

# 論兩岸關係和平發展中的民意正當性危機及其應對

## ——兼論海峽兩岸民意整合機制之構建

周葉中、段磊\*

2014 年上半年，在兩岸關係和平發展勢頭正盛之時，台灣地區卻爆發了反對《海峽兩岸服務貿易協議》的所謂“太陽花運動”。儘管“太陽花運動”充分體現出台灣島內鬥爭性政黨政治對島內政治生態的負面影響，但亦體現出台灣島內部分民眾對當前兩岸關係和平發展機制的疑慮態度，暴露出兩岸關係和平發展存在民意正當性危機。本文擬從兩岸關係和平發展中的民意正當性危機入手，通過對兩岸關係和平發展的“精英民主性”與兩岸民眾參與願望之張力的分析，提出將參與式民主的理論與制度，引入構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，通過構建海峽兩岸民意整合機制，為兩岸人民實現“心靈契合”提供制度保障。

### 一、“太陽花運動”與兩岸關係和平發展民意正當性危機的顯現

長期以來，兩岸民眾對推動兩岸關係和平發展的兩岸協議一直持有較高的支持態度。自 2008-2013 年間，台灣地區“陸委會”在歷次兩會商談之後對台灣民眾所做抽樣電話訪問的調查結果顯示，台灣民眾對於多項兩岸協議的贊成比例(滿意度)都超過 60%。<sup>1</sup> 這些統計數據充分表明兩岸民眾在對兩岸協議缺乏瞭解的情況下，依然對這些協議的商簽和實施持肯定態度。可以說，兩岸協議在一定條件下，都能符合兩岸民眾的共同利益。但這種“符合”卻仍處於淺層次：因為在當前的兩岸關係下，只要兩岸能恢復交

流、降低敵意，就能為大多數兩岸民眾所接受。<sup>2</sup> 基於此，在缺乏民眾有效參與的情況下，兩岸協議仍然可以獲得兩岸民眾的普遍支持。然而，因《海峽兩岸服務貿易協議》在台灣立法機構的審議遭遇阻滯而引發的“太陽花運動”，卻昭示着這種缺乏公眾參與的兩岸關係和平發展模式的民意正當性危機正在顯現。

《海峽兩岸服務貿易協議》是兩岸為落實 ECFA 而簽署的第二項後續協議，也是兩岸自 2008 年恢復兩會商談機制以來簽署的第 19 項協議。《海峽兩岸服務貿易協議》本是一項單純的兩岸經貿協議，其所涉及的內容也均屬於兩岸經濟合作事務，但由於受到台灣島內鬥爭性政黨政治的影響，這份經濟協議卻引發了極大的社會爭議，甚至在一定程度上成為台灣各方政治力量的“角鬥場”。2014 年 3 月 11 日，時任中國國民黨主席的台灣地區領導人馬英九，以黨主席身份勒令國民黨“立法院”黨團保證《海峽兩岸服務貿易協議》獲得通過。因此，擔任國民黨“召委”的張慶忠在委員會初審時，趁亂以隱藏式麥克風宣布完成審查送院會存查，從而引發民眾抗議活動。3 月 18 日，逾百名反對服貿協議的台灣大學生闖入台灣地區立法機構，揭開了所謂“太陽花運動”的序幕。直至 4 月 10 日，參與佔領立法機構活動的學生團體才全部退出。<sup>3</sup> 此次“太陽花運動”在很大程度上反映出兩岸關係和平發展存在民意正當性危機。具體說來，這種危機可解析為以下兩點：

其一，兩岸關係和平發展的民意正當性危機，其核心並不在於兩岸民眾對於兩岸關係和平發展這一目標本身的疑慮和動搖，而在於其對兩岸關係和平發

\* 前者為武漢大學副校長，後者為武漢大學法學院博士研究生

展過程中具體制度安排的質疑。從當前兩岸關係發展的實踐來看，兩岸關係和平發展已經成為兩岸各方政治力量的最大共識，也成為兩岸民眾心中一致的訴求指向。可以說，儘管此次“太陽花運動”在客觀上會對兩岸關係和平發展的鞏固和深化產生一定的負面影響，但這種影響依然有限，不會改變兩岸關係和平發展作為兩岸各方最大共識的地位。因此，兩岸關係和平發展的民意正當性危機，其核心並不在於和平發展目標的危機，而在於鞏固、保障和發展兩岸關係的具體機制，尤其是兩岸共同決策機制的危機。<sup>4</sup> 作為兩岸共同決策的重要表現形式，兩岸協議的創制、接受和適用程序，構成了協議實施機制的重要組成部分。然而這些制度安排卻存在着程序不透明等現實問題。在此次“太陽花運動”中，參與抗議活動的許多台灣民眾表示，其所反對的並非《海峽兩岸服務貿易協議》本身，而是台灣地區有關部門通過這一協議的所謂“黑箱”程序。“反服貿黑箱”的訴求從側面說明了兩岸交流中程序透明、信息透明及充分溝通的重要性。<sup>5</sup> 可以說，程序透明的缺失，將在很大程度上導致一些有利於兩岸關係和平發展的政策被台灣民眾所誤解，甚至引起台灣民眾的抵制情緒。當這種抵制情緒累積到一定程度時，便體現為兩岸關係和平發展中的民意正當性危機。

其二，兩岸關係和平發展中的民意正當性危機，源於兩岸交往逐步多元、便利和常態化背景下，日益複雜的兩岸利益格局與兩岸關係發展機程序不透明之間的矛盾。自 2008 年以來，在兩岸關係和平發展的高歌猛進之中，兩岸交往也隨之快速發展，兩岸之間的利益格局亦因此變得日趨複雜。在這種背景下，兩岸公權力機關制定的一些重要的共同政策，會越來越多地影響到兩岸同胞，尤其是台灣民眾的切身利益。在這種背景下，越來越多的兩岸民眾開始在追求兩岸共同政策實質正當性的基礎上，關注其程序正當性。自 1993 年“汪辜會談”兩岸簽署四項協議開始，台灣島內便開始有政治人物質疑兩岸協議在島內接受立法機構審議監督的程序問題。<sup>6</sup> 彼時彼刻，兩岸交往尚處於恢復階段，雙方各層次交往都處於試探期，雙方利益關係較為簡單，因而兩岸協議調整的內容同樣較為簡單，僅涉及兩岸間公證文書送達、掛號

函件查詢等事宜，與兩岸民眾的日常生活及其切身利益關聯性較弱。因此，當時兩岸民眾更加重視兩岸關係發展的實質正當性問題，以追求兩岸和平為其主要訴求。然而，2008 年以來，兩岸在經濟、文化、社會等各領域的交往日益密切，雙方利益關係也日趨複雜。兩岸陸續簽署的二十多項協議開始影響到兩岸民眾的日常生活，部分協議更是直接關係到台灣民眾的切身利益。在這種背景下，兩岸民眾在關注和追求兩岸共同政策實質正當性的前提下，也開始注重其程序正當性，希望通過程序正當性，保障和維護兩岸共同政策的正當性，進而達到保障其自身利益的目的。當兩岸民眾對兩岸關係和平發展程序正當性的需求無法得到滿足時，便體現為一種民意正當性危機。

基於對兩岸關係和平發展存在民意正當性危機的認識，本文擬對這一危機的表現形式進行分析，通過引入參與式民主理論的基本原理，提出構建兩岸關係和平發展民意整合機制的危機應對策略。

## 二、兩岸關係和平發展的“精英民主性”與民眾參與期望張力的體現

“太陽花運動”是近些年來台灣島內規模最大的一場社會運動，也是影響兩岸關係和平發展的一件大事。從精英民主與參與式民主的一般理論分析，“太陽花運動”中體現出的民意正當性危機，表現出兩岸關係和平發展中精英政治與公民參與之間存在的緊張關係。

### （一）精英民主與參與式民主的理論意涵

精英民主理論與參與式民主理論，是西方當代政治學理論中兩個觀點相對的民主理論流派。二者對民主的本質、過程與結果均有不同詮釋。這兩種相對的理論，對於分析兩岸關係和平發展過程中日漸顯現出的民意正當性危機，有着一定的借鑒意義。

精英民主理論是當代西方民主理論的一個重要流派。精英民主理論緣起於柏拉圖的賢人治國理論，建基於莫斯卡、帕累托等人倡導的政治精英理論。這一理論是對西方民主現實與傳統民主理論之間存在

矛盾的一種回應。傳統民主理論認為，“民主方法是這樣一種達到政治決定的制度安排，這種制度安排使人民通過選舉將集合起來表達他們的意志的人，自己來決定爭論的問題，從而實現共同的幸福。”<sup>7</sup> 與傳統民主理論不同，精英民主理論視少數政治精英而不是人民大眾為政治過程的核心和支配力量，以西方國家的政治現實而不是抽象的民主理念為依據，通過把精英主義觀念引入民主理論，來重新界定民主，賦予以民主新的意義。<sup>8</sup> 精英民主理論的核心觀點在於，民主並不像經典學說所稱的那樣，是一種價值目標，而僅僅是一種手段，是一種制度性地選擇政治領導人的程序。民主的價值在於，通過選民的認可，使作為政治精英的統治者獲得統治合法性。正如熊彼特所言，“民主方法是為達到政治決定的一種制度上的安排，在這種安排中，某些人通過競取人民選票而得到作出決定的權力”<sup>9</sup>。

由於精英民主理論過於強調人與人之間的差異性，而將大眾排除於決策制定過程之外，因而引起許多學者的嚴厲批評。其中，以佩特羅、巴伯等人為代表的參與式民主主義者對精英民主的批評尤為激烈。參與式民主主義者認為，精英民主理論的前提是支持人類的不平等，其核心觀點在於將少數人的統治合法化，排斥廣大民眾對政治決策的參與。長此以往，精英民主將最終背離民主的基本精神，使民主政治淪為少數精英對決策權的壟斷。本杰明·巴伯將具有精英主義本質的代議制民主稱為“弱勢民主”。他認為，“弱勢民主既不是真正的民主，甚至也不是令人信服的政治方式……在弱勢民主下……公民所做的(在他們做任何事情的時候)就是去投票贊成政客。”<sup>10</sup> 參與式民主理論家們堅信，在一個良好的社會中，人們必須充分參與決定他們命運的決策，只有通過參與，個人才能重新獲得自信和自尊，“讓人民決定”使人們有希望在直接參與的背景解決個人與社會之間的張力。<sup>11</sup>

## (二) 兩岸事務性協商機制：兩岸關係和平發展精英民主性的突出體現

依照上文對精英民主理論的敘述，兩岸兩會事務性協商機制的實踐和兩岸協議的簽署與實施，突出體

現出當前兩岸關係和平發展的精英民主性，反映出兩岸普通民眾在兩岸關係和平發展中尚處於“旁觀者”地位，而未能直接影響到兩岸關係發展的事實。

第一，從其制度功能看，兩岸兩會事務性協商機制為兩岸關係和平發展提供了制度動力，這一機制的運行情況凸顯了兩岸關係和平發展的主要方向。自2008年以來，隨着堅持“九二共識”的國民黨重新在台執政，兩岸恢復了中斷長達九年的兩會事務性協商，並在短短數年間即簽署多達21項事務性協議，為推動兩岸關係和平發展框架的形成做出了重大貢獻。考察2008年以來兩岸關係發展的實踐，兩岸兩會事務性協商機制在實質上扮演了兩岸共同決策機制的角色，為兩岸解決為數眾多的共同事務提供了制度保障。因此，許多學者將2008年以來的兩岸關係稱之為“協議推動型”兩岸關係。基於兩會事務性協商機制在兩岸關係和平發展中的地位與作用，這一機制的運行情況，實際上構成判斷兩岸關係發展方向的“風向標”。

第二，從其正當性基礎看，兩岸兩會事務性協商機制是一種“兩岸間”共同決策機制<sup>12</sup>，其作出決策的權威性和民意正當性來源於兩岸各自公權力體系中的代議制民主制度。兩岸兩會事務性協商機制是兩岸公權力機關交往的主導平台，其制度作用在於接受兩岸官方委託，就兩岸共同關注的事務性問題進行溝通和商談，並簽署兩岸協議。<sup>13</sup> 因此，作為一種兩岸共同政策，兩岸協議的權威性和民意正當性，並非來源於作為民間組織的兩岸兩會，而是來源於各自代議制民主制度基礎上的兩岸公權力機關。代議制度屬於間接民主制的範疇，是間接民主制的主要內容和表現形式。<sup>14</sup> 正如本杰明·拉什所言，“一切權力源於人民，但他們只在選舉日擁有它，此後它就歸統治者所有”。<sup>15</sup> 這種建基於代議制民主之上的兩岸協商制度，自然會體現出與代議制民主制度相伴隨的精英民主色彩。

第三，從其實踐情況看，兩岸兩會事務性協商機制，在運行中多以兩岸公權力機關業務主管人員為談判主體，議題選擇、協商過程等並未向兩岸普通民眾開放。儘管兩岸兩會在名義上均屬“非官方”機構，但由於兩岸關係的特殊性，兩會協商的實質乃是“私

名義、公主導”<sup>16</sup>，兩岸公權力機關在實踐中承擔了兩會協商的職能。長期以來，兩岸公權力機關的業務主管人員實際上構成兩會商談的主談人，兩岸普通民眾則被排除於協商之外。除兩會簽署協議後向社會公眾公開協議文本外，普通民眾對於協商議題的選擇標準、協商過程和協議實施效果等均無從知曉。因此，本應成為兩岸關係和平發展主要參與者的兩岸民眾，卻在作為兩岸關係和平發展主導推動機制的兩會協商中，淪為“旁觀者”，既不能充分瞭解兩岸協商過程，更無從影響這一過程。

### （三）“太陽花運動”：“精英民主性”與民眾參與願望矛盾的凸顯

正如上文所述，“太陽花運動”昭示着兩岸關係和平發展民意正當性危機的出現。這一方面是由於，近年來兩岸和平發展的速度和範圍不斷提升和擴展，兩岸協議的實施，對兩岸普通民眾，尤其是台灣民眾日常生活的影響越來越大，因而民眾對協議協商過程的關注程度也隨之增強；另一方面則是由於，自兩岸兩會形成事務性協商機制以來，兩岸政治精英長期主導這一機制的運行，而普通民眾卻長期無法參與到這一重要的兩岸共同決策機制之中，因而民眾對協議協商過程體現出的“秘密政治”色彩，亦表現出一定的反感情緒。

在這兩方面因素的影響下，兩岸民眾，尤其是台灣基層民眾，不再對兩岸事務性協商機制持“因不知而支持”的態度，轉而開始關心兩岸事務性協商過程是否透明，重視兩岸協議對其自身利益的實際影響，並對兩岸關係和平發展提出較為強烈的參與訴求。從這個意義上講，此次“太陽花運動”的爆發，正是台灣基層民眾在長期處於兩岸關係和平發展“旁觀者”的情況下，對兩岸事務性協商機制體現的“精英政治”色彩的一種抵制性回應。“太陽花運動”之後，台灣當局為緩和民意壓力，承諾制定“兩岸協議監督條例”，實現“兩岸協議監督法制化”。在這一過程中，台灣島內各方政治力量提出了七個版本的“兩岸協議監督條例草案”。儘管各版本“草案”對協議監督的程序、審查密度等問題的規定存在較大差別，但各版本“草案”均通過一定的制度安排，強調

協議監督過程中的“公民參與”。<sup>17</sup>從這個角度看，提升兩岸事務性協商機制的公民參與程度，已經成為台灣島內的“朝野共識”。因此，此次“太陽花運動”體現出來的兩岸關係和平發展的民意正當性危機，正是兩岸關係和平發展中長期存在的“精英民主”事實與台灣民眾所期望的“參與式民主”願望之間張力的一種體現。

從民主理論的演化歷程來看，相對於直接民主和代議民主來說，參與式民主並非一種可以作為基本制度的民主類型，它是對民主本義的一種強調，作為代議制民主的補充，以豐富、完善代議制民主。<sup>18</sup>因此，要緩和“太陽花運動”所體現的兩岸關係和平發展的“精英政治性”與兩岸同胞“參與期待”之間的緊張關係，並非要以全面的公眾參與代替既有的兩岸兩會事務性協商機制，而是應通過引入參與式民主理論與制度，構建基於“參與式民主”的兩岸關係和平發展民意整合機制，補強既有協商機制的民意正當性基礎，消解精英政治對兩岸關係和平發展造成的負面影響。

## 三、基於“參與式民主”的兩岸關係和平發展民意整合機制的構建

長期以來，參與式民主囿於其可實現性，而遭到不少質疑與詬病。巴伯亦指出，“強勢民主需要一系列……涉及到個人進行共同討論、共同制定決策和政治判斷以及共同行動的制度”。<sup>19</sup>因此，如何通過一系列的具體制度，保障參與式民主的實現，成為將參與式民主引入構建維護兩岸關係和平發展制度框架的重要命題。本文認為，應當運用參與式民主的基本原理，通過強化兩岸民眾對以法治為核心的兩岸共有價值體系之認同，提升兩岸關係和平發展的雙向信息開放程度，構建兩岸協商機制中的民眾參與制度，推動兩岸民間交往的制度化，逐步構建起兩岸關係和平發展的民意整合機制。通過這一機制，保障參與式民主在維護兩岸關係和平發展的制度框架中發揮其應有作用。

### **(一) 強化兩岸民眾對以法治為核心的兩岸共有價值體系的認同，保證兩岸民意在“一個中國”框架下實現有序整合**

法治是保障公民有序參與政治生活和國家治理的重要方式，也是兩岸共同認同的價值形態和共同話語，更是兩岸共同維護“一個中國”框架的重要基石。因此，在構建兩岸民意整合機制時，應通過強化兩岸民眾對以法治為核心的兩岸共有價值體系的認同，確保兩岸民意能夠在“一個中國”框架下實現有序整合。

第一，在構建兩岸民意整合機制時，應通過強調法治的價值，提升台灣民眾對“一個中國”框架的認同，進而保障兩岸的民意整合能夠以“一個中國”框架為核心，實現兩岸民意的相向而行。法治意味着社會成員對共同體基本準則的遵守與體認，而憲法是一個政治共同體中，全體成員對共同體政治秩序的基本共識，因而構成其社會發展的“最大公約數”。考察現行《中華人民共和國憲法》(即1982年憲法)和台灣地區現行“憲法”之規定，兩岸根本法中均體現出“一中性”的特點。<sup>20</sup> 儘管施行於台灣地區的“中華民國憲法”及其“增修條文”並非一部表徵着“國家”和“主權”的國家根本法，但卻在一定程度上體現出台灣社會的政治共識。基於法治的基本屬性，在法律規範被修改之前，無論是大陸還是台灣，其社會成員都必須遵守和體認作為社會共同體基本準則的根本法之規定。因此，綜合考察兩岸各自規定中對“一個中國”框架的規定和兩岸對法治原則的遵從，在構建兩岸關係和平發展中的民意整合機制時，必須以體現“一中性”的兩岸各自根本法為依據，保障兩岸民意在“一個中國”框架下實現有序整合。

第二，在構建兩岸民意整合機制時，應通過強調法治的價值，強調兩岸民眾在表達對兩岸事務的參與意願時，應當遵守兩岸各自規定的基本要求，在法治允許的制度框架內表達自己的利益訴求。法治表徵着社會成員對社會秩序的認同和尊重。在台灣島內，部分民眾常常受到部分政黨和政治人物的鼓噪，選擇通過“街頭運動”這種“非常態”的方式表達自己的利益訴求，從而超越法治的界限。此次“太陽花運動”，正是一場典型的、超越現有利益表達渠道制度

安排的“街頭運動”。正如學者所言，此次“太陽花運動”，“聲稱追求兩岸服貿協議審查的程序正義，其實是在破壞程序正義，以維護民主為名，行破壞民主之實”<sup>21</sup>。因此，強化兩岸民眾對以法治為核心的兩岸共有價值體系的認同，意味着兩岸民眾在表達其各自意志時，應當通過法治允許的制度框架進行，而非通過建基於超越法治要求的“街頭運動”。

第三，在建構兩岸民意整合機制時，應通過強調法治的價值，充分尊重和保護兩岸民眾的基本權利，通過一系列制度安排，保障兩岸同胞對兩岸關係和平發展知情權、參與權和監督權的實現。法治包含着對社會成員基本權利的關照與保障。兩岸關係和平發展事關兩岸同胞的根本福祉和中華民族的根本利益，因此，兩岸民意整合機制應當積極通過法治方式保障兩岸民眾的知情權，為兩岸同胞據以合理安排自己的生活，最大限度地保障自己的權利奠定基礎。同時，基於兩岸關係和平發展的重要意義，兩岸民眾還應當享有對兩岸關係的參與權和監督權，使兩岸同胞能夠真正參與到兩岸關係和平發展框架的建構中來，使這一框架的建構能夠真正以兩岸同胞的根本利益為導向。因此，強化兩岸民眾對以法治為核心的兩岸共有價值體系的認同，意味着兩岸民意整合機制應當是一套關注兩岸同胞福祉、保障兩岸同胞基本權利的制度安排。

### **(二) 提升兩岸關係和平發展的雙向信息開放程度，確保兩岸交往的主導者和參與者均能切實瞭解兩岸關係發展的實際情況**

知曉有關信息，是民眾有效參與到治理活動的前提和基礎。隨着參與式民主在世界範圍內的發展，信息公開制度在越來越多的國家得以確立，甚至於有學者將參與式民主與信息公開看作一對“孿生子”。<sup>22</sup> 兩岸公權力機關是兩岸交往的主導者，兩岸民眾則構成兩岸交往的主體和參與者。因此，要確保兩岸關係和平發展框架的穩定性，就必須確保兩岸公權力機關和兩岸民眾之間保持信息的雙向開放。具體說來：

第一，要確保作為兩岸交往主體和參與者的兩岸民眾能夠及時瞭解兩岸關係和平發展中的重要信息，為其積極參與和支持兩岸關係和平發展提供信息

基礎。為此，兩岸公權力機關應當積極提升兩岸關係和平發展活動的公開性，使兩岸民眾能夠方便、及時地瞭解兩岸關係和平發展中的重要信息，為其參與到兩岸關係和平發展框架的構建過程，提供信息基礎。信息公開是公眾實現有效參與的基本前提。在建構兩岸事務性協商機制中的公民參與機制時，應當在兩岸既有的政府信息公開機制基礎上，形成一套兩岸關係和平發展重大事項的信息公開機制。具體而言：一是要形成“兩岸內”的兩岸關係發展事務信息公開機制，即除部分涉密信息外，大部分涉及兩岸關係和平發展的重大事項以及兩岸事務性協商的議題和談判信息，都應納入兩岸既有的政府信息公開機制之中，使兩岸民眾能夠通過各自公權力機關的相關制度安排，充分瞭解相關信息。二是要形成“跨兩岸”的兩岸關係發展事務的信息公開機制，即通過現有的兩岸兩會事務性協商機制和兩岸事務主管部門溝通機制，及時發佈涉及兩岸事務性協商的重要信息，使兩岸民眾能夠及時瞭解兩岸協商的實時信息，為其有效參與協商奠定基礎。同時，需要注意的是，上述兩種信息公開機制，都應包含主動公開和應申請公開兩種公開方式，即既要求兩岸有關公權力機關及時主動公開重要信息，也要求兩岸公權力機關在接到兩岸民眾因自身需要，而申請公開有關信息時，按照相關規定，及時做到信息公開。

第二，要確保作為兩岸交往主導者的兩岸公權力機關，能夠及時獲取作為參與者的兩岸民眾對於兩岸關係發展情況的態度與訴求，使其主導的兩岸關係和平發展保持正確方向。為此，兩岸公權力機關應當通過建立政策實施過程中的民意徵詢和調查機制，及時獲取兩岸民眾對既有政策的意見和建議，從而確保其現有政策能夠充分反映兩岸民意的基本走向，為其進一步堅持和調整相關政策奠定基礎。民意調查構成現代公共政策評價的基礎手段。<sup>23</sup> 通過這一手段，兩岸公權力機關可以快速、直觀地瞭解兩岸民眾對於兩岸共同政策的反應，為其在政策實施過程中，或及時調整政策方向，或繼續深化既有政策，提供有效支持。在建構兩岸事務性協商機制中的公民參與機制時，應當在整合兩岸現有民意調查資源基礎上，形成一套符合兩岸關係實際的兩岸協議實施的事後評價調查機

制。具體而言：一是要形成多個具有一定獨立性的兩岸民意調機構，使這些機構免於受到兩岸政治局勢和兩岸公權力機關的過多影響，如可以立足於兩岸高校和研究機構之間的合作機制，形成跨兩岸的學術性民意調查聯合體。二是在進行相關的民意調查過程中，注意對兩岸共同政策的直接利益相關群體和非直接利益相關群體加以區分，分別進行深入調查。以《海峽兩岸投資保障和促進協議》為例，其主要利益相關對象是兩岸從事“投資業務”的人群，因此對該協議的評價，就應當以這些群體對於協議執行情況的心理感受為首要關照對象，而將不屬於投資者範疇的其他主體的心理感受作為評價機制的次要關照對象。三是在完成民意調查和相關分析工作之後，將有關數據及時反饋給兩岸負責實行政策的公權力機關，使這些調查結果成為其進一步推進政策實施的重要參考。對於某些在實施過程中出現問題的政策(或條文)，則可交由兩岸事務性協商機制，進行進一步協商，並適時對這些政策作出調整。

### (三) 提升兩岸民眾對兩岸關係和平發展中重要議題的參與程度，確保民眾意志對兩岸共同政策制定和實施的影響力

公民參與程序可以從提高兩岸協議的認受度和降低立法審議風險兩方面，為兩岸商簽協議提供更多正當性支撐，具有積極意義。<sup>24</sup> 因此，在強化兩岸公權力機關與兩岸民眾之間信息雙向開放程度的同時，兩岸民意整合機制的構建，還要求切實提升兩岸民眾對兩岸重要議題的參與程度，並通過一系列制度化安排，提升兩岸民眾參與的有效性。亦即是說，應當以相關制度，保障兩岸民眾能夠參與並影響兩岸關係和平發展政策的制定和實施。具體說來，應從以下三方面入手：

第一，應構建兩岸兩會事務性協商機制運行過程中的民眾參與機制，提升兩岸民意對兩岸共同政策制定和實施的影響力，使作為兩岸共同政策的兩岸協議，真正符合兩岸人民的共同利益。要強化兩岸協議的民意正當性，就必須形成有兩岸民眾和利益相關群體參與的兩岸事務性協商議題徵詢和協商參與機制。基於公民參與理論的要求，在建構兩岸事務性協

商機制中的公民參與機制時，應當整合兩岸現有有關制度安排，形成一套符合兩岸關係實際的兩岸協議事前和事中的議題徵詢和協商參與機制。通過這一機制，強化與兩岸協議利益相關群體，尤其是重要社會團體的對話溝通，形成制度化的協議議題徵詢機制和協商參與機制。隨着兩岸事務性協商議題專業化程度的提升，越來越多的兩岸協議與一些特殊群體的利益息息相關。據此，在未來的兩岸協議制定過程中，應當定期向民眾尤其是特殊利益群體公開協商議題規劃，定期徵詢部分社會團體的意見。同時，應當通過促進兩岸協議的創制主體與代表特殊利益群體的兩岸有關社會團體之間進行及時有效的對話，提升這些特殊群體對兩岸事務性協商的影響力，最終達到拓展兩岸事務性協商機制參與範圍的目的。

第二，應整合包括互聯網媒體在內的眾多媒體資源，促進跨海峽的兩岸公共領域的形成和發展，提升兩岸民意的表達強度，增強民意對兩岸共同政策制定和實施的影響力。哈貝馬斯認為，所謂公共領域，即是公共意見這樣的事務能夠形成的領域，報紙、期刊、廣播、電視等就是公共領域的媒介。在以互聯網媒體為代表的新媒體高度發達的今天，新媒體逐漸成為公共領域的重要媒介之一。從兩岸關係的實踐來看，互聯網等新媒體也對兩岸關係和平發展產生着越來越大的影響，這種影響在此次“太陽花運動”中體現得尤為明顯。有學者甚至以“‘太陽花學運’以新媒體的整合創新應用，做到零縫隙傳播和病毒式擴散效應”，高度評價此次“反服貿運動”中新媒體的地位和作用。<sup>25</sup> 鑒於新媒體對於兩岸關係，尤其是兩岸基層民眾意見的重大影響，兩岸應當注意整合包括互聯網媒體在內的新媒體。通過互聯網公開徵詢兩岸民眾對兩岸協議議題選擇的意見，公開部分兩岸協商的過程，使兩岸公權力機關能夠透過新媒體，更好地瞭解兩岸基層民眾對於兩岸關係和平發展、兩岸事務性協商的意見，從而達到整合民意，強化兩岸事務性協商機制民意正當性的目的。

第三，應促進兩岸相關智庫的建設，通過學術交流促進雙方的民意表達與參與，使兩岸民眾中的專業人士能夠以制度化方式表達對兩岸關係和平發展的意見，並對兩岸共同政策的制定和實施產生影響。智

庫主要是指以公共政策為研究對象，以影響政府決策為研究目標，以公共利益為研究導向，以社會責任為研究準則的專業研究機構。<sup>26</sup> 在兩岸，有為數眾多的智庫為兩岸公權力機關的兩岸事務決策提供意見參考和智力支持。兩岸智庫之間的交流，能夠為雙方交往，尤其是對許多重要而又敏感的議題交換意見，提供渠道。同時，與兩岸公權力機關不同，民間智庫能夠更好地整合民間意見，通過學術研究方式廣泛地收集民眾對兩岸關係和兩岸事務性協商的意見。因此，應當積極促進兩岸智庫建設，通過智庫交流，進一步整合兩岸民意，通過在兩岸協議議題徵詢階段召開專家研討會、議題徵詢會，在兩岸事務性協商過程中邀請部分兩岸智庫成員參與等方式，強化兩岸事務性協商的民意基礎。

#### 四、結語

習近平指出，我們所追求的國家統一不僅是形式上的統一，更重要的是兩岸同胞的心靈契合。<sup>27</sup> 習近平的這一重要論述，為在新時期開展對台工作，促進兩岸關係和平發展提供了重要指引。兩岸民意整合機制的構建，正是在這一重要論述指引下，針對已經出現的兩岸關係和平發展的民意正當性危機而提出的一種因應策略。在兩岸關係和平發展遭受重大考驗的今天，應當充分重視兩岸民眾，尤其是台灣民眾對兩岸關係和平發展的意見，通過引入參與式民主的理論與制度，積極構建橫跨台灣海峽的兩岸民意整合機制，促進兩岸民眾對兩岸關係和平發展之觀點的融合，為實現兩岸同胞的心靈契合提供制度支持。

[基金項目：2011年度國家社科基金項目“構建兩岸交往的法律機制研究”(11BFX082)；2014年度中央高校基本科研業務費專項項目“兩岸協議實施機制研究”(2014106010203)的階段性成果]

註釋：

- <sup>1</sup> 台灣地區“行政院大陸委員會”網站發佈的電訪民意調查，載於“行政院大陸委員會”網站：<http://www.mac.gov.tw/n.p.asp?ctNode=6331&mp=1>，2015年7月10日。
- <sup>2</sup> 周葉中、祝捷：《兩岸治理：一個形成中的結構》，載於《法學評論》，2010年第6期。
- <sup>3</sup> 《反服貿學生10日退出立法院 馬英九發聲明回應》，載於人民網：<http://tw.people.com.cn/n/2014/0408/c104510-24842677.html>，2015年7月10日。
- <sup>4</sup> 周葉中、段磊：《論兩岸協議的法理定位》，載於《江漢論壇》，2014年第8期。
- <sup>5</sup> 尚麗凡、王鶴亭：《台灣地區“太陽花學運”再思考》，載於《重慶社會主義學院學報》，2015年第3期。
- <sup>6</sup> 周葉中、段磊：《論台灣地區立法機構審議監督兩岸協議的發展及其影響——以“兩岸協議監督條例草案”為例》，載於《台灣研究集刊》，2015年第1期。
- <sup>7</sup> [美]熊彼特：《資本主義、社會主義和民主主義》，絳楓譯，北京：商務印書館，1979年，第312頁。
- <sup>8</sup> 金貽順：《當代精英民主理論對經典民主理論的挑戰》，載於《政治學研究》，1999年第2期。
- <sup>9</sup> 同註7，第337頁。
- <sup>10</sup> [美]本杰明·巴伯：《強勢民主》，彭斌、吳潤洲譯，長春：吉林人民出版社，2011年，第172頁。
- <sup>11</sup> 陳堯：《西方參與式民主：理論邏輯與限度》，載於《政治學研究》，2014年第3期。
- <sup>12</sup> 同註4。
- <sup>13</sup> 周葉中、段磊：《海峽兩岸公權力機關交往的回顧、檢視與展望》，載於《法制與社會發展》，2014年第3期。
- <sup>14</sup> 周葉中：《代議制度比較研究》（修訂版），北京：商務印書館，2014年，第16頁。
- <sup>15</sup> [美]漢娜·阿倫特：《論革命》，陳周旺譯，北京：譯林出版社，2007年，第222頁。
- <sup>16</sup> 同註2。
- <sup>17</sup> 同註6。
- <sup>18</sup> 梁軍峰：《參與式民主的理論與價值》，載於《科學社會主義》，2008年第6期。
- <sup>19</sup> 同註10，第298頁。
- <sup>20</sup> 周葉中、祝捷：《“一中憲法”與“憲法一中”——兩岸根本法之“一中性”的比較研究》，載於黃衛平等主編：《當代中國政治研究報告》（第十輯），北京：社會科學文獻出版社，2013年。
- <sup>21</sup> 嚴安林：《台灣“太陽花學運”：性質、根源及其影響探析》，載於《台海研究》，2015年第1期。
- <sup>22</sup> 沈開舉：《民主、信息公開與國家治理模式的變遷》，載於《河南社會科學》，2012年第4期。
- <sup>23</sup> 鄭方輝、李旭輝：《民意調查與公共政策評價》，載於《江漢論壇》，2007年第3期。
- <sup>24</sup> 劉文戈：《兩岸商簽協議的公民參與程序簡論：以台灣地區行政程序法制為視角》，載於《海峽法學》，2015年第1期。
- <sup>25</sup> 《新媒體照亮太陽花學運》，載於《聯合早報》網站：<http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20140420-334453>，2015年7月10日。
- <sup>26</sup> 上海社會科學院智庫研究中心項目組：《中國智庫影響力的實證研究與政策建議》，載於《社會科學》，2014年第4期。
- <sup>27</sup> 《習近平總書記會見台灣和平統一團體聯合參訪團》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/tw/2014-09/26/c\\_1112641354.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2014-09/26/c_1112641354.htm)，2015年5月20日。