

學術論文

兩岸經濟合作與經濟安全化： 與 ECFA 有關爭議的分析

Taiwan-China Economic Cooperation and Economic Securitization: Analyzing the Debates Surrounding the ECFA

林挺生 *Ting-Sheng Lin*
加拿大魁北克大學蒙特婁分校政治系助理教授
Assistant Professor of Department of Political Science
University of Quebec at Montreal

摘要 / Abstract

台灣在東亞經濟整合風潮中的缺席被視為台灣經濟成長停頓的原因之一。因此，從馬英九當選以來，便積極推動兩岸經貿交往的正常化，ECFA 就是這個策略的重要一步。從哥本哈根學派的安全化理論出發，本文嘗試分析 ECFA 協商過程中出現的正反兩套論述。在安全化的操作過程中，明確定義威脅的存在是最重要的步驟之一，直接影響到安全化行動者要求的特定措施的正當性基礎。本文從正方的論述開始，對其宣稱的「邊緣化危機」加以分析，並根據細分之後的三個威脅的層次辨識出各自的指涉對象；隨後依正方的順序提出反方的論述，並將正反方的相互攻防置於特定的台灣政治社會背景脈絡中加以理解。正反雙方的論述都包含了簡化的二分邏輯與武斷的推論兩個特點。這兩個特點的存在，正是公共議題從政治

化向安全化轉向的重要指標。

Absence of Taiwan in the trend of regional economic integration in East Asian is considered as one of the reasons causing Taiwan's economic stagnation. Thus, Ma Ying-jeou's priority was to promote the normalization of economic relations between Taiwan and Mainland after he won the 2008 election, the ECFA is the most important step of his strategy. Using the Copenhagen School's securitization theory, this paper analyzes two rival discourses appearing in Taiwan during the ECFA negotiations. Attesting affirmatively the existence of threat is one of the most essential elements of securitization; it affects directly the legitimate foundation of the extraordinary measures claimed by securitizing actor. Starting from the ECFA supporters' discourse, we analyze the "danger of marginalization" as the main existential threat, and then we divide it into three strands in order to identify separately their referent objects. We also present, follow the same order, the adversary's discourse and analyze the debates surrounding two discourses in the setting of Taiwan's particular socio-political context. Both discourses contain flaws such as simplified dichotomy and arbitrary judgment that are principle characteristics of the transformation from politicization to securitization.

關鍵字：安全化、區域經濟整合、中國、自由貿易協議、哥本哈根學派

Keywords : Securitization, Regional Economic Integration, China, Free Trade Agreement, Copenhagen School

壹、前言

2000年以來，由於在國際貿易組織(WTO)架構下的多邊談判受挫，各國紛紛以簽訂區域貿易協定的策略來應對。¹後來居上的東亞地區，在自由貿易協定的談判進度上特別引人關注。²然而，在這一波區域經濟整合(regional integration)的趨勢中，身為全球第十七大貿易國的台灣，卻受到國際政治因素的影響而被排除在各種協商之外。歸根結底，北京的政治態度是決定台灣是否能在東亞經濟整合過程中，佔有一席之地的主要因素。有鑑於此，2008年國民黨重新執政之後，台灣的大陸政策就出現重大轉折，企圖透過改善兩岸關係以尋求更寬廣的國際空間。「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement，以下簡稱 ECFA)就是這個策略下的產物。

ECFA 並非生效後立即成為自由貿易區的一般自由貿易協定(Free Trade Agreement，以下簡稱 FTA)，而是與中國和東協在2002年簽訂的「中國－東協全面經濟合作架構協議」類似的「漸進式」架構協議。³選擇這個模式的原因，是兩岸需要時間來建立互信關係，以及讓弱勢產業有充分餘裕來進行必要調整。⁴從2009年馬英九政府提出 ECFA 的規劃，到2011年

¹ Christian Deblock, "Accords Commerciaux: Entre Coopération et Compétition," *Politique étrangère*, No.4 (2012), p.828.

² 關於亞洲地區自由貿易協定與區域經濟整合的研究，請參考：Asian Development Bank, *Emerging Asian Regionalism: A Partnership for Shared Prosperity* (Manila: Asian Development Bank, 2008); Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja, "Asian FTAs: Trends, Prospects, and Challenges," ADB Economics Working Paper Series No. 226 (October 2010).

³ 中國官方的名稱是「中國－東盟全面經濟合作框架協議」，英文全文：Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Between ASEAN and the People's Republic of China。見：

<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/framework-agreement-on-comprehensive-economic-co-operation-between-asean-and-the-people-s-republic-of-china-p-hnom-penh-4-november-2002-3>

⁴ 請參考經濟部中小企業處，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)之相關說

6月兩岸完成簽署，只用了一年多的時間；並於2011年元月生效，開始對「早期收穫清單」(以下簡稱早收清單)上的產品實施關稅調降。然而，在ECFA協商過程中，台灣內部針對這個協議的內容與後果，進行了十分激烈的爭論，彰顯了與兩岸關係有關議題的高度爭議性。

針對ECFA的爭論，在內容上遠遠超過不同政治經濟學理論取向之間的歧異，也不能單純以統獨政治立場來將不同意見分門別類。為了更適切地掌握在這場爭論中彰顯的兩岸之間政治經濟關係的特殊性，本文將嘗試以哥本哈根學派(Copenhagen School)的「安全化」(Securitization)理論架構，對贊成與反對陣營所提出的論述內容進行分析。下一節將以兩岸經貿往來的變遷切入，提供ECFA協商所處的背景脈絡；第三節將簡要介紹ECFA的協商過程與協議內容。第四節則是以安全化理論的分析架構處理爭論雙方的論述內容。

貳、背景脈絡：兩岸經貿往來的變遷

1949年國共內戰結束之後，台灣與大陸長期處於武力對抗的狀態，長達三十年的時間裡，雙方都禁止任何經貿往來。這個充滿敵意的對峙情勢，一直延續到1979年中國大陸實行改革開放政策後，才發生根本的改變。1979年中國人大常委會發表了〈告台灣同胞書〉，宣告對台政策從「武力解放台灣」調整為「以和平方式實現祖國統一」；接著，鄧小平更提出了「一國兩制」的概念，表示願意承認台灣由國民黨統治的事實。此後，「和平統一」與「一國兩制」就成為北京對台政策的基本方針。

在這個新的策略方向下，促進兩岸經貿交流成為重點政策方針。北京的考量是：加強兩岸的經貿交流，不只能夠利用台灣的資金、技術與管理經驗，以協助中國大陸的經濟發展；更重要的是能使台灣對中國大陸的經

明〉，<http://www.moeasmea.gov.tw/ct.asp?xItem=8405&ctNode=549&mp=1>。

濟依賴不斷加深，最終令台灣無法再獨立於中國之外發展，從而實現和平統一的目標。⁵這個指導方針三十年來從未更動，北京推動兩岸經貿往來的意圖，從來就不僅限於經濟的利益，而是以實現「祖國統一」這個政治目標為依歸。同時，中國政府也從未試圖掩飾這個動機，不論是公開宣傳或是私下接觸，都始終如一地宣示這個立場。⁶

從近三十年來中國政府在國際政治上的操作，也可以清楚看出這些政策作為的基本邏輯。北京將台北爭取國際空間的行動一概視為建立「兩個中國」的企圖而嚴厲地打壓；對希望與其建交的國家，都要求先承認「一個中國」與「台灣是中國的一部分」的原則；更全面封鎖台灣對外尋求正式經貿合作關係的嘗試，目的即在達到全面孤立台灣，迫使台灣向中國大陸更加靠攏的效果。另一方面，則是積極主動地建立、深化與台灣之間的經貿關係。從 1979 年正式取消兩岸經貿禁令至今，陸續出台多項主動的優惠政策，主要集中在「擴展雙邊貿易」與「吸引台商投資」兩大項目。⁷而此時台灣正面臨勞動力短缺、薪資快速上漲、以及國際競爭加劇等壓力，於是兩岸之間的經貿交流從 1980 年代後期開始，便以令人驚訝的速度發展起來。⁸

從圖一與圖二中，我們可以看到兩岸之間進出口貿易的發展。兩岸之間的經貿關係不只在總量上呈現快速增長的趨勢；更讓人印象深刻的，是台灣對中國大陸的出口依賴程度的增加，如圖三所示。⁹

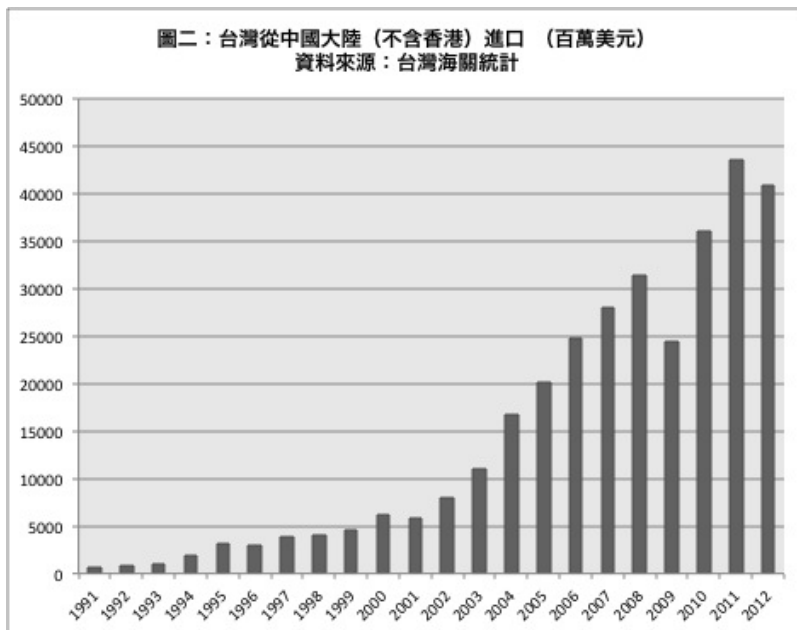
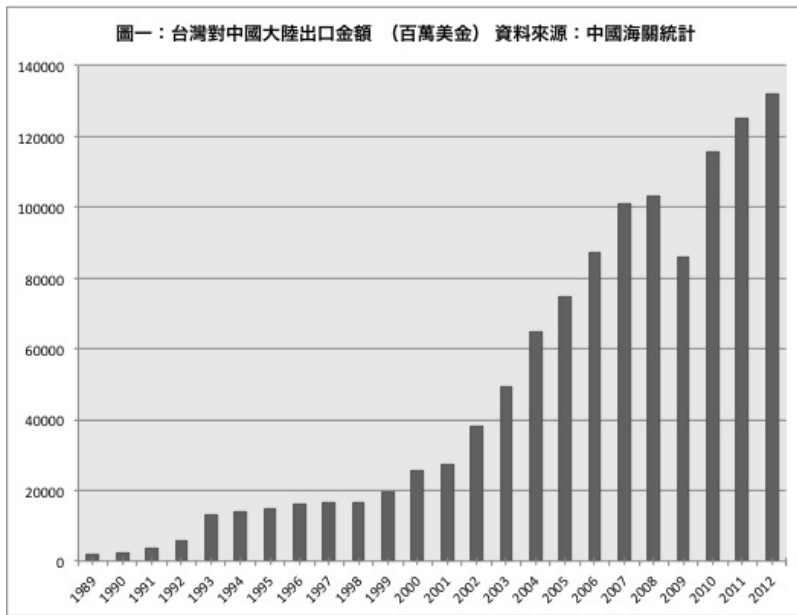
⁵ 高長，《大陸政策與兩岸經貿》（台北：五南圖書公司，2012年），頁167-171。

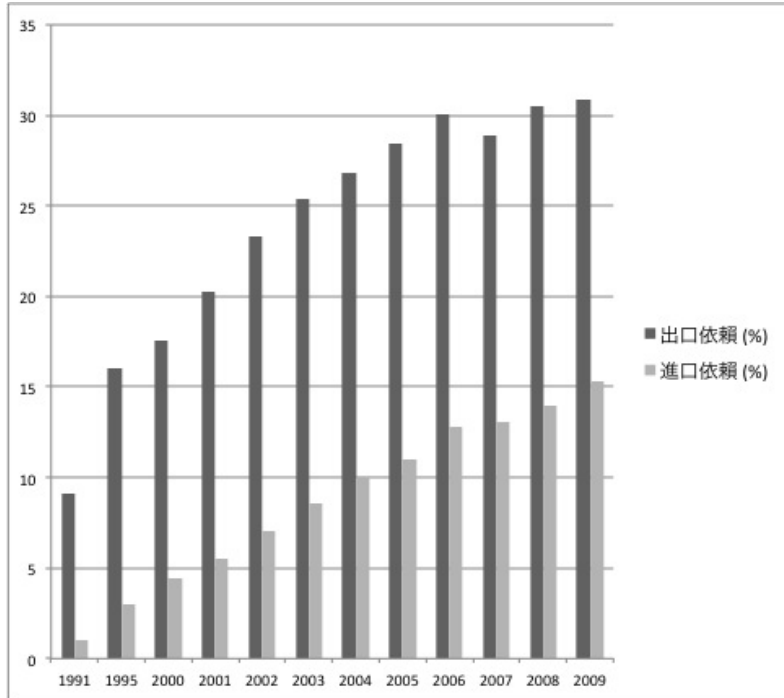
⁶ 同前註，頁168。

⁷ 同前註，頁170。

⁸ Scott Kastner, *Political Conflict and Economic Interdependence across the Taiwan Strait and Beyond* (Stanford: Stanford University Press, 2009), p.37.

⁹ 台灣對中國大陸的出口依賴係指對中國大陸出口金額佔總出口金額的比重；台灣對中國大陸的進口依賴係指從中國大陸進口金額佔總進口金額的比重。





圖三：台灣對中國大陸的進出口依賴度

吳榮義認為，台灣對中國大陸出口依賴程度的加深，與台商赴中國的投資行為高度相關。從 1990 年代開始，台灣對中國大陸出口的增加，便是由前往中國的台商所帶動的。這是因為到中國設廠的台商，依舊從台灣進口原料或半成品與生產設備。隨著台商投資大陸在 2000 年後佔對外投資比例快速上升，不僅帶動對大陸出口的增加，也提高了對大陸市場的依賴（見圖四、五）。¹⁰高長的研究也指出這個依賴現象的存在，他提到：「台灣對大陸貿易出超佔同年度台灣對外貿易出超總額的比重，歷年來均超過一倍，2010 年甚至超過兩倍，顯示，大陸市場是台灣創造對外貿易出超最

¹⁰ 吳榮義，《台灣／中國經貿關係的回顧與展望—未來台灣經貿該何去何從》(台北：台灣智庫，2009 年)，頁 7-10。

主要的貢獻來源，不考慮大陸市場，台灣的對外貿易即將陷於入超。」¹¹



¹¹ 高長，前引書，頁 278。

高長進一步從台灣對大陸出口的產品結構變化，指出台商對大陸投資的性質發生了根本的變化。初期以中小企業為主的下游廠商，為了尋找低廉的勞動力而赴大陸投資設廠，因而帶動了台灣對大陸的出口；後來上、中游的關聯產業也隨之前往大陸投資，並在當地形成完整的產業聚落，就造成台灣對大陸出口的成長率下降。¹²與之相應的現象，是對大陸的投資金額年年上升，而對台灣的投資則停滯不前。¹³廠商的大量外移，國內資本形成下降，加上兩岸政治關係緊張造成外資卻步，都影響到台灣經濟成長的力道，並造成薪資增長停滯與失業率大幅攀升。這就是 ECFA 協商前夕的背景脈絡。

參、ECFA 的協商過程與協議內容

由陳水扁領導的民進黨執政時期（2000-2008），在野的國民黨為了在大陸政策上凸顯與執政黨間的差異，利用政黨之間建立合作關係的方式，推動兩岸之間經貿關係的深化。2005 年間，國民黨組團訪問北京，得到中國政府關於春節包機與開放台灣水果進口的回應。¹⁴2006 年雙方在北京召開「兩岸經貿文化論壇」（或稱：國共論壇），會後中國政府宣布了十五項對台開放政策。¹⁵這種「黨對黨」的協商模式，為國民黨的重新執政提供了不小助力，但也使民進黨得以在 ECFA 協商過程中，針對這種模式展開尖銳攻擊，強調它對台灣民主政治造成了嚴重傷害。

2008 年 3 月，國民黨贏得總統大選。在正式就職之前，由新當選副總統的蕭萬長代表台灣前往海南，出席 4 月的「博鰲亞洲論壇」，與胡錦濤進行了會談，提出台灣方面推動兩岸經貿往來全面正常化的意願。¹⁶中方

¹² 同前註，頁 296-300。

¹³ 吳榮義，前引書，頁 8。

¹⁴ 〈國民黨主席連戰訪問大陸〉，<http://www.xinhuanet.com/taiwan/zt050401/index.htm>。

¹⁵ 〈大陸 15 項新措施惠及台胞〉，<http://www.csn.com.cn/2006/ca455009.htm>。

¹⁶ 〈博鰲亞洲論壇 2008 年年會〉，

則在同年年底由胡錦濤親自宣布，兩岸可以簽訂綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制。¹⁷得到北京的正面回應之後，馬英九便於 2009 年 2 月 27 日正式宣布將推動與中國大陸洽簽「兩岸經濟合作架構協議」。¹⁸

消息宣布之後，立即引起台灣社會的激烈反應。¹⁹贊成（以下稱正方）與反對（以下稱反方）的意見在各種媒體上公開對抗，並形成正方由國民黨代表，反方由民進黨代表的兩大陣營，展開了一場民主政治體制中公共政策辯論的大型實踐。反方陣營組織了幾次街頭抗議活動，並希望將簽訂 ECFA 與否的決定交付公投。為了消除台灣社會對 ECFA 的疑慮，北京方面甚至由胡錦濤與溫家寶親自披掛上陣，在 2010 年 2 月間表示將對台灣讓利，尤其在農產品項目上將會照顧台灣農民的利益。²⁰這個宣示似乎發揮了作用，到了 6 月間，雙方便由海基會與海協會代表，在重慶簽署了 ECFA。

ECFA 的協議主文共分五章，分別為：總則、貿易與投資、經濟合作、早期收穫、與其他。中國大陸對台灣提出的貨品貿易早收清單共有 267 項產品；台灣對中國大陸提出的清單則有 539 項產品。此外還規定了雙方對早收產品的防衛措施，臨時原產地規則，以及服務貿易早收方案等 5 項附件。由於台灣方面來自反對陣營的強大壓力，特別在文本中加入了終止條

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.hq.xinhuanet.com/focus/boao2008/index.htm>。

¹⁷ 〈胡錦濤在紀念〈告台灣同胞書〉發表三十週年座談會上的談話〉，

http://www.gov.cn/ldhd/2008-12/31/content_1192820.htm。

¹⁸ 〈兩岸經濟合作架構協議重要事件推動進展一覽表〉，

<http://www.ecfa.org.tw/Event.aspx?pagenum=5&pid=8&cid=28>。

¹⁹ 〈陳江會談前夕台中大規模群眾示威〉，

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2009/12/091220_taiwan_protest_talks.shtml；

〈ECFA 協議簽署 台灣內部爭議未止〉，

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2010/06/100629_ecfa_disputes_linnansen.shtml。

²⁰ 〈溫家寶：臺灣同胞是兄弟 我們可以做到讓利〉，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-02/27/content_13063169.htm。

款，目的在說服台灣方面加速通過協議。²¹

在 2011 年 1 月 1 日早收貨品貿易清單上的產品開始降稅後，雙方的代表即成立「兩岸經濟合作委員會」，作為監督評估協議執行與進行後續協商的機構，至今已召開四次例會。該委員會並不具有決策的權力，透過委員會協商的結論，仍需經由海基海協兩會的正式會談通過並簽署，才具有法定約束力。ECFA 是架構協議性質的雙邊自由貿易協定，因此在主要文本通過之後，還有多項後續協議持續進行洽商。至 2012 年底止，已完成「海峽兩岸投資保障和促進協議」與「海峽兩岸海關合作協議」的簽署。²²

肆、安全化論述的建構

一、哥本哈根學派的分析架構

冷戰結束之後，國際政治學界展開了一場針對傳統安全觀念及理論的深度反思。三股重要的思潮逐漸成形，並被學界依其地理位置歸類為：阿伯瑞特威斯學派（Aberystwyth School 或威爾斯學派 Welsh School）、巴黎學派（Paris School）、與哥本哈根學派。²³這三股思潮在研究主題與方法論上各具特色，但與傳統現實主義下的安全研究相比，卻又以尖銳的批判性彰顯出共同的性格，因此也被歸類為「批判性安全研究」（Critical Security Studies）。²⁴

本文所採用的「安全化」分析架構，來自以 Barry Buzan 與 Ole Waever 為首的哥本哈根學派。「安全化」這個概念，最早是由 Ole Waever 在 1995

²¹ 〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)〉，
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=85784&ctNode=6727&mp=1>。

²² 各項協議正文可在台灣 ECFA 官方網站中查詢，<http://www.ecfa.org.tw>。

²³ CASE Collective, "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto," *Security Dialogue*, Vol.37, No.4 (2006), pp.448-450.

²⁴ Columba Peoples and Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An introduction* (London: Routledge, 2010), pp.3-11.

年提出。²⁵之後在他與 Barry Buzan、Jaap de Wilde 合著的《安全：一個新的分析架構》一書中發展成較為完整的理論體系。²⁶理論的核心目標，是要瞭解一個特定議題如何被建構為安全議題的過程。

「安全化」是一組自我參照的實踐 (a self-referential practice)，在這個實踐過程中，一個特定議題被建構成「安全」議題；使安全議題之建構得以成功的，是「威脅」(threat) 的存在，而這個威脅的「存在」，更是一個建構的過程，是否在現實中確實存在，反而是次要問題。²⁷我們可以用這個簡化的敘述來說明安全化的過程：安全化行動者 (securitizing actor) 向聽眾 (audience) 指出或警告(一種言說行為 speech act)，指涉對象 (referent object) 正遭受存在性的威脅 (existential threat)，必須採取超越正常政治程序的措施來因應。²⁸

安全化行動者，是啟動並執行整個安全化過程的社會行動者。例如宣稱敵國有入侵意圖的己方軍隊與國家安全顧問；或是警告生態環境受到嚴重破壞的環保人士。在第一個例子中，指涉對象是整個國家(或「民族」)，其聽眾(訴求對象)則是全體人民，特別是民主體制中有投票權的選民，或非民主國家中對政治事務具有決定權的代表。其安全化論述可以是：「由於國家的存亡受到敵國可能武力侵略的威脅，因此必須馬上發出動員令，並實施戒嚴，中止所有常態的政治行為。」至於第二個例子，指涉對象則是人們生活的生態環境，其聽眾可以同時是人民與政府；其安全化論述如下：「工廠排放的污染正嚴重破壞我們生存的環境，戕害人們的健康，因此必須用特別法規約束這些工廠，甚至勒令關廠，並通過特別預算修補受損害的環境。」

²⁵ Ole Waever, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp.46-86.

²⁶ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).

²⁷ *Ibid.*, p.24.

²⁸ *Ibid.*, pp.25, 35-42.

關於「超出正常政治程序的措施」這一點，哥本哈根學派受到不少批評。如果以聽眾認可安全化論述並接受這類措施，作為評斷安全化操作成功與否的標準，理論所宣稱的「互為主體性」(intersubjectivity)的建構主義精神，似乎就僅具有裝飾門面的功用，同時也嚴重限縮了安全化研究的範圍。²⁹如同巴黎學派奠基者之一的 Didier Bigo，在關於歐盟對移民議題之安全化操作的研究中所顯示的，一個政治社會議題可能在更長的時程中，以各種精緻的行政手段逐步加以制度化成為安全議題，而不見得必然會出現一個關鍵的特殊時點，或某種超出正常政治程序的手段。³⁰其次，Matt McDonald 也指出，過度專注於特定時點與特定措施，無助於解釋為何在某些背景脈絡中某些版本的安全化論述更容易被聽眾接受？³¹所謂的互為主體性，是不可能在剝離背景脈絡的情況下加以研究的。

²⁹ 關於這方面的批評，請參閱：Matt McDonald, "Securitization and the Construction of Security," *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.4 (2008), pp.563-587; Juha A. Vuori, "Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders," *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.1 (2008), pp.65-99; Holger Stritzel, "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond," *European Journal of International Relations*, Vol.13, No.3 (2007), pp.357-383; Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (London: Routledge, 2006); Michael C. Williams, "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics," *International Studies Quarterly*, No.47 (2003), pp.511-531.

³⁰ Didier Bigo et Pierre Piazza, "Les conséquences humaines de l'échange transnational des données individuelles," *Cultures & Conflits*, No.76 (Hiver 2009), pp.7-13; Didier Bigo, Riccardo et Jean-Luc Piermay, "Logiques de marquage : murs et disputes frontalières," *Cultures & Conflits*, No.73 (Printemps 2009), pp.7-13; Didier Bigo, "La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation," *Cultures & Conflits*, No.58 (été 2005), pp.2-28; Didier Bigo, "Security and Immigration: Towards a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternatives* 27, Special Issue (2002), pp.63-92.

³¹ McDonald, *op. cit.*, p.576.

二、ECFA 爭議的安全化論述

在這一小節中，我們將以安全化的分析架構，來理解 ECFA 爭議的正反雙方在攻防過程中所建構的言說行為。首先，讓我們從正方支持簽訂 ECFA 的論述著手。由馬英九領導的國民黨政府及旗下智庫（如國家政策研究基金會），是正方意見的主要宣傳者，也就是安全化行動者。正方所發動的安全化操作的目標，是說服台灣人民（聽眾）接受與中國大陸簽訂 ECFA，以應對台灣（指涉對象）在區域經濟整合潮流中被邊緣化的「存在性危機」。³²

對「邊緣化」（存在性危機）的定義在正方的安全化論述中佔了核心的地位，而也是在這一點上，反方集結了最大的攻擊火力。存在性危機並非固定不變的客觀存在，相反地，它可以是一個社會性建構的多層次論述；在對存在性危機細分的同時，指涉對象也同時被細分，讓我們得以更生動地掌握安全化過程的動態性。針對行政部門發布的文件與委外的研究報告內容，我們可將正方提出的邊緣化危機細分成三個層面：³³

（一）由於 WTO 體制下的多邊談判陷入困境，世界各國紛紛以區域

³² 如前文所述，關於「超出正常政治程序的措施」這一點，在分析 ECFA 相關論述時也造成了困擾。論者或可以台灣與中國大陸仍處於敵對狀態，互不承認對方主權，而認為簽訂 ECFA 可視為非常態的政治措施。本文則主張，以 ECFA 的架構協議性質來看，並不存在一般 FTA 馬上開放市場的特定時點，因此較適合以 Bigo 的制度化觀點來做長時段的分析。

³³ 此處我們所分析的資料主要來自：行政院大陸委員會兩岸經濟合作架構協議(ECFA)專屬網站，

<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6727&CtUnit=4697&BaseDSD=7&mp=1>；

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》(台北：中華經濟研究院，2009 年)；行政院勞工委員會，〈兩岸經濟協議(ECFA)對勞工之影響及因應〉，<http://ecfa.cla.gov.tw/site/45cc121a/4b71250c/4b98927d/files/1-1.pdf>；

經濟部，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)非正式意見交換之說明〉，

http://newtalk.tw/media/allrecord/2009006/ev_2009006_81.pdf；

經濟部中小企業處，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)之相關說明〉，

<http://www.moeasmea.gov.tw/ct.asp?xItem=8405&ctNode=549&mp=1>。

整合與雙邊自由貿易協定的方式尋求突破。³⁴而台灣由於「國際政治因素」的阻礙，³⁵至今無法加入東亞區域整合關係中，也無法與他國洽簽 FTA，若不思改變現狀，台灣經濟將會被邊緣化。由經濟部委託中華經濟研究院完成的評估報告中，即以「中國加東協」與「東協加中日韓」兩個情境設定來模擬，分別得出台灣實質 GDP 將下降 0.18%與 0.84%，而福利水準將減少 1.88 億與 36.84 億美元。³⁶在這個危機層面中，受到威脅的指涉對象事實上是廣義的台灣整體經濟，範圍最大。

(二) 中國正在轉型為巨大的消費市場，也已是台灣的第一大出口目的地。中國一直積極地與他國洽簽 FTA，台灣若是不能與中國也簽訂 ECFA，台灣產品將在中國市場上失去競爭力。此處的指涉對象似乎不只一個，在最直接相關的層面上，受到邊緣化威脅的是台灣企業，尤其是對中國大陸市場依賴程度高的企業。在企業的生存受威脅的情況下，從受僱於企業的員工、提供企業原料與服務的其他廠商、延伸到向企業徵稅的政府、以及依賴政府稅金提供公共服務的所有台灣人民，都必須「正視」這個危機。此處的安全化操作提供了一個清晰的圖像，解釋了原本被視為應在市場競爭中自主追求生存機會的市場行動者（廠商），如何透過對外溢效果（spillover effect）的簡單操作，將自身的生存危機轉換成其他部門嚴重的後果，而使廠商本身也成為指涉對象。³⁷

(三) 台灣近年來面對產業結構轉型的危機，不僅外來直接投資大幅下降，國內投資也萎靡不振。這些問題都與兩岸經貿交流不能正常化有關，直接造成的結果就是經濟成長趨緩，結構性失業增加，以及平均薪資增長停滯不前。³⁸至此，指涉對象更加具體化，除了直接以整個台灣的就業市場與就業人口為對象，更以對產業結構轉型的疑慮將未來的就業人口

³⁴ 經濟部，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)非正式意見交換之說明〉，頁 1。

³⁵ 經濟部中小企業處，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)之相關說明〉，頁 1。

³⁶ 中華經濟研究院台灣 WTO 中心，前引書，頁 31-39。

³⁷ Buzan et al., *op. cit.*, p.100.

³⁸ 尹啟銘，〈捍衛 ECFA：今天不做，明天會後悔〉（台北：商訊文化，2011 年），頁 29-37。

也包含進來，暗示即使目前工作穩定，下一代也可能面對這個危機，「如果現在不立即行動」。

綜合了對三個層面危機的考察，正方的結論是：唯有儘快與中國大陸簽訂 ECFA，才能一次性地解決各種問題。簽了 ECFA，台灣將可與其他國家簽訂 FTA，從亞洲的區域經濟整合中獲利、維持並擴大台商在大陸市場中的份額、並進一步開拓服務業市場。更值得期待的是，台灣能夠就此轉型為「全球營運中心」，吸引對中國市場有興趣的已開發國家企業來台設立亞洲營運總部，同時激勵在中國大陸的台商回流，重新投資台灣創造就業機會。

仔細分析正方安全化論述中對危機的定義，我們可以發現其指涉對象隨著危機層次轉移，時而以台灣總體經濟為受威脅的主體，將這個合作協議提高到國家安全的層次，如（一）中所述；時而以台灣產品在大陸市場的競爭力受損害為訴求，強調台灣特定產業可能受到嚴重打擊；（二）最後則直接推論這些危機會以連鎖反應的方式，從總體經濟到企業，再到個人的就業機會，終至生活水準大幅下降。（三）這種刻意簡化的推論，也是安全化操作中常見的策略，可以在勞委會宣導 ECFA 的文宣中找到經典的範例。³⁹面對勞工對 ECFA 可能帶來就業市場衝擊的疑慮，勞委會在行政機構動員過程中，扮演安撫勞工的重要角色。⁴⁰正方並不打算用嚴謹的科學證據來說服聽眾，相反地，愈能簡單地以更大的「威脅」來取代「疑慮」，效果愈好。而胡溫在此時適時釋出「讓利說」，配合正方不會開放大陸勞工來台的保證，共同塑造了安全化操作中的「觸媒條件」(*facilitating conditions*)。⁴¹

接下來，我們就根據上述正方的危機陳述順序，來分析反方以安全化

³⁹ 行政院勞工委員會，〈兩岸經濟協議(ECFA)對勞工之影響及因應〉。

⁴⁰ 此處符合 Bigo 的論點。

⁴¹ Buzan et al., *op. cit.*, pp.31-33.

「反制」安全化的策略。首先，針對台灣可能在區域經濟整合中被邊緣化的論點，反方並未否定這個危機存在的可能性，而是著重強調危機的起源，正是中國政府在國際上對台灣的打壓。所以，這個危機首先是政治性的，其次才是經濟性的。對於馬英九政府在宣傳 ECFA 必要性時所提的，「簽訂 ECFA 之後，其他國家便可以與台灣洽簽 FTA」，反方則舉證 2009 年 4 月 14 日中國對外經貿部的對外聲明加以反駁：「中國一貫的立場是，FTA 是主權國家之間的行為，中國不允許其他國家和台灣簽。」⁴²透過這種反向操作，正方所謂的邊緣化危機就被反方連結到國家的主權危機這個面向上來：台灣的確面臨邊緣化的危機，而這正是中國對台灣進行全面打壓所造成之主權危機的諸端後果之一。這個策略不僅具有反轉議題的效果，更從認同的層面打擊了積極推動 ECFA 的國民黨。安全化策略的選擇離不開特定的背景脈絡，經歷十多年的本土化運動後，台灣社會已逐步建立起台灣優先的集體認同，對這個觸媒條件加以妥善利用的企圖，使反方強烈質疑急於與對岸簽訂 ECFA 的國民黨政府，將置台灣主權與利益於更加不利的情境之中。⁴³這樣的攻擊顯然發揮了一定的效果，迫使馬政府嚴正澄清 ECFA 與中港之間的 CEPA 不同，也不再使用中國大陸討論 ECFA 時使用的詞彙（如：大中華共同市場）。⁴⁴

反方的危機論述同時也嘗試對抽象的台灣集體認同進行更細緻的具體化操作。台灣的民主生活方式便成為重要的指涉對象，將受到 ECFA 的嚴重傷害。⁴⁵從一開始的「黨對黨」協商模式，到 ECFA 洽簽過程中的透明度問題，都被反方嚴格地以是否符合民主程序為標準加以批判。1980 年

⁴² 台灣智庫，《ECFA 不能說的祕密？》（台北：台灣智庫，2010 年），頁 117-118。

⁴³ 關於台灣集體認同的建立，請參閱：吳介民，《第三種中國想像》（台北：左岸文化，2012 年），頁 194-203。

⁴⁴ 尹啟銘，前引書，頁 17、180-183。

CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement, http://www.tid.gov.hk/tc_chi/cepa/index.html

⁴⁵ 台灣智庫，《ECFA 不能說的祕密？》，頁 126；曾建元，林啟驊，《法制與政治重大議題研究》（台北：台灣智庫，2011 年），頁 270-271。

代末台灣民主化風潮時對國民黨威權本質的界定，再度被用來指控兩個以威權專制為傳統的政黨（國／共）共謀消滅台灣初生的民主。⁴⁶在此反方將安全化行動的簡化二分邏輯發揮得淋漓盡致，目的不在完整地陳述事實，而在明確地劃分他／我之間的界線。

針對正方提及的台灣產品將在中國大陸市場上失去競爭力的論點，反方具體地對個別產業進行了駁斥。這些看似各有所據的特定個案，卻又是由一個一致性的危機串連起來的：ECFA 會造成對中國的過度依賴。事實上，正反雙方都認知到北京對台策略中「以商圍政」、「以經促統」的意圖；雙方學者也都承認對中國的依賴事實上從民進黨執政時期便已開始。⁴⁷差別在於，反方強調 ECFA 將持續擴大這個依賴關係，使得北京在可見的未來擁有更多左右台灣內部政治的籌碼，這將是對台灣的自主性與主權極大的威脅。⁴⁸對此，正方除了反覆強調陳水扁政府才是對中依賴的始作俑者，不是國民黨應負的責任外，還強調在對中經濟依賴已成既定事實的情況下，ECFA 正是可以讓北京不再限制台灣與他國發展經貿關係，進而降低對中依賴程度的唯一可行方案。⁴⁹

至此，正方將三個威脅層次整合起來，並質疑反方無法提出替代方案。⁵⁰反方則在發動街頭抗爭的同時，將攻擊的對象延伸到可能從早收清單中獲利的特定企業，企圖塑造國民黨政府急於通過 ECFA 來圖利特定財團的印象，以此增加動員的能量。⁵¹以石化業產品為例，正方宣稱一旦東

⁴⁶ 台灣智庫，前引書，頁 127。

⁴⁷ 高長，前引書，頁 169；吳榮義，前引書，頁 4。

⁴⁸ 童振源，《台灣的中國戰略》（台北：新銳文創，2011 年），頁 138-143。

⁴⁹ 尹啟銘，前引書，頁 29-37、117-122、236-238；林祖嘉，〈ECFA 對台灣經濟發展的整體分析〉，《國政研究報告》（台北：國家政策研究基金會，2009 年），<http://www.npf.org.tw/post/2/6156>。

⁵⁰ 〈原來陳博志的 ECFA 替代方案都不能替代 ECFA〉，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=158&year=all&pid=&cid=>；〈欣見 ECFA 辯論內容實質交鋒〉，<http://www.npf.org.tw/post/1/7401>。

⁵¹ 由於民進黨日漸在財務上依賴在大陸有投資利益的企業，使得這個策略一開始就顯得缺乏一致性，關於這方面詳盡的分析可見：Jean-Pierre Cabestan, "La nouvelle détente dans le

協加中國自由貿易區開始實施零關稅，而台灣外銷中國市場的石化產品仍要被課徵 5.5-9% 的高關稅，勢必無法與印尼等國的產品競爭。屆時，台灣整個石化業高達四兆台幣的產值，與五十萬個就業機會將會遭到嚴重打擊。⁵²反方則以「去安全化操作」的策略，質疑政府與財團刻意誇大受威脅的程度，指出根據勞委會數據，台灣石化業的從業人員總數約十二萬人。而且，中國與東協自由貿易協議中，部分石化產品是列入高度敏感產品類別，並不在零關稅清單之中。更重要的，是正方所宣稱的四兆台幣產值之中，官方的中油公司就佔了四分之一，而中油的絕大部分市場在國內，不受中國東協自貿協議的影響。反方因此認定政府刻意誇大這些影響，目的是圖利以外銷市場為主要營收來源的台塑等大財團。⁵³

除了「去安全化操作」，反方還另外舉證了 ECFA 的簽訂會對鋼鐵與電子兩大產業造成巨大衝擊。反方的安全化策略在這個部分落入與避免邊緣化大目標自相矛盾的保護主義情緒中。⁵⁴反方宣稱，ECFA 將使中國的廉價鋼材大量湧進台灣市場，直接衝擊中鋼集團將近一萬四千人的就業。至於電子產業，是台灣出口主力，由於 ITA (Information Technology Agreement) 的存在，⁵⁵幾乎所有台灣出口到中國大陸市場的電子零組件都已經是零關稅，所以 ECFA 對台灣電子業助益不大；但是中國對 ECFA 的附加要求中，包括放寬台灣 12 吋晶圓廠與 LCD 面板廠附大陸投資設廠。因

détroit de Taiwan - Quel impact sur la sécurité et l'avenir de la République de Chine?" *Perspectives Chinoises*, No.2010/3 (2010), p.27.

⁵² 全國工業總會，《兩岸經濟合作架構協議(ECFA)之市場開放與貿易障礙意見調查報告》頁 8-15，<http://www.cnfi.org.tw/wto/admin/upload/12/ECFAsurvey0729.pdf>；〈兩岸簽訂 ECFA 對台灣的影響〉，<http://www.npf.org.tw/post/2/7761>；〈台石化業者稱兩岸不速簽 ECFA 恐 50 萬員工失業〉，<http://news.sina.com/tw/chinanews/101-101-101-104/2009-03-13/03113707813.html>

⁵³ 台灣智庫，前引書，頁 148-151。

⁵⁴ 這個矛盾也被對岸關於 ECFA 的論文提出來批評：王媛媛，〈兩岸經濟合作框架協議：爭議、效益及展望〉，《亞太經濟》，第 4 期(2010 年)，頁 124。

⁵⁵ WTO Information Technology Agreement, http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm

此，ECFA 的簽訂必將導致整個電子產業鏈加速移往中國，除了技術外流，也將使台灣失去大量高薪的就業機會。⁵⁶

為了更進一步強調 ECFA 是馬英九政府為了圖利少數財團而犧牲整個台灣利益的行為，反方繼續深入到服務業這個在台灣 GDP 中佔了超過七成比重的核心部門，將矛頭指向了金融業。在兩岸經貿往來的開放過程中，金融業由於自身高度的敏感性（客戶存款的安全、金融穩定的考量等等），一直被歸類在限制開放的項目中。但是台灣的國內市場太小，金融業者之間激烈競爭的情況不斷加劇，因此對放寬赴中國大陸市場經營限制的聲浪持續增強。⁵⁷反方認為，為了使金融業者得以在大陸市場得到特殊的待遇，ECFA 卻會對台灣高端服務業的就業機會帶來重大威脅。⁵⁸台灣與中國同為 WTO 的會員，台灣本應依照加入 WTO 時的承諾對中國開放服務業市場，但台灣一直以〈兩岸人民關係條例〉為由拒絕給予中國的服務提供者國民待遇。⁵⁹這個違反 WTO 規定的行為，由於中方不願在 WTO 爭端處理機制中與台灣處於平等地位，而得以繼續存在。簽訂了 ECFA 之後，這個「保護傘」即失去作用，在中國大陸對台灣開放金融市場的同時，台灣也必須相應開放。由於兩岸使用相同的語言，中國公民在獲得台灣的國民待遇之後，即可通過考試取得諸如律師、建築師、會計師等高端專業證照並在台執業，將嚴重打擊台灣的專業就業人員的生計。⁶⁰

把即將對大陸開放服務業與台灣近年平均薪資成長停滯連結起來的，是反方從經濟學理論中找到的「國際要素價格均等化」定理。反方宣

⁵⁶ 台灣智庫，前引書，頁 152-155。

⁵⁷ 李紀珠，〈台灣金融業登陸的迫切及必要性〉，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/095/FM-C-095-047.htm>；
林祖嘉，〈WTO 與 CEPA 對台灣金融業海外與大陸投資影響分析〉，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/092/TE-R-092-020.htm>。

⁵⁸ 許忠信，〈ECFA 東西向貿易對台灣之衝擊〉（台北：新學林，2010 年），頁 169-188。

⁵⁹ 〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉，
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>。

⁶⁰ 許忠信，前引書，頁 172-173。

稱，與中國大陸經貿往來過度密切的結果，就是台灣的薪資水準被拉低到與中國水準趨近；而由於台灣在尖端技術上的掌握不如美日等國，使要素價格均等化的作用力更大。ECFA 的簽訂將使這個現象更為惡化，因為所謂的「兩岸經貿往來的正常化」，其實就是要將台灣與中國整合成一個「一中市場」。⁶¹

從最後一個論點以「一中市場」的形成來建構台灣的存在性威脅，可以清楚看出在反方的認知中，與中國在經濟上的整合（自由貿易協定的目標之一），必然會導致政治上的統一；而反方似乎確信台灣人民在現階段不願意接受政治上的統一，因此將「政治統一」的可能性建構成威脅，是正確的安全化操作方向。在這一點上，正方的認知與反方趨於一致，所以一開始就刻意避開可能與「統一」產生直接關連的文字，不採用 CECA（Comprehensive Economic Cooperation Agreement）而以 ECFA 取代，原因即在此。⁶²從以上的分析中我們可以看到，台灣社會已發展出擁有自身特殊性的認同，並與兩岸近三十年來的交流經驗共同塑造了一個客觀存在的脈絡架構，制約了任何安全化操作的模式與內涵。⁶³

伍、結論

從哥本哈根學派的安全化理論出發，本文嘗試分析了 ECFA 協商過程中出現的正反兩套論述。在安全化的操作過程中，明確定義威脅的存在是最重要的步驟之一，直接影響到安全化行動者要求的特定措施的正當性基礎。因此，本文從正方的論述開始，對其宣稱的「邊緣化危機」加以分析，並根據細分之後的三個威脅的層次辨識出各自的指涉對象；隨後依正方的順序提出反方的論述，並將正反方的相互攻防置於特定的台灣政治社會背景

⁶¹ 台灣智庫，前引書，頁 55-67。

⁶² 許忠信，前引書，頁 36。

⁶³ MacDonald, *op. cit.*, p.571.

脈絡中加以理解。

我們發現，正反雙方的論述都包含了簡化的二分邏輯與武斷的推論兩個特點。這兩個特點的存在，正是公共議題從政治化向安全化轉向的重要指標。安全化是否因其有效而常被「權宜」地運用，導致更為深入與平和的公民社會中的論辯成為可望而不可即的目標，是歐美批判性安全研究主要的關切重點。令人遺憾地，ECFA 的爭議似乎沒有跳脫這個陷阱。

正反雙方在許多論點上都有交集，而這也是安全化操作之為「互為主體性的社會建構」的基礎。本文雖將重點放在兩造的言說行為上，但這並不表示我們只關心安全化行動者，也不認為安全化是一個可以用某個時點（簽署 ECFA）來確認其成效的有限過程。相反地，安全化操作可能比我們想像的要更為長壽，只是有時會以較為隱晦的方式進行。由於 ECFA 是一個架構協議，真正能體現安全化行動者與聽眾之間互動過程的階段，是後續各項協議的洽簽，以及執行的實際經驗。本文僅是一個開端。後續的分析必然是在不同的背景脈絡中進行，而言說行為之外的動員與互動，將使這個主題更加豐富。