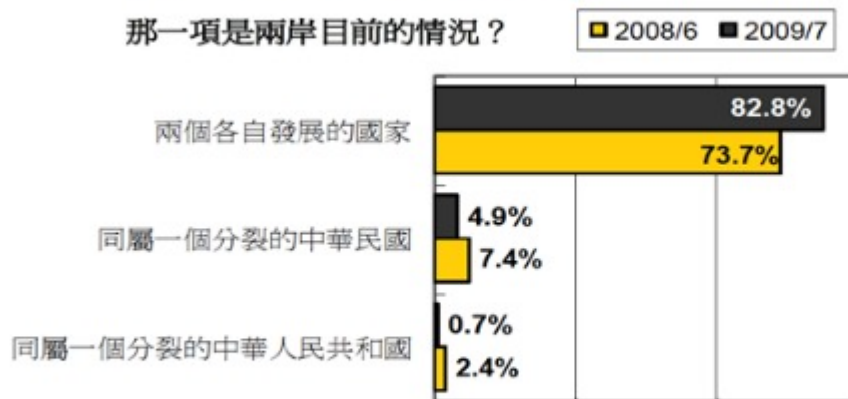


兩岸政治關係的合情合理合憲安排

兩岸政治定位是非常敏感而複雜，但是兩岸終究要坦率與誠實地面對彼此的差異、民意與法理，才能建構穩固的兩岸和平發展架構。本文先分析台灣的民意，探索合情合理的兩岸政治定位方式，再以台灣憲法來說明當前兩岸關係的政治定位，尋求制度化與廣泛台灣民意支持的兩岸政治定位。首先，台灣人民對於兩岸現狀認知的主流民意是兩岸為兩個不同國家。根據遠見雜誌民意調查中心發佈的調查結果，2008年6月，73.7%的受訪者認為兩岸是兩個各自發展的國家，7.4%認為兩岸同屬一個分裂的中華民國，2.4%認為兩岸同屬一個分裂的中華人民共和國。2009年7月的調查結果顯示，82.8%的受訪者認為兩岸是兩個各自發展的國家，4.9%認為兩岸同屬一個分裂的中華民國，0.7%認為兩岸同屬一個分裂的中華人民共和國。相隔一年，認為兩岸為兩個不同國家的民意比例顯著增加9.1個百分點。（見圖1）

圖1、台灣人民對兩岸政治定位的認知：遠見民調



資料來源：〈「兩岸互動一年；馬總統滿意度」民調〉，遠見民調中心，2009年7月21日，<http://www.gvsrc.net.tw/dispPageBox/GVSRCCP.aspx?ddsPageID=POLITICS&&dbid=3098761127>。

國民黨榮譽主席吳伯雄在去（2012）年3月與大陸國家主席胡錦濤見面時提出「一國兩區」的兩岸政治定位。不過，回台灣之後，他便稱「一國兩區」的一國是指「中華民國」，還說馬英九總統也贊同他的看法。但是，吳主席卻不敢在胡主席的面前公開表述「中華民國」，只敢回到台灣才說，顯示「一國兩區」存在台灣無法接受的元素。因此，可能因為台灣人民的疑慮與反對，馬總統在連任總統的就職演說中將「一國兩區」改為「一個中華民國、兩個地區」。

根據民進黨在吳伯雄主席回台灣後公布的民意調查，只有 23.7% 的受訪者同意兩岸同屬一個中國，67.3% 不同意「兩岸同屬一個中國」；在泛藍選民當中，剛好 50.0% 不同意「兩岸同屬一個中國」；在泛綠選民當中，高達 89.5% 不同意「兩岸同屬一個中國」。此外，如果不提「一個中國」的模糊概念，77.9% 的受訪者不同意「兩岸同屬一個國家」；在泛藍選民當中，65.8% 不同意「兩岸同屬一個國家」；在泛綠選民當中，更高達 93.6% 不同意「兩岸同屬一個國家」。很明顯，「兩岸同屬一個國家」的定位不被絕大多數的台灣人民接受。（見表 1）

表1、台灣人民對兩岸政治定位的認知：民進黨民調

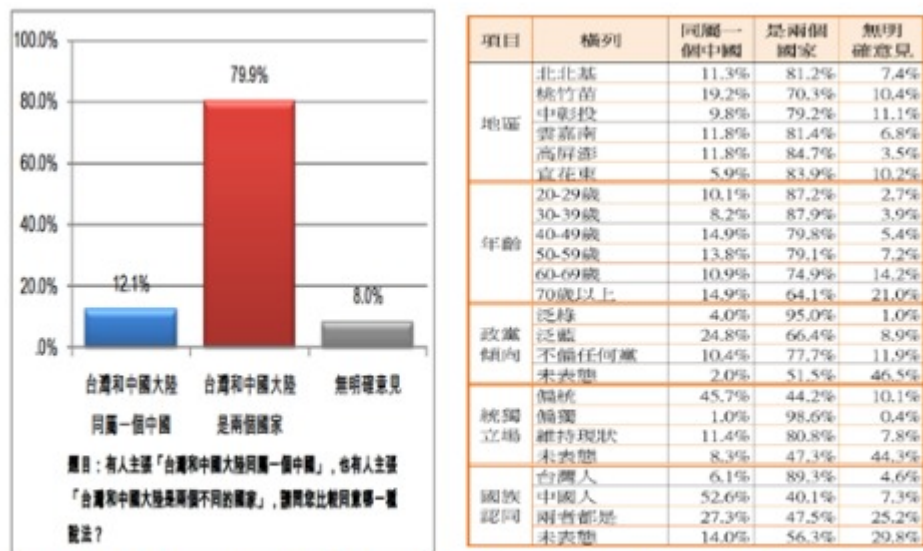
胡錦濤表示，「兩岸雖然還沒有統一，但中國領土和主權沒有分裂，大陸和台灣同屬一個中國的事實沒有改變」，請問您同不同意這個說法？							
全體		非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見	總計
		7.2%	16.5%	20.6%	46.7%		
		23.7%		67.3%		9.0%	100%
藍綠陣營	泛綠	7.2%		89.5%		3.3%	100%
	泛藍	43.8%		50.0%		6.2%	100%
	中間選民	21.4%		64.2%		14.4%	100%

請問您認為台灣與大陸是不是屬於同一個國家？					
全體		是	不是	無意見	總計
		17.5%	77.9%	4.5%	100%
藍綠陣營	泛綠	4.5%	93.6%	1.9%	100%
	泛藍	32.1%	65.8%	2.2%	100%
	中間選民	17.8%	74.5%	7.8%	100%

資料來源：〈6成受訪者不接受「一國兩區」，馬需公開道歉撤回主張〉，民主進步黨文宣部，2012年3月29日。

今年 4 月底，台灣指標民調公司發佈民調，台灣人民認為台灣與大陸是國與國的關係之比例高達 56.2%，不認為兩岸是國與國的關係之比例為 26.4%。交叉分析顯示，愈年輕或教育程度愈高者，認為目前兩岸是「國與國關係」的比率也愈高，20 至 29 歲民眾持此看法的比率甚至達到 76.2%。再者，39.1% 的受訪者同意台灣與大陸都是一個中國的一部分，但是 48.1% 的受訪者反對。儘管 39.1% 的受訪者同意兩岸同屬一個中國，但是 25.2% 的受訪者認為「一個中國」是指中華民國。因此，當大陸在國際上要求「一個中國」就

是中華人民共和國時，勢必無法被這些受訪者接受。
 今年六月中旬，吳伯雄主席在北京向大陸國家主席習近平表示，「兩岸各自的法律、體制都主張一個中國原則，都用一個中國架構來定位兩岸關係」。根據趨勢民調公司發佈的民意調查，79.9%的受訪者反對吳主席的說法，認為台灣與大陸是兩個國家，只有12.1%同意台灣與大陸同屬一個中國，而且不分藍綠，絕大部分受訪者都同意兩岸是兩個國家，愈年輕的受訪者愈認同兩岸是兩個國家。66.4%的泛藍的受訪者、95.0%的泛綠受訪者、77.7%的不偏任何政黨受訪者都認為兩岸是兩個國家。在20-39歲的受訪者當中，超過87%認為兩岸是兩個國家。(見圖2)



資料來源：趨勢民調公司，2013年6月23日，<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/5/61/2658/0>。

以下進一步分析台灣人民對於未來的國家選擇偏好。根據國立政治大學選舉研究中心的調查，除了維持現狀再決定及永遠維持現狀的民意支持度之外，將支持盡快統一、偏向統一的民意支持度減去盡快獨立與偏向獨立的民意支持度，得出「兩岸統獨指數」，此指數為正數表示台灣人民比較偏向支持統一，此數為負數表示台灣人民比較偏向支持獨立。兩岸統獨指數在1995年達到10.1%的最高點，其後便一路下滑到1999年的負0.9%。2000年陳水扁總統上台後，兩岸統獨指數迅速攀升，2001年升高到7.9%，隨後便持續下跌到2004年的低點負7.5%，2007年為陳水扁政府時期的最低點負9.6%。
 馬總統在2008年上台後，兩岸統獨指數立刻惡化到負

12.9%的歷史最低點，此後三年維持在負 10% 以下，都比陳水扁政府時期要低，也是歷年來兩岸統獨指數最低的時期，去（2012）年的兩岸統獨指數為負 9.5%，今（2013）年 6 月的兩岸統獨指數為負 11.8%。1994-1999 年的李登輝政府時期，兩岸統獨指數每年平均為 5.1%，2000-2007 年的陳水扁政府時期為負 2.9%，2008-2013 年的馬英九政府時期為負 11.2%。這顯示，馬總統執政後，台灣人民支持台獨與反對統一的比例大幅增加。（見圖 3）

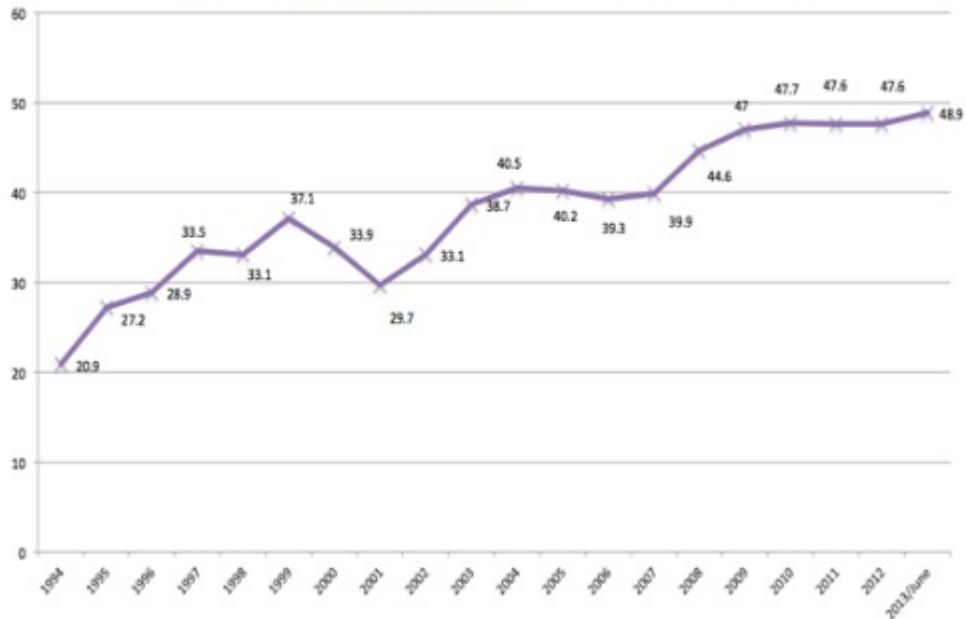
圖3、兩岸統獨指數：1994-2013.6



資料來源：政治大學選舉研究中心，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/pic/trend/Tondu201306.jpg>，2013年9月28日下載。

進一步分析，將偏向獨立、儘快獨立與永遠維持現狀 的民意支持度加總，得出「台灣拒統指數」，此指數表示台灣人民堅定拒絕統一的比例。1994 年，台灣拒統指數為 20.9%，持續增加到 1999 年的 37.1%，1994-1999 年的平均為 30.1%。陳水扁總統上台後，台灣拒統指數一度下跌到 2001 年的 29.7%，此後大致維持在 40%，2000-2007 年平均為 36.9%。馬英九總統上台後，台灣拒統指數顯著增加，2008 年為 44.6%，2009 年後便持續維持在 47% 以上，今（2013）年 6 月再創新高達到 48.9%，2008-2013 年 6 月平均為 47.2%。很顯然，台灣人民在馬總統上台後堅定拒絕統一的比例顯著增加。（圖 4）

圖4、台灣拒統指數：1994-2013.6



資料來源：政治大學選舉研究中心，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/pic/trend/Tondu201306.jpg>，2013年9月28日下載 -

從台灣民意的調查結果來看，兩岸政治關係的合情合理定位是兩個國家，兩岸不屬於一個中國，兩岸是國與國的關係，而且台灣主流民意拒絕兩岸統一。不過，儘管大陸政府宣稱要寄希望於台灣人民，大陸政府與人民應該不會同意台灣的主流民意，兩岸衝突仍然無法化解。反過來說，如果逼迫台灣人民接受兩岸同屬一個中國或一個國家，兩岸是國內關係，兩岸一定要統一，台灣人民也斷然無法接受，兩岸只會繼續對峙下去。

再者，這些台灣民意缺乏制度性或明文規範，任由台灣國家領導人或政黨進行不同詮釋，例如李登輝總統的特殊兩國論、陳水扁總統的一邊一國說法、馬英九總統的一國兩區，使得兩岸關係的發展起伏不定。要尋求合情合理的兩岸政治定位，應該尋求合憲的兩岸政治定位，才能符合台灣主流民意，又具有制度性的規範，讓兩岸關係的發展可長可久。

坦率地說，兩岸在政治定位與立場上有顯著差異，但如何將這項差異控制在穩定與制度化的基礎上，同時讓雙方政府與人民都能坦然接受？這個答案恐怕非「憲法各表」莫屬。中華民國憲法兼具台灣主體性與模糊一中的概念，具有整合台灣內部共識與奠定兩岸互動基礎的雙重可能性，同時以中華民國憲法維持兩岸現狀應該可以被國際社會接受。

從台灣的主體性而言，1991年以後，中華民國憲法由台灣

人民完成七次修憲，中華民國憲法就是代表台灣人民的總意志。從 1992 年以後，中華民國國會議員與總統皆由台灣人民選舉產生，執行台灣人民賦予的憲法權力，中華民國國家體制就是台灣的國家體制。根據中華民國憲法，中華民國之主權屬於國民全體，具有中華民國國籍者為中華民國國民。2000 年 1 月 14 日，台灣立法院修正「國籍法」，明確規定中華民國國籍之取得方式，必須個人的父母為中華民國國民、在中華民國領域的無國籍者、或歸化者，顯然大陸人民並非中華民國國民。

從 1991 年台灣民主化以後，中華民國與台灣已經密切合為一體。民進黨在 1999 年的《台灣前途決議文》便是陳述這個認知，台灣是一個主權獨立的國家，依目前的憲法稱為中華民國。2002 年 1 月，中華民國護照開始加註台灣，馬英九總統在 2008 年執政後也沒有改變這項作法。2005 年 7 月，陳水扁總統將總統府網站的中華民國加註括弧台灣。從 2007 年以後，包括國民黨、馬英九總統與參選 2012 年總統的蔡英文前主席都接受「台灣就是中華民國、中華民國就是台灣」的國家定位論述。

在 2007 年總統大選期間，國民黨推動「重返聯合國及加入其他國際組織」公投，國民黨公開表示：「不管是以台灣或中華民國名義申請，只要有助於加入聯合國都不設限」，「國民黨講的台灣就是指中華民國！」2007 年 9 月 16 日，國民黨總統參選人馬英九聲明「台灣就是中華民國」。2008 年 3 月 22 日剛當選不久，接受 CNN 訪問，馬英九強調：「台灣不是西藏，也不是香港，台灣是一個主權國家，是一個民主國家。」

2008 年 5 月以後，馬英九總統取消總統府網站的中華民國加註括弧台灣，但是英文名稱仍延續民進黨執政時的「Republic of China (Taiwan)」，表示中華民國等同於台灣。（見圖 5）2009 年 5 月 31 日，馬總統在薩爾瓦多參加國宴向美國國務卿希拉蕊自我介紹，他是「台灣的總統」（President of Taiwan）；他解釋，台灣是指中華民國。

圖5、中華民國總統府網頁



資料來源：中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw>，2013年9月27日。

2012年民進黨籍總統參選人蔡英文在2011年10月8日正式提出民進黨的國家定位論述新說法：「台灣就是中華民國，中華民國就是台灣」。在12月3日的總統辯論會上，馬英九總統表示「台灣是我們的國家」，會後記者會上，馬總統強調，「當我們說台灣的時候，很多時候就是指中華民國」，台灣是我們的家園，也是我們的國家，但正式國名是中華民國，通稱是台灣。馬總統解釋，荷蘭的正式名稱是尼德蘭，但是因為「荷蘭」這個名字比較出名，所以大家都叫荷蘭。

馬英九總統在2013年3月7日回覆外賓他是「中華民國總統」或「台灣總統」的提問時指出：「我是中華民國的總統，但中華民國也廣為周知是台灣，兩者無需刻意區別、、就像外界對荷蘭有「Holland」和「Netherlands」兩種稱法一樣。」從2007年選舉到第二任任期，馬總統很明顯接受「台灣就是中華民國、中華民國就是台灣」的國家定位。

然而，從憲法領土、起源與條文來看，中華民國憲法具有模糊一中的概念或架構。中華民國的領土分成兩部分，有效管轄領土為台澎金馬，但是憲法固有疆域還包括大陸與外蒙古，為中華民國之管轄境外領土。除了領土之外，中華民國的憲法起源於中國大陸，而且中華民國憲法增修條文之制定是「因應國家統一前之需要」，表示兩岸存在未統一前的特殊關係。不過，「因應國家統一前之需要」不必然意味著國

家一定要走向統一，反而確立兩岸當前是處於「未統一」的分立狀態。這些事實都說明中華民國憲法具有模糊一中的概念或架構，但中華民國並不是國際社會普遍承認的主權國家「中國」，只是法理上與「一個中國」的概念或架構有些模糊連結。

基於台灣的民意與法理，兩岸關係的定位應該是中華民國憲法下的特殊關係，但不是國內關係，而是中華民國管轄境內與境外之特殊關係（**special inter-jurisdiction**

relationship），兩岸對等分治、互不隸屬。在 2007 年 8

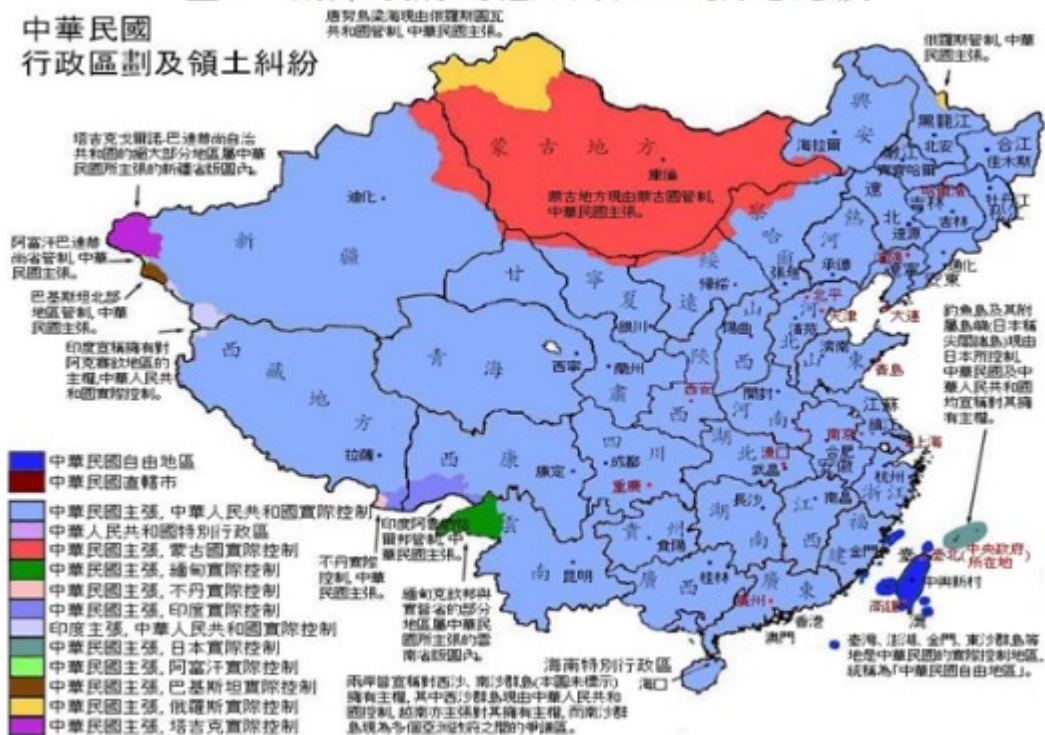
月，兩岸針對奧運聖火來台談判時，台灣政府反對經過台灣的聖火傳遞路線定位為「國內路線」，最後大陸方面妥協，同意此路線定位為「境外路線」（**overseas route**），即體現兩岸定位是管轄境內與境外之特殊關係，而非國內關係。事實上，兩岸對於彼此的航線都定位為兩岸航線，而且與國際航線並列，並不是國內航線，正凸顯兩岸是境內與境外之特殊關係，而不是國內關係。

中華民國憲法將中華民國領土區分為「自由地區」與「大陸地區」，大陸地區不是中華民國所管轄，並以《台灣地區與大陸地區人民關係條例》規範兩地人民之交流與權利義務關係。憲法與法律的「大陸地區」與「自由地區」僅僅說明中華民國的憲法領土範圍，而「自由地區」是中華民國的管轄範圍。然而，憲法並沒有規範如何定位中華民國政府管轄權（**jurisdiction**）與大陸地區存在的中華人民共和國政府管轄權（**jurisdiction**）、甚至國際社會普遍承認的一個主權國家（中華人民共和國）的互動關係。

由於兩岸的憲法領土主張絕大部分重疊（中華人民共和國的領土不包括外蒙古及部分周邊領土，圖 6 說明中華民國行政區劃及領土糾紛），但是在治權上完全分立，因此兩岸關係是一種特殊關係。兩岸關係並非國內關係，因為在大陸地區（不包括外蒙古）實存另外一個國家與政府，中華民國的憲法、法律與統治權均無法適用到大陸，大陸為中華民國之管轄境外領土。兩岸關係是在中華民國領土內的兩套憲法秩序與兩個政府管轄權（不包括外蒙古）之互動關係，兩岸是對等分治、互不隸屬。

圖6、兩岸政府的憲法領土主張之比較

中華民國
行政區劃及領土糾紛



資料來源：[http://zh.wikipedia.org/wiki/File:Zhonghua Minguo Quhua Fanti.png](http://zh.wikipedia.org/wiki/File:Zhonghua_Minguo_Quhua_Fanti.png)，2013年5月26日。

總而言之，兩岸關係的發展應該建立在「憲法各表」的基礎上，亦即兩岸存在兩部憲法、對彼此的憲法領土主張有重疊，中華民國憲法治理台灣、中華人民共和國憲法治理大陸。依據中華民國憲法，兩岸是管轄境內與境外的特殊關係，但是兩岸不是國內關係，而且對等分治與互不隸屬。這樣的兩岸政治定位既符合兩岸的現狀，具有台灣民意的支持，也是台灣憲法的規範，更是兩岸穩定互動的制度化基礎。

【作者 童振源/國立政治大學 國家發展研究所教授】