

我國《憲法》中的兩岸關係 ——一個中華民國，兩個地區

Two Legal Territories of the Republic of China - A Constitutional Perspective

高 輝 (Kao, Huei)

國立金門大學國際暨大陸事務學系教授

今年3月22日中國國民黨榮譽主席吳伯雄在北京與中共中央總書記胡錦濤進行會晤。胡錦濤今年底即將交棒總書記一職，對此次的高層會晤極為重視，期待能對近年來的兩岸關係作一個總結；因此，會晤的重點在於回顧兩岸關係。我國為一民主憲政的國家，任何政策都須依據《憲法》與法律來規定並執行；因此對於兩岸關係發展的回顧，吳榮譽主席在講話中提到「臺灣現行推動兩岸關係的依據是《兩岸人民關係條例》，這是以『一國兩區』概念做為法理的基礎。我們處理兩岸事務的部門是大陸委員會，而非『外交部』，這足以說明兩岸並非國與國的關係，而是特殊關係。」此段說法目的是在敘述歷史的背景，以及政府執政的法理基礎，其原意並不是要去北京推動「一國兩區」的概念。

3月28日，大陸國臺辦的新聞發布會，對此次會談做出五點總結，其中第一點即強調「過去4年，兩岸關係實現歷史性轉折，臺海地區處在六十多年來最為和平穩定的時期」。對於大陸方面來說，胡錦濤在即將交卸之前，能在兩岸關係發展上有這樣的成果，感到很有成就。而過去4年，正是中國國民黨二度政黨輪替後執政期間，臺海和平發展的重要性不言而喻。因此，此次會晤首要的意義便在於雙方高層共同認定兩岸關係是處在近年來最和平穩定的階段。

然而會後媒體大肆渲染「一國兩區」的概念，模糊此次會晤的重點。同時，「一國兩區」與「一國兩制」僅差一個字，民眾無法清楚理解差異何在，且在不清楚《憲法》及法律規範下也容易被煽惑及誤導，以為國民黨要搞「一國兩

制」，要將臺灣變成大陸的「特區」。

實際上「一國兩區」的概念必須從憲政發展的角度著手，才能加以清楚說明。

在動員戡亂時期，中華民國分為大陸地區與敵後地區，將大陸視為被叛亂團體所盤據的地區。1987 年的解嚴是兩岸關係轉折的重要里程碑。首先，不再將中共視為叛亂團體；其次，1988 年李登輝繼任總統後，隨即提出「務實外交」策略，不再堅持與大陸爭奪法統，而改為朝對等的政治實體發展。

1991 年終止動員戡亂時期，廢止《動員戡亂時期臨時條款》，李登輝開始推動民主自由的進程，逐步增修《憲法》，從第 1 次起至第 7 次止，增修條文中的第 10 條（第 1 至 3 次中的增修條文）、第 11 條（第 4 至 7 次的增修條文中）皆明文規定「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」將中華民國的固有領土分為「自由地區」（即臺灣地區）與「大陸地區」。

而依據《憲法增修條文》第 11 條制訂的《兩岸關係人民條例》，其實際名稱為《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，將中華民國的領土分為臺灣地區和大陸地區，而根據條例中的定義，臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區；大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。此即為「一國兩區」法理的基本論述。此論述自李登輝總統以來，二十多年未曾改變，其間即使歷經其「特殊國與國關係」或是陳水扁總統的「一邊一國」，也未曾試圖推翻。

因此從《憲法》具有法律最高性來看，《憲法》本文第 4 條針對領土的規定，以及現行《憲法增修條文》第 11 條之規定，「一國兩區」的說法並無違憲、改變現狀、分裂國土、矮化國格之嫌。

兩岸關係上，雙方秉持主權互不承認，治權互不否認的態度。2008 年，蕭萬長副總統參加博鰲論壇時，提出兩岸未來互動之 16 字箴言：「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」，而胡錦濤則以「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」16 字方針加以回應，雙方共識即是「擱置爭議」，而爭議就是主權的爭議。這個爭議目前是無法解決的，只能夠暫時擱置。

此雙方的互信基礎為「九二共識」，其核心價值是「一中各表」。國統會曾在 1992 年 8 月 1 日通過關於「一個中國」的涵義：「海峽兩岸均堅持『一個中國』

之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』。我方則認為『一個中國』應指1912年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。臺灣（地區）固為中國之一部分，但大陸（地區）亦為中國之一部分。」因此「一中各表」的法理基礎便是「一個中國，兩個地區」，如果沒有「一國兩區」，則兩岸間便無法形成共識，兩岸的和平穩定發展則非易事。

目前對「一國兩區」說法表達反對之意者，可分為兩種，一是對法規不熟悉，認識不夠清楚，而產生誤解；另一則是別有用心，故意製造困擾。因此表述時，應將完整論述說明清楚，以避免不當的政治操作。而依其繁簡，表述可有三種版本：第一，完整版：「一個中華民國，兩個地區：一是臺灣地區，一是大陸地區」；第二，簡要版：「一國兩區」；第三，折衷版，「一個中國，兩個地區」。至於「區」所代表的意義，學者林碧炤（政治大學副校長）表示，就法律而言，「一國兩區」的「區」是「法域（Legal territories）」的意思，確實符合《中華民國憲法》精神，可是使用「區」這個字不免招致許多誤解。一般「區」的用法是指直轄市或直轄市下的行政單位，這裡的一國兩「區」指的是「地區」，即依《兩岸關係人民條例》指的是臺灣或大陸地區，兩者意義截然不同。因此，這三種版本都可正確的反映現行《憲法》及法律的規定，但完整版較長，在論述時不易，簡要版則容易被扭曲，因此以折衷版為較佳。

各界針對此事也進行了諸多討論，未嘗不是件好事，不僅可讓國人學習一堂憲法課程，更可讓全民清楚認知到「一國兩區」是個嚴謹的憲政用語，而非政治用語；兩岸分治的現況並未改變，而中華民國就是分為臺灣地區與大陸地區兩部分，此即「一個中華民國，兩個地區，一是臺灣地區，一是大陸地區」。

至於大陸國臺辦發言人楊毅針對記者對於「一國兩區」的問題則表示：「眾所周知，這是長期以來臺灣方面在法律層面對兩岸關係所持的基本態度。」從這裡便可很清楚的看出大陸對於「一國兩區」的反應，他們認為只要在「九二共識」的基礎下，認同「一個中國」，其他的問題都可以再討論，至於兩區如何界定，則值得再觀察研究。

2008年，馬英九總統第1次當選執政時面臨的情勢，兩岸關係是近十年的停滯，隨即宣示並持續堅持以「不統、不獨、不武」的原則維持臺海現狀，讓偏離正常發展的兩岸關係，能夠重新回到正確的軌道上。同時作為一個民主憲政國

家，遵守憲法比修憲更為重要，政府依法行政，嚴守憲政分際，真正落實憲政體制，才能建立優良的憲政傳統。因此當臺灣經貿與大陸經濟體制持續的互動交流與協商合作時，為了讓兩岸關係能朝向法制化的方向進展，更必須要堅守立場，以《中華民國憲法》的規範來維護現狀並定位兩岸關係，「一個中華民國，兩個地區：一是臺灣地區，一是大陸地區」便是最佳的詮釋。在這樣的基礎上，大陸繼續改革開放，經濟持續成長，臺灣則深化民主憲政發展，增加國際參與，必能夠拉近兩岸的距離，維持兩岸關係和平穩定發展。