

两岸关系政策决策体系的比较研究

I. 绪论

1. 提出问题

两岸即中国大陆与台湾，隔海相望且至今仍处在分裂状态。台湾之于中国是还未收复的领土，从语言和文化来看，台湾人还是流淌着共同血脉的一奶同胞。中国追求的统一是建立在“一致（同质性）”上的。相反，台湾则因近代以来的国共两党内战及冷战的政治性矛盾与大陆秉持的理念相左，形成了与大陆不同的体制。中国大陆之于台湾人只不过是中世纪（明清时期）移居祖先的故土，文化上也只存在纽带关系。所以，台湾高举“不同（异质性）”旗帜，追求的是相敬如宾、共谋发展的模式。一句话来概括，中国期“求同”而台湾望“存异”。

上世纪八十年代后期，苏联和东欧社会主义国家相继解体，冷战体制崩溃。借此东风，两岸关系也开始走上了“破冰之旅”。1988年，国共内战终以台湾败北告终，当时的“总统”蒋经国批准了扎根在台湾的国民党老兵提出的要求——“重踏故土，离散家属团聚”，这为两岸交流的启动埋下了伏笔。早在此前的1978年，中国宣布走改革开放路线之时，就曾公开地表示过有意向改善两岸关系。两岸交流从起先的人道主义民间交流，渐渐扩大至小范围内的经济交流。此时，设立负责两岸交流事宜的政府官方机构自然就成了大势所趋。由此，中共中央设立了台湾工作办公室，国务院的台湾事务办公室也终于落成。台湾也顺应大势，设立了行政院下属的大陆委员会。国务院的台湾事务办公室是一个旨在收复台湾，实现祖国统一的国家机构；而台湾的大陆委员会则是一个处理大陆相关事宜的行政院官方机构。两个机构始建于两岸交流正式启动的二十世纪初期，迄今为止一直站在两岸关系的第一线，在领导班子的正确指引下，促进两岸的交流与合作。不仅如此，两个机构还能审时度势，进行客观评价。毋庸置疑，两个机构对于两岸关系的发展是功不可没的。

2. 理论研究

从最高领导人的权威、制度属性以及国家自主性三个方面来看，中国大陆政府成立以后，高级别领导人政策决策机制大致可分为三种类型，即霸权领导型、元老垄断型以及集体领导型。其中，霸权领导型根据权力行使者是否遵循制度（即国家系统）还可分为有限霸权领导型和无限霸权领导型。“有限霸权型”是最高领导人在决策机制中虽拥有至高无上的制度性或非制度性权力，却依然遵循制度进行政策决策的政策决策机制。反之，“无限霸权领导型”则是最高领导人在行使权限时，不受任何约束，视制度为无物，更有甚者，会招致体制崩坏的政策决策机制。元老垄断型是指退居二线的元老仍然手握政策决策大权的政策决策机制。集体领导型是法和制度赋予最高领导人权力，政策决策过程中组织的权威比个人权威更高一筹，专家能参与进来，国家机制的权力大于党和国家最高领导人的政策决策机制¹⁾。

毛泽东采用了霸权领导型决策机制，邓小平采取的是元老垄断型决策机制，1982年宪法修订后上台的江泽民、胡锦涛和第一任期的习近平都采用了集体领导型决策机制。

毛泽东当权的时期，中国大陆形成了党国体制，强大且颇具决断力的政策决策机制应运而生。高度一体化的管控机制对国家-社会体系形成了巨大的影响力。1958年霸权领导型才开始分为“有限型”和“无限型”，因为中共党内高级别领导人把1958年视为毛泽东时期的统治及政策决策机制的分水岭。²⁾

有限霸权领导型政策决策机制中，最高领导人虽具有至高无上的制度和非制度权力，但依然希望通过制度来进行政策决策。³⁾

“无限霸权型领导人”具有可“生杀予夺”的官方权力和极高的名望。却因为“独揽大权”而肆意妄为，为了在东窗事发时免除牢狱之灾，领导人一般会视制度为无物，甚至破坏既有的制度。这个时期中国的领导人因为破坏了既有的体制，导致国家法制“缺

¹⁾ 赵建民，『中国大陆决策：领导人、制度、结构、过程』，台北：五南，2014. 01. 29.

²⁾ 邓小平总结了如下的二十世纪八十年代的大跃进的错误：. “反对1958年的有勇无谋的大跃和1959年遭到右倾主义的发对以来，党和国家的民主生活变得越来越不正常，一言堂问题、个人形成重大问题、一个人成败、个人组织来决定的“家长制”现象一直在不断出现。邓小平，「党和国家领导制度的改革」，邓小平文选，1975-1982年（北京：人民出版社，1983年），p. 290.

³⁾ 毛泽东在1943年获得了中央政治局的批准后成为主席，经政治局和书记处的一直讨论决定，国家主席享有“最后决定权”。1945年6月19日，在第七届一中全会上赋予了毛泽东中央委员会、中央政治局、中央书记处三个机关的主席支配性的权力。1956年，中国共产党第八次代表大会之后，毛泽东对党内部的重大政策、组织和认识政策的决策的权力得到了强化，但党内重大政策决策都在体制内部进行，在决策之前还进行讨论和调查——赵建民，2014.

席”，制度停滞不前，国家毫无自主性可言。⁴⁾

二十世纪八十年代实行的改革开放政策根据党国体制属性，把市场经济融合进了带有权威主义色彩的制度和文化中，使得中国出现了开放和多元的发展趋势。第一，权力和利益分散政策赋予了地方更多的政策决策自主权，这使得上传下达式的政策决策结构出现了变化。第二，党国的统治功能弱化，官僚性质的权力体系崩塌给各种社会团体的诞生和公民社会的发展奠定了基础，这使得信息革命后网友政治参与的范围扩大。第三，市民社会的发展促进了国家-社会关系及政策决策的方式和过程的变化。在客观时代要求下，垂直的政策决策诞生，中央和地方出现了“条块关系”的变化，地方政权间的条块关系也朝着新的方向发展。

当涉及到核心利益时，中国的政策决策机制就呈现出了两种不同的倾向。一种是与国防安全和意识形态等“高级政治 (high politics)”领域和政策敏感性较高的“党国利益 (party-state interests)”相关的政策决策，另一种则是公共建设与经贸等“低级政治 (low politics)”，也就是政治敏感性相对较低的“官员利益 (bureaucratic interests)”政策决策。涉及到“官员利益”的政策决策中，国务院或地方政府有追求一定利益的机会。而与“党国利益”息息相关的政策决策中，党中央仍是“位高权重”，政府部门和地方政府参与政策决策的机会并不多。把中央和地方的上命下服般的垂直关系特性展示的淋漓尽致。

II. 台湾政策决策机构及过程

大陆和台湾分别设立了能在两岸交流、对话、协商上“拍板定案”的机构：共产党领导下属的中央台湾工作领导小组和总统府下属的国家安全会议。

中国是共产党领导的党国体制。即在制定并执行与国家核心利益息息相关的过程中，共产党与政府机构和人员及系统有着密不可分的联系。因此，重要的政策和具体的方针都诞生于党中央（中央委员会、中央政治局、常务委员会）。共产党总书记兼国家主席习

⁴⁾ 1956年以后，毛泽东开始回避在政治局及政治局常务委等官方体制内的政策决策系统。但是却常常召开两个机关的扩大会议。1958年，党内出现了毛泽东个人成败现象，权力越来越集中到党中央，毛泽东成为了不受任何约束的“无限霸权型领导人”。赵建民，2014.

近平把实现中华民族伟大复兴的中国梦(Dream of China)，解决台湾问题，实现祖国统一大业定为国家目标。鉴于此，专门处理两岸关系的党政机构威信也变得尤为重要。

党中央直接管理外交、安全、财政问题等重要国家工作。涉及到了主权与领土问题，与祖国统一大业休戚相关的台湾问题自然也是由党总书记兼国家主席直接管理。

中央领导小组范围内，中央对台工作领导小组是决定与台湾相关事务的最高级别决策机构。中国对台工作领导小组始建于1956年，并于改革开放政策实施以后的1979年正式开展工作。当时，作为周恩来总理遗孀的邓颖超，因在建国前的革命运动时期与国民党有过渊源，遂把她任命为中央政治局委员，担任统一战线重任。自二十世纪九十年代起，江泽民、胡锦涛、习近平等党总书记兼国家主席开始担任对台工作领导小组的组长，共产党机构中第四位的全国政治协商会议（简称政协）的主席担任副组长。台湾相关工作的重要性一目了然

除了组长习近平和副组长俞正声，2013年以后的小组成员涵盖了国家宣传、统一战线、外交、台湾、国防部门的“重量级”高级别官员。例如：纪律检查委员会书记王岐山、中央宣传部部长刘奇葆、国务委员杨晶、政协副主席杜青林、中央军事委员会副主席范长龙、国务委员杨洁篪、中共中央台湾办公室（中台办），国务院台湾办公室（国台办）主任张志军、商务部部长高虎城、国家安全部部长耿惠昌、解放军部总参谋长孙建国等。可见，中国采取的台湾政策是以党为中心，从宣传、统一战线、外交、国防等多个角度来解决台湾问题。2017年，中国共产党第十九次全国代表大会圆满结束后，习近平总书记继续担任小组组长，副组长由原来卸任的政协主席俞正声改为新任的政协主席汪洋担任，国务委员戴秉国、外交部部长王毅、国台办主任刘洁一担任主要成员。

大陆和台湾分别设立了担任两岸实际交流、对话、协商的执行机构：国务院台湾办公室和行政院大陆委员会。

属于党政高级别指导部的中央对台工作领导小组是解决台湾事务的最高级别决策机构。如果说台湾工作领导小组是由江泽民、胡锦涛、习近平等党总书记兼国家主席担任组长进行总部署的最高级别政策决策机构的话，那么负责实际执行的部门就是共产党台湾办公室和国务院台湾办公室。从组织上来看，分为党和政府也就是共产党机构和国家机构两个组织来管理台湾事务，而实际上从人员构成来看，其实都是同属一个组织。这样的组织形态使其能够贯彻实施共产党的领导原则。国家中央军事委员会和党中央军

事委员会、国家监察委员会和党中央纪律检查委员会、国务院新闻办公室和党中央新闻办公室、国家档案局和党中央档案馆等也属于这样的组织形态。

国务院台湾办公室根据 1979 年的改革开放政策，在香港旁边的深圳、毗邻台湾的厦门等四个沿海城市划定了经济特区，随着两岸交流日益频繁，相关机构的诞生也成了大势所趋。其实，在大陆和台湾，除了经济目的以外，收复台湾统一祖国的政治性目的也通过“统一战线”得到了加强。最后，1998 年提出构想后，1991 年国务院台湾办公室正式成立。国台办共有七大职责，即研究、拟订对台工作方针政策、组织、指导、管理、协调国务院各部门和各省、自治区、直辖市的对台工作；研究台湾形势和两岸关系发展动向；按照国务院的部署和授权，负责同台湾当局及其授权社会团体谈判及签署协议文件的有关准备工作；管理协调两岸三通（通邮、通航、通商）事务；负责对台宣传、教育工作和有关台湾工作的新闻发布；处理涉台的重大事件、会同有关部门统筹协调和指导对台经贸工作和两岸金融、文化、学术、体育、科技、卫生等各个领域的交流与合作，以及两岸人员往来、考察、研讨等工作，国际会议的涉台工作；成国务院交办的其他任务。

根据工作职责，国台办共设 11 个职能局和机关党委，分别是：秘书局、综合局、研究局、新闻局、经济局、港澳涉台事务局、交流局、联络局、法规局、投诉协调局、政党局，机关党委（人事局）。秘书局负责协调机关日常工作，综合局负责承办海峡两岸关系协会的日常工作，新闻局负责涉台新闻工作的组织、指导、管理、协调，政党局是 2009 年新设职能局，旨在通过加强与民进党的交流来减少台湾对大陆的敌对态度。

除此之外，国台办还设有关服务中心、海峡两岸关系研究中心、海峡经济科学技术合作中心、九州文化传播中心、两岸关系杂志社、九州出版社等附属机构。

中共中央台湾办公室（中台办）和国务院台湾办公室（国台办）的负责人即主任张志军正在履行这些职责。2017 年召开的中国共产党第十九次全体会议中，前 UN 大使刘洁一被任命为副主任，并将在 2018 年 2 月召开的全国人民代表大会上被任命为主任。中国试图通过 2016 年与非洲赞比亚、2017 年与中美洲的巴拿马建交来实现台湾的外交孤立化，2018 年，还通过限制视台湾为国家的跨国企业的发展，积极地对外宣传和强化“一国两制”的政策。

III. 大陆的政策决策机构及过程

台湾至今仍沿用 1911 年孙中山创立的中华民国“一府五院制”的政治体制。“一府五院制”指的是以总统府为中心，履行政府职能的行政院、充当国会的立法院还有考试院、监察院和司法院。因此，台湾是由总统来最后“拍板钉钉”的总统制系统，行政院是一个相当于内阁的政策执行机构。

国家安全会议是台湾在处理两岸相关事宜和中国工作的最高级别决策机构。国家安全会议(National Security Council, 简称国安会)是讨论中华民国国家安全的机构，属于总统直属的实行部门国家安全局。国家安全会议的人员组成如下：政府总统、总统府秘书长、国安会秘书长、国家安全局局长、行政院政府院长、国防部长、总参谋长、大陆委员会主任委员、外交部部长、内政部部长、财政部部长、经济部部长和总统指任的部门长（海岸巡查所所长，法务部部长、劳动部部长、农业委员会主任委员等。国家安全会议的代表虽然是总统，但担任日常事务的是秘书长，因国家安全会议秘书长的工作特性，该职务一般由外交官和军人担任。最具代表性的人物是创造了“九二共识”的国民党苏起教授，自 2008 年起，他在马英九执政期共担任了两年的秘书长。1992 年两岸交涉初期，通过 2016 年选举新上台的民进党蔡英文总统也是把台湾驻美国大使吴剑变任命为国安会秘书长，在安全问题上，他主张美国的外交力量和重要性。

台湾对中国政策取决于总统的政治路线和立场。总统若来自国民党，在与中国对话交流的问题上就会采取相对开放和积极的态度。最具代表性的人物就是从 2008~2016 年，共执政 8 年的马英九。马英九总统时期，台湾采取了涵盖扩大对中国出口内容的两岸合作政策——《西进政策》，不仅扩大了经济交流，还大力促进了人际交流。相反，若总统来自民进党，其即会坚持台湾中心路线，与中国关系僵化，甚至把两岸关系闹的紧张无比。典型的例子就是 2000-2008 年的陈水扁时期。当时，台湾通过正面运动、台湾至上的历史教育、以台湾名义加入联合国等措施，采取脱中国化路线，一度使两岸关系进入了武力冲突前夜。2016 年当选的蔡英文，也是出身民进党，主张台湾至上主义，自然两岸关系再次跌至冰点。因蔡英文政府坚持台湾中心路线，对“一个中国”原则立场不明确，虽然两岸关系维持了基本的交流，但是逐渐进入了压迫和对立国的局面。

行政院大陆委员会（简称陆委会）成立于 1991 年 1 月，是与中国的国务院台湾办

公室相对应的机构，主要负责两岸事宜。大陆委员会由一位主任委员和多为副主任组成。还有由主任秘书及 17-27 位的各部门的负责人组成的委员，由行政院秘书长、政府委员、内政部、外交部、国防部、财政部、教育部、国家安全局等政府附属责任人组成。此外，还有由多名相关人士构成的顾问、咨询委员团。大陆委员会的行政部由七处三室组成，分别为：策划处、文教处、经济处、法政处、港澳处、联络处、秘书处；人事室、主系室、正风室。还有港澳事务局，附属机关为海峡交流基金会。大陆委主任委员是驻美大使张晓伟。

4. 代替政府角色的半官营机构——海协会和海基会

尊重中国不认同台湾国家地位的立场，并慎重促进政府间交流的组织就是台湾的海峡交流基金会和中国的海峡两岸关系协会。海基会和海协会设立相对较早，大背景就是前文中提到的台湾人要求与中国进行人际交流，改革开放的路线变化。首先海基会始建于 1979 年 11 月 12 日，一年后的 1980 年 12 月 16 日，海协会也诞生了。

海峡交流基金会（Strait Exchange Foundation，简称海基会）成立于 1990 年，是中华民国处理因海峡两岸交流派生出的各种事务的民间组织，受大陆委员会的委任进行工作的半官方机构。该组织是中国海峡两岸关系协会的交涉对象机构。因为两岸互不认同对方主权，两岸可通过该机关与中国大陆地区进行公证、领事务等外交事务。与该组织相对应的机构就是中华人民共和国的海峡两岸关系协会（Association for Relations Across the Taiwan Straits, ARATS，简称海协会）。海协会是一个直属国务院台湾办公室，负责两岸事务，以社团法人形态存在的民间组织。

二十世纪九十年代初期，两岸关系的非官方交涉共进行了四次。此后，在经历了长时间的搁浅后，在 2008 年国民党执政后又实现了重启。汪辜会谈由海协会会长汪道涵和海基会理事长辜振甫组织，于 1993 年 4 月 29 日在新加坡召开，会上签署了“两岸公证书使用查证协议”“辜汪会谈共同协议”。唐焦会谈是由两会的副会长唐秀裴和赵仁和组织，于 1994 年 1 月在北京和 8 月在台北召开的两次会谈。此后会谈中断 20 多年，但是马英九政府出台的 2008 年会谈再次召开，海协会会长陈云林和海基会理事长张炳坤于 2008 年往返于北京和台北，召开了两次会谈，并在 2009 往返于南京和台中召开了两次会谈，这就是陈江会谈。2016 年，民进党蔡英文总统就任后，因其没有明表

示支持承认一个中国的“九二共识”，使得一直为两岸关系奔走的海协会和海基会的联系也中断了。

IV. 结论

1. 中国的现阶段变化

- 1) 习近平权力强化：政权稳定性、效率性、持续性提高，灵活应变的政策决策指日可待。
- 2) 负责台湾问题的组织及人事变动：出现中台办和国台办合并，国台办、港澳办、教务办合并（未定）的组织变化 - 通过领导小组确立共产党中心决策结构，政协主席汪洋、国家副主席王岐山、国台办副主任刘洁一等美国通，形成了以外交官为中心的人事结构- 显示出具有积极性、灵活性的政策决策及执行意向
- 3) 对台湾采取软硬兼施的两面政策：阐明反分裂立场，进行军事压迫（保护主权及领土意志）/ 两岸一家亲(血缘共同体，命运共同体)， 31 项惠台政策（台湾人民福祉、台湾人民福祉、统一战线战略）

2. 台湾的现阶段变化

- 1) 蔡英文保持基本立场不便：准备年末地方选举
- 2) 国家安全部负责人人事变动：将委任新的外交部部长吴钊燮、国安会主任李大伟、大陆委主任钱明彤、国防部部严德发 - 有改善两岸关系的目的，仍以美国通、外交通为中心进行人事部署
- 3) 大陆政策不变立场：将继续维持现状，坚持消极、防御型的应对措施，亲美友日的立场

3. 美国变数

- 1) 美国的东亚战略：打造符合美国利益的局面(阐明一个中国的原则 - 外交上坚持原则，《台湾关系法》生效 - 牵制中国战略(不侵略航母，追求实际利益)，扮演平衡东亚及台湾协会的角色

2) 朝鲜的变数和相关性：解决朝核危机时，在对台湾问题上也有可能采取更加积极地应对措施。中国为了防止台湾变数变大，有可能对朝核采取更加温和的政策。相反，美国为解决朝鲜的变数（形成和平局面）将更加集中台湾问题的解决

1956 年以后，毛泽东开始回避在政治局及政治局常务委等官方体制内的政策决策系统。但是却常常召开两个机关的扩大会议。1958 年，党内出现了毛泽东个人崇拜现象，权力越来越集中到党中央，毛泽东成为了不受任何约束的“无限霸权型领导人”。赵建民，2014.