

## 專題研究

# 設立跨兩岸官方機制之芻議—— 論「兩岸委員會」之可行性

胡全威

## 摘要

兩岸關係交流頻繁且易生糾紛，原本兩岸兩會的對話機制，不僅變動性高，而且無法即時解決問題。本文設想在兩岸開展對話之後，倘若能夠設立「兩岸委員會」之類的跨兩岸官方機制，認為此舉將有助於兩岸良性互動的發展。本文首先綜整學者、政治人物就此構想所提出的類似方案，扼要說明；其次，介紹整合理論中的新功能主義學派與歐洲議會的歷史發展，希望藉此汲取理論與歷史的借鏡。第三部分則分別從分支還是統整機制好、臺灣民眾接受度以及中共的反應等三層面逐一考量。最後則是結論。本文認為設立跨兩岸的官方機制與促進兩岸關係的良性發展是有互為因果的辨證關係，倘若兩岸能夠展開對話，此一機制應是有利於兩岸和平。況且，兩岸問題不能再僅侷限於文字遊戲上的思索，而因大膽的提出具體可能方案，讓民眾清楚知道各種選項優缺，才不會對未來迷惘。

關鍵詞：兩岸委員會、跨兩岸官方機制、新功能主義、歐洲議會

## 壹、前言

自 1987 年我政府開放民眾赴大陸探親，兩岸交流如雨後春筍般的蓬勃發展，從 1988 年累計到 2003 年 2 月總計臺灣民眾赴大陸旅遊為二千七百餘萬人次<sup>1</sup>。又根據我財政部公布 2002 年全年海關進出口貿易概況，中國大陸加計香港對臺灣的貿易總額達五百零五億美元，占我國貿易總量比重達百分之廿，首度超過美國（占百分之

<sup>1</sup> 資料來自「兩岸經濟交流統計速報」，民國 92 年 3 月，參見網頁 [http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass\\_em/9203s.gif](http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_em/9203s.gif)。

十八)，大陸（含香港）躍居成為我國第一大貿易市場<sup>2</sup>。不僅如此，兩岸由於文化、語言相同，歷史、血源上的密不可分，因此在文化、藝術、商業、家庭、交友等各個生活層面都不斷有更密切的互動，成為錯綜複雜，緊密結合的關係。

然而，兩岸民間交流的頻繁，也容易產生許多糾紛與摩擦，再加上兩岸政府的政治對峙，無論是國民黨時期的 1996 年臺海危機或是民進黨執政後，中共以「聽其言，觀其行」的冷對峙。在在使得兩岸不僅無法擺脫戰爭的陰影，也因層出不窮的交流障礙，包括公證書驗證問題、臺商安全、大陸漁工權益、兩岸直航、共同打擊犯罪、大陸配偶居留權等等問題，使兩岸充滿許多不確定性。而兩岸人民在諸多的不確定中，不僅耗日費時的增加溝通成本，也因彼此官方的敵對，消耗兩岸力量，「共創雙贏」就始終只能是政治口號。

一般認為兩岸的最大癥結，在於對「一個中國」的認知不同。然而除此之外，兩岸交流事務紛雜多元，倘若兩岸真能坐下來協商，要想藉由海基、海協兩會不定時的接觸對談或是期待經貿、文化統合自然導致政治統合，我們認為這些都離解決問題，還是十分遙遠。

因此，本文假設兩岸縱使重新展開對談<sup>3</sup>，可是進一步要解決兩岸層出不窮的紛爭與障礙，實有必要設想一可長、可久、真正解決問題的跨兩岸官方機制來處理問題，方能對兩岸未來和平互動，提供裨益。

前陸委會副主委鄭安國曾經在報上提出「兩岸委員會」的構想，他認為如果兩岸以九二共識開啟談判，接下來就可以「朝建立官方往來架構方向進行。這個架構或許可以稱為『兩岸委員會』，由兩岸領導人為共同主席，兩岸具代表性人士組成，簽訂協議，互設辦事處，推動交流，時機成熟時再協商『邦聯』等統合模式。」他將這個兩岸官方架構定位為「統一」、「統合」前，「維持兩岸各自自主性的一個機制。」他認為這樣的好處是，臺灣獲得和平、自主及經濟發展；大陸獲得臺灣不獨立，且具「統合」可能的保證<sup>4</sup>。

本文順此構想，進一步推論鋪陳，試作政策規劃評估。成立「兩岸委員會」有什麼好處？是否也有人提出類似的觀點？理論依據為何？其他國家的例子為何？是否可行？有什麼阻礙？下文中，我們就分節逐步討論。

<sup>2</sup> 聯合報（臺北），2003 年 1 月 8 日，第 3 版。

<sup>3</sup> 筆者傾向以「九二共識」作為兩岸對話的基礎，但也不排除其他的可能，只要能讓兩岸雙方願意重新開啟對等對話，都可以接受。

<sup>4</sup> 鄭安國，「重回九二共識，建立兩岸穩定架構」，聯合報（臺北），民國 90 年 1 月 15 日，第 15 版。

## 貳、相類似主張

我們首先對「兩岸委員會」作一初步的界定，簡單的說，就是設立一個跨兩岸的常態性、定期、官方對等、涵蓋各層面的決策制定或提供諮詢的機構。秉此精神，名稱除了「兩岸委員會」，也可稱為「兩岸議會」、「兩岸共同議會」、「兩岸理事會」、「兩岸諮詢會議」、「兩岸代表會議」等等<sup>5</sup>。

除了上述鄭安國提出的「兩岸委員會」，也有其他學者、政治人物提出類似的主張。

臺大石之瑜教授借鏡於歐洲議會，認為應成立「兩岸議會」。他認為優點是可以藉此化解主權爭議，可以讓兩岸各自宣稱擁有主權的人，受到一種道德壓力，這種壓力就是必須要對兩岸共同事務與人民服務，如此就可以「改變主權的性質」<sup>6</sup>。而這種「主權觀」就不再是宰制、統治，而是服務與解決問題。因此，兩岸議會的功能不僅只是解決事務性紛爭，重點是對於主權心態的轉變，兩岸不再是統獨之爭的主權鬥爭，而是如何透過常態機制，做好為民服務的工作。

逢甲大學李昌麟教授提議成立「兩岸共同議會」，他認為目前中共學界、政界，其實都對於兩岸走向聯邦、邦聯的模式，保留了可能性。因此，他主張「兩岸共同議會」是「為兩岸未來朝向聯邦制作準備」。他主張兩岸藉此擱置主權爭議，從此休兵；另一方面，議會是人民的代表機構，除了監督兩岸政府不可武力相向之外，並扮演兩岸中介、溝通的橋樑。

施行的具體步驟，李昌麟認為，兩岸先進行兩岸議會、民選首長及政黨的交流。以兩岸議會交流，作為突破兩岸困境的第一步。其次，兩岸之議會應合力倡導兩岸政府簽定和平協定，並擴大及深化兩岸地方首長、政黨等各層面交流。

更進一步，兩岸各自的「議會」，促成「兩岸共同議會」的成立。李昌麟認為「議會」的角色與功能不能忽視。議會的議員與代表即代替人民行使政權，有其代表性與正當性<sup>7</sup>。

前新黨立委陳癸淼以個人身分參加國統會時，提出兩岸應超越「政治主權」桎梏，

<sup>5</sup> 到底使用何種名稱，本文認為是可以讓兩岸官方、人民共同討論，本文以「兩岸委員會」作為討論的對象名稱，主要是因寫作的動機是來自於對此政策建議的好奇，筆者並不排除其他名稱。

<sup>6</sup> 石之瑜，創意的兩岸關係（臺北：揚智，民國86年），頁116-118；「統獨休兵，成立兩岸議會」，聯合報（臺北），民國83年7月4日。

<sup>7</sup> 參見臺灣省諮議會網站，[http://www.tpa.gov.tw/index\\_al.htm](http://www.tpa.gov.tw/index_al.htm)。該文網頁上未標明作者，係經電話向省諮議會查詢得知。

設立超越統獨的「兩岸議會」，商討兩岸外交休兵機制<sup>8</sup>。而後，在針對陳總統提出統合論的評論時，陳癸淼認為，陳水扁總統的政治統合說法，應屬兩岸統一的中程階段，兩岸應先共組「兩岸議會」來討論政府議題，他希望兩岸政治議題可交由「兩岸議會」討論，事務協商則仍交由海基、海協兩會負責<sup>9</sup>。

中國民運海外圓桌會議發言人杜智富則是提議，在一國兩區（一個中國，兩個地區：大陸地區與臺灣地區）的架構下，「建立兩岸議會，協調兩岸事務，規劃兩岸間區域與市場之整合，規劃人才、技術與資金交流」。兩岸議會採取對等原則，議會定期輪流在兩岸不同城市召開，以增加議會之透明度與深入人心等效果<sup>10</sup>。

2000年總統大選候選人許信良在競選時，提出臺灣應成立「兩岸議會」。他的著眼點在於，面對中共日益緊迫的威脅，臺灣的領導人必須接受「一個中國」原則，除非臺灣準備走向戰爭。而在一個中國原則下，「兩岸議會」的功能，因為包含兩岸三地的代表，作為象徵性的統一，可幫助中共接受美國建議的五十年不變的中程協議。許信良陣營的陳文茜女士的解釋，認為兩岸兩會談判已陷入瓶頸，兩岸必須「建立一個比象徵性意義還高的政治機制」。

許信良將兩岸議會定位在提供諮詢的論壇，並沒有決策權，而且他強調關於臺灣以什麼身分加入兩岸議會，這是應刻意模糊，才能達到建立和平架構的目的。他主張「兩岸議會」下設三個不同層級功能的機構，第一個層級是工作委員會，負責規劃、設計與執行兩岸重大整合工作；第二個層級是部長級工作會議；第三個層級是兩岸談判代表會議。許信良認為兩岸議會成員，應還包括香港特區政府，才能對許多經濟與重大議題進行資源整合<sup>11</sup>。

綜合上述學者、專家對兩岸委員會（兩岸議會、兩岸共同議會）的觀點，我們可以簡單歸納出，此種跨兩岸的官方機制，有下述四項優點：

- 一、擱置主權爭議，奠定兩岸和平的互動基礎。
- 二、官方常態機制，充分溝通協商以整合資源。
- 三、一中原則之上，兩岸對等自主且共享主權。
- 四、具體邁向統合，加速兩岸政治合作的進程。

<sup>8</sup> 聯合報（臺北），民國84年4月8日。

<sup>9</sup> 中國時報（臺北），民國90年1月8日；新黨的政策綱領中，對於緩和兩岸關係的方案之一，「兩岸於時機適當，得設置兩岸議會共謀促進兩岸關係進一步發展」，參見新黨網站 <http://www.np.org.tw/article.asp?channelid=A5&serial=105>。

<sup>10</sup> 中央社（渥太華專電），民國89年3月27日。

<sup>11</sup> 聯合報（臺北），民國89年3月15日，第8版、民國89年3月17日，第4版；自由時報（臺北），民國89年3月16日，第1版。

## 參、新功能主義與歐洲議會的借鏡

本節中，我們分別從理論與實際例子，來說明設立跨兩岸官方機制的必要性。從理論上，我們認為整合理論中新功能主義可以為此機制佐證理論基礎。而就實際例子，許多人主張兩岸議會，主要借鏡的對象是「歐洲議會」。因此，我們試圖對「歐洲議會」的歷史發展與功能作扼要說明。

### 一、整合理論中的新功能主義（neo-functionalism）的觀點

從整合（integration）理論的觀點<sup>12</sup>，兩岸委員會的設置正是功能主義（functionalism）與新功能主義（neo-functionalism）兩種理論的差異點，以下我們分別就兩者的意義，分別作介紹。

功能主義的觀點，簡單來說，強調兩個國家之間的統合是「由下而上」的方式，從各種低政治的功能性活動，譬如通郵、通電、經貿等逐步交流，甚至以功能性的國際組織為平台，進而各層面相互影響，藉由彼此的積極合作關係，就有可能達成統合的目標。

功能主義強調的重點在於「擴散」（spill-over）的功能，也就是預設透過特定層面的頻繁交流，會自然而然，逐步影響其他層面，甚至進而到政治層面，達成統合的目標<sup>13</sup>。

但是 1960 年代起，學者從歐洲統合的實際歷史發展，認為功能主義所標榜的從低政治面的功能交流，會逐步自然的走向政治層面的統合，認為這並非事實。而發現功能主義必須要重視國家的主動性，也就是政治精英的主導力量，才能在看似自然而然的發展過程中，達到有效統合的目標。因此，新功能主義是修正功能主義的侷限，加上政治上的主動性。張亞中認為就兩岸關係而言，新功能主義可以提供我們以下五點啟示：

統合的目標是為創造未來政治的統合，而達成其目標的重要途徑，就是超國家機制的建立。

<sup>12</sup> 整合就是「國家與國家之間，或國際組織與國際組織之間，為了某種共同的利益與需要，自願或被勸服組合在一起，而成為一個新的國際體系的過程便是。」趙明義歸納整合的四個動機與目的，分別為追求發揮經濟潛能、安全考慮、政治潛能、解決潛在衝突等目標。整合理論中，除了新功能主義、功能主義的觀點外，主要還有聯邦主義。參見趙明義，*國際政治論叢*（臺北：華泰，民國 87 年 9 月），頁 47-48；高朗，「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」，爭辯中的兩岸關係理論（臺北：五南，民國 88 年），頁 43-75。

<sup>13</sup> 張亞中，*兩岸統合論*（臺北：生智，民國 89 年），頁 252-257。

需要精英的推動，統合過程中才會發生「擴散」效應。

在統合過程中，行為者的行為與立場會逐漸政治化。

對議題「刻意的聯繫」不但可以輔助也可加強彼此間的「功能聯繫」。

政府的主動角色是統合能夠推動的最重要關鍵<sup>14</sup>。

任何對政治現象的理論建構，必須根基於事實的發展。而功能主義一些想當然耳的邏輯推論，在歐洲統合的推展過程中，被證明只是一廂情願，理論上的想像而已。而新功能主義正是想要彌補這個盲點，重新加入政治精英的主動性。

其實，我們亦可從臺灣的經驗得到相同的答案。早在 1991 年通過的《國家統一綱領》就以類似經濟整合的「交流互惠」、「互信合作」的過程作為追求國家統一的目標。而如前言所述，兩岸自 1987 年開放探親以來，相互交流，經濟依存度不可謂不高。可是兩岸統合似乎仍然遠在天邊，這即是主張功能主義者所無法解釋的。從更近一點的例子來看，2000 年 12 月底，陳水扁總統發表跨世紀談話，其中提到「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。<sup>15</sup>」時至今日，也甚難看到經貿交流、文化交流產生統合的影響，更不用說政治上的統合。

因此，從整合理論來看，新功能主義所提到的，必須藉由政治精英的主動引導，並建立「超國家機制」，兩者間的統合才較有可能達成。此處說明，倘若真心追求兩岸政治統合的目標，設立跨兩岸機制實有必要。

當然，此處其實有一個「雞生蛋，蛋生雞」，誰先誰後的問題。也就是說，到底是兩岸的政治情勢和緩先發生，才有可能成立跨兩岸機制；還是成立了跨兩岸機制，自然會導致兩岸政治和緩。換言之，新功能主義者認為政治人物的主動性扮演政治統合的重要角色，而事實上，民意或政治力對於政治統合有一定的共識，跨兩岸機制才有可能成型，政治人物才較能發揮作用，這是我們在借用新功能主義的主張時，必須留意之處。

## 二、歐洲議會的借鏡

許多主張成立「兩岸議會」的人，多是以歐洲議會作為仿效的對象。因此，實有必要對於歐洲議會的成型與架構，作扼要的說明。

我們從歷史上，可以發現歐洲聯盟中的「歐洲議會」並非一蹴即成，而是從先前的其他類似機制逐漸演變出現。

二次世界大戰後，歐洲有志之士擔心歐洲各國會因資源衝突，再啟戰端，因此

<sup>14</sup> 同註13，頁 257-265。

<sup>15</sup> 參見總統府網站，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4>

開始鼓吹組成歐洲共和國之類的統合組織。1950年法國外長舒曼（Robert Schuman）發表宣言，主張歐洲各國應將煤、鋼資源的所有權轉移給一個超國家的機構，藉此機構對煤、鋼等重要資源共管聯營，避免歐洲國家間的紛爭。1951年，歐洲幾個重要國家發表宣言，簽訂《巴黎條約》，建立歐洲煤鋼共同體，並成立高級公署（High Authority）、大會（Common Assembly）、部長理事會（Council of Ministers）及法院（Court of Justice）等組織。

1954年，歐洲各國本欲進一步成立「歐洲防衛共同體」，後因各國之間不同的顧忌而作罷。也因此項挫敗，推動歐洲整合的工作，也因而轉朝向非政治性議題著手。1957年，六個國家簽訂了建立「歐洲原子能共同體」和「歐洲經濟共同體」的《羅馬條約》，算是歐盟整合的一個重要里程碑。「歐洲經濟共同體」設有大會（the Parliamentary Assembly）等組織。1965年上述三個共同體合併，其個別議會也合併為「歐洲議會」（European Parliament），也就是現行歐洲議會的濫觴。

1979年歐洲議會直接選舉實施之前，議員選舉是由會員國國會議員中，間接選出。之後，則是由人民直選，被賦予的權利也逐漸擴大。歐洲議會的席次目前為六百二十六位，席次依國家大小而定，大國的席次較多，小國的席次較少。歐洲議會的制度性角色有三，包括政策制定與監督、型塑歐盟制度架構，以及作為和選民溝通的橋樑<sup>16</sup>。

從上述歐洲議會的歷史發展，可以知道「歐洲議會」的成立，是先由煤鋼、原子能、經濟共同體的議會轉變而成。因此，倘若我們說要借鏡「歐洲議會」成立「兩岸議會」，就前者的發展模式，似乎也應從個別的、非政治性的跨兩岸機制來著手。根據歐洲的經驗，太早碰觸政治、軍事議題，容易觸礁，反而不易達成整合的工作。

此外，歐盟不僅有歐洲眾議院之姿的歐洲議會，也有相當於歐盟參議院的「歐盟部長理事會」（Council of European Union），是由各國部長及相關代表共同組成的決策機制；相當於歐盟行政院的「歐盟執行委員會」（European Commission），作為歐盟執行決策的官僚組織；歐盟的最高法院亦即「歐洲法院」（European Court of Justice）作為歐盟仲裁的司法機構<sup>17</sup>。上述歐盟組織，其實都可以作為設立跨兩岸機制的借鏡。

<sup>16</sup> 有關歐盟的歷史，參見張亞中，*歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動*（臺北：揚智，民國88年），以及歐洲議會的網站[http://www.europarl.eu.int/home/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm)等。

<sup>17</sup> 參見黃琛瑜，*歐洲聯盟：跨世紀政治工程*（臺北：五南，民國88年），頁21-86。

## 肆、可行性評估

關於「兩岸委員會」的詳細組織架構，本文暫存而不論。因為相關細節，諸如組成分子、代表、層級、功能、會期等等，筆者認為如同名稱，應是開放公開討論的，兩岸可以充分折衝協調，找出最後大家能接受的方案。本文關注的重點在於，是否應在目前設立跨兩岸的官方、常態性機制。在上文中，我們提出了一些正面的理由，闡述新功能主義的主張，以及借鏡歐洲議會的發展。本節中，我們希望針對「可行性」作一初步的討論。

### 一、「分支性機構」是否應該優先？

學者張亞中從歐洲聯盟統合成功的例子，指出「歐洲統合的過程中，一個決定性的關鍵是『超國家組織』的產生。但是在兩岸有關『共同體』的倡議中，卻幾乎完全看不到這種思考討論。」張亞中認為歐洲聯盟的整合成功，關鍵點就在於歐洲聯盟中的「超國家組織」的角色。但是，張亞中從歐洲統合的例子，指出應先從分項功能著手，譬如兩岸之間的農業事務、社會安全事務、南海事務等，先設立相關的跨兩岸機構<sup>18</sup>。有了這些先行的機制後，再逐步朝向全面性的政治統合機制，才能達到事半功倍的效果。

張亞中認為「從歐洲議會的經驗來看，兩岸可能無法在統合的一開始就建立一個『一般議會』功能的『兩岸議會』。第一、由於兩岸人口的差異，『兩岸議會』如何組成就是一個最大的問題。第二、歐洲議會成立的最主要功能在於執行『諮詢與監督』的權力，但是在歷經四十餘年的發展，歐洲人民也只同意其擁有有限的監督與立法權力」。不過張亞中也認為「歐洲議會對於兩岸的最大啟示應該在於，它提供了人民一個表達聲音的場所。<sup>19</sup>」

換言之，我們認為主張立即成立全面性、官方的跨兩岸機制，似乎操之過急，容易因政治爭議，造成反效果，反不如從個別的議題著手。

不過，我們認為兩岸關係畢竟不同於歐洲問題。歐洲整合牽涉到的，主要是利益、資源的問題；而兩岸的最大癥結則其實比較是意識形態的問題。因此，歐洲從個別的議題，逐步成立相關功能性的組織，適當的協調利益，或者說當各國認知唯有整合才能獲得更大利益時，整合就成了一個逐步邁進的不歸路。

可是，兩岸目前的問題在於意識形態。這是在任何的小問題上出現，譬如

<sup>18</sup> 同註13，頁 266。

<sup>19</sup> 同註18，頁 301。

公證文書驗證、兩岸租稅協定等等，光是對談的定位問題都無法解決。換個角度說，倘若這些小地方的兩岸定位問題能夠談妥，全面性的「兩岸委員會」之類的組織，也就應該沒有太大爭議。因此，兩岸當前的關鍵點，還是對於「一個中國」的認知問題，倘若此項問題獲得解決，全面性機制的「兩岸委員會」成立，就不會有太大的問題。

此外，「兩岸委員會」的設計，不僅具有象徵性的兩岸全面和談，而且可以藉此平台，儘速簽訂「兩岸和平協議」等高度政治性議題的文件。是以，筆者認為兩岸問題與歐洲問題是不相同的，兩岸應可以直接透過這種全面性的跨兩岸機制對話，不需要依照歐盟的進程方式。

## 二、臺灣民眾的反應

任何關於大陸政策的推展，國內民眾的接受度與共識，扮演舉足輕重的角色。若我們根據陸委會近十年的民調資料顯示，贊成儘快統一與儘快獨立的民眾相加起來，百分比都不會超過百分之十。大部分民眾都主張目前維持現狀，這是民意的主流<sup>20</sup>。

因此，任何明顯走向統、獨兩端的政策，極容易成為社會爭議的焦點，更何況以目前國內立法院的政治形勢，很難有突破性的改變。

以下研究報告，或可給我們一些啟發。學者從 2001 年 6 月間數個民調發現，臺灣民眾是否接受「一國兩制」的比例，從 13%到 47.5%都有，學者認為除了調查單位設計問題時的有意或無意引導外，其次重要的關鍵在於問題中對於「一國兩制」所提供的條件「好不好」，學者發現當條件越接近維持現狀，越能保有臺灣現有自主性的「一國兩制」，民眾接受的程度越高<sup>21</sup>。

「一國兩制」如此統獨明顯的爭議性議題，都能有如此的效果。更何況「兩岸委員會」是一個較為中性的政策，因此在設計上，無論出發點或是實際運作，若我們能以維持現狀作為兩岸關係的定位，強調相互對等與尊重，強調「兩岸委員會」是緩和兩岸緊張關係的常態機制，是解決兩岸交流障礙的溝通平台，而統獨走向依舊是未來的議題。因此，相較於不定時的兩會接觸，兩岸委員會應是一個較佳的選項。

## 三、中共的態度

<sup>20</sup> 參見陸委會網站<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

<sup>21</sup> 相關民調參見陳義彥、陳陸輝，「模稜兩可的態度還是不確定的未來：臺灣民眾統獨觀的解析」，發表於「兩岸關係：變遷、定位與策略」學術研討會，民國 91 年 12 月 20 日（臺大政治學系、新臺灣人文教基金會主辦）。

我們的大陸政策牽涉到中共的部分，必須考量其反應，才有可能獲得有效推行，當然反之亦是。中共是否能接受「兩岸委員會」之類的主張？誠如上文提到，張亞中認為兩岸人口差異極大，有沒有可能成立以人口比例為分配的「兩岸議會」，他認為中共的意願恐怕不高。

大陸民運人士牟傳珩主張「一國兩案」，認為兩岸雙方各提出一個追求統一的方案，然後透過「兩岸議會」選出兩岸談判代表的機制，在對等的基礎上，共同研擬出第三個方案<sup>22</sup>。兩岸議會在他的方案中，就比較屬於兩岸當局具有民意正當性的組織，可以推派代表討論兩岸共同事務。另一位大陸留美學華生則主張兩岸組成「規委會」、「仲委會」之類的跨兩岸組織，藉以擬定協議，審理訴訟<sup>23</sup>。綜合言之，在現有大陸方面討論相類似的跨兩岸官方組織，其基本前提仍在於雙方接受「一個中國」原則，後續的制度安排，則各有不同的著眼點。

本文立論的基礎在於預設「一個中國」問題已經獲得解決。因此，我們認為中共在「江八點」中曾提及領導人互訪、兩岸談判，以及此次江澤民在中共十六大報告中提出的「三個可以談」（可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談臺灣地區在國際上與其身分相適應的經濟文化社會活動空間問題，可以談臺灣當局的政治地位）<sup>24</sup>，這些都可與「兩岸委員會」相容，可以在此機制下進行。

誠如上文鄭安國所提到的，兩岸委員會提供的，對中共而言，臺灣不走向獨立；對臺灣而言，獲得自主、和平、經濟發展，這是對雙方皆有利的事。因此，中共不應有反對的理由。至於，張亞中所擔心的人口比例問題，筆者認為「兩岸委員會」即可免除人口比例的聯想。而具體的代表人選、功能，則是雙方透過協商，找出可以接受的方式。我們無須期待「兩岸委員會」設立之初，必須具備多項功能，可以循序漸進的方式，隨著兩岸互信增強，對話機制逐漸完善，而加強此一跨兩岸的常態機制的功能，成為促進兩岸良性發展的重要制度。

## 伍、結 語

兩岸交流日益密切，錯綜複雜，本文認為實有必要成立一跨兩岸的官方、常態機制，才能解決層出不窮的糾紛與阻礙。

以此假設作立論基礎，筆者蒐整學者、政治人物對此主張的類似論述，論者指

<sup>22</sup> 牟傳珩，「啟動海峽兩岸政治談判新思路」，參見網頁<http://www.asiademo.org/1999/10/19991023a.htm>。

<sup>23</sup> 華生，「統與獨？先確立程序規則」，參見網頁<http://www3.fhy.net/BIG5F/2000/fhy0005a.b5f>。

<sup>24</sup> 參見人民日報網，網址<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/252/9483/index.html>。

出此類機制，亦可作為轉化民眾主權心態的機制，而主權的爭議始終是造成兩岸政治僵局的癥結。此外，對於政治統合、滿足兩岸各自的需求（中共希望臺灣不走向獨立；臺灣要求自主、和平與繁榮），都可以透過此項機制達成。

在理論基礎上，筆者從整合理論中的新功能主義借鏡，新功能主義強調整合過程中，「跨國家機制」與政治人物的主動性扮演重要的角色，這是彌補原本功能主義的不足。不過筆者承認，新功能主義套用在兩岸關係上，最大的問題，就是到底是先有政治和緩氣氛，才可能成立跨兩岸機制；還是成立跨兩岸機制，就會促成兩岸政治和緩，這裡可能會出現論述上的盲點。也就是，筆者若依新功能主義者的論點認為，成立「跨兩岸機制」有助於兩岸整合，可是事實上，是雙方對政治整合先有共識，才有可能成立此類「跨兩岸機制」。因此，在因果關係上必須注意不能倒果為因。

不過，事實上，我們可以說倘若兩岸達成某種和緩氣氛，此類跨兩岸的常態性機制有助於兩岸摩擦減少，會逐漸使兩岸互動走上軌道。這就好比街上的紅綠燈，設立之初當然需要民眾對此機制有一定共識，設立才有意義，可是隨著時間演進，紅綠燈帶來的方便機制，會讓民眾主動願意遵守，形成習慣。此即新制度主義（neo-institutionalism）的基本觀點，「人設立了制度，制度也會反過來影響人的行為」。因此，跨兩岸機制與兩岸政治和緩，可以是相生相成的關係，而不只是一次因果先後的問題。

我們其次從歐洲整合的經驗來看，「歐洲議會」一直是主張兩岸議會的人，喜歡相比擬的例子。不過，我們從歐洲議會的歷史發展來看，歐洲議會並非一蹴即成，而是從煤鋼共同體、原子共同體及經濟共同體的議會轉化而成。因此，倘若真要說學習歐洲議會，兩岸就應先從南海事務、農業、漁業等兩岸低政治性的議題著手，隨著相關互動順利後，再朝高度政治性議題發展。不過，筆者認為兩岸的情況不同於歐洲的問題，眾所皆知，兩岸間大大小小事務幾乎都牽涉到「一個中國」的問題，兩岸是立場問題，一個立場談妥了，所有的爭議就好解決了。因此，本文認為當前可以朝直接成立跨兩岸官方機制著手，無須從分支性議題開始。

至於此類機制的可行性，除了上述分支與整體性的比較外，筆者考量了兩岸可能採取的態度。對國內民眾而言，要獲得比較高的支持度，就必須讓此項機制定位在中性、解決問題上，而不要過於強調統獨的立場。而中共方面，我們認為此項機制是與目前其對臺政策相容的，中共在乎的是立場，而我們則應把握對臺灣最有實質利益的事。

因此，本文認為，「兩岸委員會」之類的跨兩岸官方、常態機制，應是可以作為

解決兩岸交流產生爭議的有效處理機制。雖然此項政策的前提必須建立在兩岸找出對話基礎。不過，儘管如此，我們認為兩岸關係的良性發展，不應再如目前，只是糾結於文字遊戲上，而應該大膽地朝具體政策、機制進行討論，有了這些具體願景與方案，民眾對於未來兩岸和平發展才會更有信心。