

學術論文

兩岸未來互動模式之研究：以「自由
聯繫邦」為基礎之探析

A New Trial Model for Peace in Two
Cross-Strait Relations: in Light of Free
Associated State

張登及 *Teng-Chi Chang*

台灣大學政治系助理教授

*Assistant Professor of Department of Politics
National Taiwan University*

蔡育岱 *Yu-Tai Tsai*

中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

*Assistant Professor of Institute of Strategic and International Affairs Studies
National Chung Cheng University*

譚偉恩 *Wei-En Tan*

政治大學外交系博士候選人

*Doctoral Candidate of Department of Diplomacy
National Chengchi University*

摘要 / Abstract

本文提供一種有別於現行論述兩岸關係的互動模式框架，以所謂「自由聯繫邦」(Free Associated States, FAS) 作為一種新「思想實驗」(mental experiment)。其目的在於拋磚引玉，使學界或國人對此相關議題進行超越統獨二元論的再思考，同時冀求在各方對此概念進行辯論的過程中，探索自由聯繫邦概念之適用可能性。此模式係屬於一種「動態主權」(dynamic

sovereignty) 與「安全委託」(security consignation) 形式，傳達了一種對主權認知的轉換與接受。它是一種求同存異方式，不是要去消極擱置主權爭議，而是以維持現狀為基礎，讓兩岸在同一個框架內緊密聯繫，構建類似自由聯繫邦的關係，不使主權凝滯，兩岸有自由進退的選擇。隨著兩岸交流加深，在未來適當的時機，再確定長遠的關係。

This article provides one kind to be different with the traditional model of two cross-strait relations. By the so-called Free Associated States (FAS) takes one new choice approach. Its goal offers a few ordinary introductory remarks so that others may offer their valuable ideas. Besides, by the article, the authors expect that academic researchers and people can surmount reunified or independent dualism to rethink the possibility and operation of FAS during the process of debate. This model has one kind form of“the dynamic sovereignty” and “the security consignation”; in the meantime, it conveys sovereignty cognition that can be transformed and be accepted to seek common ground while reserving differences. This approach is not to passively lay the sovereignty dispute aside, but to maintain the“status quo” as the foundation. On the contrary, let two cross-strait establish the FAS model and make the content of sovereignty in shifting, simultaneously evolve itself with the interflow between cross-strait until the time it fixed to the future direction.

關鍵詞：自由聯繫邦、兩岸關係、變動主權、安全委託

Keywords: Free Associated State, Two Cross-Strait Relations, Dynamic Sovereignty, Security Consignation

壹、前言

「話說天下大勢，分久必合，合久必分」。明代通俗小說家羅貫中在其著名的《三國演義》一書，開宗明義即道出這幾句中國幾千年來不變的定律，亦說出了古今中外人類歷史發展的必然趨勢。翻看中國歷史，由統一而分治，由分治而統一，幾百年一變，或幾十年一變，這是喜或悲？是偶然抑或天定無法逾越的規律，吾輩不得而知。但從這字裡行間卻可以窺出體系的變化，是一種非靜止的動態過程。政治單位間的互動關係，不是彼竭我盈，就是彼長我消。兩岸關係發展至今，雙方對未來發展模式無一共識。從早期的血洗台灣、反攻大陸，到後來的開放交流，歷經幾次台海危機，馬政府上台後，兩岸關係趨向緩和，似邁入蜜月期，但卻又出現互信不足的瓶頸。例如「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）、「兩岸金融監理備忘錄」（Memorandum of Understanding, MOU）都帶有疑義，而陷入主權與國家利益的兩難。這乃因國家認同是一種非理性、摻雜自我情感因素的主觀認定。兩岸各界皆曾提出多種選擇性方式，從一中各表、一國兩制、聯邦制、蘇聯模式、歐盟模式、屋頂理論、一中多憲、邦聯制、一邊一國論等，但是兩岸各說各話，交集絕少。

鑑此，本文擬新提供一種有別於傳統兩岸關係模式，以所謂「自由聯繫邦」（Free Associated State, FAS）作為新的選擇途徑。此詞可由三方面解釋，首先是兩主體間的「自由」選擇，其次是選擇「聯繫」程度，再者則是對「一邦」（state，單數）的認知界定，可傾向「聯邦制」或「邦聯制」。¹ 最重要的是此模式係屬於一種「動態主權」（dynamic sovereignty）

¹ 「聯邦」(federation)是一個統一的國家，如美國，中央權力可以直接及於人民及各邦政府；「邦聯」(confederation)則是類似一國際組織，內部成員是獨立自主的國家，具國際法人地位，如大英國協就具備邦聯性質，只因為維護其共同的利益，故將其部分主權讓渡與邦聯政府行使。蔡育岱、譚偉恩，《現代國際法精義》(台北：晶華文化，2006年)，頁48-49。

與「安全委託」(security consignment)的合併形式。礙於目前尚無學理引用，只能從實證上解釋。爰此，本文分為幾個步驟漸次展開自由聯繫邦概念：首先，是對於自由聯繫邦的定義概念進行析論，探討目前幾個與自由聯繫邦有關的模式。其次，本文論證「主權」應該是一種變動概念，藉以彰顯自由聯繫邦模式傳達了一種對主權認知的轉換與接受；最後，本文撰寫之目的在於拋磚引玉，使學界或國人對此相關議題進行超越統獨二元論的再思考。自由聯繫邦是一種求同存異方式，是不同於現階段兩岸任何模式，它不是要去消極擱置主權爭議，而是以維持現狀為基礎，讓兩岸緊密聯繫在同一個框架內，構成自由聯繫邦，讓主權處在變動之中，成員擁有自由進退空間，隨兩岸交流、俟時間改變、觀念交集擴大後，再確定未來走向—邦聯、聯邦或其他統合形式。簡言之，自由聯繫邦將是一個比現在的兩岸關係更緊密的暫行統合架構，並為兩岸人民保留未來發展政治關係的空間。

貳、自由聯繫邦概念簡析

一、定義

「自由聯繫邦」(Free Associated States, FAS)一詞援引自西班牙文 *Estado Libre Asociado*，英譯為 *Free Associated State*，最早出現於 1952 年美國與波多黎各 (Puerto Rico) 雙方的定位，讓波多黎各保有一種既非獨立，又非美國一州的事實，支持此制度等於波多黎各保持「維持現狀」(*status quo*) 的地位。² 此後這種模式成為美國與當時屬地間之基調。不過隨著 1990 年代後，美屬密克羅尼西亞 (Micronesia)、馬紹爾群島 (Marshall Islands) 與帛琉 (Palau) 相繼獨立後，仍與美國保有的「自由聯盟」(Free Association) 關係，已使得自由聯繫邦一詞非單單係指原本波多黎各與美

² 嚴震生，〈波多黎各的定位問題與公民投票經驗〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 12 期(1998 年)，頁 18。

國的模式關係。

對此，在探析自由聯繫邦之前，有幾個相似概念必須先行說明，分別是「聯繫邦地位」(Associated Statehood)、「聯繫國」(Associated States)與「自由聯盟」，這些概念牽涉到自由聯繫邦的歷史演變過程，如表一所示。首先，所謂「聯繫邦地位」係描述一種狀態，一個主要國家與依附其實體(entity)間的一種關係制度且此關係程度端賴其兩邊人民來決定。³例如，雙方可以是保護關係(protectorate)、附庸國關係(vassal state)或成爲一國內之州郡(state)。⁴至於「聯繫國」，通常指前殖民地國家，在二次世界大戰後，經由聯合國託管，並最終脫離殖民母國獨立，但獨立後其與託管國家或殖民母國繼續保有聯繫關係，使雙方成爲一種在政治、經濟、外交、軍事上緊密的「聯繫國」。⁵

最後的「自由聯盟」一詞則是出現於1986年美國國會通過編號爲美國公法99-658號的「自由聯盟協議法案」(the Compact of Free Association Act)，其中規定了美國與即將獨立的密克羅尼西亞(Micronesia)、馬紹爾群島(Marshall Islands)與帛琉(Palau)三國的關係。⁶其中值得注意的是，獨立後的這三個共和國與美國成爲所謂的自由聯繫邦，並獲得內政、外交自主權，安全防務由美國負責，可參加地區組織但不能參加聯合國的限。直到1990年12月，聯合國安理會召開會議，通過了終止部分

³ 這裡所指的實體，係包含政治實體與經濟實體等，即在國家定位尚未明確的實體。

⁴ Masahiro Igarashi, *Associated Statehood in International Law* (Hague: Kluwer Law International, 2002), p. 5. 從這觀點分析，像是中國清朝與周邊藩屬(朝鮮、琉球、安南)、19世紀歐洲列強與其殖民地、勢力範圍，以及大英帝國成員等，都可歸入「聯繫邦地位」的性質。

⁵ 「聯繫國」一詞之意，最早出現在1949年的法國第四共和國，當時組成的「法蘭西聯邦」(French Union)，是由法蘭西本土、海外省、海外領地、託管地和保護領組成，強調法國與當時越南(Viet-Nam)、寮國(Laos)與柬埔寨(Cambodia)的關係。法國二戰後為繼續保有與殖民地關係，於是組成「法蘭西聯邦」，給予前殖民地有限的地方自治權和在巴黎一定的發言權。1958年法國戴高樂總統把「法蘭西聯邦」改組為「法蘭西共同體」(French Community)，前法屬殖民地才擁有真正主權國地位。Igarashi, *op. cit.*, p. 13.

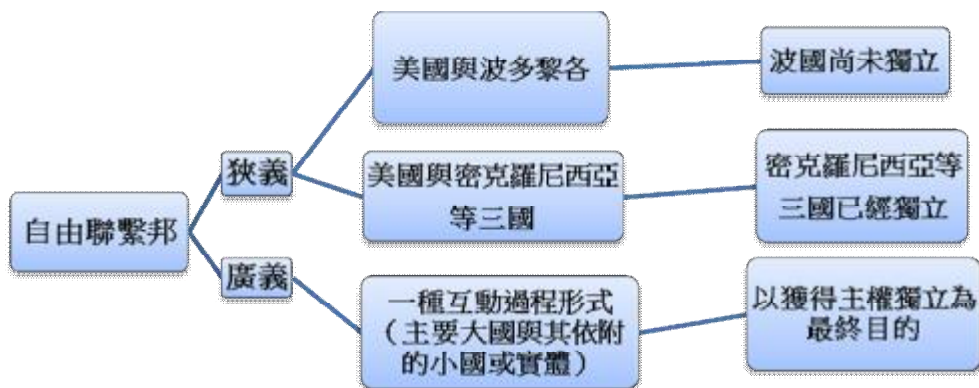
⁶ 可參考密克羅尼西亞官方網站：<http://www.fsmlaw.org/compact/>。

太平洋託管領土協定的決議，三國紛紛加入聯合國，使「聯合國託管理事會」(Trusteeship Council)也於1994年11月1日停止運作。⁷

表一 有關自由聯繫邦歷史演變過程

關係模式	聯繫邦地位	聯繫國	自由聯繫邦	自由聯盟
發生時間	19世紀-20世紀初	1949-1958	1952 迄今	1986年~迄今
案例	列強與其殖民地、勢力範圍、保護國或附庸國關係	法蘭西聯邦	美國與波多黎各	美國與密克羅尼西亞三國
雙方關係	由宗主國掌控一切政治、軍事、外交與經濟，並進行剝削	法國掌管越南、寮國與柬埔寨的政治、外交、軍事關係	波多黎各為一種既「非獨立，又非美國一州」的事實	三國內政、外交自主，安全防務由美國負責，可參加地區組織但不能參加聯合國
後來演變	第一、二次世界大戰後，這些「實體」紛紛脫離母國獨立	1958年法蘭西聯邦瓦解	目前波國尚未獨立，亦非美國一州，而是維持現狀	1990年三國紛紛加入聯合國，但仍與美國保有自由聯繫邦關係

資料來源：作者自行整理



圖一 自由聯繫邦模式

資料來源：作者自行整理。

⁷ 請參酌聯合國託管理事會網址：<http://www.un.org/documents/tc.htm>。

鑑此，對於自由聯繫邦的定義而言，可分為狹義與廣義。⁸ 如圖一所示，狹義直接係指美國與波多黎各關係，也可指美國與獨立的密克羅尼西亞、馬紹爾群島與帛琉三國的自由緊密形式。而廣義自由聯繫邦則說明一種國際社會中的互動關係模式，在漸進的過程中，一個主要大國與其依附的小國或實體，經由「保護關係」、「附庸國關係」與聯合國下的「聯繫國」託管等模式，透過人民的意願最終成為較具獨立自主的自由聯繫邦。

二、與自由聯繫邦相關的實證案例

自由聯繫邦是一種動態中的聯繫體制，是介於聯邦制度與邦聯制度間的過渡形式，其模式亦與國協（commonwealth）類似，不過國協專指英國與前殖民地間的互動模式，兩者仍有其差異性，⁹對此本文舉出與自由聯繫邦相關的實證探討，分別是與英國保有國協關係的馬爾他（Malta）、屬聯繫國的前荷蘭殖民地蘇利南（Surinam）、自由聯繫邦的美國與密克羅尼西亞，以及美國與波多黎各。

（一）英國託管下的「馬爾他」

馬爾他為英國殖民地，1947年後，馬爾他爭取擁有對內行政主權，包括經濟、社會以及教育等權限，但尚未具有完全的自治權力。在馬爾他的政府結構中，當時大英帝國政府主宰政治權力，而馬爾他政府則被限制僅保留經濟社會方面的權力，英國國會擁有撤銷馬爾他在防禦以及外交事務上的決定權。不過馬爾他在1964年9月21日正式獨立，並與英國簽署國

⁸ 本文主要用來探討兩岸關係的是狹義自由聯繫邦模式。

⁹ 大英國協與自由聯繫邦主要的差別在於：她是一個鬆散的國際組織，自由聯繫邦則否，類似透過條約所達成的契約制度；大英國協目前有53個成員，成員來自主權國家（自香港從1997年退出後），反觀自由聯繫邦成員包含主權國與非主權國；嚴格講起來大英國協為一邦聯體制，而自由聯繫邦則為美國透過條約達成的合意；大英國協的元首為英國女王，自由聯繫邦成員則各自有其元首。參考網址：

http://en.wikipedia.org/wiki/Commonwealth#Commonwealth_of_Nations。

防及財政援助協定（效期 10 年）。1964 年 12 月，馬爾他正式成為聯合國的會員國，但英國軍隊仍然進駐馬爾他；1971 年勞工黨執政，宣布中立及不結盟政策，接受利比亞技術援助，並宣布 1964 年與英國訂定之國防暨財政援助協定無效。直到 1979 年 3 月 31 日，英國軍隊全部撤離馬爾他境內，馬爾他獲得完全的主權獨立，但仍與英國保有大英國協關係，¹⁰2004 年 5 月馬國加入歐盟成為會員國。

（二）荷蘭與蘇利南

1593 年西班牙宣佈蘇利南為其屬地，1630 年英國移民遷此。1667 年英、荷簽訂條約，蘇成為荷蘭殖民地。荷蘭在 1948 年修改後的憲法中表示：荷蘭王國領土的組成包括荷蘭、印尼、大小安地列斯群島以及蘇利南，不過大小安地列斯群島以及蘇利南的政府擁有更廣泛的權力，並擁有行政權以及具有制定財政決策的能力。二戰之後，在聯合國的決議輔導下，蘇利南的問題在聯合國內討論了六年之久（從 1950 至 1955），直到 1955 年聯合國作出決議，荷蘭擁有的權力又再被限縮，包括國家防禦、外交事務、國籍問題。1973 年起，蘇利南自治政府開始與荷蘭展開談判，並於 1975 年 11 月 25 日正式獨立，當年 12 月 4 日加入聯合國。¹¹

（三）美國與密克羅尼西亞

密克羅尼西亞曾是西班牙、德國殖民地，第一次世界大戰時被日本攻佔，戰後被美國佔領。1947 年，聯合國將密克羅尼西亞交由美國託管，不過密克羅尼西亞從 1969 年開始與美國談判，1979 年 5 月 10 日，密克羅尼西亞通過新憲法，於 1986 年與美國正式簽訂「自由聯盟協議法案」。根

¹⁰ Igarashi, *op. cit.*, p. 14；或參考外交部網站：
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=262&ctnode=276>。

¹¹ Igarashi, *op. cit.*, p. 34；或參考網址：
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ns.html>。

據「自由聯盟協議法案」，密克羅尼西亞獲得內政、外交自主權，可參加地區組織但不能參入聯合國，其安全防務由美國負責，美國國會可對其國戰略決策享有否決權。直到1990年12月，聯合國安理會召開會議，正式結束了密克羅尼西亞聯邦的託管地位，1991年9月17日接納其為聯合國正式會員國。¹²

（四）美國與波多黎各

1989年美西戰爭後，西班牙割讓波多黎各予美國，美國國會在1900年5月1日通過「佛瑞克法案」（Foraker Act），提供波多黎各政府法源，取代了「美國軍事政府」的管轄，變成美國海外未合併領土；1950年代，美國國會通過「公共法第六百號」（Public Law 600），讓波多黎各人民有權制訂憲法，並與波多黎各修訂「佛瑞克法案」，而達成「聯邦關係法」（Federal Relation Act），成為自由聯繫邦關係。在波多黎各與美國關係的三種選擇中：一是保有自由聯繫邦，二是成為美國一州，三是獨立建國。不論在1993年或1998年的全民投票中，贊成保持自由聯繫邦地位的人數始終些微勝出贊成併入美國的人數，也只有不到4%的人贊成完全獨立。¹³顯示波多黎各人民樂於與美國維持自由聯繫邦的關係。

由上述實例分析，可得知馬爾他、蘇利南、抑或密克羅尼西亞與波多黎各，不論是經由國協、聯合國託管、自由聯繫邦等制度，所尋求皆是一種過渡時期的體制，並以是否「軍事獨立」、「加入聯合國」為判定主權完全獨立之指標，顯示主權仍是檢視現代國家不可或缺的一項標準。不過透過上述實例得知，國家間演變的互動過程中，從非主權國家到主權國家，亦隱含著主權變動的形式；對此，本文將提出主權是一種變動概念於下節探討。

¹² Igarashi, *op. cit.*, pp.169-186.

¹³ 嚴震生，前引文，頁25；〈波多黎各公投，重建州派險勝〉，《自由時報》，1998年12月15日，版A10。

參、主權是一種變動概念

長久以來，中國把不同歷史階段、不同文明中各式各樣不相容或相互取代的國家、主權觀念混成一團，實在是中國與台灣或其他周邊國家許多痛苦的來源，¹⁴儘管如此，主權仍是確立現代國家的主要條件。¹⁵西元 1648 年，歐洲結束了三十年的宗教戰爭，簽訂了「西伐利亞條約」（Treaty of Westphalia），「列國制度」（Modern State System）誕生，使得「主權國家」成為現代國際關係中的主要角色。英國學派大師布爾（Hedley Bull）認為，在國際關係的規範中，國家一方面堅稱在其領域內享有最高權力的「內部主權」（internal sovereignty），另一方面，國家也宣稱擁有獨立於外國權威之「外部主權」（external sovereignty）。¹⁶簡單來說就是一種國家在外部獨立與內部自主的特性。但布爾也指出國際社會並無一中央權威存在，因此部分國際法效力來自「自救」（self-help）原則，¹⁷用以確保國家主權的存在性。

傳統上對主權概念解釋不明確與模糊，是國際社會的特徵，不過主權概念並不是一成不變，而是隨著時代改變有不同的解釋內容，¹⁸更進一步說明，主權其實是一種變動的概念，Stephen Krasner 認為主權至少呈現出四種形式，並可作為主權詮釋方式：分別是「國家內部主權」（domestic

¹⁴ 林濁水，《共同體：世界圖像下的台灣》（台北：左岸文化，2006 年），頁 290。

¹⁵ 根據美國及拉美國家共同簽署「蒙特維多國家權利與責任公約」（Montevideo Convention of 1933 on the Rights and Duties of States）認為，要成為國際法主體，國家必須要具備下列四項要件：即「固定的領土」（a defined territory）、「一定的人口」（a permanent population）、「有效統治政府」（an effective government）、「和其他國家發生關係的能力（即具有主權）」（the capacity to enter into relations with other states）。蔡育岱、譚偉恩，前引書，頁 47。

¹⁶ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), p.8.

¹⁷ *Ibid.*, pp.8-20.

¹⁸ 楊永明，《國際安全與國際法》（台北：元照出版，2003 年），頁 149-150。

sovereignty)、「互賴主權」(interdependence sovereignty)、「國際合法主權」(international legal sovereignty)以及「西伐利亞式主權」(Westphalian sovereignty)。¹⁹Krasner 表示「國家內部主權」是最早主權的定義，係指布丹(Bodin)、霍布斯(Hobbes)當時所論述的一國合法權威政體，強調統治者的至高性與神聖性；「互賴主權」則是由於全球化的影響，強調傳統國家必須有能力去控制跨領域的運動，更不可忽視國際貿易與國家互賴的流動力；另外，「國際合法主權」是指國家間相互承認關係；而「西伐利亞式主權」是一種排除外在行為者干預的形式。以兩岸為例，國際社會雖不「承認」或不「支持」、不「反對」中國擁有台灣的主權，但卻也對台灣採模糊或否定主權立場，這是因為台灣在「國際合法主權」雖是弱項，但在全球下的「互賴主權」卻是強項。鑑此，前美國在台協會理事主席卜睿哲(Richard Bush)就曾指出，不能因台灣在「國際合法主權」較弱之事實，認定台灣缺乏主權，因為台灣無論在「國內合法主權」、「西發利亞主權」與「互賴主權」三者均是強項。²⁰

無庸置疑，主權國家特質總是不斷地變化，現實主義學者 Jack Donnelly 就指出主權國家並不是國際政治中永恆的特質。²¹從 17 世紀象徵現代主權國家誕生的西伐利亞條約簽訂後，在這爾後三、四百年中，主權的內涵也不斷在變動，Donnelly 就指出到目前為止有 11 種不同的形式發生(表二)。例如：1781-1789 年美國的「邦聯」(confederations)、1840-1914 年隸屬鄂圖曼土耳其帝國的埃及「封建制度」(suzerainty)、1906-1911 年的摩洛哥「保護國」(protectorates)、1878-1908 年受奧匈帝國管轄的波士

¹⁹ Stephen Krasner, *Sovereignty Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999); Stephen Krasner, *Problematic Sovereignty* (New York: Columbia University Press, 2001), pp.7-11.

²⁰ 林文程、林正義，〈台灣修憲與台美中三角關係〉，《台灣民主季刊》，第 3 卷，第 4 期(2006 年)，頁 125-164。

²¹ Jack Donnelly, *Realism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p.139.

尼亞「行政省」(administered provinces)、20世紀初「英屬自治區」(British Dominions)、二十世紀的「殖民地」(colonies)、國聯與聯合國的「託管地」(mandates)、「中立國」(neutralized states)、「自由市」(free cities)以及「具有準主權地位的北美與非洲部落區」(tribes)、1714-1837年英國與漢諾威(Hanover)的「私有聯盟」(personal unions)，以及「不正常關係制度」²²(abnormal)等，在在證明了主權觀念隨著時間不斷的演化。今日普遍認定主權象徵獨立、生存，但在十九世紀時，這些概念很難完全劃上等號。²³

表二 歷史上十一種主權形式

時間	主權形式	形式	地位
1714-1837	英國與漢諾威	私有聯盟	英國地位較高
1781-1789	美國十三州	邦聯	各州主權較獨立、對等
1840-1914	鄂圖曼土耳其帝國下之埃及	封建制度	宗主權歸土耳其，實質受英國管轄
1878-1908	奧匈帝國下之波士尼亞	行政省	波士尼亞主權歸奧匈帝國管轄
1906-1911	法國下之摩洛哥	保護國	類似殖民地性質
20世紀初	美國與古巴、巴拿馬	不正常關係制度	雙方主權較獨立
19-20世紀	帝國主義下領地	殖民地	殖民地無自主權力
20世紀	聯合國託管制度	託管地	獲得主權前之過渡期
19-20世紀	瑞士、奧地利	中立國	主權獨立國
19-20世紀	波蘭但澤市	自由市	類似國際地役
20世紀	北美與非洲	北美與非洲部落區	自治權力大

資料來源：參考學者唐利(Jack Donnelly)《現實主義與國際關係》一書後自行整理。

主權與安全觀念在傳統國際關係理論中，產生了一個永恆的兩難：「安全困境」(security dilemma)，尤其在主權上所彰顯的安全觀念，即是「既有疆界＝實體安全」。²⁴然而，這種強調主權的保障和行使，有賴於確定

²² 這種「關係」係指美國當初在古巴與巴拿馬開發合作時的協議。

²³ Donnelly, *op. cit.*, pp.141-143.

²⁴ 張登及，〈本體安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析〉，

並強化一個無形的（imagined）邊界（boundary）想像，以及有形的領域（territorial）與邊境（border）管制，在當代已經無法完全確保國家獲得安全。²⁵同樣地，主權雖是當代國際法和國際關係中的基本概念，但它的內容和角色受到許多變遷的國際政治現實所修正。儘管主流國際關係強調國際社會的「無政府狀態」（anarchy），國際間互動尚難逃脫出主權國家的支配，國家主權仍係支撐世界政治的核心概念。但是，以國家作為核心的治理已在全球化下受到挑戰，從國際組織、國際建制、跨國公司、非政府組織、國際傳媒等在國際政治公領域、私領域活躍來看，這些「非國家行為者」（Non-state Actors, NSAs）皆削弱了國家主權的權威，國際社會至少不再那麼強調絕對主權說，²⁶加上經濟全球化也導致國家主權認知改變，²⁷由於經濟全球化的發展，削弱了國家政府傳統的功能和角色，對政府的職能而言，隨著跨國公司、公民社會（civil society）與非政府性組織角色的強化，在相當程度上已受到衝擊。²⁸

1995年「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）報告表示，主權基本上來自人民，其權力由國家人民執行。²⁹國家主權只有

《問題與研究》，第48卷，第4期(2009年)，頁67-94。

²⁵ 這是因為屬於政治認同的本體安全(ontological security)已經產生並造成一定程度的傷亡。相關資料請參考張登及，前引文。

²⁶ Marvin Soroos, *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy* (Columbia: University of South Carolina Press, 1986); 姜家雄、蔡育岱，〈國際關係與國際非政府組織〉，《國際關係學報》，第24期(2007年)，頁115-144；劉貞擘，〈國際政治中的非政府組織〉(天津：人民出版社，2005年)；張亞中，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第40卷，第4期(2001年)，頁1-24。

²⁷ 李定國，〈對經濟全球化導致國家主權變化的認知〉，《湖北師範學院學報》，第23卷，第3期(2003年)，頁40-43；David Held et. al., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (London: Polity, 1999).

²⁸ Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999); Thomas Friedman, *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005).

²⁹ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

在國家人民有機會執行其政治、經濟，及文化權利時才會受到尊重；由此報告、國際法規、實踐以及當代學者們意見揭示，國家主權焦點已從政府轉至人民，從國家政治至上轉至社會的民主、人權架構；過去個人是國家主權之客體，而今已經成爲主體。³⁰由波多黎各人民兩次公投爲例，波國人民就成爲主體，是人民選擇繼續維持現狀的自由聯繫邦體制。

主權的變動反映在主權國家間的關係與型態，而自由聯繫邦模式則傳達了一種現代國家形成的互動過程，一種主體與客體的過渡階段，一種國家的實踐（state practices），並對主權的認知、回應與接受，來自主客兩者間的共識；十八世紀國際法中的「實證法學派」（Positive Laws）即認爲國際社會的實踐是國際慣例與條約，這是完全來自國家的合意。³¹以密克羅尼西亞與波多黎各爲例，雙方與美國透過「自由聯盟協議法案」與「聯邦關係法」維繫關係，但卻具有等級上不同，其中主要是對國家主權的認知差異。密克羅尼西亞雖與美國保有自由聯繫邦關係，在國防、軍事受制於美國干涉，但國際社會仍視其爲一主權獨立國家；反觀波多黎各則尚未成爲國際法上的主體、未加入聯合國，換言之，波多黎各除了不選擇獨自國家主權，亦排除併入美國的國家主權，而選擇一種與美國合意下的動態主權自由聯繫邦。這表示讓主權處在變動，隨雙方交流、俟時間改變、觀念形塑後再確定未來走向。

肆、自由聯繫邦對兩岸關係的適用性

與目前任何兩岸未來可能的互動模式相比，自由聯繫邦或可成爲現階

³⁰ 楊永明，前引書，頁 151，轉引自 Antonio Perez, "Review Essay: Who Killed Sovereignty? Or: Changing Norms Concerning Sovereignty in International Law," *Wisconsin International Law Journal*, Vol.14, No.2 (1996), pp.463-490.

³¹ Robert Ago, "Positive Law and International Law," *American Journal of International Law*, Vol.51, No.4 (1957), pp.691-733.

段對兩岸關係較有利、較可被民眾接受的模式，因為它是一種求同存異的方式，而且對目前兩岸地位的衝擊最小。簡單的說，它不是要去消極擱置主權爭議，而是讓它浮上台面，讓雙方對主權的認定與設定掌握在自己手中，讓兩岸緊密聯繫在同一個框架內，而自由聯繫程度，可為聯邦體制（如美國與波多黎各），亦可為邦聯體制（如美國與密克羅尼西亞三國），這種選擇端賴兩岸間未來實力的消長。如果時間站在台灣這方，當然選擇性條件就增多，可以選擇邦聯關係；反之，如果時間不利台灣，可選擇保有自由聯繫邦成員，抑或退出自由聯繫邦。因為自由聯繫邦內的主權，存在一種「事實的假象」(false image of reality)，³² 是一種「動態平衡」(dynamic balancing)。³³更確切地說，自由聯繫邦體制，不是讓主權受擱置，而是讓主權動態化，以利雙方發展交流。以美國與密克羅尼西亞三國為例，雙方關係特色可分為：³⁴

- 一、在政治、外交上，密克羅尼西亞等三國在美國會無代表席、可與他國締結商業協議、互設立大使館、加入區域組織或成為國際組織、聯合國之會員國，並自由地與他國建立雙邊合作關係。
- 二、在軍事上，三國必須仰賴美國軍事策略及美國國會的決策，美國國會對密克羅尼西亞等三國其戰略決策享有否決權。
- 三、經濟上，密克羅尼西亞等三國經濟結構仰賴美國資金援助，給予之財力援助預計於 2024 年完全終止。

根據上述模式對照兩岸，雙方關係模式可試擬如下：

³² 「事實的假象」援引自 Richard Ullman, "Refining Security," *International Security*, Vol.8, No.1 (1983), p.129. 意思在說明一種使國家轉移焦聚的政策。

³³ 動態平衡(dynamic balance)，原指身體在空間移動時，維持控制身體姿勢的能力，動作中重心會不斷地改變，是移動性及操作性動作的主要因素。如彈簧床、特技、溜冰與游泳等都需要這種平衡能力。作者這裡援引此概念主要強調兩岸關係是動態性的，在同一框架內是為了兩岸平衡性。

³⁴ Igarashi, *op. cit.*, pp. 200-201; 或相關網址：<http://www.doi.gov/oia/Firstpginfo/fas.html>。

- 一、在政治、外交上，台灣與中國在對方國會均無代表、台灣可與他國締結商業協議、互設立大使館或政治性代表機構、雙方都可以加入區域組織或成爲國際組織、聯合國之會員體，並自由地與他國建立雙邊合作關係。
- 二、在軍事上，台灣尊重中國國會的國防決策，亦即中國對台灣的戰略性決定（即我國與他國締結同盟關係），享有某種非正式的否決權。中國則尊重台灣維持獨立指揮統率的國防架構。
- 三、經濟上，台灣與中國經濟結構相互依賴，雙方可以給予對方貿易優惠甚至財政援助。

由第一點分析，中共需以政治、外交上的善意，換取第二點台灣方面的妥協，而第三點則是鞏固現行交流政策，使交流基礎更爲厚實。

尤有甚者，兩岸選擇美國與波多黎各的關係形式，亦即台灣不併入中國一省，亦不宣佈獨立，雖維持現狀但保持與中國的自由聯繫邦形式，並可參與區域組織，但不加入聯合國，俟時間改變雙方對「邦」（state）的認知，再選擇是否進入美國與密克羅尼西亞三國自由聯繫邦模式。以上兩種模式都是一種「安全委託」（security consignment）的構想。這種「委託」構想來自歐盟與其會員之間關係，一種「所有人、委託者」（principal）與「代理人」（agent）之關係。³⁵這種儼如賽局的「委託—代理人」的關係，如同一間有限股份公司般，有著所謂的組織所有人以及代理人。對歐盟來說，會員國就是這「公司」的所有人，歐盟組織機關就是公司的代理人。在歐盟的整合過程中，隨著歷史變化需求、需求轉化制度，使得所有人與代理人間的關係漸趨成熟與穩定，是具有建構主義（constructivism）

³⁵ Robert Elgie, "The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit," *Journal of European Public Policy*, Vol.9 (2002), pp.186-200; Mark Pollack, "The Commission as An Agent" in Neil Nugent ed., *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (New York: Palgrave MacMillan Press, 2002), pp.111-130.

色彩的概念。換言之，兩岸亦可以此種委託模式，保有維持現狀作為彼此利益的共同基礎，透過自由聯繫邦建立關係，讓中共承擔起台灣安全的責任（不只是軍事國防領域，其它如經濟、環境、治安、衛生等也必須一併承擔）。

另外，這種認知上的改變，是一種視兩岸為「國際社會」（International Society）概念，³⁶認同是依附著共同社會經驗（social experience）而非文化或是血統主義，其中社會經驗包含了政治經驗與經濟經驗，³⁷而自由聯繫邦就是強化兩岸在政治經驗的不足，以及提升兩岸互賴的經濟經驗。以建構主義而言，³⁸國際關係主張是因行為者互動建構了國際社會，³⁹聚焦在以不同觀點去詮釋國際社會的非物質現象，強調社會結構乃是動態的互動過程，透過互動來建構共有知識，使其他「能動者」（agent）也受到影響而產生認同、形成制度化，進而在人權、國家主權、全球環境議題上產生較大的影響力。⁴⁰ 換句話說，兩岸對主權的認知，可以透過觀念來形塑改變，進而建立認同，⁴¹比消極的擱置主權，自由聯繫邦更具積極意義，兩岸在同一框架內設定議程，最終選擇對「邦」（state）的界定，選擇繼續

³⁶ 國際社會係指一組國家意識到它們之間存在著一些共同利益與共同價值，它們之間有著一系列共同規則進行約束，並且分享共同機制的運作所帶來的利益，這些共同機制包括國際法、外交制度、國際組織，以及戰爭規則等。Bull, *op. cit.*, p. 13.

³⁷ Melissa Brown, *Is Taiwan Chinese?* (Los Angeles: University of California Press, 2004), pp.xi-xii ; 2-3.

³⁸ 其主要的代表人物 Alexander Wendt、Peter Katzenstein、Martha Finnemore 和 John Ruggie 等，這一理論將西方社會學的一些核心概念，如文化、社會、認同和規範等引入國際政治研究。儘管新自由主義和新現實主義雖都認知到社會事實的重要性，但由於採取了經濟學的分析方式，使得他們大多忽略社會與文化等該被注意到的事實，或是將其邊緣化處理。Peter Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (Columbia: Columbia University Press, 1996), p.14.

³⁹ 秦亞青，〈國際政治的社會建構—溫特及其建構主義國際政治理論〉，《美歐季刊》，第15卷，第2期（2001年），頁251-253。

⁴⁰ Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In," in Thomas Risse-Kappen ed., *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.4.

⁴¹ Katzenstein, *op. cit.*, p.6.

維持現狀的自由聯繫邦一如美國與波多黎各關係，抑或「主權獨立」的自由聯繫邦 --- 一如美國與密克羅尼西亞，或者自由選擇退出聯繫邦。

它與當前馬總統提出的「暫行架構」(modus vivendi) 或前白宮國安會亞洲事務資深主任李侃如(Kenneth Lieberthal)的「中程協議」(interim agreements)，⁴²皆有所不同。自由聯繫邦強調「保留觀望權利，法理上可隨時進退」。因為「安全委託」實際上是加重中方道義與現實負擔，屆時國人可以評估中共之誠意，台灣再選擇是否留在「聯繫邦」地位。自由聯繫邦是讓競爭透明化，在同一個政治環境中互動，是透明可預知性的，目的在經由時間改變雙方認知，三者內涵差異比較如表三。目前兩岸主權問題的模糊雖符合兩岸暫時的穩定和平，但長期下來，雙方較勁意味濃，兩岸充斥著競賽與爭奪，容易擦槍走火。以國際關係「現實主義」論點，現實政治的體系結構中，軍事力量存在是為確保國家安全，但在物質的國際社會裡，兩岸的軍事本來就是不對等的，而「安全委託」其前提即以和平為基礎，是把台灣和中國視為處在同一框架內(自由聯繫邦)，認同一種自由聯繫的關係，既然都是同一個「邦」(state)，為共同主體，自然無國家安全問題，可讓交流使「主權」概念隨國人主體性的發展來遞變。

再者，目前兩岸學界探究「兩岸未來可能的互動模式」，大致可分為幾種類型(扣除自由聯繫邦部分)，如表四所示：一國兩制、聯邦、九二共識、蘇聯模式、邦聯、歐盟模式、兩國論、一中一台等，不過只要涉及主權爭議，雙方很難跨越藩籬，始終無法增進互信。癥結在於兩岸定位問題：單一主權國或是兩個主權國家。由表四可得知，不論是光譜的左方或

⁴² Modus Vivendi 為條約的形式之一，Modus 就是英文的 mode、way、method(形式、方法)，而 Vivendi 就是英文的 living(存活)，所以這兩個字合在一起，就成了 way of living(存活之道)。其中譯可以擇譯為「暫定辦法」、「臨時協定」、「暫時協議」或「中程協議」。Modus Vivendi 象徵是一種過渡時期的暫時解決辦法，例如 1998 年 2 月，密西根大學教授李侃如、1999 年 3 月，美國國務院主管亞太事務助理國務卿陸士達(Stanley O. Roth)、以及喬治華盛頓大學的何漢理教授(Harry Harding)皆曾提出兩岸進行對話可能，並建議兩岸簽署「中程協議」(interim agreements)、「臨時協定」(modus vivendi)的說法。

右方，皆無法獲得兩岸具體回應。反觀本文所採的自由聯繫邦，強調主權形式非一成不變，它非一國際組織，而是透過條約的合意，將中華民國與中華人民共和國組成自由聯繫邦。自由聯繫邦使兩岸在保持現狀中，讓主權變動安全委託；未來走向端賴委託後結果是否獲得台灣人民信任。

表三 自由聯繫邦與暫行架構、中程協議之比較

兩岸採行模式	自由聯繫邦	暫行架構	中程協議
提出時間	-----	馬英九總統就職前後	1998年2月，密西根大學教授李侃如
主要內容	外交：台灣可與他國締結商業協議、互設大使館或政治性代表機構、加入區域組織或成為國際組織、聯合國與附屬機構之會員體，並自由地與他國發展雙邊合作關係。 軍事：台灣尊重中國國會的國防決策，也就是中國對台灣的戰略性決定（即我國與他國締結同盟關係），享有某種非正式的否決權。中國則尊重台灣維持獨立指揮統率的國防架構 經濟：台灣與中國經濟結構相互依	以我國主動釋出善意為基礎，和中國在利益上達成共識， ⁴³ 使雙方在行為上能不相衝突，進而擱置雙方在兩岸及參與國際組織的主權爭議，並跳脫惡性的外交鬥爭，創造雙贏局面。至於在參與國際組織方面，有別於前政府加入聯合國之目標，轉以參加功能性及專業性國際組織為優先。 ⁴⁴	在「一中原則下」，兩岸達成一個50年的方案，由美方擔任保證人。但台灣要明示自己為中國一部分，不宣布獨立，而中國則要承諾不攻打台灣。

⁴³ 目前兩岸利益共識主要偏在經濟部份，包含：兩岸直航、大三通、陸客來台觀光等。

⁴⁴ 馬總統強調將以重返「世界銀行」(IBRD)、「國際貨幣基金」(International Monetary Fund, IMF)與「世界衛生組織」(World Health Organization, WTO)為首要目標；另並積極尋求參與其他與台灣經濟發展有關的聯合國專門機構與功能性國際組織。初期先爭取成為觀察員，進而成為正式會員，參加的名稱在不違背尊嚴的前提下，可以維持彈性。

	賴，雙方可以給予對方貿易優惠甚至財政援助。		
主權處理模式	治本、積極處理主權	符合台灣利益，則名稱可保持彈性	治標、消極擱置主權
	雙方處在同一框架	模糊雙方主權	凸顯一中主權
兩岸呈現關係	進入自由聯繫邦關係	經濟上互惠互榮，但仍維持現狀、一種未定狀態	維持現狀、一種未定狀態
主權部分	一種讓主權處於變動，在聯邦（不加入聯合國）或邦聯（加入聯合國）間保持彈性	擱置主權，名稱可保持彈性，但易遭受主權退讓之批評	以「一個中國」以及「統一為終局」作為前提，來安排兩岸之間在過渡時期的關係
安全部分	安全委託模式	加深雙方互賴關係，跳脫安全困境	仍處於安全困境，但由美國主控局勢發展

資料來源：作者自行整理。

表四 兩岸未來可能的互動模式

主權	以台灣法地位分析								
	弱 → → → 模糊 → → → 變動 → → → 強 → → →								
模式	一國兩制	中華聯邦	九二共識	蘇聯模式	自由聯繫邦	中華邦聯	歐盟模式	兩國論	一中一台
時間	1980年代	2002年	1993年、2008年後	1945年	----	2001年	2004年	1999年	2002年
內容概要	由鄧小平提出，為了實現中國統一目標而創	前麥肯錫顧問公司亞太區董事長大前研一曾發	辜汪會談達成，即海峽兩岸均堅持一個中國原則，但雙方所賦予之	所謂一國三席，即蘇聯當時在聯合國同時擁	透過條約簽訂，一種讓雙方主權處於變動，	前國民黨主席連戰於發表新書中首次倡議，	陳水扁在接見法國議員馬德林表示，歐盟統一的	前總統李登輝於接受德國之聲專訪時，表示	陳水扁向東京世台會年會發表視訊陳述：「台

	造的方針	表《中華聯邦》一書，並造成迴響	涵義有所不同，各自表述	有蘇聯、烏克蘭、白俄羅斯三個會員席次	並在聯邦制度或邦聯制度間保持彈性	未來兩岸融合的方向，邦聯制是值得考慮的構想	經驗值得兩岸借鏡及參考	台灣和大陸的關係是特殊的國與國關係	灣與對岸中國是一邊一國，要分清楚」
對主權認知	此兩模式在主權的認知上強調較一致：即只有一個中國主權，內部主權、外部主權皆為中華人民共和國所有		一個中國主權，但雙方各自表述	類似聯邦制度，但聯盟為單一主權國	兩岸關係是一種動態主權，主權形式非一成不變	兩岸可視為兩個主權、兩個國際法主體，亦即兩個主權獨立國家	聯盟內的成員皆為主權國家	聯盟內的成員皆是主權國家	所謂兩個中國成立 使台灣與中國完全切割
問題	多數台灣人民難以接受 ⁴⁵		國際社會多數承認中共，我國地位易被忽視	中共無法接受台灣在聯合國擁有完整會員資格	待分析	中共難以接受此類模式			

資料來源：作者自行整理

⁴⁵ 根據行政院陸委會從 1999-2008 年對台灣民眾民調顯示，對於中共以「一國兩制」發展兩岸關係的主張，平均有七至八成民眾表示不贊成，僅近一成的民眾表示贊成。請參考陸委會網址：<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/91110127828.gif>。

伍、結論

過去的半世紀，海峽兩岸陷入安全困境的思維，反映在政治對立、軍事對峙、經濟隔離與社會、文化上的隔閡，尤其在國家定位的共識上扞格不入，呈現一種零和賽局。隨著 1980 年代國際局勢和緩，兩岸開始民間交流，1990 年代經濟全球化、通訊技術的革命發展，1993 年的辜汪會談，開啓海峽兩岸自 1949 年國民政府遷台以來，首度進行的正式官方層級會晤並達成所謂「九二共識」，即海峽兩岸均堅持一個中國原則，但雙方所賦予之涵義有所不同，各自表述。然情勢使然，當台灣民主、自由進步而欲凸顯台灣主體的同時，中國大陸強勢的政治、經濟權力崛起，使台灣陷入兩極的抉擇，選擇統一或是獨立皆是安全問題。考量的出發點在於選擇統一為避免軍事衝突的人身安全，選擇獨立則深怕被剝奪政治、社會、經濟安全，以及這得來不易的憲政體制與民主價值。說得更清楚即所謂如何確保「人類安全」(Human Security)，⁴⁶畢竟，當傳統「理性主義途徑」(rationalist approach)下的傳統安全始終無法解決安全困境時，就已顯示出主流理論和相應措施的不足夠。⁴⁷

本文嘗試提出一個攸關兩岸關係政策的可能選項，即自由聯繫邦的模式，作為一種新「思想實驗」(mental experiment)的選擇途徑。此模式為一新概念。由於兩岸關係互信不高，雙方人民對未來都充滿疑慮，自由聯繫邦的提出可做為一種新的思路嘗試，或可有益於人們重新思考在新時代如何處理「主權」之類的老問題。準此，本文目的在於拋磚引玉，使學

⁴⁶ 1994 年，「聯合國發展計畫署」(United Nations Development Programme, UNDP)所揭櫫的人類安全七大項目分別是：經濟安全(免於貧困的自由)、糧食安全(供應問題)、健康安全(保健與疾病)、環境安全(污染與資源)、人身安全(免於私刑、戰爭、暴力、毒品)、社群安全(文化與族群)及政治安全(公民權、免政治迫害)。相關資料請參考，蔡育岱、譚偉恩，〈從國家到個人：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第 47 卷，第 1 期(2008 年)，頁 151-188。

⁴⁷ 張登及，前引文，頁 67-94。

界或國人對此相關議題進行超越統獨二元論的再思考，同時冀求在各方對此概念進行辯論的過程中，探索自由聯繫邦之適用可能性。在學術貢獻上，本文所提出的「安全委託」與「主權是一種變動概念」的構想，是自由聯繫邦模式的兩大核心。「安全委託」以維持現狀作為彼此利益的共同基礎，透過自由聯繫邦之關係建立，讓中共承擔起台灣安全的責任。中共如無法接受保護台灣安全的「委託」，即相對欠缺說服台灣不要走向法理台獨的立場。安全委託構想也可讓在台灣的政黨與在中國大陸上的政黨進行一場公平合理的「治理」競賽（至於競賽制度的設計不在本文討論之範疇），勝出者就負責承擔台灣的安全責任。當然此委託模式具有一個風險性，即當台灣人民要求終止委託時，中共拒絕台灣退出聯繫邦。但中共若選擇強硬對待，將永遠失去台灣民心。至於「主權變動概念」則強調主權內涵不斷變動，隨著時代改變有著不同的解釋內容，主權型態亦是隨著認知而改變。兩岸人民必須重新詮釋主權的意義，以新思維看待全球化下的政治市場、經濟市場，這對兩岸主權癥結或可為一帖解套的處方。

