

關於兩岸和平協議的爭議與癥結

董立文

中央警察大學公共安全系教授

壹、前言

近日，台灣內部又掀起一股討論兩岸和平協議的熱潮，起因於國民黨主席吳敦義宣稱，如果未來國民黨執政，就有權力依照兩岸人民關係條例與對岸洽簽兩岸和平協議；此外，「國統綱領」並沒有廢掉，還在那兒。可以說，吳敦義主張兩岸洽簽和平協議，並要恢復「國統綱領」，這呼應了馬英九前總統的「不排除統一」的主張。

對此，行政院計畫修正《兩岸人民關係條例》納入公投條款，陸委會主委陳明通指出，這個民主防衛機制及防護網，不是現行《公投法》的標準，而是最高的門檻，涉及政治議題的談判，必須由行政院提出談判計畫，立法院要有3分之2的委員同意才可以去談。在此之前，為了解民意動向，行政院可以舉辦諮詢性的公投，不受《公投法》限制，因為諮詢性公投最主要是作為參考。有關諮詢性公投的辦法，請行政院訂定。兩岸政治性議題談完回來後，因為立法院有審議權，所以應該要有4分之3的立法委員出席，4分之3同意，同意後公告，再進行全國性的公民投票，要全國選舉人數半數以上同意，才能通過。

簡單的說，意即台灣想要洽簽兩岸和平協議，必須經過事先與事後高門檻的雙審議與雙公投，才有可能完成。吳敦義後來表示，這樣的修正案若得到廣大民眾認同，國民黨未來執政也不一定要再修回來。看起來，吳主席也不反對雙公投，但是國民黨內部似乎仍有許多不同爭議，更別提台灣內部已經吵成一團。

在台灣，可以歸納出洽簽兩岸和平協議有政治上的攻防與程序上的爭議，本文將從兩個歷史事件與台灣民意調查的結果，概要的說明其爭議與癥結為何。

貳、1998-1999年的「中程協議」爭議及其意涵

1998年美國白宮國安會亞太事務主管李侃如（Kenneth Lieberthal）提

出「中程協議」倡議，其主要內容是：在一個中國原則下，臺灣明示自己為中國一部分，不宣布獨立，大陸則承諾不以武力攻打臺灣，兩岸在政治談判前達成一個為期五十年的過渡性「中程和平協議方案」。

根據陸委會 2000 年「大陸工作參考資料」的記載，美國官方以及美國在臺機構人士數度表態支持這個構想。包括美國務院助卿羅思、「美國在臺協會」主席卜睿哲、「美國在臺協會」臺北辦事處處長張戴佑等人。甚至，美國一些學者有將「中程協議」進一步具體化。

但是，這個「中程協議」倡議同時被兩岸雙方所拒絕。

中共拒絕的理由主要有三：一、臺灣問題不能長期拖下去，解決臺灣問題不能沒有時間概念，將兩岸關係限定在一種不戰不統框架內五十年，不符合兩岸人民迫切要求祖國早日完全統一的願望；二、兩岸應坐下來為進行政治談判，就政治談判的程序性問題進行磋商。當前，應進行政治對話，為政治談判創造條件。政治談判不能拖到五十年以後再進行；三、解決臺灣問題是中國的內政，任何國家無權干涉和插手，美國沒有資格當兩岸「保證人」。兩岸對話也無須在美國開闢「第二軌道」。

相對的，當年李登輝拒絕的理由是：台灣要不要獨立是國格的問題，中共要不要動武是手段的問題，不可以用國格來換取手段。言下之意似乎是：台灣若承諾不獨立，應該邀換取中共承諾不統一。

儘管當年並沒有談成「中程協議」，然而這種和平協議最重要的意涵在於，美國似乎願意當兩岸和平協議的保證人。眾所周知，中共有多次撕毀協議的記錄，例如，一次是與西藏的和平協議保證中共軍隊不入藏；另一次就是中英聯合聲明的保證香港的民主選舉。更別提國、共鬥爭中的打談談、談談打打。因此，行政院長蘇貞昌才會說：英國首相張伯倫也是跟德國的希特勒簽了和平協議，但還是換來希特勒發動戰爭；歷史會說明一切，不會有人想重蹈覆轍，甘於當一個被欺騙的政治人物。

從此看出，兩岸洽簽和平協議真的需要一個有力的保證人。更重要的是，中共洽簽和平協議的目的就是完成統一，或是至少台灣要成承諾統一，否則中共不是白白給台灣五十年「和平台獨」的時間？

叁、2011-2012 年的爭議及其意涵

2011 年 10 月總統競選期間，前總統馬英九曾經提出兩岸洽簽和平協

議的政見，經過半個月的紛擾，最後，馬提出兩岸洽簽和平協議的「十大保證」，就是在一個架構——中華民國憲法，維持台海不統、不獨、不武的現狀，且在九二共識基礎上推動兩岸交流；二個前提是國內民意達高度共識、兩岸累積足夠互信；三個原則是國家需要、民意支持、國會監督；四個確保是確保中華民國主權獨立完整、確保台灣安全繁榮、確保族群和諧與兩岸和平，以及確保永續環境與公義社會。重點在於，馬英九補充說：要滿足這些條件很難，簽署前一定要徵求民意，因此會先交付公投。

後來，馬總統連任，2013年10月24日談到和平協議時還強調：「最好是經過一次公民投票，確定大家支持這樣做，才比較容易展開相關討論」。同時，政府的兩岸政策是在中華民國憲法架構下，維持兩岸「不統、不獨、不武」的現狀，並且在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸和平發展。事實上，從過去二十多年來，（陸委會）針對該議題所進行的民意調查顯示，將近80%、有時候甚至超過80%的民眾都支持維持「不統、不獨、不武」的現狀，「我們認為這其實很接近台灣的主流民意」。

根據這些談話記錄顯示，尤其是「先經過公投再討論」，看來馬前總統也不反對雙公投。而2011年的民進黨總統參選人蔡英文，當時就呼籲以公投方式將兩岸協議制度化，重點是實質地把公投的法律機制做得更完整。

首先，這段歷史顯示，藍、綠之間對於兩岸洽簽和平協議需要雙公投，其實是頗有共識的，亦即要先舉行一次公投看看台灣人民是否授權總統跟中國洽談和平協議，等到總統跟中國談好和平協議的內容後，再經過台灣人民的公投看是否接受。其次，如同馬前總統說的，超過80%的民眾都支持維持「不統、不獨、不武」的現狀，這是台灣的主流民意。因此，兩岸洽簽和平協議是否符合台灣民意所需，也是一重要課題。

肆、台灣的民意與兩岸和平協議

過去所做的民調結果，台灣民眾支持兩岸簽署和平協議從沒有超過五成，相反的，多數民眾不相信兩岸和平協議。近日則沒有直接的民調來調查台灣人民對兩岸簽署和平協議的態度。但是，本文認為從歷屆台灣人民的統獨態度民調，還是可以看出一些端倪。

根據陸委會民國107年10月所公布的「民眾對當前兩岸關係之看法」

民意調查，主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾仍占絕大多數（83.4%）。這個現狀仍符合馬前總統所說的，超過80%的民眾都支持維持「不統、不獨、不武」的現狀，這是台灣的主流民意。因此，馬前總統後來改口的「不排除統一」，是違反台灣的主流民意。

民意。

此外，除了上述四類「維持現狀」的之外，陸委會的民調還包括「盡快統一」與「盡快宣布獨立」共六種。如果兩岸和平協議的版本是「台灣承諾統一」，則在台灣根本窒礙難行。如果兩岸和平協議的版本是「台灣承諾不獨，中共承諾不武」，從陸委會歷年的統獨民調來看，台灣內部會陷入重大爭議，因為即使「維持現狀」是主流民意，但是，「台灣承諾不獨」已經涉及決定台灣未來的選項，某種程度就是在逼迫台灣人民對台灣未來的走向必須表態，此時，台灣就會陷入分裂狀態。2018年九合一選舉時的公民投票經驗，足為借鏡。

伍、結論

最後，根據我國憲法第38條總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。以及第63條立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。兩岸要洽簽和平協議，本來就屬於總統與立法院的職權範圍內，還不是行政院與《兩岸人民關係條例》所能踰越。

如此看來，兩岸要洽簽和平協議不但困難重重也會爭議不斷，更別提其中還包括「中共必須承認中華民國，台灣才願意簽」的談判前提問題，這又是兩岸之間的一大爭論與攻防，限於篇幅，只能改日再論。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)