

民進黨成立「中國事務委員會」評析

An Analysis of the Establishment of China Affairs Committee in DPP

張宇韶 (Chang, Yu-Shau)

國立政治大學東亞研究所博士、民進黨中國事務部前副主任

「有限理性」是新制度主義政治學修正古典經濟學與行為科學主要的觀點，認為行動者的理性抉擇除了受到結構環境制約外，既有的制度條件也成為其進行策略評估與計算收益的基礎。本文試圖從上述的基本假設，分析民主進步黨近期成立「中國事務委員會」的意義與影響。

對於民進黨而言，影響其「中國政策」調整的「結構層次」，應該包含「國際體系」、「兩岸關係」、「中國政經」、「臺灣政經」、「民進黨內部」5個主要的自變數。換言之，民進黨成立「中國事務委員會」的作為是鑲嵌在整體的結構條件下，而非一個獨立、偶發性的事件。

就國際體系而言，主要涉及美國的全球戰略的調整、亞太安全的布局以及美「中」關係的互動；美國近期「重返亞洲」的政策，就牽動前項幾組關係的內容。由於臺灣擁有特殊的戰略地位並實行民主自由的政經制度，臺、美之間的民主戰略同盟儼然成形，這使得臺灣追求自身國家安全利益時，如何讓華府理解臺灣的各項外交與「中國政策」的主張，建立彼此的互信基礎，應該是民進黨對美工作的重點。

就兩岸關係而言，在兩岸簽署包含 ECFA 各項協議之後，已經使得兩岸經貿關係進入到緊密的互賴架構之中。這意味兩岸的經濟互動已從「三通四流」與「交通便捷化」的傳統思維，進入「生產要素自由移動」的新層次。在兩岸經貿關係的新架構下，臺灣如何在全球生產分工鏈中尋求一個較佳的位置（如產

業對接)？如何在未來的兩岸協商之中爭取有利的條件(如兩岸航權或延遠權談判)？如何有效管理兩岸經濟社會交流所衍生的外部性問題(如陸客來臺)？處理好兩岸經貿關係與社會文化交流，自然是民進黨無法迴避的議題。

就中國大陸政經勢而言，「中國崛起」已經是不能忽視的客觀事實，即便兩岸的經濟與社會文化交流更加緊密與頻繁，然而北京對臺的政治壓力卻也與日俱增。除了本質性的「武力犯臺、中華民國存在、國際空間」3大障礙難以解決外，中共「十八大」後臺灣又將面對新的政治協商談判與文化統戰的挑戰。因此，如何穩定兩岸關係的和平發展，又不失臺灣的國家利益與主權地位，也是民進黨當下面對的挑戰。

對臺灣政情勢而言，民主化與自由化雖已成為政黨互動的共識，但是在國家認同、兩岸政治定位以及大陸政策等議題中容存在不少歧見。而民進黨於2012年總統選舉的失利，也意味著臺灣民眾對於民進黨處理這些議題能力仍存在疑慮。如何與國民黨進行「議題區隔」，在兩岸關係中處理好「臺灣與世界」、「臺灣與中國」、「臺灣與中華民國」這3組關係的論述能力與政策規劃的方向，也是民進黨在未來重返執政必須面對的問題。

對民進黨內部而言，在2012年總統大選失利後，民進黨黨內對於檢討「中國政策」存在共同的大方向，但是在調整的作法上，舉凡兩岸的政治定位、與大陸交流的形式等議題顯然有許多不同的聲音，特別是在謝長廷出訪大陸後所引起的政治漣漪尤為明顯。面對黨內要求進行「中國政策」的檢討，甚至舉行「中國政策」辯論的呼聲下，如何凝聚黨內的共識，進而維繫民進黨傳統派系共治的精神，也是民進黨眼前的課題。

著名政治哲學家卡爾·巴伯(Karl R Popper)強調「政治制度」在社會改革中所扮演的核心角色，強調「細工程學部社會」(Piecemeal social engineering)主張採取溫和步驟，以漸進方式逐步改革社會制度的缺陷。畢竟「最大多數的最大幸福」只是一個虛擬的理想，社會所當積極進行的「將災禍化減到最小」(minimize suffering)是較為務實可行的方案。換言之，一次性或整體性的變革除否定現行制度累積性的成果，也可能付出相當的社會成本。

若從巴伯的觀點思考，前述結構因素似乎制約了蘇貞昌擔任民進黨主席的行動自主性與政策創造力；但若分析這些結構的深層意義，就可發現存在極為複

雜又彼此牽動的政經內涵與歷史軌跡；這就意味採取過於劇烈的改革手段，不僅短時間難以奏效，更可能引發更多的問題。因此，如何謹慎去面對既有的結構因素，並將其視為政治行動的參數與評估指標，將盤根複雜的環節梳理後，置於合理的規範理念與制度架構下，反而是積極自信的作為。

簡言之，「中國政策」的調整，必然牽動美國的神經末梢，臺灣的作為勢必改變亞太地區的戰略平衡，從而影響美國的國家利益；「中國政策」的變動，除了影響兩岸經貿關係的方向與社會交流的意義外，更直接影響北京對臺政策的策略手段、臺灣政治的板塊位移以及民進黨的轉型。因此，穩健以及溫和的改革可能是較為可行的方案。如何說明蘇貞昌與近期民進黨的作為具備了這樣的內容呢？

從臺、美關係而言，民進黨恢復了駐美代表處，由政策會執行長吳釗燮擔任駐美代表，其目的是為了建立與美國暢通的政策溝通管道，以期降低臺、美之間因為訊息不對稱所引發的交易成本，使其理解民進黨未來對中國大陸與外交政策的調整方向與政治邏輯。即便這是種「制度的沿襲」，但卻是建立政治互信基礎的態度。

就面對大陸而言，恢復「中國事務部」以及設置「中國事務委員會」，為蘇貞昌在參選民進黨黨主席的政見；擔任黨主席之後表明訪問大陸之意願，並強調關注「中國庶民社會」；為了強化對於大陸政經發展的理解，舉辦一系列「認識中國」座談；並在「中國事務委員會」的章程中多次提到「兩岸」一詞。這些作為即便是「組織的調整」，但卻是釋放政治善意的表現。

就面對黨內而言，蘇貞昌肯定謝長廷訪問大陸。而自身接下「中國事務委員會」總召的角色、強調臺灣前途決議文是民進黨黨內面對「中國問題」的基礎共識，這些動作或許是一種「理念規範的再現」，但卻也是表達政治責任的動作。

民進黨近期「中國政策」的制度、組織與規範的調整，本質上都不是制度創新或再造，反而類似歷史制度主義所強調的「初始條件/鎖入/路徑依賴」的制度變遷模式，外界自然會冠上保守主義的色彩從而批評。但從現實的角度思考，在兩岸關係多方博弈的互動下（包含了臺、美、「中」、紅藍綠等大小結構），臺灣與民進黨始終是資源、訊息較弱的一方，除了承載較多層次的制約因素外，更必須承擔較高變革風險與社會成本。

因此，蘇貞昌在「中國政策」上的政治行動，除了必須將其理性鑲嵌在不同層次的結構條件中，基於風險的評估與資源的運作，更必須選擇「審時度勢，後

發制人」操作。在處理好「美國的互信溝通機制」、「中國的政治善意」、「黨內意見」基礎上，再來進一步面對臺灣內部與兩岸關係等複雜問題，恐將是試錯成本與交易成本降低的作法。

當然，蘇貞昌的漸進式改革也存在甚多挑戰。首先，蘇貞昌自己兼任「中國事務委員會」的總召，意味將其定位「中國事務委員會」為整合意見的平臺，而非民共交流的平臺，這固然是一種「主席責任制」的表現，但在面對未來緊密、頻繁的兩岸交流中可能就失去「代理人制」的靈活與彈性的操作模式。

其次，在游錫堃、謝長廷 2 人表明不參與「中國事務委員會」的運作之後，蘇貞昌如何展現其整合、協調與溝通能力甚為重要，特別是如何維繫與蔡英文與黨內其他派系的互動，也考驗著蘇貞昌的政治智慧。

再者，面對兩岸經貿關係與現階段執政黨的大陸政策，民進黨除了必須扮演好在野黨的監督角色外，更必須提出各項以「建設性批評」為主軸的政策，未來「中國事務委員會」諮詢委員的成員，以及「中國事務部」的幕僚作業都扮演關鍵的角色。

最後，即便民進黨在 2014 年七合一選舉獲得勝利，邁向 2016 年重返執政之路中，民進黨可能面臨與時間賽跑的問題，如何在不到 2 年的時間，在「建立與美國的政治互信、取得與中國的政治善意以期臺灣民眾的信任」的基礎上，規劃一個完整的「中國政策」的方向與內容，也是一個龐大複雜的政治工程。