

歐盟經驗與兩岸統合： 建立 WTO 架構下的雙邊商務糾紛解決機制^{*}

蘇 宏 達

(中央研究院歐美研究所助研究員)

摘要

台海兩岸五十年來雖然免於大規模的戰禍，卻一直無法發展出一個穩定的雙邊關係，而在相互定位和台灣的國際關係問題上衝突不斷。現在，兩岸都在積極爭取儘早加入 WTO，使得兩岸之後的貨物 (goods) 和勞務 (service) 交流乃至商務爭端的解決都將受到 WTO 的規範。這無疑將衝擊尚無直接商務往來且無法清楚定位對方的兩岸經貿交流。與此同時，美國開始在台海尋求新的角色，不斷利用各項場合釋出各類提議，希望穩定台海情勢，保障美國利益。上述環境的變遷勢將迫使台灣迄今「以拖待變，被動應付」的大陸政策改弦易轍。而參考歐盟經驗，由台灣在兩岸加入 WTO 前夕提出建立類似歐盟的兩岸商務糾紛解決機制，不僅可能獲得中共和美國的支持，緩和兩岸關係，就長期來看，亦的確有可能在不損及兩岸現有利益的基礎上逐步化解彼此在相互定位和台灣國際關係上的衝突。

關鍵詞：歐洲聯盟、兩岸關係、WTO、區域統合、台灣安全

* * *

壹、前 言

中華民國中央政府遷台以來，兩岸關係就是每一位台灣執政者所面對最嚴肅和棘手的課題，因為這不僅攸關中華民國的國際生存空間，更直接左右台灣人民的生命財

* 本文原以「歐盟經驗對台海僵局的啓示——從兩岸商務仲裁機制做起」為題，於民國八十九年六月九日在中央研究院歐美研究所主辦之「歐洲整合模式與兩岸紛爭之解決圓桌學術論壇」發表，經主辦單位同意後刊登。作者感謝研討會評論人張亞中教授及兩位匿名審查人的指正及意見。

產安全。然而，從蔣中正的「反攻大陸」及「漢賊不兩立」、蔣經國的「三不政策」和「三民主義統一中國」，^①到李登輝的「李六條」^②、「兩國論」^③和民進黨的「台灣獨立黨綱」，^④中華民國政府並不能針對這個問題提出一個令人滿意的解決方案；即是非官方思維，如葉公超的「務實外交新思維」^⑤、彭明敏的「台灣自決論」^⑥、魏鏞的「多體制國家理論」^⑦也無法實現穩定兩岸關係的理想。

反觀中共，所謂台灣問題雖非攸關中國的生死，卻可能直接挑戰中國共產黨賴以專政的意識形態——主權完整和民族主義。尤其在台灣主權獨立意識高漲的今日，這個挑戰更變得嚴肅而立即，妥善處理對台關係顯然成為今後中共領導人所面臨最嚴峻的任務之一。然而，從毛澤東的「武力解放」，周恩來的「認同回歸」，到葉劍英的「和平統一」與鄧小平的「一國兩制」，中共雖自認為善意出盡，卻也沒有能力穩定兩岸關係，還一次又一次地掀起台海緊張情勢。至於大陸學界，囿於言論自由的限制，向來只是合理化和系統化官方既定的對台政策而難以提出新的見解。

顯然，兩岸五十年來雖然能免於大規模的戰禍，卻無法發展出一個穩定的雙邊關係，即是自一九八七年以來的交流和非官方接觸，也缺乏堅固的基礎和法律依據。現

註① 1979年1月1日美國與中共建交，同日中共人民代表大會常務委員會（人大常委會）發表「告台灣同胞書」；同月31日鄧小平於訪美時在華盛頓聲明「中國希望和平解決台灣問題」；4月4日蔣經國總統正式提出與中共「不接觸、不談判、不妥協」的「三不政策」；1981年9月30日中共人大委員長葉劍英發表九條「進一步闡明關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策」；隔年4月2日，中國民黨第十二屆全國代表大會通過「貫徹以三民主義統一中國案」。參見中國民黨中央大陸工作會編，《反擊共匪統戰參考資料彙編》（台北：中國民黨中央大陸工作會，民國76年），頁123～124，及行政院大陸委員會，「兩岸大事記」，<<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm>>。

註② 中共國家主席江澤民於1995年1月30日春節前夕在北京人民大會堂新春茶話會上，提出八點有關「現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的若干重要問題」的看法和主張，即「江八點」。李登輝總統遂於同年4月8日就兩岸關係提出六點看法回應，通稱「李六條」。

註③ 1999年7月9日李登輝總統在總統府接受「德國之聲」（Deutsche Welle）總裁魏里希偕其亞洲部主任克納伯及記者西蒙曼索的專訪時表示，「中華民國自一九九一年修憲以來，已將兩岸關係定位在『國家與國家，至少是特殊的國與國關係』，而非一合法政府、一叛亂團體，或一中央政府、一地方政府的『一個中國』內部關係。」參見行政院大陸委員會，「兩岸大事記」，<<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm>>。

註④ 「台灣前途，應由台灣全體住民，以自由、自主、普通、公正及平等的方式共同決定。」「兩岸關係是兩個國家的關係。」參見民主進步黨政策研究中心，民主進步黨政策白皮書綱領篇（台北：民主進步黨中央黨部，民國82年），頁229，及民主進步黨政策研究中心，民主進步黨政策白皮書：獨立自主的國際地位（台北：民主進步黨政策研究中心，民國82年），頁16。

註⑤ 葉公超對當時中華民國堅持漢賊不兩立的外交比喻為「一個人在油漆地板一樣，漆著漆著，到了最後，不得不把自己逼到一個孤獨的角落裏去了，於是一點進退自如的地方都沒有了。如果要想出來，就得從漆過了的地板上留下自己的足印走過不可，否則的話便要永遠陷在這個死角裏了。」參見張騰蛟，文學、藝事、外交——葉公超傳（台北：近代中國，民國77年），頁244～245；及「葉公超廬邊談外交」，徵信新聞，民國53年1月24日，引自中華民國外交部檔案—法匪建交卷，第1冊。

註⑥ 彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，台灣在國際法上的地位（台北：玉山，民國84年），頁230～233。

註⑦ 魏鏞，蛻變——激盪下的情懷（台北：卓越，民國79年），頁267～271。

在，兩岸都在積極爭取儘早加入「世界貿易組織」（以下簡稱WTO），這將是繼「亞洲開發銀行」以後，雙方首次平等共存於同一個國際官方組織，享有同等的權利和義務。WTO既是規範各會員的貿易往來，兩岸之後的貨物（goods）和服務（service）交流乃至商務爭端的解決就勢必要受到 WTO 的規範。這無疑將衝擊尚無直接商務往來且無法清楚定位對方的兩岸經貿交流。

與此同時，美國開始在台海尋求新的角色。一九九八年初至一九九九年中，美國政府官員即不斷利用各項場合提議兩岸簽署「中程協定」（modus vivendi），保障台海和平。美國白宮國家安全會議亞太事務主管李侃如（Kenneth Lieberthal）於一九九八年二月以學者身分，建議「台灣在一個中國原則下宣示為中國一部分而不獨立，大陸則相對承諾不以武力進犯台灣」；一九九九年三月下旬，美國東亞事務助理國務卿陸士達（Stanley Roth）再度公開提倡此議；不久，美國在台協會台北代表處處長張戴佑（Darryl N. Johnson）在台北「台灣關係法廿週年研討會」上公開宣示美方構想。^⑧美國中國問題專家何理漢（Harry Harding）也在同一研討會上提出類似的主張。^⑨兩岸中程協定的構想是「台灣不獨，大陸不武，美國作保」。^⑩這個努力雖然在李登輝總統提出「兩國論」時受到重挫，但是美國政府要求台灣自制避免升高台海情勢的壓力並未褪去，更充分顯現在陳水扁總統二〇〇〇年五月二十日就職演說中的「四不一沒有」宣示。^⑪

兩岸加入 WTO 與美國的促談壓力，將使得台灣不再能以迄今「以拖待變，被動應付」的大陸政策敷衍了事。相反地，台灣必須針對中共「一國兩制，和平統一，不放棄動武」的政策，以及美國「一個中國，和平解決」的立場提出具體的對案，既說服美國，又不為中共反對，同時為台灣爭取到最大的利益。否則，台灣只能坐以待斃，任美國和中共協議，決定自己的命運，重蹈一九六〇年代蹉跎乃至一九七一年被逐出聯合國的悲劇。

「兩岸統合論」即是台灣在上述背景下尋求突破困境的努力之一。^⑫本文的目的

註⑧ Address by Darryl N. Johnson to the International Conference on U.S.-Taiwan Relations: Twenty Years After the Taiwan Relations Act, held by the Institution of European and American Studies of Academia Sinica, Taipei, April 9~10, 1999.

註⑨ Harry Harding, "Toward a Modus Vivendi in the Taiwan Strait," International Conference on U.S.-Taiwan Relations: Twenty Years after the Taiwan Relations Act, held by the Institution of European and American Studies of Academia Sinica, Taipei, Taiwan, April 9~10 1999.

註⑩ 「一年來兩岸情勢分析」，中共研究，第34卷第1期（民國89年1月15日），頁18~19。

註⑪ 即「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」參見行政院大陸委員會官方網站，「陳總統五二〇就職演說：有關兩岸關係談話內容」，<<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cb0520.htm>>。

註⑫ 參見張亞中，兩岸統合論（台北：生智文化，民國89年）。另陳水扁總統亦在2000年12月31日「跨世紀談話」中提出「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構」的思維，參見行政院大陸委員會官方網站，<<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/policy.htm>>。

即在論證「參考歐盟經驗、發動兩岸統合、突破當前困境」的最佳時機是兩岸加入WTO前夕，最可能的著力點是建立雙邊商務糾紛解決機制。這個論證是建立在三個假定之上：第一，歐洲統合運動是廿世紀國際關係史上最成功的衝突解決與和平建構新模式，不僅化解了德法百餘年來的世仇，更將向來敵對競爭的各民族集合成為一個生命共同體，建立了一個共同的法律新秩序和情感上的認同，遠非其他任何國際組織所能及；第二，由於兩岸關係不是正常的國際關係，兩岸對峙也迥異於國際衝突，再加上時空迥異，歐盟模式並不能移植兩岸，但這些都不妨礙雙方參考歐盟經驗，用以建構兩岸和平；第三，台灣、中共和美國三方當前的兩岸政策都無法突破現有僵局，故需要新的思維。

全文除前言及結論外共分三個部分。第貳章分析歐盟經驗對台海僵局的啟發，論證兩岸衝突根源是欠缺瞭解與和解，爭執的焦點則是雙方的相互定位以及台灣的國際關係，而歐盟模式有可能協助兩岸趨向和解，並走出對峙的困境，針對衝突焦點，尋求一個雙方皆可接受的方案；第叁章則分析參考歐盟經驗發動兩岸統合的必要條件、時機與領域，論證兩岸加入WTO前夕正是雙方啟動統合工程的最佳時機，而仿效歐盟建立一套雙邊商務糾紛解決機制則是各方可以接受並獲致成功的著力點；第肆章則從台灣內部、中共當局及美國政府三方的立場評估前述發動統合的可行性以及對兩岸關係可能的貢獻，論證就近程而言，藉兩岸加入WTO前夕提出建立類似歐盟的商務糾紛解決機制，是台灣、中共和美國三方均可以接受的方案，並能由此緩和兩岸關係；就長期來看，由「建立商務糾紛解決機制」為起點，循著功能途徑的兩岸統合，的確有可能在不損及雙方現有利益的基礎上，於未來順利解決兩岸相互定位和台灣的國際關係問題。

貳、歐盟經驗對兩岸僵局的啟發

一、兩岸衝突的焦點

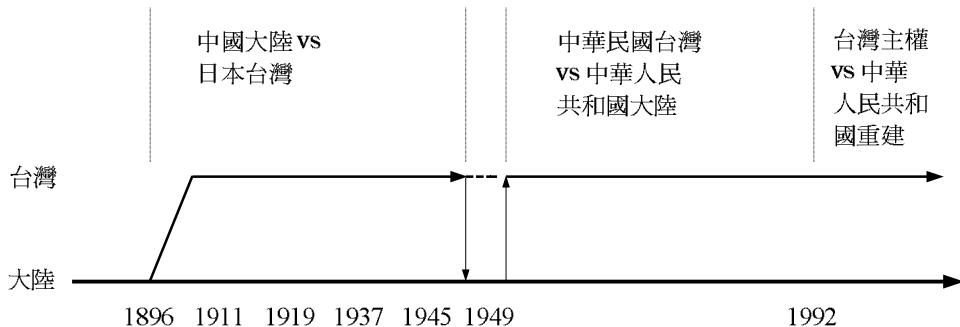
兩岸間的衝突根源錯綜複雜，但筆者以為最深層的原因是：一八九六年馬關割台後，大陸與台灣幾乎是在兩個沒有交集的平行線上發展，以致雙方在歷史記憶、社會文化、經濟交往乃至政治制度上都大不相同。^⑬（圖一）

這個差異使得兩岸的摩擦幾乎是全面性的。不過，由於一九八四年以後中共提出「一國兩制」政策，明白表示「台人治台」以及不干涉台灣內部事務；台灣也在一九

註⑬ 關於馬關割台對兩岸關係的影響，參見林滿紅，「經貿與政治文化認同——日本領台為兩岸長程關係投下的變數」，《中國歷史上的分與合學術研討會論文集》（台北：聯經，民國84年）。依林滿紅教授研究，在此之前三百年，大陸是台灣主要甚至惟一貿易對象、移民來源、政治權力中心、知識技術供應者及社會結構輸入者；之後，除了短暫的1945～1949年外，日本和美國取代了大陸成為台灣主要的貿易對象、知識技術提供者和安全保護者。因此，1896年前兩岸是合多分少，之後則是分多合少。

九一年結束「動員勘亂時期」，放棄了反攻大陸又想遠離中國，當前兩岸衝突的焦點便集中在兩個問題上：如何安排台灣的國際地位又不挑戰中國主權完整性，以及如何在現狀的基礎上建立彼此的正常關係。

圖一 1895~2000 兩岸歷史發展經驗



就前者而言，中共的立場是：在「一國兩制」下，由中華人民共和國代表台灣人民在國際社會主張、捍衛政治權利，同時善盡國際義務；台灣則在早期反共及晚近「遠離中國，追求獨立」的思想下，傾向透過美日等國協助，爭取平等國際地位。互相牽制的結果，使得雙方都達不到目的，但重要的是，兩岸都不滿現狀：中共仍全力消滅中華民國國際人格，矮化台灣為中國的附屬實體，從非官方的「國際奧委會」、「紅十字會」，到半官方的「國際刑警組織」和「亞太經濟合作會議」（以下簡稱 APEC），乃至官方的WTO和聯合國，一路封殺。台灣則從雙邊外交和多邊組織中全力反撲，努力提升和非邦交國實質（*de facto*）與法律（*de jure*）關係，同時以彈性手腕尋求加入國際官方和半官方組織，力圖爭取平等的國際地位。兩岸在國際外交舞台的競爭，顯然未因雙方交流而趨於緩和。

就後者而言，在一九八〇年代，中共寄望以「國共兩黨談判」為基礎，然後建構「中華人民共和國－中國共產黨中央（中央）－中國人民政治協商會議（政協）－國共兩黨對口交流（國共合作）」的機制。這個機制設計的意義是以「中華人民共和國是惟一的中國」為前提，間接否定中華民國的存在並矮化國民黨為接受共產領導的政協一分子。蔣經國遂以「三不」和「三民主義統一中國」政策回應，堅持「一個中國就是中華民國」，拒絕中共提議。隨著大陸改革開放和台灣政治情勢變化，中共對台政策遂改弦易轍，於一九九一年十二月十六日成立「海峽兩岸關係協會」（以下簡稱海協會），建立「黨中央對台工作小組（中央）－國務院台灣事務辦公室（國台辦）－海協會」的一條鞭機制。與此同時，台灣也在一九九〇年十月至翌年五月間先後成立「國家統一委員會」、「行政院大陸委員會」（以下簡稱陸委會）和「海峽兩岸交流基金會」（以下簡稱海基會），並在之後的修憲將「國家安全會議」法制化，形成「總統（國統會）－國安會－陸委會－海基會」的大陸政策機制。海協會和海基會的對等交流，尤其是一九九三年四月新加坡辜汪會晤，是一九九〇年代兩岸交流最醒目

的成果，成功地避開了兩岸定位的問題，開啟了雙方往來的大門。「兩會模式」將雙方當時的模糊策略發揮到極致：中共堅持台灣是中國的一部分，卻又同意兩岸關係「不是中央與地方」，所以兩會可以對等談判；台灣則強調兩會的平等地位，刻意迴避中華民國主權是否仍及於大陸、台灣是不是獨立於中國的尷尬。兩會模式充分證明，兩岸的交往和關係建立並不必然威脅中國主權的完整性以及中華民國在台灣的生存。

不過，「兩會模式」只開啟了交流，上述的模糊策略本身就是建立在不清楚定位兩岸關係的前提下。迨李登輝提出「兩國論」，中共回以政策白皮書後，^⑩這個模糊空間立即被壓縮，在兩岸定位問題上雙方再度針鋒相對：中共視台灣為中國的一省，兩岸屬「特殊的中央與地方之國內關係」；台灣則視兩岸為「特殊的國際關係」，或為「一國兩實體的特殊關係」。

二、兩岸三方的困境

對中共而言，能否堅持中華人民共和國對台灣擁有主權，直接關係著民族、國家和政權的存亡：

「第一，民族主義既是中共當前最重要的意識形態，任何領導人都不可能背負『失去台灣』的歷史罪名，因此，台灣問題是涉及整個中國領土完整，簡言之，就是中華民族存亡問題；第二，大陸作為一個多民族，多省份的國家，若不堅持『主權完整高於一切』的原則，任由曾在歷史上屬於中國的台灣省獨立，就無法維繫內部統一，中華人民共和國必然瓦解，共黨政權也將隨之倒台；第三，中國與十多個國家接壤，彼此或多或少都有領土糾紛，美日俄越等國都虎視眈眈，看看中共在台灣問題上會不會讓步，一旦在這個問題上開了個缺口，南海、釣魚台、中印等邊界問題上，中國就沒有立場了。」^⑯

兩岸關係既被提昇到涉及國家、民族和政權存亡的最高層次，獲得國際社會承認擁有對台主權就成為中共對台政策成敗的一個重要指標。但是在這方面中共卻遇到了幾個障礙：一、幾個主要強權都對台灣是否是中華人民共和國的一部分採取了模糊立場，紛紛以留意（take note of），「認識到」（acknowledge）和「充分理解與尊重」（fully understand and respect）避開「承認」（recognize）的國際法用語；^⑭二、台灣和全球百餘國建立了實質或半官方聯繫，也努力重返國際多邊組織，李登輝時代更凸顯台灣在國際上獨立於中共之外的決心，嚴重威脅中共對台主權；三、美國支持一個中國政策，但堅持以和平方式解決台海衝突，限制了中共對台的政策

註⑩ 中共國務院台灣事務辦公室，「一個中國的原則與台灣問題白皮書」，文匯報，2000年2月22日，版11。

註⑯ 作者專訪大陸中國社會科學院政治所政治制度研究室副主任張明澍教授，民國89年2月19日於北京。

作為，尤其嚴重的是，沒有一個主要強權公開支持中共以武力解決兩岸紛爭；四，隨著德國藉「平等交流－國際共存」而獲致統一，南北韓也同時加入聯合國並展開元首級高峰會晤後，分裂國家國際共存模式漸漸成形，直接挑戰現階段中共對台政策。

中共當前對台政策是「和平統一，一國兩制，不放棄動武」。相較於早期的武力解放台灣論，「一國兩制」的確可視為中共對台政策上的退卻和讓步，也對兩岸關係產生了幾個正面效果：一、紓緩中共自己因堅持主權完整和解放台灣所帶來的壓力，統一不需要摧毀台灣現有的資本主義社會；二、減輕台灣人民對統一的疑懼，將統一定位在「對現狀改變最小」的前提下；三、尊重台灣人當家作主的意願，在內部事務上採取「台人治台」；四、兩岸藉由交流、談判而統一成「一國兩制」的國家，開啟中國人以非武力完成統一的先河；五、「港澳經驗」即「一國兩制」的實踐，迄今證明這個制度既能維護中國主權，又可以保障香港既有的經濟繁榮、社會制度和國際往來。但是要以「一國兩制」來解決兩岸衝突，中共還有幾個困難要克服：首先，中共係依國際法中「條約終止失效」原則和英國展開談判、簽署協定並收回香港，但如前述，國際法並不能規範兩岸關係，也不能提供由現狀過渡到「一國兩制」的法律架構；其次，台灣現有的中華民國憲政體制，除非革命，在法律上根本不可能過渡到以中華人民共和國為核心意涵的「一國兩制」；再著，「一國兩制」並不能滿足台灣擴大國際空間的渴求，換言之，它並不能帶給台灣人維持現狀所得不到的權利；此外，鄧小平的「一國兩制」係針對蔣經國統治下的台灣提出來的，前提是雙方對中華民族的認同沒有歧見，也就是民族認同一致。這個前提在一九九〇年代初李登輝啓動台灣主權建構後，已不復存在。^⑯在台灣，台灣人認同比例在一九九四以後超越了中國人認同比例；^⑰尤其，以「一國兩制」統一台灣，必須重新評價中華民國、中國國民黨以及蔣中正的歷史地位，而這又可能直接衝擊中共政權的合法性；最後，「一國兩制」的母法是依據中華人民共和國憲法制定的特區基本法，其維繫有賴嚴密的法律體系，包括立法、執法及司法各環節。但大陸迄今仍不是一個民主憲政國家，其現代法律體系也才在建構中，負責制憲立法的「人大」或法律解釋的「人大常委會」都必須服從共黨中央政治局的絕對權威。換言之，統一時約定的制度並不能因基本法明訂而獲得充分的保障，因為最後的立法權和解釋權都操縱在中共中央手中。這個缺陷和擔憂在一

^{註⑯} 參見中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究（1949～1996）（台北：政治大學國際關係研究中心，民國85年）及彭明敏、黃昭堂，前揭書，附錄三「與中華人民共和國外交關係的建立及對台灣歸屬問題的述及」，頁240～246。

^{註⑰} 關於兩岸在認同方面的歧異，請參見張亞中，前揭書，頁107～131。

^{註⑱} 1994年4月千島湖事件時，認同自己是中國人的比例為23.8%，是台灣人的為22.5%，既是台灣人也是中國人的佔49.5%。之後認同只是中國人的比例不斷下滑，認同自己是台灣人而非中國人的比例則持續上揚，甚至超越了對台灣人及中國人的雙重認同人數，迄2000年4月三者分別為13.6%、42.5%及38.5%。參見行政院大陸委員會，「民意調查：民眾對自我認同的看法」，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/p8905c_1.htm>。

九九年港區政府決定就香港終審法院一項關於居留權案判決提請中共國務院要求人大常委會解釋（香港）基本法相關條款時暴露無遺：中共不但可以透過人大立法來決定基本法的內容，還可以利用人大常委會的主動釋法權來左右界定基本法的意涵，其結果就是「一國徹底壓縮了兩制」。^⑯

最後，「不放棄使用武力」常常被中共視為對台政策的一張王牌，大陸學者也喜歡誇大這個政策的效果，認為「八二三炮戰壓制了美國企圖分裂中國的氣焰」，「九六年飛彈演習重挫了李登輝的台獨陰謀」。^⑰中共龐大的武力，確實成功地壓制了台灣和美國在兩岸關係中的政策空間。美國柯林頓在上海的「三不」^⑱和陳水扁就職時的「四不一沒有」，多少都與中共陳兵東南、不惜一戰的姿態息息相關。不過，藉由武力施壓和動用武力統一要獲致成功的條件並不相同。^⑲在台海掀起戰事，中共可能面臨下述的困境：第一，因外資撤退、資源排擠、人心浮動，重挫當前的經濟建設，

註⑯ 事件起因於香港終審法院 1999 年 1 月 29 日一項關於大陸兒童居港問題的判決，法院認為：港人在大陸之非婚生子女及出生時父母或任何一方已居香港滿七年的兒童，都可以依據基本法第 24 條獲得香港永久居留權。這項判決引起中共中央極大的不滿，因為一方面推翻了中共人大香港特別籌備委員會 1996 年 8 月 10 日通過關於香港基本法第 24 條的決議：只有在出生時父母或任一方已是香港永久居民的兒童才能取得永久居港權；另一方面，香港法院在判決中明白表示，特區法院可以就是否違反基本法而審查人大常委會的決議，被認為係挑戰中共中央權威。終審法院在政治壓力下遂於同年 2 月 26 日史無前例地發布澄清動議，聲明特區法院並未質疑人大常委會對基本法的解釋權，倘人大常委會對基本法作出解釋時，特區法院也必須遵守。5 月 18 日特區立法會在民主黨派全部退席抗議下通過決議，支持特區政府向人大常委會提請基本法第 24 條解釋案，以推翻終審法院的判決。由於依據基本法第 158 條，僅特區法院得就基本法條文向人大常委會提請解釋，港區政府遂決定向中共國務院提出請求，由中共國務院依中共憲法及人大常委會議事規則「得向人大常委提出其職權範圍內的議案」之規定，要求人大就基本法第 24 條提出解釋。不過，依據基本法第 158 條，即使人大常委會通過新的解釋，也不能回溯既往，改變終審法院之前的判決。但是，在各方壓力下，終審法院在同年 6 月另一件兒童居港權審判中，推翻一月份的判決，表示惟有在出生時父母或任一方已取得香港永久居留權的兒童才能取得居港權，同時聲明人大常委會對基本法擁有廣泛的解釋權。參見「終院判無證童勝訴，港官訪京謀拉閘」，《星島日報》，1999 年 1 月 30 日，版 2；「基本法賦予高度自治，港有權審裁人大決定」，《星島日報》，1999 年 1 月 30 日，版 3；「挑戰人大？挑戰一國兩制？」，《星島日報》，1999 年 2 月 8 日，版 2；「終審庭爭議宜轉危為機」，《星島日報》，1999 年 2 月 9 日，版 1；「修改基本法，解香港之困」，《星島日報》，1999 年 2 月 24 日，版 1；「終審庭澄清無挑戰人大」，《星島日報》，1999 年 2 月 27 日，版 4；“Hong Kong: Whose Law?” *The Economist*, Dec. 11, 1999, p. 26 ;龍飛，「評析中共人大常委會解釋居港權問題」，《中共研究》，第 33 卷第 6 期（民國 88 年 6 月），頁 80~91。

註⑰ 筆者專訪中共新華社對外部港台副主任范麗青，民國 89 年 2 月 19 日於北京；專訪廈門大學台灣研究所副教授兼廈門市台灣研究會祕書長劉國深，民國 89 年 2 月 26 日於廈門。

註⑱ “we don't support independence for Taiwan, no 'two-China' or 'one-Taiwan one-China'.” “And we don't believe that Taiwan should be a member in any organization for which statehood is a requirement.” *China News*, Jul 1, 1998, p. 6.

註⑲ 參見 Michael O'Hanlon, “Why China Cannot Conquer Taiwan?” *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 51~86.

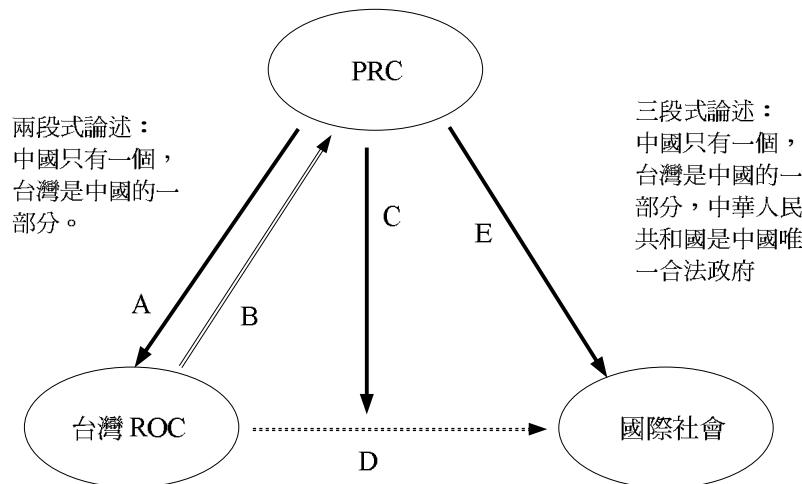
而改善物質生活是中共繼續掌握政權的重要支柱；第二，激起西方和東亞鄰國的「中國威脅論」，重新在軍事、經濟和外交上被孤立；第三，倘久戰無功甚至兵敗台海，中華人民共和國可能應聲瓦解。

對台灣而言，兩岸關係更是攸關生死和戰的基本問題，國民黨長期以「中華民國主權獨立」為基石的大陸政策雖然未能突破兩岸僵局，卻無可置疑地給兩岸關係帶來幾項正面的意涵：第一，不挑戰中國的領土完整和對台主權。中華民國固有疆域包括大陸與台灣，等於默示同意「中國對台灣擁有主權」；第二，不放棄台灣對統一的承諾。中華民國建立既以全中國為範圍，迄今亦未放棄對大陸的主權，等於默示接受「兩岸未來統一」的可能性；第三，不否定台灣人是中國人。「中華民國國民」提供台灣人認同中國卻又欲與中共區隔的可能性；第四，不排除台灣重返國際社會的可能。「中華民國獨立」提供台灣人當家作主、外交突破的機會，又不致激起中國民族主義，落入「台灣脫離中國獨立」的陷阱。

但是在後李登輝時代，這個以「中華民國主權獨立」為基石的大陸政策正受到嚴厲的考驗。一方面在十多年「台灣化」、「本土化」和「工具化」的侵蝕下，中華民國漸漸失去上述各項平衡意義，「兩國論」更使得「中華民國」蛻變成「台灣獨立」的外衣；另一方面，「一個中國即是中華民國」的論述並不能有效解決兩岸對「一個中國」的爭議，也無助台灣對外關係的突破。中共對「一個中國原則」的態度是：在國際上堅持「中國只有一個，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」三段式論述，面對台灣時則略去最後一段，只要求台灣接受「中國只有一個，台灣是中國的一部分」二段式論述。（圖二）俟台灣同意這種兩段式的「一個中國原則」後，中共即向國際宣稱台灣也接受其三段式論述，所以「台灣人也同意台灣係中華人民共和國的一部分」，並全力打壓中華民國的外交生存空間。

堅持「中華民國」既無助台灣在兩岸關係及國際舞台上突破，「台灣主權獨立論」和「台灣優先論」遂在李登輝總統主政後一躍而為台灣政治的主流思想：前者對外，強調台灣已經具備建構主權國家的條件，與中華人民共和國互不隸屬；後者對內，主張以台灣兩千萬人利益為一切政策作為的出發點，與大陸十三億人利益區分。這兩項理論，一方面成功地成為中華民國憲政架構下啟動台灣國家重建的理論依據，另方面跨越統獨爭議，凝聚為台灣對外和兩岸關係中的主流思想。不過，這些理論也對兩岸關係產生幾個負面影響：一、中華民國被「工具化」，其立國精神中對中國前途的關懷完全被掏空，弱化成了上述兩項理論的外殼和擋箭牌；二、「主權獨立論」強調「獨立於中華人民共和國之外」，「優先論」主張「優先於中國人之前」，加速了去中國化的台灣民族主義興起，擴大兩岸人民情感的鴻溝；三、「主權獨立」與「建立台灣共和國」僅一吋之隔，此種傾向壓縮了兩岸和解的空間；最後，經驗證明，「主權獨立論」和「優先論」並未能協助台灣突破外交困境或穩定兩岸關係，民主選舉和政黨輪替或許完成了台灣人在台灣出頭的心願，卻不能讓台灣人順勢在國際社會出頭。

圖二 中共「一個中國原則」的兩手策略



A：中共以兩段式論述，要求台灣接受一個中國原則。

B：台灣以「一個中國就是中華民國」的思維同意接受一個中國原則。

C & D：中共全力阻斷台灣向國際社會闡述自己一個中國的立場。

E：中共根據台灣對兩段式論述的同意，向國際社會闡述台灣也接受三段式的一個中國原則。

那麼，由台灣主權獨立進一步宣布台灣為獨立國家，可能解決台灣的國際生存空間和兩岸關係嗎？建立一個主權不及於大陸，不屬於中國的台灣國，同時承認中華人民共和國對大陸的統治權，並與之和平相處，向為民進黨的終極目標。²³然而，台灣獨立勢將陷兩岸於最危險的處境。據統計，自一九七九到一九九五年間中共官方或領導人提及對台動武前提時，台灣宣告獨立每次都被提及，遠高於其他的攻台藉口。²⁴尤其，台灣是否能藉由宣布獨立而取得平等的國際地位，仍是未定之數，即是支持台灣最力及台灣安全所繫的美國政府已公開表示不支持台灣獨立，也不支持台灣加入以主權國家為成員的國際組織。兩岸當前的和平既是建立在中共和美國對台灣問題的默契上：美國採行「一個中國政策」，中共則同意優先以和平手段完成統一。倘美國放棄了「一個中國政策」而支持台灣獨立，中共的和平承諾也將隨之失效，兩岸極可能引發戰爭。

台海僵局也凸顯了國際法的困境。首先，國際法中對於因內戰而分裂國家的國際地位及其內部關係並無明確規範，尤其當前的兩岸並不適用國家繼承原則。雖然李登輝一再強調「台灣主權獨立」，又提出「兩國論」，但終究未經立法程序而成為國家法律。倘台灣仍號「中華民國」，不修憲重新界定領土範圍，不廢除「國家統一綱

註²³ 民主進步黨政策研究中心，政策白皮書綱領篇，頁231～233。

註²⁴ 其他理由依次是：外國勢力干預，佔37/67；台灣長期拒絕談判統一，佔3/67；台灣發展核武，佔1/67。

參見吳建德，後冷戰時期中共武力犯台問題之研究（台北：時英，民國86年），頁100。

領」，在名義上續以兩岸統一為最終目標，兩岸就不可能依據國家繼承原則以「同自中國分裂出來的中華人民共和國和台灣」來建構新的雙邊關係。換言之，除非台灣建立一個不以中華民國為國號、明訂領土止於台澎金馬的國家，或中華民國政府明白宣布放棄大陸主權，否則這個原則並不適用於兩岸往來。

其次，兩岸也不適用政府繼承原則。中共向來主張，自一九四九年十月一日起中華人民共和國政府繼承了中華民國國民政府而為中國唯一合法代表，中華民國國際人格也自此消滅。但是，在國際實踐上，政府繼承原則係以新政權在該國全部領土內完全取代舊政權並建立有效管轄為前提。中共迄今顯然沒有完全消滅中華民國的國際人格，所以兩岸關係也不可能依據政府繼承原則來規範。

那麼，台灣可以「交戰團體」（Insurgence）的身份重建兩岸關係和國際交往嗎？在國際法上，「交戰團體」和該國政府享有平等談判的權利，也能和第三國維持有限的法律往來，如設立領事館、武器買賣等。^⑤不過，台灣若尋此途，有幾點困難：第一，以「交戰團體」面對大陸，無疑是默示承認中華人民共和國政府，卻未必換得對等承認；第二，自稱「交戰團體」無疑宣示兩岸進入「戰爭狀態」；第三，「交戰團體」必須有戰爭行為，惟自一九九一年五月一日中華民國終止動員勘亂時期後，已在法律上宣示放棄對大陸的戰爭行為；第四，「交戰團體」與該國政府係同屬一國家，這又是今日台灣主流意識亟欲避免的；第五，「交戰團體」地位並不一定有助於台灣加入官方國際組織並與第三國建立外交關係。

最後，聯合國憲章第一條第二款的「民族自決」，是否有助於台灣重建兩岸與國際關係？答案顯然是極度困難。因為，「民族自決」條款在國際實踐上是政治現實大於法理探討，主要係呼應二次大戰後殖民地人民獨立的要求，而台灣並不在聯合國殖民地名單之列。柯林頓政府的重要外交智囊，現任美國哈佛大學甘迺迪學院院長Joseph Nye, Jr. 就明白表示，「在後冷戰時期，美國要特別避免介入因民族自決而引發的戰爭，因為這個原則既模糊且危險，常常被正反雙方的極端分子利用，導致不可收拾的後果。」^⑥

國際法既無助解決台海衝突，類似分裂國家的實踐經驗似乎也不能協助兩岸走出困境。二次大戰以來分裂國家計有德國、韓國、越南、中國和葉門。其中最可能成為日後規範分裂國家內部和對外關係國際法典範的是「德國模式」：前東德與西德從互不往來並在國際上相互封鎖的「霍爾斯坦原則」（Hallstein-Doktrin）到簽訂基礎條約、建立特殊雙邊法律關係，同時成為聯合國正式會員國，最後經由民主和平方式完成統一。

^{註⑤} Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 173.

^{註⑥} 原文為“Finally, Americans should be very wary about intervention in civil wars over self-determination. The principle is dangerously ambiguous; atrocities are often committed by activists on both sides and the precedents can have disastrous consequences.” Joseph Nye, Jr., “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 4 (July-August 1999), p. 33.

「兩德模式」是否適用於規範兩岸關係，在台灣一直受到高度的重視和討論，^②主要的焦點集中在：第一，兩岸可否尋此模式簽訂基礎條約，規範雙邊關係；第二，台灣可否因此而重返國際官方組織，尤其是加入聯合國，並與其他國家建立正式外交關係；第三，東西德當年對此模式有不同的定位，西德認為雙方屬「一國族兩國家」（eine Staatsnation, zwei Staaten），不排除未來統一的可能，東德則在一九七〇年以後堅持二者已因意識形態差異而成「兩個國族」（zwei Nationalstaaten）根本否定統一的正當性。^③兩岸可否依此「各說各話」模式，既滿足中共統一的期待，又符合台灣自主的要求。

但是，這個模式要用於兩岸，有幾點困難：第一，中共既已有穩固的國際地位，「德國模式」遂被北京視為台灣尋求國際地位的幌子，故公開反對「德國模式」；^④第二，基礎條約的目的是現狀的法律化（legalize the status quo），但兩岸對現狀認定不同。^⑤中共認為中華人民共和國已是中國唯一合法代表，台灣是其尚未被統一的部分，惟後者不可能接受這個說法；第三，「德國模式」最後是西德合併了東德，是一國一制，並不是兩岸當前或台灣期望的走向。

三、歐盟經驗的啟發

當兩岸關係陷入困境，相關國際法規和國際實踐又無助解開僵局時，歐洲自一九五〇年以來的區域統合運動就格外引人注目。歐洲統合最偉大的成就，不僅是消弭了德法兩強數百年來的爭戰，促成雙方和解，實現歐洲人千年以來「和平相處、共存共榮」的夢想，更成功地說服和動員昔日相互殺伐的各民族一起為「歐洲統合」的理想奮鬥。這正是兩岸迄今遲遲無法達成的任務。此外，在不取代各國主權的前提下，歐洲統合運動巧妙地在各會員國間建立了具有主權權利的國際法新主體，這對陷入主權衝突的兩岸無異是值得深思的啟發。

歐洲統合運動能夠展開，實不得不歸功於當時法國外長舒曼（Robert Schuman）和其智囊莫內（Jean Monnet）充分掌握了發動的時機和著力點。一九四六至一九四九年間，在英國鼓吹下，西歐盛行各類統合途徑，但是要等到一九五〇年五月九日的

^{註②} 參見蔡政文，「東西德經驗與兩岸的將來」，《問題與研究》，第34卷第2期（民國84年2月），頁50~93；Jan Skaloud，「分裂國家的展望：統合或分歧？」，《問題與研究》，第34卷第2期（民國84年2月），頁94~99；張亞中，「兩岸未來：有關簽署『兩岸基礎協定』的思考」，《問題與研究》，第38卷第9期（民國88年9月），頁1~28；張亞中，「兩岸未來之認同與統合：歐盟模式的思考」，《問題與研究》，第38卷第10期（民國88年10月），頁1~25。

^{註③} 一九七〇年後，東德以“Der sozialistische deutsche Nationalstaat”自居，將西德界定為“Der bürgerliche deutsche Nationalstaat”，並認為一七八一年統一的德意志帝國國際人格已於一九四五年消滅，故東德不是前德意志帝國的繼承者，而是一個新而獨立的國家。參閱張亞中，〈德國問題：國際法與憲法的爭議〉（台北：揚智，民國88年），頁149~158；及張亞中，〈兩岸主權論〉（台北：生智，民國87年），頁53~67。

^{註④} 中共國務院台灣事務辦公室，「一個中國的原則與台灣問題白皮書」，《文匯報》，2000年2月22日，版11。

^{註⑤} 關於兩岸對現狀認知上的差距，參見張亞中，〈兩岸主權論〉，頁57~72。

舒曼計畫（plan Schuman）才一舉成功，其中最重要的原因就是舒曼和莫內掌握了發動統合的時機和著力點：英美法三強外長預定於一九五〇年五月十日在倫敦舉行會議，討論德國魯爾區國際共管問題。由於冷戰日熾、聯邦德國亦已於一九四九年成立，美國遂有意結束共管，將魯爾區歸還西德。魯爾區既為德國重工業（尤其是軍火工業）核心地區，法國因此倍感壓力，舒曼乃於當年四月底開始和莫內不斷交換意見，最後接受後者提議，並在獲得西德總理艾德諾（Konrad Adenauer）允諾支持後，於五月九日赴倫敦開會前夕公開宣布，主張德法煤鋼共營，不僅一舉扭轉法國外交劣勢，自英國手中奪回歐洲統合主導權，同時啓動了日後的統合工程。倘法國當時未隨著美國對德政策改變而提出舒曼計畫以為對案，任由英美決定將魯爾區交還甫成立的聯邦德國，待同年六月二十五日韓戰爆發、美國決心重整德國軍備後，法國即不再擁有任何發動歐洲統合的優勢，只能任憑美國與英德聯手主宰西歐。^①

然歐洲統合能自一九五二年的六國煤鋼共同體逐漸茁壯擴大至當前的十五國歐洲聯盟，^②一般EU/EC研究學者均同意，當年舒曼和莫內採行的「功能途徑」（functionalism）策略實居首功。^③所謂「功能途徑」係相對於二次大戰後另外兩個主流思想「聯邦主義」（federalism）和「經濟自由主義」（liberalism）途徑，主張「透過有計畫的非政治手段達到政治和解目的」，認為建構和平必須先達成和解，真正的和解則要從統合開始；而統合必須由產業及市場啓動，循序漸進，累積未來政治統合的能量；統合尤其要著重跨國機制的設計，使之成為統合運動的火車頭，同時建立「主權權利讓渡」（cession of sovereign rights）法律關係，形成一個跨國統合的法律體系。^④此即著名的「莫內戰略」（Méthode Jean Monnet）。

不過，五十年來功能途徑能在歐洲獲致驚人的成就，筆者以為還有幾個必要的前提：（一）共同體的建立有賴各國簽訂條約，因此，功能途徑雖然強調非政治手段，但要跨出第一步完成產業統合，也有賴各國政府正式協商，然後簽訂條約。換言之，「建立平等對話並為對方接受享有簽約能力的架構」是功能途徑能夠實踐的第一個要素；

註① 關於舒曼計畫及歐洲統合的發動，參見 Hungdah Su, *Jean Monnet face à la politique européenne du général de Gaulle* (1958~1969), Thèse doctorale de l'Université de Paris-Sorbonne, Thèse à la Carte (Lille, France: Atelier National de Reproduction des Thèses de l'Université Charles de Gaulle, 2000), pp. 276~282; 及 Edmund Dell, *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 7~23。

註② 六個創始會員國是：法國、德國、比利時、荷蘭、盧森堡和義大利。

註③ 功能途徑在EU/EC研究上有兩個不同的意義：就統合策略而言，功能途徑即所謂「莫內戰略」，強調經濟統合優先，異於強調政治統一優先的聯邦主義和主張自由放任的經濟自由主義；就統合理論而言，功能途徑係由英國學者David Mitraney於1930年代提出，主張建立跨國功能性國際合作組織；新功能主義(neofunctionalism)則係美國學者Ernst Haas於1950年代末期針對歐洲統合而提出的解釋途徑，認為產業統合將「溢出」為經濟全面統合，進而啓動政治統合。參閱蘇宏達，「憲法主權論與歐洲統合」，中央研究院歐美研究所主辦，「歐洲聯盟重要法政議題學術研討會」，台北，民國89年11月17日，頁2~5。

註④ Court of Justice of the EEC, *Case 6/64 Costa*, 1964.7.15.

(二)「功能途徑」係以非政治手段達成政治目的，也就是說，產業統合的背後必須存在一個明確的政治目的，同時建構一個超越國家之外的新認同對象，並明載於條約；(三)跨國統合的目的是泯除昔日因民族主義所造成的仇恨或敵視，新成立的跨國界機構領導人必須超越既舊有的國家意識，以整體而非個別會員之利益為考量依據。

歐洲統合成功的第二個原因則是採取由小而大的策略。所謂由小而大即是先在一個極小的領域內建立共同體機制，然後全力鞏固這個機制，做為日後進一步統合的基礎。由煤鋼共同體－原子能共同體－關稅同盟－共同市場到單一市場，正是共同體由小而大策略的實踐。這個策略的好處是：(一)開始在較小的領域內進行統合，可以減少阻力；(二)在小領域上建立共同體機制，較易成功且深化；(三)可以在最短的時間內呈現這個領域內統合的具體成果。然而，由小而大策略能否成功，還有賴兩個變數：首先，由小而大頗符合新功能途徑(neofunctionalism)中的溢出(spill-over)理論，卻必須防止逆向的反噬(spill-back，即進一步統合遇挫時，回過頭來衝擊既有的統合機制)。一九五四年歐洲防衛共同體(European Defense Community)條約遭法國國民議會否決，就使得甫成立的煤鋼共同體備受威脅。此外，由小而大策略每跨出一步都必須展開新的談判，簽訂新的條約，因此前述「具有平等對話並被對方接受享有簽約能力架構」的維持和強化統合是必要條件。

除了功能途徑和由小而大的策略外，維持一定的模糊，也是歐洲統合能不斷前進的重要原因。由於統合是二次大戰後國際關係在歐洲的實踐和創新，最後的目標究竟為何，迄今仍備受爭論。舒曼計畫中明言要建立「歐洲聯邦」(European Federation)，戴高樂和柴契爾都主張組織「歐洲邦聯」(European Confederation)，馬斯垂克條約則建立了「歐洲聯盟」(European Union)，現在又有人倡議制訂「歐洲憲法」(European Constitution)^⑤和「國家聯邦」(Fédération d'Etat-Nation)^⑥。然而，對統合終極目標維持一定的模糊，正是各國同意致力統合的先決條件，因為適當的模糊給予各國足夠的迴旋空間，使得歐洲統合能在爭論之中不斷前進，在「不明言統一的前提下逐漸走向統一」。這種模糊也表現在主權衝突中：面對領土糾紛時，各國採取了暫擱爭議、致力統合的態度，將統合擺在首位，藉由統合培養互信然後再尋求解決領土爭執。一九五二年煤鋼共同體成立時，法德仍為薩爾區(Sarre/Sarland)的歸屬爭論不休；一九七三年加入共同市場後，英國和愛爾蘭仍遲遲無法就北愛問題達成協議。但是，這些爭執都無礙統合的進行，因為對主權爭議保持適當的模糊和各自表述的空間，不但有利統合的啓動，也才能培養互信，在未來尋求解決方案。擱置爭議的目的不是置之不理，而是尋求最終真正的解決之道。不過，模糊戰略要成

註^⑤ Joschka Fischer, "From Confederacy to Federation—Thoughts on the Finality of European Integration," Speech at the Humboldt University in Berlin, May 12 2000; Groupe du PPE-DE éd., *Débat sur la constitution de l'Union européenne mai/septembre 2000* (Bruxelles : Research and Documentation Service EPP-ED Group - European Parliament, 2000), pp. 7~16.

註^⑥ Parti socialiste français, "Communiqué du Bureau national: Présidence française de l'Union européenne," juin 2000.

功，必須以共同體不瓦解為前提。也就是說，目標的模糊或對爭執的擱置都不能威脅到共同體的存在。共同體瓦解即代表歐洲統合失敗、戰後和解結束，根本摧毀歐洲現存的國際關係架構，撼動區域和平，所以各國領袖都明白：任何威脅到共同體生存的模糊和爭議，都不被允許。^⑩

不過，依照歐盟經驗，統合發動後，其成果就必須靠健全的機制來保障，所以精巧的機制設計也是歐洲統合成功的重要因素，而「平等而不對稱」（equality without equity）則是其中最大的特色。各會員國一律平等表現在各類條約及法律關於會員國權利義務的規範：不論領土大小，人口寡眾，經濟規模，各會員國享有相同的法律權利與義務。在展開談判和簽署新約時，各國代表都享有否決權；在歐體法院，各會員國享有同等的訴訟權；在歐盟高峰會議上，各國元首或政府領導人平起平坐。不對稱設計實非 EU/EC 首創，聯合國大會與安理會的席次安排與表決機制也有相同的效果，只是歐體的機制更精緻，運作上更有效率，包括：部長理事會多數決加權票數計算，以及歐洲議會、執委會席次和歐體法院法官及總辯官席次分配，還有歐元幣值計算。不對稱設計的原則，一方面按國家綜合國力，賦予各國在各機構不同的影響力和發言權；另方面，席次分配與表決制度相輔，形成大國不能聯合壟斷，小國無法事事掣肘的機制，進而在各會員國間建立尋求妥協的協商文化。

歐洲統合機制第二個特色是「平行而不對立」。統合異於歷史上統一運動最大的特色就在於前者是一種循序漸進且自願的過程，因此就必然會出現已統合領域和未統合領域並存的現象，然後隨著統合的進程，已統合的領域不斷擴大，直到所有領域都完成統合為止。面對這種兩個領域並存的現象，EU/EC 建立了平行而不對立的機制，有效地操控歐洲統合過程。首先，會員國雖然持續讓渡主權權利給歐體機構，後者並沒有完全取代前者成為一超國家政府。相反地，會員國與共同體機構漸漸形成一種平行共生的結構，後者依靠會員國執行共同政策，會員國則需要共同體來維持單一市場並擬訂共同政策。這即是輔助原則（subsidiarity）最重要的意涵，^⑪也是「經濟統合」、「外交暨安全合作」與「內政暨司法合作」三大支柱運作的邏輯依據：在政治敏感度較高或統合較不易的領域，先隸屬第二或第三個支柱，採傳統合作機制，然後再適時逐步地過渡到第一個支柱統合的範疇。即是共同體各機構間也漸漸一種平行共進的模式：高峰會議敲定大政方針，部長理事會決策，執委會執法，歐體法院司法，

註⑩ 關於「不可瓦解性」與歐洲統合的關係，請參見蘇宏達，「憲法主權論與歐洲統合」，頁 24~26；Paul Taylor, "The European Community and the State—Assumptions, Theories and Propositions," *Review of International Studies*, Vol. 17 No. 2, (1991), pp. 109~125；以及 Dorette Corbey, "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration," *International Organization*, Vol. 49 No. 2 (spring 1995), pp.253~284。

註⑪ 「輔助原則」明訂於歐體條約（Treaty establishing the European Community）第 5 條及其「關於實踐輔助原則與比例原則議定書」（Treaty of Amsterdam 之 Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality）中。參見 *Treaty of Amsterdam* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 1997)。此係依阿姆斯特丹條約新編序號，以下引用之各條款亦以新編序號為準。

歐洲議會監察，各機構分工合作，戮力統合。

除此之外，維持統合運動「被動而不倒退」也是歐盟機制設計的一大特色。統合一旦發動後，常被視為具有內在動力的運動，持續把統合推向前进，而歐體法院則在其中扮演關鍵性角色。歐盟五十餘年發展經驗證明，法院和強制管轄權的設計是歐洲統合最偉大的成就之一，甚至與執委會並稱為歐洲統合的火車頭。^⑨由於執委會常常透過對現有條約約文（如歐體條約第94、95及308條）^⑩的擴張解釋來擴大統合的領域，甚至成為制訂新領域（如環保，能源等）共同政策的法源依據。這些作為時常受到會員國的質疑，甚至訴諸司法爭訟，因此歐體法院的態度至為重要。實踐顯示，歐體法院十分支持執委會這種擴張解釋的立場，本身也常常利用「法官造法」（teleology），確立歐體法律體系的優越地位。舒曼計畫宣布時，歐體法院並不在跨國界機構的藍圖裏，而是一九五〇年到一九五二年間莫內主持起草煤鋼共同體條約時，接受法學者 Maurice Lagrange 的建議，認為歐體應該創建一個法院以發揮如美國最高法院在聯邦建國過程中的功能，才決定創建歐體法院，並賦予受理爭端和解釋條約法律的權責。^⑪雖然依照不告不理原則，歐體法院並不能主動出擊，卻屢屢利用各項判決伺機建立「歐體法優於國內法並直接對各會員國及其國民生效」，^⑫「歐體法不同於一般國際法而自成一獨特的法律體系」^⑬等重要法律原則。由於歐體法院的判決對當事國及當事人俱有拘束力，而其解釋案不但對提請解釋的該管法院有拘束力，也對日後相同的疑問有拘束力，歐體法院遂成為歐洲共同體法律統合的重要工具，並透過法律統合促成政策合作和政治統合。不過，歐體法院要能發揮統合功能，最重要的前提是：會員國本身都是民主法治國家，法律和司法解釋可以拘束政府的作為。此外，透過對條約約文的擴張解釋來賦予共同政策法源仍有其極限，要建立一個完整的共同政策，還是要靠修改條約，明訂新法源。司法機制也不能解決極敏感的政治衝突：一九六五年戴高樂發動的缺席危機和一九八四年英國柴契爾掀起的預算糾紛都無法訴諸司法救濟，而必須透過政治協商尋求妥協。

參、兩岸統合的途徑設計

一、設計前提：歐盟模式運用的條件

當前的兩岸情勢與一九五〇年代的西歐政局迥異：兩岸土地人口差距懸殊，分裂

註⑨ 關於歐體法院在歐洲統合中的角色及貢獻，參見Anne-Marie Burley and Walter Mattli, “Europe before the Court: a Political Theory of Legal Integration,” *International Organization*, Vo. 47, No. 1 (Winter 1993), pp. 205~293。

註⑩ 分別為原歐體條約第100、100A及235條。

註⑪ “Entretien avec Maurice Lagrange par Antoine Marès le 23 septembre 1980,” *Série d'interviews, Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe*, Lausanne, p. 3.

註⑫ Court of Justice of EEC, *Case 26/62 Van Gend et Loos*, 1963. 2. 5.

註⑬ Court of Justice of EEC, *Case 6/64 Costa*, 1964. 7. 15.

源於內戰而武力解決尚未被完全排除，雙方關係也無法律得以規範，大陸仍受共產黨統治其對條約和法律之概念異於西方主流思想。這種種因素使得歐盟模式不可能全盤移植於兩岸關係之中。因此，一個參考歐盟模式而建立的兩岸統合架構，在消極上，必須尊重大陸及台灣雙方既有的成果（*acquis*），一方面，滿足大陸，不能剝奪大陸人民對中華人民共和國和中國的認同，不威脅大陸現存的統治架構，尊重中華人民共和國既有的主權權利，以及不挑戰中共在國際間代表中國行使主權權利的地位。另方面，兩岸統合架構也必須滿足台灣人當家作主的堅持，不減損目前以台灣主權為內涵的中華民國憲政制度、政黨輪替、言論自由，同時不能取代台灣人對現存中華民國憲政架構和台灣主權的雙重認同。

除了消極的前提外，兩岸統合架構還必須具備兩項積極的功能，最重要的就是成為雙方認同重建的管道。如圖一所示，兩岸關係當前最危機就是認同的對象沒有交集：百年分隔使得台灣和大陸廿世紀的歷史經驗幾乎是在兩個平行線上發展，台灣完全被摒除中國本土的變革之外；國共內戰更把兩岸原來平行沒有交集的歷史經驗變成對立仇視的認同衝突；待一九九〇年代大陸進入改造中興，台灣啓動主權建造工程後，雙方尚存對中華民族共有的認同也開始動搖。兩岸統合就是要營造一個雙方大多數人民都能接受的新認同架構，做為彼此和解、共創未來的起點。這個新認同自然以不威脅兩岸人民既有的認同對象為前提，還應該具有鞏固兩岸內部現存架構的積極意義，既能強化台灣現存「以中華民國憲法為架構，以台灣主權為內涵的政治體制」並降低統獨爭議，同時也要能協助中共鞏固既有的改革體制，避免受到兩岸關係起伏的撞擊，而能在和平穩定的環境裏從事經濟建設與政治改革。

新的統合架構也將是雙方互信重建的最重要機制。馬關割台、百年阻隔、二二八事件和國共內鬥嚴重斬傷了兩岸人民的交流互信；大陸在毛澤東時代的激進路線以及持續對台灣軍事恫嚇迄今，更使得台灣人相信，除了倚靠美國保障，別無選擇。相反地，在中共看來，台灣先受日本殖民統治，繼受國民黨反共教育和美國西方文化洗禮，倘放棄武力，任由台灣人民自決，台灣必將棄中國而獨立並成為美國反華先鋒。兩岸間既存在如此巨大的疑懼和不信任，雙方交流就不能採取放任發展（*laissez-faire*）的型態，因為若採放任主義，兩岸交流對雙方互信的培養極可能走向最糟糕的正反饋累積，也就是說，任何一件意外或悲劇，如千島湖慘劇，大陸漁船遭驅逐事件，大陸偷渡客遣返集體氣絕意外等等，都極易摧毀好不容易累積起來的一點點互信和情感。結果是，愈交流愈摩擦然後愈仇視。因此新的統合架構也就應成為大陸同理並諒解台灣的管道，尤其是台灣對中國的疑懼及對美國的依賴，以及台灣同理和諒解中國百年來的歷史經驗，如中國人的仇日情結、中共對西方，尤其是美國的敵意和疑懼。

兩岸統合即是要透過上述的互信建立和認同重構，立即啟動雙方和解，並在未來創造國際法新主體，鋪陳解決相互定位和台灣國際空間問題的路徑。

二、發動時機：兩岸加入WTO前夕

台灣當前的處境，筆者以為，極類似一九五〇年提出舒曼計畫前夕的法國政府，因為美國對華政策已經改變，直接壓迫台灣必須順勢改弦易轍：一九四九年以後，兩岸仍處於劍拔弩張的緊張狀態，暫時的和平是建築在美國的強力介入之上。不論是韓戰爆發後的「台灣地位未定論」，之後締結的「中美共同防禦條約」以及一九七九年通過的「台灣關係法」都是美國支持台灣免於共產黨統治的承諾；但另一方面，美國透過與中共的三個公報以及柯林頓一九九八年在上海公開宣示的「新三不政策」，^{④4}成功壓制了台灣走向獨立並引爆台海衝突的可能。於是，美國在台海和平扮演了類似在德國駐軍的雙重角色：一方面防衛德國免於蘇聯的威脅，保障歐洲安全，一方面壓制了德國的軍國主義復甦，維持歐洲和平。我們或可稱美國在台灣的角色是：Keep America in, China out and Taiwan down。^⑤在美國的強力介入下，一九七九年以來的台海和平是建立在美國與中共的權力平衡和默契交往之上：美國以一法三公報加「新三不」建構了「一個中國，台海和平」的政策，中共則以「一個中國，和平統一和一國兩制」，同意優先以和平方式面對兩岸衝突。台灣則以「一個中國就是中華民國」的態度，回應美國和中共的台海政策。模糊化的「一個中國」，就成了三方關係暫時穩定的基石。這個基石到了九〇年代初產生動搖，撼動的力量主要來自台灣內部政治情勢的變化以及由此產生企圖突破既有外交困境的努力，這些努力成形於一九九一～一九九三年起的重返聯合國運動，而以一九九五年李登輝總統赴美國康乃爾大學訪問達到最高潮。依 David Easton 的分析模型，^⑥台灣是企圖改變大陸政策，然後透過輸出項及回饋項，撼動既有的國際格局，達到外交突破的目的。不過，迥異於台灣的預期，既有的國際格局受到刺激後反彈，由輸入項反過來壓縮了台灣既有的國際空間，同時形成一股要求台灣穩定台海情勢的國際壓力：一九九六年三月的飛彈危機可以代表中共的回應基調，一九九八年初以來美國官方關於兩岸協議的探討及同年六月柯林頓訪問上海時發表的「新三不」是美國的態度，「兩國論」則代表李登輝總統面對上述壓力的初步回應，但明顯無濟於事。陳水扁總統上任後就明白表示不會循兩國論路線處理兩岸關係。

台灣既依賴美國的支持，當後者改變對華政策時，台灣也勢必要重新擬訂新的大陸政策，否則只得任憑美國和中共直接接觸，決定台灣的命運，重蹈一九六〇年代的蹉跎和一九七一年退出聯合國的悲劇：美國政府在八二三炮戰後強迫蔣中正總統公開

註④ 參見註②。

註⑤ 此原係用來形容美國在戰後歐洲的角色，即 keep Americans in, Soviets out and Germans down. 參見 Wolfram Hanrieder, *Deutschland, Europa and Amerika: die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949~1994* (Paderborn: Ferdinand Schoeningh, 1996), pp. 180~182.

註⑥ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood, New Jersey: Prentice-Hall, 1965), pp. 103~117.

宣布反攻大陸之主要力量是三民主義而非武力，間接放棄對大陸的軍事行動。^⑦待中蘇共分裂及甘迺迪入主白宮後，美國政府更希望以新思維和中共打交道，因此不斷釋出「兩個中國」和「雙重承認」的方案，期能弭平兩岸在外交上的爭戰，穩定台灣局勢。面對美國的壓力，蔣中正先以一九六二年的軍事反攻準備企圖打破美國的限制，繼以漢賊不兩立原則排斥妥協，結果，美國既無法說服台灣，於是就掠過台灣直接和中共交涉，待季辛吉與周恩來代表雙方達成協議後，台灣的命運也隨之被決定。^⑧

另一個迫使台灣大陸政策必須改弦易轍的壓力是兩岸有增無減的經貿往來及雙方加入 WTO 後的新情勢。兩岸年貿易額由一九八七年不足 2 億美元，增加到一九九九年的 250 億，台灣對大陸及香港的出口依存度一九九九年已近 25%。^⑨與此同時，大陸於一九八七年七月十日由中共駐日內瓦聯合國代表團大使錢嘉東向原「關稅暨貿易總協定」（以下簡稱 GATT）祕書長提出正式外交照會，要求「恢復中國原有的締約國地位」；^⑩台灣則於一九九〇年一月一日，依據 GATT 第 33 條規定，以「台、澎、金、馬個別關稅領域」，正式向 GATT 紘書處提出入會申請。待 WTO 於一九九五年元月成立後，兩岸則分別依據第 12 條改為申請加入 WTO。兩岸現已分別和主要的經

^{註⑦} 中華民國政府與美國政府於民國 47 年 10 月 23 日發表聯合公報，聲明：「中華民國政府認為恢復大陸人民之自由為其神聖使命，……而達成此一使命之主要途徑，為實行孫中山先生之三民主義，而非憑藉著武力。」引自鄧邵，*台灣法律地位問題的研究*（台北：黎明文化，民國 74 年），頁 166~168。

^{註⑧} 季辛吉在回憶錄中表示，於 1971 年 7 月祕訪北京時，曾與周恩來當面提及雙重代表權案，周恩來雖然表示反對，季辛吉卻認為仍有迴旋的空間（“I did not have the impression that he consider the issue central to Sino-American relations.”），故在返國後決定推動此案，由國務卿 William Rogers 於同年 8 月 2 日公開宣布美國不再反對中共進入聯合國，惟堅決反對任何驅逐中華民國的提案。之後美國在盟國和第三世界國家壓力下讓步，表示不反對安理會中國席次由中共取得，但仍重申反對將台灣逐出聯合國。由於台灣立場僵硬，美國對華政策轉變的過程中，中華民國政府完全被排斥在外。參見 Henry Kissinger, *White House Years* (Boston & Toronto : Little & Brown Co., 1979), pp. 693, 771~774；一九七八年卡特政府決定推動美中關係正常化過程中，也完全沒有諮詢台北，而直接與中共就所謂台灣問題協商。參見 Patrick Tyler, “The (Ab)normalization of U.S.-China Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 5 (Sep.~Oct. 1999), pp. 93~122; Jimmy Carter's and Zbigniew Brzezinski, “Jimmy Carter's and Zbigniew Brzezinski's Letters to the Editor,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 6 (Nov.~Dec. 1999), pp. 164~168.

^{註⑨} 行政院大陸委員會，「兩岸經貿交流統計：兩岸貿易金額（1987~1999）及兩岸出口依存度比較」（1987~1999），<http://www.mac.gov.tw/statistic/ass_em/emdep.gif>。

^{註⑩} 中華民國係 GATT 創始締約國，惟中央政府撤守台灣後在一九五〇年五月宣布退出，一九六五年三月再以觀察員身分重返 GATT。一九七一年十月我國被迫退出聯合國後，GATT 隨即依據聯合國大會第 2758 號決議案撤銷我觀察員資格；中共建政後，堅持已撤守台灣的國民黨無權在一九五〇年代表中國退出 GATT，故在一九八六年向 GATT 申請「恢復既有地位」而非重新加入，即所謂「復關」。惟在 WTO 於一九九五年成立後，中共的「復關」遂依該組織協定第十二條改為申請加入 WTO，即所謂「入世」。參見中華民國外交部，「爭取加入世界貿易組織（WTO）案情說明（八十九年十二月）」，<http://www.mofa.gov.tw/cgi-bin/mofaquery?00000015_010ca540acc9b654a9f6b2d5c2b4>，及中國對外經濟貿易年鑑編輯委員會，1995/1996 中華人民共和國對外貿易年鑑（北京：中國社會出版社，1995 年），頁 110。

貿大國日本、歐盟和美國簽署雙邊協議，將在完成各項諮商並全體會員共識同意後成為WTO正式會員。^{⑤0}加入WTO後對兩岸雙邊貿易的影響如何，一直是雙方相關學者和政府部門研究關注的焦點。首當其衝的就是兩岸會不會相互引用WTO協定第13條「排除條款」，用以規避相關義務。大陸學者普遍認為中共對台貿易一向持鼓勵立場，所以不會對台灣動用「排除條款」。^{⑤1}一九九八年三月九日中共對外經貿部副部長石廣生也明白表示，在加入WTO以後中共不會對台灣引用排除條款，也希望台灣不要對大陸引用這個條款，同時宣示大陸不會藉經貿制裁逼迫台灣開放三通。^{⑤2}然而，由於大陸堅持台灣係以「中國單獨關稅區」的名義加入WTO，基於一個中國原則，中共極有可能效法一九五一年的西德，在入會議定書中聲明兩岸貿易屬特殊國內貿易，並因此保留對台灣援引排除條款的權利。^{⑤3}至於台灣，迄今對是否要引用排除條款仍然態度曖昧。經濟部次長林義夫曾公開表示，「兩岸如果能順利加入WTO，而且中共又能對我維持善意，則我方自可與中共進行對話，並本於兩岸合作共存之原則，依據WTO規範，檢討我對大陸之經貿規範，……以爭取兩岸之最大經貿利益。」^{⑤4}惟行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）最新的大陸政策說帖卻強調：^{⑤5}

「在貿易方面，面對兩岸即將加入世界貿易組織（WTO）的新形勢，且鑑於兩岸貿易有助於體現經濟比較利益，因此今後仍將持續追求兩岸貿易的穩健成長，並逐步開放大陸物品進口。但基於風險分散原則，將隨時注意是否導致對大陸市場的過度依賴，以及時作出必要調整。」

「及時作出必要調整」隱含動用排除條款的可能。不過，引用排除條款依規定必須在入會之前通知WTO部長會議，而此舉極可能不利我國入會，故一般學者預測我

註^{⑤0} 依WTO協定第12條，新會員之加入，須在部長會議中經三分之二多數決通過。惟WTO總理事會已於1995年11月15日通過決議，對於新會員之入會審查案，原則上將採共識決之方式。此決議在法律上並未推翻或否決WTO協定第12條關於三分之二多數決的法律效力，惟實踐顯示，迄今新會員入會，均採共識決而未訴諸投票。參見經濟部國貿局，「WTO簡介：組織與決策及認識世界貿易組織」，<http://www.trade.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm>。

註^{⑤1} 參見曹建明、嚴元祥編，WTO與兩岸經濟關係論文集（上海：上海台灣研究所，1999年）一書中之汪堯田，「對祖國大陸與台灣在加入WTO問題的認識、預測和意見」，頁1~12；李牧，「加入WTO對兩岸貿易和投資的影響」，頁39~47；嚴元祥、張冠華，「加入WTO及對兩岸經濟關係的影響」，頁54~62；盛九元，「加入WTO對兩岸經貿關係的影響」，頁75~80；于申，「WTO與兩岸三通—兼論『互不適用』條款在兩岸的適用」，頁81~85。

註^{⑤2} 「中共重申必須先台灣加入WTO」，中國時報，民國87年3月10日，版9。

註^{⑤3} 高長，「加入WTO對兩岸經濟關係之影響」，曹建明、嚴元祥編，前揭書，頁34。

註^{⑤4} 林義夫，「加入世界貿易組織對我國之影響」，民國89年6月7日於外交部外交領事人員講習所演講。<<http://www.trad><<http://www.mac.gov.tw/economy/860429.htm>>>，民國89年6月21日。<http://www.global.org/wto/wto_index.htm>。

註^{⑤5} 行政院大陸委員會，「兩岸關係與大陸經貿政策」，<<http://www.mac.gov.tw/economy/860429.htm>>，民國89年6月21日。

國在入會前動用排除條款的可能性並不大。^⑦然而，當前政府亦無大幅調整大陸政策的跡象，「三通」等議題又不在 WTO 的規範之內，入世後我國極可能採取「不引用排除條款，也不大幅改變既定政策」的態度，^⑧而依 GATT 第 21 條國家安全或其他例外條款適時排除大陸經貿壓力。^⑨惟這些例條款的動用，或有嚴格的條件限制（如期限、無歧視），或需要向 WTO 報備，其運用上皆不可能取代排除條款的意義。因此就近期而言，我國大陸政策雖然不會在加入 WTO 後立即面臨大幅變革的壓力，但勢將隨著兩岸經貿往來進入一個新的架構而不斷遭受挑戰。

再就長期而言，幾乎所有學者都同意，大陸入世後，儘管可能面臨企業倒閉、失業增加、收支失衡等衝擊，但總體來說，大陸勢將因此建全既有的經貿體制、改革路線，增加外資引進，同時擴大出口市場，整體經濟仍會因此加速成長。^⑩換言之，加入 WTO 後的中國大陸，不僅將更吸引外資投入，同時因各項法制趨向完備、限制措施減少，而成為各國企業競逐的消費市場。這也將使得目前以中小企業為主的台灣投資者面臨優惠不再以及更激烈的競爭對手，直接衝擊台灣現有禁止大企業赴大陸投資的政策。當全球資本湧向大陸時，台灣勢將面對一個高難度的抉擇：如何在兩岸衝突的環境裏以及兼顧國家安全的前提下，建立兩岸經貿關係，讓台灣充分參與並享有大陸的經貿發展？這顯然是當前大陸政策無法達到的目標。

美國對華政策改弦易轍，加上兩岸經貿往來愈形密切，雙方經貿關係制度化趨勢似不可免，使得台灣「維持現狀、以拖待變」的大陸政策愈來愈難應付變局。

三、啓始領域：建立雙邊商務糾紛解決機制

那如何提出一份具體可行的對案呢？筆者以為，「兩岸加入 WTO 前夕，倡議建立『雙邊商務糾紛解決機制』，發動兩岸統合」是由台灣回應上述壓力的最佳時機和著力點。

就統合的發動而言，兩岸加入 WTO 後將立即產生兩個重要且正面的影響。第一，WTO 提供了兩岸在主權糾葛和政治衝突中建立商務關係的法律架構。就中共而言，台灣和香港是「中華人民共和國的單獨關稅區」，依其「對外貿易法」第 43 條，台港與「中國主體」間的經貿關係，不適用該法，屬於特殊的國內經貿關係。^⑪台灣與大陸加入 WTO 後，中共勢必會以香港模式解釋在 WTO 架構下的兩岸貿易交流，並不違

^{註⑦} 高長，前引文；高長、徐東海，「WTO 架構下的兩岸關係」，《共黨問題研究》，第 26 卷第 2 期（民國 89 年 2 月），頁 76；嚴元祥、張冠華，前引文，頁 57~58；蔡宏明，「WTO 架構下我國對大陸經貿政策的調適」，朱敬一編，《WTO 架構下兩岸經貿關係研討會實錄》（台北：孫運璿基金會，民國 89 年），頁 62~63。

^{註⑧} 蔡宏明，前引文，頁 63~64。

^{註⑨} 高長、徐東海，前引文，頁 78~79。

^{註⑩} 參見曹建明、嚴元祥編，前揭書中之劉大年，「兩岸加入 WTO 問題之分析」，頁 48~53；顏建發，「兩岸入會對雙方關係與政策的衝擊」，頁 70~74；盛九元，前引文，頁 75~80；周漢民，「世界貿易組織的發展及其對中美雙邊關係的影響」，頁 161~181。

^{註⑪} 中國對外經濟貿易年鑑編輯委員會，1995/1996 中華人民共和國對外貿易年鑑，頁 110。

反一個中國原則；對台灣而言，依據民國八十年三月行政院院會通過的「國家統一綱領」及同年九月開始施行的「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，兩岸交往屬特殊國內關係，係「一個中國內兩個對等政治實體」的關係，^⑫在 WTO 架構下和大陸進行直接貿易，也完全合法；即使對「兩國論」及台灣獨立的支持者，在 WTO 架構下和大陸經貿往來更能凸顯「兩岸係平等經濟國度」的事實，符合「特殊國與國關係」的意涵。也就是在這種各方都能自圓其說（self-justification）的模糊下，WTO 提供了兩岸急需的經貿往來法制架構，即前述歐洲發動統合時所必須之「平等對話並具簽約能力的架構」。

其次，WTO 同時提供兩岸解決商務糾紛的機制。WTO 與 GATT 最大的差異之一就是貿易爭端解決機制（Dispute Settlement Body，以下簡稱 DSB）的強化，這將提供兩岸在 WTO 架構下解決相關經貿糾紛的法律管道。依據 WTO 協定附錄二「關於爭端處理程序」，DSB 的運作程序如下：^⑬

首先，會員國間產生貿易糾紛，必須於一方提出要求後十天內回應，卅天內展開協商，六十天內達成協議；如仍未解決，則任何一方均得向 WTO 的 DSB 提出申請，要求成立個案審議小組進行調查。

接著，DSB 必須在接到該項申請後的第二次會議中決定是否接受申請，除非該機制全體成員一致反對，否則申請案成立。個案審議小組由 WTO 祕書處推薦三人以上並經當事國同意組成，而爭端當事國國民不得為小組成員。倘祕書處與當事國在廿天內無法就人選達成共識，則 WTO 祕書長得在諮詢 DSB 成員後逕行裁定人選。

個案審議小組成立後，必須在六個月內提交報告及解決方案，必要時得延長為九個月，在緊急個案時得縮短為三個月。小組之報告呈交後，除非 DSB 全體一致反對，否則必須在接到報告後六十天內裁決通過。

報告通過後，倘一方不服 DSB 的裁決，可以向 DSB 上訴庭提起上訴。上訴庭須在六十天內完成報告書，必要時得再延長卅日。上訴庭之報告書呈交 DSB 後，除非 DSB 全體一致反對，否則必須在六十日內通過，為爭端最終裁判，當事國須無條件接受。倘當事國一方拒絕執行 DSB 最終裁決，WTO 即授權另一當事國進行合法貿易報復。

DSB 的設計並不是要取代當事國自行協商的管道，而是彌補傳統雙邊解決衝突機制的不足，「整個程序之重點並不在於最後裁決之作成，而係在於爭端之當事國應儘

註^⑫ 參見行政院大陸委員會，台海兩岸關係說明書（台北：行政院大陸委員會，民國83年）。

註^⑬ 關於 WTO 紛糾解決機制，本文係參考 Gernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: from GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 36~55, 161~195; John H. Jackson, "Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects," in Anne O. Krueger ed., *WTO as an International Organization* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998), pp. 161~180；洪德欽，「WTO 爭端解決體系之研究」，台大法學論叢，第28期第4卷（民國88年7月），頁247~316；經濟部國貿局，「認識世界貿易組織」，<http://www.trade.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm>。

可能地透過諮商方式解決爭端。」「即使在有關之案件進入整個程序的其他階段之時，涉案國仍隨時得以諮商和調解之方式解決爭端。」⁶⁴也就是說WTO 仍鼓勵雙邊機制，希望惟有在雙邊協商無法解決問題時才訴諸WTO 的多邊機制。對兩岸經貿往來而言，WTO 的DSB 一方面提供了台灣和大陸解決商務糾紛的管道，另方面也不妨礙兩岸建立起一個雙邊機制，防範和解決彼此的貿易爭端。這無疑提供了兩岸仿效歐盟建立「共同解決商務糾紛機制」（Commun Commercial Dispute Settlement Mechanism）的機會。

EU/EC 具備了全球最有效的跨國貿易糾紛解決機制，由「執委會一部長理事會—歐體法院」形成的三角機制，確保了共同承諾的貫徹執行和衝突的有效解決：執委會擁有提案權和執行權，負責推動法規整合同時監督各國履行實踐貨物自由流通的義務。執委會可以逕自調查涉嫌違反條約義務的國家，也可以接受國家之間的相互指控；部長理事會掌管決策及立法，負責制訂規章、決定或指令，打破各國貿易障礙；歐體法院則為前述貿易糾紛的最後裁決機構，並得針對國家在貨物自由流通上的不行爲或違法加以判決，還可以透過對條約約文及衍生法律的統一解釋，排除 EU/EC 實現貨暢其流的障礙。EU/EC 機制不僅能夠消除貿易障礙，還能本著統合思想主動出擊，一方面力倡「相互承認原則」，另方面致力「法規統合」。所謂「相互承認原則」就是「當一項產品在一個會員國中合法生產及銷售後，就可自由流通於整個共同市場」，會員國不得以上述行政措施為由阻止該貨物進入本國市場，⁶⁵以防止各國因檢驗、規格等行政措施而導致貿易衝突。「法規統合」則是部長理事會和執委會依據條約授權，建立統一法規，整合各國涉及共同市場建立之相關法令規章。

據此，兩岸商務糾紛解決機制的建立可以分兩階段。第一階段由兩岸在WTO 的架構下授權海協會和海基會簽署協定，明訂糾紛解決法律、程序及依據，並成立糾紛解決委員會和法院，前者主管行政程序，後者掌理司法裁決。這個機制目的並不是要取代兩岸企業往來既存的糾紛解決方式，而是彌補現有程序的不足，也就是在當事人不服原有仲裁時，得向「兩岸商務糾紛解決委員會」提起告訴；之後，倘不服該委員會裁決，得向「兩岸商務糾紛解決法院」提起訴訟；再不服，則仍可透過雙方政府向WTO 的DSB 提起控訴。委員會不但負責受理告訴，也有權責監督裁決的執行；法院不但有審判權，還有司法審查權，統一解釋相關協定約文。因此這個「兩岸商務糾紛解決法院」的組織，絕對不能模仿海牙常設仲裁法院，只是一個仲裁員名庫，供當事人選擇，而是要參考歐體法院，建立起嚴密的法院制度，作為未來兩岸關係法制化的堅實基礎。筆者以為，藉由WTO 架構建立兩岸司法機制尤其重要，不僅有助統一解釋雙方當時及日後簽訂的各項協定約文，避免因解釋相左而引起紛爭，更能將兩岸關係導向法制化發展，建立雙方透過共同制訂的法律解決共同問題的模式。

第二階段則由海協會和海基會再簽協定，將關於兩岸商務糾紛解決的立法權讓渡

註⁶⁴ 經濟部國貿局，「認識世界貿易組織」，<http://www.trade.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm>。

註⁶⁵ Court of Justice, Case No. 120/78, *Cassis de Dijon*, 1979. 2. 20.

出來，同時仿效歐盟成立兩岸商務糾紛解決部長理事會和兩岸商務糾紛解決議會，形成：委員會提案，議會審查，部長理事會決策立法以及法院司法的兩岸共同商務往來立法機制。法院不但能解釋約文，也負責這個共同立法法律的釋疑。

上述由建立「商務糾紛解決機制」來發動兩岸統合，完全契合歐洲統合成功經驗：在策略上，從非政治的經貿議題著手，累積未來政治和解的能量；尋著由小而大的策略，先在一個極小的領域內建立一個鞏固的跨國界機構和共同解決糾紛經驗，藉此化解對峙僵局，培養和解氣氛，之後再逐步擴大統合；藉WTO架構，在主權問題和統合終極目標上保持適當模糊與各自表述的空間，反而有助統合的展開；藉雙方在WTO內「平等而不對稱」的關係，搭起兩岸「有平等對話並具簽約能力的架構」；假WTO商務關係建立完整的雙邊糾紛解決機制，有利兩岸互信的培養並鞏固統合的成果；在統合架構下規劃兩岸關係，有利雙方新認同對象的誕生。

肆、發動兩岸統合的可能性評估

評估兩岸統合途徑，可以由兩個面向切入。一是就近程而言，論證上述途徑成功的可能性；一是從長期來看，分析上述途徑解決台海衝突兩個焦點的可能性。就前者而言，獲得台灣內部、中共和美國的支持是任何兩岸政策成功的最重要因素；就後者而言，任何意圖化解台海衝突的策略都必須具有在現狀基礎上解決兩岸定位和重建台灣國際關係的潛力。

一、就近程而言

那麼，這個「以兩岸入世為時機，商務糾紛解決為起點」的統合構想可能獲得兩岸三方支持嗎？

如前述，藉由兩岸同為WTO「平等而不對稱」的會員關係，^⑥開創雙方解決商務糾紛的法律管道，不但可以跳脫如何定位彼此的困境，找到一個「各自表述、自圓其說」的模糊，更有可能搭建成未來政治和解和法律關係的架構。對台灣而言，筆者以為有六點理由可以說服國人支持兩岸統合：（一）兩岸交往至今以及加入WTO後，要求台海穩定的壓力勢必愈來愈大，就像法國外長舒曼在一九五〇年五月赴倫敦開會前一樣，台灣必須提出一個具體可行的兩岸關係規劃方案，同時滿足台灣人民、中共政權與大陸人民以及美國政府；（二）依上述途徑，兩岸關係將一步步地走向法制化（legalization），台灣不但以平等的地位和大陸共同規劃兩岸交往，同時建立具有獨立審判和解釋約文的司法機制，穩定兩岸關係，不隨著任一方的政策或人事變革而起伏，避免前述中共透過中央立法及法律解釋權操控「一國兩制」的危險；（三）透過上述途徑，台灣可以一步步地評估並發展以大陸為腹地的長期發展戰略，又因直接參與兩岸跨界機制的運作，不必擔心有被大陸併吞之虞；（四）上述統合過程亦無損台灣與美國的特

註^⑥ 中共係以主權國家身分申請加入WTO，台灣則以個別關稅領域資格加入。

殊關係，反而讓台灣可以成為美國經濟力量介入中國發展的最佳跳板。藉由這個中介角色的扮演，台灣將不是美中關係的絆腳石，而是兩個巨人交往時不可獲缺的參與者；(五)上述途逕不僅可以統合台灣內部對兩岸關係定位的爭議，也可能爭取海外非台藉華人的支持，甚至在大陸形成一個對台政策的議題和討論；(六)長期而言，兩岸統合有可能將與台灣國際空間成正比，也就是兩岸愈統合，台灣的國際空間就愈寬廣。由於區域統合將創造出國際法的新主體，使得台灣能夠透過這個新主體而非中華人民共和國來拓展對外關係，和國際社會建立正式的法律聯繫。這顯然是當前的彈性外交或台灣獨立所無法達成的目標。^⑯

對於中共，筆者以為，一旦兩岸加入 WTO 後，任一方均可隨時將彼此的貿易糾紛提交該組織的DSB裁決。換言之，倘中共拒絕接受以商務糾紛解決為起點的兩岸統合，就必須被迫接受兩岸在 WTO 的 DSB 中平起平坐的事實。據大陸學者曹建明分析，中共當局極不願意 WTO 的 DSB 涉入兩岸經貿往來，因為如此不但凸顯台灣與中國互不相屬的對等地位，更予西方強權干涉台海之機會。中共甚至認為受歐美操縱的 WTO 根本不可能秉公處理兩岸經貿糾紛，不是偏袒台灣，就是趁機勒索。^⑰捨 WTO 機制而致力建立一個兩岸商務機制，實踐中國人內部事務由中國人自行解決的原則，無異更符合中共的利益。尤其，上述途徑與「和平統一，一國兩制」並不衝突，甚至可以視為是「一國兩制」的補充。前面提及，「一國兩制」要能真正實踐尚有幾個困難待克服，包括：台灣人對中共法治沒有信心，台灣國際空間問題沒有解決，台灣人不認同中華人民共和國以及中共如何評價一九四九年以後的中華民國。以「商務糾紛解決機制」為起點的兩岸統合有可能成功地解決上述難題，實踐兩岸和解與邁向統一，將「一國兩制」轉變成可以操作實踐的機制。此外，中共外交雖然佔有極大的優勢，但是這個優勢既非絕對，也不是永恒。美「中」建交，中共進入亞銀，又與沙烏地阿拉伯及南非建交後，中共對台灣的外交封鎖已達到頂點，但是台灣的國際地位並未因此一落千丈，反而因採取彈性作法並配合內部的民主化和國際環境的巨變，迂迴由亞銀和WTO重返國際多邊組織，再逐步提升和非邦交國的雙邊關係。台灣獨立於中華人民共和國之外已是一項國際社會絕大多數成員默認的事實，只是尚未給予承認而已。^⑱即使中共將中華民國的邦交國數減低至個位數，除造成島內人民浮動外，事實上並無損於台灣的國際地位。除非中共有能力以武力逼迫台灣屈服，否則勢必要另闢途徑，重新建構兩岸關係。尤其，中共一味在國際空間上壓迫台灣，只會迫使後者愈來愈倚靠美國和日本的支持，距離中共夢想的統一更遠。再者，依照歐盟經驗，兩岸商

註^⑯ 關於第六點，請參見下一節「就長期而言」之分析。

註^⑰ 曹建明，「WTO 與兩岸關係」，曹建明、嚴元祥編，前揭書，頁 29~30。

註^⑱ 以歐盟為例，其部長理事會於 1999 年 3 月 12 日在一項關於第三國籍人士在 EU/EC 境內自由流通的第 574/99 號規章 (regulation) 中，將台灣歸類為「未獲會員國承認為國家的『領土實體及政權』」 (Territorial entity and authority not recognized by all member states)。參見 Council Regulation (EC) No: 574/99 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the member states, OJ L No. 72, p. 72, 18/03/99.

務糾紛解決機制也可以被視為中國統一的起點，並不拂逆中國人強大的民族主義情緒。再者，倘中共接受以統合取代武嚇為對台政策主軸，將有效化解國際中國威脅論，瓦解反華圍堵，在外交上轉守為攻。最後，統合將提供中共說服台灣人支持最終統一的管道。德國經驗證明，當事雙方人民都達成統一共識後，任一個境外強權不再能置喙一詞。

再就美國而言，由功能途徑統合來穩定兩岸關係，一方面可以化解中共武力犯台的危機，另方面減緩台灣可能宣布獨立的壓力，完全符合美國堅持一個中國以及和平解決衝突的台海政策。除此之外，上述功能途徑可以藉由兩岸關係的法制化，催化中國的法治政治，將中國進一步納入以美國為首，西方文明為底的國際體系。再者，兩岸統合並無損美國與台灣間的特殊關係以及其後所代表的極大利益，還可以讓美國自兩岸僵局中逐漸解套，和中國建立一個較長遠和穩定的正常關係，完全符合美國在東亞和全球的戰略利益。

二、就長期而言

上述的商務糾紛解決機制僅是兩岸統合和雙方互信的起點，並不能立即解決台海衝突的兩個焦點：台灣的國際關係和兩岸的相互定位。然而，沿著統合的進展，依據相關統合理論和歐洲統合經驗，這兩個最棘手的問題遂有可能隨著統合的進程而獲致一個雙方都可以接受的答案。按著功能途徑的邏輯，兩岸統合一旦發動後，即應在已統合的領域中鞏固既有的成果，包括機制運作、法律規範等。待這個領域已臻於成熟後，再向相關的領域「溢出」，進行下一波的統合。

兩岸既藉由在WTO架構下建立統合機制，下一波統合自宜從經貿事務著手，建立一個具有國際人格的「自由貿易區」(Free Trade Zone)。所謂自由貿易區一般係指各會員國之間互免關稅以促進貨物交流的國際經濟組合，常被視為最低程度的經濟統合運動。不過，國際實踐顯示，各個自由貿易區的統合程度不同：EFTA (European Free Trade Association) 及NAFTA (North America Free Trade Agreement) 僅止於貨物免稅，EEA(European Economic Area)則包括了貨物、人員、服務和資金的四大交流規範。^⑩兩岸自由貿易區似宜從最低程度的統合開始，先僅止於貨物免關稅，同時區分不同的貨物，分期分批實現免關稅政策，最後的目標是在兩岸間實現貨物交流免關稅的理想。傳統自由貿區的組合，往往形成以其中最強者為核心的輻射型

^{註⑩} 關於EEA，請參見Thérèse Blanchet, Risto Piiponen, and Maria Westman-Clément, *The Agreement on the EEA-A Guide to the Free Movement of Goods, and Competition Law* (Oxford : Clarendon Press, 1994). 三位作者均任職EEA法制局；關於EFTA請參見Harry G. Johnson, “Lessons of EFTA Experience in a Global Context,” in Victoria Curzon ed., *The Essentials of Economic Integration : Lessons of EFTA Experience* (London: Macmillan for the Trade Policy Research Centre ; New York : St's Martin, 1974), pp. 1~10. 作者係倫敦政治經濟學院教授，曾參與EFTA的籌設；關於NAFTA請參見Joseph Norton & Thomas Bloodworth, *NAFTA and Beyond: A New Framework for Doing Business in the Americas* (Dordrecht, the Netherland: Martinus Nijhoff, 1995). Joseph Norton係The International Lawyer及NAFTA: Law and Business Review of the Americas兩份國際學術期刊的總編輯。

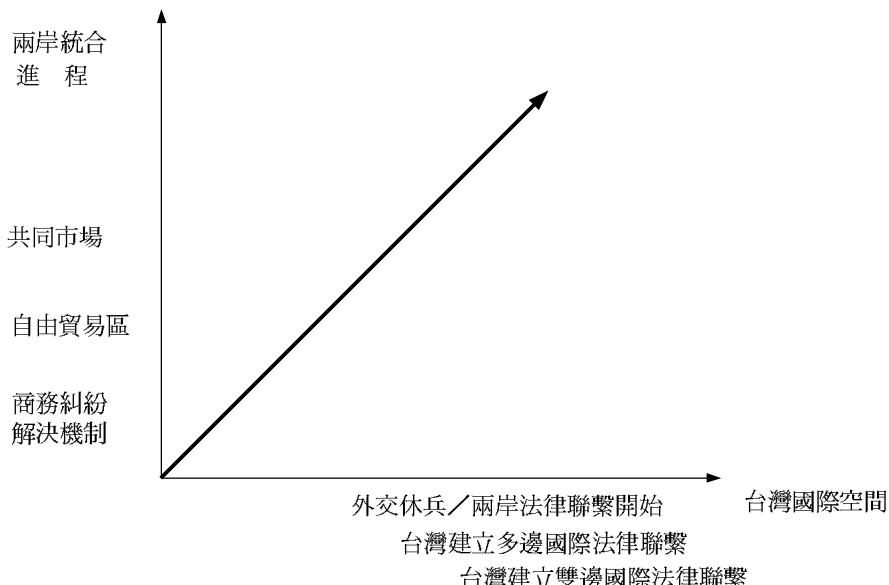
中心—邊陲依賴關係，如 EFTA 的英國與 NAFTA 的美國，又僅著眼經濟利益和市場流通，並無進一步促進統合的工具性價值。這種在目標上根本性差異，使得一般自由貿易區在組織上皆採極小化路線（Institutional minimalism），通常只有行政體系（如祕書處、部長會議），沒有立法及司法機制，完全不同於以統合為目標的經濟組織。這也正是一九五七年由德法主導的歐洲經濟共同體與由英國主導的歐洲自由貿易協會（EFTA）二者間最大的差異，前者強調緊密統合，故採組織極大化路線（Institutional maximalism），後者則主張鬆散合作，故採組織極小化路線。五十年的發展結果，歐洲經濟共同體已進一步成為歐洲聯盟，而 EFTA 仍原地踏步。要讓台灣免於被兼併的恐懼，又要讓中華自由貿易區成為兩岸統合的起始點，這個貿易區就必須摒棄放任主義和極小化路線，建立以歐盟為模式的機制，然後透過這個機制，維持大小會員間的平衡，培養出真正的互信和互賴關係。

兩岸要由原來的商務糾紛解決機制演進成自由貿易區，勢必要再簽訂條約，且層級必須高於原有的海協會和海基會。此時雙方倘仍處於沒有官方往來的階段，但中共可以依據白皮書揭示的「一個中國，對等談判」原則，台灣則可依據兩岸完全平等原則，在 WTO 和既有的雙邊統合架構下，各自派遣經濟部長展開談判，簽署協議，然後各自依法審查批准，存放生效，並依 GATT 第 24 條向 WTO 報備。之後，原有的商務糾紛解決委員會可改制為執行委員會，議會更名為自由貿易區議會，法院則成為區法院。建立一個中華自由貿易區，曾為中共學者之主張，^⑦但要說服台灣進一步與大陸統合，就必須同時滿足台灣尋找國際空間的渴求，使得兩岸統合與台灣對外關係提升呈正相關：台灣愈致力與大陸統合，台灣與國際社會的聯繫就愈增強。（圖三）達到這個目標的方式是由統合創建的國際法新主體（中華自由貿易區、中華經濟共同體等），然後依歐盟模式以國際組織的身分和其他官方國際組織簽署協定，建立正式官方關係。台灣暨為此新主體的一分子，自當可以透過這個法律管道，如以「中華自由貿易區—台灣代表團」方式，重建和其他官方國際組織的法律關係。於是，在國際官方組織內，則有中華人民共和國代表團，執行正式會員國的權利義務，但同時在又有一個包括台灣和大陸代表團在內的中華自由貿易區代表團，享有觀察員甚至一般會員的權利。無論在多邊或雙邊關係裏，中華人民共和國大使館或代表團仍享有正式的外交待遇，台灣則可透過「中華自由貿易區（台灣）代表團」而享有國際組織外交人員的待遇，形成「兩岸國際不對等共存」。對中共而言，這個模式並不損及「一個中國主權完整」，又能順利重建台灣與國際官方組織及第三國的正式法律聯繫，加上台灣是透過兩岸共築的新主體重建國際聯繫，中共其實也參與了台灣對外的聯繫，故無由擔心台灣藉此走向反華，反而是將兩岸統合與台灣國際地位聯繫在一塊，成為正相關：愈統合，愈互信，台灣國際聯繫愈強。對台灣來說，係透過兩岸共築的新主體而非中華人民共和國重建國際聯繫和兩岸關係，本身又是這個主體的一分子，享有否決權，所以也無須擔心被中共併吞。（圖四）

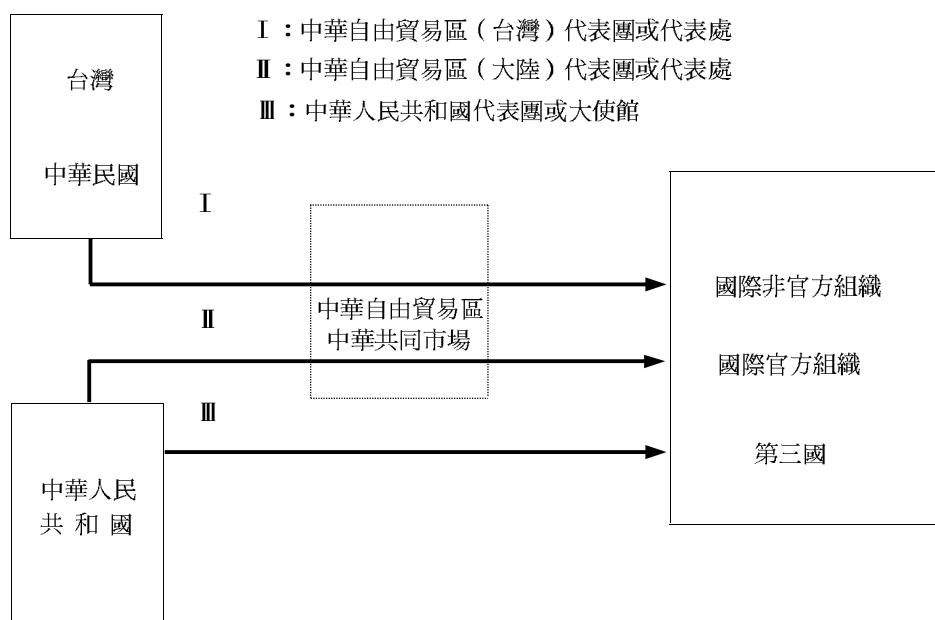
^{註⑦} 汪堯田，「對組國大陸與台灣在加入 WTO 問題上的認識、預測和意見」，曹建明、嚴元祥編，前揭書，頁 3~4。

解決台灣國際聯繫問題的同時，兩岸也可藉著自由貿易區的成立互設代表處，重建雙方法律聯繫，並逐步解決彼此定位問題。台灣可以中華自由貿易區駐北京辦事處名義派團，大陸可以中華自由貿易區駐台北辦事處名義派團。

圖三 兩岸統合與台灣國際空間關聯性



圖四 兩岸統合與台灣國際空間之擴大



建立兩岸自由貿易區後，依統合理論和歐盟經驗，兩岸可能由此進一步建立關稅同盟及共同市場。由於涉及人員，服務和資金的交流，這是極重大的一步，必須經過幾個部驟：第一，雙方依中華自由貿易區成立協定中關於修約的規定重啟談判並簽署，審查，批准及存放生效；第二，原有的機制必須再作調整，擴大功能，如執委會宜擴大建立各個總署，部長理事會不再限於經濟部長，法院建立第一審判庭；第三，創建新的機構，包括輔助既有機構的各類委員會，如經濟委員會，勞工委員會，公平競爭委員會等，以及統合之外需要合作範疇的機制，如兩岸聯合打擊犯罪組織等；第四，由於兩岸人口衆寡、土地大小和生活水平差距甚多，上述四大流通的實踐必須採取漸進策略並得適時管制；第五，建立中華共同市場必須進一步滿足台灣對外交空間的需求，如以「中華共同市場」名義與他國建立雙邊關係並簽署公報，原台北代表處即可據此，以「中華共同市場－台北代表團」名義與第三國正式往來，享有國際官方組織人員的外交待遇。譬如，在第三國首府，有中華人民共和國駐美大使館，還有中華自由貿易區駐美官方代表處，前者依維也納外交領事關係公約享有特權豁免，後者則可依國際慣例及該組織與駐在國的協定而享有國際組織代表之地位，使得台灣現有代表處可以「中華自由貿易區－台灣代表團」名義重建和該國的官方關係。誠然，台灣並不能因此獲得大使級的正式外交關係，然而卻可以在不損及中共既有國際關係的前提下將現有的非官方國際聯繫法律化，大幅開拓並保障台灣的國際空間。

兩岸在共同市場架構下逐步建立一個內部人員、貨物、勞務和資金自由流通的大市場，依據功能途徑在歐洲實踐的經驗，必然外溢至同一個領域的共同對外政策。譬如，兩岸要建立一個農業產銷自由流通的內部市場，就必然涉及雙方對第三國農產品輸入的政策，也必然要在這個政策上採取一致的態度。因此，由內部自由流通的共同市場進階到對外政策一致的經濟聯盟，可能是兩岸經濟統合的可行途徑。經濟聯盟形成之後，兩岸是否可能像歐盟一樣建立起單一貨幣的經濟與貨幣聯盟呢？其至再由經濟統合邁向政治統合，建立一個具有政治意涵的中華聯盟（Chinese Union）呢？中華聯盟會不會進一步統合為一個中華聯邦甚至新的共和國？筆者以為，倘兩岸能依統合途徑建立一個具有國際人格的自由貿易區乃至共同市場，上述問題已無須回答，因為雙方互信和認同已經建立，共同利益也已形成，兩岸定位和台灣國際空間問題也在統合中找到了解決的方向。

伍、結 論

兩岸衝突的形成涉及一八九六年馬關割台以來台灣與大陸被扭曲的歷史發展經驗，當前的爭執又直接碰撞雙方最敏感的主權意識和民族主義，要解決誠屬不易。然而，褪去激化的民族情緒和抽象的主權思維，兩岸當前真正的利益衝突和爭執焦點才能逐漸浮現：如何滿足台灣對國際空間的需求卻又不挑戰中國的主權，以及如何解決彼此定位問題並建造一個雙方都滿意的法制化架構來穩定兩岸關係。當前兩岸的相關政策和主張既無法有效在這兩個問題上尋得出路，以歐盟經驗為內涵的「兩岸統合論」遂被提出。

歐盟模式是廿世紀國際間解決衝突和完成和解最成功的創新，其特點就是採取了

功能途徑，以非政治手段達到政治目的，由小而大、逐步擴張，透過共同利益的結合和同心奮鬥的共事來化解彼此的對立情緒，完成全面和解、持久和平和共創未來的目標。為了完成這項任務，歐盟設計了平等而不對稱、平行而不對立、被動而不倒退的精巧制度，有效推動了統合，保障了統合的成果。

由於時空迥異，歐盟模式用於兩岸關係，先決條件是要不損及雙方的現有認同和既得成果，同時還要能創造兩岸新的認同和互信。在這個前提下，兩岸統合要能發動且獲致成功，就必須尋得一個最佳的時機和雙方都可以接受的領域，作為統合的起點。一九九〇年代建立起的「兩會交流」、兩岸商務往來與日俱增、美國對華政策的改變，以及兩岸將加入WTO，都使得由台灣在兩岸入世前夕提議建立一個以雙邊商務糾紛解決機制為起點的統合運動，是項具體可行的方案。為確保統合的進行與成果，這個機制必須仿效歐盟，建立起「執委會—部長理事會—法院—議會」的模式，既保障統合進行，又能建立兩岸法制架構。由於兩岸加入WTO後，任一方均得將彼此商務糾紛直接訴諸WTO的DSB機制，這無異會誘使中共樂見兩岸商務糾紛解決機制的建立。

商務糾紛解決機制的建立本身僅是統合的開端，卻也是未來啟動兩岸經濟統合與政治和解的前奏，並可能順利解決兩岸相互定位和台灣國際空間的兩大問題。就前者而言，以糾紛解決為起點的兩岸統合機制，將一步一步地提供雙邊經貿及政治關係正常化的管道。當「中華自由貿易區」成立後，兩岸即可透過這個新的認同對象和法律主體，以「中華自由貿易區—台北代表團」和「中華自由貿易區—北京代表團」的方式實現最初步的關係正常化。就後者而言，兩岸統合將提供台灣一個擁有國際空間又不威脅中國主權完整的國際法架構，使得台灣可以透過兩岸統合的國際法主體和國際官方組織及主權國家建立正式的法律關係。由於在統合機制的運作過程中，台灣和大陸都擁有充分的否決權來捍衛自身的利益，不必懼怕統合損及自身利益：對台灣而言，透過統合架構重建兩岸關係與國際聯繫，徹底將這兩個當前呈負相關的努力扭轉為正相關，即兩岸愈統合，台灣國際空間愈廣大；對中共而言，由於台灣與國際的聯繫是透過兩岸統合架構，統合不但是台灣重新聯結並認同中國的管道，也滿足了台灣人民對主權獨立和國際空間的渴求，卻無損中國主權，更與和平統一的精神毫不衝突，還能有效化解國際社會對中共的疑慮，瓦解中國威脅論。

誠然，參考歐盟經驗發動兩岸統合是否能成功，其間變數甚多（如兩岸內部政治情勢、經濟發展、社會問題、美國全球戰略部署等），惟據歐盟經驗，前述「把握入世時機，建立雙邊商務糾紛解決機制，發動兩岸統合」的政策，就短期而言，可以規範兩岸加入WTO後的商務關係，保障台灣利益，建立雙方和解管道；就長程而言，則的確可能提供台海兩岸在相互定位和台灣國際關係兩個衝突點上尋得彼此都可以接受之妥協方案的途徑，故實是台灣可以立即規劃和逐步實踐的政策。

* * *

(收件：90年2月27日，修正：90年4月30日，接受：90年5月4日)

How to Launch and Organize Integration Across the Taiwan Strait: An Analysis Based on the EU Experience

Hungdah Su

Abstract

Though there has not been war over the past fifty years, the Taiwan Strait has been considered one of most explosive situations in East Asia since the end of the Cold War. While China insists upon the one-China policy and regards Taiwan as its rebellious province that must be reunified, Taiwan is trying its best to achieve recognition as a *de jure* state by the international community. However, neither has obtained what it wants and neither is satisfied with the status quo. The Taiwan Strait continues to be potentially explosive and the only peacekeeper is the U.S., which aims to keep “China out, America in, and Taiwan down.” As a result, the U.S. strongly opposes Taiwan’s “state-to-state” strategy toward China and is forcing Taiwan to adopt a more subtle policy. At the same time, Taiwan and China are becoming full members of the WTO. This international organization, and particularly its dispute settlement process, will offer both sides a legal framework to regulate their increasingly close commercial relations. Under such circumstances, Taiwan needs to renew its strategy toward China and to launch integration; the establishment of a bilateral commercial dispute settlement mechanisms could be the best choice. In the short term, this proposal could be agreed by the Taiwanese, encouraged by the Americans, and accepted by the Chinese. In the long run, integration could be an ideal solution to the conflicts between China and Taiwan.

Keywords: regional integration; Taiwan security; China-U.S. relations; European Union; WTO

