

| 台湾研究系列 |

法治视野下的两岸关系

杜力夫 著

| 台湾研究系列 |

【本书由福建师范大学法学院资助出版】

法治视野下的两岸关系

杜力夫 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

法治视野下的两岸关系 / 杜力夫著. --北京: 九州出版社, 2015. 2

ISBN 978-7-5108-3532-2

I. ①法… II. ①杜… III. ①法律-中国-文集
IV. ①D920.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 039073 号

法治视野下的两岸关系

作 者	杜力夫 著
出版发行	九州出版社
出 版 人	黄宪华
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话	(010) 68992190/3/5/6
网 址	www.jiuzhoupress.com
电子信箱	jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	720 毫米×1020 毫米 16 开
印 张	9.5
字 数	152 千字
版 次	2015 年 8 月第 1 版
印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5108-3532-2
定 价	38.00 元

★ 版权所有 侵权必究 ★

让我们成为创造历史的 一代人（代序）

每每念及于右任老先生的“葬我于高山之上兮，望我大陆；大陆不可见兮，只有痛哭”诗句时，我都会感动流泪。大陆与台湾几十年的两隔，又造成了多少人伦悲剧。亲人们之间生不能相见，死不能相送。翻开中华民族的历史，可谓多灾多难。

1949年，中国国民党政权退踞台湾，此后几十年与大陆形成对峙，两岸从此两隔。这就是两岸关系的历史起点。历史就是历史，你看得见也罢，看不见也罢，就摆在那儿。尊重这一历史事实，有利于我们科学客观地定位两岸关系。它们之间不是简单的大与小的关系，也不是全部与部分的关系。

人类社会的发展存在历史的因果，历史的作为造成了今天的现实。两岸关系的转折发生在1987年，台湾当局宣布“反攻大陆”无望，开放到大陆探亲。大陆也采取积极措施，改善对台关系。两岸相向而行，很快便开拓了两岸关系发展新局面。从彼时起，两岸交流日益频繁、顺畅，领域不断拓展，目前几乎覆盖了经贸、文化、司法等各个领域。2005年国共两党最高领导人在北京实现了历史性会面。2009年实现了“三通”。2010年两岸经济合作框架协议（ECFA）达成，标志着两岸经贸合作进入制度化轨道。与经贸等领域交流合作不断加深、日新月异的情况相比，两岸政治领域交流合作却是举步维艰。更加敏感的军事领域还缺乏足够的互信。这些对于两岸人民绝对不是件好事。政治领域是社会上层建筑，上层不稳固，经贸等领域自然受影响。

近年来，两岸交流的领域不断扩大，深度不断拓展。两岸人民的交流交往比任何时候都更加频繁和深入。两岸人民心灵的契合也比任何时候都更加重要。应当看到，任何一个社会在物质生活比较丰裕的情况下，人们对于精神价值追求的位次就会提高。在精神层面，自由与公平是终极的追求。自由是对自己而言，公平是与他人比较。一个成熟的、具有现代文明气质的社会必须保障公民充分享有自由与公平。如果可以把这些价值目标作为凝聚两岸

社会民意的一个基础，着力争取民心，汇聚民意，就牵住了改善两岸关系的“牛鼻子”。现在很流行的一个词是“共识”，很多人都看到了在两岸形成和扩大共识的重要性。两岸关系的发展有赖于两岸人民的共识，这是真正的向心力和凝聚力。共识越多，程度越深，两岸关系越能顺利地和平发展。

如果天下之势，真是分久必合，两岸正在遵循这一历史规律，向着合的方向演变。如果把实现两岸统一作为两岸关系发展的最终目标，考虑到情况复杂异常，影响的变量和内外因素实在太多，这将是一项很艰巨的事业，必须有非常之策，非凡勇气和非常毅力。勇气我们有，毅力和耐心我们也不缺乏，我们真正需要有一个“对的”实现路径或办法。它要能在尊重历史，尊重现实的基础上，汇聚起两岸最广泛的民意，“和平统一、一国两制”的伟业就有望早日实现。力夫教授或许给我们提出了一个很有启发性的办法——经由两岸关系法治化的路径走向和平统一。现代文明社会的最大特点就是法治。法的最大社会功能是定纷止争。现在两岸关系之所以还在吵吵闹闹中磕磕绊绊，一个重要原因就是缺乏有效力的高位“法”来调整和规范。力夫教授强调两岸要启动政治谈判，达成和平协议，并以此作为调整两岸关系的宪法性文件。这个观点很重要，相关建议也具可操作性。两岸如果能早日达成和平协议，必将开启两岸关系进一步发展的新时代。

昨天的历史成就了今天的现实，现在的作为就是在创造未来。人们在历史长河面前可以有所作为。中国人民正在为实现民族复兴的中国梦而奋斗，我们这一代需要有历史的担当。学以济世，文以载道，知识分子是天生的社会批判者，同时又有强烈的历史使命感和社会责任感。力夫教授就是这样一位知识分子。我与力夫教授在福建师范大学法学院共事多年，合作愉快。两岸关系法治化的研究不仅是力夫教授自己的学术旨趣，更重要的是，在他担任福建师大法学院主管教学的副院长期间（2007—2013年），与学院领导班子和全体师生一道，在共同的教学实践中，不断探索我院作为省属地方高校法学院如何形成自己的应用型法律人才培养的办学特色，并取得了丰硕的成果。

克林福德·吉尔茨指出：“我一直在说，法律……乃是一种地方性知识；这种地方性知识不仅指地方、时间、阶级与各种问题而言，并且指情调而言——事情发生经过自有地方特征并与当地人对事物之想象能力相联系。”^①作

^① [美] 克林福德·吉尔茨：《地方性知识——阐释人类学论文集》，王海龙、张家瑄译，北京：中央编译出版社，2000年版，第273、254页。

为社会共同体的行为规则，成文法与习惯法不可分割，它总是与一定的地域、人群、时空、环境相联系。在全国范围内统一实施国家法律，是维护国家法治统一的要求。但法律的统一实施并不意味着法律适用过程的完全划一。正如克林福德·吉尔茨所说：“法律是同一的，而其表达形式却是多样的。”^① 在不同的地域，法律适用的过程和效果必然会受到该地方语言、习俗、价值观、人文及地理环境和具体社会关系的制约和影响，它要求法律工作者必须具有相应的“地方性知识”——即掌握该地方的语言、民间风俗习惯，把握好具体情景里的人物关系，才能有效地实施法律。在两岸和平发展的大背景下，福建省在两岸交流中具有独特的优势，台湾地区有上百万人的祖籍地是在福建。近年来闽台经贸和人员交流规模迅速扩大，熟悉两岸法律制度，熟练使用闽南语、客家话等方言，能够在基层为海峡两岸企业和其他组织的经济活动提供优质法律服务、调解处理两岸经贸交流过程中发生的各种民商事纠纷和相关案件的法律人才的培养和储备，就成为当务之急。针对这一需求，这些年，在国台办、省台办和福建省教育厅以及福建师大党委的支持下，我们在专业建设中突出法学专业的地域特色，增设有关台湾法律制度和交易习惯的课程，培养熟悉两岸法律制度，能够为两岸经贸文化交流提供优质法律服务的应用型法律人才，形成为海峡西岸经济区建设所急需的应用型、复合型卓越法律人才的教育培养机制。学院还与省内涉台案件审判经验丰富的基层法院（如南靖县人民法院、永安市人民法院等）建立共建关系，共同探索研究涉台案件的特点以及涉台案件审判的规律，培养学生掌握多元化解解决涉台法律纠纷的技能。学院教师结合特色专业建设，承担了多项国台办、教育部、福建省等部门与两岸关系法治化建设有关的科研项目，积极参与省内外涉台法规的立法咨询，并参与了平潭综合实验区立法项目的论证和起草。力夫教授在这方面身体力行，努力颇多，他提出的吸收在大陆的台胞担任人民陪审员的建议已经在全省范围内实施。学院逐步形成了一支熟悉台湾法律制度和两岸关系法律规定的人才队伍。学院还定期与台湾、澳门相关院校的师生展开学术交流活动。这一系列工作将福建师大法学院打造为“应用型、复合型涉台法律实务人才”的培养基地，同时也形成了自身的专业特色。

^① [美] 克林福德·吉尔茨：《地方性知识——阐释人类学论文集》，王海龙、张家瑄译，北京：中央编译出版社，2000年版，第273、254页。

力夫教授此次将近 10 年的两岸关系法治化研究心得结集出版,邀请我来写序,我对两岸关系研究不深,实在是勉为其难,但法理相通,同时也为表达对力夫教授的敬重和支持,故欣然接受。力夫教授对两岸关系法治化发展的思考也引发了我的许多感想,坚定了继续走我们办学的专业特色之路。在祝贺力夫教授大作出版之际,也希望看到更多的从法治视角研究两岸关系的成果。

是为序。

2014 年国庆节于福建师大旗山校区

福建师范大学法学院院长、教授、博士生导师 林旭霞

目 录

让我们成为创造历史的一代人（代序）	林旭霞（1）
-------------------------	--------

专题一 “宪法一中”与“中华民国宪法”研究

“宪法一中”与国民党当政时的大陆政策	（3）
论台湾地区主要政党及代表人物对“宪法一中”的态度和立场	（14）
台湾“宪政”改革的政治功能和对两岸关系的影响	（28）
台湾民进党当局“去中国化”的法律措施评析	（42）

专题二 两岸和平发展法治化进程与两岸和平协议研究

论两岸和平发展的法治化形式	（55）
论两岸和平协议的法律性质与阶段性进程	（66）
论两岸和平发展中的“宪法共识”	（80）

专题三 两岸法治化治理实践问题研究

谈维护台湾同胞正当权益立法中“台湾同胞”的法律定位	（99）
论构建海峡两岸人民交流合作先行区的法律框架	（103）
两岸区域合作实验区立法问题初探	
——以福建省平潭综合实验区为例	（111）
两岸区域合作中的“共同管理”法律问题研究	
——以福建省平潭综合实验区为例	（120）
试谈平潭综合实验区管理体制的合法化路径	（133）

后 记	（137）
-----------	-------

专题一

“宪法一中”与“中华民国宪法”研究

“宪法一中”与国民党当政时的大陆政策*

1992年大陆的海协会和台湾的海基会就坚持一个中国原则达成了共识，即“九二共识”，这一“共识”并没有涉及“一个中国”的政治含义，但事实上，对一个中国的政治含义，两岸确有不同认知：台湾当局依据“中华民国宪法”确认的一个中国，就是“中华民国”。岛内将这一认知称之为“宪法一中”。在国民党执政时期，台湾当局对该“宪法”数次增修，但“宪法一中”的基本含义未变。“宪法一中”是岛内国民党及泛蓝阵营大陆政策的重要基础，本文试就国民党的这一政治立场做一点探析。

一、“中华民国宪法”文本确认“一个中国”，是“一中宪法”

“宪法一中”有其特定含义，它是一种对两岸关系和台湾归属予以定位的政治立场，这一政治立场的核心内容为：依据1947年“中华民国宪法”，世界上只有一个中国，即“中华民国”。

迄今为止，台湾地区法律体系的基础，依然是1947年的“中华民国宪法”。这部“宪法”制定时，还不存在“台湾问题”，“宪法”对国家领土主权的认定以及对国家基本制度的规定，完全是基于一个中国原则。该“宪法”规定：“中华民国领土，依其固有之疆域，非经国民大会之决议，不得变更之。”（第四条）一个中国原则，不仅体现在该“宪法”有关领土范围的第四条的规定之中，而体现在总纲和全部“宪法”有关“国家基本制度、公民基本权利和国家基本国策”等各章对“全国性”事务的规范之中。^①

* 本文发表于《台湾研究集刊》2007年第1期。

① 张文生：《“台独”势力的“制宪”活动与主张分析》，载《台湾研究集刊》，2004年第3期。

当时，提交到国民大会审议的“宪法”草案第四条规定为“中华民国领土依其固有之疆域，非依法律不得变更之”。经审议后，改为“中华民国领土，依其固有之疆域，非经国民大会之决议，不得变更之”。此一修改，将变更国家领土疆域的权力由属于政府的“治权”机关的“立法院”转交代表全体国民行使“政权”的机关“国民大会”，体现了对国家领土变更事项的慎重与严格。1948年3月“行宪国大”制定的《动员戡乱时期临时条款》，“冻结”了“中华民国宪法”规定的许多民主权利，使“宪法”确立的资本主义民主制度难以实现。但《临时条款》并未涉及“宪法”所认定的国家领土事项。

在1946年召开“制宪国民大会”时，台湾已经回归祖国。1946年10月31日台湾省参议会选举产生“国民大会”代表共18名。^①他们于11月7日搭乘往上海的飞机离开台湾，并于9日抵达南京参加“制宪国民大会”。1947年11月选举“行宪国民大会”代表，台湾省共选出代表27名。^②他们在1948年前往南京参加“行宪国大”，投票选举了“中华民国”第一届“总统”“副总统”。台湾人民选举代表参加“国民大会”，参与制定“中华民国宪法”和组织“中华民国”政府的事实，清楚地表明了台湾是中国不可分割的一部分。

“中华民国宪法”确认当时中国包括台湾在内的全部固有疆域为中国领土，确认世界上只有一个中国的原则，是“一中宪法”。

二、国民党政权退踞台湾后坚持确认“一个中国” 的“中华民国宪法”所确立的“法统”， 以此作为其统治权的依据

1949年后，退踞台湾的国民党当局继续使用“中华民国”的“国号”，并坚持认为，依据“中华民国宪法”建立的“中华民国政府”才是代表中国的“合法政府”。对于台湾的国民党当局来说，这一立场，是它继续存在

^① 刘振铎：《中国宪政史话》，辑入沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编·第八十一辑》，台北：文海出版有限公司，1973年版，第166页。

^② 刘振铎：《中国宪政史话》，辑入沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编·第八十一辑》，台北：文海出版有限公司，1973年版，第139页；另见马英九：《迈向正常的民主社会——纪念中华民国行宪58周年》，载台湾《中国时报》2005年12月25日。

并统治台湾的法理依据。这一立场的逻辑结果，必然要求它坚持一个中国的原则。台湾国民党当局十分重视这一点，为此，它反对“一中一台”和“两个中国”，坚持镇压“台独”活动，并通过司法解释和修改“临时条款”等方式，拒不改选在大陆选举产生的“国民大会代表”和“立法委员”“监察委员”所谓“中央民意代表”，并使“总统”一再连任。

国民党政权退踞台湾后，坚持“中华民国宪法”确立的“法统”和坚持一个中国的原则是一件事情的两个不可分割的方面：虽然当时没有“宪法一中”的说法，但以“中华民国宪法”为基础确认“一个中国”的法理已然确立。“一个中国”作为政治术语被海峡两岸同时采用，最早见于20世纪50年代中期，当时它是作为“两个中国”及“台湾独立”的对立物出现的。两岸尽管处于敌对状态，但在坚持一个中国原则上，却持同样立场，并以“你来我走”的方式处理了在联合国的席位问题。

三、“宪政危机”与修改“临时条款”对台湾国民党当局“一个中国”立场的影响

蒋介石时期台湾当局大陆政策坚持的一个中国的原则立场，是建立在所谓“中华民国”的“法统”基础上的，而所谓“中华民国法统”又建立在大陆产生的“中央民意代表”身上。自然规律使得这些“民意代表”越来越老，越来越少；资产阶级民主政治的法理与岛内民众也不能允许这些“万年国代”“万年立委”永世长存，“宪政危机”必然会出现。诚如范忠信教授所指出，“台湾当局在过去五十多年中所遭遇的最大的法制困境之一就是自我设计的‘代表全中国’的‘宪法’及相关‘政治体制’与实际上只能代表台湾地方的政治机构之间的内在矛盾。这一矛盾，导致了台湾当局政治的多次重大危机。”^① 面对危机，台湾当局先后四次修改“临时条款”对其大陆政策予以调整。这一方面稍稍缓解了这一“内在矛盾”，而另一方面，也开始影响到它的一个中国的原则立场。

1966年3月19日，第三次修订后的“临时条款”增加规定：“总统为适应动员戡乱需要，得调整中央政府之行政机构及人事机构，并对于依选举

^① 范忠信：《“修宪”与“宪改”：台湾半个多世纪的法制困境》，载《台湾研究》2004年第2期。

产生之中央公职人员，因人口增加，或因故出缺，而能增选或补选之自由地区及光复地区，均得订颁办法实施之。”（第五条）依据该条，台湾当局于1969年3月17日由“总统”公布“动员戡乱时期自由地区中央公职人员增选补选办法”。^①这次修改“临时条款”时，使用了“自由地区”和“光复地区”的概念，这表明，台湾当局对“中华民国”的领域作了区分，暗含承认国家处于两岸政治分离的现实，进而承认自身“治权”仅及于台湾地区的现实。虽然台湾当局仍坚持“一个中国即中华民国”的立场，但为缓解“宪政危机”带来的威胁，而不得不逐步回归现实，承认其统治权并不及于整个中国。1972年2月第四次修订“临时条款”时，仍然继续使用了“自由地区”和“大陆光复地区”的概念。

“一个中国即中华民国”，而“中华民国政府”又无法对属于“中华民国”的大陆行使统治权，反攻大陆亦根本不可能，摆在台湾当局面前只有两个选择：一是彻底回归现实，承认一个中国即中华人民共和国，台湾是中华人民共和国的一个省；因为中国的国号已经改为“中华人民共和国”，“中华民国”只是1949年以前中国的国号；二是不顾中国国号已经改变并得到国际社会普遍认同的事实，继续坚持一个中国是“中华民国”，“中华民国政府”对全中国拥有“主权”（“中华民国宪法”总纲内容不变），但仅对“中华民国”的台湾地区拥有实际管辖权（治权），其统治权不及大陆地区。显然，台湾当局只能选择第二种立场，也就是说，坚持“宪法一中”的“一个中国即中华民国”的立场必然会走向“一国两地区”。“宪法一中”与“一国两区”在逻辑上实际上不可分割。坚持“一个中国即中华民国”的立场，就必然要提出“一国两地区”的概念。

虽然在1966年和1972年时台湾当局还没有提出“一国两区”的概念，但当时修订的“临时条款”已经暗含了这一思想。

四、“中华民国宪法”增修条文与“宪法一中”

自1991年4月到2005年6月14年间，台湾当局7次增修“中华民国宪法”，形成目前的12条“中华民国宪法”增修条文。其中，前6次增修，

^① 秦孝义主编：《中华民国政治发展史》第三册，台北：近代中国出版社，1985年版，第1478页。

都是在国民党执政时期完成。第7次增修，是在民进党执政时期与国民党形成共识完成的。纵观这7次“宪法”增修，“宪法一中”的架构仍然予以保留：

——1990年国民党成立以李元簇为召集人的“宪政改革策划小组”并开始运作。国民党否定了民进党“选举新国会，制订新宪法，建立新国家”的主张，坚持“修宪”而不是“制宪”，提出“修宪五原则”，即：（1）坚持“中华民国法统”，维护“中华民国宪法”。（2）着眼中国统一。（3）维护“五权宪法”基本架构。（4）“修宪”而非“制宪”。（5）“宪法”本文不动，只增订条文。^①

——“宪法”增修条文前言为：“为因应国家统一前之需要，依照宪法第二十七条第一项第三款及第一百七十四条第一款之规定，增修本宪法条文如左。”^②该序言直到2005年最后一次“宪法”增修，未做任何改动。

——确认“中华民国”分为“自由地区”和大陆地区，规定：“自由地区与大陆地区间人民权利义务关系及其它事务之处理，得以法律为特别之规定。”（第7次增修第12条）该条自1991年增修条文规定以来，到2005年最后一次“宪法”增修，亦未做任何改动。

——“宪法”增修条文中有关选举条款分配“国民大会”代表及“立法委员”名额时，予以“全国不分区”一定名额。

总之，增修条文对“中华民国宪法”确立的政治体制有重大修改，但并没有改动“中华民国宪法”第四条关于“中华民国”固有疆域的规定，没有触动“中华民国宪法”确认的“一个中国即中华民国”的原则。但是，台湾当局坚守的涵盖全中国的“中华民国宪法”及其相关政治体制与实际上只能代表台湾地方的政治机构之间的“内在矛盾”所引发的“宪政”危机，使得台湾当局在“宪法”增修中，不得不务实地实行了其政权机构的“台湾化”“本土化”，使其政权的合法性建立在台湾岛内，不再视中华人民共和国政府为“叛乱团体”，承认中华人民共和国政府的合法性。而此时要继续坚守“中华民国宪法”确立的一个中国原则，则不得不将“中华民国”划分为两个地区，即“宪法”增修条文中所规定的“自由地区”与大陆地

^① 台湾《中央日报》1991年1月22日。

^② 见台湾“电子六法全书网”<http://www.6law.idv.tw>，以下所引“宪法增修条文”，均出自该处，不另注明。

区。在其后台湾当局依据“宪法”增修条文制定的“台湾地区与大陆地区人民关系条例”，则规定为台湾地区与大陆地区。该《条例》规定：“大陆地区：指台湾地区以外之中华民国领土。”（第二条）^①

这样，台湾国民党当局在“宪法”增修中坚持的“宪法一中”就与“一国两区”的理念结合在了一起。“一国两区”成为“宪法一中”立场的必然组成部分。应当看到，“一国两区”是台湾当局为坚持“宪法一中”而提出的概念，但这一概念并没有消除前述范信忠教授所指出的台湾当局的“内在矛盾”，同时也隐含着“中华民国在台湾”的意蕴，从而会被人利用而走向“两个中国”或“台独”。后来事态的发展，充分表明了这一点。这需要引起警惕但不必因此而因噎废食地对“一国两区”的概念完全否定，因为这一概念的提出，毕竟是为维护“宪法一中”整体架构的。

有必要指出：“宪法”增修条文并没有像李登辉后来所声称的那样，将“中华民国宪法”的地域效力限缩在台湾。^② 增修条文所明示的，仅仅是台湾当局制定的“法律”效力仅限于台湾地区，而对“中华民国宪法”文本的地域效力根本没有明示的修改。

五、“国统纲领”维护了“中华民国宪法” 确认的“一中原则”

1990年10月台湾当局成立“国家统一委员会”。1991年2月23日，“国统会”第三次会议通过了“国家统一纲领”，作为推动两岸关系依循准则。“国统纲领”的前言指出：“中国的统一，在谋求国家的富强和民族的长远发展，也是海内外中国人共同的愿望。海峡两岸应在理性、和平、对等互惠的前提下，经过适当时期的坦诚交流、合作、协商，建立民主、自由、均富的共识，共同重建一个统一的中国。”并提出了中国统一的四项原则：“大陆与台湾均是中国领土，促成国家统一，是中国人共同责任。”“中国的统一，应以全民的福祉为依归，而不是党派之争。”“中国的统一应以发扬中华文化、维护人性尊严，保障基本人权、实践民主法治为宗旨。”“中国

^① “台湾地区与大陆地区人民关系条例”原文见厦门大学台湾研究中心网站：www.ctwr.xmu.cn。

^② 转引自李家泉：《陈水扁主政台湾总评估》，北京：华艺出版社，2003年版，第304页。

的统一，时机与方式，首应尊重台湾地区人民的权益并维护其安全与福祉，在理性、和平、对等、互惠原则下，分阶段逐步达成。”“国统纲领”订出近、中、远程三阶段。近程为交流互惠阶段，中程为互信合作阶段，远程为协商统一阶段。“纲领”提出：“以交流促进了解，以互惠化解敌意；在交流中不危及对方的安全与安定，在互惠中不否定对方为政治实体，以建立良性互动关系。”^①

“国统纲领”是台湾当局对中国统一做出的正面回应，纵观全文，可以看出：

——主张只有一个中国，坚持了一个中国的原则。“纲领”是站在一个中国立场，将“重建一个统一的中国”作为目标。大陆有关方面负责人在“国统纲领”出台后所做的评价完全正确：“这是台湾当局对统一问题做出的一个有意义的表示。这份文件主张只有一个中国，中国应当统一，表示同意要‘开放两岸直接通邮、通航、通商’，‘推动两岸高层人士互访’，我们对此表示赞赏。”^②

——主张两岸统一要以有利全民福祉、保障基本人权、实践民主法治、尊重台湾人民权益为原则。

——提出通过交流互惠、互信合作、协商统一三个步骤实现统一。

——提出的统一应有近程、中程、远程三阶段，不主张“急统”，但并没有提出确定的时间表。

——提出两岸互不否定对方为政治实体，建立良性互动关系，实际上是要求大陆承认其在台湾地区当局的政治合法性，从而承认其合格谈判对手的地位。这一要求包含着确认“一国两区”的主张。

——“纲领”没有涉及两岸法律问题，表明“纲领”是政治纲领而不是法律文件，意在政治层面进行协商，可以超越各自法律规定限制。

李登辉主政的台湾国民党当局制定“国统纲领”的内在动机，可以从以下几方面来观察：其一，巩固“总统”权位的考虑。1990年的第八任“总统”选举中李登辉就受到林洋港、蒋纬国等的挑战，在其“当选”后国民党内大陆籍官员掌控权力中心的大局并未改变，台湾政治生态中统“独”

^① 见海峡两岸关系协会编：《“九二共识”历史存证》，北京：九州出版社，2005年版，第35—37页。

^② 《我有关方面负责人就台湾当局“国家统一纲领”发表谈话》，载《人民日报》1991年3月16日。