

臺灣參與亞太經合會兩岸互動之觀察

周志偉*

中華民國於 1991 年以中華台北 (Chinese Taipei) 之名稱加入亞太經濟合作會議 (APEC)，多年來政府運用此一多邊經貿平台，推動臺灣的國際關係與兩岸關係。今 (2013) 年 10 月 7-8 日，第二十一屆亞太經濟合作會議領袖會議於印尼峇里島舉行，馬英九總統特派遣前副總統蕭萬長擔任領袖代表率團與會。本文將從臺灣與會及角色意涵兩個面向加以分析。

臺灣與 APEC 會員國之關係

馬總統自 2008 年就任以來，即致力於緩和兩岸關係與擴大臺灣國際參與，並表示「APEC 雖然是一個區域的論壇，一個多邊的會議，但是雙邊的對話，其實重要性絕對不亞於多邊的討論，在兩岸關係跟國際關係上，找到一個並進的情勢。」由此可知，對臺灣而言，APEC 是一個非常重要的平台，臺灣必須採取有效的策略在此一平台上追求其多邊關係、雙邊關係、與兩岸關係的戰略目標。

就臺灣在 APEC 平台建構多邊關係而言，蕭前副總統在行前記者會中表示，臺灣將與 APEC 各會員體經濟領袖「共謀推動區域經濟整合大業，擘劃亞太經貿合作的藍圖、與美國恢復貿易暨投資架構協定協商，與紐西蘭簽屬臺紐經濟合作協定等，希望為臺灣持續參與區域經濟整合，以及開展兩岸經貿交流，營造更有利的環境。」

就臺灣在 APEC 平台開展雙邊關係而言，蕭前副總統與美國領袖代表國務卿凱瑞 (John Kerry) 利用 APEC 場合舉行雙邊會談，其中觸及的議題包括積極推動臺美「貿易暨投資架構協定」、「雙邊投資協定」、以及「自由貿易協定」，蕭前副總統並明確表示臺灣希望參與「跨太平洋夥伴協定」的意願。同時，臺灣也感謝美國協助其加入美國免簽證計畫以及有意義參與國際組織，以藉此強化臺美雙邊關係。

臺日也舉行了四十分鐘的場邊會談，蕭前副總統強調馬總統重視與日本的特殊夥伴關係，希望深化與日本的經濟關係，並以簽署自由貿易協定為目標。蕭前副總統肯定臺日簽訂的漁業協定，也恭喜日本爭取到 2020 年奧運主辦權。此外，蕭前副總統也和新加坡總理李顯龍舉行非正式會談，並與澳洲、紐西蘭、墨西哥

* 本文作者為淡江大學全球政治經濟學系助理教授

等經濟體領袖進行場內互動¹。這顯示APEC會議可以成為臺灣發展多組雙邊關係的一個重要平台。

就臺灣在APEC平台推動兩岸關係而言，雙方經由陸委會與國臺辦的事前協商，由蕭前副總統與大陸領導人習近平舉行了「蕭習會」。我方在會中提出三點期許：第一、「增進兩岸互信與良性互動，為兩岸關係在各自內部、雙方互動、及國際共同參與三方面創造良性循環」。第二、兩岸應加速推動ECFA後續協商，深化經貿制度化合作，臺灣也願意與各經濟體洽簽經濟協議，讓兩岸共同參與區域經濟整合，如此也能大幅增強臺灣民眾對兩岸貿易自由化的信心。第三、強調兩岸關係的願景必須「以人民為核心」，落實兩岸人民的權益，完成兩岸互設辦事機構之協商，並共同務實賦予此辦事機構人道探視之功能²。

由於2014年的APEC會議將於北京舉行，許多人關切馬總統是否有機會親自出席？為此，蕭前副總統在2013年APEC閉幕後舉行記者會表示「如果時機成熟條件符合了，[馬總統因無法親自出席而必須指派代表的]這個情況也有可能改變，所以我們期待有那一天，所有這些明年也好後年也好，都是要由領袖來做決定，我想我們應該尊重我們的總統。」³

兩岸代表團互動過程

關於2013年APEC會議期間兩岸所舉行的「蕭習會」，陸委會表示有下列三點特色⁴。首先、「蕭習會」幕僚作業乃第一次由臺灣陸委會與大陸國臺辦對口協調。陸委會王主委認為其擔任APEC代表團幕僚與否是臺灣單方面可以決定的，不需要陸方事先同意。但是基於禮貌，臺北事先曾照會北京，陸方表示沒有意見。雙方此一官方溝通管道突顯出兩岸間政府與政府打交道之特色。

其次，台灣現任陸委會主委王郁琪全程參與「蕭習會」，這是自2008年來的第一次，陸委會王主委表示「我本人應該是第一次在這種會面裡面有現任的官員在場，他們雖然可以接受我可以進去，但是畢竟這是個壓力，我們不可諱言是這樣，所以兩岸關係循序漸進一步一步來，所以有些事情大家就彼此相互體諒，一步一步再往前推進。」這個安排淡化了兩岸過去黨對黨的模式，現在是政府對政府。

其三、「蕭習會」之後，雙方主管兩岸事務負責人於場外自然互動、短暫寒

¹ 聯合報，2013年10月9日。

² 中華民國行政院大陸委員會新聞稿，民國102年10月6日編號第076號。

³ 中國時報，2013年10月19日

⁴ 陸委會王郁琪主委接受聯合影音全球瞭望專訪，2013年10月18日

暄、且雙方第一次互稱職銜，代表兩岸正視現實與互不否認治權的具體實踐，也是兩岸官方互動正常化的開始。事實上，陸委會原本考慮要在蕭習會之後安排陸委會王郁琪主委與國臺辦張志軍主任的「王張會」，但是大陸方面不表贊同。

因此，陸委會幕僚在前往印尼峇里島之前，就與國臺辦幕僚面對面溝通，希望兩邊主管兩岸事務負責人能以官銜互稱，但是國臺辦在事前僅表示「會有正面的回應」。一直到國臺辦張主任在蕭習會後互動時以「郁琪主委」稱呼我陸委會負責人，王主委方才提議雙方應安排定期互訪跟常態溝通機制⁵。對此，國臺辦張志軍主任回應表示「做為兩岸主管兩岸事務的負責人，彼此之間，應該走動走動」。陸委會王郁琪主委強調「如果有機會，我們兩岸事務的負責人，能夠定期到對方那邊去訪問，彼此走動」。

綜上所述，陸委會達成了其在APEC行前所設定的下列目標⁶，一是維護對等尊嚴原則，兩邊主管兩岸事務負責人互稱官銜；二是兩邊負責人定期互訪；三是陸委會與國臺辦建立常態性溝通機制。過去兩岸透過海基會與海協會溝通，有些「扭扭捏捏」⁷的情況。現在如果能讓陸委會與國臺辦直接溝通的話會「更有效率」，並讓雙方在有突發狀況時「減少誤判」。另外，海基會的角色仍然很重要，其在服務臺商和臺生的功能仍是無可取代的，至少在可預見的未來，兩岸間協商雖然有政府部門在幕後參與，但是仍須透過海基會海協會這兩個對口單位，兩岸間的協議仍將由海基會與海協會負責人簽署。

當臺灣正樂觀地評估此次與會 APEC 以及上述提及之角色意涵，有兩點負面的訊號也值得觀察。首先是大陸領導人習近平表示「兩岸長期存在的政治分歧問題終究要逐步解決，總不能將這些問題一代一代傳下去」。並再次重申「願意在一個中國框架內就兩岸政治問題同台灣方面進行平等協商，作出合情合理安排。對兩岸關係中需要處理的事務，雙方主管部門負責人也可以見面交換意見」。這顯示大陸領導人推動兩岸展開政治談判的力道可能漸漸加重，也透露出大陸領導人同意兩岸事務負責人見面協商的前提是要在一中框架內處理兩岸相關事務。

其次，大陸媒體的報導完全忽略臺灣陸委會所強調的官方性質。央視新聞報導國務院臺辦主任張志軍在印尼峇里島，陪同中共中央總書記習近平，會見臺灣兩岸共同市場基金會榮譽董事長蕭萬長之後，與臺灣方面大陸事務主管部門負責人王郁琪進行了簡短寒暄。而平面媒體中國新聞網也是輕輕帶過，其所用的標題是「張志軍歡迎台灣方面大陸事務主管部門負責人參訪大陸」。

⁵ 王郁琪主委在台北之音專訪中表示，在陸委會開始本次 APEC 會議幕僚作業之前，陸委會與國臺辦的幕僚在兩岸間事務性溝通已常有互動。

⁶ 陸委會主委王郁琪先生於 102 年 10 月 11 日接受台北之音專訪。

⁷ 請見上述台北之音訪談內容。

對此，陸委會表示應該給大陸一點時間化解內部阻力，畢竟「王張會」是在眾多國際媒體面前發生的，張志軍主任能在公開場合稱呼台灣陸委會主委的官銜，已經是兩岸關係裡非常重要的進展。大陸願意這麼做已經是很不容易的，兩岸之間可以互相體諒。

肆、臺灣民眾的反應

那麼臺灣民眾對於這次APEC會議的整體印象又是如何呢？陸委會在APEC會議之後針對臺灣民眾對於兩岸關係與國際空間之看法進行專案民調⁸，其結果顯示有63.5%的受訪者認為兩岸現在處於和平狀況，而且有73.7%受訪者支持政府在中華民國憲法架構下維持臺海「不統、不獨、不武」的政策。有75.6%的受訪者認為兩岸關係的改善有助於擴大臺灣國際空間，並有高達85.1%受訪者支持在對等尊嚴的原則下兩岸共同參加國際組織與活動，並有79.1%的受訪者進一步認為兩岸共同參加國際組織與活動有助於兩岸穩定與和平發展。這表示有四分之三絕對多數的民意認為臺灣改善兩岸關係與提高國際參與可以形成良性循環。

另外，有62.8%的受訪者認為由陸委會與國臺辦聯繫安排APEC會議期間的蕭習會是兩岸在國際場合互動的重要進展，並有56.4%的受訪者認為現任陸委會主委參與蕭習會是兩岸關係改善之後的成果，也有56.5%受訪者認為陸委會主委與國臺辦主任互以職銜稱呼是兩岸關係的重大突破。這顯示有過半數的民意呼應陸委會所指出的兩岸今後將採取政府對政府之新互動模式。

最後，有61.1%受訪者顯示陸委會主委與國臺辦主任以官銜互稱對兩岸互動有幫助，有60.7%受訪者支持陸委會主委前往大陸訪問，68.3%受訪者贊成國臺辦主任來台灣參訪，67.8%受訪者認為陸委會主委與國臺辦主任定期會面對兩岸關係發展有幫助，72.7%受訪者認為陸委會與國臺辦直接建立常態性溝通與互動機制有助於推動兩岸事務。有67.6%受訪者贊成兩岸官方直接接觸。這意味著三分之二以上的民意支持兩岸陸委會與國臺辦官方直接接觸，建立常態性溝通管道，其負責人也應定期會面，以推動兩岸關係。

未來觀察重點與政策建議

臺灣在2013年APEC領袖會議收穫頗豐，簡而言之，臺灣善用了此一多邊區域經貿論壇，提高自身之國際能見度，推動與會員體之雙邊關係；同時，臺灣在兩岸互動過程中，順利導入官方角色，確定雙方互稱官銜，商訂定期互訪溝通，這可謂是兩岸互動的新里程碑。然而兩岸未來發展的挑戰仍有不少，謹舉下列兩

⁸ 請見陸委會官網 www.mac.gov.tw。

個觀察點以供參考：

第一、本次陸委會與國臺辦負責人同意雙方以官銜互稱，究竟是為了要在一個中國框架下，藉此官方對口單位，展開政治談判，推進統一大業呢？還是在國家尚未統一前，為了推進兩岸關係，雙方願意從互不否認治權，進一步轉為相互承認治權呢？

第二、本次陸委會與國臺辦負責人同意建立定期互訪與制度化溝通機制，此一精神在未來能否外溢（spill-over）到兩岸間其他相對應的政府部門，以便逐步推動兩岸政府間全面接軌，有效協調兩岸政府間政策歧異，以深化兩岸交流互動之成效呢？

這兩個觀察點將有助於呈現臺灣與大陸對於兩岸互動過程及其終極安排之差異所在，並希望雙方能藉此進一步調整自身之政治姿態與政策作為，以創造兩岸人民最大的福祉。