

宣導 ECFA 的致命盲點

胡念祖

國立中山大學海洋政策研究中心主任

中華民國海洋事務與政策協會理事長

馬政府為推銷兩岸之間的「經濟合作架構協議」(ECFA)，發動了鋪天蓋地的文宣攻勢，甚至願意藉總統與民進黨主席間之辯論，以期獲得最大的民意支持。但或許就因急於最短期間內與對岸達成協議，而在文宣上出現一些盲點，這些盲點亦正是反對黨攻訐的重點，值得由庶民所能理解的國際條約法原理與實務來加以闡述之。

馬政府最介意民進黨指稱簽訂 ECFA 就會導致國家主權之喪失，因而在官方文宣中特別指出「兩岸經濟協議與統獨無關，與主權無關」，但此種說法其實正好背離了一般庶民對契約、協定、條約或公約的理解與經驗。

無論是兩國、兩政府、兩地區、兩機關、兩個法人機構（團體）或兩個自然人之間所簽訂且對兩造雙方均產生法律約束力的文件（從條約到契約），對雙方主體之「自主性」均會產生一定程度的制約。此種自主性在國家即為「國家主權」。但為何世界上仍然存在且不斷地產生愈來愈多的雙邊或多邊條約或協定，就是因為談判主體在衡量之後，認為簽定協定或條約所獲得的國家實質利益遠大於國家主權所受到的制約。

兩岸之間所達成的任何協議、協定或安排亦是如此。兩岸雙方均「同意受某協議之約束」(consent to be bound by the Agreement)，方有協議之達成與簽定，兩岸之間在經濟合作架構協議所建構之法律體制下，自然會有商品、貨幣或人員的進出，豈會無涉主權下的管轄權？馬政府不應違背此一常理，一再宣稱 ECFA 不涉主權，反而令人不能置信。不如明講，「雙方均受此協議約束，並共蒙其利」，較為令人信服。

ECFA 的中文精準表達為「經濟合作架構協定」，馬政府怕庶民

聽不懂，將其簡稱為「兩岸經濟協議」，去掉了「合作」與「架構」兩個關鍵詞。既為「合作」，即無「誰吃掉誰」的企圖與目的；既名「架構」，即屬「原則性之安排」，並無「一步到位」「急統賣台」的問題。拿掉這兩個關鍵詞，反而弄巧成拙，使此協議之「合作精神」與「原則先談」的實質與程序內涵，被刻意省略，更易引人疑慮。

由條約法之實踐觀之，「架構協定」一般只有前言加上短短二、三十多條條文，多屬雙邊或多邊議定之原則，實際規範之操作細節再由此母協定所授權制訂之一個或多個子協定（在多邊公約下一般稱為議定書）予以訂定。國家或許可以接受母協定之「原則」，但卻不能接受子協定之「實質要求與規範」，因而發生批准母協定在前，卻拒絕簽署或批准子協定在後的情事；譬如美國批准聯合國氣候變化綱要公約，但拒絕京都議定書，即為顯例。

臺灣與大陸之間經歷六十年的分隔，欲在經貿領域進行全面性的接觸與正常化，先行議定一個原則性的架構協定，本就是謹慎作法。但目前雙方談判之內容似乎已然涉及減讓之項目，並不符一般架構協定應有的內容與步驟，令人有急於達成具體規範之感。

從國際雙邊或多邊協定、條約到庶民的租賃契約，均有簽署主體、原則宣示、處理之標的事項、爭端解決之方式、協議生效之日期或效期、修約與再生效之方式、退出（解約）之方式與日期等的明文約定，兩岸間之經濟合作架構協議亦不會，亦不應例外。

然，我政府迄今對簽署主體是政府某機關，還是民間代表機構；爭端解決方式是採第三方仲裁或 WTO 機制，還是其他；協議生效方式是事後經由國會批准，還是事前經由立法特別授權而生效；未來雙方是否可就此一架構協議進行修正，又如何使其再生效；退出方式是單方面通知對方後多久即為退出等，均語焉不詳或隱而不說，實易令人對該協議產生其他臆測，好似臺灣只要一簽，就被中共鎖定，對外不得翻身，對內無法監督。對於民間此種不信任與恐懼感，馬政府實宜針對上述涉及臺灣主體性卻又無涉機密之內容公開說明，方才足以釋眾疑。

ECFA 是兩岸之間針對經貿所為之全面性協議，政府應依庶民所能理解之一般國際條約或契約常識加以正面說明，甚至據以設計協議內容及推展談判進程，方為正辦。

（作者現為國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授）