

兩岸統合與和平發展

一條互利雙贏的穩健道路

本章以「兩岸統合與和平發展」為題，旨在強調要和平就必須要合作，要合作就必須建立互信，要互信則必須在兩岸政治定位與未來發展方向上取得共識，希望為我朝野及社會大眾就如何凝聚臺灣內部共識及促進兩岸關係和平發展提出建言。本報告書建議以「一中三憲」做為兩岸政治定位的基石，以「兩岸統合」做為兩岸互動的架構；在實踐上，透過兩岸和平協定的簽署、共同承諾不分裂整個中國，並相互尊重彼此為平等的憲政秩序主體，且在此基礎上建立多重共同體，推動兩岸和平發展，如此才能雙贏，共同為中華民族開創光明之前景。

召集人：戴瑞明 黃光國
撰稿人：張亞中

目錄 兩岸統合與和平發展

壹、前言	649
貳、現狀檢討	
一、兩岸有形實力不對稱	650
二、無法參與區域經濟整合機制	651
三、國際組織參與受限	653
四、兩岸認同折裂	658
參、問題分析	
一、政治因素導致兩岸認同折裂	665
二、兩岸處於政治不信任狀態	667
三、認同折裂與恐懼的交互循環	669
肆、目標設定	
一、透過兩岸政治協商，建立兩岸基本互信	674
二、以累積實力為首要目標	677
三、爭取「絕對收益」為首要考量	679
四、共同體式的統合優於自由貿易的整合	680
五、以贏得大陸民心為大陸政策的絕對目標	682
伍、策略與辦法	
一、態度：要和平就要先合作	685
二、檢討：兩岸目前的方案並不足以解決問題	686
三、了解：如何結合兩岸目前的論述	688
四、定位：以「一中三憲」作為兩岸的政治定位	689
五、互動：以「兩岸統合」為兩岸互動的架構	690
六、基石：簽署「兩岸和平發展基礎協定」	691
七、進取：協定簽署以前我政府可有的作為	693
八、領導：建立全民共識	695

壹、前言

臺灣海峽兩岸關係的良窳對於臺灣未來的生存發展，關係重大。舉凡國內政治、經濟、社會與涉外事務無一不受影響。如果兩岸關係良好，則台灣內部穩定，必當有助經濟發展，有利人民生活之改善，而臺灣的國際空間亦必較寬廣，更可為兩岸帶來持久的和平。

本報告書希望我朝野及社會大眾就如何凝聚臺灣內部共識及促進兩岸關係和平發展，找出問題所在，提出解決問題的途徑。這一部分係邀請國立臺灣大學政治學系張亞中教授執筆，由本分組共同召集人中華民國前駐教廷大使戴瑞明先生暨臺灣大學心理學系黃光國教授分別提供書面及口頭意見，並經多次諮詢臺海兩岸各方學者專家意見後撰寫而成。文責完全由兩位共同召集人負擔，不代表徐元智先生紀念基金會之意見。

本報告書全文分為：現狀檢討、問題分析、目標設定、策略與辦法等四個部分。並以「兩岸統合與和平發展：一條互利雙贏的穩建道路」為題，「兩岸統合」寓意符合當前區域化、全球化的世界潮流，意即世界各國「合中有分、分中求合」的現狀；主張「和平發展」必須相互合作，而非相互對抗。更希望結合臺海兩岸目前各自的兩岸定位論述，提出具體的兩岸關係和平發展的具體方案。

本報告書建議以「一中三憲」做為兩岸政治定位的基石，以「兩岸統合」做為兩岸互動的架構；在實踐上，透過兩岸「和平協定」的簽署、兩岸共同承諾不分裂整個中國，並相互尊重彼此為平等的「憲政秩序主體」，且在此基礎上建立「多重共同體」，無分大小，不分主從，以平等的「夥伴關係」一起推動兩岸關係的和平發展，如此才能雙贏，共同為中華民族創造美好的未來，為世界和平盡一份責任。

本報告書最後也指出，如何凝聚臺灣全民共識已是刻不容緩之課題，為此朝野政黨必須摒除一黨之私，共同為謀求族群和諧、藍綠和解、政黨合作而努力，並使兩岸關係能朝著團結合作、和平繁榮的大方向發展。

貳、現狀檢討

1. 二〇〇八年五月馬英九總統上任以來，兩岸關係已有改善，外交業已「休兵」，唯兩岸基本互信仍然無法建立，致使兩岸關係無法朝正常化方向穩定發展。
2. 隨著經濟快速發展，中國大陸近年逐漸和平崛起，在國際間的政治、金融、經濟權力地位快速提升，致使兩岸間產生權力高度「不對稱」的現象。
3. 由於兩岸關係沒有正常化，致我方無法參與東亞經濟整合機制。
4. 在國際參與層面，兩岸政治權力不對稱，使得我國有關主權的主張一直無法受到國際的承認，我國也一直難以國家的名義走入國際社會。
5. 兩岸認同快速折裂，導致臺灣內部虛耗、阻滯進步。臺灣主體意識已成為臺灣主流，中國大陸隨著經濟發展，對追求統一有更多的籌碼與自信。兩岸對於未來選項看法的不同，民進黨堅持尋求「臺獨」，中國國民黨「不統不獨」，中共堅持「統一」，使得兩岸與國際關係存在根本矛盾。

一、兩岸有形實力不對稱

兩岸關係的一個重要特徵，便是中華民國（以下使用中華民國、中華民國政府、臺灣、臺灣方面、臺北、我國、我方交叉使用）與中華人民共和國（以下使用中華人民共和國、中華人民共和國政府、中國大陸、大陸方面、中共、北京交叉使用）兩者之間權力地位的不對稱（power asymmetry）。這個特徵在地圖上一眼看上去便可清楚顯現，因為雙方所控制的領土範圍相差兩百六十六倍，而在這兩塊領土上生活的人口則是相差了五十八倍。這樣的懸殊比例在過去並沒有充分地顯露在兩岸間的實力對比上。

在大陸推動改革開放之前，兩岸間呈現了大陸在量上壓倒臺灣、而臺灣在質上則遠勝大陸的局面。由於對外封閉，大陸的對外貿易總額與累積的外匯存底長期都落於臺灣之後。在改革開放政策推動之前，由於在質上面的懸殊差距，大陸對臺灣還顯露不出壓倒性的優勢。

一九七九年，中共領導人鄧小平推動改革開放，不但彈性地採取了適合國情的發展策略，更以鄰近的東亞國家成功的經濟發展經驗為師，甩脫意識形態的包袱，走上了高速發展的道路，成為世界上成長速度最快的「經濟體」。這樣的格局從一九七〇年代末迄今已經不間斷地進行了三十年，生產力與質量大幅提升。經濟既然起飛，國力自然迅速積累，我方的優勢逐漸消失。

面對一個在數量上絕對優勢、在質量上又快步趕上的中國大陸，兩岸間的權力不對稱便充分地顯現出來。舉例言，往昔我國曾經自傲於世界上數一數二的外匯存底，然而中國大陸藉著成功的出口擴張，很快便在一九九六年超越我們，又在二〇〇五年超越日本，坐上世界龍頭，在二〇〇八年底領先日本已達一倍，更是我們的六·七倍，而此一趨勢至今仍未稍戢。在國內生產毛額（GDP）方面，中國大陸現為臺灣的十一倍，而差距還在迅速拉開當中。二〇〇八年大陸的國內生產毛額增長了9%，而臺灣僅有1.9%，大陸經濟成長的速度是臺灣的四·八倍。經濟上雙方的實力有如此的差距，軍事上兩岸間的差距也是向大陸方面傾斜。其他在一九七〇年代便已分出勝負的外交戰場上，北京的優勢也是不動如山。今天任誰觀察兩岸之間的態勢，均不可忽略兩岸「有形權力不對稱」的事實。由於兩岸關係的有形權力不對稱，使得雙方關係的正常化更增添了複雜性。

二、無法參與區域經濟整合機制

無可置疑，中國大陸對世界經濟發展越來越重要。首先是世界各國對大陸的貿易額度不斷上升，並且人民幣匯率也成為影響世界經濟穩

定的關鍵角色，隨著中國大陸在世界經濟地位的上升，也逐漸在世界金融經濟組織中扮演領導角色。

經由經濟與政治力量的增長，中國大陸也開始憑藉其政經力量而想要積極主導東亞經濟整合，「東協加一」已自二〇一〇年啟動。二〇〇九年九月臺灣第一大出口市場仍為中國大陸（含香港），對其出口八十二．二億美元，占我出口比重亦增至43.1%；東協（ASEAN）占我出口比重14.9%。

值得注意的是，經濟整合已經成為全球經濟發展的重要趨勢。二〇〇七年底，全球協商中的區域貿易協定共有兩百零五個，亞洲國家便有一百零九個，占了全球一半以上。東亞成員如日本、東協、新加坡與中國大陸都非常積極提倡區域貿易協定，並希望主導東亞自由貿易體制的成形。

在二〇〇六年舉辦之「亞太經濟合作」（APEC）中，參與的國家元首及代表都對推動「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）表示認同與支持。然而，臺灣卻因為兩岸問題，始終被排除在區域經濟整合協商之外。

迄今為止，我國只在二〇〇三年八月與巴拿馬、二〇〇五年七月與瓜地馬拉、二〇〇六年六月以及二〇〇七年五月尼加拉瓜、薩爾瓦多和宏都拉斯分別簽訂自由貿易協定。

馬英九總統在二〇〇九年十二月十一日接受訪問時稱，「從二〇〇〇年到二〇〇八年，亞太地區簽了五十六個自由貿易協定，只有兩個國家不在裡面，這兩個國家，一個叫做朝鮮人民民主共和國，一個叫做中華民國」。在「地緣經濟時代」，亦即全球化的「地球村時代」，任何國家或地區都不可能單打獨鬥，包括大陸和臺灣在內。相對於東亞國家積極推動整合，我政府由於兩岸關係無法正常化因素，被迫排除於東亞經濟整合之外。此一情勢對臺灣固然極端不利；事實上，對大陸也談不上有多大好處。

三、國際組織參與受限

冷戰初期，由於依靠美國的支持，以及我政府的努力，一九七一年以前，我政府在聯合國代表「整個中國」，為「唯一合法政府」。不過，隨著國際冷戰結構的變遷與國家利益的考量，美國儘管仍然關切臺灣人民的自由與安全，卻也基於自身利益的需要，而不斷調整對中華人民共和國政府的政策。最後，在種種因素的影響下，我政府被迫於一九七一年退出聯合國。

然而，兩岸零合競賽（Zero-Sum Game）並未隨著中國大陸進入聯合國而結束，反而持續激烈，在所有國際場合間仍廝殺不已，而我方在國際社會的正式參與空間也日益被壓縮。

就政治上的發展而言，儘管後來一九八〇年代末期、一九九〇年代初臺灣海峽兩岸雙方關係曾有些許紓緩，但一九九〇年代末期後雙方政治關係再次陷入持續不穩的狀態；然而在經濟上，兩岸之間的交流卻日趨緊密。雙方的開啟接觸後並未增進雙方的政治關係，反而與中國大陸之「他」、「我」之間的區隔性越顯越大，而大陸方面對我在國際間的孤立敵對更加深了這個區隔。兩岸在對「中國」這個名稱的多年競爭過程中，也進一步影響到我國民心對「中國」概念的疏離。

表1 中華民國目前的23個邦交國

亞東太平洋	帛琉共和國Republic of Palau；吐瓦魯Tuvalu；馬紹爾群島Republic of the Marshall Islands；索羅門群島Solomon Islands；吉里巴斯共和國Republic of Kiribati；諾魯Republic of Nauru
中南美洲	瓜地馬拉共和國Republic of Guatemala；巴拉圭共和國Republic of Paraguay；聖文森St. Vincent and the Grenadines；貝里斯Belize；薩爾瓦多共和國Republic of El Salvador；海地共和國Republic of Haiti；尼加拉瓜共和國Republic of Nicaragua；多明尼加共和國Dominican Republic；宏都拉斯共和國Republic of Honduras；巴拿馬共和國Republic of Panama；聖克里斯多福及尼維斯Saint Christopher and Nevis；聖露西亞Saint Lucia
非洲	布吉納法索Burkina Faso；聖多美普林西比民主共和國Democratic Republic of Sao Tome and Principe；史瓦濟蘭王國Kingdom of Swaziland；甘比亞共和國Republic of The Gambia
歐洲	教廷The Holy See

截至二〇一〇年四月，與我方有外交關係的國家有二十三個，與大陸方面有外交關係的國家達一百七十一個。目前我政府參與的政府間國際組織共有五十一個，遠不及中國大陸參加的數目，目前我政府正式參加的五十一個政府間國際組織中，有三十個擁有正式會員，其他二十一個是以觀察員（十五個）、仲會員（三個）、準會員（一個）、合作非會員（二個）等地位參與。

在參與名稱上，我以正式會員參與政府間組織者包括「中華民國」（Republic of China）、「中華民國臺灣」（Taiwan, Republic of China）、「臺澎金馬個別關稅區」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu）、「臺澎金馬」（Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu）「中華臺北」（Chinese Taipei）、「中國（臺灣）」（China(Taiwan)）、「臺灣」（Taiwan）、「中國臺北（Taipei, China）（我政府未接受、持續抗議中）」、「臺灣艾格蒙」（AMLD, Taiwan）、「國際電信發展公司」（International Telecommunication Development Company, ITDC）者。我以觀察員、仲會員、準會員、合作非會員等地位參與之政府間國際組織的名稱包括「中華民國」、「臺灣」、「臺北中國」（Taipei China）、「中華臺北」、「中華臺北個別關稅區」（Chinese Taipei Separate Customs Territory）、「臺澎金馬」等。有關內容詳如下表「我國參與政府間國際組織現況」。從該表中，可以看到我參與政府間國際組織充滿艱難。

表2 我國參與政府間國際組織現況

臺灣為正式會員（Full Member）之政府間國際組織（30個）

	中文名稱及簡稱	組織名稱（原文）	中國大陸參與情形
1	亞洲選舉官署協會(AAEA)	Association of Asian Election Authorities	未參與
2	亞非農村發展組織(AARDO)	Afro-Asian Rural Development Organization	未參與
3	世界貿易組織法律諮詢中心(ACWL)	Advisory Centre of WTO Laws	未參與

4	亞洲開發銀行(ADB)	Asian Development Bank	會員
5	國際貿易資訊及合作機構(AITIC)	Agency for International Trade Information and Cooperation	未參與
6	亞太農業研究機構聯盟(APAARI)	Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions	未參與
7	亞太經濟合作(APEC)	Asia-Pacific Economic Cooperation	會員
8	亞太防制洗錢組織(APG)	Asia/Pacific Group on Money Laundering	會員
9	亞太法定計量論壇(APLMF)	Asia-Pacific Legal Metrology Forum	會員
10	亞洲生產力組織(APO)	Asian Productivity Organization	未參與
11	亞洲科技合作協會(ASCA)	Association for Science Cooperation in Asia	未參與
12	亞蔬-世界蔬菜中心(AVRDC)	AVRDC-The World Vegetable Center	未參與
13	中美洲銀行(CABEI)	Central American Bank for Economic Integration	未參與
14	南方黑鮪保育委員會(CCSBT)延伸委員會	Extended Commission, Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	未參與
15	國際衛星輔助搜救組織(Cospas-Sarsat)	International Satellite System for Search & Rescue	會員
16	「艾格蒙聯盟」國際防制洗錢組織(Egmont Group)	Egmont Group	未參與
17	亞太糧食肥料技術中心(FFTC/ASPAC)	Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region	未參與
18	國際保險監理官協會(IAIS)	International Association of Insurance Supervisors	會員
19	國際棉業諮詢委員會(ICAC)	International Cotton Advisory Committee	未參與
20	國際競爭網路(ICN)	International Competition Network	未參與
21	國際證券管理機構組織(IOSCO)	International Organization of Securities Commissions	會員
22	北太平洋鮪魚國際科學委員會(ISC)	The International Scientific Committee for Tuna and Tunalike Species in the North Pacific Ocean	會員
23	國際種子檢查協會(ISTA)	International Seed Testing Association	會員
24	世界動物衛生組織(OIE)	World Organization for Animal Health	會員

25	東南亞國家中央銀行總裁聯合會(SEACEN)	Conference of Governors of South-East Asian Central Banks	未參與
26	亞洲稅務行政暨研究組織(SGATAR)	Study Group on Asian Tax Administration and Research	會員
27	世界關務組織(WCO)下屬之「關稅估價技術委員會」	Technical Committee on Customs Valuation, World Customs Organization (WCO)	會員
28	世界關務組織(WCO)下屬之「原產地規則技術委員會」	Technical Committee on Rules of Origin, World Customs Organization (WCO)	會員
29	中西太平洋漁業委員會(WCPFC)	Western and Central Pacific Fisheries Commission	會員
30	世界貿易組織(WTO)	World Trade Organization	會員

臺灣以觀察員、仲會員及準會員等地位參與之政府間國際組織(21個)

(一) 觀察員 (Observer) (15個)

	中文名稱及簡稱	原文名稱	中國大陸參與情形
1	南方黑鮪保育委員會(CCSBT)	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	未參與
2	歐洲復興開發銀行(EBRD)	European Bank for Reconstruction and Development	未參與
3	糧食援助委員會(FAC)	Food Aid Committee	未參與
4	中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇(FOPREL)	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamerica y la Cuenca del Caribe	未參與
5	美洲開發銀行(IDB)	Inter-American Development Bank	會員
6	國際穀物理事會(IGC)	International Grains Council	未參與
7	國際間鑽石原石進出口認證標準機制(KP)	Kimberley Process	會員
8	經濟合作暨發展組織(OECD)下屬「競爭委員會」	Competition Committee, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	觀察員
9	經濟合作暨發展組織(OECD)下屬「漁業委員會」	Fisheries Committee, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	未參與

10	經濟合作暨發展組織(OECD)下屬「鋼鐵委員會」	Steel Committee, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	未參與
11	中美洲議會(PARLACEN)	Central American Parliament	未參與
12	中美洲統合體(SICA)	Sistema de la Integración Centroamericana	未參與
13	世界關務組織(WCO)下屬之「修正版京都公約管理委員會」	Revised Kyoto Convention Management Committee, World Customs Organization (WCO)	會員
14	世界衛生大會(WHA)	World Health Assembly of the World Health Organization	會員
15	中美洲軍事會議(CFAC)	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas	未參與

(二) 仲會員 (Associate Member) (3個)

	中文名稱及簡稱	英文名稱	中國大陸參與情形
1	國際度量衡大會(CGPM)	Conférence Générale des Poids et Mesures (CGPM)	會員
2	全球生物多樣性資訊機構(GBIF)	Global Biodiversity Information Facility	未參與
3	國際政府資訊科技理事會(ICA)	International Council for Information Technology in Government Administration	未參與

(三) 準會員 (Corresponding Member) (1個)

	中文名稱及簡稱	英文名稱	中國大陸參與情形
1	國際法定計量組織(OIML)	International Organization of Legal Metrology	會員

(四) 合作非會員 (Cooperating Non-Member) (2個)

	中文名稱及簡稱	英文名稱	中國大陸參與情形
1	美洲熱帶鮪魚委員會(IATTC)	Inter-American Tropical Tuna Commission	合作非會員
2	國際大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas	會員

資料來源：張亞中整理，資料更新時間：2010年4月20日

隨著兩岸關係的改善，以及在大陸政策思維上的改變，我政府在二〇〇九年五月十一日得以「觀察員」身分參與「世界衛生大會」（WHA），並在爭取多國免簽證方面的成果頗有成效。綜合兩岸關係現況、「活路外交」政策各層面的考量，現階段我政府放棄自一九九三年起直接申請「參與」、「重返」、「加入」聯合國等政策，而改以爭取「有意義參與」聯合國附屬專門機構，並以「聯合國氣候變化綱要公約」（UNFCCC）及「國際民航組織」（ICAO）為優先推動目標。

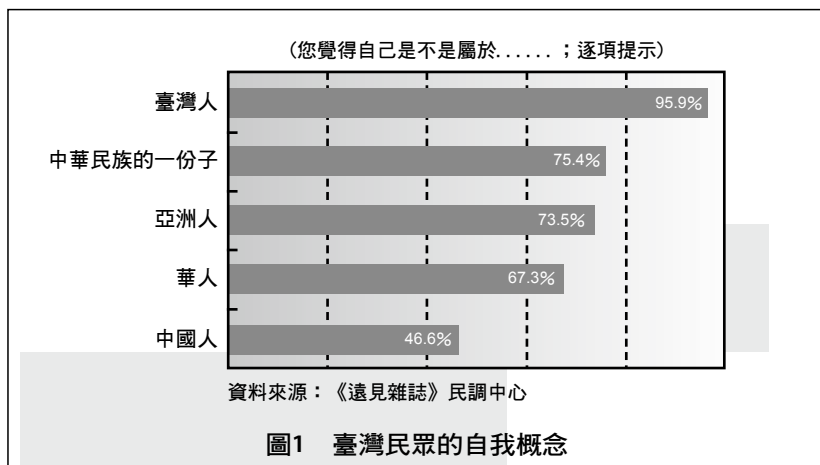
整體而言，我政府意圖在外交上擴大國際空間，與兩岸關係密不可分。基於國際權力政治的現實，每一個國家均是以自己國家利益為考量，國際組織也無法脫離國際政治現實的權力運作。由於中共目前為聯合國「常任理事國」，國際政治權力運作，不可能沒有中華人民共和國政府的參與，世界各國在處理外交與國際組織參與上，亦多考慮中華人民共和國政府的態度或立場，致使我政府在雙邊外交或國際多邊組織上受到相當的限制。

事實上，為了促進兩岸關係的正常化，北京方面應考慮適時展現善意，在聯合國內若干非政治性國際組織主動促成臺北以特別身分加入為「觀察員」。

四、兩岸認同折裂

所以稱兩岸認同折裂，而非斷裂，表示兩岸仍有重疊認同，只是比率已經降低，唯尚未完全斷裂。認同折裂的根源在於近十餘年來臺灣認同的重塑，這表現在兩個方面：對於自我認同的矛盾以及統獨意識形態的衝突。根據《遠見雜誌》民調中心在二〇〇八年十月的調查（圖1），認同自己是「臺灣人」的高達95.9%，而認為自己屬於「中華民族」的亦有75.4%，但是認為自己是「中國人」的只有46.6%，甚至低於認同「亞洲人」的73.5%與「華人」的67.3%。

由數據可知，臺灣民眾不但對於「臺灣」有高度的認同，同時在



建立「臺灣認同」時，對「中國」產生了排斥效應。換言之，現在所謂的「臺灣人」已經不是屬於「中國人」底下的一個次族群概念或地域性概念，而是相對於「中國人」的另一族群概念，或者說，臺灣的「國族認同」已經形成與逐漸鞏固。正如同在民國初年「中華民族」的形塑係建立在漢、滿、蒙、回、藏等族融合的基礎上，現在的「臺灣民族」已經形塑成為閩南人、客家人、外省人與原住民四大族群的生命共同體，與中國大陸的關係愈來愈淡薄。

另外，國立政治大學選舉研究中心也有類似的研究（圖2），從中可以更容易看出臺灣民眾自我認同建立的時序性。二〇〇九年六月的調查，臺灣民眾的自我認同，其中有52.1%認為自己是「臺灣人」、39.2%認為自己既是「臺灣人」又是「中國人」，只有4.3%認為自己是「中國人」。相對於一九九二年六月，認為自己是「臺灣人」的僅有17.3%，而認為自己是「中國人」的尚有26.2%。經過十七年，臺灣民眾已經在臺灣建立了主體意識，在面對中國大陸時顯得冷漠而陌生，甚至帶有幾分戒慎恐懼，而在面對「中國」這個話語時，更是充滿了猜忌、懷疑、不安與排斥。

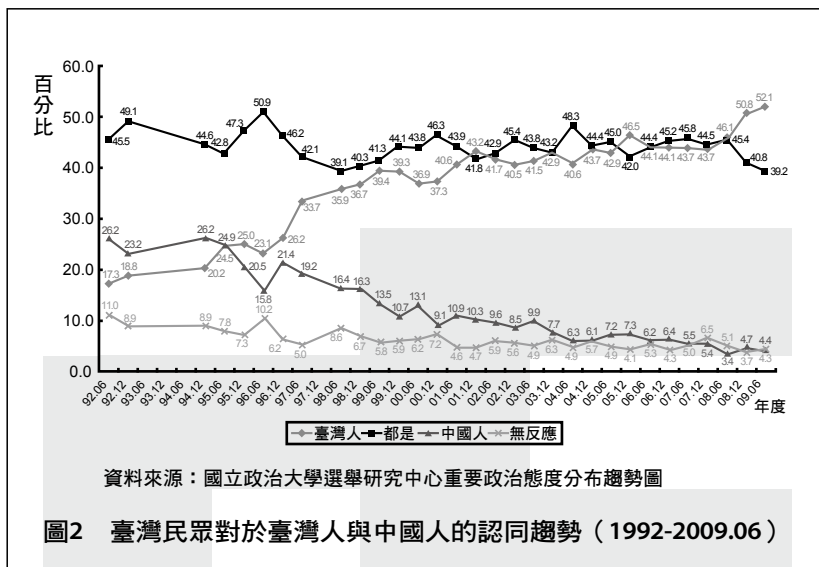
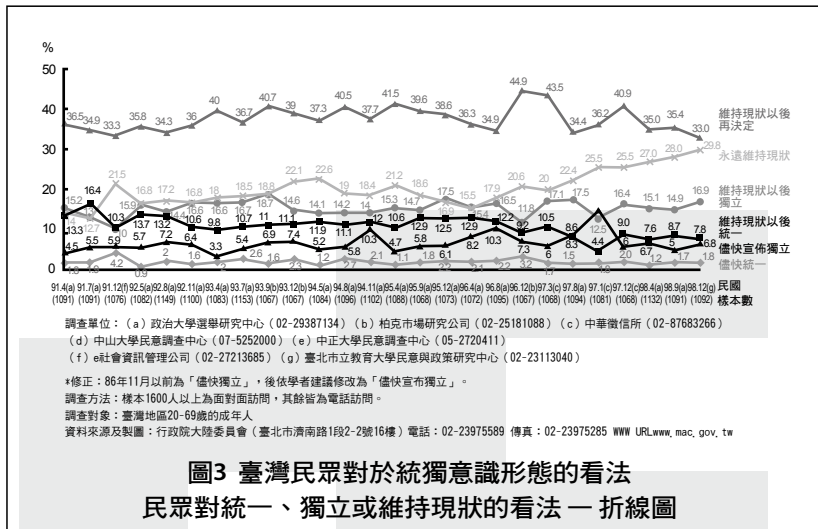


圖2 臺灣民眾對於臺灣人與中國人的認同趨勢（1992-2009.06）

臺灣民眾在兩岸認同上，寧願接受在文化上同為「中華民族」、在地理上皆屬於「亞洲人」、在血緣上都是「華人」，也不願意接受帶有政治色彩的「中國人」。因此，當中共領導人高呼「統一中國」是每個中國人的使命、「和平統一」是兩岸人民最大的利益時，臺灣民眾自然是反應冷淡，甚至感到排斥而抗拒。在這種情形下，當「中國」一詞失去了部分臺灣民眾的認同時，兩岸的互信自然難以建立。

對「中國」沒有認同，自然就不會想參與中國大陸的改變或促成中國大陸的「善治」（good governance）。在認同逐漸折裂的情形下，臺灣方面只願意與大陸方面有經貿往來。文化與社會的往來，也僅帶有商業的「物質性」。這樣的立場使得臺灣社會不能認真地面對兩岸真實存在的問題，避政治而就經濟的心態，不僅讓臺灣失去了參與中國大陸社會變遷的影響力，也增加了因為中國大陸經濟日益強大而感到可能被吸納消化的恐懼。

與臺灣「主體意識」同時茁壯的是「臺獨意識形態」的滋長，在



這方面行政院大陸委員會的民調（圖3），由於變項過多，無法準確的凸顯臺灣民眾「統獨意識形態」的偏好，但是卻也表現出臺灣民眾對於臺灣前途看法的分歧與茫然。統計上，支持廣義「維持現狀」者（包含維持現狀以後再決定、維持現狀走向統一、維持現狀走向獨立、永久維持現狀四類）為絕大多數（占87.5%）。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（33%），而主張「永遠維持現狀」者占29.8%。然而，值得注意的是，自一九九七年底以後，「儘快獨立」的選項已經改為「儘快宣布獨立」，如果依陸委會這個邏輯下，臺灣已經「事實獨立」，差別僅在有無正式的宣布獨立，成為「法理臺獨」而已。

我們再看一份由國立政治大學選舉研究中心發表的報告，「臺灣民眾統獨立場趨勢圖」（圖4），可以看出在二〇〇九年底，支持「維持現狀」者達61.7%，「偏獨立」者為20.1%，「偏統一」者為9.9%，「無反應」的為8.2%。

自是，如果想要觀察兩岸認同折衷最好的方法，就是在於體會臺

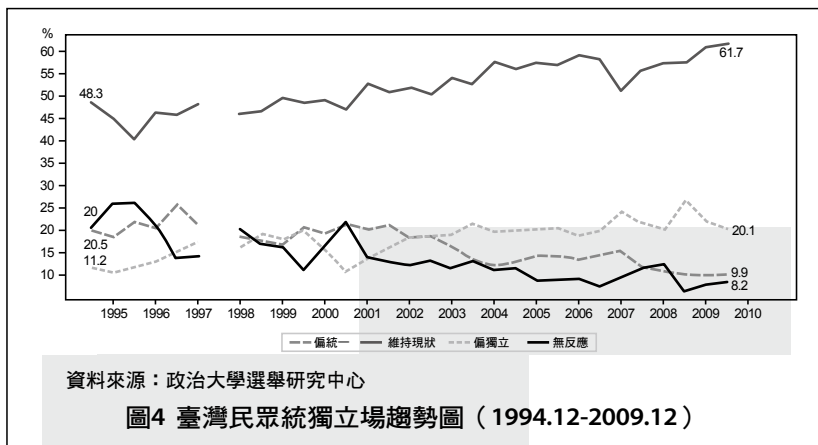


圖4 臺灣民眾統獨立場趨勢圖 (1994.12-2009.12)

灣民眾對於中共「和平統一」的想法。在這個控制變項上（如圖5）民調顯示，二〇〇四年總統大選為臺灣民眾認知的黃金交叉點。近年來呈現趨於「反對統一」的趨勢。由於此民調嘗試排除了兩岸在政治、經濟、社會、文化等方面的歧異，試著在「兩岸各方面都差不多」的前提下，詢問受訪者是否希望兩岸統一。換句話說，此研究反映了民眾對於中國大陸的認同傾向，而從二〇〇四年到二〇〇九年的五年間，認為「沒必要統一」的比例增加了三成左右，顯然有越來越多的民眾對於大

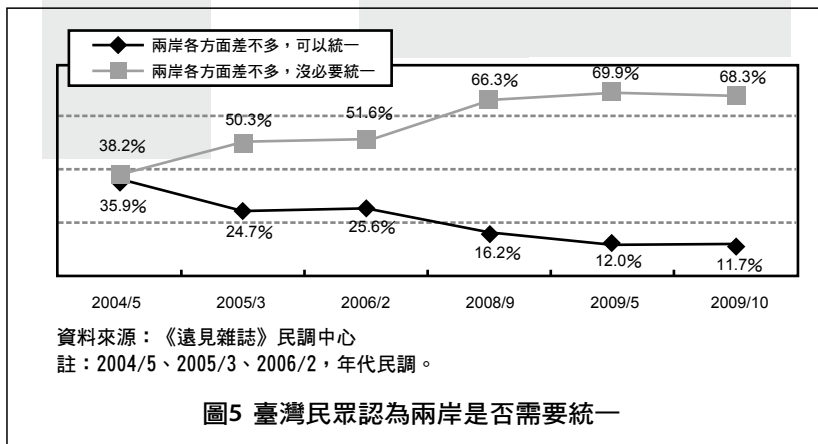
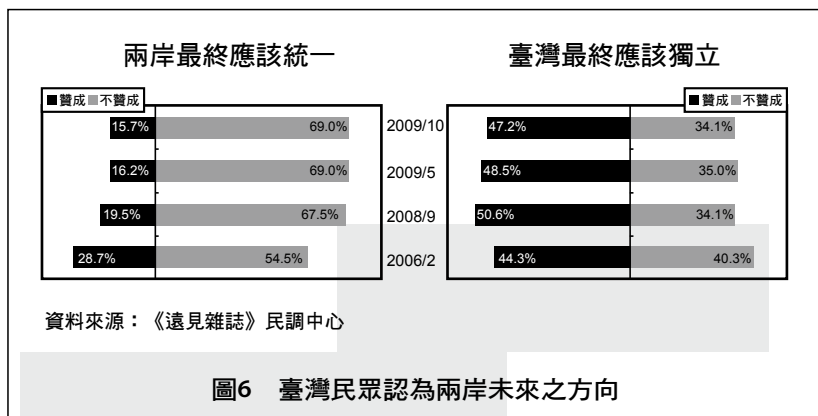


圖5 臺灣民眾認為兩岸是否需要統一



陸失去了所謂的「祖國情懷」。與此同時，中共寄望臺灣民眾支持「和平統一」的期望似乎顯得越來越渺茫。

然而，在同一份報告中，《遠見雜誌》民調中心另外進行了一項民調，針對臺灣民眾對於臺灣未來走向之看法。其中，贊成兩岸「走向統一」的僅有15.7%，而反對者則高達69%；另一方面，支持臺灣「走向獨立」的占47.2%，而「反對臺獨」的卻占了34.1%。（圖6）

這份報告的第一部分並不令人意外，贊成與反對統一的與前項民調比例相近，同時也與「中國人」認同降低的情勢成正比。但是，對於臺灣應否獨立，卻是呈現一種拉鋸的狀態。若果比對圖3這兩份民意調查，可以發現有超過兩成的人，雖然反對兩岸統一，但卻也不贊成「臺灣獨立」，意即在臺灣有超過兩成是「反統而不主獨」，也就是馬英九總統所謂的「不統不獨」。

民意調查顯示，雖然絕大部分臺灣民眾具有「反統一」的傾向，更凸顯出臺灣民眾對於臺灣未來前途的茫然與不知所措，即便反對統一，卻也不知道獨立是否是個更好之選項。「不統不獨」本應是一種在臺灣內部民意缺乏共識下，所呈現出一種進退兩難的局面，只能算是一種過渡的想法，如果我政府的兩岸政策只是企圖維持現狀，而不給予正

確方向引導，則將會使得臺灣在兩岸政治性談判中進退失據，失去談判的籌碼。民意調查的結果可作為施政參考，但政府不可被民調起落牽著鼻子走，失去維護並增進大多數民眾利益大方向的機會。

在臺灣內部本身便充滿了歧見與矛盾，在紛雜的選項中本來便無法理智地做出判斷之時，我政治菁英如果不能提出具有「前瞻性」的「兩岸政治定位與走向」論述，只是主張「將臺灣的前途交由兩千三百萬人民來決定」，美其名為尊重民意，其實也是一種「不負責任」的說詞。

民主的本質便是多元，人民缺乏共識，而政府又沒有大方向時，臺灣便徒然陷落於「臺獨」與「獨臺」的意識形態之爭，而在內部矛盾重重、尚無共識的情況下，被政治人物召喚於「臺灣人」的大纛之前，與對岸追求「國家統一」的「中國人」相抗衡。相較於對岸的中共，揚起了「民族主義」的大旗，以洗刷「甲午戰爭」被迫割讓臺灣、澎湖的國恥為名，追求統一的聲勢與能力隨其在國際間政經地位的提升而水漲船高；臺灣流於意識形態的內耗惡鬥，不但使我方的籌碼流失，更是置臺灣民眾的身家安全於危如累卵之境。

參、問題分析

1. 在政治人物的主導下，兩岸認同有著高度折裂情形。
2. 兩岸認同的折裂，致使兩岸互信難以建立，使兩岸關係存在根本性的矛盾。我國各政黨缺乏「前瞻性」的兩岸關係定位與走向論述，而執政黨亦未「引導民意」，致使全民共識無法有效建立，我方陷於內耗，而漸失競爭力。
3. 在政治與經濟實力上，我方處於不利地位。在物質權力差距逐漸擴大下，我方所引以為傲的民主，表現出僵化、自我的心態，也漸不為大陸民間肯定，使得我方的優勢逐漸喪失。在恐懼的心態下，臺灣有些人更不願與大陸方面有所妥協合作。
4. 基於國際強權政治的現實，我方沒能力突破國際參與，而必須仰賴於北京的善意，可是北京的善意又容易被解釋為「統戰」，致使「外交休兵」的成果充滿不確定性。臺灣既無法以中華民國的國名參與國際組織，對於北京的善意也不敢接受，使得兩岸認同折裂與恐懼產生交互循環、互為因果的現象。

一、政治因素導致兩岸認同折裂

兩岸認同的折裂，導致兩岸互信難以建立，使得兩岸關係的發展存在著根本性的矛盾。我方的中國國民黨只求維持現狀，缺乏「前瞻性」的兩岸政治定位與走向論述；民主進步黨又主張「一邊一國」／「臺灣獨立」，在美國採取「一個中國政策，不支持臺灣獨立」的形勢下，缺乏外來有力的奧援，以致毫無可行性可言。兩個主要政黨的國家認同目標南轅北轍，嚴重內耗。面對相對「團結的大陸」，使得「分裂的臺灣」處於較不利的地位。我們先來看看，臺灣內部認同是如何分裂的。

兩岸認同分裂的重要分歧點在一九九三～一九九四年。是年，李

登輝前總統開始推動重返聯合國，他充分了解，重返聯合國不可能成功，但是這項政策必然會引起大陸方面的反應，北京反應愈強烈，臺灣民眾愈容易感受到北京是一個「打壓」臺灣的「他者」，如此有助於建構臺灣屬於悲情或被威脅的「我群主體性」；另一方面李登輝着手推動「教改」，開始了他建構臺灣文化國族認同的十年工程。李登輝採用了前教育部長杜正勝的「同心圓史觀」，在教改上進行了新國族建構工程。

首先，正如李登輝所說的「經營大臺灣，建立新中原」，他將臺灣定位成一個新的「中原」，也就是文化源流的核心。在這個時間點上，所有生長在臺灣這塊土地上的人民，都是「新臺灣人」，這就是李登輝建構的「我群」概念，將「臺灣人」與「外省人」皆統合在「新臺灣人」之中。

在身分重新定位之後，「同心圓史觀」所帶來的是斷裂的臺灣史，以臺灣為核心的史觀，將荷蘭、鄭成功、清朝、日本，乃至於中華民國，皆以平列式的陳述方式，營造了一種臺灣這塊地方數百年殖民的悲情史，臺灣與中國千絲萬縷的關係被刻意的淡化，自此，新一代的「臺灣人」喪失了中國數千年歷史的傳承，在不知不覺間，被蓄意的割斷了中國文化的臍帶，兩岸的認同漸行漸遠。

兩岸政治上的敵對與疏離，肇因於大陸方面無視中華民國政府存在於中國領土臺、澎、金、馬之上的事實。兼之，李、陳兩位前總統刻意操弄民粹，採取分裂路線，加速了認同的折裂。一九九四年起，李前總統為其個人選舉造勢，多次故意挑動中共敏感的神經，並且非常巧妙地將中共對臺灣的「文攻武嚇」轉而為強化對於「新臺灣人」的我群認同所需要的養分。李登輝成功「異化」了中國，將「中國人」異化成為屬於「他群」的「異己關係」。簡言之，李登輝建構「新臺灣人」此一國族認同，係建立在一個相對性「他群」（也就是中共）對我方「打壓」的敵意上，於是，「臺灣人」的「國族認同」被有意的建構在對於中共

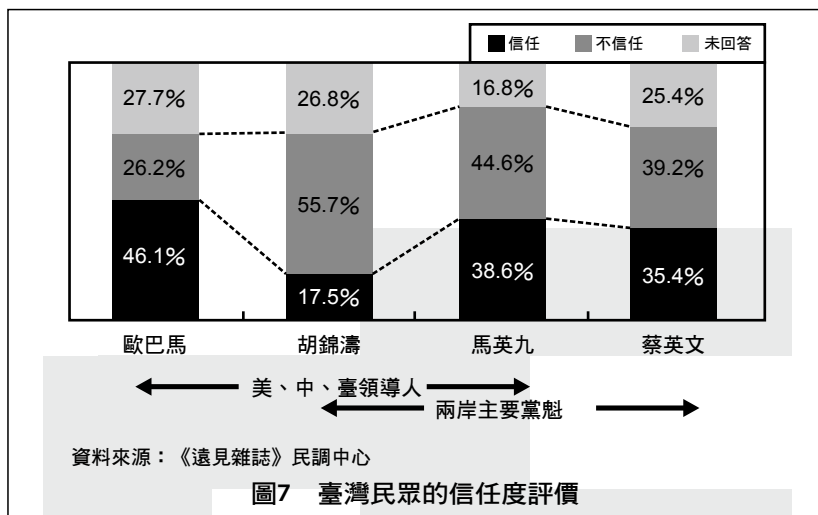
的敵意上，此一「異己關係」間接的妖魔化了「一個中國」，增強了對於「統一」的反感。

自此，臺灣民眾的自我認同中，顯示了對於中國的排斥，有將近三成的臺灣民眾認同自己是「亞洲人」還多過於認同自己是「中國人」。雖然在重複認同的數據中，仍然有四成至五成的人同時認同自己是「臺灣人」也是「中國人」，但是在實際上，應該是原本認同「中國人」的轉而變成重疊認同，而本來重疊認同的人完全放棄了「中國人」認同，而轉向認為自己僅是「臺灣人」。在這種認同的轉換移動中，一旦「中國人」認同的水源枯竭，則重疊認同勢必因為逐漸流向臺灣人認同而減少。因此，由於臺灣教育的方針尚未有任何更動的跡象，故就長期而言，臺灣民眾的「臺灣主體意識」將會越來越被強化，而對於中國大陸的疏離感也會愈趨明顯，兩岸認同的裂痕亦將隨之擴大。從二十一世紀邁向地球村的大趨勢看，此種反常的逆向發展對臺灣民眾並非有利。

二、兩岸處於政治不信任狀態

如就國際關係來探究「臺灣認同」，則可以從美、中、臺三角關係中看出「臺灣認同」係建立在一種不安全感與不信任感之上，根據《遠見雜誌》民調中心在二〇〇九年十二月的最新民調（圖7）顯示，在美國歐巴馬總統東亞行結束後，探查臺灣民眾對於美、中、臺三地的領導人之信任度評價，發現歐巴馬總統以46.1%成為美、中、臺三地中，臺灣民眾信任度最高的領導人，而身為總統的馬英九尚以38.6%居次，在野黨黨主席蔡英文以35.4%緊追在後，而對岸的胡錦濤主席卻以17.5%遠遠落後。

從這份民調中，我們可以看出三個訊息：首先，就我內部情勢而言，藍綠之間的對立顯得壁壘分明而且勢均力敵，彼此水火不容，互相傾軋，致使馬英九總統雖然信任度略高於在野的民進黨蔡英文主席，但



是其不信任度亦高於蔡英文；其次，就兩岸而言，臺灣對於對岸的領導人仍然強烈的缺乏互信，至少有過半數的臺灣民眾懷疑中共能帶給臺灣美好的未來，而不管是針對中國共產黨還是胡錦濤主席個人，信任度都低於兩成，與支持兩岸統一的比例不相上下。

其三，這份民調最重要的反常警訊，在於其顯示出臺灣民眾對於美國與歐巴馬總統的信任度極高，甚至還高於臺灣絕大多數民眾自己選出的總統。就國族建構的角度而言，此係因在臺灣民眾進行對於「我群」的定位時，中共由於對臺灣不友善的舉動，而被針對性地視為是「他群」，而同一時間，美國卻因為以「臺灣關係法」關切臺灣安全，使臺灣免受「他群」的侵犯，而且售我高性能武器抵抗「他群」的進犯，使得臺灣民眾將美國認同為「我群」的一部分（圖8），致使在對中國的異化過程中，產生同文同種的「中國人」屬於「他群」，而毫無血緣文化關係但卻在同一陣線的美國人成為「我群」的矛盾現象。在此一邏輯之下，上任後尋求兩岸和解、臺灣競爭力與民眾福祉的馬英九總統，反而被民進黨歪曲為「傾中」，因而在信任度上受到一般民眾的質疑，也就在預料之中了。

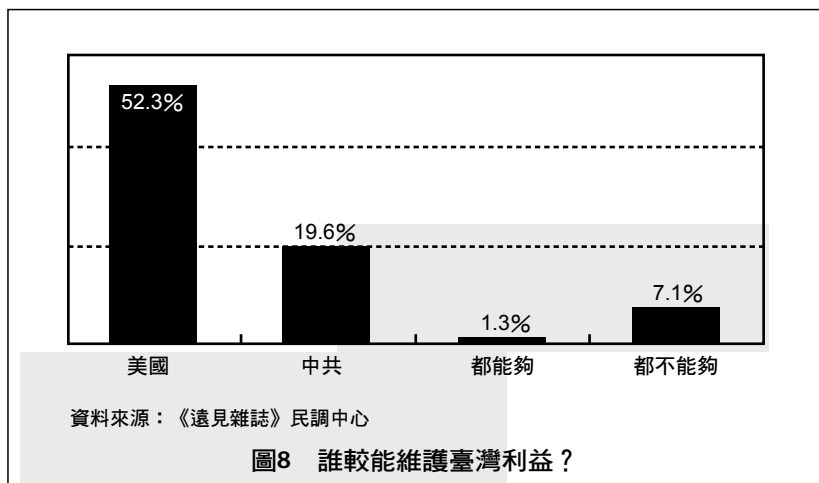


圖8 誰較能維護臺灣利益？

三、認同折裂與恐懼的交互循環

事實上，李前總統與陳前總統兩位前總統淡化的不只是臺灣與中國之間的關係，同時，他們也在努力讓中華民國的法律地位進行轉型。首先是把中華民國政府一九五〇年播遷到臺灣，故意歪曲為「中華民國到臺灣」，刻意地模糊了「國家」與「政府」兩者在意義上的差別，中華民國政府所在地曾多次播遷不同城市，但中華民國這個國家卻不可能搬動。李、陳兩位前總統又將中華民國對大陸地區的「主權主張」去除，把「在臺灣的中華民國政府」歪曲為「中華民國在臺灣」，接著便直接將兩者之間畫上等號成為「中華民國是臺灣」，如果再強調臺灣的「主體性」，就可以變成「臺灣是中華民國」，最後，再淡化中華民國、強化臺灣後，就可以完全成為「臺灣國」。李、陳的論述嚴重誤導一般台灣民眾，貽害甚深。

這一系列的「柔性臺獨」或「穩健臺獨」路線，已經完成了大半，所以現今政壇言必稱「臺灣」，很少聽到政治人物使用中華民國者，而在駐邦交國的大使館還繼續的使用令人費解的「中華民國（臺灣）」字樣，這不是坐實了「中華民國就是臺灣」的說法嗎？這種置

「中華民國憲法」於不顧，避談「一個中國」，淡化「一中」的心態，完全忽視了中華民國憲法的規範，也自動放棄了與中共爭奪與共享「中國」的「話語權」。馬英九政府以「九二共識」取代「一中各表」，到盡量少談「一中」，於就職一週年中文記者會時，雖然針對教科書中的臺灣歸屬問題做出回應，明確的揚棄了「臺灣主權未定論」，但是卻還是在最後加了一句「中華民國的主權屬於國民全體，臺灣是中華民國，這點非常的清楚」，他使用「臺灣是中華民國」，而非「臺灣屬於中華民國」，這其中不乏偏安一隅的消極心態，中華民國「主權」及於中國大陸的論述已遭淡化，不但「治權」僅局限於臺、澎、金、馬等地，連思維格局也一併被限制在這幾個島上。

兩岸的認同所以能夠被政治人物有效切割，有兩個重要的基礎，一是兩岸長期分隔，二是臺灣有操弄所需要的恐懼。

在兩岸長期分隔方面：一八九五年中日甲午戰爭，清廷戰敗被迫割讓臺澎是中國近代史上沉痛的一頁，臺灣自此離開了中國的懷抱，日本開始殖民五十年，直到一九四五年臺灣光復重回中華民國，但是臺灣與中國政治連結在一起只有短短的四年，一九四九年以後，中華民國政府被迫播遷來臺，兩岸又因國共內戰開始斷裂。由於蔣中正前總統的「大中國」情懷與堅守中華文化的教育，讓臺灣民眾在心理上仍然與中國連結在一起，但是兩岸的人民畢竟生活在不同的政治體制之下。一九八〇年代末，兩岸民間開始有了接觸，但是這種接觸並沒有強化彼此的認同，反而在接觸後，感受到彼此已有很大的差距。從一八九五年到二〇一〇年間，兩岸在長達一百一十五年的分隔期間內，僅有短短四年共有「中華民國中央政府」，其餘都是各自為政。一百一十一年是一個什麼意義的數字？如果以三十年為一個世代計算，兩岸分開已經是將近四代了，即使是一九四九年到臺灣的外省族群，也已經六十年，整整兩代過去了。如果我們同意，時間與距離總會在人與民族的記憶中扮演若干角色，它們可以讓彼此更加團結，例如猶太民族的經驗；也可以讓

彼此分道揚鑣，英、美就是個例子。長達百年的兩岸分離，在蔣經國前總統過世以後，臺灣的領導人選擇了傾向「分裂主義」的路線，而長達百年的分隔事實，給了他們可以訴諸恐懼的足夠土壤。

另一個深化兩岸認同歧異的因素在於兩岸一九四九年內戰的延續。由於兩岸處於政治對峙，「仇共」成為絕大多數臺灣民眾的共同認識，兩岸透過長期歷史文化傳播教育，臺灣民眾對於中國大陸在心靈深處變得愈來愈陌生，也愈來愈疏離。當兩岸還沒有接觸時，臺灣還可以區分「中國」與「中共」的不同想像，但是隨著兩岸交流開始，臺灣民眾開始了解兩岸的制度與價值有不小差距，「中國」與「中共」也變得很難區分。隨著時間的拉長，以及中國大陸政治經濟力量的崛起，中共在國際間愈來愈代表「中國」，在臺灣的人民已經失去了再擁有「中國」話語權的力量，也就自然而然地選擇遠離中國，從此，不僅是兩岸政治認同繼續折裂，兩岸的文化認同都快速發生變化。

在臺灣有政治勢力操弄所需要的恐懼方面：一九四九年起兩岸處於分治，初期我政府仍有「反攻大陸」的雄心大志，但是從一九五四年與美國簽訂《中美共同防禦條約》開始，已經完全依賴美國的安全保護，簡單地說，臺北對於北京有安全上的恐懼。即使在美國與我國斷交後，我方仍然期盼美國能夠繼續維護臺灣的安全，《臺灣關係法》給了臺灣民眾一些安全的感覺。即使東西冷戰結束，兩岸開始民間交流，臺灣朝野在安全的思維上，仍然將美國當成是「虛擬的安全同盟者」，或是「安全的依賴者」。對美軍購就是一個顯著的例子，臺灣軍購的真實意義不是為了安全的實質防衛，因為中共的「反分裂國家法」明定除了臺灣搞「法理臺獨」，它不會用武，軍購只是一種為了滿足安全感而願意付出的「保護費」心理。

在兩岸和解的時代，我政府宜有健康的國防觀念，應該以維護中華民國國土安全及海線航行自由為主要考量，不宜有針對性，以大陸為「唯一假想敵」，製造「飛彈恐懼症」。兩岸想和平相處，避免戰爭，

共同維護亞太地區的安全，我維持適度的國防實力雖有必要，但如果只是以大陸為對抗的規劃，不僅不可行，亦會拖垮我經濟，因此，兩岸「對話」絕對比「對抗」更有必要。

無論在人口、土地面積，臺灣較之中國大陸都小很多。一九九〇年代起，中國大陸經濟快速起飛，政治力量亦相對重要。由於北京方面迄今仍然不願意正視中華民國政府的存在，而欲以「一國兩制」作為「和平統一」後的政治安排。在這項安排中，臺灣將只是中國大陸憲法中的一個「特別行政區」。因此，中國大陸經濟與政治力量愈大，臺灣民眾愈感受到可能被統一的恐懼。在民進黨及臺獨人士眼中，北京任何的「惠臺措施」，也有可能被詮釋為「賄臺措施」，而歸結為「經濟統戰」，目的在吞併臺灣。「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA，以下簡稱「兩岸經濟合作協議」）在臺灣遭到質疑與反對，正是這種恐懼心理的反射。

在兩岸政治與經濟實力上，我方處於相當不利的地位。在兩岸相互敵視的情勢下，我方所引以為傲的民主，由於多數民進黨人不認同中華民國，表現出僵化、自我的心態，也漸不為大陸民眾肯定，致使臺灣的優勢逐漸喪失。在恐懼的心態下，臺灣有些人更不願與大陸方面妥協、合作。

在國際參與上，自從我國在一九七一年被迫退出聯合國以後，我政府在參與國際組織上多受阻，即使參與政府間組織，也無法用中華民國的國名參與。如此便產生兩難的困境，為確保人民利益與善盡國際義務，我政府有必要參與國際組織，但是礙於國際政治現實，又無法以國家名稱參與，因而每參與一次國際組織，就面臨被「去國名化」的結果。另一方面，北京為了鞏固其「中國代表權」的正當地位，在國際間經常以「中國」來取代「中華人民共和國」，這使得臺北也無法再享有「中國」的話語權。以上兩股相互交錯的趨勢，使得臺灣民眾對於「中

國」的認同愈來愈淡，對於中華民國可以在國際間存在的正當性也產生懷疑。這些反應，都使得中華民國在國際間的參與已經從一個國際政治問題，衍生為臺灣內部對於國家的認同問題，也成為分化兩岸認同問題的因素。

基於國際政治的現實，臺北沒有能力突破國際參與，而必須仰賴於北京的「善意」，可是北京的善意又容易被反對黨解釋為「統戰」，致使「外交休兵」的成果充滿不確定性。臺北既無法以中華民國的國名參與國際組織，也對於北京的善意不願完全領情。由於兩岸認同折裂產生的恐懼圍繞著我政府與民間的思維，致使臺灣無法放開大步，有信心面對現實，處理兩岸關係。

肆、目標設定

1. 強化人民對於中華民國憲法規範與使命的認同，以鞏固依據憲法與北京進行政治性協商的基礎。
2. 建立有關兩岸政治定位的論述。以此基礎與北京簽署和平協定，促使兩岸關係與國際參與的正常化。
3. 現階段我國的首要目標應是務實累積實力，而非務虛凸顯主權意義。
4. 在兩岸經貿互動中，我方應以爭取「絕對收益」，而非一定要高於對方的「相對收益」為首要考量。
5. 建立有關兩岸共同和平發展的願景，以結合海內外華人共同推動：在政治上尋求與中國大陸和解、經濟上以「共同體」方式追求互利、社會上引導中國大陸走向開放與自由。
6. 兩岸經貿以「共同體式的統合」互動優於自由貿易的整合。
7. 我政府大陸政策的絕對目標應為贏得大陸民心。

一、透過兩岸政治協商，建立兩岸基本互信

兩岸能夠在一九九三年進行財團法人海峽交流基金會（簡稱海基會）與海峽兩岸關係協會（簡稱海協會）的會談，其原因在於有一九九二年的「一中各表」共識，如果兩岸沒有對於「堅持一個中國原則」的共識，兩岸根本沒有基本互信，兩會之間也就沒有基礎進行「事務性事項」的協商了。

一九九九年李登輝前總統提出兩岸為「特殊國與國關係」以後，兩會的交流隨即中斷。二〇〇二年陳水扁前總統提出「一邊一國」，在二〇〇四年連任後，中共在二〇〇五年仿照美國在南北內戰期間制訂「反分裂法案」方式，亦推出「反分裂國家法」以為回應。二〇〇七年民進黨推出「入聯公投」，主張以臺灣名義加入聯合國，也引發了兩岸

高度緊張。這些過程均反映出一個事實，即我政府可以對「一個中國」與大陸有不同的詮釋，但是如果在「法理上或行動上」背離一個中國原則，兩岸關係即會處於緊張狀態。

經過十餘年來，李、陳兩位前總統在政治、文化、教育等方面「去中國化」後，已使得很多臺灣民眾對於憲法的神聖性不再尊重。舉例而言，在沒有「修憲」或「制憲」以前，中華民國的憲法仍然是「一中」憲法，在法理上除非經由革命或制憲去除「一中」，否則沒有所謂的「臺獨」選項問題。但是不僅是李前總統提出兩岸為「特殊國與國」、陳前總統界定兩岸為「一邊一國」，馬英九總統也提出「臺獨也是一個選項」的「臺灣前途由兩千三百萬人決定」主張。從憲法角度來看，他們都已經「違憲」了，但是，沒有人會在乎是否違憲，只要能贏得選舉就好。

臺灣內部在認同方面的混淆，不僅造成內耗、阻滯進步，在面對中國大陸時，也缺少了更大的氣魄。我政府必須明瞭，堅守中華民國的憲法，並在此基礎上凝聚全民的共識，強化人民對於中華民國憲法規範與使命的認同，並依據憲法的立場及精神與北京進行政治性協商，才能夠站穩腳跟、取得不敗的平等地位，爭取雙贏的結果。

在討論如何促進兩岸政治關係發展時，馬英九政府的兩岸關係發展路線圖為「先經後政」、「先易後難」，這樣的路徑有其邏輯盲點。

兩岸分治是內戰的產物，基本上它是一個政治問題，而非經濟問題。作為權力不對稱的一方，如果不能主動透過政治協商與北京就兩岸政治定位進行討論，而只是放任兩岸經貿「物質化」的交流，其結果有可能是臺灣愈來愈依賴大陸，而終究喪失協商的籌碼。因此，如何適時與北京進行政治性協商與簽署和平協定，應該是政府要積極面對與處理的大事。

一般人有個錯誤的觀念，以為透過經濟性的交流，可以逐漸建立彼此的互信，然後再來處理兩岸核心的政治問題。

事實上，互信可以分為「核心互信」與「一般互信」兩種。通常來說，「一般互信」可以透過雙方的利益交往逐漸建立，但是「核心互信」則牽涉到雙方所堅持的「核心立場」與「核心利益」，是不容易透過利益交換而達成，而是需要彼此對核心問題有「核心共識」。什麼是兩岸的「核心利益」？對中國大陸來說，是「一個中國」，以「國家統一」為目標；對於我方而言，是兩岸在國家統一之前必須尊重彼此為平等的憲政秩序主體。前者重視「目的」，後者重視「過程」。

冷戰時期，東、西方兩大陣營在處理互信問題時，他們的經驗反而是「先政後經、先難後易」。東、西德如果沒有在一九七二年簽署《基礎條約》，不會有後來一百多項經濟、文化、社會交流協定；沒有一九七五年相當於歐洲和平條約的《赫爾辛基最終議定書》，東、西歐不會開啟「信心建立措施」（CBMs）的互信機制。

東、西德在《基礎條約》中，接受了「核心共識」，也接受了「核心歧見」。在這樣的基礎下，東、西德才可能推動日後一連串的政策互動。《赫爾辛基最終議定書》確立了二次大戰後各國的主權與領土，在這些高難度的政治問題得到解決後，東德與東歐國家才願意與西德及西歐國家建立互信。

兩岸問題自然不同於東、西德與東、西歐的問題，但是東、西德與東、西歐的經驗告訴我們，雙方沒有政治性的共識（即使是對歧見的共識），互信措施是不容易啟動的，即使啟動，壽命也不會太長。

兩岸不同於東、西德與東、西歐。由於兩岸目前的憲法仍為「一中憲法」，因此在法律的意涵下，兩岸處於「一個中國內的分治」狀態。基於冷戰後國際情勢的演變、全球化時代所帶來的經濟相互依存、同為中華民族的文化情感等三項因素，使得兩岸在即使沒有政治性協定達成以前，還可以保持高度的經貿互動與人員往來。

不過，兩岸有高度的經貿與人員互動往來並不表示兩岸的政治關係就可以改善。政治關係還是需要政治性的解決。兩岸應抓住目前經濟

互動良好的機會，開啟政治性協商。把經濟互動成果作為推動政治性協商的基礎，「政經並行」、「難易並進」才是負責的態度。兩岸問題是整個中國的內部問題，「政經分離」不可能，而「先經後政」也只是拖延問題而已。

從「兩岸經濟合作協議」在臺灣受到質疑可以看出，如果兩岸政治協定無法達成，任何一個經貿協定都有可能受到政治上的質疑：從我方目前可以「觀察員」的身分參與「世界衛生大會」（WHA）、但是還是有人對北京是否會持續接受「外交休兵」的立場表示懷疑，從兩岸目前已簽署十餘項協議、大陸各省亦相繼來臺採購，北京的動機仍然不被信任，由此可以看出，如果兩岸不能夠在「兩岸政治定位」上取得共識，兩岸關係很難有正常化的發展，我政府在國際間的參與也很難有結構性的突破。北京如能體認當年鄧小平先生的心意，早些主動釋出善意，一旦在「兩岸和平協定」簽訂後，將認真考慮協助臺北在「國際空間」方面的需求，包括在聯合國取得適當的參與身分，當有助於兩岸進一步和解氣氛的培養。

二、以累積實力為首要目標

有兩種不同的思考：一種認為「主權」是所有「權力」的基礎，如果沒有了主權，什麼都是虛幻泡影；另一種認為「主權」只是代表一種狹義的「政治代表性權力」，它只是眾多權力中的一種而已，一個國家的權力包括政治、經濟、社會、科技、文化等各方面的組合。

狹義來說，所謂「主權」的權力即政治代表性的權力，指的是，是否可以參加聯合國，或參加由國家組成的國際組織？是否可以與其他國家建立外交關係？等等。

毫無疑問，從一九七一年我國被迫退出聯合國、一九七九年美國與我國斷交開始，中華民國在國際間「主權國家」身分的正當性就受到質疑，但是眾所周知，這不是中華民國本身的問題，而是國際現實所造成。如果國際現實不發生改變，在可見的未來，我政府要憑一己之力重

建主權地位，似乎並不容易。要想爭取其他國家承認「臺灣」是個主權獨立的國家更是難上加難。

如果我們認為主權是一切權力的基礎，那就應該以追求主權為優先，傾全國之力，推動加入聯合國或以國家為組成的國際組織，或是推動與他國建交，累積邦交國數目，甚而來個「主權獨立公投」，證明自己是個主權獨立國家，但是問題是可能仍然「勞而無功」，甚至引起兩岸不必要的衝突，對我方大大不利。

如果我們接受主權權力只是眾多權力中的一環，那麼就應該抓住任何機會，提升臺灣的競爭力、影響力，讓我們自己擁有愈來愈多的實力與國際影響力。假如「兩岸經濟合作協議」的簽署能夠有助於增加我們企業界的競爭力、影響力，也就等於提升我們的經濟實力，那麼就應該積極推動，而且是愈快愈好。

再來看看，我們現階段應該在「主權」上尋求突破，還是容易在「權力」（實力）上增加累積。從現實的國際政治來看，尋求主權突破是「務虛」，追求經濟實力的增加是「務實」。

「務虛」與「務實」曾經給我國帶來不同的結果。一九七〇年代起，中華民國的國家主權正當性受到高度質疑，但是當時我政府與人民咬緊牙關，全民「務實」積極地推動經濟建設、國家發展，而不是「務虛」爭主權，才有一九八〇年代末期臺灣錢「淹腳目」的情景，受到國際尊重，那時向法國購買幻象戰機可以用現款支付，持中華民國護照照樣通行全世界。曾幾何時，李登輝與陳水扁兩位前總統開始「務虛」，以追求「臺灣主體性」或「主權」為名義操弄內部鬥爭，臺灣進入類似「文化大革命」的時代，政客以「愛臺灣」為口號，一方面主張臺灣已是一個「獨立的主權國家」，而另一方面又高喊「要爭取臺灣主權獨立」。這種矛盾心態背後就是對自己缺乏信心，以及對國際環境的恐懼。在「愛臺灣」與「爭主權」的操弄下，又是「烽火外交」又是「入聯公投」，將臺灣昔日累積的資產幾乎揮霍殆盡，也不見主權有任何強

化。總結這三、四十年的經驗，前半段，我政府「務實」地拚「權力」（實力），後半段，李、陳政府「務虛」地玩「主權」。

為了臺灣前途，沒有實力，如何能談主權？要先追求「權力」還是「主權」，要選擇「務實」還是繼續「務虛」？答案應該很清楚了。

三、爭取「絕對收益」為首要考量

一方全贏一方全輸的買賣在商場上幾乎沒有企業家會做，同樣的，國際間也沒有穩得無失的交易。介於這種全贏全輸之間有兩種可能結果，一種是「我得到的要比對方多」，另一種是「我得到了利益就好」。在國際關係上，前者屬於有「相對收益」（relative gain），後者屬於「絕對收益」（absolute gain）兩種論述。

「相對收益」是指，如果與他方互動，我方的所得一定要大於對方的所得，否則不玩。這是標準現實主義的看法，也是只有大國才能夠有的想法，即他方所得必是我方所失，最典型的例子就是軍備競賽與對於國家安全的傳統思考。「絕對收益」是指，只要這項行為對己方有利，就會參與，而比較不會去比較他人獲利是否比自己多，這是除了大國以外其他國家，特別是小國的想法。這一類思考多用於國際合作或參加國際組織。例如，每一個「經濟體」都希望參加「世界貿易組織」（WTO），因為參加對自己有「絕對收益」，而不會去比較他方是否會獲利比自己多。在全球相互依存的世界，特別是在經貿領域，多從「絕對收益」思考。原因很簡單，以「兩岸經濟合作協議」為例，第一、不簽就喪失了自己的競爭力；第二、是否能夠獲利比別人多，要看自己的努力。

以「兩岸經濟合作協議」為例，臺灣內部對於是否要簽署此項協議，其實就是這兩種思維的辯論。民進黨是用「相對收益」作為思考，認為如果簽署「兩岸經濟合作協議」就掉進了中國大陸「統戰」的陷阱，臺灣將更快被掏空，也有些政府官員以「這個可以，那個不可

以」、「不會傷害臺灣主權」作為回應在野黨的質疑。這群官員雖然了解「絕對收益」的重要，但是骨子裡還是把自己看成是「大國」，用「相對收益」來作比較，在本質上的思考其實與民進黨沒有多大差別，完全沒有了解到追求「絕對收益」對於臺灣發展的重要。

相對的，大多數臺灣民眾看得很清楚，就像任何一個生意人或找工作的人一樣，是持「絕對收益」的態度，即我們應該抓緊任何機會，以尋求生機與發展。如果沒有「兩岸經濟合作協議」，我們如何面對今年東協加一的東亞區域整合？如果簽署「兩岸經濟合作協議」能夠增加臺灣的競爭力，又能擴大臺灣的影響力，何樂而不為？

持「相對收益」看法的人，看到的是短線、單向的利益，即我現在（當下）要得的比對方多；持「絕對收益」看法的人，看到的是現階段急欲突破困境的必要及未來利益的可能。兩岸如果能夠簽署「兩岸經濟合作協議」，對於未來與其他國家簽署類似互惠協定將有極大助益，對於我國參與東亞區域整合當有推波助瀾的效果。

自二〇〇八年八月迄今，兩岸已經進行了四次會談，共簽署十二項協議，達成一項共識。兩岸經貿往來日益密切，透過兩岸經貿交流，我們可以累積相當實力，但是，如果只是停留在自由貿易的互動，對於我們仍然不夠，我政府應該思考更進一步的發展戰略。

四、共同體式的統合優於自由貿易的整合

在兩岸互動上，我們應該了解，透過「共同體」的統合方式，才應該是我方最好的選擇，因為它不是主、從關係，而是平等、合作的關係，這也是臺灣朝野少有的共識，因為民進黨執政時，陳前總統也曾公開提倡「統合」觀念。

「兩岸經濟合作協議」是使貿易便捷化、自由化的一項措施，在本質上，它是以自由制度主義為架構，可是在運作時仍是以現實主義、資本主義弱肉強食的精神運作。在這樣的架構中，小的「經濟體」固然

可以獲利，但是大的「經濟體」因為有買方的「市場」，也可以得到更多的發言權，這也是臺灣內部反對「兩岸經濟合作協議」最為擔心的理由。

擔心的下一步不應該是停滯或退縮，而應是進一步找尋能夠化解擔心的方法。對於我們來說，如何把「絕對收益極大化」才是應該思考的問題，對於兩岸經濟合作，也應該秉持這種態度面對。

不是只有我國才有這種問題，我們用歐洲的歷史作為參考。荷蘭、比利時、盧森堡三小國對於德國都有著恐懼，但是聰明的荷、比、盧三國首先並沒有拒絕與德國的經濟自由互動，也沒有選擇與德、法、義等歐洲大國只是以自由貿易區的方式來互動。他們曾有的擔心，與現在民進黨的擔心一樣，即是否會被大國完全吸納，成為一個完全依附於德國與法國的國家，但是他們處理的方式，既不同於民進黨，也不同於中國國民黨。他們選擇以「歐洲經濟共同體」的方式與大國相處，透過共同市場的共同體機制，小國的權力才得以確保，影響力才得以擴大。

另外一個例子是丹麥，丹麥對於德國是擔心受怕的，因此開始時不願意加入「歐洲經濟共同體」，只願意加入由英國組成的「歐洲自由貿易協會」。可是十多年後，發現只有「自由貿易」（即現在的FTA）根本無法爭取到歐洲大陸經濟的發言權，因此，跟隨著英國一起加入「歐洲共同體」。

「共同體」是一個相互合作的機制，在這個機制中彼此是「互為主體、共有主體」、不是「誰吃掉誰」，而是透過彼此的互助合作，達到「優勢互補」的結果。

瑞士、丹麥、荷蘭、比利時、盧森堡的經驗應該可以提供我國參考。經濟全球化的基礎在於經濟的自由化與便捷化，嚴格來說，東亞目前的區域整合仍是以全球化的精神推動，而非類似「歐洲共同體」的共同治理方式推動區域統合。臺灣今日面對中國大陸，好像瑞士、丹麥、荷蘭、比利時、盧森堡等國面對歐洲大國一樣。這些小國可以了解，自

由貿易固然需要，但是歐洲「共同市場」比「自由貿易」來得好，我們為什麼不會想到、也不願推動？可悲的是，不只不會想到，連與大陸簽署一項最基本的「兩岸經濟合作協議」都還有人要反對！

我們其實已經沒有太多猶豫的時間，更沒有對抗的本錢，積極推動兩岸經濟合作的「兩岸經濟合作協議」是必要的第一步，創造一個具有共同體性質的「兩岸共同市場」，才應該是我們努力的目標。

五、以贏得大陸民心為大陸政策的絕對目標

兩岸對於未來關係的發展模式有不同看法，例如北京方面主張「一國兩制」，臺北方面則認為應該在「維持現狀」的基礎下循序漸進。知名文化評論者南方朔先生認為臺灣如能從長遠角度看未來、臺灣民眾如能懂得「以小事大」，從歷史的長河中找智慧，則或可考慮仿照一七〇七年「蘇格蘭王國」自願與「英格蘭王國」合併成「大英聯合王國」（The United Kingdom of Great Britain）先例，臺海兩岸建立「統中有獨、獨中有統」的關係。如此，臺灣與大陸可像弱小的蘇格蘭利用強大的英格蘭作為「載體」，使其本身在國際社會變得更具影響力，更有活動空間。蘇格蘭人常說：「我是英國人，更是蘇格蘭人。」而我們呢？！

我們認為，兩岸今日無法發展成和平的正常化關係，以及我們內部無法建立共識，其核心問題就是臺灣對於中國的認同已經割裂。當臺灣民眾已經不認同自己也是中國的一份子，自然產生逃避心態、分離思想，不會企圖去向中共與國際社會爭取中國的「話語權」，轉而以「偏安」為滿足，以「獨立」為選擇。如果政府不能拉開格局，以兩岸和平競賽、爭取大陸民心為主要戰略目標，我方將很容易在兩岸的長期競爭中敗下陣來。

目前，中國大陸以三個面貌出現在世人之前，分別是「政治的中國」、「經濟的中國」與「社會的中國」。

民進黨看到的「政治的中國」與「經濟的中國」是一張「威脅的面孔」，這個中國在聯合國擁有常任理事國的席位，與西方大國共同參與權力競逐，軍事力量強大，並有上千顆飛彈對準臺灣方向，因此，民進黨對於中國的反應是恐懼，選擇的方式是「逃避」。他們不僅希望從「地緣政治」上逃避中國，也希望在「地緣經濟」上不要與中國大陸「相互依存」（interdependence）。

執政的國民黨看到的「政治的中國」與「經濟的中國」是一張既是機會也是挑戰的面孔，他們希望從經濟崛起的中國找到商機，但是又擔心被消化，他們知道無法抗拒中國的政治壓力，於是轉而習慣性地求助於美國。不僅是在牛肉進口問題上不敢得罪美國，也將大量的經費投入購買美國已經被淘汰的各項武器。在整個國家戰略思維上，還是以「美、中、臺三角關係」來思考臺灣的安全。他們引以為傲的「和中、友日、親美」「平衡大戰略」有其先天性的困境。這三種方位的選擇均是被動而非操之在我。「親美」的展現就是繼續擔任美國的「扈從」，「友日」的心態反應是不得罪日本，「和中」只有經濟上的交往，而不去面對如何從政治層面建立兩岸持久的「和平發展」機制。「親美」、「友日」、「和中」都是站在臺灣自己的角度，想當然耳的一種戰略規劃，而忘掉了美、日、中三方面的潛在矛盾與利益衝突，當美、日基於本身利益越來越傾向中國大陸時，我方的平衡戰略就會失衡。

我們應該看到另一張中國大陸的面貌，即「社會與文化的中國」，這個中國正在進行天翻地覆的轉變，大陸人民期望昇高，希望政府清廉、期盼更多的自由與開放。我政府應該了解，中華文化是臺灣的優勢，我們應該考慮與大陸方面共同經營海外數百所「孔子學院」；開放的社會更是我們的強項，我們應該鼓勵兩岸青年多多交流互動。

我們認為，如何爭取大陸的民心才是在兩岸和平競賽中，發揮自己優勢的不二法門。我政府不應該採取消極的守勢、處處設防，只是從商業的角度思考文化、社會、教育交流，而應該採取主動，設法使大陸

人民感受到臺灣社會不同的文明經驗，促使中國大陸社會更開放、更公義為目標。以大陸學生來臺就學為例，我政府應該從提供大陸學生認識臺灣這個開放社會機會的角度鼓勵大陸菁英來臺。在面對中國大陸時，我政府不宜以國與國的「異己關係」來看待中國大陸，而應將大陸的人民視同自己的同胞來規劃、經營，協助中國大陸成為一個「善治」的和諧社會。

透過兩岸合作建立共同的機制，讓兩岸人民可以共同治理「整個中國」事務，臺灣可以透過共同機制發揮影響力，當十三億的人民感受到我政府的存在對於他們有益時，他們才會支持我政府與北京進行和平競賽，以讓全體兩岸人民雙贏。「爭取大陸民心」的戰略自然可以達到「和中之」的目標。況且讓大陸走向更開放、自由也是國際社會的期望，「爭取大陸民心」的戰略目標，是「友日」與「親美」不可能達成的。「爭取大陸民心」的戰略目標必然獲得海外華人與大陸同胞的支持，當大家共同參與為中國大陸走向開放與自由而努力時，我們的地位與重要性自然提高。

伍、策略與辦法

1. 態度上要認清兩岸「合則兩利」的規律，要和平就要先合作。
2. 我政府應有兩岸關係大方向，包括政治定位與走向的論述。
3. 我政府宜以「一中三憲」為兩岸政治定位。
4. 我政府宜以「兩岸統合」作為兩岸互動的架構。
5. 我政府宜推動「兩岸和平發展基礎協定」的簽署。
6. 在協定簽署前，我政府可以積極推動聯合國附屬專門機構與非政府間組織的參與。
7. 我政府宜透過輿論引導民意，建立對於兩岸關係發展方向與步驟的全民共識。建議馬總統仿效一九六〇年艾森豪總統任命一個由社會公正人士組成之「國家發展目標委員會」，提出建議，以為凝聚全民共識的基礎。

一、態度：要和平就要先合作

國際關係在一九九〇年之前的冷戰時期是「意識形態」的對峙，冷戰之後，國際經濟的重要性已超越國際政治或軍事，不論前共黨國家或非共國家之間的互動交往，都越來越密切，「全球化」成為不可阻擋、不可逃避的大潮流。二戰之後以聯合國為中心的時代有逐漸向有「經貿聯合國」之稱的「世界貿易組織」（World Trade Organization）及區域性經貿組織滑動的趨勢。冷戰前的「兩極世界」，到冷戰後美國以超強姿態出現的「單極世界」，猶如曇花一現，不到二十年的光景，美國因先後發動阿富汗戰爭、伊拉克戰爭，國勢日漸衰微；二〇〇八年源自華爾街的「世界金融危機」更是雪上加霜，國際秩序勢必逐漸滑向包括美國、歐盟、中國、俄國、日本在內的「多極世界」。

國際政治的鐵則是「大國制定政策，小國適應政策」，臺灣與大陸大小與實力懸殊過大，臺灣實無衝突、對抗的本錢。基於長期支持中華民國的美國早已與大陸的中華人民共和國結合成「利益相關者」、

「戰略夥伴」的關係，且美國政府一再重申樂見兩岸對話、和解，發展雙方互利的關係。在此情勢下，臺灣為求生存、發展，必須「適應」美、中兩個強權的對臺政策，亦即美國的「一個中國政策、不支持臺灣獨立」以及中共的「一個中國原則」，「和平發展、和平統一」，我方必須設法從夾縫中尋求自身最大的利基。

二、檢討：兩岸目前的方案並不足以解決問題

兩岸目前的方案，可以從「兩岸政治定位」與「兩岸關係走向」上作分類。

在兩岸政治定位上，北京迄今發展出「一中新三句」論述，即「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」，但是在國際上仍然堅持「中華人民共和國是代表全中國的唯一合法代表」，在解決兩岸問題的方法上，北京提出「和平統一、一國兩制」，未來臺灣可以享有特殊待遇，但是基本上仍是中華人民共和國的一部分。依照港、澳的經驗，其「基本法」是源自於「中華人民共和國憲法」第三十一條，如果我方接受這種「一國兩制」的安排，不是平等的「兩制」，無疑要求我放棄中華民國憲法，失去政府存在的正當性，這不僅是目前我方朝野均不願接受的方案，且無異迫使我方重新「制憲」，其結果對大陸有害無利。

在面對兩岸政治定位時，我方朝野在立場上有不同，中國國民黨主張「一中各表」，民進黨主張「臺灣是一個主權獨立的國家，目前的國名是中華民國」。但是在現實政治上，國民黨對於「一中」的表述愈來愈弱，馬英九總統已公開強調「臺灣的前途由兩千三百萬人共同決定」。換言之，「統一」與「臺獨」都是可能選項。在北京的眼中，這樣的論述並不能建立互信。

為了處理兩岸面對的憲政僵局，兩岸嘗試用功能性的途徑來處理兩岸關係走向。我政府在一九九〇年代初期，李前總統為兩岸未來所設計的藍圖《國統綱領》，以近程、中程、遠程三個階段對邁向統一的

構想，正是反映出「功能主義」的實踐路徑與理念。二〇〇八年五月馬英九總統執政以後，雖然口頭上已經不再談論「國統綱領」，但是在兩岸關係的思路，還是依循功能合作的路線，主張兩岸應該務實性的交流，先經濟後政治，循序漸進。北京雖然在立場上沒有放棄「一國兩制、和平統一」，但是在作法上也採取「和平發展」策略，也同意兩岸在各項議題上「先易後難」，換言之，北京在推動兩岸互動時，也不排除將功能性的合作作為追求統一的策略，亦即接受「過程論」。

以功能主義方式處理政治爭議，本身有其理論的困境。有人認為經濟與政治是兩件事，經濟上的互賴並不必然帶來政治上的互信，功能合作固然會強化不同成員的共同利益，建立互惠互利的關係。但是在過程中也有可能出現利益衝突的情況，仍有可能發生緊張情勢，進而引起高度的不信任。

這一點在兩岸關係上也顯得格外明顯。臺灣民眾對於中國大陸的認同與兩岸互動頻繁增加並沒有正相關的關係，從陳雲林來臺遭民進黨及「獨派」民眾嗆聲事件，以及馬英九總統執政以後，認同自己是「中國人」的比率反而繼續降低，均可以為證。

其次，在人民心目中，「主權」與「國家」仍舊扮演著很重要的角色。從兩岸的交流也可以清楚的看出，大多數臺灣民眾對於中華民國的國家認同與忠誠並沒有消退，「臺獨」力量也沒有消失而只是暫時蟄伏。在恐懼被經濟統一的心境下，對於中華民國的憲政制度，儘管它的本質已經有了改變，認同反而更為堅持，對於統一卻更感疑慮，這從民調支持「終極統一」的民眾只剩下16.2%即可以證明。兩岸交流雖然日益頻繁，但是對於大多數臺灣民眾而言，這與其他國家的互動並無不同，正如同中華民國與很多國家也有「大三通」，也有經貿協議。因此，他們支持兩岸經貿密切交流，但是不會願意改變自己的認同對象。

簡單地說，兩岸目前功能性合作與交流固然有助於改善兩岸關係，但是並不能夠有效地解決兩岸在認同上的分歧。其間變數太多，也

不能確保兩岸未來的和平發展能夠長期穩定持續下去。因此，我們必須再想想看，有沒有其他更好的方案可以促進雙方的友好、合作、共融。

三、了解：如何結合兩岸目前的論述

目前，兩岸在政治定位上面臨雙方基本立場有歧異的情形。對於如何深化兩岸關係和平發展，胡錦濤主席將「建立互信」放在首位，馬英九總統則是以「正視現實」作為基礎。他們兩人說的都沒有錯，為使兩岸政治關係能夠平穩良性發展，兩岸既要「建立互信」也要「正視現實」。

兩岸關係與其他社會議題一樣，必須將其當成一個有機體來看待。不論喜不喜歡，這個有機體有其事實存在的部分，如果我們忽視了事實，或是刻意忽略一些事實，那麼就很難找到真正的答案。

我們先來談談何謂「正視現實」。「正視現實」應包括三點，第一，「一中憲法」：兩岸目前的憲法均為「一中憲法」，主權有「重疊主張」，因此「一個中國」是兩岸均不應迴避的問題，在沒有修憲以前，迴避一個中國，就是迴避憲法；否定「一個中國」就是否定憲法。第二，「兩岸平等」：兩岸目前存在著兩個憲政秩序主體，北京與臺北這兩個憲政秩序主體分別治理其領域內的人民，彼此並沒有管轄或隸屬的關係。第三，「兩岸不對稱」：無論在人口、土地、國內生產毛額（GDP）、國際政治經濟影響力方面，兩岸的「硬實力」存在著不對稱的關係，至於在文化、社會等「軟實力」方面，兩岸的不對稱很難論定誰大誰小，不同議題會有不同的答案。

馬英九總統在談到「正視現實」時，只談到第二項「兩岸平等並互不隸屬」，而忽略掉「一中憲法」與「兩岸不對稱」也同樣是「現實」，也應該「正視」。

我們再來談談「建立互信」。由北京的政策來看，要建立的「互信」自然是指兩岸對於「堅持一個中國原則」的互信，而不包括對於

「兩岸平等並不隸屬」的「互信」。北京在處理兩岸政治關係時，在實踐上可以默認接受臺北的治權，但是在憲政層次上則是將臺北視為「一個不平等的治權」，甚至不接受中華民國政府存在的事實。北京「一中新三句」，即「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」，看似兩岸可以在「一個中國」內取得相同地位，但是「一國兩制」又彰顯了「北京是主、臺北為從」的憲政觀，再加上北京在國際間不斷宣示其為「中國唯一合法政府」，間接否定中華民國政府存在的現實，這使得臺北所期盼的「兩岸平等互不隸屬」無法成為北京所能接受的論述。

由於北京不能接受臺北為一個憲政秩序主體，並獨占「一個中國」的論述權、國際法權與政治權，臺北方面自然愈來愈偏離「一個中國」，其結果是，兩岸雖然有愈來愈深的經貿往來，但是對於「中國」與「中國人」的認同卻是愈來愈薄弱。

北京獨占「一中」，臺北不談「一中」，是目前兩岸政治定位難以達到共識的關鍵，我們可以試從「一中三憲」來解決這個問題。

四、定位：以「一中三憲」作為兩岸的政治定位

兩岸關係目前的現狀定位應為「整個中國內部的兩個憲政秩序主體」，或可簡稱為「一中兩憲」。這裡的「一中」指的是「整個中國」，即中華民國與中華人民共和國土地及人口加起來的中國，不是單指中華人民共和國，也不是中華民國。「兩憲」指的是在整個中國的土地上並存着兩個治理其居民的憲法。

由於臺北現在愈來愈不認同「一中」，因此，「一中兩憲」中的「一中」可能只是個虛的概念，「兩憲」也就變成「兩個外國」。要解決這個問題，第一、臺北方面要認知到，「正視現實」包括「正視一中憲法」的現實，不要讓現狀再被錯誤或含混地解釋、不容許現狀成為永久分離的基礎。第二、兩岸必須將「一中」從雙方的憲法規範，拉高到

另一個具有約束力，以使其能夠明確與清晰地規範兩岸的互動原則之協定或憲法層次，即將「一中」再實體化、再憲法化。這個超越兩岸憲法的法律架構，與兩岸憲法並存，將其稱之為「第三憲」，這使得兩岸在法律架構內，存在著「一中三憲」。處理的方法，就是在兩岸未來簽訂的「和平協定」中明確約束雙方對「承諾不分裂整個中國」作出條文式的保證。

透過這個有約束力的協定，「一中」對於兩岸已不再只是各個憲法的自我約束，而是相互對堅守「一中」的承諾與保證。未來的兩岸和平協定，不僅是結束敵對狀態、開啟兩岸關係正常化的一個協定而已，它其實是兩岸進入「第三憲」的第一份文件，因此，未來的兩岸和平（基礎）協定，本身不僅就是第三憲的一部分，而且是基石。

五、互動：以「兩岸統合」為兩岸互動的架構

「一中三憲」既明確界定兩岸的政治定位關係，也清楚指出兩岸應將「第三憲」作為兩岸政治合作的目標。

我們可以放開眼界來思考，不要把「第三憲」看成是一定要是一部傳統的憲法，它可以是，也可以不是。就像歐盟在二〇〇四年開始推動的歐盟憲法，其實是集過去已簽訂條約與協定的總和，加以精簡補充而得，他們稱其為《歐盟憲法條約》，它其實是一部不是憲法的憲法，它本質是條約，但是稱它為憲法。歐洲人在追求統合過程中，沒有被自己在十七世紀所發明的主權、憲法等形態所侷限，進而創造出對憲法名稱的新定義。依此邏輯，「歐洲共同體」從煤鋼共同體條約簽署那一天開始，歐洲就開始了「第N憲」的進程。這個N代表一個數字，是會員國數目加一。

歐洲共同體從一九五〇年代起就開始了「主權共儲與共享」的工作，一連串的共同體協定、條約，讓歐洲聯盟迄今愈來愈像一個整體。與歐洲統合「從分到合」的路徑，不同的是，兩岸邁向第三憲的路徑是一開始就應確定彼此的不可分離性，而以合作而非對抗為手段。至於

未來兩岸關係發展的路線則可參考歐洲統合的精神，依需要而進行，讓「整個中國」的內涵愈來愈豐富，第三憲的權威愈來愈大。

兩岸未來可以透過不同的政治性協定，共同享有原本就是屬於兩岸全體人民的主權。兩岸在文化、貨幣、身分、經濟、安全、國際空間等議題上達成高於兩岸管轄權的政策，或搭建高於兩岸憲政的共同體。未來的兩岸協定就像一根根的支架，涉及政治性的協定是柱樑，事務性的協議是壁牆，當「第三憲」的權威愈來愈高，兩岸不就自然成為一體了嗎？

更重要的是，兩岸統合是強化兩岸對於「中國」與「中國人」認同的良藥，歐洲統合經驗顯示，透過統合的互動、共同政策的實踐、共同體機制的參與，原本是主權獨立的歐洲國家，至今已逐漸累積了高度的共同體認同，愈來愈多的歐洲國家人民自稱是「歐洲人」。兩岸原本就是同文同種、同一個國家，只要統合的機制一啟動，兩岸人民共同獲利，累積認同的速度將遠遠超過歐洲。

「兩岸平等不對稱」是兩岸現實的一部分，統合機制正好可以在「平等不對稱」的機制下運作。兩岸互有所長，各有其短，如何透過共同體的機制，兩岸互有所需，各有所取，採長補短、優勢互補，是完全可以理性討論的。

六、基石：簽署「兩岸和平發展基礎協定」

基於「一中三憲、兩岸統合」的精神，我們建議簽署「兩岸和平發展基礎協定」如下（見692頁）：

任何一個協定均有簽署的問題。作為一份兩岸關係基礎協定的正式文件，似乎不宜由民間授權組織海基會與海協會代表，而應由官方簽署。如果最後的簽署是以「中華人民共和國」與「中華臺北」名義，既不符合雙方平等的原則，臺灣方面也不容易接受。如果能以「中華人民共和國政府」與「中華民國政府」代表名義簽署，當然最理想。

兩岸和平發展基礎協定草案

協定當事雙方

認知到整個中國自一九四九年處處於分治狀態，但仍同為中華民族一分子之事實；

鑒於促進中華民族復興與整個中國和平繁榮乃兩岸人民共同之責任，認識到兩岸同屬整個中國、雙方平等相待是促進和平之基礎，也了解到建立兩岸統合機制是和平發展之基礎路徑。

基於兩岸人民的共同利益，同意結束敵對狀態，創造兩岸合作條件之願望，爰達成如下協議：

第一條

兩岸承諾不分裂整個中國，共同維其主權領土完整。

第二條

兩岸同意並尊重對方為憲政秩序主體，在平等之基礎上發展正常關係。

第三條

兩岸同意不使用武力或以武力威脅對方，完全以和平方式解決雙方歧見。

第四條

兩岸決定在雙方同意之領域成立共同體，以促進合作關係。

第五條

兩岸同意在國際組織中合作。雙方在國際組織之共同出現並不意涵整個中國之分裂，並有責任共同維護中華民族之整體利益。

第六條

兩岸同意互設常設代表處。兩岸互設代表機構以及在國際間代表性之地位與方式，將另行商定之。

本協定須經雙方憲政程序批准，並自換文之日生效。

簽署人：

北京中國之政府代表○○○ 臺北中國之政府代表○○○

北京方面或許要自問，是否願意讓臺灣民眾分享「中國」的話語權，還是讓時間逐漸造成「一邊中國，一邊臺灣」的定型印象？正如同民進黨絕大多數都贊同「一個中國就是中華人民共和國」的論述，而主張「中華民國應該叫做臺灣」，「在臺灣的人應該是臺灣人，而非中國人」，以完全捨棄「中國」的話語。

臺北方面也應該自問，當國際情勢的發展使得「臺獨」的主張變得愈來愈不可能時，分享「中國」此一「話語權」，是否才能擴大自己的影響力？「中華臺北」事實上並不是一個理想的名稱，完全無政治實體的意涵，它只是一個為了參加奧運而不得不接受的「非政治實體」名稱。接受自己為「整個中國」的一部分，不僅符合中華民國憲法，也可以為自己帶來更大的利益。「整個中國」應該是個資產，而非負債。

兩岸在協定中以「北京中國」（Beijing China，或Beijing-China）與「臺北中國」（Taipei China 或 Taipei-China）相稱，表示兩岸處於平等地位，更重要的是，完全符合協定中所稱兩岸均屬「整個中國」的一部分，合理地讓兩岸和平發展在「整個中國」的基礎上前進。

七、進取：協定簽署以前我政府可有的作為

在兩岸政治性「和平協定」尚未簽署以前，我政府宜繼續推動兩岸的經貿、文化、社會交流、合作，但在做法上，不應僅以「物質性」的利益交換為目標，更應考慮到如何增進彼此相互的認同，並積極思索與準備兩岸的政治性協商，以為兩岸政治關係奠定和平與穩定發展的基礎。北京與台北雙方如能成立一個「兩岸關係和平發展委員會」，為促進雙方的合作，鋪設和解的路徑圖，當更為理想。

在國際參與上，我政府宜認清客觀情勢的限制，不以外交關係及參與國際組織的多寡為努力目標，原因為：其一，傳統的外交已因科技的發展及經貿全球化失去其重要性。目前與中華民國有外交關係者雖僅二十三個小國，而與中華人民共和國有外交關係者已有一百七十一國，然而臺灣的人民並不孤立，前往美、英、法、德、日等大國旅遊、經

商，甚至較大陸人民為方便。其二，中華民國與世界各大國均有「非正式外交」關係，設有無大使館之名的「大使館」，照樣能生存發展。

至於中華民國政府參與國際組織與國際活動的問題，由於兩岸邦交國數相差過分懸殊，以中華民國或臺灣名義申請參與聯合國及其附屬專門機構，如北京不支持，幾乎毫無可能，並不務實，反不若全力積極參與「世界貿易組織」（WTO）「亞太經濟合作」（APEC）及「亞洲開發銀行」（ADB）等非政治性組織。我政府最好仿效瑞士發展的模式與經驗，在二〇〇二年瑞士加入聯合國為會員國之前，一直致力增強本身的實力，增加本身對世界的吸引力與影響力，積極參與非政治性的國際人道活動，諸如發起並推廣「國際紅十字會」。面對國際政治問題，則幾乎完全採取中立的態度與立場，避開國際爭戰漩渦，與人為善，而非與人為敵。

在兩岸政治定位未取得協議前，或可以「國際非政府組織」（INGO）作為促進兩岸交流的平臺及在國際社會合作的試點，因北京方面參與國際非政府組織者，多由其黨政部門輔導介入；臺北方面，則因臺灣公民社會業已形成，多為自發性的民間團體。根據「國際組織聯盟」（UIA）的資料統計顯示，大陸有會籍者為三千五百五十五個，臺灣有會籍者為兩千六百零五個。依據兩岸人口比率，則臺灣方面的參與度遠較大陸方面為高。如大陸方面能主動不讓政治意識形態介入「國際非政府組織」的運作，並支持兩岸在「國際非政府組織」中共同合作，則不僅有助兩岸人民和解氣氛之培養，且可為中華民國政府參加「國際間政府組織」問題尋求解套方案，奠定基礎，諸如北京方面於適當時機主動推薦台北成為若干非政治性國際組織的特別觀察員。

兩岸駐外單位則可先從旅外僑民或經商旅遊者的急難救助開始互助合作，進而共同推廣中華文化，擴大合作層面，化敵為友，邁向兩岸統合，逐漸參與臺灣本身實力與特性相當的國際社群活動。

在兩岸互動方面，我們可以持續現有的經貿交流，但是我方不應

只是扮演受惠一方的角色，也可以為中國大陸的社會發展提供一些助力。例如包括兩岸文化、醫療、農業方面的合作。特別是臺灣的農會在農村的成功經驗，都可以協助大陸有效解決「三農」問題。

八、領導：建立全民共識

兩岸關係的良窳對臺灣未來的生存發展影響甚鉅。面對一個快速變遷的全球化時代，我們必須掌握和平發展的機遇，及時迎向未來。我們要誠懇呼籲朝野各界正視影響臺灣前途與兩岸關係的兩個重大問題，其一是臺灣內部的「國家認同」問題；其次是兩岸「政治定位」的問題。對於如何處理這些複雜棘手的問題，如何「求同化異」，我們已經在本白皮書中詳加分析，提出我們的看法。

民主社會是個多元社會，意見分歧原是自然現象，但在牽涉國家核心利益的「臺灣前途」與「兩岸關係」問題上，政府必須有切實可行的大政方針，並要有為大多數人接受的立場與論述，不能因少數人的反對而自我抵銷臺灣前進的動力。「共識」的凝聚是需要「溝通」才會產生的。政治人物固為了選舉的勝選要「順應民意」，但為了國家長遠的利益，也要勇於面對歷史，負責「引導民意」，指出國家生存發展正確方向。

俗語說「家和萬事興」，我們盼望臺灣朝野的政治人物要把全民利益放在個人利益之上，在「維護中華民國憲政秩序」與「建立新而獨立的臺灣國」之間作出明智的抉擇，進而凝聚共識，增強一致對外的力量。我們也盼望朝野政治人物能體悟「團結才有力量」的道理。美國林肯總統說得好，「合則兩利，分則兩害」（United We Stand, Divided We Fall），兩岸關係亦然，要想「和平發展」，就要「團結合作」。

對臺、澎、金、馬二千三百萬人而言，快速崛起的中國大陸，是挑戰，也是機會。如果臺灣想有光明的前途，就要迎向挑戰，掌握難得的和平發展機遇，多多架設兩岸「對話的橋樑」，穩固兩岸「合作的機制」，建立兩岸「和平的框架」（structure for peace）。

臺灣海峽兩岸間的關係是戰爭、還是和平？是合作、還是對抗？並不完全掌握在我們的手中，但卻存乎我們的一念之間。對於如何推動兩岸關係的和平發展，我們已經在上文中表達了我們的看法，提出了具體的建言。此外，我們願意再就如何凝聚臺灣內部共識向朝野政治人物及社會大眾鄭重提出以下具體建議：

第一、兩岸關係要能夠和平發展，不可能建立在各說各話的基礎上。雙方不僅為自己著想，也要為對方設想。在如此重大政策上，是不可以模糊或討好的，而必須有務實可行的路徑。我們寄望政府領導人與執政黨能夠清楚地提出兩岸關係定位與兩岸發展的路徑。我們相信，一個良好的與能夠運作的兩岸關係發展路徑，首先必須合乎邏輯性與務實性，其次則必須考慮到兩岸的立場、利益以及兩岸人民的接受程度。臺灣內部近十餘年陷入認同困境，藍、綠意識形態的對抗，使得兩岸關係缺少理性討論的空間，幾乎任何一個主張在初期都很難獲得內部共識。因此，我們在希望臺灣內部能夠凝聚共識時，首先必須提醒朝野，兩岸政治定位與發展並非只是我方單方面決定即可，也必須考慮到中國大陸的立場，兼顧臺灣藍、綠兩方面的立場與利益，才是一個可以落實的共識與方案。我們提出「一中三憲、兩岸統合」的兩岸定位與發展路徑架構，希望能達到拋磚引玉的目的。本報告雖係集眾人智慧之結晶，但不一定完美無缺，我們歡迎社會各界有識之士批評指教，相互切磋，為我們自己及後代子孫創造更美好的未來。

第二、鑑於目前臺灣內部有嚴重的認同危機，抵銷了一致對外的力量，殊為可惜。我們懇切盼望：馬英九總統能發揮領導力，仿效美國艾森豪總統於一九六〇年在東西方冷戰形成之初為凝聚美國人民維護自由、民主共識的作法，任命一個不是由政黨，而是由社會公正人士所組成的「國家目標委員會」（The President's Commission on National Goals）。這個委員會不同於以往國內由各黨派代表人士組成的國政諮詢組織，而是由學術界、工商界、退休外交使節與退休軍事將領等超黨

派社會菁英組成，藉由討論、研商，由他們提出明確而切實可行的國家目標（註一），俾有助臺灣長遠的生存發展，並鼓勵遍布全島各地的大專院校，舉辦座談會、研討會，以使年輕人關心他們自己的未來。

第三、立法委員是全民選出的代表，應該將國家利益與全民福祉置於黨派利益之上。我們懇切希望，朝野政黨對外要團結合作，目標一致。我們認為立法院的朝野立法委員應該向選民負責，組成「兩岸關係和平發展委員會」舉行閉門的祕密會議，以及公開的聽證會，理性討論「國家認同」的問題及「兩岸政治定位」的問題，向行政部門提出具體可行的建議，凝聚臺灣內部兩個主要政黨對外一致的共識，俾促進兩岸

註一：

美國艾森豪總統基於一九五〇年代，美國一方面受麥卡錫主義盲目反共影響，美國人民個人自由受到威脅；另一方面，二次世界大戰後東西方冷戰逐漸形成，美國自由民主傳統因蘇聯共黨集團擴張而受到威脅，艾氏係軍人出身，深知一個國家需有奮鬥目標之重要性，乃在一九六〇年設立由不具黨派色彩之社會菁英組成的「國家目標委員會」（The President's Commission On National Goals），敦聘設在紐約哥倫比亞大學內的「美國議會」（The American Assembly）會長Henry M. Wriston（一九三七～一九五五年曾任布朗大學校長）擔任主席；Frank Pace, Jr.（一九五〇～一九五三年曾任陸軍部部長）為副主席。其成員包括「基督教箴言報」總編輯Edwin D. Canham；曾任美國駐德大使暨哈佛大學校長的James B. Conant；曾任佛州州長、聯邦眾議員及佛琴尼亞大學校長的Colgate W. Darden, Jr.；杜邦公司董事長Crawford H. Greenwalt；曾任歐洲盟軍統帥的美國紅十字會會長Alfred M. Gruenther將軍；美國上訴法院退休法官Learned Hand；加州大學校長Clark Kerr；曾任美國總統科技事務特別助理的麻省科技公司董事長James R. Killian Jr.以及美國勞工聯盟主席George Meany。

艾森豪總統於一九六〇年二月五日致函W氏可利用「美國議會」這個非政治性的教育機構負責行政支援，經費則由卡納基金會、福特基金會、洛克斐勒基金會及美國鋼鐵基金會等共同捐助。

經過將近一年的集會研商，W主席於當年十一月十六日覆函艾森豪總統，提出了一份題為「美國人的目標——一九六〇年代的行動計畫」（Goals for Americans - Programs for Action in the Sixties）的報告書，其中分為國內目標、國外目標及完成國內、外目標所需的財政改革，另隨附各分組討論的結論報告。

該「國家目標委員會」所提報告書序言中說明，其宗旨在鼓勵美國一般大眾將之作為非正式討論參考之用，並提供美國地區、州、市政府、民間公民團體及學校討論之用，以期形成共識，厚植國力。上述報告書經由美國Prentice Hall出版公司廣泛發行，當時定價為一美元。

關係的和平發展，追求兩千三百萬人最大的利益與福祉。

第四、鑑於臺、澎、金、馬兩千三百萬人民經過一甲子的共同生活，已經凝聚成一個生死與共、休戚相關的「生命共同體」，無論執政黨或在野黨派均有責任凝聚內部的共識，促進國家的團結，追求兩岸的和平。我們要誠摯地建議執政當局，應盡量設法將「國共平臺」提升為包括朝野各政黨在內的「兩岸平臺」，進行認真、理性的溝通，開闢合作的管道，「搭橋」而非「拆橋」。在此之前，我們更要誠懇地呼籲大陸執政的中國共產黨，應該解放思想，與我方在野的民進黨建立「非正式」的黨際溝通管道，就雙方關心的問題，坦誠務實地交換意見，消除誤會成見，縮小彼此間認知上的差距，增進相互了解，培養友好氣氛，建立兄弟情誼。

| 召集人簡歷資料 |

戴瑞明

最高學歷：輔仁大學名譽法學博士、美國夏威夷大學美國研究所碩士、臺灣大學外國語文學系學士

現職：財團法人趙麗蓮教授文教基金會董事、中華民國孔孟學會理事、中美文經協會常務理事
財團法人國家政策研究基金會國安組顧問、兩岸統合學會顧問

經歷：中華民國駐教廷特命全權大使、駐英國代表、中華民國常駐聯合國代表團
駐美大使館秘書、總統府副秘書長兼發言人、國家統一委員會執行秘書兼諮詢委員會召集人
臺灣大學外文系兼任講師、中國文化大學新聞系兼任教授、政治大學國際關係研究中心顧問

重要著作：《美國民意與對華政策之研究》

"Overseas Images of the Republic of China—goals and problems"

「面對「一個中國」問題——從「互不承認」到「互不否認」到尊重現實」

黃光國

最高學歷：美國夏威夷大學社會心理學博士、臺灣大學心理學研究所碩士、臺灣大學心理學系學士

現職：臺灣大學終身特聘教授、臺大講座、傑出人才講座、教育部國家講座
海峽交流基金會顧問及總統府國策顧問

經歷：國科會特約研究員、亞洲心理學會會長、國科會卓越計畫主持人

重要著作：《儒家思想與東亞現代化》、《民粹亡台論》、《最後的亞細亞孤兒》
《儒家關係主義：哲學反思、理論建構與實徵研究》

| 撰稿人簡歷資料 |

張亞中

最高學歷：德國漢堡大學社會暨哲學學院哲學博士、政治大學政治學博士

現職：臺灣大學政治學系教授、兩岸暨區域統合研究中心主任、臺灣大學歐盟莫內模組課程執行
教授、兩岸統合學會理事長

經歷：外交部、陸委會、南華大學亞太研究所所長、民主行動聯盟召集人

重要著作：《兩岸主權論》、《兩岸統合論》、《全球化與兩岸統合》、《中國大陸與兩岸關係》
《小國崛起》、《一中同表或一中各表》、《海西經濟區與臺灣》