



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 131 期

2024 年 04 月

- 試探賴清德的就職演說 2
- 2024年賴清德政府中央要職名單評議 4
- 520後台灣憲政展望 6
- 中國對五二十的態度與策略 8

## 編者的話

政治學者施正鋒教授評論，賴清德自許「務實的台獨工作者」，幾年前提過「親中愛台」，稍嫌飛象過河、論述不足。坦誠而言，兩岸不論血緣、文化、歷史、地理相近，甚至於是「同房頭內的」，未必要你死我活、兵戎相見。既然對方釋出善意，我們也沒有必要拒人於千里之外。儘管堅持理念，態度可以舒緩，絕對不要欺哄。

新台灣國策智庫諮詢委員陳俐甫教授分析，卓內閣部分雖是總統的台南舊部，部分是舊識，但大多數職位啟用專家學者，甚至延聘企業人士，這樣的政務格局與氣魄應予肯定。「用人不疑，疑人不用。」由信用者、親信者之中擢用，又何不可？重點應是治國之能力，其次是展現之格局，最後才是象徵之意義。請問誰能比在大選中全力為賴總統操盤，又同屬新潮流的潘孟安更能發揮總統府秘書長的角色？

2024 年 4 月 19 日新台灣國策智庫內政研究小組，舉行「520 後台灣憲政展望」圓桌論壇會議，檢討目前國會是「矛盾多數」的三黨不過半，因為不論是區域還是不分區選舉，民進黨得票數都明顯高過國民黨，但席次卻少於國民黨，這種席次與得票數的矛盾現象，使選區人口數的落差造成「票票不等值」問題；民進黨不分區獲得 4982 千餘

票、國民黨是 4767 千餘票，各獲得 13 席不分區，在區域選舉方面，民進黨獲得 6095 千餘票，國民黨獲得 5401 千餘票，雙方得票數差距達 694 千餘票之多，轉換為席次後，國民黨反而以 39 席高過民進黨的 38 席，這種「票少席多」的矛盾多數現象，反映出選區劃分與選制脫離現實的不合理、不公平問題。

新台灣國策智庫兩岸研究小組，「中國對五二十的態度與策略」圓桌論壇會議，討論北京公佈此次「馬習二會」1200 字談話全文，以「兩個只要」取代「九二共識」是很大的轉彎，內容重點是空前溫和柔軟的對台講話，對即將上任的賴清德政府釋出善意，沒有重提「一國兩制」也沒有武力攻台，只有要求不分裂與坐下來接觸交流，肯定民眾往來與青年互訪；預期 ECFA 只有微調不致取消，未來將會開放陸客陸生來台，智庫與學者交流也會恢復擴大；習近平談到的「四個共同責任與期盼」，闡述民族文化與認同，可說是牽絆台灣的套路，表達對台統一的戰略並無改變，並利用馬習二會鋪陳「兩岸民主協商統一」；我們要警惕後續兩岸論壇的發展與影響，以及習近平決策經常來回擺盪，對台政策隨時可能發生改變與翻盤。

## 試探賴清德的就職演說

施正鋒

政治學者、自由撰稿人

賴清德由年初當選總統到 520 上台，長達 4 個月之久，幾波內閣人事安排大致可以看出未來 4 年的走向，也就是國防、外交、兩岸暫且留用蔡英文政府當擋箭牌，新潮流人馬掌握組織動員、恩寵綁樁的部會，而來自台南、高雄及屏東的嫡系則負責經濟建設。不過，眾人所引頸企盼的卻是就職演說的內容。

一般而言，新政府的施政方針除了所屬政黨的政綱，大致可以由競選過程所提出的政見看出端倪。除了個人的理念，端賴新任總統的捐客務實風格的多寡，決定究竟會有多少競選承諾只是參考用的。朝小野大，賴清德有本身在台南、陳水扁在中央的經驗，除了選票所呈現的威望，總統的權力決定於領導力。

除了官僚的馴服、國會的整合、以及派系的平衡，選民的支持是連任的王道。蔡英文的作法是透過百工百業的大小肉粽串，把國家組合主義的利益分潤發揮到淋漓盡致，加上掌握國家資源分配的優勢，沒有政黨傾向的利益組望風披靡。賴清德了然於胸、低空飛過，自然不能得過且過，不會放過自我呈現的契機。

國家定位是眾所矚目的焦點，特別是辜寬敏讚譽賴清德為「台獨金孫」，由李登輝的

「台灣民主改革之父」到陳水扁的「台灣之子」一脈相承。對於李登輝而言，中華民國是主權獨立國家，民進黨的「台灣前途決議文」也說台灣已經獨立，蔡英文依違兩者；賴清德大選往中間靠攏，選後不脫維持現狀基調。

只不過，既然有蕭美琴擔任副手、儼然就地看管，美國三番兩次派人前來督軍，顯然對於賴清德的台獨立場仍有相當大的疑慮，否則不會甘冒天下之大不韙，既派遣總督來監軍，而理藩院的欽差大人又馬不停蹄曉以大義。可見，美中共管台灣海峽是冷戰結束以來的現實，美國把台灣當作勢力範圍，無人願意道破。

當今台海兵凶戰危，始作俑者是予取予求的川普政府，蔡英文百依百順、弄假成真。等到拜登上台，匆忙撤軍阿富汗，卻又爆發俄烏戰爭，以阿衝突尾大不掉，南海更是風雲詭譎，自然希望台海西線無戰事。同樣地，習近平有其安內攘外的考量，希望外部能有穩定的環境，軍演是一回事，總不能弄假成真。

美國自從跟中國建交以來，相較於中國的「一個中國原則」，一向高舉「一個中國政策」，具體而言就是「不支持台獨」、而非「反對台獨」，理由之一是尊重台灣人民的自決

權，之二是不願意落人推波助瀾的口實。話又說回來，美中近來互動頻繁，儘管各說各話，起碼的共識還是「不支持台獨」。

自從「習五條」招致「抗中保台」以來，習近平的重要談話儘量避免提及台灣，近日的兩會小心翼翼，而負責對台政策的政協主席王滬寧也是行禮如儀，沒有必要拿放大鏡檢視。直到近日馬習二會，習近平強調「兩岸同屬中華民族」，如果就盎格魯·撒克遜

人、日耳曼人、或阿拉伯人概念來看，算是求同存異。

賴清德自許「務實的台獨工作者」，幾年前提過「親中愛台」，稍嫌飛象過河、論述不足。坦誠而言，兩岸不論血緣、文化、歷史、地理相近，甚至於是「同房頭內的」，未必要你死我活、兵戎相見。既然對方釋出善意，我們也沒有必要拒人於千里之外。儘管堅持理念，態度可以舒緩，絕對不要欺哄。BT

## 2024 年賴清德政府中央要職名單評議

陳俐甫

新台灣國策智庫諮詢委員、國立台灣大學政治學博士

論新閣名單，綜而言之，賴清德準總統任命卓榮泰為首任行政院長，除派系考量，卓榮泰也是民進黨中生代較資深，且擔任過黨主席，具全黨溝通經驗，加上謝長廷系統出身，親近賴清德總統卻非新潮流，對派系平衡有象徵性作用；加上英系多是謝系出身，未來也有助於繼續透過此身分順暢政府接班。

卓榮泰組閣有民進黨中生代接班之政治意義。民進黨二次政黨輪替以來，八年執政中，首任林全係外省二代出身新黨之學者，和傳統民進黨較無關係，賴清德雖短暫任閣揆，但當時人事上並非完全自主，台大管中閔案即可窺知一斑。嗣後長期之蘇貞昌內閣，蘇貞昌是美麗島辯護律師世代，也是創黨黨員，算是資深世代的戰將，阿扁時代就擔任過閣揆，也當過黨主席。蘇內閣是院長權力集中，蘇系在中央政府與國會層級成員較少，閣員或事業單位主管均以擢升事務官為主，蘇內閣行事有效率及魄力，防疫功績不少，但國會關係也緊張，此時期學者與黨內政治精英進入內閣歷練之機會較少。

中生代背景的卓揆重新甄用學者與企業家、文化人入閣，不但有利於政務官決策體制的建立，減少小英政府後期逐漸發生的官僚性缺弊，也對於民進黨加速新陳代謝，歷練中生代執政，吸引新生代參與，抗衡第三勢力等深具意義。卓內閣重視派系平衡，英系成員被留用者不

少，新潮流大幅入閣也不足怪，僅正國會在新閣中相應職位偏少。派系龍頭總統府秘書長林佳龍原是閣揆呼聲最高者之一，失之交臂後，卻能受協調接任外交部長，可見賴在黨內有超派系之影響力，至少在 520 前仍有無敵星星。

卓院長虛懷若谷，與賴總統合作無間，除國安事務以外人選是總統大權外，其他閣員也都能積極配合賴總統之藍圖。如亮點之學者與預報員出身的環境部長彭啟明就是賴總統直接推薦延請的，很多類似巧思都出現在名單上，首次內閣可說是賴卓內閣。

不少媒體詬病新閣是否性別比例倒退，事實上新閣女性比例與目前差異不大，海委會管碧玲、僑委會徐佳青、財政部長莊翠雲將留任，副秘書長何佩珊確定轉任勞動部長，內政部長劉世芳、客委會主委古秀妃新任，而且蕭美琴擔任副總統與鄭麗君擔任副院長都是具有影響力的職位。賴清德是紳士型的政治家，不可能忽略性別平衡。

經濟部長由半導體業者崇越集團的總經理郭智輝出任，可說是由扁政府時期找到中華汽車副董林信義以來政府與企業關係最大的突破。彭啟明是氣象風險公司總經理，文化部長小野（李遠）則是資深電影人，可以看出賴政府積極想與業界建立聯繫。



國立中山大學校長鄭英耀出任教育部長並非先例，國民黨大老當過院長與部長的李煥，當年就是由中山大學校長，學而優則仕；扁政府時期教長慣例也由教授端出任，僅二次執政的蘇內閣時期以教育行政官僚擔當，國科會主委由私立的南台科大校長吳誠文轉任，中研院資安中心主任黃彥男出掌數發部等，對於鼓勵學者成為政府智囊、儲備人才，減輕高教體系長期以來對民進黨的不滿，有積極作用。

有駐美與國安經驗的吳釗燮接任國安會秘書長，原秘書長顧立雄轉任正接受美軍協助現代化的國防部長，國安局長蔡明彥留任，加上蕭美琴副總統，這些都是對美重要職務。新任外交部長林佳龍也有國安幕僚與留美經驗，看得出賴政府在台灣緊張局勢中求穩的姿態，新閣將會延續小英政府的國安與對美政策。

新潮流大將鄭文燦由副院長轉任海基會，曾任陸委會副主委的邱垂正將扶正為陸委會主委。他們和賴總統都同屬新系，也是中生代接班。象徵賴對於兩岸事務的重視。如果中國願以海基會與陸委會為對口，兩岸關係應可馬上破冰。中生代對於中國的姿態比較有彈性，他們過去也都做過中國研究，中國對他們有相當了解，不必過度疑猜，有利強化溝通、減少誤解。

卓內閣部分雖是總統的台南舊部，部分是舊識，但大多數職位啟用專家學者，甚至延聘企業人士，這樣的政務格局與氣魄應予肯定。「用人不疑，疑人不用。」由信用者、親信者之中擢用，又何不可？重點應是治國之能力，其次是展現之格局，最後才是象徵之意義。請問誰能比在大選中全力為賴總統操盤，又同屬新潮流的潘孟安更能發揮總統府秘書長的角色？BT

## 520 後台灣憲政展望

編輯部

編按：本文係新台灣國策智庫 2024 年 4 月 19 日召開內政研究小組圓桌論壇會議「520 後台灣憲政展望」之紀錄摘要。

中華民國憲法本文至今沒有修訂過，台灣從 1991 到 2005 年歷經七次「修憲」，只是外掛增訂成為「憲法增修條文」，並沒有真的翻修建立「第二共和」，外掛增修條文的「半總統制」，也可說是「偏向總統的雙首長制」；總統雖然直選卻沒有明確界定的職權，憲法文本幾乎沒有總統角色，目前總統職權大致都是經由釋憲而來，總統常被批評是「有權無責」，實際上總統因為沒有法定授權的職責，可以說是「無權無責」而不是有權無責；現行憲政架構之所以被稱為半總統制的理由，是因為總統只有行政院長的提名權，並沒有行政與各項配套職權，即使是緊急命令的發佈，都還要經過行政院院會決議後，才得以提交立法院追認。

我國現行的半總統制架構，來自內閣制的文本加上總統制的修憲（增修條文）元素，憲法文本規定行政院是最高行政機關並向立法院負責，增修條文規定總統從國民大會的間接選舉，改為相對多數決的直接選舉，同時取消立法院的閣揆同意權，因應國會倒閣，總統也擁有被動的立法院解散權；府院會黨也就是總統、內閣、國會、政黨，是我國憲政秩序的四個行為者，政黨雖然沒有明定角色，在總統兼任黨魁與聯合內閣議題上，政黨成為牽動憲政全局的角色之一；有人稱賴政府是少數政府，實際上不是少數政府，因為賴是相對多數而不是少數，正確的講法是「分立政府」，現在的美國也是分立政府；我國內閣任命來自總統而不是國會，所以我們是分立政府而不是少數政府；聯合政府也不存在，因為

沒有共同執政綱領則聯合政府就不成立，我國政黨沒有提出具體共同目標，就沒有聯合執政的政治文化基礎。

台灣並沒有少數執政或少數政府的問題，因為組閣在總統、倒閣由國會，內閣的正當性來自總統，兩者的來源不同形成二元行政的一元化，內閣制國家在欠缺多數支持時才是少數，因此台灣並沒有所謂少數的問題，而是接近總統制下雙元民意衍生的分立政府；聯合內閣沒有在台灣真正實現過，歐陸國家依照執政綱領才成立聯合內閣，也就是由政黨協商、結盟提出具體政策綱領，選後執政分配職位；台灣總統內閣沒有發生過衝突，但如果是共治之下二元行政就有衝突機會，四個行動者之間的每個關係都可能衝突；2000 年曾出現二元民意分立，這次 2024 年是第二次，現在立法院三黨不過半，相對多數顯得脆弱但沒有出現明顯的分立僵局。

目前國會是「矛盾多數」的三黨不過半，因為不論是區域還是不分區選舉，民進黨得票數都明顯高過國民黨，但席次卻少於國民黨，這種席次與得票數的矛盾現象，使選區人口數的落差造成「票票不等值」問題；民進黨不分區獲得 4982 千餘票、國民黨是 4767 千餘票，各獲得 13 席不分區，在區域選舉方面，民進黨獲得 6095 千餘票，國民黨獲得 5401 千餘票，雙方得票數差距達 694 千餘票之多，轉換為席次後，國民黨反而以 39 席高過民進黨的 38 席，這種「票少席多」的矛盾多數現象，反映出選區劃分與選制脫離現

實的不合理、不公平問題。

矛盾多數的不合理現象目前沒有受到重視，這種不合理的效應有修法需要甚至影響憲政秩序，矛盾多數以其少數支持，卻代表多數民意進行監督甚至擴權，是必須嚴肅面對並檢討的一個問題；目前的國會擴權提案如獲通過，勢必衝擊憲政體制與運作，國會調查權將與司法高權以及監察院職權衝突，人事權將侵犯行政權造成立法院與行政院衝突，總統報告與質詢與憲法規定不合，藐視國會則有政治問題刑法化的顧慮；國會擴權修法將衝擊憲政秩序穩定，不能澄清憲政問題反而造成憲政怪獸並把問題複雜化，沒有解決總統憲政權力與職權不明問題，更容易把立法院的衝突擴散到監察院、司法院甚至總統。

從過去經驗來看，陳水扁總統時期還有組閣權的爭論，也就是國會或總統職權問題，後來這爭議落幕，立法院還是定位在監督權，沒有提出

組閣權，所以憲政定位是總統制精神，運作上也是接近總統制，差別只在總統沒有直接介入行政權，台灣的運作型態還是分立政府；立法院調查權是有爭議的，司法院大法官第 585 號解釋立法院有調查權，引出調查權爭議，調查權是輔助立法權，立法院行使憲法職權時，有必要時才用到調查權，且涉及限制人民權利時必須符合憲法及法律要求，司法院大法官第 325 號解釋則說明立法院是以文件調閱權為限的不完整調查權，調查權是輔助權力而不是目的，有時還與聽證權重疊；總統「相對多數當選」要改成「絕對多數兩輪投票」，但憲法條文的相對多數規定很清楚，雖然可以檢討憲法規定，但外國實施絕對多數二輪投票經驗，反而造成弊端叢生的暗盤政治；目前分立政府並無不好、更不悲觀，現在差強人意的架構運作仍然有可行性，施政風格與政治領導是總統執政的關鍵，分立政府不是立法行政的對立，執政者謙卑可以施政順利，需要時凝聚共識與誠摯說服就好。BT



## 中國對五二十的態度與策略

編輯部

編按：本文係新台灣國策智庫 2024 年 4 月 22 日召開兩岸研究小組圓桌論壇會議「中國對五二十的態度與策略」之紀錄摘要。

520 賴清德總統就職演說，當然是觀察中共反應的重點，實際上不必等到 520，中共在台灣大選後就已經設定目標，要動手讓賴清德跛腳，並佈局下次選舉下架民進黨；國台辦說賴政府不能代表主流民意，意思是民進黨不能代表台灣民意，目的在不給「台獨」留任何空間；事實上賴總統 520 就職演說不論說什麼，或是表達多麼大的善意，中共最多也只是一貫的回應「聽其言、觀其行」，以便牽制、施壓執政的民進黨行動；北京事實上早就對賴「定性」，但是在對立中還是試圖找尋突破點，例如以九二共識是 520 敲門磚，但可以接受某種修飾調整；台灣沒有完全度過高風險階段，我們提出的路線、說法要經過思考，不要讓對方感到意外或有機可乘。

去年 11 月 14 日的拜習舊金山會談，習已經說沒有攻台計畫，四月初的拜習通話，台海是重要的溝通議題，雖然沒有具體的協議，但互動顯示近期台海不致有意外，520 也應該可以安然度過；兩岸近期可以維持現狀，但不表示台海可以平靜無波，因為在習近平的策略當中，維持現狀可以是包括騷擾台灣；兩岸擦槍走火意外風險很大，不只是機艦繞台以及氣球、無人機侵擾，金廈事件、M503 航線等動作頻頻，都在操作施壓 520 與賴政府；面臨威脅情勢，我國的平戰轉換不易，我們現在準備不夠，必須先努力積極備戰，未來再繼續調整強化；前國安會秘書長丁淦洲提出說要終戰指導，點出我們連接戰指導都沒

有，真不知道要如何建軍備戰；據說現行兵推忽略對方突襲，結論多是戰時準備不夠，都說是要預防戰爭；國家安全向來都是和戰兩手策略，台海雙方甚至美國也都是如此。

北京公佈此次「馬習二會」1200 字談話全文，以「兩個只要」取代「九二共識」是很大的轉彎，內容重點是空前溫和柔軟的對台講話，對即將上任的賴清德政府釋出善意，沒有重提「一國兩制」也沒有武力攻台，只有要求不分裂與坐下來接觸交流，肯定民眾往來與青年互訪；預期 ECFA 只有微調不致取消，未來將會開放陸客陸生來台，智庫與學者交流也會恢復擴大；習近平談到的「四個共同責任與期盼」，闡述民族文化與認同，可說是牽絆台灣的套路，表達對台統一的戰略並無改變，並利用馬習二會鋪陳「兩岸民主協商統一」；我們要警惕後續兩岸論壇的發展與影響，以及習近平決策經常來回擺盪，對台政策隨時可能發生改變與翻盤。

中方會藉由 520 後交流的增加擴大拉攏層面，想要操作台灣國內與中共利益的連動，透過中華民族概念的落實進行融合統一；這次的馬習二會並不是一個單一事件，是中共對台整體戰略與終極目標的一環，透過綿密的手法與論述，搭配溫情攻勢的身段，目的仍在訴求一個中國原則與台灣是中國的一部分，宣揚及支持「島內愛國統一勢力」與「中國人」的存在，以及在和平交流的掩護下推動兩岸民主協商；可以預見「兩岸

融合發展」的力度會增加，對台灣社會經濟的拉攏與介入值得注意，「具代表性的台灣人士」將陸續成為北京的座上賓，這些人勢必配合中共的演員名單與劇本賣力演出。

中共 2010 年以來對民進黨的研究與瞭解較少，似乎不知如何對應台灣民眾逐漸提高的防衛意識，賴政府執政後民眾的安全意識與國防準備將會加強；我國的年度漢光演習階段性進行調整，逐漸將法治與法制程序融入兵棋推演，反映中國的政軍動態與影響；台灣強化國防力量包括美台軍事合作升級，以及區域軍事安全合作的擴大與鞏固，對中共的野心形成一大挑戰與限制，中方必須要認清及面對這個新情境；短時間內武統的可能還不大，中國還未完成軍事準備，三五年後態勢會更加明朗，現在中共的各種動作主要是「逼統」進行式。

兩岸關係是不是穩健，不是兩岸內部的因素可以決定，外部的區域以及全球局勢才是關鍵，

現在的外部情勢對中共不利，中國被迫處於被動、尷尬的立場；俄羅斯拉布若夫外長訪問北京鋪路，未來普京亞洲行的內容會影響很大，如果普京是專程到北京，可能兵凶戰危、一觸即發，因為表示俄中協商結盟反美，如此兩岸恐怕無法維持穩定和平，如果普京還有訪問朝鮮、越南等國，表示北京的行程就不是那麼重要；2022 年美中兩方無法建立共識，2023 年 11 月拜習會之所以達成共識，是受到俄羅斯態度的影響，俄羅斯運用北朝鮮綁架施壓習近平，鼓動北朝鮮密集試射包含洲際導彈的各式飛彈，美國也譴責中國對俄羅斯援助，迫使北京與美國溝通妥協，美中恢復軍事溝通管道，2023 年北京接受美國的護欄概念，俄羅斯駐平壤大使更放話要朝俄協議，北京立即不甘示弱部署鷹擊 21 中程飛彈回應；兩岸的波瀾起伏固然喧囂熱鬧，區域的角力競逐更將決定台海安危。BT



財團法人凱達格蘭基金會  
新台灣國策智庫通訊

---

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳