

由多邊制約談判進程看加入亞投行之議

胡念祖

臺灣欲加入中共主導之「亞洲基礎設施投資銀行」一事，在馬總統透過蕭萬長於博鰲論壇當面向中共領導人習近平正面表態，並在籌建亞投行備忘錄所設下的三月三十一日截止日之前遞送我方參與意向書後，在國內引發了不同的意見。事實上，如果對創設一個多邊政府間國際組織的談判進程有較深入之理解，觀察或批判的角度就會全然不同。

到目前為止，亞、歐多國表態「加入」，其實都只是「掛號」而已，其目的在知會倡議及主導的中共，我等有意願「參與」此一銀行「組成或設置文書」(constituent instrument，日後可能稱為章程、憲章或協定等名稱之一)的多邊談判或諮商，並因此而成為維也納條約法公約第二條「用語」中所定義的「談判國」，或俗稱之「創始會員」。

中共作為倡議、主導者，有義務提出該銀行設置文書的草案或草案大綱，並在多邊談判的場域及過程下，逐漸達成多邊合意，並在完成各方簽署、批准及條約生效後，才能使此一具有多邊政府間國際組織本質與性格之銀行正式設立。換言之，如果中共目前並未正式召開多邊談判或諮商會議，亦未正式提出設置文書草案或大綱，則所有的表態加入其本質就只是爭取參與「制約談判」之機會而已。

因為臺灣或中華民國不會被中共視為一個「國家」(State)，所以，中共如真的有心讓臺灣參與談判，最後並加入此一多邊國際銀行，則中共就必須思考臺灣加入的「法律身分」(legal capacity)、組織地位(organizational status)及名稱(designation)。其實，針對此三大議題，依照過去的實踐經驗，兩岸間的選項並不太多，除非中共願意在國際法的實踐上對臺灣釋出更多的善意與尊重。

針對法律身分，WTO模式下的「獨立關稅領域」、APEC模式下的「經濟體」是可能的選項，「政治實體」或許是在國統綱領思維下，我方所欲達成「非國家身分」的最佳表述方式。針對組織地位，中共

若不願意讓臺灣直接簽署、批准該設置文書，並取得條約法公約第二條中所定義之「當事國（或締約方）」（Party）的地位，即必須像在WTO或許多區域漁業管理組織的前例一般，以「雙層結構模式」，創造「會員」（member）的地位給臺灣，而使得其他國家成為當事國並自動成為會員，而臺灣就只能以「非國家身分」取得會員地位。就名稱而言，大概只有APEC模式之「Chinese Taipei」或WTO模式之「台澎金馬」會是兩岸目前均可接受的選項。

至於在該組織中，決策權之設計是否會因投資額度等指標之不同而有投票權重之考慮，則是中共必須面對的一個全面性問題，並不會亦不應針對臺灣而來。

當然，如果中共藉此銀行之創設，而在國際空間上給與臺灣更大的善意與尊重，並為此而開創新的國際法實踐模式，亦將是美事一樁。國際法是演進的，只要談判者具有善意、創造性與想像力，凡事都可發生。

臺灣是否能平等地成為一個談判方，並與亞、歐其他諸國共同議定一個大家都可接受的多邊國際銀行設置文書，是臺灣目前要爭取的目標。若在談判諮商過程、或最後議定文書中出現對我國格或實質權益有所損傷之處，作為一個主權國家，我方自然可以選擇隨時退出。在尚未展開多邊制約談判前，就說臺灣的表態是喪權辱國，也未免太早了一些。

我政府行政部門目前所應為之事有二，一為釐清並向國人清楚說明加入亞投行之戰略目標為何，二為籌組具實質多邊制約談判經驗及熟悉國際開發銀行運作之談判團隊，以求於制約談判過程中維護國家之權益。

（作者為國立中山大學海洋事務研究所所長、海洋政策研究中心主任）