

統合模式初探

翁松燃 / 香港中文大學政治與行學講座教授、暨南大學公共行學系教授

國家統合（Integration）乃指兩個以上主權單位自主、自願、自由之結合。其主要精神在求同存異，為共存共榮而對統轄之範圍、方式或權限作部分的整合。

2001年除夕，陳水扁總統發表元旦祝詞，其中有如下語句：「...兩岸原是一家人，也有共有共榮的相同目標，既然希望生活在同一屋簷下，就更應該相互體諒，相互提攜，...我們要呼籲對岸的政府與領導人...從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平，政治統合的新架構。」這些話，經媒體傳播為「統合論」，各界人士議論紛紛，究竟統合意何所指，則莫衷一是。筆者不揣淺陋，應陳隆志新世紀文教基金會之邀，謹提出管見，對「統合模式」作初步探析，供大家參考，請識者不吝指正。

國家統合（Integration）和統一（Unification）有別，乃指兩個以上主權單位自主、自願、自由之結合，隱有「統而不一」及「分而不獨」之意。其主要精神在求同存異，為共存共榮而對統轄之範圍、方式或權限作部分的整合。統合既是一個過程，一種整理綜合的程序方法，也可以是一種國家地區及人民之歸宿狀態。統合和聯盟也不同。國家聯盟（Association of States）如大英國協談不上統合，因為國協實是「由統而獨、分而不一」的歷史產

品。至於國際組織（International Organization）如聯合國之類，在概念上通常劃入國際合作範疇，不涉及國家地區及人民的歸宿問題。

簡要地說，當代學術界通常提及的國家統合模式有邦聯（Confederation）、歐盟（European Union）、國協（Commonwealth）和獨聯體（Association or Commonwealth of Independent States）四種。這些與其說是邏輯性分類，不如說是不同程度的國家統合實例典範。更嚴格地說，統合的概念型態主要就是邦聯，歐盟乃其現實上之變體。國協和獨聯體只是國家聯盟，比統合鬆懈，其成員國家地區及人民的歸宿已經不是問題，應不屬統合型態。

國協的典型代表是大英國協（British Commonwealth）（或譯大英聯邦實乃錯誤），由英國及其前殖民地組成，多奉英王為正朔，目的在維繫大英制度傳統，在其基礎上推動各領域之國際合作。其組織鬆散，有定期集會機制，但對成員無拘束力。成員自願參加，可以自由退出，雖有相當程度之共同文化及價值觀，仍常因利害關係不免貌合神離。在英國鼎盛時期，大英國協有相當勢力，偶而能共同行動。

英國衰退以後，大英國協也已日漸式微。

前蘇聯解體後，由其成員組成的獨聯體（Commonwealth of Independent States）是目前另一國協模式。除波羅的海三小國外，其他十二前蘇聯加盟國均為其成員，各在不同的獨立條件基礎上，與俄羅斯保持關係。獨聯體之成立有其特殊歷史背景，而俄羅斯獨大，居霸權地位跋扈剝削，其他成員早對之反感有加，卻礙於形勢不得不向現實低頭，則是不爭之事實。形式上，獨聯體各成員皆獨立自主，但實際上，各成員在不同程度上依賴俄羅斯，故多以俄國馬首是瞻。

現代史上還有兩個國協應當在此一提。一是1950年代成立的法屬國協（French Community）在戴高樂總統時期曾廣受注意，但戴氏下台後已無甚光彩。一是伊比利國協（Comunidad Iberoamericana），由西班牙連同葡萄牙推動於1990年代成立，雖有高峰會議設置，也是儀式重於實質。

這些國協的共同特徵之一是他們都以一個文化大國如英、俄、法、西為中心。成員國所採用的各種規章體制多來自中心國，因屬同一類型，沿用有年而有交流合作的許多現成方便條件，也因而傾向以中心國為首腦。中心國的興衰與國協之統合度有正面直接之關係。

邦聯和國協相似，以主權國為成員。不同的是邦聯一方面有鬆散但較「定期集會」為高層次的中央政府式機制，另一方面，卻未必有一個中心大國。在一般認識中，邦聯是幾個相對平等獨立的主權國，為謀求建立對外共同的交往或防禦戰線而組成國家統合體。其目的在使邦聯替各成員國作些事情，同時不讓邦聯指揮各成員

國。在憲法上，各成員國無不維護完整的內政主權，甚至對外交國防也要否決權，不輕易放棄。邦聯「中央」對外統一行事，但決策權仍在各邦，邦聯「中央」也不能有成員不能接受的執行權。成員國彼此間之協議在未經國內法認可前，不能直接適用於人民。邦聯實例不多，因為邦聯制下強上弱，是一種不很現實的如意算盤，成立容易，維持甚難。不過，至少在兩種情況下，邦聯有其用場：其一是作為更進一步統合的踏板，邦聯符合過渡時期的需要時，如美國1776至1789年間的十三州邦聯；其二是成員國間共同認為有名目上統合之必要，並同意實質上可以接受較長時期「一國兩治」之類的安排時。

話雖如此，邦聯的一種變體--歐盟，我們可得刮目相看。經過成員國細心設計，在實際條件和利益考慮下，踏著實地，逐步發展出來的，以經濟統合為主旨的歐盟是二次世界大戰之後，國家統合最值得注目的邦聯式案例。數個原本敵對的國家，透過功能性合作，逐漸消除敵意，建立互信，邁向超國家組織，著實不易。從1951年的煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC），經過1958年的歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC），1967年的歐洲共同體（European Communities, EC）到1993年的歐洲聯盟（EU），這一漫長的發展變化，是一個統合過程。它建立的各種政府機制，包括歐盟執委會、歐洲議會、部長理事會、歐洲法院及歐洲中央銀行，已經不只具有邦聯實質內涵，而且看得見Jean Monnet氏所倡導的歐洲聯邦合眾國（United States of Europe）的雛型。它促成的國家和超國家重疊認同，分合相成，令人讚羨。

國家主權與統合模式的比較

歐盟成功的因素論者已多，它的統合模式著眼於功能性合作，例如經濟整合，成敗有數據可查，而特別可提可記的是成員國政治主權基本上未受威脅。應該說，其經濟統合乃是以政治主權不變為前提（例

如參與統一貨幣計劃與否悉聽各國定奪），故能獲得諸成員的支持合作。功能性合作的累積效果有目共睹。如此歐盟若仍只有原先六個成員國，歐洲聯邦合眾國應不只是Monnet氏的一個夢想。

表一：國家統合模式內容比較

型態 模式（實 例） 內容	國家聯盟		國家統合		複合國家	單一國家
	國協 （大英國協）	獨聯體 （前蘇聯）	歐盟 （歐盟）	邦聯（美國 1776-89）	聯邦 （美國）	一國兩制 （香港；澳門）
前提	成員主權不受影響	成員形式主權不變	成員政治主權不變	內政主權完整	主權移歸聯邦	主權在「一個中國」
目的	1. 國際合作 2. 維繫大英傳統	1. 國際合作 2. 俄國操控	經濟統合	建立外交國防共同戰線	1. 增進國家地位 2. 維護自治	1. 國家統一 2. 和平發展
動機	自願 （無大礙）	半自願（礙於形勢）	自願 （有條件）	自願 （重名目）	自願 （求同存異）	非自願 （中央主導）
組織	橫向 鬆弛	形橫實縱 鬆弛	由橫而縱 嚴格	橫向為主 鬆弛	縱向為主 嚴格	縱向為主 嚴格
方法	獨立時加入 隨勢	協議 一步到位	談判協議 漸進	制憲 依法定程序	制憲 依法定程序	談判立法
活動	聯誼交流	交流 聽俄國協調	協調統一關稅、貨幣等	協調外交國防事宜	分權合作	特區自治 中央監控
效果	合作有限	合作艱難	逐步統合	上弱下強 績效難彰	成效可觀	尚待考驗

表二：國家統合模式特徵比較

型態 模式（實 例） 特徵	國家聯盟		國家統合		複合國家	單一國家
	國協 （大英國協）	獨聯體 （前蘇聯）	歐盟 （歐盟）	邦聯* （美國1776-89）	聯邦 （美國）	一國兩制 （香港；澳門）
主權單位	每一成員	每一成員	每一成員	1	1	1
統合協議	國際協議	國際協議（俄國獨大）	國際協議	憲法	憲法	？
退出自由	有	有	有	有（可有可無）	無	無
統合憲法	無	無	無	有	有	無**
成員憲法	最高	最高（俄國獨大）	自限	自限	次級	再次級（似有實無？）
實權中央政府	每一成員	每一成員（俄國影響）	每一成員 （歐盟機關）	每一成員	聯邦政府	中央政府
統合體政府與人民關係	不及	有限間接	有限直接	間接	直接	可以直接
成員自主權權源	固有主權	主權分裂繼承	固有主權	共享主權	聯邦分權憲法	中央授權

* 「一國兩治」可以大致視同邦聯

** 「一國兩制」香港、澳門模式均未為統一國家制定新憲法

以上介紹的都屬國家統合模式。統一模式，如聯邦、「一國兩制」、或單一制則未包括在內。本文開頭已經說明統合有「統而不一」和「分而不獨」的意思，統一模式自不屬同一類。在表一和表二中，本文分析了兩種國家聯盟模式、兩種統合模式和兩種統一模式的異同。從這些分析表，不難看出各種模式之異同，關鍵就在有關主權的統合前提，以及成員自主權的權源。

就台海兩岸而言，陳總統在就職時提出「四不、一沒有」，又在元旦文告中呼籲經貿、文化和政治的統合，對緩和海峽緊張局勢，應有積極作用。他的宣示既是對北京當局的善意表達，也是對島內在野勢力務實的回應。同時，他的宣示並沒有背棄民進黨「人民有主張台灣獨立的自由」的聲明（1987年11月9日）或「任何台灣國際地位之變更，應經台灣全體住民自決同意」的決議（1988年4月17日）。統合論在現階段為台灣，也為民進黨點明一個新選項，一個新基調，是可攻可守的一種策略運用。或問：統合是否反獨？台獨選項是否因而被否決？答案是：不然。統合如不成功，台獨選項可能更加抬頭；統合若果成功，台獨自然失去誘惑力，也會變得不重要。有人說：統合論是「統中有獨，獨中有統」，信哉！

兩岸若以歐盟為範本，應有可為。這是因為歐盟經驗，步步為營，按部就班，經濟統合，與者獲益，歷經半世紀的努力，貨幣業已大致統一，而各盟國主權地位基本保存。依此模式，統合是方向，台灣有參與統合的主權獨立性，但啟動統合時並無預設終局型態，同時北京得有「台北不會越走越遠」的某種保證。很顯然地，兩

岸政治統合尚無成熟條件，經貿統合則有「大勢所趨」的跡象。從經貿統合著手是兩岸加入WTO後極可能自然發展的情形，也是島上工商企業界的願望所在。

除了歐盟之外，其他邦聯模式也值得推動。獨聯體和國協模式則對台海兩岸皆無現實可能性。獨聯體有一國獨霸，台灣無法消受；其統合程度過低，名義上成員國皆主權獨立，可以自由退出，也不能滿足北京的一國原則。國協對台北完全不是問題，但統合程度比獨聯體更低，北京基於對西藏、新疆、內蒙等地區的考慮，更不可能接受。故陶百川先生曾有過分階段、分步驟、由分而合、逐步統一的「中華國協」構想，但未曾產生重要反響，道理或者在此。

邦聯的適可性較高，一因它符合政治統合的原則，兩岸可望「生活在同一屋簷下」；二因它可以是終局歸宿確定前的安排，有清楚的統合方向，但未預定最終狀態，和歐盟有相似處；三因它可以是增強信心的過渡期措施，北京防獨或可稍放，台北怕武許能略懈，台海穩定和平，合作發展的機會亦必增加。中國時報董事長余紀忠曾著文倡導由邦聯而聯邦的統合之道，沈君山曾提議「一屋兩室，各執門匙」，前幾年嚴家其和兩岸三地學者專家曾多次集會研討，草擬了一部具有邦聯性質的〈中華聯邦共和國憲法草案〉，近者連戰亦明白主張邦聯，周陽山有所謂「四重聯盟論」，這許多，都出自邦聯概念，都有參考價值。此外，沈君山等人關於過渡期「中華兩岸聯合會」的建議，美國官員李侃如、陸士達所提的「中程協議」等，大體上也和邦聯概念可以掛上，一併分析考慮。

📁 國家主權與統合模式的比較

走筆至此，本文仍未觸及越南模式和德國模式，也未一字提及兩韓的新形勢，本次研討會上還有關於東協和拉丁美洲統合運動的探討。其實越南是北方武力征服南方強迫統一，德國是東德忽然崩潰，被西德一方吸收而統一，都和統合有別。兩韓

間目前雖局勢比較緩和，金大中的「陽光政策」有些效果，但兩韓的經貿、探親、旅遊往來遠比兩岸情況落後，統合尚言之過早，其過程、內容、方式也還不明朗可察。這些只好請其他作者介紹發揮或另文更議了。