

談「終統」後的政策挑戰與取捨

李瓊莉*

2006年2月27日陳總統召開「國安高層會議」，該會三點結論指出：1.基於中國意圖以非和平手段片面改變台海現狀；2.基於「國統會」僅依國民黨中常會之決議成立，「國統綱領」從無法定約束力；3.基於主權在民之民主原則，建議「國統會」終止運作，不再編列預算，原負責業務人員歸建；「國統綱領」終止適用，並依程序送交行政院查照。次日陳總統批示同意是項建議。國內有論者認為「終統」一舉涉及兩岸現狀改變，論其是非利弊並追究責任；然亦有視此舉為行政處理，係終止一不合時宜之任務編組並「還權於民」。

當國內政治精英進行辯論、策劃遊行，持續以民主原則捍衛各黨派政治主張的同時；國際間面對中國的強烈發聲，一如預期，多數官方再次重申所謂的「一個中國」政策，鮮有回應「還權於民」的正當性。一週內，美國、歐盟、俄羅斯、德國、日本、南韓、新加坡、西班牙、古巴、多米尼克、阿根廷、玻利維亞等多國已經針對「終統」一事發表不同程度的不諒解聲明或談話。預料各國際組織(包括聯合國)將陸續重申「一個中國」的認知與運作基礎。

顯然「終統」一舉已非單純的國內事務，所牽動的亦超過兩岸關係，除了短期

的國際衝擊效應是我國對外關係的一大考驗之外，國際間更將會持續關切未來發展趨勢(包括2008年憲改)。有鑑國際考量及對外關係並未在作成「終統」決議的「國安高層會議」中被提及，本文從「終統」成為既定事實之後的相關發展，思考我國所面臨的國際挑戰，並建議策略取捨的幾個思考面。

「新」局面下的挑戰

「終統」的正當性在於強調兩岸未來發展任何形式之關係應符合民主原則，雖巧妙地運用民主牌，試驗美國全球民主戰略中的台灣地位，但如何在「民主」與「穩定」兩者之間取得平衡才是政策考驗。大膽假設透過民主程序「終統」後仍有「復統」的可能，那麼立廢之間，除了反映國內各黨派的兩岸政策之外，值得注意的還包括我國對外關係發展中，可運用的國際政治資本(political capitals)消長、以及所累積的國際能量之耗損。

一、國際重申「一個中國」政策的殺傷力

「終統」之後，如預期地北京大舉向國際施壓，企圖利用國際力量牽制台灣，不再主張兩岸問題屬國內問題、不歡迎國際勢力介入之舊思維。除了展現崛起中的

* 作者現職為國立政治大學國際關係研究中心第二所副研究員

中國對其國際影響力的信心之外，更再一次的激化兩岸在國際間爭奪國際政治資本之競賽。相對的，台灣每每主張台海問題是國際問題，攸關區域穩定，但在處理類似「終統」之兩岸相關議題時，卻未見審慎評估國際效應（至少在公開的文件上並未顯示）。執政者或早已洞悉中國策略走向，不畏陷入國際困境；或認為國內政治即可解決兩岸問題，除去「荒謬時代」的「荒謬產物」就能還權於民，得到國際認可。

正如前述，一週內，國際間對「終統」此舉的反應，已帶來警訊。從經驗中我們得知，國際政治運作的默契使台灣能在戰略模糊中擴張生存與發展空間；反之，國際間每重申一次「一個中國」政策，台灣的對外空間就縮小一次，不論追求「法理獨立」的理想多麼重要，務實考量所蓄積的國際能量可能受中斷的威脅，同等重要。「終統」在無國際支持的前提下，亦非針對某突發事件之必要回應，間接挑戰國際現勢下的「一個中國」原則，立即要面對的是可運用的國際政治資本在各國紛紛重申「一個中國」政策後減縮，甚至連利害關係不明顯的國家都選擇表態。目前我政府已不再回應「終統」問題，除了以低調處理，希望情況回穩之外，值得「國安高層會議」思考的是，當中國用處理國際事務的手段來處理兩岸問題時，我國如何回應這樣的國際競爭？輕易的挑起統獨問題，是否反而製造中國在國際間鞏固「一個中國」的機會？

二、中國強調「和平」手段的玄機

「終統」後，中國除了發表一貫的反

台獨言辭之外，值得注意的是其強調以「和平」手段爭取統一，並積極進行。然其所指的「和平」手段，卻不同於衝突預防措施中所指的兩個衝突實體間的「對談」或「協商」，而是指所有非實際使用武力的作法。「終統」後的10天內已公開的具體訊息則包括：不排除與深綠人士接觸、繼續規劃海峽西岸經濟戰略、研擬設立廈門自由貿易區、擴大兩岸交流合作等。反觀台灣在終統後10天內的发展，藍綠陣營分別策劃遊行，藍營以「拼生活」、綠營以「護民主、反併吞」為訴求，官方方面除宣佈3月14日為「反侵略日」之外，無具體配套的兩岸政策提出。

2004年總統大選時的兩個公投議題，已經邀請台灣人民在國家安全及兩岸政策的產出過程扮演角色；北京將計就計，積極釋出諸多友好台商或台灣留學生的舉措，台灣人民成為兩岸問題的頭家。為爭取台灣人民，北京釋出的是「和平」手段，台北則是不斷的打「民主」牌，這兩個價值訴求似是平行而不衝突，但國際社會對兩種策略的回應，對台灣的國際挑戰是什麼？當國際間反省民主在世界各地帶來的矛盾日升之際、台灣民主政治發展對國家安全帶來的內外隱憂未除之際，台灣在國際間積極塑造「民主」形象，與北京高喊「和平」手段，具體的對兩岸及區域經濟釋出籌碼相較，台灣獲得國際支持的勝算有多大？是相關決策單位不能忽視的另一個國際挑戰。

建議策略取捨的基礎

我國能與國際間其他國家一般，正常

行使國家主權，處理國際事務，必然是國人的共同期待；然而，眾所皆知，特殊的戰略環境使得我們必須格外費心爭取國際支持，並小心經營對外關係。借「終統」效應思考如何在民主政治下追求對外政策的穩定，應是政策努力的目標之一。

一、正視國際政治結構性侷限

面對崛起的中國，台灣追求以法理為基礎的對外政策，也就是說透過爭取「法理獨立」、參與國際社會，其正當性可見，但可行性卻不高。從國際權力結構的角度觀察，目前在國際間挑戰「一個中國」之說的可能性及所作的努力難以見效。熟悉國際現勢便不難理解各國或各官方國際組織主張的「一個中國」通常是用作政策工具，以穩定與中國的雙邊關係，不必然與事實陳述有關。當中國拒絕把兩岸問題放在國際間討論時，強調「民主正義」有利於台灣獲得國際社會之肯定與道德支持；但當中國把「一個中國」當成政策條件，以中國崛起中的國際政治資本及經貿市場為籌碼，爭取國際盟友，台灣以法理為基礎的對外政策，不論其政策產出的過程是否民主，都會受到很大的阻礙。忽視國際權力結構對台灣對外或兩岸政策的限制，堅持以法理為基礎的對外戰略，恐怕在短、中期間難有突破。相對務實的作法則是正確認識我國在國際權力結構中的地位，適時適量的釋放能量，而非習慣性的對統獨問題輕易出招，以避免流失蓄積的國際政治資本，方能達成預期的政策效果。

二、探索利益為基礎的政策領域

正視國際現勢對我國追求法理基礎的對外政策之侷限後，有助於務實思考兩岸互動利基的可能落點，進行以利益趨導的兩岸及對外政策。在全球化趨勢下的複合式互賴國際關係中，以利益為基礎的對外政策思維，考慮的通常不是籠統而難以清楚界定的「國家利益」，而是對某一功能性議題的絕對獲利。就兩岸關係而言，針對特定議題所考量的「合作」與「不合作」相對政策選項時，以「利益」為基礎的作為並不代表基本價值的妥協。相關決策單位對兩岸關係的處理，雖難以迴避統獨爭議，但卻可以選擇淡化。如前所述，若非回應特定的突發事件，並有必要重申我國主權時，官方一再挑起國際社會對我國已經肯定的「事實獨立」議題，與北京抗庭，而未同時提出有利我方的彈性作法時，所帶來的外部效應，可能不是高唱民主價值就可正當化的。可以預料的是，憲改將再度成為兩岸政治風暴的引爆點，憲改的高門檻使得只要鞏固少數，就可以使蘊釀「法理台獨」的憲改方案不成立。對此，北京採取多項舉措，企圖以實質利益拉攏台灣人民。我國政府在「還權於民」的同時，是否也應思考反映兩岸交流現況的政策領域，端出政策牛肉，爭取民心？

三、重視溝通為基礎的外交作為

當以權力為基礎的對外關係佈局不利我國，利益為基礎的對外政策，包括兩岸政策難以迴避統獨選項，馬基維利的外交溝通模式便扮演重要角色。其所指的是論述的建構促成理性化共識在減緩緊張關係上的正面效果。台灣為了優化所處的戰略環境，改變國際對台灣的認知，過程中

不斷的提出新思維是有所必要的。然而，當國內民主發展足以威脅對外政策的可信度及一致性時，國內各黨派之間模擬外交實踐及和平論述的風範更應建立，尋求國內理性化共識，作為對外政策論述基礎的重要性，不得忽視。政府對於「終統」的運作疏於國內、外政策性溝通，加劇政策內涵本身所引起的衝擊，也許是相關決策者應一併思考的。