

## 两岸关系的内战法理及政策逻辑

王鹤亭\*

**摘 要** 中国内部的政府继承因内战而发生,内战的延续导致政府继承过程仍在持续,内战的结束将带来中国的完全统一以及政府继承实践的完成。两岸关系的实质是一场尚未终结的内战,两岸之间从内战行动发展为内战状态,从内战的双边行动发展为单方控制,作为叛乱团体的台湾政权并不具备交战团体的权利和地位,而合法政府则具有选择适当方式完成继承、阻遏分裂以及终结内战的权利。两岸关系中的内战法理逻辑确证并巩固着“两岸同属一个中国”的政治与法律现实,保障了中央政府的合法权利,限定了解决台湾问题的基本路径与方式,在首选“和平统一”终结内战的同时,也确立了中央政府被动使用非和平方式解决问题的权利与合法性。

**关键词** 两岸关系 内战 台湾政权

1945 年台湾回归祖国怀抱,但此后内战爆发,被新政权所取代的“中华民国”政权败退台湾,形成一个中国内部两个政权对峙的格局,但两岸并未因内战等原因分裂,“两岸同属一个中国”的事实与现状从未改变。台湾问题也就成为中国内战遗留下来的问题,由于中国政治传统的独特性、“一个中国”下政府继承的复杂性和中国内战的延续性,使得两岸间的相关实践有别于一般国家,在适用相关国际法理时仍需要进一步深入分析。本文拟结合国际法一般原理,对两岸关系中“内战”法理及逻辑的适用尝试进行粗浅的探讨,以期对两岸政治定位、统一路径及模式的研究提供新基点。

---

\* 河南师范大学政治与公共管理学院,厦门大学两岸关系和平发展协同创新中心。通信作者及地址:王鹤亭,河南省新乡市牧野区建设东路 46 号河南师范大学政治与公共管理学院;邮编:453007;E-mail:htingw@163.com。本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“新形势下维护两岸关系和平发展的法治路径研究”(17JJDGAT001)的阶段性成果。

## 一、两岸关系：从继承逻辑到内战法理

台湾问题的产生、延续与最终解决都与中国的内战相关，因内战而产生继承，即1949年中华人民共和国宣告成立等同于在法律上宣告“中华民国”死亡而不复存在<sup>①</sup>，而遗留的问题则是“1949年后，中华人民共和国完成了权利能力层面的政府继承，而尚未完成行为能力层面的政府继承”<sup>②</sup>，或者说“源自国共内战的政府继承实际上处于进行时状态，并未最终完成”<sup>③</sup>。也就是说，内战带来了中国内部两个政权“中央——地方”“合法——非法”法律地位的转换，这种转换虽然在法理上已经完成，但实践上仍处于进行时并将在内战进程中逐渐完成。因此，“继承”与“内战”的两种逻辑之间是相辅相成的，或者说两种过程是相伴而生的，政府继承由于内战而产生，内战的延续导致政府继承过程仍在持续，内战的结束也带来中国的统一以及政府继承实践的完成。

台湾问题源于中国内部的国共内战，正如1993年中华人民共和国国务院台湾办公室发布《台湾问题与中国统一》白皮书中所界定：台湾在第二次世界大战之后，不仅在法律上而且在事实上已归还中国。之所以又出现台湾问题，与随后中国国民党发动的反人民内战有关<sup>④</sup>。1949年“中华民国”被推翻，中华人民共和国政府宣告成立，政府继承也本应随着内战的结束而完成，但由于外部势力的介入，使得中国内战尚未结束，而政府继承的实践过程仍在持续。2000年发布的《一个中国的原则与台湾问题》再次强调，“台湾问题是中国内战遗留下来的问题。迄今，两岸敌对状态并未正式结束”。“台湾问题则是中国内战遗留的问题，是内政问题”<sup>⑤</sup>。2008年12月31日，胡锦涛讲话则进一步指出，“1949年以来大陆和台湾尽管尚未统一，但不是中国领土和主权的分裂，

① 朱松龄.国家统一的宪法学问题研究[M].香港:香港社会科学出版社,2011:34.

② 李秘.两岸政治关系初探:政府继承的视角[J].台湾研究集刊,2010(1):23.

③ 郑振清,巫永平.海峡两岸特殊关系的法理解释——国际法“政府继承”理论与两岸政府继承特殊形式探析[OL].公共管理评论,2011(2):8.

④ 中华人民共和国国务院台湾事务办公室.台湾问题与中国统一[EB/OL].1993-09-01.  
[http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118\\_1700018.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm).

⑤ 中华人民共和国国务院台湾事务办公室.《一个中国的原则与台湾问题》白皮书[EB/OL].2000年2月.  
[http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118\\_1700148.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700148.htm).

而是 20 世纪 40 年代中后期中国内战遗留并延续的政治对立”<sup>①</sup>。这也说明中华人民共和国政府在定义台湾问题时,强调了内战的影响,是以内战逻辑来界定两岸关系。

与大陆方面相同的是,台湾方面至少在 1991 年以前排他性地坚持以内战法理来界定两岸关系,认为大陆是所谓“沦陷区”“匪占区”,中国共产党领导的革命政权是“叛乱团体”,并因反抗“合法”的“中华民国”而引发了中国内战,作为“合法政府”自然负有恢复“国家”法律秩序和政治统一的责任。因此“中华民国”需要对包括大陆和台湾在内的“全中国”实行所谓“动员戡乱”,所谓“戡乱”的主要对象即是作为“叛乱团体”的中华人民共和国政权。同时,“中华民国”政权力图维持指向整个中国的代表性法律体制和政治架构,并在国际上自我坚持是代表中国的合法政府。而即便在台湾方面不再认为中华人民共和国是“叛乱团体”,或是认为内战已经结束,但依然提出或呼应两岸之间应签订“和平协议”、结束敌对状态的倡议。

因此可以判定,“合法政府对叛乱团体,是大陆和台湾在内战思维主导下的产物”<sup>②</sup>。内战逻辑至少是两岸都认可并坚持过的,而中华人民共和国与“中华民国”也必然是中国内战以及内战相关法理约束下的相关方。以内战逻辑或是内战的相关国内法及国际法原则去界定两岸政治关系,既合乎两岸关系历史发展的实际,也是法理规范的“应然”。

## 二、内战形态:从内战行动到内战状态

按照内战的严格意义,当一个国家内两个对立的团体为着争夺国家的权力而诉诸武力,或者一个国家内大量居民武装起来反对合法政府时,就发生内战<sup>③</sup>。内战是一种不正常的状态,合法政府均以恢复一个统一的法理和政治秩序为目的,甚至叛乱团体或交战团体也会以重构这一秩序为目标,实现这一目

<sup>①</sup> 胡锦涛.携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴——在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上的讲话[EB/OL].2008-12-31. [http://www.gov.cn/ldhd/2008-12/31/content\\_1193074.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2008-12/31/content_1193074.htm).

<sup>②</sup> 周叶中,祝捷.关于大陆和台湾政治关系定位的思考[J].河南省政法管理干部学院学报,2009(3):34.

<sup>③</sup> [英]劳特派特修订.奥本海国际法(上卷 第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989年:151.

标、达到这一结果的方式并不是唯一的,包括但不限于:合法政府消灭叛乱者、叛乱者彻底胜利、交战各方通过谈判等达成一体化安排,等等。内战一般会持续一定时间,而且其形式也较为多样,既可能表现为直接的事实武力行动,也可能是一种法理上的或是政治上的特殊形态。

两岸在相当长时间内都认定两岸间处于没有结束的内战状态,这也是一种需要尽快加以克服的非常态,双方也各有自己坚持的方式,当然终结内战的方式及倡议也处在不断的发展变化之中。“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”<sup>①</sup>,大陆先后坚持“武力解放”“和平解放”的方式追求内战终结,尤其是在1979年以前主要以“炮击”等热战形式来呈现,这是一种典型的内战行动。而台湾当局也先后提出“反攻大陆”“一年准备,两年反攻,三年扫荡,五年成功”“光复大陆”“三分军事、七分政治”等口号,并组织过多种形式的军事行动。

中华人民共和国与台湾政权之间的敌对形态也逐渐发生改变。首先是1979年中华人民共和国政府确立了“和平统一、一国两制”的基本方针,结束“热战”行动,不再以解放或消灭“叛乱团体”为结束内战、完成继承并实现最终统一的首选手段,而是以“和平统一”为优先目标,主张通过两岸谈判的方式来解决,并将两岸复归统一界定为两岸结束政治对立,意味着内战终结可以以交战双方就内政外交达成有序安排的方式来实现。而台湾方面主要的变化则是伴随着所谓“民主化转型”的系列调整,1991年4月第一届“国民大会”召开临时会议,废除“动员戡乱时期临时条款”,终止“动员戡乱”,不再将中华人民共和国定位为“叛乱团体”,而为了界定所谓“动员戡乱”结束以后的大陆政权,台湾当局运用“政治实体”这一概念,承认大陆是一个政治实体,并在1991年按照“一个中国、两个对等的政治实体”的架构制定了“国家统一纲领”<sup>②</sup>,承认了中华人民共和国政府治理大陆地区的合法性,随后又进行了“‘中央’民代全面改选”“修宪”“总统

① 王英津.论“国家—政府”分析框架下的两岸政治关系定位[J].台湾研究,2015(6):17.

② 李秘.两岸政治关系初探:政府继承的视角[J].台湾研究集刊,2010(1):24.

直选”等改革,放弃了“合法政府—叛乱团体”的定位模式,放弃了内战法理逻辑,后来甚至以政经本土化和政经国际化而“去内战化”<sup>①</sup>。

然而,两岸政权相应的政策行为调整并不意味着内战已经终结,也不意味着内战法理约束力和规范性的结束。虽然台湾方面有声音主张或认定内战已经结束,但这并非是出自于推进两岸关系和平发展的善意,更多的是反映了“两国论”“一中一台论”等企图摆脱相关国内法约束的企图,如代表性的观点认为“1991年‘修宪’已经改变了‘我国宪法’的‘地域效力’,也就是改变了‘我国’的‘领土范围’。1991年以后的历年‘修宪’,不仅造成‘我国政府’的民主化,更具有重新确立‘我国政府’民主正当性来源与范围的效果……两岸间如果发生军事冲突,将会是国际法上的战争或武力冲突,而不是内战。两岸间的争议,也是国际争议,应适用国际法与国际纠纷解决机制解决,而不是适用国内法解决”<sup>②</sup>。这种企图不仅有违基本法理,而且也与两岸民众的基本认知相背离,实际上长期以来,结束两岸敌对状态、终结内战、签订和平协议等一直是台湾地区的朝野共识,说明台湾社会对于两岸处于内战状态是认可的。

在内战过程中,原本的交战双方中止了彼此间的武力行动,这是否就意味着内战的结束,以及统一方式是否已经不再适用国内法或内战法理呢?这从根本上取决于内战的性质及形式。内战在本质上是一国内部的不同团体之间的武装敌对,虽然在交战各方的权利地位以及行为规则等问题上,内战并不能适用国际法,但是国际法对于战争形态的相关规范却具有逻辑上的参考价值。在国际法中,“某些作者遵从格劳秀斯的权威意见,把战争界说为一种特殊状态;另一些作者则把它界说为一种特殊行动。”<sup>③</sup>而战争或“战争状态”被认为“是战争行为所引起的,也就是说,是包含使用武力的强制行动所引起的”,但与此同时,“单纯的战争宣告,也就是表示诉诸战争(即使用武力的意思)的正式宣告,即使这种意思实际上并没有或者还没有付诸实施,也引起战争状态”,例如,“第一次世界大战期间某些拉丁美洲国家曾经对德国宣战,虽然在这些国家和德国的相互关系中并没有使用武力。但在宣战后,它们之间就被认为存在着战争状态,而和约才终

① 萧全政.经济发展与台湾的政治民主化[J].台湾民主季刊,2004(1):57.

② 黄昭元.两国论的宪法分析——宪法解释的挑战与突破[J].载黄昭元主编.两国论与台湾国家定位[C].台北:学林出版社,2000:6-8.

③ [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:22.

止了这种状态。可能的是,按照一般国际法,宣战具有这样的效果:可以使用国际法上关系交战国义务和权利的某些规则”<sup>①</sup>。从国际法的相关规范和国际政治实践来看,战争既是一种特殊行动,也可以是一种特殊状态,既由于直接的武力强制行动而造成,也可以由单纯的战争宣告而开启。参照这一逻辑,内战可以是武力行动,也可以是交战状态,武力行动的中止不等同于内战状态的结束,只要合法政府没有放弃结束内战的努力,或是合法政府发布了对于叛乱者的武力行动宣告,或是交战双方没有达成正式协议,内战状态就一直持续。因此,可以推定,两岸间中止武力行动并不意味着内战的终结,台湾当局所谓“承认”中华人民共和国在大陆的统治并没有改变内战状态。

### 三、内战行为:从双方行动到单边控制

两岸双方对于内战的共同认知和各自确认逐渐演变为中华人民共和国方面的单方坚持,台湾政权放弃了内战逻辑,从早期坚持“汉贼不两立”“反攻大陆”“三民主义统一中国”逐渐发展到认可中华人民共和国政府在大陆地区的统治,甚至意图走向“独台”或“台独”,然而从双方行动到单方主张也并未改变两岸关系处于内战状态的性质,而且中华人民共和国政府的单方主张以及单边控制的行为仍是合法合理的。

从国内法意义上来说,如果叛乱者属于内战中的叛乱团体,那么这种内战就是纯粹的国内管辖事务,而合法政府则可以选择其认为合适的方式来终结叛乱,合法政府的单方主张自然具有最终决定性的约束力,而且“在国内法上,对具有制裁性质的武力使用的反抗是被禁止的,而且构成了一个不法行为,对之另加制裁”<sup>②</sup>。因此,对于作为“叛乱团体”性质的“中华民国”政权而言,其自身的单方面主张并不能影响或改变内战状态,而内战状态及性质恰恰是可以由作为合法政府的中华人民共和国政府单方面决定。内战的存在也并不决定于“叛乱团体”反对武力的单方主张,台湾政权单方面反对大陆对台动武、“脱内战化”<sup>③</sup>逻辑都不能改变两岸处于内战延续的状态。

当前的台湾当局有效管辖台湾地区,而中华人民共和国政府尚未实现相应

① [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:22-23.

② [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:25-26.

③ [日]若林正文.转型时期的台湾“脱内战化”的政治[M].台北:稻乡出版社,1989.

的有效统治,这常被曲解为中华人民共和国政府并不拥有对台湾地区的主权权利,并由此主张内战已经无法继续,台湾因此也并不是“叛乱团体”,甚至成为“主权独立国家”,而中华人民共和国也当然没有权力单方面决定台湾前途等问题。这一说法违背了基本的国际法和内战法理,因为中华人民共和国基于继承逻辑当然拥有对于台湾地区的主权权利,但由于众所周知的原因导致内战尚未终结而没有将权利落实为有效统治的权力。但更为值得注意的是,从法理的角度而言,中华人民共和国政府并不是没有“实效控制”台湾的,因为“恢复或争取控制的努力”与“实效控制”是相似的,中央政府不放弃对叛乱者的镇压、不放弃对叛乱地区的秩序恢复与“实效控制”台湾地区的法律效果是一样的。凯尔森曾在论述被占领国的流亡政府对于被占领国的代表权时认为“恢复控制的努力”与“实效控制”是类似的。“努力恢复对领土的有效控制的要求代替了行使有效控制的要求。这种要求也是实效原则的一种适用”。“流亡政府虽然暂时失去对领土的有效控制但仍被认为被占领国的政府,并不意味着,在这种情形下,实效原则完全不适用了,而只意味着,实效原则所指的不是对领土的控制,而是恢复这种控制的有实效的努力”<sup>①</sup>。对于“实效”原则的适用,流亡政府尚且如此,更何况是被承认的并且维护国家领土主权完整并追求完全统一的合法政府呢?台湾政权有效管辖台湾也并不意味着中华人民共和国对台湾真正缺乏法律意义上的“实效控制”,正是因为内战状态的存在导致中央政府的“控制”形态有别于一般状态下的国家,而这种特殊“控制”因内战法理和逻辑而具有与一般形态的“控制”相同的法律效力。

#### 四、台湾政权:从叛乱团体到交战团体?

内战发生在一个主权国家内部的中央政府与叛乱团体或者是两个甚至更多敌对团体之间,并不是国际法意义上的战争,因为“战争的一个主要特征是一国(或一些国家组成的共同体)对另一国(或一些国家组成的共同体)所采取的行动。如果两方之一不是国际法意义上的国家(或一些国家组成的共同体,如联合国),强制行动即使包括使用武力,就不是国际法意义上的战争”<sup>②</sup>。内战不适用

<sup>①</sup> [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:244.

<sup>②</sup> [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:27-28.

禁止使用武力原则,一国中央政府享有对反政府武装的交战权;内战中适用作战规则的标准、范围及具体措施上与国际性武装冲突相比有其特殊性<sup>①</sup>,而其中的关键是要区分其中交战的某一方是叛乱团体还是交战团体。

对叛乱团体的承认是在一国发生内乱情况下外国承认该国的叛乱者为叛乱团体的行为,这可能发生在叛乱规模尚未达到相关程度,或是即使达到但因故不被承认为交战团体时。“在这种和类似情形下,第三国就既不做正式的宣告,也不承认叛乱部队享有足以对外国国民发生影响的权利,同时则避免把他们当作法律破坏者(只要他们不妄图要求对所占领土以外的外国人进行干涉的权利),而把他们看作他们所占领领土内的事实上的当局,并与他们维持为保护本国国民、保证商业交往及其他有关敌对行为的事项所必要的关系。当发生这种情况时,叛乱者就对第三国取得了叛乱团体的地位<sup>②</sup>。

对叛乱团体的承认行为也会产生相应的国际法效果,即承认国可以在内战国内合法政府的同意下援助其与叛乱团体作战。“如果一国用其武力援助另一国——这就意味着援助另一国的政府——对未被承认为交战团体的叛乱者作战,援助国的强制行动就跟被援助国的强制行动具有同样的性质。它是内战中参加了被援助国的合法政府的方面。这是这个国家的内部事务,即它对破坏其法律的反应,也就是它对不合法使用武力的反应。由于一国只有在得到另一国的明示或默示同意时在法律上才能参加另一国的内战,援助国的强制行动归根到底也就是被援助国的行动,因为它是被援助国政府所授权的”<sup>③</sup>。

而当叛乱者被承认为交战团体后,就使得内战具有了战争的性质,“只在国家之间才有战争的这项规则有一个例外,即如果在内战中叛乱者被承认为交战团体”<sup>④</sup>。交战团体或被视为表面的而非真实的国际人格者<sup>⑤</sup>,因被视为国际法

① 周颖.内战中适用武装冲突法有关问题的探讨[J].西安政治学院学报,2004(1):43.

② [英]劳特派特.奥本海国际法(上卷 第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989:112-113.

③ [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:28.

④ [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:27-28.

⑤ [英]劳特派特.奥本海国际法(上卷 第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989:

主体而取得国际地位<sup>①</sup>,甚至交战团体的承认被认为“是与一个共同体作为一个国家的承认较为相似的”,而且“这个实体实际上是与国际法意义上的国家相似的”<sup>②</sup>。叛乱者作为交战团体的承认在国际法上是重要的,“它是以内战为前提的。在国际法所决定的某些条件下,这种内战可以取得国际战争的性质”,而条件是:“(一)叛乱者必须有其自己的政府和军事组织。(二)叛乱者必须是按照战争的技术形式进行的,也就是说,其规模必须比小规模的反叛大,而且必须具有战争的真正特征,特别是关于双方所使用的破坏手段。(三)叛变者政府必须在事实上控制着内战发生国的领土的一部分,也就是说,叛变者所成立的秩序必须对该国领土的某一部分是有实效的”。而叛乱者作为交战团体的法律承认首先要基于“国际法所一般决定的上述事实是存在的”这一前提,这种承认由叛乱所针对的合法政府做出以及由其他国家政府做出<sup>③</sup>。

对交战团体承认产生两个最重要效果:(一)在承认国和被承认的交战团体的关系上,适用关于战争行为和中立的国际法规范。一国在承认叛变者为交战团体后,对叛乱者政府以及叛乱者所针对的合法政府就负有中立国所负的义务;在合法政府承认叛乱者为交战团体后,参加内战的个人在落于他方手中时不应予以控诉,尤其是内战所针对的合法政府不得以叛国、谋杀等罪名将其视为罪犯进行控诉,而他们必须按照国际法规则受到战俘的待遇。(二)按照发生内战的国内政权变动的情况,不仅对合法政府而且对叛乱政府都规定有国际责任,前者对叛变者所控制的领土上可能发生的事件免除一切责任,而后者则对这种事件承担责任<sup>④</sup>。

然而,对于台湾政权是叛乱团体还是内战团体,主要还是看合法政府与其他国家承认与否。因为只有对叛乱者的交战团体承认才能为其带来相对应的国际上的法律地位,“在内战期间,哪一个自以为政府的个人或哪些一群人是政府,可能是有疑问的;在这种情形下,新政府的法律承认是必要的。这种承认,就被承

① [英]劳特派特.奥本海国际法(上卷 第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989:152.

② [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:246.

③ [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:245.

④ [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:245—246.

认的政府在对承认的政府的关系上的法律存在而言,是构成性的”<sup>①</sup>。从台湾政权的实际情况来看,确实有其自己的政府和军事组织,两岸对抗的规模也比小规模的反叛大,并在事实上控制着内战发生国的领土的一部分,而且合法政府也并未对发生在台湾地区的事件承担一切责任,这些似乎符合交战团体的条件,以至于台湾当局甚至被认为具有一定的限于交战团体的国际地位。然而即便具备了前提要件也不意味着就具有了相应交战团体的地位和权利,因为交战团体的承认应由合法的中华人民共和国政府以及其他国家做出,而实际上合法政府和其他国家并没有明示或默示台湾政权是内战中的交战团体,或者说作为叛乱团体的身份并没有被挑战与改变。

中华人民共和国政府曾明确将“国民党政权”“中华民国”政权定义为叛乱团体,在 1979 年以前坚持以“解放”的方式来结束叛乱团体的存在,但“所谓叛乱地位的承认并不给予叛乱者以在国际法上的一种法律地位”<sup>②</sup>。随着两岸关系的缓和,大陆以及台湾方面主张结束敌对状态,但也没有迹象表明大陆方面默认台湾方面是交战团体。而其他国家乃至国际组织也是如此,尤其是联合国 2758 号决议在指代台湾当局派驻联合国的“代表”时,没有用“台湾政府代表”或“中华民国政府代表”,而是代之以“蒋介石的代表”<sup>③</sup>,将其以往在联合国组织及其所属机构中的存在界定为“非法占据”,因此应被“驱逐出去”,同时“恢复”原本属于中华人民共和国的“一切权利”。决议背后的法理逻辑就是将 1949 年以来的所谓“中华民国”定性为叛乱团体。

## 五、内战终结:和平统一或武力解决

虽然国际法中继承和内战法理没有具体考虑内战中被继承的旧政府、叛乱团体长期存在的特例,但是对相关问题的限制性规定或边界约束是十分清晰的,即合法政府具有选择适当方式来完成继承、终结内战的权利,对“旧政府”或叛乱团体的采取强制行动是内战国的合法权利,其他国家不得干涉。即便有观点认为:“虽然叛乱涉及违反有关国家的法律,但是叛乱政权仅仅企图推翻本国的政

① [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:237.

② [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:246.

③ 周叶中,祝捷.关于大陆和台湾政治关系定位的思考[J].河南省政法管理干部学院学报,2009(3).

府或者从本国分离出去的事实并没有违反国际法”<sup>①</sup>,但与此同时,国际法也没有禁止而且承认合法政府镇压叛乱的权利,内战是一种单纯的“国内管辖”事项,不适用战争的某些国际法规范,这为国际公约所确认。联合国对“国内管辖”事项确立了不干涉原则,联合国宪章“规定:‘本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,且并不要求会员国将该事项事件依本宪章提请解决;但此项原则不妨碍第7章内执行办法之适用。’在头几个字里,宪章禁止联合国组织干涉‘任何国家’的国内管辖事项,而限于各会员国。然后,宪章免除各会员国将这种事项所引起的争端提请依据宪章解决(这可能是指宪章第6章所规定的和平方法解决的义务)”,各会员国并无义务用和平方法解决在本质上属于争端当事国一方国内管辖事项所引起的争端<sup>②</sup>。而1949年的四个日内瓦公约虽然一致规定,在公约缔约国之一的领土内发生非国际性的武装冲突的情形下,冲突各方应最低限度适用若干属于基本性质的人道主义的规定<sup>③</sup>,但是公约更明文规定,上述规定并不影响冲突各方的法律地位。而且“遵守公约所规定的原则并不等于合法政府方面承认叛乱团体为交战团体。因此,虽然合法政府有义务给予投降的叛乱者以人道待遇,但它有权把他们以叛国罪或其他罪名交付审判——当然受着公约所规定的司法保障的限制”<sup>④</sup>。

从一般逻辑来看,内战终结有几种可能方式:叛乱团体取代中央政府、叛乱团体成功分裂分离、中央政府消灭叛乱团体、中央政府与叛乱团体达成统一安排;原叛乱团体则有几种可能前途:中央政府、新生国家、消亡、地方单位;中央政府的合法权利包括:以和平或非和平方式消除叛乱、阻遏分裂分离、消灭叛乱团体以及达成政治安排。台湾问题是中国内战的遗留问题,两岸仍处于内战状态,所谓的“反攻大陆”与“台湾独立”只是“痴人说梦”,而中央政府有权选择以合适的方式终结内战、以适当的形式安排原叛乱团体,外部势力无权干涉。中央政府“坚决维护国家主权和领土完整,绝不容忍国家分裂的历史悲剧重演”,党的“十

① [英]劳特派特.奥本海国际法(第一卷第一分册)[M].北京:中国大百科全书出版社,1995:112.

② [美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].王铁崖,译.北京:华夏出版社,1989:53.

③ [英]劳特派特.奥本海国际法(上卷第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989:152.

④ [英]劳特派特.奥本海国际法(上卷第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989:153.

九大”报告正式提出“我们绝不允许任何人、任何组织、任何政党、在任何时候、以任何形式、把任何一块中国领土从中国分裂出去”，而且“完成祖国统一”一直是“三大历史任务”之一，因此，中国内战的结局只能是完全统一，而完全统一的实质也是内战的终结。

中国政府解决台湾问题的基本方针是“和平统一、一国两制”。“和平统一”意味着中央政府优先选择以和平的方式终结内战。早在1950年代，中央政府就提出和平统一的主张。1955年5月，周总理提出，中国人民解决台湾问题有两种可能的方式，即战争的方式和和平的方式，中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解决问题<sup>①</sup>，而“和平解放台湾”也成为终结内战的重要选择。1979年的《告台湾同胞书》则郑重宣告了中央政府和平解决台湾问题的大政方针，呼吁两岸就结束军事对峙状态进行商谈，决定通过政治协商、以“和平统一”方式去终结内战。而“一国两制”则确立了和平终结内战后中央政府与原叛乱团体之间的关系。早在1960年5月，毛主席就提出，台湾只要回归祖国，除外交必须统一于中央外，所有军政大权、人事安排大权均由台湾当局掌握，这可以说是“和平统一、一国两制”的雏形<sup>②</sup>。1979年1月，邓小平同志提出了“一国两制”的构想，“只要台湾回归祖国，我们尊重那里的现实和现行制度。”1981年9月，叶剑英委员长正式发表关于大陆和台湾实现和平统一的九条方针政策，提出“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可保留军队。中央政府不干预台湾的地方事务。——台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变。”1982年1月，邓小平就叶剑英的上述谈话指出：这实际上就是“一个国家、两种制度”，1982年全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，增加了设立特别行政区的规定，为“一国两制”的实施提供了法律依据。“和平统一，一国两制”正式被确定为实现祖国统一的最佳路径和模式，依循内战法理和逻辑，在实现“和平统一”内战终结后，两岸关系模式从以往“合法中央政府—非法叛乱团体”转变为“合法中央政府—合法特别行政区”，原来非法的“叛乱团体”并未消失，反而是被赋予新的身份、权利及

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府.和平统一·一国两制[EB/OL].[http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content\\_18285.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18285.htm).

<sup>②</sup> 外交部.“和平统一、一国两制”的对台方针[EB/OL].[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/wjs\\_674919/2159\\_674923/t8959.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8959.shtml).

义务。

然而,与此同时,处于内战状态中的中央政府有权采取自己认为必要的一切手段包括军事手段来维护主权领土完整,并无义务对任何外国或图谋分裂中国者做出不使用武力的承诺,这意味着内战也可能因触发武力路径而被终结。中央政府在 1949 年后一段时期内,将解决台湾问题视为解放战争的延续,主张武力解放台湾地区,而“叛乱团体”将不复存在,台湾地区可能成为与中国其他省市相同建制的普通省份。而进入 21 世纪后,为了反对和遏制“台独”分裂势力分裂国家,防阻外国势力干涉,促进祖国和平统一,中央政府制定了《反分裂国家法》,基于内战法理及逻辑正式为非和平方式终结内战的条件、路径及模式等确立法律依据。该法明确“台湾问题是中国内战的遗留问题”,“解决台湾问题,实现祖国统一,是中国的内部事务,不受任何外国势力的干涉”,设定了采取非和平方式及其他必要措施的三种情境:“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实;或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变;或者和平统一的可能性完全丧失。该法虽然表明国家和平统一后实行“一国两制”,但并未对非和平方式等终结内战后是否仍实行“一国两制”做出明确的规定。

总而言之,两岸关系中的内战法理逻辑确证并巩固着“两岸同属一个中国”的政治与法律现实,保障了中央政府的合法权利,限定了解决台湾问题的基本路径与方式,在力促“和平统一”终结内战的同时,也确立了中央政府被动使用非和平方式解决问题的权利与合法性。

#### 参考文献:

- [1][美]汉斯·凯尔森.国际法原理[M].北京:华夏出版社,1989.
- [2]胡锦涛.携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴——在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上的讲话[EB/OL].[2008-12-31].[http://www.gov.cn/jdhd/2008-12/31/content\\_1193074.htm](http://www.gov.cn/jdhd/2008-12/31/content_1193074.htm).
- [3]黄昭元.两国论与台湾国家定位[M].台北:学林出版社,2000.
- [4]李秘.两岸政治关系初探:政府继承的视角[J].台湾研究集刊,2010(1).
- [5][英]劳特派特.奥本海国际法(上卷 第一分册)[M].王铁崖,陈体强,译.北京:商务印书馆,1989.

- [6][日]若林正文.转型时期的台湾“脱内战化”的政治[M].台北:稻乡出版社,1989.
- [7]外交部.“和平统一、一国两制”的对台方针[EB/OL].[2000-11-7].[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/wjs\\_674919/2159\\_674923/t8959.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8959.shtml).
- [8]王英津.论“国家—政府”分析框架下的两岸政治关系定位[J].台湾研究,2015(6).
- [9]萧全政.经济发展与台湾的政治民主化[J].台湾民主季刊,2004.3,1(1).
- [10]郑振清,巫永平.海峡两岸特殊关系的法理解释——国际法“政府继承”理论与两岸政府继承特殊形式探析[J].公共管理评论,2011(2).
- [11]中华人民共和国国务院台湾事务办公室.台湾问题与中国统一[EB/OL].[1993-9-1].[http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118\\_1700018.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm).
- [12]中华人民共和国国务院台湾事务办公室.一个中国的原则与台湾问题[EB/OL].[2000-2-1].[http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118\\_1700148.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700148.htm).
- [13]中华人民共和国中央人民政府.和平统一·一国两制[EB/OL].[http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content\\_18285.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18285.htm),[2017-12-16].
- [14]周叶中,祝捷.关于大陆和台湾政治关系定位的思考[J].河南省政法管理干部学院学报,2009(3).
- [15]周颖.内战中适用武装冲突法有关问题的探讨[J].西安政治学院学报,2004(1).
- [16]朱松龄.国家统一的宪法学问题研究[M].香港:香港社会科学出版社,2011.

(责任编辑:崔建树)