

第六章 胡錦濤對台政策經濟社會意義：經濟資本與社會資本的運作

如同前文的分析假設，胡錦濤進行理性抉擇與策略行動的基礎，並非處於既予或真空的條件下；轉型中的政經社會的歷史脈絡與情境背景，提供了胡錦濤策略行動的計算憑藉。換言之，胡錦濤對台政策的性質，並非從傳統「微觀-個體-理性」的「理性博弈」途徑而來，而是融入了「宏觀-整體-結構」的思維，透過「結構博弈」的分析而為之。¹「行動者的理性抉擇」與「結構轉型」兩者之間的互動關係，也構成了本文從「歷史制度主義」進行分析的假設前提。

相較於兩岸政治結構轉型對於中共政治資本與政策合法性造成的衝擊，兩岸經濟與社會結構的轉變，則提供胡錦濤對台政策相對優勢的制度環境。就經濟結構轉型的內容而言，經貿互動的形式已經從最早的「兩岸經濟功能互補」，朝向「兩岸經濟生產互賴」的形式發展，並逐漸產生「台灣對大陸不對稱的經貿依賴」與「兩岸對全球生產分工鏈的依賴」的「雙重依賴」效應，這將使得胡錦濤在於對台經貿政策的操作擁有更多的經濟資本。

更重要的是，即便存在若干政治變項的干擾（例如中共於 1995-96 年進行「文攻武嚇」，1996 年台灣實行「戒急用忍」），始終無法改變兩岸經貿關係自行進行結構轉型的趨勢。換言之，由於兩岸經貿關係的發展具有「自發」與「不可逆轉」的特質，這使得中共對台經貿政策的內涵將更具有延續性與銜接性，政治轉型所出現的政策「斷續式均衡」或「結構化互動循環」問題較難以形成。這也意味著江澤民與胡錦濤並非處於「異質」或是「異化」的結構中，對台經貿政策的差異只是「量的累積」而非「質的跨越」；胡錦濤的政策優勢主要在於「傾斜化」與「內部化」的結構特質持續深化與發酵的結果。

如果說胡錦濤對台經貿政策，是循著改革開放與兩岸經貿關係正常化的結構

¹有關「結構博弈」的相關論述與說明，可參閱李英明、賴皆興，「從理性博弈向結構博弈轉移：兼論兩岸結構博弈」，*遠景基金會季刊*，第 6 卷第 4 期（台北：2005 年 10 月），頁 1-27。

轉型而來，主要的調整表現於將兩岸關係「鎖入」中國大陸整體經濟發展的架構中，也就是在前述的「自發性」與「不可逆轉」的結構中，揉合了人爲的策略規劃，希冀透過政策的加工與催化作用，使得兩岸經貿關係同步、即時「鑲嵌」於中國大陸經濟脈絡與官方的政策體系中，無形之間將產生「路徑依賴」與「鎖入」效應，加快了台灣對於中國大陸經濟與市場的絕對依賴。這個政策規劃主要在科學發展觀的脈絡下進行，希望透過市場的重整與經濟資源的再分配，改變中國大陸未來經濟發展的模式與內容，同時將兩岸經貿關係聯結於政策規劃中。中共於十六屆五中全會的「規劃經濟」的概念下，提出的結合了「平衡區域經濟發展」與「整建對台經貿策略」的「海峽西岸經濟區」相關政策，即爲鮮明的例證，吾人將於後文進行分析說明。

就兩岸社會結構轉型的性質而言，也具有前述的特質與意涵。由改革開放初期的「歷史遺緒式的關係網絡」，過渡成爲「單鑲嵌的社會關係網絡」，並漸漸發展爲「不對稱鑲嵌的社會關係網絡」發展。這意味社會結構的內容已從「虛擬化」走向「單向化」，並朝向「雙向化」發展；關係網絡之下的行動者已從「封閉性」（透過政治喊話的國共高層），走向「功能化」（從事經濟行動的台商），朝向「多元化」或「複合化」發展（交織與兩岸之間的各種行動者）。由於社會結構的轉型與深化也是一個「量的積累」的過程，由於其屬性趨近「同質下的變遷」而非戲劇化的突變、斷裂，行動者再進行兩岸社會關係網絡的操作時，其政策內容具有循序漸進與延續的特質。胡錦濤的優勢在兩岸社會關係網絡已從單一化走向複合化與多元化，社會資本遠較江鄧時期豐沛與綿密，這使得所謂「寄希望台灣人民」的政策內容出現了新的轉變。換言之，對台政策得以透過既有社會關係網絡與累積性的社會資本下進行操作，北京當局往往透過各種「代理人」與「中介組織」，開展各項交流作爲，「青年交流」即爲鮮明的例證，吾人將於後文進行分析說明。

在兩岸社會關係網絡的轉型與社會資本的累積，使得中共對台社會政策擁有較佳的內外條件，這也使得胡錦濤對其對台政策可做出重要的調整。吾人認爲，其主要的政策內容體現於「寄希望台灣人民的」的「實體化」、針對新的行動者與關係網絡所設計出來的「交流誘因」以及國共論壇的「去解構洞化」與「政策催生」效果；這三者之間存在著「以『實體化』爲政策前提，以『交流誘因』爲

政策內容，以『國共論壇』作為執行方式」的邏輯關連性。首先就實體化而言，主要是為了因應兩岸社會關係網絡的轉變，並改變傳統「寄希望台灣人民」政策的政治統戰意涵與政策的「主客體」關係。在此前提下，就必須針對台灣人民與關係網絡轉變下所出現的新行動者，設計實際、具有意義的各項「交流誘因」，而非只從中共自身的政治利益來思考。最後，為了消弭兩岸社會關係網絡中所存在的「結構洞」與「交易成本」，並在民進黨政府執政時期完成其政策導入的效果，北京當局在完成「國共第三次合作」以及「一法兩公報」的架構下，透過 2006 年所建構的「國共經濟文化論壇」（以下簡稱為「國共論壇」）來操作、達成「實體化」與「交流誘因」目標。針對「實體化」、「交流誘因」與「國共論壇」的關連性與意義，吾人將在後文進行分析說明。

第一節 兩岸經貿關係轉變與中共對台政策

壹、台灣對中國大陸不對稱的經濟依賴

隨著中國大陸的改革開放不斷深化並融入經濟全球化的趨勢下，兩岸經貿關係已出現緊密互賴的現象。就台灣對中國大陸經濟貢獻的程度來看，更能客觀體現事實。根據中國商務部的報告顯示，我國對中國 2006 年投資排名第 7 名、投資項目 3,752 個、合同資金 113.36 億美金、實際投資金額 21.36 億美金、占外資對中國全部投資的 3.39%；累積金額我國排第五名，達 438.93 億美金，²所占比重是 6.4%；另外我國是中國第七大出口市場（445.3 億美元，比重 2.1%），第五大進口來源地（871.1 億美元，比重 11%），以這樣的重要位置，不能夠不承認我國對中國的貿易與投資量很大，對中國的經濟發展有很大程度的幫助。³

從另一個觀點思考，兩岸經貿關係又有不同的意義。現階段台灣對大陸經濟的緊密關係主要反映在 2000 年以來兩岸貿易逐年快速成長，根據國貿局資料顯示（見表 6-1）2006 年台灣對中國大陸貿易總額為 1,083 億美元，佔全年我國外

² 郭建中指出，根據非官方統計，台商在中國大陸投資達 1200 億~1500 億美金，占 2007 年我國外資總投資金額約 17%~21%。郭建中，「20 年來兩岸經貿交流的現象」收錄於游盈隆主編，*近二十年兩岸關係的發展與變遷*（台北：海基會出版，2008 年），頁 171。

³ 轉引自郭建中，*前揭文*。

貿的比重達 38.6%，我國對大陸出口達 821.7 億美元，中國大陸顯然已成為台灣最大出口地區；兩岸的經濟互賴關係已經出現了傾斜的結構變遷。邱垂正指出：「全世界沒有其他國家的出口比重比台灣更依賴中國，以陸委會保守估計我國出口至中國大陸所占出口比重，從 2004 年 26.8%，2005 年的 28.4%，2006 年 1 月到 10 月 28.2%，比重高達世界第一，就算排名第二高的南韓，同時間 2004 年也只有 19.6%，2005 年 21.8%，以及 2006 年累計 1 月到 10 月為 21.4% 的產品銷售到中國。⁴顯示台灣出口比重高度依賴中國，在全球主要國家對中國大陸出口占該國出口比重，高居世界第一。

換言之，兩岸經貿關係的性質已經由傳統的「垂直分工」與「不對稱的互賴」，漸漸轉型成為「水平競爭」與「傾斜式的依賴」；經貿整合的層次已經由內部化漸漸轉向外部化，意味兩岸經貿的互動已經從單純的生產要素的互補，漸漸融入經濟全球化與全球生產分工鏈的結構中，換言之，兩岸經貿關係已經由功能化朝向制度化過渡，並出現體系化與結構化的趨勢。

針對前述的效應，兩岸經濟學者多有分析與著墨。對於兩岸經貿關係的傾斜與依賴，魏艾指出：「兩岸間已存在日益緊密的經貿關係，但是台灣對中國大陸的經貿依賴遠高中國大陸對台灣的依賴。以兩岸間的貿易關係而論，台灣是中國大陸第九大出口市場，同時是大陸第五大進口來源地，但是台灣卻是大陸最大的貿易逆差伙伴。對台灣而言，如果沒有在對大陸貿易的順差，台灣對大陸以外的其他貿易伙伴便將出現鉅額的貿易逆差，顯現出台灣對中國大陸的貿易依存度日益加深」。⁵對於兩岸貿易經濟依賴的嚴重性與真實性，童振源表示：「貿易依賴度只顯示如果兩岸貿易中斷對於台灣或中國貿易往來的影響。相較於中國，台灣是一個高度貿易外向國家；因此貿易依賴度會低估兩岸經濟關係中斷可能對台灣造成的衝擊，也無法反映真正兩岸經濟的相互依賴程度。因此，要衡量兩岸經濟依賴度，應該衡量兩岸貿易中斷能對國內生產毛額（GDP）的影響，而不是對貿

⁴ 邱垂正，**台海兩岸和平整合模式之建構**（台北：國立台灣師範大學政治學研究所博士論文，2007 年），頁 64。根據陸委會最新的統計，2007 年我國出口至中國大陸占比重為 30.1%。相關資料可參考「兩岸經濟統計月報」，第 189 期，參考**行政院大陸事務委員會**，網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/189/2.pdf>（點選日：2008 年 12 月 26 日）。

⁵ 魏艾，「內外在政經形勢變化下的兩岸經貿交流與合作」，收錄國立政治大學東亞研究所主辦，**第四屆「兩岸和平研究」學術研討會中國大陸改革三十年的回顧與展望**（台北：2008）頁 15。

易量的影響」。⁶童振源認為「貿易經濟依賴度顯示台灣對兩岸貿易依賴度遠較中國嚴重，這主要是因為台灣與中國不對稱的經濟實力」。⁷

除此之外，針對兩岸經貿依賴的意義與影響，李英明從「現實主義」與「自由主義」兩種不同途徑進行分析兩岸經貿依賴的政經效應：「現實主義者擔心，兩岸作為兩個大小懸殊的政治和經濟實體，經貿互賴不只是會使台灣產業空洞化，還可能會使中國大陸把台灣吃掉，產生一種不戰而使台灣屈服的結局。因此，經貿互賴的背後是台灣面對大陸生死存亡的較勁，是另一種形式的戰爭。而對於自由主義者而言，兩岸的經貿互動是經濟全球化制約下的結果，這種形勢將會持續下去，根本無法逆轉；台灣面對此種形勢要關注的，不是擔心產業是否空洞化的問題，而是產業結構如何能夠順勢調整，進而促使台灣產業結構升級和維持經濟發展」。⁸

一、對中國大陸出口的集中風險

● 對中國大陸進出口的貿易依賴

從政府所公佈的數據（含香港部分）來看，台灣對中國大陸的出口風險高。由表 6-1 可看出，1990 年我國對中國出口占台灣總出口比重是 12.9%，1995 增加到 23.9%，2000 年上升至 24.2%，此後增加的幅度加快，到了 2006 年該比重已達 38.6%。2002 年我國對中國大陸之出口占總出口比重由 2001 年的 26% 跳升至 31.4%，之後上升幅度穩定成長，2003 年、2004 年、2005 年分別上升至 34.7%、36.9%、38.0%，至 2006 年該比重已上升至 38.6%。由台灣對中國大陸出口比重來看，我國出口集中風險近年來皆維持在一定高程度，雖然 2006 年在 2005 年的水準上小幅上升，但 2006 年中國商務部公布了前三季度兩岸經貿交流情況，兩岸貿易額達到 896.9 億美元，同比增長 13.8%。根據計算到今年的前三季，台灣對中國大陸之出口占總出口比重已升高到 40.6%，進出口的比重相對的也增加到 27.8%。⁹

⁶ 童振源，*全球化下的兩岸經濟關係*（台北：生智文化，2003 年），頁 58。

⁷ 同前註。

⁸ 李英明，*全球化下的台灣和兩岸關係*（台北：生智文化，2001 年），頁 118-119。

⁹ 郭建中，*前揭文*，頁 187。

相對台灣對於中國大陸貿易出口的集中，貿易依賴屢創新高之同時，大陸對台灣出口的比重卻從 2000 年的 2.5%，到 2005 年的 2.64%，對中國大陸而言依賴比重只有微幅增加，至於進口依賴卻從 2000 的 11.1%，降至 2005 年的 8.72%。邱垂正指出，「隨著台灣對中國大陸的出口依賴，但大陸對台灣的進口依賴，竟出現不昇反降現象，足以具體說明，兩岸經貿關係的不對稱依賴。在進口方面，台灣對中國進口依賴比重明顯攀升，中國對台灣進口依賴（出口依賴維持持平）反而減少，在貿易統計數值上，近幾年隨著兩岸經貿的整合，台灣對大陸進口貿易依賴的不對稱現象，有逐漸擴大的趨勢」。¹⁰

表 6-1 台灣對中國的貿易占我國貿易之比重 (單位：百萬美元\%)

年/月	對中出口	從中進口	對中順差	與中國貿易總額	出口比重	進口比重	進出口比重
1990	8,654	1,794	6,860	10,448	12.9	3.3	8.6
1991	12,521	2,551	9,970	15,072	16.4	4.1	10.8
1992	15,500	2,541	12,959	18,041	19.0	3.5	11.8
1993	18,568	2,762	15,806	21,330	21.8	3.6	13.2
1994	21,525	3,414	18,111	24,939	23.1	4.0	14.0
1995	26,670	4,961	21,709	31,631	23.9	4.8	14.7
1996	27,647	4,792	22,855	32,439	23.8	4.7	14.9
1997	29,625	5,949	23,676	35,574	24.3	5.2	15.0
1998	25,972	6,103	19,869	32,075	23.5	5.8	14.9
1999	28,821	6,665	22,156	35,486	23.7	6.0	15.3
2000	35,866	8,455	27,411	44,321	24.2	6.0	15.4
2001	31,985	7,794	24,191	39,779	26.0	7.3	17.3
2002	41,066	9,715	31,351	50,781	31.4	8.6	20.9
2003	50,057	12,713	37,344	62,770	34.7	10.0	23.1
2004	64,135	18,803	45,332	82,938	36.9	11.2	24.3
2005	71,904	21,845	50,059	93,749	38.0	12.0	25.3
2006	82,175	26,192	55,983	108,367	38.6	13.0	26.1

資料來源：根據國貿局資料整理，2007 年，<http://cus93.trade.gov.tw> -國家-貨品表-同期比(貨品)。

¹⁰ 邱垂正，前揭書，頁 65。

● 台灣對中國投資之不對稱依賴

在投資方面，雖然兩岸尚未直航（2008年以前），台灣可說是世界上利用中國經濟程度最高的國家。根據大陸公布資料，從1991年累計至2006年底，台商赴大陸投資金額548.9億美元，佔全部對外投資的54.54%，加上透過第三地轉投資，如透過香港或是免稅天堂錢進大陸（包括投資香港的2.47%、英屬中美洲的18.33%，見表6-2）台商在大陸投資可能超過千億美元，比中將高達七成以上。就已投資金額來看，台灣是僅次美國、香港的第三外資來源。¹¹根據陳博志估計，台灣每年到中國投資金額約於GDP的2-4%之間，遠高於其他國家，但美國與日本每年到中國投資，只有其GDP的萬分之五左右，台灣是美日等國的40倍，對中國的依賴遠超過其他國家。¹²

相對的，大陸方面利用外資投資金額，台灣占中國大陸的比重，從2001年的9.99%，逐步下降到2002年的8.14%，2003年的7.44%，2005年5.48%，2006年更降到3.07%。台灣投資中國資金比重與其他國家地區比較，逐年下降，顯見中國整體利用外商直接投資的依賴情形，對台灣的依賴有逐漸減少的趨勢，相對地，台灣對中國投資占對外投資比例卻逐年攀升，因此單就台灣對中國投資就已形成兩岸投資的不對稱性。

表 6-2 台灣對外投資累積統計（1991-2006）（單位:百萬美元 %）

地區	大陸	英屬 中美 洲	美國	新加 坡	巴拿 馬	日本	泰國	香港	南韓	越南	菲律 賓	德國	其他
件 數	35542	1789	4489	391	52	398	264	862	119	324	121	124	1686
金 額	54889	48450	7630	3477	1090	1102	992	2483	133	1353	499	133	8306

¹¹ 邱垂正，**前揭書**，頁65。

¹² 陳博志，「深耕台灣、佈局全球之重點戰略」，收錄於**台灣經濟戰略研討會論文集**（台北：台灣智庫，2003年），頁15。

比 重	54.54	18.33	7.58	3.45	1.08	1.10	0.99	2.47	0.13	1.34	0.50	0.13	8.25
--------	-------	-------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

資料來源：經濟部投審會

表 6-3 台灣對中國大陸投資狀況，1991-2006

年度 ↓	台灣				
	對中國投資		對外投資金額 (不含中國) FDI (百萬美元)	對外投資金額 (含中國) FDI (百萬美元)	其中對中國投資 占對外投資(含中 國)(%)
	每年金額 (百萬美 元)	累計金額 (百萬美 元)	(3)	(4)	(1) / (4) = (5)
代號→	(1)	(2)	(3)	(4)	(1) / (4) = (5)
1991	174	174	1,656	1,830	9.5
1992	247	421	887	1,134	21.8
1993	(2,028) 3,168	3,590	1,661	4,829	65.6
1994	962	4,552	1,617	2,579	37.3
1995	1,093	5,644	1,357	2,450	44.6
1996	1,229	6,874	2,165	3,395	36.2
1997	(2,720) 4,335	11,209	2,894	7,229	60.0
1998	(515) 2,034	13,243	3,296	5,330	38.2
1999	1,253	14,495	3,269	4,522	27.7
2000	2,607	17,103	5,077	7,684	33.9
2001	2,784	19,887	4,392	7,176	38.8
2002	(2,864) 6,723	26,610	3,370	10,093	66.6
2003	(3,103) 7,698	34,308	3,969	11,667	66.0
2004	6,940	41,248	3,382	10,322	67.2
2005	6,006	47,254	2,447	8,453	71.1
2006	7,642	54,896	4,315	11,957	63.9

資料來源：經濟部投審會

● 對中國大陸的產業依賴與產業結構改變

從 1970 年代開始，中國大陸與東南亞憑藉其低廉的生產成本，大量投入國

際生產與貿易體系，台灣產業鏈低階加工製造領域，開始外移到這些相對勞動密集的國家，隨著這一波結構轉型，使得電子、資訊等新興產業取代傳統產業成為製造業龍頭。但隨後台灣經濟命脈所繫的高科技產業，興起一波投資中國的熱潮，從上游的半導體到下游的電腦組裝，大廠爭先恐後赴中國報到，帶動周邊零組件小廠集體跟進，對台灣製造業發展與產業結構造成一定衝擊。台灣產業過渡外移與對中國大陸市場的依賴，尤以電子業為重。根據台灣經濟研究院的研究指出，2002年電子產業投資比重高達32.78%，不儘可能排擠國內投資，更促使中國技術提升與產業群聚，縮短兩岸技術差距。¹³

高長也指出，除了考慮台灣對大陸貿易依存度之外，台灣個別產業由於赴大陸投資加深、上下游關聯產業波及效果等原因，對大陸的產業依賴也日漸增加。¹⁴依據台灣經濟研究院的研究顯示，台灣經濟若遭受中共的經濟制裁，所受到的衝擊應小於僅憑對大陸出口依賴衡量度的程度。不過，對於出口依賴大陸市場之程度持續增加、關聯產業之波及效果巨大，或者未來比較利益上升速度遜於大陸相同產品的產業而言，其所受到的衝擊將可能超過只由對大陸出口依賴度所衡量的程度。¹⁵根據同樣報告研究顯推估，1994年兩岸雙邊貿易若遭受中共抵制，則台灣總出口和製造業出口值可能將因此分別遭受到7.08%和7.10%的損失，這項估計遠低於僅憑台灣對大陸出口依賴度所衡量之損失。若增加對上游關連產業之波及效果，則台灣總出口和製造業出口受衝擊程度平均各為10.4%和10.44%。¹⁶

根據邱秀錦的研究指出，受衝擊較大的產業，包括機械設備、紙及紙製品業、皮革及其製品業、化學製品業、印刷及有關事業、化學材料業、紡織業、金屬基本工業以及塑膠製品業等九個產業。邱秀錦在依此項出口衰退計算，結果發現GDP成長率將因此降低1.09%，失業率上升0.5%。¹⁷

¹³ 台灣經濟研究院編印，**中國經濟開世局，兩岸關係創新機**（台北：台灣經濟研究院，2005年），頁392。

¹⁴ 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南圖書，2006年），頁304。

¹⁵ 林大侯、陳博志、葉律言，**產業國際發展監視指標之後續研究**（台北：台灣經濟研究院，1995年），頁77-149。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 邱秀錦，「兩岸經濟依存關係之分析」，**自由中國之工業**（台北：行政院經建會，1996年），頁17-41。

郭建中指出，近十年來台灣對中國大陸各產業之出口產品結構有所變化。

¹⁸1995年台灣出口產業比重最高的前五大分別為紡織業(20.48%)、電子零組件製造業(12.31%)、化學材料製造業(10.85%)、機械設備製造修配業(8.34%)、電力機械器材及設備製造修配業(6.44%)。但2000年之後，這種結構已經開始在改變。2006年出口前五大分別為電子零組件製造業(47.27%)、化學材料製造業(13.36%)、金屬基本工業(8.26%)、機械設備製造修配業(6.09%)、紡織業(4.80%)。¹⁹台灣對中國大陸之出口結構中，1997年以前台灣對中國大陸出口主力產業為紡織業，然而自1998年開始被電子零組件製造業所替代。隨著赴中國大陸投資業別的改變，電子業赴中國大陸投資增加，連帶使當地台商對我國電子零組件業產品需求增加，電子零組件業的出口比重由2001年的27.44%跳升至2002年的32.77%，此後仍持續大幅成長，至2006年電子零組件業的出口比重達47.27%，顯示該產業出口過度集中在中國大陸市場，風險相對增大。

從1995到2006年間每年出口成長率每年維持正成長的產業包括，化學製品製造業、化學材料製造業以及石油煤製品製造業、金屬基本工業、金屬製品製造業、電子零組件製造業以及電力機械器材及設備製造修配業，除了因為我國台商對中國投資所帶動的出口成長以外，近年來中國經濟維持高速度的發展下，使其對原物料的需求大增，進而帶動台灣金屬基本工業、非金屬礦物製品製造業以及石油煤製品製造業對中國大陸的鉅額出口。

面對產業結構的轉變，魏艾也指出這是一種由「勞力密集轉向資本與技術密集的過程」。²⁰但值得注意的的是，隨著「十一五規劃」（2006-2010年）將經濟發展的目標至於擴大內需和刺激消費，服務領域將為台商帶來巨大的空間。

¹⁸ 郭建中，前揭文，頁 188-191。

¹⁹ 台灣經濟研究院，**兩岸貿易與投資影響評估報告**（台北：經濟部投資審議委員會委託案，2007年6月），頁 37。

²⁰ 魏艾，前揭文，頁 13。

二、依賴中國大陸的經濟「外部效應」：出口替代、產品差異程度縮

小、產業升級速度減緩

● 出口替代效應，降低競爭優勢

台灣經濟係以出口帶動，產業移往中國大陸生產後，自然台灣出口被中國大陸產品取代是不可避免的。以台灣出口產品與中國大陸產品在美國市場佔有率比較，1989年，台灣產品占美國市場佔有率為5.14%，中國大陸產品則僅占2.53%，台灣還為大陸的2倍，到了1997年，台灣掉到3.15%，中國大陸產品的佔有率已升到7.19%，「死亡」交叉出現在1992年。該年開始出現中國大陸產品市場佔有率首度超過台灣，自此，台、中兩國出口的產品在美國市場出現「我消彼長」的態勢。這數字反映了一個現象：台商投資中國大陸強化了中國大陸商品的國際競爭力，讓中國大陸商品開始在主要國際市場替代我國的產品。²¹

針對前述的出口替代效應，吳玉山也指出：「赴大陸投資設廠的台商企業多數從事對外貿易的。他們投資的行業包括電工、機械零件、製鞋、紡織、塑膠製品等，都是台灣外銷主力。這些台商帶去台灣的資本設備、生產技術、經營管理能力、和海外市場聯繫，自然對留在台灣的同業造成巨大的競爭壓力，甚至迫使這些企業也轉移生產基地到大陸。於是大陸產品在國際市場上的佔有率逐漸提高，而台灣產品的佔有率卻逐年下滑」。²²基於這樣的因果關係，他更指出：「台灣出口競爭力受到中國大陸的強力挑戰，而其中相當大的一部份是台灣企業自己投資大陸造成的」。²³

● 產業升級趨緩，失去第三次經濟轉型契機

對於新興工業國家而言，將不具國際競爭力的低技術、高耗能、低附加價值

²¹ 周美里，「兩岸經貿關係的發展」，收錄於《兩岸開放二十年回顧與展望》（台北：遠景基金會，2007年），頁209。

²² 吳玉山，*抗衡與扞從：兩岸關係新銓，從前蘇聯看台灣*（台北：正中書局，1997年），頁143。

²³ 同前註。

的勞力密集產業，移往生產要素較為低廉（只要是勞動工資）的地區發展，是延續此一產業經濟利益的常態作為。重點在於在低層次產業出走或外移後，國內的產業必須經歷產業升級與轉型的過程，以維繫本國產業與經濟競爭力位居全球市場核心的地位。

八〇年代由於國際經貿環境的轉變（新台幣的升值）以及生產要素成本的轉變（勞動成本、土地取得成本與環保成本），對於台灣的勞力密集、外銷為導向的中小企業造成巨大的衝擊。但是由於兩岸關係的正常化與交流互動，使得失去競爭力的產業，在中國大陸的廉價與豐沛的人力資源，相對便宜的土地價格，大量的天然資源，和落後國家所享有的貿易條件下（例如低估的匯率、西方國家所提供的最惠國待遇或普遍優惠關稅），取得了新的競爭與出口優勢。另一方面，留在台灣的產業透過研發或引進新的先進技術或利用行銷創新提升原有產業，使得其產品取得較高的經濟附加價值。在所謂「微笑曲線」的經營型態下，進而創造出「台灣接單，大陸製造」的產業「垂直分工」型態。²⁴

但是台灣廠商在開始產業外移至勞動成本低廉的中國大陸時，是否同時進行產業升級與調整的工程呢？根據台經院的報告，從勞力密集高及低的產業商品，1989年在美國市場佔有率為7.5%及9%，到了1997年降%到4.5%及7%，但是同時見，勞力密集度低之產業商品的市場佔有率並沒有提升，一直維持1%左右。再看，資本密集度高/中/低之產業商品在美國的市場佔有率，資本密集度低產業的市佔率下滑最顯著，從1989年的8.5%大幅降到3%，資本密集度中的產品市場佔有率呈現小幅微降，但是高資本密集度的產品的市場佔有率則維持在1.3%，並沒有起色，再從技術密集來看，1989年台灣低技術密集產品在美國市場佔有率從11%，一路滑落到1997年的4%左右，中技術密集產品則小幅下滑，由8%降到6%多，同樣的情形，高技術之產品市場佔有率從2%到3%，維持微幅平盤的局面。²⁵由這些數字看來，前述所謂「垂直分工」、「台灣研發、大陸生產」

²⁴ 相關論述可參考高長，「兩岸加入WTO後產業可能的互動與競爭力變化」，*經濟暨評論季刊*，第7卷第3期（台北：2001年）頁1-20。高長，「製造業赴大陸投資經營當地化及其對台灣經濟之影響」，*經濟暨評論季刊*，第7卷第1期（台北：2001年），頁138-173。高希均、林祖嘉，*台商大陸投資對國內產業升級與兩岸垂直分工影響之研究*（台北：經濟部委託研究報告）。

²⁵ 周美里，前揭文，頁210。

的效應並不如預期。²⁶

吳玉山也指出：「兩岸經貿關係對於台灣的呈其經濟成長更具深遠的影響。由於台灣的經濟成長一向有賴出口帶動，而出口愈來愈依賴中國大陸的市場，對大陸出口又以原料，零配件和機械設備為主，可以說台灣的經濟相當大的程度上是藉由對大陸輸出生產財來維持成長。在這裡我們看到第三次進口取代的產業升級沒有辦法確實完成，台商赴大陸投資卻延長了前一個階段出口擴張的壽命」。

● 產品差異程度縮小

中國大陸產品在出口市場快速取代台灣產品的同時，台灣廠商沒利用這個機會技術升級產品的附加價值，1990年台灣出口到美國商品和中國大陸出口商品間的差異程度為72.5%（100%表示兩國商品不具任何同質性而且具有完全的差異性）。同年，南韓出口到美國的市場商品分別和中國大陸出口的商品的差異化程度則為75.2%。此時，台、韓兩國出口的商品和中國大陸出口的商品的差異化程度相差無幾；但是到了1995年，台灣產品和中國與中國大陸產品的差異化程度降到59.8%，南韓則仍維持71.6%的差異化。根據表6-4來看。1990-1995年，大部分亞洲國家，例如新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓等國，和中國大陸產品在美國市場的差異化程度。都沒有太大的變化，為一相當變化的國家只有台灣。進一步分析，到了2003年以亞洲主要先進工業國家與中國大陸產品差異化程度相比較，日本仍維持78.1%、南韓與新加坡都大致有59%的水平，只有台灣劇烈下降到31.2%。台灣產品與中國大陸產品差異化降低的結果，可能導致台灣產品在美日等主要市場被中國大陸產品所取代。

表 6-4 亞洲主要國家與美國商品差異化程度對照表

	1990年	1995年	2000年	2003年
日本	96.8	91.5	83.8	78.1
南韓	75.2	71.6	62.7	59.1
台灣	72.5	59.8	50.5	31.2

²⁶ 吳玉山，前揭書，頁144。

新加坡	85.3	80.8	65.2	59.9
印尼	51.5	40.3	32.0	33.2
馬來西亞	62.6	63.2	52.7	35.0
菲律賓	58.1	54.4	54.1	29.3
泰國	63.6	52.5	44.3	30.2

資料來源：Economist, March 26, 2005. 轉引自周美里，「兩岸經貿關係的發展」，收錄於**兩岸開放二十年回顧與展望**（台北：遠景基金會，2007年），頁209。

周美里認為兩岸產品的差異化程度之所以越來越小，主要是因為前進中國的台商，選擇的是低附加價值的「降低成本」而非高附加價值的「創造價值」的市場經營策略。²⁷簡單而言，一般新興工業國家在全球化的趨勢下，面對生產要素的變化與勞動成本的上升所帶來的經營危機與挑戰中，可以引進更先進的技術、創意設計與知識經濟來提升產品的附加價值與競爭力，此一策略稱之為「創造價值」策略；反之，亦可選擇將現有機器、設備以及生產技術移往後進國家，結合當地廉價的勞力與土地以更低的成本繼續從事原產品生產的「降低成本」策略。由於這兩種策略的理性抉擇將會出現截然不同的經濟效應，因此周美里引述管理學大師波特（Michael Porter）的觀點解釋兩岸產品差異化縮小的原因，並分析可能出現的相關問題。

波特認為，「降低成本」策略的學習門檻較低，易為其他廠商或後進國家當地員工所模仿，而成為競爭對手。採取「降低成本」策略的廠商，較不重視產品差異化或市場區隔，一旦所生產的產品差異度不高，易導致廠商間惡性價格競爭，因此，原有廠商的競爭優勢將逐漸消失。波特教授來台灣演講時，就指出台灣廠商過份強調「降低成本」策略而選擇到中國大陸投資，其結果會讓廠商忽視自身企業轉型的急迫性。只要國內廠商轉型速度不夠，台灣與中國大陸產品差異化程度就不易提高，如此，則造成中國大陸產品成為台灣產品最主要的競爭者。最後，在生產成本難以競爭的情勢下，台灣出口商品很容易為中國大陸出口的商品所替代。²⁸

²⁷ 同前註，頁208。

²⁸ 同前註。

貳、胡錦濤的對台經貿政策分析

如前文所述，相較於對台政策的政治資本，胡錦濤擁有的經濟資本遠豐沛與充分多了，主要的原因還是來自於日益傾斜與不對稱的兩岸經貿關係結構的轉變，尤其是台灣對於中國大陸生產要素以及市場的依賴程度日益提高，不僅使得北京當局從改革開放之初，借台灣經濟厚實中國大陸經濟現代化的「經濟功能性」目標得以達成，更使得「以經促統」、「以商圍政」、「以民逼官」的「政治性」與「工具性」的手段也得以被成就；在「經濟功能性」與「政治工具性」皆具有相當能量之同時，將使得胡錦濤的對台政策將擁有更多操作的手段。

深入分析，胡錦濤對台政策的經濟資本是一個「量」的累積而非「質」的突破創新過程，兩岸經貿關係之所以轉變成為當下的結構格局，除了來自於中國大陸改革開放、生產要素互補、產業分工、台商經營策略等多項「經濟」因素鎖入與結合的「路徑依賴」軌跡而來；更是自鄧小平時期的「告台灣同胞書」、「葉九條」與江澤民「江八點」、「十五大」與「十六大」中的「政策宣示」與「政治慣性」脈絡而來（例如「三通、四流」、民間交流、寄希望台灣人民等）。在此背景下，兩岸經貿關係就比兩岸政治關係擁有更多「自發性」與「不可逆轉」的特質。質言之，在豐沛的經濟資本下，如何細緻地進行工具操作，將經濟資本進行有效率的執行分配甚至轉換成為對其有利的政治資本，則成為胡錦濤對台經貿政策的重點。

如果說胡錦濤對台經貿政策，是循著改革開放與兩岸經貿關係正常化的結構轉型而來，主要的調整表現於將兩岸關係「鎖入」中國大陸整體經濟發展的架構中，也就是在前述的「自發性」與「不可逆轉」的結構中，揉合了人為的策略規劃，希冀透過政策的加工與催化作用，使得兩岸經貿關係同步、即時「鑲嵌」於中國大陸經濟脈絡與官方的政策體系中，無形之間將產生「路徑依賴」與「鎖入」效應，加快了台灣對於中國大陸經濟與市場的絕對依賴。這個政策規劃主要在科學發展觀的脈絡下進行，希望透過市場的重整與經濟資源的再分配，改變中國大陸未來經濟發展的模式與內容，同時將兩岸經貿關係聯結於政策規劃中。

一、對兩岸經貿關係採取放權讓利的措施

● 放權讓利的邏輯，在於填補兩岸政經發展落差的距離

如果說「以通促統」、「以商圍政」與「與民逼官」是中共對台經貿是中共對台經貿政策的政治邏輯與制度慣性，那麼胡錦濤的涉台政策也改變這個本質。但是值得注意的是，在第五章的分析中，吾人指出爲了修補逐漸式微的政治資本以及對台政策的政治合法性基礎，胡錦濤建構了具有整體性、系統性、經能性的「和平論述」，以處理「國際社會」、「國內社會」以及「台灣社會」三個層次的失衡關係；其處理手段都是經由所謂「放權讓利」與「物質利益」來平衡「國家與社會」中的傾斜問題。至於如何效率化整個資源分配的程序，則是爲「科學發展觀」重要的認知基礎。

若進一步從「台灣社會」來思考，這意味對台經貿政策的政治性質除了延續前述的政治傳統與制度慣性外，「放權讓利」的思維更具有「補貼兩岸和平」的新思維。大陸涉台研究學者指出：「這顯見北京當局與胡錦濤已經認知到，對台政策的政治與經濟關係出現了巨大的異化與差距。兩岸政治關係的合法性不斷弱化，但兩岸經貿關係卻是不斷往中國大陸有利的方向傾斜，很多台灣人不願意統一，但是很多台商卻在大陸做生意....消弭政經距離最有效的方法就是更進一步對台灣社會放權讓利，因爲北京已經擁有充沛的經貿資源，問題只在於如何有效運用在兩岸關係中....」。²⁹媒體分析也指出：「胡錦濤主政後的對台政策，以『反分裂法』爲架構，鞏固『一個中國』爲原則，回歸『九二共識』爲目標，『胡四點』方針，同時把外交與兩岸關係都納入『和諧社會』的架構中。並以『放權讓利』的實際作爲，凸顯與江澤民時期的政策差異，體現『寄希望於台灣人民』的訴求...」。³⁰

用作者的觀念詮釋，兩岸關係之所以出現大陸學者所言之「政冷經熱」的「異

²⁹ 作者晤談大陸涉台研究學者，2007年7月18日。

³⁰ 相關內容可參考大紀元網站，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/8/6/8/n2147369.htm>（點選日：2009年1月9日）。

化」或是「剪刀差」的問題，主要來自於江鄧時期對台經貿政策存在太多的「政治邏輯」與「單向度」的思維，再加上中共對其所擁有的經濟資本並未妥善、且效用化運用。但是更重要的是，若從歷史制度主義的觀點思考，鄧江時期的政治行動與理性抉擇，其實處在一個較為特殊的兩岸經貿結構之中；換言之，結構的特質，將會對於擁有同樣「官僚理性」與「經濟現代化」的中共領導人產生不同的行動情境與牽引效果。

對於鄧小平而言，兩岸經貿結構處於所謂的「經濟引入期」(1978-1992)，雖然有中共已開始進改革開放策略，在政策上亦有「告台灣同胞書」與「葉九條」的政治背書，但是礙於台灣的「三不政策」，兩岸經貿交流難以具體執行。雖然到了1987年台灣採取開放的大陸政策，但是兩岸經貿關係仍處於原始的「垂直性的生產互補關係」或「功能性的生產要素互補」階段，雙邊經貿的互賴程度有限，這使得對台經貿政策停在政治喊話與政治統戰的階段，質言之，兩岸經貿結構的時空限制了中共對台政策的作為。

到江澤民時期，兩岸經貿結構已經進入「經濟誘導期」(1992-2002)，對於北京而言不僅先後出現了「辜汪會談」與「兩岸加入WTO」的契機，更重要的是兩岸經貿結構的性質已經出現了「全球化」、「外部化」與「傾斜化」特質，這意味兩岸經貿關係已經逐漸朝向「不對稱的依賴」以及「水平化競爭」的結構轉型，中共已經開始累積對台政策的經濟資本(江澤民更試著將這些經濟資本轉換成政治資本)對於北京來說，所謂以通促統等經濟統戰邏輯已經存在若干成熟的操作條件，北京的企圖可從江八點、³¹「十五大政治報告」、³²「十六大政治報告」

³¹ 「江八點」提出：「面向21世紀世界經濟的發展，要大力發展兩岸經濟交流與合作，以利於兩岸經濟共同繁榮，造福整個中華民族。我們主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。我們將繼續長期執行鼓勵台商投資的政策，貫徹《中華人民共和國台灣同胞投資保護法》不論在什麼情況下，我們都將切實維護台商的一切正當權益。要繼續加強兩岸同胞的往來和交流，增進了解和互信。兩岸直接通郵、通航、通商，是兩岸經濟發展和各方面交往的客觀需要，也是兩岸同胞利益之所在，完全應當採取實際步驟加速實現直接『三通』。要促進兩岸事務性商談。我們贊成在互惠互利的基礎上，商談並且簽訂保護台商投資權益的民間性協議」相關內容可參閱國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn:82/jiang8d/jiang8d0.asp?jbd_m_id=17 (點選日：2009年1月9日)。

³² 「十五大政治報告」提出：「要堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針和發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張。要堅持一個中國的原則，反對分裂，反對『台獨』，反對製造『兩個中國』、『一中一台』，反對外國勢力干涉，絕不允許任何勢力以任何方式改變台灣是中國一部分的地位。要努力用和平方式實現統一，但不能承諾放棄使用武力，這決不是針對台灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞『台灣獨立』圖謀的。要大力發展兩岸

³³得到解釋。不論是「大力發展發展兩岸經貿交流合作」、「直接三通」、「我們寄希望於具有光榮愛國主義傳統的台灣同胞」或是「三個可以談」等政治宣示多半是建立在前述的兩岸經貿轉型所出現的經濟資本的基礎上。

但對於北京當局而言，兩岸經貿關係在緊密結合之際也同步出現了「政經分離」與「政冷經熱」的剪刀差問題。吾人已再第三章與第五章已經進行了基礎的論證，主要的自變項來自於「李登輝的政治行動」（台灣民主化與主體性的建立過程）、「九六年導彈危機」（改變了中共的政治行程表）、「戒急用忍政策」（扭轉了兩岸經貿關係過渡傾斜與對中國大陸市場依賴的風險）以及「台灣政黨輪替」（意味「政冷經熱」已從邏輯上的推論），這四個變數使得江澤民的對台政策產生了巨大的制約與限制，主要的問題在於江澤民雖然比鄧小平擁有較佳的兩岸經貿結構條件（經濟導入期）與經濟資本，但是江澤民缺忽視了兩岸關係的互動與博弈結構已經從單純、靜態的「理性博弈」，進入更為複雜的「結構博弈」，換言之，兩岸關係的發展軌跡已經不可能單方面由北京自為設定，或是純粹是一種單線的「經濟-政治-經濟」的互動過程，雖然兩岸經貿關係的結構轉型似乎對於中共對談政策較為有利，但是台灣也具有扭曲逆轉、干擾議價的能力。換言之，兩岸關係的發展出乎江澤民與中共當局的預期。

更重要的是，按照第三章「耐須均衡」（Nash Equilibrium）或是「斷續式均

經濟交流與合作，加速實現兩岸直接通郵、通航、通商，繼續加強兩岸人員往來和科技、文化等各個領域的交流。除了極少數頑固堅持『台獨』立場的人以外，歡迎台灣各黨派、各界人士同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見。」相關內容參閱**行政院大陸委員會網站**，網址：http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/3_4.htm（點選日：2009年1月9日）。

³³「十六大政治報告」提出：「我們堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，同台灣同胞一道，加強兩岸人員往來和經濟文化等領域的交流，堅決反對台灣分裂勢力。兩岸關係的基本格局和發展趨勢沒有改變。台灣同胞求和平、求安定、求發展的意願日益增強。台灣分裂勢力的分裂活動不得人心……我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，暫時擱置某些政治爭議，儘早恢復兩岸對話和談判。在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟文化社會活動空間問題，也可以談台灣當局的政治地位等問題。我們願與台灣各黨派和各界人士就發展兩岸關係、推進和平統一交換意見……解決台灣問題、實現祖國的完全統一，我們寄希望於台灣人民。台灣同胞具有光榮的愛國主義傳統，是發展兩岸關係的重要力量。我們充分尊重台灣同胞的生活方式和當家作主的願望。兩岸應該擴大交流交往，共同弘揚中華文化的優秀傳統。實現兩岸直接通郵、通航和通商，是兩岸同胞的共同利益所在，完全應該採取實際步驟積極推進，開創兩岸經濟合作的新局面」相關內容可參閱**國務院台灣事務辦公室網站**，網址：<http://www.gwytb.gov.cn:82/16d/16drpt.htm>（點選日：2009年1月9日）。

衡」的解釋：「北京當局任何意圖改變現狀的企圖，都將為更高的成本所阻絕，最後造成回歸起點的結果」，這使得江澤民的對台政策陷入了另一種「結構困境」與「惡性循環」；若再加上欠缺「兩岸治理」的思維，欠缺將經濟資本轉換成爲政治籌碼或政治資本的「國家能力」（特別是「基礎能力」），更使得兩岸關係的「剪刀差」的缺口不斷擴大，中共學者所言的「政冷經熱的異化」或是「對台政策失靈」的問題就開始浮現，成爲兩岸關係研究學者熱烈討論的議題。

● 放權讓利是建立「國家統合主義」的政經基礎上

對於胡錦濤而言，誠如前文所論述，他所擁有的兩岸經貿結構又更爲特殊（也可理解爲「純粹異化」，政冷經熱的格局似乎持續擴大）。對於傳統「國家中心論」的挑戰在於，不論陳水扁政府提出各想兩岸經貿的管理或是治理的手段，但難以扭轉兩岸經貿關係持續傾斜或是出現「不對稱依賴」（經貿、產業、投資等依賴）的趨勢，顯見在全球化與生產要素自由流動的趨勢下，所謂的「雙邊模式」與「國家能力」都出現了盲點與障礙；對於傳統「社會中心論」挑戰則是，不論兩岸經貿與民間交流如何緊密與熱絡，同時也難以扭轉兩岸政治認同分歧的事實，顯見經濟的驅動力量並未帶來「整合理論」或是「功能主義」所假定的「政治外溢效果」，所謂的經濟整合促進政治整合並未出現在兩岸關係之中，這也意味北京「以通促統」、「以商圍政」與「以民逼官」的「由下而上」、「社會滲透國家」的策略始終沒有發生效果。

面對日益擴大的兩岸政經的「剪刀差缺口」，但是用面對兩岸日益傾斜依賴的經貿結構，胡錦濤的理性抉擇與對台經貿政策主要還是建立於「和平論述」的基礎上，而「放權讓利」則成爲北京當局充分運用經濟資本的手段，其目的是爲了透過「經濟誘因」的操作，在「補貼和平」的過程中達到消弭政經缺口的階段性目標，待階段性目標達成後由於台灣經濟發展已經鎖入中國大陸整體的政經脈絡中，中共得以進一步制定與推動各項「統一工程」。

必須注意的是胡錦濤的利益仍存在政治框架，這個政治前提至少是建立在「反分裂國家法」與「胡四點」的體系脈絡下，主要的內涵還是涉及「反對台獨」、「回歸九二共識」（「一個中國」的柔性說法）、「寄希望台灣人民」等政治原則與前提。吾人分析，爲了超越傳統兩岸關係「國家中心主義」與「社會中心主義」

的盲點與迷思，胡錦濤的作為主要希望將兩岸關係的運作重建類似「新統合主義」（Neo-Corporatism）或是「國家統合主義」（Local State Corporatism）³⁴的邏輯之中。言下之意，只要台灣能在北京設定的政治原則中（「反對台獨」或是「九二共識」）取得一定的妥協與共識，並且不逾越政治這個前提與框架，那麼台灣方面即可享有若干的「經濟利益」與「社會自主性」。換言之，台灣仍擁有經濟社會的「相對自主性」（relative autonomy），或者說，台灣的經濟社會自主性是「鑲嵌」在北京對台政策的「政治權威」中。這樣的作為不僅可以與江澤民在十六大對台政策中的「在一個中國原則下，三個可以談」相互接軌，³⁵更趨近於中共改革開放以來「一個中心，兩個基本點」（以「經濟發展為中心」，「四項堅持」與「改革開放」為兩個基本點）的政治辯證邏輯，得以將兩岸關係與政治發展的合法性相互銜接。在此背景下筆者認為胡錦濤的對台經貿意涵可理解為「『放權讓利，補貼和平』為中心，以『反對台獨，九二共識』與『寄希望台灣人民，廣泛交流』為兩個基本點」。

其次，除了政治前提外，給予台灣人民的經濟誘因與利多政策，必須從台灣人民實際的利益作為出發點，針對不同的群體設計不同的誘因內容，這樣的作法主要是為了改變江澤民時期「口惠實不至」以及「不知如何運用兩岸經濟資本」的形象。這並不意味江澤民時期未曾執行任何對台經濟優惠政策，但主要的問題在於這些優惠措施必須獲得台灣政府官方的配合，一旦遇到類似「戒急用忍」的緊縮政策產生時，將使得北京陷入被動或進退兩難的局面；此外，這些優惠政策的受益者未必真的是台灣人民，「促進祖國經濟現代化」以及「經濟統戰」的意圖過於明顯亦為台灣當局所反制；最後，未能將經濟資本與市場資源與中國大陸整體經濟發展進行有機結合與效率化的分配，圖造成對對台政策「市場失靈」的問題。

對於胡錦濤而言，所謂的放權讓利主要是針對台灣各個群體設計的，而且從

³⁴ 新統合主義（neo-corporatism）的興起也是對行為科學的一種反彈，認為社會團體的自主性雖應該加以尊重，但應該有其一定的規範，因此就意識型態而言，新統合主義也是一種保守主義的趨勢，強調國家機關地位的不可或缺。基本上新統合主義的研究趨向代表的是傳統與多元主義的融合，也是國家與社會關係的調和，認為國家與社會是互動，政策是協商下的產物。

³⁵ 所謂「三個可以談」意指：「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，可以談正式結束兩岸敵對狀態問題，可以談台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟文化社會活動空間問題，也可以談台灣當局的政治地位等問題」。

台灣人們的實際需要作為利益施予的基礎，對此胡錦濤在「胡四點」的談話中表示：「台灣同胞是我們的骨肉兄弟，是發展兩岸關係的重要力量，也是遏制『台獨』分裂活動的重要力量。『台獨』分裂勢力越是想把台灣同胞同我們分隔開來，我們就越是要更緊密地團結台灣同胞。無論在什麼情況下，我們都尊重他們、信賴他們、依靠他們，並且設身處地地為他們著想，千方百計照顧和維護他們的正當權益」。³⁶其次，這樣的利益給予是片面的且多元的，只要某些行為、身份與關係發生於兩岸關係或中國大陸內部，就可以具體得到相關的優惠與經濟利多政策，自主權掌握在中共手中，這些政策內容不僅無須民進黨政府同意或進行協商，更可以透過此一模式弱化台灣政府的公權力與主權合法性；最後，如何將經濟資源與資本進行合理、有效的配置也成為胡錦濤對台經貿的重點。這三個關鍵的問題將在國共合作的基礎之下，透過「國共經貿論壇」取得一定程度的解決與成果。

● 以「一法兩公報」為前提，以國共經貿論壇作為資源分配的機制

基本而言，北京對台經貿政策屬於其「經濟統戰」的一環，陳明通即指出「中國利用經濟統戰作為影響台灣政治的手段，這是在傳統的軍事、外交之外，所開關的對台統戰新面向。經濟統戰配合中國大陸市場的崛起，透過兩岸經貿的密切往來，以及全球化趨勢下的資金自由移動，企圖繞過台灣選民，對經濟、社會部門、政治人物，乃至於政黨進行收編，以排除其統一台灣的阻力，並進一步轉化為助力」。³⁷若再將「經濟統戰」的戰略層次拉高，就會進入陳明通所謂的「中共對台的『一法兩公報』的新框架」的論述邏輯中。

陳明通認為：「現在北京當局則效法美方，搞起『一法兩公報』的新對台框架，企圖逐步完成統一台灣的最高戰略目標，是對民進黨政府大陸政策的另一項嚴厲挑戰。所謂的「一法」指的是「反分裂國家法」，「兩公報」則是「連胡」及「宋胡」會談新聞公報。2005年3月14日，中國人大不顧全世界主要國家的反對，通過所謂的「反分裂國家法」，明白授權國務院及中央軍委會在三種情況下，得以非和平的手段解決所謂的「臺灣問題」，這是對台「硬的一手」的法制化。另

³⁶ 胡錦濤談話的內容，可參閱國務院台灣事務辦公室網站，網址：
http://www.gwytb.gov.cn:82/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046（點選日：2009年1月8日）。

³⁷ 陳明通等著，*民主化台灣新國家安全觀*（台北：先覺出版：2005年），頁40。

外，「反分裂國家法」也規定了增進與鼓勵兩岸各種文教、社會、經貿交流的政策，以體現對台「軟的一手」的策略」。³⁸

如果說，國共合作提供了胡錦濤進行前述「補貼和平、放權讓利」的契機，那麼陳明通所言之「一法兩公報」就是北京當局重建兩岸關係「國家統合主義」的利基點。這個新的框架需要更具有操作性與實踐性的執行機制與平台，2006年4月所啟動的「國共經貿論壇」即扮演經濟資源分配的功能。首次舉行的「國共經貿論壇」所發表的「共同建議」已經清楚說明這個功能屬性：「依據2005年4月29日中國共產黨中央委員會總書記胡錦濤與中國國民黨主席連戰會談新聞公報中關於『建立黨對黨定期溝通平台』的共所推動...」。³⁹

對此，陳明通認為：「中國全國政協主席賈慶林在致開幕詞時表示，『舉辦此次論壇，是落實胡錦濤總書記與連戰主席去年會談新聞公報的重要舉措』。會後國台辦主任陳雲林受權宣佈十五項對台優惠政策措施時表示，『我們積極落實去年四月胡總書記和連主席會談所達成的各項共識，採取了一系列的措施』，並表示『只要是對祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大的努力去做，並且一定努力做好。』這些來自北京對台系統執政者的講話，可以充分說明北京所主導的「兩岸經貿論壇」，完全是在落實『一法兩公報』...」。⁴⁰

針對國共經貿論壇的功能角色，陳德昇認為「提供在野黨對台經貿著力槓桿」可視為國共合作的政經基礎：「當前兩岸政治僵局難解，雙方執政當局對於『一個中國』認知差距過大。此外，台灣在野黨派固與中共存在部分政治共識，但是在台灣政治運作的弱勢角色恐難在對台經貿運作有發揮空間。因此，中共透過兩岸經貿運作過程中，賦予台灣在野黨參與台商投資問題解決之槓桿，期有助於在野黨擴大社會參與和影響。近數月來，國民黨與親民黨在兩岸經貿論壇、台商服務角色，以及電子產品規格制定訂，皆以有積極的表現，台灣在野黨派作為台商

³⁸ 陳明通，「我國大陸政策的檢討與前瞻」，*新世紀智庫論壇*，第29期（台北：2005年），頁35。

³⁹ 相關內容可參考鳳凰網，網址：

<http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/phoenixtv/83922544272343040/index.shtml>（點選日2009年1月12日）。

⁴⁰ 陳明通，*前揭文*，頁37。

利益的平台與代言人的角色，具有相當的政治效益」。⁴¹

董立文更指出，北京著眼與台灣民意主流先談起來，在 2005 年「連胡會」與「國共共識」具體落實，由於有國民黨「承認九二共識」以及「共同反對台獨」，因此中國的對台政策面子與裡子俱備。國民黨、親民黨與新黨訪問中國之後，總共談出了 63 項議題，分別是政治類 13 項、經濟類 34 項、社會類 6 項、文化類 10 項。⁴²他繼續指出胡的作法其實是一種「由下而上」、「政經分離」的策略，意即只要「承認九二共識」及「反對台獨」，在不討論「一個中國」內涵是什麼的情況下，就可以進兩岸經貿、社會與文化的交流，因此在上述的 63 項的議題中，政治類 13 項完全沒有結論與共識，但是經濟類 34 項、社會類 6 項與文化類 10 項，已經可以去推動。2006 年 4 月的「國共經貿論壇」及 10 月的「國共農業論壇」都是這個思考下的產物。

二、將兩岸經貿關係內部化

● 「十一五規劃」與「兩岸關係」的關聯性

「和平論述」可視為胡錦濤對台政策重要的論述內容，誠如前文分析「和平論述」一方面是希冀透過「放權讓利，施予誘因」的政策作為，處理「國際社會」、「國內社會」與「台灣社會」的失衡關係。更重要的是希望建立起一套整體政策，將兩岸關係與中國大陸內部經濟社會發展相互結合。在提供具體、鉅額的經濟誘因，同時讓兩岸關係鑲嵌、鎖入中國大陸整體的經濟社會發展的框架下，如此台灣很難掙脫對於中國的政經體系的需求與依賴。

自從 2005 年中共通過「反分裂國家法」之後，其對台政策已出現「內部化」的趨勢，即將兩岸關係與中國大陸內部的經濟社會因素發展將結合，以市場經濟作為主要政策載體，希冀經由市場的誘因與磁吸效應，體現「軟的更軟」的統戰

⁴¹ 陳德昇，「現階段中共對台經貿政策」，**展望與探索**，第 3 卷第 12 期（台北：2005 年 12 月），頁 15。

⁴² 董立文，「展望兩岸關係及中共對台工作」，**中共研究**，第 41 卷第 1 期（台北：2007 年 1 月），頁 114。

作為。但問題在於改革開放以來，由於中共採取不平衡、傾斜的經濟發展策略，不僅使得國家能力弱化，並造成持續成長與社會和諧之間的衝突，引發嚴重「三差」與「三農」問題。換言之，調整國家政府角色，重整市場秩序，解決經濟社會問題，已成為「十一五規劃」首要目標，唯有經濟的持續發展與和諧社會的建立，在能使得其對台政策擁有較佳的內部條件。⁴³

十一五規劃改變了鄧江時期的經濟發展戰略，強調以「科學發展觀」與「和諧社會」作為經濟發展的主要思維，並突出所謂「五個統籌」⁴⁴。就實質意義而言，即不再盲目追求形式主義的經濟成長率、重視經濟的協調發展、照顧長期被忽略的弱勢群體與落後地區、強調市場在經濟運作的功能與作用、提高產業自主創新能力。⁴⁵就名稱與政府角色而言，標示過去主導經濟發展的「傳統計劃經濟」體制已出現變化，北京政府開始調整政府在國家發展中的職能，即建立所謂「發展型國家模式」，運用政府治理的思維，將政府規範與政策綱領來引導市場經濟的發展。⁴⁶

江鄧時期的對台政策為傳統黨國體制「專制能力」的表現，亦即中共較重視對台政策的政治手段與效應，強調作為中央政府對地方的權力行使與壓制性；所謂的經濟誘因，除了是「口惠而實不至」的政治口號外，最多也只是一種政策補貼的工具。在欠缺治理的作為與精緻的政策規劃下，對台政策與中國大陸整體經濟發展似無任何內在聯繫，政策產出流於「象徵大於實質」、「威嚇重於優惠」的刻板印象外，更陷入僵化、被動的困境中。胡錦濤為改變對台政策的劣勢，採

⁴³ 有關「十一五規劃經濟」的內容可參考中國網，網址：
http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-10/20/content_6002849.htm（點選日：2009年1月18日）。

⁴⁴ 「五個統籌」的內容為：「統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然發展、國內發展與對外開放」相關內容可參考人民網：網址：
<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1024/2145119.html>（點選日：2009年1月18日）。

⁴⁵ 「十一五規劃」中的「六個主要任務」為：「建設社會主義新農村、加快推進經濟結構調整和增長方式轉變、促進區域協調發展、著力增強自主創新能力、深化改革和擴大開放」。相關內容可參考中國網，網址：
http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-10/20/content_6002849.htm（點選日：2009年1月18日）。

⁴⁶ 張宇韶，「中共十一五規劃下的對台政策」，大陸工作簡報，2006年5月，行政院大陸委員會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mwreport/95/9505.pdf>（點選日：2009年1月18日）。

取較為積極、靈活主動的作為，雖延續「硬的更硬」的政治強硬立場，但「軟的更軟」乃是為了改善、建立中共對台政策中「基礎能力」。簡言之，將對台政策與大陸的經濟發展將互接軌（十一五規劃中「實施區域發展總體戰略」：支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展），利用中國崛起之後的經濟實力與市場化的力量作為政策的基礎能力，同時結合經濟、交流、科技、文化等「軟權力」的訴求，落實「寄希望於台灣人民」的方針。前述國家政府角色的調整，即可視為中共對台政策「國家能力」轉換的一種企圖。

「引進來，走出去」本為中國大陸對外經貿戰略方針，但以「反分裂國家法」到「十一五規劃」的對台政策內容來看，「走進來，引出去」應為主要的作為。其具體操作乃建立在整體的經濟規劃中，透過國家能力的功能性引導，在市場力與經濟籌碼的支配下，依據台灣內部不同社會群體的需要，設計度不同的交流議題，直接將各項誘因「鑲嵌」於台灣內部的政治互動、經濟社會的實際需求中。換言之，中共希冀將「寄希望台灣人民」之作為達到「議題化」、「實體化」、「鑲嵌化」等效果，在台灣內部發酵且造成影響後，經由「代理人」或「發聲者」牽引，完成「走進來，引出去」的政策目標。⁴⁷

在「十一五規劃」內容，或溫家寶所作的政府工作報告中，都有提及「海峽西岸經濟區」的概念。深入而論，「海西區」即為前述中共對台政策的典型作為。就中國大陸內部經濟發展因素來看，「海西區」的提出是基於平衡區域發展的需要，希望在「珠三角」與「長三角」兩大區域經濟體外，藉「海西區」突出福建的政經地位，達到協調區域發展的目標。其次，此一政策規劃最早雖由地方提議，最終卻成為中共之決議與政府之決策，由政策形成過程可知，北京當局已將「海西區」視為「重大政策」，並由國家扮演資源挹注與政策催生的角色；中共除賦予「海西區」一般性的經濟意義外，更結合了對台政策的敏感性、需要性與政治性考量。再者，為達「口惠實至」的經濟統戰效果，各項軟性與實體的政策配套與經濟誘因將陸續出爐，以達吸引台商投資的效果，當其發揮「經濟虹吸」效應後，兩岸經貿關係則可往中共所設定「兩岸緊密經貿關係安排」的框架移動，最終落實「走進來，引出去」的政策目標。最後，若「海西區」如預期發揮政經功

⁴⁷ 同前註。

能，除中共相關的政策作為外，國共合作所創造出來的議題宣傳效益、經濟誘因所形成的投資拉動效果、台商經濟行為的生產群聚效應都是重要配套因素，顯見中共對台政策已與台灣內部的政治互動、經濟社會需要形成「鑲嵌性」。

● 「海峽西岸經濟區」：將兩岸經貿嵌入中國大陸整體政經規劃

早於 1995 年廈門大學台研所（現改制為台研院）學者即提出「建設台灣海峽西岸經濟區」、「海峽西岸繁榮帶」相關概念⁴⁸。希冀以福建為主體，涵蓋周邊地區，並以廈門經濟特區為中心城市，擴展對台經濟合作內容，積極改善、提昇福建經濟發展。這樣的訴求經由福建學界不斷發展之後，有了更具操作性的政策構想。2004 年初，在福建省十屆人大二次會議上，時任福建省長的盧展工在《政府工作報告》中提出了建設「對外開放，協調發展，全面繁榮的海峽西岸經濟區」戰略構想，這次的會議結果，也吸引並影響了在北京的中共領導幹部的注意，並進而在 2004 年 3 月的兩會期間，由福建省的兩位全國人大代表陳慧珠以及黃小晶各提出關於《把建設海峽經濟區列入國家區域發展目標》和《關於建設海峽西岸經濟區的建議》兩項提議，使得建設海峽西岸經濟區的構想及策略首次在全國性的會議中獲得討論與重視。

在 2006 年 3 月中共全國人大、政協「兩會」期間，海峽西岸經濟區議題成為輿論關注的焦點，一方面是因為中共國務院總理溫家寶在「政府作報告中」，再度提出：「支持海峽西岸與其他台商投資相對集中地區的經濟發展」，確定為中共未來對台作重點，並正式列入「國民經濟發展和社會發展第十一個五年規劃綱要」之中。另一方面出席「兩會」代表、委員透過提案，以及媒體大幅報導，刻意凸顯福建對台工作的特殊性，希望爭取更多、更為寬鬆的經濟優惠條件，以利福建的經濟發展。⁴⁹

⁴⁸ 郭文貴、顏志平、鍾銳輝，「建設台灣海峽西岸經濟區的戰略構想-兼談廈門經濟特區在本經濟區中的地位與作用」，*廈門大學學報*，1995 年（廈門：廈門大學，1995 年），頁 52-58。

⁴⁹ 依據中共福建省委頒佈的《海峽西岸經濟區建設綱要（試行）》，所謂海峽西岸經濟區是「以福建為主體，涵蓋周邊區域，對應台灣海峽，具有自身特點、自然集聚、獨特優勢的區域經濟綜合體」，主要以福州、廈門、泉州為中心，北起浙江溫州，包括浙南溫州、金華、麗水地區；南至廣東以東，包括粵東汕頭、潮州地區的台灣海峽的海域與陸地。

福建當局推動海峽西岸經濟區，一方面是為發展自身的經濟，提升綜合經濟競爭力；另一方面，希望藉此發揮對台優勢，積極促進閩台的經濟整合。至於關於建設海西區的具體內容，主要可分為幾個重點項目，包括構建具競爭力的產業體系；構築現代化基礎設施；建立外向帶動開放機制。⁵⁰ 在中國大陸沿海，目前形成所謂增長三極的經濟區域：珠江三角洲、長江三角洲、環渤海區。珠江三角之以廣東為主體，長江三角洲以上海市、江蘇省、浙江省為主體，環渤海區以北京市、天津市、河北省、遼寧省為主體，在大陸沿海 11 個省市中，除廣西被納入西部大開發中，福建竟被忽略了。尤其是福建南北與珠江三角洲與長江三角洲相鄰，在兩大高度發展的經濟區域板塊擠壓下，福建被稱作為「啞鈴的中間」（兩頭大，中間小）。根據大陸學者陳新研究，福建的總體經濟實力與兩地相比，存在明顯的差距，福建與江蘇、上海、浙江、廣東等相比，經濟規模和可支配的地方財政收入，居五省市之末，不及江蘇、上海的二分之一，只有廣東的四分之一。外向度方面，福建的出口額只有江蘇、上海的二分之一，廣東的七分之一；福建在工業、科技競爭，吸引外資也都處於相對弱勢。由於彼此面積不同、人口不同，以此相較並不一定客觀。但是 2004 年人均地區生產總值來比較，福建為 17,218 元（人民幣），江蘇為 20,705 元，廣東為 19,707 元，浙江為 23,942 元，上海為 55,307 元；顯然，福建還是居五省市之後⁵¹。事實上，過去福建吸引不少外資投資，但是近年來在珠江三角洲和長江三角洲快速發展與追趕下，當地外商有北移的趨勢。而前述兩地以及環渤海區，都喊出「一體化」的口號，從市場、人才、交通等層面，建立整合的區域經濟體，這些對福建造成更大的長期發展壓力。此外，現階段中共又推動「西部大開發」、「振興東北老工業基地」、「促進中部崛起」等區域經濟發展政策，在此背景下，福建當局和民眾都意識到福建有「落後」，甚至邊緣化的危險。

福建當局推動建設海峽西岸經濟區的戰略部屬、總體目標，在加強區內交通、資訊、能源等基礎建設，促進生產資源的整合、推動城市化進程，進一步提

⁵⁰ 主要政策內容包括：構建具競爭力的產業體系、構築現代化基礎設施、構建統籌協調的城鎮支撐體系、構建以人為本的社會發展支撐體系、構建外向帶動的開放支撐體系、構建互利共贏的協作支撐體系、構建可持續的生態支撐體系、構建安全可靠的防災減災支撐體系、構建和諧社會的管理協調服務支撐體系。

林姿茵，「中共推動『海峽西岸經濟區』之探析」，**中共研究**，第 40 卷第 5 期（台北：2006 年）頁，58-62。

⁵¹ 郭瑞華，海峽西岸經濟區評析，**展望與探索**，第 4 卷第 4 期（95 年 4 月），頁 10。

高產業要素集中度和整合效率，以吸引更多境外資金前往投資，加速工業化、發展高新科技產業，建設珠江三角洲、長江三角洲對接的經濟區。然而，福建當局深知建設海峽西岸經濟區的構想，如果只是從自身角度提出，地方色彩、地方利益過於明顯，實難獲得中央政府的支持。唯有藉由與台灣隔海相隔的獨特區位，凸顯福建在「兩岸統一」大業進程中所能發揮的積極作用，才有可能獲得中央政府的關愛。中共福建省委在有關十一五規劃中，特別強調「推動海峽西岸區域經濟融合互動」，「把福建建設成促進統一的前沿平台」，即說明了海峽西岸經濟區對台政策的意涵。2006年1月12日至16日，中共中央總書記胡錦濤到福建視察，並會見部分台商，由於正值十一五規劃開始之際，就普遍被解讀為此行係在顯示對福建當局推動海峽西岸經濟區的重視與支持⁵²。

由於中共改革開放以來採取「傾斜式」的發展模式，造成嚴重的三差問題（城鄉差距、貧富差距、東西區域差距）。為減緩經濟社會衝擊，中共於十六屆三中全會提出「協調發展」策略，作為胡溫經濟政策的主軸（此一政策規劃已寫入「十一五規劃」內容中）；希望在「珠三角」與「長三角」兩大區域經濟體外，藉「海峽西岸經濟區」突出福建的政經地位（台商目前仍聚集珠江與長江三角洲，佔台商投資72%，具地緣優勢的福建僅佔8.5%），以平衡區域發展。

再者，海西區的建設，亦是中國拉攏台資企業的重要考量因素。雖然根據前述的篇章可以得知，就在建設海西區的目標被正式介紹之後，台商在閩區投資的情況並未有太多的增加，反倒有減退的趨勢；這可能是因為這項政策尚在討論或初始階段，所以並未有太多的誘因能夠吸引商人前去投資。不過，值得注意的是，這項工程從地方層級被拉抬至中央層級，顯見中共官方對其的重視程度，因此，將來必定會有許多便利以及優惠措施紛紛出台，拉攏最重要的台灣企業前往投資，以求在經濟上造成台灣對中國的不可抗拒以及完全依賴性。當「海峽西岸經濟區」發揮「經濟虹吸」效應後，兩岸經貿關係則可往中國所設定「兩岸緊密經貿關係安排」的框架移動，漸漸將台灣的政經地位「香港化」或「邊緣化」，達到獲取政治利益之目標。

⁵² 「胡錦濤赴閩推海峽西岸經濟區」，**中國時報**，95年1月16日。

最後，國共合作已經成爲中共對台工作重要的一環。國共交流除具政治意義外，同時具有經濟統戰效果。在連胡會後的「五項共識」中的第三項即提出「建立密切的經貿合作關係」、「加強投資與貿易往來和保障」等概念；換言之，「海峽西岸經濟區」可能成爲國共論壇中針對兩岸經貿交流的施力點之一。推測中共將持續透過國共交流機制，推銷相關政策與經濟統戰內容，對政府大陸政策形成更大壓力。

第二節 兩岸社會關係轉變與中共對台政策

壹、兩岸社會結構的轉變

一、兩岸社會交流日趨緊密

當前兩岸社會交流與互動來看，台灣民眾赴中國大陸有逐年增加的趨勢，平均每年近 300 萬人次，自開放大陸探親旅遊以來，至今赴中國大陸旅遊者累計已超過 4,092 萬人次。預估未來如果兩岸直接通航，台灣民眾赴中國大陸每年將高達五百萬人次。至於中國大陸地區民眾前來台灣地區也超過 142 萬人次。受近十多年來兩岸經貿大幅發展的影響，兩岸民間社會的交流層次和數量也隨之大幅提高、擴大。根據台灣境管局近十年來的統計資料顯示，目前兩岸民間社會交流的成長，已達到極為驚人的數字：⁵³

首先，就中國大陸民眾來台的部分觀之，1996 年中國大陸地區民眾入境來臺計 56,753 人次，到了 2006 年 9 月止，就高達 200,388 人次。換言之，在接近十年的期間，成長了 3.53 倍，而累計入境人次亦高達 1,390,718。至於來臺進行社會交流部分，1996 年入境 46,160 人次，至 2006 年 9 月止，計 40,415 人次，累計 853,995 人次，約占來臺總人次的 61.4%。值得一提的是，來臺進行社會交流的人次，自 2002 年達到 113,394 的高峰後，近四年來明顯呈現逐年遞減的現象。究其原因，係因社會交流以大陸配偶占多數，較易受政策因素影響而變化，2004 年起因實施來臺團聚、居留等面談機制，致 2005 年僅 5.5 萬人次，較 2002 年高峰減逾 5 成；其中以大陸配偶來臺團聚 3.9 萬人次(占 71.8%)最多，探親 1.2 萬人次(占 21.0%)居次。

此外，據 2003 年內政部調查之大陸配偶人數約達 13.9 萬人，惟仍逾 7 成 3 者尚未取得居留及身分證。惟基於人道考量，2004 年放寬大陸配偶居留限制，致核准來臺居留定居人數由 2003 年 1.1 萬人增至 2004 年 5.9 萬人，迄 2005 年底累計核准居留定居 17.7 萬人，其中為大陸配偶來臺依親、長期居留 11.2 萬人，

⁵³ 以下相關統計數字轉引自陳重成，「全球化下的兩岸社會交流與互動：一個從他者轉向自身的歷程」，致理技術學院「全球化與兩岸交流」學術研討會（台北：2006），頁 157-158。

居留 2 年改辦定居者計 2.5 萬人。惟此一數字尚未包含過去十幾年來逾期停居留、非法偷渡來臺的隱藏人口黑數，自 1987 年至 2006 年 8 月大陸地區人民非法入境被緝獲者計 60,226 人次，已被遣返者計 49,197 人次。

其次，台灣地區民眾前往中國大陸地區的部分來看，以中國國家旅遊局的統計資料顯示，1988 年申請臺胞證人次為 437,700 人次，到了 2005 年單年就高達 4,109,200 人次，18 年來成長了 9.39 倍。而 1988-2006 年 9 月的總累計人次，則是高達 40,923,595 人次，已經逼近台灣總人口數的兩倍。此外，目前大上海地區的臺灣地區民眾長住人口，已經超過 50 萬。而整個中國大陸地區的臺灣民眾三個月以上的長住人口，包括工作居留與長期定居，依照中國官方的說法，也已超過一百萬人以上。由於兩岸民眾如此頻繁的相互往來，甚至是逐漸發生彼此大量長期定居與移民的現象。就台灣方面而言，此一影響對台灣內部的社會結構、政治生態都逐漸產生深度的量變與質變。此外，兩岸通婚、中國大陸人士非法偷渡、逾期居留、犯罪、走私、台商在大陸非婚生子女等現象層出不窮，已對兩岸的人口結構社會結構造成了莫大的衝擊。

二、「多元分化、互為鑲嵌」：兩岸社會結構轉變的意義

爲了重建兩岸之間社會紐帶與社會關係網絡，自改革開放以來中共先從國共合作的歷史淵源與政治關係著手，希望能夠銜接 1949 年以來趨近斷裂的兩岸社會結構。但在欠缺合法性與政治對立下的因素下，「國共關係」的發展並不成功。換言之，開啓兩岸社會關係網絡發展的動力主要來自「經濟因素」，特別是伴隨中國大陸的市場開放以及兩岸經貿互補關係，對於行動者與關係群體所產生的「物質誘因」作用。在這過程之中，台商扮演著關鍵載體的角色與功能（台商也是數量最龐大的行動群體）。就另一個層面言，由於受限於兩岸的政經氛圍，兩岸社會關係結構在萌芽之初，較趨近於一種「單鑲嵌的社會關係網絡」型態，主要的社會行動與關係網絡的建構多發生於中國大陸內部。

但隨著兩岸經濟社會交流日益緊密，行動者與關係群體也更加多元化，這種多元化可分爲「垂直的分化」與「水平的分化」。意即同一社會群體（如台商）的身份角色出現「演繹分化」的現象外，不同的群體也隨著兩岸緊密接觸交流被建構與創造出來（如移民者、通婚者、學術社群、青年學生）。垂直與水平的分

化彼此之間也會進行交互作用因而形成多層次的交錯介面，使得兩岸的社會關係網絡呈現出複雜、多維的空間外，同時也創造出新的社會功能、外溢效果與社會資本。兩岸社會關係網絡的變遷同時也牽動了整體社會結構的轉型。社會結構轉型的意義，主要表現於所謂「不對稱鑲嵌的社會關係網絡」，這意兩岸的關係網絡已出現「互為鑲嵌」的型態，社會行動與關係網絡的建構已在兩岸內部發生，儘管關係網絡的建構與作用主要還是發生於中國大陸內部。

總體來說，兩岸社會結構的轉型與關係網絡的變化密切相關，是一種由「平面」轉為「空間」、由「單向」趨於「互動」、由「單一」走向「複合」的過程。吾人運用了經濟社會學與組織社會學中的「鑲嵌性」、「結構洞」與「社會資本」等觀點，以此描述分析兩岸關係網絡運作的意義與內涵。

貳、胡錦濤對台社會政策分析

一、社會資本與結構洞的操作

若將前述「結構洞」與「社會資本」理論運用於兩岸的社會關係網絡中，我們可以得到以下的啓發與認識：首先，這可以為所謂的「國共合作」提出非政治、社會學的合理解釋。對於中共而言，與國民黨建立關係聯繫，除了政治上的統戰以及國共特殊的歷史情感的因素外，還存在「社會資本投資」的概念。由於兩岸政治與軍事對峙之故，使得兩岸的社會關係網路、紐帶處於一種完全斷裂的狀態；換言之，我們可以說，改革開放處在一種巨大的「結構洞」之中。因此，改革開放以來，為了重建兩岸關係的社會關係網絡，中共希冀透過與國民的關係連結彌平結構洞的缺口，同時建立訊息交換的窗口與節點，以降低政策的交易成本。必須注意的是，在早期台灣內部「漢賊不兩立」、「三不」的政策下（零和的政治氛圍），以及後期台灣民主化與政黨輪替（國民黨政治合法性、代表性與影響力下降），這使得前述中共透過國民黨建構社會關係網絡的效果受到的抵銷。

除了「國共合作」的途徑之外，中共持續經營台商的社會關係網絡，希冀利用台商在台灣社會內部的影響力與社會資本，成為其對台政策的利益代理人與

遊說者。⁵⁴值得注意的是，這種政策的操作，並不只重視個別台商和平面的政經附加價值，更重視台商特定經營型態下的關係網絡，使其所潛藏的社會資本可以轉化成為對北京有利的政治與經濟資本。許多學者將台商的經營型態與社會資本的關連性解釋為「網絡性」與「鑲嵌的連帶」⁵⁵、「組織網絡」⁵⁶或是「群聚效應」，⁵⁷在此背景下，中共遂利用台商特殊的經濟社會特性，進行所謂「以商引商」或「整網複製」的政策規劃：「由於台商的社會屬性與經濟生產型態，使得北京當局可以透過吸納台灣核心、龍頭產業赴大陸投資的方式，將其上中下游的協力廠商網絡關係同步移植到中國大陸，這不僅有經濟效益，也具備社會意義」。⁵⁸

除了「國共合作」的途徑之外，中共持續經營台商的社會關係網絡，希冀利用台商在台灣社會內部的影響力與社會資本，成為其對台政策的利益代理人與遊說者。⁵⁹值得注意的是，這種政策的操作，並不是只重視個別台商的平面的政經附加價值，更重視台商特定經營型態下的關係網絡，使其所潛藏的社會資本可以轉化成為對北京有利的政治與經濟資本。許多學者將台商的經營型態與社會資本的關連性解釋為「網絡性」與「鑲嵌的連帶」⁶⁰、「組織網絡」⁶¹或是「群聚效應」，⁶²在此背景下，中共遂利用台商特殊的經濟社會特性，進行所謂「以商引商」或「整網複製」的政策規劃：「由於台商的社會屬性與經濟生產型態，使得

⁵⁴ 就傳統的政經意義而言，台商扮演的角色具有「以商圍政，以民逼官」的性質與目的。可參考陳德昇，「九十年代中共對台經貿政策」，**兩岸政經互動：政策解讀與運作分析**（台北：永業出版社，1994年），頁45-71。耿曙進一步從「走卒」或「代理人」(agent)的意義進一步分析中共運用台商從事對台政策的經濟社會基礎與政策功能。參閱耿曙、林琮盛，「全球化背景下的兩岸關係」，**中國大陸研究**，第48卷第1期（台北：2005年），頁7-11。

⁵⁵ 蕭新煌、龔宜君，「台商的歷史、性格與未來發展」，收錄於蕭新煌、龔宜君、王宏仁主編，**台商在東南亞：網絡、認同與全球化**（台北：中研院亞太區域研究中心，2002年），頁19-21。

⁵⁶ 潘美玲、陳介玄，「縱橫四海的企業家，從協力生產到全球佈局」。收錄於王振寰、章英華編，**凝聚台灣生命力**（台北：巨流圖書公司，2002年），頁28-32。

⁵⁷ 王信賢，「物以類聚：台商IT產業大陸投資之群聚效應與理論辯析」，**中國大陸研究**，第47卷第3期（台北：2004年9月），頁85-110。

⁵⁸ 作者訪談中國大陸兩岸經貿關係學者，2007年12月14日。

⁵⁹ 就傳統的政經意義而言，台商扮演的角色具有「以商圍政，以民逼官」的性質與目的。可參考陳德昇，「九十年代中共對台經貿政策」，**兩岸政經互動：政策解讀與運作分析**（台北：永業出版社，1994年），頁45-71。耿曙進一步從「走卒」或「代理人」(agent)的意義進一步分析中共運用台商從事對台政策的經濟社會基礎與政策功能。參閱耿曙、林琮盛，「全球化背景下的兩岸關係」，**中國大陸研究**，第48卷第1期（台北：2005年），頁7-11。

⁶⁰ 蕭新煌、龔宜君，「台商的歷史、性格與未來發展」，收錄於蕭新煌、龔宜君、王宏仁主編，**台商在東南亞：網絡、認同與全球化**（台北：中研院亞太區域研究中心，2002年），頁19-21。

⁶¹ 潘美玲、陳介玄，「縱橫四海的企業家，從協力生產到全球佈局」收錄於王振寰、章英華編，**凝聚台灣生命力**（台北：巨流圖書公司，2002年），頁28-32。

⁶² 王信賢，**前揭文**，頁85-110。

北京當局可以透過吸納台灣核心、龍頭產業赴大陸投資的方式，將其上中下游的協力廠商網絡關係同步移植到中國大陸，這不僅有經濟效益，也具備社會意義」。

63

直觀的理解是，北京當局必然將台商的经济生產行為與社會關係網絡中（例如產業群聚效應與協力網絡）與其對台政策相互結合，並期待帶來前述「以商引商」的滾動效應；或者從台商協會的組織效益、經濟利益與社會功能中擷取對其有利的社會資本、經濟資本與社會資本，上述的效應不僅持續運作且發揮若干政策效應。但是這種先驗的認知，卻在台商研究的經驗調查中得到不同的解讀。

就台商與當地關係網絡嵌入的程度而言，耿曙與林家煌從經驗研究層面，透過產業群聚、協力網絡及信任結構三者間交互影響，研究台商產業當地化的歷程。⁶⁴研究發現台商網絡與群聚的當地化歷程，其實進展十分緩慢，多數的協力網絡並未對大陸當地廠商開放。目前在蘇南地區形成的台商網絡，僅只是原有台商網絡的移植與重建。⁶⁵「登門不入室」生動地形容了上述的現象。顯然地，中共的政策誘因並未完全取得實質的成效，因為台商的關係網絡仍屬於封閉、內部的社會資本操作過程，這意味中共未必可透過政治操作加以穿透或滲透。

就台商協會的觀點來看，傳統觀點都將其視為兩岸經貿社會交流中所謂「外溢效果」的產物，因為台協具備了甚多的經濟與社會功能，而這些功能往往是兩岸接觸交流或台商協會成立之初始料未及的。因此，一般性的觀點認為，兩岸官方都積極爭取交流下的外溢功能，但是中共是否有效充分將台商協會納入其政策操作的環節，或者有將台商協會作為對台政策的重要工具，學者則有不同的解釋。耿曙即從「強國家、韌網絡、弱協會」的觀點，「以社會資本、政治資本與特定誘因等『制度環境』做為自變項，將台協視為台商建構人脈、集體議價與提供的特定誘因的場域」，進而分析台商協會的「組織效能」。⁶⁶

⁶³ 作者訪談中國大陸兩岸經貿關係學者，2007年12月14日。

⁶⁴ 耿曙、林家煌，「登門未入室：大陸台商的信任結構、協力網絡與產業群聚」，佛光大學政治學系第五屆政治與資訊科技研討會（宜蘭：2005年），頁1。

⁶⁵ 同前註，頁18。

⁶⁶ 耿曙、林瑞華，「弱勢協會的制度起源：國家與網絡環伺下的台商協會」，人民大學社會學系主辦「組織社會學實證研究工作坊」國際研討會（北京，2006年10月），頁20~24。

耿曙研究的關鍵在於台商協會的組織效能，特別在於其「社會資本」與「社會資本」的功能，由此可以相對看出中共與台商協會之間的相對關係：「在『社會資本』面。台商入會僅係與其會員產生弱連帶，無助於商業經營與情感依拖：在重視『差序格局』的華人文化中，唯有進一步於會內進行『關係限縮』，發展強連帶，方有可能培養信任進而動員他人。再者，人際關係的締結並不是非得以台協為載體，因此，一般台協會員身份對於台商積累社會資本幫助不大。就『政治資本』面，無論檯面上集體議價，或檯面下尋租，中共官方均不甚重視台商協會，一來，有組織的集體行動仍是中共中央所極力打擊者，台商協會無法有無力發展成為強大的壓力團體；二來，政府官員欲放優惠給台商，不論公開或是私下，均不需透過台協，他們挑選大企業、或選擇關係親近者，一般會員無法從中獲利，「強國家」於是相當限制台協組織效能。⁶⁷

由耿曙的研究顯示，中共顯然沒有將台商協會全盤納入政策的規劃與操作環節中。傳統強國家對於社會變項的壓制與宰制慣性、忌憚台商協會發展成為具備組織動員能力的遊說團體、對於台商組織與個別台商採取分而治之差別對待的態度等都是原因。但這樣的治理模式，也使得中共經營台商與台商協會的關係網絡及其社會資本的政策效能受到了限制。

二、關係網絡與代理人的運用：以青年交流為例

由於兩岸社會關係結構已經出現「多元分化、互為鑲嵌」的轉型特質，在民間交流頻繁、社會關係網絡日趨緊密複合的前提下，北京當局擁有更多的社會資本進行對其有利的各項統戰作為。這樣的統戰作為主要是透過綿密的社會關係網絡，以及存在兩岸關係網絡中的「代理人」與「中介交流組織」進行操作，希望藉此主導兩岸交流的節奏與方向，並彌平兩岸社會關係中所存在的「結構洞」與訊息落差的問題，最後造成「政治同化」與「意象轉化」的效果。對此，陸委會副主委劉德勛即指出：「中共始終將交流視為統戰手段，依『以我為主、對我有利』之原則，操作對其有利之特定交流議題，以製造我方內部之對立與矛盾.....為了有效達成其交流目的，中共積極與台灣各級民間團體與個人，建立互動管道

⁶⁷ 同前註。

與合作關係，形成多元、多層次的聯繫網絡，廣泛且迅速掌握我交流訊息；並利用我民間自主特性，採取個別突破方式，有效貫徹其交流策略。在中共如此侵略性指導原則下，不論台灣展現多少誠意與善意，兩岸交流都無法正常發展」。⁶⁸

除了傳統的台商社會關係的經營與操作外，隨著兩岸行動者的多元化與接觸交流趨於頻繁，新興的社會行動者也隨之出現。爲了落實「寄希望台灣人民」的相關統戰作爲，誠如前文所分析，中共當局亦針對不同的台灣社會群體與行動者制定不同的利益誘因與交流形式。在各種社會群體中，尤以「青年交流」具有特殊的功能與意義，主要的關鍵在於「青年爲建構未來兩岸關係的重要參與者，同時也是未來兩岸趨勢走向的影響者與領導者」。根據曾于秦的定義，所謂「青年交流」意指：「由中共中央官方及相關單位或是藉由中共統戰、台辦及台研部門、涉台智庫、學校、民主黨派、中介團體等單位以統戰爲目的，利用定期（寒、暑假）或不定期有計畫地與台灣青年進行聯繫與交流活動，且此些活動是由政府部門釋放若干優惠措施，對我青年進行拉攏之作爲」。⁶⁹

在此背景下，對台青年工作的政治統戰與社會關係的經營，除了符合對台政策「放權讓利、補貼和平」的政策前提外，更具有創造衍生社會資本的概念。簡言之，爲了體現胡錦濤對台政策的調整，在「大舉讓利」的思維下，中共青年政策的作爲可歸納爲「台灣學生至大陸就學學費等同陸生」、「設立給予台灣學生獎學金」、「對招收台灣學生的大陸普遍高校和科研院所給予專向補貼」以、「大量促成兩岸青年交流」等四項政策內容。很明顯地，官方財政的支持奧援以及「國共合作」平台是推動兩岸青年交流的物質基礎與制度前提。就社會資本的角度思考，中共積極透過兩岸關係網絡中的代理人與中介組織進推動、執行青年交流，這些互動過程來自於累積性的社會資本與長期的合作信任基礎。「台灣某些民間團體與中國大陸相關交流單位存在經常性的合作關係，例如夏潮基金會、海峽兩岸文教經貿交流協會、中國統一聯盟、全國台聯與中華中山文化交流協會等。另外，兩岸亦有大專院校間的校際互訪，彼此間有制度性的往來交流活動」。其主要的作法與運作方式可歸納爲「北京大會師、中華文化研習營、兩岸學校簽訂協

⁶⁸ 劉德勛，「兩岸交流 20 週年回顧與前瞻-人員往來」，收錄於財團法人國策研究院文教基金會「台海兩岸交流二十週年回顧與前瞻」研討會，（台北：2007 年 11 月），頁 67。

⁶⁹ 曾于秦，革命不只請客吃飯：中共對台青年交流的政治影響，國立政治大學東亞研究所碩士論文（台北：2008 年 1 月），頁 2。

議辦理學生交流、每年固定舉辦之長續性活動」，⁷⁰或「論壇對話型、旅遊參訪型、特殊主題型」⁷¹等型態。⁷²

在此背景下，中共高層與執行運作機構對於青年交流的目標與作用無不高度期盼。胡錦濤在視察福建時公開表示：「兩岸青年應該加強交流、相互促進，共同擔負起民族復興的重任」。⁷³國台辦副主任、海研中心主任孫亞夫也曾表示兩岸青年是中華民族的未來，是推動兩岸關係和平穩定發展的生力軍，從某種意義說決定著未來兩岸關係的前景。兩岸青年要加強往來，擴大交流，加深情感，累積共識，為建構和平穩定發展的兩岸關係搭起一座希望之橋」。⁷⁴長期執行兩岸青年交流工作的中國宋慶齡基金會認為「在適應新情勢發展下，對台工作的重心定位也需調整為兩岸青年學生交流，並以『立足當前、著眼長遠、凸出重點、形成規模、打造品牌、擴大影響』為基本目標和原則，積極應對各種新形勢核心挑戰，深入開展資訊調研，科學把握運作規律、不斷拓展交往管道、延伸合作手臂、深化交流層次、『全會一盤棋』傾力打造『兩岸青年交流』的品牌專案」。⁷⁵官方的定位與執行工作外圍團體的評論，都體現北京當局對於此一新型態統戰工作的重視。

中共對台青年交流其主要訴求目的及其效能，在於「政治統戰」、「社文默化」與「管道建構」三個層面。就「政治統戰」而言，在於透過與中共官方接觸互動過程中，有助於台灣青年在降地對中國共產黨的敵意以及刻板印象、提升對其好感程度政治態度上，進而拉近彼此距離、凝聚兩岸統合向心力，最終在政治認同上造成正向轉變。就「社文默化」而言，其所著重者，包括重點建設導覽、文化古蹟巡禮以及重要議題倡導下，能使台灣青年進行反思、提升經貿合作以及人員往來互動意願，終而在政治認同層面營造文化融合感受並喚起共同歷史記憶。就

⁷⁰ 趙成儀，「現階段中共加強兩岸青年交流之分析」，**展望與探索**，第3卷第10期（台北2005年10月），頁18。

⁷¹ 曾于秦，**前揭文**，頁25-26。

⁷² 同前註，頁26。

⁷³ 胡錦濤的講話內容可參閱**人民網**，網址：<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/4033034.html>（點選日：2009年1月15日）。

⁷⁴ 孫亞夫的講話內容可參閱**國務院台灣事務辦公室網站**，網址：http://www.gwytb.gov.cn:82/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1318（點選日：2009年1月15日）。

⁷⁵ 相關論述可參閱**中國宋慶齡基金會網站**，網址：http://www.sclf.org/jgdt/200701/t20070123_3542.htm（點選日：2009年1月15日）。

「管道建構」而言，其所重者，在於人際互動、人際關係網絡的認識與累積。透過交流其間接待人員與台灣成員的互動瞭解，以及活動結束後雙方仍保持密切的聯繫，期使台灣青年感覺對岸青年友善熱心、對中國人民印象加分，進而創造持續溝通管道，深化兩岸人民情誼，最終在政治認同上傾向反獨，甚至統一。⁷⁶

在官方支持、代理人與社會資本充分運用的條件下，中共所推動的青年交流成果斐然。根據官方統計，截至 2006 年初，全國台聯聯絡部已經舉辦 21 屆之海外台胞青年夏令營、11 屆台胞青年冬令營；在二十年間舉辦 21 屆台灣青年夏令營、接待營員約 6,550 人，舉辦 11 屆冬令營、接待營員約 1,100 人，零散接待台灣青少年的專項活動約 500 人，共計接待 8,000 餘人。⁷⁷

三、對台社會政策的反省與批判

兩岸的社會結構變遷雖然牽動中共對台政策的走向與內容，但北京當局對於兩岸社會關係網絡與社會資本欠缺足夠的認識，因此出現了許多政策迷失與盲點。吾人歸納為以下幾點：

首先，對於兩岸社會關係的經營，多屬政治邏輯與經濟邏輯，欠缺真正的社會邏輯。就政治邏輯而言，關係網絡的建立多屬於統戰的思維，尤其反應在國共合作的舊紐帶基礎上。其問題一方面在於國共合作雖有其歷史意義，但北京當局所設定的關係互動模式顯然欠缺足夠的代表性（國民黨左派與台灣的國民黨立場顯然有衝突，因此難以對話），更何況，隨著台灣民主化之後，這樣的關係網絡也未必能為台灣人民所接受（國共關係紐帶可能成為負面的社會表徵）。除了國共關係外，「寄希望台灣人民」也成為北京當局極力爭取的對象。但是所謂台灣人民是為了中共進行「官/民」與「敵/友」分化的工具；或是遂行「以民逼官、以商為政」的載體，其政治效能也亦被台灣官方的反宣傳與台灣民間社會的自主意識所抵銷。

就經濟邏輯而言，兩岸的社會關係也被中共視為經濟現代化的政策工具。持

⁷⁶ 同前註，頁 59。

⁷⁷ 相關內容可參閱中國宋慶齡基金會網站，網址：
http://www.sclf.org/jgdt/200701/t20070123_3542.htm（點選日：2009 年 1 月 15 日）。

平而論，兩岸社會關係網絡的建構與發展與兩岸經貿關係密不可分，但基於經濟資本的累積，中共遂特別經營、重視台商的经济附加價值、關係網絡與社會資本。由於台商具有特殊的經濟型態與社會屬性（「鑲嵌連帶」或「生產群聚」），因此中共希冀透過政策的規劃，達到「以商引商」或「整網移植」的乘數倍增與滾動複合效果。但是由於低估了台商到中國大陸投資「登門不入室」的經社效應，再加上「強國家、弱社會」的邏輯限縮了台商協會所能扮演的功能角色，這都使得「經濟邏輯」的政策效能無以發揮。

不論是政治或是經濟邏輯，由於多帶有工具性與功利性的意義，因此形同將兩岸社會關係結構本身的社會邏輯所覆蓋與稀釋了。但若再深入分析其相關變數，可發現中共過於重視台商此一特定「連綴社群」，以及過度強調自我需求也是社會邏輯趨於隱性的主因。對於前者而言，由於台商是兩岸民間社會交流中最早萌芽、滋生的關係群體，再加上台商擁有較強的經濟與社會資本，具備對台政治統戰、滲透的功能，故成為中共亟欲拉攏、爭取的社會群體。但是過去北京卻忽略了伴隨兩岸民間社會交流所建構、創造出來的「新的行動者」與「新的連綴社群」。這些社會群體力如移民者、青年群體、學術社群等不但都存在相當的社會能量，更由於兩岸之間的社會關係結構已由「單鑲嵌」轉變為「互為鑲嵌」，在關係網絡的「分化」以及「互為鑲嵌」的效應下，將使得新的社會群體擁有新的社會功能，並在不同群之間交織運作並產生更多的社會資本。胡錦濤似乎也察覺了兩岸社會結構的轉型與變化，因此在對台政策的調整中，已針對新興的群體制定多層次的社會交流政策，前文所敘述的「青年交流」即為鮮明的個案。

整體而言，吾人發現不論是政治邏輯中統戰因素，或是經濟邏輯中的現代化因素，都可說明北京當局在操作兩岸的社會關係網絡、社會資本、外溢效果多半還是從「自身的需求」作為出發點，換言之，所謂「寄希望台灣人民」其實應被解釋為「寄希望建構台灣人民與祖國的社會關係網絡，以利中共在經濟上達到現代化的成果，並在政治上經由各種統戰手段完成兩岸統一大業。」換言之，台灣人民、兩岸社會關係網絡、兩岸的連綴社群等概念都建立在中共自身的政治與經濟需求而來，相對欠缺從台灣人民內在而來的觀點與認知。這樣的效應若與前述的工具性與功利性的特性交互結合後，「寄希望於台灣人民」的訴求自然大打折扣。

以青年交流為例，中共雖然透過兩岸之間各種「代理人」與「中介組織」，在兩岸既有的關係網絡與社會資本的結構中，推動所謂的「青年交流」。但是研究者發現，青年交流形式上與數量上的成果斐然，但是其政治與社會功能效應其實十分有限，其主要的問題在於：「就政治層面而言，原有統獨意識不易因短暫交流而改變」。⁷⁸言下之意，這種以高度政治意義為前提，以物質誘因的交流形式，在工具性與功利性的考量下與操作下，其成果不如中共先前預期。

⁷⁸ 曾于秦，前揭文，頁 59。

第三節 小節：歷史情境與結構轉型下的經濟社會行動

相較於兩岸政治結構轉型對於中共政治資本與政策合法性造成的衝擊，兩岸經濟結構的轉變，則提供胡錦濤對台政策相對優勢的制度環境。就經濟結構轉型的內容而言，經貿互動的形式已經從最早的「兩岸經濟功能互補」，朝向「兩岸經濟生產互賴」的形式發展，並逐漸產生「台灣對大陸不對稱的經貿依賴」與「兩岸對全球生產分工鏈的依賴」的「雙重依賴」效應。這表示胡錦濤與江澤民的對台經貿政策，處於一種「同質性」的結構轉型外（相較於政治結構的劇烈衝突與「異質性」的結構轉型），更彰顯了兩岸經貿關係逐漸朝向對中共有利的方向發展。言下之意，胡錦濤在於對台經貿政策的操作擁有更多的經濟資本，是循著改革開放與兩岸經貿關係正常化的結構轉型而來，主要的調整表現於將兩岸關係「鎖入」中國大陸整體經濟發展的架構中，也就是在前述的「自發性」與「不可逆轉」的結構中，揉合了人為的策略規劃，希冀透過政策的加工與催化作用，使得兩岸經貿關係同步、即時「鑲嵌」於中國大陸經濟脈絡與官方的政策體系中，無形之間將產生「路徑依賴」與「鎖入」效應，加快了台灣對於中國大陸經濟與市場的絕對依賴，此一經濟效應將對北京的統一目標有所裨益。

在此背景下，胡錦濤對台經貿政策作為主要是建立在「補貼和平」的邏輯中，主要是針對所謂兩岸政經關係的傾斜、扭曲與「剪刀差」而來。北京的思維是，在「和平論述」的架構下，以豐沛的經濟資本為基礎，提供各項交流誘且操作各項放權讓利的政策內容，建構對北京有利的「國家統合主義」的新框架（吾人解讀為「放權讓利，補貼和平」為中心，以『反對台獨，九二共識』與『寄希望台灣人民，廣泛交流』為兩個基本點），以期突破超越傳統對台政策中過度調權力邏輯的「國家中心主義」，以及過度強調經濟統合的「社會中心主義」的迷失。在這個新的兩岸政經架構中，中共不僅取得兩岸經濟交流與互動的主動權，同時可以使得兩岸關係的發展趨勢，更符合中國大陸改革開放以來內部的政經發展脈絡。重要的是，為了讓各項經濟誘因得以進行效率化的分配，中共必須尋求具有「主導權」與「可操作」的執行機制，除了有利建構前述的「國家統合主義」的政經框架，亦可牽制、弱化民進黨政府的公權力。2005年國共合作以來的所謂的「一法兩公報」的框架不僅吻合北京的政治企圖，在此架構下衍生而來的「國

共經貿論壇」遂成爲胡錦濤推動「放權讓利，補貼和平」的運作平台。

經濟資本除了有利北京遂行「放權讓利，補貼和平」的政策作爲外，對於吸納台灣依附中國大陸市場亦有驅動的效應。由於兩岸經貿關係自身就存有「自發性」、「功能性」與「不可逆轉」的特性，因此對於胡錦濤而言，如何進一步透過政策的規劃，讓台灣的經濟發展鑲嵌於中國大陸整體的經濟體系中，成爲對台經貿政策的重點。此一政策工程必須重建中國大陸自身的「政治與經濟」、「政府與市場」以及「國家與社會」三組關係，同時牽動「計畫經濟」、「國家能力」與「政府治理」概念的調整，中共十一屆五中全會之所以推出「十一五規劃」的相關作爲，即體現此一精神。換言之，「規劃經濟」承續了「完善社會主義市場經濟」與「協調發展」的概念，在「科學發展觀」的前提下調整了傳統計畫經濟的資源分配內容，同時也改變了經濟增長的「粗放與掠奪」模式，使其政府職能兼具「發展型」與「服務型」的功能，並讓國家能力的型態由「專制能力」朝向「基礎能力」發展。深刻地思考觀察，「十一五規劃」除了是爲胡錦濤的對台政策提供穩健的「制度條件」外，同時也讓「兩岸關係」與「中國經濟社問題會」的處理進入一個「整體性」與「共時性」的政策情境中。「十一五規劃」所提出的「海峽西岸經區」也就體現了前述的意義與內涵。

就中國大陸內部經濟發展因素來看，「海西區」的提出是基於平衡區域發展的需要，希望在「珠三角」與「長三角」兩大區域經濟體外，藉「海西區」突出福建的政經地位，達到協調區域發展的目標。其次，此一政策規劃最早雖由地方提議，最終卻成爲中共之決議與政府之決策，由政策形成過程可知，北京當局已將「海西區」視爲「重大政策」，並由國家扮演資源挹注與政策催生的角色；中共除賦予「海西區」一般性的經濟意義外，更結合了對台政策的敏感性、需要性與政治性考量。

就兩岸社會結構轉型的性質而言，也具有前述的特質與意涵。由改革開放初期的「歷史遺緒式的關係網絡」，過渡成爲「單鑲嵌的社會關係網絡」，並漸漸發展爲「不對稱鑲嵌的社會關係網絡」發展。這意味社會結構的內容已從「虛擬化」走向「單向化」，並朝向「雙向化」發展；關係網絡之下的行動者已從「封閉性」（透過政治喊話的國共高層），走向「功能化」（從事經濟行動的台商），朝向「多元化」或「複合化」發展（交織與兩岸之間的各種行動者）。由於「多元分化」

與「互為鑲嵌」成爲當下兩岸社會結構轉型主要的特質，在綿密的社會關係網絡中不僅產生了各種型態的行動者與「連綴社群」，同時也衍生了各種穿梭於兩岸的「代理人」與「中介組織」。在此背景下，其中所累積的「社會資本」遂成爲胡錦濤進行對台交流的基礎。

除了傳統的台商社會關係的經營與操作外，隨著兩岸行動者的多元化與接觸交流趨於頻繁，新興的社會行動者也隨之出現。爲了落實「寄希望台灣人民」的相關統戰作爲，誠如前文所分析，中共當局亦針對不同的台灣社會群體與行動者制定不同的利益誘因與交流形式，使其在「物質誘因」與「社會資本」的條件下，由穿梭兩岸的「代理人」與「中介組織」扮演「走進來，引出去」的功能角色，同時彌平兩岸社會結構中所存在的「結構洞」問題。希望透過「政治統戰」、「社文默化」與「管道建構」的訴求目的，分別達到「凝聚兩岸統合向心力」、「喚起共同歷史記憶」與「深化兩岸人民情誼」的效能。由於「青年學生」的政治認同具有可塑性，對其進行統戰作爲又具備「前瞻性」、「未來性」與「高附加價值」，因此「青年交流」遂成爲胡錦濤對台政策的重點之一。

值得關注的是，北京的青年交流政策卻也出現的幾個盲點與限制。首先，即便在「科學發展觀」與「十一五規劃」的政策邏輯下，北京當局嘗試改變「列寧式黨國體制」的「專制能力」與「國家與社會」關係，但是在「國家統合主義」與「強國家、弱社會」的制度慣性下，社會變項處在國家權力宰制、支配的條件中，雖然社會存在若干「鑲嵌自主性」，但是無法逾越國家所設定的權威以及合法性的框架。換言之，在欠缺「基礎能力」與「協調能力」的狀態下，社會交流的效能將難以發揮。

其次，中共的社會交流政策欠缺「社會自身的邏輯」。換言之，社會交流仍存在著傳統的「政治統戰」與「經濟功能」的意義，雖然胡錦濤在「胡四點」與「十七大政治報告」等官方宣示中特別強調所謂「以民爲本」與「寄希望台灣人民」的思維，但是仍舊無法改變社會交流的「政治性」、「工具性」與「功利性」的考量，更難以扭轉政策施予與政策對象之間的「利益的主客體關係」。

再者，青年固然具有「政治認同可塑性強」的特質，但是「自主性高」的

因子，使得「政治斧鑿」鮮明的樣版統戰難以取得深刻的效果。台灣青年可能感受到的經濟實力趨強的現代中國，對於中國形象也有新的編碼與轉換，但這種認知符號難以在短期內透過接觸交流轉化成爲中共所需要的政治資本。

最後，開放與多元的社會價值觀，才能真實、有效創造社會交流的「外溢效果」。陳志柔的研究恰巧點出了中共交流政策的侷限：「總體而言，台灣的政治開放與民主、社會平等與自由、經濟活力與創新等，都是兩岸競爭合作過程中，台灣所掌握的制度優勢，尤其相較於中國的政治控制、社會差距、經濟壟斷，台灣的制度有其相對的優越性。兩岸社會交流的期望就是在於讓人民由實地接觸，感受到極權與民主的制度差異。台灣社會的開放、平等、和善等特質，的確會對來台交流的大陸人士有所影響，增強他們對台灣的理解和認同，有助於未來台海民間社會的的互相理解，由此開展兩岸的和平共處」。⁷⁹

整體來說，由於經濟與社會結構的轉型，使得整體環境日趨對北京有利，再加上經濟資本與社會資本的累積與操作，使得在中共對台政策上，形成了胡錦濤相對於鄧小平與江澤民較爲有利的制度條件。即使兩岸經貿關係日益緊密，民間社會交流多元且頻繁，但是詹志宏的分析卻也解釋了胡錦濤經濟社會政策所存在的「結構制約」，詹志宏指出：「交流質、量增加，並不同兩岸政治心理隔閡的縮小。從北京的策略，自 1979 年起即期待透過積極推動有計畫性的兩岸交流活動，再促成增加深度與廣度，爲實現政治目的創造條件。在台灣，也有人對交流過於密切是否將導致台灣人民的自主意識消退而擔憂。從過去二十年來的互動經驗可以說明，台灣人民對北京當局的反感程度有所減低，但自主性亦是卻未減反增。如果說交流頻率與政治隔閡兩者之間存在一定的交互影響關係，卻不是主要，或是唯一的影響因素」。⁸⁰但另一方面，他也指出：「交流質與量的增加有助於雙方爭議與對立創造緩和空間。自 1996 年以來維繫台海情勢和平穩定已成爲國際共同關切的議題，在和平與穩定情勢短期內難以實現的情境下，兩岸一般性的交流活動，雖在局勢緊張實難以起決定性的緩解功用，卻常成爲兩岸要尋求下

⁷⁹ 陳志柔，「20 年兩岸文化教育交流現象」，收錄於游盈隆主編，*近二十年兩岸關係的發展與變遷*（台北：海基會，2008 年），頁 347。

⁸⁰ 詹志宏，「整體兩岸交流評估」，收錄於財團法人國策研究院文教基金會「台海兩岸交流二十週年回顧與前瞻」研討會，（台北：2007 年 11 月），頁 19。

台階的重要理由；也成爲雙方政府在思考採取對立性較高的措施時，常需要考量的牽制因素」。⁸¹

⁸¹ 同前註，頁 20-21。