

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 議題聯結與兩岸關係之研究

Issue Linkage and Studies of Taiwan-China Relations

doi:10.30390/ISC.199802_37(2).0002

問題與研究, 37(2), 1998

Issues & Studies, 37(2), 1998

作者/Author : 宋學文(Hseik-Wen Soong)

頁數/Page : 21-35

出版日期/Publication Date : 1998/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199802_37\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199802_37(2).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

議題聯結與兩岸關係之研究

宋 學 文*

(國立中正大學政治學研究所專任副教授)

摘要

儘管兩岸關係是國際事務抑或是國內事務目前在學術界有不同的認知與主張，但兩岸關係同時受國際因素與國內因素的影響卻是不爭的事實。議題聯結理論將兩岸關係置於開放系統中研究，強調兩岸關係與我國的大陸政策如何受國際與國內因素互動之多重因素考量，它使吾人能對兩岸關係持更寬廣的視野與更深入的分析。對執政黨來說，議題聯結理論能對政府之施政提供理論依據與政策辯護；另一方面，對在野黨而言，也可以藉議題聯結理論對政府政策之缺失或遺漏提出批評或監督，因此議題聯結具有「一刀兩刃」之功能。但議題聯結理論亦有其不夠「節約」(parsimony)之遺憾，此遺憾有賴於建立議題間優先順序模型，從而提出具體可行之政策。

關鍵詞：議題聯結、國際關係理論、新現實主義 vs. 新自由主義、兩岸關係、大陸政策決策過程。

* * *

壹、前 言

自一九九五年六月李總統登輝先生訪美之後，緊接著而來的是一九九六年三月的中共大規模台海軍事演習與中共片面終止海協會與海基會的高層互訪，一時之間兩岸關係籠罩在一片低迷的氣氛中。國內許多學者專家在此階段提出了許多不同的政策建議。有些學者專家主張台灣也應該自制，不可再刺激中共，以謀求兩岸之間的和平；也有些學者專家主張台灣應開拓更寬廣的國際空間，不能受制於中共之文攻武嚇。這

* 作者要感謝對本論文作出極為詳盡並精闢的指導與修正的兩位匿名評論人；藉著這些寶貴意見，使得本論文之寫作方式與內容得有具體之改善，因而使本文更具學術價值。

兩種不同的主張由於涉及國家認同的問題，因此很容易淪為意識形態之爭。兩岸關係是應該界定為一國內政問題或國際關係？目前很難有一致的共識，但不管兩岸關係是國內議題或國際議題，兩岸關係卻同時受著國內與國際因素的影響。而目前的兩岸關係，在此種國家認同未能達到共識之下，兩岸的交流與合作遇上了瓶頸。其實影響兩岸關係的因素至少有三種；第一是來自中共內部的對台政策，第二是台灣內部因素與由此衍生的大陸政策，第三是國際因素；這三種因素有其獨立性（independence）也有其聯結性（linkage）。本文擬從議題聯結（issue-linkage）的理論出發，針對議題聯結與層面分析（level-of-analysis）對兩岸關係研究的影響、議題聯結在兩岸政治與經濟上互動的關係、及議題聯結與台灣的國際空間等議題作理論與實務結合之分析與政策建議。

貳、議題聯結之分析架構

許多學者認為政治是社會種種現象的基本因素，而且政治的複雜性使得政治本身往往很難與其他各種社會現象劃分清楚的界域。這種多方位（multidimensional）的研究取向即為議題聯結之濫觴。^①雖然聯結政治（linkages politics）早就為研究國際關係理論的學者所熟悉，然而議題聯結長期以來卻未曾是國關理論研究的主要對象。其理由有三，而這三點理由正是長期以來主宰國關理論的結構現實主義（structural realism）的三個基本主張。^②結構現實主義之三個基本主張是：第一、國際體系（international system）決定了一個國家的命運。因為國家只是國際體系中的一個單位（unit），而系統可以決定單位的命運。因此一個國家的國內事務或國內政治並不足以改變其國家在國際上之地位與命運。這個假設使許多研究國際關係的學者把國際關係的研究著眼於國際層面（international level）而忽略了國內層面（domestic level）與個人層面（individual level）的分析。^③第二、國際社會是一個無政府狀態（anarchic）的社會，國與國之間的關係是建立在弱肉強食的現實關係中。因此國家為了自求多福（self-help）必須追求權力（power）。因此國家在處理各種不同議題（issues）時是有其階級性（hierachic）觀念的。既然國家之生存與安全是最重要的議題，那麼軍事與安全問題就來得比經濟與其他社會問題來的重要。^④第三、國家是國際社會的主要成員（the main actor），因此個人與其他非政府組織並不能構

註① James N. Rosenau, ed., *Linkages Politics: Essays on the convergence of national and international systems* (New York: Free Press, 1969).

註② Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979); Robert Keohane "Theory of world politics: Structural Realism and Beyond" in Robert Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 158~203.

註③ 有關層面分析之分析稍後再作進一步說明。

註④ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 89~91, pp. 93~95, p. 98.

成國際社會的主要成員；在此情形下個人與非政府組織並不能在一國的外交空間上扮演任何重要角色。^⑤

以上結構現實主義的三個基本主張對國際關係的研究有極為深遠的影響；而不少研究兩岸關係的學者也多多少少受制於此三個基本主張。結構現實主義的第一個主張是在兩岸關係的研究方法上，特別是層面分析上有重要的影響，太過強調這個主張會使研究兩岸關係的學者忽略了中國大陸內部與台灣內部之政治因素；結構現實主義的第二個基本主張，應用在兩岸關係的研究上則有可能誤導人們太過強調兩岸間軍事與安全的問題，而忽略了兩岸經貿與政治互動的重要性；而結構現實主義的第三個基本主張則有可能使人在思考兩岸關係時陷入某種不自覺的邏輯矛盾中——既然兩岸都承認只有一個中國，而國際社會中的主要成員是以國家為單位，那麼台灣參與任何國際社會的活動，豈不是在製造兩個中國？或台獨？本論文僅就此三個方面從議題聯結的觀點作理論應用與政策分析。

參、議題聯結與層面分析對兩岸關係研究之影響

自第二次世界大戰後，研究國際關係的學者大都謹守著層面分析，依據層面分析，學者可以藉著對各種不同之組成分子之行為作分類，從而提出國家行為之原因。

其中最有名的是華茲（Kenneth Waltz），他對國家的行為提出三種不同層面的分析。第一種是國際層面的分析，此種分析著重於檢視一個國家在國際體系所佔的地位；第二種是國內層面分析，此種分析著重於檢視一個國家內之社會、文化，與其他的政治組織。第三種是個人層面分析，此種分析強調政治家與意見領袖之個人特質、意識形態或價值標準。^⑥

儘管國際關係理論的分析有以上三種層面。然而國際關係的研究一直是以現實主義為主流，而現實主義中又以華茲的結構現實主義為最重要。依照華茲的觀點，國際關係的研究應著重在國際體系或結構之研究。因此國際關係的學者應該定睛在上述所提的第一種層面——也就是國際層面的分析；而不應該被國內因素（第二個層面）或個人因素（第三個層面）所影響。^⑦

質言之，結構現實主義之第一個基本主張，認為一個國家的命運主要是決定在國際層面，因此國家層面內部之政治並不足以影響或改變該國的國際地位與命運。這個理論應用在兩岸關係上會出現許多破綻，因為兩岸的民主化運動雖是國家內部之政

註^⑤ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 93~97.

註^⑥ See Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959); J. David Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis," *World Politics*, Vol. 12 (April 1960), pp. 361~453; idem, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, Vol. 14 (October 1961), pp. 77~92.

註^⑦ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 67~78.

治，但民主化的議題已成為今日兩岸關係中最重要的議題之一。事實上，台灣近年來的民主化已成為台灣對抗中共及進軍國際社會的利器。譬如，一九九六年七月十八日包含十五國三億七千萬人口的歐洲會議即表決通過「支持台灣加入國際性組織，並要求聯合國成立小組，研究台灣參與聯合國相關活動之可行性；鼓勵台海兩岸當局應加強合作；敦促歐洲聯盟應在台北設立新辦事處」。^⑧此會議提案之理由共有九點，而其第一點即為「台灣目前的民主狀況，以及台灣在尊重正義、人權及基本自由方面均令人滿意」。第二點是「台灣在受到中共公然侵犯及挑釁下，仍然舉行民主及和平的選舉令人感到欣慰」。^⑨由此可見台灣國內之政治發展及民主運動與台灣的國際地位或安全有著極為緊密的關聯。

另一個更為人所熟悉的例子是中共在一九九六年三月台灣選舉總統，並向民主化邁進歷史性時刻之際，中共發動的台海附近軍事演習。這使得美國眾議院在此敏感時刻（三月十二日）表決通過友我法案，內容包括台灣關係法優於八一七公報，支持我國元首訪美，及駐美台北經濟文化代表處改名為「台北代表處」等。^⑩三月二十一日美國參議院更以九七比〇的壓倒性票數通過「台灣安全決議案」，^⑪再次重申美國堅持台灣問題必須以和平方式解決之決心。

美國參眾兩院於此敏感時刻所通過的兩個法案，雖然沒有明文表示是為了支持台灣的民主化運動，但這種時間上之巧合，事實上正是議題聯結探討的範圍：國內事務與國際事務之聯結性。針對這點，吾人不難明白李總統登輝先生所強調的：「民主是中華民國最有力的防線」、「台灣沒有理由因為實施民主化而遭共產黨修理」的涵義了。^⑫

另外一個決定國際關係的重要因素即著重在政治領袖與菁英之人格、特質、價值觀念之研究。^⑬在這個部分的研究對兩岸關係佔極重要的一部分。因為兩岸領導人之意識形態，人格特質及高層決策人員之信念、價值標準、國家觀念...等都在兩岸關係中扮演著極為重要的角色。^⑭譬如針對一九九六年七月十四日日本人在釣魚台設置

註⑧ 「歐洲會議支持我國參與聯合國相關組織」，中國時報，民國八十五年七月二十日，版二。

註⑨ 同前註。

註⑩ 「美眾院表決通過友我法案」，自由時報，民國八十五年三月十四日，版二。

註⑪ 「美參院97：0通過台灣安全決議案」，自由時報，民國八十五年三月二十三日，版七。

註⑫ 「李登輝：民主是中華民國最有力防線」，自由時報，民國八十五年三月十三日，版四。

註⑬ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Community and International Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 1~37; Alexander George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980); Ernst B. Haas, *When Knowledge Is Power* (Berkeley: University of California Press, 1990).

註⑭ Chien-Min Chao, "Taiwan's Identity Crisis and Cross-Strait Exchanges," *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 4 (April 1994), pp. 1~13; Wei-xing Chen, "Ideology, Policy, and Change---A Framework for Understanding Change and Continuity in Mainland China," *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 5 (May 1994), pp. 45~62.

燈塔一事，兩岸的中國人都主張釣魚台是中國領土的一部分，但在對保釣的政策上，我們卻發現隨著個人對國家認同的不一致與政黨意識形態之差別而有非常分歧的立場。在這個議題上，我們可以看到新黨的意見領袖立場偏向堅持釣魚台是中國主權的一部分，並且付諸行動，主張積極的保釣運動，並主張兩岸在此時宜團結對外，凝聚兩岸共識。^⑯但民進黨與建國黨之意見領袖則在此一議題上主張「謹慎」行事，且不贊同與中國大陸採合作對外的立場，建國會甚至強調釣魚台事件與中國無關，並主張台灣應以主權國立場和日本交涉。^⑰至於執政黨的立場，僅宣示釣魚台是我國主權的一部分，但迴避主權之爭議；並主張暫時擱置主權的爭議，而著眼於漁權的談判。^⑱以上的例子充分地反映了意識形態與價值標準在兩岸關係中所扮演的微妙且重要之角色，而這部分的研究是屬於個人層面分析，並非傳統的國際層面分析所能觸及。

以上的問題乃是針對層面分析，所提出的意見；誠然以上這些問題本身就如同其他社會科學的問題一樣有其複雜性，因此不容易用量化的觀念來解釋。但更重要的是結構現實主義對國際關係的研究取向可能有其基本理論上之限制；而此基本理論上之限制與其說是根源於其理論本身的不夠嚴謹，倒不如說是在其研究方法上出了問題。因為任何採取國際層面分析的研究方法都必然會忽略國內與個人層面的分析。^⑲

一個好的理論，並不取決於其理論是否節約的（parsimonious），更重要的是在於此理論能否對一實際的事務作深入的分析、解釋與預測未來的發展。^⑳一旦我們在研究方法上將限定在國際層面分析之禁忌打破之後，則在研究兩岸關係時我們就能進入較為全方位（comprehensive）之考量；而進入所謂層際分析（cross-level analysis）。

註^⑯ 「新黨籲探護土行動」，「兩岸宜共同宣佈屬全中國海疆」，聯合報，民國八十五年七月二十一日，版二。

註^⑰ 「建國會：此事無干中國」，自立晚報，民國八十五年七月二十三日，版三。

註^⑱ 「中日在台開辦官方協商會議」，中國時報，民國八十五年八月五日，版四。

註^⑲ See Timothy McKeon, "The Limitation of Structural Theory of Commercial Policy," *International Organization*, Vol. 40 (Winter 1986), p. 45; Robert Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," in Robert Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 158~203; Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy* (Berkeley: University of California Press, 1993).

註^⑳ 所謂 parsimonious 即是「節約性」之意思。其意義為用最少的獨立變項（independent variables）可以解釋最多的應變項（dependent variables），華滋的結構現實主義雖然具備極高的節約性，但其解釋與預測的能力卻受到許多的攻擊。有關理論之 parsimony 請參考 Imre Lakatos, "Falsification and Methodology of Scientific Research Programs," in Imre Lakatos and Alan Musgrave, eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University press, 1970)。有關揚棄 parsimony 之主張，請參考 Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 1~36; Emanuel Adler and Peter Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 367~390.

肆、議題聯結在兩岸政經互動上之關係

依照結構現實主義之第二個主張，即國際社會乃為一無政府狀態，所以國家為了自求多福，必須要擁兵自重，因此一國的軍事力量與安全成為國家所關心議題的第一要務。換句話說，這個主張即認為國際社會的無政府狀態特性，會造成國家對不同議題有階級的觀念。由這個理論發展出來的邏輯則會將兩岸關係的研究導向太過偏重軍事或安全的議題，而忽略了兩岸間經貿與其他文教議題之重要性。事實上，近十年來兩岸的交往互動幾乎都在經貿與文教上；更重要的是有關兩岸的合作或交流也莫不以經貿與文教為主要的手段或策略。甚至，在美國堅持台灣問題必須和平解決的大前提下，中共對台的統一戰線也在一九七八年鄧小平提倡四個現代化的大前提下，逐漸揚棄武力的訴求，而欲以經濟的手段達成其政治的目的。此即所謂中共對台「以民逼官」、「以商逼政」的策略。

早在一八五九年馬克斯（Karl Marx）即強調，「人類的物質（經濟）生活在總體上決定了人類的社會、政治與文化生活」。換句話來說，馬克斯認為經濟因素決定了人類的司法與政治的結構。^①二次世界大戰後，一些學者也呼籲研究國際關係的學者與政治家宜多思考經濟面的整合（integration）的問題，而少去強調軍事或政治上的對立。^②到了一九七〇年代，隨著人們科技的進步、交通的發達、通訊的方便、與日益增加的全球經貿的相互依存（economic interdependence）；越來越多的學者開始注意到所謂的經濟外溢效果（economic spill-over effect）在政治與經貿之間所產生的聯結性。^③到了一九九〇年代冷戰結束後；傳統的權力平衡觀念更受到經濟相互依存的挑戰，愈來愈多學者強調經濟與政治之間有議題聯結的關係。^④

註^① Robert Tucker, ed., *The Marx-Engels Reader* (New York: W. W. Norton, 1972).

註^② Ernst Haas, "The Balance of Power: Perception, Concept, or Propaganda?" *World Politics*, Vol. 5, No. 4 (July 1953), pp. 442~477. Ernst Haas "Why Collaborate? Issue-linkage and International Regimes," *World Politics*, Vol. 32, No. 3 (April 1980), pp. 357~405.

註^③ Richard N. Cooper, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies," *World Politics*, Vol. 24, No. 2 (January 1972), pp. 159~181; Edward Morse, "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence, and Externalization," *World Politics*, Vol. 22, No. 3 (April, 1970), pp. 371~392; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd ed. (Boston: Little, Brown, 1989).

註^④ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46 (Fall 1992), pp. 561~598; Helen Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weakness," *World Politics*, Vol. 44 (April 1992), pp. 466~496; Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992); John B. Goodman, Debora Spar, and David B. Yoffie, "Inward Foreign Investment and U.S. Protection," *International Organization*, Vol. 50, No. 4 (Autumn 1996), pp. 565~592.

在兩岸關係的研究方面，一些學者也開始注意到政治與經濟相互呼應的聯結效果。◎這些學者開始探討兩岸間的經貿關係可能帶來的政治上的效果，在這裡要特別強調的是由議題聯結在兩岸政治與經貿間的考量，所產生的政策。由於兩岸間的經貿發展極為迅速，台灣對大陸的貿易出口，已使研究議題聯結的學者注意到經濟外溢到政治的效果。譬如，一九九六年台灣對大陸的貿易依存度為10.95，其中出口依存度高達17.87。（表一）同樣是研究議題聯結的學者，有些人認為台灣對大陸的經貿政

表一 兩岸貿易依存度

類別 年	台灣對大陸			大陸對台灣		
	出口依存度	進口依存度	貿易依存度	出口依存度	進口依存度	貿易依存度
1981	1.70	0.35	1.05	0.34	1.75	1.04
1982	0.88	0.44	0.68	0.38	1.01	0.67
1983	0.80	0.44	0.64	0.40	0.94	0.67
1984	1.40	0.58	1.06	0.49	1.55	1.03
1985	3.21	0.58	2.17	0.42	2.34	1.58
1986	2.04	0.60	1.49	0.47	1.89	1.29
1987	2.28	0.83	1.17	0.73	2.84	2.06
1988	3.70	0.96	2.47	1.01	4.06	2.65
1989	5.03	1.12	3.31	1.12	5.63	3.51
1990	6.54	1.40	4.23	1.23	8.24	4.47
1991	9.84	1.79	6.20	1.57	11.75	6.35
1992	12.95	1.55	7.60	1.32	13.09	7.05
1993	16.47	1.43	9.32	1.20	13.46	7.71
1994	17.22	2.18	10.02	1.54	13.85	7.55
1995	17.40	2.98	10.46	2.08	14.71	8.02
1996	17.87	3.02	10.95	2.03	14.93	8.21
1997 (1~5月)	17.36	3.24	10.54	2.25	16.42	8.49

資料來源：行政院大陸委員會，兩岸經濟統計月報，第五十八期（民國八十六年六月），頁二六～二七。

註◎ Chan Steve, "The Mouse that Roared: Taiwan's Management of Trade Relation With the U.S.," *Comparative Political Studies*, Vol. 20, No. 2 (July 1987), pp. 251~292; Steve Chan and Cal Clark, "The Mainland China-Taiwan Relationship: From Confrontation to Interdependence?" in Tun-Jen Cheng, Chi Huang, and Samuel S. G. Wu, eds., *Inherited Rivalry: Conflict Across the Taiwan Strait* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publisher, 1995), pp. 47~65; Yu-Shan Wu, "Economic Reform, Cross-Strait Relations, and the Politics of Issue Linkage," in Tun-Jen Cheng, Chi Huang, and Samuel S. G. Wu, ed., *Inherited Rivalry*, pp. 111~133.

策會導致台灣在經濟上對大陸有太高的經貿依存度。因此呼籲政府要對大陸的經貿政策制訂相當的規範，以免台灣對大陸的投資與貿易成了大陸對台灣政治談判的籌碼。換句話說，台灣對大陸的經濟行為成為一種人質（hostage），將來可能影響到台灣的安全。[◎]另外也有一些研究議題聯結的學者則認為兩岸的經貿交流終將帶來兩岸間更多的良性互動，從而增加兩岸合作的機會與未來統一的契機。[◎]目前兩岸之間的經貿互動雖因一九九五年六月李總統的訪美與一九九六年三月的台海危機而陷入低迷，然而在目前高階政治（high politics）——即有關政治、軍事之議題，未能打開僵局的情況下，兩岸之間如果要維持正常溝通的交流管道，似乎也只好仰仗較不敏感的低階政治（low politics）——即經貿、文化與體育等了！[◎]

伍、議題聯結與台灣參與國際社會

目前兩岸關係中最大的問題出現在「國家認同」的部分；這是一個相當敏感的問題，也是個極容易令人陷入感情或意識形態之爭的問題。在這個議題上雖然兩岸的中國人絕大多數都同意只有一個中國，但對中共來說一個中國是指「中華人民共和國」，對台灣來說一個中國指的是「中華民國」；目前台北的立場是「一個中國兩個政治實體」；因此大陸地區的政權與台灣地區的政權均享有國家主權，也因此都能以主權國家的身分參與國際活動，從而拓展外交空間。但對北京政府來說「一國兩制」是底線；台灣只是中國的一部分，因此是地方政府，沒有主權國家的身分，從而反對台灣從事任何有關外交的活動。目前兩岸之間尚未就台灣參與國際社會的活動達成任何協議，甚至在此一議題上已然形成一種零和（zero sum）的關係。

在此我們必須注意的事是：台灣參與國際社會並不能與中華民國的外交畫上一個等號。因為從國際關係理論的角度來看，在高度相互依存的國際社會中，國家並非唯一的行爲者，隨著國際社會日益頻繁的通訊傳播互動、運輸交通互動、經貿財務互動、與文化旅遊互動，國際社會中的溝通管道增加（multiple channels）自然使行爲者的數目增加。[◎]

這些新的行爲者可以是跨國公司（MNCs）、非政府組織（NGOs）、各種民間

註◎ Cheng-Tian Kuo, "Economic Statecraft Across the Taiwan Strait," *Issues and Studies*, Vol. 29, No. 10 (October, 1993), pp. 19~37.

註◎ Steve Chan and Cal Clark, "The Mainland China-Taiwan Relationship: From Confrontation to Interdependence?" in Tun-Jen Cheng, Chi Huang, and Samuel S. G. Wu, eds., *op. cit.*, pp. 47~65.

註◎ 宋學文，「外力干預對兩岸互動的影響：美國的角色」，兩岸新局再造學術研討會，台北：亞太智庫，民國八十五年四月二十日。

註◎ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2nd edition (Boston: Little, Brown, 1989) pp. 23~60; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, eds., *Transnational Relation and World Politics* (Cambridge, Harvard University Press, 1981) p. xii.

團體或基金會，甚至是個人；而這些行為者本身雖然是非政府或官方的性質，但它們卻可以具備或代表某種程度上的政府或國家的角色，從而使官方與非官方、政府與民間、甚至國內與國際的界線越來越模糊，因此挑戰了傳統主權國家的定義與權限。[◎]

從實務上來看，中華民國自政府遷台以來不論在經貿實力，或民主進步的情形也符合以上所舉出的理論，使台灣在國際社會中自然而然地占有一席之地。無怪乎學者要大聲疾呼「台灣沒有足夠正常的國際空間實在是很怪異的現象」。[◎]

在這裏有一件要再特別強調的事：由議題聯結所推演出來的有關「台灣參與國際社會」的理論不應該與「台灣拓展外交空間」畫上一個等號，更不應該被看成「台灣獨立」的理論依據。因為議題聯結在此僅強調日益增加的國際互賴有助於國際間溝通管道的增加，使參與國際社會的行為者增加，從而打破傳統以國家為參與國際社會單位的觀念。議題聯結本身只是一種理論，並不具備任何意識形態；有台獨意識的人固然可以用議題聯結的觀念來宣揚台灣作為國際體系一分子的條件，從而主張台灣獨立。但是議題聯結的理論也可以應用到兩岸關係上，藉著強調兩岸間經貿、文化、教育、甚至歷史風俗之間的聯結，也可以發展出一套政策來消彌兩岸間的對立，營造兩岸合作的空間，從而促進兩岸之間的統一。[◎]

陸、從議題聯結看釣魚台事件之處理

現在我們嘗試用最簡易的新聞報導問答的方式，以一九九六年七月釣魚台事件作為例子，說明議題聯結與釣魚台事件之處理，以助說明政府在處理敏感之兩岸關係時之決策過程。

新聞 1. 日本青年社一行七人於七月十四日搭船登陸了釣魚台，並設置燈塔。

疑問 1. 為何我國各大報紙直到七月十八日才報導此事？[◎]

解釋 1. 可能我國取得消息較慢。也有可能是政府體會到釣魚台事件可能演化

成非單純的漁事問題，因此要求新聞媒體延後發布此消息，以謀對策。

新聞 2. 對針對釣魚台事件及保釣運動，國內出現相當不一致的聲音與立場。

註◎ John Gerard Ruggie, "Territoriality and Beyond," *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Winter 1993), pp. 139~174; Wolfram F. Hanrieder, "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4 (1978), pp. 1276~1287; J. Samuel Barkin and Bruce Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty," *International Organizations*, Vol. 48, No. 1 (Winter 1994), pp. 107~130.

註◎ 周世雄，「國際情勢對我國參與國際社會之限制與展望」，國際空間再突破之策略學術研討會，台北，國家發展研究基金會，民國八十五年十一月。

註◎ Ralph N. Clough, *Reaching Across the Taiwan Strait* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993).

註◎ 台灣各大報紙均在七月十八日才報導此事。

疑問2. 為什麼有這麼多不同聲音與立場？

解釋2. 由於釣魚台事件牽涉到的不只是漁事的問題，更牽涉到敏感的國家認同問題及法律、政治、與外交上的問題，所以在不同的立場下，自然就有了不同的主張。對新黨來說，釣魚台事件是一件單純的主權問題；對民進黨來說，釣魚台事件可能會引發「中國民族主義」而有礙於其追求台獨的發展；對國民黨來說，目前國內有許多「國家認同」的問題，因此最好迴避「主權」的談判，而著眼於「漁權」的談判。

新聞3. 農委會升格為農業部，組織規畫出爐。^③

疑問3. 為何在此敏感時刻行政院通過此項決議？

解釋3. 釣魚台事件可能「刺激」了政府在行政組織編制上作檢討的必要。這件事再次說明釣魚台事件不僅有漁業與外交的考量，它也有行政組織上的考量。

新聞4. 不少學者、專家認為釣魚台事件最好不要感情用事。^④

疑問4. 難道這些學者專家不在乎釣魚台淪為日本領土嗎？

解釋4. 從國際法的觀點來看釣魚台事件，可能不同於從政治或漁業的觀點。

新聞5. 新聞上有報導美國國會報告，釣魚台若遭攻擊，美國應助日本防衛。^⑤

疑問5. 美國與釣魚台有何干？

解釋5. 美日安保條約，雖不涉及釣魚台列嶼的主權問題，但根據此安保條約，美國有必要協助日本軍方保護此一有爭議的列嶼，此點又證明小小的釣魚台可能牽涉著整個亞太地區權力平衡的問題。

為方便說明起見，以上的例子用流程圖（圖一）表示。從以上五個非常簡單的新聞問題的例子中，我們看到政府在處理釣魚台事件時所考慮的議題，除了漁民的權益之外至少還包括：一、日本政府與我之友好關係；二、萬一事情演化成為惡劣時，中共、日本與我國衝突之可能性與其後果；三、國內不同政黨對此事件之立場與協調；四、農委會是否要升格為農業部的問題；五、釣魚台主權問題；六、釣魚台附近海域漁權的問題；七、有關國際公法、海洋法的問題；八、由美日安保條約所衍生出來有關亞太地區權力平衡的問題。

由圖一可以看出，政府在處理釣魚台事件時的確有因議題聯結而衍生的有關對外政策考量。兩岸關係是國內政治或國際政治中一個極為特殊的例子，它既不是單純的國內事務，也不是單純的國際事務，它本身的複雜性與獨特性是不能用任何一種理論

註^③ 自立晚報，民國八十五年七月二十三日，版二。

註^④ 胡念祖，「前進釣魚台，激情只會壞事」，中國時報，民國八十五年九月七日，版十一；殷惠敏，「釣魚台問題還是拖下去好」，中國時報，民國八十五年九月十五日，版十一；張國城，「空投釣魚台恐有抵觸國際慣例之虞」，中國時報，民國八十五年十月二十四日，版十一。

註^⑤ 「美國國會報告：釣島遭攻擊美應助日防衛」，中國時報，民國八十五年十月十五日，版九。

圖一 議題聯結與釣魚台事件之決策過程



來解釋的。特別是我國目前的外交遇上許多瓶頸與困難，在目前我國與國際上大部分國家沒有正式邦交的情況下，學者紛紛提出各種政策，以謀開拓我國更寬廣的外交空間。其中不少學者提出所謂第二軌道（second-track）外交，以開發更多的外交空間。[◎]這種第二軌道的外交政策，就是要利用國際間由於經貿、文化、通訊、與財務互動所引起的相互依存關係來加強國與國之間的政治與安全的互動，而這也正是議題聯結所謂的由低階政治來影響高階政治的策略。[◎]明白了這個道理，我們就比較能理解為何政府在釣魚台事件會採取所謂的「低調」處理方式，而把談判的重心放在漁權上，並暫時擱置敏感的主權問題。

柒、政策建議

註[◎] 朱雲漢，「全球主義、區域主義與第二軌道外交：台灣務實外交的新座標」，國際空間再突破之策略學術研討會，台北，國家發展研究基金會，民國八十五年十一月二十三日；高朗，「論我國經貿外交」，國際空間再突破之策略學術研討會，台北，國家發展研究基金會，民國八十五年十一月二十三日。

註[◎] Michael Barnett, “High Politics Is Low Politics : The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967~1977,” *World Politics*, Vol. 42, No. 4 (July 1990), pp. 529~62; Ming Wan, “Spending Strategies in World Politics : How Japan Has Used Its Economic Power in the Past Decade,” *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 1 (March 1995), pp. 85~108; Robert Latham, “Getting Out From Under : Rethinking Security Beyond Liberalism and the Level-of-Analysis Problem,” *Millennium*, Vol. 25, No. 1 (Spring 1996), pp. 77~108.

從實務的角度來看，議題聯結並非萬靈丹，隨著台灣的民主化運動越來愈蓬勃；特別是在一九八七年解嚴之後，政府的許多決策過程必須變得越來越透明化。許多以前由議題聯結所衍生出來的策略如：非正式（informal）、非官方（unofficial）、非直接（indirect）等策略都更容易為新聞媒體所揭露或受到國會監督，使政府在議題聯結之策略運用上越來越受到政策透明化的壓力，無怪乎有學者對非正式外交提出另類的看法。◎

但這也不代表議題聯結就無用武之地，相反的，我們瞭解了議題聯結的限制之後，更能作出實用的政策建議。從議題聯結的角度來看，未來政府的大陸政策似可注意下列事項：

一、依據議題聯結的理論，當一個國家的經貿實力增大時，其經貿上的實力可以外溢到政治與軍事上。面對近年來中共之經貿實力不斷成長之事實，我國可能要重新檢討「金錢外交」的對外政策。因為以目前的經濟趨勢來看，將來中共將比台灣更有實力去從事「金錢外交」；面對此一壓力，政府在「務實外交」中宜把重心放在美國、日本、亞太各國等與台灣安全有切身關係的國家上。

二、政府宜宣導台灣參與國際社會之活動乃為目前國際間日益緊密的相互依存使然；而不宜把台灣的國際參與和台獨畫上一個等號，以避免兩岸在外交上的零和競爭。

三、海基會與海協會的事務性協商，及兩會高層的互訪，有助於維繫目前溝通極為不良的管道疏通。因此兩會之間的會談宜早日恢復並擴充其會談內容，以維持兩岸間起碼的合作與互動。

四、兩岸領導人可藉著第三者（the third party），例如APEC，先開始一些低階政治的協商與合作，而有關高階政治的爭議宜先擱置。

五、依目前的國際情勢，美國在兩岸關係上有相當的影響力，而民主黨的柯林頓當選連任美國總統，可能有助於美國與中共關係的改善，台灣面臨此種新的挑戰，宜儘早制訂對策。這些對策應包括台灣對美的遊說管道是否依然暢通、有效？台灣對美國的遊說（或談判）是否依然以國會為對象？抑或應尋求、開闢與美國行政部門的關係？而傳統的非官方、非正式溝通方式能否有進一步的保障？

六、日本與其他亞太地區的國家對台灣的經貿與安全關係日益密切，台灣如何應用議題聯結的原理，而把台灣的安全體系納入整個西太平洋的區域安全，將會是未來台灣生存的重要保障。基於此，政府宜早日設立（或輔導已有的）具國際水準之智庫，培養學有專精的學者與專家，以供未來在亞太的區域合作上能提供有價值的研究結果與政策建議。

七、美國於一九九六年三月台海危機爆發後之第二個月（一九九六年四月）隨即與日本召開高峰會議，討論亞太之安全問題並決定修訂與擴大日美安保條約的適用範

註◎ Lin-Jun Wu, "How Far Can the ROC's Informal Diplomacy Go?" *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 7 (July 1994), pp. 82~102.

圍。此修訂已於一九九七年九月底正式對外公布，但新版日美安保條約中並未明白指出此安保條約是否涵蓋台灣。[◎]顯示出美國在兩岸關係的立場是欲保留最大的模糊與政策的彈性。但中共國家主席江澤民於一九九七年十月三十一日訪美期間與美國總統柯林頓發表「中」美聯合聲明並建立「建設性戰略夥伴關係」(constructive strategic partnership)。[◎]針對此，我們可以看出美國對中共之態度似乎是採取一種「既合作又務實」之立場。台灣針對此情形，在兩岸關係與大陸政策的立場上，應揚棄以往將「華盛頓—台北」與「華盛頓—北京」之關係視為一種零和遊戲；而應將未來華盛頓、北京、台北間之關係視為相互平行，共存共榮之關係。

捌、結論：回歸到理論

隨著國際之經貿互動日趨頻繁，科技通訊日新月異，文化交流日漸重要，已使得傳統研究國際關係之方法有了巨大的改變，其中最重要的是國際與國內之界線逐漸消失，政治與經濟之間的畛域也越加模糊，使原本許多互不相關的議題產生了複雜的聯結關係。議題聯結本來是國際關係理論中屬於新自由主義(neoliberalism)的一個準理論(quasi-theory)，它雖然是由羅森納(James Rosenau)、哈斯(Ernst Haas)、柯亨(Robert Keohane)與奈伊(Joseph Nye)等人所強調的經濟相互依存(interdependence)理論所衍生發展而來；所以表面看起來它似乎與權力平衡(balance of power)有某種抵觸或矛盾。其實不然，因為議題聯結並不單單指經濟外溢到政治的效果(The effects of economic realm spill-over-to political realm)；它並不排除政治回溢到經濟的效果(The effects of political realm spill-back-to economic realm)。換句話說議題聯結強調開放體系(open system)中的回饋(feed back)效果。[◎]

這些自由學派學者以柯亨為代表認為議題聯結為極端複雜的「脈絡相連」(conjunctural)事件；[◎]持類似見解的學者還包括專門研究「民主和平」(democratic peace)的德伊(Michael Doyle)認為議題聯結或自由主義理論之重心不在建立一

註◎ 「美日防衛合作毋需限定範圍」，中國時報，民國八十六年七月二十九日，版九；「美日新防衛指針，中共強烈質疑」，中國時報，民國八十六年十月一日，版九。

註◎ 「美「中」發表聯合聲明：建立「建設性戰略夥伴關係」」，中國時報，民國八十六年十月三十一日，版二。

註◎ Bernard C. Cohen, "National-International Linkage: Super Politics," in James Rosenau, ed. *Linkage Politics*, pp. 125~146; David Knoke, *Political Networks: The Structure Perspective* (Cambridge University Press, 1990); David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).

註◎ Robert Keohane, "International Relations, Old and New," in Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 463.

個制式（canonical）理論，^⑩乃在於理論之實際價值；查恰與馬修（Mark Zacher and Richard Matthew）則認為自由主義應被視為一種研究導向（approach），而不是一種理論（theory），因為吾人不能從它的假設推論出它的主張。^⑪這些觀點也正反應了要建立議題聯結理論之困難，因為議題聯結理論承襲濃厚的自由主義學派的色彩。事實上，議題聯結的理論基礎是建立在下列三個條件之下：一、伊斯頓（David Easton）的開放系統理論（open system theory）——強調系統的開放性與輸入、輸出間的回饋現象。二、辛格（J. D. Singer）的所謂的層級分析——強調議題之外溢效果。三、科亨與奈伊的互賴理論——強調組織或制度（institution）對議題協調與規範之功能角色。在此三個條件之下，任何一個單一議題，都可能衍生出種種外溢效果，進一步使得議題變得複雜化，也因此使得議題聯結之理論建立確有其相當程度之複雜性；無怪乎自哈斯、羅森納、柯亨與奈伊等人著手研究有關議題聯結以來，至今仍未能有學者建立一套令人信服之議題聯結巨型理論（grand theory）。

我個人以為議題聯結的確反映當前政治脈絡的複雜性與政治生活的真實面，但在其研究與理論架構上要先釐清兩個主要階段。第一、要在議題之優先順序（priorities）上建立模型，否則議題與議題糾纏在一起，在孰輕孰重混淆的情況下，很難落實任何有用的政策決定。提到優先順序模型的建立，一般人很容易聯想到理性抉擇（rational choice）；但這種優先順序之模型在本質上是一種多重因果（multicausal）的分析，而非單一因果（monocausal）的分析，因此有關議題間優先順序之模型建立可能還是以賽蒙（Herbert Simon）的「有限理性」（bounded rationality）^⑫較能反映事實，也因此更具理論之效力（validity）。第二、要建立一套處理議題聯結相關政策之策略模型（strategic model），作為執行優先順序之手段。譬如柯亨與阿色羅德（Robert Keohane and Robert Axelrod）所提倡的「一報還一報」（tit-for-tat）策略，^⑬與奧斯壯（E. Ostrom）所強調的「群體管理」（governing the commons）策略，^⑭都是一些有裨於約制複雜的議題聯結並對集體行為提出具體行動管理的策略。譬如以兩岸關係的實例來說明：政府在執行戒急用忍政策時，即在兩岸關係上有議題聯結之考量——認為台灣對大陸的經貿依存度太高，將有政治的「外溢」效果。也就是政府認為太過開放的兩岸經貿會造成所謂的「以商逼政」或

註^⑩ Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol. 80 (December 1986), p. 1152.

註^⑪ Mark Zacher and Richard Matthew, "Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands," Paper Presented at the 88th Annual Meeting of the American Political Science Association, September, Chicago, 111., p. 2.

註^⑫ Herbert Simon, *Model of Bounded Rationality* (Cambridge: MIT Press, 1982).

註^⑬ Robert Axelrod, *The Evolution of Co-operation* (New York: Basic Books, 1984).

註^⑭ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

「以民逼官」的效果。因此政府在此戒急用忍之下，首先在第一階段將「政治考量」的優先順序置於「經濟考量」之上，其次才在第二階段策略上開始制訂台商赴大陸投資的種種規定。⑩

議題聯結除了可以說明兩岸關係中政府的許多大陸政策外，也輔助說明許多非正式、非直接、非官方之大陸政策；此外，議題聯結也真實地反映了在多元開放的民主社會中，政策制訂與決策過程之複雜性，並提出因應之策略。任何理論都有其優點與弱點，議題聯結也不例外；就如前面已提到議題聯結最大的弱點就是節約性不高，而它最大的優點是在解釋（explanation）及政策分析與策略（policy analysis and strategy）上能有較大的深度與廣度。此外，本文雖強調議題聯結理論之重要性，但並非表示作者認為議題聯結理論優於結構現實主義。相反的，作者認為結構現實主義仍為目前解釋國際現象中最為有用之理論，只不過此理論之節約性，使其忽略一些層際間的議題相互作用，而議題聯結理論正可對此忽略之處提出一些補足。

（收件：85年12月18日，修正：86年12月26日，接受：87年2月25日）

*

*

*

註⑩ 「違規投資大陸各部會聯合查處」，聯合報，民國八十六年三月十九日，版一；「台塑『不聽話』立院施鐵腕」，中國時報，民國八十六年四月一日，版三；「金融機構赴港澳投資門檻高」，中國時報，民國八十六年四月十九日，版四。

Issue Linkage and Studies of Taiwan-China Relations

Hseik-Wen Soong

Abstract

We have long known that domestic politics and international relations are often entangled; while both the Taiwan government and academia in Taiwan have called for attention to the linkages between politics and economy across the Taiwan Strait, few have explored linkage politics, or vice versa.

Realizing the effect of the closer economic ties between Taiwan and the mainland, decisionmakers in Taiwan have been cautious on the issues of Taiwan's investment in the mainland. Taipei's concerns about becoming an "economic hostage to serve China's political bargaining" is understandable. However, this concern is only one facet of linkage politics. The other facet includes interactions between foreign policy and domestic politics -- or so called two-level games, which deserve no less attention. Furthermore, by setting priorities among the issues, we can untie linkages among the issues, and make policy suggestions available.

In this paper, I have tried to broaden the scope and deepen the depth of linkage politics. By exploring two sets of spillover effects -- economy/politics and foreign/domestic -- I have elaborated on the integration of theory and practice. Moreover, Taiwan's China policymaking process will be analyzed, and policy recommendations proposed.

Keywords: issue linkage, international relations theory, neoliberalism v.s. neorealism, Taiwan-China relations, Taiwan's China policymaking process