

# 兩岸和平發展的新思維與新策略： 從經貿整合到政治趨和<sup>\*</sup>

---

## The New Thinking and Strategy for Cross-Strait Peaceful Development: From Economic and Trade Integration toward Political Harmony

宋鎮照 *Soong, Jenn-Jaw*

國立成功大學政治系暨政經所教授

*Professor of Graduate Institute of Political Economy,*

*National Cheng Kung University*

### 摘要 / Abstract

本文強調兩岸目前最迫切的政策便是進行經濟整合，配合上「建立互信、擱置爭議、相互扶攜、同中存異、共創雙贏」原則下的「善意」政策，是最佳的政策選擇，雙邊共同追求經濟合作和簽署經貿合作協議，進而在政治互信上建立協商和簽署和平協定，為兩岸建立一個經貿發展的「和平工

---

<sup>\*</sup> 感謝兩位匿名審查者的寶貴意見與指正，更正了本文一些疑誤與不當不清楚之處，讓本文內容更加完善。

程」。而兩岸最壞的政策選擇無疑是以政治先行和以經貿當作制裁手段，並以敵意政策為首要考量，兩岸勢必陷入惡性的政經對抗局勢，讓兩岸處於衝突與雙輸的不利格局。因此，在現階段的兩岸關係發展中，如何實現兩岸關係和平發展，結束兩岸敵對狀態，深化互利雙贏的交流合作和經濟文化交流，自是目前兩岸當局重要的政策目標。

針對處理當前兩岸和平發展的經貿新思維議題，本文主要從四個部分來加以探討：第一，分析當前兩岸善意互動和兩岸政策的轉變，如何改善兩岸關係並開啟兩岸的和平發展。其次，探討現階段兩岸和平發展新思維的策略選擇，如何追求與創造兩岸「和平」與「發展」的雙贏格局。第三，強調經貿整合是兩岸和平發展的第一步，這是兩岸現階段最大利基的「和平工程」，從經貿出發奠定和平發展基礎。第四，針對兩岸經貿發展的可能途徑與平台進行分析與探討。

This paper aims at the importance and emergence of implementing economic integration for cross-strait development. The goodwill policy based on confidence building, avoiding dispute, mutual benefit, existing differentiation, creating win-win is the best policy choice. By way of pursuing economic cooperation and signing the cooperation agreement on trade, all these would be conducive to building political trust for cross-strait development. This strategic way and agreement would be considered as a peace engineer for cross-strait economic and trade development. It is also assumed that the worst policy choice is put on the situation of political stalemate or deadlock with political consideration before economic interest. Hostile policy for cross-strait relation will lead to disadvantages of conflict and impasse situation.

There are four parts will be emphasized in this paper in order to deal with new thinking and new goodwill strategy for cross-strait relations. The first will be focused on the transition for cross-strait policy transformation and goodwill

interaction. The second will be paid attention on the new thinking and new strategy on recent cross-strait peaceful development and then how to reach the win-win situation for both peace and development. The third is to stress the importance for the economic cooperation and integration as the cornerstone of approaching cross-strait peace engineer. The last is to raise and analyze some possible approaches and policy for further cross-strait economic and trade development.

---

**關鍵詞：**兩岸和平發展、雙贏策略、經貿整合、經濟合作架構協議、和平工程

**Keywords:** Cross-strait Peaceful Development, Win-Win Strategy, Economic Trade Integration, ECFA, Peace Engineering

## 壹、前言

綜觀過去十年的兩岸關係發展與策略，不難看出兩岸逐漸走向和平發展方向的道路，以及在兩岸和平的基礎上，才能言進一步的發展與繁榮。兩岸之間沒有和平、發展與繁榮，根本沒有條件談真正的「和平統一」。因此，經貿繁榮是促進和平發展的第一步，也是兩岸和平的基礎。對中國來說，以「經」促「統」的策略並無新意，但是真正落實兩岸的經貿整合與實踐，卻是中國對兩岸和平統一定位的明確策略與方針。對台灣來說，如何維護並鞏固台灣海峽和平穩定現狀，致力於兩岸和平往來、經貿發展與良性互動，是為兩岸發展的首要之務。希望在兼顧安全、尊嚴與繁榮的前提下，促成兩岸擱置爭議，恢復海基、海協兩會制度化協商，就兩岸交流所衍生的各項議題進行務實協商。進而積極開展兩岸經貿關係正常化，並深化交流與合作，建立雙方彼此的互信，以創造互利雙贏的兩岸新局。可見兩岸皆有和平發展的強烈共識，在兩岸政經互信、互補、互利、互賴、互融的關係發展下，才能締造出兩岸和平繁榮的新局勢。

在兩岸外交休兵及經貿展開會談後，台海已從「國際衝突引爆點」，轉變為「東亞經貿契機發展區」。不但讓台灣從「麻煩製造者」，成為「負責任的利害關係者」與「和平追求者」。<sup>1</sup>台灣當局也從採取「軟實力」(soft power)策略，強調愛、和平、民主、人權與科技等價值核心，漸漸發展出「巧實力」(smart power)的應用，來面對中國的和平統一策略。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 〈台灣一年劇變、專家：兩岸爆發戰爭可能性降為零〉，《環球時報》，2009年5月20日。馬英九就任之前，台灣彷彿被視為是中美關係的麻煩製造者，但馬英九領導台灣一年來，強調維持台海現狀，不主動進行政治挑釁。如北京社科院台研所研究員李家泉所言：兩岸爆發戰爭的可能性已經幾乎降為零。

<sup>2</sup> Kerry Brown, "Options for a Democratic Taiwan," *Chatham House*, March, 2009, <http://www.chathamhouse.org.uk> (May 26, 2009)。基本上，所謂「巧實力」是有效應用硬實力

講明白一些，巧實力的應用就是打造「贏的策略」，即「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」的路線思維。<sup>3</sup>相對地，中國也逐漸從中國威脅印象的「硬實力」(hard power)大國策略，轉變成扮演符合國際期待的「軟實力」大國援助角色與規範，從以往軟硬兼施的兩手策略逐漸轉變成以硬實力為基礎的軟實力應用，這正是中國巧實力策略的最佳表現。而胡錦濤所提的「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」的十六字方針，也成為對台政策的基調，更是中國對台政策的巧實力策略。<sup>4</sup>基於此，結束兩岸敵對狀態有其現階段發展策略的必要性，以及國際政經環境的期待與限制，並以更為務實的低姿態策略來處理兩岸問題，建構兩岸和平關係的和平發展框架，以確保兩岸關係的和平發展。<sup>5</sup>而這些都可以從兩岸當局彼此的巧實力策略應用，以追求有利於雙邊「雙贏」的發展，這可以從兩岸巧實力策略應用與彼此最佳策略選擇配置上獲得解析，這也是本文進一步所欲分析的重點。

此外，在國際社會上不僅肯定台灣採取務實靈活的「新」兩岸政策，對於中國的和平發展兩岸政策也獲得區域和國際的支持。而兩岸進一步建立「兩岸特色共同市場」與簽署「兩岸和平協議」，無疑是可以標誌為兩岸和平發展的現階段目標。在構築經貿整合與兩岸和平的穩定環境中，將是促進兩岸「經濟一體化」與「文化一體化」發展與交流的基礎，進而創造出有利於融合兩岸社會與未來「政治一體化」的有利條件，而

---

與軟實力，並順應著當前國內外的政經情勢變化，有效地將國家發展政策轉變成「贏」的策略，也就是以最有可能獲得最大國家利益卻又不損其國家安全，或是能夠降低國家所負擔的風險與成本，來達到國家發展與提高國力的目的。因此，巧實力的特徵便是彈性、靈活、務實、面對現實、理性、著重成本效益分析等，以追求所謂「贏」的國家目標或是更多的國家利益。在後面請參考註 24 的說明。

<sup>3</sup> 陳燁禎，〈馬政府贏的策略、兩岸交流政績豐碩〉，《中國時報》，2009 年 5 月 18 日，版 A12。

<sup>4</sup> 〈新思維下的兩岸關係新模式〉，《中國評論月刊》，總第 127 期（2008 年 7 月），<http://www.chinareviewnews.com> (2008 年 7 月 22 日)。

<sup>5</sup> 余克禮，〈六點意見是推動兩岸關係和平發展的重大戰略方針〉，《兩岸關係》，總第 139 期（2009 年 1 月），頁 15-16。

兩岸的趨善意「雙贏」與避敵意「對抗」的思維轉變，更是兩岸當局巧實力因應國際與國內政經環境變遷的靈活應用，在不踩到兩岸彼此間的紅色基本堅持訴求警戒，所做出最佳與最有利的策略選擇。<sup>6</sup>

因此，針對處理兩岸和平發展的經貿新思維和策略議題，本文主要從四個部分來加以探討。第一，分析當前兩岸善意互動和兩岸政策的轉變，如何改善兩岸關係並開啓兩岸的和平發展。其次，探討現階段兩岸和平發展新思維的策略選擇，以及如何追求與創造兩岸「和平」與「發展」的雙贏格局。第三，強調經貿整合是兩岸和平發展的第一步，這是兩岸現階段最大利基的「和平工程」建構，從經貿出發來奠定和平基礎。第四，針對兩岸經貿發展的可能途徑與平台進行分析與探討。

## 貳、當前兩岸關係發展的政策轉變與善意思維

對於現階段兩岸關係發展的趨勢與轉變，兩岸和平發展政策的善意思維轉變是主要關鍵，此為兩岸關係的發展打開了「活水源頭」。這也說明了兩岸間的思維從以往中國以硬實力為主的對台政策，台灣則以軟實力為主的大陸政策，逐漸出現中國轉變以軟實力操作，甚至重視巧實力的應用，而台灣也是從軟實力的基礎發展出更具有務實策略的巧實力應用，在兩岸間的巧實力策略應用也逐漸打開了兩岸關係互動與發展新思維。這可以從下列三方面來探討，一是兩岸經貿關係發展的機會與威脅、二是兩岸的政治立場與政策轉變、三是兩岸開啓和平發展和開創新局的善意思維。

### 1、兩岸經貿關係發展的機會與威脅

在 2000 年後，台商投資中國佔其 GDP 的比重從 1999 年的 0.5%，飆升到 2007 年的 2.61%，在 2008 年 10 月台灣最大出口國為中國大陸（含香港），比重高達 35.9%。而從 1989 年到 2007 年，台商投資大陸的項目已經達到 75,147

<sup>6</sup> 參閱〈新思維下的兩岸關係新模式〉，《中國評論月刊》，總第 127 期（2008 年 7 月），<http://www.chinareviewnews.com>（2009 年 5 月 13 日）。

項，實際投資的台資累計達 456.71 億美元，投資金額從 1989 年的 4.3 億美元上升到 2005 年的 103.6 億美元。而台灣投資中國大陸的金額約佔台灣對外投資總額的比重的 53.66%。

與此同時，中國大陸對台灣經濟的重要性也日漸提升。以貿易而言，台灣對大陸的出口，在 2008 年已達 1,000 多億美元，佔台灣當年總出口的 40% 以上<sup>7</sup>，大約相當於當年台灣對美、歐、日本以及東協國家出口的總和；在進口方面，台灣自香港及大陸的進口也接近 300 億美元，為台灣第二大進口來源。更重要的是，如果沒有對大陸鉅額的貿易順差，台灣可能早就連年貿易逆差，經濟成長勢必受到影響。<sup>8</sup>在投資方面，1991 年核准台商赴中國投資件數僅 237 件，平資投資規模為 73.48 萬美元，2009 年 1-2 月核准件數為 35 件，平均投資規模為 1524.92 萬美元。可見台灣對中國之投資規模已經從以往中小型企業為主，偏重於低廉勞動力的投資，轉變成以大型企業、上市公司所取代。<sup>9</sup>

目前中國大量吸引外資並將中國發展成為世界的製造工廠，從 1994 年以後每年平均大約吸引 400 億美金的投資。根據聯合國貿易及發展委員會 (UNCTAD) 統計，2000 年流入大陸的外人直接投資 (FDI) 比重占流入東亞地區（含東北亞、東亞、東南亞）總金額的比重為 29.72%，如包含香港在內，則高達 76.62%。1993 年以來，中國吸收外資已連續 9 年居開發中國家首位，僅次於美國的世界第二大吸引外資國。<sup>10</sup>於 2003 年中國才首次超過美國，成為世界吸引外國直接投資最多的國家，吸收外資高達 535.05 億美元。<sup>11</sup>中國從改

---

<sup>7</sup> 台灣對中國的出口依存度在 1991 年約 7.3%，升至當前的 40%，且中國一直是台灣最大的出超市場。於 1991 年台灣與大陸的貿易僅 77.87 億美元，到 2005 年已達 763.65 億美元，至 2008 年又達 1004 億美元，相差了 12 倍。參閱陸委會：

<http://www.mac.gov.tw/>（2009 年 5 月 2 日）。

<sup>8</sup> 在 1993~2007 年間，台灣對中國出超了 3,785 億美元，超過目前台灣外匯存底約 3,000 億美元。而台灣接單、大陸製造出口約佔台灣出口商品的 40%，資訊產品更高達 90%。

<sup>9</sup> 資料來自經濟部投資審議委員會（2009.2 核准僑外投資、國外投資、對中國投資統計），[http://www.moeaic.gov.tw/system\\_external/ctrl?PRO=NewsLoad&id=631](http://www.moeaic.gov.tw/system_external/ctrl?PRO=NewsLoad&id=631)（2009 年 5 月 3 日）。

<sup>10</sup> 〈中國吸引外資世界排名第二〉，BBCChinese.com（2001 年 2 月 13 日）。

<sup>11</sup> 〈中國外資流入居首，但投資前景堪慮〉，<http://www.epochtimes>（2004 年 9 月 13 日）。至 2002 年 7 月底止，實際利用外資達 4,247.7 億美元。

革開放至 2005 年間，中國累積外來投資超過 5,800 億美元。<sup>12</sup>中國累計批准設立外商投資企業超過 66 萬家，累積吸引外資超過 8,700 億美元，連續 17 年利用外資最多的發展中國家。<sup>13</sup>其龐大的吸引外資能力，已經讓東南亞一些國家感到憂心，因為這些國家的外資在 1994 年以後明顯地逐漸減少。

台灣對中國的貢獻不僅只是創造就業機會而已，還為中國創造出經濟利益。自中國經濟開放後，台灣對中國的貢獻相當顯著，截至 2008 年 10 月為止，中國累積批准台商投資項目高達 7.7 萬多個，實際吸引台資高達 700 億美元，在 1991~2007 年間對中國投資金額也佔台灣對外投資比例的 55.4%。在中國的外資來源中排名第四，10 萬台商已經在大陸創建了一個與台灣 GDP 規模相當的另一個台灣經濟，不只給中國帶來龐大的就業機會，台商的技術和先進的管理經驗，也對中國的經濟發展產生了巨大的貢獻。<sup>14</sup>

而在兩岸經貿關係中，中國的快速發展也帶給台灣兩種不同的影響與看法，一種稱為「機會觀」，可以成為促進兩岸和平的觸媒，有利於兩岸和平發展，不致會引發戰爭。另一種是「威脅觀」，中國經濟的崛起對台灣也是一個威脅，可能會造成「木馬屠城」的後果。隨著台灣與中國大陸經貿關係不斷成長，一方面這代表著台灣對中國大陸的經貿依存度逐年提高，但另一方面如果台灣資金與技術無限制地投入中國，最終會喪失台灣的優勢。台灣所擔心的是，中國可能透過利益關係的牽制，影響台灣政府的決策。但不管是商機或危機，是機會或威脅，對於兩岸和平發展與合作的兩岸共識，勢必能營造機會和降低威脅。

## 2、兩岸的政治立場與政策轉變

兩岸的政治立場與政策轉變可以從台灣與中國對彼此的發展政策內涵看

---

<sup>12</sup> 〈全球最具投資潛力國家前十名揭曉 中國位居榜首〉，《華夏經緯》，www.huaxia.com（2005 年 12 月 21 日）。

<sup>13</sup> 參閱菲律賓商報，<http://www.phshangbao.com/>（2009 年 8 月 12 日）。

<sup>14</sup> 2006 年初台灣對中國投資的實際金額應該是台灣官方統計金額的 2~3 倍，大約是 1,000~1,500 億美元。參閱童振源，〈大陸政策與兩岸經貿關係簡報〉，《中華民國行政院大陸委員會》，2008 年 5 月，頁 11。



出，以及重視以經貿發展來突破政治立場的困境。基本上，台灣現階段馬政府對大陸的政治立場，可以從三方面來說：第一，秉持「不統、不獨、不武」的理念，維護並鞏固台灣海峽和平穩定現狀，致力兩岸和平往來、經貿發展與良性互動。第二，在兼顧安全、尊嚴與繁榮的前提下，促成兩岸擱置爭議，恢復海基、海協兩會制度化協商，就兩岸交流所衍生的各項議題進行務實協商。第三，積極開展兩岸經貿關係正常化，深化交流與合作，建立彼此互信，創造互利雙贏的兩岸新局。

而中國對台灣的政治立場，則可以從幾方面來說：第一，仍會堅持一個中國的政治原則。第二，繼續有效遏制台獨勢力，消除台灣分裂隱患，以及發展和壯大台灣島內的促統力量。第三，建立和增進兩岸人民的互信，以爭取台灣民心。第四，擴大和深化兩岸之間的經濟、社會、文化交流與合作，以增進台灣人民的福祉，為和平統一打下基礎。

事實上，自 2008 年 5 月 20 日馬英九就職以來，積極推動兩岸復談、陸客來台、直航等，顯現雙方在經貿方面有更大合作的空間，以及台灣有關兩岸經貿政策的鬆綁，兩岸人員往來、金融、投資政策上的積極調整，都獲得中國方面的高度評價，而兩岸實現直接通航後，也顯現出中國方面的善意，台灣也獲得更多的經濟利益。假如台灣能夠加入台灣與中國的經濟整合協定，台灣可以獲得 0.1634% ~ 2.04% 的 GDP 成長，若能進而參與東協加五（中國、日本、南韓、香港與台灣），則成長率可以高達 3.28% ~ 3.42%。<sup>15</sup>而能夠參與全球貿易自由化的話，則 GDP 可以成長 4.54%。但台灣若無法參與東協加三的話，則將使 GDP 的成長減少高達 2.03%。<sup>16</sup>由此可知，台灣在贏的策略上在很大程度上仍要依靠經貿發展，台灣是海島經濟，無疑地要面對區域化與全球化的經濟整合，打造台灣國際競爭力，更無法迴避兩岸經貿發展趨勢。

---

<sup>15</sup> 參閱 童振源，〈東亞經濟整合與台灣的戰略〉，《中國經濟分析專題報告》（2009 年 5 月），表 1。http://nccupress.nccu.edu.tw/bookdetail.php?id=3&type=2（2009 年 5 月 15 日）。

<sup>16</sup> 資料來源同上註，有的模擬數值是 -0.982%、-1.08%、-0.25% 等。童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》（台北：政大出版社，2009），頁 340。

### 3、兩岸開啓和平發展和開創新局的善意思維

兩岸關係發展的試驗與嘗試，可以表現在現階段兩岸對和平發展的高度期許的共識上，是否可以讓兩岸關係進入一個和平發展階段，值得進一步觀察。對台灣來說，在陳水扁執政時，兩岸關係處於僵化，而馬英九政府則以推動兩岸和平發展為核心政策。馬英九競選時以改善兩岸關係作為重要承諾，並提出建立「兩岸共同市場」的政策主張，來積極與中國開創發展新局。就策略上來看，陳水扁政府的大陸政策是「進一步退兩步」的自封思維，而馬英九政府是「進兩步退一步」的開創思維。以中國方面的用語來說，陳水扁執政時是一種漸進式台獨的運作，而馬英九政府可以說是一個漸進式統一的政策或是至少「不獨」的政治立場，自然獲得中國當局的歡迎與善意回應。

而相對於胡錦濤政府的對台政策，從早期制訂反國家分裂法的「原點」策略，進而發展出以此原點為基礎的「漸進式統一」的策略。以比較務實方式面對一中問題，將「一中」彈性地定位於「台灣不獨」的基本框架，再來營造「一中」願景，達到兩岸統一的目標。在此框架下，提出實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化，以及建立具有兩岸特色的經濟合作機制，並對台灣提出簽訂兩岸綜合性經濟合作協議做出積極的回應，以展現推動兩岸經濟共同發展、共同繁榮的極大誠意。<sup>17</sup>

兩岸和平發展需要兩岸人民共同來創造與實踐。中國於十七大的政治報告提出簽署「兩岸和平協議」的倡議，以及胡錦濤主席強調實現兩岸關係和平發展，基礎是堅持一個中國原則，目的是為兩岸同胞謀福祉，途徑是深化互利雙

---

<sup>17</sup> 2003年3月11日，中共總書記胡錦濤參加全國人大台灣團的討論時，針對台灣問題提出胡四點，並指出兩岸合則兩利、通則雙贏、分則兩害。這是胡錦濤擔任總書記以來，首次公開對台問題的主張。「胡四點」是：一、要始終堅持一個中國原則；二、要大力促進兩岸的經濟文化交流；三、要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；四、要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興。而在2005年3月4日，胡錦濤在政協分組座談中又發表胡四點，更強硬提出反獨主張，被稱為「新胡四點」：即一、堅持一個中國原則絕不改變；二、爭取和平統一的努力絕不放棄；三、貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變；四、反對台獨分裂活動絕不妥協。

贏的交流合作，續促進兩岸人員往來和經濟文化交流，努力爭取兩岸協商談判。<sup>18</sup>對中國來說，馬英九總統的執政也為兩岸關係提供一項契機，突破民進黨執政八年中斷兩岸協商，無法為兩岸關係發展擬定和平相處、共同發展的互動框架之限制，在和平發展基礎上為兩岸關係創造新的互利雙贏局面。基於雙方存在的互信和共識，讓兩岸和平發展成為兩岸政策的主旋律，共同探討實現「兩岸共同市場」的可行性，以及恢復兩會協商機制，實現三通、促進金融合作、農業合作和開放大陸旅客赴台旅遊，有利於兩岸經濟發展和民眾利益，在互惠互惠原則下，實現兩岸雙贏，並構建兩岸關係和平發展框架的新思維，來開創兩岸關係和平發展的新局面。<sup>19</sup>

### 參、經貿整合是兩岸和平發展的第一步

經貿發展是建構兩岸和平發展的基礎，特別是兩岸現階段最大利基的基礎是「和平台灣、發展中國」的政策組合，進而透過經貿整合的策略，來奠定兩岸和平的基礎，並在經貿正常化的推動下，來營造「一加一大於二」的兩岸經濟利益，創造兩岸雙贏互賴的局面，這正可以說是兩岸巧實力策略應用與雙贏的最佳政策組合。

#### 1、兩岸現階段最大利基的政策組合：「和平台灣、發展中國」

正如 2005 年 10 月底，台灣中央研究院七位院士連署發表「兩岸和平論述」共同聲明般，呼籲兩岸合作促成「和平的台灣，發展的中國」，強調應以「完整中國」、「尊重現狀」、「兩岸統合」、與「和平不武」為原則，由兩岸協商簽署「基礎協定」，並展開兩岸統合過程。<sup>20</sup>更重要者，兩岸和平的理想要能落

---

<sup>18</sup> 參閱 余克禮，同前註。

<sup>19</sup> 田習如，〈百年一遇的經貿促統時機〉，《財訊月刊》，2009 年 2 月，頁 82-85。

<sup>20</sup> 參閱「以經貿整合作為兩岸和平談判的第一步」，<http://www.wretch.cc/blog/wangwan/2269224> (2009 年 4 月 22 日)。

實，必須擱置政治爭議，而從經貿整合開始進行談判與整合。

在兩岸和平發展的進程光譜上，可以發現開啓兩岸和平發展的起跑點是推動兩岸經貿合作，而另一端的終點是走向和平統一。胡錦濤一直強調兩岸的「和平發展」，可以被視為「和平統一」前的階段性任務。面對世界各國都要求一個和平穩定的國際環境，胡錦濤務實地將和平發展的概念實踐於兩岸關係，何況和平發展是兩岸人民所共同期待的，以期將兩岸關係導入和諧世界的。而在台灣方面的立場，馬英九政府也從「三不政策」延伸到「三要原則」，來追求兩岸和平與合作，也就是秉持著「不統、不獨、不武」的三不政策理念，進而強調「要發展、要合作、要和平」的三要措施，能與中國的和平發展主張相互輝映。<sup>21</sup>

最後，要強調的是「發展中國」才是「和平台灣」的前提，更是東亞和平的基礎。如果中國面臨發展問題，勢必衝擊到兩岸和平發展，也會威脅到東亞區域的穩定。當前中國經濟的快速崛起，提升了中國在國際經濟體系中的重要性，也營造了一個和平發展的中國，不僅成爲世界的生產基地，也成爲重要的國際援助者。<sup>22</sup>然而受到全球金融大海嘯影響，中國在 2008 年第四季的 GDP 成長下降到 6.8%，而中國目前的通膨是 -1.6%，在 2009 年第一季成長率爲 6.1%。爲能達到經濟成長「保八」，中國挹注了 4 兆人民幣來刺激經濟，並調整財政政策，來擴大內需。<sup>23</sup>若未能促使中國經濟達到 8% 的目標，可能會引發中國經濟成長的隱憂，而當大陸經濟出現危機時，也將可能會威脅到和平台灣的建立，甚至東亞區域的經濟與政治安全。因此，發展中國是提高台灣和平與東亞區域穩定的重要安全因素。

## 2、從經貿整合出發：奠定和平基礎

<sup>21</sup> 馬英九先前與諾貝爾經濟學獎得主麥斯金對話兩岸關係，重申競選期間的不統不獨不武的三不與要繁榮、要安全、要尊嚴的三要，再發展出三要原則。

<sup>22</sup> Alan Wheatley, "China Tries for Growth and Power," *The New York Times*, September 28, 2009.

<sup>23</sup> 〈經濟學人專家：中國經濟已軟著路 GDP 仍可保八〉，《鉅亨網》，2009/3/19，[http://tw.money.yahoo.com/news\\_article/adbf/d\\_a\\_090319\\_2\\_legs7](http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_090319_2_legs7)（2009 年 4 月 28 日）。

對兩岸關係來說，「經貿與和平」更是不可分割的概念，尤其隨著兩岸四地分別加入世界貿易組織後，大中華經濟圈的市場能量已成為全球經濟成長的指標地區。但由於政治上的分歧與對立，造成想要發展的中國，必須面對可能造成戰爭的台灣問題；而想要和平的台灣，卻也必須擔心可能受到攻擊的中國威脅。如此不利於和平發展的環境，不僅對兩岸的經濟發展造成巨大阻礙，更讓許多如美國、日本、紐澳等第三國家從兩岸關係矛盾中擷取利益。

因此兩岸和平發展的落實必須要以「經貿整合」作為第一步，因為從歐美成功的整合經驗中來看，除了反戰、和平、經貿、安全、發展、合作、人權等核心價值外，兩岸間更有同文同種、歷史淵源與中華文化上的情感作為支持。尤其自冷戰結束後，經貿發展與整合不但符合世界貿易組織規範和經濟發展掛帥的潮流趨勢，更可藉由逐步緊密的經貿關係，建立兩岸間的共識與信任，以達到互利雙贏的目標。

同時，經貿整合可藉由最低層次的自由貿易區開始協商，逐步依實行成果擴大到共同市場、貨幣同盟甚至是經濟共同體。談判的議題可以先從涉及政治敏感性較低的降低關稅、撤除貿易障礙、三通、公共衛生防疫，擴展到第二階段的智慧財產權保護、環境保護、投資保障、民事爭端解決機制，最後再到難度較高的貨幣金融政策、軍事互信機制、政府採購透明化、外交政策合作等。只要雙方領導人能在政治問題上互讓一小步，就可以促成兩岸經貿整合的一大步，這種務實與彈性的策略應用和追求，更可以視為是巧實力策略應用的思維和實踐。

### 3、經貿正常化營造「一加一大於二」的經濟利益

事實上，兩岸「經貿正常化」的發展路線符合國際經貿互利的模式，也是台灣最有利的安全保障。政策目標設立上，強調國際體系下的兩岸經貿互賴，而政策內涵上，則重視為經由擴大兩岸交往，以便共創台海和平。台灣唯有發展成為亞太經貿樞紐中心，全力擴大經濟自由化與國際化，並以中國和東亞為

主要腹地，才能在後冷戰的世界新經貿秩序中，確保台灣的新國際經貿戰略之價值。<sup>24</sup>同時，避免台海衝突，促進兩岸經貿共榮與和平交往，也是台灣對東亞和平發展的貢獻。

兩岸以比較務實且低姿態方式來處理兩岸經貿發展，以不刺激高度敏感的一中原則或是統獨爭議的政治問題，並努力於「除罪化」的方式來處理兩岸經貿一些棘手問題，迴避政治的牽絆，來開拓經貿的發展，這正是兩岸巧實力策略應用的比較利益。而當前無可迴避的事實，即是兩岸經貿越來越密切。而中國對台最重視的議題便是經貿合作，而此議題也往往成爲中國以武力犯台的重要顧忌。因而兩岸經貿存在互相依賴現象，但在政治和軍事上仍處於敵對的矛盾狀態。爲排除兩岸政治的僵持困境，雙方開始建立更密切的經濟貿易合作架構，以做爲兩岸和平發展的橋樑。正如同蕭萬長副總統所言，一方面兩岸經貿關係已無法切割，即使要降低雙方交往的速度，台灣仍會受到傷害；另一方面倘若兩岸果真切斷經貿關係和往來，雙邊互信互利的基礎降低和弱化，雙方將僅存政治與軍事的對立關係，衝突也將更爲凸顯和強化。<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> 參閱 郭正亮，「兩岸經貿正常化、開創兩岸和平共榮」，[http://taiwan.yam.org.tw/china\\_policy/c\\_kuo.htm](http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/c_kuo.htm)（2009年5月2日）。

<sup>25</sup> 儘管在2009年美國華盛頓舉辦台美防禦工業研討會上提出一個比較強的台灣有助於兩岸和平或穩定的推動，讓台灣更有信心去和大陸接觸，呼籲中國不要害怕出現一個強的台灣現實，這當然是台美雙方的觀點，但卻會讓中國感到威脅，可能不利於兩岸和平的發展。“China Urged Not to Be Afraid of a Strong Taiwan,” *The China Post*, September 20, 2009.

## 肆、兩岸當局採取善意與經濟政策發展的必然趨勢

推動兩岸關係走向和平與發展，需要兩岸當局與人民有新思維，來勾勒出一個雙贏的遠景與過程。在全球化與自由化的發展下，兩岸敵對的緊張關係只會威脅到亞太的安全與發展，甚至導致兩岸兩敗俱傷的「雙輸」局面。同時，即使單方面的不友善或敵意，也都會對另一方造成緊張與威脅，不利於兩岸和平發展的推動，終究會逐漸導入雙輸的政治對峙和衝突局面。而兩岸走向雙贏的「善意」和「經濟」政策選擇，將是兩岸最佳的理性選擇，也就是巧實力策略思維的應用。

其次，就大國與小國的互動關係來看，大國的籌碼往往比較多，以較為低姿態的軟實力(soft power)來對待小國，比較能夠獲得小國的認同與支持。相對地，對小國來說，小國的發展戰略必須採用巧實力(smart power)，才能以小搏大而有所作為。<sup>26</sup>通常要能掌握有限的政經資源和恰當時機，以及順應國際主流，不淪為國際異端，亦不挑戰國際現狀，便能巧施小國的關鍵重要性角色。而這樣的策略思維與作為正是馬英九處理當前兩岸關係發展的依據，此種軟實力加上巧實力的策略應用，也正是當前中國當局進行國際大國外交策略的手段（硬實力與軟實力兼施），更是處理兩岸關係務實靈活的依據（轉化成巧實力應用）。<sup>27</sup>

因此，透過博弈理論的簡單思維與分析途徑的模式設計，在此提供兩種

---

<sup>26</sup> Smart power is a term defined by Joseph Nye as the ability to combine hard and soft power into a winning strategy. Smart power also can be considered and involved the strategic use of diplomacy, persuasion, capacity building, and the projection of power and influence in ways that cost-effective and have political and social legitimacy. Cited from Wikipedia, see Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela R. Aall, "Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World" (Us Institute of Peace Press, 2007); Joseph S. Nye, Jr. "In Mideast, the Goal is Smart Power," *The Boston Globe*, August 19, 2006.

<sup>27</sup> 此可以從中國建國六十週年十月一日的國慶閱兵大典看出，相關報導請參閱 China.com 網址，<http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/guoqing60/> (2009年10月4日)。Also see Michael Wines, "On Day China Pride, Little Interest in Ideology," *New York Times*, Oct. 1, 2009; Steven Mufson, "China's Gala Show of Strength," *Washington Post*, Oct. 1, 2009.

不同的政策組合模型，來解析兩岸關係發展的趨勢與策略選擇：第一種政策模式組合是「善意」與「敵意」（如表一所示）的政策選項，第二種政策模式組合是「經濟」與「政治」（如表二）的政策選項。基本假設是立基於社會互動規範，對行動者而言，善意與經濟策略會比較能夠被參與或從事互動的對象配合，而透過以善意與經濟優先的策略無疑是巧實力的「發展」思維，遠比以敵意和政治思維的傳統「安全」來的比較務實，前者比較傾向於雙贏策略的建設性實踐，屬於正面參與表列的創造利益和發展，此為建設性交往(constructive engagement)的外交策略；而後者屬於防衛性交往(defensive engagement)的負面思維，以減少威脅與成本便是增加國家安全的前提，因此會以比較消極交往與防衛性策略來抗衡參與的對象。

在第一種政策選擇模式組合裡，雙邊都有兩種基本的政策選項：善意或敵意趨向，總共有四種類型的組合（如表一所示）。但就只有一種是「和平發展」的政策選擇組合（即 TYPE I），這是最佳的善意「雙贏」組合，也就是「巧實力」策略的最佳選擇與實踐。而 TYPE II 和 TYPE III 的政策選擇組合是對一方有利，而不利於另一方的「單贏」或「單輸」格局。而不利的一方假如願意維持此種的善意局面，必然有其政治或經濟利益考量。但此種不平衡的政策選擇組合將讓雙邊發展受到限制，且終究可能會導入雙邊敵意對立的困境，除非敵意的一方改變為善意的政策選擇，雙邊將轉化到 TYPE I 的格局，這也可以視為是巧實力策略應用的開始，來開啓追求贏的策略實踐。而最壞的政策選擇組合是 TYPE IV，雙方採取敵意政策來因應，這是雙輸的格局。

表一：兩岸善意與敵意策略選擇組合

台灣 \ 中國	善意策略	敵意策略
善意策略	TYPE I	TYPE II
敵意策略	TYPE III	TYPE IV



在第二種政策選擇的模式組合裡，雙邊也有兩種基本的政策選項：經濟或政治考量，總共有四種類型的組合（表二所示）。但也只有一種政策選擇是「和平發展」的組合（即 TYPE I），也是最佳的雙贏組合。而 TYPE II 和 TYPE III 的政策選擇組合是對一方有利，而不利於另一方的「單贏」或「單輸」格局。而不利的一方假如願意維持此種利益不對等的局面，必然有其政治利益考量。但是此種利益不對等的組合將讓雙邊發展受到限制，終究會導入到政治對立與戰爭的困境，除非政治策略的一方改變為經濟的選擇，進而轉向雙贏的 TYPE I 選擇。而最壞的政策選擇組合是 TYPE IV，即雙方採取政治政策來因應，這可能會帶入「雙輸」的困境，即雙方最佳的方式只不過是雙方維持現狀，無任何成本損失和無利益創造，但是最糟的情況將是雙邊付出相當的成本代價來維持相對的比較優勢，畢竟主權與安全之原則立場是很難可以退讓和妥協的。

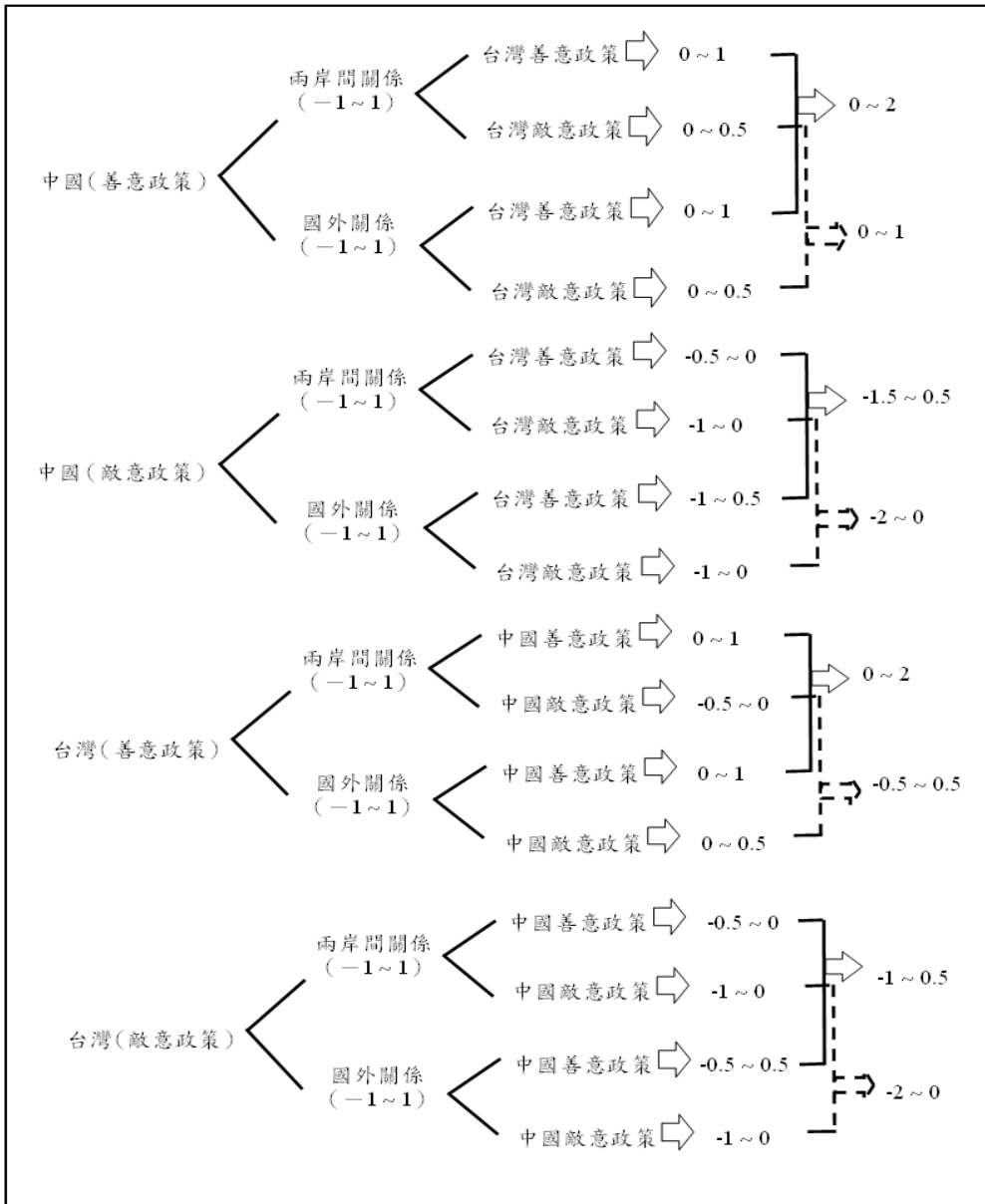
表二：兩岸政治與經濟策略選擇組合

台灣 \ 中國	經濟策略	政治策略
經濟策略	TYPE I	TYPE II
政治策略	TYPE III	TYPE IV

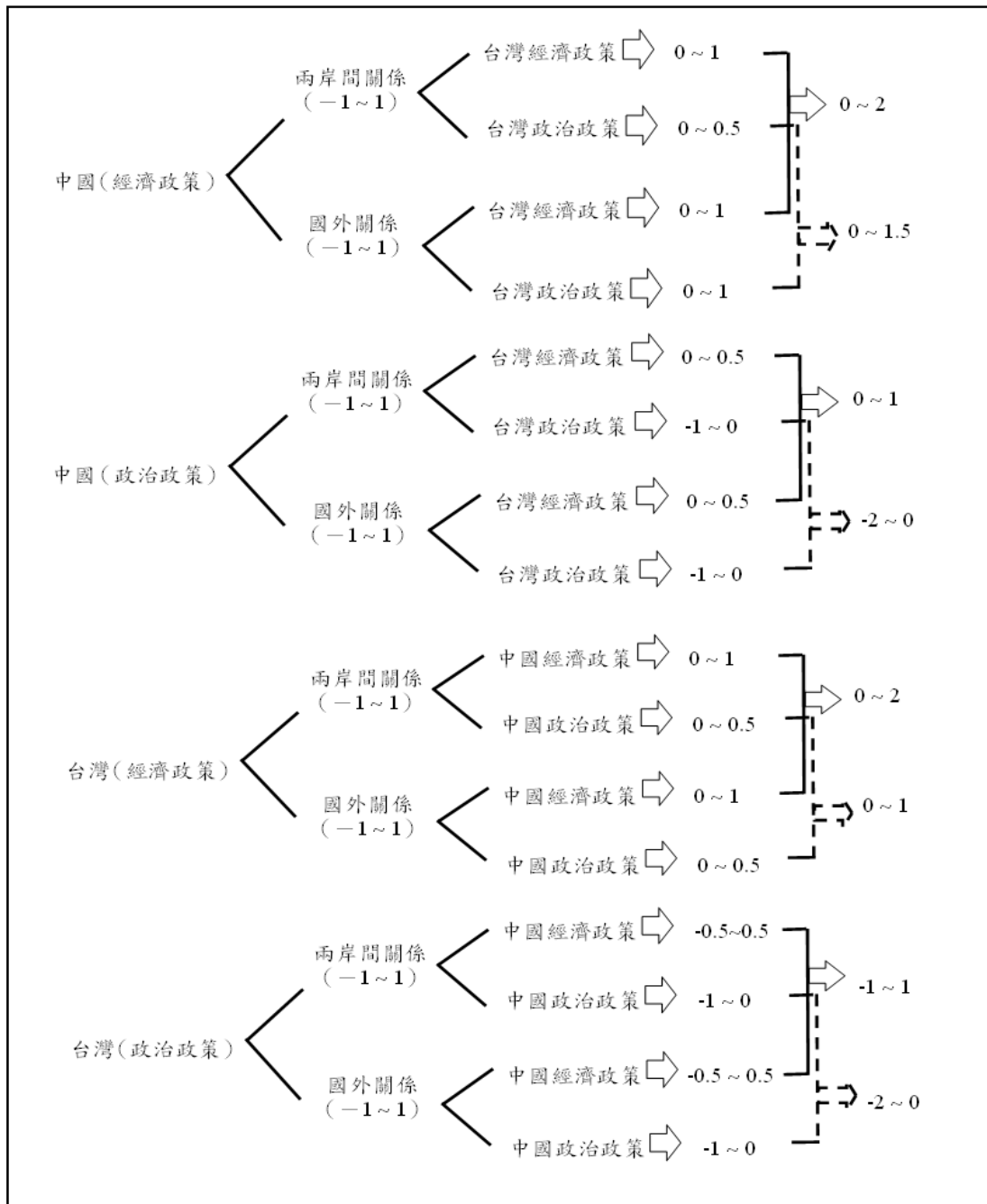
在兩個簡單政策模式組合的選擇與效益分析中，將給予每個選項組合的設定效益的數值為「-1~1」之間，最佳效益產生的數值為 1，而最壞的負面效益是 -1。同時在台灣或中國的策略選項裡，又可以分成兩岸間關係（內部）和國外關係（外部）兩層的考量，而各個層面所設定的數值區間各為「-1~1」之間。換言之，對台灣或中國雙邊的政策互動介面之效益來說，可能的組合數值區間是在「-2~2」之間。最佳的獲利效益則為 2，但最壞的傷害為 -2。而其數值的給予雖沒有具體的量化指標，但也依據著一定的邏輯來判斷，並給予

一個合理與可接受的客觀數值區間（如表三和表四所示）。

表三：台海兩岸善意與敵意政策選擇的組合成本效益



表四：台海兩岸經濟與政治政策選擇的組成本成本效益



同時，台灣或中國在採取善意政策或是經濟政策時，會傾向於開放、公平、雙贏、互利的考量，而其所獲得的數值區間是 0~1 之間，相對地，台灣或中國選擇採取敵意或政治政策時，會傾向於意識型態、主權、對立、封閉、威脅、與打壓等的作為，例如戒急用忍、三不（不接觸、不妥協、不談判）、一中原則等政策，其所獲得的數值區間是 -1~0 之間，最佳組合自然是兩岸出現善意對善意、經濟對上經濟政策的選擇，最壞的組合是出現敵意對敵意、政治對上政治政策的選擇。其次是敵意對上善意抑或是善意對上敵意的政策、經濟對上政治抑或是政治對上經濟，則其數值考量將介於 0~0.5 或是 -0.5~0 之間，也就是最好和最壞面向組合的一半效益或是成本。同時，還在兩岸間或國際兩個層面，對兩岸來說亦會有不同的回應與結果。在兩岸間，中國相對於台灣的自主性和主動性的空間比較大，因此台灣受到的限制與成本相對會比較高；但在國際間，中國試圖扮演大國角色與受到和平霸權的規範，此舉對台灣而言比較有利，中國的和平崛起受到國際的影響與規範比較大，因此中國對台灣的敵意或是政治政策所需擔負的成本會比較高。<sup>28</sup>

如表五裡的各政策選擇的組合數值，主要是來自於表三的數值加總，當中國採取善意政策時之利益獲得將在 0~2 之間，但會偏向集中於 1~2 之間。而中國採取敵意政策選擇之利益獲得（最大成本負擔）則在 -2~0 之間，會偏向集中於 -2~-1.5 之間。相對於台灣採取善意政策選擇時之利益獲得在 -0.5~2 之間，但會偏向集中於 0.5~2 之間。而當台灣採取敵意政策選擇時之利益獲得（最大成本負擔）則在 -2~0.5 之間，但會偏向集中於 -2~-1 之間。

兩相對照之下可以看出，中國採取善意政策會遠比台灣採取善意政策選擇來得理性和利多，此可以說明中國會更有意願來選擇採取善意政策。而中國採

---

<sup>28</sup> Ellen L. Frost, *Asia's New Regionalism* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008), p.156-161.

取敵意政策相對於台灣採取敵意政策所承擔的成本，也會比台灣來得高，甚至其獲利的可能性也會比台灣採取敵意政策時來得低。換言之，中國採取敵意政策的結果只會更為不利，亦可以說是一種相對不理性的政策選擇。但兩岸都採取善意政策來回應的話，則中國與台灣的獲利都是相當顯著的，所以在兩岸和解與和平發展下雙邊都採取善意政策，可以創造出雙贏的效益。

總之，中國以善意政策選擇出發，其所得經濟利益將遠高於政治損失，可以說是最佳的理性政策選擇。但若以敵意政策選擇出發的話，中國的政治所得利益不及於其經濟損失的一半，可以說是得不償失的政策選擇。相對地，對台灣來說，以敵意政策出發，除非中國回報以善意政策，否則是有相當大的政經風險，可以說是相對不理性的政策選擇。所以台灣以善意政策出發，可以讓台灣相對處於有利的發展地位。

表五：兩岸善意與敵意策略選擇組合

台灣 \ 中國	善意策略	敵意策略
善意策略	和平發展 (各得 0~2)	中國不利 (台得-0.5~ 0.5、 中得-1.5~0.5)
敵意策略	台灣無利 (台得-1~ 0.5、中得 0~1)	高度敵對 (各得 -2~0)

如表六裡的各政策選擇的組合數值，主要是來自於表四的數值加總。當中國採取經濟政策時之利益獲得將在 0~2 之間，但會偏向集中於 1.5~2 之間。而中國採取政治政策選擇時之利益獲得（最大成本負擔）則在 -2~1 之間，但會偏向集中於 -2~0 之間。相對於台灣採取經濟政策選擇時之利益獲得在 0~2 之間，但會偏向集中於 1~2 之間。而當台灣採取政治政策選擇時之利益獲得（最大成本負擔）則在 -2~1 之間，但會偏向集中於 -2~-1 之間。

兩相對照之下可以看出，中國採取經濟政策會比台灣採取經濟政策選擇來

得理性和相對利多，此可以說明中國會更有意願來選擇採取經濟政策。而中國採取政治政策相對於台灣採取政治政策所承擔的成本是一樣的，但傷害會比台灣相對輕一些。換言之，台灣採取政治政策只會更不利，亦可以說是一種不理性的政策選擇。但兩岸都採取經濟政策來回應的話，則中國與台灣的獲利都是雙倍的，所以兩岸和解與和平發展是可以創造出兩岸的雙贏效益。

總之，中國以經濟政策選擇出發，其所得經濟利益將等於政治損失的兩倍，可以說是最佳的理性選擇。但若以政治政策選擇出發的話，中國的政治所得利益將僅等於經濟損失的一半而已，可說是得不償失的政策選擇。對台灣而言，採取政治政策的選擇比採取經濟政策更為不理性，將承擔更大的利益損失。

表六：兩岸政治與經濟策略選擇組合

台灣 \ 中國	經濟策略	政治策略
經濟策略	雙贏 (各得 0~2)	維持現狀 (台得 0~1、中得 0~1)
政治策略	中國有利 (台得-1~1、中得 0~1.5)	雙輸 (各得 -2~0)

對中國而言，隨著全球化的發展，以及走向大國政治發展策略的同時，勢必要維持穩定的兩岸關係，將台灣轉化成助力，來鞏固其國際政經地位。事實上，一中原則對台灣來說，一直是充滿政治或是敵意的政策，中國如何策略性地模糊化一中原則，肯定是一種善意的作為。例如胡錦濤在告台灣同胞書三十週年(1979~2009)發表談話中提到胡六點，馬政府便將之視為善意。<sup>29</sup>中國以經濟為主軸，政治暫時擺一邊，將獲致來自台灣的善意政策回應，以及推動更

<sup>29</sup> 參閱顏復甫，〈馬政府兩岸政策被國共平台取代〉，《Taiwan News 財經·文化周刊》，第 376 期（2009 年 1 月）。提到馬英九 2009 年元旦談話正面肯定胡六點，視胡六點為一種承諾。而胡六點一出，WHA 議題也有著善意回應。

密切的兩岸經濟整合發展。目前台灣必須積極參與中國大陸的經濟，掌握台灣的優勢，以進行兩岸分工及全球佈局，如此未來兩岸經濟的成長將是「大陸水漲、台灣船高」，彼此受益互利。

對台灣而言，當中國經濟崛起後，台灣依賴中國經濟的程度提高，而台灣如何跳脫冷戰思維和國共對抗的敵意，都將為台灣帶來更多的利益。事實上，自馬英九上台後，台灣推動外交休兵的善意政策，例如鬆綁到中國投資金額上限比率至 60%、開放 99 項產業允許陸資來台投資、開放陸資投資台股、鬆綁到中國投資的產業限制、甚至兩岸商談簽訂兩岸經濟合作架構協議等，也獲得中國的善意回應，兩岸積極拼經濟，這便是兩岸走向和平發展的基礎。<sup>30</sup>其實對兩岸而言，最壞的情況無非是兩岸政治因素無法突破，仍存在敵意思維，兩岸關係只好維持原來的雙邊民間互動關係。

值得注意的是，根據美國國防部向國會提交的 2009 年共軍軍力報告指出，中共在台灣對岸部屬短程彈道飛彈，在 2008 年 9 月已達 1,050~1,150 枚，每年以 100 枚以上速度增加。儘管兩岸關係趨緩，兩岸交流熱絡，然共軍針對台灣的軍力部屬並無明顯降低。<sup>31</sup>這是否會影響到下一回合的博奕回應，以及讓台灣轉變成敵意政策或是政治考量的政策措施，進而威脅到兩岸和平發展的環境，尤其如何化解台灣內部綠營的「反傾中、護台灣」訴求和「賣台」抗議等，仍有待後續的觀察。

最後，在兩岸善意與雙贏思維的基礎上，讓務實的和平與發展策略優先於「一中原則」的框架限制（或暫時模糊化「一中原則」），並將「一中」視為兩

---

<sup>30</sup> 〈馬英九召開就職週年記者會、坦承兩岸關係突破最多〉，《人民日報海外版》，2009 年 5 月 20 日。[http://big51.chinataiwan.org/xwzx/tw/shz/200905/t20090520\\_902466.htm](http://big51.chinataiwan.org/xwzx/tw/shz/200905/t20090520_902466.htm)（2009 年 5 月 25 日）。

<sup>31</sup> 〈美公布 中對台飛彈部屬逾千枚〉，《中國時報》，2009 年 3 月 27 日，版 A12。同時也指出北京畫出七條對台動武紅線：一、台灣正式宣布獨立；二、台灣以未下定義的方式邁向獨立；三、台灣內部發生動亂；四、台灣取得核子武器；五、台灣無限期拖延恢復兩岸統一；六、外國介入台灣內部事務；七、外國軍隊進駐台灣。中國若過度強調政治的一中原則或是軍事敵意的對立，勢必將傷害兩岸的和平發展。同樣地，如果台灣過度凸顯政治獨立意圖，也將惡化兩岸關係發展。

岸發展的最終目標，以創造有利於兩岸和平的環境，才能確保兩岸的雙贏發展，並以經貿整合為兩岸和平談判的第一步，最符合兩岸現實利益。唯有經由兩岸經貿正常化，才可以開創兩岸和平共榮。儘管一中原則或台灣主權的問題仍在，彼此也知道不可能讓對方改變立場，但只要彼此讓步便可能是進步的思維，將可以營造善意的互動氣氛，進而改變對政策的選擇。

### 伍、兩岸經貿發展的突破與可能途徑

過去兩岸互動的模式一直是「民間通、政府不通」，「經濟往來、政治不往來」的雙邊互動模式。在兩岸和平發展架構下，其實兩岸可以從目前幾個平台來加強雙邊的經貿協商，讓兩岸非正式官方關係可以提升到正式的「准」官方互動，以突破當前的政治困境藩籬：一是 WTO 架構協商、二是博鰲亞洲論壇機制、三是兩岸兩會協商、四是 ECFA 的協商。試圖擺脫內戰和冷戰思維、兩岸惡鬥或藍綠惡鬥的歷史、政治包袱，讓兩岸經貿正常化，並且擱置主權爭議，舒緩兩岸政治壓力，並逐步建立互信機制。此外，此四個重要機制，已經在兩岸經貿發展互動中啟動，而且雙邊已然逐漸形成共識，開始逐漸出現互信的機制與規範，如何突破與營造雙贏仍有待此四個重要機制的持續發展。

#### 1、WTO 架構可以提供兩岸經貿互動平台

WTO 是一個國際官方組織，表現在貿易規範和貿易市場上，主要透過多邊貿易談判協商(Multilateral Trade Negotiations, MTNs)來解決貿易紛爭，以及讓實行貿易限制的國家遭受損失，相對地降低貿易壁壘的多邊協議可以獲利。基本上，WTO 體現了多邊合作的一種遊戲規則方法，在這種多邊的遊戲規則當中，大國與小國都會在雙邊與多邊協商的「囚犯困境」中，達到相對程度的妥協、合作與平衡。兩岸同屬於 WTO 會員，兩岸之間的特殊經貿關係適合在 WTO 架



構下以正式或非正式來協商與解決。<sup>32</sup>

兩岸關係可在WTO的架構下建構互動的模式，以營造兩岸和平發展的基礎年<sup>33</sup>：第一種模式是在WTO的多邊與雙邊架構下，將兩岸經貿關係納入多邊自由貿易協定框架，甚至納入日本、東協、韓國、香港納入，以建構兩岸經貿關係。第二種模式是兩岸保持現狀，但各自參與區域經濟合作進程。在區域經濟合作與整合的浪潮中，目前兩岸有加快參與區域經貿安排的趨勢。第三種模式是在兩岸框架下，以盡快實現兩岸經貿關係的正常化，並建立相應的交流機制為起點，然後逐步朝著建立更緊密的經貿關係方向努力<sup>34</sup>。第四種模式是兩岸須遵照最惠國待遇的原則，給予雙方各自有關GATT、GATS、TRIPs的優惠，而這些最惠國待遇不但已經啟動兩岸經貿正常化的運作，即使兩岸沒有任何正式官方的互動關係，也已經提供了兩岸平等對待原則。

總之，在 WTO 的架構下，兩岸的經貿關係可以由非官方的經貿互動模式，轉型到准官方的經貿互動關係，再進入到一個准國際的互動模式，兩岸可以在多邊架構下就多邊議題來進行協商，以期建立一個兩岸和平發展的環境。

## 2、博鰲亞洲論壇可以提供兩岸實質政經對話平台

2009 年參與博鰲亞洲論壇的台灣代表共有三十多人，以前監察院長錢復為兩岸共同市場基金會的最高顧問和今年由新任董事長、前勞委會主委的詹火生共同擔綱，帶領產業、金融界代表與會，規模也是歷屆最大。基本上，台灣代表團和去年一般，仍獲得高規格的接待，尤其在 2008 年蕭萬長以候任副總統身份率領基金會與會，開始獲得北京高規格接待，這與過去幾屆的接待規格

---

<sup>32</sup> 台灣與中國大陸在 2001 年底加入 WTO，台灣在 2002 年的一月份正式成為 WTO 的會員國。兩岸加入 WTO 已意味著兩岸的關係進入到一個新的互動模式，兩岸關係已經在這個新的互動模式下產生實質的變化，尤其是兩岸的經貿關係。

<sup>33</sup> 基本上，兩岸可以在 WTO 架構下啟動互動機制：一、多邊貿易談判〈MTN〉的機制；二、定期檢討入會後的承諾與執行情形；三、最惠國待遇的原則；四、防衛機制下；五、爭端解決機制。透過這些機制，在國際經濟架構下兩岸可以處理和建立正常經濟交流機制。

<sup>34</sup> 兩岸可在多邊貿易談判〈MTN〉，或每兩年的部長級會議中，就多邊的問題進行互動與交流。

相比差距頗大，從此亦可以看出大陸方面在論壇裡重視台灣的程度，也是雙邊准官方的最高接觸。<sup>35</sup>

2009 年錢溫會晤對兩岸來說，又是另一個兩岸關係的善意接觸，以及溫家寶對台的五大措施，推動大陸企業赴台投資、擴大對台產品採購、鼓勵台資企業到大陸開拓市場、增加大陸遊客赴台旅遊、和協商建立符合兩岸經濟發展需要，並具有兩岸特色的經濟合作機制，這是對台的一大經濟豐收。同時，博鰲論壇也儼然成爲兩岸政治交流的平台，這更是台灣在政治上的另一個大豐收。此外，2009 年博鰲論壇的另一個重點特色是兩岸金融問題的交流，兩岸進行高層次的金融交流和發展兩岸的金融關係，此對兩岸的經濟和全面發展具有正面的意義。

博鰲亞洲論壇已然成爲兩岸最佳的實質對話平台，尤其透過錢復代表傳達馬英九總統提出的十六字方針：「同舟共濟、相互扶持、深化合作、開創未來」，以及溫家寶的總理回以十六字箴言：「面向未來、捐棄前嫌、密切合作、攜手並進」，便能看出此論壇給予兩岸領導人間接傳達訊息的機會，以及兩岸攜手合作開創未來的善意與誠意，爲兩岸開啓准對話的政經平台。<sup>36</sup>假如可以制度化運作，博鰲論壇無疑地將成爲兩岸對經貿發展做廣泛與深入的定期會晤和討論，其實質效果將比亞太經合會(APEC)中國領導人和台灣領袖代表在形式上晤談的效果來得務實。

### 3、江陳會的接觸平台：建立兩岸兩會的制度協商機制

兩會的江陳會談也提供了兩岸准官方的接觸平台，第一次江陳於 2008 年

---

<sup>35</sup> Caroline Gluck, "China-Taiwan Meeting Bridges Gulf," BBC News (Taipei), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7345260.stm> (2009 年 4 月 10 日); "Asian Countries Urged to Cooperate in Financial Crisis," 2009, April 18, from [http://web7bernama.com/bernama/v3/news\\_lite.php?id=405082](http://web7bernama.com/bernama/v3/news_lite.php?id=405082) (2009 年 5 月 1 日)。

<sup>36</sup> 〈東盟峰會流產〉，《星島日報》，2009 年 4 月 25 日，  
<http://dailynews.sina.com/bg/news/usa/uslocal/singtao/20090425/0515183953.html> (2009 年 5 月 1 日)。

6月在北京召開的，就包機和大陸人士入台觀光兩項議題達成共識；第二次江陳會是2008年11月在台北召開的，並達成了包括基本實現大三通在內的四項協議。<sup>37</sup>第三次江陳會於2009年4月底在南京舉辦，以前兩次會議為基礎，並達成新的三項協議和一項聲明，即針對定期航班、兩岸金融合作、共同打擊犯罪簽署三協議，並針對陸資來台發表共同聲明。<sup>38</sup>

基本上，江陳會談不僅確立了兩岸制度化的協商機制，以及一年兩岸的商談和輪流舉辦，也凸顯出雙方有來有往、平等互惠，來協商攸關人民利益的議題。更重要者也反映出兩岸的互動採取了歐盟的整合模式，先經濟整合後政治整合的發展進程。這對於兩岸互信的建立及協商經驗的累積具有相當重要意義，也為兩岸和平發展建立有利的條件。

江陳會建立制度化的協商機制落實了兩岸的合作雙贏關係，也為兩岸經貿合作關係導向正常化和制度化，這也是兩岸雙贏的機制建立。江陳會標誌著兩岸關係已經進入到和平發展的新時期，正如賴幸媛主委所言，江陳會最大意義是要推動兩岸經貿關係正常化，也要強化兩岸交流秩序。而第四次江陳會不排除討論經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，內容包括關稅、非關稅、漁農業勞務合作、投資保障、避免雙重課稅、智慧財產權保護、爭端解決機制等，為兩岸經濟整合建立更堅實的基礎。

#### 4、ECFA 是兩岸經濟整合的基礎

馬英九總統於2009年2月27日建議兩岸簽署ECFA一案，被視為是推動兩岸經貿長期交流發展的綱領性文件。儘管ECFA的簽署是一個很龐大的系統工程，在簽署的過程中，必須經過說明、溝通、說服和國會同意的過程，具備這樣的民意和法律基礎，然後才能真正發揮綱領性的指導作用。因此，兩岸洽談CECA(Comprehensive Economic Cooperation Agreement)或ECFA，肯定是一

---

<sup>37</sup> 包括一、兩岸空運（如航路截彎取直、貨運包機、週末包機擴大為平日包機，含增加班次及航站）；二、兩岸海運；三、直接通郵；四、食品安全等四項議題。

<sup>38</sup> “Success in Nanjing,” *The China Post*, April 27, 2009, p.1.

個有利兩岸經貿發展的利多訊息。<sup>39</sup>如果兩岸市場能夠進一步整合，建立共同市場，促進兩岸產業在全球產業鏈上的優勢互補，將更有效地促進資金、技術、人才、物流等有效整合，並推進兩岸和平進程。<sup>40</sup>

基本上，兩岸洽簽ECFA，有助於台灣打開國際市場。並在國際經貿關係發展上，產生示範性效果，讓台灣可以參與更多的區域經貿合作和整合，而獲得更多的經濟利得。<sup>41</sup>資料顯示，假如台灣不參與東協加一或東協加三，將使台灣實質GDP降低0.013%~1.1%。但台灣若加入，將可使台灣實質GDP增加3.28%~3.42%。因此，台灣加入與不加入之間相差了3.30%~4.52%的利益。<sup>42</sup>這是從「負」到「正」的利益，可以說相當可觀。假如不加入東亞區域的自由貿易協定（FTA或RTA），可能會使台灣經濟受到傷害。很明顯地，台灣未能加入區域FTA，真的會坐失「可得而未得的大利」。而假如兩岸可以洽簽ECFA，則將有機會提供台灣走向區域經貿整合。當前台灣馬政府對於ECFA的看法是：不簽ECFA會讓台灣邊陲化與降低貿易競爭力。<sup>43</sup>以往台商到中國投資設廠的動機就是單純的追求降低成本，到中國以更大規模來複製台灣的成功經驗，享受著中國經濟規模遠大於台灣經濟規模的效益，而ECFA代表著兩岸要往雙贏方向前進，以及外資和人民對兩岸未來發展將更具希望，而台灣要與其他國家洽簽自由貿易協定，也比較有希望。此外，和平發展是中國現階段最重

---

<sup>39</sup> 參閱高永光，〈論 ECFA 的重要性〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，憲政（評）098-034 號。

<sup>40</sup> 對於兩岸簽署經濟合作架構協議（ECFA）強調堅持「四保」和「三不」原則，就是「保就業、保出口、保台商、保傳產」和「不矮化台灣主權、不開放大陸勞工、不擴大農產品進口」。

<sup>41</sup> 參閱〈卸任美官員：兩岸 CECA 有助美台 FTA〉，《中國時報》，2009 年 2 月 21 日，頁 A10。如果兩岸能簽署 CECA，不但有助兩岸經貿，也將有助於美台簽署 FTA。

<sup>42</sup> 卓慧菴，〈ECFA 朝野未說明的真相〉，《中國時報》，2009 年 4 月 14 日，版 A15。

<sup>43</sup> 劉大年，〈兩岸建構 ECFA 的意涵與前景〉，《展望與探索》，第 7 卷第 4 期（2009.4），頁 15-19。2008 年中國平均關稅為 10.19%，期中農業部門高達 14.27%，工業部門也有 9.60%。在中國與東協自由貿易區生效後，未來中國將會與更多國家洽簽 FTA。相對於輪國的重大進展，台灣若沒有積極作為，未來台灣產品在中國市場將面臨考驗，產生貿易移轉問題，不但台灣出口會受到影響，對於仰賴由台灣進口的半成品之台商來說，將致使台商向其他國家或地區採購。除了會降低與台灣的連結外，連帶會使台灣企業受到中國拓展版圖的能量。

要的國際戰略，對台關係為其重要的一環。台灣也不能鎖國，更要借助大陸市場發展經貿，才能確保台灣的競爭利益。

馬英九總統在與美國智庫視像會議中，提出了「新地理思維」的概念。這個新思維概念的內涵是：以台灣為中心、串聯東西南北四大經濟區。東為美國，西為中國大陸，南為東盟，北為日本。當然這個概念不是全新的概念，只是對於台灣過去「全方位」區域發展的策略重新定調而已。對於新地理思維的內涵只是特別強調地理的、經濟的利益建構，而不是歷史的、政治的對抗。然而對於此新地理思維的策略建構，仍須以兩岸關係改善為基礎。而對於兩岸關係改善仍有賴於兩岸經濟合作架構協議(ECFA)的簽署，正如蕭萬長所言，ECFA替FTA開路，也是台灣國際化的必要途徑，讓台灣走向世界。尤其當東亞經濟整合方興未艾時，台灣可以透過ECFA架構和中國改善經貿關係，並利用機會擁抱亞洲走向世界，以實踐新地理思維的策略，使台灣不致被排除在外、被邊緣化。<sup>44</sup>

而ECFA的協商則繫於未來江陳會談或是兩岸兩會談判的重要議題，以比較務實的態度來處理或推動兩岸經貿正常化。此外，中國也在兩岸綜合性經濟合作協定框架下，將海峽西部經濟區作為對台灣先行示範區，試圖以海西區作為合作跳板，此可以作為兩岸建構ECFA的基礎。<sup>45</sup>

## 陸、結論與建議

在現階段的兩岸關係發展，如何實現兩岸關係和平，深化互利雙贏的交流合作，和經濟文化交流，是目前兩岸當局重要的政策目標。也正如馬英九所言「中國的善意有助於兩岸邁向和平與繁榮」，而中國的善意表現在對一中原

---

<sup>44</sup> 參閱《中國時報》，2009年4月16日，版A12。

<sup>45</sup> 參考 劉大年，〈海西區與ECFA〉，《中國時報》，2009年5月19日，版A15。海西區以福建為主體，包括有浙江省南部、廣東省東部、以及江西省東南部，面積大約25萬平方公里，約為台灣的7倍，人口為九千萬人。

則的處理上有更為彈性與務實的作法，儘管在正式場合上仍堅持一中原則的不變立場，但是在務實作法上，逐漸以隱藏式或未來式的「一中原則」來處理，將框架設在未來，而追求兩岸和平發展則是追求「一中」的重要進程手段。而中國當局之所以願意採取比較善意的對台政策，這跟中國因經濟實力增強，進而提高在國際政經與兩岸關係自詡地位的信心，逐漸傾向於從國際框架視野格局來看兩岸關係，這種觀點和台灣當局從全球佈局來看兩岸關係發展頗為類似，這不僅是兩岸領導人互動語言與思維越來越相近外，也同時是兩岸領導人傾向於採取「巧實力」的策略思維所致。而從「善意與敵意政策」和「政治與經濟政策」的組合選擇分析，亦可以發現在當前的兩岸互動中，採取軟實力的務實政策是最佳的理性選擇，權衡國際與兩岸關係的利益和成本，而願意採取對兩岸最有利的雙贏政策選擇，無疑也是展現兩岸當局「巧實力」的治理能力。

很明顯地，兩岸目前最迫切的是進行經濟整合，配合上「建立互信、擱置爭議、相互扶攜、同中存異、共創雙贏」原則下的「善意」政策，是最佳的政策選擇，雙邊共同追求經濟合作和簽署經貿合作協議，進而在政治互信上建立協商和簽署和平協定，為兩岸建立一個經貿發展的「和平工程」。而兩岸最壞的政策選擇無疑是以政治先行和以經貿當作手段，並以敵意政策為首要考量，兩岸勢必陷入惡性的政經對抗局勢，讓兩岸處於衝突與雙輸的不利格局。

再者，目前是六十年來兩岸關係最好的時期(1949~2009)，在兩岸積極推動交流之際，台海已從國際衝突熱點轉變成和平發展區域，台灣必須跳脫出麻煩製造者或是「逢中必反」的思維，並擔負起區域和平創造者角色。尤其全世界政經局勢正在「改變」，台灣不能坐井觀天，要跟上時代全球化與自由化潮流的腳步，進行全球戰略佈局。而且亦可以發現台灣與中國簽署 ECFA，台灣可以吸引更多的國際投資，甚至提高國際競爭力，這是區域或全球化發展的趨勢。台灣可以透過與中國的國際經濟分工與整合的比較利益優勢，並促進台灣的全球化發展，遠比採取防衛性的消極抗拒的作為來得理性與務實。

對於兩岸和平發展的原則與進程，可以歸納成下列幾項建議，以期有助於營造兩岸善意溝通、良性互動的交流與和平發展：第一，先經濟後政治的談

判，並以和平和安全優先，努力推動簽署合作與類似安全的協議。第二，以爭議較少的經貿與社會文化合作優先，避免切入敏感政治相關的議題，先保障兩岸關係的平穩發展。第三，兩岸政治定位或「一個中國」原則可以設定為兩岸和平發展的目標，既可以迴避當前兩岸的政治困境與挑戰，亦可以為未來兩岸發展提出一個建設性的目標。第四，在兩岸和平發展的框架下，對低度政治議題應該有平等協商的寬容度，如台灣適度的國際空間、參與世界衛生組織。第五，兩岸政治可以採取「模糊定位」的策略，談判優先具有共識的議題，並擱置有爭議的話題，不渲染爭議或突顯爭議，以建立雙邊互信的基礎。第六，在九二共識框架的基礎上，宣示終止敵對狀態，以增添兩岸和平的環境和氣氛。最後，在面向兩岸統一目標的前提下，兩岸在國際間應該相互扶持，避免互不兩立的競爭態勢。而這些建議與原則，也將是兩岸採取巧實力策略應用和實踐的建設性思考路線。

