

兩岸洽簽和平協議願景研析

Analyzing the Prospect and Conditions for a Cross-Strait
Peace Accord

張登及 (Chang, Teng-Chi)

國立臺灣大學政治學系助理教授

壹、爭議核心：主體間關係

自今（2011）年10月馬英九總統表明將兩岸洽簽「和平協議」列入「黃金十年」政見規劃後，兩岸和平協議便再度成為海內外各方關切臺海情勢的焦點，更是大選年各黨派熱議的話題。由於「協議」將包含哪些具體內容，是僅具備軍事互信機制，或延伸至終止敵對狀態，抑或將明確界定兩岸的政治關係，目前尚在討論階段。所以如就短期內該協議的可能條文詳加論證，未免不切實際。不過若能考察兩岸各方既往有關立場的變化，然後推敲此一變化中實質問題的變與不變，或可對「和平協議」重大的爭論點、障礙和機會有更清楚的瞭解，有益於日後理論上的探討與實務上的參考。

和平協議爭論至今，最核心的焦點，是兩岸主體的身分關係，以及對民國36年（1947年）憲法的定位。協議的目標是如何以和平方式，階段性地認定兩岸都能接受的「主體間關係」，並使其他功能性、事務性的協議效力長期化、穩定化。如果關於這一「主體間關係」共識越大，即便沒有正式的、書面的「和平協議」，也等於具備和平共識，兩岸仍可持續追求各自更重要的利益與目標，不必為身分問題干擾。如果共識遞減、稀少，身分之爭有可能會上升成「核心利益」之爭，雙方要投入與消耗在爭執此主體間關係的成本就越大。

貳、中共文件中的兩岸主體變遷

北京看待洽簽「和平協議」或相關文件的臺北身分，已經歷重大改變。北京最早提到兩岸商談，出自周恩來 1955 年 7 月在一屆人大二次會的談話。他當時的說法是：「『中國政府』願意和『臺灣地方』的負責當局協商和平解放的具體步驟。」北京與美建交後，1979 年 1 月「告臺灣同胞書」則稱「通過中華人民共和國政府和『臺灣當局』之間的商談結束這種軍事對峙狀態，以便為雙方的任何一種範圍的交往接觸，創造必要的前提和安全的環境。」北京與美建交後用的是中共政權正式國號 vs. 「臺灣當局」。兩岸熱戰時的「地方」二字沒有出現。

發表於 1981 年 9 月的「葉九條」則提倡「兩黨對等談判……建議雙方共同為通郵、通商、通航……達成有關協議」。雖然沒有「臺灣地方」的說法，但兩岸主體是「黨對黨」。只是從中共方面來看，唯有訴諸國共史，兩岸才能「對等」。冷戰結束後的 1992 年，中共「14 大」政治報告放棄了「黨對黨」，主張就「在一個中國前提下，正式結束兩岸敵對狀態」進行談判。1995 年「江八點」也沒有「黨對黨」，而提「『我們』贊成在互惠互利的基礎上。商談且簽訂保護臺商投資權益的民間性協議」與「『雙方』就正式結束敵對狀態，逐步實現和平統一」進行談判。文中的臺方回到「告臺灣同胞書」的「臺灣當局」。

象徵胡錦濤全面掌握對臺工作的 2005 年「胡四點」，繼續「臺灣當局」的用法，聲稱「只要臺灣當局承認『九二共識』，兩岸對話和談判即可恢復，而且什麼問題都可以談。不僅可以談我們已經提出的正式『結束兩岸敵對狀態』和建立軍事互信、臺灣地區在國際上與其身分相適應的活動空間、臺灣當局的政治地位、『兩岸關係和平穩定發展的框架』等議題，也可以談在實現和平統一過程中需要解決的所有問題。」這篇 2005 年「胡四點」最重要處，在於提到「兩岸一中」、「不僅是我們的立場，也見之於『臺灣現有的規定和文件』。」筆者認為，此言等於間接、局部承認我國 1947 年《憲法》的正當性，並企圖以此約束當時的執政黨，不可用公投等手段，以修憲之名行制憲之實，變更國土或修改中華民國國號。

大陸有關和平協議迄今最新的立場來自 2008 年底的「胡六點」。胡錦濤將兩岸法理狀態正式定位為「主權未分裂、國家未統一」，而「兩岸可以就在國

家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討……在『一個中國』原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架。」

參、我方文件中的兩岸主體變遷

冷戰早期我國大陸政策是「軍事反攻」，對岸身分自是「匪偽政權」。後期則主張「三民主義統一中國」，是「復興基地」vs.「中共政權」。即便是後來解嚴與終止動員戡亂體制，我國法理上堅持一中即是中華民國、主權依憲屬我，沒有改變。不過1991年2月憲外機關「國統會」通過的《國家統一綱領》提及大陸時說「不否定對方為政治實體」、「海峽兩岸」應在對等前提下「重建一個統一的中國」，並用「大陸地區」稱呼對岸，已有拋棄「敵視中共政權」的超脫趨勢，於是立法院於次年7月16日制定《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，兩岸在1947年《憲法》架構下，進入漫長的「一國兩區」時代。但我國不承認1949年建立的對岸政權的合法性這點，並未改變。

1994年行政院大陸委員會的「臺海兩岸關係說明書」則進一步認為「中國」是文化、血緣、歷史、地理實體，呼應李前總統接受日本作家司馬遼太郎採訪時的構想，淡化了憲法一中。1997年2月新聞局發表「透視一個中國」，以駁斥中共版一中攻勢，稱「臺北與北京均未統治過對方」，「只能代表各自有效統治的一部分」，「一中」應是「一個分治的中國」(one divided China)，就像韓國與以前的德國。這一論述固然持續強調中華民國主權獨立，但「分治」是否代表主權二分，從兩德兩韓的比喻來看已很明顯。沿著這一邏輯，「分治」的「兩區」各自的憲政秩序都應具有正當性，即都是主權體。至於是一個主權由兩個治權共享，或是兩個完整主權各自行使，也可參考兩德與兩韓案例。

雖然次(1998)年7月22日李前總統仍在國統會確認「中國要統一」，但1999年他接受「德國之聲」訪問，認定1991年修憲以來兩岸就是「特殊國與國關係」，則正式為當時我國政府主張兩岸兩區主權二分定調。這也與在野黨的「臺灣前途決議文」所倡議的「臺灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬」、「臺灣是一主權獨立國家」、「與中國應透過全方位對

話，尋求深切互相了解與經貿互惠合作，建立和平架構」趨同。朝野差別僅限於憲法的國號文字，但要以「臺灣主權」與另一主權者「中國」來談判和平架構，成為以後八年定位兩岸主體的主流認識。

例如陳水扁前總統 2003 年元旦談話倡議「兩岸有必要將『建立和平穩定的互動架構』」作為現階段共同努力的重大目標，年底提倡以公投簽訂和平穩定互動架構協議」，2004 年連任成功演講再度建議兩岸「協商建立一個動態的和平穩定互動架構」，與胡錦濤「五一七聲明」似有呼應之勢。但陳前總統系列倡議無法促成北京善意，原因在於承自「特殊國與國」和「兩國論」的主體間關係設定。例如回應胡錦濤 2007 年「17 大」對「連胡會」以來國共呼籲的「和平協議」時，陳前總統便要求北京放棄一中原則與《反分裂國家法》。由於主體間關係的認定差異過大，與 1990 年代初期相比，「和平協議」只是雙方向其他大國證明我國愛好和平的表態。這一狀態到 2008 年本屆政府重新回到《憲法》和《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》的法理後，身分之爭才略趨緩和。

肆、結語：主體和解—1947 年《憲法》不可繞越

從前述兩岸主體間關係發展歷史的分析可知，北京對兩岸可能的和平協議創造了一套內外有別的雙軌論述。對國際社會，大陸仍強調「中華人民共和國」是「中國唯一合法政府」，無論臺灣是「地方」、「國民黨」或「當局」。而對臺則從中央對地方、黨對黨的主體設定，調整成大陸主體對「臺灣當局」的對等協議方。但這種雙軌制不僅有表裡不一的問題，而且其隱含 1949 年中國主權「完全繼承」的論點，完全無法合理化臺北迄今繼續行使主權、中共當局從未管轄《馬關條約》割讓出去的臺灣、中共政權「最高權力機關」數十年從無實際從臺灣選出之合法代表「共同」行使「中國」主權的事實。易言之，若中共當局認為 1947 年《憲法》沒有正當性（因為共黨及其附庸黨派退出制憲國大），則在臺北依憲繼續有效統治臺澎金馬與東沙、南沙的，自然是「中國之外」的另一個國家。何況中共 1949 年《政協共同綱領》與 1954 年《憲法》之政治秩序，從未管轄過臺澎金馬與東沙、南沙，此揭地區政治地位對中共政權而言，與外蒙殊無差異。兩岸洽簽的「和平協議」當然應是兩個主權間的結束戰爭狀態的協議，而不是一個主權下，兩個尚未結束敵對團體間的協議。

反之，若中共依據「胡四點」認同「臺灣現有的規定和文件」有拘束力，可以作為未來雙方商談和平協議的基礎，則臺灣依照這些規定與文件，當然不是「地方當局」，也不是一個黨派統治區（如中共歷史上的所謂「解放區」）。

觀察臺灣近二十年來本土化、民主化經歷的身分追尋，民意中有重新界定主體身分與兩岸關係的要求，因而使兩岸主體間關係在兩個主權或一個主權間移動，實是特殊歷史經驗使然。但即便如此，臺灣多數民眾，乃至其他區域強權，都希望兩岸的和平關係能脫離現狀下的權宜，得到更制度化的管理，不使各方因重新界定核心利益，而陷入不必要的衝突，且將列強捲入錯誤的戰場，這應該是共識。本文認為，此一共識的最大公約數，也是最有彈性足以滿足各方戰略目標的，即是我國 1947 年制訂之《憲法》。大陸各界對此一《憲法》的正當性探討，應當進一步解放思想。如果和平協議是兩岸所期盼之共同利益和目標，臺灣只要依據現行憲法秩序而行，「公投」與否不是協議的真正難題。但中共執意完全否定之，則只能放棄「寄希望於臺灣人民」，因為一旦離開「臺灣現有的規定和文件」，剩下的只能是「地位未定論」與全新的主權建構。如此一來，「和平」之協議恐遙遠難及。