

第五章 胡錦濤對台政策的政治意義：政治資本 與政策效能的重建

前文針對中共對台政策的政治、經濟與社會結構轉型進行了深入分析，希冀藉由整體結構變遷的脈絡下，經由歷史制度主義的理論假設，超越傳統兩岸關係與中共對台政策研究中的「理性與結構」困境。換言之，胡錦濤的對台政策並不全然是一種充分理性抉擇的體現，因為「制度創新」說除了將胡錦濤的個人意志與理性過度放大，而且戲劇化地將胡錦濤的行動前提建立在江澤民政策失敗的「斷裂」基礎上，這種「效用論」與「方法論的個人主義」的觀點過於忽略了制度的慣性與路徑依賴的政策發展系絡。就另一個層面而言，胡錦濤的對台政策並不全然是結構制約的表現，因為「制度延續」說除了將中共對台政策的結構環境過度強化，而且化約地把胡錦濤與江澤民、鄧小平的對台政策視為是一個整體的、同質性的制度結構，這種「制約論」與「方法論的集體主義」的觀點，過於忽略了理性抉擇與政治行動的能動性。在理性與結構困境下，胡錦濤的對台政策必然會出現一種「兩極化」或「線性演繹」的解釋。但若從歷史制度主義的理論意義出發，吾人將假設胡錦濤對台政策的行動設計，是鑲嵌於兩岸關係的「政治、經濟與社會」結構轉型的歷史情境中。這一方面意味胡錦濤理性抉擇並不是隨機憑空而來，同時也表明了結構環境也非既予的、一成不變的，而是一種「理性與結構」相互辯證、互為因果的發展歷程。

從理性抉擇與政治行動的歷史情境來看，由於鄧小平、江澤民與胡錦濤處於「相對同質」的結構下，都屬於改革開放與經濟現代化的政經脈絡中，因此他們皆與毛澤東的革命邏輯存有明顯不同的「技術-官僚」式理性；再加上列寧式黨國體制的意識型態傳統與制度慣性，使得中共對台政策內容，必然有其同質性與延續性關係，在這樣的論述觀點中，吾人建立起有關「路徑依賴」的解釋項。

另一個層面，由於兩岸關係的制度結構（政治、經濟與社會）並非一成不變，在結構轉型下，行動者為了尋求自身利益極大化或適應轉型時期所帶來的變化衝擊，就必須與結構轉型進行一種同步性的理性調整，這種調整涉及行動者針對政

治資本、經濟資本與社會資本所進行的種種施為（重建、強化、運用、釋放），待這種複合、辯證性的作用發生時，對台政策就出現了類似差異性、斷裂性的關係，在這樣的論述觀點中，吾人建立起有關「制度創新」的解釋項。

在此背景下，胡錦濤的對台政策是具有「結構、制度與理性」性質的歷史產物。它同時兼具「路徑依賴」與「制度創新」的意義，這種延續或斷裂的特質並不能用化約、簡化或局部的角度論證，而必須置於一個整體性、宏觀性的歷史脈絡、情境中進行辯證性分析，這即是前文所述「斷續式均衡」的意義。換言之，對台政策的「結構的路徑亦賴」或是「理性的制度創新」在局部、特定歷史時空的「剖面」與「歷史取材」，都可能具有一定的解釋力，只是這樣的解釋可能不夠周延與充分，甚至陷入極端化或是絕對化的困境。爲了尋求全面性的視野，必須從整體的歷史結構轉型中，思考行動者的理性決策背景，才能將其制度的差異性與同質性彰顯出來。再者，在行動者的理性策略與資本轉換過程中（行動者對於政治資本、經濟資本與社會資本消長的評估與施爲運用），亦可以重新思考制度變遷下的政經意義，這樣的思維模式亦可避免陷入以「政治權力」或「經濟社會功能」爲主軸的「方法論的國家中心主義」或「方法論的社會中心主義」的爭辯。

最後，吾人假設胡錦濤對台政策的「路徑依賴」與「延續」性質建立在同質的「歷史結構」中，對台政策的本質仍與中共改革開放以來的意識型態基礎、主權詮釋、政權合法性、經濟的現代化等「國家論述」與「權力」論述息息相關。在此前提下鄧小平、江澤民與胡錦濤對台政策的差異性相對較小，因爲作爲「技術-官僚」式的領導人，都理性地將對台政策置於同一結構邏輯內，我們可以說，結構與制度慣性也發揮了作用。若從「理性抉擇」與「制度創新」的觀點出發，即可發現兩岸關係的結構也會出現轉型與變遷，在結構轉型的過程中，其政治、經濟與社會的功能與意義也會出現變化，這可能意味前一時期政策內容可能需要進行修正與調整，使其具有「與時俱進」的時代意義，否則極有可能失去正當性與解釋力。在此歷史情境下，人的理性抉擇與制度創新就有其能動性與自主性，因此鄧小平、江澤民與胡錦濤的對台政策的差異性就會浮現（但這是一種結構下調整的差異）。

若結合了前述總體的理論推論，吾人即可界定胡錦濤對台政策的內容與意義：「胡錦濤的對台政策，有其延續與路徑依賴的性質，因為一方面承續鄧小平改革開放的政經『初始條件』，同時深受中共黨國體制『制度慣性』的影響；另外一方面，由於胡錦濤所處的歷史結構的政經脈絡已和江、鄧時期有所不同，這意味對台政策的政治資本、經濟資本與社會資本已出現質與量的變化，胡錦濤的對台政策必須進行調整與創新，使其具有新的時代意義」。言下之意，胡錦濤的理性抉擇是具有歷史意義與政經情境的，江澤民與胡錦濤的政策差異並不是在個人的聰明才智或是行為特質，而是在於所處的結構背景有所不同；這也意味江澤民若處於胡錦濤的結構環境與地位，也必然會有同樣的作為與政策產出。

從另一個角度來看，胡錦濤與江澤民都處於後冷戰的國際政治格局、經濟全球化的互賴體系、改革開放的深化與兩岸「政治冷、經濟熱」的整體結構與歷史情境之中。但這種結構並非一成不變或是既予的，而是會進行變遷與轉型（雖然這是個長時段的過程）。當整體的結構出現變化時，既有結構的政治資本、經濟資本與社會資本也會出現微妙的變化，這些宏觀的情境背景將成爲人進行理性抉擇或行動策略的憑藉依據；換言之，江澤民與胡錦濤雖然處於具有宏觀脈絡的結構邏輯中，但是由於這是一種動態的結構，在兩岸結構轉型時，江、胡二人所面對的資本也有所不同，各項資本的弱化與強化將對行動者產生制約、修正或擴張的效應。在此背景下，兩岸的結構轉型，牽動了政治、經濟與社會資本的變化，同時影響了江澤民與胡錦濤的行動策略與內容，同時也使得對台政策出現了類似「斷裂-創新」或「承續-依循」並存的現象，也是前文所詮釋的「斷續式均衡」的意義所在。

第一節 重建對台政策的政治論述

意識型態對於中共的政治發展始終具有一定的高度與意義。因爲意識型態的建構與解釋不僅涉及中共政權的合法基礎，同時也影響權力的操作與政策的規劃。換言之，掌握了意識型態的詮釋權與論述權，亦即擁有了政治權力的正當性以及政策規劃推動的憑藉；反之則將對中共的政權本質、權力運作與政策產出將造成解構性效果。

根據舒曼（Franz Schuurmann）的解釋，中共意識型態可分為「核心」（core）與環繞核心的外圍實踐性（practical）部分。兩者之間具有「普遍性/特殊性」、「價值理性/工具理性」、「全球化/本土化」的辯證關係。¹簡單來說，完整的意識型態內容必須兼具「純粹普遍的意義」與「客觀特殊的時空脈絡」兩個層面。若從政治發展、合法性、權力與政策等面向來看，由於兩岸關係的發展牽動著中共的主權觀點、歷史論述、民族主義建構，因此對台政策自然就與中共政權的合法性基礎有著緊密的結合，亦可將其視為意識型態論述結構的一環。換言之，若將意識型態的構成要件，用來檢視中共對台政策的意義，進而思考胡錦濤時期政策的「路徑依賴」與「制度創新」的關連性，將更具有啟發性。

吾人在第五章將胡錦濤所面臨的政策「初始條件」進行了分類與歸納。簡單地說，中共對台政策已經面臨了「政治符號的合法性危機」（包含了主權觀、認同體系與歷史觀）與「國家能力與政策效能的不足」（制度慣性與過政治化）等兩個層面的問題。深入來看，兩者除分別涉及意識型態「核心」與「實踐」兩個層面的意義外；更重要的是，這使得胡錦濤進行對台政策的調整與修補時，已經形成了一個基本的格局範疇，即所謂「政治論述」與「政策規劃」之間的辯證關係。因此，「如何在不解構『核心』的前提下進行論述的修補；如何在增進『實踐』的功能上從事政策調整」、「如何『政治論述』擁有普遍且持續的解釋力；如何讓『政策規劃』擁有與時俱進的效能」，將是胡錦濤對台政策關注的基調與主軸。本節將在此脈絡之下，將胡錦濤的對台政策區分成兩大構面，希望透過「核心」與「實踐」的辯證關係，論證本文所關注的政策「延續」與「創新」意義。

¹ 根據 Schuurmann 的解釋，意識型態基本上可以分為兩部分，其一是所謂核心（core）的部分，其二是環繞著核心的外圍實踐性（practical）部分，核心的部分的內容是包含一套世界觀，歷史觀，以及用來支撐這套世界觀，歷史觀的方法論，或由這套世界觀、歷史觀所延伸出來的一套價值觀，實踐性的部分主要是引導人們去認知判斷周遭世界的認知圖與評估圖，以及由此認知圖和評估圖所延伸出來引導人們實踐行動的戰略和策略設計。核心部分主要是影響人的價值理性的運作，而實踐部分主要影響人的策略理性運作，指導人的實際行動；因此，兩大部分的角色功能的區隔非常清楚。不過，必須注意的是，意識型態不可能獨立存在，必須透過一個團體或組織作為載體，從而領導人從事實體的實踐行動為標的，因此，意識型態是以實踐和群眾為取向的，其總的目的就是要使人成為合乎組織或團體要求和期待的「組織的人」。參閱李英明，「中國大陸的意識型態」，**中國：向鄧後時代轉折**（台北：生智出版，1999年），頁2-3。

壹、重建對台政策核心層面的政治論述

一、建構「和平論述」，平衡處理對外關係、對內關係與兩岸關係

● 三種不平衡關係欠缺整體與一致性的政治論述

從現實的角度出發，中共在對外關係、對內關係以及兩岸關係中皆存在劇烈的衝突矛盾，但由於北京當局過去不僅認真思考過這三者關係的內在邏輯，更未曾建構一套貫穿三種關係的「整體性」回應，這將使中共陷入論述的正當性不足的危機當中。值得注意的是，這並不意味中共在「國際/國內/兩岸」三個層面欠缺邏輯性、政治性的論述，而是，政治性在個別的論述之間欠缺整合性與一致性的觀點。舉例來說，對外關係的論述主要是沿著：「冷靜觀察、穩住陣腳、沉著應付、韜光養晦、有所作為」而來，²其思想前提是建立在「和平共處五原則」、「獨立自主外交」的理論基礎上；對內關係的論述主要循著：「發展是硬道理、穩定壓倒一切」而來，³其思想脈絡是建立在「有中國特色的社會主義」、「社會主義初級階段論」與「社會主義市場經濟」的理論基礎上；對兩岸關係的論述內容，主要循著「三通四流、寄希望台灣人民」而來，其思想體系是建立在「和平統一、一國兩制」與「江八點而來」。從文本的形式而言，中共的「國際/國內/兩岸」三個論述體系之間，似乎存在一些的關連性，但是若從詮釋學或是文本結構的深層意義來思考，有可發現彼此之間的關係只是邏輯上的「必要條件」而非「充分要件」，只是一種「弱連結」(weak ties)而已。在解析論述之間的關連性後，吾人更關心的是，中共在這三層面所面臨的政治危機的問題本質為何？胡錦濤又如何將三者進行一種「辯證性的有機統一」？這樣的政治論述的重建工程又是透過什表現形式予以完成？

² 相關論述可參閱新浪網，網誌：<http://news.sina.com.cn/c/2005-09-07/16467705377.shtml>（點選日：2008年9月30日）。

³ 相關論述可參閱新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698251.htm（點選日：2008年9月30日）。

● 三種失衡關係，衝擊中共政權的合法性基礎

就對外關係而言，北京所面臨的後冷戰情境與國際政治體系正是一種「維持現狀的霸權/崛起大國」、「鞏固單極化/追求多極化」的矛盾關係，在此衝突的結構的下，所謂的「中國威脅論」的論調也相應出現，⁴這使得中共必須回應、處理這樣的失衡局面，否則將對其國際形象、國家利益、經濟現代化甚至對台政策帶來不利的後果。簡單來說，只要以美國為首的西方世界對於「中國威脅論」的基調未曾改變，中共的經濟現代化、綜合國力的提升以及台海問題必然就是美國牽制中共崛起的關鍵因素，中共的任何作為都將被解釋為對於現狀與美國利益的挑釁；在美國所建構國際關係的理論與文化霸權之下（不論是「現實主義」或是「自由主義」的思維），北京的一舉一動都將被視為現狀的改變者或是所謂的「修正主義國家」。

就對內關係而言，鄧江時期由於實行不平衡、傾斜式的經濟發展策略，在「以經濟建設為中心」的思想指導下，中國大陸經濟平均以 8% 的速度增長，到 2004 年為止更提前達到「十五計畫」確定的國內生產總值 12.5 萬億元人民幣，生產總值 9,400 元人民幣的目標。但是在高速增長之同時，國家與社會關係出現了巨大的裂縫與斷裂，在改革開放的過程中，農民與工人不僅沒有分享利益，而且成為利益的相對剝奪者，日益擴大的所得分配、城鄉與區域發展差距，潛藏著危機與衝突的不穩定因素。此外，社會主義市場經濟「雙軌制」的制度特性，以及傳統「粗放式」的發展策略與高投資、累積的增長模式，在經濟全球化效應與中共加入 WTO 後，漸漸暴露了效率低落、交易成本龐大、訊息扭曲、尋租交易等嚴重問題。換言之，競爭與掠奪、規劃與壓榨同時存在，使得政府與市場的角色關

⁴ 林正義指出，所謂「中國威脅論」的濫觴，是美國傳統基金會（The Heritage Foundation）於 1992 年 9 月 19 日在其刊物「政策評估」（*Policy Review*）由孟儒（Ross H. Munro）所提出。林正義在本書的導讀中引述中國社科院美國研究所所長王緝思的觀點，認為美國人有關「中國威脅論」的觀點，可歸納為：極權國家威脅論（社會主義政權威脅民主國家）、實力地位擴張論（中國綜合國力提升導致向外尋求資源）、經濟挑戰論（中國成為第二個日本、大中華經濟圈）、文明衝突論（儒家與回教結合對抗基督教文明）鄰國恐懼症（周邊小國擔心中國軍事日益強大）3002 白禮博（Richard Bernstein）與孟儒（Ross H. Munro）則以權力平衡的角度來分析美中之間的衝突，這包括：中共即將成為世界第二大強國，勢將主宰亞洲事務，而仇外反美可號召愛國主義，繼續維持獨裁統治；美國在亞洲的目標在於防止任何一個國家主宰一地區，而要獨霸亞洲的的中共衝擊到美國長期扮演亞太地區權力均衡者的利益。參閱 Richard Bernstein & Ross H. Munro, 許綏南譯，**即將到來的中美衝突**（台北：麥田出版，1997 年），頁 3-5。

係往往互相衝突、矛盾。中共若不處理內部社會的矛盾，建構新的發展論述以致於有相關政策的回應，勢必衝擊中共統治的基礎與政權的合法性。

就兩岸關係而言，在台灣政治民主化、退出零和的中國代表權的爭奪以及建立起政治主體性的相關論述後，中共對台政策的合法性與有效性即開始下降。主要的原因在於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，根本上是一種上對下，中央對地方的「統治」心態。中共一方面否認中華民國存在的事實，不斷封殺台灣的國際空間，對台的文攻武嚇未曾停止。若是給予政策的誘因或優惠，不是因為存在政治條件與動機，以「經濟統戰」或「口惠實不至」的方式而加以化解，不然就是因為國家能力不足，政策效能不彰，使得涉台單位誤判情勢，從而陷入僵化、被動的局面。

● 以「和平」與「和諧」論述，回應三種失衡關係

對於中共而言，三種失衡關係的主要症候與表現形式在於「中國威脅論的負面形象」、「經濟社會的風險與衝突」、「兩岸關係的偏離與脫軌」。就外部層面而言，以美國為首的西方世界在中國威脅論的疑慮下，將對中國採取，將對中國採取壓制性或是「軟圍堵」作為（或是稱之為「圍和」Congagement），⁵此舉將對中國的政治影響力與經濟現代化造成明顯的衝擊；就中國大陸內部與兩岸關係層面而言，台灣問題如同廣大工農與弱勢群體一樣，過去往往為了迎合中共政治目的而可以被忽略、壓制或壓迫。廣大人民的利益若不正面處理，將因為社會解體導致中共政權的合法性危機；台灣問題若不細緻處理，將因為面臨主權分裂導致正當性危機。因此，建構一套符合政治現實的政治論述，成為胡錦濤掌權以來的當務之急。

論述建構的起點，應可追溯於所謂「和平崛起」理論的提出，⁶再經歷了「和

⁵ 有關「軟圍堵」的基本意義，可參考 Zalmay Khalilzad 在 RAND 的政策報告“Congage China”一文，網址：http://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP187/IP187.html（點選日：2008年10月3日）。

⁶ 「和平發展」的內容，乃是由中共改革開放論壇理事長鄭必堅於博鰲亞洲論壇發表了「中國和平崛起新道路和亞洲的未來」的演講中所提出。相關內容可參考新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/24/content_1195240.htm（點選日：2008年10月3日）。此一理論提出後受到中共高層重視，胡溫二人多次在重大場合闡述中國和平崛起的意義。胡錦濤於2003年12月26日紀念毛澤東誕辰110週年座談會的談話；溫家寶2003年12月10

平發展」的修正與潤飾，⁷最後以所謂「和諧社會」與「和諧世界」作為最終表現形式，並在中共「十六屆三中全會」、⁸「十六屆六中全會」⁹與「十七大」成為黨內的決議與政治報告的內容。所謂的和平論述，建立在以「國際體系的外部架構」、「國內經濟社會發展的內部架構」與「兩岸關係的互動架構」等三個層次的論證基礎上。更值得注意的是，這三個論述內容除了層次分明外，更具有互為含括的邏輯關係。

● 以「和平崛起」、「和平發展」與「和諧世界」回應中國威脅論的疑慮

就和平論述的外部結構而言，涉及了「外-內」與「內-外」兩個部分。首先，是「外-內」的分析。中共認為國際體系以及體系內的國家互動，已從冷戰的零和的二元體系走向後冷戰競合的單極結構，這意味在新的國際體系下，雖然仍存有區域性的衝突，但是爆發大規模戰爭的可能性較低，再加上經濟全球化與區域經濟整合的潮流，使得國家之間對於促進合作與追求和平有了更多的共識。這樣的國際環境為中共的改革開放與經濟現代化的政策目標提供了良好、穩定的外部條件。北京當局往往以「戰略機遇期」形容這樣的情勢。¹⁰

日在哈佛大學的演講都談到「和平崛起」的概念。胡錦濤的談話內容可參考中共全國人大網站，網址：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/szyw/zywj/2007-10/09/content_372920.htm（點選日：2008年10月3日），溫家寶在哈佛大學的演講：「把目光投向中國」內容可參考文匯報，網址：<http://paper.wenweipo.com/2003/12/11/YO0312110004.htm>（點選日：2008年10月3日）。

⁷ 中共於「十六屆六中全會」提出了「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」相關內容可參考人民網，網址：<http://politics.people.com.cn/GB/8198/71692/index.html>（點選日：2008年10月3日）。中共「十七大」政治報告標題為：「高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥」，其內容多涉及和平發展、和諧世界與和諧社會的意義，相關內容可參考人民網，網址：<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/index.html>（點選日：2008年10月3日）。

⁸ 中共於「十六三全會」提出了：「中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，對於過去經濟發展模式及其問題，提出了批判與分析，並提出了所謂「協調發展」與「五個統籌」的觀點，這些內容可視為日後胡錦濤所謂「和諧社會」或「科學發展觀」理論的濫觴。相關內容可參閱中國網，網址：<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/sljszqh/426675.htm>（點選日：2008年10月9日）。

⁹ 中共於「十六屆六中全會」提出了：「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」相關內容看參閱人民網，網址：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>（點選日：2008年10月9日）。

¹⁰ 最早闡述「戰略機遇期」的基本意義的為江澤民在中共「十六大」政治報告的內容：「綜觀全局，二十一世紀頭二十年，對我國來說，是一個必須緊緊抓住並且可以大有作為的重要戰略機遇期」。可參考新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/16/content_2467736.htm（點選日：2008年10月9日）。

其次，是「內-外」的說明。而中共處於「戰略機遇期」的首要工作為追求「小康社會」。¹¹中國在追求小康社會的過程中，一方面只希冀讓人民的經濟生活在溫飽之同時能有更多的改善，並同時持續針對改革開放以來的傾斜式的經濟發展策略與制度遺產進行調整，因此中國的崛起，只是一種「內向性」與「和平的」崛起，對於既有的國際政治格局將會採取較為溫和、和平的態度；換言之在希望擁有相對穩定的國際環境下，中共才能進行小康社會的建設，這意味了中共並不是「現狀的改變與破壞者」，更說明了中國與經濟全球化的浪潮是相互結合的，互為需求。

從前面的「外而內」與「內而外」的分析中，胡錦濤初步建立起和平論述的外部架構。其主要用意在於表明中國的崛起並不是對於國際現狀的挑戰與威脅，因為中國不僅與世界經濟相互依賴、緊密結合外，更重要的是，中國崛起的主要目標仍在於改革開放的邏輯之內，經濟現代化仍是中共首要的政治目標。只是過去改革開放的重點在於「發展是硬道理」與「穩定壓倒一切」，現在漸漸轉為「協調發展」與「和諧社會」。值得注意的是，在這個外部架構中，中共嘗試將後冷戰時期的國際情境秩序與自身的發展邏輯相互結合，這種分析脈絡大致結合了國際關係理論中的「結構現實主義」（外而內，宏觀到微觀：國際結構制約國家對外行為與外交政策）與「新古典現實主義」（內而外，微觀到宏觀：每個國家政治目標與制度的差異將影響對外政策的內容）的基本假設與意涵。

更深層來說，中共有意透過這種和平論述，將其傳統的外交理念如「和平共處五原則」與「獨立自主」外交與自改革開放的訴求相互結合，透過軟實力的運作，形塑所謂的「北京共識」下的「國家與社會」、「政府與市場」的發展新模式：政治是威權的、經濟是計畫與市場混合的「社會主義市場經濟」、產權是公有的、改革是漸進的、社會是國家統合主義的，使其所謂的「華盛頓共識」：政治是民

日）胡錦濤對此觀念亦有不少著墨與補充，以胡 2007 年 8 月 13 日在中央黨校的演講：「緊緊抓住和用好我國發展的戰略機遇期」為代表，相關內容可參考人民網，網址：<http://opinion.people.com.cn/GB/6102773.html>（點選日：2008 年 10 月 9 日）。

¹¹ 有關「小康社會」小康社會的定義可參考新華網，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698243.htm（點選日：2008 年 10 月 9 日）。

主的、經濟是自由放任的、產權是私有化的、改革是全面的社會是開放的價值體系、政經制度相互抗衡。¹²中共建構所謂「北京共識」的內容，是一種歷經將「普遍的『特殊化』」（亦即「後社會主義」中的有中國特色的社會主義、社會主義初級階段論、社會主義意識形態經濟的意識型態論述）轉向為「特殊的『普遍化』」的過程，其目標是有意與美國為首的西方世界竟奪「文化霸權」。這不僅可以從平面上消彌中國威脅論的陰影，更可以從理論與價值的本質面剷平中國威脅論的根源；更重要的是，中共更可將其外交理念、經濟發展模式改革路徑做為其他後發展國家或第三世界國家在進行經濟現代化或經濟制度改革時，在「華盛頓共識」之下擁有其他替代性的選擇可能。

● 以「和諧社會」與「科學發展觀」回應經濟社會的危機

和平論述的內部架構，主要是針對改革開放以來所採取的傾斜式經濟發展策略的問題而來。胡錦濤面對的困境是，中國大陸的經濟發展雖然保有高速、快速的增長，但是在鄧江時期所採行的「試點推廣」、「梯度發展」的不均衡發展模式下，中國的漸進式改革的問題逐漸出現，不斷引發經濟危機與社會穩定的隱憂，同時勢將衝擊中共政權的合法性。這些症候的表現形式在於：增量改革（計畫與市場並存）出現的資訊不對稱、市場秩序混亂、交易成本昂貴、尋租等弊端，增添了中國的經濟成長的外部成本；經濟發展仍保留的計畫經濟的高投資、高積累的本質，這種增長的本質，比較趨近於追求數量的外延式增長（相對於追求質量的內涵式增長），往往是一種「沒有效率的增長」，造成經濟資源的耗損與浪費；更重要的是，不均衡的發展已經造成了嚴重的「三農」與「三差」問題，由於中國大陸的經濟發展出現了差距，這不僅使得改革初期所採行「增量改革」的邏輯遭到解構，¹³同時在「相對剝奪感」的心理效應下，勢將引發更多的社會衝突與

¹² 有關「北京共識」與「華盛頓共識」的比較與爭辯可參考新華網，「中國提升軟實力：『北京共識』取代『華盛頓共識』」，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/13/content_1522884.htm（點選日：2008年10月11日）；華夏經緯，「國際上已經形成了『北京共識』」，網址：<http://hk.huaxia.com/zt/pl/07-093/608561.html>（點選日：2008年10月11日）；人民網，「關於『北京共識』與中國發展模式的對話」，網址：<http://theory.people.com.cn/BIG5/40557/54488/54489/3802863.html>（點選日：2008年10月11日）

¹³ 「增量改革」的主要運作邏輯在於，不針對舊制度（計畫經濟）進行全面改革，而是在舊制度之外，建構生成新的制度（市場經濟），讓舊制度與新制度同時並行。增量改革的優點在於不受到既得利益反對，也就是在「沒有絕對輸家」的前提下，使得多數人支持改革開放。相

騷動，造成經濟社會的不穩與隱憂。上述的問題背景，也促成了胡錦濤建構和平論述的內部架構。上述的問題背景，也促成了胡錦濤建構和平論述的內部架構的動因來源。

內部架構的主軸包含幾個層面。首先，中國的經濟增長模式需要進行結構性的改造與調整，「完善社會主義市場經濟」可作為整體政策的抽象概括與政治基礎，同時包括了「協調發展」與「五個統籌」等經濟發展策略。這意味中共一方面已經確立了所謂「社會主義市場經濟」的路線與意識型態合法性的基礎，¹⁴另一方面也針對改革開放以來市場經濟運作的模式、經濟增長的內容、資源分配的機制、政府的職能與角色進行了一個整體性的回顧與檢討。主要批判的標的在於改革以來傾斜、不均衡的發展策略，是造成市場秩序失調的主要原因，如何「完善市場的功能」？除了必須建立新的經濟發展策略、重建新的政府與市場的關係、調整政府的職能角色外，更必須針對發展較為貧瘠的地區與經濟生產力較為弱勢的群體進行各項扶持的政策作為。細緻地說，「完善社會主義市場經濟」不僅涉及改革開放思維概念的調整（協調發展），同時也促使中共進行一場新的資源重分配或再分配的政治工程（宏觀調控）。其論述的基本內容與政策的方向，也使得所謂「和諧社會」、¹⁵「社會主義新農村」、¹⁶「規劃經濟」、¹⁷「服務型政府」¹⁸等觀念陸續被提出；更重要的是，這些個別的論述內容，最後在十七大時以所謂的「科學發展觀」作為最終的意識型態與黨內路線的總詮釋。

關論述可參閱林毅夫、蔡昉、李周，**中國經濟改革與發展**（台北：聯經出版，2000年），頁266-286；吳敬璉，**當代中國經濟改革**（上海：上海遠東出版社，2000年），頁55-69。

¹⁴ 相較於中共「十四屆三中全會」的決議（「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」）時空背景，可發現1993中共黨內對於所謂「社會主義市場經濟」的合法性尚存有意識型態與路線上的爭議，不論是鄧小平在92年南巡講話的與政治意義、九〇年代中共內部所謂「姓資」與「姓社」姓社的爭議、或是新保守主義與市場自由主義的爭辯，都反映了這個政治現實。相關論述可參考祖治國，**90年代中國大陸的新保守主義**（台北：致良出版社，1998年）；馬立誠、凌志軍，**交鋒-當代中國三次思想解放實錄**（台北：天下文化，1998年）。

¹⁵ 有關和諧社會意義可參考人民網，網址：<http://politics.people.com.cn/GB/8198/70195/index.html>（點選日：2008年10月13日）。

¹⁶ 有關社會主義新農村意義可參考新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2006-02/07/content_4146460.htm（點選日：2008年10月13日）。

¹⁷ 有關規劃經濟意義可參考人民網，網址：<http://finance.people.com.cn/BIG5/1037/3781830.html>（點選日：2008年10月13日）。

¹⁸ 有關服務型政府意義可參考中國網，網址：http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/hxsh/2008-04/22/content_14993929.htm（點選日：2008年10月13日）。

總的來說，和平論述的內部架構如果是以「科學發展觀」作為主軸，主要的精神還是體現於「和諧社會」的建構，深刻的意義在於其語意結構的反差對比：科學發展觀其實意味著中國大陸過去的經濟發展模式其實「不科學」；因此中共必須建構一個新的科學發展模式；過去不科學的發展模式造成了「社會的不和諧」，因此需要建構推動「和諧社會」。進一步分析，科學發展觀和諧社會的邏輯在於：爲了照顧改革開放以來相對剝奪較爲強烈、明顯的地區與群體，爲了解決改革開放以來因爲傾斜發展模式所造成的「三差」與「三農問題」，爲了改善極端被扭曲國家社會關係，中共必須進行一場新的政經資源的協調與分配。爲了讓資源得以公正、有效分配，中共必須調整傳統的「國家與社會」、「政府與市場」、「政治與經濟」的關係，這就涉及了政府職能與計畫經濟的改造與調整，因此「服務型政府」與「規劃經濟」的概念也因此提出。

● 整體主義與結構主義的運用：對外、對內與對台和平論述的結合

最後，在和平論述涉及兩岸關係的部分，我們可發現中共漸漸以「整體主義」或「結構主義」的方式去建構其意義內容。這意味兩岸關係與對台政策也必須與後冷戰的國際環境、中國大陸內部經濟社會發展的相互結合；換句話說，兩岸關係是鑲嵌在結構轉型的國際政治格局「外部結構」與經濟社會發展戰略的「內部結構」之中，若忽略了這個歷史情境與結構環節，被吾人視爲「制度因素」的對台政策將顯得不切實際或是過於抽象。

在此背景下，先就「整體層面」來看，大陸學者的觀點值得我們參考：「國內外形勢的發展與變化與國家、民族根本利益，才是大陸處理台灣問題以及反省、完善對台方針政策必須顧全的大局」；「現階段，台灣問題的處理與解決，已經超出台海兩岸關係的局部範圍，而與國家的總體利益和世界的時代潮流密切相連。因此，需要從全局著眼，處理與最終解決台灣問題。不僅需要將統一的方式、進程與台灣政局的變幻聯繫起來一併考量，而且還需要將統一的結果引導最終有利於台灣的繁榮進步、有利國家的長治久安、有利於東亞地區乃至世界的和平與

發展的正確歸宿上來」。¹⁹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、中國大陸經濟現代化的需要台灣政局的發展以及經濟的利益相互結合，這是一種整體主義的論述外，也是一種結構主義的觀點（或是趨近吾人所解釋的「歷史制度主義」的觀點），意味兩岸關係的發展有其客觀的層面，因此，胡錦濤對台政策的理性抉擇的情境背景，分別受到國際環境的變遷、兩岸內部各自的政經發展的現實需要、以及兩岸互動的變化所制約或影響。

其次，針對於「外部結構」而言，中共認為「和平與發展」為後冷戰與經濟全球化的潮流趨勢，兩岸關係似可在不抵觸北京的政治底線下，進行交流與和解，甚至在政治符號與政治定位上可以進行某種程度的「存同化異」的對話互動；更重要的兩岸的政治互動已不是冷戰時期那種對峙、零和關係，在這個互動過程中兩岸可以創造出「絕對利益」或「雙贏」。²⁰邱坤玄也指出：「『十六大』之後的對台政策也維持這個基調，只是中共更強調發展的重要性，中共認為只要把自己的實力提升了，台灣問題就更容易解決。其次，中國雖堅稱台灣是中國的內政問題，不容他國干涉，但事實上台灣問題與國際因素密不可分，特別是美國的角色最為關鍵，因此中共將致力於穩住與美國的關係，同時在美國關注的議題上，適時發揮影響力，獲取美國在台灣問題上讓步的籌碼」。²¹換言之，對台政策必須除要與國際的潮流趨勢相互結合外，更必須與後冷戰的霸權國尋求共同的戰略利益。「北京通往台灣的最近道路，是經由華盛頓」²²這句話似乎最能詮釋前述的情境與現階段兩岸關係中國際因素。

最後，針對「內部結構」而言，改革開放自然是中共最重要的政治目標，而兩岸關係往往被視為促進中國大陸經濟現代化的工具或是載體，這種工具論或是「體用論」的邏輯，就類似改革開放以來中國大陸內部的國家社會關係一般，在「穩定壓倒一切」與「發展是硬道理」之下，台灣變項就與中國大陸的社會變項

¹⁹ 郭偉峰，「中國大陸能放棄『和平統一、一國兩制』方針嗎」收錄於郭偉峰主編，**大陸對台思維變化解讀**（香港：中國評論出版社，2003年），頁96。

²⁰ 有關「存同化異」的論述，可參考黃嘉樹，「棋戰思維與兩岸關係」，收錄於郭偉峰主編，**大陸對台思維變化解讀**（香港：中國評論出版社，2003年），頁191-205。

²¹ 邱坤玄，「中共外交政策」，收錄於張五岳主編，**中國大陸研究**（台北：新文京出版，2003年），頁160。

²² 相關論述可參考，李本京，「美國兩岸政策走向：模糊與聚焦」，**美國研究 2004年**，香港中文大學，中國研究服務中心，網址：http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3079（點選日：2008年10月14日）。

一樣，從屬於中央政治權威架構下的一個制度環節。換言之，北京的政治權威是主體，而台灣與中國大陸社會變項則為客體，為了成就主體統治的合法性與經濟現代化的總體目標，為了體現主體的根本利益，客體被要求應該以大局為重，唯有在主體的目標與利益被完成或體現之後，客體的利益才有被分配實行的可能與必要。有關中國社會變項被工具化或客體化所導致的後果，以及胡錦濤所採取的「科學發展觀」的論述邏輯前文已做說明。但是由此所延續的問題群，也必須進行深入的分析，例如，兩岸關係的失衡原因及其表現形式為何？以及胡錦濤所建構的和平論述的「內部結構」與「兩岸關係」的連結關係為何？和平論述的「內外結構」對於「兩岸關係」論述如果造成影響，那麼對於胡錦濤的對台政策有帶來什麼樣的牽引作用呢？吾人將在後文的政策層面進行分析。

二、重建兩岸關係的政治定位，回應兩岸關係的政治形勢

● 江澤民「一中新三段論」的發展軌跡

第三章吾人指出，面對台灣主體化與民主化的政治現實，使得傳統「一個中國」原則與「和平統一、一國兩制」的論述合法性，面臨了重大的危機與挑戰。江澤民雖然透過「江八點」的補充與修正，希望延續北京對於兩岸關係政治定位與詮釋權。²³但是隨著 96 年台海危機、李登輝總統提出的「特殊的國與國關係」以及政黨輪替的政治效應，都說明了「江八點」並無法從本質上讓北京當局取得對台政策的政治高度。大陸涉台學者即指出「雖然『江八點』的調性已經比中共過去的政治論述要彈性與靈活多了，但是它的本質無法超越『一中原則』、『一國兩制』、『三通四流』的政治基礎，所以當『江八點』與李登輝的『互不否認的兩個政治實體』或『階段性的兩個中國』論述交手時，它的包容性與正當性都較為不足，一個要台灣放棄現狀，另一個則要大陸承認事實，兩者高度，不言而喻」。

24

²³ 邵宗海指出，「江八點」後來的發展與推動，也逐漸讓外界感受到，其中有些內涵卻與傳統中共對台政策有不同之處：1. 「一個中國」強調只是原則，而不是意涵。所以並沒有也不需要就定什麼內涵的「中國」，就顯得比較有彈性的空間，與中共傳統認定中國就是中華人民共和國的說法，有了一點調整。2. 「在一個中國前提下，什麼問題都可以談」的說詞，顯示出北京急欲與台北進行談判的意願，可以發現中共的主調，已從過去的「和平統一，一國兩制」說詞變成上述的說法，值得重視。邵宗海，**前揭書**，頁 193。

²⁴ 作者晤談中國大陸涉台研究學者，2007 年 8 月 16 日。

但是從「典範修補」的觀點來看，中共已經開始著手修補傳統兩岸關係的論述型態與政治意義。「江八點」刻意將「一個中國」逐漸抽象化與原則化，避免陷入過去「一個中國就是中華人民共和國」的極端化解釋，²⁵引發台灣的政治反彈；並且在較為寬鬆的政治前提下，進行兩岸的交流與和平談判，並且發展成爲「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談的」的邏輯。因此，我們若將一個中國的典範修補，視爲「路徑依賴」的軌跡發展過程的話，那麼，「江八點」則可視爲「初始條件」。這意味胡錦濤對於兩岸的政治定位的解釋，只是一種歷史脈絡下或者制度慣性的作爲，這不是論述上的無所憑藉的理性抉擇的制度創新，而是一種歷史情境下的有限理性。其目標仍在回應兩岸的政治現實，重新奪回中共對於兩岸關係的詮釋權。

這個軌跡發展過程有幾個重要的發展階段。第一個階段是弱化「一個中國等同於中華人民共和國」的符號意義。這主要從海協會會長汪道涵在 1997 年 1 月 15 日在美國智庫閉門會議上提出的：「一個中國既不是一種抽象的中國，也不是指『中華人民共和國』，而是江澤民所提出的『一個中國原則』」；1997 年汪道涵接見許歷農代表團的講話：「一個中國並不同於中華人民共和國，也不同於中華民國，而是兩岸同時共同締造統一的中國。所謂一個中國，應是一個尚未統一的中國，共同邁向統一的中國」；1999 年人民日報汪道涵的撰文更指出，「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，目前尚未統一」得到解釋。²⁶除了弱化一個中國與中華人民共和國的符號意義外，北京當局更嘗試以「尚未統一」來界定所謂的「台海現狀」。簡單地說，尚未統一，是一種描述兩岸分治的狀態與現實，由於政治統一已經是被預設的結果，所以兩岸現狀自然不是一中一台或是兩個中國，而是統一前必經的「過度階段」，或者是「異化階段」。

第二個階段主要在於建立「大陸與台灣同屬一個中國」與「一個中國新三段論」的概念。主要從 2000 年 9 月中共副總理錢其琛在紐約接受香港鳳凰電視台

²⁵ 典型的說法爲人民日報逾 1971 年 9 月 25 日的評論文章「堅決反對美國製造兩個中國的陰謀」文中指出：「世界上只有一個中國，這就是中華人民共和國，世界上只有一個中國政府，這就是中華人民共和國政府」。轉引自李義虎，「樹立海峽兩岸時空新思維」，收錄於郭偉峰主編，*大陸對台思維變化解讀*（香港：中國評論出版社，2003 年 8 月），頁 44。

²⁶ 相關論述可參考邵宗海，*前揭書*，頁 65。

訪問時所提出的「大陸和台灣同屬中國」的解釋；2002年1月24日錢其琛在「江八點」發表七週年紀念會上所提出的：「台灣與大陸同屬一個中國。海峽兩岸儘管尚未統一，但雙方應積極創造條件，努力化解矛盾」說法；中共外長唐家璇在2002年9月13日於聯合國大會上首次宣示北京當局較具彈性的「一中新三段論」。²⁷集合而來，最後讓江澤民把「一中新解」的三階段論，首度放進十六大政治報告即為：「世界上只有一個中國，台灣與大陸同屬一個中國，中國的主權與領土不容分割」。

必須注意的，錢其琛在「江八點」七週年紀念會具有特殊的現實意義。²⁸一方面承續「兩岸同屬一中」以及「兩岸尚未統一」的創造性說法外，並同在台灣政黨輪替之後的台海現況與台灣政治發展的現實之中，提出了一些建設性的解決方案（創造條件，化解矛盾）。楊開煌即指出這是中共第一次明確地願意與民進黨溝通對話，同時也提出建立經濟機制的說法，這代表中共對民進黨的策略調整。²⁹

● 延續「兩岸同屬一中」的脈絡，進行延伸的修補與解釋

中共傳統的兩岸關係定位始終建立在「一個中國」的論述基礎上。如果說，一中原則涉及的是整個北京對台政策的絕對性、規範性與原則性，這樣的剛性意義就不足以在變動的台灣政治發展與兩岸關係局勢中，取得絕對的高度與普遍的解釋力，甚至出現「典範的危機」。對於中共而言，由於可能觸動「建國以來兩岸關係的立論核心」、「對台政策的合法基礎」，³⁰使其必然不能放棄「一中原則」的根本立場，從而進行「論述的典範轉移」或「解構後的創新論述」。但是為了讓其論述具有「與時俱進」的時代意義，從江澤民時期即針對「一中原則」進行外圍的修補與彈性解釋，希望透過相對性與務實性的說法，取回對台論述的主動權兩岸關係的政治定位，已從僵化的「舊三段論」的：「中國等同於中華人民共和國」，漸漸轉化為彈性的「新三段論」：「台灣與大陸同屬中國」；已從「上下的

²⁷ 同前註，頁 64-65。

²⁸ 有關錢其琛在「江八點」發表七週年紀念會上的講話內容，可參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/jiang8d/jiang8d0.asp?jbd_m_id=99（點選日：2008年10月31日）。

²⁹ 楊開煌，「創造一個新型的兩岸關係」，*中國評論*，2003年4月號（香港：2004年），頁 86。

³⁰ 作者晤談主內大陸事務與兩岸關係政府官員，2007年11月27日。

從屬關係」漸漸模糊為「中性的交集關係」。³¹

如同前文假設，胡錦濤與江澤民擁有同樣的官僚理性，即便面臨的動態、變遷的兩岸政治結構亦有所差異，在面對涉及中共意識型態與政治正當性的兩岸政治定位問題時，不論從社會學制度主義的「合法性邏輯」（亦即制度的變遷主要以合法性作為前提與考量）或是歷史制度主義的「路徑依賴邏輯」（亦即制度變遷沿著歷史情境的初始條件的軌跡發展而來），都說明了胡錦濤的理性抉擇，必然受到中共的傳統政治意識型態與黨國體制的制度慣性所制約，這也就說明了胡錦濤在「一中原則」與兩岸政治定位的立場上，不會是一種「揚棄-創新」的作為；簡單地說胡錦濤必須要延續、銜接江澤民時期對於「一中原則」修補工程的成果，即所謂「兩岸同屬一個中國」及其的相關定義（例如儘管兩岸尚未統一、一個中國原則之下什麼都可以談或是「三個可以談」）。在此原則上，胡錦濤亦可針對兩岸關係的動態情勢、中國大陸的政經發展需要以及台灣政情的變遷進行回應與解讀。

針對前述觀點，許世銓即指出：「胡錦濤將會和毛澤東、鄧小平、江澤民一樣，隨著時間的推移、局勢的發展而不斷提出新的對策與措施，也就是十六大所倡導的與時俱進、開拓創新精神。只要簡單回顧一下歷史，即可看到清晰的脈絡。在實現國家統一的問題上，大陸的目標始終如一的，但政策經歷了解放台灣、和平解放台灣、『和平統一、一國兩制』等幾個發展、調整階段。在一個中國的問題上、原則始終不變，但在不同時期賦予它不同的內涵，從所謂『舊三句』到『新三句』，即可看出這樣的關係」。³²

胡錦濤的對台政治定位可以分成幾個階段，造成這些階段的原因，主要來自於「中共內部的權力互動」以及「兩岸關係的政治互動」的影響。前者主要與江澤民在十六大繼任中共中央軍委會主席有關，當江澤民仍握有實質政治權力時，胡錦濤的對台政治定位的論述必然趨近保守，至少胡的詮釋多半是延續十六大政治報告中所謂「兩岸同屬一個中國」、「在一個中國原則下，三個可以談」（敵對

³¹ 就語境結構進行分析，中共在使用「大陸」詮釋中國的概念時，往往具有歷史的、文化的、地理的、經濟社會的等複合、抽象的意義，故存在降低政治化的功能。

³² 許世銓，**激盪中的台灣問題**（北京：九州出版社，2007年5月），頁81。

狀態、國際空間、政治定位)的基調,2003年的第一個「胡四點」就具備這樣的意義;³³反之,江澤民在十六屆四中全會辭去中央軍委主席後,由於胡錦濤在中共黨內因為具備了「核心」的角色,其政治權力基礎日趨穩固,此時胡錦濤所擁有的詮釋空間與個人特質也較為寬廣與鮮明,2005年之後的幾個「胡四點」就具有這樣的特質。

後者主要涉及台灣政局的發展,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。

● 胡錦濤對台政治論述的轉折與比較：權力與兩岸互動下的產物

何以說明第一個「胡四點」是江澤民與胡錦濤政治互動下的產物呢?首先,胡錦濤闡述了中共對台論述與政策的一貫性與連續性。就政治意義而言,胡錦濤要表述的是,作為第四代領導人,他的對台政策其實是「第三代領導人成就的延續」,否則胡不用刻意強調「十三屆四中全會」的歷史意義(江澤民取得中共黨內的政治領導權):「黨的十三屆四中全會以來,我們堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針,實現了香港、澳門順利回歸祖國,祖國統一大業取得新進展。這些年來,我們應對挑戰,排除干擾,大力推動對台工作,取得了重大成果」。

其次,胡錦濤強調江澤民的政治地位以及十六大對台政治定位的合法性基礎,其目的在於表明時期的對政策對於中共具有規範性與指導性的象徵,藉此透

³³ 有關幾個胡四點的比較分析可參考楊開煌,「對六個『胡四點』的分析」,《海峽評論》,第186期(台北:2006年),頁34-36。中新社,「中新社評論:三年六個『胡四點』相比耐人尋味」,網址:http://big5.china.com.cn/overseas/zhuanti/ggla/txt/2006-04/17/content_6186022.htm(點選日:2008年11月2日)。

揭露江澤民在十六大之後仍在中共黨內具有政治影響力的事實：「這是以江澤民同志為核心的第三代中央領導集體正確決策和堅強領導的結果，是包括台灣同胞在內的全體中華兒女共同努力的結果。我們要堅決貫徹十六大提出的今後一個時期對台工作的指導思想和總體要求，把祖國和平統一進程繼續推向前進」。

最後，「一個中國原則」的色彩十分鮮明，是另外三項意見的政治前提，而江澤民時期所建立的「大陸與台灣同屬一個中國」、「在一個中國原則之下，什麼問題都可以談」、「在一個中國原則下，三個可以談」的論調，則成為胡錦濤進行論證「一中原則」的基礎：「堅持一個中國原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎。在這個事關中華民族根本利益的大是大非問題上，我們的立場是堅定的、一貫的。我們提出世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，就是要表明，中國是兩岸同胞的中國，是我們的共同家園」。「只要台灣當局明確接受一個中國原則，兩岸對話和談判就可以恢復。我們願意在一個中國原則的基礎上，務實、平等地進行協商，妥善處理台灣方面關心的問題，使兩岸關係得到改善和發展。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」。

如果說，第一個胡四點的談話內容反應了胡與江之間的權力因素的話，那麼2004年由中台辦與國台辦發表的「五一七聲明」則是另一個值得關注的轉折，因為「五一七聲明」涉及了是兩個變數的撞擊關係。對胡錦濤而言，江澤民的變數仍未消失，這意味胡的中共黨內的權力基礎尚完全穩定鞏固，在對台政策論述的自主性仍有限；但是另一方面，陳水扁連任總統，這意味未來兩岸關係正朝著北京不願意的方向發展，北京認知的「法理台獨」將有實踐與擴大的可能。胡錦濤如何運用他他有限的權力自主性，在較為消極、不利的兩岸政治氛圍中進行理性抉擇與政治行動，則構成了「五一七聲明」的時空背景。在此前提下，我們又該如何看待這個具有雙重意義的政治聲明呢？

首先，就「五一七聲明」的性質與政治意義而言，楊開煌有深刻的分析：「應該是一份『硬中有軟』的政策聲明，在堅持原則中，在堅持原則中提供一定的彈性與空間，即批判了對手的誠信和分裂作為，也回應了對手想要某些善意，特別是在措辭用語上的詞彙互動所呈現的可能性，故此一新政策的內容既有堅定的

立場又包含某些可能性和新意，應該是正確的理解」。³⁴從聲明的內容與結構分析，所謂的態度強硬來自於文前對陳水扁總統的「點名批判」，將兩岸關係惡化的因素與責任歸咎於民進黨政府推行的「正名制憲」與「一邊一國」等去中國化的政治行動。³⁵以及結論運用「二元對立」、「選邊站」的邏輯，要台灣人民在「『台獨』的一意孤行與『承認兩岸同屬一中』的懸崖勒馬」之間進行選擇，這也暗示了台灣人民將面臨兩岸戰爭與和平的選擇。

其次，就所謂的「軟調性」，可從以下幾方向來觀察：第一，聲明中並沒有提及「一國兩制」的主張，也沒有再提「江八點」。楊開煌認為這不能理解第四代領導否定「江八點」與「一國兩制」。「江八點」是十年前產生的，如今兩岸關係的基礎不同，自有必須與時俱進，而「一國兩制」是統一方案，現階段的兩岸關係不在立即統一，因此不提。至於現階段的對台政策的主要內容是反獨，現階段的主要目的是營造和平的兩岸環境。換言之，中共當局已經在統一和反獨之間，做出了性質上的區別。³⁶

第二，對北京當局而言，只要台灣放棄台獨作為，回到所謂「兩岸同屬一個中國」的立場，兩岸關係將會出現良性互動與美好遠景：「未來四年，無論什麼人在台灣當權，只要他們承認世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，摒棄『台獨』主張，停止『台獨』動作，兩岸關係即可展現和平穩定發展的光明前景」。這些遠景不僅包含高層次的政治議題，例如平等協商、結束敵對狀態、建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架、台灣的國際地位問題。也包含了許多功能性、事務性的兩岸經濟社會議題。例如兩岸經貿合作安排、三通、台灣農產品登陸、兩岸交流等。這意味中共在反獨運用硬的一手之時，同

³⁴ 楊開煌，**出手-胡錦濤對台政策初探**（台北：海峽學術出版社，2005年），頁168

³⁵ 「針對此一觀點，「五一七聲明」指出：「四年前，陳水扁曾信誓旦旦地作出所謂『四不一沒有』的承諾。四年來，陳水扁的所作所為表明，他自食其言、毫無誠信。他說不會宣佈“台獨”，卻糾集各種分裂勢力進行『台獨』活動。他說不會改變所謂『國號』，卻不斷鼓噪『台灣正名』、『去中國化』。他說不會將『兩國論入憲』，卻拋出兩岸『一邊一國』的分裂主張。他說不會推動改變現狀的『統獨公投』，卻千方百計地利用公投進行『台獨』活動。他說沒有廢除『國統會』和『國統綱領』的問題，卻早已將它束之高閣，令其名存實亡。他還強行撕裂台灣社會，惡意扭曲台灣民意，肆意煽動仇視大陸、『對抗中國』，竭力挑釁大陸和台灣同屬一個中國的現狀，公然提出通過『制憲』走向『台獨』的時間表，將兩岸關係推到了危險的邊緣」。相關內容參閱**國務院台灣事務辦公室網站**，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zywg/zywg0.asp?zywg_m_id=105（點選日：2008年11月3日）。

³⁶ 楊開煌，**前揭書**，頁168。

時透過各項實質的誘因政策，進行所謂的「和平補貼」；亦即只要台灣當局不要採取激進的政治路線，願意回到北京認為較為中性溫和的政治公約數上（已經不是「江八點」或是「一國兩制」，而是「兩岸同屬於一個中國」）。那麼中共當局願意與台灣進行某種形式的政治協商談判，甚至願意給予口惠實至的經貿利益。

綜合「硬性政治喊話」與「軟調的利益酬庸」，都體現了胡錦濤對台政策的基本輪廓：「積極主動，有所作為」。因為五一七聲名的論述結構以及操作模式，日後皆成為胡錦濤的「四個決不」、「反分裂國家法」以及國共合作的內容基礎。這不意味胡錦濤的對台政策是建立在江澤民的失敗基礎上，相對的，胡錦濤恰是在江澤民修正「一個中國原則」的軌跡中，進行論述的補強與政策的調整。這是一種「延續下的調整」，而不是一種絕對的切割，換言之，胡的作為是在特殊的歷史情境下開展：在此一階段（2002 年到 2004 年），江澤民的權力因素以及台灣的政治發展變數制約了胡錦濤的調整，使其必須在「兩岸同屬於一個中國」的基礎中進行政治行動。對於胡而言，這樣的宣示與作為已收「利益極大化」之效。在一中原則上延續江澤民的政治軌跡與合法，不僅風險較小，亦可從較有彈性的「新三段」中測試台灣當局的政治反應；此外，給予台灣的誘因與政策利多，也是承續江澤民十六大政治報告中的「三個可以談」而來，只是胡利用「五一七聲明」漸漸地將中共對台政策的戰略內容，由江澤民的「交流促統」巧妙過渡成為「交流反獨」；更重要的是台灣政局變化（2004 年陳水扁連任台灣總統），使得北京認為所謂「法理台獨」有進一步惡化的趨勢，這也為「五一七聲明」提供了「師出有名」的合法性，若有任何創新作為乃屬於「特殊情境」。在擁有「延續」、「測試」與「合法性」的基礎後，胡錦濤只需耐心等待；當中共黨內的權力基礎條件出現變化（江澤民全退），或是台灣內部政治出先新的重組後（國民黨贏的某次選舉），胡的對台政策必然從「五一七的聲明」的形式藍圖中，漸漸走向行動實踐策略。

- **進入穩定的論述階段：「江八點十週年」談話與「四個絕不」的意義**

江澤民在十六四中全會辭去中央軍委會主席後，中共黨內制約胡的權力因素已經消失，而 2004 年台灣立法委員選舉，泛藍雖然沒有取得壓倒性或決定性的

勝利，但是由於民進黨所宣示跨「跨越 101 席」目標沒有達成，使得台灣的政治板塊出現了新的分水嶺與重組效應；再加上 2005 年春節包機的達成，都強化胡錦濤對台政策的自主性與主導權。這意味胡的對台論述、兩岸關係的政治定位以及對台政策的內容，也將從蕭規曹隨的「第一個胡四點」以及過渡性質的「五一七聲明」，漸漸走向實體化與個人化。

賈慶林在「江八點十週年」的談話可視為重要指標，³⁷因為基於合法性與制度慣性的考量，胡錦濤對於江時期的對台論述及其政策不可能採取全盤切割的態度，因此選擇性、務實地接受江的論述與政治定位對胡而言有其必要。在此背景下，2005 年江八點十週年談話的內容，自然成為中共黨內與台灣政情後的重要轉折。

賈慶林的重點集中在於以下幾點。首先，用「抽象化」肯定「江八點」對於兩岸關係的貢獻。賈認為「江八點」：「豐富了堅持一個中國原則的思想」、「發展了和平談判的思想」、「深化了寄希望於台灣人民的思想」、「表達了海內外中華兒女希望早日完成祖國統一的共同心願」。賈的說法雖然都是正面表述但又高度抽象，其目的在於肯定江澤民「過去」對於兩岸關係的貢獻、表明中共領導人在對台政策上的傳承與延續、並隔離了江澤民對於未來兩岸關係的政治影響。這意味「江八點」已經置於中共意識型態的序列之中，在過去十年具有權威性與指導性，但是胡錦濤未來的論述、政治定位與政策內容將成為「與時俱進」的新權威。

其次，選擇性的繼承江澤民對台政策的內容。雖然整體策略上讓「江八點」抽象化與非現實化，但是江澤民時期若干建設性的論述與政策內容，若能支撐抽象化與非現實化，則可進行某些吸收與轉換，例如江澤民有關兩岸政治定位的「儘管兩岸尚未統一」的說法，符合了「兩岸現狀」（未統一也未分裂）；此外「不管他曾經說過什麼、做過什麼，只要他從現在開始明確承認體現堅持一個中國原則的『九二共識』，兩岸對話和談判可以立即恢復，而且什麼問題都可以談...」的「不記前嫌」說法，政治姿態雖高，但是也保留了江時期與民進黨統戰與接觸的意圖，同時也隱含了「三個可以談」的意義。這樣的觀點也在賈對於民進黨的切

³⁷ 有關賈慶林在「江八點十週年」談話的內容，可參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1010（點選日：2008 年 11 月 16 日）。

割與喊話中得到說明：「我們一貫認為，廣大民進黨成員與極少數頑固的『台獨』分子是有區別的。我們歡迎他們以適當身份來大陸參觀訪問...」。

最後，賈慶林對於胡錦濤「反獨重於促統」的立場，進行了初步與系統性的闡述與論證；從這列闡述中，提供了外界對於未來胡錦濤對台政策的認識基礎，特別在於「反分裂國家法」的立場說明：「將是一部促進兩岸關係發展、推進兩岸和平統一的法律，一部維護國家主權和領土完整、反對和遏制『台獨』分裂勢力分裂國家、維護台海地區和平穩定的法律，一部符合中華民族根本利益的法律」。這說明了該法的制訂不是為了改變兩岸關係的現狀，不是宣戰的法律，而是打擊台獨、維護現狀、追求和平統一的法律，以杜絕外界過渡的猜測。賈慶林也為未來國共合作的前提與形式說明：「我們也願意與認同『九二共識』、反對『台獨』、主張發展兩岸關係的台灣各黨派、團體和代表性人士尋求協商解決問題的新途徑。歡迎他們來大陸開展交流和對話，就兩岸『三通』、建立更緊密經貿關係安排及兩岸同胞關心的所有問題交換意見，共同推動兩岸關係改善和發展..」這樣的說法，已經為國共建立「反台獨統一戰線」以及「國共經貿論壇」建立了政治基礎。

再歷經「五一七聲明」的過渡以及賈慶林「江八點十週年談話」的轉折後，胡錦濤已經取得對台政策的詮釋，2005年3月4日的「四個絕不」（也稱「胡四點」）的內容，則充分體現了胡在兩岸關係的重要政治定位與思想。³⁸楊開煌指出，胡錦濤總結了「江八點」以來的兩岸關係和當前台獨問題的急迫性，先是利用「江八點」十週年的紀念會上，由全國政協主席賈慶林作了一個試探性的政策導向性講話，此一講話的政治功能除頌揚「江八點」的「貢獻」之外，主要還是為新政策的推出，一面是「吹風」，一面是「教育」。其後各方的反應一如預期，因此胡就在3月4日利用參加全國政協的民革、台盟、台聯組會議提出了「胡四點」。³⁹「四個絕不」可視為胡錦濤掌權以來關於兩岸關係最重要的談話，吾人認為「四個絕不」的內容應具有下列的意義。

³⁸ 有關胡錦濤「四個絕不」的談話內容，可參閱國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046（點選日：2008年11月18日）。

³⁹ 楊開煌，前揭書，頁205。

首先，用靈活務實的方式定位兩岸政治關係。針對兩岸的現況，早在 1999 年汪道涵就有「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，目前尚未統一」的說法，而賈慶林在先前「江八點十週年談話」中也有：「儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀」的詮釋，但多半屬於拋議題式、試空氣的作法。胡錦濤在「四個絕不」中正式以「1949 年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變。這就是兩岸關係的現狀。這不僅是我們的立場，也見之於台灣現有的規定和文件」的調性，定位兩岸關係的現狀。簡單來說，兩岸關係就是「未分裂，未統一」有了這樣的定義，「和平統一」與「反對台獨」才存在邏輯上的關連性。「因為『未統一』所以追求『統一』；因為『未分裂』所以不允許『分裂』」，是以反台獨就有法理上的正當性。⁴⁰

其次，透過「九二共識」體現了一個中國的現實意義。對於胡錦濤而言，所謂「一中原則」的基本立場已經轉化為十六大政治報告中的新三段論，特別是「兩岸同屬於一個中國」的說法。為了避免台灣方面產生「片面化、單方向」的認知，同時延續兩岸政治定位的制度遺產，中共刻意強調「九二共識」與一中原則的相關性。對於中共而言，由於「九二共識」不僅體現了兩岸同屬一中的精神，也是兩岸關係建設性的產物，因此運用「九二共識」作為詮釋一個中國的槓桿，不僅具有歷史性，也因為以此作為兩岸政治互動以及經濟社會協商的基礎，也將使得一中原則更具有現實感。⁴¹

這樣的作法對於台灣內部政治產生微妙的作用，北京當局深知泛綠陣營對於九二共識始終持否定與批判的態度，民進黨政府不可能在九二共識的基礎上，與北京當局進行任何建設性或所謂「什麼都可以談」的談判，中共自然可以將民進黨推動「法理台獨」與「抗拒協商」形成互為因果的邏輯關係；不過值得注意的

⁴⁰ 同前註，頁 206。

⁴¹ 「四個絕不」中指出：「對於台灣任何人、任何政黨朝著承認一個中國原則方向所作的努力，我們都歡迎。只要承認一個中國原則，承認『九二共識』，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說過什麼、做過什麼，我們都願意同他們談發展兩岸關係、促進和平統一的問題。我們希望台灣當局早日回到承認『九二共識』的軌道上來，停止『台獨』分裂活動。只要確立了一個中國的大前提，我們對任何有利於維護台海和平、發展兩岸關係、促進和平統一的意見和建議都願意作出正面回應，也願意在雙方共同努力的基礎上尋求接觸、交往的新「途徑」。

是，「不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說過什麼、做過什麼」的說法，也為北京與民進黨之間的對話交流預留了彈性、迴旋的空間。另一個層面，由於泛藍陣營認同「九二共識」的基本政治意涵，也是北京與台灣在兩岸政治地位上最為一般的交集與公約數。當中共認識到 2004 年立法選舉結果，已經讓台灣內部的政治氛圍與泛藍的政治地位出現變化時，「九二共識」遂成為對台統戰的有利工具；換言之，當台灣政治板塊發生變化從而出現推動「國共合作第三次」與建立「反台獨統一戰線」的契機時，「九二共識」與「反台獨」也會形成另一組互為作用的邏輯群組。因此，由於「九二共識」對於藍綠而言都將出現不同的政治效應，這也為胡錦濤制訂「反分裂國家法」以及推動邀請泛藍領袖登陸訪問，提供了必要的政治前提。

再者，透過「平等協商、共議統一」是和平解決兩岸關係的途徑。如同前文所論述，胡錦濤積極建構所謂「和平論述」，希望透過對外的「和諧世界」以及對內的「和諧社會」說法，解決「中國威脅論」、「失衡的政經關係」與「法理台獨」等三個失衡問題。如果說，「和平與發展」為處理台灣問題的整體性、規範性與應然面的脈絡，那麼「平等協商、共議統一」就是實然層面的操作程序。這是中共領導人首次承諾「共議統一」，所以在「四個絕不」中已經沒有出現「和平統一、一國兩制」的說法，這意味北京當局漸漸將「一國兩制」方案化與議題化，否則將會與「共議統一」出現矛盾。此外，「共議統一」也與「一中原則」與「反對台獨」互為關聯，整個論述的邏輯應被推論為：「兩岸關係最終需要透過和平方式與手段處理，解決的途徑在於只要台灣當局放棄法理台獨，承認兩岸同屬一中，或者回到『九二共識』的立場基礎上來，在『什麼都可以談』的前提下，有關台灣政治定位的問題，可以採取『共議統一』的形式，一國兩制是北京提案」。

最後，將「寄希望台灣人民」市場化與具體化。既然胡錦濤將江澤民時期的「交流促統」調整為「交流反獨」，並嘗試以「寄希望台灣人民」作為「反獨統一戰線」的重要構成要件，如何積極進行情感攻勢，並推出各項以物質條件為基礎的利益誘因，成為「四個絕不」的重點之一。「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...」的說法，顯然是一種情感式的統戰語言。至於「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...」則說明中共將為針對不同台灣群體的實質需要，設計建立各項具有「口惠實至」的誘因政策。值得注意的是，為了推動這樣的交流與利益的施予，北京當局甚至願意採取任何形式與手段，即便是民進黨政府所推動的「澳門模式」也是可以認可的交流形式，「兩岸客運包機實現了『節日化』，還可以向常態化發展。兩岸貨運包機問題，也可以由兩岸民間行業組織交換意見...」就是鮮明的說法。

貳、建立對台政策的法理基礎與框架：反分裂國家法

一、運用法律形式承續了中共對台政策的基礎

陳明通指出，「反分裂國家法」繼承了改革開放以來中共對台政策的本質。這樣的觀點自反分裂國家法的立法說明：「第三代中央領導集體特別是鄧小平同志、江澤民同志有關解決台灣問題的思想，中央一系列對台方針政策，為制定本法提供了明確的指導思想和政策依據」。⁴²立論者認為，在這樣的論調下，「顯示北京當局制訂該法是早有預謀，而非該法的立法說明與島內某些人士所說的，是被『台獨分裂活動』逼出來的」。⁴³

部分學者認為反分裂國家法的條文，可以說是綜合整理了 1984 年鄧小平的「一個國家、兩種制度」基本方針、1995 年江澤民的「江八點」、2002 年中共「十六大」政治報告、2004 年的「五一七」聲明，以及 2005 年胡錦濤的「胡四點」。因此「條文充斥著一般法律罕見的用詞，例如『不允許』、『任何名義、方式』、『最大誠意』、『最大努力』等等，缺乏一般法律條文所需要的精確嚴謹界定。同時，不論是對『分裂』的界定，乃至於如何採用『必要措施』，都是屬於政治判斷。

⁴² 關於《反分裂國家法（草案）》的說明參閱人民網網址：

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3226900.html>，2005 年 3 月 8 日（點選日 2007 年 5 月 8 日）。

⁴³ 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 109。

所以整部法律根本就是過去政治宣示的法律化」；⁴⁴林碧炤也認為「反分裂法」並不是一個全新的概念，而是一個在中共內部長期醞釀如何反制台獨的結果。⁴⁵

大陸學者周志懷也指出，「1979年以來，隨著國際國內形勢和兩岸關係的發展，黨和國家領導人先後發表了『葉九條』、『鄧六條』以及『江八點』等一系列關於台灣問題的重要講話。這些具有鮮明時代特徵講話，集中反映了中央領導集體對於推進祖國統一進程的新思想、新論斷和新政策，成為指導大陸對台政策提升至法律層次，使之更具有權威、穩定性和強制性，是大陸對台工作逐步轉向依法領導的重要轉折。目前《反分裂國家法》已與1982年通過的《中華人民共和國憲法》第31條（國家在必要時得設立特別行政，在特別行政區內實行的制度按照具體情況向全國人民代表大會以法律規定）、1991年國務院制定的《中國公民往來台灣地區管理辦法》、1994年全國人大常委會制定的《中華人民共和國台灣同胞投資辦法》等多種法律法規一起，構成了大陸解決台灣問題與發展兩岸關係的重要法律法規體系。...《反分裂國家法》的出台，充分體現大陸對台政策的連續性與一貫性，體現了大陸以最大誠意爭取和平統一的努力...」。⁴⁶

由前述學者的論證與陳述，說明了「反分裂國家法」的意義與內容，主要在於體現、延續了改革開放以來中共對台政策的基本思維與脈絡，因此法的性質自身就具備政治合法性與政策歷史性。但就調整與修正的角度來看，也意味中共希望將高度敏感性與不確定性的政治議題，透過法律條文的方式予以程序化與標準化，如此一來使得對台政策具有客觀的法理條件與正當性基礎；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性與彈性。大陸學者即指出：「多年來，大陸對台政策表述均停留在政府聲明、領導人講話或外交部門的政策宣示層面，儘管存在著內在的一致性，但是一部由國家最高立法機關制定的成文法典可以為祖國大陸對台政策提供立法支持和法理依據，進一步增強對台宣示中所包含的對台宣示中所包含的的國家意志力與強制力。...政策宣示往往隨著時局世事的變化而出現變動，一部由國家最高權力機關所制定的成文法典，可以彰顯威權性和意志力，凸現大陸矢志完成祖國統一大業

⁴⁴ 前揭書，頁109。

⁴⁵ 邵宗海，前揭書，頁242。

⁴⁶ 周志懷，「『反分裂國家法』與新時期大陸對台政策」，收錄於徐博東主編，**台灣研究論文精選-兩岸關係篇**（北京：台海出版社，2005年），頁73-75。

的堅定決心，賦予對台政策宣示以持續的穩定性」。⁴⁷

不可否認的是，北京制定「反分裂國家法」的動機主要來自於所謂「法理台獨」的趨勢。中共認為，在政黨輪替之後台北當局已有將台獨實質走向的跡象，2004年前後更有走向法理台獨的可能，無論公投或是制憲的主張不僅在台灣內部積極醞釀，並可能成為實際的政治行動，這也使得北京認為有必要制定法律進行相關的反制；大陸學者牛軍也指出，《反分裂國家法》的立法宗旨時指出，一個時期以來，「台獨」勢力不斷升級的分裂活動已經給兩岸關係和台海和平造成了嚴重的威脅。《反分裂國家法》將長期以來的對台方針政策以法律的形式明確、完整地固定下來，不僅表達了追求和平統一、反對「台獨」分裂、維護台海和平的國家意志和全民意志，同時為捍衛國家主權與領土完整、遏制「台獨」、發展兩岸關係、保障台灣同胞的權利和利益提供了法律保障。⁴⁸

當然也有學者認為該法同時也是針對美國的「台灣關係法」而來：「美國是介入台灣問題的最大外界因素，美國政府基於1979年制定的《台灣關係法》多年來一直將之作為干涉台灣問題、阻撓大陸統一事業的『國內法』依據。一部由中國國家最高權力機關制定的成文法典將對其起到針鋒相對的制衡作用，即『以法抗法』，『以法制法』，為大陸對美鬥爭提供一個法治化的平台」。⁴⁹如果說，美國的台海政策是建立在所謂「三公報一法」的基礎上，那麼陳明通認為中共經由制定「反分裂國家法」的基礎上，遂行推動一系列國共合作的統戰作為，其目的在於建立一套對台論述、政治互動與政治操作的「框架」，以便與美國的「三公報一法」與「法理台獨」相互抗衡。因此，針對「反分裂國家法」通過之後，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」所引發政治效應，陳明通稱之為「一法兩公報」。

二、「反分裂國家法」銜接了江澤民「依法治國」的內涵

就制度發展的意義來看，有些學者認為「反分裂國家法」屬於「制度的創新」，

⁴⁷ 楊劍、信強，「『反分裂國家法』的必要性」和法理依據，收錄於郭偉峰主編，**胡錦濤與兩岸關係新思維**（香港：中國評論出版社，2005年），頁54。

⁴⁸ 「北京學者：反分裂國家法是對台方針政策的法律化」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14957/3257723.html>（點選日：2007年11月28日）。

⁴⁹ 同前註。

其出現的原因，乃因胡錦濤意識到江澤民時期對台政策的嚴重挫敗。簡單來說，該法胡錦濤基於制度的利益與效用極大化所進行的理性抉擇，江與胡的對台政策存在巨大的斷裂。持這種觀點主要建立在兩項評估的基礎上：一是中共外交孤立、軍事威脅、政治分化與經濟吸納等手段對付台灣都稱得上是「成就」之後，「卻無法說服台灣人民支持與中國統一」；另一則是確定「北京認為台灣之『分離』趨勢，與民進黨『去中國化』施政與陳總統推動台獨政策相關」。⁵⁰

針對制度創新說，許多學者有不同的見解，除了前文所分析的「政治與政策延續說」外，所謂的「依法涉台說」也提供了不同的觀點。簡單而言，「依法涉台說」假設「反分裂國家法」是胡錦濤延續江澤民「依法治國」的架構，⁵¹所建立起的一種「依法涉台」的工作原則。⁵²

邵宗海認為胡錦濤在中共 16 大接任總書記一職之後，對於「依法治國」的概念仍十分強調。在 2002 年 12 月 4 日十六大甫結束後不久的憲法實行二十週年紀念大會上的講話，胡錦濤就說「依法治國是黨領導人民治理國家的基本方略」，這完全是呼應江澤民在十五大與十六大的定調。⁵³但他又指出 2005 年 3 月 14 日通過的「反分裂國家法」，並沒有在北京所強調的「依法治國」的基本方略下制訂。這固然是因為「兩岸目前尚未統一」的緣故，若用「依法治台」一詞是很難在合理合法下找到落腳點。但是在十六屆四中全會的決議裡，中共還是把「一國兩制」與「港人治港」相提並論。⁵⁴證明北京有意在台灣問題上採取「依法施政」的立場。所以整個立法過程，看到還是環繞著胡錦濤所說「依法治國首先要依憲法治國、依法執政首先要依憲法執政」的觀點在進行。⁵⁵

⁵⁰ 林文程，「從制定反分裂國家法看北京對台政策之發展」，**中國大陸研究中心通訊**，第 1 期（台北：2005 年 1 月），頁 24。

⁵¹ 關於所謂「以法治國」的概念，可參考 1997 年 9 月中共「15 大政治報告」中江澤民特別提及的「發展民主必須同健全法治緊密集合，實行依法治國」。江澤民進一步詮釋主要涵義：「依法治國，就是廣大人民群眾在黨的領導下，按照憲法和法律規定，通過各種途徑和形式管理國家事務」。參閱中共中央文獻研究室編，**十五大以來重要文獻選編（上）**（北京：人民出版社，2006 年 6 月），頁 30。

⁵² 關於胡錦濤「依法涉台」的相關分析，可參閱邵宗海，「胡錦濤涉台言論與對台政策分析」，**兩岸關係**（台北：五南，2006 年 4 月），頁 220-226。

⁵³ 邵宗海，**前揭書**，頁 221。

⁵⁴ 邵宗海，**前揭書**，頁 223。

⁵⁵ 邵宗海認為：「『反分裂國家法』的制訂法源就是依據中華人民共和國憲法前言所謂『台灣是中華人民共和國不可分裂的神聖領土一部份領土』而來。前揭書，頁 223。

周志懷嘗試從「國家統一法」到「反分裂國家法」的發展脈絡，說明該法延續了江澤民時期的政策內容與制度軌跡，主要意義仍在說明江與胡的對台政策存在路徑依賴的延續關係。⁵⁶周指出「反分裂國家法」的制定經歷了「醞釀」、「討論與提案」與「啓動與完成」三個階段。在醞釀階段，主要是針對李登輝時期一系列的台獨分裂活動而來，因此大陸內部要求對台立法的聲音開始浮現。但是「儘管江澤民在黨的十五大報告中就提出『依法治國是黨領導人民治理國家的基本方針』，但在這一階段，大陸社會各界對於對台工作中『以法遏獨』的重要性與迫切性，在認識上尚未取得一致」。⁵⁷在提案與討論階段，主要是因應台灣政治現實的變化，特別是政黨輪替之後民進黨所推動的各項「漸進式台獨」與「法理台獨」，已經讓北京當局意識到兩岸關係已出現微妙的變化。必須注意的是，雖然中共已經認識到建立依法涉台的必要，但是由於「促進統一」為江澤民時期對台政策的戰略主軸，因此在提案的名稱與法的性質而言，多與「統一邏輯」密切相關。例如「維護祖國統一法」、「國家統一法」、「台灣基本法」或「統一促進法」等等。在啓動於完成階段，主要的內容分析來自於 2004 年 5 月 9 日中共國務院總理溫家寶回答有關「統一法」制定的基本建議（這是中共領導人首度就國家統一法問題公開正面回應），以及 2005 年 3 月十屆人大三次會議審議通過「反分裂國家法」的立法審議過程。

周志懷主要透過三個時期的歷史發展與政策內容交錯分析，其論述邏輯是爲了說明有關「依法涉台」的客觀事實與政策延續性：「《反分裂國家法》從依法治國基本方略的要求出發，把國家有關對台工作的方針法律化，進一步強化了國家對台政策法規體系的構建...以胡錦濤同志對台工作四點意見和《反分裂國家法》的出台爲標誌，中國新一代中央領導集體以『四個絕不』和『一部法律』爲核心對台政策已初具雛形，祖國大陸對台政策已進入『以法反獨』和『以法促統』的新階段」。言下之意，從「國家統一法」到「反分裂國家法」本身就具有連慣性、延續性與一致性，都是屬於「依法治國」與「依法涉台」的邏輯脈絡，兩者之間的差異並不是在法的性質或政策的本質，而是在於北京對台政策的戰略偏好的調整，因此「以法反獨」與「以法促統」之間並非對立關係。

⁵⁶ 周志懷，前揭文，頁 67。

⁵⁷ 同前註。

針對「反分裂國家法」的名稱、性質與背景因素，邵宗海也提出了以下的見解：「採取『統一法』名稱，會顯示北京對統一的強迫性與緊迫性。爲了追求某中程度的適當性，『反分裂國家法』反而比較『言之有理』...二、北京清楚美國會對這法案產生的後續動作表示『關注』，因爲統一法通過後要兌現『統一』目標，就非採取『非和平手段』不可，屆時美國勢必會認爲這是破壞兩岸現狀與予以介入。但是『反分裂國家法』有點被動性，只要民進黨政府沒有在修憲、制憲或是公投方式上讓台灣獨立有法理基礎，兩岸就不會有立即爆發戰爭的危險。如此，美國也就不需要承擔太大的壓力....三、北京清楚一旦採用『統一法』，把統一時間表訂定，將是一面兩面刃，傷台灣也傷了自己；但『反分裂法』防患未然的意義較強，對北京來說，不但沒有拘束力，而且一旦出兵台灣，也有『合法性』與『正當性』，更重要的，『反分裂法』符合目前對台政策的防獨思考...」。

58

邵宗海認爲「反分裂國家法」雖然延續了江澤民「依法涉台」的概念，但是基於對台政策中的策略設定、美國因素與台灣內部政治變數的考量，因此法的名稱與內容主要還是以「防獨意識」爲主，而非江澤民時期的「統一意識」。誠如邵宗海所言：「『反分裂國家法』名稱的公布與審議時程排定，顯示了北京對台獨問題尋找『合法性』解決的跡象」。⁵⁹

⁵⁸ 邵宗海，前揭書，頁 247。

⁵⁹ 同前註，頁 248。

第二節 重建對台政策的能力與效能

壹、中共國家能力與兩岸關係

一、國家能力與政府治理

國家能力 (state capability) 為八〇年中期崛起「國家為中心」的研究途徑 (the state-centered approach) 的論述重點。在中國研究的模式中，由於改革開放以來政經制度與社會結構的轉型與變遷，對於傳統社會主義國家產生巨大衝擊，更使得國家能力與政府角色的論述相對被突顯出來，同時引發學術社群爭辯。⁶⁰

關於國家能力的內容，學者除提出國家能力的指標外，也針對國家能力的表現形式、國家職能的類型做出了論證：例如史考奇波 (Theda Skocpol) 認為決定政府能力的因素有「政府自主性」、「政府控制的經濟資源」、與「政府組織自身結構和人員素質」；⁶¹王紹光指出國家能力的表現形式者要有「文化與意識型態霸權」、「國家的社會控制能力問題」、以及「國家實施其社會經濟政策的有效程度問題」；⁶²吳國光則將國家職能區分為「消極的國家職能」、「積極的國家職能」、「超國家職能」。⁶³基於上述論述的內容，可將國家能力的概念界定為「國家貫

⁶⁰ 在諸多論述中約略可以區分成兩派，一是主張中央集權，強化國家能力論者，以王紹光、胡鞍鋼為代表。他們認為改革開放採取的放權讓利作為，使得中國國家能力的四項指標：「汲取能力」、「調控能力」、「合法能力」與「強制能力」的下降，從而使得中國政府成為「軟政府」。周雪光則認為由於中央集權帶來社會的政治化、政治的集中化與政治放大化的後果，因而主張進一步分權已達成分散風險的作用。相關論述可見王紹光、胡鞍鋼，**中國國家能力報告**（香港：牛津大學出版社，1997年）與周雪光，「中央集權的代價」，收錄於吳國光編，**國家、市場與社會：中國改革的考察研究 1993 至今**（香港：牛津大學出版社，1994年）。

⁶¹ 簡言之，政府越能超脫特定利益團體的控制與壓力，政府自主性越高，則制定前後一致的政策能力越大；政府控制資源的多寡，則直接影響政府從事各種活動的能力；政府組織的集中化與整合程度，以及政府官員的專業化素質，也會影響政府能力。見 Theda Skocpol, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current," in Peter Evans and Theda Skocpol, *Bring the State Back In* (NY: Cambridge University Press, 1985), pp.3-37.

⁶² 簡言之，文化霸權指的是國家對社會各階級的文化滲透；社會控制則是對屬民外在行為的約束；最後則是指國家以動員、分配使用各種資源的方式實現期既定目標的能力問題。見王紹光，**挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的作用**，頁 24-25。

⁶³ 「消極國家職能」包括調節基本的社會利益衝突，維持起碼的社會秩序，防止暴力和犯罪，扮演類似「守夜人」角色；「積極國家職能」主要表現為促進經濟發展和發展社會福利；「超

徹自己政策目標的能力」，⁶⁴或是「國家將自身意志（preference）轉化為現實的能力」。⁶⁵

由於國家能力的討論涉及政府角色與職能、政府組織管理、國家與社會的關係互動、公民社會的意義等問題，使得「治理」（governance）與善治（good governance）概念成爲九〇年代當代社會科學討論主要的議題。治理之所以成爲一個吸引人的概念，在於它將政治系統及其環境加以連結，並使政治科學的研究方案更具政策的關聯性，換言之，想到治理的概念就會想到如何領控經濟和社會系統，以及如何達到集體的目標。⁶⁶

針對「治理」的概念內容，可界定爲「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件不同於以前，或是以新的方法來統治社會」，或是「創造的結構或秩序不能由外部加強；它之發揮的作用，是要依靠多種進行統治」⁶⁷。簡言之，雖然治理概念的各種意義是探討主題，但重點是放在探討政府制定和執行政策的能力上，亦即探討政府領控（steer）社會的能力。更重要的是治理與統治（government）存在以下的差異：治理雖然需要權威，但此一權威並非是政府機關；統治的權威必定是國家或是政府。統治的主體必定是單一的公共機構；治理的主體則是多元的，呈現出政治國家與公民社會、政府與非政府、公共機構與私人機構等幾組合作關係。

以此觀點來看，所謂的「善治」就是公共利益最大化的社會管理過程，其本質特徵就是在於它是政府與公民對公共生活的合作與管理，是政治國家與公民社會的一種新穎關係，也是兩者的最佳狀態；就另一個角度而言，所謂的「合法性」、「透明性」、「責任性」、「法治」、「回應」、「有效」則可視爲構成善治的基本因素。

國家職能」指涉爲實現某種意識型態的目標，在深層次上改造社會，並在這個意義上安排社會秩序，促進社會發展，實現社會福利，共產主義國家就是這樣的一種典型。見吳國光，「變革中的國家能力：一個悖論和三種能力」，收錄於吳國光編，前揭書，頁 95-96。

⁶⁴ Theda Skocpol, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current," p3.

⁶⁵ 王紹光，**挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的作用**（香港：牛津大學出版社，1997年），頁 24。

⁶⁶ Jon Pierre、B.Guy Peters，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，**治理：政治與國家**（台北：智勝文化事業，2002年12月），頁 2。

⁶⁷ R.Rhodes、J.Kooiman、M.Van Vliet，「引論：治理與善治」，收錄於俞可平主編，**治理與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2000年9月），頁 2-3。

此外，學者觀察現實政策的操作，也針對治理提出了以下五種主要的觀點，試圖描述其基本特質：治理意味著一系列來自政府但又不限於政府的社會公共機構的行為者；治理意味著為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界線與責任方面的模糊性；治理明確肯定了在涉及集體行為的各社會公共機制之間存在著權力依賴；治理意味著參與者最終將形成一個自主的網絡；治理意味著辦好事情的能力不僅侷限於政府的權力，也不限於政府的發號施令或運用權威。⁶⁹

我們可將以上五點特質，作出這樣整體的描述，所謂的治理，意味著不再是中央集權，而是權力分散；不再由國家進行分配，而是國家負責管理；不再是行政部門的管理，而是根據市場原則的管理；不再由國家指導，而是由國家和私營部門合作。換言之，治理改變了國家原本傳統的統治模式，也改變了一般國家能力行使的概念。這樣的觀念也涉及「國家與社會」、「政府與市場」、「政治與經濟」等三組關係。

二、傳統對台政策是「專制能力」的表現

● 「強國家、弱社會」下的專制能力

黨國體制的強國家能力可說是一種典型的「專制權力」(despotic power)。⁷⁰然而，在缺乏監督機制、法制規範、政策績效評估、民主參與、訊息流通下，這種政體非但欠缺民主國家所擁有的運作機能，同時也因存在政治責任性不明、人治色彩勝於法治精神、政策反應遲緩、政府運作無效、政府機構龐大、官員素質

⁶⁸ 「合法性」指的是社會秩序的權威和權威被自覺認可和服從的性質和狀態；「透明性」指的是政治信息的公開性；「責任性」指的是人們應當對自己的行為負責。「法治」的基本意義為法律是公共政治管理的最高準則，任何官員和公民都必須依法行事，法律之前人人平等；「回應」與上述責任性密切相關；「有效」則是指管理的效率。相關論述見「引論：治理與善治」，收錄於俞可平主編，**前揭書**，頁 8-11。

⁶⁹ 格裡·斯拖克，「作為理論的治理：五個論點」，收錄於俞可平主編，**前揭書**，頁 31-49。

⁷⁰ 所謂「專斷權力」乃相對於「基礎權力」(infrastructural power)。前者指的是一種分配力量，國家可以不經由社會的同意遂行其意志；後者指的是國家貫穿、滲透社會的力量，其透過組織的建構與政策制定去協調人們的生活。參見 Michael Mann, *The Sources of Social Power—The Rise of Classes and Nation-states, 1760~1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) pp.54-63.

低弱等因素，再加上黨國體制的科層機制在功能上相互分割，條條、塊塊與條塊之間經常存在著利益的衝突，而討價還價往往是解決張力的方式，這種「分裂式權威主義」(fragmented authoritarian)⁷¹，更使其治理能力相對薄弱。

依照學者對於「國家」能力的定義，我們必須理解的是，像中共這樣的威權政體，其所擁有的國家能力其實是一種「強國家、弱社會」體系下的「專制能力」。亦即中共雖然可能擁有將「政策意志」透過「政策實踐」的方式達成的「能力」，但這是一種透過壓制、宰制社會的「由上而下」的專制能力與鎮壓能力，或是透過意識型態號召的政治動員能力所達成的方式。中共自 1949 年建政以來，其主要的政治目標在於強化政治體系的力量，以便於控制整個社會，而不在於經濟現代化。這種「政治征服社會」(political conquest society)⁷²或是「國家強於社會」⁷³都形成「國家功能無限制的擴張」的現象。值得注意的是，這種趨近將社會變項排除的政策制訂方式，其政策效能與被執行的程度也在欠缺社會變項的協調與奧援下，無形之間打了甚多的折扣。此一現象雖然隨著改革開放與經濟現代化的需要有所改變，再加上民間力量日益成為影響中國大陸政策的新興變數，國家與社會關係甚至經濟社會結構也出現了巨大的轉型與變遷。⁷⁴因此中共有意調整「國家/社會、政府/市場、政治/經濟」等三組之間的宰制與從屬關係，使其為政權合法性所服務。⁷⁵但一方面由於列寧式黨國體制的制度遺產、共黨組織壟斷與理念再現的實際需要、⁷⁶以及上所謂「體/用論」、「價值理性/工具理性」的操作區隔，都使得「專制能力」本質並未隨著經濟結構的變遷有所巨變。

⁷¹ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarian' Model and Its Limitation," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N.J.: Princeton University Press, 1988) pp1-30.

⁷² E. Vogel, *Canton under Communism 1949-1968* (N.Y: Harper Torchbook, 1969) Chapter 9.

⁷³ K.A. Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven: Yale University Press, 1963) Chapter 3.

⁷⁴ 王信賢引用美國中國研究學者薩奇 (Tony Saich) 承認中國的確是一個多種「國家-社會關係」研究模式。

⁷⁵ 林佳龍與徐斯儉在其「退化的極權主義」模式中指出，退化極權政體面對經濟與社會結構的變遷，表現出願意調整的彈性，但因受限政體的原始性質，這種調整卻是相當有限而充滿矛盾。退化集權主義對於外界的挑戰有兩種回應：一方面是做出方向為「向前變遷」的「有限改革」，緩和政權與社會經濟結構之間的矛盾。...但另一方面，則是做出方向為「退後演化」的、具有「反祖現象」的變遷，那就是回到讓政權本身有安全感的原始基因-組織上的「政治壟斷」以及理念上的「重溫社會主義理想」-來加強其應付其外界變化的能力，並鞏固自身政權的存續。參閱林佳龍、徐斯儉，「導論：退化的集權主義與中國未來發展」，收錄於林佳龍主編，**未來中國-退化的極權主義** (台北：時報文化，2004年)，頁 19-20。

⁷⁶ 根據「退化極權主義」模式中指出，所謂的「組織壟斷」表現在於「一黨專政」，理念再現則為中共在十六大政治報告中的「三個代表」與胡錦濤於十六大之後所提的「三個為民」。相關論述可參考林佳龍主編，前揭書，頁 20-21。

● 退化的極權主義下的政策循環與繞射

上述的政經現象將使中共陷入一種進退為谷、進退失據的矛盾處境。若往前進一步，使得經濟社會變遷的力量發揮更多資訊匯集、資源整合與政策影響，恐將陷入西方「自由主義/市民社會/多元主義」的陷阱中，這是中共改革開放來強調反「資產階級自由化/和平演變」政治邏輯所不能允許的；但是往後一步走向傳統「強國家、弱社會」的政經發展路徑，讓傳統黨國體制透過群眾運動、政治鎮壓與組織性社會箝制、壓制經濟社會的崛起，不僅欠缺執行條件，更可能衝擊到改革開放與經濟現代化的基礎，這是強調「以經濟建設為中心/發展是硬道理」的經濟邏輯所不能允許的。在此背景下，中共既面臨意識型態「向左走或向右走」的難題，同時也必須面對政治實踐「回頭走或向前行」的困境。在無法打破既有結構基礎下，自然形成一種「間歇性極權國家」(sporadic totalitarianism)的制度特徵，⁷⁷亦即政策出現「保守與開放-連續與斷裂-延續與創新」的循環、繞射現象：當政治權力變數影響經濟發展的規律時，政策將呈現出較為寬鬆、和緩的狀態；但當經濟社會變數衝擊政治合法性時，政策緊縮、保守的面貌又可能捲土重來。總得來說，不論是「退化的極權主義」(degenerative totalitarianism)、「間歇性極權主義」(sporadic totalitarianism)或是「斷續式均衡」(punctuated equilibrium)的分析框架，都可以解釋「後共產主義」時期特殊的政治現象與政策效應：「政策產出的不穩定性與循環-繞射的現象」。

傳統解釋中共對台政策的循環、繞射現象，多半都從「統戰」的觀點著手，亦即北京對台政策的緊縮保守或是寬鬆和緩，是因為「區別對待、和戰兩手與軟硬兼施」的統戰邏輯。這種分析多以「政策的結果」以及「政策的外部性」作為基礎，相形之下，比較欠缺「政策的因果」與「制度的內在性」的意義。吾人並不反對統戰邏輯的解釋架構，而是主張與「國家能力」與「退化極權主義模式」的研究途徑相互結合，可以從不同的理論設計與假設中，掌握中共對台政策真實意義。

⁷⁷ Liu, Ya-Ling., Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou, *China Quarterly* (130), 1992, pp293-316.

進一步而言，由於對台政策具有高度政治性與象徵意義，再加上「改革開放」與「解嚴」各為兩岸關係中政治結構形成的重要變數，因此，中共對台政策同時也在「中國大陸經濟現代化的動力」與「台灣民主政治變遷」的結構中進行辯證性的交互作用，「由於這是一種充滿張力、不確定的結構」，因此前述的「循環-繞射」政治效應也可以運用中共對台政策的分析中。就政治權力的觀點而言，北京的對台政策受到前述主權觀、民族主義的認同系統與歷史觀等「政治合法性」與「認同符號系統」的影響，其本質具有高度的政治性、零和性與象徵性，因此以北京的角度來看，若在此原則性問題上有所退卻，這將對共產黨的統治基礎與政權合法性造成滅頂式的災難，因此北京對於任何可能衝擊主權及其相關政治行動，都採取最為保守、壓制性的作為；特別是在兩岸關係與台灣問題的各项議題中。

簡言之，北京對於兩岸關係的緊縮、鎮壓性的相關作為，主要的本質還是在於「專制能力」的思維。對於極權主義政體而言，由於社會變項本來就是從屬於國家變項之下；或者說，社會變項本來就是被國家變項所壓制、宰制的。國家為了遂行其政治目標，優先考量的自然為黨國體制的整體利益，而非民間部門的各別利益。這種思考模式運用在兩岸關係中，其邏輯演繹就變成了：台灣本來就是中國的一部份，因此台灣問題就是屬於中國內政問題；既然是中國的內政問題，就必須符合「專制能力」的制度內容，從屬於中共整體的黨國利益，民間與社會變數只能在「政治框架」內，擁有相對的、有限的自主性；政治權威的體現與利益的分配只能是單向的「由上而下」與「由內而外」，所謂「由下而上」或「由外而內」的模式是不被允許的。

因此，台灣單方面的政治行動觸及中共的「政治合法性」與「認同符號系統」的神經末梢，中共必然採取嚴厲、強硬的權力作為，體現黨國體系的政治權威與鎮壓能力。「即便台灣的政治行動只是作為不對稱關係互動下的政策籌碼；或是只是台灣內部政治發展的自變數，與兩岸關係並無直接相關性，中共都視為洪水猛獸」。⁷⁸「對於台灣各種內外的政治行動，對中共而言簡直是芒刺在背；因為中共深怕對台灣在政治上有絲毫的讓步，將引發一連串的骨牌作用與化學效應，

⁷⁸ 作者晤談來台進行總統大選觀察的中國大陸海外民運人士 A，2008 年 3 月 19 日。

今天是台灣，明天就是西藏新疆，後天就是中國的民主化」。⁷⁹中國知名評論家也認為：「一般人對台灣持強硬立場，不是出於愛面子，而是因為台灣要是真的獨立，會在西藏、新疆、甚至內蒙古衍生骨牌效應，危及國家統一」。⁸⁰

如第三章所言，台灣的政治行動包括總統出訪、推動務實外交、舉行總統直選、進行憲政改造工程、重建兩岸歷史觀、建構本土意識等，都具有「政治發展」或「政策籌碼」的意義與性質。但對於中共而言，由於這些政治行動主張社會變數（台灣）的主體性、滲透性與自主性，將對國家變數（中國）設定的政治框架、政策執行、利益分配帶來解構的作用，因此北京當局一律激進地定性為「法理台獨」、「漸進式台獨」、「分離主義」或「民族罪人」；並透過大規模軍事演習、逐年增加飛彈部屬、動員媒體點名批評攻訐，封殺台灣外交空間等鎮壓性作為，體現國家變項的「專制能力」。

童振源歸納了這樣的政策循環邏輯，並指出「在中國求穩定與發展的前提下，中國對台政策很大程度是回應台灣內部政局的變化（民主化），及台灣在中國政策與外交政策方面的改變」：⁸¹台灣自 1980 年代末期開始推動務實外交，甚至推動參與聯合國，北京認為台北違反「一個中國」原則，以致於在 1993 年 8 月提出第一份對台政策白皮書。1992 年，美國出售一百五十架 F-16 戰鬥機給台灣；94 年，美國微幅調整對台政策，提高台灣與美國官員接觸的層級；95 年，美國答應李登輝以私人身份訪問美國。台灣的行爲與美國的政策轉變讓中國非常擔憂台灣走向台獨、美國將放棄「一個中國」原則。因此，在 1995 年-96 年，中國對台灣進行軍事威嚇，希望台灣與美國能回到「一個中國」的原則。1997 年 7 月，李登輝提出「兩國論」。中國為表示對「兩國論」的不滿，再次對台灣進行軍事威嚇，不過，程度上遠遠比 1995-96 年溫和。隔年 2 月，中國發表第二份對台政策白皮書，即是針對「兩國論」所做的回應。陳水扁在 2002 年 7 月底表示「台灣要走自己的路」，北京首度點名批判陳水扁，認為他的談話是對中國「提出威脅、要脅」，完全無助於兩岸關係的改善和穩定。⁸²

⁷⁹ 作者晤談來台進行總統大選觀察的中國大陸海外民運人士 B，2008 年 3 月 19 日。

⁸⁰ 參閱謝淑麗（Susan Shirk）著，溫怡溢譯，**前揭書**，頁 225。

⁸¹ 童振源，「中國對台政策的演變、特徵與變數」，收錄於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞出版，2002 年 12 月），頁 322。

⁸² 同前註。

● 重建國家能力，解決對台政策「政府失靈」問題

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」的問題。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)。⁸³

雖然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相互結合，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」的統戰作為。但另一方面，中共若想將「台灣問題」徹底地「內部化」，就必須在政策上，將中國大陸經濟發展戰略與台灣的政經現實結合成一個有機的整體，長久之後，「台灣問題」自然就成為內部問題。為了達成改善對台政策效能，中共傳統對台政策的國家能力與治理模式都要有所調整。這樣的邏輯在於，「台灣問題」如同廣大工農與弱勢群體一樣，過去往往為了迎合中共政治目的而可以被忽略、壓制或壓迫。廣大人民的利益若不正面處理，將因為社會解體導致中共政權的合法性危機；「台灣問題」若不細緻處理，將因為面臨主權分裂導致正當性危機。和諧社會反應了這樣的轉變與需要，也提供中共積極處理內部社會與「台灣問題」理論基礎。胡錦濤為改變對台政策的劣勢，採取較為積極、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」。

⁸³ 曼恩(Michael Mann)在「社會權利的起源」一書中則將國家能力區分為「專制能力」(despotic power)與「基礎制度能力」(infra-structural power)，前者是一種分配的力量，國家可不經由社會的同意而遂行其意志，壓制行動者的偏好，這屬於「弱國家」(weak state)的表現，然而政策的貫徹力量不深、資源的汲取力量不足，無法有效的推動社會和經濟的建設；後者是國家貫穿、滲透社會的力量，透過組織建構與政策制定，協調人民生活並建立國家機器與社會勢力間合作互惠的關係，屬於強國家(strong stata)的表現。Michael Mann, *The Sources of Social Power—The Rise of Classes and Nation-states, 1760~1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) pp.54-63.

胡錦濤自 2005 年起實行各項「軟的更軟」作為，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。

貳、建構對台政策的基礎能力與治理能力

一、調整傳統「政治邏輯」與「北京中心」的思維

吾人已在前文經論證並分析，由於兩岸關係具備高度的政治性、特殊性與象徵性，因此對台政策一方面必須從「政治邏輯」與「北京中心」來思考，另一方面也意味著，中國國內的經濟社會發展政策對台政策的關連性呈現出「弱聯結」的關係。由此分析，使得中共對政策的本質出現了許多類似社會變項的「症候」。

首先，兩岸關係的解決必然是為了成就中共的主權合法性、政權正當性與民族主義延續性的基礎，因此在兩元對立的邏輯之中，台灣只能被動去接受北京勾勒的解決方案（「和平方案」（一國兩制）或是「戰爭方案」（武力解放）。在此情境下，台灣的選擇必然涉及中共的「敵我矛盾/人民內部矛盾」、「對抗性矛盾/非對抗性矛盾」的統戰陷阱中，⁸⁴選擇中共方案就要否定自己的存在前提，否定北京立場就要面臨政治打壓或武力鎮壓，因此，兩岸關係必然陷入「安全困境」的對抗性循環中。

⁸⁴有關「敵我矛盾/人民內部矛盾」、「對抗性矛盾/非對抗性矛盾」的基本論述可參考，毛澤東，「正確處理人民內部矛盾的問題」，**毛澤東選集第五卷**（北京：人民出版社，1977年），頁363-402。有關中共的「統戰」意義，可參考，趙建民，「統戰」，收錄於吳安家主編，**中共政權四十年的回顧與展望**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1995年），頁462-499。

其次，在中共傳統的「和平方案」中，必然存在許多統一的利益與誘因，或是相對寬鬆的政治條件，例如「三通四流」、「一個中國前提下，什麼都可以談」、「三個可以談」大致都有這樣的意義。但深入分析，這些利益誘因的主體還是北京當局，台灣所得到的應當視為一種「補償性的報償」。大陸學者即指出：「中共在『和平統一、一國兩制』下所宣稱的利益往往是有限的，利益給到最後，自己才是最終的獲利者；這種利益要不是流於形式，再不然就是口惠而實不至，台灣同胞怎會感受到這般善意？寄希望於台灣人民就失去了意義」。⁸⁵

最後，對台政策與中國大陸內部的經濟社會發展之間的關係只是一種「線性邏輯」，在此背景下，對台政策其實與中共的相關內政規劃並沒有太多緊密的關聯性、連鎖性與嵌入關係，它是一個閉鎖的獨立變數；或者更細緻地說，對台政策與其他國內政策的連結只是建立在高層次的政治基礎與政治目標上，與低層次的政策目標或經濟社會發展的鑲嵌關係並不強。若再深入分析，若存在若干的關係連結，也是建立在「經濟資源的導入與挹注」的功能性基礎上，這使得中國大陸的整體經濟社會資本難以有效地、反餽地運用在對台政策上。

總的來說，政治邏輯與政策分離所造成的後果可以歸納為「二元對立」、「誘因不足」與「連結不強」三個症候。但是在前述的和平論述的「外部結構」與「內部結構」的連結整合之下，兩岸關係的和平論述就會出現了基礎的輪廓與意義，吾人將這些概念歸納為「反對台獨」、「寄希望台灣人民」兩個群組。

簡言之，「反對台獨」涉及國家能力的「再現」。因為「促統」要不是欠缺執行的現實條件，再不然就因為可能觸及台海現狀，引發國際社會的干涉以及台灣內部的反彈，這將使得中共對台政策陷入僵化、被動的局面。因此，如何從具有強烈「專制能力」、「統治邏輯」傾向的「統一思維」，轉變成為「利益導向」、「危機處理」的「防獨思維」將成為胡錦濤的重要課題。此外，「寄希望台灣人民」則是「治理能力」的表現。如何將中共自身的資源要素，依據台灣人民實際的需要，轉換實際的政策效能，就必須重新思考兩岸關係中的「國家-社會」、「政府-市場」與「政治-經濟」關係。因此，傳統的「上對下」、「政治主宰經濟」、「中

⁸⁵ 作者晤談中國大陸涉台研究學者，2007年8月16日。

央對地方」的思維也面臨調整。

二、以「反對台獨」體現國家能力、建立共同利益

● 「反對台獨」與「促進統一」的邏輯關係

就「反對台獨」而言，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。從傳統對台政策的戰略角度思考，「促進統一」一直皆為中共領導人念茲在茲的訴求與核心價值。但是對於以美國為首的西方世界以及台灣內部的政治氛圍而言，所謂的「促進統一」往往意味著「台海現狀的變動」、「現狀的改變」，不但觸及美國的亞太利益、東亞區域安全的問題以及台灣民心的脫離，更使得中共坐擁「中國威脅論」與「修正主義國家」的疑慮之中。更重要的是，江澤民在「促進統一」的前提下，又往往出現「無限期拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，也是對台動武要件」⁸⁶、「決不承諾放棄使用武力」、「台灣問題不能無限期地拖延下去」⁸⁷的補充性要件與說明，更使得中共在戰略被動的情境下，讓台灣與美國在「維持現狀」的基礎上享有共同戰略利益。

反獨與促統的關係與異同為何呢？大陸學者黃嘉樹指出兩者是一體兩面、相

⁸⁶詳細的文字敘述為：「事實證明，臺灣海峽局勢仍然存在著嚴重的危機。爲了維護包括臺灣同胞在內的全中國人民的利益，也爲了維護亞太地區的和平與發展，中國政府仍然堅持『和平統一、一國兩制』方針不變，仍然堅持江澤民主席提出的發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張不變，仍然盡一切可能爭取和平統一。但是，如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，如果出現外國侵佔台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施、包括使用武力，來維護中國的主權和領土完整，完成中國的統一大業。中國政府和人民完全有決心、有能力維護國家主權和領土完整，決不容忍、決不姑息、決不坐視任何分裂中國的圖謀得逞，任何分裂圖謀都是註定要失敗的....。」參見「一個中國的原則與台灣問題白皮書」，國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/bps/bps_yzyz.htm（點選日：2008年10月14日）。

⁸⁷詳細的文字敘述為：「我們將繼續堅持『和平統一、一國兩制』的基本方針，貫徹八項主張，以最大的誠意、盡最大的努力爭取和平統一的前景。我們決不承諾放棄使用武力，不是針對台灣同胞的，而是針對外國勢力干涉中國統一和台灣分裂勢力搞『台灣獨立』圖謀的。維護祖國統一事關中華民族的根本利益，中國人民將義無反顧地捍衛國家主權和領土完整，絕不允許任何人以任何方式把台灣從中國分割出去國家要統一，民族要復興，台灣問題不能無限期地拖延下去...。」參見「十六大」政治報告，新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632290.htm（點選日：2008年10月14日）。

輔相成的辯證關係：「促統是最好的反獨，反獨必須促統；台灣『獨』的傾向越強，大陸促統的緊迫感也就越強，因而有『不能久拖不決』和『統一時間表』的思考」。⁸⁸他認為，近兩年來，大陸的對台研究開始注意把「反獨」與「促統」視為有關聯但有所區隔的、不同的戰略目標。這兩者最大的區別在於反獨是要維持現狀（北京對「現狀」的定義是「兩岸同屬一個中國」），或者說是為了防止台灣分裂勢力謀求「法理台獨」而破壞兩岸和平的穩定的格局；促統則難免有改變現狀。⁸⁹黃嘉樹尚認為兩者之間存有「急害程度」、「在島內支持程度」、「工作難度」、「國際反應」、「與武力手段的關係」等五個層面的不一樣與差異。⁹⁰黃的分析可以輔助吾人思考反獨對於涉台工作的互動與發展關係。

相對而言，如果將促統的戰略目標調整為反對台獨，中共至少可以坐收以下的利益。對於美中關係而言，北京可以表明所謂「法理台獨」⁹¹才是台海現狀、東亞安全與穩定的破壞者，希冀在這個基礎上塑造「中美共管台海」或「中美共管台獨」的利益基礎。對於台灣內部而言，中共可以與台灣內部反對台獨的力量形成策略聯盟，彼此分享需求與政治利益；這也形成了 2005 年北京當局邀請連戰訪中，進行「國共第三次合作」與促成「反台獨統一戰線」的重要背景。最後，就對台政策的執行效益來看，「反獨」遠比「促統」要容易的多。言下之意，只要台灣不會將「法理台獨」公開化、實體化、結局化，只要對台統戰可以完成牽制台獨的效果，只要台灣願意接受中共定義的「兩岸同屬一個中國」的現狀，北京當局都可以宣稱反獨工作是成功的；相反的，兩岸關係若沒有戲劇化突破或進展，促統的成果就很難自圓其說。更重要的，北京為了強化促統的效果，又往往採取一些形同激進的作法（不放棄武力、時間表），這些作法反過來又成為對

⁸⁸ 黃嘉樹，「中國領導核心對台政策的調整與新意」，**中國評論**，2005 年 5 月號（香港：2005 年），頁 6。

⁸⁹ 同前註，頁 7。

⁹⁰ 同前註，頁 7。

⁹¹ 中共認為「法理台獨」是台獨所有形式中，對其中原則、政權合法性與對台政策基礎威脅最大、挑戰最強，因此對於「法理台獨」北京當局始終強烈批判。可以賈慶林在紀念「江八點」十週年座談會上的講話作為代表：「在各種不斷升級的『台獨』分裂活動中，最具危險性和危害性的是，台灣當局圖謀通過所謂『憲政改造』實現『台灣法理獨立』，也就是妄圖以所謂『憲法』和『法律』的形式，改變大陸和台灣同屬於一個中國的現狀，把台灣從中國分割出去。『台獨』分裂勢力及其活動，嚴重威脅著中國的主權和領土完整，嚴重破壞和平統一的前景，嚴重損害中華民族的根本利益，成為破壞台海地區乃至亞太地區和平穩定的現實威脅。相關論述可參考**華夏經緯**，網址：<http://big5.huaxia.com/zt/pl/05-005/600249.html>（點選日：2008 年 10 月 16 日）。

台工作的絆腳石。

總體而言，反獨的概念並不是胡錦濤首創，在江澤民時期許多重要的對台講話或文獻中，都出現不少反獨的政治宣傳與宣示（例如「江八點」、「十五大」與「十六大政報告、國台辦的對台政策白皮書⁹²）。但主要的差別在於促統的優先性始終高過於反獨，更重要的，若從文本的語意與結構來詮釋反獨意義，可發現反台獨只是堅持一個中國原則與促進統一的環節與自變數。換言之，由於台獨是破壞一個中國原則與阻礙中國統一的變數，因此反獨與武力手段往往相互結合；反獨在江澤民時期並不是具有自我意義與屬性的獨立變數或應變項。就另一個層面而言，胡錦濤面臨的是一個更為複雜與轉型的兩岸結構，不論是外部的國際環境（中國威脅論甚囂塵上）、內部的經濟社會發展（發展差距逐漸擴大）以及台灣內的政治氣氛（民主化與主體性的建立），都使得反獨具有「與時俱進」的現實感與必要性。這將使得傳統的反台獨論述具備更多現實性與多層次的考量。

● 「反對台獨」具有對外、對內與對台三個層次的意義

明顯地，「反獨台」成為胡錦濤「對台和平論述」的重要變項。這可從胡錦濤對外、對台的談話中得到說明。在對外層面，為了將「反台獨」作為連結美國「維持現狀的利益」，北京領導階層往往在重要國際場合強調「和平」、「反台獨」與「台海現狀」的關連性。例如，胡錦濤在 2004 年 APEC 會議會晤小布希時即指出：「『台獨』將斷送台海和平，並將嚴重破壞亞太地區的穩定和繁榮。中美雙方都應站在這個戰略高度來認識『台獨』的危害，共同遏制『台獨』勢力的分裂活動。總統先生多次重申美方堅持一個中國政策、遵守中美三個聯合公報、反對『台獨』，特別是去年 12 月 9 日公開表示反對台灣當局單方面改變台灣現狀，我

⁹² 例如「江八點」的內容：「堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提。中國的主權和領土決不容許分割。任何製造『台灣獨立』的言論和行動，都應堅決反對；主張「分裂分治」、「階段性兩個中國」等等，違背一個中國的原則，也應堅決反對」。「十五大」政治報告內容：「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。「十六大」政治報告內容：「持一個中國原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎。世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。對任何旨在製造『台灣獨立』、『兩個中國』、『一中一台』的言行，我們都堅決反對」。

們對此高度讚賞」。⁹³溫家寶在 2004 年於河內舉行的第五屆亞歐首腦會議的演講也指出：「台灣問題涉及中國的核心利益，涉及十三億中國人民的感情。我感謝亞歐會議成員國堅持『一個中國』的政策，反對台灣獨立，這不僅是對中國的寶貴支持，也有利於維護台海局勢的穩定...」。⁹⁴

在對內層面，爲了延續中共傳統對台論述的價值理念，但必須又賦予其時代意義與政經需求的現實感，胡錦濤必須將「反台獨」作爲連結「一個中國原則」、「和平統一、一國兩制」與「和平發展」的中介橋樑，使得中國的改革開放、和諧社會與兩岸關係成爲一組具有內在邏輯的相關變數。這樣的論述內容又以「胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提四點意見」爲代表。不論是「四個絕不」彼此之間的辯證關係（堅持一個中國原則絕不動搖、爭取和平統一的努力絕不放棄、貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變、反對「台獨」分裂活動絕不妥協）。或是個別對於「反台獨」的詮釋，⁹⁵都具有這樣的政治意涵。

值得注意的是，在反台獨的前提下，台海的現狀被中共界定爲「兩岸同屬一個中國」。在此背景下，中共往往將兩岸關係中「台灣小民意」（2300 萬的選擇）潛在的與「法理台獨」劃上等號或施以污名化；並宣稱這股「小民意」不足以解決未來兩岸關係的發展與走向，言下之意，兩岸關係的未來必須由「中國大陸的大民意」與「台灣的小民意」共同處理。這種說法，存有「扛著民主反民主」的味道，一方面貶抑、排除了台灣透過民主程序或主權在民原則（中共將此定位爲「法理台獨」）「單方面解決台灣問題」的可能，另一方面，也將反台獨與台灣的內部政治發展進行連結。深刻地說，北京對於「反台獨」的政治宣示與界定具

⁹³ 參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=981（點選日 2008 年 10 月 18 日）。

⁹⁴ 參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=958（點選日 2008 年 10 月 18 日）。

⁹⁵ 詳細的文字內容爲：「維護國家主權和領土完整，是國家的核心利益。任何人要危害中國的主權和領土完整，13 億中國人民堅決不答應。在反對分裂國家這個重大原則問題上，我們絕不會有絲毫猶豫、含糊和退讓。『台獨』分裂勢力必須放棄『台獨』分裂立場，停止一切『台獨』活動。我們希望，臺灣當局領導人切實履行 2 月 24 日重申的『四不一沒有』的承諾和不通過『改』進行『台灣法理獨立』的承諾，通過自己的實際行動向世人表明這不是一句可以隨意背棄的空話。中國是包括 2300 萬臺灣同胞在內的 13 億中國人民的中國，大陸是包括 2300 萬臺灣同胞在內的 13 億中國人民的大陸，臺灣也是包括 2300 萬臺灣同胞在內的 13 億中國人民的臺灣。任何涉及中國主權和領土完整的問題，必須由全中國 13 億人民共同決定...」。相關內容參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046（點選日 2008 年 10 月 18 日）。

備了「法理與正當性的抗衡」與「積極性的統戰」，這對中共制訂「反分裂國家法」與推動「國共『反台獨統一戰線』」製造了條件與前提。

● 「反對台獨」與「國共合作」的意義

誠如前文分析，「反台獨」的論述也成為北京當局進行對台統戰的政治基礎，推動「國共第三次合作」乃屬中共對台政策的歷史遺續與政治使命。因為如同前文分析，國共內戰的遺緒一直都是中共解釋兩岸關係成因與發展的基礎，因此「解鈴猶需繫鈴人」的心理下，對於中共的領導人來說，國共合作可視為兩岸關係與對台政策的重大突破與政績。但就現實而言，在不同歷史發展階段，都存在若干的結構限制，使得所謂國共合作與交流都存在政治宣傳或紙上談兵的層面。對於毛澤東而言，主要的障礙在於冷戰的結構與蔣介石的「漢賊不兩立」的政治立場；鄧小平的外部條件較為優渥，雖然同樣為冷戰的格局，但美中關係已經有所改善，中蘇之間的「三大障礙」⁹⁶也漸漸消弭，主要的關鍵仍在於蔣經國的「三不政策」的態度。對於江澤民來說，雖然面對的是後冷戰的國際新格局，由於中國威脅論尚未成氣候，因此外部並不嚴峻（中國經濟實力尚在初始階段），但主要的變數仍在台灣內部；主要來自於李登輝所推動的民主化與建構台灣主體意識的影響。相對於中共的第二、三代領導人的處境，胡錦濤推動國共合作與交流的外、內環境與條件應該相對較差（中國威脅論甚囂塵上，台灣民主化與本土意識更加強化與鞏固，再加上民進黨執政），為何國共合作的「歷史大業」卻在胡錦濤手上完成呢？

楊開煌的解釋偏向「時機」與「歷史的必然」的觀點，他認為「2004年台灣立法委員選舉的結果」、「中共『反分裂國家法』的通過」、「許文龍『三二六聲名』的效應」、「經濟全球化的急迫感與台灣經濟邊緣化的雙重危機感」、「美國在幕後施壓大力促和」，是造成胡錦濤「出手」邀請連宋登「陸」的原因。⁹⁷吾人並反駁對這種機遇說，只是再加上前述中共的「兩岸關係和平論述」以及「反台獨詮釋」，應當更能從歷史軌跡與內在的變項說明國共合作的誘因。進一步說，

⁹⁶ 中蘇關係的三大障礙為：越南自柬普寨撤軍、蘇聯自中蘇邊界以及外蒙撤軍、蘇聯自阿富汗撤軍。邱坤玄，「中共外交政策」，收錄於張五岳主編，**中國大陸研究**（台北：新文京出版，2003年），頁151。

⁹⁷ 楊開煌，「連宋登『陸』」，**出手：胡政權對台政策初探**（台北：海峽學術出版社，2005年），頁二-五。

所謂的「反台獨」應該是國共兩黨兩岸關係的政治定位上最低的公約數（比起具有高度爭議的「九二共識」），雙方可以在較為模糊、寬鬆的主權問題上，尋求「存異求同」的政治論述基礎，並且藉此謀求彼此政治利益的極大化；這可從胡錦濤接見連戰時所發表的四點主張⁹⁸，與連戰的致辭⁹⁹、北大的演講內容¹⁰⁰中得到驗證與啟發；這意味著兩岸的和平發展與反台獨存在高度的關性，也成為國共合作的現實基礎。特別是連戰的談話內容：「本土化、民主化不等於『台獨』；台灣意識不等同於分裂意識；台獨份子不等同於台灣人民；本土意識不同於分裂意識」的語境結構，與中共統戰的區別對待的意義十分接近，遂成為中國學者用以描述國共合作的政治動機。

徐博東即指出：「泛藍陣營，是島內『反獨』勢力的鬆散聯合體，具有相對的穩定與不穩定性....因次必須有三點邏輯體認：第一、泛藍陣營的生存態勢、泛藍與大陸的關係狀況，對和平統一事業的成敗具有指標性意義。...第二：泛藍陣營是大陸認識台灣的放大鏡，是有效落實『寄希望台灣人民的橋樑』...第三：對泛藍的支持與引導，策略與戰略的務實異常重要，否則將適得其反」。¹⁰¹在內

⁹⁸ 這可從胡錦濤四點主張的第一項內容「**建立政治上的互信，相互尊重，求同存異**」得到說明：「實現兩岸關係和平穩定發展，雙方建立政治上的互信至關重要。十多年前，兩岸在互信的政治基礎上取得相互諒解，本著求同存異的精神，達成了『九二共識』。『九二共識』既確認了雙方均堅持一個中國的共同立場，又擱置了雙方的政治分歧，是發揮政治智慧、照顧各方利益的成果。這一重要成果，值得我們倍加維護和珍惜。近些年來，兩岸關係發展之所以一再出現波折，甚至幾近危險的邊緣，根本原因就是台灣島內有人否定一個中國原則的共識，使雙方互信的基礎屢遭破壞。中國共產黨主張兩岸和平統一，是從兩岸同胞和中華民族的根本利益出發的。中國絕不能分裂，中華民族絕不能分裂，這一條任何時候都不能動搖。作為領導人，不論是在台灣還是在大陸，都應該承擔起對國家、對民族、對歷史的這個重大責任。當前，要化解兩岸僵局、重建雙方互信，關鍵是台灣當局必須停止『台獨』分裂活動，承認『九二共識』。只要兩岸在『九二共識』的基礎上恢復對話和談判，就一定能夠為兩岸關係和平穩定發展開創新的局面。參考新華網，網址：<http://news.sina.com.cn/c/2005-04-30/02545788094s.shtml>（點選日：2008年10月17日）。

⁹⁹ 連戰與胡錦濤會面時指出：「和平都是大家所希望的，但是和平必須要溝通，溝通必須要有架構。什麼是架構？國民黨跟中國共產黨，我們在1992年經過了非常辛苦的一個溝通過程，提到了“一中各表”的一個基礎。但不幸的是，這幾年來，這樣一個基礎被曲解、被扭曲，成為其他的意義，這個大家都很瞭解。但是我們本身，國民黨從來就沒有任何的改變，我們也希望繼續在這樣的基礎之上，能夠來建構兩岸一個共同亮麗的未來和願景」，有關連戰談話內容，可參考新華網，網址：<http://news.sina.com.cn/c/2005-04-29/16516531849.shtml>（點選日：2008年10月17日）。

¹⁰⁰ 連戰在北大的演講中指出：「再談談所謂民意的驅動。我這一次到大陸來訪問，我說『來的不易』，因為有若干的人很遲疑，甚至於有一種批判，認為我到這裏來，是爲了進行所謂第三次的國共和談，所以我的目的是要『聯共治台』，那個『台』下面還是有個『獨』字。」

¹⁰¹ 徐博東、馬淑明，「兩岸關係轉變的四點啟示」，收錄於郭偉峰主編，**胡錦濤與兩岸關係的新思維**（香港：中國評論出版社，2005年），頁89-91。

容分析中徐博東進一步指出：「當然之策，應是與泛藍陣營誠意、默契地合作，求同化異、放眼大局。正所謂『透藍看綠、借藍引綠、靠藍促綠』...連宋登陸，兩個公報，公開透明，既連接起國共、親共、國親間共識共信的紐帶，也打開了這個聯合戰線如流的通道...」。¹⁰²

三、以「寄希望台灣人民」導入了「治理思維」

● 寄希望台灣人民的空洞化與虛擬化

「寄希望於台灣人民」一直都是中共對台論述與政策重要的一環，在「告台灣同胞書」、¹⁰³「葉九條」、¹⁰⁴「十五大」¹⁰⁵與「十六大」¹⁰⁶政治報告對此都有著墨。但是在中共傳統對台論述中的「寄希望於台灣人民」往往具有特殊的政治意義，這將使得其初衷受到干擾與影響。首先，寄希望於台灣人民與統戰息息相關，具有區別對待與政治切割的意涵。就第一個層面來說，由於中共始終不放棄所謂「國共第三次合作」，因此就位階來看，「寄希望台灣當局」（或國民黨當局）較具有歷史深度與規範性，在此之下「寄希望台灣人民」就較具有現實感。其次，如果說，中共將「寄希望台灣當局」視為主要的「政治運作」變項，那麼「寄希望台灣人民」就成為切割、牽制與分化前者的「社會運作」變項。再者，「寄希望台灣人民」往往與中共的民族情感或愛國主義相互連結、互為表裡；這意味的是

¹⁰² 同前註，頁 90-91。

¹⁰³ 告台灣同胞書指出：「我們寄希望於一千七百萬台灣人民，也寄希望於台灣當局」。行政院大陸委員會網站，網址：http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/1_1.htm（點選日：2008年10月16日）。

¹⁰⁴ 「葉九條」指出：「我們希望廣大台灣同胞，發揚愛國主義精神，積極促進全民族大團結早日實現，共享民族榮譽。希望港澳同胞、國外僑胞繼續努力，發揮橋樑作用，為統一祖國貢獻力量」。

¹⁰⁵ 「十五大」政治報告指出：「我們寄希望於具有光榮愛國主義傳統的台灣同胞。除了極少數頑固堅『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....。」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：2008年10月16日）。

¹⁰⁶ 「十六大」政治報告指出：「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」新華網：網址：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/16/content_2467732.htm（點選日：2008年10月16日）。

中共主觀期待的一種心理投射，透過統戰或政治社會化的過程，直接賦予台灣人民「被設定的」、「被命定的」某些價值定位與社會功能。

在此背景下，所謂的「寄希望台灣人民」是對照「寄希望台灣當局」參數，或是體現中共完成對台政策目標的客體或載體。在這種決策情境下，除非主要政治變項運作失敗，否則作為分化的社會變項將不會獲得主要的對待；除非必須落實北京賦予台灣人民的歷史責任、民族情感或愛國精神，否則無法改變這種主從的基本格局。以此推論，在鄧小平時期，由於為了在兩岸關係之中獲取政治資本（主權與民族主義）與經濟資本（現代化），因此挑戰國民黨傳統的「三不政策」，開啓兩岸之間的經濟與社會交流則成為主要政策內容，一旦完成這些成果即可為其「三通四流」與「一國兩制」奠定基礎。在此政經背景下，「寄希望台灣人民」的政治化、工具化或客體化，較符合八〇年度改革開放之初中國大陸與兩岸關係的政經氛圍。江澤民若以既有的「虛體化」的邏輯，去面對九〇年代的兩岸政經情勢則將會出現一些不協調的問題。

隨著兩岸民間社會交流日益頻繁，台商不斷將生產要素（資本、技術與企業家精神）引進中國大陸，並成為推動其經濟成長的重要動力。在此背景下，中國大陸才是成為台灣人民成就的利益主體，那種承認某些政治前提民族認同即可得到經濟誘因的論述，顯然不具備太強的正當性；此外李登輝建構了台灣在兩岸關係「主體性」的新論述，主體性的論述與民主化的發展交互作用更突出了所謂「寄希望台灣人民」的統戰性與虛假性：「『寄希望台灣人民』要不是就口惠而實不至的空話；再不然就是為了北京為了區分『官/民』或『政治/社會』關係的統戰工具」，對台灣人民說服力本來就不高」。¹⁰⁷在此情形下，如何讓「寄希望台灣人民」實體化、具體化甚至物質化或市場化，亦成為胡錦濤建構兩岸關係和平論述的關鍵所在。

● 「寄希望台灣人民」的市場化與實質化

胡錦濤的切入點可從「意義」與「操作」兩個層面思考。對於前者而言，這

¹⁰⁷ 胡錦濤以民為本最早的提法，應為「十六大」之後於西柏坡提出的「權為民所用，情為民所繫，利為民所謀」的「新三民主義」之說，相關內容可參閱文匯報，網址：<http://paper.wenweipo.com/2007/10/23/CH0710230046.htm>（點選日：2008年10月20日）。

也是一組意義符號的組合過程，貫穿其主要核心的則是胡錦濤「以民為本」（或是「執政為民」）的思想；希望透過「以民為本」詮釋包裝「政府治理」的意義與概念。¹⁰⁸對於後者而言，是必視是台灣不同社會群體與行動者的需要，設計出不同的利益政策，其主要的制度精神在於所謂「入島、入戶、入腦」。¹⁰⁹深入來看，「以民為本」與「入島、入戶、入腦」恰巧投射了江、鄧時期「對內關係」與「兩岸關係」的共同問題；亦即為了成就中國的經濟現代化與主權的統一，中國的弱勢群體與台灣的人民都是中共政經發展目標下的客體。為了避免廣大人民的利益受損導致社會秩序的解體，為了避免台灣民心的背離導致主權合法性的弱化，必須從本質上改變或切割中共傳統的論述意義。以民為本或政府治理的相關概念，恰巧可以填補兩岸關係此一部份的斷層。

胡錦濤在 2003 年參加十屆人大一次會議台灣代表團座談時，提出了「新形勢下做好對台工作的『四點意見』」（又稱之為「第一個胡四點」）¹¹⁰與「三個有利於」，¹¹¹除可視為胡在兩岸關係論述中的第一次表態，亦可視為「以民為本」的濫觴。其後又透過 2005 年 3 月 4 日的「新形勢下發展兩岸關係提四點意見」（又稱之為「第二個胡四點」）胡錦濤針對寄希望台灣人民的意義進行了整體的歸納。¹¹²最後胡錦濤在 2006 年 4 月 16 日國共經貿論壇上「促進兩岸關係和平發

¹⁰⁸ 作者晤談中國大陸涉台研究學者，2007 年 11 月 13 日。

¹⁰⁹ 胡錦濤在 2004 年 8 月 12 日的「中央人民廣播電台對台廣播五十周年」紀念會上，指出對台「三戰」必須做到「入島、入戶、入腦」的境界。相關論述可參考**國家政策研究基金會網站**：網址：<http://www.npf.org.tw/particle-3238-3.html>（點選日：2008 年 10 月 22 日）。

¹¹⁰ 其內容為：「一是要始終堅持一個中國原則；二是要大力促進兩岸的經濟文化交流；三是要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；四是要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興」相關論述可參考**中新網**，網址：

http://big5.china.com.cn/overseas/zhuanti/ggla/txt/2006-04/17/content_6186022.htm（點選日：2008 年 10 月 22 日）。

¹¹¹ 「三個凡是」的內容為：「凡是有利於台灣同胞的事，凡是有利於祖國統一的事，凡是有利於中華民族偉大復興的事，應該積極去做，把它做好」。相關論述可參閱，**國務院台灣事務辦公室網站**，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=634（點選日：2008 年 10 月 23 日）。

¹¹² 胡錦濤指出：「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臺灣同胞。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。台灣農產品在大陸銷售的問題，事關廣大台灣農民的切身利益，要切實解決。如果兩岸客運包機實現了『節日化』，還可以向常態化發展。兩岸貨運包機問題，也可以由兩岸民間行業組織交換意見。我們將進一步陸續出台解決台灣同胞關心的問題、維護臺灣同胞正當權益的政策措施。只要是對台灣同胞有利的事情，只要是對促進兩岸交流有利的事情，只要是對維護台海地區和平有利的事情，只要是對祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力去做，並且一定努力做好。這是我們對

展四點意見」為主軸，將整個「以民為本」與「寄希望灣人民」的訴求整個鑲嵌於兩岸和平論述之中。而中共自 2005 年陸續邀請泛藍領袖登陸訪問，除了促成了政治上的國共反台獨統一戰線，並建構了各項國共合作平台（國共經貿論壇或國共農業論壇），以其推出更多誘因與利益。

基本上而言，「以民為本」的概念恰巧彌補中共在內政與涉台施為中的間隙，強化了中共統治的正當性與權威，卻又不會產生意識型態或路線上過於劇烈的衝突（特別是針對所謂「三個代表」而言）。誠如內政日後演繹的論述軸線（以民為本-協調發展-和諧社會-科學發展觀），在兩岸關係的部分也出現了一組以「以民為本-寄希望台灣人民-兩岸和平發展」為軌跡發展的論述軸線。¹¹³另一方面，「入島、入戶、入腦」則是補強了傳統對台政策「軟硬失據」的困境：「文不足以收台灣人民之心，武不足以奪台獨分子之志」。¹¹⁴設計若干可以讓台灣人民直接感受到的「量身訂做」利益，這種政策的社會包容性與含括層面都比過去多元與廣泛，除台商之外，還包括台生、台灣農民漁民、原住民、青年學生、退役將領等。必須注意的是，主要的調整出現於，「以中國為中心調整為以台灣人民為中心」、「以政治中心調整為社會中心」兩個層面。這意味對台政策利益施予的對象，已經不只是單純針對中共政權合法性與經濟現代化做出貢獻的政客或台商；而是廣泛涉及與兩岸互動有關的群體與行動者。

● 「寄希望台灣人民」的政治效應與反思

「以民為本」的意義與「入島、入戶、入腦」的操作，大致將中共過去對台論述與政策過的「寄希望台灣人民主客倒置」問題做出了回應與處理。並透過「實體化」與「市場化」的建構過程，導入「治理思維」，企圖改變兩岸關係中的「國家-社會」、「政府-市場」、「政治-經濟」三組扭曲的關係。吾人認為對於兩

廣大台灣同胞的莊嚴承諾」。相關內容可參考國務院台灣事務辦公室網站，網址：

http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046（點選日：2008 年 10 月 23 日）。

¹¹³ 黃嘉樹、余克禮持這樣的觀點。黃嘉樹，「解讀胡錦濤對台新論述」，中國評論新聞網，網址：<http://cn.chinareviewnews.com/doc/1005/2/8/8/100528803.html?coluid=33&kindid=543&docid=100528803&mdate=1228132828>（點選日：2008 年 10 月 22 日）；余克禮，「胡錦濤對台戰略思想的基本內涵」，中國評論新聞網，網址：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1002/5/1/7/100251711.html?coluid=33&kindid=3470&docid=100251711&mdate=0515155719>（點選日：2008 年 10 月 22 日）。

¹¹⁴ 張五岳，「應以新思維推動兩岸關係的發展」，收錄於郭偉峰主編，胡錦濤與兩岸關係新思維（香港：中國評論出版社，2005 年），頁 39。

岸關係與胡錦濤的對台政策具有以下的意義。

首先，這是一種路線的延續與改革，並非制度的創新與改造。差異在於傳統的「寄希望台灣人民」，過於強調以中共為主體的政經利益，這使得操作的對象全然客體化、邊緣化，不論是朝向「以台灣人民為中心」或「社會為中心」的相對轉變，都只是一種極端形式的扭轉與斧正；相對來說，即便「寄希望台灣人民」的範疇、內容與對象相對多元與廣泛，只要存在諸如「一個中國原則」或「反台獨」等政治前提與原則，其真正的利益主體仍是中共而非台灣人民。更重要的是，「寄希望台灣人民」本質上就有很鮮明的統戰邏輯，在江澤民時期屬於「愛國主義統一戰線」的政治範疇，主要功能在於透過爭取「台灣的人民」（民間與社會變項）來孤立、分化「台灣的政府」（政治與權力變項），「以民逼官、以商圍政」圍政為其主要的內容與表現形式。換言之，作為統戰的政治操作，其制度慣性並不會因時空而有所改變，特別在於台灣的政治現實在政黨輪替之後，更賦予了「寄希望台灣人民」的政治功能。這樣的內容與功能差異在於，在國民黨執政時期，其統戰功能在於衝撞傳統的「三不政策」，並使其成為兩岸政治博弈的牽制變數，因此中共會把「寄希望台灣當局」與「寄希望台灣人民」並列其中；言下之意，這種統戰屬性比較趨近「人民內部矛盾」，因為官/民之間的政治屬性不至於存在本質上的衝突。但在台灣民主化與政黨輪替之後，其統戰功能在於孤立、弱化民進黨政府的公權力，使其不具備與中共進行政治博弈的能力，這種統戰的屬性更接近「敵我矛盾」，因為官/民或藍/綠之間的政治屬性與定性截然不同，甚至存有巨大的對立差異。

其次，「寄希望台灣人民」若將以「實體化」與「市場化」作為執行、落實的方向，那麼如何有效促進兩岸之間的經濟與民間社會交流成為重點。值得注意的，所謂的兩岸交流並不是泛指既存、自發的民間型態的兩岸經濟社會互動行為，而是積極思考如設計有效的誘因機制，讓台灣各個社會群體在獲得利益之同時，可以使其對台政策的作用力與影響力發酵於台灣內部；因此交流的意義是建立在「誘因內容」、「對象」、「機制」與「實質效果」。這樣的交流形式與意義以與江澤民時期所謂「在一個中國原則之下，什麼都可以談」已有明顯的切割與差異。因為重點已不是以僵化的一中原則作為兩岸前提，而是如何將設定好的議題，與台灣的民意接軌，並取得明確的政治效應。張五岳即指出胡錦濤主政下對

台政策主要在貫徹寄希望台灣人民的方針，要貫徹此一方針必須要加強對台交流工作。因此，綜觀北京年來對台交流工作主要重點係以「政黨」、「台商」、「台灣農民」、「青年學生」為四大工作重點。¹¹⁵

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。¹¹⁶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。實際上這是對「一個中國原則下，一切都可以談」的切割處理。從這個角度來看，中國對台對台政策的確有了新的嘗試。¹¹⁷

深入觀察，胡錦濤雖然針對江澤民的「一個中國原則下，什麼都可以談」的交流協商原則進行了某些切割，但是總的邏輯還是相同的。就是盡可能不與民進黨政府進行必要的協商與對話，並在「台灣人民」與「台灣當局」的區別對待下，推動「由民間對民間、公司對公司、行業對行業」的民間協商模式。¹¹⁸江澤民時期建構的民間協商模式，對中共與未來胡錦濤都存在了某些彈性空間與路徑依賴的關係。首先，是如何達成全面孤立排斥與民進黨接觸之外，如何運用一個和地說法來建立起除民進黨之外與台灣各界可以溝通與協商的管道，民間協商模式保留了可能性；再者，在涉及兩岸經貿社會交流議題時，除非涉及核心議題或具備重大利益（如三通直航、客貨運包機、大陸觀光客來台），才會接受台灣設計的

¹¹⁵ 張五岳，「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 104-105。

¹¹⁶ 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。

¹¹⁷ 同前註。

¹¹⁸ 有關於中共在政輪替之後，建立所謂「民間協商」模式，可參閱邵宗海，「兩岸談判機制的變遷與嘗試」，**兩岸關係**（台北：五南出版，2006 年），頁 288-291。

「複委託」或「政府直接委託」的協商模式，¹¹⁹民間協商模式保留了政策的彈性；最後，當 2005 年協商中共推動的國共交流，進而產生「國共經貿論壇」與「國共農業論壇」的機制，民間協商機制重新賦予這種交流模式新的解釋與意義，使的國共合作及其相關交流機制可以相容在較為彈性的政策架構中。

¹¹⁹ 有關「複委託」或「政府直接委託」的協商模式內容，可參考行政院大陸委員會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref910522.htm>（點選日：2008 年 10 月 31 日）。

四、小節：歷史情境與結構轉型下的政治行動

本文假設胡錦濤的在政治上理性抉擇是鑲嵌在兩岸關係發展的歷史情境中，這個歷史情境主要涉及了兩岸政治結構的轉型、國際政治的格局的轉變以及兩岸內部的政治發展。吾人並不放大或突出胡錦濤與江澤民的個人性格與心理素質，反將二人的理性抉擇預設為「同質的官僚理性」，這意味二人政策差異主要來自於結構轉型下的反應行動而非人格特質，吾人由此說明中共對台政策的「演變」或「變遷」的觀點。但另一方面，由於黨國體制具備的「制度慣性」並涉及中共政治發展的合法性的延續性問題，這也使得北京對台政策必需置於兩岸關係體歷史發展脈絡與整結構互動的架構下來思考，而非純粹以政治人物的個人理性抉擇作為出發點。在此前提下，為了讓微觀的政治行動者與宏觀的制度結構能進行對話，歷史制度主義的觀點提供了兩者之間的對話基礎。

在十六大成為總書記後，胡錦濤所面臨的是一個劇烈變動的政治結構，這也說明了其台政策的作為與政策內容，將與江澤民有所不同。對於胡錦濤而言，其對台政策的最大困境在於政治資本與合法性的喪失；這樣的問題主要來自於對外、對內與對台的傾斜及起引發的危機挑戰。主要的關鍵問題在於兩岸關係的發展已與八、九〇年代有所不同，已經不是一純粹的單元結構，兩岸關係的本質內容已與國際政治的格局、中國內部的政經發展內涵以及兩岸關係的互動意義產生了層次上的交互作用關係。過去江鄧時期將對台政策高度封閉化、政治化與、敏感化的作法，恐怕已經無法取得兩岸關係的主導權與主動權。

必須注意的是，胡的政治行動與理性抉擇並非建立在江澤民的錯誤與失敗中，因為吾人認為江的對台政治乃為歷史條件與結構環境下的產物。江澤民時期的對台政策雖然存在許多挑戰（也使的江澤民必須進行類似「典範修補」的作為）但是其結構環境還是處於相對穩定狀態。中國威脅論雖然已出現，但仍是一個爭辯中的議題而非國際社會廣泛的認知；中國大陸經濟發展雖然處於高速發展階段，但是因為發展而出產生的社會矛盾問題尚未浮現；台灣的民主化與本土意識雖然已經開始萌芽，政黨輪替甚至在 2000 年出現，但是所謂「去中國化」與「法理台獨」問題也尚未化為政治行動或是出現在政治時程表中。言下之意，江澤民

時期的兩岸關係處在一個「變遷但相對穩定」的結構中，對於江澤民而言，這樣的結構性質，侷限了進行制度調整甚至創新的必要，黨國體制的慣性與對台政策的敏感意義也降低了政治行動的誘因。因此，江澤民的理性抉擇將會是在此結構中延續、繼承鄧小平時期大部份的政治論述架構與政策內容。但是江澤民的問題在於，對台政策的情境並非「既予」或是「一成不變」的靜態結構，而是一個在個人的政理性抉擇與結構轉型互動下的產物，江澤民前述的理性抉擇將會使得對台政策的內容在結構變遷之下漸漸趨於保守、僵化，從而導致戰略高度的喪失以及政治資本的弱化。這明顯反應在兩岸關係的論述與政治定位（對台政策具有高度政治性與敏感性，與國際關係整體格局與中國大陸經濟社會發展關連性甚低，屬於「弱連結」）；對台政策的基本框架（承襲了「告台灣同胞書」、「葉九條」與「和平統一、一國兩制」）；以及對台政策的操作方式（「促進統一」、「上對下的統治觀」、「寄希望台灣人民的空洞化」）。

對於胡錦濤而言，基本上就面臨了兩個重要的挑戰，這兩個挑戰也體現了兩岸關係的路徑依賴與發展軌跡的問題。胡錦濤首先必須面對的「江澤民對台政策的制度遺產」，其性質就是前文所言的「政治資本弱化與戰略高度的下降」的問題。另一方面，胡錦濤面臨的兩岸關係處在於「劇烈轉型的內外結構環境」中，最嚴重的就是「對外、對內與對台的三個失衡關係」的問題。

相較於江澤民，胡所面對的中國威脅論問題要複雜甚多，國際社會對其批判已經趨近日白熱化的階段，同時得面對以新保守主義作為指導原則的美國總統，「中國崛起意圖改變國際秩序的現狀並成為『修正主義』國家」似乎成為國際社會關注的焦點，圍和（*conagement*）也成為小布希政府中國政策的主軸，此將對於中國的對外政策與國際社會的形象帶來重大的挑戰與限制；再者，中國大陸的經濟社會問題也開始浮現，由於中國的改革路徑是建立在「增量改革」與「傾斜式發展」的基礎上，隨著時間的遞移，新舊制度並存、經濟增長模式、資源合理分配、發展的差距等問題就成為胡錦濤必須面對的難題，經濟發展的失衡以及同步引發的社會衝突，都將衝擊著中共的國家能力並解構其統治的合法性；最後，在北京眼中台灣的政治發展已經不是所謂「本土化」或「主體性」的建立問題，而是所謂具有具體時間表、行動程序、最終目標的「法理台獨」的推行問題。台灣的政治行動，將對中共的傳統的主權觀與根深蒂固的「一個中國原則」帶來

解構的效應。

深入而言，這三個不平衡主要的表現形式中國威脅論、內部政經發展的失衡、台灣民心偏離了統一軌道。這三個變數如果持續交互作用產生更多政治的化學變化，都會對中共政權的合法性帶來解構與毀滅的後果。因此吾人假設胡錦濤必須架構一套「整體性」的論述，使其論述邏輯足以穿透「三個失衡」的核心，才能從大局的角度取得兩岸關係的政治資本與政治高度。因此，吾人認為胡錦濤提出了兼顧「對外、對內、對台」三者相關性的「和平論述」，為中共對台政策最重要的調整與革新。論述內容主要是建立在對外的「和平發展-和諧世界」、對內的「科學發展觀-和諧世界」以及對台的「反獨-寄希望台灣人民」的軸線上；或者換個角度而言，胡錦濤是讓對台政策鑲嵌「穩定的外部環境」與「安定的內在條件當中」（值得注意的是，「外-內」變數之間也存在邏輯的互動性）。

如果說，胡錦濤建構的「和平論述」體現的是中共對台政策的「積極面」與「創新面」的話，（雖然這種創新比較趨近於「調整」、「修正」或「革新」的觀點），那麼多數兩岸關係學者同意中共制定「反分裂國家法」，則是代表了對台政策的「保守面」與「延續面」。學者認為「反分裂國家法」一方面承續了改革開放以來兩岸關係的政治定位與官方立場，同時延續了江澤民時期「以法治國」的概念；北京當局希望在法的體系與規範中建立政策的正當性基礎，並以此對抗衡美國台海政策的支柱：「三公報一法」以及台灣積極推動的「法理台獨」的各項內容。值得注意的是，從「國家統一法」到「反分裂國家法」的名稱、意義與內容的調整，也體現從江澤民到胡錦濤，中共高層對於兩岸關係整體戰略架構的轉變脈絡。

除了建立「和平論述」與「依法涉台」的法理基礎外，國家能力的重建也是胡錦濤重建對台政策政治資本的一環。受到列寧式黨國體制的慣性影響，中共的國家能力多趨向於「專制能力」與「鎮壓能力」的本質，屬於典型的「上對下的『統治』與『權力』關係」。雖然改革開放以來中共強調所謂的政府職能的調整，但由於「國家與社會」、「政治與經濟」、「政府與市場」仍是一種宰制、控制的暴力關係，不僅造成了前述的「三個失衡」關係，同時也使得對台政策出現了「政府失靈」與「市場失靈」的問題。為了改變傳統以「專制能力」、「鎮壓能力」為

導向的國家能力本質，中共必須思考如何處理「國家變數」與「社會變數」之間的關係；簡單來說，就是涉及中共政權與「國際社會、國內社會與台灣社會」的基本定位與互動模式。

就基本定位而言，穿透三者之間的主要自變數則是「反對台獨」，其核心的假設在於「維持現狀」的外溢效果。對於國際社會來說，中共可宣稱反對台獨是爲了「反對變動現狀」，可以在建立共同利益的基礎上達到類似「中美共管台獨」的目標，以消除國際社會對其「意圖改變台海現狀」的疑慮；對於國內社會而言，可以抑制因爲「久拖不決」、「久拖不統」的焦慮，特別面對極端民族主義者，亦可宣稱台灣問題仍是在中共當局的控制範圍內，只要台灣不片面、逕行宣佈獨立，中共的對台政策的合法性與效能依舊存在；對於台灣社會而言，由於台灣內部仍舊涉及藍綠對抗的問題，所謂「反對台獨」可以與台灣內部的政治力量取得聯繫，從而建立所謂「反對台獨統一戰線」。換言之，「反對台獨」將可取得中共政權與「國際社會、國內社會與台灣社會」的平衡利益與互動聯繫之效，改變了傳統「國家變數」與「社會變數」之間的關係。

就互動模式而言，主要來自於對「寄希望台灣人民」的操作。在鄧江時期，所謂「寄希望台灣人民」若不是作爲區別「國民黨官方」統戰語言（同時也會出現「寄希望國民黨當局」的語境），再不然就是成爲促成中國大陸自身經濟現代化的工具。換言之，「寄希望的對象」本來應該是政治上的主體卻成爲了客體，利益的給予者（北京當局）反而成爲政治經濟資源的受益者。言下之意，中共所謂「寄希望台灣人民」若不是口惠而實不至的政治樣版，再不然就是只針對單一群體（特別是台商）所設計的策略工具。胡錦濤主要的調整是將「寄希望台灣人民」予以「實體化」與「市場化」作爲執行、落實的方向；因此，如何有效促進兩岸之間的經濟與民間社會交流成爲重點。值得注意的，所謂的兩岸交流並不是泛指既存、自發的民間型態的兩岸經濟社會互動行爲，而是積極思考如何設計有效的誘因機制，讓台灣各個社會群體在獲得利益之同時，可以使其對台政策的作用力與影響力發酵於台灣內部；因此交流的意義是建立在「誘因內容」、「對象」、「機制」與「實質效果」。

最後必須強調的是，胡錦濤的政治行動其目標乃是強化日漸式微的政治資

本；簡言之，是爲了重建中共對台政策的合法性與政策效能。這意味了胡錦濤的理性抉擇必須置於兩岸關係的歷史情境中來檢視，更需要從制度的發展軌跡來思考。他除了延續了中共改革開放以來建立的對台政策的論述整體與符號系統，在權力的現實互動下中，胡錦濤也從江澤民的政治與政策邏輯中，謹慎地開展這個政治工程；這個過程是漸進地、循序地，是從十六大開始累積，絕非戲劇化般地進行一場震盪式的政治切割。