

第七章 結 論

第一節 研究發現

壹、胡錦濤的對台政策鑲嵌於歷史情境與結構轉型中

本研究針對兩岸關係與對台政策研究的方法論進行反省與批判，發現既有研究陷入「理性與結構」與「國家與社會」兩組問題群體的迷失。前者涉及「方法論的個人主義」與「方法論整體主義」的爭辯；後則者涉及「方法論的國家主義」與「方法論社會主義」的衝突。爲了建構對於中共對台政策的研究概念與分析框架，本研究著重對方法論的重建與各種理論之間的對話關係。

一、對台政策中的「理性與結構」的爭議

● 理性、制度與結構：歷史制度主義下的對台政策

「理性論」假設胡錦濤的行動是個人理性的充分展現外，其對台政策的各項作爲是建立在江澤民全局失敗的基礎上，這也意味了「制度效用」是此一命題的核心假設；換言之，胡錦濤與江澤民之間存在著政策的「斷裂關係」，胡的對台政策本質上是一種「制度創新」的性質。「結構論」假設胡錦濤的行動受到國際體系、兩岸政經互動結構以及列寧式黨國體制的制度慣性的制約，其對台政策的各項作爲是延續鄧小平、江澤民的各項方針與路線，這也意味「制度合法性」是此一命題的核心假設；換言之，胡錦濤與江澤民之間存在政策的「連續關係」，胡的對台政策本質上是一種「蕭規曹隨」的性質。

這兩種假設都有其侷限性，以導致學術社群與政策研究在分析胡錦濤對台政策的意義時，不僅陷入「決定論」的迷失中，也與客觀現實出現了差距。就時空條件來說，不論「微觀主導宏觀」或是「宏觀制約微觀」，都因爲欠缺「中介變數」的分析，使得分析內容的距離感與差異性過於對立與遙遠；此外，理性抉擇的「制度效用說」與結構制約的「制度合法性說」，過於突出中共對台政策的「全

盤否定」與「全局接收」的關係，使得胡錦濤與江澤民之間的政策邏輯產生「異質斷裂」與「同質延續」兩種極端見解。

爲了從方法論上建構研究分析的新框架，處理「理性與結構」的衝突，本研究採取「歷史制度主義」的認知觀點，假設「胡錦濤的理性抉擇及其政策行動，是鑲嵌於歷史情境與結構轉型的系絡內容中」。這意味胡錦濤的對台政策並非是在憑空與任意的環境條件下進行，其理性抉擇是歷史情境與結構轉型下的產物，具有「情境理性」的屬性。更重要的是，結構轉型的過程與內容（如表 7-1「兩岸政治、經濟與社會結構轉變的內容」），不僅提供對台政策作爲的「初始條件」，也產生了「路徑依賴」的變遷與發展軌跡，這種制度發展的「弱聯結」模式，有別於理性抉擇說的「制度無聯結」與結構制約的「制度強聯結」的觀點；若再加上行動者的政策調整與中共黨政制度的制度遺產與政策慣性的互動過程，則將會出現制度的「斷續式均衡」（punctuated equilibrium）或是「奈須均衡」（Nash Equilibrium）的推論，使得對台政策出現一種制度的「連續-斷裂-連續..」的循環關係。在歷史制度主義的「路徑依賴」與「斷續式均衡」的解釋下，對台政策的制度內涵是一種動態的調整過程，呈現出某種「非線性關係」。吾人這種分析途徑，調和了制度的「斷裂與延續」的爭議，同時也將傳統兩岸關係研究中的「理性博弈」帶入「結構博弈」思維中。

表 7-1 兩岸政治、經濟與社會結構轉變的內容（1978-2008）

結構內容 時期比較	政治結構	經濟結構	社會結構
鄧小平時期	對峙的關係	垂直的互補關係	無鑲嵌轉向單鑲嵌
江澤民時期	競合的關係	互賴與水平競爭關係	互爲鑲嵌的萌芽與發展
胡錦濤時期	重組的關係	不對稱互賴關係	不對稱的雙鑲嵌

資料來源：作者自行整理

● 各種資本的轉換：結構轉型下的中介變數

如果說，胡錦濤對台政策的理性抉擇是鑲嵌於歷史情境與結構轉型中，那麼兩岸各項結構轉型中所衍生而來的「合法性的政治資本」、「誘因性的經濟資本」與「功能性的社會資本」的性質與作用，將成為政治行動者的「策略理性」的計算基礎；換言之，各種資本在兩岸不同結構轉型中的「轉換作用」與「時代意義」不僅是聯繫「微觀理性」與「宏觀結構」的「中介變數」，同時也是胡錦濤進行對台行動的憑藉條件。此外，各種資本的變遷具有「歷時性」的累積效果外，同時也具有「共時性」的互動滲透效應。這意味胡錦濤的對台政策是特定歷史發展階段下的產物，更受到結構轉型及其轉型下各類資本轉換功能的牽引與影響。

簡言之，由於結構轉型並非在單一系絡下發生，是一種「結構的分化與累積效應」，在動態的過程中，根據結構自身的性質也會出現具有不同價值作用的各類資本，這些資本將成為行動者理性抉擇的「策略背景」，而行動者的「策略理性」又將對結構轉型產生互動關聯。吾人認為所謂「胡錦濤對台政策的歷史情境與結構轉型」存在以下幾個層次的因果邏輯關係。

首先，這表示兩岸的互動結構主要受到「北京的改革開放」與「大陸政策開放」兩個事件的影響，使得政治結構出現最早的調整，再隨著兩岸經貿關係的緊密互賴以及民間社會交流的頻繁，也出現了經濟與社會結構轉型的過程，具有「單一轉向多元分化」與「歷時性的累積」的性質。

其次，政治結構的合法性本質，一方面制約著經濟與社會結構轉型的軌跡方向，然而經濟與社會的結構的「誘因與功能」的本質，同樣內容也會影響政治結構自身的內容與意義；總體而言政治結構扮演主導的作用，經濟社會結構則具備輔助性、協調性的功能，三種結構轉型並非孤立或單線進行，而是動態的、持續的產生互動，具有「共時性的互動」的性質。

再者，在不同的轉型過程中，象徵合法性的政治資本、誘因性的經濟資本以及功能性的社會資本的比重、轉換都將成為行動者進行理性抉擇的「策略背景」；言下之意，各種資本雖然彼此並非孤立、零和的存在，但是在結構轉型期中都有

不同的價值內容，也會出現增值、式微與消長的現象。對於行動者而言，如何掌握操作最具時代意義的增值資本，或是重建弭平日漸式微的貶值資本，則成為理性抉擇的情境條件。

最後，當行動者運用不同資本進行理性抉擇時，對於結構的轉型造成不同效應；換言之，對台政策固然是歷史情境與結構轉型下的產物，行動者其理性抉擇並非憑空而來，而是在特定的時空脈絡下進行；但是另一方面，行動者針對各類資本所操作的「情境理性」與「策略理性」，也會對於結構轉型產生阻礙、延遲或是加速的效果（如表 7-2 「資本性質與對台政策、結構轉型的影關聯性分析」）。

表 7-2 資本性質與對台政策、結構轉型的影關聯性分析

時期 \ 性質	政治資本	經濟資本	社會資本	政策主軸	結構轉型影響
鄧小平時期	調整	萌芽	原始	1.和平統一訴求 2.經濟現代化需求 3.舊關係的接軌	1.促進政治結構轉型（零和走向統合） 2.確定結構轉型主體與方向（政治合法性與主導性） 3.建構新的經濟結構內容（互補結構） 4.彌平社會結構的斷裂（無鑲嵌的結構）
江澤民時期	規範	累積	萌芽	1.政治原則典範化 2.推動基礎性與制度性協商 3.經濟資源的引入 4.特定社會關係的經營	1.鞏固既有政治結構（統合結構） 2.衝突的政治結構發展（規範符號化與行動化） 3.促進經濟結構的轉型（不對稱互賴結構） 4.建立初始的社會關係網絡結構（單鑲嵌結構）

胡錦濤 時期	重建	整合	累積	1.重建兩岸關係的政治論述 2.國家社會關係的調整 3.國家能力的重建 4.資源分配體系的重建 5.經濟關係的鎖入 6.多元社會關係的操作	1.緩和兩岸衝突的政治結構（江澤民時期的結構特質與遺產） 2.建構新型態的政治結構（新統合政治結構） 3.轉化兩岸經貿結構（朝向絕對依賴結構發展） 4.深化兩岸社會結構（互為鑲嵌結構）
-----------	----	----	----	--	---

資料來源：作者自行整理

● 對台政策的差異：情境理性、資本操作與結構轉型的互動關係

本研究發現，鄧小平的對台政策多數展現在「政治統戰」與「經濟導入」的基礎層面。原因在於鄧小平處於政治結構的轉換（由過去的軍事對峙轉為和平對峙）與經濟結構的建立（經濟現代化的需求與互補的經貿關係）的歷史系絡中，在政治資本「調整」與經濟資本「萌芽」的「情境背景」下，對於鄧小平政策的理性行動產生了制約。這並非是一種「個人化」或是「結構化」的分析，特別在吾人假設改革開放以來的中共領導人皆具備同質的「官僚理性」與「經濟發展模式」（有別於毛澤東的「革命發展模式」），言下之意，即便江澤民與胡錦濤處在鄧小平的結構背景與資本性質下，亦會有類似的「情境理性」與政策作為。另一方面，鄧小平的行動與策略運用，無形間也會對於結構轉型產生塑造與促進效果，特別在於「政治結構的轉型」（兩岸政治結構由零和衝突漸漸走向非零和的對峙）、「政治結構的主導」（兩岸政治結構主導經濟社會結構的方展）、「建立新的經貿結構」（經濟現代化需求的垂直性的互補結構）與「弭平社會結構的斷裂」（欠缺民間社會關係的互動）。

同樣的邏輯分析，江澤民處於政治結構的競和、經濟結構的互賴以及社會結

構系絡中。就政治資本層面而言，由於江的權力基礎來自於鄧小平的拔擢，使得江的理性抉擇更加著重「合法性的延續」，體現在於兩岸的政治資本的操作上，將會趨於所謂的「規範」作用。這意味江澤民不僅延續鄧時期的政治宣示與前提，同時企圖將兩岸政治關係予以「規範化」、「典範化」或「定型化」；這種政治資本的運作多數反應於兩岸關係的發展模式、一個中國原則的定位與兩岸協商的形式等，前述的內容可在「江八點」以及國台辦發表的兩個對台政策白皮書中得到說明。

以中共自身的邏輯而言，江的作為並非全然欠缺開創性（至少開啓了兩岸功能性與制度性的協商），但是一方面江澤民的行動鄧設定在兩岸政治框架下進行（特別是「一中原則」與「一國兩制」），在合法性與權力基礎的考量下，江擁有的「自主性」也相對較弱。更重要的是，兩岸政治結構並非處於靜態與真空的環境中，面對北京當局的各項作為，台北當局亦會有各項的反制作為；簡言之，九〇年代台灣民主化過程與主體論述的建立，不僅對台灣政局產生影響，同時也使得江澤民的「規範化」產生了偏移效果。面對這種預期外的政治衝擊時，北京有希望做出更多如「導彈演習」或「文攻武嚇」之類的調整反應，在「結構博弈」的邏輯中，兩岸政治結構勢必進入新的螺旋上升式的衝突結構中。於是兩岸關係就陷入「耐須均衡」與「斷續式均衡」所分析的情境困境中。

與政治的衝突結構比較，兩岸的經濟社會結構則出現不同的面貌與內涵。由於兩岸經貿關係於 1987 年趨於正常化，在生產要素互為需求的考量下，逐漸形成「垂直互補互賴」的結構內容。在互賴結構中，具有誘因性的經濟資本開始出現累積效果並為北京當局所運用，各項經濟優惠措施與條例陸續頒佈，以便吸納多台商赴中國大陸投資生產，希望藉此朝向「不對稱互賴」結構發展，加速兩岸之間的經濟依賴關係。另一方面，由於民間社會交流日趨頻繁，在社會關係網絡萌芽後，兩岸社會結構開始出現「單鑲嵌化」的趨勢，同時萌芽原始的社會資本。由於社會資本可以轉換成爲各種經濟與政治功能，北京當局開始經營當下最具特色且重要的台商社群，希望在台商關係的操作下，可以產生「以民逼官、以商圍政、以通促統」的政治成果。江澤民時期經濟與社會資本的操作，雖然加速了兩岸經社結構的轉型，但若與政治結構相較，兩岸關係亦出現了「政冷經熱」的「剪刀差」效應。

鄧江時期所遺留下來的「結構轉型」與「制度遺產」，成為本研究所謂「胡錦濤對台政策」的「情境理性」背景。就政治結構而言，由於兩岸政治結構陷入了「耐須均衡」、「斷續式均衡」以及「政冷經熱」的困境中，這也意味著北京所擁有的政治資本逐漸式微、合法性的意義急遽喪失，使得中共對台政策失去了戰略高度與主導權。但就經濟社會結構而言，由於兩岸的經濟社會關係日趨互賴與緊密，在經貿關係不可逆轉以及社會關係網絡日漸綿密的條件下，北京當局擁有豐沛的經濟資本與社會資本，這也使得中共對台政策更具有物質條件與社會基礎。胡錦濤的對台政策即是在這樣的「歷史情境」與「結構轉型」下進；更重要的，如何因勢利導順勢而為地重建、整合既有的政治、經濟與社會資本，推動各項的對台政策內容與邏輯成為本研究所關心的重點。

二、對台政策中的「國家與社會」的爭議

● 「國家與社會關係」的互動：國家統合主義下的對台政策

「國家中心說」，基本假設兩岸政府在所謂「雙邊模式」下，都具有絕對且足夠「國家能力」進行政策的制定與執行。這意味國家在「權力邏輯」與「統治」的思維下，可以針對社會變項進行「由上而下」的控制與資源分配過程；在「專制能力」的運作下，國家不僅壓抑經濟行動者與社會群體的「自主性」，更可體現其完整的政治意志與執行能力。「國家中心說」假設胡錦濤的對台政策為「極權主義」的展現，政策產出以合法性為基礎，以權力為條件，不僅不受到兩岸經濟社會變數的干擾，「高層次的政治軍事議題」也成為對台政策唯一關心的政策焦點。簡言之，政治與權力是解釋兩岸關係發展與政策產出最重要的自變數。

「社會中心說」，認為經濟社會變數才是主導兩岸關係與對台政策的主變數。這意味在「多元主義」與「整合理論」的假設下，可對國家變項進行「由下而上」的滲透與資源分配過程；在社會擁有絕對自主性的條件下，國家不過是經濟社會利益的體現與反映者，經濟整合的誘因以及社會網絡的功能更超越在國家合法性之前，主導著政策制定的脈絡與方向。「社會中心說」假設胡錦濤的對台

政策為「經濟社會功能」的展現，政策產出以效用為前提，以物質利益為基礎，不僅存在自主性的邏輯與運作條件。「低層次的經濟社會議題」也成為對台政策唯一關心的政策焦點。簡言之，經濟利益與社會功能是解釋兩岸關係發展與政策產出最重要的自變數。

然而「國家中心說」與「社會中心說」的假設，卻往往與兩岸的政治現實與對台政策的內容出現了巨大落差，同時也陷入對立與決定論的迷失中。對於「國家中心說」而言，當兩岸關係開始出現民間社會變項後，官方就不是唯一的分析單元或行動者；更重要的是，北京與台北的在政治上的對立分歧，反而又增加民間社會相對的重要性。此外，以國家能力論而言，兩岸政府均無法擁有超越社會利益、團體利益的絕對自主性；對北京方面而言，主要的問題在於其宣稱的政策合法性難以有效及於台灣內部，官方所揭櫫的最高政治原則以及兩岸關係的終極安排，未曾為台灣官方或民間所接受；另一方面，兩岸民間社會交流所形成的社群與關係網絡，儼然形成了一種無形的制度與價值規範，其所擁有的理性邏輯、利益計算往往不是北京傳統國家能力所能理解與約束的。由於過度強調政治合法性、主權本位以及權力操作，忽視經濟社會的自主性與滲透效果，再加上列寧黨國體制「專制能力」制度慣性的牽制，反而使得中共對台政策產生合法性不足、戰略被動、政策效能不彰的問題。

對於「社會中心論」的假設而言，即便兩岸經濟互賴的程度與民間社會交流的頻率都日趨緊密與頻繁，但是由於「制度差異」（威權體制與民主政治、市場經濟與規劃經濟、多元社會與封閉社會）以及「菁英認知差異」（兩岸的政治菁英與學術社群），使得兩岸關係不僅沒有出現「整合理論」或是「功能主義」所預設的「經濟社會的整合，可以消彌政治的歧見或是促進政治整合」的後果；更重要的是，兩岸的經濟社會交流雖然出現「新功能主義」理論中的「枝網化」與「溢出效果」，但是這樣的效應僅發酵於經濟社會領域，不僅沒有挹注在兩岸的政治互動過程中，反而出現「政冷經熱」、「官方冷民間熱」的分化或「剪刀差」後果。從政策面來思考，經濟社會具備的「誘因」與「功能」的屬性，往往成為北京推動「經濟統戰」的基本內涵，中共認為兩岸經貿的互賴以及社會關係網絡的交錯，在台灣的經濟市場化與社會多元化的結構中，操作「由上而下」式的利益滲透，將對於官方的政策產生牽引或是干擾的效果；此為「以民逼官、以商圍

政、以通促統」的政策邏輯。但是不論是實證證據、或是兩岸決策者與學術社群的認知都指出，所謂的「社會中心說」，不論是在概念與實踐層面都有其侷限性，過度工具性與功利性的思維，難以產生「反饋效應」，台灣民眾的政治認同與官方大陸政策不僅沒有出現劇烈變化，更朝向北京不樂見的方向發展。

不論是「國家中心說」或是「社會中心說」在於解釋胡錦濤對台政策時，都陷入「權力決定論」與「誘因功能決定論」的迷失中，中共對台政策固然有其合法性的政治邏輯與前提，但是不能忽略經濟社會因素對於政策產出的輔助性、補充性的思維；經濟社會的誘因功能雖然促成兩岸關係的互賴整合，卻難以取代國家權力的主導性作用。更重要的是，對台政策的分析，不可能孤立或外在於中國大陸政治、經濟社會發展脈絡中，應當與改革開放以來的整體規劃互為接軌。換言之，對台政策與中國大陸整體政經發展兩者之間的關聯性比較，有助於吾人針對胡錦濤的對台政策進行差異性的分析，因為改革開放以來的「國家社會關係」的發展系絡對於「對台政策」的牽動效果，以及互動效應對於胡錦濤對台政策所造成的影響，也是吾人關注的重點。在此前提下，「國家統合主義」對於「國家與社會」的非零和論述，不僅可以調和「國家中心說」與「社會中心說」的衝突，同時讓胡錦濤對台政策內容與中國大陸整體政經發展脈絡具有比較與對話的基準。

● 「國家與社會」、「政府與市場」、「政治與經濟」的再現與調整：

胡錦濤對台政策的意義

改革開放以來，鄧小平對於中國大陸政治與經濟社會發展的模式有了基本的界定，不論是「政左經右」或是「一個中心，兩個基本點」的解釋，其用意在於建立最基礎的政經互動的基本框架。也就是說，中國大陸的經濟社會擁有其相對自主性，是鑲嵌於國家合法性與權威之中，「四個堅持」與「改革開放」分別扮演「價值理性」與「工具理性」互為制約與辯證的功能，這樣的框架已具備了「國家統合主義」的基本假設。換言之，為了經濟生產力與現代化的考量，傳統極權主義被宰制的經濟社會變項已被解放並允許其存在；但是為了維繫共產黨的政權合法性與與統治基礎，經濟社會變相不可能如同「多元主義」的假設，擁有滲透國家機器的能力與自主性。總體來說，鄧小平的改革開放是針對「極權主義」（「國家中心說」的極端表現形式）與「多元主義」（「社會中心說」的極端表現形式）

的調和，制度調整主要涉及的是「國家與社會」、「政治與經濟」與「政府與市場」三組關係。（相關內容參考表 7-3 「極權主義、多元主義與國家統合主義的比較」）。

表 7-3 極權主義、多元主義與國家統合主義的比較

類型 比較變數	極權主義	多元主義	國家統合主義
方法論	國家中心	社會中心	新制度主義
分析層次	宏觀	微觀	中層
制度前提	合法性	經濟生產	合法性前提下的利益分配
國家社會關係	國家壓制社會	社會滲透國家	社會鑲嵌國家
政治經濟關係	政治支配經濟	經濟主導政治	政經的互動
政府市場關係	計畫經濟	市場經濟	國家資本主義 或混合經濟
資源分配過程	由上而下	由下而上	鑲嵌協調
行動者	官方決策者與 利益分配者	利益遊說者與 既得利益者	存在兩者之間 的中介變數
分析標的	法西斯與共黨 國家	資本主義國家	東亞模式與新 興工業國家

資料來源：作者自行整理

即便兩岸關係有其獨特性與政治性，但是誠如前文所言，北京的對台政策不是孤立或外在於中國大陸的政經發展結構，或是中共所設定的基本框架。因此，當鄧小平設定了「一個中心，兩個基本點」或是「國家統合主義式」的政經發展架構後，對於對台政策自然也會造成牽動與影響。鄧時期的「和平統一，一國兩制」正體現這樣的意義與內涵。這意味台灣只要認同北京政權的正統性與合法性，在中央與地方的從屬定位下，台灣即擁有經濟社會的「相對自主性」；另一方面，中共特別強調台灣的經濟社會的自主性，是以不逾越或挑戰北京所界定的政治前提，否則就是搞「兩個中國」或「一中一台」。江澤民的「江八點」除了

延續「一國兩制」的基本邏輯外，在中共「十六大」政治報告中所謂「在一個中國原則之下，三個可以談」更是這種政經框架的最新詮釋。

如果說，「國家統合主義」是中共整體政經發展與對台政策的基本框架，基於合法性與政治權威的考量，胡錦濤自然沒有所謂「制度創新」的可能與必要。但是這種「政左經右」的發展路徑，卻在中共遂行傳統的國家能力下，出現了量與質的變化。深入而言，鄧小平建構的政經框架是在「有中國特色的社會主義」的概念下進行，希冀走的是一條既有別於毛澤東「極權國家」（極端國家中心）或是「多元主義」（極端社會中心）的現代化發展路徑。但是由於黨國體制的「意識型態國家」、「鎮壓型態國家」、「專制能力」、「動員型政治體制」、「壟斷性的計畫經分配」、「黨指揮槍」、「媒體宣傳的控制」...等「制度遺產」與「制度慣性」，使得「國家與社會」、「政治與經濟」、「政府與市場」等關係發生衝突時，屬於「國家中心」構成的基本要件（「國家/政治/政府」），必然對於「社會中心」組成變項（「社會/經濟/市場」採取鎮壓或壓制的手段。

同樣的邏輯當然也會反射在兩岸關係與對台政策的內容中。每當國家變項對於社會變項進行激進的鎮壓或清算時，對台政策即產生「框架解體」或「制度斷裂」的問題。為了避免兩岸關係陷入絕對的僵局，或是導致北京的合法性與主導權完全喪失，中共又往往必須回到框架修補或是承認經濟社會「相對自主性」的寬鬆立場，這種循環繞射的互動過程，符合了「斷續式的均衡」與「結構化互動循環」的解釋。九〇年代兩岸關係即出現了這種互動內容，1996年導彈危機的出現，可視為中共對於台灣企圖挑戰「政經框架前提」與追求「絕對自主性」的行為反應；98年再度恢復的「二次辜汪會談」，則是北京當局對台灣釋放「相對自主性」空間的表現；以此推論，1999年因為「特殊國與國關係」的爭論使得於終止「三次辜汪會談」，2000年台灣政黨輪替中斷「兩會協商機制」都屬於北京當局的「鎮壓邏輯」。整體來說，這種惡性循環所造的影響就是不斷衝擊北京對台政策的合法性基礎，甚至造成了「結構性循環」、「政策失靈」的因果邏輯關係。

值得注意的是，即使國家與社會並未出現立即鮮明的衝突，但黨國體制的「制度遺產與慣性」同樣也會牽動、干涉中國大陸自身經濟現代化的發展內容，改革

開放以來在「穩定壓倒一切」與「發展是硬道理」的思維下，經濟社會變項往往被要求成為體現與證成政權統治基礎的工具；換言之，國家中心的權力觀往往才是政策的主體，經濟社會的誘因功能反成為了絕對的客體，在「統治掛帥」以及「傾斜發展觀」下，中國大陸的經濟社會關係出現了扭曲與異化的現象。中國大陸政經扭曲的問題同樣也會作用、發酵於兩岸關係之中，這也就是為何在北京當局聲稱釋放「對台政策利多」與「寄希望台灣人民」時，台灣人民除了認為這是「口惠而實不至」的統戰口號外，更不會改變對於「一中原則」與「一國兩制」的政治認同。因為這些利益成就的主體未必是台灣人民自身，不是感受不到政策的實質效果，就是體認到北京當局才是最終的受益者。換言之，兩岸經貿關係往往只是「功能性」與「自發性」的理性抉擇，與中共對台政策的關聯性不強，最終出現了「政冷經熱」的分化結果。

總體而言，胡錦濤的對台政策可視為對於「國家統合主義」架構的再現與修補。由於胡錦濤不可能去挑戰中共政權的合法性，更不會改變鄧小平不會所設定的中國政經發展框架與對台政策的基本內容，因此，胡的作為並不是「典範轉移」式的「制度創新」，而是在「既有典範」危機下所進行的「典範修補」。胡錦濤仍會保留「國家統合主義」的核心假設與基本運作形式，差異只在於政治論述的再建構、框架的空間彈性、國家變數社會變數互動內容與資源分配的效率化等問題。對於「國家統合主義」調整的內容，以及前述對於各項資本的操作，構成了本研究對於胡錦濤對台政策的具體解釋。

貳、胡錦濤對台政策的政治、經濟與社會分析

一、在重組的政治結構下，重建政治資本

● 建構整體性的和平論述，解決「三個失衡」的問題

在前文的論述中可得知，胡錦濤面臨的是一個具有衝突且重組的政治結構內容。雖然中共始終存有「國家統合主義」的政經基本框架，但是隨著各項動態的結構變遷所造成的衝突與權力失衡關係，使得舊有框架面臨解體以及合法性的危

機，其主要的表現層面出現於國際社會、國內社會與台灣社會三個層面。

就外部層面而言，主要來自「中國威脅論的負面形象」。國際社會擔憂中國經濟崛起之後，其強大的綜合國力將使得北京政權意圖改變國際政治既有的體系格局，這種「修正主義國家」的行動將導致國際衝突；就國內層次而言，主要來自於「經濟社會的風險與衝突」。由於實行不平衡、傾斜的發展策略已造成嚴重的「三農」與「三差」問題，再加上市場秩序混亂、生產效率低落、尋租現象與貪腐問題頻傳，引發中國大陸經濟危機與社會穩定的隱憂；就兩岸層面而言，主要來自「兩岸關係的偏離與脫軌」。由於中共對台政策是一種絕對宰制、壓迫與不對稱的關係，其本質是一種上對下、中央對地方的「統治」作為，在台灣推動民主化同時建立主體性的相關論述後，使得對台政策更陷入僵化與被動的局面。面對三種失衡關係，北京當局若不能建立一套整體性、結構性的論述，將使得北京政權的陷入合法性不足的困境中，因此對於胡錦濤而言，「和平論述」的建立則成爲當務之急。

本研究發現，就外部結構而言，北京當局主要以「和平崛起」、「和平發展」與「和諧世界」作爲回應中國威脅論的基礎，透過「外而內」與「內而外」兩種途徑的分析，聯結了「國際體系」與「經濟社會發展」的相關性，在「內向性」崛起的邏輯演繹下，同時透過軟權力的操作，建構了「北京共識」的政經發展模式，其用意在於說明：「中國的政經發展雖有其特殊性，但這種發展的內容和平且溫和，不會意圖改變國際政治的現狀」。

就內部結構而言，北京當局主要以「和諧社會」與「科學發展觀」作爲回應經濟社會危機風險的基礎。爲了改善極端扭曲的國家社會關係，中共必須改變經濟發展的模式、調整政府與市場關係、改善政府職能重建國家能力，以進行一場大規模的資源協調與重分配，其用意再以說明：「在漸進式改革的前提下，中國經濟發展的內容有所調整，追求經濟增長之同時，也重視效率與重視公正分配的問題」。

在「和平發展」與「科學發展觀」內外的主軸下，中共更加體認「兩岸關係是中國和平發展的關鍵」與「改善兩岸關係必須以科學發展觀爲前提，和諧社

會為內容」。換言之，對台政策必須與內外的「和平論述」相互結合，言下之意，兩岸關係與對台政策必須與世界和平發展的潮流、區域的安全與穩定、中國大陸經濟現代化的需要、台灣的政經發展與需求...等因素相互結合。在此前提之下，「反對台獨」與「寄希望台灣人民」即成為胡錦濤台政策的主軸。「反對台獨」可以與外部的「和平發展」與「不觸動現狀」的意義進行對話，也可以與台灣內部的政治勢力形成利益基礎；「寄希望台灣人民」可以與「和諧社會」與「科學發展觀」的內容相互接軌，也可以將國內與台灣的社會問題置於共同的結構條件與政策規劃下思考。

● 重建兩岸關係政治定位，建立對台政策的法理基礎

台灣民主化以及主體性的建立，衝擊並解構了鄧江時期對台政策的政治基礎、論述內容與戰略規劃，因此如何重建兩岸關係新的政治定位，則是胡錦濤重要課題。吾人發現，胡的修補並非憑空而來，江澤民時期的政治作為可視為胡錦濤行動的「初始條件」；這意味胡錦濤是循著江澤民時期的「江八點」、「一中新三段論」與「一個中國下，什麼都可以談」的論述軌跡而來，而非個人化或斷裂化的創新。從組織社會學與新制度主義的角度觀察，由於對台政策涉及意識型態與主權的合法性，同時牽動中共的統治基礎，這種制度變遷的動因就不會建立在「效用」與「利益」的基礎上，因此「路徑依賴」或「組織同形」的邏輯較能解釋胡錦濤對於兩岸政治定位的行動內容。

此外，胡的行動也受到「中共權力互動」與「兩岸政治互動」兩個變數的影響。前者主要與十六大以來江澤民與胡錦濤的權力互動關係有關，主要的分水嶺為中共的「十六屆四中全會」。當江澤民仍繼任中央軍委會主席且握有實質權力時，胡的論述趨於保守，主要內容仍是延續十六大政治報告而來。當江去職之後，胡錦濤成為中共黨內的「核心」，擁有完整的權力基礎與政策自主性的空間，此時，胡錦濤個人的意志較為全面的呈現，其主要的表現為「五一七聲明」、「反分裂國家法」與「胡四點」。就後者來說，主要與台灣的政局發展有關，特別是政黨輪替後民進黨政府的大陸政策以及藍綠之間的政治板塊變化的意義而定。言下之意，台灣政情若朝向北京所定義的「法理台獨」方向發展，那麼胡錦濤對台政治定位的內容必然趨近保守，特別是當「一邊一國」或「正名制憲」成為台灣政局重要議題時，這種趨勢就更加鮮明，「五一七聲明」、「反分裂國家法」以及 2005

年的第二個「胡四點」就具有這樣的性質；反之，當泛藍陣營在選舉中取得優勢地位，或是開啓國共合作的契機時，胡錦濤的兩岸政治定位論述及趨向於務實與寬鬆。2005年連宋訪中之後的幾個「胡四點」，甚至2007年「十七大」政治報告中，有關兩岸關係的論述，都反應了這個現象。

「反分裂國家法」的制定，對於兩岸關係與中共對台政策也產生了新的意義與效果。吾人認為，該法的制定主要壓制「法理台獨」與抗衡美國「三公報一法」的政治與法律效應有關。北京當局意識到，要重建對台政策的合法性意義，必須要賦予其政治行動與政策正當性與客觀性的法理基礎；更重要的是，其法律條文具有高度的抽象性，這使得對台政策在法律化之後，仍具備戰略意義與政策彈性。其此，「反分裂國家法」也為胡錦濤2005年以來的各項對台政策作為提供了前提與框架。該法制定後，北京當局邀請在野黨主席赴陸訪問，陸續簽訂「連胡公報」與「宋胡公報」，產生了所謂對台政策的「一法兩公報」的政治框架。最後，「反分裂國家法」的制定，其實是延續江澤民時期「依法治國」與「依法涉台」的邏輯，這可從江澤時期研議的「國家統一法」與「反分裂國家法」的內容比較中得到說明，兩者之間只存在「統一意識」與「反獨意識」的差異。

● 重建對台政策的能力與效能

就國家能力的觀點而言，傳統的中共對台政策也可視為「政府的失靈」與「政策的傾斜」。仔細觀察鄧江時期的對台政策，是一種絕對的宰制、壓迫與不對稱的關係，本質上是「上對下」，「中央對地方」的「統治」心態；簡單地說，這種互動的過程與關係，是一種傳統黨國體制的「專制能力」(despotic power)的體現，而非是現代國家強調提升對社會的滲透、影響能力，以及人民對國家的認同的「基礎能力」(infra-structural power)。胡錦濤的對台政策與重建對台政策的國家能力密切相關，吾人認為這樣的改革具有幾個層面的意義。

就戰略高度思考，「反對台獨」具有重要意義，因為中共顯然將兩岸關係的和平論述與國際因素、台灣內部政治因素相互結合。為了體現改善「國際社會」與「國內社會」的善意，並且「反對台獨」的論述對北京而言，具有高度戰略意義。從合法性的角度來看，「反對台獨」並不會對中共對台政策的內在邏輯與政策傳統造成矛盾與衝突，中共可以宣稱這只是「特殊的時空條件下的過度作為」，

更重要的是，「反獨」與「促統」之間存在當下與未來的政策連續性與相關性；此外，「反對台獨」亦可以將兩岸關係與國際關係辯證性的結合。由於中國威脅論主要的立論基礎，在於中共改變國際關係現況的「意圖」與「能力」的假設上，「反對台獨」可讓北京在「維持台海現狀」的基礎上，與華盛頓形成共同的戰略利益，朝向「中美共管台獨」的路徑發展。另一方面，「反對台獨」可以與台灣的政治力量取得聯繫且形成利益基礎，這也是北京當局在「反分裂國家法」制定後，開啓國共合作的重要政治條件。

就基本邏輯而言，其目標即是重建對台政策的「基礎能力」；期待以「經濟力」與「軟權力」作為基礎，透過各種誘因與優惠措施，達到「寄希望台灣人民市場化」、「入島入戶入心實質化」的效果。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，最後完成「走進來，引出去」的政策目標。

就運作的目標而言，是希望將兩岸關係與整體中國大陸的政經發展脈動相互結合。也就是將傳統對台政策的「政治邏輯」融合了「經濟社會邏輯」，並將「以北京為中心」的本位主義朝向「以台灣為中心」發展，如此才能解決過去對台政策與國內政經發展嵌入性低、聯結性不強的問題；一方面得以將中國大陸的政經資源挹注在對台政策的各項行動中，另一方面，在引進「治理」概念與建構「基礎能力」之同時，得以改變兩岸關係中的「國家與社會」關係。當北京政府擁有足夠的國家能力，在「科學發展觀」的指導下，進行兩岸關係的資源的效率化分配，就能體現所謂「和諧社會」的意義，這意味當兩岸關係與中國經濟社會關係合為一體時，「內部化」的效應就會發生效果，兩岸關係就能朝北京所設定的「統一邏輯」發展。

二、在不對稱互賴的經濟結構下，活用經濟資本

● 放權讓利，補貼和平

兩岸關係之所以出現「政冷經熱」或「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效率化所致。對於胡錦濤而言，經貿的傾斜互賴結構，使得兩岸經貿關係出現「貿易依賴」、「投資依賴」、「產業依賴」、「出口替代」、「競爭優勢下降」、「產品差異縮小」...等現象。這提供了胡錦濤對台政策相對有利的外部環境。如果說，兩岸經貿關係即存在「自發性」、「功能性」與「不可逆轉」的特質，胡錦濤在對台經貿政策的政策調節則表現在「人爲性的整體規劃」。

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」。

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爲出發點，針對不同的群體設計不同的誘因內容，這樣的作法主要是爲了改變江澤民時期「口惠實不至」以及「不知如何運用兩岸經濟資本」的形象。這樣的利益給予是片面的且多元的，只要某些行爲、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。

● 國家統合主義與對台政策的銜接

胡錦濤的利益分配仍存在政框架，這個政治前提至少是建立在「反分裂國家法」、「胡四點」或是「一法兩公報」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」的盲點於迷思，胡錦濤的作爲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)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。

這樣的作爲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，更趨近於中共改革開放以來「一個中心，兩個基本點」(以「經濟發展爲中心」，「四項堅持」與「改革開放」爲兩個基本點)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。在此背景下作者認爲胡錦濤的對台經貿意涵可理解爲「『放權讓利，補貼和平』爲中心，以『反對台獨，九二共識』與『寄希望台灣人民，廣泛交流』爲兩個基本點」。

作者認爲，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，「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月所啓動的「國共經貿論壇」即扮演經濟資源分配的功能。當然，爲了讓資源分配的過程更具有經濟性與效率化，北京當局也必須重整其政治經濟的分配制度，傳統的計畫經濟的內容顯然不能滿足政策的實際需要，在此背景之下，中共提出了所謂的「規劃經濟」的概念，希望以此作爲聯繫國內與台灣經濟資源分配的制度前提。

● 兩岸關係的內部化與鎖入效果

胡錦濤希望建立起一套整體的政策規劃，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、鉅額的經濟誘因時，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。爲了使這樣的戰略觀點得以實現，同時提供較佳的內部條件，中共必須改變其傳統「計畫經濟」的思維，並調整資源分配的邏輯，這將使對台政策與北京所推動的「國家能力的重建」、「國家職能調整」與「治理觀點的導入」

互為結合，「十一五規劃」與「海峽西岸經濟區」即是鮮明的例證。

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」。

三、在互為鑲嵌的社會結構下，運作社會資本

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。

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。為了落實「寄希望台灣人民」的相關統戰作為，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。從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。

在此背景下，對台青年工作的政治統戰與社會關係的經營，除了符合經對台政策「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。而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。

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，使得在中共對台社會政策上，形成了胡錦濤相對於鄧小平與江澤民較為有利的制度條件。但是本研究發現，「黨國體制的強國家、弱社會的思維」、「欠缺社會交流自身邏輯」、「難以短時間內轉換成爲政治資本」、「封閉單一的社會價值文化」...等因素，也成爲胡錦濤推動各項兩岸社會交流的限制。

第二節 理論貢獻與後續研究方向

壹、理論貢獻

作者將新制度主義的研究成果與傳統研究進行綜合比較，經由各種層面的比較說明其理論研究貢獻：

表 7-4 對台政策研究的理論層次比較

比較 變數內容	傳統研究的對立分化	新制度主義的整合
本體論	理性效用、結構制約	理性與結構的辯證性
認識論	宏觀靜態、微觀動態	宏觀與微觀的中介層次分析
方法論	決定論	多元互動論
因果關係	單一因果	複合、結構因果
研究途徑	國家主義、多元主義	(國家) 統合主義
時空序列	直線演繹	動態交錯
表述形式	後設敘事	限定敘事
政經關係	政治主宰經濟 經社滲透國家	政治經濟主導與協調作用
資源分配過程	由上而下的權力操作 由下而上的功能滲透	政經整合的系絡中
制度關聯與發展	斷裂的制度創新 延續的漸進累積	路徑依賴的軌跡發展 斷續式均衡
理性意義	絕對性(完全理性或不 存在理性)	相對性(情境理性與 策略理性)
博奕內容	理性博奕	結構博奕
中介變數	無	政治資本(合法性) 經濟資本(誘因性)

		社會資本（功能性）
行動者分析	單一（政治決策者或經濟社會行動者）	多元（二者的互動關係與衍生的新行爲者）

資料來源：作者自行整理

貳、後續研究方向

一、強化「外部結構」的分析

本研究的歷史情境與結構轉型，多半建立在台灣與大陸自身的發展脈絡以及兩岸政經互動的過程中，屬於「內結構」的因果分析。對於國際體系、格局與結構的轉變，若不是預設為「常數」，就是著眼於「冷戰」到「後冷戰」時期由「兩極化」進入「單極化」或「一超多強」下的權力互動（特別是中國崛起與美國霸權的關係），再不然，就是從經濟全球化的觀點說明兩岸經貿關係所擁有的外部條件，對於「外結構」的分析較為薄弱。歐巴馬就任美國總統雖然不會戲劇化地重組或解構既有的全球政經格局，但是不可否認的，民主黨主政下的亞太戰略、美中關係與台海政策也將有所調整，這對於胡錦濤得對台政策將有所影響；此外若將「國家與社會關係」或「政府治理」的邏輯放大到外部層面，北京當局所面對的不僅是「政府失靈/市場失靈」或「北京共識/華盛頓共識」的爭議，而是一種對於「全球治理」的回應，同樣對於北京的對台政策造成牽引、滲透或是拘束。如何強化「外部結構」的分析，成為未來研究的重點。

二、掌握動態中變化下的兩岸關係

本研究針對胡錦濤對台政策的時空範疇，是建立在改革開放以來的歷史情境與十六大以來的操作背景。對於後者而言，主要的變數指涉著「中共黨內的權力格局」與「台灣政治板塊的變化」的互動內容。在十七大以後，胡錦濤面對的已經不是「邁向核心的權力過程」，而是「追求歷史定位」與「權力繼承」的問題，即使「國家統合主義」的政經框架仍是對台政策的基本邏輯，但是在權力格局的不同意義中，對台政策也會出現不同的發展。另外一方面，台灣已經發生「二次

政黨輪替」，雖然「結構博弈」已經逐漸取代「理性博弈」的思考，但是由於博弈對象的理性內容有所差異（國民黨與民進黨主政下的台灣及其大陸政策），其所面對的變項自然有所不同，這對北京對台政策也會產生不同的內容。最明顯的例證在於 2005 年「胡四點」與 2009 年「胡六點」的巨大差異。如何動態地掌握動態變化中的兩岸關係，亦是未來研究的焦點。