

歐盟整合模式與兩岸主權爭議之解析

黃偉峰*

中央研究院歐美研究所

摘要

歐盟整合模式曾被提議用來解決台灣與中國大陸之主權爭議。然而論者並未指出到底要套用那一個歐盟整合模式呢？往往歐洲整合被等同於功能性整合，並據此來提倡海峽兩岸之整合。可是功能性整合是否正確地詮釋歐洲整合之經驗則備受質疑。而且歐盟整合模式也不是一個毫無爭議的模式。至少本文指出歐盟功能性整合模式並無法解決兩岸主權爭議。反倒是主權爭議之適度解決和擱置是功能性整合得以推動之前提。欲適度解決兩岸主權爭議，與其套用功能性整合模式，不如探討莫拉維奇之「自由派政府間主義」。本文運用「自由派政府間主義」之內在邏輯來分析兩岸主權爭議的幾個關鍵環節，並據此提出「港澳、粵閩、金馬次區域經濟特區」的整合建構計畫。由於該方案符合馬特里所歸納的區域整合成功之供給與需求條件，因而是化解兩岸主權爭議的可行方案之一。

關鍵詞：新功能主義、自由派政府間主義、「一個中國」原則、外溢效果、區域整合

投稿日期：民國八十九年七月十一日；接受刊登日期：民國九十年三月九日。

責任校對：陳昱之

* 感謝助理陳昱之和陳姣孜協助，及兩位匿名審查人之指正。文中錯誤概由作者負責。

壹、前言

二 年三月台灣總統大選前後紛紛有學者及政治人物主張以歐洲聯盟(以下簡稱歐盟)整合模式來解決兩岸的爭端。然而受限於篇幅,倡議者未能詳述歐盟整合模式「如何」去解決兩岸爭端。當時歐盟整合模式被簡化成「一種」毫無爭議的模式,而非「多種」不同模式的組合。同時「兩岸爭端」也被視為單一政策議題,而非多面向的問題。於是引起一個質疑:到底「何種」歐盟整合模式可以解決「何種」兩岸的爭端呢?本文的目的在於概念的澄清與可行方案的提出與檢討。文分五節。除前言外,第貳節檢討各界所提的歐盟整合模式是否減輕或化解兩岸的主權爭議。第參節探討歐盟整合模式的理論爭議,並指出區域整合的多樣性。第肆節則試圖建構一種兩岸次區域經濟整合方案,並討論兩岸主權爭議是否阻礙這種「次區域經濟特區」之建構。第伍節則提出結論。

貳、歐盟整合模式真能化解兩岸主權爭議嗎?

在總統大選之前各陣營紛紛提出兩岸政策白皮書。其中提及歐盟整合模式者來自宋楚瑜陣營。該陣營首先界定兩岸之間的關係是屬於「準國際關係」,進而建議仿效「歐盟整合模式」,兩岸簽訂二十年至三十年之和平協議,全面進行經濟和文化交流。¹然而將兩岸關係界定成「準國際關係」便隱含著兩岸主權問題是可以迴避的。因為兩岸關係既然不是國際法上相互承認的主權國家對主權國家關係,又不是主權國家內中央對地方政府的關係,則這種「準國際關係」的兩岸主權定位仍是模糊的。因此可能被

¹ 王銘義, 主要總統候選人大陸政策重點比較表,《中國時報》,民國89年2月18日,版2。

曲解成在「準國際關係」下，台灣是「準國家」，而不是主權國家。如此台灣便不能接受，雖然「準國際關係」刻意模糊兩岸主權問題，是有益於降低兩岸緊張，但主權爭議本身並未被化解，只是被假設不存在而已。於是「歐盟整合模式」在宋陣營的理解中只是在兩岸主權爭議已經解決後才開始適用的，而不是用來解決兩岸間的主權爭議。

台灣大選以後，吳釗燮和徐斯儉兩位教授在《中國時報》發表的大作主張兩岸在加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 後，仿效歐盟經驗，「逐步在各項功能領域中，由雙方成立類似共同體的雙邊機構，來規範兩岸在該領域中的對內及對外政策。」² 在理論上，固然倡議之學者期望藉著歐盟的功能性整合經驗，及其「外溢」(spillover) 的效果，「在制度面上建構一個超乎主權的整合性機構」，並期望未來，該機構能發展成為「某種超主權的共同體」。吳、徐兩位教授的建議頗具原創性，也值得深入探討。筆者同意兩位教授在理論層面的觀察：即功能性的整合機制將兩岸互動納入重複賽局，故有助於兩岸的合作和互信，也可避開主權爭議的零和賽局。然而從歐盟的整合經驗來看，主權議題是建構其最初功能性組織，即歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, 簡稱 ECSC) 的前提，而非所欲避開之問題。換句話說，ECSC 建立之初，六個會員國對對方的主權並無疑義，也都願意讓渡部分主權 (即煤鋼產銷政策) 予 ECSC 之超國家組織，於是才奠定爾後歐盟制度整合的基石。反觀，兩岸問題最大的爭議在於中國大陸不承認台灣的主權，而堅持台灣是中國大陸的一部分。³ 既然主權仍有爭議，如何使兩岸

² 吳釗燮和徐斯儉，〈兩岸互動，新思維新方向〉，《中國時報》，民國 89 年 4 月 20 日，版 17。

³ 本文文中所用之「台灣」是指涉「中華民國」，而「中國大陸」是指「中華人民

坐下來談判讓渡功能性的部分主權呢？換言之，歐盟模式的適用必須在相互承認對方主權之前提下，始克有濟。

即使兩岸能暫時同意「一個中國」原則，並將主權擱置，展開功能性整合機制的談判，其結果也不必然是個「超主權的共同體」。ECSC 之所以採用超國家組織並授予相當自主權力是由於歷史的偶然和契機。當時正值二次世界大戰後，歐洲百廢待興，美國馬歇爾計畫透過歐洲經濟合作組織 (Organization of European Economy Cooperation, 簡稱 OEEC) 來推展歐洲復興計畫。不過 OEEC 傾向支持自由貿易區(非共同體)，而其運作也採政府間協商為原則 (反對超國家組織的自主性)。要不是歐盟之父莫內 (J. Monnet) 積極推動煤鋼功能性整合，並設計其超國家組織；要不是法國欲將德國重工業納入泛歐產業機制；要不是德法兩國為了避免重蹈戰爭；要不是美國支持歐洲整合對抗共產主義擴張，則歐洲整合路徑可能不是今天我們所見的緊密地制度整合。換句話說，在當時的歐洲，「避免戰爭」是最高指導原則。為了避免戰爭，於是克服歐洲許多的結構性障礙。例如民族國家對絕對主權觀念之堅持不再主導歐洲重建。甚至在某種程度上，絕對主權觀念被視為戰爭的禍源，故應被揚棄。在這種畏戰的氣氛下，ECSC 得以成立，並賦予該超國家組織的功能性權力。⁴

反觀目前兩岸關係是否存有歐洲整合的歷史契機呢？主權爭議撇開不談，中國大陸試圖以戰逼和的心態是顯而易見的。如果參與整合的一方不時以武力戰爭要挾另一方，試問被威脅的一方願意讓渡部分主權嗎？因此我們不能期待雙方畏戰的心態去排除

共和國」。文中之所以用「台灣」與「中國大陸」乃是為了節省篇幅與方便指涉之故，並不預設作者之政治立場。換言之，若以精確全稱代替簡稱亦無不可。

⁴ J. McCosmick, *Understanding the European Union* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 57-86.

兩岸間的結構性問題。此外兩位學者以為一旦中國大陸與台灣都加入 WTO 之後，雙方必須接受 WTO 的規則，因此比較有可能建構兩岸功能性的共同體。但這是對共同體的性質與 WTO 之規範有所誤解。基本上共同體或關稅同盟等封閉式的區域主義是與 WTO 的開放、平等和互惠的多邊主義精神相違背的，雖然迫於現實，WTO 仍容許類似歐盟之關稅同盟的存在，但這並不表示若兩岸皆是 WTO 會員，則兩岸之間所定的任何功能性的共同體條約可以超越 WTO 的規範。當然也不能在兩岸共同體內建立共同的對內和對外政策去排除、對付或歧視 WTO 的第三個會員國。此外，若兩岸同時是 WTO 會員，則兩岸之貿易爭端也可透過 WTO 仲裁機構加以解決。這使台灣問題國際化，不是更符合台灣的利益嗎？何必遷就於兩岸協商所創造的雙邊機制呢？可見得兩岸在加入 WTO 之後，台灣是否願意就貿易問題去建構雙邊協商機制仍是個問題。

當然兩岸可預見的問題將不只是經貿問題，因此的確有必要建構值得信賴的雙邊機制。不過從歐盟整合的角度來思考，兩岸應如何開展合作的契機呢？張亞中教授在《美歐季刊》的大作，全面性檢討歐盟經驗對兩岸整合所產生的啟示。⁵ 其中有關兩岸主權爭議部分，張教授提出「主權共儲與共享」(pooled sovereignty) 的概念，並試圖區分兩岸「主權權利範圍」中哪些具有共享性、獨享性和排他性。雖然從國際法角度來看，國家被視為主權的擁有者，而且所有主權國家都應是平等且互不侵犯。但從政治哲學對主權演進的角度來看，現在主流觀點是主權屬於人民，而「國家是受人民經由自由民主程序將主權付託而行使其國家」主權權

⁵ 張亞中，〈兩岸統合之理論與實踐：歐盟經驗的啟示〉，《美歐季刊》，第 14 卷第 1 期(民國 89 年春季號)，頁 35-81。

力』(sovereignty power)」。⁶ 因此只要人民透過自由民主程序同意後，國家可以將「主權權力」共儲在超國家統合機構中，並因而「共享」主權權力。

雖然「主權權力」共儲共享的概念一旦為兩岸政府採行，則可以增加兩岸人民的福祉。可是兩岸的主權爭議並非「主權權力」是否可以共儲共享，而是「抽象」主權的歸屬問題。依筆者淺見，兩岸目前主權的僵持在於雙方對於「法定主權」(*de jure sovereignty*)和「事實主權」(*de facto sovereignty*)認知的差異。筆者認為中國大陸在對台灣沒有事實主權的情況下想將台灣置於其「法定」主權的框架下，反觀台灣則擁有事實主權卻得不到國際承認其「法定」主權。⁷ 於是兩岸主權爭議在於中國大陸是否承認台灣具有國際法上的「法定」主權呢？根據中國大陸的說法，台灣既是中國大陸的一部分，故台灣的法定主權屬於中國大陸。中國大陸的「一個中國」原則便是要求台灣放棄其國際法上「台灣是主權國家」之主張。台灣自然無法接受中國大陸的「法定」主權概括承受的說法。可是一旦「抽象」主權歸屬問題得以解決或淡化，則兩岸「主權權力」共儲共享的概念便可能被兩岸政府所接受。就中國大陸立場來說，既然台灣的「法定」主權屬於中國大

⁶ 張亞中，前揭文，頁 51；另外，有關「主權」概念的闡述與釐清參考鄒文海，《政治學》(台北：三民書局，民國 72 年)，頁 146-164；又見 S. D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1999)。

⁷ 黃偉峰，「一中暫停表述，為兩岸問題解套」，《中國時報》，民國 89 年 5 月 6 日，版 15。有人以為海峽兩岸分裂分治乃國共內戰之後遺症。因此若從一國兩府的角度來看，台灣與中國大陸之法定主權是「重合」的，但事實主權則是分裂分治。即使同意這種說法，問題仍在於台灣雖與中國大陸之法定主權重合，但在國際社會的現實下，台灣並沒有得到其應被承認的「法定主權」。儘管握有事實主權，台灣之「法定主權」卻由中國大陸來概括承受為唯一代表，這是台灣當局所無法接受的。可見得「一國兩府」的說法仍不能解決兩岸「法定」和「事實」主權的爭議。

陸，則中國大陸自可大方的將其對台灣的「主權權力」授與台灣人民，並依其意願組織其政治經濟制度。所謂「一國兩制」和讓台灣擁有自己的軍隊和政治制度等建議便是建築在「台灣之法定主權屬於中國大陸」之前提下。相對地，台灣方面也可同意兩岸「主權權力」共儲共享的概念，但其前提是台灣之「法定」主權和「事實」主權必須得到中國大陸的承認和尊重。換言之，只要「台灣是個主權國家」之事實受到中國大陸認可，則兩岸共組邦聯或共儲主權也並無不可。可見得張教授的「主權權力」共儲共享的概念已預設了兩岸「抽象」主權爭議已獲適度的解決才得以適用於兩岸的整合。而「主權權力」之所以可以共儲共享，也意謂著事實主權擁有者已相互承認對方擁有「主權權力」之事實。否則「共儲共享」的動作並無具有主權的成員國。

基於「主權共儲共享」的概念，張教授建議台灣和中國大陸將其主權權力共儲在「兩岸共同體」中，並在國際社會間以不完整國際法人的形式推出。⁸ 就如同歐盟及其會員國在國際上共有十六個法人，「兩岸共同體」與台灣和中國大陸可以成為國際法上的三個法律主體。在此建議中，台灣和中國大陸各自是完整的國際法人，而「兩岸共同體」則是不完整的國際法人。後者在國際組織上是以觀察員(而非正式會員)的身份存在。雖然國際社會基於種種理由或許可以接受「兩岸共同體」的不完整法人性格，但是中國大陸是否願意讓台灣成為在國際法上受到承認的主權國家則是令人懷疑。換言之，中國大陸或許可以讓「兩岸共同體」存在於國際社會，但承認台灣是國際法上的主權國家則與其定義的「一個中國」原則相違背。如前所述，中國大陸認為台灣是中國大陸領土的一部分，自無國際法上的主權可言。因此雖然「兩

⁸ 張亞中，前揭文，頁 64-66。

岸共同體」可以是國際法上的第二主體(僅次於中國大陸),但台灣則不能是國際法上的法律主體。

反觀台灣則擁有事實主權,也理應得到國際承認其國際法人地位,可是在中國大陸的打壓下,一直無法享有應得的認可。姑且假設中國大陸同意讓台灣在國際上擁有某種程度的主權,但為了消除中國大陸對「台灣擁有主權會走向獨立」的疑慮,兩岸必須加入「第三主體」,即「兩岸共同體」,以代表「整個中國」的概念。⁹但兩岸共同體之所以可以降低中國大陸的疑慮,是因為其前提是台灣不可以退出,否則中國大陸在承認台灣為主權之後,又見台灣退出「兩岸共同體」,則不間接印證其台灣走向獨立的疑慮嗎?沒有退出選項的「兩岸共同體」和歐盟與其會員國間的法律權利義務關係著實有別,至少歐盟會員國保有隨時退出歐盟的權利。如果台灣不能自由地退出「兩岸共同體」,台灣主權之獨立性便不完整,這時台灣是否願意接受「兩岸共同體」呢?

參、歐盟整合模式的內在邏輯爭議

從上節的討論中,我們知道歐盟整合模式要解決兩岸主權爭議的可行性相當的低。但是張亞中、吳釗燮與徐斯儉等三位教授則不約而同地認為兩岸應仿效歐盟功能性整合經驗,先從爭議性較低的產業做功能性整合,再逐步進入「高層政治」(high politics)的範疇。換言之,歐盟整合的內在邏輯可以「功能主義」(functionalism)或「新功能主義」(neo-functionalism)加以詮釋。不但如此,「新功能主義」的運作邏輯也同樣地適用於兩岸的功能性整合。¹⁰

⁹ 張亞中,前揭文,頁 66-67。

¹⁰ 張亞中,前揭文,頁 40-48;吳釗燮和徐斯儉,前揭文。

然而目前歐盟整合研究中，對於整合過程的詮釋則爭議不斷。「功能主義」的詮釋自一九六六年盧森堡協議 (Luxemburg Accord) 以後便逐漸沒落，直至一九八七年「單一歐洲法」生效後，又見其詮釋復甦。主要原因是歐盟停停走走的整合過程並不如「功能主義」或「新功能主義」預期般逐步將會員國權力慢慢地轉移至「超國家組織」上。林柏格 (Lindberg) 和薛令苟 (Scheingold) 對「功能主義」的修正便提出「溢回」(spill back) 的概念來說明整合並非線性擴張，而有時也會停滯和拉回。¹¹ 後來柯亨 (Keohane) 和霍福曼 (Hoffmann) 更強調會員國的「政府間的談判」(intergovernmental bargaining) 對功能性外溢的制約效果。¹² 不過，「單一歐洲法」施行後，已逐步排除歐盟境內資本、貨品、服務和勞力等四大流通障礙。又見一九九二年馬斯垂克條約確認「單一貨幣」之計畫，使得「新功能主義」的外溢效果似乎得以證實，於是「新功能主義」對歐盟整合過程的詮釋再度成為顯學。有鑑於此，加上不少國內學者主張仿效歐盟的功能性整合模式來解決兩岸爭議，我們有必要就歐盟研究中的「功能主義」和「新功能主義」做批判性的檢討。「功能主義」視整合為一個「由下而上」的過程。在這個過程中，國家應儘量避免直接進入高度爭議的政治和安全議題的糾纏。相反地，國家應先在具有共同利益的功能性議題進行合作。如密傳尼 (Mitrany) 的「衍生論」(doctrine of ramification) 所指出，一旦某一功能部門之合作成功則會觸發另一

¹¹ L. N. Lindberg and S. A. Scheingold, "Alternative Models of System Change," in *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Engelwood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1970), pp. 135-140.

¹² R. Keohane and S. Hoffmann, "Conclusion: Community Politics and Institutional Change," in W. Wallace, ed., *The Dynamics of European Integration* (London: Pinter, 1990), pp. 276-300.

部門功能上合作之需要。¹³ 於是功能性合作的自動外溢將會構成國家合作的互賴網，並逐漸擴張到政治部門，限制國家獨立行動的能力。密傳尼雖不認為建立一個歐洲區域聯邦便優於現有的民族國家體系，但他卻認為功能性整合過程有助於世界和平之建構。越綿密的功能部門之整合，越能降低國家片面發動戰爭的可能性。¹⁴ 然而「功能主義」高估了自動外溢的效果，因為功能性的國際組織早在十九世紀末便已散見各地，但卻未見外溢效果促使它們整合，也未因此而避免了二十世紀的兩次世界大戰。¹⁵

一、新功能主義

由於「功能主義」所預測的功能合作的「自動」外溢與經驗事實不盡相符，遂有哈斯(Haas)、林柏格、施密特(Schmitter)、奈伊(Nye)和泰勒(Taylor)等人針對「功能主義」的修正而形成「新功能主義」之主流論述。¹⁶ 「新功能主義」承襲「功能主義」的要旨，認為整合一旦發動便會自動維持。但是功能合作的外溢並非自動自發的。「新功能主義」辨識了外溢背後的三種因素：第

¹³ D. Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," in C. A. Cosgrove and K. J. Twitchett eds., *The New International Actors: The UN and the EEC* (London: Macmillan, 1970), pp. 65-75.

¹⁴ D. Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

¹⁵ 張亞中，前揭文，頁40-41。

¹⁶ E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1958 [1968]); L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1963); J. S. Nye, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization*, Vol. 22, 1968, pp. 855-880; P. C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration," *International Organization*, Vol. 23, No. 4, 1969, pp. 161-166; P. Taylor, *The Limits of European Integration* (New York: Columbia Univ. Press, 1983).

一，功能因素的外溢，即經濟邏輯的延伸和功能職權的互賴驅動進一步的整合。第二，政治因素的外溢，即各國菁英份子在現有整合架構下受到密集的社會化，因而內化(internalize)了整合的價值和邏輯，故進一步要求整合。第三，培養(cultivated)因素的外溢，即整合過程所產生的技術官僚因種種原因(如工作上需要或擴張官僚職權等)而釋放誘因去鼓吹進一步整合。¹⁷ 這三種因素固然會驅使相關產業的功能性整合，但我們仍然不知道功能相關的產業如何才會外溢？也不知道何時才會外溢？更不知道在何種條件下的外溢才會有利於整合的目標？因此霍福曼區分「低層政治」(low politics)和「高層政治」。他認為功能性整合較易在「低層政治」的相關議題上推動，例如經濟、農業、環保和科技等具有共同利益議題的合作較易進行。可是一旦功能外溢至「高層政治」，如安全和主權等「零和」性質的議題，則整合會受到阻礙，於是會有「溢回」的現象。¹⁸ 對華勒斯(Wallace)而言，歐洲整合過程像似鐘擺(pendulum)，是擺蕩在「整合的邏輯」(the logic of integration)和「歧異邏輯」(the logic of diversity)之間，而不是個持續成長的過程。¹⁹ 有時候即使屬於「低層政治」的經濟整合議題也需要「高層政治」的協調做為先決條件。這解釋為何「低層政治」的功能外溢也不是那麼的簡單和直接。

哈斯本人在後來修正其「新功能主義」時也同意高層與低層政治的區分，但他認為這種區分應是態度和認知上的區分，而非

¹⁷ D. N. Chrysochoou, M. J. Tsinisizelis, S. Stavridis and K. Ifantis, *Theory and Reform in the European Union* (Manchester: Manchester Univ. Press, 1999).

¹⁸ S. Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, Vol. 95, No. 2, 1966, pp. 862-915.

¹⁹ W. Wallace, "Government without Statehood: The Unstable Equilibrium," in H. Wallace and W. Wallace eds., *Policy-Making in the European Union*, 3rd ed. (Oxford: Oxford Univ. Press, 1996), pp. 440-441.

固定議題或政策項目的區分。²⁰ 換言之，同樣的議題可能因天時地利與各國認知的不同而使其在高層與低層政治範疇之間擺動。因此哈斯認為「外溢」現象並非是一個自發的過程，而是一個自覺的過程。只有當行動者願意將其所認識的整合經驗應用在另一個新的情境時，外溢現象才會發生。²¹ 同樣地奈伊認為雖然外溢會使成員國重新評估其現狀利益和未來使命，但卻不必然將這種使命感類推至政治主權範疇。相反地，可能因以往「功能連繫」(functional linkage)的共事經驗而對未來整合產生反感。這時不滿的成員國不但不會想進一步整合，還可能廢除原有的「功能連繫」關係。²² 由此可見，即使「新功能主義」也強調成員國之認知和態度的重要性，哈斯從不認為功能技術的合作可以忽略政治因素，即使是「功能連繫」和「刻意連繫」(deliberate linkage)都有賴政治人物、國際官僚和利益團體的推波助瀾才能達成。而且功能整合的目的在於建立國家間的協調機制，因此政府仍扮演著整合推手的角色。柯亨和霍福曼便指出一個成功的「政府間談判」使得功能外溢效果有助於整合的推動。他們認為「政府間談判」才是歐洲整合成功與否的決定性因素，而「外溢」則退居「條件性的結果」(conditional consequence)。²³ 既然國家和政府是「功能外溢」背後的動因，而且任何技術功能性的合作都可能牽涉到「高層政治」，則應用「新功能主義」至兩岸關係必須面對政治問題。換言之，即使我們欲模仿歐盟的功能整合模式，我們也應認清該

²⁰ E. B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley, C.A.: Univ. of California Press, 1975), p. 72.

²¹ E. B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1964), p. 409.

²² J. S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971), p. 65.

²³ Keohane and Hoffmann, *op.cit.*, pp. 276-300.

模式已預設了政治主權爭議已獲得某種程度的解決或諒解，同時功能性外溢也須政府間談判才能促成。是此，「新功能主義」是個政治建構的功能性整合模式，它不是用以「去政治化」(depoliticization)。問題是兩岸既然在政治主權上存有爭議，又在政治言辭與行動上採取對立，則歐盟的功能性整合模式根本無法套用在兩岸關係上。

正當「新功能主義」之詮釋逐漸獲得主流認同之際，新現實主義派下之莫拉維奇(A. Moravcsik)則以第一手的檔案、訪談、會議記錄、傳記等資料來駁斥「新功能主義」對歐盟整合過程之詮釋。²⁴ 相對地，莫拉維奇提出「自由派政府間主義」(liberal intergovernmentalism) 來詮釋歐盟整合過程中五大歷史轉折之決定。莫拉維奇捨棄傳統「現實主義」的假設，即國家之偏好和利益是預先設定的，進而提出國家之偏好是源自國內利益團體的競逐。就歐盟整合來看，他認為各國國內的產業利益超越技術官僚及超國家組織的偏好。因此，各會員國進行政府間談判時的偏好既不是預先設定的，也不是如「新功能主義」所言是由超國家組織之技術官僚所設定的。相對的，莫拉維奇的原始資料顯示歐盟會員國之偏好來自其國內的產業利益團體。一旦國家偏好設定之後，莫拉維奇則採「新現實主義」的看法，認為會員國依其偏好和實力在談判桌上儘量爭取其國家之最大利益。他運用「談判理論」(bargaining theory) 中的「獲勝集合」(win set) 和威脅利誘(threat-offer) 的概念，說明會員國如何達成協議，並且這些重要的歐盟協議如何增加而非削弱會員國中央政府的權力。最後，莫拉維奇採用「新制度理論」(new institutionalism) 中「可信承諾理論」(theory of credible commitments) 來說明為何會員國必須授權超

²⁴ A. Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998).

國家組織來代為執行其所達成的協議。²⁵ 莫拉維奇利用五個歐盟整合的歷史協商案例來檢證其「自由派政府間主義」的理論。這五個協商案例是羅馬條約、共同農業政策、歐洲貨幣體系 (European Monetary System)、單一歐洲市場和歐洲貨幣同盟。由於莫拉維奇使用豐富的一手資料來闡述五個案例，並且經驗資料與理論架構環環相扣，使得其「自由派政府間主義」的內在效度 (internal validity) 和嚴謹完整性 (robustness) 不受質疑。更重要的是該理論一舉推翻坊間許多仰賴二手資料的整合理論。被莫拉維奇點名批判的理論包括地緣政治理論和「新功能主義」所強調的超國家組織等。這些被批評的理論自然有所反擊，但卻沒有人有辦法去反駁莫拉維奇論證的一手經驗資料。有些服膺其他學派的學者甚至坦誠地指出其他理論必須提出質量與莫拉維奇等同的經驗資料，才能與其「自由派政府間主義」抗衡。²⁶

二、自由派政府間主義

由於「自由派政府間主義」採「新現實主義」的國際政治觀，講求國家主權和權力之折衷妥協在整合過程的重要性，故應用在化解兩岸主權之爭議較為恰當 (詳見後述)。但在套用「自由派政府間主義」之前我們有必要對該理論之假設和推論詳加批判，以瞭

²⁵ 「可信承諾理論」可以用符號模型加以界定，但依本文性質則僅以文字略微敘述。當賽局雙方無法信任對方，又無充分資訊之時，雙方合作很容易會因單方面背叛而瓦解。為了確保合作，雙方遂有誘因以限制自己行動選項的方式釋出信號，讓對方瞭解遵守合作協議的堅定立場。而會員國將權力授與超國家組織來強制所有成員遵守合作協議是一種「可信承諾理論」之範例。

²⁶ 詳見 H. Wallace, J. A. Caporaso, F. W. Scharpf, and A. Moravcsik, "Review Section Symposium: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 1, 1999, pp. 155-179.

解其分析的優勢和限制。首先，「自由派政府間主義」假設國家是理性行動者(rational actor)。行動者之所以「理性」是指它會有目的地去達成偏好排序一致性的目標。固然反對者可以列舉許多例子來說明國家的行動一點也不「理性」，因為其行動違背該國之利益。但「利益」(interest)與偏好(preference)是有所不同的。前者可以容許客觀評斷，但後者僅須主觀宣示。因此當國家設法達成其既定偏好之目標時，其行動可以稱得上是「理性」。但其行動之後果可能違反其「利益」。「自由派政府間主義」採廣義的「理性」定義，即行動只須符合邏輯一致性即可，並不一定是自私自利的表現。論者應以經驗資料檢證「理性行動者」所推演出的實體假設是否正確來評斷行動者是否理性，而非直接挑戰「理性行動者」這個「公設」(axiom)。當然如果硬要在知識論的層次辯論行動者是否「理性」，則為了節省篇幅，請讀者自行參考策百里斯(George Tsebelis)為「理性抉擇分析」(rational choice analysis)所做的辯護。²⁷ 簡單的說，策百里斯認為儘管個別行動者如國家並非全然理性，但在集體互動頻繁之下，理性與非理性行動所產生的作用會相互抵消，故長期整體來看，國家之互動有其邏輯一致性可循。另一方面，因為國家間的爭端通常事關重大，故決策者會更小心翼翼地精打細算去謀求國家的利益。因此將國家視為理性的行動者是有其分析上的便利和知識論上的正當性。

與「新現實主義」最大的不同是「自由派政府間主義」並不視政府運作為黑箱作業。前者預設國家利益和偏好是既定的，不需進一步追溯其來源。「自由派政府間主義」則承襲自由主義的國際政治觀，認為國家利益並非一成不變，而是受到國內外不同利益團體的競逐及合縱連橫而逐漸浮現的。因此瞭解國內政治是

²⁷ G. Tsebelis, *Nested Games* (Berkeley, C.A.: Univ. Of California Press, 1990), pp. 18-51.

分析國家間策略性互動的先決條件。基於此「自由派政府間主義」藉用帕特南(R. Putnam)「二重賽局」的概念。²⁸ 首先，國家匯集內部各方利益而形成其外交政策偏好，一旦偏好形成後國家便被視為單一的理性行動者，進而尋求其利益之最大化。當然偏好與利益匯集的過程中也會受到既有的政治制度和國際環境的影響，因此國家之行動是處於國際和國內「二重賽局」的情境中。細部來說，「自由派政府間主義」將社會與政府的關係界定成「主從」(principal-agent)關係。其中社會團體是「主人」，將權力授予政府做為代理人，而任何政府代理人的目標皆是希望繼續掌權執政，因此它必須照顧其支持者的利益。在民主社會裡，選民、政黨、官僚和利益團體的聲音是不可忽略的。而團體本身的實力，以及其利益的本質和強度則會影響其要求是否被政府接納。一般來說，利益團體的規模越大而且其利益受到政策之牽制越大時，則其影響政府決策的主觀意願和客觀能力越大。利益團體競逐固然會影響政策偏好，但這並不表示政府決策完全受制於利益團體。「自由派政府間主義」僅假設政府必須建構執政所需的社會支持。況且當社會團體之壓力是分散或模糊時，政府裁量的空間就會變大。²⁹

當然政府受到的壓力也因利益團體所追求之財貨(goods)和服務(service)的性質而有所不同。影響利益團體所追求之財貨和服務的歐盟政策大致可分成三大類：第一類是指商業產品之自由化，例如關稅和配額，及農產品價格政策等。這類的歐盟政策主

²⁸ R. D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-462.

²⁹ 以下筆者針對「自由派政府間主義」之論述取自 A. Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 472-524.

要受到生產者的利益團體所操縱。它們從歐盟政策所獲之淨利益多寡會反映在其國際市場的競爭力，產業內之貿易規模，和政策結果之確定性上。當產業團體的利益是一致，確定且強大時，則政府會遵從其利益和偏好。否則在無法預估和控制政策失敗之後果時，政府較不可能冒險從事自由化和整合政策。第二類的歐盟政策旨在提供公共財 (public goods)，例如穩定的貨幣環境及規範政策等，這類的政策使政府同時承受產業利益團體一般大眾的壓力。當利益團體之利益是強大一致時，則政府遵從該團體之偏好。否則政府會參酌雙方之立場，設法找出折衷妥協之方案。第三類的歐盟政策涉及政治、制度和財富重分配的議題。例如「歐洲政治合作」(European Political Cooperation, 簡稱 EPC) 和歐盟共同區域政策下之「結構基金」(structural funds) 的分配等問題。³⁰ 政府在這類政策中僅受到鬆散的大眾和菁英輿論的制約。除非特定團體之壓力是可預估的，否則政府裁量空間頗大，也較能接受歐盟政策的「補償性報酬」(side payments) 和象徵意義的回饋。³¹

由上可知國家利益和偏好的形成受到各國產業利益團體競逐所影響，但利益團體的影響力大小則端視歐盟政策的性質而定。問題是即使所有會員國政府受到利益團體之壓迫而持特定偏好並尋求整合，也不必然保證整合必定成功。原因是各國所持之偏好不盡相同，因此對於整合的需求強度也不同。例如，會員國雖然體認全球化及經濟互賴的趨勢，而且也認為有必要透過政府間的政策合作和功能性整合來內化其所造成的「外部效果」

³⁰ 「結構基金」乃歐盟為了平衡境內區域發展而設。它不是一個基金，而是由於許多基金和財源組成。詳見黃偉峰，〈歐盟共同區域政策的發展與其對區域性動員之影響〉，載於洪德欽主編，《歐洲聯盟經貿政策》(台北：中央研究院歐美研究所，民國 89 年)，頁 9-47。

³¹ 見 Moravcsik, 1993, *op. cit.*, figure 2, p. 495.

(externalities)。³² 可是因為各國處理外部效果的能力和偏好不同，故國家間的合作和整合並非垂手可得。一般來說，那些製造負面外部效果或接受正面外部效果的國家有誘因去「搭便車」(free ride)：即只願享受他國國內政策的外部利益，或強諸其本身政策的外部成本於他國，也不願合作分擔外部效果。除非國家相互製造負面的外部效果，而又無法片面解決共同的問題時，國家才有誘因進行合作和整合。但即使如此，各國在談判桌上的談判與妥協也不必然反映其原始偏好。「自由派政府間主義」以為一旦國家偏好形成後，國家便是處於一個「談判賽局」(bargaining game)中，而談判的目標則是彼此合作和整合的條件為何。莫拉維奇認為各國偏好的性質將界定「談判的空間」(bargaining space)及可能的協議範圍。由於不同的協議對各國會產生不同的利益分配後果(distributional consequences)，因此會員國鮮少同意彼此所提的協議內容。這時各國政府必須從「談判賽局」中折衝彼此利益，共同擇一協議而合作。

但將會員國置於「談判賽局」必須面對兩個分析難題，第一個難題與談判的效率有關。談判協商會促進互利的交易，故創造了「談判」本身的價值。但辨識、妥協和執行協議時所產生的成本也可能阻礙彼此的合作。例如政府為了最大化其利益，也基於策略性考量會暫時隱瞞其真正的偏好或互利的訊息。此外協商時可能刻意製造成本昂貴的威脅。最後，協議之履行可能太昂貴或根本不可能，於是政府可能因此而畏縮。除非談判具有效率，即談判本身之利益大於成本，否則會員國不見得參與談判。幸好歐盟機構多少能減輕談判效率的難題，因為它們可以提供可能的協議範本，決策的規則和爭議的仲裁。因此莫拉維奇假設歐盟會員

³² 所謂「外部效果」是指一項政策或決定的後果會超越其所預估的地域或範圍。例如，上游村落傾倒垃圾會影響到下游村落之水源。

國之談判賽局是有效率的。問題是會員國如何去克服談判的第二個難題呢？即會員國如何從談判桌上取得其想要的利益？在此我們必須說明決定國際談判環境中，利益如何分配的幾個重要因素。其中包括(1)不同政策選項的本質為何？(2)資訊是否充分和對稱？(3)溝通的程度如何？(4)賽局移動的順序為何？(5)談判所處的制度環境為何？(6)策略性誤表利益的可能性有多大？(7)可信承諾是否可行？(8)談判者之聲譽(reputation)是否重要？(9)威脅和補償性報酬的成本效益為何？(10)相對的偏好、風險態度、預期心理和忍耐程度為何？(11)談判者技巧之高下？等因素。但為了發展精確且可驗證之假設，莫拉維奇依歐盟實際運作狀況抽離出會員國之談判環境的幾個基本假設。

第一，歐盟會員國間的合作和談判是自願的(voluntary)，因此並無所謂以戰爭或經濟制裁來威脅對方達成協議的狀況。基本上歐盟會員國皆屬民主國家，通常持保守的風險態度(risk averse)，而且避免高成本的衝突手段，過去歷史經驗也證實民主國家較不會在彼此之間發動戰爭。³³更何況會員國自歐體成立以來幾乎沒有以武力或經濟制裁威脅其他會員國的前例可循。因此，歐盟會員國所處之談判環境可被視為一種「非脅迫性一致決的投票體系」(non-coercive unanimity voting system)。第二，會員國所處的談判環境在資訊上是相對的豐富。各國談判代表均能以極低成本取得並分析談判對手的偏好，瞭解其妥協折衷點所在，並洞察協議背後的利益分配內涵。第三，歐盟會員國之政府間談判的交易成本不高，因為在歐盟體制內會員國已互動很久，彼此皆有共事的經驗，也瞭解談判對手之立場與聲譽，隨時可反覆提議妥協之條

³³ 這便是在國際關係中著名的「民主和平」(democratic peace)之研究發現。參見 B. M. Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1993).

件，也可提出補償性報酬及包裹議題，甚至以制度政策限制自己選項來展現其可信之承諾。固然歐盟歷史不見得完全符合上述三項談判情境的假設，但這三個談判環境之假設的確與莫拉維奇所探討的歐盟五個歷史性決定的談判環境大致相符。同時這三個假設也使得策略性的偏好誤導、賽局移動的順序、先聲奪人 (first mover) 的優勢、高成本的威脅，和片面的事先承諾 (unilateral precommitments) 之重要性大為降低。於是歐盟會員國之談判結果多少反映其個別偏好的「趨合」(convergence)，也符合「帕雷多的最適標準」(Pareto optimal criterion)。³⁴

在上述這種「良善的」(benign)談判環境下，會員國相對的談判權力(bargaining power)益形重要。談判權力多寡取決於各國偏好的強度。一般說來，那些能夠獨自開放市場、分配資源，和改變政策而去除外部效果的會員國之談判權力大於那些有求於他國政策之會員國。此外那些越能從談判協議中獲利的會員國，越不願冒險失去協議，因此其談判權力也就越弱。當然相對談判權力之大小也取決於會員國是否具有「外在選項」(outside option)。如果合作或整合協議所帶來的利益還小於會員國所持有的「外在選項」，則該會員國是不會輕易接受協議的。這也使得該會員國具有較大的談判權力。換言之，該會員國因具有「外在選項」而可以承擔無法達成協議(non-agreement)的風險，並以此威脅談判對手屈就其偏好。「無法達成協議」的威脅便界定了所有可行協議之集合(a feasible set)。在這個集合中，達成協議之利益可能全部分配到任何一個會員國上。其他會員國雖無利可圖但也沒有其他更好的「外在選項」，故只能接受協議。因此只有落在這集合內之協議才有可能成為最終的談判結果。

³⁴ Moravcsik, 1993, *op. cit.*, pp. 496-499. 所謂「帕雷多最適標準」是指一項集體決定的後果至少使該集體的一員變得更好，但其他成員的利益則未受到損害。

最簡單的「外在選項」是「現狀」(status quo) 選項。以貿易自由化為例，那些相對上自給自足的會員國較不需依賴貿易，故較不怕其他會員國貿易報復或經濟制裁，因此它可以「現狀」選項(即繼續施行關稅保護政策)來威脅其他仰賴貿易之會員國，迫使他國屈就其偏好。於是我們看到具有「外在選項」之會員國的偏好已界定了合作或整合協議之最大公約數(the lowest common denominator)之範圍。由於歐盟會員國是處於「非脅迫性一致決之投票體系」中，故談判結果通常使協議趨近於各會員國可接受的最大公約數。但莫拉維奇特別警告所謂「最大公約數」之協議並不一定反映最不願整合且又具「外在選項」之會員國的偏好。「最大公約數」的概念僅意謂著這些片具有「外在選項」之會員國足以界定所有可能協議的範圍。³⁵以歐洲貨幣整合為例，自一九七〇年代後期以後，由於歐盟會員國將其貨幣緊盯德國馬克，使得德國央行之貨幣政策足以影響各國之利率高低、通貨膨脹及經濟成長。為了削弱德國央行的事實(*de facto*)影響力，其他各國紛紛要求進行貨幣整合，擬以歐洲央行取代德國央行。但因德國具有「現狀」選項，而其他會員國則無法容忍現狀，故最後談判結果傾向於德國所堅持的偏好，即嚴格要求各國符合其所偏好的「低通膨標準」。³⁶

另一方面，談判權力較弱的會員國也可結合起來形成另一個政策聯合(alternative policy coalition)，並以排除談判對手做為要挾，使其屈服於該政策聯合之偏好。這種另起爐灶的政策聯合實際上給予政策聯合內成員國相對的談判權力，而被排除在外的會員國則居於相對弱勢。在歐盟，某些會員國可能威脅要與歐盟以

³⁵ Moravcsik, 1993, *ibid.*, pp. 499-501.

³⁶ K. Dyson, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe* (London: Longman, 1994).

外的第三國形成政策聯合，或在體制內尋求政策聯合而排除特定國家，後者便形成所謂「多重速度的歐洲」(multi-speed Europe)。但這種另起爐灶的「政策聯合」策略仍有利於大國，或有利於偏好趨近中間位置的會員國。因為它們通常是該政策聯合獲勝之必要成員。舉例來說，當歐洲經濟共同體(European Economic Community, 簡稱 EEC)草創之初，英國便另起爐灶結合其他七個歐洲國家而成立「歐洲自由貿易區」(European Free Trade Area, 簡稱 EFTA)與之抗衡，但並未成功。於是英國又想讓 EFTA 與 EEC 達成相互開放市場之協議以防止 EFTA 會員流失至 EEC。但又失敗，於是英國才試著想要加入歐體。無奈歐體之制度機制已不是原來被排除在外的英國所能單獨改變的了。有此經驗後，法國與德國在一九八六年談判「單一歐洲法」(Single European Act)時便如法炮製地威脅英國，如不同意則予以排除在外。英國顯然體會到這個威脅的可信度，也瞭解被排除在外的不利後果，於是只好同意簽署該協議。³⁷ 但這種「排除在外的威脅」(the threat of exclusion)有時也會產生正面的外部效果。這時被排除在外的會員國便有誘因去「搭便車」而不願加入協議。例如「歐洲社會憲章」(European Social Charter)給予簽署國之勞工較高標準的工作保障，但卻不一定有利於外來投資。於是工資水平和工作保障較低的英國便不願簽署「歐洲社會憲章」。這時只能透過妥協、補償性報酬，和議題連繫包裹才能促使「搭便車」的會員國回歸協議了。例如透過歐洲共同區域政策和結構基金的補償性報酬使得較貧窮的地中海國家願意簽署「單一歐洲法」而開放其市場之四大流通要素。議題之包裹連繫也可以克服各會員國在談判賽局的弱點，即各國最想從談判桌上取得利益的議題通常是其相對談判權力最弱的地

³⁷ Moravcsik, 1993, *op. cit.*, pp. 502-504.

方。透過議題的交換讓步使得協議可以達到各取所需的目的。但是議題包裹與連繫之最大阻力來自國內利益團體的壓力。那些權益將被讓渡出去的利益團體必然會激烈反抗，於是限制了政府談判時的讓步空間。一般來說，當國內重要利益團體之利益未被明顯損害時，或當象徵性和財務上的補貼可行時，議題之包裹連繫策略較可能被採納。議題連繫通常以相關的「議題」(issues)為基準，而不是連結相關的產業 (sectors)；而且通常是在談判的最後階段才被提出，而不是一開始談判就提出議題包裹與連繫。它是為了弭平會員國彼此對邊際議題 (marginal issues) 的歧異才提出的相互讓步措施，而不是用來解決原則性的重大爭議。³⁸

最後，與一般論者的認知相反，「自由派政府間主義」並不反對歐盟超國家組織之發展。相反地，「政府間主義」需要強而有力的超國家組織的運作來解決個別會員國所無法克服的問題。根據柯漢尼 (Koehane) 的「功能建制理論」(functional regime theory)，歐盟的超國家組織有助於降低會員國互動的交易成本，並提升談判的效率。歐盟的超國家組織提供一個長期協商的論壇、廣被接受的決策程序、監督協議的履行。並減少辨識、撰寫、履行協議的成本。因此歐盟超國家組織擴大了可能協議的範圍。此外歐盟以條件多數決 (qualified majority voting) 來決定第一支柱的議題之法律規範多少增加會員國間談判之效率。再則透過歐洲法院 (European Court of Justice) 的判決來迫使會員國遵守歐體法，於是排除片面毀約或故意不履行條約的可能性。歐體法的「至上原則」和「直接效用」原則，使得會員國無法逃避條約的義務，也因此強化談判時的互信基礎。當然會員國從「一致決」退讓至

³⁸ 所謂「邊際」議題是指談判中交換妥協以後所剩下的足以牽動協議達成與否之議題。只要這些議題達成共識，則協議便可達成。「邊際」議題不是原則性不可讓步的爭議，「邊際」議題只是達成協議前最後的爭執所在。

接受「條件多數決」是有其成本效益考量的。一般來說，後者的談判環境較前者更有效率，但卻損害會員國的自主控制力。會員國之所以願意授權 (delegate) 超國家組織以條件多數決來決定某些議題實因談判效率之考量。但這種退讓也意謂著會員國必須善用議題包裹連繫才能從談判中獲利。而歐盟超國家組織的存在也使談判成了重複賽局，使得議題之包裹連繫得以長期反覆的適用，因此會員國有誘因去承擔一時的不利條件以求長期有利的協議內容。最後，歐盟超國家組織也有助於強化會員國中央政府的決策和行政能力。一方面歐盟複雜且不透明的決策程序常使得會員國中央政府得以規避國內各種團體的監督，也使得會員國之中央政府官員得以享有較大的「設定議程」(agenda setting) 空間。這也是歐盟「民主赤字」(democratic deficit)的根源之一。另一方面，由於歐體法之優先適用及歐盟政策之領銜主導，使得會員國可以迴避不受歡迎的政治決定。例如，義大利便藉用歐元的「趨合條件」來整頓其國內財務金融的弊端。於是將政治責任往「上」(歐盟)推卸，同時也藉機正當化其國內政策。³⁹

從以上的敘述我們知道到「自由派政府間主義」與「新功能主義」一樣強調「超國家組織」的建構在歐洲整合的重要性。反之，「新功能主義」也與「自由派政府間主義」一樣強調「政府間談判」在歐洲整合的重要角色。於是我們似乎看到兩種歐盟整合模式有趨合的現象。雖然其理論細節和推論假設不盡相同，但原則上兩者都同意「政府間談判」和「超國家組織」的必要性。其實「新功能主義」和「自由派政府間主義」對歐盟整合之詮釋只是「分析層次」(level of analysis)的不同罷了。彼得生(J. Peterson)便指出莫拉維奇所研究的五個歷史性決定之案例仍然以「政府間

³⁹ Moravcsik, 1993, *op. cit.*, pp. 507-516.

主義」的詮釋最有效力。但是在歐盟體系層次和次體系層次的日常性決定則以「新功能主義」或「政策網絡理論」來詮釋較為恰當。⁴⁰而莫拉維奇與其他理論的爭議只是不同分析層面的假戰爭罷了。的確筆者認為莫拉維奇的「自由派政府間主義」所使用的「案例」(case) 雖有拉長時間線軸的特性，但這些案例稱不上是「過程」(process)。如果我們將整合視為一種「過程」，則莫拉維奇的理論的確無法解釋日常性的決定。(他本人也承認其理論不是用來解釋歐盟日常性的決定) 如果接受彼得生對歐盟整合理論爭議的裁判，則我們在現階段應套用那一個歐盟整合模式呢？

三、兩岸主權爭議應套用那一種歐盟整合模式呢？

目前在中國大陸對「一中原則」的堅持下，以及其對台灣法定主權的覬覦下，歐盟功能性整合經驗根本無法適用。除非中國大陸自動放棄對台「法定主權」之主張，或者台灣接受中國大陸的「一中原則」，否則兩岸想進入功能性整合階段根本言之過早。這時「功能主義」或「新功能主義」對兩岸和解的啟示是非常有限的。如前所述，即使是 ECSC 的設立，其前提是會員國相互承認對方之法定主權。此外，就 ECSC 之超國家組織之設立，其本質是歷史性的政治決定，而不是日常功能性的決定。因此「功能主義」或「新功能主義」的內在邏輯並不適用。如果硬是要套用歐盟整合模式於兩岸紛爭之解決，筆者建議應特別注意「自由派政府間主義」的內在邏輯。

首先，「自由派政府間主義」強調國家利益和偏好的形成。是受到國內外利益團體競逐所影響。問題是中共政權之國家偏好

⁴⁰ J. Peterson, "The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis." Paper presented at the sixth Biannual Conference of the *European Community Studies Association*, June 1999, Pittsburg, USA.

的形成是否能套用利益團體競逐模式呢？筆者不認為莫拉維奇的產業利益競逐模式可以直接套用。但是若將中共政權內部的幾股力量視為利益團體，而掌握國家機器是其競逐的目標，則莫拉維奇的理論是可供參考的。目前中共內部「江朱體制」主導的建國派，主張發展中國大陸經濟，延後處理台灣問題。該派雖占上風，但自台灣片面宣布「兩國論」後，台灣問題已成為軍系的中共政治局委員奪權鬥爭的藉口。這批主戰派的軍頭必須以戰功做為奪權的基礎，故主張對台動武。不過雙方人馬仍以「民族主義」的論述來合法化其政權。換言之，自從中國大陸一九七九年改革開放後，社會主義的堅持已拋棄，取而代之的意識形態是中國大陸大一統的「官方民族主義」(official nationalism)，或稱為「愛國主義」。而台灣主權定位問題便是其大一統「官方民族主義」的核心。中國大陸主戰派和主和派對台灣定位問題並無歧異，只是對台統戰的方式不同罷了。其談判策略是「以戰逼和」，以強大武力脅迫台灣接受其「一中原則」。換言之，中國大陸所持的國家偏好是先將台灣置於中國大陸的「法定主權」之框架下，再談「主權權力」的分割方式。

反觀台灣的多元社會自然符合莫拉維奇的利益團體競逐理論。就產業利益而言，許多台灣大企業皆躍躍欲試地準備赴中國大陸投資，因而正面挑戰台灣政府的「戒急用忍」政策。而部分人士主張積極與中國大陸交流，甚至組成「邦聯」。亦有部分人士則主張台灣獨立建國。但是台灣絕大部分民眾則主張和平維持現狀。如果台灣民主政治有所成效的話，筆者相信台灣新政府的偏好會反映在和平維持現狀的願望上。問題是「和平維持現狀」的內涵相當模糊，而台灣內部對這個偏好的共識也僅止於表面詞意。一旦進入其內涵的探討時，則有許多分歧。到底「現狀」所指為何？是不獨不統？或是維持台灣主權獨立之事實？而維持這

個主權獨立事實是以和平為前提呢？「和平」是否是台灣偏好的最高指導原則呢？台灣主權尊嚴是否優先呢？民進黨新政府是要以何種偏好排序來進行兩岸談判呢？這些台灣內部偏好的歧異再加上兩岸軍事實力懸殊，使得台灣在談判桌上處於相對不利地位。

假設台灣與中國大陸皆秉持其偏好而進入談判，則可參考「自由派政府間主義」的談判理論。筆者雖不認為兩岸談判環境是「良善的」，也不認為談判所需之資訊是對稱且充分的。但願就兩岸可能的談判策略略做交待。中國大陸「以戰逼和」策略相當明顯，再披上其大一統官方民族主義的外衣，使其情緒性反應變得捉摸不定。反觀台灣的談判策略則希望以「戒急用忍」及「禁止三通」政策來迫使中國大陸接受兩岸和平協議，同時保持台灣主權獨立之事實和尊嚴。問題是中國大陸的武嚇可信度較高，也常反映在台灣股市投資人的操作心態上。而台灣的「戒急用忍」政策之可信度卻不高，反映在國內大企業紛紛巧立名目赴中國大陸投資。這時台灣能從談判桌上拿到什麼呢？更糟的是，自從一九九九年中國大陸對台白皮書發布後，台灣似乎已無法不談判又能和平維持現狀了。因為台灣無限期拖延談判已構成中國大陸武力犯台的藉口之一。當然美、日是否坐視中國大陸以此藉口犯台則是一大問號。如果台灣決策者百分之百把握美、日在此情況下必會介入兩岸戰爭，也告知台灣民眾備戰抵抗外侮，則台灣根本不必理會中國大陸的反應。但台灣的決策者是否有這種把握呢？台灣民眾是否有戰爭心理準備呢？

如果以上兩個疑問的答案是否定的，則台灣政府應該務實地準備談判。而談判策略的擬定則應避免提出「自敗」(self-defeating)的威脅去拉高自己的談判籌碼。因為「自敗」的威脅或提議不但不為對方接受，也可能挑起中國大陸官方民族主義的情緒反應，誤以為台灣缺乏談判誠意。例如，台灣要求「中國大陸應先放棄

武力犯台，台灣才願全面開放三通」之要挾，根本無法拉抬台灣的談判籌碼。因為兩岸不三通對中國大陸經濟利益並不構成立即迫切的傷害。反觀三通對台灣企業則有相當大的影響。台方如何以此要挾中國大陸呢？筆者認為台灣談判策略應以分化中國大陸主戰和主和兩派為重點，並將台灣內部的選舉週期效應視為談判籌碼。一九六六年法國政府的「缺席杯葛」(empty chair policy)和一九八〇年代英國柴其爾政府的「還錢政策」(money-back policy)都將其國內政治變數放到談判桌上，要求其他會員國讓步。⁴¹ 台灣不見得有類似英法對歐盟的籌碼，但是只要看今年台灣總統大選中國大陸政府自制的態度便知道台灣選舉週期的確是中國大陸考慮的因素。中國大陸希望其談判對手是認同「一個中國」原則的人，也希望這個人能當選，可是台灣選舉結果不如中國大陸所願。不過由於陳水扁受到人口占絕大多數的台灣本省籍民眾的信任，故中國大陸與陳水扁之談判結果較容易受到台灣民眾的接受。反觀若由外省籍人士當選台灣總統則不論中國大陸與台灣協議內容為何皆容易受到本省籍人士的懷疑。這時中國大陸恐怕得讓步更多才能得到台灣人民的信任。就談判時效而言，中國大陸與陳水扁政府談判的結果將會比與其屬意的外省籍人士談判來得有利。

當然提升台灣談判籌碼的方法有許多，筆者在此不便詳述。更重要的是台灣政府必須對談判的標的物和讓步底線有明確的界定。如果維護台灣和平安全的生存環境是台灣人民最大願望，則

⁴¹ 學者曾用“exit” game 及資訊不充分的模型來說明歐盟整合過程中，會員國如何以國內政治因素來要挾阻擾進一步整合。參考 G. Schneider and L. E. Cederman, “The Change of Tide of Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration,” *International Organization*, Vol. 48, No. 4, 1994, pp. 633-662.

與中國大陸的和平協定是台灣的短期談判目標。可是中國大陸為何自動放棄武力威脅呢？在中國大陸的眼中，武力威脅要比和平協定更有效地防止台灣走向獨立。因此台灣政府應設法將兩岸和平協定「包裝」得可以替代中國大陸武力威脅的方案。這時談判理論常用的「議題連結和包裹協議」(issue linkage and package deal)便是可以借重的地方。至於如何連結議題與如何達成包裹協議則是屬於台灣決策者的權力範疇，筆者不能越俎代劄。謹請讀者參閱民國八十九年五月六日在《中國時報》時論廣場的拙著以窺知一二。在該文中筆者主張兩岸經濟整合應與和平協定相連結。不過限於篇幅筆者在該文中並未詳述兩岸經濟整合方案。因此，下一節將進一步闡述這個方案。

不過在結束本節之前，筆者再次引用莫拉維奇的「自由派政府間主義」的理論說明兩岸一旦達成協議仍必須借重「超兩岸組織」來落實彼此協議。這是因為兩岸之間實力懸殊，又互信不足，即使達成協議，兩岸仍無法相信對方會遵守協議。例如，兩岸若達成「中國大陸不動武和台灣不獨立」的和平協議，是否兩岸政府就相信對方會信守承諾呢？在缺乏國際社會強權的調停見證下，台灣與北京的承諾是否可信呢？於是新制度理論中的「可信承諾理論」會指引兩岸朝向「超兩岸組織」的建構。在這個理論指引下，筆者主張實驗性地建構「港澳、粵閩、金馬之次區域經濟特區」的「超特區組織」。

肆、「港澳、粵閩、金馬次區域經濟特區」的建構

從上節的討論中我們知道兩岸即使要建構功能性的區域整合機構也應該套用莫拉維奇的「自由派政府間主義」。可是「自由

派政府間主義」僅告訴我們歐盟「如何」達成五次歷史性的整合協定，但它並沒有解釋「為什麼」歐盟會員國有經濟整合的需要。當然該理論曾論及會員國內產業利益團體對歐洲經濟整合的偏好和需要，其他人也提及地緣政治及安全的需要。不過除非歐盟經驗是放諸四海皆準，否則歐洲整合需求因素不見得適用在兩岸問題上。馬特里 (W. Mattli) 曾檢視近兩個世紀全球各地的區域整合經驗(包括成功及失敗案例)，並據此歸納出區域整合的需求和供給條件。⁴² 首先馬特里認為任何經濟或市場驅動的整合皆不是在真空環境下進行，而是在現有制度下進行。即使是市場誘發的整合也通常伴隨著功能性制度整合的需求。例如一旦貿易關稅去除後，參與之國家仍須面對複雜的法規不相見容的問題。⁴³ 這時功能性制度整合的誘因便存在了。

其次，「區域整合」(regional integration) 被界定謂為區域提供共同的規則(rules)、法規(regulations)，和政策(policies)的過程。而這個定義也與新制度論的「制度」(institution)之定義相容。「制度」是一套正式和非正式的規則、法規，和迫使服從的程序之集合。這些規則、法規，和程序是用來限制和塑造交易關係中行動者的誘因和互動結構，並據此最大化這些行動者之效用和財富。⁴⁴ 根據「新制度論」的說法，區域整合所提供的「制度」是為了內化跨越邊界交易所產生的外部效果。而且當技術革新而擴大市場範圍並超越國家邊界時，那些因市場規模擴大而獲利的行動者會尋求改變現有的制度以降低交易成本，區域整合的需求便油然而

⁴² W. Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999).

⁴³ R. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deep Integration* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1996), p. 7.

⁴⁴ W. Mattli, "Explaining Regional Integration Outcomes," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 1, 1999, pp. 1-27. 其定義摘自 pp. 8-9.

生。除了因貿易和交易得利外，這些行動者也可能因為跨國界投資的需求而鼓吹區域整合。尤其是當投資受到「地點優勢」(location-specific advantage)的牽引時，則整合的拉力變大。這些投資的「地點優勢」包括廉價勞力、技藝純熟之工人、非工會化之勞工、低原料成本、接近龐大資源和市場，以及當地政府獎勵外資的誘因，如現金補貼、無息貸款、財稅優惠，和訓練資助等。但是跨國界的貿易和投資仍有風險和成本存在。例如，投資國的暴動和不良善的總體經濟操作手法都可能使投資毀於一旦。投資以後之風險如不可預料的物價飆漲、匯率波動，甚至投資所在國擅改賦稅和獎勵投資條例都可能使外資損失慘重。當然個別公司可以運用契約、保險和產業垂直整合來降低這些交易成本和投資風險。不過一個對企業更好的外在保護是尋求一套相容的「統理結構」(governance structure)。簡單的說，即尋求「功能性的制度整合」。一旦在制度上有某種程度的整合，則會驅動另一波的市場整合，於是產生壓力去尋求進一步的制度整合。

然而光有市場整合和制度整合的需求並不表示整合立即被驅動。如果需求面沒有供給面因素的配合，則整合的具體步驟仍然無法啟動。馬特里認為最重要的供給面因素是國家領導者是否有意願去推動功能性制度整合。馬特里假設國家領導者是理性自利的，並以保護自身的權力和決策自主空間為目的。因此領導者只有在經濟不佳的情況下才願意透過整合方式去提升經濟效率，進而尋求政治地位之鞏固。當然馬特里的推論是以民主制度下經濟投票邏輯為前提。獨裁政權則不見得符合這個前提。不過獨裁政權如果遇到政治困難時(如失去統治正當性時)，也可能尋求功能制度整合。原因是與外國的功能性制度整合可能改變國內的政治遊戲規則，於是使得政敵無法從中獲利。即使國家領導者因政治和經濟困難而有意願去推動整合，但彼此互動仍會受到「集體行動

邏輯」問題 (collective action problem) 的阻礙。這時我們必須辨識「集體行動邏輯」的問題是屬於「囚犯困境」賽局 (prisoners' dilemma) 或是屬於「協調問題」賽局。如果是前者，則整合各方應建立「履行承諾機制」(commitment institutions)，例如：中央監督或第三者保證之履行機制。如果是後者賽局，則整合各方中必須有一個不受挑戰的領導者，以做為焦點。

一、兩岸功能性制度整合之需求與供給條件

瞭解功能性的制度整合之需求面和供給面條件後，我們可以依照上述條件來設計可行的兩岸功能性制度整合方案。首先，就需求面來看，台灣與港澳和中國大陸的貿易和投資來往密切。據台灣中央通訊社資料，一九九八年台灣與中國大陸轉口(透過香港)貿易總額達約 100 億美元，其中台灣出口約 83 億美元，進口約 16 億。因此，台灣出超約 67 億美元。⁴⁵ 另外，據中國大陸統計，一九九九年兩岸貿易額已達 234.8 億美元，其中中國大陸對台進口 195.3 億美元，出口 39.5 億美元，因此，台灣出超 155.8 億美元。⁴⁶ 因此，不論引用台灣或中國大陸的資料，台灣對中國大陸都具有大量的出超。另外台灣對中國大陸出口的依存度，自一九七九年的 0.13% 上升至一九九九年的 17.9%。但是中國大陸對台灣進口的依存度截至一九九八年也不過 5.97%。⁴⁷ 換句話說，台灣出口產品高度依賴中國大陸市場是不爭的事實，但中國大陸對台灣產品的依賴程度卻相當的低。再從投資角度來看，經濟部投審會資料顯示，自一九九一年到一九九九年六月底，台灣

⁴⁵ 中央通訊社，《2000 世界年鑑》(台北：中央社，2000)，頁 856, 879。

⁴⁶ 引自中國大陸外貿經濟合作部，<http://www.moftec.gov.cn>。

⁴⁷ 中央通訊社，前揭書，頁 858。

核准赴大陸投資申請件數為 21,849 件，金額為 137 億 2 千萬美元。⁴⁸ 而來自中國大陸經貿部的資料則顯示，自一九七九年至一九九九年，共批准台資項目共 43,945 件，實際利用台資約 240 億美元。目前台資占海外投資中國大陸的第二位。⁴⁹ 可是根據台灣經建會主委陳博志先生的估計，台灣可供對外投資的資金每年約占全國總生產毛額(GDP)的 3%。但每年台灣對中國大陸地區的投資已占其 2%的 GDP，有時甚至達到 5%。⁵⁰ 反觀日本和美國對中國大陸的投資僅占其 GDP 的千分之一或二左右。由於台灣資金嚴重流向中國大陸，造成嚴重的社會成本，阻礙產業升級。因此陳博志先生也主張「戒急用忍」政策。但「戒急用忍」政策也隱含著台灣已被中國大陸市場的「地點優勢」所吸引到了不可自拔的地步。然而兩岸政治上的對立使得雙方商務糾紛和功能事務性問題的協調遲遲未能開展。而且每當台商稍有忤逆北京意願時便慘遭修理。為了保障台商的投資權益，台灣迫切需要與中國大陸針對功能性問題進行協商，甚至制度整合。

反觀中國大陸對兩岸的功能性制度整合之需求雖存在但不迫切。原因是中國大陸市場可吸引之資金來自全世界。台灣資金雖然重要，但並非最重要的資金來源。根據中國大陸對外經濟統計年鑑的資料，自一九七九年至一九九七年外商直接投資中國大陸的金額是 2,201 億美元，但實際中國大陸利用台資的部分不過 200 億美元左右。因此台資並不是中國大陸最倚賴的資金來源。更何況同期間中國大陸也向國外借款 1,161 億美元，所以台資占中國

⁴⁸ 中央通訊社，前揭書，頁 856, 879。

⁴⁹ 引自中國大陸外貿經濟合作部，<http://www.moftec.gov.cn>。

⁵⁰ 陳博志，*產業升級與戒急用忍*，論文發表於「李總統主政 12 年與台灣的成就」研討會，民國 89 年 5 月 18 日，台北：國家圖書館。

大陸使用外資的比例更低。⁵¹ 而且台資通常較零碎(大筆投資已被「戒急用忍」), 無法帶動中國大陸地方總體基礎建設。此外, 中國大陸政府已逐漸開放市場, 當地合資企業和獨資個體企業占其工業總產值的比例逐漸上升。例如, 一九七九年中國大陸工業總產值中, 國有及國有控股企業所占的比例為 77.6%, 集體企業占 22.4%。獨資企業所占的比例微不足道。但至一九九八年中國大陸工業產值中, 國有及國有控股企業占的比例已降至 28.2%, 而個體企業和其他類型(如合資)企業所占的比例大幅增加至 17.1% 和 22.9%。⁵² 中國大陸經濟結構的轉變已對兩岸經貿關係有所衝擊。其中兩岸經濟結構互補性雖存在但已逐漸降低。中國大陸雖仍仰賴台灣的管理、技術、資金和外銷訂單, 但其倚賴程度已逐步降低。這使得中國大陸對於兩岸功能性制度整合的需求不如台灣迫切。雖然經濟層面上的整合誘因不高, 但中國大陸對台灣逐漸走向獨立則焦慮異常。因此, 將台灣納入中國大陸經濟網絡內有其迫切感。這時兩岸功能的制度整合便有需求誘因。一則它使得兩岸經濟互動上更加的密切契合, 於是實質上限制台灣未來經貿行動的選項。但更重要的是兩岸功能性制度整合在政治象徵上是「一個中國」原則的勝利, 因為這個整合過程隱含著兩岸朝著統一的「方向」前進。

但是台灣當局領導者為何憑白放棄其獨立自主的現狀去牽就「一個中國」的方向呢? 這涉及整合的供給面因素。第一, 台灣在中國大陸武力的威脅下, 政治領導者原本的自主行動空間有

⁵¹ 《中國對外經濟統計年鑑》。資料引自魏艾, 近年來有關中國大陸對外經貿關係研究的探討, 論文發表於「中國改革開放的制度變遷」研討會, 民國 89 年 4 月 28 日, 台北: 中央研究院。

⁵² 高安邦, 中國大陸經濟體制改革與經濟結構變遷, 論文發表於「中國改革開放的制度變遷」研討會, 民國 89 年 4 月 28 日, 台北: 中央研究院。

限。一方面兩岸軍力懸殊，中國大陸又披上民族主義的情緒外衣，故其武力威脅的可信度高。另一方面，台灣民意在中國大陸武力威脅下傾向和平維持現狀，同時軍隊和民眾也畏戰。這使得台灣領導者不得不尋找避免戰爭的方案。而透過經濟整合來保障台海安全，一直是台灣政策選項之一。⁵³ 第二，台灣內部族群對立問題依然嚴重。平時雖無表面化衝突，但是選舉時透過候選人的激化作用，便反映在選票上面。尤其是外省籍選民投票傾向只要目標明確，皆能協同一致將選票集中在外省籍候選人身上。⁵⁴ 由於台灣內部族群對立，使得執政者的行動空間再縮小，特別是統獨議題非常容易激化族群對立，因此決策者無不戒慎恐懼地處理兩岸事務。而部分外省籍人士懷有中華民族情結，故主張以邦聯方式與中國大陸結盟。台灣大部分本省籍民眾則較保守地主張維持現狀，未來再決定統獨問題。⁵⁵ 為了舒緩族群對統獨問題爭議，兩岸經濟整合自然是台灣領導者的政策選項之一。⁵⁶ 第三，台灣的選舉週期是領導菁英的考量因素。民進黨的新政府如果能處理好兩岸關係，則二一年底的立委選舉和下一屆的總統大選應

⁵³ 林正義，〈李總統務實外交及其影響〉，論文發表於「李總統主政 12 年與台灣的成就」研討會，民國 89 年 5 月 18 日，台北：國家圖書館，頁 105-116。

⁵⁴ 例如一九九八年台北市長選舉之研究便發現 90% 的外省籍選民未投給陳水扁。見社論，〈用更大的包容締造族群祥和〉，《中國時報》，民國 89 年 6 月 5 日，版 3。

⁵⁵ 以「邦聯」方式與中國大陸結盟最早在 6 年前由中國時報董事長余紀忠先生提出。後來陸續引起許多討論「邦聯」的構築方式。而台灣對兩岸民意傾向，則請參考陸委會定期公布的民調數據。又見陳義彥，〈民眾統獨態度—歷次民調的分析〉，行政院陸委會大陸資訊研究中心，<http://www.mac.gov.tw/mlploicy/pos/index.htm>。

⁵⁶ 台灣陳水扁總統競選時之「大陸政策白皮書」，便以經濟安全的角度出發，發展兩岸三通策略，甚至考慮進一步經濟整合，例如「與中國大陸建立關稅同盟、自由貿易區到共同市場」的關係。見林正義，〈台灣總統選舉對國家安全與外交的影響〉，《國策專刊》，第 14 期，民國 89 年 5 月 19 日，頁 3-5。

有斬獲。另外，新政府權力基礎尚未穩固，必須與國民黨時代的舊金權和產業利益交好。這時產業的偏好會適度反應在新政府政策上。例如「三通」和「戒急用忍」政策已有某種程度的修正。⁵⁷

從供給面因素來看，中國大陸領導者接受兩岸經濟整合的動機有二。第一，中共政權的中央控制力似乎轉弱。特別自一九七九年改革開放後，中國大陸社會結構已有巨大轉變。在城市地區，政府公共部門單位制度的涵蓋面和滲透力正逐漸式微。在農村地區，透過村委會選舉和自治的推廣，與家族組織的權威結合，使得原有鄉村幹部已無能力，或有能力但拒絕執行國家代理人的任務。⁵⁸ 這便構成中國大陸社會主義的制度危機。中國大陸雖從事行政和政治制度的改革來減少經濟改革的衝擊，企圖重拾其中央控制力，但是政治改革的效用及風險考量皆使其朝向「最小化改革」的目標。⁵⁹ 換言之，內部政治改革能不改則不改。如果要改，必須由中央掌控，儘量避免犧牲既有的經濟改革成果。反之，經改方案儘量不要牽動政治改革，最好能延續中共的統治地位。然而全球化和中國大陸加入 WTO 之後的衝擊勢必迫使中共在其現有制度上有所調整。可是在其內部制度調整有限，但在外部壓力不斷的情況下，兩岸的制度性整合變得格外具有吸引力。由歐盟整合的經驗我們知道區域整合雖然表面上國家將主權共儲共享，故喪失某些行動自主的權力。但實際上會員國中央政府卻因參與

⁵⁷ 檢討戒急用忍：投資大陸禁止類改專案審查，《聯合報》，民國 89 年 6 月 4 日，版 1。

⁵⁸ 陳志柔，經濟改革與社會後果：回顧西方學界對於中國大陸制度變遷的研究，論文發表於「中國改革開放的制度變遷」研討會，民國 89 年 4 月 28 日，台北：中央研究院。

⁵⁹ 徐斯儉，中國大陸九十年代之政治改革與制度變遷，論文發表於「中國改革開放的制度變遷」研討會，民國 89 年 4 月 28 日，台北：中央研究院。

超國家組織的決策而使其權力(相對於地方政府)不減反增。⁶⁰同理,兩岸功能性制度整合也可能增加中共中央的控制。特別是利用整合的過程將地方諸候經濟的弊端一併鏟除。

第二,中共政權領導者的統治正當性日益受到挑戰,原因是自一九七九年改革開放後受到市場經濟的衝擊,社會主義意識形態做為維護中共統治的正當性之效用已逐漸降低。取而代之的是其經濟表現和民族主義。⁶¹以「江朱體系」為主的建國派的統治基礎是建築在中國大陸持續的經濟表現和改善民生,故不願輕啟戰端,延誤經濟發展。可是以民族主義來對抗西方霸權,一直是中共統治正當性的基礎之一。針對台灣問題,中共內部兩派有不同意見。主戰派軍頭力求戰功以奪權,並以民族主義來合法化其對台動武的決心。建國派則較緩和,主張發展經濟,並將台灣納入其經濟網絡,並倚賴美國影響力,逐漸收回台灣。可是江澤民畢竟不是鄧小平,其權力基礎薄弱,故不能如鄧的一句話便將台灣問題無限期擱置。最近主戰派與建國派之口徑趨於一致,反映在其白皮書新增的動武條件上。這多少也反應江澤民統治地位不穩固的隱憂。從江澤民的角度來看,兩岸若能和平統一,則可延續其統治地位。果是如此,則兩岸功能性制度整合方案必須結合中國大陸主和的統治菁英之需要才能有所作為。而「江朱體系」的領導菁英也有誘因來參與這樣的兩岸整合計畫。

⁶⁰ A. Moravcsik, "Why European Integration Increases the Power of Member States?" Paper presented at the 5th Biennial Conference of the *European Community Studies Association*, May 1997, USA.

⁶¹ J. Burns, "The People's Republic of China at 50: National Political Reform," *The China Quarterly*, No. 159, 1999, pp. 580-594.

二、兩岸次區域經濟特區的建構

瞭解兩岸功能性制度整合的需求面和供給面條件後，我們必須選擇一個經濟整合拉力最大又主權阻力最小的方案來實驗。筆者以為東亞地區蓬勃發展的「次區域經濟特區」(subregional economic zones)有許多值得借鏡之處。首先經濟特區所涉及的主權範圍較小，因為特區並非涵蓋整個國家疆域。其次，政府設立經濟特區的主要動作是採取開放式的自由經濟政策及鬆綁阻礙貿易之法規。一旦經濟特區成立之後，其成功與否端視企業和市場的需求而定了。在南中國大陸地區，廣東、福建、香港、澳門和台灣之經濟互動之頻繁儼然已成為一個次區域經濟特區。這完全是由市場力量的運作使然，並非各國政府強力促成的。即使政府干預或強力促銷都不見得使經濟特區成功。(東北亞圖們江計畫便不是成功的例子，儘管各國政府及聯合國強力介入該計畫)既然經濟特區的互動是遵照市場邏輯，政治上的著力點便不多，但其互動中所產生的制度性整合需求卻是參與特區的各國政府所不容忽視的，於是強烈的功能性制度整合誘因是存在的。

當然證明整合誘因的存在並不表示制度性整合會水到渠成。主權的問題仍是兩岸三地次區域整合的最大困境。不過稍可安慰的是，並非全中國大陸的主權是談判讓渡的對象。同理，台灣也不必全部納入「經濟特區」。筆者建議以金門和馬祖做為台灣與中國大陸整合的實驗區。行之有年之後再將台灣全面納入鄭竹園教授倡議的「大中華共同體」。⁶² 陳水扁總統的新政府目前已著手研擬兩岸三通的政策，尤其是金門和馬祖與大陸的「小三通」，是陳總統指示先行辦理的項目。雖然「小三通」旨在實驗性的政

⁶² 鄭竹園，〈大中華共同體的構想〉，《中國時報》，民國77年6月。又見田志立，《21世紀中華經濟區》(台北：立緒出版社，民國87年)，頁61-65。

策試探中國大陸善意的回應。但筆者認為與其實行「小三通」的單項政策，不如將其置於「次區域經濟特區」的整合架構來談。主要原因如下：第一，如果政策的目標只是要達成「小三通」，則中國大陸並無回應的必要，因為中國大陸早已在軟體上準備好與台灣直航。一方面中國大陸在金門鄰近海島以專區方式設立「廈門大嶝島對台小額商品交易市場」。而且在大嶝島上興建碼頭，允許台灣船隻二十四小時停泊，也設置 480 個攤位及保稅倉庫，以引誘台商使用。另一方面，福建省也陸續完成對台直接「三通」的配套措施。例如，擴大福州、廈門與高雄試點直航，以及在湄州島開闢兩岸定點直航。⁶³ 第二，據報導「小三通」已行之有年。尤其是台籍漁船接泊大陸船工照規定應在公海上進行，但實際上台籍漁船大都駛進湄州島港口接泊。⁶⁴ 台灣的「小三通」在中國大陸眼中是模糊「一個中國」原則的策略，故中國大陸官方傾向不回應。如果「小三通」只是台灣片面開放金門和馬祖直航大陸港口便達不到迫使中國大陸坐上談判桌的目的，更遑論建立互信機制。第三，「小三通」可能危害金馬防衛和國家安全。特別是「小三通」後，雙方船隻辨識問題，如果處理不當，可能引發「木馬屠城」之險境。這時候小三通問題必然與安全問題連結。除非台灣準備棄守金馬，否則安全問題勢必與中國大陸協商。但中國大陸既不放棄武力犯台，又如何與其談論安全問題呢？可見得如果「小三通」是個單項政策是極不明智的。但若將金馬納入「次區域經濟特區」的整合架構，則可收議題連繫和制度織巢 (nesting) 之談判效果。

筆者之所以主張「港澳、閩粵、金馬次區域經濟特區」的建

⁶³ 中央通訊社，前揭書，頁 879。

⁶⁴ TVBS 電視專題報導，民國 89 年 6 月 5 日，20:20；金廈小額貿易等待黎明，
《中國時報》，民國 89 年 6 月 6 日，版 2。

構有以下幾種考量。第一，就台灣安全角度來看，金馬地區應該非軍事化，建立和平緩衝區。這個構想與陳水扁的「中國政策白皮書」無異。但是要如何達成呢？筆者認為「次區域經濟特區」的整合構想是一個較好的方案，因為它涵蓋許多制度性的議題，包括雙方安全機制和信心機制的建立。而且又把安全議題名正言順地連結至經濟整合的議題上。第二，「次區域經濟特區」之所以「名正言順」是因為它是中國大陸的「一個中國」原則的行動體現。其實中國大陸統戰策略一向是「軍事上壓住，經濟上拉住，國際上限制台灣」。在這指導原則下，中國大陸為了突破台灣的「戒急用忍」政策，紛紛祭出許多優惠。例如，一九九九年新版的「台商投資保護法實施細則」的頒布，以及核定幾位台北知名律師成為第一批台籍「仲裁員」，保障台商權益。更具體的做法則是在福建省建立「海峽兩岸經濟合作實施區」，強化福州馬尾、廈門海滄、杏林，和集美四個台商投資區的設施；和建立「海峽兩岸農業合作試驗區」。⁶⁵ 以上措施正是中國大陸希望將台灣納入其「次區域經濟特區」的基本做法。但這種經濟整合做法之所以具有正當性是因為它將台灣導向「一個中國」的方向，限制台灣未來的行動選項。換句話說，「次區域經濟特區」的建構是符合「一個中國原則，以行動表述」的論證。中國大陸自然沒有理由拒絕用行動來表述「一個中國」原則。

第三，台灣之所以必須堅持以「港澳、粵閩和金馬」為「次區域經濟特區」之整合範圍是著眼於實驗性地接受「一個中國」的行動方向。如上所述，台灣若全部納入次區域經濟特區，則往後其行動選項會完全受制於中國大陸。但是若以「金馬」為試驗範圍，並輔以特定產業在該區註冊營業，則衝擊性較小。此外經

⁶⁵ 中央通訊社，前揭書，頁 877-879。

濟特區的建構必須將「港澳」納入。因為「港澳」乃中國大陸「一國兩制」的樣版，其本身利益會與中國大陸中央政府有所不同。於是「港澳」多少可以平衡中共中央之偏好。另一方面，台灣若直接與中國大陸直航，則香港轉口貿易必然遽減，因此「港澳」有誘因參與「次區域經濟特區」的建構以便爭取利益。至於中國大陸的閩粵兩省一向是港資與台資的目的地，收地理位置鄰近之便，因此應該將其納入。第四，台灣可以宣示接受「一個中國」為導向的整合計畫，因為「整合」的目標雖是「一個中國」，但從歐盟的經驗我們知道整合的實際結果不見得是「歐洲合眾國」(United States of Europe)。往往經濟和制度整合會造成「開放性的結局」(open-ending outcome)。這時兩岸制度整合的結果可能是邦聯、聯邦、國協，或協和式邦聯等型態。雖然台灣在象徵意義上仍保有退出「次區域經濟特區」的權利，但在實質上由於整合一旦發動，其過程必然是路徑依賴 (path dependence)，因此自然會限制台灣退出的選項。⁶⁶ 我們可以從歐盟整合經驗中得知一旦整合深化後，即使是最反對進一步整合的英國和丹麥也沒有任何意願退出。同理，中國大陸必須瞭解一旦台灣的「金馬」納入其「次區域經濟特區」之後，台灣可能退出的行動選項已經受到限制。這時中國大陸所給予台灣退出的權利僅是口惠而無實效。因此朝著「一個中國」原則邁進是以整合行動來確保，絕對比目前兩岸針鋒相對的論戰划算得多。

中國大陸是否反對「金馬、港澳、閩粵次區域經濟特區」呢？如前所述，如果中國大陸堅持「一個中國」原則又容許台灣以整合行動來表述，則中國大陸實無反對之理由。原因是反對兩岸「次區域經濟特區」的整合建構，等於反對其一貫的統戰策略(即經濟

⁶⁶ P. Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis," *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 1996, pp. 123-163.

上拉住),更違反其所倡議的「一個中國」的方向。中國大陸要「聽其言觀其行」,則陳水扁新政府的宣示和實際整合動作都是中國大陸難以推辭的。另一方面,中國大陸既然允許香港的一國兩制,便沒有必要反對該特區之上所設立之協調決策機制。蓋因該特別組織之決議不適用中國大陸和台灣的其他部分。而特區組織的建立只是為了解決特區內互動所產生的共同問題。一旦特區組織機構建立之後,台灣和中國大陸之間便有了長期性的互動機制,於是重複賽局情境出現,而合作與互信之共識得以建立。因此,若從整合的角度切入,筆者建議在兩岸次區域經濟特區之上建構規範該特區的區域性組織與制度。一方面這符合中國大陸「一國兩制」的基調,也部分矮化台灣成為其「港澳、粵閩和金馬經濟特區」之組成份子。但台灣方面也不是被全面矮化,因為並非台灣所有區域皆參與該特區。而台灣在該特區組織之上若具有否決權,則不也是隱含著中國大陸承認台灣的事實主權具有法定效力。

伍、結論

本文首先檢討坊間建議以歐盟整合模式來解決兩岸紛爭的幾個方案。筆者以為雖然倡議者提出許多創新的理念,但是這些方案並不能解決目前兩岸主權的爭議,它們並無法為「一個中國」原則來解套。倡議者要不是預設兩岸主權爭議可以擱置,就是假設主權爭議不構成其運用歐盟整合模式之障礙。然而環顧現狀,上述假設並不成立,因此歐盟整合模式的參考價值便相當有限。

其次,倡議歐盟整合模式者並不區分「那一個」歐盟整合模式較適合用在兩岸紛爭的解決。倡議者似乎認為歐盟整合模式是一個毫無爭議的模式,而其整合機制也是放諸四海而皆準的。然

而針對歐盟整合經驗的詮釋是具有高度爭議。早期「功能主義」和「聯邦主義」的爭論，較近期的「新功能主義」和「政府間主義」的爭論，最近又有「自由派政府間主義」與其他各種理論(如新功能主義、多重統理理論和政策網絡取向)的爭論，一再顯示歐盟整合經驗的詮釋和通則化猶如瞎子摸象，眾說紛云。在這種情況下，我們是要運用那一個歐盟整合模式來解決兩岸「何種」紛爭呢？倡議者大多同意歐盟整合經驗中的「功能主義」和「新功能主義」較適合用在解決兩岸紛爭，因為這種功能整合方式可以避開「高層政治」的主權爭議。然而筆者以為「功能主義」和「新功能主義」對歐盟整合的詮釋是局部且不完整的。而且當初功能性整合最成功的例子，即「煤鋼共同體」建構的歷史背景不見得能存在於目前兩岸關係上。尤其是 ECSC 的會員國之間並沒有否定對方主權的情況。反觀兩岸的僵持正是主權的爭議。這時如何適用歐盟的功能性整合經驗呢？另外，「功能主義」和「新功能主義」並不能詮釋歐盟整合經驗中幾個重大的歷史性決定。而 ECSC 的建構本身便是一個歷史性的決定，因此，筆者認為與其參考「功能主義」或「新功能主義」的整合經驗不如仔細研究莫拉維奇的「自由派政府間主義」的內在邏輯。

筆者試圖套用莫拉維奇的理論於兩岸關係。特別是以其理論架構中的利益團體競逐、二重賽局理論、談判理論、新制度理論、可信承諾理論等之內在邏輯來闡述目前解決兩岸問題的幾個關鍵環節，並據此來設計未來兩岸整合的可能途徑及方案。由於歐盟整合經驗僅是一個成功案例而已，其經驗是否「放諸四海而皆準」則有爭議。這也是我們必須客觀地分析區域整合的需求面和供給面的條件。筆者引用馬特里對區域整合內在邏輯的歸納，建議一個「港澳、粵閩、金馬次區域經濟特區」的整合建構計畫。筆者認為這個功能性整合方案不但可以化解「一個中國」原則的僵持，

而且具備區域整合的需求面和供給面要。至於如何促成這個整合方案，筆者認為台灣必須有片面的行動策略去迫使中國大陸進行整合談判。而「港澳、粵閩、金馬次區域經濟特區」必須是這個片面策略的主體。至於該區功能性整合的內容為何則應考慮兩岸整合所產出的財貨為何。是公共財呢？是私有財呢？是共同資源財 (common resource goods)？還是俱樂部財 (club goods)？此外，這個整合方案所形成的制度必須考慮如何與現有制度或未來制度 (如 WTO 規範) 去配合調適呢？到底制度之間是平行地位？還是層級主從地位呢？最後，在這個次區域整合方案中，議題連繫如何協助達成兩岸協議呢？到底功能性議題如何與安全性議題連繫？經濟議題又如何與政治議題連繫呢？以上這些問題限於篇幅，筆者並未深入探討，容後再述。但本文已釐清歐盟整合模式的重要概念，並進而理出一個次區域整合方案來為「一中原則」解套，企圖緩和兩岸的主權爭議。畢竟就定義來看，「整合」不等於「統一」，但「一中」的方向是可以透過整合行動而予以確保。這個方案必然優於兩岸各說各話，劍拔弩張的緊張情況。

黃偉峰先生，現任職中央研究院歐美研究所副研究員，台灣政治學會秘書長。論文曾發表於《歐美研究》、《選舉研究》、《問題與研究》、《台灣政治學刊》、*British Elections and Parties Review* 等專業刊物。與 Christopher Dent 合編之專書 *Northeast Asian Regionalism: Lessons from European Experience* 將在 2001 年 12 月由英國 Curzon Press 出版。

European Integration Models and Cross-Strait Sovereignty Disputes

David W. F. Huang

Abstract

The European integration model has been proposed to resolve the sovereignty dispute between Taiwan and China. But it is not clear as to “which” European integration model is to apply to the cross-strait dispute. Commentators usually equate European integration with functional integration, as if the latter is “sufficient” to explain the whole experience of European integration. Yet, not only is functional integration itself contested, but the European integration model is also not an undisputed single model. I argue that functional integration cannot resolve the cross-strait sovereignty dispute. On the contrary, the resolution or alleviation of sovereignty disputes is a prerequisite for functional integration. In order to alleviate the sovereignty dispute, I suggest we apply key concepts of Moravcsik’s “liberal intergovernmentalism (LI) to the analysis of critical factors influencing the cross-strait sovereignty dispute. A subregional integration project that includes Hong Kong, Macau, and parts of China and Taiwan is proposed. Since this project meets Mattli’s demand and supply conditions for any regional integration to succeed, it can be one of the alternatives that alleviate the sovereignty dispute between Taiwan and China.

Key Words: neo-functionalism, liberal intergovernmentalism, One China principle, spillover effect, regional integration.