論向中國過度傾斜之危機

●姜皇池／台灣大學法律系副教授

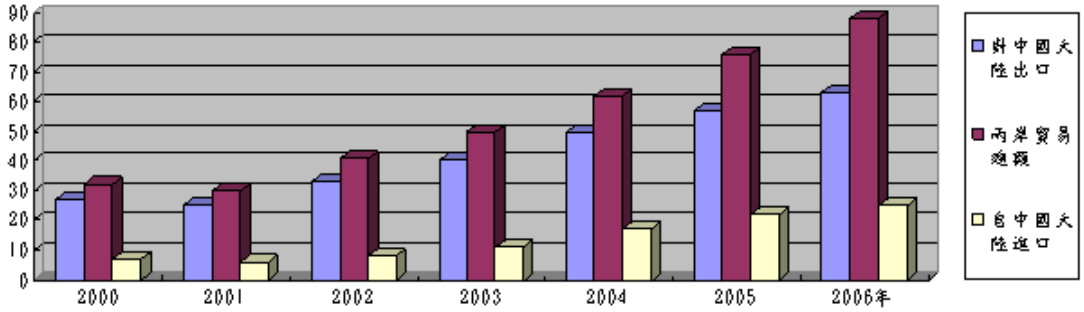
壹、引言

台灣地處中國東側，無庸諱言，其發展自然與中國對台態度息息相關，尤以今日亞洲抑或世界已然成為一大網絡，台灣勢無以自外於此。然長久以來，對中國之經濟交往與國家安全之糾葛，因歷史與政治因素，往往各是其是，各非其非，難有交集。相同地，新政府與執政黨目前已然採行之對中國諸多作為，是否已然可批評為過度向中國傾斜，一樣是出主入奴，各是其是。事實上本文同樣帶濃厚主觀色彩，主要是基於兩大假設出發：第一、從台灣本位利益進行思維。本文優先考量台灣民族（或國家）利益，而不從更寬廣中華民族利益出發；第二、本文假設台灣是個處於列強環視的弱小國家，不願讓中國吞併，且希望持續維護此一狀態。基於上述假設，個人認為：目前政府諸多涉及兩岸作為確有過度傾向中國之虞，且此等作為恐將會使台灣逐步朝向不可逆轉之統一趨勢。

貳、經濟依賴，引發進退失據

無可否認，在自由經濟體制下，市場機制有適當分配資源，並提供資訊以供企業家作決定的功能。資本是流動的，向投資報酬率高的方向移動，而私人企業的擴充或收縮，自然取決於營業利潤之高低。處於國際貿易自由化不斷擴展的情況下，各國以平等互惠彼此尊重主權的方式從事投資貿易，將使資源利用更趨合理化，貿易夥伴國家均霑自由貿易的利益，無須憂慮經貿依存度的增加，會對國家安全與主權完整發生威脅的危險[1]。然兩岸關係的分析前提與背景，在合併兩岸歷史關係與中國對台灣終極目標進行檢視後，則不難發現：中國與台灣間之經濟活動，與自由經濟市場下各單元純粹追求經濟利益的要件有所不同[2]，美國學者Robert Ross即不諱言指出：2001年中國成為台灣最重要的出口市場，2002年後，台灣的海外投資超過一半以上是到中國，2005年中國市場已吸收台灣40%出口，中國不必開槍，已足以令台灣陷入混亂[3]。此種對中國依賴加深情形，持續惡化，以2006年為例，兩岸貿易總額估計為881.18億美元，較上年同期成長15.4%，輸入為247.85億美元，較上年同期成長23.3%。（如果對香港貿易部分全數加計，則2006年我對中國大陸及香港貿易總額達1,158.57億美元，出口891.91億美元，進口為266.66億

美元）。蔡百銓教授表示：「台灣目前對外輸出有40%。對外投資資金71%流向中國市場……台商與高級員工移往大陸約有一百萬人……而台灣內需市場失去這一大批原本高消費群，當然生意蕭條」。[4]



圖一、台灣對中國大陸進出口金額

資料來源：《兩岸經貿統計月報》，行政院陸委會。

在企業管理概念下，論者以為：企業若以「地理分殊化」（geographical diversification）將公司分別在不同地方設點，將有三處優點：具有商業報復的籌碼、更大的操作彈性、透過投資組合分殊化的效果減少風險[5]。從管理研究與風險分散角度觀察，所謂「西進中國」其癥結在於是否需要將雞蛋皆放置於同一籃中，或是將如此龐大數額雞蛋放在同一籃中？

此種在經濟上對中國高度依賴之情況，日益惡化，學者甚至擔心對經濟中國高度依賴之台灣，未來恐會造成美國根本無法以軍事力量來保衛台灣[6]。新政府，在經貿議題上所主張三通、兩岸共同市場、一中市場等，不論其背後是否希望台灣能夠「馬上好」，其實質影響卻不能不令人深思。經貿過度傾向中國仍如一刀雙刃，未來所可能出現的兩岸關係卻是執政者無法明確表述，台灣與中國經貿密切往來是否會使台灣經濟再次蓬勃發展？還是台灣在過度依賴中國製造業或市場之下，因兩岸關係仍處在談判協商的狀態，從而漸漸流失自身的籌碼？當中國在兩岸關係中取得較多籌碼時，對台灣經濟發展，甚至國家安全的反撲。

尤令人憂心的是：新政府在兩岸關係發展方面，為著確保上述持續強化之經濟統合過程，對於外交與國家安全區塊，似乎甚少強調。假如可以「『共同擱置』主權爭議」，當然可以免除諸多爭端與困境，然目前發展似乎是為配合向中國發展經貿需要，「主動擱置」本身主權相關議題，與之相較，中國不僅絲毫無擱置之意，甚至強烈主張並強化在兩岸對比中的主權，因而前國安會秘書長丁渝洲針對新政府的兩岸政策，提出諸多建言，丁氏雖強調新政府將經貿議題視為上任後的施政焦點固然恰當，然政府在領

導層面未能先將兩岸關係走向與政策目標確立，一味地處理觀光、民間投資等軟性議題，在實際操作兩岸關係上，毋寧是順序顛倒[7]。丁渝洲從其國家安全背景出發，評論新政府無論是上位政策制定，或是實際談判操作上，皆出現過於躁進現象[8]。

參、內部整合分歧，爭相建功立業：從「連胡」、「吳胡」到「江胡」

在經濟壓力外，政治上國民黨於在野時期，對於兩岸關係著墨即已相當深刻。私下間往來固無庸論，部分重要議題，國民黨一樣不缺席。中國方面，就「九二共識」、「一個中國原則」等等，對當時執政民進黨，屢攻不下之情況下，此等當時在野人士欣然接受，努力鼓吹，基於談判靈活運用，當然樂觀其成，甚至順水推舟。

2005年連戰在《反分裂法》通過不久後，前往中國與胡錦濤會晤。2005年4月發表連胡會新聞公報，表示：「堅持九二共識，反對台獨，謀求台海和平穩定，促進兩岸關係發展，維護兩岸同胞利益，是兩黨的共同主張」、「促進盡速恢復兩岸談判，共謀兩岸人民福祉。促進兩岸在九二共識的基礎上盡速恢復平等協商，就雙方共同關心和各自關心的問題進行討論，推進兩岸關係良性健康發展」、「促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制。促進兩岸展開全面的經濟合作，建立密切的經貿合作關係，包括全面、直接、雙向三通，開放海空直航，加強投資與貿易的往來與保障，進行農漁業合作，解決台灣農產品在大陸的銷售問題，改善交流秩序，共同打擊犯罪，進而建立穩定的經濟合作機制，並促進恢復兩岸協商後優先討論兩岸共同市場問題」、「建立黨對黨定期溝通平台。建立兩黨定期溝通平台，包括開展不同層級的黨務人員互訪，進行有關改善兩岸關係議題的研討，舉行有關兩岸同胞切身利益議題的磋商，邀請各界人士參加，組織商討密切兩岸交流的措施等」等等。[9]往後連戰持續努力欲作為兩岸交流重要平台，國民黨榮譽主席在「反獨」、「九二共識基礎」下，持續推動與中國往來。2006年4月，第二次連胡會，國民黨榮譽主席連戰未主動提及九二共識，然胡錦濤，多次主動提及「九二共識」，強調「九二共識」是兩岸和平穩定發展的基石[10]。2008年國民黨候選人馬英九總統選舉勝選後，2008年4月，連戰再次前往中國，第四次連胡會，更從胡錦濤處獲得「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」等十六字「箴言」，希望兩岸繼續和平發展，國共兩黨繼續合作[11]。

在國民黨重新執政後，國民黨主席同樣汲汲於利用國共平台，積極介入兩岸事務，2008年5月28日，吳伯雄先生獲得與胡錦濤先生見面機會，立即拋出所謂「吳胡會」。國民黨主席表示：「海基海協兩會協商中斷多年，應在最短期間內恢復兩會制度化協商，首先在7月份實現兩岸週末包機直航、大陸居民赴台旅遊，同時期盼熊貓早日到台定居。至於細節則需兩會協商簽署，國民黨不能代表發言」，「希望海基會董事長未來能邀新任海協會長訪台，樹立兩岸關係里程碑」；胡則表示：「反對台獨、堅持九二共識，是雙方建立互信根本基礎」，認為「兩岸關係發展存在一些歷史遺留問題，還可能遇到一些新情況新問題，其中一些癥結問題一時不易解決；應該以實事求是的態度，務實面

對，妥善處理。擱置爭議需要政治智慧。有了互信，再加上擱置爭議，雙方就能夠求同存異，不斷累積共識、共創雙贏」。[12]

在諸多非官方正式人員之國民黨人士往返後，已然將諸多議題予以確定，具有正式官方授權之海基會董事長隨之前往中國，2008年6月13日，海基會董事長江丙坤與海協會會長陳雲林簽署《兩岸週末包機直航》、《大陸觀光客來台》兩項協議。會談中雖然有談到「兩岸共同合作探勘油氣」、「兩岸共同打擊犯罪」、「金廈和兩馬小三通擴大人貨往來」及「互設辦事處」等議題，但細節仍待後續協商。接著獲得與胡錦濤會面機會，所謂「江胡會」正式進行。江丙坤建議，台灣應加入國際組織，並表示台灣二千三百萬人民有此民意，胡錦濤回應：希望雙方共同努力，創造條件，透過協商，尋找雙方都可接受的解決辦法，相信兩岸人民有智慧、有能力通過協商談判解決存在的問題[13]。但新政府談判團隊，不諱言地指出，此種談判或眾多作為，無寧僅是在演一齣戲，因為主要原則與方向，已經完全不再是討論議題，大事底定。

肆、兩岸高於外交理念，自陷困境

雖有論者表示：小國外交行為與大國並無重大差異，然大多學者仍相信國家的「規模」（size）是外交政策行為的重要變項，認為小國的外交行為有不同於大國的幾大特質：（一）小國因小規模的人口與物資，以致外交工具有限，使其少有機會與他國互動，而低度參與國際事務，且只關切特定功能與地緣性的外交活動；（二）小國積極以不同的政治策略來尋求低風險、低成本、高經濟效益的方式參與國際事務；（三）小國較易積極參與多邊國際組織；（四）小國較會集中外交資源於少數議題；（五）小國的生存依恃高度支持國際法則、規範、體制與國際合作機制，並鼓勵他國共同遵守該等原則；（六）小國因無強大軍力而避免使用武力與破壞國際權力平衡；（七）小國依恃強權國的保護，而避免可能與之疏離的行為等等。[14]

然從事小國研究之學者，相當注重小國的安全與外交行為，因而最常見從自我防衛能力、軍事力量等區分大國小國的非量化指標來界定小國，Professor ROTHSTEIN 則從「軍事弱國」（military weakness, small powers）的行動方式來界定小國，「小國乃認清若主要靠自己的力量，是無法獲得安全保障的，而為取得安全保障應靠其他國家、國際制度、國際審判、與利用時勢的國家」[15]。此即是HARDEN所強調的「弱小即亦受傷害」（smallness equated with vulnerability）與「小就會有危險」（small is dangerous）觀念。[16]

台灣的情況大致上符合上述學者對小國或小國外交之理解與定義，而兩岸關係實際上可能比國際關係學者的理解更為複雜，台灣除在理論上需謹守上述小國國際行為框架外，亦須顧處於一個強大的敵國之下的小國生存環境，特別是：小國的生存依恃高度支持國際法則、規範、體制與國際合作機制，並鼓勵他國共同遵守該等原則；無強大軍力而避免使用武力與破壞國際權力平衡；恃強權國的保護，而避免可能與之疏離的行為。

假如我們從台灣是個小型國家角度出發，台灣之安全保障應該建立在融入世界體系之中，藉由多邊體制保護台灣獨立與自主。

然而新政府接受「兩岸高於外交」之思維，或許有其諸多考量，但將台灣外交議題，全部置於兩岸架構下衡量與協商，及不免有待商榷。倘所將參與國際活動和內容，須先取決於中國之意願，僅有中國允許者始可從事，縱使准許從事該等國際活動，其內容與地位，仍須再由中國予以准許，則此所謂「國際活動空間」，毋寧是於「一個中國框架」下的「鳥籠空間」，港、澳今日所參與者，即是如此。若台灣之「國際空間」若須先經兩岸談判，則任何台灣的「國際參與問題」，將非台灣所能選擇與決定。其上者，台灣與中國共同決定；其下者，由「祖國」決定，則又何異於港、澳？如此又豈是「國際活動」？事實上是僅將台灣的國際問題，內化成兩岸問題，自我倒退，件件需待「中國首肯」，事事靜候「主上裁示」！此無異是拋棄必須高度依存的國際法則、規範、體制與國際合作機制，將台灣暴露在無國際機制保護環境中。

此種僅以中國為依歸之外交政策，過度依賴中國意願，更是對台灣在國際體系作為運作一份子之重大傷害，如前所指出，台灣作為小國，以小事大，必須在不同國際勢力間尋求生存空間，利用各種國際體制來保護自身，特別是在台灣安全事務上，美國與日本更是攸關緊要。然而此種過度依賴，當然容易引發日本疑慮，特別是近日有關釣魚台爭執，讓日本心懷警戒，而美國國務卿更指出「台灣與美國一樣有關係」，用以警告台灣新政府不能唯中國之為聽；美國學界更表示：「台灣在美中兩強是處於弱勢，自己要搞清楚美國的根本利益，如果馬政府未來背離美國而與中國走在一起，美國不排除會犧牲台灣，直接與北京就台灣問題達成協議，美國可能跳過台北，單獨直接與北京做交易」[17]。

伍、結論與展望

雖有眾多論者對於應不應該與中國密切交往的問題，多所分析[18]，然台灣與中國經貿的密切交往已是既成事實，吾人應注意者恐僅能顧及台灣和中國交往應操作在何種程度之中，方不致於和國家利益與安全扞格。

在今日與中國如此密切交往情形下，台灣尤應關切是否對中國出現過度依賴的現象，兩岸問題不僅限於經貿交流，其他國家利益如外交政策目標亦須執政者深慮。固然台灣今日在經濟層面確實需要中國，但領導者須清楚認識自身利益，以台灣國際活動為例，「台灣參與國際活動最大阻力來自中國，若能獲中國支持，或至少不予激烈反對，則諸事較易成功」[19]。然此間困境在於，若台灣自身的外交活動需要獲得中國支持方能水到渠成，則台灣其實並不能稱具備從事國際活動之能力，與中國交涉或協商自身的國際活動空間與外交行為，係把外交行為內政化，對台灣已建立之主權無疑係一大損害。

目前趨勢而言，以往中國必須向美國請求遏止台灣法理獨立勢力之發展，然而新政

府似乎讓中國無庸有此顧慮，中國無庸在此議題向美國讓步或有所請求後，可進一步要求美國開始停止對台軍售。猶有甚者，近日新政府除將經濟寄希望於中國外，在外交路線，逐漸從原先「防中、親日、依美」，轉為「敵日、離美、親中」，將國家總路線向中國全面傾斜，逐漸放棄台灣主權，在在使人擔憂。

【註釋】

1. 有關此一議題，可參考： Patrick Massey, *Market Definition and Market Power in Competition Analysis: Some Practical Issues*, 31 THE ECONOMIC & SOCIAL REV. 309-328. (No. 4, October, 2000).
2. 其原因參見：林慶宏，「投資中國與國家安全」，《新世紀智庫論壇》第13期，頁113-116。
3. Robert S. Ross, *Taiwan's Fading Independent Movement*, 85 FOREIGN AFFAIRS 141, 143 (2006) (In 2001, the mainland became Taiwan's most important export market (in 2005, it bought approxiatmately 40 percent of Taiwan's exports), and since 2002, more than half of Taiwan's foreign investment has gone there. Without firing a shot, therefore, China could cause chaos in Taiwan.).
4. 蔡百銓，「『兩岸共同市場』是台灣賣身契」，台獨聯盟台灣e廣場論壇，http://www.wufi.org.tw/dbsql/contentb.php?id=2009 (last visited on 02 July 2008).
5. GG Dess, A Gupta, J.F. Hennart & CWL Hill, *Conducting and Integrating Strategy Research at the International, Corporate, and Business Levels: Issues and Directions*, 21 JOURNAL OF MANAGEMENT, 357-393 (No. 3, 1995).
6. David Lampton, *The Faces of Chinese Power*, 86 FOREIGN AFFAIRS 115, 119 (2007).
7. 自由電子報，「《星期專訪》丁渝洲：馬未獲中國信任 冒進就是冒險」，http://www.libertytimes. com.tw/2008/new/jun/9/today-p4.htm.
8. 同上註。
9. 《連胡會新聞公報》，見：http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940615-3-NS.htm (last visited on 02 July 2008).
10. 見：http://www.nownews.com/2006/04/16/10844-1930047.htm (last visited on 02 July 2008)
11. 第四次連胡會相關報導，引自：《自由時報》，2008年4月30日，第3版。
12. 引自：遠景基金會網站資料，見：http://www.pf.org.tw:8080/web_edit_adv/admin/temp_lib/temp2/temp2b1/template_view.jsp?pv=2&issue_id=170&chapter_id=4(last visited on 02 July 2008).
13. 見：http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/14/today-fo1.htm (last visited on 02

July 2008).

14. Ó LAFSSON, BJÖ RN G., SMALL STATES IN THE GLOBAL SYSTEM 11 (1998).

15. Rothstein, Robert L., 1968, *Alliances and Small Powers*, NY: Columbia University Press. P. 29.

Rothstein, Robert L., 1977, *The Weak in the World of the Strong: The Developing Countries in the International System* NY: Columbia University Press. P.42.

16. S. HARDEN (ED.), SMALL IS DANGEROUS: MICRO STATES IN A MACRO WORLD REPORT 3 (1985).

17. 見：http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/28/today-p1.htm (last visited on 02 July 2008).

18. 有關要求兩岸關係更加開放之意見，參見財團法人國家政策研究基金會，「兩岸經貿關係系列座談會—台商的困難與心聲」。

19. 姜皇池，「兩岸真的優於外交嗎？」，《中國時報》，2008年6月1日，時論廣場／A15。◆