

重構「一個中國」憲政框架

——建立台海兩岸政治關係新平衡的理論探索

● 巫永平、鄭振清

台灣海峽兩岸政治關係錯綜複雜，既有國共內戰的歷史遺留問題，又有兩岸現實的利益衝突，還涉及亞太國際格局。目前，兩岸官方都意識到，雖然還不具備成熟條件來化解結構性矛盾，但應該面向未來，為破解兩岸政治難題創造條件。所謂「創造條件」，既需要工作務實，也需要理論務虛。本文作為一種學術探索，探討兩岸關係若干基本政治概念的內涵，分析兩岸政治互動的歷史經驗，提出今後推動兩岸共同修憲的必要性，以構建包括「兩岸同屬一個中國」與「兩岸過渡性分治」在內的新政治平衡。

一 重新認識兩岸政治關係的基本概念

(一) 國際公法與兩岸政治關係研究

1945年以後，台灣地區不管從國際公法、中國憲法還是行政管轄上看

都已回歸中國，當時世界各國殆無疑義。1949年，美國擔心中國共產黨解放台灣，提出將台灣交由聯合國或美國託管，為蔣介石所拒^①。1950年6月朝鮮戰爭爆發後，美國總統杜魯門(Harry S. Truman)拋出「台灣地位未定論」^②，目的是為派遣第七艦隊侵入台灣海峽干預中國內戰製造政治藉口。這與之前美國政府根據《開羅宣言》和《波茨坦公告》承認台灣交還中國政府的聲明自相矛盾^③。1951年9月，在美國主導下，《對日和約》在舊金山簽訂，日本雖然只宣布放棄對台灣、澎湖等地的權利、權利名義與要求，卻沒有說明將台澎轉交給誰，但是台澎原本是中國的一部分，且當時只有中國對台澎有主權要求，因此台澎回歸中國乃合理合法，更何況時至今天該和約的簽字國都承認台灣是中國的一部分，實際上補充明確了該和約有關台澎的主權歸屬。1978年底中美簽訂「建交公報」，美國承認(英文用詞為“acknowledge”)只有一個中國，台灣是中國的一部分；承認(英文用詞為“recognize”)中華人民共和國政府是

台灣海峽兩岸政治關係錯綜複雜，既有國共內戰的歷史遺留問題，又有兩岸現實的利益衝突，還涉及亞太國際格局。目前，兩岸官方都意識到，雖然還不具備成熟條件來化解結構性矛盾，但應該面向未來，為破解兩岸政治難題創造條件。

1949年以來，兩岸關係的本質是一個國家內部兩個政權的定位問題，這也是兩岸特殊政治關係的內涵。兩岸學者對兩岸政治關係的規範性研究，常常從國際公法入手，但最後卻從國內公法——憲法——中尋找出路。

代表中國的唯一合法政府。至此美國政府不再主張台灣地位未定。

1949年以來，兩岸關係的本質是一個國家內部兩個政權的定位問題，這也是兩岸特殊政治關係的內涵。兩岸學者對兩岸政治關係的規範性研究，常常從國際公法入手，但最後卻從國內公法——憲法——中尋找出路。這是兩岸特殊政治關係的內涵所決定的：首先通過國際公法論證兩岸是否具有同一國際人格；再通過國內公法探索兩個政權的關係定位。

台灣國際法學者對兩岸政治關係的研究，可以依政治立場分為：台獨派、「中華民國」獨立派和統一派。台獨運動的理論基礎包括「台灣民族論」、「台灣住民自決論」、「台灣法律地位未定論」等，利用住民自決、主權獨立等國際法概念，派生出「公民投票」、「制訂新憲」、「建立台灣共和國」、「台灣國際主權獨立」等政治主張。彭明敏、黃昭堂等人主張台灣應制訂新憲法，並以新國家身份加入聯合國^④。陳隆志、姜皇池等以「台灣地位未定論」為基礎，提出按「住民自決原則」，通過「公民投票」，「使台灣成為一個獨立的國家」，以「一中一台」的方式解決兩岸在聯合國代表權的問題^⑤。林濁水在1980年代宣揚「自決救台灣」和「台灣國際主權獨立」，1990年代提出「台灣共和國」並起草《台獨行動綱領》，近年來則以「穩健台獨」自居，主張台灣的「國家主權」立場要堅定清晰，但政策要彈性務實^⑥。

實際上，經過陳水扁執政時期「法理台獨」、「激進台獨」的失敗，近年來「穩健台獨」思潮開始與主張「中華民國」主權獨立的思潮合流，認為「在台澎金馬的中華民國」與「在大陸的中華人民共和國」相對立，「中華民國」是主權獨立的國家，領土包括台澎

金馬，甚至直接說「中華民國就是台灣(台澎金馬之簡稱)」，主張「以中華民國名義返回聯合國」^⑦。這種論述似乎為「中華民國」在台灣地區的合法存在提供了法律依據，但其理論核心還是脫離不了「國家分割理論」。

在主張統一的台灣學者中，王曉波曾提出「不完全繼承論」，試圖為兩岸政治定位破題。該論認為，中華民國和中華人民共和國是一個國家內的政府繼承關係，但這項工作沒有全部完成，世界上仍然有二十多個國家承認中華民國，1949年中華人民共和國政府以武裝革命形式對中華民國的政府繼承終止，此後兩岸政權的關係乃是一種「不完全繼承」^⑧。近年來，張亞中系統地提出以「一中三憲」定位兩岸政治關係的發展方向，兩岸從簽訂和平協定開始，建立統合「中華民國」(張亞中又稱之為「台北中國」)與「中華人民共和國」(「北京中國」)的「整個中國」新憲政秩序，以兩岸三席的形式共同參與聯合國，推動兩岸全面統合^⑨。

大陸學者運用國際公法探討兩岸政治關係，一般從「政府繼承論」開始。該論認為一個國家只有一個合法政府，政府變動不影響國家同一性和延續性，政府繼承只有完全繼承，而沒有不完全繼承。1949年成立的中華人民共和國對原有的中華民國進行了完全的政府繼承。王鐵崖曾系統分析「日本京都光華寮案」，認為這就是國共內戰後完全的政府繼承的經典案例^⑩。不過，現實中中華民國政府有效管轄台灣地區，「政府繼承論」是否有能力定位和處理兩個政權關係，是一個新問題。最近，有大陸學者反思傳統的「政府繼承論」，認為兩岸政權實際上是一種尚未完成的政府繼承，並借鑒民法中關於權利能力與行為

能力的概念，認為兩岸政治關係實際上包括三個層面的內容：國家層面、政府權利能力層面和政府行為能力層面^⑩。

香港、澳門回歸後，大陸公法學者着力論證「一國兩制」下中華人民共和國完全主權和特別行政區特殊地位的平衡，並對中國單一制國家結構形式的新特點提出了不少新見解^⑪。但是，從兩岸現實出發，對於一個中國內部兩岸政治關係的法律定位問題，還有很大的研究空間。目前，對於兩岸統一之前過渡期的主權構成、法律框架、共同治理與和平協定問題，大陸學界開始有嚴肅的學理探討^⑫。例如，劉國深提出，在「兩岸一中」框架下兩個政權「一體兩面」，在背靠背的國際場合代表中國，可以根據共同治理的思維來處理兩岸共同事務^⑬。

在兩岸關係出現和平發展的新形勢下，中共總書記胡錦濤2008年12月底發表重要對台政策講話（通稱「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。」^⑭對兩岸特殊政治關係的探討，顯然無法迴避兩岸政治關係現狀的法律定位。因此，有必要將國際公法與兩岸公法綜合起來，考慮一般的國家同一性與特殊的政府繼承形式之間的政治平衡，並重新審視兩岸政治關係背景下的基本政治概念，結合新形勢與新問題進一步充實這些基本概念的內涵。

（二）國家與政府關係：理想與現實

國際公法對政治實體作為國際法基本主體（國家）的資格討論很多，有「三要素說」、「四要素說」和「多要素

說」等。國家三要素，即固定的領土、穩定的人民、合法的政權機構或主權，但這些只是政治實體擁有國際人格的必要條件而非充分條件。《聯合國憲章》（*United Nations Charter*）規定聯合國成員一律平等，相互尊重主權、領土完整和政治獨立，為現代國家要素補充規定了國際行為權利的資格，其核心就是主權。目前，作為國際公法和國際關係重要參考的《奧本海國際法》（*Oppenheim's International Law*）主張「四要素說」：認為現代國家的理想型要素首先是人民；第二是定居的土地；第三是按法律統治的政府；第四是對內和對外的獨立主權^⑮。此外，從當代國際關係實踐來看，國際社會對一個新國家的廣泛承認具有重要意義，捨此則新國家很難扮演好國際法主體角色。在此角度上，《奧本海國際法》指出：「只有被其他國家所承認，一個新國家才能被現有國家完全接納進它的國際法框架內的雙邊關係範圍裏。」^⑯因此，國家四要素加上國際承認，是目前被國際社會接受為正常國家的資格要件。

現代意義上的政府，從根本意義上說，應該是通過某種合法形式代表人民行使國家主權的機構。儘管這是一種以現代西方「契約論」為核心而構建的理想型政府，但無論1946年制訂的《中華民國憲法》還是1954年制訂的《中華人民共和國憲法》，都承認這一點。

據此，現代國家與政府的理想型關係模式應該是代表與否的問題，而不是等同與否的問題。不過，近代以來，中華帝國政治秩序及政治倫理瓦解後，大部分民眾甚至部分精英人士常常根據傳統政治語言來理解突然而來的現代國家與政府形態，在一般用語中將「政府」等同於「國家」，「政府」

現代意義上的政府，應該是通過某種合法形式代表人民行使國家主權的機構。無論《中華民國憲法》還是《中華人民共和國憲法》，都承認這一點。現代國家與政府的理想型關係模式應該是代表與否的問題，而不是等同與否的問題。

在民意和輿論中將中央政府等同於國家的現象，在一個統一的現代民族國家中並不成為問題。但是，在中國內戰及其延續背景下，這種現象就成為嚴重的政治問題：一個國家內兩個敵對政權就容易被操作為兩個國家。

與「國家」概念常常混淆。例如，將朝代更迭看作國家興亡，將政府機構當作國家本身，於是政權更替很容易被等同為國家繼承。辛亥以來，在革命話語與現代化思潮的影響下，中華民國取代大清王朝和中華人民共和國取代中華民國這兩個歷史事件，本身實屬政府更迭，卻常常被視為重建新國家、創立新共和，即便後來中華民國和中華人民共和國的立法者也難免將新建的政府等同於新建的國家。

這種在民意和輿論中將中央政府等同於國家的現象，在一個統一的現代民族國家中並不成為問題。但是，在中國內戰及其延續背景下，這種現象就成為嚴重的政治問題：一個國家內兩個敵對政權就容易被操作為兩個國家。李登輝、陳水扁及其他分裂主義者就是將「政府」與「國家」混淆起來，將兩岸政權對立誇大為兩個主權國家的對立，進而誘導台灣民眾通過認同本土屬地(台灣地區)和本土化政權(在台灣的中華民國政府)來瓦解原來企圖代表大中國的「中華民國政府」，並塑造一個外在於中國的「台灣國家認同」。

(三) 兩岸關係背景下國家與政府的特殊內涵

探討兩岸特殊政治關係，必須綜合思考內戰延續和認同變異問題，對「兩岸一中」框架下的「國家」概念與「政府」概念有新的認識：

(1) 兩岸同屬一個國家。兩岸的人民雖然具有共同的民族與文化淵源與認同，但目前戶籍及管轄不同，這與國際公法所說的「人民」要素概念既相同又有區別。

(2) 大陸與台灣官方都依各自憲法宣布國家領土涵蓋對方地區，兩岸

主權範圍即領土(《中華民國憲法》中的「固有之疆域」)基本重疊，但治權存在地域限制的問題。這與國際公法的「領土」概念既相同又有區別。

(3) 兩岸各有一套完整的政權體系。目前在兩岸共同事務中，兩岸政權實際上是默認對方的有效治理，同時互不定位為外國政府。這種一國兩政權的格局，屬於國家內戰延續狀態下新政府建立、但前政府在局部地區長期殘留的特殊情況，國際公法對此缺乏規範。

(4) 作為一個國家內部問題，兩岸之間只有利益分配，沒有主權歸屬爭議的問題。兩岸政權各自對本地區行使最高管轄權，對外國宣示免受干預權，同時根據特殊國內關係的原則處理相互關係。

這四個方面是對國家統一之前國家組成要素的新思考。這些要素具有一般國家資格要素的普遍性，又具有中國內戰延續狀態下的兩岸特殊性，充分說明目前兩岸處於既不完全統一、也不完全分裂的過渡型國家狀態。目前主流國際法雖然論及內戰國家、分裂國家的法理問題，但一般只考慮新舊政府交替的完成，沒有論及新舊政府交替未完成的特殊情形的法理問題。因此，對兩岸政權關係定位的探索，勢必要回歸兩岸關係史並進行憲政層面的探討才能找到出路。

二 三十年來兩岸政治互動

(一) 台灣當局對「現狀」的定位

1980年代後期以來，隨着國際局勢與兩岸形勢的發展，國民黨當局在戰略選擇上寧願「偏安台灣」而不再是「光復大陸」，因而注重推進內部「憲

政改革」，從勉強維持「全國合法性」轉向積極落實「在台合法性」。與這種「偏安戰略」相配合的，乃是國民黨政權的新一輪本土化及對兩岸政治關係的新定位。從1991年5月到1992年7月，國民黨當局廢止《動員勘亂時期臨時條款》，頒布《國家統一綱領》（《國統綱領》）和《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，重新構建大陸政策並為兩岸政治關係現狀定位。

1991年2月台灣國統會公布的《國統綱領》曾被稱為「中華民國大陸政策的最高指導原則」，提出按照四大原則、分三個階段促成中國統一。不過，按照曾任職行政院大陸委員會（陸委會）的張亞中回憶，當時李登輝高談「一個中國」、頒布《國統綱領》（僅由行政院會議通過，不具備法律位格），是為了拉攏國民黨內非主流派，只是鞏固權力的工具，而非其兩岸關係理念的體現。因此，台灣的大陸政策實際上分為「國統綱領的大陸政策」和「李登輝的大陸政策」^⑩。

1990年代初期，李登輝對兩岸政治關係現狀定位是「一個國家，兩個地區，分裂分治」，其中「一個國家」為虛，「分裂分治」是實。為此，李登輝以「一個國家內兩個對等政治實體」（「一國兩實體」）說明兩岸政治關係。1993年1月，李登輝向國民大會作「國情報告」表示：「由於兩岸對『一個中國』的含義認知不清，目前存有兩個對等的政治實體，暫處於分治狀態，才有『統一』問題。任何無視此一現實的主張，均是不切實際的自欺之論。」^⑪

1994年7月，陸委會公布首部大陸政策白皮書——《台海兩岸關係說明書》，雖然將兩岸政治關係定位為「一個中國，兩岸分治」，但是強調「一個中國是指歷史上、地理上、文

化上、血緣上的中國」，這就抽離了「一個中國」的法理內涵，使之虛化。由此，陸委會所謂「經由兩岸共同的努力，中國必然會再度走上統一的道路」^⑫的說辭，只是沒有任何約束力的空頭政治支票。1996年台灣總統直選是李登輝落實「中華民國在台灣」和「兩岸分裂分治」關係定位的關鍵性政治標誌。1996年以後，國民黨的最高戰略是在「建立台灣主體性」基礎上「強化中華民國主權」，這是1999年李登輝拋出「特殊兩國論」（或稱「兩國論」）的政治背景^⑬。

（二）大陸的反應與兩岸互動

對於1992年以後李登輝的兩岸關係現狀定位，當年大陸按照傳統的主權國家觀加以回應：按照國際法，一個主權國家只能有一個中央政府代表這個國家，不存在都能代表這個國家的兩個對等政府；台灣作為中國的一部分，在國際上無權代表中國；「一國兩實體」或「一國兩府」和「務實外交」、「雙重承認」實質上都是要走向分裂，全部不符合「堅持一個中國原則」^⑭。1993年4月，海峽兩岸關係協會（海協會）常務副會長唐樹備進一步解釋不能接受「一國兩實體」的理由，乃是因為「政治實體」一詞語義模糊，可能指一個有主權的國家，也可能是地方政府；台灣若作為一個主權的政治實體，那就是「兩個國家」，大陸不能接受，但如作為一個非主權的政治實體，台灣卻不能接受；因此大陸不提「對等政治實體」，也不容忍「一國兩府」^⑮。

同時，大陸深感有必要系統論述解決兩岸政治爭議、實現和平統一的基本方針。1993年9月，國務院台灣事務辦公室（國台辦）發表《台灣問題

1994年陸委會公布的《台海兩岸關係說明書》，雖然將兩岸政治關係定位為「一個中國，兩岸分治」，但是強調「一個中國是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」，這就抽離了「一個中國」的法理內涵，使之虛化。

與中國的統一》白皮書，將「一國兩制」的基本內涵表述為一個中國、兩制並存、高度自治、和平談判，其中對「一個中國」內涵的表述是：「世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中央政府在北京。」^②但是，「中央政府在北京」的表述讓台灣方面認為大陸要以中央—地方關係定位兩岸關係現狀，否定「中華民國政府」在台灣的存在，於是更加強調「兩岸分裂分治」的現狀，並提出「中華民國在台灣」和「民主台灣」的新論述以彰顯兩岸的差異。正是由於這種現狀定位的衝突，從1995年李登輝在美國康奈爾大學演講到1996年台灣總統直選，兩岸關係異常緊張，從海協海基兩會友好協商迅速滑到軍事鬥爭的邊緣。

1997年以後，隨着中美關係大格局的改善，大陸處理兩岸關係更有自信，繼續堅持「一個中國」原則，但是不再簡單地用中央與地方的名義處理涉台問題，並且考慮放寬對「一個中國」政治內涵的解釋，主動爭取話語權。1997年4月，唐樹備會見海峽交流基金會（海基會）副秘書長李慶平等時表示，「一個中國」的政治內涵包括三個層面：一個是國際上的，各自堅持「一個中國」；一個是兩岸關係上的，中國只有一個，台灣是中國領土不可分割的一部分；一個是海協海基兩會關係上的，1992年兩會達成的各自以口頭聲明方式表述「一個中國」原則的共識仍然有效^③。應該說，這時大陸關於「一個中國」的論述增強了包容性。1997年11月16日，海協會會長汪道涵會見新同盟會訪問團時指出，「一個中國」並不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國；「一個中國」，應是一個尚未統一的中國，共同邁向統一的中國。這些說法後來被

稱為「共同締造論」，其價值在於超越兩岸現有政權爭議，指明未來統一國家的新境界。

1998年1月，國台辦主任陳雲林提出兩岸統一之前要遵循「一個中國」原則，並指出「我們並沒有提出不切實際的要求，兩岸談判是在一個中國的原則基礎上的平等談判，不用中央與地方的名義，更不像台灣有些人說的大陸方面要求用台灣省長的名義來訪，不存在甚麼陷阱」^④。同時，汪道涵對於兩岸關係現狀進行了深入的思考。該年10月，在第二次汪辜會談中，汪道涵提出：「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，目前尚未統一。雙方應共同努力，在一個中國的原則下，平等協商，共議統一。一個國家的主權與領土是不可分割的，台灣的政治地位應該在一個中國的前提下進行討論。」^⑤這八十六字代表當時大陸對兩岸關係現狀與走向的成熟思考。

但是，1996年以後在台灣大權鞏固的李登輝考慮的如何「建立台灣主體性」和「強化中華民國主權」，其分裂傾向愈加明顯，突出表現就是1999年7月「特殊兩國論」的出台。此後兩岸關係陷入十年低谷。2000年5月陳水扁執政後，信誓旦旦地表示「四不一沒有」^⑥，大陸政府雖然表示要「聽其言、觀其行」，但也做出很多善意的動作，包括當年7月以後錢其琛副總理及國台辦發言人在多個公開場合提出「一中新三句」，即「世界上只有一個中國，台灣與大陸同屬於中國，國家的主權和領土完整不可分割」^⑦。「新三句」的提出尊重台灣方面要求兩岸平等的意見，是大陸對台政治論述的突破，也是兩岸關係進一步發展的契機。但是，民進黨新政權奉行「做而不說兩國論」^⑧，已經有一整套包括主權、兩岸、外交事務處理方案在內的

「中央政府在北京」的表述讓台灣方面認為大陸要以中央—地方關係定位兩岸關係現狀，否定「中華民國政府」在台灣的存在，於是更加強調「兩岸分裂分治」的現狀，並提出「中華民國在台灣」和「民主台灣」的新論述以彰顯兩岸的差異。

行動綱領和話語體系，圖謀逐步貫徹落實「中華民國」掩蓋下台灣的主權獨立，因此「新三句」得不到民進黨當局的積極回應。

2002年初立法院改選後民進黨成為第一大黨，陳水扁權力更加穩固，對大陸立場開始強硬，開始推銷「公投」和「制憲」，並於當年8月正式提出「一邊一國」，其「漸進式台獨」的真實面目漸為世人所知。2004年以後的第二任期，陳水扁在意識形態上操作「去中國化」，竭力推動「法理台獨」，造成兩岸政治僵局不斷惡化，相當一部分台灣民眾在中國國家認同上倒退。為了遏制「法理台獨」，大陸在2005年3月制訂了《反分裂國家法》，以立法形式宣示國家維護主權和領土完整的決心和手段，同時提出發展兩岸關係的措施以及兩岸通過協商談判促進和平統一的主要事項。

三 重新思考「一個中國」：原則、內涵與框架

過去三十年兩岸政治互動的經驗和教訓告訴我們，實際上，兩岸政治關係和兩岸經濟關係一樣，應該追求雙贏的局面，共同創造新的中國國家形態。這就要求我們根據「一個中國」原則，構建既維持兩岸互不隸屬現狀，又體現兩岸同屬一個中國的新過渡型國家框架，並闡發其政治內涵。

(一)「一個中國」：原則共識與內涵爭議

1992年10月底、11月初，海協海基兩會香港會談及函電往來，表明兩岸都願意「堅持一個中國的原則」，但對於「一個中國」的涵義，均認知對方

的主張與己不同，這就是「九二共識」的來歷。大陸方面認為，「九二共識」就是兩岸都表達堅持「一個中國」的原則，同時在事務性商談中不涉及「一個中國」的政治內涵（「堅持一中原則，不表一中內涵」）。而按當時台灣方面的理解，「九二共識」指兩岸各自口頭表達堅持「一個中國」原則，主張「一個中國」內涵乃是1912年成立迄今之「中華民國」，並認定大陸所說的「一個中國」內涵是「中華人民共和國」（「一個中國，各自表述」）^⑩。

從「九二共識」的形成及此後兩岸多次政治立場的表達，可以發現兩岸政治關係的一個特殊現象：「一個中國」的「原則」與「內涵」乃是兩個既相互聯繫又有所區別的概念。「一中原則」屬於「國家」範疇，兩岸堅持「一中原則」是指兩岸同屬於一個國家；「一中內涵」則是「政府」概念，指具體由哪個政府（中央政府）代表這一個國家。1992年以來，台灣對「一中原則」先後採取承認（李登輝執政前期）—淡化（李登輝執政後期）—否認（李登輝執政末期和陳水扁執政時期）—默認並淡化（馬英九時期）的多種態度；大陸則始終堅持「一中原則」，並視之為兩岸政治互信的基礎。另一方面，很顯然，兩岸官方在「一中內涵」這個層面沒有形成共識，隱藏着深刻的矛盾。

(二)「一中框架」：建立「一中」與「分治」的平衡

在「一中原則」屢受台灣執政者的漠視和挑釁，而且兩岸目前對「一中內涵」缺乏共識的情況下，為了穩定兩岸政治關係，大陸方面既要堅持反分裂鬥爭，又必須尋求國家理論創新。從今後一段時期兩岸形勢與趨勢來看，創新的突破點是突破兩岸各說

從「九二共識」的形成及此後兩岸多次政治立場的表達，可以發現兩岸政治關係的一個特殊現象：「一中原則」屬於「國家」範疇，兩岸堅持「一中原則」是指兩岸同屬於一個國家；「一中內涵」則是「政府」概念，指具體由哪個政府（中央政府）代表這一個國家。

各話、各自表述的政治論述僵局，在建立互信的基礎上，共同尋找兩岸法理「一中」與過渡性政府「分治」的平衡性論述。這種平衡性論述要總結兩岸關係在和平發展時期的兩岸共同事務與對外事務進展經驗，以法律形式強化「兩岸一中」的國家屬性，同時尊重兩岸分治的過渡性國家現狀，以便進一步整合兩岸經濟、文化與社會事務，充分落實「一個中國」原則。我們建議使用新的「一個中國」框架來概括這種新政治平衡狀態。

經過幾十年的鬥爭，大陸和台灣藍、綠陣營都充分了解對方的底線，而且目前都對兩岸關係應該走和平發展道路取得了共識，這是兩岸政治互動轉入良性循環的難得契機。兩岸應該更有自信去考慮對方的合理要求，建立新的政治平衡結構，才能穩步推進和平發展，為培育共同的國家認同爭取時間，創造條件。

四 新憲法框架與新政治平衡

(一) 目前兩岸關係有利於新政治平衡

大陸關於兩岸政治關係的論述，既堅持「兩岸一中」的原則，又以愈來愈靈活務實的態度尊重台灣人民和台灣當局的合理要求。如前所述，2000年錢其琛提出「一中新三句」的表述，既重申「一中」原則和統一目標，又尊重兩岸的地位平等和協商平等，為台灣的政治地位留下談判空間。2005年大陸制訂《反分裂國家法》，其中第七條規定海峽兩岸可以就「台灣當局的政治地位」、「台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間」等問題進行平

等協商和談判，這實際上表明在堅持「一中」的基礎上，兩岸可以協商「分治」的恰當形式。前引2008年12月底胡錦濤講話提出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，說明大陸對台決策核心已經認識到有必要在「一個中國」的基礎上探索國家統一前兩岸政治關係的定位。這是兩岸政治關係進一步發展的契機。

自2005年「胡連會」以來，國共兩個執政黨的交流、協商機制已經建立，兩岸官方的政治互信正在積累，目前兩岸關係和平發展的道路得到包括台灣藍、綠陣營的基本認可。從2008年下半年以來海協海基兩會多次協商及其成果，以及兩岸高級別官員互訪並以兩會顧問身份直接談判兩岸共同事務（例如簽署金融監理備忘錄[MOU]、協商簽署經濟合作架構協議[ECFA]）的交往實踐可知，兩岸官方實際上默認對方的特殊治理地位。可以說，兩岸政治關係新平衡正在形成，大陸在兩岸政治關係問題上愈來愈自信，堅持「兩岸一中」與探討「兩岸分治」並存的特殊政治關係並不衝突。

(二) 通過共同修憲維持過渡性平衡

不過，從目前兩岸關係和平發展的狀況來看，這種政治平衡狀況並不穩定。首先，兩岸政治互信還比較薄弱。馬英九執政後，雖然承認「九二共識」，但是淡化「一中」，強調「各表」，片面把「中華民國」當作「一中內涵」，單方面強調台灣利益和台灣主體性；其次，台獨分裂勢力和分裂思潮在台灣內部仍然有一定的市場，不斷挑戰「一中原則」，反對兩岸統一；再次，台灣民眾的國家認同與「兩岸

為了穩定兩岸政治關係，大陸方面既要堅持反分裂鬥爭，又必須尋求國家理論創新。創新的突破點是突破兩岸各說各話、各自表述的政治論述僵局，在建立互信的基礎上，共同尋找兩岸法理「一中」與過渡性政府「分治」的平衡性論述。



2010年台灣立法機關審議通過ECFA。

一中」的框架還有很大距離，這種距離並不必然會隨着兩岸經濟交流合作而縮短。

因此，要維持「兩岸一中」與「兩岸分治」的政治平衡，還必須有新的共同法律約束，實際上無法迴避共同修憲的問題。這與1994年《台海兩岸關係說明書》中抽離「一個中國」的法理內涵，以「一中」為虛，以「分治」為實的政治論述，有重要區別。當然，我們在此討論的是一種理想狀態下共同修憲的理論，至於是否具備共同修憲的現實條件與時機，將另文析之。

(三) 兩岸共同修憲的模式與要點

我們認為，明確台灣當局適當的法律定位應與「一個中國」的法律化聯繫起來，這最終需要體現在兩岸共同修憲的形式上。共同修憲有多種模式，從兩岸政治對立及認同差異的現狀來看，以兩岸政體歸一、政權合併、權力統一（傳統的政治統一）為目標的全面性修憲的條件和時機並不成

熟。積極且務實之計，是探討局部性修憲的可能，亦即暫時不變兩岸憲法本文，共同增加一段內容相同的憲法前言，目的是在兩岸共同事務與對外事務上建立「兩岸一中」與「過渡性分治」的平衡。

共同憲法前言的內容應該包括以下基本要點：

(1) 兩岸同屬一個中國，兩岸應共同維護「一個中國」原則，反對國家分裂。

(2) 由於歷史原因，兩岸處於過渡性分治狀態，過渡時期兩岸官方互不否認對方為有效治理的政治實體，同時互不視為外國政府。

(3) 兩岸在涉外共同事務上協商合作，共同維護國家主權和人民利益。

(4) 兩岸按照和平、平等、合作、雙贏的原則，建立全面的、綿密的交流合作機制，增進兩岸人民福祉，促進共同的國家認同。

其中，第一個要點相當於將「一個中國」政治原則法律化，為第二個要點提供了政治前提和憲法約束，杜

要維持「兩岸一中」與「兩岸分治」的政治平衡，實際上無法迴避共同修憲的問題。積極且務實之計，是暫時不變兩岸憲法本文，共同增加一段內容相同的憲法前言，體現合二為一（「兩岸一中」），一中有二（「過渡性分治」），全面整合（民族復興），促進共同的國家認同的內涵。

「兩岸一中」與「過渡性分治」共同入憲，是兩岸共同締造新的中國的關鍵一步，是兩岸和平統一的重要階段。從兩岸關係和平發展的長遠趨勢與國家統一大局來考慮，兩岸未來要共同破解政治難題，其實無法迴避共同修憲的問題。

絕了「兩個政治實體」演變為「兩國」的可能性，這也是第三和第四個要點的政治基礎。

共同的憲法前言，不同的憲法本文，體現合二為一（「兩岸一中」），一中有二（「過渡性分治」），全面整合（民族復興），促進共同的國家認同的內涵。另一方面，這段共同憲法前言並沒有涉及兩岸政體與政權合併問題，說明這只是邁向統一進程中的階段性安排。至於分治兩岸的政治實體最終如何調整，這是今後在兩岸關係和平發展基礎上由兩岸代表通過平等協商談判來具體決定的。

「兩岸一中」與「過渡性分治」共同入憲，是兩岸共同締造新的中國的關鍵一步，是兩岸和平統一的重要階段。目前，台灣內部兩黨政治競爭十分激烈，也許不是談「修憲」的最佳時機，但是，從兩岸關係和平發展的長遠趨勢與國家統一大局來考慮，兩岸未來要共同破解政治難題，其實無法迴避共同修憲的問題。本文就是基於這個考慮開展初步的學術理論探討而已。如果能邁出共同修憲這一步，相信一個具有中國特色和兩岸特點的新的國家結構形式將在兩岸關係和平發展進程中逐步形成。

註釋

- ① 張玉法：《中華民國史稿》（台北：聯經出版事業公司，1998），頁442。
 ② 或稱「台灣主權未定論」，其核心內容為台灣未來地位必須等到太平洋地區恢復安全，對日和約訂立，或聯合國審定之後才能確定。
 ③ 參見王鐵崖：〈中國與國際法——歷史與當代〉，載鄧正來編：《王鐵崖文選》（北京：中國政法大學出版社，1993），頁381-83；蘇格：《美

國對華政策與台灣問題》（北京：世界知識出版社，1998），頁26。

④ 參見彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯：《台灣在國際法上的地位》（台北：玉山社出版事業股份有限公司，1995）。

⑤ 陳隆志：〈台灣不是中國內政問題〉，《新世紀智庫論壇》，1999年第8期，頁118-19；姜皇池：〈論人民自決適用於台灣之可行性：實質要件之考察〉，《台大法學論叢》，1997年第2期，頁44-49。

⑥ 參見〈林濁水：十年政綱不宜迴避「主權」議題〉（2010年4月7日），中國評論新聞網，<http://gb.china-reviewnews.com/doc/1012/8/1/2/101281291.html?coluid=93&kindid=3310&docid=101281291>。

⑦ 參見林滿紅：《獵巫、叫魂與認同危機——台灣定位新論》（台北：黎明文化事業股份有限公司，2008），頁23。

⑧ 王曉波：〈無條件談判，有條件統一——論不完全繼承與兩岸整合〉，《台灣立報》，1992年2月13日，第8版。

⑨ 參見張亞中：《兩岸統合論》（台北：生智文化事業有限公司，2000），結論部分：〈兩岸主權共享與特殊關係〉，《中國評論》，2010年2月號，頁4-11。

⑩ 王鐵崖：〈光華寮案的國際法分析〉，載《王鐵崖文選》，頁496-500。

⑪ 參見李秘：〈兩岸政治關係初探：政府繼承的視角〉，《台灣研究集刊》，2010年第1期，頁44-49。

⑫ 參見王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的解析》（北京：清華大學出版社，2002）；陳友清：《1997-2007：一國兩制法治實踐的法理學觀察——以法制衝突為視角》（北京：法律出版社，2008）；王英津：〈關於「一國兩制」台灣模式的新構想〉，《台灣研究集刊》，2009年第2期，頁1-7。

⑬ 參見黃嘉樹、王英津：〈主權構成研究及其在台灣問題上的應用〉，《台灣研究集刊》，2002年第2期，頁28-36、85；范宏雲：《國際法視野裏的國家統一研究——兼論兩岸統一過渡期法律框架》（廣州：廣東

人民出版社，2008)；余克禮：〈兩岸應正視結束敵對狀態簽訂和平協議的問題〉、謝郁：〈對兩岸達成和平協議問題的初步探討〉，均見於財團法人太平洋文化基金會編：《「兩岸一甲子」學術研討會論文集》(台北：財團法人太平洋文化基金會，2009)。

⑭ 劉國深：〈試論和平發展背景下的兩岸共同治理〉，載《「兩岸一甲子」學術研討會論文集》。

⑮ 〈紀念《告台灣同胞書》30周年胡錦濤發表重要講話〉(2008年12月31日)，參見國務院台灣事務辦公室網站，www.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123_1723962.htm。

⑯ 詹寧斯(Robert Y. Jennings)、瓦茨(Arthur Watts)修訂，王鐵崖等譯：《奧本海國際法》，第一卷第一分冊(北京：中國大百科全書出版社，1995)，頁92。

⑰ 國際法學界在國家承認的性質上有爭議，「宣告說」(declaratory theory)認為，國家承認只具有「宣告」的意義，一個新國家是否具有國際法主體資格，取決於其成為國家的事實，並不依賴任何其他國家的承認。「構成說」(constitutive theory)則認為新國家只有經過承認，才能具有國際法主體資格。1992年修訂的英文第九版《奧本海國際法》避開「構成說」和「宣告說」的理論對立，主張對國際承認的實踐進行實證分析，認為國家承認具有一定程度的構成意義。參見王鐵崖等譯：《奧本海國際法》，第一卷第一分冊，頁97。

⑱ 參見張亞中：〈兩岸主權共享與特殊關係〉，頁4-11。

⑲⑳ 《台灣主權與一個中國論述大事記》編輯小組編：《台灣主權與一個中國論述大事記》(台北：國史館，2002)，頁233；236。

㉑ 《台海兩岸關係說明書》(1994年7月1日)，參見行政院大陸委員會網站，www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=57868&ctNode=5645&mp=2。

㉒⑳ 參見蘇起：《危險邊緣：從兩國論到一邊一國論》(台北：天下遠見出版股份有限公司，2003)，頁80；185-86。

㉓⑳ 《台灣問題與中國的統一》(1993年9月1日)，參見國務院台灣事務辦公室網站，www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm。

㉔ 引自《台灣主權與一個中國論述大事記》，頁309。

㉕ 陳雲林：〈發展兩岸關係是我們的共同願望——戊寅新春寄語台灣同胞〉，《兩岸關係》，1998年第1期，頁4。

㉖ 嚴安林：〈從「86字」對台方針看汪道涵會長的偉大人格〉(「紀念《告台灣同胞書》發表30周年徵文活動」，2009年6月)，參見人民網，<http://tw.people.com.cn/GB/26741/139936/139937/8504213.html>。據嚴安林文章，汪道涵指出「86字」對台方針是由中共中央提出、汪道涵本人轉述的。另外有關「86字」方針提出的背景和反應，參見章念馳：〈兩岸皆敬仰的汪道涵會長〉，載毋鳴編：《老先生》(香港：香港世紀出版公司，2007)，頁421-31。

㉗ 2000年5月20日，陳水扁在「總統就職典禮」上演說：「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」此即「四不一沒有」。

㉘ 〈錢其琛：早日完成祖國統一大業，實現中華民族偉大復興〉(2001年1月22日)，詳見國務院台灣事務辦公室網站，www.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123_1723647.htm。

㉙ 蘇起、鄭安國主編：《「一個中國，各自表述」共識的史實》(台北：財團法人國家政策研究基金會，2002)，頁3-5。

巫永平 北京清華大學公共管理學院教授、清華大學台灣研究所副所長。

鄭振清 北京清華大學公共管理學院、清華大學台灣研究所助理教授。