

「九二共識」的病理學

黃奎博

國立政治大學外交學系副教授

繼國民黨總統候選人韓國瑜再次確認以「九二共識」處理未來的兩岸關係之後，沉寂已久的「九二辯論」（例如究竟有沒有「九二共識」？就算有「九二共識」，是否就是習近平說的「一國兩制」？）又浮上檯面，成為新一輪的政治攻防。

本文首先將點出「九二共識」的特點，然後簡略交代台海兩岸主要政黨對其看法，最後以類似病理學的角度，說明其為何在廿多年來受到若干誤解。

「九二共識」的特點

「九二共識」源自李登輝執政時的兩岸互動政治基礎，亦即兩岸都接受「一個中國原則」，但雙方有各自的憲法，所以我國官方希望口頭各表何謂「一個中國」，但中共當局堅持中國只有一個，而且就是中華人民共和國。

根據 2000 年 6 月陸委會發布的說明，「1992 年 10 月，兩岸所派代表在香港舉行會談時，雙方曾針對如何解決『一個中國』問題進行具體討論，但無法獲致結論，因此台灣方面建議以『口頭上各自表述』的方式，暫時擱置這一爭議，中國稍後也致電台灣，表示『尊重並接受台灣的建議』。這就是對於『一個中國』問題的爭議，雙方願意以口頭『各自表述』來處理，各說各話最終成為兩岸共識的實際過程。所謂的『一個中國，各自表述』就是台灣方面描述此一過程的用語」。當時的陸委會主委就是現任的中華民國總統蔡英文。

至於「九二共識」這個名詞，是在 2000 年春由時任陸委會主委的蘇起提出的，希望能用另外一個政治概念，讓即將執政的民進黨和中國共產黨可以妥處兩者間顯不相容的「一個中國」主張。正如前述陸委會的說明所示，台海兩岸從來沒有就「一個中國的原則」達成共識。

所以，「九二共識」自一開始就有以下的特點：

- 一、 是後來才創造的政治名詞，用來指涉 1991 年至 1992 年兩岸海基會、海協會協商交涉，並為後來兩岸關係正向互動奠下基礎的過程。
- 二、 所謂「共識」的成分不會大於「沒有共識」的成分，或可用英文的「we agree to disagree」勉強代表之。陳水扁在 2000 年 6 月說，兩岸是「沒有共識的共識」，或者他後來說的「九二精神」、「九二香港會談基礎」等等，也都是這個意思。
- 三、 有同時共存的雙重內涵，亦即台灣這邊當時主張的「一中各表」與中共當局所主張的「一個中國」。前述兩個定義既有交集，又有無法確認的地方。交集在於台海雙方無論有沒有前提都承認中國只有一個。無法確認之處在於，台灣方面以《中華民國憲法》、《兩岸人民關係條例》處理兩岸互動，主張「一個中國」就是中華民國，而中國大陸方面視台灣為其一省，中華民國自 1949 年 10 月 1 日之後已經滅亡，所以主張「一個中國」就是中華人民共和國。
- 四、 沒有雙方共同簽署的書面文字，只靠口頭與書函達成協議。1991 年至 1992 年兩岸的交涉往來，最後在海協會副秘書長孫亞夫致電海基會秘書長陳榮傑，表示「貴會建議採用貴我兩會各自口頭聲明的方式表述一個中國原則，我們經研究後，尊重並接受貴會的建議」，大致算是暫告一段落。
- 五、 是為了兩岸事務性商談而做的暫行的、模糊的、求同存異的安排，但其本質與政治脫不了干係。換言之，關於「九二共識」的兩岸協商，給了當時的兩岸政府下台階，讓兩岸的公權力機關得以和平談判，政治爭議則暫時盡量按下不表。
- 六、 當這個名詞被同意可以保持模糊彈性時，便開始發揮正向作用；如果不被同意，則至少官方關係會倒退。

「九二共識」原本只是當時即將下台的國民黨政府基於「一個中國各自表述」所創造的兩岸關係政治語言或主張，不僅不為民進黨所接受，一開始也不是中共樂見的政治概念；後來逐漸為胡錦濤主政下的中共當局所接受且納入共黨正式文件中，但民進黨陳水扁政府卻從想要變相接受，逐漸演變成第一任任期後半的堅決反對，並且聲稱「九二共識」根本不存在。只有國民黨從一而終沒有改變過。

兩岸三黨的「九二共識」

2005年4月，國民黨前主席連戰赴北京進行「破冰之旅」，會後的新聞公報中顯示，連戰與當時中共總書記胡錦濤均 同意透過「九二共識」推動兩岸關係在「求同存異」下得以「和平發展」，公報中沒有「一個中國」也不見「各自表述」。這標誌著 「九二共識」對於兩岸關係的包容力與修補力，而且在馬英九於2008年5月當選中華民國總統之後獲得了確認（包括得以於2015年11月於新加坡舉行「馬習會」）。必須指出的是，從李登輝時代起，一直到現在，國民黨和中共也始終沒有就「一個中國的原則」達成共識。

2012年11月中共第十八次全國代表大會（俗稱「十八大」），胡錦濤的政治報告首度納入「九二共識」一詞。報告指出，「和平統一、一國兩制」是中共當局的國家統一的方針，「兩岸雙方應恪守反對台獨、堅持『九二共識』的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知」。

2017年10月中共第十九次全國代表大會，習近平的政治報告則4度提及「九二共識」，例如堅持「一個中國原則」與「九二共識」，加強兩岸經文交流合作，又如「體現一個中國原則的『九二共識』明確界定了兩岸關係的根本性質，是確保兩岸關係和平發展的關鍵」、「承認『九二共識』的歷史事實，認同兩岸同屬一個中國，兩岸雙方就能開展對話」。

2017年的習近平十九大政治報告其實是對當時執政一年多的蔡政府喊話，仍未放棄與蔡政府在「九二共識」下進行對話。根據當時各方面的資訊研判，中共當局似乎已經暗示了，只要蔡政府承認「九二共識」的歷史事實並認同兩岸同屬一中，便可以其他符合前述做法的政治語彙或基礎推動兩岸互動。

蔡英文在2016年5月就職典禮演說中，提到為了維持兩岸溝通與對話，他「將努力維持現有的機制」，而「1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實」。但遺憾的是，中共不敢貿然接受蔡英文的說法，不僅因為民進黨和中共並無互信，

而且還因為他只「尊重」而非「接受」或「承認」這個歷史事實，所以兩岸關係錯失了善意互動的第一步，最後逐漸導向對立與衝突。

兩岸的對立與衝突，於本（2019）年1月習近平在紀念〈告台灣同胞書〉40週年的講話後，提升到更高的層次。習近平提到，「秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在一個中國的基礎上達成『兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一』的九二共識，開啟兩岸協商談判」，等於是重新詮釋已經出現超過25年的「九二共識」，加入了「共同努力謀求國家統一」新元素。這其實不需驚訝，因為如前述，「九二共識」本來就是在一定程度的政治模糊基礎上，讓海峽兩岸政府各取所需，各自表述。

如果有人堅持「九二共識」之所以不存在，是因為台海兩岸政府對其解釋根本就有所出入，那就是有意或無意忽略了歷史事實，或故意拘泥在細究名詞中是否有「完全的共識」。

「九二共識」的病理學分析

撫今追昔，可以清楚看出政治可以如何的扭曲歷史事實，「九二共識」是怎樣出了毛病的。

如前述，台海三個主要政黨對「九二共識」的認識與詮釋，只有國民黨的還沒有變過，簡言之，其內涵是「一個中國各自表述」。李登輝政府主張「一中各表」，比馬英九政府較常主張的「九二共識」還要更直接的與「一中」概念掛勾，但在台灣少有人批評李登輝賣台或矮化台灣，反而有一部分人始終認為馬英九賣台或矮化台灣。若知道民進黨刻意尊李（特別是持台獨立場時期的李）的話，就了解為何會有這樣明顯的差別。

李登輝主政時期拿「一中各表」與中共當局打交道，才換得兩岸關係的相對穩定。猶記他在1999年7月宣布的「特殊國與國關係」受到美國政府極度關切，當時美國在台協會台北處處長張戴佑（Darryl N. Johnson）表示「美國反對中國動武，但也反對台灣挑釁」，美國國家安全顧問柏格（Samuel R. “Sandy” Berger）

則稱「在等台北進一步澄清的說法」，逼得他最後還是必須向美方表示大陸政策沒變，仍依循「一中各表」的主張。

李登輝後來在 2011 年 12 月時以親簽信函表示，兩岸兩會在 1992 年的會談並無共識，所以根本沒有「九二共識」。當時李登輝已經從國民黨主席的身分轉變至國民黨的對立面了，所以可能忘了或者害怕想起他在 1992 年 8 月主持國家統一委員會時所獲致的結論：「海峽兩岸均堅持『一個中國』之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同」。

此外，民進黨陳水扁政府因為認為台灣才是主權獨立國家，建立於 1912 年的中華民國只是一個名字或符號而已，而且對中共當局遞出的和平橄欖枝都被退回，所以惱羞成怒，決定徹底否定「九二共識」的存在，拆解李登輝時代的「一中架構」。

相較於扁政府否定「九二共識」的存在，現在的蔡政府反而讓「九二共識」復活，而且變相的附和中共政權，說「九二共識」就是「一個中國」（此處的「中國」指的是中華人民共和國），甚至亂套習近平的講話，以將「九二共識」與「一國兩制」之間劃上等號。這些從來不是國民黨政府領導人所主張的。換言之，蔡政府把「九二共識」回收並加以曲解之後，好把它安回國民黨的身上，讓台灣民眾覺得國民黨的「九二共識」根本就是與中共當局隔海唱和。

在台灣，沒有討論「一國兩制」的空間。國民黨至少從蔣經國時代（1978 年起）就反對到現在，而且與中共當局平等協商並不代表接受「一國兩制」。但國民黨因為自身陷入混亂，論述上無心也無力，而中共當局隔海放話常有助於民進黨曲指國、共兩黨沆瀣一氣，原本是求同存異的「九二共識」被民進黨片面解釋為一家（中共）之言，甚至亂點鴛鴦譜，將之與「一國兩制」等同觀之，可說被送入了「安寧病房」。

為什麼民進黨不想將「九二共識」朝國民黨的論述去解釋，而一定要只採納中共當局的說法呢？因為那樣就等於承認了「一中架構」，即使這個「一中」指的是中華民國。

根據前海基金會副董事長馬紹章，「九二共識」其實是兩岸共同研發的新藥，解決或緩和了不少李登輝、馬英九時代的兩岸問題，卻因為被民進黨移花接木(與「一國兩制」劃上等號)，所以有些台灣民眾將之視為中共當局的假藥、毒藥。

或謂「九二共識」沒有各表的空間，兩岸根本談不下去，而且國際上也沒別的国家承認它，所以一定要拒絕這種中共提出的「害台」政治主張。

究竟李登輝時代和馬英九時代的兩岸關係，是在怎樣的政治基處之上達成合作與突破的？當然是在「形式一中、實質各表」的基礎之上所達成的。以兩岸人民往來為例，台灣人民申請台灣居民來往大陸通行證(俗稱台胞證)的必需文件包括中華民國身分證影本與護照正本，而大陸人民入台所持的中華民國台灣地區入出境許可證(俗稱入台證)，其申請必需文件則有中華人民共和國居民身分證影本。這樣的規定與安排其實就有「一中各表」的味道。

至於國際間對於「九二共識」的看法，以美國為例，前美國在台協會台北處處長梅建華(Kim Moy)在2016年6月便說明過，美國政府對於「九二共識」是否存在於台海兩岸政府間不持特定立場，也不會對其加以定義。所以「九二共識」可以視作台海兩岸之間政治關係的暫行安排，原則上與他國無涉；更何況，兩岸政府也從未協商同意將「九二共識」應用在兩岸涉外互動上。

或謂台灣不能再陷於「一中」的爭論裡，因為中共當局在國際間宣揚「一個中國」，而且是由中華人民共和國唯一代表，已經獲得絕大多數國家政府的承認。事實上，中共當局的「一中代表論」有50多個國家政府「承認」(recognize)，絕大多數的國家政府是採「認知」(acknowledge)、「理解」(understand)或「尊重」(respect)中共當局的立場。正因為「九二共識」在建構過程中技巧性的少提「一中」的語彙，反而得以讓台灣暫時避開「『一中』爭議國際化」的劣勢戰場。

又或謂當前國際政經時空環境已變，想拿廿多年前的「九二共識」套用在當今的兩岸關係，而且面對的是習近平主政下、野心勃勃的中共當局，無異緣木求魚。

須知 1990 年代是冷戰結束、美國「一超多強」的時代，中共經濟尚未起飛，「六四」天安門事件餘波盪漾，國際對陸制裁未歇，反而台灣正值經濟快速發展的階段，與新加坡、香港、南韓並列於「亞洲四小龍」之中，所以中共或許不得不與當時李登輝主政下的國民黨達成某種政治妥協。馬英九時代則是美國霸權相對衰弱，中共政、經、軍事力量大幅躍升，在若干領域逐漸對美國形成挑戰，而台灣則相對處於劣勢，但「九二共識」得以存在並適度改善兩岸關係。

現在整個國際大環境依舊現實，美國雖逼使中國大陸與之於政治、經濟層面正面交鋒，卻沒有辦法完全成功壓制，而且在許多國際領域還是需要雙方互賴與合作；遑論美國川普（Donald Trump）政府對於許多（準）盟邦態度上的變化無常，協助我國邦交心或有餘力恐不足，以及川普個人對習近平與俄國總統普丁（Vladimir Putin）的示好，讓人見識到川普「交易式」的現實作風。遇到這樣的狀況，中華民國總統總該想方設法維持國家安全與利益，不能忽略兩岸關係應是和高於戰的原則，也不能忽略兩岸關係對台灣發展的風險與影響，而只會讓台灣「站在全世界抵抗中國的最前線」（蔡英文所言）。

代結論：「九二共識」極為重要但並非不可取代

台灣不大，離中國大陸又很近，必須時時注意到兩岸關係對台灣的深遠影響。中共當局的打壓已是兩岸關係的常在變數，只有強與更強的差別，但務實看待中國大陸對台灣的重大影響，在堅持國家主權與台灣民主的主體性時，爭取兩岸關係的和緩，是台灣方面應該積極嘗試的。

兩岸關係正面臨嚴峻的雙重挑戰，一邊是中共當局自 1970 年代便處處打壓台灣，忽視台灣人民感受與權利，刺激了兩岸關係，另一邊是民進黨政府揚棄李登輝政府的「一中各表」和馬英九政府的「九二共識」，又提不出可恢復兩岸和平穩定、互諒互信的新政治語言。蔡英文現在只會說他的兩岸政策是「不挑釁、不冒進」，事實上卻是不大動作挑釁、緩步推動「去中（華民）國化」，而中共也不假辭色的還以顏色，如軍機艦繞台、搶邦交國、阻擋有意義參與國際組織與經濟合作等等，讓兩岸關係陷入了惡性下沉漩渦。

「九二共識」在過去乃是兩岸互動的「通關密語」，如果找到可行的替代之法，實務上並非不能被取代。任何負責任的兩岸政治人物，念茲在茲的應是先透過某種務實可行的安排以穩定兩岸關係，再透過和平對話與協商，以兩岸人民福祉為先，找出兩岸關係可長可久的方向。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)