

論維護兩岸關係和平發展制度框架的法理內涵與構建方向

周葉中、段 磊*

自 2014 年以來，台灣地區內部政治格局發生重大變化，島內發生以反對《海峽兩岸服務貿易協議》為目的的所謂“太陽花運動”，承認“九二共識”支持兩岸關係和平發展的國民黨陸續在島內地方性選舉、台灣地區領導人選舉和民意代表選舉遭遇重大失敗。隨着台灣地區政黨輪替的發生，兩岸關係和平發展的前景再次變得不可預期，不少學者對兩岸關係的發展方向做出了“冷和平”¹、“冷內戰”²的判斷。面對台灣島內“政黨輪替”常態化的局面，只有通過具有穩定性、可持續性特點的制度約束，構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，才能有效框限台灣地區各派政治力量的兩岸政策，確認、保障和維護兩岸關係和平發展的既有成果，力爭兩岸關係和平發展不因台灣地區政治局勢的改變而改變，不因台灣地區領導人政治立場的改變而改變。基於這一目的，本文在釐清維護兩岸關係和平發展制度框架法理意涵的基礎上，對這一框架的構成現狀做出歸納，最終對新形勢下維護兩岸關係和平發展制度框架的構建方向做出宏觀展望。

一、維護兩岸關係和平發展制度框架的法理意涵

構建維護兩岸關係和平發展制度框架的核心，在於建立一套規範、調整和保障兩岸關係和平發展進程的制度體系。從制度的表現形式來看，制度往往表現為一種規範，而法律規範則是制度最高層次的表現形

式。因此，要促進兩岸關係的長期穩定發展，就必須運用法治思維，強化制度建設，實現兩岸關係從對個別政治人物和個別政黨的依賴，向對制度依賴的階段性轉變。運用法治思維和法治方式構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，其本質在於，將兩岸關係和平發展的事實與成果轉化為立法、執法、司法和守法的過程，通過貫徹相應的法律制度，形成一套具有一致性、明確性、穩定性的兩岸關係和平發展的法律秩序，使法律成為保障和維護兩岸關係和平發展既有成果的有力手段。基於這一認識，應首先釐清維護兩岸關係和平發展制度框架的法理意涵。

從描述的角度而言，維護兩岸關係和平發展的制度框架可以被概括為：能夠維護、促進和保障兩岸關係和平發展的各項成果得以持續發展，使之不因台灣地區政治局勢的改變而改變，不因台灣地區領導人政治立場的改變而改變的各項制度安排的總稱。然而，這一描述性定義遠遠不能滿足我們深刻理解維護兩岸關係和平發展制度框架的法理內涵，以及促進對台工作理論與實踐發展的需要。因此，有必要從制度的一般特點出發，尋求對維護兩岸關係和平發展制度框架這一概念更為精準的分析。具體說來，構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，在目的、內容、功能上均體現出鮮明的特點：

第一，在目的上，構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，旨在使兩岸能堅持以制度體系維護“一個中國”框架的穩定性，以制度保證兩岸關係和平發展的成果不會因政治原因“得而復失”。以“九二共識”為主要表現形式的“一個中國”框架構成兩岸

* 前者為武漢大學法學院教授，後者為武漢大學法學院博士研究生

關係和平發展的政治前提和政治基礎。現階段，兩岸在政治層面就“一個中國”框架形成的共識構成這一框架的核心，其主要表現形式依然是兩岸之間的政治共識和兩岸政治人物的政治承諾。由於缺乏相應的制度保障，“一個中國”框架依然停留在政治共識層面，其有效性嚴重依賴於台灣當局、島內主要政黨和政治人物的政治操守和政治態度，而缺少規範意義上的約束力。受台灣島內“鬥爭性”政黨政治³的影響，使台灣地區政治人物關於兩岸關係的主張與承諾，往往會受到各種政治因素的影響。隨着民進黨籍候選人蔡英文當選新一屆台灣地區領導人，兩岸透過政治共識形成的“一個中國”框架，極可能再次遭到挑戰。在這種形勢下，兩岸僅從政治層面形成關於“一個中國”框架的共識，已不能滿足兩岸關係深入發展和台灣地區政治局勢變化的需求。因此，構建維護兩岸關係和平發展制度框架的目的在於，從制度層面尋求兩岸對“一個中國”框架的共同認知基礎，借助制度，尤其是法律制度的權威性和穩定性，維護“一個中國”框架的權威性和穩定性。

第二，在內容上，維護兩岸關係和平發展的制度框架，主要體現為以(法律)規範為表現形式的兩岸“制度獨白”和“制度共識”。法律規範是制度框架的重要表現形式，也是眾多具有制度特徵的規範中最具權威性、穩定性和外部保障性的一種表現形式。要維護兩岸關係和平發展的權威性和穩定性，保障兩岸關係和平發展的正確方向，就必須運用法治思維和法治方式建構這一制度框架。因此，(法律)規範構成維護兩岸關係和平發展最重要的法理依據，也構成維護兩岸關係和平發展制度框架的主要內容。目前，維護兩岸關係和平發展的制度框架，主要體現為大陸和台灣各自涉對方事務規定和兩岸協議兩種表現形態。其中，前者由兩岸各自制定，在兩岸各自領域內生效和實施，體現出大陸和台灣各自維護兩岸關係和平發展的“制度獨白”。儘管兩岸涉對方事務立法，本質上仍然是兩岸各自域內的法律，其體現的也並非兩岸共識，但這些法律規範卻構成兩岸關係法治化的基礎，對兩岸交往和兩岸關係和平發展框架法律機制的構建，起着不可替代的基礎性作用。⁴ 後者由兩岸以協商方式共同制定，在兩岸範圍內生效和實施，體現出

大陸和台灣共同維護兩岸關係和平發展的“制度共識”。可以說，作為唯一能夠在兩岸同時發生約束力的規範性文件，兩岸協議在處理涉及兩岸共同利益的事務性議題中發揮着重要作用。

第三，在功能上，維護兩岸關係和平發展的制度框架，既要承擔維護兩岸關係和平發展既有成果的功能，也要發揮保障兩岸關係和平發展可持續性的功能。構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，首先要立足兩岸關係發展的現實。目前，兩岸關係和平發展的現實表現為，通過大陸和台灣八年的共同努力，兩岸關係和平發展取得一系列重大成果。然而，不得不正視的是，兩岸關係之所以能取得今天這樣的成果，與支持和承認“九二共識”的國民黨在台灣地區執政，有着重要關聯。在台灣地區“政黨輪替”已成常態的今天，沒有哪一個政黨能夠在台灣地區永久執政，因而將維護兩岸關係和平發展成果的希望，寄託於某一特定政黨顯然是不明智的。因此，維護兩岸關係和平發展制度框架的首要功能，就是以具有穩定性特徵的制度體系取代缺乏足夠穩定性的兩岸政治共識。通過制度框架內含的以(法律)規範為表現形式的制度體系，確認、鞏固和維護兩岸關係和平發展的既有成果。此外，構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，還應在立足現實基礎上，着眼兩岸關係和平發展的未來，通過制度推動兩岸關係實現可持續發展。因此，維護兩岸關係和平發展的制度框架，應對兩岸關係未來發展的方向做出一些預期性安排，將兩岸對雙方關係發展方向的政策主張，以法律制度形式表述出來，為兩岸以階段化、議題化方式解決雙方政治分歧提供制度保障。

二、維護兩岸關係和平發展制度框架的現時構成

如前所述，維護兩岸關係和平發展的制度框架，主要體現為以(法律)規範為表現形式的兩岸“制度獨白”和“制度共識”。目前，學界尚未形成對維護兩岸關係和平發展制度框架的構成進行系統歸納與分析的研究成果。基於上文對維護兩岸關係和平發展制

度框架法理意涵的認知，現階段維護兩岸關係和平發展制度框架，主要由兩岸根本法、兩岸事務性規定和兩岸協議三部分構成。

(一) 兩岸根本法的“暗合”構成維護兩岸關係和平發展制度框架的憲制基礎

大陸和台灣的根本法⁵分別處於各自法律體系的最高地位，構成大陸和台灣各自兩岸政策的根本依據。如上所述，當前，兩岸就“一個中國”框架形成的共識，依然屬一種政治共識，雙方並未在規範層面，形成一種制度共識。考察兩岸各自根本法的基本內容可見，雙方關於“一個中國”的規定體現出一種“暗合”態勢，即兩岸雙方制定的根本法，在並未事先進行協商，也不可能協商的情況下，在“一個中國”問題上表現出某種契合。具體說來，這種“暗合”態勢體現在以下幾個方面：

第一，兩岸各自根本法對兩岸主權統一和國家主權範圍的界定呈現一致態勢，為維護“一個中國”框架的主權意涵奠定了憲制基礎。“一個中國”框架的內涵極其豐富，但其主權意涵構成了這一框架的核心，即兩岸在主權層面上同屬一個中國，中國的主權沒有因為兩岸政治對立而分裂，世界上既不存在兩個名為“中國”的主權國家，也不存在一個名為“台灣”的獨立於中國的主權國家。考察兩岸各自根本法的相關規定，無論是大陸方面 1982 年憲法，還是台灣地區現行“憲法”及其“增修條文”，二者對國家主權統一性的界定呈現出契合形態，而雙方所主張的國家領土主權範圍亦相一致，即均認為各自根本法的主權效力應當涵蓋包括大陸和台灣在內的全中國。兩岸各自根本法對國家主權的相關規定，能夠為我們積極應對台灣方面執政者統“獨”立場發生變化後帶來的負面影響提供有力的規範資源和憲制基礎。

第二，兩岸各自根本法均以“謀求國家統一”為處理兩岸關係的最高準則，從而為兩岸實現和平統一的最高目標提供憲制依據。長期以來，儘管兩岸存在激烈地意識形態之爭，對國家未來統一的具體方式存在爭議，但雙方對“謀求國家統一”這一目標卻保持一致立場。因此，“謀求國家統一”亦成為兩岸雙方在達成“九二共識”時，形成的一種存在於雙方表述

之中的共同話語。與此相類似的是，兩岸雙方在各自根本法之中，均表露出較為明顯地“謀求國家統一”的“憲法目標”。1982 年憲法序言第九自然段明確規定“完成統一祖國的大業是包括台灣民眾在內的全中國人民的神聖職責”，將國家統一大業界定為全中國人民應當完成的法律義務；台灣地區現行“憲法”“增修條文”序言亦明確規定該“條文”的“立法目的”係“因應國家統一前之需要”，因而亦將“國家統一”界定為一種憲法目標。

第三，兩岸各自根本法在處理涉對方事務時均預留了特殊的制度安排空間，從而為在統一前和統一後處理兩岸事務提供了制度基礎。儘管自 1949 年以來，兩岸處於長期隔絕對峙狀態，但雙方均在各自根本法之中，為處理兩岸關係，解決雙方統一前的事務性安排和解決雙方統一後的制度設計，預留了專項條文。如，1982 年憲法第 31 條為解決台灣問題預留了特別行政區制度這一憲法上的制度安排，而台灣地區現行“憲法”“增修條文”第 10 條則明確規定“自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定”，為處理兩岸關係預留了立法空間。兩岸雙方的這種制度安排上的共有預設，體現出在國家尚未統一的情況下，兩岸事務在大陸和台灣各自根本法之中的特殊地位。

總之，兩岸根本法上對“一個中國”框架表現出的“暗合”態勢，為兩岸以求同存異的方式，就“一個中國”框架形成共同認知奠定了憲制基礎，也為以“一個中國”原則為核心的“九二共識”提供了規範依據。因而，兩岸在根本法層面就“一個中國”框架形成的“暗合”，構成現階段維護兩岸關係和平發展制度框架的憲制基礎和根本效力來源。

(二) 兩岸事務規定體系構成維護兩岸關係和平發展制度框架的“獨白”形態

作為中國內戰的延續，兩岸保留了兩套互不隸屬的法律體系，在事實上形成了“一個中國”框架下的兩個平行法域。大陸涉台事務性立法和台灣涉陸事務性立法(以下合稱“兩岸事務規定”)，即是兩岸各自制定的，在兩岸各自法域內實施的，以兩岸交往過程中出現的事務性問題為調整對象的法律規範的總

稱。⁶ 自 20 世紀 80 年代末以來，隨着兩岸恢復接觸，雙方人員交往和經貿往來日益密切，為維護兩岸交往秩序，兩岸各自陸續制定了一批涉對方事務的立法。這些立法大多以對方居民在己方領域內的權利義務為調整對象，並初步形成兩岸交往過程中的法秩序淵源。由於兩岸事務規定均為兩岸依據各自政策制定的立法，雙方在立法前缺乏溝通與協調，因而雙方兩岸事務規定體現的並非兩岸共識，而是雙方各自兩岸政策的“獨白”。因此，兩岸事務規定體系構成現階段維護兩岸關係和平發展制度框架的“獨白”形態。

大陸方面在兩岸關係發展的過程中，陸續制定了《台灣民眾投資保護法》等法律法規，初步形成了一套涉台事務性法律體系。大陸的涉台立法散見於一百餘件法律、行政法規、地方性法規和部門規章之中，體現出一種分散的單行立法模式。⁷ 大陸涉台事務性立法對兩岸事務的規定主要集中在以下三個方面：①確立了台灣民眾在大陸地區投資保護過程中的權利義務和相關程序；②確立了台灣民眾在大陸地區接受行政管理的有關實體和程序性規定；③確立了兩岸民眾之間發生民事法律行為中的權利義務關係。

與大陸方面的單行立法模式不同，台灣方面的涉陸立法採取的是以《台灣地區與大陸地區人民關係條例》(簡稱《兩岸人民關係條例》)為核心的綜合性立法模式。《兩岸人民關係條例》是台灣當局於 1992 年制定的一部規定兩岸事務性問題的立法。《兩岸人民關係條例》也是兩岸範圍內制定最早、內容最為豐富的一部綜合性立法。這部立法的主要內容涵蓋三個方面：①明確了兩岸事務性協商機制的法律地位，為兩岸有關機構授權簽署相關協議提供了法律依據；②確定了大陸赴台居民的法律地位，對大陸赴台居民的基本權利做出了大量限制性規定；③規範了兩岸民間交往的規範秩序，為兩岸人員往來確立了制度框架。除《兩岸人民關係條例》外，台灣當局還根據兩岸關係發展的實際情況，制定了一些有關兩岸事務的實施性立法，對兩岸交往活動走向法制化奠定了基礎。

(三) 兩岸協議體系構成維護兩岸關係和平發展制度框架的“共識”形態

兩岸協議是“兩岸跨越政治對立達成的對雙方均有約束力的法律文件，是兩岸直接接觸達成共識後對未來雙方行為規則的約定”⁸。由於兩岸間存在的政治分歧和對立，兩岸協議的創制無法基於“多數決”的方式進行，即無法由兩岸民眾以民主投票的形式完成決策，而只能由兩岸當局出面代表兩岸民眾達成共識，完成協議的創制和實施。具體說來，兩岸協議的“共識”特徵主要體現在以下兩個方面：

一方面，兩岸協議這一兩岸共識決策的產生原因在於兩岸各層次交往的日益密切和隨之產生的大量涉及兩岸共同利益的共同事務。在兩岸處於政治對立、軍事對峙的時代，兩岸之間並不存在交往，更不會產生涉及雙方共同利益的事務，因而在當時雙方並不存在形成共識決策的需要。然而，自 20 世紀 80 年代以來，兩岸交往日益密切，呈現出多元化、複雜化和雙向化的態勢，隨着兩岸在經濟、文化和社會問題層面利益格局的日趨複雜，兩岸之間已經衍生出越來越多的共同事務。因此，兩岸公權力機關不得不在雙方尚處於政治對立的情況下，以尋求共識的方式解決涉及兩岸共同利益的事務，進而透過各種渠道形成了一系列的共同決策。考察兩岸雙方簽署事務性協議的過程與內容可知，大陸和台灣簽署事務性協議的初衷和主要目的，即是通過規範化的兩岸共同決策，處理兩岸交往過程中產生的共同事務，規制兩岸交往活動，維護兩岸民眾共同利益。

另一方面，兩岸協議的調整對象、創制方式、生效和實施方式均體現出“共識決策”的基本特點。具體說來：①兩岸協議的調整對象是涉及兩岸共同利益的事務性問題，涵蓋兩岸交通運輸合作、經濟合作、司法合作等諸多領域。②兩岸協議的創制，必須由大陸和台灣基於平等協商，以“共識決”方式方能實現。考察兩岸關係發展現狀，兩岸創制協議的惟一方式便是由雙方協商談判，並簽署協議。③兩岸協議的生效和實施，亦須由大陸和台灣共同協作，方可實現。考察各項兩岸協議的文本，協議的解釋、修改等實施程序，均需兩岸以協商方式共同做出。因此，在

兩岸協議完成創制程序後，仍需兩岸協作，方可使之生效和實施。

總之，兩岸協議的調整對象與創制、實施過程，均體現出強烈的“兩岸共識”特徵，因而作為雙方共識規範化體現形式的兩岸協議，也只能依賴兩岸共同協作方可有效實施。作為一種“兩岸共同政策”⁹，兩岸協議體系構成了當前維護兩岸關係和平發展制度框架的“共識”形態，為兩岸處理涉及雙方共同利益的事務性問題，提供了規範保障。

三、新形勢下維護兩岸關係和平發展 制度框架的構建方向

從兩岸關係和平發展框架的法理內涵出發，考察上述三種制度體系的基本特點，無論是從兩岸各自憲制性規定對“一個中國”框架的確認情況，還是兩岸各自事務性規定的發展狀況，抑或是兩岸協議的體系化程度來看，其制度化和系統化程度依然偏低，尚不能稱之為完整意義上的維護兩岸關係和平發展的制度框架。因此，當前維護兩岸關係和平發展的制度框架仍然處於一種初級狀態。一方面，這種初級的制度框架依然存在着很多制度缺陷，亟待做出合乎兩岸關係發展實際的完善；另一方面，這種初級的制度框架體現出的是以政治促進法治的內在邏輯，法律制度的作用只是確認和鞏固兩岸各自政策主張，因而難以發揮自身的能動性。¹⁰ 可以說，這種初級制度框架，在兩岸關係和平發展處於“順境”時，尚能發揮其保障兩岸關係和平發展秩序的基礎性作用，而一旦兩岸關係面臨重大挑戰，處於“逆境”時，這一框架將可能因政治力的影響而面臨無法發揮其作用的危險。因此，在台灣地區再次發生政黨輪替的形勢下，應更為重視運用法治思維和法治方式，進一步推動構建維護兩岸關係和平發展的制度框架，使之真正成為能夠支撐和維護兩岸關係和平發展大局的重要支柱。如上所述，維護兩岸關係和平發展的制度框架是一個內容極為複雜的制度體系，因而本文僅能從宏觀視角觀察和審視這一框架，基於兩岸關係發展的新情況，提出若干有益於建構與完善這一制度框架的若干發展方向。

(一) 推動形成兩岸關於“一個中國”框架的 “法理共識”和制度性保障

如上所述，當前兩岸就“一個中國”框架在根本法層面呈現出“暗合”態勢，能夠為兩岸以求同存異方式為兩岸關係和平發展的制度框架提供憲制基礎。然而，不得不承認的是，這種基礎本身卻“建立在脆弱的平衡基礎上”，無法為兩岸關係實現可持續發展，最終化解兩岸政治對立提供有力支持。在當前形勢下，這種“暗合”強烈依賴於雙方各自的意志，一旦台灣方面以“制憲”、“修憲”或“釋憲”等方式背棄這種“暗合”，那麼維護兩岸關係和平發展制度框架的憲制基礎將不復存在。因此，在進一步構建和完善這一制度框架過程中，兩岸必須在現有的雙方憲制性規定的“暗合”基礎上，強化對雙方“暗合”的外在約束，推動兩岸形成關於“一個中國”框架的法理共識，將兩岸對“一個中國”框架的“暗合”升級為兩岸對“一個中國”框架的“共識”。

對話必須承認相異主體的存在，即在互為“他者”的情境下，互相理解，在主體間的相互承認中，不斷擴大交往共同體的範圍。¹¹ 因此，要形成兩岸有關雙方法理關係的共識，以“法理共識”取代憲制性規定的“暗合”，其中一個重要前提，就是必須解決作為台灣當局法理標誌的“中華民國憲法”之定位問題，務實看待台灣地區現行“憲法”對維護“一個中國”框架的作用。台灣地區現行“憲法”是國民黨敗逃台灣前，於大陸制定的“中華民國憲法”及其通過七次“憲政改革”制定的“增修條文”。實事求是地看，這部“憲法”在台灣地區依然發揮着根本法的實際作用，既構成台灣地區公權力機關的規範基礎，又發揮了保障台灣民眾基本權利的現實作用，更為維護“一個中國”框架提供了法理支撐。廢除國民黨政府“偽法統”、“偽憲法”的過程，是為中國革命歷史所確認的事實，這一過程也構成中國社會主義法治建設的基礎，這是不容否認的。¹² 然而，六十餘年來，隨着時空環境的改變，兩岸關係的主要矛盾已從兩岸爭奪中國代表權的“正統”之爭，轉變為雙方就兩岸是否同屬一個中國的統“獨”之爭。在這種背景下，台灣地區現行“憲法”的政治角色與功能正在發生微妙的變化，這部“憲法”已從國民黨反動統治的

“合法性”依據，轉變為維護“一個中國”框架的重要依據。同時，台灣多數民眾對這部“憲法”亦有其政治感情，他們認同這部“憲法”在台灣地區政治生活中的地位與作用，對此應當在“一個中國”框架下予以尊重和包容。因此，應在深入分析台灣地區現行“憲法”“一中性”因素的基礎上，肯定台灣地區法律制度，尤其是其“憲法”對維護“一個中國”框架的重要意義，繼而在區分正當權威和實際權力的前提下，給予台灣地區現行“憲法”的法理定位作出合情合理安排。亦即是說，在否認台灣地區現行“憲法”完全正當權威屬性的前提下，務實認可其在台灣地區的實際權力屬性，從而賦予台灣地區有關規定以恰當的主體性地位。

在務實看待台灣地區現行“憲法”的基礎上，兩岸可在憲制性規定層面，共同推動“九二共識”從一個表現在兩岸各自政策話語之中的政治性共識，向表現在兩岸“憲制性規定”之中的、具有更強權威性和規範性的“制度共識”發展。這種兩岸在“憲制性規定”層面形成“法理共識”的表現形式，即是大陸和台灣基於“一個中國”框架，經平等協商簽署的《海峽兩岸和平協議》。具體說來：①和平協議是兩岸在“憲制性規定”層面形成的“法理共識”，它建基於兩岸各自規定中“一中性”的“暗合”之上，是兩岸合意的產物，也是兩岸民眾共同做出的一種政治決斷；②和平協議是大陸和台灣對兩岸關係和平發展共識的一種制度化表現形式，它能夠為兩岸關係和平發展提供制度化、常態化的保障；③和平協議是維護兩岸關係和平發展制度框架的憲制性基礎，它是兩岸進一步完善制度框架的前提。

（二）形成規制兩岸各層次交往的法規範體系

法律秩序是一個規範體系。¹³ 在維護兩岸關係和平發展制度框架的法規範體系中，以“一個中國”框架為核心的兩岸“法理共識”構成這一體系的基礎性規範。以規制兩岸各層次交往行為的兩岸事務性規定體系，則構成這一體系的主幹之一。兩岸已初步形成各自的兩岸事務規定體系。這種存在於兩岸各自法域和法律體系之內的規範體系，已為兩岸交往的正常開展提供了一定的制度保障。然而，不可否認的是，

隨着兩岸關係和平發展的不斷深入，兩岸既有的兩岸事務規定體系，已經顯現出一定的滯後性。要克服這種滯後性，使兩岸各自兩岸事務立法能夠符合兩岸關係和平發展的時代特徵，就應當積極推動兩岸各層次交往秩序的建構與完善，使兩岸各自領域內的部門立法，能夠為鞏固兩岸關係和平發展的既有成果、推動兩岸關係和平發展提供深入的制度支持。

大陸方面，應積極檢視當前對台工作立法體系的不足，緊跟兩岸關係和平發展的步伐，將兩岸關係和平發展取得的成果，以法律形式予以確認和保障。自2005年《反分裂國家法》頒佈實施以來，大陸已初步建立一套對台立法體系。但這套立法體系的體系化程度依然較低，缺少一部處於統率地位的綜合性基本立法。同時，大陸涉台立法仍存在着“政冷經熱”的問題，即現行的立法主要調整的是經貿領域，尤其強調對台商的投資保護，而缺乏一些涉及兩岸關係和平發展總體框架的法律規範。¹⁴ 大陸方面完善對台立法體系應從以下兩方面入手：①應積極強化對台立法體系的體系化建設，在完善對台立法體系過程中，適當借鑒台灣方面採取的綜合性立法模式，及時制定一部合乎新形勢下兩岸關係發展特點的綜合性立法，以實現對台立法體系的整合；②應在現有對台立法的基礎上，結合兩岸關係發展的最新形勢，通過積極完善涉及兩岸兩會事務性協商機制的法律地位、台灣居民在大陸的權利保障等方面的制度安排，將國家最新對台大政方針以法律方式固定下來。

台灣方面，有必要檢視其涉陸立法中出現的諸種問題，尤其是其法律規定中普遍出現的對兩岸人民的“區別對待”情形，積極推動相關立法的修改活動，保障兩岸交往過程中雙方居民的基本權利得到平等保護。由於《兩岸人民關係條例》制定於20世紀90年代。彼時兩岸關係仍處於一種對立情緒較為嚴重的狀態，故該“條例”的許多條文秉持“冷戰”思維，體現出嚴格限制兩岸交往的基本精神。儘管《兩岸人民關係條例》歷經多次修改，但其仍然在“確保台灣地區安全與民眾福祉”¹⁵的前提下，堅持對大陸人民和台灣人民的“區別對待”態度。近年來，台灣島內眾多學者和民間團體針對台灣方面有關規定對於“陸生”、“陸配”群體的“區別對待”態度，多次

呼籲台灣當局貫徹平等權的基本要求，積極改善“陸生”、“陸配”的權利保障狀況。可以說，在台灣地區建立普遍性的“平等對待”準則，消除因政治因素造成的人為區隔，是兩岸建立更加全面交往關係之所需，也是增強兩岸關係和平發展民意基礎之所需。¹⁶因此，在兩岸交往日益密切的今天，台灣當局應遵循平等權的基本要求，以“同等對待”為原則，積極檢視其涉陸立法中存在的歧視性規則，使參與兩岸交往的大陸居民之基本權利能夠得到有效保障。

(三) 構建和完善兩岸協議實施機制

法的生命在於嚴格執行，作為兩岸關係和平發展法治化的形式，兩岸協議的生命也在於嚴格執行。¹⁷構建一套高效、務實的協議實施機制，對構建和維護兩岸關係和平發展的制度框架有重要意義。自“太陽花運動”以來，受島內政治氣氛和民粹主義的影響，《兩岸協議監督條例》(草案)遲遲無法獲通過，兩岸協議在台灣地區的接受與適用，成為制約兩岸協議在兩岸發揮法律效力的關鍵性問題。從這個意義上看，當前兩岸協議的實施難度已經超過其談判難度。因此，在完善維護兩岸關係和平發展的制度框架過程中，構建和完善兩岸協議事實機制，促使兩岸制度共識的執行能夠獲得有效保障，成為當務之急和現實之需。

一是要構建兩岸兩會事務性協商的公民參與機制，增強兩岸協議的民意正當性基礎。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。然而他們知悉和參與協議商簽過程的程度卻並未隨之提升。在這種情況下，一旦兩岸協議可能觸及島內部分民眾的切身利益，就容易引起他們的抵制，從而引發兩岸協議的民意正當性危機。要預防和緩解這種危機，補強兩岸事務性協商機制的民意正當性，就應通過引入公民參與理論，構建兩會事務性協商的公民參與機制，以跨海峽的“公民參與”消解兩岸關係發展中“精英政治”和“秘密政治”的迷霧，讓兩岸普通民眾能夠切實瞭解和參與到兩岸“制度共識”的構建過程中來。具體說來，可嘗試建構以

下兩種類型的公民參與機制：①建構以定期發佈協商公報、允許兩岸普通民眾代表旁聽協商過程等方式為制度形態的兩岸事務性協商的信息披露制度，使兩岸民眾能夠及時瞭解到兩岸協商的內容、過程、進度等；②建立兩岸事務性協商的民意徵詢制度，在區分普通民主和協議所涉特殊利益群體的基礎上，廣泛徵求兩岸民眾對兩岸事務性協議的具體意見建議；③建立兩岸事務性協商的民意反饋制度，通過兩岸各自協商機構，定期向廣大民眾和協議所涉特殊利益群體報告民眾相關建議在協商中的採納情況。

二是要構建和完善兩岸協議的接受制度，實現兩岸協議與兩岸各自法律體系之間有效銜接。兩岸協議的接受是指兩岸依照各自規定，通過一定方式，使本屬民間私協議的兩岸協議具有規範意義上的法律效力的過程。¹⁸當前，在兩岸協議的實施過程中，兩岸均未在各自規定中明確界定兩岸協議的法理屬性，大陸方面更是缺乏與兩岸協議相關的正式制度安排，因而引起兩岸協議在大陸地區適用的混亂局面。台灣方面則因其內部鬥爭性政黨政治的影響，使兩岸協議在接受其立法機構審議監督的過程中不斷遭遇困境。若兩岸不能積極構建和完善兩岸協議的接受制度，則兩岸協議這種當前維護兩岸關係和平發展制度框架中惟一的兩岸“制度共識”將可能遭遇極為嚴重的實施困境。要避免這種困境的出現，就應當通過以下三條路徑，完善兩岸協議的接受制度：①簽署明確兩岸協議法理屬性及其與兩岸各自規定之間關係的“兩岸基礎性協議”，明確兩岸協議在兩岸間的法律效力，強化兩岸協議的權威性；②制定和修改兩岸各自法律規定中涉及兩岸協議效力轉換的條款，大陸方面應根據實際情況，制定兩岸協議接受規範，將兩岸協議與中國特色社會主義法律體系有機結合起來，使之能夠有效發揮實際作用；③密切關注台灣地區《兩岸協議監督條例》的立法進程，通過制定相應立法等方式，積極做好該“條例”通過後的應對準備。

三是構建和完善兩岸協議的解釋制度，使兩岸能通過法律解釋技術化解兩岸協議適用中諸種問題。兩岸協議作為一種成文規範，在適用過程中，必然會出現內容缺失、表意不明、結構矛盾等問題，更會因為協議文本的模糊性，使雙方在協議實施中出現種種爭

議。¹⁹ 法律解釋的功能，正是通過探求法律文本的意義，解決因成文法固有缺陷而出現的諸種問題，消解社會成員對法律實施的爭議。因此，兩岸協議解釋機制能夠在很大程度上緩解這些問題和爭議，為運用法治思維和法治方式解決兩岸協議在適用中出現的諸種問題提供一種制度路徑。當前，儘管在各項兩岸協議的文本中，都以各種形式規定了兩岸協議的解釋機制，但現行的兩岸協議解釋機制的設計較為簡單，可操作性較低。同時，受到某些思維定式的影響，兩岸均未啟動過協議解釋機制，更未能生成規範意義上的兩岸協議解釋規範。在當前兩岸關係和平發展存在一定隱憂的情況下，兩岸應當積極完善兩岸協議解釋機制的相關制度安排。通過確定兩岸協議解釋權歸屬主體、建構雙方各自解釋衝突的協調機制和完善兩岸協議解釋的技術性規定等具體措施，使這一機制能夠發揮其在兩岸協議實施過程中應有的制度作用。

四、結語

兩岸關係的和平發展是歷史發展的必然，是中國實現完全統一的正確道路，也是兩岸各方均能接受的

最大共識。然而，當前兩岸關係正處於新的重要節點上，兩岸關係和平發展成果在未來可能面臨得而復失的風險和挑戰。因此，如何維護兩岸這一最大共識，成為擺在面前最為重要的一項命題。為此，應當深刻把握台灣問題的法律屬性，充分認識法治思維和法治方式在構建維護兩岸關係和平發展制度框架中的重要作用。通過構建和完善維護兩岸關係和平發展的制度框架，為維護台海地區和平、增進兩岸民眾福祉、促進兩岸民眾心靈契合、不斷增強兩岸政治互信，最終實現中國完全統一奠定良好的制度基礎。如上所述，維護兩岸關係和平發展的制度框架是一個內容極為複雜的制度體系，因而本文只能從宏觀視角觀察和審視這一框架。至於構建和完善維護兩岸關係和平發展制度框架中的細節性問題，本文限於篇幅，尚不能一一展開論證，作者將另文詳述。

[本文係國家社科基金項目“台灣地區政黨輪替常態化趨勢研究”(15CZZ013)的階段性成果]

註釋：

- ¹ 《倪永杰答中評：兩岸將走向冷和平！》，載於中國評論新聞網：<http://www.crntt.com/doc/1040/9/1/7/104091780.html?coluid=136&kindid=4711&docid=104091780&mdate=0119095236>，2016年1月19日。
- ² 《張亞中：蔡英文贏，兩岸進入冷內戰？》，載於中國評論新聞網：<http://www.crntt.com/doc/1040/8/9/4/104089429.html?coluid=136&kindid=4711&docid=104089429&mdate=0117003600>，2016年1月17日。
- ³ 陳星：《論台灣政黨體制的制度化問題》，載於《台灣研究集刊》，2013年第4期。
- ⁴ 周葉中、段磊：《論“法治型”兩岸關係的構建》，載於《福建師範大學學報》(哲學社會科學版)，2015年第6期。
- ⁵ 本文將《中華人民共和國憲法》和台灣地區現行“憲法”併稱為“兩岸根本法”，這種表述，僅是從功能角度對台灣地區現行“憲法”做出的一種描述性界定，並不意味着本文認可台灣地區現行“憲法”的正當性。
- ⁶ 段磊：《海峽兩岸涉對方事務立法體系的構成、比較與啟示》，載於《西安電子科技大學學報》(社會科學版)，2014年第3期。

- ⁷ 根據國務院台灣事務辦公室編輯的《台灣事務法律文件選編》，目前大陸涉台立法共 107 件，其類別涵蓋憲法、經濟法、行政法、民商法、社會法、訴訟法等法律部門。見國務院台灣事務辦公室編：《台灣事務法律文件選編》，北京：九州出版社，2011 年。
- ⁸ 杜力夫：《論兩岸和平發展的法治化形式》，載於《福建師範大學學報》(哲學社會科學版)，2011 年第 5 期。
- ⁹ 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。
- ¹⁰ 祝捷：《鞏固“一個中國”原則的法治思維析論》，載於《武漢大學學報》(哲學社會科學版)，2016 年第 2 期。
- ¹¹ 唐樺：《兩岸關係中的交往理性初探》，載於《台灣研究集刊》，2010 年第 3 期。
- ¹² 周葉中：《關於兩岸法理關係定位的思考》，載於周葉中、祝捷：《兩岸關係的法學思考》(增訂版)，北京：九州出版社，2014 年。
- ¹³ [奧]凱爾森：《法與國家的一般理論》，沈宗靈譯，北京：商務印書館，2013 年，第 173 頁。
- ¹⁴ 王書娟：《對完善涉台立法的若干思考》，載於《海峽法學》，2010 年第 3 期。
- ¹⁵ 見《兩岸人民關係條例》第 1 條。
- ¹⁶ 祝捷：《平等原則檢視下的大陸居民在台灣地區權利保障問題——以台灣地區“司法院”“大法官解釋”為對象》，載於《法學評論》，2015 年第 3 期。
- ¹⁷ 武漢大學兩岸及港澳法制研究中心：《海峽兩岸協議藍皮書(2008-2014)》，北京：九州出版社，2014 年，第 98 頁。
- ¹⁸ 周葉中、段磊：《論兩岸協議的接受》，載於《法學評論》，2014 年第 4 期。
- ¹⁹ 段磊：《論兩岸協議解釋機制的構建與完善》，載於《海峽法學》，2015 年第 1 期。