

# 台湾地区权力关系模式对两岸政策变迁的影响研究

何 森 刘国深\*

**摘 要：**回顾李登辉至蔡英文四个执政周期中两岸政策的变迁历程，台湾当局的权力关系模式对其两岸政策的决策过程施加了系统性的影响。从制度规定上看，台湾地区领导人具有权力优势，对于两岸政策制定有主导力；但从实际运作面上看，行政与立法部门之间存在明显的制衡关系，而政党作为权力关系纽带也发挥重要作用。在此基础上“府、院、会、党”的互动关系组成了台湾地区权力关系的基本模式。本研究试图构建台湾地区权力关系模式与其两岸政策制定的互动模型，并以台湾地区政治运作的实际案例进行验证。研究发现，当台湾地区领导人处于权力关系的弱势地位时，通常以更为激进的两岸政策来巩固权力地位；当台湾地区领导人处于权力关系的优势地位时，通常以更温和的两岸政策规避风险。

**关键词：**台湾政治；权力关系；两岸政策；模型建构

**中图分类号：**D675.8      **文献标识码：**A      **文章编号：**1006-6683 (2025) 01-0058-11  
**DOI:**10.13818/j.cnki.twyj.2025.01.005

## 引 言

“权力关系”，即政治体系内部的权力结构状况，在很大程度上塑造着政治行为体的内外政策，<sup>[1]</sup>且带有“路径依赖”（path-dependent）的特点。纵观近三十年台湾当局两岸政策的变化，可以发现，台湾地区的政治权力关系模式对于两岸政策的形成与变迁有着重要影响。既有的台湾地区两岸政策变迁研究除借鉴西方国际关系理论的政策决策理论模型外，尚未形成一个完整的、立足于台湾政治系统内部“中观层面”的理论分析框架。本文拟结合实际案例构建出台湾地区权力关系模式与其两岸政策的相关性模型，并以此为基础说明、解释与预测台湾当局两岸政策的变迁。

## 一、台湾地区权力关系模式的分析框架

台湾地区自1997年第四次“修宪”以来，其“宪政体制”是一种“特殊半总统制”架构。台湾地区“府、院、会、党”在此架构下的运作模式及特点，是本文探讨相关模型的前提和基础。

\* **作者简介：**何森，女，厦门大学台湾研究院博士研究生；刘国深，男，厦门大学台湾研究院教授、博导，两岸关系和平发展协同创新中心主任。

**基金项目：**本文系2021年度国家社科基金教育学重大项目“中国台湾地区教育历史、现状与未来策略研究”（项目批准号：VOA210008）阶段性成果。

### （一）台湾地区权力关系的规范面特征

当前，学界所公认的广义上的“半总统制”是指同时具备“总统直选”和“总理领导内阁对国会负责”特征的宪政体制，即半总统制存在着总统和总理的“行政权的双元性”(dual-execution)与“权力安排的混合性”(mixed authority)<sup>[2]</sup>。

根据台湾地区相关法规，台湾地区领导人具有“组阁权”，可以单方面决定“行政院长”和“内阁”成员，不需要经由“行政院长”及立法机构同意。台湾地区的“行政院长”则要同时对台湾地区领导人和立法机构负责，台湾地区领导人改选后“行政院长”也会请辞。这意味着台湾地区领导人的权力在制度性安排上相当强势，其与“行政院长”之间的关系实为委任和代理的关系。

### （二）台湾地区权力关系的运作面特征

台湾地区权力关系在运作面上的主要问题是行政权限割裂，以及行政权、立法权的相互制衡。行政权限的割裂意味着台湾地区领导人和“行政院长”的权力关系可能会出现相对消长。行政权与立法权的制衡意味着：当台湾地区领导人所属政党掌握“立法院”多数时，将会形成“一致政府”；当台湾地区领导人所属政党未能掌握“立法院”多数，同时“行政院长”属于“立法院”多数党时，或会形成“共治政府”；而当台湾地区领导人与“行政院长”分属不同政党，且无法在“立法院”建立多数联盟时，台湾地区领导人将会组成共治的“少数政府”，此种形式尚未在台湾地区的政治实践中出现。

从行政权限割裂的角度看，台湾地区领导人虽然拥有“行政院长”的任命权和“组阁”权，但却不能参加由“行政院长”主持的决定重要法案、预算案、具体政策等事务的“行政院会议”。<sup>[3]</sup>这就造成在实际运作中，台湾地区领导人只能“绕路”决策，即透过政党的机制或者党政间的运作平台来做决策。在这种台湾特有的迂回决策模式下，台湾地区领导人与“行政院长”间就出现了权力对抗的可能。事实上，台湾地区领导人通过“国安会”等组织操控或架空“行政院”的案例屡有发生，如陈水扁时期的“二次金改案”，马英九时期的“美牛进口案”等。<sup>[4]</sup>

从行政与立法两权的互动关系看，“在府会不一致的情况下，总统任命同党出任总理所形成的‘少数政府’相对来说是不稳定的，极有可能造成权力的冲突或僵局”。<sup>[5]</sup>半总统制除了行政权的二元对立性外，内阁也必须依赖于国会的信任。在台湾地区的实际状况中，“总统府”和“立法院”都可以设定政治议程，此时政党就会成为行政和立法关系的重要纽带。台湾地区领导人可以通过兼任党主席来控制“立委”时，行政和立法关系就会相对平顺，这意味着在实际运作中，台湾地区领导人是否兼任党主席非常重要。若台湾地区领导人兼任党魁，就可以通过政党内部的领导权，拥有更大的实际权力；反之则台湾地区领导人与政党的互动，会在一定程度上影响行政机构的运作。例如陈水扁任期之初以“全民总统”自居而未兼任党主席，“导致他必须同时在政党与‘政府’建立双重代理人困境，且需要费力建立体制外各种决策咨询机制和党政联系平台”。<sup>[6]</sup>再加上他无法有效控制政党，发生了台湾地区领导人意志与党意的落差现象。

基于上述分析，台湾地区领导人具有权力优越地位，因此台湾权力关系运作主要是围绕着台湾地区领导人权力而展开。在实际运作中，“府、院、会、党”的关系图谱则更为复杂，不仅台湾地区领导人和“行政院长”之间涉及行政权的联系，而且行政权的运行也直接受到政党及“立法院”的牵制。概略而言，台湾地区“权力关系”的内涵实际是以台湾地区领导人权力面向为主，

涉及“总统府”“行政院”“立法院”和“政党竞争”四个要素在内的权力互动关系。

### (三) 台湾地区权力关系的综合性分析指标

根据台湾地区权力的整体结构逻辑,可以大致确定权力关系模式的分析指标:

第一个指标是台湾地区领导人与“行政院长”的权力关系模式,即“府院关系”模式。台湾地区的“特殊半总统制”并非一种台湾地区领导人和“行政院长”分享行政权的运作模式,由于台湾地区领导人可以单方面任命“行政院长”,因此在行政权分配上更倾向于优先保障台湾地区领导人的权力。本文将台湾地区的“府院关系”分为“巩固”与“分立”两种类型。其中,“巩固”意为台湾地区领导人与“行政院长”关系的相对一致<sup>[7]</sup>;而“分立”则反映二者关系的对抗。

第二个指标是台湾地区的行政与立法关系模式,即“府会关系”模式。该模式理论上可能存在四种类型:(一)台湾地区领导人与“行政院长”一致,同时台湾地区领导人所属政党在“立法院”占据多数席次的“巩固多数”;(二)台湾地区领导人与“行政院长”一致,但台湾地区领导人所属政党在“立法院”处于相对少数的“巩固少数”;(三)台湾地区领导人与“行政院长”不一致,不过台湾地区领导人所属政党在“立法院”占据多数席次的“分立多数”;(四)台湾地区领导人与“行政院长”不一致,且台湾地区领导人所属政党在“立法院”处于相对少数的“分立少数”。

第三个指标是台湾地区领导人与其所属政党的关系,即“府党关系”模式。台湾地区领导人对其所属政党的控制力决定着行政机构的形成、筹组、运作是否顺畅,以及立法机构对其执政理念的贯彻程度。虽然台湾地区领导人的权力很大,但仅就制度规范来看,“行政院”和“立法院”才是形式上对于法案具有影响力的机关,台湾地区领导人只能通过政党或非制度性权力来发挥影响力,在立法过程中的影响力是偏低的。因此台湾地区领导人是否兼任党主席尤为关键,如表一所示:

表1 台湾地区的权力关系模式类型

“府院”关系	“府党”关系	“府会”关系	总体模式
巩固	兼任党主席	巩固多数	兼任党主席与巩固多数
	不兼任党主席		不兼任党主席与巩固多数
	兼任党主席	巩固少数	兼任党主席与巩固少数
	不兼任党主席		不兼任党主席与巩固少数
分立	兼任党主席	分立多数	兼任党主席与分立多数
	不兼任党主席		不兼任党主席与分立多数
	兼任党主席	分立少数	兼任党主席与分立少数
	不兼任党主席		不兼任党主席与分立少数

表格来源:笔者自制

## 二、台湾地区权力关系模式影响下的两岸政策变迁路径

台湾当局不同时期的两岸政策类型可以大致用对抗、避险与合作来概括。从国民党既往的两岸政策来看,其基本立场是反对“台独”、认可两岸同属中华民族,支持两岸经贸交流与社会交往,多介于合作与避险之间。反观民进党,其本质在于要求所谓的“台湾主体性”地位,即

便执政者有时会策略性回避“台独”议题，但其两岸政策始终介于对抗与避险之间。

### （一）李登辉时期“对抗性”两岸政策的出现

李登辉执政早期的权力关系模式是从威权模式过渡而来，个人权力受制度性限制较少。1996年以前李登辉并未强调台湾的“主体意识”，与大陆也通过海基会等渠道保持联系。随着“总统直选”的权力加冕，国民党掌握“立法院”的绝对多数席次，李登辉兼任党主席职务，且李登辉与其两任“行政院长”连战和萧万长的关系相对巩固，因此1996年以来李登辉执政的权力关系模式维持在“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数模式”。

李登辉任内避险性的两岸政策占据主轴，“两国论”的提出体现了短暂性的抗衡倾向。通过选举迎来个人权力的高峰，带有威权主义遗绪的李登辉试图摆脱政治体系的束缚，提出一些带有个人色彩的政治遗产，悍然抛出“两国论”。但是“两国论”引发了严重的政治后果，李登辉提出“两国论”后的施政满意度降为53%，系当年最低点。<sup>[8]</sup>此外，权力关系也开始对李登辉的决策施加制约作用，“行政院”各单位极力阻止“两国论”成为制度化政策。<sup>[9]</sup>迫于各方强大压力，李登辉只得指示“两国论”不必“入宪”，“陆委会”公开呼吁两岸重回“一中各表”，两岸政策重新转为避险。2000年，“立法院”同意试点办理“小三通”，时任“陆委会主委”苏起正式提出“九二共识”的初步概念，李登辉时期的两岸政策最终还是以避险为特征落下帷幕。

综合前述研究，李登辉时期权力关系模式与两岸政策类型如下表所示：

表2 李登辉时期权力关系模式与两岸政策类型

台湾地区领导人	“府党”关系	“行政院长”	“府院”“府会”关系	两岸政策类型
李登辉 (国民党)	兼任党主席 1997-2000	连战 1993/02-1997/09	巩固多数	避险
		萧万长 1997/09-2000/05	巩固多数	对抗转为避险

表格来源：笔者自制

### （二）陈水扁时期“对抗性”两岸政策的加剧

陈水扁时期的权力关系模式变动频繁。“府会关系”上，因民进党在“立法院”始终未过半，陈水扁长期面临朝小野大的困境。“府党关系”上，由于受国民党长期一党独大影响，当时社会对“党国体制”存有负面观感，因此陈水扁就任之初特意选择不兼任党主席，以致“府、党”决策步调不一。

陈水扁第一任期内“府院关系”充满波折。由于陈水扁在选举中未获过半选票，面临正当性危机，他任命国民党籍的唐飞为“行政院长”，试图塑造“全民政府”形象。唐飞任职期间，陈水扁与其在“核四”政策上严重对立，唐飞在任137天即辞职，由与陈水扁同党的张俊雄接任。在“府院一致”下，陈水扁的权力显著增强，民进党派系领袖公开主张其为“最主要的政策主导者”。<sup>[10]</sup>但是随着“核四”议题的发酵，陈水扁的施政满意度掉至五成，国民党与亲民党又在“立法院”联合推出“总统”罢免案。“府会分立”所导致的权力松动和不安全感，使陈水扁转而寻求在两岸政策上制造可以吸引绿营关注的焦点议题。2002年8月，陈水扁抛出“一边一国论”，公然叫嚣启动“台独公投”。这一时期陈水扁深感党政不一的掣肘，决定兼任党主席开启党政同步，并任命游锡堃为“行政院长”加以辅助，这也使得陈水扁一系列激进对抗性的两岸政策得到较好贯彻。其后在连任压力下，陈水扁于2003年开始推动“修宪”及所谓“防御性公投”，并加紧批

准对美军购案，希望借这些对抗性议题来提升政治筹码、确保权力稳固。

惊险连任后，陈水扁又陷入了权力的困局。这一方面是因为民进党在“立法院”未能过半，陈水扁卸任党主席；另一方面，素与陈水扁不睦的谢长廷接任“行政院长”，权力关系模式演变为“台湾地区领导人不兼任党主席与分立少数”。由于缺乏“府院协作”，“府会关系”又僵持，也没有强有力的党政协调平台，陈水扁开始推出一些不需要“立法院”同意，仅需要“行政院会”执行的边缘化政策，包括将“中正机场”更名为桃园机场、“中华邮政”和“中国造船公司”更名为“台湾”等。<sup>[11]</sup>虽然陈水扁执政末期“府院关系”回归至“巩固”状态，但此时“倒扁浪潮”已经如火如荼，民进党在“立法院”节节败退，陈水扁的施政满意度不足两成，唯有对大陆采取对抗性的两岸政策才能稳住基本盘。陈水扁在2007年开始不断制造对抗性的两岸政策，包括建议将“中华民国”简称为“台湾”；大肆谴责大陆颁布《反分裂国家法》；宣布考虑废除“国统会”与“国统纲领”；试图以“台湾”名义加入WHO；致函联合国秘书长推动台湾“入联公投”等。

表3 陈水扁时期权力关系模式与两岸政策类型

台湾地区领导人	“府党”关系	“行政院长”	“府院”“府会”关系	两岸政策类型
陈水扁 (民进党)	未兼任党主席 2000-2002	唐飞 2000/05-2000/10	分立少数	避险
		张俊雄 2000/10-2002/02	巩固少数	对抗
	兼任党主席 2002-2004	游锡堃 2000/02-2005/02	巩固少数	对抗
	未兼任党主席 2004-2006	谢长廷 2005/02-2006/01	分立少数	对抗
		苏贞昌 2006/01-2007/05	巩固少数	对抗
重新兼任党主席 2007-2008	张俊雄 2007/05-2008/05	巩固少数	对抗	

表格来源：笔者自制

### （三）马英九时期两岸政策从“避险”走向“合作”

马英九执政期间，党主席职位屡次流转，折射出“府党关系”的不畅。国民党虽在“立法院”占相对多数，但“府党关系”失衡，并未能在“立法院”给马英九施政以有力支持。如吴伯雄任党主席时，马英九提名的“考试院”“监察院”人事案就在“立法院”受阻。

整体而言，这一时期“府院关系”相较于“府党关系”更为稳定，展现出马英九当局内部行政体系的延续性与一致性。无论是初期任命的刘兆玄，还是后续接任的吴敦义、陈冲、江宜桦、毛治国、张善政等，均以配合台湾地区领导人施政为核心导向，维持行政体系的协调运作。

马英九执政时期的两岸政策实际上是以避险为主轴，逐步向合作过渡。他的就职演说充满了避险色彩：“我们将以最符合台湾主流民意的‘不统、不独、不武’的理念，在‘中华民国宪法’架构下，维持台湾海峡的现状”。<sup>[12]</sup>马英九第一任期内处于“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”模式，权力地位比较稳固，这一时期他的两岸政策十分谨慎，并未出现“大跨步”，更多的是授权海基会与海协沟通协商，避免触碰两岸政治性议题。

马英九连任后，权力关系模式仍为“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”。但随着“油电双涨”“瘦肉精”等民生问题的出现，马英九的施政满意度跌至20%，施政压力倍增。而在国民党内，马英九的政治声望也因“马王政争”而受到重挫。为打破施政困境，此后马当局的两

岸政策开始向合作性的深水区迈进。在 2013 年的“双十演说”中，马英九提出“两岸人民同属中华民族，两岸不是国际关系”<sup>[13]</sup>，岛内舆论即称马英九两岸政策开始向全面合作转变。

随着国民党在 2014 年“九合一”选举中大败，马英九辞去党主席职务，权力关系模式变为“未兼任党主席与巩固多数”。朱立伦任党主席后，马英九与党内的关系更为紧张，政务与党务相抗衡。马英九为在台湾岛内留下政治遗产，在两岸政策上更为“激进”。2015 年“习马会”在新加坡的举行标志着马英九的两岸政策走向全面合作。会上马英九表示：“海峡两岸在 1992 年 11 月就‘一个中国’原则达成共识，简称‘九二共识’”<sup>[14]</sup>他并未提及“一中各表”，也未顾及此番表述是否会对国民党选情造成负面影响。通过提出激进鲜明的两岸政策，马英九民意支持度得到提升，“习马会”后施政满意度上升了 26%。<sup>[15]</sup>

表 4 马英九时期权力关系模式与两岸政策类型

台湾地区领导人	“府党”关系	“行政院长”	“府院”“府会”关系	两岸政策类型
马英九 (国民党)	未兼任党主席 2008-2009	刘兆玄 2008/05-2009/09	巩固多数	避险
	兼任党主席 2009-2014	吴敦义 2009/09-2012/02	巩固多数	避险
		陈冲 2012/02-2013/02	巩固多数	避险
		江宜桦 2013/02-2014/12	巩固多数	避险
	未兼任党主席 2014-2016	毛治国 2014/12-2016/01	巩固多数	合作
		张善政 2016/01-2016/05	分立少数	合作

表格来源：笔者自制

#### (四) 蔡英文时期两岸政策从“避险”走向“对抗”

在 2016 年台湾地区领导人和“立委”两项选举中，民进党不仅赢得了台湾地区领导人选举的胜利，而且首次实现了“立委”过半目标，迎来了同时握有台湾地区领导人和“立法院”席次过半的“一致性政府”局面。再加上蔡英文胜选后兼任党主席，其所任命的“行政院长”林全被称为“男版蔡英文”，对蔡言听计从，“府院关系”处于相对一致的巩固状态。所以，蔡英文执政之初的权力关系模式为“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”。在此结构之下，蔡英文这一时期的两岸政策基本以避险思维为主导。如蔡英文在就职演说中即称：“1992 年两岸两会秉持相互谅解、求同存异的政治思维，进行沟通协商，达成若干的共同认知与谅解，我尊重这个历史事实。”<sup>[16]</sup>在当年的“双十演说”中，蔡英文重申“建立具有一致性、可预测、可持续的两岸关系，维持台湾民主及台海和平现状，是新‘政府’坚定不移的立场”。<sup>[17]</sup>

虽然权力关系模式有利于台湾地区领导人权力的稳固，但在林全担任“行政院长”期间，内政问题不断，蔡英文施政满意度仅有 25% 左右。蔡英文试图利用巴拿马与台湾“断交”的契机发布一些激进论述来改善民调数据，<sup>[18]</sup>但是未能如愿。2017 年 9 月，赖清德被任命为“行政院长”，他在“立法院”接受质询时强调自己是“务实台独工作者”，蔡英文对此不认可，进而引发了“府、院”摩擦。随着赖清德在“立法院”强调两岸政策是专属于台湾地区领导人的职权后，“府院风波”才告一段落。此后，“府院关系”因 2018 年“九合一”选举而得到改善，基本未发生波澜。2017 年 12 月的“年终茶叙”上，蔡英文重申了对中国大陆善意不变的立场。可以说，

在2018年“九合一”选举之前，蔡英文始终未调整避险政策。

随着民进党在2018年“九合一”选举中的落败，蔡英文被迫辞去党主席职务，赖清德也卸任“行政院长”，由苏贞昌接任。此时权力关系模式转换为“台湾地区领导人不兼任党主席与巩固多数”模式。在此结构下，蔡英文个人权力大为削弱，甚至民进党内部爆发了要求蔡英文放弃连任的声音。<sup>[19]</sup>为巩固权位，蔡英文开始调整其两岸政策。2019年，蔡英文首度明确拒绝承认“九二共识”，拒不接受“一国两制”，抹黑“一国两制台湾方案”，阻挠岛内人士赴大陆开展政治协商，强力抵制大陆的各项惠台利民政策，两岸政策向抗衡转变。

赢得连任后，蔡英文以台湾地区领导人身份兼任党主席，此时权力关系模式回到了“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”模式。在就职演说中，蔡英文表明会持续遵循“中华民国宪法”与“两岸人民关系条例”处理两岸事务。<sup>[20]</sup>“双十演说”中她再次表明“现阶段两岸当务之急，是本于相互尊重、善意理解的态度，共同讨论和平相处之道、共存之方”。<sup>[21]</sup>可见蔡英文此时又将两岸政策调整为避险。

2022年蔡英文因民进党在“九合一”选举中落败而辞去党主席，权力关系模式再次来到“台湾地区领导人不兼任党主席与巩固多数”模式。面对权力地位的下降，蔡英文当局加紧争取美国支持，图谋升级美台官方往来以稳固民进党基本盘、拉抬个人政治声量。2022年8月，时任美国众议院议长佩洛西窜台；2023年，蔡英文审美与时任众议院议长麦卡锡会面；2024年初金门海域发生渔船撞击事件，蔡英文当局冷漠应对。蔡英文这一系统对抗性操作，加剧了两岸政治关系的紧张。

表5 蔡英文时期权力关系模式与两岸政策类型

台湾地区领导人	“府党”关系	“行政院长”	“府院”“府会”关系	两岸政策类型
蔡英文 (民进党)	兼任党主席 2016-2018	林全 2016/05-2017/09	巩固多数	避险
	未兼任党主席 2018-2020	赖清德 2017/09-2019/01	巩固多数	避险
	兼任党主席 2020-2022	苏贞昌 2019/01-2023/01	巩固多数	避险
	未兼任党主席 2022-2024			对抗
		陈建仁 2023/01-2024/05	巩固多数	对抗

表格来源：笔者自制

### 三、权力关系模式影响下的两岸政策模型建构

通过对李登辉到蔡英文四个执政周期的权力关系与两岸政策趋向的系统性考察，研究发现：“兼任党主席与巩固多数”权力关系模式下，两岸政策通常不会走向对抗或合作，而是更多带有温和的避险色彩；当权力关系处于“不兼任党主席与巩固多数”模式以及“兼任党主席与分立少数模式”时，两岸政策体现为激进化的合作或对抗；当处于“不兼任党主席与巩固少数”模式时，两岸政策表现为激烈对抗。合作或对抗的出现取决于台湾地区领导人自身的政治理念。由于“兼任党主席与分立多数模式”“不兼任党主席与分立多数模式”“兼任党主席与分立少数模式”不符合权力关系安排的一般性逻辑，并且此三种模式未在台湾地区实际的政治运作案例

中出现，因此在模型建构时将忽略对其的分析。

### （一）温和避险性两岸政策出现的权力关系基础

研究发现，台湾地区权力关系模式与两岸政策类型的第一组相关性：在“兼任党主席与巩固多数”模式下，两岸政策通常带有避险色彩。

对损失的厌恶是政治行为体的理性倾向，人们宁愿通过维持现状避免可能的损失，而不想通过改变和冒险来获得未来的收益。“只有当冒险能获得数倍甚至更多收益时，人们才愿意冒险改变。”<sup>[22]</sup>例如李登辉执政时期、马英九执政的2009至2014年，蔡英文执政的2016至2018年以及2020至2022年，当台湾地区领导人能够充分掌握党内实权，“行政院长”也能够辅助或顺从台湾地区领导人在两岸政策上的意愿，同时台湾地区领导人所属政党于“立法院”内占据相对多数席次时，其地位相对稳固，此时台湾地区领导人没有必要推出激进冒险性的两岸政策来打破稳定的权力关系现状。此外，台湾地区领导人在执政初期，特别是与其任命的第一任“行政院长”配合工作时期，两岸政策通常也带有避险特征。

上任之初，由于台湾地区领导人还处于胜选的“蜜月期”，民意基础和执政满意度相对较高。即便“府院关系”存在龃龉或“府会关系”处于相对少数局面，台湾地区领导人也不会出现权力危机，此时制定激进的两岸政策反而会挑起事端，引发民意反弹，降低执政满意度。因此，纵观李登辉到蔡英文四个执政周期以来的就职演说和上任之初的两岸政策，可以发现绝大部分政策以温和避险为主轴。

### （二）较为激进的合作性或对抗性两岸政策出现的权力关系基础

研究发现，台湾地区权力关系模式与两岸政策的第二组相关性：当处于“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”模式以及“台湾地区领导人兼任党主席与分立少数”模式时，两岸政策体现为较为激进的合作或对抗。理性行为体在面临获益时会趋于规避风险，而政治行为者在面临损失时会趋于接受风险。<sup>[23]</sup>上述两种权力关系模式表明，具备高度政策权的台湾地区领导人在面对政治控制力削弱、施政满意度下降时，倾向于动用自身政策权来谋求更大的政治声量，即便意识到相对激进的两岸政策可能存在风险，也倾向于实践冒险性的两岸政策来加强权力、稳固基本盘。

“台湾地区领导人兼任党主席与巩固多数”模式中，关键在于台湾地区领导人是否可以通过政党内部的领导权，发挥更大的实际统治权力。如果台湾地区领导人兼任党主席，政党与行政机构间就可能会出现“双重代理人”困境，这就意味着各种决策咨询机制和党政联系平台将为台湾地区领导人增添相当大的负担；此外，由于台湾地区领导人不能有效掌控政党，其个人意志可能与党意存在分歧，这对于个人权力是一种打击，所以台湾地区领导人就会倾向于在可操控的政策权范围内寻找突破。由于此时台湾地区领导人所属政党在“立法院”仍占据多数席次，行政与立法关系尚未存在分歧，因此台湾地区领导人尚不需要以激进的两岸政策来稳固党内地位，仅需出台适度激进的政策来稳固自身的基本盘，提升自己的施政满意度。马英九2014至2016年以及蔡英文2018至2020年的权力关系模式就是如此，这段时期内马、蔡二人的两岸政策都从过去的避险类型有所转变。

“台湾地区领导人兼任党主席与分立少数”模式是台湾地区领导人的个人权力在整体权力结构关系中处于最弱势地位的情况。这种权力关系模式意味着“府院”“府会”“府党”关系皆

不顺畅,此时台湾地区领导人若想借助两岸政策改善自身权力地位,必将会面临来自“立法院”“行政院”甚至党内各方的掣肘,因此只能提出适度激进的两岸政策进行冒险性的试探,在具体操作过程中往往带有“秘密行动”的色彩。陈水扁执政的2005年就处于此种权力关系模式,此时陈水扁通过出台一系列不需要“立法院”同意的边缘化政策试探民意底线。此外,马英九在2016年执政末期通过强化南海“主权”的方式,向即将执政的蔡英文当局强调“中华民国”的概念意涵,也属于此种类型。由于权力弱化,马当局已经无力产出实质意义上的两岸政策,只能通过旁敲侧击的方式试图挽回民意支持。

### (三) 激进的对抗性两岸政策出现的权力关系基础

研究发现台湾地区权力关系模式与两岸政策的第三组相关性:当处于“台湾地区领导人兼任党主席与巩固少数”模式以及“台湾地区领导人不兼任党主席与巩固少数”模式时,两岸政策表现为激烈对抗。不论台湾地区领导人是否兼任党主席,当“府院”与“府会”关系呈现“巩固少数”模式时,两岸政策通常体现为激烈的对抗类型。此类权力关系模式意味着台湾地区领导人和“行政院长”站在统一阵线,共同面对“立法院”的相对少数局面。在这种情况下,台湾地区领导人有一定程度的权力危机感,同时又有“行政院”及各部会为其政策背书,因此容易形成“总统府”与“行政院”利用激进对抗性的两岸政策与在野党和“立法院”奋力一搏的局面。

“台湾地区领导人兼任党主席的巩固少数”模式以及“台湾地区领导人不兼任党主席的巩固少数”模式均出现于陈水扁任内,回顾此阶段陈水扁当局的两岸政策,激烈的对抗性占据主导地位。“府、院”关系一直伴随着行政立法关系的对立,导致陈水扁面临严重的权力安全困境。权力的不安全感导致陈水扁在两岸政策上趋于激进,不断抬升对“立法院”的敌意态度。由于民进党本身的两岸政策取向就偏向于抗衡,因此当台湾地区领导人权力地位受到挑战时,就更需要标榜出意识形态区隔,从而避免在支持者心中留下施政软弱的印象。在这种权力关系模式下,陈水扁推出了一系列极度激进的对抗性政策,包括“一边一国论”、“台独公投”、宣称催生台湾“新宪法”、举行“防御性公投”等。

综上所述,不同权力关系模式影响下的两岸政策模型可以得到初步归纳:

表6 台湾地区权力关系模式与两岸政策变迁模型

“府院”关系	“府党”关系	“府会”关系	总体模式	两岸政策类型
一致	兼任党主席	巩固多数	兼任党主席与巩固多数	避险(温和)
	不兼任党主席		不兼任党主席与巩固多数	合作或对抗(激进)
	兼任党主席	巩固少数	兼任党主席与巩固少数	对抗(激进)
	不兼任党主席		不兼任党主席与巩固少数	对抗(激进)
不一致	不兼任党主席	分立少数	不兼任党主席与分立少数	合作或对抗(激进)

表格来源:笔者自制

## 四、赖清德当局权力关系模式与两岸政策展望

赖清德上台后党政一把抓,任命亲信卓荣泰为“行政院长”。赖清德称:“我和荣泰是好战友,

立院同事，更难得是前后任党主席，为理想奋战彼此支援，互相信赖”。<sup>[24]</sup>然而，由于民进党在2024年底台湾地区立法机构选举中失去第一大党地位，赖清德当局不可避免地遇到了“府会关系”运作困难局面。这意味着赖清德当局处于“台湾地区领导人兼任党主席与巩固少数”模式。

赖清德在“就职演说”中表示，希望未来能够实现“行政立法协调合作”，而且强调台湾地区立法机构“三党不过半”的格局，意在提醒国民党在“立法机构”并不具备绝对多数的权力正当性。但台湾朝野激烈对抗的局面比赖清德预想中要来得更快。国民党与民众党深度合作，共同提出并“三读”通过“公职人员选举罢免法”“‘宪法’诉讼法”“财政收支划分法”等三项修正法案。在2025年1月21日“总预算案”“三读”表决大战中，民进党再度败北，总预算被删减2100亿元，占16%。民进党当局完全失去“立法机构”主导权。

“台湾地区领导人兼任党主席与巩固少数”模式下台湾地区领导人有很大的权力危机感。为此，赖清德有可能推出更加激进的两岸政策，以稳固个人权力与民进党的基本盘，通过煽动“绿营”民众围攻立法机构的方式反制在野党。当前，赖清德在岛内政争中已骑虎难下，台湾社会进一步被撕裂，两岸关系和平发展前景出现新的变数。在“台湾地区领导人兼任党主席与巩固少数”模式下，如果赖清德调整两岸政策并做出与此前其“台独”言论区隔明显的表述，那么民进党过去的错误政策损失可能被放大。为了掩饰问题，赖清德当局有可能会采取更加冒险的两岸政策，两岸关系和平发展可能面临更大挑战。

注释：

[1] Hermann C F, “Changing course: When governments choose to redirect foreign policy,” *International Studies Quarterly*, 1990, 34(1): 7-8.

[2] Shugart M S, “Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns,” *French Politics*, 2005, 3: 323-325.

[3] 林继文：《共治可能成为半总统制的宪政惯例吗？法国与台湾的比较》，转载于沈有忠、吴玉山编：《权力在哪里？从多个角度看“半总统制”》，台北：五南出版公司，2012年版，第357页。

[4] 吴康、陈淳文：《“宪法”理论与“政府”体制》，台北：三民书局，2013年版，第402-403页。

[5] Elgie R, Moestrup S, eds, “*Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*,” Manchester: Manchester University Press, 2008: 49-50.

[6] 陈宏铭：《台湾“半总统制”下的政党关系》，《政治科学论丛》，2009年第41期，第36页。

[7] 台湾地区领导人与“行政院长”的相对一致指的是二者在政策方向和行政运作上保持一致性和协调性。

[8] 联合报民意调查中心：《“两国论”影响李登辉声望降为五成三 为过去一年来的最低点 下届“总统”参选人支持率 宋升扁降、连许不变》，《联合报》1999年7月6日，第二版。

[9] 苏起：《危险边缘：从“两国论”到“一边一国”》，台北：天下出版社，2003年版，第54页。

[10] 《民进党团盼提高参与决策比重》，《中国时报》2000年10月12日，第4版。

[11] 陈水扁：《坚持：陈水扁口述历史回忆录》，台北：凯达格兰基金会，2019年版，300-316页。

[12] 马英九：《2008年“就职演说”全文》，爱思想网站，2008年5月22日，<https://www.aisixiang.com/data/18905.html>。

[13] 马英九：《2013年“双十演说”全文》，台湾海基会网站，2010年9月5日，<https://www.sef.org.tw/article-2-131-9303>。

[14] 《“习马会”：马英九讲话全文》，BBC中文网，2015年11月7日，[https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/11/151107\\_ma\\_ying-jeou\\_statement](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/11/151107_ma_ying-jeou_statement)。

[15] 《马英九施政八年满意度调查》，TVBS调查中心，2017年6月2日，<https://cc.tvbs.com.tw>。

[16] 蔡英文：《2016年“就职演说”全文》，台湾“陆委会”网站，2016年5月20日，[https://www.mac.gov.tw/cn/News\\_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06](https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06)。

[17] 《蔡英文出席“中华民国”中枢暨各界庆祝105年“国庆”大会》，台湾地区领导人机构网站，

2016年10月10日, <https://www.president.gov.tw/NEWS/20773>。

[18] 2017年5月台湾未被获准参与世界卫生大会时,蔡英文开始拒不承认一个中国原则和“九二共识”,两岸政策从而开始向对抗性方向转变。随着巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多接连与台湾“断交”,蔡英文在多个场合发表演说表明两岸政策的对抗态度。

[19] 黄扬明:《“独派”4大老买广告刊公开信 吁小英2020放弃连任》,镜传媒,2019年1月3日, <https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8%E6%B4%BE4%E5%A4%A7%E8%80%81%E8%B2%B7%E5%BB%A3%E5%91%8A%E5%88%8A%E5%85%AC%E9%96%8B%E4%BF%A1-%E7%B1%B2%E5%B0%8F%E8%8B%B12020%E6%94%BE%E6%A3%84%E9%80%A3%E4%BB%BB-025547921.html>。

[20]《蔡英文:下一个四年,在产业发展、社会安定、国家安全、民主深化四大面向超前部署,让台湾脱胎换骨,迎向未来》,台湾地区领导人机构网站,2020年5月20日, <https://www.president.gov.tw/NEWS/25319>。

[21]《“团结台湾,自信前行”》,台湾地区领导人机构网站,2020年10月10日, <https://www.president.gov.tw/NEWS/25628>。

[22] Edwards K D, “Prospect theory: A literature review,” *International Review of Financial Analysis*, 1996, 5(1), pp19-38.

[23] Levy J, “Prospect theory, rational choice, and international relations,” *International Studies Quarterly*, Vol.41, No.1, 1997, p18.

[24]《赖清德正式宣布卓荣泰接任台湾“行政院长”》,联合早报网,2024年4月10日, <https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20240410-3351683>。

(责任编辑 熊俊莉)

## A Study on the Evolution of Cross-Strait Policies Under the Influence of Taiwan's Political Power Relations

He Miao & Liu Guoshen

**Abstract:** This study examines the evolution of cross-strait policies during the four administrations from Lee Teng-hui to Tsai Ing-wen, focusing on the systemic impact of Taiwan's complex power structure on the policy-making process. Normatively, Taiwan's power structure grants the leadership a dominant position, enabling them to exert significant influence over cross-strait policies. Operationally, this structure is marked by conflict between the executive and legislative branches, with political parties serving as critical intermediaries in the power network. The interaction among the “Presidency”, “Cabinet”, “Legislature”, and political parties constitutes the fundamental model of Taiwan's power structure. This study constructs a model linking Taiwan's power structure to the evolution of cross-strait policies, validated through empirical analysis of Taiwan's political operations. Findings suggest that when Taiwan's leadership occupies a weaker position in the power structure, they often adopt more radical cross-strait policies to consolidate their power position. In contrast, when the leadership holds a stronger position, they tend to implement more moderate policies to mitigate risks associated with maintaining stability.

**Key Words:** Taiwan Politics; Power Relations; Cross-Strait Policy; Model Construction