

## 焦點評析

# 兩岸關係和平發展中的制度供給問題

---

## Challenge of Institution-Supply for Peaceful Cross-Strait Relations

劉國深 *Guoshen Liu*  
廈門大學台灣研究院教授兼院長  
*Dean and Professor of Taiwan Research Institute*  
*Xiamen University*

雖然有所曲折，最近 30 多年兩岸關係大趨勢還是朝著和平、合作的方面發展。特別是國共兩黨達成「九二共識」的政治諒解後，隨著兩黨之間的政治互信深化，兩岸關係正式進入了和平發展的歷史新階段。伴隨著兩岸經濟、社會、文教領域交流合作及人員往來越來越密切，兩岸關係制度「供給不足」的問題日益顯現，從而影響和平發展的穩定性和效率。參與兩岸互動的「行為體」很多，包括政權和各種政黨、法人、階層、社團等形形色色的利益集團，也包括來往於海峽兩岸的自然人。這些不同的行為體活躍在不同層面和不同領域，所依循的行動規則也不相同，廣義地說，這些行動規則都是有形無形的制度規範。本文所討論的制度供給，主要是指兩岸關係互動中的法政制度，包括宏觀的國家認同、民族認同、政權關係、交流交往規定，也涉及到微觀的個人政治行為規範等等。

### 一、大陸方面的涉台制度創新努力

兩岸關係最直接的政治邏輯起點是 1946-49 年的中國內戰，內戰起因

抗日戰爭勝利後中國的道路和秩序重建分歧。1949年10月至今，中國境內隔著台灣海峽，存在著兩個競爭中的政權，各自聲稱在完全重疊的國土之上代表著相同的一群人民。1979年元旦以前，兩岸關係互動的主旋律是軍事對抗，對抗是以消滅對方政權為目的，其後則戰爭因素退居幕後，以和平方式解決分歧成為兩岸關係的主旋律。從1979年元旦大陸方面發表《告台灣同胞書》開始，「和平統一，一國兩制」方針逐漸成為大陸方面所提出解決台灣問題的政治主張，隨著兩岸交流合作日漸熱絡，直到今天已經形成「剪不斷，理還亂」的局面，和平雙贏的成果得到兩岸人民和國際社會同聲讚頌。

其中，「和平統一、一國兩制」主張最早雖針對台灣問題，卻首先被運用於解決港澳回歸問題，多少有點始料不及。筆者認為，在尋求港澳領土主權回歸中國的過程中，「一國兩制」構想是以「兩制並存」，亦即不改變港澳政治治理和社會制度存量為條件，換取領土主權的回歸，和平地實現港澳與中國大陸同屬一個國家的政治理想。簡單說，港澳回歸中的「一國兩制」是「兩制基礎上追求一國目標」。在比較研究「一國兩制」的台灣模式與港澳模式差異時，以往更多地注意到「一國兩制」的台灣模式將比港澳更寬鬆，具體政策主張有「台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統，都由台灣自己來管。中央政府還要給台灣留出名額。」<sup>1</sup>其實，「一國兩制」的港澳模式與台灣模式存在可比性問題：運用此構想解決港澳問題與解決台灣問題，在出發點上有很大不同，後者的「一國兩制」是在領土主權完全重疊的「同一國家」既有基礎上，達成兩個競爭性政權「兩制共存、良性雙贏」的制度創新。因此，台灣學者王曉波教授曾公開主張，海峽兩岸的現狀就是「一國兩制」。

---

<sup>1</sup> 鄧小平，〈中國大陸和臺灣和平統一的設想〉，收於《中國臺灣問題(幹部讀本)》(北京：九州出版社，1998年)，頁224。

## 二、一國兩制構想在台灣面臨的挑戰

一國兩制的基本內容是：「在一個中國的前提下，國家的主體堅持社會主義制度；香港、澳門、台灣是中國不可分割的組成部分，它們保持原有的資本主義制度長期不變，在國際上代表中國的只能是中華人民共和國政府」。這樣的認識基本上形成於 1980 年代，有其時代合理性。但在 30 年後的今天，兩岸四地和國際環境的變化，我們對「一國兩制」內涵的認識也逐漸有了新發展。

對中國國民黨來說，兩岸關係是與中共爭天下的問題，也就是爭奪中國代表權的問題。儘管今天國民黨內有此雄心壯志的人士已不如以前，但為數也還不少。受到台灣內部政治邏輯和兩岸特殊歷史因素的影響，民進黨內更多的人是試圖以分裂中國的領土主權的方式尋求「自保」，也不乏「以退為進」的權謀。兩岸及國際政治的現實是，越來越多國家承認中華人民共和國政府代表中國，這樣的格局已經難以撼動；另一方面，沒有中國大陸的同意，台灣方面根本就沒有能力片面改變兩岸同屬一個國家的現狀。在這樣形勢下，兩岸關係和平發展已成為中國共產黨、中國國民黨和民進黨人利益最大化的政治選擇，這是兩岸三黨難得的政治交集。從兩岸和國際社會大背景來看，「兩個中國」、「一中一台」和「台灣獨立」都是不切實際的，兩岸政治對話和談判的「標的物」不再是領土和主權意義上的「統獨問題」，而是一個中國框架下如何建立更好治理模式問題，是如何「讓我們所有中國人都過上更加美好」的問題。兩岸關係和平發展不僅是國共兩黨領導人的共識，也是民進黨領導人公開倡言的政治話語。<sup>2</sup>

台灣方面對一國兩制有疑慮是可以理解的，大陸方面要正視來自台灣的挑戰。當我們說「國家的主體堅持社會主義制度」、「在國際上代表中國的只能是中華人民共和國政府」時，台灣方面自然有不同意見與感受。隨著兩岸交流的深入發展，大陸方面對「一個中國」的認知也有一個變化的

---

<sup>2</sup> 劉國深，〈兩岸和平發展價值觀社會化探析〉，《臺灣研究集刊》，第 6 期(2012 年)。

過程：從「舊三句」（世界上只有一個中國，台灣是中國一部分，中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府。）到「新三句」（世界上只有一個中國，台灣是中國一部分，中國的領土和主權完整不容分割。），再到「新新三句」（世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的領土和主權完整不容分割）；從這樣的變化中我們可以發現，大陸方面越來越重視台灣方面對一國問題的感受，「一國各表」或「一國共表」也許有助於一國兩制構想的「兩岸化」。

1992年10月，中共總書記江澤民在中共十四大報告中公開宣示：「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談」，<sup>3</sup>可見在一個中國框架下，兩岸具體制度安排是可以共同商議的。制度包括人與人、團體與團體、社會與社會、政治子系統之間等各種政治行為體間的行為規則、價值、規範、秩序、習慣、道德、法律、法規、規章等各個方面，事實證明世界上沒有什麼一成不變的最好制度，只有更加適合特定國家和地區人民的制度，人們的制度認知提升是需要經歷較長歷史過程的，相互之間保留一定的彈性空間是有智慧的表現。對於大陸來說，一國兩制仍然不失為和平解決台灣問題最包容、最有創意的制度模式。考慮到特定時空環境下一國兩制早已經被「汙名化」為「口頭吞併台灣」的現實，台灣內部迄今也還沒有形成理性討論一國兩制的環境，大陸方面在兩岸關係場合不再高頻度使用此語彙是明智的，目的是為了避免刺激部分台灣民眾的感情。

我們要進一步體諒到台灣方面的關切，更加耐心地就「一國」內涵問題與台灣達成諒解，台灣方面現階段要求「一中各表」，大陸方面已不反對在兩岸公權力部門領導人已達成「兩岸非國與國關係」的最起碼共同認知下使用「各表一中」或「一中各表」。筆者認為，在台灣方面明確宣示兩岸非國與國關係、甚至堅持一個中國原則的立場下，大陸方面甚至可接受「一中各表」。因此，在進入兩岸關係和平發展的新歷史時期後，筆者

---

<sup>3</sup> 另見：江澤民，〈為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥〉，《人民日報》，1995年1月31日，第1版。

曾多次公開主張：「在海峽兩岸之間，一個中國不要簡單地等同於中華人民共和國」，目的很清楚，就是要讓更多台灣同胞體會到，一個中國是海峽兩岸的共有資產，台灣同胞完全可以與中國大陸同胞平等地共同規劃和建設我們共同的「國家中國」。

### 三、兩岸關係和平發展與制度創新

制度是有生命的，制度是會成長、發展和變遷的，人類社會不可能有什麼一成不變的制度。因此我們不能僵化地看待一國兩制。一國兩制是種制度精神，兩岸之間，甚至兩岸四地之間的一國兩制具體制度安排，也要適應變化中的兩岸四地政治現實，適時作出相應調整。目前，兩岸四地互動關係多少存在制度供給不足的問題，已經適應不了四地人民的交往和共贏需求。特別是兩岸關係和平發展進程中存在全方位的制度稀缺問題，需要兩岸雙方共同努力進行制度創新。

隨著兩岸關係和平發展進程的推進，兩岸之間各層面、各領域的相互影響在所難免，香港地區的一國兩制實踐已經進入一個重大瓶頸期，對海峽兩岸來說不啻為一大警訊。一國兩制構想很好，但具體制度創新也很非常重要。兩岸關係和平發展是兩岸人民根本利益所繫，但我們也不能簡單地期待統一可能帶來的好處，更要面對統一可能帶來的變化、影響、挑戰，甚至是代價。筆者認為，兩岸政治發展和實踐各有所長、各有優點和不足，雙方應在「一中框架」下進行兩岸政治次體系「柔性橋接」，既不硬性改變對方，又讓兩岸子系統可有效相容，使兩岸正能量得以更好地結合在一起。兩岸之間的制度供給不足不僅存在高階的國家制度、政權制度面，更多經濟、社會、文教以及共同事務合作治理方面的制度供給不足還有待我們解決。台灣方面對大陸方面提出的兩岸制度創新構想可以有不同的意見，台灣方面也可以提出自己的解決兩岸關係和平發展制度供給不足的建設性意見。期待兩岸從此清理敵視、汙名化等負面政策措施，雙方更多地

以彼此欣賞、珍惜的觀念推動交流合作，讓兩岸人民有更多時間和空間建立起共同生活圈，實現「讓我們所有中國人都過上更加美好的生活」的最終目標。