



兩岸關係的分歧與匯合：新功能主義的分析觀點

The Divergence and Convergence of the Cross-Strait Relations: A Neo-Functionalism Analysis

顧志文 少校

陸軍航空第602旅政戰官

提 要

整合理論的定義性特徵是，整合的各國具有共同的文化及歷史淵源，同時體認到彼此經濟整合的利益。在整合理論中，經濟具關鍵性的地位，它是整合的原動力，亦是整合最重要的機制。整合理論中，經濟的交往互利是相關各國所樂於從事的，因為經濟活動帶來繁榮，又不會侵擾到各國主權；經濟整合於是產生「外溢」的效果，在經濟上密切互動、相互依存的國家會漸漸調整彼此政策而整合。整合理論以國家的整合作為目標，而兩岸關係迄今無法獲得更大的突破，除了兩岸意識型態不同及雙方政治體制，尤其是李登輝政府後期與陳水扁政府，多年來不斷衝突累積未解的敵意、美國因素的介入、雙方軍事的對峙與日益增強的軍備競賽，以及不同政治體制的無法融合等具體的原因外，臺北和北京迄今無法達成有關兩岸互動及整合模式的共識，也是雙方關係無法解凍的主要原因之一。當馬英九政府上臺之後，此兩岸分歧的趨勢似乎有兩岸匯合的希望。本文乃是參考歐盟的整合經驗，探討整合理論中的一些重要概念，並檢討與評估整個歐洲整合理論，並提出對兩岸整合之最佳方式。

關鍵詞：整合理論、兩岸關係、歐洲聯盟

Abstract

The integration theory defines that the countries want to integrate should have common culture and history, and also mutually benefit from the economical integration. The integration theory further mentions that the economical activities of the integrated independent states (regimes) should not invade the sovereignty of the others. However, the economical integration will cause a spillover effect. This means the countries in the integration process will have to adjust their policies in order to have a common platform for economical integration. Finally, the economical integration will lead to a political integration as well, in accordance with the European integration model. There is a dilemma because the cross-strait relations have not become amicable between Taiwan and China and there cannot be consensus on the model of integration in the current situation. This article confers some key concepts of the integration theory, reviews those concepts and also proposes some optimal projects for the economical integrations of Taiwan and China.

Keywords: Integration theory, Cross-Strait Relations, European union

壹、前言

從1987年兩岸開展民間交流及1991年兩岸進行事務性協商以來，兩岸的互動可說是累積了相當可觀的成績。客觀的看過去陳水扁執政時期兩岸關係的發展，不僅兩岸政府的政策沒有交集，兩岸關係的結構性矛盾與衝突，甚至更加明顯。兩岸政府即在這種各自放話、沒有對話；有執行策略，但沒有解決方案；雙方有善意，而沒有交集的狀態下，僵持至馬英九總統擔任第十一任總統後兩岸才趨向和緩、彼此合作。

1991年至1994時期：在前李登輝總統的主導下，於1991年行政院成立「大陸委員會」及「財團法人海峽交流基金會」，並於當年3月通過「國家統一綱領」，5月廢止「動員戡亂時期臨時條款」；這些政策與作法，是臺灣40幾年來第一次建立兩岸溝通管道，同時也加速兩岸交流與互動。並於這四年當中共舉行14次會談，完成世人矚目的「辜汪會談」，開啓兩岸交流協商的大門。

1995年至1999年時期：初期兩岸領導人所提出「李六點」及「江八點」的主張，兩岸關係融洽，爾後隨著前李登輝總統爲了推動務實外交，以私人身分訪問美國康乃爾大學，並在演說中突顯「中華民國在臺灣」的說法及中華民國在臺灣存在的事實，使中共意識到臺灣在推動獨立。中共則自1995年7月陸續舉行軍演，並在1996年企圖以導彈影響臺灣總統大選。在中共的文攻武嚇後，臺灣即提出「戒急用忍」政策；繼之，於1999年7月9日，李登輝總統在接受「德國之聲」專訪時，提出兩岸是「特殊國與國關係」，使兩岸關係跌至谷底。

2000年至2008年時期：兩岸互動在政黨輪替後，由民進黨執政時，雖然陳水扁政府強調加強兩岸交流，惟對一個中國原則予以

未來化；亦認爲「九二共識」是「沒有共識的共識」，這也使兩岸互動更沒有交集；另外，在陳水扁政府相繼拋出「臺灣正名」、「2006年制憲」議題後，使兩岸關係互動更加嚴峻。尤其是陳水扁先生於2000年8月3日在「第廿九屆世界臺灣同鄉會聯合會年會」提出「一邊一國」論，使兩岸關係陷入緊張氣氛之中。

2008年馬總統就職至今：馬總統上任以來，多次闡述「活路外交」政策，提出在「九二共識」基礎上，與大陸「和解休兵」、「避免衝撞」及相互「消耗資源」，「以務實和彈性的方式參與國際組織和國際會議」，從而「共創雙贏」，「替臺灣外交尋找一個出路」。改善兩岸關係是「活路外交」的主軸，兩岸關係位階高於臺灣的「對外關係」，希望兩岸在互不否認的情況下，從共同利益出發，展開務實協商，尋求彼此可以接受的解決臺灣國際活動空間問題的辦法，藉以穩定兩岸關係、共創兩岸雙贏。

本文假設在雙方目標設定爲「統一」或「政治整合」的前提下，兩岸應如何進行整合(integration)，是本文企圖探討的主題，嘗試以歐盟多年來的整合經驗作爲兩岸可以借鏡的地方，因爲隨著馬政府的上臺，其政策走向務實和彈性，避免與對岸直接產生碰撞，這都是兩岸和解的契機。但是筆者首先必須澄清本文是從理論看實務，僅是在整合理論的假設前提下，論述分析兩岸關係，並不意味著兩岸關係必然在實務上走向政治整合或統一。再者，筆者藉著整合理論概念的定義及相關理論的探討，期使本研究有研究的前提存在，兩岸真的在尋求政治整合嗎？就如海斯(Ernst Hass)所述，整合是將原先對自己國家的忠誠度轉移至另一個新權力中心的一個過程。^{註一}研究區域問題時，沒有最終的價值判斷，而只有過程的描述、解釋和預測；

所以本文試著從整合理論的派別中，找尋到較能解釋歐洲現況的新功能主義(neofunctionalism)作為本文的理論主軸。接著，筆者論述當前兩岸關係發展的現況，以及所面臨的整合困境，並試著討論臺灣學者、政黨與兩岸當局之間所提出的各種整合模式，以顯現兩岸當局之間的歧見，就此提出一些建議。

在2002年兩岸先後加入「世界貿易組織」(World Trade Organization)，為兩岸關係的發展帶來新動力，同時「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)的簽訂與否，也對兩岸關係帶來新的衝擊和挑戰。入世後兩岸應共同遵守世貿規則和承諾，互惠互惠，不以政治分歧干擾經貿關係發展，以經貿關係促進政治關係的發展，正是新功能主義學派的主要論點。然而中共迄今仍未承諾「放棄以武力犯臺」，所以在經濟整合邁向政治整合仍有些許疑慮；因此建立「軍事互信機制」是兩岸整合的基礎。

最後，新功能主義隱含的前提假定——國家與國家的關係，以及國家間的生活方式、政治、經濟及社會制度是大同小異的。在理論上兩岸可以藉著新功能主義的外溢效果來達成由經濟整合邁向政治上的整合，但在實務上兩岸是否能朝著整合的方向前進，攸關到兩岸政治精英的態度與內部政治現實。因此，能否如新功能主義所假定的那樣樂觀，仍須持保留態度。最後，本文主要從歐洲整合的角度出發，嘗試從新功能主義探討兩岸關係，儘可能提出一些建議，期能找出兩岸合作之道。

貳、歐洲整合理論與其對兩岸關係的啓示

中共1979年發佈「告臺灣同胞書」，及臺灣於1987年開放赴大陸探親與交流的政策後，兩岸逐漸走向和平的談判路線，「一國兩制」與「國統綱領」是雙方執政黨在為達成統一目標而努力的不同訴求，「聯邦」、「邦聯」與「共同體」則是學界對兩岸未來走向的可能思考，然而對於邁向整合的過程以及是何種價值下的統一目標雙方仍有嚴重的分歧。歐盟的整合經驗是兩岸可以借鏡的地方，在整合理論的運作方式下，整合的過程時有進展、時或停滯，對照於兩岸20多年來的交流，以下探討如何利用整合理論來探討何種方式的溝通交往較有助於兩岸更進一步共識的建立，並促成對兩岸人民最有利的結果。

一、整合理論的定義

研究整合理論的學者對「整合」定義提出的看法分述如后：

(一)杜意奇(Karl W. Deutsch)認為人民可以和平促成一個地區人與人之間形成一種「社區意識」(sense of community)的狀態，擴散到足以確保相同地理區域的人們，在經過長時間努力後達到「和平改變」各國人們對於彼此間能互相信賴與期待的一種過程。^{註二}

(二)海斯(Ernst Haas)將「整合」定義為：「增加國家間互動、提升民族國家各自所處環境之混同的一種過程。同時藉此過程降低國際組織體系及其會員國所處的民族國家的環境二者之間的分野。」其認為整合是說服數

註一 Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1964), p.29.

註二 Karl W. Deutsch, et al., "Political Community and the North Atlantic Area," (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), p.5.

個參與活動的不同國家，將原先對自己國家的忠誠度轉移至另一個新權力中心的一個過程。^{註三}

(三)林柏格(Leon N. Lindberg)認為「整合」就是不同國家放棄獨立制定與主權有關政策的希望和能力的過程，俾利聯合制定政策。在整合過程中，國家間以各種方式聯結在一起，共同以和平的方式解決問題。^{註四}

(四)吳新興教授認為「臺海兩岸的整合」，就是兩岸相互鬥爭的中國人政府，各自敵對地宣稱在國際上只有一個中國，而只有中華民國或是中華人民共和國才是唯一合法的中國人政府，其中臺海兩岸任何一方都試圖說服對方將各自的忠誠與政治活動轉移至己方，並且漸趨在文化、經濟、社會、政治與心理層面進行交流，從而使得兩岸在分裂中的政治實體得以自願地和平融合成爲一個新而統一的國家。^{註五}

從以上學者對整合理論定義的看法，可以發現學者對於「整合」的定義是不相同的。然而，在有些部分其仍有部分雷同之處；如，強調彼此之間的合作、強調和平的方式，從以上學者對整合理論定義的看法，可以發現學者對於「整合」的定義是不相同的。最後，整合論者認為「整合」需要多面向、多因子分析的方式加以衡量。^{註六}換句話

說，國際間的整合包括政治、外交、經濟、社會、文化等因素，且彼此相互影響。

二、整合理論之探討

以歐洲整合爲研究焦點的整合理論學派，基本可以約略分爲聯邦主義(Federalism)、政府間主義(Intergovernmentalism & Liberal Intergovernmentalism)、建構主義(Social Constructivism)、功能主義(Functionalism)與新功能主義(Neo-Functionalism)，各有不同的理論主張。

(一)聯邦主義

聯邦主義者認為整合的目標爲建立一個超乎於國家以上的國家(supranational state)。此一聯邦國家一方面擁有足夠的政治權力、強制力，以及滿足成員國集體防衛、內在安全和經濟需要的能力；另一方面，也容許各成員國的區域差異，維持其個別的認同，並在適當的政策領域內行使自治。^{註七}聯邦主義所主張的整合是一種「由上而下」的整合，若僅靠政府間組織的功能合作，並不能夠達到整合，如果要使各成員國間真正的相互依存，應該建立超國家的憲政體制。^{註八}

從整合的過程來自聯邦主義者認為政治整合應爲優先，因爲政治整合可以促進經濟整合，但是經濟整合卻不必然促成政治整合，所以先建構一個超國家的自主中央機構

註三 同註一，p.29.

註四 Leon N. Linberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," *International Organization*, Vol.24, No.4, Autumn, 1970, p.649.

註五 吳新興，《整合理論與兩岸關係之研究》(臺北：五南出版社，民國84年8月)，頁56。

註六 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Harper & Row Publisher 2ed, 1981), pp.419-424.

註七 Charles Pentland, "Functionalism and Theories of International Political Integration", in A. J. R. Groom & Paul Taylor eds., *Functionalism: Theory and Practice in International Relations* (N.Y.: Crane, Russak & Company, Inc., 1975), p.12.

註八 Reginald J. Harrison, *Europe in Question: Theory of Regional Integration* (N.Y.: New York University Press, 1974), pp.44-45.

是屬必要。^{註九}由此可知，聯邦主義學派之論點並不在於整合的過程，而在於建立一套政治體制；一方面聯邦成員國享有自治，另一方面達到共治的目標。所以聯邦主義的特色乃是從政治的整合帶動經濟、心理與社會的逐步整合。^{註十}簡單地說，聯邦主義的理念是先「統」再「合」，是一種「由上而下」的整合方式。

聯邦主義有它的優點，即如果將國家統一視為是最優先的選擇，那麼「聯邦主義」確實是最快速與最好的選擇。但是如果從人民的認知與感覺來看，「聯邦主義」有其本身的困境。比如「一國兩制」給予臺灣遠較聯邦主義更為優厚的「高度自治」，讓臺灣至少在50年內擁有自己的政經制度，這點算是對臺灣有利。但在兩岸缺乏絕對善意與互信的情況下，建立兩岸的超國家機構，很難為臺灣人民所接受。「聯邦主義」很顯然地不能解決這個問題。因此為解決兩岸的困境，我們便試著從其它整合理論的派別來尋求合理的方案。

(二)政府間主義

從60年代開始，政府間國際政治學者以現實主義觀點對新功能主義的經濟——政治整合的連續性提出質疑，並提出「政府間合作」論點以與聯邦主義之超國家特性截然相對。政府間主義，主要以霍夫曼(Stanley

Hoffmann)為代表人物。^{註十一}政府間主義視主權國家為國際政治之主要行為者，具連續性且有組織的單位。擁有合法及有效權力處理其社會之對外利益。政府角色一如撞球中的母球，重要事項須透過它對外交涉，故在國際談判中，政府將尋求保有此種撞球心態。

^{註十二}

至於歐洲整合，政府間主義則強調政府是控制整合步調的首要因素，政府在政治敏感地帶，如外交、國防、總體經濟政策之合作具獨立意願。霍夫曼進一步將政治區分為「高層政治」(high politics)與「低層政治」(low politics)，低層政治如技術性、較不具爭議的經濟及行政事務，在此範圍內的相互合作乃務實作法，國家並不因此而鬆動，但至於高層政治範圍，如國家安全、重要資源的保存，及所有與國家生存有關之事物，各國政府不會讓國際機構干涉，否則將直接挑戰國家權威及地位。^{註十三}

政府間主義以此高層——低層政治反駁新功能主義的經濟——政治整合連續性的中心假設，認為有限部門的合作並不會刺激更多更廣的政治統合，政府是控制國內政治體系及共同體之間交流的「守門員」，一旦政府視一特殊議題攸關其國家利益，其將尋求內部立場一致，以確保其利益並透過雙邊或多邊外交以加強其立場。^{註十四}簡言之，政府間主義

^{註九} Ibid., pp.235-236.

^{註十} 高朗，〈從整合理論探索兩岸整合的條件與困境〉，包宗和、吳玉山編，《爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南圖書出版公司，1999年3月），頁52。

^{註十一} Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," Daedalus, Vol. 95, No. 2, 1966, pp.862-915; Stanley Hoffmann, "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", Journal of Common Market Studies, Vol. 21, 1982, pp.21-37.

^{註十二} Helen Wallace and William Wallace, eds., Policy-Making in the European Union, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.11.

^{註十三} Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," Daedalus, Vol. 95, No. 2, 1966, pp.862-915.

^{註十四} Shlomo Weber and Hans Wiesmuth, "Issue Linkage in the European Community", Journal of Common Market Studies, Vol.29, No.3, 1991, pp.259-260.

認為：歐洲一體化的主體是成員國政府，主導機構是各成員國政府組成的歐洲理事會議及歐盟理事會，而非超國家性質的歐盟機構。

接著，自由派政府間主義則以現實主義的假設與邏輯為基礎，利用談判理論及二重賽局(Two level games)的概念分析，二重賽局的意義是：國家與國家之間會否進行合作，必須要看各國政府在兩個層次上與其他行為者的互動而定。^{註五}在國內層次，會員國政府所要負責的是利益的集結；國際層次，則是各國政府就這些國內層次所決定的國家利益與其它會員國政府進行國際談判。也就是，國際協議的達成與否取決於談判國的國家利益及國力而定，談判結果只不過是反映了各國原本就能接受的所謂「最大公約數」。換句話說，在任何政策的議題上，整合必定是在各國政策已經發生聚集的情況下才有發生的可能；超國家組織在偏好聚集的過程中只扮演微不足道的角色。^{註六}

兩岸未來如果想要在整合上更進一步，純粹依據民間或政府精英的「逐漸政治化」或有意圖地將其「擴溢」的推動仍是不夠的，而是應該在兩岸的政府間有共識，共同以協商的方式，來推動彼此在相關領域內的垂直深化與不同領域的「水平廣化」。

(三)建構主義

新功能主義及政府間主義均是建立在理性主義的邏輯推演基礎上，除了採自經濟學的理性主義外，政治學領域也向社會學借用建構主義來分析歐洲整合。相對理性主義將認同、利益及偏好視為不變的資訊，而建構主義將「利益」、「偏好」及「認同」看作是受到行為者間的互動所會影響到的依變項，強調群體中較為抽象的「相互主體的意義」(Intersubjective meanings)。因此在群體中，行為者不能被視為僅根據已知的利益或偏好而進行算計及行動；在行為者定義以及辨別其利益偏好時，群體互動就直接扮演了媒介的角色。^{註七}

相互主體性指的是，唯有在群體經驗中才存在的一種共享的默契與認知。相互主體性的存在可使社會化過程中的溝通、學習、辯論及說服等，產生出群體共享的價值觀、習慣、集體認知、傳統及文化。^{註八}建構主義對認同、集體意向等抽象問題所做的處理，是個別行為者之理性行為的利益計算所無法做到的。^{註九}

據建構主義者的論述，歐洲整合發展至今所反映的已不再是成員國間利益的交換和策略運用；整合所代表的也是一種社會化的過程。在這過程中，行為者從認同問題到對國家利益的認知都已發生了根本的變化。

^{註十}從這個角度來說，各成員國的代表及歐盟

^{註五} Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3 (Summer 1988), pp.427-462.

^{註六} Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, Vol. 45, No.1,1991, pp.651-688.

^{註七} Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and The International State," *American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994, p.387.

^{註八} Checkel, Jeffrey T, "Social Construction and Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol.6. No.4, 1999, pp.528-544.

^{註九} Ibid., p.535.

^{註十} Ibid., pp.545-560.

官員在歐盟架構中持續的互動、溝通及有意識或無意識的學習過程中，增進了官員及各成員國代表的資訊，在經過日積月累後造成行為者態度的轉變，以及其對國家利益定義的調整。

的確，歐盟因社會化的過程重新界定主權，伴隨而來的是型塑中的政治認同現象，歐盟公民產生非排它性的多重政治認同，一種由歸屬感所形成的集體認同，但並未取代國家認同，而是同時並存重疊，本國或歐盟都有可能成為人民的「最終共同體」(Terminal Community)。^{註三}但歐盟政治認同建構有以下三個問題：精英主導的交易式認同、群體認知的擴散仍有限及公共議論空間成長有限，如此將造成歐洲認同上的問題，影響到最終共同體的建構。^{註三}

(四)功能主義

功能主義有兩個重要概念：一是功能主義大師米崔尼(David Mitrany)，其以「分枝說」(Doctrine of Ramification)來強調「互賴」的需求會自動擴張。國家之間在某一領域的合作會導致其他領域的合作。^{註三}另一是人民對國家的忠誠態度會改變。當人民感受到在民族國家所不能得到的保障時，他們便會將原來對國家的忠誠轉移到對功能性組織的效忠。^{註四}

功能主義者主張創設一系列各別的國

際功能機構以負責日益複雜、政府難以獨立完成的非政治性工作，並將此各別、技術性權威由政府集合控制轉交給各個功能機構。功能主義認為整合是一種「由下而上」的整合方式，視整合為一個過程，在這個過程中，民眾的態度及看法將隨著跨國界功能組織的合作而漸增強民眾對整合的信心。^{註五}簡單地說，功能主義的理念為有「合」無「統」，是一種「由下而上」的整合方式。

功能主義最受人批評的地方，其認為忠誠是可以轉移的，甚至認為忠誠由功能創造，若功能轉換，忠誠亦隨之轉移。但事實上是忠誠不可能因需求滿足而發展、而分開，且沒有實證可以支持「國際機構有能力取代國家成為忠誠焦點的對象」。^{註六}對功能主義要從技術層面的功能合作達到轉移人類效忠對象的目的，實在是很困難。因為人民對國家忠誠的改變，關鍵在於這新成立的國家，能否帶給人民幸福。因此，有些學者提出新功能主義的主張，以改善功能主義的缺點。從兩岸的互動中可以看出，在1995年後中共多次對臺灣採取武力威脅，使臺灣人民對中共政權充滿敵意；在此情況下，很難將忠誠度轉移。因此，如果純粹用「功能主義」的思維來處理未來的兩岸關係，其結果也不太樂觀。

(五)新功能主義(Neo-Functionalism)

^{註三} Sean Carey, "Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle European to European Integration?" European Union Politics, Vol.3, No.4, 2002, pp.390-392.

^{註三} 藍玉春，〈從建構主義探討形塑中的歐洲認同〉，載於《全球政治評論》，第25期，2009年，頁81-116。

^{註三} David Mitrany, A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization (Chicago: Quadrangle Books, 1996), p.97.

^{註四} 同註五，p.419.

^{註五} David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization" International Affairs, Vol. 24, No.3, 1948, p.359.

^{註六} Paul Taylor, "Functionalism: The Approach of David Mitrany.", In A. J. R. Groom & Paul Taylor ed., Frameworks for International Cooperation (London: Printer, 1990), p.133.

新功能主義的產生，乃是修正功能主義的觀點，它是在功能主義的基礎上擴充，並增加政治權力及經濟利益的考量，以彌補功能主義解釋上的不足。新功能主義起源於50年代末，以海斯(Ernst Haas)教授為首的新功能主義學者，以下析述其主要論點：

海斯提出「外溢效應」(spill-over effect)，其認為：「曾在某一方面自超國家組織中獲利者，將會支持其它方面的整合」。^{註二}這種擴散的效果就是功能合作所產生的結果。這就是他所稱的「整合部門的擴張邏輯」(the expansive logic of sector integration)。但擴散可能朝有利或不利整合的方向發展，因此精英分子在某一部門內的決策將對其它政策領域部門產生影響。對海斯而言，擴散的過程不會自動發生，只有當各參與者認知到此整合過程對切身有利益關係時，希望將此一事務所學到的整合經驗應用到另一情勢時，擴散才會發生。^{註六}

海斯的另一個主要概念是政治領袖，其認為：「如果整合的動力僅來自於各國人民或利益團體的自利動機時，整合的工程是很難持續下去的，除非有政治領袖的支持才可能長久」。^{註九}海斯認為，如果整合僅有各國之間的交流數據，如人員往來數量、電話等統計數，這些數據也不是反映整合與否的好指標，除非能透過了解整合行動者的認知來解釋這些交流數據時，這些數據才有意

義。^{註十}因此，國際整合能否成功在於各國主要政治精英的支持程度而定。^{註三}

海斯整合理論的最後一個要點是——忠誠度轉移，其認為整合是說服數個參與活動的不同國家，將原先對自己國家的忠誠度轉移至另一個新權力中心的一個過程。^{註三}整合的過程是漫長而緩慢的，但海斯認為政治精英忠誠度的轉移至新政體的速度比一般大眾還要快。^{註三}新功能主義是修訂功能主義而成，功能主義學派的基本假設為：各國人民對於本國的政治忠誠是可轉移至國際合作架構下的新機構，從而使得戰爭得以避免。^{註四}因此，忠誠度轉移狀況，也可看出整合的趨勢。

因此，本文在探討整合的定義及整合理論的內涵後，除針對「新功能主義」的重要論點作深入分析；並希望兩岸可以藉著歐盟的整合經驗，對照於兩岸20年來的交流，利用新功能主義來探討何種方式的交往較有助於兩岸建立更進一步共識，並促成對兩岸人民最有利的結果。在兩岸目標設定為整合的前提下，兩岸應如何進行整合，是本文探討的重點。筆者茲以附表來說明整合理論各學派間的論點及看法。

三、歐洲整合經驗的成功之道與對兩岸的啓示

(一) 歐盟經驗的成功之道及特色

當兩岸關係陷入困境，而國際法等相

^{註二} Ernst Haas, "International Integration: The European and the Universal Process", International Organization, Vol. 15, No.3, 1960, p.372.

^{註六} 同註一，p.409.

^{註九} 同註四，頁35。

^{註十} Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", International Organization, Vol.24, No.4, 1970, p.627.

^{註三} 同註四，頁36。

^{註三} 同註三，p.29.

^{註四} 同註四，頁38。

^{註四} 同註五，p.419.

附表 整合理論學派之比較

理論與比較項目	聯邦主義	(新) 功能主義	政府間主義	建構主義
主要論點	1.主權合營：國家依理性發展，聯邦將取而代之。 2.建立中央政府以調和分殊利益。	1.主權合營：依功能而創設機構，人民因需要滿足而轉移忠誠。 2.權威合法性轉移至區域機構。 3.精英因學習而轉移忠誠。 4.程序共識。 5.外溢效應。	1.主權不可讓渡。 2.國家是主要行為者。 3.高層——低層政治。 4.政府間合作。	主權合營：共有的意義體系(shared systems of meanings)，建構了彼此的認知與利益，透過語言及論述影響彼此行為。
理論運作對象	歐洲議會	國際組織 共同體執委會	共同體部長理事會及高峰會	共同體執委會
整合動力	制憲	民眾忠誠轉移及執委會與政府間互動	政府主控	執委會與政府間及民眾間之互動
政治與經濟關係	以政治解決經濟問題	經濟整合必導致政治整合	政治主導一切	經濟整合導致政治整合
學者	Monnet 莫內 Schuman 舒曼	Mitrany 米崔尼 Hass 海斯	Hoffmann 霍夫曼 Moravcsik 莫拉夫契克	Christiansen 克里斯賓森 Checkel 雀克

資料來源：筆者自製。

關法規又無助於解開僵局時，歐洲自1950年以來的區域整合運動就格外受到各界的注意。新功能主義能在歐洲獲致如此的成就，依蘇宏達教授認為有以下的前提：^{註五}

1. 共同體的建立賴於各國簽訂條約，因此新功能途徑要跨出第一步完成經濟整合，也有賴於各國建立平等對話的協商機制，然後簽訂條約。

2. 「新功能主義」在經濟整合的背後必須有一個明確的政治目的，同時建立一個超國家以外的新認同機構，並將其目的簽訂條約。

3. 整合的目的是消除舊日因民族主義所造成的仇恨與敵視，新成立的跨國機構領

導者必須以整體而非個別會員之利益為考量。

(二)歐洲整合經驗對兩岸的啟示

歐洲的整合經驗對兩岸的啟示，依張亞中教授的看法有下列數點：^{註六}

1. 歐洲國家在整合的過程中並不想太快速地將國家終結，他們只是將部分的權力移交給超國家之組織，其餘的還是由各國間政府的相互合作。

2. 第一次世界大戰後的痛苦經驗，西德在未獲得主權的情況下，歐洲國家就願意讓他加入未來的整合陣營共同發展，並沒有將「主權」視為是彼此整合的障礙。這種心胸是值得兩岸共同來思考，尤其是中共。

^{註五} 蘇宏達，〈歐盟經驗與兩岸整合：建立WTO架構下的雙邊商務糾紛解決機制〉，《問題與研究》第40卷第2期，2001年3、4月，頁12-16。

^{註六} 張亞中，〈兩岸統合論〉（臺北：生智文化事業有限公司，2002年2月），頁228-230。

3. 歐洲聯盟的整合經驗是歷史上的一項創見。它的可貴在於它一方面建構超國家的組織，另一方面仍舊強調政府間的合作。培養兩岸「生命共同體」的認同則是必要的。

4. 有參與才有發言權。如果臺灣要自兩岸事務中取得發言權，則必須在兩岸某些事務上建立整合的關係，共同參與政策的規劃與制定。

5. 從地緣政治經濟的觀點，以臺灣所擁有的經濟實力，如果只是投身於全球經濟自由主義市場，而沒有任何的區塊經濟可以依附，那麼在國際間也將只能遵循強國所訂的各種規則運作，臺灣既沒有實力，也沒有後盾支持，臺灣只能選擇接受或不接受，而很難有其他的權利。

6. 如果要參與一個區域整合，要愈早愈好。早參加愈能發揮影響力。

參、兩岸整合模式之探討

自從1987年，中華民國政府基於多方面考量，開放臺灣地區民眾前往大陸探親，兩岸互動與各項交流的進展，即邁入一個新的里程碑。兩岸關係有二個特質，第一、政治關係緩和但仍呈現敵對狀況，民間交流卻是密切頻繁；第二、主權問題爭論不休。

審視兩岸關係的發展可發現，影響兩岸關係的因素來自於：^{註毛}(一)臺灣與大陸內部的政治經濟環境；(二)國際因素；(三)兩岸政府各自的政策與策略；(四)兩岸民間各種層面的交流。

一、兩岸關係現況

兩岸政治互動的歷程，若以時間序列來討論，歷經四個階段，從江八點及李六條

(未來中國研究網2009)宣佈的1995年起，至2005年胡錦濤的《反分裂國家法》止，中間從互動到衝突(1995-1996)，從緩和到會面(1997-1998)，再從衝突到冷處理(1999-2008)，再由馬政府上臺後至今，兩岸關係發展的關鍵因素為臺灣、大陸及美國等三方面的互動關係。

從互動到衝突的關鍵點是李前總統的訪美，及其在母校康乃爾大學發表尖銳演說，使中共認知到美方原來的承諾並未兌現；從緩和到會晤的關鍵點，是大陸方面處理好與美方的互動關係，諸如1997年江澤民訪美及1998年柯林頓訪大陸，並發表「三不」政策，1998年10月辜汪上海會晤則是高峰；從衝突到冷處理的關鍵點，則是1999年李前總統發表的「特殊國與國關係」，而後由於臺灣2000年總統大選，政權和平轉移，大陸方面因為對於民進黨執政的疑慮，以致採取「冷處理」的作法。2002年陳總統提出「一邊一國」論，2004年的制憲、正名、去中國化，使兩岸關係陷入谷底。

2008年自馬總統上任以來，多次闡述「活路外交」政策，提出在「九二共識」基礎上，與大陸「和解休兵」、「避免衝撞」，希望在「尊嚴、自主、務實及靈活」的理念，並顧及中華民國主權與臺灣自主性的前提下，從共同利益出發，展開務實協商，尋求彼此可以接受的解決（臺灣國際活動空間問題的）辦法，藉以穩定兩岸關係、共創兩岸雙贏。^{註亮}

在政治層面上，胡錦濤擔任總書記關於對臺的講話已有不少，例如「盡最大誠意以及最大努力爭取和平統一前景」，幾已成為對

^{註毛} 中國大陸問題研究所主編，《中共建政五十年》（臺北：正中書局，2001年），頁578-582。

^{註亮} 陸委會，〈馬總統訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2008年8月4日，<<http://www.mac.gov.tw/>>。

臺政策的指導方針。2004年9月，胡任中央軍委主席之際，對臺的「爭取談、準備打、不怕拖」之9字箴言同時出爐。2005年3月《反分裂國家法》的提出，更是策略上軟硬兼施的彈性做法。^{註三}2009年4月29日在博鰲論壇中提出：兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」。^{註四}以下便是過去一年來兩岸關係的現況發展概述：

(一)政治與經濟的發展方式背道而馳

兩岸民間的經貿交流，過去一向走在政府之前，並不受兩岸政治敵對的影響。換言之，臺灣與中國大陸之間的探親、旅遊、就學、商務與各類的交流活動，百年來從來都沒有像現在一般，達到史無前例的高潮；然而政治與經濟的發展方向卻背道而馳，即兩岸官方敵對、民間友好；政治緊張、經濟熱絡。兩岸關係則是既密切，又疏離；既和平互利，又武裝對抗。雙方對此都給予正面評價，應有助於推動「低階政治」的整合。

(二)兩岸對「現狀」的態度，存有極大差距

1.我國方面

臺灣因受到國際環境與國內政治發展的影響，對兩岸「現狀」在不同階段也有不同的認知。變遷情形如后：

(1)李登輝前期：「一個中國原則」→「一個中國，各自表述」。

(2)李登輝後期：「兩岸為對等政治實體」→「特殊國與國關係」→「未來式一個中國」。

(3)陳水扁時期：「一邊一國」→

「臺獨」。

(4)馬英九時期：「堅持一個中國原則」→「一個中國，各自表述」。

臺灣多數人認為「現狀」是對臺灣不公平的。國際上的不平等對待，使得政府當局感到相當大的壓力，因而認為不平等的現狀是兩岸關係緊張的根源。執政者認為若能以對等的身分來往，將有助於緩和兩岸的緊張情勢，降低衝突的可能。民進黨執政後，陳水扁總統也承襲此種思維方式，更因所提出之「一邊一國論」、「推動統獨公投」等意圖突破兩岸僵持現狀的作為，和制憲及高中教科書去中國化的問題，皆引起中共當局的批評與譴責。於是，臺灣單方面的嘗試，經過一段迂迴的道路，又回到了原點——兩岸政治地位爭議的僵持。

馬總統上任前，於博鰲論壇中由副總統蕭萬長先生提出的「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，是兩岸走向緩和的起點，藉由經貿往來與文化交流的全面正常化，突破兩岸僵局。^{註五}

2.大陸方面

中共對現狀解釋：從1949年中共政權成立，到1971年聯合國通過中華人民共和國的席位長達22年之久。在民族面與法律面，中共堅持「一個中國」、「臺灣是中國的一部分」是兩岸目前的現狀。臺灣欲突破現狀的舉措破壞了兩岸間的平衡，更是兩岸衝突的起源。^{註六}臺灣問題挑戰了中共專制意識

^{註三} 陳毓鈞，〈胡錦濤全面主導對臺新政策〉，《中時電子報》，2004年12月18日，〈<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112004121800332,00.html>〉。

^{註四} 〈胡六點的觀察、分析和啓示〉，《中國評論新聞網》，2009年3月4日，〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/3/8/100903867.html?coluid=54&kindid=0&docid=100903867&mdate=0304114959>〉。

^{註五} 中華民國全國工業總會，〈兩岸經貿回顧與展望〉，《工業總會服務網》，民國97年5月3日，〈<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9705-458-6>〉。

^{註六} 同註五，頁68-70。

型態的「主權完整」和「民族主義」；故爲了因應臺灣突破的舉動，中共也進行了改變兩岸現狀的嘗試，如1995年與1996年的「文攻」、「武嚇」，以及2000年中共發表《一個中國原則與臺灣問題》中，增列臺灣長期拖延談判爲中共對臺動武的條件之一，結果中共也相同地受到國際間，尤其是美日等國的強烈反應，中共單方面欲改變兩岸關係現狀的努力，也同樣地在得不償失的情況下無疾而終。^{註四}

再者，中共於2005年3月份通過《反分裂國家法》，中共自鄧小平以來都是採「統一」之目標，造成對臺的策略僵硬，而讓臺灣以切香腸的方式趨向臺獨。《反分裂法》之制訂有三個層面的戰略目標：^{註四}

(1)對臺灣而言：反獨促統爲其目標，掌握兩岸紅線解釋權，更框架了未來兩岸談判與交往原則：一中。

(2)對大陸內部：滿足國內民族主義高漲，對臺獨之不滿，以緩和內部歧見。

(3)對國外而言：昭告各界「非和平方式」成爲合法政策，以及不惜使用武力的決心，警告各國不得干涉。

中共的策略由僵硬轉於靈活，由統一轉向爲「反臺獨」；所以制訂《反分裂國家法》，除維持現狀外，是以反臺獨爲出發。如此，造成臺灣外交的活動空間縮小。

(三)臺灣民意傾向維持現狀

20年來，中共一貫堅持「和平統一、一國兩制」的方針，既使臺灣的政局勢發生了巨大變化，中共的對臺方針亦無調整。對於兩岸關係未來走向的臺灣民意傾向，曾經維持過一段長時間的相對穩定狀態，主張廣義維持現狀的民眾佔絕大多數（約80%上下起伏）^{註四}。這表示臺灣的大多數民眾不願陷入統獨的爭議，臺灣的朝野政黨對「維持現狀」的共識，也達到某種穩定的狀態。

(四)兩岸對「一個中國」的爭議

兩岸過去曾有「金門協議」及海基、海協兩會的事務性議題談判，一直未能出現政治性議題談判的原因，即在於兩岸對何謂「一個中國」的認知無法形成共識。以下爲兩岸對「一個中國」的認知：

1.我國方面

學者張亞中教授表示1992年8月正式提出「一個中國」需包含三項意涵：^{註四}第一、「一個中國」應指1912年成立迄今的中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺、澎、金、馬；第二、自1949年起中國處於暫時分裂之狀態，不能忽視由兩個政治實體分治海峽兩岸的事實；第三、兩岸應共同合作建立自由民主均富的中國。

1994年7月提出「臺海兩岸關係說明書」指出，分裂分治下的兩區是屬於「一國內部」或「中國內部」，以「一個中國、兩個

^{註四} 阮次山，〈北京發表兩岸政策白皮書的時機與用意〉，《未來中國研究網》，2000年2月24日，〈http://www.future-china.org/fcn-tw/tw-cn_news.htm〉。

^{註四} 〈臺海安全進入結構性變化〉，《中國時報》，2005年3月15日，〈<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005031500338,00.html>〉。

^{註四} 陸委會，〈行政院大陸委員會民意調查〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2008年8月，〈<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>〉。儘快統一1.5%；儘快宣布獨立8.3%；維持現狀，以後走向統一8.6%；維持現狀，以後走向獨立17.5%；維持現狀，看情形再決定獨立或統一34.4%；永遠維持現狀22.4%。

^{註四} 張亞中，《兩岸主權論》（臺北：生智文化事業有限公司，1998年11月），頁175。

對等政治實體」作為兩岸關係的定位，冀望兩岸關係朝向和平、理性和務實的方向前進。^{註四}

1999年前李總統將兩岸關係定位為「特殊的國與國關係」，並指出「一個中國不是現在，而是將來民主統一後，才會有一個中國的可能。其立論基礎主要是基於下列的政治與法律的理由：首先，歷史事實是，1949年中共成立後，從未統治過中華民國所轄的臺、澎、金、馬；其次，中華民國在1991年修憲，增修條文將憲法的地域效力限縮在臺灣，並承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性（主權共享、治權分屬）；再者，憲法增修條文明訂立法院、國民大會民意機關成員由臺灣地區人民選出；最後，1992年的憲改在增修條文第二條規定總統、副總統由臺灣人民直接選舉，國家權力的統治正當性由臺灣人民所授權。^{註五}

2002年8月3日陳總統於第廿九屆世界臺灣同鄉會聯合會年會中致詞，將兩岸定位為「一邊一國」。欲以認同土地、認同臺灣，即是以臺灣的地理範圍為疆界，塑造一個新的，以地理疆域為認同基礎的國家(country)，而這個新的國家認同，界定了中國與臺

灣各自的統治領域，從此中國即是中國，是以中國大陸為統治疆域的國家，而臺灣就是臺灣，不再是當前憲法所定的「中國自由地區」，臺灣與中國兩邊主權各自獨立，不相統屬，這就是一邊一國(country)^{註六}最初的真義。

2008年5月20日馬英九總統就職演說提到將以最符合臺灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀。即在「一中各表」的共識下完成各項協商，促成兩岸關係順利的發展。^{註七}因此，馬政府對「一個中國」的認知又回到1992年時的「一中各表」，冀望在「九二」共識下朝向務實、理性的方向前進。

2. 大陸方面

兩岸「一個中國」原則仍有相當大的爭議。中共對「一中」最初的定義是「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部份，中華人民共和國政府是代表中國唯一合法的政府。」此一立場無法為臺灣人民所認同。因此自1998年，錢其琛在「江八點」發表3周年的談話中，另外表示「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不可分割。」^{註八}

^{註四} 張五岳等著，《兩岸關係研究》（臺北：新文京開發出版有限公司，2003年9月），頁72。

^{註五} 張亞中、李英明著，《中國大陸與兩岸關係概論》（臺北：生智文化事業有限公司，2001年），頁231-232。

^{註六} 財團法人國家政策研究基金會，《陳水扁總統一邊一國論與國家認同之研析》，2002年8月30日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-076.htm>。英文的nation、country和state都是「國家」，三者看似通用並無差別。但在比較精確的用法上，這三者有著不同的層次差異：nation是指以民族認同為基礎所建立的國家，country則是以地理疆域為認同基礎的國家，而state則是以政府體制為認同基礎的國家，三者明確地表現出不同層次的國家認同意含。但在中文裡，「國家」一詞有其語義侷限性，無法呈現這種認同層次的差異。或許，這正是近年來我國國家認同混淆，國家定位爭議擴大，以及各方各自解讀「一邊一國」的原因。

^{註七} 陸委會，〈馬總統就職演說97年5月20日〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年5月25日，<<http://www.mac.gov.tw>>。

^{註八} 同註五，頁109-110。

從2002年錢其琛在紀念「江八點」時發表「新三句」亦即「世界上只有一個中國，臺灣與中國大陸同屬於一個中國，中國的主權與領土完整不容分割。」及胡錦濤就任以來，在2005年3月所發表的「胡四點」^{註五}清楚表示，在「一中原則」上，「兩岸同屬一中」的論述形式將取代「臺灣是中國不可分割一部分」的傳統表述方式。這表示大陸對臺的策略將漸趨「硬中帶軟、軟中帶硬」的方式。

在2008年胡錦濤先生最近3次有關兩岸關係的談話^{註五}，分別是3月26日與美國布希總統談到「九二共識」、4月12日在博鰲論壇提出「四個繼續」、以及4月29日主張兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，這些觀點都與馬總統的理念相當的一致。這表示中共對臺的策略漸趨和緩。

二、兩岸未來之思考方向

(一)提升「一個中國」為兩岸共同的願景

依新功能主義的觀點，套在兩岸關係上，強調：整合的目標是為創造未來政治的整合，而過程中需要精英的推動，整合過程中才會發生「擴溢」效應。因此，馬英九總統應將「一個中國」作為兩岸關係的願景，然後有計畫地談判與協商；但此一談判與協商過程，自然應該是平等（雙方居於對等地位，任何一方不應以談判以外方式威脅對方接受其主張）與開放（不預設結論，任何議題均可談）。中共從錢其琛的「新三句」到胡

錦濤的「胡四點」其為一和緩的漸進過程，在胡四點中胡錦濤更是承認兩岸分治的現狀，及中國大陸與臺灣同屬一個中國的論述方式。最後，倘若兩岸能夠朝此一願景前進，並表現其最大的善意、化解歧見，並運用西方歐盟整合的啟示，逐步從經濟上功能整合以至政治層面上獲得整合，便是兩岸人民未來福祉之依歸。當然，兩岸也可以思考「另一個主體」作為未來思考方向，即是以超越兩岸既有現勢作為整合的途徑。

(二)「第三主體」（整個中國）的意涵

張亞中教授於1999年出版《兩岸統合論》一書，其提出「兩岸有三個主體」的概念。一個是中華人民共和國、一個是中華民國，另一個是「整個中國」（第三主體）。大陸是「整個中國」的一部分，臺灣也是「整個中國」的一部分。^{註五}

「三個主體」的理論基礎在於^{註五}：基於主權屬於人民，「整個中國」是兩岸中國人所共有的中國，不能為哪一方所獨佔。自1949年起分治的兩岸，彼此在自己的領域內享有完整的管轄權，但是兩岸都不能完全的代表「整個中國」。「整個中國」的主權是屬於海峽兩岸全體中國人的。

「整個中國」能夠作為一個法律的主體存在，必須是兩岸有意願表達出不分裂中國的願景。兩岸經由基礎協定，相互承諾不分裂「整個中國」是必要的法律步驟。在彼此以法律作承諾後，再相互接受承認對方的

^{註五} 〈從胡錦濤新四點意見談起〉，《中國時報》，2005年3月6日，〈[HTTP://NEWS.CHINATIMES.COM/CHINATIMES/NEWSLIST/NEWSLIST-CONTENT/0,3546,110514+112005030600207,00.HTML](http://news.chinatimes.com/chinatimes/NEWSLIST/NEWSLIST-CONTENT/0,3546,110514+112005030600207,00.HTML)〉。「從1949年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實，從未改變，這就是兩岸關係的現狀。這不僅是我們的立場，也見之於臺灣現有的規定和文件。」

^{註五} 同註四。

^{註五} 同註五。

^{註五} 同註五，頁352。

「主體性」、並同意雙方共存於國際組織。以「整個中國」補強「一個中國」表述的理由：

作為從1949年起分治的兩岸，彼此在各自的領域內享有完整的管轄權，一個主權，二個政治實體，但是兩岸都不能代表「整個中國」。「整個中國」的概念，強調兩岸都是「整個中國」的一部分，雙方或許大小有別，但沒有主從關係的區分。「整個中國」指的是「中國做為一個整體，主權與領土不容分割」，從這樣的觀點來處理兩岸問題將比較適當。

如果從德國的屋頂理論來說，那麼「整個中國」可以當作是兩岸的共同「屋頂」，兩岸是屋頂下的兩個柱子。而這兩個柱子就是中華民國和中華人民共和國。「整個中國」與「第三主體」兩個概念應該是兩岸雙贏的起點。

三、兩岸的整合途徑與策略

(一)整合的類型與途徑

1. 整合的四種類型

學者高朗以「整合」與「統一」兩個變數作為分析架構^{註五}，前者指政治體間心理、政策與制度之配合一致性的程度，後者指政治體之間政府的合併，創立新的政府，可能是單一制或聯邦制，其使用橫軸和縱軸區分，整理出四種整合類型。象限I是指政治統一其內部亦高度整合的，如美國；象限II是指政治未統一但政治體間有高度整合的現象，如歐盟；象限III是指政治未統一而政治體間彼此也未整合，如兩岸關係；象限IV是指政治統一，而政治體間也未整合的情勢，如港澳與中國大陸的

關係。

2. 整合的兩種途徑

學者高朗上述四種的不同整合類型，隱含著兩種不同的整合途徑，一條是由下而上、先合再統的「漸進式途徑」，從象限III經過象限II至象限I，此為整合理論中新功能主義的整合方式，亦是中華民國政府的「國統綱領」所表現出來的整合意向，注重的是整合過程與條件。另一條屬於由上而下、先統再合的「概括式途徑」，從象限III經過象限IV至象限I，此為整合理論中聯邦主義的整合模式，與中共所主張的「一國兩制」意涵相仿，其注重的是整合的制度設計。^{註六}筆者便就兩岸當局目前的政策主張來分析其策略的適用性。

(二)大陸方面整合的策略

1. 政策主張——「一國兩制」

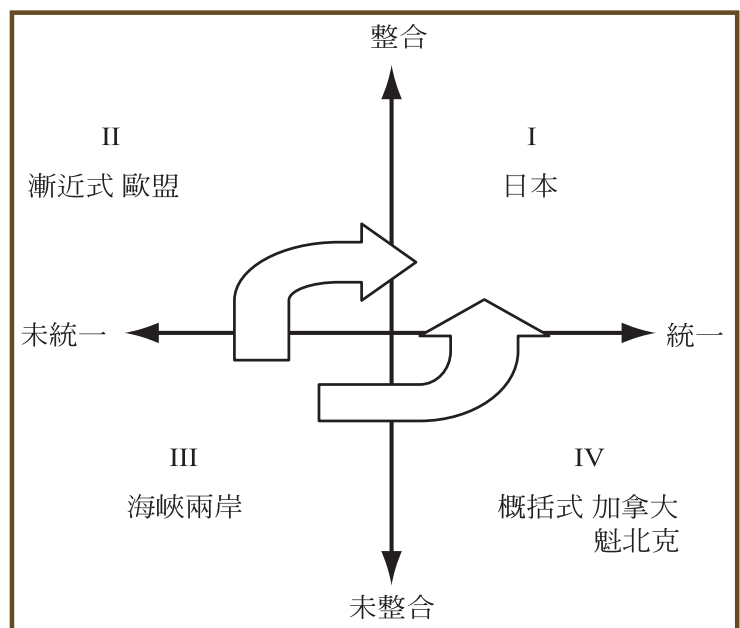


圖1 整合的類型與途徑

資料來源：本圖修訂自高朗〈從整合理論探索兩岸整合的條件與困境〉，包宗和、吳玉山編，《爭辯中的兩岸關係理論》，臺北：五南圖書，1999年3月，頁56-57。

註五 同註九，頁55-56。

註六 同註九，頁57。

鄧小平在1978年後改採務實的政策，在「和平統一」方針提出後決定以「一國兩制」模式解決臺、港、澳問題。其對「一國兩制」的定義，是「在中華人民共和國內，大陸10億人口實行社會主義制度，香港、臺灣實行資本主義制度」。^{註五}「一國兩制」作為統一中國的基本政策，以下為其所代表的涵義：^{註六}

(1)「一個中國」原則

鄧小平不贊成臺灣自治，因為完全自治就變成是兩個中國，其制度可以不同，但代表中國的只有中華人民共和國。

(2)以憲法和法律作保證

在中共憲法的保證下，允許一些地區設立「特別行政區」，並得實行不同於中國大陸的資本主義制度50年不變，以保持特別行政區的繁榮和穩定。^{註七}

(3)兩種制度並存

「一國兩制」允許一個以社會主義為主體的國家在其內部可實行不同的制度，但必須以社會主義制度為前提和基礎，其它制度只做為社會主義為主體的國家發展的補充。^{註八}

2.一國兩制在臺灣實行的可行性

依張亞中教授的研究「一國兩制」不適用於臺灣的理由：第一，臺灣並非殖民

地或租借地，自然不可與港澳相提並論；差別之一，其主權狀態不同。臺灣與香港在國際法位階是不同的，在香港和澳門，其使有權與所有權是分離的。差別之二，是談判對手不同，港澳回歸的談判對手是租借者（英、葡政府，它們皆是主權國家）。而臺灣的問題上，對岸當局一直未能解決此一矛盾：既要和臺灣當局談判，又不肯承認臺灣的獨立談判地位。^{註九}

其二在於「一國兩制」將會使得中華民國的國際人格與主權地位消滅，形諸世界中國大陸為中央政府，而臺灣為地方之矮化與降格的地位，其不能確保在接受「一國兩制」後臺灣人民還享有政治民主與經濟自由。基於以上兩點都很難對臺灣形成「心悅誠服」的誘因。在國內民意調查（如圖2）中，臺灣民眾對於「一國兩制」乃不表贊同。

(三)臺灣方面整合的策略

1.三通議題與「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement)

從整合途徑的分析，臺灣方面的政策主張，乃採「漸進式途徑」的整合方式，希望藉由中國大陸在經貿文化層面作為兩岸整合的起點，而至於兩岸整合的最終狀態則不加以預設結論。自2008年520以來，「馬政

^{註五} 陸委會，〈1979年告臺灣同胞書〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年7月7日，〈http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd1_8.htm〉。

^{註六} 張惠玲，〈從香港模式觀察一國兩制實踐之矛盾與困境〉，載於《共黨問題研究》，第28卷第3期，2002年3月，頁14-24。

^{註七} 陸委會，〈香港97之後〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年7月7日，〈<http://www.mac.gov.tw/big5/twhkmc/policy/hk97/hk97.htm>〉。鄧小平於1984年會見英國外交大臣傑弗里·豪時表示：「我們在香港問題上，首先提出要保證其現行的資本主義制度和生活方式，在1997年後五十年不變。」

^{註八} 郭相枝，〈轉型期的臺灣政治和兩岸關係〉，載於中國社會科學院臺灣研究所編，《轉型期的臺灣政治和兩岸關係》（北京：時事出版社1991年），頁239。

^{註九} 同註七，頁346。

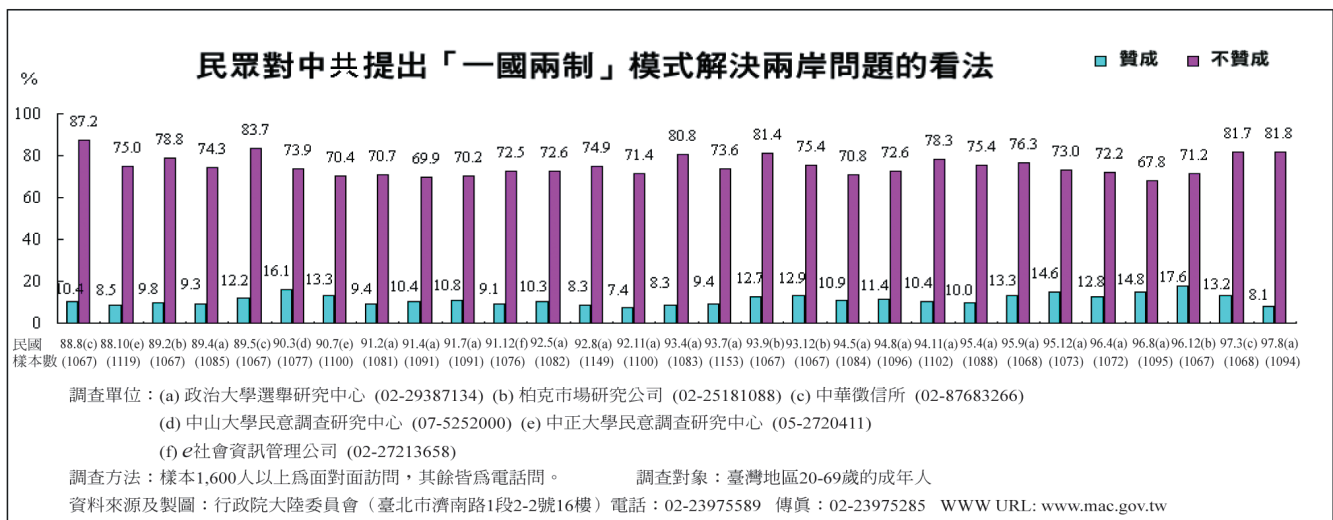


圖2 民眾對「一國兩制」的看法

府將恢復兩岸協商以及推動兩岸經貿關係正常化，列為最優先政策目標。馬政府上任後立即推動恢復中斷將近10年的海基會與大陸海協會的制度化協商管道，並在2008年6月及11月舉行兩次兩會高層會談，簽署了六項協議包括：週末包機、大陸居民赴臺旅遊、兩岸空運、海運、郵政及食品安全協議。2008年12月15日，兩岸海運直航、空運的平日包機、航路截彎取直，以及兩岸直接郵政往來，皆同步啟動，實行海空運直航。」^{註叁}這是開展兩岸整合的重要一步。

2. 大三通與「經濟合作架構協議」簽定的評估

從全球化的觀點，由於兩岸直接三通可減少經香港轉口的費用，降低運輸成本，對大陸投資的臺商可降低營運成本、節省往返時間的效益，此將促進兩岸產業分工（水平或垂直分工），對提高企業競爭力大有好處。臺灣方面除了希望藉由「三通」恢復

制度性對等的協商契機，使對改善兩岸關係能有正面的助益外，更希望透過兩岸三通及經貿關係正常化，進而加強雙方經貿合作，以期達到貨物、人員、船舶及金融等全面的正常往來。

再者，兩岸「經濟合作架構協議」(ECFA)有其關鍵意義。ECFA的精神和臺灣自由化與全球化的利益相合。與大陸簽訂ECFA，就是要將臺灣建設成國際企業的創新與物流中心，這能強化與保障臺灣在大陸市場，也有助於臺灣全球市場的競爭優勢。ECFA及第二次江陳會後兩岸直接「三通」，以及其背後所代表的善意，讓兩岸之間的商貿活動成為便利的選擇。^{註肆}

綜如以上評析，為了避免鎖國造成臺灣的邊緣化外，亞洲各國紛紛投入區域經濟整合，三通只是促成兩岸經貿關係正常化，面對區域整合不斷深化，臺灣必須更積極地從事兩岸「低階政治」的經濟面向整

^{註叁} 陸委會，〈大陸政策暨兩岸協商座談會〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年5月26日，<http://www.mac.gov.tw>。

^{註肆} 陸委會，〈馬總統出席「『戰略暨國際研究中心』(CSIS)臺灣關係法30週年研討會」視訊會議〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年4月22日，<http://www.mac.gov.tw>。

合、研擬在不碰觸主權的整合策略下，才是未來兩岸關係應該發展的方向。

3. 兩岸互動中的美國因素

美國副國務卿史坦伯格於2009年2月14日在「國際外賓全國委員會」發表演說，談歐巴瑪政府的外交政策時表示，美國對兩岸的對話感到鼓舞，是一個正面的發展，在「一個中國」政策下，美國會繼續支持兩岸的對話交流，包括人民之間的交流，以和平解決歧見。兩岸的整合途徑與所採的整合策略，不管整合的方式為何都不能忽略「美國因素」。^{註叁}兩岸當局都無法否認，美國的國家利益才是影響臺海情勢的主要變數。所以在以符合美中臺三角關係中的現況整合，才是未來的發展方向。

4. 加入世貿與兩岸整合

在2001年底與2002年初，兩岸先後加入「世界貿易組織」(WTO)，不僅對兩岸各自的經濟社會發展產生深刻影響，而且也為兩岸關係的進一步發展並帶來新契機。由於兩岸關係的特殊性，兩岸之間的重大事件都可能對兩岸政治關係產生影響，兩岸之間的合作都帶有政治意義。兩岸先後加入WTO，無論對大陸還是對臺灣來說，都是一件牽動政治經濟全局的重大事件。

加入世貿組織對兩岸都帶來許多新問題，兩岸都需要審視、修訂相關法律法規，調整相關政策條例，也需要相互協商討論涉及WTO的問題，尤其在第二次江陳會後

兩岸直接「三通」^{註叁}後，隨之而來的是銀行、保險、證券、電信等新興服務業的貿易投資問題。這些行業事關國民經濟的命脈，任何磋商若只有民間進行而排除行政、立法機構的參與，恐難以操作。因此，加入世貿對兩岸恢復對話無疑是一個新契機，而這也是新功能主義所特別強調的「外溢」效果。

5. 參與世界衛生大會與兩岸整合

中共對於臺灣參與世界衛生大會(WHA)事情的讓步上，胡六點也清楚表示“對於臺灣參與國際組織活動的問題，在不造成‘兩個中國’及‘一中一臺’的前提下，可以透過兩岸務實協商作出合情合理的安排”。臺灣參與世界衛生大會的期望，因兩岸良性的互動產生機會，這都代表兩岸關係上的進展，這即是新功能主義所強調「政府」的主動角色決定了是否邁向整合的關鍵。

就整合理論中的新功能主義來看，兩岸應就「一中各表」來擱置主權爭議，共創雙贏，避免陷入僵局，並就整個中國的第三主體性做為未來一中的目標。兩岸加入WTO及ECFA的簽訂，將促使兩岸在經濟層面上有更進一步的整合，兩岸經貿依存度亦更趨緊密。如在WTO機制中，讓兩岸的對話與協商有所進展，說不定有機會締創兩岸在WTO以外進行談判的新模式。^{註叁}加入世貿組織及臺灣參與世界衛生大會對兩岸恢復對話和談判是一個新的契機，其中特別強調「執政當局」居中的主動角色。兩岸整合的成功

註叁 曹郁芬，〈美副國務卿：支持兩岸對話〉，《自由時報》，2009年2月14日，〈<http://n.yam.com/tilt/china/200902/20090214791155.html>〉。

註叁 陸委會，〈第二次江陳會談〉，《行政院大陸委員會全球資訊網》，2009年5月26日，〈<http://www.mac.gov.tw>〉，「第二次江陳會談達成4項重要協議：海峽兩岸空運協議、海運協議、郵政協議及食品安全協議；此會談確立了兩岸制度化協商機制正常運作，也樹立了兩岸關係的新里程碑。」

註叁 邵宗海，〈WTO可否提供兩岸談判僵局突破的溝通管道〉，載於《中國大陸研究》，第45卷第5期，2002年9、10月，頁68。

與否，許多時候也需利用國際組織等場合來促使其整合目的的達成。

6. 軍事互信機制的建立與兩岸整合

史汀生中心(The Henry Stimson Center)對「信心建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs)對CBMs所下的定義為：「CBMs是一種工具，其能使敵對國家降低緊張的情勢和避開戰爭的可能，其主要目的在消除敵對國家在軍事行為上的隱秘性，以協助國家區別一個真實或潛在敵人的意圖與威脅，使其避免遭受到危害。^{註六}」兩岸未來欲建立的「軍事互信機制」即是「信心建立措施」的延伸。

兩岸的政治對立及中共針對性軍力的擴展，在國際上，已引起國際社會所共同關注；在軍事上，其仍未承諾「放棄以武力犯臺」；所以，這顯現兩岸間發生軍事意外與衝突的可能性仍然存在。因此，在國際輿論與兩岸情勢發展的綜合考量下，「軍事互信機制」的建立，有助於緩解臺海軍事壓力，避免可能發生的軍事衝突。這對於重啟兩岸對話與協商，藉由經濟交流促進了解，進而化解敵意、尋求開創兩岸和解與和平的環境有相當大的助益。^{註六}因此，「軍事互信機制」的建立是推動兩岸整合的基礎。

肆、結 論

本文從兩岸政治整合角度出發，嘗試藉著新功能主義的觀點，探討未來兩岸關係的面向，兩岸似乎可先從經濟的低層次整合漸進至高層次的政治整合。自由貿易區等經濟層次的協定，再逐步建立兩岸軍事互信機制，最後朝向政治整合或統一的方向邁進，

最終成為一個真正「整個中國」。但從新功能主義觀點來看，「功能溢出」並不會直接促成「政治溢出」，其最重要的是「政府的態度」。

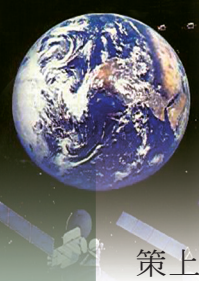
自馬總統上任以來，多次闡述「活路外交」政策，提出在「九二共識」基礎上，與大陸和解休兵、避免衝撞及相互消耗資源，以務實和彈性的方式參與國際組織，從而共創雙贏，替臺灣外交尋找一個出路。並希望藉由經貿往來與文化交流的全面正常化，突破兩岸僵局。政府推動「兩岸經濟合作架構協議」規範兩岸經濟合作事項，秉持「以臺灣為主，對人民有利」的原則，在「對等、尊嚴、互惠」前提下進行。這就是兩岸「低階政治」整合的起點，也正是值得以新功能主義觀察兩岸未來發展的契機。

從理論上而言，新功能主義在前提假定上是國家與國家的關係，在理論隱含著兩個主權國家間可以藉著交流，尤其是經濟交流來達到政治上的整合；再者，歐盟的整合是生活方式與體制相近的國家進行整合。在理論上，兩岸可以藉著經濟層面上的交流及整合來外溢到其它層面的整合，但實務上仍存有若干的問題，如主權及體制問題，這都是此理論所未見的。

從實務上而言，全球化時代的來臨，世界經濟朝向區域整合及全球整合的方向前進。相較於世界經濟的整合，兩岸不能自外於此趨勢之中，尤其是兩岸在「兩岸經濟合作架構協議」的簽訂上；因為兩岸的產業是屬於上下游的分工方式，彼此互利。如果經濟上能完全整合，將產生乘數效果，這就是兩岸整合的利基。尤其對於中共而言，在政

^{註六} 轉引張亞中，《兩岸統合論》，頁169-170。

^{註六} 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國98年國防報告書編纂委員會》（臺北：國防部，2009年10月），頁182-183。



策上，以防獨為目標，在國際間阻礙臺灣以國家名義參與國際組織；在軍事上，仍未承諾放棄武力犯臺；在經濟上，則採行惠臺政策。而中共對臺的統戰策略上，是「以經促統」、「以民逼官」。這使得臺灣在面對整合的過程中仍有些許疑慮。兩岸目前對於「和平」有共識，對於「統一」並無交集；對兩會協商的「九二共識」有共識，但對於「一個中國」卻沒有交集。未來兩岸關係雖屬全面性接觸、交流與溝通，但並不意味開啓了全面性的對話、談判與協商。即使兩岸開始全面性的對話與協商，這也不意味著兩岸政治、外交與軍事等議題，可以如經濟、社會及文化交流議題一樣，能夠獲致具體結果。這都必須分階段、程序逐步完成。

儘管目前兩岸關係漸趨緩和，但中共仍未承諾「放棄以武力犯臺」。對臺灣而言，兩岸的政治整合仍有疑慮，而且在臺灣內部尚未獲得完整的共識，任何突然快速的步驟，都會造成內部朝野政黨的衝突，徒增社會不安。因此，在國際輿論、國內民意及兩岸情勢發展的綜和考量下，「軍事互信機制」的建立，或可緩解臺海軍事壓力、避免可能的軍事意外或武裝衝突，這對於兩岸重啓對話

與協商，進一步由經濟整合外溢至政治整合有相當大的助益。當前兩岸適逢歷史關鍵的轉折點，兩岸如何「求同存異」，以至於未來如何「求同化異」，這都是兩岸所必須共同努力的。最後在推動兩岸整合方面，必須以民意為依歸，亦即兩岸未來的整合都必須以民主政治的方式進行、以溫和的選舉方式表達，如此才合乎兩岸人民的利益。

收件：98年08月14日

修正：98年10月14日

接受：98年10月21日

作者簡介

顧志文少校，國防大學政戰學院政研所國際關係組碩士；歷任排長、輔導長、政戰官；研究領域：兩岸關係；現任職於陸軍航空第602旅政戰官。

