

學術論文

論ECFA與兩岸互信機制之建構

ECFA and Confidence Building Measures across the Taiwan Strait

廖舜右 *Shunyo Liao*

中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

兩岸政治與經濟關係現階段雖呈現「二律背反」的現象，兩岸學者在推動兩岸互信機制的討論卻未曾間斷。本文從兩岸關係發展的脈絡中，闡述 ECFA 對兩岸建構互信機制之意涵。首先，本文回顧學界對信心建立措施之研究文獻，說明互信機制之相關理論與實務；其次，以經濟部國際貿易局統計資料為基礎，探討兩岸簽署 ECFA 對我國經貿發展之實質效益；再者，結合學理與實務，說明兩岸 ECFA 從協商、簽署到執行之過程，實質上可視為廣義之信心建立措施的具體實踐；最後，總結討論提出相關政策芻議，以及對兩岸互信機制未來發展前景之觀點。

Although there exists an antinomy in the current political and economic relations between Taiwan and Mainland China, discussion on promoting confidence building measures is still a crucial agenda in the academic arena. This article describes and explains the meanings and implications of confidence

building measures under the ECFA in the context of developmental relations in the Taiwan Strait. Literature review of the concepts and practices of confidence building measures is briefly explained and summarized in the first section. In the second part, based on the Bureau of Foreign Trade database, the potential economic benefits of ECFA for Taiwan are discussed. Finally, this article argues that ECFA could be considered a confidence building measure in process. Policy implications for future development are outlined in conclusion.

關鍵字：兩岸經濟合作架構協議、信心建立措施、自由貿易協定、九二共識

Keywords : ECFA, Confidence Building Measures, Free Trade Agreement,
1992 Consensus

壹、前言

2012年1月14日，馬英九總統以689萬1139票贏得第十三任總統選舉，並於同年5月20日宣示就職。回顧馬英九總統第一任期施政績效，兩岸政治關係的破冰與雙邊經貿合作的拓展，無疑是國民黨得以延續執政的重要關鍵。其中，2010年簽署並生效的「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，更被視為馬政府兩岸政策的重大成就。馬總統曾公開表示，ECFA對台灣、兩岸、亞太乃至世界都有重要意義，台灣由此跨出三大步：¹一是突破經濟孤立，走出被邊緣化威脅；二是讓兩岸經貿走向互惠合作，並在制度化架構下讓台灣創造更多商機與就業機會；三是加速亞洲經濟整合，讓台灣價值受到亞太國際社會重視，成為各國企業進軍大陸市場的一個跳板。

依ECFA協議內容，兩岸政府為加速實現協議目標，雙方同意對部分農產品、貨品及服務貿易實施早期收穫計畫，並將協商調降關稅之「早收清單」列入附件一。其中，我國獲得之早收項目，包括農產品18項、貨品貿易521項、服務貿易11項；但我國給予之早收項目，則為農產品0項、貨品貿易267項，以及服務貿易9項。此一不對等之協議內容，除可看出我國政府保護國內產業之決心，更可明顯感受到北京當局讓利以促進雙邊經貿合作之善意。據經濟部統計報告顯示，ECFA早期收穫計畫自100年1月生效實施至100年12月為止，我國出口至中國大陸總額為1,248.95億美元，其中屬於早期收穫清單內貨品之出口額約為198.53億美元，較99年同期成長9.88%，並為台灣廠商節省約1.22億美元的關稅。²此外，101年1月至10月我國對中國的出口貿易總額為1,067.69億美元，較100年

¹ 江慧真、秦蕙媛，〈ECFA後時期戰略 馬：全球招商 三個月內提案〉，《中國時報》，2010年7月2日，版A1。

² 經濟部國貿局，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)101年1-3月執行成果〉，2012年5月9日，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=439&year=all&pid=2&cid=2> (2013年1月10日)。

同期成長 3.04%；陸方給予我國早期收穫清單內貨品約值 166.56 億美元，其中約 68.5 億美元適用優惠關稅，關稅減免總計 4.28 億美元。³

但誠如批評者所言，兩岸近年來雖然相繼完成三通直航、陸客來台觀光、簽署 ECFA 等重大進展，但北京當局迄今未有調整對台軍事部署的跡象，絲毫不放棄武力統一的意圖。⁴ 2010 年 10 月，我國國安局長蔡得勝赴立法院外交及國防委員會進行業務報告時即證實，中國大陸對台佈署導彈，已從陳水扁總統執政時的 1328 枚增加到 1410 枚；12 月第六次江陳會前夕，陸委會主委賴幸媛會見海協會會長陳雲林時主動提及「撤飛彈議題」，亦未獲得官方代表的具體回應。更甚者，美國國防部《2011 年中國大陸軍事與安全發展報告》指出，北京當局正打造一支能夠投射力量至亞太各地的部隊，而其有限的軍事透明度將嚴重升高因「誤解與誤判」而導致區域衝突的風險。⁵ 一般認為，無論是中國國內封閉的政治結構，還是解放軍對中央領導人所施加的壓力，都不易讓北京當局放棄對台動武的政策選項。⁶

鑑於此一兩岸政治與經濟關係「二律背反」(Antinomy) 現象，兩岸關係學者在推動兩岸信心建立措施 (Confidence Building Measures, 又稱為互信機制) 方面的討論未曾間斷。事實上，馬英九總統上任後，外交休兵的權宜政策有效緩和了劍拔弩張的台海情勢，國安單位與國防部再次邀集專家學者研究兩岸「互信機制」的可行性。2008 年 12 月 12 日，馬英九總統更在《華盛頓時報》(The Washington Times) 發表《和平計畫、中國大陸

³ 經濟部國貿局，〈海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)執行情形〉，2012 年 12 月 6 日，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=522&year=all&pid=2&cid=2> (2013 年 1 月 10 日)。

⁴ United States Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010," *Annual Report to Congress*, pp.49-52, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf (January 10, 2013).

⁵ *Ibid.*, pp.1-8, 37-40.

⁶ 李攻憲、黃志超、陳健宏，〈析論朝鮮半島情勢對兩岸關係之戰略意涵〉，《國會月刊》，第 39 卷，第 8 期 (2011 年 8 月)，頁 43-45。

與台灣》(Peace Plan, China and Taiwan)一文，呼籲中國大陸認真思考撤除對台飛彈部署，並建議兩岸應尋求建立「互信機制」，創造有利於簽署和平協議的政治氛圍。⁷但問題在於，何謂信心建立措施？ECFA 與信心建立措施有何關係？信心建立措施對兩岸政經關係又有何實質效益？未來發展前景如何？

為回答上述研究問題，本文擬從兩岸關係發展的脈絡中，逐一闡述 ECFA 對兩岸建構互信機制之意涵。首先，文章第一部分將回顧學界對信心建立措施之研究文獻，重點說明互信機制之相關理論與實務；第二部分則以我國經濟部國際貿易局統計資料為基礎，探討兩岸簽署 ECFA 對我國經貿發展之實質效益；再者，文章第三部分進一步結合學理與實務，說明兩岸 ECFA 從協商、簽署到執行之過程，已實質上促進了台海的和平與穩定，無疑是國際間廣義信心建立措施的具體實踐；最後，本文將總結所有討論，進一步提出相關政策芻議，以及對兩岸互信機制未來發展前景之觀點。

貳、信心建立措施的理論與實務

「信心建立措施」源於 1970 年代以來歐洲安全暨合作會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE) 一系列穩定區域安全的各種倡議，核心措施及其演進，分別詳載於 1975 年「赫爾辛基最後議定書」(Final Act of the Helsinki Conference)、1986 年「斯德哥爾摩會議文件」(Document of the Stockholm Conference) 以及 1990 年「維也納文件」(Vienna Document)。⁸它在學理上雖不是一套完整的理論，但其概念強調各國應透過接觸、交流等各種建立互信的措施，有效降低彼此誤解

⁷ Ma Ying-jeou, "Peace Plan: China and Taiwan," *The Washington Times*, December 12, 2008, <http://www.washingtontimes.com/news/2008/dec/12/peace-plan/> (January 10, 2013).

⁸ Richard Darilek, "East-West Confidence Building: Defusing the Cold War in Europe," in Michael Krepon ed., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions* (Hampshire: Macmillan, 2000), pp.275-284.

(Misunderstanding) 與誤判 (Miscalculation) 的可能，由而避免國家之間衝突非預期的升級，同時建立雙邊或多邊政經合作所需之「信任」與「信心」基礎。冷戰結束後，歐洲發展信心建立措施的成功經驗，豐富了信心建立措施在概念上與政策執行上的內容，舉凡宣示性措施、溝通性措施、透明化措施、限制性措施、查證性措施等，均成為世界其他地區推動互信機制的主要步驟。

迪斯賈汀絲 (Marie-France Desjardins) 歸納出信心建立措施歐洲經驗四項主要特徵⁹：(一) 最小的政治意願 (Minimum Political Will) — 由於信心建立措施並非以解決國家間爭端為前提，所以只需擱置政治爭議並具備最小的政治意願，即可開啟相關措施談判；(二) 互惠原則 (Reciprocity) — 參與協商的國家在互惠的前提下討論合作的內容，故而不用作出比對方更多的讓步；(三) 不設定嚴苛限制 (Lack of Constraint) — 長遠或嚴苛的計劃只會削弱彼此合作的意願，初步合作的焦點應放在澄清彼此軍事與政治意圖之上；(四) 相關義務不具法律效力 — 歐洲經驗強調以自願履行或所謂的「政治約束」的形式建構互信機制，相關協定不具法律強制力及懲罰條款。

克蘭普 (Michael Krepon) 進一步將信心建立過程區分為三個階段：¹⁰
(一) 衝突避免 — 衝突各造領導人同意在不危及國家安全的前提下，進行最基本與最初步的溝通與接觸，其目的乃透過設置熱線以及軍事演習的事前通知等措施，避免突發事件導致對立情勢之惡化，進而讓衝突各方思考或準備下一階段的接觸；(二) 信心建立 — 對立各方進一步增加軍事透明度、限制彼此軍事準備與相關活動，甚至接受來自敵國、第三國或國際組

⁹ Marie-France Desjardins, "Rethinking Confidence-Building Measures: Obstacles to Agreement and the Risks of Overselling the Process," *ADELPHI Paper* No.307 (Oxford: Oxford University Press for IISS, 1996), pp.24-27.

¹⁰ Michael Krepon, "Conflict Avoidance, Confidence-Building, and Peacemaking," in Michael Krepon ed., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington: The Henry Stimson Center, 1998), pp.7-12.

織的外國軍事觀察團實地監督軍事演習等措施，以獲取對手國國內更大程度的政治支持；（三）強化和平—本階段的目的是擴大並深化既存的合作關係，以促成國與國之間政經關係穩定而實質之進展，最終達到和平強化之成效。克蘭普強調，上述信心建立進程是以漸進原則為導向，必須要在初級階段運作成熟時才能進入下一階段。其中，第一階段到第二階段是由衝突轉入互信，容易因國內政黨或利益團體的反對而遭遇阻礙，困難度較高；第二階段到第三階段則屬互信機制的再加強，困難度相對較低。因此，如何使各造進入第二階段，是信心建立進程的重大關鍵，也是本文所欲強調之處。

歷經冷戰迄今國際社會的相關實踐，學界嘗試就信心建立措施進行理論化的工作，並歸納出宣示性（declaratory）、溝通性（communication）、透明化（transparency）、限制性（constraint）與查證性（verification）等五類互信機制。宣示性措施係指一種意圖的陳述，包括和平解決爭端、不攻擊或不發動第一擊等政治承諾；溝通性措施旨在避免無預警的衝突升級，例如熱線、軍事互訪、區域安全論壇、軍事意外通報制度、衝突預防中心等機制；透明化措施則是透過軍事資訊的定期更新，以降低敵對雙方彼此誤解或誤判的可能性，包括公布國防白皮書、軍事演習的事先告知、加入聯合國武器登記制度等；限制性措施進一步涉及雙方軍備管制與裁軍計畫，例如限制軍事演習規模、裁減作戰人員與武器、限制特定武器部署的類別與數量、劃定軍事中立與非軍事區等作法；查證性措施則包括邀請觀察員現場觀察演習的進行、針對特定資訊提出現場查證要求、開放空中查證等，以檢核相關軍事資料正確與否。¹¹

值得注意的是，在後冷戰國際關係的持續實踐下，信心建立措施之概念意涵不斷擴充，舉凡國家之間用以降低彼此敵對意識、避免非預期之衝

¹¹ 楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，第38卷，第6期（1999年），頁4-6；王安國，〈兩岸信心建立措施之評析〉，《遠景基金會季刊》，第10卷，第3期（2009年），頁121-126。

突升級，進而有利於塑造政經合作氛圍者，皆可列入信心建立措施之應用範疇。培德森（M. Susan Pederson）和韋克斯（Stanley Weeks）即指出，相較於過去用以增加透明度和減少不信任的軍事互信機制，許多雖然與安全無直接相關，但整體上對促進區域和平穩定有間接貢獻之政治、經濟、和環境的安排，亦可視為廣義信心建立措施的一部分。¹²換言之，信心建立措施已逐漸發展成為一個開放性的概念，其具體措施內容與實際應用方式，皆視不同對象之時空環境背景而定。

參、兩岸簽署 ECFA 之實質效益

本文認為，評估 ECFA 的實質效益，可從三個面向進行觀察。首先，理論上貿易自由化有助於吸引外資，強化經濟體質，藉由觀察投資環境有無改善，可瞭解自由化後的影響。其次，可觀察貿易成長數據，因為貿易自由化可強化原本具出口優勢的產業，而 ECFA 附帶的早期收穫清單，則可保護較不具優勢的產業，使其繼續發展與改善。最後，可觀察貿易往來是否更便捷，貿易自由化不但可改善貿易條件，也能提昇經商環境，更具有市場開發之效果。

美國商業環境風險評估公司（Business Environment Risk Intelligence，簡稱 BERI）2011 年第 3 次（12 月）的「投資環境風險評估報告」指出，由於受到歐債風暴及美國經濟衰退影響，大部分國家評分均略微下降，我國的投資環境評比（Profit Opportunity Recommendation, POR）總分 73 分，在列入評比的全球 50 個主要國家中僅次於新加坡與瑞士，與挪威並列全球第 3 名。「投資環境風險評估報告」於每年 4 月、8 月及 12 月定期發布，主要採取營運風險、政治風險及匯兌風

¹² M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p.82.

險等3大指標，評估跨國企業在各國從事投資及從中獲利的程度，以作為評估投資環境優劣的依據。顯然，在全球經濟普遍不景氣的趨勢中，我國投資環境仍備受國際肯定，而兩岸簽署ECFA對我國整體經貿發展的正面效益，更將是台灣成為全球投資新亮點的關鍵。

經濟部於2012年2月10日公佈的數據顯示，100年1月至12月我國出口至中國大陸貿易總額為1248.95億美元，較99年同期成長8%，其中約198.53億美元屬ECFA早期收穫清單之貿易品項；而我國自中國大陸進口總額約為433.83億美元，較99年同期成長21.29%，其中約50.37億美元屬ECFA早期收穫清單之貿易品項。出口產品內容方面，100年1月至12月我國出口至中國大陸之工業產品，成長率前五名之產業及其高成長貨品分別為：(一)「其他類」成長55.39%，如「經其他加工的玻璃」成長達128%；(二)「運輸工具業」成長46.11%，如「機動車輛用照明裝置」成長達279%；(三)「機械及零組件業」成長29.17%，如「金屬陶瓷及其製品」成長達300%；(四)「石化業」成長8.16%，如「對二甲苯」成長達125%；(五)「紡織業」成長8.03%，如「非零售精梳較細支混紡棉單紗」成長達364%。農產品外銷中國大陸出口值約1億2564萬美元，較99年同期成長率達127%，其中高成長貨品分別為「冷凍秋刀魚」成長355%、「活石斑魚」成長143%、「茶葉」成長63%，以及「文心蘭」成長709%。¹³ECFA對我國總體經濟成長之助益，由此可見一斑。

然而，ECFA除提高我國經濟成長的直接效果外，它在改善我國因應貿易自由化之衝擊與吸引外商來台投資上，亦具有顯著而不容忽視的正面效應。因應區域經濟整合負面衝擊方面，中華經濟研究院以「全球貿易分析模型」(Global Trade Analysis Project, GTAP)研究結果顯示，在東協與中國大陸、日本、南韓加速完成自由貿易區之際，將使我國GDP下降

¹³ 經濟部國際貿易局，〈ECFA早期收穫計畫執行情形〉，2012年2月10日，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=417&year=all&pid=2&cid=2> (2013年1月10日)。

0.84%，生產總額減少 99.87 億美元，衝擊最大的本土產業依序為化學塑膠橡膠業（-29.26 億美元）、紡織業（-20.67 億美元）、機械業（-15.48 億美元）、石油及煤製品業（-7.81 億美元）、汽車及零件業（-2.94 億美元）、成衣業（-1.96 億美元）以及皮革及其製品業（-1.47 億美元）；¹⁴但這些負面效應在兩岸簽署 ECFA 後不僅有效獲得緩和，更進一步拓銷大陸內需市場及擴大廠商既有之出口。吸引外商來台直接投資方面，由於我國藉由 ECFA 得以參與區域經濟整合，再配合兩岸大三通之貨物及人員流通之便利性、雙邊貨品關稅降低及非關稅障礙消除之自由化效果，以及我國在地理上之區位優勢等，皆有助於促使外資看好 ECFA 兩岸商機，將台灣作為其在東亞地區之生產、行銷、研發與營運基地；據統計，ECFA 簽署後，100 年全年我國成功吸引外資在台投資達 95.32 億美元，促成就業人數為 2 萬 3938 人。¹⁵

2012 年 11 月 20 日，東亞峰會（EAS）部長級會議上出現了二項重大的進展：其一，中國、日本、南韓三國克服因領土爭議所產生的不確定性，宣布正式啟動「中日韓自由貿易區」談判；其二，東協與中、日、韓、印、澳、紐等 6 個夥伴國共同宣布，明年將啟動「區域全面經濟夥伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判，並由印尼主導推動 RCEP 協商。由於 RCEP 旨在整合東協和 6 個主要貿易夥伴間既有的 5 項自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），包括東協－中國、東協－日本、東協－南韓、東協－澳紐、東協－印度等，預估將成為人口約 30 億、GDP 加總逾 16 兆美元、占全球經貿產值三分之一，而僅次於 WTO 以外的最大 FTA。一般認為，該協定可提供加速區域貿易與投資流動的架構，有助於減輕東亞國家傳統上對歐美出口市場的依賴，同時提升區域內開發中國家

¹⁴ 中華經濟研究院(台灣 WTO 中心),《兩岸經濟合作架構協議之影響評估:摘要說明》,2009 年 7 月 29 日, <http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/04.pdf> (2013 年 1 月 10 日)。

¹⁵ 經濟部國際貿易局,〈ECFA 早期收穫計畫執行情形〉,2012 年 2 月 10 日, <http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=417&year=all&pid=2&cid=2> (2013 年 1 月 10 日)。

之間的貿易。值得注意的是，RCEP以「開放加入」(open accession)為原則，任何與東協簽署FTA或其他經濟夥伴國都可以參與，其目的在於構築包括所有區域經濟夥伴之FTA網絡。同時，大陸國台辦常務副主任、海協會副會長鄭立中在2012年8月大連台灣名品展上即曾公開表示：「在一個中國原則下，今年底東協會議上幫助台灣加入東協FTA，一切好談。」¹⁶換言之，我國透過ECFA與中國擴大經貿交流的合作氛圍，除有利於後續談判的順利進展，更將提供我國進一步加入RCEP區域經濟整合網絡之絕佳契機。

小結以上，從前述三個方面觀察，ECFA在經濟上共可產生五大實質效益。第一，ECFA可改善台灣的投資環境，使國內足以因應自由化的挑戰，並吸引全球投資。第二，ECFA可提昇台灣產業的貿易實力，擴大產品出口，有助總體經濟之成長。第三，除了貿易成長外，亦可抵銷區域自由化對台灣產生的負面衝擊，使台灣加入東亞區域整合的進程。第四，ECFA可協助各級產業打開大陸市場，鞏固台商在原有的區位優勢，並提昇各級產業外銷大陸的比例。第五，由於投資環境改善，貿易數據成長，產業優勢得到發揮，ECFA長期可促進台灣整體的就業率，有助於面對全球經濟不景氣，提昇台灣在全球貿易的地位。

肆、ECFA有助於兩岸互信的拓展與深化

政治與經濟是國際關係中的重要議題，在國際政治的學術研究中，國家安全是至高的目標；但在國際經濟的領域裡，貿易與獲利才是國家的當前要務。然而，兩者並非無法兼顧，政治可以達成貿易協議，經濟可以改善政治關係。本文主張，ECFA不只是單純的經濟架構協議，更可作為廣

¹⁶ 黃佩君，〈鄭立中釋善意 助台入東協FTA〉，《中國時報》，2012年9月1日，
<http://news.chinatimes.com/mainland/11050503/112012090100266.html> (2013年1月10日)。

義的互信機制。以下將從戰略的觀點，結合信心建立的理論架構，分析當前兩岸在經貿上的談判，是否可作為未來軍事與政治的合作基礎。並提出解決當前 ECFA 爭議的可能途徑。

2010 年 8 月 6 日，總統馬英九接見美國智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS) 研究員前美軍太平洋司令基亨 (Timothy Keating) 等人，針對我國啟動與新加坡探討簽署經濟合作協議一事交換意見。馬總統表示，這代表 ECFA 簽訂不僅有助於改善兩岸關係，也是台灣與其他主要貿易夥伴洽簽類似 FTA 的敲門磚。更重要的是，ECFA 使兩岸雙方不但緊張降低，而且在經貿方面有更制度化的發展。ECFA 的簽訂，前後除了雙方的個別與共同研究之外，談判與協商更花了半年多的時間，包括四次主要的談判及十多次小型談判，雙方藉此進行了比過去任何時期更廣泛而深入的接觸，故「ECFA 基本上也是一種廣義的信心建立措施」。而我國與中國大陸改善關係的同時，美國、日本、歐盟、東協、紐澳等國將更有意願或敢於與台灣提升往來層級。此一言論，直接點出 ECFA 在兩岸安全治理中的關鍵角色，提供兩岸關係發展的另一思維。¹⁷

值得注意的是，兩岸信心建立措施並非一個嶄新的概念。1996 年飛彈危機後，我國學界曾倡議軍事熱線來避免台海戰爭的爆發，惜當時兩岸政治氛圍未能提供建構互信機制所需的有利條件。我國國防部在 2000 年、2002 年以及 2004 年版的《國防報告書》中，均提出相關軍事互信機制構想，但終因陳水扁政府兩國論、終止國家統一綱領等政策而一再推遲。¹⁸2008 年二次政黨輪替後，隨著兩岸重新啟動制度化協商機制，如何終止兩岸軍事敵對狀態，也開始受到各界關注。馬英九總統在同年 5 月 20 日就職演說中即提到，兩岸應就和平協議等問題進行協商；次年，我國國防部也於首份《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review

¹⁷ 李明賢，〈馬總統：ECFA 廣義兩岸信心措施〉，《聯合報》，2010 年 8 月 7 日，版 A23。

¹⁸ 林正義，〈美國與台海兩岸信心建立措施〉，《問題與研究》，第 44 卷，第 6 期 (2005 年)，頁 19-22。

2009, QDR)中，進一步提出近、中、遠程的三階段互信機制規劃。¹⁹美方「國際戰略研究中心」等軍事與外交智庫亦提出相關專文分析，其觀點亦受到各界重視。²⁰

不僅如此，北京當局對於我方長期提出之互信機制倡議，官方回應亦呈現愈來愈積極之趨勢。舉例而言，中共中央台辦和國務院台辦於 2004 年 5 月授權發表「五一七聲明」中，即提出以軍事互信機制建構兩岸和平穩定關係之倡議：「未來四年無論什麼人在台灣當權，只要他們承認世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，摒棄台獨主張，停止台獨活動，即可展現和平穩定發展的光明前景...恢復兩岸對話與談判、平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同建構兩岸關係和平穩定發展的框架」。²¹ 同年 12 月，兩岸軍事互信機制更首次被寫入中國國防白皮書，強調「只要台灣當局接受一個中國原則，停止台獨分裂活動，兩岸隨時可以就正式結束敵對狀態，包括建立軍事互信機制進行談判」。²² 其後 2006 年版中國國防白皮書再度納入兩岸建立軍事互信機制內容；2008 年 12 月胡錦濤發表「胡六點」講話中，更明確呼籲：「為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，協

¹⁹ 近程階段除定期公布國防白皮書、軍事演習活動事先公告、保證不發動第一擊、遵守核武五不政策、擬定海峽行動準則外，亦將持續釋出善意、爭取輿論支持，並推動軍事學術交流和建立軍事熱線；中程階段以簽署「海峽共同行為準則」為目標；遠程階段則依雙方簽訂的和平協議，結束兩岸敵對狀態。參見：中華民國國防部，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》(台北市：國防部，2009 年)，頁 43，<http://www.mnd.gov.tw/QDR/menu.htm> (2013 年 1 月 10 日)。

²⁰ Bonnie Glaser and Brad Glosserman, "Promoting Confidence Building across the Taiwan Strait," *Report of the CSIS International Security Program and Pacific Forum CSIS* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2008), pp.1-28.

²¹ 新華社，〈中台辦、國台辦就當前兩岸關係問題發表聲明〉，http://news.xinhuanet.com/taiwan/2004-05/17/content_1472605.htm (2013 年 1 月 10 日)。

²² 新華社，〈《2004 年中國的國防》白皮書(全文)〉，<http://politics.people.com.cn/GB/1027/3081796.html> (2013 年 1 月 10 日)。

商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架」。²³

但事實證明，即便兩岸彼此不斷釋出建構互信機制之政策宣示，在台海兩岸既非普遍接受的國際關係，又非純粹國家內部關係的結構限制下，實難套用以軍事透明化為核心的歐洲「信心建立措施」發展經驗。²⁴ 進而言之，兩岸歷經長期以來的政治與軍事對峙，目前雖不至於如朝鮮半島處於一觸即發的瀕戰狀態，但亦未具備發展軍事互信機制以商討和平協定之條件：一方面，在政治人物與利益團體長期操作統獨問題下，兩岸領導人普遍缺乏擱置政治爭議之決心與共識，甚難凝聚推動軍事互信機制之最小政治意願；另一方面，由於兩岸軍事能力嚴重失衡，我國不僅難以要求中共基於互惠原則而做出軍事透明化上的相同讓步，其有限的決策透明度亦容易令人對其軍事與政治意圖存疑。無怪乎，即使我國政府一再召集專家學者研擬一系列互信機制，國防部甚至於《國防報告書》中規劃出具體推動期程，但始終未見兩岸發展出任何類似歐洲「信心建立措施」之機制。由此可見，改採廣義信心建立措施思維，並由較不具敏感性的非軍事互信機制著手，才是符合當前兩岸關係現況的務實做法，而 ECFA 正是建立兩岸互信的最佳切入點。

依克蘭普的分類，兩岸自 2008 年重啟制度性協商後，目前正處於「衝突避免」向「信心建立」過渡之階段。但有別於其他衝突地區採取軍事透明化措施增加互信，兩岸主要透過擴大雙邊交流方式來消除敵對意識，二者做法雖明顯有所不同，但基本上都是以獲取對手國國內「更大程度政治支持」為其目標。不諱言，歷經民進黨政府 8 年執政的負面衝擊，修補兩岸政治互信的難度甚高，但在馬英九總統「外交休兵」的權宜政策下，的確有效緩和過去兩岸動輒劍拔弩張的對立情勢，相繼完成三通直航、陸客來台觀光等重要談判。在此基礎上，兩岸政府自 2009 年 2 月開始推動

²³ 李志強，〈胡錦濤：攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興〉，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495_2.htm (2013 年 1 月 10 日)。

²⁴ 林正義，前引文，頁 2-3。

ECFA，並於次年 6 月 29 日正式簽署 ECFA 協議，為兩岸關係的發展開啟新頁。除此之外，2012 年 8 月第八次江陳會談中，兩岸代表順利簽署「海峽兩岸海關合作協議」、「海峽兩岸投資保障和促進協議」以及納入 24 小時通報機制之「人身自由安全保障共識文件」。這些協議之落實除有助於透過政府公權力保障兩岸經貿投資活動，以降低投資人在地主國可能面臨之外匯管制、徵收、國有化、戰亂或暴動之政治風險，更能就投資待遇、損失補償、代位求償、移轉、爭端解決及資訊透明化等制度予以規範，實質鞏固並擴大兩岸 ECFA 合作成果，不可不謂兩岸交流互動之新里程。

本文認為，兩岸政府迄今雖未能達成軍事互信與和平協定，但透過 ECFA 從協商、簽署到執行之過程，已實質上促進了台海的和平與穩定，無疑是國際間廣義信心建立措施的具體實踐。首先，兩岸推動 ECFA 的過程中，前後共歷經四次主要談判與十多次小型協商，雙方藉此進行了比過去任何時期更廣泛而深入的接觸，並由此深化雙邊合作之協商網絡。其次，國內反 ECFA 勢力主要集中在中南部農業縣市，並在政治人物煽動下將 ECFA 與傾中、賣台劃上等號，但隨著 ECFA 實施後對我國農業與工業貿易收益的巨幅提升（如本文第三部分所示），中南部民眾不僅逐漸消除對 ECFA 的疑慮與偏見，更開始對政府擴大兩岸交流政策有所期待。最後，誠如區域整合論者所言，經貿等功能性合作的成功經驗，有助於國家之間培養合作的意願與默契，而隨著區域經濟整合目標的逐步達成，更讓參與國願意就敏感的政治與軍事議題進行合作。²⁵

因此，ECFA 在戰略與安全事務上，具備下述三大功能。第一，ECFA 可為兩岸交往制度化與正常化提供安全治理與對話的基礎。第二，ECFA 在經濟上的效果，可強化兩岸對彼此的信任，使兩岸進行戰略對話的時機更加成熟。第三，ECFA 帶來貿易上的成長，以及兩岸合作層級的提昇，使兩岸領導人可藉由互惠的角度，得到說服國內的能力，並消除反對聲浪的

²⁵ 曾怡仁、張惠玲，〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 8 期(2000 年)，頁 55。

疑慮，促進未來的和平協議與區域穩定。

伍、政策芻議與未來展望

馬英九總統於第二任期就職演說中表示，過去 4 年政府堅持「對等、尊嚴、互惠」的理念，秉持「以台灣為主、對人民有利」的原則，恢復兩岸制度性協商並簽署 18 項協議，實現兩岸和解；亦期許未來 4 年，兩岸開拓新的合作領域，鞏固和平、擴大繁榮、深化互信，並在中國大陸政治參與逐步開放、人權與法治日漸完善下，為兩岸和平發展創造更有利的環境。馬總統亦鄭重表示，兩岸政策必須在中華民國憲法架構下，維持台海「不統、不獨、不武」之現狀，並在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸和平發展；而「一中」當然就是中華民國，20 年來兩岸的憲法定位就是「一個中華民國，兩個地區」，這是最理性務實的定位，也是中華民國長遠發展、保障台灣安全的憑藉。²⁶從上述演說內容可知，兩岸政策不僅是馬總統第一任期的最大成就，亦將是未來 4 年的施政主軸。

誠如本文所分析，ECFA 不僅暢通兩岸制度性協商管道，讓兩岸政府進行了比過去任何時期更頻繁而深入的接觸，它對我國工業與農業貿易上的實質收益，亦有助於消除國內對於擴大兩岸交流的疑慮，實質上發揮了信心建立的效果。馬總統於 2012 年 12 月接受訪問時即強調，4 年多來兩岸簽署 18 項協議洽談過程中，曾觸及名稱或定位等問題，談判人員都求同存異解決，而在談判過程累積的經驗，已實質形成「互信的建立」。²⁷從國際關係信心建措施研究的觀點來看，ECFA 確可視為廣義信心建措施的一項具體實踐，而兩岸政治爭議的暫時擱置，更是此一信心建進程得

²⁶ 李淑華，〈總統：兩岸鞏固和平 深化互信〉，

<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201205200017.aspx> (2013 年 1 月 10 日)。

²⁷ 呂雪慧、崔慈悌，〈兩岸和平協議 陸應先提內容〉，

<http://news.chinatimes.com/focus/501012448/122012121000396.html> (2013 年 1 月 10 日)。

以拓展的重要前提。值得注意的是，有別於中共對台政策在「一個中國原則」上的堅持，我國政府為推動與對岸務實交流，陸續創造了「九二共識」、「一中各表」、「一國兩區」等政治詞彙。事實上，政府創造政治詞彙的目的，無非希望以暫時擱置統獨問題的方式來尋求兩岸合作的共通基礎，但從最近提出「一國兩區」後國內反對而對岸亦未表支持的結果來看，回到「九二共識」模糊一中的論述，應仍是維持兩岸現狀以賡續推動交流合作的最大公約數。

另一方面，兩岸應繼續 ECFA 的談判進程，深化兩岸貿易自由化的效果，並建立兩岸在各類議題交流的制度基礎。台灣內部對於 ECFA 並無巨大的爭議，但由於目前談判已進入深水區，早收清單的效果也逐漸平緩，兩岸應繼續強化談判與交流力道，提昇自由化的程度，使貿易與投資的環境更為改善。同時，兩岸領導人應整合官方談判成果，與民間貿易的成長，適度地宣傳 ECFA 帶來的經濟效益與和平紅利。以擴大兩岸制度性談判的民意基礎，使雙方互信程度提高。

整體而言，ECFA 雖然成效顯著，但它至今也才剛屆滿二年，無論在深化制度或擴大合作範疇方面，都還有相當的努力空間。因此，政府與其執著以「一國兩區」明確定位兩岸關係，由而承受來自國內與對岸一定程度之政治風險，不如在兩岸政治關係上回歸「九二共識」維持戰略模糊的立場，傾全力拓展 ECFA 以累積兩岸政治互信。畢竟，中國大陸東南沿海部署的 1400 餘枚飛彈仍未縮編或裁撤，且 2004 年頒訂之《反分裂國家法》亦持續提供解放軍阻獨促統之法源，惟有持續通暢兩岸對話管道，才能確保雙方不會因誤解或誤判而造成非預期的衝突。展望未來，我國面對東協加一、加三以及 RCEP 等區域經濟整合的挑戰，深化 ECFA 儼然已成為政府經貿政策之主軸，國內反對黨陣營亦不再否定 ECFA 在活絡國家經濟上的重要角色；中共方面亦將 ECFA 寫入「十二五規劃」，並以建立健全兩岸經濟合作機制、全面深化兩岸經濟合作、支持海峽西岸經濟區建設

為其三大發展目標。²⁸由此觀之，只要 ECFA 能持續發揮其促進經貿發展之預期功能，兩岸終將逐一消除歷史包袱、意識形態、政治衝突等不信任因素，並向和平協定之目標加速邁進。

²⁸ 相關內容詳載於中共「十二五規劃」第 58 章之中。參見：〈十二五規劃綱要(全文)〉，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=101630865> (2013 年 1 月 10 日)。