

# 中共對台政策的制度與策略： 一九九七年台港海運談判中雙方 船旗爭議之個案研究

傅 岳 邦

(玄奘人文社會學院公共事務管理學系講師)

## 摘 要

中共現行對台政策的最高指導原則，即「新制度論」(New Institutionalism)中的「制度」(institution)項堅持「一個中國，一國兩制」，然其策略卻日趨彈性。本文以一九九七年五月的台港海運談判為例，在最富主權敏感性的船舶懸旗問題上，中共容許港船入台時懸掛特別行政區區旗，而台船入港時暫不懸旗的務實做法，不但同時滿足雙方立場的底線，繼續維持台港間的海運經濟利益於不墜，更為日後對台政策制度與策略間的互動關係立下參考範例。

**關鍵詞：**新制度論、制度、台港海運談判、海基會、香港船東協會

\* \* \*

## 壹、前 言

儘管中共現行對台政策中攸關主權的制度無可撼動，即中國之主權與領土完整不可分割，而台灣為政經體制與大陸有別的地方級特別行政區。在這項前提下，台灣不僅未獲主權，也不具備與大陸爭取主權的條件，但這項原則與我方立場嚴重抵觸，無法取得交集。有鑑於此，近年來中共採取若干彈性的措施，一方面不違反其「一個中國」原則與「一國兩制」制度，另一方面又得以務實解決諸多事務性問題，而一九九七年的台港海運談判，便是這類在堅定指導原則下卻容許彈性策略做法的極佳案例。本文的焦點即在揭櫫上述制度所依據的「硬原則」與「軟策略」並行不悖的現象，共分為五個段落：首節為前言；第貳節闡釋中共「一個中國，一國兩制」制度的理念、

涵義與底線，第叁節以一九九七年的台港海運談判為例，反映中共對台政策中主權議題的彈性策略；第肆節進行個案分析，探究制度與策略間的互動關係，除認為台港海運談判的懸旗共識極有可能適行於兩岸直航之外，亦對歷來中共有關「一個中國，一國兩制」的重要講話予以回顧與展望；末節為結語。

## 貳、中共對台政策中的制度

### 一、制度內容

在中共在與我方海基會的歷次會談（詳見表一）中，其所堅持的前題、立場與底線均為「一個中國」原則，即「世界上只有一個中國，台灣是屬於中國的一部分，中國的主權與領土完整不容分割」。同時，中共並將「一國兩制」定位為統一後的對台政策方案。此一概念首先由鄧小平在一九八二年一月十一日提出，並於一九八三年六月二十六日進一步闡述其內容，包括統一後的台灣可以實行與大陸不同的社會制度，擁有自身的立法權、司法權、終審權與軍隊；大陸不派人去台，台灣的黨政軍系統可自行掌管，中央政府為台灣留出名額等，<sup>①</sup>自此中共便以此「和平統一、一國兩制」作為對台政策的最高指導原則，以「和平共處原則用之於解決一個國家內部的問題，……根據中國自己的實踐，提出一個國家，兩種制度的辦法來解決中國的統一問題」。<sup>②</sup>按照當時中共「一國兩制」的構想，統一後的「新中國」將在「中華人民共和國」的國號下，結合大陸、台灣、香港、澳門等地的中國人組成一個主權國家，實施兩套政治、經濟制度：大陸實行社會主義制度，台、港、澳則實行資本主義制度，<sup>③</sup>台灣與香港可在中共的同意下享受有限的「高度自治」，但不能違背中共憲法的精神。因此，「一國兩制」中的「一國」是指行使國家主權的「中華人民共和國」，而台灣、香港、澳門都只是「中華人民共和國」的一部分，為行使地方權力的「特別行政區」，可擁有大陸省、市、區所沒有的自治權。

一九九三年，中共發表了「台灣問題與中國的統一」白皮書，其中具體描繪在台灣實行「一國兩制」的四個基本要項：「一個中國、兩制並存、高度自治、和平談判」，並可歸納為以下「一二三四五六」六點：<sup>④</sup>

（一）一即「一個中國」。中國的主權和領土絕不允許分割，堅決反對「兩個中國、一中一台、台灣獨立」等違背「一個中國」原則的言行。

（二）二即「兩種制度」。中國大陸作為中國的主體部分，實行社會主義制度，台灣仍然實行資本主義制度，長期共存，互利互補，共同發展，「誰也不吃掉誰」。

註① 大公報（香港），2000年1月24日，版3。

註② 鄧小平，建設有中國特色的社會主義（香港：三聯書店香港分店，1987年4月），頁84。

註③ 郭瑞華，「中共一國兩制產生的背景分析（上）」，共黨問題研究（台北），第14卷第8期（民國77年8月），頁15。

註④ 自立早報（台北），民國86年6月10日，版22。

表一 中共方面與我方海基會歷次會談一覽表

編號	會談名稱	時間	地點	主題	主談人	成果
一	兩岸共同防制海上犯罪程序性問題會談	1991.11.4 ~ 11.7	北京	商談兩岸共同防制海上犯罪程序性問題相關事宜	陳長文 唐樹備	就共同合作之項目、實質商談時地等廣泛交換意見，並無具體成果。
二	兩岸「文書驗證」及「掛號函件」第一次會談	1992.3.22 ~ 3.27	北京	商談兩岸「文書驗證」及「掛號函件」事宜	許惠祐 李亞飛	首度交換意見，無具體成果。
三	兩岸「文書驗證」及「掛號函件」第二次會談	1992.10.26 ~ 10.29	香港	商談兩岸「文書驗證」及「掛號函件」事宜	許惠祐 周寧	因雙方對「一個中國」認知不同，且大陸要求將其觀點載入協議，故無結果。
四	兩岸「文書驗證」及「掛號函件」第三次會談	1993.3.25 ~ 3.28	北京	商談兩岸「文書驗證」及「掛號函件」事宜	許惠祐 李亞飛	由於大陸不再堅持將其對「一個中國」之觀點載入協議，雙方就此二項議題達成共識。
五	邱唐會談 (辜汪會談第一階段預備性磋商)	1993.4.7 ~ 4.11	北京	1. 草簽「文書驗證」及「掛號函件」二項協議 2. 安排辜汪會談相關事宜	邱進益 唐樹備	1. 草簽二項協議。 2. 就辜汪會談預備磋商達成數項共識。
六	辜汪會談第二次階段預備性磋商	1993.4.23 ~ 4.26	新加坡	安排辜汪會談相關事宜	邱進益 唐樹備	就「兩會建立制度化聯繫與會談方式」、「經濟交流」、「文教、科技交流」及辜汪會談共同文件交換意見。
七	辜汪會談	1993.4.27 ~ 4.29	新加坡	商談並確定兩會即將簽署之四項協議	辜振甫 汪道涵	簽署「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」及「辜汪會談共同協議」四項協議。
八	辜汪會談後續第一次事務性協商	1993.8.28 ~ 9.3	北京	就「辜汪會談共同協議」所列之年度優先議題商談	許惠祐 孫亞夫	因大陸方面要求加入經濟議題且「只聽不談」致無成果。

(接下頁)

(續上頁)

九	辜汪會談後續第二次事務性協商	1993.11.2 ~11.7	廈門	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「兩會人員入出境往來便利辦法」	許惠祐 孫亞夫	就上述議題首度實質協商。
十	辜汪會談後續第三次事務性協商	1993.12.18 ~11.22	台北	1. 商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「兩會人員入出境往來便利辦法」 2. 就「共同打擊犯罪」、「司法協助」、「智慧財產權」及「台商保障」等議題交換意見	許惠祐 孫亞夫	由於大陸方面迴避我方法律管轄權，致無結果。
十一	第一次焦唐會談	1994.1.31 ~2.5	北京	就如何落實「辜汪會談共同協議」及後續事務性協商問題進行會談	焦仁和 唐樹備	1. 發表「焦仁和先生與唐樹備先生會談共同新聞稿」。 2. 確定「兩會商定會人員入出境往來便利辦法」。
十二	辜汪會談後續第四次事務性協商	1994.3.24 ~3.31	北京	就「非法入境」、「劫機犯」及「漁事糾紛」等議題續行協商	許惠祐 孫亞夫	由於雙方對「焦仁和先生與唐樹備先生會談共同新聞稿」認知不一，致未達成協議。
十三	辜汪會談後續第五次事務性協商	1994.7.30 ~8.3	台北	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」等議題	許惠祐 孫亞夫	雙方充分交換意見。
十四	第二次焦唐會談	1994.8.4 ~8.7	台北	就兩會會務及事務性協商等議題進行會談	焦仁和 唐樹備	發表「海基會與海協台北會談共同新聞稿」。
十五	辜汪會談後續第六次事務性協商	1994.11.21 ~11.28	南京	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」、「擴大寄送公證書副本種類」及「快捷郵件」	許惠祐 孫亞夫	擴大寄送稅務、病歷、經歷及專業證明等四項公證書副本。
十六	辜汪會談後續第七次事務性協商	1995.1.23 ~1.25	北京	商談「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「快捷郵件」等議題	許惠祐 孫亞夫	雙方充分交換意見。

(接下頁)

(續上頁)

十七	第三次焦唐會談	1995.1.21 ~ 1.28	台北	就兩會會務、事務性協商議題及兩岸交流事項進行會談	焦仁和 唐樹備	雙方充分交換意見。
十八	第二次辜汪會談第一次預備性磋商	1995.5.27 ~ 5.29	台北	商談舉行第二次辜汪會談之程序問題	焦仁和 唐樹備	發表「第二次辜汪會談第一次預備性磋商共識」。
十九	第一次台港航運會談	1997.5.2	香港	陸委會授權海基會與海協會委託之香港船東會協商七月一日以後之台港航運問題	張良任 趙世光	雙方充分交換意見。
廿	第二次台港航運會談	1997.5.24	台北	陸委會授權海基會與海協會委託之香港船東會協商七月一日以後之台港航運問題	張良任 趙世光	簽署「台港海運商談紀要」。
廿一	辜汪會晤程序性安排	1998.4.22	北京	陸委會授權海基會與海協會就如何推動兩會交流事進行商談	詹志宏 李亞飛	達成年內促成辜董事長赴大陸訪問之共識。

資料來源：陸委會，「海基會與大陸方面歷次會談一覽表」，〈<http://www.sef.org.tw/www/html/discuss1.htm>〉，民國 90 年。

(三) 三即「三不變」。統一後台灣現行的社會經濟制度不變，生活方式不變，與外國的經濟關係不變。

(四) 四即享有「四權」。行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

(五) 五即「五允許」。統一後允許台灣高度自治，允許保留自己的軍隊，大陸不派軍隊也不派行政人員駐台，允許財政稅收獨立，中央政府不向台灣徵稅，允許台灣有一定的外事權，可以同外國簽訂商務、文化等協定，允許台灣參與全國事務的管理，台灣特別行政區政府和台灣各界的代表人士可以出任國家政權機構的領導職務。

(六) 六即「六保護」。統一後，台灣的私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權、華僑和外國人投資等，一律受法律保護。

總言之，中共所堅持的是台灣只能作為一個特別行政區或地方政府，絕不容許「兩個中國」、「一中一台」等情形出現。在白皮書中，中共甚至宣稱「和平統一、一國兩制」是建設有中國特色的社會主義理論與實踐的重要組成部分，是中共一項長期不變的「基本國策」。<sup>⑤</sup>因而，我方學者認為對中共而言，「一國兩制」擔負著下列的

註⑤ 中共國務院台灣辦公室，「台灣問題與中國的統一」，中共對台工作研析與文件彙編（台北：法務部調查局，民國 83 年 2 月），頁 106。

「戰略」任務：⑥

(一) 透過「一國兩制」的設計，台灣資本主義經濟發展的物質基礎和技術力量，可以補充大陸經濟、加快建設。

(二) 中共認為「一國兩制」構想是和平共處原則在國內問題上的運用，因此希望台灣接受「一國兩制」的條件。

(三) 在海峽兩岸爭取合法性地位而長期爭議不下的情況下，中共認為「一國兩制」可以將主權和領土的敏感問題擱置一旁。

繼「台灣問題與中國的統一」白皮書後，中共國家主席江澤民又在一九九五年一月三十日提出「江八點」，進一步確立對台政策的基本方針：⑦

(一) 堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提。中國的主權和領土絕不容許分割。任何製造「台灣獨立」的言論和行動，都應堅決反對；主張「分裂分治」、「階段性兩個中國」等等，違背一個中國的原則，也應堅決反對。

(二) 對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議。但反對台灣以搞「兩個中國」、「一中一台」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。

(三) 進行海峽兩岸和平統一談判，是中共一貫主張。我再次鄭重建議雙方就「正式結束敵對狀態，逐步實現和平統一」進行談判。在和平統一談判的過程中，可以吸引兩岸各黨派、團體有代表性人士參加。至於政治談判的名義、地點、方式等問題，只要早日進行平等協商，總可找出雙方都可以接受解決的辦法。

(四) 中國人不打中國人；不承諾放棄使用武力，絕不是針對台灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞「台灣獨立」的圖謀。

(五) 大力發展兩岸經濟文化經濟交流與合作，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。將繼續長期執行鼓勵台商投資的政策，貫徹《台商同胞投資保護法》。應採取實際步驟加速實現直接「三通」。要促進兩岸事務性商談。我們贊成在互惠互利的基礎上。商談且簽訂保護台商投資權益的民間性協議。

(六) 五千年文化是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。

(七) 充分尊重台灣同胞的生活方式和當家做主的願望，保護台灣同胞一切正當權益。我們歡迎台灣各黨派、各界人士，同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前往參觀、訪問。

(八) 歡迎台灣當局的領導人以適當身分前往訪問；我們也願意接受台灣方面的邀請，前往台灣。可以共商國是，也可以就某些問題交換意見，就是相互走走看看，也是有益的。中國人的事我們自己辦，不需要借助任何國際場合。海峽咫尺，殷殷相望，總要有來有往，不能「老死不相往來」。

註⑥ 趙春山，「中共十四大後的對台政策：戰略目標與策略運用」，中共對台政策與兩岸關係研討會論文，台北，民國82年5月29日，頁5~6。

註⑦ 中時電子報，「江八點」，<<http://forums.chinatimes.com.tw/special/count/eight.htm>>。

因此，從鄧小平一九八二年有關「一國兩制」的宣示以降，一九九三年的「台灣問題與中國的統一」白皮書，乃至於一九九五年的江八點，中共對台政策的基本方針從摸索、演變、彙整而逐漸成形定調。同樣是為處理台灣問題的對台政策，中共已將「一個中國」定位為兩岸統一前的原則，而將「一國兩制」定位為兩岸統一後的方案，並將其堅定不移地貫徹至對台工作組織機構的基本方針上。

## 二、制度理論

另一方面，新制度論主張人類的政治、經濟或社會行為受到所處制度環境的影響，<sup>⑧</sup>強調政治制度與社會的相對自主性、歷史上無效率的可能性，以及象徵行動對瞭解政治的重要性。新制度論可以對傳統理論政治科學中忽略「系絡的」(contextual)因素，流於「化約主義」(Reductionism)、「功利主義」(Utilitarianism)、「功能主義」(Functionalism)、「工具主義」(Instrumentalism)的缺失，提供較佳的解決途徑。<sup>⑨</sup>儘管「制度」乃是新制度論中所要探討的核心概念，但是歷來的學者對它的精確含意從無定論，例如萊克(William Riker)認為制度為「行為規則，特別是決策的規則」；<sup>⑩</sup>普拉特(Charles Plott)認為制度為「個人表達、資訊傳遞與社會選擇的規則」；<sup>⑪</sup>克勞佛德(Sue E. S. Crawford)與歐斯壯(Elinor Ostrom)則認為制度是「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範與共用的策略，在時常出現或重覆的狀況下形成與再塑。至於如何界定制度的範圍，端視所關切的理論問題、時間層次與研究計畫的細節而定」。<sup>⑫</sup>而諾斯(Douglas North)的定義相較之下可說是範圍最廣泛的，他認為制度是「一個社會中的遊戲規則，更嚴謹地說，是人為制訂的限制，用以約束人類的互動行為，包括人類制定的法律等正式的限制，以及慣例、禮儀等非正式的限制」，<sup>⑬</sup>因此制度的內涵包含了兩個層面，一是(正式的)規則與程式，二是(非正式的)規範與風俗習慣。<sup>⑭</sup>諾斯並認為制度在一個社會中的主要作用，是建立人們互動的穩定結構，以降低不確定性。<sup>⑮</sup>

註⑧ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會年會論文，台北，民國89年1月8日，頁2。

註⑨ James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (1984), pp. 734~735.

註⑩ William H. Riker, "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3 (1980), pp. 432~433.

註⑪ Charles Plott, "The Application of Laboratoryexperimental Methods to Public Choice," in C. S. Russell, ed., *Collective Decision Making: Applications from Public Choice Theory* (Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1979), p. 56.

註⑫ Sue E. S. Crawford and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995, p. 582; 郭承天，前引文，頁3。

註⑬ 諾斯(Douglass North)著，劉瑞華譯，*制度、制度變遷與經濟成就(Institutions, Institutional Change and Economic Performance)*(台北：時報出版公司，民國83年)，頁7~8。

註⑭ Vivien Lowndes, "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal," *Public Administration*, Vol. 74, No. 2 (1996), p. 182.

註⑮ 諾斯，前引書，頁10。

如果採納諾斯的這種看法，從中共「一個中國，一國兩制」宣示後，中共在與我方海基會的歷次會談中所堅持的前題、立場、底線，以及在包括「台灣問題與中國的統一」白皮書與「江八點」在內所有對台政策講話、宣示、白皮書與相關文件可以確認，儘管「一個中國」與「一國兩制」兩者有統一前的「原則」與統一後的「方案」之分，但是在主權問題與國家定位問題上，兩者確為中共對台政策中人為制訂的限制，並嚴格約束了中共對台工作人員與我方大陸事務人員接觸、互動時的行為。如此一來，「一個中國」也好，「一國兩制」也罷，既然都是人為制訂，用以約束互動行為的遊戲規則，實與新制度論中的「制度」觀念相呼應。因此，「一個中國，一國兩制」兩者作為定調中共整體對台政策、以降低不確定性的「制度」，應殊無疑問。

### 叁、中共對台政策的策略：一九九七年台港海運談判個案

中共「一個中國，一國兩制」的制度確立之後，要如何落實於對台政策的策略之中呢？而策略與制度間是否存有落差？本節特別選擇表一中編號十九與二十的台港海運談判為個案說明，因為自一九九〇年代兩岸有代表接觸以來，中共在主權議題所運用的策略方法上沒有任何一次談判比台港海運談判妥協程度更高。從台港海運談判的個案也可以看出中共對台政策「一個中國，一國兩制」的「硬制度」與「軟策略」間可以達成多大的落差。

從民國七十六年我方與對岸展開民間交流以來，中共一直希望兩岸能儘速開放直航，以加速其統一的腳步，我政府則基於國統綱領的原則問題，遲遲不願讓步。然而，隨著中共在一九九七年七月一日收回了對香港的主權，過去的台港航線由於香港的法定地位改變，成為某種形式的兩岸直航，與我方當時大陸政策「近程階段」的規定有所違背。同時，香港一向在兩岸經貿往來上扮演轉運的重要角色，就台港航線作為轉運功能來看，兩岸間的轉口貨物有 99 % 以上是由香港轉運的。其中我方在民國八十五年對大陸輸出 207 億 2700 萬美元，輸入 30 億 6000 萬美元，總金額 237 億 8700 萬美元，約佔該年我國出口總額 1159 億 8000 萬美元的五分之一，佔大陸地區該年出口總額 1510 億 7000 萬美元的六分之一。<sup>⑥</sup>而我方輸往大陸的貨品多為生產成衣、塑膠製品、鞋類、家電產品用之工業原料與零組配件，適於定期班船以貨櫃運送；建築材料類則適於傳統貨船運送，總計每年達 300 萬公噸。大陸運往我方的則以農工原料產品為主，適於包船運送，以貨櫃運送者約為由台輪往貨櫃的三成，每年總量達 1100 萬公噸。因此，台灣依賴大陸的貨源總量，超過大陸依賴台灣的三倍，台港航線如果中斷，將嚴重影響我方的物料成本。<sup>⑦</sup>故台港航商基於商業利益考量，乃敦請雙方政府

註⑥ 中央日報（台北），民國 86 年 5 月 3 日，版 10。

註⑦ 經濟日報（台北），民國 85 年 8 月 19 日，版 2。



在台港海運的相關事宜上妥善安排，以免台港航線中斷。兩岸官方相關單位也體認到此一議題的重要性而從事規劃工作，中共更希望利用台港海運談判的機會，作為促使我方全面開放兩岸直航的第一步。<sup>⑧</sup>

在台港船舶通關的技術性問題中，驗照手續與通關規定較易解決，爭議較大者主要為旗幟問題。在船舶懸旗的國際實務及慣例中，船艙懸掛船籍國旗，為國家主權的代表，主桅桿則懸掛港口國國旗與信號旗或船舶呼號旗等，為識別船隻的功能，所以懸旗問題涉及高度的政治意涵。在香港尚為殖民地時，進入香港的我國籍船舶其船艙均懸掛青天白日滿地紅的船籍國旗，隨著九七後香港法定地位的改變，雙方船舶在進入對方港口時所懸掛的旗幟與證照均不能維持殖民地時代的狀況。中共將台港航線定義為「特殊管理的國內航線」，因此不存在國際航海慣例上對旗幟規定的問題；只有航行公海期間依照國際慣例，進入領海及港口就依大陸方面的規定，<sup>⑨</sup>台港雙方最大的歧見在於：中共不會允許我方船舶在船艙繼續懸掛船籍的青天白日滿地紅國旗進入香港，因此這一僵局須靠雙方談判解決。

### 一、第一回合談判背景

中共在台港海運議題上的決策主導權本由其交通部掌握。不過，一九九六年底中共船隻達龍號因船體破損進入我方基隆港修護，被要求須依例懸掛我方青天白日滿地紅國旗後，中共將此解讀為「兩個中國」、「一中一台」行徑，加上其交通部在一九九七年一月二十二日於香港舉行的兩岸定點直航協商會議中，因其專業技術重於政治意識的態度，招致對台工作系統的高度不滿，國台辦便以台港海運的旗幟問題富政治敏感性為由，強勢介入，中共台港海運談判的主導地位遂轉移至對台工作系統的國台辦與對港工作系統的港澳辦，<sup>⑩</sup>其決策考量也很自然地由交通部的「專業技術考量」變為對台工作的「政治考量」，連帶使國台辦主導的「政治掛帥」策略超越交通部原主張的「業務掛帥」，成為中共主導台港會談的主流決策，即利用「一個中國，一國兩制」的框架，將台港海運談判侷限在「特區對特區」的談判層級，希望利用台港海運談判的機會建立正確的「一個中國，一國兩制」政治指導原則。國台辦與港澳辦明白表示，將九七後的港台關係視為兩岸關係的特殊組成部分，凡涉及兩岸關係與主權的問題，必須由中共中央或由中共中央授權香港特別行政區政府處理，而不涉及兩岸關係的問題，則可由香港特別行政區政府依據香港基本法處理，<sup>⑪</sup>九七後的台港海上航線將在「一個中國」原則下按「地區特殊航線」管理，在台灣註冊的船舶進入香港港口時，所懸掛的旗幟不得出現「兩個中國」問題，在香港註冊的船舶進入台灣港口時，也應受到互惠對待。<sup>⑫</sup>

註⑧ 自由時報（台北），民國 86 年 4 月 14 日，版 4。

註⑨ 中央日報（台北），民國 85 年 11 月 2 日，版 3。

註⑩ 中國時報（台北），民國 86 年 5 月 20 日，版 9。

註⑪ 工商時報（台北），民國 86 年 3 月 12 日，版 2。

註⑫ 中央日報（台北），民國 85 年 12 月 18 日，版 10。

由於船舶的懸旗問題具高度政治象徵意味，國台辦與港澳辦因此授權港方談判代表「香港船東協會」（Hong Kong Shipowners Association）必須在正式協商時先做「一個中國」的政治原則表態，闡明談判的最高綱領，然後再討論具體問題。<sup>②</sup>其次，兩辦認為在香港註冊的船舶在「港人治港」、「一個中國」的原則下，懸掛香港特別行政區區旗洋紫荊旗最具代表性，同時主張我方創造類似旗幟，以對等懸掛。為貫徹一個中國原則，中共堅持香港船隻進入我方港口時必須懸掛洋紫荊旗，並認為如果我方以形同區旗的「梅花旗」與香港的洋紫荊旗船舶對航，將是適當的，因為我方在奧林匹克運動會上所使用的就是梅花旗，而且該旗為供商船懸掛，並非供政府機構懸掛，我方的港口仍可照掛青天白日滿地紅旗，<sup>③</sup>此方案無疑就是企圖將我方「地方化」，並將九七後的台港航線成功定位為「特區對特區」的國內航線。<sup>④</sup>

## 二、第一回合談判

在談判團隊成員方面，我方由陸委會授權海基會副祕書長張良任率團談判，偕同部分陸委會、交通部官員；而以香港船東協會主席趙世光為首的港方協商隊伍則全為航商代表。我方談判代表團於一九九七年五月一日中午抵達香港。五月二日上午，台港海運談判於中環上海實業大樓正式展開。談判伊始，雙方代表首先確認以懸旗問題為重點。隨後雙方在對台港航運議題切入的角度上即大相逕庭：港方提出「在海上航行的船隻根據國際慣例必須掛旗，特別是在船艙須懸掛船籍國國旗」的訴求。就香港船舶而言，七月一日以後懸掛的是代表香港特別行政區的洋紫荊區旗，港方認為若不掛旗，不但違反國際慣例，也有安全顧慮，因此堅持必須在船艙懸掛洋紫荊旗，並建議我方以梅花旗或港口旗替代原有的青天白日滿地紅旗，以與洋紫荊旗對應。針對這項提案，我方認為雙方船舶以「互不掛旗」所引起的變動性最小，這也是陸委會對談判隊伍唯一授權的方案。<sup>⑤</sup>香港船東協會方面則提出多項方案，但前提是不能不掛旗，尤其代表香港特別行政區地位的洋紫荊旗絕對不能不掛。<sup>⑥</sup>

上午的第一回合談判就在欠缺交集的情況下結束。在雙方各自理解彼此想法後，我方瞭解到港方實欲以堅持懸掛洋紫荊旗為由使談判無法達成共識，於是主動要求將下午的第二階段談判延至下午三點三十分開始，以便向台北方面報告會議經過與草擬新聞聲明內容。第二階段的談判除繼續協商懸旗問題外，原希望能共同草擬一份新聞稿，但因香港船東協會在北京授意下堅持要將遵循「一個中國」原則等敏感文字納入，對此我方表示無法接受，故最後還是決定各自對外發言。五時三十分，談判宣告破裂，雙方決定於五月二十四日在台北舉行第二回合的協商。

註② 中國時報（台北），民國86年5月20日，版9。

註③ 工商時報（台北），民國86年1月24日，版2。

註④ 中國時報（台北），民國86年5月2日，版9。

註⑤ 經濟日報（台北），民國86年5月3日，版1。

註⑥ 工商時報（台北），民國86年5月3日，版2。

### 三、第二回合談判背景

在第一回合談判失敗後，台港雙方即透過兩地航商傳遞訊息，我方的因應措施是有意從「互不懸旗」與「懸旗」的兩極方案中，尋求一項得以「各說各話、各自理解」的彈性方案，並從洋紫荊旗的懸掛位置與我方可選擇的旗幟範圍內重新思考後，再展開第二回合協商。<sup>②</sup>

五月九日，我方交通部表示港方若堅持懸掛洋紫荊旗，可懸掛於主桅上，因為在海運國際實務及慣例中，主桅上所懸掛的旗幟僅為識別船隻的功能。若港方堅持懸掛於船艙，則我方不能接受，因代表的意義是船籍國旗，為國家主權的代表。因此如洋紫荊旗不是懸掛在象徵船籍國主權的船艙，而是懸掛在作為識別用的主桅，我方始可以接受。<sup>③</sup>我雖將「互不懸旗」列為優先方案，但只要雙方能基於對等立場，懸旗方案調整為第二選擇的「港方洋紫荊旗對我方船籍港旗」、第三選擇的「雙方信號旗對信號旗」或第四選擇的「雙方公司旗對公司旗」的可能性仍在。<sup>④</sup>我方瞭解港方的底線是一定要掛旗，遂積極尋求「灰色地帶」，並透過不同途徑與港方私下協商。

五月二十二日，我方與香港船東協會達成默契，同意香港船舶懸掛定位為「識別旗幟」而非主權旗幟的洋紫荊旗進入我方港口，港方則同意我方船舶懸掛青天白日滿地紅旗以外的任何識別旗幟進入香港。我方原則上將優先選擇懸掛船籍港旗，並將透過協議文字，界定港方所懸掛的洋紫荊旗也是船籍港旗非主權旗幟，而港方對於洋紫荊旗被視為「區旗」、「船籍港旗」或「識別旗」基於經濟利益考量都已事先表明不反對。五月二十三日，雙方代表都認為這次談判應可達成協議，因此都有意願調整原來方案。台港航運的懸旗爭議主要有船艙及主桅兩部分。在船艙懸旗方面雙方已有懸掛「識別旗幟」的共識，即我方懸掛各港港口旗，港方則懸掛洋紫荊旗，以降低懸掛船籍國國旗（我為青天白日滿地紅旗，港為五星旗）的敏感性。但在主桅懸旗方式上卻節外生枝，港方堅持我方船舶進入香港時，應依國際慣例掛地主國國旗，經過我方私下緊急協商，認為旗幟以對等為第一原則，不過為解決雙方的僵局，我方可同意雙方進港時主桅都不懸敏感的五星旗及青天白日滿地紅旗，其他細節問題可再討論。<sup>⑤</sup>

### 四、第二回合談判

港方談判代表趙世光等一行五人於五月二十三日上午來台。五月二十四日的第二回合會談從上午九時開始，十一時五十分，我方主談代表張良任與香港主談代表香港船東協會主席趙世光共同出席記者會，說明談判已有部分共識，但是還有一小部分歧見需進一步協商。下午兩點半，雙方重新展開談判。到了近五時，雙方終於達成共識，決定共同擬訂一份「台港海運商談紀要」為正式文件，但因其內容須向雙方高層請示，

註② 經濟日報（台北），民國 86 年 5 月 4 日，版 2。

註③ 中央日報（台北），民國 86 年 5 月 10 日，版 10。

註④ 聯合報（台北），民國 86 年 5 月 14 日，版 9。

註⑤ 經濟日報（台北），民國 86 年 5 月 24 日，版 2。

遲至六時三刻才召開記者會。協商結果是就雙方在第一回合談判中所持的底線各退一步，我方船舶進入香港時主桅「暫」不懸旗，而香港船舶進入我方港口時主桅也「暫」不懸旗，船艙懸掛香港特別行政區區旗，雙方達成的共識歸納如下：<sup>②</sup>

(一) 我國籍船舶：

1. 進出台灣地區港口：船艙及主桅照規定掛青天白日滿地紅旗。
2. 進出香港地區港口：船艙暫不懸掛青天白日滿地紅旗；主桅亦暫不掛港口國旗（五星旗及香港特別行政區區旗）。

(二) 香港籍船舶：

1. 進出台灣地區港口：船艙懸掛香港特別行政區區旗；主桅暫不懸掛港口國旗（青天白日滿地紅旗）。
2. 進出香港地區港口：船艙掛五星旗及香港特別行政區區旗；主桅亦掛五星旗及香港特別行政區區旗。

(三) 在兩地登記（註冊）的商船自進入對方港口至出港期間，還可懸掛各自的公司旗和信號旗。

(四) 在兩地登記（註冊）的商船增懸掛任何旗幟或變更上述旗幟，應由雙方協商確定。

至於雙方代表所簽署的台港海運商談紀要其內容為：<sup>③</sup>

(一) 在台灣登記的商船自進入香港港口至出港期間，在船艙旗桿，暫不懸掛旗，待雙方協商確定後，再行懸掛；在船舶主桅桿，也暫不懸掛旗。

(二) 在香港註冊的商船自進入台灣港口至出港期間，在船艙旗桿，祇懸掛香港特別行政區區旗；在船舶主桅桿，暫不懸掛旗，待雙方協商確定後，再行懸掛。

(三) 在兩地登記（註冊）的商船自進入對方港口至出港期間，還可懸掛各自的公司旗和信號旗。此外，在兩地登記（註冊）的商船增懸掛任何旗幟或變更上述旗幟，應由雙方協商確定。

(四) 本商談紀要經財團法人海峽交流基金會、海峽兩岸關係協會核可並換文確認，於今年七月一日起正式生效。

(五) 本商談紀要於五月廿四日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

二〇〇一年一月一日，我方開放金馬地區與對岸小三通，為日後兩岸的大三通開啓一線曙光。而關於未來兩岸船舶直航的主權問題，雖然我方在台港海運談判上一再排拒，但在現階段的時空環境下，台港海運商談紀要的懸旗模式反倒是爭議最小、最能被雙方共同接受的方案。中共在第二回合台港海運談判的彈性策略，不但成功維繫住台港海運的經濟命脈，也為兩岸船舶直航的懸旗模式奠定基礎。

註② 傅岳邦，「現階段我國政府大陸政策之評估」，國立政治大學公共行政系碩士論文，台北，民國87年7月，頁104~105。

註③ 陸委會，「台港海運商談紀要」，<<http://www.sef.org.tw/www/html/distwhk.htm>>，民國86年。

## 肆、個案分析

既然本文以台港海運談判個案企圖證明中共現行對台政策是「硬制度」與「軟策略」，所以本節的第一個分析層次，即在於中共現行對台政策的策略方法是否具高度彈性。雖然「一個中國，一國兩制」的制度不容動搖，但是在對台政策的策略上，中共非但沒有為此綁手綁腳、流於僵化，反而愈來愈展現高度的彈性。以台港海運談判個案為例進行分析，可以理解這種彈性究竟能夠到達何種程度。

在第一回合的台港海運談判中，中共國台辦、港澳辦的策略有以下三項：<sup>④</sup>

- 一、以「一個中國」為台港海運談判的最高指導原則。
- 二、藉船舶懸旗方式將我方矮化為地方政府。
- 三、企圖將台港海運談判所達成的共識套用於兩岸通航模式，以早日促成兩岸三通。

上述三項策略完全未逾越中共「一個中國，一國兩制」制度的範疇之外。至於我方陸委會的策略是：<sup>⑤</sup>

- 一、將台港海運問題定位為解決船舶懸旗事宜為主的技術性、事務性問題層次，懸旗方案以「互不懸旗」為第一優先。
- 二、不容許共方與港方以政治性思維處理台港海運問題，藉懸旗方式將我方矮化為地方政府。
- 三、台港海運談判所達成的共識不適用於兩岸通航模式。

由策略的比較可知雙方立場歧見之鉅，特別是第一、二項，雙方儼然完全抵觸。當然，依循「一個中國，一國兩制」的精神，中共必須將台灣定位為一個與香港對等的特區，因此在第一回合談判中堅持雙方船舶必須懸掛旗幟。然而這種處理根本不可能為我方同意，故第一回合談判的失敗並不令人意外。到了第二回合談判，中共的策略轉為：<sup>⑥</sup>

- 一、仍以「一個中國」為台港海運談判的最高指導原則。
- 二、在懸旗方案的調整上，考慮同意我方懸掛港口旗，作為識別旗幟的功能。
- 三、企圖將台港海運談判所達成的共識套用於兩岸通航模式，以早日促成兩岸三通。

我方的策略亦進行若干修正：<sup>⑦</sup>

- 一、仍將台港海運問題定位為解決船舶懸旗事宜為主的技術性、事務性問題層次。
- 二、仍不容許共方與港方以政治性思維處理台港海運問題，藉懸旗方式將我方矮化為地方政府。

---

註④ 傅岳邦，前引文，頁 87。

註⑤ 傅岳邦，前引文，頁 87。

註⑥ 傅岳邦，前引文，頁 101。

註⑦ 傅岳邦，前引文，頁 101。

三、在懸旗方案的調整上，考慮以懸掛港口旗，作為識別旗幟的功能。

四、台港海運談判所達成的共識不適用於兩岸通航模式。

在談判過程中，中共更是在其第二項策略上做了更大的讓步：允許我方船舶進入香港時主桅「暫」不懸掛香港的洋紫荊區旗、船艙「暫」不懸掛我方的青天白日滿地紅國旗，而我方也同意香港船舶進入我方港口時主桅「暫」不懸掛我方的青天白日滿地紅國旗，船艙得以懸掛香港的洋紫荊區旗，雙方各退一步且各取所需：中共因港船入我方港口時船艙懸洋紫荊旗而彰顯了香港的地方特區層級，我方則因我船入香港港口時船艙未懸梅花旗而迴避了中共對我方定位的地方特區層級，而「暫」字充滿可供迴旋的灰色空間：香港有法定的區旗，而我方沒有，因此我方在沒有找到適當的旗子前就「暫」不掛旗，在未能找到適當的新方案以前，協議可作無限的延伸。<sup>③</sup>表明了北京欲以台港海運談判結果作為日後兩岸直航的模式與範本。對中共來說，更重要的意義是我方船舶入香港港口時船艙未懸青天白日滿地紅國旗，因而避免出現「兩個中國」的窘況，也就是說，最終這項海基會與香港船東協會所達成的共識，並沒有違反中共「一個中國，一國兩制」的制度。

未來一旦主、客觀環境符合兩岸直航的需求，那麼由主權所延伸而出的兩岸船舶懸旗模式勢必如同九七後的台港航線一樣，成為雙方爭議的焦點。本文認為，台港海運談判的懸旗共識能讓兩岸對其所堅持的「主權」制度各說各話、有所交待，應為兩岸直航下最適用的船舶懸旗方案。

第二個分析的層次，是探討「一個中國，一國兩制」這項制度是否將一成不變，即確為「硬制度」的議題。以席倫（Kathleen Thelen）與史丹莫（Sven Steinmo）二氏的看法而言，當社經系絡或政治系絡的廣泛變動導致先前隱藏的制度突然變得顯著並與政治結果有所牽連、社經系絡的變動或權力的政治平衡會導致當新的行動者進入並經由現行制度追求新目標，以及外生的變動導致現行制度中被追求的目標或策略轉變時，制度會發生變遷，而政治行動者會調整其策略以適應制度變遷。<sup>④</sup>制度變遷的途徑可以經由習慣、行為準則、社會規範，乃至於成文法、不成文法與個人契約來達成。<sup>⑤</sup>在這類制度變遷下所形成的「制度動態主義」（Institutional Dynamism）即用以檢視跨國與長時期制度與政治過程的互動，關注制度如何調和與過濾政治，以及驗證制度本身如何被廣泛的政治系絡調和的影響，超越了比較的靜態，轉而探索在特殊制度產生特殊結果下的政治狀況，同時也注重制度形成與變遷的議題，<sup>⑥</sup>其中卡拉斯特（Stephen Krasnet）所提出的「標點式均衡」（punctuated equilibrium）可說是制度變遷文獻中最明確的模型。此模型認為制度是由長期的穩定性所形成，而間

註<sup>③</sup> 大公報（香港），1997年7月21日，版1。

註<sup>④</sup> Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Kathleen Thelen, Frank Longstreth and Sven Steinmo, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 16~17.

註<sup>⑤</sup> 諾斯，前引書，頁10。

註<sup>⑥</sup> Kathleen Thelen and Sven Steinmo, *op. cit.*, p. 16.

歇性的危機則發揮類似「標點符號」的功用，危機會導致突然的制度變遷，之後，再度回復制度的靜態。制度的建構對於解釋制度穩定期間的政治結構有所幫助，因為這些「設置」（arrangements）以許多特殊的方式建構了政治衝突。以卡拉斯尼特的觀點而言，制度的危機通常發生自外在環境的改變。這類危機會導致舊制度的崩解，這種崩解會在制度設置的形塑中引起緊張的政治衝突。<sup>②</sup>

不過，縱使全球政經系絡確實漸漸產生了諸如冷戰結束、中（共）美間形成戰略夥伴關係，以及世界政經全球化趨勢等符合席倫與史丹莫所稱的變動現象，截至目前為止，由中共領導階層所有相關的對外發言裏，尚看不出中共對台政策的「一個中國，一國兩制」制度有何變遷的跡象，取而代之的是，策略的巨幅調適。「一個中國，一國兩制」的目的，就是要和平解決台灣問題，邁向統一的中國。一九九〇年代以來，中共對台政策的制度都沒有偏離過這一基調（詳見表二），而在策略方面，邇來以大陸學界為首提出諸多檢討，如北大教授李義虎建議研擬「一國兩制」的台灣模式；<sup>③</sup>北京中國社會科學院世界經濟與政治研究所研究員王逸舟主張考慮到兩岸幅員、人口、資源與國際地位的重大差異，且時間因素對中共有利，故中共應盡最大努力爭取台灣「反對獨立、維持現狀」的政治力量，主權作為國際關係的基石仍舊不可或缺，但其理論應有新的、更加靈活多樣、層次豐富的實現形式，如此就可能更富包容性，以利中國的統一。<sup>④</sup>海協會會長汪道涵在一九九七年十一月十七日所提出的「一個中國並不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國」，便屬這類彈性策略。上海社會科學院副院長俞新天則認為，「一國兩制」是國家統一的框架，香港模式只不過是其中一種具體的表現，統一後台灣的自治程度完全可靠談判解決，<sup>⑤</sup>或是中共外交學院院長蘇格於一九九八年十二月二十五日「紀念告台灣同胞書發表二十週年學術座談會」上所提出的，台灣、大陸、香港不同治理方式的「一國兩制推三治」。<sup>⑥</sup>中共的自由派人士也擬出過「一國三制」甚至「一國多制」的方案，其構想為台灣的官員不由北京任命，並可維持某些外交活動。除此之外，中國發展新戰略研究所所長彭明甚至提出了更為激進的看法。他認為目前的「一國兩制」與民族自決，不可能解決台灣問題與邊疆民族的分裂問題，唯有透過國體改造，把中國變成混合國體才能一勞永逸。其方法是由內而外，分別形成中央集權式單一制（如北京、上海、河南、河北等）、地方分權單一制（如廣東、海南、四川、東北、西北等）、聯邦制（如香港、澳門、西藏、新疆、內蒙等）與邦聯制（台灣）。<sup>⑦</sup>

註② Kathleen Thelen and Sven Steinmo, *op. cit.*, p. 15.

註③ 中國時報（台北），民國 89 年 2 月 29 日，版 14。

註④ 中國時報（台北），民國 89 年 2 月 6 日，版 5。

註⑤ 聯合報（台北），民國 87 年 10 月 13 日，版 13。

註⑥ 聯合報（台北），民國 87 年 12 月 26 日，版 13。

註⑦ 聯合報（台北），民國 87 年 9 月 26 日，版 13。

表二 一九九〇年代中共領導階層有關「一個中國，一國兩制」的重要講話

時間	發言者	內 容
1990.6.11	江澤民	按照國際法，一個國家只能有一個合法政府代表這個國家。在絕對主權的概念下，也就是將中華人民共和國等同於中國，將傳統象徵與政治象徵相結合，將文化領域與政治領域相統一。
1992.10	吳學謙	堅決地反對任何形式的「兩個中國」、「一中一台」或「一國兩府」，因為超脫「一個中國」的政體概念都是對中華人民共和國主權的侵犯。
1995.1.30	江澤民	江八點。
1997.3	江澤民	一個中國的原則就是台灣方面停止在國際上從事製造「兩個中國」、「一中一台」等分裂祖國的活動。
1997.4	唐樹備	「一個中國」的政治性內涵有三個層面，一個是國際上的，各自堅持「一個中國」；一個是兩岸關係上的，「中國只有一個，台灣是中國領土不可分割的一部份」；一個是海協、海基會關係上的「一個中國，各自表述」的共識。
1997.11.17	汪道涵	一個中國並不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國。
1998.1	錢其琛	堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權與領土完整不能分割。
1998.2.16	陳雲林	中共在國際場合與兩岸關係中的一個中國三段式論述不同。
2000.8	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸與台灣同屬於一個中國，中國的主權與領土完整不容分割。

資料來源：董立文，「全球化與兩岸主權的爭論」，第九屆海峽兩岸關係學術研討會，（杭州），2000年7月12~14日，頁5~7；聯合報（台北），民國86年12月23日，版9；蕭懷湘，「海峽兩岸關係紀要」，共黨問題研究（台北），第26卷第9期（民國89年），頁115。

## 伍、結 語

本文以一九九七年的台港海運談判個案作為中共現行對台政策制度與策略的論述，此個案分析研究法最主要的優點為能提供研究者充分的「背景資訊」（background information），得以充分理解該政策議題的全貌，同時個案分析更可提供「量化統計資訊」以外的「質性資料」（qualitative data），增進實際改進問題的可能性。<sup>⑧</sup>另一方面，由於個案分析著重於一個或少數的研究對象，以本文的台港海運談判為例，其談判結果的適用性有其當時客觀環境的考量，故個案分析研究其結論的代表性會受

註<sup>⑧</sup> 吳定，公共政策個案集（台北：政治大學公企中心，民國78年），頁7。



到質疑。然而本文掌握「主權」此一中共對台政策的「硬制度」作為訴求的中心議題，並以一九九七年七月一日起台港船舶懸掛旗幟方式的「軟策略」推論中共現行對台政策的制度與策略，或可避免個案分析研究在「類推化」(generalization)方面的缺失。

半世紀以降，中共對台政策的制度已由一九四〇年代以武力手段為主的「血洗台灣」、「解放台灣」轉變成近二十年來以和平手段為主的「一個中國，一國兩制」，往後是否會因為任何內外因素，引發對台政策第二度的制度變遷，以及變遷的方向為何，猶待觀察。在國際社會裏，「一個中國，一國兩制」彰顯中共在兩岸事務上的主導性，強調台灣問題為中國內部的問題，對於任何企圖想要因兩岸現狀而從中獲利的外國勢力，中共以此作為警告的工具。如以大陸內部為對象，出於鼓吹愛國主義，將「一個中國，一國兩制」視為國家民族主義的符號，中國共產黨由建立社會主義世界的角色蛻轉為完成歷史文化的使命，追求領土統一乃為其重要的歷史任務。所以綜觀本文所析，無論中共對於實務策略做何調整，短期內「一個中國，一國兩制」制度改弦更張的機會不大，而為了達成祖國統一的最終目標，與「一個中國，一國兩制」的制度相符，其實務策略也許會出現類似甚至超越台港海運談判的靈活度，從表二中一九九七年十一月十七日起中共領導階層有關「一個中國，一國兩制」內涵的論述可見，其對台政策制度的立場原則一直堅定不移，而其策略方法則愈顯得變通，直接延續了該年五月台港海運談判的「硬制度」與「軟策略」的趨向，實值得我方多所留意與因應。

\* \* \*

(收件：90年5月16日，修正：90年10月3日，再修正：90年11月6日，接受：90年11月15日)

# The Institutions and Strategy of Mainland China's Taiwan Policy: The 1997 Taiwan-Hong Kong Shipping Negotiation Flag Dispute

*Yueh-pang Fu*

## Abstract

Mainland China has insisted on the One China as well as the “One Country, two Systems framework” as its institutional Taiwan policy since 1983; any attempt to divide China is absolutely not allowed, including the independence of Taiwan. However, Mainland China's strategy is becoming more flexible. The purpose of this essay is to explore the interaction of institutions and strategy in Mainland China's current Taiwan Policy through the case study of the 1997 Taiwan-Hong Kong Shipping Negotiations.

Keywords: New Institutionalism; Institutions; Taiwan-Hong Kong Shipping Negotiations; Strait Exchange Foundation; Hong Kong Shipowners Associations