

以「國際建制」為基礎的兩岸終局

The End Game across the Taiwan Strait as Seen from an International Regime Perspective

劉廣華 博士

銘傳大學國際事務研究所專任副教授兼所長

提 要

就兩岸良性發展現況評估，兩岸間訴諸武力手段的可能性並不高，終將以和平手段解決歧異。事實上，歷年來政學界對於兩岸和平終局頗有共識，諸如聯邦、邦聯、兩岸議會、外交手段、德國統一模式、歐盟模式等均為可能方案，然平心而論，上述方案多為以意識形態、統獨立場、甚或族群差異的觀點來看兩岸關係，並未超越冷戰格局以及主權國家的立場，而兩岸間也仍有政治定位、武力對峙、臺灣意識、以及經濟依賴等四大困境存在，因此不足以解決兩岸目前所面對的問題。

本文從全球觀點來考量，並以「國際建制」的角度來規劃可以落實的未來藍圖。「國際建制」的很大一個特色在於解決國際公共財的問題。蓋因為「國際建制」的實施，行為者作為的透明度提高，而在國際無政府狀態下的行為者就可以因此而確認對方的下一步動作，協議合作成功的可能性也因此而大為提高。兩岸間的態勢正是典型的國際無政府環境，而在無政府環境下追求國家利益的最大化的狀況下，兩岸很容易就陷入零和遊戲的僵局。事實上，過去60年的兩岸態勢就是很好的驗證。因此，「國際建制」的角度遂提供了解決兩岸間問題的不同思考角度。

關鍵詞：國際建制

Abstract

Given the promising current situation across the Taiwan Strait, it is likely that the two sides across the Strait would in the end resort to peaceful means, rather than military ones, to solve the discrepancy. As a matter of fact, political figures as well as academic scholars have for many years brought up models including federation, confederation, cross-Strait congress, diplomatic means, Germany unification model, and European Union model as possible solutions. Nonetheless, above-mentioned solutions are by no means the solutions to the cross-Strait problems because they are mostly based on ideology, political stands, or even ethnic group differences and are therefore constrained within the Cold War and sovereign state structures. What is worse is that the two sides are still plagued with political identification, military face-off, Taiwan consciousness, and economic dependency on China predicaments.

This research focuses on global governance and aims to formulate a blueprint in the future for the two sides from an international regime perspective. One of the features of international regime

is that it offers a solution to the international eternality problem. The implementation of international regime will increase the degree of transparency of actors' behaviors and thus make possible the predictability of actions in an anarchical international system. The possibility of cooperation will be thus higher. Since the situation across the Strait is a typical status of international anarchy, it is therefore very easy for the two sides to fall into the zero-sum stalemate as it has been in the past 60 years. International regime perspective then provides a different angle for the solution.

Keywords: International regime

壹、前言

早自二次大戰結束以來，國際舞台上的行為者早已不限於傳統上的國家(state)，傳統主權國家的地位與影響力逐漸減弱，諸如世界銀行、國際貨幣基金、關貿總協（世貿前身）等國際性經濟組織不但具備影響國際情勢的能力，有時更有過之而無不及。在1990年代冷戰結束之後，全球化趨勢崛起，使得原已互相依賴的國際體系更為密不可分。而也由於國家的力量日益受限，非政府組織、跨國公司、區域性聯盟組織紛紛出現以解決一國、一地、一時所無法解決的規範訂定、環境保護、跨國犯罪、恐怖主義、甚至國際安全等問題。這些問題基本上跨越國界、區域，因此有必要以普世接受的準則來規範，以利遵循。「國際建制」(international regime)就是在這樣的背景之下成為解決爭端、化解歧異、以及落實共識的有效機制。

註一

平心而論，兩岸問題雖說有其歷史上之因素，究其實際仍屬於冷戰時期之遺緒。兩

岸在意識形態的歧異之下，仍舊是分別以主權國家的模式來思考並定義兩岸關係。自冷戰結束後的20年以來，在全球化趨勢的影響之下，兩岸之間並非毫無對話，始自經國先生當政初期的開放大陸探親，進而演變成後來的辜汪會談，均屬於開放趨勢的一部分，然而由於這樣的交流與開放仍在舊有的架構下進行，因此實質進展並不多。在李登輝先生當政中期之後，一直到跨越陳水扁政府期間，更由於當政者不同意識形態與治國理念之考量，兩岸關係基本上還是維持對立、對峙的場面，並未隨著冷戰結束，全球化的趨勢而有真正鬆動。尤其在陳水扁政府期間，由於諸多因素之影響，兩岸之間的政治交流不但沒有進步，甚且大幅退步。馬英九總統就任以來，兩岸關係逐漸和緩，實質性的進展已經出現，中間雖偶有諸如熱比婭影片放映、達賴來臺為災民祈福、陳雲林遭圍、張銘清遭掌摑等突發事件的發生，然整體而言，兩岸近一步交流的進程並未減慢，持續進行中。

雖說如此，由於兩岸分治已有60年之

註一 銘傳大學國際事務研究所前專任教授俞劍鴻老師曾經蒐集有關international regimes的各種譯名，並認為在真正的意義為眾所認同之前，不宜驟然以某一特定名稱翻譯之，並以為應先以譯音稱之，渠所蒐集名稱如下：1.國際利積睦[（譯音）transliteration]、2.國際泛(或範)規、3.國際法則、4.國際法體系、5.國際法體制、6.國際制度、7.國際建制、8.國際規制、9.國際規則、10.國際規則體系、11.國際機制、12.國際合作機制、13.國際體制、14.國際典制、15.國際典則、16.國際範則、17.國際組織架構、18.國際體系組織、19.國際政體與組織及20.國際協定。此處為行文方便，擬暫以「國際建制」稱之。

久，無論是政治、經濟、文化、甚至包括國族認知等均有所不同，短期間要有進一步的變化恐非易事。中共倡議已久的「一國兩制」在我國並無市場的事實姑且不論，兩岸間其實無論是偏統或傾獨，其實都有其市場，也各有其限制。^{註二}職是，在統或獨之間尋求一條雙方都能接受，也能為兩岸人民創造最大幸福的道路，就成為吾人無可旁貸之責任。

本文認為以往以意識形態、統獨立場、甚或族群差異來看兩岸關係並思索兩岸未來的觀點其實已經不足以解決兩岸目前所面對的問題。未來的兩岸關係應該超越冷戰格局以及主權國家的立場，從全球觀點來考量可能方向，並以「國際建制」的角度來規劃可以落實的未來藍圖。本文將先對兩岸現況做一檢討，並在這樣的基礎上提出兩岸目前所面對的困境，其次，將針對「國際建制」的理論與架構部分做深入探討。同時，對於兩岸間曾經出現的終局態勢提議也會做一番梳理，並進行其可行與不可行之討論。最後則針對兩岸終局之可能架構做出建議。

貳、「國際建制」觀點的思考

如前所述，自從二次大戰之後，在國際政治議題領域中，由於全球化趨勢的出現，國際議題以對話或合作方式來尋求解決的情形也越來越普遍。而非國家的國際間行為者(actor)的地位不但越來越高，其影響力也越來越大，已經成為國際關係與國際政治的主

流。職是，如何建構一個國際間能夠接受的遊戲規則，遂成為首要之務。^{註三}

而「國際建制」(International Regime)就是這樣的一個產物，所謂「國際建制」指的是國際間行為者在某一特定領域對於該領域的原則、規範、規則與程序的共同期望。而所謂共同期望指的是，在國際層面上，參與者對於遊戲規則有著相似的看法，並且認為這些規則可以有效管理該領域。換句話說，依「國際建制」理論，國際合作的形成與國際組織的存在是建立在一套「原則、準則、規範及決策程序」所構成的建制上。其中，原則(principles)是指對事實、因果與正當性的認知或信念；準則(norms)是指就權利與義務所定之行為標準；規範(rules)則是指對特定行為的規定或禁止；決策程序(decision-making procedures)在此是泛指執行與達成集體選擇(collective choice)的一貫過程與方式。^{註四}

「國際建制」無所不在，可以是「防制核武擴散條約」，也可以是「保護北極熊生活環境協議」；可以是「高科技技術轉讓限制」，也可以是日常生活用品的進口配額。「國際建制」可以依問題性質區分，可以依實施形式區分，也可以依功能區分。

從問題性質的角度來看，「國際建制」可以分為國際安全建制，早期的像是19世紀時的「歐洲協調」(The Concert of Europe)，當代的像是較為嚴密的「核武非擴散條約」，或像是鬆散的朝鮮半島「六方會談」。

註二 遠見民調中心於2009年5月針對1,003位20歲以上民眾實施調查，其中贊成維持現狀的民眾有56.4%、獨立25.4%、統一8.3%，在終極統獨觀念上，48.5%認為最終應該獨立，僅有16.2%認為最終應該統一。
http://www.gvm.com.tw/gvsrc/200905_GVSRG_others.pdf，2009年11月25日登入。

註三 有別於以往國際政治以國家為主要行為者的概念，國際舞台上已出現諸如非政府組織、國際性組織、區域性組織等等國際關係新行為體。王杰主編，「國際機制論」，北京：新華出版社，2002年，頁2。

註四 一般公認之「國際建制」之定義請參閱Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., International Regimes (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.

其次，「國際建制」也可以是國際經濟建制，像是貿易性的「世貿組織」；金融性的「國際貨幣基金」、「世界銀行」、「國際清算銀行」；援助開發性的像是聯合國「亞太經社理事會」(ESCAP)、「洛美協定」(Lome Convention)、「亞洲開發銀行」。再者，「國際建制」也可以是國際環境建制，像是「京都協議書」、「氣候變化公約」、「保護臭氧層公約」等等。^{註五}

從形式特徵上看，「國際建制」可以分為正式與非正式兩種。所謂正式建制指的是經過國際組織正式通過立法而產生，有理監事會、有大會、有秘書處等，通常可以完整運作，前述的「世界銀行」，或是「亞太經合會」等均屬之。所謂非正式的建制指的則是依靠參與者之間客觀存在的共識來創造及維持，像是美、蘇在冷戰後期的和緩態勢基本上並非經由正式條約或協議而達成，而是依靠彼此間的善意與克制。^{註六}

從功能上看，「國際建制」可以區分為雙邊性、地區性、或者是全球性。雙邊性指的是兩個國際行為體間所形成的建制，像是美、加兩國間邊界非軍事化協議，或是兩岸間的直航、三通等協議，不涉第三方的建制均屬之。地區性指的當然是某一區域內的國際行為體共同遵守的「國際建制」，這種例子很多，像歐盟、東協、或北美自由貿易區等都是。全球性指的當然是在全球範圍內所形成的「國際建制」。誠然，迄今為止並沒有任何一種全球性的「國際建制」可以拘束與規範全球所有的行為體。不過從全球性

的意義上而言，即便有若干行為體因種種因素未能正式參與建制，但由於建制本身規範的性質也會自然形成遵守的狀況。舉例而言，我國由於不是聯合國會員，並未簽署「京都協議書」，但由於降低二氧化碳排放乃是全球性的趨勢，因此我國一樣會遵守。^{註七}

「國際建制」的很大一個特色在於解決國際公共財(international externalities)的問題。蓋因為「國際建制」的實施，行為者作為的透明度提高，而在國際無政府狀態下的行為者就可以因此而確認對方的下一步動作，協議合作成功的可能性也因此而大為提高。兩岸間的態勢正是典型的國際無政府環境，而在無政府環境下追求國家利益的最大化的狀況下，兩岸很容易就陷入零和遊戲的僵局。事實上，過去60年的兩岸態勢就是很好的驗證。因此，「國際建制」的角度遂提供了解決兩岸間問題的不同思考角度。

參、兩岸緊張情勢和緩

自2008年以來，由於我國政權之更迭，兩岸交流已見新局面的出現。事實上，由於兩岸均具備主動意願，也均以具體行動釋出善意，兩岸間的互動已有很大的進展。政治上已出現互不否認的跡象，外交上兩岸休兵的態勢已逐漸顯現，其餘諸如小三通全面開放、鬆綁赴大陸投資上限、開放人民幣在臺兌換、四次「江陳會」的舉行、開放大陸觀光客來臺、新聞記者駐臺、包機直航、以及簽署金融MOU等等各項措施，在在均顯示出兩岸關係將有進一步和緩的空間。^{註八}

註五 同註三，頁39-43。

註六 同註五，頁43-44。

註七 同註五，頁44-45。

註八 2008年6月20日，內政部、交通部令發布修正「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，並自2008年6月23日施行；臺灣銀行自2008年6月30日起在國內辦理人民幣買賣業務；大陸地區人民來臺觀光於2008年7

這樣和緩的現況並不難理解，蓋雖說兩岸在隔岸分治的60年之間，整個的戰略態勢是敵意大於善意、緊繃多於和緩、僵持大於溝通，然而畢竟並未真正擴大為軍事衝突，舒緩的空間仍在。事實上，即便在民進黨執政的八年之間，除了政治層面的僵持之外，兩岸間實務層面的交流也並未間斷，甚而有實質上的擴大。^{註九}

在中共第四代領導人胡錦濤執政之後，中共在兩岸關係的處理上愈見圓融與彈性，往昔橫眉怒目，劍拔弩張的態勢越來越少見，反而是雙方互釋善意的狀況逐漸升高。諸如連戰以有史以來最高層級的身分連續兩年代表馬英九總統參與APEC峰會、熊貓來臺、定期舉辦的國共論壇、開放軍公教赴大陸等等均是善意的表現。^{註十}此外，大陸對於諸如達賴來臺、熱比婭紀錄片在臺播放等挑釁意味濃厚事件所展現出來的克制容忍，也是很好的指標。因為這樣成熟的態度一方面展現出大陸在面對兩岸關係時所採取的戰略高度與格局之外；另一方面，這樣的寬容事實上也可視為大陸方面對於我國自由民主社會中，各種眾聲喧嘩的不同意見之現況的認知。

這樣的狀況對兩岸進一步的走向以及建立實質的和平具有極為正面的意義，蓋兩德的統一以及歐盟的整合，莫不是經由此一模式逐漸完成的。都是先有初步的接觸，隨之以善意的互釋，而在交流的程度逐漸擴大、

加深之後，政治上的議題也逐漸成為交流的選項，甚而主權議題都不再是禁忌。這就是一個從點到線再到面、從初階到中階再到高階、從民生到經貿再到政治的過程，整個流程形成一個所謂的「善性循環圈」(Virtuous Circles)。而此，是與僵持、懷疑、阻隔、軍備競賽、衝突升高這種所謂的「惡性循環圈」(Vicious Circles)是有極大的不同。

肆、兩岸面對之困境

即便如此，兩岸之間仍舊有需要面對的問題，因此在進行進一步的討論之前，有必要對這些問題進行了解。

一、政治定位困境

首先即為兩岸之間的政治定位問題，冷戰期間，基於傳統主權理念，雙方各自宣稱代表全中國，不論事實上主權所及之程度，以及治理幅員大小為何，至少這樣的政治定位對於兩岸而言都是相對明確的。

始於90年代初期，由於政治現實的限制，我國對一個中國原則的堅持漸有鬆動。在李登輝政府主導下，於1991年修憲，在增修條文第11條將憲法的地域效力限於臺、澎、金、馬，承認中共在大陸統治權的合法性，而此與宣稱代表全中國的主張有相當大的背離。雖說兩岸在1992年達成的兩岸「一個中國、各自表述」共識，在如今成為兩岸共同認知的基礎，然究其實際與原來毫不模

月18日步入常態化；2008年11月3日大陸海峽兩岸關係協會會長陳雲林率協商代表團來臺，次日即簽署兩岸空運直航、海運直航、郵政合作、食品安全等四項協議；2008年12月15日長榮海運立敏輪兩岸直航首航。參見行政院陸委會「兩岸大事記」<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64707&ctNode=6501&mp=1>，2009年11月25日登入。

^{註九} 高孔廉、鄧岱賢，「美中臺三邊激盪下的兩岸關係」，中華戰略學會（臺北），春季刊，民國97年，頁76-112。

^{註十} 97年11月22日連戰代表馬英九出席在秘魯舉行的亞太經合會；97年12月23日大熊貓抵臺；98年3月24日軍公教人員得依「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」相關規定提出申請赴大陸。參見行政院陸委會「兩岸大事記」<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64707&ctNode=6501&mp=1>

糊的一個中國原則其實已經有相當大的距離。而在1999年7月，李登輝提出「兩國論」、2002年陳水扁提出「一邊一國」後，我國等同於全面放棄代表全中國的宣稱。^{註士}

臺獨主張的考量姑且不論，對於我國而言，既然在現實上無法代表全中國，則另起爐灶主張臺灣的主體性，應該也是一個可行的方向。然而多年來的發展已證明，國際政治的現實並不容許我國走出這樣的一條路。因此，放棄代表全中國的宣稱等於讓中共掌握「一個中國」的完整詮釋權，而在「一個中國原則」及其內涵由中共界定之後，統一與獨立遂不可避免地成為兩岸間最大的問題。兩岸之間所謂中央、地方之分野由此而生，反分裂法也以此為立法基礎，我國的對外空間也遭受緊縮。總之，兩岸間所謂的平等地位已經無法從政治定位上來考量。^{註士}

二、武力對峙困境

其次則為兩岸間的武力對峙問題，由於國共內戰遺留，兩岸之間一直維持著武力對峙狀態。國民政府遷臺初期，兩岸間仍互有間歇的軍事衝突發生。在此期間，國民政府軍隊曾數次突擊大陸沿海及島嶼，兩岸間在臺灣海峽的水、空域也有數次小型的海、空遭遇戰，中共更於1954及1958年砲擊金門。這種時有衝突、劍拔弩張的軍事對峙態勢在

國民政府軍隊於1964年突擊東山島失敗後，終於告一段落，不再有實質軍事衝突。^{註士}

直至1979年元旦才正式宣布停止的砲擊大、小金門其實只是儀式性作為，並不代表之前兩岸仍然持續進行軍事衝突，也不代表兩岸不會再有衝突。而從理論上而言，由於中共從未正式宣布放棄以武力處理臺灣問題，因此所謂的武力對峙可說一直延續至今。事實上，從1979年後的15年間，兩岸雖無軍事衝突，卻也是飽含敵意，互不往來，有時更瀕臨擦槍走火。在1995、1996年發生的臺海飛彈危機就是很好的一個例子。^{註士}

飛彈危機之後又已過了15年，雖說目前兩岸和緩態勢明顯，兩岸間的交流逐漸在升溫之中，前景樂觀。然而如前所述，只要這樣的武力對峙狀態存在，兩岸間隨時可能因為種種因素而再度出現類似飛彈危機這樣的緊張態勢。而此對兩岸間正常的交流與發展並不有利。

兩岸間武力對峙的根源因素當然是起於60年前的國共內戰，然而目前最主要的因素卻是在於中共對臺灣獨立趨勢的擔憂。誠如前述，兩岸如果均宣稱代表全中國，則兩岸均在一個中國的框架之下，問題僅在於究係誰屬正統的問題。而一旦我國放棄代表全中國的宣稱，中共就必須擔心臺灣脫離中國而

^{註士} 沈有忠，「從臺灣的政治競爭推論《反分裂國家法》下的美中臺賽局」，遠景基金會季刊，第七卷第三期，2006年7月，頁112-113。

^{註士} 即便在兩岸關係和緩時，中共對於壓制臺獨之主張仍不會輕易鬆動，最近的例子為全國政協主席賈慶林在中央統戰部等聯合舉行的國慶招待會中強調：「我們堅持『和平統一、一國兩制』基本方針，最廣泛地團結臺灣同胞，反對任何『臺獨』」。行政院陸委會網站，兩岸大事記<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64707&ctNode=6501&mp=1>

^{註士} 高文閣，「臺灣與大陸風雲四十年」（長春：吉林文史出版社，1991年），頁2；共黨問題研究中心，中共綜覽（臺北：共黨問題研究中心，1996年），頁205；中國軍事未來研究會彙編，「亞太的漩渦」（北京：軍事科學出版社，1989年），頁74。

^{註士} Kuanghua Liu, "Taiwan within China's Claws: An Analysis of Military Strengths across the Taiwan Strait," Views and Policies-Taiwan Forum, vol. 2 NO. 3, March 2006, pp. 23-44.

獨立的問題。傳統歷史因素、民族情感姑且不論，沒有任何一個中共主政者承當得了失去臺灣的責任。反分裂法的考量在於此，沿海飛彈瞄準臺灣的考量也在於此。

對我國而言，在民主國家體制下，國家政體究係為何當然是全民意志之體現。歷史、政治、或種族因素也許會是一個考量因素，卻絕非決定性因素。也因此，臺灣究竟應該與中共統一或自行獨立，純屬人民之選擇，中共不能、也不該以武力之使用為威脅，強迫我國人民接受統一的選項。因此，我國武力建構，包含對外爭取軍購，甚或與美、日聯盟就成為維持民主體制的重要手段。綜上所述可知，兩岸間的武力對峙在現階段並不容易解決。

三、「臺灣意識」困境

另一層面的困境在於兩岸人民的不同認知。從大陸的角度而言，兩岸人民同文同種，歷史文化一脈相承，血濃於水，都是中國人。60年前的國共內戰只是歷史洪流下的一個小插曲，所謂分久必合，兩岸終歸要再度統一。在這樣的思考模式之下，中共對於臺灣人民未能抱持類似的認知則感到大惑不解，並認為無論是支持臺灣獨立，或拒絕承認是中國人，均係數典忘祖之作爲。

在臺灣人民的認知上則是臺灣人並不完全等同於中國人，蓋即便歷史、文化、語言、血緣均同，然發展的不同、政治體制的差異均足以做為區分不同國族的標的。這樣的例子很多，美國、英國、英裔部分的加拿大、澳洲、紐西蘭、種族隔離時期的南非均屬央格魯薩克遜人種建立的國家，一樣同文同種，一樣血濃於水，雖然政治體制極為不同，也並未兵戎相向，更不需成為統一的國

家。再如，像是新加坡、馬來西亞（1/3華裔）國內的華裔族群即便語言、文化均傳承自中國，卻也均自認為新加坡人、馬來西亞人，頂多自稱華裔、華族，不會認為自己就是中國人，更不會要求與中國統一。因此，臺灣人民即便充分理解到同文同種、血濃於水的事實，卻也不認為「臺灣人就是中國人」，至多「臺灣人可以是中國人」。

另近20年來，由於諸般因素的影響，所謂的「臺灣意識」已經漸漸成為臺灣人民認同上的主流，尤以年輕族群為然。所謂的「臺灣意識」有別於傳統的「臺獨意識」。「臺灣意識」並不否認中共在文化、血緣、語言上的影響，但也不認為臺灣完全等同於中國。「臺灣意識」以臺灣主體性為基準，認為即便臺灣文化、語言植基於中國文化、語言，但兩岸不同的發展也形塑出具有臺灣本身特色的文化、語言。^{註5}

何況，臺灣在過去400年間所接受的也不盡然是中國的語言文化，諸如西班牙、荷蘭、日本、美國、以及原有的南島文化都在「臺灣意識」的形塑過程中占有一席之地，也不容全然抹煞。事實上，臺灣歷來所做之認同民調中均顯示，認同自己是完全的中國人者已漸有減少，反而是認同自己是中國人也是臺灣人，還有認同自己是臺灣人的人數不斷的在增加當中。總之，認知問題仍然是兩岸所需面臨的困境之一。

四、經貿依賴困境

另一個兩岸間須面對的困境則為經貿交流上的問題。早自1987年我國開放大陸探親之後，兩岸間發展最快速的乃是經貿交流。衡諸實際，與大陸的經貿交流確為我國產業界解決了不少的問題。第一、大陸龐大的人

^{註5} 黃昱華，「民主政治的危機與轉機」，臺灣民主季刊，第4卷，第4期（2007年12月）：173。

口為我國產業提供了廣大的商場；第二、大陸廉價的勞工減少了我國產業的生產成本，加強了產品的競爭力；第三、我國淘汰的勞力密集夕陽工業，因大陸的市場、勞工而有了重新發展的機會；第四、多數開發國家對大陸外銷產品未設配額限制，以大陸名義出口，增加了我國產品的外銷數量。^{註六}平心而論，雖說與大陸經貿往來至少維持了我國經濟上過去20年的榮景，但也造成了我國對大陸經貿的極大依賴。

然而出乎意料之外的是，兩岸經貿發展迄今，我國經濟不但是極度依賴大陸市場，其實在經濟實力上早已處於劣勢。眾所皆知的是，我國早期利用大陸廉價勞力與廣大市場發展經貿，促進經濟成長的美好日子早已不在。因為除了大陸產業技術早已迎頭趕上，人力也不再廉價，我國原有優勢喪失殆盡之外，在全球化的潮流中，更由於政治上的孤立，我國也被排除在多數的經貿協定、組織、自由貿易區之外。目前最為迫切的則是2010年開始實施的東協10+1自由貿易區。蓋一旦東協10+1開始實施，則我國在包括大陸市場在內的東協國家內將面對遠高於其他協定內國家的關稅，成本將大為提高，競爭力將極度減弱。這對於經濟情況原已不佳的我國將是有如雪上加霜的困境。^{註七}

我國很清楚這樣的問題，而大陸也有意藉由ECFA的簽署協助我國解決這樣的困境。不過即便如此，我國的籌碼其實已經不

多，蓋我國當前的經濟情況已達危險的界線，失業率不斷升高，經濟成長率則不斷的降低。這一波的不景氣當然主要是世界性的金融危機所造成的經濟不振，而在世界各國紛紛中箭落馬的同時，中共卻一枝獨秀的仍維持高經濟成長率。國際間已有戲言說是目前世界經濟強權只剩美國與中共兩個，也就是G2，所謂的G8已是過眼雲煙；更有說全球經濟終將成為「共產主義拯救資本主義」的態勢。戲言姑且不論，兩岸經濟實力相較之下，兩岸之間究係何方擁有較大的發言權，已不辯自明。而我國還剩下多少經濟實力可做為兩岸經貿交流的籌碼，也已經大有疑義。

伍、兩岸終局模式探討

綜上所述可知，兩岸關係發展迄今，即便仍有其現階段難以解決的困境，然訴諸武力以解決問題的可能性已大為降低。雖說中共在2000年對臺白皮書中仍以強烈的用語提出三個對臺用武的「如果」，另在2005年的反分裂法中也不排除使用武力。^{註八}然究其實際而言，真正訴諸武力來解決臺灣問題的代價太大。一旦動武，除了中共30年的經濟發展毀於一旦之外，其苦心經營區域強權的地位亦必大受影響。以故，以和平方式解決臺海問題應是不言自明的兩岸共識。

設若雙方均有共識，也有意願以和平方式解決臺海問題，則目前最重要的議題便是

^{註六} 以2002年為例，我國所有對外投資廠商中，有74.7%已在大陸設廠。自1995年至2001年間，兩岸貿易累計達1,635.5億美元。《中國時報》（臺北），民91年3月11日，版1。

^{註七} 李佳貞、金秀琴，「東協加一、東協加三自由貿易區成立對我國出口之可能影響」，經濟研究第6期，2004年3月，頁187-216。

^{註八} 「反分裂國家法」於2005年3月14日中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議通過，其中第八條明文規定：「『臺獨』分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性（原草案：條件）完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」

以何種方式解決。1981年，葉劍英首次提出了「一國兩制」的概念，其要點為：由「中華人民共和國」統一臺灣，臺灣做為特別行政區，在中央政府的同意下，可保有軍隊，且現行制度不變。然而我國方面對一國兩制的接受程度並不高。^{註九}事實上，多年來學界對和平解決兩岸問題的方式已提出多不同看法，茲分述如后：

一、中華邦聯

邦聯(confederation)指的是許多國家為實現其共同利益而組成的集合體。邦聯是鬆散的國家與國家集合組織，雖說有一個中央組織，但其對組織中的國家成員卻無約束權。各國有其獨立之內政、外交、國防，並可自由加入或退出邦聯，共同事務則由各國開會協調解決。簡言之，邦聯其實是一種國際會議。春秋時代，霸主大會諸侯，歃血為盟，就是邦聯。再如1777至1787年間的美國、美國內戰時期的南方政府、1815至1866年間的德意志聯盟等均是典型的邦聯組織。

我國方面曾有過諸如兩岸共組「大中國邦聯」，使兩岸在平等的基礎上，和平競爭，或者是「中華邦聯」、「一個中國架構下邦聯制」、「鬆散邦聯」等均是邦聯制的變體。^{註十}

究其實際，兩岸實施邦聯制有其侷限。首先、邦聯制是主權獨立國家的結合，兩岸共組邦聯即表示中共承認臺灣是一主權獨立的國家，根本上違反了其「一個中國」的原則。再者、中共若同意與臺灣共組邦聯，恐

將造成新疆、西藏、內蒙地區分離主義者之紛紛要求比照，大陸將分崩離析。以故，至少就現階段而言，中共不易認同邦聯制。

二、中華聯邦

聯邦與邦聯之最大不同處在於，聯邦為統一的國家，有中央政府及聯邦憲法，中央權利雖可及於人民及各邦，但各邦仍有自己的基本法或憲法，據以產生成員邦政府。易言之，成員邦雖受中央政府管轄，然亦保有相當的自主權，故與地方政府仍有不同，美國與前蘇聯即為典型的聯邦制政府。

所謂中華聯邦的型態也有幾種，像是「中華聯邦共和國」，其主張是：大陸先行實施聯邦制，分權至地方，待各省或自治區有足夠的自主權後，臺灣再加入聯邦。另亦有所謂「三聯統一」的概念，兩岸在近程先行「聯絡」感情或行動，中程「聯合」組成「中華共同體」或「中華國協」，長程則組成「聯邦」，完成統一。或如「帶有邦聯性質的聯邦制」，主張兩岸應先為和平各讓一步，亦即中共承認兩岸對等而我國接受一個中國原則。繼而召開「共同政協」，討論互信機制，和平交流問題。最後則結束敵對狀態，簽署和平協定。統一後，大陸從中央集權走向聯邦（各省或區劃分為成員邦），臺灣亦同時由分裂走向聯邦。易言之，前者是「由合向分」，後者則是「由分向合」。前者如聯邦般緊密，後者則如邦聯般鬆散，故稱之為「帶有邦聯性質的聯邦制」。^{註二}

兩岸實施聯邦制亦有其限制。第一、如

^{註九} 有22.6%的臺灣民眾認為主張共產主義的人對社會的威脅最大，另有20.4%的民眾認為接受一國兩制的人對社會的威脅最大，易言之，總計有43%的民眾對中共的看法並不友善。陳陸輝，「臺灣民眾政治容忍之探索」，國科會報告2003年08月01日至2005年07月31日，編號：NSC92-2414-H-004-035。

^{註十} 丘宏達，「中國統一問題：一國兩制與中華邦聯」，2002年5月23日，http://www.dabhk.com/symposium/chi-uhungdah_paper.htm，2009年11月26日登入。

^{註二} 葉陽明，「德意志聯邦共和國聯邦制改革之研究」，國科會報告94年08月01日至95年07月31日，編號：NSC94-2414-H-004-039-。

美國這樣的聯邦制其實與單一國家的行省制無異，一旦加入，即不能退出。前蘇聯的狀況亦然，若非蘇聯瓦解，其加盟之15個共和國絕無可能脫離其控制。第二、兩岸管轄人口、土地差異太大，一旦大陸以大吃小，假聯邦之名，行集權之實，則無異於併吞臺灣。第三、實施聯邦制勢必劃分大陸為若干成員邦，並賦予其若干自治權。如此，則形同分裂，大陸當局恐不易接受。

三、經濟分工與歐盟模式

臺獨論者姑且不論，一般的統一論主流觀點基本上是以邦聯或聯邦模式為主。然而，不管是邦聯或聯邦，最直接面臨的問題便是主權、領土、對等地位、民族主義等政治性的因素。兩岸關係中最難解決的、最不易妥協的便是政治因素。以故，為避免兩岸關係的陷入僵局，不談政治，先從經濟合作著手則不失為一可行方向。經濟終將主導兩岸關係的觀念並不少見，蓋人類社會終將因為生存技術、組織規模、市場需要而形成遠超政治單位的經濟單位，而涵蓋面較窄的政治單位必須要讓出一部分主權或自治權給這個較大的經濟單位，其不論是稱為共同市場、共同區、經濟體或貿易區均可，也將構成一個國家的形式，並具備中央政府的功能。^{註三}

另有像是「經濟交換圈（網）」的概念亦頗為類似，其主張兩岸可以WTO為平台，以「兩個互不相屬的關稅領域」做為未來兩岸關係的定位。在此一基礎上，「內地（大陸）經濟交換圈」與「海外（臺灣）經

濟交換圈」可進行分工合作及經貿整合（如臺灣技術、大陸資源，整合加工後再對外出口）。待經濟交流與互信建立後，未來再逐步發展兩岸之國防分工、國際組織分工等，逐漸走向統一。^{註三}

事實上，這種先經濟後政治的作法早有先例。歐盟就是先制定共同的商品規格，再逐步去除國與國之間諸如不同法令、關稅、勞動力限制等障礙，進而統一貨幣、成立中央銀行、歐洲議會、執行委員會等。再如「北美自由貿易協定」(NAFTA)也是很好的一個例子。兩岸可先成立自由貿易區，彼此商品貿易免徵關稅、去除配額限制、不限投資條件、資金自由轉換、進出等。彼此共存共榮，也同時建立互信。待彼此經濟互相依存程度密不可分時，在合則兩利、分則兩害的狀況下，政治合作必是水到渠成。以目前兩岸經貿密切結合的程度而言，「兩岸合作、經貿先行」不失為一解除政治僵局之良方。

四、外交手段

亦有提議以外交途徑的方式來解決兩岸危機，其要點為：臺灣放棄對主權之主張，認同一個中國，名號可改為「中華人民共和國，臺灣」，但不做為中共之一省或特區，且仍維持統治臺、澎、金、馬之實質主權，享有完全之內政、外交、簽署國際協定、加入部分聯合國組織之權利，美國亦可依臺灣關係法提供必要軍備及協防臺灣。如此作法，中共獲得象徵性的外交、司法管轄權；臺灣保有實質獨立主權；而臺海維持和平亦符合美國在亞太區的戰略利益。^{註四}

^{註三} 童振源，「兩岸經濟整合與臺灣的國家安全顧慮」，遠景基金會季刊，第4卷第3期，PP.41-57。

^{註三} 張顯超，「兩岸『三通』的開放調整與協商」，展望2003年兩岸政經發展研討會，中山大學主辦，2002年12月1日。

^{註四} Marvin Ott, "There Is Common Ground on Taiwan," LA Times, 8 May 2000, <http://articles.latimes.com/2000/may/08/local/me-27790>, 2009年11月30日登入。

以外交手段解決當前政治僵局當然是一個思考方向，在執行上卻可能有若干限制：

第一、外交手段模式的執行方式與進程須再進一步釐清。兩岸該如何談起？先談一個中國還是臺灣維持實質獨立？對談人員的層次為何？以共識、協議、宣言、公報、亦或正式條約（這又牽涉到主權）的方式行之？再者，先不論談判，僅概念問題就可能引起無法取得共識的爭議。名義上與實質上的一個中國有何不同？名義上與實質上的臺灣獨立差異何在？第二、兩岸互信問題須先解決。中共是否會堅守名義上一個中國的立場，不以中央政府的權力強加於臺灣？臺灣是否會真正放棄追求完全獨立的立場？美國將以何種機制確保兩岸信守承諾？在尚無互信的基礎上進行談判，究能取得多少共識，獲至多大進展的效益有待進一步的評估。第三、外交手段模式在設計上並不符合兩岸對未來政治制度發展的認知。我國若可以接受「中華人民共和國，臺灣」的名稱，就不至於極力抗拒「一國兩制」的設計。蓋在一國兩制的規劃中，本就是大陸不派軍政人員、臺灣維持原有立法、司法、外交權、保有軍隊及使用國旗、國號的權利。對我國而言，外交手段模式了無新意。而中共若可以接受實質上獨立的臺灣，就不至於反對邦聯或聯邦的設計。畢竟，一個主權、領土完整的統一的中國，才是中共最後的目標。

由此觀之，所謂外交手段解決當前僵局的提議，能獲得兩岸認可，並付諸實行的可能性並不高。

五、德國統一模式

兩德於1990年統一的成功似是為兩岸的

未來發展提供了一可供遵循的管道。^{註五}德國統一模式係以1972年兩德簽訂的基本條約為基礎，其要點為：

第一、雙方同意彼此主權僅限於彼此現有領土。第二、和平解決，不使用武力。第三、在國際上不代表全德人民或對方。第四、對等友好關係。第五、交換常駐代表。第六、各自維持與第三國同盟關係。

鑒於兩岸現有關係及國際現況，兩岸不易比照德國統一模式進行統一。其主因為：

第一、兩岸之主權及領土主張均及於全中國（1991年修憲，增修條文第十一條指的是我國目前治權限於臺、澎、金、馬，憲法第四條所謂之固有疆土仍包含大陸地區在內）。第二、中共不放棄對臺使用武力。第三、中共對外一切條約均註明代表全中國。第四、中共不視我國為一對等政府。第五、雙方未互派代表。第六、中共不允許其邦交國同時與我建交。

易言之，兩德統一的所有基礎及精神，在兩岸間均付之闕如。此外，中共亦在2000年的對臺政策白皮書中明確表示，基於內政問題、國際地位問題及一個中國的原則問題等三大要項，德國統一模式並不適用於兩岸。我國在處理兩岸關係時雖不必隨中共做法起舞，然礙於國際現實及政治現實，在中共做進一步的讓步之前，德國統一模式實在無推展的空間。

六、兩岸議會

另亦有提出以「相對主權」觀念為基礎，進行兩岸議會的設計，其要點為：相對主權的概念排除了傳統主權主張的最高性、永久性、普遍性、無限性、不可分割性、及

^{註五} 湯紹成，「德國模式與兩岸關係」，國政研究報告，國安（研）097-007號，2008年9月5日，<http://www.npf.org.tw/post/2/4620>，2009年11月30日登入。

不可讓予性。易言之，主權有大小之分，可以分割，更可以與治權分開。

相對主權可從兩岸內部、兩岸關係、國際現實三個層次討論。在兩岸內部，中共擁有大陸地區最高治權，故在該區域內，其主權較高；臺灣則擁有臺澎金馬的最高治權，亦擁有較高主權。

在兩岸關係上，由於分治的事實，故雙方對全中國的主權主張雖不可分割，統治權則必須根據事實而加以區隔。易言之，基於主權主張之完整性，我國雖不可放棄對大陸的主權主張，卻可以放棄對大陸的統治權，而對此，大陸則無權加以反對。

在國際層次上，相對主權早已是現實的趨勢。由於國際互動頻繁，諸如國際經濟整合、糾紛、污染、跨國犯罪等問題早就非一國之力所能應付。以故，主權國家為解決跨國性的問題，讓渡出若干主權，委由國際組織代為行使的作法，就是相對主權的實踐，歐盟就是相對主權的產物。再如1996年臺海危機時，美國派遣航母至臺海，在某一程度上，可說是干涉了中共主權之行使，絕對的主權在此種狀況下，遂不得不相對化。同樣的，我國因美國的不同意，而未將兩國論入憲，主權之行使也是受到外力的干涉。

在主權相對化的狀況下，兩岸共組兩岸議會也就不是完全的不可能了。兩岸議會可以區分為若干層次。最低層為兩岸民代共組之聯合辦公室，以服務兩岸人民，解決事務性的問題為主。次之則為中央民代或可稱為下議院層次，針對兩岸有關政策進行辯論。再上則為上議院層次，由國大代表和政治協商會議各自選出代表，對較長遠的政治方案

進行宏觀思考。最高層則為賢人院的設置，負責重大糾紛之仲裁，備而不用。^{註5}

兩岸議會立意甚佳，但實行上恐亦有限制。首先，兩岸必須先接受相對主權的概念，並付諸實行。以現況而言，要求中共承認我國對臺澎金馬地區擁有較其為高的主權恐非易事。再者，雖說中共基於現實考量，不得不容忍外國勢力（像是美國）介入其對主權之行使，但其絕不可能公然承認其讓渡若干主權之事實。從其一再宣稱兩岸問題係內政問題的立場即可得知。此外，我國已是民主社會，經民主程序選出的民意代表所代表的是真實的民意。而大陸目前民主機制仍有待進一步落實，人民代表也多係指派而來。在有一半代表缺乏民意基礎的狀況下，兩岸議會的正當性其實並不高。

陸、「兩岸建制」之芻議——代結語

所謂兩岸建制(cross-Strait regimes)乃係借用「國際建制」的概念，視兩岸為國際行為者，並在排除主權、意識形態、平等國家地位等障礙的狀況下，利用諸如APEC、WTO、WHA等共同參與的「國際建制」平台，來解決相關的問題。這樣的作法有些類似前述之經濟分工與歐盟模式，只不過適用的範圍更為廣泛。

易言之，兩岸可以在「國際建制」下各式各樣的平台上同時進行各個範疇的整合，大陸與臺灣可以視情況共同或分別加入各種國際組織、基金、協議、國際會議，或者雙邊可以在不涉主權的狀況之下，共同進行各種面向的合作。

舉例而言，臺灣地區夏季多颱風，往往造

^{註5} 李昌麟，「兩岸設置超國家組織？——兩岸倣倣歐洲議會模式成立『兩岸共同議會』」，臺灣省諮議會九十年度專案研究彙編，2001年8月，P.39-P.51。

成生命財產的損失，福建沿海地區亦然，如此則兩岸均可藉由「世界氣象組織」(World Meteorological Organization, WMO)做為平台，互通氣象資訊，共同維護人民生命財產安全。再如「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)、「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization)、「國際海事組織」(International Maritime Organization, IMO)等直接攸關民生福祉之組織均可做為「兩岸建制」實施之平台。

誠然，兩岸和緩情勢畢竟為時尚短，我國也非聯合國會員國，要參加許多附屬於聯合國的世界性組織仍有其侷限。不過現階段可以在中共的善意下，先行參加外圍組織，像是加入「世界氣象組織」之前可以先參與「氣候變化綱要公約」(UNFCCC)，以彰顯我國有意積極投入與全球氣候變遷的意願。這種模式早有先例，如2009年5月我國就參加了「世界衛生組織」的外圍組織「世界衛生大會」(WHA)。

在經濟層面上可供著力之處就更多了。國際性的像是目前的APEC、WTO，兩岸均已成為成員，在現有平台上做進一步溝通與交流並不困難，或者是推動中、日、韓、香港、我國在內的「五方自由貿易區」，又或者配合所謂的「亞元」、「亞洲貨幣基金」或亞洲貨幣機制的倡議，進入泛亞洲的經濟金融體制。兩岸間像是目前緊鑼密鼓的金融MOU、ECFA，或是之前幾次江陳會完成的協議都是「兩岸建制」可以充分運用的平台。

在政治層面上雖說目前仍言之過早，然而亦並非全然沒有著力點。事實上，兩岸若為了避免直接碰觸到政治定位問題，大可跨越兩岸範疇，從第三地著手。舉例而言，我國目前具有「中美洲統合體」(Central American Integration System)觀察員的身分，在兩

岸外交休兵的前提下，可以運作中共同時加入，協助中共進入美洲自由貿易區的市場，既表示善意也建立另一平台。同樣的，若ECFA進行順利，我國也可以順道進入東協加一，成為東協加一再加之。

兩岸更可在九二共識的基礎下，進一步成立像是「中華共同體」(Chinese Community)、或是「中華統合體」(Chinese Integration System)這樣的虛擬組織，具備國際法人的身分，在對外的面向上，像是兩岸共同主張的釣魚台、南海等主權問題，因係共同主張兩岸並無爭議，因此就由其來向外交涉。兩岸間自己的問題則由雙邊建立的建制依議題的性質來分別處理。

總之，中共以崛起大國的身分，早已積極參與各類「國際建制」的平台，諸如於1990年起即參與聯合國維和行動、參與「國際貨幣基金組織」援助1997年金融危機的國家、參與核不擴散、禁止化武等，展現出大國的擔當。在兩岸關係上，中共更應持續此一態度，在「兩岸建制的基礎上，共創雙贏。

收件：99年01月05日

修正：99年01月11日

接受：99年01月11日

作者簡介

劉廣華，美國西北大學政治學博士，研究領域：全球治理、兩岸關係、區域研究、國家安全；目前為銘傳大學國際事務研究所專任副教授兼所長。