬的人口，成長比例高達37%，但在雲林、嘉義、台南、高雄、屏東這五個農業縣，人口只增加了13萬，成長比例不到3%。

## 民進黨該走的路

如果這種階級結構和區域人口的發展趨勢是不可逆轉的，民進黨想要重回執政，就必須擺正自己的位置。作為一個已經執政過的在野黨，民進黨需要的不是重回犧牲奉獻的創黨精神，而是重新回到2000年執政前那種包容性的「公民民族主義」和全面觀照國計民生各項議題的態度。民進黨更必須回應都會地區選民的要求，重新取回一個進步性政黨在都會區應有的優勢。否則光是在台北縣一個都會區輸掉的選票，就三倍於民進黨在農業縣份所能贏得的選票。

在兩岸經貿議題上，民進黨更必須避免用過份簡化的態度來回應問題。面對馬英九力推的ECFA，民進黨當然得要求國民黨政府先說明內容，對於哪些內需產業部門會受到傷害，哪些原本限制開放的產品會受到大陸貨的低價競爭，哪些職業類別會受到服務業開放的競爭，都必須說清楚講明白。誠如鞋品發展協會所擔心的：「大陸只要1%的產量進來，台灣業者就受不了了，中小企業會先死一半」。面對類似產業的危機，民進黨不但要監督國民黨拿出辦法來，也要自己拿出辦法來。然而，民進黨不能再簡單的鼓吹「ECFA等於賣台」或「ECFA等於黑心商品大舉入侵」。畢竟在兩岸經貿交流早已密得不能更密的今天，一般人、特別是那些勞動過程經常要跨越兩岸的人，很難相信ECFA就算是賣台；而既然政府每年都多開放幾十項大陸產品進口（民進黨執政時亦然），大陸製的成品和半成品早已進入各賣場和各種各樣的生產過程，把ECFA說成是「黑心商品大舉入侵」也未必有說服力。

民進黨過去是而且永遠是一個主張台灣獨立的政黨，但唯有作為一個有政治實力的政黨，這個黨才能保衛想保衛的東西。這個黨不能淪為一個只關心建國不關心選票的運動團體，這個黨必須用全面關照和包容的精神來擴大社會基礎。蔡英文說得好：「政治實力來自於選票，而選票來自政黨的包容性」。

蔡英文主席已經走上正確的路，或者說，她已經「走回」民進黨從創黨以來就一直堅持在走的路。儘管陳水扁總統一再批評她軟弱，「對台獨運動很被動也不熱心，也不提建國議題，這會把黨帶壞、毀掉」，但從她堅持在台南縣不提名陳唐山看來，她已經決心繼續走下去。■

# 專題

## 兩岸經濟合作架構協議 I 由東協+1看ECFA之政策意涵與重要性

李淳  
中華經濟研究院  
WTO研究中心助理執行長

由WTO之規範角度觀察，政府晚近計畫推動之「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)<sup>1</sup>，在性質上屬於奠定將來在兩岸之間建立「自由貿易區」(free trade area)之基礎的過渡性雙邊經貿法律文件。

固然兩岸因同屬WTO會員，而必須以WTO相關規定為基礎，而按照規範貨品貿易的「關稅暨貿易總協定」(GATT)第24.5條的規定，透過「先過渡協定後實體協定」的二步到位策略來建立自貿區，乃為WTO所容許之作法。事實上WTO對自貿區之規範<sup>2</sup>，僅限於「實質市場進入條件的WTO+要求」(亦即以雙方WTO現有承諾為基礎，擴大適用範圍，並進行關稅削減、服務業市場開放與歧視性限制措施的消除)；對於其他可能包含在自貿區法律文件的協定內容（例如投資保障、商品標準、消費者保護合作等）並無規定，對法律文件名稱亦無規範，而可由締約雙方自行決定。

在以上的背景下，本文將由WTO與國際間近期雙邊貿易協定的發展經驗出發，分析兩岸透過ECFA推動建立自由貿易區的政策意涵與利弊得失分析。

### 東協與中國CECA經驗分析

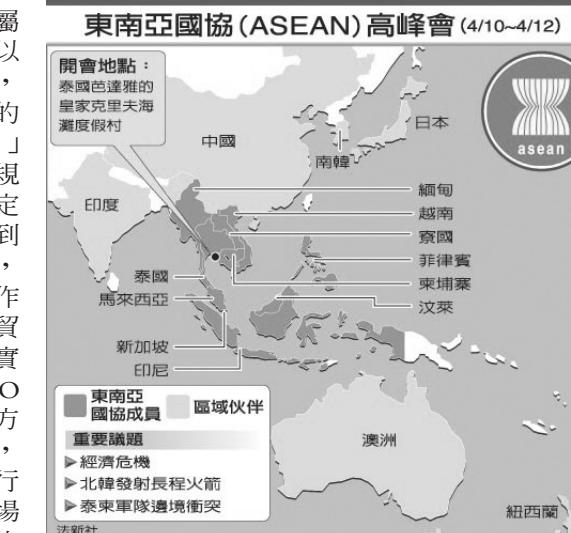
#### 一、概論

由於雙邊經貿協定的內容，除了前述WTO的「市場進入WTO+要求」外，其他實

註解：

- 1.兩岸經貿協議之名稱幾經修正，由媒體報導觀察，兩岸經濟合作架構協議(ECFA)是否成為未來正式使用之名稱，似乎尚未有定論，但為方便討論起見，本文暫時以ECFA作為分析之對象。

質內容與協定名稱多可由締約雙方自行決定，因此在國際間有許多不同的名稱，例如「自由貿易協定」(FTA)、「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)，甚至是「經濟合作伙伴關係協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)，來作為雙邊協定之名稱，且各有不同的互動規則與經濟合作領域。然而無論名稱為何，該等雙邊經貿協定的終極目標，均為建立兩個國家間的自由貿易區。

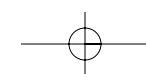


觀諸國際間建立自貿區有幾種可能的方式，一種是「一步到位」模式，透過一次性的簽訂包山包海的「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA)、「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)甚至是「經濟合作伙伴關係協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)來達成，另一種是「分階段到位」模式，先簽訂過渡協定(interim agreement)，再於一定期間內逐步完成關稅、服務貿易開放與投資保障等個別協定之談判。<sup>3</sup>

在國際經驗上，協定名稱與採取一次到位還是分階段到位策略沒有直接關連。FTA可以透過分階段到位的方式完成；中國與智利簽訂之FTA，就是先完成貨品FTA協定，再進行服務貿易與投資協定的談判。而CECA亦可作為一步到位的協定；新加坡與印度所簽訂的新-印CECA即為一次到位之性質。至於東協模式則屬於分階段到位的CECA協定。例如東協與韓國、中國以及印度所簽訂的CECA（亦即所謂

2. WTO對自由貿易區之規範依據，主要為規範貨品貿易的GATT第24條，以及規範服務貿易的GATS第5條。

3. 依據GATT第24條解釋諒解書之規定(Understanding on the Interpretation of GATT Article 24)，過渡協定中關於建立自由貿易區之時程，原則上不應超過10年。



東協加一協定），便是先簽訂「CECA架構性協定」，再逐步完成個別議題協定的談判。

換言之，建立一個自由貿易區所需之法律文件的名稱、洽簽方法及議題先後順序，原則上是由雙方依據需要來決定，而與協定名稱無關。基於兩岸的特殊性，本文認為當以採分階段到位策略為宜。若由WTO規定的用語觀察，目前政府所規劃的ECFA即為多步到位策略下的「過渡性協定」。本段以下部分，將以東協晚近與中國所洽簽之CECA經驗，分析「分階段到位」推動策略的可能取向。

## 二、東協-中國CECA分階段到位之方式

如何從過渡協定為始點，在一定期間內建立自由貿易區，則有許多國際經驗可供參考。關於亞洲地區之經濟整合，現今當以東南亞國協(ASEAN；以下簡稱東協)最受重視。東協十個締約國<sup>4</sup>於1992年決定成立東協自由貿易區(AFTA)，從1994年起實施共同有效關稅優惠，並於2010年及2015年前分兩階段達成自由區之目標。2002年起，東協創始6國已將區內關稅降至0-5%之間。<sup>5</sup>

東協與中國之經濟合作關係，始於2002年11月4日雙方所簽署的「東協-中國CECA架構協定」。雙方預定在2010年成立「東協-中國自由貿易區」。在「CECA架構協定」中，雙方同意提供建立東協-中國自由貿易區(ASEAN-China Free Trade Area; ACFTA)，並闡明該架構協定之目的在於確認各締約國之共識，並對各項議題的期程加以規定，同時並明訂出雙方加強經濟合作之領域。值得注意的是，為使ACFTA早日付諸實現，「東協-中國CECA架構協定」第6條第1項納入早期收穫計畫(Early Harvest Programme, EHP)，並規定於2003年開始針對屬於早期收穫計畫之商品進行關稅削減。

此外，「東協-中國CECA架構協定」之另一重要功能，亦在於建立談判的時間表並建立協商平台與機制。另外對此，為強化雙方之協調與執行協定內容並確保經濟合作領域之發展，「東協-中國CECA架構協定」規定針對相關領域成立工作小組與貿易談判委員會。

表1：中國與東協CECA之各主要階段時程

| 協定名稱            | 簽訂時間       | 生效日期      | 通知WTO日期    |
|-----------------|------------|-----------|------------|
| 東協-中國CECA架構協定   | 2002/11/4  | 2003/7/1  | 2004/12/21 |
| 東協-中國CECA貨品貿易協定 | 2004/11/29 | 2005/1/1* | 2005/9/26  |
| 東協-中國CECA服務貿易協定 | 2007/1/14  | 2007/7/1  | 2008/6/26  |

註：本處所謂生效係指協定本身發生效力，而非實際降稅時程。

4. ASEAN由6個創始會員國：泰國、菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞、汶萊(ASEAN 6)與越南、寮國、柬埔寨、緬甸(新加入成員，通稱為ASEAN newers或CLMV國家)所組成。

隨後東協與中國於2004年11月簽署「CECA貨品貿易協定」(亦即貨品貿易FTA)<sup>6</sup>，並於2005年1月1日生效，同年7月開始實施。中國和東協6國將在2010年前，將大多數正常產品的關稅降為零，另外，東協4個新成員國(亦即CLMV國家)則將在2015年，將大多數的正常產品關稅降為零。依據WTO之要求，東協-中國「CECA貨品貿易協定」已於2004年12月21日通知WTO。<sup>7</sup>最後於2006年12月，東協與中國簽署「CECA服務貿易協定」<sup>8</sup>，並於2007年7月1日生效。

## 三、東協-中國架構協定之內容

東協-中國「CECA架構協定」係為雙方成立自由貿易區的建立勾勒出基本的框架。在2003年7月1日生效後，其主要目的在於追求未來雙方消除關稅與非關稅障礙、尋求服務業與投資方面貿易的自由化、加強簡化貿易措施，以及追求區域共同利益之經濟合作。茲將中國與東協FA-CECA之內容，分項說明如下：<sup>9</sup>

### (一)「貨品貿易」部分

東協-中國「CECA架構協定」有關於貨品貿易部分之主要內容係針對貨品關稅減讓或免除之一般或敏感性產品分類，與減讓時程等加以規定，以期達成符合GATT第24條要求自由貿易區中應「消除絕大部分貿易障礙」(substantially all the trade)的要求。對於貨品談判的開啓時點與談判完成之期限，東協-中國「CECA架構協定」皆有明確規定。

### (二)「服務貿易」部分

此部分主要針對服務貿易應逐步取消彼此間歧視或限制措施，依照WTO「服務貿易總協定」(GATS)第5條所揭示之原則，就服務貿易開放範圍達成進一步自由化，並針對自由化的目標進行各項合作。東協-中國「CECA架構協定」對於服務業談判之開啓時點亦有明確規定，但對談判完成之期限則以雙方合意的期程為準。除市場進入障礙之解除外，在服務業貿易障礙方面，雙方亦應積極消除彼此間制度上現存的實質歧視，並禁止制定新的或更多的歧視。

### (三)有關「投資」部分

東協-中國「CECA架構協定」第5條主要針對東協與中國一方廠商赴他簽約國境內投資之事項與待遇問題加以規定。亦即，東協與中國同意為保障投資以及建立一自由、便利、透明與具競爭力的投資環境，東協與中國將對投資法規之自由化進行協商，以期提供投資保障、加強投資合作、增進投資便捷化與促進投資規範透明性等方法，強化東協與中國間在投資事項與法規技術上的合作。

### (四)其他經濟合作事項

除加強貨品貿易、服務貿易與投資方面之合作外，依據東協-中國「CECA架構協定」第7條內容，東協與中國同意就其他五項領域進行經濟合作事項，包括農業、資訊通信科技、人力資源管理發展、投資與湄公河流域盆地之發展事項。合作範圍應及於銀行、金融服務、旅遊觀光、企業合作、造船、運輸、海運、通訊技術、智慧財產權、中小企業(SMEs)、環境產業、生物科技、漁業、天然森林資源、採礦業，能源與其他從屬區域的發展。惟實際上東協-中國「CECA架構協定」的運作範圍，並不限於上列經濟合作措施項目；且關於雙邊合作事項，按雙方合意需求，可各自訂出優先與次要合作之順序。

### (五)貿易開放時程表

東協-中國「CECA架構協定」的各項自由化時間表，區分貨品貿易與服務投資貿易兩部分。貨品貿易方面，東協-中國「CECA架構協定」規定雙方從2003年開始進行諮詢，至2004年6月30日前完成，並預計在2010年達成中國與東協6國的自由貿易區，另與東協新成員國(CLMV)則預計將於2015年建立自由貿易區。至於服務與投資貿易方面，應考量一般產品與敏感性產業，以及各會員間發展差異和需求，盡快完成貿易開放之協商。

### (六)「談判機制」部分

由於東協-中國「CECA架構協定」係中國與東協為建立自由貿易區所締結的過渡協定，目的在於藉由透過貿易事項的逐步開放，以達成最終成立自由貿易區的理想。故東協-中國「CECA架構協定」規定雙方應設立貿易談判委員會，以作為彼此間進行定期性談判的平台，以及進行該協定規定事項之談判；另外，為協調與執行協定確保之經濟合作活動，貿易談判委員會另得設立其他必要機構。

## 兩岸洽簽ECFA之重要性與意義

### 一、ECFA提供政策彈性空間

任何雙邊經貿自由化均是一種利弊互見的政策，因此如何在過程中取其利而避其害，降低對特定產業之衝擊，將成為兩岸推動經貿自由化之關鍵。對此，若吾人參考東協之推動經驗，則兩岸以ECFA先行的作法，應可以提供相當的政策彈性與國內調整空間。蓋ECFA並非一步到位式的自由化；其所建立者，為兩岸進行長期貿易自由化之基礎架構，並透過此一架構協定具體規範未來長期開放之範圍、談判開啓與完成之時間表與工作架構。同時在ECFA下，可先就無WTO通法性問題之經濟合作項目，雙方合意決定若干優先項目先達成協議，勾勒出兩岸未來共同合作之願景。

對於涉及關稅優惠與市場進入之事項，亦可參考東協與中國模式，在架構協定中訂定「早期收穫」(early harvest)條款，亦即在此等條款中立即實現兩岸在部分貨品有WTO+的關稅減讓或服務業之市場開放。最後，ECFA可以將未來推動時程明確化，使雙方得以針對各議題之談判進行規劃，並使相關政府主管單位在明確之時程下完成各該管議題之準備工作，亦可提升兩岸經貿關係之可預期性。

再者，由於架構協定所規定之權利義務關係較不複雜，且所涉及之承諾範圍較小，故在協商談判時效上可較為快速，能夠及時的解決當前的經濟問題，同時在宣布協商後，並已可以給予市場利多的訊息並建立信心。同時亦能夠迅速的提供台灣與其他國家推動雙邊經貿協定之基礎。

必須特別指出的是，兩國之間建立自由貿易區是一個長期的過程。觀諸前述東協與中國之CECA經驗可以發現，其最終自由化時程長達12年以上，同時即使在階段性自由化的架構下，並非所有貨品與服務業均屬於開放的範圍，而仍有許多雙方保留的項目。再以美韓FTA為例，韓國對美國開放之期程為10年內取消美國豬肉和雞肉進口關稅；15年內取消美國牛肉進口關稅（現行關稅稅率為40%），以及20年內取消美國蘋果和水梨之進口關稅，所以各類產品依執行年限的不同，而設有不同關稅減讓期程的類別。同時針對極度敏感之產品，例如若干農產品，則可以保留為完全不開放之項目；在美韓FTA中，韓國即保留對稻米完全不開放。準此，兩岸在洽簽ECFA後對於後續談判之進行，除了時間上的彈性外，對於開放之範圍與速度，亦有許多政策彈性空間存在。

表1：中國與東協CECA之各主要階段時程

| 協定名稱            | 簽訂時間       | 生效日期      | 通知WTO日期    |
|-----------------|------------|-----------|------------|
| 東協-中國CECA架構協定   | 2002/11/4  | 2003/7/1  | 2004/12/21 |
| 東協-中國CECA貨品貿易協定 | 2004/11/29 | 2005/1/1* | 2005/9/26  |
| 東協-中國CECA服務貿易協定 | 2007/1/14  | 2007/7/1  | 2008/6/26  |

註：本處所謂生效係指協定本身發生效力，而非實際降稅時程。

4. ASEAN由6個創始會員國：泰國、菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞、汶萊(ASEAN 6)與越南、寮國、柬埔寨、緬甸(新加入成員，通稱為ASEAN newers或CLMV國家)所組成。

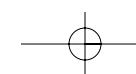
5. 參見中經院台灣WTO中心網站資料：[http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=18095\(2009/3/4\)](http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=18095(2009/3/4))

6. 其全名為：Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation.

7. WTO文件編號WT/COMTD/51。

8. Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation?

9. 中國與東協之全面經濟合作框架協定全文，請參考東協網站資料：[http://www.aseansec.org/13196.htm\(2009/3/11\)](http://www.aseansec.org/13196.htm(2009/3/11))



## 二、兩岸經濟合作協議與台灣國際經貿空間

### (一) 台灣之亞太區域經貿布局具有急迫性

近來許多觀點認為自由貿易區對台灣經濟發展貢獻有限，再加上東協加一影響有限，東協加三（東協加上中、日、韓）尙未成形，故兩岸經合協議並無急迫性。姑且不論在經濟論證上兩岸自由貿易區的重要性，但若我們將觀察兩岸經濟合作協議利弊得失的視野，超越兩岸關係與大家極為關注的東協加一或加三的衝擊，而擴大到亞太區域整合趨勢下台灣的國際經貿布局策略，則或更能夠看到兩岸經濟合作協議的急迫性。

事實上日、韓等我國主要的幾個競爭對手國，近年來積極推動FTA布局策略，是不爭之事實。以韓國為例，其除了與東協之自由貿易區將於2010年開始逐步實現外，亦早與智利、新加坡與歐洲自由貿易聯盟（EFTA）簽訂有FTA協定，並已完成美韓FTA之談判（尚待美國會批准）。同時，除了韓國與歐盟的FTA可能於近期內有所突破外<sup>10</sup>，目前與加拿大之FTA亦已進入實質談判。更重要的是，韓國與中國之FTA也已進入可行性評估的階段。其中韓國在美韓FTA中展現出推動下世代內國體制改革的決心，更是令人憂心的發展。

韓國積極洽簽FTA對台灣的影響，或較東協加一或加三有過之而無不及。面對韓國逐漸建構起的全球雙邊自貿區網絡，台灣在因應上不外乎靜觀其變、透過WTO多邊架構取得市場進入機會，以及加速洽簽FTA等三條路。基於台韓貿易結構接近，與台韓在全球產業鍊中的競爭關係，韓國藉由FTA所取得的絕對競爭優勢，長期將可能取代台灣廠商的相對優勢，因此靜觀其變之政策似乎過於消極；反之WTO杜哈回合完成談判遙遙無期，且縱使完成談判，其內容也可能充滿妥協，無法完全解決韓國廠商取得絕對優勢的問題。於是積極洽簽FTA，似乎成為台灣無法迴避的政策選項。

### (二) ECFA作為突破台灣國際經貿空間之重要指標

過去無論藍綠政府確實已經非常積極的在與美國、新加坡甚至歐盟推動FTA的洽簽，但最後成果仍受到相當的限制。這個限制，除了來自各國評估與台灣推動FTA之客觀需求外，中國反對的態度也扮演了關鍵的角色。新加坡於2008年即明白表示，若台灣和中國能在自由貿易協定方面取得進展，且經濟事務不會被政治化，台星間將有增進經濟合作的可能性<sup>11</sup>。於是，藉由兩岸推動經濟合作協議，除了其本身的FTA性質給予台灣廠商的優勢外，藉此突破台灣國際經貿空間限制，更應該是台灣經貿布局全方位思考的一環。

10. 依據報導，韓國與歐盟FTA談判預計於2009年3月底完成談判，參見[\(2009/3/11\)](http://www.trademag.org.tw/News.asp?id=504191)

然而晚近關於兩岸經合協議與推動其他FTA的討論，陷入了一種循環論證中。除了台灣不急於洽簽FTA的看法外，有見解認為台灣想藉由兩岸經合協議來擴展國際經貿空間，是一種痴人說夢的幻想。亦有主張為避免過於向中國傾斜，應積極推動與其他國家的FTA；但在現實面上，這種主張又受到中國因素的限制。

至此，本文以為兩岸ECFA的急迫性，不僅在於石化等產業馬上面臨的關稅不利益，更有突破日、韓、中甚至美國的FTA布局的急切需要。事實上，彼等國家近年來積極推動FTA策略，都有相當的政策分析作為基礎，並非無的放矢。固然我們確實無法否認中國在此議題上會有超越經貿考量的可能，但面對日、韓等競爭對手國的經貿布局，除非反對意見能夠提出替代策略，否則待日、韓等國局已布好，而台灣遲遲未決，就很難杜產業界與社會的悠悠之口。準此，本文以為透過ECFA所帶來台灣國際經貿空間之拓展，兩岸經貿協定對於台灣亞太布局而言具有關鍵意涵。

當然ECFA及未來其他兩岸經貿協議對拓展台灣國際經貿空間之助益，並非是一種線性必然的關係，但由目前先推動兩岸ECFA架構協議的構想來看，幻想與現實間應該可以找到一些中間地帶。首先，未經實際談判的衝撞，並無法研判中國方面對台灣提出國際經貿空間要求的立場與底線。其次，若按國際間經驗，透過ECFA架構協議的方式分階段推動的作法，或可類比為分期付款的概念；架構協議這個頭期款本身，除了早期收穫條款外，其他內容多屬於展現後續談判共識的宣示性條款，因此影響有限。

因而，假設台灣自認成功的在框架性協議中與對岸取得國際經貿空間的共識，尚可透過與其他國家洽簽FTA的機會，做為測試中國反應的試金石，並決定是否付第二期款，繼續其他協議的談判。畢竟無論WTO規定、其他國際經驗，乃至於事之常理，都沒有簽署架構協議後就必須完成其他後續談判的要求；國際間也有許多FTA談判中止的例子。而事實上每階段協商的落實與事後相關條件的成就程度，都可作為下階段協商談判速度、力道與立場的參考基準。有了這種煞車機制，落入中國陷阱的風險便可受到控制。

總之，經貿談判原本就是有得有失，但如何在談判中將台灣之利益極大化、衝擊極小化，更是所有FTA談判策略的天字第一號原則；若我們能務實不天真地在兩岸經濟合作協議落實此一原則，應該還是有許多的可能性。

11. 參見蔡宏明，「台星FTA 能否跟著融冰」，國政評論，2008年4月28日。

# 專題

## 兩岸經濟合作架構協議 II WTO規範與政府兩岸經貿 協定規劃之意涵

顏慧欣  
中華經濟研究院 WTO 中心博研究員

「最惠國待遇」是各會員實踐時秉持的主要原則。所謂「最惠國待遇」是指每一會員對其他WTO會員都應一視同仁，舉例來說，台灣若對美國的進口冷凍牛肉課5%關稅，對澳洲進口的同類產品也只能課5%的關稅。但「最惠國待遇」是否能排除適用？亦即是否可能透過CECA或ECFA等雙邊協定給予某一WTO會員更優惠於其他成員之待遇？在WTO規範下，能排除「最惠國待遇」適用者，最主要的依據為「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariff and Trade，以下簡稱「GATT 1994協定」)關於WTO成員間「進一步經濟整合」的規定，始有其可行性。

### 「自由貿易區」或「自由貿易協定」的WTO規範

#### (一) 名稱的規範



馬政府上任後，針對台灣與中國可能洽簽經貿協定的規劃，在名稱上從過去的CECA發展到現階段的ECFA。但無論這些名稱如何改變，或之後又產生新的名稱，兩岸之間的協定，除非僅是單純的行政合作或其他政治協定，若涉及經貿事務者，尤其是涉及雙方市場進一步開放的經貿協定，基於台灣與中國均為WTO會員，便需要以WTO規範為依據進行。準此，不管是CECA或ECFA，均應符合WTO對會員間「進一步經濟整合」的相關規範，所謂「進一步經濟整合」，即為一般所知的「自由貿易區」或「自由貿易協定」的概念。本文將從WTO對於「自由貿易區」或「自由貿易協定」規範的角度，以及其他國際經驗的實踐，探討CECA或ECFA在WTO規範下的適用。

#### 台灣在WTO架構下之義務

台灣在2002年1月1日正式成為WTO第144個會員，而中國也在2001年12月31日成為WTO的第143個會員。在此前提下，台灣與中國的經貿關係並非只要兩情相悅就可以私相授受，台灣與中國的經貿往來必須在WTO架構下運作，亦即兩方均需遵守WTO規範從事經貿往來，此為台灣與中國在互動時應謹守的基本前提。

不過何謂「WTO規範」？WTO的規範包羅萬象，簡單而言可分成兩個層面：一是涉及市場開放（如各種產品的關稅減讓）的部份，一係各種制度性規範的部份，如貿易救濟規則（反傾銷、防衛等）、智慧財產權規則、衛生與檢疫規則等。首先在市場開放的部份，不論是台灣或中國，各WTO會員在加入WTO時均訂定在農、工、服務業上，本國對其他WTO會員的產品或投資人進入時應適用的關稅稅率或投資等相關規定，而各會員加入WTO時的入會承諾，即成為日後該國應遵守的「WTO規範」。其次就WTO制度性規範的部份，則是各WTO會員的國內法律必須符合WTO相關規定的限制或標準。而前述WTO規範在適用上，

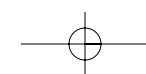
RTA或FTA均為欲建立「關稅同盟」或「自由貿易區」的締約國間的合約書。

WTO會員簽訂優惠性經貿協定的法源，除了依GATT協定第24條規定外，若締約國為開發中國家時則可援引「授權條款」(Enabling Clause)為之。依據不同法源簽訂的經貿協定，所異之處在於協定中產品的涵蓋範圍，按「授權條款」簽訂者不要求必須涵蓋絕大部分的貿易，此主要是給予開發中國家與低度開發國家特別待遇的目的。

基於GATT1994第24條對於區域經濟整合的名稱並未有所規定，且第24條主要規範的主

註解：

1. 參考網站資料：[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV\(2008/9/2\)](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV(2008/9/2))



體為「自由貿易區」(Free Trade Area) (以及「關稅同盟」)，並未實際在該條文字中使用「自由貿易協定」(Free Trade Agreement)，惟一般設立此等自由貿易區並非雙方口頭協議或默契即可為之，必需透過法律文件始能完成，故實務上或學理上均將設立自由貿易區的法律文件稱為「自由貿易協定」，若該FTA屬於區域性締約國參與者，則有可能稱為「區域貿易協定」(Regional Trade Agreement)，但兩者皆意指建立「自由貿易區」的法律文件。

過去的經貿協定多採用FTA為名，致使多數人認為雙邊經貿協定名稱應限於FTA，但實際上GATT1994第24條既未明確使用FTA一詞，更未針對協定名稱有所限制。據WTO資

料顯示，WTO會員各自簽訂的雙邊協定除以FTA為名外，協定名稱另以「經濟夥伴協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)為名者最多，又以「更緊密經濟夥伴協定」(Closer Economic Partnership Agreement, CEPA)或以「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)為名者亦各有數個，至於歐盟則以「聯繫協定」(Association Agreement, AA)為名簽訂3項經貿協定，至於締約國若以「授權條款」簽訂的FTA，名稱更為多元。本文整理若干通知WTO的FTA項目供讀者參考，如表1列出若干締約國按GATT 1994第24條所簽訂的FTA與名稱；表2則列舉依據「授權條款」簽訂的FTA與名稱。

表1：WTO會員按GATT第24條簽訂之FTA

| 會員—會員                       | 文件號碼      | 協定簡稱  | 協定全名   |
|-----------------------------|-----------|-------|--|
| Japan-Thailand              | WT/REG235 | EPA   | Japan-Thailand Economic Partnership Agreement  |
| Chile-Japan                 | WT/REG234 | EAP   | Japan-Chile Economic Partnership Agreement   |
| India-Singapore             | WT/REG228 | CECA  | Comprehensive Economic Cooperation Agreement between the Republic of India and the Republic of Singapore |
| EC-Algeria                  | WT/REG221 | AA    | Association Agreement between the European Communities and Algeria                                       |
| Thailand-New Zealand        | WT/REG207 | CEPA  | Closer Economic Partnership Agreement Between Thailand and New Zealand                                   |
| China-Hong Kong, China      | WT/REG162 | CEPA  | Closer Economic Partnership Arrangement between China and Hong Kong, China                               |
| Japan-Singapore             | WT/REG140 | EPA   | The Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA)   |
| CER (Australia-New Zealand) | WT/REG111 | CERTA | Australia and New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA)                           |

表2：WTO會員按Enabling Clause簽訂之FTA

| 會員—會員  | 文件號碼                         | 協定簡稱      | 協定全名   |
|--|------------------------------|-----------|--|
| ASEAN-China  | WT/COMTD/N/20<br>WT/COMTD/51 | CECA      | Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of South East Asian Nations and The People's Republic of China |
| AFTA(Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam)        | L/4581                       |           | ASEAN Free Trade Area  |
| LAIA(Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela) | L/5342                       | LAIA      | Latin American Integration Association   |
| COMESA   | WT/COMTD/N/3                 | COME-SA   | Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)   |
| SAPTA  | WT/COMTD/N/10                | SAPTA     | Latin American Integration Association   |
| MERCOSUR   | WT/COMTD/1                   | MER-COSUR | the Southern Common Market (MERCOSUR) Agreement  |

換言之，對於會員簽訂雙邊/區域經貿協定的名稱，WTO並不過問，WTO規範的各經貿協定涵蓋的實質內容，亦即必須符合WTO承諾之外進一步開放市場的內容，始能符合GATT1994第24條所稱之「自由貿易區」，亦應受WTO的規範。

準此，兩岸經貿協定無論採CECA, ECFA或其他名稱，均非WTO規範的項目，WTO關切的僅在兩岸經貿協定的內容是否符合GATT 1994第24條對FTA實質與程序規定。

## (二) 實質內容的規範

在WTO架構下對FTA之規範，可分為實質內容要求與程序義務要求二種義務。

### 1. 實質要求

如上所述，WTO目前與FTA有關的規範包括：(1) GATT1994第二十四條以及瞭解書，(2)「服務貿易總協定」(GATS)第五條，(3)依據授權條款(Enabling Clause)所簽署之FTA。在這些條文的規範下，唯有符合規範條件的雙邊經貿協定，始能成為排除最惠國待遇原則(MFN)的FTA。並且，為了防止FTA對非簽定之會員造成隱藏性限制及歧視之措施，以及減少對各國在貿易利益上的受損，因此，GATT以及GATS皆對RTA/FTA有實質上及程序上之要求，本文在此略以GATT 1994 第24條對FTA規範加以說明。

在GATT第24條所規範的實質內容要件上，主要關於所謂「是否涵蓋全部的貨品」(Substantially All the Trade, 以下簡稱SAT要件)的認定。WTO規定，會員進行深度整合(Deep Integration)時，必須取消對各關稅領域生產商品相互間的關稅，以及商業限制性的法規。其中關於SAT要件定義，目前仍未有定論。但原則上，對於SAT則有兩種解釋方法，即量化與質化。所謂量化，是以貿易量來計算其涵蓋範圍；而質化則是指沒有部門(至少主要部門)被排除在FTA的自由貿易外。不過，WTO司法實務案例中曾解釋，SAT應是包含質化與量化之要素。

### 2. 程序要求

在GATT第24條規定下，如欲進行FTA之簽署，必須符合三個程序規定的要求。

#### (1) 通知(Notification)：

根據GATT第二十四條第七項(a)款之規定，任一締約國於決定加入FTA時應立即通知大會，並且提報有關該FTA之資料，以利大會得對適當之締約國提出報告與建議。另外，根據1994GATT瞭解書之規定，區域協定如有任何重大改變或發展時，FTA之成員應向大會報告。

2.JOB(05)63, Elements for an RTAs' Transparency Process, Informal Note by the Chairman, 29 April, 2005.

然而，由於GATT第二十四條對通知之規範並不嚴謹，因此許多WTO會員國皆未履行通報FTA的義務。故為強調FTA透明化原則，WTO會員國援引杜哈部長宣言，以及香港部長會議宣言，經過談判並達成協議，由貿易規則談判小組主席提出之透明化文件<sup>2</sup>大致獲得會員們初步的共識，故FTA「透明化機制」自2006年12月實施至今已將近1年半個月，該透明化機制主要規定，會員國在未來談判及簽訂FTA時，都應「早期宣佈」，並提供WTO秘書處相關資訊，包括正式名稱、範圍、簽署時間、未來實施時間表、完整的協定條文以及任何有關的清單、附件及議定書等。

再者，秘書處需針對相關的FTA來向會員國提出「事實陳述」(Factual Presentation)，而會員國在接獲通報後，可在一年內對協定進行檢討。雖然目前透明化機制係屬一暫時性機制，但杜哈回合談判完成後，透明化機制可預期將成為永久性之機制。惟現行機制對於通知之內容、通知之方式、通知之時點、受理通知之單位、FTA審查報告之定位、如何加強RTA審查的機制、非關稅措施、與開發中國家相關之規範等，談判尚未形成共識，仍待進一步協商討論。

#### (2) 審查(Examination)：

所有依據GATT第二十四條第7項(a)款所作之通知，應由工作小組依據GATT1994之相關規定以及瞭解書第一項來予以審查。同樣的，在GATS第五條第7項(a)款與(c)款亦也規定，服務貿易理事會得設立一工作小組審查該等協定或其增補修正之內容，並就該等協定是否與本條之規定相符向理事會提出報告。如理事會認為合適，亦得依據(a)款與(c)款所設立工作小組所作成之報告，向各會員提出建議。

#### (3) 定期檢討(Periodic Review)：

依據1994瞭解書以及GATT1947之規定，RTA之成員應定期每兩年向商品貿易理事會提交相關協定運作情形，以及報告締約國相關履行進度的報告。

## CECA的內涵

過去政府曾以CECA作為兩岸經貿協定之名稱。誠如上述，CECA是若干國家簽訂FTA所使用的名稱，CECA即為FTA。不過從國際簽訂FTA的發展觀察，FTA之內涵，一般除包含傳統上關於貨品關稅減讓與數量限制之消除外，於服務業貿易或智慧財產權領域，提供與本國人民相同之待遇，並觸及貿易便捷化、投資自由化、農業、環境標準與競爭政策的開放。另由於近期的雙邊經貿協定更專注於締約國間緊密經濟關係的建立，因此，名稱亦不再侷限於RTA或FTA，因此有CECA或EPA等名稱的FTA出現，其主要在反映各國不再以貨品貿

易，為貿易協商一核心概念，舉凡包括促進自然人移動、投資與服務業自由化等其他概念，均成為現今區域貿易談判之重點項目。

若再從國際經驗觀察，目前FTA以CECA為名稱者並不多見，並且以CECA為名之FTA多集中於亞太地區，其中又以東協會員國與中國、印度締結者居多。例如東協與韓國、中國與印度分別簽訂以完成CECA為最終目標之「CECA架構協定」(Framework Agreement)，如有《東協—韓國全面經濟合作架構協定》。基本上此等協定除了包括傳統FTA針對單純貨品市場開放或關稅減讓之外，其更為強調制度性障礙之消除與投資環境之規則，以及在相同價值觀或社會制度下，對如政府採購、競爭政策、中小企業合作等議題建立更為廣泛之經濟合作等。

## 「架構協定」概念內涵與WTO適法性

近來政府又提出「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)的名稱，所謂ECFA中的「F」英文為「Framework」，即為「架構」一詞，意謂著ECFA屬於一種「架構協定」的概念。

「架構協定」的緣起，係當一「自由貿易區」有意參與的締約國間差異性較大，則該自由貿易區的建立非一蹴可及的目標，故可能無法僅透過一次的法律文件（例如FTA）達成該目標。有鑑於此，GATT的條約擬定者亦思及此等可能性存在，於是在GATT第24條中提到，各締約國可以訂定必要的「過渡協定」(Interim Agreement)以設立「自由貿易區」，故會員進行經濟整合時，WTO並不要求必須一步到位，係可透過「過渡協定」來漸進式達成。而該「過渡協定」規範後來透過WTO會員實踐的結果，則成為東協、中國、日本等國簽訂其各自FTA時採用的「架構協定」模式。

易言之，「架構協定」係為締約國實際簽訂FTA前的前置性與過渡性協定，目的在確定締約國基於一定共識，對於各議題開放期程，與加強雙方經濟合作事項，透過此架構協定的簽訂，使雙方在可預期期限內，確定談判的展開與建立協商平台與機制，如前提及的東協-韓國CECA、東協-中國CECA、東協-印度CECA與東協-日本CEPA等，均先簽訂「CECA架構協定」或「CEPA架構協定」，之後再訂定CECA與CEPA含有實質開放的個別協定。

若視「架構協定」乃締約國成立自由貿易區前所締結之過渡協定，按GATT1994第24條第5項之規定，此架構協定內容必須受到若干限制，基本原則就是架構協定所訂定的貿易有關的關稅及商事法令，均不得比未訂定前更高或更具限制性。此外，按GATT1994第24條第7項第1款之規定，締約國負有通知總理事會此過渡協定之義務。

綜言之，兩岸若朝向先簽訂含有「架構協定」性質的ECFA，則該ECFA應僅包括若干宣示性與原則性條款，以及訂定日後各項實質議題的規劃與談判展開時程。不過政府提到，將可能參照東協與中國CECA架構協定的「早期收穫條款」，同樣比照在兩岸ECFA納入「早期收穫條款」，在該條款中可能會納入工業產品進口或服務業市場開放。故兩岸的ECFA內容，最終除包含在「早期收穫條款」的工業產品或服務業外，其餘各條款均應不涉及市場開放的效果。

準此，ECFA最大的意義應在於，基於兩岸擬朝向建立「自由貿易區」的協定宗旨，俾使兩岸政府為達成此宗旨，成立相關工作小組或貿易談判委員會，展開實質經貿議題談判；並為兩岸經濟合作活動（如檢疫合作、投資保障協定等）獲得更為明確的規劃依據。此外，必須特別說明的，ECFA僅是以最終建立自由貿易區為目標的過渡協定，故ECFA簽訂後，後續仍須針對個別貿易議題的談判成果簽訂個別的FTA（協定名稱可日後再決定），始能使談判結果產生實質效果。

## 結語

綜合上述，當前政府提出的兩岸經貿協定，無論其名稱為何，實際上在WTO規範下的意涵就是FTA。至於ECFA，就WTO的意義而言則屬於朝向FTA為目標的過渡協定，故最終仍要簽訂FTA。總而言之，由於中國是台灣最主要的貿易對手國，且其他國家均積極與中國洽簽FTA的發展下，兩岸洽簽經貿協定的政策目標，或許在國際情勢環境下確有其必要性，惟不論兩岸的經貿協定將為ECFA或CECA，亦或是其他名稱的FTA，充分依據WTO規範來設計協定內容，應當為政府遵行不悖的原則。再者，兩岸經貿協定推動的利弊得失，以及所根據的經濟評估與結果，政府亦應作有效的溝通與說明，此為民主法治政府執行公共政策時，不可忽略的法律正當程序。

最後，簽訂任何經貿相關國際協定均為利弊互見，故其他國家進行FTA談判時，均需對其農業、製造業、消費者、藍領、白領等各社會組成份子的資源與權益，作均衡性考量，以凝聚國內共識，並作成最佳的FTA談判策略。台灣與中國經貿關係的問題並非一日之寒，則亦非一日之功即能解決。如何凝聚與整合社會共識，並作成台灣洽簽兩岸經貿協定的最佳談判策略，以創造全體人民最大之福祉，有賴於當前政府的宏觀思維與謹慎行動。■

# 專題

## 兩岸簽署綜合經濟合作協定之急迫性與相關探討

杜震華  
臺灣大學國家發展研究所教授

馬政府準備和對岸簽署「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)的議題最近被炒得火熱，支持和反對的都有；由於事涉專業，民眾多半是一頭霧水，不瞭解支持者和反對者究竟孰對孰錯。本文擬提出事實和數據，來凸顯簽署CECA的急迫性，並釐清幾個基本概念，讓讀者在判斷時有所依循。

### 壹、建立FTA的經濟邏輯

CECA簡單說就是一個現代版的自由貿易協定(Free Trade Agreement)，而自由貿易協定的目的，就是要建立自由貿易區(Free Trade Area)。國際貿易理論很清楚地說明，各國透過專業分工提高生產效率，再經由貿易互通有無，都會獲得更多的消費品而提高經濟福利。但是貿易型態經常不符合政府的盼望，所以擬出各種貿易政策來影響貿易內涵，例如關稅和各種非關稅的貿易障礙（如配額、進口簽證、嚴苛的檢疫等）。有鑑於此，許多國家參加了各種雙邊或多邊的貿易自由化機制，來撤除貿易障礙、提高生產效率、增加經濟福利。多邊型態的案例最著名的就是1947年成立的關稅暨貿易總協定(GATT)，它以各種多邊貿易談判來實現這種目標，並且在1995年烏拉圭回合生效之後改稱世界貿易組織(WTO)。至於雙邊的貿易自由化機制，主要就是兩個國家簽署自由貿易協定，將各種貿易障礙撤除，而其中最重要的就是貿易商品關稅的消除。但是近年來投資和服務業的自由化越來越重要，新型態的自由貿易協定都會列入。至於其他的經濟合作事項，則視需要而決定是否加入。另外，介於兩者之間的區域貿易協定(Regional Trade Agreement)，則是將自由貿易擴張到一個區域，例如北美自由貿易協定就包含了美國、加拿大和墨西哥三個國家。至於歐盟，則是在會員國之間自由貿易以外，還統一各國的對外關稅，稱為關稅同盟(Customs Union)。在1999年後還統一了貨幣（即歐元），準備以更加統一的經濟政策邁向經濟同盟(Economic Union)，以及某種型態的政治同盟。

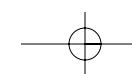
由於雙邊或區域性的自由貿易協定諮詢和簽署甚為麻煩，而且在過於複雜之下可能扭曲

了資源效率，因此過去美國、日本和歐盟等先進國家的重點是在GATT或WTO。但是在二〇〇一年底開始的的杜哈回合(Doha Round)談判已經為了農業保護的問題弄僵，先進國家無願意撤除農業補貼而遭到開發中國家抵制，無法獲得結論，導致各國紛紛投入雙邊或區域貿易協定的簽署。根據世貿組織的統計，目前運作中的這種機制，已經達到230多個，幾乎其每一個會員國都至少參加了一個機制。由於實施自由貿易協定會擴大雙方的市場到對方，面對對方廠商的競爭，因此對本國高效率的產業會產生有利的效果，對低效率的產業會產生不利的效果，諮詢的內涵就是在協商是否可以將一些極度敏感的產業排除在貿易自由化之外，而包含在內的產業又是以何種速度來進行關稅消除。雙方必須先整合自身內部意見，再於諮詢過程中討價還價，其結果會使得諮詢時間非常不確定，可以在幾個月到幾年之間。但通常會有部分產品是在簽署之後立即將關稅撤除的，其他產業則會有五年或十年的關稅減讓期，甚至會有長達十五年的調整期。

近年來，也有所謂的「早期收穫計畫」(early harvest program)，於諮詢過程終將雙方同意立即撤除關稅的部分包裹提出，提前相互享有免關稅的待遇，來提高雙方國內的支持度。而在簽署之後，通常都會帶回國內由國會討論通過，原則上隔年才會生效，但並非一定如此。

### 貳、台灣簽署兩岸綜合經濟合作協定(CECA)之急迫性

在國內，由於兩岸的自由貿易協定涉及了政治上還未能完全友好對待的客體，情況就比較複雜。最近有質疑者撰文，表達了下列幾項看法：一、國內有人誇大了「十加一」(東協十國加中國)的效果，並且散播「十加三」(東協加上中國、日本、韓國)即將上路的錯誤消息。二、認為兩岸簽署CECA就會獲得中國同意台灣和其他國家簽署自由貿易協定並不正確。三、若只和對岸簽署CECA而無法和其他國家簽署自由貿易協定，將讓台灣成為中國



的「經濟附庸」，產業更大規模外移中國！

第一和第二項觀點作者大致上可以同意。國內的確有人經常高估了「十加一」對台灣的貿易衝擊效果，也有意無意地陳述「十加三即將運作」的錯誤資訊，這是值得檢討並澄清的。其次，和對岸簽署CECA的確無法保證台灣就可以和其他國家簽署自由貿易協定。

但是，雖然說「東協加三」可能因為中、日之間存在著宿怨而一時難以成形，但是「中、韓自由貿易協定」其實已經在醞釀之中，兩三年後極有可能簽署。如果韓國產品屆時免關稅進入中國，對台灣的殺傷力將遠大於「十加一」，台灣當然不能輕忽它。而簽署自由貿易協定絕非一朝一夕可以完成，早日推動CECA可以抵銷其對台灣的負面效果，台灣的時間壓力當然很大。

其次，即使「東協加一」對台灣的「貿易效果」不大，但是對台灣的「投資衝擊」卻影響甚巨，而且已經發生。作者一位學生所服務的台灣公司是製造刷卡機的，兩年前遷離台灣—不是到對岸的中國，而是到新加坡！乍聽之下作者也難以置信，因為新加坡的工資和地價都相當昂貴。唯一可能解釋，是在新加坡生產可以免稅出口到東協和中國。如果這家企業的行為並非單一事件，那麼這種巨大的「投資效果」是一般經濟模型難以掌握的。

這種貿易協定帶來的「投資效果」可能有多大呢？作者舉幾個數據讓讀者參考：從二〇〇二年（簽署「東協加一」框架協定的那年）到二〇〇七年間，全球外商直接投資累計的總量提高了125%，東亞更提高了160%。在其中，台灣提高62%，韓國提高91%，新加坡提高84%。依照質疑者的論點，和中國簽署CEPA，應該更早「成為中國經濟附庸，產業大規模外移中國」的香港，卻提高了252%！另外，泰國提高123%，馬來西亞提高104%，資源豐富的印尼更提高了730%。台灣的外資是東亞幾個主要競爭對手中提高最少的，顯示台灣在「十加一」之後，確實已經被邊緣化了。事實上，中國大陸和東協國家的關稅率在全球觀點下都還是偏高。例如在2006年，中國大陸的平均關稅率約為9%，東南亞主要國家都在5%以上，台灣如果明年必須負擔關稅，而它們相互之間卻免除關稅，如何和它們進行貿易競爭。

如前所述，貿易理論告訴我們，關稅和其他的貿易障礙會妨礙「比較優勢」在貿易上的發揮。經貿正常化和整合化之後，雙方的「比

較優勢」就會充分顯現。因此和中國經濟互賴之後，雙方具有比較優勢的產業都會獲得更大市場的助益，台灣勞力密集產業會往中國移動，但高科技產業卻同樣會獲得中國的投資、成長地更快，帶給台灣更多的產出。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。

## 參、兩岸間的CECA一定會簽成嗎？

對於台灣而言，和對岸簽署CECA是馬總統的競選政見，因此台灣的意願無庸置疑。而對岸呢？去年年底，中國大陸領導人胡錦濤在紀念「告台灣同胞書」發表30周年座談會上發表講話，其中對兩岸關係表達了六點看法，而在第二點中，提到了：「我們期待實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化…。兩岸

可以為此簽定綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制…。建立更加緊密的兩岸經濟合作機制進程，有利於台灣經濟提升競爭力和擴大發展空間，有利於兩岸經濟共同發展，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。」

上面這段講話清楚顯示了北京最高當局對於兩岸簽署CECA的正面態度。台灣的中央通訊社在2月20日發出一則新聞，顯示北京學者牛軍對此問題的看法：「我覺得北京方面意願很高，今年有可能簽訂。這種機會（台灣產業界盼簽CECA）不是經常可能，機會不知道什麼時候又會消失…」。中國人民大學教授黃嘉樹也表示，北京對於兩岸簽署CECA「肯定非常希望往前推，大陸的意願肯定是積極的。」由此看來，中國大陸官方和學界都對CECA持著相當正面的回應。

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。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51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。

## 肆、CECA涵蓋的內容為何？

CECA的內容其實就是一般自由貿易協定的內容。傳統上自由貿易協定只包含產品貿易的自由化，也就是免除關稅的產品項目和撤除關稅的時程。然而，晚近的自由貿易協定多半包含了投資和服務業的自由化，以及促進雙方經濟合作的各種措施。以中國大陸和香港簽署的CEPA（Closer Economic Partnership Arrangement，內地與香港關於更緊密經貿關係的安排）為例，在2003年6月29日簽署的「安排」就包含了下列各章（括號內則為條文）：

前言、總則（目標、原則、建立與發展、入世法律條文的不適用）、貨物貿易（關稅、關稅配額和非關稅措施、反傾銷措施、補貼與反補貼措施、保障措施）、原產地（原產地規則）、服務貿易（市場准入、服務提供者、金融合作、旅遊合作、專業人員資格的相互承認）、貿易投資便利化（措施、合作領域）、其他條款（例外、機構安排、雜項、附件、修正、生效）；另有：附件一「關於貨物貿易零關稅的實施」、附件二「關於貨物貿易的原產地規則」、附件三「關於原產地證書的簽發和核查程序」、附件四「關於開放服務貿易領域的具體承諾」、附件五「關於『服務提供者』定義及相關規定」、附件六「關於貿易投資便利化」，這些附件是分別於6月29日和9月29日簽署的。

其後，雙方又分別於2004年10月、2005年10月、2006年6月、2007年6月、2008年7月簽署了五份「補充協議」，陸續補充市場開放的內涵，或是對原來的內容加以修正。可見為了爭取時效，解決當時香港經濟不振的問題，北京和香港的CEPA是一份彈性的自由貿易協定，隨時視情況來補充或修正其內容，以符合雙方的需要。這種狀況在一般國與國的自由貿易協定中極為罕見，北京和香港在「一國兩制」之下，享有了這種方便和彈性。

在2004年底簽署，2006年3月生效的「韓國-新加坡自由貿易協定」，包含了下列22章：一般規定、一般定義、國民待遇和商品的市場進入、原產地規定、海關規則、貿易救濟、衛生和檢疫措施、貿易的技術障礙和相互認證、服務的跨境貿易、投資、通訊、金融服務、商務人員的短期進入、電子商務、競爭、政府採購、智慧財產權、合作、透明化、爭端解決、例外、行政和最終規定。

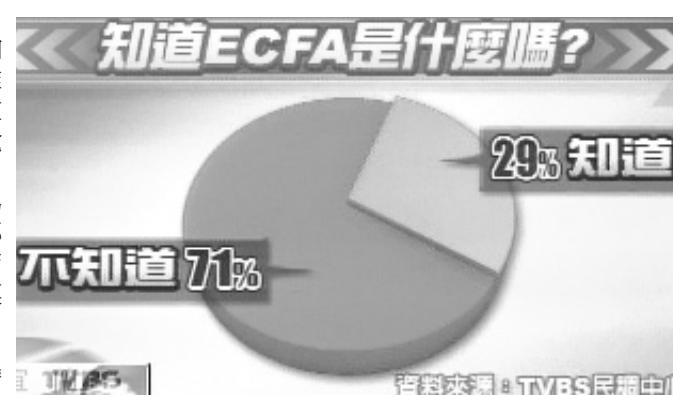
由上述兩個類型不同的自由貿易協定，可以看出CECA必須包含的內容包括：商品關稅減讓的範圍和時程、服務業開放的內涵和時

程、各種投資開放的內涵和時程、各種重要的定義和原產地規定、衛生檢疫的問題、排除在外的例外規定、貿易救濟規定、爭端解決機制，以及其他雙方願意合作的事項。

## 伍、兩岸簽署CECA對台灣的利害得失

簽署了CECA之後，台灣可以充分獲得中國大陸的市場，當成台灣的經濟腹地。也就是說，在沒有關稅和其他的非關稅措施作為兩岸貿易的障礙之下，台灣可以充分利用中國大陸的資源來進行生產，生產後的產品和零組件可以免關稅進入中國大陸，對於台灣具有「比較優勢」的高科技產業，將可以獲得巨大的成長空間，有效率的廠商可能會以倍數擴張。以上所敘述的屬於貿易理論所說的「靜態效果」（Static Effects）。

在市場擴大之下，廠商由於競爭提高、規模經濟擴大、不确定風險降低，會使得現有的生產效率提高，並且擴大投資、促進研發，區域內外原來考慮到外地投資的資金也會改變決策，到台灣來投資。以上是貿易理論所說的「動態效果」（Dynamic Effects），動態效果一般會大於靜態效果，但需要時間逐漸顯現。至於台灣會受到的負面影響，是目前屬於弱勢的產業，會在中國大陸產品同樣可以免關稅長驅直入台灣的激烈競爭下，逐漸讓出市場。因此，受到衝擊的弱勢產業或者繼續外移到東南亞或中國大陸，或者是退出市場，另一種選擇是產業升級。我們當然希望它們可以升級，留在台灣發展；但通常不容易，而且需要社會的協助。這些可能的協助，包括由政府提供資源，為產業分別投入產品研發、人員訓練、市場開發等。但一定會有產商還是必須外移、退出，政府同樣應該提供員工轉業的訓練協助、外移的輔導，以免外移失敗，同樣會造成台灣社會的負擔。這些協助都會耗用社會資源，但經濟



資料來源：TVBS民調中心



理論一般認為透過貿易自由化，讓雙方資源分別流入具有比較優勢的產業，進行專業分工生產，再將剩餘的產品互通有無，都會讓雙方的消費水準和經濟福利提高，是值得做的。只是，社會對於受到負面影響的產業和勞工，也必須加以照顧，以免所得分配嚴重惡化，造成社會問題。

至於簽署CECA的前提，可以由兩個層面來談：其一，若以執政黨在國會掌握的執政權力來看，簽署CECA是沒有問題的。其二，若以減少「社會成本」的眼光來看，則提高「社會共識」還是需要足夠的認知與努力。目前的在野黨已經將簽署CECA看成馬總統追求「終極統一」的一大步驟。在社會上強烈宣傳CECA的目標其實可以用其他方式達成，而之所以要簽署CECA，就是要讓台灣經濟成為中國的「附庸」，下一步就是要和中國統一。這種論調如果不加以澄清，讓多數民眾了解真相，可能會有相當的民眾相信這種論調，參與各種抗議和示威遊行，造成社會動盪而付出額外的代價。

從這個角度來看，在談判或簽署CECA之前，政府有必要正式地面對在野黨和民眾的質疑，清楚地說明CECA的必要性，台灣的利得和成本，政府準備如何因應負面的影響，以澄清民眾的疑慮。

## 陸、兩岸簽署CECA對台灣推動區域經濟合作之影響

兩岸簽署CECA，對台灣推動區域經濟合作當然有極為有力的影響。由於CECA將兩岸經濟更加緊密地結合，北京將比較放心地讓台灣和其他國家簽署自由貿易協定，使得台灣較容易和其他周邊域國家簽署貿易協定。而在馬政府願意接受「一個中國」的原則下，北京也願意協助台北商談參與區域經濟整合的機制，因此台灣可以和北京商議參與現有的和擬議中的東亞地區的經濟整合機制，避免經濟被邊緣化。而這樣的發展，也可以突破台灣在政治上長期被孤立的狀態，獲得實質外交上的突破。此外，既然北京已經和台北簽署類似的自由貿易協定，邏輯上它當然就沒有立場去反對其他國家和台灣簽署，只要台灣是以世貿組織(WTO)的模式來和其他國家簽署。

CECA甚至對台美之間簽署自由貿易協定也有幫助。根據媒體（中國時報，2009.2.21）報導，甫卸任的前美國商務部次長巴蒂亞等人指出，台海兩岸如能簽署CECA，不但有助於兩岸經貿，也將有助於美國與台灣簽署自由貿易協定。美台商業協會會長韓儒伯也說，站在商會或美國立場，他支持兩岸簽署CECA，因為「供應鏈的關係，美國公司可以減少10%的成本，這些減少的成本可以部分回饋給美國的消費者」。

## 柒、結論與建議

台灣和中國大陸簽署CECA，是時空環境壓力下顯然無法避免的選擇。其對於政治上的意涵，其實可以藉由民主的機制控制在可掌握的範圍內，國人無須過慮。但對於各種利害仍須以最短的時間，儘速加以研析，以獲得最好的決策。另對於CECA的簽署，作者有如下的建議：

1. 簽署CECA需要的前置作業很多，行政院必須盡快責成陸委會，授權海基會組成台灣的談判小組，及早整合內部的初步意見，否則在內部意見沒有任何整合之前根本無法進行談判諮詢。國內雖然過去已經有和中美洲四個邦交國諮詢建立自由貿易區的經驗，但是和兩岸間CECA的複雜度完全無法相比，以前的經驗無法傳承。
2. 由於前朝民進黨政府對於這個議題沒有興趣，台灣目前可能連該有的研究分析也沒有；因此在談判進行之前，各相關部會（如經濟部、農委會等）應於最短期限之內，提出簡要的內部研究；並且在談判開始之後，陸續產生比較嚴謹的內部研究，並隨時進行內部整合。
3. 政府對於簽署CECA的基本態度和重大原則，閣揆或相關部會首長有必要向民間，特別是反對黨，說明溝通，來尋求瞭解或諒解。例如，主權不會被矮化、稻米不會列入自由貿易、會有足夠的產業調整期間、原來禁止進口的大陸農產品仍然禁止進口、不會開放大陸勞工、會有產業的「救濟機制」在必要時暫緩關稅減讓、會經由國會討論同意、會有停止實施協定的機制以防萬一、政府會提撥「產業調整基金」和「勞工安定基金」來協助受衝擊的產業和勞工…。如果沒有充分的說明和溝通，可能造成社會分裂、對立，甚至大型反對示威活動，付出不必要的社會成本。
4. 儘速進行研究，如果可以簽署兩岸間「部門性優惠貿易安排」，則可以提前諮詢簽署，以解決石化、機械等產業迫在眉睫的競爭劣勢。若確定無法簽署這種協議，則儘速進行CECA諮詢，再以「早期收穫計畫」方式，讓這些亟待免除關稅的產業及早獲得免關稅的待遇，其他產業和議題則可以逐步諮詢，並且可以參考香港模式，分期提出「補充協議」以舒緩時間壓力。
5. 可以用WTO模式來簽署CECA，也就是雙方簽署的名義是以WTO的名稱，以避免無謂的爭議。但是和非世貿模式簽署的優劣得失，仍需要更深入的研究，必須盡快展開，以確保台灣的最大利益。■

# 專題

## 兩岸經濟合作架構協議 IV 木馬屠城之假戲真作——關於ECFA的迷思與爭議

洪財隆

臺灣經濟研究院副研究員

### 二、關於CEPA與ECFA的幾點辯證

1. 許多FTA比如北美自由貿易協定（NAFTA, 1994）或日星FTA（2004）等，所涵蓋的不止是貿易項目，尚且包括投資、智財權、反傾銷，甚至爭端解決等所謂「深度整合」或「邊境內」議題，而這類議題免不了的往往也會涉及國家內部的司法管轄權此一面，而CEPA或ECFA也是如此。
2. CEPA因明訂一國兩制（因不涉及貿易等事項所以WTO管不著），可說是帶有中國特色的FTA，但就貿易與關稅來講，CEPA或ECFA都有一部分必然屬於FTA。
3. 先不談名稱與主權問題，ECFA的經濟與政經效應大體而言就是CEPA！

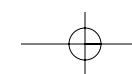
三、上述協定因帶有「差別待遇」（discrimination）特質，雖然簽約成員彼此進一步自由化，但對被排除在外者而言當然不利，導致非成員因唯恐被邊緣化而爭先恐後，尋求加入或另組一個的「骨牌效應」，近來FTA之所以蔓延的主要原因即在於此，包括台灣所處的東亞地區。

四、FTA作為一種「經濟戰略」（economic statecraft），指一國可藉由FTA此一經濟手段來達到經濟或非經濟目標。

就政治現實而言，FTA往往負載了非經濟層面的任務與功能，所以不單純只是一種經貿結盟或安排，很多時候往往成為「外交政策之代理」（proxy for a foreign policy）。從洽簽對象的選擇（favoritism）、過程的折衝，甚至到最後的完成簽署與否，政治誘發的動機更是不可忽略。比如美國在選擇洽簽對象時的「區域安全與平衡」考量，以及中國之在東南亞將FTA與「睦鄰外交」掛鉤，甚至以之作爲在國際間孤立台灣的新工具。

五、國內很多人甚至用以推銷或被說服，唯有兩岸先簽署ECFA才能突破台灣被東亞區域主義邊緣化的困境，並得以跟美、日、新加坡等國展開FTA（自由貿易協定）談判。

事實上，東亞區域主義的盛行讓中國多了一項在國際上壓縮台灣生存空間的新工具，連同封鎖台灣加入其他國際組織，造成「累積性孤立」效果。而ECFA的發展趨勢即顯示出。中國多年來處心積慮透過東亞區域主義蔓延對台所施加的「請君入甕」經濟戰略顯然已經奏效，如今甚至可以「提前收割」，對台灣的經



濟、政治與主體思維的副作用也已逐漸浮現，ECFA的提出與操作就是好例子。

#### 六、「東協加一」與「東協加三」的虛實

1.就源於「東協加一對話機制，1997」此一整合方向而言，分別已經發展成雙邊自由貿易協定（FTA）或架構協定（Framework Agreement），主要包括東協與中國（2002, 架構協定；正式FTA則2010年生效）、東協與南韓（2006, 架構協定，但正式FTA則仍談判中），以及東協與日本（2008）都已完成。

一般而言，FTA的總體經濟效應都不會太大，但對個別產業的確會因關稅差別待遇而不利，然而至少就關稅這部分而言，認為FTA之後所有的產品關稅都降到零，則顯然錯把模擬當事實，有高估與誇大之嫌。

2.「東協加三對話機制，1997」（日中韓一起），「東協加三」要發展成區域規模的自由貿易區仍遙遙無期，雖然中國相當積極，但日本對中國日益增加的區域影響力心存疑慮，此外，日本目前的首要經貿結盟對象是澳洲與印度，而韓國則外看美國與歐盟，至於中國則對確保能源與原物料的關切大過區域主義本身，因此「東協加三」作為一個FTA的成局機會短期內並不打。然而，「東協加三」在包括金融穩定與能源安全等功能性合作領域，卻頗具成效，著名的清邁協議（2000）即是顯例。此一協議設置了雙邊且多重的區域貨幣互換機制，一方面作為這些國家一旦發生貨幣危機時的區域性緊急救援，並有藉以事先防範類似1997年東亞金融危機於未然的功能，更重要的是，可透過區域金融合作機制的建立，補強當前國際金融制度（主要指IMF）的不足。

3.除非日本有政策上的大轉彎，否則「東協加三FTA」根本就不會簽訂、遑論上路。一般而言，日本的部分部會如大藏省（財政部）與央行主張日本應多利用「東協加三」此一規模的整合過程，因為他們認為日本在金融議題方面，相對於中國有優勢，但在貿易方面，至少就量與比例而言，東亞區域（東協加三規模）已慢慢被中國所主導。但日本的FTA戰略最終還是外務省與經產省在掌控，基於上述理由日本也開始構築「東協加六」（別稱東亞高峰會議）<sup>2</sup>戰略，拉入紐澳與印度來稀釋中國的影響力，問題是由於東協加六的涵蓋國家與規模更大，要談FTA更是難上加難。

總而言之，「東協加一」FTA：中、日、韓個別與東協簽署，與日本的部份今年生效、



與中國的部份明年生效，與韓國的部份則還在談判中。至於效果究竟多大，其實要看該協定的品質與實施狀況如何。至於「東協加三」FTA則由於日本反對（但表面上虛與委蛇）或日中矛盾，理當不會成局。說2012年或2015年，甚至說明年或即將上路根本就是狼來了、以訛傳訛或故意誤會。諷刺的是，其簽約速度勢必比兩岸簽ECFA還慢，台灣竟然拿這個簽約速度比較慢的FTA來合理化ECFA的急迫性，相當荒謬。

4.清邁協議的內容近來更是日益完善，2008年五月「東協加三」財長會議（通常跟亞銀年會同一時地召開）所宣布，將成立規模至少800億美元（新近則宣布將加碼到1200億美元）、預計2008年開始生效的危機基金，更是等同將原本的雙邊貨幣互換機制予以多邊化或集中化，如果運作良好，未來甚至有可能逐步演變成「亞洲貨幣基金」（AMF）。台灣則由於中國因素，在此一貨幣與金融合作領域一樣被排除在外。

#### 七、ECFA與「東協加一」、「東協加三」的連結問題

**邏輯跳躍：**以不確定的事情作為論述基礎，一廂情願（wishful thinking）或大膽假設兩岸一旦簽署ECFA，中國就會自動放棄打壓台灣與重要貿易伙伴如美日簽署FTA。一來，兩岸先簽署ECFA充其量這只會創造比現在「有利」的條件，然而除非事先獲得中方承諾，否則打這種如意算盤的根據究竟何在？其次，中國一貫否定台灣是主權獨立國家，從2002年起更透過曲解FTA是「國與國」之間的協定（其實只要是WTO成員即有此權利），排除其他國家與台灣作類似接觸的可能，誰能保證中國這些講法都會因兩岸有了ECFA之後就會改變？而且，如果中國透過區域主義壓制台灣並發覺有效之後，有何種理由要改弦易轍？

事實上，台灣愈急、議價能力只會愈低，中國愈不需要在簽署CECA之前對不封鎖台灣參與東亞經濟整合（含東協加一、東協加三、甚至金融與貨幣合作機制等）或台灣與中國以外的國家簽署FTA做出承諾，當然也就不需要在簽署CECA之後即改變目前很管用的「請君入甕」經濟戰略。脅迫下的選擇不是真正的整合，比較接近兼併、歸順或順從，而且兩岸制度性經濟整合是何等大事，豈可輕佻或急迫。

仔細再看一遍胡六點的第二點（緊接第一點的一中架構）：「兩岸簽訂經濟合作架構協議/即原CECA，建立具有兩岸特色的經濟合作機制，探討兩岸經濟共同發展與亞太經濟合作機制相銜接的可行途徑」，然而，其中的亞太

經濟合作機制，未必是指台灣最在意的東亞區域與東協加N，或從此可讓台灣和其他重要經貿伙伴簽署FTA！亦即解釋空間很大，比如可能只是讓台灣參與APEC（亞太經濟合作會議）時多點空間，台灣務必小心被誑。

八、屆時可能會發生最糟糕的情況，亦即台灣只跟中國簽署ECFA，而依然被東亞的區域主義排除在外或未能跟重要經貿伙伴簽署FTA

那麼根據經濟整合理論的預測，台灣經貿將更加向中國傾斜，包括原本可留在台灣的資金流向中國。即使和中國簽了ECFA之後，台灣要與他國簽署FTA，如依照中國涉台學者的講法<sup>3</sup>，仍須透過「兩岸經濟合作機制」下來研商台灣的「適當身份」，換句話說，還是要經過中國同意，台灣主權與自主性的喪失，莫此為甚！

要提醒國人，台灣無法參與「東協加一」等東亞經濟整合過程的根本原因來自於中國的蠻橫打壓，雖然依照WTO的規範，台灣有此權利！（中國打擊台灣參與聯合國相關組織至少還有其內部邏輯）要提醒國人，即使兩岸簽署ECFA之後，台灣要跟其他國家洽簽FTA仍須透過中國「胡六點」所設定的「兩岸經濟合作機制」，未必就能自動聯結與如願。

九、府院執意力推跟中國簽署ECFA的結果，其實已將國內原本面對兩岸經貿關係的三派主張，涵蓋論述光譜左邊最激進的遠離中國（拒絕三通與任何經貿協定）、兩岸經貿關係正常化（不歧視也不特別優惠中國），以及透過優惠性協定加速與中國經濟整合比如ECFA等，悄悄地打成兩個陣營，亦即前兩者已被迫匯流，此對國內政經版圖的重整勢必帶來深遠影響。

ECFA不等於兩岸經貿關係正常化。經貿正常化是去除雙方的不必要經貿障礙（如直航）或就現實需要的功能性議題，比如雙邊投資協定或租稅協定依序進行合作，而更緊密、更優惠的經貿協定如ECFA者則遠遠超過經貿正常化階段。

其次，ECFA不等於經貿自由化，因具有經貿差別待遇或特別優惠特質，也因此將妨害「比較利益」法則的發揮。事實上，真正的兩岸經貿關係正常化主張者，對兩岸因市場自然分工所導致的經濟整合或「不對稱依賴」（指台灣的對外貿易與投資過度集中中國一地）雖然憂心，但也知道那是市場力量殊難抗衡，卻對透過貿易政策或ECFA加深此一依賴局面，則難以接受。再者，特定產業的利益或損失不

#### 註解：

- 詳見World Bank (2002), "Development, Trade, and the WTO: A Handbook"；中國則普遍譯作框架協定。近來因全球FTA日益氾濫導致WTO對FTA的形式與內容失去實質監督能力，有些不是授權條款的一般FTA也因為被列入談判的產品範圍與其關稅降至零/自由化的時間拖長，此時這個處於尚未完成高度自由化階段的FTA因具有期中特質（interim），所以也被視為架構協定。

等於ECFA的整體經濟效應。經過模型設算，初步看來特定產業比如紡織品與塑化（石化）固然會因ECFA之後獲益，但諸如運輸工具產品、非鐵金屬製品、電機及電子產品卻也會因此蒙受不利甚至萎縮，因為這些產品關稅比較低，所以ECFA之後，資源會被排擠而流向上述獲利產業。單單只提好處一方的作法也太過偏頗，況且，如果ECFA的簽署將有利於努力相對密集產業，這是台灣要的未來經濟發展方向嗎？台灣目前還中國還有兩千三百多項產品禁止或限制進口（尚不符合WTO規範），一旦CECA或ECFA談判啓動之後，先不談比WTO更進一步的關稅減讓，單單這部分產品的解禁就足以讓本地產業受到相當衝擊（當然，單純經濟角度來看則利弊互見），顯然產業的「利益」並不是府院這次強勢要簽ECFA的真正用意或幕後動機。

更嚴重的是，ECFA可能會讓中資待遇優於一般外資，嚴重衝擊國家（經濟）安全。目前中國對外投資的主角仍由國營企業或主權財富基金擔綱，非純粹經濟或商業考慮，而陸委會或經濟部對中資是否要和一般外資等同看待（基於上述理由應更加嚴格）都還舉棋不定，現在CECA卻極可能對中資採取比一般外資還優惠的規範，確實值得憂慮。

而且，藉由CECA來吸引外資或美日等國與台灣簽署FTA的講法也並非完全言之成理。事實上，美日各有自己的FTA戰略盤算，更何況兩岸經貿關係正常化（含三通直航）也足以證明兩岸已趨向和解，也已構成吸引美日與台灣簽署FTA的有利條件，這時候兩岸再簽一個七折八扣、顯然不會是高品質的FTA或ECFA，並不會為上述想法增添太多額外助力，反倒先在國內引發重大分歧。

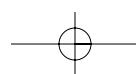
#### 十、洽簽底線：

在中國不設任何前提，並且在中國明白表達不再杯葛台灣對外洽簽FTA的兩大條件下，並做好產業與國家經濟安全評估的前提下，不反對作適當接觸（雖然意見紛歧公投訴求才比較具有正當性）。如此一來，經貿上透過台灣也能跟重要經貿伙伴簽署FTA而抵銷掉單獨傾向中國的優惠效果，稍稍緩和國內疑慮，戰略上也相當程度可以遏止中國對台的封鎖作為與意圖。

話說回來，在台灣未能參與東亞經濟整合進程的情況下，兩岸經貿關係正常化與諸多功能性議題的循序合作，仍應是台灣的最佳經濟戰略與態度，足以讓台灣陷入中國政經泥淖的CECA或ECFA並不是。■

2.「東亞峰會」（East Asian Summit, 2005）或「東協加六」，以「東協加三」成員為核心，外加印度與紐澳等三國。如前所述，日本希望透過更大規模的「東協加六」（日中韓與紐澳印度）來稀釋中國的影響力，這也可以從在2008年五月成立、總部設在雅加達的「東協暨東亞經濟研究院」可以看出端倪，這是一所由日本在背後主導，藉由東協加六等十六國的智庫聯盟合作，運作模式則模仿OECD（經濟合作發展組織）。

3.兩岸協商簽CECA待遇可優於東協10加1，中央社 2009-02-23, <http://n.yam.com/cna/china/200902/20090223170765.html>



# 專題

兩岸經濟合作架構協議 V

## 馬英九為何急著

### 與中國簽定ECFA？

林向愷

臺灣大學經濟系教授

台灣經濟持續衰退且失業率居高不下，當國內外經濟研究機構陸續調降2009年台灣經濟成長率，馬政府一直無法祭出有效對策以振興國內經濟，結果，與對台灣最具敵意的中國洽簽經濟合作架構協議(ECFA)成為馬英九救經濟唯一的法寶，馬政府除了誇大中國經濟實力外，並強調簽訂ECFA的急迫性，馬英九更認為「今天不做，明天會後悔，將來吃虧更大」。當民眾對與中國洽簽ECFA的基本原則與具體內容還不清楚之際，當行政部門也說不清楚簽定ECFA對台灣產業與工作機會將會有何種衝擊時，行政部門就已接獲「上面」指示，偷偷摸摸與中國進行接觸談判。面對外界反對聲浪，馬英九還假惺惺的說，與中國簽定ECFA還在凝聚國內共識階段，未來會循序漸進，歡迎各界表達不同意見；但經濟部所召開的座談會則未見勞工、農民以及傳統產業代表的參與。到底馬英九為何急著與中國簽定ECFA？為何排除不同階層代表參與政策的形成？

#### 以「一中市場」架構換取中國同意馬英九「任內不統」

六大工商團體一再催促政府儘速與中國簽定ECFA，認為此舉將有助於台灣與東協主要國家簽署「自由貿易協定」(FTA)。馬英九認為與中國簽定ECFA將可減少台灣進入東協的阻力，而台灣要與全球接軌，更應先從簽定ECFA開始。然而，馬英九似乎忘了台灣與其他國家簽定「自由貿易協定」最大障礙在中國，中國一向認為「自由貿易協定」有主權意涵，不僅反對台灣與其他國家簽定FTA，亦不同意兩岸使用這個名稱，才會出現綜合經濟合作協定(CECA)或ECFA等名稱。馬政府迄未說明清楚與中國簽定ECFA之後，台灣將以何種身分享受中國與東協會員國所簽署的雙邊經



貿優惠協定？主權已回歸中國的港澳地區都未能自動享受這些利益。難道台灣要以中國的一省或一個地方區域享受中國與東協會員國間所簽訂的經貿互惠協定嗎？此刻，馬英九急著與中國簽定ECFA將讓台灣地位比港澳不如，讓台灣成為中國的經濟附庸。

馬政府當然了解中國與台灣先後加入WTO後，仍有將近2000項中國農產品及工業產品尚未開放進口。此刻若兩國簽署全面性關稅互免協定勢必對台灣國內不少產業及勞工的工作機會產生衝擊。為消除社會疑慮，馬政府只好強調ECFA是以架構協定為基礎，簽定後將分階段實施關稅互免。有人認為部份石化業廠商唯恐中國與南韓簽定FTA後，南韓石化產業會在中國境內享受較低關稅的優惠，導致台灣石化業出口中國受到嚴重衝擊，而主張台灣

與中國簽定ECFA。事實上，南韓尚未與中國進入簽定FTA的談判階段，故「為了滿足部份產業需要，以簽定ECFA交換中國先給予『早期免稅承諾』讓這些產業可先享受調降關稅好處的說法當然站不住腳。其實，馬英九想藉台灣經濟陷入蕭條之際，誇大與中國發展更密切經貿關係的好處，藉與中國簽定ECFA建構「一中市場」以換取中國同意其「任內不統」的政見。此種為了個人利益犧牲台灣整體利益，馬英九當然不敢明白告訴台灣人民簽了ECFA對台灣經濟以及勞的工作機會將會有多大的衝擊。馬英九一再強調未來只以對我有利的產業做為關稅減免談判的重點，顯示馬政府將ECFA視為等同於中國與香港所簽定的CEPA，視ECFA為中國照顧台灣的特殊政策。總而言之，馬英九急著簽定ECFA除了個人政治利益外，還要利用ECFA向中國乞討施捨與恩賜以搶救台灣經濟，徹底架空台灣的生存與發展自由選擇權。

馬英九一直未說清楚心中的「一中市場」架構之下，何時開放中國勞工來台搶台灣人的工作？何時開放中國農產品來台摧毀台灣的農業部門？何時開始執行兩岸商品檢驗互免讓中國黑心商品橫行無阻？我們只聽到馬英九片面否認，未見馬政府公佈整個架構的具體內容，更一再反對先審後簽。這就好比購買預售屋一樣，建設公司把預售屋的優點說的天花亂墜。當有意購屋的顧客，要建設公司拿出設計藍圖時，建設公司卻拒絕提供，要顧客先付款等蓋好後才會讓顧客了解設計藍圖。馬政府雖然強調未來雙方將以分階段實施關稅互免為談判方向，到時若發現不適宜時，我方還可隨時喊停，問題在於，「一中市場」架構一旦框住台灣，就如同簽約購買預售屋，台灣人民發現不妥還能不同意反悔嗎？

#### 台商過度投資中國導致兩岸間變為區域經貿關係

2000年後，台商投資中國佔GDP的比重由1999年的0.5%飆升到2007年的2.61%，此種無節制的開放只讓採取「降低成本」的廠商有更多的自由選擇權，但也降低廠商在地轉型升級的意願。這些台灣廠商大量到中國投資後，在中國生產所需的半成品原物料與機器設備必須自台灣進口。台灣機器設備以及半成品原物料出口愈多，雖然會帶動台灣經濟成長，但也會有愈多的台灣工作機會將會為台商在中國所創造的工作機會所取代而產生「跨國勞動替代」的現象：雖然，中國勞工無法來台工作，但台商赴中國投資等同於在中國創造工作機會，所以，台商投資中國愈多，台灣勞工的工作機會被中國勞工的工作機會取代的就愈多。相較於80年代中期之前，台灣出口以勞力密集產品為主。只要產品有國際競爭力，廠商自會願意以較高的薪資僱用更多的工人，出口不僅帶動經濟成長，同時也創造更多的工作機會並帶動薪資所得成長的效果。2000年後，台灣對外投資八成以上集中在後進國家的結果，讓台灣更無機會透過對先進國家的投資取得先進國家所釋出新產品的生產以及新技術，結果舊的工作機會因廠商外移而快速流失，新的工作機會則因新技術及新產品生產移入台灣不夠多而增加緩慢。讓台灣不少家庭對未來工作機會與薪資所得成長產生了強烈的不確定感。

馬政府完全未認知到有效管理以及規範產業外移對創造台灣國內工作機會的重要性反而更加放任企業西進，導致2008年第三季上市上櫃公司匯往中國金額高達522億元，超過2008年上半年總金額。2000年後，台商大量投資中國，導致將近有兩百萬高科技人才及中高階管理人士前往中國工作。台灣國內所擁有生產要素跨國移動的障礙愈來愈少，台灣與中國間經貿關係已明顯由國與國之間的國際貿易關係(即大部分生產要素不能跨國移動)轉變為區域間貿易關係(即可以自由移動生產要素的數目增加)。馬英九上任不到一年，台灣與中國間區域間貿易關係變得更為明顯，馬政府若不能及時

新社會  
No.3 2009.4.15

有效規範產業外移，未來中國與台灣將形成「核心-邊陲」的區域經貿關係。

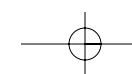
理論上，對個別廠商而言，在經濟整合區域內從事生產與銷售較為有利；對加入區域整合的所有國家而言，整體投資與生產將會增加，但並非所有區域內會員國的投資與生產均會增加。根據2008年諾貝爾獎得主克魯曼教授的「核心-邊陲」理論，經濟整合區域內成員國間貿易成本下降後，規模愈大的會員國所享受的經濟效益愈大，所以，規模最大的會員國成為經濟整合最大受益者，最終成為經濟整合區域內投資與生產的中心，而規模居於劣勢的會員國則因產業外移導致產業空洞化成為邊陲。

然而，馬政府不但忽視此種「核心-邊陲」區域經貿關係對台灣勞工工作機會，民間投資與民間經濟的衝擊，還要進一步與中國簽定ECFA讓兩岸形成一中市場。馬政府一再拿「經濟學家都贊同與中國簽定ECFA」作為推動的依據，但馬英九並未考量到台灣與中國經濟規模相差懸殊加上台商到中國投資與生產過程中所出現的規模經濟與產業群聚效應，未來馬政府若繼續加強與中國進行生產國際分工反而對台灣有所傷害。過去八年，台商大量投資中國以嚴重衝擊台灣產業升級以及勞的工作機會。此刻，若再急著簽定ECFA，將加速吸引台灣人才、資金、技術到中國去，造成台灣勞工嚴重失業，台灣與中國經貿關係將會質變為城鄉型態的經貿關係。城鄉經貿關係簡單的說就是除了土地不能自由移動外，其他生產要素均可自由移動，台灣與中國間發展差距不僅只是透過要素價格均等化作用而被拉近，城鄉貿易自由化的結果將導致台灣徹底被邊陲化。

#### 簽定ECFA將讓台灣經濟全面崩盤

經濟部長於經濟部所舉辦的「全球區域整合與兩岸經濟合作展望座談會」中，強調此刻若不與中國簽定ECFA，未來「東協加IN」架構一旦形成，我國將會出現另一波「產業外移」潮，台灣經濟將被邊緣化。事實上，此刻與中國簽定ECFA反而對台灣經濟有嚴重的傷害，將導致台灣第二波產業外移，徹底掏空台灣產業基礎。

在無法與世界主要國家簽定FTA情況下，馬政府若執意要先與中國簽定ECFA，則未來中國還會成為東協-中國-台灣經濟區域的軸心(hub)，而台灣將徹底的邊陲化。所謂軸心係指中國分別與東協及台灣之間存在雙邊貿易優惠協定就如同車輪的軸心一樣。由於台灣與東協會員國間並無任何類似的雙邊貿易優惠協定使得台灣與東協會員國間貿易障礙大於台灣與中國或東協與中國間的貿易障礙，結果台灣與這些國家發展經貿關係必須透過中國，台灣就變成東協-中國-台灣經濟區域中的「輪幅」(spoke)。由於台灣廠商到中國投資設廠才能享受「軸心」地位的優勢，結果台灣廠商全球化佈局變為「以中國為核心」的全球化佈局，台



灣就被徹底邊陲化，此與經濟部大力宣傳的「不簽ECFA會讓台灣邊陲化」說詞完全相反。

當東協與中國或中國與台灣間均未簽定雙方經貿互惠協定時，台商赴中國投資設廠的動機就是單純追求「降低成本」的策略，亦即，到中國以更大規模去複製台灣的成功經驗，去中國「享受中國經濟規模遠大於台灣經濟規模」所造成的「核心-邊陲」效益。與中國簽定ECFA後，台商赴中國投資除享受「核心-邊陲」效益外，還可享受中國與東協以及中國與台灣間雙邊經貿互惠協定下零貿易障礙的好處，此時到中國投資、生產所面對的市場規模更大，也就有更多的廠商會赴中國投資，結果在中國所形成的產業鏈就愈完整，更會吸引台商赴中國投資，結果讓中國成為台灣未來發展的軸心，導致台灣第二波的產業外移到中國。此時與中國簽定ECFA正好讓台灣徹底邊陲化。

石化業一再強調若不與中國儘速簽定ECFA，除台灣將有11萬人失業外，台灣石化業更會因喪失競爭力而進入太平間。其實，一個能夠持續成長的國家，其產業競爭力必須來自產品差異化程度而非來自低廉的生產成本。台灣與中國簽定ECFA後，中國會因上述勞動成本、規模經濟、軸心效益、廠商群聚效應等有利的因素吸引更多的台商前往投資，台灣製造的商品銷售到中國雖因簽定ECFA而享受零關稅，由於生產成本仍遠高於在中國生產的成本，此時除非台灣提高產品層次並拉大與中國產品品質的差異，否則仍無法與中國商品競爭。與中國簽署ECFA的結果，並無法真正讓廠商根留台灣，維持台灣勞工的工作機會，反而將因「惡性價格競爭」讓台灣產業全面崩盤。

#### 沒有經貿自主就沒有國家主權

全球化下，商品、資金及技術跨國移動的障礙幾已移除，然而，全球化並不會讓大多數人可以自由選擇國家，絕大部份的國民經濟活動，都還是在「國家」領土範圍內進行。全球化固然讓資源運用更有效率，讓現代經濟活動的選擇更為多元。對擁有可以跨國移動資源的社會成員而言，全球化是機會；但對其他成員而言，全球化則是風險與威脅。此時，政府政策在追求開放、經濟整合之餘必須兼顧安全以確保全體人民的「生存與發展自由選擇權」。

此次金融海嘯嚴重衝擊歐美各國經濟之後，不少先進國家採取的「擴大內需」政策其首要目標莫不放在如何減輕其國民的經濟活動所受到的衝擊。舉例說，美國總統歐巴瑪所推動8380億美元的振興經濟方案把創造工作機會列為首要目標，而國會亦在所通過法案中加入「購買美國製造」的條款，雖然力主自由貿易的歐巴瑪總統不同意以此種方式保護國內產業與工作機會，但他認為此項振興經濟方案是以美國所擁有的政經工具來搶救經濟，使用美國製造商品雖有違貿易自由原則，但總比建立關稅壁壘好。反觀，馬英九發放消費券既未訂定

排富條款以失業者或全球化經濟地位持續弱化的階層為發放對象，又未限制購買「台灣製造商品」。現在還要推出與中國簽定ECFA來救台灣經濟，一再強調ECFA對台灣的利益，顯示馬英九心中只有財團，忽視中小企業及勞工的權益。馬政府這種「開放只有百利而無一害」的錯誤思維，只有讓台灣經濟陷入更大的困境。

馬政府最大的迷思就是過份誇大中國經濟的實力。依IMF最新預測，2009年中國經濟成長率將降為5%，世界銀行亦將中國經濟成長率下修為7.5%。另據中國官方新華網報導，2009年中國將因經濟成長速度減緩而產生嚴重的失業潮。由於中國個人所得分配不均以及中國政治疆域過大所衍生的區域發展失衡等問題皆為過去十餘年來二位數字的經濟成長率所掩蓋，未來經濟成長率一旦低於8%，失業及所得分配不均等問題就會成為中國嚴重社會問題的根源。當中國經濟發展開始顯現危機之時，馬政府非但未嚴肅思考如何擺脫對中國依賴，反而想藉簽訂ECFA把台灣與中國綁在一起，無異讓台灣的生存與發展自由選擇權暴露在更大的不確定之中。

馬政府面對全球化最大迷思在於誤認全球化下，國家除應放棄所有不利於生產要素跨國移動的政策工具（如：租稅、或法律規範或管制政策）外，更要自我限縮政府的功能與角色以免妨礙生產要素跨國的自由移動，此種錯誤的根源來自於相信國與國之間最理想的貿易關係應是城鄉貿易型態，而忽略全球化下仍有不少生產要素因無法跨國移動而淪全球化的輸者圈。此時，國家有必要透過政經手段加以必要管制，保障其生存與發展機制，如此全球化才能得到社會更廣泛的支持。美國著名政治經濟學者Albert Hirshman早在1945年就提醒現代執政者，為確保國家的生存與發展，除要研讀馬基維利《君王論》外，還要懂得有效運用政經手段以維持主權國家生存與發展所需的「經貿自主」。克魯曼教授在其1991年出版的《Geography and Trade》一書中曾列舉十九世紀加拿大為建立「經貿自主」以降低對美國經濟的依賴所執行的國家經濟發展政策，其中包括建立必要的關稅障礙迫使加拿大所需的農業品必須向加國當地的生產者購買，並建造東西向鐵路使加國交通由南北向改為東西向；加拿大更透過關稅保護其國內市場時，同時也擴大國內市場，直到市場規模足以支撐其本地的製造業為止。從這個觀點來看，馬英九利用簽定ECFA，讓台灣經貿完全依賴中國，讓台灣與其他國家發展經貿關係必須透過中國，讓台灣失去生存與發展自由選擇權，馬英九不配為現代國家的領導人。

#### 簽訂ECFA等於兩岸進入實質統一的進程

其實國共倡議的CECA或ECFA最終目標，都是要移除兩岸之間商品、人員、技術與資金跨國移動的障礙，讓兩岸經濟互動必須在「一

市場」的架構下進行，讓台灣必須透過中國才能與其他國家發展經貿關係，讓台灣必須依賴中國才能發展與生存，中國成為台灣唯一的希望。此刻一到，台灣就完全喪失生存與發展的自由選擇權。一個國家喪失生存與發展的自由選擇權就等於喪失國家主權。換句話說，簽訂ECFA就等於將台灣推到實質統一的進程，未來只剩下國共之間如何簽署結束「國共內戰」的和平協定以實現法理統一。台灣人民過去辛苦爭取到的以「和平方式、民主程序」決定台灣國家前途的自由選擇權，就被馬英九輕易的斷送。



台北立委張花冠vs.經濟部長尹啟銘

台股 5289.15 +78.31 ECFA增GDP馬尹不同調遭批笨蛋

台灣與中國簽定的CECA或ECFA，與2003年中國與香港所簽定的CEPA（即具有中國特色（一國兩制）的FTA），雖然名稱不同，但都規避主權意涵的FTA，都是要降低雙方人員、商品、技術與資金移動障礙。依香港經驗，台灣一旦簽定ECFA將徹底「香港化」或「地區化」。港商在1980年代追求「降低成本」的策略，將資金與技術大量移往中國。由於外移廠商沒有轉型的壓力，造成香港產業升級速度緩慢；加上在「一國兩制」的架構下，香港政府無法基於維持「經貿自主」而對港商外移中國加以規範，結果香港製造業佔GDP比重由1980年的23.6%快速下降到2001年的5.2%。製造業大量外移後，香港期待生產性服務業所創造的工作機會能填補缺口，由於香港生產性服務業就業人口的增加仍無法抵銷製造業就業人口的減少，導致香港2003年7月失業率上升到8.7%的歷史新高。

為緩和香港廠商過度外移中國對香港就業的衝擊，更於2003年與香港簽訂CEPA以排除香港與珠江三角洲間一些不利於人員、金流及物流的障礙，中國開始開放中國民眾香港自由行，簽訂前，中國政府將CEPA定位為中國中央政府照顧香港特區政府的特殊政策，排除香港人民參與政策形成，一切的協商並不公開透明且對產業及勞工就業的衝擊並未經過完整的評估，只有一再強調CEPA對香港的利大於弊；簽訂後，香港生產性服務業開始大量移往中國，形成香港第二波產業外移。2003-2007年期間，香港因簽定CEPA對中國出口增加10.4%，但中國對香港出口卻增加69.2%，兩者差距極大。由此可知，簽訂CEPA就像對香港成

癮，對香港不僅沒有實質好處，更讓香港永遠都離不開中國的控制。

香港不是主權獨立國家，當然無法擁有生存與發展的自由選擇權，但台灣是主權獨立國家，生存與發展自由選擇權更不可能靠敵國的恩賜，任何台灣國家領導人必須嚴肅思考如何維持必要的「經貿自主」以捍衛現有的生存與發展自由選擇權。馬政府積極簽定ECFA將讓台灣經濟命脈完全鎖死在中國，等於讓台灣喪失生存與發展的自由選擇權。

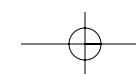
#### 簽定ECFA前要先交付全民公投

民主政治體制兩大特色是：

- 任何民眾都有出聲(voice)的機會，不受所處階層，所擔任工作的影響；
- 任何公共政策的形成都盡量允許不同意見的各方參與，透過對話，辯論形成社會共識，作政策決策與推動的依據。

由這兩個準則檢視馬政府處理與中國洽簽ECFA整個過程，就可看出馬英九雖是台灣民選總統，但卻是最反民主的政治領導人。

由於ECFA已涉及決定未來兩岸間經貿關係的架構，馬政府應依歐洲國家加入歐盟模式，將任何涉及關稅減免以及經濟或非經濟各種整合問題，交付全民公投。以歐盟經驗來看，半世紀以來各種複雜的經濟整合問題皆無法將政治議題摒除在外就可變成單純經濟議題而加以解決。馬政府目前處理ECFA最大錯誤在於只要有利於大財團，有利於少數產業，有利於出口經濟議題，就可忽略這些經濟議題政治面的意涵或對台灣社會衝擊，此種思維導致馬政府忽視台灣與中國經貿整合實際運作時所需的前提條件的重要性。歐盟成立至今，總共訂定8個主要國際條約，都需經各國公民投票方式決定這條約是否有效，其中英、瑞典及丹麥等國迄今仍拒絕加入歐元區的運作。公投是人民意願呈現最直接方式，馬政府無權以「對台灣人民有利」就可以抹殺公投是民主制度的最高原則，對「人民有利」並不表示台灣人民就必須接受，更何況ECFA只對少數產業、財團有利。■



# 評論

郭冠英事件與族群平等法 I

## 族群平等法，萬萬不可

邱太三

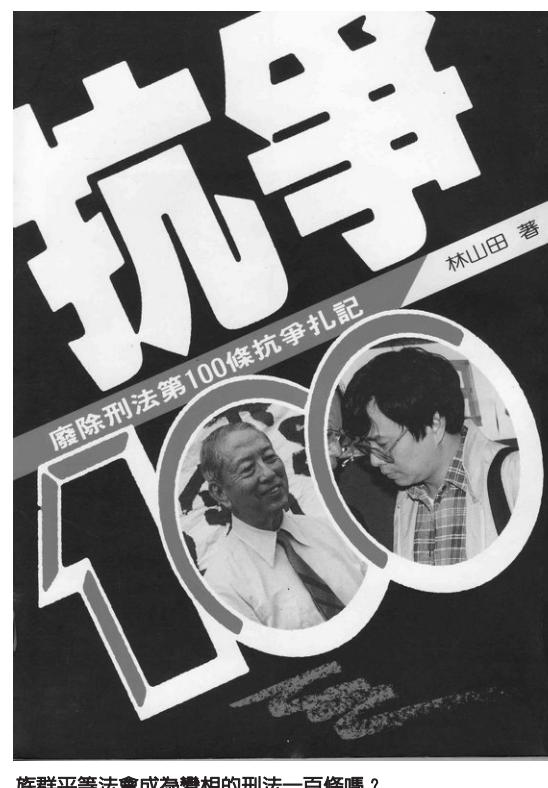
台灣新社會智庫法政組召集人

郭冠英事件發生之後，行政院長劉兆玄表示要推動「族群平等法」以杜絕類似言論。對這件事，本智庫認為萬萬不可。

郭冠英事件的本質很簡單。他主張「歹丸（台灣）現在走的是死路，根本沒資格回歸，只有武力解放後實行專政」、「武力保台後也不能談任何政治開放，一定要鎮反肅反很多年，做好思想改造，徹底根除癌細胞」。有這樣主張的人，當然不適合當公務員，尤其是擔任一個駐外單位的長官。這也是郭冠英事件發生之後，不分藍綠的基本共識。郭冠英應該慶幸，因為在台灣這個鬼島，他只是當不成公務員而已。換了在郭冠英熱愛的中國，他不只當不成公務員，還會因為「陰謀顛覆政府罪」被判刑。

但郭冠英既然已被解職，他現在就是平民老百姓。他有說話的權利，他也有為自己申訴的權利。不管他講了什麼話，態度有多囂張，再要追究下去就是不必要的。為了郭冠英一個立場偏激的急進派去搞一個族群平等法，更是治絲益棼。

立法院從第五屆以來，洋洋灑灑共計有九部「族群平等法」，大部分都規定，以文字、新聞、廣告等形式，羞辱、冒犯、歧視特定族群，法院可處以2-5年的有期徒刑，或併科罰金。但羞辱、冒犯、歧視都沒有確定的標



族群平等法會成為變相的刑法一百條嗎？

準，就連「族群」都不是明確的法律概念。

我們必須正視一項事實，那就是台灣各族群之間確實存在一些對彼此的刻板印象，並時常在日常生活的語言中或婚配嫁娶的選擇中表現出來。如果真的立法，未來任何人都可以隨意進行指控、檢舉，不但造成司法資源的浪費，也會使人民動輒因言論而被入罪。我們也可以預見，未來藍綠政黨會「充份運用」這部法律，相互指控。正因為如此，所以民進黨執政八年以來都沒讓這部法案通過。

民主國家的法律應該儘量只規範「行為」，避免規範「言論」。過去的刑法100條就是對言論加以懲罰的惡法，導致很多言論都被解釋成涉及「叛國」或「台獨」而被入罪，後來才修改為只針對「以強暴脅迫著手實行者」。如果現在再走回頭路，因為區區一個郭冠英而特別立一部懲罰言論的法律，整個社會都將永無寧日，也是得不償失。

我們反對「族群平等法」，並不是反對譴責郭冠英，而是反對為了「公務員郭冠英」而讓所有一般人都陷入言論恐懼之中。將郭冠英免職是合宜的處置措施，卻不必喧眾取寵的立一部專門懲罰言論的法律。 ■

# 評論

郭冠英事件與族群平等法 II

## 族群平等法與反歧視

廖元豪

政治大學法律系助理教授

要明文挑出最有問題，最該檢討的歧視言行，明確地加以禁止。

最明顯的例子就是「後天免疫症候群防治條例」抽象規定「不得歧視」，但一審法院依然判決把愛滋患者趕出社區——法官根本不認為那叫做「歧視」；但修正後的「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」明文規定不得「拒絕居住」，才讓二審法院判決他們勝訴。

### (三) 要實效，不要空洞軟法

第三，要有嚴厲的罰則加上有效的執行機制。反歧視法或人權法，往往在對抗社會既有的慣行跟偏好，所以必須有直接、強烈、明顯的法律效果，而且要讓受害者有機會發動法律程序，而不能依賴單一主管機關的行政裁量。在美國，任何人一旦被指控抵觸各類反歧視法，高額的懲罰性民事賠償甚或刑罰就可能隨之而來。這才可能讓歧視者膽戰心驚，有所收斂。

有人說，社會文化必須靠著教育慢慢改變，而不能依賴法律。這話錯了。法律本來就是教育的一環——藉由立法與堅定的執行，才能讓每個人反省現有的慣行是否正確。中華民國的現代法制，從民國十八年的民法起，就發揮了超越當代，挑戰封建舊俗的功能。近年來有關婦女權益的相關立法更是如此。美國如果沒有1964年的民權法，今日也不可能靠著「自然改變」而選出非裔的總統。

如果「族群平等法」又只是另一種公關效果居多的「基本法」，而不能改變人們的歧視



加拿大前新聞局官員 郭冠英  
新聞局是什麼東西

### 族群平等法就是反歧視法<sup>1</sup>

「范蘭欽」事件，又挑動了台灣的敏感族群神經。行政院長公開表示應該制定族群平等法，對這種挑動族群歧視的言論予以制裁。

理想上，這似乎是個好提議。制定了這個法律，從此以後，凡是罵人台巴子、中國豬、大陸妹、番仔、「外籍新娘少生些」之類的言論，一視同仁課以比對郭冠英更重的處罰，讓台灣的歧視文化徹底改過來。

但族群平等法真的能夠「移風易俗」，消弭在台灣根深蒂固，而且政治上極為好用的歧視言語與行爲嗎？國內外的經驗證明，各種反歧視法要能夠產生實效，制度設計上一定要注意以下重點：

#### (一) 反歧視法之目的——保障弱勢，而非社會表面和諧

首先，反歧視不只是為了「防止社會衝突」，而是為了「保障弱勢群體」。「歧視」之所以該禁止，不只是「品味」問題，而是由於主流大眾歧視的言行，會壓迫拒斥弱勢群體。實證研究指出，即使單純的歧視「言論」，也會造成少數族裔畏懼、自卑，乃至身心的不良影響。因此，反歧視法必須有著「不對稱」的結構——同樣是族群敵視的言行，弱勢要受到更多的保障，優勢族群有時反而可以「雍容大度」地容忍邊緣群體的反彈。

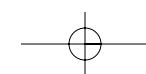
就拿郭冠英的例子來說，他的「台巴子」言論侮辱絕大多數的台灣人，所以會引起眾怒，即便沒有「族群平等法」，他還是遭到嚴厲制裁。但回顧一下近十年來，明示暗示羞辱、歧視新移民、原住民、同性戀者、外勞的公眾人物，哪一個因此被免職了？族群平等法若要立法，應該要濟弱扶傾，而不是錦上添花。

#### (二) 明確界定「歧視」意涵

其次，法律上要具體定義被禁止的「歧視」言行——不只是「言論」，歧視的「行為」更該制裁。模模糊糊的「歧視」或「族群」規定一方面可能過份侵犯言論自由，也會讓本來就保守的行政與司法機關，更不願意動手。立法者

註解：

1. 本章摘錄自作者投書報紙之文章：廖元豪，〈反歧視，別只是公關立法〉，聯合報，2009.3.26民意論壇，at A11。更完整的敘述，請參照廖元豪，〈族群平等法？〉，Vision 2020人權頻道，available at <http://rights.vision2020.tw/?p=164> (last visited, April 8, 2009)



慣行，不能阻止比郭冠英更大的官員與公眾人物繼續亂說更惡質的話，那麼就沒有意義。

## 對族群平等法的質疑與回應

對於制定族群平等法，甚至所有的反歧視法，都有不少質疑的聲音。本文同意其中的許多看法，畢竟這不是個非黑即白的議題。不同的國家社會，要從自己的環境歷史來檢討，找出一條適合的路。如果訂得不好，這個法寧可不要。

不過有些反對或質疑，本文倒認為頗有商榷的餘地。除了在之前的文章早就提過的東西之外，在這兒也回應一下。就當作一個魔鬼的辯護士，為「族群平等法」說點話好了。

### (一) 用法律制裁族群偏見反而激發族群衝突？

有些意見認為，台灣社會平常根本沒有族群問題。不去挑起，一切都風平浪靜。要是真的制定了禁止族群歧視的法律，藍綠雙方成天「獵巫」，那才吵不完呢。

的確，真的立法去制裁族群歧視，無論這個法管的是「言論」或是「行為」，它必然會造成一些衝突—要罰人，還有不衝突的嗎？尤其罰的是台灣社會或政治場域相當普遍的行為。

但，如果我們真的認為「族群歧視」是件錯事，難道只因為怕「衝突」，就不去處理？還是說，因為它太瀰漫、太普遍，所以就認了？

別說美國、歐洲、南非的黑人在推動反歧視法時流了多少血淚，打了多少仗。台灣的女權運動者，在推行各種女性平權立法時，一定也都發現「衝突」很多。多少男性（無論社會階層為何）到現在都還排斥「女權」、「女性主義」，或不想聽到「父權」這種批評。性騷擾立法、性別工作平等法、民法...那個沒有遭遇強大的反彈？

當然會有反彈。因為父權結構、男性沙文主義，都是這個社會根深蒂固的結構，「歧視女性」一直是普遍存在的習慣、偏好。所以女權運動要用各種方法「對抗」這種偏好，即使引起部分男性反彈，也在所不惜。我們看到、聽到許多女權鬥士，在聊天、吃飯、工作、國會議場、選舉場域...隨時對男性不自覺露出的沙文主義迎頭痛擊。

再拿郭冠英事件來說。當管碧玲去找出范蘭欽的文章，當許多網友努力比對找出本尊，然後漫天蓋地的批判蜂擁而至。這難道不是一種「衝突」？

2.關於歐洲各國對仇恨言論管制的狀況，參閱Sionaith Douglas-Scott, *The Hatefulness of Protected Speech: A Comparison of American and European Approaches*, 7 WM. & MARY BILL RTS. J. 305 (1999).

所以，「衝突」本身不是重點。族群平等法就跟「性別工作平等法」、「性騷擾防治法」，甚至所有的規範一樣，都可能造成「衝突」。但為了消弭歧視，為了對抗既有的惡質偏好與壓迫慣行，某種程度的「衝突」是不可避免的。唯有這種壓迫結構改變了，真正的「和諧」才有可能。

質言之，該衝突就衝突！會有「衝突」，一定表示其來有自。當被壓迫者反抗，被歧視者求取正義，原先的壓迫者一定會防禦、反擊，或至少覺得委屈。

但我們不能因此要求被壓迫者噤聲，為「和諧社會」而忍讓。男性沙文主義者總是要女權運動者噤聲；奴隸支持者必然叫廢奴主張者閉嘴；國民黨威權統治時期，我們也一直聽到政府把「黨外」說成「破壞團結」的禍首。

當然，「衝突」要限制在「必要」範圍，而不能亂槍打鳥，搞得一發不可收拾。因此，「如果」衝突是必要的，也要將範圍鎖定清楚，把最嚴重的、最根本的、最需要即可矯正的，還有「可能用法律處理的」歧視與仇恨惡行挑出來處理。

### (二) 侵犯言論自由，造成寒蟬效應？

也有人說，為了郭冠英事件而立法，會侵犯言論自由。我們只要管「公務員」就好。一般人還是可以說各種言論而不被法律制裁。

也有人說，可以接受「反歧視法」去管「歧視『行為』」，但是不該管「言論」。否則會造成寒蟬效應...許多關於台灣社會族群議題，都不敢公然討論了。

更有人說，其實就算法律真的禁絕，大家也可能在心中偷偷的講，或私下場合討論蔓延。這是無法改變的。

這些說法都有些道理。本文的回應是：

第一，「公務員」當然跟「個人」不完全一樣。但即便我們接受「公務員的言論自由比一般人少」的命題，郭冠英這個案子反而突顯出這種「雙重標準」在我國有點困難—如果沒有「族群平等法」之類規範的話。

為什麼？因為要懲戒公務員，不表示主管機關或公懲會可以拿著抽象道德訓令或倫理要求去處罰。公務員懲戒法明文規定懲戒的要件有二：「違法」以及「廢弛職務或其他失職行為」。郭冠英的文章既然與職權行使無關，就必須指控他是「違法」。請問他違反了什麼「法」？當刑法只處罰針對「個人」的誹謗與公然侮辱，而沒像歐洲那樣禁止種族仇恨或種族優越言論時，<sup>2</sup>要說他「違法」其實很牽強

（解釋上不是不可能，但會不會被法院接受還很難說）。

所以，即便要管「公務員（私下）言論」，也得有法。而現在未必有法可制裁郭冠英呢。

其次是有關「行為」與「言論」的區別。我們可不可能只管歧視的「行為」而不管「言論」呢？

「言」與「行」能否區分，本身就是個問題。不過筆者大致上願意接受這個區別。即便要制定族群平等法或反歧視法，主要規範的對象依然是「行為」。「單純言論」應該只有構成歧視行為之工具，或本身就有嚴重危害時，才可能被處罰。

但真正要制定反歧視法，不能完全排除規範「言論」的可能性，惡質的仇恨言論，往往也構成歧視壓迫結構的一環。這就是為何聯合國「消弭一切形式種族歧視公約」<sup>3</sup>，會把禁止種族仇恨與優越言論，當作是締約國的義務。實證研究也顯示，社會弱勢族群在面對優勢族群的仇恨或歧視，的確會產生許多「實質傷害」（不只是單純的「心裡不爽」）。<sup>4</sup>

美國或許多國家認為「言論自由」受的保障高於「行為」，通常是預設「美國或許多國家認為「言論自由」受的保障高於「行為」，通常是預設「言論原則上不造成實害」，所以可以容忍。除非有「明顯而立即的危險」，要不然無論多讓人不爽，都不能動到法律來制裁。

依此，如果郭冠英的言論讓許多人說要動用法律制裁（公務員法也是法...公務員免職是最嚴重的法律制裁），那也就是顯示公眾都承認這樣的言論，已經構成「實害」或「立即危險」囉？

然而，郭冠英的文章，與許多政治人物貶抑社會弱勢的話語相較，那個危害較大？坦白說，范蘭欽那幾篇文章引起眾怒，除了「族群仇恨與歧視」外，更重要的因素恐怕是「國族」或「愛國主義」。簡單來說，他不愛台灣，不喜歡台灣人，所以被公幹。但言論自由應該容許「不愛國」的言論，<sup>5</sup>卻未必能容許「族群仇恨」的言論。

3.此一國際公約已經中華民國政府簽署並批准。

4.參閱廖元豪，〈Virginia v. Black與種族仇恨言論之管制—批判種族論的評論觀點〉，收於焦興錫主編，《美國最高法院重要判決之研究：二〇〇〇～二〇〇三》，頁131-137（2007）。

5.E.g. Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989). (焚燒國旗的抗議行動，受言論自由保障。國家不得以法律懲罰「不愛國（旗）」的意識型態)

6.或許可以參照「移民／移住人權修法聯盟」之前透過徐中雄立委提案的「入出國及移民法修正草案」中，第五十七條反歧視條款之規定：

還是像前面所說的，我們得找出台灣社會最需要處理的歧視類型，審慎地加以處理。筆者也不贊成像歐洲那樣「一朝被蛇咬，十年怕草繩」，連單純的「拒絕承認大屠殺事件」都當然被入罪。就像筆者對現在刑法「公然侮辱罪」的濫用很擔憂一樣—「誹謗」至少要「毀損他人名譽」（有實害），但「公然侮辱」根本不論這些言論對相對人有什麼嚴重的傷害，只要開口罵人或在網站批人「腦殘」，都會被判刑。管制仇恨言論的規定，不論怎樣訂，都一定比刑法第三百零九條的「公然侮辱罪」要嚴謹得多（至少一定要涉及「族群」，再加上某種「實害」或「實害之虞」的要件）。<sup>6</sup>

筆者也反對把台灣弄成個colorblind的社會—凡是碰到族群議題，大家通統閉嘴。但現在顯然不是如此嘛。現在的問題，是許多人根本站在族群優越論，去打壓無力還手無能還嘴的弱勢族群，讓他們覺得自己是社會的次等公民。平等、相互尊重、出於誠意來討論甚至辯論族群議題，怎麼會被界定成「種族仇恨言論」呢？

也許有人覺得「嫖大陸妹風險高過美國牛肉」<sup>7</sup>、「中國豬滾回去」、「越南新娘有梅毒」<sup>8</sup>、「原住民移民到中南美洲」這種話，以後都不太敢說了。甚至有學者可能覺得，以後作研究不能隨便假設「新台灣之子發展遲緩」或「大陸配偶不認同台灣」。如果這就是所謂「寒蟬效應」的話.....那寒蟬就寒蟬吧，這些話再也不要出現在公共場域了。

### (三) 歧視、偏見、偏好本來就是社會常態？

梁文傑先生在「郭冠英事件該落幕了」<sup>9</sup>指出：

在台灣這個社會，每個人或多或少都會有一些對其他族群的偏見。直到今日，據中研院的社會意向調查，還是有許多外省人和閩南人不願把女兒嫁給客家人，因為客家人「比較小氣」。但許多閩南人和客人都不約而同認為外省老公比較不大男人，客家人更認為嫁給外省人是首選。而不管外省人、閩南人或客家人，願把女兒嫁給原住民的都是少之又少。我們希望這些偏見永遠不存在，但人類社會只要有「我群」和「他群」之分，就會為了強化自我認同而製造出種種對他群的偏見。即使只是

任何個人、公私立機關或機構，不得對外國人、無國籍人民、經歸化而取得中華民國國籍者，或原為大陸地區人民、港澳地區人民而已定居於台灣地區者，為任何歧視行為。

7.涂醒哲，〈台灣國大島 vs. 釣魚台小島〉，蘋果日報，2005.7.20論壇。

8.這是台聯立委廖本煙冒出來的話。參閱廖元豪，〈誹謗一人有罪，誹謗族群沒事〉，聯合報，2006.4.8民意論壇，A15。

9.梁文傑，〈郭冠英事件該落幕了〉，中國時報，2009.4.1時論廣場，A16。

讀不同班級的小學生，也會覺得「我們班的人比較乖，他們班的人比較壞」。如果我們真要對偏見和歧視的言論以法律相繩，那所有人都可能在不知不覺中被入罪。這也是「族群平等法」萬萬不可通過的原因。只要在一定範圍內，容許偏見存在是全體台灣人共同的美德，也是台灣人對於族群相處有能力自我調適的證明。

筆者完全同意，自由社會的本質，本來就是讓每個人可以自由選擇，實現各自的偏好。這些偏好有很多很多是非理性的，私領域的。我選擇跟誰交朋友，與誰結婚，參加何種團體，挑選哪位醫師，甚至選擇跟誰做生意...這是結社自由、契約自由，以及各種私權的特質。沒有那個民主國家有權限管到這些地方。即便是族群偏好，在私領域也當然無可厚非。難道「南洋台灣姊妹會」，「泰雅族同鄉會」，或是一個不願嫁給客家人的女性，也要被處罰？

但難道「族群平等法」或各種「反歧視法」是完全不能進場規範的嗎？「偏好」與「選擇」當然在民主社會也可能被糾正、被規制，甚至遭到制裁。在僱傭、商業交易、公共運輸、選舉、訴訟...等領域，如果基於種族、族裔、性別而有差別待遇，在所謂「先進」的民主國家，都還是會遭到法律制裁...即使那是你的偏好。你絕不可能說「我就是不喜歡黑人，所以我家漢堡不賣黑人」，也不能拿「年輕貌美的空姐比較討乘客歡喜，所以男性空服員比例較低」來當性別歧視的藉口。

也就是說，「反歧視法」不再全面否定個人「偏好與選擇」，但卻要規範甚至制裁那些可能傷害弱勢的、嚴重破壞社會秩序的「偏好與選擇」。你要跟那個族群的人結婚，或是喜歡跟那個性別的人玩，是你的自由；但你就是不能運用商業力量、公權力，或其他方法（包括「行為」與某些「言論」）去「傷害」或「壓迫」另一個族群！

就此而言，郭冠英的言論雖然惡質，但有構成「強勢壓迫弱勢」的「歧視」，恐怕還有爭議。但政治人物公然貶抑、羞辱新移民、原住民、女性、同性戀者....則是百分之一百該受制裁的！

10. See e.g. Kevin Brown, Do African-Americans Need Immersion Schools? The Paradoxes Created by Legal Conceptualization of Race and Public Education, 78 IOWA L. REV. 813 (1993).

前項所稱歧視行為，指下列行為：

- 一、在就業、交易、服務、教育、社會福利給付，或其他活動方面，對第一項所列各類人士，以其國籍或原始國籍、種族、族裔身分、膚色，或出生地為由，予以不利之差別待遇。但有非歧視性之正當理由，且在必要限度範圍內者，不在此限。

#### (四)「族群」的差異在台灣根本不存在？

有人說，「外省人」與「本省人」，甚或「閩南人」與「客家人」，都是相同的「族群」。台灣的族群問題只有「原住民族」與「漢人」。

「族群」該怎麼分，本來就不是純粹生物學上的「生理差異」。文化或自我認同的成分，遠大於「生理」。即便最典型的「黑人」與「白人」之分，也已經被證明根本是法律與社會建構的結果<sup>10</sup>—白人混血八分之一黑人血統的小孩，算是黑人還是白人？不是「本質」，而是看「法律」如何定義。歐巴馬的母親明明是白人，這個half-half的混血卻被全美國定義成African-American而非Caucasian！

何況「族群」應該包括race與ethnicity，而後者更往往是由於宗教信仰、文化傳統而導致的差別，與生理差異或血緣的關聯不大。

就此而言，「客家」與「福佬」，「外省」與「本省」的差異可否被界定為族群，當然可以辯論。但硬要說這些區分與「族群」無關，也太武斷了些。至少，如果「他們自己認為是不同族群」，那通常也就是「不同族群」了。

何況，上述說法至少也承認「原住民族」跟「漢人」是不同族群。那麼，漢人對於原住民族的歧視言行，可否用法律規範？再加上經常面臨生活歧視，人數已經超過四十萬新移民（及其第二代），可否立法規範？

坦白說，筆者也認為漢人，或本土出生的台灣人「之間」的族群爭議，需要動用法律來規範的情況真的不多。因為外省、客家、福佬這幾個群體之間，雖然有大有小，但基本上在政治社會領域都有相互自然抗衡的能力。「反歧視法」不是個中立平衡的制度，而是以保障弱勢群體免於壓迫為主軸的機制。

另外，所謂「族群」。筆者認為還可以解讀為「族」與「群」。所以族群平等，還可能包含了狹義的「種族」或「族裔」之外的類似「群體」：性別、性傾向、宗教信仰、政治主張等。這樣的族群平等法就會更完整。■

二、以言詞、文書、廣播電視，其他傳播方式或行動，對第一項所列各類人士，以其國籍或原始國籍、種族、族裔身分、膚色，或出生地為由，予以侮辱、貶抑、威脅，而有造成相對人之恐懼，或干擾相對人正常生活之虞者。

三、公然宣傳或主張特定國籍或原始國籍、種族、族裔身分、膚色或出生地之優越或低劣者。

為前項第一款之差別待遇者，應就該差別待遇措施之正當理由與必要限度，負舉證責任。

# 評論

## 郭冠英事件與族群平等法 III 法律能掩蓋族群分歧嗎？ ——挪威的經驗

李濠仲

前政治記者，現居挪威



be liable to the same penalty. A discriminatory or hateful expression here means threatening or insulting anyone, or inciting hatred or persecution or contempt for anyone because of his or her a: skin color or national or ethnic origin, b: religion or life stance, or c: homosexuality, lifestyle or orientation)

由於穆斯林在挪威的首府奧斯陸人數不少，且相當醒目，因此這群遠離家鄉的人，最有機會遭到異樣眼光，有了這條法令，伊斯蘭教便得以在這安身立命，要是拿伊斯蘭教開玩笑，你就等於犯了這條所謂的「褻瀆神明法」（或說「仇恨法」“hate law”）

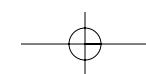
挪威人和穆斯林間，大體上看起來還是一片和諧，不過，你卻可以很輕易地辨識出當地人和穆斯林各自主要的活動範圍。你在奧斯陸冬天沒暖器、地板又濕又滑的廉價傳統市場裡，在挑蚤市場群聚的天橋下，一看就知道中東人是主流顧客；相對的，如果是又貴又窗明几淨的超級市場，或是山間一家氣氛幽美的咖啡廳，舉目所及，則盡是當地挪威白人。

而當愈來愈多不同於自己膚色的外來移民，漸漸盤據市中心各個角落，即使為自己寬厚的人權素養自豪，挪威人終究還是皺起眉頭。你問任何一位挪威人，這地方外來人口是不是很多，百分之百會告訴你「是的，沒有錯。」若你提到，例如穆斯林？十之八九會點點頭，然後以一種「如你所見」的口吻對你說「是啊，到處都是穆斯林。」

在奧斯陸市區，你不會看見有任何挪威人對穆斯林不禮貌，挪威人也不會特別評論「到處都是穆斯林」這句話的背後意涵。但挪威政治人物，可還是會透過媒體，對伊斯蘭採取直截了當的批評。雖然他們強調是針對「部分激進的伊斯蘭」(radical Islam)，不是「所有伊斯蘭」，但挪威的穆斯林，可不會主動把自己區分為「部分伊斯蘭」或「所有伊斯蘭」。

時間推回到2005年9月，丹麥一家報紙刊登了一幅漫畫，把伊斯蘭先知穆罕默德醜化為恐怖分子，引起穆斯林群起攻之，該漫畫之後也出現在挪威的一家日報，挪威政府為此一併成了穆斯林撻伐的對象。此事還得動用多國外交手腕，才告平息。

漫畫事件後續還沒完。挪威社會和穆斯林之間的傷痕一直沒有真正痊癒，逮到機會，挪威內部對激進伊斯蘭懷有強烈反感的一派，除了早對穆斯林的恐怖活動非常不耐外，衍生而



至，連穆斯林女性人權也成了爭論的焦點，他們批評穆斯林中有人贊同切割女性生殖器的儀式，根本就是極端主義的表現，因此，他們反對的不是穆斯林，是極端主義，並且強調一個開放包容的社會，不表示也要對極端主義給予開放包容。

挪威在野的進步黨主席Siv Jensen，甚至還公開說過，消滅納粹這件事非常重要，而和這件事一樣重要的，就是要消滅激進的伊斯蘭；更有甚者，還說激進的伊斯蘭主義，簡直等同於黑暗和邪惡的意識形態。他們在媒體上的發言，總是旁徵博引、慷慨激昂。

持不同立場者，也不甘示弱，他們反駁伊斯蘭在挪威絕對不是一種威脅，即使有，那也是被創造出來、想像出來的威脅。挪威人現在給伊斯蘭多一點空間，絕對不等於大家以後就會改信伊斯蘭教，所以不需要這麼劍拔弩張，至於穆斯林婦女人權問題，挪威人更不應該輕易地用西方社會的觀點去論斷是非曲直。

在挪威，有時候即使是同一個政黨，內部面對穆斯林問題，也會有截然不同的聲音，彼此爭論喋喋不休，但到頭來，究竟是就事論事而吵，還是借題發揮而吵，就不得而知了。不過，由於挪威不想砸了自己人權招牌，雖然有人從不死心要徹底解決穆斯林在挪威的問題，也不至於真的讓兩方人馬到檯面上拳打腳踢，火藥味也僅止於政治圈，大多數老百姓都對這議題都選擇觀戰。

但實際上的問題恐怕不像我們在街上看到的那樣和諧。尤其2005年漫畫事件陰影還在，很多挪威人覺得自己當時是吃了悶虧，明明是保障人權最力的國家，也接受了相當多穆斯林難民，卻因爲一則漫畫而遭殃。那麼，比較正確的作法，應該反過來重新教育這些移民來的穆斯林，也重新教育自己人民，即言論自由的保障，不該受到宗教的掣肘，否則就有違言論自由的精神，有違挪威精神。

於是，近來挪威政府內部，打算轉而從言論自由下手，希望在保障宗教和維護言論之間找到折衝點，包括挪威總理Jens Stoltenberg在內，屬於舉雙手贊成派者，打算直接廢掉褻瀆神明法，好讓大家暢所欲言，這項議題，今年勢必在挪威國會有一番論辯。

持贊成立場者，立論基礎在爲保障百分之百的言論自由，他們認爲，限制一個人對宗教進行批判，絕對是落伍過時的錯誤的觀念，且保障言論自由，並不是要干預到個人信仰，要避免的應該是不讓一方去脅迫、壓迫另一方，以保護宗教爲名，去限制一個人的言論，顯然不是對症下藥。

眼看對伊斯蘭的反感，從外來移民角度跳到人權議題，再由人權議題進入言論自由的領域，發展就有些不同。過去選擇沉默，不在這些議題上表態的挪威人，心底也接受了百分百

言論自由的論調。社會氛圍的推使，挪威政府捍衛言論自由的一派得到不少支持，在政府部門成了一股不小的力量，大家都有意要廢掉褻瀆神明法。還說「Life Of Brian」(註1)這部電影，在挪威絕對不會禁止上映。

反對的一方，在看到大環境的氣氛，可能真的會往廢除方向發展後，只能大聲疾呼，褻瀆神明法不光是在保護伊斯蘭，它也同時保障了基督教。挪威保守黨(Conservative Party)領導人Ern Solberg更指廢除這條法令，絕對是不智之舉，是判斷錯誤。但他們的言下之意，其實也是擔心此法一廢，基督教會同樣遭殃。

屆時真的廢掉了褻瀆神明法，挪威社會對激進伊斯蘭一股不滿的情緒，確實可以得到宣洩，至少不可能再出現爲了一則宗教漫畫道歉的事，另外，屬於溫和、不淌渾水的一派，早不說穿地將穆斯林視如眼中沙、喉裡刺，默許了這樣的發展。而擔心基督教恐因此也掉入危機叢林者，在相信唯有法律保障能帶來和諧下，只能斥責這麼做簡直是政治白痴。這件事路還在走，但哪裡下站，差不多要拉鈴了。

除了褻瀆神明法，另外還有件事困擾著挪威社會。前幾個月，有關挪威的穆斯林女警穿著警察制服時，能不能依照伊斯蘭教義披戴頭巾，也成了挪威政治圈熱烈辯論的話題。

一樣也是兩派之爭。贊成派的意見認爲，既然是警察制服，怎麼可以因爲個人宗教信仰而有差別，這麼做是不尊重現有制度，宗教自由應該受到保障，但宗教自由不應該無限上綱，上綱到連國家的警察制服都要臣服其下。

當然，挪威的婦權團體，不免又逮到機會，對伊斯蘭要求女性披戴頭巾這件事撻伐一番，他們早看不慣伊斯蘭這方面的戒律，尤其穆斯林移民挪威後，女性出門照樣各個穿戴頭巾，在挪威奧斯陸街上幾乎隨處可見這身裝扮的穆斯林婦女，這樣的畫面，對挪威婦權團體而言，自然是相當刺眼，現在進一步連警察制服都可能「淪陷」，他們更是不能接受。

今年3月8日國際婦女節當天，挪威女權主義者在奧斯陸遊行，過程中還當眾燒毀穆斯林女性所穿戴的頭巾，以示女權沒有差別待遇，可以想見他們對穆斯林女警穿制服也要戴頭巾一事，是多麼厭惡至極。

認爲警察制服一致性不容破壞者，在挪威社會屬於多數意見。但問題是，挪威的穆斯林本身有強烈反彈，認爲如果讓穆斯林女性在外拋頭露臉，無異侵犯了他們的宗教，一些宗教界人士也出面聲援，漸漸地，這類意見便得到社會一定的支持，如此一來，讓卡在中間的挪威司法部、挪威警政署相當爲難。後來，挪威警政署爲表現自己開放包容的態度，自行決議提了個案，允許挪威穆斯林女警穿著制服時可以繼續披戴頭巾。挪威司法部跟著大筆一批，算是過關了。

但挪威司法部、挪威警政署萬萬沒想到，原來他們錯估了反對者的情緒，他們以爲這麼做，是再一次體現挪威政府的雍容大度、廣納百川、不拘小節，但隨即不滿的聲浪如排山倒海而來，反對者接續透過議員，要求這件事應該重新評估，挪威國會議員更在議會上要求挪威司法部長做出清楚報告，對整起事件的來龍去脈必須有所交代，如有疏漏將追究責任。在輿論、國會的雙重壓力下，挪威司法部長Storberget還爲此不得不稱病避風頭，由他人暫代職務並善後。這件事還沒落幕，因爲反對者還在等著頭巾事件(Hijab event)翻案。

挪威穆斯林女警，要求穿著警察制服時，能不違背伊斯蘭教義，繼續披戴頭巾，這並沒有得到挪威社會絕大多數的認同，甚至還反過來希望既然穆斯林已經是在挪威政府底下做事，就應該遵照所有人都得依循的遊戲規則。弔詭的是，要當眾掀去頭巾，在外拋頭露臉，對穆斯林女性來說，即有不受尊重，甚至遭當眾羞辱的感覺，這麼一來，要求他們和所有警察穿一樣的制服，卻可能是犯了褻瀆神明法。

挪威的褻瀆神明法，以及穆斯林女警披戴頭巾兩件事，對台灣來說，都是一種啓示。台灣的族群問題，像是一鍋滾燙的水，就看甚麼時候又灑出來燙到人，挪威的宗教、種族問題也是，我們的政府此刻想推「族群平等法」，當然是爲了前陣子郭冠英言論引起的風波，要以此表示態度，講得更直接一點，就是要量身定做一個鍋蓋，把事情壓下去；挪威要廢褻瀆神明法，做法則像直接把鍋子丟了，任水洩流。

族群平等法和褻瀆神明法，內涵並無二致，都有反對仇恨的設計，但一廢、一立之間，讓我們看到一個問題。法國百年前老早就揚棄這套法令，後續幾個歐洲國家也研究跟進。挪威今天打算起而效尤，心底對其他種族隱而不宣的排斥感，一時三刻，當然不可能根治，種族、宗教間的扞格像老樹根入土極深，挪威社會在這種氣氛下，廢了褻瀆神明法，當然不表示已經連根拔起問題，但事實上是，即使像挪威這類標榜宗教自由、人權至上的國家，也已體認到，有些事必然得跳脫言論的圈欄去解決。

挪威社會，反映了族群、種族、宗教的問題，即使有一套限制彼此攻訐的法令存在，哪怕這套法令比人家多活百年，也依舊難解。因爲問題的本質，本來就不在是否管得住嘴巴。

族群平等法、褻瀆神明法，一樣既化解不了族群、種族、宗教間的對立，卻又畫蛇添足地掐住了大家的咽喉，連討論討論都可能犯上一條，不等於對咳個不停的人，朝他嘴上貼膠

註解：

1. Life Of Brian是1979年，由英國一群擅於創作喜劇者所拍攝，故事敘述主角Brian的一生，他是猶太人，不僅和耶穌同年同月同日生，也出生在馬廄，不同的是，他不學無術，專長泡妞，卻陰錯陽差，一路被猶太人誤認為先知，最後還一樣上了十字架。劇情百般荒謬，宗教團體嚴厲斥責這部電影嚴重褻瀆神明。

帶，要他把氣往肚子裡送，醫術水準實在不高？歐洲社會一個個體會到箇中滋味，輪著廢了它，背後原因存在個別差異，但還是有一致的道理。

在褻瀆神明法上，挪威內部看似爭論不休，但我們可以拭目以待，少了褻瀆神明法，挪威社會是更亂還是更平靜。挪威媒體日前報導一份由聯合國教科文組織公布的數據，他們找來數百名挪威青少年參加一個營隊，該營隊主要討論宗教對個人的影響，並對他們進行意見調查。其中一項數據顯示，參與這項活動的挪威青少年，有八成以上並不在乎他身邊的人信仰的是甚麼宗教，這不會影響他們之間的友誼，九成以上的參與者，認爲他們不會爲了宗教問題而起爭執，於是，有挪威學者解讀，宗教衝突，應該不會在他們的下一代身上發生。

上一代人，需要一套立法，來約束彼此不因爲對方的宗教、種族而出言不遜，但問題的根本，也就是相互間根深蒂固的成見、偏見、盲見，從來沒有因此而消失。至於挪威的下一代，至少就上述這樣的數據結果，看來並沒有褻瀆神明法存在的必要。

挪威政府這個時候欲動手廢掉褻瀆神明法，也許動機不是非常純正，但卻是具未來性的作法，這當然不是說廢了法讓大家盡情辱罵，就是進步國家的象徵，而是進步的國家，應該看得出來，甚麼樣的法是在自欺欺人，甚麼樣的藥方，癌細胞不殺，專殺健康的細胞，明知是自欺欺人，還以立法爲能事，那就是不智了。

如果我們希望的是到了下一代，有法也是死法一條，沒有存在的必要，那此刻還把精神花在立法上，恐怕族群衝突只會陰魂不散地繼續跟著我們。

唐代詩人高駢的『對雪』：

六出飛花入戶時，

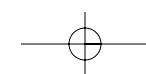
坐看青竹變瓊枝。

如今好上高樓望，

蓋盡人間惡路歧。

後兩句意思大致是說，原本高低不平，橫的、直的，坑坑巴巴、醜不拉機的惡路，經大雪一覆蓋，搖身一變就成了一幅明信片般的美景。

但誰都知道，雪底下的矛盾，還是存在的。「族群平等法」是雪，「褻瀆神明法」也是雪，雪來了，雪走了，都改變不了路的歪歪曲曲。與其修法，不如修「路」吧。■



# 政策聚焦 I

## 反對躁進之全募兵制— 從財政觀點剖析

羅承宗

興國管理學院財經法律系講師

馬英九總統選舉時曾提出十點國防政策。其中「推動全募兵制」主張逐年擴大募兵比例，期於4至6年內完成全志願役。馬英九總統當選後，為了兌現選舉支票。此政見即毫無調整地納入行政院之施政要項。為了執行「全募兵制」政策，根據國防部初步規劃，自民國99年起，現行募徵兵約六比四的比例，將分別逐年增減，到103年達到全面募兵之目標。

有鑑於國軍各式新武器裝備陸續投入戰備，亟需具備高技術專長且役期較長之人力以操作維運，因此在人力需求上，本應逐漸增加募兵比例。因此長期以來，我國皆實行徵募併行的兵役制度，只是徵募比例有所不同。有關募兵制推動議題，在民進黨政府執政時期即有相關之研議。惟當時相關研究中即指出，財政上之負擔是推動全募兵制的一大障礙。縱令全募兵制是一個正確的國防改革方向，但是在今日在我國面臨全球性金融海嘯衝擊，政府一方面租稅收入減少，但是另一方面社會福利、勞工、公共建設等支出卻大幅成長下，我國究竟有沒有在民國103年推動全募兵制的本錢？若貿然為之，將有何危險？本短文爰以行政院2005年1月「現行兵役制度檢討改進方案」為基礎，並以監察院2008年度「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」調查報告為輔，從財政立場切入來探討此議題。

### 行政院2005年1月兵改方案中就全募兵制財政負擔部分之研究成果

有關募兵制推動議題，行政院早於2004年6月間函頒「行政院兵役制度全面檢討改進推動小組設置要點」，由政務委員與內政部長、國防部長擔任共同召集人，成員包括內政部、國防部、經濟部、教育部等相關機關及邀請專家學者共同組成。經密集研商後，研擬完成「行政院現行兵役制度檢討改進方案」。其中針對募兵制財政部分之相關研究即提出「志願役



用人成本較義務役約高3倍」之結論。詳言之，在2005年募徵兵比例為40：60之國軍現員結構下，由於因政府調整軍人待遇及多項福利政策，人事成本逐年提高，但國防預算未能同步增加；因此2005年人員維持費編列約1,400億元，已大致佔國防預算五成以上。再者，按國防部以「人員平均成本攤提法」概算，加上薪給、保險、退休撫卹儲金補助及各項專業加給等固定支出後，志願役的用人成本大約係每增加志願役1萬人，概需增加人員維持費預算約

70億元。有鑑於此，當時分析指出為達成兵役制度朝向以「募兵為主」之目標，在不大幅調整現行組織架構及調增人員維持費前提下，藉由「降低官額」及「擴大招募」等作為，以漸進方式減少徵兵需求，增加募兵人數，並計畫至2008年將國軍總員額從37萬人，調整至約

27萬人。再者依據後來監察院2008年度「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查報告顯示，2008年1-9月之現員募徵兵比例，平均數分別為57.17%、42.83%，確已接近6：4之範圍。

### 「全募兵制」政策在財政上的障礙

基於現代戰爭已進入科技戰，軍人要受到足夠之訓練才有能力執行任務，因此理論上募兵制的確比徵兵制妥適。由推動全募兵制之構想在民進黨執政時期就有慎密之研究與實際進展，惟當時考量國防財力等因素限制，因此規劃於特定期間內以逐步調高募徵兵比例之務實方式，達成以「募兵為主」目標。至於全募兵制之理想，則毋寧係作為長期努力之目標而無具體的時間表。

馬政府為了要將馬總統候選人之「國防政見」倉促化為馬總統之「國防政策」，積極要在數年推動全募兵制，然而對於財源乃至於其他難題卻毫無交代，令人感到憂心。連國民黨立委林郁方都曾提出：國防部須在4年內裁減7萬餘人，政府每年需額外籌措至少546億餘元



彌補暴增支出，「錢在哪裡？」之質疑。若予以更精確之估算，2005年我國在募徵兵比例為40：60架構下，人員維持費編列1,400億元已佔國防預算約五成以上。又志願役用人成本較義務役約高3倍，每增加志願役1萬人，需增加人員維持費預算約70億元。以目前國軍之常備兵力約27萬7000餘人，義務役士兵之比例為45%，約11萬人，如果這11萬人全由募兵制之兵員補充，則人事費用一年將增加770億元，對於國家財政之負擔相形沉重。倘若將軍隊人數降到20萬人以下，則只要增加約6萬人之志願役兵員，估計將比現行之經費增加約420億元，但如果考量招募志願役士兵必須要有足夠之福利誘因，如升學、就業、購屋補助、各項津貼，以及還要考量未來之加薪幅度等，則人事預算還會往上攀升。現任研考會主委江宜樺即表示，未來募兵制需要之人事費用一定比現在多，而坦承「實施募兵制仍有討論空間」。可惜的是，這些有關募兵經費相關資訊，馬政府於選舉前後始終未對人民充分坦白揭露。

我國基於歷史經驗及政治局勢，在中國尚未放棄武力犯台前，仍必須維持足夠之常備軍事力量，隨時準備從事戰爭。近年國軍積極招募志願役軍、士官募兵工作，期以募得役期較長之志願役人員，擔任高精密科技武器操作與保養的工作。但受限國防預算有限，及國人從軍意願受到文化、經濟背景等因素影響，仍難以滿足國軍需求。因此，若常備兵也改採募兵方式獲得，恐更無法達到國軍兵力需求目標。一旦發生戰爭，將更無後備動員力量，如何保衛國家人民安全？因此，於國防部所屬某網站內，迄今仍有一份於2005年12月公佈之相關資料，該資料即洋洋灑灑列出出現階段無法實施全募兵制的幾大因素。其中就政府財力部分即坦白指出：單一募兵制，政府必須有充足的財力支應。目前國軍以義務役方式獲得的官士兵，如按2002年之志願役待遇支給標準計算，每年僅薪資、保險、撫卹、特殊勤務加給等，即須增加預算約1,000餘億元，除大幅增加國防預算外，對政府整體施政及國防軍事投資均產生重大排擠作用，甚而必須增加國民稅賦以為因應。

新社會  
No.3 2009.4.15

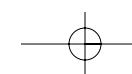
依據預算法第34條規定，重大施政計畫應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。馬政府企圖在短短數年內達成全募兵制之政策當然屬於重大施政計畫，將「依法行政」與「謝謝指教」並列為兩大口頭禪之馬英九總統，是否將真的會依法行政，將全募兵制涉及之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用說明等資料依法送立法院備查？在國會由國民黨居於絕對多數的政治局勢下，這種期待恐怕「很傻、很天真」。

以上這份國防部之相關資料係2005年底提出，迄今不過4年，評估之基礎事實不致相去太遠，仍具參考價值。特別是在馬政府上台後經濟急遽蕭條、財政狀況更形險峻。2005年所評估全募兵制之財政限制因素在2009年的今日不但沒有解消，反而有日益加嚴重之傾向。因此倘若當時國防部之專業評估方向大致無誤的話，現階段我國理當更無推行全募兵制之本錢。假使馬政府躁進推動，我國國防前途堪憂。尤其是目前減稅是馬政府救經濟的重要手段之一，根本沒有再因國防加稅之可能。上限。如此一來，多出來之人事費用恐怕就會向內排擠到國防軍事投資上，在二十一世紀科技化戰爭趨勢中，這種資源配置作法恐怕是大開時代倒車。

### 先救經濟，放國軍一馬吧！

「國家安全」主要應係指國家應致力於免於遭受外來之軍事、政治、經濟等方面壓迫，並能維續國家生存與永續發展。冷戰結束以來，國家安全概念已漸由軍事和戰略安全為主導等議題，擴及以經濟與社會為範疇之相關議題，並朝綜合性安全方向邁進。目前對台灣國家安全最明顯且急迫之威脅何在？任誰都知道當然是經濟問題！2009年2月26日在行政院主計處網站上，幾個攸關國家經濟情勢之重要指標分別為：預測2009年經濟成長率為-2.97%、失業率為5.03%（2008年12月）、工業生產指數年增率為-43.11%（2009年1月）、製造業生產指數年增率為-44.71%（2009年1月）、進口年增率為-56.5%（2009年1月）、出口年增率為-44.1%（2009年1月）。更令人擔心的是，這些數據還只是樂觀的官方說法，就跟政府負債規模之計算一般，官方數據與外界估算往往恆存落差。以經濟成長率預測值為例，據報載七大外資機構包括：瑞信證券、巴黎證券、高盛證券、瑞銀證券、匯豐證券等近來即下調2009年台灣經濟成長率預測值。範圍介於-4.2%至-7.2%間，都高於主計處預估的-2.97%。這樣的成績，對於以「拚經濟」、「馬上好」、「633」等口號入主總統府的馬英九總統來說，是個相當沈重且難堪的打擊。

財政為庶政之母，國家各種政務之推動運作莫不需要足夠財源為基礎。用比較時髦的話來形容，這些從納稅人取得的血汗錢就是拼經



濟的「子彈」。筆者認為，救經濟是馬政府當前施政最具有急迫性之任務，如果經濟狀況再持續下墜，失業率攀升，那麼社會人心浮動、治安敗壞之情況將會更加嚴重，最終將使國家整體安全陷入危機。台積電創辦人張忠謀日前即表示政府子彈有限，景氣差卻不是短期結束，救經濟應該要救正確方向，像消費券花8百億，這麼多的「子彈」應做對地方才有效。承此，為了使國家安然渡過此次全球性金融危機，政府寶貴的「子彈」應留給穩定金融體系、照顧中低收入戶、失業給付、教育補助、基礎公共建設等施政項目上，俾使社會穩定，期盼經濟景氣早日回春。至於其他恐增加鉅額預算，卻無必要急迫性之選舉政見都應全面予以審慎檢討。

孫子曰「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也」，全募兵制推動係屬役制的重大轉型，攸關全民死生，非僅是國防部乃至於行政院之內部事務而已。承前所述，除了財政障礙外，全募兵制還有諸多限制因素有待深入檢討評估，更應尊重國防專業考量，並尋求社會最大共識後再予以妥善規劃執行為宜。以美國為例，從二戰後一直拖到越戰結束，討論了30年，才推出募兵制。目前國家財政已經夠窘困之情況下，筆者實在看不出要於民國103年立即實現全募兵制之急迫性。

總之，施政有輕重緩急。中國一再宣稱絕不放棄以武力解決台灣問題，近年來更不斷增加國防預算，積極擴張軍備，面對中國日益強大的軍事威脅及不放棄以武力犯台意圖，縱使馬政府積極促進兩岸關係和緩發展，但國軍仍必須保持足夠之軍事力量作為與中國對等互惠交流之基礎。目前志願役一等兵月薪為29,480元，大約是4到5位義務役一兵的薪資，況且依國軍試辦募兵結果，發現2008年招募到的兵力只有一成六具大專以上程度，遠不如義務役士兵平均六成四有大專學歷的水準，義務役素質反而高於志願役，由此顯示義務役士兵依舊是國軍重要的戰力基礎。在經濟不景氣，我國又要維持國防運作不於墜，現階段應如何取捨答案應該是呼之欲出。馬政府為何在國家面臨經濟困境下仍如此「意志堅定」地要在民國103年時實現全募兵制，其理由實在令人費解！由本文附錄所整理之相關資料中，即可顯示諸多專家學者對馬政府躁進之全募兵制在財政上仍有高度疑慮。重大國防政策的推動與執行要戒慎恐懼，不能拿來開玩笑，也不容許試驗。筆者衷心呼籲馬政府先專心救經濟，放國軍一馬吧！■

**附錄：**監察院黃煌雄、黃武次、尹祚芊、葉耀鵬委員調查97年度「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查報告中（頁81-87；頁91以下）有關所涉財政部分重要訪談內容整理。（黑體字為筆者所加）

我不是反對裁軍，今天國防部的作為好像說，馬總統給我GDP3%的國防預算，我在這個限制裡面就有錢吃麵，我的上限是GDP3%，……，募兵制最關鍵就是預算，你沒有足夠的預算，你募不到人嘛，募不到人，這話都是空談！（帥化民委員）

3.0%這個數字只是維持國軍正常運作與維持的起碼底限，所以大家注意看國防政策白皮書寫到國防預算不少於3.0%，3.0%是底限不是上限，現在……把這個改成上限，改成上限就有一個嚴重的問題，……，要改成募兵制去募這8萬人，再加上他們福利的改善等等，我們需要人員的維持費比現在的3.0%，就是今年的員額維持費要增加650億，……，650億一定要外加在3.0%以上，現在國防部是把它內含在3.0%裡面，所以國防部莫名其妙的要裁員26%是為了這件事情，外加變成內含，為了這件事情要裁26%。……把募兵預算容納在3.0%裡面，這會產生什麼問題？這個650億加進去以後，會讓國軍維持的現況比過去8年還要更糟糕，這個問題非常嚴重，國防部其實也知道這個問題，因此國防部就裁26%，26%這個比例遠超過精實案的20%，精實案是20%，然後精進案比較少一點，26%一裁下去，國軍受不了，世界上沒有一個國家一次裁員能裁超過四分之一。（蘭寧利中將）

「五年兵力整建與施政計畫報告」（國防部於立法院第7屆第2會期提出報告）中的三區分經費規劃，……，國防部提出98年—102年的人員維持經費額，分別是1,295億、1,280億、1,380億、1,380億、1,390億；以國防部現行的220,000人兵力規模，按照現行的給付標準，將義務役人員全部轉為志願役，估計就需要在現行的員額維持經費1,295億上，更增加334億，達到1,627億的水準。可是看國防部的五年規劃，員額維持經費的規劃最多只止於102年的1,390億，其間的差距頗大。……如果國防部要達到馬總統所提出的「基本工資兩倍」的水準（\$36,000左右），再配合官兵配比的同步調整，在現行220,000人的兵力規模下，員額維持經費估計也需要達到約1,650億的水準。若以200,000人的兵力規模來看（較現行實際的預算員額少20,000人），配合馬總統提出的「基本工資二倍」的薪給水準，再透過不同的「官兵配比」調整方案，至少也需要1530億左右。……國防部所提出的最高數字1,390億（102年），顯然距離合理的數值甚遠，此一不當的經費規劃，極可能造成「全募兵制」推動的失敗。（劉立倫教授）

目前國防部是常提到他們給志願役兵的薪水29195元，那個薪水他說召募不容易，……，基本薪資2倍大概35000到36000，甚至算到38000。（劉立倫教授）

美國人給美國的兵誘因是怎麼樣？美國2006年花了很大的力量，……，美國那麼大的國力也才募到10萬人，我們臺灣有沒有可能？我們可以看，絕無可能！（陳新民大法官）

將來國防預算馬總統說不少於3%，不過以我對馬總統的瞭解、政策的瞭解，當然我必須承認這是我個人從旁邊的觀察，不少於3%其實意思就是不會超過3%，……，將來預算要怎麼要分配、怎麼擺？我覺得會是蠻大的一個問題。（丁樹範研究員）

國防預算的排擠效應，我這邊沒有一個具體的數據，……，未來的募兵制費用一定比現在高，如果真的要推動的話，當然是一個很嚴峻的考驗。（翁明賢教授）

國防預算的需求與排擠效應：募兵制不單只有預算的問題，……，如果我們未來的國防預算人事比是占絕大部分的話，這樣我們能不能支撐得下去？（蘇進強社長）

全募兵之後，他如果退役之後，相關退輔的照養，……，這些如果都沒有確定以前，我們怎麼樣能夠去貿然實施全募兵制？（蘇進強社長）

大家都提過財政負擔過重的問題，但是除了剛剛大家提到的人事費用，……，如果根據馬總統的政見，未來軍隊作戰是比較依賴要高科技武器來取代人力的，高科技武器的採購費用是更貴的，……，高昂的人事費用維持全募兵制的軍隊，仍然是用舊型的裝備，我認為是國防投資的浪費。……一個很大的錢坑，如果你要對陸軍的武器裝備作全面更替的話，那是一筆非常龐大的經費。但是如果要走向募兵制的話，其實主要的講，最大的變革就是陸軍部隊……（馬振坤教授）

必須瞭解募兵是高成本，這些問題必然擺在眼前，你必須去面對，那你有沒有能力去執行這樣的工作？如果你沒有能力執行就強行去做，最後就走一半，國防預算不能支應、人才獲得不了、專長不能培養，這些問題都一個一個出現。（朱凱生前副部長）

今天要搞募兵制，沒有錢，3%只是維持軍隊正常戰力的基本，沒有把募兵的錢放在裡面，這個要花大錢。（劉和謙前參謀總長）

募兵制在它的人力裡面有它的因素，這因素就與國家資源分配有密切關係，這兩個如果不併同考慮，你國家資源分配沒辦法支撐募兵制，空談！（朱凱生前副部長）

可能要調高國防部的預算，從現在的17%、18%中央總預算可能要調高到20%，如果做GDP從現在的3%可能要提高到3、5%左右或是更高，我們願意不願意？國會會不會支持？（蔡明憲前部長）

搞募兵就是錢、錢、錢！……。假設他願意到軍中來，一定有理由、誘惑力，待遇比民間只有好沒有壞。（劉和謙前參謀總長）

現在國防預算3100多億，早就超過50%是人員維持費，將來再弄募兵制，以現在預算規模，可能80%都是人員維持費（沈方樞前院長）

馬總統說一個二等兵要給他基本工資的2倍，在這種情形之下，你有20萬人，而且還牽涉到這些人4年或是8年退伍以後等等，他後續很多優撫……義務役退伍就退伍了，什麼都沒有，所以那個成本會是非常高，而且先不要談到優撫，光是軍中的人事費成本又會增加的非常高。（丁樹範研究員）

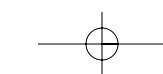
有關預算需求，現在義務役士兵每月拿6千，目前募兵制，軍方招的兵每月3萬元，……，1年需要1365億，若以25萬計，沒有2千億支應不了，專家認為差650億，數字很接近。（夏瀛洲前校長）

國防部的人事費會急速的增加，國防部今年2008年大概有3200億台幣的預算……人員維持費可能占50%，相當大的比例，國防部的比例都在薪水、撫卹這方面。（蔡明憲前部長）

軍事投資才是更新武器設備、增加戰力的主要投資要項，可是過去這段時間，隨著物價上漲及調薪，人員維持已接近50%了，每一年作業維持想盡辦法，甚至有一些放在軍事投資，這樣才勉強維持在19到20%，讓軍事投資維持30%以上，將來全募兵，若政府總預算、國防預算不變，人員維持預算會超過70%以上。（朱凱生前副部長）

第一個是預算、老實講沒有錢，什麼事情都不能做，先從財力檢討，……，到底我們兵力結構的員額可以是多少，我們曾經也做了分析，當然現在時空又變了，已經好多年了，這只是其中一項。（沈國楨總司令）

預算的增加我在部長任內概略的估算過，概略的估算每年人員維持費（增加）要超過500億……，總共是27.5萬，大概是用這個數字來估算……所以今天如果走向募兵制，人員維持費勢必要大量增加。……陳部長接任之後，對外宣示希望能夠降到20萬，當初我繼承李部長的時候是25萬加2.5萬的維持員額，總員額27.5萬，如果降到20萬，然後在這樣的情況之下，我們的國防預算還是保持3%GDP的情況之下，那募兵制絕對可行！（李天羽部長）



# 政策聚焦 II 金錢、建設與減農：

## 評農村再生條例

廖本全  
臺北大學不動產與城鄉環境學系副教授  
台灣生態學會台北工作站主任

2008年底「農村再生條例（草案）」在立法院經濟委員會完成審查，並由朝野共同將農村再生基金加碼為2000億元（原1500億元），預料下個會期將在政黨運作下過關。

但檢視「農村再生條例（草案）」的提出（者）、條文與說明，從政策面來看，既無願景目標，也沒有面對問題；從規劃層面來看，是傳統、保守的開發中國家思維；從法案的研擬與辯護者來看，注定是工程建設與金錢遊戲；從歷史面來看，農村再生其實是農村再犧牲。因此，「再生」只是一個高貴而虛假的謊言，真實面目是金錢與建設。

### 「農村再生條例（草案）」四大特徵

#### 一、錯亂的政策

國家政策的制訂包含問題導向與目標導向，也就是政府必須清楚面對問題，並且提出願景方向，再透過系列的制度設計（包括策略、方案、法令等），解決問題並達成目標。因此，談農村再生之前必須先弄清楚當今農村病兆以及致病的徵結、結構因素，並且清楚的告訴民眾要將農村帶向何方。

「農村再生條例（草案）」是一個政策<sup>1</sup>，但這個政策的唯一目標叫做「建設」，源於藍色政權競選政見「愛台十二建設」的「農村再生」<sup>2</sup>。實質的建設理應是落實政策體系的最末端機制，政府卻將「建設」拿來當作政策方向，其錯亂、荒唐與無知可見一斑，這是台灣農村的災難，也是整個社會的悲哀。

#### 二、老舊都市規劃思維的複製

二次戰後英國政府規劃新的郊區住宅，並將工人階級自傳統社區移入具有花園、學校、



商店、公共設施的實質環境中，到了1960年代的調查卻發現這些人並未感到生活在較好生活環境當中，原因是他們失去了熟悉的生活環境與社區，同時也失去了原有的社會接觸與地方感<sup>3</sup>。自此規劃專業發現，實質規劃與建設非但不是萬靈丹，反而是製造問題與抗爭的開始，故規劃理論由土木工程師所主導的實質規劃與設計，歷經論辯與轉向，從技術取向轉為政策溝通取向。

此外，當代歐美與日本對於都市老化、破敗的改造，早已經捨棄引進建商、強調建設與房地產開發的「更新」手法，而改以「再生」的方式擴大原有機能活動以及引進各種新的機能活動，包括生產、文化、環境、藝術、居住、商業等，讓該地區真正的活化。

但，台灣政府竟然無視性質完全不同的農村與都市，將強調實質規劃的戰後都市規劃思潮以及強調建設的都市更新手法複製於農村，並冠以「再生」之美名，企圖藉由實質規劃與硬體建設改變現狀、解決一切問題，這是典型的開發中國家思維與行徑，台灣農村災難、社會悲哀再加一筆。

#### 三、虛無、拼貼與爛仗

沒有核心價值、沒有農村願景也看不到問題，「農村再生條例（草案）」徹底的虛無，因而注定只能是工程建設與利用管理的大拼貼。

但是，最可怕的在於支持論者，多僅能泛談與呼應農委會的說明，或者僅看到條例中的甜頭而對整帖苦藥（毒藥）視而不見，並期待儘速完成立法。另外，邪惡的在於媒體，不僅未善盡監督之責，更令農委會置入性行銷，與政府鼻息相通，共同營造甜蜜美好氣氛。坦言之，我對於這樣的社會運作覺得恐怖至極。

註解：

1. 參見條例第六條，此政策需要方針執行與落實。

2. 引自2009/1/7中國時報「推動農村再生，找回人與土地新倫理」座談會中農委會水土保持局長所言。

3. 引自Nigel Taylor(1998), Urban Planning Theory since 1945.

新社會  
No.3 2009.4.15

開宗明義第一條「為促進農村活化再生，建設富麗新農村，特制訂本條例。」由立法目的說明可知「農村再生」的內涵包括產業、文化、生態、人文、景觀、尊嚴、生命力等，並言明運用規劃建設方式達成新農村總體建設。那麼，為何整個條例通體皆是建設，對於產業、文化、生態、人文、景觀、尊嚴、生命力等到底有什麼願景，究竟要如何落實，完全不談，這是什麼道理？

農村活化再生之推動有三原則（第四條），第一是整體建設、整建，第二是整體規劃建設，第三是建設既傳統又現代的集村。法條的說明有「農村再生不僅是硬體建設改善，……，其經由軟、硬體建設，創造與都市水泥叢林不同之農村新風貌」，可否請問，何謂「軟體」、如何建設？對於農村新風貌可曾想像？

#### 二、發錢、搶錢的第二章

第二章是條例的重心，是複製都市計畫的規劃程序與操作方式，進行農村規劃。但是，具體的焦點在於發錢機制、硬體建設以及社區公約三者，產業、文化、生態等再生的核心，只含糊的點到為止，等同於沒有。

##### (一) 發錢機制

整個農村再生的規劃體制，是由中央依農村再生條例擬訂農村再生政策方針（第六條），直轄市或縣（市）政府再依政策方針分別訂定農村再生總體計畫（第八條），最後由農村社區在地的單一組織或團體代表擬訂農村再生計畫，送直轄市或縣（市）主管機關核定（第九條），直轄市或縣（市）主管機關則據核定的再生計畫研擬年度農村再生建設計畫，向中央申請補助（第十一條）。簡單的說，這就是一個由中央發錢，而農村社區透過縣市政府爭奪經費的機制，且補助的內容就是「建設」（第十二條），羅列所有環境改善與公共設施硬體建設的種類）。

在既有的體制中，不乏這種爭搶硬體建設經費的機制（例如休閒農業區），只是這回劃出的餅更大、更具吸引力。但這一機制很可能使農村社會之間亦出現M型化現象，即原本就有錢、有人力、有建設的農村社區，有能力撰寫計畫書，爭取更多建設補助，造成建設經費集中，致使大者恆大、窮者更破敗。

##### (二) 敷衍式的參與

以傳統的都市規劃程序進行農村建設，並稱此為由下而上的農村社區自主精神，可見對台灣農村社會結構的無知，以及對公民參與認知的迂謬與膚淺。

當「農村再生條例（草案）」從歷史、政策、規劃理論與政策執行者來檢視，都有問題時，我們絕對不是在爭論一個農村美麗新世界的建構，而是徹底的短視與打爛仗。事實上，真正令人垂涎的甜頭只有一個，叫做2000億農村再生基金。

#### 四、建設=再生？

「農村再生條例（草案）」的主導單位是農委會水土保持局<sup>4</sup>，而水保局的業務範圍包括山坡地水土保持、土石流災害防治、水患治理以及農村規劃與建設，簡單的說，就是用水保局的工程、建設技術來治理農村，這像極了醫院面對重病垂死病人，組成的醫療團隊是由皮膚整型外科擔任主治操刀，注定是整型、整型再整型，農村難道只有建設、建設再建設。

其次，檢視「農村再生條例（草案）」總說明，其關鍵字（keyword）正是規劃與建設，其中「建設」一詞出現13次，另外與建設相關的有整建、改善、修繕、綠美化、閒置、維護管理等詞，簡言之，整個「農村再生條例（草案）」的重點根本是硬體空間的規劃與建設，除了規劃/建設、發展/利用、管理/維護、用地/基金之外，沒有任何內涵。這與農村「再生」何干？

敢問行政院與農委會，建設就可以再生嗎？歷史長期累積的農村人口、土地、社會等結構問題，如何可以用金錢與建設改變？而歷來台灣農村的實質規劃與硬體建設未曾停止（例如1972年「加速農村建設重要措施」、1982年「第二階段農地改革方案」有加強辦理重劃、建設富麗農村等），但，農村窮敗、衰頹，農民離農、減農，農地污染、變更的腳步一路蔓延至今、變本加厲，農村犧牲、再犧牲，關鍵病態究竟誰人在乎？

#### 「農村再生條例（草案）」不堪檢驗的內容

一個社會有機體病了，醫治的關鍵在於對症下藥，但我們從「農村再生條例（草案）」這帖大拼貼出來的鬼藥方可知，台灣農村真正的病源極可能就是專責治病的政府，而且病態不輕。醫病者必須先就醫，這不是笑話，而是悲劇。

依據上述四大特徵，即知整個條例不堪檢驗。

#### 一、含糊、衝突的第一章

第一章總則，立法夠含糊，也擺明了內在的矛盾。

4. 包括說明會、共識營、座談會的辦理，試辦區與培根專區的執行，乃至政策說帖、折頁、宣導等，請參見農委會水土保持局農村再生網頁 (<http://rural.swcb.gov.tw>)。

「農村再生條例（草案）」的制訂過程，沒有論述，只有愛台建設的宣示，沒有參與，只有宣傳，遑論與農民的對話，以及社會的論辯。這個徹底由上而下的政策，宣稱規劃體制（發錢機制）要由下而上，但事實上僅在末端的審查時，民眾可以公開閱覽、提供意見，以供審查之參考（第十條）。依據Arnstein（1969）的說法，這只是告知與參考的敷衍式參與，與由下而上的民主參與相當遙遠。<sup>5</sup>真正的由下而上，必須在規劃體制的各個階段充分的將資訊與議事公開，以促發農村社會討論，並爭辯農村在地的問題與願景，這樣的公民參與才是農村活化的契機。

另，由農村社區在地的單一組織或團體代表擬訂農村再生計畫（第九條），並非自主精神的展現，而是完全無視於台灣農村地方生態。50年代農地改革打破傳統的租佃制度，亦同時打破維繫台灣農村的社會結構，傳統農村社會由地方頭人、地主、菁英等所引導的社會關係瓦解，農會系統適時取代，夥同地方發展與民主轉型下的地方派系與樁腳文化，形成根深蒂固的金權利益結構。行政院（農委會）難道不想2000億農村再生基金的投入，會在這個結構裡掀起什麼波瀾，亦或是有意識的掀起波瀾，藉此買票綁樁、鞏固政權。

在由上而下的陳舊規劃程序以及敷衍式的民眾參與下談社區公約，是極為荒謬的。公民社會的公約是自然的、內生的，由地方內在力量共同凝聚的規範，捨此而以條例由上而下的詳細、硬性規定（第十七條），將成為外生的、表象的、應付式的（為了爭取建設經費）公約，對於農村社區自主毫無助益。

### （三）其他拼湊的法條

除了上列問題之外，還有模糊的產業活化（第十四條）、在最佳綠帶（農村）中劃設林木綠帶（第十五條）、天外飛來一筆的整合型農地重劃（第十六條）與調查分析、評估指標（第十九條）等，法條的拼湊讓人眼花撩亂。

### 三、開土地利用之門的第三章

第三章美其名土地活化，但完全未界定何謂活化，以及活化應包括哪些內容。

檢視法條，所謂土地活化包含污染與不利行為的管理（第二十條）、窳陋與破敗地區的改善及環境綠美化（第二十一條）、鄉村區範圍擴大（第二十二條）、共有土地利用（第二十三條）、土地使用彈性管制（第二十四條）、申請變更編定（第二十五條）、徵收與撥用（第二十六條）、建築圖樣與說明書（第二十七條）。

上列各條，全無土地活化之意義與內涵，通章只談土地的利用、建設與變更，換言之，

這是「開門專章」，透過興建、改建、重建、整建、綠美化、徵收、重劃與變更，可以讓農村土地以各種名義、各種管道，不斷的被「用」。如果農村土地的活化只有規劃、建設、變更為非農業使用，那何不將現有劃設之「農業區」廢除，一律改名為「未來發展區」、「等待佔領區」、「綜合利用區」、「利益炒作區」，讓這些土地一次「活」過來。

我們的政府真的「愛死農村」了，愛到不惜一切希望農村快速死去。

### 四、農村博物館的第四章

如果消滅農村是「農村再生條例（草案）」的終極目標，那麼，第四章就是在頻死之前先立碑緬懷的「農村博物館專章」，虛偽的章名是「農村文化與特色」，但文化與特色究竟是什麼，並未說明。

法條中所謂文化與特色，包括歷史建物及與環境和諧之建築與空間（第二十八條）、農村文物（第二十九條）、閒置空間利用與農村體驗活動（第三十一條），這宣告農村博物館的硬體收藏品，以及遊客的參觀。另有規範博物館宣傳品的教學宣導資料（第三十條），以及與文化特色無關的規劃、建設人力（第三十二條）、在地組織評鑑（第三十三條）。

建物、器物與實質空間都只是文化的物質表徵，而真正可以讓物質顯現出意義與價值的是「人」，舉凡農村社會裡人與人的社會網絡與關係、人與土地的情感與倫理、人與天的拼搏與崇敬，這是農村文化的核心，農村的性格與特質也在此。我們要的當然不是陳列的博物館，而是如實的台灣農村。

### 由衷的呼籲

由四大特徵與不堪檢驗的條文內容觀之，「農村再生條例（草案）」這帖藥，不僅未對症下藥解決問題，恐怕將製造更多難題，而且條文中隱藏農的邪惡本質，意圖讓農村更加虛脫而徹底犧牲。當政府的政策思考貧乏到只剩下「金錢」，而農村亦窮盡到只剩下「建設」時，一條滅農之途已經鋪陳。

這個條例正在檢驗政府、政黨，以及這個社會難覓的良心。由衷的呼籲民進黨，請不要在法條上討價還價甚至基金加碼，那是與狼共舞，且讓自己也變成狼群之一。何不善用此機會思考，對台灣農村瞭解多少、在乎什麼、關心什麼、想要引領農村走向何方，並且建立基於命土格局、世代遠見、農村前瞻的再生條例與政策，亦可映照復辟的藍色政權的無知與無能、短視與邪惡。■

5. 引自Nigel Taylor(1998), Urban Planning Theory since 1945

# 政策聚焦 III 博弈澎湖，你準備好了嗎？

顏子傑

臺灣大學政治系碩士生、反賭聯盟成員

右。因此，政府在推動博弈產業此種爭議性較高的政策過程中，若未能讓多數居民產生認同，在少數與多數之間差距相當有限下，強以多數決來決定結果不但不合理，也很容易形成正反雙方對立僵持，這時候就可能會產生多數專制（tyranny by majority）的情形，恐將造成政府失靈的慘痛代價。

### 國際集團並不看好

無奈的是，有些人不忍看到地方發展緩慢，抱持著「賭一把試試看」的心態：興建賭場或許真的能夠改變澎湖什麼，投資風險則交給政府承擔。有這樣想法的多是商人、少數的軍公教人士及部分地方耆老。但「沒有事情像表面看起來那麼簡單」。在博弈條款通過之前，馬公市第三漁港港區、風櫃蛇頭山、蔣裡海水浴場、西嶼等土地開發案，早已被地方立委結合的集團投下大量資金大興土木。他們當然是為了炒作房價從中獲利，而非為了澎湖的未來支持博弈。但這似乎只是一頭熱，因為跨國博奕集團並不認可澎湖的發展條件。

如果跨國博奕投資集團有興建博弈事業的條件，自然會積極遊說中央政府儘快發放牌照，早日開放「國際標」供商人競標。但多年來卻都是在勘查和觀望。澳門賭王何鴻燊已公開表示尚無意願投資澎湖，並建議先就基礎觀光教育出發。他認為臺灣的博弈市場有限，最後成敗還是要看中國（澎湖時報，2009/2/4）。金沙集團主席艾德森認為：「投資的計劃，要看臺灣是怎樣做，如果臺灣說只在澎湖開放投資，我就會說不，但如果在臺北、高雄，這些主要縣市開賭場的話，對我來說才有比較大的投資吸引力（TVBS，2009/1/13）」。在跨國集團興趣缺缺的情況下，澎湖縣政府因為害怕無人領標，就連向國際財團「徵求投資概念標」（Request for Concept，簡稱RFC），把博奕園區整體規劃提供給縣民了解都不敢。

四年前，La New董事長劉佑曾於演講場合表達反對澎湖興建賭場，若縣府執意朝博弈發展，他將隨即撤回七美島的投資案（按：La New已經於2006年撤資）。「臺灣觀光教父」亞都麗緻飯店總裁嚴長壽也指出：「急推博弈，像把美女推紅塵」。執政黨或許想用博弈條款來解決當前的經濟壓力，但有識之士應務實地從成本效益及國際經驗分析臺灣發展賭博的利弊，不能賭上全民的未來（中國時報，2008/10/23）。日本趨勢大師大前研一評論各國賭場經驗認為，澳門當年會成功，因為澳門成

從四次的調查結果觀察：澎湖居民贊成開放的無一次超過半數，中立、有條件開放的居民人數佔最大多數，拒賭入侵的居民也佔穩定比例；而就全部離島居民來說，贊成者也未達五成，而贊成者也只多出反對者百分之左

為洗錢中心；而新加坡不肯讓賭場成為洗錢中心，結果博奕發展恐將失敗。臺灣不可能複製澳門經驗，因此大前研一對臺灣離島開放博奕並不看好（中國時報，2009/1/14）。綜合這些觀點，可見除了那些炒戶房地產的政客和商人之外，澎湖根本不具發展博奕產業的條件。如果做不起來勉強推行，也只會成為下一個昂貴的「蚊子館」。

## 客源不足 博奕不可行

成功的博奕事業經營要有充足的客源，但最受澎湖縣政府期待的客源—「陸客」，卻在中國國家旅遊局邵琪偉訪臺期間的公開發言後瞬間破滅。邵琪偉表示：「大陸的法律規定是不允許賭博，開放旅遊是可以的，且旅遊人口會增加，但博奕是不行的（蘋果日報，2009/3/2）」。另外，「美國博奕教父」Dr. Stuart H. Mann曾經表示國際大型博奕財團考慮投資的地點，首要考量就是「交通」。然而澎湖目前主要仰賴的對外運輸媒介為馬公機場，現有規模是無法降落七四七以上的大型噴射客機，空港又為軍、民兩用也存有國防安全上的限制；海港主要以輸運國內乘客為主，也無法停泊多艘大型觀光郵輪。

最重要的是，在陸運上，澎湖完全沒有對外連結的可能。交通部觀光局澎湖國家風景區管理處技正郁國麟先生曾於澎湖地方報發表一篇名為「沒有博奕，澎湖就沒有明天嗎？」文章，具體提出：「澳門2006年吸引2200萬觀光客……其中大陸佔1200萬、香港700萬、台灣150萬，合計超過百分之九十。其中1900萬是不須以飛機運載」。因此，要是國際旅客僅能利用空運、海運到達澎湖，其成本相對過高，也降低了國際賭客來澎湖賭博的意願。

若以地理區位觀察，無論和現今亞太地區已設置賭場的方相比，或是和臺灣本島爭取設置賭場設置的縣市相比，澎湖都是處於劣勢。在發展博奕條件的兩項指標（區位條件、群集條件）中，澎湖在交通運輸、地理區位、綜合發展和公共設施都被學者研究結果評定為劣等，僅有在觀光資源和開發面積取得中等的評價，但沒有一項指標獲得優等肯定。

在縣政府提出的專案報告中，是這樣陳述對未來博奕特區開放後的經濟願景：「以香港近八百萬人口之市場每年即有超過五百萬人次前往澳門，以臺灣兩千三百萬人口的市場規模，加上每年來臺約四百萬人次之外籍遊客，同時日、韓、香港等市場仍有其拓展潛力，以每年五百萬遊客人次估計尚屬可行」，此種說法讓人難以置信。根據2009年1月20日交通部觀光局公布的2008年臺灣全年觀光市場數據，全年國際旅客來臺「觀光」人數僅有177萬5,229人，就連擁有29處博奕事業的澳門，遊客每年成長率也僅有20%，仍不知能取得幾張特許經營權的澎湖，又是如何估算出五百萬遊客呢？地方政府如此描繪大餅讓人起疑，更別提評估未來就業人數增加一萬人，博奕收入每年

二十二億以上，對老人、幼童發放補助金每人每年兩萬元的誇飾計算手法。地方政府對於博奕事業的成功產生過度的期待，容易將許多審慎的方案給自動革除，並產生了「別人有的我們不能沒有」的想法，因而增加了政策制定謬誤的可能。

我們不禁要問，負責撰寫《澎湖國際觀光度假區附設觀光博奕業加強宣導專案報告》、縣府版博奕說明會說明書和下鄉宣揚的縣府官員和學者們，怎麼能寫出「澎湖縣位於東亞最重要區位點，發展博奕產業，比澳門、新加坡更擁有絕對的市場優勢」如此毫無邏輯的論點？縣政府怎麼可以不斷告訴澎湖人每個月可以領2萬元回饋金，但對增加多少治安上的負擔，或減少多少失業率，卻都忽略不談，也不向縣民說明博奕開放後，當地人根本就是看得到吃不到，觀光客只會住進大飯店，賭完錢拍拍屁股走人，屆時只有圖利財團，對當地觀光根本沒幫助？

## 澎湖青年齊反賭

泛道德化的「反賭」並不是政策辯論的良好基礎。但大力鼓吹博奕之夢的縣政府和地方政客卻無法證明，除了短期炒地皮之外，博奕事業真的能在澎湖發展起來，更無法說服反對澎湖搞賭場的當地教師、環保人士和知識份子，興建賭場才是澎湖唯一的道路。

許多如對家鄉仍懷抱夢想，正身在臺灣本島讀書的澎湖學生，早在網路上進行串連，已有上千人參與「拒賭」的連署活動。因為他們相信，若是讓公投在有心人士的操作下不幸闖關，將會有許多痛心疾首的菊島子民選擇「用腳投票」離開這裡。舉辦公民投票時，他們一定會投下反對票，否則多年後，他們可能就要引用林炳坤委員大罵反對者的話：「我住過澎湖，你們沒有住過澎湖的人怎能夠體會澎湖的痛苦！」■



(反賭聯盟於三月十四日舉行「推翻賭博共和國遊行」)

# 國際 觀察 北韓近期軍事挑釁與 朝鮮半島局勢

張國城  
兩岸政經研究學會監事主席

## 北韓近年來的軍事挑釁作爲

自2008年起，北韓的軍事挑釁行為就有加強的跡象。

**短程飛彈試射:**2008年2月28日上午9時30分，北韓對著黃海發射了4枚短程艦對艦飛彈，當時南韓軍方和駐韓美軍高度戒備。

2008年10月7日，北韓在西海岸發射兩枚短程空對艦飛彈。據韓方指出，這兩枚飛彈是由KN-01地對艦飛彈改良的空對艦飛彈。據悉，該飛彈是在IL-28轟炸機上向海面發射的，南韓國防部當天在國會國防委員會非公開國政監查中報告了上述內容。KN-01是將蠶式飛彈（射程為83至95公里）的射程改良到100公里以上的地對艦飛彈，長5.8米，直徑76釐米。據悉，北韓將該飛彈的射程增加，改良成空對艦飛彈。<sup>2</sup>



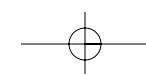
一名國防官員說法，「國防部密切監視這些舉動，相信北韓是故意製造雙方陸海空的緊張。」<sup>3</sup>

總結北韓的軍事挑釁行為，可以發現有幾個特色：

一、以海空行動為主。因為地面分界線雙方高度對峙，任何軍事行動都可能引發難以想像的連鎖反應。同時這一地區韓方兵力雄厚且高度戒備，對於所有可能的進犯和挑釁模式準備較為周詳，北韓方面不易占到

<sup>2</sup> 有關北韓的飛彈發展，參閱朱松柏：「北韓的飛彈外交與亞太安全」，問題與研究，39卷第2期，(台北：2000年2月)

<sup>3</sup> 「北韓戰機頻挑釁南韓領空 李明博上任兩韓緊張升溫」，<http://www.nownews.com/2008/03/31/91-2253544.htm>



優勢；且非軍事區駐有美軍，包括美陸軍第二步兵師及第八軍團支援部隊，挑釁行動可能波及美軍，則將使情況更為複雜。

二、發射飛彈成為一種行為模式，北韓可能藉此顯示其已具備較長距離的打擊能力。20世紀90年代以來，每當有必要提高核危機指數時，北韓都會使用“飛彈籌碼”。第一次北核危機爆發的1993年5月，北韓發射了中程飛彈“蘆洞一號”。第二次北核危機高漲的2003年2月，北韓發射了地對艦飛彈。兩次都是在宣佈退出《核不擴散條約》(NPT)一兩個月之後。2003年3、4月重新啟動核設施和2005年5月更換核燃料棒時，北韓又發射了地對艦和地對地飛彈。2006年10月進行核子試驗的三個月之前，北韓也會大規模（7枚）發射飛彈。<sup>4</sup>1998年北韓首次試射大浦洞飛彈震驚國際，以這類中程彈道飛彈而言，由於速度快難以攔截，又能投射大規模毀滅性武器，因此試射彈道飛彈特別具有政治上的威嚇力，但是引起的國際負面反應也特別大。因此近年來北韓多半採取試射反艦飛彈的方式，這類武器雖然射程有限，但是依舊可以顯示一定程度的制海能力。特別是近幾年來兩韓的軍事衝突主要是在海上，

三、對於南韓作為實際國防線的「北方分界線」和空中分界線顯示了較強的挑釁意願。北韓「祖國和平統一委員會」（類似我陸委會）2009年1月30日發表聲明，單方面宣佈廢除朝韓間停止政治、軍事對抗的所有協議時，就同時公佈“政治和軍事協議無效”和“西海北方界線無效”。

因此未來北韓可能採取的挑釁行動可能如下：

一、繼續發射飛彈以示威；北韓很有可能向朝韓爭議水域“西海北方界線”(NLL)發射短程飛彈，對南韓艦隊進行威脅。飛彈瞄準的目標也可能是商船或漁船。

二、武裝扣押南韓漁船：由於南韓海軍實力強大，全面性的海上衝突北韓不可能取勝，但是如果朝鮮扣押南韓的漁船則是成功可能性較高的選項。雖然會引發國際譴責，但是由於南北韓交界地帶漁船眾多，南韓海軍無法護航所有漁船，因此仍有空隙存在。若有漁船不慎越界，雙方就有可能在“西海北方界線”爆發小規模衝突。據稱，北韓在黃海道草島等地設有地對艦飛彈基地，並於去年10月試射了飛彈。這些飛彈射程為100至120公里，因此完全可以

到達朝韓“西海北方界線”。<sup>5</sup>朝鮮飛彈警備艇也搭載了射程為40公里的艦對艦飛彈。但是，為威脅南韓艦隊而發射的飛彈如果真命中，那麼情況可能會演變到無法挽回的地步。最低限度，這些飛彈可以限制南韓海軍艦艇在這一海域的活動，特別是防空能力較弱的小型巡邏艇和巡邏艦。但是這類艦艇是南韓方面護漁的主力。這就給北韓抓捕扣押南韓漁船製造機會。

三、發動砲擊或實施軍事演習；北韓可能在海域交界附近實施軍事演習，演習的方式可能包括派遣大批軍艦進入該一海域，或是以海岸砲兵向南韓海軍所在的區域射擊。砲擊命中南韓海軍在海上機動的艦艇的可能性很小，但是一樣能達到武力的威嚇作用，同時韓方也不可能因為這樣就砲轟或是摧毀北韓的海岸砲兵陣地，因為韓軍在當地的艦艇都是小型的高速巡邏艇，配備的是小口徑高速機砲，用以岸轟並無足夠的威力和射程，且也難以有效攻擊隱蔽良好的北韓海岸砲兵陣地。事實上根據報導，北韓在2月24日在就在西海延坪島北方界線(NLL)附近集中進行了海岸炮射擊演習，據南韓國防部透露，北韓集中部署在海州和瓮津半島的海岸炮於當天上午和下午先後兩次向西海發射了數十枚砲彈。延坪島部分居民表示：“上午9時至10時多次聽到炮聲。”<sup>6</sup>如果因為海岸砲兵的實彈射擊讓南韓限制漁船在附近海域活動，就算達成一定程度的示威和挑釁目的。

四、派軍艦進入NLL以南；北韓一直不承認南韓的這條海上分界線與所有經濟海域，因此北韓有可能派遣軍艦進入這類區域。過去北韓也曾有類似作爲。<sup>7</sup>

五、發射長程飛彈或火箭。太空火箭和彈道飛彈其實在技術上幾乎完全相同，最大的不同就是彈道飛彈裝置的是彈頭，而太空火箭裝載的是人造衛星。事實上早期的彈道飛彈如美國的擎天神(Atlas)和太陽神(Titan)在除役後都被直接拿來作為人造衛星的發射載具。2009年2月24日北韓朝鮮宇宙空間技術委員會通過發言人談話表示：“目前在咸鏡北道花台郡的東海衛星發射中心，正為利用運載火箭“銀河2號”發射試驗通信衛星“光明星2號”而做準備工作。”當時北韓並沒有具體表明發射時期，但據認為，北韓有意藉由這次人造衛星的發射，強行進行南韓和美國政府以及國際社會要求中斷的“大浦洞2號”飛彈的發射。而4月5日的發射更顯示了北韓仍



然已經有以長程飛彈攻擊鄰國的潛力。雖然據稱「衛星」並未進入軌道，但是飛行距離已經超過大浦洞2號，如果換成彈頭攻擊日本和南韓，則從這次試射的射程對北韓來說已經游刃有餘。

## 北韓軍事挑釁與試射火箭的可能政治目的

一、證明金正日仍牢牢掌權：北韓領導人金正日身體狀況欠佳，甚至準備安排接班事宜的說法自從2008年以來就已甚囂塵上。如果在此時採取強力的行動，足以顯示北韓領導階層依然堅定掌握權力，並且能夠充分指揮軍隊。如今北韓軍隊對外能有所動作，就代表仍在金正日的掌控之下。同時挑釁行為對北韓而言也是重大的政治和軍事考驗，之後可能面臨的外交壓力和軍事報復也必然需要最高領導人領導黨政軍各級來因應處理，這時候北韓有力實施軍事挑釁，顯示金正日的身體狀況足堪繁劇，並無不能視事的情況。

二、爭取對南對美籌碼：美國新任總統奧巴馬上台之後，對於伊朗問題有採取緩靖政策的傾向；原因之一可能就是伊朗有採取軍事行動對抗美國壓力的宣示及作爲。這些可能讓金正日認爲新任美國領導班子會對於軍事行動比較遲疑，也比較不願意和前任共和黨政府一樣以軍事方式壓迫對手讓步。因此北韓可能認爲採取強硬態度比較容易爭得利益。另一方面，南韓正面臨經濟危機，失業上升，外貿萎縮及韓元貶值成爲李明博政府非常頭痛的問題。北韓可能認爲南韓在當前嚴峻的經濟情勢之下，不太可能會樂見武力衝突爆發，因爲別說戰爭，就連讓軍隊長期提升警戒程度都是所費不貲的事。1997年南韓遭亞洲金融風暴波及之後，就延後了多項建軍方案，包括海軍的「KDX-3」（南韓版神盾級驅逐艦）計畫。如果北韓挑釁態勢加劇，韓方勢必面臨必須強化防衛的要求，這對韓方無異是增加負擔。事實上，對於北韓日前出現的挑釁態勢，南韓政府針對在西海北方

7. 「北警備艇一度越線南下進入韓方水域」  
[http://chn.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2009/02/11/2009022500006.html](http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/02/11/2009022500006.html)

8. 「南韓軍事當局指示全軍加強對北警戒態勢」  
[http://chn.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2009/01/19/2009011900007.html](http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/01/19/2009011900007.html)

界線發生衝突的可能性，正在積極考慮向西海北方界線後防部署5000噸級南韓產驅逐艦，同時將最近下水的國產飛彈高速艦“尹永夏艦”調入守護西海北方界線的第二艦隊的方案。<sup>8</sup>

三、推銷相關科技：伊朗和敘利亞對北韓的長程飛彈及火箭科技長久來興趣甚濃，北韓試射火箭也有向國際間特別是這兩個盟友推銷產品的用意。另外也可以向人民宣告科技成就。

## 南北韓危機可能的發展

中國長期以來就是北韓的最大援助國。面對北韓的凶悍態度，中國究竟採取何種態度是非常值得玩味的。本次北韓發射「衛星」，中方保持相當低調，對於北韓並未譴責也未明白支持。一般而言中方雖不致鼓勵北韓向南挑釁，但北京是否和平壤有類似唱雙簧的關係。則對形勢的發展有重大影響。

若美國要求中國對北韓施壓以要求北韓改變行為，則中國勢必面臨北韓更多的要求以作爲報償。若中國不給，當然可以不用增加負擔，但在美國前面就無法交代，也就無法維持在美國及國際社會前面所謂「北韓的影響者」的地位；如果中國大力援助以滿足北韓，則北韓食髓知味，將成爲中國更大的包袱，但另一方面中國就具有更多的戰略籌碼可以和美國索要其他方面的讓步。衡量利弊得失，北京採取後者的可能性更大。因此儘管美日韓都已表示將暫時凍結對北韓的援助，直到北韓放棄挑釁作爲，北韓依舊不予讓步，和北韓可能知道中國不會放棄援助，有恃無恐有關。

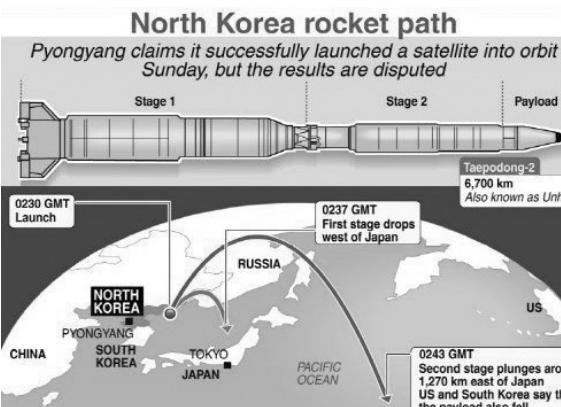
若美國越在意北韓的恫嚇甚至軟弱退讓，中國就會越認爲這種雙簧是有效的，也就會更有意無意地慇懃北韓採取這種政策。因此關鍵在於美國的態度和政策是否給平壤和北京覺得有機可乘。若美國認爲只有中國才能約束北韓不採挑釁行爲，則在其他方面向北京示好就是很可能的事。但這前提就是北韓必須要有某些「行爲」，否則中國和北韓雙方都無法從這種策略中取利。屆時台灣利益就可能遭到犧牲。特別是目前馬英九政府的施政最高方針就是以和中方改善關係爲最高目的，其他國家看在眼裡，更無必要爲了台灣而開罪中國，或在中國前面表示不欲犧牲與台灣的交往。

日本是本次北韓試射火箭中的另一重要行爲者。本次事件中日本堅決表示若北韓火箭威脅日本安全，日本將予以攔截，並且調派海上自衛隊神盾艦前往日本海就位，這是戰後日本首次具體出動自衛隊應付特定國家的威脅，意

4. 參閱楊永明：「日本有關北韓問題之政策與因應策略」，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC93-2414-H-002-009-

5. 「北韓第一武力挑釁恐是向NLL發射導彈」  
[http://chn.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2009/02/06/2009020600006.html](http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/02/06/2009020600006.html)

新社會政策雙月刊



義非常重大。而日本攔截彈道飛彈的實力已經初步具備，有可能嚇阻北韓調整其火箭發射軌道，因為若火箭遭日方攔截成功，則北韓以火箭作為恫嚇籌碼的作爲將完全破壞；由於北韓無法保證日方不會攔截成功，因此盡可能迴避日本領土成爲理性的決策；同時本次也提供美日韓三國一次軍事合作的機會，甚至日韓關係也因爲這次事件而獲得正面提升。<sup>9</sup>

除了利用北韓作爲棋子之外，中國更積極大搞大國外交。三月日本防衛大臣濱田訪中，中日簽訂了10項防務合作交流協議，算是近年來一項巨大進步；G20峰會中胡錦濤和歐巴馬首次會面，一般評價胡表現沉穩；另一方面，目前的中韓關係算是相當融洽。中方經常在各個場合強調中韓關係的重要性。2008年8月16日，中國政府網站刪除了將南韓進行有效管轄的離島稱爲本國領土的主張。根據「朝鮮日報」報導，「…中國國務院國家海洋局運營的“海洋信息網”15日登載離島（中國稱蘇岩礁）相關最新資料稱，蘇岩礁位於中韓兩國200海里專屬經濟區重疊地區。兩國應該通過協商解決歸屬問題。…該網站在去年12月24日登載的資料中主張離島是中國領土，而最近收到南韓政府的要求後修改了內容，但僅過一天之後又恢復原狀，而當天再次刪除了相關內容。據分析，中方不希望離島問題再度成爲兩國外交問題。」<sup>10</sup>因此若北韓挑釁態勢升溫，韓方可能也會要求北京出面約束北韓的行爲。顯然基於南韓國力的提升和在東北亞的重要性，加上與中國日漸緊密的貿易往來和投資，北京不會願意看見北韓再次南侵讓朝鮮半島再次陷入戰火之中。

同時若北韓貿然發動戰爭，若中方不具體支持甚至出兵，北韓勢必遭南韓統一，屆時對金氏政權的清算恐怕無可避免；六十年前介入韓戰捍衛金氏政權造成朝鮮半島分裂、令北韓人民受盡壓迫的罪魁禍首也將呼之欲出，屆時韓民族對中國的民族仇恨恐將永難消失。若出兵則中國將與美韓甚至日本全面對決，不僅戰爭將耗損大量國力，和三國關係的全面倒退更是無可避免，中國絕無可能願意爲北韓付出這

等代價。所以北京基於自身利益，也不可能坐視朝鮮半島情勢惡化到發生戰爭。

因此，未來形勢的發展將視南北韓之間是否可能發生武力衝突，以及衝突的型態和結果而定。若衝突規模小且南韓方面獲得勝利，則北韓可能得到嚇阻，反而不會進一步升高情勢，且無論軍事行動勝敗如何，透過軍事行動凸顯金正日仍能視事的目的都能達到。且北韓是封閉社會，小規模軍事行動（如巡邏艇被擊沉）一般北韓人民根本不會知道，也不會因此形成要求報復或升高軍事行動的內部壓力。

以北韓發射火箭爲契機，韓國政府圍繞加入防止大規模殺傷性武器擴散構想（Proliferation Security Initiative，簡稱PSI）的爭論也愈演愈烈。由於中國和俄羅斯在聯合國反對制裁北韓，因此加入PSI的問題成爲李明博政府面對這次發射事件的主要因應策略。因爲PSI是不需要經過南韓國會同意，只要政府決定就可以進行，因此韓國政府的立場是先積極討論全面加入。李明博就表示“（全面加入）正在積極研討中”，“與朝鮮發射火箭無關，加入PSI是依靠我們自己的判斷來推進的”。但是南韓政府一部分人士也提出有關時機問題要慎重。事實上2006年10月朝鮮核子試驗時，美國布希政府曾催促消極對朝制裁的盧武鉉政府全面加入PSI。但是奧巴馬政府至今還沒有發表與PSI相關的立場。中國從早就對美國主導的PSI持反對立場。在美國主導下成立的PSI重點在於阻止國家之間運輸大規模殺傷性武器本身和相關技術、部件，必要時得搜查可疑船隻，所以反對者們擔心這將有可能引起國家間的矛盾。<sup>11</sup>更重要的是PSI主要是海上行動，這可能加重目前南北韓海上的對峙情勢。

若在小規模軍事行動中南韓失利，則狀況就會趨於複雜。因爲南韓是一開放社會，若軍事行動失利，狀況勢必難以掩蓋，人民的憤怒可能會要求政府和軍方找回面子，這對一向對北強硬的李明博政府來說將是難以處理的難題。2002年第二次延坪島海戰失利時，正逢對北鴻派的左派盧武鉉執政，因此並未積極對北報復。但現在政府是右派強硬政府，若軍事失利又無進一步動作，則政治壓力將會大於盧當政時期，因爲右派選民會要求政府報復，左派選民會要求政府檢討一年多來對北的強硬立場。

因此，衝突對北韓可能是利多於弊的。一方面對外顯示金正日強勢領導未變，以免遭美韓看衰而在爾後的交手中邊緣化；另一方面又可對南韓製造壓力；還可在中國面前顯示平壤在朝鮮半島以至東北亞事務中的樞紐地位，儘管北韓國力最弱，卻是最有能力牽動所有大國的關鍵角色。至於未來衝突的可能形式，將可能以海上衝突爲主。■

9. 「韓國擬加強韓日合作以牽制美北關係」  
[http://chn.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2009/03/24/2009032400010.html](http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/03/24/2009032400010.html)

10.「中方再次刪除離島主權主張」，朝鮮日報（首爾），2008年8月16日

11. [http://chinese.joins.com/gb/article.do?method=detail&art\\_id=19728](http://chinese.joins.com/gb/article.do?method=detail&art_id=19728)

# 座談會

## 「CECA救台灣？」

主持人：洪奇昌/台灣新社會智庫財經組召集人

與談人：李淳/中華經濟研究院WTO中心助理執行長 杜震華/台大國發所教授  
龔明鑫/台灣經濟研究院副院長

時間：2009年02月19日（四）中午12:00

地點：台灣新社會智庫（台北市青島東路五號七樓之一）

主辦單位：台灣新社會智庫、兩岸政經研究學會

主持人洪奇昌召集人：

CECA對於台灣面對東亞經濟整合的情勢到底重要性爲何？對於兩岸經貿互動以及台灣的經濟發展又能產生什麼樣的效果？朝野政黨目前處於各說各話的階段，執政黨清楚的外表達CECA勢在必行，而在野黨也透過媒體投書、說帖等方法提出憂慮及看法，在在顯示這個議題對台灣而言是非常重要的。有幾個問題先就教各位，CECA真的簽得成嗎？若然，又必須設定哪些前提要件？而CECA對台灣的經濟發展是必要的嗎？談判的過程中，有哪些產業是雙方具有相互比較利益，必須設定爲優先項目？我們首先邀請中華經濟研究院WTO中心助理執行長李淳博士來表示意見。



中華經濟研究院WTO中心助理執行長李淳：

### ● 從法律架構介紹簽訂CECA的幾種形式

關於CECA有許多可以觀察討論的面向，我想從法律架構的層面來跟大家介紹。法律架構非常關鍵，因爲法律架構的選擇會影響後續的談判策略，不管是在WTO架構下，或是在其他國家經驗下，有好幾種可能的推動方式，都有不同配套的法律架構存在，因此在法律架構沒有釐清之前，很難將CECA的問題聚焦來討論，現在之所以會產生許多爭議，其主要原因乃是根基於不同的法律架構，便推導出完全不同的結論。

WTO規範下所謂的「自由貿易區」（free trade area），有幾種可能的方式，一種是「一步到位」模式，簽訂「自由貿易協定」（free trade agreement），這裡我想解釋一下，所謂的FTA，一般會翻譯成自由貿易協定，可是在WTO的架構下，FTA是指自由貿易區，要成立自由貿易區有幾種法律途徑可以走，最常見的就是簽訂自由貿易協定，透過條約建構雙邊的自由貿易區，但因爲英文名稱都是FTA，所以很容易

被混爲一談。雖然它們非常接近，但是在概念上自由貿易區不等於自由貿易協定。

另外一種是二步到位的模式，就是我們今天要談的CECA，先簽訂自由貿易協定的過渡或框架協定，在這過渡協定中規定哪些項目要先開放，至於其他項目要依據表定的時間進程去完成，另外也包含一些關稅、或市場進入之外哪些需要進一步合作的項目，再逐步（原則上爲10年內）完成服務貿易與貨品貿易等個別協定之談判。

這裡我要補充說明，任何國家或地區，只要其具有國際法上締結條約之地位，均有簽訂CECA或FTA之權利，亦即是簽訂CECA與FTA，並不需要獲得WTO的「授權」，只不過當一方或雙方爲WTO會員時，便必須遵守其因WTO會員身份而產生之義務，因此方有符合WTO規定的問題，否則便與WTO無關。

### ● 馬英九政府傾向用二步到位的方式

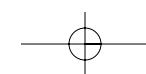
事實上CECA在國際上經常被用來取代自由貿易協定的做法，所以即使是一步到位的方式，你也可直接簽訂一個CECA（如新加坡-印度CECA），而這個CECA就是FTA再加上其他經濟合作事項，所以CECA可以是一步到位的法律架構，也可以是二步、三步（如東協-韓國、東協-中國CECA）的作法。現在很多人在談CECA的問題，有的是用一步到位的理解方式，那就馬上會面臨市場開放的問題，可是有些是二步到位的法律架構，透過框架式的過渡協定完成FTA，例如東協加一或東協加三就是這種模式。目前馬政府想要推動的CECA，看起來比較像是二步到位的方式，先針對特定項目和中國協商「早期收穫」機制，在於10年中逐步完成貨品等其他項目的開放。

### ● 採用二步到位的模式應注意的事項

若是採取兩步到位的策略，那就有幾點必須要注意：

一、過渡協定協商過程中，我們要先談什麼，不談什麼。在過渡協定若能達成協議，在未來的十年內我們要先談什麼，不談什麼。換句話說，在議題的研討上必須就兩個部分去觀察。過渡協定要解決現狀的問題，至於中長期的問題則在未來十年中進行處理。

二、經常有人提到，可以透過CECA爭取台灣參與國際經貿空間，但也有人提醒小心上了中國的當，到底要不要把這樣的承諾具體明確的落實在文字上，而非雙方隱含的共識，也必須謹慎考慮。



三、過渡協定可以針對受衝擊的產業建立特殊的預警機制或防衛機制，這些機制雖然可能違反WTO規定，不過WTO原則上不告不理，若沒有其他國家提請爭端解決便不會產生問題。

#### ● 關於民進黨面對CECA應該採取何種態度

我有幾點建議：

一、關於貿易依存度有很多人看法不同，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，最後終端的產品再銷售到中國。

二、兩岸貿易障礙消除勢在必行，因為互動過於密集，假設我們是兩個正常的國家，早就應該去簽訂FTA，因為雙方互動態高，貿易障礙太高，如果我們不要去想飛彈等問題，中國一定是我們首要簽訂之對象。若依據這樣的假設，問題就會聚焦在例如主體性問題，誰來簽、用什麼名稱、是不是在WTO架構下，是陸委會還是經濟部負責，哪些是實質的議題、核心議題，何時要提起關稅，哪些產業要先行、哪些產業要在過渡條約中談，哪些產業最後再說，這些都會涉及台灣日後產業發展。

三、強化透明化機制，如何在協商過程中，建立制度性的透明化機制，讓在野黨能夠制度性的參與協商，有助於台灣社會形成共識。



主持人洪奇昌召集人：

非常謝謝李淳博士，他提到一個二步到位的過渡協定，過程中該注意到的問題。我覺得這是一個漫長的路，不必然會在第三次或第四次江陳會就能開始，我也認為必須讓台灣社會瞭解這是漫長的路，而非短期能夠達成，更不需要過渡強調CECA對台灣區域經濟發展的重

要性，好像沒有CECA台灣的經濟就糟糕了，有CECA台灣經濟就會快速的改善，但簽了就是主權的退讓，這是相對簡單的政治描述。接下來我們請台灣經濟研究院龔明鑫副院長發表他的看法

#### 台灣經濟研究院副院長龔明鑫：

目前政府部門並無法將簽訂CECA後，得利的部門為何、成本是多少、配套措施在哪等都說明清楚，當然會產生許多疑慮。以目前來說，這個議題很多面向的研究尚未有初步成果，馬上就要談簽不簽的問題，時機過早。這幾天CECA之所以會變成焦點，主要是石化工會公開呼籲，未來2010年東協加一正式運作時，台灣的石化產品輸出到中國，馬上會面臨6.5%的關稅問題，將會降低競爭力。

如果僅為了石化產業即將面臨到的關稅問題就要簽訂CECA，那有點危險，因為CECA牽動的層面太廣，不僅是個別產業，還包括法律框架的問題，實質內容的問題。法律框架的問題牽動到的不僅是台灣內部尚有主體性及主權退讓的疑慮，甚至其他國家也在看這件事情，到底台灣和中國之間兩岸協商的結果，是不是讓這些外資或外商有機會利用台灣作為基地來經營中國市場，若這樣的框架協定適用範圍僅止於兩岸，並不適用於台灣和其他國家的經貿關係，那我們所期待的經濟效應並不會發生，也許在某些產業的成本上有些節省，但對於台灣將來經濟發展的加持，幫助是有限的。

如果我們希望其他國家跟台灣透過CECA的形式，產生更緊密的經貿關係，那就要是一個開放式的架構，把特殊性下降到最低。像中國和香港簽訂CEPA，內容很多部分是單純針對香港來簽署，比如說允許或希望中國一些銀行到香港進行交易或金融中心併購，但台灣需要類似這樣單向和中國的特殊框架協定嗎？可能必須要有一些重新的思考：

一、需要簽訂一個綜合性的協定嗎？我們要選擇個別的議題個別來做處理，還是要包裹成一個綜合性的經濟協定來處理？我認為一個綜合性的包裹是有必要的，因為以台灣而言，中國的規模非常大，若要每個議題拆開來談，很容易被各個擊破，很容易什麼優勢都拿不到，很容易什麼東西都沒有換到。另外當很多議題都放在框架中來談時，透明度是比較高的，否則假設兩岸之間的議題有兩百項，只有五項個別來談，其他的一百九十五項我們都不知道發生了什麼事情，這樣是很危險的。

但什麼樣的項目應該放到框架裡面來談，當然兩岸會有不同的想法。大家剛剛都提到可以「早期收穫」，但我們不可能一廂情願的針對石化、機械、汽車電子等項目，因為對中國來說為什麼要談這些項目，為何不是其他中國具有優勢的項目？所以重點變成要拿什麼來交換。現在中國對台灣最有興趣的就是面板的技術，我們願意拿面板的技術來換嗎？要不然彼此要怎麼談？不然就是中國單方面給台灣好處，但是單方面的好處是非常危險的。

二、簽訂CECA要能跟台灣未來整個經濟發展連結才有意義，如果只是在處理某些產業的成本問題，根本不需要用到這麼大的一個框架。台灣經濟目前的問題，到底是因為兩岸關係不健全，還是我們的商業模式有問題，這可能是更長遠而且重要的。比如說台灣沒有技術、沒有品牌，也許這個才是關鍵，若這些兩岸之間能進行談判，或是要和CECA有一些連結，那優先要談什麼，照理說不是關稅的問題，而是智慧財產權的問題，而是投資保障的問題，或是避免重複課稅的問題。而到底是要放到CECA裡面來談，還是這些協定先簽了，我們再來談CECA。

從九三年的第一次辜汪會談我們就很清楚，中國要的是三通，去年達成歷史性任務，但我們要的是投資保障協定、智慧財產權保護，避免重複課稅等，但一直擺不上檯面，因為中國覺得這些不急，但事實上若台灣將來希望和其他國家或外資做連結，也許這些才是重點。因為外資或外商不可能在台灣經營某個生產性事業，再利用中國免關稅經營這個市場，但有可能在台灣成立營運總部來經營中國，但考量重點就不是在關稅的問題，而是上述的問題，譬如說某個國家的外資已經和中國簽訂避免重複課稅的協定，那他怎麼可能把營運總部搬到一個還要重複課稅的地方。台灣到底將來經濟發展要走的路，哪些是關鍵，這些東西可以在CECA中談，也可以單獨來談，但總有一個優先順序。CECA的談判不應該只是為了某一些項目的關稅問題，可能還有一些非關稅議題，對我們來說是更重要的。

三、既然要簽訂類似FTA的中間協議，基本上大部分產品都要開放，關稅都要下降，台灣目前對中國還有兩千多項是禁止進口的，禁止進口的原因是因為經濟部做過產業評估，也和產業工會有一些討論，若是開放會對產業產生直接衝擊跟就業影響。為了某些產業的關稅減免，若要開放這些禁止進口的產品，政府卻沒有任何配套措施，立即就要開放，將會造成巨大的衝擊。比如說韓國跟美國在談時，在談判過程中就成立一個非常大的基金，目的是要補助將來FTA後可能受傷的產業和就業。我們的因應方式為何，到現在為止沒有看到。

四、大家談到區域整合的問題，正面的就是說東協加一，那東協加一真正得到的好處是外資增加，因為東協加一，很多外資廠商到東協去投資，可以把東協當作生產基地。所以我們要思考和中國談判後，會不會有更多的外資到台灣來投資。大家經常在談中國和香港之間的CEPA，事實上CEPA在貿易上是沒有效果的，雖然關稅是降到零，但兩邊的貿易沒有因此而增加，相對於其他的成長更是慢，香港扮演中國貿易的轉口角色也在下降，真正得到好處的是觀光的自由行，但那個東西是可以和CEPA分開的。所以以台灣而言，和中國協商時，架構最好是比照東協加一，不是像CEPA，如果從經濟的概念上來說，跟東協加一之架構是可以開放到和其他國家的連結，但CEPA比較困難。

不管名稱為何，兩岸之間的經貿協商有其必要性，牽涉到台灣未來發展還有其他國家怎麼看台灣未來發展問題，但我們都還沒有完全釐清及準備好，也許我們必須要多一些沈澱瞭解研究，如果這些疑慮都比較透明後，才會有助於國內凝聚共識。



主持人洪奇昌召集人：

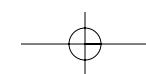
中經院及台經院國內的兩個研究單位都已經表達過他們現階段研究的看法，接下來我們在請台大國發所的杜震華教授表示看法，杜教授曾針對這個議題發表過兩次文章。

#### 台大國發所教授杜震華：

我非常留意剛才主席提到，他希望瞭解三個東西，能不能簽的成？為什麼要簽？必要性為何？如何去關照各方面的利益？對於這些問題我的看法是：

一、一定簽得成：問題只是時間，對於中國來說，能夠以一個類似自由貿易協定的東西，把台灣和中國在經濟上做更深一層的整合，當然是樂意看到，因為可以讓兩岸的統合往前一大步，統合基本上是可以包含政治、經濟，若經濟上能夠統合成功，當然是往前一大步，以一個追求兩岸統一為大業的政權來說，當然是非常希望跟你簽這個東西。至於對台灣來說，在經濟上執政黨認為是有需要的，藉由簽署CECA，讓台灣和其他競爭對手立足在平等地位，只要雙方都準備好花一段時間協商，到最後一定會簽出來。

二、有沒有必要：我認為就純經濟來說是一定要簽的，02月11日我在中國時報投書舉例，我的一位夜間部學生，說他們公司搬到新加坡去了，是一間製造刷卡機的公司，我當時非常驚訝，再怎麼差也應該是搬到東南亞或中國，怎麼會是新加坡，他說他也不清楚，唯一的理由，因為新加坡即將可以免關稅出口到中國及東協其他國家，但台灣不行，這個效果不會顯現在一般的研究結果上，我日前查閱了聯合國貿易及發展會議資料庫，其中有各國外來投資的數量（存量），把2002年（東協加一框架協定簽署的那一年）各國的外資存量到2007



年外資的存量做一比較，看各國成長狀況，台灣是周邊競爭者中速度增加最慢的，台灣僅增加百分之六十，但周邊國家大都增加百分之一百以上，印證了我的質疑，台灣正在被邊緣化，而這樣邊緣化的效果很難適當的顯現在各種研究結果上，除非在總體模型中的投資方程式能夠很適當的掌握因為關稅下降所帶動的投資效果，否則沒有辦法掌握這個動態的變化，因此我們現在看到的各種評估，其實是一個相當的低估。這種投資效果可以看做一種動態效果，隨著時間經過會帶來各項效率的提升，遠遠大過於靜態效果（一簽署協定開放馬上會帶來的效果）。目前所謂的G-TAP總體經濟模型，比較接近於靜態效果的估算，比較沒有辦法掌握動態效果，這是要提醒大家要注意的。

**三、得利的是哪些部門：**受害的是哪些部門。根據各種學術的研究，以現有的關稅降到零之後，模擬看看哪些產業會成長、下降，大概可以看出一些端倪。也就是說可以從雙方的關稅結構看出來，若兩個經濟體簽署自由貿易協定後，把大家的市場擴大，你的市場給我，我的市場給你，大家來競爭，現有的廠商若競爭得過對方，會把對方的市場拿下來，競爭不過對方的，必須要把市場退給對方，雙方有得有失。在經濟概念上就是這種經濟整合會帶來更高的生產效率，因為雙方強的廠商會取代原來躲在關稅保護生存機會的廠商，資源使用會更有效率，經濟生產會更多。當然每個產業的狀況不一樣，甚至會受害，所以我們會希望政府有一些配套措施予以輔導等，基本的概念是希望總生產增加，大家獲利，而獲利的分配兩個經濟體是不一致的，為什麼會有那些攻防，或是要用幾年的時間把關稅調整到零，那就是看雙方各自的情形，減少太大的衝擊作出來的緩衝。所以經濟面來看是有必要的，否則台灣是沒有辦法去競爭的，影響非常直接巨大，當周邊國家都在和中國降低關稅，談經濟整合，台灣大概沒有辦法自外於這個趨勢。但當然也非萬靈丹，還要其他條件的配合，例如積極創新研發，因此也不必過於高估成效，但是沒有的話大概是不利的。

**四、要照顧哪些利益：**國內受衝擊的產業，那些比較沒有效率的產業，他會萎縮或外移，配套措施是政府可以提供一些資源，提出一些具有公共性質的政策，例如補貼產業，或是設立研究單位協助進行轉型。勞工也會受害，失業率會提高，政府在勞工訓練、轉業訓練、中低收入戶補貼也要當，這些是從經濟眼光來看三個問題。目前政府完全沒有準備，包括像產業的內部共識、底線為何，如何緩衝配套，都沒有進行討論，因此要在一年半載內簽署我覺得是高難度，但不表示做不出來，只是時間的問題。

#### 五、民進黨可以做些什麼？

1、嚴格監督政府對這件事情的做法，最基本的是要求要國會通過，比如說北美自由貿

易協定就是國會通過，歐盟這樣有一個超國家機構的更緊密的關稅同盟，甚至是國內公投接受。

2、再者名稱及內容不可以矮化台灣，讓大家看起來或感覺起來台灣是中國的轄區。

3、督促政府對於會受傷害的產業、勞工要有適當的照顧，台灣過去也有類似的作法，例如為因應WTO，政府曾宣示要設立農業發展基金一千億，在野黨要監督政府要有配套措施協助弱勢的產業及勞工度過這些困難。

六、石化產業眼前的困難，我的看法是可以談一個部門性的優惠貿易安排，只是將某些產業含蓋在其中，例如石化產業或泛石化產業，像這類型的部門性優惠談判，東協是在1977年就陸續展開，而現在WTO針對資訊產業，也有70幾個國家簽訂協定。

七、用什麼平台及模式，過去我也認為用WTO的模式比較好，因為可以平起平坐，但我現在傾向認為用一個模糊含混的名稱，既非WTO，也非一個國家的兩個關稅領域，例如可以就叫做兩岸，因為WTO模式的話，部門別可能就簽不出來，因為人家會挑戰違反WTO的最惠國原則。



主持人洪奇昌召集人：

杜震華教授一開始就提到中國有其政治目標，透過CECA經濟的整合來達到國家統合的政治目標，而這個目標在12月31日的胡六點中也很明確的表達，因此我們必須更謹慎的面對國內的共識和透明化的問題。回到經濟面，90年代兩次辜汪會談，就提到國家經濟安全網，在兩岸經貿互動過程中，有哪些是要從國家安全的高度來考量。而台灣是一個貿易依存度高達120%的國家，區域內貿易總量更佔了70%以上，所以CECA是一個重要的議題。很高興今天能夠邀請各位專家學者發表意見，今天座談會到此結束，謝謝大家。■