

學術論文

論「兩岸治理」機制之建構：結構、路徑和制度化

Construction of Cross-Strait Governance Mechanisms: Structure, Path and Institutionalization

李毓峰 *Yuh-Feng Lee*

彰化師範大學公共事務與公民教育學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Public Affairs and Civic Education
National Changhua University of Education*

摘要 / Abstract

自 2008 年 6 月兩岸重啟協商迄今，一方面促進兩岸關係更開放更密切的交流，另一方面也意味兩岸關係已經形成一種特殊的治理狀態。兩岸事務依靠各自政府單方的管理已很難回應未來的需求，應建立在「兩岸治理」的思維上才可能取得新的發展方向與空間。因此，本文擬探討「兩岸治理」機制之建構，從治理的觀點及理論內涵檢視和描述現階段的兩岸關係，並就結構、路徑和制度化三個層面對「兩岸治理」機制進行初步的探討與分析。研究發現，要建構「兩岸治理」機制須超越一些挑戰與困難：首先面臨最大的挑戰就是傳統的主權統治觀，兩岸應該揚棄用統治的觀念代之以治理觀點來處理問題，方能順利推動「兩岸治理」機制之建構。其次，由於兩岸公民社會發展的不對等，以致在兩岸治理中存在不均衡的問

題，讓兩岸治理面臨結構性的發展困境。其三，兩岸治理制度化必須循序漸進地推動，暫先擱置政治性、軍事性議題，經由協議範圍逐步的擴大與深化，方能落實兩岸治理之制度化。

Since Taiwan and China have reentered negotiations in June 2008, results of these negotiations have on one hand promoted increasingly close cross-strait interactions, but on the other hand also mean that cross-strait relationships have formed a unique state of governance. Thus, this paper seeks to explore the construction of “cross-strait governance” mechanisms, using the perspective and theoretical content of governance to evaluate the current cross-strait relationship. The three aspects of structure, path, and systemization are used to engage in initial exploration and analysis of “cross-strait governance” mechanisms. Research results show that in order to construct “cross-strait governance” mechanisms, some challenges and obstacles must be transcended. The first challenge is the traditional view of sovereign rule. Taiwan and China should abandon concept of governing, and use the view of governance to deal with problems to be able to promote construction of cross-strait governance mechanisms. Second, due to unequal development of civil society, there is the problem of imbalance causing structural developmental problems in cross-strait governance. Third, the institutionalization of cross-strait governance must progress sequentially, first tabling political and military issues to deal with affairs with practical attitudes, and sign various agreements. As the scope of agreements broaden and deepen gradually, it would be possible to fulfill the institutionalization of cross-strait governance.

關鍵字：兩岸關係、兩岸治理、江陳會談、公民社會、制度化

Keywords : Cross-strait Relations, Cross-strait Governance, Jiang-Chen Negotiations, Civil Society, Institutionalization

壹、治理觀點下的兩岸關係

2008年5月馬英九政府上台執政後，兩岸在「九二共識」的基礎上恢復海基、海協兩會制度性協商，積極推展兩岸的互動關係。自2008年6月海基、海協兩會重啟協商迄今，共舉行了7次「江陳會談」，累計簽訂16項協議。這些成果一方面促進兩岸關係更開放更密切的交流，另一方面也意味著兩岸關係已經形成一種特殊的治理狀態，兩岸面對的不僅是政治爭議或主權難題，還涉及到複雜的經濟、文化、社會等事務的治理問題。可見，兩岸事務依靠各自政府單方的管理已很難回應未來的需求，兩岸關係需要建立在「兩岸治理」的思維上才可能取得新的發展方向與空間。因此，借鑒治理理論與實際治理經驗，建構「兩岸治理」機制，提高兩岸公權力和民間社會的治理能力和水準，對於促進兩岸關係的發展具有重要意義與作用。本文擬探討「兩岸治理」機制之建構，嘗試從治理的觀點及理論內涵檢視和描述現階段的兩岸關係，並就結構、路徑和制度化三個層面對「兩岸治理」機制進行初步的探討與分析。最後將對建構「兩岸治理」機制的挑戰和展望提出說明與評估。

自1990年代起，「治理」(Governance)一詞，逐漸成為歐美政治人物及社會科學學術界常用之概念與名詞。羅森納(James Rosenau)指出，治理與政府統治不是同義語，它們之間有著重大區別。他將治理定義為一系列活動領域裡的管理機制，它們雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同的目標支持的活動。這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。¹這樣就意味著，與「統治」相比，治理的內涵更加豐富。它不僅包括公權力體系，同時也包括非政府的、市場以及民間的機制。換言之，隨著社會政治的高度複雜性、動

¹ James Rosenau and Ernst-Otto Czempeil, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.5.

態性以及多樣性，沒有一個行動者，能夠擁有足夠知識處理日益複雜的問題，因此，治理需要公私部門合作，組成不同網絡，共同分擔責任，如此方能達到政策的最佳結果。

史托克（Gerry Stoker）認為，治理是創造有利於秩序維持及集體行動的條件，並涉及到組織集體的行動，此行動進一步影響到制度的建立；而制度是規範行動的遊戲規則，制度鼓勵行動者採取克服集體行動困境的策略；成功的集體行動可使行動者在追求目標時進行合作。史托克提出治理的五個觀點，對治理的概念提供多面向的思考：²

- 一、治理代表著一系列由政府以及非政府的社會組織與行為者的複雜組合；
- 二、治理表現出公、私部門界線和責任模糊化的趨勢；
- 三、治理呈現出集體行動的組織之間的相互依賴關係；
- 四、治理係參與行動者形成自主且自我管理的網絡；
- 五、治理的概念重新界定了政府所應扮演的角色。治理並不限於政府的統治行為或依賴權力或命令的運用，政府僅是領航的角色。

由以上可知，治理是對合作網絡的管理，指的是為了實現與增進公共利益，政府部門和非政府部門（私營部門、第三部門或公民個人）等眾多公共行動主體彼此合作，在相互依存的環境中共同管理公共事務的過程。因此，治理強調秩序與行動，但這種秩序有其目的性，例如解決問題、建構組織或設立制度等；同時，治理的行動多元化，不僅只是傳統政府由上往下的單一統治模式，也包括在參與主體的互賴關係下，協力構築而成的管理方式。換言之，治理包括個人與團體、公共與私人、正式與非正式的，有目標的共同行動；小到地方鄰里層次，大到全球跨國範疇，從政府到民間的管理與合作的行動均屬於治理行為。

² Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, No.155 (1998), pp.17-28.

前述之治理理論可對我們理解現階段的兩岸關係提供了有力支撐。首先，基於兩岸經濟、文化、社會等事務不斷地擴大交流與融合（特別在 2008 年兩岸三通的全面實現之後），某種程度上是民間社會從政府公權力的一種解脫。統治思維主導下的兩岸關係已被兩岸密切交流的現實沖淡，逐漸轉向由治理理念來引導。

其次，治理理論所指的主體多元性代表著兩岸治理主體包含政府公權力及民間社會。兩岸關係的治理是一種集體行為，而參與治理的主體之間又必然存在一種相互依賴，這種互賴關係就形成了一個治理網絡。隨著參與的主體日益多元化，與兩岸關係相關的利益主體越來越多，在市場化、社會化強大需求下，企業、學校、社會團體、學術研究機構、宗教協會等組織成為兩岸關係的行動主體，民間社會自然就必須參與兩岸關係的治理。所以在設計建構兩岸治理機制中，不能僅僅考慮到政府公權力，還應該充分考慮到民間社會自身的自主性，充分考慮到各種社會組織在實現公共治理中的作用。

再次，治理理論強調打破國家公權力與民間社會的二元對立。把對社會的有效管理看成是兩者的合作過程，要求兩者共同承擔責任。從兩岸民間社會發展歷程來看，民間社會與國家政府的關係已更多地從分離、對抗走向協調與合作。以至 2008 年以來兩岸關係的迅速進展，更顯示了兩岸民間社會全面走向了協調與合作的新階段。這種社會自治、民間性組織的協調與合作，客觀上要求民間社會承擔更多的治理任務。

從治理觀點對兩岸關係的研究文獻並不多，主要有張亞中主張仿效歐盟治理經驗，跳脫非統即獨的論述，推行分中有合、合中有分的「兩岸統合治理」模式，逐步推動「兩岸經濟共同體」，最終而能成立「兩岸共同體」，實現「兩岸統合治理」。³劉國深提出「兩岸共同治理」模式，主張除了兩岸各自境內事務之外，與兩岸相關的所有事務都可以稱為兩岸共同事

³ 張亞中，《全球化與兩岸統合》（台北：聯經，2003年），頁 231-292。

務。雙方可以成立「兩岸共同事務委員會」，共同策畫、組織、協調、控制和監督兩岸共同事務。⁴此外，艾明江等提出的「兩岸多軌治理」，就是在擱置現有主權爭議的基礎上，採取包括政府、政黨、社會團體媒介等多軌治理路徑，共同參與兩岸的政治、經濟、文化、社會等事務，最終發展成兩岸的統合治理模式。⁵

以下，本文擬採取治理理論的觀點與思路，並參考學者對「兩岸治理」的看法，從結構、路徑和制度化三個層面對「兩岸治理」機制的建構進行討論與分析。

貳、「兩岸治理」結構：政府公權力與民間社會

自 1987 年宣布開放大陸探親之後，隨著民間的接觸越來越密切，接踵而來的諸多法律、經貿、社會等問題皆需透過兩岸協商的方式加以處理。可見，兩岸協商其實是先從民間交流時期開始萌芽，由雙方政府授權給民間企業與法人團體進行協商與談判。1990 年 9 月由兩岸紅十字會簽訂的「金門協議」，⁶作為雙方偷渡犯、刑事犯、嫌疑犯遣返事宜的依據，成為第一個由兩岸政府授權給「民間團體」簽署的拘束力協議。

由於兩岸政治定位因素，官方層次之政府機構未曾直接接觸，而是通過授權的社會團體來進行溝通與協商。這種角色一直分別由台灣海基會與大陸海協會來扮演。⁷海基、海協兩會在性質上屬於民間團體，與政府行政

⁴ 劉國深，〈試論和平背景發展下的兩岸共同治理〉，《台灣研究集刊》，第 4 期（2009 年），頁 1-7。

⁵ 艾明江，〈兩岸關係的新路徑選擇：和平發展中的兩岸多軌治理探究〉，《世界經濟與政治論壇》，第 5 期（2008 年），頁 76-83。

⁶ 〈兩岸協商歷史資訊〉，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=56585&CtNode=5702&mp=101>。

⁷ 1990 年後，兩岸關係發展進入新的時期。由於在 1991 年我方宣布終止動員戡亂時期，並將兩岸視為對等的政治實體，雙方政府開啟兩岸互動的大門。1990 年 10 月總統府設置「國家統一委員會」及 1991 年 3 月訂定「國家統一綱領」，是為大陸政策的最高指導原則。由於兩岸交流及合作迅速展開，雙方著手推動事務性協商，並於 1991 年 2 月和 12

部門之間並沒有隸屬關係。這兩個團體分別由台灣的陸委會與大陸的國台辦授權進行兩岸之間的協商並簽署協議。這是富有創意的設計，兩岸官方可以在互不承認的情形下，除了就牽涉到兩岸政府公權力的事項進行實質對話與協商之外，在業務執行方面，兩會可以接受各自政府的委託處理涉及公權力行使的相關事務。這種形式上為民間，實質上是官方主導的模式，形成初期兩岸事務治理結構的雛型。

兩會成立之後，自 1992 年 3 月開始進行協商。1993 年 4 月底，在新加坡舉行的第一次「辜汪會談」雙方簽訂了四項協議，⁸從此奠定兩岸關係的制度化協商機制。此一機制在 1995 年中因李登輝總統訪問美國並發表演說，北京方面以製造「兩個中國」為由而告中斷。直至 1998 年 4 月，雙方再以「辜汪會晤」重啟對話，並於同年 10 月由海基會董事長辜振甫前往上海與海協會會長會晤。次年（1999）6 月，海基海協兩會正協商汪道涵會長回訪事宜，即至 7 月李登輝總統發表「兩國論」之說法，又被北京認為違背「一個中國」原則，遂使兩岸制度性協商機制再次中斷。

如上所述，因為主權問題等爭議的困擾，導致兩會制度性協商一再被迫中斷，而兩岸之間的交流則呈現「經濟熱、政治冷」的局面。直到陳水扁政府執政時期結束（2000 - 2008 年），兩會制度性協商機制基本上仍屬停滯狀態，民間交流也很難彌補官方留下的空缺，一些涉及到兩岸共同利益的事務更是難以得到即時解決。由此可見，一直以來由政府公權力掌握和主導兩岸關係的模式，使得政府公權力和社會團體（包括政黨、企業組織、行業協會、公益團體等）在兩岸關係進程中扮演著極不平衡的角色。然

月分別成立了台灣「海峽交流基金會」（簡稱海基會）及大陸「海峽兩岸關係協會」（簡稱海協會），為負責推動兩岸事務性協商之民間團體。

⁸ 包含「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸聯繫會談制度協議」、「兩岸掛號函件查證、補償事宜協議」以及「辜汪會談共同協議」。其中「辜汪會談共同協議」規定：「海基會董事長與海協會會長，視實際業務需要，經雙方協商同意後，就兩會會談進行商談、地點及相關問題另行商訂。海基會副董事長與海協會常務副會長或兩會秘書長，原則上每半年一次，在兩岸輪流和商定之第三地，就兩會會務進行商談。」

而，隨著兩岸時空環境的變化，如果要實現兩岸關係正面發展，不僅有賴於兩岸政府公權力之間的互動，也有賴於民間社會與公權力之間具有共識及合作。因此，如何透過治理結構的安排，在政府與民間社會之間建立一個有效的結合，使之成為建構「兩岸治理」機制的必要性基礎。

目前兩岸關係結構仍是一種不完全的治理結構，一方面雖然兩岸國家機器的政治力量，都企圖建構由上而下的掌握管理兩岸互動的權威，以及由此權威所延伸出來的秩序，但是雙方又不願或不能直接有官方接觸，於是在另一方面又必須透過半官方的代理者或民間社會的力量作為中介或槓桿。可是，兩岸政府一方面雖然認知到必須通過民間社會作為雙方互動的媒介，另一方面又努力地想要把兩岸的關係結構固著在以國家或政府為中心的方向上。因而兩岸關係雖然出現包括企業、非政府組織在內的民間社會各種力量共同投入參與的格局，但卻仍然沒有形成完全的治理結構。⁹換言之，兩岸關係的發展已呈現治理的網絡形態，但雙方的國家機器或政府卻一直按由上而下的權威行使的統治（*governing*）方式來面對兩岸關係，這是目前兩岸關係治理的主要結構性問題。

兩岸不完全治理，或者說是治理失衡，很大程度上在於公權力對權威過於維護而缺乏包容性。倘若公權力能夠勝任治理，使得兩岸關係順利發展，那自然能有效推動兩岸和平發展進程；若兩岸關係面臨政府失靈，那不僅會使得兩岸關係陷入僵局，更無法回應民間社會和兩岸人民的需求。隨著兩岸交流往來密切與複雜化，單憑公權力並無法有效的解決所有問題，自然就有可能產生政府失靈現象。加上兩岸事務的政治敏感性，使得兩岸公權力對於兩岸關係治理陷入僵局，兩岸「兩會」中斷近十年的協商就是很明顯的例子。因此，在兩岸不完全治理和政府失靈的情景下，必須有賴於民間社會資源的投入。

治理結構本身並非固定，而是隨著問題本質及政策環境的不同而有所

⁹ 李英明，〈全球治理、認同多元與兩岸關係的新定位〉，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-038.htm>。

差異。兩岸治理之結構也需要因應時空環境的變化而改變。在治理理論的觀點中，無論採取何種方式，公權力與民間社會之間並沒有一定的主導者。只是，在現實事務中，公權力一般都承擔主體性角色，這主要是為了克服集體行動所產生的困擾以及政策推行時所遭遇的非預期因素。事實上，兩岸關係並不是純粹以國家或政府為中心的，而是國家和民間社會一起參與的多行動主體的結構。各行動主體是互賴而不是互斥的；他們之間可以因應不同時空情境自行自發的改變互動的組合。國家或政府是網絡中的一個節點或環節，民間社會也是網絡中對等的節點或環節。¹⁰

在當前兩岸治理中，政府治理仍處於主導性作用，民間治理程度還是發展不足，這造成了治理結構的失衡，不利於兩岸關係的發展。因此，兩岸治理要推動民間社會的治理參與，依靠民間治理來彌補政府的不足，一旦政府治理產生衝突或失靈，可經民間治理來維持整個兩岸治理架構的均衡。尤其在特殊的情況下，兩岸政治關係出現緊張情勢，或由於主權與統獨問題的爭議，從而造成兩岸治理上的困境。因此，政府要鼓勵民間社會，如企業、行業組織、社會團體等參與兩岸治理，發揮民間社會的功能。民間社會的參與有助於兩岸積累社會資本、達成共識、建立互信，從而補充公權力自上而下管理之不足。

如上所述，為符合當前兩岸關係現實情況，兩岸治理需要一個公權力與民間社會能合理分工，有效發揮最大合力的結構。換言之，兩岸治理也需要自下而上方式，由民間社會和公權力協調合作，共同治理兩岸事務。因此，本文強調民間社會的參與治理，以彌補兩岸官方層次治理的缺陷，並主張政府與公民社會之間不是相互割裂的，而是相互依存的，彼此在兩岸治理中，形成合作互補的互動模式，讓兩岸治理呈現公權力和民間社會共同操作的網絡結構。

¹⁰ 同前註。

參、「兩岸治理」路徑：從協商治理到協同治理

在兩岸政府授權下，海基會與海協會於 1993 年舉行了第一次「辜汪會談」，直至 1998 年 10 月「辜汪會晤」為止，這段期間雙方達成多項協議與共識，¹¹但因 1999 年的「特殊國與國關係」事件，兩岸關係情勢出現緊張，致使某些議題一直遲遲未達成具體的文書協議，兩會商談被迫中止，兩岸制度性協商遂告中斷。2000 年陳水扁政府上任後，因不接受北京的「一中原則」，兩岸協商成果相當有限，僅於 2005 年 1 月以「複委託制」方式，¹²由兩岸民航業者在澳門協商達成台商春節包機協議，這是兩岸首次以複委託方式授權民間行業組織進行協商並達成協議，但許多團員由相關的民航局官員掛名「顧問」參加談判，此即後來被稱之為「政府授權、民間名義、官員主談、落實公權力」的「澳門模式」。2008 年 5 月 20 日馬英九政府就任後，重申「九二共識、一中各表」為處理兩岸關係協商基礎，秉持「先經後政」、「先易後難」基本原則，迅速獲致大量成果。

¹¹ 包括「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」、「辜汪會談共同協議」等四項協議、達成「雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復」、「雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動」、「雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決」等共識。〈兩岸交流大事紀〉，<http://www.sef.org.tw/ct.asp?xItem=3962&CtNode=3803&mp=19>；〈辜汪會議與辜汪會晤〉，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48881&ctNode=5842&mp=4>。

¹² 2003 年 10 月修正「兩岸人民關係條例」，增加「複委託制」規範。根據台灣地區與大陸地區人民關係條例第 4 條：「行政院得設立或指定機構，處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。行政院大陸委員會處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，得委託前項之機構或符合下列要件之民間團體為之：一、設立時，政府捐助財產總額逾二分之一。二、設立目的為處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，並以行政院大陸委員會為中央主管機關或目的事業主管機關。行政院大陸委員會或第四條之二第一項經行政院同意之各該主管機關，得依所處理事務之性質及需要，逐案委託前二項規定以外，具有公信力、專業能力及經驗之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務；必要時，並得委託其代為簽署協議。第一項及第二項之機構或民間團體，經委託機關同意，得複委託前項之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。」請參見全國法規資料庫：
<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%u5169%u5cb8>

雖然兩岸協商的行為體一直是以非政府的海基會與海協會為主，但背後卻都由政府公權力運作，兩會實質上已成為兩岸在政府協商治理層次中的主要參與者。這種以兩會通過定期協商機制來推動和進行兩岸事務的治理方式，筆者稱之為「協商治理」模式。目前，兩岸在此過程中，還很難成立兩岸官方層次的聯合治理機構，前述學者所提的統合治理模式或共同治理模式也並不適合在現階段的兩岸政府治理層次進行。兩會協商模式依然還是現階段的主要的治理路徑，雙方各自保持獨立的建制機構，而通過談判的方式來使兩岸面臨的問題在官方層次中予以解決。不過，兩會主要的功能與工作只是承擔兩岸的協商與談判，難以對一些兩岸具體的事務進行有效管理。

2010年6月29日第五次「江陳會談」簽署了《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)。¹³根據《兩岸經濟合作架構協議》第11條「機構安排」的規定，¹⁴雙方成立「兩岸經濟合作委員會」(簡稱經合會)，成員由各自指定的代表組成，負責處理與協議相關之事宜¹⁵。經合會是在兩會(海基會及大陸海協會)架構下，所設立的磋商平台及聯繫機制，由委員會的運作方式可知，委員會是落實ECFA的業務單位。其主要的功能和任務在處理ECFA後續協商議題之業務溝通，以及落實ECFA議定事項之執行。換言之，委員會設置的目的是用來解決ECFA早期收穫清單執行時的疑義，並作為ECFA後續之關於貨品貿易、服務貿易、投資保障協議及爭端解決機

¹³ 〈海峽兩岸經濟合作架構文本〉，

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/062915555565.pdf>。

¹⁴ 關於ECFA第11條「機構安排」的規定，請詳參大陸委員會網頁：

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=85504&ctNode=6409&mp=1>。

¹⁵ 海基、海協兩會本(100)年1月6日完成換文，雙方同意由海基會副董事長高孔廉與海協會常務副會長鄭立中擔任經合會雙方召集人，並各自指定代表組成經合會。經合會由兩岸代表成員各13名組成，我方首席代表為經濟部次長梁國新，其他成員包括經濟部、陸委會、經建會、金管會、財政部等政府相關單位，以及海基會代表。大陸方面的首席代表是大陸商務部副部長姜增偉，其他成員包括商務部、國務院臺灣事務辦公室、國家發展和改革委員會、工業和信息化部、財政部、海關總署及質量監督檢驗檢疫總局等7個政府部門代表，及海協會副秘書長。雙方同意未來可視情形需要調整和增補相關人員。

制等四項協議諮商的平臺。經合會每半年召開一次例會，必要時經雙方同意可召開臨時會議。而且兩岸經合會可根據需要設立工作小組，處理特定領域中與協議相關的事宜，並接受委員會監督。¹⁶經合會的成立讓兩岸主管經貿事務的政府部門與官員，直接進行實質的協商，使兩岸經貿協商機制進一步正常化之外，也標誌著兩岸開始設立專門性的機構以進行兩岸事務的合作治理。這種由兩岸政府授權兩會或其他民間團體成立專門性機構的治理方式，筆者稱之為兩岸「協同治理」模式。

如同「ECFA」設置的「兩岸經濟合作委員會」，未來兩岸是否可以藉此一「政府授權、民間名義、官方代表、合作治理」的「協同治理」模式開展更多事務領域的合作，則有待觀察未來經合會的運作情形及其成效以為評估。如果經合會的運作順利，並能更有效率地推展兩岸經濟合作，解決兩岸經貿事務治理問題，則未來兩岸治理之路徑很可能將從「協商治理」進一步走向「協同治理」。基此，除了涉及敏感主權的政治性、軍事性議題之外，兩岸也可以在其他事務性議題上簽訂協議，由官方授權兩會或其他民間團體成立專門性的治理機構，處理各個相關領域的事務，對未來益愈複雜的問題進行實質的合作治理。

肆、「兩岸治理」之制度化

兩岸治理本身就是基於兩岸多元事務的共同應對而產生的，只是在參與主體上相應更加多元。治理做為一種制度安排，不但有助於解決複雜的問題，更可透過公私部門行動者的密切互動，創造一個有利於治理活動的制度環境。海基會與海協會的創立，是兩岸制度化協商的開端，雙方以平

¹⁶ 經合會第一次例會業於 100 年 2 月 22 日舉行，正式啟動 ECFA 後續協議之協商並展開經濟合作事項之推動，設置貨品貿易、服務貿易、投資、爭端解決等 4 個工作小組，負責 ECFA 後續貨品貿易、服務貿易、投資、爭端解決等 4 項協議之協商，以及設置產業合作、海關合作等 2 個工作小組，負責推動兩岸產業合作及海關合作。此外，雙方同意透過經合會平台推動兩岸經貿團體互設辦事機構。

等地位進行協商，以確保兩岸在相互平等與尊重的原則下展開良性互動。「制度化」代表著台灣與中國大陸對推動協商的承諾，也意味著在兩岸互信基礎還薄弱的情形下，雙方都有意願讓協商機制長久存在，常態性而非一次性地進行。這不僅是一種制度的建構，更重要的意義在於維護兩岸持久的規範性互動。基此，面對當前兩岸關係日趨複雜的新形勢，雙方都體認兩岸關係制度化的必要性，並謹慎推動兩岸治理制度化的發展。

馬英九政府 2008 年 5 月上任後，海基海協兩會即於 2008 年 6 月中旬於北京復談，正式恢復兩岸中斷長久以達 10 年的制度化協商。為了深入探討現階段兩岸治理制度化發展情況，以下分經貿、文教、交通運輸、社會與司法等四大類治理領域，擇要就兩岸關係制度化的內容與成效加以說明與分析。

一、經貿類

岸經貿交流合作，為臺灣的進出口貿易注入一劑強心針，2010 年臺灣對中國大陸的貿易總額達到 1207.8 億美元，出口金額達 848.3 億美元，雙雙破了過去的紀錄，創下歷年的新高。¹⁷由於台灣對大陸出超的金額相當龐大，2010 年時，台灣自大陸的貿易順差為 772 億美元，而對全球（含大陸在內）的順差也不過是 233.6 億美元；¹⁸也因此兩岸貿易對於台灣經濟成長的貢獻就相當可觀。

2009 年 4 月 26 日，第三次江陳會談簽署的《海峽兩岸金融合作協議》，是為兩岸金融合作的濫觴。隨後 2009 年 11 月 16 日兩岸銀行、證券期貨及保險三項《金融監理合作瞭解備忘錄》的簽署，則是標示著兩岸金融正式邁入實質的交流合作。之後，第五次江陳會兩岸簽署經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），並將金融服務

¹⁷ 〈兩岸經濟交流統計速報〉，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/1371044671.pdf>。

¹⁸ 〈表 C-6 我國對主要地區之貿易出入超〉，
<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wFrmIndicator.aspx#A>。

業放進早期收穫清單內，取得比其他外資銀行更優惠之市場條件，兩岸金融合作至此跨出一大步。¹⁹

2010年6月29日兩會正式簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》，8月17日經立法院審議通過，9月12日生效，2011年1月1日正式實施貨品貿易之早期收穫清單。²⁰目的即在推動兩岸經貿關係正常化與自由化。其中最讓人注意的焦點是，根據《兩岸經濟合作架構協議》雙方成立「兩岸經濟合作委員會」。實際上，ECFA僅是兩岸經濟合作的框架協議，不是完整的經濟整合協定，短期效應相當有限，僅侷限在早期收穫項目，²¹長期效益則取決於後續之貨品、服務、投保與爭端解決等四項議題的協商成果。在經濟整合已經成為全球經濟發展的重要趨勢，兩岸經濟往來愈趨頻繁的情況下，兩岸勢必還要簽訂其他相關的兩岸貿易、兩岸投資、兩岸金融合作或透明化的協議，才能因應全球化下的兩岸經貿發展。後ECFA時期除了擴大兩岸經濟合作與制度化之外，我方也應在WTO架構下，爭取與主要貿易伙伴國家簽署自由貿易協定(FTA)，並加速融入東亞區域經濟

¹⁹ 吳孟道，〈未來兩岸金融合作事項推動之評析〉，
http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/。

²⁰ 在我方政府積極爭取下，目前大陸方面同意列入我方貨品早收清單的產品為539項，包括石化產品(含石化及塑膠原料)、紡織、運輸工具(含汽車零組件)、機械(含工具機)及其他等產品，並爭取到將18項台灣的農漁產品列入我方早收清單，未來出口到大陸時，可以享有免關稅，有利於中南部農民。海基會表示，我方同意大陸列入早收清單的項目共計267項，大部分是我方所需之原物料、國內較無生產之下游產品或是我方具有競爭力並與陸方對等開放之石化、機械、紡織及運輸工具等產品。在服務貿易清單部分，大陸方面承諾開放8項非金融服務業，以及銀行服務業、保險業及證券期貨業等金融服務業，共計11項業別，約20項具體開放承諾。我方承諾開放8項非金融服務、1項銀行業，共計9項業別承諾開放。〈江陳會談預備性磋商就兩岸經濟合作架構協議與兩岸智慧財產權保護合作協議獲得共識〉，<http://www.sef.org.tw/mp.asp?mp=1>。

²¹ 2011年1月至3月，台灣外銷到中國大陸之出口總額為295.44億美元，其中大陸方面給予台灣早期收穫清單內貨品之出口額為49.27億美元，較2010年同期成長21.59%，ECFA早期收穫計劃執行初顯成效。從另一方面來看，迄2011年2月為止，台灣核准陸資來台投資金額中，屬於早收優惠共計十一件，投資金額為387萬美元，同期間台灣到大陸投資金額中，屬於大陸承諾的早收優惠共計三十六項，投資金額為977萬美元。請參見：林祖嘉、譚瑾瑜，〈ECFA效益迅速顯現〉，<http://www.npf.org.tw/post/1/9205>。

整合，分散簽署 ECFA 帶來不可預測風險，既避免在經濟上過度依賴中國經貿，也避免我國在區域經濟整合體系中被邊緣化。

二、文教類

1988年11月，台灣公佈《大陸傑出人士、海外學人及留學生來臺參觀訪問審查原則》，開始有限制地開放大陸專業人士赴臺訪問。自此，兩岸重新拉開了以人員往來為主的文化教育交流與合作的序幕。為落實國統綱領計畫，於1991年11月明訂「加強兩岸學生學人交流計畫」，並於1992年5月通過〈兩岸學生交流作業要點〉，開始兩岸教育界的雙向交流。

中國大陸方面於1988年即不斷提出「通學」的主張，1990年間，北京大學、清華大學等著名大學開始聯合對臺招生。臺灣方面，於1995年教育部成立「大陸事務工作小組」（簡稱大陸工作小組），並於1997年10月通過《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》，採認73所中國大陸地區高等學校認可名冊，開放國人赴中國大陸就讀大學、研究所之門。²²迄今20年期間，兩岸之教育與學術交流有長足之進展，儘管兩岸教育交流政策曾因兩岸政治情勢惡化而中斷來往，一再延宕其政策與法制化之推行，²³但隨著馬政府上任後重申經貿往來與文化交流的全面正常化，兩岸文化、教育的往來又重啟協商與對話。

2008年10月，教育部頒布了《大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法》、《各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點》及《大陸地區文教專業人事及學生來臺從事文教活動審查要點

²² 該「辦法」對大陸地區學歷認可的主管機關、所需提交材料、不予認可的學歷類型、台灣學生赴大陸就學的學歷認可等都進行了明確的規定。但根據《兩岸人民關係條例》第22條規定，學歷認可的主要適用對象以台灣民眾及經許可可在台灣定居的大陸民眾為主體，並不包括其他的大陸人民。

²³ 隨著李登輝時期所謂的“戒急用忍”政策的推行，1998年6月，大陸學歷認證政策暫停，教育主管部門以兩岸敵意仍濃、相關配套措施不夠周延等理由，將相關辦法退回專案小組，無限期繼續研議。2003年底，立法院在審查2004年度教育經費時，全數刪除大陸學歷認證工作預算。

修正案》，其中規定：大陸學生赴臺進修的期限由原先的 4 個月延長到 1 年，人數也由原來每學年數百人增加到 1 千人；放寬台灣高校赴境外（含大陸地區）辦理推廣教育教學的條件，取消境外推廣教育教學師資比例限制和學員修讀條件的限制。立法院於 2010 年 8 月 19 日完成陸生三法修正案（臺灣地區與大陸地區人民關係條例、大學法及專科學校法部分條文修正案）立法程序，此次會議將「一限二不」入法。²⁴

根據陸委會 2010 年第四季最新兩岸文教類交流統計摘要顯示，自 1987 年政府開放赴陸探親以來，截至 2011 年 1 月 21 日為止的官方資料，共計核准大陸地區人民來台從事文教活動 405,009 人次，其中包括來台從事一般文教交流活動、大眾傳播活動、科技研究活動、宗教活動等人士。整體而言，以文教交流活動的核准數來說，2009 年大陸人士來臺從事文教交流核准數有 61,577 人次，2010 年文教交流核准來台人次更達到 91,450 人次並為開放以來的最高。²⁵

三、交通運輸類

在兩岸觀光旅遊方面，光是 2009 年，大陸訪台達到 97.2 萬人次，同時間台灣訪陸人數更高達 151.6 萬人次。依據交通部觀光局及內政部移民署的統計，2010 年全年大陸旅客來台人數達 163 萬（較去年同期成長 68%），其中大陸觀光客達 117 萬（較去年同期成長 98%），兩岸人員相互往來更超過 600 萬人次。²⁶基於大陸人民來台觀光人數呈現穩定成長趨

²⁴ 所謂「一限二不」指的是限制承認大陸醫事學歷、陸生不得報考與國家安全機密相關系所、大陸人民除非在台定居設籍並取得中華民國國民身分，不得持大陸學歷參加公務員、專門職業技術人員考試。關於陸生來台，教育部預定的招生期程是近期公布「大陸地區學生來台就學及停留辦法」，年底前各大學提報「招生計畫」，送教育部審核通過者，始得招收陸生。李建興，〈陸生三法通過後招收陸生措施〉，<http://www.npf.org.tw/post/3/8000>。

²⁵ 〈大陸地區人士來臺從事文教交流核准數〉，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/112610265871.pdf>。

²⁶ 張孟湧，〈透過民間往來改善兩岸關係體質〉，<http://www.npf.org.tw/post/1/8744>。

勢，交通部在評估後，建議調增大陸人民來台觀光數額，經「台旅會與大陸海旅會」於2010年12月上旬完成提高大陸旅客來台人次之磋商，²⁷決定於2011年1月1日起由原先的平均3,000人次提高為4,000次。雙方更進一步在2011年6月底對試辦陸客來台觀光自由行達成決定。²⁸2008年7月開放大陸地區人民來台觀光以來至2010年12月底為止，為台灣帶來觀光客182萬人次，估計已為我觀光相關產業帶來超過新台幣910億的外匯收益與商機。²⁹

從小三通政策方面，金門、馬祖「小三通」係於2000年4月5日發布施行「離島建設條例」，該條例第18條賦予推行此一政策之法源依據。2000年5月民進黨政府執政後，自2001年元旦起採取的是小規模、有限度推動金馬「小三通」。馬政府上任之後，於2008年6月推動「小三通」人員往來正常化，凡持有兩岸入出境有效證件的人士都可以經由「小三通」往來兩岸。目前「小三通」已成為兩岸人員往來的慣用渠道之一，經由「小三通」往來兩岸的人次從2001年的2萬5千多人次，到2009年已達到133萬5千多人次。³⁰

兩岸空運直航自2008年7月4日啟動以來，自週末包機、平日包機進展至定期航班，兩岸間並建立3條直航航路，為兩岸經貿交流提供更為

²⁷ 有鑑於雙邊旅遊往來密切，兩岸分別成立了負責觀光旅遊事務協商的「台灣海峽兩岸觀光旅遊協會」(台旅會)，以及「海峽兩岸旅遊交流協會」(海旅會)。除此之外，兩協會並分別於2010年5月5日在台北與5月7日在北京成立辦事處。這是兩岸首度在對方治理區，以民間名義設置具官方色彩的機構。請參見：財團法人台灣海峽兩岸觀光旅遊協會，<http://tst.org.tw/>。

²⁸ 中國國家旅遊局局長邵琪偉於今年6月12日在福建省廈門市舉辦的第3屆海峽論壇致詞時，宣布6月28日正式啟動大陸居民赴台個人遊(即自由行)，試點城市為北京市、上海市及廈門市；他還表示，兩岸同意開放福建省居民赴金門、馬祖及澎湖個人遊，將儘快協商具體實施安排。

²⁹ 〈大陸旅客來臺觀光帶來超過新臺幣910億的商機〉，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/11311351625.pdf>。

³⁰ 〈政府大陸政策「既推動、又把關」〉，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/1192341433.pdf>。

便捷之空中服務。為利兩岸空運持續發展，兩岸航空主管部門定期舉行溝通工作會議加以協商溝通，航班、航點亦逐步增加，目前在客運部分，我方開放 8 個航點，陸方開放 37 個航點，雙方合計每週可飛航 370 班。最近雙方航空主管部門已有共識將目前每周 370 班次增加至 500 班次以上。貨運部份，我方開放 2 個航點，陸方開放 6 個航點，雙方合計每週可飛航 48 班。自 2008 年 7 月 4 日啟動直航迄 2010 年 3 月底止，已有 1,090 萬人次搭乘過兩岸直航班機，大約 39.9 萬噸貨物由直航班機載運。相較於直航前經第三地中轉，對旅客及貨主而言，均大幅節省運輸成本與時間，提升運輸效能，增進經貿競爭優勢。³¹

關於兩岸簽署「海峽兩岸郵政協議」具體成效，據官方統計通郵與通匯的計算。³²通郵：本公司自 2008 年兩岸簽署「海峽兩岸郵政協議」開辦兩岸直接通郵，除原有平常函件、掛號函件服務外，增設兩岸包裹、快捷業務及函件小包業務，提供兩岸民眾多元選擇，增進兩地民眾情感聯繫及商業活動之交流。行政院交通部統計，直接通郵辦理情形由 2008 年 12 月 15 日開辦至 2011 年 4 月 31 日止，兩岸互寄郵件量合計 21,862,482 件，其中平常函件 19,112,981 件、掛號郵件 1,627,603 件、包裹 222,511 件、EMS 郵件 899,387 件；通匯，兩岸郵政匯兌業務於 98 年 2 月 26 日起，由單向匯出大陸地區之匯兌業務，增加自大陸地區匯入匯款業務，完成雙向通匯，便利國人收受由大陸親友匯回國內之款項，滿足兩岸民眾更便利之匯款服務需求。截至 100 年 4 月底止，自大陸匯入筆數 8,487 筆，匯入金額新臺幣 13 億 8,953 萬餘元。

關於兩岸海運部分，自民國 2008 年 11 月 4 日，海峽交流基金會與大陸海峽兩岸關係協會共同簽署「海峽兩岸海運協議」，協議已於雙方簽署

³¹ 〈實現兩岸空運直航，便利兩岸交流〉，
<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/public/Data/f1306208126344.pdf>。

³² 〈簽署「海峽兩岸郵政協議」，開辦兩岸直接通郵，雙向通匯業務〉，
<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/public/Data/f1305690649200.pdf>。

之日起 40 日內生效，雙方正式於民國 2008 年 12 月 15 日啟動海運直航。交通部並於 2009 年 9 月 28 日修正「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」第 3 條、第 4 條及第 6 條，以利繼續配合「海峽兩岸海運協議」持續推動直航政策。自 2008 年 12 月 15 日起至 2011 年 4 月 30 日止，直航兩岸港口船舶達 33,373 艘次，總裝卸貨櫃 400 萬 TEU，³³總裝卸貨物 1 億 8,724 萬計費噸，載運人數 18.7 萬人次。³⁴

四、社會與司法類

(一) 海峽兩岸食品安全協議

海峽兩岸食品安全協議建立了兩岸主管部門就食品安全進行信息通報與查詢、處理的機制，及互相提供實地考察的便利協助，有利於維護兩岸消費者權益和食品貿易健康發展。其次，兩岸依此建立制度化的食品安全聯繫窗口和協處機制，經由協議平台強化管理，共同商訂食品安全檢驗與管制標準，避免雙方因管制標準不同而形成貿易障礙。

兩岸並於 2010 年 9 月 6 日至 9 日在臺北與大陸衛生部召開「第四屆海峽兩岸食品安全業務主管部門專家會議」及 9 月 27 日至 29 日召開「海峽兩岸食品安全協議－進出口食品安全第一次會議」。與大陸衛生部的食品安全業務主管部門會議中，雙方就農藥安全進行深入且專業之討論，並達成建立「海峽兩岸食品安全快速通報系統」，雙方相互提供農藥殘留監測相關資訊等具體共識。³⁵

³³ TEU 是英文 Twenty-foot Equivalent Unit 的縮寫。是以長度為 20 英尺的集裝箱為國際計量單位，也稱國際標準箱單位。通常用來表示船舶裝載集裝箱的能力，也是集裝箱和港口吞吐量的重要統計、換算單位。

³⁴ 〈推動兩岸海運直航政策，便利兩岸貨物運送〉，

<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/public/Data/f1306208246124.pdf>。

³⁵ 有關「海峽兩岸食品安全快速通報系統」、「海峽兩岸農藥殘留監測」詳細資料如下：1. 雙方就兩岸進出口食品管理業務、兩岸訊息通報與改進管理措施，及兩岸食品之准入問題等進行實質而專業之討論，雙方同意未來進出口食品安全會議每年舉行一次定期會商，分別於臺灣及大陸兩地輪流舉辦，並依商定之「海峽兩岸食品安全快速通報作業要

未來兩岸食品安全主管部門，應透過制度化之互訪及會談，建立完善進口食品源頭管理，及促進食品安全資訊之透明化，期能有效率的解決問題，提升雙方進出口食品品質與安全，保障兩岸人民安心消費。不過，若以三聚氰胺及塑化劑兩個實例而言，顯然兩岸在食品安全問題上都尚待努力。針對當前兩岸皆遭遇到的食品安全嚴酷挑戰，雙方更應依據協議精神，加強建立合作治理機制，共同面對化解食品安全危機。

（二）兩岸醫藥衛生合作協議

兩岸於第六次江陳會簽署「兩岸醫藥衛生合作協議」，雙方的衛生主管機關可依據協議內容建立制度性的合作平台，提升解決兩岸健康衛生問題的效能，藉此可更明確的掌握隨著兩岸關係深化後所衍生醫藥衛生風險的相關訊息，並在最短的時間內採取有效的因應措施，把可能的傷害降到最低。協議內容包括加強傳染病防治、中藥材安全管理及中醫藥研究、緊急救治、及醫藥品安全管理及研發等四項具體議題，³⁶建立正式的合作管道。未來兩岸將成立傳染病防治與緊急救治等訊息互通平台，以有效進行傳染病管制措施與重大疾病之緊急處理。

簡而言之，簽署「兩岸醫藥衛生合作協議」對兩岸資訊透明、醫藥衛生管理與強化兩岸醫療生技產業的發展與管理都有正向的助益。另外，政府目前正大力推動觀光醫療，希望運用台灣充沛、高品質的醫療資源，為境外人士進行醫療服務；據統計，去年約有 5,000 多位中國大陸民眾來台

點」進行通報，另視需要互組專家團，規劃實地考察，辦理對外風險溝通，增加消費者的了解和信心。2.農藥殘留監測是源頭管理中重要的一項，為進一步瞭解兩岸的源頭管理標準及制度，本次會議期間特舉辦「海峽兩岸殘留農藥監測及管理研討會」，由兩岸專家學者分別就農藥殘留安全容許量標準的作物分類、農藥登記管理與限量標準制定、食品中殘留農藥之檢驗方法開發及監測制度等議題進行專題演講。〈海峽兩岸食品安全協議執行成果〉，http://www.fda.gov.tw/gradation.aspx?site_content_sn=618。

³⁶ 為強化中藥材管理以保障民眾健康，台灣方面將增採「源頭管理」措施，必須檢附通過大陸地區質檢總局檢驗之合格證明文件才能輸入台灣。並積極推動兩岸臨床試驗及醫藥品研發合作，以強化確立以國際規範作為醫藥及人體試驗基準，並縮短藥品研發的期程。

觀光及接受醫療服務，行政院已將其列為六大新興產業之一，將持續推動並研議進行相關法規的鬆綁。³⁷

（三）共同打擊犯罪與司法互助

自 1987 年 11 月 2 日正式開放民眾赴大陸地區探親以來，歷經 20 年的民間交流，海峽兩岸人民的交往日益頻繁，也因人民之往來而產生諸多跨地區之刑事犯罪問題。早期的犯罪類型主要為走私、偷渡、劫機等，近年來則是臺商在大陸地區被殺害、被擄人勒贖、大陸地區女子來臺假結婚真賣淫、臺灣地區通緝犯潛逃至大陸地區及跨地區詐欺等。上述之刑事跨境犯罪問題，因海峽兩岸事實上存在不同之主權與法律體系，以致於在解決法律問題上，遭遇相當之困難。因此，為共同防止跨境犯罪及有效進行刑事追訴程序，實有必要進行海峽兩岸相互間刑事司法互助程序。

前此，兩岸有關刑事司法互助協議，僅有「金門協議」一項，1993 年 12 月 18 日至 22 日「第三次辜汪會談」後續事務性協商，雙方曾就劫機犯之遣返、非法入境人員遣返、兩岸海上漁事糾紛之處理、兩岸司法協助、兩岸共同打擊犯罪、兩岸智慧產權保障、台商投資權益及相關問題亦大體交換了意見，只可惜因政治因素，無法再繼續簽訂相關協議。「金門協議」至今仍然有效，但其中一部分業務已由「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」所取代，過去 20 年以來，「金門協議」已發揮許多功效，偷渡客最多時一年達到 5,000 人，目前則不到 100 人，遣返偷渡客的問題在台灣曾造成很大的困擾，簽署協議後已獲得明顯改善。³⁸

2009 年 4 月 26 日兩會簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」後，遂即建立制度化之協處機制，協助緝捕、遣返人犯等。自 2009

³⁷ 〈兩岸醫藥衛生合作協議的評析〉，<http://www.npf.org.tw/post/1/8579>。

³⁸ 〈馬總統參加紅十字總會 99 年世界紅十字日暨志工表揚大會並前往花蓮參加兩岸經濟協議(ECFA)座談會〉，
<http://www.mac.gov.tw/fp.asp?fpage=cp&xItem=79481&ctNode=5628&mp=1>。

年 6 月 25 日協議生效後至 2011 年 4 月底止，雙方相互提出之文書送達、調查取證、協緝遣返等案件達 1 萬 6,300 餘件，且陸方已遣返我方通緝犯 106 名，含涉嫌詐欺、擄人勒贖、毒品、強盜等。同期兩岸尚合作偵破詐欺、擄人勒贖、毒品、殺人、強盜及侵占洗錢等計 31 案，逮捕犯罪嫌疑人 1,423 人（臺灣地區人民 838 人、大陸地區人民 585 人）；其中包含 22 起電信詐欺案，逮捕犯罪嫌疑人 1,385 人（臺灣地區人民 815 人、大陸地區人民 570 人）。經由兩岸警方聯手破獲多起跨境詐騙犯罪集團，臺灣地區之詐欺案件（含電信、網路）發生數由 2009 年 38,802 件減少至 2010 年 28,820 件，下降 25.73%，而 2010 年度又較 2009 年之受害金額減少達新臺幣 41 餘億元。³⁹

相較於過去的兩岸治理制度的一片空白，兩岸各項協議除了建立制度化的經濟合作架構，並加深自由化經貿關係等長期性、制度面的機制外，更顯著地降低了人員、貨品及資金互動的交易成本。在實質經濟利益上，早收貨品、金融、運輸、觀光，甚至於醫療等行業所享有的「兩岸紅利」與商機也開始浮現。但不可諱言，除了這些立即見效的協議外，諸如食品安全、農產品檢驗檢疫、商品檢驗與安全及智財權保護等，因為涉及更為深層、隱性的技術性合作議題，故其執行效果不易呈現，還有持續落實改善的空間。

以現階段來說，兩岸關係仍著重經濟合作、社會文化、教育及其他事務性的交流。如今已透過簽署 ECFA 進行兩岸經貿事務的治理，但對於社會層面的文化、教育合作交流卻尚未簽署任何相關協議，所以後續兩岸可能優先簽訂相關的文化或教育協議。除了擴大「協商治理」制度化的領域之外；更重要的是，須檢視現有協議內容，針對現行協議內容不足，或窒礙難行且無法由既有機制處理的問題研商出解決對策。由於兩岸關係治理的複雜性與特殊性，沒有一個協議或制度可以達到盡善盡美，多數仍須在施行後再做增補或修正。此外，因為兩岸協議性質皆屬框架性協議，須賴

³⁹ 〈行政院大陸委員會近三年施政績效，建立兩岸共同打擊犯罪及司法互助機制〉，
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?mp=1&xItem=95069&CtNode=7159>。

雙方主管部門努力推動，才可能展現具體成果。所以，若要能真正落實協議的內容，一方面必須強化雙方的執行力，確實對各項協議施行的瓶頸加以解決，另一方面也需逐步在兩岸各個事務性領域，規劃由兩岸官方授權民間團體成立專門性的治理機構，為兩岸「協同治理」預做準備，推動兩岸治理機制的進展與提升。

伍、建構兩岸治理機制的挑戰與展望

本根據治理理論我們不難得出這樣的結論，即現代公共治理的主體已不限於政府，各種公權力的或民間的社會組織都可以成為治理的主體。故兩岸治理的行為主體亦不僅侷限於雙方的官方單位，而必須加入民間社會的角色與功能。具體來說，兩岸治理是介於全球治理與國內治理之間的一種特殊的治理模式。⁴⁰它指的是兩岸雙方改變傳統的主權統治模式，通過政府以及民間組織等機構，對一些不涉及主權的事務性議題進行協商管理，從而取得兩岸利益的雙贏，維護兩岸關係的持續發展。本文嘗試從結構、路徑和制度化三個層面對「兩岸治理」機制進行初步的研究分析，希望以創新的思維另闢蹊徑，為未來的兩岸關係發展建構新的藍圖。

不過，要建構本文所倡議的「兩岸治理」機制仍須先超越一些挑戰與困難。首先，建構和平發展下的「兩岸治理」機制面臨最大的挑戰就是傳統的主權統治觀。但誠如上述，與統治不同，治理指的是一種由共同的目標支持的管理活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。這種特性符合兩岸超越主權爭議的共同需要。在兩岸治理觀點下超越主權爭議並不影響兩岸現存的政治狀態。總之，兩岸應該揚棄用統治的觀念來處理兩岸問題，打破統、獨的二元思維，遵循「超越主

⁴⁰ 艾明江，〈兩岸關係的新路徑選擇：和平發展中的兩岸多軌治理探究〉，《世界經濟與政治論壇》，第5期（2008年），頁76。

權，治理優先」的原則，方能順利推動「兩岸治理」機制之建構。

其次，兩岸治理強調公民社會的參與治理，以兩岸公民社會自主參與的治理模式來超越兩岸關係的政治僵局，彌補兩岸官方層次治理的缺陷。但由於兩岸公民社會發展的不對等，以致在兩岸民間治理中存在不均衡的問題。中國大陸的公民社會尚處初級發展階段，在治理的過程中，官方具有絕對的主導與管控，民間組織與團體的影響力有限，基本上很難起到真正的效果。中國大陸這種強政府—弱社會的格局，造成兩岸公民社會的發展不平衡，讓兩岸治理面臨結構性的發展困境。如果要推動兩岸治理的長期發展，勢必要促進大陸公民社會的加快成長和鼓勵他們在兩岸治理中的自主參與，進而逐漸發展出具有共同利益與重疊認同的「兩岸公民社會」為參與主體的兩岸治理機制。

其三，兩岸治理制度化必須循序漸進地推動，依照「先經後政」、「先易後難」的穩健做法，逐步簽訂相關協議。基此，兩岸應暫先擱置政治性、軍事性議題，同時調低對政治的敏感度，避免凡事政治解釋的傾向，以更務實的態度處理事務性問題。未來兩岸如果能在經濟貿易、衛生環保、文化教育和非傳統安全等事務性議題上展開多元協商，並簽訂各項相關協議，則經由協議範圍的不斷擴大與深化之後，方足以推動兩岸治理機制由「協商治理」層次提升至「協同治理」層次，進一步落實兩岸治理制度化的發展。