

两岸关系和平发展的理论与实践

全国台湾研究会2015年学术研讨会论文选编

主 编 周志怀

副主编 杨幽燕

严 峻



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

两岸关系和平发展的理论与实践

全国台湾研究会2015年学术研讨会论文选编

主 编 周志怀

副主编 杨幽燕

严 峻

图书在版编目 (CIP) 数据

两岸关系和平发展的理论与实践 : 全国台湾研究会
2015年学术研讨会论文选编 / 周志怀主编. — 北京 :
九州出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-5108-5377-7

I. ①两… II. ①周… III. ①海峡两岸—关系—学术
会议—文集 IV. ①D618-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第126635号

两岸关系和平发展的理论与实践

——全国台湾研究会2015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
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 北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本 720 毫米 × 1020 毫米 16 开
印 张 30.5
字 数 515 千字
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-5377-7
定 价 106.00 元

★版权所有 侵权必究★

目 录

两岸关系和平发展实践回顾与展望	杨幽燕	1
“国家尚未统一特殊情况下两岸政治关系安排”之内涵解析	严峻	7
两岸关系和平发展的经验与启示	张文生	19
关于两岸关系和平发展的若干理论思考	陈星	27
蔡英文“维持两岸现状”主张述评	曾润梅	35
两岸安全管理：内容、目标与机制构建	童立群	47
两岸关系和平发展的挑战与前景	王升	58
对两岸关系和平发展新常态的观察与思考	白光炜	66
两岸关系和平发展制度框架的构建：社会共同体视角	严安林	74
两岸关系和平发展理论：形成、贡献与局限	王伟男	83
巩固一个中国原则的法治思维析论	祝捷	95
文化结构：试论两岸关系研究新视角的引入	王贞威	107
近 20 年来台湾“大选”中的两岸因素	张华	121
两岸和平发展中的经贸合作	殷存毅	131
新常态下两岸经贸合作前景探索	单玉丽	146
“一带一路”视角下深化两岸经济合作的机遇与挑战	曹小衡 黄利文	154
台湾参与 21 世纪海上丝绸之路建设有关问题研究	李明杰	166

海峡两岸制度性经济合作的成效、挑战及推进策略	吴凤娇	174
从贸易竞争力和价值链地位看两岸产业合作的“竞争与互补”	华晓红 周 晋 赖 格	186
新的重要节点上两岸经济关系发展的困境与突破	苏美祥	195
关于拓展闽台民间交流的对策研究	邓文金 郑 镛	206
社会与政治互动视角下的台湾社会运动	任敬飞	220
两岸高等教育交流合作的基础及前景	崔 萍	230
台湾高中历史课纲微调争议案评析	刘相平	239
当代台湾族群政治的特征及其对两岸关系的影响	周典恩	255
蔡英文的南海主张：由来、影响因素及可能的危机	孔小惠	264
蔡英文的“和平台独”政策及其制约因素	郭震远	270
美国对台湾当局地位的基本立场评析	刘佳雁	279
美国对蔡英文的绥靖思维及其影响	李 鹏	292
台湾网络社会的崛起与政党的组织变迁	李 秘	300
台湾客属族群政治生态与我因应策略研究	陈 恩 刘 璟	312
被党团政治绑架——台湾“立法院”党团协商的制度困境	林 红	331
两岸关系和平发展进程中的台湾年轻世代：参与、向往与局限	郭 艳	343
台湾青年的政治认同与两岸关系和平发展	刘凌斌	353
台湾青年选民政治参与问题初探	王鸿志	371
台湾青年投票倾向与蓝绿政治板块变化	徐家勇	381
“宪政”改革的代际变迁？	刘文戈	393
台湾新世代社会运动中的“认同政治”与“阶级政治”	郑振清	403
台湾青年文化认同建构、困境与影响	张宝蓉	412

两岸青年交流的制度化研究	唐 桦	426
网络空间与两岸青年政治交流互动	王鹤亭	436
从“小确幸”价值观的异化谈台湾青年两岸观的“独化”趋势	高 远	453
台湾社会“小确幸”思潮的背景、特征与走向分析	谢 楠	462
“反服贸学运”中民进党与青年群体的互动分析	温良谦	471

两岸关系和平发展实践回顾与展望

全国台湾研究会 杨幽燕

一、两岸关系和平发展实践的历程

两岸和平的理念可以追溯至 20 世纪 50 年代；1955 年 5 月，周恩来总理在全国人民代表大会常务委员会会议上提出：中国人民解决台湾问题有两种可能的方式，即战争的方式和平的方式。中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解决问题。1956 年 4 月，毛泽东主席又提出“和为贵”“爱国一家”“爱国不分先后”等政策主张。1963 年，周恩来总理进一步将毛泽东主席的有关思想概括为“一纲四目”。但这些主张基本止于喊话与理论探讨阶段，并未能付诸实践。两岸和平局面真正的起点，应该始于 1979 年 1 月 1 日，大陆发表“告台湾同胞书”，停止炮击金门。纵观两岸关系和平发展实践的历程，大致可分为以下三个时期：

和平开创期（1979—1995 年）：1979 年 1 月 1 日全国人民代表大会常务委员会发表《告台湾同胞书》，郑重宣告了中国政府和平解决台湾问题的大政方针，呼吁两岸就结束军事对峙状态进行商谈。表示在实现国家统一时，一定“尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法”。并宣布停止炮击金门。1981 年 9 月 30 日，全国人民代表大会常务委员会委员长叶剑英发表谈话，进一步阐明解决台湾问题的方针政策。表示“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权”，并建议由两岸执政的国共两党举行对等谈判。1982 年 1 月，中国领导人邓小平就叶剑英的上述谈话指出：这实际上就是“一个国家、两种制度”，在国家实现统一的大前提下，国家主体实行社会主义制度，台湾实行资本主义制度。1984 年，邓小平又指出“和平共处的

原则用之于解决一个国家内部的某些问题，恐怕也是一个好办法。根据中国自己的实践，我们提出‘一个国家、两种制度’的办法来解决中国的统一问题，这也是一种和平共处”。1991年6月7日，中央台办就台湾方面宣布终止动员戡乱时期发表授权声明，提出由国共两党派出代表接触，以便创造条件，就正式结束敌对状态进行谈判。

而在台湾方面，1987年台湾当局宣布“解除戒严”，开放老兵回乡探亲；1990年，台湾当局设置“国家统一委员会”，1991年先后成立陆委会和海基会，宣布废止“动员戡乱时期临时条款”，通过“国统纲领”，作为台湾当局有关大陆政策的最高指导原则。“国统纲领”指出“中国的统一，在谋求国家的富强与民族长远的发展，也是海内外中国人共同的愿望”，海峡两岸应“共同重建一个统一的中国”。强调“大陆与台湾均是中国的领土，促成国家的统一，应是中国人共同的责任”。

此后，海基会和海协会的代表几经接触，包括双方代表在香港的秘密接触，达成了“九二共识”，于1993年4月实现了具体历史意义的“汪辜会谈”，并签订了“汪辜会谈共同协议”等四项协议；1995年1月30日，大陆发表对台重要讲话，提出八项看法和主张，提出“双方可先就正式结束敌对状态进行谈判，并达成协议，在此基础上，共同承担义务，维护中国的主权和领土完整，并对今后两岸关系发展进行规划”。

和平紧张期（1995—2008年）：1995年李登辉访美引发第四次台海危机，之后李登辉抛出“两国论”及“戒急用忍”政策；2000年民进党上台执政，陈水扁当政后期加紧推行“去中国化”“烽火外交”“正名制宪”“入联公投”等分裂活动，造成两岸关系空前紧张，台海局势出现高危状态，陈水扁推行“法理台独”，台海和平受到挑战，和平受到威胁。国共携手坚持“九二共识”、反对“台独”，维护和平，中国人大出台《反分裂国家法》。

和平发展期（2008年5月至今）：2008年国民党重新上台执政，两岸关系实现历史性转折，在坚持一个中国原则反对“台独”的共同基础下，两岸关系发展迅速步入快车道：在短短的7年里，两岸实现了直接双向“三通”。两会恢复了中断十年的会谈，先后进行了十次正式会谈，共签订了21项协议，并达成多项共识，涉及两岸经济合作、知识产权保护、投资保护、司法互助及赴台旅游等多个方面。两岸的人员交流、经贸合作初具规模，屡创新高。截至2015年5月，大陆已对台湾开放55个空运航点、72个直航港口，台湾对大陆开放10

个航点、13个港口，两岸客运航班班次每周达840班，货运每周84班；两岸人员往来2008年为454万人次，2014年增长到941万人次，两岸人员往来总量达4943万人次；大陆居民赴台旅游总人数逾1046万人次。2014年两岸贸易额近2000亿美元，大陆累计自台湾进口ECFA早收新产品贸易额358.8亿美元，累计减免关税约131.2亿人民币；大陆累计向台湾出口ECFA早收产品贸易额60.3亿美元，累计减免关税约66.8亿新台币。台湾对大陆投资项目累计达到92858项，投资额616.4亿美元；大陆企业赴台投资项目278个，投资额15.74亿美元；两岸服务贸易协定早收计划让45家台资金融机构、287家非金融领域台湾企业受益。双方两岸事务主管部门联系沟通机制、海协会与海基会协商对话平台、两岸经贸文化论坛、海峡论坛、和平论坛等、国共党际交流、两岸城市交流等，经纬纵横，渠道畅通有效推动了两岸全方位交流。

这个时期的两岸关系实践内容丰富，领域广泛，成果斐然，形成多层次、多领域、高频率的大交流、大合作、大发展的局面，其显著特点是：协商谈判制度化呈现稳定性，合作沟通公开化呈现常态性，交流交往广泛化呈现多样性；总量迅速增加，质量不断提高，基调是和平，主流是稳步向前。

回顾30多年的两岸关系发展历程，虽取得了很大的进展，也存在诸多不足：两岸还没有启动政治对话和谈判，有关探讨建立军事互信机制和协商正式结束敌对状态、达成和平协议，均未提上日程；经济合作服贸协议落实难，连带影响到货贸协议谈判的进度，两岸经济合作框架没有最终搭建完成；两岸社会、文化交流呈现浅而散的状况，缺乏持续性及机制性保障。面对大陆的崛起和两岸交流交往的密切，台湾民众心理复杂，“恐中惧统”情绪升高，推进两岸关系和平发展的内生动力需要进一步挖掘。特别是民进党作为最大的在野党，依然固守“台独”立场，坚持和“一边一国”主张，在行动上“逢中必反”，阻挠破坏两岸和平发展的进展，岛内政治力量参与两岸和平发展实践不够全面广泛深入。所谓两岸关系和平发展步入深水区，其实也可以理解为，目前处于初级阶段。

二、两岸关系和平发展实践的意义

第一，是“坐而论”到“起而行”的伟大工程。经过30多年的不懈探索与追求，“一国两制，和平统一”的理论逐渐形成并完美完善，和平愿景成为现实的实践过程，“和平共处”的理念在实践中得以发扬光大，证明两岸的和平共处

不仅可以实现，而且可以在此基础上走向共同发展，实现双赢。2008年以后两岸和平相处实现了常态化，战场变商场，战壕成通道，这一和平景象，是中国历史上从未有过的，在当今纷乱的国际环境里，称得上风景独好。两岸的和平发展，是全体中国人对地区与世界和平的贡献，符合并引领和时代潮流，在国际上广受赞誉。

第二，是相向而行的基础工程。两岸出于血脉亲情，充分发挥中国人的智慧，不断夯实同属一中这一共同政治基础，两岸相向而行，“行动对行动”，大家一起干，互尊互谅，求同存异，既脚踏实地又开拓创新，共同探索、缔造出富有中国特色的和平发展的秩序与规则，初步达致互利双赢的结果。

第三，是立足民意、注重民生的民心工程。和平发展的实践，以增进两岸人民共同福祉为出发点和落脚点，聚焦并着力解决关系两岸同胞切身利益的紧迫问题和难点问题，是顺心意得民心的，两岸人民对美好生活的追求始终是两岸关系持续发展的动力。

第四，是行稳致远的系统工程：2005年4月，国共两党领导人举行历史性会谈并达成“两岸和平发展共同愿景”，为构建和平框架描绘了蓝图。2008年后循着“先易后难”“先经后政”的思路两会展开商谈；两岸交流交往的机制化建设成果突出，2014年至今，国台办主任与陆委会主委三次会面，建立起两岸事务主管部门负责人互访及常态化沟通联系机制，并达成多项共识；两岸经济合作框架也基本上搭建起来。“五项愿景”中已有四项基本实现，构建和平框架的系统工程已经起步。

第五，是克难前行的艰巨工程。和平发展并非一蹴而就，而且是历经30多年几代人的努力，经历斗争与波折才有今天的良好局面。2005年“台独”猖獗之时，连战先生毅然决然率团访问大陆，显示了对历史对民族的强烈的责任感与担当。2008年以来，两岸不断强化一个中国的共同政治基础，以创造性的实践，推动双方的良性互动，两岸关系发展就是持续增长增进互信，不断克服困难与障碍、不断解决问题的过程。两岸反“台独”、维护共同政治基础的斗争经历、经验也是和平发展成果的重要组成部分和宝贵财富，同样值得珍惜。

三、前景展望

如果把两岸关系和平发展比作修建一座和平大厦，那么大厦已经动工，工

程建设正在进行，两岸共同为大厦打下了地基，搭起预制框架，但离最后竣工还有很长的过程。当前和平大厦的建设可能遭遇挑战，面临着是停工待料，亦或被迫搁置的考验。2016年台湾“大选”可能引发执政权更迭，民进党重新上台执政概率上升，民进党不改变“台独”立场，不承认“九二共识”，给两岸关系和平发展带来变数。

对民进台上台难以抱持乐观态度，是因为在两岸和平发展进程中，不管当政还是在野，民进党是阻挠与破坏的主要力量，“不良记录”比比皆是，其信誉与能力不足以获得承建和平大厦建筑的资质证明与合格证书。而选举竞争暂时领先的蔡英文的所作所为，尚未与“两岸同属一中”产生交集，也无法让人产生的联想。她本人及其领导下的民进党能否成为两岸和平发展的建设者，令人高度存疑。

蔡英文是学者出身，投身蓝绿两朝执政团队，既先后为国、民两党的两岸政策出谋划策，又亲身经历过两岸谈判事务，还担任过陆委会主委，自恃经历丰富，无人能出其右。蔡对两岸议题的处理，兼具“专业的自信”与“经验自负”，既不同于陈水扁，与“台独基本教义派”也不一样。她认定“两岸就是两国”，两岸关系至多是“特殊的国与国关系”，其自信与自负的个人特质则强化了理念的执着。2008年民进党大败后，蔡英文担任了三任主席，创下该党多项纪录。蔡党主席任内表现，显示她一直试图建构两岸政策新的理论与逻辑，努力打造出“蔡英文路线”，解决民进党迈向执政的“最后一里路”的问题，令民进党既消除陈水扁造成的恶劣影响，又坚守基本立场与“核心价值”，还能在美国接受。一方面，她用“四个坚持”来概括其政策主张，即：坚持台湾跟中国的主权是不同的，坚持没有“九二共识”，“九二共识”是“国共关系下的政治基础”，“两岸关系不是国共关系”，坚持固守“台湾前途决议文”，搁置处理“台独”党纲，坚持“从世界走向中国”。从中人们找不到“台独”字眼，但是“台湾是中华民国，中华民国是台湾”清晰可见。另一方面，她用“四论”即“天然成分论”（认同台湾、坚持“独立”自主的价值，已经变成年轻世代的“天然成分”）、“大陆调整论”（选举胜选，中国、美国都会向着民进党主动调）、“台湾共识论”（“台湾前途决议文”所宣示的，“中华民国，是一个主权独立的国家，任何可能改变现状的决定，都必须经由2300万人民共同决定”，这个主张，已经成为“台湾人最大的共识”。“台湾前途决议文”是民进党普遍的共识，某种程度也“代表台湾社会的共识”）。“维持现状论”（宣示2016年民进党若重

返执政，要“维持两岸现状”，承诺“建立具一致性、可预测且可持续的两岸关系”，支撑不放弃“台独”基本立场的“合理性、逻辑性及可行性”。同时，通过技战术调整，塑造民进党积极面对两岸交流的姿态，制造民进党有意愿、有能力处理好两岸议题的假象，营造“民进党上台无害”的想象空间与社会氛围，但蔡始终刻意回避台湾的现状是什么，“主权、领土”范围如何定义，两岸关系是亦或非“国与国关系”。在“两岸同属一中”这一核心问题上蔡英文与大陆尚未产生交集。

由于“九合一选举”后国民党气势很弱，蔡英文在选战中保持领先，蔡英文提出“维持现状”的主张，企图打模糊战，尽量减少两岸议题对其的不利影响。从目前情况看，选前蔡英文坚持不承认“九二共识”的立场恐难改变。如果“维持现状”能够解决“最后一里路”的问题，那么蔡英文当选后更没有可能改弦易辙承认“九二共识”。

习总书记强调“九二共识”是两岸建立政治互信、开展对话协商、改善和发展两岸关系的基础，大陆始终把坚持“九二共识”作为与台湾当局和各政党开展交往基础和条件，核心是认同大陆和台湾同属一个中国。“台独”分裂势力及其活动损害国家主权和领土完整，是两岸关系和平发展的最大障碍，是台海和平稳定的最大威胁，必须坚决反对。所以，不要“一中框架”的和平发展是个伪命题，根本不可能出现；背离“两岸同属一中”不可能波平浪静。

民进党如果彻底抛弃“九二共识”转而另起炉灶，破坏两岸和平相处的政治基础与互信，违背和平发展的框架、规则与秩序，不符合时代潮流，不利于人民福祉，不是维持现状而是改变现状，必然要受到来自大陆、泛蓝阵营及国际社会的制约，必然引起台湾社会的强烈反弹。即使如此，也不可能改变两岸和平发展的大势，因为大陆因素“决定了两岸关系的基本格局和发展方向”，民进党上台执政充其量只会影响到和平发展的节奏、速度和水平，两岸需要再来一轮维护和平期的斗争与较量，而结果也只能民进党再接受一次上次执政失败的教训。

习总书记提出应认真思考处于“新的重要节点上”的两岸关系该如何走，“做对的事情比把事情做对更重要”，蔡英文和民进党尤其应该认真考虑如何才能赢得选票、赢得民心、赢得台湾的发展。

“国家尚未统一特殊情况下 两岸政治关系安排”之内涵解析

严 峻

2008年以来，两岸学界有关“两岸政治关系”的论述颇丰，但笔者认为对“国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系安排”这句话中的一些基本概念进行重新梳理仍有必要。毕竟，概念的清晰界定是一切理论探讨与政治实践的基础，且概念亦随着时空变化而不断产生新的意涵。

一、“清晰到模糊再转向寻求清晰”的政策演进

尽管邓小平等领导人说过两岸可以“平等会谈……不提中央与地方谈判”，^①但大陆官方对两岸政治关系在“老三段论”（“世界上只有一个中国，台湾是中国不可分割的一部分，中央政府在北京”^②）中是明确的，即二者之间是中央政府与地方政府之间的政治关系，但到了“新三段论”（“世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国的主权和领土完整不容分割”^③）后，对两岸政治关系的界定趋向模糊，强调的是“大陆+台湾=中国”，但对于大陆与台湾之间是什么政治关系则未明确定位。这是因为当时面对民进党执政及“法理台独”可能实现的威胁，大陆对台政策重在“反独”、强调“两岸一中”与不容许国家分裂，突出表现是在民进党继续执政后的2005年，大陆推出了《反分裂国家

① 邓小平：《中国大陆和台湾和平统一的设想》，《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社1993年版，第30-31页。

② “老三段论”最正式的表述出于1993年9月1日国务院新闻办发表的《台湾问题与中国的统一》，详见《人民日报》1993年9月2日。

③ “新三段论”最正式的表述出于2002年11月8日的中共十六大报告，详见《人民日报》（海外版）2002年11月12日。

法》。到了2007年底，形势更加严峻，胡锦涛在当年12月6日晚与美国总统布什通电话，强调：“台湾当局正变本加厉地推行‘入联公投’等‘台独’分裂活动，对台海和平构成严重威胁和挑战。坚决反对和制止‘台独’，维护台海和平稳定，符合中美共同战略利益。”^①可以说，大陆方面当时强调中国“外壳”之完整优于理顺中国“内里”之关系。

2008年国民党赢得台湾“大选”后，胡锦涛在4月29日会见国民党荣誉主席连战时提到了“对于两岸发展面临的一些历史遗留问题和今后出现的新情况新问题”，两岸“一定能够找到解决问题的办法”；^②5月28日会见国民党主席吴伯雄时再次强调“必须看到，两岸关系发展中还存在一些历史遗留问题，也还可能遇到一些新情况新问题，其中一些症结问题一时不易解决。我们应该以实事求是的态度，务实面对，妥善处理。”^③可以说，对“历史遗留问题”和“新问题”（尤其是“历史遗留问题”）的强调，表明大陆方面重新转向对“中国内部关系”（两岸政治关系）的关注。

到了2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的重要讲话中提出，“为有利于两岸协商谈判、对彼此往来做出安排，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”，^④这是大陆官方首次使用“国家尚未统一的特殊情况下的政治关系”这一用语，正式宣示应对“两岸政治关系”进行“务实探讨”；2012年11月，中共“十八大政治报告”再次提出“希望双方共同努力，探讨国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系，作出合情合理安排”^⑤——如果说“12·31讲话”重在希望对“两岸政治关系是什么”进行定性的话，那么，中共“十八大政治报告”加上“作出合情合理安排”这句话，表明大陆方面有意愿对“两岸政治关系可以是什么”进行协商与调整。

以上简要的历史回顾，是为了说明：大陆方面自2002年11月中共“十六大政治报告”正式提出“新三段论”，改变了原来有关两岸政治关系是“中央与

① 《胡锦涛、布什通话：“入联公投”威胁和平》，中国新闻网2007年12月7日。

② 《胡锦涛会见国民党荣誉主席连战一行》，中国新闻网2008年4月29日。

③ 《胡锦涛与国民党主席吴伯雄在北京举行会谈》，中国新闻网2008年5月28日。

④ 《胡锦涛：携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》，《人民日报》2009年1月1日。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登》，《人民日报》2012年11月9日。

地方的关系”之清晰定位后，至今尚未明确两岸新的两岸政治关系定位，但提出希望两岸能就此共同协商。这些年两岸学界先行，围绕“两岸政治关系”提出了不少观点。笔者在此再论此题，将“国家尚未统一—特殊情况下的两岸政治关系安排”中的数个概念分别进行释义，再进行综合讨论，以期提供一个较为完整的有关“两岸政治关系安排”的分析。

二、几组概念的解析

“国家尚未统一的特殊情况”在国家形态上的具体表征为何？“两岸政治关系”的主体是什么？“政治关系”包含哪些内容？“两岸政治定位”的法学意义是什么？“合情合理安排”的限定条件与可能空间应如何理解？下面笔者尝试分别进行解析。

（一）“国家尚未统一的特殊情况”

“国家尚未统一—特殊情况下的两岸政治关系安排”这一词组的限定条件词是“国家尚未统一的特殊情况”。那么，什么是“国家尚未统一”？要回答这一问题，须首先回答什么是“统一”。“12·31讲话”认为“两岸复归统一，不是主权和领土再造，而是结束政治对立”。这里对于“统一”概念，先排他性地指出它不是什么，即“不是主权和领土再造”。台湾当局未对“统一”进行界定，但结合其“中华民国宪法增修条文”之前言部分的“为因应国家统一之需要……”，以及“中华民国宪法”第4条“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”，可以推论出，台湾当局也认为“统一”不涉及“领土的变更”。1991年3月台湾当局发表的“国家统一纲领”也未对何谓“统一”进行解释，但指出“大陆与台湾均是中国的领土，促成国家的统一，应是中国人共同的责任”——显然，这也是“统一不涉及领土变更”的态度。可以说，两岸的立场接近。^①

按照大陆方面的解释，“统一”是“结束政治对立”。那么，什么是“结束政治对立”？至今尚未出台进一步详细系统的解释。笔者只能从大陆相关政策上推论：首先，“结束政治对立”不是终结国、共双方自20世纪以来对中国发

^① 台湾方面认为统一不是“领土”的变更，大陆方面认为不是“领土”与“主权”的变更。二者略有区别。

展道路的不同追求，不是消灭两岸社会经济制度建设的差异，因为“一国两制”现在依然是大陆对台政策的基本方针，而且是对“和平统一”后的状态描述；其次，“结束政治对立”也不仅仅是“结束两岸敌对状态”，因为大陆方面认为，结束敌对状态而签署的两岸和平协议并非一步到位的“统一协议”；最后，由于统一“不是主权和领土的再造”，所以“结束政治对立”不是“主权”层次的问题，似乎只能是“治权”层次的问题。然而，因为大陆对台政策用语中没有“治权”这个词，所以似应理解为“执政当局的管理权”，当然，这种管理权也不能仅理解为“公权力”，因为推动两岸相关公权力相互承认与合作是今后两岸关系进一步和平发展的一个方向，所以不可能认为其完全是“对立”的并且要“结束”之。^①因此，“为了厘清‘统一’的概念，对于‘12·31讲话’中‘上世纪40年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立……’这句话中的‘政治对立’，除了已有的历史叙述外，相关方面恐怕还需要进一步阐释其现代意涵”。^②

“统一”的政治学一般意涵为：“谓国家由一个中央政府统治，没有地方割据。”^③从大陆领导人历次对台重要讲话，也可以看出大陆方面对“统一”的认识也是要求台湾当局认同并服从于一个中央政府。例如，1981年9月，全国人大常委会委员长叶剑英发表讲话指出：“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可以保留军队。中央政府不干预台湾地方事务”；1983年6月，邓小平表示：“台湾作为特别行政区，虽是地方政府，但同其他省、市以至自治区的地方政府不同……”^④也就是说，在大陆眼中，“统一”即台北承认中华人民共和国政府为中央政府，台湾为国内的一个特别行政区。1993年9月1日，中央台办发表《台湾问题与中国的统一》白皮书，正式将“和平统一，一国两制”的基本点阐述为“一个中国、两制并存、高度自治、和平谈判”，强调“台湾是中国不可分割的一部分，中央政府在北京。”^⑤现在大陆方面在两岸间虽然不再强调台北必须承认北京是中国的中央政府所在地，但两岸若无法就

^① 2013年6月，国台办副主任孙亚夫在“北京会谈”中指出，“在大陆和台湾同属一个中国的政治基础上，在不造成‘两个中国’、‘一中一台’的情况下”，“对两岸交往事实务部门公权力行使的问题是可以讨论的”。国台办发言人范丽青在当年6月26日记者会上对此再次予以确认。国台办官网2013年6月26日。

^② 严峻：《两岸关系中相关重要概念再析》，香港：《中国评论》2014年2月号。

^③ 《辞海》，上海：上海辞书出版社2010年版，第3944页。

^④ 中国社会科学院台湾研究所编印：《新时期对台方针政策重要文献选编》，2009年12月，第465—468页。

^⑤ 《台湾问题与中国的统一》，《人民日报》1993年9月2日。

中央政府问题达成一致意见，就谈不上“统一”。

综上所述，笔者认为，“结束政治对立”（暨“统一”）在国家形态上的具体表现形式应为：两岸结束在认同中央政府问题上的对立，共同认同并服从于唯一的中央政府，这种共同认同可以是两岸将其中某一方认同为中央政府，也可以是两岸共同协商产生并服从于一个新的中央政府。

基于上述推论，“国家尚未统一的特殊情况”应指“两岸尚不能就中国中央政府是谁达成一致意见”之特殊情况。那么，探讨“国家尚未统一—特殊情况下的两岸政治关系安排”也就是在不要求明确谁是中国中央政府的条件下进行探讨；反过来也就是说，这种“两岸政治关系安排”的结果至少在两岸间并不需要确定出谁是中国的中央政府。

（二）“两岸”

“两岸政治关系”中的“两岸”显然不仅是地理概念，那么是指“两岸人民”吗？从人民主权理论的角度分析可以说是，因为人民是政治的主体^①——但“12·31讲话”和中共“十八大政治报告”中的“两岸”更具体意涵应该是指“两岸的政权”，相信多数学界人士也认可这种解读。

那么，可以把“两岸的政权”说成“两岸的政府”吗？从“政府”是“政权”的具体执行机关这个角度来说，^②“两岸”指“两岸的政府”应该没问题。由于两岸虽未统一但同属一个中国，那么这种“两岸两府”的界定，与以前台湾一些政治人士主张的“一国两府”有何区别？——早在1989年3月，台湾“立法委员”林钰祥就提出“一个中国，两个对等政府”的主张，^③并声明这是他“两德模式”后的想法。^④对此台湾当局的反应先是赞同——时任台湾地区行政管理机构负责人的俞国华3月28日在立法机构答询时表示“一国两府”是

① 参见陈序经著：《现代主权论》，北京：清华大学出版社2010年版，第59—60页。

② 孙中山认为“有管理众人的力量，便是政权”（孙中山著：《三民主义》，北京：九州出版社2011年版，第64页）。现在常用的“政权”概念有两种含义，一是与孙中山的定义相近，是指政治上的统治权力；二是指包括行政机关在内的国家机关，与“政府”几乎同义（参见刘金国、陈金木：《当代中国民主政治的法治化——以政权与治权为视角进行考察》，《法学家》2004年第4期，第41页），——现代政治学也认为政府是立法权、行政权、司法权等政治权力的施行机构〔参见吴志华、郝宇青主编：《政治学概论》，北京：中国人民大学出版社2013年版，第75页〕。

③ 后来台湾学者戴瑞明等人也提出“一个中国，两个政府”主张。见张亚中主编：《两岸政治定位探索》，台北：生智文化事业公司2010年版，第176页。

④ 姜殿铭等主编：《当代台湾大事典》，太原：山西教育出版社1995年版，第487页。