

兩岸公權力機關交往雙軌制：回顧與前瞻

葉正國*

馬英九時期，兩岸事務主管部門的常態性溝通聯繫機制促進了兩岸關係的和平發展，累積了兩岸政治互信；習馬會說明兩岸關係邁上新台階，也表明兩岸交往的重心逐漸轉向公權力機關交往。然而，民進黨在 2016 年 5 月 20 日“完全執政”，以“維持現狀”取代“九二共識”，兩岸共同政治基礎遭到破壞，公權力機關交往也面臨着新考驗，亟需重建。因此，有必要分析和探討兩岸公權力機關的交往機制，尤其民進黨完全執政背景下如何在共同政治基礎上進一步發展和完善。

一、兩岸公權力機關交往雙軌制的內涵界定

隨着兩岸民間交流日益頻繁，公權力機關交往勢在必行。隨着現代國家任務的多元化，私人或社會組織逐步參與公共事務管理，公權力既包括國家公權力也包括社會公權力。¹ 因此，公權力機關是按照法律規定擁有公權力、執行公共任務的主體或接受其委託的主體。兩岸公權力機關交往是對公權力機關的人員往來、事務商談及其他各類互動的總體性描述。如果說民間交往是兩岸民眾自發形成的社會秩序，那麼公權力機關交往則是因應兩岸共同事務的主觀性安排。兩岸存在着非對稱性的複合依賴關係，類似結構性權力，沒有一方擁有單獨決定交往方式的權力，只有基於政治互信促使其做出某項選擇。² 因此，兩岸公權力機關交往是在不否認對方前提下的主體間過程，具有對象的共同性、主體的多元性和方式的多樣性等特徵，相關機制需要逐漸常態化、制度化和程序化。公權力機關交往的前提是兩岸同屬一個中國，不同於國家之間的官方交往，也不同於地方政府的交往，而是國家尚未統一特殊情況下政治對立雙方的事務性或政治性交往，從認可彼此需要，到願意接受相關約束，進而分享互動的成果，最終重塑身份認知。

目前，由於兩岸政治對立仍然沒有結束，政治互信非常薄弱，這使公權力機關交往面臨着敏感的“國家”、“法統”、“治權”和“主權”等問題，必須根據兩岸關係的發展進程分階段推進以避免政治風險，雙軌制就應運產生。所謂雙軌制是指兩岸公權力機關主要以兩種不同類型的機制和模式進行交往，二者可以是平行關係、前後關係或交叉關係。具言之，一是間接交往機制，例如，兩會機制、兩岸經貿文化論壇和兩岸標準論壇等是公權力機關交往的重要媒介和平台，這是迫於某些事務有必須共同處理的需要，為了完成公共任務的事務性和壓力型機制。兩岸恢復交往初期主要採用該方式，起到凝聚共識和白手套的作用，逐步消弭政治分歧，或兩岸政治關係出現波折，但很多共同事務亟需雙

* 武漢大學中國邊界與海洋研究院講師

方處理，在兩岸官方不方便出面的情況下由民間組織接洽，如“澳門模式”就是在應對陳水扁時期兩岸關係惡化的情況下應運而生。二是直接交往機制，除中央政府及其有關部門與台灣當局的公權力部門交往外，這還包括地方公權力機關和社會公權力機關的交往。馬英九時期，《兩岸經濟合作框架協定》(ECFA)框架下兩岸業務部門直接溝通和談判、兩岸熱綫和兩岸領導人會面，等等。張王會是兩岸公權力機關交往機制革新的轉捩點，之後直接交往的廣度和深度不斷拓展，甚至國際領域，例如，2014年APEC會議邀請函由國台辦副主任送至“陸委會”；2014年陸委會時任副主委吳美紅和“衛福部”次長率訪問團到北京與衛生和計劃生育委員等四部門就醫藥衛生合作協定實施交換意見；2015年台灣代表首次以“部長”身份參與WHO。³ 因此，直接交往機制是以“公”的名義面對面對話、溝通、協商和談判，基於政治互信主動推進全方位互動交往，是推動兩岸關係發展的帶有政治性和回應型的交往機制，台灣方面希望以“堆積木”的方式化解分歧，大陸方面則以“正面清單”的方式“默允”適當的公權力機關。⁴

二、兩岸公權力機關交往雙軌制的實踐邏輯

兩岸雖分隔已久，但同屬一個中國的事實沒有改變，領土沒有分裂、主權沒有分割。馬英九時期，兩岸政治互信在嘗試性階段取得了一定成就，但在維持階段出現很多分歧，很多深層次政治性問題暴露出來，從而影響了經濟、社會、文化領域的交往。間接性交往機制只是事務性和功能性問題的協商平台，欲實現兩岸關係的進一步發展，必須通過直接交往機制面對面協商，但如果兩岸共同政治基礎遭到破壞，或在一定時期或領域公權力機關不能直接交往或暫時沒有共識，間接交往機制則可以成為消弭分歧的媒介，形成一定默契後各自執行。即使在直接交往機制或間接交往機制中也可以降低級別或改變形式等方式，如目前在很多兩岸協議執行的官方級別已經下調到科級以下，再如兩會機制在雖然是間接機制，但比較敏感，可以換其他形式進行。因此，兩岸公權力機關交往雙軌制既是對政治分歧尚未解決現實的反映，也是對兩岸不對稱複合依賴性關係的折中，更是根據“一個中國”原則在國家尚未統一特殊情況下作出的務實安排。

具體說來，第一，在馬英九時期，隨着兩岸關係的和平發展，兩岸事務的制度化的需求超出了兩會的制度化供給。雖然兩會協商進程不斷加快，但兩岸協議的局限性不斷顯現。其他間接性交往機制則容易受政黨輪替和民意變化的影響，這與制度化和常態化溝通聯繫機制要求的穩定性、明確性和可預期性相差甚遠，直接交往機制的構建勢在必行。第二，直接交往機制受台灣主流民意的支持或肯定，兩岸公權力機關的直接交往在台灣具有深厚的民意基礎，據陸委會2015年10月和11月頒佈的民調有80.6%受訪者支持兩岸事務主管部門互動常態化，8成以上的受訪民眾支持習馬會。台灣是選舉政治，直接交往如果有民意基礎就是選舉的正資產，可以獲得政黨的支持或默認。同樣，直接交往機制也會引導民意，從而影響台灣的政治生態。第三，間接性交往機制存在着碎片化問題，所謂碎片化是指一個有機體內部各要素或各部分間缺乏有機聯繫和統一性，甚至相互競爭與衝突。各種間接性交往機制缺少銜接，缺少權威性，不能對兩岸全域性和整體性問題的協商，加上兩岸公權力機關各部門職能交叉、信息阻隔和利益保護等缺少整體性互動，無法統合各公權力機關的意見，從兩岸漁業合作協定的一波三折到服貿協議的阻礙說明其各個環節缺乏有機聯繫和統一性。然而，直接交往機制則可以

由兩岸官方部門直接溝通或整合，高位階議題由高層次公權力機關交流，減少兩岸交往的體制梗阻。正如前國台辦主任王兆國所說：“只要雙方談起來，總能解決一些問題；談得越深入，解決的問題越多；談的層次越高，越有利於問題的解決。”⁵ 當然，目前兩岸政治互信不足，台灣的政治生態日趨複雜化，間接性交往機制仍不可或缺，對一些議題可以先通過會議、黨際交流達成合作意向，逆向推動直接交往機制的啟動。

馬英九時期，兩岸公權力機關交往從間接性機制轉向雙軌制建立在情感性理解、認同性關係以及共同目標基礎上，是兩岸交往達到一定階段的產物，也是多種社會力量複合依賴的結果，更是實現兩岸政治統合的過渡性機制。目前，兩岸公權力交往機制面臨着重大挑戰，雖然台灣當局方面拒不承認“九二共識”，大陸可以推動地方公權力機關交往實現從下而上的建構，如“雙城論壇”，這樣可以避免受到台灣當局政治立場的直接影響，從而倒逼蔡英文當局，形成競爭性的交往機制。另外，兩岸政治對立沒有結束，主要依靠彼此的“吸引力”而非強制力，應重視對方的關切，強調共贏思維避免零和博弈，擴大民眾參與，使其產生共同的經歷、共同的價值和共同的利益，從而提高交往的正當性與合法性，通過協議、政策或法律規約建立具有交互作用的穩定結構，保證公權力機關交往的穩定性、明確性和預期性，減少或避免受台灣政黨輪替的影響。⁶

三、兩岸公權力機關交往雙軌制的制度願景

兩岸公權力機關交往雙軌制是以法治為中心的多層次、多結構、多要素的交往體系，是“法治型”兩岸關係的重要組成部分。目前，蔡英文當局一直推動“去中國化”，拒不承認“九二共識”，兩岸公權力機關的重大機制性聯繫和交流紛紛中斷，但只要兩岸民間社會不斷交流，兩岸公權力機關交往就勢在必行，尤其重要的是創新地方公權力機關的直接交往機制，拓展新的交往空間和發展動力。

(一) 兩岸公權力機關交往的模式轉換

兩岸事務主管部門負責人互訪是兩岸公權力機關直接性交往機制建立的標誌，應對雙方的交往模式逐步完善。第一，革新兩岸公權力機關的互動機制。2008年以來，大陸希望由上而下、由整體到局部進行協商，應先就兩岸和平協議和軍事安全互信機制等達成共識，而台灣方面則希望由下而上、由點而綫到面的協商模式，遵循“先經後政、先易後難”的思路。在此背景下，兩岸公權力機關通過各種平台接觸，優先發展經貿關係，可以稱之為“平台+經貿”的互動模式。然而，這種模式大企業獲利較多，基層民眾的參與有限，民意表達的制度化渠道不暢，社會動力機制缺失，市場對社會的侵蝕作用顯現，最後以社會運動的方式反擊市場。為此，兩岸公權力機關應廣泛接觸，構建全方位互動交往互動機制，讓兩岸合作惠及大眾。

第二，構建兩岸公權力交往的整體性機制。馬英九時期，直接交往機制重塑了兩會、“陸委會”和國台辦、具體事務部門的交往權限，應理順兩岸公權力機關涉對方事務的關係，避免在交往中的體制梗阻。台灣“兩岸協議監督條例”正是因應兩岸交往帶來的合法性問題，明確立法機構和行政機構在兩岸協議方面的權限。其實，兩會的角色也在逐漸轉變，主要負責搭台，而協商由實務部門進行。另外，習馬會時台灣方面除馬英九外，還有“國安會”秘書長和諮詢委員、“總統府”秘書長和副秘

書長、陸委會主委和副主委，大陸沒有提出異議。最重要的是，只有兩岸各層級公權力機關的交往不斷深化，才能形成兩岸交往的超穩定結構。此外，除行政機構的交往外，還要重視與司法機構、立法機構的合作，否則會產生後續的銜接問題。⁷

第三，完善兩岸公權力機關的權力運行模式。兩岸公權力機關交往的權力運行模式有互助、合作與共管三種模式。以往，兩岸公權力機關多是以互助模式完成相關事務，即在各自職權範圍內履行職責，對對方履行職務的行為予以協助，如兩岸打擊犯罪和司法。這種模式沒有政治、法制和體制上的困境。然而，隨着兩岸交往的進一步深化和官方制度性交往機制的正常化，互助模式應該走向合作模式，即兩岸公權力機關雖然在組織上仍然分立，構建相關事務的合作機制，可以經常地互換信息、共同培訓和行動協調，雙方構建多層次的合作網絡，對共同問題進行綜合治理。⁸ 兩岸熱綫和互設辦事處可以從整體上開啟兩岸事務合作的模式。當然，兩岸應該創造條件在某些事務上形成共管模式，即對兩岸的某些共同事務，由兩岸建立共同的組織進行決策和執行，這既是行為層面的交往，又是組織層面的交往。⁹

(二) 兩岸公權力機關交往的組織變革

兩岸事務主管部門制度性常態化溝通聯繫機制逐漸改變原來分散性和隨機性的銜接機制，是從功能到組織的過程，未來可能從契約化走向一體化。兩岸公權力機關交往的組織構建不必糾纏於主權和“治權”問題，應在功能性基礎上以任務環境與制度環境為出發點。所以，兩岸公權力交往的組織是一種任務型組織，以組織任務為導向的自在性和自洽性的交往主體，推動兩岸在不同領域、不同層次、不同形式和不同階段進行多元化、多層次和全方位的交往。¹⁰

基於此，兩岸可以建構公權力機關交往的“一元雙軌”組織模式來逐漸推進雙軌制的發展。第一，“一元”是指必須由一個共同機構推進兩岸公權力機關的交往協商。兩岸間協商在兩岸發展過程中起着重要作用，但隨着兩岸關係的發展，會有一定的局限性，需要共同機構來負責。這是一個階段化的過程，即終極目標是國家統一，構建統一的國家機關；遠端目標可以是建構兩岸委員會和兩岸理事會，前者由兩岸主要的政治領導人組成，決策政治性事務，對兩岸的共同事務進行協商，後者由負責兩岸事務的部門首長組成，並設一名秘書長，具有具體行政事務的決策權，是兩岸行政性事務的發動機和協調者；進程目標兩岸在適當時候建立“兩岸和平發展委員會”或“兩岸協調委員會”作為協調機構，將各自內部部分權力“共同體化”，形成超兩岸權力的機構，建構讓渡並共同行使某些權力的機制；近程目標是對日常公共規制或一般事務設立共同機構，這些領域側重適用法制權威或規制工具，確保相關主體服從兩岸法律秩序，如《兩岸經濟合作框架協定》(ECFA)設立了“兩岸經濟合作委員會”及其下屬各小組。

第二，“雙軌”是指兩岸建立相應的負責機構，落實雙方協商的成果。兩岸可以在各自現有體制的基礎上對合作的具體機構改進和發展，在事務性問題的處理上可以通過互相設立辦事處，作為兩地在對方的常駐代表，在台灣可以隸屬於其“陸委會”或海基會，而在大陸則可以隸屬於國台辦或海協會，負責聯絡和協調以及處理日常行政事務。需要說明的是，辦事處是功能性合作組織，即兩岸針對具體事務共同組建的，以促進兩岸相關執行部門溝通、協調為主要功能的組織。除此之外，也可以構建其他功能性組織，由兩岸通過兩岸協定專款的方式規定，其成員可由兩岸各自從己方與該事務相關

的業務部門選出，為存在體制差別的不同業務部門間提供一個制度化的溝通平台，以免雙方出現多頭溝通，效率低下的現象，體制衝突問題可在不對體制改革的情況下得以緩解。

（三）兩岸公權力機關交往的程序設計

程序是兩岸公權力機關交往的非契約性基礎，具有中立性和技術性，可以容納先驗的價值、確定的“真理”和非此即彼的意識形態。當實體問題沒有解決時，可以先通過程序為兩岸公權力機關交往提供正當性。

1. 完善利益訴求的表達機制

兩岸公權力機關只有在互利共贏基礎上才能形成命運共同體的關係。利益表達是既包括各個公權力機關的利益表達，也包括公眾的利益表達。對於前者來說，兩岸公權力機關合作，尤其是在簽訂協定事務上，涉及到各個公權力機關，應該事前整合各個公權力機關利益，否則可能產生組織梗阻。例如，服貿協議受“立法院”的阻撓主要原因之一就在於台灣公權力機關協商不足，與立法機構在兩岸協定上的缺位有關。對於後者來說，公眾是利益歸屬者，應提高公權力機關決策的民主性、合理性與正當性。在互聯網時代，信息傳播和利益聚合機制發生了深刻變化，兩岸公權力機關要重視網絡的表達機制，通過網絡滙集、梳理和整合民意。因此，兩岸應在法治化軌道上構建傳遞民意的表達機制和處理機制，進一步完善民意表達的相關制度，擴大和增加公民有序參與的渠道。當然，兩岸公權力機關在某些領域可以先通過間接性交往機制表達自己的關切，通過建設性對話進行良性互動，消弭雙方的主要分歧後再進入直接交往機制。

2. 通過協商談判形成共識

協商談判是一種基於交往理性的反覆論辯的溝程序，是相互理解、相互說服、相互認同和達成共識的過程。兩岸公權力機關的協商談判是共同決策過程，兩岸公權力機關應尋求利益契合點，容納和適當處理異議，相容多元價值，防止實質性價值爭論的激化。第一，兩岸公權力機關的地位是平等的，任何一方都不能矮化對方，擺脫自我中心主義；第二，兩岸公權力機關對兩岸關係中不同議題的爭議應明確表達，瞭解彼此的立場和關切所在，為有效談判建立前提；第三，兩岸公權力機關應對主張提出具體理由，即使作為理由的意識形態或價值偏好的合理性也應說明，該過程是包容性和公共性信息、理由和觀點間的對撞，而不是力量和利益的較量；第四，兩岸公權力機關可以對彼此的主張和相關理由給予反駁，對自己的主張進一步闡明，並審視和吸納對方的合理意見；第五，兩岸公權力機關在吸納對方意見的基礎上，修正自身的不足尋求共同認可的解決方案，在差異中尋一致，在對立中求妥協，在分歧中找共識。如果暫時不能夠取得共識，可以暫緩協商談判，但可以隨時補充證據和更新觀念，重啟談判。¹¹

如果兩岸取得最終共識比較困難，可以提出各自的關切以及解決問題的初步方案，看是否存在重疊性共識。如果沒有取得整體性共識，也可能存在部分或暫時性共識，先解決部分問題，不挑戰對方的核心利益，在談判過程中創造條件累積互信，逐步減少歧見，為進一步的協商談判打好基礎。例如，ECFA 談判過程中也遇到這樣的問題，就是通過內部溝通解決了問題；當初兩岸直航談判對航綫定位糾纏不清，最後雙方達成“兩岸航綫”共識後問題迎刃而解。

3. 兩岸共識合作實施的規範化

在制度差異、價值多元和利益分殊的情況下，兩岸共識合作實施作為應用性商談機制，必須遵循規範化的進路。兩岸協議是目前兩岸共識的主要載體，其實施機制仍然存在着制度不完善、體系化不夠和類型化缺失等問題，亟需規範化。兩岸協定對公權力機關的約束是法規約束力和實質影響力，是基於合意本身的約束力。兩岸協議一旦制定，即應通過各自的內部程序從“兩岸間”轉為“兩岸內”，進而成為具有普遍約束力的法律規範。¹² 兩岸協定一般可以分為自執行協定和非自執行協定，如果是自執行協議就自動納入直接適用，如果是非自執行協議則須通過轉化機制。當然，兩岸在立法中可以針對兩岸問題設置轉介條款或空白規定，待達成協議後可以直接納入內部法律體系，以免修法過於頻繁。

四、基於共同政治基礎，發展兩岸公權力機關交往雙軌制

目前，兩岸公權力機關交往逐漸從經濟性、功能性和事務性議題逐漸走向政治性、宏觀性和全域性議題。習馬會已經觸碰到政治議題，並擺上了桌面，對未來兩岸破解政治難題，取得新突破、新進展奠定了基礎。蔡英文上台以來，民進黨當局破壞兩岸共同政治基礎，也直接導致兩岸公權力機關直接交往機制的停滯，未來要重啟需要進行政治性商談累積政治互信，就具體政治性議題進行意見交換和折衝，通過對話磋商達成共識，推動兩岸關係持續穩定的發展。¹³

(一) 作為兩岸公權力機關交往基石的共同政治基礎

兩岸關係受 20 世紀世界形勢和革命的影響，是國內外政治博弈的結果，受制於兩岸政治關係定位的結構性矛盾。¹⁴ 兩岸關係的癥結在於政治對立，解套的關鍵就在於政治對話、協商與談判。目前，兩岸開展政治性商談依然存在着很多挑戰，尤其是敏感度較高、解決難度較大的政治分歧。共同政治基礎是兩岸公權力機關交往的基石，無論任何時期，兩岸必須在“兩岸同屬一個中國”問題上達成共識，至少是建設性模糊共識，由此推動兩岸公權力機關的交往。羅爾斯認為抽象性越高，各方都能基於自身立場形成對抽象原則的想像及認同，從而形成相對的、交迭的共識。¹⁵ 其中，“一個中國”是兩岸最核心、最關鍵和最棘手的政治問題，“九二共識”是兩岸為推進事務性合作達成的政治妥協和交迭共識。2008 年以來，兩岸在很多政治問題上保持一定的默契，積極需求雙方都能接受的話語論述，如“外交休兵”。然而，一方面馬英九沒有在身份與國族認同上撥亂反正，在國家統一立場上不斷退卻，政治議題協商躑躅不前，另一方面政治性話題不斷出現在兩岸公權力機關的交往中，如王郁琦訪問大陸時提到“中華民國”；“習馬會”也涉及到政治議題，甚至互設辦事處在實踐中已經觸碰到政治議題，等等。

民進黨當局迄今沒有凍結“台獨”黨綱，不承認“九二共識”，只承認“九二會談”的歷史事實，宣稱在“中華民國憲政體制”框架下維持現狀，但大陸方面的底綫是“九二共識”，並強調認同“兩岸同屬一中”的核心意涵。雖然雙方在堅持立場的同時保持彈性，但民進黨基於政治倫理很難找到與“九二共識”類似的論述，基於大陸的壓力和兩岸關係的現實也不能迴避。目前，蔡英文拒不接受

受“九二共識”，兩岸面臨着更為複雜多變的新形勢、新挑戰，如果沒有共同政治基礎，政治互信可能難以為繼，公權力機關互動渠道就面臨停止的危險，兩岸關係逆轉與倒退將不可避免。

兩岸交往與其說是從經濟合作開始，不如說是從政治解凍開始。在現代社會，政治權力與經濟權力越來越難以區分，缺少政治和解的兩岸經貿大交流非常脆弱。¹⁶ 在交往初期，將政治性議題擱置有助於推進兩岸在事務性領域的交往，但隨着兩岸事務逐漸經濟、文化和社會等方面走向政治和軍事層面，交往的規模、範圍和方式都產生重大而深刻的變化。受制於政治議題進展的緩慢，兩岸政治關係定位處於模糊和不穩定的狀態，還沒有建立起直接的政治議題溝通渠道，經濟、文化和社會等領域交流與合作的廣度和深度受很大影響。近年來，兩岸議題雖然在台灣社會已經逐漸走向理性和務實，但還是經常被污名化、標籤化、政治化和符號化。台灣政治環境對兩岸關係和平發展的制衡力度加大，社會運動對兩岸關係的介入愈加深入，立法機構對兩岸關係發展的地位和作用不斷提高，這使得政治性議題協商突破更加困難。¹⁷ 同時，民進黨上台後兩岸政治性商談也更為必要和可行，因為政治性商談必須以公權力機關為主，而直接交往機制已經建構起來，民進黨當局想維持現狀和維護兩岸交流成果，必須與大陸形成共同政治基礎，至少是“一個中國”的共識，一旦形成反而是兩岸開啟政治性商談的時機。¹⁸ 只有兩岸公權力機關展示政治擔當，將政治性商談納入制度化和常態化的軌道，形成定錨效應，才能搭建兩岸關係發展的穩定架構，避免台灣政黨輪替對兩岸公權力機關交往的衝擊。

（二）兩岸公權力機關政治性商談的議題選擇策略

桑斯坦認為，根本的方向性問題經常會撕裂社會，但下一步向何處去卻可以形成合意。¹⁹ 政治性商談議題要與兩岸的政治現實相符合，不斷增信釋疑、聚同化異。目前，兩岸尚不具備對政治關係頂層設計的條件，政治性商談只能按照“議題化”、“階段化”和“共識化”的方式進行，其中議題選擇至為重要。兩岸政治性商談議題的特徵有三：一是多樣性和不確定性，政治是眾人之事，分歧是必然的，妥協是政治的核心，兩岸政治性商談並不是“對”與“錯”的問題，是選擇雙方能夠接受方案的過程，應盡最大可能的誠意，提供知識和信息，避免對方誤判。在大陸，政治性商談議題是由政府直接設置，有影響力的團體或學者可能會影響政策的制定，一旦議程確定後只需要獲得公眾的理解和支持；而在台灣政治性商談議題必須受主流民意的肯定，也應取得其他黨派和社會組織的支持，最後由公權力機關推動。二是主觀性與客觀性，客觀性意味着兩岸各種政治性問題的存在是客觀真實的，是必須面對和解決的問題。同時，政治性商談議題的選擇和界定與雙方的觀念、認識能力及其相關的知識背景是存在內在聯繫的，各主體的政治價值觀、信仰、意識形態和利益等存在差別。由此，政治性議題協商解釋空間大，彈性大，未來許多事務性交流可能解釋成為政治性議題。三是關聯性、層次性和變遷性，關聯性是指政治性合作的議題不是單個存在的，而是相互交織，與其他議題之間存在着相互依賴的關係，如軍事安全互信機制與和平協定緊密相關，而台灣的國際空間問題則與政治關係定位密切相關；層次性意味着各個議題之間存在着一定的次序，一個大議題往往包含若干小議題；變遷性則是指隨着時間的轉移，有些議題的重要性和性質會發生變化。

雖然兩岸政治性商談面臨着諸多困境，但只要採取正確的議題選擇策略，以“一個中國”為框架，以和平發展為主軸，以國家統一為目的，堅持底綫思維和區間思維，逐步化解分歧，還是可能實現的。目前，兩岸應達成共同政治基礎，選擇可突破的議題，進行政治對話，探討解決問題的辦法。當然，兩岸的政治性商談議題選擇應走進歷史的縱深，特別是考慮 1949 年以來的兩岸政治變換和國

際政治情勢變遷，站在對方的立場上思考問題，在符合客觀事實的基礎上求同存異，尋找兩岸政治性合作的聯結點、共同點和契合點。

根據金登的多源流分析理論，一項議題的設置可以從其指向的問題源流、政策源流和政治源流分析。²⁰ 由此，兩岸尤其是台灣的政治氛圍是決定政治性商談議題優先順序的決定性因素，議題的可行性與必要性也是議題選擇的核心問題，兩岸法律政策、民意走向和利益整合則是關鍵。兩岸政治性協商議題的選擇主要受以下幾個因素的影響：一是民意因素，台灣是選舉政治，公眾的政治認同是兩岸公權力機關交往的基礎，任何議題必須把握台灣的主流民意，最重要的是推動兩岸民意整合。二是政黨因素，政黨對兩岸關係的影響不僅在執政方面，更在引導者民意的走向，政黨輪替常態化對兩岸政治性商談的影響很大。例如，2000年民進黨執政，“文化台獨”和“法理台獨”使兩岸關係躑躅不前，而2008年以來馬英九堅持“九二共識”，兩岸關係走上正常化軌道，並成功舉辦了習馬會。三是國際因素，台灣問題植根在國際政治結構中，美日的影響尤深，中美關係對兩岸政治性商談非常重要。四是事件因素，兩岸政治受重大事件的影響非常大，很多偶然性的事件影響着兩岸政治議題的選擇，如千島湖事件和周子瑜事件。五是法律政策因素，任何政治性議題協商必須複合兩岸規範體系，或者有的政治性議題協商必須要有適當的法律和政策工具。台灣地區的兩岸交往規定越加嚴格，如2015年6月2日“兩岸人民關係條例”部分條文修正案規定大陸地區的居民非經許可與台灣地區公務人員以任何形式涉及公權力及政治議題協商者，“內政部移民署”可以強制出境。

五、結語

兩岸公權力機關交往是由交互、複合和合作博弈的過程。隨着兩岸關係進入深水區，兩岸公權力機關交往雙軌制是複雜的結構性取向的結果，是具有實踐智慧的折中方案。隨着民進黨上台，兩岸關係面臨重大考驗，公權力機關必須通過政治性商談夯實共同政治基礎和累積政治互信，保持兩岸交流平台 and 手段的多樣化，進一步推動雙軌制的發展。與此同時，兩岸面臨着內部、兩岸關係和國際政治環境的多重複雜性，應在“一個中國”原則下對公權力機關交往作出更加包容性和務實性的安排，這需要運用高度的政治智慧尋找突破機會。

[本文係2017年國家社科基金青年項目“遏制台灣當局南海政策‘去中國化’的法律策略研究”(編號：17CZZ037)和武漢大學青年學術創新團隊“兩岸及港澳法制的理論與實踐”階段性成果。]

註釋：

¹ 徐靖：《論法律視域下社會公權力的內涵、構成及價值》，載於《中國法學》，2014年第1期。

- ² [英]蘇珊·斯特蘭奇：《國家與市場：國際政治經濟學導論》，北京：經濟科學出版社，1999年，第29、30頁。
- ³ 《吳美紅訪京返台：兩岸落實醫藥衛生合作》，載於中評網：<http://www.crntt.com/doc/1033/7/1/6/103371600.html?coluid=3&kindid=12&docid=103371600&mdate=0905010201>，2014年9月9日1訪問。
- ⁴ 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。
- ⁵ 《王兆國會見陳長文一行的談話(1991.05.04)》，載於國台辦網站：http://www.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/gaikuang/agree/201101/t20110108_1684742.htm，2014年11月15日訪問。
- ⁶ 沈惠平：《社會認知與兩岸互信的形成》，載於《台灣研究集刊》，2013年第1期。
- ⁷ 周葉中：《論構建兩岸和平發展框架的法律機制》，載於《法學評論》，2008年第3期。
- ⁸ 祝捷：《論兩岸海域執法合作模式的構建》，載於《台灣研究集刊》，2010年第3期。
- ⁹ 宋焱、王秉安、羅海成主編：《平潭綜合實驗區兩岸合作共建模式研究》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第220頁。
- ¹⁰ 周雪梅：《任務型組織結構研究：生成、體系與建構》，北京：首都師範大學出版社，2012年，第199-200頁。
- ¹¹ 唐樺：《兩岸關係中的交往理性》，北京：九州出版社，2011年，第102-105頁。
- ¹² 周葉中、段磊：《兩岸協議實施機制研究》，北京：九州出版社，2015年，第158頁。
- ¹³ 劉國深：《推動兩岸政治對話協商的問題與難點》，載於《台灣研究》，2014年第1期。
- ¹⁴ 彭付芝：《台灣政治經濟與兩岸關係》，北京：北京航空航天大學出版社，2013年，第399頁。
- ¹⁵ John Rawls: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005, p. 36.
- ¹⁶ 同註12，第104頁。
- ¹⁷ 張文生：《2008年以來台灣社會運動的政治化傾向研究》，載於《台灣研究集刊》，2015年第6期。
- ¹⁸ 林勁：《關於建立兩岸政治協商機制的初步思考》，載於《台海研究》，2013年第2期。
- ¹⁹ Cass Sunstein: *Incompletely Theorized Agreements*. Harvard Law Review, Vol. 7, 1996.
- ²⁰ 約翰·W·金登：《議程、備選方案與公共政策》，丁煌、方興譯，北京：中國人民大學出版社，2004年，第52頁。