

論海峽兩岸和平協議的基本原則

祝捷*

一、和平協議基本原則的釋出

2007年，中共《十七大報告》首次以官方文件的形式提出簽訂海峽兩岸和平協議(以下簡稱“和平協議”)的主張，和平協議因而成為兩岸矚目的議題之一。對此，台灣地區領導人和台灣地區有關政黨也給予了積極回應。然而，就目前形勢而言，和平協議仍然處於設想狀態，距離着手簽訂尚存在相當距離。兩岸關係複雜和敏感，其中不僅有歷史遺留的問題與情結，也有現實所帶來的衝突與糾葛。¹ 在簽訂和平協議之意義已為兩岸所公知的情況下，探討和平協議的基本原則，建構起理論的框架，借助理論的解釋力與預測力，對和平協議的若干細部問題作出合適安排，提出兩岸均可接受的理論方案，是和平協議問題研究的一項重要課題。

和平協議的基本原則，是制定和實施和平協議過程中必須遵循的最基本的準則，是貫穿和平協議制定和實施的基本精神。確定和平協議的基本原則，實際上是對兩岸關係的一種“總梳理”，其要點主要有三：

第一，界定和平協議的主體，明確大陸和台灣階段性的政治關係定位，為兩岸商簽和平協議奠定政治基礎。和平協議的主體，即兩岸究竟應當以何名義簽訂和平協議，關涉到大陸和台灣的政治關係定位。後者構成困擾兩岸關係的癥結，也是兩岸間最為敏感的政治議題之一。如果囿於大陸和台灣的政治關係定位，和平協議可能將淪為兩岸各種政治術語的“概念之爭”。一個可取的定位策略，是將大陸與台灣的政治關係定位予以“議題化”和“階段化”。議題化，是指將大陸和台灣的政治關係定位作為一項兩岸談判的議題，由兩岸通過協商來加以解決，任何一方都應當避免單方面確定政治關係定位的模式和表述。階段化，是指大陸和台灣可以採取分階段、分步驟的方式，

根據兩岸關係發展的狀況，在不同階段確定不同的政治關係定位，使政治關係定位與兩岸關係的發展相適應。“議題化”與“階段化”的定位策略可以降低兩岸因政治關係定位問題的敏感性而激化政治對立的可能。沿着“議題化”和“階段化”的思路，和平協議應當為兩岸提供一個均可接受的最大公約數，一方面解決和平協議的主體問題，為兩岸商簽和平協議奠定政治基礎，另一方面也為和平協議簽訂後兩岸關係提供廣闊的發展空間。

第二，明確兩岸關係和平發展框架的重心，強化兩岸關係和平發展框架的發展路徑。根據中共《十七大報告》，和平協議和構建兩岸關係和平發展框架被放置在一個表述結構中²，表現出和平協議與構建兩岸關係和平發展框架的直接關聯性。兩岸關係依其屬性被分為事務性關係和政治性關係兩類，前者是包括經濟、文化、社會等各方面事務的總稱，而後者則是指與政治、安全、軍事、“國際空間”等有關的事務。當前兩岸關係發展重在事務性關係，兩岸透過兩會框架所進行的也主要進行事務性商談。兩岸關係和平發展框架應當是包括事務性框架和政治性框架在內的總體框架，發展政治性關係是兩岸關係和平發展框架的題中應有之義。儘管事務性關係的發展可以推動政治性關係的發展，但這一推動作用並不是自然而然的，甚至有着很大的外在壓力和潛在危險。因此，和平協議雖被定位為政治性協議，但亦不應切斷與事務性關係的聯繫，而宜繼續延續兩岸事務性關係的軌跡，關注到兩岸關係在事務性關係和政治性關係上的區別，合理確定和平協議的側重點，強化兩岸關係和平發展框架“先經後政、先易後難”的發展路徑。

第三，明確和平協議應當包括的主要內容，為兩岸根據和平協議發展兩岸關係提供載體和渠道。和平協議應當包括哪些內容，是兩岸商簽和平協議時的核心

* 武漢大學法學院講師

問題。就目前兩岸公開的資料來看，多有學者對和平協議的內容進行了設計，典型性代表如：其一，張亞中在《兩岸和平發展基礎協定芻議》一文中，基於“整個中國”和“兩岸關係思想體系”的觀點，認為和平協議的主要內容應當包括建立兩岸基礎關係和兩岸共同體³；其二，邱進益在《提出“兩岸和平合作協議”的心路歷程》一文中，對兩岸三通、共同市場、停止軍事對抗、台灣“國際空間”等問題進行了設計⁴；其三，陳孔立認為，和平協議應被定位於“在擱置爭議時期簽訂的協議”，因此，凡是屬於“終極目標”的問題，超出和平發展而涉及必須“擱置”的爭議問題，以及並非基礎性的問題，理應不在和平協議內容的範圍之內。⁵ 儘管以上學者的觀點有所不同，但都認為和平協議應當規定某些實體性的內容。這一點，與兩岸民眾對和平協議的期待也有着相契合之處。然而，客觀觀察兩岸關係和平發展的軌跡可以發現，兩岸關係仍然有着較強的“人治”特徵，容易受到政治人物更替或者政治人物態度更替的影響，尤其是受到台灣地區領導人態度的影響至為明顯。因此，和平協議最為關鍵的作用，並非是急於確定某些實體性的內容，而是構建兩岸關係和平發展的制度框架，實現兩岸關係和平發展的制度化、法治化與規範化。

基於以上三點的考量，本文認為，和平協議的基本原則主要有兩岸原則、功能原則和制度原則：兩岸原則用“兩岸”這樣一個地理概念替代“兩國”、“兩府”、“兩區”、“兩制”、“兩黨”等政治概念，為大陸和台灣的政治關係定位提供最大、最廣義、最具發展可能性和最易接受的表述；功能原則延續兩岸事務性商談的傳統，緩和兩岸從事務性商談向政治性商談的壓力，使得和平協議能夠在構建兩岸關係和平發展框架中起到基礎性規範的作用；制度原則解決了兩岸關係和平發展的外在政治壓力，使得兩岸關係和平發展得以納入到制度和法治的軌道內，借助法律的確定性、規範性克服兩岸關係發展中的種種困境，運用制度的力量推動兩岸關係和平發展。對於各個原則的生成、含義及功能，本文將在以下部分詳述之。

二、兩岸原則： “中華民族認同”的邏輯結果

大陸雖然一再通過對“一個中國”政治含義的擴充，來包容其兩岸政策的發展與變化，但由於兩岸在“主權”、“國家”上的根本性爭議，大陸方面對“一

個中國”政治含義的不斷擴充反而被認為是大陸對台灣的一種“統戰策略”。為了消除這種不必要的誤解，形成兩岸都能接受的和平協議文本，促進和平協議的簽訂與實施，可以超越國家層次的認同，在“中華民族”層次建構兩岸的認同基礎。⁶ 按照“中華民族認同”的要求，意識形態、政權和國家等各個層次的議題都應暫時予以擱置，因此，用“兩岸”這一從地理概念轉化而來的政治概念來指稱大陸和台灣，成為和平協議的必然選擇。和平協議“兩岸原則”的確立，體現了“中華民族認同”，反映了和平協議對大陸和台灣政治關係定位的基本態度，構成和平協議的基礎。

（一）“兩岸”的釋出

當兩岸關係的重心從對“誰是中國”的“正統爭議”轉向“一個中國”的“統獨爭議”後，大陸和台灣政治關係定位成為兩岸關係中最為敏感和棘手的問題。台灣方面先後提出“一國兩府”、“一國兩體”、“一國兩區”、“特殊的國與國”、“一邊一國”、“憲法一中”等定位模式，而大陸方面也以“一國兩制”為核心，通過不斷擴大“一個中國”的含義，以包容台灣方面的現實需要。除在政治層面的爭議外，大陸和台灣在1987年恢復接觸後，也需要一個合適的名義進行交流，以達到既為兩岸交流提供方便，又不涉及任何政治議題的目的，在此背景下，“兩岸”在大陸和台灣的交往中具有了特定的含義和特殊的作用。

著名的歐洲學者法布里斯·拉哈(Fabrice Larat)描述“歐洲”一詞時，曾指出：“語言的演變就像一面鏡子，透過它，我們可以洞察政治秩序的變化。”⁷ “兩岸”一詞的出現，本身就表徵着兩岸關係從不接觸狀態向接觸狀態的轉變。1987年前，在大陸和台灣因政治對立而互不接觸的情況下，台灣問題的論域內只有“兩黨”、“雙方”而沒有“兩岸”。這時的“兩岸”甚至不是一個地理概念，大陸和台灣的重要文告和領導人講話中都沒有出現“兩岸”一詞。這是因為，“大陸”與“台灣”在兩岸互不接觸的狀態下，已經被高度意識形態化，政治性極強的“兩黨”、“雙方”等詞語，已經足以概括大陸和台灣的關係，“兩岸”自然也沒有出現的必要和可能。直到1987年兩岸恢復接觸後，“兩岸”才作為一個地理概念出現，成為大陸和台灣的代稱。

隨着兩岸關係的深入發展，“兩岸”一詞逐漸從一個地理概念，向政治概念轉變。“兩岸”本是一個

地理概念，用於描述分處台灣海峽兩邊的大陸和台灣。但是，人們在使用“兩岸”時，往往又不是將其作為地理概念使用，而是多用於指涉一種政治現實，不僅僅表明分處台灣海峽的大陸和台灣，而且也表明暫時尚未統一，但同屬於“一個中國”的“大陸”和“台灣”。這時，“兩岸”轉變為一個政治概念。作為政治概念的“兩岸”通常有兩種用法：第一，“兩岸”在作為政治概念使用時，並不是嚴格地指稱地理上的“台灣海峽兩岸”，因為台灣地區並非僅包括台灣海峽一側的台灣島，還包括澎湖、金門和馬祖三個外島，而這三個外島雖在地理上屬於大陸一側，但在政治上屬於台灣一側；第二，使用“兩岸”的場合，往往是那些不便表達“一國”的場合，地理上的“兩岸”儼然是政治上的“一國”的替代品。

“兩岸”亦被載入大陸和台灣的有關法律，成為一個法律概念。當然，作為法律概念的“兩岸”顯然只能按照政治概念的“兩岸”來理解。但是，作為法律概念的“兩岸”又與作為政治概念的“兩岸”有所不同。法律雖然是政策的規範表述，但法律本身具有相對穩定性，因而作為法律概念的“兩岸”在含義上通常落後於作為政治概念的“兩岸”。根據大陸和台灣都認可的法治原則，只有法律上對“兩岸”的規定，才是兩岸公權力機關對“兩岸”正式認可的含義。因此，作為法律概念的“兩岸”對於大陸和台灣的政治關係定位更加具有參考意義。根據大陸和台灣的有關法律，“兩岸”是指兩個依據不同根本法(暫不考慮該根本法的合法性)所產生的公權力機關進行有效管轄的區域。

由此可見，“兩岸”在台灣問題的論域內，已逐漸成為一個具有特殊意涵的概念：作為一個地理概念，“兩岸”承載着人們對兩岸關係過去的認知；作為一個政治概念和法律概念，“兩岸”體現了人們對兩岸關係現狀的無奈和對未來的期許。在這看似矛盾的話語背後，體現了兩岸關係在過去 60 年的深刻變化。台灣學者邵宗海認為“兩岸”的確是個中性而且抽象、甚至具有“對等”意味的名詞，台北接受的程度也高。⁸ 當然，邵宗海將“兩岸”理解為“兩岸對等”有其偏頗之處，但這也進一步地證明了“兩岸”在兩岸之間可解釋的空間之大、包容性之高。

“兩岸”的釋出，並不是要以“兩岸”替代“一國”，相反，“一國”是正確理解“兩岸”的框架。⁹ 本文所稱的“兩岸”，是“一個中國”框架下的“兩岸”，對“兩岸”的正確解釋，應是在“一國”框架內的解釋。用“兩岸”來描述大陸和台灣在現階段的

政治關係定位，原意是借助“兩岸”在含義上的模糊性，用以迴避可能激化兩岸關係的其他用語。因此，“兩岸”乃是兩岸關係中的一種策略性考量，而非是要用“兩岸”來替代“一國”。

(二) 兩岸原則的含義

兩岸原則是和平協議的基礎原則，也是和平協議對政治關係定位的基本態度。中共《十七大報告》提出“兩岸關係和平發展框架”的構想，將政治上的“一國”置換為地理上的“兩岸”，既在原則上堅持了“一國”，又在實踐中對“一國”作了策略性的迴避，體現了大陸推動兩岸關係和平發展的誠意。在此背景下，兩岸原則將承擔起重要的歷史意義。作為和平協議的基本原則，兩岸原則的含義主要有：“兩岸”最為策略地描述了大陸和台灣當前的政治關係，是“中華民族共識”下最為合適的選擇。在和平協議中確立兩岸原則，是“中華民族認同”的邏輯結果。作為和平協議的基本原則，兩岸原則的含義主要有：

第一，兩岸原則提出的前提是大陸和台灣對“一個中國”政治含義的認知不同。目前，兩岸(至少在形式上)都堅持“一個中國”原則，但是，大陸和台灣對“一個中國”政治含義的認識有所不同。這種不同是兩岸關係現狀的反映，也為“九二共識”所包容。然而，問題不僅僅在於兩岸對“一個中國”政治含義理解有所不同，在台灣地區內部，各群體間對“中華民國”的認知也是各不相同。台灣地區相當一部分人持這樣一種觀點：“我們”(或者直接說“台灣”)是一個“國家”，依據“憲法”，它的名字是“中華民國”。¹⁰ 持這一被稱為“B型台獨”觀點的人，未必都是“台獨”分子，這其中也包括一部分支持統一的民眾。之所以會出現同一句式為“統”、“獨”兩方面所共同使用的情況，是因為這裏的“中華民國”，已經不再是“中國”的一個政權符號，而是已經淪為“台灣”作為一個“國家”的生存策略。存在於台灣地區現行“憲法”上的“中華民國”透過“憲法”的建構作用，成為台灣作為“國家”的一種“存在方式”。有台灣學者更為透徹地指出，“中華民國”已死，只有“中華民國憲法”一息尚存。¹¹ 考慮到兩岸在“國家”層次認同的現狀，和平協議應暫時將“一國”置換為“兩岸”，用地理上的概念模糊、淡化政治上的“國家”概念。從此意義而言，兩岸原則是和平協議用於轉化“一個中國”原則表現形式的策略性原則。

第二，兩岸原則的基礎是兩岸承認當前的狀態，

尊重對方在其管轄領域的管轄權。由於歷史原因，兩岸尚未統一的狀態具體表現為：其一，兩岸均依據至少自認為具有“正當性”的根本法成立，並組成公權力機關；其二，兩岸的公權力僅及於各自管轄的領域，而無法對對方實際控制的範圍行使管轄權；其三，兩岸各自管轄領域內的民眾，絕大多數對各自的根本法及其由此產生的公權力機關在心理上、情感上和文化上產生認同。對於此情況，兩岸原則要求兩岸承認當前的尚未統一狀態，並尊重對方在其管轄領域的管轄權。惟其如此，兩岸原則方有存在的根基。否則，兩岸必將陷入政治議題的紛爭，徒增彼此間的不信任感，並因此阻滯兩岸關係和平發展。

第三，兩岸原則的實質是大陸和台灣在兩岸關係和平發展框架內，暫時擱置“國家”、“主權”等爭議，甚至暫時不談“一個中國”原則，只要不出現將台灣從中國分離出去的事實，對兩岸現狀應保持尊重。和平協議的認同基礎是“中華民族認同”，意識形態、政權和國家等層次的議題要麼被擱置，要麼被轉化為一項“可以談”的議題。因此，和平協議不宜對兩岸關係的實體性問題作出判斷，而應在現狀的基礎上，為兩岸關係的實體發展提供相應的制度平台。為此，和平協議應暫時擱置“國家”、“主權”等爭議，在具體制定和實施的過程中，為了爭取更多台灣民眾的認同和支持，甚至可以暫時不出現“一個中國”的表述。但是，兩岸原則不同於“一國兩府/一國兩體/一國兩區”，更不是“兩國論”、“一邊一國”，它毋寧是對現狀的摹寫，而不是對未來的承諾。因此，兩岸原則的底線是尊重兩岸現狀，如果出現將台灣從中國分離出去的事實，既破壞了兩岸均認可的兩岸結構，也是為和平協議所不容許的行為。反之，只要不出現上述事實，大陸和台灣基於兩岸原則，都應對現狀予以尊重。

“兩岸原則”是一個事實性原則，也是一項策略性原則。兩岸原則的確立，可以使兩岸迴避無謂的“概念之爭”，從而將為大陸和台灣達成和平協議提供寬鬆的政治環境。

三、功能原則： 兩岸關係和平發展框架的必然要求

兩岸關係和平發展框架遵循的是一條“先經後政、先易後難、循序漸進”的路徑，其實質是通過經濟、文化、社會等事務性議題的推動，實現政治性議

題的突破。通過推動事務性議題，兩岸可以培養信任、積累共識，從而通過事務性議題的帶動作用，使兩岸間的信任和共識從事務性領域向政治性領域“外溢”(Spillover)。這種新功能主義的思路，決定了和平協議的功能原則。

(一) 新功能主義思路下的兩岸關係和平發展框架

新功能主義脫胎於功能主義，兩者均認為整合應以經濟利益和社會需要為基礎，從各方共同利益出發，通過積極合作建立共同的認知，並通過國家間經濟資源和社會資源的自由流動來實現。¹² 功能主義認為國家間的整合應迴避高度爭議性的主權問題，將各國中相同的功能整合起來，交由一個技術化的國際組織去管理，而非簡單謀求建立統一的世界政府。功能主義者認為，由於功能之間的高度關聯性，這種基於功能的整合會自動滲透至政治領域，從而引起人民對國家的忠誠度向一個功能性的組織體轉移，功能主義所期待的整合即可實現。功能主義的社會基礎是各國在科技發展和經濟高度互聯背景下的合作壓力，試圖通過“從經到政”的路徑，將國家的功能從一個主權國家轉移到一個功能性組織，從而實現各國之間的整合。曾有學者質疑功能主義將經濟與政治嚴格區分的理論前提，認為大多數功能化的服務最終將會涉及資源的配置，而對這些資源配置的決定必然是政治性的。¹³ 這一質疑也是新功能主義的出發點之一。在思考路徑上，新功能主義沿襲功能主義，認為整合一旦發動便會自動維持。但是，新功能主義認為，整合的擴展並不是一個自發的過程，而是一個自覺的過程，因而需要政治領導人和社會精英在其中扮演積極的角色。新功能主義的核心概念是“外溢”，包括功能性溢出(functional spillover)和政治性外溢(political spillover)。前者是指整合不可能局限在特定的經濟部門，一定領域的合作活動會“外溢”到其他部門；後者是指由於政治領導人和社會精英將注意力轉向超國家的層面，從而使整合從經濟領域外溢到政治、社會領域。¹⁴ 由此可見，新功能主義的實質仍是迴避主權等高度爭議性問題，而在政治性較弱的領域作功能性整合，在面對由此類功能性整合產生的政治性壓力時，充分發揮政治領導人和社會精英的作用，通過超國家的制度安排，引導“外溢”的方向。

功能主義與新功能主義是歐洲整合過程中出現的理論，儘管兩岸關係不能與歐洲整合類比，但是去掉理論的“國家”因素，功能主義和新功能主義可以

被運用到對兩岸關係的分析中。兩岸因長期的對立和隔絕，缺乏最基本的互信，在“主權”、“國家”和“國際空間”等問題上幾乎沒有對話的空間。兩岸關係和平發展框架對此問題的解決思路是通過推動經濟、文化和社會等事務性議題，使兩岸有積累互信和共識的實踐渠道，進而通過兩岸領導人和政治精英的推動，實現兩岸在政治性議題上的突破。因此，按照整合理論的解讀，“兩岸關係和平發展框架”基本上遵循着新功能主義的思路，亦即先在經濟、文化和社會等方面推動功能性整合，再通過兩岸領導人和政治精英的推動，使經濟、文化和社會等領域的整合向“國家”、“安全”和“主權”等政治領域“外溢”，從而促進兩岸在政治層面的交流與對話，累積兩岸的共識與信任，為兩岸最終統一奠定基礎。按照新功能主義的思路，兩岸關係和平發展框架，既保證了“一國兩制”的精髓，即在台灣高度自治的條件下實現中國完全統一，又從現實主義立場，確保“一國兩制”可以通過兩岸關係和平發展框架，在兩岸充分交流和融合的基礎上得以實現。¹⁵

（二）功能原則的含義

推動事務性議題的深入發展，對於兩岸關係政治性議題的破局有着極為重要的意義。基於新功能主義思路下的兩岸關係和平發展框架，功能原則得以成為和平協議的核心原則，和平協議就是要按照兩岸關係和平發展框架的要求，沿着新功能主義的路徑，通過經濟、文化、社會等事務性關係的發展與推動，實現政治性關係的突破。功能原則正是循着這一思路提出來的。對於功能原則，可以從以下幾個方面加以理解：

第一，功能原則的主要內容是加強兩岸在經濟、文化和社會等事務性議題的合作。功能原則的確定，一方面是吸取了兩岸 20 年交流史的經驗與教訓，通過迴避敏感的政治議題，只談兩岸事務性議題，從而使兩岸交流能夠得以初步建立和正常開展，另一方面，也是借鑒了包括兩德模式、中美洲共同市場和東南亞國家聯盟等整合模式的有益經驗，在傳統政治模式無法適用時，以經濟、社會、文化、科技、環保為優先議題，暫不以敏感的政治、軍事為議題，從而在功能層面實現整合。¹⁶ 根據新功能主義的思路，功能原則切合了新功能主義中事務性議題向政治性議題“外溢”的特徵，因而可以促進兩岸在經濟、文化和社會等事務性議題的合作，從而為兩岸在政治性議題上的對話和協商，創造了有利的氛圍和條件。

第二，功能原則的實質是緩解政治性議題對事務

性議題的壓力。功能原則的提出，是為了消解兩岸政治與經濟的矛盾。根據米特蘭尼的觀點，只要討論主權與領土同時存在，事務性議題和政治性議題之間的矛盾就不會得到解決。¹⁷ 兩岸的現實是對米特蘭尼觀點的最佳註釋。眾所周知，大陸和台灣恢復協商後，政治議題對經濟議題的壓迫一直是兩岸關係得不到深入發展的癥結所在。儘管大陸和台灣都刻意將政治議題與經濟議題分開，但是，由於政治對經濟的滲透以及政治局勢不穩所造成的經濟恐慌，仍是困擾兩岸的重大問題之一。對於此，米特蘭尼開出的藥方是將主權從地域單位轉移到功能單位，以功能性的國際組織代替主權國家。如果拋開米特蘭尼觀點中比較激烈的成分，我們不妨認為，米特蘭尼的觀點實際上是通過功能的轉移來緩解主權的壓力，從而貼合“由經到政”的思考路徑。從此意義而言，功能原則既是一項原則，也是一種處理兩岸關係的策略，它通過將兩岸經濟、文化和社會等事務性議題的功能化，在兩岸關係和平發展框架內將其與政治性議題的聯繫切斷、虛化或擱置，從而緩解政治性議題對事務性議題的壓力。因此，在功能原則的作用下，兩岸經濟、文化和社會等議題，可以實現全面開放，而暫時不考慮政治議題對其可能產生的影響。

第三，功能原則同時是兩岸關係和平發展議題的重要分析工具。借助功能主義的分析工具，可以將兩岸關係和平發展的議題功能化，分別形成經濟議題、政治議題、文化議題和社會議題，其中又以經濟議題和政治議題為主。功能原則對經濟議題和政治議題採取不同的處理方法。對於經濟議題，由於各項經濟議題之間的高度關聯性和低政治敏感性，功能原則的處理方式是整體功能化，即將經濟議題作為一個功能整體進行考量，促進兩岸經濟層面的率先整合。對於政治議題，功能原則的處理方法則是再功能化，即將政治議題再次分解為次政治議題，形成次功能整體，並以功能隔離的方式對之進行安排，使一個次政治議題的解決，在沒有政治精英引導的情況下，不產生外溢效果。

在功能原則作用下，和平協議產生了另一種可能選擇，即功能化(分支化)的和平協議。依據米特蘭尼的觀點，通過功能的整合，國家主權將被功能化，即國家的功能將從主權國家向功能組織轉移。在米特蘭尼看來，作為一個整體的國家主權，將在功能主義的作用下，逐漸分支化。¹⁸ 米特蘭尼的觀點可能比較偏激，但是，如果考慮到功能原則的實質是通過將議題的層層分解，並重視其中的經濟、文化、社會，而擱

置政治議題，從而緩解事務性議題對政治性議題的壓力，那麼，米特蘭尼的觀點便產生以下的思考：和平協議是否可以分支化，即和平協議並不是一份協議，而是由一系列協議構成的協議集。在功能原則的作用下，這一可能性是完全存在的。當然，功能原則只是和平協議的基本原則之一。作為一項法理共識，和平協議的主要內容尚包括對若干優先性內容的確認，因此，和平協議在促進兩岸功能性整合之外，還承載着與前者同等重要的宣示功能。基於此認識，本文的觀點是，和平協議最好不以分支化的形式出現，以防削弱了和平協議的宣示意義，然而，和平協議的內容，是可以考慮採取分支的形式進行安排的。

和平協議雖主要是兩岸間的政治性協議，但和平協議中的政治性主要體現為以法律形式確認兩岸能夠形成共識的政治性內容，目的是為兩岸在經濟、文化和社會等方面的事務性合作掃清政治障礙。但兩岸的政治共識不能僅僅停留在和平協議所載內容的階段，而必須進一步加以深化。功能原則確立，有助於緩解政治性議題對兩岸關係和平發展的壓力，落實由經濟到政治、由事務性議題到政治性議題的發展路徑。

四、制度原則：法理共識的外在形態

筆者曾在另一篇文章中將和平協議定性為“中華民族共識基礎上的法理共識”¹⁹，其中“中華民族共識”已經體現為“兩岸原則”，法理共識則體現為“制度原則”，亦即和平協議可以理解為兩岸在某種共同認同基礎(即“中華民族認同”)上形成的制度安排。根據“法理共識”的特徵，除確認優先性內容外，和平協議應主要體現為制度。因此，制度原則得以作為法理共識的外在形態，而成為和平協議的基本原則之一。制度原則的目的是通過和平協議的制度安排，為兩岸關係和平發展提供制度化、常態化的管道，同時克服新功能主義思路所帶來的“環溢”和“溢回”等弊端，從而使兩岸對兩岸關係和平發展框架產生制度依賴。

(一) 法理共識定位下的和平協議

羅爾斯在《政治自由主義》中認為，各種關於自由主義的完備性理論(comprehensive doctrines)之間都存在對立或衝突，因而相互之間無法完全認可，“在這樣的社會裏，一種合乎理性的完備性學說無法確保社會統一的基礎，也無法提供有關根本政治問題的公

共理性內容”。²⁰ 為此，羅爾斯提出了“各種合乎理性的完備性學說達成重疊共識(overlapping consensus)的理念”²¹，並提出了實現重疊共識的兩個步驟：第一步是從臨時協議(modus vivendi)到憲法共識(constitutional consensus)，第二步是從憲法共識到重疊共識。羅爾斯的理論是為了解決各種完備性理論之間的對立與衝突，由此可類比兩岸關係中大陸和台灣所持的各種觀點和政策之間的對立與衝突。在類比過程中，羅爾斯所謂“憲法共識”概念為“法理共識”，以迴避“憲法”一詞可能引起的政治誤解。²²

參考羅爾斯對憲法共識的論述，法理共識“既不深刻，也不廣泛，它範圍狹窄，不包括基本結構，而只包括制度和程序”²³，因此，法理共識主要是兩岸在某種共同認同基礎上形成的制度安排。大陸和台灣形成法理共識的目的是為了在兩岸間形成常態化、制度化的穩定狀態，並為兩岸達成重疊共識進行制度上的準備。和平協議就是兩岸間所形成的一項法理共識。法理共識的特徵決定了和平協議在內容上的特徵，因而也就確立了和平協議上的制度原則。

除體現法理共識的特徵外，在和平協議中確立制度原則，還有利於兩岸經由制度安排克服新功能主義的弊端。歐洲問題學者施密特在修正新功能主義時，提出了四個值得借鑒的概念：其一，環溢(spill-around)，是指增加整合過程的功能範圍，但不增加其相對的權力；其二，強化(build-up)，是指整合組織決策的自治性及權威加強，但並不擴張整合的領域；其三，緊縮(retrenchment)，是指整合組織的權威減少；其四，溢回(spill-back)，是指整合組織的功能範圍及權力收縮到外溢前的狀況。²⁴ 從這四個概念出發，當前兩岸關係發展中，將出現以下兩種可能。

第一種可能，兩岸關係因台灣當局態度的改變而迅速“緊縮”，直到“溢回”。目前的兩岸關係充滿偶然性，其前提與其說是台灣對大陸在經濟上的依賴性，不如說是台灣當局目前積極的兩岸政策。²⁵ 如果台灣當局的態度發生改變，那麼，目前有利於兩岸關係和平發展的局面，可能出現“溢回”的狀況。這一點，已經為1995年前後的兩岸關係發展史所證明。從今天的眼光來看，1995年前兩岸關係的發展不可謂不順利，雖然大陸和台灣間存在種種爭議，但兩岸能從互不接觸到開展事務性商談，並簽訂一系列協議，已經是一個不小的進步，而且兩岸還規劃了包括政治性談判在內的一系列重大議題。但是，1995年李登輝態度急轉後，兩岸關係迅速“緊縮”，並很快跌入低谷，直到2005年後才有所緩和。

第二種可能，兩岸關係長期出現“環溢”、“強化”等狀態。即便台灣當局不改變當前積極的兩岸政策，也很難保證兩岸關係會沿着新功能主義的路徑發展。因為如果台灣當局僅僅想通過兩岸關係和平發展獲得現實利益，而並不想使兩岸關係有更加深入的發展，那麼，兩岸關係將只有量的擴大，而無質的提高。馬英九在就職演說上提出的“不統、不獨、不武”就體現了台灣當局只想從兩岸關係發展中獲取經濟利益，而無更深一步發展的意圖。如果出現兩岸關係“環溢”和“強化”的狀況，那麼，兩岸關係將最終淪為“永久性地維持現狀”。這顯然與構建兩岸關係和平發展框架的目的相違背。

和平協議中制度原則的確立，將兩岸關係和平發展制度化、常態化，利用制度的穩定性，提升兩岸關係和平發展的穩定性，從而可以削弱兩岸關係和平發展的偶然性，最終通過制度的有效性使兩岸形成對兩岸關係和平發展框架的制度依賴。

（二）制度原則的含義

制度原則，是指和平協議除規定若干優先性內容外，應只包括制度和程序，而避免對實質問題的判斷。從此意義而言，作為“法理共識”的和平協議，其主要內容是制度和程序的集合，目的是通過制度的安排，為兩岸關係和平發展提供制度平台。因此，制度原則構成了和平協議的主幹。對制度原則的理解，可以從以下三個方面來把握：

第一，制度原則是一個開放的空間，目的在於通過制度安排，為兩岸關係發展提供各種不違背優先性內容可能性，核心就是避免對實質性問題的判斷。羅爾斯提出憲法共識的精義，在於為各種完備性學說的重疊提供必要的空間和程序，從而避免對特定完備性學說的選擇。法理共識脫胎於憲法共識理論，自然承繼了憲法共識的精義。將制度原則作為和平協議的主幹性原則，因而也體現了憲法共識精義。對於和平協議而言，制度原則意味着兩岸之間除了某些優先性內容的其他議題，具有各種可能的發展空間。對於這些可能的發展空間，和平協議應不作任何實質性判斷，而是給予平等的發展機會。至於最終兩岸關係的走向如何，將由大陸和台灣根據和平協議所規定的制度所共同決定。從此意義而言，制度原則又是一個形式原則。

第二，制度原則並非絕然不對實質性問題作出判斷，對於若干優先性內容，和平協議應作出確認。和平協議雖然以制度原則為主幹，但是，確定制度的目

的是為了建立一個讓實質性問題的深入協商提供平台，因此，制度原則並不排除對若干重大實質性問題（優先性內容）的確認。按“臨時協議—法理共識—重疊共識”的次序，和平協議屬於第二階段的共識，其意指在和平協議之前，必然形成了一定前置協議（即“臨時協議”），否則，無“第二階段的共識”可言。對於和平協議而言，前置協議的成果是被默認成立的，即便沒有被明確地載入和平協議，也不能否定其有效性。同時，作為一項兩岸共識，和平協議的簽訂又必然以一定認同為基礎，如在本文看來，和平協議的認同基礎是“中華民族認同”。對於此認同，和平協議也是必須載明的。

第三，和平協議中制度原則的“制度”，應指向以協商機制為主的制度，而非其他。對於“制度”一詞，本身包含着各種可能選擇，但其目的是為了配合兩岸關係和平發展框架的建立。周葉中認為，兩岸關係和平發展框架最終在形式上都體現為一致性、明確性和穩定性的法律機制²⁶，和平協議所構建的制度，將成為兩岸關係和平發展框架的主幹之一，兩岸關係和平發展框架也因而對和平協議所構建的制度具有直接影響。立基於此認識，和平協議所謂的“制度”，主要是指兩岸協商機制，而非其他。協商機制，是指兩岸以各種形式，就有關問題進行會談、交流和磋商，並簽訂協議的制度和程序的總稱。由於兩岸關係的特殊性，在大陸和台灣沒有形成“超兩岸”的結構前，兩岸形成任何協議，都必須建立在共識的基礎上，而不可能通過任何形式的多數決和決斷。釐清制度原則中的制度，對於確定和平協議的主幹，具有重要的指導意義。

功能原則與制度原則相結合可能產生一個問題：和平協議能不能預先設定發展目標，進而通過制度落實？舉例而言，和平協議可以先行確定兩岸建立共同市場的目標，然後建立相應的協商機制，通過兩岸之間的協商，確定兩岸共同市場的具體制度安排。²⁷ 本文認為，這樣的做法並不違反制度原則。上述作法不違反制度原則的原因是：制度原則中的制度，其指向的對象，是兩岸在形成這些制度時，尚不能達成共識的議題，而對於能夠載入和平協議的發展目標，一定是兩岸已經獲得共識的議題，對此，和平協議不應拘泥於制度原則，因而阻卻共識的表達。由此可見，制度原則並不是一個純粹的形式原則，除了優先性內容對其的指導和限制作用外，一些已經形成的其他共識，也將對制度產生影響。

四、結語

海峽兩岸和平協議是兩岸關係和平發展框架的基礎性規範，在兩岸關係和平發展框架中起着“小憲法”的作用。根據理論推演，確立和平協議的原則，在某種意義上也是為兩岸關係和平發展框架提供原則性指引。兩岸關係敏感而複雜，如何借助理論的解釋力和預測力，通過迂迴、迴避、擱置的辦法，將兩岸之間敏感的政治議題轉化為法律議題、技術議題，是

和平協議研究所需關注的重點。本文只是藉由原則的確立，做了一些初步地嘗試。至於本文所提出的原則是否妥當，只有留待兩岸關係和平發展的實踐檢驗了。

[本文為作者主持之國家社科基金“兩岸政治關係定位與台灣參與國際活動問題研究”(10CZZ034)的階段性成果。]

註釋：

- 1 邵宗海、蘇厚宇：《兩岸關係研究的理論運用》，載於國立政治大學網站：www3.nccu.edu.tw/~chshaw/xmu_cor_th.doc，2008年9月24日。
- 2 中共《十七大報告》對和平協議和構建兩岸關係和平發展框架的表述是：“達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架”。
- 3 張亞中：《兩岸和平發展基礎協定芻議》，載於《中國評論》，第10期，2008年。
- 4 邱進益：《提出“兩岸和平合作協議”的心路歷程》，載於《中國評論》，第11期，2008年。
- 5 陳孔立：《和平協議可能出現的爭議》，載於《鳳凰週刊》，第34期，2008年。
- 6 周葉中、祝捷：《論海峽兩岸和平協議的性質》，載於《法學評論》，第2期，2009年。
- 7 [德]法布拉斯·拉哈：《歐洲一體化如何運作？——分析框架之設想》，載於《歐洲研究》，第3期，2003年。
- 8 邵宗海：《兩岸關係》，台北：五南圖書出版有限公司，2006年，第374頁。
- 9 周葉中、祝捷：《關於大陸和台灣政治關係定位的思考》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，第3期，2009年。
- 10 該觀點首見民進黨的《台灣前途決議文》(1999年)，後也為一些泛藍人士所主張。見顏厥安：《憲政體制與語言的困境》，載於顏厥安：《憲邦異式》，台北：元照出版有限公司，2005年，第152頁。
- 11 顏厥安：《憲政體制與語言的困境》，載於顏厥安：《憲邦異式》，台北：元照出版有限公司，2005年，第155頁。
- 12 Hass, E. B. and P. Schmitter (1964). Economics and Differential Patterns of Political Integration. *International Organizations*. Volume 18, No. 4. 707-719.
- 13 Harrison, R. I. (1974). *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*. London: Allen & Unwin. 32-36. 轉引自高華：《地區一體化的若干理論闡釋》，載於李慎明、王逸舟主編：《2003年：全球政治與安全報告》，北京：社會科學文獻出版社，2003年。
- 14 高華：《地區一體化的若干理論闡釋》，載於李慎明、王逸舟主編：《2003年：全球政治與安全報告》，北京：社會科學文獻出版社，2003年。
- 15 周葉中、祝捷：《論兩岸關係和平發展框架的內涵》，載於《時代法學》，第1期，2009年。
- 16 林若雱：《東協整合發展與兩岸關係》，載於《新世紀智庫論壇》，第13期，2001年。
- 17 王英津：《歐洲統合模式與兩岸統一》，載於《太平洋學報》，第3期，2003年。
- 18 Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. London: Royal Institute of International Affairs.
- 19 同註6。
- 20 [美]羅爾斯著，萬俊人譯：《政治自由主義》，北京：譯林出版社，2000年，第141頁。
- 21 同上註。
- 22 周葉中、祝捷：《中華民族認同基礎上的法理共識》，載於《法學評論》，第2期，2009年。

²³ 同註 20，第 169 頁。

²⁴ 同註 14。

²⁵ 多位兩岸高層人士說過，馬英九當政的四年，是兩岸難得的機遇期。這些高層人士的言下之意就是四年後怎麼辦，如果民進黨重新執政，是否意味着兩岸關係將迅速“緊縮”？恐怕在說這些話的時候，兩岸高層人士都有着這樣的隱憂。

²⁶ 周葉中：《論兩岸關係和平發展框架的法律機制》，載於《法學評論》，第 3 期，2008 年。

²⁷ 如台灣地區著名政治人物邱進益所擬的“兩岸和平合作協議草案”對兩岸商談中的多項議題制定了時間表。見註 4。