

從“九二共識”到“統一共識”

——兩岸國家認同與統一再思考

田飛龍*

一、引言：“九二共識”的認同危機

2016年民進黨全面執政以來，兩岸關係的“九二共識”¹模式停擺，原定的通過“和平發展”緩慢累積最終統一諸項條件的路徑遭遇重要挫折。²大陸給出的是對“一份未完成答卷”的續答期待，這份期待隱含着對原有“九二共識”模式的認可甚至依賴，但也不得不在現實政治挑戰下開啟一種“主場統一”的進程。大陸既在十九大報告中定下“完全統一”的終極目標及其與“民族復興”的強關聯³，又在“惠台31條”⁴及居住證方面加大“公民平權融合”的政策配置，更是在國際空間加大“一個中國”的實際約束力，在國際組織成員資格確認、航空公司改名、邦交國斷交建交⁵層面進一步限縮台灣空間。而台灣民進黨當局則沿着“全面離岸替代”的戰略推進，背棄“九二共識”，嚴厲推行本土化，加大轉型正義力度，追求永續執政並“以拖待變”尋求最佳“台獨”機會窗口。而外部政治情勢上，中美貿易戰如火如荼，已觸及兩國關係的結構性調整及全球範圍的秩序權力之爭，“台灣牌”價值上升，美國的《台灣旅行法》⁶、《國防授權法案》等不斷加碼，從而給“台獨”進一步釋放錯誤信號與不當支持。這份“未完成的答卷”，民進黨是不準備作答的。

這就導致了兩岸關係之“九二共識”模式的決定性式微。在此條件下，大陸基於民族復興整體利益及執行憲法與《反分裂國家法》的正當理由，必須嚴肅考慮在“九二共識”長期未獲確認的條件下如何穩健有效地思考及設計對台政策框架與治理方略。在筆者看來，誕生於國共合作基礎上的“九二共識”本來只是一個相對偏弱的政策共識，在此共識下衍生出20餘項兩岸經貿發展協議，但並未嚴格觸及如何走向實質統一的問題，因而還不是堅實的政治共識與憲制共識。在1992年之後，尤其是馬英九執政期間，兩岸亦曾有過在“九二共識”基礎上續推兩岸和平協議、軍事互信協議等更具實質性制度建構之動議，甚至有“一國兩區”⁷的憲制創想，但限於種種困難而擱置。如今，民進黨執政條件下，不僅反對純經濟性質的“服貿”協議⁸，更反對作為這一系列經濟合作協議之前提的“九二共識”本身，也就更不必幻想民進黨在“九二共識”基礎上推進兩岸關係之憲制突破了。

總之，面對兩岸關係的全新挑戰及民族復興的必然要求，大陸方面必須更加清晰地發展出一種基於“九二共識”的“統一共識”，以這樣的憲制共識及其指導下的“公民平權”政策配套，追求一種“主場統一”的實踐路徑，並嚴肅思考和設計“一國兩制”台灣模式的宏觀框架⁹。制度建構必須立足實效性，立足“兩岸一家親”的傳統文化共性，立足“兩岸同屬一中”的核心意涵，締造牢固認同一國的兩岸命運共同體，最終完成憲制性統一。

* 北京航空航天大學高研院/法學院副教授、一國兩制法律研究中心執行主任

二、“九二共識”的三重定位

某種意義上，“九二共識”只是一種政黨間的意向性共識，是國共兩黨多次合作傳統及共同民族主義立場下的獨特產物。“九二共識”的核心意涵在於“兩岸同屬一中”，但這個“一中”的具體法權形式，則在兩岸之間有着差異化表述與管治配套。“九二共識”還模糊接納了一個主權上的兩難事實：在同樣的領土空間中，至少在憲制法理上存在着兩個有着管治實效性的政權。¹⁰由此導致兩岸關係的憲法論述一直都存在着某種“陰影區”，存在着不確定內涵。這恰恰是“九二共識”的“建設性模糊”策略或智慧，即只用於確認“一個中國”的核心共識，而對於圍繞這一核心的具體制度安排及邊緣性內涵則並不追求一步到位的解決。

因而，“九二共識”是一個關於“已經是一個中國以及如何共同參與建構一個更美好中國”的政策意向性共識。“九二共識”是面向未來的，是需要走出“第二步”、“第三步”的。本來，國民黨執政可以為後續步驟提供有力支撐，譜寫“第三次國共合作”及“再造共和”的民族復興史詩。然而1980年代以來的台灣本土化與激進民主化運動已經成勢，借助民主選舉獲得執政權，對“九二共識”基於的“一個中國”缺乏基本的歷史性同情理解與民族認同情感。與“九二共識”面向未來建構一種新式人民共和國相比，“台獨”也是面向未來的，只是追求的是分離國家和本土自決。¹¹

為此，我們需要全面準確理解和實踐“九二共識”，不能僅僅局限於最初形態和國民黨溝通預設。“九二共識”就其廣義而完整的規範內涵而言，包含着三重遞進式的定位：

第一，最低共識，即國共兩黨政策意向性共識。這就是歷史上“九二共識”的最初形象及意涵，主要包括兩黨對兩岸關係認知的交疊性共識，是求同存異的共同民族主義立場的產物，是兩岸後續和平發展的規範基石。蔡英文的就職演說只承認有過會議事實，而不願意承認“共識”及其所包含的“一個中國”的規範約束力。

第二，中間共識，即以兩岸政府間和平協議為標誌的政治共識。從意向性政策到和平協議的政治決斷，這是兩岸關係的重要制度突破。和平協議意味着兩岸結束“內戰法理”狀態，轉向兩岸的制度性和平狀態，從而為進一步的統一憲制建構提供前提和基礎。

第三，最高共識，即以兩岸完成最終統一為標誌的憲制共識。這是“九二共識”循序漸進發展的最終形態，也是其規範性的最大射程。這一共識未能在兩岸之間清晰達成，即便是國民黨執政時期也是多談“和平發展”，少談“完全統一”。這一最高共識是兩岸關係的憲制根本法，具有最高的憲制約束力。在大陸的憲法與《反分裂國家法》中，以及在十九大報告關於“完全統一”的政治宣言中，這種最高共識已獲得規範確認。但這是一種偏向單方性的規範確認，民進黨當局不可能予以認可，台灣民眾的“憲制同意”尚缺乏實踐條件與契機。

目前的“答卷說”仍然預設了與國民黨共處時段發展出來的“九二共識”模式，按照“和平發展”思路緩慢推進統一。然而，這種期待民進黨之“國民黨化”的願景可能太過理想化，缺乏可操作性。這從民進黨執政兩年多來的表現即可看出。因此，全面準確理解“九二共識”的三重定位及發展出一種“主場統一”新論述和新政策框架，已勢在必行。必須丟掉幻想，準備鬥爭。¹²

三、十九大報告與“統一共識”的生成

民進黨的“全面離岸”引發了大陸執政者對兩岸關係和平統一前景的深切憂慮，引發對“九二共識”最初形態的認同危機。面對“九二共識”認同危機及“全面台獨”逆流，大陸主動展開了強化“九二共識”核心意涵及凝練發展“主場統一”新論述的戰略進取動作，“統一共識”開始形成並以十九大報告專章論述為標誌。

十九大報告全面規劃中華民族偉大復興的戰略性、體系性、歷史性偉大事業，大致以 2049 之“第二個一百年”為目標的復興夢成為壓倒性頂層戰略，其他一切局部問題均服從和服務於這一戰略。報告中將港澳台問題歸入“一國兩制”戰略下加以定位和處理，以最有利於民族偉大復興的方式確定各自的實施方略。其中港澳問題以依法治理與融合發展為主導性方略，而台灣問題則以底綫反獨和積極促統為主導性戰略。這是因為港澳問題的本質是回歸後的憲制治理問題¹³，而台灣問題則屬未完全統一前的促統進程問題。

與“台獨”勢力預估的強硬立場有所不同，此次報告措辭給出大陸充分善意及未來統籌空間，但在反獨立場上更加堅決，而在和平發展的兩岸實質性融合上則指明了更多實質性措施與進取方向。大陸充分意識到在民進黨較大概率長期執政條件下，兩岸關係需要更多突出大陸的主場效應及主動作為，以及更多盯準台灣民意加以長期塑造和引導，以創造最終完全統一的最有利條件。兩岸的政治博弈進入全面的民意戰和長期的綜合實力競爭階段，比拼雙方的政治意志力與戰略定力，以及充分利用地緣及國際政治資源展開再平衡的統籌能力。

台灣背靠美日的基本戰略對衝態勢並未改變，美國國會涉台立法的戰略杠杆效應正在凸顯，而島內之文化台獨與謀求長期壟斷性執政地位的轉型正義不斷加碼，更有賴清德這樣的“急獨”代言人挑釁施壓。十九大報告對此類嚴峻挑戰有充分的戰略估計，從堅定“一國兩制”憲制方略、堅守“一個中國”核心底綫、堅持中華文化融合立場以及積極開展“同等待遇”公民管理等諸方面，剛柔並濟，以政治的審慎性與實踐的務實理性確定最終指向“和平統一”的歷史進程。縱觀報告涉台論述，有以下若干要點值得關注。

(一) “一國兩制”的憲制方略

十九大報告將之作為“新時代中國特色社會主義”之十四大基本方略之一予以確認，並作為指導對港澳台長期治理的共同戰略框架。“一國兩制”最初設計來解決台灣問題，優先用於港澳實踐。對港澳之“一國兩制”模式，民進黨歷來予以污名化，而大陸則仍然期待港澳模式對台的實際影響力。為拉低港澳模式的憲制影響力，“台獨”對港澳社會運動、青年學生及本土分離主義的培育指導不斷加強，“港獨”與“台獨”結成攻守同盟，“太陽花學運”與“佔中”運動密切相關。港澳模式在處理差異性體制之國家統一與融合方面存在很多值得肯定和總結的正面經驗，但也有一些特別的教訓，比如基本法之權力配置過分偏重地方而導致主權未能合理治權化，造成回歸後中央管治權的真空狀態，以及對司法權與法治權威性估計不足而放任了香港司法至上之發展及普通法傳統對“一國兩制”的憲制對衝乃至於扭曲效應，進一步還包括國民教育推行受挫，青年世代無法有效認同國家。十九大報告將港澳台並提，顯然是希望港澳模式的正反經驗都可以對未來兩岸和平統一及憲制建構產生直接的借鑒與啟示。

(二) “九二共識”與“一中原則”

這是大陸給蔡英文“未完成答卷”的預留標準答案，但蔡英文顧左右而言他，始終模糊應對，回避正式答卷，導致兩岸關係陷入僵局。從政黨政治角度而言，蔡英文無論是政治理念還是黨內意識形態制約，都很難如國民黨一樣回到“九二共識”立場，而大陸在“九二共識”上亦退無可退，否則“一個中國”就無從堅持。這一政治僵局是彼此政治立場與根本政治利益的底綫式對撞。大陸對此是高度自信和具有戰略定力的，而台灣則抱有“以拖待變”的機會主義立場。報告對“九二共識”的表述處理是：一方面承認是“歷史事實”，另一方面則突出其核心意涵為“一個中國”，並不包括“各自表述”，從而對民進黨和國民黨均有政治再亮牌的敲打之意。結合“九二共識”的歷史事實與核心意涵之完整表述，這一共識就不僅僅是一種歷史化的具體事件，而是具有規範意義的兩岸憲制根本法，這是一種施米特意義上超越兩岸具體憲制規範(憲法律)的絕對憲法。¹⁴ 民進黨要認同的已經不是模模糊糊的“九二共識”之歷史事實或各自表述的差異理解，而是“一個中國”的規範性的憲制根本法。兩岸雖未達成具體憲法律框架，但已然成立“一個中國”的憲制根本法，未來兩岸任何政治協商及憲制建構均不可能抵觸這一憲制根本法。報告認為“‘九二共識’明確界定了兩岸關係的根本性質”，這裏的“根本性質”應作“根本法”的理解。兩岸是同一政治共同體，這一共同體的整體政治存在及其憲制自覺需要一個“九二共識”加以明確決斷和確認。“九二共識”解決的是“一國兩制”的“一國”認同問題，在此前提之下才有“兩制”的具體協商與制度安排。“一國為體，兩制為用”是體現本體與功用、憲法與憲法律之法理區分的制度辯證法。

(三) 中華文化與命運共同體

兩岸關係在十九大報告中不完全是從理性的政治契約角度立論，也從倫理性的命運共同體角度定位，以中華文化推重的“家倫理”賦予這一關係以厚重的倫理政治內涵。報告提到“共同弘揚中華文化，促進心靈契合”，這是一種訴諸文化民意合法性的更高政治目標。民進黨深知中華文化內在的反分裂道德力量及深層次的文化民意基礎，因此急欲通過政治民粹化的操作而實現文化的“去中國化”。民進黨最害怕的恰恰應當是我們最堅持的。報告堅守中華文化立場以反獨促統，有着其他理性或利益機制無法取代的獨特作用。對台訴諸中華文化立場不是一種單純的文化統戰行為，而是執政黨在新時代做出的一種整體化的文化政治決斷，這一決斷包含在報告關於社會主義文化以五千年優秀傳統文化為根源的全新表述之中。“新時代中國特色社會主義”是一種具有歷史綜合性質的文化體系，包含着一種“通三統”¹⁵的歷史合題取向及與傳統文化和解和諧的政治理性意識。“文化台獨”本身成為一種文化自殘行為，引起島內民意反彈和族群重新撕裂，是民進黨的惡政。大陸堅定中華文化的大道立場，不僅續補執政合法性的必備資源，更是牢牢掌握兩岸關係文化主導權的體現。大陸的中華文化轉向及其大陸新儒家的自覺擔當，與台灣之新儒家的相對邊緣化，所造成的是台灣文化軟實力的“赤字”，“文化中國”與“政治中國”的長期兩岸分離狀態正在經由大陸主導的中華民族偉大復興而重新走向重合為一的狀態。

(四) 公民化管理措施的進步意義

從憲法及行政管理法角度，台灣居民是合格的中國公民，應當具有同大陸居民同等的公民權利和

待遇。但是既往由於治權分割及大陸管理措施將“港澳台”作為境外處理的慣例，導致台灣居民在內地無法獲取公民身份感和同等待遇。台灣居民在某些方面是“超公民待遇”，某些方面則是“弱公民待遇”，這種畸高畸低的安排嚴重損害了台灣居民的公民化身份體驗與認同，以及在大陸充分發展與新全球化條件下更多形成對台灣居民的不利對待。報告提出逐步為台胞在大陸之生活提供同等待遇，是一種顯著的政治進步。但尤顯不足的是：其一，這種公民化管理措施基本限制於民事權利相關的私法領域，而未實質觸及與公民國家認同更為關鍵的公法領域及政治參與權事項；其二，“同等待遇”在公民認同上仍有規範內涵的缺漏，應補充進“同等身份”之內涵，整合為“同等身份和待遇”，否則只是“待遇”同等，很可能與外國人享有的“國民待遇”及其憲制意義並無特別區分。此外，台灣已是充分現代化的社會，不宜以發展中的完全“經濟理性”眼光看待台灣同胞，以為僅僅是利益輸送和同等待遇就可以實現人心與民意之歸附，而是要從意義政治及憲法愛國主義的角度實現制度與政策上對台胞的全體系開放，尤其包括公職服務體系的開放。這裏會存在大陸各政策部門的推諉塞責以及實際管理上的諸多不便，但這些顧慮與兩岸“心靈契合”的理想政治目標相比，不足以作為反對理由，而且可以逐步探索開放，循序漸進實現兩岸人民真正的“公民平權”。

(五) 小結

總之，十九大報告開啟了和平統一的新征程，對“台獨”及兩岸關係僵局有充分估計，但並未直接訴諸激進的“武統”，而是以最大善意和最充分自信將兩岸完全統一放置於中華民族偉大復興的歷史進程中加以定位。民族復興面臨着歷史上最為接近的戰略時刻，因此一切其他問題或戰略均需與之相協調。台灣問題需要通過長綫的民族復興與國家發展的歷史過程加以結構化解決。十九大報告涉台論述有剛有柔，底綫反獨與多條綫準備統一條件並駕齊驅。報告留有未來戰略機動餘地，信賴國家發展前途與台灣最終民意取向，對民進黨的台獨相關行為具備對等升級與反制的足夠能力。

時間在大陸一邊，這是十九大報告從容論述兩岸關係及和平統一諸般事項的邏輯前提，不急躁，不冒進，有理有利有節地推進朝向完全統一的最終時刻。“一國兩制”最終落實於台灣是完全統一的憲制方略，不可能照搬港澳模式，卻大有借鑒正反兩方面經驗的歷史機遇及可能性，我們對此誠有期待。

四、從“惠台 31 條”到居住證：公民平權¹⁶的認同政治

2018 年 2 月 28 日，國台辦發佈“惠台 31 條”，沿着“同等待遇”的政策路綫加強對在大陸台資企業和台胞的權利保障與促進。這是國台辦落實十九大報告相關政策精神的具體體現。各省，尤其是台胞較為集中的東部沿海發達省份，紛紛出台配套措施細化保障。¹⁷ 然而，“惠台 31 條”仍然是分散性的具體保障措施，而且各省之間可能出現差異性安排，以及在某些操作環節已經出現了“超國民待遇”的問題，引發國內民眾對公民地位不平等的不滿。“惠台 31 條”並未直接觸及對台胞之公民身份的確認，對於增進利益固有幫助，但對於增進認同及塑造有利於統一的規範條件，成效並不顯著。

與“惠台 31 條”相比，2018 年 9 月 1 日正式實施的港澳台居民居住證制度則有了認同政治上的突破性進展。根據居住證申領發放辦法¹⁸之規定，居住證按照國內公民身份證件編碼及管理，具有基

本等同於公民身份證的權利與福利功能，其中台灣的“省級”編碼為830000，港澳分別為810000和820000。根據最新公佈的證件樣式，證件正面明確記載了“公民身份號碼”字樣。這是“一國兩制”之下針對港澳台居民的一種“公民身份證”，它就是中國憲法上公民身份的一種規範類別。由於居住證是全國統一製作和管理，是真正的公民平權，相比“惠台31條”在憲法認同政治意義上具有凸顯性地位。在英文中，“身份”與“認同”都是同一個單詞，即“identity”。

(一) 認同的多身份性：公民—國民

認同問題是兩岸關係的基礎性問題。認同涉及人的多身份性，與人的出生、信仰、膚色、文化族群、政治法律制度均有聯繫，但在國家認同意義上則嚴格聚焦於個體公民(citizen)對國民或國族(nation)的認同。我們討論的不是建立單一認同而取消其他認同的問題，那樣做無疑是一種政治專制主義。我們真正討論的是，甚麼構成兩岸人民的“第一認同”(first identity)。“第一認同”在多重身份認同發生衝突時起作用，將以維護整體憲制秩序與國家利益作為穩定可靠的理性選擇與責任自覺。

國民(nation)並不是一個個體主義概念，而是一個整體主義概念。準確界定國民，需要將其放置於具有“家族相似”的近緣概念脈絡中加以辨析。對與國民相關之系列概念的誤解與誤用，常常造成兩岸政治辯論無法聚焦深化。我們將首先通過“國民不是甚麼”的否定式思維來確定這一概念的基本屬性。

國民需要在與臣民、公民、居民、人民的精細辨析中獲取自身的準確內涵：第一，國民不等於臣民(subject)，是整體自治(autonomy)而非受治(subjected)的政治主體，是近代民主革命的結果；第二，國民不等於公民(citizen)，是偏於共和主義和整體主義的“想像的共同體”(安德森)，這一想像也不是寬泛的文化認同，而是具有直接的政治認同意涵，而公民概念一方面被人權概念“去政治化”，另一方面凸顯權利本位，削弱義務感和認同屬性；第三，國民不等於居民(resident)，是嚴格的憲法學概念，而不是稅法學或行政法學概念；第四，國民也不完全等同於人民(people)，前者有着人類學上的民族性(national)特徵，後者完全是政治哲學的抽象建構(盧梭理論)。

國民概念伴隨近代啟蒙尤其是法國大革命而發生，是對“nation state”的理論化，是基於民族(nation)而指向作為政治組織之國家(state)的特定理論過程，確定的是現代國家的嚴格的政治社會基礎，西耶斯在論證法國民族的整體制憲權時有着精緻建構。台灣青年的國民認同問題因此可簡要界定為：台灣青年對自身歸屬於中華民族及其實證的政治共同體的認同程度。¹⁹

那麼，居住證改革中的“居民”就不能僅僅是“居民”，而必須是“公民”。因此，這次改革中的“居住證”就不是移民法上的所謂“綠卡”(享有永久居留權但不享有公民權)，而是公民身份證的一種類別。只有基於嚴格的“公民”身份，國民意識與國家認同才可能牢固確立起來。

(二) “文化台獨”對“一中認同”的損害

在“九二共識”僵局未破、蔡英文兩岸關係答卷“繼續未完成”之際，“法理台獨”或“政治台獨”固然可以逐步準備條件，比如任命傾向獨立的大法官，通過有關去中國化的法案，等等，但直接的政治化表述或路線圖不可能提出。“急獨”對應的是大陸的“武統”，民進黨不敢試水挑釁。但政府可以對民間化的“文化台獨”予以放任甚至支持，以本土文化認同與建設的名義，逐步切斷台灣文化與中國文化的歷史命運共同體式的關聯，為終極的公投台獨打下扎實的社會意識形態與歷史文化觀

念基礎。然而，這對於台灣的核心價值觀及文化軟實力是一種釜底抽薪式的自殘行為，將造成台灣文化嚴重的失憶症。

台灣文化的獨特吸引力不在於其本土文化，而在於秉持文化開放性而將中國歷史文化傳統和西方現代文明完美結合，其人文力量與科技文明概源於此。台灣的歷史與核心價值觀顯然不可能僅僅是自由、民主、平等這樣一些普適性、通用性的價值，必然還包括中國傳統所提供的禮義廉恥、誠信、友善、合作、和解等價值觀。馬英九在 2012 年總統連任勝選演講中對台灣文化之中國屬性與混合特徵進行了精彩論述，表達的是“一個厚重的台灣”所承載的文明構成與系屬。但民進黨的“文化台獨”則以一種過分窄化的孤僻本土文化觀加持過分簡化的民主/民粹文化形態作為文化底盤，則其對固有台灣文化的撕裂、扭曲和稀薄化的文化政治後果將日益浮現。“文化台獨”以政治凌駕文化，將塑造出“一個單薄的台灣”。

在政治權力的放任之下，台灣課綱改革已顯示出弱化中國史觀、美化殖民史觀的傾向，不去認真講述千年的中國史，反而高度重視 50 年的日本殖民史，弱化中國史的“主體史”地位。當然，除非台灣決意加入日本版圖，否則殖民史觀就一定會與真正的台灣本土史觀產生衝突，民進黨借助殖民史觀而對台灣本土性的補強論證就必然會遭遇台灣原住民的精神反抗，高金素梅在立法院的質詢就是例證。繞開千年中國史並非易事，這不僅由於國民黨在台統治進一步深植了中國傳統文化與政治精神，還在於古代中國對台灣的治理與開發史已經確證了主體中國對台灣的文化主權與政治主權。民進黨政府企圖依靠政治體制的壟斷性優勢而進行歷史文化的切割，是在以一代人的虛妄去批判和顛覆中國大歷史中數十上百代人的接力建設與積累。

“文化台獨”是有強烈政治意願和具體行政措施的，比如對台灣故宮文獻查閱及兩岸文化交流設置重重障礙。這種措施甚至是違憲違法的。筆者深為擔憂，曾經以儒家文化和民主文化之和解共融而傲視天下的台灣文化在“台獨”操作下經歷若干年之後，將會以何種面目示人？將有何種競爭力及東西文化的整合優勢？在台灣是否還會有嚴肅地研究中國歷史與文化的學者？世人是否還會討論台灣的中國文化傳統？

民進黨政府推動的課綱改革大幅度削減文言文及壓制“中國史”的應有地位和篇幅就引起了軒然大波，遭受社會及學界較強烈抵制。以民主多數強行干預文化傳統與文化政策，是一種文化暴政，並不因其來自所謂的“多數”而豁免其文化罪性，自動生成正當性。這其實將逐步而根本性地削弱台灣的文化根基、吸引力與創造力，最終可能導致台灣文化經由“台獨”式的“本土化”而荒漠化，喪失中國傳統文化的深厚滋養，而畸形寄生於台灣偏狹的本土文化和西方民主文化的奇特糅合之上。台灣新儒家李明輝曾深以為痛而發出台灣文化危機的慨歎，以一首《鄉愁》名震兩岸的著名詩人余光中也挺身而出維護文言文。儘管台灣有着民主憲制的制度外殼，但由於國民黨的政治衰落及無能，以及民進黨的一黨獨大，後者起於南部基層和草根的民粹主義之惡開始通過制度程序不斷發作和放大。

民進黨 2016 年執政後，以“轉型正義”永久封殺國民黨，造成一黨長期執政的政治條件，同時以“文化台獨”配置“台獨”政治社會基礎與意識形態體系，以“離岸自主”及“新南向”替代“九二共識”及“兩岸和平發展”。然而，世界歷史跟“台獨夢”開了一個巨大的玩笑：封殺國民黨使台灣民主政治喪失基本活力與制衡理性，淪為“多數人暴政”；“文化台獨”使台灣人整體文化素養下降，文化認同與創造力趨於虛浮，嚴重自殘；“離岸自主”與“新南向”撞車“一帶一路”，了無生機；以國安法推行“綠色恐怖”，刺激台灣青年更多理解及親近大陸。一邊是大陸更為主場化和平等

化的“融合磁吸”，另一邊是民進黨的“文化自殘”，相信一正一反可以加成有利於兩岸融合的綜合效應。

(三) 從居住證出發：公民平權的下一步

身份問題身份證解決。這是一種行之有效的公民管理措施，是建構公民之牢固國家認同的常規手段。國家近日公佈的關於港澳台居民之居住證的新規，顯示了“一國兩制”之下以“一國”吸納整合“兩制”的新思維。居住證按照國內普通省份之公民身份證編碼與制發，享有身份證上的基本公民權利與福利，大體可以解決港澳台同胞長期以來在內地差異待遇的問題。這不僅僅是利益層面的便利化措施，更是憲制層面的認同和進步。隨着居住證的申領與權利化體驗，港澳台居民將實際感受到“一國”主權秩序下“公民平權”的平等地位與公民間相互承認的法權現實。聯繫之前對“就業證”的取消，居住證改革快速提升了港澳台居民之“中國公民身份”的實質性權利內涵。

居住證是對“一國兩制”實踐的重大推進。這一推進基於如下基本背景與考量因素：

第一，原來的“一國兩制”因內地公民身份之權利保障有限，採取“井水不犯河水”式的隔離性分治安排，港澳台居民與境外人士“捆綁”管理，但這種安排既不利於保護港澳台居民的平等權利，也不利於國家認同之制度建構。

第二，改革開放40年，中國內地取得巨大經濟發展並引領新一輪全球化和全球治理，既往隔離性的保護政策演變為阻擋港澳台居民分享改革成果的制度壁壘，內地身份之權利內涵提升也吸引港澳台居民之權利嚮往。

第三，“港獨”與“台獨”的出現為國家的隔離性治理敲響警鐘，對港澳必須打破身份壁壘，對台則必須主動融合，以應對國家認同之危機。

第四，居住證改革並未完全實現港澳台居民與內地居民的全體系平權，而是在既往之回鄉證與台胞證基礎上進行權利的“單向增量式配置”，不要求港澳台對等開放和保障，也不取消港澳台居民享有的任何既定權利，這種特殊安排是“一國兩制”的憲制結構決定的。

“一國兩制”建立在特殊的國家理性基礎之上，即國家對港澳台的特別制度性授權與港澳台對國家之持續貢獻力的理性結合。這種安排是以1978年以來中國整體之現代化與國際化戰略為頂層原則和前提的。有些內地居民對港澳台的“特權”地位不能完全理解，甚至認為現在已不必要。這是一種經驗主義的功利判斷和對憲法上權利平等的偏狹理解。

內地與港澳台在國家改革開放中的地位與作用不同，“一國兩制”是從國家利益最大化的立場出發進行的理性制度設計，不是專門有利於港澳台，而是一直巧用制度多元性活力的方式追求更大的整體利益，從而也最終有利於內地每一個省份的改革利益。也因此，從憲制整體利益及各組成部分之公平性角度而言，“一國兩制”的存續及作用方式取決於港澳台對國家發展的貢獻方式。

港澳台在既往的改革開放時段以基礎投資和技術轉移有效推動了國家的初期現代化，如今則需要開闊視野，轉型發展，跟上國家的“一帶一路”、粵港澳大灣區等主導性戰略。跟上國家戰略節奏及作出新的獨特貢獻，是港澳維繫既有“一國兩制”憲制地位與權利安排的對價義務，也是台灣未來獲取“一國兩制”具體地位及權利的對價義務。“一國兩制”不是一種純粹的道德化偏愛與特權性安排，而是嚴格的國家理性設計，是存在中央與地方之權利義務對價格式的。十九大報告重申“一國兩制”是長期的憲制安排，不只是在穩定港澳台人心，也不是中央的單方面承諾和背書，而是對作為中

華民族組成部分的港澳台繼續有利於國家發展保持戰略定力和信心。這種重申，毋寧是國家對港澳台之持續貢獻力與任務承受的一種提醒和動員。以此觀之，則國家為港澳台居民融入國家發展大局提供一系列身份與權利的政策性配置，就是為港澳台參與國家發展戰略及作出新的歷史性貢獻提供了必要的制度性保障。因此，對此次居住證改革的解讀與評析，僅僅從“權利”及“便利”視角切入是不充分的，必須回溯及重述“一國兩制”的國家理性及義務對價邏輯，才能全面準確理解。也只有這樣的全面理解才能充分說服內地居民接受“一國兩制”對港澳台的長期適用性及合法性。

這項改革顯然是十九大報告關於港澳融合發展及對台推進“同等待遇”之政策要求的具體化。作為前期措施，“惠台 31 條”於 2018 年 2 月底推出，各地跟進配套，已經對台灣居民尤其是尋求發展機遇的青年人帶來了較為顯著的“磁吸效應”，打破了“天然獨”的政治謊言，但各地配套措施五花八門，有些措施可能涉嫌超出“同等待遇”合理範疇，造成不平等及社會反彈。此次以國家統一的居住證完成對前期措施的整合與規範化，有助於在全國範圍內實現符合法律平等原則的“同等待遇”。對港澳居民的便利化措施之實際配套，也存在單項政策地區不平等以及不同政策間相互衝突的問題，居住證以法定標準加以整合改進，符合港澳台對法治的基本理解與規範預期。由此觀之，居住證改革是以法治模式優化政策模式，推進全面依法治國，體現了國家治理現代化的具體進步。

當然，此項改革可能會帶來一定的連鎖效應甚至負面影響，需要在理論與政策上進一步精細研判和突破：其一，居住證整體提升了港澳台居民權利與福利，可能使內地居民產生更強的不平等感，從而對“一國兩制”之正當性與公平性產生疑問；其二，居住證改革連帶提升港澳台居民固有身份的優越性和吸引力，可能誘導內地居民向港澳台的移民，造成對港澳台社會的資源擠佔與壓力；其三，居住證帶來的內地對港澳台的單向開放與港澳台對內地的相對封閉之間形成更大落差與對比，台灣民進黨政府囿於“台獨”立場難以積極回應及有序放開，但港澳特區政府有責任以本地社會可承受的方式增加對內地的開放安排，以緩和權利落差的反向衝擊，增強兩岸三地的有機聯繫和制度協調；其四，居住證對台灣居民的強化磁吸可能刺激民進黨政府採取反彈管制措施，如何應對這些反彈也是該項安排全面實施之後面臨的重要挑戰；其五，居住證之權利配置仍然局限於民事及經濟民生層面，缺乏對公民積極權利及參政權利的配置，缺乏在公務行政層面的結構性開放，未來可能需要研判及應對港澳台居民平等參與國家政權及治理全體系的進一步平權化要求，包括選舉權利和擔任各級公職的權利。

總之，居住證改革顯示了國家的制度自信及包容倫理，也是“一國兩制”國家理性²⁰在新時代條件下的繼續發揮。居住證構成港澳台居民的“國家身份證”，與他們各自所在的港澳台戶籍身份構成一定的互補關係，但也存在競爭關係。身份證不只是一種身份文件，更是灌注其中的政府公共服務能力與具體的國家認同。²¹ 隨着國家更高層次的全方位改革開放，內地居住證的“含金量”一定會不斷升值，從而逐步成為港澳台居民多重身份認同中的“第一認同”，而這才是此次改革最深層次的國家法內涵。

五、未來願景：“一國兩制”的對台突破

1979 年元旦，大陸官方發表《告台灣同胞書》，提出了台灣問題和平解決的戰略構想，並最終成熟表達於“一國兩制”的政策設計之中。“一國兩制”最初且最主要針對台灣問題提出，但迄今 40

年，兩岸關係不僅沒有取得真正的憲制性突破，反而因為民進黨全面執政帶來的“離岸替代主義”和中美關係的“全面冷戰化”而陷入“冷對抗”的政治僵局。“九二共識”本來是兩岸和平統一的前提與基石，是兩岸關係繼續向前走的憲制性共識，是不可逆的政治進程，但即便這一原則性共識亦遭到民進黨當局拋棄。“未完成的答卷”至今沒有交卷，而且看不到交卷的時間表。“一國兩制”是需要歷史機遇和機會窗口的。在當前的中美關係歷史性轉變時刻，在民進黨“台獨”行為日益深入的敏感時刻，“一國兩制”必須變換推進思維和實質內容，必須轉向以我為主的憲制塑造階段，探索“一國兩制”台灣模式的獨特憲制架構，為終極統一及統一後治理提供制度支撐與法治保障。

“一國兩制”台灣模式的思考必須解決三個層面的基本問題：其一，中國對台方針形成了何種共識？其二，武統的法理正當性是甚麼？其三，台灣模式的大體輪廓如何？對台方針不是泛泛的“九二共識”，那只是出發點，是退無可退的政治底綫，但不是兩岸統一的完整路綫圖。如何完成從作為“點”的“九二共識”到作為“綫”的兩岸統一的實質性準備，是中國對台方針的焦點所在。

(一) 對台策略的“以我為主”

“九二共識”是“一國兩制”台灣模式的第一步，在完整意義上是對“一個中國”的政治與憲制確認。“九二共識”表明，兩岸關係不是兩個國家關係，不是任何性質的國際法關係，而是一個主權國家內部的政治關係，是內戰狀態向和平統一狀態轉變的憲制重建關係。這種重建，就如同美國在南北戰爭後的憲制重建一樣。美國阻止兩岸統一，道德上並不正當，未能做到“己所不欲，勿施於人”。

但“九二共識”的存在，是有政治條件和政治默契的：其一，領導和維繫“九二共識”的國共兩黨均為擔綱國家統一與民族復興的政黨，有顯著的民族主義傾向，二者分歧在政治路綫，不在民族立場；其二，“九二共識”是授權模式下的“兩會”政治協商的主要成果，顯示出兩岸“非正式協商”已經正規化和常態化，兩岸20餘項經貿合作協議循同一制度模式達成；其三，“九二共識”保持“各自表述”的餘地，是大陸對台灣的政治寬容，給出時間逐步進行調整；其四，中美關係相對緩和，美國允許出現“不統、不獨、不武”的維持現狀，而“九二共識”是維持現狀的基本保障；其五，島內“台獨”勢力在國民黨執政下得到一定的政治與制度約束。然而，這種源自傳統兩黨與兩會互動模式的“一個中國”憲制共識，其保障條件在民進黨全面執政後基本喪失，而兩岸更緊密經貿協議的推進也遭到2014年“太陽花學運”的攔腰截斷。這就實質造成了“九二共識”及其關聯性互動模式難以為繼。

形勢發展逼迫大陸改變既往側重的兩岸“上層路綫”，對美國調控兩岸關係的建設性作用之預期也在不斷下降。相反，大陸需要嚴格戒備“台獨”的實質性進展，需要防範美國對“台灣牌”的升級利用。這就導致大陸對台方針逐步轉入了“以我為主”的戰略進取階段。在2017年的十九大報告中，大陸較為清晰地闡明了這種“以我為主”的對台策略框架，要點在於：其一，完全統一作為終極目標；其二，“一國兩制”作為憲制方略；其三，“一個中國”作為核心底綫；其四，中華文化作為融合基礎；其五，同等待遇建構公民認同。

在“以我為主”的階段，有些人認為“一國兩制”是否就不需要認真對待了，甚至考慮在武統之後直接實行“一制化”。筆者認為這種思維是簡單粗暴的，不僅與1980年代大陸對台政治承諾相悖，而且是不理智的治理邏輯，必然造成統一後過分高昂的治理成本。我們必須清楚，“一國兩制”是中國主動選擇的憲制方略，是國家現代化與國際化戰略的有機組成部分，不是被迫選擇，不是權益之計。

“一國兩制”內含豐富而深刻的國家理性，即國家對地方的非常規授權與地方對國家的持續貢獻力的理性結合。堅持“一國兩制”作為對台治理的長期憲制方略，至少基於如下具體理由：第一，台灣在國家統一與國家現代化中仍具有關鍵性地位，可以有效支撐民族復興和海上絲綢之路的戰略發展；第二，兩岸實際制度差異必須在和平統一過程中得到充分尊重與維護；第三，“一國兩制”的港澳模式運行良好，增強了國家對台治理擴展適用的信心和意志。是民族復興與國家現代化的整體利益決定了“一國兩制”對台長期有效，而不是其他因素。

(二) “和統”與“武統”的辯證法

“武統”話語在“九二共識”被確認的時代比較少見，但在民進黨拋棄“九二共識”導致兩岸關係陷入巨大的政治不確定性與風險性之中時，就不斷見諸大陸各個討論渠道與層次。但至今大多數人仍然剛性且割裂式地理解“武統”與“和統”，沒有看到二者之間存在的歷史辯證關係。“和統”當然是最理想的選擇，但越是理想的，就越可能是不現實的，進而可能是無法操作的。“九二共識”給出了和平統一的希望與逐步達成的可能性，但民進黨的拒絕承認則構成了對這一統一希望的背離。就國家根本利益而言，當然是“統一”的價值高於“和平”。如果所謂的“和平”承諾及自我束縛導致兩岸最終無法統一，不僅民族復興的利益無法保障，而且兩岸可能陷入無休無止的對抗之中，根本無法達到高質量的和平。歷史經驗告訴我們，純粹以和平方式處理兩岸關係，在形勢惡化的條件下，可能既無法統一，也無法和平。

兩岸關係還與中美建交的政治共識有關。美國希望中國和平解決台灣問題，但這裏的和平解決不僅包括和平統一，還模糊地隱含了和平式的公投分離。1979年中美建交，但美國國會很快通過了《台灣關係法》對台做出系列政治承諾，2018年更是通過《台灣旅行法》加以升級和強化。因此，2018年以後的台美關係已經不是所謂的“非官方關係”，而是“準官方關係”，美國保留了隨時升級這一關係的操作餘地。民進黨遠離“九二共識”，美國實質掏空中美“三個聯合公報”，以國會立法凌駕和修正其行政協議性承諾。這些源自外部的背信棄義行為造成了中國大陸繼續執行“和平統一”方針的實質性困難。“武統”聲音及戰略性思考由此發端。當然，從大陸一貫的政策及法理來看，無論是中央政策文件，還是2005年的《反分裂國家法》，均沒有承諾放棄使用武力。因此，“武統”並不根本違背大陸一以貫之的立場。

回到台灣島內，由於台獨在民進黨執政下日益泛濫，和平統一希望被民進黨主動破壞，台灣統派力量及台灣人民對統一的渴盼開始觸底反彈，近期的若干民調已證實這一點。民進黨的“台獨”總動員造成了一系列惡劣的政治後果。兩岸關係陷入的特定困境表現為：回不去的“九二共識”，抵達不了的“台獨彼岸”，台灣陷入海上漂泊無依的窘困境地。民進黨執政的負面後果逐步呈現為：其一，民主政治的民粹化，導致本土民意放縱，精英私欲操縱，憲制制衡失靈，公共理性遮蔽；其二，國際政治的“孤兒化”，遭遇斷交潮、航空標識修改等；其三，經濟民生的“閉關化”，無法依賴 TPP，陷入“新南向”的虛幻想像以及對大陸市場的“閉關鎖島”困境；其四，擋不住的精英/青年“西進潮”，特別是大陸“惠台 31 條”的磁吸效應，中國經濟國際化的地緣整合效應以及台灣個體理性的回歸；其五，亞洲新經濟秩序的邊緣角色，掉隊、落伍、封閉、自我否定與精神錯位，構成對曾經的自信、民主、創新與進步之台灣精神的自我背叛。這些反常的自虐傾向，根源於政治認知的根本“心魔”：“台獨”。民進黨迷戀海洋秩序，抗拒大陸秩序，在“一帶一路”開啟之“陸海融合”新法權

秩序²²的邊緣深度迷失。

(三) 台灣模式的開放性

“和統”與“武統”只是國家統一的不同方式，根本目標一致。在美國保持中立、“九二共識”得以維繫的條件下，“和統”當然是最理想選擇，大陸也給出過從容調整的時間與空間。但美國已經毀約，民進黨全面“台獨”，“和統”的政治與法理基礎已因外力作用而基本喪失。“武統”是“和統”的非理想條件，但卻是“和統”的必要條件。“武統”僅僅針對台灣黨政軍團隊中的“台獨”勢力，不針對無“台獨”取向與行為的普通公務人員及一般人民。在“最低必要武力”下的和統是一種政治理性主義，也是一種積極的憲制建構行為，擺脫了單純和統主義的非現實性與政治浪漫派傾向，並以現實主義和統路線及台灣人民利益最大保護原則形成對武力運用的道德節制。

我們思考的重點應當是，無論兩岸統一最終包含了多大比例的“武統”成分，“一國兩制”都應當成為統一後台灣治理的基本憲制架構。但“一國兩制”並無一成不變的模式，港澳模式也只是具體適用於港澳的經驗性設計，可以借鑒但不必拘泥。“一國兩制”台灣模式必然具有開放性及自身的獨特性，這是由兩岸關係的複雜性決定的。

思考台灣模式應至少包括如下要點及方向：其一，制定一部《台灣基本法》以具體落實“一國兩制”，完成基本法制化；其二，基本法中應訂明國家主權清單和台灣地方治權清單，且國家享有對台灣治權的有效監督權；其三，台灣民主法治的功能性架構保持不變，繼續運行；其四，推動統一條件下的“轉型正義”，重點在於通過國家安全立法反擊及嚴控“台獨”；其五，公民待遇上實行全面、平等、可檢驗的制度與政策配置；其六，教育文化上實行中華文化與國家認同的政策指導及教材基準；其七，國際地位上比照香港，側重在“一帶一路”中的優勢與角色，尤其是海上絲綢之路；其八，與時俱進思考對台憲制承諾，客觀看待1980年代的“初始承諾”，結合十九大背景下的“更新承諾”思考新的承諾清單；其九“一國兩制”台灣模式需要適度超越香港模式，凸顯“公民”、“融合”、“文化”及共同發展；其十，制度安排要凸顯國家主權、安全與發展利益，要注意激發台灣在民族復興與人類命運共同體²³建構中的建設性作用。

總之，在國家憲法、反分裂國家法及十九大報告的“完全統一”論述下，“九二共識”發展成為“統一共識”的政策建構基本完成，而其政治與憲制層面的理論性完備與制度架構的科學設計，仍有待兩岸人民與兩岸學界的共同承擔及努力。

註釋：

- ¹ 關於“九二共識”的談判史，是理解這一關鍵性政策共識的必要背景，較為詳細的歷史資料，見鄭劍：《潮起潮落：海協會海基會交流交往紀實》(上、下冊)，北京：九州出版社，2013年。
- ² 對這一次政黨輪替及其對兩岸關係的逆轉性影響，筆者曾有較為深入的觀察與分析，見田飛龍：《台灣民主鞏固與兩岸和平焦慮》，載於FT中文網：<http://big5.ftchinese.com/story/001066193?full=y&archive>，2016年2月18日刊登，2018年9月3日訪問。

- 3 權威解讀見張志軍：《黨的十九大報告為新時期對台工作指明了方向》，載於中國新聞網：<http://www.china-news.com/tw/2017/10-18/8355668.shtml>，2018年9月3日訪問。
- 4 具體政策內容見《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，載於國務院台灣事務辦公室網站：<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>，2018年9月3日訪問。
- 5 最近一次是與中美洲國家薩爾瓦多的建交，見《專訪：與中國建交是薩爾瓦多獨立自主的決定——訪薩爾瓦多外長卡斯塔內達》，載於人民網：<http://world.people.com.cn/n1/2018/0831/c1002-30264215.html>，2018年9月3日訪問。
- 6 筆者在第一時間將《台灣旅行法》譯成規範的中文本，希望引起有關方面關注，見《美國〈台灣旅行法〉(2018)中譯本》，田飛龍譯，載於“個人圖書館”網站：http://www.360doc.com/content/18/0320/08/20648030_738615586.shtml，2018年9月3日訪問。
- 7 對“一國兩區”論的評析，見田飛龍：《一國兩區兩制：未來兩岸憲政溝通的法理思考》，載於《台灣民情》2013年第3期。
- 8 從2014年3月18日開始的“太陽花學運”已經傳遞出台灣本土主義激進求“獨”的取向，民進黨順應並利用了這一民粹化運動。
- 9 對“一國兩制”台灣模式一直有學者在思考，較有代表性的為王英津：《關於“一國兩制”台灣模式的新構想》，載於《台灣研究集刊》，2009年第2期；李義虎：《作為新命題的“一國兩制”台灣模式》，載於《國際政治研究》，2014年第4期。
- 10 馬英九對此曾有這樣的概括性表述：兩岸主權互不承認，治權互不否認。但在規範憲法學立場來看，這樣的表述仍然沒有講清楚兩岸到底是怎樣的法權關係。
- 11 關於台灣獨立運動的基本理念與歷史，見陳佳宏：《台灣獨立運動史》，台北：玉山社出版事業股份有限公司，2006年。
- 12 朱松嶺教授對此亦有類似觀察，見朱松嶺：《當前國際形勢與兩岸關係》，載於宣講家網：<http://www.71.cn/2016/0427/886756.shtml>，2018年9月3日訪問。
- 13 對“一國兩制”香港模式在回歸20年之際的簡要評估，見田飛龍：《香港基本法與國家建構》，載於《學海》，2017年第4期。
- 14 關於施米特的政治憲法理論，見施米特：《憲法學說》，劉鋒譯，上海：上海人民出版社，2005年。
- 15 通三統是公羊學的一種思想與秩序方法論，2005年左右由甘陽提出，用於討論中國之道統整合的結構性問題，見甘陽：《通三統》，北京：三聯書店，2007年。
- 16 在西方政治史上，公民平權是一種公民“加冕禮”，有着重大的政治主體成熟的指標意義，見羅桑瓦龍：《公民的加冕禮——法國普選史》，呂一民譯，上海：上海人民出版社，2005年。
- 17 有關初期配套落實情況，見《國台辦：中國各地政府加大力度落實“31條惠台措施”內容》，載於國際在線：<http://news.cri.cn/20180411/f7811b44-dd67-7883-1591-6fac48592bd7.html>，2018年9月3日訪問。
- 18 這在內地法律位階上屬行政規章，全文內容見《國務院辦公廳印發〈港澳台居民居住證申領發放辦法〉》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/19/content_5314917.htm，2018年9月3日訪問。
- 19 當代政治科學尤其是選舉政治學習慣於以抽樣民調測試認同度，但這並不科學，因為不同民調機構之立場差別頗大，而且問題設置與答問程序也會產生誤導。關於台灣人之“中國認同”的民調就有不少此類問題。

- ²⁰ 關於“一國兩制”國家理性的學理闡釋，見田飛龍：《一國兩制的國家理性》，載於《天府新論》，2017年第6期。
- ²¹ 蔡英文認為大陸制發的居住證只是一紙文件，不涉及認同，這是一廂情願式的誤讀。居住證顯然有着強烈的公民平權與公民身份內涵。隨着大陸對台實際公民服務與保護的質量逐步超過台灣，人心向背及認同變遷必然發生結構性變化。
- ²² 對“一帶一路”新秩序的戰略分析，見王義桅：《理解“一帶一路”的三個維度》，載於《光明日報》，2017年3月4日。
- ²³ 關於人類命運共同體的哲學開創性，見馮顏利、唐慶：《習近平人類命運共同體思想的深刻內涵與時代價值》，載於《當代世界》，2017年第11期。