

# 我國地方政府從事兩岸城市交流權限之析探：理性選擇制度論的觀點

詹立煒\*

## 摘要

本文以理性選擇制度論為基礎以探討 2018 年九合一大選後，民進黨執政的中央政府與在野黨執政的地方政府，就兩岸城市交流其權限的議題予以探討。本文的問題意識係以權限劃分為基礎並解析三項問題：第一，中央政府在兩岸城市交流扮演何種權責角色？第二，我國直轄市、縣（市）地方政府如何推動兩岸城市交流？第三，中央與地方在權限劃分且垂直分立式府際關係的結構之下，對兩岸城市交流議題面向的互動策略為何？綜上，本文在文獻回顧的部分，探討臺灣在單一國結構下其中央政府在權限劃分的制度意涵，然後討論中央與地方對於政策自主性的歧異，並解析中央與地方在垂直式分立政府結構下的影響。在研究方法上採用理性選擇制度論分析敘事的途徑，並搭配空間模型作為本文研究的分析架構。本文發現：第一，中央政府在憲法權限劃分的制度設計，以及單一國結構下其與地方政府的關係，在兩岸關係條例的規範下具備了制度性否決者的權力影響地方政府推動兩岸城市交流的議題內容、效力範圍與合作程度。第二，從敘述統計的分析資料中發現，各縣市在成立兩岸小組的時間點與地方首長選舉具有關聯性，而且成立兩岸小組時間的先後，也顯現出藍綠政黨的縣市長對於兩岸城市交流具有高度的相同性，其權責大多交由研考類的機關或單位處理，並非以經濟類機關或單位為主。第三，透過空間模型的分析，在垂直式分立政府的結構下在野黨籍地方縣市長藉由議題設定的方式，以對立不合作或討價還價的策略與執政黨中央政府進行策略性互動，且彼此對於兩岸政策目標不一致，使得雙方關係容易形成相互爭奪的非合作賽局抑或是議價協商的混合賽局的情境。

**關鍵詞：權限劃分、兩岸城市交流、制度性否決者、議題設定、混合動機的談判賽局**

---

\* 淡江大學公共行政學系約聘專任助理教授。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟文責由作者自負。

## 壹、前言

2018 年九合一大選之後中央執政的民進黨失去了原本在高雄市、臺中市 2 個直轄市以及宜蘭縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市與澎湖縣等五縣（市），合計共 7 個席次的執政權，而在野的國民黨則從 2014 年 6 席縣（市）長一舉取得 15 席的優勢。而這十五個在野黨籍地方縣市首長認為我國與中國大陸的雙邊關係，不能因民進黨取得中央政府執政權而中斷了長期以來的城市交流，所以有必要透過地方政府層級在以承認「九二共識」前提之下進行雙邊更密切的互動。<sup>2</sup>惟此一情況並非始知今日，2008 年馬總統執政後以所謂的「一中各表、九二共識」開啟兩岸互動的契機，各地方縣市紛紛以城市交流為名推展與中國各省、直轄市等地的互訪活動。而時為無黨籍的首都市長柯文哲在 2015 年 8 月於中國上海，亦以所謂的「兩岸一家親」為訴求得以參加「雙城論壇」。<sup>3</sup>此等情況突顯出部分地方縣市政府首長與目前民進黨執政的中央政府，彼此對於兩岸事務認知上與實務上的歧見。然依據《中華民國憲法》（以下簡稱《憲法》）、《中華民國憲法增修條文》（以下簡稱《憲法增修條文》）與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱《兩岸關係條例》），具有涉外性質的兩岸事務依法為中央政府權限，地方政府未經主管機關授權或許可不得逾越，但隨著雙邊往來交流日益密切，且北京對我國統戰策略運用力度加大的情況下，現行我國對兩岸關係的法制及其相關規範與實際情況恐有相互扞格或罅隙之處。

惟依照《憲法》、《憲法增修條文》與《兩岸關係條例》的規定，現階段中華民國的領土係區分為所謂的主權與治權所及的臺灣地區，以及主權所及但治權所不及的大陸地區。在大陸地區實質統治的中共政權（中華人民共和國），則被我國大法官釋字第 445 號解釋為「敵對團體」。<sup>4</sup>前總統馬英九也多次強調，「互不承認主權、互不否認治權」是其任內兩岸互動的基本原則。<sup>5</sup>以我國現行法律觀點及實務運作而言，兩岸事務其性質上雖被界定為不屬外交事權，但絕非一國之內政，因此將我國與中國大陸的雙邊關係界定為分治與對立、具有特殊性質且屬於涉外、境外事項尚非無據，<sup>6</sup>本文合先敘明。然國內朝野政黨對兩岸關係持有不同見解與立場，

<sup>2</sup> 中國評論新聞網（2019/0328）：「唐永紅答中評：劉韓會確認城市交流政治基礎」，網址：<https://ppt.cc/fVS9Qx>

<sup>3</sup> 自由時報（2015/0818）：「2015 上海台北雙城論壇 柯文哲致詞全文」，網址：<https://ppt.cc/f8kTyx>

<sup>4</sup> 大法官釋字第 455 號（理由書部分摘錄）：「現階段大陸政權仍屬敵對團體，對我國仍具武力威脅，集會、遊行活動主張共產主義不但違反立國精神，且參照憲法增修條文第五條第五項規定，尚有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序之虞。…惟衡諸兩岸關係，中共對我之敵對狀態並未消除，其以武力威脅、飛彈恫嚇之危險仍然存在，為維護國家安全及社會秩序，對於集會、遊行所涉及有關國家安全之言論因可能產生內部不安，自有限制必要。」網址：<https://reurl.cc/A1KKNd>

<sup>5</sup> 中時電子報（2011/0531）：「馬：兩岸互不承認主權 互不否認治權」，網址：<https://ppt.cc/fkjHvx>

<sup>6</sup> 大法官釋字第 618 號（解釋文與理由書部分摘錄）：「…並鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民

而我國與中國大陸雙邊關係的模糊性與不確定性，使得在 2018 年九合一大選結束後，產生了新一波中央與地方對於從事兩岸城市交流的權限之爭，<sup>7</sup>並且牽動 2020 年總統與立委選舉。然全球化的浪潮之下區域間各國城市相互學習、競爭與交流已成為重要的議題與工作，城市外交可以做為國家正式外交之側翼，兩者分進合擊、相輔相成（張釗嘉，2005），就其性質而言，兩岸城市交流其實也是我國地方政府從事城市外交之一環，惟不冠外交之名而已。

準此，本文的問題意識係以權限劃分為基礎，透過理性選擇制度論（*rational choice institutionalism, RCI*）解析我國地方政府從事兩岸城市交流之權限，其探討問題為：第一，我國中央政府在兩岸城市交流扮演何種權責角色？第二，我國直轄市、縣（市）地方政府如何推動兩岸城市交流？第三，中央與地方在現行權限劃分的結構與垂直式分立政府的關係之下，對兩岸城市交流議題面向的互動策略及其關係為何？針對上述問題，本文在文獻回顧的部分，探討臺灣在單一國結構下其中央政府在權限劃分的制度意涵及其在政策一致性的要旨，然後討論地方尋求政策自主性的空間，並解析中央與地方在垂直式分立政府結構下的影響。在研究方法上採用理性選擇制度論分析敘事的途徑，彙整地方縣市兩岸交流的相關法令並以敘述統計呈現，蒐集地方首長對於兩岸交流的看法予以對比分析，並搭配空間模型作為本文研究的分析架構，區辨中央與地方對於兩岸交流議題在政策一致性和政策自主性所交織而成的空間面向上，彼此位置遠近而形成的策略關係和影響，使本文的問題脈絡得以梳理並檢證。

## 貳、理論文獻回顧

### 一、理性選擇制度論的理論要旨

理性選擇制度論（*RCI*）屬新制度論（*New Institutionalism*）三種途徑的其中一種（Hall and Taylor, 1996; Pierre, Peters and Stoker, 2008），依循理性選擇理論的基準，採用方法論的個體主義（*methodological individualism*），將分析單位化約為個體，並在行動者具有固定的偏好（*preference*），以理性自利、策略選項效用極大化的假定條件下，探討行動者在政治制度之中影響其互動策略的因果機制（*causal mechanisms*）與相關變數（Hindmoor and Taylor, 2015）。然政治決策被視為是一連串集體行動的問題（*collective action problem*），個別的行動者唯有通過制度才能達成集體行動後的決策結果（林繼文，2001、2005），並且強調行動者在政治決策之

---

主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。...惟兩岸關係事務，涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關即宜予以尊重。」網址：<https://reurl.cc/1QV549>

<sup>7</sup> 中時電子報（2018/1225）：「韓挾民意 有信心引領綠兩岸政策」，網址：<https://reurl.cc/W4kk9x>

中策略性互動的角色。制度對行動者而言，是具有制約且賦予策略能力的雙重作用，所以當行動者要決定其行為方針時，制度的因素就必須被列入考慮分析之中（Lowndes and Roberts, 2013），理性選擇制度論通過數理符號的演繹邏輯，推論相關問題與假設並將制度功能予以類型化說明，運用空間模型與賽局理論等方法，界定行動者的政策理想點與策略，預測可能發生的情境（scenarios）與抉擇選項，分析並解釋決策結果（Ostrom and Ostrom, 2014）。由於行動者的策略行為是發生在制度之內，因此理論能夠予以指引並強調制度的性質與角色，且系統化解釋制度如何產生的問題，以及理性行動者在其結構內所採取的行為。

申言之，理性選擇制度論與社會制度論（sociological institutionalism）或歷史制度論（Historical institutionalism）觀點不同之處在於，針對行動者偏好的來源與個人利益的界定與分析，並將制度視為是行動者彼此互動的規範或是或互動後的結果（Diermeier and Krehbiel, 2003; Guala, 2016; 黃宗昊, 2010; 陳癸郁, 2014）。因此理性選擇制度論認為制度能夠在極端爭議的政治環境中，當行動者做出決定時提供的穩定方式（Ordeshook, 1986; Scharpf, 1997）。對於本研究言之，藉由理性選擇制度論相關命題（propositions）的指引，以及對於制度性質及其對行動者影響的界定，而進一步推論制度對於中央與地方的行動者予以何種限制與賦能（empowerment），使得誰會擁有否決其他行動者的權力，那些行動者可以採取議題設定的方式爭取主動權，且在既有的制度規範與運作機制，對於中央與地方的行動者又會形塑何種的策略關係進行論證。

## 二、中央政府權責角色的制度意涵

針對單一國權限劃分下中央政府權責角色的制度意涵，本文從單一國結構下中央與地方的關係予以說明，並探討我國憲法採均權理論所設計的權限劃分其意義與作用，然後以理論觀點解析中央政府在權限劃分的角色。體制上採取單一國（unitary system）的國家，其中央政府對外為主權代表、對內則具最高權力地位，行政區劃下的地方行政機關，其自治地位與權力係來自於中央政府的授權，在中央與地方的關係呈現上下指揮監督的型態（趙永茂、孫同文、江大樹, 2001），與聯邦制（federal system）的國家組成、聯邦政府與邦（州、省）之間的府際關係，以及在聯邦憲法明訂各自權限範圍的制度設計有所差異（Benton and Morgan, 1986; Smith, Greenblatt, and Buntin, 2005）。惟公共治理或地方治理的風潮驅使下，許多單一制的國家，如英國、日本亦積極推動一系列分權改革（Stoker, 2004; 張青松、刁榴譯, 西尾勝著, 2013），透過權力下放（devolution）等措施，建構中央與地方的夥伴關係（Stewart, 2003; 陳建仁, 2011; 呂育誠, 2019），使得單一制的中央與地方關係逐漸與聯邦制國家具有部分相似的色彩與功能其差異不再如此涇渭分明（劉文仕, 2016）。

我國在 1946 年制憲時依照孫文主張的均權理論：「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權」，<sup>8</sup>因此係以權之性質為分配依據，以尋求政府機能的一致性（趙永茂，2002），並於《憲法》第十章中明訂中央與地方各自之權限以確保自治權，形成單一國卻有類似聯邦國的制度設計（高美莉，2007）。此等權限劃分採三分法之方式分成中央專屬事項、省立法事項及縣自治事項（黃錦堂，2012：204），於第 107 條規定中央立法並執行之事項、第 108 條由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項、第 109 條由省立法並執行之，或交由縣執行之事項，以及第 110 條由縣立法並執行之事項，倘若中央與地方發生權限爭議，則第 111 條規定由立法院解決之。<sup>9</sup>準此，我國的地方自治制度係在憲法、憲法增修條文及地方制度法（以下簡稱《地制法》）所規範，各級地方自治團體依法辦理與該地方有關之固有事項，抑或是接受中央政府委託辦理事務，且在一定範圍內接受國家之合法性與適當性的監督（蔡茂寅，2006），形成垂直的統治主體間之管轄權劃分架構，區分各自的任務與職掌（黃錦堂，2012）。換言之，我國地方自治團體的法定自治權限不得任意遭受中央政府的侵害而保有一定程度的自主性（local autonomy），因此帶有聯邦國制度規範的色彩；然地方自治團體的自主性亦不得逾越法律所賦予的範圍，致使國家的一致性遭到破壞（Ladner et al., 2019），亦保留了單一國結構的基本原則。

惟均權理論的權限劃分不僅未發揮上述的意義與作用，反而因其模糊與不確定性增加了中央與地方存有爭議的空間（高美莉，2007：4）。在實務上相關法律常以多層次權限分配之方式，<sup>10</sup>使得中央與地方對於某一事項均有管轄權而容易產生權責不明的問題（蔡茂寅，2006：46-47；陳愛娥，2017：59-61）。也因此吾人若把時間因素納入考量，則權限劃分結構下的中央與地方互動就如同多回合的重複賽局（repeated game），在此多回合的過程隱含演化的性質，行動者其策略不僅會受到外在環境的影響，同時也會設法調整外在環境藉以發展對其有利的局勢或策略工具，而且也會發試圖展出一些內在結構，以發揮相同具有工具性的功能（Rasmusen, 2007），並影響決策的結果使自身有利。

<sup>8</sup> 資料來源：國父全集全文檢索系統，網址：<https://reurl.cc/L1ppG7>

<sup>9</sup> 資料來源：全國法規資料庫《中華民國憲法》，網址：<https://reurl.cc/mdGGKA>

<sup>10</sup> 都市計畫法第 4 條：「本法所稱主管機關：本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」而地方制度法第 18、19 條第 6 款都市計畫及營建事項為自治事項，此為多層次權限分配常見於我國各項專業法規之中，因此內政部於 1999 年 4 月 7 日台（88）內民字第 8803407 號函，解釋說明「地方政府在不牴觸都市計畫法或相關法律及其授權法規之範圍內，自有自主的政策規劃、立法及執行之權。至有關各種都市計畫於依法擬定、審議後，都市計畫法均明定應依法報請上級政府核定或備案後，方得發布實施…」以此來看，在實務上與中央與地方權限劃分的多層次權限分配在政策執行時會有扞格之處。

若以理性選擇制度論看待單一國架構下中央與地方的關係，其實是行動者（actor）在一致性（unity）與自主性（autonomy）兩面向上的策略性互動。從權限劃分（division of powers）的意義而言，透過適當地制度安排（institutional arrangement），讓中央與地方應有的工作做出明確的區別，使之成為可信賴且能妥適運作的機制，同時行動者在抉擇策略選項時有所依循，讓彼此產生互動結構的共同認知（common knowledge）而得以預測策略行為（Hardin, 1982），形塑「制度即規範」（institutions-as-rules）的規範性意涵（Grief and Kingston, 2011; Hindriks and Guala, 2015）。從權限劃分作用來看，則規範國家與地方自治團體各自可以採取行動的權責範圍。國家明訂自治事項以規範地方自治團體應有的責任，希冀善盡其職責以維護地方人民的權利，並確保地方自治團體在政策規劃與執行一定程度的自主性。在委辦事項的部分，中央政府設立一制性的準則使地方政府有所依循，並讓中央政府與眾多地方自治團體間，能夠在其權責內建立起分工，亦能發揮協調聯繫的合作功效，藉以達到在自主性與協調合作之間達成制度引導均衡（institutionally induced equilibria），進而降低不確定性與雙方的交易成本，也防止行動者彼此可能存有的投機行為以致破壞了制度運作的功能（顏愛靜等譯、Furubotn and Richteim 著，2009：496），達致「制度即均衡」（institutions-as-equilibria）的效用（Grief and Kingston, 2011; Hindriks and Guala, 2015）。換言之，中央政府一方面藉由自治監督維持權限劃分制度運作的現狀（status quo），同時對於府際關係的政策議題及其資源配置具有單方面改變調整的權力，並在決策或行政程序過程之中設置否決點，讓各級地方自治團體具有限度的自主性且其相關作為不能逸脫既定規範，因而在理論面與實務上具有制度性否決者（institutional veto player）的角色及功能（Tsebelis, 2002; Pierre, Peters and Stoker, 2008; Ladner et al., 2019:21-23; 王光旭、陳敦源，2010）。<sup>11</sup>

### 三、地方政府尋求政策自主性的空間

在地方治理的趨勢發展下，地方自主性（local autonomy）及其重要性已在府際關係的決策過程與政策執行產生重要影響（Ladner et al., 2019），逐漸取代傳統強調上對下的指導監督方式，改以建立中央與地方夥伴關係（林明鏘，2017）。尤其在分權改革（devolution）的訴求之下，權責下放到地方自治團體使其具備完善的政策規劃與執行能力，以貼近基層民眾公共服務的需求（蘇煥智、葉紘麟，2018）。除《憲法》第 107 條規定外交等事項為中央專屬權責外，第 111 條亦規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉

<sup>11</sup> 以印花稅為例，係財政收支劃分法第 12 條規定屬於直轄市、縣（市），為地方政府重要稅收項目之一。然行政院蘇貞昌內閣已在立法院本會期提案廢止印花稅法，引發各直轄市政府的不滿，認為中央並在事前並未充分與地方溝通，而廢止後的歲入缺口雖由行政院補足，但仍有減損地方財政自主的問題，惟此案已經確定。聯合新聞網（2019/0808）：「政院定調廢印花稅 財部研議兩方向補助」，網址：<https://reurl.cc/9zOOmx>

事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」因此在憲法層次的制度設計對於中央與地方（省、縣）保留了高度分權的空間（黃錦堂，2012：142），大法官釋字第 498 號即指出「地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」<sup>12</sup>

然從我國府際間在財政、立法、人事等政策屢有見解不一而引發爭議的情形來看（高美莉，2007），權限劃分並未能達到「制度即規範且均衡」（institutions-as-rules-in-equilibria）的目標（Hindriks and Guala, 2015），兩岸城市交流的問題亦是反映出府際間的分歧。<sup>13</sup>2008 年馬總統上任後即放寬縣市長前往中國大陸的規定，<sup>14</sup>各縣市陸續與中國各省、自治區及直轄市等各層級政府開展城市交流。因此在馬政府時期此一議題並未產生太大的問題，甚至連民進黨籍高雄市長陳菊分別於 2009、2013 年任內兩度訪問中國，<sup>15</sup>而在蔡總統上任後中央與地方對於兩岸交流的矛盾才又逐漸浮現。2018 年九合一大選後，陸委會強調兩岸關係屬中央政府職權<sup>16</sup>，地方政府從事城市交流必須遵守兩岸關係條例等相關規定。但鄧學良（2018）認為若中央政府比照過往將貨幣與商港委託省府辦理方式，則不失為化解彼此歧見並在兩岸事務協力合作的可能選項。

對於在野黨籍的縣市長而言，盡可能爭取並擴大兩岸事務的政策空間是合乎自身政治立場與政策利益（許文英，2010），<sup>17</sup>並且與行政機關為求生存而爭取自主權的動機一致（廖洲棚，2014）。準此，從議題設定（agenda setting）的觀點視之，倘若某項政策議題（policy agenda）能夠引發公部門或社會輿論的關注後（Simon, 1997; Kingdon, 2011; 魯炳炎，2009），其聚焦討論的聲量越高則越有機會成為政府決策程序的可能選項（McCombs, Shaw, and Weaver, 2014; 洪綾君、謝雨豆，2019）。政府機關、政治人物、政黨、媒體或利益團體之所以尋求成為政策議題設定者（agenda setter）的動機，係在於議題的背後具有重大政治經濟的動機與利益，具

<sup>12</sup> 司法院大法官解釋第 498 號：「…中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」網址：<https://reurl.cc/zyMrrk>

<sup>13</sup> 自由電子報（2018/1128）：「蔡總統：兩岸政策屬中央職權」，網址：<https://reurl.cc/31jjzR>

<sup>14</sup> 自由電子報（2008/0619）：「縣市長登陸 七月將解禁」，網址：<https://reurl.cc/xDO36N>

<sup>15</sup> 中時電子報（2013/0807）：「陳菊 9 日率團訪中國大陸 4 城」，網址：<https://reurl.cc/EKpG4n>

<sup>16</sup> 陸委會新聞稿（2018/1225）：「…兩岸關係發展及政策方向是中央職權，地方政府從事兩岸交流，應依循兩岸條例及相關法令之規範。政府支持各縣市推動地方經濟發展，中央政府對各方建議會廣納傾聽，並在與地方政府通力合作下，提升臺灣經濟發展，推動健康有序的兩岸交流，共同維護國家整體安全與利益。」網址：<https://reurl.cc/EKpRE0>

<sup>17</sup> 2000 年 7 月時任高雄市長謝長廷積極推動高雄與廈門城市交流，此舉雖非首創，但卻對當時兩岸與國內的政治環境引發重大討論。謝市長為降低政治敏感性而將預定訪問行程定位為「城市交流」，最後雖未成行但也開啟了我國地方縣市長有意參與兩岸事務的濫觴。資料來源：聯合報（2000/0707）2 版要聞「廈門去不去 謝長廷今天宣布」。

有利害關係的行動者會利用特定重要事件以動員支持者關注，並尋求議題的設定與掌控藉以鞏固或攫取相關利益（Riker, 1986; Birkland, 1998），抑或是主導議題的解釋權，形成先動者優勢（first-mover advantage）的條件（Scharpf, 1997; Rasmusen 2007），藉以發揮宣揚、攻擊與辯護的作用，並易於形塑出有利於自己的局勢（陳憶寧，2003；Sciarini and Tresch, 2019），並藉以試圖影響其他行動者抉擇的方向與內容，進而改變決策的結果（Kingdon, 2011）。因此地方縣市首長藉由自身權責以主導、設定兩岸城市在經濟、文化與觀光等議題，<sup>18</sup>一方面可以減少政治上的敏感性，降低中央對兩岸城市交流的可能限制，同時又可引起民眾對於切身經濟利益的關切進而認同上述交流議題的策略效果（劉文斌，2019；郭瑞華，2019）。

在 2018 年九合一選舉過後，再次有過半數的地方政府與中央分屬不同政黨，部分在野黨籍的縣市長對於兩岸事務發言，在輿論的曝光度與網路的聲量具有一定的影響力，<sup>19</sup>因而凸顯出中央與地方、執政黨與在野黨對於此一議題的差異性對立性。<sup>20</sup>部分地方政府透過上述議題設定的策略，藉以削弱中央政府在兩岸事務否決者的角色。<sup>21</sup>再加上三種外部因素的影響，增加了兩岸城市交流的複雜性與敏感性：其一是雙方在主權議題從 1949 年糾葛迄今，一方努力維持現狀以確保自由民主憲政體制能夠深化鞏固；另一方則試圖完成所謂的「領土完整」以實現偉大復興的目標，因此臺北和北京對於主權議題的零和結構而形成難解之對立局勢。其二是自 1987 年蔣經國總統開放兩岸探親之後，我國與中國大陸的人民在社會與經濟等層面的交流日益深化，因此兩岸雙邊關係變成政治上無法免除對立、但經濟上卻追求雙贏競合的弔詭局面（林繼文、羅致政，1998；Kastner, 2009）。而這也讓我國內部各自持統獨立場的政治菁英及其政黨、民眾和利益團體對於兩岸關係的互動與發展，產生不同的認知立場與政策偏好（蘇起，2014；全國工總，2015；童振源、李曉莊主編，2015），進而讓中央與地方在兩岸關係的政策目標和執行上產生不一致的情形，並且在兩岸城市交流議題的政策理想點有所分歧。

#### 四、中央與地方垂直式分立政府的結構性影響

分立政府（divided government）原本係指在監督與制衡的水平關係上，行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握（吳重禮，2001），然此一概念亦可延伸探討中

<sup>18</sup> 聯合新聞網（2019/0319）：「南投縣長林明溱明訪北京農產品準備好了」，網址：<https://ppt.cc/fHqnJx>；中央社（2019/0325）：「韓國瑜會劉結一稱九二共識是兩岸定海神針」，<https://ppt.cc/fc1C5x>；風傳媒（2019/0628）：「雙城論壇行程公開了柯文哲將見這些人」，網址：<https://ppt.cc/fd3zTx>

<sup>19</sup> 新新聞（2019/0220）：「高雄癢對岸幫忙抓，習近平扮藍營縣市救世主」，網址：<https://reurl.cc/NappW5>

<sup>20</sup> 中時電子報（2018/1211）：「兩岸地方交流 不能各顯神通」，網址：<https://reurl.cc/W4KGjL>

<sup>21</sup> 中時電子報（2018/1227）：「吳敦義邀 15 縣市長 談兩岸城市交流」，網址：<https://reurl.cc/9zm4WX>；經濟日報（2019/0124）：「中央護主權 地方拚經濟？雙重賽局 學者：政經非平行線」，網址：<https://reurl.cc/QpKX20>



央與地方垂直的府際關係。吳重禮、李憲為（2005）即認為若中央與地方的行政部門由相同政黨所掌握，稱之為「垂直式一致政府」（vertical unified government）；反之則稱為「垂直式分立政府」（vertical divided government）。自 1994 年省縣自治法制化後，檢視我國歷年來地方縣市長選舉可以看出垂直式分立政府的結構對於府際關係、政治互動與政策決定的影響。1994 年在野黨拿下首都市長席次，1997 年縣市長選舉民進黨則首次獲得過半的 12 個席次，1998 年又贏得高雄市長。在選戰策略上民進黨採取「地方包圍中央」的主張並提出許多與國民黨執政的中央政府不同政策觀點，進而奠定了 2000 年總統大選的首次政黨輪替（郭瑞華，2019）。2005 年縣市長、縣市議員暨鄉鎮市長三合一選舉的結果，在野的國民黨取得雲林縣以北縣市的席次，為在野黨於 2008 年總統大選第二次政黨輪替取得優勢條件。2009 年縣市長與 2010 年直轄市長選舉，朝野雙方各有斬獲，惟縣市合併或單獨改制為直轄市後，地方縣市長在某些政策議題與中央政府議價協商的態勢更加明顯。<sup>22</sup>2014 年民進黨獲得桃園市、臺中市、臺南市與高雄市 4 個直轄市長，以及 13 個縣市長席次，使得中央執政的國民黨在總統大選時備感壓力。

以 2006 年 7 月澎湖縣政府依據《離島建設條例》與《兩岸關係條例》之規定而提出「澎湖縣與大陸地區通航自治條例」的案例來看，<sup>23</sup>此案經主管機關陸委會函覆無效後，澎湖縣政府即向司法院大法官聲請釋憲，大法官第 1323 次會議則做出不予受理的決議：<sup>24</sup>

惟憲法增修條文第十一條，自由地區與大陸地區間事務之處理，得以法律為特別之規定，可知兩岸事務具有全國一致之性質，尚非專屬地方之自治事項，故本件並無適用地方制度法第三十條第五項之餘地，而根據司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請時，依同法第九條規定，仍應經由上級機關層轉，俾使上級機關得儘速本於職權，先行與地方政府協商。是本件聲請核與地方制度法第三十條第五項及司法院大法官審理案件法第九條規定不合，應不予受理。

其理由為依照《憲法增修條文》之規定，兩岸事務具有全國一致的屬性而非地方自治團體法定的自治事項。此外陸委會依據《兩岸關係條例》第 95 之 1 條之規定，外島縣市實施小三通之相關事項，須由行政院以實施辦法規定辦理，亦屬中央政府的權責範圍。換言之，澎湖縣政府以自治條例的方式推動小三通，已經逾越了《憲法增修條文》與《兩岸關係條例》的規定，以及《地制法》對於自治事項須有

<sup>22</sup> 中時電子報（2013/1210）：「胡志強炮打中央：別讓我說話不算話」，網址：<https://reurl.cc/D1roXe>；自由電子報（2019/1225）：「盧秀燕廢止中火 2 機組證照 中市府砲轟中央稱與選舉無關」，網址：<https://reurl.cc/L1K614>

<sup>23</sup> 聯合報（2006/0727）A13 版兩岸：「澎湖辦小三通 預計下月上路」。

<sup>24</sup> 大法官第 1323 次會議不受理案，網址：<https://reurl.cc/jdkkN2>

法律規定應由地方自治團體辦理的事務權限。<sup>25</sup>若以委辦事項而言，澎湖縣政府也並未獲得中央政府授權辦理與中國大陸小三通事務，<sup>26</sup>因此其「通航自治條例」牴觸了憲法與相關法律之規定自屬無效。<sup>27</sup>雖然澎湖縣政府在法律程序雖有瑕疵且不完備，但卻突顯出地方政府試圖透過本身自治權限以增加兩岸城市交流的政策自主空間，以及藉由其自身最相關的議題嘗試爭取主導和解釋的策略用意。而各縣市藉由兩岸城市交流論壇、兩岸農特產品博覽會、兩岸文創觀光展覽等活動有異曲同工之思維。<sup>28</sup>

綜上所述，垂直式分立政府的觀點反映出我國中央與地方之關係為單一國體系，且為多黨競爭環境的兩種結構性質（劉從葦，2003；吳重禮、李憲為，2005；趙永茂，2007）。倘若中央與地方為垂直式一致政府時，兩者之間的互動關係較為單純，尤以台灣的環境地方縣市首長會透過所屬政黨既有的決策機制或聯繫管道進行協調。<sup>29</sup>反之中央與地方政府分別由不同政黨執政，形成為垂直式分立政府時，則彼此之間的互動關係會產生出因政黨與選舉考量，致使公共資源分配不公、中央與地方政府的對立與衝突，致使政策推動窒礙難行、中央與地方政府的職權界線不明，彼此政策方針易產生混淆、以及政策制定與執行疏失責任無法釐清歸屬，在敵對政黨之間意識形態與政策立場的差異，形成中央與地方對峙齟齬的四種不利情況（吳重禮、李憲為 2005：79-80）。換言之，設若府際關係處於垂直式分立政府的結構，而雙方對於某些議題的政策理想點（ideal point）差距甚大的情況下，行動者容易陷入衝突對立的非合作賽局（non-cooperative game）情境，抑或是彼此形成既競爭又合作且相互議價協商的談判賽局（Schelling, 1980; Niou and Ordeshook, 2015），產生中央與地方的行動者相互爭取政策自主性的空間而迭生齟齬，以及政

<sup>25</sup> 地制法第 28 條：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

<sup>26</sup> 地制法第 29 條：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

<sup>27</sup> 地制法第 30 條：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

<sup>28</sup> 臺北市政府市長新聞稿專區（2019/0624）：「臺北市政府宣布『2019 年雙城論壇』將於 7 月 4 日登場 鎖定創新產業、經貿交流」，網址：<https://reurl.cc/EK5p8k>

<sup>29</sup> 民進黨係將直轄市長、縣市長的從政黨員納入當然中常委與當然中執委的決策機制之中（民主進步黨現任黨公職，網址：<https://reurl.cc/8lWWEo>）。而國民黨在馬英九主席時期，設立縣市長協調會報（旺報 2012/0813，國民黨縣市長會報周六復辦打團結牌，網址：<https://reurl.cc/drXXNq>）；現任吳敦義主席則改以不定期開會的方式邀請從政黨員的縣市長進行聯繫協調（自由電子報 2018/1219，國民黨不考慮恢復執政縣市首長會報不定期邀開會溝通，網址：<https://reurl.cc/e566RR>）。

策執行的一致性面臨如何協調合作的兩難，致使垂直面制度性集體行動（institutional collective action）的問題（廖洲棚，2014；Feiock, 2013）。

## 五、小結

綜合以上理論與文獻回顧的評述，本文彙整下列要點並作為後續研究設計的參考依據：第一，理性選擇制度論關切決策的結果與行動者其策略的影響，因此制度的規範為何、對於行動者的影響、限制以及行動者對於政策議題的理想點為研究問題的發軔和後續分析的開端。第二，在憲法權限劃分與單一國體制法制之下，形成了制度即規範以達成政策一致性之目的，因此中央政府具有制度性否決者的權力，能夠在決策或行政程序設定否決點，藉以管控地方自治團體的行為無『法逸脫權限範圍，所以需要檢視中央政府對於兩岸關係的相關規範與行政程序，藉以分析如何藉由現行管控機制同意或否決地方縣市所提出的交流申請。第三，在地方自主意識提升的情況下，地方縣市具有尋求政策自主性的動機，並試圖藉由議題設定權的策略運用，增加推動兩岸城市交流的機會，以及在現行規範下尋求政策自主性空間的可能性，藉以達致與中央政府互動博弈後的均衡，因此需要了解我國直轄市、縣（市）政府現階段推動交流的具體措施有那些，釐清地方縣市設立相關措施的目的和作用。第四，中央與地方的行動者在現行權限劃分的單一國體制之下、且受到選舉結果而形成的垂直式分立政府的結構之中，各自對於兩岸城市交流的政策理想點的位置為何，以及與其對應的策略性互動會造成那些決策情境和影響，需要透過政策空間模型予以進一步分析。

## 參、研究設計

### 一、分析方法

本研究在方法上採用「分析敘事」(analytic narratives)的方法，以理性選擇制度論為基礎，作為釐清案例的脈絡並找出具有因果關係的假設與問題（Bates et al.,1998），其基本意涵延續 Douglass North 對於制度概念，亦即無論是正式或非正式，都會對行動者的行為造成限制與誘因（Levi, 2002; 劉瑞華譯、D. North 著，2017）。然理性選擇制度論以行動者在當下或可預見未來的策略行動為主要研究標的之一（Lowndes and Roberts, 2013）。惟從政策分析的觀點而言，許多的重要決策事件或案例，並無法在事前或是當下的時間內獲知引發的解釋變數，僅能從事後觀察變數的發生點以「倒推假設」(backward-looking hypotheses)的邏輯思維，回溯推論行動者為什麼採取某一個選項的決定（Riker, 1986），所以在研究方法上就有別於採用統計分析去驗證假設是否成立的問題，而是從事後的解釋角度找尋個案的因果關係鏈（Scharpf, 1997: 25-26）。研究者透過政治學和政策科學的分析工具，搭配歷史研究的事件敘述和歷史制度論的分析特點（Jones and McBeth, 2010），輔

助理性選擇制度論對於歷史性案例分析的不足之處（Katznelson and Weingast, 2005）。並依此處理制度系絡內、時間變動的個案分析與比較，探討個案能否被複現的問題，確保研究者在敘事的經驗資料之中，找到確認理論意涵的證據（Bates et al., 1998; Gerring, 2007: 27-28）。

案例的分析敘事按照賽局理論的四個基本要素為原則（Rasmusen, 2007）：第一，局中人（players）為可採取行動的個體，目標為透過所選擇的行動將其效用極大化；第二，行動（actions）係指局中人所能抉擇的措施，行動集合是個別局中人全部能夠使用的方案選項；第三，報酬（payoffs）乃是局中人彼此採取行動之後，所能得到的真實或期待報酬；第四，資訊（information）對局中人而言，為賽局中其他人真實的策略行動了解程度，局中人可能知曉也可能因無法直接觀察而無法區辨。若局中人在決策情境想要報酬極大化，則需要根據所得資訊所做出對應行動的策略（strategy），局中人彼此依據資訊而行動的策略組合即為均衡，透過均衡就可以知道行動者互動的結果。另外因事件案例的發生兼具動態性（dynamics）與時序性（sequence），對於行動者在決策時產生不同的影響（Bates et al., 1998; Büthe, 2002: 484-486），因此將時間的要素納入敘事和分析有助於吾人了解利益匯聚的過程，決策行動者之間策略互動組合的緣由（Pierson, 2004: 58-63）。

## 二、理論模型

「空間理論」（spatial theory）用以探討解析政治行為或公共政策決策過程，始自 Downs（1957）援引 Hotelling（1929）研究廠商區位競爭的概念。在國內的相關政策研究文獻中，如 Lin（2000）、劉從葦（2003）、吳秀光和石冀忻（2009）、王光旭和陳敦源（2010）、Hsu（2011）、詹立煒（2015）及石冀忻（2018）等均透過空間理論解析決策案例。空間理論的分析特點為（Morton, 1999; Schofield, 2008; Page, 2018）：首先，行動者具有一組價值或偏好、且能將其排列優先順序，並按照喜好程度而採取實現目標之適當性策略行動。其次，政策選項是採用被社會所公信的抉擇方式並且將現實政治環境假設成一個單維（unidimensional）或多維空間面向（multidimensional）的幾何模型，然後吾人可將政策選項標定在空間面向的位置之中，藉以瞭解行動者對於政策選項或議題的立場。

而方案的選擇方式採用多數決原則（majority rule）。模型假定理性自利的行動者對於某項議題的偏好位置落在單維連續空間之內的某一點，並將此稱之為政策理想點（ideal point）。行動者之間理想點愈接近，代表著雙方的立場相近而合作機會就愈大，反之亦然（Stokes, 1963）。空間面向則是測量相關選案或偏好等變數的判準，吾人針對所欲分析的行動者將其政策理想點標住在政策空間面向之內，藉以

確認行動者的政策理想點位置，以及與其他行動者可能會發生的互動結構，或是釐清行動者對於某項議題採取支持與否的態度與立場（Enelow and Hinich, 1984）。

最後以公共政策利害關係人的觀點而言，代表將具有決策權之行動者對於某項議題的立場態度，以單一面向的政策空間標示其位置（陳敦源，2009），找尋彼此可相互折衝交涉的妥協空間。第六，從理論和實證研究的意義而言，運用政策空間分析（policy space analysis），對於政治互動的現象或政策制定的過程能提供有用的分析架構和有效的解釋（Krehbiel, 1988; 王光旭、陳敦源，2010）。綜上所述，本文運用空間理論模型的意義在於，在問題假與推演具有合理性並對提出能夠通過經驗檢證的解釋，設計上基於理性選擇制度論的途徑，聚焦於關鍵要素且清晰明瞭以達執簡馭繁之目的。

圖 1 係假定在一個階層結構（hierarchy）的決策空間中，有兩個行動者 X 和 Y，SQ 為兩者決策的現狀（status quo），劃過 SQ 的粗虛線代表兩者的福利界線（welfare boundary），於此福利界線上的任何一點及其右上方的空間，為行動者可以考慮接受的提案範圍。現在有一個基於 X 偏好所設定的方案 A 被提出，但對於行動者 Y 而言，這個提案的理想點比現狀 SQ 還遠。基於自己的偏好，Y 會反對辦理這項提案並另外提出方案 B，行動者 X 基於同樣理由不會接受，且 X 為具有階層權力（hierarchical authority）的行動者，能夠對不願配合的 Y 給予懲罰而提出另一個對於 Y 更不利的方案 SA。

對 Y 來說，比較兩者的利害得失之後而會願意接受方案 A（Scharpf, 1997:171-174）。行動者 Y 之所以願意接受並非是偏好改變，而是在階層結構的決策環境中，行動者 X 的權力能夠管控（override）甚至是限制 Y 的提案。從此一模型的設定來看，行動者 X 所具有的科層權力其實也就是 Tsebelis（2002）所說某些行動者因制度賦予的權力且具備改變決策現狀的能力，或能夠否決其他行動者的提案，使其成為制度性否決者，並且在制度系絡之下扮演決策結果穩定與否的關鍵角色（冷則剛等編，2019：216）。此外在行動者 X 與 Y 所在的垂直和水平軸線上，亦可代表兩者對於某項議題面向（issue dimension）的立場和偏好，並從其政策理想點的遠近，而推論或分析彼此合作與否或如何互動的策略情境（Ordeshook, 1986; Hinich and Munger, 1997; Hindmoor and Taylor, 2015）。

使用階層指導模型的理由為：第一，模型設定為科層式結構，合乎本研究探討中央與地方在權限劃分下單一國體制的政策一致性問題；第二，行動者對於政策有其偏好且能分別提出符合自身政策理想點的提案，與探討政策自主性的問題邏輯一致；第三，模型設定其中一位行動者具有階層權力能夠否決或管控另一位行動者的提案，與本研究探討垂直式分立政府中央與地方互動關係的意涵相近，並可以此條件設定並推演相關的問題假設，符合本文研究意旨與問題。

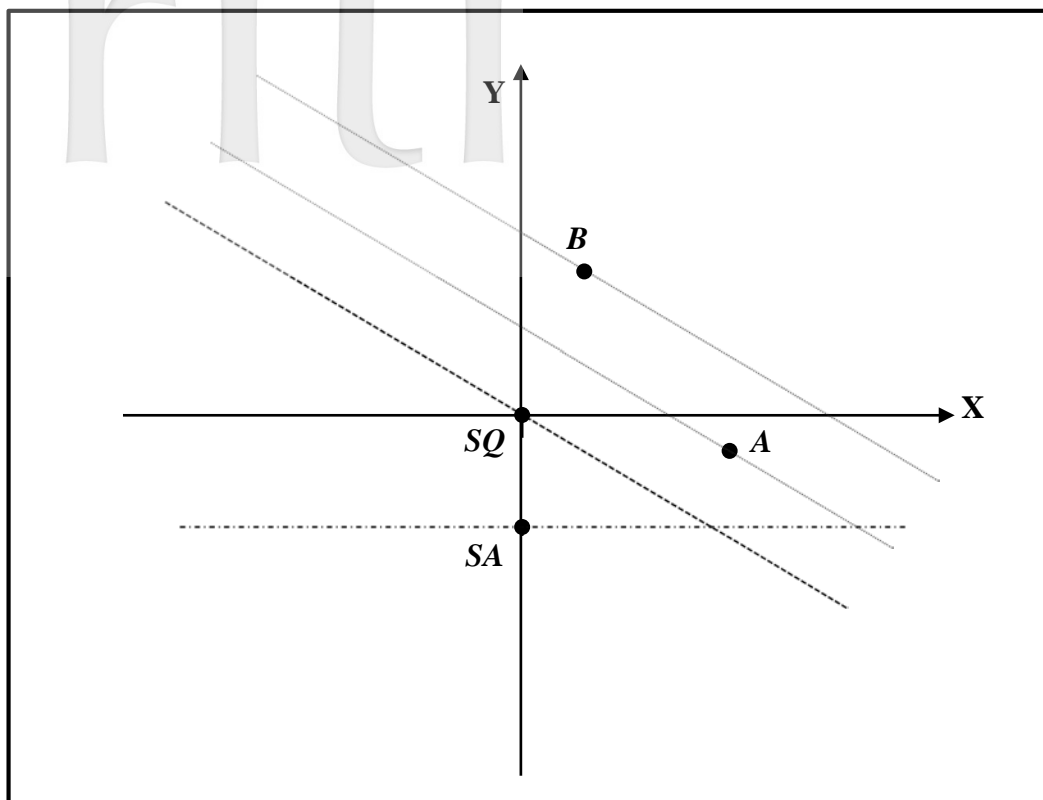


圖 1 階層指導 (hierarchical direction) 模型(資料來源：Scharpf, 1997: 173)

### 三、變項界定、分析範圍、資料來源與研究限制

本文的分析邏輯是將我國直轄市、縣市政府如何在權限劃分的規範下推動兩岸城市交流界定為依變項 (Y)，操作型定義：「我國直轄市、縣(市)政府在現行規範下推動兩岸城市交流，是否會受到中央政府對於兩岸城市交流的管理、地方政府推動兩岸城市交流的具體措施、權限劃分下中央與地方對於兩岸城市交流的策略互動關係等三項因素的影響？」自變項 ( $X_1$ ) 為中央政府在兩岸城市交流的權責角色為何，在理論概念屬於制度即規範的部分，操作型定義：「我國中央政府在現行權限劃分對於直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的如何予以管理？」。變項的分析判準為主管機關相關法規的說明，分析單位以事件案例，資料屬性為質性因此以類別為測量尺度。

自變項 ( $X_2$ ) 為我國直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的具體政策措施，在理論概念屬於制度即均衡的部分，操作型定義：「我國直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的具體措施有那些？」變項的分析判準為運作機制，分析單位是各縣市政府的相關法規，透過敘述統計予以檢視其類型，因此資料屬性為量化但測量尺度為類別。自變項 ( $X_3$ ) 為權限劃分下中央與地方的策略互動關係，在理論概念屬於制度即規範且均衡的部分，操作型定義：「我國中央政府與直轄市、縣(市)

政府在權限劃分下，對於兩岸城市交流議題的策略互動關係為何？」變項的分析判斷包括我國中央與地方的行動者對於兩岸城市交流的公開談話內容、中國國務院台灣事務辦公室的新聞發布會輯錄與政務要聞對於兩岸城市交流的相關內容，<sup>30</sup>分析單位為事件案例，資料屬性同樣為質性，因此在測量上亦以類別為尺度。然後再以階層指導模型為基礎，進一步建構出由政策一致性與政策自主性所形成的二維政策空間，探討中央與地方的行動者在此兩議題面向其理想點遠近所造成的影響及其形成的策略關係。

個案選擇採立意選取 (purposive sampling) 之方式 (Singleton Jr. and Straits, 1999)，選擇中央與地方對兩岸城市交流產生爭議的事件予以解析。分析單位則以我國 6 個直轄市、13 個縣、3 個市為分析單位，合計共 22 個。<sup>31</sup>分析的資料來源是從直轄市、縣(市)政府主管法規查詢系統，先以「大陸」、「兩岸」、「中國」等三組關鍵字分別輸入法規查詢系統進行搜尋，檢索該縣市政府有無設置兩岸小組的法規，並從內容中找出是否有負責的機關或單位。其次，檢索直轄市、縣(市)政府組織自治條例及機關組織規程，從中查找有無明定負責兩岸交流事務的機關或單位。

另外為避免疏漏，本文再以「OO 縣(市)兩岸小組」的關鍵字於 Google 輸入，查詢相關新聞報導予以交叉比對，確保資料的正確性和時效性。另運用新聞資料庫搜尋地方政府從事兩岸城市交流的原由，以利釐清問題的脈絡。然後並逐一瀏覽各直轄市、縣(市)政府負責兩岸事務的機關或單位網站的業務職掌，以確認各縣(市)政府辦理兩岸城市交流的權責單位。分析時間從 1991 年 5 月 1 日總統宣布解除動員戡亂時期，至 2019 年 8 月為止。分析資料區分成時間、權責、黨籍和區域四大類，藉由敘述統計的數據以對比分析單位的異同。另在論述為求一致性本文均以「兩岸小組」概稱地方政府所成立處理兩岸城市交流的組織。

最後在本文研究限制部分，為了聚焦在垂直式分立政府結構之中，行動者對於政策議題的理想點差異的影響，因此以 2018 年大選後在野黨執政縣市為探討標的，且假定執政黨地方縣市對於兩岸城市交流的立場與中央政府相近，以求分析上的簡潔性 (parsimony)。另外因欠缺來自於中央政府與地方政府主管機關與承辦單位的測量資料或訪談內容，僅能從我國中央主管機關法規、地方縣市相關法規和報章媒體的資料予以比對、分析和佐證，此為本研究在調查資料來源的侷限。

<sup>30</sup> 中國國務院臺灣事務辦公室 (中共中央臺灣事務辦公室)，網址：<http://www.gwytb.gov.cn/>。

<sup>31</sup> 直轄市部分已合併後或改制後的法規資料為準，原臺中縣、臺南縣與高雄縣的法規則不列入檢索的範圍之內。

## 肆、問題分析

### 一、中央如何以制度性否決者影響兩岸城市交流

兩岸事務主管機關大陸委員會依照 2018 年新修正的《大陸委員會組織法》第 2 條之規定，統籌協調或處理下列事項：

- 一、各主管機關辦理臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例規定事項之協調、審議等。
- 二、地方自治團體從事大陸事務相關事項。
- 三、政府委託中介團體處理大陸事務之授權及監督事宜。

因此兩岸城市交流議題屬陸委會主管事項，柯文哲市長於臺北市議會針對雙城論壇講稿事件的專案報告亦可看出：<sup>32</sup>

兩岸事務為總統及中央職權，臺北上海城市論壇屬於地方交流，但因涉及兩岸議題，又受媒體關注，本人身為首都市長，完全認同籌辦時應先徵詢中央意見。所以赴上海前提供媒體談參及講稿給相關單位，是對中央及總統應有的尊重，也是出於對臺灣內部團結的希望。

高雄市長韓國瑜於 2019 年 3 月下旬前往香港訪問，但其行程與原先呈報核准的內容有所不同，陸委會發出新聞稿表示：<sup>33</sup>

韓市長此行原申請赴中國大陸參訪交流計畫，未列明會見國臺辦主任劉結一，俟出境後始於今(25)日早上正式行文提出補件，且在香港與中聯辦官員會見並未公開，這與韓市長行前對外說明，行程會公開透明未盡相符，由於韓市長此行與陸方官員會晤，涉及極其敏感的政治行為，引起外界諸多猜測。本會早先已籲請韓市長行程應公開透明，並已建請內政部聯審會同意，要求韓市長返國後，限期到聯審會說明，以釋外界疑慮，並讓民眾放心。

倘若各地方縣市政府與中國大陸城市交流的議題涉及到簽訂書面文件，則依照《兩岸關係條例》第 4-2 條針對我國與中國大陸簽署各項協議予以規範：

行政院大陸委員會統籌辦理臺灣地區與大陸地區訂定協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。本條例所稱協議，係指臺灣地區與大陸地區間就涉及行使公權力或政治議題事項所簽署之文書；協議之附加議定書、附加條款、簽字議定書、同意紀錄、附錄及其他附加文件，均屬構成協議之一部分。

第 5-1 條規定我國各級地方政府，須得到中央主管機關陸委會的授權同意後，才能與中國大陸各級政府簽署協議：

<sup>32</sup> 臺北市議會第 12 屆第 8 次定期大會 (2018/0801)：「雙城論壇『兩岸一家親』講稿事件」書面報告 (臺北市府)，網址：<https://reurl.cc/A1vREj>

<sup>33</sup> 大陸委員會新聞稿 (2019/0325)：「政府要求韓國瑜市長返國後限期說明此行涉及兩岸條例與各界關切事宜網址」網址：<https://reurl.cc/qDRQ0q>



臺灣地區各級地方政府機關（構），非經行政院大陸委員會授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構），以任何形式協商簽署協議。臺灣地區之公務人員、各級公職人員或各級地方民意代表機關，亦同。臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，除依本條例規定，經行政院大陸委員會或各該主管機關授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構）簽署涉及臺灣地區公權力或政治議題之協議。

第 9 條則是針對我國人民包含具有政務官、民選政務首長、以及與國家安全事務有關等身分之人員進入中國大陸地區的規範，在進入之前必須經過下列各機關組成審查會予以審核：

臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，並經內政部會同國家安全局、法務部及大陸委員會組成之審查會審查許可：**一、政務人員、直轄市長。**

**二、於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員。三、受前款機關委託從事涉及國家安全、利益或機密公務之個人或民間團體、機構成員。四、前三款退職未滿三年之人員。五、縣（市）長。**

第 33-2 條亦規定，我國各級地方政府若要與中國大陸地方機關締結聯盟，事先必須經內政部會商陸委會報請行政院同意後方能辦理：

臺灣地區各級地方政府機關（構）或各級地方立法機關，非經內政部會商行政院大陸委員會報請行政院同意，不得與大陸地區地方機關締結聯盟。本條例修正施行前，已從事前項之行為，且於本條例修正施行後仍持續進行者，應自本條例修正施行之日起三個月內報請行政院同意；屆期末報請同意或行政院不同意者，以未報請同意論。

因此內政部依法訂定《內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知》（以下簡稱兩岸地方結盟申報須知），規範各級地方政府從事兩岸交流的基本原則。其中《兩岸地方結盟申報須知》第 2 項規定：

地方政府與大陸地區地方機關為合作行為，依下列原則辦理：

- （一）由直轄市、縣（市）長為之，且合作行為之議題屬單一中央目的事業主管機關者，應送該中央目的事業主管機關辦理。
- （二）由直轄市、縣（市）長為之，且合作行為之議題涉及二以上中央目的事業主管機關者，應送本部會商辦理。
- （三）由直轄市、縣（市）政府所屬機關（構）為之者，應送該機關（構）業務所屬之中央目的事業主管機關辦理；其議題涉及其他中央目的事業主管機關者，應會商該中央目的事業主管機關辦理。

另外對於地方行政首長及公務人員前往中國大陸的規定，則依照《臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法》（以下簡稱公務員進入大陸許可辦法）之規定必須在 7 個工作日前提出申請，返國後在一個月內將考察報告函送內政部

及陸委會。<sup>34</sup>從以上中央政府對於地方政府從事兩岸城市交流的核定與管制的程序來看，第一，在法律部分主要有兩岸關係條例第 4-2 條、第 5-1 條、第 9 條、第 33-2 條。若違反第 4 條、第 5-1 條者依同法第 79-3 條處以行政罰，若情節嚴重則對行為負責人處 5 年以下有期徒刑、拘役或罰金。若違反第 9 條或第 33-2 條者，則依同法第 90-2 條、第 91 條處以罰鍰並按次連續處罰。第二，在行政命令的部分，則有《公務員進入大陸許可辦法》和《兩岸地方結盟申報須知》兩項，申請者須填具申請表並檢附必要佐證資料供主管機關審核後給予許可。

換言之，中央政府對於兩岸城市交流的權限有著高度管控的否決權力，<sup>35</sup>在申請審核流程設置主管機關得以裁量動用的否決點，對於違反者得處以行政罰或視情節嚴重程度而以國家公權力予以追訴，並又得視執政黨本身對於兩岸政策的立場而予以單方面修法調整或放寬行政程序，都顯現出中央政府作為制度性否決者所具有維持政策現狀的能力，同時又能對不遵守規定者的申請予以否決甚至是給予懲罰，維繫現行機制在「制度即規範」的意義。

## 二、地方政府推動兩岸城市交流的規範與機制

表 1 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的概要表。從時間上可以看出最早成立兩岸小組為臺北市，1991 年 9 月於黃大洲市長任內訂定設置要點並成立「臺北市政府大陸小組」。<sup>36</sup>最晚成立為臺中市，於 2019 年 2 月設立「臺中市政府兩岸經貿文化交流工作小組」，其組織名稱有別於其它縣市多以「兩岸事務」概稱之方式，而明訂小組專責「經貿文化事項」。高雄市則是於 2010 年 12 月在陳菊市長任內成立「高雄市政府兩岸小組」，首開民進黨籍縣市長成立兩岸城市交流幕僚單位之先。從表 1 亦可看出在全國 22 個縣市，共有 18 個縣市成立兩岸小組，而在這 18 縣市之中國民黨和民進黨籍縣市長各 8 位、無黨籍 2 位。在未成立的 4 個縣市，現任首長 2 位國民黨（苗栗縣、臺東縣）、2 位民進黨（嘉義縣、南投縣），顯示藍綠兩黨的縣市長對於兩岸城市交流議題的政策理想點上並未有太大的歧異。

<sup>34</sup> 臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法第 7 條，資料來源：全國法規資料庫，網址：<https://reurl.cc/e56nGj>

<sup>35</sup> 李雅村（2019/03）：「從兩岸對談權限論地方政府及民間在兩岸交流之定位」，立法院法制局議題研析；網址：<https://reurl.cc/alKV7Y>

<sup>36</sup> 1991 年 2 月臺北市議會「首都種籽會」五位市議員組團前往中國南京市訪問，有意促成中央政府所在地臺北市與「故都」南京締結為姊妹市。惟當時我國仍處於戒嚴時期，且中國國務院認為「姊妹市」為國際交流所用，而「首都」字詞又過於敏感因此未予同意。此行雖未成功但已是兩岸城市交流之濫觴。資料來源：中國時報（1991/0209）第 14 版北市綜合新聞：「台北與南京締盟案觸礁 促成兩岸文經交流、首都種籽會有收穫」。

表 1 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組概要表

縣市別	時間	首長	黨籍	備註
臺北市	1991/0902	黃大洲	國	臺北市政府大陸小組設置要點
新北市	2016/1107	朱立倫	國	新北市政府兩岸事務諮詢委員會設置要點
桃園市	2015/0408	鄭文燦	民	桃園市兩岸事務小組設置要點
臺中市	2019/0219	盧秀燕	國	臺中市政府兩岸經貿文化交流工作小組設置要點
臺南市	2015/0429	賴清德	民	臺南市政府兩岸小組設置要點
高雄市	2010/1231	陳菊	民	高雄市政府兩岸小組設置要點
宜蘭縣	2015/0401	林聰賢	民	宜蘭縣政府推動兩岸事務小組設置要點
新竹縣	2013/1023	邱鏡淳	國	新竹縣海峽兩岸事務委員會
苗栗縣	無	無	無	無
南投縣	2010/0507	李朝卿	國	南投縣政府國際及兩岸事務推動委員會設置要點
彰化縣	2015/0312	魏明谷	民	彰化縣政府兩岸工作小組設置要點
雲林縣	2015/0624	李進勇	民	雲林縣政府兩岸事務小組設置要點
嘉義縣	無	無	無	無
屏東縣	無	無	無	無
花蓮縣	2011/0601	傅崑萁	無	花蓮縣政府大陸事務工作小組作業要點
臺東縣	無	無	無	無
澎湖縣	2016/0309	陳光復	民	澎湖縣政府兩岸事務小組設置要點
金門縣	2016/0321	陳福海	無	金門縣政府大陸事務辦公室組織運作計畫
連江縣	2010/1109	楊綏生	國	大陸事務諮詢小組
基隆市	2010/0816	張通榮	國	基隆市政府推動大陸事務工作小組設置要點
新竹市	2012/0430	許明財	國	新竹市兩岸直航推動委員會設置要點
嘉義市	2014/0217	涂醒哲	民	嘉義市政府兩岸事務小組設置要點

資料來源：本研究。

表 2 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的時間類別表，其中 2010 和 2015 兩個時間點是比較多縣市首長設立兩岸小組。2010 年有高雄市、南投縣、連江縣和基隆市占全部的 22.2%。2015 年則有桃園市、臺南市、宜蘭縣、彰化縣和雲林縣，占全部的 27.8%。2016 年為新北市、澎湖縣和金門縣，占全部的 17%。其餘 2011 到 2014、以及 2019 年都只有 1 個縣市成立。

表 2 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組時間類別表

時間	縣市	合計
1991	臺北市	5.5% (1)
2010	高雄市、南投縣、連江縣、基隆市	22.2% (4)
2011	花蓮縣	5.5% (1)
2012	新竹市	5.5% (1)
2013	新竹縣	5.5% (1)
2014	嘉義市	5.5% (1)
2015	桃園市、臺南市、宜蘭縣、彰化縣、雲林縣	27.8% (5)
2016	新北市、澎湖縣、金門縣	17% (3)
2019	臺中市	5.5% (1)
<b>總計</b>		<b>100% (18)</b>

資料來源：本研究。

表 3 為直轄市、縣（市）政府訂定兩岸小組行政規則的類別比例，以《兩岸小組設置要點》占全部 16 個縣市的 75%，其中有 12 個直轄市、縣（市）的行政規則，其中包括臺北、桃園、臺中、臺南與高雄 5 個直轄市，宜蘭、彰化、雲林、花蓮和澎湖 5 個縣，以及基隆市和嘉義市。以《委員會設置要點》的縣市有 3 個占全部的 18.7%，分別為新北市、南投縣與新竹市；金門縣政府則是以《辦公室運作計畫》的方式辦理，占全部的 6.3%。然新竹縣政府成立的海峽兩岸事務委員會、<sup>37</sup>連江縣政府設置大陸諮詢小組，<sup>38</sup>兩者均未有設置依據的行政規則，因此不列入計算之中。若以全國 22 個縣市來看，則有 16 個縣市訂定規則占全部的 72.7%。

表 3 直轄市、縣（市）政府訂定兩岸小組行政規則類別表

小組設置要點	委員會設置要點	辦公室運作計畫
75% (12)	18.7% (3)	6.3% (1)
<b>總計</b>		<b>100% (16)</b>

資料來源：本研究。

表 4 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的組織類型表，惟將新竹縣與連江縣納入計算之中，所以總數為 18 個。組織類型以小組佔大多數為 72.2%，委員會有 22.2%，辦公室 1 個佔 5.6%。

<sup>37</sup> 新竹縣政府大事紀要(2013/1023):「新竹縣海峽兩岸事務委員會成立 邱縣長頒贈聘書」,網址:<https://reurl.cc/mdGGaY>

<sup>38</sup> 馬祖資訊網(2010/1110):「縣府馬祖大陸事務諮詢小組成立」,網址:<https://ppt.cc/fn1Fqx>

表 4 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組組織類型表

小組	委員會	辦公室
72.2% (13)	22.2% (4)	5.6% (1)
<b>總計：100% (18)</b>		

資料來源：本研究。

表 5 是設置兩岸小組的地方政府，其負責的機關或單位類別表，依據各直轄市、縣（市）政府組織自治條例和機關組織規程予以區分。其中以研考類機關或單位負責者有 12 個縣市佔全部的 60%；<sup>39</sup>經濟類機關或單位辦理的縣市有 4 個佔全部的 20%；<sup>40</sup>以機要類機關處理者有 3 個縣市佔全部的 15%；<sup>41</sup>以民政類單位專責為新竹市政府佔全部 20 個直轄市、縣（市）的 5%。新竹縣政府和屏東縣政府並未規定由哪一個府內單位負責此項事務。<sup>42</sup>

表 5 直轄市、縣（市）政府負責兩岸事務機關/單位類別表  
(組織自治條例或組織規程內有規定者)

研考類	經濟類	機要類	民政類
60% (12)	20% (4)	15% (3)	5% (1)
<b>總計：100% (20)</b>			

資料來源：本研究。

表 6 是目前設置兩岸小組的現任直轄市、縣（市）長黨籍的比例，國民黨籍縣市長共有 13 位佔全部設置兩岸小組 18 個縣市的 72.2%；民進黨縣市長有 4 位佔全部的 22.2%；無黨籍縣市長 1 位佔全部的 5.6%。國民黨籍的直轄市長為新北市、臺中市與高雄市，縣市長為國民黨籍的有宜蘭縣、新竹縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、花蓮縣、澎湖縣、金門縣和連江縣。民進黨籍直轄市長為桃園市與臺南市，縣市長為民進黨籍為基隆市和新竹市。臺北市長柯文哲原為無黨籍，2019 年 8 月後已成為新成立之台灣民眾黨籍。

<sup>39</sup> 研考類包含研究發展考核委員會（臺南市、高雄市）、計畫處（宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣）、綜合規劃處（嘉義縣）、行政暨研考處（花蓮縣）、國際發展及計畫處（臺東縣）、研考處（基隆市）、智慧科技處（嘉義市）。

<sup>40</sup> 經濟類包含經濟發展局（臺中市）、旅遊處（澎湖縣）、觀光處（金門縣）和交通旅遊局（連江縣）。

<sup>41</sup> 機要類則是由秘書處負責，共有臺北市、新北市和桃園市。

<sup>42</sup> 屏東縣政府則是在傳播暨國際事務處國際事務科設有承辦人為陸委會聯繫窗口。

表 6 設置兩岸小組之現任直轄市、縣（市）長黨籍類別表

國民黨 (K)	民進黨 (D)	台民黨 (P)
72.2% (13)	22.2% (4)	5.6% (1)
<b>總計：100% (18)</b>		

資料來源：本研究。

另外在直轄市、縣（市）設置兩岸小組的部分，表 7 顯示有 6 個直轄市與 3 個市均有設立兩岸事務小組或兩岸事務委員會。而全國 13 個縣有 9 個設立兩岸事務小組或委員會，僅有苗栗縣、屏東縣、嘉義縣和臺東縣沒有專責的任務編組。

表 7 直轄市、縣（市）設置兩岸小組比例表

直轄市	縣	市
100% (6)	50% (9)	100% (3)
<b>總計：18</b>		

資料來源：本研究。

在區域的部分，北部地區 6 個縣市全部都有設置兩岸小組，中部地區 5 個縣市有 4 個設立占全部 80%，南部地區 5 個縣市有 3 個設立佔該區的 60%，東部地區 3 個縣市有 2 個成立佔該區的 66.7%，外島 3 個縣市全數成立，表 8 臚列出各區域縣市比例。

表 8 各區域直轄市、縣（市）設置兩岸小組類別表  
(括弧內為未成立之地方政府)

北部地區	中部地區	南部地區	東部地區	外島地區
100% (6)	80% (4)	60% (3)	66.7% (2)	100% (3)
臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、基隆市、新竹市	臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣 (苗栗縣)	臺南市、高雄市、嘉義市 (嘉義縣、屏東縣)	宜蘭縣、花蓮縣、 (臺東縣)	澎湖縣、金門縣、連江縣
<b>總計：22</b>				

資料來源：本研究。

綜合以上資料可以發現，首先在時間上以 2010 年和 2015 年為最多縣市成立兩岸小組的時間點，這與 2008 年馬政府放寬縣市長赴中國的規定，以及 2009 年縣市長選舉、2010 年直轄市長選舉後，各縣市以「拚經濟」為由推動城市交流有關。以南投縣為例，該縣於 2010 年李朝卿縣長任內即設置國際及兩岸事務推動委

員會，屬馬政府第一任執政時期最早推動兩岸交流的縣市之一，繼任者林明濤縣長在 2018 年成功連任後，隔天就表示願意在所謂的「九二共識」前提下推動，<sup>43</sup>

林明濤並指出，兩岸對立，讓南投縣受傷最嚴重，沒有觀光客，飯店民宿遊艇業及所有觀光產業都蕭條，因此對韓市長的主張，舉雙手贊成，縣府並要快速成立兩岸工作小組，中央政府不交流，地方政府會積極交流。

其次 2015 年的時間與民進黨中央重啟中國事務委員會有關，當時委員會決議可以比照 2010 年高雄市長陳菊成立兩岸小組的方式，在全國各執政縣市成立兩岸小組參與兩岸事務，藉以突破當時在野的民進黨認為兩岸關係被簡化為國共關係，<sup>44</sup>若能透過城市交流的途徑，或許可以改變國民黨在兩岸政策論述上的優勢而有其關聯性。<sup>45</sup>2013 年 8 月，時任高雄市長陳菊第二次訪問中國，行程涵蓋深圳、廈門、福州與天津等城市，並對媒體提出她對兩岸交流的看法：<sup>46</sup>

陳菊市長在深圳表示，民進黨將鼓勵更多人去了解大陸，也希望大陸官方或民間也都能了解民進黨，她說，兩岸關係變化很大，雙方應該更加的開放。...陳菊稍早在天津參訪時也首次和大陸國台辦主任張志軍進行了會面，張志軍表示，歡迎和鼓勵台灣各黨派人士，參與兩岸關係和平發展的進程；陳菊則回應，希望中國大陸不要只和單一政黨討論兩岸事務，多元化交流才能了解台灣的全部面貌。

報導中提到「民進黨將鼓勵更多人去了解大陸」，證明了 2015 年之後民進黨執政的地方縣市大多設立兩岸交流小組的措施。其次在權責部分，全國 22 個縣市共有 16 個訂定兩岸小組行政規則占全部的 73%，比例相當的高。其中又以幕僚性質的小組運作方式為最多，且有六成的縣市交由研考類的機關或單位負責，而經濟類的機關或單位卻只有 20%，這與許多縣市長強調兩岸交流是為了拚經濟的主張有所不同。再者成立兩岸小組的縣市政府以現任國民黨居多，但若從表 1 的時間先後來看則顯示不分藍綠的縣市長對於推動兩岸城市交流的共識性相當高。最後區域的部分，6 個直轄市和 3 個市全部都有成立兩岸小組，縣只有一半（9 個）有設立。對外島地區的 3 個縣而言小三通有其經濟意義，<sup>47</sup>因此都有成立與中國城市交流的單位。但是著重農業和觀光產業的南部地區及東部地區縣市，卻分別只有 60% 和 67% 的比例成立兩岸小組，不及中部地區縣市的 80% 以及北部地區縣市的 100%。綜上而言，地方縣市即便受到兩岸關係為中央專屬事權的規範，但仍在可裁量的範

<sup>43</sup> 中時電子報 (2018/1125)：「選戰結束見謝票車隊 針對九二共識林明濤明確贊同 並成立兩岸工作小組」，網址：<https://reurl.cc/D12Gjj>

<sup>44</sup> 中時電子報 (2015/0131)：「推動成立交流 綠與陸建互信」，網址：<https://ppt.cc/fztlqX>

<sup>45</sup> 天下雜誌 (2015/0125)：「小英的兩岸政策 靠縣市長打前鋒」，網址：<https://reurl.cc/EKpQ1n>

<sup>46</sup> 美國之音 (2013/0812)：「台灣民進黨高雄市長陳菊訪大陸」，網址：<https://reurl.cc/A1vK4d>

<sup>47</sup> 聯合新聞網 (2019/0925)：「金門觀光處拜會陸方 爭取小三通陸客團體旅遊」，網址：<https://reurl.cc/k57oOK>

圍之內設立兩岸城市交流的機制與措施，作為爭取政策自主空間的策略以達到「制度即均衡」的狀態。

### 三、權限劃分下中央與地方的策略性互動<sup>48</sup>

在中央與地方行政部門分屬不同政黨執政的垂直式分立政府結構下，本文從政策一致性和政策自主性兩個議題面向，檢視中央與地方的行動者其政策理想點遠近所產生的影響與彼此的互動策略。首先在垂直式分立政府策略性互動模型中， $CG^R$  代表在中央政府具有執政權的政黨、 $LG^O$  代表在野黨執政的地方縣市、 $LG^R$  代表與中央政府執政黨相同黨籍的地方縣市，三個行動者在政策一致性（**U**）與政策自主性（**A**）兩議題面相所組成的二維政策空間當中各自有其政策理想點。 $SQ$  為依照現行憲法及兩岸關係相關法制在兩政策面向上的現狀， $SQ\pm a$  代表在政策自主性（**A**）的現狀下行動者依法得採取行政裁量的權限空間，超過此一距離即代表行動者違反現行法令。 $SQ\pm u$  代表政策一致性（**U**）的現狀，行動者同樣得依法行政裁量且不能逾越的權限空間。<sup>49</sup>

然從前述的資料可知，在野黨籍的縣市長對兩岸關係的定位與執政的民進黨有所不同，因而透過議題設定的策略以及在自治權限範圍內訂定兩岸小組的行政規則，同時藉由所屬政黨的機制進一步推動，<sup>50</sup>抑或是直接與中國政府涉台部門洽商交流議題。<sup>51</sup>所以由此析之，行動者  $LG^O$  在政策自主性（**A**）的立場會落在靠近  $SQ+a$  的位置，但在政策一致性（**U**）的立場上偏向  $SQ-a$  的位置，因此  $LG^O$  的政策理想點落在第二象限（**II**）的政策空間以符合其政策偏好。對此，可從 2019 年高雄市政府研考會於市議會的專案報告印證：<sup>52</sup>

...未來逐步推動兩岸間的經貿、文化交流，提升高雄經濟發展。政治事務不應該阻礙其他的交流活動，雖然兩岸關係政治主張或許不同，但我們更應該多多把握其他的交流可能。... 本府於今（108）年 3 月 22 日至 28 日，出訪香港、澳門、深

<sup>48</sup> 本段內容中各符號的定義與解說，請參閱附錄權限劃分下中央與地方策略性互動模型符號及定義一覽表。

<sup>49</sup> 這裡所指的行政裁量空間， $SQ+a$  和  $SQ+u$  代表行動者在法定權限內能夠自行增進、改善或調整的權力；反之， $SQ-a$  和  $SQ-u$  則代表行動者在法定權限內能夠與限制、增加管控程序抑或是消極不作為的權力。這樣的界定符合公共政策定義當中公權威當局的行動或不行動之作為（羅清俊，2015）。

<sup>50</sup> 聯合新聞網（2019/0110）：「黨對黨平台！藍設兩岸城鄉交流中心」，網址：<https://reurl.cc/alYgQ3>；報導內文提到：「...國民黨縣市長昨天多贊同黨中央新設「兩岸城鄉交流服務中心」成為黨對黨的平台，提供兩岸交流協助，但也希望黨中央統一說明兩岸政策基本立場，與蔡政府好好溝通，不要阻擋限制。」

<sup>51</sup> 中國國務院台灣事務辦公室新聞發布會輯錄（2019/0515）：「越來越多台灣縣市支持九二共識 大陸遊客赴台旅遊回暖」，網址：<https://reurl.cc/D127Nj>；國台辦政務要聞（2019/0812）：「劉結一會見金門、澎湖、連江（馬祖）參訪團」，網址：<https://reurl.cc/D127Nj>

<sup>52</sup> 高雄市議會第 3 屆第 1 次定期大會（2019/0503）：「高雄市政府兩岸小組工作專案報告」；網址：<https://is.gd/vXIZcM>



圳及廈門進行城市交流，希望為高雄爭取更多的合作機會。未來也期待與中國大陸其他城市的交流機會。... 為落實民意監督，為使兩岸小組決策公開透明，小組應於每會期赴議會專案報告並備詢。

反之，同為執政黨的  $LG^R$  雖然也有尋求政策自主性的動機，但位置不會離現狀 ( $SQ$ ) 太遠，同時也不會與行動者  $CG^D$  在政策一致性 ( $U$ ) 差距太大，因此其政策理想點會以政策自主性  $SQ+a$  落在政策第一象限 ( $I$ ) 的空間中。2019 年 3 月桃園市長鄭文燦在美國訪問時提到了他對兩岸城市交流的看法，認為不應該設有任何政治前提：<sup>53</sup>

鄭文燦指出，北京對兩岸城市交流藍綠有別，綠營地方首長不能到大陸進行交流，但藍營卻可以，這樣的交流並不具有實質成果，而是政治動作。他在會後接受媒體訪問，被問及是否希望桃園也能循台北、上海雙城論壇模式，與大陸進行城市交流時指出，兩岸城市交流對雙方都有好處，可以就城市治理交換經驗，地方往來累積更大善意，他支持兩岸城市交流。但鄭文燦也指出，台北-上海的雙城論壇，北京方面要求台北市長柯文哲做政治表態，接受「九二共識」，公開以「兩岸一家親」做為通關密語，這是政治開價。城市交流不該設置政治前提，交朋友不該強人所難。

然對行動者  $CG^R$  來說並不希望地方政府在兩岸城市交流的議題面向上有過多的政策自主性，同時又要求各地方政府必須尊重兩岸事務為中央政府專屬職權，因此其政策理想點的位置會落在政策第四象限 ( $IV$ ) 的空間。就在 2018 年 12 月 25 日新任縣市長就職當天，陸委會對於兩岸城市交流的議題發出新聞稿：<sup>54</sup>

兩岸關係發展及政策方向是中央職權，地方政府從事兩岸交流，應依循兩岸條例及相關法令之規範。政府支持各縣市推動地方經濟發展，中央政府對各方建議會廣納傾聽，並在與地方政府通力合作下，提升臺灣經濟發展，推動健康有序的兩岸交流，共同維護國家整體安全與利益。

以行動者  $CG^R$ 、 $LG^R$  和  $LG^O$  各自政策理想點的位置來看其偏好有所差異。因此  $CG^R$  和  $LG^O$  兩者在兩岸城市交流的政策議題上其理想點差距甚大的情況下，相互合作的機會很低而造成對立的機會較高。所以在策略互動的結構上，為了不讓自身的報酬減損、且從理想點的資訊可以推論對方的可能策略選項。所以  $LG^O$  面對  $CG^R$  時透過議題設定的方式而產生「對立不合作」或「既競爭又合作」的選項，希望能夠降低  $CG^R$  作為制度性否決者而造成的單方面影響和限制，然前者容易形成零和關係的非合作賽局，而後者則會形成動機混合的議價協商賽局。

<sup>53</sup> 中央廣播電臺 (2018/1125)：「兩岸城市交流藍綠有別 鄭文燦籲北京改變」，網址：<https://reurl.cc/1QNGpG>

<sup>54</sup> 大陸委員會新聞稿 (2018/1225)：「陸委會將積極協助縣市政府掌握兩岸政策及現況」，網址：<https://reurl.cc/nVGE0l>

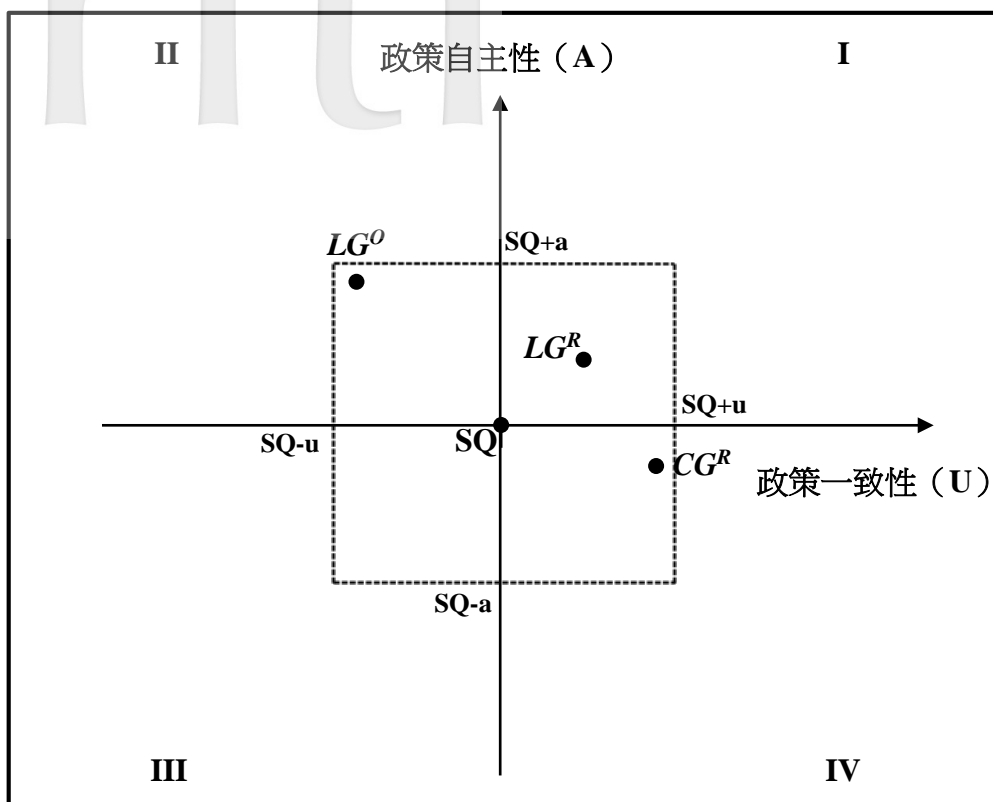


圖 2 權限劃分下中央與地方策略性互動模型(資料來源：本研究。)

反之，對於制度性否決者的  $CG^R$  來說，若  $LG^O$  若以議題設定的方式採取「對立不合作」的策略，則可以利用否決權限縮或利用審核程序的否決點扼阻  $LG^O$  推動兩岸城市交流的機會，兩者同樣進入衝突關係的非合作賽局並造成在垂直面制度性集體行動不一致的問題；倘若  $LG^O$  同樣以議題設定的方式而採取「既競爭又合作」的策略，則  $CG^R$  可以利用如補助款項目或政策審核否決點等其它議題或方式，與  $LG^O$  逐項討價還價並迫使其配合。然而  $CG^R$  和  $LG^O$  究竟以衝突關係的非合作賽局，抑或是議價協商賽局為主，得視兩者多回合互動的結果而定，且容易受內外因素干擾產生不確定性。至於  $LG^R$  和  $CR^D$  為相同政黨，所以兩者處於協調彼此行動的合作賽局 (cooperative game) 的機會較多、議價協商的混合動機賽局較少，惟兩者不屬於垂直分立式政府的範疇，因此未予以進一步討論彼此的策略性互動。

從權限劃分下中央與地方策略性互動模型的分析來看，中央與地方的行動者各自都受到制度的規範而侷限其行動策略，同時也為了降低因制度規範而造成的影響，試圖在可行的裁量空間內面對其他行動者的反應而採取對應的策略，使得彼此的互動具有「制度即規範且均衡」的理論意涵。

## 伍、研究發現與討論

本文探討我國地方政府從事兩岸城市交流權限的問題，其性質上屬於法律與政治交集之後在政策議題上產生在行政組織、執行與協調的制度性問題（陳銘祥，2011）。因此本文以理性選擇制度論為基礎，彙整依均權理論所設計出中央與地方權限劃分的文獻，以瞭解權限劃分的意義和作用，以及中央政府在單一國結構被賦予了制度性否決者的權責角色以及尋求政策一致性的意涵。其次從地方自主性的論點探討中央與地方對政策自主空間的歧異，以及地方政府藉由議題設定的方式試圖爭取政策自主權。

另外，從中央與地方若分屬不同政黨執政而形成垂直分立式政府，其結構對於兩岸城市交流的問題，以及我國與中國大陸雙邊政治經濟、文化社會等外部性因素造成中央與部分地方政府在兩岸政策目標不一致的制度性困境。在研究方法上，本文採用分析敘事和理論模型以釐清中央與地方的行動者其行動選項，並將法律概念上的權限分配加以符號化，以解析彼此在政策自主性與政策一致性面向上的理想點位置以及可能的策略選項和行動空間。因此資料蒐集以兩岸關係條例、全國 22 個直轄市、縣（市）政府法規資料庫當中其對於兩岸小組的行政規則為主，將行政規則予以歸類後採敘述統計的方式呈現出各縣市在時間、權責、黨籍和區域共四部分的異同之處。準此，本文的研究發現為：

第一，中央政府在憲法權限劃分的制度設計，以及單一國結構下其與地方政府的關係，在兩岸關係條例的規範下具備了制度性否決者的權力，得以管理、限制甚至是行政罰或刑罰等方式，影響地方政府推動兩岸城市交流的議題內容、效力範圍與合作程度。並維繫我國與中國大陸雙邊關係以及兩岸在社會、經濟和文化交流的現狀，使地方政府具有部分交流自主權但不至於脫離既定的範疇，降低對臺灣主權產生不利的影響。

第二，在野黨籍的地方政府首長為了降低現行民進黨執政的中央政府在兩岸交流管控權力的不利影響，藉由地方的自治權限而訂定兩岸交流的行政規則設立兩岸事務的幕僚單位，抑或是在其組織自治條例或組織規程內訂定兩岸小組的專責單位或機關，藉以增加政策自主性的機會。而從敘述統計的分析資料中發現，各縣市在成立兩岸小組的時間點與地方首長選舉具有關聯性，而且成立兩岸小組時間的先後，也顯現出藍綠政黨的縣市長對於兩岸城市交流具有高度的相同性，而其權責大多交由研考類的機關或單位處理，並非以經濟類機關或單位為主。

第三，透過空間模型的分析，在垂直式分立政府的結構下在野黨籍地方縣市長藉由議題設定的方式，以對立不合作或討價還價的策略與執政黨中央政府進行策略性互動，使得雙方關係容易形成相互爭奪的非合作賽局抑或是議價協商的混合賽局，產生彼此對於兩岸政策目標不一致而容易導致制度性集體行動的問題。

在理論運用的部分，本文透過理性選擇制度論的途徑辦證「制度即規範」、「制度即均衡」以及「制度即規範且均衡」的概念，探討現行中央與地方其權限劃分的意涵，及其在實務上是否與上述理論概念有無落差。而將相關法令條文將其意義轉化成形式符號的邏輯，並將垂直分立式政府的概念與理論模型整合運用，有助於本文界定行動者在所謂「權限劃分」的策略空間，探討可能採取的行動選項及分析行動者的互動關係。

在後續研究討論的部分，本文為求研究分析上能夠符合邏輯一致性，以及問題討論能夠集中聚焦，因此從中央與地方權限劃分這個長期以來在財政、人事或自治立法等議題造成彼此齟齬的「老問題」為起始點，配合 2018 年九合一大選後國內的政治環境，論辯我國地方政府從事兩岸交流的權限。但在這個問題當中有另一個關鍵的行動者，即北京的角色在本文中並未多加著墨探討，一方面以先釐清我國中央與地方對於此一議題的權限為首要；另一方面為了降低分析討論的複雜性，因此予以先行排除中國大陸的策略和影響力。然而從賽局理論的角度而言，本國中央與地方的行動者，以及外國政府的行動者三者策略互動結構，在研究上可以雙層賽局(two-level game)的理論模型予以延伸運用。雙層賽局原本是 Robert Putnam(1988)根據 1978 年於前西德波昂(Bonn)舉行的七大工業國(G7)會議的案例，將其談判的過程區分成兩個階段的討論與分析，而國內則是 Lin(2000)、吳秀光(2001)、吳秀光、石冀忻(2009)等將其運用在臺北與北京的互動及其對國內政治的影響。因此對於後續研究的發展上，若能將雙層賽局的分析架構運用在兩岸城市交流的探討，亦會是另一個可以考慮的方向。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王光旭、陳敦源(2010)。政務領導、國會監督與官僚自主：台灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2004。行政暨政策學報，50，107-157。
- 石冀忻(2018)。兩岸關係的在平衡：一個雙層賽局的觀點。中國大陸研究，61，1，89-115。
- 全國工業總會(2015)。2015 全國工業總會政策白皮書：對政府政策的建言。網址 <http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptlist.phtml?Category=100478>。
- 呂育誠(2019)。地方政府與政治。新北市：國立空中大學。
- 冷則剛等編(2019)。政治學的理性與感性—林繼文精選集。臺北市：中央研究院政治學研究所。
- 林繼文、羅致政(1998)。零和或雙贏？兩岸經貿交流新解。人文及社會科學集刊，10，1，33-77。
- 林繼文(2001)。創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式。政治學報，32，61-94。
- 林繼文(2005)。虛假霸權：台灣政治學研究中的理性選擇，政治科學論叢，25，67-104。
- 林明鏘(2017)。國家與地方自治團體之關係。陳清秀、蔡志芳主編，地方自治法，頁 283-312。新北市：華藝。
- 吳秀光(2001)。政府談判之博弈理論分析。臺北市：時英。
- 吳秀光、石冀忻(2009)。兩岸談判的雙層賽局分析。載於包宗和、吳玉山(編)，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論，頁 239-274。臺北市：五南。
- 吳重禮(2001)。分立政府：肇因、影響、改革。中國行政評論，10，4，1-22。
- 吳重禮、李憲為(2005)。政黨政治與府際關係：以 1995 年至 2003 年媒體對中央與北高直轄市政府互動的報導為例。人文及社會科學集刊，17，1，71-102。
- 洪綾君、謝雨豆(2019)。太陽花學運中社群網站關鍵議題探索。電子商務研究，17，2，85-111。
- 高美莉(2007)。中央與地方府際衝突之研究。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 陳憶寧(2003)。2001 年台北縣長選舉公關稿之議題設定研究：政治競選研說功能分析之應用。新聞學研究，71，85-117。
- 陳敦源(2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北市：五南。
- 陳銘祥(2011)。法政策學。臺北市：元照。
- 陳建仁(2011)。從中央支配到地方自主—日本地方分權改革的軌跡與省思(第 2 版)。新北市：華藝。

- 陳癸郁 (2014)。新制度論的困境與挑戰。《政治學報》，58，1-36。
- 陳愛娥 (2017)。自治事項與委辦事項的劃分。陳清秀、蔡志芳主編，地方自治法，頁 57-84。新北市：華藝。
- 許文英 (2010)。城市突圍－台灣縣市長兩岸城市交往思維。《城市學學刊》，1，2，127-160。
- 郭瑞華 (2019)。地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰。《展望與探索》，17，4，143-159。
- 童振源、李曉莊 (編) (2015)。面對：民進黨菁英的兩岸未來。臺北市：時報。
- 黃宗昊 (2010)。歷史制度論的方法立場與理論建構。《問題與研究》，49，3，145-176。
- 黃錦堂 (2012)。地方制度法論 (第 2 版)。臺北市：元照。
- 詹立煒 (2015)。臺灣國會制度中的遊說操控-地方制度法第四條「準用直轄市」修正案歷程剖析。《臺灣民主季刊》，12，1，55-114。
- 張釗嘉 (2005)。城市外交之理論與實務－以台北市為例。《中山人文社會科學期刊》，13，1，55-93。
- 張青松、刁榴譯，西尾勝著 (2013)。日本地方分權改革。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 廖洲棚 (2014)。論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點。《行政暨政策學報》，59，89-126。
- 趙永茂、孫同文、江大樹 (2001)。府際關係。臺北市：元照。
- 趙永茂 (2002)。中央與地方權限劃分的理論與實際 兼論台灣地方政府的變革方向 (增訂三版)。臺北市：翰蘆。
- 趙永茂 (2007)。從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題。《政治科學論叢》，31，1-38。
- 魯炳炎 (2009)。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。《東吳政治學報》，27，4，171-240。
- 蔡茂寅 (2006)。地方自治之理論與地方制度法 (增補版)。臺北市：新學林。
- 鄧學良 (2018)。論中央專屬權委辦化在兩岸交流應用之可能性－兼論兩岸地方政府權限之比較。《展望與探索》，16，6，38-63。
- 劉從葦 (2003)。中央與地方分立政府的行程：一個空間理論的觀點。《台灣政治學刊》，7，2，107-147。
- 劉瑞華譯、D. North 著 (2017)。制度、制度變遷與經濟成就。臺北市：聯經。
- 劉文仕 (2016)。地方制度法釋義 (第 2 版)。臺北市：五南。
- 劉文斌 (2019)。2018 年選後兩岸關係之質變：以高雄市長選舉為例。《展望與探索》，17，1，74-86。
- 顏愛靜等譯、Furubotn and Richter 原著 (2009)。制度與經濟理論 (第 2 版)。臺北市：五南。
- 蘇起 (2014)。兩岸波濤二十年紀實。臺北市：天下文化。

蘇煥智、葉紘麟 (2018)。地方自治與地方再生。臺北市：允晨。  
羅清俊 (2015)。公共政策：現象觀察與實務操作。新北市：揚智。

## 二、英文部分

- Bates, Robert H, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. (1998). *Analytical Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Benton, Edwin J. and David R. Morgan. (1986). *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Birkland, Thomas A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1): 53-74.
- Büthe, Tim. (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review*, 96(3): 481-493
- Diermeier, Daniel and Keith Krehbiel. (2003). "Institutionalism as a Methodology." *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2):123-144.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Enelow, James M. and Melvin J. Hinich. (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. New York: Cambridge University Press
- Feiock, Richard C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Greif, Avner and Christopher Kingston. (2011). Institutions: Rules or Equilibria? In N. Schofield and G. Caballero (ed.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Berlin: Springer-Verlag.
- Guala, Francesco. (2016). *Understanding Institutions: The Science and Philosophy of Living Together*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Peter H. and Rosemary C R. Taylor. 1996. Political Science and Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hardin, Russell. (1982). *Collective Action*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Hindriks, Frank and Francesco Guala. (2015). Institutions, Rules, and Equilibria: A Unified Theory. *Journal of Institutional Economics*, 11(3): 459-480.
- Hinich, Melvin J. and Michael C. Munger. (1997). *Analytical Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hindmoor, Andrew and Brad Taylor. 2015. *Rational Choice* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Palgrave.
- Hotelling, Harold H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 39 (153): 41-57.

- Hsu, Szu-Chien, (2011). Advantages and Limitations of President Ma's Cross-Strait Negotiation: CECA/ECFA as an Example. *Thought and Word, Journal of Humanities and Social Science* (思與言 人文與社會科學期刊), 49 (3): 55-94
- Jones, Michael D. and Mark K. McBeth. (2010). "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal*, 38(2): 329-353.
- Kastner, Scott L. (2009). *Political Conflict and Economic Interdependence across the Taiwan Strait and Beyond*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Katznelson, Ira and Barry Weingast. (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (updated 2<sup>nd</sup> ed.). New York, NY: Longman.
- Krehbiel, Keith. (1988). Spatial Models of Legislative Choice. *Legislative Studies Quarterly*, 13(3): 259-319.
- Ladner, Andreas et al. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan: Cham, Switzerland.
- Levi, Margaret. (2002). "Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives." in Renate Mayntz eds., *Akteure-Mechanismen-Modell: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. (German) Frankfurt, Germany: Campus Verlag GmbH.
- Lin, Jih-wen. (2000). Two-Level Games Between Rival Regimes: Domestic Politics and Remarking of Cross-Strait Relations. *Issues and Studies*, 36(6), 1-26.
- Lowndes, Vivien and Mark Roberts. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- McCombs, Maxwell E., Donald L. Shaw, and David H. Weaver. (2014). New Directions in Agenda-Setting Theory and Research. *Mass Communication and Society*, 17:781-802.
- Morton, Rebecca B. (1999). *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Niou, Emerson M.S. and Peter Ordeshook. (2015). *Strategy and Politics: An Introduction to Game Theory*. New York, NY: Routledge.
- Ordeshook, Peter C. (1986). *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor and Vincent Ostrom. (2014). *Choice, Rules and Collective Action: The Ostroms on the Study of Institutions and Governance*. (Edited by Filippo Sabetti and Paul Dragos Aligica). Colchester, UK: ECPR Press.



- Page, Scott E. (2018). *The Model Thinker: What You Need to Know to Make Data Work for You*. New York, NY: Basic.
- Pierre, Jon, B. Guy Peters and Gerry Stoker ed. (2008), *Debating Institutionalism*. New York, NY: Manchester University Press.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rasmusen, Eric. (2007). *Games and Information An Introduction to Game Theory* (4<sup>th</sup> ed.). Malden, MA: Blackwell.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Oxford Westview.
- Schelling, Thomas C. (1980). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sciarini, Pascal and Anke Tresch. (2019). The Political Agenda-Setting Power of the Media: The Europeanization Nexus. *Journal of European Public Policy*, 26(5): 734-751.
- Schofield, Norman. (2008). *The Spatial Model of Politics*. New York, NY : Routledge.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (4<sup>th</sup> ed.). New York, NY: The Free Press.
- Singleton, Jr. Royce A. and Bruce C. Straits. (1999). *Approaches to Social Research* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Smith, Kevin, Alan Greenblatt, and John Buntin. (2005). *Governing States and Localities*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Stewart, John. (2003). *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Stokes, Donald E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Politics Science Review*, 57(2): 368-377.
- Stoker, Gerry. (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, George. (2002). *Veto Player: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

## 附錄

權限劃分下中央與地方策略性互動模型符號及定義一覽表

類型	符號	定義
行動者	$CG^R$	在中央政府具有執政權的政黨
	$LG^R$	與中央政府執政黨相同黨籍的地方縣市
	$LG^O$	與中央政府執政黨不同黨籍的地方縣市
政策面向	$SQ$	現行法制規範下政策一致性與政策自主性所形成的政策現狀，為所有行動者政策理想點的起始位置
	$U$	政策一致性的單維空間，用以瞭解行動者在此一議題面向上的立場位置。
	$A$	政策自主性的單維空間，用以瞭解行動者在此一議題面向上的立場位置
	$SQ+u$	行動者依據政策現狀在政策一致性面向上，得以採取積極作為的行政裁量範圍
	$SQ-u$	行動者依據政策現狀在政策一致性面向上，得以採取消極作為的行政裁量範圍
	$SQ+a$	行動者依據政策現狀在政策自主性面向上，得以採取積極作為的行政裁量範圍
	$SQ-a$	行動者依據政策現狀在政策自主性面向上，得以採取消極作為的行政裁量範圍
政策象限	$I$	行動者在政策第一象限的二維空間，對於政策一致性與政策自主性偏向比較高的立場
	$II$	行動者在政策第二象限的二維空間，對於政策自主性偏向比較高、但對政策一致性偏向比較低的立場
	$III$	行動者在政策第一象限的二維空間，對於政策一致性與政策自主性偏向比較低的立場
	$IV$	行動者在政策第二象限的二維空間，對於政策自主性偏向比較低、但對政策一致性偏向比較高的立場

資料來源：本研究。

---

# **An Analysis of Taiwan Local Governments for City-Based Cross-strait Exchanges: The Rational Choice**

## **Institutionalism Perspective**

**Li-Wei Chan\***

### **Abstract**

This article is based on the theoretical approach of Rational Choice Institutionalism (RCI) and analyzed the issues of Taiwan Local Governments for city-based cross-strait exchanges. There are three main questions in the article: First, what are the institutional implications for the central government under the division of powers and how to control or manage the cross-strait exchange policies from the local governments? This question is part of policy consistency. Second, Taiwan local governments how to push cross-strait exchange policy under the current mechanisms and what are the strategic options for local actors in the vertical intergovernmental relations? It means the local governments pursue their policy autonomy for more powers. Third, central and local governments how to interact strategically under the structure of vertically divided government? This essay debated the meanings of rational choice institutionalism, the issues of the division of powers under Taiwan's constitution, related laws, administrative rules, and local autonomy literature. Meanwhile, the research adopted the method of analytic narratives and used a theoretical model to analyze the above questions. The results in this article shows: first, the central government actor as the institutional veto player to manage or veto the applications from local governments about city-based cross-strait exchanges; second, the local actors used the strategy of agenda-setting to fight for the autonomy of cross-strait exchange policy; third, between the local governments by the opposition party and central government by the ruling party, their relationships are either a non-cooperative game or bargaining game depended on both the outcomes of interaction and the contingency of political events.

**Keywords: the division of powers, city-based cross-strait exchanges, institutional veto player, agenda-setting, mixed-motive game**

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University