

# 爭取經濟空間的政治條件

## ——從兩岸關係論台北的外交空間

林碧炤

(國際關係研究中心主任)

### 一、前言

自從一九八七年十一月，中華民國政府開放民衆往大陸探親以來，兩岸關係發展極爲迅速。如何制訂和執行大陸政策成爲政府與民間關切的問題。在此之前，兩岸之間是敵對關係，內政與外交均受到這種關係的影響。「漢賊不兩立」反應了台北的基本政策，也說明了在敵對的兩岸關係之間，正式外交關係是無法共存的。事實上，五〇和六〇年代的國際體系，由於冷戰的影響，自由與共產世界對立，壁壘分明，中華民國執行的外交政策正好也配合這種大環境。等到美蘇和解以及中共和美國改善關係，進而建交，整個國際格局有了重大改變，中華民國外交受挫，以後逐漸調整，又走出以實質關係補充正式邦交的新模式，可以說是近代國際關係的特例。<sup>①</sup>

現在兩岸關係趨於緩和，如何統一中國是共同關心的問題。普遍的看法是階段性和互惠性的兩岸關係對於促進統一有助益，至於以什麼方式統一，則以民主和自由爲最佳選擇。從台北的立場來觀察，如何調整兩岸關係和繼續拓展對外關係成爲需要優先考慮的政策問題。它所涉及的層面很廣，特別是不同政策選擇的評估、法律問題的討論以及國際情勢的分析均包含在內。本文僅從兩岸關係去討論台北外交空間涉及到的理論、概念與事實，希望能爲目前的兩岸間爭議打開僵局。

### 二、中華民國的大陸政策

\* 本文係發表於一九九一年六月二十四、二十八日在香港舉行的第十二屆亞洲歷史學家協會年會之論文，文中所述均屬個人意見，與服務單位無關。

註①

參閱 Yu San Wang ed., *The Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach* (New York: Praeger, 1990) 連戰，「當前國際情勢與中華民國的外交政策」問題與研究，*國際關係研究*，第十八卷第七期（民國七十八年四月），頁一至十二。

首先要說明的是中華民國的大陸政策。國統綱領已經有明確宣示，本文要強調的是政策的目標、過程以及結果。以目標而言，大陸政策最初為的是滿足人道的需要，以後則是實質的交往滿足雙方的需求，貿易、投資和民間往來就是最好的例子。當然，降低緊張情勢，為兩岸交流塑造穩定的環境也是目標之一。綜合來說，這些都是立即的目標，並沒有長期的考慮。等到國家統一綱領公佈之後，大陸政策有了更清楚的目標。

台北的大陸政策重視過程，這是最近三年多以來呈現的事實。②更具體的說，它具有下列特點：(一)是強調和平和階段性的改變及調整。(二)是先以功能的交往帶動政治接觸。(三)是以個體或微觀為主要的著眼點。(四)是強調法律層面。相反的，中共重視結果，就是以「一國兩制」加諸於台灣，要求先談判和三通，強調政治層面和總體或宏觀的考慮。以上所說並非表示台北不重視大陸政策的最後結果，事實上國統綱領已明白揭示要建立自由、民主和均富的中國，這就是大陸政策的最終目標。不過，台北的大陸政策和北平的對台政策相比較，雙方確有重點的差異。

台北的政策特質反映了它的決策環境和決策人士的認知，其中最主要的是台灣的容許錯誤的空間太有限。一則是人口密度太高和面積太小，二則貿易依存度高，決策需要謹慎，尤其是涉及國家安全的政策。相形比較之下，大陸的迴旋空間較大，環境的限制也較小。再往決策者的認知去觀察，以往「國共會談」的經驗難免製造某些固定的印象，使得台北在兩岸關係方面格外小心。即使目前的兩岸情勢和抗戰時期的大陸情勢不同，歷史的經驗還是有它的影響力。論者普遍認為穩定的國際環境和漸進的兩岸關係加上台灣和大陸內部的開放與革新將有助於歷史經驗的重新解釋，但是兩岸的期望不能太高，步伐也不宜太快。

純粹從簡單的邏輯來考慮，兩岸關係發展愈快，台北的對外關係自然受到負面的影響。因為目前國際社會多數國家承認北平，兩岸交往又如此密切，難免強化「合而為一」的印象。在此情形下，有些國家即使有意和台北改善關係，也可能會採取觀望的態度。更何況中共孤立台北的行動如此密集和強烈，外國政府多少為避免旁生枝節而不願改善與台北的現有關係。因此，兩岸關係發展的結果使得大陸得到了經貿的利益，相對的又減少了台北在外交方面突破的機會，這樣的結果當然是台北不願意見到的。最理想的情況是兩岸關係持續和解，台北的對外關係也相對改善，最後雙方達成協議，解決中國統一的問題。在階段性的發展過程中，某些德國經驗或許可以借用，但要完全引用德國模式確有困難。換言之，在可行的和可能的選擇之間，以及想要的和可能得到的之間，取得平衡點是目前討論台北的大陸政策和對外關係的出發點。

註②

基本的架構是借用 Kenneth Waltz 的 *Theory of International Politics* 以及 Karl Deutsch 的 *Political Community*。另見施啟揚，*中華民國當前大陸政策及其展望*，中華民國迎接二十一世紀學術研討會專題講演，民國七十八年十二月二十九日以及國家統一綱領。

### 三、由大陸政策看對外關係

根據以上的說明，穩定兩岸關係和爭取外交突破的平衡點是政策的基準。把它轉變成爲實際的作法就必須有目標、互動的模式和政策的內涵才行。截至目前爲止，若干模式分別由民間提出，它們分別是：雙重承認、德國模式、一國兩席、一國兩府和二國兩府。雙重承認的可能性和可行性已經有許多討論，主要關鍵因素在於中共的立場。③假若中共一直堅持目前的排他性的外交承認原則，雙重承認運用在中國問題的可能性是不存在的。德國模式和雙重承認的差別並不大，只有階段性的不同。如果雙重承認真正施行，結果就很類似統一以前的德國模式。它不可行的道理和前面所說的相同。

從兩國兩府、一國兩府到一國兩席，我們可以見到一個中國的架構由分割到完整，分裂的訴求逐漸縮小。等到一國兩區的说法正式提出之後，它已經是一個中性的地理名詞，沒有政治涵意。事實上，純就國際法的角度而言，一國兩府具有法律的可運作性。一國兩區適合於解決兩岸之間的法律衝突，也就是說一國的法域和領域不同時，出現了類似兩岸間的情況，雙方可以使用兩區的法律架構去處理。就外國而言，法律的執行會出現困難，除非當事國容忍適當的模糊性。

筆者淺見以爲使用「經濟空間的政治條件」可以打開目前兩岸之間的政治難題。一是國際關係的經貿層面愈來愈受重視，經濟方策（Economic Statecraft）就是外交政策的一部分。④二是台灣內部有所謂的「統獨」之爭，使用「經濟空間的政治條件」可以避免不必要的爭議。三是大陸繼續開放，將來閩粵港台的經濟互動更爲頻繁，台資在大陸和東南亞的投資逐漸增加，台灣的經濟空間早就不限於台灣。維護這個空間需要的政治條件不會被誤會成「一中一台」或「兩個中國」。四是目前大多數的國家承認中共是事實，可是她們願意和中華民國維持經貿往來也是事實。提出「經濟空間的政治條件」正好可以爲台北的對外關係描繪出一個很有彈性的空間。

這樣的說法讓台北可以依照不同的國家和地區，根據經貿的關係，定出政治條件。從關稅協定、航權交換、代表處的設立一直到國際經濟組織的會員國等。這些條件依照經貿關係的成長自動調整，在本質上符合前面所說的功能性和漸進性的兩岸關係。從大陸的立場來看，台北從一國兩府去界定兩岸關係和對外關係，排斥性立即出現。同理，大陸一國兩制也無法讓

註③ Hungdah Chiu, "The International Law of Recognition and the Status of the Republic of China," *Journal of Chinese Law*, Vol. 3, No. 2 (Fall 1989), pp. 193-203.

註④ Albert Hirschman, *National Power and The Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945). David A Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1985).

台灣接受。從經濟空間去爭取與維護政治條件似乎是比较折衷的辦法。換言之，這可能是「一國兩府」和「一國兩制」之間的平衡點，適用兩岸關係，也適用於台北的對外關係。

#### 四、政治和經濟無法分開

中共認為台灣只需要經濟空間，不需要政治空間，這種說法是不通的。政治和經濟本是一體兩面的，相輔相成的。當然，沒有政治條件的經濟活動還是可以存在的，而且相當興盛。例如某些商人，既不過問政治，也不受政治保障，生意毫不受影響。但是經濟活動的生長到某一階段、法律和政治就成爲不可缺少條件，否則經濟無法維持下去，一般人民經商必然有契約，以後需要司法機關或行政部門認定，官民是無法分割的。如果說給予某人經濟空間，而否定政治和法律條件，就等於是贈送一部沒有車輪的腳踏車一樣，它是無法上路的。比這個更重要的觀念是，台灣的經濟空間是依靠她自己去發展的，是由國際市場和台灣的競爭力決定的，並不是由中共去設定的。

這個觀念相當重要，需要再仔細討論。首先要問的是何謂經濟空間？最早提出外交活動空間的是台北的學界和傳播媒體，主要的目的在說明非傳統外交方式能爲中華民國爭取到新的互動機會。傳統的邦交限於政府間的關係，台北在七〇年代之後，逐漸失去國際間外交承認，新的外交空間就要用非傳統的方式去開拓。嚴格的說，這些空間是國際關係發展的結果，並非少數學者無中生有的說法。⑤長期以來，國際關係討論安全與政治的問題，所謂的國際秩序事實上就是政治的秩序。國家外交政策注意的限於政治層面而已。雖然經濟層面一直影響國際關係，國家對它並不關切，甚至於視它爲民間的事務。

從一九七〇年代開始，非政治性因素在國際關係的重要性逐漸增加。美元貶值和石油危機使得國際社會了解到這些問題的嚴重性，以後的國際經濟新秩序的要求加上一連串的經貿糾紛、債務危機以及社會主義國家的經濟危機進而強化經濟因素的重要性。經濟方策成爲外交政策很重要的一部分，經濟援助、經濟制裁、最惠國待遇以及自由貿易區的成立等都是重要的國際關係問題，能否順利解決影響到國際的穩定與繁榮。

國際間如何去解決這些問題有一定的制度和想法。國際貨幣基金會、世界銀行和關稅暨貿易總協定是經濟方面的安排，現在已經成爲國際組織。這些就好像是政治方面的安排——聯合國、國際法庭和其他組織——是一樣的。基本上，強國與大國當

註⑤ R. Harrison Wagner, "Economic Interdependence, Bargaining Power and Political Influence," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 462-483. 比較簡要的著作見 Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State* (New York: Basic Book, 1986).

家作主，所以美蘇以及其他大國有特別的權利，負擔特別的責任。權利與義務永遠是相對的，除非當事國採取中立政策，否則參與國際事務不能違背這個原則。在經濟方面，條件較好的國家也要負擔較多的義務，但在權利部分則超過其他會員國，美國與日本在亞洲開發銀行就是這種例子。

現在國際的體認是「戰場」和「市場」同樣重要，由於美蘇和解、華沙公約的解體以及武器管制談判的進行，「戰場」的問題受到有效的管理，「市場」的問題反而更爲突出，更需要解決的方案。要把國際貿易和國際政治或國內政治完全分開確實相當困難。事實上，目前國際貿易的保護措施，就是國內政治的反應。而所謂的關稅和非關稅障礙就是人們根據政治考慮想出來的方法。經濟空間和政治實體的關連性就是這樣建立起來的。

## 五、代表性與現實面的釐清

中華民國目前在全世界外貿中居第十三位，若以國民生產總值而言，居第二十七位，大約是大陸的三分之一。由這樣的經濟實力可以了解政治條件的必要。如何落實政治條件成爲最迫切的問題，因爲這個問題如果不釐清，兩岸關係和台北的對外活動就很難定位。這裏最關鍵的因素是國家的代表性和它對外活動的現實面是否吻合的問題。我們知道國家的代表性和她的對外活動是重疊的。也就是說她享有的政治和經濟空間、代表和功能層面並無不同。中國因爲內戰的延續，造成海峽兩岸分隔的現象，加上台灣的經貿力量突出，經濟空間和政治代表性不成比例。世界貿易佔第十三位僅得到二十八國的外交承認，而且都是小國，這項事實說明了台北面臨的問題。在中國沒有統一之前，兩岸的對外關係必然面對這種經濟空間與政治代表不和諧的現象。

從傳統的政治和主權的概念界定兩岸成爲對等的政治實體確有困難。大陸控制的面積和人口如此廣大，要求她和台北平起平坐，其不可行容易了解。反過來說，台北以現實的考慮申請加入國際經濟組織，全無代表全體中國之意，是一種變通的作法。從台北的一貫立場來說，只要在主觀意識上沒有放棄對大陸的主權主張，以變通的名義參加國際經濟組織並沒有違背基本的立場。即使在宣佈終止動員戡亂時期之後，承認中共政權爲政治實體，一個中國的主張還是沒有放棄。

換言之，大陸或台灣都對代表中國有她們的主張，而且堅持一個中國原則，這些主張在大陸地區正好重疊，中共主張的代表性由其他國家承認，得到國際法應有的法人地位。台灣的主張逐漸失去承認，但是經濟活動方面的相關條件却得到其他國家的認同。由於台灣的經濟活動範圍早已到達大陸，至少在閩粵地區已有目共睹的事實。根據統計，廣東一省就有近三百萬人在港商投資的工廠就業。筆者沒有統計可以證明閩粵兩省受台商聘用的實際人數。不過，可以想見的是台商持續向大



陸投資之後，他們的活動範圍可能會和港商相同。當然，根據政治和法律，沿海省份還是屬於中共管轄，外商的活動只有民間往來的效果，沒有政治的涵意。但是台灣的經濟空間及於大陸及世界各地，維護這些空間需要政治條件。這種發展趨勢是貿易國家興起，傳統主權觀念逐漸式微之後，國際社會面對的事實。⑥它同時也是強勢的社會改變傳統國家控制所造成的系列變化，也就是政治經濟學所說的強勢社會引導弱勢國家。⑦

言及此，論者自然要問中華民國的政治空間何在？是否已經不存在，不然的話，為什麼還要談爭取經濟空間的政治條件？台灣的政治空間面臨代表性和實際有效控制不一致的問題，它是歷史造成的結果，短期之內不可能解決，只有利用時間換取必要的空間，然後再找出可行的方案。這樣的說法是很抽象的，更具體的說，台灣不是地方政府，而是中華民國的一部分，中共使用傳統的排他性政治代表性原則，不斷的矮化台灣，長期發展下去，台北的政治空間受限，經濟活動連帶受到影響。面對中共的壓力，台北要從國際社會爭取政治條件，進而維護經濟空間，道理在此。

台北主張的一個中國原則具有包容性，而且是一種政治訴求。⑧對於愛好自由和關心中國未來的所有人士而言，這種理想應當受到肯定。北平如果能停止在國際社會孤立台北，不反對她先加入國際貿易組織，或者提升與工業國家的關係，就是對於台北堅持「一個中國」尊重的表示。台北一直表明這種政策，可是多少國家政要走訪北平，連抗議機會都沒有。相反的是，工業國家的部長級官員訪問台北，北平立即抗議。這樣的作法就是否定了台北維護經濟空間的政治條件。對於關懷中國前途，愛好自由和堅持積極參與國際事務的台灣地區菁英，無疑是一連串的打擊，而且加深台北對北平的不信任感。最近筆者隨台北代表團參加第八屆太平洋經濟合作會議年會，這本來是產官學界代表出席的國際會議，但海峽兩岸的代表僅使用姓名，其他頭銜一概不使用。據查的結果是中共抗議台北的代表團使用國家名稱，大會頗感為難，因此裁定雙方代表均以姓名列冊，既無頭銜，也不知從事什麼行業。如此作法同樣是加深兩岸之間的鴻溝，對於統一並無助益。

## 六、外交突破是手段，統一是最終目的

來自北平的法說是中國大陸有更多的外交空間，台北自然有空間，所以台北不必談外交突破。這個問題要從幾方面來分

註⑥ 主要的觀念來自兩本書，一是 Kenichi Ohama, *The Borderless World*，二是 Michael Porter, *The Comparative Advantage of Nations*。不同的意見參考

註⑦ Stephen O. Krasner, *De Finding the National Interest* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978) pp. 27-30.

註⑧ Sovereignty, *The Economist*, June 23, 1990, p. 67. 對於傳統國家主權受到的限制有簡單介紹。Miles Kahler, "The International Political Economy," *Foreign Affairs*, vol. 69, No. 4 (Fall 1990), pp. 139-151.

註⑧ 錢復，「務實外交新發展」，當前國家大政的理念與方向研討會論文（台北：廿一世紀基金會，民國八十年四月）。

析。一是大陸和台灣在國際間有各自的空間，表現在不同的問題層面。⑨舉例來說，國際武器管制、糧食和人口問題的討論和協議的制訂，需要北平的參與。地區性的問題，例如高棉問題的解決和朝鮮半島的穩定，也要有北平的支持。大陸有了這些外交空間，發揮了影響力，台灣受惠是很自然的事。同理，台灣加速發展經濟，以更積極的態度參與國際活動，和工業國家一起維護經濟秩序，協助新興國家發展，大陸得到好處也是很淺顯的道理。本文一再強調國際社會的政治和經濟空間，以及大陸和台灣的不同角色，道理在此。大陸現在遭遇許多困難，若在國際間發揮不了作用，又刻意打壓台灣，結果是兩岸的中國人在國際社會都抬不起頭。現階段台北的作法是替中國人爭氣，北平何不分享這些外交突破的果實？

第二層面要從國際社會的習慣去談才能明白其中道理。長期以來，國際社會有一套習慣去處理國際關係，不是某一單獨國家的主觀想法可以改變的。以承認來說，目前中華民國是世界第十三大大貿易國，得到外交承認如此之少，只能接受習慣造成的事實。雖然國際社會對承認有新的看法，傳統的一國由一個政府代表的習慣還是沒有改變。台北要以主觀的期望去改變它也是不容易。從另外的角度來分析，外國政府認為有實際的需要，和台北改善關係，同樣是一種習慣。台灣目前在中華民國政府管轄下是事實，外國政府經由特殊的安排和台北聯繫是變通的作法，為的是顧及國際社會的習慣。她們和北平談並不能解決問題，例如航權、貿易逆差、移民、智慧財產權的保護等。即使她們決定與台北恢復或繼續外交關係也是主權國家的行為，國際社會尊重她們的政策選擇。

第三層面要從台灣內部去考慮。四十多年來，台灣社會變化相當快，已經成爲一個自主高和多元化的社會。由於教育的普及和生活水準的提昇，民衆逐漸了解到外交孤立的涵意，尤其是菁英份子。在民主制度之下，人民要求政府採取有效措施突破外交困境是很自然的事。⑩兩岸關係發展如此之快，民衆要求政府修改相關法令同樣是民主制度的常態。在活力無限的多元社會中，要想以外來的說法壓制台灣內部的要求恐怕不合時代潮流。共存、互惠與包容是北平面對台北外交突破的最實際作法。

以上的分析說明了台北的外交空間附屬於北平的說法違背了事實、習慣和台灣內部的期望和想法。我們常說國際政治是現實的，它有承認現有事實的考慮，也有實事求是的內涵。從北平領導人的基本理念中，外人了解到他是一位務實的決策者，使用他的見解去分析兩岸關係和展望台北與北平的對外關係，共存但又互相競爭的局面似乎可以預見。台北領導人更是一位理想中帶有務實原則的政治家，兩岸的各個對外關係應當各自發展，以良性的競爭施展中國人對世界事務的影響力。大

註⑨ Matthew Evangelista, "Issue-Area and Foreign Policy Revisited," *International Organization*, Vol. 43, No. 1, (Winter 1989), pp. 147-172.

註⑩ 參閱林正義、衛民，「動員戡亂時期終止之後台灣對外關係定位」，動員戡亂時期終止後台灣新局勢研討會論文集（台北：國家政策研究中心，民國八十年五月）。

陸如果能在對台政策方面表現更多的彈性，兩岸關係的持續和緩和彼此尊重，就不會有大小或從屬之爭。台北在國統綱領制訂完成之後，已有完整的方案和設計完善的組織來處理大陸事務。這是兩岸關係從一九四九年起經過四十多年之後的關鍵時刻，也是應當有新的觀念和作法的轉捩點。

然而，最近北平的言論只顯現一些枝節的調整，基本上的改變還見不到。「霸權」、「不可理喻」和「對台灣社會發展缺乏了解」以及「違背歷史潮流」等評論不斷出現在台灣的輿論界。原本是期望頗高的兩岸穩定關係，在六月上旬突然有了轉變，因素不在於外交，而是中共對於統一的政策過於僵化，引起台灣方面的反彈。在另一方面，台灣內部的政局變化，尤其是有關獨立的言論趨於公開和頻繁，中共表示強硬的態度。它的結果就是兩岸關係出現了起伏的現象，說它是緊張的昇高恐怕與事實不符。從簡單的因果關係來分析，台灣內部的獨立言論減少，溫和的意見增加，以及大陸停止排擠或打壓台灣，兩岸關係應當可以恢復到持續發展的階段。

## 七、一個中國是歷史與文化的凝聚

值得強調的是外交只是邁向和平與理性統一的一項條件，主要的目的在於塑造穩定的國際環境和強化互惠關係，加速台灣兩岸的發展。台灣的經濟需要改善投資環境、提昇工業水準和解決環境污染問題，大陸的經濟更需要外來的協助及參與。用二分法來說明，大陸需要政治空間的經濟條件，台灣則是經濟空間的政治條件。這樣的思考完全以一個中國為基點，為兩岸找出雙方可以接受的重疊點，然後再執行各自的細部方案。

一個中國的原則為什麼如此重要？兩岸有不同的政府是事實，分裂的中國也是事實，面對這項事實和堅持一個中國的理念並不衝突，而且正是台北對外關係的基本原則。中國只有一個，它是歷史與文化的凝聚，要再製造另外一個中國何其困難？<sup>①</sup>台灣兩岸對中國的主權主張是重疊的，但治權却是互不隸屬，雙方都是在國際社會的政治實體。更精確是說，目前的情況是一個中國、兩個政府和兩種制度。這樣的說法正好是一國兩府和一國兩制的混合，假若兩岸關係能逐漸發展到這個階段，統一會有更為理性和穩定的基礎。<sup>②</sup>最後的目標則是一國一府一制，讓全體中國人都能享有自由、民主與均富。<sup>③</sup>

註① 余英時，文化評論與中國情懷（台北：允晨，民國七十七年），特別是第二章。

註② 楊建新，一國兩制與台灣前途（北平：華文出版社，一九八九年）。不同的意見參考翁松燃，「評一國兩制的統一模式」，公共政策研討會論文（台北：廿一世紀基金會，民國七十七年十二月）。

註③ 在這方面，王紹光的論文：「建立一個强有力的民主國家」，當代中國研究中心論文第四期（紐約：當代中國研究中心，一九九一年二月），提供深入淺出的分析。海峽兩岸共同促進和平統一（台北：聯合報；民國七十九年十二月）有不同角度的說明。



一個中國的原則是維持台海穩定，尤其是兩岸之間政治認同的認知基礎，也是台灣在政治民主化過程中，最有包容性的架構。不論是省籍、文化、社會變遷、語言或者其他問題，一個中國的架構可以提供更寬廣的視野、更遠大的理想以及更有內涵的遠景。即使在外交方面，一個中國的原則並不阻撓外國與台北發展關係，甚至於建立邦交，如果她們選擇這種作法。如果完全根據理論，分裂國家是最能讓外國承認中華民國的根據，但是它的結果却是兩岸關係受到沖擊，增加台灣的安全負擔。從現實狀況去考慮，兩岸分別由不同政府管轄已經超過四十年，治權互不隸屬是國際社會目睹的事實，沒有必要提昇為分裂國家的層次，製造出新的疑慮和緊張。再往前看，分裂國家的架構是兩個德國經驗的使用，由分再合，和統一的訴求更遠，似乎是當年東德的翻版。

相反的，一國兩個實體和一個屋頂理論有類似之處，是比較合乎兩岸需求的架構。再度要提出來的問題是兩岸如何對等的問題。筆者一再強調台北是從經濟空間爭取政治條件，北平則是政治空間爭取經濟條件。這樣的發展超越了傳統國際法和國際政治的框架，讓兩岸可以使用一國兩個實體進行互動關係，以及各自發展對外關係。純粹以人口和面積來計算，台灣與大陸是不對等的，但是台北的經濟活動範圍，尤其是貿易、金融、海運和西太平洋發展的角度去考慮，雙方是對等的。如果把港澳地區也計算在內，經濟政治力量的區分幾乎就是南北的對峙。現在台北已經宣佈終止動員戡亂時期，大陸如果不在國際間孤立台北，南北對峙的關係就會演變成爲互惠的關係。一國兩個實體能够提供穩定的環境，其道理在此。

## 八、結語

最後要說明的是，經濟空間的政治條件應如何去界定和執行？以前的一國兩府、雙重承認、多體制國家體系或德國模式都停留在討論階段，沒有真正的執行。現在提出經濟空間的政治條件是把台北的對外關係更爲明確化，爲兩岸關係鋪路，同時也爲台灣及大陸內部的政治打開心結。所謂的政治條件是指一連串的選擇，由當前的實質關係，一直到正式邦交的恢復。究竟以何者爲適宜，則由台北與當事國去洽商。如果把目前的國家分成工業國家、開發中國家以及正在轉型的社會主義國家，台北和她們的關係分成官方、半官方和實質關係三種。官方關係繼續維持，半官方和實質關係就可以逐漸提昇。目前的實例就是以「中華民國商務和領事辦事處」爲最佳代表。如果再往上提升爲「中華民國政府代表處」，則經濟空間的政治條件更趨完整。

這個原則可以再說明得更清楚。因爲台北不放棄對中國大陸的主權，使用中華民國以維護憲法是順理成章的。使用商務和領事辦事處正好是經濟空間的政治條件。以外交代表功能的區分而言，商務屬於領事事務和正式代表有別，使用這個名稱

名實相符。等到兩岸的互信建立，使用「中華民國政府代表處」應當不會發生困難。可以預見的是，台灣的對外經濟和文化活動將持續拓展，外國政府與台北的接觸也會增加。簽證、航運、交通、電訊和金融往來都和對外關係密切相關。支撐經濟空間的政治條件最具體展現就是國際經貿組織的會籍、官方辦事處的設立以及最後邦交的恢復。這樣的說明是根據推論條列出來的一些可能結果，事實的發展並非如此簡單。即使台北申請加入關稅暨貿易總協定被認為勝算較大，政治的阻力仍然相當大。最近部分立法委員提案要求政府重返聯合國引起廣泛爭議，其涉及政治層面頗為廣泛，但菁英人士對於中共孤立台灣的不滿却是原因之一。<sup>⑭</sup>

從兩岸關係以及台灣和大陸內部的政治再分析，台北對一個中國的堅持以及中華民國意識的強調對雙方是有利的。從主權主張重疊、治權互不隸屬、兩岸關係超於互惠等因素來考慮，台北與北平的對外關係相互共存應當不會有兩個中國的疑心，台灣內部的統獨之爭可以逐漸消除，長期存在的心結因而打通。從台北的角度來看，北平硬要把世界第十三大大貿易國打壓成「子政治實體」實在是「霸道」。經過四十多年的努力，領導二千萬中國人達成全中國三分之一國民生產總值的政府要被貶成地方政府，很難令人信服。同理，中共認為二千萬人硬要代表十一億人民在國際間活動是說不過去的，這一點國際社會已有普遍了解。可是，台北以秉持一個中國的原則發展對外關係被指責為製造「兩個中國」却又不合事實。

如上所言，一個中國是文化和歷史的延續，兩岸出現不同政治實體是歷史造成的結果，發展的差異又是制度不同使然，國際社會只不過面對承認既存的事實而已。回顧五〇和六〇年代，兩岸在國際社會互爭外交承認，台北居於上風，北平時有妥協。而今，北平居於優勢，台北以變通方法維護關係，既合理又合法。如果和平、互惠和交流是未來兩岸邁向統一的基要件，台北應當有更多的外交突破，北平則不能缺少持續性的經濟改革和對外開放。套用以往學者在分析中共對外關係時常用的一句話：「球已經在北平領導人的庭院」，台北在宣佈國統綱領和終止動員戡亂時期之後，兩岸關係是前進或倒退要看北平新的反應。不論兩岸關係的未來發展如何，台北的對外關係不能依靠北平善意回應行事，這一點是外交菁英人士普遍的共識，也是台北在爭取經濟空間的政治條件時最有力的認知基礎。

\*

\*

\*

註⑭

對於此一問題，有關學者及專家均認定重返聯合國的機會幾乎不存在，但從另一角度來觀察，它也表現了台灣政治發展中立法部門的凸顯，關於立法部門對於外交政策的關切，參閱「立法院外交委員會邀請國內外學者專家研討外交政策與大陸政策記要」，中國國際法與國際事務年報，第三卷（民國七十六、七十七年），頁一〇九至二六三。