

# 一國兩制問題的癥結

李西潭

國立政治大學國家發展研究所教授

## 壹、前言

本文將以一組四個數字的組合：「1959、1989、2019、2049」做為論述開端。從紀年的角度來看這組數字所代表的意思，涉及了一個共同的行為主體——中國。1959年，西藏騷動，中國派遣解放軍壓制；1989年，六四天安門事件，一場以自由、開放為訴求的政治改革運動，同樣遭到軍隊鎮壓、消息封鎖而收場。2019年的現今，香港正在上演「反送中條例」事件，從人民集結表達訴求，逐漸演變為香港政府與人民的對抗。10月5日，香港特區政府甚至以近乎戒嚴權力的方式，通過所謂的《反蒙面法》，香港人民與特區政府背後中國的分、合，似乎將迎向香港回歸中國以來歷史性的高潮與結局。至於之後的2049年中國又會有什麼樣的大事發生？筆者認為最有可能發生就是其與臺灣政治關係的大轉變。中國極有可能會發生大變動——不是臺灣被統一，就是民主化影響中國，進而使得中國共產黨的極權政權瓦解。屆時也正是中共建國一百周年，坊間早有討論兩岸問題將在此時迎來關鍵轉捩點。

以與中國相關的四個時間點為發想，本文所試圖討論的，乃是從西藏、香港的自由概況與其和中國交往經驗，展望臺灣與中國的一國兩制問題之癥結。中國不放棄統一臺灣的現況下，臺灣必須看清一國兩制的後果，再去思考在一國兩制下，民主與專制是否有並存的可能。筆者一貫認為，一國兩制的癥結，不在於文化抑或是政治認同，而在於臺灣人民對於專制政權下的可能結果之認識。回顧過往，西藏給了我們一次認識，香港亦正搏命演出一國兩制的後果。臺灣在中國提出的一國兩制誘惑之下，仍有許多人不願正視專制的本質，相信只要有中國的「保證」就能帶給臺灣最大的利益。

本文將以國際著名智庫「自由之家」(Freedom House) 歷年所做的自由觀

察報告為討論主體，首先分別闡述中國、西藏、香港與臺灣四個國家與地區的自由整體概況，再分析其與中國的重要交往事件前後中，自由的程度是否有何重要轉變；最後，將以這些歷史經驗為借鏡，觀察一國兩制的可能。極權專制政權與自由民主的價值能否兼容、專制與自由的性質及其消長，亦為本文關懷之議題。人類發展至今，主權仍是維護一個國家人民自由、人權最重要的憑藉。若我們接受一國兩制的主張，主權輕易讓步，是否使自由墜入永無止境之深淵？

## 貳、各地自由現況

### 一、中國：進化的極權主義

近年中國專制政權對社會的壓制愈發嚴峻，首先是習近平使得全國人大修改了憲法，取消主席任期兩任的限制以體現「習近平思想」。又隨著《2017年網絡安全法》實施以來，繼續強化對網路的檢查與監視，例如將人工智能和臉部識別技術導入公共領域。此外，政府對新疆以穆斯林為主的少數民族的迫害急遽加劇，出現了在營地遭受酷刑和其他虐待的報告，甚至加大了對中國其他地方的基督徒和穆斯林的鎮壓，並對部落客、社會運動者和人權律師進行逮捕和刑事起訴（Freedom house, 2019a）。

中共的極權專制，在近年來與科技結合，不只對於社會的監控更為全面，甚至是更強烈地剝奪個人自由。但透過愛國主義、民族思想的包裝，輔以經濟成長作為依據（當然，其中的數據以及詮釋都經由中國「再詮釋」），仍使得中國人民為此買單，宣稱這些手段都是必要之舉。簡言之，中共運用高科技的社會監控、言論管制與思想改造，強化中國人民對於共產黨的認同，並對質疑共產黨的論述產生直覺的敵意。

可以說，儘管中共建國 70 年以來從未改變其極權主義本質，但隨著運用新型態的科技與輔以新的中國天下觀，讓許多學者對其型態的轉變產生了興趣，相繼有學者以「後極權主義」、「退化極權主義」來形容，最近則以「數位極權主義」（digital totalitarianism）、「高科技極權主義」（hi-technical totalitarianism）、「世故極權主義」（sophisticated totalitarianism）來描述。筆者

則認為，使用「進化極權主義」(advanced totalitarianism)來涵蓋中共進化版的極權主義或許更加明確。

## 二、西藏：砲聲中結束一國兩制

目前西藏的地方決策權集中在中共官員手中，當局嚴厲禁止包括獨特的藏族宗教信仰和文化特徵的表現，例如自 2016 年開始大規模拆除寺廟和驅逐僧侶和尼姑，同時擴大了中共幹部的管理權，以及增加政治教育的課程內容；此外，更鼓勵中國其他地區民遷徙進入西藏，從而減少了藏族人口的比例 (Freedom house, 2019b)。

西藏問題可以追溯至被迫簽定《十七條協議》開始。《十七條協議》表面上是美好的一國兩制形式，僅在政治上要求中國完整、為中國努力，但在文化上給予絕對的自治空間；然而從協議簽訂開始，中共便開始了對西藏的「佔領」與「控制」。根據西藏問題研究者李江琳所述：

簡單地說，「佔領」與「改造」是毛澤東 1950 年初定下來的方針……中共在西藏所做的一切，就是既要「佔領」，又要「改造」……1955 年末，周邊四省決定在藏區開展以土改和合作化為中心的「民主改革」，立即遭到底層藏人的抵制，藏區各地相繼發生大規模的藏人暴動，中共中央隨即派解放軍殘酷鎮壓。遭受鎮壓的藏人向拉薩方向逃亡，於是不可避免地把達賴喇嘛管轄下的中心西藏地區拉進了這一衝突之中，最終爆發了 1959 年 3 月 10 日的「拉薩事件」。(轉引自羅四鴿，2016)

顯然，在西藏接受共產黨提出的和平協議之後，人民的文化與信仰隨即因與共產黨不同遭致破壞，主權在《十七條協議》中喪失，換來的不僅不是和平，反而在砲聲與戰火中，終結了本身的信仰自由以及文化主體性。如今，在中美衝突的背景下，藏人甚至被迫必須配合地方政府擴大籌備國慶活動，懸掛五星紅旗、歌頌中共、感激「祖國的恩情」，一旦不積極響應，還會被逮捕入獄，然而這些慶祝活動在藏人眼中看來，卻是一種對宗教與民族尊嚴的玷污 (參見桑杰嘉，2019)。中共統治西藏多年，繫在藏人脖子上的那根繩子似乎越發粗壯鮮紅了。

### 三、香港：搖搖欲墜的一國兩制

香港行政官員與半數的議會，皆透過支持北京利益的間接選舉制度所選出（Freedom house, 2019c）。儘管出現地方主義和自決權的運動（2014 雨傘運動），港府對反對派勢力仍採取嚴格的資格規定、驅逐自決立場議員、拒絕承認其宣誓（後援用中共全國人大就《基本法》「誠懇」和「莊嚴」宣誓標準之解釋）等做法，限制了港府司法方面的獨立性。另一方面，由於大陸日益增加的政治和經濟壓力，甚至在媒體業（記者自我審查及書商遭政治拘留）以及學術自由（2018 香港大學校長警告事件）都有所介入，香港的自治與自由因而飽受威脅（Freedom house, 2019c）。

自由之家 2019 年度報告係以 2018 年的資料為主，在今年（2019）香港所發生的「反送中條例」事件，對香港當地人民的權益及未來民主發展產生相當大的衝擊，雖尚未有完整的報告，但可預期的是其「政治權利」與「公民自由」皆有很大的可能大幅滑落。自由之家已針對此事以「香港的民主危機」為題，對香港的抗議行動及警方對群眾的施暴做出描述並持續跟進，更提到香港這十年來的自由表現其實已經逐漸惡化，特別是從 2014 年的「雨傘運動」發生後開始大幅跌落，呼籲國際社會對此投入更多關切與幫助，更嘗試對美國、香港與中國政府分別提出建言（Boyajian and Cook, 2019）。

### 四、臺灣：朝野拒絕一國兩制

臺灣於自由之家的測量評比中為「自由」國家，且分數在百分制下高達 93 分，被認為是「充滿活力的競爭性民主制度」，對公民自由的保護總體上是有力的，在其他項指標中也都有著傑出成績（言論自由滿分），但也提及中國對於臺灣自由的可能影響（Freedom House, 2019d）。這些影響包括見諸於媒體的假新聞訊息，或是針對台灣人的政策利多與經濟誘因，並搭配訴諸於「家」的政治想像，皆可能對臺灣的公民社會發揮作用；而臺灣對於一國兩制或是和平協議的癡結，也會在糖衣的誘惑下，而無法區辨中國共產黨的本質——極權專制承諾的不可靠。一旦主權交出手、權利的底線讓步，臺灣的自由可能全盤皆輸。

然而，臺灣至少在主權上，無論是執政黨的民進黨、抑或是被批評為親中

的在野黨——國民黨，在近期而言都有著主權上的共識：拒絕習近平在 2019 國慶日所堅持的「和平統一、一國兩制」。儘管國民黨仍然堅持「九二共識」（無論九二共識對於中國而言就是一個統一的中國），仍不容許一國兩制直接侵占主權內涵的想法。朝野如今拒絕一國兩制的內涵與意義，即是對專制政權的回應：臺灣不可能、也不能再走回專制之中。憲法保障的是臺灣的消極性自由，也是自由主義中「保護式民主」的展現，當今我們的自由仍受外部勢力——中國的影響，不只在社會與經濟上，更在外交上意圖打壓、使臺灣主權模糊化至中國能掌控、可操作之程度。在這樣的環境中，自由主義思潮中的人權與自由，堅守最後一道防線。在我們可能失去的與我們不能失去的事物之間，朝野兩黨選擇了後者。而若時空拉至 2049，面對和平協議抑或一國兩制的抉擇時，是否還能對於專制的誘惑有著清晰的視角，以及對於不能失去的、一旦陷落即需要倍其代價才要得回來的自由，仍能大聲疾呼、堅決守護？

### 參、各地自由度的變化

前章已經了解了四地的自由現況，我們可進一步回顧各自歷年的自由度變化。自由之家的調查報告從 1973 年開始發布，每年針對「政治權利」與「公民自由」兩大類別給予評分，分數等級由最高的 1 到最低的 7，詳見下表：

國別	臺灣			中國			香港			西藏		
	政治權利	公民自由	狀態	政治權利	公民自由	狀態	政治權利	公民自由	狀態	政治權利	公民自由	狀態
1973-1976	6	5	NF	7	7	NF	3	2	PF	-	-	-
1977	5	5	PF	7	7	NF	3	2	PF	-	-	-
1978	5	4	PF	6	6	NF	3	2	PF	-	-	-
1979	5	5	PF	6	6	NF	3	2	PF	-	-	-
1980-1986	5	5	PF	6	6	NF	4	2	PF	-	-	-
1987-1988	5	4	PF	6	6	NF	4	2	PF	-	-	-
1988-1989	5	3	PF	6	6	NF	4	3	PF	-	-	-
1989-1990	4	4	PF	7	7	NF	4	3	PF	-	-	-
1990-1993	3	3	PF	7	7	NF	4	3	PF	7	7	NF

1993-1994	4	4	PF	7	7	NF	5	2	PF	7	7	NF
1994-1995	3	3	PF	7	7	NF	5	2	PF	7	7	NF
1995-1996	3	3	PF	7	7	NF	4	2	PF	7	7	NF
1996-1997	2	2	F	7	7	NF	4	2	PF	7	7	NF
1997-1998	2	2	F	7	7	NF	6	3	PF	7	7	NF
1998-1999	2	2	F	7	6	NF	5	3	PF	7	7	NF
1999-2000	2	2	F	7	6	NF	5	3	PF	7	7	NF
2000-2002	1	2	F	7	6	NF	5	3	PF	7	7	NF
2003-2004	2	2	F	7	6	NF	5	3	PF	7	7	NF
2005	2	1	F	7	6	NF	5	2	PF	7	7	NF
2006	1	1	F	7	6	NF	5	2	PF	7	7	NF
2007-2009	2	1	F	7	6	NF	5	2	PF	7	7	NF
2010-2016	1	2	F	7	6	NF	5	2	PF	7	7	NF
2017-2019	1	1	F	7	6	NF	5	2	PF	7	7	NF

資料來源：整理自自由之家網站，<https://freedomhouse.org/>。

註：未有調查資料的年代以「-」標記；狀態標示為：F=自由、PF=部分自由、NF=不自由

依據上述歷年資料並列呈現，從整體趨勢而言，由於中國始終維持共產黨的極權統治，因此只要在其政治影響力的覆蓋之下，「政治權利」與「公民自由」難免都將一落千丈。西藏被納入中國統治後的自由度每況愈下，香港在回歸後的自由開始受到侵襲。而臺灣則是一直獨立在中國統治之外，其自由程度在民主化後便不斷提升。（依據自由之家的評比，2019年中國為11分，西藏為1分，香港為59分，臺灣為93分）。

#### 肆、結語：自由民主與極權專制無法相容

從本文的整理來討論，一國兩制問題的癥結在於：自由民主的制度與專制

極權的制度，兩條軌道並不存在交集、相互矛盾。一國兩制的模式蘊含著兩種制度的並存，然而兩種制度的設計與精神事實上相悖離，遑論往下思考設計與實施。簡單來說，倘若一國兩制的推動是在自由民主制度的「一國」框架底下，那麼無論所謂的「兩制」如何操作，都能夠體現對彼此權益的保障，避免一方文化或人民權利遭到危害；但倘若是極權專制的「一國」，那麼不論宣稱「兩制」將如何實現，最終都難以避免出現相反的結果。換言之，只要目前中國極權政體的本質不改變，那麼必然會出現對另一方的滲透、干擾與逼迫。

歷史事實也的確如此告訴我們。從西藏經驗來看，在中共的極權統治之下，儘管號稱給予自治，但卻幾乎都是有條件式的，在重重設限之下西藏人民的權益自然難以確保。而香港經驗就是典型的一國兩制，但所謂的「五十年不變」似乎也是一句空話；中共政權的本質未變，香港的治理方式就必然改變（和過去英國時期相比）；公民自由勉強獲保，但政治權利每況愈下。臺灣儘管在早期為威權統治，但後來走向與中共完全不同的民主化道路，完成民主轉型之後所追求的制度、價值已經轉變為對人民權益的保障，因此獲得了自由之家的高度評價。

今天中共宣稱一國兩制乃是兩岸走向和平統一的最好方案，歡迎臺灣各界加入討論。然而為何臺灣各界拒絕對一國兩制的討論？箇中原因乃是在中國政府運作下的一國兩制，與目前臺灣民眾所信仰對自由人權保障的民主體制背道而馳。因此，若要說一國兩制問題的癥結，就是為這種模式提供支持的中國政府，其施行的極權專制是臺灣人民必然無法接受的。專制政權必然會壓制民主自由，而民主自由必定會避免專制極權。然而，在中國強勢的現實下，西藏、香港相繼失陷，臺灣似乎也無法避免中國的干涉影響。誠如 Robert A. Dahl 指出的有利於民主的三個關鍵條件之一，就是「不存在強大且敵視民主的外部勢力」（Dahl, 1998：147），而民主和平論的研究早就確認自由民主國家之間從未發生戰爭（李西潭，2011：217）。因此，臺灣除了確保對自由民主的追求不要被中共的甜言蜜語所惑之外，就是期待中國能夠進行民主化。

一方面，臺灣成功的民主轉型，乃是華人社會的最佳榜樣，可提供中國經驗參照；另一方面，目前中國已經出現幾項有利要素，包括兩項依據學者杭

亨頓在《第三波》一書中所歸納的民主化因素：（一）外來勢力的影響。即美國政策的改變，川普政府上台後對中國改採較強硬的態度，不惜以貿易戰、科技戰的形式給予壓力；（二）經濟發展的情況。中國經濟發展已經開始進入暫緩期，再加上中美衝突的影響，一旦經濟發展開始長期停滯，甚至倒退，就很可能引發中共政權正當性的危機（參考 Huntington, 1991, 46-99）；以及（三）21 世紀的科技所帶來網路手機的發明與應用，大量資訊的快速傳播，儘管可能會有人認為將有助於專制政權形成「數位威權主義」（digital authoritarianism），但同時也大大提高了專制政權底下的人民獲知更多國家社會的全貌乃至外界資訊的機會，更有可能戳破專制政權對國家完美統治的謊言。杭亭頓的民主化理論，呈現的正是自由民主與專制政權的此消彼長，有利於自由民主成長的狀況，意味著：這個世界離專制的軌道又更偏一些。而若臺灣選擇一國兩制的框架，等同於選擇接受專制的制度模式，那我們將會駛離當今政治權利、公民自由被保護的全球自由民主軌道。

最後，筆者再次呼籲，臺灣人民應汲取中國對西藏與香港迫害的經驗，認識到一國兩制問題的癥結；或者說，一國兩制本身的「矛盾」就在於專制政權下，民主自由不可能受到保護。而我們選擇民主自由的精神與價值，背後就是為了要提防專制可能帶來對自由之危害。甚至於我們發現一國兩制本身隱含更嚴重的問題，即在於剝奪中國大陸人民選擇民主制度的自由。難道中國人願意永遠生活在極權專制之下嗎？（李西潭，2019）

## 參考文獻

- Boyajian, Annie and Cook, Sarah. 2019. "Democratic Crisis in Hong Kong Recommendations for Policymakers." Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/special-reports/democratic-crisis-hong-kong>. (October 14, 2019).
- Dahl, Robert A.. 1998. *On Democracy*. New Haven London: Yale University Press.
- Freedom House. 2019a. "Freedom in the World (China)." Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/china>. (October 14, 2019)
- \_\_\_\_\_. 2019b. "Freedom in the World (Tibet)." Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/tibet>. (October 14, 2019)
- \_\_\_\_\_. 2019c. "Freedom in the World (Hong Kong)." Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/hong-kong>. (October 14, 2019)



- \_\_\_\_\_. 2019d. “Freedom in the World (Taiwan).” Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/taiwan>. (October 14, 2019)
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization*. University of Oklahoma Press.
- 李西潭。2011。《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。臺北：五南。
- 李西潭。2019。〈一國兩制問題的癥結〉，《蘋果日報》，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20190619/38368981/>。(最後瀏覽日：2019/10/14)
- 桑杰嘉。2019。〈又是最黑暗的那一天〉。《西藏之聲》，<https://www.vot.org/cn/%E3%80%90%E8%97%8F%E4%BA%BA%E8%B0%88%E8%A5%BF%E8%97%8F%E3%80%91%E6%A1%91%E6%9D%B0%E5%98%89%EF%BC%9A%E5%8F%88%E6%98%AF%E6%9C%80%E9%BB%91%E6%9A%97%E7%9A%84%E9%82%A3%E4%B8%80%E5%A4%A9/>。(最後瀏覽日：2019/10/14)
- 羅四鴿。2016。〈西藏的秘密戰爭，究竟發生了什麼？(上)〉。《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/china/20160621/china-tibet-lhasa-1959-dalai-lama/zh-hant/>。(最後瀏覽日：2019/10/14)