

偽自由貿易殺人事件： 巨型自貿協定與氣候緊急狀態

盧倩儀*

「什麼？氣候變遷已經進入『緊急狀態』了？」

「什麼？自由貿易還有『真』、『偽』之分？且『偽』自由貿易還會殺人？」

的確，氣候變遷已經到了必須用「緊急狀態」來形容的地步了。聯合國宣布，要維持地球可居住性，人類還剩 10 年時間將碳排砍半。「氣候緊急狀態」(“climate emergency”)一詞因此逐漸取代「氣候變遷」(“climate change”)，以反映問題嚴重與急迫性。如果人類再不迅速採取激烈行動，那麼高溫、野火、水災、旱災、糧食歉收、戰爭、難民……等極端氣候造成的災難 100% 將越發殘酷頻繁，成為地球住民的日常。

人類經濟活動所排放出之「溫室氣體」¹ 是人類為地球蓋上一層又一層的厚棉被，阻止地球將太陽熱能散發到大氣之外。停止繼續為地球蓋上更多層棉被是眼前全人類應共同專注的最重要的一件事。達成「零排放」目標的方法很多，包括改變經濟模式，減少或停止燃燒化石燃料、減少或停止吃肉、減少或停止使用化肥……等。然而隨著過去四十年科學家對於氣候變遷之發生原因與解方越來越確定不疑，人類的碳排放量卻越來越驚人。今年五月大氣中所測得的二氧化碳濃度達到 415ppm，創下了令科學家寢食難安的新紀錄。

面對氣候緊急狀態，自由貿易能扮演關鍵角色。「真」／「好」的自由貿易能夠加速風電、太陽能等再生能源取代傳統骯髒化石燃料的速度。「壞」／「偽」自由貿易則會為已經在發高燒的地球進一步煽風點火，加速人類及其他物種的滅亡。偽自由貿易的鼓吹者與「氣候變遷否定論」的鼓吹者高度重疊。這些以跨國大企業為核心的全球化倡議者同時也是全球化的最終獲利者。來去自如、無祖國的跨國精英希望世界經濟秩序不要受到氣候變遷相關科學知識的影響，以

* 中央研究院歐美研究所副研究員

¹ 含二氧化碳（來源如燃燒石油、煤碳、天然氣等化石燃料）、甲烷（來源如畜牧業）、一氧化二氮（來源如化肥）等。

免擾亂其所建立起之資源、財富、權力向上集中的分配模式。自 80 年代起，這群精英開始砸錢設立智庫及研究基金，扶植能助其散布「氣候變遷否定論」的「學者專家」。

在灌輸世人「氣候變遷是假的」、「就算是真的也非人為」、「就算是人為也不用緊張」、「北極熊喜歡暖和一點的地球」、「氣候變遷論是中國的陰謀」……等觀念的同時，這些無祖國的跨國精英亦透過智庫及假學術研究同步訓練世人：只要看到「自由貿易」四個字，就應虔心支持；接著將種種「壞」／「偽」自由貿易規則夾帶在各式貿易協定中魚目混珠。打著「自由貿易」旗號卻夾雜偽自由貿易規則的各式貿易協定於是成為今日全球貧富差距懸殊、民粹興起、環境劣化、地球發燒的重要原因。其所鼓吹的國際經濟秩序將四面八方的天然資源擷取至全球工廠，透過濾淨過程變換為財富及政治影響力，集中落入全球少數精英手中。至於廢氣、汙染、垃圾、勞工及消費者健康體力的消磨折損、分配不均所致社會和諧關係的崩解……則由一般——特別是貧窮弱勢的國家或個人²——吸收承擔。向上集中的財富不僅輕而易舉透過政治獻金、遊說、旋轉門……等形式幻化為更驚人的政治影響力，同時亦幻化為效果超乎想像的觀念行銷以及認知塑造（手法包含商業廣告、媒體報導的內容取捨／設計、影視文化）能力，促使世人在難以得知真相的情況下，繼續對這套不公不義體系持續背書，並以低薪、過勞、失業、崩壞的自然環境來成就財富權力的向上集中。

在民間環保與消費者公民團體的努力揭露與抗議下，此一自由貿易行銷模式在世界貿易組織（WTO）多邊談判中開始遭受挫折。全球化秩序中頻頻吃悶虧的國家不再願意為不公不義的貿易規則背書，導致頂端跨國精英必須轉而透過簽訂雙邊及區域自由貿易協定來維繫其所偏好的全球經濟模式。一如未受跨國企業收買的大氣科學家如實道出氣候變遷的真相，未受跨國企業收買的經濟學家也如實點出：將手伸進簽約國內政干涉其行政、立法、司法自主權，並用「法規調和」³及「投資爭端解決機制」⁴等好聽名詞加以掩飾的所謂新一代雙邊及區域自貿協定，其本質根本非關貿易。

² 自由貿易與全球化的領頭羊——美國及英國——國內貧富差距現象已惡化到令人難以置信的地步。2019 年資料顯示，12.7%（4,100 萬）美國人生活在貧困中，其中 1,850 萬人每日生活費低於 1.25 美元，屬「極度貧窮」，而青年貧窮率亦高於其他工業化國家。至於英國則有五分之一（1,400 萬）人口處於貧窮，其中陷入極度貧窮之 150 萬人口無法負擔生活基本必需，估計在 2021 年，將有 40% 兒童處於貧窮狀態。英國食物銀行十年間從 29 家暴增至 2,000 家。這些現象是本文一再強調跨國企業「無祖國」的原因：頂層精英追求的是跨國資金最大自由與利益，而非各自本國人民之福祉。雖然「國家利益」依舊被拿來作為說服本國人民支持偽自由貿易的幌子，實際數據卻呈現其所鼓吹的國際經濟秩序深深傷害、壓榨著自己的同胞。

³ “regulatory cooperation.”

⁴ “Investor-State Dispute Settlement” (ISDS).

自由貿易原本是指：A 國盛產 x 產品；B 國盛產 y 產品。AB 兩個主權國家在資訊充分、兩情相悅的情況下，承諾 A 不對 y 設高關稅；B 不對 x 設高關稅，使兩國人民皆能以合理價格享受到 x 與 y，皆大歡喜。大眾對於自由貿易的此一簡單意象與今日自貿協定相距甚遠。偽自貿協定雖然仍然捧著關稅作為煙霧彈，但是真正的主角根本不是關稅，而是那些被跨國公司擴大解釋為「貿易障礙」的國家主權。跨國大企業在其規模、壟斷能力、遊說實力、政治影響力皆遙遙領先其他行為者的優勢下，將不利其生產、銷售、投資的地主國人民自主權（包含保護勞工、環境、消費者、國民健康等之相關立法）擴大解釋為「違反自由貿易」，並透過艱澀難懂的法律名詞包裝，成功將此扭曲與擴大之解釋堂而皇之寫入協定中。這些夾帶於自貿協定中的偽自貿規則造成主權國家保護國民以及環境之能力大受限縮，無數無辜生命因此流逝，換來的卻只是財富權力的跨國向上集中。

即便是在地球已插上呼吸器、處於氣候緊急狀態的此時，跨國企業依舊伺機尋求擴張，企圖透過更多、更扎實的偽自由貿易規則，更全面地抑制主權國家立法降低溫室氣體排放的自主空間。高汙染跨國企業於是參與擬定了「全面經濟貿易協定」(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)⁵、「跨大西洋貿易暨投資夥伴」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)⁶ 以及「跨太平洋夥伴」(Trans-Pacific Partnership, TPP)⁷ 等所謂的「巨型區域自貿協定」，盼能約束主權國家為降低碳排而做出損及跨國企業利益之行為。雖然美國川普總統的當選使 TTIP 與 TPP 暫時受挫，但跨國企業持續推動這些協定的努力卻未曾停歇。目前 CETA 已部分生效、TTIP 談判暫時中止、TPP 則在美國退出、日本持續推動下更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，於 2018 年年底生效。

究竟這些條約細節裡所藏的哪些設計會使氣候緊急狀態更加惡化呢？上述自貿協定的共通點是它們都藏著一個能夠有效綁住政府手腳的設計，即「投資爭端解決機制」。透過此機制，跨國大企業能夠有效約束及嚇阻主權國家之政府及人民，成功阻斷人類在氣候緊急狀態下的最後生路，維持企業獲利及財富向上集中之現況。為避免引發民眾戒心，「投資爭端解決機制」被輕描淡寫成只是偶爾在必要時稍微保護一下跨國投資者權益的一個無害且中立的設計。實際上投

⁵ 涵蓋歐盟與加拿大。

⁶ 涵蓋歐盟與美國。

⁷ 涵蓋美國、日本、加拿大、墨西哥、秘魯、智利、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、汶萊、越南。

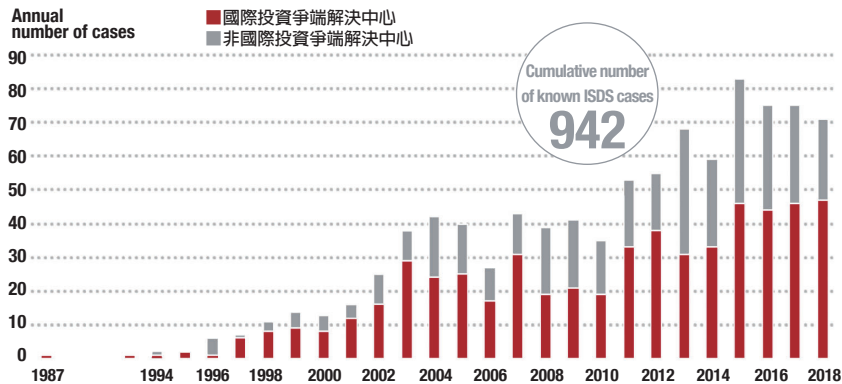
資爭端官司一點都不「偶爾」，保護的亦非投資者的合理「權益」，而是侵略性地攻擊破壞主權政府保護人民的自主性，因此既非無害，亦不中立。

美國基石 XL 輸油管⁸是一條加拿大原油公司計畫興建、盼能將骯髒的瀝青砂油從加拿大開採出並運輸送至墨西哥灣的油管。這條油管之興建不僅會傷害重要文化資源及野生動物，同時亦會導致額外 13.7 億萬噸溫室氣體之排放。曾獲頒唐獎的頂尖氣候科學家 James Hansen 用最簡單的方式解釋了這條油管一旦興建對氣候變遷的意義：“Essentially, it’s game over for the planet.” 亦即，此油管一建，地球等於玩完了。歐巴馬政府在 2015 年 11 月封殺了該油管之興建。兩個月後，加拿大原油公司宣布將依北美自貿協定中之「投資爭端解決機制」對美國政府提出控告，理由是美國政府之決定導致該公司「預期未來獲利」受損。2016 年 6 月加拿大原油公司依「投資爭端解決機制」正式提出告訴，向美國納稅人求償 150 億美元。美國政府有三個選擇：(1) 乖乖低頭發出油管興建許可，承認地球及人類生存應擺在跨國企業利潤之後；(2) 靜待仲裁庭判決。最壞情況為敗訴並須支付加拿大原油公司 150 億美元賠償，外加天價訴訟費。最好情況為勝訴但仍須支付天價訴訟費；(3) 用低於 150 億美元的價格和解。

川普總統上任後，毫不猶豫地選擇了 (1)。然而無論是選擇 (1)、(2)、還是 (3)，「投資爭端解決機制」的存在對美國納稅人、美國主權、以及氣候緊急狀態下地球上其他所有住民而言，意義都是「穩輸不贏」；對加拿大原油公司等殷切盼望該機制被寫入更多自貿協定的跨國公司而言，則是「穩賺不賠」。首先，氣候變遷否定論者與全球化之積極鼓吹者不斷宣稱存在於宇宙的一條「定律」就是：市場是最佳仲裁者；投資有賺有賠，個人投資風險個人承擔，市場自然能汰弱留強。氣候緊急狀態下，執意投資骯髒能源顯然是無視市場定律的高風險、非理性投資行為。然而有了「投資爭端解決機制」後，危害地球的高風險、非理性投資就能變成穩賺不賠的生意，因風險已透過貿易協定被偷偷轉嫁到納稅人身上了。其次，由於「投資爭端解決機制」是由跨國公司主導推動及設計、以服務跨國公司利益為唯一目的，因此不同於須將公益納入考量之主權國家法院，投資爭端仲裁庭在設計上即不須（應）考量國民健康、人權、氣候變遷……等公平正義相關因素。仲裁庭由三位（通常是與跨國企業關係密切友好的）律師組成，不僅無須援引過往司法判例為裁決依據，同時仲裁過程亦完全祕密黑箱不對外公開，且凌駕主權國家司法體系之仲裁結果具一判定終生之效力，毫無上訴或其他救濟管道。

⁸ Keystone XL pipeline.

基石 XL 輸油管案只是千百個「投資爭端解決機制」中之一例。「投資爭端解決機制」非但不是一個偶爾在必要時稍微保護一下跨國投資者權益的無害中立設計，反而是跨國企業食髓知味下越來越愛不釋手之機制。因此不僅案件數量自 1990 年代開始快速成長（圖一），同時跨國大企業亦強硬堅持 CETA、TTIP、CPTPP 必須要納入「投資爭端解決機制」。



資料來源：聯合國貿易發展會議 (UNCTAD), ISDS Navigator

圖一：已知之以條約為基礎之「投資爭端解決機制」仲裁案件 (1987-2018)

這套能讓跨國公司牢牢將主權國家人民政府約束住的機制總靜悄悄被擺在貿易協定中不起眼的地方，且從來不是跨國企業會刻意強調的重點。行銷貿易協定時，跨國企業的行銷重點總是聚焦協定中對環境、勞工採取「高標準」要求的相關條款。惟跨國企業沒說的是，所謂對環境、勞工採「高標準」要求的條款多屬裝飾點綴性質，因缺乏懲罰機制而不俱備約束力。無牙老虎式的高標準非但不會造成低標國家向高標國家看齊，反而會導致高標國家企業向下對齊，即所謂「法規調和」所導致之「逐底競爭」(race to the bottom) 效果。對比跨國企業高調宣傳的不具拘束力之高標準條款，其靜悄悄塞進貿易協定的「投資爭端解決機制」反而才是一嘴大鋼牙的老虎，而該機制中負責揮鞭懲罰的一方是跨國企業，必須低頭接受約束懲罰的一方則是主權國家人民及政府。

毫無任何疑問，偽自貿規則繼續蔓延的結果是溫度爆表的地球及更加極端的氣候。氣候緊急狀態下，世人察覺跨國大企業超乎想像之觀念行銷及認知塑造之能力極其重要。待有了辨別自由貿易真偽之能力後，世人才能夠拒為不公不義的偽自貿體系繼續背書，替持續發生之「偽自由貿易殺人事件」畫下句點。