

中共十六大以來中央對台工作的理論創新

祝捷*

中共十六大以來，兩岸關係經歷了大波折、大變動和大發展的歷史時期。以胡錦濤為總書記的中共中央秉持求真務實的執政理念，因應台海形勢發展需求，提出了一系列新主張、新政策和新論斷。實踐證明，十六大以來中央對台工作的理論創新，為新時期遏制“台灣法理獨立”、構建兩岸關係和平發展框架、推動祖國和平統一的歷史進程，起到了戰略指導作用。在新的歷史起點上，回顧十六大以來中央對台工作的理論創新成果，並在此基礎上展望兩岸關係和平發展的前景，對於當前對台工作具有重要的意義。

一、兩岸關係和平發展重要思想回顧

中共十八大報告將十六大以來形成的對台戰略思想概括為“兩岸關係和平發展重要思想”。這一戰略思想涵蓋政治、經濟、文化、社會、外交和國防等諸多方面，是對台工作新的綜合性戰略體系，也是十六大以來中央對台工作理論創新的最大成果。這一理論成果的主要內容可以分為六個部分，以下分述之。

（一）構建兩岸關係和平發展框架的戰略思考

大陸過去的兩岸政策主要關注兩個問題：其一是以兩岸完全統一為目標的各項政策與制度安排，如“一國兩制”的理論與特別行政區制度的設計與安排；其二是在兩岸尚未統一情況下的具體交流合作，如“三通四流”、擴大兩岸民間交往、鼓勵台商投資等內容。就目前兩岸關係的現狀而言，實現完全統一還需要一個較長的歷史時期，因而如何從戰略上概括兩岸關係在這一階段的互動特徵，是一個重大戰略問題。2005年以來，中央逐漸形成了“構建兩岸關係和平發展框架”的思考，用“兩岸關係和平發展框架”

來概括兩岸在完全統一前的互動關係。

2005年4月，胡錦濤在會見時任國民黨主席連戰時，首次提出“兩岸關係和平發展”一詞，並比較完整地論述了“構建兩岸關係和平發展框架”的內涵，闡明了構建兩岸關係和平發展框架的基礎、根本歸宿、有效途徑和方法，從而奠定構建兩岸關係和平發展框架的政策基礎。2006年4月，胡錦濤在再次會見連戰時對構建兩岸關係和平發展框架的重要意義進行了論述，突出強調“和平發展理應成為兩岸關係發展的主題”，“兩岸同胞應當攜起手來，牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，共同開創兩岸關係和平發展的新局面”。胡錦濤在2008年12月31日的講話中，對於“構建兩岸關係和平發展框架”的重要思想從六個方面進行了全面總結與概括。2007年11月，“構建兩岸關係和平發展框架”又被完整地寫進了中共十七大報告，成為統攝對台政策的主導思想。2012年，中共十八大報告肯定了兩岸關係和平發展與實現和平統一的密切聯繫，從而深化並鞏固了對“構建兩岸關係和平發展框架”必要性的認識。

“構建兩岸關係和平發展框架”對於兩岸關係發展有着重要意義。第一，提出介於兩岸統一和兩岸具體交流之間的總括性概念，為兩岸在尚未統一情況下的交往關係，從分散和孤立向着全面和系統轉變提供了理論依託，也澄清了人們對於兩岸關係現狀認識可能產生的某些誤區。第二，把握了兩岸關係現狀與完全統一之間的“度”，承認兩岸完全統一的歷史性和階段性，切合兩岸關係（尤其是台灣地區內部局勢）的實際情況，有利於保持兩岸政策的連貫性和有效性。第三，兩岸關係和平發展框架是以兩岸關係和平發展為主軸，經過經濟、政治、文化、社會和外交等框架內、以保證兩岸關係和平發展為目的的框架體系，最終落實為兩岸為推動和平發展而制定的各項政

* 武漢大學法學院副教授、汕頭大學地方發展研究所兼職研究員

策、法律和制度，因而“構建兩岸關係和平發展框架”的提法又為法治思維和法律方法在兩岸關係論域內的運用提供了契機，是推動兩岸關係法治化的重要理據。

（二）“九二共識”內涵的重述

1992年10月，兩岸民間團體為解決事務性商談中的“一個中國”問題，口頭達成如下共識：“在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。”“九二共識”是兩岸在“一個中國”問題上能夠達成的最大共識。“九二共識”不僅緩解了兩岸事務性商談中的政治難題，而且成為兩岸開展正常交往的前提條件。在兩岸各層次和各類型的政策宣示中，“九二共識”無不構成兩岸交往的前提性條件之一，已經成為維繫兩岸政治平衡狀態的共同符號。兩岸都可以借助對於“九二共識”內容的闡述，汲取對己有利的成分，進而在“九二共識”所營造的框架和氛圍內，維繫基本政治平衡。

然而，台灣地區的部分人群對於“九二共識”中所包含的“一個中國”存在異見，並不斷地質疑、反對“九二共識”，甚至否定“九二共識”的存在。陳水扁曾在2006年4月公然否定“九二共識”，並在2010年10月稱“一中各表的九二共識是史上最大騙局”。為抹殺“九二共識”的歷史地位，“台獨”群體創造了“九二精神”、“九六共識”、“台灣共識”等概念，認為“九二共識”是“沒有共識的共識”，1992年只有“對話、交流、擱置爭議的九二精神”，云云。事實證明，“九二共識”已經經受了上述形形色色的“假概念”、“假共識”的衝擊，已經成為兩岸公權力機關和絕大多數人民的共識。但是，質疑和否定“九二共識”聲音的出現，除了“台獨”意識形態的原因，“九二共識”自身內涵的模糊也是誘因之一。對“九二共識”具體內涵的重述，使之在“一個中國”原則基礎上獲得進一步發展，成為理論創新的重要工作。

胡錦濤在2011年11月提出：“‘九二共識’的精髓是求同存異，這體現了對兩岸間政治問題的務實態度。”這一表述豐富了“九二共識”的內涵，為構建對“九二共識”內涵的重述提供了政策依據。據此，“九二共識”形成了由本體論的九二共識和方法論的九二共識建構的雙重結構：在本體論上，“九二共識”體現為對某種政治共識的認可，即“一個中國”的原則；在方法論上，“九二共識”以其達成的

過程，表明了兩岸在形成共識上的方法和步驟，即“求同存異”的協商精神。事實上，胡錦濤曾在2009年4月提出過“建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏”的“十六字方針”，表達了兩岸間“求同存異”和“務實”的思想。2011年11月的講話將這一思想填充進“九二共識”的內涵，既豐富了“九二共識”的內涵，使之更加符合兩岸關係的實際需要，又使得“求同存異”這一兩岸交往的基本方法論成為兩岸關係和平發展的原則之一。

涵義更加豐富的“九二共識”在本體論層次上是兩岸開展正常交往的政治前提，在方法論層次上則是兩岸開展交往和進行政治問題談判所秉持的具體方法。這種雙重結構的“九二共識”在對待“一個中國”的態度上堅守又不失靈活，在方法上求同而不避存異，使得兩岸關係不至於陷入抽象的、不必要的概念之爭，為兩岸關係和平發展奠定了政治基礎。

（三）“一個中國”框架的思考

“一個中國”具體涵義及其在兩岸關係互動中使用方式的爭議，是兩岸間的核心爭議之一。“九二共識”形成後，“一個中國”的具體涵義已經在求同存異的基礎上，經由“各自表述”的方式獲得了解決，但“一個中國”在兩岸關係互動中的使用方式則處於不斷發展和變化的狀態。1995年1月“江八點”發表之前，“一個中國”被視為兩岸關係的一項“前提”，是否承認“一個中國”原則構成了兩岸交往的前提性條件。“江八點”明確了“‘一個中國’原則”的提法，直到在中共十六大報告，“原則”都與“前提”一道同時修飾“一個中國”。一般而言，“原則”與“發展兩岸關係”、“實現和平統一”等實體性內容相聯繫，而“前提”則多與兩岸協商等程序性內容相聯繫。¹中共十六大後，“原則”的提法幾乎全面取代“前提”，這一變化意味着一些與政治無關的經濟、社會和文化議題，可以不涉及“一個中國”的政治涵義。錢其琛在2003年紀念“江八點”八週年座談會的講話，也印證了上述觀點。

“一個中國”從“前提”到“原則”的蛻變，表明“一個中國”從兩岸關係的“准入”規則變為“排除”規則，即“一個中國”轉變為兩岸關係的底綫性規則，只要不違反“一個中國”，即便不提“一個中國”，兩岸關係也可以照常發展，不受影響。2008年12月31日，胡錦濤提出“兩岸在事關維護一個中國框架這一原則問題上形成共同認知和一致立場”，首次用“框架”來修飾“一個中國”。²隨

後，“框架”同“原則”一道成為大陸經常使用的表述。2012年7月28日，賈慶林提出“一個中國框架”的核心是大陸和台灣同屬一個國家，對於“一個中國框架”的內涵做出了明確的說明。中共十八大報告繼續肯定了“框架”與“一個中國”的聯繫，使用了“兩岸……增進維護一個中國框架的共同認知”的表述。從“原則”到“框架”的轉變，進一步擴大了“一個中國”的外延，使之從“排除”規則轉變為“背景”規則，亦即“一個中國”構成了兩岸關係的一種背景，只要不突破“一個中國”的框架，兩岸可以依據具體情況開展務實合作和交往。

更為重要的是，賈慶林提出：“兩岸從各自現行規定出發，確認這一客觀事實，形成共同認識，就確立、維護和鞏固了一個中國框架”，從兩岸法律制度“一中性”的角度論述“一個中國框架”，並獲得連戰的回應，凸顯了“一個中國”框架所蘊含的法治思維。以“一個中國”框架為基礎，依法治台和以法促統的統一台灣新戰略有了足夠的話語資源和政策依託。

(四) 兩岸政治關係定位的論述

“國家”和“主權”是兩岸關係的癥結所在，由此導致兩岸在政治關係定位問題上至今未達成共識。過去，兩岸雖在各自內部宣示對兩岸政治關係定位的觀點，但在兩岸交往中均採取了迴避策略，避免兩岸政治關係定位問題阻礙兩岸交往。然而，隨着兩岸關係和平發展的日益深入，兩岸公權力機關的接觸與合作困境、兩會協議的實施問題、兩岸合作領域和事務的深化問題等，都已經觸碰到政治關係定位的問題。單純地迴避策略已經無法因應兩岸交往的需要，也容易使得兩岸關係和平發展永遠停留在事務性合作的層面。可以說，兩岸政治關係定位問題已經成為影響兩岸事務性合作的阻滯性因素。十六大以來，大陸方面在兩岸關係政治關係定位上形成了比較完整的表述和解決思路，為兩岸解決政治關係定位問題創造了條件。

胡錦濤在2008年12月31日的講話中提出，“1949年以來，大陸和台灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是上個世紀40年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立，這沒有改變大陸和台灣同屬一個中國的事實。兩岸復歸統一，不是主權和領土的再造，而是結束政治對立”，“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。”這一論述用“政治對立”的關係描述了兩岸政治關係的實質，因而可以稱之為“政治對立論”。

“政治對立論”表明，兩岸關係的本質與“領土”、“國家”和“主權”等因素沒有關係，而是因歷史原因而產生的一國內政治對立關係，兩岸政治關係定位的任務因而是結束此種政治對立關係。根據政治對立論，所有試圖從“國家”、“主權”角度定性兩岸關係的提法和理論都是不符合兩岸關係現狀和兩岸根本利益的，也無助於兩岸政治對立的結束。³ 政治對立論同時也為結束兩岸的政治對立提供了思路。根據胡錦濤的論述，兩岸政治關係定位應當作為一項兩岸間政治協商的議題，由兩岸在平等基礎上，通過務實探討加以解決。這種議題化的解決思路體現了大陸的最大善意與誠意，也體現了對於台灣方面的充分尊重。中共十八大報告繼續肯定了這一議題化的思路，提出兩岸可以就國家尚未統一情況下的政治關係，作出合情合理的安排。

政治對立論和議題化的政治關係定位解決思路，為在“一個中國”框架下解決兩岸政治關係定位的棘手問題，提供了可依循的路徑，為兩岸政治關係定位的解決開闢了可預期的前景。

(五) 海峽兩岸和平協議的構想

通過達成和平協議結束政治對立，確認政治對立各方的權利義務關係，實現政治對立各方關係的正常化，是各國解決國家統一問題的通行做法。德國、韓朝和塞浦路斯等國家都曾運用處於政治對立的雙方簽署協議的方式，實現關係正常化或至少結束敵對狀態。中國在1950年代也曾通過中央與西藏地方政府簽署和平協議的做法，實現了西藏的和平解放。2007年10月，中共十七大報告鄭重呼籲兩岸“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”，從而首次在大陸官方文件上提出了“和平協議”的主張。中共十八大報告提出“協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景”，既繼續肯定了十七大報告所提出的“和平協議”主張，又將和平協議作為“開創兩岸關係和平發展新前景”的必要條件，因而提升了和平協議的重要意義。

綜合中共十七大以來有關和平協議的論述，大陸方面所主張的和平協議主要有着以下三個方面的特點。第一，和平協議是結束兩岸敵對狀態的規範性文件，即和平協議應當有助於構建兩岸軍事互信機制。兩岸當前仍未正式結束敵對狀態，互相保持着一定數量的軍事存在，這種由內戰所延續的敵對狀態顯然不

利於兩岸關係和平發展。中共十八大報告提出：“商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定台海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展的新前景”。建立兩岸軍事互信機制，消除兩岸戰爭威脅，維護台海地區的和平穩定，是和平協議的直接目的，和平協議因而是兩岸和平的法理確認，也是兩岸共同維護中華民族共同安全利益的制度保障。

第二，和平協議的達成標誌着兩岸內戰狀態的結束，簽署和平協議因而要求兩岸摒棄內戰思維，建立政治互信。儘管內戰已經結束逾 60 年，但內戰思維對於兩岸關係仍有着根深蒂固的影響，體現為兩岸政治互信的缺乏和兩岸因互不承認對方憲制性規定而產生的承認爭議。內戰思維導致兩岸交往仍存在政治芥蒂，因而限制了兩岸正常交流和合作。和平協議的簽署，必然是兩岸高度政治互信的產物，而這就要求兩岸摒棄陳舊的內戰思維，以互信互諒、相互尊重和求同存異的態度包容對方。因此，關於和平協議的思想與“十六字方針”中的“建立互信、擱置爭議”一道，共同體現了構建兩岸政治互信的主張。

第三，和平協議又構成兩岸關係和平發展框架的憲制性規範。兩岸關係和平發展框架是以制度和法律為主體的框架，構建兩岸關係和平發展框架因而需要具有憲制性特徵的規範加以統領，和平協議無疑是兩岸的最佳選擇。因此，和平協議不僅是確認兩岸結束過去敵對歷史的協議，而且應承擔兩岸關係和平發展新前景的建構任務。這一點也為中共十八大報告所肯定。和平協議完全可以成為構建兩岸關係和平發展框架的憲制性規範，在構建兩岸法制和實現兩岸法治的歷史進程中，承擔起根本性協議的歷史責任。

(六) “寄希望於台灣人民”的方針

台灣人民是台灣人民在兩岸關係和平發展和最終實現祖國統一中的地位與作用一向為大陸所重視。早在 1979 年《告台灣同胞書》中，大陸方面就提出了“寄希望於台灣人民”的重要方針。十六大以來，中央提出貫徹“寄希望於台灣人民”決不改變的方針，形成了一系列創新性的論述。

2005 年 3 月 4 日，胡錦濤提出，台灣同胞是我們的骨肉兄弟，是發展兩岸關係的重要力量，也是遏制“台獨”分裂活動的重要力量，並提出“貫徹寄希望於台灣人民的方針決不改變”的主張。2007 年中共十七大報告提出了“十三億大陸同胞和兩千三百萬台灣同胞是血脈相連的命運共同體”的“命運共同體論”。2008 年 12 月 31 日，胡錦濤提出：“實現中華

民族偉大復興要靠兩岸同胞共同奮鬥，兩岸關係和平發展新局面要靠兩岸同胞共同開創，兩岸關係和平發展成果由兩岸同胞共同享有”。以上論述，都深刻地體現了台灣同胞與大陸同胞密切、平等的關係，反映了台灣同胞在兩岸關係和平發展中的主體性地位。中共十八大報告又在“命運共同體論”的基礎上，增加了“兩岸同胞同屬中華民族”的表述，在中華民族的層次上建構兩岸人民的認同，更加明確了台灣人民在兩岸關係和平發展中的主體性地位。

結合十六大以來的重要論述，貫徹“寄希望於台灣人民”的方針，具體體現在三個方面：第一，對於那些長期以來反對“台獨”、贊同兩岸關係和平發展的人士要加強聯繫和團結，以鞏固兩岸關係和平發展的社會基礎；第二，對於過去因各種原因對大陸缺乏瞭解甚至存在誤解、對兩岸關係持有疑慮的台灣同胞要團結，以最大的包容和耐心加以化解和疏導，擴大兩岸關係和平發展的社會基礎；第三，對於那些曾經或正在持“台獨”主張的政黨和人士，只要不主張“台獨”、認同一個中國，都可以與之進行交往、對話和合作。以上三個方面可以說幾乎覆蓋到台灣地區的所有群體，呼籲台灣各界，尤其是對兩岸關係和平發展和“一個中國”原則持不同意見的政黨與團體，共同致力於兩岸關係和平發展，體現了大陸貫徹“寄希望於台灣人民”方針的極大誠意。

貫徹“寄希望於台灣人民”的方針，需要理解和包容台灣人民在長期歷史實踐中形成的“台灣意識”。由於“台灣意識”曾經被“台獨”分裂勢力作為“中國意識”的對應表述，用於製造“文化台獨”、“去中國化”等運動，並被一些“台獨”學者用於論證所謂“台灣主體性”，因而被一度認為是一種“台獨”意識，受到大陸方面的批判。將“台灣意識”等同於“台獨意識”是不全面的，在一定程度上傷害了台灣同胞的感情。理性看待“台灣意識”，客觀、全面認識“台灣意識”在台灣社會的重要作用，是貫徹“寄希望於台灣人民”方針的重要環節，也是構建兩岸關係和平發展框架的重要組成部分。2008 年 12 月 31 日，胡錦濤明確提出：“台灣同胞愛鄉愛土的台灣意識不等於‘台獨’意識”，首次在大陸官方政策上為“台灣意識”正名。2009 年 7 月，賈慶林又提出：“台灣同胞因近代以來特殊的歷史遭遇和形成的台灣意識，反映的是愛鄉愛土的熾熱情懷和自己當家作主的樸素願望，這與圖謀分裂中華民族的所謂‘台獨’意識有着本質區別，不容歪曲和利用”，嚴格區分了“台灣意識”和“台獨”意識，並批判了

“台獨”分裂勢力歪曲“台灣意識”的行為。重新詮釋“台灣意識”，充分照顧到台灣人民的感情，因而對於貫徹“寄希望於台灣人民”方針有着特殊的重要意義。

以上六個方面從理論上概括了十六大以來中央對台工作理論創新的主要成果，是中央立足於台海局勢的實際情況所做出的務實決策，構成兩岸關係和平發展重要思想的主要內容，為推動兩岸關係和平發展奠定了理論基礎。

二、兩岸關係和平發展新局面的開創與鞏固

十六大以來，以兩岸關係和平發展重要思想為主要內容的中央對台工作理論創新成果，立足於兩岸關係的實際情況，採取了務實的措施，因而在推動構建兩岸關係和平發展框架、開創兩岸關係和平發展新局面方面，取得了實際的效果。總體而言，在中央對台理論創新成果的指導下，兩岸關係和平發展取得了以下五個方面的成果。

(一)《反分裂國家法》與依法治台框架的形成

十六大以來中央對台理論創新的重要特色是突出憲法和法律在處理兩岸事務中的重要作用，法律規範、法學理論和法治思維在“遏制‘台灣法理獨立’”、構建兩岸關係和平發展框架方面起着重要的作用。在此方面，《反分裂國家法》以及由此所奠定的依法治台框架，是中央依法處理兩岸關係和對台事務思想的標誌性成果。

台灣問題和兩岸關係過去被認為主要是政治問題，因此，政治和軍事手段常常被用於處理兩岸關係，憲法和法律的作用並未獲得凸顯。但是，法律在台灣問題和兩岸關係中起着重要的作用。這一方面體現為“法理台獨”是“台獨”的主要形式，又體現為法律可以為遏制“台灣法理獨立”、推動兩岸關係和平發展提供規範上保障。⁴ 隨着台灣地區內部政治局勢的不斷分化組合，尤其是1990年後台灣當局以“憲政改革”作為推動台灣“本土化”、“法理獨立”的主要工具，憲法和法律對於應對和處理台灣問題的重要意義被逐漸發掘，因此，“以法促統、依法統一”的統一台灣新戰略得以形成。在這一思維的指導下，制定涉台基本法律、構建依法治台的法律框架成為對台工作的主要任務之一。

2005年3月14日，十屆全國人大三次會議通過

《反分裂國家法》，用法律的形式肯定了“一個中國”原則，規定用“一國兩制”解決台灣問題的方式，以規範形式列舉兩岸商談的主要議題以及以非和平方式解決台灣問題的條件和程序。從內容來看，《反分裂國家法》的大部分內容都在政策層面上有所體現，一些規定曾經以領導人講話、政策文告的形式表現於外。從涉台政策的角度而言，因而並未體現出多少新意。然而，《反分裂國家法》雖然在具體內容上以確認已有政策成果為主，並非着力於觀點、主張的創新，但其表徵着中央對台思維的重大創新，即從以政策為核心的治台思維轉向以法律為核心的治台思維，標誌着大陸依法治台法律框架的形成。目前，《反分裂國家法》起着大陸涉台立法體系中基本法律的角色，構成大陸依法治台法律框架的核心。

《反分裂國家法》的制定，標誌着大陸涉台立法的起步。由於大陸涉台法律的起步晚於台灣地區涉大陸事務立法活動，因而較之台灣地區以“兩岸人民關係條例”為核心的涉大陸事務法律，大陸涉台立法的數量偏少。但是，隨着依法治台思維的形成，大陸的涉台立法已經逐漸展開。除《反分裂國家法》外，大陸在兩會協議實施、大陸居民赴台旅遊、“陸資入島”、保障台商和台灣民眾正當權益以及台商投資地區保障等方面加強立法工作，不僅在數量上有所增多，立法規格和立法技術也有所提高。可以說，大陸涉台立法已經初具規模，豐富了依法治台法律框架的內容，也構成了兩岸法制的重要組成部分。

(二)兩岸事務性商談的造法功能凸顯與兩會協議實施機制的形成

兩岸經由授權民間團體進行的事務性商談是兩岸在國家尚未統一前開展交往的制度安排。自1990年代初，兩岸分別授權民間團體海協會和海基會就兩岸交往中的事務性問題開展商談，兩會框架因而成為兩岸在公權力機關尚未建立聯繫管道之前開展交往的主渠道。2008年後，兩岸事務性商談實現常態化和制度化。兩岸事務性商談的成果，在規範層面上體現為兩會協議。兩會協議以規範形式確認了兩岸關係和平發展的成果，又通過以其規範性保障兩岸關係和平發展，因而已經成長為兩岸交往的主要規範淵源。截止2012年12月，兩岸已經透過兩會框架簽署超過20項協議，涉及兩岸民眾關心的“三通”、大陸居民赴台旅遊、食品安全、金融監管、經貿合作、醫藥衛生合作以及部分行政性合作事務。兩會協議不僅已經在數量上獲得累積，而且已經在經貿合作領域形成了以

《海峽兩岸經濟合作框架協議》(ECFA)為核心的協議體系，在實現兩會協議體系化上進行了初步的嘗試。更為重要的是，兩岸在兩會協議制定和實施的實踐中，推動兩會框架成為兩會協議的主要造法機制，並對兩會協議的實施機制進行了探索。

兩岸關係和平發展的不斷深化，推動兩會框架從兩岸事務性商談機制向着兩岸間造法機制轉變。根據兩岸設立海協會和海基會的初衷，是為了“協助有關方面促進海峽兩岸各項交往和交流”(《海協會章程》第2條)，“協調處理台灣地區與大陸地區人民往來有關事務”(《海基會章程》第2條)。在實踐中，兩會構成了兩岸在公權力尚未建立直接聯繫情況下的兩岸交往主渠道，兩岸有關方面主要通過兩會框架開展對話與溝通。2005年以來，兩岸先後建立起“兩岸經貿論壇”為典型代表的多元交流平台，兩岸主要政黨之間也建立起黨際交流平台，因而兩會框架作為兩岸間對話與溝通平台的功能不再具有不可替代性。2008年後，兩會協議又為實施兩會協議創設了聯繫機制，進一步弱化了兩會框架在兩岸交往的具體事務中的作用。因此，兩會框架在構建兩岸關係和平發展框架中的功能，更加接近於兩岸兩會協議的造法機制，亦即通過兩會框架，將兩岸互信和共識予以規範化，透過兩會協議的規範性特徵，體現兩岸共識，表達合作意願，律定合作程序，對兩岸交往行為進行規範控制。

與兩會框架造法性功能凸顯相應的，是兩岸通過兩會協議所創設的聯繫機制，對構建兩會協議的實施機制進行了初步探索。根據兩會協議的文本，聯繫機制主要有三種方式。第一種方式是兩岸授權專門性民間團體，從事與協議有關的聯繫事務，如《海峽兩岸郵政協議》第10條規定，該協議議定事項，由海峽兩岸郵政交流協會與財團法人台灣郵政協會相互聯繫，此兩協會並非是如海協會和海基會的綜合性民間團體，而是專為兩岸郵政事務合作設立的專門性民間團體。《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》、《海峽兩岸空運協議》、《海峽兩岸海運協議》等均作出了類似安排。第二種方式是由兩岸業務主管部門指定的聯絡人進行聯繫，如《海峽兩岸漁船船員勞務合作協議》第9條規定，該協議議定事項，由雙方業務主管部門指定的聯絡人相互聯繫實施。此種聯繫機制拿掉了兩岸公權力機關的“民間白手套”，由公權力機關直接主導兩會協議的實施。第三種方式是由兩岸組成共同機構，由該共同機構負責實施兩會協議規定的有關事務。目前，只有ECFA設立的兩岸經濟合作委員

會屬於第三種方式。由於兩岸並未形成“超兩岸”的共同管制機構，因而兩岸經濟合作委員會的實質是聯繫主體的建制化，亦即通過一個兩岸間共同機構來替代傳統的兩岸“點對點”聯繫機制。以上三種方式，與其說是對聯繫機制的類型化結果，不如說是對兩岸具體事務性合作機制不斷深化和發展的描述。三種方式的迭次累進，代表着兩岸在不同發展階段的交往深度，體現了兩岸間的事務性合作不斷深化、合作互信不斷累積的成果。

(三) 兩岸雙向多元經濟合作格局的形成

擴大兩岸經貿交往，深化兩岸經濟合作，是構建兩岸關係和平發展框架的重要步驟。構建兩岸關係和平發展框架遵循“由經到政、由易到難”的發展軌跡，兩岸經濟領域的交往與合作，因而成為兩岸擴大交往、累積互信，進而通過經濟對於政治的影響作用推動兩岸政治性合作的關鍵步驟。同時，兩岸經濟合作為兩岸人民帶來切實利益，對於提振台灣經濟、擴大台灣就業有着重要作用，也成為“寄希望於台灣人民”方針的具體體現形式。更進一步，兩岸經貿交往透過對台灣人民福祉的關照，以滿足台灣民眾現實利益的方式，增強台灣民眾對兩岸關係和平發展的認同度，因而有利於在經濟層面構築兩岸關係和平發展的認同基礎。十六大以來，兩岸經貿交往從2008年前的以台資向大陸流動、大陸向台灣釋放惠台措施為特徵的單向流動關係，逐漸向着雙向多元的格局發展。2008年以來，兩岸以“為兩岸人民謀福祉”為共同願景，推動兩岸雙向多元經濟合作格局的形成。

第一，重大惠台措施頻繁出台，“寄希望於台灣人民”的方針在經濟領域得以貫徹落實。2008年之前，大陸在兩岸關係大波折時期出台台灣部分農產品免稅進入大陸市場、逐步放開大陸商業服務領域投資和金融市場等重大惠台措施，不僅刺激了兩岸經貿往來，滿足台灣民眾的經濟利益需求，而且在經濟層面有力地支撐了“反獨”鬥爭的開展。2008年後，兩岸經貿往來重新熱絡，大陸方面重大惠台措施借助重大論壇性活動、領導人會見、兩會事務性商談等途徑常態化、規模化出台，為兩岸經濟合作提供了持續動力。重大惠台措施的頻繁出台，推動“寄希望於台灣人民”的方針從政策層面的宣示落實為具體的行動，也使得台灣民眾在經濟層面上看到了大陸的誠意，對於強化兩岸經貿聯繫、增進兩岸互信和支持台灣內部“反獨”力量都頗有裨益。

第二，ECFA獲得簽署和實施，兩岸在世界貿易

組織(WTO)原則下的經濟合作進入新階段。兩岸在2001年先後以不同名義加入WTO，成為WTO的正式成員。但在2008年前，兩岸正常經貿往來因政治原因未能開展。2008年後，隨着兩岸政治局勢好轉，建立制度化的兩岸經濟合作框架，推進兩岸經濟關係正常化，成為大陸的一項重要對台決策。胡錦濤在2008年12月31日的講話中明確提出：“我們期待實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化，……，兩岸可以為此簽定綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制”。2010年6月29日，兩岸透過兩會框架簽署ECFA，本着WTO基本原則，建立兩岸經濟合作機制，以逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，創造公平的貿易與投資環境。ECFA以及以ECFA為核心的兩岸經貿協議體系為建立有利於兩岸經濟繁榮與發展的合作機制提供了規範依據。

第三，“陸資入島”順利實現，兩岸經貿交往實現雙向互動。歡迎、鼓勵和保障台商在大陸投資，是大陸自1981年“葉九條”以來的重要對台經濟政策。1988年大陸方面通過《關於鼓勵台灣同胞投資的規定》後，台商赴大陸投資的規模持續擴張。與此同時，台灣方面一再出台諸如“戒急用忍”、“南向”等限制台商赴大陸投資的政策或政策傾向，更未開放陸資赴台投資的空間。因此，兩岸資本流動長期存在着從台灣流向大陸的單向流動關係。2009年4月26日，兩岸透過兩會框架就陸資赴台達成共識，提出雙方應秉持優勢互補、互利雙贏的原則，積極鼓勵並推動大陸企業赴台考察、投資。“陸資入島”的共識形成後，兩岸業務主管部門各自完成相關立法和修法的準備工作，推動“陸資入島”共識的順利實施。儘管“陸資入島”仍然受到一些限制，而且大陸企業赴台灣投資的意願也並不強烈，投資規模因而有限，但“陸資入島”畢竟改變了兩岸經濟合作中資本單向流動的狀況，實現了兩岸經貿交往的雙向互動。

第四，兩岸加強措施保障投資者權益，台商在大陸投資在規模和層次上進一步提高，大陸大力開展台商投資區建設。受兩岸關係和平發展有利局勢的影響，台商在大陸投資的獲批項目和大陸實際利用台資金額都呈現出增長的態勢，大陸企業在台亦開展投資經營活動。兩岸投資者權益保障問題成為兩岸關注的重點問題之一。2012年8月9日，兩岸透過兩會框架簽署《海峽兩岸投資保護和促進協議》，共同保護兩岸投資者權益，促進相互投資，創造公平投資環境。同日，兩會達成《海峽會與海基會有關〈海峽兩岸投

資保護和促進協議〉人身自由與安全保護共識》，對保護兩岸投資者和相關人員的人身自由與安全保護作出了具體的制度安排。隨着兩岸經濟合作的持續熱絡，台商在大陸投資的範圍，從過去以勞動力、原材料投入為主的產業，轉向高科技、高附加值的產業，且已經涉及到農業、服務業、教育產業等原來台資較少涉及的產業。與此同時，大陸方面出台了大量優惠措施，支持和鼓勵台商投資，尤其是大力開展台商投資區建設。中共十七大報告提出：“大陸方面支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區經濟發展”，推動了台商投資區建設的發展與繁榮。以福建平潭綜合實驗區為代表的部分台商投資區除繼續以優惠政策和地域優勢吸引台商投資外，還通過加強制度建設，創造良好的制度環境吸引台商投資。除此以外，台商投資區的種類從過去單純的工業投資區，向着農業、文化產業等多元格局轉變。

在構建兩岸關係和平發展框架與“寄希望於台灣人民”方針的指導下，兩岸經貿往來和經濟合作呈現出多元化、雙向性、制度化的樣態。兩岸雙向多元經濟合作格局的形成，滿足兩岸民眾最根本的現實利益，也為兩岸關係和平發展奠定了經濟基礎。

(四) 兩岸全方位交流的開展

十六大以來，在一系列務實對台政策的基礎上，兩岸交往日益頻繁。兩岸交往在十六大以來主要呈現出三個方面的特徵：第一，台灣地區內部政治力量出現分化，反對“台獨”和支持兩岸關係和平發展的政黨與中國共產黨開展常態化的黨際交流；第二，兩岸民間交往持續升溫，借助旅遊、就學、就業、商務活動等途徑，兩岸普通民眾獲得了空前的交往機會；第三，兩岸公權力機關開始借助各種方式進行嘗試性接觸，成為兩岸交往的新形式。總體來說，兩岸已經形成了從政黨到公權力機關，從精英人士到普通民眾的全方位交流格局。

第一，兩岸黨際交流常態化。由於歷史原因，兩岸關係一度被認為是兩黨關係的延伸，國共兩黨的交往因而是兩岸交往最為早期的形態。但因1990年代開始的“憲政改革”，台灣當局曾在1990年代初期聲明不再與大陸方面開展“黨對黨談判”⁵，兩岸公開的黨際交流因而中斷。2005年4月，時任中國國民黨主席的連戰訪問大陸，重新開啟兩岸黨際交流。目前，中國共產黨與台灣地區主要的反“台獨”政黨開展過黨際交流活動，民進黨通過高層級黨員以個人身份訪問大陸的方式，也曾與中國共產黨開展過黨際交

流。兩岸經貿論壇、重要國際會議與論壇、重大民間活動等場合，已經成為兩岸黨際交流的重要渠道，兩岸黨際交流已經實現了常態化。兩岸黨際交流，尤其是國共兩黨領導人會見的場合，已經成為兩岸互相釋放重大信息、宣佈促進兩岸交往重大新政策的途徑。

第二，兩岸普通民眾的社會文化交流日常化。2008年以來，兩岸民眾受台海局勢緩和與兩岸關係和平發展的影響，相互之間的社會文化交流日盛。2008年6月，海協會和海基會復談伊始，就簽署了《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》，開啟大陸居民赴台旅遊熱潮。隨後，台灣方面又分期開放大陸主要城市居民個人赴台旅遊，為大陸居民深度瞭解台灣提供了契機。2008年12月以來，兩岸透過兩會框架簽署海運和空運協議，實現兩岸直航和兩岸“三通”，極大便利兩岸人民往來。2010年8月，台灣當局開放大陸學生赴台大專院校就學，有限度地承認台生在大陸所獲得的學歷，為兩岸教育交流開闢了新的空間。除此以外，兩岸文化交流日益升溫。兩岸各自保存的中華優秀文化成果獲得交流機會，為兩岸人民所共同欣賞。原來被視為“禁區”的台灣原住民文化和台灣鄉土文化，在重新詮釋的“台灣意識”指導下，得以走進大陸，一些反映台灣社情民意的優秀作品不僅風靡台灣，也為大陸人民所歡迎。

第三，兩岸公權力開始嘗試性接觸。由於兩岸至少尚未公開承認對方制定的憲制性規定，因而也否定對方依據其憲制性規定建立的公權力機關。隨着兩岸交往的不斷深化，合作事務已經不可避免地涉及到公權力的使用，因而兩岸公權力機關的接觸已經不是是否需要的問題，而是如何接觸以及在甚麼條件下接觸的問題。2008年以來，一些兩會協議已經出現由兩岸業務主管部門指定聯絡人的聯繫機制，為兩岸公權力機關在協議框架內進行接觸提供了規範依據。在一些兩岸尚未達成共識的事務中，兩岸公權力機關在“一中框架”下，遵循“求同存異”的原則，開展了嘗試性接觸，其中尤以兩岸海域執法事務為多。這些接觸性的嘗試為兩岸探索公權力機關合作模式提供了可資借鑒的經驗。

兩岸全方位交流的開展，在為兩岸民眾創造更多福祉和便利的同時，也增進了兩岸各方面的瞭解與互信，為兩岸關係和平發展奠定了良好的社會基礎。

（五）兩岸“外交休兵”與台灣地區有序參加國際活動的初步實踐

兩岸之間因“主權”和“國家”等產生的政治

分歧，集中體現在台灣地區參加國際活動的問題上。大陸一度以“一個中國”為依據，封鎖台灣地區參加國際活動的空間。對於台灣地區以特定名義和特定身份參加國際組織的活動，大陸方面認為屬於“特殊安排，並不構成其他政府間國際組織及國際活動仿效的模式”。⁶ 2002年11月，十六大報告將“台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟文化社會活動空間問題”作為兩岸“可以談”的議題之一，從而提出以協商方式解決台灣地區參加國際活動的思想。這一表述在2005年3月被擴充為可以談“台灣地區在國際上與其身份相適應的活動空間”，因而不再限於“經濟文化社會活動空間”，而是包括“政治空間”在內。

但是，由“台獨”分裂勢力所操控的台灣當局，並未積極回應大陸的主張，而是執意擴展台灣地區的所謂“國際空間”。1997-2008年間，台灣當局十二次以各種名義申請加入世界衛生組織(WHO)，在2007年策動“入聯公投”，意圖以“台灣”名義加入聯合國。這些舉動雖未獲成功，但嚴重損害了兩岸關係。必須承認的是，台灣民眾對於參加國際空間有着迫切的需求，希望通過參加國際社會彰顯其主體性地位，並從國際組織體系中獲得切實利益。這與“台獨”分裂勢力所主張的“台灣主體性”和“台灣的國際存在”有着本質的區別，理應獲得尊重和承認。再者，兩岸人民同屬中華民族，有着共同的民族情感和利益，有義務共同維護中華民族整體利益。2008年5月，台灣地區領導人馬英九提出兩岸“外交休兵”的主張，提出：“兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重”，“共同貢獻國際社會，而非惡性競爭、虛耗資源。”2012年5月，馬英九又提出：“兩岸關係的發展與我們國際空間的擴大，不但不必相互衝突，甚至可以相輔相成”，“希望在國際非政府組織中，兩岸能彼此包容、相互協助，讓這個良性循環的模式發揮更大的正面效益”。

“外交休兵”的主張符合兩岸共同利益和中華民族整體利益。根據“九二共識”以及兩岸政治關係定位的論述，大陸方面發展了“台灣地區可以參加與其身份相適應的國際空間”這一思想，積極回應“外交休兵”主張。2008年12月31日，胡錦濤提出：“我們瞭解台灣同胞對參與國際活動問題的感受，重視解決與之相關的問題”，“兩岸在涉外事務中避免不必要的內耗，有利於增進中華民族整體利益”，“對於台灣地區參加國際組織活動問題，在不造成‘兩個中

國’、‘一中一台’的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理的安排”。在這一思想的指導下，兩岸在國際社會的合作逐漸增多，而不必要的衝突和摩擦漸次減少。2009年1月，台灣地區衛生部門受邀以觀察員的身份參加世界衛生大會(WHA)，實現了台灣地區加入國際衛生合作體系的願望。這一安排既充分體現兩岸共識，是在“一中框架”下的務實安排，又體現了對台灣同胞參加國際衛生合作體系，以維護健康權利願望的尊重。2010年8月，台灣地區以“台澎金馬單獨關稅區”名義與新加坡在WTO框架內商簽自由貿易協議(FTA)，走出了與外國發展制度化經貿關係的關鍵一步。對此，大陸方面以務實態度加以應對，因而並未加以阻撓。⁷

由於台灣地區參加國際活動的問題，涉及到兩岸的根本政治爭議，因而不可能在短時期內經由若干具體事件而獲得完全解決。即便在兩岸“外交休兵”後，兩岸在此方面的摩擦亦時有發生。但是，兩岸在2008年後“外交休兵”的實踐，至少已經將降低了台灣地區出現類似於2007年“入聯公投”的事件的風險，也促使兩岸能夠務實思考台灣地區參加國際活動的問題。無論是台灣地區參加WHO/WHA，還是與外國商簽FTA，都表明台灣地區已經開始謀求一種有序參加國際活動的途徑。大陸的應對之策，也表明兩岸以一種微妙的默契共同推動台灣地區有序參加國際活動機制的形成。兩岸對台灣地區有序參加國際活動的初步實踐，為兩岸在國際社會共存共榮，以及兩岸共同維護中華民族整體利益，提供了可資參考的制度化路徑，因而是構建兩岸關係和平發展框架的重要組成部分和重大實踐成果。

上述成就是十六大以來中央對台工作理論創新成果指導之下具有代表性的部分成就。這些成就充分地證明，中央對台工作的理論創新成果符合兩岸關係的實際情況，順應兩岸人民求和平、求發展，尤其是台灣民眾求安全、求穩定的心理需求，對於兩岸關係和平發展具有重大理論意義和實踐指導意義。

三、兩岸關係和平發展制度框架的完善

在回顧與總結十六大以來中央對台工作的理論創新成果及其所取得成就的同時，也必須認識到，“台獨”分裂勢力在台灣地區仍有相當市場，雖遭嚴重挫折但仍是台灣地區一支重要的政治力量。由於台灣地區政治體制的原因，政黨輪替將成為台灣政治生

活的常態，偏向“台獨”和對兩岸關係和平發展持消極態度的政黨或政治人物在台重新執政因而只是時間問題。對此，兩岸既要把握住當前的戰略機遇期，大力推動兩岸關係和平發展，又要加強制度建設，完善兩岸關係和平發展框架，將制度建設作為兩岸關係和平發展的重點和關鍵，通過制度規約兩岸交往行為、通過制度遏制“台獨”分裂勢力破壞或消極應對兩岸關係和平發展的行徑，為兩岸關係和平發展提供制度動力，為兩岸關係奠定永久和平和可持續發展的制度基石。

(一) 務實探討“一中框架”下兩岸關係的政治定位和法理定位

兩岸儘管在政治互諒的基礎上，暫時擱置了政治關係定位的問題，但此一問題並非可以永久性地擱置下去。隨着兩岸事務性合作的持續深化，兩岸模糊處理政治關係定位的做法，已經在議定程度上產生了消極作用：其一，兩岸事務性商談進入深水區，需要兩岸公權力機關合作的事務不斷增加，必然涉及兩岸公權力機關的互動，而兩岸政治關係定位不明，將影響兩岸公權力開展合作的方式和程度；其二，事務性合作的深入，將極大觸及兩岸現行法律制度，產生立法、修法的效應，尤其是兩會協議在台灣地區的法律屬性與地位，已經引起了島內不同力量的爭論，可以預見，此種爭論還將繼續和深化；其三，事務性合作的正當性不僅應寄託於民族大義和社會經濟利益，還應關照到兩岸民意，增強兩會協議和兩岸交往的民主性，如何在兩岸尚存在“承認爭議”時，汲取此種民主正當性，存在困難。由此可見，兩岸過去使用模糊話語擱置公權力機關地位和法律制度地位的做法，在實踐中遇到越來越多的障礙。兩岸關係和平發展實踐的客觀需求，要求兩岸在法理上說清楚彼此之間到底是甚麼關係、兩岸公權力機關到底應當如何開展交往、到底應當如何看待台灣地區的法律制度等重大問題。

由於政治關係定位涉及到兩岸敏感的政治神經，且涉及如何看待1946年“憲法”(即台灣地區現行“憲法”)以及中華人民共和國與“中華民國”的關係等複雜問題，其涉及範圍甚至超出台灣問題的論域，因而對於兩岸政治關係定位的問題，應當慎之又慎，不宜輕動。為解決兩岸關係和平發展實踐的需要，不妨先從法理關係定位入手，將兩岸法理關係定位作為解決兩岸政治關係定位的中間性步驟。如是，既能夠解決兩岸關係和平發展所需，又能夠為兩岸積

累政治互信和為政治關係定位提供話語素材奠定基礎。

兩岸法理關係定位，可以從兩岸法律制度的“一中性”中獲取資源。兩岸在對“一個中國”的闡述中，都借助了兩岸法律制度所蘊含的“一中性”資源。這是兩岸法理關係定位乃至於未來政治關係定位最可靠和最需倚重的資源。兩岸法理關係定位的提法，抓住兩岸法律制度中“一中性”的特點，妥善運用法律資源，將法律制度的“一中性”上升為兩岸關係定位的理據，有利於有效應對台灣地區政治人物依憑台灣地區現行“憲法”提出的各類觀點，也使得兩岸關係定位不再是理論上的“隔空喊話”和“概念之爭”，而是具有了明確性和穩定性的規範依據。兩岸法理關係定位的提法，也符合兩岸所共同認同的法治原則，有利於將兩岸政治共識法理化、規範化。1982年憲法和台灣地區現行“憲法”都肯定了“一中性”的原則，是“九二共識”在法律制度上的表現形式。借助兩岸所共同認同的法治原則，台灣地區現行“憲法”所確認的“一中性”，在台灣地區有着最高的法律效力。對“九二共識”的堅持和認同，很大程度上轉化為對台灣地區現行“憲法”所具有的“一中性”規範的遵守與執行。只要台灣地區現行“憲法”的“一中性”規範不改，則台灣地區試圖改變現狀和“一中性”的行動在台灣地區都無法律依據。兩岸法理關係定位正是借助了法律規範對“一中性”的肯定，將法律規範的“一中性”與法律規範(尤其是根本法規範)的效力結合起來，將兩岸達成的政治共識，在法理關係定位的框架內予以法理化和規範化。

兩岸在彼此關係定位問題上，不妨從兩岸法理關係定位出發，運用法律語言和法治思維務實探討兩岸的法理關係，並將之與兩岸的法律制度相結合，以通過憲制性規定和法律的規範效力與權威，為兩岸關係和平發展奠定穩固的法制基礎。

(二) 構建“法治型”兩岸關係和平發展新模式

正如本文所概括的，兩岸關係和平發展已經取得了豐碩的成就。但是，必須清醒地認識到，兩岸關係和平發展的這些成就，受益於兩岸在 2008 年後有利的政治局勢頗多，因而 2008 年後的兩岸關係和平發展有着較強的“人治”特點。1995 年後，兩會框架因“台獨”分裂勢力的影響而遭到嚴重挫折，1999 年李登輝提出“兩國論”後甚至處於全面停滯狀態。2008 年後兩會框架的重啟與台灣地區內部政治局勢發生

有利於兩岸關係和平發展的變化有着密切的關係，否則兩會框架的前景的確難以預料。可以說，兩岸政策，尤其是台灣地區領導人和主要政黨政策和觀點，對於兩岸關係和平發展都有着巨大而明顯的影響，甚至可以通過一人之力、一黨之力在根本上改變兩岸關係的良好局面，導致了兩岸關係和平發展的不確定性。這一“人治”型的兩岸關係和平發展模式亟需改變，以適合構建兩岸關係和平發展框架的需要。

改變“人治型”兩岸關係和平發展模式的關鍵，在於建立“法治型”的兩岸關係和平發展新模式，藉由制度的穩定性，來弱化、消除兩岸關係和平發展的不確定性。十六大以來，尤其是 2008 年之後，大陸方面着力於實現兩岸事務性商談的制度化，將通過制度化的兩岸事務性商談，作為構建兩岸關係和平發展框架的重要組成部分。中共十八大報告倡導兩岸“促進平等協商，加強制度建設”，首次在黨的政治報告中將“制度建設”的提法引入兩岸關係中，一方面肯定了制度建設在兩岸關係和平發展中的必要性，另一方面也確定了構建兩岸關係和平發展未來的建設方向。法治型的兩岸關係和平發展新模式，確保兩岸關係不因政治人物和政黨的更替或觀點變化而變化，從而降低兩岸關係和平發展對特定政治局勢的依賴，提高其必然性和穩定性。

“法治型”的兩岸關係和平發展新模式，需要兩岸法制作為其制度工具。構建兩岸法制的過程同時亦是構建“法治型”兩岸關係和平發展新模式的過程。兩岸法制，是對規範兩岸交往行為的各類規範性文件的總稱，包括兩岸各自域內規定兩岸事務的法律和兩岸透過兩會框架和其他機制形成的協議。兩岸法制經由兩岸在各自域內的涉兩岸事務立法活動，以及兩會協議的制定與實施活動，已經初具雛形，對於構建“法治型”兩岸關係和平發展新模式，規範和調整兩岸交往行為起到了重要的作用。然而，當前的兩岸法制距離“法治型”的兩岸關係發展新模式對於制度的需求，還有着相當的差距。尤為重要的是，當前的兩岸法制，無論是兩岸各自域內的法律，還是兩會協議，更多的是在“兩岸法制”這一概念統攝下，對兩岸“自發”造法行為的學理描述。兩岸事實上缺乏“自覺”的造法行為，以滿足構建“法治型”兩岸關係和平發展新模式對法律的需求。構建“法治型”兩岸關係和平發展新模式，需要兩岸以更加開放和積極的心態，從“自發地形成”兩岸法制轉變為“自覺地構建”兩岸法制，用法律的語言規避政治的爭議，用法律的權威克服政治的盲動，推動構建“法治型”兩

岸關係和平發展新模式。

(三) 形成跨海峽公民參與的治理結構

兩岸關係和平發展的正當性基礎主要來自於兩個方面：一方面，中國傳統文化中的“大一統”觀念，以及自古以來台灣是中國領土一部分的認知，是兩岸關係和平發展的歷史基礎，由於歷史基礎與中華傳統文化息息相關，因而又可稱之為“文化基礎”；另一方面，維護台海地區穩定和兩岸人民福祉構成兩岸關係和平發展的現實基礎，此種基礎與現實利益有着密切的關聯，因而又可稱之為“利益基礎”。這兩種正當性基礎在當前的實現方式主要是：歷史基礎被解讀為兩岸對於統一的民族情感和對“中國”、“中華民族”等符號的認同，因此，歷史基礎的實踐方式主要集中於對中華傳統文化的灌輸、宣傳以及對“一個中國”的反覆宣告；現實基礎則被理解為對兩岸民眾經濟利益的滿足，尤其是在當下兩岸關係背景下，現實基礎被簡化為大陸通過優惠政策向台灣單方面的利益輸送。

以上兩個正當性基礎及其實現方式，在效果上不可謂不明顯。至少自 2008 年後，對“中華民族”、“九二共識”、“一中框架”等理論創新成果的運用，以及大陸一系列惠台政策的出台，對兩岸關係和平發展起到了至關重要的推動作用。然而，在台灣地區充斥“族群”、“省籍”議題的非理性政治場域中，上述實現方式能否持續，則相當令人質疑。以 2012 年台灣地區立法機構選舉為例，從大陸惠台政策中直接受益的一些選區並未在選情上發生正面變化，相反，藍營在幾乎所有的“大陸採購區”都遭遇了選票下滑的現象。同樣的，國民黨對於“九二共識”的堅持，在相當程度上也被選民理解為兩岸關係和平穩定的必要途徑，而“九二共識”在本體論層次上所具有的“一中性”意涵，則並未獲得台灣民眾足夠的認可。因此，歷史基礎和現實基礎——或曰文化基礎和利益基礎——兩大兩岸關係和平發展的正當性基礎，實際上是非常脆弱和具有工具特徵的。慮及兩岸關係和平發展的前景，必須在繼續鞏固此兩項正當性基礎的同時，尋找其他的正當性基礎。

在此考量基礎上，將公民參與引入構建兩岸關係和平發展框架，為兩岸關係和平發展提供民主正當性，在實踐中具有重要意義。不可否認，兩岸當前的

事務性商談以及其他方面的合作，具有比較濃厚的秘密政治特徵。除了公開進行的會談和協議文本，普通民眾基礎無法知曉兩岸商談的過程，更無從參與和表達意願。公民參與的欠缺，在台灣地區的政治體制下，已經顯現出弊端：幾乎每一個兩會協議在台灣地區進行內部批准程序時，都會遭到“民主正當性”的詰問，甚至有島內政治勢力提出以“公投”形式批准諸如 ECFA 的兩會重要協議。台灣地區領導人馬英九也提出，兩岸若簽署和平協議，應以“(台灣)人民同意”和台灣地區立法機關的“監督”為前提條件。而更為嚴重的後果，可能會導致兩岸關係和平發展的“劇場化”，即兩岸民眾成為兩岸關係和平發展的旁觀者，從而降低民眾對兩岸關係和平發展的支持度和接受度，反而削弱傳統的歷史基礎和現實基礎。

從兩岸關係和平發展的長遠計，有必要構建跨海峽公民參與機制，構建公權力主導、多元參與的兩岸多主體治理結構，允許和鼓勵普通民眾參加到兩岸關係和平發展的事業中來，強化兩岸關係和平發展的民主基礎。

四、結語

十六大以來，中央對台工作的理論創新成果，可以用“實”字來加以概括，即立足台灣海峽兩岸的實際情況、採取了有利於構建兩岸關係和平發展框架的務實措施、取得了兩岸關係和平發展的實際效果。中央對台工作的理論創新成果，與十六大以來以胡錦濤為總書記的中共中央治國理政的風格是一致的，構成中國特色社會主義理論體系的重要組成部分。在新的歷史節點上，繼續堅持務實的兩岸政策，不作抽象的“概念之爭”、不為無謂的“話語之爭”，根據實踐需要不斷在理論上發展創新性成果，對於兩岸關係和平發展和祖國完全統一，具有重大而深遠的意義。

(本文受教育部哲學社會科學重大攻關項目“特別行政區制度在我國國家管理體制中的地位與作用研究”和汕頭大學地方發展研究所開放招標項目“法治視野下的兩岸交往機制構建研究”的資助。)

註釋：

- ¹ 祝捷：《海峽兩岸和平協議研究》，香港：香港社會科學出版社有限公司，2010年，第65-68頁。
- ² 陳桂清：《淺析“一個中國框架”》，載於《中國評論》，2012年第12期。
- ³ 周葉中、祝捷：《關於大陸和台灣政治關係定位的思考》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2009年第3期，第20-26頁。
- ⁴ 周葉中：《台灣問題的憲法學思考》，載於《法學》，2007年第6期，第38-70頁。
- ⁵ 邵宗海：《兩岸關係》，台北：五南圖書出版有限公司，2006年，第631頁。
- ⁶ 國務院新聞辦公室：《一個中國的原則與台灣問題白皮書》(2000年)。
- ⁷ 國台辦新聞發言人對此事的評價是：“中國相信新加坡會繼續奉行一個中國政策；同時，希望台灣維護兩岸已形成的共同政治基礎。”此一表態從學理上不妨理解成為台灣地區與外國商簽類似協議劃出不可逾越的政治底綫，也為相關國家與台灣發展此類關係提出了限制性要求，因而符合“一個中國框架”的要求。