

政治定位之討論： 兩岸關係60年

The Discussion on Political Status Cross Taiwan Strait over 60 years

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

壹、前言

今年是中共建政60年，也是兩岸分治的60年，其實在1979年中共發表「告臺灣同胞書」之前，並沒有兩岸關係，只有分別的大陸問題和臺灣問題。80年代時，大家還不警覺，然而1987年兩岸交流開始，才真正帶出兩岸關係這個新課題。在新的課題中，兩岸相互政治定位的問題，又是兩岸關係真正得以長治久安，關係穩定的本質。所謂「政治定位」，應該是指政治上我們是如何看待對方，或是把對方看成什麼，同時由此延伸出雙方在政治上的關係。兩岸定位到目前為止，確實已經有若干正式與非正式的建議。例如1991年中華民國的「國家統一綱領」，提出「互不否認對方為政治實體」，又如中共在1993年的白皮書中，提出「統一後，臺灣將成為特別行政區」的論點，但是兩岸雙方一方提出「現狀定位」，一方回應「未來定位」，完全沒有交集。其後的兩岸關係在運作上不斷出現磨擦、曲折，甚至能以緊張、衝突形容，應該都與定位問題相關；對大陸而言，「定位」問題並沒有急迫感，因為北京在國際間自有定位，不必在兩岸關係來證明自我身分，但是臺灣在「定位」上的焦慮感則十分明顯，因為臺灣在兩岸間的「定位」是國際定位的起點。我們依此來檢視過去60年的兩岸關係，就十分清楚。

貳、60年來「政治定位」之變化

我們如果從「政治定位」的角度來回顧兩岸關係時，我們就會發現兩岸關係經歷「清晰定位」到「爭論定位」再到「衝突定位」，如今是「尋找定位」四個時期。

首先是「清晰定位」時期：時間應該從1949~1978年，定位的內容在臺北看來，臺北是中央政府面對大陸的叛亂集團；在北京看來，北京是中央政府面對臺灣這個失敗的叛逃集團。所以臺北有「漢賊不兩立」政策，北京有「一個中國」原則（世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是中國唯一合法政府），在此一時期不論從臺北或是從北京來看，對方都只是待消滅的對象，所以根本無須定位，由於彼此的定位很清楚，所以政治的目標、政策、作為都很清楚，雙方不論是在順境或是逆境都堅持此一定位。

其次是「爭論定位」時期：時間應該從1979~1999年，在這一段時間有幾件影響兩岸關係的大事：一是1979年的「告臺灣同胞書」，這份文件宣告北京當局的對臺政策的重大轉變，從「解放臺灣」到「和平統一」，當時提出此一政治號召時，北京當局應該只是從政治號召的角度，期待蔣經國的回應，並沒有任何法律意識和法律思考蘊含其中；但由於北京當局在該文件中，正式使用「臺灣當局」的字眼，從法律的意義來看，北京當局應該是將蔣經國政府視為「交戰團體」，或準交戰團體，當然北京從未使用此一詞彙，該文件說「我們認為，首先應當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。」若非「臺灣當局」具有一定的「公法人」身分，雙方就無法談判；到了1981年葉劍英的談話，就改為沒有法律顧忌的「中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作」，但在第六條，葉劍英提出「臺灣地方財政遇有困難時，可由中央政府酌情補助。」換言之，國共雙方在「黨」的立場可以「對等談判」；在「政」的立場，則北京是中央，而臺灣是地方，這是中共對臺灣的「政治定位」的明示。然而此一定位，實際上動搖了蔣經國政權統治的合法性基礎，也可能動搖臺美之間風雨飄搖的關係，在當時當然不被蔣經國所接受，所以蔣的反應是「三不」——不接觸、不談判、不妥協；臺灣政治立場在這一部分一直是十分明確的。在八十年代末臺灣經過重大的政治變遷，新

的領導人掌權之後，就在蔣經國解除臺灣地區戒嚴的基礎上，進一步要終止動員戡亂，回歸中華民國憲法；但中共政權仍然存在，這就涉及臺北如何定位北京的問題，以及中華民國如何解釋自己的「一中」憲法法理的兩個問題；當時臺灣顯然在法律層面無法解決此一複雜的政治難題，從而將兩個問題都放置在政策思考之下去解決，最終訂出「國家統一」綱領。把「一中」原則用現階段原則不變，而內容各異的方式處理；至於對北京當局「定位」的問題，則由於無解，暫時採用模糊政策，即所謂「互不否認對方為政治實體」的定位方式，為了體現「互不否認對方為政治實體」的定位，因而有了「中介團體」的構想，之後依此政策的調整，才有了《兩岸人民關係條例》的訂定。從法律的角度來看，這是環環相扣的政治邏輯，因為臺北當局從一開始的政治思考，否定北京，到如今以法律面思考政治議題，故而轉為「互不否認對方為政治實體」立場，當然是一種進步。然而北京當局在各個層面占有優勢的情況下，自然不願意也不可能接受這種「互不否認」的模糊定位方式，因而提出兩岸談判時，可以談「臺灣的政治定位問題」的建議，在「江八點」時，就提出「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，包括臺灣當局關心的各種問題。」對北京而言，他們對臺灣的定位，從叛逃的省分，到地方政府，再到如今的可以討論，這是對臺灣的一種重大讓步，這也代表兩岸在「政治定位」上，開始了自己探索，只是沒有交集。

其三是「衝突定位」：時間從1999~2008上半年，1995年之後在臺灣同時經歷了兩岸的緊張、衝突下，實現民主直選總統之後，李登輝自認為「國家」的定位已經為世界，特別是西方民主國家所確認。然而事實上，臺灣在國際社會的地位並沒有任何改變。因此，臺灣自身定位就產生巨大的焦慮感，故而在1999年的7月，李就提出兩岸是「特殊國與國」的定位構想，李的作法直接挑戰兩岸在「政治定位」上兩個議題：先是將原本中華民國採取的「互不否認」的模糊定位，變成國與國的明確定位；同時又挑戰了兩岸的「一個中國」原則，這是繼1995年的政治衝突之後，再次挑戰兩岸的基礎，引起軒然大波。在各方施壓的情況下，最終臺灣只得收回自己的說法。2000年民進黨執政以後，再次以「一邊一國」定位兩岸，當然這又是一場徒勞無功的政治秀，反而使兩岸關係更緊張，臺灣的地位也更孤立，這就不必細述。

2005年3月14日北京當局通過《反分裂國家法》，該法的通過，臺灣方面

雖然有自己的解讀，但是對中共政權而言，面對在臺、澎、金、馬及東沙島擁有獨立統治權的中華民國政府，變成必須而且可能長期面對的課題；只要中華民國政府法理上不主張分裂，則就是一個不應也不會被大陸武力消滅的獨立政府，這一個在中共的法律之下，不能也不會被武力消滅的獨立政府；那麼在一中原則下，兩岸統一前，中華民國政府和北京政府的關係是什麼，當然是北京當局也必須回答的課題。然而，在《反分裂國家法》中並沒有答案，而且在陳水扁掌權的情況下，也不可能有的答案。

其四是「尋找定位」時期：時間從2008年6月迄今，2008年3月底的選舉主張「九二共識」的國民黨「馬蕭組」獲勝，使得兩岸關係重現曙光；兩岸政治定位的問題也更加迫切，而且定位議題在性質上也有了明顯的變化。

參、大陸用詞的轉變

1995年元月江澤民發表「江八點」提出「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談。」2000年2月中共發表「一個中國的原則與臺灣問題」中提出「只要在一個中國的框架內，什麼問題都可以談，包括臺灣方面關心的各種問題。中國政府相信，臺灣在國際上與其身分相適應的經濟的、文化的、社會的對外活動空間，臺灣當局的政治地位等等，都可以在這個框架內，通過政治談判，最終在和平統一的過程中得到解決。」2008年12月31日「胡六點」提出「為有利於兩岸協商談判、對彼此往來作出安排，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。」

以上的有關兩岸談判的說法，出現明顯的變化，這些變化代表北京當局對臺灣當局的定位假設也出現變化：

第一、從不明確到可以討論：事實上，北京當局最早對臺灣的定位就是地方政府，只是和大陸的地方政府可以不同，地位高於大陸的省、自治區，至於究竟是多高，中共的標準答案就是「什麼問題都可以談」，後來又表述為可以談「臺灣當局的政治地位」，這就意味著臺灣只要願談，大陸可以調整自己原來的假設，不過仍然是只談臺灣的「政治地位」，北京的「政治地位」自然不是兩岸談判的標的。再到「胡六點」提出時，兩岸談判的標的已經改變為「兩岸的政治關係展開務實探討」。這是極為重要的調整，必須為我方所重視。

第二、從平等相待到對等協商：兩岸「平等」是以往唐樹備的用語，他認為兩岸無法講「對等」，因為我有的你們不會有，但是我們可以「以平等待之」，所謂「以平等待之」就是我們可以把你視為平等，給你平等的待遇，這裡仍然是上下有分。而「胡六點」提法，則是代表北京對兩岸關係的一種新的看待方式，從而將兩岸的談判標的客觀化。談相互的政治關係，當兩岸的談判標的移轉到彼此共同關切的客觀實體時，兩岸的談判自然而然就是對等的關係，也是對等的談判。

第三、從一次解決到逐次解決：以往的相關提法所代表的解決政治難題的心態，是只要談判成功，臺灣的「政治地位」就必然得到解決；這一次「胡六點」提法是，「兩岸的政治關係展開務實探討」是為了「為有利於兩岸協商談判、對彼此往來作出安排」就代表目前如果談出某種「政治地位關係」，也只是為了目前兩岸關係的「談判和往來」，未來仍有再談判的空間。

第四、過去的談判在很大的層面上是談統一後的臺灣政治定位的安排，而「胡六點」則是首次公開承認統一前的臺灣和大陸存在相互釐清政治關係的問題，這樣的提法本身，就是十分巨大的轉變，而且也是配合兩岸關係和平發展的指導思想的邏輯產物。

肆、大陸學者相關的研究成果偶舉

大體而言，大陸學者對此議題的討論，比較有創意的有北京的黃嘉樹，上海的嚴安林及廈門的聶學林及其他學者。

黃嘉樹主議 $1 + x < 2$ ，從他的公式，可以看出有些十分技巧的安排，他說他主要從「九二共識」的精神來思考。1是「一個中國」，但是內容可以按兩岸不同而填寫，故在大陸 $1 = P. R. C.$ ，在臺灣 $1 = R. O. C.$ 。既然是一個中國，另一邊必不是「國」，是什麼？兩岸可以談，所以是 x ，而且兩者相加不能被視為或變成兩個中國、一個半中國等等。

嚴安林主張，兩岸目前的定位是暫時的，是兩岸之間的，這一部分可以更開放，只要對現狀有合理的解釋，則現狀可以保留，但是國際間的兩岸政治定位必須協商，不能有兩個國家的出現。

廈門學者聶學林認為，中國目前是處在一個主權所有權統一而主權行使權

有所分裂的不完全分裂國家，當然也不完全統一，所以在兩岸關係的政治定位上，大陸理應照顧到臺灣在國際現有的地位，而將此一地位反射到兩岸關係中的必要性；反之，臺灣也必須理解其侷限性，否則大陸不可能有更大的讓步；在大陸也都提供臺灣在主權行使權上，不會被主權所有權所干擾，大陸方面可以允許將「臺灣地區」以中國境內的一個「獨立政治實體」的定位。所以北京可以和臺北發展官方關係，討論兩岸在國際上共享中國主權的問題。

其他學者認為可以在「一國兩區」的定位下，兩岸之間互不為外國，同時也互不為管轄權範圍，彼此可以「大陸地區」與「臺灣地區」互稱。這有利於兩岸進行平等協商，促進和平發展。具體的構想可以是：

中華人民共和國VS. 中華臺北

中國大陸VS. 中國臺灣

中國：中華人民共和國VS. 中國：中華民國

但有人反對「中國：中華人民共和國VS. 中國：中華民國」的定位方式，他們認為大陸官方能接受的極限是「一國兩府」。

總之，在政治定位上，大陸的堅持底線是兩岸可以「共有主權，共享主權」，但「主權不可分裂或分享」；除此底線之外，兩岸可以在當今的國際法原理或政治學理論中討論出雙方均可接受的任何安排，使兩岸的和平框架得以構建。

伍、定位問題之分析

「定位」的問題應該說在其他國家以及國際關係中，都沒有發生過的問題，因為從國家學說來看，1648年的西伐利亞和約（Peace of Westphalia）之後，國與國之間就沒有定位的問題，彼此在國際上地位平等，從國家內部而言，代表國家行使主權的政府也互有一個唯一合法政府，通常就是中央政府，因此也就十分清楚；在其他的分裂國家如以往的德國、越南，現今的韓國，他們國家在分裂之後，就是以二個國家的身分出現，所以在分裂國家之間只有承認與否的問題，沒有定位問題；但在兩岸之間的分裂，則是由於國共兩黨的內戰所致，且遺留下來而今浮上檯面的問題，所以不是國家分裂，而是政府分治，從而出現的政治定位的難題。

目前在大陸相關研究中，兩岸政治定位的安排上，從學理層面不外有以下三種思考方式。

第一，是國家與政府的區分，主權與治權的區分，大陸學者對兩岸政治關係的安排，已經開始朝向此一方面思考，所以一國兩府的接受度在提升。

第二，是國際法原理與政治學理論的思考，他們認為以傳統政治學國家理論來看，則R. O. C. 均可以滿足；但是從現行國際法學理來看，「國家」必須在國際表現為有交往能力，則R. O. C. 是不能滿足或不完全滿足的，所以不論臺灣 or R. O. C. 均不是真正意義上的國家，在政治定位時這一點很重要，在表現為政治定位時，就必須是內外有別。

第三、在全球化的趨勢下，兩岸政治定位的安排，必需既從傳統的國際法原理與政治學理論思考，但又不可能相同，所以兩岸「政治定位」必須預留某些空間，目前的安排是暫時的，隨著時機、環境的變化，將來仍可協議。

確實，兩岸政治定位不僅困擾兩岸，也困擾地區的發展。因此，國際上有一種普遍的共識，就是兩岸自行解決，國際全盤接受，因而提供兩岸在此一問題上無限的思考空間，但由於兩岸政治定位是暫時定位，目的是便於兩岸法人之間的互動，不同於終極的定位，所以有許多設想就無法包括其中，如聯邦、邦聯、一國兩制、一國兩府等等，這些都是兩岸政治定位後的兩岸法人政治關係的設想，因而兩岸政治定位的設想，在一開始只能是先回答我是誰，對方是誰，然後各自帶著方案，討論共同接受的相同定位，進而才討論彼此關係。依此思考，大陸學者的思考只是方案，大陸可以自己堅持，但不能排斥其他，否則就沒有談的必要；臺灣方面如果有自己的方案，則政治談判也不會賣台，因為臺灣的方案，必然對自己有利，否則也不須談判。明乎此理，臺灣的執政黨拒不開啟兩岸政治談判，就不符合臺灣利益。

陸、結 論

回顧60年的兩岸關係，政治定位問題一直是兩岸關係中最敏感，最有爭議但也一直被迴避的問題；從兩岸交流以來，有關政治定位倡議的政治口號多，細緻的可行性討論很少，所幸在2008年之後，大陸在這一方面的研究不斷增加，而且越來越細緻，這本身就是一種進步，一種發展，適時協商，合理定

位，才能免除重蹈覆轍，陷民於不安。

如今兩岸關係在經過近30年的爭執和交流，終於走到發展的十字路口，尤其是明年兩岸的ECFA一旦簽署，則政治議題自然就是兩岸議程上，必須嚴肅處理的議題。大家都知道這是一道很難解的考題，大家也知道在臺灣有在野黨反對，大家也知道執政黨有選票的壓力，但是這一切都不能否認兩岸終究必須面對政治議題的事實。因此兩岸政治定位的討論，就不是要談或不談，而是何時談，如何談的問題。假如依照上述的時程，對臺灣而言，時間已經十分緊迫，個人以為即使如今仍不適合啟動談判，也不能排斥兩岸智庫對話探討的空間，逐步創造氣氛。本文回顧了過去60年兩岸關係的發展歷程，我們更覺得兩岸政治關係的定位必須要及時研究，引導兩岸政治定位議題的對話及跨岸的探索，這是對等政治談判的第一步，也是兩岸執政者不可迴避的責任。