發佈：2012-01-30, 週一 18:08
點擊數：10223

馬英九總統在2011年10月17日拋出推動兩岸「和平協議」的說法，但在面對民意質疑下，轉而強調「三項前提」（國家需要、民意支持、國會監督）與「十項保證」，並且主張未來兩岸「和平協議」必須經過公投。馬總統對兩岸「和平協議」的立場反覆，引發各界質疑，認為馬總統藉由「和平協議」進行選舉操作[1]。 在野的民進黨黨主席蔡英文也提出批評，認為馬總統身為國家領導人，面對至關重要的兩岸事務，政策立場不應「輕率魯莽、暴進暴退」。[2]

兩岸「和平協議」本來就是一項政策議題，值得國內進行理性的思辯，但不應透過選舉語言或口號，簡化其複雜性與嚴肅性。究竟現階段兩岸有無可能洽談「和平協議」？雙方對「和平協議」的理解存在哪些認知落差？從國際社會的經驗來看，台灣在思考兩岸「和平協議」時，又該注意哪些問題？

國內對於兩岸「和平協議」的討論，應該擺脫選舉「話題」的操作，回歸政策「議題」的思考，如此才能深入地評估兩岸「和平協議」是否具有可行性與實踐性。

壹、兩岸對「和平協議」的認知基礎不同

現階段，兩岸對於「和平協議」的簽署，抱持相當不同的立場與期待。台灣方面對兩岸「和平協議」主要建立在兩方面的認知基礎：

第一、維持政治現狀：台灣主要從維持「現狀」的觀點出發，思考兩岸「和平協議」的簽署。兩岸在長期以來已發展出一起新的政治「現狀」，亦即雙方在政治上互不隸屬，但在經貿合作與民間交流方面，存在密切的互動。台灣方面希望能在維持政治「現狀」的基礎之上，改善兩岸之間的關係，並且降低台海的軍事緊張。

第二、緩和軍事對峙氣氛；兩岸長期存在軍事對峙，從1949年至今，已發生過3次台海危機。台灣方面希望透過兩岸「和平協議」的簽署，終止雙方敵對狀態，為台海和平帶來明確的保證。

但是中國方面看待兩岸和平協議的態度，和台灣大不相同，其認知基礎主要建立在幾方面：

第一、兩岸同屬「一中」：在政治上，北京認為兩岸同屬「一個中國」。根據北京的說法：「1949年以來大陸和台灣儘管尚未統一，但這不是中國領土與主權的分裂，而是上個世紀40年代中
後期中國
內戰遺留並延續的
政治對立，這沒有改變大陸與台灣同
屬一個中國的事實」。[3]
中國方面認為兩岸若要終止敵對狀態，在政治上就必須解決自1949年中國「內戰」延續下來的問題。因此，北京認為台灣必須先承認「一個中國」原則，才會考慮和台灣簽署「和平協議」。

第二、軍事問題是政治問題的一環：北京方面認為軍事問題和政治問題，無法完全切割。中國之所以不願意放棄武力犯台，是因為擔心台灣走向獨立。在台灣沒有放棄台獨、承諾「一個

Phoca PDF

中國」原則之前，北京不可能與和台灣協商終止敵對狀態的問題。

有關兩岸「和平協議」的說法，主要來自2005年4月29日「連胡會」新聞公報中的第2點，當中提到「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議」。[4]
2007年10月24日，中國領導人胡錦濤在中共17大提出的「政治報告」中，也指出「在一個中國原則的基礎上，協商正視結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸和平發展框架」。[5]

後來胡錦濤在2008年12月31日提出對台政策綱領性文件「胡6點」中的第6點，更清楚地指出：「結束敵對狀態，達成和平協議，為有利於兩岸協商談判、對彼此往來做出安排，兩岸可以就國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，在『一個中國』原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平發展框架。」[6]

很明顯地，台灣方面對兩岸和平協議的理解，植基於維持目前的政治現狀，降低兩岸的軍事對抗；而中國則是著重在兩岸政治關係的界定，特別是台灣對「一個中國」原則的承諾，雙方的立場南轅北轍。

目前台灣社會對於中國崛起的事實，具有一定程度的體認，但在此同時，台灣民眾對台灣的主體性也有高度的期待。根據行政院大陸委員會公佈的國內民意調查顯示，大多數台灣民眾對於兩岸進行經貿合作，抱持支持的態度，但在兩岸的政治關係上，則大多傾向「維持現狀」。即便過去幾年來，兩岸交流快速發展，台灣民眾傾向兩岸「維持現狀」的比例，仍高達86.8%。[7]

另外，依照政治大學選舉研究中心的統計，台灣民眾的認同意識在兩岸交流日益擴大之際，民眾自認為「台灣人」的比例，在2011年6月的民意調查中達到歷史新高，佔了54.2%。[8]

台灣是個多元民主的社會，兩岸政策基本上仍屬於高度敏感的議題，台灣民眾對於台灣未來前途的看法並不一致，在這樣的社會環境下，不論任何人或政黨取得執政地位，在推展兩岸事務時，都必須考量民意走向。北京的立場讓台灣擔心的地方，在於一旦台灣和中國討論「結束敵對狀態」，洽簽兩岸「和平協議」，是否會讓兩岸關係回到「內戰」的框架中，陷入北京對「一個中國」原則法理化的政治操作。[9]

現階段台灣民眾對於兩岸「和平協議」仍有疑義，依照《中國時報》進行的滾動式民調顯示，馬總統在提出推動兩岸「和平協議」的說法後，藍綠總統候選人民意支持度的差距，從10月19日的10%，在10月23日大幅縮小為5%。[10]

貳、「和平協議」能否帶來「和平」？

所謂「和平協議」，一般指是國家之間為了結束衝突狀態，透過政治協商達成宣示性或正式的文件，規範雙方停止衝突狀態之後的關係。在國際上，已有許多國家透過類似的方式，終止敵對狀態。最近一個明顯的例子，是2007年10月4日南韓總統盧武鉉和北韓領導人金正日簽署的《北南關係發展與和平繁榮宣言》。

Phoca PDF

當時南北韓領導人透過高峰會，達成多項促進朝鮮半島和平繁榮的共識，包括：超越思想和制度差異，建立相互尊重、信賴的南北關係；透過對話與協商解決爭端，反對朝鮮半島的任何戰爭；和平與繁榮；發展交通運輸合作建設；在「互利、共榮、互通有無」的原則下，擴大雙邊經濟合作；結束現存的停戰體制，以和平協定取代停火協議，建立持久的和平機制；擴大社會文化領域的交流合作；加強在國際舞台的合作，維護民族利益與海外同胞的權益。

兩韓領導人攜手對外公佈《和平繁榮宣言》，引發外界對朝鮮半島和平的高度期待。可惜的是，隨著南韓李明博總統上台與朝鮮半島情勢出現變化，北韓在2009年1月30日宣佈廢除兩韓對於消除政治與軍事對立的所有協議。當年由南北韓由最高領導人經過3天協商，才達成的聯合聲明與合作共識，就這樣化為烏有。

兩韓的經驗顯示，國際間欲透過和平宣言或和平協議，達到結束敵對狀態、規範雙邊穩定關係的目標，除了考量當時雙方的主觀期待外，還需評估許多牽涉彼此政治與安全關係發展的長期性問題。[11]這樣的經驗，也提供台灣在思考是否和對岸簽署「和平協議」時重要的參考：

一、和平協議的可能性？

以目前的狀況來看，兩岸「和平協議」必須處理的問題，主要包括兩大部分；第一、台灣是否接受「一個中國」原則或是願意放棄台獨？第二、中國是否願意放棄對台動武？

台灣方面希望中國能放棄對台動武，但問題是台灣社會是否已經準備好接受「一中」原則或是放棄台獨？

另外，台灣向來強調兩岸之間的談判，必須建立在對等的基礎之上。但中國迄今仍不願承認台灣領導人的正式官銜，也未承認中華民國的地位，將來台灣要用什麼身份，透過那個機制，和對岸洽簽「和平協議」，才能維持對等的地位？

二、和平協議的爭議性？

兩岸欲洽簽「和平協議」，除了處理台灣關心的中國對台動武問題外，也要處理中國堅持的「一個中國」原則問題。台灣是否接受「一個中國」原則，牽涉到國家定位的問題，目前台灣內部對此仍有高度爭議。因此，未來台灣若欲和中國協商兩岸「和平協議」，是否需經民眾的公投授權？兩岸「和平協議」的內容，是否需經「公投」同意？即便台灣民眾接受兩岸「和平協議」，一旦對兩岸「和平協議」的執行出現疑義時，是否可經由「公投」否決該項協議？

三、和平協議的明確性？

就算未來台灣內部對於接受「一個中國」原則與放棄台獨，達成了初步的共識，但在兩岸「和平協議」中，究竟要如何定義所謂的「一個中國」？如何定義所謂的「台獨」？中國又要如何放棄對台動武？也就是要透過何種設計，才能滿足雙方各自的期待？

當然，兩岸「和平協議」的條文設計，或許可以透過模糊的方式來處理，增加簽署「和平協議」的機會。但必須指出的是，模糊化的條文設計雖可避免爭議，卻會增加兩岸後續發生爭議的可能性。

如果為了避免日後的爭端，而將「和平協議」的條文明確化，這又可能會增加簽署協議的難度，讓協議的協商過程曠日廢時。

Phoca PDF

四、和平協議的規範性？

目前台灣可能考量簽署兩岸「和平協議」的動機，在於維持兩岸的和平，穩定台海情勢，降低軍事衝突發生的可能性。但在兩岸簽署「和平協議」之後，台海是否真能避免軍事緊張的出現？

「和平協議」就算能釐清簽約國的「意圖」（intention），透過條文表述要求中國放棄對台動武，但仍無法規範中國「能力」（capability）的成長。在中國軍事「能力」成長到可以對台動武的時候，北京不以武力犯台的「意圖」，是否出現改變？而在此過程中，是否有國際社會的監督，來規範中國對台動武的「意圖」與「能力」？

五、和平協議的有效性？

兩岸「和平協議」的有效性，應該維持多久？在哪些情況下，雙方願意繼續遵守「和平協議」？是一直等到台灣國內民意完全願意和中國進行統一為止？還是這樣的統一，要等到中國完全民主化之後？

另外，在兩岸出現新的領導人，或是國內民意對於「和平協議」的支持出現變化時，雙方是否還要繼續遵守「和平協議」？還是到時候必須要重新進行協商，修訂「和平協議」？

由於各種國內、外的環境，可能隨時出現變化，「和平協議」是否容許雙方有退出的空間？一旦某一方退出「和平協議」的話，可能產生的後果為何？如果後果相當嚴重，為何一定要簽署「和平協議」？對一個民主多元的台灣而言，又是否願意接受一個長期規範、缺乏彈性的「和平協議」？

六、和平協議的必要性？

維持兩岸和平穩定的方式，除了簽署「和平協議」之外，是否還有其他的方法？兩岸若能增加經貿合作與社會文化交往，是否也能維持兩岸的和平，而不需簽署「和平協議」？

前述幾項問題的提出，是從「理性」的角度，分析在一個無政府狀態的國際環境下，如何透過「和平協議」，確保兩岸之間的和平，而簽署「和平協議」，又該考量哪些問題，才能達到維護兩岸和平的目標。

當然也有中國方面的學者指出，兩岸「和平協議」可以「是個簡單的協議，也可以是個複雜、詳細的協議」。[12]
但對台灣而言，如果只是為了一個「簡單」的協議，而要掀起國內社會對於「一個中國」、「放棄台獨」的激烈論辯，甚至掀起社會對立，這樣是否耗費過高的社會成本，也必須列入考慮。

參、「和平協議」需經「和平轉變」的建構過程

目前台灣內部對於兩岸關係未來的發展，存在各種不同的主張。思考兩岸「和平協議」最根本的問題，在於台灣是否願意為了兩岸軍事和緩，在政治上接受北京的「一個中國」原則？而在政治上做出讓步後，是否就能確保台海永久的和平？這些顧慮或許可以解釋，為何台灣民眾希

Phoca PDF

望追求兩岸「和平」的同時，又對兩岸「和平協議」抱持保留的態度。

根據民進黨公佈的民調顯示，約有67%的台灣民眾不相信兩岸簽署「和平協議」後，北京會放棄對台動武。另外，有超過6成的台灣民眾不贊成台灣在「一個中國」的原則下，和北京簽署「和平協議」。[13]

依照《聯合報》在10月24日公佈的民調，雖有41%的民眾對馬總統提出的兩岸「和平協議」，抱持「樂觀其成」的態度，但有高達67%的民眾，認為未來應經過公民投票的方式，決定是否簽署「和平協議」。[14]

基本上，「和平」不應該只是一種雙方沒有發生衝突或摩擦的「靜止狀態」，而是一個雙方逐漸願意以和平方式解決爭端、不以武力脅迫對方的「動態過程」。

兩岸關係能否朝「和平」的方向發展，在於雙方在互動與交流的動態過程中，彼此之間的敵意能否逐漸化解？雙方的互信有逐漸增加？更重要的是，兩岸的互動過程是否能出現所謂的「和平轉變」（peaceful changes），也就是雙方不再視彼此為政治或軍事對手，也不再擔心來自對方的政治或武力威脅。

未來兩岸的互動，若無雙方願意以和平方式解決爭端的「和平轉變」過程，即便簽署了「和平協議」，也很難保證兩岸之間的長期「和平」。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.李華球，〈觀察：大陸冷觀馬英九的兩岸和平協議〉，中評社，2011年10月23日；〈社論：跳開選舉思維，放眼台灣未來發展〉，《中國時報》，2011年10月27日

2.
〈蔡
英文回應
「馬總統二度說明
兩岸和平協議」聲明稿〉，蔡英文、
蘇嘉全官方網站，引自http://www.iing.tw/news_content.aspx?id=1110210001

3.〈紀念告台灣同胞書，胡錦濤重要講話〉，中評網，2008年12月31日。

4.〈連胡會談，新聞公報全文〉，《自由時報》，2005年4月30日。

5.〈胡錦濤在黨的十七大的報告〉，新華社，2007年10月24日。

6.〈紀念告台灣同胞書，胡錦濤重要講話〉，中評網，2008年12月31日。

Phoca PDF

7.支持「維持現狀」的民眾佔86.8%，其中包括支持「永遠維持現狀」者約25.9%，支持「維持現狀以後再決定」者33.6%，支持「維持現狀以後獨立」者17.1%，支持「維持現狀以後統一」者10.6%。

8.〈台灣民眾對於台灣人/中國人認同趨勢分佈圖〉，政治大學選舉研究中心，引自 http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm

9.〈陳明通：簽兩岸和平協議，台灣將面臨八大危機〉，《自由時報》，2011年11月7日。

10.〈台媒民調：馬英九因兩岸和平協議議題支援率下滑〉，環球網，2011年10月25日。

11.Alan D. Romberg, "Cross-Strait Relations: In Search of Peace," China leadership Monitor, No.23 (Winter 2008), pp.1-19; Phillip C. Saunders and Scott L. Kastner, "Bridge over Troubled Water," International Security, Vol. 33, No. 4 (Spring 2009), pp. 87-114.

12.〈章念馳：和平協議前景可期〉，《旺報》，2011年10月21日。

13.〈民進黨民調：簽和平協議，67%不信中國會放棄犯台〉，《自由時報》，2011年10月22日。

14.〈聯合報民調：兩岸和平協議，六成七贊成公投〉，中廣新聞網，2011年10月25日。

Phoca PDF