

## “两制”台湾方案研拟中若干问题的思考

严安林\*

2019年元月2日，习近平总书记在全国人大常委会《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上发表了《为实现中华民族伟大复兴、推进祖国和平统一而奋斗》的重要讲话，这是以习近平总书记为核心的党中央对于新时代对台工作与国家统一提出的纲领性文献，描绘了推动两岸关系和平发展、推进祖国和平统一进程的路线图，吹响了新时代为实现中华民族伟大复兴、推进和平统一进程的号角，将深刻促进和影响两岸关系走向与中国统一大业。特别是习总书记在讲话提出了“探索‘两制’台湾方案、丰富和平统一实践”的政治与政策主张，为涉台研究与国家统一指明方向。进行“两制”台湾方案探讨，不仅是最终实现国家统一的需要，而且是在两岸统一后实现国家治理现代化的需要。

### 一、推动形成与实施“两制”台湾方案存在的困难

目前看，要推动形成与实践“两制”台湾方案尚存在诸多的难点与困难，主要是目前的台湾社会尚缺乏统一的意愿和动力。简言之，就是台湾社会的主流民意不想统一、不愿统一与不甘心“被统一”，至少是多数的民众害怕统一、惧怕统一，担心统一之后的发展方向与前途存在不确定性。

首先是台湾社会的主流民意不愿统一。目前的台湾社会，之所以由早期多数民众“愿意统一”转变为目前的多数民意“不愿统一”，根本原因还是在不断呈现的“陆升台降”的两岸各方面的力量对比中，“统一”被多数台湾民众认知为就是“大陆统一台湾”，而不再是过去国民党主政时期所宣扬的“自由、民主、均富”（三民主义）统一中国（即台湾统一大陆）。目前台湾民众多数拒绝“一国两制”的本质，其实就是不接受统一，因为在他们看来，统一就是“台湾被并吞”。国民党不接受“一国两制”，是因为他们认为其中的“一国”就是“中华人民共和国”，首都是在北京。这样“中华民国”就是被“灭亡”了，至少是成为了“地方政府”。

其次是民进党与“台独”势力反对与污蔑“一国两制”。民进党认为接受“一国两制”就是接受统一，承认“九二共识”就是承认了“台湾是中国的一部分”，这是与民进党的“台独党纲”相违反。民进党当局坚持“台湾主权独立、安全与尊严”的基本立场，从而对于大陆提出的“一国两制”，一开始就采取反对与否定的基本立场。2000年3月25日，陈水扁在当选后接受日本《朝日新闻》专访时声称：“台湾人民不可能接受中国所谓的‘一个中国’或者是‘一国两制’。台湾要

\* 严安林，上海国际问题研究院副院长、研究员。

求的是对等立场的对话谈判。”<sup>〔1〕</sup> 2001年5月29日，陈水扁在巴拿马国会演讲时声称：中共的“一国两制”就是要消灭“中华民国”。在台湾，可以随机问一问每个人，大多数人绝对无法接受“一国两制”，所谓“一国两制”的意义，就是在台湾的“中华民国”必须被消灭，而变成“中华人民共和国”的一部分。2016年5月20日，蔡英文上台后民进党继续反对“一国两制”，蔡英文称：台湾的情况与香港不一样，“毕竟我们还是一个主权独立的国家，香港还是受到一国两制约束的地方。”<sup>〔2〕</sup> 2017年7月，针对习近平总书记强调“一国两制”在香港的成功实践，台湾陆委会再次宣称：“‘一国两制’只是中共当局片面提出的政治前提，均为地方化、矮化台湾的企图，”<sup>〔3〕</sup> 并强调：“中华民国是主权国家，与香港情况完全不同，政府坚持台湾前途与未来发展是由2300万人共同决定，这是台湾最大共识。”<sup>〔4〕</sup>

第三是“一国两制”在台湾社会被“妖魔化”与“污名化”。之所以存在台湾民众接受与支持“一国两制”的程度不高，其原因在于：一是台湾民众对“一国两制”存在误解。因为自从1979年大陆提出“和平统一、一国两制”方针政策后，如前所述，当时在台湾地区执政的国民党就对“一国两制”采取了否定与“污名化”的政策，这是台湾民众不了解“一国两制”的真谛就采取不接受、不支持立场的根本原因。台湾地区民众对“一国两制”的看法，既受到中共对台政策的影响，但更多地是受到执政的国民党的影响更大。

当然，民进党执政后，民进党的两岸政策的影响力也不小。二是台湾地区不少民众错误地把回归后香港出现的问题当作是“一国两制”的失败。其实，香港存在的问题，既有回归前就存在的问题，也有回归后新产生的问题，但这不是“一国两制”方针政策的问题。但不少台湾民众认为，既然“一国两制”在香港的实践都出现了问题，当然不应该再用来处理台湾问题，从而提出如果接受，就是“今日香港，明日台湾”说法。2019年蔡英文又利用香港反对修改《逃犯条例》游行，多次公开表示“只要蔡英文做总统，就不会接受‘一国两制’，我一定捍卫台湾主权”，“一旦接受‘一国两制’，未来选择的权力都将受别人宰制”。<sup>〔5〕</sup> “‘一国两制’台湾人没办法接受，且‘一国两制’在香港并无成功，香港人认为在‘一国两制’下，自由、民主、人权都未达期待，甚至有若干程度的被压抑，台湾人应珍惜现有民主生活方式，保护与尊重人权，最重要的是一定要全力捍卫台湾主权”。<sup>〔6〕</sup> 蔡英文故意将“一国两制”放在“自由、民主、人权”的对立面，企图将“反一国两制”与“维护台湾主权”划等号，无疑是要利用台湾民众的误解在台湾岛内封杀“一国两制”。

第四是美国等国际社会对“一国两制”存在若干误解。美国并不支持、甚至反对中国的完全统一，因此也不支持中国大陆所提出的以“一国两制”方式统一两岸。事实上，国际社会对“一国两制”存在不少的误解，进而“一国两制”台

〔1〕 参见台湾《联合报》，2000年3月25日，A2版。

〔2〕 《接受华尔街日报专访，蔡英文：不会屈服中国压力》，台湾：《自由时报》，2016年10月5日，A2版。

〔3〕 《“一国两制在台湾”？陆委会：“中华民国是主权国家”》，台湾：《联合报》，2017年7月1日，A2版。

〔4〕 《陆委会驳“一国两制”，台港情况不同》，台湾：《联合报》，2017年7月2日，A2版。

〔5〕 崔慈悌等：《蔡批“一国两制”，韩捍卫“中华民国”》，台湾：《中国时报》，2019年6月11日，A10版。

〔6〕 曾增勋：《初选冲刺，蔡赖齐批“一国两制”》，台湾：《联合报》，2019年6月12日，A4版。

湾方案在国际场合也尚难获得普遍性的支持。由于“一国两制”是一项由中国创制出的全新政治制度与治理模式，在世界范围内只有香港和澳门两个地区施行，且在“摸着石头过河”过河的过程中难免出现各种问题和挑战。对此，国际社会特别是西方国家一直对“一国两制”持有怀疑态度，存在不同程度的误解。特别是在“台独”、“港独”势力的引导和游说下，“一国两制”在实施过程中的成绩被刻意无视，存在的问题则被故意放大，形成了不利于“一国两制”的国际舆论氛围。特别是2016年5月民进党再次执政以来，不遗余力在国际场合攻击“一国两制”。2019年初，民进党当局多位“驻外代表”，包括“驻美代表”高硕泰、“驻德代表”谢志伟、“驻丹麦代表”李翔宙等先后在国际媒体投书，鼓吹“反对一国两制”、“一种原则罔顾台湾存在”等观点。

## 二、推动形成与实施“两制”

### 台湾方案面临的主要障碍

在“两制”台湾方案的形成与实施的推动中，事实上面临着以下主要的障碍：

首先是“利益障碍”。只要台湾社会民众中存在着“两岸不统一、日子依然过得下去”的事实或认知，或者两岸统一后既有利益可能受损、至少存在变数、不可测等等的感觉与认知，统一就难以成为台湾社会的主流民意。

其次是“理念障碍”。台湾社会多数民众迄今依然认为“台湾是自由、民主、开放”的，而大陆则是“封闭、传统、保守的，不民主（甚至是专制）的”。应该说，这样的认知显然并不符合事实，但却是台湾社会多数民众不认同两岸统一甚至反对两岸统一的重要阻碍。

第三是“制度障碍”。台湾社会舆论主流总是

认为台湾地区的制度优越于中国大陆的制度，进而强调即使两岸实现了统一，也应该是“一国良制”式的统一。台湾学者李华球就提出：大多数的台湾人会害怕大陆的“统战”和“一国两制”，就是因为三个不同：一是两岸的制度不同，许多法令规章就不同；二是对民主、自由、人权的认知与做法确实不同；三是社会价值观、生活观自然不同，这三方面的不同都是因制度的不同所造成的。所以对台湾人民而言，其实极为关心与担忧制度不同所产生的上述三方面的不同，因而内心害怕、忧虑、怀疑、不信等问题，久久不能释怀。自然对大陆提出的“一国两制”就有很大的认识不清、信任不足、好坏不解等问题一直存在，这就是“一国两制”长久让台湾人害怕与不信的原因所在。李华球进而认为：上述问题若不能解决，疑虑就不能澄清，接受度就低，忧虑度就高，对“一国两制”的推动，岂会有帮助？这是大陆务宜深思精进的关键之处。若制度问题拉近了，彼此互信够了，台湾人自然对“一国两制”就可能因了解理解之后，产生认同感与信任感，就可能对“两制”台湾方案，有接受度，也有信任度，就不再太害怕，也可能会接受。这是大陆应该努力与务实推动的地方，唯有提出将心比心、台湾制度“在地化”、“不变化”、“民主化”、“自由化”、“安全化”等五不变，也许“两制”台湾方案，就有可能被台湾人慢慢不排斥而认同了。

第四是“心理障碍”。客观上，迄今台湾社会多数人还是不太相信共产党，不太信任中国大陆的若干政策与举措，从而在心理上是排斥统一的，也是排斥和平统一的，自然也排斥“一国两制”，希望维持台湾地区目前的政治制度、经济制度与社会制度等，这也就是占台湾社会民意最大多数的“维持现状派”。

正是因为台湾社会存在如此多的错误认知，存在如此多的障碍，需要设法在台湾社会开展“一国两制”的“去污名化”活动，增加台湾社会民众对“一国两制”的支持度，让人对“一国两制”看得见、摸得着。

### 三、推动形成与落实“两制” 台湾方案应该具备的条件

只有解决了“要不要统一”的问题之后，才能思考“如何统一”的问题。当然，如果对于“如何统一”有了心理上的接受度，也就反过来解决了“要不要统一”的问题，形成与落实“两制”台湾方案的条件，包括台湾社会的条件、国际社会的条件与大陆自身具备的条件。

首先是台湾社会民众多数自愿统一或支持统一，至少是不反对统一。只有在确定了两岸一定要统一的前提下，推行“一国两制”便就顺理成章。为此，需要抓紧推动台湾社会“向统”、“求统”民意的形成，尤其是培养支持统一的骨干力量则是关键。

其次是台湾民众不得不接受统一或者说被迫接受统一的现实。要让台湾多数民意认识到：除了统一的选择外，别无他途。在此认知下，和平统一也就一定成为统一的最佳选择了。

第三是台湾当局的政策立场由“拒统”转变为“求统”。如果台湾的执政党敢于担当，不再是现有的“台独”、“谋独”、“拒统”的政策立场，而是“向统”、“求统”的政策倾向，则台湾社会民意主流由“惧统”、“不统”转变到“要统”、“求统”就容易多了。这就需要坚决打击“台独”分裂势力，打破台湾社会中“统一是禁忌”的社会氛围，营造“统一有利”、“统一有理”、“不统错误”、“拒统错误”等的正确认知。

第四是国际环境有利于中国统一。如果美国为主的国际社会不再阻挠中国的统一，至少是被迫接受两岸统一的现实，或者民意不反对中国统一的能力。区域国家也不反对中国统一，甚至支持中国的和平统一。

### 四、“两制”台湾方案的 应该具备什么样的基本特色

首先是“两制”台湾方案的特殊性。“台湾方案”可以、应该参考已经在香港与澳门特区实践了20多年的、事实上证明是成功的“香港模式”与“澳门模式”，但“台湾方案”一定是不完全等同于“港澳方案”，这不仅是因为台湾与港澳的实际情况不一样，而且台湾回归祖国与港澳回归的时空环境都不一样。

其次是“两制”台湾方案的纲领性。“两制”台湾方案是统一后在台湾地区实施的政治纲领，从而应该是未来制定类似《台湾基本法》的指导性原则。

第三是“两制”台湾方案的系统性。“两制”台湾方案应该是促进两岸关系和平发展、促进国家和平统一的方针政策的系统性论述，应该、也必须回答台湾社会大众对于统一的最关心或最担忧的现实性问题。同时，也是“两制”台湾方案也应该是涉及国家系统性的宪制问题。必要的时候，应该可以考虑修宪，如修改《中华人民共和国宪法》，成立国家宪法法院等。

第四是“两制”台湾方案的开放性。2019年元月2日习近平总书记讲话中提出了“探索‘两制’台湾方案”的政治主张。因此，有关“两制”台湾方案的研究重点应该是在“探索”，大陆方面对“台湾方案”固然有基本的想法，但不是绝对的，应该是海峡两岸甚至包括海外全体中国人共

议“两制”台湾方案、各方参与讨论，共同贡献智慧和力量。

第五是“两制”台湾方案的创新性。“两制”台湾方案的设计，应该需要着眼于未来统一后的制度设计与台湾治理等，涉及两岸政治、军事、经济、文化等制度，一定需要在制度创新上体现出中国人的智慧，一定需要创新于中国大陆的中国特色社会主义制度与台湾地区现有政治制度的这两种制度之间的兼容性上。

第六是“两制”台湾方案的与时俱进性。“两制”台湾方案一定需要体现国家主权的唯一性、不可分割性、统一的必然性等原则立场，具有不变性；但统一的具体方式、时程（统一时间表）、推进统一的路径、统一的实践形式等，都需根据实际情况、特别是台湾社会的实际情况、统一的不同时间点来确定，具有可变性。

第七是“两制”台湾方案的前瞻性。“两制”台湾方案需要具有继往开来的特征，不能停留在过去的思维，也不能满足于现有的思维，而应该具有满足于未来数10年甚至上百年的前瞻性思维的发展空间。

## 五、“两制”台湾方案研拟探讨中 应该处理好的七对关系

首先是对于“两制”台湾方案的过往承诺和与时俱进性之间的关系。即过去中央领导人对于“两制”台湾方案曾经有过的说法是否继续有效？具体在方案的设计中是进一步收紧？还是更宽松？还是需要依照现有的想法进行设计？还是需要与时俱进？

其次是平衡好“两制”台湾方案研拟的紧迫性与稳妥性之间的关系。基于未来30年实现国家统一的必然要求，从现在开始，启动“两制”台湾方案讨论应该、而且是必须提上议事日程，但推进的具体步骤需稳步前进，不宜操之过急。一方面，自习近平总书记1月2日提出后，“台湾方面感受到来自大陆的统一压力越来越大，刺激了台湾不少人脆弱敏感的心理”。<sup>〔1〕</sup>另一方面，对于台湾问题的复杂性、艰巨性与长期性，仍然需要保持清醒认识，探索“两制”台湾方案不可能一蹴而就，应该在习近平总书记提出的“久久为功”的重要理念统领下，渐进寻求“两制”台湾方案。习总书记曾指出：“两岸关系中还存在着历史遗留问题，前进道路上还会遇到各种新问题，解决这些问题需要时间，需要耐心，需要共同努力”。<sup>〔2〕</sup>因此，宜根据两岸关系与国家统一的实际进程来探讨“两制”台湾方案，一步一个脚印地稳步推进。当然，通过“两制”台湾方案的探讨可以来引导台湾社会思考要不要统一、如何统一等问题，再通过思考如何统一来引导和推进国家统一进程前行。

第三是“一个中国”的原则框架与台湾当局的政治地位之间的关系。“两制”台湾方案既要凸显“一国两制”的原则、立场与框架，同时又必须体现出台湾当局的政治地位。

第四是“两制”台湾方案的开放性与形成过程中“以谁为主”的关系。由于协商过程中两岸双方的关系是平等的，不存在“谁主谁从”的问题，而两岸事实上存在着大陆大、台湾小的客观实际，“两制”台湾方案由大陆为主似乎也是顺理

〔1〕 朱骏：《台风吹乱了韩流与国民党》，台湾：《观察》杂志，2019年5月号，总第69期，第30页。

〔2〕 《习近平总书记会见连战一行》，《人民网》，2013-02-26，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0226/c64094-20597089.html>，最后检索时间：2019年11月9日。

成章的事情。

第五是处理好台湾当局政治架构中既有的“存量”与“减量”及“增量”之间的关系。所谓“存量”是指台湾当局政治架构中现在已经有的各种安排。所谓“减量”是指未来实施的“两制”台湾方案中必然不再能够保留的构件要素，至少是需要改名或改变功能的构成，如“总统”、“台军”等具有强烈国家主权概念的要素。所谓“增量”是指台湾当局原先政治设计中并不具备的、现今是需要进一步增加进“两制”台湾方案中的构成要素。

第六是照顾与平衡好不同阶层人士利益诉求之间的关系。包括对于台湾当局的政治定位，台湾政治人物的利益与一般民众的诉求点与利益点都是不同的，“两制”台湾方案如何体现出来？尤其需要重点突出一般民众与政治人物利益诉求与安排的不同，以增进“两制”台湾方案对于台湾民众的吸引力。

第七是处理好中国的统一利益与周边国家的利益。即在推进中国统一的进程中增进周边其它国家和民众的利益的关系。习近平总书记指出：“中国的统一，不会损害任何国家的正当利益包括其在台湾的经济利益，只会给各国带来更多发展机遇，只会给亚太地区和世界繁荣稳定注入更多正能量，只会为构建人类命运共同体、为世界和平发展和人类进步事业作出更大贡献。”因此，需要向国际社会阐述中国在统一进程中如何增进其它国家特别是周边国家和地区、特别是民众的利益，包括加强中央对台政策、国家统一政策的国际宣传，争取国际社会对中国统一的了解、理解乃至支持。欧洲、美加及东南亚是国际宣传中国统一政策的重点国家和地区。国家统一政策宣传应注重细节、方式巧妙，就不同群体、团体和个人应以多元方式互动和沟通，而不是照本宣科。

（责任编辑：肖杨）