

兩岸海洋事務合作的政治困境及其突破

葉正國*

海洋是兩岸聯結的地理紐帶，海洋事務是兩岸合作的重要領域，幾乎涵蓋了兩岸交往的各個領域，涉及兩岸政治關係定位、台灣的國際空間和軍事安全互信機制等問題。在兩岸關係和平發展框架下，兩岸海洋事務合作仍然存在着政治困境，“一中爭議”是核心。兩岸政治問題在海洋事務合作中具體表現為結構化的特徵，兩岸只能通過機會結構在實踐中務實推動海洋事務的制度化協商。

一、兩岸海洋事務合作的歷史回顧

兩岸海洋事務合作是兩岸關係逐漸緩和的起點。海洋事務合作是公共政策議題，必須符合兩岸關係發展的現實狀況，兩岸海洋事務的境況是兩岸關係的縮影。兩岸六十多年來的海洋事務關係的發展歷程，對構建兩岸海洋事務合作機制具有重要意義。總體上說，兩岸海洋事務合作分為以下四個階段。

(一) 兩岸海洋事務合作的倡議期(1949 年至 1990 年 9 月)

隨着國民黨政府敗退台灣，依據“動員戡亂時期臨時條款”和 1949 年 5 月 19 日頒佈“台灣省戒嚴令”在台灣實行“山禁海禁”，海岸有海防警戒，海港入出關卡檢查。同一時期，大陸實行武力解放台灣的政策，加之冷戰東西方兩岸陣營的對峙，為保護和維護新中國安全，兩岸海上往來全部切斷。台灣海峽進入處於軍事對峙時期，期間台灣單方面以台灣海峽

中綫為界禁止大陸漁民在“中綫”台灣一側捕魚。1979 年 1 月 1 日《告台灣同胞書》的發表標示着大陸對台灣政策的轉變，提出停止武力攻擊、和平統一祖國的主張，主張兩岸三通、結束軍事對峙狀態和擴大兩岸交流。1979 年 8 月，大陸倡議就兩岸海上運輸問題同台灣航運界協商，並對台灣船舶開放各對外開放港口，為保障航行安全，大陸開放了燈樁和海岸電台，兩岸救助部門也建立了搜救熱綫。在此背景下，1981 年 10 月 12 日國家海洋局做出與台灣海洋部門建立聯繫的 6 條決定，要共同研究和發展海洋事業的大政方針。¹ 這開啟了兩岸交流的新時代。然而，台灣當局堅持“不接觸”、“不談判”與“不妥協”的原則拒絕與大陸交往，1987 年雖然國民黨政府在國內外的壓力下廢除“台灣省戒嚴令”，解除台灣本島的戒嚴，同年 11 月 2 日開放兩岸探親政策。當然，這一時期在兩岸外海洋事務合作中也有一定的合作或配合，如在 1974 年西沙反擊戰和 1988 年南沙海戰中台灣曾兩次協助大陸。

(二) 兩岸海洋事務合作的接觸期(1990 年 9 月至 2000 年 5 月)

隨着兩岸交流衍生除了很多偷渡、走私、劫船等問題不斷衝突台灣的“不接觸、不談判”政策，尤其是 1990 年 7、8 月份大陸漁船“閩平漁 5540 號”和“閩平漁 5202 號”被台灣海巡部門抓獲，以不人道的遣返大陸漁民，造成 46 死的結局，引起了大陸的強烈譴責和國際社會的關注。在這種背景下，台灣當局為解決大陸人員的遣返問題通過紅十字會與大陸商

* 武漢大學中國邊界與海洋研究院講師

談，後在 1990 年 9 月 11 日至 13 日，中國紅十字會總幹事韓長林等與台灣紅十字會秘書長陳長文等對海上遣返議題進行了協商，達成《海峽兩岸紅十字組織在金門商談達成有關海上遣返協議》，這是兩岸分隔以來簽署的首份事務性協議，標誌着兩岸關係已經進入象徵性的解凍期。²

蔣經國去世後台灣內部政治生態發生了變化。台灣成立負責大陸事務的“陸委會”，並在 1990 年成立海基會，1991 年台灣廢除“動員戡亂時期臨時條款”。大陸也成立中央台辦和國台辦，1991 年成立海協會，兩岸公權力機關通過“白手套”開始交往。1991 年海基會和國台辦在北京商談“兩岸共同防制海上犯罪”的程序性問題相關事宜，當時大陸的代表唐樹備以國台辦副主任的身份出席。1992 年香港會談確立“九二共識”，這是兩岸海洋事務合作的基石。1993 年《汪辜會談共同協議》就準備在當年內對“有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題”、“協商兩岸海上漁事糾紛之處理”等議題進行事務性協商。民間的海洋事務交流也開始興起，1991 年國家海洋局第二研究所的蘇紀蘭教授、台灣大學研究所的莊文思教授和美國弗羅里達州立大學的薛亞教授共同發起在杭州舉辦首屆“海峽兩岸海洋科學研討會”，這是兩岸科學界最早的民間學術交流平台。³ 兩岸開始重視海洋立法，海域二法在 1991 年經台灣“行政院”核定後 1992 年送“立法院”審議，1997 年完成立法程序，1999 年公佈領海基綫，大陸也完成相關立法，兩岸保持默契，並沒有直接抵觸。1993 年頒佈了“兩岸人民關係條例”，中間對涉及大陸人員的海洋執法進行了規定。1998 年成立的農委會漁業署主要就是為了解決兩岸的漁事糾紛、海上漁船交易、僱傭大陸漁工和大陸漁船“越境”等問題。1992 年汪辜會談中，就主張在南海議題上與中國大陸合作。上世紀 90 年代海峽兩岸分別派出海洋科學調查船，對南海環流問題進行合作研究。

在兩岸航運問題上，因為主權問題比較敏感，1996 年 8 月交通部頒佈的《台灣海峽兩岸間航運管理辦法》，單方面規定了兩岸直航的基本事項，而台灣則以“境外轉運中心”避開主權爭議。1997 年 4 月，福州、廈門和高雄間的海上試點直航開始運行，兩岸資

本的船公司使用方便旗船經高雄港轉運外貿中轉貨物。同年，海基會與海協會委託的香港船東協會協商 1997 年香港回歸後的“台港航運問題”。1998 年 3 月，兩岸定期集裝箱班輪航綫開通，運輸兩岸貨物的船舶經第三地換單不換船航行兩岸港口。此外，兩岸在偷渡、海上救助和漁業等領域逐漸接觸，如 1999 年 2 月 1 日澎湖“縣長”賴峰偉打算派人到大陸，要求大陸約束和取締漁船在澎湖海域使用滾輪式拖網作業等嚴重破壞海洋生態環境的行為。雖然 1994 年生效的《國際海洋法條約》引發了東海和南海爭端的升級，但由於涉及國家政治符號等問題，兩岸外海洋事務合作依然沒有進展。

這一時期，兩岸海洋事務合作隨着兩岸關係的解凍而開啟，但多是基於相關壓力需要解決相關問題而不得以進行，主要以低敏感度的相關事務性議題為主，兩會成為兩岸海洋事務合作的主要聯繫主體，主要方式是既有單方行動也有雙方對話。

(三) 兩岸海洋事務合作的波折期(2000 年 5 月至 2008 年 5 月)

2000 年前後兩岸越來越重視海洋，大陸在 1998 年發表《中國海洋事業的發展白皮書》，2002 年十六大報告指出要“實施海洋開發”，2003 年國務院正式提出“逐步把我國建成海洋強國”的戰略目標，並指出要加強海洋綜合管理，2006 年時任總書記、國家主席和軍委主席胡錦濤在會見海軍黨代表時公開提出中國是一個海洋大國，要建設強大海軍，引起世界各國注意。台灣 2000 年以來提出“發展海洋經濟，促進經濟成長”，在 2000 年初成立“海岸巡防署”，陳水扁上台後堅持“海洋立國”的政策，2001 年發表“海洋政策白皮書”，2004 年發佈“國家海洋政策綱領”，“行政院”成立“海洋事務推動委員會”，2005 年制定《海洋事務政策發展規劃方案》，2006 年再修訂頒佈“海洋政策白皮書”，2007 年頒佈“海洋教育政策白皮書”。然而，兩岸各自對海洋事務的重視並沒有推進兩岸海洋事務合作的進程。台灣認為海洋事務涉及到公權力行使，具有一定程度的政治性，海基會是惟一獲得授權的民間團體，兩岸可以就任何議題坐下來談，但大陸採取“聽其言，觀其行”的政策，並沒

有恢復兩會渠道，改用“行業對行業、民間對民間”的模式。台灣對此以“兩岸人民關係條例”的授權條款否認民間團體的協商成果，如2006年大陸宣佈已經與中國兩岸漁業發展協議、台灣地區漁業福利發展協會和中華國際漁業觀光協會等團體就漁業勞工合作等問題經協商後達成共識，可以由兩岸民間漁業組織簽署相關協議，但台灣方面以沒有授權為由拒絕。兩岸海洋事務合作由於台灣內部的政治環境變化，一方面是兩岸海洋事務合作的需求不斷上漲，尤其是加入WTO使兩岸三通不能迴避，另一方面是台灣內部政治分歧不斷阻礙兩岸海洋事務合作，兩岸海洋事務合作處於波折期。然而，台灣單方面的政策和法律制定，實現了金馬地區的“小三通”。

這一時期，大陸極力推動兩岸海運事業的發展，頒佈了很多政策支持，而台灣當局不斷製造各種分歧，阻礙兩岸海洋事務合作。兩岸在海洋事務領域的官方交往渠道中斷，民間渠道仍然在不斷推進。這也充分說明台灣內部政治生態對兩岸海洋事務合作影響非常大，是兩岸關係冷熱的晴雨表。

(四) 兩岸海洋事務合作的制度化時期(2008年5月至今)

馬英九於2008年5月20日上任後，兩岸關係在“九二共識”基礎上快速發展，兩岸海洋事務相關的交流和協商也逐漸提上議事日程，渠道也不斷多元化。兩會機制的制度化對話機制得以恢復，迄今已經簽署了21份兩會協議，其中有很多涉及到兩岸海洋事務合作，兩岸海洋事務合作的制度化機制不斷完善。2008年11月《海峽兩岸海運協議》等協議生效，2008年11月15日海峽兩岸首航開始，大陸方面總共有63個港口(其中有48個海港，15個河港)，隨後增加至72個直航港口，台灣方面開放的港口為13個，兩岸在貨物和人員往來等方面不斷改進，實現了兩岸人員往來和貨物運輸方面的成本大大降低，使兩岸的經濟交流與合作更為密切，貨運量不斷增加，對台灣地區的經濟發展起到了重要作用。隨後在執行過程中幾項攸關台灣地區經濟發展動力的議題進行了積極的溝通，推動兩岸船舶運輸和車輛互通，簡化通關作業程序，發展海運快遞等業務。2009年農業部漁業局局長

李建華訪問台灣“農委會漁業署”達成兩岸漁業合作共識，2009年底《海峽兩岸漁船船員勞務合作協議》生效後，兩岸同意在符合雙方各自僱傭漁船船員規定的前提下進行近海和遠洋漁船勞務合作，並採取了不同的管理方式。台灣方面對此持“境外僱傭、境外作業、過境暫制”的政策，僱傭大陸船員需要通過台灣的中介機構向大陸經營公司要求外派，雙方簽訂勞務合作合同，漁船和船員也要簽訂相關合同，經營主體承擔連帶責任。2010年成立代表公權力機關背景的“兩岸漁業合作基金會”。2009年《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》簽署後，兩岸設立了聯繫窗口，建立了海上治安動態通報、合作打擊海上違法犯罪、聯合開展海上救助處、常態化互訪交流等警務合作機制。2009年4月在西印度洋遭索馬里海盜挾持的台灣遠洋漁船“穩發161號”，大陸多方協助，終將顏勝男等共28人返回高雄港。⁴

這一時期，兩岸通過公權力直接溝通、國共交流合作平台(如兩岸在水產品相關的農產品達成共識後由雙方政策做成決策)、地方政府交流和民間團體合作等方式先行達成兩岸海洋事務共識，有的民間組織的協商有公權力代表參與，專業性的民間組織成為公權力機關的白手套，然後由兩會達成相關協議或兩岸各自做成政策。因此，兩岸海洋事務合作逐漸形成多元渠道並行、齊頭並進的趨勢。

二、基於政治互信的兩岸海洋事務合作

政治關係定位問題是兩岸關係的核心問題，直接決定了兩岸合作的深度和高度，這個問題既受到內部憲法法律規定的約束和政治環境現實的羈絆，又受到國際法與國際政治現實的框範。兩岸政治關係定位的核心在於“一中爭議”，尤其是大陸如何對待“中華民國憲法”和“中華民國政府”客觀存在的事實。然而，政治關係定位問題是一個動態性過程，需要先對國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係進行合情合理的安排，兩岸在“承認爭議”的基礎上通過兩岸交流與合作累積政治互信。由於國內外各種因素和兩岸政治主張的結構性分歧，只有在兩岸合作的基礎上，

兩岸關係才能進一步發展，兩岸才能最終走向統一。⁵ 兩岸需要從中華民族振興和整體利益的高度尋找兩岸政治關係發展的突破口，放寬歷史的眼界，以包容的態度對待，創新合作方式，以兩岸命運共同體為認知目標，打破僵化的兩岸政治結構，規避兩岸交流中的政治風險，為化解兩岸法統層面的政治分歧創造條件，最終實現兩岸的心靈契合。

兩岸關係和平發展就是在這一背景下產生。2005年4月29日胡錦濤與連戰會談後發表《兩岸和平發展共同願景》，揭開兩岸關係和平發展的新局面。2006年4月16日胡錦濤會見連戰時提出“和平發展”應是兩岸關係的主題。2007年10月十七大報告再次提出“和平發展”的主題。2008年5月國民黨執政後兩岸關係走上和平發展的軌道。2008年12月31日胡錦濤在紀念《告台灣同胞書》上發表了題為《攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興》，自此和平發展成為兩岸關係的主軸。兩岸關係的和平發展是基於台灣島內政治情勢、兩岸關係的實際狀況和國

際政治環境為實現兩岸共贏而做出的戰略決斷，是矛盾與合作、一體與分殊共存的過程，具有對立統一的辯證邏輯，最終目標是實現祖國和平統一。兩岸關係和平發展框架為兩岸合作提供了政治互信，兩岸在特定領域為共同利益通過對話與合作找到解決問題的方案，構建特定領域的溝通協商機制，進而外溢到其他領域中，擴大合作領域。

兩岸海洋事務合作是在兩岸關係和平發展基礎上推進的。海洋是兩岸關係的地理紐帶，海洋事務對兩岸的聯繫最為密切，海洋事務合作也是兩岸關係和平發展的重點領域。兩岸海洋事務合作融滙政治關係定位、軍事安全互信和國際空間的問題，這需要兩岸充分把握機遇分階段進行，先進行共同調查和科研，然後向合作管理和共同養護；先有民間合作機構開始再到兩岸公權力機關合作再到兩岸海洋事務合作共同體；先側重兩岸間海洋事務合作，再在兩岸外海洋事務上進行合作。自2008年以來，兩岸海洋事務合作的領域不斷拓寬，這是建立在兩岸政治互信的基礎上。

表1 兩岸海洋事務合作大事

年份	事態	備註
1974	西沙反擊戰	默許通行
1979	《告台灣同胞書》發佈	提議三通
1988	南沙海戰	提供協助
1990	《海峽兩岸紅十字組織在金門商談達成有關海上遣返協議》	開始接觸
1991	海峽兩岸海洋科學研討會	學術交流
1993	《汪辜會談共同協議》簽署	兩會機制
1995	台灣推出“境外航運中心”方案	回應三通
1997	福州、廈門和高雄間的海上試點直航，結束商船不能直航的歷史	間接直航開啟
1998	兩岸定期集裝箱班輪航綫開通	通案安排
2000	台“陸委會”正式公佈“兩岸小三通影響評估及規劃方向”政策文件	台灣政策放開
2001	金門、馬祖與福建沿海地區的海上客貨運開通	小三通運行
2002	台“中國石油公司”同大陸“中國海洋石油總公司”簽署共同開採台灣海峽石油和天然氣的合約 台灣省漁會訪問團與中國對外承包工程商會就大陸漁工輪台問題達成三項共識	公私協力方式合作
2005	7月13日，廈門與金門間的海域拋設航標工作開啟	地方公權力機關合作
2008	《海峽兩岸漁船船員勞務合作協議》簽署 2月17日，大陸籍“同安號”載運旅客抵金門水頭港區錨泊時，發生火災，金門港區沒有消防船，金門方面要求大陸自廈門派出四艘救難船支援 兩岸搜救力量合作在“海峽中綫”以西搜索部分“華航”空難遇難者的遺體及飛機殘骸 《海峽兩岸海運協議》簽署，“大三通”正式運行	重啟制度化協商
2009	《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》簽署	作為整體合作領域的一部分
2010	《海峽兩岸經濟合作框架協議》(ECFA)簽署 在夏金水域開始進行海峽兩岸海上聯合搜救演練	建立組織化機制、多部門共同參與

然而，台灣的反服貿運動說明了兩岸關係和平發展和制度化協商的政治互信仍然不足夠。台灣當局仍然堅持“九二共識、一中各表”的政治主張，實行“不統、不獨、不武”的兩岸政策，按照“先經後政、先易後難、先急後緩”的思路推進，大陸則希望進行政治協商談判，終止敵對狀態，簽署和平協議，或者在事務性商談中進行政治性協商。兩岸關係的主體和動力都是兩岸同胞，尤其是台灣同胞的態度至關重要。⁶ 經濟合作並沒有帶來政治認同的提高，政治領域的分歧成為兩岸進一步交往的障礙，兩岸尤其是台灣民眾對兩岸經濟關係發展不確定感和危機感逐漸增加。從兩岸民眾都支持的兩岸合作制度化的思路來看，兩岸以更加積極、務實的態度推進兩岸合作，在合作中逐漸凝聚共同期待、達成共識和累積互信。2013年6月習近平會晤吳伯雄時對兩岸關係提出了“增進互信、良性互動、求同存異、務實進取”的四點意見。兩岸海洋事務合作未來從積極進行能源勘探與開發，從東沙島的北部海域轉向西部和南沙群島的海域；兩岸聯合規劃保護海域生態環境方案，由兩岸合作領頭推動，形成兩岸海洋事務合作區，甚至可以建立國家海洋生物公園；配合兩岸海運直航線路(金門—廈門，台中—平潭)進行海事安全與相關海洋事務合作；聯合推行養護海洋資源政策；聯合進行U形綫法理研究和歷史檔案研究合作；對南海和釣魚島事務發展進行談判協商；建立兩岸的海洋管理機關(國家海洋局——中國海警部隊；台灣海洋委員會——海巡署)的共同合作協商機制。⁷

兩岸海洋事務合作是重複博弈的過程，兩岸應通過協調彼此的政策立場，在具體的行動上相向而行，逐步解決政治難題。⁸ 2013年3月22日，國台辦主任張志軍提出解決兩岸關係政治難題的三個思路：一是正視這些問題，不要認為設置禁區；二是積極思考，努力探尋解決之道；三是要先易後難、循序漸進，逐步積累共識。⁹ 海洋事務合作是兩岸合作的重點領域，具有緊迫性和現實性，但目前兩岸海洋事務合作還停留在低層次、局部性和個案性的，在海洋資源開發、海洋漁業養護、海洋環境保護、海洋考古和海上旅遊觀光等領域亟需兩岸合作，兩岸海上軍事和政治層面的合作機會出現的概率也在上升。¹⁰ 兩岸在海洋

事務合作中找到可行的模式可以逐漸“外溢”到其他領域，有助於進一步增進兩岸政治互信。兩岸政治關係定位是一個動態過程，兩岸在南海和東海問題上合作為破解歷史政治難題提供機遇，共同維護國家海洋主權權益和民族整體利益高於一切，這為兩岸在一些敏感的政治問題上妥協提供政治正當性和民意支持，如在“中華民國”相關法律行為效力的問題上可能達成共識。¹¹

三、爭議性議題及其政治結構化問題

兩岸在海洋事務合作上有着各自的利益考量，但要依賴對方獲得實現自己的目標。兩岸在海洋事務合作中有很多爭議性議題，這些議題對兩岸來說都非常重要，兩岸領導人和相關部門負責人也多次提出要通過協商達成共識，總是因為兩岸存在着政治結構困境。當然，這個過程也存在突破的機會結構。

(一) 爭議性議題的產生

兩岸幾十年的隔絕，加之受到國際政治的影響，政治、經濟和社會等領域不斷分化，民族和國家認同產生了危機。台灣存在着省籍分化、階層分化、地域分化和年齡分化等，如對中國的認同不同代際的態度也不一樣；台灣公權力機關也存在着分化現象，行政機關相對比較積極主動，而“立法院”比較保守，綠營民意代表不斷以人民之名杯葛。大陸民眾總體上認同台灣是中國的一部分，對台政策由中央統一制定，但各地在兩岸海洋事務合作的方式和進度等方面也存在着一定的分化，各個機關在兩岸交往中的利益、地位和作用也不相同，所承擔的相應責任也不一樣。兩岸的分化是中國內戰的產物和爭奪“中國”正統性的產物，在信息化和全球化的背景下，兩岸關係的和平發展是各方的最大共識，不斷深化交流與合作融合是大勢所趨。兩岸在一些海洋事務議題上存在着體系耦合，合作符合兩岸的共同利益，如船員合作，或在一些議題上不是完全耦合的，但經過合作協調是可以達成共識的，如共同打擊海上犯罪等。然而，由於兩岸政治關係問題，加上利益和觀念等不同，一些議題雖

然總體上符合兩岸和平發展的需求，也符合兩岸人民的總體利益，存在着結構性困境，如漁業合作。此外，在兩岸間或兩岸內部各個階層、地域和代際的人民的利益、立場等不同，這些議題可能轉化為爭議性議題。這裏需要說明的是，爭議性議題並不一定是政治性議題，只是兩岸在政治層面沒有達成一致性意見，進而間接性影響到政治運作。在兩岸最初的事務性交往過

程中，只是偶爾涉及爭議性議題，但隨着兩岸海洋事務交往逐漸深入，涉及的利益逐漸多元化和複雜化，爭議性議題會越來越多。通過分析這些爭議性議題可以發現，這些爭議性議題背後是兩岸政治立場的分歧。換句話說，很多爭議性議題是兩岸政治層面的分歧在技術層面的體現。（見表 2）

表 2 兩岸在海運協商主要爭議性議題的立場與結果

議題	大陸立場	台灣立場	協商結果
航綫的定位	兩岸航綫	參照國際航綫管理	通過限定通航船舶為兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，間接表示為“國內航綫”。
外國航運公司參與的問題	對兩岸航綫經營的資格限制為兩岸或兩岸合資的海運公司	沒有限制	僅兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，在香港登記的比照適用，外國船舶不得參與。之前的兩岸航商所有的權宜輪需經特別許可。
港口開放	大陸開放所有對外營運的港口	以四個國際商業港為限，工業港以項目處理	台灣開放 11 個港口，包含 4 個國際商港、1 個工業港和 6 個國內港
旗幟懸掛	只掛公司旗或雙方商定的標誌旗，進港不掛對方旗幟。	通過協商解決	擱置爭議，同意參照 1997 年台港的安排，兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船艙及主桅不掛旗；另加掛公司旗幟作為識別。
船舶及船員證照的承認與檢查	雙方需要檢驗有關證書，必要時另紙簽註	大陸若不能比照國際規範承認，則須另行協商	雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、航海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。

（二）結構性矛盾中的爭議性議題

兩岸交往存在着各種結構化的矛盾，各主體的利益和觀念不同是爭議性議題產生的關鍵，可以說爭議性議題就是結構化困境的反射。具體來說，兩岸存在的結構化困境主要包括以下幾方面：①兩岸政治和經濟合作的結構性矛盾。兩岸海洋事務合作也依循“議題化”、“階段化”和“共識化”的路徑。台灣內部存在族群矛盾和統“獨”之爭，民眾在兩岸問題上的立場不同，會引起更多紛爭，精英主導的兩岸交往可以少受島內政治生態影響。兩岸合作初期帶來的經濟收益掩蓋了這種矛盾，在特定時刻政治層面和經濟層面的不協調往往會激化相應的矛盾。②兩岸市場與社會的結構性矛盾。全球化的到來增加了台灣參與國際競爭的壓力，台灣經濟對外部尤其是對大陸存在着較大的依賴，市場需求主導兩岸政策的制定，市場對社會的影響非常大。台灣內部的民主政治仍然是社會需求主導，民眾可以通過選舉或其他方式影響兩岸政策的制定，民主制度作為“社會穩定器”避免市場對社會的過度干預，均衡和協調市場和經濟之間的關係。

兩岸合作在很大程度上是一種市場需求，台灣的市場比較小，是外向型經濟，大陸經濟容量比較大。因此，兩岸交往過程中主導經濟活動的原則與主導政治活動的原則是不同的，即市場經濟條件下存在着經濟與政治分離的二元結構，資本的目的在於追求利潤，但也會帶來負面的社會後果。雖然兩岸在平等互惠的基礎上進行合作，但事實上強化了兩岸的不平等結構，市場力量因為其更加強大的動員能力而獲得了更多的參與機會和“說話”權利，而台灣普通民眾依然需要通過民主程序保護自身的需求，中下層和中小型企業的受惠比較少，並沒有帶動社會參與。③台灣憲政架構的結構性矛盾。“中華民國”的憲政體制是按照孫中山的五權憲法思想設計的，但台灣數次“憲政改革”後，“立法院”已經代替了“國民大會”成為代表民意的國會，原有的憲政架構已經發生實質改變，在實踐中出現了“權責不符”的情形，行政機關和立法機關之間存在着難以消解的張力。¹² 台灣的政治生態逐漸多元化，國際社會、兩岸、地方政治、黨派政治、社會組織呈現出彼此影響與滲透的局面，行政機

構與立法機構的衝突也日益劇烈，這在一定程度上影響了兩岸海洋事務合作的進程。¹³

同樣，兩岸海洋事務合作協商談判過程中也存在着結構性矛盾。根據薛林(Schelling)所提出的談判結構理論，談判是許多結構的組合，可以將談判的過程和要素按照一定的標準分隔作結構化的分析。¹⁴一般來說，大多學者在對兩岸談判的結構分為價值結構、議題結構、環境結構、成員結構和權力結構等五個方面。¹⁵在兩岸海洋事務合作的談判中也適用上述幾個結構，但由於是對整個兩岸海洋事務合作的談判分析，應對上述結構內涵作出調整後再進行分析。詳言之，第一，價值結構是指談判結果價值偏好的順序和各種代價的評估，即兩岸希望通過海洋事務合作談判所要達到的目的。¹⁶對大陸來說主要有維護國家主權、積累政治互信和推動國家的和平統一，等等；對台灣來說主要有推動經濟發展、拓展國際空間和提高政治地位，等等，兩岸的價值偏好排序並不一樣，大陸以“一個中國”為底綫，而台灣則在“國家安全”和經濟利益之間衡量。第二，議題結構是對談判相關問題的組合和選擇，包括議題的界定、範圍、性質、數量和順序等。例如，大陸認為兩岸海洋事務合作談判是國內海洋事務議題，最好先簽訂基礎協定，然後再就具體議題談判，而台灣則認為是多邊或對等實體的議題，先就個別問題談判，不主張簽訂基礎協定。兩岸漁業合作談判就因為議題結構問題產生很多分歧，迄今仍然沒有解決。第三，環境結構是指談判所處的制度環境和任務環境。¹⁷前者是制度對談判提出的規範性要求，後者是外部社會條件對談判的實質性要求。雖然前者的規定比較明確，是一種硬性要求，但可以進行修改，如相關法律，後者只是對談判的軟性要求，但對談判目標設定和實現起着決定性影響，在較長一段時間保持規定，如政治生態。例如，兩岸海洋事務合作既受兩岸相關法律規定的影響，又受兩岸的政治生態影響。第四，成員結構是指參與談判的組成和參與人員分佈。大陸一般是由相關行政機構官員以各種身份和各個過程參與，同時由海協會和其他組織構建平台，並根據情況需要選擇參與人選，但台灣除了行政機構官員、海基會或相關組織的參與外，還要受立法機構的監督，甚至監察機構和司法機構的

審查或法律解釋，甚至也要考慮在野黨代表等。這說明兩岸的成員結構也不一樣，這直接影響着談判過程，20世紀90年代漁業合作談判的反覆和台灣的成員結構有一定的關聯。第五，權力結構是指使談判結果能夠以本身所希望的方式符合或達成預定目標的能力，主要包括對議題的總體實力、某一特定議題的能力和談判能力。¹⁸在不同的海洋事務議題上，兩岸的“權力結構”並不一定完全一樣。例如，“三通”議題大陸則持有絕對優勢的籌碼，但在漁業合作議題雖然大陸掌握主動，但台灣仍能掌控，就沒有十分的必要性，這也適用於台灣在南海的合作。

(三) 爭議性議題解決的機會結構

兩岸海洋事務合作的過程是相關議題提上議程、擬定方案、達成共識、實施和評估的各個階段總和。由於兩岸的結構化矛盾不斷發生變化，兩岸合作議題是否會成為爭議性議題，或者爭議性議題如何順利實施，存在着非遍歷性。所謂非遍歷性是指過去不能準確預測未來，過去的平均數不能準確預測未來的概率分佈的這樣一個場景，某一時點上事件的概率分佈不同於另一時點上事件的概率分佈。兩岸很多議題的制定、實施和評估的任何一個環節都存在不確定性，隨時可能成為爭議性議題，但正是非遍歷性才使兩岸合作存在着機會結構。需要說明的是，爭議性議題並不是衝突性議題，雖然兩岸尤其是台灣內部各團體的利益和立場迥異，但仍然可以利用兩岸的“分化”尋找機會結構突破結構化困境。兩岸海洋性事務的機會結構主要在台灣方面，受台灣內部政治和經濟影響尤為明顯。因此，大陸應拓寬兩岸間的交往渠道，與各界人士、各黨派和各機構進行合作，尤其是中小企業、中產階層與中南部民眾的溝通交流，在交流過程中各主體不斷重新審視和修正各自的主張。

四、結語

縱觀兩岸海洋事務合作發展和目前兩岸關係和平發展架構的實質意涵，可以發現兩岸海洋事務合作因政治對立而起，因政治互信而推動，因政治困境而受

控，兩岸海洋事務合作史就是兩岸政治關係史的縮影。雖然兩岸關係和平發展為海洋事務合作提供了良好的機遇，但政治困局依然如影隨形。既然兩岸海洋

事務合作對兩岸關係和平發展至關重要，可以兩岸海洋事務合作為突破口，積累政治互信，從而超越破兩岸政治的結構化困境，創造兩岸合作的機會結構。

註釋：

- ¹ 楊文鶴等：《二十世紀中國海洋要事》，北京：海洋出版社，2003年，第89-90頁。
- ² 《“閩平漁 5540 號”事件》，載於華夏經緯網：<http://www.huaxia.com/lasd/twzlk/zsjsj/2003/06/475150.html>，2014年10月27日。
- ³ 截止2014年，海峽兩岸海洋科學研討會已經舉辦了十屆，已經成為兩岸海洋科技交流的重要平台之一。
- ⁴ 《曾遭索馬里海盜挾持，台灣漁船船長談大陸軍艦接護》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/tw/tw-mswx/news/2010/03-06/2155362.shtml>，2014年11月28日。
- ⁵ 尹寶虎：《兩岸政治分歧之解在於兩岸合作》，載於《首屆兩岸和平論壇會議論文集》，上海，2013年10月11-12日。
- ⁶ 嚴安林：《兩岸關係和平發展制度化理論研究》，北京：九州出版社，2013年，第95-96頁。
- ⁷ 劉復國：《兩岸海事安全合作之探討》，載於《首屆兩岸和平論壇會議論文集》，上海，2013年10月11-12日。
- ⁸ 嚴安林：《如何推動與構建台海兩岸之間的持久和平》，載於《首屆兩岸和平論壇參會論文集》，上海，2013年10月11-12日。
- ⁹ 《張志軍就解決兩岸政治問題提出三點看法》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-03/22/c_115120340.htm，2014年10月11日。
- ¹⁰ 《兩岸海洋聯手成台灣最大籌碼》，載於新華網：<http://www.huaxia.com/sy2013/thsp/4037494.html>，2015年1月19日。
- ¹¹ 《嚴峻：兩岸海洋合作陷台灣於危機是假命題》，載於中國台灣網：http://www.taiwan.cn/plzhx/hxshp/201408/t20140801_6807897.htm，2015年1月16日。
- ¹² 《朱立倫：“修憲”一定要做，須跨黨派討論》，載於中評網：<http://www.crntt.com/doc/1035/3/1/0/103531023.html?coluid=7&kindid=0&docid=103531023&mdate=1216143319>，2015年3月20日。
- ¹³ 周育仁：《強化行政與立法部門協調溝通機制之研究》，台北：財團法人國家政策研究基金會，“行政院研究發展考核委員會”編印，2011年。
- ¹⁴ Schelling, T. C. (1980). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press. 22-52.
- ¹⁵ 李岳牧：《中國大陸對台談判模型之研究——“汪辜會談”後續事務性商談案例分析(1993-1994年)》，淡江大學碩士學位論文，1995年。
- ¹⁶ 包嘉源、張志清、林光：《兩岸海運通航談判之結構分析》，載於《航運季刊》，2005年6月，第3頁。
- ¹⁷ 這和其他著作中所指談判的“環境結構”所指的談判地點、溝通渠道、期限壓力和會場座次等內涵並不一致。這主要是因為兩岸在實際談判中這些因素影響很小，並且更適用於具體議題的談判。
- ¹⁸ 劉必榮：《不對稱結構下之談判行為分析》，載於《東吳政治學報》，1993年3月，第20頁。