

新型態的兩岸關係：機會與挑戰

口述作者 ■冷則剛 / 國立政治大學政治學系合聘教授與中央研究院政治學研究所研究員
文字整理 ■趙菡睿 / 國立政治大學政治學系

隨著蔡英文總統於今年（2020年）5月20日展開第二任期，國際局勢也因新冠肺炎危機產生劇烈震盪，兩岸關係也受到結構性的衝擊。台灣的政治與經濟發展深受兩岸關係與國際結構影響。晚近中國與美國在國際上的衝突日益加劇，連帶衝擊台灣與兩大強權的互動模式。此外，兩岸關係與ECFA等議題的討論再度浮上檯面。究竟這些改變對台灣是機會還是挑戰呢？

ECFA 的前景

ECFA（兩岸經濟合作架構協議）已生效好一段時間，不少人認為簽訂ECFA之後的經濟效果與當初期待有所落差。不過正如其他國家間所簽訂的FTA（自由貿易協定），後續問題層出不窮。具體而言，FTA主要延伸出兩個問題。首先是簽訂FTA與實際執行FTA的效果存在時間上的落差；此外，簽署FTA後，會為國內帶來利益重分配問題。如果上述問題沒有謹慎處理，很容易使得國內少數人獲利，無法造福廣大群眾。這是社會

對於ECFA的質疑之一。再者，由於ECFA原本僅草簽架構性協議，加上當時太陽花運動影響，實際上政府對於ECFA並未能徹底執行。除了早收清單的廠商有所獲利外，真正執行不如想像順利。所以ECFA的定位變得有點不明，如今的ECFA大致上代表兩岸經貿應具備制度性協商的象徵地位。

ECFA當初的設立宗旨並非單純以雙邊貿易作為考量（這與許多FTA邏輯相仿）。ECFA的用意其實是為了吸引一些準備到中國大陸投資的外國廠商，能先到台灣尋找經貿夥伴，透過ECFA架構促成國際企業與台灣企業合作，共同進軍中國市場。也就是將台灣轉化為跨國企業前進中國大陸的跳板。當初簽訂ECFA是希望能將台灣放在多邊化，而非雙邊化的經貿體系中。這樣的設計是為了因應雙邊貿易可能造成高度經貿依賴單一國家的現象，這也是一種分散風險的做法。例如韓國對於中國大陸的貿易依存度高，雙方簽訂FTA時，也將上述的避險概念

融入協議中。雖然簽訂的是雙邊協定，但韓國也歡迎國際廠商加入，這是韓國致力處理經貿不對等所做的應對措施。所以我們原本預期簽訂 ECFA 後，可望降低台灣貿易過度依賴中國大陸。可惜後續工作未能竟全功，與國內溝通不良，因此出現理想與現實間的落差。事實上，隨著中國大陸改革開放，台商紛紛西進蔚為風潮，但遭遇的困難也很多。礙於兩岸經貿的制度性架構不足，兩岸間諸多經貿制度性協商，都是台商與當地政府磋商建立，台灣方面能介入的空間實在有限。因此 ECFA 另外一項期待便是希望能建立兩岸制度性經貿協商管道，讓台灣能夠結合政府與廠商力量，共同為經濟注入活力。可惜因為我國國內政治的因素，以及國家安全重新考量等因素，ECFA 逐漸從經濟議題成為政治議題，連帶影響後續 ECFA 的規劃及執行。

大國競爭下的台灣

以目前的趨勢來看，美國與中國間的霸權競爭會持續相當長一段時間。身為小國，我們需要學習如何在兩強中自保，並謀求穩定發展。我們可以看到韓國、日本，他們都不會將籌碼放在單一國家，因為這麼做的風險太大。台灣若將籌碼放在單一國家或是單一的領導人身上，是值得考慮的。從整體國際

結構分析，美中間的競爭是必然發生的。目前美國總統川普將諸多國內問題歸咎於中國因素，這麼做或許有利川普的勝選，但沒有人知道這種高強度的對抗能持續多久。因此不少專家也認為，此時的美國政府應該將重心放到「國內治理」的改善上。而台灣也須注意美國政治的走向，避免當美國政府政策的大幅度修正時無所適從。

過去七十年來，台灣被美國背棄的例子並不少見。基於國家現實利益的考量，我認為現今台灣與兩強間關係操作更趨複雜。如果兩岸沒辦法恢復制度性協商管道，將來兩岸發生意外衝突的可能性會不斷升高。近日美國國會通過一系列友台法案，但立法部門通過這些法案，行政部門自有其考量。這些法案增加了美國行政部門對中國談判的籌碼，但沒有義務照單全收。此外，官僚體系也會對政府政策持「觀望」態度。如果官僚體系發現總統對於某一政策有特殊偏好時，會適度調整執行方式，但也不會過度投入，以免下一任總統若反向而行，沒有轉圜餘地。這是官僚體系的慣性。因此美國通過這些友台法案，其實也是創造美中衝突間的折衝空間。台灣也不宜一廂情願，應審慎因應。

雖然當前美中經貿關係脫鉤的呼聲甚囂塵上，但其他主要經濟體如歐盟與日本，仍維持與中國這個全世界最大市場的緊密關係。

雖然近年來我國政府推動新南向，但中國大陸仍是台灣最主要的投資及外貿市場。美中關係雖然緊張，但全面切斷往來，回到冷戰期間的態勢是不可能的。台灣完全擺脫與中國大陸間的經濟貿易往來，全面在經濟與安全上依賴美國，形成軍事同盟，也是虛幻不實的假想。況且，一方面追求經貿利益，但另一方面與中國全面為敵，不但與當前國際經濟情勢脫節，也與務實處理對外關係的原則相左。在中美衝突加劇下，全球及區域產業鏈已開始產生變化。台灣應思考如何因應全球產業重整的新局勢，並避免政治問題過度干擾經濟交往。

兩岸僵局化解不易

蔡總統新任期希望能以「和平」、「對等」、「民主」、「對話」的原則處理兩岸關係，有其深刻的內政與對外關係意涵。但對於如何以「和平」與「對等」的方式應對兩岸關係，兩岸目前仍存在歧異。基本上中國大陸對台政策以「一個中國」為框架，促進統一為具體目標。兩岸事務必須在「一中原則」下才能進行。曾經兩岸對於「一個中國」原則存在模糊空間，但這樣的模糊空間是否繼續存在？我想有待商榷。長期以來，中國對台政策採取官民分立，以各種惠台政策形成民間對台灣政府的壓力，用「軟的更

軟，硬的更硬」的雙軌政策達到和平統一的目的。新冠肺炎蔓延，阻礙兩岸正常人員來往管道，台灣在心理上覺得離開中國越遠越安全。這種新態勢，腐蝕了兩岸民間交流的基礎。總結起來，我認為未來兩岸關係充滿許多挑戰。假如台灣朝野均認為「九二共識」已經無法處理兩岸關係，那麼我們的確需要思考一個可以同時被台灣與中國大陸接受的兩岸新論述。雖然去年初習近平講話將「九二共識」與「一國兩制」放在不同段落，但如果中國大陸逐漸將「一個中國」與「一國兩制」畫上等號，那麼兩岸重啟談判的前景是黯淡的。在兩岸實力不對稱的結構下，較大的一方實應更有信心，以更寬廣的格局，務實調整。較小的一方則應客觀面對長期國際格局，不拘泥於內政的權力糾葛，為兩岸創造雙贏的契機。

作者簡介



冷則剛教授為美國維吉尼亞大學政府與外交系博士，曾任國立政治大學政治學系主任、中國政治學會秘書長、中央研究院政治所所長，目前是國立政治大學政治學系合聘教授。其研究專長為政治經濟學、全球化政治與中國大陸政治經濟；開設課程包含兩岸關係概論、全球化政治、比較

政治與中國政治、中國企業與全球發展與台
美中關係與國際體系等。冷則剛教授除了出
版專書外，其著作也收錄在 The China
Journal, Asian Survey, Journal of Contemporary
China, Issue & Studies 等著名期刊。