

兩岸經合會之政經意涵

洪財隆

兩岸 ECFA(經濟合作架構協議)跟一般的 FTA(自由貿易協定)一樣，內容大致可區分成三大部分：市場開放、貿易規則(貿易救濟與爭端解決)，以及為了達成市場開放或輔助貿易規則運作所需的組織建置，這裡尤指已於今年 1 月 6 日成立的「兩岸經濟合作委員會(經合會)」。

必須指出，兩岸經合會的法源就是 2010 年 6 月在重慶簽署、9 月 12 日生效的 ECFA。ECFA 明文規定簽約雙方必須在生效後六個月內，亦即今年 3 月 12 日以前，繼續就貨品貿易、服務貿易及爭端解決機制三項協議展開協商，而這些任務顯然都由經合會一肩挑起。

雖然官方一再宣稱經合會只是「非常設性」的任務編組，但無論是從 ECFA 第 11 條明文指出其為「機構安排」，或者就其所執掌與任務繁多的角度來看，比如在針對早收清單的「臨時性的雙方防衛措施」裡，甚至也讓兩岸經合會扮演主訴機關，亦即兩岸經合會的本質絕非只是協商平台其理甚明。也為馬政府「指鹿為馬」的兩岸政策再添一例。

兩岸經合會的問題根源在於 ECFA 僅是架構，自由化的內容與時程，以及相關輔助規範都付之闕如，以致功能超載。舉例而言，過去 ECFA 的討論焦點主要在市場開放，然而算算已在本年元旦起實施的「早收清單」，即使「貨真價實」大概也只占兩岸貿易不到七分之一，ECFA 的潛在利益與實際衝擊大小仍須視後續談判結果而定，觀察重點則在於雙方是否讓「絕大部分」(WTO 的用語為 substantially all the trade) 的貿易進一步自由化，以貨品為例即是零關稅。事實上，ECFA 的最大特色之一就是「打帶跑」(hit and run)，並沒有明訂自由化時程，只約定將「儘速完成」，這也和一般 FTA 在一開始就會講明「計畫與降稅時間表」(plan and schedule) 的作法明顯不同。

換句話說，ECFA 的談判原則確實秉持「先易後難」，但這也意味著此後的簡易之物愈來愈少，而除了市場繼續開放因直接涉及產業調整與內部所得分配本來就不好談之外，更因 ECFA 的設計乃架構先行，後續談判另需確立爭端

解決機制與貿易救濟措施。

其中，在 ECFA 的爭端解決協議簽署並生效前，將由雙方透過協商或兩岸經合會來處理爭端事宜。至於貿易救濟措施則包括反傾銷與平衡稅（涉及不公平貿易行為），以及多邊與因實施 ECFA 而滋生的雙方防衛措施。目前僅知 ECFA 針對貨品貿易早期收穫產品，訂有「臨時性的雙方防衛措施」，要等未來貨品貿易協議完成之後，相關規範才會清楚。

這部分雖複雜但觀察重點只有一個，亦即 ECFA 的爭端解決或貿易救濟措施，究竟是僅「透過」，還是完全「止於」兩岸經合會或其他兩岸機制？一般慣例的確可在 FTA 或區域架構下先行處理，但未必排斥訴諸 WTO 的爭端解決或相關多邊程序。至於「投資保障協議」中的爭議（投資人與投資所在國政府之間）之仲裁機制，一般的國際慣例則是提供多管道（國內、雙邊或國際）的仲裁程序，讓相較處於弱勢的投資人來做選擇，才是王道。

倒也不是說由兩岸所共同設置的機構或經合會不能先低階處理兩岸經貿爭端，或扮演類似 NAFTA（北美自由貿易協定）所設「自由貿易委員會（Free Trade Commission）」的諮商與顧問功能，

重點在於兩岸投資或其他經貿爭端，如果僅由或止於兩岸自己解決，而排斥適當的國際仲裁或多邊爭端處理程序，長期來說等於失去防火牆，反而可能成為新的緊張與衝突來源，自然也不利於兩岸關係穩定發展。

如前所述，由於 ECFA 的「打帶跑」特質，導致經合會的角色與功能相當繁複，所以在台灣所簽訂的幾個 FTA 之中當然看不到類似機構。其設計方式其實主要乃參照中、港 / 澳 CEPA（更緊密經濟夥伴安排）的「聯合指導委員會」而來，該會主要任務在於爭端解決。唯後者的職權範圍也只是列舉或明訂，兩岸經合會卻是「包括但不限於」的例示方式，幾乎毫無限制。不僅徒留話柄，也容易啟人疑竇。 **BT**