当前两岸关系下台湾“国际空间”的机会探讨

刘复国

内容提要：台湾的“国际空间”已经成为当前两岸关系中双方必须要面对的问题。两岸可尝试在以下三个领域推进国际合作的同时，使台湾的国际参与取得进展，进一步巩固和发展两岸关系。一是在南海问题上加强协调与合作，坚持立场，共同增强彼此在南海的利益。二是以ECFA为起点，大陆可以协助台湾参与东亚区域一体化的进程，缓解台湾的经济压力。三是大陆调整对于台湾参与亚太安全合作理事会的政策，协助台湾获得正式会员资格，推进两岸在该框架内就相关议题的合作。

关键词：两岸关系　南海问题　东亚一体化　亚太安全合作理事会

台湾在2012年1月14日举行“总统”和“立法委员”选举，经过紧绷的竞选过程，最终马英九“总统”竞选连任获得胜利。未来四年马“总统”继续执政，代表当前两岸关系的发展趋势将持续，各界必然有许多正面的期待。两岸均对未来发展充满高度期许，双方在今年5月20日马“总统”就职日之前，利用两次高层互动的机会，交换两岸重要政策信息与立场，针对未来两岸关系发展的意向进行咨商。

其一，2012年3月22日国民党荣誉主席吴伯雄访北京与中共中央总书记胡锦涛会谈，吴伯雄明确指出“两岸同属一个中国”、“台湾人也是中国人”，并提出两岸“一国两区”的概念，特别强调这是台湾处理两岸关系的法理基础。[1] 这是

1 刘复国　台湾政治大学国际关系研究中心研究员。

王铭义：“吴伯雄会胡锦涛替马带话首提一国两区”，《中国时报》，2012年3月23日；“吴伯雄提‘一国两区’概念：两岸不是国与国关系”，环球网，2012年3月23日，http://china.huanqiu.com/roll/2012-03/2548803.html。

自2008年以来国民党首度公开表述两岸两党“彼此都坚持一个中国”的立场，这次会谈具有极高的政治意涵，也充分反映马英九“总统”第二任期当中，势将继续以两岸和平发展共荣为主轴！

其二，2012年4月1日台湾“副总统”当选人吴敦义与大陆国务院副总理李克强在博鳌论坛时正式会晤。在会谈中，虽然两人并未对两岸政治定位进行讨论，吴敦义主动提出争取扩大台湾“国际空间”问题，特别表示“台湾民众有很强烈愿望，希望大陆重视”。李克强随即响应释出善意，表示两岸可透过平等协商找出办法，只要两岸关系和平发展继续向前，相信中华民族有智慧处理。[1]

这是自2008年以来国民党首度公开表述两岸两党“彼此都坚持一个中国”的立场，这次会谈具有极高的政治意涵，也充分反映马英九“总统”第二任期当中，势将继续以两岸和平发展共荣为主轴！

2012年5月20日马英九“总统”在第二任就职演说中，针对两岸关系未来发展提出具体展望，并以“一个中华民国，两个地区”的“宪法”架构为两岸互动基础。对于未来四年，他说“两岸要开拓新的合作领域，继续巩固和平、扩大繁荣、深化互信。也期盼两岸民间团体在民主、人权、法治、公民社会等领域，有更多机会交流与对话，为两岸和平发展创造更有利的环境”。[2] 在“国际空间”上，他强调“未来四年，我们要扩大参与国际组织，包括气候变迁、民航安全等联合国专门机构的相关活动。我们也希望在国际非政府组织中，两岸能彼此包容、相互协助，让这个良性循环的模式发挥更大的正面效益”。

马“总统”在就职演说中，就当前两岸关系下台湾参与“国际空间”问题提出广泛的期许，代表台湾老百姓共同的期许。底下将就目前两岸在国际问题上具有迫切性以及特殊性的三个实务个案提出研析意见，并综合提出一些政策建议。

一、南海问题与两岸合作基础下的国际参与

面对愈来愈繁复的海洋事务挑战，台湾位居于东亚战略位置，也逐渐调整对于海洋战略的思考，也就是完整的海洋政策必须奠基于坚实的海洋战略思维与规划中。2012年9月台湾将正式成立“行政院海洋委员会”，将海洋政策提升至战略层次，应该是台湾逐渐在战略上进行转型后必须要经过的过程。

未来基于此种海洋战略格局，面对南海问题的挑战与不利的区域政治形势，台湾唯有透过积极深化经营南海，稳定两岸在南海的合作默契，推进与东南亚相

1 李铭贤、李道成：“博鳌吴李会，吴敦义：盼扩大台湾国际参与；李克强：可平等协商找到办法”，《中国时报》，2012年4月2日。

2 “马‘总统’就职演说”，“总统府”，2012年5月20日，http://sharehope.ilvu.net/President520/chinese/speech.html。

台湾积极经营南海，厚实战略的基础，势将成为马“总统”第二任期中重要的任务，这将对两岸在南海合作产生正面意义。

关国家双边形式的南海对话，才可能逐渐踏出稳健且不受国际社会忽视的重要一步。所以，台湾积极经营南海，厚实战略的基础，势将成为马“总统”第二任期中重要的任务，这将对两岸在南海合作产生正面意义。在目前两岸政治环境之下，应该如何构思两岸在南海问题上进行合作的导向？

2002年11月中国与东协（盟）国家签署《南海各方行为宣言》，以”搁置（主权）争议、共同开发”为原则，期待共同促进南海的稳定秩序。十年来，南海各方行为宣言确实提供稳定区域、促进和平的外交因素；不过，相关国家在近年间却私下开始积极拓展在南海争议性活动，例如：透过制定国内法方式，利用向联合国外大陆架委员会提报各国调查结果的机会推动争议区域的法制化，频繁在争议区周边进行能源探勘工作等方式深化在南海的活动；同时，各国持续扩充军事准备。2011年中越间的纷争反映出更迫切的现实问题，南海周边国家将持续进行“探测政策底限”的作为，这将直接冲击两岸共同主张“九段线”之权益。2012年中菲黄岩岛对峙，充分显现南海声索国已经采取更积极探测中国底线的动作。这些动作是周边国家挑战南海主权权益一连串动作的起点，值得两岸高度重视，并研拟采取共同的适当作为。

当年签署《南海各方行为宣言》时，因为两岸关系在民进党政府执政期间完全没有接触的基础，彼此之间完全谈不上互信问题。虽然台湾（当时在南京的中华民国政府）最早声称拥有南海主权，并画下“九段线”主张的基础，但台湾并不在区域谈判处理南海问题过程中，这种对抗式的外交对于两岸关系留下对立与不友好的印象。台湾一般民众相信就是因为两岸关系不佳，中国大陆刻意排挤台湾的角色所致，台湾民众迄今无法接受。所以，两岸如果在南海问题上进行合作，其基础条件或许就是两岸在合作的精神之上，在不造成“两个中国”和“一中一台”的顾虑下，大陆应该用新思维思考台湾用适当身份参与，并考虑台湾如何可以扮演有利角色，主动欢迎台湾加入区域所有相关的南海会议与相关协商。

国际间目前在外交上，积极将中国塑造成强大专断的势力，对中国外交形成极大压力。为保障南海权益避免问题进一步复杂化，以及外国势力介入，中国与东盟积极推进协商南海行为准则。所以，在南海六方（中国大陆、中国台湾、菲律宾、文莱、马来西亚、越南）的架构下，所有相关各方均应参与协商解决纷争，共谋和平建设性发展的大前提，大陆改变对台湾的外交作为，将可顺势改善大陆在国际外交上的强势形象。目前每年定期由印度尼西亚外交部主办的“管理潜在性冲突的南海研讨会”，两岸已在该会议架构之下一改过去近二十年的对立态度，开始进行研

两岸在南海议题上的合作不仅可以促进两岸在南海的坚持立场，同时可以提升两岸总体关系中的合作层次。

究合作。透过该存在的二轨机制，两岸甚至可以在会前先进行非正式双边协调，拟定协同做法，共同促进、相互协助以增强两岸在南海的共同利益。两岸在南海议题上的合作不仅可以促进两岸在南海的坚持立场，同时可以提升两岸总体关系中的合作层次。

台湾参与区域南海问题的讨论与谈判立即关乎台湾的国际参与问题，不仅是两岸南海是否进行合作的关键，也是老百姓对马“总统”第二任期扩大“国际空间”的期待；台湾参与南海的谈判过程，将是正式启动两岸关系中政治问题门槛的起点。此外，两岸之间在南海的合作，将为两岸扩大就海洋疆域事务顺势进行讨论与进一步探索综合性合作做出铺垫工作！

二、东亚区域经济一体化与台湾的参与

当前东亚区域正在进行区域经济整合的努力，虽然整合系以东盟为主体的多重层次组合，但实际上，其经济整合的中心点便是以中国市场为主的东亚经济共同体。目前中国与东盟自由贸易区已经于2010年1月正式生效，预计日本和韩国与东盟的双边 FTA 完成后，将对台湾形成经济上更大压力；而2011年10月12日美国国会通过的美韩 FTA，11月22日韩国国会正式批准此项 FTA，正式实施，更对台湾产业形成莫大的竞争市场压力；韩国是台湾（地区）主要出口竞争对手，积极对外洽签 FTA，已经与欧盟和美国完成 FTA。根据韩国智库所做的评估，美韩 FTA 对台湾（地区）将产生极大负面的经济效应，其结果将可能把台湾更进一步推往大陆市场。[1] 依据台湾“经济部”公布资料，2010年1、2月台湾对东盟和中国大陆出口虽然受欧美国家经济萎缩之影响而有大幅成长，但是相对于其他贸易国家对此二地区的出口，台湾在东盟和中国大陆的市场占有率却节节下滑。另据“经济部国贸局”初步估计，“美韩 FTA 生效后，包括塑料、纺织、成衣、机械、化学及光学等六大产业将受冲击，受影响出口金额高达118.39亿（美元），约台币3575亿”。[2] 美韩 FTA 对台湾（地区）出口金额的影响将远超过欧盟与韩国 FTA 对台湾（地区）的影响（影响金额达1500亿美元）。

上述区域内经贸发展反映出面对东盟加一FTA/CEP(Comprehensive Economic Partnership 全面性经济伙伴）的形成，日本与东盟签署的 ASEAN-Japan CEP 已

1 “ KORUS FTA effect on Taiwan,” Junotane, October 16, 2011, http://junotane.com/2011/10/16/korus-fta-effect-on-taiwan/.

2 陈秀兰：“台湾六大产业苦日子来了”，《旺报》，2011年10月14日，http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20111014001813&cid=1206。

于2008年12月正式生效。[1] 台湾的竞争力已经开始受到严重冲击，而这只是开端，未来日本和韩国陆续完成与东盟的谈判之后，台湾要面对的情势将更加严峻。日本与东盟签署的全面经济伙伴关系，目前除印度尼西亚之外，其余国家均已批准生效。

实际上，韩国在大陆的市场占有率自2005年起开始超越台湾（地区），而成为大陆市场第二大进口国家。以经济竞争情形看，韩国应该是台湾（地区）最需要担心的竞争者，一旦东盟与韩国完成FTA预期将挤掉台湾（地区）产业在区域内的优势，这将是台湾的最大梦魇。这也是为什么台湾厂商与相关产业在针对美韩FTA通过后的新情势评估中，均纷纷建议政府应加紧推动与相关贸易往来频仍的国家，洽签FTA或CEP。

此外，当东亚经济整合继续向前发展的过程中，不管是双边、复边或多边的FTA架构，除了两岸已签的ECFA架构协议、正在磋商中的台星经济伙伴协议（ASTEP），以及甫于2011年10月25日双方政府宣布即将进行的台湾（地区）—新西兰经济合作协议（ECA）之外，台湾目前几乎都无缘加入区域任何型式的FTA。台湾在区域一体化的过程迄今仍有被边缘化的危机，最主要的原因就是系于两岸关系的政治因素；换言之，台湾的未来必须寄望于优先发展稳定的两岸关系为出发，再从此向前推进到两岸经济整合，进而与大陆形成经济共同体而与区域经济整合机制相互结合，从而创造出两岸合作结合东亚经济整合的机会与道路。所以，不论从政治或经济面向来看，台湾连结到东亚经济整合之路便是要透过ECFA整体架构的完成，ECFA不仅对台湾的经济发展具有相当重要的关键性，同时对两岸关系的发展之路更具有迈向长远路途的起点之意义。

不论从政治或经济面向来看，台湾连结到东亚经济整合之路便是要透过ECFA整体架构的完成，ECFA不仅对台湾的经济发展具有相当重要的关键性，同时对两岸关系的发展之路更具有迈向长远路途的起点之意义。

换言之，台湾今日国际处境艰难，面对区域经济整合动力的快速推进，却苦无参与的机会与管道。目前两岸所签署的ECFA应该是台湾扩展区域经济合作的起点。

台湾在区域政治中不被正式承认、没有官方接触与参与的机会，外交整体上极为弱势，这是极为明显的国际现实面。事实发展也充分显现出台湾在区域经济整合过程中，目前所能够参与的选项相当有限。由于在经济上台湾已经逐渐增高对大陆市场的依赖程度，大陆市场对台湾的经济命脉和政治情势均具有极重要的影响力，并已渐渐发展出具有唇齿相依的关系。长期间，如果台湾无法加入东亚经济一体化过程中，将会欠缺参与

1 "Entry into Force of the Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement," *Ministry of Foreign Affairs*, Japan, December 1, 2008,http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/12/1185315_1080.html.

区域活动的舞台，这将对台湾内部民心的动向有相当重要影响，同时也将对台湾“执政当局”的政策取向产生决策上的牵制作用。对内，则会影响到“政府执政”的合理性，甚至会挑战到“执政”的稳定性，对外，将因彻底被孤立而更难变更被边缘化的危险。

长期间，如果台湾无法加入东亚经济一体化过程中，将会欠缺参与区域活动的舞台，这将对台湾内部民心的动向有相当重要影响，同时也将对台湾“执政当局”的政策取向产生决策上的牵制作用。

目前区域内几乎所有国家均已加入不同型式的 FTA/EPA（经济伙伴协议）/ECA（经济合作协议）架构中，台湾（地区）如不能力图改变不利的游戏规则，将会逐渐丧失现有竞争力。面对这种新一波的区域政治经济挑战，签署 FTA 已经成为各国因应方案的必要过程。然而对台湾（地区）来说，真正的问题在于中国大陆在当前两岸关系的氛围下，应该如何思考接受台湾（地区）与其签署 ECFA 之后继续开拓更广泛的“国际参与空间”？大陆还没有意识到两岸签署 ECFA 之后，台湾方面自然增高对于“国际空间”的期待与压力，不过，受到两岸政治现况的牵动，目前为止还没有见到大陆方面具体政策的产出。

所以，严格来说 ECFA 并不是仅着眼于台湾经济发展、两岸经济合作机会和竞争的考虑，实则更具有开拓“国际空间”和两岸国际合作机会的意涵，稳定台湾生存的危机问题。因此，ECFA 将代表着两岸相互合作的广泛意涵，实已超越纯粹两岸事务的范围。面对台湾有限的“国际空间”，台湾面临着生存的危机，要进一步促进两岸合作，大陆方面势需要思考与大陆相关的台湾生存性问题，与“国际空间”的进展。

三、第二轨道外交：亚太安全合作理事会台湾扩大参与

两岸分别由中国国际问题研究所与政治大学国际关系研究中心代表参与亚太安全合作理事会（CSCAP），自 1998 年进入 CSCAP 活动，当时北京坚持台北参与不能用会员身份，不能使用副会员，也不能用观察员身份加入。最终，中国大陆方面与 CSCAP 方面达成的协议就是台北方面必须用“其他参与者（other participant）”身份加入。虽然台湾当时表示完全不能接受，先前于 1995 年双方私下的协商中，已经初步同意台北的参与将以“副会员”身份加入。但不幸在李登辉前“总统”访美之后，两岸关系转为紧张，北京接续展开对台进行导弹试射，提升文攻武吓攻势；北京在外交上，对台进行全面打压，两岸在 CSCAP 参与问题上的先前努力完全被湮没！

之后，两岸关系又经民进党执政期间的紧张气氛，北京在 CSCAP 中对于台湾的参与基本上采取长期的杯葛作为。杯葛作为中，包括：基本上对台湾出席者的身份背景有所限制、台湾参与 CSCAP 仅能出席工作小组（现在称为研究小组）

工作会议以及每两年召集一次的大会会议、抵制台湾出席 CSCAP 执委会、抵制台湾主办任何 CSCAP 会议。在2004—2005年两岸关系进入紧绷的另一高峰之刻，北京方面对台在 CSCAP 中祭出更严格限制规范，要求台湾出席专家不可用“来自台湾”，必须要改用中华台北（Chinese Taipei，大陆使用中国台北）。

多年来，台湾只能部分参与 CSCAP 的经验，充分反映出两岸外交斗争的缩影。截至目前，针对 CSCAP 事务，北京的观点仍旧维持着传统式的思维，将安全事务界定在主权国家的行为，结构上，并未就两岸关系的改善做出调整，或许这就是当前两岸必须要面对的外交问题。在两岸参与亚太安全合作理事会的代表机构间，长期以来，双方已经发展出稳定的定期互动对话机制，也同时建构十分深厚的互信关系，双方秘书处的交流与互动相当频繁。双方也在参与 CSCAP 互动中，累积出许多两岸在国际活动中的宝贵经验，用直接的互动交流沟通替代间接式的沟通，用共同面对解决问题的态度，取代对立攻击的方式。这几年来，大陆方面用更包容的态度成功协助解决台湾专家参与的问题。

在两岸参与亚太安全合作理事会的代表机构间，长期以来，双方已经发展出稳定的定期互动对话机制，也同时建构十分深厚的互信关系，双方秘书处的交流与互动相当频繁。

当前两岸进入马“总统”的第二任期，也预备进入大陆下一届领导人交接的阶段，两岸合作同时进入第二阶段的时刻。毕竟，CSCAP 被定位为国际外交的第二轨道或半官方形式，所有官方参与代表仅代表个人意见，台湾专家参与会议自始就被设限在纯专家参与，官方被禁止出席。事实上，区域安全第二轨道参与本来就是以外交弹性方式进行，但是因为两岸关系问题未决，台湾参与 CSCAP 问题多年来就一直是未决的问题。

结论与建议

马“总统”在第二任就职演说中特别提出，两岸应该面对台湾“国际空间”问题，相信这将是两岸必须要立即面对的问题。北京应可就非官方性质的 CSCAP 机制，进行思考政策的调整，顺应两岸关系的改变，并为未来两岸关系的稳定发展做出贡献。特别是当前南海问题的挑战直接冲击着两岸的南海政策与两岸各别的外交智慧，也同样挑战着两岸的安全政策与外交政策，面对新时代的新挑战，两岸双方应该弹性调整战略思维透过共同促进的外交思维，适时推进两岸国际问题的合作。一旦相关国际议题与台湾“国际参与”有实质进展，自然促动台湾整体民意肯定两岸关系和平发展的成效。

为此，谨针对台湾“国际空间”问题提供建议如下：

1. 因应南海问题的挑战，推动两岸共同努力维护主权权益，可分从两方为之：第一，大陆思考向台湾释放善意，促使台湾共同参与和东盟所进行的南海问

题谈判过程；第二，两岸共同从广泛海洋权益问题中建立新合作架构，循序渐进深化海洋事务合作基础，强化合作的互信基础。

2. 在东亚区域经济一体化过程中受到排挤，台湾面临着生存的危机与不确定感。经济上竞争的压力已经迫使台湾必须要进行更多“国际空间”的争取，大陆方面可以在两岸关系稳定情状下，协助台湾与东亚区域经济一体化相互连结，从而促进“国际空间”的进展。

3. 寻求调整两岸一直以来在参与 CSCAP 的对立结构问题，协助台湾提升参与的正式资格，成为正式会员；双方可以在 CSCAP 机制内进行更多合作，并结合双方的资源与人员，共同推动领导区域安全议题的发展方向！