

兩岸和平協議



主辦單位：玉山周報

協辦單位：國家展望文教基金會、國防政策與戰略研究協會、台灣教授協會、台灣智庫、台灣戰略研究學會、台灣政經戰略研究文教基金會、台灣國際研究學會、台灣北社、台灣國辦公室、民主太平洋聯盟

時間：2009年12月30日下午2:00 - 4:00

貴賓：呂秀蓮（前副總統）

主持人：裘兆琳（中研院歐美所研究員）

報告人：姜皇池（台灣大學法律系教授）

李黎明（東吳大學政治系兼任助理教授）

與談人：陳忠信（前國安會副秘書長）

林正義（中研院歐美所研究員）

黃偉峰（中研院歐美所副研究員）

羅致政（東吳大學政治系副教授）

楊志恆（世新大學行政管理系兼任副教授）

國共333陽謀在經濟統一、軍事統一後，第三階段便是進行政治統一，兩岸先談判簽署和平協議（Peace Agreement）。到底和平協議這個高度政治性議題，對台灣是福？是禍？如何談判？

呂秀蓮：民進黨勿再「狗吠火車」

玉山周報創辦人呂秀蓮首先回顧2000年以來，綠紅藍三方的兩岸政策與變遷。她表示，2000年陳水扁總統在就職演說中提出「四不一沒有」的主張，在就職演說中，陳總統表示「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」

在2001年的新年賀詞中更提出統合論的說法，陳總統呼籲大陸領導人，「尊重中華民國的生存空間與國際尊嚴，公開放棄武力威脅，從兩岸經貿與文化的統合著手，逐步建立兩岸間的信任，共同尋求兩岸永久和平，政治統合的新架構」，但是當時並沒有引起特別的重視。2004年3月大選時民進黨推出和平公投，公投的條文為：「您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？」其中所提出的一個和平原則與四大議題，在該年總統就職時再度被陳水扁所重申，因此早在2004年民進黨政府便主動吹起建立兩岸和平互動架構的主張，只是現在民進黨的領導人似乎都淡忘了。

2005年3月中國制定「反分裂法」，這是因應民進黨政府的立場所提出，她個人認為其中第六與第七條對於兩岸穩定發展以及協商的條文是特別重要，台灣也無可逃避。而馬總統2008就職演說中提到，「未來我們也將與

大陸就台灣國際空間與兩岸和平協議進行協商。台灣要安全、要繁榮、更要尊嚴！唯有台灣在國際上不被孤立，兩岸關係才能夠向前發展。」因為馬總統的演說，才有後來的「胡六點」，認為兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討，建立軍事安全互信機制；在「一中」基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議的說法。

呂秀蓮認為，過去十年來，綠紅藍三方的兩岸政策是一環扣一環，環環相扣，她說：「歷史很弔詭，當年民進黨主政時想要兩岸和平互動，遭到國民黨拚命反對，如果當年和平公投過了，如今兩岸關係會是什麼情形？現在馬總統批評民進黨政府鎖國，這是他的盲點。如今國共已經「攬牢牢」（台語，緊緊擁抱之意），民進黨不應該再扮演狗吠火車的角色，而應該坦然面對歷史，積極作為，展望未來。」

裘兆琳：簽署是一回事 落實又是另一回事

裘兆琳指出，談判分為三個階段：談判前、談判中，以及談判後，其中，如何在談判後落實協議才是最重要。和平協議通常是國與國之間處於戰爭狀態，或不迫切的戰爭狀態下所簽訂，例如1978年中東和平協議、1995年波士尼亞和平協議，以及1999年科索沃的和平協

議，都是在國際勢力的斡旋與監督下所達成。

不過她強調，簽署是一回事，落實又是另一回事。1973年南北越簽署巴黎協議，但兩年後的1975年，南越便淪陷；1990年代的朝鮮半島非核化協議簽署，但北韓還是發展核武。比較成功的例子應屬1998年4月10日的北愛爾蘭和平協議，這是用犧牲3,600條人命換來的，在同年5月23日經過北愛爾蘭的公民投票通過。

今年（2010）是韓戰停戰57週年，自從1953年南北韓簽訂停戰協議後，北韓共有違反226次和平協議精神的行為。此外，自1993年辜汪會談後，到1997年10月，中國共違反25次辜汪會談協議的精神與內容。因此從國際與兩岸的例子來看，兩岸簽署和平協議有這個必要嗎？

姜皇池：全民公投 尋求共識

姜皇池以國際法的觀點來對和平協議進行學理上的分析。他表示，和平協議通常是對武裝衝突狀態的處理，可分國際法文件以及國內法文件兩大類。通常會先簽停戰協議，再簽和平條約，但也不必然如此（如1953年南北韓簽署停戰協議，但之後並無再簽署和平條約），況且和平協議與和平條約也不盡相同。

徹底喪失台灣主權

陳正翰



■ 呂秀蓮



■ 裘兆琳



■ 姜皇池



■ 李黎明



■ 陳忠信

此外還有一種「和平進程協議」，這是屬於國家內部法的文件，並非國際法，通常用於國家內部無終止武裝衝突迫切性的情形，且協議的法律效力薄弱，純屬國內事務，因此台灣與中國若是在這種「一個中國」的大架構之下去談和平協議，就落入台灣是中國叛亂之一省的陷阱了。

他進一步指出，簽署任何和平協議，均不代表最終會達成和平，「簽署並不代表什麼。」以南亞斯里蘭卡為例，1976年斯里蘭卡政府與叛軍塔米爾之虎簽訂過協議，但2005年斯里蘭卡政府撕毀協議，到2009年宣布完全消滅叛軍，而中國在1950年代先與西藏簽協議，之後又血洗西藏，這些都是血淋淋的例子。

而簽署和平協議對台灣是保命符還是催命符？這就要看兩岸未來的發展而定，在協議內容公布之前是無法評論的，否則會失之武斷。未來若談判是建立在中國內戰延續的架構之下，則會牽涉到中華民國的合法性問題，因此姜皇池認為應尋求全民公投，尋求共識，看到時候是以何種模式去跟中國談判。

談判過程也應導入美日等大國的勢力，出面協商，但外國勢力的介入一定好嗎？沒有人能夠保證，目前看來中國應不會讓日本勢力介入，而聯合國與美國的介入不是沒有可能，因早在1940年代國共內戰時，美國就已經派代表兩次試圖協調停戰。

李黎明：策略性運作 引進國際力量

李黎明則從目的論與過程論兩個面向來看和平協議。他指出，以目的論的思維來看，簽署和平協議的結果若是兩岸統一，則保障台灣主權是執政者的責任，台灣的執政者應會詳加考慮，不太可能輕易把台灣賣掉。

而中國若是以武力達成統一，這是最不好的結果，中國也會付出嚴重的代價。而若以過程論來看，簽署和平協議注重在談判的過程，便是策略性的問題，這其中就有很大的轉圜空間去運作，台灣方面可以運用戰略思維來處理。

因此，如果中國把和平協議當成統一的工

具，這對台灣很不利，台灣應該在談判過程中去運籌帷幄，引進國外勢力，加上平等、自由等各種可以運用的談判策略，公投可以是策略之一，不過中國應不會接受。

李黎明認為綠營與藍營以及中國三者之間，應該形成一種彼此均衡，相互牽制的戰略三角關係，民進黨內部應該先整合，建立新的論述，外部則要建構政治態度。他認為，在三角關係中，藍營不願見到中國勢力太強，因此會讓綠營的地位提高，但這並不表示綠營是被利用的工具，事實上，在三角關係中，任何一方都可以扮演樞紐的角色。

兩岸協商有其必然性，對台灣不見得全然有害或有利，李黎明認為協商的結果很難預料，因為其中有太多力量在影響結果，但他強調策略性運作，以及在過程中引進國際力量。

陳忠信：中國視和平協議為一國內部事務

陳忠信則表示，目前看來，和平協議應會傾向國內法的規範，而不是國際協議。不過1945年與1946年國共簽的協議與停戰辦法，最後被蔣介石撕毀；而1951年中共與西藏簽的協議（十七條協議）最後也被中國撕毀。

在李登輝總統時期，陸委會曾對兩岸關係提出兩個模式，第一是德國模式，亦即由「具有主權」的兩個締約國雙方去交涉彼此的關係，後來又提出「特殊國與國」關係，所以在李登輝時代，已經清楚說明台灣是有主權的，是在跟北京爭誰代表中國，更不用說到了扁政府時期，不斷主張台灣是個主權獨立的國家。陳水扁總統不提和平協議，而是提出「兩岸和平互動的穩定架構」，如此最不傷台灣的基本立場。但中國的目的一直沒有改變，就是要統一，也一直沒有跳出1963年周恩來所提出的「一綱四目」（一綱：台灣必須統一於中國）。早在中共十四大的政治報告中便提到，希望兩岸進行政治協商，結束敵對狀態，在這之前可以先進行預備性磋商。

陳忠信認為所謂「九二共識，一中各表」的

說法，在辜振甫的回憶錄上寫得很清楚，兩方對一中各表只有 understanding（相互諒解），而無 consensus（共識），不過現在馬政府不談一中各表，只談一中（不表），這是非常危險的事。在「兩岸一甲子」研討會中，中國社科院台研所政治室主任謝郁，已經講得非常清楚：簽署和平協議的戰略意義就是，將兩岸同屬一個中國法制化，為統一提供法理基礎。因此，中國將和平協議定位為一國內部的協議，而非國際間的協議的意圖，已經非常明顯。陳忠信質疑，在國內民眾對這個議題仍有相當大分歧的時期，馬政府為何這麼迫切想跟中國簽署和平協議？是否有何特殊目的？值得深思。

林正義：不該讓台灣海峽成為內水

林正義先從事實面來看和平協議。他表示在1997年5月，以及2004年2月，李登輝與陳水扁總統分別提出相關看法，陳總統在雙連教會雖然說兩岸和平協議是期待的，但那是立基於許多的前提之上，如北京要撤飛彈、廢除反分裂法等。

2009年5月馬英九總統在接受新加坡媒體專訪時表示，如果2012年他連任成功，不排除與中國談判政治性的協商。從應然面來看，和平協議並非一步到位，也非政治統一的協議，而是有高度導向性的協議，如果北京在和平協議第一條加入「在國家統一前」這幾個字，那政治意義就很重大，是中國真正想要的，但是面臨的困難度也是最大的。

林正義認為，在簽署ECFA後，北京會增加力道，因此拖延，或是拆開來處理，對台灣來講，是個好辦法。此外，美國與台灣間的關係要維護，否則「台灣關係法」與對台軍售都會面臨嚴重的考驗。和平協議也應該不讓台灣海峽成為內水，而是朝向中立化來處理。最後，在立法院與公投雙重機制上，應該講得非常清楚，不要有模糊地帶或讓北京有所期待的部份，對於和平協議要好好研究，讓台灣有退場機制。



林正義



黃偉峰



羅致政



楊志恆

黃偉峰：民進黨要主動設立條件

黃偉峰指出，和平協議不等於和平，和平需要其他條件的配合。他質疑，過去60年來兩岸在沒有和平協議下，都維持了沒有武裝衝突和平，為何現在需要簽署和平協議？很明顯的，中國的目的是統一，或是指向統一方向的台灣承諾，台灣尋求的是安全的保障，而美日雖沒明確表態，但目標是希望和平協議能夠減低兩岸間無預期的衝突。由於各方算計不同，所以並不是台灣單方想要得到什麼，就能得到什麼。

黃偉峰引用美國學者 Phillip Saunders 的研究說明美方可能的立場，根據 Saunders 的研究，兩岸和平協議的核心包含一個雙方議價的結果，就是台灣不獨，中國不武。和平協議的內容包含信心建立的機制、加強兩岸交流，以及經濟上的整合（如 ECFA）。中國因為害怕民進黨重新執政，因此可能願意做出大讓步，防止未來民進黨改變國共達成的共識。雖然 Saunders 不代表美國的官方看法，但他認為由海基會與海協會兩個官方的白手套來簽署和平協議，是可能的方式。

而和平協議的形式則可能是雙方默認、口頭或書面的方式，允許各自表述與模糊的空間，他認為最有可能的形式是以口頭或書面聯合聲明的方式。至於時效，Saunders 認為台灣會要求20到50年，但中國會反對這種具有時效性的中程協議，因為這等於是個統一的時間表，對它的政治操作不利，因此中國會希望簽署一個沒有時間性，但有條件性的和平協議。就北京的立場來講，它會希望簽署一個隱含「國家統一」的和平協議，而它仍要知道美日兩國的看法，考慮簽一個不被美日反對的和平協議，北京對和平協議是有迫切感的，因為胡錦濤在2012年下台前必須對接班人與內部有所交代。

因此，黃偉峰認為，民進黨現在開始就要對和平協議設定幾個條件：1.) 內容要完全透明，2.) 簽署後，公投是唯一批准的要件，3.) 必須有國際力量保證履約，才能被台灣所接受。「民進黨若不設立條件，就是讓國民黨與媒體來設立條件！」

羅致政：中國要統一 台灣要和平

羅致政認為，和平協議只是一張紙 (a piece

of paper)，隨時可能被撕掉，但是不可低估它的重要性。對於簽訂和平協議的急迫感，是中國大於國民黨，國民黨又大於民進黨，所以要先看整個中國對於台灣的戰略為何，再來看和平協議才有意義。中國對台戰略的架構就是2008年12月31日提出的「胡六點」，其中第六點指出，兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討，建立軍事互信安全機制；在「一中」基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議。但目前協議內容還沒出來，談和平協議太過抽象。

第一，就和平協議的應然面來看，台灣與中國簽署協議的目的不同。中國的目的是統一，或是指向統一，而台灣要的是和平，兩者矛盾衝突的，中國不會接受永遠分離的和平狀態，所以會想藉由和平協議來將「一中」法制化。

第二，就身分來看，和平協議不等於和平條約，中國希望是以中央政府的身分來跟台灣（地方政府）簽署，而國民黨如果對此唬攏過去，中國能夠接受嗎？「九二共識」是用來處理功能性的議題，在政治面問題，採用九二共識對中國夠不夠？而通常在簽署和平協議之前，會先簽訂終止敵對狀態的協議，也就是軍事信心建立機制，但何謂「終止敵對狀態」？中國要的是終止「內戰」狀態，也就是一個中國內的內戰，將內戰狀態法制化，「前提都被中國綁住了，還談什麼？」

第三，和平協議的形式為何？是公報？MOU？聲明？聯合聲明？和平協議是單數（一份文件），還是複數（許多份文件的集合）？這都要好好探討。

第四，目前 ECFA 是個「架構」，架構只是一般性、指標性、抽象性的東西，意謂著細節日後再談，我們也擔心屆時兩岸簽個和平協議架構，因為太過抽象，讓人難以反對。

第五，簽署的程序是多邊？還是雙邊？如何批准？目前公投法可以允許公投行政部門的提案嗎？

第六，協議內容應該包含「應該做什麼」，以及「不可做什麼」，中國會要求加上「不可軍購」，而台灣應會加上「不准用飛彈瞄準台灣」等字眼。

第七，協議的實踐與拘束力為何？如何確保？太嚴謹的話會讓民進黨上台後也無法推

翻，但太寬鬆也不好。

羅致政認為民進黨應該要有自己版本的和平協議，要能讓支持者以及國際社會所接受，但是代價很高，因為如果民進黨反對和平協議到底，會讓民眾有民進黨反對和平的觀感，但如果也提出自己的版本，那仍舊是個和平協議，也是跟國民黨一樣要跟中國談判，這會讓民進黨陷入兩難。

因此民進黨必須先提出幾個前提（譬如中國必須先民主化，要有自由人權等前提），再跟中國談，程序上必須經過公投、立法院審議，以及國際背書。和平協議最好是能夠讓台灣換到別的東西，羅致政認為，假使簽署和平協議能夠換來台灣加入聯合國，他個人並不反對，不過民進黨還是要及早準備，不要等那天到來的時候，兩手空空就不好。

楊志恆：台灣內部一定要先整合好

楊志恆認為，和平協議其實就是馬總統的大陸政策，不過台灣與中國各自要先提出條件。民進黨政府時期想談，但是中國不信任民進黨。必須特別強調的是台灣與美日以及東亞區域間的關係，特別是最近日本與中國正在改善雙邊關係，民主黨捨棄美日安保條約，將自己的籌碼丟掉，日本可以說是沒有籌碼了。

未來和平協議要尊重台灣對美國與日本的戰略意義，加強對美國與日本的溝通。台灣人民便是談判的籌碼，因此過程中有台灣人民的參與是必要的。不過台灣內部一定要先整合好，目前來看，連 ECFA 這種低層政治 (low politics) 的經濟議題，內部都無法整合，那麼高層政治 (high politics) 的和平協議要怎麼談？

袁兆琳最後表示，從最近開放美國牛肉進口事件中，可以發現事後的溝通是來不及的，共識必須在談判的過程中建立，而非事後才建立。我們必須爭取在談判中扮演角色，政府要作「對」的決策，而非「快」的決策。

呂秀蓮總結表示，目前為止國共兩黨仍然在黑箱作業，這是很嚴重的問題，去年 (2009) 10月1日中共建政60週年，胡錦濤首度提出「完全統一」的講法，可惜台灣並沒有特別去注意，其實這正需要深入研究。

她希望藍綠重新形塑國家定位的共識，否則國內無法統一，如何獨立？她也希望立法院能夠制定「台灣統一法」，做為因應中國「反分裂國家法」及美國「台灣關係法」的對應法律，這是鞏固台灣身為主權國家的基本法，藉以昭告世人。她也呼籲，馬總統在任期內一定要召開國是會議，不要讓國民黨新權貴「紅金集團」決定台灣的命運。台灣60歲以下的國民，應該都是在台灣出生，為了台灣，「大家應該攬牢牢！」

簽和平協議 將掉入一中陷阱

「和平協議」是一國內部解決爭戰的協定，恐造成台灣屬於中國一部分的認知，並阻礙國際社會日後介入兩岸關係。

姜皇池 台大法律系教授



■台灣與中國在「823 砲戰」之後，已半世紀無武裝衝突。簽署何種「和平協議」將是一大難題。（攝影／林敬原）

談 論兩岸和平協議問題，首應對其法律性質予以定位。胡錦濤在中國共產黨第 17 次全國代表大會中，呼籲兩岸在「一個中國原則」基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成《和平協議》。從此發言，不難發現，中國在對和平協議定位上相當清楚，是用以處理國共內戰所剩問題的處理方案，而非涉及國際法意義的條約。至於我國政府目前究係研究至何階段，諱莫如深，不可得知，然似乎採行彈性立場。

從考量完整性出發，有關和平議題的處理，國際法上至少應可包括：「和平條約」(peace treaty)、「停戰協定」(armistice)、「停火協定」(ceasefire agreement or truce) 等等，茲將上述可能文件的法律性質與內容，進行簡要分析，再行處理相關題綱問題。

「和平條約」等文件 受國際法保障

一、「和平條約」：「和平條約」，簡稱和約，是敵對雙方所簽署的一種約定，主要用以正式結束戰爭和武裝衝突，簽訂雙方通常是國家或政府。當條約簽署完成之後，雙方的敵對狀態將會結束。此與停戰協定以及無條件投降所不同的是，敵對狀態的結束是比較長期的，另外雙方軍隊及武裝並無必然需予以解除。著名案例：1815《巴黎條約》、1919 年《凡爾賽和約》、1951 年《舊金山和約》、1978 的《以

阿和平條約》。

二、「停戰協定」：「停戰協定」指在戰爭中，參戰各方「暫時停止」作戰的「協議」，停戰協定將禁止任何作戰方進一步採取進攻行動。歷史上較著名停戰協定包括：1918 年 11 月結束一次世界大戰交戰的《停戰協定》、1949 年以色列與鄰國（包括埃及、約旦、黎巴嫩與敘利亞等國）的停戰協定、1953 年《韓戰停戰協定》等等。

概念上，簽署停戰協定後，交戰各方停止一切軍事行動，但並無任何一方投降，「停戰協定」既是交戰雙方所同意簽署，因而受國際法的拘束。停戰協定往往是和平前奏。交戰各方簽署停戰協定後，通常會進一步簽署和平條約，但並非全然如此，1953 年韓戰簽署停戰協定後，迄今未正式簽署和平條約。

三、「停火協定」(ceasefire agreement or truce)：至於「停火協定」僅是局部的、短暫的停止作戰的做法，一般僅為達到特定較小目的，比如救護受傷的士兵、埋葬陣亡的士兵，或者為使醫護、人道人員通過、撤退平民或外交官等等。

「和平協議」屬國內事務 繫於誠信

「和平協議」(peace accords/peace agreements)，其目的在處理單一國家內因內戰或叛亂所引發的法律問題，用以中止「一國」合法政府與政

治實體、數個政治實體間的武裝衝突；國際實踐上，「和平協議」屬於政府與叛亂團體、交戰團體締結的「聲明」，不屬於 1969 年維也納《條約法公約》有關條約的定義。統計國際實踐，大略可分為三種。

第一種類型「全面和平協議」(full agreements、Substantive Agreements、Framework Agreements)：旨在停止兩個實體間的「武裝衝突」(armed conflicts)，重行安排國內秩序、選舉新國會、組織臨時政府、解除叛軍武裝等，自冷戰結束迄今約有三分之一的「和平協議」屬於「全面和平協議」；如 2006 年 11 月 21 日，尼泊爾政府與「毛派軍隊」(Maoist)簽署的《尼泊爾政府與尼泊爾共產黨間全面和平協議》(Comprehensive Peace Agreement held between Government of Nepal and Communist Party of Nepal)，即是用以停止雙方武裝衝突，以及規範後續處理毛派軍隊的基本原則。

第二種類型「部分和平協議」(partial agreement)：僅處理部份議題，或進一步安排部份地區的停火，其餘地區武裝衝突仍然持續。如 1996 年 2 月 16 日，以色列與巴勒斯坦解放組織簽署《有關水資源事務合作聲明》(Declaration on Cooperation on Water-Related Matters)用以規範武裝衝突中，水資源的應用問題；又如蘇丹政府與「蘇丹人民解放陣線」(Sudan's People Liberation Movement/Army

(SPLAM/A))，雙方在 1995 年至 2004 年間，簽署一系列有關權力分配的協議，如《蘇丹政府與蘇丹人民解放陣線間有關權力共享議定書》(Protocol between the Government of Sudan and the Sudan People’s Liberation Movement on Power Sharing)、《有關權力共享執行模式議定書》(The Implementation Modalities of the Protocol on Power Sharing)，此等和平協議定性上皆屬「部分和平協議」。

第三類型「和平進程協議」(peace process agreement、pre-negotiation agreement)：僅是和平進程的一部份，增加雙方對談的機會，兩方政治實體的武裝衝突仍然持續進行。

將上述有關和平協議相關國際實踐，置於臺灣個案事實考量，則發現：

- 1. 台灣無停止武裝衝突的迫切性，無需亦不可能參與中國內部的權力分配。
- 2. 「和平協議」縱使有第三國介入斡旋或見

具有國際法性質	不受國際法拘束的國內文件
和平條約	全面和平協議
停戰協定	部分和平協議
停火協定	和平進程協議

簽了等於自認為中國一省

如前所指出，不論何種類型的和平協議，是在於雙方武裝衝突激烈的情形下，為中止雙方暴力衝突，政府與叛亂團體、交戰團體間締結有關政府權力分配、組織臨時政府、舉行大選、外國軍隊撤退、特定議題處理的協定。然台灣與中國間，在「古寧頭戰役」、「823 砲戰」之後，已半世紀無武裝衝突，究係要簽署何種「和平協議」？

假設政府認定簽署和平協議確有必要，則其與台灣和中國是否和平統一，並無必然關聯性。檢視國際實踐，和平協議是用以處理內戰

中交戰各方權益分配問題，且並非所有簽署和平協議後即皆以和平方法統一，最明顯例子為斯里蘭卡的「塔米爾猛虎組織」。該組織自 1976 年起從事游擊戰，尋求獨立建國，在內外壓力下，猛虎組織於 2001 年底宣佈停火，並於 2002 年 3 月與斯里蘭卡正式簽訂「停火協議」（本質上為「和平協議」），協議由挪威主導監督。

然 2006 年 7 月開始，斯里蘭卡政府軍開始向猛虎組織控制區發動軍事進攻，兩年多內取得約 1.5 萬平方公里的猛虎組織控制區，2009 年 1 月 25 日，攻佔猛虎組織控制的最後一座主要城鎮—穆萊蒂武區的首府穆萊蒂武。5 月 16 日，斯里蘭卡總統宣布政府軍已打敗猛虎組織。5 月 18 日，斯里蘭卡媒體報導，猛虎組織最高領導人普拉巴卡蘭已遭政府軍擊斃。歷時三十餘年的猛虎組織，至此灰飛煙滅，靡有孑遺。

緣木求魚，雖無實益，尚無遺害。然若簽署

和平協議，而非其他具有國際法上效力文件，則確認台灣與中國目前或未來可能衝突是中國內戰的延續，將台灣與中國相連結，除非此處所謂和平協議是國際法文件下的廣義和平協議，否則此等協議的簽署，甚或可能構成國際社會成員介入台灣問題時的法律阻礙，蓋將自我認諾台灣為中國一省。

宜由全台人民公決

和平協議既不是保命符，亦非催命符，任何判斷在未有具體文件與內容呈現前，恐皆不免獨斷。然如前所指出，能否和平處理兩岸關係，端視雙方發展，以及整體國際局勢。

和平協議當然有不少成功先例，如 1995 年所簽署的《岱頓協定》(Dayton Agreement) 是「波士尼亞赫塞哥維納」內戰中交戰的各方在 1995 年 12 月 14 日所簽訂的協定，同意中止該國長達 3 年 8 個月的血腥內戰，該和平協議是相當龐雜文件，目前為止，交戰各方確實仍遵守著相關條款。

承上所述《和平協議》確認台灣是中國的一部分，關涉台灣 3 萬平方公里領土、2,300 萬人民的權益，中華民國的存續，非一家或一黨的事，宜由全台灣人民公決，最低限度應依《中華民國憲法》第 62 條程序由立法院議決。

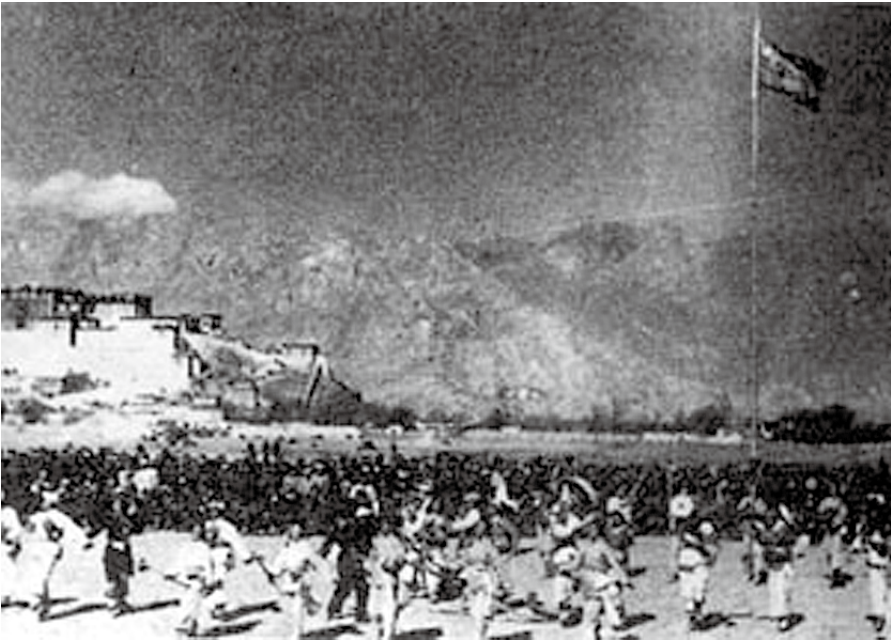
避免西藏悲劇 應導入國際勢力

和平協議雖僅是國內法文件，但國際實踐中顯示，可導入外國勢力。能有聯合國介入，原則是較為有利，當然仍須根據介入個案條件判斷，若聯合國介入是以台灣做為中國一個部分或叛離一省作前提，則恐將不盡有利。

至於美日介入，對於協議執行有其外在保證效果，但此亦非絕對。考量中國於 1958、1989、2008 三度違反 1951 年《中央人民政府和西藏地方政府關於和平解放西藏辦法的協議》，和平協議導入外國勢力確有其必要性。

從實力或中國對日本的感情方面考量，日本介入的實際功能與可能性微乎其微。至於美國，則在大陸內戰時期，美國即積極介入國共內戰，並見證簽署 1945 年的《雙十協定》（美國赫胥黎特使協助）、1946 年的《國共停戰辦法》（美國馬歇爾將軍協助），所以並非完全沒有先例。

最後，在國共主導下兩岸和平談判下，在野勢力應要求先行對所謂和平協議予以定性，主張須導入國際社會其他具有監督能力的成員、要求導入國內民主監督機制：如事前討論、參與談判（或監督）、談判後協議的議決同意權等等，才能扮演強力的監督者。



■中國曾於 1958、1989、2008 三度違反 1951 年《中央人民政府和西藏地方政府關於和平解放西藏辦法的協議》進軍西藏。（翻攝自網站）

證，仍然不是條約法公約定義下的條約，主要是該協議不適用國際法，因此缺乏國際法保障，效力薄弱，完全繫於政治誠信。

3. 若是簽署單純和平協議，則將台灣與中國間目前或未來的衝突，將定性為中國內戰的延續，純屬中國「內部事務」(domestic jurisdiction)，國際組織或第三國進而介入的法律障礙將因此提高。

4. 台灣面對在中國內戰中獲勝的「中華人民共和國政府」，勢將成為「中國武裝叛亂團體」，得與失間，恐需再計。

發展戰略三角 綠營可扮關鍵

兩岸協商和平協議是無可避免，對台灣也非完全無益，重點在於談判策略的運用，以及民進黨形塑三角架構，扮演樞紐角色。

李黎明 東吳大學政治學系兼任助理教授

從「目的論」的觀點而言，在國際權力格局中，弱勢一方無法自外於體系結構，兩岸協商和平協議，則是無可避免的國際互動。因此，無論是積極謀畫抑或是戰略拖延，只要雙方同意進行和平協議的磋商，最終就會面對未來統一談判的問題。

但是，未來和平協商，雙方領導人必然將受到「保障主權」以及「執政責任」的制約。依常態而論，執政者斷然不會簽署不對等的「降書」，而自絕於「來自選票的權力」。因此，從「目的論」的觀點而言，和平協議雖然難以避免，但也不至於淪喪台灣主權，除非中共動用武力解決。

和平協議 重在談判策略

然而，即令具有保障的和平協商，也不必然能夠預期未來統一的結果。其最終結局，需視協商談判的過程而異。因此，從「過程論」的觀點來看，和平協議的簽訂，重在談判的策略運用。

如何以國家主權為基本原則掌控協商過程，就是過程論的核心目標。「過程論」的觀點，實際上具有高度戰略智慧挑戰的空間，也是勇於開創台灣未來前途的轉機。

如果中共視和平協議為不對等統一的一種「工具」運用，而非具有某種程度的和平「目的」性質，同時，情勢亦處於前述常態狀況下，則中共最終只有採取軍事行動以達其統一目標。在此種情況下，和平協議無異廢紙，自然無助於台灣的生存。此即前述「目的論」的最壞結果，但是中共也必須付出重大代價。

因此，如欲和平協議具有實質的意義，除了必須掌握「過程論」的戰略運用，更需要國際社會的參與及保障。

「公投」、「國際力量」都是可打的牌

「公投」問題，可以在兩個層次來觀察。一方面，兩岸問題，沒有完全脫離國共內戰競爭的本質，因此，協商與否，不可能經由台灣片面公投決議，而期盼最終為中共所接受。

另一方面，「公投」訴諸民意的合法性與正當性權力，可以導致中共決策的脆弱性。台灣提出公投的訴求與宣稱，必然造成中共當局的決策兩難，此有事實證據。

從戰略的觀點來看，中共對「公投」的接受



■人民要求 ECFA 交付公投的聲浪，是馬政府與中共當局都須正面面對的。

（攝影／林敬原）

與拒絕之間，存在某個「臨界線」。因此，台灣可以在「臨界線」之內，將「公投」作為談判籌碼，以換取某種條件或利益，但卻不宜訴諸情感孤注一擲。

從中共的觀點而言，兩岸問題屬於內政性質，一向堅稱不容外國干預。但是，自 2003 年至 2005 年的觀察，中共卻兩度欲引進外力干預台灣公投。顯然，在拒絕國際社會干預的立場上，中共並沒有常態標準，完全是以客觀條件需要為依據。我方亦應愛此，極力爭取國際介入與保障。

從現實主義觀點而論，在雙方不對稱軍力態勢下，任何和平協議亦均難保證，除非引進外力干預。

從自由主義觀點來看，雙方多元互賴關係的發展，可以經由制度性的安排，最終達成整合。中共如果聲稱「和平發展」、「和諧世界」，就不應該阻撓國際社會經由制度性安排介入兩岸和平協商。因此，不僅只是美、日等主權國家，國際非政府組織等等，亦為我們爭取介入兩岸和平協議的對象。

三角戰略 對台灣朝野皆有利

國家的主體性，可以表現於國家主權對「平等」與「自由」的訴求。

「九二共識」，無疑是中共首次默認兩岸對等的立場。因此，台灣對國家主權「平等」的訴求，其實可以以「九二共識」的基礎為起步。尤有進者，更要主動提出政治談判的議題，而不是淡化政治談判。主要原因是，在地位「對等」的條件下，中共無理由回頭再提「一國兩

制」的要求。因此，兩岸在地位「對等」之後的政治談判，愈加衝擊與違背中共統一政策的基本原則，任何可能的解決方案，都不能無視兩岸地位「對等」的現狀條件為基礎。

國家主權的「自由」，表現在國家行為的寬廣彈性，尤其是在政治性的議題上，國家擁有完全的自主性。這種自主性的表現，亦將衝擊與違背中共統一政策的基本原則，導致中共決策的兩難，此點若善加運用，有利於台灣創造轉機。

綠營在國內政治中的監督角色，難以與在兩岸間的角色等量齊觀，對國共和平談判影響不足。

如果兩岸談判只是二元結構，實力較大的一方，無疑將穩居上風。但是，三方談判結構，就有戰略性的轉折與變化。然而，能否成就三角關係結構，端視綠營能否首先具備足夠的角色權力。此種權力的建立，則需要民進黨重新提出一種內部的論述，並建構一種外部的政治態度。

從三角戰略思維來看，藍營不應樂見紅營一方獨大而難以掌握，甚至更應期待綠營在三角結構中舉足輕重，形成等邊三角力量，藍營從而可以發揮制衡作用，扮演樞紐角色。在三角戰略關係中，任一方均可居於樞紐地位，也可以防止任一方打破平衡與穩定。此種結構，有利兩岸維持安全與穩定。

簡言之，兩岸和平協商有其必然性，也並非對我全然無益。但要運用戰略思維，引進國際參與，建構紅藍綠三角談判結構。藉以創造轉機，確保兩岸和平、安全與穩定。