

海峡两岸持续合作的动力与机制

全国台湾研究会2011年学术研讨会论文选编

主 编 周志怀

副主编 杨立宪

严 峻



九州出版社
JIUZHOU PRESS

海峡两岸持续合作的动力与机制

全国台湾研究会2011年学术研讨会论文选编

主 编 周志怀

副主编 杨立宪

严 峻



九州出版社
JIUZHOU PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

海峡两岸持续合作的动力与机制：全国台湾研究会
2011 年学术研讨会论文选编 / 周志怀主编. —北京：
九州出版社，2012.3
ISBN 978-7-5108-1404-4

I. ①海… II. ①周… III. ①台湾问题-学术会议-
文集 IV. ①D618-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 028537 号

海峡两岸持续合作的动力与机制

——全国台湾研究会 2011 年学术研讨会论文选编

作 者	周志怀 主编
出版发行	九州出版社
出 版 人	徐尚定
地 址	北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话	(010) 68992190/2/3/5/6
网 址	www.jiuzhoupress.com
电子信箱	jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷	三河市东方印刷有限公司
开 本	720 毫米×1020 毫米 16 开
印 张	30.75
字 数	518 千字
版 次	2012 年 3 月第 1 版
印 次	2012 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5108-1404-4
定 价	68.00 元

目 录

关于构建两岸关系和平发展框架的若干思考	林 劲 (1)
两岸协商谈判中的“两岸特色”: 理论意涵与实践特征	李 鹏 (14)
也论两岸政治定位	吴能远 (25)
两岸关系和平发展构想中的社会工程学思维	杨 剑 (33)
论两岸关系和平发展理论中的政治伦理创新	童立群 (49)
基于动力分析的两岸持续合作机制建构	王鹤亭 (58)
试论政治互信与两岸持续合作的关系	陈 星 (73)
两岸持续合作的动力与机制研究	
——基于非传统安全合作的视角	陈先才 (80)
两岸持续性合作机制思考	
——基于社会整合理论的视角	陈凌雄 顾锦康 (91)
论海峡两岸关系的和谐发展	郝 晨 (98)
对两岸关系和平发展时期台湾民意的探讨	刘国奋 (106)
积极化解政治难题 全方位推动和平发展	高 琛 (116)
两岸共同价值的若干思考	倪永杰 (124)
精英整合与认同的变迁	吴 清 (134)
从两岸大交流看两岸民众共同认同的建构	李 鹏 (143)
浅析马英九执政后台湾社会的中国认同危机	朱爱莉 (154)
试析戴国焯教授对台湾人身份认同的探索	雷玉虹 (163)
培育两岸理性交往的公共领域	唐 桦 (189)
新形势下两岸非传统安全合作刍议	刘凌斌 (201)
论两岸关系和平发展中涉台外交政策的理论创新	严安林 (214)
大陆“涉台外交”的优势与要点分析	刘 红 (230)
新时期的美台关系及其制约因素	林 冈 (240)
奥巴马政府台海政策评析	邵育群 (254)
奥巴马政府台海政策要点探析	严 峻 (262)

对新时期深化两岸文化交流的若干思考	杨立宪	(272)
两岸文化合作机制与文化共同体的构建	严 泉	(281)
试析海峡两岸“文化的流动”轨迹	姚同发	(291)
台湾社会对中华文化的态度探析	杨立宪	(298)
推进两岸文化融合与经济合作良性互动之路径探索	单玉丽	(308)
基于中华传统文化基础的两岸		
经济合作与文化融合	单玉丽 苏美祥	(318)
和平发展框架下两岸经济		
合作对台湾社会的影响	刘震涛 郑振清	(327)
东亚经济一体化进程对两岸经济合作的影响	盛九元	(341)
两岸在国际经济空间开展经济合作研究		
——以 CAFTA 与 ECFA 机制衔接为主旨	刘澈元	(348)
ECFA 后两岸产业共同治理：结构、机制与政策含义	李应博	(358)
ECFA 时代两岸经贸合作的内生动力分析	苏美祥	(369)
ECFA 背景下陆资赴台投资与两岸关系发展研究		
——以民营企业为例	邓启明 谢骏飞 朱冬平 张秋芳	(377)
赴台旅游与促进两岸民众交流：		
现状、问题与思考	周丽华 闻 益	(392)
以城市战略合作为重点的两岸交流新模式		
——以上海和台北为例	肖 杨	(403)
高等教育交流合作：成效与趋势分析	闫华清 邓启明 张真柱	(412)
两岸高等教育发展：民意基础、		
提高空间与合作策略	张宝贵 陕阳忠	(432)
两岸合作维护海洋权益研究	吴 慧 商 韬	(445)
当前海峡两岸跨境犯罪分析	高 通	(466)
试析两岸大交流下的涉台仲裁问题		
——以上海涉台仲裁中心为例	陈小勇	(480)

关于构建两岸关系和平发展 框架的若干思考

厦门大学台湾研究院 林劲

一、构建和平发展框架是增进两岸 政治互信的过程

中共中央总书记胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会的讲话中提出新时期对台工作的六点意见，第一点即“恪守一个中国，增进政治互信”，呼吁“两岸在事关维护一个中国框架这一原则问题上形成共同认知和一致立场，就有了构筑政治互信的基石，什么事情都好商量。两岸应该本着建设性态度，积极面向未来，共同努力，创造条件，通过平等协商，逐步解决两岸关系中历史遗留的问题和发展过程中产生的新问题。”第六点即“结束敌对状态，达成和平协议”，呼吁“两岸可以就在国家尚未统一的特殊情况下的政治关系展开务实探讨。为有利于稳定台海局势，减轻军事安全顾虑，两岸可以适时就军事问题进行接触交流，探讨建立军事安全互信机制问题。我们再次呼吁，在一个中国原则的基础上，协商正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，构建两岸关系和平发展框架”。^① 结合上述两段话的基本精神分析，不难看出：

1. 构建两岸关系和平发展框架是一个艰巨的、复杂的、曲折的过程，其出发点就是在两岸关系框架的客观事实描述（即事关维护一个中国框架的原则问题）形成共同认知和一致立场，即构筑政治互信的基石。

2. 按照逻辑分析，构建两岸关系和平发展框架的过程就是两岸政治互信逐步积累和增进的过程，毫无疑义，这一过程必然要面临种种政治难题，

^① 《人民日报》，2009年1月1日第2版。

遭遇各种因素制约，必须要经历各类协商和互动，克服种种政治障碍，逐一破解政治难题，即“逐步解决两岸关系中历史遗留的问题和发展过程中产生的新问题”，与此同时，持续地累积和增进两岸政治互信。

胡锦涛在2009年5月26日会见中国国民党主席吴伯雄时指出，“考虑到今后两岸关系的发展前景，包括需要逐步破解一些政治难题，巩固和增进双方的政治互信尤为重要”^①。顾名思义，“政治互信”就是政治上的相互信任，这是政治交往中一个基本点，也是政治交往中一个较高的境界。在政治交往中尤为强调相互之间的信任，以打消彼此的疑虑。政治互信要达到这个境界是艰难的且又是必需的，需要一定的过程和经由时间的考验。一旦建立政治互信，双方之间存在的各种问题就较为容易地得以解决。

自2008年4月以来，两岸领导人就两岸关系多次发表四句的“十六字诀”，概括而言，共有三句交集、多字重叠，即“互信”、“双赢”、“搁置争议”。其中“互信”最具有积极的意义。所谓互信，就是相互之间的承诺，双方都有信用和信心，恪守已经达成的共识和协议；对于仍未达成共识的问题，双方都有互谅互让的诚意。诚然，互信有程度高低的问题，现阶段两岸的互信程度体现在两会迄今已经达成的协议和共识；未来要逐步破解政治难题，就必须不断增进互信，积累和创造条件，尤其是建立军事安全互信机制，正式结束敌对状态，签订和平协议，更需要进一步深化政治互信。台湾学者张五岳认为，两岸建立互信，增进互信，继而深化互信，是一个先易后难、循序渐进、需要长时间积累的过程。建立互信的基础是“九二共识”，但两岸的认知有很大差距。所以两岸政治关系和政治互信的基础至今仍很薄弱，如果轻举冒进去碰政治难题，很容易损坏得来不易的和谐气氛。他进而认为“搁置争议”只是处理“浅水区”议题的权宜之计，一旦进入“深水区”，如台湾政治定位等敏感政治问题是无法回避的。“所以说，搁置本身是包含隐忧的，这就要看双方的智慧并如何妥善处理”^②。

马英九先生在2009年10月10日致词中虽然对两岸关系发展前景充满期待，但是对于双方未来可能遭遇的挑战及政治议题谈判所需的互信仍持保留态度。他说：“两岸间的差距与疑虑，有其历史因素，不可能一步跨越，旦夕消弭。将来两岸关系的和平发展仍需双方抱持信心，正视现实，循序渐

^① 国务院台湾事务办公室网站，2009年5月26日。

^② 《互信之重》，《南风窗》2009年10月4日。

进,以扩大互信,求同化异。”^①台湾当局“陆委会”在回应胡锦涛2008年“12·31”讲话时已表明类似的关注,“有关和平协议与军事互信机制等议题,当在两岸关系达到相当程度的互信后研议推动,目前双方处理的经济、文化交流事务与协商,都是民众最关切、亟待解决的议题,也都是为累积互信奠定坚实基础”^②。这说明在两岸政治互信尚未全面建立之前,双方协商的议题只能锁定在经济文化层面。国台办主任王毅在2009年4月26日会见江丙坤时表明:在两岸协商的过程中,总会出现这样那样的主张,也会有不同的声音。对此,“我们一方面要以最大的诚意和耐心去做解释和说明,以增进了解,凝聚共识;一方面还要秉持坚定的信念,克服干扰,化解分歧,持续不断地向前推进。对于其中出现的紧张,要以最大的耐心去解释说明,以便凝聚共识,另外还要秉持坚定的信念,落实执行,向前推进”。对于两岸关系存在的矛盾、分歧以及政治、军事等方面的敏感问题,王毅建议:“随着两岸关系不断深化,需要我们妥善处理和解决好这些问题。如果不解决,会使两岸关系遭遇瓶颈,停滞不前;如果解决不好,会拖两岸关系的后腿,甚至使两岸关系进程发生逆转,为此,我们应未雨绸缪,逐步为解决这些复杂和敏感的问题积累共识,创造条件。”^③这也实事求是地表达了对两岸政治互信的忧虑。

由此可见,构建两岸关系和平发展框架与增进两岸政治互信是一个相辅相成的过程,有赖于两岸的良性互动和有关各方的细心呵护,考验着两岸领导人的政治智慧。

二、关于构建两岸关系和平发展 框架的思维领域定位

(一) 影响两岸关系的直接性要素分析

构建和平发展框架是基于新形势下中央推动两岸关系和平发展的具体意见和政策精神,体现于胡锦涛总书记2008年“12·31”讲话的精辟阐述。

① 《台湾时报》,2009年10月11日。

② 《台湾时报》,2009年1月1日。

③ 国务院台湾事务办公室网站,2009年4月28日。

具体意见是指两岸在尚未统一的情况下，可以在一个中国原则的前提下展开政治关系的谈判，结束两岸的敌对状态，签订和平协议，构建两岸关系和平发展的框架。政策精神是指立足于解决台湾问题的战略认识，“解决台湾问题的核心是实现祖国统一，目的是维护和确保国家主权和领土完整，追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族伟大复兴”，“两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”^①。因此在思维领域面临有以下两种选择：

1. 按照具体意见对两岸关系和平发展框架进行思考。

具体意见的基本时段定位是“两岸尚未统一”，前提是“一个中国原则”，主要内容是“政治关系的谈判”，基本目的是“结束敌对状态，签订和平协议”。由此可以对两岸关系和平发展框架的具体形象构成大体的认识，包括两岸关系和平发展框架的前提、地位、适用期限、主要内容、基本目的等。并依照上述的关键点去构建文本，进而展开协商谈判。

2. 按照政策精神对两岸关系和平发展框架进行思考。

政策精神的主要特点之一即对“两岸尚未统一”作了重要说明，是“中国内战遗留并延续的政治对立”，“两岸复归统一，不是主权和领土的再造，而是结束政治对立”。由此可见，最终目的是两岸共同维护国家主权和领土的完整，追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族的伟大复兴。而现阶段的主要目标是“结束政治对立”。构建两岸关系和平发展的框架就是为了结束两岸的政治对立。根据上述逻辑，构建两岸关系和平发展的框架就是两岸中华儿女在“一个中国”的框架下，共同为实现全体中国人的最大幸福和民族的最大光荣而努力。此时，涉及的核心问题就不仅仅是解决“政治关系的谈判”，而更多的是“追求幸福”和“实现复兴”的具体量值问题。即是对两岸的“政治对立”、“政治关系”问题与具体的“追求幸福”、“实现复兴”问题之间关系的认识。

以上两种不同的思路，决定了前者是一种“量体裁衣”式的解决问题的方式，更多的是讨论和平发展框架的具体内容和可能涉及的大陆、台湾各自的实际利益和地区、国际的综合因素等，其核心难点是在“正视现实”基础上——“一个中国”的共识与事实上的尚未统一，对两岸的各自定位提出解决方法。后者是一种“避实就虚”式的解决问题的方式，更多的是关

^① 《人民日报》，2009年1月1日第2版。

注如何在搁置争议的前提下增进共识，在充分继承和发挥现有两岸互动的积极气氛情况下推动两岸“政治关系”的谈判和协商。

综合以上两种思路，再作进一步思考，就需要解决“正视现实”与“增进共识”的协调问题，也就是“一个中国”前提下的两岸关系（特别是政治关系）定位问题；需要解决政治关系的定位与“追求幸福”、“实现复兴”的联系问题，特别是体现在具体事务上的联系，而不仅仅是语言逻辑上的关系；需要解决和平发展框架的过渡问题，即是在承接两岸关系和平发展的既有成果基础上，如何开创一个更为良好的、可持续发展的途径问题。

（二）影响两岸关系的间接性要素分析

构建两岸关系和平发展框架，虽然是两岸之间的事务，即“一个中国”的内部事务，不容外部势力干涉，但在地缘政治和国际政治的综合考量下，不可否认相关的地区及国际因素必然对构建两岸关系和平发展的框架产生一定的影响。具体问题包括：

1. 构建两岸关系和平发展的框架与地区及国际利益格局的关系。

2. 构建两岸关系和平发展的框架与地区及国际社会在两岸关系方面的相关认知、评价的关系。

上述两个问题无疑是在构建两岸关系和平发展的框架进程中必须充分重视和审慎应对的。

三、关于构建两岸关系和平发展 框架的现实层面认识

对于构建两岸关系和平发展框架的现实层面议题的处理和操作，基本上就是源自于思维领域对两岸关系和平发展框架的认识展开的。核心是处理三个问题：“一个中国”前提下的两岸的“政治关系”；“政治关系”的定位与“追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福，实现中华民族的伟大复兴”之间的关系；两岸关系和平发展框架如何把握现阶段两岸关系的形势，坚持对两岸人民有利的原则，开创良好的、可持续发展的途径。同时，包括如何最大限度地争取地区、国际的认同，增进两岸关系和平发展与地区、国际利益增量的同步等。

在以上三个核心问题中，一般认为，有关“政治关系”的定位是最为

难以确定的因素。按照部分学者的认识，在“正视现实”基础上的“政治关系”，就是“一个中国”之下两岸政治地位的说明，提出了包括“最高权力方”、“交战团体”、“整个中国”下的“各自宪政秩序”等说法，以尽量模糊对“一个中国”的主权争议，或者说实现在“一个中国”之下的主权共享。然而，不难发现，“最高权力方”的概念虽然可以模糊在主权性质的“国家”名号上的冲突，但在涉及对外事务上依然容易造成冲突；“交战团体”虽然可以按照“内战遗留并延续”的逻辑得以成立，但两岸也仅是在此基础上解决了“和平”问题，即解决了逻辑理解上的部分冲突，而同现实的“发展”和要实现“结束政治对立”的期待是不相匹配的；“整个中国”（whole china）也确实一定程度缓解了“一个中国”（one china）的含糊性和争议性，然而，“一个中国”的表述在两岸关系及其政策历史上具有相当的持续性，要突破这种表述，则需要两岸当局决策者的重新认识。同时，“整个中国”在对外事务中的代表权问题则又需要重新动用更多的国际资源，使之适应并予以接受。

更为关键的是，倘若从大陆方面制定两岸政策的最终目的——实现国家和平统一的角度去理解，这种对“政治关系”的表述合理与否，直接关系到是否会出现部分学者叙述的造成台湾“和平独立”的状况。基于此，部分大陆学者提出，尽管两岸关系和平发展框架具有过渡性性质，但仍然要体现和平统一的最终趋势。面对现阶段台湾当局的“不统、不独、不武”的基本政策，要达成在框架中体现长远目标，自然需要相当的协商成本。正因如此，有台湾学者在总结东西德统一的经验中，提出构建两岸关系和平发展框架的前提不仅需要“一中各表”的共识，而且更需要的是“一中共表”的共识，这显然有赖于两岸密集的、甚至是持久的协商互动，同时相关国际因素的压力自是明显的。

按照上述逻辑，在“政治关系”的说明难以确定的情况下，相关的框架路径、细节说明，甚至是正常的两岸协商谈判等都将受到影响。因此，如何在具体意见和政策精神的指导下构建两岸关系和平发展的框架，需要将以上三个核心问题有机结合加以理解，以便打开思路。这无论是在政策制定方面，还是对两岸民众及国际社会的相关表述方面，似乎都具有拓展的可能性。

(一) “政治关系”作为理解起点的尝试性思考

胡锦涛总书记在“12·31”讲话中对两岸关系的表述是：“1949年以来，大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，而是上个世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立，这没有改变大陆和台湾同属一个中国的事实。”^①这是对两岸关系过去的一个基本概括，也为两岸关系的现状予以明确的描述。既然是“内战的遗留并延续的政治对立”，那么“大陆和台湾同属一个中国”是不容置疑的。因此，在进行“政治关系”的协商谈判之前，必须明白“政治对立”究竟是指什么，是关于“一个中国”的主权之争、“一个中国”之下的主权共享、或者仅是内战的冲突，因而要去完成的就是“结束敌对状态”？以上的讨论贯穿于两岸学者有关两岸定位的所有讨论中。

但是，假如转换思路，重新审视这种“内战遗留并延续的政治对立”，似乎可以发现更多不同的内容。在《中华人民共和国宪法》的序言中，似乎可以认清这种“政治对立”的实质内容。序言的第一、二自然段内容是“中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。”，“一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”。紧接着的第三自然段出现转折，“二十世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革”。随后的第四自然段是“一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成”。然后顺承的第五自然段是“一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人”。

在以上所引述的宪法序言中，既对中国和中华民族作了概括的描绘，也对由“中华民国”到中华人民共和国的发展过程作了明确的叙述。“政治对立”的实质就成为在中国和中华民族的前提下，“中华民国”和中华人民共

^① 《人民日报》，2009年1月1日第2版。

和国在现代争取民族独立和国家富强道路上的分歧。这种分歧才是内战背后的真正原因。因此，所谓“政治对立”的核心在于“国家发展道路”的分歧和冲突，但最终立足点仍然是两岸全体中国人民的福利，同现阶段台湾当局提出的“以台湾为主，对人民有利”的原则是并行不悖的。

在这种状况下，对“政治对立”的理解就不仅要超越主权和领土之争，超越“主权在民”和“主权共享”的缓冲考虑，更需要超越对主权问题的纠结。两岸本来就是在各自的宪法框架下，追求全体人民的福利，“政治”的含义不是所谓主权或主权性的相关事务，而是与全体人民的事业相关的，用政治学专业术语来讲，就是“公共事务”（public affairs）。“政治对立”就是对“how to deal with public affairs”的不同回答。实质上，就是回归到“政治”概念的本义、即关于其公共性的考虑上。不仅是两岸内部具有公共性，两岸之间的事务也具有公共性。国内法、国际法意义上的公权与私权的二分法必须超越去理解。“政治”不仅是个主权或与主权相关的名词，更是与公共事务相关的名词。解决两岸“政治关系”的谈判，就可以置换成为如何最大程度地构建相关机制，最大限度地降低两岸人民在事务交往过程中的生产费用和交易费用。换言之，两岸从上世纪80年代开放探亲以来的各种交流，包括“大三通”的实现等，一般意义上的经济、文化、人员往来和交流正是在实践结束这一公共性意义上的“政治对立”。也就是说，当人们从传统的政治、经济、文化等简单而又刻板的划分中超越出来，在“一切问题都是政治问题”的“大政治”的眼光考虑下，现阶段所极力推动的就不仅仅是在发展一种“先经后政，先易后难，循序渐进”的操作手法，而是自始其实就一直在解决两岸公共性的政治问题，结束“政治对立”。尤为关键的是，在这一过程中，要寻求的不仅不再是一种“主权和领土的再造”，而是如何协调公共性事务。这既是对两岸全体中国人和中华民族的福利，也是一种新的“政治再造”的过程。

由这一基本认识出发，构建两岸关系和平发展的框架所面临的另外两个核心的问题就自然而然容易理解和面对。当上述对“政治再造”的认识突破之后，对“政治关系”定位的重新理解，就决定了不需要再通过具体的两岸政治实体的地位、功能、限度等界定框架来实现两岸全体同胞的最大福利，而是我们以前已经完成的、现在正在从事的、未来将要推动的“政治关系”的塑造。同时，这种基于两岸福利的各种交流活动的展开、交流机制的建立和扩大，自然是可持续发展的，也是在全球化背景下的必然反应，

即使是外部势力的干涉阻拦也难以奏效。换言之，这正是“做台湾人民工作”、“寄希望于台湾人民”的必然结果。

（二）两岸关系和平发展框架的合理表述和结构设计

1. 合理表述方面

以上试图在逻辑层面通过“政治再造”的理解予以解决构建两岸和平发展框架的三个核心问题。理论上既承接了过去，也总结了经验，同时也充实了内涵。然而，这种论证的合理性，毕竟需要通过一套合理的表述方式和结构设计来体现。从战略层面思考，无论是作为政策制定主体的方面，还是作为政策协调的另一方面，都需要给予两岸民众一种正式的表述，需要尽量使国际社会在承认的基础上提供情感的认同和实际的支持。

“政治再造”理解的基本面就是附和——“两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”。“结束政治对立”就是两岸在搁置关于国家发展道路分歧的前提下，最大限度地促进两岸全体中国人的最大福利。统一就是追求幸福的事业，是共同去维护国家主权和领土的完整，不存在谁要统治（government）谁的问题，而是在面对公共事务（public affairs）的情况下，共同去治理（governance）的问题。统一的对象不是主权和有关主权的争议，而是统一去治理（governance）“两岸关系中历史遗留的问题和发展过程中产生的新问题”。这也就是本着两岸人民的福利原则，基于问题的事务意识，在维护两岸关系和平发展良好局面的情况下，继续对现在亟待解决和将来即将面临的问题的共同应对。

因此，两岸关系和平发展的框架不是对假设存在的框架内容中的“和平”、“发展”的逐次分析，而是对“和平发展”的综合说明，并且是在实质意义上的归纳表述。所要实现的不仅是象征意义上的和平发展路径，更是充分证明我们正在从事和将要推动的和平发展道路。现行的两岸之间的两会协商、国共平台、“大三通”实现、ECFA 签订以及大交流的局面等，都是这个框架的现实表现，将要讨论的两岸军事安全互信机制、打击犯罪（走私、刑事犯罪、洗钱等）、核能安全合作、海上事故救助、地区开发合作等等，以及可以协商进行的向联合国申报的大陆架数据、南中国海领土和资源开发、钓鱼岛问题等，都直接地或者潜在地成为两岸共同治理的内容，都是有利于两岸关系和平发展的。按照《反分裂国家法》第六条的具体要求，就是“鼓励和推动两岸人员往来，增进了解，增强互信；鼓励和推动两岸

经济交流与合作，直接通邮通航通商，密切两岸经济关系，互利互惠；鼓励和推动两岸教育、科技、文化、卫生、体育交流，共同弘扬中华优秀传统文化；鼓励和推动两岸共同打击犯罪；鼓励和推动有利于维护台湾海峡地区和平稳定、发展两岸关系的其他活动”。^①

总而言之，当对“政治关系”的认识进行了“政治再造”之后，两岸的经济、教育、文化等领域的事务性协商谈判的地位就再也不应该作为一种政治性协商的辅助地位或是发挥一种基础性的作用，而应当认为这就是一种“政治”协商谈判的内容，应该延续并且持续推动的。对其合理的表述就是两岸共同治理（governance），不涉及到与主权相关的统治（government）。

2. 结构设计方面

显而易见，既然两岸关系和平发展框架不同于直接在名义上与“和平发展”对等的表述，而是在实质内容上的“和平发展”。构建其基本架构的原则就是在维持现状的基础上扩大共识性利益的活动。不仅是两岸双方的双赢性行为，也是两岸以及国际社会的三赢行为。

具体内容上，一方面体现为现行的两会协商机制、国共交流平台、在涉外性事务的个案协商，以及潜在可能的同台湾地区的反对党的对话和交流。更重要的是，两岸的企业法人机构、社团性法人机构的交流在既有交往活动过程中将扮演更为成熟的、更为重要的角色；同时对于在两岸公共性事务中的特殊利益群体、相关阶层力量也必须继续吸纳。譬如，两岸的渔业、旅游业、交通业的相关行政服务机构及从业人员的利益表达吸收和综合等。具体机构设置上，应予考虑设计一种类似“两岸共同治理委员会”的辅助机构，其法源效力应该来自于两岸相关性利益团体和个人的协商、两岸官方的合法承认，在处理两岸间的公共性事务中产生作用，也许 ECFA 架构下的“两岸经济合作委员会”就是这方面的体现，一定程度上也是“民治”、“民享”、“民有”最直接的体现。两岸间的事务应该是直接涉及两岸关系的利益群体以及与此相关的附属利益群体的综合治理。

由此看来，这种既包含官方、企业法人、社团性法人、自助性质的相关利益个体的利益综合，同时赋予其法律授予的“治理”权，正是两岸基于“结束政治对立”，也是体现“以台湾为主，对人民有利”的原则，最终目的都是服务于“追求包括台湾同胞在内的全体中华儿女的幸福”，因而最大

^① 国务院台湾事务办公室网站，2011年1月23日。

限度地减小两岸人民在接受和认可层面的阻力。同时，在国际方面，以实质性事务的协商为主要内容的“两岸治理”，同各国承认的“一个中国”和维持现状基础上的两岸关系改善并不冲突，其可见的负面效应也可相应地得以控制。毕竟在全球化浪潮的冲击下，虽然各国贸易保护主义、民族主义兴起冲淡了全球治理的发展，但直接的国际金融危机以及类似的全球性事务（包括环保、能源、气候、恐怖主义等问题）都直接地推动地区间、国际性的共同协商，“两岸治理”的理念完全符合这种基本认知，甚至可以认定为一种特殊的区域治理模式。

四、政治协商及谈判是构建两岸关系 和平发展框架的重要途径

从本文开篇所引述的胡锦涛总书记 2008 年“12·31”讲话中不难看出，政治协商及谈判是构建两岸关系和平发展框架的重要途径及手段，而且将贯穿于构建两岸关系和平发展框架的全过程，其中包括讲话中提到的“平等协商、务实探讨、接触交流、探讨、协商”等概念。

既然政治协商及谈判是构建两岸关系和平发展框架的重要途径及手段，那么建立相对稳定的政治协商机制就应当摆上议事日程，作为长期推动两岸关系和平发展的重要步骤之一。

“两岸政治协商”就是海峡两岸执政当局通过沟通、协调和谈判等方式对共同关心的政治议题取得共识的过程。两岸政治协商的主体是两岸执政当局，近程目的是解决两岸关系和平发展过程中政治方面的分歧与障碍，奠定两岸关系和平发展的政治基础；远程目的是实现中国的统一。

两岸政治协商机制，是指两岸公权力机构及其授权机构、社会团体法人、企业法人、公民代表之间为解决涉及政治利益的事务而共同确立的规范、制度和机制的总称。广义上讲，是指两岸公权力机构及其授权机构、政党、社会团体法人、企业法人、社会代表为互涉事务而共同确立的规范、制度和机制的总称。狭义上讲，仅指两岸公权力机构及其授权机构在协商涉及政治利益的事务方面共同确立的规范、制度和机制的总称，既包括正式的规范和制度，也包括相对非正式的机制。

纵观 2008 年 5 月以来，两岸协商所涉及的主要是经贸、民间等方面交流的事务。秉持“先易后难，先经后政，循序渐进”的原则，两岸先不涉

及争议分歧较大、敏感程度较高、解决难度较大的政治议题，而先从经贸和事务性方面谈判入手。这一原则是切合实际而突显政治智慧的，三年来取得了两岸关系大发展的累累硕果。

然而，尽管现阶段两岸不以政治性协商为主轴，但是政治协商却是不可回避的。原因在于政治与经济密不可分，在经贸谈判的过程中不可能完全不涉及政治。两岸关系的症结在于政治问题，经贸关系不正常的根本原因在于政治的分歧。政治问题不解决，经贸谈判的进行也不可能深入。政治议题和非政治议题是无法截然分开的。更重要的在于，两岸必须通过政治协商，确立两岸关系和平发展的框架及解决相关的问题。虽然经贸方面的协商将为政治协商的举行提供某些规范、路径、制度和机制的准备，但经贸协商不能也无法代替政治协商。马英九先生曾经表示，如果连任，两岸协商将触及政治议题。两岸对政治协商都有推动的需求和期待，可见两岸政治协商的筹备势在必行，在《两岸经济合作框架协议》签订之后应当可以着手这一方面的准备。

两岸政治问题错综复杂，敏感度极高，不可能迅速达成共识。在当前两岸关系缺少有效保障机制的情况下，两岸关系仍然存在变数，一旦台湾政局剧变或者国际形势冲击，两岸关系仍然有可能发生逆转，因此需要建立正常、定期、制度化和可持续的对话机制，即建立相对稳定的两岸政治协商机制。

两岸政治协商及谈判的具体内容包括：①两岸关系现状的定位；②结束敌对状态；③建立军事安全互信机制；④签署和平协议；⑤台湾地区“国际空间”问题；⑥两岸政权的定位问题。

两岸政治协商机制功能包括：①协商两岸政治问题，沟通两岸政治分歧。②落实两岸关系和平发展的框架。③讨论关于台湾地区的最终政治安排，实现两岸和平统一。

两岸政治协商机制形式载体可以包括：智库及相关学术单位（包括与民进党及其他政治势力背景的智库和学术单位）的交流；国共论坛及海峡论坛；两会协商；两岸当局的直接谈判；两岸领导人的直接见面。

两岸政治对话和协商的运行方式以官方主导为主、民间推动为辅。现阶段可由大陆和台湾各界人士提出建议，学术单位相互沟通，各种论坛提出框架，最终由两会谈判协商签署协议。两岸政治协商机制将正式的谈判机制与论坛形式、官方与民间结合起来，形成多轨并进、多层次、网络状的协商体