

# 论“国家—政府”分析框架下的两岸政治关系定位

王英津\*

**摘要:**由于“一国两府”会导致“两个中国”,所以大陆方面不接受台湾方面的“一国两府”论述,但大陆方面的“一国一府”论述在当下也日益暴露出局限性。未来的两岸政治关系定位应在“一国一府”和“一国两府”之间寻找平衡方案。基于两岸关系的历史、法理和现实,笔者认为,目前大陆方面应承认台湾当局为“区域性特别自治政府”,统一前的两岸政治关系定位应是“一国两府一中央”。该论述与台湾方面的“一国两府”论述有着重大区别。该论述的意义是,既能解决台湾当局的政治定位,又能维护“一个中国”框架。

**关键词:**两岸政治关系;“一国两府一中央”;台湾

**中图分类号:**D618

**文献标识码:**A

**文章编号:**1006-6683(2015)06-0041-15

众所周知,“国家”和“政府”是两岸政治关系论述中最早使用的概念,但由于这两个概念比较敏感,目前两岸官方和学界在界定两岸政治关系时似乎都在有意回避或淡化使用它们。不过,问题的最终解决却无法绕开这两个概念,所以在经过一段时期的淡化或沉寂之后,“国家—政府”分析框架必将重新被启用。因此,两岸官方和学界应该重新重视这一分析框架。在这一分析框架下,大陆方面如何对台湾当局作“政府”承认?倘若大陆方面承认台湾当局为“政府”,那么这个“政府”的地位和性质如何?它与大陆政府是什么关系?如何既能对台湾当局作“政府”承认,又能防止出现“两个中央政府”,这是需要学界认真探讨的重要问题。

## 一、“国家—政府”分析框架下的既有定位论述

从理论上说,“国家”与“政府”概念之下应有四个序列组合,即“一国一府”、“一国两府”、“两国一府”和“两国两府”。其中,“两国一府”在目前的两岸政治关系中并不存在,因而实际上只存在其他三个概念组合。

### (一)“一国一府”

两岸双方均存在“一国一府”论述。从理论上说,“一国一府”包括统一状态下的“一国一府”和分裂状态下的“一国一府”,此处重点讨论的是后者。其一,台湾方面的“一国一府”是指世界上只有一个中国(即“中华民国”),“中华民国政府”是代表全中国的唯一合法政府,大陆地区是“中华民国”疆域的一部分。在这一定位框架之下,台湾当局视大陆政权为非法政权,故常称其为“叛乱团

\* 作者简介:王英津,男,中国人民大学国际关系学院政治学系教授两岸关系中心主任。

基金项目:教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助项目之阶段性成果。

体”、“叛乱政权”等等。需要指出的是,从1949年迄今,台湾官方对于两岸政治关系的论述并非都是“一国一府”论述,只有两蒋时期、李登辉初期、马英九时期坚持“一国一府”论述,李登辉中后期、陈水扁时期已抛弃“一国一府”论述,而宣扬“两国两府”论述。即使台湾官方对于“一国一府”的论述,前后也并非一致。两蒋时期的“一国一府”是较为彻底的“一国一府”,李登辉早期虽然在法理层面仍坚持“一国一府”,但在现实层面已开始出现松动的迹象,而马英九时期的“一国一府”就比较微妙,尽管其在法理上坚持“一国一府”,但在实际行动中坚持以“一国两府”来处理两岸关系,有些“言行不一”、自我矛盾。台湾方面不仅提出了上述定位论述,且借用不同的学说、理论对上述论述进行诠释、解读和论证。这些学说或理论主要有“内战理论”、“同一性理论”和“国家核心理论”等<sup>[1]</sup>。其二,大陆方面的“一国一府”是指世界上只有一个中国(即中华人民共和国),中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府,台湾是中国领土的一部分(后调整为“大陆和台湾同属于一个中国”)。在这一定位框架下,大陆方面对台湾当局的定位有死亡政权、割据政权、非法政权、地方当局等,并且以国际法上的政府继承理论加以论证。

上述“一国一府”论述的完整表述应是“一个国家,一个中央政府,一个非法政权”。两岸双方关于“一国”或“一府”的意涵在政治上是根本对立的。该定位论述的意旨是为武力消灭对方提供合法性依据。众所周知,在两岸处于敌对状态的情形下,双方均坚持“内战思维”,以消灭或吞并对方为最终目标。在这种情况下,双方只能否认对方政权的合法性,坚持己方政权的唯一法统地位。在当时的历史条件下,“一国一府”论述对于坚持和维护“一个中国”的架构在客观上无疑具有重要意义。但是,随着时代的变迁,这种论述日益显现出局限性。但笔者认为,鉴于台湾仍存在“和平分裂”或“和平独立”的可能,虽然这一定位论述有一些不合时宜的“成分”,但对于维护“一个中国”框架仍具有不可替代的积极意义,故可以对其作适当调整,不宜全盘抛弃。

## (二)“一国两府”

“一国两府”是台湾方面在20世纪80年代末90年代初提出来的政治论述,其基本观点是将两岸政治关系定位为“一个中国,两个互不隶属的中央政府”,它的相近论述包括:“一国两体”(即“一个国家、两个对等政治实体”)、“一国两治”、“一国两府两制”、“一国两府四区”、“一国两区一体”、“一国两权”、“一国两席”、“一中两宪”和“主权统一,治权分立”等等。“一国两府”论述的提出者主要援引“分裂国家理论”、“部分秩序理论”、“屋顶理论”<sup>[2]</sup>等进行诠释和论证。台湾方面的“一国两府”论述与其“一国一府”论述的不同在于,前者承认大陆政权的合法性,重点强调两岸政权的对等性,后者不承认大陆政权的合法性,坚持己方政权的唯一法统地位。

“一国两府”论者认为,两岸在共享“一个中国”的“屋顶”之下,各自享有内部治理权。其实,“一国两府”论述中的“一国”并不是真正实体意义上的一个中国,而是一个虚体架构。该论述虽然在形式上带有“一个中国”,但在实质上会导致“两个中国”。“一国两府”论述旨在通过采用隐蔽性策略和手法,借着名义上的“一中屋顶”,来达到“中华民国政府”与中华人民共和国政府的“事实对等”,以维护“中华民国主体性”(后有详析,此不赘述)。因此说,“一国两府”论述是隐性“两国论”。

## (三)“两国两府”

“两国两府”是由“台独”势力提出的两岸政治关系论述,较具代表性的有李登辉的“两国论”、陈水扁的“一边一国论”等。由于“两国两府”论述赤裸裸地主张两岸是“国与国的关系”,所以,它是显性“两国论”,其具体形式是“两个中国”和“一中一台”。

“台独”人士还援引一系列理论来加以论证两岸是两个彼此独立的“主权国家”,这些理论主要有

“分解理论”、“分割理论”、“分裂国家理论”等,其中最主要的是“分裂国家理论”。从表面上看,两岸关系与统一前两德、当下两韩的关系非常相似。但事实上,两岸分裂与统一前两德、当下两韩的分裂有着不同的性质。中国虽然存在着分裂的事实,但并没有因此而形成国际社会通常所谓的具有特定内涵的“分裂国家”。具体言之,战后出现的两德和两韩,均属于完全分裂国家,即主权所有权分裂的国家,分裂双方均是完整的国际法主体,国际社会普遍承认它们的国家身份。而海峡两岸的中国则属于“不完全分裂国家”,即在主权统一的前提下仅存在主权行使权分离的国家,中国仍为单一的国际法主体,国际社会也都承认一个中国。以上分析表明,将“分裂国家理论”套用于两岸关系定位,不符合两岸分裂的历史和现实,两岸的分裂与两德、两韩的分裂在性质和程度上是不同的,不能混为一谈。两岸之间的关系,并非国家与国家的关系,而纯属一个主权国家内部的被动分离关系。<sup>[3]</sup>

#### (四) 上述三个政治论述之总体评析

以上三个概念组合中,“一国一府”论述是两岸的官方论述,均可以从两岸的现行规定中找到法律依据。单从台湾方面来说,20世纪90年代以来,随着李登辉“台独”路线的推行,有些台湾人士已经放弃“一国一府”论述,开始主张“一国两府”或“两国两府”论述。需要说明的是,台湾方面主张“一国两府”的目的比较复杂,有些是为了解决两岸争议,促使两岸走向统一;有些是企图借“一国”之名,行“两府”之实;还有些是意欲“以退为进”,维持“不统不独”的局面。尽管“一国两府”和“两国两府”分别在李登辉主政中后期和陈水扁主政时期的施政层面得到了某些“落实”,但在法理层面并没有得到“落实”。在台湾官方的“法律文件”中,对两岸政治关系的定位依然是“一国一府”,只是其“一国”为“中华民国”,“一府”为“中华民国政府”而已。

上述分析表明,三个概念组合的核心问题是如何认定和对待“中华民国”问题。长期以来,两岸双方一直对该问题存在不同的认知,大陆方面的论述始终以维护“一个中国”框架、捍卫中国领土和主权完整为宗旨,而台湾方面自20世纪90年代以来的绝大多数论述旨在彰显“中华民国”是一个与中华人民共和国处于对等地位的“主权独立国家”。以上分析还表明,两岸之间的政治论述存在着根本分歧,短期内难以得到有效解决。如果用一个横向光谱来展示上述的三个序列组合,从左到右,依次是“一国一府”、“一国两府”和“两国两府”。在这个光谱中,它们所包含的“一个中国”属性的强度依次递减,呈现出“一中”——“弱一中”——“非一中”的变化态势。

## 二、大陆方面不接受“一国两府”论述

20世纪80年代末90年代初期,台湾当局为对抗大陆的“一国两制”、捍卫其所谓“主体性”提出了“一国两府”论述。在两岸关系中,“一国两府”有其特殊的政治意涵,即一个中国内部存在着两个互不隶属的“中央政府”(即“中华民国政府”与中华人民共和国政府)。李登辉时期,虽然台湾当局没有在官方文书中正式使用“一国两府”一词,但其《关于“一个中国”的涵义》和《台海两岸关系说明书》等文件中关于“一个国家,两个政治实体”的论述其实已包含“一国两府”的内涵。当时这一说辞遭到大陆的坚决反对,认为这是台湾当局在“一个中国”原则立场上的倒退。2000年陈水扁上台主政后,时任国民党主席连战也曾在不同场合多次提出过“一国两府”的主张。马英九上台主政后,虽未明确主张“一国两府”,但其“互不承认主权,互不否认治权”<sup>[4]</sup>的论述也容易让人产生“一国两府”的想象。迄今,这一论述在台湾仍颇有政治市场,它是台湾当局(国民党)在要求大陆方面对“中华民国”作“国家承认”缺乏可能性的情况下,退而求其次,转而要求大陆方面对“中华民国”作“政府承认”(即承认“中华民国政府”是一个与中华人民共和国政

府对等的“中央政府”),以期维持“不统不独”局面的产物。这是国民党方面为捍卫“中华民国主体性”所作的策略调整,表面上是“退”,实质上是“进”,是“以退为进”的政治策略。种种迹象表明,随着台湾方面在两岸关系互动中日趋“被动”,以“两府”之名,求“两国”之实,有可能成为未来台湾方面“捍卫中华民国主体性”的策略调整方向。对此,大陆方面应有清醒的认知。

综上所述,“一国两府”与大陆的“一个中国”框架相差甚远,对于两岸关系和平发展乃至未来统一具有很大危害,其危害主要可以概括为以下三点:

第一,会在事实上导致“两个中国”。大陆方面之所以反对“一国两府”,是因为该论述有违一个中国原则和精神,会导致“两个中国”。那么,“一国两府”为何会导致“两个中国”呢?原因有二:其一,台湾方面多年来一直坚持以“对等”原则来处理两岸关系。在大陆政权为一个中央政府的前提下,倘若台湾方面坚持“对等”原则,自然可依逻辑推导出台湾当局也是一个“中央政府”的结论。其二,台湾当局一直坚持“内外一致”原则,不仅在两岸之间诉求对等,而且在国际社会也诉求对等,那么在这项原则下的“两府”事实上就等同于“两国”。可见,“一国两府”无非是在“一中屋顶”之下,借“两府”之名,行“两国”之实。大陆方面若接受台湾方面的“一国两府”,就意味着间接接受和承认了“两个中国”。对此,大陆方面洞若观火,心知肚明,故不会接受“一国两府”。

第二,会给未来两岸统一带来巨大风险。是继续坚持“一国一府”,还是会接受“一国两府”?大陆方面在这个问题上作出选择的依据是,何者更有利于未来实现两岸统一。也就是说,大陆方面必须考虑哪一种定位方案给未来统一带来的风险更小、成本更低。倘若大陆继续坚持“一国一府”论述,虽然暂时难以有所突破,但随着时间的推移,两岸的实力差距进一步拉大,以及中美实力对比的变化,两岸和平统一也未必行之不通,只是打开僵局的时间会往后推移。但倘若大陆方面接受“一国两府”,台湾方面很可能会长期固守“不统不独”、“事实独立”的局面,会使得两岸“分裂分治”的现状合法化、凝固化。尤其台湾社会实行政党政治,一旦绿营政党上台执政,大陆方面会承担巨大的政治风险。众所周知,台湾方面提出“一国两府”的意旨不是为了实现两岸统一,而是为了通过强调两岸“对等分治”,来扭转其“主体性”日渐式微的态势,以“捍卫中华民国主权”,这是台湾方面在两岸关系中处于被动态势的情况下,迫于无奈而作出的一个策略调整。所以,倘若大陆方面接受“一国两府”,暂时可能会在两岸关系发展上取得某些突破性进展,但也会带来严重的后遗症,最终结果是,统一的进度未必加快,统一的风险很可能增大。

第三,会窄化未来两岸统一模式的选择。退一步讲,即便大陆接受“一国两府”后没有带来统一的风险,但这也一定影响到未来统一模式的选择。依目前台湾方面坚持的“对等论”不难推知,将来两岸统一谈判时,台湾方面极有可能会因该定位而将统一模式窄化为“AA制”式,即双方在对等的基础上共同组建新的中央政府,同时更改国号。该统一模式的最大特点是双方“同归于尽”,然后重新组建一个新的中国。这种统一模式有两点值得注意:其一,两岸如何通过“AA制”的方式共同走向统一?这个“共同政府”如何构筑?这实际上是统一模式的设计和选择问题。从国家结构形式的角度来看,统一模式无非有单一制、联邦制和邦联制三种类型,充其量还有对上述几种模式的改进或混合类型,但不会超出这几大类别。既然体现两岸对等,传统单一制肯定不被台湾方面所接受,因为它属于垂直统一模式,对此台湾方面已多次明确表示了反对意见。在剩余选项中,邦联制尽管能体现两岸对等,但它其实并非真正的统一(unification)模式,而是统合(integration)模式,这样,最后只剩下联邦制可供选择,然而,大陆与台湾通过联邦制来实现两岸统一,在技术上根本不具有可操作性。<sup>[5]</sup>其二,根据台湾方面的既有论述和主张不难推知,它不可能同意作为 30 多个中国成员单位中的一员之地位,很可能坚持两岸在对

等的基础上以“AA制”方式共同走向统一。在目前的统一模式主张中,属于“AA制”方式的只有两岸分别作为一个成员单位共同组建统一联邦政府,这样的联邦制模式固然满足了台湾方面的对等要求,但大陆与台湾在土地规模、人口面积和资源总量等方面存在着严重的不平衡,大陆方面占据绝对优势,倘若按照“AA制”的对等比例来组建政府和分配权力,那么就徒有形式上的平等,而失去了实质上的平等,大陆方面不会接受。基于以上分析,大陆方面若将目前两岸政治关系定位与未来统一模式选择结合起来通盘考量,便不会接受台湾方面的“一国两府”方案。

### 三、宜在“一国一府”与“一国两府”之间寻找平衡方案

上述分析表明,台湾方面的“一国两府”主张不会被大陆方面所接受。然而,从大陆方面的论述来看,其“一国一府”主张也不会被台湾方面所接受。虽然“一国一府”论述在很长一段时间内对于维护“两岸一中”发挥过积极而重要的功效,但必须指出的是,该论述是“消灭对方”的内战思维的延续,是“零和”博弈的产物,没有给对方预留出应有的政治生存空间。这种论述固然在特定的历史条件下可以为消灭对方提供合法性基础,但在当下强调两岸和平发展、和平统一的新历史条件下,该论述的局限性日渐凸显。

#### (一) 探寻双方论述的交集和平衡点

从总体上来看,“一国一府”论述侧重强调两岸关系的法理状态,淡化两岸关系的现实状态;“一国两府”论述则侧重强调两岸关系的现实状态,淡化两岸关系的法理状态。可见,“一国一府”论述和“一国两府”论述均未能兼顾两岸关系法理状态和现实状态的平衡,均未能妥善处理“一个中国”和“两个分治政权”之间的关系。

事实上,未来任何一个能被两岸双方共同接受的定位方案均须妥善处理“一个中国”与“两个分治政权”之间的关系。有大陆学者将这一关系加以提炼和概括,形象地将其称作“一”与“二”的关系。<sup>[6]</sup>所谓“一”即指“一个中国”,所谓“二”就是“两个分治政权”。综观所有两岸政治关系定位论述,无不围绕着“一”和“二”的关系设计而展开。

通过梳理二十余年来两岸双方的政治关系定位论述,笔者发现一个规律性的现象。但凡大陆方面的论述,均凸显和强调“一”,即使承认“二”,也是在确保“一”的前提下承认“二”。而但凡台湾方面的论述,均凸显和强调“二”,即使承认“一”,也是在大陆承认“二”的前提下才接受“一”,其表述大多是“一中两X”模式。然而,若凸显“二”,则很容易掏空“一”,故大陆方面不会接受;若强调“一”,则很容易淹没“二”,台湾方面也不会接受。

有鉴于此,有些学者围绕着如何处理“一”和“二”的关系进行了十分有意义的探讨,以期设计出两岸双方均可接受的定位方案。截止目前,两岸学界主要有以下三种代表性观点:第一种观点考虑到“二”可能会破坏“一”的情况,主张在“一”的前提下关照到“二”,但又不能变成“二”,比如大陆学者黄嘉树教授提出的“1+X府”论述。<sup>[7]</sup>第二种观点针对强调“二”有可能掏空“一”的情况,提出了在“一”的前提下兼顾“二”的主张,比如台湾学者杨开煌教授将“二”拆分成“1+1”模式而形成的“一国一府一特区”论述。<sup>[8]</sup>第三种观点针对大陆强调“一”与台湾强调“二”之间的张力与互不妥协,提出了通过在“一”和“二”之上建构“三”来寻找解决问题的思路,比如台湾学者张亚中教授的“一中三宪”论述。<sup>[9]</sup>以上三种探索性论述,均是为突破两岸政治关系定位中的困局所做的尝试和努力,因而均具有积极意义。

就两岸政治关系定位的方案设计来说,未来两岸只有在“一”和“二”之间找到一个平衡点,才有可能设计出被两岸双方共同接受的定位方案。目前的“一国一府”和“两国两府”方案均无法建构这样的平衡点,因而均不被对方所接受。笔者认为,只有向“一国一府”和“两国两府”的中间地带靠拢,才可能找到双方的交集,然后再以此为基础来设计两岸政治关系定位方案,这应成为今后两岸学界共同努力的方向。

## (二)大陆方面宜适时考虑对台湾当局作一定承认

从理论上说,两岸政治关系定位包括自我定位和对对方的定位。其中,在对对方的定位中,既包括大陆方面对台湾当局的定位,也包括台湾方面对大陆政权的定位。从两岸关系的实际情况来看,在对对方的定位中,大陆方面对台湾当局的政治定位尤为重要,而台湾方面对大陆政权的定位略显次要,因为大陆政权的地位和正当性已获得国内外的广泛承认,无论台湾方面对大陆政权作何定位,都不影响大陆的中华人民共和国作为中国唯一合法中央政府和唯一国际代表的地位。但反过来情况却迥然不同,大陆方面对台湾当局的政治定位会对台湾当局产生实质性影响。因此,两岸政治关系定位在很大程度上聚焦于大陆方面对台湾当局的政治定位。

就当前两岸关系发展的情势及未来两岸和平统一的期盼来看,大陆方面应适时对台湾当局作政府承认。需要指出的是,此处的“政府承认”不同于国际法上的政府承认,国际法上的政府承认是指国际社会承认某一政权为主权国家的中央政府,而此处的政府承认是指承认台湾当局是中国领土范围内的一个合法政权或政府。事实上,对台湾当局作政府承认,也是连带着对台湾当局作合法性承认,因为承认台湾当局为政府本身就意味着承认其政权的合法性。笔者认为,目前大陆对台湾当局作政府承认的必要性主要有以下几个方面:

第一,符合两岸关系和平发展乃至未来和平统一的需要。大陆先前不承认台湾当局为政府,主要基于两岸处于内战延续状态的考量,为最终消灭对方、完成统一奠定合法性基础。但是,随着大陆方面“和平统一、一国两制”政策的提出,尤其两岸步入了和平发展时期,大陆方面应适时承认台湾当局为政府,否则,在未有政府承认的情况下,两岸之间只能进行非政治或低政治的公权力互动与合作,这就限制了两岸公权力互动与合作的广度和深度,至少无法进行深层次的政治互动与合作。从长远来看,这也会最终影响到和平统一的实现,因为要通过和平方式实现统一,双方必定要在友好的、自愿的基础上进行协商和谈判,如果不承认台湾当局为(合法)政府,那么就无法通过和平谈判来完成和平统一。

第二,对台湾当局作政府承认的风险已大为降低。大陆方面先前不承认台湾当局为政府,除了上述原因外,还有一个重要原因,即过去两岸的实力对比没有太大悬殊,在这种情势下,大陆方面一旦承认台湾当局为政府,很容易使两岸“分裂分治”状态凝固化、永久化。时至今日,情形已有所变化,随着两岸综合实力差距的日益扩大,两岸关系的主导权日益被大陆所掌握,即便大陆方面对台湾当局作出政府承认,也能将因此而可能对未来两岸关系发展乃至和平统一造成的负面影响降至最低。

第三,对台湾当局的原有定性和表述有些不合时宜。虽然近些年大陆官方很少在正式场合使用“非法政权”的提法,但大陆也没有通过文件正式取消“非法政权”的定性。随着两岸关系的发展,这一定性和表述有些不合时宜,原因有三:其一,实行政治转型以来,台湾当局经民主(尤其地区领导人直选)改造而成为“民选政权”,在很大程度上体现了台湾民众的意愿,至少获得了部分中国人(即台湾2300万人)的认可,说它完全不具有合法性,恐怕难以服众。其二,从国际政治实践来看,主流国际社会

即便不认为“台湾为一个主权国家”,但通常也不会将其视为一个非法政权。即便不将其视为“中央政府”,但一般也不会将其视为地方政府(备注:通常将其视为“事实上的政府”)。其三,两岸关系进入和平发展时期以后,两岸公权力部门在实际工作中已经就某些协议、文件和行为(如某些司法判决及其他文书等等)等开始相互承认,并在此基础上展开了合作,这实际上已经向承认台湾当局的合法性迈出了重要一步。

第四,“一个国家,两个政府体系”是两岸统一前的事实状态。自1949年以来,一个中国内部分裂为两个互不隶属的对立政权,分别有自己的政治、法律、司法和军事体系,分别以“中央政权”的名义对其所控制的地区实施有效管辖和治理,这是无法忽视的事实。虽然两个互不隶属的对立政权均否认对方的合法性,仅互称对方政权为“当局”,<sup>[10]</sup>但“当局”的称谓却含有不否定对方政权存在的意蕴,实质上暗含着承认对方政权为各自管辖地区“事实当局”的意味。而且,2008年以来,两岸以“两会”名义签署了20多项协议,大陆国台办和台湾陆委会的负责人定期会晤、互称官衔,这些均表明双方已经开始在一定行政层级、在一定领域范围内“默认”对方公权力的“合法性”了。<sup>[11]</sup>

基于上述原因,大陆方面有必要在“一个中国”框架内对台湾当局作政府承认,承认两岸政治关系是“一个中国内部的两个政府体系之间的关系”。需要澄清的是,承认台湾当局为“政府”,并不意味着承认台湾当局是“国家”。从政府和国家的关系来看,这两个概念虽有着紧密的联系,但并非等同。在通常情况下,有国家,必有其(中央)政府,无政府状态只会在政权转移过程中偶尔存在,否则这个国家亦不复存在。而任何一个(中央)政府均会自称其是国家的代表,且是唯一的代表,但这并不表示(中央)政府等同于国家。国家在其生存发展的历史中均曾产生过不同形式的(中央)政府,新旧政府虽相继更迭,但国家却依存如故。比如,西方民主国家经常发生政府更迭,但国家却没有因此消亡;又比如,中国封建社会也曾频繁改朝换代,实际上也是政府更替,中国并没有因此而消失。<sup>[12]</sup>通过对国家与政府关系的上述解析,笔者认为,对台湾当局作政府承认,并非意味着对台湾当局作“国家承认”,况且,这种政府承认并非承认其为“中央政府”,所以不会导致“国家承认”的后果。以前总有学者将政府与国家混淆或等同起来,误认为承认台湾当局是政府,就意味着承认其为“国家”。事实上,这种认识并不正确。

另外,部分大陆学者在对台湾当局作政府承认这一问题上还存有一个顾虑,即担心对台湾当局作政府承认后,有人会将两岸政治关系演绎成“一国两府”,进而被“台独”势力所利用。尤其是台湾地区实行政党竞争制度,将来一旦绿营政党上台执政,可能会利用获得的“政府”地位,进一步诉求在国际上的“主权国家”地位,造成大陆方面在国际上的困扰。<sup>[13]</sup>笔者认为,这样的顾虑和担心并非没有道理,但只要考虑周全并作出相应防范设计,就可以避免这些问题。首先,台湾当局获得大陆的承认后,如果它从事的行为不符合一个中国原则,大陆方面即可视该行为非法无效,这样就把政府和政府行为区别开来。大陆方面承认的是政府本身,而非政府的一切行为。况且,大陆对台湾当局作承认的涵义,也仅限于承认台湾当局为特别自治政府(下文有详述,此不赘述),其中没有多少空间可以被利用来从事“台独”活动。任何政府必须从事与其身份、地位相符的活动,凡是超越特别自治政府性质和职权的行为,均为非法无效。其次,需要双方明确“一个中国内部暂时互不隶属的两个政府体系”适用的前提性条件是“一个中国”原则,离开了“一个中国”这一共识性基础,也就不存在对台湾当局作政府承认的问题了。

### (三)大陆可承认台湾当局为“区域性特别自治政府”

既然要对台湾当局作政府承认,那么有人必定会进一步追问,这个政府是什么性质和位阶的

政府?是中央政府还是地方政府?该如何称谓这个政府?它与大陆的中华人民共和国政府是什么关系?事实上,倘若这些问题不能从理论上提前得到合理而恰当的解决,大陆也无法对台湾当局作政府承认。意欲解决这些问题,既必须与两岸关系的法理相衔接,又必须与两岸关系的现实相接轨。但问题是,两岸关系的法理与现实之间存在着巨大冲突,亟需在二者之间找到一个平衡点。

经过仔细研究和认真设计,笔者认为,未来可以承认台湾当局为“区域性特别自治政府”,在日常行文或话语表述中可以将其简称为“台湾特别自治政府”。具体分析如下:

1. 从政权地域范围的视角,可称其为“区域性政府”。“区域性政府”是一个较为中性的概念,既可指联邦制下的成员单位政府,也可指单一制下的地方政府,在联邦制下区域性政府可以享有主权权力,但地方政府则不享有主权权力。区域性政府与地方政府的区别在于,前者是相对于全国性政府而言,后者则相对于中央政府而言。在事实层面,大陆政权和台湾当局均为一个中国内部的两个区域性政府。那么,两岸政权均为区域性政府,是否就意味着中国不存在或不需要一个全国性政府呢?当然不是。在法理层面,两岸均声称己方政权是中国的全国性政府<sup>[14]</sup>。必须指出,两个区域性政府的定位不能延伸至国际社会,也就是说,两个区域性政府的说辞仅限于两岸之间。众所周知,在国际社会,中国是单一国际法主体,只能由一个政府来代表。目前无论是从国际法的法理,还是从国际政治实践来看,主流国际社会一致公认大陆的中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府。因此,在这一意义上,中华人民共和国政府是中国的全国性政府,而台湾只能是区域性政府。需要强调的是,大陆政府虽然在对外主权行使权方面是全国性政府,但在对内主权行使权方面则不尽然,具体说来,就是在对内行使主权方面,大陆政权在法理层面上是全国性政府,但在事实层面上是区域性政府,因为如果大陆政权在事实上和法理上都是全国性政府的话,就不存在“隔海分治”和未来统一的问题了。所谓统一,就是要消除法理上与事实上的落差,实现法理状态和事实状态的同一。

2. 从权力运行及隶属关系的视角,可称其为“特别自治政府”。按照由宽泛到具体的顺序,笔者将对台湾当局作政府承认的表述设计为以下几个选项:①“一个中国内部,与中央政府暂时隔海分治、互不隶属的一个区域性特别自治政府”;②“一部分中国人在中国领土上建造的一个与中央政府暂时隔海分治、互不隶属的区域性特别自治政府”;③“一个基于历史上内战原因造成的、由一部分中国人在中国领土上先后通过割据和民选改造而建立起来的、与中央政府暂时互不隶属的区域性特别自治政府”。对于以上表述,笔者建议将其简称为“台湾特别自治政府”(备注:不可称其为“台湾政府”,因为这一名称带有“台独”意味)。这一称谓的好处是:其一,承认当前台湾当局与大陆政权暂时(备注:仅仅是暂时,而非永久,一旦永久就会导致“事实台独”)互不隶属,相对于大陆政权而言,其为一个自治政治实体;其二,该称谓可以模糊处理两岸之间的“中央—地方”之争,有助于推动两岸关系继续向前发展;其三,有助于与未来统一后的“一国两制”安排相衔接。

以上表述是从大陆对台湾当局作政府承认的角度而言的,但从两岸关系的角度来看,大陆方面对台湾当局作政府承认后的两个政权之间究竟是什么关系?笔者认为,可以表述为:“一个中国”框架内暂时互不隶属的两个政府体系,两者既非简单的中央政府与地方政府的关系,亦非中央政府与中央政府的关系,而是一种(全国性)中央政府与(区域性)特别自治政府的关系。从台湾特别自治政府的实际管辖范围来看,它在事实上行使着台澎金马地区的部分对内主权行使权(即对内最高管辖权),但不具有国际上的对外代表权。<sup>[15]</sup>



## 四、统一前的两岸政治关系定位表述：“一国两府一中央”

大陆方面一旦承认台湾当局为政府(不论是哪一层级的政府),必然会面临一个中国内部存在着暂时互不隶属的两个政府体系的现实(除非大陆永远不承认台湾当局为政府)。目前台湾方面的“一国两府”已在两岸之间成为一个具有特定内涵的专有名词(即“一个中国,两个中央政府”),在这种情况下,人们容易将此处“一个中国内部存在着暂时互不隶属的两个政府体系”与以往台湾方面的“一国两府”混同起来,并给外界以大陆接受了“一国两府”的错觉。为此,今后如何在表述上既能清晰地表达目前“一个中国内部存在着暂时互不隶属的两个政府体系”,又能与台湾方面的“一国两府”区隔开来,成为一个技术上亟待突破和解决的问题。为此,笔者提出“一国两府一中央”论述。

### (一) 基本意涵和主张

“一国两府一中央”,即“一个中国(国家),两个政府体系,一个中央政府”的简称。其基本涵义是:“世界上只有一个中国,一个中国内部目前存在着暂时互不隶属的两个政府体系,中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府”。具体说来,它包括两个层次的内容:①在“国家”层次,“一国”是主权意义上的一个中国,而非历史、地理、文化和血缘意义上的一个中国,这是两岸政治关系定位的前提和基础。在这个层面,不存在任何讨价还价的空间。②在“政府”层次,承认台湾为政府,这个政府既不是中央政府,也不是地方政府,而是暂时与中央政府(大陆政府)在事实上(而非法理上)互不隶属的特别自治政府。相较于先前“非法政权”说辞,现在承认台湾当局为政府无疑是在两岸关系和平发展的道路上向前推进了一步。

该论述由本体论和方法论两大部分组成。本体论部分为“一国两府一中央”论述,是论述的实体部分,着重论述一个中国框架内存在着暂时互不隶属但又不可能完全对等的两个政府体系(由于本部分前有详述,此不赘述)。方法论部分为“各表+共表”,是论述的策略、技术和方法部分。对于“台湾特别自治政府”这个称谓,两岸可能存在分歧,那么,如何在坚持唯一中央政府的前提下实现双方的平等互动呢?笔者认为,在目前尚不具备“共表”条件的情况下,可以暂时借助于“各表”,各自声称自己为代表中国的唯一中央政府,将对方政权视为特别自治政府。在两岸未统一之前,“各表”具有不可替代的作用。当然,尽管我们为台湾方面另行表述“一国两府一中央”预留必要的空间,但大陆方面不能公开接受或承认台湾方面的“各表”,否则就等于间接承认了“一国两府”,这正是“各表”的奥妙之处。在“各表”的意义上,该论述可以变通表述为:“互不否认对方为政府,互不承认对方为中央”,或者“承认对方为政府,否认对方为中央”。

### (二) 价值和意义

“一国两府一中央”的完整表述是:“世界上只有一个中国,一个中国内部存在着暂时互不隶属的两个政府体系,中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府”。该论述简洁明快、通俗易懂,不易产生歧义。与以往的相关论述相比,该论述有以下几个优点:

第一,既能承认台湾当局是政府,又能避免陷入“一国两府”的泥潭。该论述通过在“两府”之后加上“一中央”作限定,就堵死了将“两个政府体系”演绎为“两个中央政府”的解释空间。该论述是介于“一国一府”与“一国两府”之间的定位方案。“一国两府一中央”中的“两府”仅指两个政府体系,而不是两个均为“中央政府”,此处的“一中央”体现了“一个国家,只有一个中央政府”的原则,维护了“一中”框架,这与台湾方面的“一国两府”有根本区别。可以说,该论述既体现了实体“一中”,能确保“一

中”不会被“两府”所架空,又体现了两岸相对平等、两个政府体系暂时互不隶属,还承认了台湾当局是一个相对独立的政府体系,是一个操作性较强的折中方案。

第二,既关照到了现实,又兼顾到了将来。该方案只是对未统一前的两岸政治关系定位所作的论述,它既关照到了目前两岸隔海分治的现状,又为未来两岸和平统一预留了空间,甚至能够与未来两岸统一后的“一国两制”安排直接相衔接。未来两岸统一的过程就是由“一国两府一中央”变为“一国一府一中央”的过程,<sup>[16]</sup>“两府”变“一府”的过程就是重组或配置两岸政治关系的过程,也就是两岸重组“一中央”的过程。

第三,既照顾到国内,又兼顾到国际。该表述的前提和基础是“一国”,有助于在两岸之间维护“一中”框架。尽管承认“两府”,但“两府”之中只有大陆政府是中央政府,这样就排除了台湾当局成为中央政府的可能。台湾当局既然不是中央政府,也就不能像大陆政府一样在国际社会从事外交活动,这样防止了将两岸平等延伸至国际社会,从而更好地维护了“一中”框架。

第四,既体现法理上的平等,又体现事实上的不可能完全平等。两个政府体系之间的关系具有特殊性,既不是中央政府与中央政府之间的关系,也不是中央政府与地方政府之间的关系。该政治关系定位方案符合两岸现实状况,既避免了长期以来的“中央—地方”之争,又不抵触“一个中国”原则;既体现出两岸在法理上的平等,又体现出两岸在事实上的不可能完全平等,兼顾了“平等”与“不平等”的平衡。

### (三)“一国两府一中央”论述中的“两府”之关系

被承认为“政府”之后的台湾当局与大陆政府是什么关系?“一国两府一中央”论述中的两府关系与“一国两府”论述中的两府关系有何不同?由于“一国两府一中央”论述只讨论两岸在和平过渡时期(即统一前)的关系,因此只能在此作原则性、框架性的讨论,而无法进行更为细化的研究。概括起来,“一国两府一中央”论述中的“两府”关系,大致包括以下几个要义:

第一,同属实体“一中”。中国作为单一制国家,其主权行使权(包括对内和对外)均由中央政府来行使,但处理大陆与台湾的关系时,为了体现两岸平等,在理论上可以考虑突破单一制模式的框架,借鉴联邦制的某些原则和精神来处理台湾当局的法律身份、政治地位及“国际活动空间”问题。对内主权行使权暂时由两岸分享,但对外主权行使权只能共享。在这个问题上,大陆即使让步,也必须在主权所有权统一的框架内让步,以不破坏“一个中国”框架为政治底线。在国际社会普遍遵循“一个中国”原则的前提下,两岸可作为“平等政治实体”进行和平发展乃至统一的政治谈判。从法理上讲,一个中国内部两个政权的关系应根据双方签署的协议及内部法律(而不能根据国际法)来处理。基于中国领土内不同政权共存的经验,未来两岸关系既非国际关系,亦非通常的国内关系,而是一个中国内部两个特殊政府体系之间的府际关系。

第二,暂时互不隶属。两个政府体系暂时互不隶属的状况是中国作为一个不完全分裂国家在统一前所呈现出来的一种特殊现象。从法理上说,一个国家内部只有一个政府体系,若一个国家里存在两个互不隶属的政府体系,那就是非正常现象,但正是由于存在非正常现象,两岸今后才存在统一的使命和任务。从这一意义上说,统一就是要使两个互不隶属的政府体系变为具有隶属关系的一个政府体系,<sup>[17]</sup>这也正是大陆要完成两岸统一的法理基础,否则就不存在两岸统一的问题了。需要指出的是,有大陆学者反对“台湾与大陆互不隶属”这个提法,理由是:承认台湾与大陆互不隶属,会固化“分裂分治”现状、凸显“台湾的主体性”。诚然,反对的初衷是好的,但现实不可回避。笔者认为,这些学者是用统一后的标准来裁量统一前的两岸政治关系状态。众所周知,在一个统一国家内,只存在一个政府体

系,其主权利力的运行是畅通无阻的,不会在某些地区出现“运行塞梗”现象。只要出现主权利力“运行塞梗”现象,就表明这个国家内部出现了“地方割据”、“分裂分治”、“内部战争”等不正常现象。而且,也正是由于有些国家出现了诸如此类的不正常现象,因此它们才有国家统一的历史任务。就两岸而言,我们否认两岸之间存在暂时互不隶属的两个政府体系,无异于否定了未来两岸统一的正当性基础。需要强调的是,目前两个政府体系之间的互不隶属是在一个中国内部的互不隶属,并且这种互不隶属现象是暂时的。

第三,一中之下法律人格平等。在两岸政治关系问题上,台湾方面一直强调两岸“对等”,而大陆方面多使用“平等”一词,并强调两岸之间不是中央与地方的关系。对等是指甲方怎样对待乙方,乙方就怎样对待甲方,一般适用于国家与国家之间,而两岸之间不是国家与国家之间,不能讲对等,只能讲平等。另外,台湾当局尽管对台澎金马地区行使实际管辖和治理,但它在人口、管辖面积等方面均远不及大陆,这在事实上决定了它与大陆不可能完全平等。综上所述,台湾与大陆的平等只能是一个中国框架下双方在法律人格上的平等。

第四,内外地位有别。台湾方面不仅要求台湾当局与中华人民共和国政府在两岸之间对等,还要求两者在国际社会对等,认为台湾当局应当参与所有的国际活动,<sup>[18]</sup>这是大陆方面不能接受的。从国际法上看,一个主权国家只能有一个中央政府来代表其行使主权,两岸无法既维持实体“一中”,又在国际社会同时代表中国。中华人民共和国是国际上代表中国的唯一合法政府,其法理上的领土管辖范围包括台澎金马在内;台湾当局仅是在中国内政范围内与大陆中央政府保持相对独立性的特别自治政府。值得注意的是,两岸平等并非意味着两个政权分享的权力相等。即便两岸之间彼此平等,也不能在国际社会平等,一旦如此,就会破坏“一个中国”框架。其实,结合两岸关系的历史及和平统一的战略,只要在一个中国框架内实施两岸平等而不扩散到国际社会,两岸平等相处就有利于两岸关系和平发展。

#### (四)不宜将“两府”关系界定为“中央—地方”关系

第一,理论解释有失严谨。笔者认为,将台湾当局界定为地方政府,有失妥当,因为地方政府与中央政府的划分,通常是就统一国家内部或同一政权体系内部具有隶属关系的政治实体而言的。目前两岸尚未统一,隔海分治,没有隶属关系,因此谈不上何者为中央政府,何者为地方政府。在一个统一的单一制国家内,如果一个政府不是中央政府,那它一定是地方政府,这种推理可以成立;但对于处于分裂、割据或内战等状态的单一制国家来说,上述推理就未必能够成立。另外,联邦制国家亦是如此,譬如美国的州政府,从政治学或宪法学角度看,其是区域性中央政府,但从国际法的角度看,其是中央政府抑或地方政府,恐怕就不容易说清楚。倘若简单地套用“中央—地方”二分法,则很难对某些政权的地位和性质作出清晰的描述和界定。就两岸来说,既然是暂时互不隶属的两个政府体系,就无所谓中央政府与地方政府之分,即便有,也只能是单方面的政治宣示。

第二,台湾方面不可能接受。倘若大陆方面将台湾当局界定为地方政府,不仅难以化解矛盾,还有可能激化矛盾。1949年以来,由于两岸处于对峙状态,台湾当局仍然维持着“主权国家”的外观,并且以“中国政府”的名义,对台湾内政范围内的事务实施有效统治。以地方性权力来界定台湾当局正在行使的权力性质,与其一贯的宣示和诉求存有差距,其短期内可能难以接受。既然如此,就很难达到化解分歧、解决问题的目的。

基于以上原因,笔者认为,今后在“一个中国”框架下定位两岸政治关系,应分两个阶段进行:第一阶段,首先在两岸关系和平发展阶段承认台湾当局是政府。至于这个政府与大陆政府的关系问题,只

能作原则性、框架性描述,不宜做细化界定(当前没有必要做,事实上也无法做到)。第二阶段,到两岸和平统一阶段再解决两个政府体系的关系问题。目前不具备解决这一问题的条件,只有将来条件成熟时再加以解决。以上两个问题,应分阶段、分步骤地加以解决,不要“毕其功于一役”。

在这个问题上,学界当前陷入了一个误区,即硬要解决“何者为中央,何者为地方”,结果不仅不能解决矛盾,反而制造矛盾。在统一之前采用“中央—地方”来定位两岸关系,是将两个不同阶段的问题混为一谈了,犯了“超越阶段”的错误。它用统一国家内部的权力关系和政治安排标准来界定尚未统一国家内部不同政治实体之间的关系。两岸何者为中央,何者为地方,那是将来统一谈判阶段需要面对和解决的政治问题,当前不需要解决这些问题,否则,问题会继续无解。在现阶段,两岸双方只要相互承认对方政权为合法政府(或合法政权)即可,如此便能为两岸公权力部门的对接与互动奠定法理基础。

## 五、“一国两府一中央”不同于台湾方面的“一国两府”

### (一)“一国两府一中央”与“一国两府”的比较分析

从形式上看,“一国两府一中央”论述与台湾方面“一国两府”论述均有“一国两府”的字眼,因而有着表面上的相似性,但两者在实质上存有根本差异,具体体现在以下几个方面(参见表2):

第一,理论依据不同。台湾方面“一国两府”论述的理论依据是所谓的“分裂国家理论”,将两岸政权视为东西德式的“两个中央政府”或“两个主权国家”。而“一国两府一中央”却以“不完全分裂国家理论”为定位依据和论述基础,在坚持中国领土主权所有权统一的前提下,将两岸政治关系定位表述为“一个中国内部暂时互不隶属的两个政府体系”,虽然这两个政府体系暂时互不隶属,分别在自己管辖的领土范围内直接行使有效的对内管辖权,但其前提是两岸政权同属于一个中国。

第二,“一国”虚实不同。在台湾方面的“一国两府”论述中,“一国”是虚体架构,而“两府”才是实体架构,该论述的主旨在于通过凸显“两个中央政府”来掏空“一个中国”,使“一个中国”虚体化;而在“一国两府一中央”论述中,由于“一国”受到“一中央”的加持,“一国”并非虚体架构,而是实体意义上的中国,这样就能防止“两个中国”的出现。

第三,“两府”涵义不同。台湾方面“一国两府”论述中的“两府”是指“两个中央政府”,这会在终极上导致“两个中国”。事实上,在双方均坚持己方政权为中央政府的前提下,一旦承认对方政权为中央政府,必然导致出现“两个中央政府”。而“一国两府一中央”论述中的“两府”,仅仅是两个政府体系,而不是两个均为“中央政府”。大陆方面仅承认己方政权为中央政府,而不承认对方政权为中央政府。

第四,身份地位不同。台湾方面“一国两府”论述强调所谓“两岸对等”与“内外一致”,主张双方不仅在两岸之间“对等”,而且在国际社会也要“对等”,即主张台湾当局在国际上具有与中华人民共和国政府同等的代表权或国际地位,由它代表台湾地区独立地行使台湾的对外主权。而“一国两府一中央”则主张两岸平等,且平等也仅局限于内政治理层面,在国际场域则“内外有别”,坚持认为台湾当局在国际上不具有代表台湾的资格。国际上只有一个具有主权意义的中国,中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府。在国际法意义上,世界上不存在“一个国家,两个代表政府”的情形。

第五,表述方式不同。从技术和方法论的角度看,台湾方面的“一国两府”论述只能通过“共表”来表达,一旦“共表”,就会导致“两个中国”,所以大陆方面坚决反对“一国两府”。而“一国两府一中央”

论述在很大程度上要通过“共表+各表”来实现,即在“一中”问题上要“共表”,在“一个中央政府”问题上只能“各表”,在设计该论述时已为台湾方面预留了充足的“各表”空间,因而较“一国两府”更具有可操作性。

第六,实质结果不同。台湾方面“一国两府”着重强调“两个中央政府”,会把“一个中国”变成抽象的虚体“一中”,在虚体“一中”架构之下,存在两个实体性“中央政府”(即中华人民共和国政府与“中华民国政府”),这样的定位会导致“两个中国”。说到底,“一国两府”实质上是在“两个中国”的基础上来讨论两府关系。而“一国两府一中央”论述着重强调“一个中国”,其主张在“一个中国”的框架下来讨论两个政府体系之间的关系,并主张在“一国一府”与“一国两府”之间探寻两岸的交集点。

表2 “一国两府一中央”与台湾方面“一国两府”之比较表

论述 内容比较	台湾方面的“一国两府”	“一国两府一中央”
理论依据不同	完全分裂国家理论	不完全分裂国家理论
“一国”虚实不同	“一国”是指“一个中国”屋顶,是虚体架构;	“一国”是指“一个中国”框架,是实体架构;
“两府”涵义不同	“两个中央政府”,即“中华民国政府”和中华人民共和国政府;	仅有一个中央政府(即中华人民共和国政府),而非“两个中央政府”;
身份地位不同	主张内外一致,不仅两岸之间平等,在国际社会也要平等;	坚持内外有别,仅主张两岸之间平等交往,但在国际社会不能平等,否则破坏“一个中国”框架;
表述方式不同	侧重于两岸“共表”	侧重于两岸“共表”+“各表”
实质结果不同	“两个中国”	一个中国

(图表来源:作者自制)

## (二)问题的进一步阐释

### 1. “一国两府一中央”并非对“旧三句”的简单回归

众所周知,大陆的“一中”论述已经由“旧三句”发展为“新三句”,其中的重要变化之一就是不再强调“中华人民共和国政府是代表中国的唯一合法政府”,而现在“一国两府一中央”论述又强调“中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府”,这是否是一种倒退?笔者认为,“一国两府一中央”论述并不是对“旧三句”的简单回归。与“旧三句”相比,该论述有两点变化:其一,承认台湾当局为政府。其二,此处强调的是“唯一中央政府”,而非“唯一合法政府”,因为既然承认台湾当局为政府,自然也就连带承认了其合法性,倘若再表述为“唯一合法政府”就自相矛盾了。

与“新三句”相比,该论述强调中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府,具体参见表3。“新三句”固然给台湾在“一个中国”框架内预留了必要的空间,但“大陆和台湾同属于一个中国”的提法和在两岸场合回避“中华人民共和国政府作为中国的中央政府”的做法,使得“新三句”很容易被台湾“事实台独”人士所利用,甚至被台湾人士认为“新三句”与“分裂分治”、“互不隶属”、“一国两治”、“一国两府”等在“外形上”具有相似性。这种说辞固然歪曲了“新三句”的用意,但也表明“新三句”有被异化解读的空间。为堵死这种空间,今后有必要在“新三句”的基础上对“一中”政策作收紧性表述。众所周知,“新三句”是特定历史条件下为遏制“台独”而在表述上所作的策略调整,适应了当时遏制“台独”、维护“一中”框架的需要,但是随着岛内政治生态的变化,特别岛内目前“事实台独”日渐“昌盛”的情势下,大陆有必要与时俱进,适当地收紧政策表述,强调“中华人民共和国政府是代表中国的唯

一中央政府”。“新三句”的长处在于遏制“分离式台独”，而不在于遏制“事实台独”，鉴于台湾社会“分离式台独”不断式微，而“事实台独”日渐兴起，大陆有必要强调中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府。

表 3 “一国两府一中央”论述与“旧三句”、“新三句”之比较表

论述	主要内容
“旧三句”	世界上只有一个中国，台湾是中国领土的一部分，中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府。
“新三句”	世界上只有一个中国，大陆和台湾同属于一个中国，中国的主权和领土完整不容分割。
“一国两府一中央”	世界上只有一个中国，一个中国内部存在着暂时互不隶属的两个政府体系，中华人民共和国政府是代表中国的唯一中央政府。

(图表来源:作者自制)

因此可以说，“一国两府一中央”论述结合了时代特点和两岸关系发展的情势，是在“旧三句”和“新三句”基础上对两岸关系所作的新阐释，是新形势下遏制“事实台独”的新探索。

#### 2. 台湾方面应务实接受“一国两府一中央”

“一国两府一中央”论述承认台湾当局为“区域性特别自治政府”，台湾方面是否会接受？这是设计该论述时必须要考虑的问题。笔者认为，“区域性特别自治政府”的定位主要表明大陆方面在“承认台湾当局为政府”这个问题上，能承认到什么程度，即承认的政治底线是什么。大陆方面当然期望台湾方面能够接受“区域性特别自治政府”的定位，但笔者也知道，目前让台湾社会接受“非中央政府”的定位，难度很大。从目前台湾社会的主流声音来判断，除了“两个中央政府”或“两个中国”的定位，其他定位都很难接受。但问题是，大陆方面不会为了让台湾方面顺利接受，就承认台湾当局是一个“中央政府”；否则，就会违背“一个中国”原则。“一国两府一中央”论述的提出在很大程度上表明了大陆方面在该问题上的政治底线，如果台湾方面拒不接受，大陆方面似乎也没有再让步的空间。

如果台湾方面不接受“区域性特别自治政府”的定位，那么是否表明台湾方面没有接受“一国两府一中央”论述的可能性？先前的实践经验告诉我们，情况也未必如此。故笔者在设计这一方案时，考虑到了可能会出现种种情况，为台湾方面接受该论述预留了必要的空间，那就是各自表述“一国两府一中央”（前已论及，此不展开论述）。至于该论述是否会被台湾方面所接受，除了论述本身的内容之外，还取决于论述之外的众多复杂因素。

#### 注释：

[1] 张亚中：《两岸主权论》，台湾生智文化事业有限公司 1998 年版，第 79-84 页。

[2] 张亚中：《两岸主权论》，台湾生智文化事业有限公司 1998 年版，第 65-66 页。

[3] 王英津著：《国家统一模式研究》，九州出版社 2008 年版，第 119-121 页。

[4] 从国际法的承认理论来看，马英九当局的“互不承认主权”是就“国家承认”而言的，“互不否认治权”是就“政府承认”而言的。

[5] 关于联邦制不适于两岸统一的分析，详细请参见王英津著：《国家统一模式研究》，九州出版社 2008 年版，第 195-200 页。

- [6]黄嘉树著:《大棋局》,香港,中国评论学术出版社 2013 年版,第 101-102 页。
- [7]黄嘉树著:《大棋局》,香港,中国评论学术出版社 2013 年版,第 110-111 页。
- [8]杨开煌:《两岸“政治内战”时期的和平发展——“一国一府,互为特区”之设想》,载中国统一战线理论研究会两岸关系理论福建研究基地编:《第三届“和谐海峡”论坛论文集》,2010 年 12 月,第 119-120 页。
- [9]张亚中著:《论统合》,香港中国评论学术出版社 2014 年版,第 76-79 页。
- [10]“当局”一词本是指执政者、主持者、负责者的意思,主要指的主管部门。
- [11]王升:《对务实探讨两岸政治关系的几点看法》,载香港《中国评论》2014 年 8 月号,第 49-50 页。
- [12]谢庆奎主编:《当代中国政府》,辽宁人民出版社 1991 年版,第 5-6 页。
- [13]陈孔立著:《走向和平发展的两岸关系》,九州出版社 2010 年版,第 105 页。
- [14]此处的两岸双方主要指大陆方面与台湾的国民党方面,由于民进党根本不认可“两岸一中”,也就不存在两岸何者为中国代表政府的争议。
- [15]这是对事实状态的描述,而不是对法理状态的描述。倘若从法理层面来讲,它不应享有主权行使权。
- [16]香港或澳门在回归以前,与中华人民共和国政府分属于两个政府体系;回归后,就变成了一个政府体系。在一个政府体系内,中央政府通过授权让港澳特别行政区实施高度自治。尽管实行“一国两制”,但港澳与中央政府具有隶属关系,是一个政府体系框架内的中央与地方关系。而目前台湾当局与中华人民共和国政府尚不具有隶属关系,属于两个政府体系;未来通过“一国两制”统一之后,就会变成具有隶属关系的一个政府体系。
- [17]此表述是就中国作为单一制国家而言的。倘若在联邦制国家,联邦政府与成员政府之间是全国性中央政府与区域性中央政府的关系,两者并无隶属关系可言。在通常情况下,两者通过宪法来划分和配置国家权力的分享和共享事宜,从而组建同一政府体系和同一主权国家。
- [18]陈孔立:《两岸政治定位的瓶颈》,载《台湾研究集刊》2011 年第 3 期,第 1-2 页。

[责任编辑 刘佳雁]

## On the Cross-Strait Political Relations under the “State-Government” Analysis Framework Wang Yingjin

**Abstract:** Considering the probable danger of leading to “Taiwan independence”, the mainland China government has rejected the political discourse of “one China, two central governments” since it was put forward by Taiwan. However, there are also some problems exposed in the political discourse of “one China, one central government” insisted by the mainland China government. So it is necessary to find out a new discourse as the balanced version between the two old political discourses. Based on the the history and fact and legal principle of the cross-Strait relations, the new discourse may be “one China, two political power systems, and one central government”, which recognizes the Taiwan authority as the “special regional autonomous government”. This new discourse is very different from the Taiwan’s old one of “one China, two central governments”, and it could define the cross-Strait political relations better, and also defend the political frameworks of “one China” better.

**Key Words:** the Cross-Strait Political Relations; “One China, Two Political Power Systems, And One Central government”; Taiwan