

## 焦點評析

# 兩岸未來和平發展的方向與前瞻

---

## The Peaceful Vision in the Cross-Strait Relations

邵宗海 *Chong-Hai Shaw*

中國文化大學中山與大陸研究所教授

*Professor*

*Graduate Institute of Mainland China Studies and Dr. Sun Yat-sen's Thoughts  
Chinese Culture University*

### 一、前言

台海和平環境的建立，是兩岸自 1949 年內戰之後一直的期待。北京在 1955 年周恩來就宣佈，中共對台政策將從「武裝解放」調整到「和平解放」。1979 年「告台灣同胞書」，尚宣稱自即日起正式停止對金門等島嶼的炮擊，並希望「通過中華人民共和國政府和台灣當局之間的商談結束這種（兩岸之間）軍事對峙狀態」。台北雖然在早期沒有明言欲建立兩岸之間的和平架構，但六零年代國府開始創導「七分政治、三分軍事」的大陸政策，多少已經開始修正軍事反攻大陸的想法。等到八〇年代再提出「三民主義統一中國」的說法，更明顯的勾劃出兩岸間和平整合的前景。而 1991 年的「國統綱領」，更是具體的提出「兩岸應摒除敵對狀態，並在一個中國的原則下，以和平方式解決一切爭端」。

兩岸對和平遠景的期待可以理解，但從理想走向實際却需要一段漫長而且曲折的過程。兩岸之間因為長期的對立與隔閡，本就存在脆弱的互信

基礎，要立即邁向最敏感的終止敵對狀態協議，當有其極端困難之處。本文即現今的局面，來解析出兩岸對此一問題的立場與要求並整理出雙方對此事件的不同解讀，以及彼此尚存在無法跨出門檻的癥結所在。此外，本文亦希望在未來兩岸關係發展過程裡，能提出較為實際但又不缺彈性的方案，交由兩岸雙方當局參考，期能突破此一困局，早日催生和平協議的實現。

## 二、兩岸創議「和平協議」的意願顯示

(一) 2007 年之後：「和平協議」，北京就持肯定的態度與積極的推展

2007 年，中共中央總書記胡錦濤在十七大政治報告中，更具體提出「和平協議」一詞。這項突破的用詞，引起兩岸與國際社會極大的迴響，認為這句話具有創意，可以締造兩岸關係的榮景。配合兩岸與國際目前的情勢，可能尚要賦予新的政治意義：

第一：「和平協議」一詞正式載進十七大政治報告官方文件，當然是眾所瞭解的重要性與政治意義。不過，這也代表了北京對台政策在今後五年裡，將遵循這項名詞所宣示的意義與軌跡來運作。

第二：胡錦濤在提出「和平協議」時，文稿中的前後連帶及相關的文字應必須全部提及，才能凸顯這個名詞的真正含義。胡錦濤說「我們鄭重呼籲，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，構建兩岸關係與發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面」。在這裡，如同「江八點」與「十五大政治報告」中所提，兩岸自 1949 年以來所存在的內戰狀態，胡認為必須先行透過「協商」程序予以結束。但是締造的成果則已不是當時「協議」一詞所呈現出來的單純意義，而是一個具有正式性質的「和平協議」，這當然可以用來昭示國際社會，是一份「兩岸締造共識的正式文件」，會比「協議」一詞更具效力。然後，在「和平協議」之後，兩岸彼此之間的定位，或是台灣的政治定位，就得以構建。並且就因為如此的發展過程，兩岸進而就能開創和平局面。

第三：這也是十七大政治報告中的最大特色，「和平協議」是胡錦濤自行首度提出，代表了在他掌握政權的五年內，會全力以赴地將它兌現。這個用詞也無異告知台灣與國際社會，只要台北不挑戰反分裂法的紅線，兩岸關係的推展一定是朝著「和平發展」的方向邁進。

2008年12月31日胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》30周年會上講話，發表了六點看法。其中在第六點「結束敵對狀態，達成和平協議」上就有如此的看法：「海峽兩岸中國人有責任共同終結兩岸敵對的歷史，竭力避免再出現骨肉同胞兵戎相見，讓子孫後代在和平環境中攜手創造美好生活。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。為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，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」。

(二) 2008年之後：「和平協議」，台北從過去抽象說辭到現今主動爭取馬英九贏得大選之後的就任演說，就充滿對兩岸和平的期許：首先，在兩岸之間，馬英九提出要先「和解休兵」，期能走向「和平共榮」。同時，對照過去民進黨執政期間被國際社會指責為「麻煩製造者」(trouble maker)，馬也提出了台灣未來一定要在台海成為「和平製造者」(peace maker)。更重要的是，馬的新三不政策中的「不統、不獨、不武」，均與台海緊張情勢有關，其中「不武」更是要為兩岸和平去奠定基調。

此外，馬英九也單獨用了「九二共識」一詞，來說明台北今後將在這基礎上恢復兩岸協商。雖然他在演說中先技術性地將「九二共識」定位是在「一九九二年兩岸曾達成一中各表的共識」。但當馬先前在文中已說明「憲法一中」的架構，並強調今後「尊憲」或「行憲」將重要過「修憲」，加上特別說明是一九九二年的共識，並非只是單獨的「一中各表」。

這種「不獨」且堅持「九二共識」的立場，與王毅在 2009 年 4 月 26 日會見江丙坤敘述「如何解決兩岸矛盾與分析，以及處理兩岸政治與軍事等敏感問題」的觀點幾乎就是一致。王毅說：兩岸要處理上述問題，「就是要建立互信，建立互信的基礎就是反對『台獨』、堅持『九二共識』」。

至於馬英九選前曾說一旦當選，將在「三不（不統、不獨、不武）原則」下，在「九二共識」基礎上，與北京重啟兩岸對話。等到他當選之後，更加認為一但恢復兩岸談判，要回歸到兩會協商制度，而且他也具體提出要與北京簽訂兩岸經濟、和平協議，以維持台海和平為前提。此外，馬英九在 2008 年 9 月 3 日接受墨西哥「太陽報」系集團董事長瓦斯蓋茲（Mario Vázquez Raña）專訪時也明確指出，「將來我們（兩岸）發展關係的時候，會要求對方簽署和平協議」。

接著到了 2011 年 10 月 17 日，馬英九在他的競選白皮書「黃金十年、國家願景」中第七個願景「和平兩岸」裡，特別提到「在國內民意達成高度共識，兩岸累積足夠互信的前提下，秉持『國家需要、民意支持、國會監督』的原則，通盤評估國內外情勢發展，審酌推動兩岸商簽和平協議，以維護兩岸永續和平」。

不過，由於兩會協商制度的運作會走向經濟、和平協議的最終簽訂，馬英九的說法當然給了外界更大想像空間。從 2008 年 6 月到 2012 年 5 月，兩岸兩會總共舉行七次「江陳會談」，簽署十六項協議，固然提供兩岸人民對「和平協議」最終簽署正面期待的基礎，但也同時提供馬英九另一種看法。2012 年 2 月 8 日馬英九在國民黨中常會的一次談話，可以看出他對「和平協議」的協商與「和平發展」的建立，是有他另外一種獨特的觀點。他說：「除兩岸和平協議外，也可透過其他方式推動，例如目前兩岸簽定的 16 項協議，每一項都是廣義上的和平協議，例如 ECFA 就是經濟上的和平協定；當這些協議不斷增加，和平的基礎就越來越穩固」。他說，「只要能做到把和平發展、繁榮的現狀繼續維護，就符合我們的兩岸目標」。

### 三、兩岸對「和平協議」解讀的相互衝突

但是，北京稍後對於「和平協議」何以兩岸需要協商則是持另一種觀點。北京透過「兩岸結束敵對狀態」協議，除了希望能讓台北走上談判桌以及接受「一個中國原則」之外，針對這項議題的舉行，背後所隱藏的動機與目標，恐非只是「敵對狀態終止」字面上單純意義所能涵蓋。

(一) 北京對「兩岸結束敵對狀態」的談判，其重點強調恐怕不是只在敵對狀態終止的環境形成。不過北京真正想在這項談判中尋得它所期望的，應該是在協議達成之後，需要兩岸共同來承擔義務，維護中國的主權與領土完整。

(二) 北京對「兩岸結束敵對狀態」談判另一個更深入的目標，便是希望讓這項協議的簽署，規範在一個國家內部的「國內協議」上。說得再明白一點，便是北京一直認為 1949 年的內戰至今一直沒有結束，所以爲了讓兩岸今後更能正常的往來與交流，甚至使得兩岸得以正式官方接觸與談判，那麼自「內戰」之後遺留下來的敵對狀態問題，必須透過一種正式的程序去把它了斷。因此，處理因「內戰」而衍生的問題，當然屬於國家內部的事務，而非國與國之間的條約簽訂。

只要兩岸簽署「終止敵對狀態協議」，是被規範在一個國家兩個交戰團體所簽署的正式文件，既有其公權力的效力，又不會被國際誤解是兩個主權國家所簽定的「協定」或「條約」，就是北京最在意的結果。

如果從上述的分析來看，顯見北京的考量是比較深入的。再比較明白的說，北京對「和平協議」的商談前提以及它的原委定位，恐怕與台北的思考有極大的出入。基本上有二點北京與台北想法有出入的：一是對兩岸敵對狀態的終止，北京是想到是 1949 年內戰的正式結束，但台北想到的只是台海和平環境的締造；另一則是透過「和平協議」的簽訂，北京希望加速統一目標的完成，但是台北可能更想到是現狀更穩固的維持。

因此，二者對此思考顯然有不同的衡量，其結果的評估甚至有南轅北轍的矛盾。北京對此問題的想法若不事先對台北說明清楚，或者說它不作任何思考的調整，那麼肯定在兩岸一旦觸及「和平協議」商談時，將會對議題的原由出現有差異的見解，而且在預備性會議磋商雙方定位的問題時，也會產生衝突性的看法。不過胡錦濤在中共「十七大政治報告」中提及「和平協議」一詞中，曾說「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」，由於內中沒有明示它必須是第一步的「優先性」，也沒有說明「敵對狀態」是什麼定位，這樣的宣示是否會對兩岸今後的歧見有縮小功能，當然就值得關注。

#### 四、兩岸「和平協議」簽署的展望

平心而論，不管名稱叫「兩岸終止敵對狀態協議」，或是「兩岸和平協議」甚至「中程協議」，如果希望這些協議能夠順利簽署，大概下列幾個重點必須要在協商尚未展開之前先行確定，否則就就很困難進入或完成協商過程。

(一) 台北：程序上最好兩岸各自單邊宣稱雙方「敵對狀態終止」就可

對台北來說，最有利的模式，就是中共當局能如台北在 1991 年 4 月 30 日宣告動員戡亂時期終止一樣，單方面宣示結束兩岸敵對狀態，要不然也能如 1979 年雙方就金門停止砲擊各自宣示後就實施的前例。因為唯有如此，最能讓台北避免涉入複雜而且敏感的政治談判過程。而且有關一個中國原則、兩岸政治定位問題，以及簽署對象身分問題，均因為北京、台北雙方各自單方面的宣示而不必傷透腦筋。

(二) 北京：程序上必須要先確定這是協商「兩岸自 1949 年以來的內戰」將宣告結束

北京對「兩岸結束敵對狀態」談判一個更深入的目標，便是希望讓這項協議的簽署，規範在一個國家內部的「國內協議」上。北京一直認為 1949

年的內戰至今一直沒有結束，所以爲了讓兩岸今後更能正常的往來與交流，甚至使得兩岸得以正式官方接觸與談判，那麼自「內戰」之後遺留下來的敵對狀態問題，必須透過一種正式的程序去把它了斷。因此，北京會要求在程序上必須先確定兩岸是在協商「兩岸自 1949 年以來的內戰」將宣告結束。這也是爲什麼中共官方多次在重要文件上宣示，協商兩岸終止敵對狀態的議題，必須「作為第一步」的原因所在。此外，由於必須雙方都認同「一個中國原則」爲前提，那麼處理因「內戰」而衍生的問題，當然屬於國家內部的事務，而非國與國之間的條約簽訂。

所以，曾有媒體稱北京有意將結束敵對狀態爲「中國協議」，就是隱含著上述發展的意義。針對這點，中共的看法，恐怕與台北的認知有段距離。後者認爲現階段的兩岸關係雖然並非純粹的「兩國關係」，當然也不是「國內關係」，因此，「中國協議」若定位在「國內協議」，恐非台北所能接受。因此，北京的意願雖然肯定，但障礙仍多。

### （三）台北：協議前必須先規範台北的政治定位

台北在與北京協商「兩岸結束敵對狀態」的議題前，一定要設法讓自己的地位不致矮化、地方化。當然在民進黨執政時代，根本不會接受這項議題是要討論自 1949 年之後兩岸因內戰而遺留的問題，包括台北可能被定位爲「交戰團體」的定位。所以台北必然希望能在協議之前就先確定台北可接受的「政治定位」。

最有利台北的情況，則是台北與北京先就兩岸結束敵對狀態進行預備性磋商。所謂「預備性磋商」，也就是會議「程序性磋商」，在這種形式的開會中不會涉及會議實質問題的討論，而只偏重在會議程序的建立，譬如說有關會議的主題及議題的設計，與會人員的數目及身分的定位，會議的會期天數與地點的確定等等，比較不會讓與會的雙方人員直接面臨高度政治敏感的議題，而且也會使得彼此的探討在和諧的氣氛下舉行，假如這

項程序性或預備性磋商會議進行順利，就會使得稍後會議結論與共識很快達成，所以程序性磋商是建立起正式會議順利召開的基礎。台北當局在面臨兩岸恢復協商時將有可能是政治性議題的內容時，當然是希望先有預備性磋商，以期讓兩岸談判之前應有的「對等與尊嚴」地位能予建立，那麼一旦進入正式實質談判，就不致於讓自己本身吃虧。何況，一旦正式談判的結果若是會造成台北不利，那麼先舉行的「預備性磋商」會議也可讓台北在進退之間有迴旋的空間。

#### （四）北京：協議後必須要兩岸共同承擔「中國主權與領土的完整」

1996年第五屆海峽兩岸關係學術研討會上，王在希發表「結束兩岸敵對狀態與發展兩岸關係」一文。他曾指出，一旦兩岸就此達成協議，將根據「一個中國」的原則共同承擔義務，來確保國家領土主權的完整和不受外來勢力的侵犯，共同反對台獨和一切分裂國土的圖謀。王在希的說法直接證明瞭北京對「兩岸結束敵對狀態」協議簽訂的真正想法，與台北所認知只是雙方敵對狀態的解除，恐尚有一段差距。

## 五、結語

儘管在前文有提及兩岸終止敵對狀態的協議簽訂將是台北與北京當局所期望的談判結果，因為這正符合「李六條」與「江八點」的政策，但是分析的結果也發現，兩岸當局對此議題仍有不同的動機與作法，演變出來的面貌或許會成為雙方歧見的結晶。不過，在所有兩岸交流項目與協商議題裡，這畢竟還是兩岸看法較多交集的政策走向，而且在未來兩岸的談判裡，甚有可能為兩邊共同接受的政治性議題。因此，欲將兩岸敵對狀態的終止注入過多的負面評估，也是對這樣的兩岸共識問題欠缺再深一層的瞭解。