

後 ECFA 時代的兩岸政治關係

宋國誠

國立政治大學國際關係研究中心「中國經濟暨社會研究所」研究員



自 2008 年 5 月馬政府執政以及 ECFA 簽署以來，兩岸關係進入「後 ECFA 時代」(post-ECFA era)。所謂「後」(post)，是前後兩個階段之間既有繼承也有除舊的過渡階段，所謂「後 ECFA 時代」，是指一方面「兩會協商」已歷史性完成階段任務並對兩岸經濟產生正面效益(和平紅利)之後，基於經濟協議需要政治制度的支撐與保護，兩岸關係開始由低階政治走向高階政治，由經濟性、事務性的經貿交流，進入政治性、實質性協商的過渡階段，但另一方面，也正因為處於過渡階段，兩岸關係也呈現出「高階政治還不成熟，低階政治不宜拖延」的尷尬狀態。

兩岸之間對「後 ECFA」的認知與行動仍存有落差，台灣主張「先經後政」，這是因為台灣必須以多數民意為執政基礎；大陸則主張「由經入政」，希望儘早進入政治談判。儘管台灣方面並不熱衷於兩岸政治定位，但是在習近平接班以後，大陸方面是否繼續容忍台灣「只經不政」的拖延？台灣是否能夠力守「九二共識」以抵擋大陸「政經並舉」的攻勢？均值得重視與觀察。

一、「十八大」後的對台政策：兩岸政治定位

胡錦濤在中共「十八大」政治報告中指出未來對台政策的重點：「探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，作出合情合理安排」，這是胡錦濤的卸職演說，也是習近平的接班起點。但是在中國推進制度創新與深化改革的未來十年中，習近平的對台政策不會只是「胡規習隨」，而是創新與突破，其突破點就是「建構統一前兩岸關係的政治定位」。

所謂「合情合理的安排」，是指既能將兩岸標定在「永不離中」的框架上，又能使台灣走向「永別台獨」的道路上。「合情」是指既不能違背民族利益與情感，也避免傷害台灣人民當家作主的主體意識；「合理」則是指正視國共內戰的結果並未造成領土和主權的分裂，只是造成政權並存的現實。因此，未來的兩岸關係應是異中求同，逐步建立兩岸政權「同屬一中」的政治定位。

儘管「九二共識」是兩岸開展對話協商的前提，但其持續性與脆弱性已慢慢顯現。儘管「九二共識」具有擱置主權爭議的作用，但在大陸看來，如果繼續在國際上各自表述一個中國，其結果不是確認一個中國，而是逐漸顛覆一個中國。大陸方面已經體認到，「九二共識」必須與時俱進。準此而論，未來中國大陸不會接受台灣「自表的」的「九二共識」一成不變，因為大陸認為台灣堅持的「九二共識」實際上是在建構「現狀的永久化」，是「以拖延現狀來維持現狀」，因此，

「一中各表」必須讓位於「同屬一中」。

同樣地，儘管胡錦濤在《政治報告》中提及了「一國兩制」，但全文中只提到二次，並且主要將「一國兩制」定位在「港澳自治」既有的實踐效果之上。儘管「一國兩制」是一種維持現狀的統一，是低成本、免戰爭的協商式統一，但「一國兩制」在台灣已被標籤化、污名化，無法被多數台灣人民所接受。近幾年，大陸對台文告和高層談話提及「一國兩制」的頻率明顯減少，「和平發展」出現的比例則明顯增加，表現一種「防獨不手軟、促統不用急」的心態。準此而論，未來大陸的對台政策將不只是「防獨促統」的單線政策，也不是高調宣傳「一國兩制」，而是採取政、經、文、教、社「全方位並舉」的網絡模式，這就是「後 ECFA 時代」兩岸關係的特徵。

二、「後 ECFA」的兩個輪軸：共同家園與治理合作

(一) 累積兩岸社會資本，建立兩岸共同家園

隨著兩岸「三通」和「一日生活圈」的形成，「兩岸共同家園」的概念已頻頻出現，並在「十八大」期間引起討論。所謂「共同家園」是指兩岸人民通過移居、經商、就學等方面的深入交流，形成兩岸生活價值、政治認同和社會制度的融合與同質化。

「兩岸共同家園」是依據「社會資本」的概念，基於「台商—兩岸第三社會」的逐漸成型而提出的。自兩岸開放人員往來和經貿交流以來，台商(大陸稱「兩岸族」)已不只是商人，而是擴大成一種「跨界族群」，形成一種「兩岸第三社會」或「跨國共同體」(transnational communities)，扮演兩岸關係「縫合」(stitch)與「嵌入」(embedded)的觸媒與機制。

依據「跨國主義」(transnationalism)理論，台商將其移居地與出生地聯繫起來，他們的社會場景(social field)是以跨越地理、文化和政治的界線為特徵；他們講兩種或更多的語言，在兩個或更多的國家(地區)擁有直系親屬、社會網路和經濟事業，持續性與經常性的跨界交往形成了他們創業與謀生的社會資本。對台商而言，跨界流動的自由與穩定，是他們殷切期待和努力維繫的目標。

「台商—兩岸第三社會」是指介於第一社會(台灣)與第二社會(大陸)之間，從早期的「台商協會」經過長期的適應與融入所形成的學習型與仲介型的社會群體。這種社會的特徵不只是另類族群而已，而是通過拉近兩岸生活方式與價值觀的過程，達到第一與第二社會相互趨近與同質化，並逐步產生所謂「兩岸社會一

體化」的效果。未來，「台商—兩岸第三社會」將是大陸推動「兩岸共同家園」的資源與條件，通過「四宜」（宜業、宜居、宜教、宜人），達到兩岸社會的趨近與融合。這種「融合戰略」—從兩岸生活中培養國家認同，將比過去的制式宣傳、高調統戰更為有效。

（二）推動兩岸制度治理，建立兩岸網絡社會

從「兩會協商制度」（兩岸授權團體協議行為）以至 ECFA 的簽署，已證明「官方授權—民間協商」模式在兩岸治理上的成效。未來，在兩岸經貿關係正常化（建立最惠國與國民待遇）的前提下，兩岸關係將不再是「分合關係」，而是「治理場域」。這是一個各種因素—政府政策、民間組織、個人行為—混雜交織的空間。在此場域中，主權之爭（誰才是「一個中國」）將不再重要也不急迫，治理合作才是兩岸走向和平發展的必經之路。

儘管不願看到台灣的「先經後政」繼續停留在「只經不政」的現狀，但是大陸也不是採取政治威逼或經濟利誘的手段，而是借助「適應—學習」（adaptive-learning）的理念，經由政治社會化與價值內在化過程，推動兩岸多軌式的制度建設與認同建構。對大陸而言，既然主權統一不是一蹴可及，政權爭議也只是虛耗，於是建立兩岸利益網絡，創設兩岸合作制度，強化兩岸認同信心，雖然迂迴，但可能更為有效。

實際上，目前的兩岸關係既不是整合關係，也不是分裂狀態，而是統獨交織、分合並立的「碎整」（fragmentation）關係。兩岸的差異在根源上來自生活與制度的隔閡，未來的兩岸關係將是整併「官方授權」與「民間網絡」兩套方式，通過資源開發、資本聯合、技術合作、災難治理、衛生安全、文教聯盟等等多元網絡的建制，深化兩岸合作制度與多元治理，使兩岸關係由碎裂走向整合。

結語

以「知台」和穩健務實為行事風格的習近平，將不會繼續在領土、主權、國家等政治符號上與台灣糾纏，但他會以「最軟」的方式達到「最硬」的目標。這並不是過去所理解的「軟的更軟、硬的更硬」極端化的兩手策略，而是「植苗深耕、以軟促硬」的一手策略，其目標則是朝向建立具有中國特色的兩岸公民社會。

全球化趨勢下的「後 ECFA」時代，兩岸關係進入了美國學者卜睿哲(Richard Bush)所說的「寬鬆並存」(relaxed coexistence)時期，告別了自 1995 年至 2008 年的「衝突共存」(conflicted coexistence) 階段，換言之，兩岸關係已不再繼續維持

二元對立關係，兩岸互涉事務的優先性也已不再是統獨、和戰、敵友等等爭議性議題，而是兩岸之間多元而複雜的公共議題與統合治理。儘管兩岸對於「和平發展」的認知並不相同，台灣仍然以維持現狀為前提，不急於簽署兩岸和平協議，但我們已不能將大陸的對台政策簡單地視為「統戰」，而是以共同開發、和平發展為名的「和平演變」，這對台灣的挑戰將更為嚴峻。

「後 ECFA」時代兩岸關係的政治定位已擺上台面。大陸方面雖然不會反對台灣繼續堅持「九二共識」，但不會再容忍單面強調「一中各表」、「只經不政」的拖延戰略。面對大陸未來採取溶解差異、制度捆綁、家園認同、治理合作、以民圍政等等全方位策略，台灣只有採取更具競爭力的大陸政策，在和平發展的路徑上與大陸和平競爭，才能獲取最大的發展優勢與生存空間。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)