

# 論「特殊國與國關係」及其台灣化建構

洪茂雄、陳文賢\*

## 壹、前言

一九九九年七月九日李總統登輝先生接受「德國之聲」(Deutsche Welle)訪問時，首次把台海兩岸的關係定位為「特殊國與國關係」<sup>1</sup>(Special State-to-State Relationship)。台灣和中國雙方的管轄權互不隸屬，分治事實長達半個世紀，為國際社會所共知。當李總統公開提出台灣海峽兩岸乃是對等的「特殊國與國關係」之後，國內外反應不一，眾說紛紜，其中最引人矚目者：第一，這種擺脫長久以來「一個中國」政策的包袱，以明確定位為「特殊國與國」的所謂「兩國論」，獲得國人三分之二以上民意支持和肯定<sup>2</sup>；第二，中國共黨政權隨即反應強烈，不但發動一波又一波的文攻武嚇，中止關掉好不容易建立起來的協商機制，而且還運用外交手段，敦促與其有邦交的國家表態承認「一個中國」，充分暴露霸權真面目；第三，正逢我國舉行總統大選，三強鼎立的候選人，除了代表民進黨競選正副總統的陳水扁和呂秀蓮搭配的這一組明確認同兩岸為「特殊國與國關係」外，由執政黨推出的連戰和蕭萬長那一組，或因中國的恫嚇壓力，或為爭取選票改弦易轍，又回到「一個中國，各自表述」的原點；另外一組獨立候選人宋楚瑜和張昭雄則更別出心裁，主張兩岸關係為「準國際關係」。<sup>3</sup>顯然地，「特殊國與國關係」這種概念，不僅國內各黨派仍未建立一致的共識，依舊欠缺凝聚力，向心力不足，

---

\* 洪茂雄，政治大學國關中心研究員；陳文賢，政治大學國關中心副研究員。

<sup>1</sup> Taiwan security Research, Special State-to-State Relationship Redefine ROC and PRC relations, (URL: [http://www.future-china.org.tw/spcl\\_rpt/2state/state2state\\_e.htm#PAPERS](http://www.future-china.org.tw/spcl_rpt/2state/state2state_e.htm#PAPERS)), 2000.2.27.

<sup>2</sup> 聯合報，台北，1999年9月4日，第13版；中央日報，台北，1999年4月4日，第2版。

<sup>3</sup> 中國時報，台北，2000年1月25日，第15版。

較容易受外在因素所動搖，而且北京當局領導階層常常蔑視國際社會的主流價值，無顧聯合國憲章所揭櫫的和平解決爭端的精神，掣肘兩岸關係正常化。

究竟「特殊國與國關係」的意義為何？作者深以為仍有不少國人對這個概念還一知半解，很有必要進一步釐清和客觀詮釋。雖然李登輝總統提出「特殊國與國關係」不久，國內學者專家與行政院大陸事務委員會也爭相解讀和公佈官方版的說帖，但鮮少有學術性的討論。為此，本文的主旨，試就歷史經驗主義和比較政治的觀點，來找尋下列問題的解答：其一，從歷史上的先例和現代國際關係的實際狀況，來佐證「特殊國與國關係」的存在事實及其類型；其二，經由上述的例證來具體詮釋海峽兩岸「特殊國與國關係」的意涵；其三，作者希望根據兩岸此種「特殊」態勢，參照歐洲國家的寶貴經驗，以「台灣化」的建構，來穩定兩岸關係正常發展，以及拓展台灣在國際社會的活動空間。本文所論述「台灣化」與「本土化」的指謂不同，其確切的意涵僅界定在兩岸關係的互動和對外政策，因台灣的特殊因素所必要採行的權宜措施。有關兩岸互信機制的設計和台灣內部的本土化問題，則不在本文討論之列。

## 貳、「特殊國與國關係」的實例和類型

### 一、「特殊」一詞的定義

所謂「特殊」(Special)這個字眼，根據中外文辭典的解釋，基本上可歸納如下意涵：

其一、「特別」不等同於一般性質。如兄弟姊妹之間的關係與一般人之間的關係即有明顯差異；歷史文化、地緣政治、經濟依存關係等愈密切的國家，彼此之間的關係也明顯有別於一般國家的關係。

其二、就普遍性或一般性而言，不為一般事物所共通，而是某一事物或現象所特有。如因血緣、地緣或經由契約等因素而形成緊密聯繫，而非一般

人際和國際關係中所共有。

其三，同類中的相異性質，顯現其突出不平常。如雙胞胎和一般人就有明顯的相異性；宗主國與前殖民地國家、分裂國家，因宗教信仰如伊斯蘭教國家等彼此之間的關係及互動，也異乎尋常國家間的關係。

綜合上述「特殊」定義的解釋，不難進一步瞭解所謂「特殊國與國關係」的涵意。其所指謂不外乎：

第一，「特殊國與國關係」並非「一般性」或「普遍性」的國與國關係。

第二，「特殊國與國關係」因有同文同種，歷史文化淵源的背景，使彼此間的交流與普通情況更為突出而不平常。

第三，「特殊國與國關係」指的是二國或二國以上基於地緣政治、宗教信仰和共同戰略利益等因素，促其緊密相連，合作無間比一般國際關係益形特殊。

第四，「特殊國與國關係」又指某些國家有鑑於區域整合的重要性，唯有密切合作、互惠互惠，通過條約關係的運作，蔚為一體來提高其影響力。這種「特殊國與國關係」非廣泛的國與國關係所可比擬。

第五，最後，「特殊國與國關係」乃因戰爭因素致使國家形成分裂，受內外環境條件的制約，設計特殊「緩衝」預留空間，俾促進相互間的關係走向正常化。

## 二、「特殊國與國關係」實例

「特殊國與國關係」在歷史上和當代國際關係體系中，不難找到諸多先例。首先，從歷史上的經驗來看，較具代表性的實例：

1. 瑞士和神聖羅馬帝國(Holy Roman Empire)：公元九六二年至一八六六年由日耳曼國王所統治的神聖羅馬帝國，曾在歐洲稱霸長達八個世紀之久。因十一世紀起，現今的瑞士即是神聖羅馬帝國的一部份，一

六四八年瑞士脫離神聖羅馬帝國的管轄，宣告獨立，採行中立政策。從此，瑞士與神聖羅馬帝國即保持「特殊國與國關係」，和平共處，相安無事。<sup>4</sup>

2. 奧匈帝國：公元一八六七年由奧地利和匈牙利兩個王國共同簽署的協約而建立的「奧匈帝國」(Austro-Hungarian Empire, 或稱 Austro-Hungarian Monarchy, 俗稱 Dual Monarchy)。至一九一八年因第一次世界大戰的衝擊而瓦解。其間，前後五十一年中，奧、匈二國各自獨立，各有憲法、國會和內閣，互不從屬，僅在軍政、財政和外交設有共同部門，相互協調處理。<sup>5</sup>因此，這種史家所稱的「雙元帝國」，其實就是存在「特殊國與國關係」的最具體例證。
3. 瑞士與周邊國家：瑞士於一八一五年由維也納會議認為「永久中立國」以來，雖然一直實行中立政策，也未加入聯合國，但其與周邊的德國、奧地利、義大利和法國，則因語言、民族情感、以及歷史淵源等因素，也相當清楚呈現「特殊國與國關係」的特色。

其次，在就當代國際關係體系中，也不乏類似「特殊國與國關係」的實例。

1. 北大西洋公約組織(the North Atlantic Treaty Organization, NATO)和華沙公約組織(Warsaw Treaty Organization, 簡稱華約或 WTO )二大軍事集團各自成員之間的關係：一九四九年成立的北大西洋公約組織，一九五五年成立的華沙公約組織，是戰後東西方冷戰相互對峙的兩大軍事聯盟。根據雙方的組織章程規定，集團內部成員若遭受外來武力威脅或侵犯攻擊，視同對該集團的威脅或攻擊。顯然地，各集團內部成員之間的密切關係，遠非其與集團外國家的關係所可比擬。具體而言，

---

<sup>4</sup> Georg Stadtmüller, *Geshichte der habsburgischen Macht*, (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1996), pp. 14-15.

<sup>5</sup> Istvan Lazar, *Hungary A Brief History*, (Budapest: Corvina Books, 1997), pp. 157-180.

各隸屬集團內部成員之間的緊密結合係基於政治和安全利益，其互動關係自然極為特殊，非比一般國際關係。

2. 歐洲聯盟(European Union)和經濟互助委員會(the Council of Mutual Economic Assistance, CMEA 以下簡稱經互會):一九五一年成立的歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC),歷經一九五七年的羅馬條約(Treaty of Rome)、一九六五年的布魯塞爾條約(Treaty of Brussels)、一九九一年的馬斯特里赫特條約(Treaty on Maastricht)、一九九七年的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)等階段的「深化」和「廣化」,演變而成的歐洲聯盟,證明歐洲的整合進程日益茁壯。其成員之間的關係已提昇到歷史空前的「特殊」高位,歐盟內部人員、資金、貨物和勞務自由流通,並建立共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP),傳統主權概念早就束諸高閣,一切以人權為優先。歐盟的成功發展模式,不但證明其「特殊性」的正面意義,而且對區域的穩定繁榮和世界和平功不可沒。再者,「經互會」的發展雖無法和歐洲聯盟相提並論,但其成員之間也非同尋常。特別受到注意的,「經互會」於一九六二年接納蒙古入會,一九七二年古巴入會,一九七八年越南入會,先後吸收三國非歐洲國家,可見社會主義國家一向強調其「大家庭」的特殊關係。

3. 阿拉伯國家聯盟(The Arab League):於一九四五年成立,現擁有二十二個成員國的阿拉伯國家聯盟,標榜保衛阿拉伯國家的獨立和主權,促進會員國之間的密切合作,協調彼此間的政治活動,全面發展阿拉伯世界的事務和利益;各成員國在經濟、財政、交通、文化、衛生、社會福利、國籍護照、簽證、判決的執行以及引渡等方面進行密切合作;同時,各成員國相互尊重各國政治制度,不得以武力解決彼此間的爭論。準此,阿拉伯國家聯盟的內部成員之間的關係,與一般

的國際關係也有明顯差異，展現其特殊的一面。

4. 戰後分裂國家由一個國家分離成二個國家以上的情形：第二次世界大戰後所有分裂國家當中，以東、西德的互動模式最受肯定，也被視為成功的典範。一九七二年十二月二十一日東、西德雙方政府正式簽訂所謂「基礎條約」(The Basic Treaty)，相互承認各自的管轄權，西德放棄「唯一代表權」主張，在國際社會均無權代表對方，接受「二個德國」存在事實。<sup>6</sup>雖然東、西德雙方對「基礎條約」的解釋不完全一致，即波昂政府認為兩德之間係「特殊關係」，而非「外國」；東柏林政府則認定兩德為「國與國關係」。無疑地，東、西德相處期間的互動就是「特殊國與國關係」。至於蘇聯和南斯拉夫的解體，和捷克斯洛伐克<sup>7</sup>(Czechoslovakia)和平分離<sup>8</sup>，也相當清楚反映此種特殊國與國關係的事實，蘇聯解體後分為十五個主權獨立共和國，因有昔日密切結合的歷史背景，彼此間的關係自然甚為特殊；尤其俄羅斯和白俄羅斯簽訂於一九九九年「聯盟條約」<sup>9</sup>(the Russia-Belarus Union Treaty)，更顯示莫斯科(Moscow)與明斯克(Minsk)<sup>10</sup>之間具有「特殊國與國關係」的地位。波羅的海三小國之間的關係，亦因其地緣和傳統友誼等因素，使立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞三國之間呈現特殊的關係。南斯拉夫分解為五個主權獨立國家，捷克斯洛伐克一分為二，走向和平分離，同樣地，也說明彼此之間的特殊關係。

此外，尚有某些特例，諸如梵蒂岡(Vatican)和義大利、聖馬利諾<sup>11</sup>(San

---

<sup>6</sup> Raymond C. Taras, *Handbook of Political Science Research on the USSR and Eastern Europe*, (London: Greenwood Press, 1992), pp.84-85.

<sup>7</sup> 捷克斯洛伐克(1918-1993, 1993年分裂成捷克共和國與斯洛伐克兩個國家)。

<sup>8</sup> Minton F. Goldman, *Revolution and Change in Central and Eastern Europe*, (New York: M. E. Sharpe Inc., 1997), pp.143-145.

<sup>9</sup> NUPI, The Federation Council ratifies the Russia-Belarus Union Treaty, (URL: <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe/4586>), 1999.12.9.

<sup>10</sup> CIA – The World Factbook 1999, Belarus, (URL: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/bo.html>), 2000.3.24.

<sup>11</sup> 聖馬利諾於1992年3月2日正式加入聯合國。參見安國政主編，*世界知識年鑑1997/98*，(北京：

Marino)和義大利、列支敦斯登<sup>12</sup> (Liechtenstein)和瑞士、以及以色列和即將獨立建國的巴勒斯坦(Palestine)等，彼此之間更是「特殊國與國關係」的顯例，比上述實例有過之而無不及。

### 三、「特殊國與國關係」類型

從上述歷史先例和當代國際關係中的實際情形略加對照觀察，「特殊國與國關係」基本上可歸納如下類型：

其一，歷史情結型：由於歷史因素、或過去歷史有過緊密聯繫，或血緣文化，乃至殖民關係，致使國與國的互動極為「特殊」。例如以色列與巴勒斯坦，英國與愛爾蘭，加拿大、澳洲、紐西蘭等國，因與英國曾有殖民關係，至今仍奉英女王為象徵性的國家元首。

其二，安全導向型：戰後東、西方冷戰時期，西方民主國家和東歐社會主義國家都基於安全上的考量，彼此建立集體安全體系，北約組織和華約組織乃應運而生，相互對峙和牽制。嚴格地說，分別隸屬各自軍事集團的內部成員，因安全利益優先，彼此間的互動顯然處在「特殊國與國關係」，而完全有別於和其他一般國家的交往。

其三，經濟導向型：二個以上國家為了帶動經濟發展，必須加強合作，互惠互惠，始能促進區域的穩定和繁榮。戰後東、西歐相繼出現二個經濟集團——歐洲經濟共同體和經互會，就是以經濟統合為導向，凝聚成員國的通力合作，特別是由歐洲經濟共同體進化而來的歐洲聯盟，從經濟一體化推向單一貨幣，在通向建立共同外交暨安全政策的機制，使成員國之間幾乎沒有主權的界線，形同一體，絕非普通的國際關係可同日而語。奧地利極右派自由黨與奧地利人民黨組成內閣，歐盟遂以自由黨黨魁海德爾(Jörg Haider)曾同

---

世界知識出版社，1998年），頁647。

<sup>12</sup> 列支斯丹於1990年9月18日正式成為聯合國成員之一。參見安國政主編，*世界知識年鑑* 1997/98，同前註，頁601。

情納粹，反對少數民族為由，採一致行動抵制奧地利，維也納政府並未以干涉內政向歐盟提出抗議。<sup>13</sup>可見，歐盟內部這種「特殊國與國關係」的展現甚為明顯。

其四，地緣關係型：由於地緣因素，二國或二國以上國家相互毗鄰，依賴程度又高，使彼此間的關係緊密相連。例如美國和加拿大、澳洲和紐西蘭、瑞士和列支敦斯登、波羅的海三小國以及俄羅斯和蒙古(Mongolia)等等，也相當清楚可看出其特殊關係的一面。

其五，分裂國家型：從冷戰到後冷戰時代，所有分裂或分離國家均可列入此一類型。一九七二年十二月，東、西德雙方簽訂「基礎條約」(The Basic Treaty)後，當時的反對黨基民黨(Christian-Democratic Union, Christlich-Demokratische Union)曾向聯邦憲法法院提出違憲控告。半年後聯邦憲法法院就基礎條約是否違憲作成解釋文，認定該條約沒有違反憲法，把兩德之間的關係確立為「特殊」，雙方並非「外國」。這可謂是把分裂國家率先界定為「特殊國與國」的圭臬。一九九三年一月一日，捷克和斯洛伐克各奔前程，各自獨立，一時被稱譽為「絲絨分離」(Velvet Separation)，彼此間的互動，表現包容、互助互惠，和睦相處，比起東、西德分裂期間的互動關係更加特殊。蘇聯和南斯拉夫的解體，其原有各加盟共和國之間的關係，雖不能完全與東西德、捷克和斯洛伐克等量齊觀，但就其解體後某些共和國的互動，亦一定程度顯示「特殊」的現象。如俄國和白俄<sup>14</sup>(Belorussia)、中亞哈薩克<sup>15</sup>(Kazakhstan)、塔吉克<sup>16</sup>(Tadzhikistan)、吉爾吉斯<sup>17</sup>(Kirghizstan)、土

---

<sup>13</sup> Reuters, Austria's EU envoy says Commission could end crisis,

(URL: <http://biz.yahoo.com/rf/000304/t.html>), 2000.3.4. ;

Ron Synovitz, Austria: Strong Nationalist Vote Could Affect EU Expansion,

(URL: <http://www.rferl.org/nca/features/1999/10/F.RU.991001122620.html>), 2000.2.25.

<sup>14</sup> 白俄羅斯為原蘇聯共和國之一，1991年8月宣佈獨立。

<sup>15</sup> 哈薩克為原蘇聯共和國之一，1991年12月宣佈獨立，現為獨立國協之一員。

<sup>16</sup> 塔吉克是前蘇聯的一個加盟共和國，1991年蘇聯解體後即加入新成立的「獨立共和國國協」(Commonwealth of Independent States, CIS)，1993年與烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯及哈薩克等國醞釀另組中亞人民聯盟。其首府杜尚別(Dushambe)位於亞洲。

<sup>17</sup> 吉爾吉斯為原蘇聯共和國之一，1991年8月31日宣佈獨立，現為獨立國協之一員。

庫曼<sup>18</sup>(Turkmenistan)和烏茲別克<sup>19</sup>(Uzbekistan)等五國,斯洛文尼亞和克羅地亞、南斯拉夫聯邦共和國和波黑(Bosnia-Herzegovina)等等,其相互間的關係亦非比一般。

除上述五個類型之外,事實上,還可以把宗教信仰和同文同種予以歸類。如阿拉伯國家聯盟的成員,同屬阿拉伯民族,信仰共同的伊斯蘭教(the Islamism<sup>20</sup> religion)。惟阿拉伯世界各有所衷,政經體制和其發展不一,宗教派系相互排斥,較為複雜,故不另詳述。

參、兩岸「特殊國與國關係」的實證意涵

### 一、官方說帖詮釋

當李登輝總統向「德國之聲」記者表示台海兩岸是「特殊國與國關係」之後,根據總統府的官員透露,把兩岸界定是「特殊國與國」的立場,早在一年多前即已嚴密進行研究,再三思考後才定案,並非倉促草率決策。為此,行政院大陸事務委員會隨後提出具體的說帖,向國人解釋提出「特殊國與國關係」的依據所在。其要點:其一、以對等地位開創跨世紀的兩岸關係,以提昇對話的層次,進而建立民主和平的兩岸交往機制,開創跨世紀的兩岸關係;其二、反對中共霸權式的「一個中國原則」,避免我國在協商時被中共逼入「一國兩制」的安排;其三、政治談判慎於始,有必要在談判前對兩岸關係明確定位,跳出「政治實體」對「主權國家」的格局,才能與對方展開有意義的對話;其四、兩岸應該回到「一個中國、各自表述」的共識,如果能珍視雙方既存的「特殊關係」,回到各自表述的共識,再透過平等協商,即可超越彼此的政治歧見;其五、陳述事實,不是改變現狀,追求和平,不是製造麻煩;其六、竭誠歡迎汪道涵先生的來訪,藉汪先生訪台之行,就重

---

<sup>18</sup> 土庫曼曾為原蘇聯共和國之一,1991年10月宣佈獨立,現為獨立國協之一員。

<sup>19</sup> 烏茲別克是前蘇聯共和國之一,1991年8月宣佈獨立,現為獨立國協之一員。

<sup>20</sup> 或稱為 the Muslim religion。

要政治議題進行對話，在求同存異下進一步瞭解彼此的全盤理念，消弭誤解；最後、透過對等和平共造「雙贏」，兩岸良性互動開創新局，在關係正常化後，逐步發展出和平穩定的長期關係架構。<sup>21</sup>

李總統提出兩岸「特殊國與國關係」的論點之後，根據多家民意調查機構的統計資料，所獲民意支持度最高達七成，最差也有五成的認同。<sup>22</sup>不過，中國共黨領導階層隨即惱羞成怒，繼一九九六年強硬的文攻武嚇高潮之後，再度掀起新一波恐嚇高潮，甚至在我國舉行總統大選之前，發表所謂「一個中國的原則與台灣問題白皮書」，以違背文明的語氣，來恫嚇台灣人民，企圖干預我國的民主選舉。此時此刻，中國何以對「特殊國與國關係」反應那麼敏感而無視歷史早有先例，以及當代國際關係既有的事實？無可諱言，一方面中國領導當局霸權心態作祟，又欠缺國際政治常識；另一方面，我國錯失許多先機，若早在五、六十年代勇敢面對現實，接受「兩國論」，台灣就不至於在國際社會處處遭北京政權打壓而寸步難行。

## 二、兩岸現狀的「特殊性」

依前一章「特殊國與國關係」的歷史經驗，和當代國際關係的實例，以及其類型之論述，並客觀檢視台海兩岸半個世紀以來的發展，兩岸關係的「特殊性」不言可諭，不外乎具備下列特點：

有共通的歷史文化背景，但兩岸歷經一個世紀的隔離，台灣這一方面向海洋先後吸收漢文化，歐洲、日本、美國等外來文化，加上原住民固有文化而形成本土多元文化；中國那一方大陸遼闊，地形封閉，又長時期在共產黨強烈排他性的控制下，文化發展停滯不前，因而使兩岸的文化內涵呈現明顯差異。

兩岸大多數漢民族同文同種，有共通的文字語言，但兩岸因政經體制的

---

<sup>21</sup> 中國時報，台北，1999年8月2日，第2版。

<sup>22</sup> 工商時報，台北，1999年9月16日，第10版。

迥異，生活方式迥然有別，導致雙方人民的思維模式、人生觀和世界觀有所落差。

兩岸政經發展各奔前程，台灣這一方面經濟繁榮，人民生活水準高居全球富裕國家之林，追求民主改革深受國際社會肯定；而中國那一方「改革開放」剛起步，經濟發展又面臨瓶頸，亟待突破，人民生活水準仍落居開發中國家行列，又實行共黨「一黨專政」，獨裁專斷，迫害異己，民主化先機履遭封殺，兩岸的政經形勢呈現鮮明對比。

兩岸「三通」官方雖未正式啟動，但民間各項領域的交流極為頻繁熱絡，比其他分裂國家如東、西德和南、北韓有過之而無不及。台灣企業界在中國投資總額高達四百億美元，而西德在東德的投資極為有限，也不受歡迎；西德與東德之間的貿易，最高記錄約佔東德對外貿易百分之八左右，反觀兩岸的貿易量，已佔台灣對外貿易額百分之十六左右<sup>23</sup>。由此以觀，兩岸民間交流比其他分裂國家更不平常，相當特殊。

在對外關係方面，所有分裂或分離國家幾乎都在國際社會平等共存，成為聯合國和其他國際組織的會員，唯獨台灣例外。雖然「一個中國」廣為國際社會承認和接受，但台灣依舊固守與近三十個國家維持外交關係，同時也能突破中國的打壓和孤立，在一百多個國家設立代表處，建立準官方關係；作為超級大國的美國於一九八一年並通過「台灣關係法」(Taiwan Relations Act)對台灣提供安全防衛的承諾。無庸置疑，兩岸反映在對外關係上也表現得頗為特殊，為一般分裂國家所罕見。

### 三、兩岸「特殊國與國關係」的界定

究竟兩岸「特殊國與國關係」的真正意義為何？基於上述的認知，可從

---

<sup>23</sup>中新社，海峽兩岸投資持續增加，( URL: <http://tw.yahoo.com/headlines/000229/china/chinapress/022810d.txt.html> )，2000.3.29；根據行政院陸委會的統計顯示台灣對大陸貿易佔我外貿比重為 11.13%，參見台灣經濟研究院編撰，*兩岸經濟統計月報*，(台北：行政院大陸委員會，1999年8月)，頁 22。

下列面向予以界定。

首先，就形式意涵而言：

兩岸各自運作有效的憲法，國會和政府互不隸屬，各自的管轄權都不能及於對方，雙方都具備國際法上「國家」的組成要件。

兩岸政經體制不同，運作方式各有所本，台灣這一方實行民主政治和市場經濟，主權在民，執政者必須順應民意，一切政策的制訂與執行都要以民心歸向為基礎；反觀中國那一方，實行「一黨專政」和社會主義市場經濟，任何決策均由共黨發號施令，既無民意基礎，也無反對黨的制衡力量，中國很明顯地是一個「特殊國」，迄今仍和國際社會主流價值格格不入，導致兩岸關係的正常化仍須靠各項交流與對話的長期努力。

兩岸五十多年來所使用的國號和國體不同，其存在的事實，為國際社會所共知；換言之，中華民國和中華人民共和國建國時間先後相差三十七年，儘管北京宣稱因國共內戰勝利並成立中華人民共和國，而繼承中華民國的國際法人資格，但其所堅持台灣是中國之一部份的主張欠缺正當性和合法性，台灣、澎湖、金門和馬祖等地區一直都在中華民國政府有效統治範圍內。這種政治現實正證明兩岸「特殊國與國關係」的存在，絕非憑空想像，一廂情願的創造。

其次，就實質意涵而言：

兩岸有著共通的血緣和歷史文化背景，應本情同手足之心，建立形同兄弟的特殊友情關係，德國和奧地利同屬日耳曼民族，也有共通的歷史文化，戰後兩國如同兄弟，後來極為密切，互補互利，為周遭國家所欽羨。台灣和中國基本上也具備這種發展成為兄弟伙伴關係的條件。

兩岸除官方的接觸交流尚未展開，其他舉凡經貿投資、文化、農業、種族、學術、體育衛生等民間交流活動都相當頻繁，尤其雙邊的經貿關係成長快速，為其他分裂國家難望其項背。誠然，海峽兩岸緊密的經貿聯繫，增強

合作，互補互利，對雙方的繁榮和穩定甚有裨益；「和為貴」，營造雙贏；相爭且互不退讓，均蒙受其害。當前兩岸存在這種「特殊」現象，雙方政府也得要以「特殊」的非常手段來加以面對。

兩岸必須正視「安全」的普遍性原則，當今的世界已進入後冷戰時代，所謂「安全」概念，既非絕對，也不是相對同等；更進一步地說，任何國家根本不能祇為其本身的安全，而蔑視他國或區域內的安全。因此，區域內的共同安全，是環繞區域內的各國所應遵循的規範。由於台灣和中國迄今仍未簽訂和平協定，雙邊猶存敵意，但基於亞太地區的安全與和平，兩岸責任重大，有必要本著「特殊國與國關係」結成「責任共同體」，攜手合作促進亞太地區的繁榮與穩定。

綜合而論，兩岸「特殊國與國關係」的意涵，實際上已包含歷史情結、經濟導向、分裂國家、地緣關係等類型的成分。這種「特殊性」，作者特以「台灣化」此一概念予以涵蓋，將在論述於下。

## 肆、建構「台灣化」緣起及其意義

### 一、「台灣化」緣起

只要稍加關注歐洲歷史和政治發展，對所謂的「瑞士化」(Switzerlandization)、「丹麥化」(Denmarkization)和「芬蘭化」(Finlandization)等概念應不陌生。這三個概念的共同特徵都基於確保國家利益，並使其得以穩定發展所必要採取的權宜政策。茲就其緣起扼要略述如後。

「瑞士化」概念通常具有下列意涵：其一，瑞士建國前後為抵抗外族統治，其境內各郡(Canton)號召團結組成「瑞士邦聯」(Swiss Confederation)，一致對外遂使瑞士得以生存發展<sup>24</sup>；其二，等同於「中立化」(neutralization)，

---

<sup>24</sup> Georg Stadtmüller, op. cit., p. 150.；伊士頓著，李邁先譯，*西洋近世史* (二)，(台北：幼獅書店，1969年)，頁198；世界書局編譯所譯，*歐洲近代現代史*，(台北：世界書局，1960年)，頁476-479。

前者，瑞士曾為神聖羅馬帝國、拿破崙大帝和哈布斯堡(Habsburg)王朝的統治納入其勢力範圍，當時境內各郡紛紛聯合相互聲援，「瑞士化」運動遂成為其立國之道。十七世紀以來，瑞士為尋求自保，與歐洲列強維持等距關係，採行中立政策，直至一八一五年維也納會議保證其永久中立。因此，一般稱「瑞士化」，即「中立化」之意。其對比利時、奧地利曾發生過影響。

「丹麥化」這個概念源自一九七〇年代末期，一九七八年五月北約組織在華盛頓召開高峰會議時做成決議，要求成員國每年除掉通貨膨脹指數至少增加實際國防預算百分之三，俾有效對抗擴張中的蘇聯領導的華約集團勢力。惟一九七九年丹麥政府有鑑於國家財政的困難，率先表示無法履行北約決議，並宣佈凍結一九八五年國際預算。隨即北約其他成員起而效尤，其中如英國、西德也表態無意照辦，丹麥此種基於國家利益不得不採取的權宜措施，其影響所及，歐洲社會稱之為「丹麥化」。<sup>25</sup>

至於「芬蘭化」這個概念，則較引人注意，由於芬蘭和強鄰蘇聯毗鄰，在第二次世界大戰期間，芬、蘇二國曾發生過兩次戰爭<sup>26</sup>，芬蘭未能「以寡敵眾」，祇好割地求和。戰後，赫爾辛基政府為了確保其安全，於一九四八年和莫斯科簽訂「友好、合作、互助條約」(Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance)；<sup>27</sup>很明顯地，芬蘭位處在有赤化世界野心的大國陰影下，一方面必須全力維護西方式的民主政治和市場經濟制度，另一方面，對外關係又得要小心翼翼，和有一千二百七十公里長共同疆界的蘇聯保持睦鄰友好關係；其外交政策的核心價值，必須事事考慮「以不危害蘇聯安全」為原則，不踰越其所能容忍程度為優先考量。因此，赫爾辛基政府在處理國際事務的空間有其一定範圍，不得不謹慎回應。準此，國際社會把類似這種特

<sup>25</sup> 蘇秀法，「『芬蘭化』和『丹麥化』陰影下的歐洲」，*問題與研究*，(台北：第 20 卷第 5 期，1981 年 2 月)，頁 28-30。

<sup>26</sup> 一次為 1939-1940 年的冬季戰爭(Winter War)，另一次為 1944 年的續戰(War of Continuation)。

<sup>27</sup> 嚴震生，「『芬蘭化』的歷史經驗與兩岸關係發展之比較」，*問題與研究*，(台北：第 34 卷第 12 期，1995 年 12 月)，頁 75-77。

殊而微妙的關係和作為叫做「芬蘭化」。<sup>28</sup>一般咸認，東、西方冷戰期間，芬蘭對付超級強權的蘇聯所執行的外交政策，不失為「小國自保」，求生存的成功範例。當蘇聯解體後，東西方冷戰落幕，芬蘭轉而走向「歐洲化」(Europeanization)，於一九九五年加入歐洲聯盟，又使其經濟發展突飛猛進。

基於上述經驗的認知，台灣為了求生存求發展，自然也得要權衡國家利益至上，妥善考量和因應周遭外在因素，並且建構具有特色又能符合內外環境需求的「台灣化」政策。乃是總統大選後，新政府當務之急的重要課題。

## 二、「台灣化」的意義

從「瑞士化」、「丹麥化」、「芬蘭化」的經驗中，對台灣較具有啟示價值的，當然是「芬蘭化」的經驗。依照「適應政治」(Adaptive Politics)一般理論的解析，「芬蘭化」的經驗可歸納如下要點<sup>29</sup>：

第一、蘇、芬兩國「一大一小」之間，存在不均衡關係；大國擁有更多的政治資源，對小國構成莫大的心理壓力與威脅。

第二、由於大國擁有支配權，得以直接影響小國對外關係，包括干預其與他國的雙邊或多邊的各项合作。

第三、就大國扮演區域領袖和支配者的角色而言，處心積慮，試圖兼併或納入其勢力範圍。

第四、就小國謀求自保而言，基於自身的安全利益和生存發展空間，迴避大國的主導，權宜之計，自我約束，換取大國的信任。

第五、總結「芬蘭化」的運作經驗，無非採「適應默從」(Adaptive Acquiescence)策略，「以小搏大」，共創「雙贏」局面。

誠然，「芬蘭化」經驗對於提供建構「台灣化」的政策甚具正面意義。

---

<sup>28</sup> 蘇秀法，「『芬蘭化』和『丹麥化』陰影下的歐洲」，同前註，頁 21-23。

<sup>29</sup> Hans Mouritzen, *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, (Avebury: Aldershot, 1988).

台灣和芬蘭的處境背景固然不同，如歷史文化和對外關係，但也有某些雷同之處，如蘇、芬和兩岸之間人口面積的懸殊、「一大一小」的對比、雙邊體制的差異、以及小國追求自保達致穩定和平的決心等。顯然地，為了台灣的生存和永續發展，如何建構類似「芬蘭化」適合時宜的「台灣化」，遂成刻不容緩要務。總而言之，建構台灣化最重要的意義，莫過於：

如何在台灣的對外關係和兩岸關係找到「恰如其份」的平衡點，既不影響台灣在國際社會的正當性和合法性，也不傷害兩岸睦鄰友好合作關係。兩岸溝通管道制度化，如何透過雙方的「條約關係」來規範彼此間的互動，以營造和平穩定環境。「台灣化」的最終目標，即達成兩岸關係的正常化，至於兩岸未來的分合，是「合」？是「分」？應互相尊重對方人民的選擇。

### 三、「台灣化」的對外政策

無可諱言，兩岸關係的動向對台灣求生存求發展舉足輕重，影響甚大。不過，台灣總不能任由中國擺佈，予取予求，否則將是自投羅網，受其控制。兩岸關係是我國對外政策的重要組成部份，殆無疑義。為此，「台灣化」的對外政策也必須堅守下列方向。

首先，必須要確認的是，什麼是我國對外政策的核心價值？台灣發展對外關係的核心價值，無庸置疑的，下列三項基本原則應予確認：其一，台灣利益優先原則。固守台灣是主權獨立國家的合法地位，是絕大多數國民願意不惜一切代價維護台灣主權獨立的國家地位，也是台灣社會廣泛接受的信念；其二，國際社會忠誠伙伴原則。信守聯合國憲章和各項國際公約的規範，履行應有的權利和應盡的義務。根據聯合國憲章，台灣住民有決定自己前途的權利；其三，發展睦鄰、合作、互利互惠原則。積極參與建構多邊相互信任機制，俾促進區域的穩定發展和世界和平。

其次，台灣近、中程的外交目標，要從下列面向扎根。第一，強本立國

外交：我們應有信心使政治民主和外交結合；應有決心使經濟實力與外交結合；應有恆心使台灣命運共同體意識和外交結合，才能奠定台灣深厚的根基，走向國際社會。第二，突破困境外交：為了擺脫我國外交困境，必須將台灣問題國際化，並努力擴大國際活動空間，應積極推動加入各種國際組織及參與國際會議，以突破北京共黨政權的外交封鎖，爭取國際社會對台灣的支持，進而維護台灣的安全與繁榮。第三，全民機動外交：除藉由政府管道外，應可借助民間力量實現外交目標，如透過富有機動性的政黨、工商企業和民間團體的交流事宜，達到全民外交的目的，讓國際社會真實瞭解台灣的處境，以確保台灣民眾的權益。第四，正常互動外交：在李登輝總統提出「兩國論」後，台灣應該開始以獨立國家身份與國際社會進行外交互動，尋求正常的途徑與世界各國建立友好關係，進而突破長久以來的外交困境，不再受制於中國，使台灣的國際關係走向正常化。第五，鞏固並進外交：積極拓展外交活動空間，鞏固並加強與現有邦交國家及非邦交國之合作關係。我國現有外交政策除應繼續推展台灣經驗、鞏固與原有邦交國之情誼外，也應拓展與美國、日本、亞太地區、歐洲聯盟、獨立國協和中、東歐等國家的關係。第六，建立安全外交：安全是我國對外關係的重要環節，要確保台灣二千二百三十萬人民的安全與福祉，就必須透過外交途徑，創造和平穩定的環境。要積極倡議仿效七十年代「歐洲安全與合作(European Political Cooperation, EPC)會議」模式，建立亞太安全信任機制，共同促進區域和平，參與及貢獻國際社會，不僅將有助亞太地區的穩定繁榮，而且台灣也能藉此獲得安全保障。

準此以觀，外交與安全環環相扣，密不可分，唯有台灣能夠走進國際社會，台灣的安全才有多一層的保障。同樣地，台灣命運共同體意識的凝聚力愈強，愈可確保安全，始能贏得國際社會的尊重與支持，才有利於我國對外關係的拓展。無可諱言，在中國霸權處處打壓和國內朝野對外政策共識不足的情況下，的確我國發展對外關係舉步維艱，但其問題關鍵很清楚，是要「有

尊嚴的爭生存」，抑或「甘願屈辱投降被吞併」？其答案不言可喻。

## 伍、結論

作者在構思和撰寫本文之際，時時警惕自己以學術研究者的角度就事論事，客觀分析。惟觀之北京政府對「特殊國與國關係」的反應如此過度，又深知李總統此一宣示是攸關台灣生存發展。為此，作者在行文中難免表現殷切對台灣未來的期待，希望明天的兩岸關係會更好，但願在國人迎接「新世紀、新政府、新希望」的時刻下，提出如下建言。

第一、兩岸一方是「民主台灣」，另一方是「共黨中國」，分立分治已達半個世紀，情況特殊，在「非常處境」下，就得以「非常手段」因應，國人應有憂患意識團結一致，共體時艱，步步為營，以時間換取空間，靜待其和平演變的到來。

第二、兩岸之間的互動，應拋棄中國歷史上「漢賊不兩立」、「國共仇恨不共戴天」陳腐的舊思維，改以前瞻性的眼光，新的思維，新的方法，以「相互依賴」來取代「相互對抗」，以「互利雙贏」來取代「零和全失」，以「共同安全」來取代「對等安全」，這種寬宏胸襟，共創二十一世紀華人在亞太地區的新創舉。

最後，僅以「三 P」方針作為新科總統就職的賀禮，期待陳水扁總統的新政予人耳目一新。所謂「三 P」，即和平(Peace)、進步(Progress)、繁榮(Prosperity)；唯有兩岸在「和平」共處的基礎上，雙方始能開創「進步」契機，帶動社會、政治、文化和經濟等領域的進步與繁榮，共享共榮，李登輝總統領導台灣邁向民主，完成台灣民主化發展的關鍵階段，贏得世人「民主先生」的美譽。陳水扁總統未來的重大使命，將要肩負兩岸和平競賽的重責大任，國人莫不衷心期盼有這麼一位「和平先生」的到來，以締造新紀元。