

國立政治大學公共行政學系博士論文

指導教授：蕭武桐 博士

兩岸協議治理研究:以兩岸經濟合作架構協議
(ECFA)為例

博士生：夏道維

中華民國 101 年 6 月 28 日

國立政治大學公共行政學系博士論文

指導教授：蕭武桐 博士

The logo of National Chengchi University is a large, faint watermark in the background. It consists of a circular border containing the university's name in Chinese characters '國立政治大學' at the top and 'National Chengchi University' at the bottom. In the center of the circle is a stylized five-petaled flower or cloud shape, with the university's founding year '1949' inside it.

兩岸協議治理研究:以兩岸經濟合作架構協議
(ECFA)為例

博士生：夏道維

中華民國 101 年 6 月 28 日

謝 辭

博士班九年是段蜿蜒崎嶇之路，在工作與家庭的奔波忙碌，「還要唸下去嗎」的念頭常不經意閃過，但思及父親生前對我的期許，我總是鼓勵自己要堅持下去。父親是在我考上博士班的那一年罹患絕症，當初父親一直鼓勵我在碩士畢業後，能繼續攻讀博士，在工作五年後，我毅然決定報考博士班，也幸運錄取，正當欣喜之際，父親的身體卻出現問題，當時聆聽醫生說明檢查結果的感受，事隔多年仍歷歷在目。我一度考慮休學，父親卻總要我不要掛念，還是以學業為重；但每每返家看到父親衰弱的身軀，我總是徘徊在休學與否的當口，修課期間心中仍是忐忑不安，而父親在一年後不幸逝世。這九年來，我心中不時想到，如果當初休學一年，是否會少些遺憾與愧疚；但這一切都已逝去，無法回頭。

回首這段歷程，一、二年級修課、參與討論、撰寫報告的時間壓力；「危機管理」學科考未過時所面臨的退學危機，種種往事，彷彿昨日，也唯有親身經歷過，才知其中甘苦。最後撰擬論文階段，十分感謝蕭武桐老師的指導與關懷，去年在尋覓指導教授的徬徨時刻，我懷著忐忑不安的心情去找老師，心中在想萬一老師婉拒的話，我真的無師可尋了，幸好老師應允指導。在這不到一年的過程中，老師的關懷與指導，不僅是在學術知識上的啟迪，更重要的是，穩定我焦慮不安的心情；尤其越到後期，越常有能否完成的疑慮及自我否定，這道心理關卡，幸有老師的開導，方能順利地完成論文。在論文審查過程中，楊志誠老師適逢家庭巨變，但仍如期出席會議，並給予許多寶貴意見；孫本初老師針對我論文的學術規格提出嚴格的要求，讓我深感學術論著必須嚴謹，不能大意馬虎；吳秀光老師則基於自身豐富的產、官、學經歷，提出諸多實務觀察的意見，可作為未來論文繼續深研的方向。尤其去年與吳老師的北京行，期間老師對我未來的生涯規劃提出精闢且務實的觀點，對我啟發

甚多。立一不僅是在論文口試時仔細審查，在論文寫作的過程中，也給予我許多協助，尤其是他對理論思考的熟稔，提供我論文鋪陳架構的基礎，節省了許多摸索的時間。

在這段辛苦的過程中，最要感謝的還是家人。尤其是以一個有工作，又有小孩的人來寫論文，家人的支持無疑是論文能完成的最大動力。特別要感謝太太若伶的支持，因為有她，才能完成這篇論文，這段寫作的過程，她肩負照顧小孩及家庭的責任，每天下班回來後，為了讓我能專心寫作，她不顧上班一天的疲憊，持續料理家事及準備小孩每天上學的書包，每晚早早就把小孩帶進房間睡覺，讓我能安靜寫論文。假日時，則是帶小孩回南部娘家，穿梭於南北之間，十分辛苦。這篇論文的完成及博士班的漫漫長路，沒有她默默的支持，是無法順利走到終點。在此要說，老婆，這九年來辛苦了，感謝有你。同時謝謝台南的丈母娘及大姊全家的幫忙與照顧，有你們的幫忙讓我可以專心寫論文。至於夏昌楷雖然只有五歲，卻也知道爸爸趕論文的壓力，所以常跟媽媽說，不要吵爸爸，因為他在寫功課。他的懂事與乖巧，讓我頗感欣慰。

母親多年來對我念博士的支持，也是我完成學業的重要動力，尤其是這幾年為了課業，很少回家看望，母親也是要我以學業為重，加緊努力，不要掛念。還有大哥、大嫂、姊對我課業的關懷與支持，也鼓勵著我繼續向前。

連同博士班及碩士班的修業歷程，我在公行系前後待了十三年，這段求學的歷程，從師友當中獲得許多學習。吳瓊恩老師多年來以哲學的高度觀察事務，以及在做人做事上的真切叮嚀，令我受益頗多；施能傑老師的實務與理論兼具，邏輯推理清晰的治學風格，值得學習。博士班的同學-洲棚早我一年畢業，在論文寫作期間，我經常電話熱線與他討論，他對論文寫作的邏輯鋪陳及方法論的熟稔，有助我釐清寫作時所遇到的難題；碩士班同學一芳如，以及學弟宗憲也提供不少經驗談，讓我

感到論文的寫作並非如此孤單。在陸委會方面，則要感謝愛玲副處長多年的提攜，以及在論文撰寫期間的鼓勵與支持；鳴瑞對兩岸事務的實務經驗，提供我許多靈感，尤其是與他的幾次深談，使我決定研究協議治理的議題；還有許多同事在這段期間對我論文進度的關懷及鼓勵，也一併致謝了。另外，也感謝接受我訪談的學者，提供我非常豐富的資訊及觀點。

九年的漫長歷程終於暫時告一段落，博士結業後的人生會如何發展，仍掌握在自己的手上，相信這不會是我學術生涯的終點，無論未來人生路會如何走，此時此刻，我還是想說，我終於畢業了。

夏道維





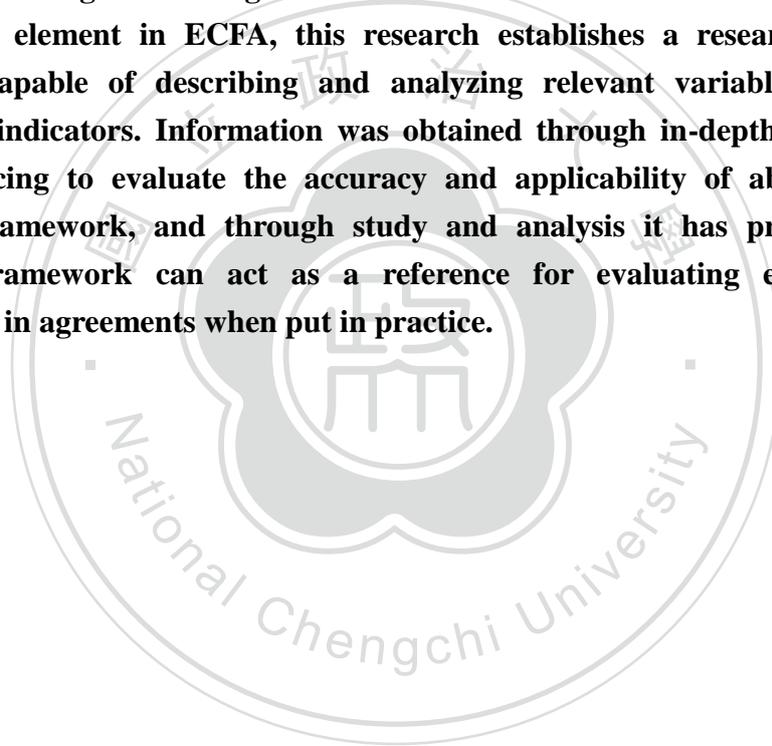
摘 要

二十餘年來，兩岸之間經貿、社會與文教交流頻繁，雙方關係已呈現密不可分的趨勢。然而，由於兩岸的特殊情勢，導致政治與經濟、社會發展方向背道而馳，而在某種程度上呈現「制度缺失」的現象，無法將雙方交流互動所產生的合作或問題，以制度化方式予以規範及解決。2008年6月兩會重啟協商，迄今已簽署18項協議，所涉事務範圍廣泛，涵蓋經貿、金融、農漁業、社會、食品安全、核能安全等領域，均與台灣民眾之權益及福祉息息相關。然而，簽署協議並不意謂所規範之事項或欲解決之問題即能完善運作，重要的是，必須由治理層面看待協議內容，方能確實達成協議創立之目的。

然而，迄今探討18項協議之多著重於協議內容之簡述及分析為主，較少由治理層面予以系統性分析。有鑒於此，本文將透過以制度主義探討國際關係之首要理論：國際建制論（International regime）作為理論基礎，探討兩岸協議治理議題。在研究案例上，則選擇18項協議中，涵蓋層面最廣，影響最為深遠的兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement），希望在建制治理的相關概念與理論的基礎上，透過深度訪談及過程追蹤等研究方法，探討ECFA的治理成效。為達成此一目的，本研究建立一研究架構，就各項可能變數進行描述與分析，論述ECFA制度性治理內容，及建立評估治理成效指標等，以利對兩岸協議治理研究有初步貢獻，並可作為評估協議成效之實務參考。

Since June, 2008, Taiwan's Straits Exchange Foundation (SEF) and PRC's Association for Relations Across the Taiwan Straits (ARATS) have reactivated the cross-strait negotiation. To date, they have held eight Chiang-Chen Talks, signed 18 agreements, and reached two consensuses. These agreements have established important framework and blueprint for cross-strait exchanges and aimed at the well-being of the people on both sides. However, those agreements signed do not

guarantee the smooth implementation of policy born out of the talks. It is imperative that we should make a detailed analysis of the content of those agreements from the perspective of governance to help realize the goal of the agreements. Yet most research papers fail to develop a systematic analysis from the perspective of governance by merely emphasizing on the literal description and analysis of articles of individual agreement. Therefore, this research will employ international regime theory, which argues that international institutions or regimes affect the behavior of states and act as the main theoretical underpinning for investigating the issues concerning the governance aspect of those agreements. This research chooses ECFA (Economic Cooperation Framework Agreement) as the object of research, because it is the most important, comprehensive and influential agreement among the 18 agreements. In order to assess the effectiveness of governance element in ECFA, this research establishes a research framework which is capable of describing and analyzing relevant variables and set up evaluation indicators. Information was obtained through in-depth interview and process-tracing to evaluate the accuracy and applicability of above-mentioned research framework, and through study and analysis it has proven that this research framework can act as a reference for evaluating effectiveness of governance in agreements when put in practice.





目 錄

第一章 緒論

第一節 研究背景-----	1
第二節 研究動機-----	4
第三節 研究目的與問題-----	6
第四節 研究途徑、方法與流程-----	8
第五節 研究範圍與限制-----	13

第二章 協議治理之理論探討

第一節 兩岸治理的意涵-----	15
第二節 協議與治理之關係-----	19
第三節 國際建制理論學說-----	20
第四節 建制成效理論-----	29
第五節 兩岸協議與國際建制論的關聯性-----	48

第三章 研究設計與實施

第一節 研究設計模式-----	52
第二節 研究分析架構-----	56
第三節 資料蒐集方法及實施過程-----	69

第四章 ECFA 個案分析與討論

第一節 ECFA 的創立及產出-----	79
第二節 執行情況及效益-----	107
第三節 深度訪談分析-----	113
第四節 綜合分析-----	128

第五章 結論

第一節 研究發現-----	143
第二節 政策建議-----	155
第三節 未來研究之建議-----	160

圖目次

圖 1-1 本研究流程圖-----	13
圖 2-1 建制目標層次與發展過程之關聯性-----	36
圖 3-1 本研究分析架構-----	59
圖 4-1 兩岸在 ECFA 之目標及共同利益-----	130
圖 4-2 國內對 ECFA 之立場光譜-----	131
圖 4-3 兩岸權力結構的主客觀面向-----	132
圖 4-4 認同因素對合作之影響-----	133
圖 4-5 行動者權力對比與規則分歧程度之關連性-----	134
圖 4-6 協議形式與拘束力之關連性-----	137
圖 4-7 政府部門處理兩岸協議之流程-----	137

表目次

表 2-1 國際建制研究學派之差異-----	29
表 2-2 Easton 理論模式與建制理論之對照-----	35
表 2-3 三種學說對建制產出的觀點-----	43
表 2-4 三種學說對建制影響之觀點-----	45
表 2-5 三種學說對建制成效的觀點-----	48
表 2-6 國際建制與兩岸協議之比較及對照-----	51
表 3-1 研究目的、問題及訪談題目之關連性-----	71
表 3-2 受訪者一覽表-----	75
表 4-1 ECFA 重要事件表-----	96
表 4-2 ECFA 條文重點內容-----	100
表 4-3 協議的實質及程序特性-----	101
表 5-1 訪談問題、訪談資料及研究發現對照表-----	145

兩岸協議治理研究：以兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 為例

藉由制度化過程，兩岸建立起諸多明確或潛在的原則、標準、規範、以及程序，也讓雙方的期望能有所交集。正由於這樣的交集在兩岸關係中產生了可預測性與信任感，因此促成了臺海及區域的穩定局勢。

馬英九，CSIS 視訊會議，2011 年 5 月 12 日

第一章 緒論

第一節 研究背景

自 1949 年中華民國政府因國共內戰失利而遷台以來，台海兩岸關係除了成為影響台灣內外政策的首要課題之外，亦直接牽涉到美「中」兩個冷戰與後冷戰時期的強權，因此它對中國大陸、東亞區域、乃至整個國際格局的重要性，不言而喻；而其局勢的和緩與緊張亦具有重大的現實意義。回顧歷史，冷戰時期，兩岸處於對峙僵局，大陸對台政策採取「解放台灣」，台灣則是「反攻大陸」，雙方關係相互敵對，爭議焦點集中在主權議題，而無任何經濟、社會、文化之交流。1987 年，台灣宣佈解嚴，並開放大陸探親，兩岸經貿及社會交流正式展開；兩岸關係由軍事對峙與政治隔離的狀態進入了交流與互動的階段。兩岸之間的經貿、社會及文教交流以驚人的速度成長，兩岸內部各自的政治、經濟與社會也經歷許多變化。在經貿交流方面，80 年代初期的間接對陸貿易及 1990 年代開始的台資登陸，帶動兩岸經貿之間的密切往來，增長十分快速，從 1987 年至 2011 年 12 月。2011 年 1 至 12 月兩岸貿易總額達 1600 億 3000 萬美元，比 2010 年增加 10.1%¹。目前大陸為台灣第 1 大貿易伙伴及出超地區、是我國最大出口及第二大進口來源。在社會交流方面，2012 年 1 月底，大陸地區人民進入臺灣地區計有 萬餘人次，來臺定居、居留者計有餘萬人次（其中兩岸通婚，經海峽交流基金會文

¹ 大陸商務部台港澳司網站，2012 年 2 月 6 日。2012 年 2 月 6 日檢索

書驗證者即多達 32 萬對，居外來婚姻的首位)，臺灣地區人民進入大陸地區者，自 1987 年至 2011 年 12 月累計共達 4,471,741 萬餘人次（大陸旅遊局統計資料為 66,718,859 人次）；單就 2011 年一年，即達 58 萬人次。

然而，由於兩岸的特殊情勢，即使雙方交流互動如此密切，但長期以來卻呈現「經濟趨合，政治趨離」的矛盾情勢，雙方常因政治因素考量，而使彼此交流產生「官方敵對、民間互動頻繁」的現象，政治明顯與經濟及社會交流背道而馳，而在某種程度上導致「制度缺失」的困境(信強，2008)²，而無法將雙方交流互動所產生的合作或問題，以制度化方式予以規範與解決。以兩岸兩會制度化協商管道而言，歷經近四十年的分離與對峙，1987年台灣開放民眾赴大陸探親，兩岸交流正式展開，雙方關係歷經不同階段的演變³。雖然開放迄今20餘年來，雙方關係因政治（一「中」、雙方政治定位）、軍事（大陸對台軍事威脅）、政治體制（如台灣的選舉因素）、社會及文化差異等因素的交互影響，使得雙方關係歷經激盪起伏，但兩岸協議的產生與制度化應是兩岸走向彼此降低敵意，緩和交流，相互合作的具體象徵。但自1992年以來，雙方制度化協商管道即因政治因素時有延宕，致使雙方正式關係停滯不前⁴。惟大陸自2005年後，在對台政策上逐漸改變以往強硬的壓制政策，努力將兩岸關係納入制度主義、功能主義⁵的發展軌道，以求透過制度化框架的方式，

²該文指出，兩岸經貿交流層面，長期缺乏制度化管理機制，以實現彼此經濟關係的正常化、規範化與穩定化。

³蘇起指出，以兩岸軍事、外交為「硬關係」，經濟、文化的「軟關係」為軸，總結 20 餘年來兩岸關係的變化，基本上可將其劃分為全面軟化（1988-1995 年）、全面硬化（1995-1999）、撕裂的台灣（1999-2008 年）與全面軟化（2008 年迄今）四個階段。國際、兩岸總體情勢與國家安全，馬英九執政後的兩岸新局：論兩岸關係新方向；台北市：財團法人兩岸交流遠景基金會，2009 年。

⁴兩岸首次協議肇始於 1986 年因「華航貨機事件」與 1990 年「偷渡犯遣返事件」，陸續開啟個別議題之接觸與談判，並於 1990 年 9 月 12 日由兩岸紅十字會在金門簽署「金門協議」⁴。1991 年，海基會與海協會相繼成立後，在各自主管機關的授權下，針對兩岸交流所衍生之諸多事務進行磋商。同年 11 月，兩岸首先就共同打擊海上犯罪問題進行磋商，1993 年 4 月，兩岸在新加坡展開首次「準官方」的制度化協商機制-「辜汪會談」，雙方簽署了「辜汪會談共同協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」與「兩會聯繫與會談制度協議」等 4 項協議。同年 8 月底，兩岸雙方依據「辜汪會談共同協議」與「兩會聯繫與會談制度協議」，進一步就「違反有關規定進入對方地區人員遣返與相關事宜協議」、「兩岸劫機犯等遣返事宜協議」、「協商處理兩岸海上漁事糾紛協議」等議題進行多次事務性協商。惟最後均因雙方基本認知差距過大，關切焦點不同，而無法達成具體成果。之後，兩會協商機制隨著兩岸關係起伏震盪，一直無法重啟。1995 年，李登輝訪美後，兩岸兩會協商中斷；1999 年李前總統所提出的「兩國論」，使原先有復談跡象之兩會協商再度中斷。民進黨 2000-2008 年執政期間，因雙方對復談條件-「九二共識」的根本歧見，兩岸協商進持續進入中斷期。

⁵國際關係中的功能主義，原是聯合國尋求和平一種創新的途徑，它是希望透過國與國之間的合作，共同解決社會、經濟問題，聯合國並為此特別創設「經濟暨社會理事會」，專門處理這些事

穩定兩岸關係發展的進程(周志懷, 2006), 並進一步透過經濟整合逐步外溢至政治整合。以大陸於2005年所正式啟動之「海西區建設」為例, 其目標即在於促進兩岸經濟技術交流與合作, 具有特殊的政經內涵(蕭武桐, 2009); 而近期大陸中央與福建省所力推的平潭綜合實驗區, 亦有透過邀集我方人員參與政策制定及管理工作的模式, 測試兩岸共同治理的可能性。

2008年5月, 馬英九就任後, 揚棄過去扁政府時期與大陸對抗的路線, 採取開放的大陸政策, 恢復中斷10年兩岸兩會制度化協商機制, 突顯該機制對處理兩岸的事務的重要性和急迫性⁶, 以及兩岸雙方對既有衝突結構的改善形成了利益共識的基礎, 也順勢營造兩岸協商的氛圍(楊志誠, 2011), 加速兩岸互動交流的速度、深度及廣度; 如「大三通」的實現, 兩岸「一日生活圈」逐步形成, 兩岸人員往來, 社會交流更加密切。2008年6月至2011年底, 兩岸共舉行七次「江陳會談」, 簽署十六項協議與一項共識, 是兩岸互動的重大成果, 亦對台灣整體發展產生關鍵性影響。

由前述對兩岸關係發展及雙方制度化互動之沿革的描述可以發現, 兩岸協商過程可發現是一「由形式到實質, 再趨向機制化」的過程, 雙方協商議題及領域日益廣泛, 逐步落實到攸關民眾實質權益之事務, 尤其2008年以來所簽署之協議, 涵蓋海、空運直航、開放陸客來台觀光、共同打擊犯罪與司法互助、金融合作、經貿合作、食品安全、農產品檢驗檢疫、標準認證檢驗等, 對台灣經濟社會各層面影響頗鉅。從宏觀面而言, 它是兩岸交流互動制度化的具體呈現與運作; 就微觀層面而言, 相關協議的形成、執行及成效與民眾生活息息相關。換言之, 兩岸關係已是一種治理關係, 逐步進入制度化互動交流領域的階段; 而治理成效的優劣與否, 不僅影響民眾對政府大陸政策的合法性與正當性的認知, 亦對兩岸關係發展的進程有舉足輕

務。功能主義認為追求和平除了要降低國與國之間的衝突之外, 更要求能夠創造公共福利以滿足人民基本的需求, 而為了實現治理的能力, 技術官僚更有需要進行功能性的合作, 所以功能主義首重經濟合作, 透過經濟合作來達成和平的實現。新功能主義則是修正功能主義而來, 因為功能合作雖然可以強化共同利益, 卻也可能引發利益的衝突, 在缺乏有限的機構制約以及精英的眼見之下, 功能主義的合作可能最後會流於空談。所以新功能主義更重視擴散的效應, 主張經濟整合應該由簡入繁, 利用擴散效應由經濟合作向政治事務邁進, 最後並達到政治統合的目標。王崑義, 馬英九的新功能主義, 中國評論, 2009年10月號。

⁶馬英九總統於2008年當選後, 即曾表示「早在十多年前就提出兩岸應該建立制度化協商管道, 建立海基會與海協會制度性協商機制後, 再確立雙方要協商甚麼, 當兩岸以「九二共識」為基礎後, 大家甚麼都可以談」。亞洲週刊, 2008年4月17日。

重的影響力⁷。有鑒於此，吾人必須跳脫以往由純政治與意識形態層面看待兩岸關係的模式，而著重於治理層面的思考及運作。事實上，兩岸協議涉及兩個政治實體之間不同法規與政治體制的運作，各自內部實際執行狀況，多元化的參與者，以及意識型態因素的交互作用等，已逐漸成為公共事務治理的一種新型態與研究課題；而協議在其所涉及之議題領域方面，也在治理層面上產生了「拉動」(pull)的功能。

第二節 研究動機

政府對於近年來所簽署之協議，積極進行政策宣導與落實執行等相關作為，一方面除了是對兩岸協議相關執行事項進行管控之外，一方面也讓民眾瞭解政府推動兩岸協議的具體成效，以爭取民意的支持。例如，協議所涉相關政府部門，定期舉行「兩岸協議執行成效檢討」會議，而兩岸在歷次協商過程中均曾就相關協議之成效進行檢討⁸；雙方亦在則於2011年6月首次舉辦正式與制度化之檢討會議⁹。這些作為均顯示政府在政治面及治理面均十分重視協議成效的展現，希望透過此類政策管理機制，有助於政府部門執行兩岸協議與掌握交流互動的實際情形，進而轉化為政府宣導協議執行成效的基礎。由陸委會的民調資料顯示，兩岸協議多獲得民眾由五成到八成的支持滿意度，而政府機關亦曾陸續推出協議成效之政策說明¹⁰。惟不

⁷以2008年9月所爆發的大陸奶粉含三聚氰胺事件為例，事件爆發後，隨著輿論關注與事態的不斷擴大，當時諸多民意調查資料顯示，多數台灣民眾對於兩岸關係發展存在疑慮。與2008年6月第一次「江陳會」後對兩岸關係發展之民調資料相比較，民眾受該事件影響，對兩岸關係發展的負面印象明顯浮現。

⁸如2008年11月所舉辦之第二次「江陳會談」，即曾對第一次「江陳會談」所簽署之協議與共識的執行情形進行檢討，雙方對於大陸居民赴台旅遊協議之成效感到距離預期目標太遠，皆表達改善之意願。陸委會網站「兩岸協商」專區「第二次『江陳會談』成果說明」。

⁹該會議之舉行是政府為回應民眾關切，主動提出而成為兩岸制度化協商機制的一環，在第六次「江陳會談」達成共識適時召開；其目的是希望透過對已簽署協議的檢視，達到「實質檢討、落實改進」的目標，進而成為制度化協商重要的一環。會議期間除檢討協議成效外，亦針對各項協議執行問題進行討論，根據委會6月7日公布最新民調顯示，多數民眾對兩岸制度化協商給予正向評價，有7成以上民眾支持透過兩岸制度化協商處理兩岸交流問題。對於兩岸簽署15項協議的協商成果，有6成2的民眾表示滿意，且有過半數民眾認為政府有維護台灣的利益。陸委會新聞稿，2011年6月13日。陸委會網站：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=95676&ctNode>

¹⁰如陸委會出版「大陸政策推動成果」報告，2010年5月；「開放與把關：15項協議效益宣導」，2011年 月；觀光局出版「開放大陸居民赴台旅遊屆滿兩周年實施成效說帖」，2010年11月。

可諱言，政府對外相關說明，常流於形式與枝節，缺乏對於協議執行成效的系統性及全面性評估¹¹；而社會對於兩岸協議成效亦出現兩極化意見，究其癥結除了協議本身實際執行情況的問題之外，但不容否認，其中亦充斥黨派之見，與意識形態之爭¹²，使得協議成效常陷入眾說紛紜的困境，無法真正瞭解協議治理與解決相關可能衍生的問題。綜觀此種困境頗需理論與實務的結合，惟檢視國內長期以來對於兩岸關係的探討，雖衍生出諸多相關理論，企圖由兩岸關係、國內政治與國際環境三種不同層次進行探討與建構¹³，但對於涉及兩岸治理層面的理論探討並不多見。另一方面，迄今有關兩岸協議治理之研究，常因研究所涉及之協議簽署生效期間尚屬短暫，以及協議內容所涉領域廣泛，且動態時事不斷推陳出現的情況下，多數有關協議成效之研究雖曾涉及本研究之相關問題及目的，但由於上述結構性因素的影響，使得大部分研究多侷限於單一或少數協議項目內容的介紹和分析¹⁴。另一方面，在各次協商後，多有相關研究針對每次會談結果的意義、協商成果(即所簽署協議與具體內容)、會談後的效應(即所簽署協議的效應)、對國政、經、社會等情勢，以及兩岸關係發展的影響等議題進行分析。這類研究相對於前述僅針對單一協議之分析，已進一步能從每次會談簽署之二至四項涉及不同議題領域之協議進行研究，惟仍缺乏對協議系統性、理論性分析的架構，從而使該領域呈現理論與實務脫離的情況。正因如此，「從理論與政策的角度來看，如何建立分析架構以闡釋協議治理與評估其成效」問題成為本研究的動機所在。進一步而言，若能透過相關理論研究模式來瞭解協議如何產生與執行，影響協議創立及執行成效的變數，以及變數與成

¹¹以筆者個人實務經驗，此類型的協議成效資料，是由各相關部門提供資料，惟內容多以流水帳方式記載相關數字或事件，而未見系統性、指標性的評估。

¹²「有關兩岸兩會 6 月份所舉行的兩岸協議成效與檢討會議，我政府已定調，兩岸協議不檢討個案，檢討會變成宣傳會，天馬行空，盍各言爾志，不具實質意義」，前陸委會主委吳釗燮，自由時報，2011 年 6 月 9 日。

¹³包宗和、吳玉山主編「重新檢視爭辯中的兩岸關係理論」，該書涵蓋探討兩岸關係之眾多理論，兩岸關係層面之理論包括「權力不對稱」、「分裂國家模式」、「名分秩序論」；國內政治層次則包括「政治經濟學」、「社會心理學」、「精神分析與認知心理學」、「談判理論」；國際關係層次則包括「國際體系理論」、「戰略三角」、「國際規範」等。

¹⁴例如范世平，開放大陸觀光客來台對當前兩岸關係發展之研究，展望與探索，第 7 卷第 1 期，2009 年 1 月；李俊緯，陸客來臺消費分析與建議，財團法人國家政策研究基金會「國政評論」，2010 年 1 月；林享能，兩岸農產品與食品安全合作之檢討與建議，國政評論，2011 年 6 月 11 日；王重陽，「從比較法觀點看海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議」，展望與探索 第七卷第六期，2009 年 6 月；邱亞文、黃靜宜，「海峽兩岸食品安全協議之成效評估」，戰略安全研析，第 59 期，2010 年 3 月。

效之間的因果關聯性等，當有助於兩岸協議的治理與未來規劃後續議題的考量。

在研究對象的選擇上，兩岸迄今所簽署之16項協議中，以「兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, 以下簡稱ECFA）的簽署最為重要¹⁵，是兩岸經貿合作制度化與正常化的關鍵轉折，不僅是實現兩岸經濟關係正常化、兩岸經濟合作制度化和建立具有兩岸特色的經濟合作機制所取得的重大進展，也象徵兩岸進入更為緊密的經貿互動，以及邁向全面關係正常化的階段(余克禮，2010)¹⁶。更重要的是，透過該協議的簽定，提升雙方建構兩岸和平發展的重要基礎，為台灣未來發展提供一穩定的外部環境¹⁷。由於ECFA具有上述的重大意涵，其不僅在台灣內部受到重視，在國際間亦受到廣泛的關注；而國際輿論多認為ECFA簽署實為兩岸關係進一步改善之里程碑，對於兩岸經貿發展，良性互動，以至區域安全及穩定均有重要意義。鑒於其重要性與對兩岸治理的代表性，本研究將以ECFA作為研究對象¹⁸。

第三節 研究目的與問題

壹、研究目的

本研究既是由實際的政策問題所產生，當然希望研究結論能解決實務上所遭遇之問題，尤其是兩岸治理的成效攸關政府大陸政策的合法性與正當性，以及兩岸關係發展進程，其重要性不言可喻。然而，由於兩岸關係錯綜複雜，存在許多政治與意識形態的考量，常對兩岸事務的處理與因應造成扞格，導致「不可治理」（ungovernance）的困境。再者，國內有關協議治理的研究多聚焦於事件內容評述，缺乏整體性、理論性之分析，以致對治理的實質內涵與執行成效，常有「見樹不見

¹⁵馬英九在 2010 年 7 月 2 日參加“ECFA 時代新情勢高峰會”表示：簽署 ECFA「是 60 年以來兩岸關係的一個新里程碑，也是 1993 年辜汪會談以來最重要的發展」。大陸國家主席胡錦濤於 2010 年 7 月 12 日會晤國民黨榮譽主席吳伯雄時表示，兩岸簽署 ECFA「標誌著兩岸經濟合作進入了新階段」。

¹⁶「兩岸關係」，2010 年 8 月號。

¹⁷馬英九曾指出，簽訂 ECFA，一方面改善兩岸關係，也是台灣與其他主要貿易夥伴簽訂類似 FTA 的敲門磚，ECFA 基本上也是一種信心建立的措施，也是一種廣義的 CBMI(信心建立措施)。總統府網站，2010 年 8 月 6 日

¹⁸有關 ECFA 在個案選擇上的重要性與方法論上的意義，將於後續研究方法章節中進一步說明。

林」之憾。因此，欲理解兩岸協議治理的研究分析架構，需先由理論層面著手，理解治理成效的意涵與層次、影響變數、協議的動態過程(主要是建立與執行階段)等面向，方能系統地整合兩岸協議治理研究，進一步具體評估協議的實際成效。基於這些研究焦點，本文將透過檢視國際關係理論中國際建制（international regime）之研究，歸納相關影響變數，建立本文之研究架構，並藉由推導相關假設，解釋變數與治理成效之間的聯繫。是以，研究目的包括：

- 一、以 ECFA 作為研究個案，歸納出影響協議成效之變數，並透過對變數可能影響之解釋，理解協議治理的動態過程。
- 二、以系統性方法研究協議治理成效。運用過程追蹤法(process tracing)及深度訪談法等，在多樣化、系統化的方法論混合中持續深化協議成效結果研究。

貳、研究問題

社會科學研究中，研究者可以根據個人的偏好來選擇研究問題，但這並不意謂研究者可以任意提出自己的問題。King、Verba 與 Keohane（1994）指出社會科學研究中所提出的問題應當滿足兩項標準：第一、研究議程應當提出一個現實世界中重要的問題，亦即對於理解政治、社會或經濟生活，對理解明顯影響個人生活的事務，或對理解和預測可能產生有害或有益影響的事件而言，該問題應當具有重要的意義。第二、研究方案應當致力於提供關於現實世界某些可以運用科學解釋予以驗證的面向。誠如前述，兩岸這三年多所簽署協議之影響涵蓋台灣社會、經濟等層面，藉由簽署協議兩岸政府部門之間政治與行政互動所產生之治理模式，亦是台灣所必須面臨的新局面及挑戰。以 King 等人所提出的第一項標準而言，兩岸協議治理所衍生的問題正是對理解當前台灣政治、經濟與社會的重要議題。其次，就第二項標準而言，本研究將以國際建制理論為基礎，透過不同研究方法及資料之蒐集，檢驗與解釋協議治理的重要議題。

本研究以 ECFA 為研究協議治理之對象，係屬單一個案之研究，Robert K.Yin(1989)主張，個案研究的研究問題適用於「如何」(how)與「為何」(why)的問題。誠如前

述，ECFA 對於兩岸關係與治理的重要性，該協議的產生、執行與影響無疑是本研究所關注的焦點。回溯該協議整個簽署的歷程，吾人會好奇為何如此複雜，涉及利益龐大，協商成本甚高、協商主體之間權力不對稱的協議，可以在短時間就完成。因此該協議是如何與為何創立，是吾人所關注的第一個問題。其次，在創立與執行過程中，影響該協議創立及執行的變數和系絡條件為何，以及渠等與創立與執行之間的因果解釋。第三、ECFA 在兩岸治理層面是如何作用的。最後，如何評估 ECFA 的影響。綜合上述的研究問題，可以將本研究之核心問題歸納為「協議如何創立與執行，相關影響變數與系絡性條件又是如何影響協議治理成效，其原因為何」，並據此細分相關子研究問題，初步說明如次：

- 一、ECFA 如何創立與執行？
- 二、相關變數與系絡條件如何影響 ECFA 治理？
- 三、ECFA 協議制度治理的運作為何？
- 四、ECFA 治理成效為何？

第四節 研究途徑、方法與流程

壹、研究途徑 (research approach)

研究途徑與研究方法常被混為一談，但實際上兩者是有區分；研究途徑係指選擇問題及相關資料的標準，主要是指研究者擬從何種角度切入去探討該主題與相關問題；研究方法則指蒐集與處理資料的程序與手段，主要是指研究者針對自己所欲探討之主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料。Cresswell (2007) 就指出，研究途徑是一種提昇研究效度的有效策略。本研究在研究途徑方面採取個案研究途徑 (case study approach)，並以 ECFA 為研究對象來探討與分析兩岸協議治理，關鍵在於協議治理必須對個案有整體的瞭解，以及在更廣闊的情境中看待個案，而個案也必須在它所處的系絡背景中去理解。透過這種對系絡背景的檢視，研究者可以針對某一具體現象之因果過程形成更為充分的描述。誠如 Robert K.Yin(1993:31)所

言：採取個案研究之緣由在於，其基本原理就在於調查是涵蓋某一特殊現象與其發生系絡背景。這或者是因為系絡背景包含著可解釋現象的重要訊息，又或者是該現象和背景之間的界限並不明顯。

然而，長期以來，不同領域的研究者對於個案研究有不同的認識及運用¹⁹，Robert K. Yin (1984) 將個案研究定義為「一種實證主義的探究 (Empirical Study)，研究現實生活背景中的目前現象 (contemporary phenomenon)，所謂現象可以是計畫、事件、問題等，不一而足；而生活情境則是現象所處的系絡，這種系絡因素被涵蓋於個案研究中，主要是因為系絡性條件被認為與所研究之現象是不可切割的。Gerring (2004) 主張，個案研究應界定為「集中且深入研究某一個單元 (unit)，其目的在於類推 (generalize) 至數量更多的類似單元」。這裡所稱的單元意指在某一特定的時間點或某段有限的時間之內所觀察到的，具有一定空間界限的現象。Stake (1995) 則認為，個案研究是「理解特定情況或特定條件下的行為過程」。許多研究將個案研究視為研究方法，但 Gerring (2004) 認為，個案研究最好被理解為一種理想型的研究類型，而非一種帶有必須依循規則的方法 (the case study is probably best understood as an ideal-type rather than a method with hard-and-fast rules)。Hamel (1993) 亦認為，個案研究使用多種不同的方法，例如訪談、參與的觀察等，渠等之目標是由社會學的角度來重新建構和分析一個案，故將個案研究定義為一種途徑可能更為適切。Eisenhardt (1989) 指出個案研究是一聚焦於理解單一情境內的動態呈現 (a dynamic present within a single setting)，而非單一的研究方法。綜合前述學者觀點，本文認為個案研究仍應視為研究途徑較為妥切。

貳、研究方法

近年來，建制成效研究學者所採取之方法日益複雜，從過程追蹤法的質化分析

¹⁹Gering 綜合學者對個案研究意涵的闡釋大致包括：(1) 其採取質化方法，即一個小數目 (small-N) (Yin 1994)；(2) 它是與俗民誌、臨床診斷、參與觀察，或者是田野調查 (Yin 1994)；(3) 它是一種過程回溯 (process-tracing) 為特徵的研究 (George and Bennett 2004)；(4) 它研究的是單一現象、情況或事例 (Campbell and Stanley 1963, 7; Eckstein [1975]1992)；(5) 它研究的是單一個案的特性等。

到統計法的量化分析，均有學者採用並加以深入研究。事實上，協議成效的測量涉及認識論層面問題，而在方法論上其面臨之挑戰包括（一）界定構成問題解決的實證證明；（二）證實(substantiating)建制與問題解決的任何改變均具有因果聯繫；（三）用其他因果因素評量制度成效；（四）依據適當的標準來測量這種成效。無論是採取質化或量化方法來評估制度的影響獲成效，分析者都必須在某種程度上將制度中所觀察到之相關行為與所期待但卻未在制度中觀察到之行為做一比較 (King, Keohane, and Verba 1994; Fearon 1991; Biersteker, 1993)。

Mitchell (2006)、Young(2010)、Stokke (2007) 等人均指出，迄今建制治理與成效之研究仍以質化方法為主，因為量化研究多著重於可觀察之現象，對於許多國際建制的創立過程無法給予清楚的解釋，許多事件需要以過程追蹤法 (process tracing) 或深度訪談 (in-depth interview) 的方式，方能挖掘背後真正的脈絡。Mitchell (2006) 進一步指出，量化方法難以運用在理解國際建制的癥結在於只有極少數的個案適用，因此質化方法仍是主要研究方法；多數研究仍以過程追蹤與深度描述 (thick description) 來揭示建制的運作過程，以及檢驗自變數與應變數 (建制成效) 之間互動關係的假設。有鑒於此，本研究在研究方法上採取過程追蹤法與深度訪談法。以下將先就這兩種研究方法的意涵作一闡述，實際運作情形將於第三章研究設計實施部份再行深入討論。

一、過程追蹤法

過程追蹤法與認知心理學的發展有密切關係 (Bennett & Chekel, 2011)。認知心理學，是由研究個人決策的認知過程中發展起來的，1979 年 Alexander George 運用該名詞來描述個案研究對於歷史解釋之證據的運用，首次將認知心理學上的該研究，運用在社會科學，如政治科學的運用。最初，過程追蹤法並不是一種嚴格的方法類別，也沒有共同的標準或程式，其名稱主要是描述性的，強調按時間次序對案例的深度分析闡述。過程追蹤法存在不同的名稱，如遺傳解釋(a genetic explanation)、次序解釋(a sequential explanation)、連續系列模式(the model of the continuous series)、因果解釋鏈(a chain of causal explanations)、敘事性解釋

(narrative explanations)等²⁰。早期過程追蹤法的定義是同決策過程尤其是同觀念對政策制定的影響聯繫在一起的，其透過單一案例來評估因果過程的方法，研究和解釋各種初始條件轉化為結果的決策過程。Bennett 與 Checkel (2011) 即認為，過程追蹤法的實質意涵必須回溯到認知心理學的源頭，亦即檢視過程中的中介步驟 (intermediate step)，以利對過程如何產生，以及過程是否或如何產生結果的假設提出推論。在這種定義下，過程追蹤法是尋求建立行為體信念對決策影響的過程。更普遍而言，過程追蹤法也被界定為嘗試確定中間因果過程、因果鏈與因果機制的方法，確定自變數與依變數之間因果過程的方法；其特徵是運用不同類型的證據來證明單一推理 包括不同分析層次的片段證據等。近年來，許多學者已逐漸質疑主流的形式推論 (formal inference)，尤其是統計分析的侷限性，而逐漸注意與重視過程追蹤法的重要性，並嘗試將其運作予以系統化 (Bennett & Checkel, 2011)。經過諸多學者的積極發展與擴展，過程追蹤法已逐漸成為一種相對獨立的研究方法，在許多社會科學，包括本研究主題：國際建制論，亦有許多學者運用此法討論相關問題。綜合而言，過程追蹤法的主要目的是理解原因與結果之間的中間過程，是利用對過程的歷史闡述來驗證理論或者假設的中間變數與互動。

過程追蹤法係個案研究針對單一個案或多個案例最常運用技術之一，其為個案內的過程追蹤，目的在於透過對所欲研究議題之結果是如何由一系列事件所產生的細膩與詳細的描述，建立相關因果闡釋。每一事件都有一段因果歷史，而由於其複雜性不高，因此可以使研究者較易控制與建制無關的變數 (George and McKeown 1985:35; Coppedge 1999:472)。許多建制研究分析均將過程追蹤與思想實驗法結合起來，以利研究者建立對建制所涉研究者的深度知識，以利推論建制不存在的結果 (Tetlock and Belkin eds. 1996; Young and Levy 1999:18-19)。Brady 與 Collier (2010) 亦針對過程追蹤這種因果過程觀察 (causal process observations) 與資料組觀察 (Data set observations) 的差異提出說明，渠等認為資料組是「賦予設定個案樣本之特定變數一組值數」，這種觀察提供統計分析的基礎。因果過程

²⁰Andrew Bennett 與 Alexander L. George, 1997, Process Tracing in Case Study Research

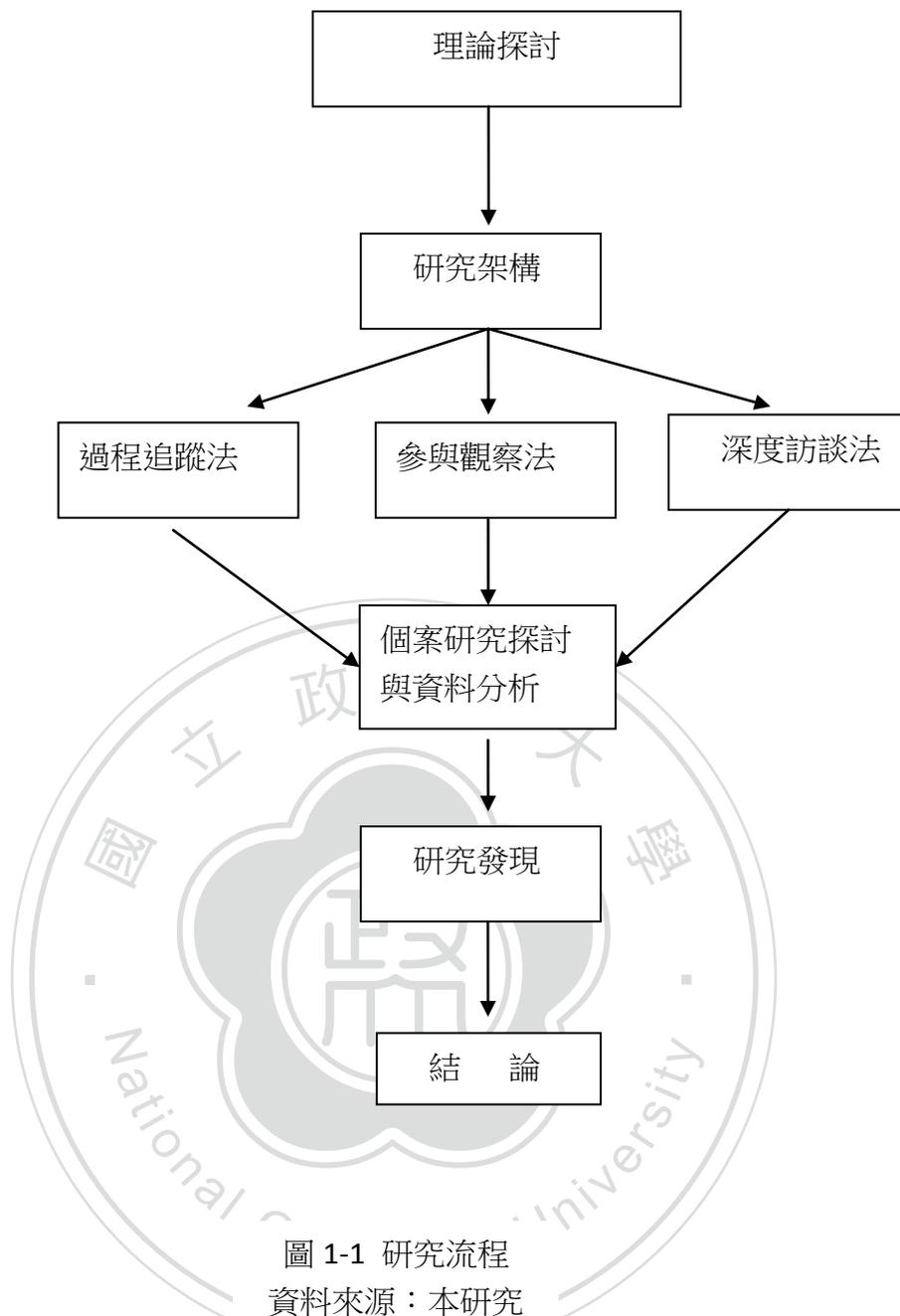
觀察則是「一種對過程、系絡與因果關係」的觀察，其主要用於個案內的分析。

二、深度訪談法

深度訪談作為質化研究方法，學界多意指半結構式的訪談(semi-structured depth interview, Arksey and Knight, 1999; Wengraf, 2001)，其主要特徵在於問題是事先準備好的（半結構），透過訪談者進行大量改善，但整體的訪談是訪談者與被訪者的共同產物；另一特徵是「要深入事實內部」（Wengraf, 2001）。就第一項特徵而言，訪談者所準備的訪談問題必須具有開放性，在訪談中，受訪者對事先準備之問題的回答和隨之而來之問題均為訪談者所無法預知的；亦即訪談者不能試圖去確定和提出每一事先安排好之具體問題。誠如 Rubin（2009）所指出，個案研究大致會就研究主題進行對話，雖有一條連貫的線索提問，但實際發問仍需視情況調整，而非呆板不變。這意謂在整個訪談過程需要作到依循研究者自身的發問線索，以及發問方式不帶任何偏見。中另一方面，為減少訪談資料所可能產生的偏差情況，Eisenhardt（2007）認為，可以選定訪談多個瞭解內情，對研究個案之現象有不同視角與觀點的對象，這些受訪者可以包括各個組織內部不同層級、部門、區域的主要人物，以及其他相關組織的知情者和外界觀察者。

參、研究流程

基於以上研究背景、動機、目的與問題，本研究將從以下幾個主要步驟，做為安排研究流程的依據。



第五節 研究範圍與限制

壹、 研究範圍

在研究對象範圍方面，兩岸雖自 1992 年以來，即開啟兩岸兩會協商並簽署若干協議，惟早期協議之深度、廣度、類型與所涉議題之複雜性，以及對兩岸行政部門之運作和互動的影響，均無法與 2008 年以來兩岸簽署協議相比，因此為能彰顯

本研究之意義及旨趣，將以馬英九 2008 年上任以來重啟兩會協商所簽署之協議為研究範圍。在案例選擇上，則以涉及範圍最廣泛，影響最為深遠的 ECFA 為主。

在時間範圍方面，由於 ECFA 本身僅是一架構性協議，其所涉及的爭端解決機制、貨品貿易與服務貿易仍在進行後續協商，其最終結果與成效仍需時間累積方能有較客觀的評估²¹。惟考量本研究之規劃期程，原則上各協議之成效評估時間仍以 2012 年上半年為研究時間範圍。

貳、研究限制

在訪談對象的選擇上，因本研究個案—ECFA 目前尚在進行後續包括貨品貿易、服務貿易、爭端解決等協商，預計未來兩年內方能全部完成。在相關協商仍持續進行的過程中，政府部門人員因慮及可能觸及敏感內容，因此多不願接受訪談。例如，本研究在訪談對象的選擇上，原規劃訪問工業局及國貿局人員，因在 ECFA 協商過程中，渠等扮演關鍵角色，國貿局負責主談，工業局則是在早收清單的項目上扮演資訊提供者、交換者（主要與陸方對口單位交換技術資訊），以及評估者的角色（主要是評估國內產業利益）。惟經初步探詢，相關人員均以 ECFA 後續協商尚在進行中為由，拒絕接受訪談。是以，本研究在訪談官方具代表性之單位與人員上難如預期，相關對象人數十分有限；而此對於兩岸在協商過程中的實際互動、雙方對利益的計算考量，以及最後決策的轉折點等無法得到第一手資料，是為研究限制之一。

在研究層次方面，本研究重點在於兩岸治理，理應涵蓋兩岸與雙方各自內部運作情況，惟基於陸方內部資料難以取得，且相關人員不便也不宜訪談，因此將以兩岸層次與台灣相應兩岸治理的行為為主，原則不涉及大陸內部的治理情況，是為研究限制之二。

²¹經建會主委尹啟銘表示，ECFA 只是一個框架，不應當成是全部經濟政策，ECFA 實施至今，未產生重大效益是應該的，因為談判並未結束，目前 539 項產品有貿易優惠，要全面免關稅須等到明年。聯合新聞網，2012 年 5 月 27 日
<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS1/7119307.shtml#ixzz1w3HRk6nw>

第二章 協議治理之理論探討

隨著2008年兩岸情勢和緩，雙方展開制度化協商以來，兩岸協議所產生之相關治理模式與運作是兩岸邁向新互動時代所必須面臨之挑戰及機遇，如能運作完善，將有助於增進兩岸互信與人民福祉，解決因交流所衍生之諸多問題，進而使兩岸交流制度化和正常化。惟協議治理兼具正面促進兩岸良性發展，以及構成雙方交流互動之障礙的兩面性，能否達成預計之目標，具體呈現治理成效，將是探討協議治理的核心焦點。為能更深入協議治理的內涵，以及其與實務之間的聯結，本研究將透過對國際建制理論的意涵與不同學說的闡釋，理解該理論的內涵，已作為在論述安排上，本章將先探討兩岸治理之內涵與特性，接著，闡述國際建制理論(international regime)的意涵和不同學派之觀點，以及國際建制論與兩岸協議治理的關聯性，最後，則就建制理論有關治理成效之意涵與目標的構成、。

第一節 兩岸治理的意涵

自1989年世界銀行首次使用「治理危機」(crisis in governance)來概括當時非洲的發展情形以來，「治理」(governance)一詞在經濟學、政治科學、管理學、公共行政理論與政府運作等領域中就成為十分流行的術語，其涵蓋公私部門之組織領域，以及全球與地方之不同層次，而成為引人矚目的全球性趨勢。作為一種分析和解釋途徑，治理企圖解釋當代國家與社會間關係出現的新結構型態；以期促進傳統政治、行政制度的變革。誠如Biermann(2006:238)指出，治理意謂「社會行動者的自我規制行為(self-regulation)，或公私部門合作解決社會問題，以及新型態的多層次政策」。學界雖對治理概念的探討頗多，但未形成一致的定義，不同的研究旨趣所著重的面向亦有所差異。世界銀行(1991)將治理界定為「運用政治權威，與使用制度資源來管理社會的問題及事務」，聯合國計畫開發總署(1997)則界定治理為「運用經濟、政治與行政權為來管理國家所有層級的事務。它涵蓋了公民與團體闡述自身利益的機制、過程與制度，運用他們的合法權力以符合自身的義務與

調和歧見」。學者之間見解不同。有學者則認為治理的理念是與網絡的分析概念與相關理念密切相關，例如 Rod Rhodes 主張，治理是自我組織與組際網絡；Linn 等人（1999）認為就廣義而言，治理的研究關注政府績效與治理之間的關係，在公共政策與執行的經驗分析中，治理可以被界定為「法律的建制、規則、司法決策，以及限制、規定與實現公共財物與服務的提供」。Guy Peters（2001）則認為治理是一種需要付出代價的必要配置，而政府被賦予責任創建一個龐大的制度配置，並運用其行政控制與效力來支配社會和經濟。Stoker(1987)則認為治理的意涵較政府為廣泛，治理途徑被視為是「新的統治過程，既存規則的改變情境，亦或治理社會的新方法」。他更進一步指出，治理的核心在於它關注於政府權威與制裁的機制，就某方面來說，治理是關於契約、採購與新型態的管制。它不只是新的管理工具而已，更重要的是它關注公共服務生產的效率。一般而言，「治理」概念的出現意謂政府部門從事改革思維的一種轉變，拋開完全師法企業的狹隘觀念，轉向公民社會，並結合政治網絡的概念（孫本初，2005）。在國際關係領域方面，治理的概念著重於「沒有政府的治理」（governance without government, Rosenau & Czempiel, 1992），其源自於新自由制度主義的概念，意即國際社會處於無政府狀態，沒有層級節制的統治體系，而國家之間的合作多是透過國際組織或制度來加以達成。是以，國際建制與協議被視為因應跨國家之間問題的新形式國際治理，如 Rosenau(2000: 171) 將治理界定為「規則系統、集體有目的去維繫確保安全、財產、穩定、持續發展之機制的行動」，而這些機制是政府的核心功能，亦逐漸成為國際社會中的普遍現象。

那麼治理的概念應用在兩岸關係與互動上呈現何種意涵及特質呢？張亞中（2003）指出，隨著全球化的快速發展，一個全球化風險社會已然形成，而兩岸從1990年代中期後，隨著人員、經貿的快速交流，亦已進入風險社會。任何一個風險社會都需要管理，兩岸風險社會也不例外，在全球治理無法介入，而兩岸單獨一方又無法完全處理的情況下，「兩岸治理」實有其必要性，兩岸人民透過共同的參與治理，而建構彼此的認同，亦為兩岸關係走向奠定良好基礎的需要性。張亞中並以現實主義、新自由主義和建構主義三種途徑，探討對兩岸治理的意義與啟示²²。

²²該文認為以現實主義解決兩岸爭議是方法不足，但涵蓋諸如主權、國家利益與權力等概念重要；新自由制度主義推動兩岸關係，則是雖有限制但仍值得採行，亦即兩岸呈現「非對稱相互依存」

李英明（2001，2011）則認為，兩岸關係結構本身是一種不完全治理結構，一方面雖然兩岸國家機器的政治力量，均企圖建構由上而下的掌握管理兩岸互動的權威，以及由此權威所衍生出的秩序，但雙方又不能或不願直接接觸；於是在另一方面又必須透過半官方的代理者或民間社會的力量作為槓桿或中介，這提供民間社會由下而上的參與兩岸的交流及互動。換言之，兩岸關係是一種國家和民間社會一起參與的多行動主體的結構。

2008 年以來，兩岸關係發展迅速，有論點即指出，兩岸之間當前要面對的是如何進行共同治理，實現「兩岸善治」，並擷取公共行政與公共管理理論，提出「兩岸共同治理」概念，達到各利益攸關者之間利益平衡，實現各方利益最大化的目標。再者，以公共治理理論來說，治理的主體涵蓋政府、民間或非政府組織，因此民間社會也是兩岸事務的治理主體之一(劉國深，2009)。

基於兩岸關係的特殊性，有論點指出兩岸治理是一種國家內部的特殊治理模式，其驅動力在於全球化的發展，以及兩岸經貿互動與社會各層面交流的擴大與深化，促成雙方必須對相關議題進行協商。該模式採取多軌治理模式，從而使兩岸關係構成網絡式(network)的治理結構；但其困境在於兩岸主權認知與治理的衝突，兩岸公民社會的不平衡與政府在兩岸治理中的比例失調，而形成結構式困境(艾明江等人，2008)。另一方面，兩岸治理本身就是基於區域內多元事務的共同應對而產生，只是在參與主體上相應更加多元。在參與目標方面，不僅是一種制度建構，更在於一種制度化的持久性規範互動(康仙鵬，2010)。至於兩岸制度化互動，則是透過與公權力有著密切關係的民間團體(海基會與海協會)進行溝通和對話，而決定了兩岸治理是介於公與私之間的一種結構。是以，兩岸治理是一種法治型的治理結構，而主要治理工具即為規範化的兩會協議。

上述對兩岸治理研究之論點，初步可發現在兩岸彼此主權與認同歧異的現實下，「多元層次」特點的「治理理論」成為論述兩岸關係的新視角。兩岸治理的特質包括行為主體的多樣性，強調公民社會、私人機構的參與，以彌補官方協商談判

關係，因此如何在互動過程中，讓彼此均能真正受益，不以一方受害為代價；建構主義則是重塑兩岸認同，永久和平的必要作為，亦即要建立兩岸永久和平，一個有助於兩岸「認同」建構的「兩岸共同體」是值得追求與建立的。

的不足；行為主體的非層級節制性，政府與公民社會之間並非相互割裂，亦非層級節制，而是相互合作與依存；治理對象的社會性，兩岸治理的主要功能不在於資源的重新分配，而是在於社會和政治風險的規則化；治理途徑的制度化，亦即兩岸間各行為主體通過合作性的協議制度來解決兩岸日益增多的非政治性公共事務(李秘，2010)。以當前治理理論觀之，兩岸治理的發展頗符合多層次治理(multi-level governance)理論。以該理論而言，其提出主要係來自於對國家與中央政府角色之改變所提出之觀察，其認識到非國家行為者、非政府行為者在社會、政治與經濟方面所扮演的重要角色。學界對此現象研究結果多顯示，非政府行為者逐漸參與政府決策，影響政府政策等，雖不能說已完全可與政府所扮演的角色相提並論，但至少已與政府機構有密切的互動關係。換言之，中央政府已釋出許多權威性決策的權力給予非政府部門，所謂治理已呈現一種由多元管轄機構(multiple jurisdiction)所構成的多層次治理型態²³。Gary Marks(1993)指出，多層次治理包括垂直與水平面向，而多層次意指政府的公共政策決策在各層級行政管轄領域的互動性與相互依賴性的增加；而治理亦指政府與非政府行為者間在各行行政領域的互動性、相互依賴性亦越趨密集(轉引自廖坤榮，如前引)。

兩岸經過多年的交流互動，已經深入台灣內部的經濟、社會等各個層面，因此兩岸事務不再是國家或中央政府所能單獨決策的政策。誠如前述，兩岸在短短四年內簽署16項協議，主要目的是在解決因互動所衍生的各項攸關民眾與相關團體權益之議題；故民眾以及非政府組織的涉入，已成必然趨勢。例如，兩岸經貿議題之協議，即涉及諸多企業團體的利益，必須將其意見納入決策中，方能真正達成政策目的。政府在此過程中的角色並非主導及管制，而是為滿足企業界需求，以及產業競爭力，必須加速與陸方就雙方在特定議題之互動達成合作之共識。另一方面，就治理的垂直面向來看，中央政府固有制定兩岸政策之權力，但在許多執行事項上仍需透過地方政府來達成，而台灣較具規模之縣市，已多設置處理兩岸交流事務人員。綜合而言，兩岸治理實具有多層次治理的特質，涵蓋非政府組織的水平治理，以及政府內部涉及中央與地方的垂直治理。

²³廖坤榮，多層次治理 書評，臺灣民主季刊第 6 卷第 2 期，2009 年 6 月，頁 251-255

第二節 協議與治理之關係

透過前述兩岸治理的意涵與特質，以及國際建制與兩岸協議關聯性之探討，其中貫穿的一條主軸就是兩岸關係如何治理的問題。在兩岸沒有共同集權管理機制的情況下，透過兩岸協議所達到的治理具有特別意涵。誠如前述，兩岸關係的核心課題在於制度的建立與運作，而兩岸互動所衍生問題的治理，追本溯源亦為制度的問題。是以，兩岸治理本質上是透過協商所簽署之協議所展開的，它是在一定的制度結構與框架下進行；而這也突顯兩岸協議與治理之間的不可分割性。邵宗海(2011:122)即指出²⁴，由兩岸協商的歷史演變來看，協商議題的趨勢是由兩岸關心的走向到兩岸需求的取向，亦即將雙方認為最需解決的問題搬上檯面來協商是比較務實的，而非僅是選擇自身所關切的問題，但雙方又無共識基礎。另一方面，兩岸協商策略著重於協議成果，而非協商過程，讓協商議題單純化與功能化。如經濟性議題就定位在經濟層面，而不無限上綱到政治層面，避免造成障礙。在這種情勢下，兩岸協議的實質功能越來明顯，再加上兩岸協商的機制化，使得兩岸協議對於兩岸治理的重要性日益提升，這可分為幾個層面來探討。首先，兩岸協議為兩岸治理提供了法治的途徑。檢視兩岸60餘年來的發展歷程，傳統兩岸問題的治理思考，本質上延續著權力思考模式，強調政府與精英階層管理兩岸問題的責任或能力(蘇長和，2009)；而在根本上排除了公眾的參與，以及建立法治及規範的企圖。但隨著兩岸民間互動交流的普遍化及深化，非政府部門(包括利益團體)成為交流的主體，政府部門不再佔有唯一且主導的地位，透過協議來管理交流互動所衍生的問題並促進彼此合作，就是為兩岸治理提供了法治的途徑。換言之，兩岸在處理兩岸事務的過程中對自身利益的判斷和認識，行動的態度與決策的過程越來越為雙方所制定的法規框架下進行。其次，就制度層面而言，兩岸協議為兩岸問題治理提供雙方互動可依循之規則，透過協議相關的法令規定來管理兩岸相互依賴並促進彼此合作的情境。當然，如果協議要發揮正常的功能，所涉兩岸行為者需能接受與履行相關法令；而最能體現這種遵循規則的精神就是兩岸在因應兩岸問題治理的實際作為與決策

²⁴邵宗海，新形勢下的兩岸政治關係，2011年10月，五南出版社。

過程，逐漸為協議的框架所制度化，而雙方均理解遵守已簽署之協議運行，將有助於提升自身的利益。最後，就規範層面而言，兩岸協議為兩岸治理提供了原則與規範，作為規範系統的兩岸協議，其對兩岸問題的治理，是透過匯集行為者的預期，加速雙方訊息的溝通與理解，約束所涉行為者的行為，來促進和擴大各行為者在兩岸議題上的合作，將兩岸互動引導入有秩序的運作模式。協議的規範系統含義在於，將相關的價值、信念與制度的內在化作為兩岸關係秩序的基礎。這意謂著行為者在兩岸領域中所賴以運作自利原則，係依據渠等對自身在社會情境中的角色意識，以及按照其他行為者的預期等標準來予以界定，是以，這些價值與信念並非強制行為者遵守，而是長期以來行為者自覺或社會化後願意遵守。

綜合而言，由於兩岸互動如此密切，兩岸治理必須靠雙方合作方能克竟全功，而非各自內部訂定法規即可達成目標。由此觀之，吾人可將兩岸協議視為一個平台 (platform)，它將各自內部有關治理彼此在特定議題互動之原則、程序、規範、法規與規則等予以整合，並透過此一制度化的平台進行溝通與理解，補足雙方各自不足之處，最後達成共識並將彼此行為予以規範化。如此一來，將可降低雙方在特定議題合作的不確定性，並促進社會學習，增加治理成效。

第三節 國際建制理論學說

上述兩岸治理的概念與特質具體呈現在近年來所簽署之協議，而協議也是落實兩岸治理的工具，兩者關係十分密切。那麼如何系統性觀察協議之內涵與運作，亦即以何種理論來闡釋協議治理呢？本研究認為兩岸協議可視為兩個行為體(actors)就欲解決之問題進行合作所建立之制度，而國際關係理論中的國際建制論(international regime)²⁵多年來對於由兩個國家或多個國家(行動者)所共同建立之建制、制度或協議無論在理論研究和實務執行上均有重要意義²⁶。

²⁵關於 regime 之中文譯詞目前尚未統一，有譯為機制、制度、體制、建制、體系、典則、典制等。大陸國際關係學界絕大多數以「國際機制」譯之，惟考量機制一詞易與 mechanism 混淆，體制一詞正式意味濃厚，似難以涵蓋非正式與隱晦之面向，因此本文採用建制之譯詞。

²⁶本文對於兩岸定位的政治性議題不作評斷，而僅是以兩岸可視為兩行動體的角度來看待國際建制

國際建制論源自於 John Ruggie 於 1970 年代引入國際關係領域²⁷，該論假定建制會影響國家或其他行為體在需要合作之議題領域之行為，它解釋了行為體企求在國際關係特定議題領域中規制(regularize)國家行為的機制與程序。Guy Peters(2005)認為，建制理論是制度主義觀點下探討國際關係問題的首要理論，其目的在於試圖建立一種可以因應國際政治領域內日益顯著之模式化互動所產生的問題。學界對建制理論雖討論眾多，但在建制的意涵方面則存在許多爭議與分歧。例如，Oran Young(1993:26)認為建制是一種具有特定規則的制度，其係「處理一系列或單一特定問題的治理系統，其所具備的明示規則必須是政府所同意的，關於國際關係領域內特定議題的規則」；Stokke(2001)指出建制涵蓋權利與規則的實質組成，以及有助於這種權利與規則建立和執行之運作要素；Haggard 與 Simmons(1992)也主張建制是「行為體之間的多邊協議，用以規制行為體在特定議題領域的行動，並透過描述明示之指令(injunction)來闡明其可容許之行為的範圍」。多年來，建制研究領域較廣泛接受的定義是以 Stephen Krasner(1982)的定義為代表，其認為建制是「在某一特定的國際關係領域中，各行為體期望匯聚而成的一套明示或默示的原則、規範、規則和決策程序」(regime as implicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations)。在此之中，原則意指關於事實、因果關係的信念；規範則是依據權利與義務所界定的行為準則；規則是對某種行動的處方(prescription)或禁令(proscription)；決策程序則指規劃與執行集體行動的現行實踐。上述四個要素之間呈現層級的關係，亦即規範與原則構成了建制的基本特性，是唯一和不變的，而規則和決策程序則是為適應這種特性，可以有多種選擇。因此，在規則和程序上發生變化是屬於「建制內部的變化」(change within regimes)，而規範和原則的變化卻是「建制的變化」(change of regime)。

然而，部分學者對於上述定義仍有質疑，例如不贊同將默示(Implicit)規則涵蓋在建制意涵內，認為此將導致建制的意涵過於廣泛，不僅模糊其指涉範圍，也造成

理論應用在兩岸協議的闡述與探討。

²⁷John Ruggie, *International Response to Technology: Concepts and Trends*, in *International Organization*, Vol.19, 3, summer,1975.

實證上的困難，因此應將範圍限定於明示規則與模式化行為（*patterned behavior*）（Keohane, *Ibid*）。惟本研究認為，以兩岸關係的特殊情勢觀之，兩岸協議的確存在所謂默示的規則，尤其在敏感的政治議題方面，雙方或基於各自內部因素的考量，或基於保留彼此互動之彈性空間，此種情形最為明顯。本研究認為建制應涵蓋明示與默示之規範，方能完整地闡述兩岸協議之實質意涵與運作。再者，強調所謂明示的規則，是否就意謂建制建立後，相關規則即可確實規範所涉國家或相關行動者的行為呢？現實情況顯然並非如此，國際間許多協議即使明文規定，條條在目，但所涉國家或行動者的遵約情況不如預期的情況比比皆是。是以，對明示規則的強調，可能導致過度的形式主義，使得研究者會產生將建制創立，即意謂所涉之行動者自動遵約及執行，並達成預期目標之情況視為理所當然的錯誤認知。

國際建制理論自 1980 年代興起以來，其發展脈絡頗為多元，Volker Rittberger 等人(1996)認為建制理論按照不同學派的研究焦點不同，可以區分為新現實主義 (*neorealism*)、新自由制度主義(*neoliberal institutionalism*)與建構主義(*constructivism*) 等不同學派²⁸，該分類方式大致得到理論界的認同(門洪華，2000)²⁹。新現實主義與新自由主義均建立在理性主義的基礎，依循「結果邏輯」(*logic of consequence*)的行為假設，渠等均認為國家是在無政府的國際社會中運作。認知主義則是建構主義在國際建制理論的具體呈現，其行為假設乃係立基於「合宜邏輯」(*logic of appropriateness*) 以下將就這三派學說提出闡釋。

²⁸若干學者亦曾對建制理論的分類提出不同觀點。例如 Haggard 與 Simmons(1987)將建制理論分為結構性、博弈理論、認知與功能等四種途徑，Keohane(1988)則以反思途徑 (*reflective approach*) 對照霸權學派。上述兩位學者的分類其實與 Volker Rittberger 多所相似，如結構與認知途徑類似新現實主義與建構主義；博弈理論與功能途徑則類似新自由制度主義。Oran Young (1999) 則認為在界定國際建制上，契約主義 (*contractarian*) 和構成主義 (*constitutive*) 的分化對立是一更根本的問題，前者假定行為者是先驗存在的，對它們自身的認同有明確意識，它們的利益就是從渠等認同中產生出來的。當他們認識到單獨行動將導致集體損失或無法獲得共同利益時，他們就會去創造各種制度安排。依此觀點，國際建制就是由追逐自我利益之行為體所創立，用以解決或至少改善集體行動問題。相較之下，構成主義則假定建制在界定參與者的利益，甚至形成渠等的認同中所發揮的主要作用。

²⁹Guy Peters(2005)認為，該項分類相似於其他領域制度主義的分類方式，例如建制理論強調通過共同的價值觀和理解來定義建制，這可以被視為是 March 與 Olson 所提出的規範制度主義在國際領域的版本。另一方面，國際建制論的認知研究與社會學的制度主義頗多相似之處。因此，建制理論或許可以被視為是其他制度主義在不同分析層次上的運用而已。

壹、新現實主義

新現實主義主張國家是自私的行為體，追求權力是國家基本的行為模式，因此行為體之間的權力資源分配極大地影響建制的形成。該論對於合作的觀點，大致分為下列三項：

一、霸權穩定論(Hegemonic Stability Theory)

所謂霸權意指基於自利與具有能力提供公共財物的有力行動者。不過，霸權提供公共財物（public goods）也造成所謂搭便車（free rider）的現象，至於霸權的行為可以是強制的，亦可是溫和的。國際建制是由霸權所創立，其承擔相關成本與保證制度的順利實施；換言之，霸權通常會制訂一套規則，而其他行動者則是據此進行調整。另一方面，Olson 與 Snidal(2001)主張，權力較小的行動者亦可透過分擔成本與合作來提供公共財物，而非僅仰賴單一霸權。除此之外，霸權會隨著不同的議題領域而有不同，亦即在特定議題領域中，傳統的霸權並非就一定有主導力量，這仍需視議題的性質而定。

二、權力為本的研究綱領(power-based research program)

依據這種權力觀點，合作並不會產生所謂相互調適(mutual adjustment)的情況，只有權力弱勢的一方向強權調適的情況。另一方面，權力本位論認為，在權力因素是決定建制成立與運作的關鍵變數的情況下，所謂「囚徒困境」並非研究合作情境的最佳範例；因為，在此模式中只有唯一的最佳方案。但在現實世界中，經常會出現不同行動者對何者為最佳方案有不同認知的情況，亦即在所謂最佳方案的構成上就存在著根本的歧異。結果，合作與制度只是為符合霸權的利益，而霸權則透過合作與制度等手段或工具來擴張自身權力；也由於對成本利益之分配始終存在歧見，即使在絕對利益的情境下，行動者的獲益亦不相等。是以，在特定議題領域的合作利益分配上，行動者會考量在無政府狀態下的相對權力，爭取對自身利益最大化之方案，但如此一來即對建制的成效形成制約(門洪華，2000)。

三、現實主義的合作觀

該論企圖闡釋國家在合作上所高度關注的安全、獨立與自主性，這意謂著國家不只是關注相對利益而已，它主要是無法容忍相對損失(relative loss)；而任何行動都可能導致行動者的解構，因此權力不對稱會凌駕於所有的考量。在這種設想下，絕對獲益並不存在，行動者所關切的焦點在於「誰獲利更多」；如此一來，行動者的合作只有在覺得合作是絕對必要時才會進行，而非出自於心甘情願。就現實主義論而言，制度的重要性只是在於它能夠提升權力運作所需要的穩定性，包括對其他行動者的償付(payoff)、制裁與互惠的規範，使特定議題領域的相對利益及損失能為行動者所接受，而這就需要讓利益受損者相信其未來必能在其他議題上獲得補償。總之，在權力的觀點下，合作充其量只是偶而發生的情況，但沒有權力的話，則不可能產生合作。

綜合上述觀點，吾人可大致將新現實主義的理論主張，整理出下列命題予以描述。首先，國際社會處於無政府狀態，亦即在此體系中，沒有一個超越主權國家之上的世界政府，沒有一套真正具有實質意義的法律，更無執行法律的力量與機制。這種無政府狀態促使成員的生存受到威脅，所以其本身就成為成員只能選擇採取衝突與競爭的結構性因素，從根本上就限制了國際合作。其次，國際社會與互動的主要行為主體為國家，其享有主權，並具有單一性和理性的基本特質。這意味國家能獨立確定國家利益、制定和執行國家的對外政策，對於政策方案的可行性與結果有完整資訊，因此自然能依據全然理性，作出利益最大化的政策方案。國家對內行使最高權威，對外則不必服從或遵循其他權威。最後，國家是利己的行為體，以國家利益為國家行為的最高原則；而國家利益包括安全、政治、經濟、文化等面向，但其中最重要的利益還是國家的安全利益，亦即國家的生存。由這三個命題所衍生出的結論就是，無政府狀態的國際體系是國家自我實施(self-enforcement)的系統，國家之間因各自利益的不同，自然會在互動過程中產生彼此之間的利益衝突。是以，衝突才是國際社會的基本特性，而由於國家是以自身利益為最優先考量，使得衝突的根本調解難以達成。衝突的解決往往是取決於國家的國力，所以權力鬥爭成為國際社會的實質問題(Hans Morgenthau,1979)。

貳、新自由制度主義

Robert Keohane(1984)在「霸權之後：世界政治經濟中的合作與紛爭」一書中發展出國際建制的功能理論，確立了新自由制度主義的研究綱領(research program)。Keohane 由行為者是有給定(given)偏好的自利者，其追求效益的最大化的模型出發，透過集體行動理論、囚徒困境博弈(prisoners dilemma)模型、市場失靈理論與制度經濟理論等來論證國家之間的合作，以及國際機制的功能。在合作方面，該論著重自利的行動者解決集體行動困境的能力，亦即合作是為了避免對行動者產生次佳結果(sub-optimal outcome)。因此，國際社會存在一定的組織形式和行為規範，並非純然無政府的失序；國家雖是自私、理性的行為體，但各國為獲致利益而尋求合作，所以互惠合作是國家之間博弈的結果。是以，國家須尋求一有效的建制，以取得集體的最佳結果，而國際建制則扮演型塑偏好，加速與保證國際合作的角色。至於合作則是所涉行動者透過制度協商(institutional bargaining)的結果，會產生互蒙其利的協議與承諾。另一方面，由於要解決一特定議題領域所創立與維繫制度的成本高昂，一制度的效應會外溢(spill over)至其他議題領域；而建制的功能在於可幫助國家間達成意願之契合、降低脆弱性、投機主義與不確定性，進而穩定化促進集體行動所必需的期望(Okereke, C. And H. Bulkeley, 2007)；而利益是建制形成的主要因果因素 (Keohane,1984; Young, 1989)。

進一步而言，新自由制度主義的主要研究途徑，包括情境-結構(situation-structure)與問題結構(problem-structural) (Andrew Hasen,Peter Mayer, and Volker Rittberger,Ibid)，這兩種途徑主要源自於國家在國際社會中所面臨的問題類型十分繁雜，不限於前述 Keohane 所提出的「囚徒困境」而已，因此必須理解不同類型之集體行動問題，進而設計不同類型的機制。例如，Lisa Martin(2003)主張，國家之間所面臨的集體行動問題，包括協力型(collaboration)、協調型(coordination)。協力型問題就如囚徒困境一般，其特性在於個體有欺騙(defect)的誘因，並且存在著非帕累圖最佳方案(Pareto optimal)的均衡狀態。因此，行動者在此情境下所面臨的問題是尋求可以結合或約束(bind)彼此的方法，以利獲致帕累圖最佳方案。至於協

調型問題，則與協作型問題相反，其存在多元的帕累圖最佳方案的均衡狀態，行動者所面臨的問題不在於避免欺瞞的誘惑，而是要在這些最佳方案的均衡狀態中進行選擇。如果均衡狀態彼此之間在利益分配上的差異並不明顯的話，行動者將很容易就解決方案達成共識。至於問題-結構途徑則涉及對問題之議題領域本質的觀察，在此分析途徑中，主要有歧異型衝突與共識型衝突兩種不同合作可能性的模式。在歧異性衝突(dissentual conflict)方面，一種是行動者之間對於目標有共識，但對於達成共識的工具或方法有歧見，因此進行合作的可能性是一半一半。另一種則是價值衝突，行動者之間對於目標有歧見，因此達成合作的可能性很低。至於共識型衝突(consensual conflict)，則意指相對利益與絕對利益之間的衝突；絕對利益的衝突會較相對利益之衝突更可能達成合作。

另一方面，新自由制度主義認為某些因素亦可促進合作的可能性，例如當行動者在對成本利益之認知是處於「不確定之幕」(veil of uncertainty)的情境下運作時，渠等通常更容易進行合作，因為不存在分配的爭議。再者，外在的衝擊與危機事件，亦有可能促成行動者之間的合作。

依據上述的闡釋，吾人可將新自由制度主義的理論主張，整理出下列命題予以說明。新自由制度主義如同新現實主義，亦認同國際無政府狀態的存在，但強調其中的秩序面向；而國家是追尋自我利益極大化的理性行動者，並且也是國際社會的主要成員，其對外行為係追求利益為依歸。至於國際合作應著重於過程面向，既然國家是追求利益極大化之行動者，因此渠等之合作係基於互惠互利，而非道德規範，不應將價值規範強加於上；國家之間的合作是基於絕對利益，而非相對利益。另一方面，國際社會存在著「囚徒困境」的問題，就代表著資訊不足的問題，國際社會亦同樣存在相同的問題，因此需要建立國際建制來降低欺騙與誤判的發生。國際建制建立後，並不必然依附於成員的意願，而有其演進存續的功能；即使創立之霸權衰退，建制也未必會「人亡政息」。國際建制的成功與否，仍仰賴於成員之間有沒有共同的利益、制度化的結果是否會影響所涉行為體的行為。至於國家在國際機制之行為的趨同與否，仍需視建制設計、具體外在條件及國內政治等因素而定。

參、認知主義

建構主義在建制理論上最具體的呈現就是認知主義理論（Hasen 等人，如前引），建構主義的國際建制論著重文化、規範等主觀性因素在國際建制形成和變遷中的作用；強調過程的意義，並將特定國際建制的形成和維持與早先建立的認同相聯繫 (Andrew Hasen, Peter Mayer, and Volker Rittberger)。江億恩 (Alastair Iain Johnston, 2002) 指出，建構主義主要由社會學與心理學中吸取所謂中程理論，來探討社會性互動如何改變行動者的行為。該論將國際建制視為國際環境，行動者透過互動與相互適應的過程，而使國家利益及偏好發生變化。在這種互動過程中，行動者逐漸認識到彼此的利益是互相衝突，抑或相互協調。因此，該論假定認同與利益並非先天存在或是給定 (given)，而是在社會互動中創造或再創造出來的。綜合而言，建構主義關注的焦點係在於不同的社會機制，而社會環境透過這類機制來影響行動者的認同、利益及行為；而影響本身即是一動態過程，因此建構論強調過程的意義，認為過程的價值與結構同等重要，甚至強調結構依賴過程，明顯與新現實主義所認定的結構至上論有所區別。

認知主義論源自於建構主義，其強調知識、思想與價值觀念等主觀因素對國際建制的重要影響與作用，認為任何建制都不是給定的 (given)，而是一種動態的、進化的、學習的過程；其特別關注知識，尤其是相互主觀的共享知識 (intersubjective shared knowledge) 與信念如何型塑行動者的行為與認同，而規範則是該論的主要研究旨趣。該論認為新自由主義係由功利主義的觀點來探討建制的核心焦點：規範，而刻意忽略規範所具備之社會或象徵性的要素。Vogler (2003) 即認為，建制論已失去方向，因主流意見均聚焦於實證主義模式，以及創立協議過程中的理性談判，而完全忽略建制最初始的意涵：建制即社會制度。是以，對建制的研究關鍵應在於理解行動者運行渠等理性計算的系絡框架，闡釋構成理性計算的基本規則與合法性。同樣的，Oran Young (1999) 也認為建制應當被視為一種遊戲規則的構成，而行動者依循相關規則去尋求自身之目標。它強調知識是建制形成的關鍵因果因素，這意謂建制一旦形成，所涉行為體間對問題與問題解決所達成的目標具有共同的知識或理解 (Haas, 1975; Haas, 1989)。

認知主義分兩種理論派別，即弱認知主義（weak cognitivism）與強認知主義（strong cognitivism）。弱認知主義關注行動者理性行為的根源（origin），其認為新現實主義與新自由主義是不完整的，故該論關注於論述理性行動者行為的根源與動力。該論雖亦假定行動者是理性與追求利益最大化者，但認為偏好並非給定，因而對偏好的形成產生問題意識，並探究行動者利益的根源，以及規範對於利益形成的影響。弱認知主義主張，知識在建制形成過程中扮演關鍵角色，包括理念與學習；因知識會透過詮釋而有所選擇，使得偏好也隨著知識變遷而產生變化。正由於知識是關鍵所在，知識塑造者具有重要影響力，而知識社群（epistemic community）會讓政策制定者知曉當下可以被接受的共同理解，而這些理解從相互主觀的理念到對問題的界定與關注等均涵蓋在內。弱認知主義認為，國際建制的需求依賴行為者對所欲解決問題的認識，而此源自於渠等自身的因果概念與規範理念。行為者在做出合作之抉擇前，必須評估環境系絡和認同利益；而這種對合作行為的解釋仰賴行動者在特定時空中所擁有的知識體系，因為知識會塑造對現實的認識，為決策者傳達關於因果聯繫、手段、目標與結果的訊息。誠如 Haas(1993)所指出，行為者所擁有的知識塑造了他們的行為和期望。該論企圖運用「觀念」在國際政治中的作用來解釋國際建制，並以學習來重新解釋建制的形成與變化，具體呈現知識如何影響國家間以規則為基礎的合作需求。

強認知主義則去除理性行動者的假定，而偏好以社會學行為模式來解釋行動者的行為，其假定行動者是角色扮演者，而非追求利益極大化者；主張行動者之行為是依循「合宜邏輯」（logic of appropriateness），而非功利的「結果邏輯」（logic of consequence），因此以制裁與成本效益（即自我利益）因素來解釋合作顯有不足之處。該論之研究旨趣集中在行動者對自身與他人之認同與角色的認知（perception），並認為知識應當被視為建構國家、使國家參與權力博弈及合作的根源與變數。強認知主義對建制的研究強調社會學的轉向，其主張知識不僅影響國家的利益，也建構了國家的認同。就強認知主義來看，國際建制是國際政治的必要特徵，因為國際建制是理性選擇的前提條件而非結果。該論強調國家認同和認知仰賴國際建制，並將國際建制的形成及維繫和早先所建立的認同予以連結。另一方面，

強認知主義主張規範既規制行動者行為，亦構建行動者的認同；這意謂規範對於行動是既限制但也附加某種意義。因此，對於合作的規範與互惠予以普遍化（generalization），將會創造出一意義網絡（web of meaning），在此之間，行動者的行為將被系絡化、詮釋與評估。綜合而言，強認知主義強調制度化合作對於行為體認同的影響。

綜合而言，認知途徑是有別於新現實主義與新自由主義所立基的理性途徑，而是社會學途徑的，其所採取的是後實證論的方法論，並假定行動者與社會制度必須納入其生存的社會-政治系絡。因此，對認知主義者而言，不僅利益與權力有其重要性，認知與環境也同樣重要。至於弱認知主義與強認知主義的區別在於前者關注理性行動者行為的根源，後者則關注行動者對自身與他者之理解的根源。以上三種學說之理論內涵與差異，可綜整如次：

表 2-1 國際建制研究學派之差異

	新現實主義	新自由制度主義	認知主義
核心變數	權力	利益	知識
制度主義	弱	中等	強
後攝理論的方向	理性主義	理性主義	社會學
行為模式	關注相對利益	極大化絕對利益	角色扮演

資料來源：改寫自Andreas Hasenclever、Peter Mayer、Volker Rittberger：Theories of International Regimes，1997:6

第四節 建制成效理論

承上所述有關研究目的與問題之說明，本研究主要在探討兩岸簽署ECFA協議之治理成效，因此檢閱相關文獻主要著重於該領域之研究的特質與問題，可增進對本研究對協議內容、成效與影響變數之理解，並提出本研究所欲達成之系統性與理論性的研究架構。以下就建制成效理論探討提出說明如次。

近年來隨著國際形勢發生的變化，以及全球化所帶來的影響，國際制度的合法性、制度設計與制度的執行與成效性等均擴散並納入國際制度研究的範疇。誠如

Frantzi(2009)等人所主張，學界的研究已聚焦於制度的形成與強化；而 Michael Zurn(1998)亦指出，制度成效性研究已成為分析國際關係的驅動力量(driving force)；Ronald Mitchell (2008)更認為，成效問題已成為制度治理研究者與實務者關注的核心所在，藉由對制度成效的探討可以深化對國際事務本質的理解，因此制度成效是制度理論的核心。檢視有關制度成效之研究，學者對於成效的相關概念、影響因素、成效的來源、評估標準等，有達成一致之觀點，亦有歧異之處，由此亦呈現出制度成效性研究的豐富與多元面向。另一方面，對於建制成效的研究日益重視自變數（影響成效之因素）與依變數（成效）之間的因果關係（Stokke,2002）。以下將就這幾個面向提出討論，綜整該領域之研究成果，並作為下一章建立研究架構的基礎。

壹、建制成效的基本概念

研究國際治理的學者經常會面臨一種現象，為何在國際社會中有些問題會較其他問題更容易解決，對此問題的進一步探究就會觸與相關國家之間為何進行合作，是基於何種條件而進行合作，以及什麼條件下的安排是有效的。在研究過程中，基於對問題解決的關注與對有效制度的建構，自然視制度成效為重要研究旨趣。然而，對於何謂有效性（Effectiveness），各家說法不一，Haas 等人(1993)認為成效意指制度對改善所欲達成之目標做出何種貢獻；Underdal 等人(2004)則認為，一般對成效的普遍概念就是制度有效執行其建立來運作之功能或需解決之問題的程度。誠如 Birine 與 Boyle (2002)所言，制度成效的研究是根植於價值判斷，自然會使成效有多重意涵。Oran Young 與 Levy (1999)也指出，成效是一難以捉摸(elusive)的概念，它可以指涉許多不同的事物，而某些意義需要規範性、科學性與歷史性判斷。渠等提出解釋有效性意涵的不同途徑，包括：

一、問題解決途徑

該途徑之成效測量的優點在於客觀與容易運用，研究者只要關注制度設立前後之問題解決成敗與否，即可知曉制度的成效。如問題在制度設立後立即減緩或消失

的話，該制度即可視為具有成效。另一方面，該途徑專注於證據與事實，因此較符合測量過程中所需的客觀性。惟該途徑的缺點在於嚴重的問題常會導致國家與其他團體以任何方式共同參與解決問題，因此，有時難以將問題的解決或舒緩直接歸因於制度。

二、法律途徑

該途徑迄今依舊為分析與測量協議成效之主流模式，該觀點的好處在於可以相對客觀地進行分析，因為它專注於法律標準，亦即協議本身的原則、規定與規範等。這種標準測量的關鍵在於協議主體是否遵守協議、爭議解決的功能、以及未來的適應與明文化等。但該途徑近來已開始試圖探究國家權威透過已建立之協議而被轉移至更高層級的過程。在法律分析途徑中，其成效是依據協議主體之行為改變程度來加以測量，並認為是兩者之間具有因果關係。

三、經濟途徑

該途徑對於成效的界定會納入法律途徑的定義，並加上效率的標準。經濟學家總是希望建制不只是產生結果而已，還要以最小的成本完成之。因此，成本花費越低，就表示成效越高。然而，該途徑的缺點與問題解決途徑相同，在實務運作上常會面臨困難，因為測量效率必須要對替代性建制(alternative regime)有實證性觀察，並且具備理論模式來計算效率。就前者而言，常缺乏此類觀察，就後者而言，其過於嚴苛亦難以實現。

四、規範途徑

該途徑依據規範原則來界定成效，如公平、正義、開放參與等等，但極少分析者能以這種規範性構念來界定成效意涵。另一方面，將成效等同於價值的實踐，亦將造成測量上的困難，使吾人難以理解成效與建制之間的因果關係。

五、政治途徑

該途徑將建制視為特定問題的導向，並認為這些問題是行動者、利益與制度結合的函數，亦即有效的建制可以透過管理標的問題而改變行動者的行為與利益，以及制度的績效等。該途徑對於成效的定義並未排除問題是否解決、遵約的程度，以及規範目標是否達成等面向，但其主要聚焦於建制運作所導致的行為改變。如此一來，該途徑定義的明顯結果就是不將遵約與否及程度高低，視為優先考量，而是關注使制度朝向正確方向的行動，即使該行動並非達成完全遵約，政治途徑仍認為具有成效。由於國際建制多為政治制度，在研究制度成效時有必要將政治途徑的定義納入，而一個在政治途徑具有成效的建制，也會在問題解決途徑中被視為有效；但與法律途徑及經濟途徑卻沒有必然的關聯性。

由上述學者及 Young 與 Levy 對不同途徑對成效意涵的闡釋，吾人可知界定成效意涵的複雜性與困難性，但就最基本的形式而言，所謂建制成效的研究就是評量建制運作良善的程度；這種有效性的概念就意謂建制作為一種執行特定任務的工具，其目的在於能否解決所欲因應之問題。因此，Young 與 Levy 在探討上述不同途徑的意涵後，主張由政治途徑來界定成效的意涵，渠等認為成效就是制度對於問題解決與激勵行動者投入建立制度所必須之時間與精力，並運用來衡量制度塑造或影響制度所涉及之行動者行為的程度或尺度。換言之，所謂有效的制度將引起參與行動者的行為、利益追求和互動關係發生變化，以及行動者遵守制度約束的程度；而這些變化與成效之間有直接的因果關係，因此有效性是一程度大小的問題，而不是一個全有全無的問題。本研究採納 Young 等人的觀點，將建制成效界定為可引發參與行動者的行為、利益追求和互動關係發生變化，有效解決促使其設立之初始問題的程度，進而達成預期之目標。

貳、目標的構成層次

吾人在研究與評估建制成效時，必須先具備相關問題意識：(1)評估的標的為何，以及(2)應當如何研究建制成效。這兩個問題對於吾人建立評估成效的有效指標，以及蒐集正確資料十分重要。然而，這兩項要件有時並不容易予以融合，因此本研究沿用多位學者由公共政策理論所擷取之概念輸出、結果與影響三個層次來界

定成效，並建立相關評估指標。輸出通常是指建制創立，結果則指建制執行，影響則指建制的整體結果(Underdall, 2002:7)。以下將就三層次的成效作更清楚的說明。

在評估建制成效之前，必需先決定所關注的焦點是只在於協議本身，亦或是所耗費的成本，與建立與維繫制度所產生的正面效應等。前者是評估體制本身的合宜基礎，後者則提供評估問題解決的努力或過程之基礎。一般而言，制度的建立與運作通常需要不同項目的成本花費，而理性的行動者被假定會以實際利益所得之評量作為選擇的基礎，並期望所耗之資源能得到正面效應。是以，建立制度或協議的過程通常是一種大規模的學習歷程，透過各方或某些行為者修正對問題、備選方案與誘因的認知來達成目標。如此一來，這種歷程將使政府與非政府之行為者在即使沒有任何法律義務的情況下，依舊會單方面調整自身行為；而這種副作用的聚合影響(aggregate impact)或許遠較任何正式條文的影響來得重要。

有鑒於此，Underdal(1992)認為David Easton所提出的政策分類層次，包括輸出(決策)、結果(行為)及影響(政策目標)可做為成效評估目標構成的重要基礎，使吾人可以清楚地區分決策或是制度形成過程(亦即構成制度本身的規範、原則與規則)的形式輸出(formal output)與源自於制度執行和適應制度所產生的結果(所涉行為者之行為改變)與影響(整體面的轉變)，具有不同層次的差異，方能較為周延且有效地研究制度成效。Stokke (2006)也指出，近年來建制成效研究的重要趨勢在於研究者會避免採取形式化評量(formalist assessment)，因為所謂形式化意謂研究者會將聚焦於可觀察且易測量的現象，以達成確定性(determinacy)，這不僅會忽略效度，也使真正重要的現象無法得到關注。因此，有必要將目標層級予以區分。以下將闡述這三種層次的目標構成。

一、輸出層級

該層次意指制度的創立過程與相關新的規則及法令，其測量標的主要是國家層級所採取之法律、政策、法規，以因應建制的要件(Mitchell,2010:148)。對於輸出的研究基本上是關注建制形成階段的相關事務(Young,2004:12)，通常聚焦於國家為使協議能在國內法律層面有效運作所採取的作為(Jacobson and Weiss,2000)。由於

制度設計對於成效具有重要意涵，因此透過內生（endogenous）特質來探究制度的動態就頗具正面效應（Young,2010）。產出的指標通常可以分兩種分析層次：1.制度的規範、原則與規則；2.國家層次為因應協議所訂定或採行之法律、政策與規定（Mitchell,2010）。換言之，該層次的研究焦點主要在於行為體對協議或制度的法律順服度，因此著重行為體為回應相關協議所制定的法令規定。Brown Weiss and Jacobson (1998)即將協議成效視為政府為實現承諾而就所涉議題領域調整或修正相關規定。這也是早期對建制成效研究的主要焦點。然而，誠如Mitchell(2010)所指出，即使輸出層次指標的資料可輕易取得，但對於建制成效測量通常有所欠缺。因此，近年來該層次之成效雖已非唯一研究方向，但仍是制度研究的重要旨趣。

二、結果層級

制度或協議即使建立，並產出相關規章與法規條文，卻無法保證所涉行為體會恰當地執行目標、規章條文與行動策略。如此一來，產出層次指標的效度將受到侷限（Seter,2011），而Guba and Lincoln (1999:22)即認為輸出面向的研究過於形式化，應在實際操作方面擴展研究的層次，將受到政府法規或方案所產生之行為結果納入研究範圍。Keohane 等人 (1993:7)即沿用此種研究定位(focus)，而Young and Levy (1999) 則稱此為政治途徑的成效研究，其研究焦點在於檢視制度設計用以解決問題的程度，以及所涉之標的團體，包括行動者、企業團體所產生的行為改變。運用結果層級指標大致有三項優勢（Mitchell, 2008），包括：(1)行為改變是達成協議或制度目標的關鍵所在；(2)輸出指標更接近制度的因果鏈（causal chain）；(3)行為改變的資料易於型塑精確的模式，並較易獲得。

三、影響層級

當相關規制已由建制所設立(產出)，而行為的改變已被觀察到，並且轉化為整體的集體轉變，這時即需觀察所欲達成目標之整體結果。是以，該層級研究焦點在於問題範疇內所引發之行為改變的整體影響，而如果不能確定問題範疇所產生的影響，將無法真正找出協議實現目標的方式。以國際環保協議京都協定書為例，其影

響層級關注的焦點即在於全球排碳量的控制與對環境的整體影響。

表2-2：Easton理論模式與建制理論之對照

Easton的系統理論模式	建制理論	相對定義
輸出	建制創立	規範、法條、規則
結果	建制執行	行為改變
影響	建制影響	整體影響

資料來源：作者自行整理

整體而言，為建立協議與相關因應行為之間的具體因果關係，吾人必須精確地找出兩者之間的某些連結；而要建立這種連結需要審視協審視制度或協議的產出，亦即雙方內部相關法令的執行工作，以及對相關行動者行為的改變，最後，則是就行為對整體社會的影響提出闡述。透過這三種層次的綜合分析，方能完整且全面地分析與評估建制的治理成效。另一方面，Underdal(2004)分析指出上述三種層次代表著三類不同的目標，一類目標是指涉那些屬於制度自身效果與那些屬於制度運作過程的效果，這對評量制度所產生之效果的區分是有必要的。事實上，關注制度本身所產生之效果的優點顯而易見，有助於概念上的清晰陳述，亦可構成方法論上的吸引力；且避免過程效果上(process-generated effects)的難以捉摸。第二類分析目標是單一機制與複雜機制的聯繫體，明確的說，制度的成效更多地體現後者；換言之，在評估目標時，吾人必須清楚地認識到，特定機制的效果通常是相互作用的結果。由於機制產生了一系列廣泛的結果，須要依據這些因果鏈的不同點來衡量有效性，這就涉及第三類區分，即對人自身行為的影響以及由這些行為所引的問題效果。當然對於建制所引發之行為是否就必然對所涉議題領域造成影響，仍有待觀察³⁰；但為構因果鏈(chain of cause)的論證，本研究仍主張影響是最終的評估目標，並認識到建制輸出與結果對行動者行為的影響是解決問題的必要組成。惟Underdal刻

³⁰Weale(1992)指出，有時行動者因建制所引發的行為改變與問題領域的影響並無必然的關係，換言之，建制的參與者或許對所涉議題領域的複雜過程缺乏理解，因此由建制所引發的行為也可能與建制創立的目的毫無關聯，或甚至是反作用。

意將結果與過程區隔的模式，是否能反映建制運作的真實情況，本研究將於第三章研究架構再作詳細說明。總之，對建制輸出、結果（國內法令的執行），以及相關行動者行為所造成之影響的檢視，是研究建制成效層層相疊，不可或缺的要素。

Underdal(2004:7)將這種目標的層次性與建制的發展過程結合，而描述如次：

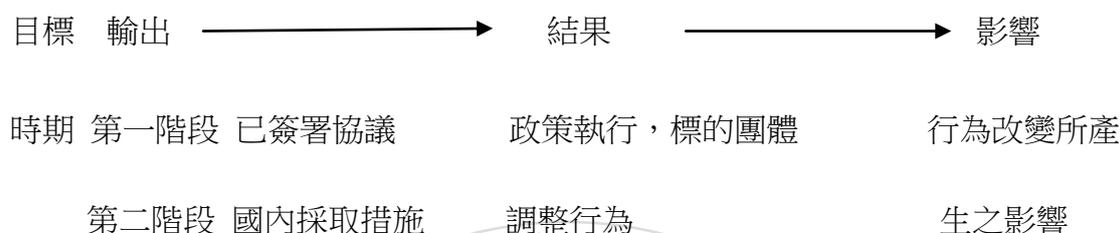


圖2-1 建制目標層次與發展過程之關聯性

資料來源：改寫自Arild Underdal(2004:7)

參、影響成效的變數

長期以來，建制成效研究的焦點多在於對成效的影響變數、來源與條件等；而觀察眾多國際制度的運作情形，常發現同一制度在不同情況下的有效性不盡相同，不同制度在同一情況下的有效性也往往有所差異的情況；這凸顯影響制度有效性之因素是值得關注的研究課題。一般而言，對影響制度有效性之分析主要聚焦於制度在何種條件下更容易發揮作用，或無法達成預期效用之因素的研究；而前述新現實主義、新自由制度主義與建構主義，對於影響建制成效的變數，亦有不同的看法。許多研究分析指出，制度的成效仰賴於制度與非制度的因素 (Young 1989a; Underdal 1998; Breitmeier, Young, & Zurn, 2006)，例如 Oran Young(1989)將影響制度有效性的因素分為兩類：制度本身的特性或屬性這類內在的因素，以及特定制度安排運作的外在社會條件等外在因素。在內生變數方面，Young 提出 5 項變數，包括問題結構、制度屬性、社會實踐³¹、制度聯繫和更廣泛的背景等。Keohane 等人則以(2000) 關注(concern)、訂約(contract)與能力(capability)來作為影響成效的變數。

³¹Oran Young 將社會實踐對照於所謂集體行動模式 (collective action model)，提出這兩種模式主要是為解決制度作為一因果施為者角色 (role of causal agent)，以及對理解制度成效產生何種影響的問題。集體行動模式將制度視為一種行動者尋求避免發生集體問題所創造的機制，而集體行動問題即是博弈理論所指的「囚徒困境」，當所有人都在追求自身利益最大化方案時，往往只會得出次佳的結果。

Miles 等人（2004）則認為建制成效是問題惡化程度與問題解決能力這兩組自變數的函數。Underdal(2002)研究 15 項不同類型的國際建制後，歸納出 3 項影響變數，包括問題的嚴重程度（Problem malignancy）、問題解決能力與協力層次（level of collaboration）。Victor 等人(1998)則認為執行的審核系統(systems of implementation review)與其他因素是制度成效的重要解釋事項。Breitmeier 等人（2006）則由建構主義的角度出發，認為論述（discourse）、合法性（legitimacy）與習性（habit）是制度成效的重要解釋變數。Hugh Ward（2004）由理性選擇角度關注制度能力與有效性之間的複雜因果關係，特別是國際、國內權力分配與訊息傳遞等，突顯制度有效性的影響因素方面，除需關注制度建構，另一方面也需考量國內政治的影響。

Kütting（2002）將影響建制成效變數的研究，區分為美國學派與挪威學派兩種不同的學說。美國學派的代表學者包括前述的Young、Levy、Zürn、Keohane與Haas等人，渠等關注權力、主要行動者之間的利益構成（configurations）、知識的角色等。挪威學派則包括Wettestad and Andresen、Underdal、Mitchell等人，渠等關注的焦點在於問題的本質、建制的特性、社會經濟的情境等。以下分別簡述之。

一、美國學派

Young為最具代表性學者之一，其研究焦點始終在於強調行動者行為的重要性，並以政治途徑來研究行為的改變。Young（1999）進一步指出，如果建制可以引導行為來消除或是實質上減緩建制創立所欲解決之問題，就是一有效的建制。至於引導的方式則包括建制作為效用的調適者、合作的提升者、權威的賦予者、學習的促進者、角色界定者等。Levy等人則對建制採取全面的研究，並關注四項要素：建制的形成，建制的影響、建制的結果，以及更廣泛的影響。渠等之研究旨趣主要在於行動者之間的互動以及行為如何受到影響，而為達此目標，研究者明確指出內外因素，內在因素包括建制設計的特性，以及規劃性行動；外在因素則意指利益的配置結構（configuration of interests）、影響的分配（distribution of influence），以及問題領域的本質。Haas等人（1993）則歸納指出，有效解決問題的條件有三：政府必須充分關注問題，以促使國家投入資源來解決問題，其次，建制的運作與維持

必然會面臨艱困的訂約環境 (contractual environment)；最後，需要具備充分的政治與行政能力，以確保國內為執行建制規則所必要的相關制度、機構、法規可以進行調整。這種關注、能力與訂約環境，即所謂的「3C」。

二、挪威學派

該學派關注問題的本質與建制設計，例如Underdal等人（2002）強調問題的特性：良性 v.s. 惡性(benign vs. malign)，以及建制的解決問題能力，包括制度情境、解決方案的資源等。就渠等的觀點而言，當一具備完善能力的體系在處理良好的問題時，必然能達到最有成效的結果；而依據這種分析，建制可以歸納為有效的建制、混合性績效的建制，以及成效欠佳的建制等。但即使有成效欠佳的建制，渠等仍認為會較完全未有建制的情況來得好，因此可以說任何建制在處理惡性問題時，依舊能夠得到某種程度的成效。

另一重要研究則是Brown Weiss與Jacobson (1998)的研究，渠等在研究十五項環境協議後，歸納指出影響執行與遵約的變數包括：建制所因應之問題的特質、協議的特質、涉及建制之國家或政治單元的特質，以及國際環境等。然而，渠等基於執行與遵約較易觀察，以及建制對解決問題的成效難以斷定的考量下，而將研究焦點放在執行與遵約。Biermann與Bauer（2004）則認為，結構變數與系絡變數會影響建制的成效，前者包括正式的能力(formal competencies)、建制鑲嵌的程度(degree of regime embeddedness)、組織結構、相容與否(problem of fit)、資源的可得性，以及利害關係者的參與等。系絡變數則包括經濟情況、國際事件與技術創新，但有時亦可能與領導因素有關。Victor等人(1998)以執行對行動者行為之影響為基礎，研究14項環境建制後歸納指出建制執行的兩項要素：執行檢視系統的設計與運作，以及國內執行過程等。

Kütting 在綜整上述兩學派的觀點後，認為以往建制成效理論研究多將建制與/或行動者作為分析單位，並不適合用以測量成效。她將與成效有關之社會因素納入考量並提出研究架構，相關影響變數包括經濟結構、建制創立所需的知識、時間，以及規制結構等。綜合而言，對影響變數的研究主要係基於一項假定，亦即一旦理

解變數後，自然就可能改善建制的成效。無論是所謂美國學派或挪威學派，均提出一系列可能的變數來闡釋建制成效，雖對於成效的來源、決定因素與條件仍有歧異，但均認為制度因素對成效良善與否有影響。因此，而不同的研究者亦致力分離出解釋制度成效之制度與外在因素，並認為制度因素將深刻影響建制成效。至於本研究所將採納的變數，將在下一章建立研究架構部份提出說明。

肆、評估成效的準則

評估一個建制之有效性係指通過一些標準來比較可觀察到或可預測到的成效，許多研究者思考建制成效時有不同的觀點，並提出不同的評量準則。Underdal(1992)即認為，評估一項建制意謂著依據某些成功的標準來進行比較，而任何試圖設計用以研究制度成效的理論架構，均必須處理三組問題，包括(1)評估目標的確實構成為何?(2)依據何種標準來評估?(3)如何操作目標與標準之間的比較等，簡言之，即目標、標準與操作程序。Bernauer (1995 : 335) 亦認為制度成效的概念引發下列問題：制度可以產生何種結果，以及這些結果中哪些是分析者所應關注的；如何依據相關標準評估這些結果的成敗？需要何種測量操作來評估制度的影響。Underdal(1992)認為界定評估標準至少涉及兩個步驟：決定比較實際成果的參考點，以及決定測量的標準。就前者而言，其有兩項基本考量，首先是假設如果該制度不存在的話的情況為何，這種觀點可使吾人根據制度所產生的相對改善情況來評估制度的成效，進而理解制度是否重要，以及重要的程度。其次，則是依據某種理想標準來評估制度的成效，此對於吾人想要確定在協議相關安排與執行的情況下實際解決問題的程度頗有助益。至於所謂的理想標準，其涉及至少滿意與最大化兩種不同選擇，而行為者對於滿意的標準不一，Underdal 以集體最優解(collective optime)作為基準。該概念係指在既定的時空環境和知識下，制度所涉成員所能獲得的最佳成果。Underdal 復指出，制度成效(Er)視為一個條文的嚴謹度(stringency)與涵蓋性(inclusiveness)的函數(Sr)、所涉成員之遵循程度(Cr)，以及其所產生的邊際效用(side effect)(Br)，亦即 $Er=f(Sr Cr)+ Br$ 。是以，如將產出、結果與影響視為事件之因果鏈的三個不同步驟，產出可作為分析後續階段之起始點；而就產出層次而言，可以根據規則與條文的嚴

謹性和涵蓋性來做為評量的準則。

Oran Young(1994)則認為制度有效性的測量標準，包括(一)問題解決：建制解決促使其成立之問題的程度；(二)目標達成(goal attainment)：建制達成其所預定或非預定目標的程度，其與問題解決的不同之處在於達成特定目標，並不足以解決相關問題；(三)行為有效性：建制的運作導制所涉成員(包括個人、組織或國家)改變自身的行為。行為的改變雖可以是邁向問題解決或目標達成的步驟，但並非一定如此；(四)遵約的程度：此係典型的法律研究途徑，就法律的觀點而言，國家遵守條約或協議規定即代表該協議達成目標，具有成效性；(五)構成有效性(constitutive effectiveness)：涉及建制成員耗費時間、努力與資源所產生的特定社會實踐；(六)以一種有效與平等的方式進行。

Wettstad(1999)將規則/程序，以及規定/計畫視為建制的主要組成要素，因此建制法規的設計與內容被視為有效性的衡量標準。另一方面，有別於前述Underdal所提出的最佳解，Wettstad強調的是相對改善(relative improvement)，此操作化為具體指標則包括建制法規的強度、建制所引起的遵約與政策改變、標的團體真正改變行為等。在法規強度方面，其探究的面向包括企圖(意指所需的行為改變的程度)、法律地位(legal status，意指檢視法規被遵守的程度，以及國家所需的批准程序)、具體性(specifity，意指建制規定的行為意涵透過量化的目標與時間表的具體化程度)與分歧性(differentiation，意指不同成員對於建制的目標與時間表的分歧程度)等。檢視上述具代表研究之內容，可發現渠等之間多有重疊，本研究將最相關的評量準則包括問題解決、執行、遵約、目標達成、行為改變、批准或認可、建制成員間所產生的社會實踐、績效(包括效率、公平性、穩定性等)、規範原則(如公平、正義、參與等)、嚴謹性、涵蓋性、衍生之副作用等。上述準則間存在高度相關性，如批准與執行可以視為建制發展過程中各別分開的步驟。然而，執行才是最重要的，當建制被執行時，它也是被批准或認可的；但當建制被成員批准時並無法產生任何成效。是以，執行被選擇作為一個評量的準則。此外，行為改變與遵約兩者亦存在高度重疊性，當一標的團體遵循建制規定時，通常會產生三種可能情況：(一)標的團體會因建制的建立而產生過去未有之行為；(二)標的團體改變行為以遵循

建制；(三) 標的團體改變行為並於當下遵循建制，但他們過去由於建制關係並未如此。由於遵約會較行為改變更易操作化，因此本研究運用遵約作為評量的準則。此外，建制是否具有法律約束力 (legally binding) 亦是一重要考量因素，將決定建制的「強度」。是以，本研究在評估成效標準方面將採取、執行、遵約，以及達成預期目標程度等準則來評估建制成效。

伍、三種學說對建制治理的綜合檢視

基於前述對國際建制理論不同學說、建制成效與目標層級，以及相關變數的探討，本節部份將綜整提出國際建制的三種理論學派對於建制形成、輸出與影響三個層級的觀點。本研究認為，沒有單一理論可以對 ECFA 的相關議題可以提供全面而完整的解釋，因為單一理論途徑無法適當地解釋在複雜系絡中的因果關係 (Klaphake & Scheumann, 2006)。例如，Furlong (2006) 就倡議以建構主義典範來平衡新自由制度主義與新現實主義的缺失。Keohane (2001) 也主張為確保國際建制研究不被單一理論所壟斷，多重理論途徑 (multi-theoretical approach) 是必要的。以下將就相關要點，闡述如次：

一、建制形成層面

新自由主義假定透過建制的創立，長久下來終究會逐步減緩所涉國家之間的無政府現象。換言之，該論主張透過建制的框架來修正國際體系中的無政府 (Emmers, 2006)；因此國際問題的特性是依據集體抉擇所決定 (Ostrom & Keohane, 1995)。就新自由制度主義而言，對於建制創立的研究重點涉及檢視作為自我利益的行動者如何展現利益極大化的行為。其假定國家基於理性參與建制，以利追尋自我長期利益；合作並非一時即興之作或處處受限，而是高度關注訊息的分享 (Keohane & Martin, 1995: 43)。是以，新自由制度主義對於建制創立的研究重心是著重於程序而非實質。綜合上述闡釋，吾人可就新自由制度主義對於建制創立的觀點提出兩點初步結論，首先，國家之間的合作必定是存在著共同利益；其次，制度化的程度會對國家行為的實質效果造成差異 (Keohane, 1989:2-3)。換言之，缺乏利益將會導致制

度的缺乏，形成不穩定與潛在衝突。

就新現實主義而言，國家是國際政治中主要的角色，無政府狀態被視為型塑國家偏好與行動的主要侷限。誠如前述霸權穩定論的論述，建制的創立與維持主要仰賴單一霸權影響及參與；而這種霸權概念主張由單一國家所主導的霸權權力結構，對於創立有效建制是必要的，因為其可確保條文清晰且能被確實遵守 (Keohane, 1980: 132)。是以，霸權對作為集體行動的有效性產生關鍵性影響。

建構主義則拒絕國家是追尋利益極大化之單一且自利的行動者，而採用社會學途徑來研究建制的創立。該論不僅認知到物質因素，如國際體系中的權力分配，也在社會結構的系絡下解釋這些因素；因此，它認為無政府的邏輯是社會建構的 (Wendt, 1992)，拒絕國家是擁有明確且給定利益之效益極大化者的假定，並主張國家利益是透過合作所促成的 (Armstrong et al., 2007)。另一方面，該論高度關注建制建立過程中所伴隨而來之認同與規範的形成和演變；這種社會化過程可以導致認同的改變，最終則可在行動者之間建構出集體認同 (Emmers, 2006)。依據 Armstrong et al. (2007) 的主張，建構主義在建制創立的核心原則方面，可以歸納為以下幾點。首先，該論關注於將規範（道德、政治、法律）作為國際政治的解釋變數。其次，該論主張國際建制是與規範不可分割的社會結構，換言之，只有在具備某種規範時，國際建制才會存在 (Finnemore et al., 2001: 139)。再者，該論企求闡釋規範變遷的進程，主張行動者的行為是依循「合宜邏輯」，誠如 Haas (2002) 所指出，行為是系絡依賴的，並不是因為它在一既定的系絡中理性去追尋一組固定的偏好，而是因為行動者習於行之。因此，當建制將共享的準則、規則與習俗予以具體化時，建制即在規範行動者的行為。然而，建制的創立或許會受到既有的建制模板 (templates) 所侷限 (DiMaggio & Powell, 1991)。DiMaggio 與 Powell (1991) 即強調，建制創立分析首要強調制度化與規範化的系絡過程，此意謂行為者的行為會受到習性與規範所限定，而這些規範或習俗的約束力會隨著時間的發展而日益提昇。誠如 Hay (2002) 所言，我們的行為模式是來自於習以在特定系絡中以特定方式為之，因為我們會假想自身轉變行為時所可能引發的潛在風險。現將三理論對建制創立的觀點，綜整如次：

表 2-3：三種學說對建制創立的觀點

新現實主義	建構主義	新自由主義
國家係主要行動者	透過社會學途徑來解釋建制的創立	由系絡或結構性因素探討建制創立
	界定與解釋建制創立的邏輯	建制的浮現與演化係源自於人類的理性計算行為
無政府狀態型塑成員的偏好與行動	建制的創立是認同與規範的形成與演化	考量施為者(agent)在系絡構成中的重要性，而系絡會引導意義的產生
國家是在霸權穩定的情境下運作	知識輸出對於建制創立十分重要	
建制的創立和維持係取決於強權的參與及影響	認同與規範與制度建立過程相關聯	
	建制創造社會制度	

資料來源：改寫自 Charles Lugo (2010: 85)

二、建制產出層面

對於制度架構的分析基本上是立基於新自由制度主義論，該論將建制視為引導核心的共享價值，並透過確認不同行動者之間的關係連結，來強調約束行動者們作為的規範性命令。新自由制度主義分析建制架構，主要是強調該架構與基本道德原則的關聯性 (relevancy)。因此，它挑戰法律理論的核心原則：法律應當與道德切割(Hay，如前引)，並認為這種原則將使法律窒礙難行。新自由制度主義主張，法律並非單純只是規制國家行為的法規系統而已，相反地，它是決策制定的一部分 (Lasswell & Douglas, 1943; Higgins, 1968; Armstrong, 2007)。另一方面，普世價值 (特別是人性尊嚴) 是絕大多數成員的共同利益，因此在發展穩定且永續的國際公共秩序時必須將這些價值放在首位 (Armstrong, 2007)。綜合而言，新自由制度主義在分析制度架構係將人、法律與道德作為分析焦點，誠如 Stokke (2007) 所主張，該論採納「施為者為中心」(agent-centred) 的途徑，認識到權力與法律在社會秩序中相互構成功能 (mutually constitutive functions)，以及在價值與社會進步發展上的政治

鬥爭。

新現實主義則認為建制架構與霸權行動者促進及引領國際系統內合作安排的能力有關。霸權行動者運用權力來型塑建制，並確保建制的持續發展可以符合自身的利益；而霸權忽略國際法與其他非國家形式的權力，並採取建制法規拘束力極小化的觀點。綜合而言，新現實主義對於建制架構的分析焦點包括：(一)國家是唯一重要的行動者；(二)國際體系是無政府狀態，並充滿對立競爭(Schweller, 2001)；(三)物質因素遠較非物質因素，如規範、制度與國際法來得更為重要；(四)國家是理性行動者，而理性行動最終是仰賴自助(Waltz, 1979)；(五)關注系統的效應(Brooks, 1997)。新現實主義將法律與日常政治及道德爭論予以切割，並認為國家高度關注道德考量將對國際社會秩序造成危害，因為如何尋求生存之道才是首要任務。多數新現實主義論者認為，國際社會可以透過權力平衡而變得更安全，也符合更大的公共利益 (Desch, 2003)。在分析建制架構時，該論認為權力平衡與國際法的規則是相互交融作用的，誠如 Morgenthau(1993: 176)所指出，國際法的弱點在於缺乏成效，它是否存在絕大多數成員均自動遵約的規則，其實並不重要，權力的考量才是遵約與法令實施 (enforcement) 的決定因素。因此，國際法需要權力平衡才能運作 (Armstrong et al., 2007:83)。

建構主義關注涵蓋共享知識、制度、認同、規範與規則之社會結構的重要性，因此在審視建制架構時，其關注認同與規範的重要性，以及普遍存在的經濟、政治及文化情境(Busse, 1999; Amitav, 2001)。因此，規範與社會結構被視為決定社會行動者行為的關鍵因素，同時建構主義論也認識到，影響規範變遷的行動者不只是國家而已，也包括非國家的行動者。另一方面，該論能夠解釋理性主義所不能解釋的現象，尤其是在缺乏誘因，或「棍棒與胡蘿蔔」策略時，仍存在行動者規範遵約的行為 (norm-compliant behavior) (Armstrong et al.,ibid)。因此，建構主義分析建制架構的核心概念在於，法令規範在行動者認同與利益的形成，以及建立國際體系結構的建立方面所扮演的構成角色 (Slaughter et al.,1998:382)。但 Toope (2000:102)也指出，在決定規範的過程中，信念與利益之間的爭鬥激烈，因此規範建構、制定與變遷都涉及到政治。國際建制被視為服務、界定及有效化國家主權與管轄範圍，以

保護國家利益，深化所有國家所共享之利益，並且促使國家進行合作(Armstrong et al. ,2007:105)。以上三種理論對吾人理解建制產出有其重要性，現將渠等之觀點綜整如次：

表 2-4：三種學說對建制產出的觀點

現實主義	建構主義	新自由制度主義
國家將建制架構視為一種權力平衡	將建制架構視為透過認同與規範所界定之國家間邏輯。	關注合作的面向
國家是主要單位	建制被視為結構化國家間關係的根本制度	闡釋在既定系絡中所觀察到之政治行為的調節
	建制被視為國際社會的結構要素	人類行為係立基於結果邏輯
	建制架構立基於三項形而上的價值，包括國家的道德目的、主權的規範、以及純粹程序正義的規範	視建制為對系絡的相互主觀之依賴
		建制架構依據規則、規範、習俗而確定
		將一組概念儘可能具體化、彈性化與可欲性
		將一組技術、工具與手段具體化，以適當地達成可欲之目標

資料來源：改寫自 Charles Lugo (2010：90)

三、對建制影響的觀點

新自由制度主義論假定透過建制的創立，所涉行動者之間的無政府狀態長久下來將會逐漸減緩；新現實主義論則認為必須透過制裁才能解問題，因此影響是透過霸權所採取的作為而達成的。該論認為，建制會隨著霸權的衰退而滅亡。建構主義論則不太關注建制的功能面向與合作的運作情形，其關注的焦點在於行動者確認與依循規範的社會化過程；而這種社會化過程涉及學習新規範，以及規範在政策、法律層面、組織結構與文化方面的制度化。驅動學習的力量包括制裁或自我利益，但

這都是一種淺碟式學習 (shallow learning)；唯有透過制度化的深層學習方能將規範鑲嵌於國內層面，使行動者接受新規範的合理性與正當性，一旦內化後，渠等自然會遵循規範。建構主義揭示建制創立過程中的理性與社會行動的互動，被視為理性的行動其實是規範與認同所決定，而規範則是透過文化趨力來理性運作 (Farrell,2005 ;Swidler, 1986)，並對所欲解決之問題產生影響。總之，建構論者認為可以透過內化，而非強制遵約的方式，來改變行動者的認同，進而達良治 (Koh,1997)。現綜整三種理論對建制影響之觀點如次：

表 2-4 三種學說對建制影響之觀點

現實主義	建構主義	新自由制度主義
問題的解決是立基於強權的共識	行動者社會化為相關認同，以及接踵而至的規範	不太關注建制的功能面向
主要執行途徑係來自於強權所採取之制裁措施	產生學習新規範的現象	將建致影響視為透過制度限制，而使社會或政治關係有秩序
	官方政策、法規與組織結構中充滿制度化的規範。	當結構影響施為者時，將導致系絡的變化
	建制架構立基於三項形而上的價值，包括國家的道德目的、主權的規範、以及純粹程序正義的規範	建制架構被視為對系絡的相互主觀的依賴
		建制架構依據規則、規範、習俗而確定
		將一組概念儘可能具體化、彈性化與可欲性
		將一組技術、工具與手段具體化，以適當地達成可欲之目標

資料來源：改寫自 Charles Lugo (2010 : 92)

四、對建制成效的觀點

新自由制度主義論認為，建制成效在於為行動者提供更加全面的訊息，減少行為體行為的不確定性，降低交易成本，使行為體之間的承諾更為可信，並促進互惠

性合作。因此，建制的相關規定可以引導促進共同的核心價值，它可以透過提供溝通模式、正當性、再保證、合作與習性化等方式來促進及提昇國際關係（Burley,1993）。

就新現實主義論而言，建制因國際社會的無政府狀態，以及行動者關注相對利益等原因，而顯得無足輕重。因此，它將建制成效視為依據制裁結果所產生的權力分配關係(Armstrong et al.,2007)，因此具備制裁規定的建制方有成效。基於這種觀點，該論主張，在特定議題具有利益的霸權可以強制其他較弱的行動者有所作為；但另一方面，行動者經由自由意志的表達所達成的共識，亦有助於提昇成效。是以，建制可以透過制裁與共識達成成效。此外，所涉國家多企求調整協議內容以符合己利，但也不能離應遵守之承諾太遠。在這種情勢下，渠等會偏好更為鬆散與彈性的架構協議。上述這些觀點是新現實主義論在分析建制成效的根本思路，具體呈現該論以權力與國家為中心的思考。

建構主義論則由社會世界的觀點來闡釋建制成效，因此成效被視為說服、習性與契合性（congruence）所產生的結果(Armstrong et al.,2007)。成效是來自於說服國家遵守法律規範，而這絕大多數是由非政府的行動者運用專業知識或道德高度來進行此一工作。同樣的，國家也會仰賴這種說服來引導其內部官僚部門的行為模式。誠如 Haas (1997)所主張，在特定議題領域的知識社群或專家網絡，有助於說服國家遵守規範。建制成效被視為所涉成員之間遵守規範的一致性程度，換言之，當建制存在一致性，以及遵循規範行為時，該建制即被視為有效。Finnemore (1997) 主張，當國際建制的規範與條文內容透過行政作為、管轄權的詮釋、法律行動等而內化至所涉國家的法律系統時，就會產生制度習性（institutional habits）。因此，成效被視為一種由建制所衍生出的重要習性。現就三理論對建制成效之觀點綜整如次：

表 2-5：三種學說對建制成效的觀點

現實主義	建構主義	新自由制度主義
建制並不重要，偏好鬆散與更具彈性的架構協議，而此協議並非妥協各方利益。	爭議議題所產生之規範性典範的變化 道德勸說 規範的匯聚 將規範內在化或制度化於制度習性	因物質因素限制行為者行為，建制逐漸浮現。 習於在既定系絡中，以特定方式行為運作。
共識與強制的存在		自我實施，
有效的制裁		

資料來源：改寫自 Charles Lugo (2010: 96)

第五節 兩岸協議與國際建制論的關聯性

為探討國際建制論與兩岸協議的關聯性，吾人將先闡述國際建制的意涵，接著再由構成建制的相關要素來說明兩岸協議與國際建制的關聯性。由上述對建制意涵的探討，大致可理解建制的組成要素應包括原則、規範、法律、決策程序等，而兩岸協議是否符合這四項要素？郭承天（1996）認為，建制的構成要素必須加上一種層級關係，亦即原則是規範的基礎，規範是由少數原則所引伸出的若干行為標準。同樣的，規範又是法條的基礎，法條是將某些規範寫成具體的法律、條文、規定，來列舉行為者所應為與不應為之事。至於決策程序也是由規範所衍生出一套對於決策過程的成文或不成文的具體規定。所謂成文的規定，例如有哪些行為者可以參與決策，每一行為者應盡之義務與權力為何；不成文規定可能包括區域團體協商，和盡量達成一致決等。郭承天進一步指出，這種層級性的概念，強制區分國際建制構成因素之間的差異，目的在於要求研究者不能只是任意挑選單一要素，就稱之為國際建制，而是必須同時指出與瞭解四項構成要素，方能進一步分析某一特定國際建制如何產生、如何演變，以及行為者如何影響其決策過程的因果關係。

以兩岸協議與國際建制的關聯性而言，首先面臨的問題是國際建制中的行為者或能動者均以主權國家為分析單位，兩岸關係是否符合此一前提。以兩岸定位而

言，雖然國際社會自中華人民共和國於 1972 年加入聯合國後，陸續承認大陸是代表中國的合法政府，但我政府基於憲法強調中華民國（台灣）是主權獨立的國家，目前仍有 23 個邦交國承認我主權地位，並且主張所謂「一個中國，也就是中華民國」，而台灣與大陸屬於「一個國家，兩個地區」的定位。事實上，關於兩岸關係政治定位的探討，在學術界可謂汗牛充棟，本研究無意在此議題上多所論述。基本上，吾人可將兩岸視為國際社會的行動者，應是一毋庸置疑的事實。若能接受這樣的前提，那麼台灣與中國大陸可被視為兩岸關係的行動者，而運用國際建制理論來分析與探討兩岸行為者互動所形成之協議自有可適用之處，或許吾人還可進一步將兩岸協議視為準國際建制。

2008 年國民黨贏得總統大選後，兩岸領導人的談話可以看出彼此對於兩岸關係發展原則的求同存異，以馬英九而言，其主張在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」的台海現況，在「九二共識，一中各表」的基礎上恢復協商，兩岸應「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點³²。胡錦濤則表示兩岸應「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」³³，堅持「九二共識」及「反對台獨」。雙方以「互不承認主權，互不否認治權」為原則，先擱置彼此難有共識的主權議題，恢復制度化的協商機制，並由攸關民生、社會的議題進行互動，尋求解決之道。即使在馬英九 2012 年連任成功後，陸方曾提出雙方應強化政治互信，創造政治對話有利條件的言論，但其仍明確表達現階段以經濟事務協商為優先考量的原則並未改變³⁴。

兩岸事務也由這些原則衍生出相關的規範，例如體現對等協商方式，以及常態化協商運作程序等。是以，自 2008 年 6 月恢復制度化協商機制後，雙方協商互動已是「官方對官方，互稱職銜」的模式，亦即協商人員均為各自內部代表公權力部門的官員出席會議，就特定議題領域進行協商，最後只是簽署協議的主體係由雙方公權力委託的民間團體：海基會與海協會代表而已。其次，基於「擱置爭議，追求雙贏」原則所衍生之規範，具體呈現在雙方在協商議題與進程的互動。四年多來，

³²馬英九就職演說，總統府網站，2008 年 5 月 20 日

³³胡錦濤會見國民黨榮譽主席連戰，中國時報，2008 年 4 月 29 日。

³⁴國臺辦主任王毅新春賀詞，兩岸關係雜誌，2012 年 2 月號。

兩岸依循「先易後難，先經後政」的規範，以攸關兩岸民生、經濟，且較不涉敏感性之議題為優先考量，即是為避免雙方觸及政治性議題會阻礙協商進程，甚至深化彼此歧見。雖然，陸方曾表達兩岸不能「只經不政」，而是應「經中有政」³⁵，但基於兩岸整體情勢與台灣內部政治因素考量，雙方仍將依循「先易後難，先經後政」的規範。另一方面，「先易後難」的規範也實際運用在特定議題的協商過程與進程，以本研究個案對象-ECFA 而言，雙方面對涉及利益如此龐大，以及十分專業複雜的議題，即採取「先易後難」的模式，由建立框架性協議開始，以堆積木的方式，逐步完成後續的協商進程。

至於法條部份，兩岸簽署協議的性質與適用上，台灣的行政與立法之間存在異議，而這樣的分歧又與大陸因素有密切相關。憲法第 63 條規定，涉及條約案的國際協議是必須送請立法院議決，惟涉及兩岸協議的部份較難處理，此除了缺乏憲法第 63 條有關係約案的法源適用外，政府長期的認知與實踐，多主張兩岸關係非屬國際事務³⁶，是不能等同於國際條約或行政協定的法律地位與效力。因此，兩會協議的生效與落實執行，是必須在符合或不違反國內一般法律與行政命令的前提下，經國內法律轉化後始生效力（張顯超，2011）。然而，相關爭議主要還是在兩岸定位的問題，而非法條本身。兩岸協議主要以條文、分類項目的形式呈現，而這些條文確實是源自於前述的原則與規範。以 ECFA 此一兩岸 60 年來最重要的協議為例，雙方均強調其經濟性與實質利益，而避免政治性的意涵；並對協議條文不納入「一中」用語有所共識。

在決策程序上，兩岸協議係以行政部門授權以兩會的名義協商，在不同的議題上由對口的官員直接進行協商，這當中涉及兩岸各自政府部門內部的橫向聯繫與部門利益³⁷，以及高層政治精英的意志力貫徹的因素。因此，簽署協議在決策程序上，不同議題涉及不同利益，而有不同的程序。透過上述兩岸協議所具備之原則、規範、條文與決策程序之要素的說明，本研究認為兩岸協議基本上可視為準國際建制，因

³⁵國臺辦主任王毅，新華社，2010 年 7 月 15 日。

³⁶關於此部份需特別說明的是，即使李前總統曾於 1999 年 7 月提出「特殊國與國關係」論，陳水扁總統於 2001 年 8 月提出「一邊一國」論，但渠等並未修改相關憲法條文，以及兩岸關係人民條例有關兩岸是「區與區」關係的定位。

³⁷有關我政府部門在協議治理方面的流程與程序將於第四章提出說明。

此運用國際建制理論的研究來作為探討兩岸協議治理成效的基礎。以下將以表2-6呈現兩者之間的對照，以凸顯國際建制與兩岸協議之間的關聯性。

表2-6 國際建制與兩岸協議之比較及對照

國際建制	兩岸協議
原則：關於事實、因果關係的信念	<p>我方原則：中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」的台海現況，在「九二共識，一中各表」的基礎上恢復協商，兩岸應「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。</p> <p>大陸原則：「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，堅持「九二共識」及「反對台獨」。</p> <p>兩岸現階段互動之原則：「九二共識」、「不統不獨」、不觸及政治議題協商。</p>
規範：依據權利與義務所界定的行為準則	恢復兩岸制度化協商機制、對等協商常態化協商運作程序，以及協商議題依循「先易後難，先經後政」的規範。
規則：對某種行動的處方或禁令	涉及兩岸協議的法律定位，原則上多主張不能等同於國際條約或行政協定的法律地位與效力。
決策程序：規劃與執行集體行動的現行實踐。	以行政部門授權以兩會的名義協商，在不同的議題上由對口的官員直接進行協商

資料來源：本研究

第三章 研究設計與實施

第一節 研究設計模式

一個好的成效測量必須具備信度、效度與普遍性，換言之，它必須反映建立與執行制度之目的，清楚的在個案之間作出區分與有意義的比較。在探討本文之研究方法與研究設計前，吾人將先就個案研究此一研究途徑提出說明，因其與研究方法之選擇與研究設計之建立有密切關係。Mitchell（1998）將個案研究的準則分為建構信度（亦即所蒐集之實證資料是否能真正掌握涵蓋於所探究理論架構中的概念或變數）、內部效度（其建立係透過去除自變數以外因素之影響力，亦即僅觀察少數變數之影響，通過控制的方式來去除其他變數的影響）、外部效度（亦即個案研究的結果是否可以推論至其他個案）、信度（亦即其他研究者是否可重複運用相同的分析技術來達到同樣的結果）。個案研究一般是透過選擇單一或數個案例來說明問題。依據實際研究中運用數量之不同，可分單一個案（single case）和多個案（multiple cases）研究。David de Vaus(1985)認為，單一個案設計顯然沒有多個案設計具有說服力。依據複製（replicability）原理，單一個案僅能代表一個複製結果，無法提供較為嚴密的理論檢驗。是以，如能透過多個案的研究，當能更加嚴密地檢驗理論，亦有助於明確說明在不同條件下理論是否依然有效。以下將就本研究設計部份提出說明。

Jennifer Rowley(2002)認為，研究設計係指將所蒐集之資料與由研究問題所推導出之結論予以聯結的邏輯，它能夠確保研究的一致性(coherence)。另一種觀點則認為研究設計是一個由問題到結論的行動計劃，它應當確保對個案研究的成果有清晰的觀點。誠如 Robert K. Yin(1993:33)所指出，透過最初的假設或研究問題，個案研究設計的原理在於經驗檢證中得到驗證。選擇單一個案或多個案例，制定個案研究方案並界定相關資料蒐集策略。這些均涉及界定探究的基本組成要素，包括研究問題與命題，評估如何建立信度與效度、研究分析單位、將資料與命題予以結合的邏輯，以及詮釋研究發現的準則等。以下將依據 Yin 的個案研究設計模式來闡述本文

之研究設計。

壹、 研究問題

個案研究之目的在於對案例進行深入研究，並適用「為何」與「如何」的問題。本研究目的在於透過 ECFA 協議研究兩岸治理成效，研究問題包括 ECFA 如何創立與執行？相關變數與系絡條件如何影響 ECFA 治理？ECFA 協議制度治理如何運作？ECFA 治理成效為何？

貳、 分析單位

分析單位是個案研究的基礎，而研究者只能探究該分析單位相關的研究問題，任何子單位、資料的來源與蒐集必須由分析單位所界定之範圍來決定。至於個案的選擇則必須由研究的目的、問題、命題與理論系絡所決定。再者，個案選擇係以單一案例或多案例為研究對象，亦為個案研究需考量之因素。Yin (2009) 指出，進行個案研究設計主要分單案例研究設計與多案例研究設計，這意謂在蒐集資料之前就必須做出決定，選擇採取何種形式來說明所欲研究之問題。至於在何種情況下適合使用單一個案研究設計比較合適，Yin 提出五種適用範圍，包括 1.對廣為接受之理論進行反駁或檢驗，有些理論已明確提出某些觀點，以及這些觀點成立的條件；而人們亦普遍接受這些理論，認為渠等為正確的。單一個案研究可以作為對這些理論進行驗證、批判或者進行擴充。另一方面，單一個案研究亦可適用於驗證某個理論是否正確，或是否存在較此理論更為適當的理論。由此可證，個案研究亦可對知識和理論做出巨大的貢獻；2.對某一極端案例或獨一無二的個案進行分析；3.研究有代表性、典型的個案，其研究目的在於瞭解某一典型個案出現的環境與條件。例如，個案可以是眾多不同方案中最具代表性的案例；4.研究具啟發性的個案 (revelatory case)。當研究者有機會與有條件去觀察和分析先前無法進行的個案時，就適合採取單一個案研究；而當其他研究者未來對類似個案進行研究時，此一個案就因具備啟發性而具有研究價值；5.研究縱向個案 (longitudinal case)，對於兩個或多個不同時間點上之同一個案進行研究。這類研究將能闡釋所研究之個案是如

何隨著時間的變化而產生變遷。設定合適的時間間隔，將有助於反映研究個案在各階段的變化情況。

至於本文僅選取 ECFA 單一個案用以研究兩岸協議治理，是否缺乏外在效度 (external validity) 呢? Yin(1994)認為，推論有理論推論與統計推論兩種，統計推測是透過具代表性的隨機抽樣可以完成，以統計概率為基礎；理論推論則是從個案研究結果到推論的歸納過程。其外在效度的重點並不在於樣本的多寡，而是在於案例是否具有理論上的意義。換言之，理論抽樣意謂著選擇一個個案正是因為它非常適合說明、檢驗與擴展不同的構念間的相互關係和邏輯。誠如實驗室實驗也非由一個實驗總體中隨機抽樣，而是抽樣哪些能夠提供理論新意義的樣本一般，個案也是根據理論原因來抽樣；而此涉及案例選擇技術 (case selection technique)。John Gerring(2007)認為，案例的選擇是個案研究的「重中之重」，因為唯有選定案例，研究者方可展開研究的進程。這意謂著個案的選擇與個案分析在個案研究中的關聯程度，遠大於大樣本跨個案研究。然而，選擇好的案例是項艱鉅挑戰，因為絕大多數的個案研究均企求能涵蓋更廣泛的群體 (broader population)，亦即被選擇的案例被要求須能代表自身以外更多的群體。

那麼，要如何選擇一個做為個案分析的樣本呢? 首先，個案研究的案例選擇與隨機抽樣有共同的目標，亦即做為代表性樣本，以及在研究旨趣面向具備充分的變異性 (variation)。Patton (2002) 認為，質化研究不同於量化研究之處即在於其取樣方法的不同邏輯；質化研究聚焦於立意選樣，其原理和效力在於選擇資訊豐富之個案。John Gerring(Ibid)指出，單一個案的選擇的策略，包括典型 (typical)、影響性、異常性 (deviant)。典型意謂選擇之個案是研究旨趣之典型，具代表性，並有明確的理論因果關係；影響性則指典型，但非代表性，一個典型案例對於評估整體關係具有影響力。Patton (2002) 則更進一步提出包括 16 種方法³⁸，其中關於關鍵個案 (critical case sampling) 部份，亦認為該方式是找出最有能力說明研究主題之個案，或對研究主題特別重要者，雖然對於一個或數個關鍵個案之研究不能廣泛類推於所

³⁸其他包括極端或異常個案抽樣、深度抽樣、最大變異抽樣、同質性樣本、典型個案抽樣、關鍵個案抽樣、滾雪球抽樣、標準抽樣、理論本位抽樣、操作性構念抽樣、合理論性抽樣、驗證性與否認性個案、分層立意抽樣、機會或逐漸明顯抽樣、立意隨機抽樣、抽樣具有政治重要性的個案、便利抽樣等。

有可能的個案；但從對一個單一的關鍵個案研究所產生之有利證據中，邏輯性的類推仍是有可能的（吳芝儀、李奉儒譯：266）。

本研究選擇 ECFA 為研究對象，在分析單位上係以單項協議內容為主；至於選擇 ECFA 作為個案研究對象，係基於其所具備協商成本高、參與及影響層面最為廣泛、權力與利益衝突明顯等特質，且充分呈現兩岸治理的意涵，可作為研究協議治理的典型個案。

參、資料蒐集

Yin(2009)指出，個案研究的證據可以由不同的管道獲得，包括文件、檔案紀錄、訪談、直接觀察、參與性觀察和實物證據。要能將這六種資料來源運用良好，需要掌握不同的資料收集過程。但總體的目標還是在於蒐集關於研究對象的真實事件和行為方面的數據。除了瞭解這六種證據來源之外，對個案研究的資料收集而言，掌握一些總體性原則也非常重要。這些原則包括使用多種來源的資料（由兩種或多種管道獲得資料，並融入到相同的一組事實或結果上）；建立個案研究資料庫；形成一個證據鏈，亦即將研究問題、收集到的資料與結論之間的明確聯繫。

本研究資料蒐集所運用之資料主要來自文件、檔案紀錄、訪談資料等。以下就這四種資料來源來說明本研究所蒐集之資料。

一、文件

個案研究幾乎都會運用到文件訊息，其呈現的形式包括 1.信件、備忘錄和各種公報；2.議事日程、佈告、會議記錄和其他事件書面報導；3.管理文件方案、過程進展報告和其他內部紀錄；4.相同研究領域的正式研究與評價報告；5.媒體的報導等。對個案研究而言，文件的首要用途在於證實或證偽透過其他來源所獲取的資料，有助提供一些具體的細節來檢驗其他資料提供的訊息。

二、檔案紀錄

許多個案研究會運用檔案紀錄，例如政府部門檔案，如各項統計資料、組織紀

錄（如預算與人事紀錄）、調查資料（如已收集到有關某事件相關具體數據）。個案研究可以將檔案紀錄與其他來源的訊息結合起來運用。但與文件資料不同的是，在不同的個案研究中，檔案紀錄的重要性仍需視個案的性質而定。再者，大多數檔案紀錄都有一定的目的性，為特定對象而撰擬，在分析紀錄的有效性與精確性時，必須充分意識到這些情況。以本研究而言，主要係就 ECFA 此一經濟協議之治理議題進行討論，自然需要檢視諸多政府相關部門所公佈之 ECFA 經濟統計數據。惟為檢視這些統計數據的有效性，本研究亦會蒐集其他學術單位所作之經濟數據，以更精確掌握數據的可靠性。

三、訪談

該類型資料係個案研究最重要的資訊來源之一，特定的受訪者能夠說明並解釋個案所欲探討之事件，瞭解個案實際運作之受訪者還可為特定情境提供一些重要的見解；渠等將有助於研究者快速瞭解此一情境的來龍去脈與關鍵所在。前述研究方法部份已提出深度訪談亦為本研究所採取方法之一，主要訪談對象涵蓋官員與學者。本研究就訪談所資料會與其他資料來源相互結合，以避免受訪者可能的偏見或誤植資料等。

第二節 研究分析架構

前述理論探討部份，已就國際建制理論的不同學說，以及由此衍生出的建制成效理論提出說明；在建制成效理論方面，則就目標構成與相關變數進行闡釋。本節將以上述理論與 Underdal 之模式為基礎，就其不足之處進行擴充，並歸納不同理論學說的影響變數，提出本研究之架構。

近代有關國際建制之研究眾多，關注焦點多集中在決定建制成效的變數；卻少有學者致力發展研究架構，以利引導研究（Gunter,2010）。前述Underdal的模式已明確提出建制的演化階段：形成、執行與影響，並將成效視為建制演化的因果鏈（chain of cause）結果；亦即每一階段都作為分析下一階段的起點。在此模式中，

成效被視為行為的改變（建制結果）或是與預期最佳結果之間的差距。然而，該模式忽略建制的系絡情境，以及將建制視為靜態的分析標的，而忽略回饋作用。忽略系絡情境，就無法解釋影響建制成效的外在因素；忽略回饋作用，就無法理解學習過程。有鑒於此，本研究架構將採取線性模式（*sequential model*），結合過程與結果，並依據建制的演變階段來理解成效。另本研究架構主張在建制演進過程中，不同的階段亦存在成效；換言之，在形成或執行階段亦能因其達成與整體成效相關的結果而被視為有成效。

就此線性模式而言，建制的演變必須依循時序型態（*temporal pattern*）進行。首先，建制成立後，就會產生具體的法規條文，以確定建制的特質，包括決策程序與目標等；參與建制成立的行動者將依據這些條文規定來制定或修改內部法規，以改變行為來達到建制所規定的目標。其次，則是執行階段，行動者在此階段中企圖改變既有行為以利改善或解決問題。行動者行為改變的程度與問題改善的程度，仍需視諸多建制內外的變數的影響。最後，則是監督這些行為的改變，盡可能予以測量，以利分析與評量建制的成效。這種建制的評量提供了學習的過程，可以提供建制改善的機會，而此學習過程亦會因其他外在因素，如與所涉議題有關之新知識的投入，而使建制的目標或運作有所改變。這種結合新知識與回饋過程的學習，將使吾人更清楚地觀察建制的運作與成效。

綜合而言，本研究目的在於透過理論與國際建制治理之文獻探討，建立關於兩岸協議治理之研究架構。有鑒於此，本文將以前述所提Underdal的建制結果之構成鏈(*formulation of chain of regime consequence*)模式為基礎，並提出若干修正，再結合上述影響變數，以利提出分析架構。首先，吾人必須先區分建制演進的結果與過程，前者是研究者評估成效的證據；後者則是變化的切入點(*access points of change*)。在Underdal的構成鏈模式中，這兩者的區分並不明顯，而Underdal也強調為避免建制與成效之間的因果關係混淆，評估成效的標的應聚焦於結果，而非建制演進過程。但考量即使建制創立後，並不意謂行動者即會遵約，或直接解決問題與達成目標，在實際執行過程中，必須將行動者之間的互動、學習、監督與回饋歷程納入，方能真正評估建制成效。例如，Oran Young(1999)就指出，以影響建制創立與運作的重

要變數：問題結構而言，其並非靜態不變，透過社會學習的過程，會對問題的本質產生變化，原先嚴重的問題或許在不斷學習的過程中，會改變行為體對問題的認知、利益與偏好。另一方面，Underdal的模式亦忽略建制創立的初始條件，對於建制創立的系絡因素未有詳盡的解釋。是以，本研究強化系絡因素面向，納入本研究架構，以利更能反映建制創立與運作的實際情形。以下就研究架構所涉之相關變數與過程面向提出說明。



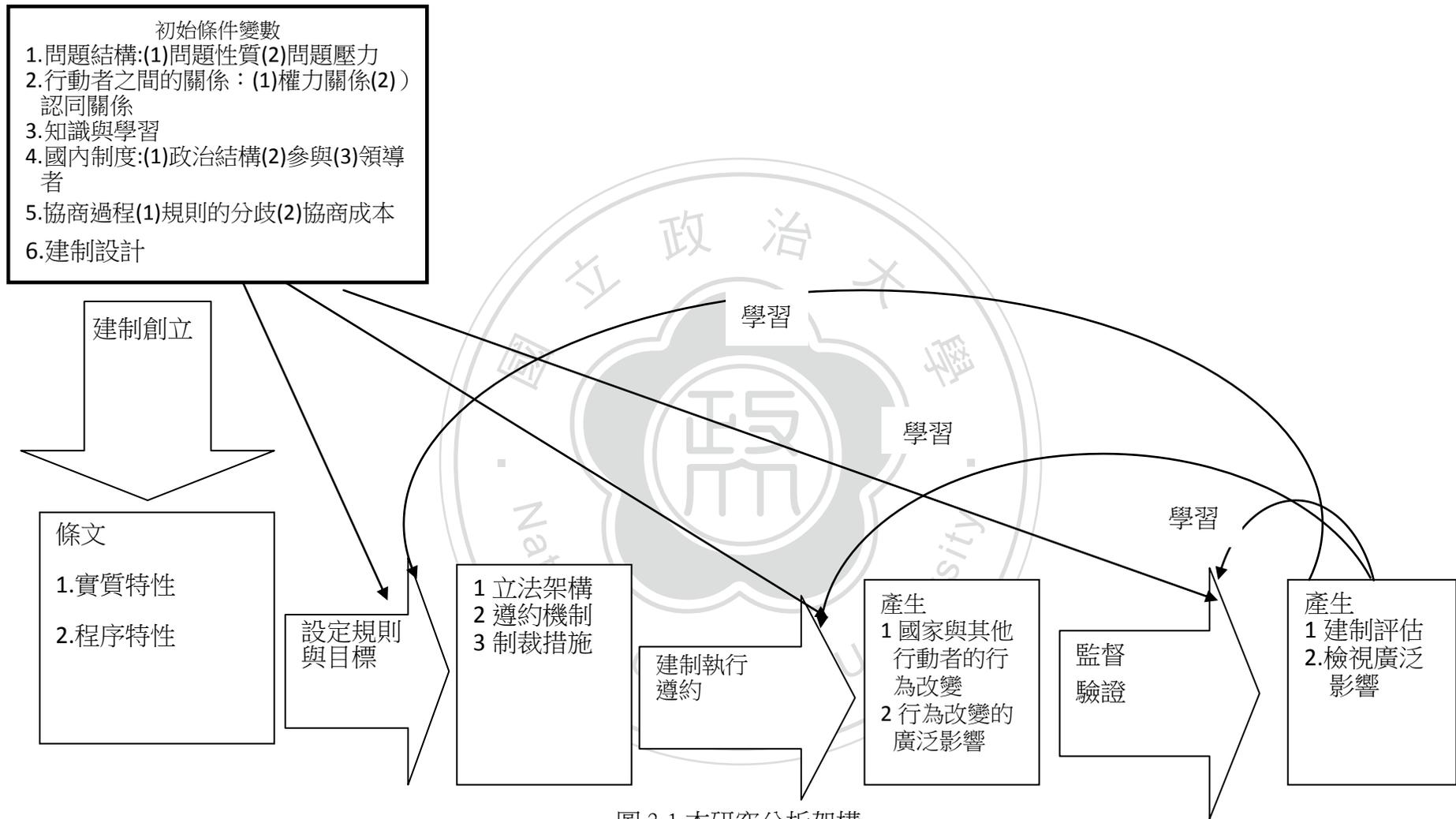


圖 3-1 本研究分析架構

資料來源：本研究

一、系絡變數

(一) 問題因素

1. 問題結構

Young 與 Osherenko(1999)、Marty(2001)、Lindemann(2005)均認為，建制的創立涉及問題因素，該因素可以運用來檢視創立建制之集體行動的層級過程，而這種途徑在解釋建制創立方面具有實質優勢(Young and Osherenko,1999:226)。Mitchell(2006)亦明確指出，要真正評量協議的治理成效就必須關注問題結構如何去影響制度設計與結果。然而，界定問題本身就是一個爾虞我詐(tricky)的過程(Breitmeier et al., 2006:36)，Zurn(1992)亦認為問題是一種社會建構及涉入的過程，而人類的行動或衝突會決定一特定議題領域的情境結構。

第二章理論探討部份，曾就影響成效變數提出初步說明，其中所謂美國學派與挪威學派均將問題因素視為影響成效之變數。在對問題因素研究方面，Oran Young(1999)認為協議所涉問題大致可以分為協調問題(coordination problem)與協作問題(collaboration problem)。協調問題係指解決問題仍需更多合作，但因行動者不同的偏好與利益思考，而無法進一步合作。此種問題類型的關鍵在於如何協調不同的均衡結果，以達成共同利益的目的，但哪一種均衡結果會出現則端賴於協商過程、行動者的權力、訊息的質量等。在此類問題中，行動者的主導策略均非要背叛或欺騙，而是認為建立建制會較好，但在具體採取何種協議的問題上存在歧見。因此，在協調性問題中，對行動者最不利的結果就是談判破裂，此對任何一方均不利。綜合而言，引發協調問題的緣由就在於外部性(externality)或競爭(Young,1994:91-95)，所涉之行動者所偏好前者就較後者更易因應；因為在協調性問題中，行為者通常不會有動機去違反解決協調問題的規則。至於協作問題係指所涉行動者在問題與可能解決方案之成本效益的分配上並不平均，最典型的例子就是「囚徒困境」模式。在此情境中，行動者的策略不是最優或次優的選擇，而是合作與不合作(背叛)。是以，協作性問題是一種「共同利益困境」(dilemmas of common interest)的問題。在協作問題中，造成行動者不合作的關鍵在於個體不能正確處理自身利益與整體利益之間的關係，因此行動者只將其他人的利益作為他自身利益的

參照因素來考慮，而不會將其他行動者的利益作為其行動的一個目的來加以考量。因此，克服此類問題的關鍵在於如何使個體利益與集體利益能取得共識，將非合作行為轉化為合作行為。

奧斯陸學派(Oslo-Postdam School)與圖賓根學派(Tubingen Approach)在問題因素對建制形成或創立的影響亦有深入的闡述。圖賓根學派提出問題結構(problem structure)理論，認為問題的性質決定解決問題的方法(Volker Rittberger & Michael Zürn, 1991)。該學派將建立協議看作是一種解決衝突的方法，主要關注行為體衝突的性質與嚴重程度作為問題分類的依據¹，並稱之為建制傳導力(regime conductiveness)。在衝突分類方面，則依據目標與手段之間衝突程度，區分為共識及分歧兩大類衝突，底下再細分價值衝突(conflict about values)、手段衝突(conflict about means)、相對利益的衝突(conflict of interest about relatively assessed goods)與絕對利益的衝突(conflict of interest about absolutely assessed goods)等。在分歧性衝突方面，行動者對於可欲之目標有所分歧，亦即「各成員對於自身與整體最需要之事有不同的看法」；在共識型衝突方面，行動者面對的情況是渠等在所欲目標上有一致共識，但資源有限，無法滿足每位行動者的需求。分歧性衝突又可區分為手段與價值兩類衝突，價值衝突通常會阻礙合作管理，方法衝突則較易以合作方式處理。在共識型衝突方面，利益衝突可以區分為相對利益與絕對利益衝突，相對利益係指個別行動者的利益並非獨立於涵蓋其他行動者的整體利益之外，絕對利益則指個別行動者的利益是獨立於其他行動者的利益；而相對利益常會引發廣泛的競爭，因此絕對利益會較相對利益更易透過建制的建立獲得解決。

至於奧斯陸學派，則以Underdal為代表性學者，其所提出之良性與惡性問題區分最常作為界定問題結構的方法。Underdal (2004: 21) 關注利益或偏好，並積極地運用博弈理論來指導問題結構的指標，將問題的「嚴重性」描述為從「良好」(benign, 亦即容易解決)到「惡化」(malign)，並歸類為智識與政治兩個面向。一個良好問題的特性是「有確定的知識、協調充分、均衡，交錯的歧異(cross cutting cleavage, 意指兩個或兩個以上行為體在不同的議題上相互競爭，以達動態均衡狀態)」。因此，良好的問題就是在知識上具有充分根據，有助於問題診斷與理解，

而最重要的是成員之間的偏好與利益十分明確且一致。相反地，一個惡化問題的特質就是知識的不確定、歧見紛陳（incongruity）、不對稱（asymmetry）與累積的分裂（cumulative cleavages）；而成員之間的偏好與利益不一致，難以協調³⁹。總之，該論企圖根據問題的良好與否來對問題進行排列，而這透過清楚界定行為體的利益和偏好上，並且嘗試對這些利益的分歧程度進行評估，確立一個問題排列體系。

2. 公共關注

部分研究指出，問題的壓力(problem pressure)或民眾關注程度亦為建制創立與發展的重要變數(Skjarseth,2002;Andresen,2002;Carlin,2002;Miles,2002)，也就是說關注的程度將會決定問題的能見度（Lindemann,2005）。就如同公共政策理論所言，公共政策是民意的功能表現，許多政策議程是民意與公共權力互動的結果。尤其在民主國家中，施政以民意為依歸，民意越關注的議題，將越構成政府解決問題的壓力，進而促使問題越易進入議程設定階段，並獲取足夠資源，以尋求解決之道。

（二）協商過程

另一項影響建制形成的重要因素就是協商過程。決定該過程進展之主要因素，包括協商成本的多寡，以及行動者透過協商過程而達成建立建制之共識會受到規則分歧等因素的影響。以下分別闡述之：

1. 協商成本

協商成本意指在建制創立初始階段投入協商過程的成本與時間，而在建立創立的初始階段後，建制有關的成本與其執行成效就仰賴於建制設計(regime design)。然而，制度建立與運作的經濟成本常難以精確估計，因為其實際成本不只是一般財務預算與個別參與者的支出而已(Mitchell,2008)；特別是當制度的目的是為協調其他行動者時(例如共同資源的個別使用者)，這種成本將更難評估(Ostom,1990)。通常協商成本越高，創立建制的可能性就越低（Victor,1998）。

2. 規則的分歧

在國際協商的領域中，行為者的地位原則是平等以對，特別是對國家主權議題的尊重。然而，近年來國際協議中常採取「共同承擔，但依角色不同而承擔不同

³⁹所謂意見紛陳係指「一個行為體對成本收益的計算完全偏頗，在某一具體行動中不是偏向成本，就是偏向利益」（Ibid:13）。

責任」的原則(Young,2008)，特別是在因應全球環境問題方面，不同行動者所負的責任程度明顯有所區分，而非以所受損害程度來決定。以兩岸ECFA協議而言，雙方在農產品方面的規定，即是引用類似概念作為雙方協商的基礎。大致而言，因兩岸雙方在農業市場規模的巨大差距，我方在討論大陸農產品進口時，以此作為論述的依據，要求大陸農產品不進口。

(三) 行動者之間的關係

行動者(特別是國家)的權力及利益通常被視為解釋建制行程與運作的重要因素。就功能論的觀點而言，國際建制的形成是源自於強權的利益所需，例如，它們期待藉由參與建制來獲取更多利益(Hasenclecer等,1997:3-5)。這種立基於新自由主義與博弈理論所建立對國家利益的關注，代表國際建制理論的主流途徑。該途徑認為國家之間的合作是一種達成共同利益的方式，而將彼此合作予以制度化有助於降低評估未來所得利益的不確定性(Young,1989)。再者，這種關注國際體系中國家之間的相對權力與能力的途徑，強調強權在推進建制形成所扮演的積極角色，並在往後階段中，擔負某種監督及強制的角色，避免其他國家偏離所作出之承諾(Ibid,85-89)。考量上述所探討之議題，以下將就建制形成與執行所涉及的權力關係、認同關係等，闡述如次。

1.權力關係

新現實主義認為強權對於建制的創立十分重要，此即所謂霸權穩定論(hegemonic stability theory)。該論認為建制只是強權的政治工具(Hasenclever等人,1997)，但即使如此，強權在相關協議的談判過程中扮演關鍵角色。吾人可以運用政治領導權(political leadership)與系統的權力分配來概念化霸權的角色，並瞭解其如何在不同的條件下影響建制創立。Underdal(2002)就以推進者(pushers)與落後者(laggards)兩種角色來說明政治領導者的功能。推進者係指對協議有所偏愛，因此會投入大量的努力來達成合作與創立建制。相反的，落後者就是既不偏好協議，亦未由協議得到利益者。

2.認同關係

Gehring與Oberthur(2006:340)、Snidal(1994)均指出，同質性高的行動者之間常

具有共同的特質，例如經濟狀況、權力、規模、文化，以及政策共識等，在因應困難問題上較易達成共識與簽署協議。依據新自由制度主義的觀點，國際建制的產生就是為了發展共享的認同(shared identity)，以降低排它性的國家認同，促使國家之間能在全球化時代中進行合作。因此，國際建制不只是單純地adjudicate也協調與管理跨國界的議題；它除了啟動國際間合作外，也希望能夠與時俱進發展出共享的認同(Haas,1964, 49-50)。建構主義則關注藉由行為體互動所產生之認同，而建制在其中扮演重要且關鍵的角色。建制一旦創立，就是行為體就特定議題的解決所形成的共有觀念，這會為進一步的合作提供制度基礎和程序上的規範，也對行為體遵約提供重要的保證。

一般而言，制度主要功能在於提供訊息，提升信心，弭平行為者之間的互相猜忌，進而促進合作；因此制度扮演一十分重要的協調角色，而這種協調功能頗能緩解國家之間的激烈衝突。共同認同與歸屬感(idea of community)被認為可以在制度無法提供功利式(utilitarian)誘因時，給予制度能持續維持運作的援助。因此，雖然制度可以運用多種機制(device)來治理，例如誘之以利，或強制以對，但在民主體制中，這兩種機制都難以達成善治(good governance)；仍然需要認同來促進治理(Richard Herrmann等人，2004)。是以，吾人要整體理解建制的成效，就不能忽略認同與建制形成及執行的互動關係，而此種互動是相互促進抑或阻礙，則仍需視其他系絡條件所決定(Finmore，2002)。

(四) 知識與學習

認知主義對於國際合作的論述，強調理念是建制創立的重要解釋變數，其主張知識不僅型塑權力與偏好，也在建制創立過程中扮演更為獨立的角色(Lindemann,2005)。認知主義者依據學習來分析建制創立的過程，闡明新的知識如何影響行為體對於合作的需求：亦即透過對其所處情境(如經濟、社會、環境等)之新認識，而促使決策者轉變既有策略與目標，或重新界定其國家利益的內涵，這些都會涉及選擇新的目標，以及尋求合宜的策略(Hasenclever et al. 1997: 145)。這種學習過程的核心在於對所涉議題之知識之共同理解，一旦能達成共同的理解，自然就有助於建制的創立(Cooper 1989)。至於促進達成這種共同理解的機制，則強

調「知識社群」(Epistemic communities)的重要性，其意指「一種專家網路，這些專家在特定領域中具有被認可的專業知識與能力；並且在該領域或者議題內具有同政策相關之知識的權威認知」(Haas 1992: 3)，而被視為由社會到國家，由國家到國家之間的理念傳播的之要管道。另一方面，學習則意指一種「運用共識知識而以新的方式具體化因果關係，進而影響到公共政策的內容」的過程(Haas,1990:23)。

(五) 國內制度

任何建制的運作與創立都不可能是在真空的環境下進行，它勢必會受到行動者各自內部制度所影響；而這制度包括政治制度、社會結構，以及連接兩者的政策網路⁴⁰。因為制度規定了政府決策的程序、國家與非國家行動者之間的關係、界定行為的合法性與否等⁴¹。以政府決策的程序而言，絕大多數國家是採取「行政—立法」制衡的機制設計，因此對外簽署的協議簽署的程序、效力與合法性和制度規定均息息相關。至於國家與非國家行為體之間的關係，則端賴於兩者之間關係的強弱程度。Katzenstein (1976) 將國家與社會之間的關係分為強國家 (strong state) 與弱國家 (weak state)⁴²。強國家是指國家的行為決策主要事由政府主導，社會的利益與偏好受到國家的影響和控制；而弱國家則是行為決策主要受社會的支配，政府的行為只是社會集團偏好的集合而已。從政治制度上來看，國家主導型的國家，政治制度較為集中，政府行政權限較大；民眾對國家權力無法構成強有力的制衡。在社會主導的國家，社會集團的利益壓力主導並塑造國家的行為，從政治制度來看，其政治制度較為分權，政府的行政權受到立法權的制衡。綜合而言，不同國內制度對於建制的創立與執行均有影響，在創立方面，主要在於利益相關者是否有足夠透明與充分的管道參與此過程；合法性則指創立建制的過程是否符合政治制度所規定的決策程序與規則等。

另一方面，國內政治既涉及「行政-立法」的分權程度與決策程序，領導者自然會在建制創立與執行過程中扮演重要角色。Young與Osherenko(1993:18)指出，領導

⁴⁰Thomas Risse Kappen eds. *Bringing Transnational Relations Back In*. p.25

⁴¹Ander P.Coretell and James W.Davis, *Understanding the Domestic Impact of International Norms : A research agenda*

⁴²另有學者就此分類做出更細膩的區分，例如 Risse Kappen 提出國家控制型、國家主導型、僵局型、社團主義型 (corporatist)、社會主導型、脆弱型等六種。惟此種區分僅是國家與社會之間強弱程度對比而已，學理意義不大。

者的態度 (Presence of leadership) 以及政治意志 (political will) 是影響形成過程的重要變數。這種個人的領導，不同於所謂霸權國家的領導，其意謂個別領導者解決建制形成過程中集體行動問題的決心。Milner (1997) 也認為，國內結構因素中的行政機構，無論是總統制下的總統，或是內閣制的總理，其為自身連任機會的最大化，因此必然關注兩項要素：總體經濟榮枯與支持自身的利益集團偏好。畢竟行政機構唯有確保總體經濟績效良好，才有可能持續掌握權力。Underdal(2002)則以推進者(pusher)與落後者(laggard)兩種角色來說明政治領導者的功能。推進者係指對協議有所偏愛，因此會投入大量的努力來達成合作與建制創立；相反的，落後者就是既不偏好協議，亦未由協議得到利益者。

上述這些系絡變數，其中與協商過程有關者，通常只涉及協議創立過程；但絕大多數系絡變數(如行動者、問題結構、協議環境等)均與協議創立及執行有關聯。接著，本研究將探討協議設計(regime design)，其在執行後續階段扮演重要角色。

二、建制設計

幾十年來，學者對於「建制是否重要」(Does regime design matter)此一議題多所爭論(Köppel,2006)，許多研究指出建制會引導與問題有關之行動者的行為產生改變，使渠等能致力於問題的解決並有所貢獻。既然制度是重要的，接續的研究焦點就在於制度在何種特定條件下方有重要性；而這顯然與制度設計有關。誠如Ostom(1990)所主張，政策制定者的首要任務在於設定一組能提升解決問題效率，或是有助於增進制度運作穩定與鞏固的具體原則。許多學者就制度特質有關的重要變數提出討論，予以清楚界定，並已在理論上被認為有助於建制成效(Wettestad,1999:18-42;Andresen and Wettestad,2004)。以下將就建制設計層面的變數，提出說明。

(一) 遵約的機制

建制所界定的遵約機制對確保成員遵約意願與作為亦有重要貢獻，但其實際運作的強度仍有區分：最弱的層次就是建制毫無遵約機制，其次，則是所涉成員內部建立監督建制執行的機制；最強的層次則係遵約並非只是單純地監督執行而已，還

必須有權威來制裁未遵約的國家 (Young,1999 : 88-97)。最後，建制所設立之遵約機制相關規則的精確性 (precision)，以及法律拘束力的程度。是以，許多學者日益著重評估建制對所欲達成之目標與目的的詮釋空間有多少，以及所欲遵守之義務的條件是否明確 (Abbott等人，2000)。

(二) 制裁

新現實主義理論認為，制裁係權力之具體呈現。一般而言，制裁的手段或措施可以是多元的，最常見的就是採取貿易限制(trade restriction)手段；或是延遲協議成員所享有的相關權力，例如聯合國憲章規定，遲繳會費的國家將被擱置投票權。然而，雖然若干個案研究顯示，制裁對於提昇行動者遵約之意願與行為的效果並不顯著，但其還是有作為確保遵約之最後手段的重要性或價值 (Brown Weiss and Jacobson, 1998:548)；特別是在協議所涉成員出現搭便車 (free riding) 的問題時，制裁就成為確保協議順利運作的重要手段。

(三) 監督與驗證

在缺乏層級節制的結構下，需要有其他相關措施來確保水平強制 (horizontal coercion) 的運作，其中以驗證措施最為常見。所謂驗證係指「決定成員是否遵約的過程」(Ausubel and Victor,1992)，而這種驗證措施無論難易與否，皆受制度設計之影響甚深(Mitchell,1994; Wettstad,1999)。為了要達成這種準則，需耗費成本來建立新的國際或國家的組織基本結構 (organizational infrastructure)。另一方面，Victor等人(1998)的研究發現指出，監督與驗證執行是否達成目標主要仰賴資料的可得性(availability)。渠等指出，國際協議雖多有成篇累牘的報告，但資料的準確性、完整性與可比較性(comparability)仍有待改進，這也影響到對建制執行的監督與驗證。

(四) 執行檢討系統

執行檢討系統係引導協議所涉行為體如何交換資料、督導行動、評估投入的適當性，以及處理執行不佳的問題 (Victor 等人,1998)。執行檢討系統透過管理執行問題，例如提供誘因，對建立能力的援助，或對於處罰措施的強制性等。

二、過程面向

(一) 遵約(compliance)

遵約在本質上是一法學概念，就國際法角度來看，協議或建制需得到遵守，是一重要原則。Chays and Chays(1995) 即指出，政府認真對待自身義務，並切實地遵約，這種對遵約的信念構成了一種遵約拉力(the pull of compliance)，促成國家遵約的良性互動。然而，遵約的意涵為何，學者有不同的看法。例如 Kal Raustiala(2000) 認為。遵約係指行為與立法準則或標準一致；Brown Weiss 等人(2002)則認為，遵約是國家是否實際能堅持協議的條款，以及堅持渠等制定的履行措施。然而，這種基於法學角度的定義，容易將遵約及履行和有效性予以混淆，而忽略遵約對問題的實質解決，行為的改變，目標的達成並不必然劃上等號的現實情況。Oran Young(1979) 則將遵約界定為當一特定行動者的實際行為符合指定行為時，遵約就發生了；而當實際行為明顯背離指定行為時，違約就發生了。這其中所涉及的重要意涵就在於，建制所涉成員即使全部遵約，仍無法保證治理一定能達到成效；因此遵約係治理成效的特徵之一，而非唯一必要條件。是以，遵約並非建制解決其設立所欲處理之問題的能力，而是行為者遵守與渠等相關之規則的程度 (Breitmeier, 2006)。再者，遵約係指行動者真正的行為，而非意願、動機或意圖；該論立基於對建制所涉成員遵約行為的觀察，許多行動者並非不願遵守相關規定，而是缺乏遵約的能力 (Chays and Chays,1995)。然而，就像京都協定的治理成效的情況一樣，普遍公認加入該協定之成員雖完全遵約，但依舊無法徹底緩解環境問題。另一方面，國際系絡中所存在的政治層級節制，以及強權壟斷性的軍事力量，並非遵約的前提要件，有時一項協議的合理性、合法性與回應性，反而是成員遵約的重要誘因 (Breitmeier 等人,2006)。

(二) 執行

是將意圖(intent)與承諾轉化為行動的過程，它也是協議創立到產生影響之間的過程；因此對協議治理複雜議題與達成目標十分重要 (Victor 等人,1998; Raustiala and Slaughter,2002)。誠如 Milner(2001)所言，「建制的有效性不在於其自身內容，而在於體現的作用和實現的方式」，因此只有當執行真正開始時，吾人方能觀察到

為達成協議所涉目標或承諾的行為是否真的有所改變。早期建制理論多將焦點放在建制創立的過程(特別是各方的協商歷程)，關注系絡條件、結構與結果；並將建制建立後自然就能達成預期目標視為不證自明(self-evident)，而忽略執行對於落實建制承諾的重要性，以及政府行政部門執行協議條文的實際過程（Bosuter,2010）。這種「徒法不足以自行」窘境逐漸為學者所重視，並逐漸關注建制執行過程對建制成效的影響⁴³。一般而言，協議條文的執行需要透過制度與程序的方能運作，除了協議本身所設立的組織、決策規則之外，更重要的是簽署國內部將協議條文、法規、規範付諸實現的過程，這當中就涉及設立和調整國內相關制度安排以順應協議的複雜過程，例如必須就許多政府部門執行與協議有關之不同任務進行協調工作，修改國相關法令規章等。誠如 Kal Raustiala（1997）所指出，國際建制的相關規則需要轉化與國內規則或標準相結合，因此執行的過程就必須仰賴既有的國內制度與政治結構，並為渠等所型塑。

第三節 研究方法與實施過程

如前所述，目前有關兩岸關係的理論研究部份已有大量成果，且十分多元廣泛；但對於兩岸治理的理論研究部份仍處於起步階段，對於協議治理的研究更是稀少。國內絕大多數協議之研究多著墨於個別事件的描述與說明，缺乏整體理論架構的分析，因此協議治理的研究問題是需要探索尚未被確認的過程與變數，以及尚未被涵蓋的理論層面，因此，保持彈性開放的研究態度有其必要性，方能有助於在國內層次與兩岸層次互動的複雜且隱晦的過程中，發掘各種可能的意義。事實上，兩岸治理是一種鑲嵌在兩岸行動者網絡、結構與互動關係中的存在，為了充分理解行動者在結構中互動的真實情況，採取質性研究有其必要性。誠如 Luton (2010: 9)在回答為何公共行政研究者進行質性研究時表示，其有助於累積系絡化(contextualized)或特定情境(specific situation)的知識。在國際建制治理的研究中，學者也多認為質性研究有其必要性，尤其透過如過程追蹤或深度訪談的方法，更可以

⁴³David. Victor, Kal Raustiala, E. Skolnikoff ed. The Implementation and effectiveness of international Environmental Commitments, 1998

對特定個案協議的治理過程與系絡條件有更深入的瞭解和掌握 (Mitchell,2008;Stokke,2007)，以發展出對治理過程的洞察，掌握其成效進展；並藉由個案研究，針對系絡條件、行動者之間關係、建制設計、執行等變數進行闡述，以瞭解變數之間的相互影響。

另外，質性的研究也讓研究者得以有意義的和實際參與兩岸協議治理過程的人員接觸。因此，本研究採取「質性研究」不僅是研究者個人的旨趣，也確立其具有相當的正當性。根據前面有關研究目的與研究問題之陳述，本研究除了以國際建制理論來作為建立兩岸治理研究架構的基礎，以支持本研究的重要意義之外，在研究設計的主軸就是企圖運用 ECFA 個案經驗來嘗試解答本研究所提出之研究問題。

誠然，質性研究強調探索、描述和理解的特性成為本研究之研究取向，而本研究關注兩岸協議治理的探討，是一種動態過程，也是「探索式」的研究，並運用過程追蹤法、深度訪談法與參與觀察法則為資料收集的主要方法，希望透過多元的證據來源來解釋相關的研究問題，並提昇研究的效度。現就本研究所採取之三種研究方法：過程追蹤法、深度訪談法提出進一步闡述，以利為本研究之研究設計模式的實施提供更清楚的圖像。

壹、過程追蹤法

在過程追蹤法部份，在研究單一個案之因果關係時，運用過程追蹤法，當有助於研究者能對結果如何產生提出強有力的因果推論。該法著重於追蹤可能的因與個案研究的可觀察之果間的連結，其涉及界定或確認依變數與自變數的結果之間的干預性因果過程(intervening causal processing，亦即因果鏈與因果機制)、而研究者檢視歷史、文件、訪問與其他資料，觀察個案的事件歷程與干預變數 (intervention variable) 的值是否確實存在理論所假設或指涉的因果過程 (George, Alexander L. and Andrew Bennett, 2005)；因為它可以提出許多觀察，而這些觀察必須以特定的方式連結，進而構成對於個案的解釋 (Rasmussen,Mikkel Vedby, 2006)。過程追蹤不同於統計分析，其探詢時特定個案中的時序過程，而非關注個案間的資料相關性；換言之，該法側重時間向度的過程追蹤來作為理解因果機制的有力工具。過程

追蹤在研究微觀與宏觀層級的現象方面頗具優勢，並有助於探討個案中多項變數的互動。

本研究的研究目的之一在於探究協議治理成效，並提出解釋，因此先由整理文獻所歸納出之影響變數與評估標準，仔細觀察協議成效與變數之間的互動，並透過過程追蹤法的運用，瞭解成效與變數之間的因果機制為何，完整的闡述協議與成效之間的因果關係。在實際運作方面，就本研究而言，因研究者任職於陸委會，透過該會所建立之「兩岸知識庫」查詢系統，此一國內蒐集兩岸新聞最完整之資料庫，全面搜尋 ECFA 協議相關報導⁴⁴，以「深描」(thick description) ECFA 協議形成與執行過程，以就該協議所涉之背景、過程與事件序列進行分析，瞭解可能影響變數之間的互動以及因果鏈(chain of cause)關係。然而，由於歷史性過程追蹤方法通常較適用於已行之有年，歷史悠久之案例，以利進行客觀分析。但 ECFA 從概念啟動、推動協商與簽署協議，迄今也僅 2 年的時間，因此在所謂長期歷史資料方面較為欠缺。是以，本研究較偏向一種思維實驗(thought experiments)，主要是透過研究者的判斷，而對不同情境下所可能產生之情況進行描述。這種方法雖無法增加任何實證資料，但有助於描述特定因素如何產生影響(Victor 等人，1998)。

貳、深度訪談法

深度訪談法係由受訪者所提供之訪談資料來解答相關的研究問題，以掌握更具空間與脈絡意義的經驗再現。換言之，它是一種藉由訪談過程瞭解研究對象對事情、行動態度的看法，適合研究不易觀察、量化的研究題材(胡幼慧，1996)。本研究採用針對關鍵人物的半結構式深度訪談進行資料蒐集的方法，藉由不同政府部門與學界的受訪者，對於同樣的問題如何做出不同的詮釋，使研究者瞭解問題的深度和多面性，亦補強文獻分析的不足。另一方面，深度訪談能否獲得具質量的資料，進而直接影響個案研究的信度、效度與理論闡釋的深入，關鍵在於訪談設計與實施。以下將就幾個面向予以說明。

⁴⁴依本文研究者搜尋該資料庫中關於 ECFA 資料，由 2008 年 1 月至 2012 年 5 月中旬為止，約有超過 5 萬筆資料，包括新聞報導、重要官員談話、政府新聞稿、各項評論、研究報告等。

一、訪談問題設計

本研究以國際建制理論為基礎，探索目前尚在起步的兩岸治理研究領域，因此本研究應屬於局部性探索研究，意指研究主題已有相關理論學說與研究架構的發展，但是對於某一些問題的研究還處於初始的階段，缺少參考的研究個案。此類研究的訪談問題設計著重於「如何」與「為何」的問題，這就需要研究者先梳理有哪些研究變數，並在據此以建立的研究架構上設計訪談問題。是以，本研究根據本章第一節的研究分析架構，綜合自身親身參與 ECFA 後續協商之經驗，以及本研究之目的、問題與理論檢閱擬定適當的訪談大綱，再邀請一位具有實際參與 ECFA 協商且本人亦具備相關學術背景之官員協助訪談大綱的審查工作，並討論資料收集和研究的確實性。事實上，研究者在與第一、二位受訪者訪談時，曾就問題是否清晰、聚焦且容易回答進行部份調整。然而，在實際訪談過程中發現，提綱有時僅是參考作用，若干受訪者常會提出題綱以外的觀察與論點，因此研究者也不受限於此綱要，仍秉持質化訪談的開放與彈性。另一方面，部分訪談問題因受訪對象身分也有所調整，再加研究者的「訪談追問」，訪談過程之提問遠超過大綱所列之題數。茲將訪談大綱說明如下，並將本研究之目的、問題與訪談題目，綜整如表。

(一) 系絡條件

1. 您認為推動 ECFA 所要解決的兩岸經貿問題的性質為何？
2. 民意在 ECFA 推動過程中扮演何種角色？有沒有什麼樣的明顯轉變？
3. 兩岸之間的權力與利益關係的特質為何？如何影響 ECFA？
4. 意識形態或是認同因素如何影響 ECFA？
5. 國內政治制度與利益團體如何影響 ECFA？
6. 兩岸領導人如何影響 ECFA 的推動？
7. 權力與利益因素是如何影響協商過程？

(二) 建制設計

1. ECFA 協議與國際正式協議比較起來有哪些特質？
2. ECFA 協議條文的嚴謹度是否充分？如果不充分的話，原因為何？
3. ECFA 條文設計如何影響後續的執行工作？

(三) 執行情況

1. ECFA 如何影響政府部門內部對兩岸事務的運作？
2. ECFA 對於兩岸治理的制度層面有何影響？

(四) 成效

1. ECFA 執行迄今的成效如何？有否達成預期的目標？
2. 如何看待 ECFA 對台灣經濟、社會與政治層面的影響？

表 3-1 研究目的、問題與訪談題目之關連性

研究目的	研究問題	訪談題目
1. 以 ECFA 作為研究個案，解釋瞭解決定協議成敗之變數、評量制度如何仰賴非制度條件所達成之影響，以及特定制度設計的影響。	(1) ECFA 如何創立與執行？ (2) 相關變數與系絡條件如何影響 ECFA 治理？	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 您認為推動 ECFA 所要解決的兩岸經貿問題的性質為何？ ➢ 民意在 ECFA 推動過程中扮演何種角色？有沒有什麼樣的明顯轉變？ ➢ 兩岸之間的權力與利益關係的特質為何？如何影響 ECFA？ ➢ 意識形態或是認同因素如何影響 ECFA？ ➢ 國內政治制度與利益團體如何影響 ECFA？ ➢ 兩岸領導人如何影響 ECFA 的推動？ ➢ ECFA 協議與國際正式協議比較起來有哪些特質？ ➢ ECFA 協議條文的嚴謹度是否充分？如果不充分的話，原因為何？ ➢ ECFA 條文設計如何影響後續的執行工作？
2. 以系統性方法研究協議治理成效。運用過程追蹤法 (process	(1) ECFA 協議制度治理的運作為何？ (2) ECFA 治理成效為何？	<ul style="list-style-type: none"> ➢ ECFA 如何影響政府部門對兩岸事務的運作？ ➢ ECFA 對於兩岸治理的制度層面有何影響？

tracing)、深度訪談法等，在多樣化、系統化的方法論混合中持續深化協議成效結果研究。		<ul style="list-style-type: none"> ➤ ECFA 執行迄今的成效如何？有否達成預期的目標？ ➤ 如何看待 ECFA 對台灣經濟、社會與政治層面的影響？
--	--	--

資料來源：本研究

二、訪談對象與標準

為了符合研究目的，且更有力說明「事情是如何發生的」、「為何發生」的研究問題，對於本研究個案訪談的主要行動者，係以「立意抽樣」的方式進行。Patton (2002) 認為最能捕捉量化和質化研究方法之差異者，莫過於抽樣方法所體現的不同邏輯原理。質化研究聚焦於深入研究立意選取的、數量較小的樣本，或甚至是單一個案；而立意抽樣的原理和效力，「在於選擇資訊豐富之個案做為深度的研究，資訊豐富之個案，是指這些樣本中含有大量對研究目的至關重要問題的資訊，因此是有目的的抽樣」。透過研究資訊豐富個案所產生的洞察與深入徹底的瞭解，遠較量化研究所類推的要多（吳芝儀、李奉儒譯，2008:259）。

為了建立深度訪談的樣本名冊，本研究以「滾雪球法」進行抽樣的工作，先以陸委會實際參與 ECFA 創立與相關議題（如法令規章的修訂）之人員為深度訪談的起點，瞭解 ECFA 所涉及的議題範圍。本研究開始即採取「方便性抽樣」(convenience sampling)⁴⁵，以平常業務往來之陸委會人員中尋找到有意義的樣本，並選定與 ECFA 協議所涉及之產業（規劃訪談對象包括 ECFA 南部服務中心人員）、官（規劃訪談對象為陸委會）、學界（規劃訪談對象包括大陸研究專家學者）人士作為對象，詢問渠等對 ECFA 創立過程、執行和成效影響，以及本研究所歸納之變數等議題進行訪談。事實上，研究者從過去本身長時間參與兩岸事務的工作經驗與觀察，也同時確認受訪者的選擇，符合資訊代表性之要求；而這些「主要資訊提供者」均有參與兩岸事務的豐富專業經驗，亦的確具備瞭解內部運作過程、有一定觀察反思能力、實

⁴⁵Patton (2002) 認為「方便性抽樣」是最常見的抽樣策略，也是最不盡人意，因此在計畫好應如何從有限之個案中取樣以獲得最多最有用的資訊後，方便性應當是最後才要考慮之因素，因為方便性抽樣既無計畫，也無立意。但以本研究案例之實際情況而言，ECFA 協商仍在持續進行，相關業務部門人員不可能接受訪談。因此，本研究基於此限制，僅能由工作單位中尋求訪談對象。

際經歷與本研究有關的事件，並且有能力將自己的經歷和想法充分表達，以確實提供第一手珍貴的資料的條件。綜合而言，本研究立意的基準乃著重研究對象在參與兩岸協議治理的實務經驗，以及對該領域有深入研究與觀察。

前述條件多代表受訪者有足夠之兩岸協議治理的實務經驗與理論觀察，可提供本研究所需要之飽和資料。為了符合受訪者的匿名要求並保護受訪者當事人的身分，本文所引用的訪談稿，悉以匿名處理訪談的對象，受訪者的編碼註記方式為，A 代表外部研究學者，B 代表政府部門人員；C 則為業務涉及處理與 ECFA 相關產業互動之政府人員。最後成功訪談對象共計 3 類受訪者，2 位外部學者專家、3 位陸委會相關業務之官員、1 位經濟部官員；總計 6 人。

表3-2：受訪者一覽表

編號	訪談日期	訪談對象	訪談理由說明
A01	2012/2/27	大學教授○○○	專長為國際法、政治經濟學、區域經濟。
A02	2012/3/9	大學教授○○○	專長為國際貿易、兩岸經貿
B01	2012/4/15	陸委會人員○○○	主管相關業務
B02	2012/4/28	陸委會人員○○○	主管相關業務
B03	2012/5/3	陸委會人員○○○	留美國際關係博士，專研國際建制
C01	2012/5/22	經濟部人員○○○	負責南部產業

三、訪談的執行過程

為了確保研究品質，減少資料蒐集過程的偏差與錯誤，研究者事先約二週前致電徵詢每位受訪者，向其說明本研究之主題、動機與目的，並於一週前以 e-mail 傳送研究訪談大綱後，再次致電受訪者瞭解其現況，並解說其所提之疑義，也確認受訪者同意接受訪問。此舉使得受訪者有充分的資訊判斷是否接受訪問，也使其在受訪前得以充分理解本研究，並使其有足夠的時間、思考和準備，也使得訪談更為

順暢，以增進本研究的信度與效度。

由於政府人員受訪者在邀訪前多強烈表達匿名原則的要求，因此，本研究之受訪者一概以匿名之方式處理，研究者在邀訪時也確實傳達在資料呈現上確保遵守匿名的原則。所有訪談之進行皆由研究者親自執行，以確保資料效度的一致性。在事先取得受訪者同意後，依照受訪者的意願選擇訪談的時間與地點，本研究的訪談都在辦公室以外的地點進行，避免受訪者因身處辦公場合，無法暢所欲言，符合使受訪者在其無戒心與不受干擾的環境中受訪的條件。且經受訪者同意確認後，於過程中以錄音的方式將訪談過程全程錄音，忠實記錄他們的談話內容，現場並以筆記記錄輔助。此外，研究者每次完成訪談後即謄寫訪談內容，若有不明之處，再以電話向受訪者詢問至釐清疑問並確認內容為止。

每位受訪者之訪談時間平均約 60 至 70 分鐘，亦有 1 位受訪者有長達 90 分鐘的談話，整體過程堪稱順利。事實上，訪談資料累積至一定程度後，在訪談過程中就愈不受訪談大綱之限制，主要是藉由受訪者的談話「補充」、「確認」之前訪談所得的結果，這類似某種程度的「交叉驗證」，藉由不同受訪者對同一事件提出相同的觀察，可以強化本研究分析結果的可信程度，亦可接近質化研究所謂「理論飽和」的狀態。此外，受訪者於受訪過程中提供書面資料供研究者佐證訪談內容，亦有助於蒐集資料的檢證。

另一方面，質化研究的信度在於研究者的互動形式、資料記錄、資料分析與資料中詮釋參與者之意義之一致性；而效度則是涉及研究資料真實的程度，與研究者真正觀察到所希望觀察的現象。為達成訪談法之信度與效度，本研究在訪談過程中將深入訪談時，以錄音方式來幫助記錄，並在個案分析時直接引用受訪者的意見，以提高個案研究的內部信度。再者，藉由持續收集資料，經由分析、比較、驗證資料以修正觀念，並確保以研究為基礎的分析與事實之間的配合，以達成效度的要求。

四、訪談信度與效度

在研究的進行過程中，藉由「真實度」(authenticity)、「合理度」(plausibility)、「批判度」(criticality) (蕭瑞麟，2008: 142-150) 來反思整個研究的操作和資料蒐

集之過程，研究者本身也不斷自我提出疑問—「所觀察到的問題是否比沒參與過程的人更深入？」、「如何使情境敘述更清楚？個案有意義嗎？」、「這項研究可以讓我們反思到研究主題與問題的根本嗎？」，研究者即是在這一連串的提問和說服過程中修正研究的品質。

一般而言，至於有關質化研究中信度與效度問題的辨析，本研究基本上透過下列做法，藉以說明確保研究的確實性（credibility）、可靠性（dependability）與可轉換性（transferability）（Lincoln and Guba, 1985; 胡幼慧, 1996）：

- （一）確實性⁴⁶：是指研究資料與研究對象之間的有效性。也就是研究者取得真正想觀察的資料，以及反映出研究現象的真實狀況。誠如前述，本研究受訪樣本的推薦和選取皆有清晰的標準，且因為受訪者多有參與兩岸治理之實務經驗，或是長期專研兩岸關係發展與動態；再加上研究者在訪談過程中盡可能同理，互動良好並取得受訪者之信任，使得訪談之資料內容豐富而深刻，並經過再向受訪者確認所蒐集的相關資料，相信可確實呈現受訪者參與及研究兩岸協議治理的實際情況與過程。
- （二）可靠性：研究者須將研究過程與資料的獲得方式加以說明，以判斷資料的可靠性；換言之，也就是研究發現內容的內在一致性和研究過程的可信賴度（trustworthiness）。前已述及，為了確保研究的品質，減少資料收集過程的偏誤，由研究者事先使每位受訪者瞭解本研究之主題、動機與目的，在知情同意的情形下充分理解本研究，以回答研究的提問，有助於增進本研究的可信賴度與可靠性。
- （三）可轉換性：一方面，受訪研究對象的感受與經驗是否能有效轉換為文字陳述，並以「厚實描述」來增加資料的效度。另一方面也是指研究發現在目前實務運作的適用性與相關理論概念相互對話的合宜性。本研究在過程中對於訪談紀錄和內容文字力求嚴謹，詳實地將受訪者參與協力的經驗和感受加以再現。綜上所述，本研究遵守質化研究信、效度的原則，以期讓研

⁴⁶ 增加資料真實性的五個技巧：一、增加資料確實性的機率，方法有研究情境的控制、確定資料一致性、資料來源多元化；二、研究同儕的參與討論；三、相異個案資料的蒐集；四、資料蒐集上有足夠的輔導工具；五、資料的再驗證（胡幼慧，1996）。

究資料更為正確可靠。

五、訪談倫理之說明

Patton (2002) 指出，訪談即是一種介入，其首要目的在於蒐集資料，而非改變人們；因此訪談倫理是十分重要的課題。Patton 並進一步指出，訪談倫理所應特別關注的事項，包括事先知會的同意與訪談內容的保密、訪談的事前核准、互惠(受訪者的補償)，以及應多積極推進敏感性訊息等。本研究無論是在計畫階段、蒐集資料階段、處理與詮釋資料階段，乃至未來將散佈研究成果階段都謹守研究的專業倫理。誠如 E. Babbie 所言，「社會研究的首要倫理規則就是必須對研究者無害」(E. Babbie 原著，李美華等譯，1998: 40)，本研究於訪談進行前都向研究者詳盡說明本研究之內容，並徵詢受訪者意願，以確保自願參與之原則。

其次，為確保受訪者對研究者的信任，研究者蒐集這些資料前，與每位受訪者確認保密的範圍，尤其是政府部門的受訪者，在接獲研究者之邀請時，即主動表明要求務必隱匿姓名職稱，才願意受訪，尤其若干訊息涉及協商事務，仍有機密性，匿名原則十分重要。研究者基於嚴格遵守保密的原則，在訪談稿的資料中，足以指認受訪者的資訊做匿名處理外，所有的資訊和資料也只限定研究者與受訪者之間流通。在部份受訪者同意的情況下，研究者就訪談過程進行錄音，以忠實記錄訪談的內容，事後再根據錄音內容轉謄為文字稿，並寄回受訪者修正補正和確認。部份受訪者則明確表達不要錄音，但可就對話過程全程記下重要觀點。

最後，研究過程中研究者秉持「公正」之原則對待每位受訪者與獲取的研究資料，並以「合理」之原則處理自己與研究對象的關係與自己的研究結果(陳向明，2002: 593-594)，過程中也並無發生彼此對資料解釋不一致之情形；而受訪者之錄音檔案也將在研究完成後不予保留。

第四章 ECFA 個案分析與討論

第一節 ECFA 的創立與產出

自 1980 年代初期開始，一方面由於大陸實行「改革開放」政策，積極引進外資與括大對外貿易；另一方面也由於台灣經濟環境與國際政經形式的改變，使許多傳統勞力密集的產業在台灣逐漸喪失競爭優勢，而不得不尋求新的生產基地，開拓新市場。因此，兩岸之間的經貿交流不斷擴張，尤其自 1980 年代後期以來，發展十分快速（高長，1997）。在兩岸經貿交流快速增長的過程中，歷來許多有關兩岸經貿合作的倡議不斷被提出，例如雙方 2000 年先後加入世貿組織後，即有兩岸部分學者由 WTO 的架構下探討建立兩岸經貿合作機制，但兩者的出發點和立足點均有不同⁴⁷。2001 年，我前副總統蕭萬長成立兩岸共同市場基金會，呼籲兩岸建立共同市場，促進雙方關係與貿易的發展⁴⁸。2002 年，大陸總理錢其琛則提出兩岸經濟合作機制的倡議並表示，兩岸在加入 WTO 後，在經濟全球化與區域經濟合作的趨勢下，均將面對巨大的發展機遇與挑戰。是以，為推動兩岸經濟關係上升到一新的水準，建議建立兩岸合作機制，密切兩岸經貿關係⁴⁹。由此可見，兩岸在客觀經濟形勢上的確有建立合作機制的條件，但在許多主觀因素，如政治、意識形態、台灣內部多元化意見等歧見，使得兩岸即使經貿關係越形密切，卻仍無法達成此一目標。是以，ECFA 的正式簽署，實為兩岸關係發展歷程中的重大成就，其相關過程殊值研究與探討。因此，本章將探討 ECFA 的創立、執行過程，以及迄今的初步成效。在分析上，本研究首先將透過「過程追蹤法」來對 ECFA 的創立、執行等過程作細膩且廣泛的時序性描述。闡述的邏輯鋪陳上，本章進程序，包括一、先說明 ECFA 創立的背景，包括政治、社會與經濟等情境系絡；二、則透過過程追蹤與深

⁴⁷大陸學者是由 WTO 的原則與大陸與台灣在 WTO 中，中國大陸主體同單獨關稅區之間的經貿關係的角度出發，立足點是一個中國，四個席位；而台灣學者則多由 WTO 成員國的角度出發，立足點是國與國之間的對等形式。周忠菲，WTO 框架下，一國四席的一體化研究，世界經濟研究，2003 年第 12 期。

⁴⁸共同市場的內涵在於效法歐盟精神，並適應兩岸的特殊狀況作合理的調整，使兩岸從經濟合作、經濟主權的共享擴大到政治主權的共享。蕭萬長，中國時報，第 4 版，2001 年 3 月 26 日。

⁴⁹引自童振源(2003)兩岸經濟合作機制與可行性評估，中共研究，第 37 卷第 5 期，頁 75-80。

度訪談的方式，將相關文件與訪談資料作一分析，說明 ECFA 協議創立的過程與進展。該過程會回溯在兩岸與台灣內部層次的相關政經事件，理解兩岸雙方在形成協議上的合作；三、透過探究前述文獻整理所歸納出之變數，闡述在簽署過程中如何將這些因素納入考量與可能的影響；四、提出初步結論。

壹、創立過程

一、醞釀期：兩岸綜合性架構協議（CECA）時期-2008 年

回溯ECFA的建立過程，係源起於馬英九在競選2008年總統大選政見中提出臺灣的經濟要發展必須積極進行全球連結，首先要參與全球經濟整合活動，重點包括在WTO的架構下推動與各國洽簽自由貿易協定或是全面經濟合作協定(CECA)⁵⁰，而其主要的戰略目標是希望與臺灣過去以來參與許多國際組織障礙的源頭—中國大陸談判的方式，來解決台灣面臨全球區域性自由貿易區逐步成形與實施對臺灣經濟的衝擊，而台灣又面臨中國大陸打壓無法參與和加入這些區域多邊自由貿易區架構的困境。在競選過程中，馬英九多次提及建立簽訂綜合性經濟合作協議的構想，例如2008年1月在接受媒體訪問時，馬英九已提出兩岸直航、兩岸簽訂綜合經濟合作協議以促使經貿關係正常化措施的主張⁵¹。惟選舉期間，馬英九所提出建立兩岸共同市場之主張，被民進黨視為「一中市場」，而使經濟議題陷入政治爭議⁵²；馬英九亦不斷就此做出澄清⁵³。3月當選總統後，馬英九再次重申與大陸簽署綜合性經濟合作協議的重要性與迫切性，就其意涵與性質提出說明，並將其排入政策議程，逐步推動⁵⁴。

5月馬英九正式上任後，除重申鬆綁兩岸經貿互動交流，排除政治干預之政策基調外，也表達工商業界對於各國相繼簽署FTA後的憂慮，進而強化簽署兩岸經濟

⁵⁰馬英九、蕭萬長，治國：臺灣贏的新策略(臺北:商周，2007年)，pp.140-141

⁵¹中央通訊社，2008年1月3日

⁵²例如民進黨立委蕭美琴指出，馬英九所主張包括一中市場共同市場，這樣的概念會將台灣推向事實統一。聯合晚報，2008年2月26日

⁵³馬英九表示兩岸共同市場是參考歐盟，這需要很多年才能作到。第一步是先跟大陸協商綜合經濟合作協定，把經貿關係正常化，再來作其他努力。聯合報，2008年3月4日。

⁵⁴綜合經濟合作協議是介於自由貿易協定，與香港和大陸簽署更緊密經貿合作關係安排（CEPA）之間的第三條路。準海基會董事長江丙坤已進行初期準備工作。透過此協議將可讓金融業順利登陸，並可擁有投資保障，避免雙重課稅，讓兩岸爭端可有解決的平台。聯合報，2008年5月1日

合作架構協定的必要性⁵⁵。這段期間內，關於推動簽署CECA的理念闡述工作，逐漸有官僚機構的參與，例如經濟主管部門官員也首次對該協議的性質表達政策立場⁵⁶；而海基會董事長江丙坤多次闡述簽署CECA的期待⁵⁷，推動進程的規劃與可能的困難所在⁵⁸。然而，在不斷倡議簽署CECA必要性與急迫性的過程中，政治性議題仍不斷伴隨著CECA。尤其是外界對於名稱與大陸和香港所簽署之更緊密經濟合作框架協議（CEPA）過於接近的質疑，使得部份觀點認為簽署類似協議即意謂台灣進入港澳化。政府機關對此不斷重申不會遭到矮化，一定秉持對等、尊嚴立場；但在名稱問題上仍存在若干歧見⁵⁹。

另一方面，陸方對此議題的態度與立場，大致係由學界開始表態該協議簽署的必要性，官方則於2008年9月陸續表達支持立場⁶⁰，惟對於協議的內容與進程則未多作說明。陸方關鍵態度在於2008年12月全國政協主席賈慶林所提出的首度正式回應與完整論述，賈氏表示如果世界經濟形勢持續惡化，台灣提出關於簽署兩岸綜和經濟合作協定的構想，陸方將十分重視，也願予以研究⁶¹。雙方的經濟合作機制必須從兩岸實行不同經濟制度和體的實際出發，考量兩岸資源、經濟規模、產業結構、市場容量等方面的差異。只要雙方努力就可以建立具有兩岸特色的經濟合作機制。賈氏的談話是陸方領導階層的首次表態，並已點出兩岸建立經濟合作機制過程中將

⁵⁵馬英九於2008年6月18日出席工商協進會會員大會時表示，許多國內業界擔憂韓美簽署FTA後，將對台灣對美出口外銷造成打擊。要解決此一問題，必須先與大陸討論綜合經濟合作協定，讓兩岸經濟關係正常化後，與美國、東協等國商簽FTA就比較有成功的可能。中央通訊社，2008年6月18日。

⁵⁶經濟部政務次長鄧振中表示，簽署兩岸經貿合作協定，可以先由簽署寬鬆的大原則合作架構，到逐步展開嚴密如FTA的貿易協定簽署。經濟日報，2008年5月20日。

⁵⁷如江董事長於出席工商團體會議中表示，未來兩岸關係最關鍵的工作，是根據WTO的規範，推動各部門兩中國大陸的經貿常化，包括如人員、資金與貨物的往來。

⁵⁸江丙坤曾表示，兩岸如要簽署CECA，所包含的項目將超越自由貿易協定，主要在關稅減讓部份要達成共識將是最困難的，中央通訊社，2008年9月11日。

⁵⁹江丙坤表示兩岸若簽署經濟協議，名稱是CEPA或CECA並不重要，因為內容都差不多，重要的是對台灣經濟有利。惟陸委會主委賴幸媛則表示堅持不和大陸簽署CEPA，就算名稱不是CEPA，只要是類似CEPA的協議，就不會簽署。中央通訊社，2008年12月3日

⁶⁰例如商務部長姜增偉表示，兩岸推動經貿正常化之外，應建立制度性安排，可以『類似』港澳和內地簽署的CEPA（更緊密經貿關係安排，Closer Economic Partnership Arrangement），大陸希望借鑒這個「最快的經驗」，讓台灣民眾可以儘快享受更優惠的待遇，更好的發展機會。」中央通訊社，2008年9月7日。

⁶¹賈慶林之談話係於2008年12月20日第四屆兩岸經貿文化論壇之開幕致詞中所提出，其在演說中並表示兩岸關係正常化應加速進行，主要癥結在於大陸商品進入台灣市場受限，陸資向台灣投資的問題等。雙方在經濟合作方面的事項包括金融業、產業合作、建立合作機制等。中央通訊社，2008年12月20日。

面臨的經濟體制與規模的差異所帶來的影響，以及不同於國際一般FTA與大陸與香港之間的CEPA的兩岸特色定位⁶²。江丙坤董事長則在賈氏發表上述談話後，進一步就簽署CECA的進程提出三階段論，包括透過智庫或學術單位先進行研究，相關結果成熟後再由政府專案小組進行研究，最後則是安排兩岸主管單位會面⁶³。

然而，陸方對於兩岸簽署經濟合作機制構想的最關鍵談話是大陸國家主席胡錦濤於2008年12月31日所發佈的「紀念『告台灣同胞書』發表30週年座談會」談話，在這篇被外界稱為「胡六點」的談話中，全面且完整闡述胡錦濤時期的對台政策方向與作為，並有意透過我政黨輪替後之兩岸新形勢，加速兩岸關係進程。在此談話中，胡錦濤於「推進經濟合作，促進共同發展」要項中指出，「推動兩岸經濟合作制度化，兩岸可以為此簽定綜合經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制，以最大限度實現優勢互補，互惠互利，有利於台灣經濟提升競爭力和擴大發展空間」。此番談話是陸方最高層級領導人在馬英九提出簽定綜合性經濟合作架構一年後所作出的正式回應與定調，CECA的推動工作從我方單方的倡議，逐漸朝向兩岸共同努力推動的方向⁶⁴。

二、更名與推動期--2009年

在「胡六點」對兩岸簽署綜合性經濟合作架構提議定調後，兩岸雙方在簽署意願的溝通與試探期已告一段落，進入實質規劃與推動進程⁶⁵；行政院首度架構兩岸政策平台，商討兩岸經貿未來發展方向，並將層級拉高至由總統主持之位階⁶⁶。兩

⁶²大陸國台辦主任王毅針對賈慶林的談話表示，這是陸方首次也是最高層級的回應，代表的是一種善意，也是為實現兩岸經貿正常化排除障礙與限制。中國評論新聞網，2008年12月20日。

⁶³江丙坤同時表示，雖然就簽署CECA提出進程規劃，但簽署的時間仍難以預估。自由時報，2008年12月26日。

⁶⁴我政府官員在胡錦濤發表談話後，經濟部長尹啟銘表示，對於胡氏所提出的「綜合性的經濟合作機制」的性質與定位尚不明瞭，還需相互協商瞭解。中央通訊社，2008年12月31日。

⁶⁵府院已加速與北京洽談兩岸制度性經濟合作機制，並列為上半年重大政務；府院高層與經濟部已密集研商與大陸洽談制度性經濟合作機制可行性。在步驟上，分為啟動研究；雙方對研究報告初步溝通後，送兩會協商；協商完成後，交各主管機關就架構細節進行對等協商。至於名稱，不會是FTA，也不會是香港模式的CEPA，而是模仿東協與大陸簽署之架構模式。工商時報，2009年2月2日。

⁶⁶由於以往國安會兩岸小組，只有陸委會參加兩岸小組運作，財經各部會均未參與，行政院劉院長認為有必要架構一個兩岸政策平台，讓財經部會能參與兩岸政策討論。工商時報，2009年2月5日。

岸相關主管業務部門也逐步釋放訊息⁶⁷，我產業界與企業界也相繼公開表達簽署兩岸綜合性經濟架構協議的重要性與迫切性⁶⁸。然而，社會內部，尤其反對黨的質疑聲浪日益高升，對與大陸簽署經濟合作協議會引發主權爭議，以及經濟自主的重大利益，在國內沒有達成共識前，貿然推動將引發社會對立⁶⁹。反對黨的壓力，以及部分輿論與學界的不斷質疑，並透過舉辦會議的方式⁷⁰，企圖主導輿論，使得官僚部門在推動時仍多所考量，無法具體提出簽署時程⁷¹。惟由於馬英九的積極推動與強烈主導性，藉由對外發表談話傳達簽署此協定的勢在必行性⁷²，使得官僚部門在此議題上之意見趨於一致，並提出簽署原則、實質規劃與推動進程等。包括依循WTO模式，以台澎金馬個別關稅領域名稱洽簽；所簽署文件另覓合適名稱，不叫綜合性經濟合作協定(CECA)；石化業與機械業優先洽談；以及以架構協定為基礎，以分階段實施互免關稅為談判方向等⁷³。在此同時，政府亦表達廣徵各界意見，歡迎在野黨參與的立場⁷⁴，並透過舉辦公聽會與座談會的方式，以及傳達企業與產業界

⁶⁷國台辦發言人范麗青表示，大陸方面期待儘早實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化，兩岸可以就此建立具有兩岸特色的經濟合作機制。國台辦記者，新華社，2009年2月11日。

⁶⁸台塑企業總裁王文淵表示，2010年東協加一正式啟動，屆時東協銷往大陸的產品將全面零關稅，此舉將嚴重衝擊國內石化業，影響金額起碼以「10兆新台幣起跳」，強烈要求政府擬定因應之道，儘速簽訂CECA。經濟日報，2009年2月11日。我六大工商團體則聯合發表聲明，呼籲政府盡快與大陸簽訂CECA，因為大陸除了是台灣石化、機械產品的主要出口市場外，也是汽車與零組件未來深具潛力的市場，一旦在大陸市場被其他地區所取代而退出，未來要重返將有極大的困難。工商時報，2009年2月12日。台灣區塑膠原料公會理事長洪福源呼籲，2010年東協加三啟動，希望政府在與大陸簽訂CECA前，商談如何將進口關稅降為零。中央通訊社，2009年2月17日。紡拓會理事長蔡昭倫表示，如2009年無法簽署CECA，將有大量台灣紡織業者外移。中國時報，2009年2月23日。

⁶⁹如民進黨主席蔡英文表示，CECA不論在政治上、經濟上，對台灣都有深遠影響，應對社會說明並說服民眾。中央通訊社，2009年2月16日。蔡英文並投書媒體表達，CECA涉及台灣主權對等與經濟自主的重大利益，亦關係到台灣內部民眾生活，不能被簡化為意識形態的問題。大陸對台的經貿戰略就是將台灣納入其大中國經濟圈中，讓台灣成為中國大陸的經濟附庸。馬英九若簽署CECA，將會使大陸勞工排擠台灣勞工的就業機會。因此，它涉及很嚴重的政治、產業、財富重分配與社會公平的問題。中國時報，2009年2月17日。

⁷⁰民進黨於2009年2月 日，舉行民間國是會議，強烈批判CECA，並要求政府先進行CECA議題的公投。

⁷¹經濟部與陸委會均表示，兩岸簽署CECA在國內對兩岸進一步經貿整合存有疑慮，對協定名稱，推動方式，時機均有不同聲音，因此簽署CECA仍需慎重考慮。對於簽署時間，政府未有時間表。青年日報，2009年2月15日。

⁷²馬英九接受媒體訪問時表示，兩岸應否簽署CECA，各界意見不同，但這是他競選時的政見，當選後當然要實現。至於內容與推動方式，各界可以表示意見。未來CECA是全面性的經濟合作，必須在兩岸有了協議後送到立法院，立法院不通過，還是不能生效。中央通訊社，2009年2月19日。

⁷³經濟部長尹啟銘，推動兩岸綜合性經濟合作架構協定規劃記者會，經濟日報，2009年2月23日。

⁷⁴總統府發言人王郁琦，中央通訊社，2009年2月23日。

對CECA簽署的強烈期待，以化解反對黨與部份輿論、學界的質疑，並爭取民意支持⁷⁵。馬英九則透過密集對外說明，為該協定的性質與名稱提出定調，包括不再使用CECA英文名稱，而以「兩岸經濟合作架構協議（ECFA）定名，避免因名稱引發的爭議；協議內容包括關稅、非關稅、投資保障、雙重課稅避免、智慧財產權保護、爭端解決機制等，並保證不會開放大陸勞工來台；未來行政部門在協商前會到立法院進行重點報告等⁷⁶。

然而，反對黨的壓力仍持續升高，除拋出訴諸公投的立場⁷⁷，亦透過舉辦公聽會、研討會等方式，傳達簽署ECFA的危害性⁷⁸。政府部門理解該協議的推動，內部政治因素是癥結所在⁷⁹，除由領導人層級定調該協議不涉主權，無須公投的基調外；行政部門也透過對該協議的實質內容提出可能的規劃方向⁸⁰，並擴大與加速對外說明政策的行動，如發布說帖、座談會、研討會、研究數據、兩岸學界互動等方式⁸¹，希望能透過廣泛傳達訊息與散播知識的方式，有效化解反對黨的論述，爭取

⁷⁵經濟部主動通知媒體，歡迎採訪工商界人士對 CECA 議題所想表達之意見，並附上多位業界人士的電話。經濟日報，2009 年 2 月 23 日。

⁷⁶馬英九接受年代電視專訪，並再次表達台灣內部許多產業面臨生死交關的階段，簽署該協議勢在必行。總統府網站，2009 年 2 月 27 日。

⁷⁷民進黨主席蔡英文表示，兩岸協商過程十分不透明，而 ECFA 如涉及主權議題，應由國家發動公投由人民決定。民進黨不反對兩岸經貿自由化，但應透明化，接受國會與人民監督。自由時報，2009 年 3 月 2 日。另民進黨主席蔡英文亦對外徵求十萬名「公投保台」種子尖兵，推動完成 ECFA 百萬人連署。中央通訊社，2009 年 4 月 18 日。

⁷⁸例如民進黨立委邀集傳統產業代表舉行公聽會，表達傳統產業憂慮。中央通訊社，2009 年 3 月 17 日。台聯於 3 月 27 日舉辦「ECFA 對台灣勞工」的影響，中央通訊社，2009 年 3 月 27 日。

⁷⁹經濟部次長鄧振中表示，推動 ECFA 所面臨的最大問題是，反對黨的推波助瀾，也憂心 ECFA 的相關爭議，包括政治問題、部份傳統產業的擔憂等，會成為年底縣市長選舉的議題。工商時報，2009 年 3 月 29 日。

⁸⁰馬英九召開黨政高層 5 人小組會議，強調 ECFA 協議與主權無關。中國時報，2009 年 3 月 3 日。行政院長劉兆玄表示，ECF 是經濟議題，無關政治，因此不需經過公投決定。中國時報，2009 年 3 月 11 日。陸委會副主委傅棟成表示，ECFA 優先協商對兩岸貿易不利的負面產業關稅減讓，不會立即進行全面關稅協商。中央通訊社，2009 年 3 月 3 日。總統府發言人王郁琦表示，簽署 ECFA 可引用「防衛機制」，此係國際上常見的不對稱互惠例子。中央通訊社，2009 年 3 月 3 日。經濟部門高層人士表示，ECFA 協商將以「談判對等，開放不對稱」的原則，作為關稅減讓的依據，因為兩岸經濟實力不平等，因此將嚴格管控開放的項目數量。工商時報，2009 年 3 月 9 日。

⁸¹經濟部與陸委會分別於 2009 年 3、4 月推出政策說帖，說明兩岸簽署 ECFA 將使台灣 GDP 增加 3.3%。陸委會說帖則就推動的目的、ECFA 的內涵、優劣分析、不涉主權，無關統獨、落實民意監督等方面提出說明，並提出「絕不矮化主權、農產品不會再開放；勞工不開放」的「三不」原則。經濟部於 2009 年 3 月 19 日舉辦首場 ECFA 研討會，另該部委託工總與中華經濟研究院於 1 個月內舉辦 20 場溝通研討會，邀請各相關產業與會。中央通訊社，2009 年 3 月 17 日。另陸委會亦於 2009 年 4 月開始下鄉進行 ECFA 的政策說明工作。工商時報，2009 年 4 月 4 日。經濟部次長鄧振中首次就 ECFA 簽署與否對台灣產業與經濟的影響與衝擊提出數據，表示如未簽署 ECFA，將使我經濟成長下降 1%，更將喪失數萬個工作機會。工商時報，2009 年 3 月 29 日。經濟部長尹啟銘表示，大陸方面希望 ECFA 在研究階段，可先透過雙方的外圍單位進行互動，我方單位由中經

民意的支持，並達到初步成果⁸²。

另一方面，大陸方面對 ECFA 的態度與立場在「胡六點」定調後，2009 年 3 月以後，陸方的態度明朗化，高層領導人透過政府工作報告的形式，表達對兩岸簽署 ECFA 的支持，並提出相關原則⁸³，官僚部門亦依循此基調，對 ECFA 的形式與內涵提出初步構想⁸⁴，並就若干敏感議題表達不預設條件的立場⁸⁵。我方在陸方善意的回應後，在推動進程上樂觀期待⁸⁶，並進入與陸方就方案內容展開溝通與意見交換的階段⁸⁷，希望能納入 2009 年年底所舉辦的第四次江陳會談的協商議題。然而，由於我反對黨加速透過社會動員取得政治能量，內部反對意見始終未見緩和⁸⁸，陸方在 ECFA 協商進程上仍有顧慮，一度對能否排入第四次「江陳會談」協商議題持保留態度⁸⁹。但兩岸在 ECFA 的互動除雙方政府官僚組織的溝通外，亦透過參與陸

院 WTO 中心擔任。中央通訊社，2009 年 3 月 4 日。

⁸²遠見雜誌於 2009 年 3 月中旬所做的民調顯示，52.4%的民眾認為只要對台灣利大於弊，政府即可與大陸簽署 ECFA；同時有 60%民眾不認為兩岸簽訂 ECFA 就意謂台灣被統一。中央通訊社，2009 年 3 月 19 日。行政院研考會 2009 年 3 月 23 日發表民調指出，51%的民眾支持兩岸簽署 ECFA，48%的民眾認為簽署 ECFA 對台灣未來發展較有利。中國時報，2009 年 3 月 24 日。陸委會 2009 年 4 月 19 日公佈民調指出，70%民眾認為有必要簽訂 ECFA，處理兩岸經貿問題。中央通訊社，2009 年 4 月 19 日。里昂證券發表民調結果指出，60%民眾支持兩岸應簽署 ECFA。聯合晚報，2009 年 6 月 1 日。

⁸³中共總理溫家寶於 2009 年 3 月 5 日的全國人大會議上發表政府工作報告，重申將推動兩岸簽定綜合性經濟合作協議。中共新華社，2009 年 3 月 5 日。溫家寶於 2009 年 3 月 15 日的記者會中表示，該協議應包括適應兩岸關係發展的情況，適應兩岸經貿交流的需求，適應兩岸經貿關係特點等「三個適應」。新華網，2009 年 3 月 13 日。

⁸⁴如商務部長陳德銘表示，兩岸經濟合作協議的名稱，可以透過兩岸的磋商機構予以討論。工商時報，2009 年 3 月 4 日。國台辦主任王毅則表示，兩岸經濟合作架構協議的具體內容與形式會參考各種模式。台灣方面如希望於上半年兩會協商時進行討論，陸方亦持開放態度。新華網，2009 年 3 月 5 日，11 日。

⁸⁵商務部長陳德銘表示，考慮到台灣當前的經濟現況與台灣農產品的敏感程度，大陸對農產品的進出口問題不預設條件。兩岸經貿關係的正常化、機制化、制度化，對陸方十分有利，希望兩岸盡快簽署協議，方能度過金融危機。新華社，2009 年 3 月 10 日。

⁸⁶馬英九表示，ECFA 有其急迫性，但非一步到位，第三次「江陳會談」中，兩岸會交換意見，順利的話，下半年可望有具體成果。中國時報，2009 年 3 月 21 日。大陸國台辦主任王毅表示，雙方在第三次「江陳會」可討論 ECFA，經濟日報，2009 年 4 月 18 日。

⁸⁷經濟部長尹啟銘表示，在出席 APEC 部長會議時，與陸方商務部長陳德銘就 ECFA 事宜進行意見交換。中央通訊社，2009 年 3 月 29 日。

⁸⁸例如民進黨主席蔡英文於 2009 年 5 月馬英九就職周年前夕，發動反 ECFA 大遊行，並表示將持續累積能量，不排除罷免馬英九。聯合報，2009 年 5 月 16 日。另民進黨積極推動 ECFA 公投，6 月開始發動 ECFA 公投百萬人民連署，規劃在 2009 年 8 月完成第一階段提案門檻連署，公投運動一直進行到能阻止 ECFA 簽署。自由時報，2009 年 6 月 1 日。民進黨主席蔡英文亦曾於 2009 年 6 月 14 日發表「民主保台是我們唯一的選擇：給國家主人的一封公開信」，倡議 ECFA 公投的重要性。民進黨新聞稿，2009 年 6 月 14 日。

⁸⁹馬英九接受媒體專訪時表示，「ECFA 未納入第四次「江陳會談」議題，可能是中國大陸覺得台灣內部有爭議」，中國時報，2009 年 5 月 11 日。

方主辦之會議，以及「國共平台」的政黨管道等方式，增進及提升與陸方溝通互動的層級；陸方藉由領導人層級表達加速進程的立場與決心⁹⁰，消除外界疑慮，並有意向大陸內部官僚組織傳達加速進程的訊息⁹¹。透過這種形式的互動，雙方均期待能儘早將 ECFA 納入兩岸會談議題，正式進行協商；馬英九並設定 2010 年前完成簽署的目標⁹²。此外，我政府部門除了持續準備協商準備工作之外，亦加速相關配套措施的推動，以降低 ECFA 對國內產業的衝擊⁹³。

2009 年下半年開始，兩岸加速協商進程⁹⁴，並達成初步共識⁹⁵，我方規劃期程為 6 月底前由兩岸研究機構個別完成評估，7-9 月雙方研究機構彼此交換看法，共同研究；10 月起進入事務階層協商，預計 2009 年底完成談判⁹⁶。但由於相關事務層級的準備工作仍未達成預期目標，以及相關時程規劃仍需陸方官僚部門的相互配合等因素，原本樂觀預期 2009 年底第四次江陳會談可望納入協商議題的規劃，逐漸轉趨保守⁹⁷。但政府部門的準備工作一直持續進行，如行政部門進行業務分工⁹⁸，而經濟部於 2009 年 7 月底正式公佈 ECFA 研究報告⁹⁹指出，兩岸簽署 ECFA 後，台

⁹⁰國民黨主席吳伯雄於 2009 年 5 月赴陸進行國共高層會談時，亦向大陸國家主席胡錦濤表達儘快進行 ECFA 協商。胡錦濤則表示，簽署兩岸經濟合作協議，關鍵是協議內容要有利於兩岸經濟共同發展、兩岸同胞福祉增進、有利於建立具有兩岸特色的經濟合作機制，雙方應爭取今年下半年談起來。新華社，2009 年 5 月 26 日。

⁹¹國民黨主席吳伯雄於 2009 年 5 月赴陸進行國共高層會談時，亦向大陸國家主席胡錦濤表達儘快進行 ECFA 協商。胡錦濤則表示，簽署兩岸經濟合作協議，關鍵是協議內容要有利於兩岸經濟共同發展、兩岸同胞福祉增進、有利於建立具有兩岸特色的經濟合作機制，雙方應爭取今年下半年談起來。新華社，2009 年 5 月 26 日。

⁹²馬英九表示，希望兩岸能在 2009 年，或不晚於 2010 年簽署 ECFA。簽署初期不需協商所有清單，而可能是採取「東協加中國大陸」模式，初期將衝擊較大的產業納入早收清單。中央通訊社，2009 年 5 月 24 日。

⁹³立法院經濟委員會在國民黨立委主導之下，通過「產業創新條例草案，該草案賦予中央目的事業主管機關應視需要或其他環境重大變遷，提供產業調整協助措施。自由時報，2009 年 6 月 5 日。

⁹⁴經濟部長尹啟銘表示，兩岸對 ECFA 研究，各自在 6 月底前完成後，預計以 3 個月時間進行共同研究，最快可於 10 月進入正式協商。工商時報，2009 年 6 月 25 日。

⁹⁵國貿局長黃志鵬表示，兩岸已就 ECFA 達成初步共識，協議內容不到 10 頁，是兩岸經貿合作的框架性規範，內容包括減免關稅、服務貿易、貨品貿易等方面，以及爭端解決機制等。聯合報，2009 年 7 月 1 日。

⁹⁶經濟部長尹啟銘，工商時報，2009 年 7 月 25 日。

⁹⁷陸委會主委賴幸媛表示，ECFA 要等到 2010 年才會列入兩岸會談的協商議題。陸委會副主委劉德勳表示，由於經濟部大概 9-10 月完成 ECFA 的相關準備工作，這些工作都完備以後，才有可能與對岸進行細節討論，並爭取國內共識。2009 年已不可能實現簽署。工商時報，2009 年 7 月 13 日。馬英九亦表示，由於 ECFA 由於牽涉層面廣泛，影響甚大，因此正式簽署可能要等到 2010 年。工商時報，2009 年 7 月 14 日。

⁹⁸行政院長劉兆玄於 2009 年 7 月 24 日舉行簽署 ECFA 的跨部門協調會，召集進行有關業務與諮商分工。工商時報，2009 年 7 月 25 日。

⁹⁹該報告係經濟部於 2009 年 3 月委託中華經濟研究院所辦理之專案報告。青年日報，2009 年 7 月

灣經濟成長率可望增加 1.7 個百分點，未來 7 年台灣合計增加的外人直接投資將達 89 億美元，就業人數則可增加 25-26 萬人。研究結論認為，採取「多步到位」的 ECFA 是台灣目前推動兩岸經貿往來制度化的最佳選項¹⁰⁰。至於陸方行政部門原先對我方進程規劃有所保留，但在前述胡錦濤於「國共論壇」的相關談話後，亦逐步加快雙方磋商工作，與我方在進程上達成共識，雙方預計 2009 年 10 月進入技術性協商階段¹⁰¹。另一方面，政府部門也持續透過多重管道來擴大爭取內部支持，例如設置 ECFA 官方網站¹⁰²，以及針對不同對象所舉辦的「分眾」座談會，瞭解不同社群各自對 ECFA 的疑慮，並提出說明與澄清¹⁰³。

然而，進展順利的 ECFA 準備工作，卻由於 2009 年 8 月 8 日的風災¹⁰⁴，以及後續馬英九同意西藏精神領袖達賴喇嘛來台事件，造成雙方政治互信的低盪，進而對 ECFA 的進程造成若干影響¹⁰⁵，原預期 10 月進入正式協商的進程明顯遭到延遲；但雙方技術層級溝通則持續進行¹⁰⁶。10 月下旬，推動 ECFA 的進程逐漸回到正軌，雙方進行第四次非正式協商，首次交換「早期收穫清單」¹⁰⁷，兩岸雙方陸續表達內部準備工作已大致就緒之訊息¹⁰⁸。另一方面，隨著兩岸進展逐步邁入正軌，我領導階

30 日。

¹⁰⁰中央通訊社，2009 年 7 月 29 日。

¹⁰¹經濟部長尹啟銘表示，7 月 22 日與大陸商務部長陳德銘在 APEC 會議期間就 ECFA 議題進行晤談，雙方對三階段進行 ECFA 談判的時程已有共識，預定 10 月進入技術性協商。經濟日報，2009 年 7 月 24 日。

¹⁰²經濟部於 2009 年 10 月 12 日正式啟動 ECFA 官網，除宣導政策內容外，亦著重與民眾互動。聯合晚報，2009 年 10 月 12 日。

¹⁰³陸委會副主委傅棟成表示，陸偉會將委託學術機構主辦，依照「分眾」宣傳的理念，針對產、官、學界、勞工界和民意代表，分開舉辦座談會。最主要的是能說服中南部的勞工、產業界等特定對象。最後則規劃於 10 月舉辦總座談會。聯合報，2009 年 8 月 2 日。

¹⁰⁴馬英九於記者會中表示，由於八八風災的因素，ECFA 協商進度受到耽擱。中央通訊社，2009 年 9 月 10 日。

¹⁰⁵國臺辦主任王毅於達賴事件後首次公開出席會議表示，兩岸金融監理協定將按既定行程簽訂，而 ECFA 則要等到兩岸均準備好後，才能談起來。聯合晚報，2009 年 9 月 21 日。我經濟部長尹啟銘則表示，原本預定 10 月就簽署 ECFA 進行協商，但受達賴訪台事件影響而暫時「休息」。中央通訊社，2009 年 10 月 6 日。

¹⁰⁶經濟部長施顏祥表示，原規劃 10 月進行正式協商的期程，仍需配合雙方意願與準備的情形，現階段希望能在 11 月進入正式協商。聯合報，2009 年 10 月 26 日。我國貿局長黃志鵬於達賴事件後依舊如期於 9 月中旬與中共商務部臺港澳司司長唐煒進行溝通。經濟日報，2009 年 9 月 22 日。在 ECFA 舉行正式協商前，雙方已進行過 4 次非正式協商。

¹⁰⁷中央通訊社，2009 年 10 月 26 日。

¹⁰⁸大陸國臺辦主任王毅表示，推進兩岸關係經濟關係的重點應包括推動兩岸新型產業合作；鼓勵大陸企業向台灣投資；簽署兩岸經濟合作框架協議。大陸方面為啟動簽署 ECFA 所做的各項準備工作已大致就緒。如雙方認為有需要，在第四次「江陳會談」中可就該議題交換意見，並推動此一進程。人民日報海外版，2009 年 10 月 27 日。我經濟部次長黃重球表示，台灣在幕僚層次的準

層再次將焦點放在化解內部疑慮，如行政院長吳敦義公開宣示，ECFA 協議的簽署將依循國家需要，民意支持與國會監督的基本要求，並指出需有 60%民意的支持，方能簽署協議¹⁰⁹。馬英九則強調，未來簽署 ECFA 協議前，一定會向立法院報告協商內容，簽署後也一定會送立法院審議¹¹⁰。

大陸方面則於 2009 年 10 月 19 日首次透過發表研究報告，提出對簽署協議的四項原則，包括（一）逐步推進簽署進程，認同先達成整體性的框架安排與「早期收穫」作法；（二）經濟關係正常化，兩岸應給予相互平等的待遇，希望透過協議取消歧視性限制；（三）兼顧雙方利益，大陸方面承擔較大的降稅壓力，希望台灣產業界充分考慮；（四）加強產業合作，主張應在協議架構下，建立兩岸產業合作機制等，以為陸方立場定調¹¹¹。惟陸方的報告立即引發我內部部份人士的質疑，認為陸方的經濟數據顯示，我方並不如政府所宣傳的那樣盡得利益¹¹²；政府部門則澄清指出此係兩岸評估基礎的不同¹¹³，且大陸增加的利益並不代表我方的損失¹¹⁴。另一方面，我相關部會也陸續公佈影響評估報告¹¹⁵，以利對外說明與澄清。

陸方高層官員在 2009 年 10 月下旬首度表達大陸方面為啟動簽署兩岸經濟合作架構協所做的各項準備工作已大致就緒，在第四次「江陳會談」中可以就此議題交換意見的立場¹¹⁶。我方則除予以肯定外，亦審慎以對，表達依照既有規劃進程推展

備工作均已完成，待雙方共同合作研究的階段結束後，再準備何時進入正式談判。中央通訊社，2009 年 10 月 27 日。

¹⁰⁹中央通訊社，2009 年 10 月 12 日。

¹¹⁰中央通訊社，2009 年 10 月 17 日。

¹¹¹該份報告係由大陸商務部國際貿易經濟合作研究院、對外經貿大學、南開大學等單位所組成的聯合研究小組所撰擬。中央通訊社，2009 年 10 月 19 日。該報告指出，大陸對台灣商品全面開放，但台灣方面卻未履行 WTO 的承諾，仍禁止大陸 2194 種商品輸入台灣。這些不合理的限制，影響兩岸經貿的正常進行。至於簽署經濟合作協議對大陸的實質影響方面，該報告指出，關稅減讓對大陸 GDP 增長具正面影響，增長率將提高 0.63-0.67%；而隨著兩岸間投資極盡出口貿易增長，亦將帶動大陸就業率增長。經濟日報，2009 年 10 月 20 日。

¹¹²民進黨發言人蔡其昌表示，大陸所公佈的報告顯示，關稅減讓將為大陸帶來 270 億美元的利益，是台灣評估獲利的 4 倍。工商時報，2009 年 10 月 22 日。

¹¹³總統府新聞稿，2009 年 10 月 22 日。

¹¹⁴國貿局長黃志鵬，工商時報，2009 年 10 月 22 日。

¹¹⁵如勞委會於 2009 年 10 月 21 日首次公佈評估報告，內容指出如不簽署 ECFA，台灣將因此減少 4.7 萬個工作機會，GDP 下降 0.179%；若簽署 ECFA 將增加 10-13 萬就業機會，GDP 則可望上升 0.7-0.824%。但該報告亦指出，簽署 ECFA 將使傳統產業的工作機會，減少約 3500-5000 的就業機會。中國時報，2009 年 10 月 22 日。

¹¹⁶國臺辦主任王毅，中國新聞社，2009 年 10 月 25 日。

的立場¹¹⁷，但對 2009 年底之前進入正式諮商，抱持審慎樂觀的態度¹¹⁸；兩岸工作層級則在 11 月初的第四次非正式協商中，首度就早期收穫清單的產業別選取原則進行溝通，雙方共同研究階段結束¹¹⁹；我方預期可在第五次「江陳會談」簽署 ECFA¹²⁰。另一方面，兩岸再次透過非正式管道溝通 ECFA 事宜，例如我國民黨榮譽主席連戰與大陸國家主席胡錦濤於 2009 年 11 月的 APEC 會晤，胡錦濤承諾 2009 年底前啟動 ECFA 協商¹²¹；兩岸 ECFA 主管部門首長亦在 APEC 會議期間進行意見溝通交換¹²²。陸方官員則強調，兩岸簽署 ECFA 一定是在 WTO 架構下進行談判，並強調簽署 ECFA 對台灣的益處與急迫性，以及充分考量兩岸經濟規模差異，以及台灣的合理關切，以合情合理方式簽署 ECFA；另一方面，也強調絕不強迫台灣簽署協議，有意藉此直接訴諸台灣內部民意的支持益¹²³。

在 ECFA 的實質內容設計方面，雙方在 2009 年 11 月以後陸續公開提出相關原

¹¹⁷總統府發言人王郁琦表示，政府會按計劃循序漸進，進行相關協商。陸委會副主委劉德勳則表示，ECFA 協商要看經濟部與陸方實質上共同研究成果之進度，沒有時間表。王毅的談話顯示陸方在簽署 ECFA 協議上更為積極，而這項說法也是對我方的正面回應。中央通訊社，2009 年 10 月 25 日。經濟部常次黃重球表示，在 ECFA 協商進程方面，雙方「工作層級」官員已有接觸，透過電話與實際碰面，兩岸司局級官員已就 ECFA 問題交換意見，下一步則是進入兩岸學者專家「共同研究」階段，希望此進程趕快進行。中國時報，2009 年 10 月 26 日。

¹¹⁸經濟部長施顏祥表示，兩岸 ECFA 非正式協商即將結束，如果順利的話，可望今年年底前進入「第四次江陳會」程序進行正式諮商。中國時報，2009 年 10 月 26 日。海基會董事長江丙坤表示，ECFA 是第四次「江陳會談」的對話議題，但不排除將 ECFA 放在第五次「江陳會談」。聯合晚報，2009 年 11 月 3 日。

¹¹⁹經濟部長施顏祥表示，我方提出的早收清單項目在 500 項以內，並會視陸方情況提出對應清單。中央通訊社，2009 年 11 月 1 日。經濟部國貿局長黃志鵬於 11 月 4-6 日赴北京參加第四次非正式諮商後表示，雙方已作充分溝通，將來可能以通訊溝通交換意見，即可進行 ECFA 正式諮商。中央通訊社，2009 年 11 月 6 日。

¹²⁰行政院長吳敦義表示，在第五次「江陳會談」中簽署 ECFA 是合理的預期。至於早期收穫清單有上下限的依據，下限是指非急迫解決處理不可的關稅壁壘項目，如機械、紡織與石化等。至於大陸方面要求的項目則放在上限範圍內。經濟日報，經濟日報，2009 年 11 月 12 日。

¹²¹國民黨榮譽主席連戰與大陸國家主席胡錦濤於 2009 年 11 月 14 日的 APEC 會議中進行會晤，胡錦濤承諾將在年內啟動 ECFA 進程。中央通訊社，2009 年 11 月 14 日。

¹²²我經濟部長施顏祥與大陸商務部長陳德銘於 APEC 會議期間會晤，雙方就歷來非正式諮商的內容進一步整理與確立，包括對早期收穫清單的一些項目內容和減稅項目。另雙方對 ECFA 後續談判架構、時程和需要討論的議題交換意見。中央通訊社，2009 年 11 月 15 日。

¹²³大陸商務部長陳德銘表示，兩岸簽署 ECFA 一定是在 WTO 架構下進行談判，絕非密室協商。陳德銘進一步指出，「東協加一」即將實施，大陸正與紐西蘭、澳洲、日本、南韓等國啟動 FTA 談判之際，如果台灣不簽 ECFA，台灣的企業與員工都無法跟出口零關稅的這些國家競爭，對台灣不公平，對台灣的經濟更不利。因此，不知為何台灣內部會有人反對。中央通訊社，2009 年 11 月 13 日。國臺辦主任王毅表示，將積極推動兩岸經濟關係的正常化與制度化，當前工作重點就是簽署 ECFA，大陸方面會盡量考量台灣的合理關切，充分顧與台灣經濟的特點和市場承受能力，以合情合理方式做出安排。新華社，2009 年 11 月 19 日。國臺辦主任陳雲林，天下雜誌，2009 年 12 月號。

則，例如我政府考量維護民眾健康與動植物安全，訂出「例外條款」，可臨時禁止不安全的食品進口；而未來雙方若對 ECFA 有不同的見解或有爭議，將可建立只屬於雙方的爭端解決管道，或設立退場機制，終止 ECFA 的效力，以保障兩造權益。大陸方面則就早收清單項目提出台灣進口較多，台灣關稅高於 3%、對大陸產業利益較大等¹²⁴。在配套措施方面，政府部門與衝擊大的潛在產業進行溝通，並爭取在協商時將 WTO 的反傾銷措施，補貼暨平衡措施與防衛措施等 3 種貿易救濟爭取納入 ECFA¹²⁵。

2009 年 12 月 5 日，台灣進行縣市長選舉，選舉結果執政黨除宜蘭縣外，仍在地方執政上保有多數席次，共獲 17 席中的 12 席，但兩黨總得票率卻極為接近，僅有 2.5% 之差距¹²⁶。外界多認為民進黨在選前大力操作反對 ECFA，將大選視為對 ECFA 的不信任投票的策略得到效果，尤其該議題在若干農業和傳統產業縣市發揮更大的作用¹²⁷。政府則於選後立即強調該地方選舉結果不會影響中央政府既定的兩岸政策，政府會繼續推動兩岸政策無關¹²⁸，馬英九與吳院長亦重申推動 ECFA 的進程與現行大陸政策不變¹²⁹，以避免推動 ECFA 的規劃進程受到影響。另一方面，政府部門也加強對外宣傳及說明 ECFA 政策，並積極規劃以多元形式向外界說明¹³⁰，馬英九更提出與民進黨主席蔡英文辯論的訴求¹³¹，希望透過公開的說明與政策配套措施來消除民眾與業者疑慮，以爭取更多內部的支持¹³²。陸方則強調 ECFA 不涉任何政

¹²⁴經濟部長施顏祥赴立法院報告 ECFA 進度。中國時報，2009 年 11 月 19 日。

¹²⁵經濟部次長梁國新。中央通訊社，2009 年 11 月 27 日。

¹²⁶中央選舉委員會網站，2012 年 5 月 15 日瀏覽檢閱。

¹²⁷工商時報，聯合報，2009 年 12 月 6 日。

¹²⁸總統府發言人王郁琦，行政院發言人蘇俊賓，經濟日報，2009 年 12 月 6 日。

¹²⁹中央通訊社，2009 年 12 月 7 日。馬英九在 12 月 9 日接受外媒訪問時表示，縣市長選舉結果不影響大陸政策方向，但與民眾溝通會更加努力，未來會透過更透明的作法，減少阻力。中央通訊社，2009 年 12 月 9 日。

¹³⁰如經濟部長施顏祥、陸委會主委賴幸媛、國貿局長黃志鵬均表達願意接受電視辯論的方式，說明 ECFA 政策。行政院長吳敦義亦表達如有需要，其本人也願意進行辯論。國貿局則規劃於 2010 年 2 月底前與農委會共同舉辦 25 場次的宣導說明會。中國時報，2009 年 12 月 9 日。經濟部次長林聖忠亦組成 ECFA 辯論隊伍，包括部長、次長、各局處首長，還包括中研院與臺經院的學者專家。中央通訊社，2009 年 12 月 17 日。

¹³¹馬英九在 12 月 11 日接受媒體訪問時首次提出，願在兩岸協商 ECFA 有具體內容後，與民進黨主席蔡英文進行公開電視辯論。中國時報，2009 年 12 月 12 日。

¹³²陸委會副主委高長表示，對於台灣內部認為敏感性產品，將不會列入早收清單中，並爭取排除試用降稅、延長調適期；協議將增訂貿易救濟與退出條款，協助廠商運用貿易救濟機制；研擬「因應貿易自由化敏感產業勞工就業與協助方案」，同時研討提出就業保險與所得支持措施，保障勞工就業權益與所得。中央通訊社，2009 年 12 月 11 日。勞委會主委王玄如則表示，針對自由

治敏感問題，兩岸都有責任讓更多兩岸民眾瞭解 ECFA，並擴大宣傳的力度；陸方也願在平等互利原則上，照顧台灣民眾的實質利益，並高度關注台灣內部的關切，充分考量台灣經濟的特點、市場的容量與合理訴求¹³³，ECFA 有利於亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑¹³⁴。惟根據諸多民調資料顯示，民眾對於 ECFA 的理解及支持與政府的預期仍有落差¹³⁵；但政府仍規劃 ECFA 於 2010 年 1 月正式進行協商¹³⁶。另一方面，在第 2009 年 12 月舉行的第四次江陳會，兩岸雙方首次在兩會中就 ECFA 議題進行意見交換，我方表達在推動過程中，必須嚴肅正視兩岸在總體經濟規模、體制上的差異，以及台灣產業的困境，並希望將石化、紡織中上游、機械、汽車零組件與面板納入早收清單¹³⁷。

三、正式簽署與生效期-2010 年 1 月-8 月

2010 年 1 月，「東協加一」正式啟動，馬英九再次強調，因應東協加一，調整全球布局，因此必須加速推動與大陸協商簽署 ECFA，並希望在 ECFA 中納入降低關稅的早期收穫條款；另一方面，ECFA 簽署極高戰略涵義，透過該協議使台灣的優越地理位置與東亞區域的戰略予以結合¹³⁸。其他政府高階官員與部份業者亦提出「東協加一」對台灣產業的影響，希望政府推動加速與大陸簽署 ECFA 的進程¹³⁹。

化所帶來的衝擊，政府已研擬「輔導」、「調整」與「救濟」三階段因應，政府絕對不會開放大陸勞工來台。中國時報，2010 年 12 月 16 日。

¹³³國台辦主任王毅，國台辦網站，2009 年 12 月 21 日。

¹³⁴國臺辦發言人范麗青，國臺辦記者會，2010 年 12 月 16 日。

¹³⁵如依據中國時報民調中心 12 月 9 日所作調查顯示，有 48%的民眾支持 ECFA，39%反對，49%的民眾認為 ECFA 對執政黨的縣市長選舉造成不利的影響。關於政府的相關承諾，如不開放大陸勞工與農產品進口，67%民眾不相信。中國時報，2009 年 12 月 11 日。民進黨則公佈民調資料顯示，有近 5 成民眾不贊成簽署 ECFA，只有 29.1%贊成簽署；67.6%民眾認為簽署 ECFA 對財團企業較有好處。中央通訊社，2009 年 12 月 17 日。財訊雜誌民調顯示，29%民眾贊成簽署 ECFA，反對者為 32%，但不知或沒意見者達到近 40%。至於對 ECFA 最感憂慮的事項，則是 38%民眾擔憂大陸劣質商品充斥。天下雜誌 2009 年 12 月號所公布 2009 年國情調查顯示，67%民眾不瞭解或完全不瞭解 ECFA。

¹³⁶陸委會主委賴幸媛，中央通訊社，2009 年 12 月 21 日。

¹³⁷海基會董事長江丙坤，中央通訊社，2009 年 12 月 22 日。

¹³⁸馬英九 2010 年元旦祝詞。中央通訊社，2010 年 1 月 1 日；1 月 13 日於外交部「東亞區域會報」所作之表示。中央通訊社，2010 年 1 月 13 日。

¹³⁹經濟部長施顏祥表示，「東協加一」的實施，由於台灣未被納入其中，所以台灣產品進入上述市場，仍需繳 5%-15%的關稅，對台灣整體產業將有重大影響，亦將失去競爭優勢。中央通訊社，2010 年 1 月 2 日。台灣精機總經理黃明和指出，「東協加一」開始實施，台灣機械與鋼鐵業均面臨衝擊。政府應加速簽署 ECFA，否則台商將被迫外移。經濟日報，2010 年 1 月 2 日。臺塑集團總裁王文淵表示，ECFA 不簽，台灣就是孤島，將永遠退出區域經濟市場。中央通訊社，2010 年 1

另一方面，政府部門也加快相關配套措施的推動，以利因應可能帶來的衝擊¹⁴⁰；而為方便與民溝通與政策宣導，在對內宣導 ECFA 時一律使用「兩岸經濟協議」，並且分階段向立法院報告進度，逐步向外界說明協商的重點，以達透明化目標¹⁴¹。至於協商實質內容方面，我方在清單方面已大致準備完成，向陸方要求開放的原則以台灣在 WTO 承諾較高、限制較少的項目為主¹⁴²。大陸方面亦釋放前期作業以準備就緒之訊息，並將推動 ECFA 簽署列為年度對台工作的重點項目¹⁴³。在實際協商工作方面，陸方一度表達第五次江陳會談要完成簽署 ECFA 有其難度，我方則表達如期完成的期待¹⁴⁴。

兩岸研究機構¹⁴⁵在1月20日首次公佈關於ECFA的共同研究結論與建議，指出簽署該協議對兩岸經濟均有正面影響。雙方協商部門隨即在1月26日進行首次協商¹⁴⁶，由我國貿局長與大陸商務部臺港澳司司長主談，雙方主要就程序性問題的討論與確定，包括協議名稱與日後協商分組等，不涉及實質議題與早收清單的談判¹⁴⁷。本次會議雙方達成共識，包括確認協議中文名稱為「海峽兩岸經濟合作架構(框架)協議」，基本內容涵蓋兩岸間主要經濟活動，包括貨品貿易與服務貿易的市場開放、原產地規則、早期收穫計畫、貿易救濟、爭端解決、投資和經濟合作。另我方在會

月 19 日。

¹⁴⁰勞委會主委王如玄表示，將啟動「因應貿易自由化勞工就業發展與協助方案」，加強勞工職業技能培訓。另亦舉辦數十場座談會，讓勞工與工會幹部瞭解 ECFA 與勞工議題，以及政府的因應措施。中央通訊社，2010 年 1 月 4 日。

¹⁴¹馬英九於國民黨中常會之發言，工商時報，2010 年 1 月 7 日。後馬英九於 1 月 27 日再度表示，未來將每個月向立法院提出報告。聯合報，2010 年 1 月 29 日。

¹⁴²具體項目包括石化的基本原料、塑膠原料、人造纖維原料和石化與紡織中上游的織布、機械與零組件工具機、保險業、金融業、銀行業、證券業，以及電腦等相關服務業、研究與發展服務業、貨運代理服務業、配銷服務業等。經濟部國貿局局長黃志鵬，經濟日報，2010 年 1 月 7 日。

¹⁴³大陸商務部部長姜增偉，中國新聞社，2010 年 1 月 8 日。

¹⁴⁴大陸海協會長陳雲林表示，兩岸經濟合作框架協議問題相當複雜，需要時間溝通和磋商，如果不能長時間穩妥運作，要在第五次「江陳會談」簽署，恐有一定的難度。中評社新聞網，2010 年 1 月 13 日。我陸委會副主委劉德勳與經濟部長施顏祥均表示，ECFA 雖複雜，但仍希望在第五次江陳會談中簽署；我海基會董事長江丙坤則表示，陳雲林的發言並無其他意涵，中央通訊社，2010 年 1 月 14 日。

¹⁴⁵我方單位為中華經濟研究院，大陸方面為商務部國際貿易經濟合作研究院。

¹⁴⁶我方本規劃於 1 月 20 日舉辦首次協商。

¹⁴⁷陸委會副主委劉德勳表示，本次協商不涉及實質議題，因此由國貿局、工業局與海陸兩會人員出席會議。經濟日報，2010 年 1 月 24 日。大陸方面出席人員包括國臺辦經濟局、綜合局；商務部條約法律司、公平貿易局；國家發展和改革委員會經貿司、工業和信息化部檢測協調局、財政部關稅司、質檢總局國際合作司、海關總署關稅徵管司等單位人員。中評網，2010 年 1 月 26 日。

議中提出「二不二要」，即不擴大開放大陸農產品進口¹⁴⁸、不開放大陸勞工；二就是要以我方加入世界貿易組織名稱，送世貿組織備查；以及要考慮兩岸經濟規模和量體懸殊的差異性，並據此做出合理務實的安排，以達到「實質對等」¹⁴⁹。陸方則關切兩岸經貿正常化問題，並表達將充分考慮台灣同胞的願望與要求，做出合情合理安排的立場¹⁵⁰。雙方在會中亦達成「先易後難，循序漸進」的談判原則，並交換各自的經貿管理規定、統計數據與稅則，以作為未來實質協商的基礎。首次協商會議後，我方對於上半年簽署ECFA協議表達審慎樂觀態度¹⁵¹。陸方則於年度「對台工作會議」中確認將深化兩岸經濟合作，簽署ECFA協議作為2010年對台工作的重點¹⁵²。

為加速爭取民意支持的進程，馬英九於2月初舉行「總統報告：兩岸經濟協議」記者會，針對簽署ECFA協議的必要性、目標，以及相關可能內容，以及社會的疑慮等事項，對外提出說明；並保證不會開放大陸農產品與陸勞來台¹⁵³。另一方面，政府相關單位亦赴立法院進行報告，並加強對「三中」的溝通¹⁵⁴；並成立整合性談判協調機制¹⁵⁵。在野黨則持續表達反對立場，並要求必須設立「終止條款」，當國家因ECFA受到重大損害時，台灣得片面宣佈終止¹⁵⁶；而行政部門亦表達納入「終止條款」的規劃¹⁵⁷。

¹⁴⁸陸方代表在會議中針對台灣有 836 項農業產品與 1300 項工業產品未開放登陸表達立場，強調兩岸經貿要正常化，台灣不能只對其他國家開放，卻單獨對大陸不開放。我方則重申絕不擴大開放的立場，談判中也不觸與農產品開放的問題。中央通訊社，2010 年 1 月 26 日；中國時報，2010 年 1 月 28 日。

¹⁴⁹中央通訊社、聯合報，2010 年 1 月 26 日。

¹⁵⁰海協會副會長鄭立中，中新社，2010 年 1 月 26 日。國臺辦發言人楊毅則對我方不開放大陸勞工與農產品的訴求，表達兩岸推動簽署 ECFA 過程中，「總的原則應該是平等互利、相互開放」，在此基礎上，大陸會認真充分考慮台灣方面合理的訴求，盡可能照顧台灣同胞的實質利益。國臺辦新聞網站，2010 年 1 月 27 日。

¹⁵¹海基會副董事長高孔廉、經濟部次長林聖忠，中央通訊社，2010 年 1 月 27 日。

¹⁵²該會議於 2010 年 1 月 28-29 日在北京舉行，參與部門包括黨政軍、各省市自治區涉台部門。中新社，2010 年 1 月 29 日。

¹⁵³總統府網站，2010 年 2 月 9 日。

¹⁵⁴行政部門預計 2-6 月期間向立院聯席委員會與朝野黨團各報告 5 次。陸委會主委賴幸媛表示，將加強向「中南部、中下階層、中小企業」的「三中」民眾溝通 ECFA。中央通訊社，2010 年 2 月 4 日。

¹⁵⁵行政院分別成立文宣小組與策略小組，其中策略小組直接處理協商的整體策略，等於 ECFA 實質協商的上層指揮體系。因為 ECFA 涉及層面十分廣泛，要在協商中取得平衡設計，必須全面觀照，不能由單一部會主導，否則會出現單方傾斜的問題。經濟日報，2010 年 2 月 11 日。

¹⁵⁶民進黨主席蔡英文，聯合報，2010 年 2 月 12 日。

¹⁵⁷經濟部長施顏祥表示，我方將提出「終止條款」，若兩岸其中一方想終止協議，只要在一定時間

大陸高層則持續宣示力推ECFA進程的態度與立場，國家主席胡錦濤於2月春節期間，前往福建等地探望台商，表達ECFA商談過程中會充分考慮台灣民眾，特別是農民弟兄的利益；大陸方面會「說話算話」¹⁵⁸。大陸總理溫家寶在2月底接受媒體訪問時表示，在ECFA上，考慮兩岸經濟規模的差異，為了照顧台灣中小企業，廣大基層民眾，特別是農民，大陸可以「讓利」。3月，溫家寶於第11屆3次會議的政府工作報告中提出，今年將透過簽署兩岸經濟合作框架協議，建立具兩岸特色的經濟合作機制；而簽署ECFA的原則包括平等協商、互利雙贏、彼此照顧對方的關切。基於兩岸兄弟情誼，在「讓利」方面，可以透過減免關稅，通過早期收獲清單等方式達成¹⁵⁹。在高層領導表態，並將推動簽署ECFA列為正式工作項目後，大陸官僚部門在推動簽署ECFA進程上，表達積極態度¹⁶⁰，我方政府部門則表達審慎以對態度，並就早收清單之規劃原則提出說明¹⁶¹。大陸官方亦透過接受媒體訪問的方式，傳達陸方提出早收清單「惠台原則」的誠意，包括降稅產品的金額與比例均少於台灣、惠及台中中小企業與基層民眾、不影響弱勢產業、不擴大農產品登台、無意輸出陸勞等；而大陸的善意來自於「兩岸一家人」¹⁶²。惟我內部有意見認為，大陸方面的片面經濟讓利，必是為「政治牟利」，反而暴露陸方的政治目的¹⁶³。

3月底，兩岸行政部門進行第二次正式協商，雙方就文本內容與早收清單內容進行意見交換¹⁶⁴，雙方達成同意納入早收清單產品項目和服務業類別應考慮到彼此之關切性，以及急迫性、必要性與較易達成協議等原則¹⁶⁵。4月25日，馬英九與民

內通知對方，並經過一定的程序，即可終止履行協議。中國時報，2010年2月24日。

¹⁵⁸ 中共新華社，2010年2月12日。

¹⁵⁹ 溫家寶以兄弟雖有小忿，不廢懿親的典故來加以說明。中央通訊社，2010年3月14日。

¹⁶⁰ 如國台辦主任王毅表示，將以「平等互利、合情合理、釋放善意、好事辦理」的原則。中央遜社，2010年3月5日。海協會長陳雲林則表示，兩岸規劃第5次兩會會談時，就以推動ECFA協商為重點，爭取雙方盡早就框架協議和早收清單達成一致。中國新聞社，2010年3月8日。

¹⁶¹ 我經濟部長施顏祥表示，無法確定大陸「讓利」說的真正條件，必須兩邊協商團隊正式商談後才有答案。至於早收清單範圍的原則就是，考慮東協與中國大陸簽署自由貿易協定，影響台灣產業的競爭問題，因為兩者關稅差距很大；第二，出口至大陸貿易額很大項目；第三、如果不放進早收清單項目會對台灣有不利影響者。因此，早收清單項目不會與500項差距很大。中央通訊社，2010年3月8日。

¹⁶² 國臺辦主任王毅接受國內媒體訪問時所作之表示，中國時報，2010年3月31日。

¹⁶³ 民進黨發言人蔡其昌，聯合報，2010年3月16日。

¹⁶⁴ 我方主談人工業局長黃志鵬表示，ECFA要能順利推動，必須充分考慮利害關係人意見，除去渠等之疑慮，並呼籲大陸能夠理解台灣內部對ECFA的疑慮，並且將善意體現在兩岸協商成果中。中央通訊社，2010年3月31日。

¹⁶⁵ 其他共識包括大陸方面充分理解台灣農民的關切，故在早收清單要價中不包括農產品、陸方願意

進黨主席蔡英文進行ECFA辯論會，事後多數民調顯示，馬英九表現較佳者佔多數，而對ECFA的支持度也明顯上升¹⁶⁶。另一方面，隨著ECFA進程加速，國內產業界爭取加入早收清單的動作明顯加大¹⁶⁷，但此涉及兩岸產業利益，雙方溝通難度明顯升高¹⁶⁸；雙方在各自內部壓力之下尋求平衡點¹⁶⁹，以利如期簽署協議。6月13日，雙方進行第三次正式協商，並就協議文本達成共識，最重要的是雙方雖未就早收清單達成共識，但已十分瞭解彼此的要價與給予，大陸大致對台灣開放約500項，我方對大陸開放約200多項，我方業界所爭取的石化、機械、汽車零件、紡織等有列入其中¹⁷⁰。惟我方積極爭取的石化、工具機、汽車整車則未列入清單中，以致無法達成最後共識。另為求順利完成簽署，雙方對於貿易正常化、自由化、國際連結等用語，均以模糊方式的處理¹⁷¹。

惟若干關鍵產業未納入清單項目，我產業界表達強烈不滿¹⁷²，行政部門則表達持續積極爭取的立場¹⁷³；但大陸方面則表達已盡最大努力，能讓都讓的態度¹⁷⁴，並

在早收清單項目中盡量不影響台灣的弱勢產業與中小企業、雙方協議文本將充分考量兩岸特色、決定啟動原產地規則小組的協商工作、ECFA 不涉及開放大陸勞工的議題、陸方希望能考量兩岸經濟規模差異，也要兼顧雙方某些產業的競爭力強弱。中央日報網路版，2010年4月14日。

¹⁶⁶如聯合報民調顯示，認為馬英九表現較佳者為42%，認為蔡主席表現較佳者為31%；46%民眾認為對其理解ECFA優缺點有幫助；另有2%的人由反對立場改為支持立場。中國時報民調指出，41%民眾認為馬英九表現較佳，28%認為蔡英文表現較佳；6%民眾由原本觀望立場改為支持；63%認為辯論有助於瞭解ECFA；48%民眾支持簽署ECFA，較辯論前上升7個百分點。TVBS民調則顯示，41%民眾支持簽署ECFA，較反對者33%多出8個百分點。

¹⁶⁷如台塑極力爭取PVC、PC等石化產業納入早收清單，惟大陸方面明確拒絕。工商時報，2010年5月7日。

¹⁶⁸我方最初規劃將紡織中上游、機械、石化、運輸工具、部份消費性電子產品等產品納入早收清單，但陸方也以國內業界壓力為由，無法照單全收。中央通訊社，2010年5月10日。又雙方原規劃4月底舉行第三次協商，惟一再延期，顯示早收清單要達成共識十分困難，協商難度甚高。

¹⁶⁹經濟部部長施顏祥表示，在協商過程中，曾遭遇大陸領導人提出「讓利說」，雙方雖未對此提出溝通，但隨著協商的不斷深入，雙方也能從彼此認知的「讓利說」光譜中尋求新的平衡點。經濟日報，2010年5月24日。另一方面，關於我方要求之早收清單項目，也由原先規劃的300多項，一路上升至500多項，但我方堅持將工具機、石化、面板產業納入清單，陸方則不願應允，雙方歧見仍深。

¹⁷⁰此項訊息由我主談人國貿局局長黃志鵬與大陸商務部臺港澳司司長唐煒共同宣佈。中央通訊社，2010年6月13日。

¹⁷¹我國貿局長黃志鵬，中央通訊社，2010年6月15日。

¹⁷²台塑化董事長王文淵表示，對於石化、塑膠列入清單不如預期，五大泛用樹脂全數排除在清單外，感到十分傷心，傷心到快要哭了；其再度呼籲政府不該放棄石化產業。機器工會也對工具機未能列入清單，表達強烈不滿。工商時報，2010年6月18日。

¹⁷³經濟部部長施顏祥表示，ECFA早收清單項目尚未談完，工具機與石化產業一定會納入早收清單。中央通訊社，2010年6月17日。陸委會副主委劉德勳則表示，雙方仍在溝通平台由主管部門積極爭取中，未達最後階段。中央通訊社，2010年6月20日。

¹⁷⁴北京相關官員表示，大陸能讓都讓了，早收清單僅是第一步，未能納入的產品仍可以在後續協商中獲得解決。工商時報，2010年6月18日。

認為如石化業係大陸敏感項目，大陸需保護國內產業；未列入此次早收清單之產品可於未來後續協商再行討論¹⁷⁵。惟雙方又於6月22日舉行第四次協商，會中就早收清單項目達成最後共識，增加八項工具機與一項石化產業。最後，雙方在6月29日的第五次「江陳會談」簽署ECFA協議，我方共有539項早收清單項目，陸方則為267項。以下就ECFA創立以來重大事件列表如次，粗框部份為作者研析對ECFA進程影響之關鍵事件。

表4-1：ECFA重要事件表

時間	重要事件
2007. 6. 23	國民黨第 17 次全國黨代表大會第 2 次會議決議，兩岸一年內要實現直航，建立兩岸共同市場。
2007	馬英九總統在全球連結新藍圖競選政見中提出在 WTO 架構下推動與各國洽簽自由貿易協定 (FTA) 或「全面經濟合作協定」(CECA)。
2008. 3. 9	第二場總統候選人辯論會，馬英九表達兩岸應先從綜合經濟合作協定開始，解決當前最迫切的問題。
2008. 9. 7	大陸商務部長姜增偉表示，兩岸推動經貿正常化之外，應建立制度性安排，可以「類似」港澳和內地簽署的 CEPA (更緊密經貿關係安排，Closer Economic Partnership Arrangement)
2008. 12. 20	大陸政協主席賈慶林在第四屆兩岸經貿文化論壇提出表示兩岸關係正常化應加速進行，雙方在經濟合作方面的事項包括金融業、產業合作、建立合作機制等。
2008. 12. 31	胡錦濤總書記在紀念《告臺灣同胞書》發表三十週年中，正式回應兩岸可為實現兩岸經濟關係正常化與推動經濟合作制度化，簽訂綜合性經濟合作協定，建立具有兩岸特色的經濟合作機制。
2009. 2. 22	經濟部部長召開記者會說明「推動兩岸經濟合作架構協議方案」。
2009. 2. 27	馬英九接受年代新聞專訪，說明將推動與中國大陸洽簽兩岸經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement, 即 ECFA)
2009. 3. 03	經濟部部長出席立法院經濟委員會國民黨立委會前會，說明推動 ECFA 立場。
2009. 3. 3	經濟部部長出席立法院經濟委員會國民黨立委會前會，說明推動 ECFA 立場。

¹⁷⁵ 國臺辦主任王毅，工商時報，2010 年 6 月 21 日。

2009.3.17	經濟部貿易局局長出席潘孟安委員召開之「ECFA 對台灣產生 存發展之影響」公聽會說明推動 ECFA 立場
2009.4.13	經濟部部長赴立法院經濟能源委員會專案報告 ECFA 進展。
2009.4.13	經濟部部長赴立法院經濟能源委員會專案報告 ECFA 進展。
2009.7.29	經濟部部長召開「ECFA 經濟影響評估報告」記者會。
2009.8.05	經濟部鄧振中次長赴中國國民黨中常會報告兩岸經濟合作 架構協議。
2009.8.18	行政院公民投票審議委員會召開「你是否同意台灣與中國簽 訂之經濟合作架構協議(ECFA)，政府應交付台灣人民公民投 票決定？」全國性公民投票案公聽會。
2009.8.27	行政院公民投票審議委員會召開會議審查「你是否同意台灣 與中國簽訂之經濟合作架構協議(ECFA)，政府應交付台灣人 民公民投票決定？」公民投票案，以 13 票認定，不符規定， 駁回前述公提案。
2009.8.30-9.4	高雄市長陳菊與民進黨執政七縣市首長聯名邀請西藏精神 領袖達賴喇嘛來台。
2009.10.07	經濟部貿易局局長出席侯彩鳳委員舉辦理「兩岸經濟合作架 構協議(ECFA)對產業與勞工就業之影響」研討會，說明 ECFA 與政府因應措施。
2009.10.23	經濟部貿易局副局長出席邱鏡淳委員舉辦理「兩岸經濟合作 架構協議(ECFA)對產業與勞工就業之影響」研討會，說明 ECFA 與政府因應措施
2009.11.09	經濟部梁次長代表經濟部赴立法院財政委員會，就 ECFA 推 動進展進行專案報告，並備質詢。
2009.11.13	經濟部次長陪同行政院金管會拜會立法院王院長，說明金融 MOU 與 ECFA 之關係，爭取對 MOU 之支持。
2009.11.16	經濟部次長代表經濟部赴立法院經濟委員會，就 ECFA 推動 進展暨爭取金融服務業列入 ECFA 早期收穫相關情形進行專 案報告，並備質詢。
2009.11.16	經濟部次長代表經濟部赴立法院財政委員會，就金融 MOU 與 爭取金融服務業列入 ECFA 早期收穫之相關說明進行專案報 告，並備質詢。
2009.11.18	經濟部部長邀請經濟委員會委員，說明 ECFA 非正式意見交 換相關情形。
2009.12.18	經濟部貿易局局長出席潘孟安委員召開之「兩岸簽署 ECFA 對台影響」公聽會，說明 ECFA 可能內容與配套措施。
2010.1.04	經濟部長赴經濟委員會專案報告「兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)正式協商準備工作說明」，並備詢。
2010.1.20	經濟部長赴立法院拜會王院長說明兩岸經濟合作架構協議 正式協商準備工作相關事宜。
2010.1.26	於北京進行兩岸經濟合作架構協議第 1 次正式協商。
2010.2.3	經濟部長赴立法院拜會王院長報告兩岸經濟合作架構協議 第 1 次正式協商情形。

2010.2.9	總統舉行「向人民報告兩岸經濟協議」記者會
2010.3.15	部長赴立法院報告第2次正式協商準備工作。
2010.3.31	經濟部國際貿易局局長黃志鵬擔任主談與大陸海協會理事、商務部台港澳司司長唐煒擔任團長進行兩岸經濟合作架構協議第2次協商
2010.4.1	兩岸經濟協議（ECFA）第二次正式協商於桃園舉行。
2010.4.6	經濟部施部長顏祥赴立法院向王院長報告 ECFA 第二次正式協商報告
2010.4.8	經濟部貿易局黃局長志鵬赴內政委員會列席備詢
2010.4.25	總統與民進黨主席蔡英文舉行兩岸經濟協議（ECFA）電視辯論會。
2010.6.2	行政院公民投票審議委員會召開會議審查「你是否同意政府與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議（ECFA）？」公民投票案並駁回。
2010.6.13	兩岸經濟協議（ECFA）第三次正式協商於北京舉行。
2010.6.15	經濟部施部長顏祥赴立法院向王院長報告 ECFA 第三次正式協商報告
2010.6.23	第五次「江陳會談」預備性磋商於台北舉行
2010.6.24	第五次「江陳會談」預備性磋商於台北舉行 經濟部施部長顏祥赴立法院向王院長報告第五次「江陳會談」預備性磋商情形
2010.6.29	第五次江陳會談在重慶舉行，簽署兩岸經濟協議（ECFA）。
2010.8.18	立法院加開臨時會審議通過兩岸經濟協議（ECFA）。
2010.9.12	兩岸經濟協議（ECFA）生效實施。
2010.10.28	ECFA 服務貿易早期收穫計畫陸方開放「會計審計簿記—延長臨時審計許可證效期」、「計算機與其相關服務業之軟件實施服務與數據處理服務」（即電腦服務業）、「研究和開發服務業之自然科學和工程學研究和實驗開發服務」、「會議服務業」與「取消台灣電影片進口配額限制」等5項
2010.11.1	ECFA 服務貿易早期收穫計畫我方開放「研究與發展服務業」、「會議服務業」、「大陸華語與合拍電影片發行映演每年10部」、「經紀商服務業(活動物除外)」與「電腦訂位系統」等5項
2011.1.1	兩岸經濟協議（ECFA）貨品貿易早期收穫清單開始降稅。臺灣開放第二階段四項兩岸經濟協議（ECFA）服務業早期收穫項目。
2011.1.5	行政院公民投票審議委員會召開會議審查「你是否同意政府與中國簽訂 ECFA？」公民投票案並駁回。

2011.1.6	兩岸經濟合作委員會（簡稱經合會）成立。
2011.2.22	經合會第1次例會在中壢舉行，正式啟動 ECFA 貨品貿易、服務貿易、投資保障與爭端解決等 4 項後續協議之協商，並展開產業合作、海關合作與兩岸經貿團體互設辦事機構等經濟合作事項之推動。
2011.11.1	經合會第 2 次例會在杭州舉行，兩岸雙方就 ECFA 貨品與服務貿易早期收穫計畫之執行情形、ECFA 後續 4 項協議之協商，產業合作、海關合作與兩岸經貿團體互設辦事機構事宜等經濟合作事項之推動，以及 ECFA 未來半年工作計畫等議題深入交換意見。
2012.4.26	經合會第 3 次例會在新北市(淡水)舉行，討論議題包括 ECFA 早期收穫計畫成效檢討、兩岸經貿團體互設辦事機構、兩岸投保協議與海關合作協議、ECFA 貨品貿易、服務貿易與爭端解決協議協商、產業合作等議題。

資料來源：作者綜合國貿局網站資料自行整理。

貳、ECFA的治理架構（產出）

在詳述描述ECFA的創立過程後，本部份將就ECFA的治理架構，亦即產出層面提出闡述。

ECFA文本內容共計包括序言等共計十六條條文，以及五個附件，總則部分明確說明ECFA的目標在於促進雙方貨品貿易和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便利的投資與保障機制，以及擴大經濟合作領域，建立合作機制，達成貿易便捷化與產業合作、推動雙方經貿團體互設辦事機構等，同時對於未竟事宜，雙方訂定未來進一步磋商的原則與項目。此外，雙方將成立「兩岸經濟合作委員會」，負責處理與協議相關的事宜，委員會並將依據需要設立工作小組，處理特定領域中與協議相關的事宜，並接受委員會監督。在貨品早期收穫的內容方面，大陸同意臺灣539項貨品列入早期收貨清單，包括18項農漁產品，金額達138.4億美元(佔2009年台灣出口中國大陸總金額的16.1%);台灣同意中國大陸267項產品列入早期收穫清單，金額達到28.6億美元（佔2009年台灣自大陸進口總金額的10.5%）。在服務貿易早期收穫清單，大陸同意對台灣開放11項，包括金融服務業3項、非金融服務業8項；台灣同意對大陸開放9項，包括金融服務業1項與非金融服務業8項。ECFA條文基本架構與重點內如次：

表4-2 ECFA條文重點內容

ECFA條文重點內容	
序言：雙方同意，本著世界貿易組織(WTO)基本原則，考量雙方的經濟條件，逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，創造公平的貿易與投資環境	早期收穫與進口救濟制度安排：第七、八、三條
目標與適用範圍：第一、二條	機構（經濟合作委員會的成立）：第十一條
後續協議內容與協商時間表：第三、四、五、十條	例外：第九條
經濟合作範圍與其延伸性，兩岸經貿團體互設辦事處：第六條	生效與終止條款（第十五、十六條）

資料來源：徐純芳：「兩岸經貿與FTA發展趨勢」，2011年7月20日

接下來，將透過探究協議條文內容，剖析ECFA的程序與實質層面的特質，而歸納ECFA的政策層面特質。程序特質涉及程序性原則、程序與執行，而實質性特質則涉及協議之目標(規範)、原則、權利與義務，以及規範行動者作為之規則。是以，程序性與實質性特質構成了協議的主要法律要素。以下將闡述ECFA之目標(規範)、一般原則、權利與義務，以及規則等來探究ECFA的實質特性；程序性原則、程序、執行與組織等，具體化程序性特質；探究WTO規範在ECFA的運用等。

一、實質特性

Kline與Raustiala（2000）認為，治理架構（governance architecture）的概念有助於將特定議題領域中所涵蓋之公、私制度、原則、規範、規制、決策程序與組織的整體系統予以概念化。Christianson(1998)則指出，治理架構與成效密切相關，而Gupta等人(1993)則將治理架構歸類為實質特性與程序特性；前者包括原則、規範(權利與義務)、規則等，後者則包括程序（如界定參與者與渠等之利益、知識與權力

組合、決策的程序、界定範圍等)與組織，其內容如表4-3。以下就此歸類進一步說明ECFA的治理架構。

表4-3 協議的實質與程序特性

實質特性	程序特性
1. 原則	1. 程序(如界定參與者及渠等之利益、知識與權力組合、決策的程序、界定範圍等)
2. 規範(權利與義務)	
3. 規則	
	2. 組織

資料來源：改寫自Gupta (1993:12)

(一) 原則

原則是對事實、因果關係、價值的信仰，故此部分多帶有理想性、價值性、規範性的色彩。在ECFA總則的序言部分提出，兩岸兩會將遵循「平等互惠、循序漸進」的原則，達成加強兩岸經貿關係的意願；雙方同意，本著WTO基本原則，考量雙方的經濟條件，逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，創造公平的貿易與投資環境。上述文字中所列舉的平等互惠、循序漸進、遵循WTO規範，考量雙方經濟條件，創造公平貿易與投資環境等，不僅是事實，且與增進兩岸之間經貿交流有因果關係，因此可視為ECFA的原則。以平等互惠，循序漸進而言，平等係指兩岸平等協商，互惠則指互惠互利¹⁷⁶；尤其是平等協商源自於兩岸現階段同屬WTO會員，依據會員身分平等進行經貿互動殆無疑義；惟大陸向來堅持兩岸經濟交流為「一個中國」架構下之「中國主體同其單獨關稅區臺灣的經濟關係」¹⁷⁷，或一個國家內部兩個競爭性政權之間的經濟關係¹⁷⁸。正因這種兩岸長期存在的政治定位爭議，使得台灣內部對於兩岸協商地位的平等與否格外敏感，惟恐主權地位被矮化

¹⁷⁶中共總理溫家寶於答覆台商提問時表示，ECFA 必須把握好三個問題，即平等協商、互惠互利、照顧對方的關切等。中國時報，2010年2月27日。

¹⁷⁷廖舜右，WTO 架構下兩岸經貿合作的可能性，臺灣經濟研究月刊，第32卷第1期，2009年1月，p.95。

¹⁷⁸李翌鵬，兩岸協商談判中的兩岸特色理論意涵與實踐特徵，中國評論，167期，2011年11月號，頁11

¹⁷⁹。至於循序漸進，則突顯ECFA作為框架性協議的特質，後續雙方仍將就服務貿易、貨品貿易等事項進行協商，逐步完備整體協議內容。遵循WTO規範方面，係基於兩岸同為WTO之成員，故ECFA與其後所簽署之各項協議，應依兩岸彼此在WTO中所承擔之權利與義務進行各項談判，簽署ECFA不減損彼此在WTO原本擁有之權益，重要者如在WTO進行貿易爭端解決之權利。

(二) 規範層面

規範在所有決策層級中均具重要性，渠等由於影響建制創立及型塑治理，因此成為任何治理架構的首要組成要素。建制規範是議題領域所涉之行為者所共同設立的行為標準，Kratowill (1998)認為，規範是對社會規則與習俗的信念；因此它包含了對於正確與合宜之行為的信念。換言之，規範是以一般權利義務所界定的行為標準，主要係規範一些應得的權利與應盡的義務，故具有某種程度的約束性。以ECFA而言，任何國家或地區，原則上只要具有國際法上締結條約之地為，均有簽訂自由貿易協定之權利；然若簽約之一方或雙方均為WTO會員時，則必須遵守其因WTO會員身分而產生之義務。兩岸因同屬WTO會員，在此前提下，兩岸經貿往來必須在WTO架構下運作；而兩岸簽署之ECFA亦應依循。基本上，ECFA在性質上趨近於區域貿易協定(Regional Trade Agreement, RTA)與自由貿易協定(Free Trade Agreement)之間的過渡¹⁸⁰，而ECFA內容中亦明確表示依據兩岸雙方在WTO中所承擔之權利與義務進行談判。在WTO架構下對於該類性質協定簽署之前提在於任何一會員之貿易措施，必須對所有成員一體適用，不可以有歧視待遇；至於主要規範，包括實質規範與程序規範兩部分¹⁸¹。ECFA內容大體符合WTO相關規範，例如一個

¹⁷⁹最明顯的例子就是馬英九最早就兩岸經貿合作架構協議所提出之名稱為 CECA，惟反對黨與部分輿論認為其與大陸與香港所簽署之 CEPA 過於接近，有自我矮化為港、澳特別行政區之意涵，而予以反對。馬英九後於 2009 年 2 月改名為 ECFA。

¹⁸⁰徐純芳，「兩岸經貿與 FTA 發展趨勢」，經濟部簡報，100 年 7 月 20 日

¹⁸¹實質規範主要是依據 GATT 第 24 條第 4 項規定，任何區域性貿易組織成立之目的均應在促進其成員國間之貿易，而不應在增加非成員國與此地區組織間之貿易障礙。就範圍而言，依據 GATT 第 24 條第 8 項規定，不論為關稅同盟或自由貿易區，其構成成員之間應取消「絕大多數貿易」(substantially all the trade)之關稅與其他限制性貿易法規。在服務貿易部分，依據 GATS 第 5 條所簽訂之經濟整合協定(EIA)，需涵蓋大多數行業，並對所涵蓋之行業，於締約成員之間削減或取消大部分歧視性措施。就過渡期而言，倘非立即成立關稅同盟或自由貿易區，而係經過一段期間逐步完成，依據 GATT 第 24 條第 5 項規定，所簽署之「過渡性協定」內容應包括一在合理期間內成立由貿易區之計劃和期程表。羅昌發，國際貿易法：世界貿易組織下之法律新秩序，元照出版社，1999。

過渡到自由貿易區之「過渡性協定」是被允許的，只要能在一合理時間內導向自由貿易區即可的規範，為ECFA這種先簽署架構性協定，後續再就服務、貨品貿易等領域進行協商，以逐步完成完整協定之模式提供合法性基礎。

（三）規則層面

其係指對某種行為的特定慣例規定(prescriptions)或禁令(proscriptions)，換言之，規則就是應為與不可為的敘述界定，較前述的規範更為明確；它有設定標準、分配、資訊、實行與產生知識的功能(Porter & Brown,1991)。另一方面，規則具有可為軟性與非正式的特質，任何制度均可發展出一套成員能理解與接受的潛規則，以及正式規則互補(Ibid)。然而，規則雖會在正式協議中明文列出，但通常會散見於各章節，因此將規則予以界定與歸類，是研究者在分析協議內容時的重要工作。以ECFA而言，就應為之規則而言，如逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅障礙；逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施；提供投資保護、促進雙向投資、促進貿易投資便捷化和產業合作交流。在不應為的規則如第九條：「本協議之任何規定不得解釋為妨礙一方採取或維持與世界貿易組織規則相一致的例外措施」。

二、程序特性

誠如前述Gupta之主張，程序特性與決策程序、程序原則、實施程序、組織與制度有關。例如，許多建制內容會設定相關標準，目的即在於促進所欲達成之行動，並避免其他不合宜之行為(Vogler,2000: 37)；而資訊的傳遞與共同資源的分享亦需要相關的程序進行，方能達到有序、公平的目的(Gupta,1993)。另一方面，程序特性亦包括實際運作的組織，例如聯合國秘書處即為其實際運作的功能組織。以下就這兩個面向說明ECFA的程序特性。

（一）程序

ECFA的程序層面，主要集中在實施後續協商的程序、爭端解決的程序，以及運作組織等。在後續協商的實施程序方面，包括第四章早期收穫專章第七條貨品貿易早期收穫第一款：「為加速實現本協議目標，雙方同意，在本協議第七條規定的

「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後六個月內就貨品貿易協議展開磋商，並儘速完成」；第三款「自雙方根據本協議第三條達成的貨品貿易協議生效之日起，本協議附件二中列明的臨時原產地規則和本條第二款第三目規定的臨時貿易救濟措施規則應終止適用」

爭端解決機制部份，該機制係指包括爭端解決機構、解決的規則和程序等在內的有機運作的一個系統。事實上，ECFA與任何一個經濟合作協議一樣，要能順利實施亦需各方切實遵守協定。然而，期望各方能遵守協定只是一種理想化狀態；而即使各方積極履行協定義務，亦會發生因對協定之理解和解釋，以及衍生而來的適用措施產生爭議的情況。ECFA協議簽署後，兩岸對於ECFA條文如滋生疑義，而在執行過程中引發爭議，或因早收項目可能產生關稅與市場進入之爭議，兩岸雙方依照各國簽署類似FTA與雙邊協議之模式，將爭端解決條款納入文本，以解決任何有關ECFA解釋、實施與適用的爭端。ECFA第10條規定之重點，包括：(一)明定兩岸未來應制定專門之爭端解決協議。依該條第一項之規定，雙方應不遲於ECFA生效6個月內，就建立適當之爭端解決程序展開磋商，並儘速達成協議以解決任何有關本協議解釋、實施和適用的爭端；(二)明定爭端解決協議未生效前之糾紛解決模式。依該條第二項規定，在爭端解決協議生效前，任何關於本協議之解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由兩岸經濟合作委員會以適當方式加以解決。

(二) 運作組織方面

主要在於第十一條機構安排部份，一般而言，各國所簽署之經貿協議(包括自由貿易協議與其他協議)，均會設有機構安排之條款，以作為執行協議內容或解決爭端的溝通與磋商機制。由於兩岸政經情勢特殊，目前已完成簽署之ECFA也僅是一架構性協議安排，仍需就各項細節部分做後續長期的溝通與協商工作。是以，兩岸之間需建立一負責將協議內容予以落實，以及協調後續協商談判之機構；而兩岸經貿合作委員會(簡稱經合會)即係為達成上述目標所設立之機構。以下將就經合會之相關面向歸納說明如次¹⁸²：

1. 定位

¹⁸²本部份資料參考陸委會「兩岸經濟合作委員會」相關說明。陸委會網站，2011年1月6日。

依據ECFA第十一條第一項規定，兩岸應成立兩岸經濟合作委員會，並在兩會架構下所設立的磋商平台與聯繫機制，由雙方指定的代表組成，主要負責處理ECFA後續協商議題之業務溝通，以及落實ECFA議定事項執行等相關事宜。

在組織設計方面，主要參考台美之間依據TIFA（北美事務協調委員會與美國在台協會關於貿易暨投資之諮商原則與程序架構協定）規定，在北美事務協調委員會（CCNAA）與美國在台協會（AIT）架構下設置「貿易暨投資委員會」之模式，在平等協商的兩會架構下，由雙方各自指定代表組成經合會。在目前世界各國間所簽署的區域貿易或雙邊貿易的經濟協議中也都設有類似經合會的機制安排，負責簽署雙方後續的推動、監督協議的落實與本條文的解釋。

綜上，經合會是為處理與ECFA相關事務而建構的功能性、任務性的磋商台與聯繫機制，並不具備組織的形式與功能，不是一個常設組織或機關，沒有專職人員，不涉及預算編列、組織章程等問題。

2. 組成與運作

- (1) 經合會係由雙方在兩會架構下，各自指定代表平等參與。主要由雙方經貿相關業務主管部門官員所組成，實質上也是由雙方主管部門的官員在此平台上進行互動並建立相關業務聯繫機制。
- (2) 經合會會議（預計每半年召開一次例會，必要時經由雙方同意可不定期召開會議），在兩岸兩會機制下，由雙方代表共同參與。我方經濟部次長梁國新與大陸商務部副部長姜增偉擔任雙方之首席代表¹⁸³，將在會議中直接對話與磋商；海基會副董事長高孔廉與海協會副會長鄭立中共同擔任經合會議召集人。

3. 任務

- (1) ECFA相關磋商：包括ECFA後續協商議題之磋商、執行該協議與後續簽署協議所需之磋商。惟經合會之磋商定位在業務溝通層次，業務溝通達成之階段性共

¹⁸³我方其他代表包括卓士昭（經濟部國際貿易局局長）、李麗珍（行政院大陸委員會經濟處處長）、凌家裕（經濟部投資處處長）、張俊福（經濟部國際貿易局副局長）、邱淑貞（行政院金融監督管理委員會銀行局副局長）、楊珍妮（經濟部經貿談判代表辦公室副總談判代表）、張銘斌（經濟部投資審議委員會副執行秘書）、連錦漳（經濟部工業局副局長）、詹方冠（行政院經濟建設委員會部門計劃處副處長）、黃宋龍（財政部關稅總局徵課處處長）、謝鈴媛（財政部關政司副司長）與陳榮元（海基會經貿服務處處長）等。大陸方面大陸只公布經合會架構下涵蓋包括商務部、國台辦、發改委、工信部、財政部、海關總署、質檢總局等七個部門的海協會理事、專家，並強調個別人士是以海協會理事、專家身分參與，但未公開名字。聯合報，2011年1月7日。

識，仍需經兩會程序進行確認，或經兩會協商簽署協議。

(2) ECFA執行相關事宜之處理（包括監督並評估ECFA的執行、解釋兩岸經濟協議的規定、通報重要經貿資訊等）：處理ECFA相關執行事宜，必須符合雙方各自法令，如涉及協議修正或需修訂雙方法令事項，仍需經兩會相互確認程序。

4. 監督問題

經合會係由雙方經貿相關業務主管部門官員所組成，所有成員當然受到現行法令與行政體系的規範，也都必須接受立法院的監督。後續相關協議的協商簽署仍在兩會架構下進行，是對等、尊嚴的談判沒有矮化問題，各項後續協議簽署後，也必須依兩岸關係條例第5條送立法院完成程序後才能生效實施。

總之，經合會的定位在於功能性的磋商平臺與與聯繫機制，而非決策機構。其功能則著重在完成為落實ECFA所必需的磋商，監督並評估ECFA的執行、解釋、通報資訊、並在爭端解決機制未生效前，解決任何關於ECFA的解釋、實施和適用的爭端等¹⁸⁴。在運作程序上，經合會每半年舉行一次例會，處理ECFA後續協商工作與落實ECFA議定事項之執行事宜，必要時可召開臨時會，並依功能設立工作小組，負責處理該特定業務領域與ECFA相關事宜。在成員組成部分，則各自指定政府相關機關之官員組成¹⁸⁵。由於係由政府官員組成，必然各自受行政體系規範，並依法接受立法部門監督。經合會於2011年1月6日正式成立，迄今為已舉行三次例行會議¹⁸⁶。

綜合而言，ECFA在本質上係一種「架構協議」(framework)，林祖嘉（2010）指出¹⁸⁷其特質包括包括（一）屬於綜合性經濟合作協議的一種，其內容涵蓋商品貿易、服務業貿易及投資與其他經濟合作等等。再者，ECFA的另一特質即在於其為

¹⁸⁴兩岸有關爭端解決協議的協商，主要是兩岸擔憂簽署 ECFA 後，納入零關稅或降稅的產品項目，可能進口量大增，對國內產業造成進口損害，因此設計貿易救濟安全閥。經濟日報，2011年1月6日。

¹⁸⁵我方成員最高層級為經濟部次長，陸方則為司長層級，我方其他成員包括經濟部、陸委會、金管會、經建會、財政部與海基會等單位。未來該小組可視議題需要各自調整或增補代表名單。

¹⁸⁶會議時間分別為 2011 年 2 月 22 日、11 月 1 日與 2012 年 4 月 26 日，第一次會議書雙方就設立貨品貿易、服務貿易、爭端解決、投資 4 個工作小組，負責 ECFA 後續 4 項協議之協商，並設立產業合作、海關合作等工作小組；以及推定兩岸經貿團體互設辦事機構等議題達成共識。第二次會議則就 ECFA 後續協商，以及六個工作小組之運作情形交換意見。雙方並同意加強宣導 ECFA 早收清單之獲益。

¹⁸⁷ECFA 文本的特色與意涵：國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/7805>，2012 年 1 月 15 日擷尋。

架構性協議，亦即兩岸雙方所簽署的文本只是一個框架，雙方在文本中只是初步將相關架構建立起來，將未來後續協商，包括服務貿易、貨品貿易、投資保障、爭端解決等四項協議的開啟時間、內容大綱、主要經濟合作事項、以及未來降稅的項目、幅度與速度等細節等予以條文化，並等到後續的協議再一項一項的慢慢經由協商來解決。在此同時，ECFA亦透過早期收穫之設計，對雙方最急迫且或有共識的貨品與服務業，進行關稅優惠減讓與市場開放。

第二節 執行情況與效益

ECFA 於 2010 年 9 月正式生效，雙方為加速框架協議的實施，陸續採取多項配套措施。大陸方面，在加速實施服務貿易早期收穫開放承諾的相關準備工作，採取成熟即開放的方式，陸續在 2010 年 10 月 28 日，對台灣正式實施會計服務、電腦與相關服務等 5 個部門的服務貿易早期收穫開放措施，2011 年 1 月 1 日，大陸又對台灣開放專業設計、醫院服務、民用航空器維護、銀行、證券、保險等 6 個部門。我政府則在 2010 年 12 月 29 日成立在國貿局成立「ECFA 服務中心」，整合各相關部會，統一受理民眾詢問事項。該中心由經濟部主辦，集合該部的國貿局（出口貨品原產地證明書發證與管理作業、非金融服務業）、工業局（工業產品特定原產地規則）標準檢驗局（貨品檢驗）、商業司（服務提供者證明書）、財政部的關政司（臨時原產地規則）、關稅總局（貨品進出口通關程序）、農委會（農漁產品特定原產地規則）、動植物防疫檢疫局（動植物防疫檢疫）、衛生署食品藥物管理局（食品查驗），與行政院金融監督管理委員會（金融赴陸）等單位組成。

2011年1月1日，ECFA正式執行，兩岸共計806項產品將在兩年內分三階段實現零關稅，絕大部分列入早收清單的產品則會集中於兩年內實現零關稅。其中，大陸將對557項原產於台灣的产品實施降稅，以海關計算，總金額將超過138億美元。大陸方面陸續在多個港口與機場設立「ECFA貨物專用報關」通道和窗口，優先接受ECFA貨物申報，辦理通關報關手續¹⁸⁸。另一方面，雙方在ECFA後續執行的主要工作，包

¹⁸⁸工商時報，2011年1月1日。

括貨品貿易、服務貿易、爭端機制的後續協商談判，以及舉行經合會例會，就ECFA相關議題進行溝通。在貨品貿易協商部份，因涉及產業實質利益，以及雙方整體經濟發展戰略影響，其難度頗高，迄今已舉行三次正式協商，由於貨品項目高達五、六千項¹⁸⁹，無法逐項協商降稅項目，因此雙方迄今討論重點在於建立談判模式，包括確認降稅模式與範圍，至於面板將視同特殊貨品，則以交換意見方式提出我方降稅要求，農產品部份我方仍表達不進一步開放的立場。服務貿易部份，涉及金融、物流、電信、電影、媒體產業等產業，涉及160多個部門，但雙方進展較為順利；在市場開放方面，雙方也已安排相關行業別的主管機關進行對口討論，瞭解彼此市場開放要求與未來開放意向，我方將爭取超WTO（WTO plus）待遇，而不以大陸和香港之間的CEPA作為比較基礎¹⁹⁰；預計將採取「先談完、先簽」模式於2012年底前完成簽署。

在經合會的運作方面，雙方迄今已舉行三次例會，主要重點在於宣布啟動貨品貿易、服務貿易與爭端解決3項協議之協商，由經合會之貨品貿易、服務貿易與爭端解決等3個工作小組，全面推動各項議題之後續協商工作；並且就ECFA早期收穫計畫之執行情形與後續協商之進度報告¹⁹¹。在第三次例會中，雙方達成的成果包括就ECFA早收清單的執行成效進行檢討。貨品貿易方面，自2011年1月開始執行，依大陸海關統計，2011年1月至2012年3月台灣出口至大陸適用ECFA早收計畫優惠關稅的產品金額約58.9億美元，關稅優惠約2.3億美元。另依我方海關統計，去年1月至本年3月台灣自大陸進口適用ECFA早期收穫計畫優惠關稅產品金額約13.3億美元，減讓關稅約3,356萬美元。在服務貿易方面，根據經濟部投審會統計，自2010年11月1日服務貿易早期收穫實施以來至本年3月底，已核准陸資來台投資案件中，屬於ECFA服務業早期收穫專案者計43件，投資或增資金額約1.08億

¹⁸⁹我對大陸降稅工業項目多達7,142項，但已是零關稅項目2,341項，涉及早收取稅項目266項，因此後續協商仍近五千項。而大陸對台的降稅項目，依大陸稅則貨號有7,900項，扣除零關稅與早收項目，仍有6,000多項降稅貨品待安排。

¹⁹⁰經濟部常務次長梁國新表示，大陸在服務業市場的開放，基本上是根據其在WTO服務業市場開放所做的承諾，原則上大陸對台灣業者進入大陸服務業市場，是比照WTO最惠國待遇。換言之，就法制面，大陸是符合規定的，只是我方希望透過兩岸ECFA後續談判爭取超WTO待遇。他進一步強調，「超WTO待遇不一定要跟CEPA比」。旺報，2012年6月13日。

¹⁹¹國貿局網站新聞。<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=829&pid=349167>，2012年6月5日檢索。

美元，其中大陸中國銀行與大陸交通銀行申請匯入計約 9,148 萬美元作為營運資金，設立在臺分公司從事經營商業銀行業務。至於我方服務業者利用 ECFA 服務早期收穫計畫開拓大陸市場，根據大陸方面統計，迄本年 3 月底，已有 6 家會計師事務所申請獲得有效期 1 年的「臨時執行審計業務許可證」，131 家台灣企業獲準獨資或合資經營業務，核准金額為 6.04 億美元，其中以專業設計服務最多；金融領域則涉及 19 家台灣金融機構；8 部台灣電影片獲準引進，其中 5 部已在大陸影院上映。在兩岸經貿團體互設辦事機構方面，雙方達成共識，初期採循序漸進方式推動，目前雙方各自內部規定的作業程式業已完成，並於本年 4 月 18 日發佈，正式啟動兩岸經貿團體互設辦事機構。有關雙方第 1 家經貿團體，我方台灣貿易中心業經經濟部核准，已向陸方提出申請；陸方中國機電產品進出口商會也即將向我方提出申請。在完成相關申請審核作業後，爭取儘快正式掛牌運作。未來雙方業務主管部門將評估執行情形，就新增互設辦事機構的經貿團體進行意見交換，以落實循序漸進推動的原則。

以下就 ECFA 執行迄今的相關效益，提出說明如次¹⁹²。

一、ECFA 已為臺灣廠商節省關稅約 2.25 億美元

(一)我國出口中國大陸與適用 ECFA 優惠關稅情形

1. 依據中國大陸海關統計，101 年 1~3 月自臺灣進口總額為 277.46 億美元，較 100 年同期減少 6.09%。陸方給予我方早期收穫清單內貨品之進口額約為 46.31 億美元，較 100 年同期減少 6.01%，其中約 17.7 億美元已適用優惠關稅，獲減免關稅約 1 億 222 萬美元，較 100 年同期增加 426%，累計 100 年 1 月~101 年 3 月獲減免關稅約 2.25 億美元。(註：依我國海關統計，101 年 1~3 月台灣出口至中國大陸總額為 188.61 億美元，較 100 年同期減少 9.82%，其中早期收穫清單內貨品之出口額約為 44.36 億美元，較 100 年同期減少 2.42%)。
2. 中國大陸 101 年 1~3 月一般貿易項下(指不含加工貿易與其他貿易之進口金額)給予我方早期收穫清單內貨品之進口額約為 22.99 億美元，較 100 年同期成長 14.02%，其中約 17.7 億美元已適用優惠關稅，已適用優惠關稅比率為 77%。

¹⁹² 國貿局網站「兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 101 年 1~3 月執行成果」新聞資料，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=439&year=all&pid=&cid=>。2012 年 6 月 8 日檢閱。

(二)我國自中國大陸進口與ECFA優惠關稅情形

1. 依據我國海關統計，101年1~3月我國自中國大陸進口值總計約為96.39億美元，較100年同期減少6.32%。ECFA早收清單貨品進口值總計約為11.1億美元，較100年同期減少0.54%，其中約2.92億美元已適用優惠關稅，關稅減免總計1,080萬美元，累計100年1月~101年3月獲減免關稅約3,356萬美元。
2. 101年1~3月一般貿易項下(不含保稅貿易)我國自中國大陸進口早期收穫清單內貨品之進口額約為8.54億美元，較100年同期成長0.95%，其中約2.92億美元已適用優惠關稅，已適用優惠關稅比率為34.19%。

二、工業產品與農產品早期收穫計畫表現亮眼

(一)工業產品：

101年1~3月ECFA早期收穫計畫進入第二階段降稅，早收產品出口中國大陸市場之表現，僅第1季即產生許多成長率高的貨品，其中以運輸工具相關產品最多：

1. 「大型貨車用車輪與其零件」(HS: 87087050)成長率高達7942.86%。
2. 「針織或鉤編短襪」(HS: 61159900)成長2200%。
3. 「其他非機動腳踏車」(HS:87120090)成長1520%。
4. 「非針織非鉤編服裝或衣著附件」(HS: 62171090)成長1334%。
5. 「後圍」(HS: 87082956)成長達1100%。
6. 「山地自行車」(HS: 87120030)成長達1093%。
7. 「化纖製女式背心與內衣」(HS:62089200)成長達1011%。

(二)農產品：

依據農委會統計，101年1~3月農產品早收清單品項出口至中國大陸計有5,260萬美元，較100年同期之3,328萬美元成長約58%(出口量為19,489公噸，較100年同期之3,174公噸成長約514%)，其中並以冷凍秋刀魚成長8109%(101年第1季883.28萬美元；100年第1季10.76萬美元)、柳橙成長94%、生鮮甲魚蛋成長64%、活石斑魚成長35%，成長較為顯著。

三、我廠商擴大運用早期收穫計畫

(一)產證核發情形

ECFA原產地證明書從100年1月1日起至101年4月底累計核發56,026件，總金額約81.37億美元，其中農產品1,311件，2,821萬美元，工業產品54,715件，81.09億美元。

(二)101年第1季產證核發金額較100年同期成長87%

101年第1季核發ECFA原產地證明書之金額約22.15億美元，較100年同期成長87%，其中農產品成長114%，工業產品成長前5名分別為其他類(成長1,259%)、運輸工具(255%)、染料(201%)、金屬(190%)與石化(70%)。

(三)101年第1季產證核發廠商家次為100年同期近3倍

101年第1季獲得產證核發的廠商共計3,302家次，約為100年同期（1,102家次）的3倍，其中於97~99年期間對中國大陸沒有出口實績，但於今年申請ECFA產證且獲得核發之廠商家次為1,763，約占53.39%，已超過100年同期（44.82%）與第1季至第2季（50.68%）時的比重。

早期收穫計畫在101年第1季延續了100年促進我國廠商出口的效果，且與100年同期相比，展現出促進出口的效益不僅幅度更大且速度更快。ECFA早期收穫計畫持續促使過去完全沒有對大陸出口早期收穫產品的廠商，開始利用早期收穫減稅計畫推動對大陸的出口，為我國廠商開創了新的商機。

四、我國產品出口中國大陸市場消長情形

我國產品在中國大陸市場之消長情形分析如下：

(一) 早期收穫計畫使我國產品逐漸在中國大陸市場形成優勢

100年1~3月ECFA早期收穫計畫產品出口中國大陸約46.30億美元，在競爭激烈的中國大陸市場，我國早期收穫產品市占率高於15%的項目，由100年的195項成長至101年第1季的199項(以539項早收產品為基礎)，此外101年第1季超過半數(257項)的ECFA早收產品在中國大陸市占率皆超過10%。另101年第1季我國早收產品市占率較100年同期有125項為明顯提升，其中大幅提升有37項。以上顯示透過ECFA早期收穫計畫，正逐漸為我國的產品在中國大陸市場形成一定的優勢。

(二)我出口項目及產業結構與韓國有所差異

我出口中國大陸項目多集中於電腦零件與資通訊等中間財，經當地加工或組裝後再由中國大陸出口至歐美等地，因歐債危機引發中國大陸對歐洲出口大幅減緩之影響，使得我出口表現受到牽連；反觀韓國出口中國大陸項目包含中間財與最終財(消費財)，韓國在電腦零件、資通訊產品、半導體與液晶顯示器等，同樣受國際景氣影響而表現不佳，惟因韓國尚有汽車、石油製品、機械與鋼鐵製品等最終財項目支撐著整體成長，此係我與韓國產業結構及出口項目不同所致。

五、ECFA簽署後促進投資與就業

(一)吸引外資來台與台商回台投資

ECFA簽署後，依據本部投資業務處統計，101年1~3月我對外招商投資金額為24.26億美元，已達成年度目標金額之24.3%。100年全年我成功吸引外資在台投資95.32億美元，促成就業人數為23,938人。外商來台投資以美商與日商之件數或金額佔多數，如日商好菇道、日商佳能等公司看好ECFA兩岸商機，大幅增加在台投資。另日商工具機數控箱領導品牌發那科(FANUC)，因ECFA早期收穫清單產品減免關稅，來台投資，帶動國內工具機產業發展。

依據經濟部投資業務處統計，101年1~3月臺商回臺投資投資案共20件，投資金額約新台幣145億元，達成率為29%。如堆高機大廠台勵福集團看好ECFA帶來的市場商機，計畫斥資新台幣10億元在南投擴建新廠，成為101年迄今回台投資的大型投資案之一，另如友嘉集團投資共計新台幣12億元，在苗栗與台中等地進行工具機廠之擴建。

在ECFA影響下，兩岸企業合作更加密切，加上目前已於101年3月19日核定第三階段開放陸資來台投資項目，預期將可進一步帶動陸商來台投資。

(二)國內就業增加

依據行政院主計處統計，101年1~2月之製造業受雇員工人數為2,634,847人，較100年同期增加61,042人(成長率2.37%)。整體而言，列入ECFA早期收穫計畫各產業之受雇員工人數與成長率普遍高於整體製造業成長率。如化學材料製造業成長率達

5.56%、石油與煤製品製造業成長率達4.26%、基本金屬製造業成長率4.26%、其他運輸工具製造業成長率3.99%與機械設備製造業成長率3.98%等；增加就業人數部分，金屬製品製造業增加9,266人，機械設備製造業增加7,858人，電腦、電子產品與光學製品製造業增加7,042人。

五、 整體效益

100年1月~101年3月ECFA早期收穫計畫累計減免關稅總計約2.25億美元，其中100年節省關稅1.23億美元；101年第1季節省關稅1.02億美元。101年第1季已達成100年83%的減免關稅效果。依此速度成長，在101年第2季初即可超越100年全年減免關稅水準。

101年進入第2階段降稅，有高達94.5%早期收穫產品關稅降為零，又透過兩岸三地協商，香港中轉手續更為簡便，提高廠商申請ECFA原產地證明書以申報適用優惠關稅之意願，ECFA早收清單第2階段降稅之經濟效益已逐漸顯現。

101年第1季不論在減免關稅金額、早收利用率、ECFA產證核發金額與核發廠商家次等，皆已超越100年同期的表現，並接近100年全年的成績。

第三節 深度訪談分析

本節將依據訪談資料，就本研究架構之相關因素提出闡釋。

壹、系絡變數

一、問題因素

(一) 問題結構

前述理論探討部份，就問題結構之因素提出所謂「良性」與「惡性」問題之區別，所謂惡性問題即雙方利益與偏好十分不一致，對於問題所涉的知識缺乏足夠的資訊或論證，而難以有效理解與診斷問題。以ECFA所欲解決的兩岸經貿互動所衍生之問題而言，30年來在兩岸「政冷經熱」背景下所形成的經貿交流趨勢，主要動力是來自於單方的政策開放與市場力量的拉動，而非兩岸政府的協調與合作(童振

源，2011)¹⁹³。但雙方經貿關係已密不可分，Kastner（2009）與Rosen（2010）等人均認為，兩岸經貿關係互動所呈現的趨勢是相互依賴程度日益提昇，逐漸邁向整合的路徑。但對台灣而言，這種整合既是威脅，也是機會，端賴兩者的互動情勢與外在環境的影響。因此，就我方而言，ECFA的長期目標在於「提昇台灣經濟自主性」、「拓展大陸市場」，以及「促進經濟發展」等經濟性目標。

至於大陸方面，對台經貿是其整體對台政策的一部分，主要是為實踐對台戰略目標：「一國兩制，和平統一」¹⁹⁴，因此其對台經貿政策的思維邏輯在於思考如何發揮有利條件，與排除各項不利條件，以完成國家統一的目標¹⁹⁵。因此，對大陸而言，兩岸經貿互動是手段，政治才是真正目的。在這種思維下，大陸對ECFA議題並沒有經濟動機或經濟利益的思維，它純然是政治的動機與考量；其政策目標應該是繞過「一國兩制的政治主張」與形式，創造一國兩制的實質條件(楊志誠，2011：40)。換言之，陸方對於ECFA的主要政策考量仍是長期對台政策之政治目的¹⁹⁶。

雙方雖長期目標相異，但在建立經濟合作機制方面卻有共同利益，大陸方面除希望改善兩岸長期以來經貿不正常化的現象之外；另一方面，也希望透過協議的實質利益來轉化台灣內部的認同問題；我方則希望達成上述長期目標之外，主要也是為因應2008年10月開始的金融風暴所帶來負面衝擊，必須要藉由與大陸此一「最晚陷入，最早脫離」金融風暴的國家建立更密切合作關係，來為台灣帶來新的經濟動能。是以，兩岸在建立合作關係上符合各自的利益與偏好。

許多年來，由於兩岸在經貿與部份法律事務上，都缺乏經貿正常化的政治基礎，使得兩岸經貿關係產生的障礙和不平衡的現象；而這也導致許多嚴重且亟需兩岸政府解決的問題。如果兩岸還是缺乏一套國際經貿規範的雙邊機制，對於兩岸政府也好，或是對於台商及利益的角度也好，長期而言沒有一套合作的機制和規範，實在

¹⁹³童振源，「ECFA的爭議與成效」，ECFA簽署週年兩岸關係學術研討會，2011年6月11-12日，台北。

¹⁹⁴一九七九年大陸全國人大發表《告台灣同胞書》，呼籲海峽兩岸進行經貿交往，實施「和平統一，一國兩制」的對臺方針，堅持以「一個中國原則」作為發展兩岸經貿關係的前提和基礎。主張雙方按照相互尊重互補互利原則，發展兩岸經貿交流。

¹⁹⁵高長，「兩岸經貿關係之探索」，1997年，天一圖書公司，台北。

¹⁹⁶大陸總理溫家寶於2010年3月人大工作會議結束後之記者會中表示，「兩岸在ECFA實行的過程中，我們會遇到一些問題，而且我們還將本著循序漸進的方式進一步推進ECFA的後續談判。該協議是一個綜合性的、具有兩岸特色的協議，而在商簽協議時要充分考慮兩岸經濟規模和市場條件的不同，關心台灣中小企業和廣大基層民眾的利益，特別要照顧台灣農民的利益」。

是件不利的事。因此，雖然大陸主要考量還是政治層面的利益，而台灣，尤其是國民黨政府想要藉此建立兩岸特殊經濟關係安排，來達到兩岸經貿正常化後進一步長期實質性的深化；但這些都不會對雙方在獲取解決兩岸經貿問題上的共同利益造成妨礙。換句話說，兩岸經貿關係雖然是「競爭中有合作，合作中有競爭」的複雜狀況，但基本上雙方都想導向「雙贏」的方向，因此兩岸在階段性的利益與偏好還是蠻一致的（A01）。

就ECFA的規範層面來看，主要在於「自由化」、「開放」與「正常化」，這對兩岸都有好處，對大陸而言雖無大利，但不無小補；對台灣而言，則是十分重要。兩個行為者進行合作，不一定是雙方利益達到均等後才會簽署，它更像是一個相互建構的過程，彼此對利益的認知是透過互動之後達成均衡點的，而非堅持既有的利益計算。不過，這種建構也不純然是主觀的認知，它還是需要客觀的依據與分析，並非只是一種感覺而已（A02）。

然而，既然兩岸雙方對於推動簽署ECFA所欲解決之經貿問題的利益與偏好沒有重大歧異，對於經貿問題的知識情況又十分熟悉，理應順利而行。但由前述對ECFA創立過程的詳細描述可知，該過程實際上遭遇頗多困難，其癥結在於國內層次對兩岸經貿問題的本質，以及利益與偏好有相當大的歧異，它成為所謂政治性惡化問題。

馬政府這一年多來極力推動ECFA，並將其視為兩岸經貿關係自由化的過程，更希望透過此協議達到與區域經濟整合的目標。但大陸推動ECFA骨子裡還是為了想要達成政治目的，既然如此，國內自然會有不少人存有疑慮。尤其是大陸近年來不斷強化所謂「以商圍政」的策略，以及台灣越來越仰賴大陸經濟發展的情勢下，都會使這些意見越趨極端化，結果自然會遭遇到相當程度的政治阻力。另一方面，除了這種所謂「經濟安全困境」外，台灣內部企業與產業的實質利益也會受到很大的衝擊，兩岸經貿走向越來越開放後，大陸廉價與強勢商品輸往台灣，以及開放大量陸資進入台灣，這些都必然會對既有的利益結構產生重大影響，甚至會趨向利益重分配。總之，ECFA這種重大經濟議題在台灣內部不會只是純經濟議題，它本來就會牽涉到許多不同的政治與經濟利益（A01）。

以ECFA而言，雖然是經濟事務協議，但不可否認的是，它仍然混雜了許多政治利益，而不同的行動者自然有不同的期待。就以對兩岸關係的整體發展而言，有人(如民進黨)會將ECFA視為制約的因素，而將其可能的長期危害予以極大化，有人(國民黨)會將其視為促進因素，而極大化其物質利益的解釋範圍。這兩者之間的差距就是ECFA問題難解的原因所在（A02）。

由上述訪談者意見中可以清楚看到，推動創立一建制所欲解決的問題結構，必須由不同層次來加以衡量，尤其兩岸治理走向「多元治理」的趨勢，自然會在內部形成許多不同的利益與偏好選擇。因此，看待兩岸關係所衍生之問題，必須考量兩

岸與國內兩層次的互動。

(二) 公共關注

就公共政策理論所言，公共政策是民意的功能表現，許多政策議程是民意與公共權力互動的結果。尤其在民主國家中，施政以民意為依歸，民意越關注的議題，將越構成政府解決問題的壓力，進而促使問題越易進入議程設定階段，並獲取足夠資源，以尋求解決之道。另一方面，政府為使某些問題能進入政策議程，也會主動透過訊息傳遞的方式，提升民眾的關注程度，引導政策問題進入政策議程。以ECFA言，它主要是由政府，特別是領導人所發動的政策議題，因此民意初始的關注程度並不高。但隨著反對黨的政治動員後，該議題逐漸受到關注，惟民眾多是關注，而非理解該議題，使得該議題支持度上升幅度緩慢。

對民眾來說，ECFA所牽涉的議題太複雜，自然不會引起他們的關注，也不覺得有必要。不同於2008年11月第二次兩會協商所簽署食品安全協議，當時8月份大陸嬰兒奶粉含有三聚氰胺成份的消息，在極短時間內成為民意高度關注的議題，使得政府必須面臨民意莫大的壓力，而積極與大陸協商建立全面食品安全通報機制。大陸方面也知道如果不搞個食品安全協議，平息台灣內部的疑慮，會使好不容易因2008年政黨輪替後逐步改善的兩岸關係，又陷入僵局之中。因此，食品安全協議可以在迅速完成協商與簽署。但ECFA議題複雜，又是需要一定時間後才會看到成果的東西，一般民眾自然不會有太大的興趣（A01）。

有趣的是，民意對於ECFA由最初的不瞭解與疑慮，到後來慢慢因為新聞的不斷報導與社會多元意見的表達，而使得民眾逐漸關注到這項議題，並呈現支持度上升的趨勢。換句話說，執政黨在ECFA推動過程中由議題選擇、議程設定到最後政策行銷都居主導地位，民意在某種程度上是被動反應此議題。不過，看來執政黨的策略是成功的，否則也不會是馬英九贏得選舉（A02）。

二、行動者之間的關係

(一) 權力關係

兩岸關係的一個重要特徵在於台灣與大陸之間權力地位的不對稱（power asymmetry，吳玉山，2009：31）。無論是在領土與人口總數上，雙方差距甚為懸殊，並具體呈現在岸的整體國力對比上。這種權力不對稱關係深刻影響到兩岸關係，成為兩岸關係中不可變動的結構（吳玉山，前揭文，頁37）。如果將權力不對稱運用

到兩岸關係來看，決定台灣對大陸政策態度的，便是兩岸經濟發展程度的差距。尤其作為相對弱勢的一方會特別在意其較小的經濟規模是否會反映為較小的政治權力，以及主權是否會被侵蝕。吳玉山進一步指出，權力不對稱現象亦影響到台灣內部的認同變化，而經濟權力的差距，驅使台灣內部的利益團體（以工商企業團體為主）要求更進一步開放大陸政策，也同時掌握更多影響決策的力量。然而，行動者之間的權力除了新自由制度主義與新現實主義論主所主張的物質性與客觀性面向，應當還有相互建構的認知面向，亦即「建構性權力」，其跳脫了權力大小量化的問題，融合了互為主觀的（inter-subjective）建構關係¹⁹⁷。

觀察ECFA的推動過程，很有趣的地方之一在於就國際關係理論與實際運作來看，國際社會的常態是強權會去主導與支配一特定制度，而小國能否達成所想要的目標，或是獲得想要的利益，還是要看大國的臉色。但這種概念與運作放在兩岸系絡來看，又好像不是那麼回事。以這四年多來的兩岸關係，基本上都是台灣出價，大陸買單。台灣掌握了議題與雙方關係進展的主導權。這可能是因為馬英九是1996年以來，第一位對大陸不抱持敵意的台灣民選領導人，大陸為了穩定台海情勢，避免對其內部全力求穩定與發展的大戰略造成影響，當然會把握馬英九就任的四年，當然最好是八年，能將兩岸關係許多層面予以制度化。因此，馬英九主動提出簽署ECFA協議，大陸方面顯然是樂觀其成，順水推舟的加以配合。（A02）。

權力不對稱的情況下，相對權力大的一方反而有可能在利益方面有更大的彈性與解釋空間，此對建制的創立有時反而會是一種有利的情境。當然前提條件是權力相對小的一方掌握獨特的優勢。

兩岸經濟規模與實力明顯不對等，在這種結構因素的制約下，照理來說，台灣即使主動提出簽署ECFA的構想，但仍會受到強勢的一方：大陸的制約。但從實際情況來看，權力不對稱的結構反而能提供權力小的一方：台灣，有更多的主導空間。這可能是權力大的一方會認為自身有明顯的優勢，相對在利益的解釋與給予之間會有更大的彈性空間，為求有效化解歧見，它反而會配合權力小的一方。用新自由制度論的觀點來說，就是行動者之間可以更關注「絕對利益」，而非「相對利益」。這可以由台新（新加坡）推動簽署自由貿易協定例子來作為驗證。台新之間雙方洽談多年，始終無法成功，除了所謂政治因素外，真正的原因恐怕是因為雙方經濟實力相當，利益重疊之處亦多，要取得共識反而更加困難。換句話說，有時權力相近的行動者反而會對利益的解釋與給予的空間限縮，不易達成共識（A02）。

¹⁹⁷ Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59 (Winter 2005), pp. 39~45.

(二) 認同關係

兩岸關係之所以複雜，兩岸治理之所以重要，就在於不只是實質利益或功能性事務的考量而已，還涉及到觀念因素，尤其是意識型態的問題，而其根源即在於認同。前述理論部分已對認同對於建制創立與運作的影響提出說明，它可能是正面的積極促進因素，亦可能是消極抵制的變數。國內有關認同與兩岸關係的論述頗多，例如吳玉山（2001）對「中國意識」與「台灣意識」勢力的消長如何影響兩岸關係提出研究發現指出，族群認同對國家認同的具體政策主張、特別是兩岸政策的影響其實是有限的。「中國人與台灣人之間認同的差距大於在統獨態度上的差距。雖然認同台灣意識的民眾數量逐漸增加，但是在兩岸關係上，主張「維持現狀」的比例仍然佔絕大多數。也就是說：族群認同上的台灣化趨勢並沒有轉化為對台灣獨立的政治要求（吳玉山，2001：84）。吳玉山分析此一族群意識與政策不一致的原因，發現中共的態度扮演非常關鍵的角色。中共對台灣威嚇策略，一方面增強了台灣人的主體性意識，使台灣人民認同中國的比例下降，另一方面也制約了台灣人民對獨立運動的支持。耿曙等人（2009）則更進一步針對影響台灣民眾對兩岸經貿關係立場之變數分析後指出，台灣民眾看似同時受到「理性」與「感性」因素的影響，但事實上還是深受「台灣意識」、「族群認同」等感性因素所左右。換言之，若當事人在「感性認同」層面上以對岸為敵時，將傾向突顯開放兩岸經貿的不利影響；反之，如以對岸為友時，將傾向強調開放兩岸經貿的有利因素。簡言之，認同因素是先於「理性抉擇」的「利益認知」。另有學者指出，台灣內部台灣意識的確會影響兩岸協商議題的進程，甚至成為主要障礙¹⁹⁸。是以，台灣內部認同因素不僅決定對兩岸經貿互動問題的根本看法，也會影響其後續執行推動工作。

現在回頭來看ECFA的創立過程，以及思考未來其治理與成效的關鍵所在，應該都是台灣內部的認同問題。因為ECFA持續發展下去，臺灣未來就會逐漸被納入整個中國大陸的經濟發展範圍內，台灣內部是否願意接受這樣的方向，仍有待時間與民意的考驗。以台美進行TIFA協商為例，同樣都是為因應貿易自由化的趨勢，也一樣是在權力不對稱的結構因素下，我方與強權協商建立制度。但兩者在台灣內部所引起的反應，卻是截然不同。台美推動簽署TIFA所受到台灣內部民意壓力與質疑明顯較

¹⁹⁸ 邵宗海，「台灣主體意識」在兩岸談判中的影響。新時勢下的兩岸政治關係，頁 351-366。2011年，出版社，台北。

ECFA來得低，甚至根本都是一面倒的贊成聲音。你看民進黨也從來沒有明確反對過簽署TIFA。說穿了，這都是因為台灣內部對美國與大陸這兩個強權的認知不同，台灣內部並不存在反美情緒，大多數的臺灣民眾對美國頗為友善；但對大陸的認知，的確仍存在疑慮與敵意。尤其是台灣內部本土意識已逐漸成為主流後，使得台灣內部有不少人強調以區隔與大陸的關係，來作為凸顯與強化自我認同的方式（A02）。

無論如何，任何FTA都具備重要性與全面性，這也意謂它同時會具備相當的政治意涵。換句話說，除了經濟上的互惠理由外，政治上的原因也是十分重要的，馬英九積極而急迫的推動簽署，當然有整體經濟戰略的考量，但以此方向持續推展下去，台灣會面臨是否要加入以大陸為軸心的區域經濟體系，而這歸根究底還是在於認同問題（A01）。

三、協商過程

前述研究架構中提出，協商過程將會受到協商成本與規則分歧的影響。前者主要指建立建制所需要耗費的成本，這在行政部門方面，主要是議題複雜性程度所涉及的溝通協調成本¹⁹⁹；後者則是近年來國際合作互動上常見的現象，亦即在權力不對稱的情況下，相對權力小的一方，承擔符合其實力比例的規則。

ECFA所牽涉的部門之多，議題之複雜，哪個政府部門都不想擔起這個責任，尤其它又要在這麼短的時間內完成，你想光是溝通不同政府單位之間的意見就要花多少時間跟成本，這裡面又牽涉到業界的實質利益。光是這一點，你就知道ECFA有多困難，這還不算社會上的極端意見，以及在野黨不斷施加的壓力（B02）。

我方政府官員，尤其是高層領導人與業務部門首長不斷強調兩岸經濟規模的差異，在因應兩岸經貿正常化與自由化衝擊的承受能力方面，不能與大陸一視同仁。尤其是農產品的開放進口與否，更是充分掌握此策略的運用。否則光是大陸一個省的農產品進口，台灣就吃不消（B02）。

四、知識與學習

認知主義認為理念是建制創立的重要解釋變數，透過對所涉議題知識的共識，將有助於推動創立建制，因其提供新的因果關係思考方式。在知識傳播的過程中，其實就是一學習的過程，該過程可能使原先難解的問題結構，逐漸有所轉化。

其實兩岸彼此對於長期以來的經貿問題都知之甚詳，你知道為什麼嗎？因為這麼多年來有這麼多台商在大陸經營企業，他們就像是訊息傳遞者，將雙方內部各自

¹⁹⁹海基會副董事長高孔廉表示，「ECFA 這個議題是截至目前為止，兩岸所有協商議題裡面，最複雜，牽涉的主管機關最多，協商時間最長的一個協議」。聯合報，2010年6月25日。

的經濟發展實況，以及兩岸經貿互動的相關情形不斷地傳遞出來，這些都有助於雙方對問題現況的深入瞭解。另一方面，過去兩岸經貿問題常會因大陸經濟統計數字嚴重失真，而無法得到正確的訊息。不過，這幾年來，大陸官方對此現象已大加整頓，情況獲得一定程度的改善（B01）。

時間因素也是一個重要的變數。許多問題或負面效應在一定時空背景下或許言之成理，但隨著時間的發展，可能會轉化成為正面效應。造成這種現象的原因應該在於時間久了後，很多訊息都會陸續釋放，社會內部對舊的問題可能會有新的觀點。這就像一個學習過程一樣。以民進黨而言，其原先批評ECFA造成台灣內部貧富差距擴大，其實這種因果關係推論並不正確。因為貧富不均不是內部治理的問題，ECFA或許只是有一點拉大這種差距的效應，但絕非主要因素。所以民進黨後來不打ECFA，而是改打「治理能力」（A02）。

五、國內制度

前述提及國內制度的因素，主要著重於參與及合法性問題。以台灣而言，應屬於所謂「弱國家」類型，意指行政權受到立法權制衡，權力較不集中，公民社會對政府亦有制衡力量，而立意團體對政府決策有較大影響力。以參與而言，建制形成過程中的透明化及參與，對於解決問題頗具重要性。Victor等人(1998:165)即認為，利益相關者(stakeholders)的積極參與，通常可以增進執行過程的效率；因為他們擁有執行成本與可行性的最充分訊息，而渠等之切身利益也會因制度的成功運作而有所增加。如所涉行為者因認知協議過程不公平，或執行協議者不恰當而採取不遵約手段時，關鍵的解決方式就是促進所有相關行動者參與決策過程，並且公正不偏袒的執行協議(Breitmeier等人，2006:63-112)。是以，擴大公共參與可以達到此目標。

以合法性而言，建構主義論者認為，合法性是建制有效的必要條件(Downs,2000)。Levy與Young即(1999)指出，如果建制所涉成員認為相關條文與規則具合法性或權威性時，通常會傾向於遵約行為，而非立基於精密的成本效益計算。以制度層級而言，此需透過內化或例行化來達成，而負責執行協議的官僚則依據渠等所得授權，而非成本效益的考量來推動協議內容。建構論者預期建制的合法性是創立與執行建制過程的函數，而決定合法性的標準通常包括決策的民主性、達成共識的標準，以及規則所呈現的分配公平性。另一方面，建制存在時間的長短，亦為決定其合法性的因素；因為建制存在越久，所涉成員的社會化可以及時俱深，官僚的運作程序亦可逐步例行化，其合法性就可能日益提昇。

最後，國內制度既涉及政府決策程序面向，而該面向最重要的關鍵就是領導者

所扮演的角色，如領導者積極參與，並明確表達意圖的話，將有助於所欲創立之建制納入政策議程中，

馬政府投入這麼多資源去推動ECFA，除了戰略層面的選擇與考量外，但實在不能否認的是，企業界的壓力恐怕是另外一個主要原因。尤其是2008年的總統大選，大陸台商與國內大企業十分支持國民黨重返執政，選後執政黨自然必須考量到他們的利益。所以你說ECFA的問題有沒有民眾關注，從這方面來說也算有，畢竟台商與大型企業也是社會組成的一份子，只不過它更像是利益團體的關注。ECFA未來主約的後續落實，勢必會因民主政治的監督程序，而產生政治爭議。另一方面，全面開放兩岸雙向投資，以及洽簽雙邊的投資保障協議，看起來好像不難，也是我方所要爭取的，但事實上背後卻是政府、政黨、企業主的激烈角力（A01）。

ECFA的早收清單項目，在擬定時是兼顧了整體經貿政策考量，與不同產業的需求。但在議題聚焦與清單擬定的階段與過程中，來自不同產業的壓力紛紛湧向政府部門，他們不僅是對政府部門施壓，透過媒體輿論提出訴求，尤其石化、鋼鐵、汽車等大企業具有更強的遊說能力，並透過朝野立委施壓提案。但最後在確定階段，還是以雙方貿易減免關稅衡平性為主要評量標準，並以滿足傳統產業與中南部產業發展為政策考量，大企業所爭取加入清單的項目往往多未能如預期。所以由結果來看，政府部門在最後決策時還是以整體經貿政策考量的權重比較大，個別產業的壓力的影響力較低（C01）。

就行政與立法制衡的角度來看，ECFA顯然有所不足，其後續監督機制也有待商榷。2008年6月以來兩會所簽署之協議，未經立法院實質審查、批准、再換文等程序後生效；國民黨本可利用立院絕對多數來確立民意機構對兩岸協議的批准、監督機制，以提昇政策合法性，有效化解朝野對抗與凝聚社會共識。另一方面，以經合會而言，其定位與性質究竟為何？似乎仍然模糊不清。這涉及到立法院能否監督的問題，立法與行政部門對此有不同解讀，例如授權事項是否意謂後面無法監督等（A02）。

另一方面，在前述對ECFA創立過程的深度描述中可以發現，ECFA的提出到真正簽署期間，雙方領導人實扮演極為重要的角色，他們透過公開談話的方式進行互動，理解彼此的期待與可能的意圖。

ECFA由提出、推動到最後落實簽署的過程，雙方領導人的態度與立場是關鍵所在。他們透過彼此公開的喊話，作為一種相互溝通與互動的模式，他們的宣示不僅是講給對方聽，也是要講給內部聽。像馬英九雖然在2008年就不斷提出推動ECFA的構想與必要性，但也是等到胡錦濤公開提出「胡六點」後，才開始正式進入實質推動階段（A01）。

另一方面，這種公開談話也是雙方領導人藉此來具體化自身的承諾，以加速政策的進程。

雙方領導人是要透過這種方式來確保彼此的承諾，並使自己的承諾予以「固定化」；換句話說，就是我既然已經公開講出來了，就有實踐承諾的壓力，如果對方要顧及到兩岸關係發展，就必須在某種程度上去兌現我方所提出的承諾。因此，你看馬英九與胡錦濤都是在關鍵的時間點上做出重要宣示，例如胡錦濤2010年初探視台商所提出的農業問題，以及溫家寶提出的所謂「讓利」說，除了對外爭取支持，也是在對內方面做出政策定調。馬英九則是不斷重申勢在必行的政治意志，除了訴諸內部民意支持外，也是在給予官僚部門壓力（A01）。

馬英九在推動ECFA過程中，扮演著知識傳播者、議程設定者與整合者的角色，在不斷公開對外宣示推動ECFA的決心時，馬英九其實也是在施壓官僚組織，加速整合內部意見。

ECFA的推動過程的確是受到雙方領導人的影響非常大，否則以ECFA所牽涉的部門之多，議題之複雜，哪個政府部門都不想擔起這個責任，尤其它又要在這麼短的時間內完成，你想光是溝通不同政府單位之間的意見就要花多少時間跟成本，這裡面又牽涉到業界的實質利益。光是這一點，你就知道ECFA有多困難，這還不算社會上的極端意見，以及在野黨不斷施加的壓力。但是沒辦法，總統既然不斷宣示要簽署ECFA，行政部門也只能配合推動（B02）。

六、建制設計層面

誠如前述，協議創立的產出即是建制內容，其包括實質與程序兩方面的特質。以新現實主義論的觀點來看，建制本身並不重要，不會對所涉行動者之行為產生影響。但新自由制度主義論則認為建制設計至關重要，不同的制度特性將會對所涉行動者的行為產生不同的影響。Levy等人(1995)即指出，要解釋建制成效的內在來源，就必須立基於制度結構良善與否，以及行政運作是否有效的前提下予以討論。換言之，國家的行為會因為建制的存在與否而有所不同(Krell 2000, 118, 125-143; Mitchell 1994b, 429)。

Oran Young（1989）也認為，制度設計至關重要，制度性安排的確可以有效調適體制內行為者的行為，以及體制成員所支持之更廣泛範圍內行為者的行為；在此過程中，它影響體制內行為者互動所產生之集體性結果的內容。又如一體制如具備完整的履約審核體系，對制度的成效亦有所助益。Underdal(2002)指出，制度成效取決於其解決問題的能力，而問題解決能力可以透過下列兩因素予以操作化：制度

情境 (institutional setting) 與可提供作為政治啟動合作解決方案之技術和技能的支援。雖然制度設置是由幾項因素所組成，但Underdal主張，最重要的決定因素還是在於決策規則與程序。至於能力與資源的影響，必須先具體描述能影響解決問題的合作過程中所需之資源與能力為何，以及渠等之影響方式。以啟動有效解決方案的政治作為的角度觀之，其主要任務包括設計具有政治可行性的實質解決方案、設計可以促使成員發展、採納與執行有效方案的安排，與設計可導致成員進行建設性合作的行動策略等。O'Neill則將影響建制成效的制度因素分為三個部份，包括（一）制度如何提供可以轉變所涉成員之意願與能力來遵約的誘因，亦即行動者遵約的情況會隨著時間推移而有所不同，其會考量遵約是否符合自身利益與能力所與範圍；（二）制度用以評量與學習之協力機制的程度；（三）制度治理如何實際改變主要行動者之偏好的過程。以ECFA而言，其最顯著的特色即在於其為一框架性協議，後續仍有多項實質性協商議題持續進行。

以國際正式協議或條約的內容來看，ECFA的框架性特質，的確在條文的嚴謹度，以及法律拘束力上均有不足之處。但這涉及當初的推動過程是否有充分的時間來考量條文的嚴謹度，國內一直有許多意見認為推動進程涉及到決策品質，越求速成，決策品質就越差。以ECFA而言，由推動到真正簽署，也不過才一年半的時間，遠遠超過國際間簽署FTA的速度。然而，回頭再看ECFA的簽署過程，如果不是這種趕鴨子上架的方式，或許到現在還無法簽署，畢竟很多事情需要的是「做中學」(learning by doing)，無法事先完善規劃。總之，對於ECFA簽署進程的認知就要看是從所謂程序主義的角度來看，還是從實質成果來看，亦即結果與過程孰輕孰重的問題。如果從結果論來看，ECFA內容條文的不嚴謹之處是可以理解的 (A02)。

在協商過程中，採取框架性協議的模式，的確有助於雙方在實質利益爭議上的妥協，因為將難的部份都留到後面的協商，有時這也算是一種「緩兵之計」(B02)。

ECFA協議條文只是鋪陳未來兩岸經濟合作的原則，以及相關協商範圍或方向，並未真正進入具體的、操作性的條文內容。基本上它就是一種原則性的宣示，自然在整體架構上顯得鬆散。比方說，從第三條貨品貿易相關規定中可以發現，ECFA沒有規定未來兩岸間商品有多少要列入降稅的範圍中，對於後續協議之時程，也僅規定未來展開協商之時間，但沒有提出降稅完成的時間。換句話說，未來兩岸會不會確實遵守承諾，真正落實條文內容，也是看大家的「誠意」，否則也沒有相對應的監督、制裁措施。此種做法的最大好處是未來的協商會非常具有彈性，給彼此都有緩衝的空間。然而，也由於在時間與項目上都沒有任何規範，也不排除會使後續協商增加變數，畢竟很多涉及實質利益的事情不能只靠口頭的承諾。至於經合會的性質是不是像聯合國秘書處一樣，具有統合協調的能力，老實說，仍有待觀察。個人覺得它比較像是工作小組(panel)，而非具備相關運作規章與程序的正式組織 (A01)。

兩岸自2008年恢復兩岸兩會制度化協商後，相關的協議內容很多都是宣示性的用

語，而無實際的法律拘束力。這當然是基於兩岸特殊關係的考量，有時是為了凸顯雙方對某一個議題有共同處理的決心，因此會有宣示性的條文；但礙於兩岸的定位問題，根本不可能實踐。另一方面，兩岸協議的條文內容對於相關均未有監督或制裁機制的規定，關鍵在於大陸方面認為兩岸關係應當是和諧穩定為主，協議的簽署也是為了凸顯彼此關係的良好發展。如果真的制訂制裁機制，到時一旦付諸實現，不就是讓人覺得有「撕破臉」的感覺。尤其是ECFA協議，大陸自認「讓利」甚多，當然不允許會有制裁規定載入條文中。至於監督機制方面，其實我方在2008年兩會恢復協商後，就曾提出針對已簽署之協議建立監督與檢討機制的構想，但陸方始終不願答應。原因在於陸方認為如果監督檢討機制的結果不如預期，不就代表兩方行政單位執行不力。最後是在我方強力的要求下，兩岸才在2011年舉行首次的成效檢討會議，但這種監督檢討與正式機制之間仍有差距，有時容易流於「各說各話」的情況。

至於經合會的功能，雖可有效降低解決兩岸經貿互動問題的交易成本，但該機制並無強制力，且大陸方面對經合會的看法，可能不是單純的功能性考量而已，或許還有其他的政治目的。

外界多將經合會視為兩岸治理的開端，認為可以透過此一模式逐步達成兩岸治理的目標。但是從實際運作的情形來看，不能不考量陸方的策略是想要將此組織的功能予以極大化，也就是把兩岸所有經貿交流所產生的爭端都放在這個組織中處理，意圖將兩岸同為WTO成員所應有的權利義務規範降到最低；不讓兩岸之間的經貿糾紛放到WTO的架構下處理，因為這會觸與到陸方最在意的兩岸國際化的敏感議題（B01）。

ECFA建立的經合會已經成為雙方常態溝通的管道，透過此一正式且例行性舉辦會議的機制，兩岸如有貿易摩擦時可以先透過此機制予以解決，避免雙方因情勢升高而造成不必要的損失。簡單來說，經合會除了可以降低兩岸貿易摩擦真正發生的機率外，也可以透過此機制，降低雙方的交易成本，在解決難題上提供一有效的組織（C01）。

貳、過程變數：執行

以兩岸協議而言，協議的創立受到國內結構的影響，而一旦協議簽署後，又會影響到國內政治結構，此即協議的雙重性。由建制治理的角度觀之，吾人所關注的焦點在於協議的要素，包括相關的規範、原則、目標與決策程序，能夠塑造國內政策制定過程與實際執行運作的程度。誠如前述對於建制目標層次的闡述，此部分即所謂結果(outcome)層次，著重於行動者內部因應建制規範所產生的行為改變，以及與其他行為者之間互動的轉變。一個有成效的建制將可以促使行動者改變其行為，而在缺乏這種建制或該建制被其他建制安排所替代時，情況就會產生變化。

就兩岸層次而言，16 項協議的簽署的重大意義與功能之一即在於為兩岸官方建立機制對機制；官員對官員直接聯繫溝通的交流管道，成員由行政部門人員組成，就協議中所涉各自業務權責事項所衍生之後續議題進行溝通。這種模式有效促進雙方溝通訊息，理解彼此內部運作流程與相關法規，對於解決問題頗有助益。

2008 以來，兩岸透過簽署協議的方式，建立雙方官方直接互動的模式。這種新模式的最大意義，在政治意涵方面，體現雙方「互不承認主權，互不否認治權」，在治理方面，則是雙方行政部門直接互動對於處理各項交流議題所產生的正面功能與效益。以食品安全協議而言，雙方在協議中明定建立聯繫點，就是為了讓彼此的公權力可以迅速而直接的交換訊息，進而解決問題；而經過這兩年多來的實際運作，證明這個機制是十分有效。此外，可以觀察相關部會處理兩岸事務的新聞稿，有時會出現雙方就特定議題達成初步共識的詞語，這就意謂著雙方透過聯繫溝通管道所獲致的成果（B01）。

雙方的溝通聯繫，不僅是在兩會機制上的運作而已，最重要的是，在許多協議條文中都會列入就該協議所涉及之議題建立聯繫點之規定，其目的在於讓工作層級的官員可以建立正式溝通、交換訊息的管道，這有利於問題處理的即時性與有效性。

以 ECFA 而言，協議條文第十一條第四款明確規定與本協議相關的業務事宜由雙方業務主管部門指定的聯絡人負責聯絡，即是設置聯繫點，以利兩岸行政部門可以直接聯繫溝通。例如，ECFA 協議中涉及海關稅則部份，我海關總署與大陸國務院的關稅司即有設置一定層級的聯繫窗口，對於雙方瞭解彼此內部相關法規與作業程序有很大的助益，有效加速雙方在 ECFA 後續協商的進程。另一方面，ECFA 第二章「貿易與投資」第五條投資項目規定，「雙方同意，在本協議生效後 6 個月內，針對本條第二款所述事項展開磋商並儘速達成協議」，相關事項第二點「提高投資相關規定的透明度」，即是希望透過雙方的制度化協商管道，將兩岸長期以來在投資保障方面的障礙，特別是彼此內部相關法規條文的不透明，以及對條文內容之單方詮釋的現象予以消除（B01）。

在國內層次方面，兩岸協議有助於國內相關部會形成水平的政策協調制度。在政策決策過程中，經常出現的現象是職能不清、權責不明、互相推諉、部門分割以及各自為政等現象；而橫向層面的政策協調制度不但能夠明確各部門的職責，亦可推動各部門之間的協調和溝通，增強以整體為重的意識。在這種協調制度下，各部門專司其職、分工合作、共同協調與達成共識，以利因應協議的談判與執行。

兩岸協議簽署以來，對政府部門行政運作方式的影響很大，包括以下幾個層面。首先，是協調溝通的問題，尤其是部門與部門之間的橫向溝通協調。1990 年代兩岸簽署的協議無論是在牽涉部門的規模，以及議題的複雜性上均無法與 2008 年以後所簽

署的協議相提並論。2008年以後這種兩岸制度化互動模式，使得每項協議所涉及之部門必須展開水平橫向的協調工作，增強以整體為重的意識，讓各部門知道一項協商議題會涉及到許多其他部門，需要彼此溝通協調，才能達成共識，對外進行談判。用比較淺顯的話來說，就是大家要「綁在一起」，而非「各自為政，一盤散沙」。馬政府執政初期，兩岸協商的議題的選定大致是「由上而下」的模式，由上面決定後交給所屬機關來進行後續工作，這主要是鑒於某些議題的急迫性，必須先行處理。但到中期之後，政府部門已就兩岸協商建立起制度化運作方式，由陸委會定期通知各單位提供規劃協商的議題，然後邀集與議題有關的部門共同討論之後，決定是否列入協商議題。如此一來，在與兩岸互動的議題上，各部門有比以往更多的協調溝通機會，對於政策規劃與執行頗有助益（B01）。

另一方面，在具體的法規調整方面，政府部門也為因應兩岸互動，而系統性地修改相關法規，以配合情勢發展。

在配合因應的法規/條文層面，如在協議簽署前後，就其內容所涉之事務而進行的法規修正範圍頗為廣泛，例如雙方為實踐雙方投資保障，政府機關就兩岸人民關係條例相關條文進行大幅度修正，包括第69條「大陸地區人民在台灣地區取得社地或移轉不動產物權許可辦法」、73條「大陸地區人民來台投資許可辦法」、「大陸地區投資人來台從事證券投資與期貨交易管理辦法」、「大陸地區投資人得委任證券投資信託事業、證券投資顧問事業、信託業與證券經紀商辦理證券投資，並應遵守相關規範」。尤其第73條係98年7月由經濟部制定，完全是這四年來兩岸互動方式轉變之後，針對開放陸資來台所訂定的新法律規範等（B01）。

雖然政府部門對於兩岸協議的簽署過程，已有制度化運作模式，然而，還是無法避免官僚組織經常出現的部門利益優先的「本位主義」考量，尤其兩岸關係越形密切後，許多部門已察覺到許多長年難解的問題癥結在於大陸的合作與否，加強與大陸相關對口部門橫向聯繫溝通，不僅有助於解決諸多兩岸治理所衍生的問題，亦可提供部門對外宣傳的績效。

政府部門之間雖加強橫向聯繫溝通了，但也發現以往涉及兩岸互動所產生諸多難以解決的問題，在這四年中因為兩岸建立制度化溝通管道，而大有進展。例如，共同打擊犯罪協議簽署後，電話詐騙電話大幅減少，就是因為雙方制度化的合作互動，有效遏止兩岸犯罪集團在兩地的分工作業模式。這種現象使得某些部門認為，許多問題的解決仍需要透過大陸方面的資源來解決，因此基於部門利益的本位主義考量，常會爭相與大陸對口單位進行合作。如此一來，反而會在我方內部行政部門之間造成矛盾與歧見。聽說大陸方面也有這種情況。以ECFA為例，最近媒體的一篇報導已經可以看出這種現象已經逐漸浮上檯面。這篇報導引述政府部門人士的談話表示，國貿局在ECFA後續協商過程中已難扮演主導性角色，因為各相關部門在涉及自身利益時都希望大陸方面能遵循我方條件，而不願有所退讓，怕被與自身業務有關的產業施加壓力。但協商是一個整體的過程，也是「給與取」的策略運用，不可能

我方一吋不讓，盡要對方不斷開放我方產品進入大陸市場，這種情況造成後續協商難有進展（B01）。

兩岸治理既具有「多元治理」的特質，即意謂除政府部門外，亦涵蓋許多非政府行為體的參與，因此除政府部門依循建制改變行為外，非政府行為體亦復如是，方能有效解決建制所欲因應之問題，以及達成預期之目標。

以目前國內產業與企業界對ECFA的反應與作為來看，仍完全是利益層面的考量，而未由ECFA最重要的規範意義：「正常化」與「自由化」去思考該協議的意涵，以致於在調整行為的進程上並未跟上步伐，這就像前國安會秘書長蘇起說的，台灣的產業和企業在FTA上，都想要TA（貿易協議），卻不想要F（自由化）（B03）。

參、ECFA的成效

ECFA的成效可以由三個層次來觀察，亦即產出、結果與影響三方面。產出與結果部分，上述討論已大致提出說明。以下將就影響方面提出說明。

基本上，ECFA既是框架性協議，就意謂其整體效應仍需視後續協商完成後，方能有所定論。早收清單方面的效益雖是可以肯定的，但不能僅以該清單作為評估ECFA整體影響的標的。

ECFA的成效可分為三部份，第一部份在於早收清單的具體經貿增加效益。第二部份在於ECFA的眾多服務業開放項目的未來性與隱性效益。第三部份在於ECFA所建構的兩岸經合會等常態溝通管道，所減少的兩岸經貿磨擦。所以單從早收清單的具體經貿增加收益來評估則失之偏頗（C01）。

ECFA的後續協商仍在進行中，目前只有早收清單是比較具體可觀察的事項，大體而言，對於台灣納入清單的產業的確有助益（A02）。

ECFA實施以來，以早收清單項目而言對南部經濟的助益並非具有絕對因素，但卻在媒體大量訴求下，高度的正面影響南部人對支持兩岸交流的態度（C01）。

要想達成ECFA的目標之一，維持台灣經濟自主性，就必須進入區域經濟整合的範圍，但大陸方面的態度與立場將是難以掌握的變數，且區域國家之間的經濟競爭趨勢日益明顯，台灣是否有足夠籌碼與實力因應，都有待觀察。因此，要透過ECFA單一協議來達成此目標，仍充滿不確定性。

但要能維持台灣經濟自主性，就必須能做到「雞蛋不放在同一籃子裡」，換句話說，就是能夠與其他區域國家簽署自由貿易協定，這也是當初簽署ECFA的重要目標。但這涉及大陸的態度與立場，大陸向來壓縮台灣國際參與，包括政治、經濟，甚至是一般民間組織，亦復如此。以台灣想要與其他國家簽署FTA這等重大國際互

動事件，大陸方面彈性處理的空間十分有限。另一方面，各國洽簽FTA都涉及經貿利益取捨之間的衡量，這是硬碰硬的現實情況，會使內部壓力升高。未來台灣與其他相關國家協商FTA，如涉及相對籌碼不足而被迫讓步的情況，國內民意是否能夠接受，這些都是在提升台灣經濟自主性所必須考量的問題。單靠一個ECFA難以達成提升經濟自主性的目標（A02）。

ECFA對於台灣內部的經濟影響成效，並不只是侷限於北部，南部也同樣受到ECFA所衍生事務之影響，而有正面的效益。

ECFA 之後影響南部經濟的主要因素，並非是早收清單項目，而是大陸觀光客與直航所產生的商機。以及因 ECFA 早收清單對台灣電影配額未予以限制，所產生的影視投資與衍生的都市行銷商機。簡單來說，ECFA 實施以來，對南部經濟有重大正面影響，但屬於建構在 ECFA 下的兩岸經合會組織，以繼續開放大陸觀光客與自由行範圍、增加直航班機、化解非關稅貿易障礙、建立兩岸貿易檢驗加速通關的標準（C01）。

至於ECFA的簽署與推動，是否會真正改變台灣內部對大陸的觀點，甚至進一步增加台灣對大陸的認同；達成大陸方面所期待促進台灣對大陸認同的目標，仍充滿不確定性。換言之，亦即由利益轉化為認同，是否具有必然性，仍有待觀察。事實上，越多的互動，或許越可能凸顯彼此的差異。

近年來兩岸交流互動越多，雙方感性認知越多，但不一定都是朝正面方向發展。以近期中港之間的蝗蟲與螞蟻事件，就可以看出來即使香港回歸多年，兩地民眾之間的隔閡仍深。再者，從社會學的角度來看，互動反而會突顯認同的差異(例如許多台灣人是在出國或與其他國家的人接觸時才會發現認同的問題)，進而促使群體積極實現自我認同。因此，大陸當然希望透過 ECFA 更緊密的經貿聯結，進而促使台灣的認同朝向大陸所期待的方向；但如果屆時香港的經驗在台灣出現，或是大陸無法維持過去四年所營造的善意氛圍，ECFA 的成效就很難說（A02）。

南部人對大陸的觀點逐漸有積極正面的改變，隨著兩岸資訊的正常流通，各種接觸的頻繁增加，以及政黨競爭惡意抹黑的次數與抹黑程度的緩和，在兩岸經濟水準的逐漸拉近的狀況下，蔑視、仇視與抵制的態度會逐漸轉變（C01）。

第四節 綜合分析

本研究目的在於透過ECFA此一個案，進一步探討影響治理的變數，並深入瞭解兩岸協議之制度治理層面的運作，以嘗試結合理論與政策實務。本章在前述一至

三節部份，分別以所蒐集有關ECFA之大量文件、報導、官方（包括台灣與大陸）談話、重要事件動態等資料，以過程追蹤法的方式，依照時序發展，深度描述ECFA的創立過程。另一方面，也以深度訪談法就研究分析架構所提出影響協議治理之變數提出分析與探討。由於前述資料篇幅頗多，為能更清楚呈現本章之論述要旨，以下將整合前述兩種研究方法所蒐整之資料，以及本研究問題與分析架構之變數，提出如次分析。

壹、影響變數

一、問題因素方面

（一）問題結構

綜合上述資料顯示，兩岸層次方面，雙方對於創立ECFA所欲解決之經貿問題本身，並未有重大歧異。換言之，問題結構因素對於雙方進行合作並未形成負面效應，且建立ECFA對雙方都有一定程度，但不見得相等的利益²⁰⁰，所差異者主要還是在於經濟利益與政治利益之間的區隔。我方著眼於長期的經濟利益考量，大陸方面則多訴求情感層面的「讓利」，以期藉由實質利益轉化台灣內部對大陸的觀感，最終目標則是增進認同。兩者在此議題的目標，大致呈現如圖所示現象

²⁰⁰大陸商務部副部長姜增偉表示，隨著兩岸實踐雙向三通，兩岸交流合作不斷深入，兩岸經貿依存度越來越強，在這種情況下，雙方有必要建立制度化經濟合作機制，而且迫在眉睫。台灣需要 ECFA，大陸也需要 ECFA，台灣的需要是多方面，大陸的需要也是多方面的。經濟日報，2010 年 3 月 14 日。

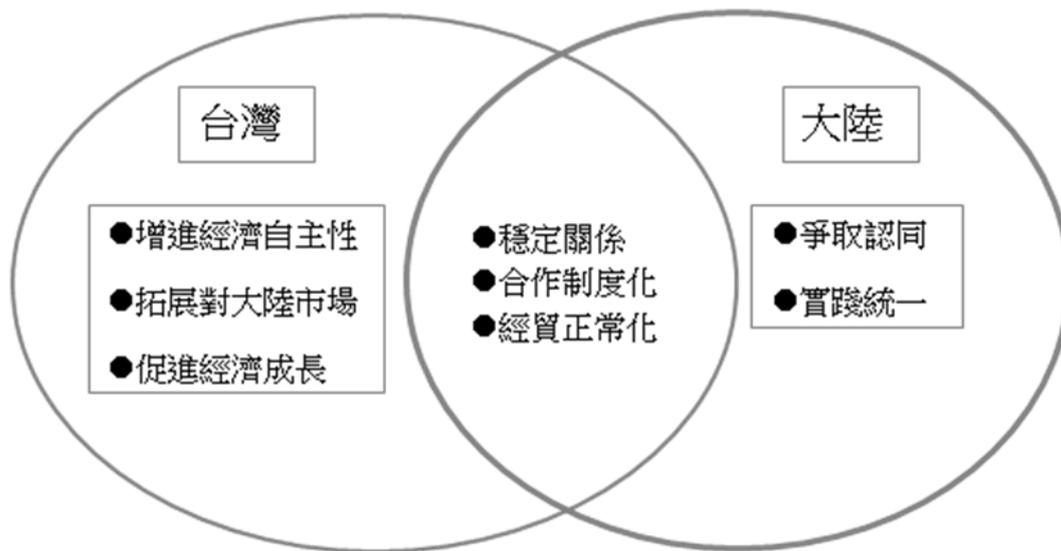


圖4-1 兩岸在ECFA之目標與共同利益

資料來源：作者自繪

然而，在國內層次，該問題結構則顯複雜且惡性，以ECFA所涉之主要行動者而言，包括執政黨、在野黨、企業等三方，其利益歧異程度不同。在執政黨方面，希望透過此一協議達成促進經濟成長，加入區域經濟組織，擴展大陸市場的目標。在野黨方面，則是透過各種政治動員，包括強化ECFA政治矮化，經濟崩潰的負面效應，並訴諸公投、遊行、抗議等活動，希望達到政治利益²⁰¹。企業界方面，因中國大陸是台灣最大最重要之出口國，能與大陸簽署類似FTA之經濟合作協議，除可協助台灣產品在大陸市場面對主要對手，如韓國、東協等國家之競爭壓力外，亦可吸引外資來台投資，以及讓台灣與區域經濟接軌，擴大產業發展空間。但另一方面，不同產業，如農業與傳統產業，卻極易受到衝擊。因此，不同行動者對ECFA有不同利益。以光譜而言，大致呈現下列立場。

²⁰¹民進黨主席蔡英文 2010 年 11 月競選新北市市長時表示，五都選舉若贏，一定廢除 ECFA。聯合報，2010 年 11 月 1 日。

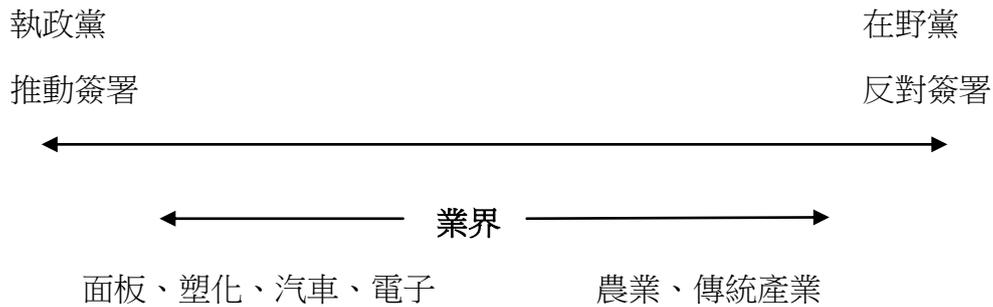


圖4-2 國內對ECFA之立場光譜

資料來源：作者自繪

(二) 公共關注

民眾的關注程度決定問題的能見度，以及對政府採取因應作為的壓力。由上述ECFA的過程描述，以及訪談資料顯示，ECFA是一個「由上而下」的政策議題，亦即它是由政府部門，尤其領導人所發動的政策議題，因此社會大眾初始對其關注程度並不高。這由前述創立過程所引用的民調數字大致可看出此現象，但隨著反對黨的政治動員後，該議題逐漸受到關注，惟民眾多是關注，而非理解該議題，顯示相關訊息傳播管道紛雜，且清晰程度不足，常流於「信者恆信，不信者恆不信」的極端二分現象，使得ECFA支持與反對程度，始終相距不大。因此，政府部門處理該議題之壓力主要是來自於行政領導階層，而非公眾的關注。但為爭取社會大眾的支持，政府部門還是透過「政策行銷」的方式密切向民眾溝通，希望爭取多數民意的支持，建立ECFA的合法性。

二、行動者之間的關係

(一) 權力關係

兩岸物質權力的巨大差距，是兩岸關係長期發展後所形成的結構，依新現實論者的觀點，權力大者在國際合作過程中居於主導地位，分配整體利益外，甚至會透過提供公共財，來促使合作進行。惟依據前述資料顯示，台灣在ECFA議題的提出、協商過程，以及實質內容方面都掌握了主導權。在一定程度上，馬英九把握了兩岸長期呈現衝突、對峙態勢後的緩和期，以及大陸亟欲在兩岸關係上「求穩」的心態，

而使其在兩岸關係的進程上擁有頗大的主導權。因此，權力在兩岸之間呈現某種程度的相互建構，而非純然的客觀對比。事實上，權力變項對國際合作理論的影響存在其複雜性，從早期Robert Dahl所界定的，由一個行為體控制另一行為體做他不想做的事的單一類型，再到Susan Strange提出包括安全、生產、金融與知識等四種結構面向的權力，說明權力直接作用（power to）結構性的不足，必須從權力施加影響（power over）的關係角度予以補充說明國家權力的多重面向。另一方面，近來有些學者嘗試更進一步由相互建構的角度來探討權力運用方式，從一種透過權力運作的方式，「是特定行為的互動或社會的建構關係（interactions of specific actors or social relations of constitution）」的維度；和另一種社會關係特性的「直接或擴散（direct or diffuse）」的維度進行分類，意圖由物質因素以外，探討權力的相互建構面向。這種兩岸之間的物質與建構權力，可粗略圖示如次

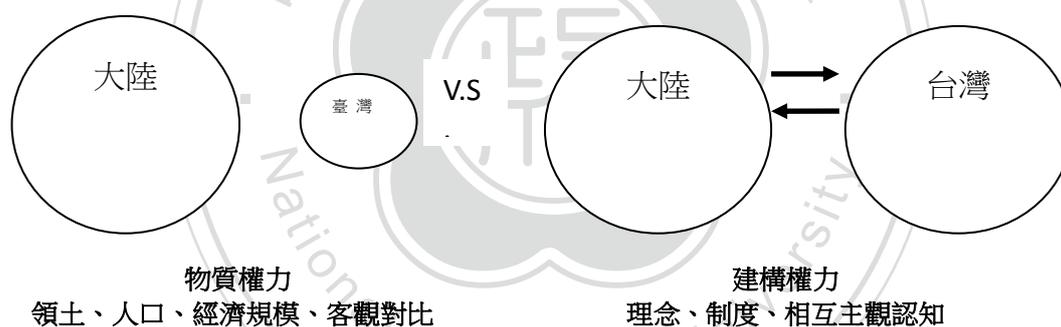


圖4-3 兩岸權力結構的主客觀面向

資料來源：作者自繪

這種相互建構的權力認知，以及客觀的「權力不對稱」現象，成為推動ECFA過程的權力因素特色，大陸方面企圖以優勢的經濟實力，凸顯對台的善意；我方則認清此結構情勢，有意透過承認此一現實狀況，逐步轉化此種結構劣勢²⁰²。

（二）認同關係

²⁰²陸委會主委賴幸媛表示，ECFA的簽署是會具有「兩岸特色」，而這「兩岸特色」就是兩岸經濟規模與實力的不平衡。聯合報，2012年5月16日。

認同因素對於建制治理有重要影響力，新自由制度主義認為透過建制所發展的共同認知將有助於治理成效；認知主義，尤其是強認知主義，更認為國際建制的建立不僅影響國家的利益，也建構了國家的認同。就強認知主義來看，國際建制是國際政治的必要特徵，而國家認同和認知仰賴國際建制，並將國際建制的形成與維繫和早先所建立的認同予以連結。因此，強認知主義強調制度化合作對於行為體認同的影響。由前述訪談資料顯示，受訪者一致認為認同因素不僅影響ECFA的創立，也是未來後續實際執行工作與發展進程的關鍵所在；而大陸的長期目標即是希望透過該協議的建立所產生的密切互動與利益傳送，達成轉化台灣內部認同的效益。至於認同對於ECFA後續執行與進程之影響，除了它將決定台灣內部是否要進入所謂以中國大陸為主體的區域經濟發展圈外，主要也是在於認同問題所衍生出的相互信賴或信任，對於ECFA這種未具正式協議形式，以及牽涉重大利益之協議極為重要。誠如前述受訪者所提與，兩岸協議的遵守與否多是仰賴彼此的「誠意」，而這誠意歸根究底還是在於對彼此的認知，如感覺對方為敵時，自然會對後續協議的執行與推動產生阻礙。這種認同因素對於合作的影響，可圖示如次：

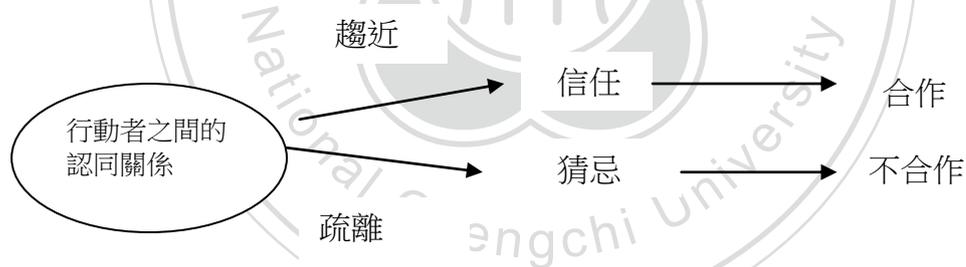


圖4-4 認同因素對合作之影響

資料來源：作者自繪

三、協商過程

規則的分歧與協商成本是影響協商過程的重要因素，規則的分歧主要是在行動者之間呈現「權力不對稱的」的談判結構中最为明顯；而協商成本則涉及政府部門行政協調溝通的成本。由前述資料顯示，我方官員在協商過程中，以及對社會內部論述ECFA政策時均強調兩岸經濟規模的巨大差異，導致兩方對於因應衝擊的能力有所不同，自然雙方所需承擔的責任本應有所差異，否則「一體適用」的情況下，除協商將難以為繼之外，更易引起我內部的疑慮。是以，「規則的分歧」不僅是協商

策略的運用，也是對內政策論述的基礎。此種現象可圖示如次：

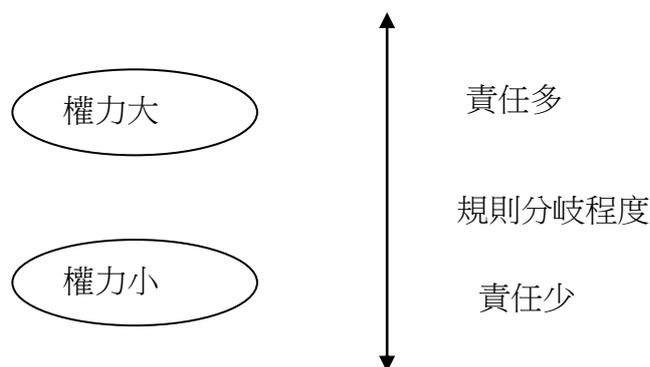


圖4-5 行動者權力對比與規則分歧程度之關連性

資料來源：作者自繪

至於協商成本部份，則是指創立建制所需耗費的成本。對政府部門而言，主要來自國內政府部門之間，以及與大陸相關業務部的協調溝通；對於社會而言，主要是相關因應措施之成本。依據前述資料顯示，ECFA是兩岸開啟協商以來（由1992年辜汪會談開始），涉及部門最多，內容最複雜的協議。以兩岸業務部門層級的溝通而言，除了四次正式協商外，雙方業務溝通共達22次之多，尤其在短短9個月的時間進行如此密集的溝通，自然十分耗費成本。另一方面，在國內業務部門之間的溝通而言，ECFA涉及接近16個部門的業務，而部門之間各有自身利益考量，以及面對利益團體的壓力，因此在協商過程中，如何取得內部共識的協調溝通成本亦十分高昂。在對外協調溝通方面，ECFA涉及的是產業的利益重分配，因此政府在推動的過程中，必須相對應提出因應措施，方能調和不同利益之間的衝突。例如，政府為因應ECFA協議對國內整體經濟情勢、產業發展，與勞工就業等影響，擬定包括產業調整支援方案、積極推動與主要貿易夥伴洽簽自由貿易協定（FTA）、運用相關產業輔導措施等²⁰³，經費部分，108年為期（總計10年），經費合計952億元。在這種協商成本極高的情況下，領導者的因素就變得十分關鍵，以下將就此因素再做說明。

四、國內制度

國際政治與國內政治相互影響與聯繫的現象，自有國家之始即已存在，例如傳

²⁰³ECFA 兩岸經濟合作架構協議官方網站，<http://www.ecfa.org.tw/index.aspx>，2012年4月22日檢索。

統現實主義的觀點，認為國際政治是國內政治的衍生，因此透過國內因素來解釋國際現象，此即所謂的「第一意象」(first image)。Peter Gourevitch(1978)在其著作「顛倒的第二意象」(The second image reversed)指出，以往多數探討國際政治與國內政治互動研究之目的多在瞭解後者變化對於前者的影響，其作用方式是單向的(國內→國際)，無法確實說明兩者之間的互動關係。是以，其採取反向說明國際政治亦為國內政治之因的模式，討論國際體系如何制約國內政治，國內結構又如何影響國家行為與國內社會，以利闡述兩者之間呈現雙向互動關係；而吾人在分析涉及兩層次的議題或事務時，應將兩者視為一體，方能完整理解真實情況。Keohane 與 Milner(1996)亦主張，國際制度勢必會重塑所涉國家內部決策，而政治制度又反映了決策者因應國際制度時的利益、偏好和政策反應。因此，國際制度對國內政治的影響不容忽視。以兩岸協議而言，協議的創立受到國內結構的影響，而一旦協議簽署後，又會影響到國內政治結構，此即協議的雙重性。由建制治理的角度觀之，吾人所關注的焦點在於協議的要素，包括相關的規範、原則、目標與決策程序，能夠塑造國內政策制定過程與實際執行運作的程度。誠如前述對於建制目標層次的闡述，此部分即所謂結果(outcome)層次，著重於行動者內部因應建制規範所產生的行為改變，以及與其他行為者之間互動的轉變。一個有成效的建制將可以促使行動者改變其行為，而在缺乏這種建制或該建制被其他建制安排所替代時，情況就會產生變化。是以，在結果層次的建制成效可以由其能否成功執行，得到遵約並繼續維持的角度來加以衡量(Young,1989)。

前述理論部份，以「強國家」與「弱國家」的粗略分類來說明國內政治制度的分治程度，以及非國家行為體影響政策的管道與力量。由ECFA創立過程與訪談資料顯示，台灣「行政—立法」分治的政治制度，的確使在野黨可透過國會力量進行制衡，且國內對於立法部門在兩岸協議中所扮演的角色有多元化意見，如部份觀點認為，兩岸協議之簽署程序必須強化立法監督，以利建立合法性。在非國家行為體，尤其是利益團體參與部份，在ECFA個案中顯示，產業團體的龐大影響力，不僅有正式管道可以向政府部門與領導層級提供意見外，亦可透過輿論方式傳播自身產業

利益的重要性，意圖由外而內對政府形成壓力²⁰⁴。

五、建制設計

學界對國際建制研究，由以往的「國際建制」是否重要的爭論，逐漸轉向「制度設計」的面向。就理性制度設計的角度來看，降低合作的交易成本，增進協調溝通的效率才是設計的主要目的。但任何制度的設計不能脫離所處的時空環境，以及相關規範與理念，誠如錢穆（1996）所言「研究制度必須明白制度被後有一套思想與精神之存在，一項制度之創建，必先有創建這項制度之思想與精神」。換言之，建制的設計不純然是理性層面的考量，亦有理念層面的因素。由前述資料顯示，ECFA制度設計其實頗多部份是依循雙方所不斷提出的規範性原則來加以制定，例如「先易後難」、「快、易、少」等原則性宣示，使得雙方採取「框架性」制度設計模式，亦即透過初步架構的建立，將雙方的互動導入一種「多回合、重複賽局」的局勢，使雙方在利益分配上還有後續不斷進行互動的機會，而非像「單次賽局」，在利益分配方面易陷入尖銳化與僵局化，而使整體協議推動進程曠日費時。就此角度而言，框架性協議的形式的確有助於協議創立的進程；誠如受訪者所言

ECFA的條文設計形式涉及當初的推動過程是否有充分的時間來加以考量，如果不是用這種框架性協議的模式，像趕鴨子上架一樣地推動，現在可能還簽署不了(A02)。

這種框架性協議，以及對重要承諾事項的模糊以對，趨向於一種「非正式」形式的協議。由正面角度來看，可以使雙方有足夠的彈性空間來處理彼此可能的利益衝突，進而提高合作的意願與執行。但由制度設計的配套措施來看，這種設計模式無論是在監督、制裁、遵約檢驗等機制方面均付之闕如，未來在實際執行與遵約方面，可能正如受訪者所言，純粹要看雙方的「誠意」，而缺乏「拘束力」。

²⁰⁴經濟部部長施顏祥表示，其從未聽過鋼鐵業會納入早收清單範圍內，許多外界提與的清單項目產業，均是由媒體中得知，「看來是有個別業者對外放話，爭取利益」。聯合報，2010年2月4日。

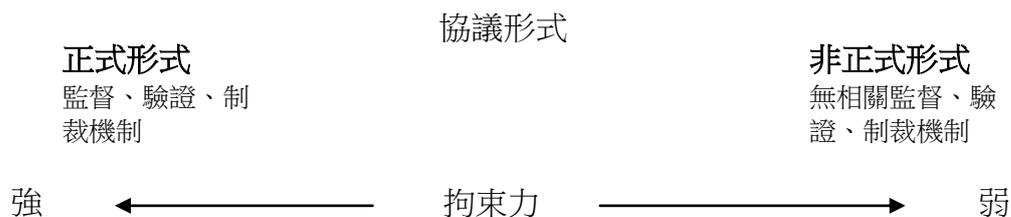
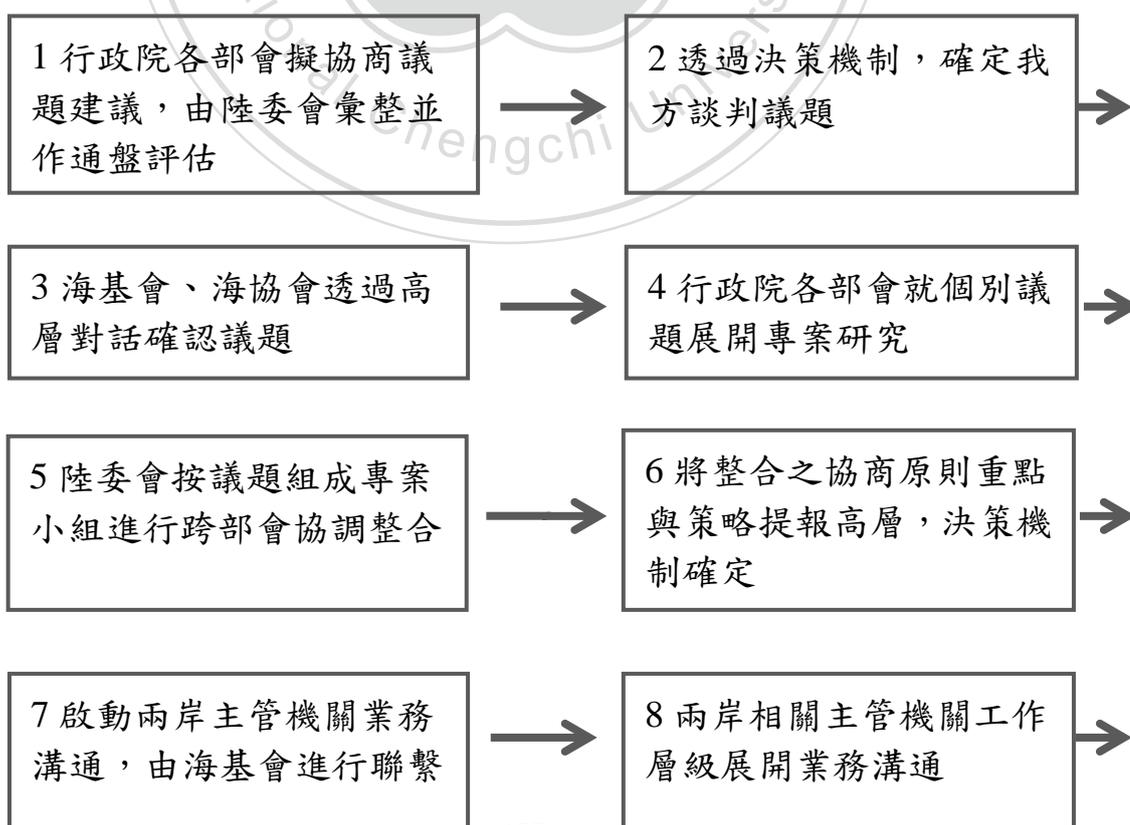


圖4-5 協議形式與拘束力之關連性

資料來源：作者自繪

貳、執行層面

前述訪談資料顯示，在ECFA執行層面上，無論是兩岸層次與國內層次，均改變以往雙方對彼此，以及各自內部的協調溝通模式。以國內層次而言，透過如ECFA此類協議，讓政府部門的平行溝通聯繫能更加制度化，除了可以降低溝通成本外，亦可透過此一平台，強化「政府一體」的共同意識，避免在兩岸治理上呈現「各自為政」的情況。在兩岸層次方面，則藉由推動簽署協議的過程，以及後續執行工作，促進兩岸各自部門工作層級的溝通協調，亦有助於提昇處理兩岸交流互動所衍生議題之效率。相關運作過程可以圖示如次：



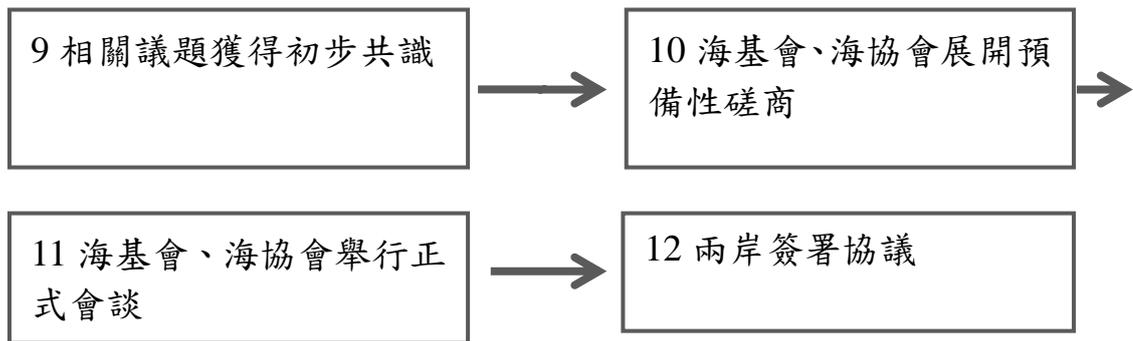


圖 4-7 政府部門處理兩岸協議之流程

資料來源：作者自繪

然而，兩岸工作層級的溝通增加後，固然促進了兩岸治理的效率，但官僚組織的本位主義與部門利益的考量，亦可能成為「只求與陸方達成共識，不顧政府部門整體利益與策略」的負面效應。

參、成效分析

前述第二章理論探討部份，曾就評估建制成效的準則提出闡述，並說明本研究採取嚴謹度、執行、遵約，以及達成預期目標程度等準則，並綜合前述資料與相關論證來評估ECFA迄今的成效。以下將說明如次：

一、產出層面

亦即前述的治理架構而言，ECFA既採取框架性模式，其在嚴謹度方面，自然有所不足，既無拘束力，具體化程度亦低，例如除了對後續展開協商項目設定具體時間表外，第一章第二條「合作措施」部份，「逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅障礙」、「逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施」等條文，對雙方全面完成降稅之時間並無具體規定。另在拘束力方面，其未有制裁性措施，亦無具權威的治理機構，經合會的性質並非正式組織，反而更像是意見溝通交換的平台，而無太多的實質權力。其次，在遵約的驗證機制

上，ECFA條文中也無相關規定，其中原因應在於雙方既未具體化相關承諾之進程，自然也就沒有建立遵約驗證機制的必要。然而，在衡諸雙方經濟相對規模與台灣產業發展後，這種「多步到位」的寬鬆性協議條文設計或許是台灣現階段唯一可以採行的策略，以避免在兩岸經貿限制尚未完全鬆綁之前，如採取一步到位的FTA模式，可能對國內產業的巨大衝擊。

二、結果層面

該層次著重於行動者內部因應建制規範所產生的行為改變，以及與其他行為者之間互動的轉變。一個有成效的建制將可以促使行動者改變其行為，具體呈現出該建制存在與否所產生的行為變化。以往國際建制的學者多將這種行為改變作為成效主要研究對象，因其具體可見，較易測量。以國際環境建制的京都條約為例，一個國家在減排碳方面的遵守情況是具體可見，且易由統計數字來加以衡量。以ECFA而言，其為經濟性協議，主要規範在於兩岸經貿互動的正常化與自由化，並且設置相關機構與程序予以實踐。首先，在遵約行為方面，主要集中在對早收清單降稅項目的實施，依據雙方降稅項目的進程來看，2011年1月早收清單項目生效之後，2012年1月起絕大多數早收清單項目已降為零關稅。基本上，符合雙方的預期。在後續協商期程上，雙方均遵約而行，在ECFA簽署半年後，陸續展開相關協議。

另一方面，就兩岸治理層面的行為改變來看，在兩岸層次方面，雙方透過具公權力官方之常態性互動，除可體現政治意涵外，更重要的是，降低雙方溝通交易成本，並且透過訊息交換與解釋，可以使彼此對所欲處理之問題的知識狀況有更深入且完整的瞭解，有助於兩岸事務的治理。其次，工作層級的聯繫溝通機制的建立，除可有效且即時交換所預處理問題之訊息外，對於彼此各自內部制度的規範、法令規定、部門運作、決策程序等，均有進一步深入的理解。

在國內層次方面，對於政府部門而言，兩岸協議對於整合政府部門的橫向溝通聯繫機制與運作方面的確有所助益，最重要的是，透過該機制的運作使得政府部門內部對於兩岸事務可以達成一定程度的共識，避免「各自為政，一盤散沙」的情況。雖然前述訪談中，受訪者曾表示，兩岸治理的運作仍避免不了部門主義與機關利益

的考量，但整體而言協議對於兩岸治理的利明顯大於弊。

再者，政府為因應經貿正常化與自由化規範所進行的制度調適行為，主要是積極推動「因應貿易自由化產業調整支援方案」，協助可能受衝擊之產業、企業與勞工升級轉型，提昇競爭力。該政策之主要內容分為振興輔導、體質調整、損害救濟等項目。在振興輔導方面，包括輔導產業升級轉型、提供中小企業融資信用保證、協助中小企業群組發展、協助拓展外銷市場；體質調整方面，包括輔導產業升級轉型、提供廠房與設備更新低利融資、就業安全協助；在損害救濟方面，則包括協助產業轉換業種與產品、協助轉業再就業。最後，政府也建立風險管理機制，包括：強化大陸商品進口監測機制、透過協商建立兩岸貿易救濟制度等。

最後，要特別提出的是，因建制而改變行為的不僅是政府部門而已，在多元治理的架構下，非政府行為體亦扮演重要角色，需依循建制之規範、原則、規定來改變行為。但依ECFA實施至今的情況來看，非政府行為體，尤其是產業與企業，主要仍是由利益層面來看待ECFA，而少有由規範面，亦即兩岸經貿「正常化」與「自由化」來看待ECFA，以及改變自身的行為。

三、影響分析

前述 ECFA 效益部份作一初步的說明。但由上述訪談資料可知，ECFA 的成效可分為三部份，第一部份在於早收清單的具體經貿增加效益。第二部份在於 ECFA 的眾多服務業開放項目的未來性與隱性效益。第三部份在於 ECFA 所建構的兩岸經合會等常態溝通管道，所減少的兩岸經貿磨擦。所以單從早收清單的經貿效益來看 ECFA 的整體效益，除時機太早外，亦失之片面。換言之，ECFA 的整體效應必須要等後續協商，包括貨品與服務貿易項目協商結束後，方能真正看出其實際成果。依據中華經濟研究所有關 ECFA 影響評估報告指出，兩岸簽署 ECFA 將促使台灣的實質 GDP 上升 1.65~1.72%、總出口量上升 4.87 %~4.99%、總進口量上升 6.95%~7.07%、貿易條件均改善 1.4%、社會福利增加 77.1 億~77.7 億美元、貿易餘額增加 17.6 億~17.8 億美元。至於就業影響方面，台灣總就業人數可望增加 25.7~26.3 萬人。以目前政府所公佈之相關數據來看，尚未達成此一目標，尤其提昇經濟自主性之目標，必須在加速與區域經濟融合的成果的基礎上，方能有效達成。但目前台灣與區域國家洽談 FTA 的進程仍有待努力，大陸方面的態度與作為仍是未來進程的一大變數。

另一方面，兩岸產業的競爭態勢日趨明顯，未來 ECFA 成效仍需視雙方利益的歧異程度對合作的影響，如利益歧異過大時，合作成效自然會降低，自然會影響 ECFA 的成效。誠如受訪者所提出

政府在 ECFA 簽署時，也同步推動「搭橋專案」，逐步從促進兩岸產業由交流轉為實質合作。事實上，ECFA 的概念是產業競爭，而非是產業合作。尤其是以農業為最顯明的競爭關係。製造業所建立的兩岸生產鏈，原本就是緊密的合作關係，但其並非是早收清單的開放項目，也不因未納入減免關稅則會降低生產鏈的連結性。如工具機業則是現階段兩岸互補合作的項目，眾多開放的化學品則處於兩岸競爭關係。在電影與金融業等兩岸現階段具有互補性的服務業，短期是合作，長期還是免不了要成為競爭的關係。簡言之，未來的 ECFA 開放項目，大多數是存在激烈的競爭關係，少數是存在互補性的產業合作關係，但長期而言還是會轉變成為競爭關係（C01）。



第五章 結論

兩岸關係歷經60餘年來的發展，在經濟、社會與文化上已有多元且複雜的變化，不僅深刻影響到兩岸彼此的互動，各自內部相關事務的運作，亦對區域與國際整體情勢有所影響。兩岸關係既是如此重要，除了政治定位等高階敏感議題外，關鍵還是在於攸關民眾實質權益之事務的治理，以及達到善治的目標。過去兩岸關係發展與互動都是以「統治」的觀點來思考與運作彼此涉及對方事務的行為。在「統治觀」的思考下，兩岸互動上是為達到「爭正統」的統治權目的，因此即使兩岸民間互動頻繁，但官方仍會以國家為治理主體，而排除非國家行為體的參與，成為以「國家為中心」的單一層次治理。但隨著全球化與風險社會的來臨，使得兩岸關係趨於複雜化與困難化，兩岸互動的優先性，已不再是統獨這類高階政治議題，而是兩岸政府與民間社會之間的複雜與多元化的公共性議題（宋國誠，2008）；另一方面，參與兩岸治理的主體已不再是國家單一行為體，而是涵蓋利益團體、民眾與非政府組織等行為者的「多層次治理」。兩岸在公共事務層面的治理成效不僅是影響未來兩岸關係發展的關鍵面向，也是雙方，尤其是台灣推動兩岸政策的正當性基礎。誠如吳秀光與石冀忻（2009）指出，兩岸之間有「變」與「不變」，並形成兩岸關係的新結構，而使得居於其中的行動者必須面臨不同的策略選擇。兩岸2008年以來的情勢改變，就是雙方在新局勢下的策略選擇，由此而生的互動與治理，自然成為焦點所在。

理解到兩岸治理的重要性後，要如何研究治理呢？本研究認為兩岸所簽署之協議，由形成、協商到執行的過程，即是兩岸治理的具體呈現與落實。尤其2008年以來，兩岸協商管道邁向制度化後，雙方協商議題的務實化與利益化，無論在質與量、深廣度，以及對社會和政府行政部門運作的影響，均非以往兩岸協商所簽署之協議所能比擬。因此，本研究以2008年6月恢復兩岸制度化協商為研究範圍，並以ECFA此一對兩岸關係發展極具重要性，並對兩岸治理又極具代表性的協議，作為研究個案，以期深入理解治理的過程。

然而，檢視國內迄今有關協議之相關研究，多半以描述個別協議內容事件為

主，缺乏理論架構的分析，以致無法系統性探討協議治理層面外，亦難以在個案之間進行比較。有鑒於此，本研究以國際建制理論為基礎，藉由該領域目前相對成熟的發展，以期達成「從理論層面建立分析架構，以闡釋協議治理過程與評估其成效，以期對治理的實際運作層面提出改進之道」的目標。在此總體目標下，本研究目的的一方面是透過剖析國際建制理論的不同學說對建制運作過程與成效的論述邏輯，並整合建制成效理論所普遍採納的產出、結果與影響三層次，以及建制創立與執行階段，成為一兼具層次與階段性的研究架構，並據此分析ECFA的治理過程；另一方面亦透過過程追蹤、參與觀察與深度訪談等方法，以及蒐集多重來源之資料，針對ECFA協議此一個案的治理面向進行質化的實證研究。以過程追蹤法所「深描」的ECFA過程，有助於吾人理解該議題的背景系絡條件，以及雙方互動過程。就深度訪談所獲資料而言，就學者部份，提供了本研究不同的理論側重面向，以及相關理論應用在兩岸協議上的可能限制，並挖掘出更為細膩的觀察。就官員部份，本研究雖無法順利訪問到實際參與協商過程之重要部門人員，惟透過若干官員的訪談資料，有助於瞭解政府的思維方向，以及協議治理的實際運作情況。上述方法所獲得之資料，均提供協議治理之理論與實務相互印證與結合的機會。

在研究問題方面，本研究的核心問題包括 ECFA 如何創立與執行，相關變數如何影響 ECFA 協議治理，ECFA 制度治理層面如何運作，以及 ECFA 的治理成效為何等。本研究透過上述研究方法所蒐整之資料，分析討論 ECFA 的創立與執行過程，在變數影響的解釋方面，則依據研究架構提出相關變數，以利探討對 ECFA 創立與執行的影響。

第一節 研究發現

本論文旨在針對兩岸協議治理此一新興公共事務，試圖描述該事務之意涵、特性與過程，在這方面，透過一個建制治理的分析架構，對 ECFA 個案與訪談資料進行描述分析工作，並進一步指出其可能的成效。基本上，本論文發現協議治理有別於一般國內事務治理的特殊性，因為它除了涉及到更廣泛層面的治理運作外，亦可

觀察到權力、利益、意識形態（認同）、協商過程、建制設計、國內結構等變數在創立與執行階段之治理過程中的交錯影響，而顯得更為複雜與多元。正由於這樣的複雜性，往往使得兩岸治理更強調制度化的必要性與重要性，以期降低雙方互動的不確定性，使彼此的承諾更為可信，並具體落實以照顧民眾權益。因此，相信兩岸協議治理將是未來研究兩岸關係與新興公共事務的一個重要研究課題。

有關協議治理過程與成效的分析架構，已於第二章理論探討、第三章研究設計部分中給予充分的討論。在此將不再贅述詳細的討論結果。由於在第四章過程追蹤、參與觀察與訪談資料分析部分，是根據本論文所建立之架構進行討論，也據此在理論與實務之間提供了相互印證與思辨，故本論文的個案研究結果不僅對協議治理的分析架構提供充分的支持論據，相對地，這個分析架構也對ECFA個案內涵提供了一個更為深入的詮釋角度。準此而言，茲先將本論文透過訪談問題設計、訪談資料及對應發現，表列如次。接著，則就研究發現提出深入說明。



表5-1 訪談問題、訪談資料及研究發現對照表

訪談問題	訪談資料	研究發現
<p>一、您認為推動ECFA所要解決的兩岸經貿問題的性質為何？</p> <p>二、民意在ECFA推動過程中扮演何種角色？有沒有什麼樣的明顯轉變？</p> <p>三、意識形態或認同因素如何影響ECFA？</p>	<p>一、大陸主要考量政治層面利益，而台灣方面則想藉此達到兩岸經貿正常化後進一步長期實質性的深化；雙方不同的考量並不妨礙彼此在解決兩岸經貿問題的共同利益。</p> <p>二、對於合作所獲利益之考量，更接近一種相互建構的過程，而非利益達到均衡點後方進行合作。</p> <p>三、馬政府推動ECFA在國內引起「經濟安全困境」，涉及許多不同的政治及經濟利益；但歸根究底而言，絕大部分的憂慮還是來自於認同因素的影響。</p> <p>四、許多問題會因時間推移，而使原先之問題性質產生改變，社會內部會對舊問題產生新觀點，就如同一個學習過程。</p>	<p>一、問題結構必須區分層次探討，以ECFA而言，即呈現兩岸層次呈現非惡性問題之性質；但國內層次卻呈現「惡性」問題性質。</p> <p>二、問題的性質並非靜態不變，而是會隨時間移轉而有變化，這過程亦涉及訊息傳佈及學習。</p>
<p>兩岸領導人如何影響ECFA的推動</p>	<p>一、ECFA由提出、推動到最後落實簽署的過程，雙</p>	<p>一、領導人因素是ECFA創立的關鍵變數。</p>

	<p>方領導人的態度與立場是關鍵所在。他們透過彼此公開的喊話，作為一種相互溝通與互動的模式，他們的宣示不僅是講給對方聽，也是要給內部行政部門壓力。</p> <p>二、雙方領導人透過公開喊話的方式來確保彼此的承諾，並使自己的承諾予以「固定化」。</p>	<p>二、兩岸領導人扮演議程設定、政策定調、化解內部壓力及利益分配的角色。</p>
<p>一、兩岸之間的權力與利益關係的特質為何？</p> <p>二、權力及利益因素如何影響協商過程？</p>	<p>一、兩岸綜合國力相差甚遠，但以這四年多來的兩岸關係發展情勢來看，基本上台灣掌握了議題與雙方關係進展的主導權。</p> <p>二、權力不對稱的結構使權力大的一方在利益解釋及給予之間會有更大的彈性空間，而更可能願意配合權力小的一方。</p> <p>三、我高層領導人及相關部會人員不斷強調兩岸經濟規模的差異，在因應兩岸經貿正常化及自由化衝擊的承受能力方面，不能與大陸一視同仁。</p>	<p>一、「權力不對稱」關係並非絕對，而「權力不對稱」反而更有可能加速建制的創立。</p> <p>二、「規則的分歧」有助於「權力不對稱」的情境中促進協議創立。</p>

<p>一、 ECFA 協議與國際正式協議比較起來有哪些特質？</p> <p>二、 ECFA 協議條文的嚴謹度是否充分？如不充分的話，原因為何？</p> <p>三、 ECFA 條文設計如何影響後續的執行工作？</p>	<p>一、 以國際正式協議或條約的內容來看，ECFA 的框架性特質，的確在條文嚴謹度，以及法律拘束力上均有不足之處。</p> <p>二、 框架性協議的確有助於雙方在實質利益爭議上的妥協，也算是一種「緩兵之計」。</p> <p>三、 對於協議簽署後是否能真正落實執行，缺乏相對應的監督、制裁措施。</p>	<p>一、 協議條文採取彈性的制度設計，有助於推動協議創立的過程，但缺乏制裁性措施，屬於弱建制形式。</p> <p>二、 雙方是否確實遵守協議內容，缺乏實質的拘束力。</p>
<p>一、 ECFA 如何影響政府部門對兩岸事務的運作？</p> <p>二、 ECFA 對於兩岸治理的制度層面有何影響？</p> <p>三、 ECFA 治理的成效為何？</p>	<p>一、 透過推動簽署協議的過程，政府內部強化部門之間的橫向溝通協調，提昇整體意識。</p> <p>二、 雙方行政部門直接互動對於處理各項交流議題產生正面功能及效益。</p> <p>三、 ECFA 協議條文中即有設置聯繫點的規定，以利兩岸行政部門可直接聯繫溝通。</p>	<p>一、 ECFA 在制度治理層面已有初步成效，改善以往常見的部門之間各自為政的缺點。</p> <p>二、 兩岸透過直接互動聯繫，在相關配套措施的規劃即擬定上，更有效率且符合實際需要。</p> <p>三、 提昇執行協議之行政能力。</p>

資料來源：本研究

壹、協議的創立階段

本研究將協議治理視為一由創立、執行到影響的連續過程，在本研究問題之一，ECFA 如何創立方面，本研究發現 ECFA 的創立過程頗為複雜，以下就研究架構所

涉變數與對此階段之影響與結果，配合理論檢視提出說明。

一、問題結構變數方面

以本研究對建制成效的定義，亦即解決其創立所欲處理之問題的程度而言，突顯問題變數對建制形成的重要影響。綜合前述對問題結構變數的理論探討，大致可歸納出係以行為體之利益與偏好的分歧程度來作為判斷問題良善與否的依據，而具體的指標包括不調和、不對稱與累積的分歧所造成。其中不調和是造成問題惡化的主要來源，後兩者主要是增加問題解決的困難度。至於不調和係來自於行為體對於成本利益的計算完全偏頗，在某一具體行動中，不是偏向利益，就是偏向成本。就此內涵所推導出之假設包括，惡性問題將使成員難以達成有效的合作解決方法；其成立邏輯在於問題越惡化，就表示越有可能對所欲解決之問題採取不合作的次佳方案；而不合作的情況惡化，又將使成員難以有能力改善困境。要解決惡性化問題則需要透過提供誘因、與良善議題連結，以及高效能的解決問題系統等。另一方面，越惡化的問題，越需要工具型領導，而推動的權力掌握在引領者手上時，將更能推動建制的創立。本研究在探討ECFA問題結構變數方面發現包括，國內與兩岸的雙層次界定問題結構的特質，領導人因素是ECFA創立的關鍵因素，以及由學習角度來看問題結構的動態變化，以下分別闡述之。

(一) 兩岸與國內的雙層次面向

以ECFA的問題結構而言，必須由國內與兩岸的雙層次來探討，方能掌握全貌²⁰⁵。在兩岸層次方面，雙方經貿關係歷經長期互動，呈現「既競爭，又合作」的關係，並具有「經中有政，政中有經」的特性。因此，我方的目標係希望透過ECFA來達成經濟自主、拓展大陸市場，提昇台灣經濟發展的目標；陸方則希望透過ECFA達成提昇關鍵產業技術，強化台灣對大陸的經濟依賴，逐步使台灣內部因兩岸經濟合作所帶來的利益改變對大陸的觀感，進而達成型塑認同的目的。楊志誠(2011)就指出，大陸對ECFA議題並沒有經濟動機或經濟利益的思維；它純然是政治的動機與考量；其政策目標應該是「繞過『一國兩制』的政治主張與形式，創造『一國兩制』的實

²⁰⁵ Putnan (1988) 的雙層博弈理論對此議題提供詳細的論述。

質條件。由此可知，兩岸在ECFA的目標有所不同，但兩者在利益與偏好上卻非全然分歧，因雙方在維繫兩岸關係穩定發展，解決雙方經貿互動所存在之失衡現象，以及建立制度化機制方面，以降低交易成本，並提供可靠訊息方面，仍有共同利益。是以，在兩岸層次方面，ECFA的問題結構相對並非「惡性」問題；如以Young（1999）所提的協調性問題與協作性問題來區分，兩岸經貿問題較接近前者，雙方面對的是「共同避免的困境」（dilemmas of common aversion），意指行動者均認為必須接受或同意一系列的規則或慣例來協調彼此之間的政策，以避免雙方均不願見到的結果。

惟在國內層次方面，由前述對ECFA創立過程的描述，以及深度訪談資料發現，國內不同行為體，包括在野黨與部份利益團體，對於ECFA的利益與偏好與執政黨有涇渭分明的歧異，亦即「一方所得利益，即是另一方之成本」，使得問題呈現「不調和」的政治化惡性問題。再加上國內對於ECFA的相關影響與結果的論述與數據也存在兩極化的差異，一方認為ECFA將使台灣更加邊緣化，一方則認為透過ECFA將有助於台灣經濟轉型，並加入區域經濟整合。這種知識的不確定性與問題的政治性之間的交互作用，使問題更為棘手（intractability）。因此，問題結構因素的考量不能侷限於國家是單一行為體的假設，而將影響國家行為偏好與利益的國內因素均予抽離。有關國內行為體的利益與偏好部份，將於國內結構因素方面再作更進一步的探討。

（二）問題結構的動態變化

本研究發現，隨著政府部門的政策溝通與宣導後，民眾或利益團體對於ECFA的支持程度已有提昇，並逐步接受政府在此議題之政策論述，認為簽署ECFA協議有助於台灣經濟利益，並改變對ECFA所涉問題之看法。換言之，此一問題結構的惡化程度隨著這種學習過程逐漸減緩，而大幅降低簽署協議的難度。前述理論探討提與美國學派與挪威學派均對問題結構因素提出探討，惟其分類方式缺乏動態觀點，忽略問題結構在建制治理的不同階段會有不同的變化，而透過學習是有可能將「惡性」問題轉向良性問題。Young（1999）即主張，許多國際政治議程中的問題都是高度變動的，單獨或一啟發揮作用的若干力量，能夠並常會導致一些具體問題的特性產生實質變化，或者導致相關行為者對這些問題的看法產生轉變，進而使問題結構的

良善與否會隨著時間的推移而產生變化。由本研究結果資料顯示，兩岸治理中的問題結構是處在一個變化的過程中，這種變化不僅是意指一種問題結構會隨著時間變化而轉向另一種問題結構，也代表著，解決問題在不同的階段²⁰⁶，所面臨的情境亦不相同。因此，應當依據所欲解決之問題的不同階段，更細膩地劃分問題結構。

二、領導人因素是ECFA創立的關鍵變數

Young 與Osherenko(1993:18)指出，領導者的態度（Presence of leadership）以及政治意志（political will）是影響形成過程的重要變數。這種個人的領導，不同於所謂霸權國家的領導，其意謂個別領導者解決建制形成過程中集體行動問題的決心。Milner（1997）也認為，國內結構因素中的行政機構，無論是總統制下的總統，或是內閣制的總理，其為自身連任機會的最大化，因此必然關注兩項要素：總體經濟榮枯與支持自身的利益集團偏好。畢竟行政機構唯有確保總體經濟績效良好，才有可能持續掌握權力。

由第四章對ECFA創立過程分析發現，領導人因素實為ECFA創立的關鍵變數。兩岸經濟合作的倡議近二十年來均有學界或政治人物提倡（如前副總統蕭萬長於2000年期間曾提倡「兩岸共同市場」），但均無法付諸實踐。馬英九由競選期間提出該主張，到當選後的倡議，展現推動此協議的政治意志。另一方面，大陸領導人亦扮演關鍵性角色。例如，馬英九雖於2008年總統大選競選政見中即提出兩岸簽署經濟合作協議，但真正列入政策議程，也是在2008年12月胡六點內容中，明確回應馬英九所提出之經濟合作協議之政策，馬英九方於2009年2月提出ECFA的簽署期程。透過第四章對此變數的分析顯示，兩岸領導人在推動簽署ECFA過程中扮演多種類型的領導者角色。以馬英九而言，其扮演知識型領導、工具型領導與權力型領導的角色。在知識型領導方面，其特質在於產生一組新的理念，以型塑涉及協議創立過程中參與者的觀點；工具型領導，則是將知識型領導所產生的新理念予以擴展，並將新理念排入政治議程；權力型領導則運用權力資源，如威脅或誘因來影響參與者接受自

²⁰⁶最明顯的例子就是 ECFA 正式簽署後，原先極力反對該協議，並強調未來執政後將廢除的在野黨；也不再視 ECFA 為全然負面的影響，而是表達出「雖不滿意，但可接受」的立場，強調不會廢除 ECFA 協議。原先兩黨之間完全由無交集的利益與偏好，而逐步有交集之處。

身的理念。馬英九自2008年以來，不斷闡述台灣必須「開放」的概念，以有別於過去所謂「鎖國」的政策，透過這種理念的傳達，型塑內部參與者與民眾的觀點。至於工具型領導，則展現在馬英九將此協議的簽署列入施政優先考量。因此，整體而言，馬英九透過對外釋放簽署該協議有其必要性之訊息，以爭取支持；透過展現推動簽署的企圖心與決心的決心，使官僚部門明瞭該政策的優先性，並納入政策議題中，避免機關因目標分歧，而採取虛應故事的心態。另一方面，也唯有領導者決心的展現，方能使協商成本甚高的協議，有完成簽署的可能性。

大陸領導階層則是透過公開宣示，不僅是對兩岸雙方政策方向的試探與互動，期間更是對內部官僚部門數次喊話，以化解內部的壓力與利益分配問題，促使ECFA的創立可以維持進程²⁰⁷。因此，雙方領導人都是透過政策立場的明確宣示，設定政府部門的利益偏好，避免部門之間因本位主義之利益考量，對協議進程形成阻礙。總之，在ECFA創立階段，雙方法策均為「由上而下」模式，領導人不僅作為協議的啟動者，同時也是協議推動進展的設定者。

三、協商過程中，「規則分歧」有助於在「權力不對稱」的情境下促進協議創立

本研究發現，在協商過程中，如果欲解決的問題明顯存在成員之間權力不對稱的情況時，規則的分化可以提昇創立建制的可能性。兩岸權力結構相差懸殊，已是不可逆轉的趨勢。依照新現實主義論的觀點，霸權會主導建制的創立與運作；新自由主義雖認為建制不會因霸權的衰退而消失，但也承認霸權在建制創立過程中的主導性。惟檢視ECFA創立過程顯示，「規則的分歧」的變數的確在兩岸協商ECFA過程中起到作用，在「權力不對稱」的結構限制下，我方仍能爭取到一定程度的利益。事實上，我方無論領導高層、業務部門主管除了公開對外發言，甚至在協商過程中，我方代表人員均反覆強調兩岸在經濟規模上的不對等情況，必須在應承擔的影響方面有所區分，否則作為相對弱勢的我方，將「未蒙其利，先受其害」。以農產品為例，我方多次表達不進一步開放農產品進口的立場，並以雙方人口規模與對農產品需求的差距，作為論述的基礎，意圖透過「共同承擔，但依角色不同而承擔不同責

²⁰⁷相關官員表示，大陸關切的兩岸經貿正常化的問題，台灣方面雖建議策略性彈性處理，但最後仍需兩岸最高領導人以談話的方式政治解決。中央通訊社，2010年2月28日。

任」的概念，爭取最大利益。

四、「權力不對稱」關係並非絕對，而「權力不對稱」反而有可能加速建制的創立。

本研究結果發現，兩岸協商的「不對稱權力」的結構並非絕對，亦即並非權力相對大的一方，就在創立過程中佔據主導地位。以第四章對ECFA創立過程的深入描述中可以發現，台灣因處於絕佳的「戰略機遇期」，自2008年重啟協商後，在協商議題的選擇與過程上，均有頗大的主導權。這也顯示了行動者的權力對比有相互主觀（intersubjective）的面向，亦即「建構性權力」，其主要源自於彼此對權力對比的認知，而非是純然的物質性與客觀性。

其次，誠如Young（1999）指出，在「權力不對稱」的談判中，有時作為談判主體的一方，其行為變化與對於解決問題很關鍵，而其他行為者亦很在乎時，那麼即使相對弱勢的行為者，也可以推動與完成艱困的協商。換言之，在協商議題上的權力對比與協商結果並非是絕對正比的關係，在「非對稱關係」中所運用的談判槓桿時常會和物質條件上的不對稱關係直接有所聯繫。如對談判議題的成立與否具有關鍵影響力，那麼它就可能超越物質條件的限制，而爭取更多的籌碼與主導。

最後，本研究發現，當談判的兩方權力十分不對稱時，或許更可能創造妥協的空間。推測其原因可能是強勢的一方不需擔憂弱勢的一方會對其造成威脅，換言之，其具有更多的安全感，而使強勢的一方更關注「絕對利益」，而非「相對利益」。再者，亦可能是強勢的一方因有更充足的資源，可以在利益的衡量上更著重於長期的利益，而願在短期的利益上給予弱勢的一方更多空間。誠如Kalfagianni與Pattberg（2011）指出，國際建制的影響必須要區分時序，亦即所謂「第一序影響」（first order impact）與「第二序影響」（second order impact），方能真正理解行為體在創立建制時的利益考量。前者係指建制成立後立即可得的利益，主要是基於理性計算的考量，例如以降低交易成本與獲得實質利益作為首要考量；後者則是需一段時間後方能顯現出的影響，其著重於更廣泛的社會、政治與經濟層面的影響，並且希望達成結構性和認知性的成效。因此，有些行為體會以「第一序影響」為創立建制的動機，有些行為體則會著重於「第二序影響」，追求長期的目標。

貳、制度治理層面

一、治理架構採取彈性的制度設計，有助於推動協議創立進程，但缺乏制裁性措施，屬於弱建制形式。

本研究結果發現，我方推動 ECFA 主要是為因應「東協加一」正式實施的衝擊，而有簽署時間的壓力，因此在協議的形式上採取所謂「弱制度」的設計，以利短時間能順利簽署該協議。另一方面，採取框架性協議的模式，是為緩和內部反對聲音，而在政策論述上強調框架性協議僅是開端，重點仍在後續貨品、服務、爭端解決與投資保障等協議。另一方面，也像是博弈理論中的「重複賽局」的運用，亦即雙方都知道談判並未結束，賽局還會持續進行，因此雙方在談判上都可以有迴旋的空間，而不會在立場與利益計算上過於強硬。

就制度設計的理論層面而言，蘇長和（2000）指出，不同的問題情境對於遵約的動力有不同的影響，面對協調性問題，所謂習俗（conventional）的國際建制，每個行為者都會心甘情願遵約，而每個行為者在他人遵守這些慣例時亦心甘情願接受這些慣例。在協作問題下，由於在行為者之間存在背叛問題，因此為了達成合作，國際建制必須制定懲罰、禁止、強制的規定，而成為所謂規約性國際建制。換言之，規約性建制的制度化程度相對較慣例性建制來得高，也意味更強的法律約束力（legal binding）。依此標準來檢視 ECFA，該協議在設置如秘書處之類的輔助性實體機構、系統性監督查核遵約，以及對應的制裁措施等，現階段均無明確規定。Xinyuan Dai（2007）將這類缺乏執行權威與實施資源的建制，稱為弱式國際制度（weak international institution）。

一般而言，行為者在選擇建立機制解決問題時，如果將監督審查措施予以明確化與制度化，即意味成員之間有較大的合作決心和較強的可信承諾。然而，許多國際建制在形式上仍選擇弱式的安排？究其原因，不外乎「不必要」與「作不到」兩個理由。就前者而言，意味著一些國際問題無須透過建立強式建制即可解決，因此無需透過相關監督、懲罰與實體機構來保證承諾的旅行。就後者而言，則意指建立機制的時空環境並不具備建立強式國際機制的條件，所以建立弱式國際建制是一次佳選擇。進一步而言，選擇建制的強制力程度與問題性質、承諾可信度、成員特

性與國內結構有關²⁰⁸。在一定條件下，如行為體之間的承諾均具可信度，就無需依賴組織的監督、審核與違約懲罰措施方能獲得。以問題性質而言，在協調型問題的情境中，行為體之間的利益不存在本質的衝突，但由於缺乏一管理的準則，使得一方追求自利之行為會損害另一方利益。因此，只要該管理機制能建立起來，就有助於行為體在實現自我利益最大化的同時，亦不阻礙其他行為體的最大利益，亦即達成「雙贏」效果；這種準則性的國際建制就無需建立輔助執行的組織實體，和促進履約的監督、懲罰措施。另一方面，如果行為者在遵約過程中無需付出龐大成本與努力，例如一國做出的國際承諾與該國現行的政策相符，自然會遵約而行²⁰⁹。換言之，即時制度未具備強制與監督措施或機制，行為者亦無動機去實施建制所禁行之事。在作不到的情況下，主要是強式國際制度的建立需要付出巨大的成本（如政策調整）與政治決心，需更長的協商過程與複雜的批准程序；很多時候行為者之間的互動與所處之環境並不具備建立強式國際制度的條件。例如，不同的行為者對於同一問題有不同的認知，或甚至有巨大的落差，在這種認知難以取得基本一致的情況下，很難建立強式制度，即使建立起來也缺乏持續性。

綜合而言，這種弱建制的形式有助於雙方能擱置爭議，保持彈性，迅速達成簽署的目的；但由此衍生的情形是協議中所載明的規範與原則並非雙方協商的目標。是以，雙方對於基本價值與規範並未透過協議創立過程充分內化，而創造與維繫一種遵約的承諾感；未來能否確實遵守協議內容，僅能靠對方所謂善意與體諒的政治抽象概念，缺乏實質的拘束力。

二、ECFA協議在制度治理層面已有初步成效

本研究發現，透過ECFA協議的運作，我政府部門在兩岸治理的制度治理層面方面已有成效。兩岸協議有助於形成水平的政策協調制度。過去兩岸治理在政策決策過程中，經常出現的現象是職能不清、權責不明、互相推諉、部門分割以及各自為政等現象；而橫向層面的政策協調制度不但能夠明確各部門的職責，亦可推動各部門之間的協調和溝通，增強以整體為重的意識。在這種協調制度下，各部門專司其

²⁰⁸劉建偉，「淺議弱式國際制度：以防擴散安全倡議為例」，國際政治研究季刊，2011年第1期

²⁰⁹Ronald Mitchell(2006)指出，美蘇在冷戰時期對於核武擴散的高度遵約行為，是因為兩國只是將各自內部已規劃之政策付諸文字而已，並非重新調整政策。

職、分工合作、共同協調與達成共識，以利因應協議的談判與執行。

其次，任何協議條文要能在簽署國的內部實現，就不可能是在真空的環境下進行，它必然需要一個或數個權責機關予以推動執行。Simmons（1998）透過分析大量國際環境協議的執行研究發現後指出，許多環境協議的執行成效不佳係源自於簽署國內部的行政或技術能力不足，使得渠等對於協議條文的執行是有心無力。Jacobson與Weiss（1995, 1997）在比較九個國家在十年間對五項國際環境協議的遵約成效後指出，行政能力是一項關鍵變數。一國的行政能力包括權責部門是由學有專精的人所組成，擁有充足的財政資源，合宜的國內法令規則/權威，具備相對應的政策調適作為，以及建立充分知曉相關訊息的途徑（access）。一旦缺乏這些行政能力，簽署國落實協議條文的工作必然無法達到當初簽署協議的目的。在配合因應的法規/條文層面，如在協議簽署前後，就其內容所涉之事務而進行的法規修正範圍頗為廣泛，例如雙方為實踐雙方投資保障，政府機關就兩岸人民關係條例相關條文進行大幅度修正，包括第69條「大陸地區人民在台灣地區取得社地或移轉不動產物權許可辦法」、73條「大陸地區人民來台投資許可辦法」、「大陸地區投資人來台從事證券投資與期貨交易管理辦法」、「大陸地區投資人得委任證券投資信託事業、證券投資顧問事業、信託業與證券經紀商辦理證券投資，並應遵守相關規範」。尤其第73條係98年7月由經濟部制定，完全是這四年來兩岸互動方式轉變之後，針對開放陸資來台所訂定的新法律規範等。

第二節 政策建議

本研究試圖檢驗所建立之研究架構的適用性與解釋性，是一種以檢驗為導的「政策研究」取向，在檢驗架構的適用性後，本研究將就政策面向提出若干建議。事實上，根據前述的研究結論與分析討論結果，兩岸治理實係台灣未來所需面對的新興公共管理議題，它所涉及層面之廣，對台灣未來發展的重要性，以及過程的複雜性（包括政治面、利益多元化層面與意識形態面），都需要理論與政策實務的結合。是以，兩岸治理本身並非目的，而是為了因應環境的變化，以達到提昇國家競

爭力，促進民眾權益的，維護兩岸關係穩定發展的目標。再者，兩岸治理的過程也是台灣內部民主治理的具體實踐與補充機制，如能透過此一內部頗具分歧議題的治理過程，而使行政、立法與公民社會三者之間的關係更為緊密，並透過學習使這三者能尋求更有效的互動，各自利益與偏好的調整，以及在規範層面的制度化遵循等，均有助於提昇台灣民主機制運作的效能。以下就本研究之發現提出幾點實務建議：

壹、推動後續協議建議

一、強化相關策略操作，有效轉變問題結構之性質。

前述研究發現與討論中，提出ECFA的問題結構雙層次現象，主要還是在於國內層次對協商議題的兩極化觀點與利益偏好的分歧，使該協議所涉問題成為惡性問題，並導致推動簽署協議的過程主要在處理與因應內部的反對意見，而無法在與對岸協商過程中更靈活運用相關策略。誠然，透過研究者的實際參與觀察，內部的利益與偏好的分歧，或許在一定程度上可以成為談判者的籌碼，在協商過程中創造某些優勢²¹⁰；但長期以往，並非提昇兩岸治理的有效途徑。是以，政府行政部門在推動簽署兩岸協議過程中，應採取相關策略來轉化問題結構性質，使惡性問題可以朝良性問題發展。以2011年10月所簽署的兩岸核能安全協議為例，該協議從我方提出到兩岸正式簽署，僅歷經半年左右時間。該議題能迅速在國內達成共識，主要癥結在於政府有效將此議題與2011年3月日本地震所引發的核能安全危機議題連結，顯示政府部門為強化該協商議題的正當性與急迫性，而改變問題結構性質，將所欲解決之議題與更惡性之問題連結，形成「兩害相權取其輕」的效果，以利爭取支持。因此，雖然簽署過程中，仍有部份雜音，但基本上國內在兩簽署核能安全議題上有頗高的共識；也促成兩岸在此議題上迅速完成協議之簽署。至於政府部門在推動ECFA的過程中，主軸亦採取此種策略，將ECFA與台灣進入區域經濟整合予以連結，並訴諸若無ECFA，台灣將被邊緣化的方式，爭取內部支持。未來政府在推動ECFA的後續

²¹⁰以研究者親身參與協商過程的觀察，我方談判人員在面對雙方利益衝突的情況時，多運用我國內因素作為談判策略，例如農產品開放問題，我方談判人員以台灣內部政治形勢對此議題的高度敏感性與衝突性作為不向陸方開放市場的理由。但陸方逐漸無法接受此一理由，認為各國對農產品開放均有內部反對力量，但此不能作為無法實施兩岸經貿交流正常化與自由化的理由。

協商，或是其他協議的創立過程中，可以靈活運用相關策略，並透過社會學習的方式，有效轉變問題的性質，以提昇治理的成效。尤其在大陸經濟發展日益強大，以及產業技術的持續提昇的情況下，兩岸經濟關係可能會由現有「既合作又競爭」的格局逐漸朝向「競爭大於合作」的情勢；如再加上國內民意對此種情勢產生負面認知時²¹¹，將使兩岸經貿議題之問題結構越顯複雜及難解，政府有必要對此種情勢即早規劃及因應。

二、充分運用我方優勢，爭取談判優勢。

前述研究發現與討論指出，「在權力不對稱的情況下，規則的分歧有助於協議創立」的假設基本上符合ECFA的協商過程的實際情況。以綜合國力來看，兩岸之間的差距在可預見的未來將會持續擴大，如依新現實主義論的觀點，霸權國家將會主導協議的創立與運作，以及實質利益的分配。但證諸兩岸2008年6月所簽署的16項協議，此種現象並不明顯，因為台灣掌握許多「軟實力」，例如核能安全協議方面，台灣由於在核能安全管理上有較大陸更為完善的技術與實際運作經驗，因此在協商過程中，可以作為談判的籌碼，力求主導協商過程與條文之擬訂。另一方面，兩岸長期互動交流過程中，在環境、經濟、金融、貿易、資訊、科技、運輸與文化變遷上所形成的軟權力，均可作為台灣在與大陸協商之優勢。依據研究者參與ECFA後續貨品貿易協商過程並觀察雙方互動之情形來看，我方在若干關鍵產業，如面板、汽車零件等，擁有較大陸方面更為進步的技術與管理實力，使得陸方在決定貨品市場開放項目方面，的確將此因素納入重要考量因素。是以，未來我方在協商策略擬定上，仍需仰賴「非對稱關係」下我方所能掌握之優勢，以利爭取更佳利益。

三、建構兩岸整合機制²¹²

²¹¹ 依據聯合報 2012 年 9 月 23 日所公佈之民意調查資料顯示，民眾對於兩岸經貿關係的看法逆轉，感覺兩岸經貿處於「競爭」局面的比率首次超越「互利」或「既競爭又互利」，三成八認為台灣與大陸呈現競爭狀態，二成九認為兩岸既競爭又互利，二成五認為兩岸經濟關係互利居多。這是該報自 2010 年以來進行「兩岸關係年度大調查」，每年定期追蹤台灣民眾對於兩岸關係之看法以來，首次出現此種現象，且相較於 2011 年所作之調查，民眾對兩岸經貿互動趨向競爭的增幅最明顯。http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/7382000.shtml#ixzz27pElbyU3。

²¹² 本建議之構想主要來自於楊志誠前揭文。

依據談判理論，談判可以分為競爭賽局的分配型談判與合作賽局的整合型談判。兩岸當局所主張的ECFA政策，儘管動機有所不同，但為達成政策目標所採取的方案都必須透過雙方的合作，建立穩定的關係架構，才符合雙方雙贏的局面。在此前提下，如何建立兩岸整合機制的談判就成為ECFA成敗的關鍵。整合型談判首要步驟在於透過交流，確認情境以建立彼此互信；接著則是基於互信，而提供各自的正確資料，以進一步探討相關議題的功能整合與資源互補。然後，雙方在根據整合功能將個別調整後的功能與定位，進行明確的任務分配與責任分攤；最後則依該功能與工作的配置結構，對預期的利益協商設定分配原則與準則。目前兩岸在ECFA協商中，已能作到雙方正確交換相關訊息²¹³，並且有意透過我方所擬定的「搭橋專案」，透過雙方產業的特性與功能進行整合。未來在整合任務的分配與責任分攤，以及相關配置結構方面，仍端賴雙方的互信程度。

四、落實「多層治理」運作，擴大非政府行為者的參與，提昇政策合法性

前述對於兩岸治理意涵與特質的探討中即明確指出，由於兩岸長期以來的「政冷經熱」的互動現象，反而使非政府行動者，包括企業、非政府組織，甚至一般民眾更易涉入兩岸交流，也使得參與治理的行動者更為多元化。袁鶴齡（2010）認為，兩岸治理同全球治理一樣，都缺乏一最高權威的「無政府狀態」，因此要有效達成兩岸治理的目標，就無法如國內治理一般能夠完全依靠政府的強制力來加以管制與執行。因此，在這樣的情勢背景下，兩岸治理已超越兩岸政府的能力範圍，需要由公、私部門之間的合作與協調來治理。另一方面，前述研究結果亦顯示，參與程度提昇與合法性的建立，是推動建制創立的正面因素。參與是在創立過程中的透明化運作與參與管道的建立，而利益相關者(stakeholders)的積極參與，將可加速創立過程的效率；至於合法性則是來自於決策程序的民主性，可以使得內部多元意見可以得到充分實踐，進而提昇協議的正當性。然而，由上述對ECFA創立過程的探討中，吾人可以看到許多企業十分積極爭取納入早收清單，不斷透過輿論的媒介，公開提出訴求，有意對政府相關部門施加壓力。不可諱言，這種情形在某種程度上已形成

²¹³例如攸關貨品開放的重要訊息：稅則號部份，兩岸相關部門的訊息交換管道十分通暢。

所謂「尋租」(rent-seeking)現象，也使得國內部份觀點始終對優勢利益團體的涉入與對政策的影響程度感到疑慮。未來政府在推動兩岸協議治理的過程中，應建立有效的制度化參與管道，讓多元意見有表達的機會；另一方面，在協議批准的程序中，亦應建立完善的法規與程序，以利提昇協議治理成效。

五、凝聚國內對兩岸關係定位的共識，使「認同」因素成為治理的正面因素。

前述理論探討與研究結果均顯示，認同因素對兩岸治理的重要性，誠如受訪者B所言，認同因素有多重要，只要看兩岸簽署ECFA的過程跟台灣要啟動TIFA的過程就知道，兩者均涉及實質利益的談判，大陸方面提供台灣的經濟利益可能要較美國來得好，但前者在國內引發兩極化意見，困難重重，但對後者卻幾乎沒有反對的意見，其中的癥結無非就是「認同」因素。為解決此非物質因素對兩岸治理的負面影響，未來政府可以從幾個面向來凝聚國內對兩岸關係定位的共識。首先，可以由擴大實質利益層面，使一般民眾亦可享受到兩岸治理所帶來的益處；降低對大陸的敵意與疑慮。其次，則是藉由前述的民主程序來凝聚國內共識。最後，則是堅守憲法的規範，馬英九近年來不斷強調以中華民國憲法架構，作為兩岸關係定位的依據，即是企圖透過憲法此一最高層次的根本大法，作為國內在定位議題上的最大公約數，避免兩極化的情勢持續惡化。

貳、制度治理層面

一、兩岸協議制度設計，應強化監督與管理機制。

前述研究結果指出，兩岸協議的制度設計較偏向所謂「弱制度」，在設置如秘書處之類的輔助性實體機構、系統性監督查核遵約，以及對應的制裁措施等，現階段均無明確規定。誠然，兩岸經貿互動在某種程度上並非所謂「零和遊戲」的協作問題，雙方並無強烈背約的動機與誘因。惟觀諸兩岸簽署之協議在監督管理機制上較無完善設計，多半是以建立聯繫點(focal point)方式為之，但缺乏相關配套措施。以前述新自由主義對建制功能的觀點而言，兩岸協議在聯繫點的建立上，的確達到提供可靠訊息及訊息交流的功能，但對於監督管理的實際運作仍有不足之處。

因此，以ECFA而言，它是兩岸雙方對貿易自由化與正常化的承諾，但是否確實履行協議內容，只能仰賴彼此對承諾的信守程度。至於ECFA的爭端解決、仲裁等問題，陸方為避免兩岸議題「國際化」，而希望均統一由經合會處理，惟我方認為經合會僅係一功能性組織，且依據WTO規定，爭端解決有一定的處理機制與準則，兩岸同為WTO成員，相關爭端解決不宜由經合會處理。未來兩岸在落實ECFA內容的監督，以及遭遇爭端的解決機制方面，應加強制度層面的設計，亦即透過一定程度的強制性力量，得以對兩岸各自行為進行約束；另一方面，則可設計誘因系統，引導協議所涉成員願意遵約。綜合而言，以兩岸關係發展的系絡來看，兩岸關係不能排除仍有一定程度的風險，為考量未來陸方仍否具體遵守承諾，似仍宜建立正式制度為佳。

二、提昇統籌ECFA協商單位之層級，以達整合之效。

就制度治理層面來看，要統籌如ECFA這種涉及龐大利益，以及諸多政府部門協調溝通之公共事務，必須要有一高層級的統籌單位，方能有效進行垂直與水平的政策協調溝通，並降低部門本位主義或各自利益考量，避免對協商策略與進程造成阻礙。ECFA協商過程中由國貿局作為統籌與主談單位，其實已呈現出層級與位階不夠，無法有效化解不同部門利益之隱憂。未來ECFA後續協商談判，有必要提升統籌單位之層級，以達到整合的功效。

第三節 未來研究之建議

本研究在地二章進行理論的闡釋，並依據第三章的研究架構就協議創立與執行所涉及的變數，對ECFA協議的治理與成效作一探討。尤其像ECFA這樣重要的個案，如能由對相關變數與過程的探索中得到一些有意義現象的訊息，不僅可以增進我們對協議治理的理解和運用程度，亦可引導研究者去發現某些現有理論中某些難以解釋之現象的原因。這也就是Eckstein (1975) 所稱的「關鍵的個案研究」(crucial case study)。是以，本研究以新自由制度主義、新現實主義與建構主義三種探討國際建制之理論為基礎，並就ECFA此一個案提出探討；試圖透過不同理論所建立的解釋邏輯，深入理解本研究主題：協議治理，以檢視上述三理論在ECFA的運用。

例如，就新自由制度主義而言，其假定制度是一組規範行為角色的正式與非正式，制約與塑造行為者的期望(Keohane 1989:3)。是以，行為者必須透過合作達成共同利益，而這是基於行為者是理性的，並藉由參與建制創立以促成長期利益的假定。但檢視ECFA的創立，顯然無法符合上述假定。由分析大陸與台灣的目標與利益觀之，雙方長期利益並不相同。我方的目標與利益是希望透過ECFA的簽署能達成鞏固經濟自主性、提升經濟發展、開拓大陸市場，以及加速與區域經濟連結。但大陸方面的目標與利益，是希望透過ECFA的簽署達成雙方更緊密的交流與交流，除將台灣吸納入其經濟發展範圍外，更透過經濟的物質利益，促成臺灣內部認同的轉化，進而達成統一的長期目標。是以，我方長期目標與利益的癥結在於是否要進入大陸所構築的經濟圈，著重於經濟物質利益；大陸著重於文化認同的利益。但雙方還是能在階段性利益接近的情勢下，成功簽署該協議。

就新現實主義而言，大國或強權對於建制的創立與維繫有主導權，建制成立的目的是在分配強權的權力。惟以ECFA的創立過程觀之，雖兩岸實力相差懸殊，但在推動的進程與實質議題內容方面，我方的主導權明顯高於大陸。受訪者之一，提出一有趣觀點，其認為就是因為兩岸經濟規模與整體實力相差懸殊，反而使得協議容易達成，因為強權的一方：中國大陸在長期政治利益與短期經濟利益之處理上更有彈性空間，使得雙方歧見很快獲得解決。是以，在兩岸ECFA協商過程中，權力的不對稱反而可能是促成雙方能迅速簽署協議的關鍵因素。另一方面，新現實主義假定國家是主要行動者，無政府是型塑國家偏好與行動的主要因素。但依ECFA個案來看，新現實主義的假定顯然不符合ECFA的情況。雖然ECFA的推動過程中，領導人與政府扮演重要角色，但並非唯一行動者，台灣的企業界亦扮演重要的角色，積極促進該協議之簽署。

就建構主義的觀點而言，其拒絕許多新現實主義的假定，而採取社會學途徑來分析建制，其以社會結構的系絡來闡釋如國際體系的權力分配等物質因素。因此，它認為無政府的邏輯是一種社會建構，而非不證自明；另一方面，它也拒絕有關國家是會透過合作以獲取明確利益最大化者的假定，反而是關注制度建立過程中認同與規範的形成與演進。

建構主義認為知識是建制創立的重要趨力，以ECFA推動進程觀之，在開始啟動正式協商前，雙方先個別委託學術機構，就兩岸經濟合作之效益與影響進行研究分析，之後則透過共組研究小組的方式，就可能的數據、問題與影響(正反面)進行討論與溝通，並發表公開報告；希望透過這種匯聚專家研究分析與溝通知識的方式，為ECFA的簽署建立合理性基礎。然而，由於專業知識的解讀角度不同，持反對立場者在同一議題上的數據與闡釋方式有很大的差異，往往形成各執一詞，毫無交集的困境²¹⁴。再加上ECFA議題複雜，牽涉範圍廣泛，社會大眾難以一窺全貌，使得ECFA在推動初期，更像是政府、持正面意見的學界與企業界的共同利益，但無法讓一般民眾有所感受。

以上簡單由國際建制理論三種不同學說的核心變數，權力、利益與知識來探討ECFA個案，即可發現既有理論在解釋上均有不足之處，亦凸顯ECFA此一個案的探討有其理論上的價值。

貳、未來研究之建議

本研究試圖結合「國際建制理論」與兩岸協議治理，而提出協議治理的研究架構，並以ECFA的創立與執行過程加以分析和闡述，目前國內尚無相關研究進行類似主題的探討。本論文雖在研究主題的選擇上具有一定程度的創新，但只能算是非常初步的研究經驗累積，此種方法是否能廣泛類推至不同的個案，也有待後續進行更多的研究來加以擴展。以下就未來研究方向提出建議如次。

一、進行多案例研究，以檢驗本研究架構的適用性

Yin (2009) 指出，在資源條件許可的情況下，研究者應選擇多案例的研究設計，即使只有兩個個案，仍有進行逐項複製的機會，如能分別由兩個個案中的得到的結論並相互印證，將比單一個案中得到的結論更具說服力，並很大程度上擴展的研究結果的類推性、適用性。換言之，透過兩個以上個案所進行的複製，將使研究結果的效度較單一個案研究提高。本研究限於時間與資源因素，而以ECFA協議的

²¹⁴以2010年4月日舉行之雙英辯論為例，民進黨主席蔡英文在辯論內容中就提與ECFA會造成的失業人口數字遠高於官方推測數字。

創立與執行過程為個案，因此所提出的研究結果僅能部分呈現在該個案的關係，尚無法對其他協議個案進行廣泛的推論。建議未來之研究工作，可依本研究已發展之架構為基礎，除了進行兩岸協議間之個案比較外，甚至可以將兩岸協議與台灣和不同國家所簽署之相似協議進行比較，檢驗兩岸治理的獨特性，相信透過不同個案的實證經驗，更能檢視論述的合理性與適用性，並累積豐富的研究結果，進而獲得更完整的兩岸治理理論全貌。

二、針對大陸內部在兩岸協議治理之運作情形，進行深入研究

本研究雖以兩岸治理為研究主題，惟在研究焦點上仍著重於台灣內部的治理過程。事實上，大陸內部，無論是領導階層、官僚體系、利益團體，乃至一般民眾對於 2008 年以來兩岸關係改善後所產生的兩岸治理新形勢，明顯有較以往不同的觀點與運作方式。例如，兩岸協議所涉事項日益廣泛及複雜後，對於大陸現有規範兩岸事務之法律框架所造成的影響，頗值深入研究。再者，官僚部門面對兩岸兩會制度化協商後，所產生之公權力直接互動的情況，勢必會較以往更為頻繁；這種情形對其治理兩岸互動之行為的改變，頗值進一步深入研究。由研究者實際參與協商的過程來看，大陸內部行政部門其實是處於相互競爭的情況，而對於事涉敏感政治議題的事項，不同的行政部門，亦有不同的態度及因應方式。另一方面，行政部門與利益團體之間的互動，亦值得深入研究。例如，在 ECFA 創立及執行過程中，大陸所涉企業的確對行政部門有頗大的影響力或牽制，使得陸方同樣面臨台灣內部所遭遇的企業團體施壓的情況。建議未來研究兩岸治理應可朝此方向深入研究。

參考文獻

- 王明國 (2003)。國際機制對國家行為的影響機制有效性的一種新的分析視角，**世界經濟與政治**，4月號
- (2006)。權力、合法性、國內政治與國際制度的有效性，**世界經濟與政治**，8月號
- (2011)。國際制度的有效性：現狀研究、路徑方法與理論批評，**歐洲研究**，4月號
- 遵約與國際制度的有效性：情投意合還是一廂情願 當代亞太 2011年第2期,第6-28頁。
- 王重陽 (2009)。「從比較法觀點看海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，**展望與探索** 第七卷第六期，6月。
- 艾明江、張永汀、葉迎 (2008)。「兩岸關係的新路徑選擇：和平發展中的兩岸多軌治理探究」，**世界經濟與政治論壇**，第5期
- 李 秘 (2010)。兩岸治理：兩岸和平發展的新動力機制，**台灣研究**，第1期
- 李俊緯 (2010)。陸客來臺消費分析與建議，**財團法人國家政策研究基金會國政評論**
- 李英明 (2001)。全球治理、認同多元與兩岸關係的新定位，**國家政策研究基金會國政研究報告**，4月29日。
- 周志懷 (2006)。大陸對台政策合兩岸關係的發展，**台灣研究季刊**，第1期
- 林享能 (2011)。兩岸農產品及食品安全合作之檢討與建議，**財團法人國家政策研究基金會國政評論**，6月11日
- 邱亞文、黃靜宜 (2010)。「海峽兩岸食品安全協議之成效評估」，**戰略安全研析**，第59期，3月。

- 門洪華（2000）。對西方國際機制理論主要流派的批評，**國際政治研究**，第1期。
- （2002）。合法性、有效性與局限性：評估國際機制作用的理論框架，**香港社會科學學報**
- 吳玉山（1995）。兩岸關係對台灣經濟成長模式的影響，**問題與研究月刊**，第34卷2期
- （1998）。三黨大陸政策的趨同：選民偏好的常態分配與選舉極大化策略，**理論與政策**，第47卷
- （2001）。兩岸關係中的中國意識與台灣意識，**中國事務**，4期，頁71-89
- （2003）。跨國關係與國內政治——比較政治與國際政治經濟學視野下的國際關係研究，**美國研究**，4月號
- （2009）。**全球公共問題與國際合作：一種制度的分析**。上海：上海人民出版社
- （2011）。從政策思維探討兩岸經濟合作架構協議的議題，**海峽評論** 第237期 頁37-42
- 于宏源（2007）。國際制度與政府決策轉型，**國際政治科學**，第1期，31-54頁。
- 中華經濟研究院。「**兩岸經濟合作架構協議之影響評估**」摘要說明，98年7月29日
- 曲博（2006）。國內政治、國際關係與國際政治經濟學研究，**國際政治研究**，4月號
- （2010）。因果機制與過程追蹤法，**世界經濟與政治**，第4期
- 江憶恩。簡論國際機制對國家行為的影響，**世界經濟與政治**，2002年12月號
- 吳秀光、石冀忻（2009）。「兩岸談判的雙層賽局分析」，羅明德等著，**重新檢視爭辯中的兩岸關係理論**，頁239-274，臺北：五南出版社
- 吳芝儀、李奉儒（譯）（2008）。**質的評鑑與研究**（M.Q Patton原著），臺北：濤石文化事業股份有限公司。

- 沈燦宏、袁鶴齡（2010）。國際合作框架的一種演化：整合制度結構和認知轉化的過程，**問題與研究月刊**，第49卷第1期
- 周海濤、李永賢，張蘊（譯）（2010）。**案例研究:設計與方法**（Robert K. Yin原著）。重慶大學出版社。
- 林祖嘉、譚瑾瑜（2010）。ECFA早期收穫清單及後ECFA時代之研析，**貿易調查叢刊**第12期，頁1-34
- 信 強（2008）。權力政治、制度建構與未來兩岸關係：一種制度主義的分析邏輯，**全球政治評論**，第21期，45-60。
- 姜鵬、董素華（譯）（2003）。《國際化和國內政治：導論》，**國際化與國內政治**（Robert Keohane、Helen Milner 編）。北京大學出版社。
- 胡少華、王紅纓（譯）（1992）。**國際政治理論**（Kenneth Waltz原著）。北京：中國人民公安大學出版社。
- 范世平（2009）。開放大陸觀光客來台對當前兩岸關係發展之研究，**展望與探索**，第7卷第1期，1月
- 唐永勝、徐棄郁（2004）。**尋求複雜的平衡—國際安全建制與主權國家的參與**，北京：世界知識出版社。
- 孫本初（2005）。**公共管理**，台北：智勝出版社
- 秦亞青（2005）。權力·制度·文化——國際政治學的三種體系理論，載秦亞青：**權力、制度、文化：國際關係理論與方法研究文集**。北京：北京大學出版社。
- 秦亞青（譯）（2000）。**國際政治的社會理論**（Alexander Wendt原著），上海人民出版社
- 袁正清（譯）（2001）。**國際社會中的國家利益**（Martha Finnemore原著），浙江人民出版社。
- 袁易（2003）。**中國遵循國際導彈建制的解析：一個社會建構論的觀點**。台北市：

五南圖書有限公司出版。

- 康仙鵬（2010）。兩岸治理：兩岸關係思維的檢視與突破，**台灣研究集刊**，第4期
- 張亞中（2003）。論兩岸治理，**問題與研究**，第42卷，第6期
- 郭承天（1996）。**國際組織與國際建制**。台北：時英出版社
- 陳向明（2002）。**質的研究方法與社會科學研究**，北京：教育科學出版社。
- 陳陸輝 耿曙 涂萍蘭 黃冠博（2009）。理性自利或感性認同？影響台灣民眾兩岸經貿立場因素的分析，**東吳政治學報**，第27卷第2期，頁 87-125
- 楊志誠（2011）。兩岸關係和平發展的契機—兩岸互信機制的建構，**研習論壇** 第2期，頁 23-40
- 賈烈英（2006）。國際制度的有效性：以聯合國為例，**國際政治科學**，第1期
- 廖坤榮（2009）。書評：Multi-level Governance〔多層次治理〕edited by Ian Bache and Matthew Flinders，**台灣民主季刊**，第6卷第2期，p.251-255。
- 齊皓（2009）。國際環境機制的差異性原因，**國際政治科學**，第2期
- 劉國深（2009）。試論和平發展背景下的兩岸共同治理，**台灣研究季刊**，第4期
- 蔡宏明（2009）。兩岸經濟合作架構協議重點研析，**貿易政策論叢**，第11期
- 鄭端耀（1997）。國際關係『新自由制度主義』理論之評析，**問題與研究**，第36卷12期，頁 1-23
- 蕭武桐、葉張繼、張力（2009）。中國建設海峽兩岸經濟區對金門馬祖經濟發展之影響。**策略評論**，第1期，頁 59-72.
- 蕭瑞麟（2008）。**不用數字的研究**，台北：培生教育出版。
- 隨新民（2004）。國際制度的合法性與有效性：新現實主義、新自由制度主義和建構主義三種範式比較，**學術探索**，第6期
- 薄 燕（2006）。全球環境治理的有效性，**外交評論**，第6期
- 羅德明、包宗和、吳玉山（2009）。**重新檢視爭辯中的兩岸關係理論**，臺北市：五

南圖書

蘇長和 (2003)。 **跨國關係與國內政治：導讀**。載於羅伯特·基歐漢、海倫·米爾納
編：《國際化與國內政治》(姜鵬、董素華譯)，北京大學出版社。

Andresen, Steinar and Wettestad, Jørgen. (1995) International Problem-Solving
Effectiveness: The Oslo Project Story so Far. **International Environmental
Affairs;7/2,127-49.**

------(2001).Why Comply? Social Learning and European Identity
Change,**International Organization, Vol.55, No 3**, Summer,

------(2007). **Compliance Theory : Compliance, Effectiveness, and Behavior Chan
ge in International Environmental Law** in Jutta Bruneet al, eds, Oxford H
andbook of International Environmental Law , Oxford University Press

------(2008). Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to
Evaluate and How to Evaluate It?"In Oran R.Young, Leslie A. King, & Heike
Schroeder (Eds.),**Institutions and Environmental Change: Principal Findings,
Applications, and Research Frontiers**(pp.79-114),Cambridge MA: MIT
Press.

Abbott, Kenneth W., R.O. Keohane, A. Moravcsik, A-M Slaughter & D. Snidal(2000). The
Concept of Legalization, **International Organization 54 (3)**, 401-419.

Abram Chayes and Antonia Handler Chayes(1995). **The New Sovereignty :Compliance
with International Regulatory Agreements**, Harvard University Press

Agni Kalfagianni & Philipp Pattberg (2011) . The Effectiveness of Transnational Rule :
Setting Organisations in Global Sustainability Politics—An Analytical
Framework, **Global Governance Working Paper No43**

Alexander George and Andrew Bennett (2001). **Case Studies and Theory Development in the Social Science**

Andresen, S. & J. Wettestad (2004). Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes. In A. Underdal & O. Young (Eds.), **Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies** (pp.49-69). Dordrecht: Kluwer Academic.

Andrew Cortell and James Davis (1996). How Do International Institutions Matter: The Domestic Impact of International Rules and Norms. **International Studies Quarterly, Vol.40**, 451—478

Andrew Hasen, Peter Mayer, and Volker Rittberger, (1997) **Theories of International Regimes**, London: Cambridge University Press

Andrew, Bennett (2002). Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages, in Detlef F. Sprinz & Yael Wolinsky (Eds), **Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods** (pp.27-64). University of Michigan Press.

Ausubel, J.H. & D.G. Victor. (1992). Verification of International Environmental Agreements, **Annual Review of Energy and Environment**, 17: 1-43.

Berkman, P.A. and Young, O.R. (2009). Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean. **Science and Government, vol. 324**, April 2009, 339-340.

Bernauer, Thomas (1995) The effect of international environmental institutions: how we might learn more. **International Organization 49**, 351-77

Bernd Siebenhüner (2003). **International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance. A Conceptual Framework**. Global Governance Working Paper No 8

- Brady, Henry E.(2010). Data-Set Observations versus Causal-Process Observations: The 2000 U.S. Presidential Election. In Henry E. Brady and David Collier(Eds.), **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**(pp.267-271), 2nd Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Breitmeier, H.,Young, O.R.,and Zurn, M.(2007). **Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database**.Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, England
- Collier, David (2011), Understanding Process Tracing, **Political Science and Politics, Vol. 44**, No. 4, 823-830, October, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1856702>
- Creswell, John W.(2003). **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. Second Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dai Xinyuan (2006) .The Conditional Nature of Democratic Compliance, **Journal of Conflict Resolution, Vol.50** (No.5) , October ,690-713
- Daniel W. Drezner(2003). **Locating the Proper Authorities** Michigan.University of Michigan Press
- De Vos, M., Janssen, P., Frantzi, S., Pattberg, P, Petersen, A, Biermann, F, Kok, M. (2010) .Formalizing knowledge on international environmental regimes for integrated assessment modelling. In D. A. Swayne, W. Yang, A. A. Voinov, A. Rizzoli & T. Filatova (Eds.), **Proceedings of the iEMSs Firth Biennial Meeting: International Congress on Environmental Modelling and Software** (iEMSs 2010). International Environmental Modelling and Software Society, Ottawa, Canada, July 2010.
- Ostrom, E.(1990). **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective**

Actions. Cambridge: Cambridge University Press.

Dimitrov, R. (2003). Knowledge, Power, and Interests in Environmental Regime Formation. **International Studies Quarterly**, 47 (1), 123-150.

Downs, George W. (2000). Constructing Effective Environmental Regimes, **Annual Review of Political Science**, 3 (1), 25-42.

Downs, George W David M. Rocke, and Peter N. Barsoom (1996). **Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?** International Organization, 50 (3): 379-406

Easton, David. (1965). **A Systems Analysis of Political Life.** New York, NY: John Wiley.

Edith Brown Weiss (2004). Rethinking Compliance with International Law. In Eyal Benvenisti & Moshe Hersh (Eds.), **The Impact of International Law on International Cooperation : Theoretical Perspectives** (pp.134-165), Cambridge University Press

Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, 14, 532-550.

Eleni Dellas, Philipp Pattberg, Jesper Berséus, Marcel Kok, Sofia Frantzi, Martine de Vos, Peter Janssen, Frank Biermann (2011). **Modelling Governance and Institutions for Global Sustainability Politics (ModelGIGS) : Theoretical Foundations and Conceptual Framework Report W11/005**

Fariborz Zelli (2008). **Regime Conflicts in Global Environmental Governance : A Framework for Analysis.** Global Governance Working Paper No 36, July

Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, & Fariborz Zelli (2007). **Fragmentation of Global Governance Architectures : The Case of Climate Policy.** Global Governance Working Paper No 34

- Frantzi, S., N.T. Carter & J.C. Lovett (2009) . Exploring discourses on international environmental regime effectiveness with Q methodology: A case study of the Mediterranean Action Plan,**Journal of Environmental Management**, 90 (1), 177-186.
- Gehring, T., & Oberthür, S. (2004). Exploring regime interaction: A framework of analysis. In A. Underdal & O. R. Young (Eds.), **Regime consequences: Methodological challenges and research strategies** (pp.247–269). Dordrecht: Kluwer.
- Gehring, T., & Oberthür, S. (2006). Comparative empirical analysis and ideal types of institutional interaction. In S. Oberthür & T. Gehring (Eds.), **Institutional interaction in global environmental governance. Synergy and conflict among international and EU policies** (pp. 307–371). Cambridge: MIT Press.
- Gehring, T., & Oberthür, S. (2008). Interplay: Exploring institutional interaction. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), **Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers** (pp. 187–223). Cambridge, MA: MIT Press.
- Gehring, T., & Oberthür, S. (2009). The causal mechanisms of interaction between international institutions.**European Journal of International Relations**,15, 125–156.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett (2005) .**Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA and London, England: MIT Press.
- Gerring, John and Rose McDermott. (2007) . An Experimental Template for Case-Study Research. **American Journal of Political Science** 51:3 (July), 688–701

- Gerring, John (2007a) .**Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, Peter M.(1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. **International Organization**, Vol.43:3, 377-403.
- Haas, Peter M., Robert O. Keohane, & Marc A. Levy, eds., (1993). **Institutions for the Earth**. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger (1997). **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hovi, Jon (2004). Causal Mechanisms and the Study of Regime Effectiveness. In Arild Underdal and Oran R. Young (Eds.), **Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies**(pp.71-87).Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz, & Arild Underdal (2003). The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and the Road Ahead. **Global Environmental Politics**, 3, 74-96.
- Hurrell, Andrew (2002) .**International Society and the Study of Regimes: A Reflective Approach**, in *Regime Theory and International Relation*, eds. Volker Rittberger and Peter Mayer, New York: Oxford University Press
- Jackson, Wendy L.(2011). **Integrating ecological impacts into evaluations of the effectiveness of environmental regimes: the example of CITES**
- Jacobson, Harold K. and Edith Brown Weiss.(1995). Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project. **Global Governance**, Vol 1, 119-148.
- Jeffrey Checkel(1999). Norms, Institutions and National Identity in Contemporary

Europe **International Studies Quarterly**, Vol.4 3, 83—114

Kal Raustiala and Anne-Marie Slaughter (2002). International Law, International Relations and Compliance, In Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons, (Eds). **Handbook of International Relations**(pp.538-558), S AGE Publications Ltd

Kal Raustiala(1997).Domestic institutions and International Regulatory Cooperation Comparative Responses to the Convention on Biological Diversity, **World Politics** 49.4 , 482-509

Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane, and Stephen Krasner (1998). International Organization and the Study of World Politics. **International Organization**, 52 (4): 645-685.

Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal(2003). **Why States Act Through Formal International Organizations**, in Paul F. Diehl, The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World Boulder, London: Lynne Rienner Publishers

Kenneth W.Abbott and Duncan Snidal (2000) ,**Hard and Soft Law in International Governance**, International Organization, Vol,54, No.3, Summer

Keohane, Robert O. (1984). **After Hegemony**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Keohane, Robert O., Peter M. Haas, and Marc A. Levy (1993). **The Effectiveness of International Environmental Institutions**. In Peter M. Haas, Robert. O. Keohane, and Marc A. Levy, eds., Institutions for the Earth. Cambridge, MA: The MIT Press.

King, Gary, Keohane, Robert O. and Verba, Sidney(1994), **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. (1994) . **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal (2001). **The Rational Design of International Institutions**. *International Organization*, 55 (4): 761-799.
- Krasner, Stephen D. (1982a). **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. *International Organization*, 36 (2): 185-205.
- Krasner, Stephen D. (1982b). **Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables**. *International Organization*, 36 (2): 497-510.
- Krasner, Stephen D. (1983). **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kütting, Gabriela.(2000). **Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements**. London, UK: Routledge.
- Levy, Marc A., Oran R. Young and Michael Zurn.(1994). **The Study of International Regimes**. Working Paper WP-94-113. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Lindemann, Stefan(2005). **Explaining success and failure in international river basin management – Lessons from Southern Africa**. The 6th Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community
- Lisa Martin (2009) . **Against Compliance**, <http://users.polisc.wisc.edu/irc/Martinpdf>
- Lisa Martin, Beth Simmons (1998) *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, **International Organization**, Vol.52, No.4, Autumn

M.L. Honkanen, K. von Moltke, M. Hisschemöller and others (1999) .**Report of the Concerted Action on the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Instituut voor Milieuvraagstukken/Institute for Environmental Studies

March, James G. and Johan P. Olsen (1989). **Rediscovering Institutions**. New York: The Free Press.

-----(1995). **Democratic Governance**. New York: The Free Press.

Martha Finnemore (1996) .**National Interests in International Society**, Ithaca N.Y.:Cornell University Press

Miles, Edward L., Arild Underdal, Steinar Andresen, Jorgen Wettestad, Jon Birger Skjaereth, & Elaine M. Carlin(Eds). **Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory With Evidence**. Cambridge, MA: MIT Press.

Mireia Tarradell(2007).**The Influence of International Bureaucracies in Global Environmental Politics: Results from an Expert Survey**. Global Governance Working Paper No 26.

Mitchell, Ronald B. (2003). **The Relative Effects of Environmental Regimes: A Qualitative Comparison of Four Acid Rain Protocols**. Paper presented at the 2003 International Studies Association Conference, Portland, Oregon.

-----(2003).International Environmental Agreements: A Survey of Their Features, Formation, and Effects. **Annual Review of Environment and Resources**. Volume 28,429-461.

-----(2004). A Quantitative Approach to Evaluating International Environmental Regimes. In Arild Underdal and Oran R. Young (Eds.), **Regime Consequences:**

Methodological Challenges and Research Strategies(pp.121-149). Dordrecht:
Kluwer Academic Publishers.

------(2004).**Methodological Challenges in Evaluating the Effects of Wildlife
Management Regimes**. Paper presented at the Christopher H. Browne Center
for International Politics, University of Pennsylvania. 4 March 2004.

Ostrom, Elinor.(1990). **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for
Collective Action**. New York, NY: Cambridge University Press.

Peter Gourevitch (1978) ,The Second Image Reversed: The International Sources of
Domestic Politics, **International Organization**, vol. **32**, no. 4,881-912

Peter Katzenstein (1976) .International Relations and Domestic Structures : Foreign
Economics Policies of Advanced Industrial States, **International Organizations**,
Vol.30, No.1, Winter,1-45

Przeworski, Adam (2004). Institutions Matter? **Government and Opposition**,**39 (4)**,
527-540.

Ragin, Charles C. (1987). **The Comparative Method**. Berkely/Los Angeles/London:
University of California Press.

Raustiala, Kal and David G. Victor (1998). Conclusions. In David G. Victor; Kal
Raustialaand Eugene B. Skolnikoff(Eds.),**The Implementation and
Effectiveness of International Environmental Commitments**(659-709).
Cambridge, MA: The MIT Press.

Regine Andersen (2006) . **Governing Agrobiodiversity: A Framework for Analysis of
Aggregate Effects of International Regimes**, Paper prepared for the IDGEC
Synthesis Conference, Bali, 6–9 December

Richard Perkins and Eric Neumayer (2007) .Implementing Multilateral Environmental

Agreements: An Analysis of EU Directives ,**Global Environmental Politics**,7:3,
August,13-41

Ringquist, Evan J. and Tatiana Kostadinova (2005). Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the 1985 Helsinki Protocol. **American Journal of Political Science**, **49 (1)**, 86-102.

Rittberger V. & M. Zürn. (1991) .Regime Theory: findings from the study of `East-West regimes. **Cooperation and Conflict** ,**26**, 165-183.

Robert Putnam(1988),Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, **International Organization**, vol. **42**, issue 3, 427-60

Rosendal, G. Kristin (2001). Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity. **Global Governance**, **7 (1)**, 95-117.

Ruggie, John G. (1982). **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International Organization*, 36 (2): 379-415.

Schelling, Thomas C. (1960). **The Strategy of Conflict**. New York/Oxford: Oxford University Press.

Seawright, Jason and John Gerring (2008) .Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options, **Political Research Quarterly**, 61, 294–308.

Sevasti-Eleni Vezirgiannidou (2009) .The Climate Change Regime Post-Kyoto:Why Compliance is Important and How to Achieve it,**Global Environmental Politics** **9:4**, November, 41-63

Siegfried, Tobias and Thomas Bernauer (2006). **Estimating the Performance of International Regulatory Regimes**. Zürich: ETH/Universität Zürich, CIS: CIS

Working Paper, 16/2006.

Simmons, Beth A. (2000). International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs. **American Political Science Review**, 99 (4), 819-835.

Skjærseth, J. B. (2006). Protecting the Northeast Atlantic: One Problem, Three Institutions. In S. Oberthür & T. Gehring (Eds.), **Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies** (pp103-125). Cambridge, MA: The MIT Press

Snidal, D. (1994). The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity, and Institutions, **Journal of Theoretical Politics** 6 (4), 449-472

Sprinz, Detlef F. and Carsten Helm (1999). The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept. **International Political Science Review**, Vol.20 (4), 359-369.

Sprinz, Detlef F. and Carsten Helm.(1999). The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept. **International Political Science Review**, Vol.20, 359-369.

Steinar Andresen a, Shardul Agrawala(2002). Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime. **Global Environmental Change**, Vol.12,41-51

Steinar Andresen and Jørgen Wettestad(2001). **Case studies of the effectiveness of international environmental regimes:Balancing textbook ideals and feasibility concerns** FNI Report 19

Stokke, O. S. (Ed.). (2001a). **Governing high seas fisheries: The interplay of global and regional regimes**.Oxford: Oxford University Press.

Stokke, Olav S. (forthcoming). **International Governance and Fisheries Management:**

Determining and Explaining the Effectiveness of International Regimes.

Lysaker: The Fridtjof Nansen Institute.

Stokke, Olav S. and D. Vidas (Eds.)(1996). **Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System** , Cambridge University Press.

Stokke, Olav S., ed., (2001). **Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes.** Oxford: Oxford University Press.

Stokke, Olav Schram and Clare Coffey (2003).Institutional Interaction in High Seas Fisheries Management, in Sebastian Oberthür(Ed.), **Institutional Interaction – How to Prevent Conflicts and Enhance Synergies Between International and European Environmental Institutions**, Project Report, Ecologic, shortly also available at www.ecologic.de/interaction.

Thomas Risse-Kappen (1991). Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, **World Politics, Vol.43**, No.4, July,479-512

Tora Skodvin and Steinar Andresen (2006) .Negotiating International Environmental Regimes Leadership Revisited ,**International Organization,Vol.61**,Fall, 821–40

Underdal, Arild (1992). The Concept of Regime Effectiveness. **Cooperation and Conflict, 27 (3)**, 227-240.

----- (1994). Progress in the Absence of Substantive Joint Decisions? Notes on the Dynamics of Regime Formation Processes. In Ted Hanisch(Ed.),**Climate Change and the Agenda for Research**(pp.113-131). Boulder, CO: Westview Press.

----- (2004). Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness. In Arild Underdal and Oran R. Young,(Eds.).**Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies**(pp.27-48).

Dordrecht:Kluwer Academic Publishers

Underdal, Arild & Oran R. Young,(Eds.).(2004). **Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Victor, David G. & Eugene B. Skolnikoff. (1999) Translating intent into action: Implementing environmental commitments. **Environment**,Vol.21:2,16-20, 39-43.

Victor, David G. 、 Kal Raustiala, & Eugene B. Skolnikoff,(Eds.).(1998).**The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice**. Cambridge, MA: MIT Press

Wendt, Alexander (1999). **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, Alexander (2001). Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design. **International Organization**, 55 (4),1019-1049.

Wettestad, Jørgen (2002). The Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP). In Edward L. Miles et al., **Environmental Regime Effectiveness**. Cambridge, MA: The MIT Press.

Wettestad, Jørgen.(2001). Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys, **Global Governance**, Vol 7,317-341.

Xinyuan Dai and Duncan Snida(2010). **International Cooperation Theory** ,International Cooperation Encyclopedia

Young, Oran R.(1991).Political leadership and regime formation: On the development of institutions in international society. **International Organization**,Vol 45:3, 281-308.

----- (1996).Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives.

Global Governance, 2 (1): 1-24.

----- (1999) . **The Effectiveness of International Environmental Regimes:Causal Connections and Behavioural Mechanisms.** Cambridge/Mass.: MIT Press

----- (2001). Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes. **Global Environmental Politics,Vol. 1:1,** 99-121.

----- (2002). **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale.** Cambridge, MA: The MIT Press.

----- (2002a). Evaluating the success of international environmental regimes: where are we now? **Global Environmental Change, Vol.12,** 73-77.

----- (2003). Determining Regime Effectiveness: A Commentary on the Oslo-Potsdam Solution. **Global Environmental Politics, 3 (3),** 97-104.

Young, Oran R. and Marc A. Levy (1999). The Effectiveness of International Environmental Regimes. In Oran R. Young,(Ed.),**The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms**(pp.1-32). Cambridge, MA: The MIT Press.

Young, Oran R. et al. (2005). **Science Plan – Institutional Dimensions of Global Environmental Change** (revised edition). Bonn: IHDP, IHDP Report No 16..

附錄

海峽兩岸經濟合作架構協議

序言

財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會遵循平等互惠、循序漸進的原則，達成加強海峽兩岸經貿關係的意願；雙方同意，本著世界貿易組織（WTO）基本原則，考量雙方的經濟條件，逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，創造公平的貿易與投資環境；透過簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」（以下簡稱本協議），進一步增進雙方的貿易與投資關係，建立有利於兩岸經濟繁榮與發展的合作機制；經協商，達成協議如下：

第一章 總則

第一條 目標

本協議目標為：

- 一、加強和增進雙方之間的經濟、貿易和投資合作。
- 二、促進雙方貨品和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便捷的投資與其保障機制。
- 三、擴大經濟合作領域，建立合作機制。

第二條 合作措施

雙方同意，考量雙方的經濟條件，採取包括但不限於以下措施，加強海峽兩岸的經濟交流與合作：

- 一、逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅障礙。
- 二、逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施。
- 三、提供投資保護，促進雙向投資。
- 四、促進貿易投資便捷化和產業交流與合作。

第二章 貿易與投資

第三條 貨品貿易

- 一、雙方同意，在本協議第七條規定的「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後六個月內就貨品貿易協議展開磋商，並儘速完成。

二、貨品貿易協議磋商內容包括但不限於：

- (一) 關稅減讓或消除模式；
- (二) 原產地規則；
- (三) 海關程序；
- (四) 非關稅措施，包括但不限於技術性貿易障礙（TBT）、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（SPS）；
- (五) 貿易救濟措施，包括世界貿易組織「一九九四年關稅暨貿易總協定第六條執行協定」、「補貼與平衡措施協定」、「防衛協定」規定的措施與適用於雙方之間貨品貿易的雙方防衛措施。

三、依據本條納入貨品貿易協議的產品應分為立即實現零關稅產品、分階段降稅產品、例外或其他產品三類。

四、任何一方均可在貨品貿易協議規定的關稅減讓承諾的基礎上自主加速實施降稅。

第四條 服務貿易

一、雙方同意，在第八條規定的「服務貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後六個月內就服務貿易協議展開磋商，並儘速完成。

二、服務貿易協議的磋商應致力於：

- (一) 逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施；
- (二) 繼續擴展服務貿易的廣度與深度；
- (三) 增進雙方在服務貿易領域的合作。

三、任何一方均可在服務貿易協議規定的開放承諾的基礎上自主加速開放或消除限制性措施。

第五條 投資

一、雙方同意，在本協議生效後六個月內，針對本條第二款所述事項展開磋商，並儘速達成協議。

二、該協議包括但不限於以下事項：

- (一) 建立投資保障機制；
- (二) 提高投資相關規定的透明度；
- (三) 逐步減少雙方相互投資的限制；
- (四) 促進投資便利化。

第三章 經濟合作

第六條 經濟合作

一、為強化並擴大本協議的效益，雙方同意，加強包括但不限於以下合作：

- (一) 智慧財產權保護與合作；
- (二) 金融合作；
- (三) 貿易促進與貿易便捷化；

- (四) 海關合作；
 - (五) 電子商務合作；
 - (六) 研究雙方產業合作布局和重點領域，推動雙方重大項目合作，協調解決雙方產業合作中出現的問題；
 - (七) 推動雙方中小企業合作，提升中小企業競爭力；
 - (八) 推動雙方經貿團體互設辦事機構。
- 二、雙方應儘速針對本條合作事項的具體計畫與內容展開協商。

第四章 早期收穫

第七條 貨品貿易早期收穫

- 一、為加速實現本協議目標，雙方同意對附件一所列產品實施早期收穫計畫，早期收穫計畫將於本協議生效後六個月內開始實施。
- 二、貨品貿易早期收穫計畫的實施應遵循以下規定：
 - (一) 雙方應按照附件一列明的早期收穫產品與降稅安排實施降稅；但雙方各自對其他所有世界貿易組織會員普遍適用的非臨時性進口關稅稅率較低時，則適用該稅率；
 - (二) 本協議附件一所列產品適用附件二所列臨時原產地規則。依據該規則被認定為原產於一方的上述產品，另一方在進口時應給予優惠關稅待遇；
 - (三) 本協議附件一所列產品適用的臨時貿易救濟措施，是指本協議第三條第二款第五目所規定的措施，其中雙方防衛措施列入本協議附件三。
- 三、自雙方根據本協議第三條達成的貨品貿易協議生效之日起，本協議附件二中列明的臨時原產地規則和本條第二款第三目規定的臨時貿易救濟措施規則應終止適用。

第八條 服務貿易早期收穫

- 一、為加速實現本協議目標，雙方同意對附件四所列服務貿易部門實施早期收穫計畫，早期收穫計畫應於本協議生效後儘速實施。
- 二、服務貿易早期收穫計畫的實施應遵循下列規定：
 - (一) 一方應按照附件四列明的服務貿易早期收穫部門與開放措施，對另一方的服務與服務提供者減少或消除實行的限制性措施；
 - (二) 本協議附件四所列服務貿易部門與開放措施適用附件五規定的服務提供者定義；
 - (三) 自雙方根據本協議第四條達成的服務貿易協議生效之日起，本協議附件五規定的服務提供者定義應終止適用；
 - (四) 若因實施服務貿易早期收穫計畫對一方的服務部門造成實質性負面影響，受影響的一方可要求與另一方磋商，尋求解決方案。

第五章 其他

第九條 例外

本協議的任何規定不得解釋為妨礙一方採取或維持與世界貿易組織規則相一致的例外措施。

第十條 爭端解決

- 一、雙方應不遲於本協議生效後六個月內就建立適當的爭端解決程序展開磋商，並儘速達成協議，以解決任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端。
- 二、在本條第一款所指的爭端解決協議生效前，任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由根據本協議第十一條設立的「兩岸經濟合作委員會」以適當方式加以解決。

第十一條 機構安排

- 一、雙方成立「兩岸經濟合作委員會」（以下簡稱委員會）。委員會由雙方指定的代表組成，負責處理與本協議相關的事宜，包括但不限於：
 - （一）完成為落實本協議目標所必需的磋商；
 - （二）監督並評估本協議的執行；
 - （三）解釋本協議的規定；
 - （四）通報重要經貿資訊；
 - （五）根據本協議第十條規定，解決任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端。
- 二、委員會可根據需要設立工作小組，處理特定領域中與本協議相關的事宜，並接受委員會監督。
- 三、委員會每半年召開一次例會，必要時經雙方同意可召開臨時會議。
- 四、與本協議相關的業務事宜由雙方業務主管部門指定的聯絡人負責聯絡。

第十二條 文書格式

基於本協議所進行的業務聯繫，應使用雙方商定的文書格式。

第十三條 附件與後續協議

本協議的附件與根據本協議簽署的後續協議，構成本協議的一部分。

第十四條 修正

本協議修正，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

第十五條 生效

本協議簽署後，雙方應各自完成相關程序並以書面通知另一方。本協議自雙方均收到對方通知後次日起生效。

第十六條 終止

- 一、一方終止本協議應以書面通知另一方。雙方應在終止通知發出之日

起三十日內開始協商。如協商未能達成一致，則本協議自通知一方發出終止通知之日起第一百八十日終止。

二、本協議終止後三十日內，雙方應就因本協議終止而產生的問題展開協商。

本協議於六月二十九日簽署，一式四份，雙方各執兩份。四份文本中對應表述的不同用語所含意義相同，四份文本具有同等效力。

附件一 貨品貿易早期收穫產品清單與降稅安排

附件二 適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則

附件三 適用於貨品貿易早期收穫產品的雙方防衛措施

附件四 服務貿易早期收穫部門與開放措施

附件五 適用於服務貿易早期收穫部門與開放措施的服務提供者定義

財團法人海峽交流基金會
董事長 江丙坤

海峽兩岸關係協會
會長 陳雲林

