

# 陳雲林訪台的目標與策略

●施正鋒／東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長

中國海峽兩岸關係協會（簡稱海協會）會長陳雲林於11月初來台，與海峽交流基金會（簡稱海基會）江丙坤會長簽署四項協議，包括空運直航、海運直航、郵政直航、以及食品安全機制。這是繼唐樹備以海協會副會長身份於1995訪台以來，層級最高的中國官員。國民黨政府欣喜若狂，認為是彼此關係的突破，特別是大三通在12月15日全部開放，台灣與中國的經濟整合水到渠成。

其實，原本海協會會長汪道涵打算在1999年前來，不過，因為中國堅持「一個中國」的緊箍咒，前總統李登輝為免被對方矮化為地方政府，適時提出「特殊國與國關係」的定位，也就是『兩國論』，從此，雙方半官方的白手套會談嘎然而止。其實，從「新重商主義」（Neo-mercantilism）的角度，李前總統看到台灣與中國的經濟交流日益廣化、以及深化，擔心台灣的經濟必須仰賴中國，也就是說，台灣不只是在短期內會有連帶的感染效應，就長期而言，更是無法調整自我的經濟體質，最後，只好任人宰割，因此，也就有所謂的「戒急用忍」政策。

對民進黨來說，既然與共產黨沒有血海深仇，為何對方拒人於千里之外？陳水扁總統在2000年上台以後，或許面對財團的壓力，逐漸放鬆對中國的經貿流通，試圖以歐盟的經濟整合為師，也就是國際關係理論的「功能主義」（Functionalism），相信經濟交流可以降低彼此的敵意，改採「積極開放、有效管理」政策，造成企業競相西進。當民進黨政府猛然一醒，再調整為「有效管理、積極開放」，似乎已經為時太晚。

相對之下，我們知道，國民黨一向深信「新功能主義」（Neo-functionalism）的說法，認為經濟整合（integration）會擴及（spill-over）到政治結合（union），這正好合乎馬英九的「終極統一」信念。連戰在2006年訪問中國，在對方的默許下，積極構築所謂的「國共論壇」，企圖主導兩岸的經貿交流。既然國共一笑抵江湖，由「連胡會」到「吳胡會」，「兩岸平台」就是要進一步落實中國「以民逼官、以商圍政、以通促統」的策略，這除了說表露財團爭先充當中國先鋒的醜態，也揭露國民黨甘為中國馬前卒的窘狀。

其實，當副總統當選人蕭萬長帶團參加中國所主導的「博鰲亞洲論壇」年會，進行所謂的「融冰之旅」，雖然定調為「只談經貿、不談政治」，也就是十六字箴言「正視

現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，基本上反映的是馬英九把三通視為萬靈丹的經濟大戰略，毫不靦腆地假設，台灣的經濟發展必須仰賴中國的經濟成長。

既然有求於人，馬英九對於中國當局所架設的「一個中國」鳥籠，就不會強力反對，因此，試圖以所謂的「九二共識」、「一中各表」來加以應付。不過，話又說回來，所謂的「一中各表」，其實就是「兩個中國」的委婉提法，雖然不再堅持漢賊不兩立，卻與中國的「一個中國」原則有所扞格，甚至於與李登輝的「特殊國與國關係」只有程度上的差別。如果根據老共過去的說法，不想統一就是變相的台獨，那麼，對方為何此番隱忍不發？

進一步來看，馬英九在總統就職演說當中對中國釋出善意，提到「不統、不獨、不武」，也就是既不支持台灣獨立、也不推動與中國的統一。就中國的立場來看，馬政府以沒有前提式的「不獨」來向中國交心，恰好符合對方「反獨甚於促統」的優先順序。也就是說，既然在短期之內，中國無法馬上吞掉台灣，至少也要防止台灣繼續往法理獨立前進，因此，即使中華民國的存在就是「兩個中國」，也就阻絕「一個台灣、一個中國」的可能發展，兩害相權取其輕，當然是可以接受。

我們可以看到，中國當時立刻做了看來讚許的正面回應，同意在「九二共識」基礎之下恢復協商，應允啟動三通的進程。是不是因為馬政府如此的表態，讓中國覺得可以接受而願意開放三通，給馬英九包了一個大紅包？還是因為北京是察覺美國歐巴馬政府的全球佈局即將有所調整，未必會再對中國的頤指氣使委曲求全，因此，對岸不能不對台灣留一點喘息的空間，先給台灣一點甜頭吃，也給自己有相當轉圜的餘地？

不管如何，我們必須指出，即使直航在短期內可以帶來榮景的表象，不過，就長期而言，台灣與中國之間的不對稱經濟整合，將很難不轉換為政治上的支配關係；也就是說，如果台灣的經濟必須倚賴中國的善意，那麼，彼此的經濟關係就可以被對方拿來當作政治操弄的籌碼。具體而言，只要三通直航變成台灣朝野夢寐以求的大補丸，那麼，中國在經濟上的軟實力（soft power），可以隨時搖身一變為藥頭控制下線的嗎啡，不用再部署任何飛彈做軍事威脅。當北京予取予求之際，台灣只能俯首稱臣，自身的地位將與香港、澳門何異？如此飲鴆止渴，豈不令人擔憂？

就政治層面來看，我們也擔心四項協議對於憲政體制的傷害。對於一般人來說，江陳會談只涉及經貿議題，而食品安全協議更是老百姓所期待的，應該立即生效，立法院沒有必要橫加阻擾。站在三權分立（separation of powers）的角度，雖然外交應該是由總統所主導，不過，不管以任何形式來簽訂，國際協定（international agreement）還是必須接受國會的監督。

以美國的經驗來看（Yoo, 2001; Klarevas, 2003），就行政與立法之間的關係而言，除了正式條約以外，總統可以採取行政協定（executive agreement）來簽訂國際協定，包

括立法授權的行政協定 (congressional-executive agreement)、以及總統片面進行的行政協定 (sole executive agreement)。『中華民國憲法』規定締約權在總統 (第38條)，不過，條約案必須經過立法院議決 (第63條)，當然是要國會制衡總統的外交權。

一般而言，從經濟效率的觀點來看，如果沒有牽涉到政治議題，國會當然可以授權行政部門對外簽訂行政協定，事後再作核備即可。然而，即使未涉及配套修法，當國會有任何疑慮之際，比較體貼的作法是邀請反對黨國會議員參與談判、或是諮商，以達到不分黨派 (nonpartisan) 的對外宣示；退而求其次，如果真的是箭在弦上，國會議決曠費時日，起碼也要向議長、或是反對黨做懇切的說明苦衷，否則，就是規避國會的監督。

然而，國民黨政府卻堅持該四項協議未涉及『台灣地區與大陸地區人民關係條例』 (第5條) 的修法規定，因此，無視立法院長王金平、以及在野民進黨的審議要求，挾其在國會的四分之三絕對優勢，故意迴避朝野協商的慣例，利用『兩岸關係條例』 (第95條) 的不合理漏洞，強行拖過三十天的期限，讓這些協議未經國會決議就自動生效。

現在，既然大家對於『兩岸條例』的詮釋南轅北轍，連王金平院長都認為這些協議涉及修法，而民進黨籍立委也紛紛表達在稅制、國家安全、以及國家主權等方面的憂慮，要求正式審議，國民黨政府卻視若無睹。未來，如果馬英九自恃七百萬選票，與中國逕自簽訂所謂的「和平條約」，是否可以循此模式炮製？

就國際關係的文獻，我們可以使用三種觀點來解釋 (Shih & Wu, 2005)。首先，就「結構觀」而言，決策者面對國際結構的制約，只能在逆境中尋求最佳的調適，因此，在全球化的壓力之下，中國化就是最便捷的選擇。只不過，當執政者以虛擬的國際化把台灣納入中國的框架，也就自外於台灣的社會。

再來是「化約觀」，影響外交政策制定的主要因素是來自國內的政治壓力，特別是利益團體對於政黨的曉以大義，而國際協議是挾洋自重的工具 (Brewster, 2003)。如此一來，外部力量只是操作內部合縱連橫的一根槓桿罷了。

最後，在「建構觀」之下，對外關係是一種「二階競局」 (two-level game)，政府可以說是結合國內與國外政治的搨客，而外交政策成為這兩股力量相互競逐、建構的場域；在摸索如何與民間社會、以及國際社會互動之際，國家嘗試著在建構自己的認同 (McSweeney, 1999)。

如果以「結構觀」來看，陳雲林是來自宗主國的欽差大臣、巡按御史，前來宣示大中國天威，而那些競相逢迎的政商名流，恰似南宋小朝廷滅亡前的臨安士大夫。如果以「化約觀」來看，陳雲林裝瘋賣傻，可以說是中國共產黨與中國國民黨相互套招，暫時利用台灣的外來政權羈縻政商統治階層。如果以「建構觀」來看，陳雲林是台灣必須面對的限制，讓他知道台灣人不像國民黨那麼懦弱無能。我們無從得知究竟馬英九的自我定位為何。

【參考文獻】

1. Brewster, Rachel. 2003. "The Domestic Origins of International Agreements." *Virginia Journal of International Law*, Vol. 44, No. 2, pp. 1-42.
2. Klarevas, Louis. 2003. "Law: The Constitutionality of the Congressional-Executive Agreements." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 2, pp. 394-407.
3. McSweeney, Bill. 1999. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Shih, Cheng-Feng, and Pei-Ing Wu. 2005 Winter. "State Power and Globalization: Adjustments of Taiwan's Agricultural Policy under the WTO." *Taiwan International Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 4, pp. 147-64.
5. Yoo, John C. 2001. "Laws as Treaties?" The Constitutionality of the Congressional-Executive Agreements." *Michigan Law Review*, Vol. 99, pp. 757-852. ◆