

ECFA 文本的特色與意含

Characteristics and Implications of ECFA Provisions

林祖嘉 (Lin, Chu-Chia)

國立政治大學經濟系特聘教授

眾所矚目的兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 終於在今 (2010) 年 6 月底簽署，由於此一協議不但關係著臺灣未來經濟發展，而且也代表兩岸關係的進一步和解，因此，此一協議格外受到國人與國際間的重視。WTO 公開宣稱歡迎見到兩岸經濟協議帶來兩岸與東亞區域之間的進一步整合；美國政府也聲明歡迎兩岸之間的經濟合作，以及對於兩岸關係和解的努力。韓國政府甚至召開會議，要求加速與中國大陸簽署自由貿易協議 (FTA)，以因應兩岸經濟整合可能帶給韓國產品的威脅。無論如何，ECFA 一方面帶給臺灣經濟發展很大的機會，同時也大幅降低兩岸出現戰爭的可能性；更重要的是，ECFA 也大幅的增加東亞經濟整合的速度。既然 ECFA 對國人是如此的重要，我們當然有必要仔細的來看一下，目前兩岸所簽署的 ECFA 文本，到底其特色與內涵為何。

前提上，大家應該要知道的是，ECFA 的主要目的在兩國或兩地之間簽署某種形式的 FTA，以便讓雙方的關稅可以大幅下降，以利促進雙方的貿易，進而帶動經濟發展。一般來說，ECFA 的性質屬於綜合性經濟合作協議的一種，也就是說，其內容不但包括商品貿易，而且也包含服務業、貿易與投資及經濟合作等等。另一方面，ECFA 的另外一個特性是，它是一個架構性協議，也就是說目前兩岸所簽署的文本只是一個框架，就好像一本書的書目而已，雙方在文本中只把一些架構訂下來，至於未來降稅的項目、幅度與速度等細節，必需等到後續的協議再一項一項的慢慢經由協商來解決。而上述是一般國際間簽署架構協議的基本原則，而在真正簽署時，其內容當然會因雙方的需要而有所修

改，以追求雙方利益的最大化。

至於在這次兩岸的 ECFA 文本中，有幾個與其他國際間所簽署的架構協議相當不同的地方，值得我們仔細的來加以分析。

首先，在文本的序言中提到：「雙方同意，本著世界貿易組織（WTO）基本原則，……」也就是說兩岸雙方是依循 WTO 的模式來簽署 ECFA，這與 2003 年中國大陸與香港簽署的「更緊密經貿夥伴關係安排（CEPA）」中第二條所謂的「在一國兩制的原則下……」相比，兩者所代表的政治意含是完全不同的。

第二，在序言中還有一個地方值得注意，即「考量雙方的經濟條件，……」，也就是說，未來兩岸在進行細部協議時，必需要酌量雙方的經濟規模為開放的標準，而不能只是追求表面上的公平。舉例來說，大陸的人口大約是臺灣的 60 倍，因此在考量雙方互設銀行時，如果臺灣開放一家大陸銀行來臺，大陸就必需開放 60 家臺灣的銀行。當然也不一定要開放 60 家，但是必需要考量到雙方在經濟規模上的差異，這對於保障臺灣的市場或是擴大在大陸的市場會有一定的助益。

第三，在第十五條的生效方面，文本規定：「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。」這與一般 FTA 有規定明確的生效日期是不一樣的。由於考量到國內的相關程序，最重要的是經立法院的審查與同意，因此，在可遇見的未來，立法院對於 ECFA 的審查就非常重要。

第四，在第三條的貨品貿易的相關規定中，沒有規定未來兩岸間的商品有多少也列入降稅的範圍中。這與一般習慣上要有相當高比例的商品（比方說 90%）要列入降稅行列中的規定，也大不相同。此種做法的最大好處就是未來的協商會具有彈性，我們可以選擇需要的產品項目進行協商；當然大陸也可以選擇他們有興趣的項目進行協商。

第五，同樣在第三條中，我們也找不到降稅完成的時間。一般而言，由於雙方希望未來的降稅能有一定的速度，因此都會有降稅的時程，以及協商完成的時間，快的有 5 年，慢的有 10 年，甚至還有 15 年等等。但是，在這次的文本我們找不到協商完成的時間，此一結果再次顯示兩岸文本中所表現未來兩岸協議的彈性。當然，從另外一個角度來看，由於在時間與項目上都沒有任何規

範，我們也不能排除說，未來兩岸之間的協議是具有很多變數的，因為大家仍然可以依自己的希求進行各種形式的談判。

第六，最後，在關於終止條款方面，第十六條規定「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。」這是一項非常特殊的終止條款，因為任何一方可以不需要任何理由就主動的要求終止此一協議，而且對方如果相應不理，則在 180 天之後，此一協議就自動終止。我們認為對於有一部分國人擔心兩岸簽署 ECFA 之後，大陸可能會利用此一協議做出一些對臺灣不利的舉動，因此強烈要求應該放入終止條款，現在第十六條的終止條款應該可以滿足這些人士的需求。但是為了保有終止條款可能帶來的保障，我們也必需付出一些代價。也就是說，如果未來中國大陸也不需要任何理由就單方面的終止此一協議，到時候對於臺灣的經濟可能會產生何種影響？是否可能產生類似「經濟制裁」的結果？不知道這些強調要放入終止條款的人士，是否曾想過此一條款對臺灣可能產生負面的後果？

如論如何，我們相信絕大部分的國人都很高興看到兩岸終於簽署了 ECFA，未來對於臺灣經濟發展一定會帶來很大的助益。因此，在立法委員們能夠以追求國人的最大利益考量，通過此一協議後。政府要妥慎面對的是簽署 ECFA 只是一個開始，早收清單所包括的項目中，臺灣只有 539 項（大陸也只有 267 項），這相對於超過一萬項的貨品而言，只是一個小數目而已；未來兩岸之間的協商仍然有相當長的路要走。希望在未來的協議當中，政府部門仍能努力的與大陸協商，以追求國人最大的利益，同時能實現「壯大臺灣、連結亞太、布局全球」的目標。

大陸地方領導人密集訪臺及 ECFA 簽訂後中共對臺政策指導思想

Chinese Local Leaders' Intensive Visits to Taiwan and the
Chinese Doctrine of Post-ECFA Policy towards Taiwan

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

壹、三大作為

自去（2009）年 11 月以來中共對臺政策出現明顯的變化，先是大陸地方領導人密集來臺訪問，計有四川省委書記劉奇葆、廣西自治區黨委書記郭聲琨、湖北省委書記羅清泉；而省（市）長則包括上海市市長韓正、福建省省長黃小晶、廣東省省長黃華華、浙江省省長呂祖善、陝西省省長袁純清、河南省人大常委會主任徐光春、湖南省委副書記梅克葆、山東省副省長才利民、陝西省副省長景俊海、北京市副市長吉林、青海省副省長王令浚、貴州省副省長謝慶生等陸續訪臺，在臺灣這成一波波的震動。國臺辦的發言人稱「去年以來，大陸多個省區市主要負責人分別率團訪臺提高了兩岸交往的水準和層次，進一步深化了兩岸經濟合作，擴大了兩岸文化交流。目的是實現互利雙贏、共同發展。」¹這些大陸省市領導人率團來臺，直接而且大量地對臺採購，自然有助於臺灣緩解這一段時期的經濟困難，為臺灣的產業注入新生機，同時有些的省市領導人在臺也宣傳該省市的惠臺新措施，這說明他們的行程中也有招商的意味，所以不是片面的「灑錢、讓利」。此外，在行程中，有些省市領導人也安排和臺灣民眾的直接互動，我們相信大陸的地方領導人訪臺，除了兩岸經濟、

¹ 「落實『讓利說』大陸八省市黨政一把手接連訪臺」，南方日報，2010 年 3 月 31 日。

文化、城市的交流大大提升之外，應該也有助於地方領導知臺、對臺的感性經驗。有媒體指出「這些官員親身、第一手觀察臺灣政經社會，接觸臺灣各方面人才，能從不同角度思考，將有助於形塑更完整的對臺思維；而不是像過去一樣，交由學術單位，從資料、時事、人物中研究臺灣。」²地方一、二把手訪臺實際接觸，建立地方的「臺灣觀」必然對未來中共對臺政策的制定與執行，特別是地方的對臺工作，必將從工作作風到工作方法，都將發生深遠的影響。

其次是國務院國發（2009）24 號文件，明確通過《關於支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》，顯然中共中央確立了「海西區東與臺灣地區一水相隔，北承長江三角洲，南接珠江三角洲，是我國沿海經濟帶的重要組成部分，在全國區域經濟發展布局中處於重要位置。福建省在海西區中居主體地位，具有對臺交往的獨特優勢。」³特別是在當前兩岸關係出現重大積極變化的新形勢下，中央和福建都應採取更加有力的措施，進一步發揮福建省比較優勢，建設兩岸經貿合作的緊密區域，推動建立兩岸產業優勢互補的合作機制，促進兩岸經濟共同發展。因此，賦予福建可以「先行先試」的政策，加快建設海峽西岸經濟區，⁴促進兩岸更大、更快的經濟社會的融合與發展。福建省長黃小晶於今（2010）年 5 月 5 日訪臺，甫一抵臺，開門見山地說「先行先試，不是一個口號說說而已，必須切實給大家走親訪友以幫助，給大家做生意以便利，給兩岸同胞帶來實實在在的好處。」之後，他又向臺灣介紹福建將採取的 10 個先行先試政策，涉及農業、產業、金融、用地、旅遊和交通等領域。⁵而福建省委書記孫春蘭在今年的「海峽論壇」上也宣布「福建將繼續著力先行先試，密切閩臺交流合作，積極探索促進兩岸關係和平發展的有益經驗。福建省還將安排 15 個事業單位職位聘用臺灣專才，擔任高等學校、科研院所和臺灣農民創業園等機構的管理職務，促進閩臺人才在更高層次、更大範

² 「大陸地方官訪臺培養下一梯隊經驗」（2009 年 11 月 12 日），《世界週刊》，http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/taiwan/4/200911/1112_354_1432698.shtml。

³ 「國務院出臺意見 支援福建建設海西經濟區」（2010 年 3 月 3 日），<http://fj.sina.com.cn/news/z/2010-03-03/163719357.html>。

⁴ 「國務院常務會通過支持閩加快建設海西經濟區意見」（2010 年 3 月 3 日），<http://fj.sina.com.cn/news/z/2010-03-03/163019355.html>。

⁵ 「大陸地方黨政一把手密集訪臺 兩岸交流合作升級」（2010 年 5 月 7 日），《紅網》，<http://www.luckup.net/show.aspx?id=147476&cid=6>。

圍交流合作。」⁶打開兩岸共治的新領域。大陸官方也不諱言，「支持福建省加快海峽西岸經濟區建設，是進一步發揮福建省比較優勢，實現又好又快發展的迫切需要；是完善沿海地區經濟布局，推動海峽西岸其他地區和臺商投資相對集中地區發展的重大舉措；也是加強兩岸交流合作，推進祖國和平統一大業的戰略部署，具有重大的經濟意義和政治意義。」⁷換言之，中共對海峽西岸經濟區建設是著眼整個中華民族的經濟圈的繁榮，而此一經濟區建設是跨臺海兩岸的，中共從吸收臺商登陸投資，到主動規劃跨海的經濟發展，無疑中共希望在新的世紀裏，在中國的沿海打造四大經濟發達區：環渤海、長三角、海西區、珠三角，以帶動大陸中部地區的崛起。所以海西的發展是面對臺灣，背靠贛、湘的經濟區；此一設想，也代表了北京，第一次以實際行動向臺灣展示不會動武的信號，否則所有對福建的投資就失去意義。由此一角度來看，海峽西岸經濟區的大力建設是為和平發展的兩岸關係奠定最為堅實的物質基礎。

其三是兩岸 ECFA 的協商：對臺灣而言，兩岸 ECFA 的簽訂是臺灣經濟的必由之路，這是臺灣人民也已經逐步認清的事實，因為簽訂經濟協議是雙方經貿往來正常化（而非特殊化）與規範化（而非任意化）的重要步驟。⁸透過此一步驟反而確立臺灣與大陸平等的經濟地位，和正常化的經貿關係。中共國務院總理溫家寶在今年「兩會」答記者問中，他表示，協議是一個綜合性的、具有兩岸特色的協議。商簽這個協議應該把握好三個原則：第一，平等協商；第二，互利雙贏；第三，彼此照顧對方的關切。他說，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，關心臺灣中小企業和廣大基層民眾的利益，特別要照顧臺灣農民的利益。⁹由是觀之，ECFA 的簽訂不會傷害臺灣的經濟，但必然改變臺灣的經濟，未來臺灣的經濟發展中，必然有更多大陸因素必須考慮，在臺灣兩岸合作經濟實體也會大大增加，因此，臺灣倘能加速改善自身的投資環境，加上簽訂 ECFA 的紅利，就有可能使得臺灣在區域經濟的競爭中，

⁶ 孫春蘭，「福建省將安排 15 個事業單位職位聘用臺灣專才」（2010 年 6 月 20 日），http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2010-06/20/content_9993656.htm。

⁷ 「國務院關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見」（2010 年 2 月 25 日，國發〔2009〕24 號），<http://fj.sina.com.cn/news/z/2010-02-25/222418037.html>。

⁸ 「兩岸新時代即將開始」（2010 年 6 月 8 日），<http://big5.huaxia.com/tslj/jisp/2010/06/1924319.html>。

⁹ 「王毅接受臺報專訪問答全文」（2010 年 4 月 1 日），《中評社（香港）》，<http://www.takungpao.com:82/gate/gb/www.takungpao.com/news/10/04/01/EP-1237250.htm>。

創造另一個經濟起飛的可能性。反之，如果仍然陷在政爭之中，蹉跎時間，也就蹉跎掉機會，則臺灣仍然有邊緣化的危機。

以上三大作為，使我們感到北京的對臺政策，在和平發展的戰略方針指導下，已經出現了顯著的調整。

貳、對臺政策之調整

「歷史關係生活化」：中共的「一中」原則論述中，以往一直存在兩個核心的依據，即一是臺灣屬於中國，甲午戰後為日本所強占，抗戰勝利之後回歸中國；二是當今兩岸分治的局面主因是國共內戰。對中共而言，這兩大論述是法理，也是事實；然而在臺灣經過政治生態的轉變之後，這兩大論述對臺灣而言，縱使是事實，也只是臺灣歷史的一部分，而且兩岸分離 60 年已經是二個世代，所以歷史上有關係，未必可以成為當今兩岸關係的制約。總之，中共的「一中」原則論述雖有法理的背書，有國際社會的不同程度的背書；但是，民主政治後的臺灣則不認同，特別在馬總統執政兩年後的臺灣，在民調上更張顯這一點。依據陸委會的民調，臺灣的民意為：主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾占絕大多數（88%）。其中以主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」是六種意見裡的最大多數（38.7%），其次是主張「永遠維持現狀」（25%）。¹⁰對北京而言，如果在思路不作調整，則不但「和平統一」的終極目標只是緣木求魚的幻想，連「和平發展」的戰略目標也將深受衝擊。因此，讓臺灣同胞重新生活在緊密的兩岸關係之中，直觀地感受到兩岸關係對臺灣生存與發展的重要性和關鍵性，便是極其重要的政策思路。以往的思路只是片面的讓利，如今在大陸越來越市場化的趨勢下，物質的利益能讓的也越來越有限，故而「和平發展」戰略下的對臺政策的思路，應該是在物質讓利的基礎上，深化兩岸的社會交流和文化交流。以便使兩岸同胞同時感受到：生活中的兩岸關係和生活化的兩岸關係。從此一關係中建立兩岸新的紐帶，新的關係。

「經貿關係制度化」：經貿關係一直是兩岸關係中的極重要的組成部分，

¹⁰ 「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查（民國 99 年 4 月 29 日～5 月 2 日），
<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/05715135456.pdf>。

這一部分的兩岸關係是有變化的，在上一世紀的經貿關係表現為臺灣去大陸，到了新世紀兩岸的經貿關係逐步平衡化，特別在全球金融危機之後，兩岸經貿關係的發展，臺灣的需求趨勢越來越明確，恰恰在此一時機，雙方簽署 ECFA 促使兩岸經貿關係朝正常化和制度化的方向發展；林祖嘉教授就表示「在兩岸簽署 ECFA 的情況下，臺灣產品得以免稅進入較大的大陸市場，甚至是東南亞的市場，相對而言大陸產品得以免稅進入一個較小的市場，所以臺灣產品受惠較多，這是可以理解的。但 ECFA 的簽署絕不是臺灣的經濟因而受惠，中國大陸的總體經濟一樣會得到好處。中國大陸商務部所做的研究顯示，兩岸如果簽署 ECFA，中國大陸的經濟成長率可以增加約 0.36% 到 0.40% 之間」¹¹。

在兩岸簽署 ECFA 之後，對於兩岸經濟的影響絕對不止是經貿而已，透過 ECFA 簽署，兩岸更多城市的直航，金融業的合作，必然導至企業的投資布局，形成不同的兩岸產業的分工及外資在兩岸的布局等等，在在都可能會使兩岸經濟關係出現複雜的結構性的變化，而「制度化」的兩岸經貿關係，如果能夠真正嘉惠臺灣的廣大的三中（中小企業、中低收入、中南部民眾）民眾，才有可能逐步超越臺灣島內的藍綠政爭，此一結果，將為兩岸關係的「和平發展」奠定堅實的物質基礎和社會基礎。更有甚者，兩岸的 ECFA 簽署之後，將在兩岸兩會下成立「兩岸經濟合作委員會」¹²這是兩岸經貿機制化時代的開啟，應大大有助於相互的理解，以及兩岸互信的建立。

「政治互信增量化」：政治協商簽署兩岸的「和平協議」，是兩岸「和平發展」的必經之路，然而由於兩岸複雜的歷史和現實的原因，兩岸之間目前並無政治協商的可能，是以培養「政治互信」，便是當前兩岸兩會協商、兩岸經貿協商的政治目的。「政治互信」包括兩大內涵，一是「政治」，在此所謂的「政治」可以指政治價值，政治意識形態的部分，雙方在這一部分相同，則比較容易建立互信；但在兩岸之間，則主要是指兩岸的政府之間，特別是代表政府的領導人及相關官員其具體的言、行，政策措施作為的表現，是否具有邏輯的一貫性、一致性；如果在政治上是完全敵對，則不可能有互信；因為另一內涵是

¹¹ 林祖嘉，「後 ECFA 時代經濟面貌系列之一——臺灣經濟將結構性變化」（2009 年 12 月 2 日），<http://www.npf.org.tw/post/1/6769>。

¹² 「ECFA 的『兩岸經濟合作委員會』和 TIFA 的『貿易暨投資委員會』一樣，都是平等談判協商的平臺」（2010 年 6 月 15 日），<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84957&ctNode=5649&mp=1>。

「互信」，即互相信任，互相相信對方的作為，「互信」可以被視是一種知曉對方的行為邏輯為基礎，到信任對方的作為，不會刻意為害我方；所以「政治互信」包括兩大部分：誠意和善意，誠意代表行動邏輯的可預測性，善意代表行動結果的互利的可能性。對兩岸關係而言，政治互信時時表現為一種不言而喻的政治默契，因此有時這是非常堅固信任感，例如，毛蔣之間視若寇讎，但毛相信蔣不會尋求國家分裂，所以 60 年代之後就不急於「解放臺灣」，¹³但有得時候又是十分脆弱，李登輝派密使與北京密商時，雙方也有一定的政治互信，但是 1994 年的「生為臺灣人的悲哀」訪問稿一出，雙方的互信就大大降低。之後的兩岸關係逐步走上猜忌式對抗，到了陳水扁時期兩岸在政治目標完全對抗性的，加上某些個人因素，特別在陳水扁完全否認「九二共識」之後，推翻雙方原本可以維繫往來的模糊的默契，隨後雙方政府之間就只剩下互不信任的對抗，兩岸關係也走到危險期。到了馬英九總統主政之後，雙方在「九二共識」的基礎，重啟兩岸兩會的談判，而且達成多項協議；然而單以經濟互利，仍不足以確保兩岸的和平發展，必須在此基礎上重建兩岸的「政治互信」，兩岸關係才能穩妥地往前發展。目前的情勢是國、共兩黨是有政治互信的，但是雖然國共兩黨在兩岸均為執政黨，而國共兩黨的政治互信卻並未轉為兩岸政權的政治互信，主要的原因當然由於臺灣比較特別的政治生態，因此國、共兩黨的政治互信就更不可能轉為兩岸的政治互信，然而「政治互信」在兩岸關係又存在一定的重要性，胡和馬先後都提到「建立互信」。¹⁴所以兩岸協商先經後政，先易後難，先簡後繁的順序，其實也就是兩岸積累互信過程，從無到有，由少而多互信增量的過程；在過程中，北京讓臺北相信，北京說的和做的是一致的，說到一定做到，有了此一互信，則臺北同意北京的「一中」框架也就不會失去自己的主體性；反之，臺北讓北京相信大多數的臺灣人民追求自己的主體性，其實是一個中性意義的政治價值，表現在兩岸關係的民調中，就是維持現狀，「主體性」的追求固然存有某種對抗被「統」的因素，但也包含自主自

¹³ 「臺灣還是蔣介石當總統好」（2007 年 5 月 9 日），
http://www.360doc.com/content/07/0529/21/7579_527801.shtml。

¹⁴ 洪志良，「解讀胡蕭『十六字』 箴言真理」（2008 年 5 月 10 日），http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_tw080510a.shtml；「馬英九覆電提『新十六字箴言』」（2009 年 7 月 28 日），
<http://big5.huaxia.com/thpl/tbch/tbchwz/07/1512804.html>。

願統合的可能性，主要的關鍵在北京的作為，所以胡錦濤很早就講過「三個凡是」¹⁵，其目標應該就是希望化解分裂力量，擴大島內「合」的力量。而兩岸政治互信的增加，肯定是兩岸關係全面正常化的基石，雙方均應善加維護。

參、結論

兩岸關係近 60 年來，從以往的全面對抗到近 20 年的經濟、社會交流發展再到今天的經濟合作，社會交流，但是政治的猜疑、軍事對抗則一直沒有停止過，其關鍵就在於雙方隔閡太久，猜忌太深，全無信任。如今我們看到北京的對臺政策已經朝著建立互信作努力，特別是海西區的平潭島共治和 ECFA 的「兩岸經濟合作委員會」的設立，可以說是兩岸共治時代的開啟。所以在後 ECFA 時代，我們將迎接一個相當不一樣的兩岸關係，現在的問題在臺灣內部是繼續以分裂、惡鬥的臺灣去面對兩岸的新時代，或是大家願意坐下來，一齊商量出共同面對新局面的對策。如果是前者，則臺灣雖然簽署 ECFA，仍有可能自我邊緣化，而且反對者還會把「帳」算在簽署 ECFA 的政策上。反之，臺灣是有機會借 ECFA 之翼，開創臺灣的新奇蹟。

¹⁵ 「凡是有利於臺灣人民的利益、凡是有利於祖國的統一、凡是有利於中華民族偉大復興，我們都要全力推動。」

第二屆海峽論壇評析

Analyses and Comments on the Second Straits Forum

蔡 瑋 (George W. Tsai)

中國文化大學中山與大陸所教授

第二屆海峽論壇已於6月19日到25日於福建省九個地區順利舉行完畢，不管是就規格和參與人數而言，這和去年5月由大陸及臺灣五十多個單位共同主辦的第一屆海峽論壇比較起來並不遜色。事後，大陸各界給予相當高的評價，認為這是一次相當成功的活動，不管是北京從中央到地方政策的一貫性，視野的高度性，行政、後勤、組織、動員的執行力，以及各個單位配合的密切度都有一定的水準，而臺灣各階層民眾的踴躍參與活動，也使大陸當局認為，許多臺灣民眾內心正在發生微妙的轉變，對大陸的統一大業或有助益。

論壇的主會場在廈門，但系列活動則像去年一樣分別在其他地區舉辦，其中包括開幕式、綜藝晚會、論壇大會、政策研討、文化藝術交流與嘉年華活動等等，可謂相當的多樣。中共本身將此次論壇定位為四個特點，一是大眾性、廣泛性，與臺灣各界交往；二是促進海西先行，為福建經濟發展加持；三為文化交流，希望充分展現閩南文化、客家文化、媽祖文化等特色，以強化兩岸的共同文化血源；四是基層對接，目的是想致力形成兩岸民間交流的平臺，藉以加強兩岸合作，促進兩岸和平、共同發展。由此我們就可看出中共的目的。

在臺灣方面，民進黨當然是從負面的角度出發，認為這是典型的中共統戰手法，是個無足輕重的儀式性活動，因此通令禁止黨員及現職民意代表受邀出席；不過與會的國民黨副主席黃敏惠則在大會致詞中回應中共說法，指出此次論壇凸顯出普及性、深入性、一般性、廣泛性、民間性、大眾性，展現出兩岸民眾的多元聲音與參與，持基本肯定的態度。另外，臺灣各個政黨也分別由主

席、副主席和重要幹部與會，由此也可以看出此次論壇活動仍然有相當重要的象徵性質。

大陸全國政協主席賈慶林在此次論壇開幕式中曾經表示，兩岸和平發展已成臺灣社會的主流共識，今後兩岸要增加政治互信、逐步破解難題；而國臺辦主任王毅則說，今後兩岸交流要更廣泛、深入，從經濟向其他領域擴展，而交流對象要從政經各界向基層深入，地點則從城市走向農村，從北部走向南部。兩位主管官員高度概括性的談話不但與論壇主題切合，而且顯示出北京的戰略思維。

此外，國臺辦主任王毅也表示說，兩岸交流的內容應該不斷加以充實，從求同存異走向求同化異，雙方交流要更持久健全，要建立全方位、多層次、機制化的交流管道和方式，這正是當前大陸對臺政策的基本核心作法。論壇中曾經討論到有關海西先行、文化交流、基層對接等議題，福建省委書記孫春蘭特在大會發言中特別提到平潭綜合試驗區，強調兩岸應該共同規劃、參與、開發、經營、管理、受益，並要將兩岸雙贏的理念予以落實。

由這三位重要中共官員的講話內容，及中共自己對論壇所定基調就可看出，第一、大陸各界對臺灣民情仍有一定程度的掌握，知道求安定、和平與發展仍為臺灣民眾深切的期望，此之所以中共不但要緊抓和平發展的主軸不放，而且還要深化兩岸之間各個層面的廣泛交流。賈慶林在論壇中鼓勵大陸民眾走入臺灣中南部，以了解南部偏綠民眾想法的談話最足以反映這個事實。北京將來必定會就此思路發展出一套具體作法，而且會綿密的持續加以推動，這對臺灣朝野都是一個挑戰。

第二、加強兩岸政治互信顯然仍為北京當前政策重點，而且是要逐步破解歷史留下來的問題，看來中共當局從上到下已然理解，馬英九總統無意在短期內推動兩岸政治對話，更別說進行政治談判，於是北京只好轉而採取漸進的手法，一方面暫時放鬆推動兩岸政治對話的急迫性，另一方面則加強與臺灣民間各個層面的廣泛交流活動，試圖逐步打開缺口，影響臺灣民意走向。如果此一判斷正確，短期內來自大陸有關兩岸政治談判的壓力或將減輕，這對馬英九政府未嘗不是一件好事。

第三、其實由過去一年多來大陸各個省、市、地區、直轄市首長絡繹不絕的往訪臺灣也可間接得知，中共過去一再強調寄希望於臺灣人民絕非信口開河

隨便說說而已，再由連續舉辦兩屆的海峽論壇更可看出，北京確實不但在政策上做出如此指示，而且已經澈底落實到執行的層面。長此以往，如此延綿不斷、細水長流的發展下去，這終將對臺灣民眾的觀念產生由量變到質變的影響。北京顯然已經認識到，政黨輪替在臺灣終將成為常態，與其只關注執政當局及菁英層面，不如上下兼顧更為務實。

再說此次論壇的意義，首先，由論壇的組成來看，中國大陸由中央到地方省、市政府調動龐大的人力、物力，積極籌辦、參與此次論壇，臺灣各個政黨及無黨聯盟也由主席、副主席或授權重要幹部與會，社會各行各業更是紛紛加入論壇活動，臺灣中南部基層民眾出席人數不在少數，雖然其中部分是動員所來，也帶有旅遊的性質，但也可以看出大家並不是完全排斥論壇活動，或所謂的中共統戰陰謀，其中原由值得深思。

另外，再由論壇活動內容來看，這次的重點雖然強調民心的交流部分，但活動中還包括學術、文化、企業、宗教、農業、婦女、青年、航運、客家、少數族群、體育、民俗合作、社團及其他各別行業的交流，中共國務院在去年會前曾經發布有關海西經濟區的文件，明定福建省為兩岸人民交流合作的先試、先行區域。如今在北京的支持下，海西經濟區的構想有望得到進一步落實，成為兩岸經濟合作協議架構的實驗區，甚至有可能為兩岸經濟一體化的發展預做準備，這對福建來說是一大利多。

雖然有學者曾經指出，閩、臺關係並不等於兩岸關係，因為兩岸關係相當複雜，不僅僅只是閩、臺之間的經貿往來。話是不錯，但閩、臺二地畢竟血緣、地緣關係特別接近，發展福建與臺灣之間的經貿往來，加強文化、宗教等各方面的接觸，絕對會是一個極為正面、良性的發展方向，值得肯定與鼓勵。其實，由福建省委書記的談話可以看出，福建多年來一直想要發揮地緣優勢，推動海西經濟區，加強兩岸的經濟合作與發展，而兩岸合作在平潭興學應該是下一步值得思考的問題。

其實，更重要的是這次論壇也反映出中國大陸的整體戰略思考，兩岸簽署經濟合作架構協議屬於宏觀的整體作為，鼓勵發展海西經濟區則是微觀的地區性局部作法，海峽論壇則只是配套性措施，目的都是要讓臺灣的分離主義訴求失去依附，強化兩岸經濟的相互依賴程度，爭取臺灣民心，希望對兩岸關係的正面發展產生正面幫助。從中共的角度來看，如果兩岸能夠透過區域的經濟整合過程，屆時將會形成一個更大的海峽兩岸經濟特區，然後再進一步實現雙方

經濟關係的一體化、正常化，這對兩岸同屬有利。但對臺灣來說，這其中固然有利，但也隱涵某些政經風險存在，必須小心因應。

這裡特別值得一提的是，由兩次海峽論壇來看，這裡面也顯示出大陸官員的思想解放、行動開放，以及北京當局的自信、自在與雍容。就正面來看，臺灣民意的改變將對大陸的統一目標有所助益，產生以民逼官的作用，而民意的轉變也會給民進黨帶來更大的壓力，使其改變其逢中必反的狹隘心態，甚或主動調整其大陸政策，以順應民意的改變，但是若由辯證角度來看，如果臺灣民眾完全喪失警覺性，對於海峽對岸的舉措完全沒有分析、批判、正確解讀的能力，而是照單全收，這對臺灣也未必全然是件好事。

進一步來看，眾所皆知，國民黨在對人民有利、臺灣優先的政策指導之下，追求一個自由、民主、均富、統一的中國，目前順應民意以不統、不獨、不武來穩定兩岸情勢，問題不大；但對民進黨來說，如果臺灣民意透過類如海峽論壇這類的活動逐漸改變，不再把中共視為洪水猛獸時，民進黨為了爭取執政，為了回應民意，恐怕也會適時、適度的調整其中國政策，這對兩岸關係的健康發展未嘗不是一件好事。取捨之間，臺北應有全盤的規劃，應由安全及戰略的層面加以思考。

整體而言，北京在其現行和平發展政策指導之下，大陸確已察覺，推動實質的兩岸政治對話雖然有其必要性，但與其揠苗助長、增加困難與猜忌，倒不如廣泛、深入、持久的推動兩岸交流；尤其是加強對中南部基層民眾的爭取。從菁英取向改為面向鄉鎮、學校、工人、農人、青年、婦女、村里長，去傾聽民眾的聲音、接觸他們的想法，如何進一步加強相互理解、營造良性互動、解決實際問題、增進彼此互信，而這才正是中共當前所謂大交流、大開放、大和解政策的具體體現。

就如同兩岸經濟合作架構協議一樣，所有的技術性戰術作為必須為國家統一的戰略服務，海峽論壇只是一個起步，論壇結束之後才是行動的開始。在北京的政策鼓勵、經濟支援之下，如何落實論壇所達成的各項共識，透過實驗、協商與整合，在不同的產業類別之間進行分工與合作，甚至競爭也無妨，發揮兩岸及閩、臺之間的優勢，看來將是中共未來努力的目標。在可預見的將來，我們除了將會看到陸、臺之間經貿關係的快速發展，經貿統計數字的增加自然不在話下，而兩岸交流的層面和渠道的多樣化將是可以預見的發展。未雨綢繆，臺北必須預擬因應之道，這才是負責任政府的做法。

大陸工資上漲 對大陸臺商的影響評析

The Impact of Pay Raises on Taiwanese Enterprises in
China

蔡宏明 (Tsai, Horng-Ming)

全國工業總會副秘書長

壹、前言

今（2010）年以來，大陸開始調高最低工資，5月以來，更出現罷工要求加薪潮。同時，大陸臺資企業富士康集團12名員工先後跳樓自殺事件，受到兩岸及國際媒體高度關注，導致富士康宣布將調高員工薪資三成。無獨有偶，發生罷工事件的日本本田汽車設在佛山之零組件廠也傳出將調高員工薪資24%。

這些事件彰顯大陸臺商正面對大陸轉變經濟發展方式、收入分配改革方案、勞動政策以及社會轉型，對臺商與外國投資者，已經形成新挑戰。

貳、大陸工資上漲的經社背景

一、中國的貧富差距愈來愈嚴重

罷工風潮和加薪的呼聲，使中國社會財富分配問題新近成為人們關注的焦點。近年來，中國的貧富差距愈來愈嚴重。世界銀行（World Bank）的最新報告顯示，中國1%的人口掌握全大陸41.4%的財富，高收入的上市國營企業高級主管與社會平均工資差距達128倍；而且中國的財富集中度已經遠遠超過美國，成為全球兩極分化最嚴重的國家之一，貧富差距不斷擴大，社會矛盾愈加尖銳。

二、工資水準普遍偏低

大陸中華全國總工會 2010 年 4 月發布的一個調研顯示，中國的國民收入分配格局中勞動者報酬占 GDP 的比重不斷下降，而資本所有者和政府占比卻大幅提高。從 1997 年到 2007 年，勞動者報酬占 GDP 的比重從 53.4% 下降到 39.74%；企業盈餘占 GDP 比重從 21.23% 上升到 31.29%。充分反映出中國工人的工資水準普遍偏低。

三、中國社會型態轉變

在富士康的基層員工中，新一代（80 與 90 年代）外來工已經超過 85%。在富士康近日對員工心理狀況所進行的摸底排查中，投訴、求助的員工達 483 人。他們的價值訴求也有著追求公平、追求正義的特點。

參、大陸工資上漲之影響

因為中國國民收入分配存在不合理現象，將影響社會穩定。對此，「調漲最低工資」被視為是「保障低收入人群正常生活、促進收入分配改革、擴大消費，提高農村勞動力轉移積極性，並引導產業轉型升級」的重要策略，今年大陸各省市相繼調漲最低工資，江蘇、浙江、廣東、福建、上海、天津、山西、山東陸續調整最低工資標準，例如，由 2010 年 2 月 1 日開始，江蘇省的最低工資平均增加 13.1%，最高類別的工資高達每月 960 元人民幣。2010 年 4 月 1 日開始，上海的最低工資調高 16.7%，達每月 1,120 元人民幣。浙江省的最低工資平均也調高 15.3%，最高類別增加至 1,100 元人民幣。2010 年 5 月 1 日，另一個主要出口省份山東也調高最低工資，平均達 21%。在廣東省，2004 至 2008 年間各市最低工資增幅由 25.7% 到 35.6% 不等。2010 年 5 月 1 日起，廣東省的最低工資再次調高，平均增長為 21%，已經使臺外資企業感受成本上漲壓力。

對臺商而言，為吸引新員工和留住舊員工，臺商大多已付出較最低標準為高的工資。根據中國社會科學院臺灣研究所有關資料顯示，2008 年「民工荒」及新勞動合同的實施直接導致臺商用工成本增加約 40%，占其營業收入的 2%-3%。¹如今，大陸各省市相繼調漲最低工資，調整幅度都在 10% 以上，

¹ 王敏，「新形勢下大陸臺商轉型路徑分析」（2009 年 10 月 18 日），《中國社會科學院臺灣研究所》，http://www.cassit.cn/jlt/news_0052.html。

一些省份已超過 20%，使工人更期望工資進一步上升。這對臺商構成壓力，需要調升工資水平以維持穩定的工作人手。

同時，隨著工資上漲，僱主繳納的社會保險費也相應增加。以港商集中的東莞為例，僱主繳納的社保總費用粗略相等於所付員工工資的 18%。在養老保險繳費較高的城市，這個比例可能更高。在不同行業的成本結構中，工資所占的比重各有不同。以製衣業為例，工資占總生產成本大約 20%至 30%，假如其他因素不變，過去 6 個月工資平均上漲 17%，加上社保費增加，導致總生產成本上升 4%至 6%。²更值得重視的為，為「解決中國貧富差距太大」，大陸可能會在「十二五規劃」中提出「國民收入倍增計畫」，建立企業職工工資正常增長機制，特別是一線職工工資合理增長，逐步提高勞動報酬在初次分配中的比重，一線工人的工資增長，要高於整個企業的平均漲幅。根據其評估，如果年均工資成長 15%以上，則 5 年左右就可以翻一番（倍增），此一構想顯示臺外資企業在未來 5 至 10 年內都將面對工資逐年調高的壓力。

就勞工政策而言，由富士康事件引起大陸中央、省委省政府高度關注，深圳各相關部門也積極參與事件的處理、深圳市總工會及時約見企業行政高層，就改善企業管理和勞資關係等提出建議等，顯示未來將加強落實《勞動合同法》以及中共總書記胡錦濤在今年五一勞動節前提出之「要切實發展和諧勞動關係，建立健全勞動關係協調機制，完善勞動保護機制，讓廣大勞動群眾實現體面勞動。」

特別是由於《勞動合同法》強制雇主與勞工簽定書面勞動契約，並落實以往的勞動權益保障，因此在有形成本部分，可量化的部分有資遣費、經濟補償費、派遣勞工的轉嫁保證金。而由於中國當局嚴格執法，使得許多以往遊走於法律邊緣，未嚴格執行相關費用提撥的企業首當其衝。

由於《勞動合同法》中規定設立工會，而大陸中華全國總工會 2009 年 7 月公布《關於積極開展行業性工資集體協商工作的指導意見》。《意見》有關「由行業工會組織代表職工與企業代表或企業代表組織，就行業內企業職工工資水準、勞動定額標準、最低工資標準等事項，開展集體協商。」之要求，由於勞方相對強勢，其對工作時間、休假安排、保險福利等之集體協商，將成為

² 香港貿易發展局，「內地出口價格上漲壓力續增」（2010 年 6 月 3 日）。

臺外資無法迴避的問題。

肆、臺商調整策略展望

展望未來，在大陸勞工成本高漲，以及大陸促進產業結構的調整和產業升級，提升其在國際分工格局中的地位，在大陸與國際市場上對臺商的競爭威脅，勢將增加，也將迫使臺商必須思考如何因應。

根據我工業總會問卷調查統計，面對大陸經貿新措施，臺商因應採取的前三個主要措施及對策，首先是「開源節流」(60.8%)，其次是「進行轉型升級」(44.1%)，再來是「成本轉嫁」(33.7%)。其中，由於大陸工資上揚是長期趨勢，大部分投資於中國的臺商將面對勞工成本高漲的壓力。對此，朝微笑曲線兩端加速「進行轉型升級」便成為傳統產業重要策略。「轉型升級策略」除了提昇技術與通路、品牌能力之外，透過兩岸合作，以大陸市場優勢培養知名品牌，利用臺灣的全球生產與銷售網路將品牌推向國際，將有利於逐步擺脫對代工生產模式的深度依賴。

至於，往中國內陸移動，也是未來可能作法。但是，由於臺商產業在珠三角、長三角，除了科技產業依附大廠形成上下游供應鏈外，傳統產業也有類似的群聚效應，許多傢俱、紡織、鞋業、金屬及玩具廠商不僅互為群聚，甚至彼此多有策略聯盟及相互持股的合作關係。這使得廠商考慮遷移時，無法只單純考慮本身的策略走向，還須考慮其他合作夥伴的意向，因此在取得共識前並無法進行明確的決策。

此外，由於印度、印尼和越南的勞工和企業成本比鄰近的中國便宜，以及交通便利等條件，也吸引中國臺商的注意。至於臺商外移到其他國家意願，臺灣區電電公會新任理事長認為，大陸成本不斷上揚，3 至 5 年內，臺資電子廠勢必外移南遷，選擇印尼或是越南這些勞工更便宜的地方。³但根據工業總會訪談，臺商曾評估外移其他國家的占 40%，其餘的臺商未考慮過；評估過外移其他國家的臺商，以前進越南最多 (80%)。臺商真正採取行動外移其他國家則不到 1%，其餘認為現階段仍不考慮採取外移其他國家。⁴究其原因，除了面臨語言障礙及罷工等問題之外，雖然中國勞工成本較高，但中國製造業每名工

³ 「苦日子來了？ 富士康兩度調薪 臺商大嘆低工資結束」，東森新聞，2010 年 6 月 7 日。

⁴ 黃健群，「大陸經貿新措施影響調查」，產業雜誌，2009 年 2 月。

人的平均產值明顯高於越南、孟加拉和柬埔寨。同時，中國產業群聚讓廠商易於在當地採購上游和下游產品、貨運代理和測試等服務，應是其重要考量。

最後，回臺投資也是廠商因應大陸投資環境轉變之對策選項。隨著對岸人力、物料、土地等營運成本長期上揚的趨勢明確，企業在臺灣、大陸兩地的營運成本日漸拉近，加上大陸稅制改革後，各項優惠利多不若以往，不少臺商思索將一部分生產研發基地遷回臺灣。⁵對此需求，馬總統日前接見中華民國工業區廠商聯合總會理監事及各工業區廠協（聯）會理事長時表示：「希望臺商回臺，採取設置經貿特區等系列措施」之政策方向是正確的。

不過，由當前臺灣各自由貿易港區普遍面臨招商困難之問題觀察，政府對於經貿特區的規劃，實應更積極，且力求排除過去自由貿易港區發展所面對的類似障礙。其中，政府除了規劃淡海新市鎮、彰濱工業區、中科第4期、南科及交通已改善的老工業區等，以解決臺商回臺投資的土地需求之外，仍然必須面對如何鬆綁簡化海關查核作業、放寬聘僱外勞限制及降低僱用原住民之比例，並解決基本工資與外勞薪資脫鉤等問題。

伍、結論與建議

在大陸工資上漲趨勢之下，大陸經濟將逐漸加速從代工為主的勞力密集工業，走向技術密集工業，持續執行保障和改善民生工作，強化擴大消費所創造之「內生成長動能」。

面對大陸投資環境轉變與勞工不再廉價之趨勢，臺灣廠商一方面必須思考，為自己的產品和服務，營造創新上的優勢，特別是採取提高產品的附加價值、以技術競爭力為利基的精兵作法、掌握關鍵技術及擴展行銷管道等策略。

另一方面，臺商也有必要重新檢視與調整既有的生產布局，特別是應重新檢視對大陸、臺灣及其他潛在投資區位的經濟、資源、技術與人力及產業市場情況與優勢，以規劃新的分工方向。例如臺商可將大宗規格產品移往東南亞國家或中國大陸生產，高單價或特殊規格產品則在臺灣生產，利用彈性調度來分散風險，使生產價值鏈的布局多元化。當 ECFA 將為兩岸經營環境、臺灣產業發展帶來全新的影響，臺灣企業必須以全新的思維建構新的發展與營運模式，特別是透過 ECFA 所提供之開放環境，促進臺灣與「中國加一」的區域合作模

⁵ 楊芬瑩，「兩岸營運成本拉近 臺商考慮生產研發遷回臺」，中國時報，2010年2月22日。

式。

對政府而言，在 ECFA 簽署之後，兩岸經貿關係制度化，雙方政府藉由 ECFA「兩岸經濟合作委員會」⁶作為後續協商設置的機制，將使經貿交流管道及會談平臺日益暢通，政府未來應積極運用該委員會，協助臺商更為即時地掌握中國擴大內需相關政策之具體商機，甚至於促使臺灣廠商與中國大陸地方政府合作，發展臺灣精品之內銷通路，積極行銷臺灣品牌。

最後，大陸廉價勞工不再之趨勢將使兩岸產業之合作型態，由「加工貿易」、「組裝代工」走向「新型產業合作」，一則促進大陸產業轉型，二則臺灣產業可藉由「兩岸產業合作」進入大陸市場。在 ECFA 簽署之後，由於「產業合作」屬於 ECFA 經濟合作條文之重點，尤其應在「兩岸經濟合作委員會」架構下，成立「兩岸產業合作工作小組」，才能有效確保兩岸產業合作之效益，進而解決臺灣產業進入大陸市場的障礙。

⁶ ECFA 的「兩岸經濟合作委員會」和 TIFA 的「貿易暨投資委員會」一樣，都是平等談判協商的平臺，大陸委員會新聞稿，2010 年 6 月 15 日。

第二輪中美戰略暨經濟對話 (S & ED) 的觀察： 兼論 G20 高峰會後的中美關係發展

Observation on the Second Meeting of the U.S. – China
Strategic & Economic Dialogue and Relations between U.S.
and China after G20 Summit

趙文志 (Chao, Wen-Chih)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

壹、前言

中國大陸與美國在今(2010)年5月24與25日，舉行美國總統歐巴馬上任以來第二次戰略暨經濟對話會議。分別由中國大陸國務院副總理王岐山與國務委員戴秉國，以及美國國務卿希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)與財政部長蓋特納(Tim Geithner)領銜。雙方此次會議討論議題包含：能源、氣候、反恐、經濟復甦與世界金融體系等議題，並且在26個項目上達成共識。

第一次的中美戰略暨經濟對話會議是在美國遭受次級房貸的金融風波中舉行。中國大陸表明將會擴大本國內需，轉變經濟增長模式；美國方面則承諾會提高國內儲蓄，並且向中國大陸保證其持有美國國債的安全性。此次會議則是在歐盟國家發生債信危機的背景下舉行，同時這一次的對話會議，美國代表團成員以及相關官員人數多達200人，顯示美國高度重視此一對話機制，及其產生的正面作用。本文將從此次對話會議達成之協議觀察其所隱含的可能戰略意涵，同時也將兼論G20高峰會中，中美關係的互動。

貳、本次對話的主題與達成協議

在戰略對話方面：中國與美國針對雙方關係、區域性及全球性問題進行對話。其探觸了能源安全、氣候變化、聯合國維和行動、反恐等議題。在會後雙方總共簽署《中國國家核安全局和美國核管制委員會關於進一步加強西屋 AP1000 核反應爐核安全合作備忘錄》、《中國國家能源局與美國國務院中美頁巖氣資源工作組工作計劃》、《中國國家發展改革委與美國國務院關於綠色合作夥伴計劃框架實施的諒解備忘錄》、《中華人民共和國海關總署與美國國土安全部海關與邊境保護局關於供應鏈安全與便利合作的諒解備忘錄》、《中華人民共和國衛生部和美利堅合眾國衛生與公共服務部關於新發和再發傳染病合作項目的諒解備忘錄》五項備忘錄。同時在能源、氣候、人權、反腐敗、聯合國維和行動、發展等議題上達成共識。¹

¹ 這些共識包含：落實《中美關於加強氣候變化、能源和環境合作的諒解備忘錄》和《中美能源和環境十年合作框架》方面取得的進展，並同意加強在氣候變化、能源、環境等領域的務實合作；同意在《中美能源和環境十年合作框架》下繼續致力於開展清潔水、清潔大氣、清潔高效電力、清潔高效交通、保護區和濕地保護、能效六大優先領域的具體合作；宣布以中英文兩種語言發布上述領域的七項行動計畫；宣布啟用兩國各自主管部門 10 年合作框架官方網站（<http://tyf.ndrc.gov.cn> 和 http://www.state.gov/oes/env/TenYear_framework/index/htm）；在第二輪中美戰略與經濟對話前召開 10 年合作聯合工作組第六次會議；並將在對話後舉行首屆中美能效論壇；5 月 25 日召開清潔能源聯合研究中心工作組會議；同意於 2010 年下半年舉行電動汽車論壇、「第五次中美能源政策對話」和「第十次中美油氣工業論壇」；重申「中美油氣工業論壇」對推動兩國發展頁巖氣資源的作用；同意於 5 月 26 日至 27 日舉行首屆「中美可再生能源論壇」、「中美先進生物燃料論壇」，並啟動「中美可再生能源夥伴關係」相關工作；宣布美貿易與開發署將資助中美兩國企業和機構共同開展熱電聯產、航空生物燃料、智慧電網標準的合作；重申將加強兩國在 API1000 項目上的合作。中國國家核安全局和美國核管制委員會願意在妥善解決知識產權保護問題的基礎上，並按兩國核能技術轉讓的模式，為推動高溫氣冷堆核安全技術合作而努力；發表《中美能源安全合作聯合聲明》，指出中美作為世界上最大的能源生產和消費國，在保障能源安全上有著共同的利益和責任，也面臨共同挑戰。保證堅持互利合作、多元發展、協同保障的原則保障能源安全，認識到能源安全和清潔能源相輔相成，有意加強在穩定國際能源市場、保障能源多元供應、合理有效利用能源等領域的合作；同意加強在阻止、打擊核及其他相關放射性材料非法運輸方面的合作；同意於年內舉行中美打擊木材非法採伐及相關貿易雙邊論壇第三次會議；同意為在華盛頓國立樹木園成功建設「中國園」繼續努力；同意在平等和相互尊重的基礎上繼續就人權問題進行對話；積極評價 5 月 13 日至 14 日在美國華盛頓成功舉行的雙邊人權對話，期待明年在中國舉行下一輪人權對話；同意通過「中美執法合作聯合聯絡小組反腐敗專家組」、「亞太經合組織反腐敗工作組」及其他多邊論壇合作打擊腐敗，包括賄賂官員的行為；同意共同履行《聯合國反腐敗公約》；決定今年 11 月在北京舉行中美執法合作聯合聯絡小組第八次會議；重申推進打擊恐怖主義和跨國犯罪領域執法合作的重要性；同意於今年內舉行第八次反恐磋商；同意在下一輪中美戰略與經濟對話前，就安全、軍控與防擴散問題舉行新一輪磋商；同意在下一輪中美戰略與經濟對話前，就政策規劃、非洲、拉美、東亞、南亞、中東、中亞事務分別舉行新一輪磋商，以明確兩國合作應對地區和國際挑戰的機遇；同意就聯合國維和行動包括維和行動改革進行對話與合作；宣布中國交通運輸部救助打撈局將與美國海岸警衛隊在中國開展海上搜救交流與培訓；談及宏觀發展問題，同意就此加強溝通和對話；作為《聯合國氣候變化框架公約》的締約方，重申對《哥本哈根協議》的支援；宣布中國國家發展改革委和美國環保局將履行對 2009 年 11 月《關於加強應對氣候變化能力建設合作備忘錄》的承諾，並擬在一個月之內舉行會議啟動實施；同意就短壽命

在經濟對話方面：此次中美探討主題為「確保持續、互利共贏的中美經濟合作夥伴關係」，雙邊討論內容包含以下幾項議題：一是促進強勁復甦和更加持續、平衡的經濟增長；二是促進互利共贏的貿易和投資；三是金融市場穩定和改革；四是國際金融體系改革。

在此次經濟對話達成的共識包含：第一、中美雙方承諾進一步加快轉變經濟發展方式、調整經濟結構。美國承諾將推動建立更加平衡和可持續的經濟發展模式，提高儲蓄率，改善美國財政狀況。中國則承諾繼續提高國內消費對經濟發展的貢獻率，加強社會保障體系建設。²第二、中美雙方承諾致力於構建更加開放的全球貿易和投資體系，反對貿易和投資保護主義。美國同意將在貿易救濟調查中，認真考慮並給予提出「市場導向行業」申請的中國企業公正、合理的待遇，並通過中美商貿聯委會，以一種合作的方式迅速承認「中國市場經濟地位」。雙方同意加強在主權財富基金、貿易融資、原產地規則問題上的交流與合作。第三、雙方同意加強金融領域的交流與合作，充分發揮金融機構支援實體經濟的功能。³第四、雙方同意加強在國際金融體系改革方面的合作。⁴最後為雙方同意通過兩國部門間經濟對話機制深化雙邊經濟合作與交流。⁵

溫室氣體啟動討論。「戰略對話」(2010年5月25日)，2010年5月28日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/zhuanli/delzmzlvjdh/rc/201005/25/t20100525_21442544.shtml。

² 其中包括：雙方同意在兩國轉變各自發展方式和促進技術、產業升級的過程中，為各自企業參與對方經濟結構調整創造有利條件。雙方同意加強在社會保障、醫療衛生、農業、稅收、中小企業等領域的交流，增進地方層級合作。「經濟對話」(2010年5月25日)，2010年5月29日下載，《中國經濟網》，http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/zhuanli/delzmzlvjdh/rc/201005/25/t20100525_21442547.shtml。

³ 其中包括：雙方同意加強在跨境問題銀行機構處置方面的監管合作和資訊共用，深化在存款保險、金融服務、倒閉金融機構處置及其他與金融穩定相關領域的合作，就包括保險資金運用在內的保險監管進展加強合作與交流。「經濟對話」(2010年5月25日)。

⁴ 其詳細內容還包括：雙方重申支援 G20 作為國際經濟合作主要論壇，在國際經濟和金融事務中發揮更大作用，致力於促進國際金融機構治理結構改革，承諾按照倫敦峰會上確定的時間表，確保如期完成匹茲堡峰會確定的國際貨幣基金組織份額改革目標。雙方同意共同努力，確保多倫多、首爾峰會取得積極成果。雙方歡迎多邊開發銀行幫助世界最貧困群體應對全球金融危機，重申支援多邊開發銀行在全球減貧中的中心作用。雙方同意進一步加強在金融穩定理事會和全球稅收透明度與情報交換論壇的合作。美方支援中國和中國香港特別行政區保持在金融穩定理事會的現有席位。「經濟對話」(2010年5月25日)。

⁵ 其中還包括：包括通過中美科技聯委會進一步討論創新問題；利用中美經濟聯委會就金融部門改革與發展進行交流；繼續開展中國人力資源和社會保障部與美國勞工部之間的對話；加強在大豆和棉花等問題上的交流與合作；繼續努力促進雙方在一系列反洗錢和反恐融資問題上政策和操作方面的合作；加強農業科技合作；在適當時間舉行第二次中美農村金融研討會、中美中醫藥交流與合作論壇、中美交通論壇

參、本次對話的戰略意涵

在此次中美戰略暨經濟對話會議，吾人可以從以下幾個面向進行觀察：

首先，是中美雙邊對話形態出現微妙的轉變。從此次雙邊對話會議中，我們可以觀察到雙邊的互動開始反映出兩國之間一種更為平等的經濟戰略關係。例如，在會後雙方的公報中，不再是美國單方面要求中國採取行動來應對美國貿易赤字等問題，中國進一步開始要求美國也必須提出相對應的因應作法。也因此，在會後雙邊的公報中提出：「中美雙方同意在去年取得進展的基礎上，各自推動建立更平衡的經濟增長模式。美國未來經濟增長將更多地依靠國內儲蓄而不是外國儲蓄。中方將繼續努力，增加國內消費對經濟增長的貢獻。」這顯示出，在中國經濟持續發展以及美國面臨金融危機衝擊自身經濟的客觀條件轉變下，中國已經越來越有實力與能力與美國討價還價，同時中國的聲音與意見，美國也不得不納入考慮。這和過去美國總是利用對話的場合對中國進行開放市場的說教方式，有很大之差異。

在金融危機之後，中美之間對話形態的轉變反映出兩國間經濟戰略關係的變化。美國需要中國持續在資金上的供給以及對金融危機做出貢獻與協助。所以在此輪對話中，雙方都避免過分強調存在分歧的議題，展現和解的姿態。曾對中國經濟與人民幣匯率問題持批評態度的美國財政部長蓋特納在抵達北京後改變口風，表示中國開始調整經濟平衡，在從依賴出口向注重內需經濟模式轉變方面已經取得了進展，同時蓋特納也沒有特別提出人民幣匯率議題。

其次，相較於第一次舉行的中美戰略與經濟對話，此次會議更加強調彼此所達成的成果，同時對於一些敏感的議題，在此次會議中並未特別成為焦點，例如人民幣匯率議題。在第二次戰略經濟對話會議舉行之之前，美國曾對於人民幣匯率議題提出嚴正的聲明與要求，希望中國政府實施以市場供求的匯率體制，同時讓人民幣升值到合理水平。國會與利益團體更是強烈表達對中國政府的不滿。然而在此次對話會議中，人民幣匯率問題並沒有如外界預期般的，被美國政府提出與中國討論。美方也沒有在會議期間，公開地過多在人民幣匯率問題上對中方施壓，這顯示中美雙方應該已經達成某種程度的默契，讓中美雙

第三次會議、中美投資論壇第四次會議、促進中美中小企業合作論壇、中美醫藥衛生體制改革經驗交流論壇等。「經濟對話」(2010年5月25日)。

方可以接受的方案應已在雙邊私下的磋商過程獲得雙邊認可，以免中美關係發生摩擦。因此，此次會議中，美國行政部門在人民幣匯率議題上，相當克制，並未提出強烈的建議與施壓。就如同前面所述，美國財長在對話會議之前的發言，對於人民幣匯率議題是相當強硬，但在此次中美之間高層對話中，其態度與先前顯然有很大之不同。之所以呈現這樣的發展，與中國經濟持續成長，同時此次美國次級房貸所衍生出的全球金融危機，中國成為美國最主要的資金供給者，同時雙方就人民幣匯率政策議題已經達成共識，有著密切關係。

第三、此次對話會議中，另一個值得關注的是，美國表示將在貿易救濟調查中，認真考慮並給予提出「市場導向行業」申請的中國大陸企業公正、合理的待遇，並通過中美商貿聯委會，以一種合作的方式迅速承認「中國市場經濟地位」。中國市場經濟地位一直以來是中國大陸政府追求的主要目標。然而美國承認中國大陸是否具有市場經濟地位，是中國大陸在推動整體國際社會承認中國具市場經濟地位的一項重要指標。

過去一直以來美國並不願意承認中國大陸具有這樣的地位，並據此向中國大陸施壓要求人民幣匯率升值。根據美國關於市場經濟地位的認定標準，其中之一即是該國貨幣在多大程度上可以自由兌換成及他國家的貨幣。換句話說，匯率是否自由浮動是美國承認該國是否具有市場經濟地位的標準之一。也因此，承認中國具有市場經濟地位，就成為美國要求中國進行人民幣匯率改革與浮動的重要工具。而在此次會議中，美國同意認真考慮提出要以一種合作的方式迅速承認中國市場經濟地位，顯然，是在中美雙邊關係越來越對等的情況下，所做出的回應與反應。當然美國是否會「迅速」的承認中國市場經濟地位，仍有待後續觀察。

第四、對於對話會議的定位，中國大陸國務院副總理王岐山指出：「中國樂見美國提出的放寬出口限制、歡迎外國企業赴美投資等動議，希望在這次對話中詳細了解美方關於逐步消除對華高技術出口障礙、平等對待赴美投資的中國企業、承認中國市場經濟地位等的時間表和路線圖。我們應當表明，對話不同於談判，不以具體成果作為評價標準。」由王岐山的談話觀察，其表明不以具體成果做為評價標準可以看出，對於中國大陸來說，中美戰略暨經濟對話會議主要是定位為瞭解問題，顯然不以解決問題為主要目標。然而對於美國來說，透過這樣的機制有效解決雙方歧見與衝突，讓問題得以獲得妥善處置同時

展現成果則是其主要目標，而中國這番說法顯然與美國解決問題的期待是有一些落差的。雖然此次會議突出了達成的成果，而對中國政府來說為中美對話會議定調，亦是出於自身利益考量，由於面對美方要求，中國在人民幣匯率、智慧財產權保護等議題上，迄今仍未能符合美國期待，為減少國際社會與美國高度期待透過此對話機制達成具體成果下所衍生出的落差與失落感，進而將壓力導向中國一方，也因此，王岐山提出不以具體成果作為評價標準，試圖為中美經濟暨戰略對話會議定調，以避免中國必須承擔為此對話會議成效不彰的責任。

第五、中美雙方歧見仍然存在。雖然此次對話會議雙方宣稱有許多重大的成果與共識達成，但這些成果偏重在非爭議性與一般性領域，對於關鍵性議題與攸關雙方重要利益的事件，仍未獲得實質有效的進展。美國國務卿希拉蕊在北京接受中國中央電視臺（CCTV）專訪時表示：兩天來的中美高層對話「非常有建設性」；不過，她也坦承，雙方之間並非什麼問題都意見一致，歧見依然存在，尤其是在經濟與貿易問題方面。希拉蕊指出，北京有必要在擴大內需方面做得更多，以平衡全球經濟；希拉蕊同時要求中國，讓外商更容易進入中國市場。⁶

肆、G20 高峰會議的中美互動觀察

G20 高峰會於 6 月 26 至 27 日在加拿大召開。中美之間在此次高峰會的互動，我們可以有以下的觀察：

首先、此為中美戰略暨經濟對話會議的延長賽。同樣的在會前，美國對於人民幣匯率發出強硬的聲明，要求中國持續讓人民幣匯率升值。美國總統歐巴馬在本次 G20 高峰會期間也指明，低估的人民幣讓中國占得貿易優勢，令美國無法接受。中國人民銀行於 6 月 19 日宣布增加人民幣匯率彈性後，人民幣開始升值，此次高峰會也因此在會議結論中並未直接點名中國人民幣匯率問題。但顯然在可見的未來，美國仍將會利用各種國際場合，持續向中國施壓人民幣匯率問題。

其次，美國總統歐巴馬邀請胡錦濤訪問美國。中國由於美國軍售臺灣，中

⁶ 黃啟霖，「希拉蕊：中美對話有建設性 但歧見依舊」（2010 年 5 月 25 日），2010 年 6 月 17 日下載，《中央廣播電臺》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100525/58/26a1e.html>。

斷與美國軍事交流，美國國防部長欲前往中國訪問，亦遭中國拒絕，使得雙邊軍事互動呈現終止狀態。此次美國總統歐巴馬利用出席 G20 多倫多高峰會邀請胡錦濤到美國進行國是訪問，並表示美國軍售臺灣引發的美中緊張，中方應讓其「結束」，⁷而胡錦濤也接受美國方面的邀請。這顯示美國希望持續與中國進行軍事對話，以及認為軍事對話對兩國具有重要意義。胡錦濤接受美國總統歐巴馬邀請，也顯示出中國在充分表達立場之後，也不願意破壞與美國的軍事交流互動與整體中美關係。而雙邊因為對臺軍事受影響之軍事關係能修補到何種程度，仍有待後續美國國防部長能否到中國訪問來進一步觀察，此為一重要指標。

伍、結語—對臺灣之影響

中美戰略暨經濟對話會議，或其他國際性重要會議中兩國領導人的會晤，都是雙方間重要的溝通對話平臺。由於兩國在世界舞臺上扮演舉足輕重的角色，對於臺灣來說，中美兩國對於臺灣的未來都具有決定性的影響力，我們對於雙方對話的成果應該保持高度的關注，以掌握中美之間重要議題未來可能的發展與走向。就經濟面來說，對於臺灣產業與臺商，大陸與美國在經濟對話中的結論與共識，都將牽引著臺商與臺灣產業在大陸的布局；對臺灣經濟也將產生一定程度的影響與衝擊，並有著機會與挑戰。就戰略面來說，雙方之間的戰略合作所帶來的影響力是否會外溢到臺海議題上與兩岸關係上，亦是我方不可忽視的地方。總之，面對中美戰略暨經濟對話會議，我方應因勢利導，順勢而為，尋求臺灣最大利基與國家利益。

⁷ 歐巴馬向胡錦濤暗示，美國今年 1 月軍售臺灣 64 億美元引起的中美緊張，中方應讓其「結束」。他表示，「盼望中國在未來數月邀請」美國國防部長蓋茲訪問北京。「G20 會外會／歐巴馬邀訪 胡錦濤說 OK」（2010 年 6 月 28 日），2010 年 7 月 1 日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/5690416.shtml>。

從「身分政治」談兩岸關係前景

From “Identity Politics” to the Future of Cross-Strait Relations

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學通識教育中心助理教授

摘 要

石之瑜建構本體自由論，在其所著「身分政治」一書中從國民心理、精英意識，以及美國與中國的角色，分析臺灣國家認同的幾個不同面向。按照本體自由論，個體能夠出入於各種身分，但出入的機緣何在？筆者回歸現實，認為中國大陸的現狀才是臺灣人從中國認同移往臺灣的主因。要將臺灣身分轉變回中國，中國需給予臺灣人明確的中國身分、相應的權利，且中國須變得民主富裕。

關鍵詞：臺灣認同、中國認同、統一、臺獨

壹、前 言

吉登斯 (Anthony Giddens) 曾經在其「現代性與自我認同」一書中，引述羅札克 (Theodore Roszak) 的話說，「我們生活在這樣一個時代，個人認同的找尋及個人命運定向的私人體驗本身，都是變成是一種主要的顛覆性政治力

量」，¹石之瑜的「身分政治」一書，就是一本具有顛覆性作用的政治／政治學著作。²在該書的前言寫道，「能動性，就是一種拘束不了的動能，可大可小。有一種具有爆發力的能動性，是展現在一個人退出身分封鎖時的剎那，因為這個退出的舉止，昭示了一種做人的倫理，從而對那些留在固有身分中配合主流實踐、因此遭到封鎖的其他人，也能在他們尚未自覺的情況下，將思想提升到本體論的高度，迫使他們對自己臣服於某種特定身分霸權的現象，擔負責任。同時，因為也向他們示範了退出的方法，導致退出作為一種身分選擇，成為他們可以想像的道路」。而「另一種同樣具有爆發力的能動性，是展現在一個人根據情境進入固定身分的霎那。因為進入的舉止，是在行使一種選民的權力，亦即有意識地願意對某種身分實踐的後果負責任」。³無論退出或者進入，都成為個人有意識的選擇，此種本體自由（Ontological Freedom）論將中國認同（身分）或者臺灣認同（身分）之類拘束自我身分的種種宏大敘事，都兼容並包為戲劇劇本，並反駁了自由主義的身分政治。由於本體自由，於是可以時而民族主義抗拒帝國，時而自由主義抗拒專制，時而社會主義抗拒剝削；或相反，時而投降主義臣服帝國，時而機會主義臣服專制，時而資本主義參與剝削。⁴

石之瑜的「身分政治」一書，是把特定觀念變成問題，把其所欲指正的多數人的思考前提加以問題化，對大家習以為常的觀念提出質疑，以發揮與展現文化戰略；⁵而其挑戰的對象，在本書則為「本體安全」（Ontological Security）。他挑戰中國大陸的民族主義，認為是兼職的、商業的；他更挑戰臺灣的國家認同，特別是一些學者以自由、民主等詞彙包裝的身分政治，揭露其

¹ Anthony Giddens, 趙旭東、方文譯, *現代性與自我認同 (Modernity and Self-Identity)* (北京: 三聯書店, 1998), 頁 246。不過吉登斯在此將要討論的「解放政治」(emancipatory politics) 與生活政治 (life politics), 主要是放在性別議題與環境議題上, 與石之瑜將要討論的身分政治頗有不同。

² 石之瑜, *身分政治——偶然性、能動者與情境* (高雄: 中山大學出版社, 2006 年)。這本書的許多文章, 石之瑜曾擴張、撰寫為相關書籍, 或成為單章收入他人編輯之著作中, 故由本書各篇文章, 或可略窺石之瑜相關論述的經緯, 見 Zhiyu Shi, *Democracy (made in Taiwan): The Success State as a Political Theory* (Lexington Books, 2008); Chih-Yu Shih, *Navigating Sovereignty: World Politics Lost in China* (Palgrave Macmillan, 2003); Melvin Gurtov & Peter Van Ness eds., *Confronting the Bush Doctrine: Critical Views from the Asia-Pacific* (Routledge, 2005)。

³ 石之瑜, *身分政治*, 前言。

⁴ 石之瑜, *身分政治*, 頁 233。

⁵ 石之瑜, *身分政治*, 頁 185。

國際政治的脈絡。不僅如此，石之瑜在批評學者之外，更嘗試建立一種給予一般民眾的「本體自由」實踐以正當性的理論，從而降低游移於中國與臺灣之間的、在生活中實踐前述「時而」的大量中國人或臺灣人的焦慮。⁶這種焦慮在一定意義上與自由相隨，但在現實生活中卻是人們意圖逃避的現象，⁷這時石之瑜筆下的「本體自由人」，似乎反而是一種無可奈何之下的救贖之道。

貳、身分政治的主要論述

石之瑜「身分政治」一書合計十二篇文章，分為六個部分；⁸筆者則將本書分為兩個主要部分，其一為建構「本體自由論」，包括相關論述（自由主義的處境、身分與戰略方法、多元的認同議題）與本體自由人的行為方式（國民的獨立人格、投降作為公民權），其二為分析臺灣國家認同得以形成的背景因素，並對之加以批判，這些背景因素包括選民的需要（消失的中間選民）、本土菁英的論說（國王的分裂人格、海內華人在臺灣）、美國的角色（本土身分的源起、帝國知識的實踐、起手無回大丈夫），以及中國大陸的懦弱（兼差型民族主義）。此一分類簡化其多樣性的批判角度，但有助於我們在下文中對其論點予以進一步的闡述與置疑。

要建構一個本體自由人的理論，首先得論述相對於政府的民間與個人的能動性，石之瑜就此引述「大寫戰略」（Upper Case Strategy）與「小寫戰略」（Lower Case Strategy）之別；⁹大寫戰略是站在國家的立場去執行保護國家而做的戰略配置，小寫戰略是為了讓國家本身成為一個有意義的存在，而進行的所有文化活動。小寫戰略的各種文化活動不斷鞏固國家作為存在現象的先驗地位，於是人們在執行大寫戰略時，不會重頭思考為何需要維護國家安全；同時小寫戰略的各種文化活動，也拘束了大寫戰略，使之未必能隨著形勢需要而隨

⁶ 「本體安全」與「焦慮」，參見 Anthony Giddens，《現代性與自我認同》。對於本體安全的分析，可參見張登及，「本體安全視角下的恐怖主義：以近期英國為例」，第三屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集（桃園：中央警察大學），2007 年 11 月 19 日，頁 43-56。http://trc.cpu.edu.tw/seminar/paper/96/paper/961119_3.pdf。

⁷ Giddens，《現代性與自我認同》，頁 52。

⁸ 這六個部分是主體政治學、偶然性身分、不理性選擇、弱者能動性、邊緣政治論、與國共舞者。

⁹ David Campbell, *Writing Security* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992).

意轉變。¹⁰由於大寫與小寫戰略的互動作用，倘若涉及本國與他國國家形象的各文化活動的小寫戰略發生轉變，就會連帶衝擊大寫戰略。

小寫戰略要能被積極的實踐，需要建構一種正當性論述，石之瑜乃提出「本體自由主義」。石之瑜認為主張普世價值的自由主義者，其實是以歐美經驗來審判、凝視、壓迫他者，從而甚至與自身疏離；他認為，使用自由主義話語的人應明確知道自己正在進行身分的轉移，而這個轉移應能包容自身的情感，否則是對自身情感的壓迫。為此除了關注普世主義的自由主義，更應關注相對主義的本體自由主義。這種本體自由的「自由主義者只能是個兼職的。故有的歸國博士在面對美國老師時變成自由主義者，有的臺灣的知識分子在面對中國民族主義者時變成自由主義者，有的老國民黨御用學者在面對民進黨執政時變成自由主義者，有的大陸上的改革論者在面對儒家文化時變成自由主義者。這樣的自由人式的選擇範圍裡，自由主義可以隨時拋棄，端視自由人的需要而定。這樣的自由主義，沒有歷史目的，不是普世主義，滿足情感需要，像一盤棋，可下可不下，厥為正當的自由主義」。¹¹石之瑜的這句話既反映現實中自由主義者的困境，又似是自由主義者的救贖。

除了反駁自由主義的身分政治，石之瑜並進行知識的引介，指出談論身分形成的多樣的方式，例如精神分析學談論幼兒成長過程中的文化機制；文化人類學透過共同祖先的想像與其他方式，尋找社會成員的歸屬；歷史主義強調偶然間發展出來的風俗習慣如何起了建構身分的作用；經濟學宣稱人們基於理性選擇決定認同；社會學的認同論述則充滿情境導向與關係導向，點出認同的過程是流動性的與偶然性的；人權法學則把人權的位階提升到國家認同之上，使國家認同為人權的普世性穿透。¹²於是在認同之上，有了許多前提，包括個人的心理需要、歷史文化的作用、乃至於應然面的人權要求；於是本質化的某種身分論點，便顯示出其虛妄與不正當。

更進一步，為了顛覆自由民主論述的霸權，包括以自由或民主之名、行戰爭宣傳、動員之實的現象，石之瑜強調國民獨立的人格，是民主的基礎，否則民主成為國家的宣傳品，國民則膽怯懦弱，缺乏存在價值。石之瑜強調，國民

¹⁰ 石之瑜，身分政治，頁 169-190。

¹¹ 石之瑜，身分政治，頁 215-239。

¹² 石之瑜，身分政治，頁 145。

若具有獨立人格，在面對暴力時就能進行選擇，不必屈從於外界的洗腦灌輸；若不具獨立人格，則臺灣的民主化就不是通往自由民主，而成為為要贏取美國的同情，以便對大陸展示權力、克服卑微的心理過程。¹³此一獨立的人格，在面對戰爭時究竟有哪些選擇的可能？如果依據「是否接受國家動員」與「是否抵抗外族入侵」分成四類，可分別稱之為「疆域權」、「自主權」、「和平權」與「臣服權」。在國家主導社會輿論中，僅有接受國家動員、並抵抗外族入侵的「疆域權」，堪稱正當；一般認為，人民愛國是天經地義，為國作戰、犧牲奉獻，也是應有之義；做出其他選擇者，則皆為國家之「異己」。然而，石之瑜將其他三種可能亦皆稱之為「權」，視之為可以證成其正當的選擇。為論證此種異己的權利，石之瑜首先指出戰爭乃是以國家身分對「異己」的毀滅行為，其次指出，此種毀滅異己的傾向，並不因國家是否在統治形式上為民主而有差別，但民主國家理應允許人民反抗政府毀滅異己的傾向；因此，基進和平理論主張正視國內與國外異己的存在，承認疆域權之外的選擇。¹⁴

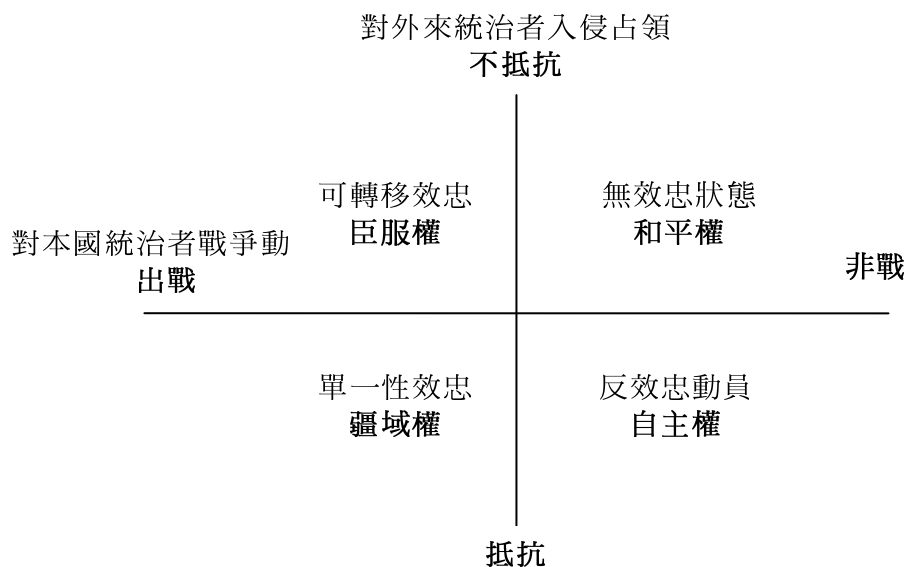


圖 人民面對戰爭時的權利分類¹⁵

¹³ 石之瑜，身分政治，頁 259-267。

¹⁴ 石之瑜，身分政治，頁 31-53。

¹⁵ 石之瑜，身分政治，頁 43。

在上述理論的基礎上，回頭看臺灣，石之瑜發現過去廿年，在領導階層的推波助瀾之下，臺灣已形成更為精緻的論述，得以延續乃至於強化內戰與冷戰以來，有別於中國大陸的臺灣認同。領導階層的國家認同闡述，為什麼能夠影響選民？因為由於臺灣的現狀充滿曖昧，具有很大的闡述、調整的空間。反統反獨、可統可獨的選民占了選民的多數，他們為祈求身分的安定，會接受提供其確定身分，減少其不安的政治立場。¹⁶政治人物偶或強調臺灣相對於中國的進步，並特別強調臺灣被拋棄的、具有悲情的歷史；而學者的論述，則主要集中在臺灣自由、民主的美式價值上。

一個被廣泛認知的臺灣認同的來源，是壓迫、受欺侮的感受。當人們檢視李登輝與陳水扁兩位總統及其相近的領導層所偏好的「亞細亞的孤兒」的臺灣認知，會發現這種認知包含著被壞母親拋棄的前提假設，於是產生一種存在的不安全感，一種嬰兒式的恐懼；因此一方面把世界看成是對自己的威脅，渴求好的母親的擁抱，另一方面不信任外人來擁抱的嘗試，對他們進行自衛性攻擊。於是無意間扮演了壞母親替代的藍營、外省人、統派、中共、中國人等身分，得承受擁有此種孤兒心理者的攻擊；倘若對此攻擊表示不滿，則更坐實了孤兒的壞母親心理預設。¹⁷臺灣既然是孤兒，就不會是壞母親，也就不會是「中國」。但是長久以來的雙十國慶，仍給予臺灣一定的存在感，由此臺灣自李登輝以來發展出的身分意識，既放棄中國人的身分，但又仍自稱是海外中國人的祖國，乃可稱為「海內華人」。與此不同的，則是中國人與海外華人祖國的「復興基地」、雖為中國人但非在祖國的「海外華人」，與雖非中國人但以中國為祖國的「華人國家」。¹⁸

至於臺灣近卅年逐漸形成的「先進」、「現代化」自我指涉的學術源流，則與 1970 年代中期，美國中央情報局（CIA）資助的福特基金會與其他基金會，在學術界營造的新的問題意識有關。當時「圍堵」共產主義的國際關係論述，不足以應對越戰失敗的窘境，福特基金會重新推廣「太平洋盆地」

¹⁶ 石之瑜，**身分政治**，頁 115。選民對於安定身分的期望，以及由此而來的身分變動，之前就曾引起注意，見林濁水、梁文傑，「臺灣政黨轉型與民眾統獨意向的變遷」，**中國大陸研究**，1999 年，第 42 卷第 6 期，頁 59-77。

¹⁷ 石之瑜，**身分政治**，頁 242-257。

¹⁸ 石之瑜，**身分政治**，頁 73-90。

(Pacific Rim) 概念，使軍事上勝利的北越，要和臺灣等國比較，於是成為經濟上失敗的越南。成功的國家、地區如臺灣，被歸類為新興工業化國家 (NICs)，並成為全球開發中國家的楷模，於是臺灣也堂堂正正的走出「中國」區域，而成為在世界上被認可的獨立單位。差不多同時，作為「第三世界」楷模的中國開始改革開放，承認自身過往發展經濟的失敗，於是進一步強化臺灣的楷模地位。¹⁹

與此密切相關的論述霸權，是臺灣的自由主義。臺灣的自由主義者將歐美經驗所形成的自由主義，作為普世主義的先驗的存在；在此角度下，自由主義乃是一種歐美身分的象徵方式，臺灣乃成為自由主義所欲加以實現的對象；於是自由主義者與原初的認同疏離，依據普世主義者的身分，指責、嘲弄本地的文化脈絡，從而成為「原地移民」。²⁰但在此種努力下，自由主義者成功的將臺灣包裝成民主自由的先進國家，中國乃成為不可親近的落後專制國家。

為與中國進一步區隔，在身分不穩定的情況下，臺灣以建構身分為最主要的國家利益，因此通權達變地利用各種國際關係學說，來強化其與美國的關係、對抗中國。例如美國強調反恐，臺灣就強調國際場合的現身，以及「民主反恐」，而淡化美國強調的國際合作、特別是與中國的合作；美國學者提出「攻勢現實主義」，臺灣就有學者認為要在 2008 年前「建國」，以配合美國防堵中國崛起的策略。²¹或者，提出美國、中國與臺灣的「三角關係」。在三角關係的觀念下，臺灣似乎獲得與美國、中國平等的地位，並顯示臺灣能夠作為自主的一方而行動。然而在現實主義的思考下，較為弱勢的臺灣理應較為被動，但臺灣卻仍有其能動性，這就是現實主義觀點所不能解釋的。對此石之瑜稱，此前蔣介石反攻大陸的意圖，使美國不能片面決定臺灣的戰略；到近年願意成為依附美國的戰略棋子，兩岸民間卻密切交流，使此一棋子變得不可靠。正是這類主觀的意圖，而非現實主義本身，成為能動性的來源。²²

臺灣認同崛起的另一個重大背景，是中國民族主義並不如許多人想像般的

¹⁹ 石之瑜，身分政治，頁 56-72。

²⁰ 石之瑜，身分政治，頁 215-240。

²¹ 石之瑜，身分政治，頁 192-214。

²² 石之瑜，身分政治，頁 148-167。

可怕，反而頗多表演的性質。²³改革開放以來的中國被整合進全球市場，就如同移民到美國主導的國度，對抗美國的中國民族主義情緒成為自我異化的中國人重振自尊最方便的出氣口，因此民族主義在中國是必須有，但不能一直有的兼差事業，此之謂「兼差型民族主義」；而同時，一些人利用普遍存在的民族主義情緒，出版書籍、進行各類文化活動以牟取私利，則堪稱「商業型民族主義」。這種商業型民族主義呈現出與黨的領導人不同的態度，故雖然不具反抗態度，卻也實踐了不起眼的「能動性」。²⁴只是這種商業性民族主義的能動性，對於臺灣認同的崛起，卻並無抵禦之功。

參、闡述與質疑

石之瑜的「身分政治」一書提出本體自由論，並審視臺灣的國家認同。這個認同來自民間的需求，來自精英的歷史情感、身分意識，來自依附美國的戰略訴求與自由主義意識形態，也部分由於中國大陸民族主義的孱弱不可依恃。

江宜樺在討論自由主義與民族主義時，曾論及「後現代」、「後結構」、「後殖民」對本質主義的顛覆，引述了廖朝陽的「空白主體論」，此論指出，「在文化認同的建構過程裡，真正的先驗主體只可能是沒有實際內容的空白；因為沒有實際內容，所以這樣的空白不能以『命令』的方式來規範理性層次的思考，卻能超越理性，成為理性的支撐點……真正的自由不能含有實質內容……有內容就表示自由在特殊性的層次受到具體條件的限制……空白主體必需不斷藉『移入』客體來調整內部與外部的關係，在具體歷史經驗的開展中維持空白的效力……空白必須靠內容來完成本身容納、創造的本質；也就是說，主體必需不斷透過移入內容來建立或印證本身移除內容的可能。這就是它的絕對性所在」。²⁵支持臺灣獨立的廖朝陽之論說，似乎與石之瑜強烈的呼應，只不過被

²³ 筆者認為，要理解石之瑜此處所論及的「民族主義」，需先理解到有「民族」未必有「民族主義」，這兩個辭彙有四種可能關係，例如古代中國即被視為無民族主義的民族。更甚者，某些人的民族主義有可能背叛民族國家。Gil Delannoi，鄭文彬、洪暉譯，*民族與民族主義*（Sociologie de la Nation）（北京：三聯書店，2005年），頁108-111。

²⁴ 石之瑜，*身分政治*，頁4-30。

²⁵ 廖朝陽，「中國人的悲情：回應陳昭瑛並論文化建構與民族認同」，*中外文學*，1995，第23卷第10期，頁102-26；江宜樺，*自由主義、民族主義與國家認同*（臺北：揚智文化，1998），頁177-179。

審視的對象有所不同。石之瑜與廖朝陽的理論，都與那種假設主權國家的自主性、權力與道德秩序，比其內部的各種實體或者國際的組織來得優越的「國家中心」(state-centric)的理論不同，²⁶他們的批判彰顯一個自由的國家的國家認同，是在不斷的闡述、論辯中，一代又一代、一年又一年的反覆思考著作為自由國家的意義與現狀之間的關係。在這當中，有些論者將趨於保守，²⁷有些則持續進行身分可能的開創。

不論是「空白主體」或者「本體自由」，都是關於認同的正當性的理論。不過究竟一般人民的身分意識中，希望、或者被「移入」哪些內容，可能更是被審視的課題。石之瑜提出「消失的中間選民」，似乎質疑群眾已被移入了臺獨的身分意識；但當中國大陸面對支持臺灣獨立的陳水扁連任中華民國總統的挑戰，而於 2005 年 3 月 14 日，在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《反分裂國家法》，臺灣的反應卻非常耐人尋味。3 月 26 日臺灣的綠營舉辦「三二六護臺灣大遊行」，以抗議《反分裂國家法》，參與民眾甚多；但 3 月底到 5 月，藍營主要領導人陸續前往中國大陸，舉行「破冰之旅」、「和平之旅」與「搭橋之旅」，卻也獲絕對多數民意支持。臺灣人民實質上並無為獨立而戰的意志；2005 年 4 月 15 日，中時電子報刊載的民意調查，詢及「對國軍保衛臺灣有無信心？」，答以有信心僅 30%，沒意見 31%，而沒信心則達 39%；詢及「若臺海爆發戰爭願意自己或家人上戰場嗎？」，答以會者為 33%，不會者為 67%。²⁸由此觀之，在「人民面對戰爭時的權利分類」中，至少在臺灣，似乎是不抵抗未必少於抵抗、非戰未必少於出戰；四個象限之中，選擇愛國教育所殷殷欲求達至的「疆域權」者，甚至有可能最為稀少。如果人民是這樣的機警，那麼這種人民就不大像是石之瑜說的「消失的中間選民」；連戰與宋楚瑜的失敗，就還是得歸咎於他們自己敗壞的形象。2008 年馬英九高票當選，然後在幾個月內，民眾又表現出對馬英九的不信任，這似乎更

²⁶ Yale H. Ferguson and Richard W. Mansbach, *Politics: Authority, Identities, and Change* (Columbia, S. Carolina: The University of South Carolina Press, 1996), p.49.

²⁷ 例如美國學者杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 指出，雖然美國人的「愛國心」在全世界遙遙領先，但比起非拉丁美洲裔的白人有 81%願意為美國而戰鬥，拉丁美洲裔則只有 52%有相同的意願，這使杭廷頓產生「我們是誰」的憂慮，見 Samuel P. Huntington, 程克雄譯，*我們是誰？(Who Are We?)* (北京：新華出版社，2005 年)，頁 61-2，229，236。

²⁸ 「對國軍保衛臺灣有無信心？」(2005 年 4 月 15 日)，2005 年 4 月 15 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainpage.htm>。

顯示出中間選民具有自由的本體。²⁹

另一個例子是近年在「民眾對開放速度的看法」與「對兩岸經貿的看法」兩個選項上，民意出現的驚人的改變。從 1995 年到 2005 年中，向來僅有四分之一以下的民眾認為兩岸交流開放「太慢」，與認為「太快」者人數相近，多數人認為速度「剛好」，少數「不知道」。到了 2005 年冬天以後，形勢翻轉，認為「太慢」者增至三分之一以上，在 2008 年 3 月的民調中大幅領先認同「太快」者。而在對臺商投資的限制上，從 1997 年以來，認為應該「較嚴格一些」者常領先「較鬆一些」三成以上，少數月份甚至達四成五。進入 2006 年，形勢翻轉，「無反應」的中間選民大幅減少，「較嚴格一點」也趨於減少，到了 2008 年 3 月的民調，「較嚴格」僅領先「較鬆」百分之三；³⁰民眾認知到形勢轉變，不受政府宣傳所左右。而當主張開放的國民黨執政，高調宣傳兩岸互動往來，民意反而轉趨審慎，在 97 年 8 月 22 日～8 月 24 日的陸委會民調，認為開放太快的民意從三月的 18.9% 增至 29.5%，可見民眾對於安全的關注。

臺灣民眾對兩岸關係的看法，相當具有自主性，包括對於「民主」的在意。有人認為，「民主在歷史危機中，在緊急時刻，當獨立和自由思想高於單純生存要求時就變得很偉大」；³¹於是民主制度強化了人民對於本體安全的關注。臺灣推行民主的結果，使得有著民主與權利意識的選民以及特別對不斷被提醒臺灣被中國出賣、鎮壓、菁英階層被屠殺歷史的選民，對中國大陸感到不安。中國大陸當前尚未還政於民，內部問題叢生，則其對臺灣的主權主張，當然就會被認為是對臺灣的染指。就此來說，石之瑜所認為的，「只要政治對社會的牽制不再，就會有利於民間根據自己的需要開展兩岸關係」，³²可能過於樂觀；而其將一些人向陳雲林示威或試圖傷害之，解釋為「是想刺激大陸採取打壓臺灣的政策，因而可以讓臺灣人民繼續悲情下去。當臺灣不再被打壓，臺

²⁹ 關於中間選民的自由的本體，也可被闡述為現實主義國家認同，見包淳亮，「從現實主義國家認同談本土化與統一」，*東亞研究*，2009 年 7 月，第 40 卷第 2 期，頁 142-177。

³⁰ 中華民國行政院大陸委員會，「『民眾對當前兩岸關係之看法』」民意調查（民國 97 年 3 月 23 日～3 月 25 日），民國 97 年 6 月 23 日下載，〈*中華民國行政院大陸委員會*〉，<http://www.mac.gov.tw>。

³¹ Delannoi，*民族與民族主義*，頁 148-149。

³² 石之瑜，「臺灣失去是非，北京能否填空？」（2008 年 3 月 17 日），2008 年 3 月 17 日下載，〈*中國評論新聞*〉，<http://www.chinareviewnews.com>。

獨反而更加因為悲情失去對象而瘋狂煽動對立」，³³似乎更與並不悲情，但擔心「水煮青蛙」者的理性主張相去甚遠。

理性民眾擔心的主要問題不在於中國的崛起，而仍在於中國的落後。近代中國處於動盪之中，³⁴政治權威的不穩定，在臺灣則造成人們在中國、中華民國，或者臺灣之間無所適從。到 21 世紀之初，中國大陸的崛起還未發展到令臺灣人產生信賴的程度，例如 2001 年臺北的中國研究圈還曾煞有其事地探討章家敦的「中國崩潰論」；2008 年秋的毒奶粉風波，也重創中國的形象。雖然中國大陸人均國內生產毛額到 2010 年將達 4 千美元，但在 10 年前的世紀之交，則僅在 1 千美元上下，而臺灣在 1990 年代初期即已跨過人均 1 萬美金的水準。過往巨大的貧富落差陰影，使得臺灣的中國認同流失毫不令人意外。在這樣的臺灣先進、大陸落後的脈絡下，臺灣學者自然不斷主張大陸方面應做出單方面的讓步。³⁵

不過從另一個角度來看，若中國大陸的崛起果真令臺灣人有所感受，則也可能由於「越是兩個事物之間趨於一致，人們越是感到差異；這是各種民族主義和文化主義新的豐富源泉，也是非常危險的機制，最終的結果很可能是一個抽象的反民族主義和極端民族主義兩種力量面對面的交鋒」。³⁶換句話說，本來兩岸差距大，不需「主義」也能令臺灣人感受到與中國大陸的差異；但當差距縮小，反而更需要臺灣民族主義來切割兩岸，這就形成極端臺灣民族主義的「本體安全」的反撲。由這個角度來說，石之瑜的「身分政治」用意就在於使人覺醒，以跳脫主權、恢復自由人的身分，成為「反民族主義」。但這種反民族主義如他自己所稱，「退出有可能因為製造焦慮，而從反面促進極權」，³⁷對於極端民族主義似乎是火上加油。石之瑜建議人民以獨立人格，抗拒國家以自

³³ 石之瑜稱，「現在，北京就真的對臺獨幾乎完全忍讓，但這竟然是臺獨最不能忍受的。製造悲情可以得意一時，但臺灣將因為陷入悲情而長久建立不起自尊，變得日日夜夜要別人對自己道歉，別人也無法尊重」。石之瑜此類論點文章甚多，本段文字摘自石之瑜，「臺灣四百年來未有之尊嚴」（2008 年 10 月 31 日），2008 年 10 月 31 日下載，《蘋果日報》，<http://tw.nextmedia.com>。

³⁴ 人們甚至可以想像一個軍官不斷地選擇性的效忠清廷、國民黨、共產黨、軍閥，或其他什麼權威。最強調忠貞的軍隊尚且如此，民眾的認同當然也就談不上了。Ferguson and Mansbach, *Politics: Authority, Identities, and Change*, p.47.

³⁵ 這方面著作甚多，例見許志嘉，「認同轉變：兩岸關係的結與解」，*東亞研究*，第 40 卷第 1 期，2009 年 1 月，頁 39-74。

³⁶ Delannoi, *民族與民族主義*，頁 130。

³⁷ 石之瑜，*身分政治*，頁 1-2。

由、民主或其他名義進行戰爭動員；但具有獨立人格的人民可能只是意味更好戰的人民的出現，³⁸而相反的，看似不具獨立人格的人民，表面上迎合國家的立場，但卻也非常的機警。於是石之瑜鼓勵獨立人格，人民恰恰好戰；不鼓勵獨立人格，人民又恰恰懦弱避戰；似乎對於臺灣人民缺乏獨立人格的揭露，結果與石之瑜的期待背道而馳。

石之瑜對統治菁英的人格質疑，是更大的問題。闡述不同政治立場者的心理結構，就算正確也不討好。³⁹石之瑜運用「孤兒」、「壞母親」之類譬喻，似乎質疑了多數抱有排斥中國心理者的人格。對此，筆者寧可支持蒂利（Charles Tilly）所云，「身分主張和它們伴隨的故事構成嚴肅的政治事務」，當政府成為當事方的時候，身分就成為「政治」身分。⁴⁰「我們不要把公民身分理解成一種情感或一套信仰，而必須把它理解為經過組織的社會聯繫：將受到某個國家權力影響的人與那個國家的政府聯繫起來的權利與義務」。⁴¹就像是江宜樺說稱，國家作為具壟斷性武力、獲得人民首肯的政治組織而存在，在規範意義上必須獲得人民某種形式的承認；⁴²或者說，國家是一個儲藏室，我們將視為最珍貴的東西放置其中，以求安全庇護，因此它也代表我們最為珍視的一部分東西。⁴³由此來說，是現實的社會聯繫、承認與珍視，而非某種特別的、扭曲的情感，造就當代臺灣人相對於中國大陸的自我認同。何況民主化時代必須確定誰有權利決定與分享中華民國統治地區的政治經濟資源，這就使包

³⁸ 馬基維利即曾指出獨立而其有力的人民，既能產生反抗心，亦意味好戰性。見 George H. Sabine, 李少軍、尚新建譯，*西方政治思想史 (A History of Political Theory)* (臺北：桂冠，1991 年)，頁 365。關於民主與好戰性，亦可參見 Johan Galtung, 陳祖洲等譯，*和平論 (Peace by Peaceful Means – Peace and Conflict, Development and Civilization. Oslo: International Peace Research Institute)* (南京：南京出版社，2005 年)，頁 75-87。

³⁹ 例如張茂桂分析稱，過去臺灣被認為是中國的一部分，所以外省人不必要是外來人，可是臺獨的主張把臺灣當成獨立於中國之外的地方，如此一來，外省人將又被提醒他們外來人身分的地位，這對於外省人的安全心理需求有很大的威脅。而要求外省人認同臺灣，同時也意味一種潛在的主客對立關係：當地人要來求外來人要歸化成當地人的壓力。張茂桂，「省籍問題與民族主義」，張茂桂等，*族群關係與國家認同*，（臺北：業強，1994 年），頁 233-78。

⁴⁰ Charles Tilly, 謝岳譯，*身分、邊界與社會聯繫 (Identities, Boundaries & Social Ties)* (上海：上海世紀出版集團，2008 年)，頁 222。

⁴¹ Tilly, *身分、邊界與社會聯繫*，頁 182。

⁴² 江宜樺，*自由主義、民族主義與國家認同*，頁 191-2。

⁴³ Quentin Skinner and Bo Strath eds, 彭利平譯，*國家與公民：歷史、理論、展望 (States & Citizens: History, Theory, Prospects. Cambridge University Press)* (上海：華東師範大學出版社，2005 年)，頁 40。

含大陸的公民權對於中華民國更不再可行。⁴⁴既然兩岸分立是一種既定現實，臺灣學術界依靠反恐論述或者攻勢現實主義之類的美國論述，尋求臺灣政治利益極大化，既反映了臺灣人的保守心理或避秦心態，也就無可厚非。

而對於中國大陸的民族主義，石之瑜指出，中國人以融入美國為主的全球市場為正職，但同時需要重振自尊，因此不時需要重拾民族主義，但此之謂「兼差民族主義」，同時又依靠民族主義在市場中尋求個人利益，成為「商業型民族主義」。這類民族主義的能動性似乎過於投機，並不可靠，前途未卜，以致於石之瑜又撰文質疑中國大陸究竟還有沒有「統派」，⁴⁵正如其調侃大陸的民族主義是兼職的民族主義。然而，懷抱民族情感者，未必須要「民族主義」；民族主義也許是對民族的過分參照的結果，卻並不比其他意識形態與民族的關係更緊密；⁴⁶「兼差民族主義」也是正當的民族主義，其所讓位給的專職，既是為了融入美國為主的全球化，且也為了菁英與民眾所熟知的「大國崛起」。有了崛起，就能有更為堅實的民族情懷與國家認同。

如同法國學者德拉諾瓦所稱，「戴高樂的民族理念是長時段的（在歷史的長河中），足以讓他利用其堅固性來「對抗」當時所有的左派或右派思想，這點在愛國危機中很有用；他可以將參加抵抗的共產黨人視為忠誠的戰士，而不計較他們與莫斯科的關係；對待以前的敵人也一樣，出於對法國和歐洲利益的考慮，他可以與新的民主的德國合作，因為他從未將納粹的野蠻與德國民族混為一談，所以做起來也很容易。這樣的觀念賦予政治靈活性，與僵硬的民族主義形成鮮明的對比」。⁴⁷近年來中國大陸的對臺政策愈來愈具有靈活性，甚至看起來可將民族主義暫時擱在一旁，應該可以被視為是正面的發展。

⁴⁴ Shelley Rigger, "Nationalism versus Citizenship in the Republic of China on Taiwan", Merle Goldman and Elizabeth J. Perry eds, *Changing Meaning of Citizenship in Modern China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002), p.360.

⁴⁵ 石之瑜，「大陸還有統派嗎？」（2008 年 10 月 10 日），2008 年 10 月 10 日下載，《聯合早報》，http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_zp081010.shtml。

⁴⁶ Delannoi, 民族與民族主義，頁 111。

⁴⁷ Delannoi, 民族與民族主義，頁 111。

肆、一個完整且有魅力的母親

分立的「現實」給予臺灣認同根本的動力，那麼「中國」應該怎麼辦？石之瑜對此的回答，其實可以用扮演一個負責任的母親來形容；也就是在其「國王的分裂人格」一文中指出的，成為一個「完整的母親」；⁴⁸但由於臺灣民意已未必接受一個自稱為母親的中國，筆者認為還得再加上一點，即這個中國還得是一個「具有魅力的母親」。

就如何成為一個完整的母親而言，石之瑜在本書所言不多，但在他處亦有一些建議。例如在 2008 年 10 月 21 日大陸海協會副會長張銘清參觀臺南市孔廟被攻擊後，石之瑜對大陸應該如何回應做出以下建議：「大陸要真心尊重臺灣人民，把臺灣人當成自己人，就不應……任憑臺灣一直墮落。陳雲林倘若願意帶給臺灣民眾另一種眼界，尤其提供蔡英文及其臺獨擁躉一種正面的鼓勵，使能勇於超越自卑與偏狹的臺獨政治風格，探尋原有深厚寬忍的中華文化底蘊，息事寧人的態度就有待商榷了。簡言之，臺灣人民需要於陳雲林的，既不是中央大員的趾高氣昂，也不是技術官僚的陳腔濫調，更不是柔軟身段的鄉愿懷柔，而是一種堅持理念的樂觀自信，進而引介臺獨領導所不曾接觸過的發展模式與面對未來的宏大視野，展現中國人民正開始檢討歷史與反省文化的積極態度」。⁴⁹與此相似，他對於外交休兵，則稱「外交休兵的明確定義是，國際上不再有兩個中國與一中一臺的雙重承認主張。準此，兩岸外交人員在其海外邦交國是代表全中國，服務的對象包括兩岸人民；至於在非邦交國服務時，應了解對岸所代表的是包括此岸在內的全體中國人。……首須讓兩岸外交人員之間的關係做出相應調整，讓他們組成為一個團隊，雖然彼此有所分工，但卻能和衷共濟，如此就不再可能是回到漢賊不兩立的歷史模式，也不會是繼續當前短兵相接的挖角模式，當然更不至於是彼此形同陌路的平行模式。質言之，外交休兵的基礎在外交團隊的整合，而為促成兩岸外交人員和衷共濟，尤其應注重北京如何協助臺北外交人員的專業養成」。⁵⁰

⁴⁸ 石之瑜，身分政治，頁 256。

⁴⁹ 石之瑜，「陳雲林將帶給臺獨什麼挑戰？」（2008 年 10 月 22 日），2008 年 10 月 22 日下載，《中國評論新聞》，<http://www.chinareviewnews.com>。

⁵⁰ 具體作法，石之瑜建議以下幾個方向：1.成立各國的兩岸外交人員協調委員會與聯誼會，由邦交所在一

按照石之瑜的論述方向推演，則一個充滿自信、能夠包容臺灣的中國，應該提出更具積極意義的「身分政治」方案，以解決臺灣在中國的身分問題。例如美國可以提出「太平洋盆地」中的成功案例，使臺灣獲得尊嚴，中國也應該提出一個臺灣在中國現代化中的角色的說法。或者，由於中國大陸在外交上限制臺灣，軍事上恐嚇臺灣，這些都是單方面對臺灣施壓；既然如此，也應去除防範臺灣人民的作為，單方面給予臺灣明確的身分，⁵¹包括種種公民權利，例如應取消出入中國大陸還得申請簽證的作法，以成為一個完整的「祖國」，贏取民心。法律或體制面的現實問題往往更能引起共鳴，一個「完整的母親」還是得先反躬自醒才對。

進一步言，如果中國大陸願意扮演一個成熟、負責、完整的母親，給予臺灣人明確的身分，則臺灣人願不願意使用這種身分，乃至於享受這種身分？這就涉及中國的魅力。大量臺灣人擁有美國護照，部分臺灣人甚至主張成為美國的第 51 州，這些都是美國軟權力的表徵。中國大陸何時才可能有此軟權力？這牽涉到中國何時可能變得在政治與經濟上具有足夠的成熟度。

就政治而言，有學者依據吳玉山關於現代化理論與政權穩定論的討論，⁵²或主張中國經濟可能要到 2020 年之後，隨著城市化比率提高、與已開發國家類似的生活需求得到滿足，才會逐漸放慢成長的步伐，並在此後出現較強烈的民主需求與民主化改革。⁵³另有學者參考臺灣經驗，依據中國各地不同的經濟發展程度，評估中國大陸的政治改革得到 2020 年代才會有較大的發展。⁵⁴許多人認為，隨著中國大陸的現代化，在經濟成長之後實現民主化是有其可

方主持；2.推動兩岸外交訓練機構交流，尤其遣送臺灣外交人員在大陸培訓養成；3.安排臺灣外交人員定期到大陸駐各國與國際組織使節代表團掛職學習。他認為，一旦臺灣的外交人員也能代表全中國，外交休兵便具有震撼性。這樣的前景對他們帶來真正人生挑戰，他們可以一睹大國外交的堂奧，參與實踐大國外交的過程，歷練在大國場合的身段與詞彙，窺視宏觀的國際人道活動視野。石之瑜，「兩岸外交休兵的境界是和衷共濟」（2008 年 8 月 26 日），2008 年 8 月 26 日下載，《聯合早報》，http://www.zaobao.com/vl/tx080826_501.shtml。

⁵¹ 例如參政權，見包淳亮，「從國家認同與政治參與，談統一不確定性的極小化」，香港社會科學學報，2007 年 12 月，第 33 期，頁 59-88。

⁵² 吳玉山，「現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景」，政治科學論叢，1998 年 6 月，第 9 期，頁 443-464。

⁵³ 包淳亮「威權體制下的經濟發展與政治穩定——從吳玉山的綜合模型出發」，東亞季刊，2002 年夏季，第 33 卷第 3 期，第 43-60 頁。

⁵⁴ 王嘉州，「經濟發展與政治民主化的量化分析：臺灣經驗與大陸現況的檢視」，中國事務季刊，2001 年 10 月，第 6 期，頁 58-79。

能的，而這將有助於臺灣人重新認識中國。

就經濟而言，已有學者建議美國與中國合作，成為世界的兩大（G2），⁵⁵因為雖然歐洲與美國是兩大經濟體，但中國成長更快、且與美國一般有著行動的能力。展望未來，一些分析指出中國大陸至 2025 年將有可能超越美國，在經濟規模方面成為世界第一，⁵⁶而出身臺灣的世界銀行首席經濟學家林毅夫，更認為到 2030 年，中國大陸的人均 GDP 將達美國之半，中國整體經濟規模將為美國的 2.5 倍。⁵⁷美國卡內基國際和平基金會的一篇報告，也預期了比美國經濟規模大兩倍半的中國的出現，雖然時間則延後至 2050 年代。⁵⁸如果未來的世代是往這個方向發展，這個中國將成為與現有主要已開發國家，也就是美國、歐盟與日本經濟實力總和相差不多的超級經濟體，⁵⁹這個「母親」在經濟上將是很有魅力的。考慮到臺灣的人均 GDP 在過去十多年長期阻於瓶頸，徘徊於美國的一半，則臺灣不無可能大幅落後於大陸的主要沿海城市，如北京、上海、廣州等，且小幅落後於浙江、江蘇、廣東等省份。⁶⁰經濟魅力結合上述的平等參政權，做為「想像共同體」基礎的菁英的上升終點，⁶¹就未必仍是臺北，而可能變為上海或北京。在此情況下，新的想像共同體可以形成，臺灣人就無須掛念加入國際社會，而能夠在中國「完成自我實現」，並消弭敵意。

⁵⁵ C. Fred Bergsten, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge", *Foreign Affairs*, Vol.87, No.4, July/August 2008, pp.57-69.

⁵⁶ 「21 世紀是中國人的世紀」，*經濟日報*，2008 年 7 月 3 日，2008 年 7 月 3 日下載，<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI1/4410297.shtml>。

⁵⁷ 林毅夫，「中國榮景再續 20 年」，*哈佛商業評論*（臺北），2008 年 5 月，頁 32-37。

⁵⁸ Albert Keidel, "China's Economic Rise: Fact and Fiction", *Carnegie Endowment for International Peace*, Policy Brief no. 61, July 2008, 2010 年 2 月 28 日下載，http://www.carnegieendowment.org/files/pb61_keidel_final.pdf。

⁵⁹ 包淳亮，「2030 年，中國經濟規模超過美歐之和？值得深思的林毅夫想定」，*展望與探索*，第 6 卷第 9 期，2008 年 9 月，頁 102-110。

⁶⁰ 例如廣東省在 2005 年 GDP 增量已超過韓國，在 2007 年名目 GDP 總值已超過臺灣、出口超過韓國，廣東期望到 2020 年 GDP 總量超過韓國，人均 GDP 在 2025 年左右超過臺灣。見「中國廣東 GDP 總量今年或超亞洲四小龍平均水準」（2007 年 7 月 24 日），2007 年 7 月 24 日下載，*《南方日報》*，http://www.gx.xinhuanet.com/ca/2007-07/24/content_10636136.htm。

⁶¹ Benedict Anderson, 吳叡人譯，*想像的共同体 (Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism)*（臺北：時報出版，1999 年）。

伍、結 語

臺灣在解嚴之後，本土化伴隨民主化成為主流意識形態，臺灣認同逐漸凌駕中國認同，成為多數在臺灣中華民國公民的國家意識。此一身分建構的過程，既有著現實的基礎，也包含許多的歷史與情感因素；既有著領導層的謀略，也有著一般民眾的順從或支持。基於此一理解，審視石之瑜的「身分政治」，不免感到其雖提出顛覆性的主張，但就算成為理性、現實主義的本體自由人，依然會拘泥於國際政治的現實主義，感受民主制度的優越性，尋求更多的安全與財富；於是若要擘畫兩岸關係的統一遠景，還是應回到經濟差異的現實，與民主制度的可能。

倘若認為臺灣民眾希望身分安定、減少不確定性，則要抗衡臺灣獨立訴求所賦予的「臺灣身分」，就必須提出另一種賦予臺灣人「中國身分」的統一路線，創造另一種「本體安全」論述。基於明智的中國民族主義，才有可能創造出此種新論述，由此思考兩岸前景，就會發現中國官方未能賦予臺灣人明確的身分，正是問題的來源，而其所以未能，也成了必須思考的因由。石之瑜其實也指出中國政府何以做不到賦予臺灣人本體安全，乃是因為當今的中國政府仍是保守且缺乏合法性的，所以還未能承擔讓臺灣介入大陸政治的風險，或者承擔讓臺灣人擁有「本體自由」的各種可能。

大陸若要推進統一，就要理解統一必須是基於人民的認同、凝聚，其作為是使更多人民在更大的民族空間內獲得自由，而非用以占領土地，否則勢必引起本體安全的反彈。在更大的中國民族空間內能夠獲得自由，才談得上以本體自由來消解臺灣民族主義的本體安全，因為在這樣的思考下，統一可以被視為是每個人的自由空間的擴大，而非關占領。從這個角度來說，大陸要捍衛的是「臺灣人」作為合法中國公民的尊嚴，而非臺灣的尊嚴；因為正是認為身為中國公民沒有尊嚴，臺灣人才需要以臺灣公民的身分來獲得尊嚴，並捍衛「臺灣尊嚴」。⁶²

⁶² 不過隨著大陸的發展，讓國民有尊嚴，也正成為大陸政府的話語，例如大陸總理溫家寶在 2010 年 2 月即多次強調要讓人民人民生活得更加幸福、更有尊嚴。

臺海兩岸建構軍事互信機制 之可行性評估

An Analysis of the Feasibility for Establishing CBMs
across the Taiwan Strait

吳建德 (Wu, Chien-Te)

樹德科技大學通識教育學院副教授

摘 要

中共自 1949 年起迄今的對臺政策中，始終不放棄對臺動武之選項；雖然，就中共的立場是可以理解的；但是，只要兩岸未統一，中共武力犯臺的意圖似乎永遠存在。往昔，在陳前總統主政期間，臺海兩岸安全情勢風起雲湧，時有山雨欲來風滿樓之勢，甚至被認為在 21 世紀是極有可能爆發戰爭的地區之一。馬英九總統上臺後，兩岸關係的和緩與陳水扁時期不可同日而語，似乎有柳暗花明又一村的榮景。

儘管如此，當前中共仍堅持不放棄對臺使用武力，故中共軍事威脅仍是不爭事實；也許兩岸互信機制、和平協議是化解對立的可行方案，以民間多元交流與官方溝通機制的建立，並提升互信，藉以降低雙方敵意，消弭雙方誤判而造成的擦槍走火。所以，探討兩岸有無可能建立和平協議與軍事互信機制之可行性，對我國而言殊值重要。

關鍵詞：臺海兩岸、信心建立措施、軍事互信機制、和平協議

壹、前 言

美國學者 Richard K. Betts 表示，東亞有許多不滿正在惡化，比起冷戰時期，更有可能製造衝突，蓋冷戰時的兩極化，有助於壓抑地方爭議的升高。¹雖然，中共陸上邊界糾紛問題目前暫時緩和；但是，仍存在危險因子。²自 90 年代起，中共軍力的發展對亞太區域安全之影響，普遍受到世人的關注；因此，臺海情勢發展向來備受注目。

臺灣在歷經二次政黨輪替後，馬英九領導的政府強調要與對岸保持和平對話，「擱置爭議」成為兩岸重新協商的基礎；事實上，美國在 1998 年代末，曾提出中程協議的構想，兩岸擱置「一個中國」與「臺灣獨立」爭議，1999 年又呼籲兩岸進行信心建立措施（Confidence Building Measures, CBMs）。此外，胡錦濤在中共十七大中，倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成和平協議。³而且，當前馬英九總統提出「不統、不獨、不武」，推動簽訂和平協議，亦有助於雙方關係改善。⁴所以，臺海兩岸建立和平協議或軍事互信機制之議題與呼聲亦此起彼落。然而，兩岸雙方的認知、立場互異，誠有溝通不良之處，故此議題在兩岸關係中，有不少可運用之著力點。

馬英九總統於接受外國智庫訪問時，強調任期內儘量完成與北京簽署和平協定的重要訊息，並希望與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定，惟並沒有時間表。⁵此外，馬英九總統接受全美國發行量最大的「今日美國報」訪問時，對兩岸最終簽定和平協議表示期待；惟兩岸領導人會面的時機，似乎還沒有到。⁶而且，馬總統於 2008 年 12 月 12 日在美國華盛頓郵報，再度呼籲中共認真考慮撤除對臺部署的飛彈，推動兩岸軍事互信機制。⁷胡錦濤也曾倡

¹ Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), pp.15-30.

² Chong-pin Lin, "Chinese Military Modernization: Perceptions, Progress, and Prospects", *Security Studies*, Vol.3, No.4 (Summer 1994), pp.718-735; Allen S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng," *The China Quarterly*, No.142 (June 1995), pp.295-316.

³ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，*中國時報*，2007 年 10 月 22 日，第 A2 版。

⁴ *青年日報*，2008 年 7 月 27 日，第 4 版。

⁵ *中國時報*，2008 年 10 月 19 日，第 A1 版。

⁶ *青年日報*，2008 年 11 月 13 日，第 2 版。

⁷ *中國時報*，2008 年 12 月 14 日，第 A9 版。

議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議，建構和平發展框架；這些都是國共論壇之共識，對馬胡互動提供現實的操作平臺。⁸兩岸軍事互信機制應是化解對立的選擇之一，以官方溝通機制的建立，降低雙方敵意，藉以消弭因雙方可能誤判而造成的戰爭。

回顧歐美歷史，軍事互信機制的諸多項目，係屬廣義的信心建立措施眾多操作項目之一環，欲探討軍事互信機制之建構，必須先瞭解信心建立措施之內涵，否則無法窺其全貌。因此，本文置重點於信心建立措施之意涵、兩岸對信心建立措施的立場、兩岸建構軍事互信機制之困境；最後，對未來臺海兩岸如何建立軍事互信機制提出政策建議，俾供政策參考。

貳、信心建立措施之意涵與種類

一、信心建立措施之內涵

信心建立措施最早出現於 1975 年歐洲安全暨合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）之赫爾新基會議最後議定書（Helsinki Final Act）；嗣後，被國際間廣為運用以降低敵對國家間衝突與避免戰爭的重要途徑與模式。⁹由於，安全研究的範疇從軍事領域逐漸擴溢，故信心建立措施在內涵上便有廣、狹義之別，如「歐洲安全暨合作組織」（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）在實務上便分為兩類處理，一種屬軍事行動範疇，即「軍事信心與安全建立措施」（Military Confidence and Security Building Measures, MCBMs），另一種則是屬「非軍事性行動信心建立措施」（Non-Military Measures of Confidence-Building, NMCB）。¹⁰基此，信心建立即是一系列的相對措施，促進彼此了解，防止誤判

⁸ 中國時報，2008 年 3 月 27 日，第 A13 版。

⁹ 信心建立措施自 1975 年赫爾辛基最後議定書，被逐漸用於化解國際上衝突與矛盾（被稱為第一代 CBMS）；迄至 1986 年斯德哥爾摩會議文件（Document of the Stockholm Conference）信心建立措施被改稱為「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security - building Measures, CSBMS，被稱為第二代的 CBMS）。由於上述兩名詞常被學者、政治人物交互使用；而且，中共稱之為「建立信任措施」，故本文為研究方便，用國內學界常用「信心建立措施」為總稱。

¹⁰ 周世雄，國際關係一權力與制度（臺北：五南圖書公司，2000 年），頁 231-232。

和誤解；其重要條件是雙方繼續降低緊張，促使停火或和平解決爭端成為一種行為模式。¹¹

目前信心建立措施廣泛地運用於全世界可能發生局部衝突的區域，用以降低敵意，減少對抗衝突，除了歐洲地區已績效顯著外，較著名的例子有「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum, ARF)及「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP)。¹²此外，在朝鮮半島衝突的解決亦可見信心建立措施的運用。¹³信心建立措施，在美、蘇冷戰對峙時期已獲致不少成果，特別是在歐洲安全暨合作會議之成效卓著。在亞洲地區，近年來中共為穩定周邊環境，分別與美國、俄羅斯、印度及中亞地區國家分別簽署合作條約或協定。由此顯示，信心建立措施對國際紛爭與衝突，確是降低或解決之有效途徑。

在兩岸協商、溝通方面，已具信心建立措施的雛型。例如，在 1993 年 4 月「辜汪會談」；此外，並進行體育、文化、學術、社會、經濟方面的交流等。¹⁴上述協議及相關作為與江陳歷年來會談之協議內容，均可視為廣義信心建立措施的一環及運作範疇。是故，從信心建立措施的視角以解決經緯萬端的兩岸問題，應是一種可加以嚐試的途徑。信心建立措施在國際間常被運用以增進瞭解、互信，並藉以化解衝突，降低緊張對峙情勢或避免戰爭爆發。

挪威國防部前部長 John Jorgen Holst 認為，信心建立措施，係在增進雙方彼此互信、瞭解的一種措施；主要的作用厥在增加彼此軍事活動的可預測性及透明化，俾讓對方瞭解其意圖。學者 M. Susan Pederson 和 Stanley Weeks 則認為，廣義的信心建立措施，包含許多政治、經濟與環境的設計，這些也許與安全沒有直接的關係；但是，在整體上間接對增進區域的信心及安全，可能超過那些特地為促進信心與安全而設計的措施；狹義的信心建立措施，則是與軍

¹¹ 林碧炤，「國際衝突的研究途徑與處理方法」，*問題與研究*，第 35 卷第 3 期（1996 年 3 月），頁 16。

¹² 林正義，「東協區域論壇與信心建立措施：以南海為個案研究」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施（CBMS）與國防」學術研討會論文集（臺北：臺綜院，1999 年 6 月），頁 2-1～2-25；Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in Southeast-east Asia", *Survival*, Vol.38, No.3 (Autumn 1996), pp.84-86.

¹³ 李明，「兩韓信心建立措施的實踐與成效」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施（CBMS）與國防」學術研討會論文集，頁 3-1～3-20。

¹⁴ 行政院大陸委員會編，*大陸事務手冊*（臺北：行政院大陸委員會，1993 年），頁 90-95。

事、安全有直接相關而增加信心及安全的作為。¹⁵此外，學者 Margarret Mason 認為，信心建立係政府間用來溝通安全相關事件的一個過程，藉以增加互信、降低敵意、不確定性及誤解，它與軍備控制及裁軍有關。¹⁶綜上所述，信心建立措施，包含範圍甚廣，舉凡政治、軍事、外交、經濟、科技、貿易、社會、環境、人權等均屬其範疇。歸納學者論點，信心建立措施，指用來降低國家間的敵意，促進相互瞭解，並提供透明化資訊，建立互信，進而解決衝突與紛爭之直接或間接性的一系列措施。

二、信心建立措施之種類

聯合國前秘書長 Boutros Boutros - Ghali 在 1990 年出版「防禦性安全概念及政策」研究報告指出，信心建立措施如以下五類：¹⁷

1. 資料性措施：各國公布或交換軍事力量及行動等資訊，藉以增加透明度，降低猜忌與敵意。
2. 溝通性措施：建立直接溝通管道，降低因誤解而可能產生的危機。
3. 接近性措施：建立可查證對方軍事活動及資訊的管道。
4. 通知性措施：係指軍事行動或演習公告週知，讓其他國家瞭解。
5. 限制性措施：對於特別的軍事行動在規模、時間或其他方面予以限制。

美國學者 Kenneth W. Allen 認為，信心建立措施，可分為以下六類：¹⁸

1. 宣示性措施（declaratory measures）：針對特定問題宣示本身立場。有單方面或雙方面；是象徵性的，亦有是具實質意義的。
2. 溝通性措施（communication measures）：包括軍事交流及熱線電話設置，可藉由參加各項國際性會議以進行的交流；熱線可以提供領導人間的直接溝通，減低危機發生之機率。

¹⁵ M. Susan Perderson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington, D. C. : The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp.82-83.

¹⁶ Margarret (peggy) Mason, "Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, p.102.

¹⁷ *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993), pp.33-35.

¹⁸ Kenneth W. Allen, "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army", paper presented on International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects, Sponsored by Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999, Taipei, Taiwan, ROC, pp.11-17.

- 3.海上安全救援措施 (maritime safety measures)：包含救援協定的達成與聯合搜救演習之進行。
- 4.限制措施 (constraint measures)：在兩國邊界地區軍事力量的各自限制。
- 5.透明化措施 (transparency measures)：國家相互間對軍事能立即活動的開放性，涵蓋國防白皮書的發行、演習及部隊移防的事先知會，軍事資訊的交換，或各自派人參加軍事活動。
- 6.驗證性措施 (verification measures)：檢證雙方在相關條約或是協議中的約定。

另從歐安會議的實踐經驗及國際間進行之信心建立措施，其內容大致包含：1.宣示性措施；2.資訊交換與透明性措施；3.溝通性措施；4.限制性措施；5.查證性措施；6.規範性措施；7.綜合安全措施等。¹⁹

綜上所述，不難發現信心建立措施涵蓋層面頗廣，不勝枚舉。信心建立措施對於國家安全在直接、間接上均有其積極的作用。所以，無怪乎當今國際間常運用其以降低衝突，解決爭端。

參、中共對信心建立措施的立場

歐洲信心建立措施，是各國家歷經數十年溝通、協調、談判累積經驗並加以持續不斷的修正、精進，最後始克竟有成，造就現今成熟的運作模式。²⁰中共在早期對信心建立措施，持負面看法居多；直到 1980 年代，中共基於預防戰爭和緊張情勢升高及從事經濟建設而需要和平的國際環境等重要因素；此外，目睹信心建立措施在歐洲地區被廣為運用以增進安全，對其開始持肯定態度。²¹

¹⁹ 郭臨伍，「安全信心建立措施與兩岸關係」，*戰略與國際研究*，第 1 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 90-91。

²⁰ Lin Huaqiu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D. C. : Center for Strategic and International Studies, 1995), p.121.

²¹ Xia Liping, "The Evolution of Chinese View Toward CBMS", in Michael Krepon ed., *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Washington, D. C. : The Henry L. Stimson Center, 1997), pp.15-16.

中共為集中全力，推動整體國家經濟建設大局，故亟需有穩定、安全、和平的國際環境以資配合；特別是，安全、和平的周邊環境，以免損害多年來改革開放的建設成果。²²因此，中共當然不樂見與其周邊鄰國兵戎相見，故陸續與俄羅斯建立「戰略性協作夥伴關係」，同俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯等國共同簽署《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，並與其他鄰國進行「睦鄰外交」，以營造穩定、安全的周邊環境，俾利經濟建設大局之推動。

至於兩岸間中共意向為何？近十年來，江澤民及我國的高層領導人曾強調，經政治領導人及學者時常提出類似降低敵意，結束敵對狀態、或簽訂互不侵犯條約、退兵三百哩等構想及試探性建議。所以，在可預判的未來，隨著兩岸關係逐步改善，兩岸信心建立措施及建立軍事互信機制的可能性日益增加。²³基此，經由探討兩岸對信心建立措施所持的觀點，始能較準確的探究目前兩岸信心建立措施之限制及前提，以及規劃具體可行的方案。

中共在 1998 年 7 月發布「中國的國防」白皮書指出，各國應通過對話與合作增進相互了解與信任，謀求和平方式解決國家間的分歧及爭端；這是確保和平與安全的現實途徑；安全是相互的，安全對話和合作旨在促進信任，而非製造對抗，更不應針對第三國，不能損害別國的安全利益。²⁴此一白皮書，揭櫫中共對信心建立措施之觀點，故此為最具代表性之官方文件。

1998 年 7 月，江澤民到哈薩克，參加中、俄、哈、吉、塔五國領袖會議，五國發表聯合聲明，主要內容是：堅持互相尊重主權和領土完整、平等互利、互不干涉內政等準則；堅持通過友好協商解決國家間分歧和爭論，共同打擊各種形式的民族分裂和宗教極端勢力。²⁵而且，江澤民進一步強調中共與上述五國簽訂《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》對維護亞太地區及至世界的和平、安全與穩定提供了一種不同於冷戰思維的安全模式，為增進國家

²² David S. G. Goodman, Martin Lockett and Gerald Segal, *The China Challenge* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1986), pp.6-9.

²³ 王振軒、趙哲一，「兩岸建立軍事互信機制之研究」，載於政戰學校舉辦之「國軍政治作戰理論與實踐」學術研討會論文集（臺北：政戰學校，1999 年 5 月），頁總 28。

²⁴ 文匯報（上海），1998 年 7 月 28 日，第 C4 版。

²⁵ 張玉貴、彭忠懷，「新中國邊防建設五十年的理論與實踐」，*中國軍事科學*（北京），第 4 期，頁 37。

間的相互信任開闢一條有益的途徑。²⁶

從以上官方公布的資料，可知中共對世界局勢的判斷，深入了解到後冷戰時期已由冷戰時期的對立走向和緩，從對抗走向談判的格局。所以，力倡安全對話，以解決可能緊張、對峙與避免戰爭。

近年來，中共在信心建立措施方面成果十分豐碩。例如，1996 年 4 月，中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等國簽定《關於邊境加強信任的協定》；1996 年 11 月中共與印度簽定《關於在邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定》；1998 年 1 月，中共與美國簽署《關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定》；1998 年 6 月，柯林頓、江澤民會談時雙方宣布，不把各自控制下的戰略核武瞄準對方；中共與美、俄建立國家元首間直通保密電話聯繫；這些均是反映中共積極提倡的新安全觀念。²⁷中共在與俄羅斯等鄰國建立的軍事互信機制是屬於主動而積極的模式，不但同意演習通報、互派觀察員或聯合軍事演習等高層次的軍事互信建立，雙方也建立熱線、定期軍事會談機制，以真正避免雙方發生軍事衝突。但和美日的互動則屬被動和消極，雙方軍事互信層級僅止於軍事人員互訪、船艦互訪等低層次軍事互信，華府曾要求訪美的時任共軍副總參謀長熊光楷進一步建立中美軍事熱線，共軍就沒正面回應。²⁸中共目前與美國、印度、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及東協國家等國簽定與信心建立措施相關的條約或協議。由此顯示中共對於亞太地區正流行的「信心建立措施」並不加以排除，反而積極加以運用。²⁹因此，可知中共對信心建立措施，持正面肯定的態度殆無疑義。

就當前中共已與美國、俄羅斯、日本、印度、越南、菲律賓建立不同層次信心建立措施經驗；因對象不同而有不同種類的宣示性措施、溝通性措施、限制性措施、透明化措施、查證性措施。中共同上述國家關於信心建立措施內容、種類如表 1 所示。

²⁶ 吳維滿、牛俊鋒，「當代國家安全的新模式——走出『武力威脅』的樊籬」，中國國防報（北京），1997 年 5 月 6 日，第 3 版。

²⁷ 楊志恆，「中共發表『國防白皮書』之評析」，共黨問題研究，第 24 卷第 8 期（1998 年 8 月），頁 2。

²⁸ 楊志恆，「中共發表『國防白皮書』之評析」。

²⁹ 林正義，「臺海兩岸『信心建立措施』芻議」，國防雜誌，第 13 卷第 12 期（1998 年 6 月），頁 5。

表 1 中共對信心建立措施之實踐比較表

國家	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
美國	表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	飛彈互不瞄準對方	出版國防白皮書 交換軍事資訊	無
俄羅斯	互不干涉內政 表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 裁減邊境駐軍 戰略武器互不瞄準對方 不參加針對對方軍事同盟	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	無
日本	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	無	出版國防白皮書	無
印度	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 限制軍力	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	設計有效查證措施
越南	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	不採取使爭端複雜化行動 不訴諸武力	出版國防白皮書	無
菲律賓	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	建立軍事行動準則	出版國防白皮書	無

資料來源：林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施（CBMs）與國防」學術研討會論文集（臺北：臺灣綜合研究院，1999年6月），頁4-24~25。

從中共同其他國家信心建立措施的經驗以觀，與其發生過戰爭或中共深懷戒心的國家，才有類似上述措施的運用，其主要目的在預防可能的戰爭或衝

突；而且，中共建立信心措施是為自己量身訂做，均以其「國家最高利益」為前提，配合大環境的變化以獲得其最高利益。³⁰而且，江澤民曾強調，反對民族分裂，維護祖國統一是國家最高利益。³¹鑒此，在中共信心建立的前提是不得讓主權受到侵犯，國家不得分裂。綜合上述中共官員的相關聲明、簽署的協定內容及同其他國家信心建立措施經驗，中共對於「建立信任措施」有著下列幾項觀點：

- 一、以國家利益為最高指導原則，主權不容侵犯：中共與其他國家從事信心建立措施的具體事蹟中，完全以其國家利益為最高指導原則，而量身訂作；強調各國不得干涉其他國家內政，亦強調主權不容侵犯。
- 二、強調因地制宜與自願性：中共主張其他國家的「建立信任措施」不能全面運用於此地區，須在自願的基礎上經由各國磋商而議定確實可行的措施。因此，中共也就不主張以強制方式進行，並且也不強調有關驗證（verification）的過程。³²
- 三、廣泛的（comprehensive）「建立信任措施」：中共認為「建立信任措施」應包括軍事信任措施與非軍事信任措施，非軍事性的「建立信任措施」尤為重要，也就是中共所謂的新型安全觀念，強調廣泛性而非單一軍事性的「建立信任措施」。³³
- 四、強調「和平共處五項原則」的政策宣示：中共對於「建立信任措施」的主張是強調和平共處五項原則的政策宣示而無具體的實質措施，並不能真正地促進區域內的互信與安全。³⁴
- 五、希望有穩定、和平的周邊與國際環境：由於首要施政目標是從事經濟建設大局，故中共近些年來對信心建立措施轉為正面、支持的態度，並加以運用，以解決未來可能周邊的衝突或戰爭；中共透過在國際上的宣示，塑造愛好和平的形象，以祛除國際間「中國威脅論」之疑慮。

³⁰ 陳華凱，「中共對亞太區域『信心建立措施』立場之研究」，政戰學校政治研究所碩士論文（1999 年 6 月），頁 120-121。

³¹ 張玉貴、彭懷忠，「新中國邊防建設五十年的理論與實踐」，*中國軍事科學*（北京），第 4 期，頁 37。

³² 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」，*中國大陸研究*，第 42 卷第 7 期（1999 年 7 月），頁 36。

³³ 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」。

³⁴ 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」，頁 37。

至於，對於兩岸間的信心建立措施中共是否也循上述原則？胡錦濤在2007年10月的十七大政治報告時，表示希望「兩岸協商正式結束彼此敵對狀態，達成和平協議」。³⁵胡錦濤倡議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議。誠如美國國防部報告書指出，中國建軍的著眼點之一是臺海情勢，再三強調不排除對臺動武，惟中國戰略顯然是「防獨重於促統」，故只要臺灣不走向法理獨立，北京當局準備推遲統一。³⁶

由此顯示，中共對信心建立措施的態度由負轉正，完全是基於國家利益的考量，為其整體經濟建設大局為著眼而亟欲創造一個和平、穩定的周邊環境。所以，中共在信心建立措施的推動方面，有選擇具高危險的議題及具有戰略性的考量。換言之，對中共國家利益無太大助益的議題，則以興趣缺缺的方式推遲或不配合等加以因應。目前從中共官方的言論以觀，中共對臺海兩岸信心措施恐採取有意願，卻不急立場，甚至有些意願不高的現象。

肆、臺灣對信心建立措施的立場

1999年4月8日，當時李登輝總統在國統會第十四次委員會議時強調，兩岸關係發展四點看法：

- 一、我們歡迎大陸海協會汪道涵會長來訪，接續去年的建設性對話，進而促成兩岸領導人會晤。
- 二、兩岸應該儘速恢復制度化協商，以解決雙方交流所衍生的問題，逐步建立兩岸和平穩定的機制。
- 三、擴大兩岸交流合作的項目和範圍，累積彼此的互信，謀求雙方的互惠互利。
- 四、縮小雙方發展差距，促成兩岸融合。只有中國大陸儘速完成社會多元化與政治民主化，才能讓兩岸在民主、自由的基礎上，逐漸建立對未來發展的

³⁵ 中國時報，2007年10月18日，第A13版。

³⁶ Department of Defense of U.S., *Annual report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008* (Washington, DC : DoD, 2008).

共識。³⁷

由此顯示，當時我方政府對建立兩岸信心建立措施是具有高度意願；但是，中共卻似乎無太多的意願。所以，造成我熱他冷的局面。當然，該期間兩岸互批對手誠意不夠、製造阻礙、互相挑釁兩岸關係發展的麻煩，淪為「公說公有理，婆說婆有理」的無交集狀態。

1999 年陳水扁競選總統時則強調，中共未必有意願同我方參與信心建立措施；而且，其他國家的發展模式亦未必全然整套適用於當時的臺海情勢；因此，主張在現有兩岸關係的基礎上，以「主動式的信心建立措施」，增強臺、中兩國的互信基礎，以降低臺海緊張情勢，為亞太地區營造安全穩定的環境。

³⁸此外，臺灣各政黨主要領導人，均曾表達願意與中共進一步交往及從事信心建立措施的作為；例如，2000 年 2 月時任副總統連戰主張，建立兩岸對等官方溝通管道，以便直接有效地處理問題和開展合作；協商建立兩岸軍事互信機制，推動軍事相關人員交流互訪，以及演習通報、查證與互派觀察員，並建立雙方「領導人熱線」；簽署兩岸和平協定，正式結束敵對狀態，創建「臺海和平區」。連戰更曾表示，只要江澤民有具體誠意表現，可將依據國家統一綱領，推動兩岸邁入中程互信合作階段，促進雙方建立「和平競賽的兄弟關係」；在此階段推進具體事項，儘快實現雙方領導階層會晤、建立對等官方溝通管道、協商三通、建立兩岸軍事互信機制、兩岸經貿特區、雙方領導人熱線、優先開放金馬與大陸沿海地區的商務、航運往來；進而，建立金馬福建和平區及簽署兩岸和平協定等。³⁹

自 2000 年陳水扁上臺主政後，中共對臺灣的政策，從「聽其言，觀其行」至「冷處理」；雙方均預設立場，使兩岸關係停滯不前。儘管，臺海兩岸交流近二十餘年來，經貿、文教、人員往來十分熱絡，惟政治、軍事緊張對峙的情勢跌宕起伏卻屢見不鮮，時而僵持不前，時而不進反退。所以，當時臺海被視為東亞地區最可能爆發戰爭的地區是理所當然的。兩岸關係因此演變成惡

³⁷ 「兩岸共塑造和平民主願景－李總統主持國統會發表大陸政策談話全文」，中央日報，1999 年 4 月 9 日，第 2 版。

³⁸ 國家藍圖委員會編，陳水扁國家藍圖（1）－國家安全（臺北：陳水扁總統競選指揮中心，國家藍圖委員會，1999 年），頁 63-64。

³⁹ 中國時報，2000 年 2 月 18 日，第 1 版。

性循環，此種情形在陳水扁主政時期，層出不窮地浮現。

陳水扁主政時期針對兩岸軍事互信機制有不少重要談話。陳水扁前總統在 2001 年 4 月表示，「由於兩岸目前並無信心建立機制，如何在美國協助下，建立兩岸軍事互信機制，是件刻不容緩的事情。」⁴⁰此外，中共時任國臺辦主任陳雲林於 2001 年 7 月指出，透過黨對黨的對話模式，強調兩岸可以共同努力建立一個新的對話管道與機制。⁴¹然而，在兩岸政治議題未獲突破前，縱使雙方皆有降低軍事衝突的需要，在彼此仍缺乏政治互信的前提下，兩岸信心建立措施根本無從建構。學者丁樹範即運用「意圖決定論」解釋中國對我方所提裹足不前的原因，指出我國就兩岸軍事互信機制能和共軍談判接觸的機會微乎其微。⁴²此外，有學者就兩岸意識形態的分歧認為，大陸堅持『一中』，臺灣不承認『92 共識』，甚至民進黨被懷疑是在推行『柔性臺獨』或『漸進式臺獨』的情勢下，政治互信已難於建立。⁴³此情形在陳水扁主政時期，惡化之勢屢見不鮮。

2005 年 4、5 月在野政黨領袖連戰與宋楚瑜兩人先後訪問中國大陸並達成促進兩岸交流之共識；嗣後，執政之陳水扁亦再三強調希望與中共為降低臺海緊張的情勢，而進行兩岸信心建立措施之各項作為。事實上，連胡會以新聞公報達成的五項共識中，第二項是「促進終止敵對狀態，達成和平協議」，主張建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突；有關兩岸「軍事互信機制」，我國防部已列為「重要政策目標」，於 2004 年國防報告書中即提出完整規劃方案，只是兩岸情勢未見緩和，無法展開政治性對話。連戰與陳水扁上述主張均是隸屬信心建立措施的範疇；而且，在歐洲及亞太地區行之有年，成功的案例亦是屢見不鮮。此外，宋楚瑜、許信良等亦有類似的主張及觀點。然而，當時臺海兩岸敵意居高不下，彼此缺乏互信，儘管雙方已建立民間溝通、對話的機制，但卻常被特定事件困擾，而阻塞溝通管道。

馬英九總統上任後提出「不統、不獨、不武」，強調要與對岸保持和平對

⁴⁰ 中國時報，2001 年 4 月 15 日，第 1 版。

⁴¹ 中國時報，2001 年 7 月 11 日，第 11 版。

⁴² 丁樹範，「推動『兩岸互信機制』：中共的看法」，國立政治大學國際關係研究中心，第 15 次戰略安全論壇（2003 年 7 月 11 日），頁 1-9。

⁴³ 洪陸訓，「兩岸建立軍事信任措施可行性之探討」，共黨問題研究，第 28 卷第 7 期（2002 年 7 月），頁 39。

話，「擱置爭議」成為兩岸重新協商的基礎，凡此皆有助於雙方關係之改善。⁴⁴。並且胡錦濤在中共十七大中，倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成「和平協議」。⁴⁵毋庸置疑的，兩岸結束敵對狀態，可降低相互之間緊張關係，共同邁和平的未來。

然而，面對中共可能對臺動武，是臺灣一項難以承受的負擔與壓力。中共在釋出善意之際，臺灣不能輕忽中共的敵意是否同步減少？國、共兩黨與兩岸海基、海協兩會能制度化的溝通往來，為兩岸關係長期穩定帶來正面效應；兩岸未來是否在「正視現實、互不否認、為民興利、兩岸和平」的基礎上進行更多的高層交往與互動？陳雲林來臺歷次訪問，似乎彰顯兩岸間「正視現實，互不否認」之意義；如果雙方秉持此一原則，對未來兩岸的關係應有正面的助益；是故，海基、海協「江陳會」所簽署的每一項協議對兩岸關係均將開啟新的一頁。但是，這些善意互動能否擴展至政治談判上，仍有待日後的觀察。

伍、兩岸建立軍事互信機制之困難

一、主權問題是兩岸關係發展的主要障礙

兩岸關係牽涉敏感的主權爭議，儘管歷任臺灣的領導人都有各自的定調，惟均強調主權；例如，蔣經國時代奉行三民主義統一中國論；李登輝以「特殊的國與國關係」，定位兩岸為國家對國家，對抗中共的一國兩制；陳水扁提出「一邊一國」，強調臺灣主權獨立。馬英九定調兩岸非「國家對國家」的關係，是「臺灣地區與大陸地區」的關係，雖宣稱堅持中華民國的主權，但將兩岸關係詮釋為地區關係。⁴⁶誠如，陸委會主委賴幸媛強調，兩岸關係未來有很多高度複雜、與主權有關的爭議，新政府政策就是暫時擱置爭議問題，務實從經濟性、技術性議題進行磋商與協商，對改善兩岸關係則有具體進展。⁴⁷

美國在臺協會前理事主席卜睿哲指出，自馬英九主政來兩岸緊張降低，這

⁴⁴ 青年日報，2008 年 7 月 27 日，第 4 版。

⁴⁵ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，中國時報，2007 年 10 月 22 日，第 A2 版。

⁴⁶ 中國時報，2008 年 9 月 4 日。

⁴⁷ 青年日報，2008 年 9 月 5 日，第 2 版。

是美國所樂見的；但光靠經濟交流並不足以減低臺灣人民的恐懼；兩岸關係要走向穩定發展，北京遲早要面對臺灣的國際空間與安全問題，而臺灣則必須謹慎處理主權議題；馬英九當選後，兩岸的惡性循環有了扭轉的可能；兩岸互動頻繁，也簽訂一些協議，惟真正困難的問題還沒來。⁴⁸

畢竟，兩岸近六十年來分而治之，各有主權、領土、人民是一項不容抹滅的事實。但是，中共卻仍堅持臺灣是中共的一省，不願面對事實來看待兩岸問題。倘若，中共動輒以中央自居，矮化我為地方政府，無時無刻以武力脅迫我方就範，則我方政府任何一個領導人絕不可能冒臺灣之大諱而成為臺灣歷史罪人願做中共降臣。倘若，中共藉由無時無地對臺軍事恫嚇、武力相向以防止臺獨；屆時，更會促使我方邁向臺灣獨立之路。⁴⁹同理，中共認為任何一個領導人同意讓臺灣分離出去，便成為千古罪人般。職是之故，雙方應該坦誠地正視現實，面對兩岸在歷史下分而治之的事實。

二、僵化的「一個中國」原則，是兩岸關係發展的困局

2008 年 11 月馬英九總統指派連戰出席秘魯「2008 亞太經合會」的「領袖代表」，連戰在利馬與中共國家主席胡錦濤會晤；準兩岸發展進程以觀，利馬「連胡會」，應是近來高層互動的最大突破點；連戰與胡錦濤會面時，曾向他提出臺灣參與世界衛生組織（WHO）一事，胡錦濤指出，兩岸三通後就可積極去做。⁵⁰惟殊值一提的是，胡錦濤會見美國總統布希時，胡錦濤向布希強調，「臺灣問題」涉及中共核心利益，始終是美「中」關係最重要、最敏感問題，「一個中國」原則絕不能改變。⁵¹換言之，中共強調兩岸關係必須在「一個中國」的框架上發展，臺海始能確保安全。

大陸在近年來有較務實的動向，如在 1997 年 10 月時任大陸海協會會長之汪道涵曾指出，「一個中國」是現在進行式的一個中國；「一個中國」不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國。⁵²換言之，中共認為「一個中國」具有高度彈性。2005 年 3 月胡錦濤指出，儘管

⁴⁸ 中國時報，2008 年 12 月 8 日，第 A13 版。

⁴⁹ 林蔚（Arthur Waldron），「回歸基本面：兩岸關係的美國觀點」，臺灣有沒有明天？（臺北：先覺出版社，1999 年），頁 372-375。

⁵⁰ 青年日報，2008 年 11 月 27 日，第 7 版。

⁵¹ 青年日報，2008 年 11 月 27 日。

⁵² 大陸情勢雙週報，1999 年 12 月 8 日，頁 27。

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，這就是兩岸現狀。由此觀之，中國第四代領導人不僅只延續過去調整兩岸關係定位的論述方式，並已在尋求兩岸之間共同接受的理念。

過去，曾有「一個中國、各自表述」的「92 共識」。就尊重歷史和適應現狀而言，「一個中國」應是指原則，而「各自表述」係屬內容涵義。假若，臺北將「一個分治中國」視為「一個中國」的內涵，而北京將「一個中國」的涵義，互相不去否定對方的認知與詮釋，同時都申明遵守「一個中國」原則，那極有可能為兩岸政治僵局的解套帶來一線希望。⁵³

所以，我方應向中共不斷強調，同意「一個中國」的原則；但是，那是一個未來中國的觀念。否則，中共持續抱殘守缺、僵化的堅持，只會造成兩岸關係的停滯不前。兩岸目前雖然呈現和緩氛圍，但高度不確定的因素仍然存在，因此必須研擬各種安全論述及因應方案。對於「一個中國」原則的詮釋則須採取模糊的相對應觀點，以擱置「一個中國」，或以「未來一中」的概念，來深化「一個中國」的內涵。

三、兩岸軍事互信機制需透過政治協商談判以解決問題，否則難以克竟其功

就臺灣而言，無論是與中共建立軍事互信機制或是簽署和平協議，似乎不能單方面操之在我。美國認為中共是當今國際社會中一個招數難纏的談判對手。⁵⁴事實上，兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久。我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則，不願意兩岸談判層次驟升。倘若，雙方有誠意、在對等原則下，則從事政治談判指日可待。所以，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題，政治談判是未來無法迴避的議題。

雖然，中共力主兩岸早日政治談判。然而，迄今我方對政治談判仍諸多保留，不輕易開啟。事實上，以兩岸目前各自政治、軍事、外交情勢而論，沒有政治談判的進行，倡言結束敵對狀態、建立互信機制或簽訂和平協議，可能淪為虛幻。

當前兩岸雖有推動和平協議、信心建立措施或軍事互信機制之意願，但往

⁵³ 陳毓鈞，「兩岸應簽和平協定，避免戰爭」，*中國時報*，1999 年 2 月 12 日，第 15 版。

⁵⁴ Franklin L. Lavin, "Negotiating with the Chinese or How not to Know?" *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4 (July / August 1994), pp.15-17.

往雙方流於「口惠而實不至」的狀態，缺乏誠意以談判解決問題。儘管，雙方高層人員常隔空喊話，但始終沒有交集。而且，就兩岸多次談判的經驗而言，雙方會出現選擇性遵守，甚至推翻共識的現象，故導致兩岸關係政治談判之窒礙難行。

四、兩岸雙方對政治談判立場互異，需有長期良性互動，逐步凝聚共識

由於，馬英九總統對「一個中國、92 共識」的認知，中共對馬的態度似乎較友善，惟主權問題仍不可能在短期內解決，除非胡錦濤有大開大闢的善意與胸襟。當前，國共都承認「92 共識」，雙方對一中內涵都保留相對模糊的空間；但是，雙方可接受模糊的時間與範圍有多廣，則又是另一個重大有待商榷的議題；當前，兩岸雖已復談，復談並非意味兩岸問題就可解決；而且，事務性協商恢復，並不表示日後政治性議題就可迎刃而解，故雙方的溝通與協商之道路仍然荊棘遍佈。

當前臺海兩岸經貿往來日益頻繁，民間交流亦呈現絡繹不絕於途的現象，準官方式性質的事務性談判，亦有數次的經驗；中共對於兩岸交流、談判侷限在事務性層面，如鯁在喉，極希望兩岸提升至政治談判層次。⁵⁵然而，我方似乎在此情勢下亦不願兩岸談判進程太快。兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久。我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則下，不願意兩岸談判層次驟升。倘若，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題。政治談判是兩岸領導人未來無法迴避的議題。

馬英九當選總統後要求中共撤飛彈，並強調日後經由政治談判，俾有助未來兩岸關係之發展；而且，針對大陸撤飛彈等議題，我陸委會主委賴幸媛於 2009 年 12 月向海協會會長陳雲林提出大陸武力威脅臺灣等議題，陳雲林以「我們需要時間」回應；由此觀之，北京規劃將此議題，置於兩岸未來政治協商議題；而且，陳雲林強調大陸需要時間，係指兩岸先就 ECFA 議題進行協商並順利簽署後，兩岸對話有好的氛圍，中共也做好整合準備，再就政治對話議題進行協商；屆時，要協商撤飛彈等「武力威脅」、建立軍事互信基制等政治

⁵⁵ 張銘清，「兩岸關係步入了和平發展的軌道」載於澳門理工學院、兩岸與澳臺關係學會共同舉辦「首屆兩岸關係澳門論壇」學術研討會論文集（澳門：兩岸與澳臺關係學會，2010 年 1 月），頁 94。

議題，自然「水到渠成」。⁵⁶此外，馬英九與賴幸媛已多次強調，目前兩岸政治軍事談判時機未到，俟民生面議題解決後，才有可能政軍談判；未來兩岸的交流，也會觸及政治和軍事的議題，惟目前不會那麼快處理敏感政軍問題的談判，原因是時機未到與目前仍有太多問題需與對岸達成協議；須等時機成熟，才會展開兩岸的政治與軍事的談判。

總之，兩岸雙方目前對政治談判立場歧異，亟需良性互動，以求同存異，期能以化干戈為玉帛；以兩岸目前各自政治、軍事、外交情勢而論，如果沒有政治談判的進行，絕無結束對峙、建立互信機制之可能性。

五、兩岸大小相差懸殊，中共對兩岸建立軍事互信機制似較無急迫性

兩岸軍事互動處於不對稱的關係，就雙方軍事戰略目標而言，中共以在區域為考慮因素，包括俄羅斯、日本與美國；臺灣並不是中共主要目標，但中共卻是我方唯一戰略目標。⁵⁷兩岸軍力的對比，可由以下美國政府報告略窺一二，茲分述如下：

美國國防部於 2008 年公布的《2008 年中共軍力報告》指出，中共軍事發展十分迅速，中共擴軍的近程係聚焦於準備可能發生的臺海戰爭，其中包括美國的可能介入；而且，中共現今以每年增加一百枚以上之速度在大陸沿海對岸部署對準臺灣的彈道飛彈；此外，不斷改善射程、精準度和載重量；此外，中共數目龐大的軍力，有超過三分之一部署在臺海地區。⁵⁸而且，美國國防大學認為，可能在 2010 年時，中國海、空軍的軍力會凌駕臺灣之上。⁵⁹

再者，美國國防部公布的《2009 年中共軍力報告》指出，雖然馬英九當選總統後，臺海情勢較往昔和緩，惟共軍持續威脅臺灣，中共不僅精進強化各軍種，也持續發展不對稱戰力，以精進中共太空與各項軍事力量；中共數目龐大的軍力，超過三分之一兵力部署於臺海地區，臺海軍力已向大陸傾斜。⁶⁰儘管，大陸再三指稱希望和平統一；但是，在臺海地區部署大量的短程飛彈，並

⁵⁶ 聯合報，2009 年 12 月 25 日，第 A3 版。

⁵⁷ 丁樹範，「當前臺灣海峽兩岸軍事情勢之分析」，問題與研究，第 31 卷第 8 期（2002 年 8 月），頁 32。

⁵⁸ Department of Defense of U.S., *Annual report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008*.

⁵⁹ Department of Defense of U.S., "Strategic Assessment 1999-Priorities for A Turbulent World", June 1999.

⁶⁰ Department of Defense of U.S., *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*.

不斷加強兩棲作戰能力，強化長程防空系統，凸顯中共並未放棄對臺動武；此外，在臺海沿海地區，部署新式武器系統裝備、訓練精良軍隊；尤甚者，現今大陸擁有 125 萬地面部隊，當中 44 萬部署於臺海地區，是臺灣的數倍之多。

由此顯示，中共的軍事力量似已具有發揮無遠弗屆的能力。基此，在 21 世紀初即可能出現臺海軍力不平衡並向中共傾斜的現象，對臺灣而言當然備感壓力。就兩岸軍力之對比而言，軍力較強的國家似乎較無急迫性與意願與軍力較弱的國家達成透明化的互信措施；所以，中共在兩岸建立軍事互信機制上似乎沒有燃眉之急。

陸、臺海兩岸建立軍事互信機制之政策建議

在馬英九總統的兩岸政策下，臺海戰爭的可能性極小，當前中共的政策亦是以和為貴。美國學者 Shelley Rigger 指出，陳水扁與民進黨走臺獨冒進路線是行不通的；現今，馬總統改弦易張正進行一項實驗，是否能行尚不得而知，但帶來新的憧憬與想像空間。⁶¹以下就臺海兩岸如何建立軍事互信機制，提出政策建議，俾供政策擬定參考。

一、中共應加強對民進黨交流，以求溝通瞭解

大陸學者章念馳指出，即使兩岸關係進入「和平發展期」，惟其長期性、複雜性、艱巨性的基本特徵依然沒有改變，兩岸關係將在曲折與反覆中前進；但是，即使有反覆、有曲折，兩岸關係不會反覆到陳水扁時代，也不會折回李登輝時代；因為兩岸在廣泛接觸、相互交往中，在密切的經貿聯絡中，在文化交融中，緊密結合；因此，大陸要擺脫急功好利與急於求成的心理，要建立起新的觀念、機制、體制，對可能出現的風險與危機要有思想準備，不要一遇矛盾就埋怨後退；更需要培養「機遇管理」能力，從而抓住機遇。

事實上，兩岸關係之發展隨大勢所趨的方向前進；但是，臺灣實行民主政治，故政黨輪替是習以為常之常態。國民黨不可能永遠執政，民進黨也不可能永遠在野。因此，中共應該加強與民進黨各階層交流，透過交流、溝通，讓彼此更清楚與瞭解。誠如，國民黨與中共有數十年勢不兩立之對峙局面，但在國

⁶¹ 中國時報，2009 年 2 月 6 日，第 A13 版。

民黨淪為在野黨後，中共加強與國民黨各階層交流，故有現今國共交流與合作平臺之契機。所以，目前推動一系列的江陳會，建議中共不妨撥部分時間給民進黨黨主席，聽取其意見並讓其有發言並表達意見之機會。殷鑑不遠，中共如能加強與民進黨各階層交流，則未來對兩岸關係之發展絕對有意想不到的好效果。

二、國、民黨主席分別於第三地與共黨舉行政黨高峰會，⁶²俾籌組三黨的軍事互信機制前期協商委員會，互設辦事處

胡錦濤曾倡議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議，建構和平發展框架。⁶³馬總統也強調任期內儘量完成與北京簽署和平協定；但與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定沒有時間表。⁶⁴此外，馬總統又稱對兩岸最終簽定和平協議表示期待；惟兩岸領導人會面的時機，尚未到來。⁶⁵

雙方領導人對於會面均抱持既期待又怕受傷害的態度；如何建構一個和平、穩定的關係，是未來兩岸領導人面臨重大且不可迴避的議題。基此，國、共、民三黨主席不妨可考量在第三地分別舉行融冰高峰會，暫時不需要限定議題，僅求黨主席之交流，復以民間多元交流與官方溝通機制的建立，並提升互信，藉以降低雙方敵意，以消弭雙方誤判而造成的擦槍走火。

兩岸都贊同未來兩岸建立軍事互信機制；如何解決相關難題，需要雙方共同研究磋商，未來更多難題必須建立在兩岸政治性協商取得共識。兩岸應成立一個國、共、民三黨的軍事互信機制前期協商委員會（含學者與政黨相關人員），採取「先易後難、循序漸進」方式，先期進行協商之近、中、遠程協商項目。必要時，國、共、民三黨應協商在臺北與北京互設辦事處，建立三黨秘書長級熱線，建立國、共、民三黨協商機制，協商未來軍事互信機制與和平協議。

⁶² 也許部分有識之士認為此建議可能空有理想而不切實際，惟筆者與中共官方高層官員談及此事，大多表示樂觀其成並願意推動促成。

⁶³ 中國時報，2008年3月27日，第A13版。

⁶⁴ 中國時報，2008年10月19日，第A1版。

⁶⁵ 青年日報，2008年11月13日，第2版。

三、兩岸應以洽談「ECFA」模式，暫時擱置「一中」主權爭議，採用務實態度協商軍事互信機制之建構

只有擱置「你死我活」的零和心態，兩岸始能解決問題，和平曙光將普照兩岸。近年來，兩岸重新開啟互信，突破停滯已久無法解決的零和競局，這是兩岸關係和緩之重要原因。現在兩岸有共同的基礎，並建立起基本的互信，在彼此關係不斷有突破發展之際；例如，連戰於 2008 年 11 月出席 APEC 會議，不僅是我方加入此國際組織以來，出席層級最高的官員，更是連與胡第一次在國際場合會面，代表兩岸關係改善與兩岸互信的建立之開始，象徵兩岸和平的曙光。如果，雙方稟持善意與善念，在兼顧尊嚴與共同利益原則，在互不否認及擱置爭議的前提下，展開各項協商，經由 ECFA 談判模式，逐步進入「軍事互信機制」尋求共識，則兩岸關係的發展應可較為穩健與平順。

四、兩岸談判應以「一軌為主，二、三軌為輔」的模式，經由二、三軌平臺，化解一軌僵局，以建構兩岸軍事互信機制之政治協商平臺⁶⁶

當前臺海兩岸經貿往來日益頻繁，民間交流亦絡繹不絕於途，準官方式性質的事務性談判，亦有數次的經驗；但是，中共心中不滿兩岸政治關係發展速度的遲緩。⁶⁷實際上，中共不滿足於兩岸交流、談判侷限在事務性層面，希望兩岸提升至政治談判層次。事實上，我方似乎在此情勢下尚不願兩岸談判進程太快，兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久，我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則。但是，在現今大陸政策已有調整之現象下，在雙方建立良性互動後，倘若中共有誠意採對等原則，或許我方願意從事政治談判。

倘若，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題，政治談判終究是未來無法迴避的議題；但是，兩岸在政治談判上仍待突破瓶頸。所以，可以藉由二軌平臺先行溝通協商棘手議題，經若干時期的接觸、交流，互將雙方的善意加以傳達，俾利

⁶⁶ 當前，兩岸非政治類的談判已經有兩岸官員加入而直接進行，例如 ECFA 談判過程；但是，政治類臺灣較為保守而延遲不決；筆者認為未來兩岸一軌（官員）為主，二軌（政黨人士）與三軌（學者）為輔；重大議題如能先經由二、三軌平臺討論，俟成熟後再交由兩岸官員談判，此模式即可化解一軌僵局，避免因重大爭議而導致產生兩岸談判之困局。

⁶⁷ Qingguo Jia, "Changing Relations across the Taiwan Strait: Beijing Perceptions", *Asian Survey*, Vol. XXXII, No.3 (March 1992), pp.278-283.

日後一軌談判之運作，以避免敏感議題阻礙兩岸關係之進展。

陸委會主委賴幸媛表示，兩岸協商二軌不會凌駕一軌，民間交流不可能凌駕或取代政府一軌角色，兩岸兩會才是政府唯一授權的制度性協商機制；誠如國民黨前主席吳伯雄所表示，未來包括國共平臺、黨對黨協商等第二軌道，都還會繼續扮演兩岸的潤滑劑，但具體涉及公權力事務，還是要由政府授權海基會和海協會談協商。⁶⁸

前總統李登輝接受美聯社專訪時談到「單軌平臺」才是兩岸應採行的往來模式；唯賴幸媛表示，大陸政策的制定有嚴謹的體制，主導權在總統馬英九，透過國安決策體系做決策，決定之後就交由各主管機關落實；海基會是政府授權與對岸進行涉及公權力協商的唯一機構，陸委會是兩岸政策的「調和者」，要協調各方不同主張與意見；而兩岸關係十分複雜、敏感，故必須穩健發展，步步為營，審度情勢、循序漸進。⁶⁹

不過，未來國共兩黨二軌平臺將繼續扮演兩岸關係之潤滑的角色，應無疑義。當然，「一軌」的陸委會即有可能扮演剎車的角色。兩岸協商可以「國、共或民、共二軌平臺」先行。民進黨批評國民黨「以黨領政」，當時行政院長劉兆玄在立院表示，兩岸所有的協商軌道是有前、後之分，不是併排互相爭取，儘管民間或黨在前，最後仍會回到受立院監督的單位處理，此舉將帶來很多迴旋空間，對臺灣利益是有保障的。⁷⁰此外，第三軌的學者交流，亦是可行方案。總之，兩岸關係之發展，應先求有，再進一步謀求改善，俾漸入佳境。所以，兩岸間的政治協商—以「一軌為主，二、三軌為輔」的模式，經由二、三軌平臺，藉以化解一軌僵局，俾讓兩岸官方有迴旋空間，以建構兩岸政治協商平臺。

五、中共撤除飛彈、臺灣金馬撤軍，展開兩岸軍事互信機制之良好氛圍

自胡錦濤主政後，對臺戰略指導原則—爭取談、準備打、不怕拖。所以，近年來中共不斷邀請國內政黨赴大陸進行訪問，並釋出善意強調推動兩岸之間的交流，以爭取臺灣人民之支持；然而同時，中共之黨政軍亦強化「三戰」戰略並持續提升軍費、對臺部署一千餘枚戰術導彈，顯現對臺和戰兩手戰略之交

⁶⁸ 中國時報，2008 年 6 月 1 日，第 A4 版。

⁶⁹ 中國時報，2008 年 6 月 1 日。

⁷⁰ 中國時報，2008 年 5 月 31 日，第 A4 版。

互運用。而且，中共之和戰兩手戰略日益顯現「硬的更硬，軟的更軟」，這種情形自 2000 年至今屢見不鮮；當然，這種「軟硬兼施」的戰略將與日俱增，不會中斷。

馬英九總統時常指出，中共先撤飛彈、再談和平協議的談話；這是政治宣示，也是讓兩岸雙方進一步減少對立之做法。但是，大陸退役中將、軍事科學院前副院長李際均在臺北指出，在「92 共識」和反對臺獨的基礎上，大陸撤離對臺導彈部署可以商量，不過它是兩岸協商的結果而非前提，這是大陸軍方對建立兩岸軍事互信最具權威的說法。⁷¹事實上，中共撤飛彈對臺灣安全並無太多實質意義，但政治的象徵意義卻非同小可，同時也可重申愛好和平，以及向臺灣人民展現善意之形象，有助於減低未來臺灣簽署和平協議的阻力。

如果，中共撤除對臺部署的飛彈，臺灣則自金馬地區撤兵，以推動兩岸和平協議或軍事互信機制，更進一步展開政治談判對和平協議作具有建設意義的探討。當然，由上述事件的磋商，可以擴大兩岸之間的善意之範圍與時間。

六、以「不獨不打，不打不獨」之原則擱置主權方式，簽訂 50 年的和平協議

美國前助理國防部長 Joseph S. Nye 曾建議兩岸可在「不獨不打」的情況下進行談判。美國前東亞助理國務卿 Stanley Roth 亦認為臺海兩岸考慮在「臺灣承諾不臺獨，中共承諾不動武」的基本架構下達成「中程協議」。臺灣面對中共時有不安全感，但臺灣卻無法對其安全產生威脅。自從馬英九就任總統以來，我方以「92 共識，一中各表」為基礎，持續推動兩岸關係的改善，兩岸關係的開展及亞太地區的穩定符合美國利益。⁷²馬英九的大陸政策，即是秉持「不統、不獨、不武」，維持臺海現狀下，追求和諧兩岸關係。

以色列學者 Ellis Joffe 認為，除非臺灣宣布獨立；否則，中共不會對臺發動戰爭。⁷³另外，美國學者 Paul Godwin 認為，中共武力犯臺亦得冒很大的風險，如危及其國家主要的利益，或戰爭失利會危及中國共產黨統治權；此外，臺灣可能因此而獨立。⁷⁴

⁷¹ 中國時報，2009 年 11 月 15 日，第 A4 版。

⁷² 青年日報，2008 年 8 月 24 日，第 7 版。

⁷³ Ellis Joffe, discussion for “Where Do We Go From Here?” on 2008 International Conference on PLA Affair. November 20-22, 2008, Shangril-La's Far Eastern Plaza Hotel, Taipei November 20-22, 2008.

⁷⁴ Paul Godwin, “Assessing the Taiwan Strait Balance”, paper presented on” on 2008 International Conference on PLA Affair., Shangril-La's Far Eastern Plaza Hotel, Taipei, November 20-22 2008, pp.8-9.

因此，如果以「不獨不打，不打不獨」之原則擱置主權方式，簽訂 50 年互不侵犯條約，則臺灣應會接受，但或許有些臺灣民眾又期望有國際勢力能介入以求得保障。然而，此種互不侵犯之和平協議，由國際勢力介入，則非中共所樂見，這是兩岸歧異之處，亟待雙方政治協商以求共識。

七、臺灣對大陸的信心建立措施暨軍事互信機制相關操作項目與時程之政策建議

在兩岸信心建立措施與和平協議可行方案規劃，應可依據綜合學者之分類，從宣示性、透明性、溝通性、限制性、驗證性及綜合安全等措施加以嘗試。信心建立措施因牽涉層面十分廣泛，故無法一蹴可幾，也不能一步到位。例如，歐洲信心建立措施係經長年累月的談判、協商而逐漸豐富其經驗與內容；從歐洲「信心暨安全建立措施」的實踐經驗可以看出其適用範圍，各項措施之內容及限制，可供世人參考。⁷⁵

由於，信心建立措施暨軍事互信機制牽涉範圍經緯萬端、盤根錯節。臺灣方面在議題相關單位甚多，茲就未來可行方案與時程之規劃，舉其犖犖大端，構表（如表 2）如下，俾供兩岸在政策制定之參考：

表 2 兩岸信心建立措施暨軍事互信機制之時程及可行性評估

措施	具體作為規劃	實施狀況與優先性	負責單位	協辦單位	目前執行可能性
宣示性措施	1. 尊重現有邊界與現狀	近程	國安會	內政部、陸委會	低
	2. 尊重雙方主權完整	近程	國安會	外交部、陸委會	低
	3. 避免武力威脅	近程	國安會	國防部、陸委會	中
	4. 互不干涉內政	近程	國安會	外交部、陸委會	低
	5. 和平解決衝突	近程	國安會	陸委會、國防部	中
透明	1. 軍事演習與活動預先告知	近程	國防部	陸委會	中
	2. 演習時間、種類、內容、意圖事先告知	遠程	國防部	陸委會	低

⁷⁵ 林正義，「歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究」，*理論與政策*，第 47 期（1998 年 9 月），頁 80-81。

性措施	3. 國防資訊交流	中程	國防部	陸委會	中
	4. 國防白皮書公布	已實施	國防部	陸委會	高
	5. 軍事基地開放參觀	遠程	國防部	陸委會	低
	6. 兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、武器發展計畫公布	遠程	國防部	陸委會	低
	7. 相互觀察參加軍事演習	中程	國防部	陸委會	低
溝通性措施	1. 建立領導人與雙方指揮中心熱線	近程	國安會	交通部	低
	2. 危險軍事意外通報制度	近程	國防部	陸委會	中
	3. 中低階軍事人員、專家與單位交流	中程	國防部	陸委會	高
	4. 設立衝突防治中心	遠程	國安會	國防部	低
	5. 加強軍政首長溝通與對話	遠程	國安會	行政院、陸委會	低
	6. 成立通訊與查證網絡	中程	國安會	交通部	中
	7. 設置定期區域安全對話中心或會議	中程	國安會	陸委會、外交部	中
限制性措施	1. 限制大規模軍事演習	中程	國安會	國防部	中
	2. 限制軍事演習次數	遠程	國安會	國防部	低
	3. 限制武器部署種類	遠程	國防部	陸委會	低
	4. 裁減邊境駐軍	遠程	國防部	陸委會	低
	5. 設立非軍事區	遠程	國防部	陸委會	低
	6. 戰略武器與飛彈互不瞄準	中程	國防部	陸委會	中
	7. 不參加針對對方的軍事同盟	遠程	國防部	外交部	低
驗證性措施	1. 空中監偵及攝影	中程	國防部	陸委會	中
	2. 邀請觀察員實地偵察	遠程	行政院	陸委會	低

綜合 安全 性 措 施	1. 人權保障	近程	行政院	內政部	高
	2. 經濟合作與環境保護	近程	行政院	環保署、經濟部、國科會	高
	3. 共同科學及學術研究計畫	近程	行政院	教育部	高
	4. 毒品防治、犯罪防治、罪犯遣返及共同打擊犯罪	部分實施	行政院	內政部、法務部、海巡署	高
	5. 軍事學術、體育與文化交流	近程	行政院	國防部、教育部	高

資料來源：翁明賢、吳建德主編，王崑義、沈明室等著，**兩岸關係與信心建立措施**（臺北：華立圖書公司，2006 年），頁 483-485。

柒、結 語

兩岸關係現已進入前所未有的最好階段，兩岸目前是處於「擱置爭議」、「經濟互補」的關係，惟經貿關係如要進一步發展，需靠妥協與協商。如果，對中共本身利益沒有助益的議題，則中共將興趣缺缺地推遲或不配合。中共在信心建立措施的推動方面有選擇具高危險的議題及具有戰略性的考量，中共雖對臺海兩岸建構軍事互信機制或信心措施是有意願，但卻不急迫。

中共絕對有將臺灣納為其版圖，以統一中國的企圖；但是，中共現今正集中全力從事經濟建設的大局；因此，希望有個和平的國際環境以資配合，故中共並不急於解決臺灣問題；然而，中共希望中國統一的意圖未曾稍有中輟；充其量而言，僅是為當今經濟建設大局而將統一國家的任務延後而已。⁷⁶中共沒有任何一個領導人敢承擔臺灣與大陸分裂獨立的歷史責任。誠如，美國學者 Edward Friedman 指出，倘若臺灣不追求法理獨立，中共應不會貿然採取軍事行動解決臺灣問題。⁷⁷因此，如果臺灣宣布獨立，中共必然會採取斷然的措施——武力解決；反之，中長期應可維持兩岸間的和平。

⁷⁶ 吳建德，**後冷戰時期中共武力犯臺問題之研究**（臺北：時英出版社，1996 年）。

⁷⁷ Edward Friedman, "Avoiding War with China-Containment, Appeasement or Engagement?" paper presented for conference on Taiwan-Mainland China Relations and the Western Pacific Region, sponsored by the China Times, Taipei, July 22-23.

胡錦濤的對臺政策，似較江澤民更加靈活與務實，故提出「堅持一個中國原則絕不動搖」、「爭取和平統一的努力絕不放棄」、「貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變」；「反對臺獨分裂活動絕不妥協」等對臺政策，並採取「爭取談、願意等、不怕打」的原則，推行其新一波的「反獨促統」策略。

為避免臺海兩岸兵戎相見，爆發不可收拾的戰爭，及降低兩岸對峙的氣氛，藉由信心建立措施，以結束敵對的狀態，促進兩岸對談、共謀和平，為可以慎重考慮的模式。臺海兩岸情勢迥異於國際上信心建立措施盛行的國家或地區，兩岸之間要從事信心建立措施，須有透過政治協商與談判；然而，我國在短期內較不願意與中共進行大型的政治談判。倘我國欲與中共推動和平協議、信心建立措施或軍事互信機制，如果沒有美國介入協助，諸多臺灣民眾似乎較無安全感而顯忐忑不安；因此，我國或可經由美方協商或邀集亞太地區的組織或對話機制，共同促成與中共從事信心建立措施或軍事互信機制。倘若，兩岸不透過政治協商與談判，則和平協議、信心建立措施或軍事互信機制的建構，似乎是遙不可及的。

從國際關係理論評析 中國大陸與東協反毒之合作

Evaluating the Counter-Narcotics Cooperation between
China and ASEAN from An International Relations
Perspective

黃益盟 (Huanhg, I-Meng)

國立中山大學中國與亞太地區研究所博士生

摘 要

國際關係理論中新現實主義與新自由制度主義對於國家間的合作有許多不同的見解與主張，尤其是絕對利益或是相對利益的問題，影響國家合作的進行與持續。新自由制度主義認為制度或建制的功能促成國家合作，絕對利益能使國家的合作持續進行；新現實主義則對於國家的合作抱持悲觀的看法，國家會因相對利益的比較，而使合作不易進行，除非有霸權國家維繫合作的建制，才能使合作關係持續。

本文藉由國際關係理論來探討中國大陸和東協在國家利益分配不均情況下，如何進行反毒合作，促成合作的誘因為何？此種合作能否形成合作的建制？而利益的比較是否會影響合作的成效？國際關係理論的解釋與適用性又是如何？

關鍵詞：新現實主義、新自由制度主義、合作、建制

壹、前言

由於全球化與區域化的發展，跨國組織犯罪（毒品、走私）、恐怖主義已威脅人類的安全，東協（ASEAN）於1995年確認「綜合性安全」（comprehensive security）概念，有別於傳統的國家安全（軍事面向），向外延伸至政治、經濟、社會等層次，¹主張透過合作的方式，追求區域永續的安全。「金三角」是世界鴉片與海洛因主要產地之一，其毒品問題從「產、運、銷」在不同的國家間進行，對大陸與東協的安全與穩定具威脅性，使反毒成為雙方重要的合作議題。

國際關係理論中新現實主義（neorealism）、新自由制度主義（neoliberal institutionalism）對於國家的合作有不同的見解與主張。新現實主義認為國家基於理性和自助的原則，追求自身的權力與安全，因而關注在相對利益（relative gain）上是否會比他國多，當利益較少或是威脅到本國時，合作便不易進行。新自由制度主義則認為國家會因絕對利益（absolute gain）的考量，而無計於本國獲利的多少，若能提升所有國家的利益，會促使國家間進行合作；²同時，國際制度的建立，能降低互動成本，減少不確定性與詐欺的可能，使國家間的合作能維持長久。³

本文藉由國際關係理論來探討中國大陸和東協在國家利益分配不均情況下，如何進行反毒合作，促成合作的誘因為何？此種合作能否形成合作的建制？而利益的比較是否會影響合作的成效？國際關係理論的解釋與適用性又是如何？

貳、國際關係理論對於國家合作的爭辯

一、新自由制度主義觀點

新自由制度主義學者基歐漢（Keohane）認為國家是理性自私的行為體（actor），追求自身的權力與利益，在國際體系是無政府的狀態下，因為缺乏

¹ 陳欣之，〈東南亞安全〉（臺北：生智，1999年），頁33。

² 陳欣之，〈國際關係學的發展〉，收編於《國際關係總論》（臺北：楊智，2003年11月），頁22。

³ 陳欣之，〈國際關係理論：對現實主義的質疑〉，收編於《國際關係總論》，頁91。

共同的政府制訂規則與規範來處理各國間的問題，而使國際體系充滿不確定性與猜忌，存在國家之間利益的衝突，而使合作不易產生。⁴

雖然國家追求自身的權力與利益，然而國家體系不是零合競賽，國家面對競爭對手時，可以選擇對抗、共存或是合作，⁵國家追求的是絕對利益（absolute gain），在乎的是能在國家合作間獲取利益，而不在乎獲取的利益比他國多或少，⁶因而使國家之間合作得以產生。當兩國具有共同利益，願意透過協商，實現雙方的協議，則合作行為就會產生，但在訊息不足、溝通不易、監督困難及制裁難行條件的限制下，⁷使這種合作關係充滿猜疑與不確定性，國家的合作並不穩固，故需國際制度或建制的協助，以減少互動過程中的不確定性，增加合作機會。⁸換言之，國際制度或建制的功能，促使國家合作，只要合作能產生利益，便有合作意願。⁹

國際制度的建立，主要是基於國際社會的需求，協助國家間達成協議的制度性安排，以實現共同之利益。學者基歐漢（Keohane）將制度定義為：「一套相關聯的規則（正式或非正式），用以規定行為角色，限制活動與形塑期望。」¹⁰成員在制度的約制下，有其行為角色的規範、行為的權利與義務，並在規則約束下，塑造成員間廣為接受的期望目標；因此，國際制度乃在形成一種制度化（正式或非正式）的機制，使成員在權利與義務的規範中確保合作的進行。學者科拉斯勒（Krasner）則認為國際建制（regime）是指在特定議題領域中，由行為者的期望所匯集而成的原則、規範、規則及決策程序。¹¹基本要

⁴ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993), pp.1-2.

⁵ Robert O. Keohane, *Neorealism and its critics* (New York :Columbia University Press, 1986), p.23.

⁶ Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Change in Internatinal Economic Regime, 1967~1977" in Ole R. Holsti, R.M Siverson, and Alexander L. Geogre, eds., *Change in the Interantinal System* (Boulder: Westview, 1980), pp.131-162.

⁷ 鄭端耀，「國際關係新自由制度主義之評析」，*問題與研究*（臺北），第 36 卷第 12 期（民國 86 年 12 月），頁 11。

⁸ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: University Press, 1984), pp.10-14.

⁹ David Baldwin A. ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.301-305.

¹⁰ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly* (Bloomington), Vol.32, No.4 (December, 1988), pp.382-383.

¹¹ Stephen D. Krasner, ed., *International Regi* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983), pp.2-3.

素有：原則（principles）、規範（norms）、規則（rules）與決策程序（decision-making procedures），原則是關於國際體系如何運作的論述；規範是一套行為的標準，以確立成員的權利義務；規則是對成員行為的命令或限令，以確保原則與規範的存續；決策程序則是建立或提供集體成員選擇與決議的流程。¹²

新自由制度主義認為國際制度或建制的功能有：(一)制度能提供資訊，監督行為者的行為，使欺騙的行為不易得逞。(二)增加交易處理量，使未來獲益提升。(三)促使國家在不同的議題領域上互動互賴。(四)降低交易成本，減少因談判或監控對手的成本。¹³ (五)確立行為準則，約束國家的期望與行為，引導國家符合建制的規範。(六)促成國家行為體的行為規範化，將國際建制內化為國家的決策標準與考量。(七)獎勵或懲罰國家行為，降低國家採用詐欺手段違背國際建制的誘因。¹⁴國際建制能提供資訊、減少誤判、降低互動的成本、增加承諾的可信度、提升決策的透明度、提供解決爭端的場域，以減少不確定性，提高互信，促成互惠合作。¹⁵而國際建制若有善意的霸權願意提供公共財，促成持續運作，建制更會因而蓬勃發展，¹⁶但即使沒有霸權國家存在，國家間的合作仍能持續。

二、新現實主義的觀點

新現實主義學者認為國家互動中所產生的欺騙與猜忌行為，不是合作的主要障礙；而是國家為了保護自身的利益與安全，避免受其他國家的威脅，才是影響合作的關鍵，也就是國家的相對利益（relative gain）問題，才是合作難以進行的原因。新現實主義認為國家的基本目標，無論何時都在阻止其他國家相對能力的提高，國家行為體不單是顧慮自己利益的多寡，還須關注與其他國家的地位排序，防止他國對其地位產生威脅，如他國在互動中獲益較多，為防止超越本國的相對利益，即使犧牲互動中的絕對利益也在所不惜。¹⁷當兩國關心

¹² 陳欣之，「國際關係理論：對現實主義的質疑」，頁 94-95。

¹³ Robert O. Keohane, & Lisa. Martin, "The promise of Institutionalist theory", *International Security* (Harvard University), Vol.20, No.1 (Summer, 1995), pp.39-51.

¹⁴ 陳欣之，「國際關係理論：對現實主義的質疑」，頁 82-117。

¹⁵ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory*, p.28.

¹⁶ John. Baylis, & Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p.301.

¹⁷ Joseph M. Grieco, "Anarchy and The Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, Vol.42, No.3 (Summer, 1988), p.487.

的是相對利益時，彼此關係就是零合博奕或囚徒博奕的關係，一方的獲利，都在使他方損失，一邊的獲利，對另一邊來說，都是地位排序的威脅，國家在地位排序與相對獲益的衡量下，國家之間的合作難以實現，即使有合作關係，也難以持久。¹⁸如此，國際社會必會產生許多衝突，而合作關係也在相對利益的衡量下，難以維持長久功能性，國家間的合作是有限、脆弱且不可靠。¹⁹

對於國家合作，新現實主義雖承認國際建制建立合作的基礎，但由於對其他國家的疑慮與猜忌，在自助原則驅動下，仍以追求自身權力為先，使國際建制的組成與維持仍以權力為核心，²⁰權力政治是國際建制構成的基礎，國際建制的建立，主要是反映國際的權力結構及強權的利益，霸權國與其他大國既是國際建制或制度規則的制定者，也是維持與執行者，²¹無論成員國有無意願，都得接受所訂定的制度規範，強權則從中獲取政經利益；同時強權會以報酬換取其他成員的合作，並以制裁嚇阻其他成員的違背。某些國際制度，又因強權提供的公共財誘因，²²使成員可得到益處，而增加國家合作的動機，霸權從中承擔責任並獲取利益，並為其他國家提供利益，²³這就是新現實主義中「霸權穩定論」的主張。霸權穩定論認為，只有霸權國存在且有意願，各國間的合作才能產生和維持，若缺乏霸權或霸權衰弱時，就沒足夠力量去維持國際規則，也沒有足夠誘因促使其他國家遵守規則，國際建制因而會瀕臨瓦解，當霸權走向衰弱後，國家間的合作便難以為繼。加以國際建制提供的是促使國家間對議題進行協調（coordinate）而非合作（cooperate），各自為己，衝擊到國家合作的可能，即使有也只是一時權謀。²⁴因此，新現實主義對於國家間的合作抱持懷疑態度。綜合上述，新現實主義與新自由主義對於國家合作見解之差異，經參酌國際關係理論整理可簡略對照如表 1：

¹⁸ 鄭端耀，「國際關係新自由制度主義之評析」，頁 12。

¹⁹ 張亞中，「論兩岸治理」，*問題與研究*（臺北），第 42 卷第 6 期（2003 年 11、12 月），頁 32。

²⁰ 陳欣之，「國際關係理論：對現實主義的質疑」，頁 96。

²¹ 倪世雄，*當代國際關係理論*（臺北：五南，2003 年 3 月），頁 383。

²² Stefano Guzzini, *Realism in International Relations and International Political Economy*, 鄭又平・黃烈修譯，*國際關係與國際政治經濟學*（臺北：韋伯，2000 年），頁 213-214。

²³ 倪世雄，*當代國際關係理論*，頁 381。

²⁴ 陳欣之，「國際關係理論：對現實主義的質疑」，頁 92-96。

表 1 國際關係理論對於合作之比較

	新現實主義	新自由制度主義
理論核心概念	國家在理性、自助原則下，追求自身的權力與安全	在相互依賴中，透過制度的安排，尋求共同的利益
國際關係	競爭、衝突、零和賽局的國際秩序	競爭、合作、非零和賽局的國際秩序
國家間利益	相對利益	絕對利益
組成建制的原因	相對利益不會受到影響	國家可以相互得利
制度對國際關係的影響	促使國家進行協商，但不能改變國家間的權力分配	增加合作的機會，提升可能獲取的利益
合作的可能性	悲觀，難以持續	樂觀，可以維持長久
合作的方式	藉由霸權來主導國際事務，一旦霸權衰弱，國際秩序也會瀕於瓦解	藉由國際制度或建制的建立，促使國家合作，即使霸權衰弱，制度仍能發揮功效

資料來源：作者參酌國際關係理論整理而成

參、中國大陸與東協反毒之合作與成效

東協開始注重打擊跨國犯罪之合作，是在 1976 年的「東協宣言」中首次出現，主要針對毒品氾濫、走私等跨國犯罪問題進行討論，直到 1995 年才有具體的行動，同意在共同降低需求的計畫上，對於麻醉藥劑和毒品走私，進行情報交換與傳播之合作。然而隨著跨國犯罪領域的擴大，1996 年東協非正式領袖高峰會，考慮擴大打擊跨國犯罪的合作行動，1997 年東協領袖高峰會談通過 2020 年東協遠景（ASEAN Vision）— 建立一個無毒的東協（Drug-Free ASEAN）。1998 年東協通過「河內行動計畫」（Hanoi Action Plan），擴大打擊跨國犯罪的合作範圍，包括個人和集體的毒品走私、洗錢、恐怖主義、海盜、武器走私、人口偷渡；同時，1998 年聯合國大會毒品會議設定 10 年目標，2008 年要使鴉片的種植面積顯著減少，並承諾將在 2015 年達成東協無毒地

區。²⁵

「金三角」毒品問題，因其地緣因素，使其毒品運輸，有利用緬泰邊境與湄公河通道，經泰國輸送往海外；有經過寮國、越南經海路販運至廣東，再分銷至香港和澳洲；還有所「中國通道」，利用中緬間二千多公里長邊界線，經雲南、廣東向大陸全線滲透，²⁶因此，無論對大陸或是東協，區域反毒合作不可或缺。

一、中國大陸與東協反毒之合作機制

(一)「東協和中國禁毒合作行動計畫」

「東協和中國禁毒合作行動計畫」(ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs, ACCORD)為雙方最主要反毒合作機制，2000 年 10 月「第一屆中國與東協禁毒合作國際會議」通過此行動計畫與「曼谷政治宣言」，²⁷為實現 2015 年無毒東協而努力，²⁸此行動計也是東協打擊毒品付出最多的機制，²⁹聯合國毒品與犯罪問題辦公室(UNODC)監督各國推動進展情況，並協助成員達成 4 項目標：³⁰

1. 公民意識 (civic awareness)

提升大眾對於危險藥物的認知，改變社會與文化對於吸食或沈迷藥物的態度，使吸食與施打違法藥物成為文化上不可接受的行為，並對吸食者定位為病人而非邪惡者，公民意識的提升是最重要且是法律執行所必須。

2. 減少需求 (demand reduction)

安非他命與海洛因的吸食是區域最嚴重問題，而海洛因吸食者多半與人共用針頭，成為愛滋病毒重要的傳染途徑，因此，成員國必須合作發展電腦系統，蒐集與分析資訊，以有效降低毒品需求。

²⁵ “Drug and Conflict in Myanmar Dilemma Policy for Response” (2005 年 12 月 1 日)，p.5，2010 年 3 月 4 日下載，*Transnational Institute*，http://www.tni.org/archives/drugsconflict-docs_burma。

²⁶ 陳貝蒂，「毒品在中國的傳統過境路線」，2010 年 2 月 24 日下載，*SHOU.com*，<http://lz.book.sohu.com/chapter-4098-3-6.html>。

²⁷ 「公安部召開東盟和中國禁毒合作國際會議發布會」(2005 年 10 月 13 日)，2010 年 3 月 2 日下載，*中華人民共和國中央人民政府*，http://www.gov.cn/xwfb/2005-10/13/content_76821.htm。

²⁸ “Press Release of ASEAN and China on a Joint Regional Plan to Achieve a Drug-Free ASEAN by 2015” (2000 年 10 月 13 日)，2010 年 3 月 3 日下載，*ASEAN*，<http://www.aseansec.org/5799.htm>。

²⁹ “Eastern Horizons Winter 2005”，p.6，2010 年 3 月 3 日下載，*United Nations offices for drugs and crimes regional Centre for East Asia and the Pacific*，<http://www.unodc.un.or.th/>。

³⁰ “Eastern Horizons Winter 2005”，pp.6.-7.

3. 緝毒執法 (law enforcement)

聯合國毒品與犯罪辦事處於 2005 年指出，全世界吸食安非他命者約有三分之二在亞洲，即使製販毒販面對東協與中國大陸的強力執法，但製造工廠仍層出不窮，並不斷改變販毒方法和路線，因此，法律執行須建構起更好的聯絡網路、資訊交流與技術交換，使緝毒執法形成區域聯合的力量來對抗毒品。³¹

4. 替代發展 (alternative development)

為達成東協無毒地區的目標，其中一項重要工作項目是消除鴉片種植與生產，因此，對於區域挑戰是如何使種植鴉片的國家及其農民不再種植？對於該國經濟與農民生計的衝擊如何獲得補償？因此，替代發展的推動，在毒品與貧窮之間，政府和提供援助的國家須能確保食物安全及生產收入，使農民不再種植鴉片。

2002 年 11 月，中國大陸與東協第六次領導人會議在柬埔寨金邊舉行，發表「中國—東盟關於非傳統安全領域合作聯合宣言」，決定進行交換情報、人員交換和培訓，以提高能力的建立、加強非傳統安全上的共同研究和實務合作。³²2005 年在北京舉行第二次 ACCORD 會談，通過「北京宣言」、更新後的「東盟和中國禁毒合作行動計畫」和推動「區域聯合行動打擊安非他命相關之犯罪」，包括區域內國家聯合針對安非他命類型的執法行動，並建立起標準化操作程序。³³

(二) 湄公河次區域合作 (GMS)

以湄公河流域的國家為合作重點，1993 年中國大陸與緬甸、寮國、柬埔寨、泰國、越南及聯合國禁毒署 (UNDCP) 創立「六國七方禁毒合作瞭解備忘錄」，同意在麻醉藥品管制項目和計畫中進行合作。2001 年成立中共、緬甸、寮國、泰國禁毒合作機制，並簽署「北京聲明」，同意在公共意識、緝毒執法、訊息交換、人員培訓、調查及根除湄公河區域非法毒品與化學毒品之生產，同時，每年舉行中央和邊境地區會晤；2003 年又成立四國禁毒主管部門聯合組織，實施湄公河禁毒考察，並通過合作打擊沿河販毒活動的行動計畫。

³¹ "Eastern Horizons Winter 2005", pp.6.-7.

³² 「中國—東盟關於非傳統安全領域合作聯合宣言」(2002 年 11 月 4 日，柬埔寨金邊)，2010 年 4 月 12 日下載，《中國發展門戶網》，http://cn.chinagate.cn/aboutchina/trade/2009-12/30/content_19157448.htm。

³³ "Eastern Horizons Winter 2005", p.3.

(三) 邊界聯絡官 (Border Liaison Offices, BLOs) 機制

中共和緬甸、寮國、泰國也成立邊界聯絡官，建立跨邊界合作計畫，確保第一時間的資訊與技術交流，邊界聯絡官在大湄公河流域毒品高危險的地區工作，以破獲毒品、逮捕毒梟及調查案件。³⁵

二、中國大陸與東協反毒合作成效

(一) 鴉片的種植面積與產量銳減

2008 年緬甸鴉片種植面積約 2 萬 8,500 公頃，比 1996 年下降 82%；寮國 2008 年鴉片種植面積 1,600 公頃，比 1998 年下降 94%。³⁶由表 2 可知，自 1990 年以來「金三角」鴉片種植面積大幅下降（圖 1）。緬、寮潛在鴉片產量也大幅下降，尤其是 2004 年減幅最大（見圖 2、圖 3）。

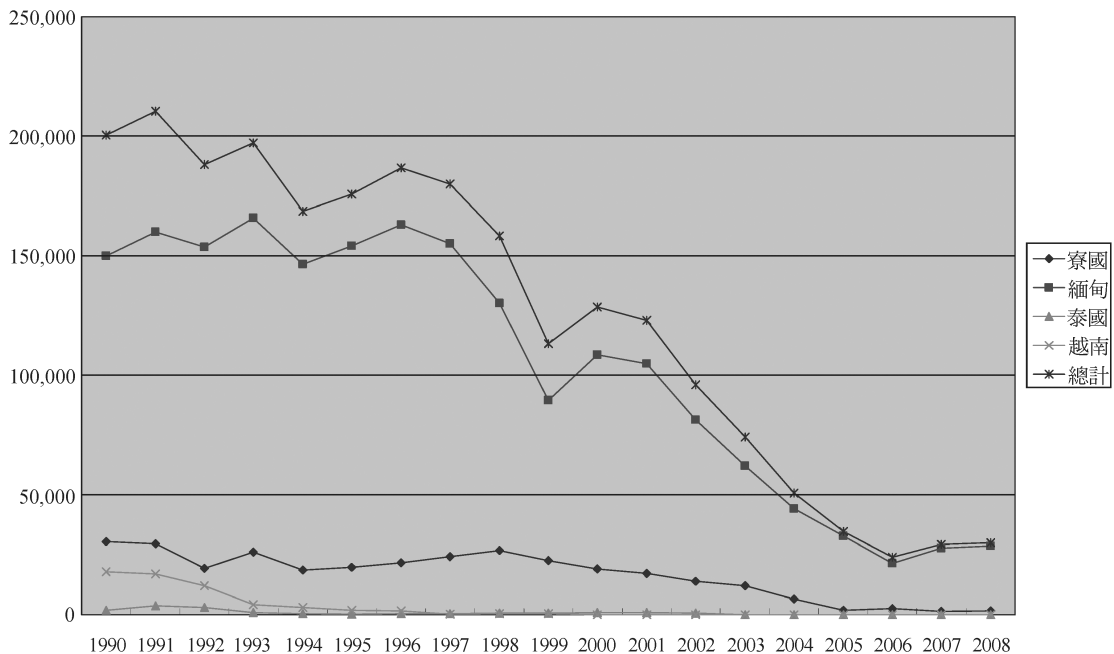


圖 1 1990-2008 年「金三角」鴉片種植面積（單位：公頃）

資料來源：依據 World Drugs Report 2009 統計數據繪製

³⁴ 「公安部舉行發布會通報 8.01 特大跨國販毒案等」，2009 年 5 月 3 日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，http://www.gov.cn/xwfb/2005-10/12/content_76508.htm。

³⁵ “Estern Horizons Winter 2005”，p.4.

³⁶ 依 World Drug Report 2009 統計數據換算而成。

Myanmar, potential opium production (mt), 1994-2008

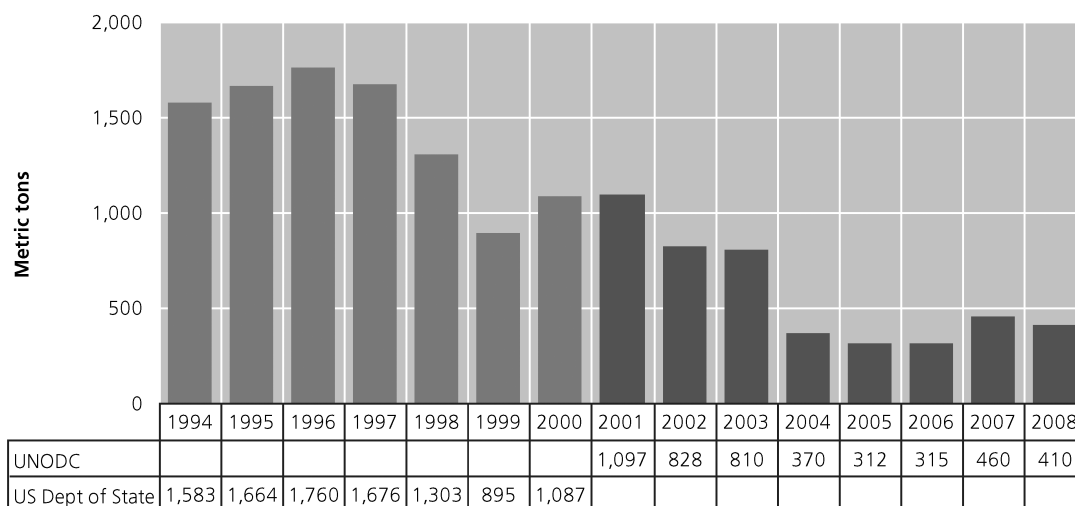


圖 2 1994-2008 年緬甸潛在鴉片產量（單位：公噸）

資料來源：World Drug Report 2009

Lao PDR, potential opium production (mt), 1994-2008

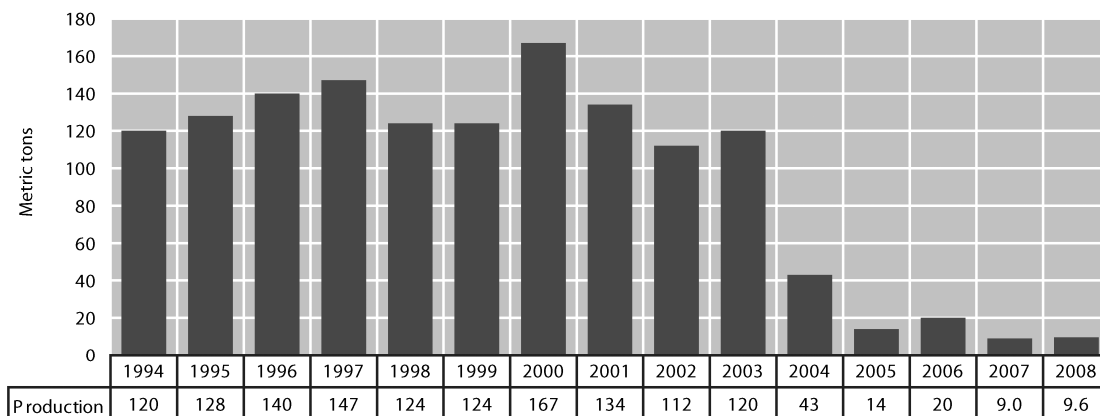


圖 3 1994-2008 年寮國潛在鴉片產量（單位：公噸）

資料來源：World Drug Report 2009

聯合國毒品和犯罪問題辦公室執行主任 Antonio Maria Costa 預估，東南亞種植鴉片將成為歷史；東協與大陸都將成為無毒品種植地區。³⁷故從鴉片種植

³⁷ 「打擊東南亞毒品走私努力奏效」（2005 年 10 月 20 日），《美國之音中文網》，2009 年 10 月 20 日下載，<http://voanews.com/chinese/archive/2005-10/w2005-10-20-voa59.cfm?CFID=32208124&CFTOKEN=57431886>。

面向來看，中共與東協打擊毒品犯罪成值得肯定。

但鴉片種植面積銳減，對依靠種植鴉片維生的緬甸及寮國農民卻是一大衝擊。2004 年寮北估計有 2 萬 2,800 戶從事鴉片生產，約占家庭戶 5%，³⁸2005 年緬甸佤邦（Wa）禁止農民繼續種植鴉片，便已威脅到 2 萬 5,000 戶生計。³⁹因此壓制鴉片生產，若沒相對價值作物替代，將使緬甸果敢（Kokang）、佤邦與寮國居民生活水準下降，甚至會迫使他們向外移動。⁴⁰種植鴉片銳減，對國家經濟也有影響，2004 年寮國鴉片產值 940 萬美元，比 2003 年下降 59%；緬甸鴉片產值 8,700 萬美元，比 2003 年下降 17%，⁴¹均為經濟利益一大損失。

緬甸軍政府（the State Peace and Development Council, SPDC）為遵守東協 2015 年無毒地區目標，1999 年採取「15 年消除毒品藥物之計畫」，分 3 個 5 年階段；但強調，如有足夠國際協助，毒品消除計畫可更早達成。⁴²想銳減鴉片種植面積，國際必須援助先前種植鴉片的農民，以確保不會因貧窮迫使重操舊業。⁴³所以從 1998 年開始，UNODC 便實施佤邦替代發展方案（Wa Alternative Development Project, WADP），準備增加食物的確保、基本生活條件的改善，及對 6,250 戶健康與教育照顧。⁴⁴然若缺乏足夠資源，長期援助能力令人質疑，可實行的是減緩毒品控制的期限，增加國際人道援助，才能減低衝擊。

（二）鴉片與海洛因破獲量

1998 年以後，中國大陸與東協鴉片與海洛因破獲量增加，顯示無論在資訊分享、技術交流、聯合執法行動，皆形成密切合作關係（見圖 4、圖 5）。

³⁸ “World Drug Report 2005”, p.199.

³⁹ “Drug and Conflict in Myanmar Dilemma Policy for Response”, p.3.

⁴⁰ Ronald D Renard, *The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle* (Boulder: London 1996), p.38.

⁴¹ “World Drug Report 2005”, pp.191-200.

⁴² “For a description of the 15-Year Plan for Elimination of Narcotic Drugs and details about the breakdown into three phases”, 2010 年 2 月 2 下載，〈*Myanmar-narcotic*〉，www.myanmar-narcotic.net/eradication/anti3.htm.

⁴³ “UNODC Calls for International Support to Former Opium Farmers in Laos”，〈*United Nations Offices for Drugs and Crimes*〉，2010 年 2 月 14 下載，http://www.unodc.un.or.th/wh_安非他命_news/2006/Opium_Farmers_Laos.htm。

⁴⁴ “Drug and Conflict in Myanmar Dilemma Policy for Response”，p.9.

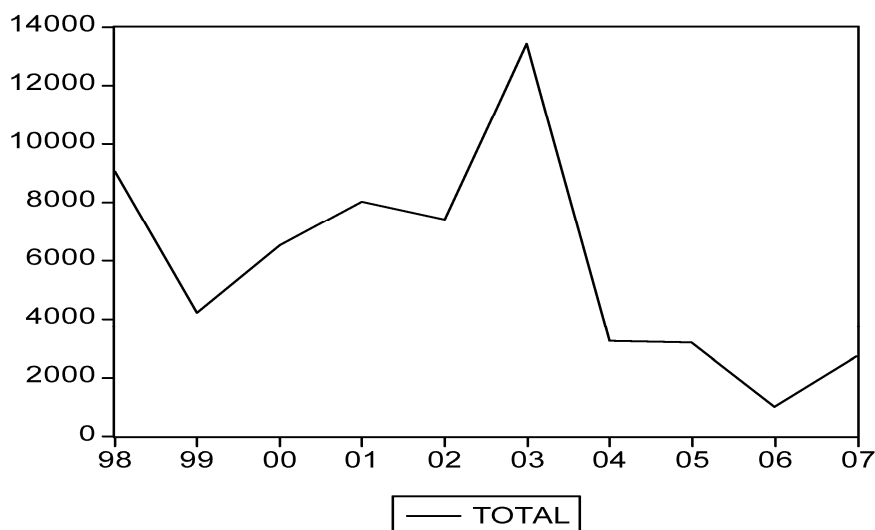


圖 4 1998-2007 年中國大陸與東協的鴉片破獲總量（單位：公斤）

資料來源：依據 World Drugs Report 2009 統計資料製成

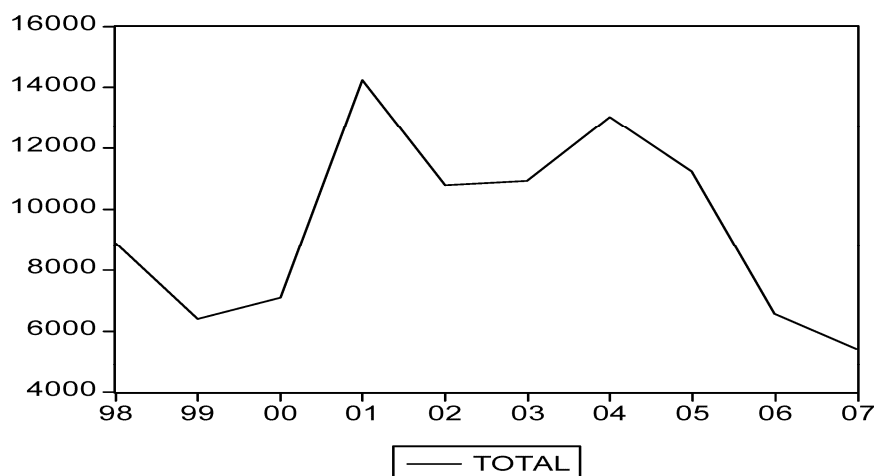


圖 5 1998-2007 年中國大陸與東協海洛因破獲總量（單位：公斤）

資料來源：依據 World Drug Report 2009 統計資料製成

2004 年後，因緬、寮種植面積與潛在鴉片產量銳減，鴉片與海洛因破獲量才開始下降，然而這不意味合作關係生變或成效不佳，而是受到產量銳減影響。鴉片產量減少，破獲量會下降，而海洛因必須經過化學加工，受到庫存量的影響，使其破獲量下降的速度不及鴉片快。相反的，2006 年後，當種植面積略微上揚，鴉片的破獲量便又上升些，而海洛因卻來不及反應此一現象。

(三) 替代發展

替代發展主要是在持續國民的經濟成長，經由制定符合農村地區實際的發展措施，防止並清除含有致幻劑或精神麻醉作用違禁作物種植的過程，⁴⁵也是從根本解決毒品問題的重要途徑。中國大陸宣稱替代發展是禁毒國際合作的支柱之一，2004 年 12 月成立「國務院 122 工作組」領導和協調雲南境外罌粟替代發展工作，制定出替代種植返銷進口農產品免徵關稅和進口環節增值稅，替代項下出口化肥免稅，替代項下人員出入境便利化，替代專案可申請出口信用保險，及設立國家專項財政資金多項支援政策。

至 2009 年 7 月為止，大陸已有約二百家企業在緬甸、寮北開展替代種植，累計投資 13.34 億元人民幣，新增替代種植面積 219 萬畝；其中，緬北 118 萬畝，寮北 101 萬畝。替代專案遍及寮北 7 省、緬北撣邦和克欽邦，主要種植品種有橡膠、甘蔗、水稻、玉米、木薯和熱帶水果等 41 項品種，緬北在替代種植項下的煙農受益人群超過 13 萬人，人均年收入增加，也促進地區基礎建設與社會公益事業的發展，並教導煙農生產技術，改變傳統生產方式。⁴⁶

(四) 合作案例

2005 年 10 月中緬寮泰四國摧毀韓永萬跨國販毒集團，逮捕中緬寮嫌犯 70 人，查獲海洛因 726.8 公斤、毒資人民幣 60 萬元、港幣 2.2 萬元、泰銖 410 餘萬元、房產 8 處，另查獲槍枝 36 支、火箭筒 6 具、手榴彈 33 枚、子彈 1,586 發。該案偵破在於情報共用、聯合偵查、證據交換、協調行動方面合作，展現聯合打擊跨國毒品能力。⁴⁷此外，近年來中共公安部公布合作案例，有和緬、泰聯合偵破特大跨國製販毒品案，逮捕嫌犯三十多人，查獲海洛因 550 公斤、安非他命 12.36 噸；中泰緬聯合破獲特大跨國販毒案，查獲海洛因 286.95 公斤；和泰國跨國販毒案，查獲海洛因 463.92 公斤；和菲律賓聯合破獲特大跨國販毒案；和馬來西亞聯合破獲特大跨國製販安非他命案。⁴⁸2008 年有中泰緬

⁴⁵ 「替代發展聯合國抗擊毒品」，《聯合國中文網》，2009 年 5 月 15 日下載，<http://www.un.org/Chinese/esa/social/drug/alternative.htm>。

⁴⁶ 「雲南境外發展替代產業綜合效益好」（2009 年 7 月 29 日），《東盟南亞週刊》，2009 年 5 月 10 日下載，<http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20090729681107/>。

⁴⁷ 「中緬老泰四國聯合破獲 11.02 特大跨國販毒案」（2005 年 10 月 18 日），《新華網》，2009 年 6 月 3 日下載，http://news.xinhuanet.com/legal/2005-10/18/content_3637626.htm。

⁴⁸ 「公安部通報東盟和中國合作破獲的跨國販毒案件」（2005 年 10 月 12 日），《新華網》，2009 年 6 月 3 日下載，http://news.xinhuanet.com/legal/2005-10/12/content_3608335.htm。

美聯合偵破 3.30 販毒案；中菲聯合偵破蔡愛山製販安非他命案、中緬寮泰 11.02 特大跨國販毒案、中菲聯合偵破劭春天特大跨國製販安非他命案；中泰聯合偵破劉剛毅特大跨國販毒集團案。⁴⁹2009 年有中馬聯合破獲林迪特大跨國製造毒品案、中緬聯合破獲 11.22 跨國販毒案，查獲海洛因 197 公斤。⁵⁰

上述合作案例，顯示中國大陸與東協反毒合作的努力與成效，據中共公安部統計種植面積大幅下降，也使緬北地區的洛因流入境內減少。⁵¹大陸有學者認為，公民意識的提升和減少毒品需求直接關聯，中國大陸和東協國家經由政府控制的媒體、學校、工作和公共場所，採取自上而下的宣傳，在喚起公眾的禁毒防毒意識上著有成效。在緝毒執法方面，2000 年至 2005 年在 ACCORD 的合作機制下，破獲多起重大跨國販毒案件。中國大陸的替代發展工作成果，⁵²肯定 ACCORD 的合作成效。

肆、國際關係理論的解釋與適用性

無論是東協各國反毒的合作關係，或是東協和中國大陸禁毒合作行動計畫，其目標皆在追求 2015 年東協無毒地區；所代表的國家利益，乃在於預防毒品造成區域內人民生命、社會秩序及國家安定之危害，亦即東協國家所揭橥「綜合性安全」之社會安全的利益。

然而，反毒對於中國大陸或東協各國所代表的利益是否相同？對「金三角」國家而言，打擊毒品所代表的國家利益，不僅止於減少毒品所造成的危害，還必承受國家經濟和人民生計上的利益損失；但對於其他國家而言，則是不然，使反毒在合作關係上是利益不對稱。因此，中國大陸與東協或東協國家之間的反毒合作，存在著兩種國家利益的衝突：一是打擊毒品威脅所代表的

⁴⁹ 詳見《公安部禁毒局》打擊犯罪相關網頁，2010 年 5 月 9 日下載，<http://www.mps.gov.cn/n16/n80209/n80406/index.html>。

⁵⁰ 「公安機關 2009 年偵破的十起重大毒品案件」（2010 年 3 月 2 日），《中華人民共和國公安部》，2010 年 5 月 10 日下載，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1897/n2872/2347714.html>。

⁵¹ 「禁毒人民戰爭重拳出擊遏制毒品犯罪成效顯著」（2008 年 6 月 23 日），《中華人民共和國公安部》，2010 年 5 月 12 日下載，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/1268877.html>。

⁵² Wang Hu, "China-ASEAN Anti-drug Trafficking Cooperation: Institution Building", International Conference: China-ASEAN Region Integration: Political Economic of Trade (University of Malaya: University of Malaya and Xiamen University, 14-15 October 2008), pp.7-8.

「社會安全利益」；另一則是種植或生產鴉片所形成的「經濟利益」。

「社會安全利益」對於中國大陸或東協各國而言，存在的歧異較小，卻會因為毒品對於每一國家所造成的危害程度不同，使每一個國家在合作上的投入不一。例如毒品對於湄公河區域的國家威脅較大，對於海洋的東協國家威脅較小，因而可能而影響到合作的進行。在「經濟利益」上，則會呈現「種植鴉片國家」與「非種植鴉片國家」利益上的不對稱，新現實主義認為當國家在相對利益的衡量下，會嚴重的影響合作的進展與持續，使合作關係不能長久，除非有霸權來維繫合作的持續。中國大陸與東協各國是否會因利益上的不對稱而使合作關係難以持續？或是因為有霸權的存在，才維繫住合作關係？還是如新自由制度主義所主張，是制度的功能誘使合作的進行，只要整體利益能提升，合作關係便會持續？

從「社會安全利益」來看，毒品的危害對於各國所造成的「威脅程度」是不相等，同理，面對的威脅程度不同，每個國家在合作機制所能獲得的利益也就不相等，但打擊毒品犯罪若能透過制度或建制的平臺，達成國家情資的交換、技術的交流，必然會減少國家在蒐集販毒網絡情資的資源投入，降低國家的成本。換言之，建制的功能是促使國家間進行合作的誘因；中國大陸與東協反毒的合作機制，使各國可以交流毒品情資，達成資訊共享；相對地，也降低各國在情資蒐集與建立的成本，加上能夠彌平各國立法上的差異，進行聯合執法行動，增進並創造共同利益的可能性。觀察中國大陸與東協的反毒合作機制，無論是在提升區域打擊毒品犯罪能力，或是從實際的毒品破獲量來看，皆呈現正向關係，即使每一國家所受的威脅程度不同，合作能獲取的利益也不一致，但合作關係卻仍能展開並進行，因此，制度的功能得以解釋國家間進行合作的動機與誘因。

從「經濟利益」的角度來看，東協可分為「種植鴉片國家」與「非種植鴉片國家」，兩者所呈現的利益南轅北轍，對於種植鴉片國家如緬甸、寮國，在社會安全之外，「經濟利益」也須納入考量，非種植鴉片國家則無經濟利益的問題。以 2004 年為例，寮國鴉片產值 940 萬美元，比前 1 年下降 59%，緬甸鴉片產值 8,700 萬美元（占 GDP 的 1%-2%），比前 1 年下降 17%，以鴉片種植面積下降幅度，可以想像消除鴉片種植對於緬、寮經濟的衝擊。然而兩國政府卻服膺於 2015 年無毒地區的目標，使鴉片的種植面積大幅下降，而即使有

「替代發展」的援助，國際社會或是緬甸寮國政府也不敢保證這種外援，足以持續且支撐無鴉片種植的推動。⁵³換言之，在合作機制下，兩國承受鴉片經濟利益的損失，在利益的比較上，兩國所獲得的利益較其他國家少，但合作關係並未如新現實主義所言，國家會因為相對利益較少，而使合作關係難以持續，合作關係仍在追求無毒地區的目標下持續進行。因此，從「相對利益」或「絕對利益」角度，無論就「社會安全利益」或「經濟利益」，都可看出中國大陸與東協國家關切的不是在合作機制中獲取較多的利益，不是在乎獲利多寡的問題，而是在意整體利益是否能提升。這種反毒合作型態，較符合新自由制度主義「絕對利益」的見解，而非新現實主義「相對利益」的主張。

至於從成效上來看，無論是 ACCORD 機制、大湄公河次區域合作、六國七邊合作瞭解備忘錄或是邊境聯絡官的合作機制，都使中國大陸與東協在反毒上形成合作的建制，即具有原則、規範、規則與決策程序。然而，並非所有的國際制度或建制就具有成效，有無成效端賴規則的明確性與成員的接受程度，如果國際建制目標空泛，不能型塑共同期望，成員接受度不高，規範不明確，不能限制成員行動，則國際建制成效便不佳。以 ACCORD 機制來說，在公民意識、降低需求、法律執行與替代發展四層面來看，成員國的接受度高，遵守建制規則的意願也強；鴉片種植面積、毒品破獲量、替代發展，也獲得可觀的合作成果。因此，中國大陸與東協的反毒合作，不僅建立合作建制，且取得一定程度成效。

然而，這種建制的成效與持續發展，是否係因「霸權」的存在所導致？新現實主義認為當國家關心各自的相對利益，國際合作是難以實現與維持的，只有當國際體系中存在著霸權，霸權並有願意且能提供維持建制的實力與利益，國際合作才有可能出現；因此國際合作並非出自於國家的自願，而是一種霸權下的屈服。但中國大陸與東協的合作機制是否存有霸權？是否係因霸權的存在而使合作關係得以存續？換言之，新自由制度主義是以建制的功能，說明合作建制的形成與存續，而新現實主義則以霸權的存在，作為合作建制的基礎，合作的形成與瓦解，端視霸權的存在與否。

⁵³ “For a description of the 15-Year Plan for Elimination of Narcotic Drugs and details about the breakdown into three phases” and “UNODC Calls for International Support to Former Opium Farmers in Laos”.

綜觀中國大陸與東協的反毒合作，中國大陸雖然逐漸在諸多反毒合作建制中擔負領導的角色，但反毒合作建制，並非單單是中國大陸權力的反映，而是基於整體區域安全的考量。況且中國大陸並非合作建制的制訂者與唯一維持者；1996 年的東協非正式領袖高峰會，1997 年東協領袖高峰會談通過「東協遠景」，以及 1998 年「河內行動計畫」，皆先於中國大陸加入 ACCORD 建制而存在，且係出於東協各國的自願。因此中國大陸與東協的反毒合作，並不是霸權威迫下的屈服，更非因霸權的存在而持續。同時，東協的合作策略，在於以和平的方法解決區域的衝突，並以協商的方式，在可行的範圍內共同行動，並在沒有外在的干涉下，經由雙邊或區域最大可能的範圍內解決，⁵⁴所以東協主張不干預原則與排除外來強權的介入，是為保障區域或個別國家的安全。⁵⁵因此，雖然中國大陸逐漸擔負起區域領導的角色，也提供不少替代發展的援助給緬甸、寮國，但中國大陸不是新現實主義所主張「霸權穩定論」的角色。反觀，新自由制度主義則認為，國際建制若有善意的霸權提供公共財，促成建制的持續運作，建制會蓬勃發展，即使沒有霸權，合作建制仍會存在，換言之，中國大陸在合作建制的領導角色，較符合新自由制度主義的主張。

伍、結 論

從國家利益的觀點出發，中國大陸與東協在反毒上的合作，呈現「社會安全利益」的不均與「經濟利益」的矛盾，是一種利益不對稱與分配不均的關係，在這種情形下，相對利益與絕對利益是影響合作形成與發展的關鍵。然而從東協和中國大陸禁毒合作行動計畫、湄公河次區域合作與邊境聯絡官機制，都形成合作的建制，且從鴉片種植面積與潛在的產量、鴉片和海洛因的破獲量、替代發展方案及實際合作案例，都顯示出成效，同時獲得聯合國毒品與犯罪辦公室肯定，證明是絕對利益而非相對利益影響國家合作的形成與發展，且是建制的功能促成國家間持續的合作。加上中國大陸與東協反毒合作的發展歷程，既缺乏區域內的霸權，也排斥區域外霸權的介入，合作建制的存續，並非

⁵⁴ Mely. Caballero-Anthony, "Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.1 (April 1998), pp.47-51.

⁵⁵ 陳欣之，《東南亞安全》，頁 36-37。

如新現實主義所主張的霸權穩定論，因此，新自由制度主義較能解釋此一反毒合作。

即使如此，並不代表新自由制度主義全然解釋中國大陸與東協的合作關係，因為徒恃制度的功能性，無法完全解釋國家間合作的形成，⁵⁶東協有其另於西方國家的「綜合性安全」發展概念，這不僅使合作須進一步觀察各國目標優先順序、希望與承諾，也必須了解區域的社會、文化背景，否則從建制的功能或成本效益的分析，無法充分說明緬甸、寮國願意推動無鴉片地區的目的。

⁵⁶ Robert O. Keohane, "Institutional Theory and the Realistic Challenge after the Cold War", p.283.

論兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 對臺灣發展之效益評估

An Assessment of ECFA Effects on Taiwan's Development

劉性仁 (Liu, Shing-Ren)

聯合大學通識中心兼任助理教授

摘 要

本文主要是希望從客觀平實的角度，針對兩岸經濟合作架構協議（ECFA）已經簽訂後，對於臺灣未來發展是利還是弊，進行探討；同時希望能夠對我國未來整體競爭力有所助益，以避免我國經濟被邊緣化的危機；更重要的是，希望透過本文探討兩岸對 ECFA 簽訂之態度及簽訂後之效益評估，以還原 ECFA 本身的經濟面貌及簽訂初衷，使提升臺灣整體的利益。而本文所採用的是文獻分析法，並套用 SWOT 分析來探討 ECFA 之效益評估，使政府更能藉此消除 ECFA 簽訂後的劣勢與威脅，發揮 ECFA 簽訂後的優勢與機會。

關鍵詞：兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、自由貿易協定、架構協議、一幫二不三要

壹、前 言

兩岸經濟合作架構協議（ECFA，以下簡稱 ECFA），對於臺灣每一位民眾來說，都有了解的必要，更必須思考其與臺灣未來發展之連結關係。政府之所

以全心致力推動 ECFA，其主要目的有：一、推動兩岸經貿關係「正常化」：目前雖然兩岸都是 WTO 的成員，但是彼此之間的經貿往來仍有許多限制；二、避免我國在區域經濟整合體系中被「邊緣化」：區域經濟整合是全球的重要趨勢，目前全世界有將近二百四十七個自由貿易協定，簽約成員彼此互免關稅，如果不能和主要貿易對手簽訂自由貿易協定，我國將面臨被邊緣化的威脅，在重要市場失去競爭力。而中國大陸是目前我國最主要的出口地區，與中國大陸簽署協議有助我國與他國洽簽雙邊自由貿易協定，可避免我被邊緣化；三、促進我國經貿投資「國際化」：陸續與中國大陸及其他國家簽署協議或協定，可助臺灣融入全球經貿體系，並吸引跨國企業利用我國作為進入東亞的經貿投資平臺。¹

ECFA 基本上是規範兩岸之間經濟合作活動之基本協議。所謂的架構協議，是指簽署正式協議之前所擬訂的綱要，僅先定架構及目標，具體內容日後再協商，因為要協商簽署正式協議曠日持久，緩不濟急，為考量實際需要，故先簽署綱要式的「架構協議」，並針對攸關生存關鍵之產業，可先進行互免關稅或優惠市場開放條件之協商，協商完成者先執行，這部分稱為「早期收穫（Early Harvest）」，可立即回應我國面臨國際經營困境產業亟需排除關稅障礙之需求。國際上，亦有其他國家簽署架構協議之案例，例如，東協分別與中國大陸、韓國、日本、印度等國都簽有架構協議。

ECFA 之本質，並非國與國之間的自由貿易協定（FTA），其屬性為符合 WTO 精神而簽署的區域經貿協定，其與各國間簽署之 FTA 不同之處，在於 FTA 洽簽時，兩國對於經貿往來、關稅水準、市場開放等問題往往已經取得共識，故簽署 FTA 時，雙邊的相關管理政策與規範已經完備。²

臺灣之所以最後會簽訂 ECFA，因為必須要尋找活路，並且無法再繼續虛耗等待下去，臺灣簽訂 ECFA 有其時間上的急迫性，透過 ECFA 的簽訂，開放臺灣長期因為兩岸貿易不正常而導致競爭力下降的產品項目，以及防止「東協

¹ 關於 ECFA 簽訂的目的最正式的介紹及說法，莫過於經濟部的說法，參見「兩岸經濟合作架構協議介紹」（2009 年 12 月 18 日），2010 年 4 月 20 日下載，〈兩岸經濟合作架構協議〉官網，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNotice.aspx?id=49&catalogue=ECFA>。

² 張弘遠，「讓利說之意涵與其對 ECFA 之影響」，〈展望與探索〉（臺北：2010 年 4 月），第 8 卷第 4 期，頁 7。

加一」零關稅之後，臺灣產業所造成的巨大損失，故 ECFA 是臺灣走向全球化必經之路，當然簽訂後也必須要留意其所帶來的副作用。

就大陸當局來說，對於 ECFA 的簽訂，態度一直都是開放的，簽不簽 ECFA，對大陸本身發展來說其實影響並不大。³但最後大陸當局也終於願意與臺灣簽訂 ECFA，並且在一定的時間內完成，可見得大陸當局對於 ECFA 的簽訂亦十分看重，簽訂 ECFA 對於大陸亦是有利的。

在 ECFA 尚未簽訂之前，反對者對於 ECFA 的簽訂，持反對立場，茲舉數例說明如表 1：

表 1 反對者對 ECFA 簽訂看法

時間地點	人物	看 法
2009 年 12 月 11 日臺灣大學經濟系舉辦之「ECFA 研討會」	臺灣智庫董事長陳博志	政府對 ECFA 宣導，往往都是只談局部事實，但卻非事情的全貌真相，這就好像網路交友詐騙一樣，「只講好的、不談壞的」，來矇騙臺灣人民。
2009 年 12 月 11 日臺灣大學經濟系舉辦之「ECFA 研討會」	臺灣大學經濟系教授林向愷	ECFA 將開啟不可逆轉的一中市場，掀起臺灣第二波產業出走潮，自由貿易並非對每個簽署國家都是有利的，臺灣若與中國簽署 ECFA，未來勢必要依附在中國下，臺灣經濟將徹底被邊陲化。
2010 年 4 月 25 日的「雙英辯論會」	民進黨主席蔡英文	簽訂 ECFA 後究竟會有哪些受損產業，以及將導致多少失業人口？政府要用九百多億元來補助失業人口的數字是如何推算出來的？九百多億元如何能解決這些失業家庭的生活問題？簽訂 ECFA 後，如何保證中國白領勞工及農產品，不會進到臺灣？馬總統如何保證簽訂 ECFA 後，可不按 WTO 自由貿易協定原則規避 10 年必須開放九成市場的要求？簽了 ECFA 就進入 10 年開放九成以上市場

³ 劉性仁，「ECFA（簽就會發）是臺灣永續發展的必走道路」，復興季刊（臺北：2010 年 2 月 1 日），第 200 期，頁 68-73。

		的期程要求，依比例臺灣至少還要開放中國進口四百項農產品，馬總統要開放哪些農產品？ECFA 將引發臺灣有史以來最大經濟結構調整、最大的財富重新分配，而這樣的調整與重新分配最不利於弱勢團體、弱勢產業、廣大的勞工、農民與受薪階層；政府為了簽 ECFA，讓社會陷入對立與焦慮，也因為 ECFA，限縮臺灣經濟、社會、政治調整的空間與時間，陷入無止境的惡性循環，在兩岸關係中喪失自主性，將會成為中國附庸。
--	--	---

資料來源：1. 「臺學者：ECFA 只講好的 政府像網路詐騙」，自由時報，民國 98 年 12 月 12 日，第 A2 版。

2. 參見「辯論已經結束，問題仍須回答 瞭解 ECFA 內容比例未增 馬總統贏了嗎？」新聞稿，2010 年 4 月 27 日下載，《民進黨中央黨部》，http://www.dpp.org.tw/news_content.php?links=&kw=%E8%AB%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E9%97%9C%E9%8D%B5%E5%AD%97...&Login1%3AtxtEmail=&menu_sn=&sub_menu=43&show_title=%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%A8%8A%E6%81%AF%E5%85%AC%E5%91%8A&sn=4307&ad_type=&act。
3. 「雙英辯全文摘要 6」（2010 年 4 月 25 日），2010 年 4 月 26 日下載，《中央日報網路報》，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=101140472。

從表中陳博志、林向愷及蔡英文的談話，充分可以看出他們對於 ECFA 的簽訂是疑慮甚深。但從另一方面來說，亦有贊成簽訂 ECFA 的學者，臺灣大學經濟系教授林建甫即認為，臺灣應該認清貿易可能被邊緣化的現實，如果兩岸金融監理合作備忘錄（MOU）是入場券，ECFA 就是 VIP 卡；又強調 ECFA 不是洪水猛獸，2010 年 1 月實施「東協加一」，2015 年「東協加三」正式運作，如果臺灣不採取行動，以出口導向為主的產業競爭優勢將消失。臺灣簽訂 ECFA 可解決產業問題，並且建立兩岸對等平臺，有機會催化臺灣與各國簽訂自由貿易協定。⁴可見 ECFA 的簽訂是不得不然的決定；陸委會副主委高長及經濟部次長林聖忠持肯定態度，認為若不簽相關經貿協定，將使臺灣競爭力大量流失；若簽 ECFA 後，由於關稅優惠措施，可以讓臺灣業者在中國市場具有很大優勢。彼等不認同簽 ECFA 會導致本國產業出走，因為簽署之後，臺灣出口到中國就免除關稅，代表以後不需要赴中國設廠，無須擔心企業外移問題。

⁴ 林建甫，「兩岸簽署 ECFA 對臺灣的影響」（2010 年 7 月 7 日財金（研）099-009 號），2010 年 7 月 8 日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/2/7761>。

而馬英九總統在「雙英辯論會」中強調，如果 ECFA 談判不能使臺灣整體經濟獲益，寧可破局也在所不惜；臺灣不能再等待，將找回失落的 8 年，開展黃金 10 年。他也宣布提升 FTA 小組層級，親自擔任召集人，加速與主要貿易夥伴洽簽自貿協定；並再三保證政府一定會全力捍衛中華民國與臺灣的尊嚴。⁶此外，馬總統不只對於臺灣內部反對者提出說明，亦舉行中外記者會，接受美國 CNN 電視臺連線專訪，全力闡述兩岸經濟協議的理念，可見馬總統對於 ECFA 的簽訂勢在必行，儘量做到國內外之充分說明。

在兩岸當局努力下，今（2010）年 6 月 29 日海基會董事長江丙坤與海協會會長陳雲林在大陸重慶正式簽署 ECFA 及兩岸智慧財產權保護合作協議，使 ECFA 議題有了初步的結果，但變數仍在立法院的審查會有如何的結果以及簽訂後的兩岸究竟各自會產生何種影響，政府能否解決 ECFA 簽訂後所帶來的衝擊。

兩岸雙方簽訂的 ECFA 內容，包括貿易與投資、經濟合作、早期收穫、及其他等，並設定爭議解決的方式及終止方式，在 16 個條文中，在考慮雙方條件的情況下，採取包括：一、逐步減少或消除雙方之間實質多數貨物貿易的關稅和非關稅壁壘；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、促進貿易投資便利化和產業交流與合作等措施。企圖達成加強和增進雙方之間的經濟、貿易和投資合作、促進雙方貨物和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便利的投資及其保障機制以及擴大經濟合作領域，建立合作機制等三項目標。

ECFA 簽訂後，馬總統也為其定了調，認為 ECFA 並不是條約，因為兩岸並不是國與國的關係；根據大法官會議的解釋，條約是國與國之間的國際書面協定，因此兩岸簽的並不是條約，但這並不妨礙比照條約來辦理，因為 ECFA 長得很像條約。立法委員可以表達立場，並可以否決 ECFA，但不能修正 ECFA，不過一定會讓反對 ECFA 的各方面有充分討論的時間，行政院長吳敦

⁵ 「臺學者：ECFA 只講好的 政府像網路詐騙」，自由時報，民國 98 年 12 月 12 日，第 A2 版。

⁶ 「馬：ECFA 開展黃金 10 年」（2010 年 4 月 26 日），2010 年 4 月 26 日下載，《中央日報網路報》，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=101140490。

義也會赴立法院報告。⁷

本文是針對 ECFA 簽訂後，對於臺灣未來發展是利還是弊，進行探討；同時希望能夠對我國未來整體競爭力有所助益，以避免我國經濟被邊緣化的危機；更重要的是，希望透過探討兩岸對 ECFA 簽訂之態度及簽訂後之效益評估，還原 ECFA 本身的經濟面貌及簽訂初衷，使提升臺灣整體的利益。

貳、大陸對 ECFA 的態度

在 ECFA 簽訂前，中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室主任王毅認為簽署 ECFA 是臺灣方面先提出來的，主要是由於中國大陸與「東協十加一」之間的貨物貿易已於今（2010）年 1 月 1 日基本實現零關稅，這就使臺灣對大陸的貨物出口客觀上面臨十分不利的境地。

王毅表示：「ECFA 的性質是一個經濟合作協議，協議中不會有政治內容，也不會有政治語言。商簽這個協議的目的是為了適應兩岸推進經濟往來正常化、機制化和制度化的客觀需要。因此，這是一個在兩會框架下商簽，充分體現兩岸特色，同時又不違反 WTO 規範的特殊的經濟合作安排。對於商談協議的原則，大陸領導人已經表明我們的立場，概括起來，一是兩岸平等協商，二是謀求互利共贏，三是照顧彼此關切。對於這幾條原則，兩岸雙方都是認可的，實際上，這也是迄今兩岸之間商簽 12 項協議所取得的有益經驗。」⁸

歸納王毅講話內容，可知大陸當局的態度，其一 ECFA 的性質是一個經濟合作協議，協議中不會有政治內容，也不會有政治語言；其二是謀求互利共贏；其三是照顧彼此關切；其四是大陸不會要求臺灣方面進一步擴大大陸農產品輸臺；其五是大陸無意對臺灣實施勞務出口。⁹而 ECFA 第二次協商大陸主談代表商務部臺港澳司司長唐煒表示，ECFA 將秉著「快、易、少」原則，既

⁷ 李仲維，「馬英九：兩岸不是國與國關係」（2010 年 7 月 2 日），2009 年 7 月 2 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/7/0/2/101370276.html?coluid=93&kindid=2778&docid=101370276&mdate=0702110621>。

⁸ 「王毅談 ECFA 提五項保證」（2010 年 4 月 1 日），2010 年 4 月 1 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/cn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=101276653>。

⁹ 劉性仁，「兩岸經濟合作架構協議簽署的必要性芻議」（2010 年 4 月 5 日），2009 年 4 月 5 日下載，《北大公法網》，<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=2734&classid=7&classname=法政时评>。

然要快，就不可能面面俱到。¹⁰

此外，大陸對於 ECFA 議題，北京全國臺灣研究會副秘書長、研究員楊立憲認為，「馬英九應該在臺灣，說清楚什麼是 ECFA？為什麼要簽 ECFA？簽了會怎樣？不簽又會怎樣？如何應對 ECFA 可能帶來的不利影響？商簽 ECFA 到底有沒有傾中、喪權、黑箱作業、損害弱勢群體利益、賣臺？為什麼沒有必要成立兩岸事務監督小組？為什麼沒有必要舉行所謂的 ECFA 公投等等？而蔡英文則應說清楚，臺灣如何應對區域經濟一體化的衝擊波？到底要不要簽 ECFA？如果不簽有什麼替代方案讓臺灣不至邊緣化？如果簽有哪些項目該列入 ECFA 早收清單？反對 ECFA 的評估依據是什麼等。」¹¹

而大陸國臺辦海峽經濟科技合作中心主任助理蕭毅在接受媒體專訪時表示，隨著 ECFA 簽訂，大陸廣大的市場應可透過平臺，促進兩岸工商企業界互動交流。¹²由此可看出，大陸對於 ECFA 的簽訂基本上是採取開放且正面的態度。

後來事實證明，王毅在海基、海協兩會簽署 ECFA 後，向臺灣媒體表示，對於臺灣尋求和外國簽署經濟協議，大陸會合情合理對待，務實妥善處理。他認為 ECFA 是兩岸間單純的經濟協議，為兩岸發展創造條件；¹³大陸相關企業界人士和專家學者亦紛紛給予高度評價，認為兩岸簽訂 ECFA 是邁出兩岸經濟關係正常化、制度化、自由化的重要一步，開啟兩岸經濟共創雙贏的大局，為兩岸產業深入合作注入強大的動能。¹⁴大陸學界更是普遍高度肯定 ECFA 簽署對兩岸經濟的積極影響。廈門大學臺灣研究院副院長鄧利娟認為，ECFA 早期

¹⁰ 蔡宏明，「兩岸經濟協議協商進展與前瞻」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 5 月 31 日下載，《國家政策基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/2/7601>。

¹¹ 楊立憲，「楊立憲：蔡英文辯 ECFA 正面意義」（2010 年 4 月 6 日），2010 年 4 月 6 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=101290128>。

¹² 蕭毅，「ECFA 簽訂後兩岸企業可加強合作」（2010 年 4 月 13 日），2010 年 4 月 13 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=2910&docid=101287801>。

¹³ 陳東旭、李志德、朱婉寧重慶專訪，「臺與他國簽 FTA 王毅：合理對待 務實處理」（2010 年 6 月 30 日），2010 年 7 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT2/5695180.shtml>。

¹⁴ 中評社報導，「大陸各界對兩岸簽署 ECFA 反響熱烈」（2010 年 6 月 30 日），2010 年 6 月 30 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/8/6/101368648.html?coluid=7&kindid=0&docid=101368648&mdate=0630202801>。

收穫計劃實施後，由於相關產品稅收降低乃至零關稅，生產成本將改變，加上兩岸三通等要素，兩岸產業分工將會出現新的格局，產生新的變化趨勢，兩岸產業合作深化發展的契機已經浮現。¹⁵南京大學臺灣研究所所長崔之清認為，ECFA 的簽署將使兩岸產業加速融合、共同升級，這是兩岸業界不能錯過的良機。¹⁶江蘇省臺灣研究中心研究員桑登平表示，ECFA 的簽署和實施，可降低兩岸產業鏈中的加工製造成本，從而使兩岸產業共同提升國際競爭力；還可發揚兩岸比較優勢，強化分工協作，不僅能降低貿易糾紛發生率，更有助於兩岸共同創新區域經濟一體化的模式。¹⁷

綜上可知，ECFA 簽訂前與簽訂後，基本上大陸的態度變化不大，均是樂觀而審慎的，將 ECFA 定性為兩岸單純的經濟協議，其目的是希望加強兩岸間的經貿合作，當然對於 ECFA 文本內容，亦與臺灣當局有不一樣的看法。

參、我國對 ECFA 的立場及態度

概括來說，政府的策略及目標，ECFA 是「一幫二不三要」，「一幫」就是幫助人民做生意，提升臺灣競爭力；「二不」是不開放大陸勞工來臺，不增加大陸農產品進口；「三要」是要關稅減免、要投資保障、要保護智慧財產權。當然這樣的策略，大陸方面也一定會有不同的看法，但這就需要兩岸不斷地溝通，也就是大陸對臺「讓利說」的具體善意展現。

在 ECFA 簽訂前，馬總統曾在多個場合中提到簽訂 ECFA 的必要性，例如出席《臺灣關係法 30 週年：回顧與前瞻》國際學術研討會時，認為 ECFA 能提供一個兩岸可以坐下來討論重要經貿議題的場合，這樣的架構對於臺灣的國際競爭力甚為重要，因為 2010 年 1 月 1 日起，東協與中國大陸所簽署「東協十加一」的自由貿易協定即將生效，在這個自由貿易區中，當簽署雙方的貨物享有零關稅時，臺灣的貨物則仍被課予 6.5%至 10%稅率。在這樣極不公平的

¹⁵ 許雪毅，「期待 ECFA 新時代」（2010 年 6 月 30 日），2010 年 6 月 30 日下載，《新華澳報》，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=44776>。

¹⁶ 中評社報導，「大陸各界對兩岸簽署 ECFA 反響熱烈」（2010 年 6 月 30 日）。

¹⁷ 中評社報導，「大陸各界對兩岸簽署 ECFA 反響熱烈」（2010 年 6 月 30 日）。

競爭情況下，臺灣當然是最大的輸家。¹⁸可見馬總統對於 ECFA 推動的決心與必須簽署認知，是非常確定及堅定的，當然其後果亦必須承擔起責任。

綜觀政府簽訂 ECFA 的利基及目標有四：一是推動兩岸關係正常化，因為兩岸都是 WTO 的成員，但彼此的往來卻受到不合理的限制；二是避免臺灣在區域經濟整合體系中被邊緣化，因為臺灣是世界的一員，目前全世界有二百三十多個自由貿易協定，彼此間互免關稅，倘若臺灣無法參與，那麼將面對被邊緣化的威脅，並失去在市場上的競爭力；三是促進臺灣經貿投資國際化，ECFA 的簽訂將使外商來臺更放心，也有利臺商布局全球，使臺灣成為亞太營運的樞紐地位；四以 ECFA 來開啟臺灣與其他國家簽訂 FTA 的希望之窗。¹⁹

政府全體替 ECFA 背書之決心，可從兩岸過去四次「江陳會談」的協商，共簽署的 12 項協議，幾乎都是由各個部會負責，而此次的 ECFA，已經由行政院統籌處理，全盤規劃、通盤考量，足見其議題的重要性，該協議倘若不簽，對於臺灣的傷害是難以彌補般的巨大，非但與其他國家簽定 FTA 機率不大，馬上會面對「東協十加一」、「十加三」後的傷害，因此 ECFA 的簽訂，自然就成為臺灣必然的因應方案與當務之急的工作，又為了避免橫向聯繫產生問題，故由行政院最高層級確立指揮體系。²⁰

ECFA 簽訂後，政府在聽取海基會董事長江丙坤報告「江陳會談」成果的同時，指示行政院會通過 ECFA 協議後，立即送交立法院審議。陸委會主委賴幸媛更直呼這次「江陳會談」真是太神奇了，²¹透過這兩項協議簽訂，把兩岸關係轉化為臺灣經貿發展的重要助益，為海峽兩岸建立跨越疆域的智慧性規範，也為臺灣經貿構築了前進世界的基礎工程。透過 ECFA 的簽訂，實現了以臺灣為主、對臺灣有利的政策承諾，政府說到做到。馬總統更表示，有人質疑簽署 ECFA 之後會不會變成一中市場？肯定不會，因為簽 ECFA 不會變成一中市場，一中市場至少要是關稅同盟，對內免除關稅，對外關稅一致，我們什麼

¹⁸ 馬英九總統在 2009 年 4 月 12 日出席《臺灣關係法 30 週年：回顧與前瞻》國際學術研討會時提到上述觀點，2010 年 4 月 13 日下載，《總統府新聞稿》，<http://www.ecfa.org.tw/ShowTalking.aspx?id=83>。

¹⁹ 劉性仁，「ECFA(簽就會發)是臺灣永續發展的必走道路」。

²⁰ 劉性仁，「兩岸經濟合作架構協議拖下去，臺灣相當不利」(2010 年 2 月 13 日)，2010 年 2 月 13 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/2/7/1/101227150.html?coluid=137&kindid=4930&docid=101227150&mdate=0213003051>。

²¹ 「海基會呈送文本 賴幸媛：太神奇！」(2010 年 7 月 1 日)，2010 年 7 月 8 日下載，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/forum.home.news.cn/detail/76932803/1.html>。

時候跟大陸關稅一致呢？因此質疑者是非常不專業的說法；也有人說談判的地點不對、時間不對，這些都不是有意義的批判；有人認為，為何一次要談那麼多項目？只要選我們有利的跟他們談，不利的就不談，這更是完全外行的話，因為世界貿易組織（WTO）本來規定都要照 WTO 規範貿易，假如要另外簽一個協議，簽了之後一定要讓貿易更自由化，而且別的國家不能適用，換句話說有排他性。總統同時指出如果是在 WTO，只要任何國家簽了關稅減讓協議，都必須適用其他 156 個國家，如今兩岸簽 ECFA，別的國家不能分一杯羹，其他國家與大陸簽也是一樣，這也是為何 ECFA 還要送 WTO 報備的原因。²²

總之，政府各部會都針對 ECFA 簽訂後外界之各項質疑提出說明，從簽訂前到簽訂後，政府的立場及態度都是一致的，簽訂 ECFA 後的臺灣是利多於弊。

肆、簽訂 ECFA 對臺灣之優點分析

馬總統認為臺灣與大陸簽署 ECFA 後，除了促進國際化、完成制度化、避免邊緣化之外，更重要的是兩岸和平繁榮已經不是天邊的玫瑰，已可以手摸得到。例如在製造業方面，這次 539 項能減稅銷往大陸，可以看出很多是臺灣具有競爭力的中小企業，將來在大陸內需市場可以扮演重要角色。而服務業方面最重要的是銀行，原先規訂 3 年內有 2 年獲利就能經營人民幣業務，現在縮短到只要 1 年獲利，就可對臺商經營人民幣業務，所以 2011 年 1 月 1 日 ECFA 生效實施，2012 年 1 月 1 日只要該銀行獲利，就可對臺商經營人民幣業務，這對金融界非常重要，簡單說，ECFA 能讓臺灣與其他主要貿易競爭對手，處於立足點平等的地位上來競爭。不過總統也表示，ECFA 也許是維他命，但不是萬靈丹，它不能解決臺灣所有的問題，臺灣還是要強調創新，打造非常有利企業投資發展的環境。²³

²² 倪嘉祥，「馬重批民進黨：無的放矢，非常不專業」（2010 年 6 月 30 日），2010 年 6 月 30 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/8/6/101368600.html?coluid=93&kindid=2910&docid=101368600&mdate=0630181626>。

²³ 倪嘉祥，「馬英九：兩岸和平繁榮，已非天邊玫瑰」（2010 年 6 月 29 日），2010 年 6 月 29 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/7/2/101367230.html?coluid=93&kindid=2910&docid=101367230&mdate=0629115441>。

海基會董事長江丙坤亦指出，ECFA 的簽署，是兩岸互利雙贏的成果，在 ECFA 的安排之下，將為兩岸經貿活動建構一個有序的環境，讓兩岸利用各自的優勢，提升經濟實力，布局全球市場。因此，這項協議的簽署不但是兩岸經貿關係重要的里程碑，也是兩岸各自面向區域經濟整合及全球經濟發展趨勢下，極為關鍵的一大步。²⁴

臺灣與大陸簽訂 ECFA 究竟會帶來何種正面效益，在 ECFA 簽訂前根據經濟部委託中華經濟研究院進行「兩岸經濟合作架構協議之影響評估」，已於 2009 年 7 月底對外公布。根據該評估結果，臺灣經濟成長率將提高 1.65%至 1.72%，總出口量將上升 4.87%至 4.99%，總進口量將上升 6.95%至 7.07%，而社會福利增加 77.1 億美元至 77.7 億美元，臺灣目前約 1,010 萬的總就業人數將可望淨增加 25.7 萬人至 26.3 萬人，種種數據都說明 ECFA 確實對臺灣帶來許多好處；²⁵另外，由於臺灣目前已經開放與中國大陸的海運及空運大三通，有效降低兩岸的運輸成本，故未來也可藉由洽簽 ECFA 的契機，使臺灣取得領先競爭對手國進入中國大陸市場之優勢、成為外商進入中國大陸市場之優先合作夥伴及門戶、有助於產業根留臺灣、更有助於中國大陸臺商增加對臺採購及產業競爭力、加速臺灣發展成為產業運籌中心等其他效益。

該份報告點出 ECFA 簽署後對臺灣的利益包括：一、取得領先競爭對手國進入中國大陸市場之優勢；二、吸引外人來臺投資，有利臺灣經濟結構轉型；三、成為外商進入中國大陸市場之優先合作夥伴及橋樑；四、有助於中國大陸臺商增加對臺採購量；五、加速臺灣發展成為產業營運中心；六、有利國內中小企業提升出口產值；七、整體產業競爭力提升。²⁶

ECFA 的簽訂，首先在於以此開啟與其他國家簽訂 FTA 的希望之窗，也就是說，透過 ECFA 的簽訂，將使全球化的障礙消除，故絕非簡化所謂之「一中市場」或喪失主權；其次，ECFA 簽訂之後，雖然不免會有部分產業西進，但由於關稅優惠措施，非但可使臺灣業者在大陸市場具有很大的優勢，同時臺灣

²⁴ 李仲維，「江丙坤：兩岸合作才能互利雙贏」（2010 年 6 月 29 日），2010 年 6 月 29 日下載，〈中國評論新聞網〉，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/7/1/101367180.html?coluid=1&kindid=0&docid=101367180&mdate=0629115735>。

²⁵ 中華經濟研究院 ECFA 研究團隊，「兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告」（2009 年 7 月 29 日），2010 年 7 月 8 日下載，〈經濟部〉，<http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/05.pdf>。

²⁶ 中華經濟研究院 ECFA 研究團隊，「兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告」（2009 年 7 月 29 日）。

出口到大陸就更加方便，連帶使臺灣經濟獲利；其三大家所擔心所謂企業出走潮，在失去工作機會及吸引就業機會之一來一往情況下，也並未如民進黨所言會造成嚴重的失業問題。

總的來說，簽訂 ECFA 後，對好處大致有：一、有助於臺灣經濟成長。二、將可使臺灣解除被邊緣化的危機。三、簽訂 ECFA 開放政策並不等於傾中，這只不過是彌補過去陳前總統 8 年之不足與完成未竟之事。四、倘若不簽 ECFA，臺灣的產業都有出走的可能性，簽訂 ECFA 臺灣的產業或許還有留在臺灣的空間。五、ECFA 簽訂，可以與大陸商談，是否就此可以開啟臺灣與其他國家簽訂 FTA 的可能性。²⁷

伍、簽訂 ECFA 對臺灣的挑戰

簽訂 ECFA 後，令反對者提出擔心之理由，認為政府將無可避免會面臨到這些難題及挑戰，包括洽簽 ECFA 不是只對臺灣帶來好處，也將使臺灣對大陸降稅的產品，帶來負面衝擊。然而針對反對者所提出之負面衝擊部分，政府亦編列 950 億元預算來協助因應。另外，像是臺灣的電機電子產品業、其他運輸工具業、木材製品業將因簽署 ECFA 而產生負面衝擊，依序為負 7.24%、負 3.6%、負 4.0%，對於臺灣的電機電子產品業，衝擊不可謂之不大；面對這樣的情況，臺灣未來可能受衝擊之產業，政府除將運用協商策略，爭取對臺灣有利之條件外，針對臺灣部分屬內需型、競爭力較弱、易受貿易自由化影響之產業，如家電、鞋類、成衣、陶瓷面磚、石材等，並給予適當輔導，協調轉型升級，以提升競爭力。

有反對者亦擔心，協議簽署後，臺灣的勞工會失去工作；面對如此的疑慮，馬總統在簽訂前已經承諾「不開放大陸勞工來臺」，根據簽訂後文本規定亦是如此。至於簽署 ECFA 後，享受出口免關稅的產業因競爭力提升不需外移至中國大陸，企業投資設廠會留臺灣，反而創造更多就業機會。另外，ECFA 有助臺灣整體經營環境的改善，促進產業升級，繼續在國際市場保有競爭力，

²⁷ 劉性仁，「ECFA 陷朝野政爭內容被忽視」（2009 年 12 月 16 日），2009 年 12 月 16 日下載，《中國評論新聞網》，http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/6/8/1/101168153_2.html?coluid=137&kindid=4930&docid=101168153&mdate=1216002501。

勞工不但不會沒有工作，就業機會還會增加。此外，工資水準也會跟著經濟成長還會持續提高。因此，針對 ECFA 對臺灣產業可能造成的負面影響，政府事實上在簽訂前都有所掌握情況，也將採取保護或協助弱勢族群及弱勢產業的措施，包括政府不增加大陸農產品進口、不會開放大陸勞工來臺工作，以及審慎處理是否進一步開放工業產品。

然而，針對 ECFA 簽訂，民進黨仍提出不少政治質疑，例如民進黨發言人林右昌表示，現在兩岸協議沒有法源根據，「立院黨團」將會提出「兩岸協議處理條例草案」，就兩岸協議如何處理，先有法律依據，才有辦法接下來的審查。同時，成立 ECFA 調閱委員會，針對協議簽署過程不透明也不完整、官方評估報告與配套措施進行審閱 ECFA。立委陳亭妃則要求，朝野處理 ECFA 之前，應先訂定兩岸協議處理條例，把方向確立後，再來審議 ECFA；且 ECFA 當中也組成兩岸經濟合作委員會，立法院也應該成立兩岸監督小組監督該委員會。²⁸

民進黨主席蔡英文更指稱，面對 ECFA 會帶來的各種問題包括：一、民進黨要求政府正視弱勢產業與族群遭遇的問題，民進黨也會強化照顧這些族群利益的政策與作為。二、ECFA 決策過程是如此粗暴，民進黨一定會在國會進行嚴格的監督與檢視。三、簽訂 ECFA 體現了臺灣在政治層面嚴重的「港澳化」。對於中國在簽訂 ECFA 日期、地點所做的刻意安排，政府竟然毫無警覺、任憑擺布。對照中國的精心設計，凸顯馬政府的遲鈍與軟弱，讓人憂心臺灣的國安與兩岸工作團隊已經嚴重弱化。四、簽訂 ECFA 除在政治上「港澳化」，經濟層面亦是如此。臺灣與中國簽訂 ECFA 後，社會經濟勢必發生結構性的改變。這些改變包括貧富差距擴大、經濟被鎖進中國的產業鏈，以及中國透過經貿力量更全面地介入臺灣的政治與媒體等。²⁹

總之，ECFA 簽訂後，反對者認為會對臺灣帶來壞處，其主要的理由計有：一、成為中國大陸的一省或一區，出賣臺灣的主權；二、兩岸間缺乏互

²⁸ 鄒麗泳、黃筱筠，「ECFA 簽定民進黨口水戰再起」（2010 年 7 月 1 日），2010 年 7 月 2 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/9/3/101369300.html?coluid=142&kindid=0&docid=101369300&mdate=0701153610>。

²⁹ 鄒麗泳，「蔡英文：臺灣要面對 ECFA 帶來的各種問題」（2010 年 6 月 30 日），2010 年 6 月 30 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/6/8/5/101368588.html?coluid=142&kindid=0&docid=101368588&mdate=0630181222>。

信，大陸的飛彈對準臺灣，兩岸人民又豈有互信的基礎；三、將會使臺灣內部失業的人口增加，農業難以生存；四、會使臺灣太過依賴中國大陸。這些理由有的有道理，有的則是缺乏證據來論證，無論如何，政府都必須妥適面對，接受新的挑戰，以謀求人民最大福祉。

陸、臺灣對簽訂 ECFA 後的因應之道

臺灣對於簽訂 ECFA 後的各項挑戰，並不是沒有因應之道，例如就行政院相關各部會，就在簽訂前提出許多具體的方案，例如經濟部，相關因應措施包括根據產業與勞工所受之各種可能影響，依對象不同而分別採行不同的調整支援策略：對於內需型、競爭力較弱、易受貿易自由化影響之產業，主動予以振興輔導；對於進口已經增加，但尚未受損之衝擊產業，主動協助體質調整；對於已經受損之產業、企業、勞工，提供損害救濟，同時協助臺灣中小企業突破現有經營模式，以厚植競爭實力。³⁰勞委會部分，相關因應措施包括對於可能受到影響產業的勞工，已規劃「因應貿易自由化勞工就業發展與協助方案」將投入 365 億元，協助勞工就業安定及提供轉業再就業相關協助措施。³¹

總的來說，ECFA 簽署後，政府已擬妥完整的因應措施，包括：³²

- 一、同時積極推動與主要貿易夥伴洽簽 FTA：政府在洽簽 ECFA 同時，亦同步積極推動與美、日、星、東協、歐盟等主要貿易伙伴洽簽 FTA，採雙管齊下，同時並進方式進行，避免我在區域經濟整合體系中被邊緣化，同時改善我國總體經營環境，有利臺商進行全球布局，反而可避免加深對中國大陸之依賴。
- 二、協商時爭取有利之條件：對於內需型、國內較為弱勢等容易受到中國大陸進口產品衝擊之產業，在與中國大陸協商時，爭取該等產業不列入早期收穫清單，並爭取保留、不開放、較長期程開放或調適期等開放之配套措

³⁰ 「ECFA 簽署後對傳統產業及中小企業之輔導措施」（2010 年 7 月 8 日），2010 年 7 月 8 日下載，《經濟部》，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=1069>。

³¹ 「因應貿易自由化與兩岸簽署 ECFA，勞委會研訂就業發展協助方案，輔導受衝擊產業之勞工就業」（2010 年 4 月 21 日），2010 年 7 月 8 日下載，《行政院勞工委員會》，http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4bce923e:4258&theme=。

³² 「兩岸經濟合作架構協議介紹」（2009 年 12 月 18 日）。

施，為產業爭取調適空間並減緩衝擊。

- 三、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。
- 四、訂定終止條款，如發現中國大陸無善意遵守協議，可通知對方終止協議。
- 五、運用相關產業輔導措施：運用目前產業相關輔導措施，促進產業升級與轉型，以及提升產業技術水準，包括：1.產品開發補助計畫：如主導性新產品開發輔導辦法、協助傳統產業技術開發計畫辦法；2.服務業研發輔導：如協助服務業研究發展輔導計畫；3.技術及創新營運模式研發補助：如小型企業創新研發計畫、業界開發產業技術計畫、創新科技應用與服務計畫等；4.貸款及資金協助輔導：如促進產業研究發展貸款計畫、促進中小企業智慧財產資金融通等。
- 六、推動「因應貿易自由化產業輔導計畫」：經濟部目前已啟動「因應貿易自由化加強產業輔導計畫」，依個別產業特性及遭遇問題，輔導內容如下：1.風險管理及行政支援協助措施：簽署貿易協定時優先爭取延長降稅時程、協助運用貿易救濟、提供資金融資協助等；2.相關產業輔導措施：進行輔導型產業現況調查、建立國產品共同標章、協助拓展內外銷、提供產業技術與管理升級輔導；3.相關產業個案輔導措施：運用研究機構技術能量，提供輔導型產業個別企業升級轉型所需之即時、短期程技術輔導，加快企業升級轉型速度。

綜上可知，政府對於 ECFA 簽署後，並非完全沒有對策及方案，也不像反對者所言，簽了後立刻被中共統戰，在政府的認知中，ECFA 的簽訂當然是有利有弊，但整體綜合考量下，仍選擇對於臺灣是利大於弊之選擇。

柒、結 論

客觀的說，任何國家與他國或地區簽訂協議都會是利有弊，ECFA 當然也不例外。倘若借用 SWOT 分析的角度來分析臺灣簽訂 ECFA 後的優勢（Strengths）、劣勢（Weaknesses）、機會（Opportunities）和威脅（Threats），其情況可分析如表 2。

表 2 臺灣與大陸簽訂 ECFA 的 SWOT 分析

優勢（Strengths）： 1.有助於臺灣經濟成長；2.將可使臺灣解除被邊緣化的危機；3.避免臺灣的產業都有出走的可能性；4.有機會開啟臺灣與其他國家簽訂 FTA 的可能性。	劣勢（Weaknesses）： 1.擔心臺灣的主權不保；2.擔心臺灣經濟過度傾中；3.擔心臺灣內部失業的人口增加，農業難以生存。
機會（Opportunities）： 避免臺灣經濟被邊緣化，加強臺灣整體的競爭優勢。	威脅（Threats）： 早收清單項目及對於臺灣傳統產業的衝擊。

資料來源：作者自製

透過上述 SWOT 分析，我們可以觀察臺灣簽訂 ECFA 後的優勢和劣勢在哪裡，並且會仔細評估出臺灣未來發展的機會和威脅所在，總體來看仍是優勢大於劣勢，機會多於威脅，此分析具有一定的參考意義與價值，更希望藉此能透過理性看待 ECFA 議題，政府更能藉此消除 ECFA 簽訂後的劣勢與威脅，發揮 ECFA 簽訂後的優勢與機會。

在 ECFA 簽訂前，在 2010 年「雙英辯論」，二人是各說各話，各自論述自我觀點，堅定其支持或反對的立場，朝野之間仍是缺乏共識，也不可能產生共識。³³這樣的結果，信者恆信，不信者恆不信，贊成者支持簽訂 ECFA，反對者仍反對簽訂 ECFA。民進黨一直在 ECFA 所造成的失業問題、國安與主權問題、臺灣過度依賴大陸等問題上打轉，不斷提出大陸讓利說的質疑；針對這些問題，政府、各部會官員、學者專家及一般民眾，都提出各種不同的解決方案與配套措施，但仍是無法取信於民進黨及反對人士，主要的原因就是信任度出了大問題，民進黨既不相信政府，也不相信大陸的讓利。

ECFA 既然已簽訂，正是兩岸經貿關係朝向制度化發展及朝向國際化之好契機；透過開放或調降關稅，來創造兩岸產業優勢互補互利雙贏。然而，在貿易開放過程中，臺灣內部仍有部分屬內需型、競爭力較弱之產業，仍可能產生

³³ 劉性仁，「雙英辯應好評，民進黨不應只有恐懼」（2010 年 4 月 26 日），2010 年 4 月 26 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/0/1/4/101301403.html?coluid=137&kindid=4930&docid=101301403&mdate=0426001725>。

負面影響。故政府在協商期間會爭取較長的開放調適期及較小的降稅幅度，儘量兼顧內需敏感型產業承受衝擊的能力以及產業轉型所需要的調整期間。相關配套措施如行政院在進入正式協商之前，即已經研擬完成「因應貿易自由化產業調整支援方案」，以 2010 至 2019 年為期，總經費為 950 億元，應用於對未來可能受影響產業及勞工，提供各種支援措施。

在貿易自由化的趨勢下，中國大陸產品對於世界各地都有一定程度之影響，我們應正面看待，政府針對這些受影響之部分，應落實前已規劃完成的相關協助措施及編列預算推動輔導產業轉型、勞工再就業等措施，期將影響降至最低，保障勞工之權益。

因此，ECFA 的簽訂可讓兩岸人民在從事經貿活動時，有明確的遊戲規則可以依循，促進兩岸的經貿關係制度化，改善兩岸關係，促進兩岸關係和平發展，推進兩岸善意和平。但 ECFA 也絕非是靈丹妙藥，不能包治百病，也不應不切實際的有過高期待。而馬政府在全力推動 ECFA 時，行政部門亦需與立法院有最佳溝通的方案，並取得民眾的信任。

陸委會在 ECFA 簽訂後表示，ECFA 本文第 16 條第 1 款為：「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。」條文有關終止的條件，係協商先行，但若協商不成，可於發出終止之日起第 180 日片面終止，不需對方同意，此與國際上相關協議「終止條款」規定的精神一致，對於我方的安全閥亦有配套方式。

ECFA 簽訂後，將使兩岸經貿關係從此進入新紀元，至於反對人士關心的早收清單，亦確定貨品貿易就是大陸開放我 539 項產品降稅，我開放給大陸 267 項產品，服務業貿易就是我開放大陸 9 項服務業的市場，對岸准許我 11 項服務業進入大陸。但變數是在立法院，故雙方並無法訂定明確的生效日期，至於立法院的審查結果，就有賴於朝野雙方的智慧，來追求人民最大利益了。

總之，要救臺灣經濟當然不能全靠 ECFA，但絕不能沒有 ECFA；對於 ECFA 議題來說，贊成與反對者其實都是為了臺灣，但找尋臺灣未來的出路與活路，才是當務之急的工作，如何避免臺灣在經濟上被邊緣化，避免臺灣經濟受重創，找尋對臺灣人民最有利的事，就是政府簽訂 ECFA 的本意，未來在後續作為上，也應本此意旨，落實貫徹。

另外，對大陸來說，也應該思考為何臺灣有像民進黨這一些民眾對於大陸始終充滿不信任及敵意，大陸的讓利，為何這些民眾都不相信？因此大陸當局恐怕必須充分正視與體會這些人的心態，如何化解民進黨打從心底的敵意，如何使臺灣民眾感到更多真心善意，對於善意能夠真正接受到，恐怕也是大陸必須正視思考的問題。期盼兩岸間的交流都能使對方感到真正的善意，共同創造互利雙贏的兩岸局面。

沖繩普天間美軍基地問題 與日美同盟

The Futenma Base Issue and Japan-U.S. Alliance

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

國家安全會議助理研究員*

壹、前 言

去（2009）年 8 月 30 日舉行的日本國會眾議院選舉結果，當時在野的民主黨獲得遠超過組閣所須過半數（241 席）之 308 席，實現戰後日本政府第二次政黨輪替，¹由民主黨、社民黨、國民新黨聯合組成的鳩山由紀夫內閣於焉誕生。不過，鳩山內閣雖然在超過 7 成日本國民的期待下啟航，卻難逃短命內閣之厄運，於今（2010）年 6 月 2 日閃電請辭，成為日本平成元年（1989 年）以降，第 16 位下臺的內閣首相。換言之，自冷戰結束以降，日本首相在位期間平均只有 15 個月，其中任期超過三年者，只有小泉純一郎一人（2001 年 4 月—2006 年 9 月，共 5 年 5 個月）。

鳩山由紀夫在 6 月 2 日記者會上表明之辭職原因，雖說是美軍普天間直昇機基地遷移，以及政治獻金醜聞兩項問題；但實際上，導火線是前項問題。由於鳩山處理普天間問題之手法過於拙劣，導致內閣支持率如坐溜滑梯似地從去年 9 月 16 日組閣時的 75%，滑落到今年 5 月 29 日之 19%。²其次，由於鳩山

*本文係作者個人意見，不代表服務機關見解。

¹ 自民黨曾於 1993 年 8 月下野，但隨即於翌年 6 月，與社會黨組織聯合內閣（村山富市內閣）而再度執政。

² 「內閣支持 19%，首相「退陣を」59%…読売調査」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 5 月 31 日下載，《読

為實現在 5 月底前對普天間問題作出決定之承諾，將不配合內閣決策之消費者・少子化擔當大臣、社民黨主席福島瑞穗撤職，導致社民黨退出執政聯盟，讓民主黨與「日本勞働組合總連合會」之選舉合作關係面臨破局的危機。

內閣超低支持率與社民黨合作破局的雙重危機，讓民主黨在 7 月 11 日舉行的參議院改選選情雪上加霜，迫使選舉操盤手、幹事長小澤一郎出手，企圖拉鳩山下臺。而鳩山則以小澤涉嫌非法政治獻金醜聞有損民主黨廉潔形象為由，要求小澤一起下臺，以挽救民主黨選情。鳩山與小澤經過兩次談判後，雙方同意各自辭去首相與幹事長職務。其後，民主黨選出由副首相兼財務大臣菅直人接替黨主席與首相職務。

基於以上認知，本文特探討普天間基地問題之日美同盟關係，以及普天間基地之戰略價值，並且展望參議院選舉後之日本政局與日美同盟關係。

貳、普天間基地問題之緣起

1995 年 9 月初，發生駐沖繩美軍強暴國小女學童事件，引爆沖繩縣民反美軍基地情緒，若處置不當，恐有從根本上動搖日美安保體制之虞。10 月 21 日，約有 8 萬 5 千名沖繩民眾走上街頭，要求歸還美軍基地，以及修訂「日美地位協定」（主要是規範對美軍司法管轄權之第 17 條）。對於美軍基地問題，當時的日本首相村山富市於 11 月間，與來訪之美國副總統高爾（Al Gore）共同召開記者會，表明兩國政府將在日美兩國外交與國防部長聯席會議「日美安保協議委員會」（泛稱「2+2 會議」）之下設置「沖繩特別行動委員會」（SACO），針對沖繩美軍基地之統整縮編進行檢討，以安撫憤怒的沖繩民眾。³

1996 年 2 月 23 日，新任日本首相橋本龍太郎赴美訪問，與時任美國總統柯林頓（Bill Clinton）舉行非正式高峰會談，以普天間基地影響到周邊居民安全為由，希望美方體察基地周邊居民心聲，將基地遷移他處，並將土地使用權歸還日方。⁴根據當時擔任美國國防部主管亞太安全事務的助理部長坎貝爾

壳新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/20080116-907457/news/20100530-OYT1T00711.htm?from=nlwla>。

³ 船橋洋一，*同盟漂流*（東京：岩波書店，1997 年），頁 327-343。

⁴ 有關橋本決定提出歸還普天間基地，以及與美方交涉過程，參閱：船橋洋一，*同盟漂流*，第一章。

（Kurt Campbell，現任國務院助理國務卿）回憶稱：由於中共在 3 月初挑起臺海危機，讓柯林頓政府深感強固美日安保體制嚇阻力之必要性，遂在國防部長裴利（William J. Perry）主導下，於 3 月下旬作出歸還基地之決定。⁵但是，因為決定過於匆促，且是作為柯林頓訪日之伴手禮，雙方並未規劃歸還基地之配套措施。因此，當橋本與美國駐日大使孟代爾（Walter Mondale）於 4 月 12 日，舉行共同記者會宣布此一消息時，⁶是普天間問題之開始，而不是結束。

1996 年 12 月 2 日，日美「2+2 會議」決定，基於減輕沖繩居民基地負擔，以及維持駐日美軍嚇阻力之考量，美方將歸還普天間基地給日方，條件是日方必須在沖繩周邊海域，建設海上替代設施供普天間直升機部隊使用。在今後 5 至 7 年內，當替代設施建設完工可以使用後，美方則歸還普天間基地。⁷換言之，日本必須興建海上替代設施，是美國歸還普天間基地之前提條件。誠如當時反對歸還基地之人士所言，值此東亞地區還存在臺海兩岸與朝鮮半島南北兩韓對立的危險情勢之際，美國大張旗鼓地將普天間基地歸還給日本，將可能對亞洲地區釋放出錯誤的訊息。⁸因此，日美雙方必須明確地釋放出訊息，亦即：歸還普天間基地是駐日美軍基地整編之一環，而不是撤軍，以維持駐日美軍之嚇阻力。

不過，被選為興建海上替代設施之沖繩縣名護市，則興起反對基地運動。1997 年 12 月 21 日，名護市在市議會主導下舉行公民投票，反對派以 16,254 票略勝贊成派 14,269 票。24 日，市長比嘉鉄也在表明支持興建後辭職。由於橋本內閣以補助沖繩縣與名護市之產業振興為誘因，以致在翌年補選的名護市長，以及改選的沖繩縣知事，均由有條件支持興建基地派贏得選舉，使得海上替代基地興建計畫有所進展。⁹雖然如此，由於受到興建地點選定、施工方式、基地使用年限爭議、海洋生態影響評估等因素影響，問題始終懸而未決。

歷經數年交涉後，日美兩國政府終於在 2006 年 5 月 1 日達成共識，放棄

⁵ キャンベル国防次官補代理発言，「NHK スペシャル 普天間返還交渉～日米合意の陰で～」，2000 年 7 月 2 日，秋山昌廣，日米の戦略対話が始まった（東京：亜紀書房，2002 年），197-198 ページ。

⁶ 船橋洋一，同盟漂流，4 ページ。

⁷ 外務省，「SACO 最終報告（仮訳）」（平成 8 年 12 月 2 日），2010 年 7 月 1 日下載，《外務省》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>。

⁸ 船橋洋一，同盟漂流，78 ページ。

⁹ 外岡秀俊，「普天間移設をめぐる一三年間（後編）——岐路に立つ沖繩」，世界（東京），2010 年 3 月号，103-114 ページ。

原先在名護市邊野古沿海興建海上基地方案，改採在名護市邊野古崎美軍「史瓦普營區」(Camp Schwab) 沿岸，以突出海面（部分填海造地）、朝西南東北走向興建呈 V 字型的兩條長 1,800 公尺之直升機起降場。依據雙方共識，日方必須於 2014 年之前，建設完成替代設施，並且在完工啟用後，美方始歸還普天間基地。同時，美方同意將駐沖繩美軍陸戰隊第三遠征師 (III MEF)，包括師指揮部、後方群指揮部、第一航空團指揮部、第十二團指揮部等共 8,000 名官兵及其眷屬 9,000 名，移防至關島，其他陸戰隊主力戰鬥部隊則繼續駐防沖繩。經過環境影響評估後，替代設施預計於今年度開始動工興建。不過，由於民主黨於去年 9 月取得政權，導致延宕 13 年的計畫再度生變，並引發美日兩國間之緊張關係。¹⁰

參、普天間基地之戰略價值

今年 2 月 1 日，美國五角大廈公布「四年期國防計畫評估」(QDR)。該 QDR 基於臺海與朝鮮半島有事之想定 (scenario)，再度確認美軍陸戰隊所屬戰鬥部隊仍有持續駐防沖繩之必要性。普天間基地替代設施之所以難覓，在於美方對於陸戰隊整體機能之要求。由於陸戰隊是在緊急事態發生時，必須分秒必爭地緊急馳赴前線；因此，美國要求替代設施興建地點，必須在直昇機 20 分鐘航程可抵達範圍內 (200 海浬)，否則將讓駐沖繩陸戰隊失去作為快速反應之戰略嚇阻功能。

後冷戰時代，美國在東北亞地區，仍然視北韓為威脅，視中共為處於戰略分歧點的潛在性威脅，必須建構明確的嚇阻或避險 (hedging) 戰略，而日本本土以及沖繩，則是美國在亞太地區建構嚇阻或避險戰略之前進部署基地，主要包括擔任航空母艦（核動力喬治華盛頓號）打擊群母港之橫須賀海軍基地、擔任投射海軍陸戰隊兵力緊急應變據點之沖繩普天間基地，以及擔任空中火力支援的沖繩嘉手納空軍基地，連結成亞太地區的軍事嚇阻力量。由此一美軍嚇阻力量結構，不難看出普天間基地或其替代設施之重要性。

¹⁰ 外務省，「再編実施のための日米のロードマップ（仮訳）」（平成 18 年 5 月 1 日），2010 年 6 月 30 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html。

針對駐防沖繩的美軍陸戰隊第三遠征師指揮部等約八千名兵力，將移防至關島，僅留下以普天間為基地的第 31 遠征隊（31MEU），扮演著因應朝鮮半島、臺灣海峽、以及釣魚臺紛爭之角色。韓國官方智庫外交安保研究院尹德敏教授表示：「朝鮮半島有事之際，沖繩美軍陸戰隊是最先投入的戰力。如果普天間基地遷移至關島，將對韓國安全造成深刻的影響。（韓國）應該追問日本的想法」。同樣地，臺海一旦有事，如果美軍陸戰隊比共軍早一步進入臺灣，在共軍無意與美軍發生衝突之狀況下，臺海紛爭之升高即可避免。由於普天間與臺灣間之距離僅約有七百公里，直昇機部隊在 2-3 小時之內即可飛抵臺灣（部分機型需要空中加油）。因此，沖繩美軍陸戰隊對中共之嚇阻效果極為有效。¹¹

原先有意將普天間基地遷出沖繩、甚至國外之日本首相鳩山，在歷經 7 個月檢討後，最終仍決定把遷移地點留在沖繩縣境內。對此一轉變，鳩山解釋稱：「在去年眾議院選舉時，我不認為作為嚇阻力的（美軍）陸戰隊，必須駐防在沖繩。但是，在幾經學習之後，已經認清陸戰隊維持嚇阻力之事實」。¹²目前，美軍在普天間基地共部署 71 架飛機，其中包括 15 架固定機翼飛機（12 架 KC-130 空中加油機間運輸機、2 架 C-12S 與 1 架 T-39 作戰支援機），以及 24 架 CH-46E 中型海騎士運輸直升機、15 架 CH-53 大型超級種馬運輸直升機、10 架 AH-1J 輕型超級眼鏡蛇攻擊直升機，以及 7 架 UH-1N 指揮連絡直升機。¹³而根據美軍之作戰計畫，一旦日本有事，將從美國本土增派各型直昇機與空中加油機等 300 架部署在普天間基地。¹⁴

肆、日美同盟信賴關係出現危機

去年 7 月間，民主黨公布眾議院選舉之選舉公約（マニフェスト），表明

¹¹ 川上高司，「米軍再編と日米同盟----迷走する普天間基地問題----」，東亜（東京），No.515（2010 年 5 月号），22-30 ページ。

¹² 「【首相訪沖】首相『海兵隊が抑止力と思わなかった』」（2010 年 5 月 4 日），2010 年 5 月 6 日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/100504/plc1005041845021-n1.htm>。

¹³ 基地政策部基地涉外課，「普天間飛行場に配備されている兵器」，2010 年 5 月 4 日下載，《宜野湾市》，<http://www.city.ginowan.okinawa.jp/2556/2581/2582/2065.html>。

¹⁴ 半田滋，「日本有事の米作戦判明 『統合困難』一因か」（2009 年 11 月 19 日），2009 年 11 月 19 日下載，《東京新聞》，<http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2009111902000098.html>。

要建立「緊密對等的日美關係」，以及「強化亞洲外交以建構東亞共同體」。不過，由於語言的表達與認知的差異，乃至於鳩山內閣的某些作為，讓美國甚至日本國內出現質疑鳩山外交之本質，是要「離美返亞」。其中，在有關普天間基地遷移問題上，鳩山舉棋不定的態度，以及反反覆覆的說法，已經傷害到日美兩國的信賴關係，並因此而導致美方兩次拒絕安排歐巴馬與鳩山之正式會談。

由於去年眾議院選舉前之選情顯示，民主黨取得政權希望濃厚，為保留執政後之政策選擇空間，民主黨刪除過去在選舉公約上，明確要求普天間基地移往沖繩縣外之承諾，僅語意模糊地表示，將重新檢討移轉計畫。不過，鳩山由紀夫卻在選舉期間，在電視政論節目上表示：普天間基地替代移轉地點，基本上是沖繩縣境以外為目標，如果可能的話，希望遷移至海外。此一發言，讓選舉公約之模糊策略失效。

不過，在取得政權後，鳩山的態度卻搖擺不定。去年 10 月 7 日，鳩山在回答有關民主黨是否會因為普天間問題而變更選舉公約時，回應稱：「公約有可能受到時間因素影響而改變」，形同暗示不無可能依照現行方案實施。不過，鳩山在翌日卻否認其談話有此意涵。¹⁵11 月 13 日，美國總統歐巴馬訪問日本，與鳩山舉行會談。當歐巴馬要求日方早日履行 2006 年雙方共識時，鳩山回應稱：「請相信我」(Please trust me)。歐巴馬認為，鳩山此言即意味著承諾將履行共識，遂回應稱：「我完全信任你」(I absolutely trust you)，並且在會後的記者會上稱：「雙方將根據過去的共識進行協議，我們的目標是一致的」。但是，鳩山卻在翌日否認曾對歐巴馬有所承諾。對此，美國國務院主管亞太事務助理國務卿坎貝爾表示：鳩山曾對歐巴馬做出承諾，希望歐巴馬相信他，而美方是以嚴肅的態度看待領導人間的承諾。¹⁶

《讀賣新聞》引述鳩山周邊人士的話指出：「鳩山認知到最終只有邊野古方案可行，但為了將對聯合政府所產生的衝擊降到最低，不得不將決定往後推

¹⁵ 「問題こじらせた首相…検証普天間<1>」(2009 年 12 月 16 日)，2009 年 12 月 16 日下載，《読売新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20091216-OYT1T00537.htm>。

¹⁶ 「首相の「悪い癖」…検証普天間<2>」(2009 年 12 月 16 日)，2009 年 12 月 16 日下載，《読売新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20091216-OYT1T00543.htm>；有元隆志，「普天間移設「日米合意を前提とせず」 首相の発言が波紋」(2009 年 11 月 16 日)，2009 年 11 月 16 日下載，《産経新聞》，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/324820/>。

遲」、「只有將所有可能選項重新檢討一遍後，才能讓沖繩縣民理解到，除了變更選舉公約之外，已別無他途」。該報引述熟悉鳩山人士的話指出：鳩山以前就主張「沒有駐軍的美日安保」，現在，「鳩山的本意就是希望將普天間遷移到關島」，但因為鳩山「有說一些讓談話對象喜歡聽的話之習慣」，才會經常出現與其本意相反的話。¹⁷

對於日本民主黨新政府重新檢討普天間遷移方案之作法，美國歐巴馬政府維持原方案之態度堅決。去年 10 月 22 日，美國參謀首長聯席會議主席穆倫（Mike Mullen）在東京美國大使館記者會表示：如果現行方案無法實施，從軍事的角度來看，日本以及亞太區域的安全，將難以受到充分的保障。穆倫強調：現行方案是雙方花費近 15 年檢討的結果，如果現行方案流產，駐沖繩美軍陸戰隊移轉關島案，也將不會實施。¹⁸其次，美國在 2010 年版的 QDR 表明，中共強化彈道飛彈以及新型攻擊潛艇之「反介入」（Anti-access）部署，將構成美軍之威脅，並降低美軍在亞太地區前進部署之嚇阻力。QDR 強調，為維護日本安全以及亞太區域和平與穩定，2006 年達成的有關駐日美軍重整路線圖必須付諸實施。¹⁹

當日美雙方因為普天間問題而出現信賴危機之際，民主黨幹事長小澤一郎卻在去年 12 月 10 日，率領包括 143 名黨籍國會議員在內之龐大代表團赴北京訪問，²⁰形同是向美國展現民主黨政權之日中友好關係。不僅如此，小澤心腹、國會對策委員長山岡賢次於 14 日在上海，出席該黨與上海國際問題研究所共同舉辦的研討會致詞時，提出應強化日中關係，以利發展「日美中等邊三角形關係」之論調。山岡強調，小澤於 10 日與中共國家主席胡錦濤晤面時，雙方都認為日美中三國應該是等邊三角形關係。²¹無庸置疑，此論勢必加深美

¹⁷ 「首相の「悪い癖」…検証普天間＜2＞」（2009 年 12 月 16 日），2009 年 12 月 16 日下載，《読売新聞》，<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20091216-OYT1T00543.htm>。

¹⁸ 有元隆志，「『のろい日本』 いら立つ米」（2009 年 10 月 24 日），2009 年 10 月 24 日下載，《産経新聞》，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/324820/>。

¹⁹ 「米軍再編合意の履行明記＝普天間移設へ圧力－米国防計画見直し」（2010 年 2 月 2 日），2010 年 2 月 2 日下載，《時事通信》，<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20100202-00000036-jij-int>。

²⁰ 原川貴郎等人，「日米同盟より中国重視」（2009 年 12 月 10 日），2009 年 12 月 10 日下載，《産経新聞》，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/334162/>。

²¹ 原川貴郎，「民主党山岡氏『日米中は正三角形であるべき』東アジア共同体構想語る」（2009 年 12 月 14 日），2009 年 12 月 14 日下載，《産経新聞》，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/world/china/335480/>。

國對鳩山政權之不信任。

伍、日美輿論界之反應

對於美日同盟因為普天間問題而出現危機狀況，日本全國性大報都不同程度地表達憂慮。立場親美的《產經新聞》、《讀賣新聞》，連番刊登美日學者專家之專訪或論述指出，值此北韓開發核武以及中共崛起所衍生威脅之際，鳩山內閣不應受到左派小黨綁架，並且將牽涉到國家安全之重大決策委由沖繩地方民意做決定，要求尊重現行的美日共識。此外，立場較中立的《日本經濟新聞》，以及向來不親美的《朝日新聞》，也呼籲鳩山內閣不要損害美日同盟關係。《朝日新聞》甚至指出：「日美同盟的基礎在於雙方的共同利益與相互信賴，因為普天間問題而損害同盟關係，對雙方來說，都是不幸的」。²²

另一方面，美國知名智庫「傳統基金會」於去年 12 月 16 日發表報告，批評鳩山政權完全沒有從戰略層面思考普天間問題，而只有國內政治考量，要求鳩山政權要負起區域與全球的安保責任。²³翌日，「美國企業研究所」（AEI）日本部主任歐斯林（Michael Auslin）撰文警告稱，如果鳩山內閣將普天間問題，拖延到 7 月參議院選舉以後，歐巴馬政府將有放棄與日本政府對話、擱置美日關係之虞，其結果將更形增強中共在美國對亞洲外交政策上所扮演角色之分量。如果再加上鳩山內閣無視於美國之存在，強化與中共等亞洲國家之互動，美國勢必無法對於違反其國家利益之狀況等閒視之，其中蘊藏著美日特別關係出現質變之可能性。²⁴緊接著，布魯金斯研究所研究員歐漢龍（Michael O'Hanlon）亦撰文指出，面對北韓核武開發、中共軍事擴張，以及回教激進派之威脅，美日兩國不應該拘泥於普天間基地之小問題而爭吵不休。²⁵

²² 楊明娟，「普天間基地遷建受阻 美日同盟關係面臨考驗」（2009 年 10 月 23 日），2009 年 10 月 23 日下載，《中央社》，http://news.rti.org.tw/index_MailFW.aspx?nid=220585。

²³ 古森義久，「このままなら日米同盟は危機 米ヘリテージ財団が報告書で批判」（2009 年 12 月 17 日），2009 年 12 月 17 日下載，《產經新聞》，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/print/world/america/336896/>。

²⁴ マイケル・オースリン，「【日本版特別寄稿】オバマ政権の新たな対日戦略」（2009 年 12 月 17 日），2009 年 12 月 17 日下載，《ウォール・ストリート・ジャーナル日本版》，http://jp.wsj.com/layout/set/print/Opinions/node_13336。

²⁵ Mike Mochizuki & Michael O'Hanlon, "Okinawa air base in focus," December 18, 2009, December 20, 2009

其次，《華盛頓郵報》於今年 1 月 5 日刊載評論指出：美國應該避免讓外交上的焦躁不安，升高為與美國在亞洲最重要盟邦間之重大危機，並建議歐巴馬政府應該保持柔軟身段，避免激烈的批評言詞，並且給予鳩山彈性空間。²⁶兩天後，哈佛大學教授奈伊（Joseph S. Nye Jr.）亦投書《紐約時報》指出，普天間議題處理不當，可能導致美日同盟關係出現嚴重裂痕。奈伊認為，在鳩山面臨著外有同盟國美國、內有執政聯盟社民黨之壓力下，美國需要有更大的耐心，以及以較高層次的戰略眼光來對待日本，不應該因小失大，亦即不要讓第二順位的議題威脅到美國在東亞的長期戰略。奈伊警告稱，如果美國在此問題上對日本施壓，只會引起日本民眾之反美情緒，屆時美國將付出慘痛代價。²⁷

由於受到美國與國內支持日美同盟勢力之壓力，以及尋找替代遷移地點四處碰壁的結果，終於讓鳩山回到原點。5 月 4 日，鳩山親訪沖繩，為其無法實踐競選諾言，向沖繩縣民表達歉意。5 月 28 日，日美「2+2 會議」發表共同文書，針對普天間基地遷移計畫表明：「兩國政府確認，將在位於『史瓦普營區』邊野古崎地區及其鄰接水域附近，設置長 1,800 公尺跑道之替代設施」，為了儘快歸還普天間基地，雙方決定最遲在今年 8 月底前，完成替代設施興建位置、施工方式之檢討工作。²⁸

陸、展望今後日本政局與日美同盟走向

菅直人接任民主黨主席、首相後，在人事任命上，已顯示出要擺脫小澤一郎支配之色彩，此舉勢必會令小澤不悅。例如，內閣官房長官仙谷由人，以及黨幹事長枝野幸男，一向都與小澤保持距離，不為其所喜之人物。此外，菅直人還恢復被小澤廢除之黨政務調查會，並任命曾經在去年 3 月，要求當時擔任民主黨主席的小澤，必須為其政治資金問題負責辭職之小宮山洋子，擔任掌管

access, *The Washington Post*, <http://www.washingtontimes.com/news/2009/dec/18/okinawa-air-base-in-focus/?page=1>.

²⁶ Editorials, “Has the Obama administration been too tough on Japan?” January 5, 2010, January 10, 2010 access, *The Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/04/AR2010010403142.html>.

²⁷ Joseph S. Nye Jr., “An Alliance Larger Than One Issue,” January 6, 2010, January 10, 2010 access, *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2010/01/07/opinion/07nye.html>.

²⁸ 外務省，「共同発表 日米安全保障協議委員会」（2010 年 5 月 28 日），2010 年 6 月 30 日下載，《外務省》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/joint_1005.html。

民主黨財政大權之財務委員長。²⁹

由於菅直人是接替小澤與鳩山兩人未任滿之黨主席任期，在今年 9 月即必須再度改選。目前小澤派議員超過 150 名，再加上合作關係良好之黨內舊社會黨勢力，人數將近 200 名，是黨內最大勢力。此外，本次參議院候選人，大都是小澤在擔任幹事長時所提名的人選，該等候選人當選越多，小澤勢力將會更為壯大。屆時，問題在於小澤是否會無視於選民觀感，自行出馬或支持其屬意人選挑戰贏得參議院選舉之黨主席。

根據《產經新聞》於菅直人內閣成立後實施的即時民調顯示，菅內閣的支持率為 57.3%，雖然不及鳩山內閣成立時 75%，但是與 5 月間相比，已經呈現出 V 字形回復的狀態。而其他民調亦顯示，民主黨與菅內閣的支持率已經從鳩山內閣末期大幅翻升。不過，由於受到菅直人表明考慮調升消費稅之影響，組閣未滿月，菅內閣之支持率即下降為 46.2%，不支持率上升為 38.6%。³⁰

本次參議院改選 121 席（比例 48 席、選舉區 73 席），民主黨改選席次為 54 席。如果民主黨能夠獲得 60 席，加上非改選 62 席，即可掌握參議院過半數席次（121）。不過，由前述民調數據觀察，很難想像會出現此一情勢，甚至可能低於 54 席。若是如此，民主黨要掌握過半席次，還必須拉攏其他小黨或者是部分自民黨議員加入，屆時其政策必須要有所修正。因此，除非菅直人能夠打贏 7 月 11 日的參議院選戰，或者是與其他在野黨結盟，以維持參議院過半數席次，否則將面臨小澤派之嚴厲挑戰，並且可能成為過眼雲煙之選舉看守內閣。

另一方面，從「威脅平衡」（balance of threat）觀點而言，民主黨執政下之日美關係，在面對北韓開發核武，以及中共持續擴大軍備所衍生的潛在性或現實性威脅之際，日美雙方彼此都需要對方，並且強化同盟合作架構，以防範中共走向侵略，才符合雙方共同的國家利益。誠如前述奈伊投書標題「An Alliance Larger Than One Issue」（一個同盟大於一個議題），當日美同盟關係因為普天間議題而蒙上陰影時，雙方均有意尋求解套。

²⁹ 田原総一朗，「ダブル辞任で政治は混迷，『普天間凍結』」（2010 年 6 月 3 日），2010 年 6 月 30 日下載，〈nikkeiBPnet〉，<http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20100603/229591/>。

³⁰ 「内閣支持率など（7 月 1 日調査）消費税 49%反対」（2010 年 7 月 5 日），2010 年 7 月 5 日下載，〈産経新聞〉，<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/100705/stt100705110003-c.htm>。

1 月 13 日，日美外長會議在夏威夷召開。在會談後的共同記者會上，日本外務大臣岡田克與美國國務卿希拉蕊（Hillary R. Clinton）雙方均強調，日美同盟是亞太區域和平與穩定所不可或缺之機制。希拉蕊強調：「普天間問題雖然重要，但美日關係發展不能因為一個問題就受到阻礙。美日同盟是美國參與亞洲事務之基礎，安全領域面不可或缺的支柱」，³¹顯示美方求同存異之立場。其次，岡田在會後接受路透社訪問時，否認日本政府不惜以犧牲日美同盟關係為代價來討好中共，並稱：「中國，尤其是中國經濟，對日美兩國來說都很重要，但中國採用不同的政治制度，因此，從根本上講，它不可能成為日本的盟國」。³²19 日，日美安保條約簽訂 50 週年紀念日當天，雙方發表共同聲明指出：日美同盟扮演著維持亞太安全與和平不可或缺的角色，日本防衛是同盟之最重要的共同戰略目標，並強調將共同對應北韓開發核武問題，以及共同處理與中共關係之發展。

柒、結 語

後冷戰時代，美國為轉換過去以蘇聯為假想敵之全球戰略部署，並且因應規模較小的區域衝突、中共崛起所衍生之潛在性威脅，或者是大規模毀滅性武器擴散以及國際恐怖組織攻擊之新型威脅，持續進行包括駐日美軍在內的全球美軍重新整編。另一方面，由於冷戰期間直接威脅日本及其周邊安全威脅之舒緩，擁抱 75% 駐日美軍基地之沖繩縣民，理所當然地會要求減輕基地之負擔。不過，當北韓開發核武問題依然無解，中共海空軍力量積極擴大其「戰略邊疆」，並且逼近日本周邊時，如何維持美軍在亞太區域之嚇阻力量，依然是日美兩國政府必須考量的重要課題。

³¹ 「鳩山政権の対応次第で紙切れに 難産の日米共同声明」，2010 年 1 月 16 日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/100116/plc1001160201003-c.htm>。

³² 吉川裕子，「インタビュー：日本外交『中国寄り』に反論＝岡田外相」（2010 年 1 月 16 日），2010 年 1 月 16 日下載，《ロイター》，<http://jp.reuters.com/article/worldNews/idJPJAPAN-13343520100114?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>。