

# 两岸关系的新路径选择： 和平发展中的两岸 多轨治理探究

〔内容提要〕 两岸关系发展一直存在统独的单一路径选择,但是在统独条件尚不具备的前提下,这种主观性的政治心结很容易使两岸关系处于高危期,因此必须采取新的路径模式。在当前的两岸关系中,维持和平发展,搁置统独争议,维持两岸现状的政治格局,同时促进两岸的经济文化交流,体现了一种第三条道路的新思维。本文认为,在和平发展阶段,两岸经济文化的交流可以向两岸多轨治理的方向发展,从而为未来的和平统一奠定基础。

〔关键词〕 两岸关系 和平发展 两岸治理

中图分类号:D618 文献标识码:A 文章编号:1007-1369(2008)5-0076-08

## “两岸多轨治理”概念的提出

近年来,治理是学术界比较热门的研究课题之一。传统的“统治”一说强调主权观,而“治理”则淡化国家主权实体;“统治具有偏向政治权威的意涵,治理则指政治与社会共同管理的过程。”<sup>〔1〕</sup>具体来说,“治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现”<sup>〔2〕</sup>。在政治学中,治理是指国家治理,即政府如何运用公权力来管理国家和人民;而在商业领域,又延伸到公司治理,指公司等组织中的管理方式和制度。相对于国家内部地方治理而言,全球治理则是适应全球化而

出现的一种新的治理模式,所谓全球治理就是指,在保留现有各国政府管理机制和力量的基础上,加强彼此的沟通和协调,以解决一些共同面临的问题。

两岸治理则介于全球治理与国内地方治理中间,它是一种国家内部特殊的治理模式。具体来说,它指的是两岸双方改变传统的主权统治模式,而在搁置争议的前提下,通过政府以及非政府组织等机构,对一些不涉及主权的事务性议题进行协商管理,从而取得两岸利益的双赢,维护两岸和平发展格局。长期以来,两岸由于统独、主权争议的困扰,一直呈现“经济热政治冷”的局面,尤其是2000年以后,两岸政府制度性的沟通管道基本停滞,民间交流也很难弥补官方留下的缺位,一些涉及到两岸共同利益的事务更是难以得到及时解决,对此,就有海外人士认为,“台湾与大陆可以有一个与全球治理相对应的两岸治理机制,只有在这个机制中,两岸才有源源不绝的生机,否则在一

收稿日期:2008.08.20

作者简介:艾明江,厦门大学台湾研究院政治学博士,361005;张永汀,集美大学体育学院助教,历史学硕士,361021;叶迎,厦门大学新闻传播学院硕士研究生,361005。

个剑拔弩张的观念世界,谈不出能动的机缘,则两岸难免陷在一方有情他方无意的无交流状态中”。<sup>[3]</sup>

两岸治理的驱动力在于全球化的发展,随着两岸经贸互动的加强,两岸共同市场的建立日益成熟。目前,台商公司在大陆投资的总金额达到台湾对外贸易额的1/2以上,两岸的经济依存度进一步提高,由于经贸的高度互赖,双方的行为体必须对相关议题进行协商,以求建立“共识”,获得“双赢”。因此,就需要构建一种新的两岸发展模式,而两岸治理则适应了这种需要。除了经济议题之外,两岸在文化交流、民间信仰、毒品走私、外来移民等领域也需要相互合作,<sup>[4]</sup>单纯依靠一方的治理很难适应两岸关系的发展,因此,两岸治理的出现则体现了两岸一体化的发展趋势。

关于两岸治理,台湾学者张亚中(2003)认为,目前两岸在处理两岸事务时,仍旧无法摆脱掉“统治权”的论述,似乎不把统独谈清楚,两岸之间的互动就无法顺利发展下去。因此,作者主张效仿欧盟治理经验,跳脱“非统即独”的论述,实行“分中有合、合中有分”的“欧洲治理”。<sup>[5]292</sup>

涂策(2005)认为,两岸治理行为主体亦不能仅仅局限于双方的官方单位,也必须思考民间社会的角色与功能,探讨其是否有助于解决紧密交流下所产生的非政治性议题。<sup>[6]</sup>

综合前人的研究成果,本文提出多轨治理一说。美国学者路易斯·戴蒙德、约翰·麦克唐纳认为,包括政府以及广大非政府组织等在内的多轨模式有利于缔造新的国际和平安全。<sup>[7]</sup>本文认为,多轨模式也能适应在非外交关系的两岸事务上。所谓两岸多轨治理,就是在搁置现有主权争议的基础上,采取包括政府、政党、社会团体媒介等多轨治理模式,共同参与两岸的政治、经济、文化、社会等事务,并最终发展成两岸在主权层次上的统合模式。在多轨治理中,本文更加强调公民社会的参与治理,来弥补两岸官方层次治理的缺陷,并主张政府与公民社会之间不是相互割裂的,而是彼此合作依存的,在两岸多轨治理中,必须形成相互交织的多轨互动模式,从而让两岸关系构成一

幅网状式的治理结构。这种两岸公民社会高度参与的多轨治理模式能够打破两岸关系突发性的政治僵局,将成为未来两岸关系走向的第三条路径选择。<sup>[8]</sup>

## 两岸多轨治理的基本内涵

与全球治理相比,两岸多轨治理的参与主体包括了政府、民间团体、专业人士等,从目前的趋势来看,双方两岸多轨治理已经拥有了一定现实条件,诸如包机直航、观光客赴台、熊猫赴台等议题,都成为两岸治理模式的良好契机,如果两岸双方能透过这种多轨治理途径,解决一些不涉及主权争议的两岸事务,将有助于维持两岸长期的和平与发展。

### 1. 政府治理

政府治理是多轨治理中的第一轨,在多轨治理中占有重要地位。所谓政府治理,就是指政府主体是治理中的主要参与者,通过政府机构的联合、协调,来促成公共事务的运作管理。政府治理有公权力作为保障,能保障治理运作的高效率,但由于涉及到各方政治权力资源的分配问题,因此政府治理通常会出现一些激烈的冲突。

在两岸和平发展中,双方搁置主权争议以后,由于政治地位的对等问题暂时无法解决,两岸在最高一级的官方层次上<sup>[9]</sup>,政府机构依然不会直接接触,而是通过授权的社会团体来进行直接的沟通交流。目前来看,这种角色还是分别由大陆海协会与台湾海基会来扮演。从1987年至1995年,双方交流的行为体都一直是以非政府的海基会与海协会为主,但背后均有政府推动运作。因此,两会实质成为了两岸在政府治理层次中的主要参与者。在两岸多轨治理中,两会主要是通过定期的协商机制来运作,比如召开两岸直航包机与旅游的协商谈判,日后包括台湾金融机构登陆、台商投资保障协定、避免双重课税、高科技规格设定、商务争端解决机制等,都将列入两岸两会协商议题。在适当的时候,两会可以成立各自的代表处来协调处理两岸事务的治理。具体来说,两会

可以在得到双方政府机构的授权前提下,相互设立两会的代表常设联络机构,通过这个固定的联络机构,两岸治理能及时有效的传播信息。而且,未来两岸有可能遭遇到各式各样的紧急事件,包括地震、暴风、传染病等,因此,两岸治理就是要两岸当局各自成立《紧急事件处理机制》,团结两岸所有力量,共同应付紧急事件,以保障两岸人民的生命财产安全。<sup>[10]</sup>

当前,两岸在治理过程中,还很难成立两岸官方层次的联合机构<sup>[11]</sup>,一些学者所说的统合治理模式也并不适合在现阶段的两岸官方治理层次。事实上,两岸对主权认知与统独论述进行搁置以后,两岸在官方层次的治理还无法成立统合式的协商管理机构,“两会”模式依然还将成为和平发展时期的主要的治理机构,双方各自保持独立的建制机构,但同时又要坚持“一中架构”,而通过谈判的方式来使两岸面临的问题在官方层次中予以解决。

两会作为主要的治理机构,主要承担两岸的协商与谈判,而难以对一些两岸具体的事务进行管理。因此,可以考虑在政府授权下,在不涉及敏感主权的经济、环保、文化等事务性议题上展开合作,成立两岸官方授权的治理机构,加强当前两岸出现的紧密问题进行协商治理,如偷渡、走私、环保、医疗、教育等议题<sup>[12]</sup>,政府可以发挥更多的作用。对于一些有争议的事务性议题,两岸可以先经由非政府管道如政党渠道予以沟通,然后再交由两岸官方达成协议。另外,在两岸城市之间的治理合作上,官方可以直接避免中央层次的主权代表,而成立两岸城市间的合作机构,如厦门与高雄可以成立代表政府的治理机构,对两地的经贸、文化实施治理,这样一来,就能让两岸多轨治理在官方层次上具有较大的可行性。

在两岸多轨治理中,政府是两岸事务的主导机构,但是在实际中,两岸政府机构在高一级的层次中只能采取迂回方式予以接触,这就大大降低了政府治理的效率。这种交易成本的增加必然会影两岸结构的不稳定,而且一旦政府管道受阻,两岸多轨治理就会受到很大的影响。陈水扁上台

后,两会沟通几乎陷入停滞,就给两岸关系带来了很大的负面影响,因此,两岸多轨治理还要发展出更多的治理途径,其中,非政府组织参与的民间治理就是两岸多轨治理中重要的内容。

## 2. 非政府治理

“全球治理是一个多角色的联合体,其中各种各样的机构参与了全球公共政策的制定”<sup>[13]</sup>。基于全球治理的概念与本质,政府角色并非解决问题的唯一主体,因此,两岸治理行为主体也不能仅仅局限于双方的官方单位,非政府组织也发挥了巨大的作用。<sup>[14]</sup>要解决两岸治理所产生的非主权性议题,就必须让非政府机构有更大的参与空间。

(1) 政党治理。在西方民主社会中,政党属于民间团体的性质,因此,政党治理也属于非政府治理的范畴。两岸的政党治理属于两岸交流的第二轨道,“第二轨包括冲突双方的非官方、非政府人士之间进行的若干交往活动——这些活动的最终目的在于通过鼓励冲突双方之间的交流、理解和写作,寻求共同解决问题的途径,协助解决冲突”<sup>[17]</sup>。

两岸的政党治理就是指政党对两岸事务的管理。由于目前台湾的政党日益沦为一般的民间团体,不再具备以前的党国体制特征,因此,两岸政党治理并不是说通过两岸的政党合作就可以直接解决两岸关系中存在的冲突纠纷。

两岸的政党治理要建立畅通的沟通管道,目前的国共平台即是代表,但我们和以民进党为首的泛绿政党还缺乏深入的交流,于是,就呈现了两岸的政党治理差序格局,即台湾内部政党只有泛蓝政党较为积极的参与了两岸政党治理,而导致泛绿政党的缺席。因此,在以后的两岸治理中,政党治理可以坚持两岸多个政党的接触与交流,诸如大陆的民主党派、台湾的台联、农民党等小党都可以参与两岸多轨治理中来,通过政党之间的协商与对话,共同处理一些存在的争议性问题。在合适的时候,两岸政党可以考虑设置常设性的代表处,建立定期的政党对话机制,以及进行政党互访,举行智库之间的学术会议。

需要注意的是,对于政党治理,需要我们改变

传统的观念,将传统的党国认知适当地予以区别。在两岸治理中,可以把两岸政党接触看成是一种民间性的交流,而不必提升到官方层次,更不要把希望全部放在执政党身上,而是要坚持政党治理的多元化。有人认为,两岸治理中,台湾的政党可以在大陆发展党员,参加中国从中央到地方的政治协商会议,参政议政。大陆的政党也可以到台湾发展党员,在法的架构下参加台湾的民主治理。两岸政治的相互渗透,互为作用,共同治理国家。<sup>[15]</sup>但这种政党互相渗透的治理模型并不符合两岸的现实情况,在和平发展中,两岸的政党合作与交流不可能突破主权或统独的界限,更多的只是在保持两岸现状的前提下,互不干预,进行一种协商式的对话与交流。

(2) 两岸企业治理。公司治理是全球治理的重要组成部分,尤其在全球化中,一些跨国集团开始参与各国的集体事务,有学者甚至认为,世界跨国公司在全球治理中发挥的作用是政府无法替代的。

两岸的企业治理就是指两岸的企业来参与经济等具体事务的管理。目前,两岸经贸关系持续升温,尤其是大量台资企业在大陆投资,这些台资企业能影响台湾岛内的政经局势,推动台湾当局制订更好的两岸政策,因此,这些企业可以说也参与了两岸关系的间接治理。而在大陆地区,台资企业分布越来越广泛,在某些地区,甚至成为当地重要的经济支撑力量,在岛内政治人物出访大陆行程中,也通常会看见大陆的重要台商人物,听取他们对两岸事务的看法。

实现两岸企业治理,主要就是要以两岸的大型企业为主导,诸如宏基、台塑、富士通等企业应该在两岸企业治理中承担更多的责任,发挥他们的力量优势来保障两岸企业在多轨治理享有的地位。同时,也不能忽视中小企业的参与,要建立保障机制维持他们的合法权益。在实际中,两岸有经贸往来的企业可以建立统合的利益机制,诸如两岸的纺织、电子企业可以成立有协商功能的机构,通过这种利益管道来参与两岸治理。随着企业治理的发展,在进入两岸治理的高级阶段以后,

企业可以共同参与当地事务的管理,例如在台商集中的地区,可以让台商参与当地的社区事务,通过这种利益结合,可以更加密切企业与当地社会的共生性。

值得注意的是,要大力推动两岸的企业治理,必须要改变两岸企业分布格局的不平衡性,大陆的台商企业数量众多,而陆资企业入台依然停留在协商阶段,如果这种格局始终无法改善,那么,两岸企业治理必然会出现失衡,一些大陆企业很难在两岸合作中表达自己的利益,势必最后会影响整个多轨治理的发展前景。

(3) 两岸社会团体治理。社会团体属于非政府组织中的重要组成部分,在全球化治理中,社会团体越来越发挥着重要作用。同样,两岸多轨治理也离不开两岸社会团体的参与。

两岸的社会团体治理,参与主体主要有思想库、各种基金会以及环保、医疗、宗教等团体。目前来看,两岸民间团体的交流有一定的发展基础,但在一些领域,社会团体的合作还十分缺乏,更谈不上治理的层次。

具体来看,两岸社会团体要加强学术文化的交流,例如在学术交流,两岸的学术机构可以设置专门的两岸研究课题,对两岸共同关心的话题,如两岸经贸、两岸文化、两岸教育等,建立共同分享的智力资源库,并定期召开两岸的学术会议。另外,两岸大学和研究机构还可以共同培养学生,为两岸学术发展储备人才。在宗教文化上,两岸宗教团体可以进一步坚强在妈祖、佛教以及基督教的交流,对于具有两岸共同来源的妈祖以及佛教,两岸宗教团体可以成立统一的整合机构。在医疗卫生上,两岸医疗团体可以成立民间性的医疗协作机构,在传染病、疾病预防等领域加强合作治理。在慈善方面,两岸民间团体也可以加强合作,如通过两岸红十字会以及更多的民间慈善团体,建立统一的慈善救助平台。

总的来看,民间团体在多轨治理中具有很大的天然优势,能尽量避免不受政治的干扰,发挥政府机构难以拥有的长处。当前,要尽快启动民间团体的治理参与,让广大的民间团体与两岸切身

利益密切相关,从而使两岸关系建立在坚实的民间土壤基础上。

(4)两岸媒介治理。两岸的交流与发展离不开信息的沟通,而媒介则起到十分重要的作用,“在现代社会,媒体可说是形塑民族认同和公共领域的基石”<sup>[16]</sup>。两岸的媒介治理就是要通过在两岸建立一个畅通的媒介网络,从而为两岸建构一个新的公共平台。

目前,两岸媒介交流还十分滞后于经贸发展程度,两岸新闻记者都可以前往两岸活动,并在各自对方都已经可以互派记者进行采访活动,大陆电视台也开始允许台湾的人员参与电视节目制作,但是两岸的媒介交流依然有很多禁区存在,在一些敏感时期,媒介交流依然会受到很多干扰。

要真正建立两岸媒体的治理参与,就要去除政府不必要的干扰,对于大陆来说,完全放开台湾媒体进入并不现实,但是可以考虑在个别地区,设立媒体改革试验区,让台湾媒体分批进入,以合适的方式发行报纸杂志,而大陆的媒体也可以公开的方式逐步进入台湾,如以控股的方式,在台湾发行出版物,最终通过两岸媒介治理,充分实现两岸社会的信息交流与沟通,为两岸关系将起到推波助澜的作用。

## 两岸多轨治理的现实困境

在和平发展阶段,两岸多轨治理已经具备了良好的基础与前景,但从现实来看,两岸多轨治理也面临很多结构性的矛盾,恐怕在很长时期内都会影响治理的发展。

### 1. 主权认知与治理的冲突

治理可以避免统治的主权概念,但是在实际操作中,依然面临很多事务性治理,两岸还受主权与统独之争所束缚,也导致这种原则性的冲突常常带来两岸的不稳定,而缺乏纵深的平衡点。

两岸多轨治理强调搁置主权争议,而共同对一些事务性议题进行协商,这在很大程度上避免了两岸的政治僵局,使得两岸能在对一些不涉及主权的议题进行协商管理,但是,两岸多轨治理依

然不同于其他国家或地区的治理模式,还受到一些原则性的影响,我们说的两岸治理,虽然搁置主权、统独争议,但还存在双方彼此遵守的前提,即达成的“九二共识”。因此,在未来两岸多轨治理中,任何一方对达成的基本共识予以否认,那么,两岸治理也必然会受到冲击。

另一方面,即使在一些无关两岸主权的议题中,主权思维还会对两岸带来影响。有学者认为,“两岸治理的提出,希望为两岸未来的发展建构良好且稳固的基础,在不需要统一或独立的前提下,两岸的人民即可以经由共同的参与治理,而建构彼此的共同认同”<sup>[15][23]</sup>。但是,与全球治理一样,两岸治理很难绝对超越主权范畴,甚至,还会对一中主权构成挑战。因此,两岸治理不谈主权,而谈事务性议题,虽然可以避免争议,但是在一些具体场合,恐怕会冲击到主权观,而且,随着两岸非政府交流的增加,政府治理逐渐被民间治理所取代,从而让非政府组织凌驾于主权之上,形成了一种类似于欧盟的共同体,这种隐含的新主权观也会引起我们的担忧,即治理所带来的两岸关系会冲击到两岸未来的主权论述。

因此,两岸提出多轨治理,比较符合当下倡导和平发展的精神。但是,多轨治理不是万能药,治理与主权衍生的冲突,将是两岸多轨治理长期面临潜在的政治风险,值得予以关注。

### 2. 两岸多轨治理的程度差异

在两岸多轨治理中,非政府组织将是治理的核心力量,如果没有两岸公民社会的融合,两岸多轨治理将会完全为政府所主导,当前,两岸多轨治理出现的失衡主要体现在:两岸公民社会发育的不对等、政府在两岸治理中的结构比例失调,这些因素造成了两岸发展呈现出失衡格局。

首先,两岸在民间治理中,面临发展不平衡问题。近年来,大陆的公民社会有了长足的发展,诸如非政府团体、大众传媒等活跃在社会各阶层中,并开始成为国内地方治理中的重要参与力量。在两岸治理过程中,也能看到一些非政府组织活动的身影,诸如大陆的学术团体、宗教团体、大众传媒等也参与了大量两岸民间交流,但总的来看,实际

情况并不理想。以大陆企业为例,由于台湾地区的法规限制,大陆企业很难大量进入台湾,难以对岛内局势产生影响,而在两岸经贸关系中,大陆企业也较少参与事务性的规划。在媒体方面,大陆的传媒虽然可以进入台湾,但节目内容较为单一,其运作模式依然沿袭大陆传媒方式,基本上没有对台湾民众产生大的舆论影响。

其次,两岸多轨治理中,政府一直长期居于主导地位,但两岸政府对治理的影响程度也呈现差异。在多轨治理中,大陆官方具有较强的独立自主性,较少受到其他机构与团体的制约,大陆的非政府治理机构诸如宗教团体、学术机构以及环保组织,对官方的影响力有限,很难起到真正的约束效果,从而让大陆呈现强政府-弱社会的格局。反之,台湾官方虽然也在两岸多轨中有较强的主导型,会受到其他政府机构尤其是立法院的制约,还会面临大众媒体与民间团体的监督,在两岸关系中,更是表现小心谨慎与保守稳健。尤其经过这些年公民社会的发展,岛内民间团体对当局的影响力日益增强,诸如大型台资企业以及一些宗教团体,就能对岛内政局产生很大影响,这种格局基本维持了“政府-社会”的力量守衡,两岸官方在各自政治系统的地位不同,自然导致在两岸多轨治理的作用也出现差异,大陆官方相比台湾更能控制两岸治理的进程以及效果,这种治理的比例失调不利于两岸关系长期的稳定与发展。

总的看来,两岸公民社会的不平衡以及政府在两岸治理中的比例失调,让两岸多轨治理面临结构性的发展困境,如果要推动两岸多轨治理长期发展,势必要鼓励大陆公民社会在两岸治理中的参与,同时对政府在两岸治理中的参与保持比例性的平衡。

### 3. 政治实体的介入与主导

在两岸多轨治理中,政府与非政府组织以及公民还没有构成相互连接的整体,而且,政府主体经常由于政治上的争议而利用公权力阻碍两岸治理的运作,从而带来了两岸多轨治理的困境。

从1987年两岸关系正常化以后,两岸的官方

一直就扮演了决策者的角色。两会建立以后,在两岸官方各自授权下,开始进行协商。官方来主导推动两岸关系,虽然能在很大程度上推动两岸关系向,但是,在主权与统独的思维下,两岸关系很容易走入死结。1999年7月,李登辉发表两国论,导致两会制度性交流中止。虽然以后两岸还存广泛的民间交流,但是由于两岸官方对此缺乏政治互信,导致民间交流也经常出现困难。如长期以来,台湾当局拒绝大陆企业赴台投资,就是政治手段干扰两岸经贸发展。在学术交流方面,也经常受到官方行为的干扰,大陆学者赴台的难度就要远高于台湾学者来大陆。而在宗教方面,两岸妈祖文化交流也经常受到政治上的干扰。

可以看出,两岸多轨治理受官方影响很大,民间性的治理层面还无法摆脱官方的约束,一旦两岸官方在主权与统独上陷入僵局,两岸多轨治理也必然面临困境。因此,两岸多轨治理要尽可能的避免在官方层次的冲突,搁置敏感性的争议,从而确保两岸多轨道治理的正常发展。另外,要加大培育两岸公民社会在多轨治理中的参与,逐步形成合理的“官方-民间”参与模式,只有让两岸共同人民共同参与到两岸事务中来,多轨治理才有可能实现良性发展。

### 4. 主体利益与两岸共同利益的冲突

两岸多轨治理是为了更好的保障两岸共同利益,但是在现实中,由于两岸在各自主体利益的考量下,往往会与两岸共同的集体利益产生冲突。

在两岸多轨治理中,各自的主体利益依然明显存在。两岸最大的主体利益应该是主权认知,即对“一个中国”,双方都从自己的立场来阐释,即所谓“一中各表”。虽然目前暂时搁置争议,但双方的主体性利益依然会起到阻碍作用。两岸多轨治理还缺乏共同利益的平衡与补偿机制。由于两岸受主体利益的考虑,并不是自发性的在共同利益上达成协议,因此一旦面临利益的冲突时,出现一方利益受损,侵害了对方合法利益,没有及时的沟通处理,两岸关系必然后受到影响。

## 两岸多轨治理的展望

两岸多轨治理为未来两岸关系构建了新的蓝图,“治理的实质在于建立在市场原则、共同利益和认同之上的合作,它拥有的管理机制主要不依靠政府的权威,而是合作网络的权威”<sup>[21]</sup>。在这种合作网络的基础上,两岸多轨治理将为两岸关系奠定更加坚实的基础。

### 1. 搁置主权,治理优先

和平发展下的两岸多轨治理面临最大的挑战就是主权统治观。尤其在两岸关系中,虽然双方对主权问题予以搁置,但是“一个中国原则”的问题依然没有得到解决,因此,治理问题也很难解决两岸存在的这种结构性问题。当前,两岸达成“九二共识”,就是希望搁置主权争议,维持和平发展。

在和平发展阶段,在一中各表的基础上,两岸暂时放弃对统独的主权之争,不寻求谁来代表全中国,而遵循两岸共同治理,通过这种两岸多轨治理过渡到两岸统合阶段。在官方层次的两岸治理中,要暂时避免统独之争,而借助于第二轨道以及第三轨道探讨敏感性的争议问题。在两岸官方机构参与的治理领域中,可以按照特殊的国家内部治理模式来处理,双方暂不寻求主权代表,或者采取互不否认的主权认知,两岸多轨的官方治理机构可以在相互独立的前提下展开合作,互不隶属。

总之,现阶段两岸应该放弃用统治的观念来思考两岸问题,在两岸治理多轨中,两岸建立的合作机构不需要处理主权争议,而完全以两岸人民的福祉为依归。

在两岸互动方面,应摒除统独作为两岸互动的“统治”论述,而以共同治理为推动两岸良性交流之依循。双方以“两岸治理”之精神,以平等地位进行协商,开启政治对话,并签署和平基础协议,以确保两岸在相互平等与尊重的原则下展开良性互动。

### 2. 实现多轨治理的多元化

当前,两岸多轨治理主要还是官方为主体,民

间治理程度还是发展不足,这造成了治理结构的失衡,不利于两岸关系的和谐发展。因此,两岸多轨治理要大力推动民间社会的治理参与,依靠民间轨道来弥补政府的不足,一旦政府轨道产生治理冲突,可以靠民间轨道来维持整个两岸治理架构的均衡,从而形成“民间治理-统合,官方治理-协商”的治理格局。

依靠民间治理的发挥,不能放弃发挥政府的正功能。推动两岸治理向纵深发展,涉及主权争议的议题,政府之间可以通过相关管道先进行沟通,进而在协商中予以避免。对于在治理中出现主权上的争议,如在一些敏感性的政治议题上,官方治理可以授权民间组织来参与。如在环保、卫生等领域,民间组织可以在得到授权下参与处理治理事务;而在两岸官方共同治理的领域,如打击犯罪、走私等事务上,两岸可以仿效“三通”的“直航模式”,采取不同于国际间的合作模式,在“一中各表”框架下建立两岸内部的协调机制与管理机构。但这种协调管理机构不能替代各自的官方机构,即这种两岸官方的治理机构不同于两岸统合机构。<sup>[17]</sup>为了避免引起统独争议,两岸官方可以在表述上尊重各自的管辖权,而搁置对主权代表的论述。

在两岸多轨治理中,官方治理虽然还是处于主导性作用,但是,在特定场合下,官方身份很容易带来主权与统独争议,从而造成治理上的困境。因此,政府要鼓励民间社会参与两岸治理,采取多轨道的治理模式,要发挥民间社会的功能,如企业、社会团体等,参与两岸治理事务。为了避免引起主权上的争议,民间参与可以参与渐进的发展路径。在初级阶段,两岸民间治理机构保持相互独立,不处理统合问题,诸如两岸的公司、社会团体、媒体等非政府组织保持松散的协商管道,成立两岸的慈善、医疗联络机构,建立共享的管理平台,将共同参与的治理对象限制在两岸共同的非政治性事务上,不干预对方的社会事务,在获得一方认可的前提下,另一方的民间治理机构可以参与对方管理;在高级阶段,两岸民间治理可以上升到统合模式,建立两岸的民间治理统一机构与管

理机制,允许两岸的民间团体渗透到对方,从而扩大公民社会的覆盖面。增加两岸人民的重叠认同。例如台湾的台资企业可以更多参与当地社会事务,甚至在大陆重大的决策中,发挥更大作用,而且岛内的宗教、慈善等社会团体也可以在大陆发展,两岸的媒体可以进入各自的领域,通过这种层次的民间统合治理,最终形成两岸共同的公民社会治理格局。

最后,对于两岸来说,除了经济上“共生共荣”之外,两岸还需要寻找更多的融合点,经济、文化的交流固然重要,也能形成两岸无法分割的共同体市场,然而真正对两岸产生吸附力的还是政治上的制度层面,即如何在搁置争议的和平发展中,大陆要尽量获得台湾民众的制度认可,这一点才是解决两岸关系的突破之处,才能在两岸为统独之争所困扰时,制度的共识与理解能增加两岸关系的空间张力,否则,一旦产生统独的主权之争,两岸关系将不可避免地走向战争的边缘。

#### 注释:

- [1]孙本初,钟京佑.治理理论之初探:政府、市场与社会治理架构.[台湾]公共行政学报,2005(16):111
- [2]吴志成.治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践.天津人民出版社,2003
- [3]加拿大中国文化艺术传媒中心.[www.cccam.ca/?page=china-focus&article-id=10](http://www.cccam.ca/?page=china-focus&article-id=10)
- [4]笔者认为,两岸治理应该建立在两岸共同利益的基础上,两岸和平与安全应成为推动两岸治理的驱动力。
- [5]张亚中.全球化与两岸统合论.[台北]联经出版事业股份有限公司,2003
- [6]涂策.全球治理之研究——兼论1987—1995年之两岸关系(硕士论文).台湾淡江大学,2005

[7][美]路易斯·戴蒙德,约翰·麦克唐纳.多轨外交——通向和平的多体系途径.李永辉译.北京大学出版社,2006

[8]两岸多轨治理能在和平发展阶段避免主权与统独争议,而采用协商的治理模式来共同处理两岸事务。

[9]在官方层次,两岸城市之间的合作有更多的实施空间。

[10]邓岱贤.两岸应建立“紧急事件合作处理机制”.台湾《中央日报》网络报,2008-05-20

[11]有台湾学者提出“两岸统合”,认为两岸可先成立“农业共同体”以共同解决两岸加入世界贸易组织所面临的农业产销压力;成立“台海社会安全共同体”,以共同打击走私偷渡犯罪;成立“南海共同体”,以共同从事科学研究。在经济事务上,开启三通,建立两岸共同市场,逐步推动“两岸经济共同体”之设立。参见:张亚中.全球化与两岸统合论.[台北]联经出版事业股份有限公司,2003

[12]有学者认为,两岸更容易在非传统安全上达成合作治理。参见:朱蓓蕾.两岸交流的非传统性安全.[台北]财团法人两岸交流远景基金会,2005

[13]戴维·赫尔德.全球盟约——华盛顿共识与社会主义民主.周军华译.社会科学文献出版社,2005:112

[14]有关非政府组织在两岸交流的作用参见:林元翔.非政府组织在海峡两岸民间交流功能之研究——以台湾省商业会为例.台湾师范大学硕士论文,2007

[15]联合早报网.[www.zaobao.com.sg/special/forum/pages5/forumr1x070615e.html](http://www.zaobao.com.sg/special/forum/pages5/forumr1x070615e.html)

[16]蔡笃坚.媒体再现与当代台湾民族认同形构的公共论述分析.[台北]唐山出版社,2001:引言

[17]有学者认为两岸统合模式可以成为两岸统一的路径选择,从而取代传统的国家统一观,但笔者认为,两岸统合很难在两岸官方层次上实现,而更多的可以在民间社会领域达成。

(责任编辑:张业亮)