

台湾的“国际空间”问题

——政策回顾与对策

李义虎

内容提要 台湾的“国际空间”问题或曰对外交往问题既是处理两岸政治关系的关键性议题,也是岛内“台独”势力直接操弄、塑造悲情意识凝聚民意的一个有效的工具。在两岸关系大发展、大交流的新形势下如何解决它,已经成为两岸互动最为敏感的问题之一。解决台湾“国际空间”问题主要体现为台湾参与国际组织和“邦交国”关系两方面。祖国大陆应从战略高度上认识解决“国际空间”问题的必要性和重要性;应当灵活务实、循序渐进,找出双方都能接受的办法。

关键词 地区与国别政治 两岸关系 台湾“国际空间” 政策研究

台湾的“国际空间”问题或曰对外交往问题,之所以是个问题且具有重要性,一是因为 20 世纪 70 年代两岸外交大逆转后台湾的“国际人格”一落千丈,因而使得当时政权在岛内实施统治的合法性受到质疑,民众心理也由此受到冲击,有了“亚细亚孤儿”、“国际弃婴”的悲情意识;二是自 20 世纪 90 年代以来,与 70、80 年代问题的影响仅仅限于岛内的情况不同,“国际空间”的话题在两岸关系发展中占有了重要地位,不仅双方在此问题上的攻防成为衡量两岸关系好坏的主要指标,而

* 李义虎:北京大学国际关系学院教授,北京大学台湾研究院院长。(邮编:100871)

** 本文是国家社科基金重点课题“一国两制台湾模式”的部分阶段性成果(项目编号为 07AZZ003)。

且岛内“台独”势力直接操弄此议题,进而成为他们塑造悲情、凝聚民意的一件有效的工具。当然,上述两点是我们关注此问题的主要历史背景,我们更关注在新形势下如何解决这个问题,因为在时下的两岸互动中它显然已被列入改善关系的内容,并可能成为海协与海基会商谈中重要而敏感的议题。解决这一问题既要稳妥,又要积极,主要是要找出双方都能接受的办法。

一、政策回顾:问题的重要性

1. 20世纪90年代以来两岸官方的政策性宣示

在台湾方面,《国统纲领》、《台海两岸关系说明书》、“李六条”和《“透视一个中国问题”说帖》,均将大陆不封杀台湾的“国际空间”并对此问题予以解决作为改善和发展两岸关系的三个主要前提之一。这些文件或讲话实际上形成了整个1990年代台湾当局大陆政策(甚至统一政策)的主要内容。如《国统纲领》在其设置的两岸关系进程三个阶段的近程中即规定:在互惠中不否定对方为政治实体、以和平方式解决一切争端及在国际间相互尊重,是两岸关系在近程即“交流互惠阶段”的三项基本原则。只有大陆方面在这三个问题上作出让步,两岸关系才有可能进入到中程阶段(中程阶段才解决“三通”的问题)。^①《台海两岸关系说明书》和《“透视一个中国问题”说帖》等专门用一章来说明台湾当局在这方面的立场,^②也可见其重要性。^③

在大陆方面,早期大陆多从两岸内部的角度看问题,不刻意去说“国际空间”的话题。“一国两制”方针即主要从给台湾方面多少“高度自治”权利的角度,涉及到“国际空间”问题,如在回归后台湾可享受有一定的外事交往权利,包括开展经济文化关系及其签约的权利。1993年8月,中国政府公开发表的白皮书《台湾问题与中国的统一》,由于意识到这个问题的重要性,才专门以第五部分说明和分析

^① 参见《国家统一纲领》肆、进程。

^② 见《台海两岸关系说明书》第四部分“影响台海两岸关系的内外环境因素”;“李六点”讲话第四点:《“透视一个中国问题”说帖》,第二部分。

^③ 对于台湾方面在政策上高度关注“国际空间”问题,台湾一些有代表性的泛蓝学者多有体认。这里仅举两位学者有代表性的观点。邵宗海“从国统纲领来看,海峡两岸要进入中程阶段的官方接触,必须要北京先履行近程阶段的三项善意回应条件:那就是对台北不否定为政治实体,不杯葛外交空间以及不使用武力”。参见邵宗海《两岸关系:两岸共识与两岸歧见》,台北:五南图书出版公司1998年版,第19页;陈德升认为,政治矮化、经济拉拢、军事威胁和外交孤立,是两岸关系发展的四大障碍,只有扫除这四大障碍,两岸关系才有可能进入良性互动的阶段。其中,“外交孤立”是大陆对台湾不善意的主要表现之一。参见陈德升:《两岸政经互动》,台北:永业出版社1994年版,第6页。此外,张亚中、杨开煌等也持同样看法,可参见这些学者在其著作中有关“国际空间”问题的分析。参见张亚中《两岸统合论》,台北:生智文化事业有限公司2000年版;《两岸主权论》,台北:生智文化事业有限公司1998年版;杨开煌《纵论两岸寻双赢》,台北:历史智库1996年版。以上这些学者的看法在岛内是很有代表性的,值得注意的是,这里所列举的均是泛蓝学者的观点,他们的看法多靠近统派的立场。

“国际空间”问题,以及中国政府所须采取的政策立场。^① 而比较明确地提出大陆方面在“国际空间”问题上的立场,以及愿意与台湾方面在这方面进行沟通的政策性宣示是“江八点”。“江八点”区分了两种“国际空间”即政治主权性的“国际空间”和民间性的经济文化空间,并表示对于台湾谋求第二种空间不持异议。值得注意的是,“江八点”当时提出了解决“国际空间”问题的两项原则,即一个中国和须依据有关国际组织章程。^②

2. 近期两岸当局的政策检视

在2008年的就职讲话中,马英九强调了解决“国际空间”问题的必要性。有两段话比较重要,一段是“我们要让台湾成为国际社会受人敬重的成员。我们将以‘尊严、自主、务实、活泛’作为处理对外关系与争取国际空间的指导原则。中华民国将善尽她国际公民的责任……承担我们应负的责任”。另一段是“未来我们也将与大陆就台湾国际空间与两岸和平协议进行协商。台湾要安全、要繁荣、更要尊严!惟有台湾在国际上不被孤立,两岸关系才能够向前发展。……两岸不论在台湾海峡或国际社会,都应该和解休兵,并在国际组织及活动中相互协助、彼此尊重。两岸人民同属中华民族,本应各尽所能,齐头并进,共同贡献国际社会,而非恶性竞争、虚耗资源”。^③

在马英九大陆政策的程序表上,“国际空间”问题原本不在前列,其顺序是:两岸经贸关系的正常化、两会复谈、和平协议及国际空间,即“国际空间”议题排在第四位。但近来由于两岸关系的快速发展,该问题可能会前置,成为下一阶段两岸关系中的重要问题,马英九在自己上一任期施政中曾专门提出“活路外交”即可见其用心。在前一段台湾选举期间,马曾表示过两岸关系缓和后台湾的“国际空间”比之过去大为改善,并作为竞选所打“政绩牌”之一;不过,他仍然特意说明今后“国际空间”问题的重要性,即需要在双边关系拓展的同时要更注重多边关系的效应。因此,该问题是马第二任期内“回应选民”的一个重要事项,也将成为今后两会协商谈判中的重要议题。近四年来,经济性议题是两会协商议程上的主谈对象,在今后一段时间里,投保协议及陆资问题仍会是优先项目;但当这些问题谈的差不多时,“国际空间”问题自然会排序靠前。尤其是每年到了9月联合国会期和5月世界卫生组织(WHO)会期,“国际空间”是避不开的问题,需要通过协商谈判来找到某种解决的出路。台湾“陆委会”负责人曾经指出,下一阶段两会协商谈判不排除其他任何议题,包括“国际空间”问题。

^① 中华人民共和国国务院台办、新闻办《台湾问题与中国的统一》,第五部分“国际事务中涉及台湾的几个问题”,1993年8月31日。

^② 江泽民《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》,《人民日报》1995年1月31日。可参见该讲话的第二点。

^③ (台湾)中央社2008年5月20日。

在大陆方面,近年来,随着两岸关系较大幅度的改善,大陆领导人也多次就解决“国际空间”问题作过善意的表示,并将之作为两岸和平发展的重要内容。胡锦涛总书记强调,关于台湾同胞参与国际活动的问题,我们了解台湾同胞在这个问题上的感受。“两岸和平发展共同愿景”中已经明确,“促进恢复两岸协商后,讨论台湾民众关心的参与国际活动的问题,包括优先讨论参与世界卫生组织活动的问题”。确信只要双方共同努力,创造条件,通过两岸进行协商,这些问题会找到解决办法。^①“胡六点”进一步以“维护国家主权,协商涉外事务”为题,专门论述了大陆方面对台湾“国际空间”问题的基本立场。胡锦涛总书记指出,“我们一贯致力于维护台湾同胞在国外的正当权益,……重视解决与之相关的问题。两岸在涉外事务中避免不必要的内耗,有利于增进中华民族整体利益。对于台湾同外国开展民间性经济文化往来的前景,可以视需要进一步协商。对于台湾参与国际组织活动问题,在不造成‘两个中国’、‘一中一台’的前提下,可以通过两岸务实协商作出合情合理安排”。^②应该说,大陆方面显然认知到“国际空间”问题在两岸关系和平发展中的重要性,包括对台湾岛内民心的影响,因而对此问题作了相当有诚意的政策性宣示,并在近年来协助台湾解决了一些实际的问题。并且,也不排除在今后四年中再次协助台湾方面解决一些“国际空间”问题。

二、近来问题的重要性和敏感性

四年来,两岸关系进入了难得的平稳发展的时期,不断有利好利多消息出现,在经济交往合作、文化教育交流及人员往来等方面都已获得诸多成果:两会恢复商谈,“陈江会”已经举行7次,双方达成16项协议和2项共识。特别是全面直接“三通”的实现和《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)的签署,使两岸经贸关系步入正常化和制度化发展的轨道,并为未来两岸关系的整体发展奠定了坚实基础。但是,在这些好消息的背后,我们仍然会看到“国际空间”问题的影子,这是一个尚未解决并可能影响到双方互动的因素。从2008年日本共同社不实报道国台办主任关于世界卫生组织(WHO)问题谈话引起的风波,到奥运前夕有关“中华台北”的名称事件,再到2010年东京国际电影节事件,都彰显了“国际空间”问题具有相当的敏感性,处理不当会引起台湾民众的情绪波动,加深两岸之间的猜忌,甚至可

^① 新华网2008年5月28日。

^② 胡锦涛《携手推动两岸关系和平发展,同心实现中华民族伟大复兴》(单行本),人民出版社2009年版,第9页。

能被民进党等捡来口实、借题发挥。^①

这些不大不小的风波提示我们,它们虽然只是短暂引起了彼此间不愉快的感觉,其后很快被平息下来,但仍凸现“国际空间”是两岸双方面面临的一个重要而敏感的问题,在某些时候其脆弱度是比较高的。不去解决,它就会以不定时的方式引起两岸在政治关系上的麻烦。

“国际空间”问题之所以重要,且具有相当的敏感性,是因为它涉及到以下几对关系:

1. “国际空间”与“台独”的关系

李登辉主政12年和陈水扁主政8年,“国际空间”问题确实被拿来作为推动“台独”的工具性手段。例如,李登辉访美事件和2002年瑙鲁与我建交,都是他们提出分裂主张的刺激性因素,因为其后就有“两国论”和“一边一国论”对一个中国原则的公然挑战。而在一般的政治操作中,他们也常常用此借题发挥,塑造悲情,凝聚“台独意识”,扩大“台独”阵容。1997年,时任台湾当局“外交部长”的章孝严就公开表示过对台湾“国际空间”萎缩导致台湾部分民众“台独意识”加强的隐忧,他担心“邦交国”数目会下降到20以下,这样就可能出事,因为“台独”可能因此找到合法理由,台湾民众由于认为大陆故意封杀台湾,就会有更多的人走到“台独”一边。在同一讲话中,他虽然表示了对“务实外交”的忧虑,但对如何维持“务实外交”与两岸政策的平衡,觉得确实是个难题。当时,他就此还提出了与其前任钱复先生不同的观点,^②即对外政策的位阶高于大陆政策。^③但他提出的一对关系,即“国际空间”问题与“台独”的关系,确实值得思考。因为如果台湾在“邦交”上被逼零,“中华民国”的“国际人格”丧失殆尽,就可能在政治上完全切断其与中国的联系。这个道理有些像1958年金门危机的例子,当时大陆如果真的拿下金门马祖,^④所谓“中华民国”在地理上只剩下台湾本岛,也就是台湾在地理上被逼零,那就可能切断其与中国在地理上的联系,日后岛内有人搞“台独”就可找到直接而有力的理由。而当时美国要求蒋介石主动放弃外岛,则是企图在地理上逼零台湾的做法,而这在政治上实际就是搞“两个中国”和“一中一台”。正是因为毛蒋同时看出问题的症结所在,所以才有毛“把金马留在蒋手上为好”的话,也才有两人的高度默契。以此观之,当年留下金马,是给“中华民国”保留一个地理框架,今天台湾当局能有20几个“邦交国”,也是使其维持“宪政框架”的必要性所在,而维持“宪

^① 2008年奥运会前,关于“中华台北”与“中国台北”名称的使用问题,国台办发言人已对其产生的缘由和背景作了详细的说明,消除了台湾方面的误解。但值得注意的是,在奥运期间,新华网再次不慎使用“中国台北”称呼,又引起岛内一阵不大不小的波澜。

^② 钱复先生认为,大陆政策的位阶应该高于对外政策。这是大家都熟悉的。

^③ 《联合报》1997年5月17日。

^④ 从另一方面讲,让台湾主动放弃这样的地方正是美国政府不断劝说蒋介石的原因,其目的当然是想借机制造“两个中国”或“一中一台”。

政框架”则是在法理上遏阻“台独”的一道防线。^①

2. “国际空间”与民意的关系

台湾民众对“国际空间”问题有极强的敏感性,尤其是一旦有所谓大陆打压的情况出现,他们的情绪就有可能出现极大的波动,认为北京不具善意,搞“强权政治”,从而加剧悲情意识和对我抵触情绪。前面所举李登辉访美事件和璩鲁建交事件这两个典型例子,说明它们确实对岛内部分民众有负面影响。“两国论”和“一边一国论”提出后的民意调查均显示,约有70%以上的民众表示支持。虽然台湾民调结果的可信性颇受质疑,但至少可以认为,“国际空间”问题是刺激这类民调上升的不可忽视的因素。有大陆学者指出,“特别是我与璩鲁建交,非典期间两岸在国际上的斗争,极大加深了岛内民众对我的敌视,成为陈水扁依靠与我对抗获取胜选的社会基础”。他强调,在岛内特定的政治生态下,打击台湾“国际空间”与“台独”声浪升高之间确有直接的联动关系。特别是世界卫生组织问题的反作用对我尤大。^②

此外,马英九的一段论述也可帮助我们理解此问题。他说,《马关条约》割台、“二二八事件”、1971年台湾退出联合国,是台湾人最大的三个伤痛,也因此才有“台湾认同”与中国分离的意识产生。台湾民主化后,前两个问题没有了,只剩下“国际空间”问题。“台湾主体性必须受到尊重,化解台湾这股闷气。”台湾需要在“外交”上得到更多的认同,如果中共连这个空间都不给,会“把所有台湾人逼反,如果情势不安定下来,会一夕数惊”。^③马英九的话我们并不认可,甚至还可能反对,但其中的一些有关“国际空间”问题与民意的论述值得我们思考。

3. “国际空间”与政策的关系

从“汉贼不两立”到蒋经国的“实质外交”、李登辉的“务实外交”及陈水扁的“烽火外交”,可以看出,两岸关系不好的时候,台湾当局的政策位阶是对外政策高于大陆政策;而两岸关系改善或比较好的时候,政策位阶是大陆政策高于对外政策。前者如1995年台海危机和2000年陈水扁执政后;后者的例子有两个时期,一个是20世纪90年代初期到中期,两岸互动较好的时期,另一个就是目前马英九上台后,马当局公开表示大陆政策位阶高于对外政策。由这种政策的变化轨迹可看出,“国际空间”问题既可能是引起两岸紧张和危机的原因,又可能是两岸紧张和危机的直接结果。如果“台独”政策加上双方在“国际空间”问题上的争执,则肯定会引爆两岸重大危机。而如果一旦大陆方面在“国际空间”问题上主动示好,或台湾方面表示愿意通过协商谈判的方式解决问题,则形势就可能缓解,甚至会推动两

^① 按照“中华民国宪法”其“宪政框架”即“宪法一中”。

^② 李逸舟《大功初成,巩固前进》(自行刊印文稿)2008年7月,第49页。

^③ 同上,第76页。

岸关系的发展。

三、关于对策的推论

由上面的分析可以看出:

1. “国际空间”问题显然是20世纪90年代两岸关系中的一个引起双方不愉快的问题,1995年夏天李登辉访美,以及台湾其他“务实外交”不断升级的举动,甚至导致了两岸间的政治危机(当然,与此同样的例子还发生在陈水扁执政时期,大陆与瑙鲁建交至少是直接刺激“一边一国论”出笼的事态性因素)。台湾方面多从“生存”、“尊严”的角度想问题,认为大陆可以放一马;大陆多从一个中国原则的高度想问题,认为“务实外交”挑战的是一个中国原则。在20世纪90年代中期之后,大陆方面确实想通过协商谈判解决这个问题。

2. 从近四年来的情况看,台湾方面的政策是:(1)不搞“法理台独”,强调“中华民国宪政体制”;(2)大陆政策位阶高于对外政策,不搞“烽火外交”,两岸在国际上和解休兵;(3)当然不排除在其误认为“国际空间”得不到解决时,会在一定范围内制造“两个中国”的问题。大陆方面的政策是:在坚持一个中国原则的情况下,(1)强调和平发展是两岸关系的主题,其他政策均应紧扣而不应当干扰这个主题;(2)大陆发出了明确的政策信号,“国际空间”问题将进入两岸协商的范畴,而不再仅仅是台湾单方面的愿望或要求。

3. 就此,根据双方在相关问题上的基本政策,这里作出若干对策推论:

第一,应从战略高度上认识解决“国际空间”问题的必要性,所谓战略高度是指两岸关系发展要紧紧围绕和平发展主题,采取建设性的行动构建两岸和平发展框架,开创两岸关系发展的新局面的高度,也是指努力争取台湾民心的高度。因此,该问题事关大局,而不应以斤斤计较、事事盘算,或意气用事的方式对待这个问题。后者实际上是一种权谋意识,而不是战略意识。

第二,“国际空间”问题应纳入两会下一阶段协商的议程,大陆方面事前准备好商谈的预案。从现在起,也要给台湾方面感觉到该问题会进入解决过程的观感,而不要给他们总是解决不了的感觉。

第三,解决“国际空间”问题主要体现在“邦交国”问题和台湾参与国际组织问题上。在“邦交国”问题上,首先是认识和观念问题:(1)要从争取民心的战略角度加以认识,多做争取民心的事情;(2)中国现在已经是一个大国,邦交关系的多少,并不影响中国的大国地位,相反如果不能解决台湾问题,却有可能损及中国的大国地位,因为能否实现统一是衡量一个国家是否大国的主要标志之一;(3)“邦交国”数目问题,也有些像电影《南征北战》的例子,有时主动放弃两三个县城,打破一些坛坛罐罐,并不见得是坏事,这可能恰恰是为最后胜利,包括重新拿回那些

曾经主动放弃的地方,创造了物质上、精神上和人心上的条件。而台湾问题的解决和平统一的实现,精神和人心方面的条件要远重于物质条件。其次是方法问题。鉴于台湾的“邦交国”数目是个敏感问题,故“邦交”的增减变动既需要双方有约在先,纳入双方协商的范畴,也需要大陆“穷寇勿追”。当然,以后的“邦交国”问题有两个现象可能值得注意:一是双方过去抢的“邦交”,现在不抢了,真的做到“和解休兵”;二是有个别国家找上门来要与大陆建交的,大陆总是“谦让”也不是办法。有些时候,大陆可以适当“fair play”一点,有些时候则或可让台湾方面自己去“斩桃花”,有些时候则应该有所取舍。

第四,国际组织问题比“邦交国”问题更为复杂,既需要固守底线,又要给一些出路。循以往惯例,台湾以“中华台北”、“中国台北”或“中国台湾”名义参加了一些国际性活动,在“国际空间”问题上也已形成“奥运模式”与“亚银模式”。今后,虽然不见得每例都依此办理,但现在可从法律、政治学和国际关系方面专门研究一下这两个例子,并据此做出新的可为双方接受的方案。同样,在认识和观念上也要改进。今后不必要再出现“中华台北”或“中国台北”的争议,而应在称谓上理顺。所谓“中华台北”总比“两个中国”、“一中一台”要好。

INTERNATIONAL POLITICS QUARTERLY

Summer 2012

Vol. 33 No. 2

FOCAL TOPIC:

The Status Quo and the Outlook on Cross-Strait Relations

Taiwan's "International Space" Issue: A Policy Review and Recommendations *Li Yihu* (2)

The issue of Taiwan's "International Space" is both a key issue in the handling of cross-Strait political relations and an effective tool for the "Taiwan Independence Movement" to manipulate and shape a cohesive "tragedy sense" in Taiwan. Under the new situation of positive development and exchange in cross-Strait relations, how to solve this problem has become a rather sensitive issue for the interaction between the two sides. Taiwan's "International Space" is mainly reflected in the issues related to Taiwan's participation in international organizations and relationships with the countries with which it keeps "diplomatic relations." The Mainland should understand, from a strategic perspective, the necessity and importance of solving this problem, and should be flexible and pragmatic, making step-by-step progress and trying to find a solution that will be mutually acceptable.

The Cross-Strait Common Market: An Analysis of the Theory and Practice *Zhang Zhirong and Wang Junfeng* (10)

The establishment of a cross-Strait common market is in accordance with the wave of economic globalization and regional economic integration. It will be a necessary condition for both Taiwan's economic development and the common prosperity across the Strait. Its founding should make adjustments according to the specific circumstances of the two sides. It can be achieved through three steps: the promotion of normalization of cross-Strait economic and trade relations, the creation of a cross-Strait free trade zone, and the formation of full-range economic integration. Its establishment should draw up on the theoretical knowledge from neo-functionalism and borrow experience from the European integration.

An Analysis of the Evolution and Basic Characteristics of U. S. Policy towards Taiwan *Wang Dong and Jia Zifang* (27)

U. S. attitude and policy towards cross-Strait relations are among the most important constraining international factors facing the Chinese Mainland's policy toward Taiwan. The three U. S.-China communiqués and the Taiwan Relations Act constitute the four pillars of the U. S. policy toward Taiwan. It is on the basis of these pillars that the U. S. uses "stra-