

權力政治、制度建構與未來兩岸關係： 一種制度主義的分析邏輯

Power politics, institutions building, and
future cross-strait relations: An
institutionalism logical analysis

信 強 *Xin, Qiang*

復旦大學美國研究中心副教授兼副主任

Associate Professor, Center for American Studies,

Fudan University

摘要 / Abstract

權力政治與制度主義是國際關係理論領域中兩個最為重要的理論流派，在本文中筆者從國際政治理論的分析視角出發，借助制度主義理論的分析框架，對大陸自1979年以來對台戰略的演變和轉型進行了分析，並認為大陸對台戰略正呈現出逐漸超越權力政治考量，轉向制度主義取向的總體趨勢，並在此基礎上提出了若干對策建議。

Power politics and institutionalism are the two most important theoretical approaches in the field of international relations theory. By the use of institutionalism theoretical framework, this paper analyses the mainland China's strategic planning towards the Taiwan Issue since 1979. The author points out that the mainland China's strategic ideology to have gradually progressed beyond the considerations of pure power politics, gradually changing to an orientation of institutionalism strategy. Building on this foundation, the author proposes some suggestions for future policy.

關鍵詞：權力政治、制度主義、對台戰略、兩岸關係

Keywords: power politics, institutionalism, Taiwan strategy, cross-strait relations

壹、前言

自 1979 年改革開放以來，大陸對台戰略伴隨著外交戰略的轉變，也處在不斷的發展演變之中。從國際政治理論的分析視角出發，筆者認為大陸的對台戰略呈現出逐漸超越權力政治考量，轉向制度主義取向的總體趨勢。在本文中，筆者試圖借助制度主義理論的分析框架，對大陸對台戰略的轉型，以及未來台海兩岸關係可能的走向展開論述。

貳、權力政治的迷思與制度主義的興起

權力政治與制度主義是國際關係理論領域中兩個最為重要的理論流派。前者更多關注的是國際體系的結構、以軍事政治實力為主要考量依據的國家權力、以權力為核心要素的國家利益等等。在現實主義權力政治的視野中，國家行為體所關注的是自身的「相對收益」，謀取國家利益手段主要依靠軍事、政治力量等「硬實力」，其行為方式和政策選擇取決於自身的實力，行為體之間的關係主要表現為一種「零和博弈」，即你之所得即為我之所失，並由此導致了國際政治中司空見慣的「安全困境」以及形式各異的衝突，甚至戰爭。¹而與之相較，對於如何觀察國際政治，制度主義者則提出了一個新的視角。他們認為，儘管現實主義者關注的大國間的權力分配對國際體系具有重要影響，「但是，國際體系層次上的人類活動同樣會產生重要的作用」。傳統的權力政治無法解釋「國際體系中單位之間的互動方式和互動類型」，亦即體系進程，如國家間日益緊密的相互依賴，國際組織的蓬勃興起，超國家機制的普遍建立，地區經濟一體化的迅猛發展等現象。²因此，他們將目光更多地投向了各種各樣

¹ 具體可參見 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*(New York: Knopf, 1948); Kenneth Thompson, *Masters of International Thought*(Louisiana: Louisiana State University Press, 1980); Stanley Hoffman, "Realism and Its Discontents," *The Atlantic Monthly*(November, 1985); Kenneth Waltz, *Man, the State and War*(New York: Columbia University Press, 1979).

² Joseph Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*(New

的政府間國際組織，約束和塑造國家行爲的各種規範、原則和機制，強調上述因素在促進和推動國際合作，建立、維護和變革國際政治秩序過程中所發揮的重要作用，並進而總結提煉出了「國際制度」這一分析概念。

所謂「國際制度」是指：「規定行爲的職責、限制行動以及影響行爲者期望的持久的互爲聯繫的一組正式和非正式的規則」。³就其具體表現形式而言主要有以下三種：共同的行爲模式；協調國際間關係的原則（Principles）、規範（norms）、規則（rules）和決策程式（decision-making procedures）；正式的政府間組織或跨國非政府間組織。⁴在制度主義者看來，國際制度可以通過影響國家的利益和價值判斷，進而塑造國家的國際行爲。⁵因此，國際制度不僅是一個影響國際體系發展的主要變數，而且是一個獨立變數（independent variable），它通過「制約和調節國際社會角色的行爲」，⁶可以爲國際合作的實現提供有效機制和制度保障，從而使國際制度成爲締造世界和平、安全和秩序，推進國家間良性互動、積極合作的重要動量，⁷使世界秩序行爲主體和整個國際社會處於一種可循的、有序的狀態。⁸

在下表一中，筆者從 6 個方面簡單歸納了權力政治與制度主義視角的區別：

York: Longman, 2000), p.30.

³ Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory*(Boulder, CO.: Westview Press, 1989), p.3.

⁴ 對於國際制度的定義，很多學者有著基本相似，但又不盡相同的見解，具體可參見 Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2(1982), pp.185-205; Keohane, *op.cit.*, p.4, p.163; Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalism Theory," *International Security*, Vol.20, No.1(1995), p.39.

⁵ Keohane and Martin, *op.cit.*, p.39.

⁶ David Lake, "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions," *International Security*, Vol.26, No.1(2001), p.131.

⁷ Oran Young, "International Regimes: Problems of Concept of Formation," in Paul F Deihl, ed., *The Politics of International Organizations: Patterns and Insights*(Chicago: Dorsey Press, 1989), pp. 13-28.

⁸ Oran Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*(New York.: Cornell University Press, 1989), p.13.

表一

	權力政治	制度主義
關注領域	安全、政治	環境、經貿、傳染病防治、跨國犯罪、難民、大規模殺傷性武器擴散
權力形式	硬權力（軍事、政治實力）	軟權力（經濟、文化、國際制度）
關注收益	相對收益	絕對收益
國家利益的獲得	零和博弈（zero-sum）	互惠（reciprocity）共贏（all-win）
行為模式	單邊	雙邊與多邊
行為主體	國家行為體	地方政府、國際組織、NGOs

自 20 世紀 70、80 年代以來，隨著冷戰的結束，以及全球經濟相互依賴的不斷加深，制度主義理論的影響力與日俱增。具體而言，導致國際制度的普遍建立以及制度主義理論蓬勃興起的原因主要有以下幾點：

（一）國際政治的結構性變化

隨著前蘇聯的解體，冷戰時期美蘇兩極爭霸對抗的國際政治結構徹底崩解，美國憑藉其超群的綜合實力成為當今世界唯一的超級大國。兩極格局的解體，使得原本主導國際政治的安全對抗、政治和意識形態對立逐漸為全球經濟整合以及跨國合作所替代。與此同時，作為現行國際制度的主要倡導者和建立者，美國為維護其「制度霸權」和國家利益，也一直在積極地促進和維護由其主導的涉及安全、政治、經濟等各個領域的國際制度。

（二）全球化發展的客觀需要

二戰後，經濟全球化的浪潮勢不可擋，國家間相互依賴的程度也不斷提

高，而與之相伴隨的則是各國間共同利益的日益增多，原本主導國際關係的「零和博弈」模式逐漸為一損俱損、一榮俱榮的「共贏模式」所取代，開展全方位的跨國合作成為各國維護自身利益的最佳途徑，而旨在降低國際合作成本、增加合作可信度的各種類型的國際制度便也應運而生。

（三）地區經濟一體化的推動

為了適應經濟全球化的挑戰，增強本國國際競爭力，世界各國均在謀求實現和提升區域經濟一體化水平。歐洲一體化進程所取得的顯著成果直接推動了北美自由貿易區的建立以及東亞區域一體化進程。上述地區經濟一體化的迅速發展使得國家間「利益的和諧」（harmony of interests）得到進一步的增強，也直接催生了更多的區域性乃至全球性國際制度的建立和發展。

（四）冷戰後國際政治新局勢的挑戰

全球化時代頻繁而迅捷的資本、商品、資訊和人員的國際流動，使得國家間業已存在數百年甚至上千年之久的疆界變得日益富有「穿透性」，「9.11」事件便突出地反映出了非傳統安全領域威脅的興起。國家利益的內涵也隨之得到了前所未有的拓展，國際恐怖主義、跨國犯罪、販毒、環境保護等「低級政治」議題的重要性不斷凸顯，並對國家安全造成了日益嚴重的威脅。而上述問題的解決無一不需要通過緊密的、制度化的國際合作來加以實現。

參、超越權力政治：大陸外交及兩岸戰略中的制度主義取向

自大陸 1979 年開始改革開放以來，大陸的外交戰略也經歷了顯著的轉變。經濟全球化的發展以及東亞地區經濟一體化進程的啟動，使得大陸與世界的關係逐漸從過去自主型轉變為相互依賴型。⁹例如根據商務部的統計資料顯

⁹ 蘇長和，〈周邊制度與周邊主義：東亞區域治理中的中國途徑〉，《世界經濟與政治》，第 1 期（2006 年），頁 7-9。

示，1978年，大陸進出口貿易總額僅為206億美元，對外依存度僅為13%；2004年，大陸進出口貿易總額迅速躍升為11547億美元，對外依存度也提升至70%左右。¹⁰根據台灣「陸委會」2006年的統計數字，台商在大陸的累計投資金額已高達1000億至1500億美元之間。¹¹誠如羅伯特·基歐漢所指出的：隨著相互依賴和問題密度（issue density）的提高，國家行為體以及國際社會對於國際制度的需求也越來越高。¹²隨著大陸經濟發展與外部世界的聯繫日益緊密，相互依賴程度的不斷提升，大陸逐漸認識到了國際制度的重要功能及作用，開始積極參加覆蓋不同領域、種類繁多的國際組織，成為大量國際公約的締約國，加入甚至主導創立雙邊與多邊國際機制，從而導致大陸外交戰略呈現出日益強烈的超越權力政治考量，轉向制度主義取向的總體趨勢。

僅以大陸近年來周邊外交實踐為例，我們便可以清晰地看出這種外交戰略的轉變。在過去10年來，大陸與周邊國家業已達成了一系列制度性安排，在處理跨國公共問題過程中逐步形成了一系列規範、原則、程式和相應的國際組織。例如在經濟合作領域，自從1997年東亞「10+3」機制開始以來，大陸採取了各種措施，擴大和加深東亞地區的進一步合作。

2000年11月，大陸首次提出建立「中國-東盟自由貿易區」（CAFTA）的構想，2002年11月，大陸與東盟正式簽署《中國與東盟全面經濟合作框架協議》，宣告了CAFTA進程的正式啟動。與此同時，大陸也不斷努力使「10+3」框架下的合作從最初的經濟、金融領域邁向涵蓋政治、安全、環境、能源、文化、教育、社會等諸多領域的合作。¹³又如在異常敏感的安全合作領域，1999年和2000年大陸與越南先後簽訂了陸地邊界條約和北部灣劃界協定；2001和2002年大陸又分別與俄羅斯、吉爾吉斯斯坦、哈薩克斯坦簽署了《睦鄰友好合作條約》，2002年大陸與東盟各國簽署了《南海各方行為宣言》，強調通過

¹⁰ 請參閱 中華人民共和國商業部，<http://www.mofcom.gov.cn/tongjiziliao/tongjiziliao.html>

¹¹ 〈台商登陸投資1500億美元〉，經濟日報，2006年6月16日，版4。

¹² Keohane, *op.cit.*, p.113.

¹³ 成思危，〈經濟全球化和地區一體化框架下的中國與東亞國家合作〉，《國際問題研究》，第2期（2006年），頁1、4。

友好協商和談判，以和平方式解決南海有關爭議；2005年，大陸又與印度簽署了歷史性的《關於解決中印邊界問題政治指導原則的協定》，朝向解決中印邊界爭端邁出了堅實的一步。同年3月，大陸又與菲律賓和越南兩國在馬尼拉簽署了《在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議》，就共同開發南海油氣資源達成共識。除此之外，大陸主導創立的「上海合作組織」也在不斷發展壯大，並在共同打擊國際恐怖主義、分裂主義勢力和跨國犯罪，維護中亞地區穩定等方面發揮著日益重要的作用。

近10年來大陸在周邊外交中形成的部分制度化安排，如下表二¹⁴：

表二

議題領域	制度化安排
政治	東亞峰會、東盟地區論壇、大陸與東盟首腦與部長級會談、成爲《東南亞友好合作條約》區域外加盟國、南亞區域合作聯盟峰會觀察員
經濟	雙邊貨幣互換的《清邁協定》、大陸與東盟自由貿易區、《曼谷協定》、《內地與香港更緊密經貿關係安排》、《內地與澳門更緊密經貿關係安排》、圖們江區域合作
安全	上海合作組織、東北亞六方會談機制、中國與東盟《南海各方行爲宣言》、中菲越《在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議》、中哈、中俄聯合反恐演習
環境	大湄公河次區域環境合作機制、東北亞環境合作年度會議、東亞海域環境管理區域專案組織
疾病控制	中日韓與東盟「10+3」公共衛生合作機制、「10+3」衛生部長會議
跨國毒品貿易	中日韓與東盟打擊跨國犯罪合作機制（部長級）、中國與東盟5國有關禁毒合作的《北京宣言》
打擊恐怖主義	上海合作組織、《中國與東盟關於非傳統安全領域合作聯合宣言》

¹⁴ 轉引自蘇長和，前引文，頁13。筆者另作修改和補充。

與大陸外交戰略的轉型相匹配，大陸的對台戰略也始終處在不斷的發展變化之中。自 1949 年以來，無論是從「解放台灣」到「一國兩制」政策的改變，抑或是從「葉九條」到「江八點」再到「胡四點」的宣示，都反映出大陸對台戰略思維的發展和演變。而貫徹其間的一條主軸就是大陸逐漸揚棄和超越了傳統的、對抗性的權力政治思維，日益堅決地以維護和提升兩岸同胞的共同福祉為己任，切實貫徹「寄希望於台灣人民」的方針，以求最終實現兩岸和平統一的歷史重任。在具體的政策操作層面，大陸不斷地對台灣同胞釋出善意，積極加強兩岸之間的經貿交流、人員往來，努力將兩岸關係納入制度主義、功能主義的發展軌道，以求能夠在求同存異的基礎上進一步增強兩岸互信，共同創造兩岸穩定發展、和平雙贏的新局面。

例如在 2004 年 3 月 4 日，胡錦濤主席發表了關於新形勢下發展兩岸關係的重要講話，明確提出了兩岸可以就建立兩岸軍事互信、兩岸關係和平穩定發展框架問題進行協商。¹⁵4 月 29 日，胡錦濤主席與國民黨主席連戰舉行了歷史性的「胡連會」，在隨後發表的國共兩黨共同聲明中，大陸明確表示希望兩岸能夠在「九二共識」的基礎上盡速恢復平等協商，就雙方共同關心和各自關心的問題進行討論，推進兩岸關係良性健康發展。其中包括正式結束兩岸長達數十年的敵對狀態，達成和平協定；建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突；促進兩岸展開全面的經濟合作，建立密切的經貿合作關係，實現全面、直接、雙向「三通」，開放海空直航，加強投資與貿易的往來與保障，進行農漁業合作，改善交流秩序，共同打擊犯罪，進而建立穩定的經濟合作機制，並促進恢復兩岸協商後，優先討論兩岸共同市場問題。¹⁶

在隨後舉行的「胡宋會」上，中共與親民黨又達成了 6 項共識，明確提出

¹⁵ 周志懷，〈大陸對台政策和兩岸關係的新發展〉，《台灣研究》，第 1 期（2006 年），頁 2。

¹⁶ 〈胡錦濤與連戰會談新聞公報〉，<http://news.sina.com.cn/c/2005-04-29/19065787389s.shtml>

了建立兩岸軍事互信機制和兩岸經貿合作機制、實現兩岸直接雙向通航、直接貿易和直接通彙，促進兩岸關係經貿正常化，並就建立兩岸貿易便利和自由化（兩岸自由貿易區）等長期穩定的相關機制問題進行磋商。推動兩岸銀行、保險、證券、運輸、醫療等服務業的具體合作。此外，大陸還單方面提出了一系列惠及台灣同胞的措施，如擴大台商在農業領域的投資，增加台灣農產品在大陸的銷售並提供通關、檢驗檢疫便利和部分農產品(水果)零關稅等優惠待遇；進一步簡化台灣同胞往來大陸地區的入出境手續；實施在大陸就學的台灣學生與大陸學生同等收費標準；設立台灣學生獎學金；鼓勵和促進台灣同胞在大陸的就業，支持台商企業在大陸的開發性融資等。¹⁷

7月6日，國務院副總理吳儀在中南海會見時任國民黨副主席的江丙坤先生時，再次明確表示：願意與島內認同「九二共識」、反對台獨，主張發展兩岸關係的台灣各黨派、團體和代表性人士開展交流和對話，就進一步加強兩岸經濟交流與合作，實現兩岸直接「三通」、建立更緊密經貿關係安排和兩岸同胞關心的所有問題交換意見。¹⁸2005年7月18日，大陸國務院台辦、商務部、農業部又正式批准福建省在原有福州、漳州兩個「海峽兩岸農業合作試驗區」的基礎上，建設覆蓋全省的「海峽兩岸（福建）農業合作試驗區」。

隨著兩岸經貿關係不斷發展和人員往來日益密切，早日實現兩岸直接通航，一直是兩岸交流中最為迫切需要解決的問題之一。經過長期的協商和溝通，兩岸於2003年實現了首次春節包機，2005年又首度實現「直接對飛、雙向載客、不中停第三地」的春節包機，使得大陸民航客機56年來首度在台灣降落。2006年6月14日，兩岸就客運包機節日化和開辦專案包機達成共識，並自即日起實施，從而標誌著兩岸朝著恢復定期直航邁出了重要一步。¹⁹2007

¹⁷ 〈親民黨對外宣布胡宋會達成六項共識〉，

<http://news.sina.com.cn/c/2005-05-12/17406624798.shtml>

¹⁸ 俞榮根，〈文化力：兩岸自由貿易區的深層基礎〉，《台灣法研究參考資料》，第3期（2005年），頁16。

¹⁹ 「中央社」2006年6月14日電。轉引自〈兩岸宣佈四項專案包機方案〉，《參考消息》，2006年6月15日，版8。

年3月30日，兩岸首開50年來第一次清明節包機服務，由台灣中華航空公司負責執飛的首次航班，順利完成了往返台灣與上海的飛行任務。²⁰而兩岸之間的「週末包機」事宜也正在緊密磋商中，並已就開放時間等達成基本共識。在久拖不決的大陸居民赴台觀光一事的協商中，今年2月26日，陳水扁首度公開表示開放大陸人士以「團進團出」的形式來台觀光，未來大陸觀光客和外籍人士，均可達成包機往返於兩岸之間。²¹與之相配合，大陸則適時地提出了《大陸居民赴台灣地區旅遊實施方案協定》草案版本，以對相關活動進行規約。²²

近日來，台灣圍繞推動舉辦「入聯」公投而展開了激烈的造勢行動，大陸方面對此無疑是持強烈的反對態度，並持續發出嚴厲而明確的警告。中(大陸)美台三方圍繞該議題也展開了激烈交鋒，台海局勢波譎雲詭，原本有所緩和的緊張態勢也急劇升級。在大陸召開共產黨第17次全國代表大會前夕，兩岸各界乃至全球許多國家均對17大報告中將如何對台灣局勢發展做出回應，及大陸是否會改採強硬立場猜測紛紛。然而令世人驚訝的是，在17大報告中，胡錦濤在談及兩岸關係時，卻依然展現了希望和解的態度，報告中既沒有提「入聯公投」，也沒有提《反分裂國家法》，更沒有提出所謂的統一時間表。相反地，胡錦濤在報告中明確地提出希望「結束兩岸敵對狀態，達成和平協定」，呼籲兩岸能夠共同努力，構建和平發展的框架，開創兩岸和平共贏的新局面。此次大陸所提出的達成和平協議的主張，是第一次進入黨代會的政治報告，預示著這將成為未來5年內大陸對台工作的指導性方針之一。

上述例證清晰地顯示出了大陸近年來對台政策的戰略性調整，即通過大力加強兩岸經貿交流和民間往來，以努力促成兩岸在不同議題領域逐步達成制度化安排的安排，化解雙方的敵意和誤解，增強彼此互信，為兩岸未來的統一創造一個穩定的、機制化的基礎框架。縱觀兩岸關係數十年來的發展軌跡，兩岸業已針對某些議題領域達成了部分初步的（正式與非正式）制度化安排。具體可見

²⁰ 中央社上海2007年3月30日電。

²¹ 〈兩岸就部分觀光議題達共識〉，《聯合報》，2007年2月27日。

²² 《中國時報》，2007年2月27日。

表三：

表三

	兩岸之間的制度化安排	國際層面的制度化安排
軍事	海峽中線（慣例） ²³	無
政治	海基、海協兩會之間的交流機制；	無
經濟	無	《與貿易相關的投資協定》、《與貿易相關的知識保護協定》等世界貿易組織（WTO）章程及有關規定、《建立亞洲開發銀行協定》及有關章程、亞太經合組織《諒解備忘錄》
社會	1993年4月汪辜會談簽訂的《兩岸公證書使用查證協定》等四項協定、「小三通」、節日客運和專案包機直航	國際奧林匹克委員會有關章程
打擊刑事犯罪	《金門協議》	《關於在航空器內的犯罪和其他某些行為的公約》、《關於制止非法劫持航空器的公約》、《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》、

²³ 對國際政治行為體的行為具有約束和調節作用的「國際制度」不僅包括成文的、得到正式認可的協定或者規則，而且包括一些慣例和不成文的準則。例如道格拉斯·諾斯在《制度、制度變遷與經濟績效》一書中曾指出：「制度是為人類發生相互關係所提供的框架，它由正規的成文規則和那些作為正規規則的基礎和補充的典型非成文行為準則所組成」。與之相似，英國學派也認為：制度是指「一系列社會規則、約定、習慣和常規，是一組在社會成員間得到普遍遵守的習慣性的約定，它在合適的環境下提供了確定人們可以做什麼與不可以做什麼的行動框架」。具體到兩岸關係領域中，所謂的「海峽中線」原則便是指兩岸戰機、軍艦在日常的巡航過程中，均不越過海峽中線。這並不是經過兩岸共同認可的、正式的制度化安排，而是一種沿襲了數十年的慣例。但是經過多年來的實踐，這一慣例已經成為一種具有約束力的准制度化安排。相關論述可參見 Doulass C. North 著，劉守英譯，《制度、制度變遷與經濟績效》（上海：上海三聯書店，1994年），頁5。Hidemi Suganami, "The Structure of Institutionalism: An Anatomy of British Mainstream International Relations," *International Relations*, Vol.7, No.5(1983), p.2365.

肆、制度主義的邏輯：兩岸經濟一體化進程及其外溢效應

當今世界，全球化與地區經濟一體化是兩股巨大且並行不悞的浪潮。其中隨著東亞區域經濟一體化程度的不斷深化以及環太平洋地區經濟圈的初現雛形，世界許多國家已在紛紛預測並準備迎接「亞太世紀」的來臨。然而正如（自由）制度主義理論所指出的：各國之間日益緊密的相互依賴關係，意味著任何單元行為體的變化或其內部發生的事件，都會對其他行為體的行為態度造成影響，或者受到其他行為體的影響。²⁴並由此導致了行為體之間關係的「脆弱性」和「敏感性」，²⁵而為了降低互動過程中所產生的「脆弱性」和「敏感性」，減少可能的交易風險，有效地促進彼此之間的交流與合作，種類繁多的國際制度便應運而生，並逐漸成為開展高層次、全方位、大力度的國際合作的重要而且必須的仲介。²⁶

如前所述，大陸目前已與周邊國家達成了數量眾多、涉及多個議題領域的制度化安排，從而極大地促進大陸與周邊的經貿、人員交流，以及政治、安全合作。然而反觀兩岸關係的發展，我們卻發現兩岸關係中存在著嚴重的「制度缺失」現象：儘管兩岸之間針對一定的議題領域達成了部分制度化安排，然而兩岸之間在經濟、政治領域的制度化安排依然十分稀少，僅有的經過兩岸官方授權的兩會協商機制，也因為台灣拒絕承認「九二共識」而陷入停擺，軍事安全領域的正式制度化安排更是付之闕如。

這其中最引人注目的無疑是兩岸經貿合作機制的缺失。近十餘年來兩岸經

²⁴ Harvey Starr, *Anarchy, Order, and Integration: How to Manage Interdependence*(Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997), p.17.

²⁵ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye 著；門洪華譯，《權力與相互依賴》（北京：北京大學出版社，2002年），頁9；John Spanier, *Games Nations Play* (Washington DC: CQ Press, 1993), pp.478-480.

²⁶ 自由制度主義理論所解釋的對象不僅限於國家行為體，也同樣適用於非國家行為體，例如儘管本文所論及的台灣在大陸看來並非一個主權獨立的國家，但並不妨礙筆者運用自由制度主義的分析框架進行分析論述。

貿往來的蓬勃發展，人員交往的日益頻繁早已是不爭的事實。例如據統計，1988年至2005年10月，大陸累計批准台商投資項目6.77萬項，合同台資金額870多億美元，實際到位台資413億美元。兩岸間接貿易總額達4770億美元，其中台灣貿易順差達3200億美元。²⁷自2002年起，大陸便取代美國成為台灣最大的出口市場、最大的貿易順差來源地和出口依賴度最高的地區，台灣則成為大陸第二大進口市場。僅以2005年為例，根據大陸商務部公佈資料顯示，兩岸雙邊貿易額為912.3億美元，比2004年同比增長16%；其中台灣對大陸的出口、進口額分別為746.8億美元和165.5億美元，同比分別增長15%和22%；台灣對大陸的貿易順差581.3億美元，同比增長13.5%。²⁸大陸與台灣在經濟上無疑已形成互濟互補、唇齒相依、互利雙贏的格局，經貿交流也已成爲維繫兩岸和平往來最重要的紐帶、指標和重建互信的渠道。

隨著兩岸經濟相互依存度屢創歷史新高，構建兩岸經濟合作機制已成爲今後推動兩岸經濟整合，實現兩岸經濟關係正常化、規範化和穩定化的必需。但是從上文表3我們可以發現，迄今爲止兩岸之間卻不存在任何一項關於經貿合作、爭端解決的正式的、雙邊制度化安排。時至今日，除去在WTO、APEC等國際多邊制度框架下達成的規約之外，兩岸經貿領域現有的規則和規範，僅限於兩岸分別通過的一系列內部法律法規，如大陸頒佈的《中華人民共和國台灣同胞投資保護法》及其實施細則、《國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定》，以及台灣頒佈的《台灣地區與大陸地區人民關係條例》、《台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》等。這一「制度缺失」現象不僅加大了兩岸解決日益增多的經貿糾紛的成本，增強了兩岸經貿互動的不確定性，也無疑嚴重束縛和阻礙了兩岸經貿合作交流的進一步加強和拓展。

面對這一現狀，如何建構起一個涵蓋兩岸、合理高效的經濟合作機制，已成爲繼續加強兩岸經濟整合力度、提升兩岸人民共同福祉的嚴峻課題。而經濟合作機制的建立也將爲兩岸逐漸消除政治對立，增強安全互信創造一個堅實的

²⁷ 周志懷，前引文，頁5。

²⁸ 朱磊，〈2005年台灣經濟回顧與展望〉，《台灣研究》，第1期（2006年），頁13。

基礎。爲此筆者認爲，大陸在未來將會進一步拋棄權力政治的思維邏輯，更爲深入地貫徹和落實已初現端倪的制度主義取向的兩岸戰略，從經濟領域的制度化安排入手，逐漸建立起涵蓋兩岸經濟、政治、安全、「外交」等各個領域的制度體系，努力將兩岸關係納入制度主義、功能主義的發展軌道。對於如何實現兩岸制度建構，筆者有以下幾點建議：

（一）確立兩岸制度建構的基本原則。在大陸而言，堅持「一個中國」的原則，無疑是保障台海和平穩定、開啓兩岸高層次協商，進而做出功能性及制度化安排的基本前提，而事實上，這也是大陸不可能再稍有後撤的政治底線。基於此，大陸曾多次明確宣稱，只要台灣承認「一個中國」原則，「兩岸什麼都可以談」，大陸也將樂於針對不同的問題領域與台灣通過協商談判達成制度化的安排。而在具體的操作層面，鑒於台灣島內近年來拒斥「一個中國」原則，兩岸政治互動基本陷於停擺的現實，大陸也可以在堅持「一個中國」原則的同時，適當地採取「政經分離」、「經貿優先」的做法，以「兩岸議題」的框架對兩岸經貿交流與合作做出類似 CEPA 的貿易優惠和投資便利化的安排，進而推動和促成兩岸經貿合作制度的先行建立。

（二）大陸應以促進中華民族的整體福祉爲宗旨，勇於做出更多的自我犧牲和讓步。半個多世紀的分離和對立，不可避免地使兩岸之間的互信遭到了嚴重削弱。隨著近 20 年來大陸經濟的蓬勃發展，綜合國力不斷提升，也導致部分台灣民眾對於兩岸交往合作懷有一定的敵意和疑慮，這也是不爭的事實。因此，對於未來兩岸之間在不同功能領域之中的制度建構，大陸應該以博大的胸懷，顯示出更大的誠意和熱情，秉持著兩岸一家、血濃於水的態度，勇於做出更大的讓步和犧牲，支付更多的交易成本和制度創立、維護成本，爲兩岸建立覆蓋各個領域的制度化框架提供強勁的動力。

（三）從事務性制度化安排逐漸向功能性制度化安排提升。對於兩岸關係的制度化建構，歐盟的發展歷程可以爲我們提供許多可茲借鑒的經驗和啓示。作爲當今世界最成功、發展程度最高的經濟一體化進程，歐盟各國經濟的整合

首先便肇始於 1952 年的西歐煤鋼聯營機制及隨後建立起來的原子能聯營機制，然後再逐步過渡到關稅同盟、共同市場，直至最終走向全面的經濟一體化。兩岸之間也可以以歐洲為樣板，先就具體的、事務性的問題展開磋商對話，例如實現全面「三通」、開放觀光旅遊、簡化入出境手續、互相承認學歷、開展金融服務業以及農漁業合作、共同打擊刑事犯罪等，然後再逐漸拓展提升至功能領域的協商談判，例如效仿港澳建立兩岸更為緊密的經貿關係安排，建立穩定的經濟合作機制及經貿爭議協商解決組織，直至逐步推進兩岸自由貿易區及更高層次的共同市場之建立，實現兩岸經濟的一體化。

（四）功能效應的「外溢」(spill-over)邏輯。在制度主義者看來，一個有效的制度化安排，不僅可提供互惠的機會和可能，為解決和緩和矛盾提供多種途徑，而且可使相關行為體看到保持連續性的價值，從而推動其展開經常和持續有效的合作。²⁹而從歐盟一體化進程中總結和發展出來的功能主義理論則進一步指出：功能性的制度化合作是一個動態的、不斷自動擴展和「外溢」的進程，某一功能部門的成功合作會進一步刺激其他功能部門的合作。而歐盟一體化的實踐則業已清晰地向世人證明，經濟一體化進程將通過「外溢」邏輯得到發展，從而引發政治一體化，並最終導致一個政治共同體的形成。按照這一邏輯，隨著兩岸經濟一體化程度不斷加深以及經貿人員往來的日益機制化，勢必有助於兩岸互信的積累和增強，消解兩岸現有的政治對立和意識形態隔閡，從而為未來通過政治談判結束敵對狀態、實現「外交息兵」、建立軍事互信機制和達成和平協議，最終為兩岸問題的解決創造良好的基礎和條件。

²⁹ Joseph Nye, *op.cit.*, p.39.