

兩岸未來：有關簽署 《兩岸基礎協定》的思考

張 亞 中

(南華大學亞太研究所副教授)

摘 要

兩岸間應有一過渡性質的「中程協定」以規範兩岸關係，已是美國國務院近日之主流意見。本文目的在討論，兩岸在面對未來《兩岸基礎協定》時的一些可有的思考。本文包括「過渡性協議」觀念的產生與相關的法理討論；美國對兩岸互動立場的轉變；美中台與國際間對兩岸「現狀」的認知；一九七二年東西德《基礎條約》的經驗及對兩岸關係的啟示；以及未來《兩岸基礎協定》宜有的重要內涵。最後作者認為，「兩岸均為整個中國的一部分」、「兩岸均具國家屬性」、「平等而不對稱」、「兩岸以統合方式邁向統一」，是未來兩岸協商《基礎協定》時可思考的方向。

關鍵詞：兩岸關係、中程協定、兩岸基礎協定、統合

* * *

壹、前 言

從兩岸交流以來，人員與經貿的往來日益頻繁，但是雙方的政治氣氛並沒有顯著的改善，敵視與對立的態度依然存在。在互動的過程中，雙方對兩岸的政治定位仍舊停留在各說各話的階段。在規範兩岸交流情形方面，兩岸各有內部所制訂的條例、法規、規則等來規範彼此的行為。在台灣方面，一九九二年通過的《兩岸人民關係條例》是一連串後續法規與規範的母法；但是中共卻基於其對「一國兩制」的信念，避免將兩岸的交流以法制化而予固定，僅依個別需要訂定零星的單行法規適用，其意僅在針對個別問題作解決，其目的在於強調台灣是中國大陸的一部分。台灣方面為使兩岸交流能夠得以有所依據的進行，因此主張兩岸簽署相關事務性協議；但是中共卻認為台灣只是想藉事務性的協議，來凸顯兩岸的分裂分治事實，因此將「一個中國」原則，視為是所有事務性協議的必須依據。

「雞與蛋何者為先」不只是個哲學思辨問題，更是政治學上經常會面對的議題。



兩岸之間是否需要，何時需要一個清晰為兩岸定位、規範交流的政治性基礎協定，也一直是兩岸互動交流以來，經常討論的問題，這個協定應該是何種性質，含何種主要規範，也是見仁見智。不過，有一點可能是衆人均無法否認的，就是一個法制化的基礎，是兩岸關係能夠完全正常化的必要條件，但是兩岸彼此都有原則，也都在等最好的時機。這樣的思考也使得兩岸迄今仍處於政治上的對立。

一九九六年的台海衝突危機，打破了美國與兩岸三角關係的原有架構，一九九七年美國與中共有了「建設性戰略夥伴關係」，一九九八年美國總統柯林頓也公開表明美國對台的「三不政策」，使得中共的「一個中國」政策的原則獲得了部分的國際正當性。三角關係中處於劣勢的台灣，其內部也因美國的「三不政策」而有兩股思潮在蘊釀消長。其中之一即是「台灣主體性」的不斷被加強，台灣內部也沒有政治人物與政黨敢於和這個趨勢挑戰；另外則是「台灣獨立建國」思潮的逐漸退卻。這兩股一長一消力量的交集即是「中華民國主體性」的共識逐漸形成。

中共已是美國在亞太戰略與全球事務上所不能忽視的重要國家。從一九七二年以來，台灣由於受到國際現實環境的影響，在美中台三角關係中，是處於「依變數」的角色，也就是台灣在三角關係中的處境，是受到美國與中共關係「主變數」的影響。美國基於本身戰略利益考量，「台灣牌」也因而隱約出現在美國的中國政策中，而藉以對中共產生壓力。因而，無論爲了兩岸彼此的和平互動，或是爲了避免受到外界因素的干擾左右，兩岸如果有一類似於一九七二年東西德間的《基礎條約》，對於雙方應該都是有利的。

一九九八年以後，美國對兩岸間是否要有一「過渡性協議」的看法，有了較積極的明白表示，這個訊息是無法忽視的。在另一方面，沉悶的大陸政策、謹慎的「戒急用忍」、有政治條件的「三通」政策，均也使台灣執政者感受到大環境變遷所帶來的壓力。在經歷總統大選，台灣的社會即將在二〇〇〇年邁向一個新的局面。「中華民國主體性的不斷強化」與「期盼兩岸關係正常化」是中共與台灣都必須面對的問題，因此一個界定兩岸間定位與互動交流依據的基礎協定，也就顯得愈爲必要。本文就在爲這個議題作一深入的探索。

貳、過渡性協議觀念的出現

一、兩岸對「結束敵對狀態」的呼籲與立場

兩岸如果要停止目前的敵對狀態，使得雙方關係正常的發展，除了在政治上需要持續的善意互動，在法律上，一個兩岸間的過渡性協定或協議應該也是無法避免。

以和平方式解決兩岸爭端一向是中華民國政府堅持的政策。台灣方面早在一九九一年制定《國家統一綱領》時，便明確的提出「兩岸應摒除敵對狀態」。通過宣布終止動員戡亂時期，意味台灣方面決定先單方面地表達終止敵對狀態的訊息。李登輝總統在一九九五年四月八日國統會致詞（即「李六條」）中曾經提出：「在最適當的時



機，就雙方如何結束敵對狀態的談判，進行預備性協商。」^①一九九六年在他就任第九任總統的就職演說中又再次提出呼籲：「海峽兩岸，都應該正視處理結束敵對狀態這項重大問題，以便為追求國家統一的歷史大業，作出關鍵性的貢獻。」^②二年後，李登輝總統又在一九九八年七月二十二日國家統一委員會第十三次全體委員會議致詞說：「海峽兩岸應以彼此對等、相互尊重為原則，充分溝通、求同化異、在分治中國的現實基礎上，協商並簽署兩岸和平協定，結束敵對狀態，以促進兩岸和諧，維護亞太安定」。^③

從台灣的角度來看，由於大陸當局漠視台灣方面展現的善意及兩岸同胞的權益，至今對台灣方面仍充滿敵意。使得有關「結束兩岸敵對狀態」的談判無法展開。

大陸領導人近年雖然也積極提出兩岸結束敵對狀態的主張，但是其前提是須在「一個中國」的原則下完成結束敵對狀態。在一九九五年「江八點」以後，一九九七年江澤民在「十五大」的政治報告中也重申：「我們每次鄭重呼籲：作為第一步，海峽兩岸可先就『在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態』進行談判，並達成協議，共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並將今後兩岸關係的發展進行規劃」。^④

兩岸對於終止「結束敵對狀態」當然都有期望。台灣方面希望能夠藉此使得中共放棄武力，兩岸和平相處；而大陸方面則希望一旦達成協議，將根據「一個中國」原則共同承擔義務，來確保國家領土主權的完整和不受外來勢力的侵犯，共同防止分裂國土的圖謀。「尋求和平」與「堅持一個中國」於是成為兩岸未來在協商結束敵對狀態時必然會面臨到的必要的優先期盼與堅持。

雖然雙方都想「結束敵對狀態」，但是有關的會談總是無法開啓。值得爭議的，就是中共所說的「在一個中國原則」的前提下，什麼都可以談，是否包括了對「一個中國」的定義？「一個中國」是否本身就是個「終局設定」？「一個中國」原則，指的是否就是「一個中華人民共和國」的原則？中共表示，並沒有設定任何立場，包括一個中國的內涵也可以談，但是中華民國政府認為中共「一個中國就是中華人民共和國」的原則從未鬆動過，^⑤因而採取比較謹慎的態度。

註① 行政院大陸委員會編印，「李總統登輝先生在國家統一委員會第十次全體委員會議講話」，大陸工作參考資料合訂本，第一冊，民國 87 年，頁 423~428。

註② 行政院大陸委員會編印，「李總統登輝先生當選中華民國第九任總統就職演說有關兩岸關係部分」，大陸工作參考資料合訂本，第一冊，民國 87 年，頁 563~565。

註③ 行政院大陸委員會編印，「李總統登輝先生主持國家統一委員會第十三次全體委員會議閉幕致詞」，大陸工作參考資料，民國 88 年，頁 9~14。

註④ 行政院大陸委員會編印，「中共國家主席江澤民在十五大發表政治報告有關對台部分」，大陸工作參考資料合訂本，第二冊，民國 87 年，頁 505~507。

註⑤ 行政院大陸委員會，「關於中共『一個中國』策略之初步分析」，稱：「最近幾個月來，中共相關人士不斷宣稱，其所謂『一個中國』只強調『中國只有一個，台灣是中國的一部分』，而從未說『『中華人民共和國』是中國唯一合法的政府』。並積極向我促銷，只須我方接受『一個中國』一詞，兩岸關係就可以恢復。這是中共所採較新的作法。值得重視的是，有少數人士認為這是中共對台政策上某種程度的善意回應，這些人卻忽視了直到目前為止，中共領導人在各種場合依舊提出中共當局代表全中國的說法，未曾改變。換言之，一旦我方無異議地接受了中共這項建議，他們就可以在國際間宣稱：除了一百多個國家『承認』中共代表中國外，台灣也『接受了她的主張』。此一撕毀兩岸兩會在民國 81 年 11 月獲致『一個中國、各自表述』共識的翻新手法，我們應予以重視。」（民國 85 年 12 月）。



另一項使得台灣處於兩難的是，雖然「結束敵對狀態」協議的簽訂，可代表兩岸和平相處，中共不應再使用武力威脅，但是這也有可能表示台灣回到「一個中國」的框架，這會否給予外界兩岸已是和平狀態的認定，中共是否會以此為理由，要求美國回復到《八一七公報》的規範，儘快停止對台灣的武器輸出。這些基本的互信不足，使得兩岸的政治性談判根本無從開啓。但是長期的不對「結束敵對狀態」達成協議，都會使得雙方付出政治與經濟成本，台灣是否會因而與中共漸行漸遠，則也是中共所必須面對的問題。

另外，兩岸將來在簽署相關協議時，也必然會碰到一個法律上的問題，即是這個協議的法律性質為何？它是否只是「內戰」後兩個交戰團體所簽署的正式文件，並不具國際法性質；還是在法律意義上與一般兩個國家所簽訂的「協定」或「條約」相同的國際法文件；或者是一種兼具國際法與國內法性質分裂國家間的一種「內部關係」文件，這些問題也需要進一步的思考。

二、美國對兩岸互動立場的轉變

美國對於在兩岸互動中應採取何種角色與立場，其轉變並非無痕可尋。從一九八〇年代起，美國的態度基本上可分為三個階段。

第一階段是「不介入期」。最能代表美方早期對兩岸立場的聲明，可回溯到一九八二年美國與中共簽署《八一七公報》前的七月十四日，當時美國向台灣表達六項保證，^⑥這六點保證傳達了一項重要的訊息，即美國在軍售案中除了做為客觀的平衡者外，也保證在兩岸中做為客觀的觀察者，不介入做兩岸的調停者，也不向台灣施壓走向談判桌。美國這個態度一直持續到一九八七年，其間並無改變。

第二階段為「鼓勵交流期」。一九八七年三月美國國務卿舒茲（George P. Schultz）在上海表示，「我們歡迎有助於緩和台灣海峽緊張情勢的發展，包括間接貿易與日益頻繁的民間交流在內。我們堅定不移的方針是促進一個有利於這種發展繼續發生的環境」。^⑦

在舒茲發展談話的幾個月後，一九八七年十月十四日，中華民國政府開放民眾赴大陸探親，不知此是否也受到美國政策的影響，但可確定的是，美國這項鼓勵兩岸交往的政策一直持續到冷戰後都沒有改變，預期以後也不會有變化，而差別在於美國會採用多強烈的字眼以促使台灣與中共接觸，美國是否會間接或暗示的促使台灣走向談判桌。^⑧

第三階段是「建議兩岸進入政治協商期」。美國態度第三次的重大改變是在一九

註⑥ 這六點保證為：(一)美國並未同意在對台軍售上設定結束日期；(二)美國未同意中共要求就對台軍售事，事先與其磋商；(三)美國無意扮演任何台灣與中共間調人的角色；(四)美國將不同意修改《台灣關係法》；(五)美國並未變更其對台灣主權的一貫主張；(六)美國無意對台灣施加壓力與中共進行談判。引自中華民國對美與中共《八一七公報》之聲明全文，外交部新聞稿。

註⑦ Secretary George Shultz at a Banquet in Shanghai on March 5, 1987, *U.S. Department of State Bulletin* (May 1987)。見美國月刊，第2卷第1期（民國76年5月），頁110~117。

註⑧ 有關美國在冷戰末期支持兩岸開啓良性互動的看法，可詳閱，張亞中、孫國祥，*美國中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴*（台北：生智，民國88年），頁70~72。



九八年開始。在經歷了一九九五年李登輝總統訪美、一九九六年的中共對台灣周邊飛彈試射、一九九七年美國與中共建立「建設性戰略夥伴關係」後，美國對於台灣在台海與亞太安全中可能的角色有了不同的認知。不論美國對台灣的認知是否完全正確，但是以美國國務院爲主的流意見，認爲兩岸「現狀」的不確定性，不只會影響到亞太安全，更會影響到美國與中共「建設性戰略夥伴關係」的亞太布局。「中程協議」(interim agreement)的意見也就是在這種思維下產生。簡單地說，美國所主張的「中程協議」並不是希望兩岸對「現狀」的延續，而是以雙方共有的協議創造一個「新的現狀」(new status quo)而使得兩岸未來關係能夠和平發展，亞太地區安全也可以因此減少一個可能的引爆點。

自一九九八年以來，美國已有越來越多的前任官員或主流學者來台傳播訊息，例如奈伊(Joseph Nye)、李侃如(Kenneth Lieberthal)等等，多建議台灣及早展開與北京的政治談判。

一九九九年三月二十四日，美國國務院助理國務卿陸士達(Stanley Roth)在華府威爾遜國際學者中心，以《台灣關係法》廿週年爲題的研討會中演說時指出，台海兩岸在美國不介入的情況下，或許可以在若干困難的議題上達成「中程協議」。他稍後在答覆問題時補充，兩岸在「沒有協議」和「完全協議」之間可以有許多「中程協議」，但他這個說法不代表美方提出具體建議，只是「反映常識」。他強調，美國很重視不扮演調停人的承諾，不會向兩岸任何一方提出具體建議。^⑨

美國在台協會台北處長張戴佑(Darryl N. Johnson)四月九日在出席中央研究院歐美研究所舉辦的「台灣關係法廿週年」學術研討會時，在表示歡迎兩岸持續辜汪會談等良性互動外，更以書面聲明表示：「我們也同樣希望，再次借用陸士達先生的話，以兩岸人民的創意可以達成一些中程協議(interim agreements)，^⑩也許是針對一些兩岸分歧的議題採取一些建立互信的措施」。^⑪

註⑨ 中國國民黨大陸研究工作會，大陸情勢雙週報，第1309期(民國88年4月7日)，頁21。

註⑩ 用單數來表示“interim agreement”與用複數來表示“interim agreements”在中文的翻譯中均譯爲「中程協議」或「過渡性協議」。如果仍要細分，舉東西德的例子爲例，1972年東西德所簽署的《基礎條約》，在西德政府看來，這是一個 interim agreement，而後依據這個《基礎條約》所後續發展的一些如交通、貿易、互訪等「事務性」協定、備忘錄，都可統屬於 interim agreements 的範圍，對西德政府而言，這些都是未來「最終決定」前的一些協定與備忘錄，與外國間所簽訂的一般性協定仍是不同。美國在討論兩岸間的「中程協定」時，雖然有時用單數，有時用複數來表達，筆者個人認爲，應該都包括了希望指兩岸間能有一確定彼此關係定位與互動依據的「政治性」協定，雖然有時以複數表達，但是其意應該不只是指兩岸簽署的一般「事務性」協議的總稱。

註⑪ 當然，在最後，張戴佑先生仍然以外交官的言語，並重申美國政策的一貫立場：「爲免各位驟下結論，認爲這代表美國的一些新提議，讓我向各位保證，美國絕無此意；美國無意扮演北京和台北之間的調人；兩岸之間的問題必須由雙方以相互可以接受的方式自行解決。我們不變的利益是，這些歧見應人以和平的方式來化解」。但是張戴佑先生這番言語的補充，正凸顯了「中程協定」這個主張，正是美國想要台灣準備去思考的。Address by Darryl N. Johnson, to the Conference on U.S.-Taiwan Relations: Twenty Years After The Taiwan Relations Act, April 9, 1999, Text File, BG-99-5, American Institute in Taiwan.



在同一場研討會中，美國的中國問題專家何漢理（Harry Harding）也以書面文章提出兩岸應簽署「臨時協定」（Modus Vivendi）的建議。^⑫這已明確地表徵著美國有意希望兩岸在現有的互動中，建構一個雙方都能接受的框架，以減低「台灣議題」未來對美中關係的干擾。

四月十四日，美國亞太副助理國務卿謝淑麗（Susan Shirk）在國會中的證辭，再度作類似意涵的表達，並表示美國雖不應做兩岸的調停者，但是應做為兩岸和平方式解決的貢獻者。^⑬

一個多月後，五月十七日，台灣海基會董事長辜振甫公開回應，認為兩岸應就攸關雙方人民利益之事務，如遣返大陸偷渡客、劫機犯、漁事糾紛、打擊犯罪等課題儘速簽署多項中程協議。^⑭

三、過渡性協議的法律性質與重要內涵

從上述各方發言的內容來看，彼此間對兩岸間應該有個「協議」有所論述，但是對這個，或這些協議的內容與本質則有不同的看法。

「過渡性協議」（interim agreement，有譯為「中程協議」^⑮）、「臨時協定」（Modus Vivendi）、「和平條約」（Peace Treaty）、「結束敵對狀態」等協議，在法律與政治上意涵上有不同的差異。「和平條約」多是指戰後交戰國所訂條約，用以處理戰後的領土、主權或其他相關權利與義務的事項。「和平條約」與「中程協議」、「臨時協議」的「過渡性質」不同之處在於「和平條約」是一個「終局性質」的條約。在兩岸的事務上，「和平條約」所代表的意義將可能是兩岸分裂的永久確定。而「中程協議」或「臨時協定」的簽定在法律的意涵上，則是表示雙方經由協議的簽署，而達到一個互相能夠接受的共識，並在此共識上發展雙方的友好關係。因此，在國際法的意義上，「中程協議」或「臨時協定」的簽署，並不會隱含著兩岸的問題已經完全解決，簡單地說，統獨問題仍然沒有解決。

對台灣的主政者來說，理想的「中程協議」只是一個過渡性的架構，最好不要有明確地終局的設計。如果內容含有對終局架構的設計，是與民進黨基本的理念相違的。國民黨可能也只是希望在這個過渡性的中程協議中，最多表達出對追求統一的承諾而已。但是由於中共對「一個中國」的堅持與解釋，使得國民黨也幾乎沒有辦法去迴避這個問題。

註^⑫ Harry Harding, "Toward a Modus Vivendi in the Taiwan Strait," International Conference on U. S.-Taiwan Relations: Twenty Years After The Taiwan Relations Act, sponsored by the Institute of European and American Studies, Academic Sinica, April 9~10, 1999.

註^⑬ Susan L. Shirk, Before the House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific, "The Taiwan Relations Act at Twenty," April 14, 1999.

註^⑭ 聯合報，民國88年5月19日，版1。

註^⑮ interim agreement 一般通譯為「過渡性協定」，但近年來在國內已多約定成俗地使用「中程協定」作為翻譯。本文亦隨俗地並用此兩譯名。



「臨時協定」望文生義即可知它不是一個永久性的協定，有其效力的時間性或凸顯其本身的法律性質與其他的國際協議不同。依照國際法學者史塔克（J. K. Stark）的解釋，它「意圖在以後被一個較永久且更詳細的協定所代替。它通常是相當非正式的方式形成，而且不需要批准」。^⑥如此重要臨時協定，我們很難想像在台灣會可以不需要經過批准程序。要簽署一個為兩岸共同遵守的「臨時協定」，在台灣是需要有相當大的共識。

但是在現實政治上，「臨時協定」批准的過程可以相同於一般的「正式協定」處理，而將它視為一個政治需要上的產物。例如，一九七二年東西德簽署《基礎條約》，當時的東德認為這是一個與一般國際條約無異的「正式條約」，但是西德政府卻認為它只是個「臨時協定」的性質，並不是個永久的條約。一九七二年西德眾議院在批准與蘇聯及波蘭簽署有關德國東邊疆界的《莫斯科條約》及《華沙條約》時，也表明這兩個條約只是個「臨時協定」，「並不能為今日現存之疆界取得法律基本地位」。^⑦

美國在台協會處長張戴佑所稱的「中程協議」是以複數來表達，用以表示兩岸間宜簽署一些有助於建立互信的措施的協議。

美國亞太助卿陸士達與何漢理的「臨時協定」建議中，最重要的一點就是雙方要有一套相互保證的文字，即兩岸同時在這個協定中承諾：「台灣不宣布獨立，大陸不對台使用武力」。基於這個協定只是臨時性的，美國的建議，其實是如同當時西德對東西德關係的看法一致，認為這是兩岸未來「統一」前的一個過渡協定，以為雙方的善意互動形塑一個架構。^⑧

海基會董事長辜振甫所稱的「中程協定」，使用的是複數的名詞，表達出台灣方面所稱的「中程協定」並不是以一個政治性的協定作兩岸關係的新定位或新始點：「不應該只是一個凌空的大架構，需要一點一點的累積以充實其內容，就好像金字塔一樣，一塊一塊磚砌上去，根基才會穩固」。^⑨台灣方面所主張的「中程協定」其實就是一連串的事務性協議，其目的在建立與鞏固雙方交流秩序，而不觸及兩岸的法律定位問題。這也是中華民國政府從開放兩岸交流以來，一直所主張的立場，只是這一次是用了美國所使用的述語來表達。

如果未來的「中程協議」只是個事務性協議的綜合體名稱，本文認為這不應歸類為「中程協議」的範疇，而只是「事務性協議」的範圍。「事務性協議」，如一九九三年兩岸簽署的辜汪會談四項協議，通常是不需要立法機關的通過，而由行政機關依法執行。這類的協議，通常是在一個規範兩岸法律定位關係後廣泛地衍生。正如同東

註⑥ 例如僅由談判全權代表認可，或署姓名字首但不簽字 (initialled without being signed)。J. K. Stark, *Introduction to International Law*, 8th edition (London: Butterworths, 1977), p. 465.

註⑦ 張亞中，德國問題：國際法與憲法的爭議（台北：揚智出版，1999年），頁254。

註⑧ Harry Harding, "Toward a Modus Vivendi in the Taiwan Strait," *International Conference on U. S.-Taiwan Relations: Twenty Years After The Taiwan Relations Act*, sponsored by the Institute of European and American Studies, Academic Sinica, April 9~10, 1999, p. 8.

註⑨ 聯合報，民國88年5月19日，版1。



西德在一九七二年簽署《基礎條約》後，隨即開始了簽訂一連串的雙邊協定或自行依條約制訂一些規則、辦法等。本文要討論的是規範未來「事務性協議」基礎的「過渡性協議」，而非前者本身。

換言之，如果兩岸要能正常化的發展雙方的關係，一個規範兩岸基本關係互動的「過渡性協議」是必須的。基於清晰定位該協議的性質與避免用語的模糊性，本文以《兩岸基礎協定》作為這個涵蓋「中程協定」、「臨時協定」、「過渡性協議」語意的代名詞。

從東西德和歐洲和平的經驗來看，所謂的「過渡性協議」（包括東西德的《基礎條約》），有兩點是必然會包括的。第一是「不使用武力，或以武力威脅」原則；第二是「尊重現狀」原則，而此原則往往又是最難達到共識的，因為爭議雙方的「現狀」往往是因為以往的戰爭衝突而形成，彼此一定是對「現狀」有不同意見，才會無法達成關係正常化的目標，因此在彼此對「現狀」歧異的看法中，找尋到共識，是過渡性協議中最難，但也是最重要的條件。歐洲國家也就是在對歐洲的戰後現狀達成共識後，在一九七〇年代才完成了全面性的和解。

美方的建議中，有一個不知是刻意或是無意忽視的地方，就是兩岸的定位問題。這或許美方刻意不願表達意見，以免落入干涉兩岸主權之實。當然也有可能是美國尚未全面性的思及；還有的可能就是，美國認為，美國已經早已為兩岸的「應有現狀」作了足夠清晰的表達。在討論如何達成對兩岸「現狀」的共識前，有必要了解一下各方對兩岸「現狀」的看法。

叁、對兩岸「現狀」認知的差距

從一九四九年迄今，就國際法而言，兩岸的國家性質並沒有絲毫的改變，都是擁有人民、領土、政府及與其它國家交往的能力，但是對於兩岸的「政治現狀」認知則有著相當不同的改變。對於兩岸的「現狀」為何？美、中、台、其它國際社會四者間有不盡相同的看法。如果各方都一直堅持自己的看法，則《兩岸基礎協定》根本無法達成。在討論一個可被接受的《兩岸基礎協定》前，有必要先將四方的看法作一描述分析。

一、美國對兩岸「現狀」的認知

從一九七〇年代起，美國對兩岸關係的定位「現狀」有著四次有意義的改變。

第一、一九七二年的《上海公報》中，美國對「一個中國」的看法為：美國表示「認識到（acknowledge）在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分」，美國對於兩岸的這個立場「不提出異議」。美國「不提出異議」的涵義在於這是兩岸中國人自己的事，美國沒有必要，更沒有權力表示異議。

中共在《上海公報》中，將「一個中國」原則作了引申。表明「堅決反對任何旨在製造『一中一台』，『一個中國、兩個政府』，『兩個中國』，『台灣獨立』和鼓



吹『台灣地位未定論』的活動」。美國對於中共從「一個中國」所引申出來的這項自我表述，在公報中並沒有給予回應。可以說，美國這個時候與中華民國仍維持外交關係，在兩岸關係定位的立場，還是站在台灣這邊的。

第二、一九七九年的《建交公報》中，就美國的英文版本而言，美國政府雖然「承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，但還是卻僅「認識到（acknowledge）中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分」。但是同樣一份《建交公報》，中文版本卻是寫到，美國重申「承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分」。雖然英文文件用的是“acknowledge”，中文卻用的是「承認」，美國在簽署《建交公報》時也沒有對這種不同法律意義的文字敘述表示異議，使得未來在解釋公報約束力時，保留了政治需要的空間，也就是「承認」與「認識到」可以是一樣，也可以是不一樣。

美國從《上海公報》到《建交公報》，已默許中共將“acknowledge”從原本的「認識到」譯文轉用「承認」一語表明，應該算是美國的一個讓步與中共的成功。

第三、一九八二年的《八一七公報》中，中共重申「台灣問題是中國的內政」原則。美國政府也「重申，其無意侵犯中國的主權和領土完整，無意干涉中國的內政，也無意追求（no intention of pursuing）『兩個中國』或『一中一台』的政策」。這是第一次美國將「無意追求」「兩個中國」或「一中一台」寫入了與中共的聯合公報。從《上海公報》的中共單方表述，到《八一七公報》的美國接受了中共的部分看法，可以算是美國的再一次讓步。

就語意上而言，「無意追求」表達出美國默認中共的說法，但本身採節制作為，而「不支持」則強烈隱含著立場的表述，表示美國對已經成形政策的一種宣示。在冷戰期間與冷戰後，美國一直堅持著不使用「不支持」文字的立場，但是到了一九九五年以後，在中共的壓力下，也棄守了這個立場。

雖然在《上海公報》與《建交公報》中，美國都沒有反對台灣是中國一部分的看法，但是在《台灣關係法》中，美國仍將台灣作為一個國家來看待。^②

第四、冷戰後，隨著台灣的經濟發展與民主化，柯林頓總統上台後表達了全面檢討對台關係的意願。自一九九三年起，美國開始一九七九年以來的首次全面評估與台灣的关系。直至一九九四年九月底評估結果出爐，對台政策作了一些調整，包括將「北美事務協調處」改為「台北經濟暨文化代表處」、允許美國高層官員訪台、我高級官員可進入美國政府機構、美在台官員可進我外交部洽公、我高層領袖可過境美國等等。另一方面美國也表示「不支持台灣進入聯合國」。但是美國「承認台灣在一些國際問題上可以正當地發揮作用（recognize that Taiwan has a legitimate role to play in a number of international issues），讓適當的國際組織聽到台灣的声音，是符合國際利

註② 《台灣關係法》第4條第B款稱：「當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體、或與之有關時，這些字樣應包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用」；「依據美國法律授權規定，美國與外國、外國政府或類似實體所進行或實施各項方案、交往或其他關係，美國總統或美國政府機構獲准，依據本法第6條規定，遵照美國法律同樣與台灣人民進行或實施上述各項方案、交往或其他關係」。



益與我們的利益」，於適當時機支持台灣加入不需主權國家地位的國際組織，並設法使台灣在無法以國家身分參加的國際組織中表達意見。美國對於聯合國等僅以國家身分為會員的國際組織，不支持台灣參加。^②

這些變化中最重要之處是美國允許在一定程度上和級別上與台灣官方接觸，也支持台灣加入非官方國際組織，此對於提升台灣的國家屬性及國際地位都有相當助益。但是美國公開表示不支持台灣加入以主權國家為資格的組織，這將使得台灣在追求加入聯合國、世界銀行、國際貨幣基金會等國際組織事務上，美國政府不會支持台灣的加入行為。這種明白的宣示美國立場，也等於為美國對「一個中國」、「中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府」，及美國與台灣關係的立場再作了一次定位。

我國自一九九三年起積極尋求進入聯合國，美國國會雖然通過決議案支持我國加入，^③但是美國行政部門的態度並不表示支持。一九九五年六月二十七日，美國國務院發言人伯恩斯（Nicholas Burns）就台灣加入聯合國事答覆記者稱：

「依據聯合國憲章第4條，只有國家才有資格進入聯合國。美國與大多數聯合國成員國不承認台灣是一個國家。美國承認中華人民共和國為中國唯一的合法政府，這是自一九七九年以來美國歷屆政府一再重申的一項政策決定。我們認識到中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分。……我們將繼續奉行一個中國的政策。因此，我認為這是處理這一問題的依據」。^④

一九九八年六月三十日，美國總統柯林頓在上海公開了由「一個中國」所衍生的「三不政策」——不支持台灣獨立、不支持「一中一台與兩個中國」、不支持台灣參加以國家為主體的國際組織。這是美國總統首次在公開場合中，表示美國的「三不政策」。他說：

「我有機會重申我們的對台政策，即我們不支持台灣獨立或兩個中國、一中一台，而且我們也不相信台灣在任何成員以國家名義為入會條件的國際組織取得會籍，我們的政策是一貫的」。^⑤

在「三不」的談話後，美國對兩岸「現狀」的立場已經很明確，美國向中共作了政治性的允諾，「三個不支持」是美國對兩岸「現狀」的框架。在這個框架中，美國無論是用「認識到」或「承認」等字眼來敘述台灣是中國的一部分，已經沒有多大的政治性差別。

註② “Adjustments To U.S. Policy Toward Taiwan Explained,” Transcript: Background Briefing at the State Department, September 9, 1994.

註③ 例如 1995 年 4 月 7 日，美國眾議院通過第 63 號決議案，以 14 項理由說明美國應該支持台灣加入聯合國。張亞中、孫國祥，美國的中國政策（台北：生智出版，民國 88 年），頁 149～152。

註④ U.S. Department of State, 95/06/27 Daily Press Briefing, Office of the Spokesman.

註⑤ Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21st Century, Shanghai Library, Shanghai, People's Republic of China, June 30, 1998. Available from <<http://www.whitehouse.gov/WH/New/China/speeches.html>>.



美國對「現狀」的認知其實已很清楚，台灣是一個獨立自主的政治實體，但是美國基於政治現實，卻不願對台灣作國際法上國家的承認。美國雖然對台灣是中國的一部分的說法不表示反對，但是美國卻將台灣視為是一個獨立在中華人民共和國之外的政權。

一九九九年五月二十五日美國聯邦上訴法庭的裁決可以視為美國司法部門對行政部門立場的支持。該裁決稱，中共雖然是《華沙公約》（國際航空運送統一若干規則公約）的簽約國，但其簽約國的法律地位無法自動將台灣涵括在內。美國司法部在對上訴法院的簡報中，重申其對台灣地位的立場，即美國不承認台灣為一個國家，但就國際條約事務而論，台灣實際上是個獨立於中共的實體。^⑤

美國在兩岸的定位問題上，其實也掉進了國際法與國際政治的兩難陷阱。一方面在外交政策上確立「一個中國」，「不承認台灣為一國家」的原則，但是在另一方面又無法在行政政策上否認台灣是不屬於中共的一個政治實體。美國的這種兩難，使得美國在兩岸未來的互動中，雖然會基於本身的利益作適當的「介入」，但是在「介入」時，又無法有一完整的法理依據，再加上中共在聯合國安理會中的地位，也使得美國在兩岸事務上的影響力有其先天的局限，而無法像美國在介入其他地區的衝突時，顯得理直氣壯或出師有名，這也凸顯了台灣在兩岸事務中依賴美國的不可靠性與不確定性。

二、國際間對兩岸「現狀」的認知

一九四九年中共在大陸獲得政權後，即以其代表中國法統政府以及主張台灣是中國的一部分。

在中華人民共和國政府成立的前兩天，「中國人民政府協商會議」通過「共同綱領」，其中第 56 條即申明：外國政府倘欲與中共政府建交，必須斷絕與中華民國的關係。由此可知，中共政府在宣告正式成立前，即已經確定其在國際雙邊關係上，採行

註⑤ 此案原委是：Gemtronics 公司的電腦晶片包裹由台灣明台產物保險公司承保，於 1995 年 3 月委由優比速（UPS）快遞公司自台灣運送到加州時遺失，明台產物要求賠償貨款 83000 美元，但是優比速公司認為，該公司與貨主所訂的標準運送合約中，已載明財物損失的傷害賠償限於 100 美元。美國一個地方法院同意優比速公司的說法，迫使明台公司向美國第九巡迴法院上訴。明台產物公司試圖援引 1929 年各國簽訂的《華沙公約》爭取勝訴，該約為國與國間飛航行為所造成的財物損失及人員傷亡訂下賠償標準。此時，台灣的地位問題迅速成為這場爭執的中心，因為台北方面並沒有參與簽訂《華沙公約》，北京卻有簽署。中共駐美大使館曾為此案，在 1998 年 10 月致函美國國務院表示「嚴重關切」。信中稱，「中國的國際承諾涵蓋中國領土的每一部分」，「否認中華人民共和國所簽條約的效力可及屬於中國領土一部分的台灣，這在國際法來說並無法律基礎」。不過，美國第九巡迴法院審理此案的三位法官並不同意中共大使館的看法。該院說，美國儘管官方有「一個中國」政策，但是目前美國政策在談及國際條約時，清楚地區分北京和台灣有所不同。該院還說，若是法院在外交關係問題上背離行政部門的觀點，「就是對政治領域的侵犯」。該院還說，先前並無案例假定美國在政策上把台灣當成「隸屬於任何一個中華人民共和國所簽條約的中方」。審理該案的三位法官說：「我們也不會做此假設」。他們說：「但我們提出警告，此項判決並非決定台灣的地位，相反地，我們只是承認並服從美國政治部門的立場——台灣並不因中國嚴守《華沙公約》而受此約束。聯合報，民國 88 年 5 月 27 日，版 1、3。



「誓不兩立」的政策。中華民國政府遷台後曾力倡「漢賊不兩立」的理念，固為其基本政策，但是何嘗不是對中共方面遂行「誓不兩立」政策的反應。^{②⑥}

中共在一九七〇年以前與各相關國為建交事所發表或簽署的文件中，雖然沒有「台灣法律地位」問題的條款，但絕非是中共對此有所輕忽。因為當時中共認為中華民國之所以能夠續留在聯合國都是由於美國的操縱，又認為美國對台灣的協防是對中國領土的侵略，故中共經常在其他場合向各國或各國共同就台灣地位問題表示主張，如雙方領導人在國事訪問段發表的聲明等，其用語有如：「○國與中共譴責美國之武裝侵略中國領土台灣」、「○國支持中華人民共和國有關解放台灣之鬥爭及其對『兩個中國』之立場」。^{②⑦}

約在一九六〇年代末期起，中共將其對台灣地位問題的主張列入與各國相關的談判建交的重點之一。基本上可以分為兩類。第一類是以「承認」(recognize)台灣是中國(或中華人民共和國)領土不可分割的一部分」的國家。^{②⑧}第二類是以其他文字表述對台灣地位問題的看法。第二類又可分為下列幾種：^{②⑨}

(一)「注意到(take note of)台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。例如，加拿大、義大利、智利、比利時、秘魯、黎巴嫩、冰島、馬爾他、阿根廷、希臘、巴西、厄瓜多爾、哥倫比亞、象牙海岸等國。

(二)「注意到(pay attention to)台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。例如，聖馬利諾。

(三)「認為(hold)台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。例如，獅子山共和國。

(四)「充分理解和尊重(fully understand and respect)中共所稱「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。^{③①}例如，日本、菲律賓等國

(五)「認識到(acknowledge)台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。例如，紐西蘭、西班牙、泰國、斐濟、塞席爾、約旦等國。(惟中文文本均用「承認」)。

(六)「認識到(acknowledge)台灣是中國的一部分」。例如美國。(中文文本用「承認」表述)。

註②⑥ 中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究(1949年10月~1996年3月)(台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國85年)，頁4。

註②⑦ 同前註，頁120。

註②⑧ 例如：馬爾地夫、幾內亞比索、尼日、波扎那、約旦、葡萄牙、安地卡及巴布達、安哥拉、賴索托、玻利維亞、尼加拉瓜、那米比亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、汶萊、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、土庫曼、以色列、摩爾維亞、亞塞拜然、亞美尼亞、斯洛維尼亞、克羅埃西亞、喬治亞、捷克、斯洛伐克、厄利垂亞、馬其頓、安道爾、摩納哥、波士尼亞—赫塞哥維納等國。

註②⑨ 以下相關的八種不同分類係作者取自中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究(1949年10月~1996年3月)一書，並經自行整理列成。

註③① 「中華人民共和國政府和日本政府聯合聲明」，中華人民共和國條約集，第19集(1972年)(北京：人民出版社，1977年)，頁6~8。



(七)「支持 (support) 台灣是中國領土不可分割的一部分」。例如，白俄羅斯。

(八)「尊重 (respect) 只有一個中國及台灣是中國的一部分」。例如，南韓。

上述的種種不同表述方式，的確迴避了國際法的一些問題，但是不可否認地，這些表述的存在，正足以證明，有關台灣地位的確是一個政治問題而非法律問題。

基本上，在有關兩岸的定位問題上，其他西方大國，如英、法、德等國對於兩岸的關係，基本上是持「一個中國」政策，即承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，並不支持中華民國加入聯合國，但均與台灣發展非官方關係。總體而言，是追隨著美國的腳步，並無特殊之舉。而且近年來隨著中共的國力日漸壯大，西方國家對中共的讓步越多。例如，法國曾因一九九一年秋批准出售軍艦、一九九三年初又同意出售幻象戰機予中華民國，而使得法國與中共的關係不佳。在法國欲與中共改善關係後，一九九四年一月十二日雙方發布聯合公報，法國不只「承認」中共是中國的唯一合法政府外，更「承認 (reconait) 台灣是中國領土不可分割的一部分」。^①

整體而言，國際間對兩岸「現狀」的認知是不利台灣的。雖然表述方式不同，但普遍接受台灣是中國一部分的看法，並在政治上承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，而並不在國際法上承認台灣是一個國家，而僅將台灣視為一個政治實體，並在此基礎上與台灣發展非官方的關係。在可見的將來，這個趨勢似乎並不會改變，這也使得在未來兩岸之間的可能爭議中，國際間能夠介入的法理依據是很薄弱的。

三、中共對「現狀」的認知

中共對現狀的解釋：「從一九四九年新中國成立到一九七一年聯合國恢復中華人民共和國的合法席位長達廿二年之久。新中國成立初期同台灣有所謂『外交關係』的國家很多，同中國建交的國家少。一九七二年到現在又過了廿六年，現在同中國建交的國家達到 162 個，同台灣保持關係的國家很少了，只有 28 個。這並不是大陸打壓造成的，而是客觀情勢的必然結果，這種趨勢今後還會發展」。^②

在民族面與法律面方面，中共堅持「一個中國」、「台灣是中國的一部分」是兩岸目前的「現狀」，也是未來必須的「終局狀態」。

在制度面方面，中共並不接受台灣以民主制度為理由的訴求，中共認為：「自由和民主一直是中國共產黨人的理想與追求。一九二一年中國共產黨成立以後，就為自由、民主的新中國而拋頭顱、洒熱血，前赴後繼，英勇犧牲。民主是一個相對的概念，具體的概念，不是抽象的概念、原則的概念。世界是豐富多采的，讓世界都只採取一種民主模式，是絕對不可能的，本身也是不民主的。不同的地區、不同的國家，都因不同經濟發展水平、不同歷史文化背景，選擇適合自己的民主方式。我們與台灣的分歧，不是所謂要不要民主之爭，而是要不要維護國家主權與領土完整，是分裂還是反

註① 中共於國際雙邊關係中對台灣地位等問題的主張之研究（1949年10月～1996年3月），頁38。

註② 「台灣問題參考口徑」，中共中央台辦主辦的內部刊物台灣工作通訊，1998年12月開闢「台辦熱線」專欄，刊發提供涉台幹部宣傳的統一口徑。引自，中國國民黨大陸工作會，大陸情勢雙週報，第1306期（民國88年2月24日），頁41。



分裂問題」。^③

中共並且認為，台灣並無權以「公民投票」的方式來改變兩岸間的「現狀」。中共認為，台灣是中國領土的一部分是一個將永遠持續的「現狀」，台灣不是一個獨立的國家，根本不存在更改國號而舉行公民投票的問題，公民投票根本不適用於台灣，因此，「以公民投票方式改變台灣是中國一部分的分裂行徑是非法的、無效的」，「台灣分裂勢力沒有任何權力以任何方式改變台灣是中國領土一部分的地位」。^④

對中共而言，「一國兩制」就是中共的「過渡性」設計。如果說在「一國兩制」前還需要其他的「過渡性協議」，例如「結束兩岸敵對狀態」，那麼也必須在「一個中國原則下正式結束兩岸敵對狀態」。^⑤

整體而言，「一個中國」是中共所認知的兩岸現狀，中共認為，台灣必須承認與接受這個現狀，兩岸才能有任何的過渡協定可談。這個「現狀」不是「公民投票」所能挑戰，也不是以兩岸制度差異為名所能否定。

四、台灣對兩岸「現狀」的認知

台灣對兩岸「現狀」在不同階段也有不同的認知。

從早期台灣認為中華民國是世界上唯一合法的政府，到一九九一年「動員戡亂臨時條款」廢止後，間接承認中共在中國大陸的治權。但在一九九一年前，仍主觀性的認定「一個中國就是中華民國」，但也在「國統綱領」中以「政治實體」為彼此作定位，期充分表達對中共的善意。

一九九四年陸委會公布的《兩岸關係說明書》，改變了一九九一年國統會「一個中國就是中華民國」的看法，而認為「一個中國」是指「歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」，這等於否定了「一個中國」仍是個政治或法律的概念，其目的很明顯地希望擺脫掉「一個中國」原則對自身無法在外交上開拓國際活動空間的限制，但是在兩岸關係的定位上仍是延續國統綱領所主張的「政治實體」間的關係，並認為在兩岸關係的處理上，雙方既不屬於國與國間的關係；也有別於一般單純的國內事務。^⑥

在台灣積極尋求外交空間與建立主體性的同時，「政治實體」的概念根本無法同時並存。在已擺脫中華民國與「中國」的法律政治關係後，積極建立「中華民國在台灣」的主體性已是台灣對「現狀」的最新描繪。換言之，台灣認為兩岸的現狀是兩個國家，一個是在台灣的中華民國，另一個是中華人民共和國。一個最通常的表述方法就是「中華民國一直是一個主權獨立的國家」，這個表述在兩岸的政治意義上，並不是個對台灣

註③ 「台灣問題參考口徑」，頁40~41。

註④ 中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室，中國台灣問題，幹部讀本（北京：九洲圖書，1998年），頁125~126。

註⑤ 「台灣問題參考口徑」，頁40。

註⑥ 在《兩岸關係說明書》中，仍然主張兩岸彼此是「政治實體」。該說明書稱：「為使兩岸關係朝向良性互動的方向發展，中華民國政府務實地提出「政治實體」的概念，作為兩岸互動的基礎。所謂「政治實體」一詞其含義相當廣泛，可以指一個國家、一個政府或一個政治組織」。



政治體制的描繪，而是隱含著「中華民國是個相對而有別於中共的主權獨立國家」。

一九九九年七月九日，李登輝總統在接受「德國之聲」專訪時，正式提出「自一九九一年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係」。^②這項被外界視為是「兩國論」的主張，是台灣自一九九一年「國統綱領」後，不再以「政治實體」自居的一次明白宣示。也就是說，台灣認為兩岸的「現狀」已是國家與國家的關係，雖然它們之間有特殊性的關係，但是具有國家的主體性。

總體而言，在一九九四年以後，台灣已將「一個中國」分為三種方式表述：第一、過去式的表述，認為「一個中國」是指一九一二年成立的中華民國；第二、現在式的表述，認為自一九四九年起兩岸分裂分治，現在式的「一個中國」是分治的中國，兩岸是兩個對等的政治實體；第三、未來式的表述，認為「一個中國」指未來統一的中國。而自一九九九年更明白地表述，「一個中國原則」只是「中共利用其自己所定義且具霸權性的一個中國原則」。^③

台灣的最大反對黨民進黨對「現狀」也是有不同的看法。民進黨早期仍期盼改變「現狀」，追求成立「台灣共和國」，但在一九九九年五月通過的〈台灣前途決議文〉已接受「中華民國」這個國名的現狀。^④但是民進黨在兩岸關係上的立場並沒有改變，認為兩岸各自在自己的領域內已是個完全獨立自主的主權國家，不認為有「一個中國」的存在，兩岸的關係應該是「外國」的關係。用一般的述語來說，民進黨只是從「一中一台」主張轉到現階段的「兩個中國」政策而已。

為了建構一個「在台灣的中華民國」的主體性，台灣除了政治上積極尋求外交突破，在民族認同方面，也開始建構「新台灣人」作為「中華民國在台灣」的民族認同主體，以有別於以「中國人」為認同主體的「中華人民共和國」。

從上述的分析可知，美國與國際間對兩岸「現狀」的認知，較向中共所認知的方向傾斜。台灣對兩岸「現狀」的描繪與認知較傾向於「實然面」，而中共的看法，則偏向「應然面」。

台灣方面的主體性的不斷加強，使得兩岸對「現狀」認知「實然面」與「應然面」的差距也就越來越大，因此如何找尋一個能夠為兩岸共同接受的「現狀」註釋，應是兩岸得以達成《兩岸基礎協定》的最根本關鍵。

肆、他山之石：東西德《基礎條約》的經驗

一、《基礎條約》對解釋現狀的妥協性

一九七二年東西德簽署《基礎條約》，以規範彼此的定位與互動關係性質。^⑤《基

註② 行政院大陸委員會提供之資料。

註③ 民國 88 年 7 月 14 日，行政院大陸委員會主任委員蘇起於中國國民黨中央常務委員會之報告。

註④ 中國時報，民國 88 年 5 月 6 日，版 1。

註⑤ 條約全文，請參考張亞中，德國問題：國際法與憲法的爭議（台北：揚智出版，1999 年），頁 95～98。



礎條約》的內涵有兩個重點：一是放棄使用武力；另一個卻是「尊重現狀」。^④對於不使用武力這個問題，在戰後已有高度的共識，兩個國家也從來沒有在國家政策上，將武力作為執行國家統一的工具。例如西德只是在基本法中主張以「民族自決」的方式來完成德國統一，而非憑藉武力。之所以在條約中再有不使用武力的規定，其最重要的意義在於重申宣示對未來發展和平關係。

東西德對「尊重現狀」的認知是不同的：在東德看來，「現狀」是指東西德已經是兩個分別互不隸屬的國家，彼此沒有任何對統一的約束。東西德兩個國家根本已是個國際法上的「外國」關係。但是西德認為，「現狀」是指一九三七年疆界的德國仍舊沒有滅亡，東西德現在固然是兩個國家，但是彼此並非國際法上的「外國」關係，而是「德國內部」的「特殊關係」，西德對東德的國家承認，只是「國家承認」，而不是「外國」承認。因此西德承認東德是一個國家，並不會使得東西德間的法律關係改變，「德國」因此不會因為《基礎條約》的簽訂而滅亡。在美、英、法三強來看，「現狀」就是東西德已經是兩個國家，他們之間是甚麼樣的法律關係、彼此間是甚麼樣的法律地位，要由雙方來解決，西方三強並不干涉，但是西方三強在政治立場上是站在西德的一邊，認為西德仍有追求統一的權利。蘇聯對「現狀」的認知與東德大同小異，唯一的差別是蘇聯也沒有因為這個條約的簽署而放棄因〈波茨坦議定書〉而擁有對德國未來再統一事務的權利與義務。

由於東西德彼此的各讓一步，因此在《基礎條約》中以「同意彼此的歧見」（agree to disagree）的方式達成了彼此對「現狀」的認定。^⑤雙方最大的不同在於，西德讓的是「政治」的一步，東德讓的是「法律」的一步。因此從「尊重政治現實現狀」來看，是西德讓步了，但是從「未來追求統一的權利與義務」來看，則西德沒有絲毫讓步，反而是東德讓步了。^⑥另外，在一九七〇年代初期，西德與蘇聯、波蘭等達成的條約，其中最重要的內容，就是對戰後疆界「現狀」的確定。對這些東歐國家，特別是波蘭來說，這表示戰後的疆域問題已解決。但是西德卻有另外的看法，西德要求在每一個條約中，都保有「本條約不觸及雙方已簽訂或與其有關之雙邊或多邊之國際條約與協議」等類似有關條文，以顯示這些條約只是西德尊重「現有」的領土現狀，但是並不表示西德答應此疆界的現狀為法律上的現狀，也不是永久的現狀，真正的確

註④ 《基礎條約》第三條規定：「德意志聯邦共和國與德意志民主共和國依據聯合國憲章，完全以和平方法解決雙方之爭端，並且不以武力相威脅或使用武力。兩國強調，雙方間現有疆界在現在及未來均不可侵犯，並且負有完全尊重對方領土完整之義務。」

註⑤ 在《基礎條約》的序言部分寫到：「不以武力相威脅或使用武力…，即使在基本問題上，包括民族問題，有不同的見解」。

註⑥ 在《基礎條約》第9條規定，東西德「同意，本條約不觸及雙方已簽訂或與其有關之雙邊或多邊之國際條約與協議」。這一條文代表，東德同意了戰後四強有權利與義務德國統一的條約仍然有效，亦即德國問題並不因《基礎條約》的簽署而消失。該條文所稱的「多邊國際條約」中最重要的就是1945年四強簽署的〈波茨坦議定書〉，其內容包括四強表示並不要併吞德國，即不會要消滅德國，而將與未來的德國簽署和平條約。



立要等到統一後的「德國」才能確認。^④

東西德在一九七二年的簽署《基礎條約》，東德將它看成一個終局的「和平協定」，但是對西德而言，它只是一個「過渡協定」或「臨時協定」。他們對這個條約本質認知的不同，也反映出他們對「現狀」解釋的歧異。

一直到一九九〇年的《二加四條約》才算是四強與德國的最後《和平條約》，德國問題才得以最終解決。

二、《基礎條約》妥協性適用在兩岸議題的變性

一九七〇年代的東西德彼此在國力上是有差別的。如果將兩岸與當時東西德的情況做個類比，去除掉政治體制的比較後，中共倒是頗像當時的西德，不論是國力上超過對方，所受到的國際支持也超過對方，而且其追求統一的決心更是與對方有著極大的差異。而現在的台灣倒是類似當時的東德，不談「一個德國」，堅持「兩個德國」政策。但是台灣所處的國際地位卻較之當時的東德為差，東德只是受到西方社會的孤立，但卻有東歐社會主義國家為其外交後盾。

東德當時的策略是以遠離德國作為迫使西德讓步的策略。西德雖然居於優勢，但當時的布朗德總理卻認為兩個德意志國家如果長期的分離，則將會使得民族間的情感日益薄弱，這將會使得德國的再統一變得日益困難。由於有蘇聯的支持，「兩個德國」已成爲事實，因此東德並不急需與西德簽署任何基礎性質的協定，也因此，東德在一九七〇年代對西德的姿態非常高。東德的立場是，要不然就簽個完全合乎國際法條約的條約，也就是承認「兩個德國」，東西德之間是國際法上的外國關係；要不然就不要簽，讓「現狀」自動延伸下去。

嚴格而言，《基礎條約》是西德較為積極主動的推動，西德為使東德能夠接受《基礎條約》，願意在承認東德是「國家」這個「政治立場」上作讓步，但仍不願在承認東德是個「外國」這個「法律立場」上讓步。另外由於當時的蘇聯希望東西歐能夠全面性的和解，因此支持東西德之間簽署《基礎條約》，以確定東西德間的「現狀」，並再延伸到整個歐洲「現狀」的確定，以確保蘇聯在東歐的現狀利益。當時的東德總理烏布里希特（Walter Ulbricht）由於不願接受西德的妥協意見，堅持兩德之間應為「外國」關係，而遭蘇聯換以何內克（Erich Honecker）。在東德總理換人後，東西德的《基礎條約》才告簽署。^⑤

兩岸今日的情形與東西德不同的是，中共基於在國際間的優勢，而台灣又不像東德有足夠強大的東歐盟邦支持，因此，台灣對「現狀」的認知很難在互動的槓桿上找到有利的施力點。如果台灣選擇東德所採行的政策，堅持以「兩個主權獨立國家」、「兩國間為外交關係」作為基本立場，則有可能不會受到國際社會的支持。在東德的

註④ 例如，德國與波蘭的疆界問題在1990年9月12日的《二加四條款》中才獲得最後解決。

註⑤ William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, 1978), pp. 199~200; 張亞中，德國問題：國際法與憲法的爭議，頁94~95。



例子上，即使蘇聯與東德有外交同盟關係，但是蘇聯爲了歐洲的和平、穩定及自身的利益，最後也是迫使東德讓步。更何況台灣與美國並沒有外交同盟關係，美國不容易支持台灣的這種主張。

如果台灣堅持以「分離」作爲迫脅中共讓步的策略，或以永遠開放「終局狀態」作爲自己堅持的底線的政策。可預期，基於兩岸國際力量的差異，以及中共對民族主義的認知，中共恐將無法接受。而一個沒有設定「終局目標」與「邁向終局過程」的政策，恐很難讓中共願意在《兩岸基礎協定》上達成共識。另外，「不放棄武力」的原則，經過中共數十年來不斷地強調與堅持，早已成爲中共「統一政策」的一個最重要的原則之一，也是中共領導人不敢也不能挑戰的一個禁忌，這與一九七〇年代東西德都已有不以武力解決問題的共識，有著完全不同的差別。因此，如果要在未來的協定中作出放棄使用武力的承諾，台灣方面也必然要對兩岸未來的「終局」情勢作出適當的承諾，中共也只有獲得此種承諾後，才有可能真正的結束兩岸的敵對狀態。

伍、《兩岸基礎協定》的重要內涵

一、台灣對過渡性協定的有關討論

目前在討論兩岸過渡性的協議時，最常提及的即是希望兩岸擱置對主權的爭議。但是任何有關事務性協議，其必然會牽涉到治權，而治權往往與主權有著共生與依附的關係。如果要避開主權歸屬的爭議，而又能有效地運作有效實質治權，需要雙方的高度共識。但是這種共識往往由於彼此的政治意圖經常會受到環境的影響，或錯誤的解讀而發生變化，而使得事務性的協議無法持續，這正是兩岸在「辜汪會談」後所面臨的問題，也是企圖以政治共識以跨越法理現實的最大困境。

無可諱言的，兩岸未來有關「過渡性協議」的簽署，與東西德當時在一九七二年所簽署的《基礎條約》所面臨的情形完全一樣，就是要對「現狀」達成一個妥協。而較諸當時東西德已對放棄使用武力有共識不同的是，兩岸仍需處理「放棄武力」這個問題。

台灣所能夠做的空間與當時東德比較起來更爲局限。東德當時妥協後的所獲是「現狀已獨，但開放終局的可能」的法律性承諾。但是台灣幾乎無法以「現狀不獨，但開放終局的可能」作爲妥協的條件。台灣必須在未來的終局狀況上作出相當地法律性承諾，才能獲得中共的讓步。

(一)「無終局」狀態的設計

一九九二年五月，當時擔任民進黨立委的陳水扁，在當時擔任總統府副秘書長邱進益有關主張兩岸簽署和平協定的談話後，即提出一份「中華民國與中華人民共和國



基礎條約草案」。這份內容幾乎是完全模仿一九七二年東西德《基礎條約》的草案，^④忽略了東西德《基礎條約》的重要精神與其中的重要關鍵，而使得有些像是特別為針對台灣內部考量所作的主張。這種以「領土、主權不可侵犯；彼此平等相待」的原則，而沒有觸及到中共的立場，顯得只是一種以單方面利益為主要考量的設計。再則，這份草案中完全沒有「終局狀態」的安排，中共如果接受了草案中的思維，等於是承認「一中一台」或「兩個中國」了。

民進黨籍的學者郭正亮在一九九八年提出以「聯立」(associated autonomy)為精神的「兩岸過渡架構」(interim arrangement)主張。「聯立」意指「兩個具有特殊關係的自主實體的聯合」。^⑤這個「兩岸過渡架構」的目標有三：(一)透過制度化的兩岸聯合架構，確保兩岸現狀，穩定兩岸互動；(二)同時處理中國不武、外交休兵、交流管制等爭議。(三)承認兩岸必須醞釀新思維，尊重人民決定國家前途權利。郭正亮稱，兩岸過渡性架構是前所未有的歷史性妥協(historical compromise)，需要三方面各有退讓，才能有所突破，尤其是對原本站在統獨兩個極端的中共與民進黨為然。對中共而言，「兩岸過渡架構」固然未立即承諾兩岸統一，但已承認兩岸具有歷史遺留的特殊關係，而且兩岸聯立架構非經雙方同意，各方不得單獨退出，更在制度上確保兩岸特殊關係的維持。此外，台灣承諾不宣布獨立，也等於解除北京擔心台北愈走愈遠的憂慮，可使北京確保兩岸現狀不致發生突變。

郭正亮的主張是以「台灣主體性」為主的思維，雖然沒有提到兩岸關係的法律性質，雖然同意在過渡階段，兩岸可有常設的聯合機構，並且主張以「台灣不獨」來換取「中共不武」，以達到兩岸終止敵對狀態的結果，但是也認為台灣民眾自決權的行使是從過渡架構到終局架構的必要條件，並藉以否定中共所主張「統一」應是終極目標的基本原則。

郭正亮的主張基本上已經充分地反映了台灣人民的基本立場與利益，並已相當程度地表達出願意與中共相互妥協的誠意。但是一個沒有「終局目標」的主張，似乎是

註④ 該條約草案共有前言五個部分，條約條文十條，各條重點分別為：(一)和平解決爭端；(二)共促亞洲和平、致力合作開發；(三)雙方尊重彼此領土完整與主權獨立；(四)彼此不得在國際間代表他方；(五)雙方未來憲政體制、內政、外交應建立在事實領土範圍上；(六)金馬為非戰區、大陸沿海軍區須裁撤關閉；(七)彼此在權利平等基礎上發展睦鄰關係；(八)以此條約為基礎，加強雙方在其他領域的合作；(九)雙方互換常設代表；(十)條約在批准並互換照會後生效。自立晚報，民國 81 年 5 月 14 日，版 1。

註⑤ 郭正亮認為，以聯立為「兩岸過渡架構」的內容有七點：(一)兩岸聯立架構，是在兩岸終局架構產生之前，確保兩岸關係和平穩定的過渡性常設聯合機構，其內容由兩岸共議決定。(二)兩岸聯立以五十年為期，非經兩岸同意，不得退出聯立架構。(三)兩岸聯立期間，不互相使用武力，各自擁有自衛權。(四)兩岸聯立期間，逐步解除交流管制，建立兩岸交流保障的雙邊體系。(五)兩岸聯立期間，北京協助台灣參加國際組織，台灣不宣布獨立。(六)五十年後，兩岸展開終局談判，談判結果須經兩岸人民分別同意，如經兩岸同意，可提前終局談判。(七)兩岸終局談判未果，或談判結果未獲兩岸人民分別同意，則繼續維持兩岸聯立，改以十年為期，如經兩岸同意，仍可提前終局談判。郭正亮，「從分合到聯立：兩岸過渡架構芻議：自台灣主體性談兩岸政治關係之建構」，發表於台灣日報舉辦之邦聯問題研討會：從台灣主體性談兩岸關係架構，民國 87 年 9 月 7 日。原文另刊載於台灣日報，民國 87 年 9 月 11 日，版 11。



很難獲得中共願意在「過渡性協議」上簽署。^④

(二)「有終局無時限」狀態的設計

相對於郭正亮的過渡性「聯立」主張，張亞中在一九九一年時即曾用「一中兩國」（一個中國、兩個中國人國家“*One China, Two Chinese Countries*”）這個法律性的概念為兩岸的法律定位作詮釋。^⑤他當時即主張兩岸間如果要有過渡的協定，則這個協定應該包括三個重要內涵，包括「一個中國原則」、「兩個國家原則」與「和平相處原則」。前面兩個原則是表述兩岸在簽署《兩岸基礎協定》時對兩岸定位的認知，第三者則是指兩岸「不以武力相向」的原則。「一個中國原則」則是一個「終局」的規範，表達雙方均主張「一個中國」，反對中國永久分裂，雙方致力邁向統一。「兩個國家原則」則是過渡性的認知，認為在統一前，雙方都互相尊重其在現有疆界內的主權，一方不得在國際間代表對方，或以對方之名行為，雙方尊重對方在其內政上與外交上的自主權。但是兩岸間的關係並不是一般所謂的國際關係，而是一種「特殊關係」。

張亞中所提的這個「過渡協議」，如果不從法學的角度去看，很難分辨「一個中國」與「兩個國家」，這三個「國家」之間的法理意義差別，也不易體會兩岸承認對方為一個「國家」，但不是「外國」的差別意義何在。

「一個中國」與「兩個國家」代表著兩岸見解的最大分歧，但是兩種見解的並存卻也將是雙方可能的最大妥協。倡議者在該文及隨後的著作中，曾將「一個中國」表述為「整個中國」（*China as a whole*），也即是等於現有的「中華民國」加上「中華人民共和國」；也就是「整個中國」的國家權力，在沒有完成統一前，事實上是由兩岸所共同代為行使。^⑥

「一個中國，兩個中國人國家」，或「整個中國下的兩個中國人國家」的界定方式，顧及了兩岸的現狀，並含有「終局狀態」的思維，只是這個「終局」並沒有時間的限制，但有雙方的法律承諾約束，此與中共「一國兩制」的最大區別在於，「一國兩制」直接從兩岸現狀一步跨越到「終局狀態」，並且兩岸間的關係將變成「內政」性質，而在「整個中國下的兩個中國人國家」的思維中，並沒有時間表的限制，並且也界定了彼此在「整個中國」內的「內部關係」（*inter-se-relations*）性質。

一個沒有「終局狀態」、「無條件的平等原則」的《兩岸基礎協定》是不太容易為中共所接受的。但是一個完全以「一個中國」為基本思維的《兩岸基礎協定》，也會使得台灣人民擔心，是否接受「一個中國」等於接受了「中華人民共和國為主」的規範，而使得台灣無法再有自己的主體性。這些問題必須以新的思維來思考，以下的

註④ 翁松燃教授在研討會中對郭正亮「聯立」說的批評。

註⑤ 張亞中，「中國問題之法律定位：一中兩國」，兩岸關係與中國前途：學術研討會論文集（台北：民主基金會編印，民國81年1月），頁239～255。作者使用“country”，而不用“state”係考慮分裂國家的特殊狀況，以及另有一法律概念「中國」存在之前提。

註⑥ 張亞中，兩岸主權論（台北：生智出版社，民國87年）。



「整個中國」與「平等但不對稱」兩個原則或許可以作為兩岸未來協商基礎協定時的思考。

二、重新建構對「整個中國」的思維

基於國際政治的現實，「一個中國」原本的涵義已被模糊，這一點，不得不承認這是由於兩岸在政治性用語的習慣所致，以致發生「一個中國」倒底是指哪一個中國的問題。

在一九七一年聯合國的「第二七五八號決議案」中，並沒有所謂的「一個中國」表述，有的只是「中華人民共和國是中國在聯合國的唯一合法代表」的文字。^⑤這句話隱含的意思是，兩岸與「中國」的合法性被從新詮釋，中華人民共和國成為合法代表，中華民國因此必須離開。很明顯的，從這個決議案中可以認定「只有一個中國，中華人民共和國即是（is）中國」的看法並不存在。而只能說，「中華人民共和國代表（represent）中國」。值得討論的是，如果中華人民共和國不是中國，那麼這個「中國」的法律意涵到底是什麼？

相較為兩岸的另一個分裂國家德國，從來沒有在他們的政府宣言、文件、法律文字中出現所謂「一個德國」的字眼。西德從戰後的所有文件中對「德國」的描述都採取同一的方式，就是「整個德國」、「德國作為一個整體」（Deutschland als Ganze, 或者 Gesamtdeutschland, Germany as a whole）。它所代表的意義是，法律意涵的「德國」在地理版圖上是延續一九三七年疆界的德國，包括東西德、東西柏林與德國割給波蘭的東邊疆域。也就是說，西德在戰後的文件中，一直只將德國問題定義在「整體」或「分裂」的表述，而所有對德國問題的思維也都是將「整個德國」為一個思維的主體，然後才討論西德與這個「整個德國」之間的法律關係應該為何？^⑥這一點是值得兩岸思考的，如果我們用「整個中國」、「中華人民共和國」、「中華民國」三個主體來思考兩岸的現狀，將變得更為清楚與明瞭。例如如果我們以「整個中國」來解釋聯合國的〈第二七五八號決議文〉，可以充分發現，聯合國說的就是「中華人民共和國是『整個中國』在聯合國的唯一合法代表」，而沒有說，中華人民共和國就是整個中國，因為另一個中華民國仍然真實地存在的。

在聯合國的決議案後，遺憾的是，兩岸與美國的政治人物與學術界並沒有在「中國」這個重要的意涵上繼續探索，而只是開始用政治性的話語為「中國」作局限的詮釋。

一九七二年的《上海公報》應該可以看成是國際間對「一個中國」這個述語出現的源頭。在公報中首次提出「美國認識到，在海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分」。這段文字的表述，其實等於是說，海峽兩邊所有的中

註⑤ Resolution on Representation of China, United Nations General Assembly, Oct. 25, 1971. G. A. Res. 2758, 26 GAOR Supp. 29(A/8420).

註⑥ 有關東西德與德國、東西德彼此間的法律地位與爭議，可參考張亞中，德國問題：國際法與憲法的爭議，同註④。



國人都認為中國是個整體，台灣自然是這個整體的一部分，換言之，中國大陸當然也是這個整體的一部分。

一九七九年美國與中共的《建交公報》再次出現上述相似字句：「美國承認（acknowledge）中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分」。

從此以後，「一個中國」變成了一個專有的述語，即使連台灣也沒有辦法跳脫這個述語的使用。但是台灣的政府與學術界並沒有對這個述語作嚴格的界定，在整個兩岸關係的思路，仍然是以「一個中國」作為原型。一九九〇年通過的「國統綱領」，即是以「一個中國、兩個政治實體」來為兩岸關係作定位。

一九九一年可以看作是台灣對「一個中國」最後一次「正統性」宣示，國統會在〈關於「一個中國」的涵義〉解釋中，將「一個中國」解釋為就是中華民國。這種與事實完全不相符的解釋，雖然在現實政治上實在看不出有任何可說服性但是在法律意義上卻有其意義，表達出台灣對追求統一的堅持。

台灣在外交與兩岸關係上的困境在於，「一個中國、兩個政治實體」固然有助於兩岸關係的推展，但是以「政治實體」作自我表述，無法成為加入以國家為主體的聯合國的必要條件。從一九九三年台灣積極尋求加入聯合國後，「中華民國是個主權獨立國家」的聲音逐漸成為國家定位的主流。外交上的困境使得台灣有一群聲音，認為這是因為台灣仍堅持「一個中國」的結果，因而不主張使用「一個中國」。在「一個中國」的定義被狹隘化後，中共每一次的強調「一個中國」都讓台灣的社會感受到「被統一」的壓力。從一九九三年八月三十一日，中共針對中華民國政府尋求加入聯合國，發布《台灣問題與中國的統一》白皮書。其中第一點就是「一個中國」原則，並將「海峽兩岸的中國人民都主張只有一個中國」作為台灣也同意中共的一個說辭。

在一九九四年《台海兩岸關係說明書》後，中華民國政府雖然仍表達出追求統一的意願，但是也開啓揚棄「一個中國」的政治法律性表述。首先是將「一個中國」非政治化，認為「一個中國」只是「歷史、地理、文化、血緣上」的概念。從此以後，「一個中國」在兩岸的定義已經是完全不一樣了。中共仍將「一個中國」認為是具政治法律性質的意涵，但是台灣卻將它去政治法律化，而將它作為一個國家長遠努力的目標而已。

一個或許是當時主政者都沒有注意到的細節，即是在《台海兩岸關係說明書》中有如下的表述：

「中華民國政府堅決主張「一個中國」，反對「兩個中國」與「一中一台」。中華民國政府同時也主張在兩岸分裂分治的歷史和政治現實下，雙方應充分體認各自享有統治權，以及在國際間為併存之兩個國際法人的事實，至於其相互間之關係則為一個中國原則下分裂分治之兩區，是屬於「一國內部」或「中國內部」的性質。我們的主張極其務實；這些主張亦與「兩個中國」或「一中一台」的意涵完全不同。」^⑤

註⑤ 行政院大陸委員會，台海兩岸關係說明書（台北：行政院大陸委員會，民國83年7月5日）。



這段文字其實就是可以將「一個中國」解釋成「整個中國」的一個重要證明。在「整個中國」的思維解釋下，自然才可以有所謂的「一國內部」或「中國內部」的思維。也就是說，兩岸都是「整個中國」內部的國家，也就是中華民國與中華人民共和國。換言之，這個「內部」關係並不是一般的國際法關係，也不是一般國家的內政關係。也正因為有這種主張，所以與一般所謂的「兩個中國」或「一中一台」是完全不同的。

但是，台灣並沒有在「一個中國」的應有意涵上進一步地探索，而是基於內政考量，快速地跳躍到另一種思維，就是少談，或是不談「一個中國」。這使得「一個中國」從兩岸的共通語言，變成了中共的專有名詞。「一個中國」被認為指的就是「中華人民共和國」，而不再去思考，「一個中國」原始的涵義其實就是，也應該就是「整個中國」。

台灣越來越少談「一個中國」，更增加了中共對「一個中國」的不斷強調。但是中共本身對於「一個中國」的定義，是否也一定就是「中華人民共和國」呢？

最能代表中共對「一個中國」另解的是汪道涵在一九九七年接待新同盟會成員時所說的：「一個中國，並不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造未來統一的中國」。^④一九九八年十月二十四日汪道涵在上海接待「中華民族聯合陣線」時，再度被問及上述有關對「一個中國」的談話時回答說，「我說過這個話，今天我還是這個主張」。^⑤

一九九九年四月五日汪道涵在再次會晤新同盟會的成員時，再被問到「一個中國」的意涵時，汪道涵的答覆是，在去年十月辜振甫訪問上海時，雙方曾討論「一個中國」的意涵，當時他的說法是，

「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國原則之下，平等協商，共識統一；一個國家的主權和領土不可分割，台灣的政治地位應在一個中國的前提下進行討論」。

汪道涵並表示，一九九七年他所提的「一個中國」涵義，已涵括在上述八十六個字的內容中，他並表示，台灣提出「一個分治的中國」的說法，為何不說成「中國的分治」。^⑥

台灣的內部對於汪道涵「一個中國」八十六字的詮釋，自然認為是中共又重回其保守的主張，並認為「中國的分治」說法，其實指的就是「一個中國的分治」，也就是「一個中華人民共和國的分治」，這使得台灣的地位變得與香港並沒有甚麼差別，從而論定中共仍舊沒有脫離「一國兩制」的思維。

其實，就中共的談話內容來看，中共在「一個中國」的表述上，確有「內外有別」的情形。也就是，在與外國關係或在國際組織時，強調「一個中國就是中華人民共和

註④ 中國時報，民國 86 年 11 月 23 日，版 9。

註⑤ 中國時報，民國 87 年 10 月 30 日，版 14。

註⑥ 中國國民黨大陸研究工作會，大陸情勢雙週報，第 1310 期（民國 88 年 4 月 21 日），頁 16~17。



國、中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府」，但是在面對兩岸關係時，則儘量避免使用「一個中國就是中華人民共和國」，而多強調「只有一個中國，台灣是中國的一部分」。

如果將汪道涵對「一個中國」所要表達的意涵，視為是「整個中國」，那麼無論是在一九九七年所說的三十七字，還是一九九九年所說的八十六字意涵，在本質上都是沒有差別。我們可以將汪道涵的八十六字詮釋為：

「在世界上，中國仍然是一個整體，台灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在中國作為整體的原則下，平等協商，共議統一；整個中國的主權與領土不可分割，台灣的政治地位應在中國作為整體的前提下進行討論」。

中共想必應該也了解到，台灣絕無可能在「一個中國就是中華人民共和國」的前提下進行政治協商，或達成任何過渡性的協定。從善意與理性的角度來看，中共所說的「一個中國」應該就是指「整個中國」，也就是在討論兩岸的未來時，應將中國作為一個整體來思考。在這個邏輯下，「一個中國」所說的「一個」其實是「整個」之意，它當然應該是由中華民國與中華人民共和國所擁有的領土與人口所共同組成，目前是處於「整個中國」的分治狀態下，未來可經過「再統一」而使得「整個中國」重新以「整體」的方式運作。

對中華民國政府而言，從一九九四年起開始迴避「一個中國」的表述，其最重要的因素，就是憂懼「一個中國」的「一個」已成為數目字表述，表示世界上只有「一個」中國，而在現實的國際環境中，「一個中國」自然會是指「中華人民共和國」，而不會是「中華民國」。因此，也就最好避而不談了。但是，台灣方面愈是不談「一個中國」，中共就愈是緊張，而愈強調「一個中國」。

一九九九年七月九日，李登輝總統所提出兩岸關係為「特殊的國與國關係」，雖然反應出兩岸的「事實」，並為大多數台灣人民接受，^⑨但是兩岸間的定位問題並不是可由任一方主觀的認定，唯有雙方均達到交集，兩岸才能保持和平與穩定。李登輝總統由於在言談中，認定「一個中國」已經是「一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府」，因而不接受兩岸關係是這種「一個中國」的內部關係。台灣方面未能對「一個中國」提出詮釋，反而予以拋棄的作法，的確在這次事件中，使得中共受到很大的刺激，再度拉高兩岸緊張情勢。

台灣方面，由於對於「一個中國」不能提出新的見解，因而所說的「特殊的」關

註⑨ 民衆對「兩岸是特殊國與國關係」說法的看法如下：(一)7月10~11日，聯合報民意調查中心：同意有48.9%；(二)7月12日，TVBS民意調查中心：同意有56.1%；(三)7月14~15日，山水民意調查公司：同意有43%；(四)7月15日，聯合報民意調查中心：同意有45.9%；(五)7月14~15日，全國意向調查研究中心：贊成有73.3%；(六)7月16~17日，民意調查基金會：同意有55.2%；(七)7月17~18日，中國國民黨中央政策會：同意有57.3%；(八)7月19~20日，商業周刊訪問587位企業經理人：同意有78.4%；(九)7月23~24日，聯合報民意調查中心：同意有55.8%。以上資料，從行政院大陸委員會取得。

係，也就顯得語意不清，到底是政治上的「特殊關係」（例如戰後的英美關係）還是法律上的「特殊關係」（例如西德所認定的東西德關係，對西德而言，這種特殊性是建立在有統一的約束性上），也不見台灣方面能提出具體的說明。依據台灣方面的意圖來看，其所稱「特殊性」應該要指的是類似統一前東西德的「特殊關係」。但是台灣方面似乎忽略了，如果不談「一個中國」，而只將「統一」做為一種政治性的訴求，那麼兩岸關係其實只是一種「政治性」的「特殊關係」。這種「政治性的特殊關係」在國際法上是沒有甚麼意義的，畢竟任何兩個國家都可以依其意願建立「特殊性」的關係。因而，兩岸如果只是一個沒有法律意義的「特殊性」關係，那麼如果中共接受，其實也是已經等於接受了兩個國家是相互獨立的事實。因此台灣方面應該要做的不是拋棄「一個中國」原則，而是用更精確的法律用語來詮釋台灣對「一個中國」的立場。

台灣方面，對「一個中國」的原始基本認知，其實就是指的是「整個中國」。只是台灣自己也延襲了《上海公報》中「一個中國」的用法而不自覺。從中華民國政府的國家政策來看，所謂的堅持「一個中國」，其時就是堅持將「中國作為整體」，而不願永久分裂中國，所謂的追求「一個中國」政策，就是追求中國的再統一。「國統綱領」所說的「一個中國，兩個政治實體」，何嘗又不是「整個中國內的兩個政治實體」。在「整個中國」的思維下，兩岸關係自然就可以是法律上的「特殊性」關係。

在兩岸未來的過渡協議中，將「整個中國」的觀念列入文字，等於是表示兩岸是應允在「整個中國」為範圍內互動，在「兩岸暫時分治」，但是「保證不永久分裂」的基礎下進行合作，這等於已經為兩岸的「終局狀態」作了文字與法律上的承諾。

「一個中國」已經在兩岸不停的爭吵中失去了原有的意涵，因此將「一個中國」還原到「整個中國」的思維，將可使得兩岸重新拾回原有的交集，也可以讓雙方在理性的基礎上再思考兩岸的未來。當然，更重要的應該是，「一個中國」原本就不是個精確的名詞，在已經使用了廿多年後，為了使得兩岸間能夠達成一個雙方都能接受的「過渡協定」，以一個在法理上精確的「整個中國」名詞來取代「一個中國」是應該為兩岸所接受，也是必須的。

「整個中國」的概念確定後，兩岸間的關係自然就是「整個中國」內的「內部關係」，這也是中華民國在《台海兩岸關係說明書》中的主張，而非台灣獨立主義者所主張的「外國關係」，或中共所主張的「內政關係」。將「整個中國」取代「一個中國」的文字思維來看，中華民國政府所稱的「一個中國、兩個政治實體」、中共主張的「一國兩制」、與學者主張的「一中兩國」，其實在本質上是可以完全不相衝突的。

三、兩岸國際地位規範——「平等」（equality）與「不對稱」（unsymmetry）的並存設計

在「整個中國」的原則確定後，也就是等於確定了兩岸間法律定位關係的性質。由於雙方是「整個中國」的一部分，因此，彼此間自然不是一般國家間的「外國」關係，雙方的關係也不是以國際法的原則作規範，而是以雙方共同同意的原則作規範。在這個前提下，無論是中共對台灣作國家的承認，或是類似於國家的承認，都不會造



成永久分裂中國的法理事實。

在「整個中國」原則確立後，兩岸最需要思考的就是彼此間的外交空間問題。這是台灣方面最在意的問題，也是中共的「一國兩制」中沒有處理的問題。

西德對東德作「國家」承認，但不作「外國」承認的思維應該可以供中共思考。中共可以以兩岸在政治的權力「不對稱」為由，要求兩岸在國際間所享有的地位有所區別，但是中共不可以否定兩岸在法律上是相互「平等」的兩個主體。正如同，在一個家庭中，或許有權力的「兄長」享有較多的社會資源與社會地位，但是在兄弟間的法律地位方面，彼此並沒有大小的差別，兩個對於自己的事務，仍然享有自主權。簡言之，兩岸在對外的政治上或可為「不對稱」，但是在彼此間的法律權益上，彼此是「平等」的。

在國際間，這種「平等」與「不對稱」的概念經常被交互使用。小國與大國往往是「平等」，但「不對稱」。例如在聯合國中，每一個國家都是「平等」的，在聯合國大會中都是一國一票，每個國家在國際法院前都是享有同樣的權益，但是「安全理事會」卻是個政治「不對稱」的設計，只有五個常任理事會員國有否決權。有的國際組織針對不同的政策議題也有「平等」或「不對稱」的設計。例如在歐洲聯盟中，有關「共同外交暨安全政策」是屬於「平等」的設計，也就是必須經由一致決才能行爲，^⑤但是在一般事務上，歐盟理事會中每個國家所擁有的票數不同，國力大的國家擁有的票多，例如德國、法國、義大利、英國等大國，每一國家擁有 10 票，而盧森堡則只有 2 票，這就是「不對稱」的設計。另外在歐洲議會的組成方面也是「不對稱」的設計，如德國最多，有 99 席，法國、義大利其次，各有 87 席，盧森堡只有 9 席。^⑥其次在一些聯邦國家也有「平等」與「不對稱」的設計，例如美國參議院的組成，是依據各州一律兩名代表的「平等」原則，但是在眾議院則是依照各州人口多寡而有不同的議員數目。

「平等」也是國際間在協商時必須遵守的原則，但是往往基於每個國家的國力與資源，其結果往往並「不對稱」。有的情形是小國基於本身國力所限而讓步，有的情形則是大國為了其他理由而讓步，這在國際談判中是處處可見。「平等的協商、不對稱的妥協」是國際間的常態現象，因此兩岸只要在平等、相互尊重的基礎上進行協商，其結果是否一定完全「對稱」（或俗稱的「對等」），也並不是全依一方堅持而已，而最重要關鍵還是在於彼此之間的善意，特別是作為分裂國家的兩方，這種善意與相互體諒顯得更為重要。如果協商的結果確有「不對稱」的表象，但也不應草率地認為

註^⑤ 在 1999 年 5 月生效的《阿姆斯特丹條約》中增加了「建設性棄權」（constructive abstention）的程序，以使得決策更有效率，即在所有基本政策的決定仍需一致決決定，但是某一會員國可以以正式聲明通知聯盟不接受該決定所須承擔的義務後，以棄權方式表達其立場。如此一方面可使聯盟得以推動共同外交暨安全政策，以增加決策效率；另一方面又可維護不同意見會員國的本國立場。但終其基本概念，仍是以每個會員國不分大小一律平等的原則。詳請見，張亞中，*歐洲統合：超國家主義與政府間主義的互動*（台北：揚智出版，民國 87 年），頁，125~164。

註^⑥ 相關資料參見歐盟網站<<http://europa.eu.int>>。



這一定就是「喪權辱國」，而要看自己在整個結果中的利弊得失才能論定。

中華民國雖然在國際間只有廿八個友邦，或許在現實的國際政治中，它不被視為擁有其他一般國家所有的國家權利，但是在真實的世界，中華民國作為一個國家在一九四九年後並沒有消失，更何況，在台澎金馬的土地上仍有逾二千二百萬人堅信他們是中華民國的國民。如果在未來的《兩岸基礎協定》中要迴避中華民國是個國家這個事實，可預期是很難有甚麼成果。其解決方法，一個是雙方以「國統綱領」所主張的以「政治實體」相互對待；另一個方法則是以「兄弟關係」的「國家關係」對待。這兩者的表述方式或有不同，但是在相互關係的實質意涵上則沒有甚麼多大的差別。

兩岸未來過渡協定，在談判時自然是以「相互平等」進行，在《兩岸基礎協定》中，中華民國與中華人民共和國同屬國家性質自然是必須遵行的原則，至於雙方是否要用「國家」這個名詞來對彼此表述或以特殊、默認方式處理，當然是可以討論的。例如，以兩岸的「主體」、「政治實體」、「自主性主體」等名詞來相互界定，也是見仁見智，並無不可。

作為一個主權國家，「與他國交往能力」是其中必要的因素之一。未來兩岸在協商基礎協定時，也必然會觸及到這個重要的關鍵問題。在台灣，有學者主張「外交休兵」以為兩岸培養善意，或作為維持兩岸善意互動的前提。但是如何「外交休兵」的討論卻顯得較為或缺，多停留在以彼此現有邦交國數目為基點的思考。

「平等而不對稱」原則或可解決兩岸的國際地位問題。在國際組織中，中共可保有聯合國的安全理事會常任會員國的地位，而台灣則取得一般會員國的地位。在對外關係中，台灣可與中共的現有邦交國建立「相當於外交關係」或總領事級官方關係的關係。這種中共享有外交關係，台灣享有總領事級官方關係的設計，將可避免兩岸在外交上再兄弟鬩牆，徒然浪費兩岸的資源，更重要的，彼此在外交上的停止爭戰，相互提攜協助，雙方的人民將因而減少敵意而增加情感，這對於兩岸的未來將是有百利而無一害。

陸、結 論

在兩岸互動交流已逾十年後，兩岸之間應先有基本「定位架構」再談「實質架構」，還是應先才「實質架構」再談「定位架構」的爭辯應該已快結束。美國最近的正式提議，顯示了美國希望兩岸能夠在民間互動的同時，也能有一個政府間的「中程協定」架構。台灣其實已經逐漸面臨了兩岸關係上最重要、也是一定遲早會碰到的問題。台灣在強調「民主」、「自由」、「尊嚴」、「和平」等觀念的同時，也要想到，如今是這個也深深了解上述價值觀重要的美國要台灣準備去與中共做政治性的協商了，一九九九年六月二十九日，美國國務院亞太助理國務卿陸士達在華府國際經濟研究所會議上再指出，「基於常識來看，達成中程協議是對兩岸都有利的事」，只是針對兩岸關係較不重要的方面達成一些技術性的協議，並不足以大幅改善兩岸關係，或是藉此鼓舞信心，而他提議兩岸簽訂「中程協議」的用意，就是嘗試使兩岸關係產生新動



力。^⑩由上述美國官方的談話來看，如何做好充分的準備，建構完整的兩岸定位思維，應該已是當務之急。

東德受到其同盟國蘇聯基於本身利益而所施加的壓力，被迫在東西德《基礎條約》中放棄其原有的立場。這個情形對台灣的啓示是，台灣已經逐漸受到美國的善意壓力而被迫走向談判桌與考慮商談「中程協定」。未來在兩岸有關過渡性協議的談判中，美國會否如當時蘇聯對東德一樣，也迫使台灣接受美國所屬意的方案，是值得去思考的。因而中華民國政府方面必須積極地採取全盤的思考，並主動地面對這個問題，以避免因思路不周，或國內共識無法凝聚，而使得台灣在面對兩岸協商時必須花更多的時間在調解內部的爭議。

兩岸如果要和平相處、要向「合」的方向邁進，也的確終究要面對一個過渡性的協議，以使得彼此的關係能夠有所依據的開展。這是雙方都無法迴避的問題。

一個雙方都能接受的《兩岸基礎協定》，將可使中共放棄以武力解決兩岸問題，也可以使兩岸的兄弟情感在堅實的基礎上建立，這對於兩岸未來而言是有利的。「兩岸均為『整個中國』的一部分」、「兩岸均具國家屬性」、「平等而不對稱」、「兩岸以統合方式邁向統一」，是未來兩岸協商《兩岸基礎協定》時可思考的方向。至於在簽署《兩岸基礎協定》後，應以何種方式來建立彼此的互動，筆者主張參考歐洲統合的方式，也就是在初期階段，以「統合」代替「統一」的思考，以歐洲聯盟的統合方式逐步推動兩岸的交流與互動，以共創兩岸的未來，此將在下篇文章中再述及。

* * *

(收件：88年8月11日，修正：88年10月12日，接受：88年10月18日)

註^⑩ 中國時報，民國88年7月1日，版1。



The “Cross-Taiwan Strait Basic Agreement” and the Future of Taiwan and Mainland China

Ya-chung Chang

Abstract

That Taiwan and Mainland China should work out an “interim agreement” to guide cross-strait relations has come to be the mainstream opinion of the U.S government. This article provides some food for thought regarding future talks on any such basic agreement between Taiwan and Mainland China. Discussion includes: the generation of the concept of “interim agreement” and related legal problems such an agreement raise; the transformation of the U.S. stance on cross-Taiwan Strait relations; the understanding of the “status quo” of cross-Taiwan Strait relations held by the U.S., Taiwan, Mainland China and other countries; the 1972 Basic Treaty between West and East Germany and its possible revelations for cross-strait relations; and essential issues a future “cross-Taiwan Strait basic agreement” should address. This article concludes with some key conceptions for a future basic agreement between Taiwan and Mainland China including: “Taiwan and Mainland China are parts of a whole China,” “the PRC and ROC both possess state attributes,” “equal but not symmetrical,” and “the two sides seek a final unification by means of integration.”

Keywords : cross-strait relations, interim agreement, cross-strait basic agreement, integration

