

第四章 胡錦濤對台政策的初始條件（二）： 經濟社會結構的轉型與制度變遷

第一節 兩岸經濟結構的轉型分析

壹、經濟導引

經濟導引隱含了一個重要的預設：「經濟的互補、互賴與分工，使得兩岸關係的互動，從單一、純粹、高位階的政治權力關係，轉為多元、複合、低位階的經濟互惠關係；這樣的轉變，使得兩岸關係注入了新的發展變數」。若循著這樣的定義，將可引導出本章所關注的問題意識：推動兩岸經濟結構轉型的驅動力與主要變數為何？經濟的結構轉型對於制度變遷或對台政策所造成的影響為何？宏觀的經濟結構轉型、制度變遷，與微觀的政治行動者兩者之間的互動關係為何？政治行動其的理性抉擇的經濟結構與制度背景為何？因此吾人認為，除了延續新制度主義與歷史制度主義的基本假設外，必須處理前述這些「問題組」，才能有效論證兩岸經貿結構的變遷與對台政策之間的關連性。簡單地說，如果我們將「對台制度政策」或「中共對台經貿政策」視為自變數，我們該如何設定合理的解釋項或應變項？更重要的是，在說明「自變-應變項」的相關性中，如何融入「宏觀-微觀」與「國家-社會」之間的對話與分析，更是我們關注的焦點。

就另一個層面來說，經貿因素也使得兩岸關係中的「國家與社會」關係出現了微妙的變化，也提供研究者批判與反思的空間。簡言之，兩岸經貿關係的開展，對於北京與台北而言，存在不同的前提與意義，但傳統的經貿關係與中共對台政策的「相關性」，都存在如此的邏輯推論：對於北京而言，兩岸經貿關係的開展與開放，主要出自於八〇年代以來改革開放的實質需要；簡言之，如果經濟因素是延續、鞏固中共政權的基礎與前提，那麼，兩岸經貿關係對台政策就是在這樣政經前提下開展。簡言之，這是一種「國家中心」、「政治權力中心」或是「雙邊

模式」的假設：

首先，這樣的論述符合中共「列寧式黨國體制」下的權力運作、決策程序與政策產出的因果關係，對台政策出發點與政策效能是建立在「政治邏輯」的基礎上，一套「由上而下」的政治行動過程；再者，這種觀點符合改革開放以來中共所進行「政左經右」或「組合主義式」的政經工程，對台政策與經濟現代化除了要為政治利益服務外，同時不能抵觸中共所設定的政治權威或框架。再者，對北京而言，所謂的經濟發展、市場開放以至於兩岸經貿關係，都必須服膺於政治邏輯與「價值理性」的框架下，扮演「工具理性」的角色功能；最後，這同時假設北京在對台政策的運作與效能上，擁有絕對的「國家能力」或「專制能力」，意即北京的意志都可以化成實質的政策，而這個政策內容不受任何外部的干擾（特別是經濟誘因與民間利益）下有效運作，最後的政策成果必然符合決策者原先的期許。

事實上，這種論述必會遇到理論與經驗事實的挑戰。例如隨著改革開放的展開與經濟現代化的推行的時程，中共傳統的決策過程，必然會融入經濟變項的影響，使得由下而上的利益傳遞在既有體系中成為可能，即便這樣的滲透並不足以解構黨國體制的權力基礎；另一方面，在兩岸關係萌生經濟因素之後，北京當局未必能全盤掌握結構發展的路徑軌跡與轉型方向，也未能使其往對自己有利的方向發展，同時更必須去控制、管理經貿關係可能製造的「外部性」或「交易成本」。兩岸經貿關係所導引出的「經濟熱、政治冷」、「民間熱、官方冷」的發展路徑，應為北京未曾預想到的；此外，市場開放與經貿交流所可能帶來的「精神污染」、「資產階級自由化」與「和平演變」為北京當局所戒慎恐懼，並急欲透過政治手段進行壓制、控制與管理。這也說明了有關完整國家能力與專制能力的假設，存在了若干的限制與不充分。

本章有關經濟導引的分析與解釋，並非嘗試去解構傳統「國家中心論」或「政治權力說」的核心假設，而是在尋求合理的解釋項、或導入若干經濟變數，試圖從「經濟-政治」或「由下而上」的分析途徑（相對於國家中心論的「政治-經濟」或「由上而下」的分析途徑）。這將使既有解釋「兩岸經貿關係」與「對台政策」的相關性分析更加細緻。因此，我們的分析策略是盡量從「經濟」自身的特質進

行思考（例如資本、技術、市場、成本、利潤），但自覺所謂的經濟邏輯的解釋力，在列寧式的黨國體制下往往是「限定的」或「有限的」。這有助於我們現實地理解經濟為政治甚至對台政策的功能與意義。

此外，我們在經濟結構轉型的過程中，也將牽引出對台政策的制度變遷，但重點在於，除了描述出轉型變遷的軌跡外，我們更關注行動者如何與客觀的制度結構進行辯證性的互動？簡單地說，經濟結構的轉型對政治行動者的意義是什麼？行動者的理性如何在變遷的軌跡之中「審時度勢」，以便其「有所作為」或「順勢而為」。最後，行動者的理性與結構之間的互動，若產生巨大的落差與遲滯效應，將造成前文所提及的「中斷式均衡」效應，其所造成的「調整-穩定-離軌-調整..」以及「斷裂-連續-斷裂..」的循環關係，也是本章關注的焦點。

簡總得來說，為了符合新制度主義的基本假設，在解釋經濟因素、兩岸經貿結構以及中共對台政策三者的相關性時，必須從「宏觀與微觀」、「結構與理性」還有「國家與社會」之間進行辯證性的對話。這就意味除了分析整體性的結構轉型與制度變遷的變數外，也須將解析微觀行動者理性抉擇的思維（不論是中共的決策者或是台商），更必須將以權力為主的傳統對台政策論述，融入新興滋生的經濟社會的因素。這將使得我們的分析更有現實感與經驗性的基礎。

貳、各個經濟結構轉型時期的內容與意義

一、經濟引入期（1987-1997）

影響「經濟引入期」的最大變數，主要解釋中共經濟發展的實際需要、兩岸經濟互補的基本格局與對台政策之間的「相關性」。雖然在第三章已針對前述變數進行若干分析探討，但推論的主軸仍是建立在「政治邏輯」與「權力論述」的基礎上：例如經濟發展與改革開放是為鞏固、延續中共的統治基礎與政權合法性、台灣的政策開放使得中共對台政策有了直接實踐的基礎、兩岸經貿關係的制度特徵、衍生的行動者與經濟現象，皆提供了北京當局透過經濟行動達成政治統戰的目標。然而，純粹性的政治解釋雖符合北京權力思維，但可能陷入權力「手

段-目的」的套套邏輯，或是將經濟因素「過度政治化」從而忽略了經濟本身的功能與發展規律，使得兩岸關係與對台政策的解釋分析脫離了客觀現實。本節的分析並不是要排除政治因素對於兩岸關係與對台政策的影響，¹而是延續銜接的政治解釋下，從經濟本身的意義與功能說明經濟結構轉型的驅動力，並說明其與中共對台政策的相關性。

● 國際大循環：中國大陸經濟生產要素與資本主義全球生產體系的相互結合

進一步來看，本章所強調的「經濟因素」與所謂的「相關性」，主要是建立在「現代生產力」與「國際貿易互助」與「國際大循環」這些理論的假設命題中。「現代生產力」論者假設，科技革命與生產力國際化必將帶來生產力飛躍的預測，處於不同經濟社會制度的大陸和台灣地區，在經濟發展程度不同的基礎上，都儘可能地為未來這種飛躍創造最有利的條件，都在爭取各自的生產力達到的水平。²「國際貿易互助」論者則認為，海峽兩岸之所以進行貿易投資與技術轉移，都是由於雙方各有其佔優勢的比較利益存在。彼此經過經貿互助、互補其比較利益，再充分發揮自己的優勢帶來正效應，補償或抵銷自己的劣勢所產生的負效應，如此形成優勢互補，這對於雙方的經濟發展都有利。³

而所謂「國際大循環」論，則是在「現代生產力發展」和「國際貿易互補」論的基礎上，將八〇年代國際經濟因素、中國大陸的生產要素與兩岸經貿互補關係、中共對台政策的經濟因素等幾個變數，進行「外-內」的整體性分析。「國際大循環論」，由於層次結構鮮明，兼具內外變因解釋，同時揉合相關理論的內容，因此成為分析「經濟引入」時期結構變遷主要的理論依據。此一理論假設中國大陸的經濟現代化應當仿效台灣經驗，以出口擴張作為首要目標，充分利用大陸沿海豐沛而低廉的農業剩餘勞力，發展勞力密集的出口產業，賺取外匯，為重工業

¹ 事實上，我們很難將兩岸關係中的政經因素相互切割或隔離：「兩岸關係不存在所謂的『經濟學』思維，現實地說，兩岸關係的本質比較接近『政治經濟學』」。作者與國內大陸政策官員晤談結果，2007年，12月14日。

² 江小工，「海峽兩岸合作的若干思考」，「海峽兩岸關係」學術論文研討會（北京：1991年8月），頁2-4。

³ 同前註。

取得資金與技術，然後再以發達的重工業來支援農業與輕工業。於是透過國際市場，使農業和輕工業之間的資源得以循環，就業問題得以解決，生產力得以提高，中國大陸將進一步向產業高級化發展。⁴深入分析，所謂的「國際大循環」的核心概念，就是運用中國大陸沿海地區的生產要素優勢，使其與區域經濟的生產分工以及兩岸經貿的互補關係接軌，引入中國所需要的資本、技術與管理經驗，通過「三來一補」（來料加工、來件裝備、來樣加工和補償貿易）出口創匯，並成為推動中國大陸經濟現代化「引進來，走出去」的動態經濟循環模式。⁵

● 垂直性互補生產分工：兩岸生產要素的相互結合

若要沿著「國際大循環」理論推演兩岸經貿的互動意義與結構轉型，就必須同時將八〇年代中國大陸與台灣經濟發展的路徑進行探索，如此才能導引出兩岸的經貿互動必然鎖在「垂直性互補分工」的結果中。⁶就中國大陸而言，我們關注焦點在於「北京如何使兩岸經貿關係與建立沿海外向型經濟發展模式相互結合」。基本而言，中國發展此一經濟模式的資本、外匯、技術與管理經驗嚴重不足。因此，如何引進其所迫切需要的經濟資源成為關鍵。與此同時，台灣主要的問題則是「如何進行產業調整，尋求投資的出路」。由於八〇年代新台幣升值與台灣國內生產要素價格發生波動（例如工資上揚、賦稅問題、能源價格、地價上漲等），這些內外的變化對台灣的外向性經濟造成了巨大衝擊。⁷在此背景下，台

⁴ 根據吳玉山說法，所謂「國際大循環」理論是國家計委會計畫經濟研究所副研究員王建所提出。參閱吳玉山，**扞從與抗衡：兩岸關係新銓**（台北：政中書局，1997年），頁133。

⁵ 需要注意的是，雖然中共官方確定了出口導向的對外貿易策略，但是吳敬璉指出：「由於官員們對於進口替代和出口導向兩種戰略的分野在認識上並不明確，在實際工作中繼續執行進口替代的配套政策，出口導向的方針並沒有立即得到貫徹。例如1985-1992年期間，中國始終保持很高的進口關稅稅率，算數平均稅率高達43%-44%。直到1993年，中國仍然保留雙重匯率制度，人民幣的官方匯率大大高估。在這種情形下，許多加工企業實際上是以國內市場為對象的」參閱吳敬璉，**當代中國經濟改革**（上海：上海遠東出版社，2004年5月），頁282。

⁶ 有關「垂直性互補分工結構」的概念，可從資本與技術構成的差異，並由此表現出的產業結構類型和貿易結構類型的差異進行分析。基本而言，兩岸的經濟分工是屬於亞太地區「階梯型分工」的一部份，而這種分工又具有「垂直分工」特性。美日等國屬於此一分工體系的第一階梯；亞洲四小龍構成第二階梯；東協等準新興工業國家屬於第三階梯。不同分工的階梯之間，以貿易和投資為主要形式，表現為經濟的互補的階梯性傳遞第一階梯只要輸出资本技術密集型產品；第二階梯主要輸出资本、勞動密集型產品；第三階梯則向第一、第二階梯輸出勞動密集初級產品。從中國大陸的生產水平及由此表現出來的產業結構類型和貿易結構類型來看，基本上可以歸屬第三階梯。所以從階梯型分工考察，海峽兩岸的分工大制可概括為傳統初級產品和勞動密集製成品和資本密集型的「垂直分工」。相關論點可參閱，李宏碩，「海峽兩岸經貿關係探索」，**台灣研究·兩岸關係**，1997年第1期（北京：1997年），頁12。

⁷ 由於台灣外向型經濟發展具有「填補性」，即利用美日先進工業國家磨擦、協調與興衰交替之際，即時捉住機會，實施其經濟戰略政策；「依附性」，即台灣市場狹小，資約缺乏，長期依賴

灣除了需要針對勞力密集型的傳統產業進行調整與升級外，為其過剩的資本尋求新的投資市場也是政府與資本案關心的焦點。

由於中國大陸所關注的是「如何為其外向型經濟模式引進經濟資源」，台灣的焦點則在「如何尋找投資的出路」，就「需求-供給」的宏觀層面而言，只要政治條件許可，兩岸經濟本身就存在互惠、互補的條件，要進行經濟合作的交易成本並不高。其次，為了建立外向型經濟模式，北京當局也在大陸沿海地區建構對外開發與發展的計畫，基於現實性與可操性的考量，這些政策規劃必須處理中國大陸實行計畫經濟「制度遺產」與改革開放之間的關係。⁸北京採取這種「試驗推廣式」的市場開放路徑，⁹無形間也將兩岸經貿關係「現實性」、「務實性」地納入沿海經濟特區規劃中，也誘導台灣的經濟資源效率化地配置於中國大陸經濟環境與市場條件相對較佳的地區；對台商而言，由於大陸沿海地區發展出口導向經濟戰略與台灣經濟發展的趨向類似，台商將擁有同質的經營環境，可以降低其市場進入障礙與經營成本。更重要的是，大陸沿海地區重視發展勞動密集型或是從事加工出口產品的鄉鎮企業，其資本、技術都有限，台商擁有較佳的競爭優勢。在這樣的背景下，中國大陸市場遂成為台灣傳統產業的替代生產基地；中國大陸也適時從台商其他外資手中得到其所需要的資本、技術、人才與管理經驗，兩岸經貿關係已鎖入「垂直性的互補分工」的軌跡下。

「日本進口-台灣加工裝配-美國出口」的外貿體制帶動經濟成長，外貿和資源狀況於是制約經濟增長的幅度；「聯動性」，即屬於美、日為主導的國際分工中的一環，世界資本主義經濟尤其是美國經濟的枯榮支配台灣經濟週期；「偏態型」，即產業結構以勞動密集型加工裝配工業為主體。這四種型態容易受到國際經濟景氣循環、國際匯率、生產要素價格波動等因素所牽動。相關論述參閱江小工，**前揭文**，頁 8。

⁸ 吳敬璉指出：「由於中國大陸幅員廣大，長期實行計畫經濟制度，要在短時期內形成國內市場並全面實行對外開放，和國際市場接軌是不可能的。因此中國領導汲取了其他國家建立特區的經驗，利用沿海城市緊鄰港澳台、海外華僑地區的優勢，營造市場經營的『小氣候』，吸引外商資金、技術和管理能力，大力發展外向型產業」。吳敬璉，**前揭書**，頁 283。

⁹ 林毅夫指出，所謂的「試驗推廣」的意義在於，中國的經濟改革多半不是在全國同時展開，而是每項改革措施都從較小範圍內的試驗開始，在取得成果並進行總結的基礎上加以局部推廣，由點及面，不斷總結和觀察，進而擴大其實行範圍。所以這種方式也意味著中國改革的局部性特徵。這種改革的優點是（1）盡可能地減少改革風險。（2）這種試驗性的自發改革，與增量改革結合，能夠即時提供在那些領域進行改革具有最大收益的信號。（3）為市場的建設與發育創造一個過程。這種改革的缺點是（1）市場機制的作用是開放的，因而侷限於某個部門或某個地區的改革不能完全充分地利用市場機制，仍要借助行政的手段來將已經改革的部分與未改革的部分人為隔離開。這種人為的隔絕不能奏效時，摩擦就會出現。（2）改革近程在部門和地區間的不一致，造成區域發展的不平衡、收入分配不均等一系列問題，加強社會不穩定因素。（3）改革的不配套使某些必要的改革措施滯後，形成調節機制上的真空。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7月），頁 272-274。

● 政治宣示與政策誘因：國家與政治的主導力量

由於兩岸經濟已鎖入不可逆轉的軌跡下，中共遂積極於八十初期進行各項政治性宣示與政策規劃，以期加速兩岸經貿關係的連鎖發展。就中共的政治宣示內容而言，主要以「全國人大常委會告台灣同胞書」、「葉九條」與「關於開展對台灣貿易的暫行規定」為代表，其他相關政策則是在這些政治宣示下逐漸展開。1979年元月的「全國人大常委會告台灣同胞書」指出：「台灣和祖國大陸，在經濟上本來是一個整體。這些年來，經濟關係不幸中斷。現在，祖國建設正在蓬勃發展，我們希望台灣的經濟日趨繁榮。我們相互之間應當發展貿易，互通有無，進行經濟交流。這是相互的需要，對任何一方都有利而無害」。¹⁰1981年的「葉九條」也指出：「歡迎台灣工商界人士回祖國大陸投資，為興辦各種經濟事業，保證其合法權益和利潤」。¹¹1979年5月，中共「對外經濟貿易部」頒布「關於開展對台灣貿易的暫行規定」。該規定第一條即指出：「對台灣貿易是台灣回歸祖國過渡時期的一種特殊形式，是為了促進大陸地區和台灣地區的經濟聯繫，團結爭取台灣工商人士，為統一祖國創造條件」。¹²中共初期的政治宣示，還是將對台經貿關係置於「政治」的前提下（為「祖國統一」目標而服務），但開始若干「手段性」、「功能性」等經濟誘因成就政策目標。這樣的政策邏輯為「採行優惠、鼓勵措施，並透過經貿層面的聯繫，重建台籍人士與中國大陸之關係，以及訴求直接通商的主張」。¹³「主要基於吸引台商資金與技術，促進大陸經濟現代化建設，以及日益深化台商的台商投資關係有助於抑制『台獨』傾向和有利於『祖國統一』目標的實現」。¹⁴

在這些政治框架與原則下，中共開始頒布施行各項以「激勵」、「誘因」與「優惠」等以「經濟為導向」的法規與政策。1983年4月中國國務院頒布「關於台

¹⁰ 參閱新華網，網址：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704733.htm（點選日：2008年1月12日）。

¹¹ 參閱新華網，網址：<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/>（點選日：2008年1月12日）。

¹² 張榮豐，「影響台海兩岸經港轉口貿易之因素分析」，第九屆中韓學術會議（台北：政治大學國際關係研究中心，1988年12月），頁17-18。

¹³ 同前註。

¹⁴ 參閱「中共中央關於進一步加強對台工作的通知」。轉引自陳德昇，「九十年代中共對台經貿政策」，中國大陸研究，第36卷第9期（台北：1993年9月），頁73。

灣同胞到經濟特區投資的特別優惠辦法」，這是中共在吸收台資上，第一次以「台灣同胞」為主體頒布的法規辦法給予「台灣同胞」享受經濟特區現有優惠外的三項特別稅費優惠。¹⁵1985年中共國務院頒布「關於華僑投資優惠的暫行規定」，賦予華僑在「內地」各種形式投資，享有「三免四減」所得優惠，台灣同胞可參照適用。翌年又公布「關於鼓勵外商投資的規定」，台灣企業或個人也可以參照適用。1988年7月制定「關於鼓勵台灣同胞投資的規定」(即所謂的「二十二條」)，提供台商投資優惠。¹⁶在各項誘因政策頒布之後，面對1987年以來兩岸交流新情勢，中共也對其官僚機構進行若干改組。比較重要的是在1988年9月決定成立的「國務院台灣事務辦公室」，12月並在對外經貿部設立「對台經貿司」。在地區開放上，1999年6月在福建省設置「台商投資區」，這是大陸例外性地針對「資金來源地」專門設置的國家級投資區。¹⁷除了前述直接的經濟優惠措施與相關辦法規定外，為了配合中國外向型經濟的發展，中共也將區域經濟發、市場開放與經濟優惠等政策相互結合；簡單地說，隨著經濟現代化與吸收外資的需要，中共對外開放的地域範圍即不斷擴大。¹⁸

在中共政治宣示與相關政策規劃下，陳德昇指出，雖然中共此一時期曾一度因杜絕投機貿易行為，¹⁹以及大陸經濟發展採取經濟緊縮措施，而調整優惠政

¹⁵ 該項辦法對於台商在稅收、土地取得、能源供應、審批手續和設備進口等方面給予特別對待的事實。參閱許蕙佑、林貴美合編，**實用兩岸投資法規彙編**（台北：海基會，1994年），頁157。大陸官方指出，這項政策頒布同時，第一家台灣企業已在廈門落腳。福建省人民政府辦公廳編，**投資中國大市場-福建省專輯**（香港：大公報出版有限公司，1994年），頁56。

¹⁶ 其中包括：投資範圍廣泛、投資方法更加靈活、台胞可以在企業任董事長、簡化台胞投資審批手續、投資經營期限不受限制與法律保障。「國務院」台灣辦公室編，**台商投資指南，一版**（北京：機械工業出版社，1991年2月）頁1-4。該法的意義在於這是首部以台灣同胞為立法主體的全國性專門法規，該法在投資範圍、形式、程序、經營管理等方面，台灣同胞享有比外商更為優惠待遇。

¹⁷ 不過值得注意的是，中共鼓勵台商投資政策並非一成不變，例如1990年8月，所謂「關於鼓勵華僑和香港澳門同胞投資的規定」，也明確給台灣投資者的優惠待遇普遍適用於港澳僑資。與此同時中共也逐步放寬外資的限制，待遇逐漸與台資拉平。

¹⁸ 繼1980年初開闢了四個經濟特區後，在1984年間又開放了天津、上海等沿海十四個城市，隨後又在這十四個城市的十二個設立經濟技術開發區，允許這些開發區實行經濟特區的優惠政策。特區及開發城市對於外商投資項目的批審權較大，外商到這些地區城市投資可享受租稅優惠的待遇。對外開放的地域範圍已不斷從沿海各省市向內陸延伸擴大。1992年上半，中共當局確立「三沿」發展戰略，除了沿海地區，更進一步推動「沿（長）江及沿邊（境）」地帶的對外開放。參閱高長，「大陸吸引外商投資政策與總體經濟環境評估」，**共黨問題研究**，第23卷第5期（台北：1997年5月），頁49-50。

¹⁹ 例如1980年6月中，中共外經貿部頒行「購買台灣商品的補充規定」，對台灣的產品作政策性購買。同時，對由他地轉口至大陸產品，只要有台灣產地證明者，產品則免稅。結果，其

策，使貿易額皆有起伏的變化，但基本而言，採行優惠、鼓勵與直接之貿易政策，仍為此一時期的重點內涵。此外，中共亦運用民族情感的號召、強化對台宣傳、提高政治禮遇，以及積極改善投資環境等措施，期能發揮進一步吸引台資的效果。²⁰必須注意的是，「強化對台貿易的集中管理」，亦為八〇年代中共對台貿易政策的制度特色。²¹

從「關於鼓勵台灣同胞投資規定」與「強化對台貿易的集中管理」政策之間的對比，不難窺視此一時期中共對於兩岸經貿政策的思維邏輯，進一步說，這涉及兩岸經貿關係中「外-內」與「主-客」之間關係。舉凡能夠促進中國大陸經濟現代化，特別是從台灣經濟行為者中引進中國大陸「外向型經濟模式」所迫切的資本、技術、管理能力，北京當局將採取較為寬鬆的政策立場，即便這樣的開放作為，可能增添官方的行政管理成本或是衝擊既有的經濟秩序。因為以北京的觀點來看，這是兩岸經貿關係所謂「外而內」或是「引進來，走出去」過程，主體是兩岸的政治統一與中國大陸的經濟發展，客體才是兩岸經貿關係或是台灣挹注的經濟資源，對於具有「功能性」、「工具性」的客體而言，中共自然可以採取寬鬆、懷柔的態度。²²但是相對來說，由於對台政策與改革開放具有高度的「政治性」與「敏感性」，其發展的趨勢方向及其可能造成的影響，必須牢牢掌握在北京領導手中。因此，不可能本末倒置讓政治核心以外的行動者所操控（相對於中

他國家透過香港的轉口產品，皆企圖冒充台灣產品免稅進入大陸，使中共招架不住，終於在 1981 年 5 月取消了對進口台灣商品的優惠免稅條件。參閱余德培，「台海兩岸貿易與投資」，**台灣研究**，1989 年第 3 期（北京，1989 年 9 月），頁 23-24。

²⁰ 相關論述可參考，陳德昇，「九十年代中共對台經貿政策」，**中國大陸研究**，第 36 卷第 9 期（台北：1993 年 9 月），頁 73。

²¹ 1987 年 7 月 1 日所施行之「關於集中管理對台灣省貿易的暫行辦法」即曾規定：對台灣進口實行許可證管理制度，必須報備「外經貿部」批審；經營對台貿易由「外經貿部」全面集中管理，黨政軍機關、各群眾團體、個人（包括台屬），一律不得設立對台貿易機構；各類貿易公司不得通過外國、外國人及其公司進行對台貿易等。同前註。

²² 洪志清指出，在引進台資的立法方面，在改革開放十年後，中共「國務院」才以行政法的形式，頒布「關於鼓勵台灣同胞投資的推定」，這是大陸方面以「台灣同胞」身份作為規範台資企業的重要措施。但相較上，比「鼓勵外商投資規定」以及「外資企業法」遲了兩年，若對照 1979 年公布實施的「中外合資經營企業法」，則晚了十年。「換言之，從改革開放以來大陸引進外資的實踐表明，台資顯然不是引進外商直接投資政策的重點，也沒有成為對台工作的核心議題」。洪志清，「一九七九年以來中共利用台資政策演進分析：兼論對兩岸關係的政策涵義」，**共黨問題研究**，第 25 卷第 8 期（台北：1999 年 8 月），頁 73。作者認為這樣的觀點只是一種「簡單的比較」，也就是將中共的外資政策與台資政策進行一種「時間序列」先後的對比，從而輕忽了兩個政策之間的差異性，更忽視對台政策的政治性、策略性與敏感性。如果只從時間的先後順序進行形式上的邏輯推論，作者似也可以解釋為：「正因為對台政策有其高度的政治性、象徵性與敏感性，所以中共當局未將其視為一般公共政策或行政立法的態度處理，而是用所謂政治宣示的方式為之」。

央以外的，皆視為廣義的經濟社會變數），或只是為了追求客體的工具性與功能性從而出讓了主體與政治規範。

● 互惠的結合：經貿關係持續深化

不可否認的是，八〇年代由於中共對台經貿的政策鬆動，使得雙邊貿易額持續成長，貿易依存度日益深化（兩岸經貿關係的發展與依存度可參考表 4-1「台灣對大陸貿易估算（1981-1995）年」，表 4-2「歷年兩岸貿易統計表 1979-2004」）。換言之，中共對台經貿政策的推展亦產生功能性、策略性與政治性的效應。²³就功能性而言，雖然兩岸經貿關係長期處於逆差狀態，台商的投資取向亦難符合大陸的產業政策規範，但兩岸經貿關係的開展，以至台商資金、技術、人才與管理經驗，顯然有助於大陸經濟發展與現代化；就策略性的觀點而言，中共對台貿易採取由「外經貿部」集中管理措施，以及強化對台商投資大陸的規範與操控，皆足以顯示其作為實現統一過程的經濟槓桿與工具性角色。此外，就政治性功能而言，無論是重建兩岸經貿聯繫與政商關係的發展，以至對我方大陸政策採取「以商圍政」、「以民逼官」的政策，亦產生相當程度的影響。

以兩岸經濟貿易的意義以及數額累積消長的內容來看，1987 年對兩岸經貿關係是一個重大的分水嶺，因為在台灣開放大陸探親政策後，兩岸關係開始有了新的民間交流與經貿互動。在此之前，中共的對台政策一直環繞在「一、二、三、四」的公式，即「一國兩制」、「兩黨談判」、「三通四流」。所有這些訴求和號召，都是中共片面提出，台灣始終處於被動地位，採取消極反應。²⁴直到 1987 年台灣開放大陸探親，之後結束動員戡亂，兩岸關係進入了交流互動的新階段，而中共的對台經貿政策也才能由政治口號的階段進入到實際的政策操作過程。

由數字來看，大陸實行改革開放以前，兩岸的貿易額實在微不足道。1979 年兩岸經香港的間接貿易，才只有 7,700 萬美元。八〇年代開始巨幅成長，到 1985 年已達 11 億美元，佔台灣對外貿易 2.17%。1987 年台灣開放大陸探親後，兩岸經貿遂進入高成長階段，兩岸之間的經貿依存度正與日俱增，1981 年兩岸貿易

²³ 同前註，頁 73。

²⁴ 鄭竹園，**大陸經濟改革的進程與效果**（台北：致良出版社，1997 年 2 月），頁 233。

只占台灣貿易總額的 1.05%，1987 年已接近 2%。1989 年雙方貿易額已接近 40 億美元，10 間上升了近 6 倍。另一方面，台商的協議投資金額由 1988 年以前的 6.2 億美元增加到 1992 年的 13.9 億美元。換言之，台商的投資開始拉動台灣對大陸出口的快速增長，同期台灣經香港出口大陸金額由 24.8 億美元增長至 105.5 億美元；經香港轉進大陸貨物金額也相應由 1.1 億美元增加到 23.4 億美元。²⁵

就實質意義來說，學者認為在 1987 年之前，兩岸經貿關係的階段發展屬於「初興階段」與「起伏發展時期」。²⁶前者主要為改革開放初期，由於兩岸的政治敵對與軍事對峙關係，再加上改革仍存於初始階段，欠缺充分的政治合法性與政策規劃，因此兩岸經貿範圍僅有間接、微量的貿易聯繫，貿易關係主要以香港為轉口港，並處於暗中與非法階段，貿易規模小，發展起伏不定。到了八〇年代中期，隨著中國大陸的改革開放在 1984 年有了新的進展，經濟改革與市場開放的範圍隨之擴大（即由農村改革進入城市改革），中共陸續提出各種政治宣示與政策規劃，兩岸經貿關係往來的範圍也隨之擴大，在轉口貿易的帶動下，從 1983 年起，開始有台商通過第三國和地區前往大陸投資設廠。但由於兩岸經貿關係仍處於地下階段，台商投資的特點的特徵在於秘密往來、數量少、屬於試探性質，僅福建、廣東等沿海省市有零星的投資行爲。

表 4-1 台灣對大陸貿易估算 1981-1995 年 （單位：百萬美元）

年度	台灣對大陸 出口估計	大陸經香港 轉口輸入台 灣	兩岸貿易總 額	台灣對外貿 易總額	兩岸貿易依 存度估計
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) / (4)
1981	384.8	75.2	460.0	43,810.8	1.05%
1982	194.5	84.0	278.5	41,092.7	0.68%
1983	201.4	89.9	291.3	45,409.8	0.64%
1984	425.5	127.8	553.3	52,415.5	1.06%
1985	986.6	115.9	1,102.7	50,287.7	2.17%

²⁵ 高長、宋恩榮，*台海兩岸三地貿易之實證分析*，中華經濟研究院（台北，1994 年）。

²⁶ 相關論述可參閱，李非，「台海兩岸經貿關係的發展趨勢」，*台灣研究集刊*，1988 年第 3 集（廈門：廈門大學灣研究所，1988 年 8 月）頁，44；劉映仙，「兩岸經貿關係的現況、問題與思考」，*台灣研究*，1991 年第 2 期（北京：1991 年 6 月），頁 25。

1986	811.3	144.2	955.5	64,043.0	1.49%
1987	1,226.5	288.9	1,705.2	88,662.1	1.92%
1988	2,242.2	478.7	2,720.9	110,340.2	2.47%
1989	3,331.9	586.9	3,918.8	118,569.3	3.31%
1990	4,394.6	765.4	5,160.0	121,930.4	4.23%
1991	7,493.5	1,125.9	8,619.4	139,038.8	6.20%
1992	10,547.6	1,119.0	11,666.6	153,477.1	7.60%
1993	13,993.1	1,103.6	15,096.7	162,022.1	9.32%
1994	14,653.0	1,858.7	16,511.7	176,000.0	9.38%
1995	19,433.8	3,091.4	22,525.2	220,300.0	10.22%

資料來源：香港統計處
財政部進出口貿易統計

表 4-2 兩岸貿易統計表（1979-2004）（單位：億美元）

年份	貿易總額	增長率%	對台出口	增長率%	自台進口	增長率%
1979	0.77	67.4	0.56	21.7	0.21	
1987	15.16	58.7	2.89	100.7	12.27	51.3
1990	40.43	16.08	7.65	30.41	32.78	13.18
1991	57.93	43.26	11.26	47.11	46.67	42.36
1992	74.1	23.9	11.2	-0.6	62.9	34.7
1993	143.95	94.26	14.62	30.54	129.33	105.6
1994	163.3	13.44	22.4	53.21	140.8	8.87
1995	178.8	9.49	31	38.39	147.8	8.87
1996	189.8	6.1	28	-9.6	161.8	9.5
1997	198.38	4.5	33.96	21.2	164.42	1.6
1998	204.99	3.3	38.69	13.9	166.29	1.1
1999	234.79	14.5	39.5	2.1	195.29	17.4
2000	305.33	31.1	50.4	27.6	254.9	30.6
2001	323.4	5.9	50	-0.8	273.4	7.2
2002	446.6	38.1	65.9	31.7	380.3	39.3
2003	583.7	30.7	90	36.7	493.7	29.7

2004	783.3	34.2	135.5	50.4	647.8	31.2
------	-------	------	-------	------	-------	------

資料來源：中國海關總署

但隨著 1992 年鄧小平重要的南巡講話與中共十四大提出所謂「社會主義市場經濟」，更確定了經濟因素與市場經濟於中共意識型態與政治路線上的正當性，這使得中共決策者可在「經濟現代化」、「外向型經濟」與「對台政策」三者之間找到了政治的基礎。再加上台灣於 1987 年以來開始進行若干自由化與開放的政策，使得台資進入中國大陸出現質與量的飛躍，台商結束過去隱蔽、地下化與試探投資方式，轉為半公開投資形式。在此背景下，兩岸經貿關係遂進入「快速發展階段」或「深化階段」。此時台商投資不但發展速度快，而且在投資、地域、領域、規模以及運作方式上都發生很大的變化。投資方式基本上都直接以台灣的企業法人身份進行，只是資金只是以間接方式進行；投資地域已經從東南沿海向長江流域和內地擴展；投資領域有所拓寬，除製造並投資繼續增長外，台商對農業、第三產業的投資也十分活躍，兩岸的科技交流與合作也開始起步。²⁷高長也指出，在此一時期台商投資具有「投資規模擴大，大企業明顯增多」、「產業投資分布更趨多元化」、「投資型態由個別轉為集體化」以及「投資資金的實現率逐漸提升」等特點。²⁸在這個背景下，兩岸貿易相互依存度逐漸提高，自 1993 年起，大陸已經成為台灣第四大貿易伙伴，僅次於美國、日本、香港與南韓。²⁹

● 經濟發展的動力：台灣因素對於中國大陸經濟的貢獻

台商的資金、技術、人才與管理經驗的挹注，對於九〇年代以來中國大陸經濟發展帶來正面、積極的效果。學術界對於台商的經濟貢獻，皆有豐富的實證或政策性的研究。例如廈門大學學者張傳國即針對「台商的投資」與「大陸沿海地區經濟效應」兩者之間的關連性進行量化分析。³⁰他認為台商對於中國大陸的「經濟增長」、「就業」、「進出口貿易」、「產業結構升級」等經濟效益扮演重要角色。國內學者高長，則認為台商在大陸投資對中國大陸的「資本形成」、「勞動力就

²⁷ 余克禮，「台商在兩岸經貿關係發展中發展的地位與作用」，*台灣研究·兩岸關係*，1999 年第 4 期（北京：1999 年），頁 7。

²⁸ 高長，「台商在大陸投資趨勢及其對大陸經濟之影響」，*經濟情勢暨評論*，第 3 卷第 1 期（台北：1997 年 5 月），頁 138。

²⁹ 行政院大陸委員會，*兩岸經濟統計月報*，第 101 期。

³⁰ 張傳國，「台商直接投資對大陸沿海地區經濟效益的實證分析」，*台灣研究集刊*，2003 年第 4 期總第 82 期（廈門：2003 年），頁 66-71。

業」、「國內生產與稅收」、「對外貿易」、「技術轉移」等經濟因素發揮關鍵的作用。

³¹我們可將相關論點整理為「整體經濟發展」、「勞動就業」、「進出口貿易」、「技術轉移與產業升級」等四個面向。

首先就「整體經濟發展」來說，張傳國認為，「從資本要素的總體貢獻來看，1991-2001 年間，沿海地區平均 20.06% 的年增長率中，有 1.64% 是由外資直接投資所貢獻的，其中有 1.6% 是由台商直接投資所貢獻。如果再考慮到台商直接投資的投入效益與技術方面的貢獻，台商直接投資的貢獻率遠大於此數」。³²高長也指出，在 1990 年間，台商在大陸實際投資金額約僅 2 億美元，並不算大，對大陸資本形成的貢獻也有限，惟自次年起至 1993 年，台商在大陸實際投資金額每年呈倍數成長。如果台商的投資資本全部用於固定資產投資，由表 4-3 資料可以看出，台商投資對大陸資本形成的貢獻在 1990 間僅有 0.23%，嗣後逐年上升，到 1993 年已達 1.53%。1995 年台商實際投資金額共計 31.62 億美元，約占當年度大陸全部外商實際投資總額的 8.34%。³³

表 4-3 台商投資對大陸經濟的貢獻程度推估結果（資本與就業人數）

年代	資本形成		就業人數	
	金額 (億美元)	貢獻率 (%)	人數 (萬人)	貢獻率 (%)
1990	2.09	0.23	3.2	0.02
1991	4.37	0.43	9.13	0.06
1992	10.23	0.72	30.64	0.21
1993	31.39	1.53	78.99	0.50
1994	33.91	1.71	109.03	0.74
1995	31.62	1.32	149.93	0.86

³¹ 高長，前揭文，頁 145。

³² 同前註，頁 68。

³³ 高長，「台商在大陸投資趨勢及其對大陸經濟之影響」，*經濟情勢暨評論*，第 3 卷第 1 期（台北：1997 年 5 月），頁 139。

資料出處：高長，「台商在大陸投資趨勢及其對大陸經濟之影響」，*經濟情勢暨評論*，第3卷第1期（台北：1997年），頁140。

其次，以「勞動就業」來看，與台商的投資的產業型態密切相關。九〇年代初期和中期，台商投資勞動密集型產業的比重較大，資本有機構成較低，台商直接投資對沿海地區就業影響以擴大就業為主。九〇年代末期以來，伴隨中國大陸市場短缺狀況得到改善，短缺經濟轉變為過剩經濟，台商投資企業與其他外資企業、內資企業之間競爭加劇，台商不斷加大知識密集型產業的投資，台商的有機資本構成提高，吸收勞動力的能力相對下降。³⁴高長的研究也指出，台商大陸勞動力就業的影響，主要表現就業人數、勞動力素質和就業結構等方面。在就業人數方面，指的是台商企業創造的就業機會而言；關於勞動力素質，則是指台商企業透過合資或合作將先進的管理經驗與技藝轉移到大陸，使一般管理人員的管理水準有所提升，同時受雇於台商企業的一般工人也可以學習到進步的技藝或生產方法。³⁵

再者，就「進出口貿易」而言，自九〇年代以來，台商在沿海地區的直接投資的大量流入，對沿海地區的進出口貿易產生重大的影響。台商直接投資與貿易的緊密聯繫，使台商直接投資對外貿易的創造效應在沿海地區得到了明顯的體現。台資企業出口額迅猛增長，已成為沿海地區擴展出口貿易的重要力量，無論是出口貿易還是進口貿易都有飛速的發展，台資企業在沿海體現出直接的進出口貿易效應。台資企業靈活的經營戰略、先進的技術設備，以及成熟的管理經驗對中國大陸沿海地區國內企業提高勞動生產率、降低勞動成本、增強產品市場競爭力起了重要作用。³⁶

³⁴即便如此，研究指出：「台商直接投資沿海地區的就業效率；從整體看，台商直接投資每增加1個單位（億美元），就可以創造0.57個單位（萬人）的就業機會。具體從就業人數上看，截至2001年，沿海地區台資企業雇員員工約328萬人，如果加上為台資項目基建的工人以及為台資企業、台商提供生產、生活配套服務的員工，那麼台商直接投資所提供的直接與間接就業機會遠大於此數」。張傳國，*前揭文*，頁68-69。

³⁵勞動力素質提升，透過勞動力的流動將產生擴散效應，對於大陸經濟的影響層面很廣。在就業結構方面，指的是台商企業因集中在某些地區或某些產業而對大陸勞動力就業的影響。「假設台商企業雇用職工人數總計占大陸外商企業就業總數的比例一直維持16%，則我們可以推估1990年受雇於台商勞動者約有32萬人，約占當年度大陸地區非農業就業人口總數的0.2%。依同樣的方法估算，即可得到1991-1995年台商企業吸收的勞動力人數（詳如表4-3），結果我們發現，台商企業僱用職工人數快速增加，到1995年時僱用人數已達280萬人。其占大陸非農業就業人口總數的比重亦顯示逐年增加的趨勢，到1995年時該項比重已達1.6%」。高長，*前揭文*，頁141。

³⁶從研究的回歸結果顯示，「台商直接投資沿海度區的進出口貿易有明顯的促進和推動作用：台

最後，就「技術轉移與產業升級」來看，台商赴大陸投資，除了對中國大陸的資本形成、就業創造、對外貿易、造成正面的影響外，對於技術轉移與產業升級也貢獻匪淺，特別是加工技術的移轉效果更為顯著。技術轉移通常是伴隨機器、設備和技術人員而來，外國投資者提供的機械設備必然涉及技術轉移的問題，而外商提供的其他服務與投入，則會涉及當地僱員和工人進行生產技術、經營管理、組織知識的轉移。台商到大陸投資除可以透過提供勞務、專利、商標、技術等直接轉讓，將技術轉移到大陸外，自台灣購置主要機械設備更是台商轉移技術至大陸的重要管道。大致而言，在早期間赴大陸投資之台商，原來在台灣時多屬加工型中小企業，赴大陸投資的規模大都不大，而且都以勞動密集加工業為主，所採用的生產技術層次不高，生產過程不是很複雜，因此，技術移轉的速度很快，且已逐漸擴散，大陸的鄉鎮企業和城市中小企業受惠最大。不過，隨著中大型企業赴大陸投資越多，投資型態逐漸改變，投資規模越來越大，台商轉移技術的層次也逐漸提高，對大陸的產業發展與技術升級的貢獻愈來愈顯著。³⁷

表 4-4 台商投資對大陸經濟的貢獻程度推估結果（出口與進口）

年代	出口		進口	
	金額 (億美元)	貢獻率 (%)	金額 (億美元)	貢獻率 (%)
1990	1.24	0.20	1.96	0.37

商直接投資每增加 1 個單元（億美元），可以創造 1.12 個單位（億美元）的出口和 1.33 單位（億美元）進口。伴隨台商新一波投資浪潮的到來，台商直接投資對沿海地區出口貿易效益將進一步提高，使對外貿易在沿海地區經濟中的相對重要性增強，從而使沿海地區經濟和世界經濟的聯繫更加緊密。由於對外貿易具有『學習效果』和『擴散效應』，因此台商直接投資在推進沿海對外貿易同時，在提高沿海地區經濟增長的質量，實現增長方式轉變方面也具有十分重要的作用」。張傳國，前揭文，頁 70。

³⁷ 高長，前揭文，頁 148-149。若以產業內容來看，1991-1992 年是沿海地區台商直接投資的重要時期，台商直接投資，為沿海地區產業結構的升級與產業組織結構升級做出了重要貢獻。台商投資的主要領域是製造業，其中電子器製造業、食品飲料製造業並為其首要投資領域。其次是一些利用沿海地區豐富的原料、勞動力和潛在市場的輕工業製成品。台商投資於這些產業對提高相關行業所占比重和技術進步，加快第二產業的發展起了積極作用。隨著沿海地區台資的大量湧入，台資也開始涉足第三產業，對改善沿海地區的產業結構，提高產業素質日益發揮重要作用。九〇年代以來，台商在沿海地區投資項目的規模不斷擴大，投資項目開始投向技術、資金相對密集的產業，如 IC、IT 產業，這些產業的特點是集中化與大型化。而注重產業的集聚效應，增強產品供應鏈，是高科技產業的共同特徵。台商高科技產業投資對產業結構改善的另一積極作用，是帶動零件業相關配套產業的發展，在沿海地區產生了明顯的產業集聚效應。伴隨台商對沿海地區高科技產業的繼續投資，產業的集聚效應更佳明顯。張傳國，前揭文，頁 70。

1991	3.80	0.53	5.33	0.84
1992	8.86	1.04	13.47	1.67
1993	19.93	2.17	33.04	3.18
1994	30.04	2.48	45.81	3.96
1995	40.12	2.70	53.49	4.08

資料出處：高長，「台商在大陸投資趨勢及其對大陸經濟之影響」，*經濟情勢暨評論*，第3卷第1期（台北：1997年），頁140。³⁸

台資企業對於中國大陸經濟發展帶來「整體經濟發展」、「勞動就業」、「進出口貿易」、「技術轉移與產業升級」等四個經濟效益外，經濟學者鄭竹園更認為兩岸經貿的互補，以為中國大陸經濟帶來所謂「刺激效應」(the stimulation effect)、「示範作用」(the demonstration effect) 與「觸媒作用」(the catalytic effect)。³⁹ 這些作用來自於台資與港資的大量流入，對於大陸沿海地區的經濟，起極大的「刺激效應」，成為大陸各經濟特區，開放城市經濟起飛的主要因素；⁴⁰此外，港台資金源源投入，對其他國家起「示範作用」。大陸開放初期，歐美與日本投資者，對大陸市場缺少信心，一直採取觀察態度，寧願貸款而不願直接投資。但自港台資金大量進入大陸，美日資金及新加坡、南韓財團也紛紛跟進；⁴¹在台灣進入大陸鄉鎮企業相結合，對改變大陸城鄉經濟，發生「觸媒作用」。台商靈活的經營

³⁸高長指出，根據中共海關統計，以1995年的資料為例，三資企業進口總額高達629.43億美元，假設台商企業的進口傾向與其他企業相同，則依台商投資金額占全部外商投資總額的比重，即可推估台商企業在1995年的進口值約為53.49億美元，約占大陸當年度進口總值的4.1%。依同樣的方法，我們發現，在1990年間大陸台商企業自國外進口的金額還不到美金二億元，惟嗣後各年，隨著台商大舉進入大陸市場，帶動機器設備、原材料和中間製品等之需求，自國外進口的金額快速增加。資料顯示，台商企業進口值由1990年的1.96億美元增加為1994年的45.81億美元，每年均呈倍數的增長，而台商企業進口值占大陸同年度進口總值的比重，同期乃自0.37%增加為3.96%，這種增長趨勢一直到1995年間才稍微減緩。其次，再觀察台商企業對大陸出口貿易的影響。台商到大陸投資，一方面由於中共政策的鼓勵，另一方面也由於在投資動機上，主要是利用大陸廉價生產要素，降低生產成本，維持國際市場價格競爭力，生產的產品大部分工出口。因此，台商企業對大陸出口實際貢獻，相對而言也較其他一般外商大得多。高長，*前揭文*，頁146-147。

³⁹鄭竹園，*大陸經濟改革與兩岸關係*（台北：聯經出版，2000年），頁292-294。

⁴⁰鄭竹園指出，經濟最發達的廣東，近十年來吸收外資高達500億美元，其中八成以上來自香港及台灣。福建台商十年來協議投資102億美元，實際投入60多億美元。江蘇到1995年批准台資5,400多項，協議金額超過50億美元。這些省市的經濟成長率，都比其他地區為高。鄭竹園，*前揭書*，頁292。

⁴¹1997年新加坡在大陸的投資項目已達3,834項，協議投資金額78億美元，成為大陸第五大投資國。南韓自1992年與大陸建交後，對大陸投資也急起直追，到1997年投入金額也達58億美元，大陸已成為南韓主要投資對象。沒有港台資金的開路，不可能有美日新韓資金的大量流入。鄭竹園，*同前註*，頁293。

手法，與創新的企業精神，為中國大陸⁴²帶來一種新的商業文化，對大陸的現代化，有極大的貢獻。

● 利益面：經濟因素成為對台政策的政策重要工具

基本而言，中共規劃的「國際大循環」或「外向型經濟」的經貿發展模式，在中國大陸生產要素的價格競爭優勢，台灣經濟轉型的實際需要，北京當局陸續提出的各項優惠鼓勵性的政治宣示、辦法規定、配套措施，以及兩岸關係出現經濟社會的接觸交流後，已經出現了前文所出現的各種正面的經濟效應。以宏觀的角度來看，這些效應主要將「中國大陸的經濟現代化」、「對外經貿的各項效益」、「對台經貿政策」三者之間功能性、邏輯性地組合起來。更重要的是，這些經濟誘因（不論是既予的或是人為的），已經誘導台商企業（我們視為經濟行動者）赴大陸進行各種投資行為，這些行為必然對中國大陸經濟發展。換言之，宏觀經濟結構變遷與微觀的理性抉擇之間辯證性的交互作用，已將兩岸經貿關係鎖在不可逆轉的互補性垂直分工軌跡中，這對於中共對台政策將會造成重大的影響。

緊密的兩岸經貿關係，除了為北京帶來政治與經濟的「外溢效果」，但同時也帶來了政策的「外部性」。因此，如何進一步去掌握、鞏固政策的利益面，同時管理、調整與修正政策所帶來的損害面，即成為九〇年代中共對台經貿政策主要取向：「從中共對台政策的一貫性與持續性之特質而論，九〇年代對台經貿政策取向主要延續八〇年代之基本，但亦針對兩岸經貿往來之缺失與問題，進行修正與調整。換言之，持續推動兩岸經貿交流、強化對台貿易管理、吸引台資，尤其是台灣大型企業，以至積極促成『三通』，乃是九〇年代中共對台經貿政策的重點」。⁴³這些政策內涵主要體現於「國務院關於加強對台經貿工作的通知」與「中共中央關於進一步加強對台工作的通知」兩個文件中。⁴⁴而1993年中共國務院在廈門舉行的「全國對台工作會議」更擬定所謂對台三策：「經濟上拉住台

⁴² 鄭竹園，同前註，頁294。

⁴³ 陳德昇，「九十年代中共對台經貿政策」，*中國大陸研究*，第36卷第9期（台北：1993年9月），頁73。

⁴⁴ 主要的精神可從「國務院關於加強對台經貿工作的通知」的文字看出端倪：「進一步發展兩岸的經濟交往，特別是做好吸收台資的工作，密切台灣同祖國大陸的經濟聯繫，不僅對遏止台灣當局的分離傾向，促進社會主義現代化建設也具有積極的作用。因此，必須把對台經貿工作提高到政治高度和戰略高度來對待」。同前註。

灣，軍事上壓住台灣，國際空間上限制台灣」。⁴⁵這使得北京對台政策中的經濟因素與政治軍事以及外交戰略佈局相互結合。這些政治宣示與政策規劃都說明了九〇年代中期之後，中共對台經貿政策的輪廓。

就積極面來說，首先在於持續擴大吸引台商企業赴大陸投資，北京當局意識到台商其資本、技術、人才與管理技術對於中國大陸的經濟發展與對台經貿政策確有其實質的貢獻。但是對北京而言，所謂的經濟資源的引進已出現了「層次」、「多元」、「經濟效益」等概念：簡言之，中共在九〇年代中期之後所需之經濟資源，已不是改革開放初期或經濟發展初階所追求的「資本的原始累積」、「基本製造技術的學習」或是「技術工人的養成」，而是漸漸朝向資本的效益、技術的升級與出口產品的附加價值的面向發展。北京當局會有這樣的認識，主要也與台灣勞力密集產業向外移的高潮衰退，以及台商企業赴大陸投資的產業型態轉變密切有關。⁴⁶

除了台商投資的產業型態與經營模式有所轉變外，隨之變化的政經效果也為北京當局所注意：由於八〇年代投資大陸的台商多為中小企業，其所產生的經濟與政治效應有其侷限；另一方面台灣大型企業投資大陸決策趨向謹慎、務實，在這些微妙的變遷過程中，對北京而言，若能引進具有規模經濟的台商企業赴大陸投資，不僅對其他中小型企業具有「示範效果」與「連鎖效果」，且在台灣政商關係的密切的特色中產生實質政治影響。而為積極吸引台商投資，中共除持續改善未臻理想的投資環境、提供政策優惠、開放內銷市場，並完善相關經貿法規。

47

⁴⁵ 高長，*台商與外商在大陸投資經驗調查研究製造業為例（二）*（台北：經濟部投資審議委員會出版，1995年），頁705-709。

⁴⁶ 吳能遠指出：「未來，隨著台灣投資環境的改變，當然還會有勞力密集產業或企業繼續外移，但這些勞力密集產業或企業相對於以往外移者，無論在技術層次上，還是企業能力上，可能都要愈來愈高...」；「在九〇年代中期之後，為下游企業提供原材料、零部件的中、上游企業會成為商赴大陸投資。這些企業多為資本、技術密集產業，企業大多為中大型企業。有些產業甚至為高科技產業...」。吳能遠，「兩岸經貿關係的新形勢與新特點」，*海峽瞭望*，第65期（廈門：1995年2月），頁1。

⁴⁷ 就法律規範而言，最重要的為1994年為中共全國人大所通過的「中華人民共和國台灣同胞投資保護法」。將台資立法由國務院「行政法規」提升到「國內法」的法律層級，該法規定，國家依法保護台灣同胞投資者的資產、投資收益、財產、權益繼承、轉讓和其他合法權益。台灣同胞投資者可以自由兌換貨幣、機器設備或其他實物、工業產權、非專利技術等作為投資。台灣同胞投資者依法獲得投資收益、其他合法收益和清算後的資金，可以依法匯回台灣或匯往境外。在台灣同胞投資集中的地區，可以依法成立台灣投資企業協會，其合法權益受到法律保護

其次，在中共九〇年代對台經貿政策中，「三通議題」顯然也是為台經貿政策的重點。這並不是說九〇年代中共才開始提出或規劃所謂「三通政策」，如前文指出，早在八〇年代初期的「告台灣同胞書」與「葉九條」的內容中，即提出「三通四流」的主張，只是相關議題多屬於政治宣示或統戰喊話的層次上，欠缺實際的政策規劃與實踐操作的可能。然而在兩岸關係在民間經濟社會交流趨於正常化、經貿關係日益緊密且相互依賴後，更有利中共將三通議題從政治統戰、宣傳的層面，轉換為經濟統戰、吸納的實踐面向。⁴⁸總體來說，中共九〇的三通政策雖然仍不脫為政治服務的色彩，但已經融合功能性、效益性與事務性等經濟意義的思維。

● 損害面：經濟因素製造的外部性

對於損害面而言，首先來自地方政府基於謀求自我經濟利益的極大化，導致中共中央經貿部門的政策效能受到衝擊，因而造成「政令不出」的現象；具體來說，地方政府為了爭取台資，未能遵循產業政策與優惠條件規定，因而影響計畫部門整體的政策規劃與產業政策設計，更因為短期化的投機心態，衝擊市場秩序的穩定。面對地方主義的挑戰，中共的回應即是進行較為嚴格的政策規範。⁴⁹

其次，就組織管理與政策協調的角度來看，由於中共對台經貿政策具有一定

等。相關內容可參閱周叔蓮、閩見蜀等著，*九〇年代海峽兩岸及香港經濟合作前景*（北京：經濟管理出版社），頁 48。

⁴⁸這樣的趨勢，可從以下中共的相關政策規劃得到說明：1993 年中共國務院總理在國務院的政府工作報告中，即強調「推動兩岸經貿交流，以促進兩岸間直接三通」。在此背景下，1996 年 8 月中共頒布「台灣海峽兩岸航運管理辦法」以及「關於台灣海峽兩岸貨物運輸代理業管理辦法」，11 月又公布「關於台灣海峽兩岸間航運管理辦法有關活動的通知」，同時該年開放福州、廈門兩港作為直航港口，這些動作都是中共方面為了加速兩岸實質直航的進程。邵宗海，「從政治角度看兩岸經貿關係」，*理論與政策*，第 12 卷第 1 期（台北：1998 年），頁 26。

⁴⁹例如國務院「關於加強對台經貿工作的通知」對此就強調：「吸收台資應按照國家的產業政策和指導外商投資，認真做好吸引台資工作，並爭取再引進大型台資項目上有所突破.....。吸收台商投資項目，起點要高、少搞技術層次低的一般加工業項目，不能搞耗能高、耗原料高、外匯成本高產品不能出口的加工業項目和污染環境項目，以及掠奪性開採不可再生資源的項目」。⁴⁹此外，中共「中台辦」官方刊物「台灣工作通訊」也指出：「一些地方引資工作中，出現了一種『飢不擇食、來者不拒』的傾向。島內一些影響生態平衡、易污染環境、技術層面偏低的項目趁虛而入，其後果不言而喻。今天，引進和利用台資工作要提高到一個新的水平，除突出一個『引』字之外，更須在『選』字上做文章，堅持對項目引進篩選、把關，切實搞好雙向選擇，以免出現偏差」。陳德昇，*前揭文*，頁 76。

的政治高度與任務性，再加上兩岸經貿關係日益緊密，使其政策性質逐漸趨向專業性、整合性與功能性，中共既有的官僚組織顯然無法符合實際的需求：「這樣的工作需有一定的協調、管理與整合能力，使足以發揮功效。然而近年來，『台辦』系統在中共政權運作的影響力有限，對經貿部門的部分協調工作難以施展...」。⁵⁰「加之，在中央與地方關係日益疏離，以及地方自主與功利意識抬頭下，地方對台工作部門泛經濟化的工作取向，亦難符合中共中央政策的要求，因此，為強化對台經貿工作的績效推動對台經貿工作的協調與整合工作，便有其必要性與迫切性」。⁵¹為了達成這個政策目標，中共將對台經貿工作的行政領導位階由國台辦提升到國務院層次，在 1994 年成立由國務院副總理為組長的「國務院對台經貿協調領導小組」，以統一、協調對台經貿工作的領導事權。

再者，兩岸長期分離與政治差異，隨著兩岸經濟貿易的互動與民間社會的接觸交流，對中國大陸的政治、社會與文化勢必帶來影響，由於台灣經濟實力可能對中共政權導致所謂「和平演變」的問題。在優惠措施與法律保護下，台商已經逐漸成為中國較有影響力的利益集團。為了防止台商企業彼此串聯成為具有政治影響力的行動者，進而左右或影響北京政權的政治合法性。因此，九〇年代初期，中共禁止台商建立自治的商業協會，即台資企業協會（簡稱「台協」）。童振源指出北京這樣做是害怕三件事情：第一、台商可能通過「台協」推廣台灣的經驗（資本主義、自由），並對中國進行和平演變；第二、「台協」可能成為滲透或顛覆中國的組織；第三、「台協」可能對中國政府施壓，並進而成為台灣的籌碼。⁵²

總的來說，九〇年代中期中共的對台經貿政策，是延續八〇年代外向型的經濟發展規劃的基礎設計而來，但是針對兩岸經貿結構的整體變遷，以及台商企業微觀的理性抉擇的變化，也做出若干政策制度的調整；這樣的調整涉及「積極面」與「消極面」兩個層次。就「積極面」而言，由於台商的投資模式與產業經營型態出現變化，使得中共吸納台商資金的既有模式有所改變。另一方面，由於兩岸民間交流與經貿關係日益緊密，使得中共可以將其三通政策鑲嵌、置入於這樣的結構環境中。就「消極面」來說，中共擔心由於地方主義的崛起造成經濟過熱，

⁵⁰ 陳德昇，「中共強化以經貿為主軸的對台工作」，**共黨問題研究**，第 20 卷第 6 期（台北：1994 年 6 月），頁 2。

⁵¹ 同前註，頁 2。

⁵² 童振源，**全球化下的兩岸經濟關係**（台北：生智出版，2003 年 2 月），頁 334-345。

進而衝擊中央的經濟決策權，從而造成中國大陸市場秩序大亂，最後導致對台政策的效能大打折扣；另一方面，中共也畏懼台商利用豐沛經濟社會資源進行政治遊說與相關政治行動，不僅引進台灣的民主政治的相關經驗，同時進行所謂和平演變使得政權統治合法性受到挑戰。因此北京當局對於兩岸經濟政策規劃與台資管理亦有保守、集中的一面。開放的積極面，或是保守的消極面，都是九〇年代中共對台經貿政策在「調整」概念下一體兩面的制度特徵。

二、經濟誘導期（1997-2002）

● 從線性走向多元：複合、多元結構下的兩岸經貿關係

經濟誘導期的時空背景，在於中國大陸經濟發展已進入新的階段，傳統外向型經貿發展下的『引進來，走出去』模式已具有初步的成果，中國大陸已具備基礎工業製造與產品出口所需之資本、技術、人才與管理技術。在此過程中，台商企業自然扮演重要的角色功能，不但提供中國大陸經濟現代化所需之經濟資源，同時也是促進中國大陸經濟現代化的動力來源；在此基礎下，中國大陸憑藉著自身廉價的生產要素、西方世界給予的「普遍優惠措施」（Generalized System of Preference, GSP）以及「最惠國待遇原則」（Most-Favored Nation concept, MFN）、低估的人民幣匯率、官方的貿易保護措施等有利的政策條件與環境下，中國大陸成功地與經濟全球化緊密接軌，並使得兩岸經貿關係與經濟全球化相互結合，融入所謂全球生產分工的架構中。

基本而言，主要涉及經濟誘導結構轉型的變數為「經濟全球化的進程」、「全球治理與政府治理」、「台商企業的經營型態與產業投資內容」。這些變數不僅涉及「宏觀」的整體變遷，同時也牽動「微觀」行動者的理性抉擇；在這兩個不同層次變數的互動中，我們論及制度政策（對台經貿政策）的變遷時才具有歷史感與空間觀。

但不可否認的是，分析八〇、九〇年代中共對台經貿政策的單一模式（國際大循環或外向型經濟發展模式），或是在此架構下說明台商企業進入中國大陸市

場投資的「拉力」與「推力」說法，⁵³或是純粹以「經濟誘因」牽動「政治發展」觀點（即所謂「以經促統」、「以商圍政」或是「以通促統」），這些趨近「線性論」或「決定論」的解釋，因此都不足以說明新時期的結構轉型變數與行動者的理性動機的互動關係。舉例來說，在經濟全球化與區域經濟整合的趨勢與效應下，分析台商赴大陸投資的原因可能就需要新的視野與觀點：「台商大陸投資熱潮的成因，台灣經濟轉型的『推力』、大陸投資環境的『拉力』等觀點皆恐不足以詮釋。經濟全球化時代，跨越主權、疆界與資源快速流動之趨勢、特質與互動，以及廠商追求低成本、高效率和利益極大化」。⁵⁴簡單地說，在經濟全球化的背景下，台商企業赴大陸投資的理性抉擇，已非建立在的「台灣經濟環境的轉變」或是「中國大陸的生產要素」的慣性、傳統作為；日益興起或是取而代之的，則是「後福特主義」下的全球分工、全球佈局的新思維。

綜上所述，不論是鑲嵌於全球生產分工鏈下的新型態經貿關係，或是台商企業其投資行為的改變，都使得過去分析中共對台經貿政策的應變數、解釋項出現了重大的偏誤。不論是由「微觀決定宏觀」的「理性抉擇論」，或是由「宏觀決定微觀」的「結構制約論」，都由於時空的因果關係或距離感過於遙遠，從而欠缺充分的解釋。深入分析，經濟全球化的現象似乎不足以說明對台經貿政策調整的必要，因為與全球經濟接軌，或對資本主義國際市場開放即是中共改革開放以來的既定政策。因此除了從「宏觀」與「比較」的角度分析「外部性」的經濟結構的轉型外，更須融入在此過程中經濟行動者的行為調整與理性抉擇，這種整體架構才會有現實性的觀點。同樣的，只從台商企業的投資行為轉變的分析，似乎也不足以說明對台政策調整的意義，因為台商企業經濟行為的轉變，固然有其生產型態與廠商行為的特性，但似乎都是從行為者的微觀「經濟效用」與「利益極大化」作為分析基礎，難以衡量行動者其理性抉擇的「憑藉背景」或「策略環境」。因此，在全球化及其對兩岸經貿關係的整體結構變遷，融入經濟行動者的理性計算，並在複合多維、空間觀與辯證性的認識架構下，才能描述制度發展與變遷（對台政策）的軌跡脈絡。在此背景下，吾人針對「經濟全球化的進程」、「中國大陸

⁵³ 所謂的「拉力」，是指中國大陸優勢的生產要素對於台商企業產生的磁吸效應，與大陸投資環境密切相關；所謂的「推力」，是指台灣的投資環境或是生產要素的變化導致對台商企業產生的釋出、排除效果，與台灣的經濟轉型密切相關。

⁵⁴ 陳德昇，「兩岸交流 20 週年的回顧與前瞻」，*展望與探索*，第 5 卷第 12 期（台北：1999 年），頁 2。

經濟發展的規模」、「統治與治理」、「加入 WTO」等四個自變項的意義進行分析，用以說明對於「對台經濟政策」的影響與調整的時空脈絡。

● 經濟全球化的進程：全球商品供應鏈下兩岸經貿關係

以「經濟全球化的進程」而言，我們必須認清的是，中共於九〇年代末期所面對的「全球化」命題，已於八、九〇年代有很大的不同。在改革開放初期，中共在意識型態上必須尋求的是「如何界定、處理與資本主義全球化接軌的解釋與事實」或是「如何從政治與經濟的向度切割、賦予全球化的意義與功能」。如前文所言，中共是透過「價值理性」與「工具理性」以及「政治高度」與「經濟發展」的辯證關係，建構經濟全球化的在中共政經發展中的合法性與符號化的基礎。但是隨著中國與國際政治經濟的接軌、改革開放的持續深化與推動、市場經濟運作的普遍化、兩岸經貿關係日益緊密之後，經濟全球化的價值規範與政治意義也漸漸既予化或象徵化，這並不意味中共意識型態已經被全球化所滲透或「和平演變」，而是標誌中共必須從經濟的、功能性、治理的角度去面對全球化的效應，這對中共對台經貿政策將造成重要的影響。

若要深入「兩岸經貿關係的轉變」此一變數，自然也必須置於經濟全球化與「全球生產分工鏈」或「全球商品供應鏈」的架構下進行分析思考；這也意味過去那種傳統的「垂直性的經貿互補關係」的分析架構不足以解釋新的兩岸經貿結構關係。全球商品鏈的研究目的，在於解釋全球性產業在控制與協調方面統裡的機制。也就是說，在跨越不同邊界的經濟活動，如何藉由商品鏈的整合，而能有效生產與管理。⁵⁵全球商品生產鏈的切入角度下，不同區域之間廠商在商品生產過程中，被整合統理，並進行分工。更重要的，在這個分工體系中，位於商品鏈不同位置，有些處於策略性驅動角色位置的廠商其鑲嵌的區域社會空間，會具有競爭優勢，也經常得以發動生產鏈的調整以及技術、生產組織的再結構。跨界投資的行為就成為商品鏈生產體系的一種型態。全球商品鏈在處理跨界投資的研究上提供了一個全球整合的視野，提醒我們在處理諸如兩岸跨界投資的議題上，不應侷限於兩地的靜態分工，而是要放在一個全球性商品鏈驅動過程中來省思。⁵⁶

⁵⁵ 徐進鈺、鄭路霖，「全球在地化的地理學：跨界組織場域的統理」，**都市與計畫**，第 28 卷第 4 期（台北：2005 年），頁 399。

⁵⁶ 同前註。

就兩岸關係與全球商品供應鏈的關連性而言，其定義可界定為：「台灣企業主導下，台商赴中國投資生產基地，並結合中國協力企業與當地生產要素，所共構出來的全球化代工製造業商品供應鏈。⁵⁷童振源指出，兩岸經濟分工是以全球商品鏈（global commodity chain）與全球生產網絡（global production network）為基礎的廣泛全球經濟整合一環。許多學者認為台商在海外的生產已經形成在太平洋盆地的垂直國際分工。台灣提供原材料、機械，以及外銷訂單，中國與東南亞的勞工則生產商品，然後再出口到發達國家，主要是美國。在每個全球商品鏈中，台灣、香港與中國的分工都是基於他們各自的比較利益：台灣的資本、製造技術（包括機械、設備與中間財）及管理經驗；香港對國際市場的出口、國際金融和轉運中心；中國的廉價土地、原料及勞動力。⁵⁸

自從 1980 年代後期，台灣、中國與發達國家之間的貿易轉向反映了區域之間的全球生產鏈的重組。特別是，這些貿易轉向很大一部份反映了以台灣、中國與美國為核心的全球生產鏈。基本上，中間財與資本財由台灣輸往中國，經由中國工廠加工之後，再將成品輸往先進國家市場，特別是美國。⁵⁹換言之，自 90 年代以來，兩岸在全球商品供應鏈運作模式，呈現出「台灣研發-台灣製造-中國加工製造-中國出口」、「台灣接單-台灣研發-中國製造-中國出口」、「台灣接單-中國製造-中國出口」的生產模式與商品供應鏈重要環節。⁶⁰「台灣的產業實際上已深深嵌入全球商品鏈，台商所以選擇赴中國大陸投資，深受國際/國內大廠全球佈局策略的影響」。⁶¹

當「兩岸共構全球商品供應鏈」帶來生產模式之空間和時間變革的意義，除了供給面生產模式的運作，具有跨國界結合區域空間的特性外，另一重要特性是，生產具有「即時性」（just in time），亦即商品供應必須源源不斷生產以因應

⁵⁷ 邱垂正，**兩岸和平三角建構**（台北：秀威出版，2008 年 4 月），頁 138。

⁵⁸ 童振源，**前揭書**，頁 46。

⁵⁹ 童振源，**前揭書**，頁 47。

⁶⁰ 尹啓明，**台灣經濟：轉捩時刻**（台北：商周出版社，2004 年），頁 190-216。有關全球生產鏈與兩岸經貿關係的討論，亦可參閱龔宜君，「半邊陲之台灣企業在世界體系的鑲嵌」，**台灣東南亞學刊**，2 卷 1 期（台北，2005 年）。

⁶¹ 張家銘、吳翰有，「企業外移與根留台灣：從蘇州台商的經驗談論起」，**中國事務**，第 2 期（台北：2000 年 10 月），頁 67。

全球市場所需。反之，若具有中斷性，不可能成為商品供應鏈。當兩岸經貿關係進入了這樣的一個新結構後，自然也改變了既有兩岸經貿互動的形式與內容。

若進一步思考全球化下的兩岸經貿關係的特質，可從童振源的「兩岸經貿關的四個連結」（投資-貿易、內部-外部、雙邊-全球、生產-消費）的概念中得到若干啓發：⁶²首先，投資-貿易連結：既然大部分貿易為台灣對中國投資所驅動，任何對台商生產的影響將會對兩岸貿易產生很大的衝擊。另一方面，兩岸貿易中斷也會對於台商生產活動產生相當大的衝擊。然後，對台商生產活動的影響將會進一步影響中國出口和其他經濟活動。第二，內部-外部連結：大約有 36-38% 台商與中國當地企業、地方政府及外資企業有廣泛的夥伴關係，任何對於台商的內部（進口、生產與商業經營）制裁，將會激起內部與外部經濟行為者的反彈。此外，因為台商對於中國出口貢獻很大，中國對台商內部制裁將會中斷台商的生產，將進而導致中國對外（外部）出口的減少。⁶³第三，雙邊-全球連結：既然台灣提供台商中間財與資本財與台商生產都是廣泛全球商品鏈的一部份，任何兩岸貿易或台商生產的中斷，甚至台灣經濟動盪，都會對全球商品鏈造成滾雪球般的效應。第四，生產-消費連結：全球生產網絡中斷將會對全球消費有立即的衝擊。⁶⁴

許多經驗性的研究說明了上述的事實：龔宜君以世界體系中產業部門及廠商的層次，具體而微來探討 1980 年代中期以來台灣企業如何藉由資本外移以及區域的生產分工，來讓自己更深入地鑲嵌在世界體系的半邊陲位置，並構築進入障礙，以阻礙更後進者的追趕、取代其半邊陲的角色。⁶⁵邱垂正指出，由於兩岸在電子資訊產業由於高度整合，已共構全球產品供應鏈，使得台灣在全球電腦與資訊科技代工製造業的表現，幾乎沒有競爭對手；兩岸資訊產業在全球供應鏈緊緊相扣，相互依存，合作供應全球產值最大的資訊產品，目前中國大陸的尖端科技大廠都是台商負責經營，提供主要的技術來源，僱用龐大的中國勞工，推動中國經濟增長與維護社會穩定。

⁶² 童振源，前揭書，頁 73-75。

⁶³ 根據中華經濟研究院 1999 年調查，台灣對中國出口與台灣製造的中國出口之相關係數在 1997 年為 20%。也就是說，如果台灣對中國的出口中斷 1 元，台灣製造的中國出口降減少 5 元。轉引自童振源，前揭書，頁 73。

⁶⁴ 童振源，前揭書，頁 74。

⁶⁵ 龔宜君，前揭文，頁 59。

● 統治與治理：兩岸經貿政策的政策思維

由於中國大陸經濟在九〇年代已經與改革開放初期出現了截然不同的發展方向，八〇年代初期那種利用自身生產要素優勢（特別是勞動成本），引進外來資金、技術與管理方式的「引進來，走出去」的發展模式已經日益成熟，中國大陸已經成為世界主要的貿出口國，換言之，在改革開放初期猶在思考的「如何進行市場開放」、「如何與資本主義全球生產分工體系結合」等應然問題，到九〇年代則昇華演變成「如何讓市場經濟有效運作」、「如何在資本主義全球生產分工體系中尋求合理的空間位置」等實然議題。過去要面對的是計畫經濟下的「短缺經濟」，現在則成為市場經濟中的「過剩經濟」與「產能利用不足」；簡單地說，是由資源匯集的問題，走向資源合理配置的問題。⁶⁶由於經濟結構發生巨大的轉變，過去傳統列寧式黨國體系、計畫經濟的「由下而上」、「條條塊塊」的統治思維與科層官僚體系，將不足以面臨結構轉型以經濟經全球化下所衍生的各種經濟問題。因此如何讓政治組織與政府部門具備現代化管理的功能，則為江澤民時期以來中共重要的政治工程。必須指出來的是，這樣的改革與八〇年代鄧小平政治體制改革的邏輯與目標有所不同，主要的差異在於鄧小平必需重建文革時期破壞殆盡的官僚體系，以為中共經濟現代化與改革開放所服務；江澤民面臨的問題則是除了繼續為改革服務外，如何讓中共的官僚機構能夠符合現代公共事務的需要，並能抵禦經濟風險、進行資源有效分配。

更重要的，在經濟全球化的時代，複雜的國際分工主導跨越政治國界的全球商品鏈之全球經濟運作。多國公司，而不是民族國家，是全球化過程的主角。不過，不是單一的多國公司便可以主導整個過程，更不要說是單一的民族國家。任何單一民族國家都無法控制或操作基於每個國家比較利益的全球分工。民族國家甚至無法完全掌握國界的貿易與資本流動的過程。⁶⁷質言之，由於兩岸經貿關係

⁶⁶ 有關中國大陸經濟發展的問題，可參閱林毅夫、蔡昉、李周，**中國大陸經濟改革與發展**（台北：聯經出版，2000年）；范錦明主編，**九十年代中國大陸經濟發展論文集**（台北：大屯出版，2001年）；吳敬璉，**當代中國經濟改革**（上海：上海遠東出版社，2004年5月）。

⁶⁷ 童振源，前揭書，頁47。這樣的觀點主要與「全球化資本流動」理論有關，強調原先跨國公司已經成為全球性公司，哪裡有利益就往哪裡去，公司不再有國籍；而現有的資本流動模式，主還是在美國，歐盟，和日本三大經濟體之間。資本的快速流動使得民族國家不再有能規範資本，跨國界的全球性經濟整合正在出現。但是亦有學者也指出：「全球化被批評過份誇大全球性的資本流動和整合的事實，因為大部分的跨國公司總部仍在先進國家，而國家機器仍

具有高度的互賴與結合性，傳統的國家中心主義下的「以政治駕馭經濟」、「由國家宰制社會」、「由政府主導市場」的思維將有所轉變，北京的對台政策必須從「治理」或「統理」的角度審視兩岸經貿關係的新發展。

有關治理 (governance) 的意涵，我們可以從下的觀點理解：⁶⁸對經濟運作的研究，不只是面對想像的市場機制，或國家的政策，而是將國家與社會中各種機制之間的統理 (governance) 關係聯繫起來。所謂的統理機制在此是指主導 (govern) 和協調經濟體系內法人機構的經濟活動，以面對資源稀有性和複雜性的問題，使市場活動產生秩序與效率的各項制度而言。因此，經濟統理機制的目標在於有效地和逐步地調整經濟或非經濟的活動，以及他們與外在環境之間的關係，使得經濟活動常態化。深入來看，「治理」與「統治」比較更具有深刻的意義：「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；它之所以發揮的作用，主要是要依靠統理」⁶⁹。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，亦即探討政府領航 (steer) 社會的能力⁷⁰。若進一步深入分析有關治理的制度面概念，應更可聚焦於「沒有政府的治理」與「沒有治理的政府」之間的概念問題。⁷¹前者指涉的是新古典經濟學的「政府最小化」與「市場萬能」基本主張而來，主要的問題在於

有部分能力在政策上對資本有規範作用」。王振寰，「跨國界區域經濟形成的統理機制：以台灣資本外移南中國為例」，*台灣社會學季刊*，第 27 期（台北：1997 年 9 月），頁 5。

⁶⁸ 在討論跨國界經濟區域形成機制時，制度學派與調解理論 (regulation theory) 對資本主義發展的研究取向提供了一些啟發。對於制度論者而言，市場並不能視為當然是由供需自然形成的機制，經濟行動是「鑲嵌」在社會制度之中；而對後者，經濟現象與社會調解有密切關連。這兩理論都反對新古典經濟學將市場視為當然的說法，而強調經濟活動的機制，受到來自社會的各種制度的影響，因此經濟活動與社會關係密切相連，市場從來不是純粹的供需關係，而是鑲嵌在社會制度和活動之中。換言之，經濟活動可能受到人際關係的強度，國家機器的介入，組織垂直或平行整合，或工會的聯合而形成社會的調解。王振寰，*前揭文*，頁 6。

⁶⁹ 「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。

⁷⁰ 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幾組合作關係。參閱 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。

⁷¹ 相關概念可參考劉靖華等著，*政府創新*（北京：中國社會科學出版社，2002 年 4 月），頁 1-87；衛民，*兩岸是人為造成的制度：以建構主義為本體論的新制度分析*（台北：韋伯文化，2007 年）頁 67-68。陳振明等著，*競爭型政府-市場機制管理技術在公共部門管理中的應用*（北京：中國人民大學出版社，2006 年），頁 1-3。

「市場失靈」所產生的風險；後者主要涉及「政府統治」與「國家中心論」的主張而來，主要的問題在於「政府失靈」所產生的問題。由於「市場失靈」多出現於資本主義市場經濟之中，因此我們關注的焦點在於計畫經濟下（國家中心論或是國家主導下），由於「國家/社會、政治/經濟、政府/市場」扭曲關係所造成的「政府失靈」問題。

對於中共而言，處理有關政府失靈與政府治理的問題，是置於「機構改革」與「政府職能」的架構下進行，江澤民在中共十五大政治報告、⁷²十五屆二中全會、⁷³十六大政治報告⁷⁴都有相關的內容的陳述。仔細深入分析，中共對於政府職能的調整，趨近美國政治學者蓋彼得斯（B. Guy Peters）在「政府行政的未來：四種模式」一書中所提出的所謂「市場化政府」的基本雛形（有關四種新治理模式可參閱表 4-4「四種新治理模式主要特徵」）；或是類似「政府再造」的概念。

⁷² 江澤民在十五大政治報告中指出「推進機構改革。機構龐大，人員臃腫，政企不分，官僚主義嚴重，直接阻礙改革的深入和經濟的發展，影響黨和群眾的關係。這個問題亟待解決，必須通盤考慮，組織專門力量，抓緊制定方案，積極推進。要按照社會主義市場經濟的要求，轉變政府職能，實現政企分開，把企業生產經營管理的權力切實交給企業；根據精簡、統一、效能的原則進行機構改革，建立辦事高效、運轉協調、行為規範的行政管理體系，提高為人民服務水平；把綜合經濟部門改組為宏觀調控部門，調整和減少專業經濟部門，加強執法監管部門，培育和發展社會中介組織。深化行政體制改革，實現國家機構組織、職能、編制、工作程序的法定化，嚴格控制機構膨脹，堅決裁減冗員。深化人事制度改革，引入競爭激勵機制，完善公務員制度，建設一支高素質的專業化國家行政管理幹部隊伍。參閱江澤民，「高舉鄧小平 理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」，**江澤民文選第二卷**（北京：人民出版社，2006年8月），頁1-49。

⁷³ 十五屆二中全會的公報指出：「機構改革，是深化經濟體制改革、發展社會主義市場經濟的客觀要求，是密切黨和政府與人民群眾關係的迫切需要，是黨和國家領導制度改革的一項重要任務，也是政治體制改革的重要內容。必須堅定不移、積極穩妥地搞好政府機構改革。通過改革，建立辦事高效、運轉協調、行為規範的行政管理體系，完善國家公務員制度，建設高素質的專業化國家行政管理幹部隊伍，建立適應社會主義市場經濟體制的有中國特色的行政管理體制。參閱新華網，「中國共產黨第十五屆中央委員會第二次全體會議公報」網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/22/content_2728740.htm（點選日：2008年1月15日）。

⁷⁴ 江澤民在十六大政報告中指出：「完善政府的經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務的職能，減少和規範行政審批。要把促進經濟增長，增加就業，穩定物價，保持國際收支平衡作為宏觀調控的主要目標」、「進一步轉變政府職能，改進管理方式，推行電子政務，提高行政效率，降低行政成本，形成行為規範、運轉協調、公正透明、廉潔高效的行政管理體制。依法規範中央和地方的職能和許可權，正確處理中央垂直管理部門和地方政府的關係。按照精簡、統一、效能的原則和決策、執行、監督相協調的要求，繼續推進政府機構改革，科學規範部門職能，合理設置機構，優化人員結構，實現機構和編制的法定化，切實解決層次過多、職能交叉、人員臃腫、權責脫節和多重多頭執法等問題。按照政事分開原則，改革事業單位管理體制」參閱人民網，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，網址：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429119.html>（點選日：2008年1月15日）。

就定義而言，所謂「市場化政府」即按企業營運的方式實施政府行政。按照這種模式的觀點，傳統的官僚科層式政府已不適應新的社會環境的變化，傳統政府行政需要企業化的改造。這種模式認為，企業式的管理方法無論如何要優於傳統的公共行政部門的管理方法，要提高政府組織效率的最佳方法就是建立在市場基礎上的機制替代傳統的官僚機制，傳統的官僚機制缺乏充分的激勵機制，這使得行政部門不認真負責，甚至「不行政」，或者利用特權將機關預算增加到最大限度以擴大自己的權力，提高個人收入，從而滋生腐敗行為，而經過企業改造的政府就具備了激勵機制和競爭機制從而使得行政資源獲得最優化的配置。⁷⁵而所謂「政府再造」是指：「政府行政部門引進競爭力的市場機制與具體可行變遷策略，推動行政組織的根本性轉變，並依循『新公共管理途徑』，在組織的行政文化、公務人力、權責歸屬、獎勵制度以及目標性任務各方面進行建構，以提高政府的效率與效能、應變能力、革新能力，與治理能力，而與傳統的行政改革有所差異。⁷⁶

表 4-5 四種新治理模式主要特徵

	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要診斷	壟斷	層級節制	永久性	內部管制
結構	分權	扁平組織	虛擬組織	沒有特別建議
管理	按勞取酬；運用其他私人部門觀禮技術	全面質量管理；團隊	管理臨時雇員	更多的管理自由
決策	內部市場；內部刺激	協商；談判	試驗	企業型政府
公共利益	低成本	參與；協商	低成本；協調	創造力；能動性

資料出處：B.Guy Peter,許道然等譯，政府未來的治理模式（北京：中國人民大學出版社，2001年）。

⁷⁵ 相關概念可參考劉靖華等著，前揭書，頁3；B.Guy Peter,許道然等譯，政府未來的治理模式（北京：中國人民大學出版社，2001年）。

⁷⁶ 江岷欽、劉坤億，企業行政府：理念、實務、省思（台北：智勝文化事業，1999年），頁10。

中共在這種行政革新下，使得政府行政具有效率，並符合市場經濟的實際需要。就實際意義而言，江澤民的改革，則可視為從鄧小平時期的「重建韋伯式的科層官僚體制」，⁷⁷漸漸走向「市場政府化」的過渡階段；這也顯示為了經濟發展與市場經濟的需要，中共進行了相關的行政改革與政府職能的改革。⁷⁸雖不意味中共的黨政體制以充分具備「治理」的能力，但是顯示中共有心針對「國家/社會、政治/經濟、政府/市場」三者關係進行一定的調整，雖然這項工程早已在改革開放初期就已逐步再進行（第三章已作說明）。徐斯勤指出中共的機構改革可區分為「國內系絡」與「國際系絡」。在國內系絡推動機改的動力上，沿著舊有市場化經濟改革主軸，中國大陸加入世貿組織，將是今後延續此動力的主要因素。加入世貿組織為中國大陸帶來國際法上必須履行的義務，其中許多也涉及政府行政管理體制與行政行為的相應調整，非透過政府機改不為功。相對於國內系絡做為推動中共機改的根本動力，同要重要的是，改革開放以來的機改，恰巧與國際上由 1980 年代以來蔚為風尚的政府再造運動（reinventing government, REGO），遙相呼應。⁷⁹

基於經濟發展、市場改革以及加入世貿組織等背景，中共進行了一系列政治治理與政府職能調整的工作。但將中國經濟發展的問題與經濟全球化以及兩岸經貿關係相互結合後，將發現中共八〇年代所建構的對台經貿政策，已經不足以因應新的經濟轉型與變遷的實際需要。關鍵在於兩岸經貿關係已嵌入、整合在「經濟全球化」的架構中，在更為複雜緊密的關係中，必然產生各種衍生的政經效應。這些效應的意義與影響自然不能「單向」的以「經濟決定論」或是「國家中心論」的二元思維解釋。對北京來說，對台經貿政策已經不能以純粹的「經濟工具」或是「政治領導」觀點來理解；因為兩岸經貿關係將會從「原生性」的舊功能，滋生更多「複合性」新功能。若仔細分析這些新功能，對於北京的對台政策而言，將呈現「利弊互見」或「兩面刃」後果。⁸⁰換言之，當兩岸經貿關係注入了更多

⁷⁷ 在毛澤東時期，出自於意識型態的偏見，「官僚科層制度」或「行政組織」往往與「官僚主義作風」或「官僚資本主義」連結在一起，也因如此，在文革期間，不論是黨組織或是政府行政體系，都被毛澤東摧毀殆盡。改革開放以後，基於政治合法性與經濟現代化的需要，鄧小平都必須重建列寧式的政黨體制與韋伯式的科層官僚制度。

⁷⁸ 相關論述可參考陳振明等著，前揭書；李文良等編著，**中國政府職能轉變問題報告-問題、現狀、挑戰、對策**（北京：中國發展出版社，2003）。

⁷⁹ 徐斯勤，「機構改革-從十五大到十六大」，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273-276。

⁸⁰ 台灣對於中國大陸經貿的整體依存度雖日漸升高，但是台灣對大陸的經濟投資，也將雙方的

外部性的經濟因素後，北京對台政策的「自主性」自然受到衝擊。⁸¹最直接的影響是使得傳統「以民逼官」的「以商圍政」等「經濟制裁」的政策效能受到限制：「如果中國犯台切斷供應鏈，對中國內部與全球所造成的嚴重後果，實難想像」；⁸²同時也使台灣的經濟發展在全球生產分工鏈的概念下，擁有抵禦中共政策的「能力」與「潛力」。

在前述狀態下，這種調整更有其必要。陳德昇即指出，由於中共對台經貿工作負有頗高的政治性任務，因此對此一工作需有一定的協調、管理與整合能力，使足以發揮實質功能。然而，近年來，「台辦」系統在中共政權運作的影響力有限，對經貿部門協調工作亦難以施展。加之，在中共與地方關係日益疏離，以及地方自主與功利意識抬頭下，地方對台工作部門泛經濟化的工作取向，亦難符合中共中央政策的要求。因此，為強化對台經貿工作的績效，推動對經貿體系的協調與整合工作，便有其必要性與迫切性。對於對台經貿政策而言，最重要的就是成立以「副總理」層級為組長的「國務院對台經貿協調領導小組」，以統一、協調對台經貿工作的領導事權。換言之，中共對台部門過去協調對台經貿的主角-國台辦經濟科技局以及對外經貿部台港澳司，已由「副總理」級的成員親自領導，此舉可望提昇實質的經濟協調功能與辦事效率。⁸³

不可否認的是，北京當局在對台經貿政策也作出了類似效率化、功能化的行政改革與職能轉換，但必須注意的是，這種調整具備「政治性」與的「經濟性」的性質。就政治性而言，是希望領馭「中央與地方」涉台系統的政策運作原則，

經貿關係置於一個新的平台與生產分工過程中「兩岸貿易是由台灣對大陸投資所驅動.....台灣對大陸的投資引發新一波的國際分工，建立各種全球商品鏈與全球生產網絡...中國經濟發展對於台商生產有很大的依賴，包括資本形成、勞工就業、產出、出口及政府稅收。不過，兩岸經濟分工只是廣泛全球商品鏈與全球生產網絡的一部份。任何為兩岸經貿關係的影響會有連鎖性、大規模的全球效應...」。童振源，**前揭書**（台北：生智出版，2003年），頁72-73。

⁸¹ 這種推論還是來自於國際政治經濟學者基歐漢（Robert Keohane）和奈伊（Joseph Nye）對於經濟制裁的相關論述，其核心假設是建立在不對稱依賴（潛在權力）的兩個維度：敏感性（Sensitivity）和受損度（Vulnerability）。相關論述可參閱林碧炤，**國際政治與外交政策**（台北：五南圖書，1997年4月），頁168。

⁸² 例如美台商會會長韓儒伯在「2006年半導體年度檢討報告」就引述數據強調，台灣供應全球82%的筆記型電腦，98%主機板，78%LCD電視螢幕，美商估計美國公司2006年在台灣生產的科技總值可達733億美元，在全球經濟越來越倚賴台灣電子零件供應的時候，如果中國對台灣發動軍事攻擊，整個供應鏈因而瓦解，影響所及，美國經濟將受到嚴重打擊。轉引邱垂正，**前揭書**，頁105。

⁸³ 陳德昇，「中共強化以經貿為主軸的對台工作」，**共黨問題研究**，第20卷第6期（台北：1995年），頁2。

同時解決條條塊塊組織結構所增添的政策交易成本，以期對台政策不會出現「政出多門」與「訊息混亂」的現象，並讓中央在「事權統一」與「政策協調」的基礎上，統籌管理對台政策的整體政策內容；就經濟性而言，北京希望對台政策的政經資源能夠進行效率化與合理性的配置，在增進兩岸經貿關係的質與量的基礎上，為中國大陸經濟現代化所服務（終極的服務目標還是政治）。不論是政治性或經濟性的意義來看，北京希望一方面坐收經濟全球化與兩岸經貿關係的「外溢效果」，同時管控由此而來所產生的「外部性」問題。因此本質上，這種職能調整具有「趨利避害」的意涵。

● 加入 WTO：兩岸經貿關係的制度化

中國大陸與台灣分別於 2001 年 12 月 11 日與 2002 年 1 月 1 日成為 WTO 第 143 與 144 名成員。加入世貿組織對於中國大陸的經濟發展與政府職能的調整帶來了新的驅動變數，特別在於制度與政策的轉型與建構；而制度變遷的過程，又將對兩岸經貿關係的結構造成牽引的作用。

從經濟利益與經濟全球化趨勢來看，中國之所以加入 WTO，主要原因在北京當局認識到，WTO 的遊戲規則可能是已開發國家的富強之道，因此試圖以此作為中國未來發展的藥方，並進而以此加入世界經濟體系之中。⁸⁴根據學者分析中國加入世貿組織可以享受下列的權利：首先，其能夠使中國產品在成員中享受多邊的、無條件的與穩定的最惠國待遇，並使得中國在面對已發展國家時，在成品與半成品的出口上享有最惠國待遇（GSP）；其次，能夠讓中國利用世界貿易組織的貿易爭端解決的特設機構和程序，有效地解決因為中國經濟快速發展而引發的貿易糾紛；再者，可以讓中國在多邊貿易組織上取得發言權，強化中國的國際經貿地位，同時可以運用世貿組織的基本原則，採取例外與保障措施的權利。

85

但是相對於所享受的權利，中國加入世貿也必須履行相關的義務：第一、削減關稅，中國關稅加權平均後的結果，必須要降至發展中國家水準，同時也必須

⁸⁴ 楊小凱，楊小凱經濟學文集（台北：漢蘆圖書，2001 年），頁 172。

⁸⁵ 張漢林編著，世貿組織與未來中國（北京：中國物價出版社，1999 年），頁 358-360。

將最高關稅降之至百分之三十；第二，逐步取消若干非關稅障礙，並取消出口補貼；第三，增加貿易政策的透明度；第四，開放服務貿易類並擴大對知識產權的保護範圍，並放寬引進外資的限制。

在此背景下中國學者認為加入世貿組織將對中國大陸的經濟發展帶來社會主義市場經濟的建立，推動政府職能轉變，加速產業結構的內部調整、優化與升級，消除邊境、市場與政策壁壘加速國內市場與世界市場接軌等意義。⁸⁶就長遠的角度來看，入世事件夠整個中國新世紀經貿發展戰略的必要之舉。1979年之前，基本上中國與世界經濟體系是處於相對隔離的狀態，所有經濟發展的動力來自於內需市場的支撐，但是這種力量並不足夠，中國想要盡快提升本身的發展水平就必須要依靠世界經濟體系的力量，同時世界經濟想要持續維持成長，其也必須藉助中國市場的崛起。⁸⁷

就政府職能調整的角度來看，面對世貿組織尋求經濟自由化、國際化的要求，中國大陸必須加快其政府機構改革與政府職能調整的步伐，這些調整與改革至少要處理以下的問題：一、強化行政管理制度的基本原則，包括像依法行政原則、中央與地方法制統一原則、行政的公開與公正原則等，都未達到經濟全球化下政府應有的配合程度；二、充實政府職能的職能，必須強調監控整理市場秩序、制訂宏觀調控政策、統籌規劃經濟發展、提供信貸、信息與社會保障服務等職能，而削減對產業的保護與干預活動；三、改善中央與地方立法與行政指導的理念與程序；尤其注重地方立法不得違反世貿組織規範的國際義務、促進法律關係主體的平等、清理修改不合宜的法律規章、以及增強地方立法中的客觀度、參與度與透明度。⁸⁸

從前面的論述中，我們得到了這樣的認知圖像：中國大陸為了經濟轉型的需要加入世貿組織，但是為了履行世貿組織的義務與承諾，並需進行制度法律、市場秩序以及政府職能的改革，兩者之間存在因果關聯，並使得兩岸經貿關係結構

⁸⁶ 劉光溪，「關於 WTO 與中國入世的若干問題」，收錄於劉光溪主編，**入世：政策與實務**（上海：上海書店出版社，2002年6月），頁18-22。

⁸⁷ 薛榮久，**世貿組織與中國大陸經濟發展**（北京：對外經濟貿易大學出版社，1999年），頁298-302。

⁸⁸ 徐斯勤，**前揭文**，頁274。

出現了微妙的變化與影響：⁸⁹

首先，兩岸經貿關係將受到國際規則制約。兩岸同處於 WTO 的規則制約下，將使兩岸視同國際經貿關係的雙邊貿易得到更加穩定的發展，使台商的「外商待遇」得到法律保障，從而增加兩岸貿易投資的安全性，增進對市場前景的信心。其次，是兩岸經貿關係正常化有了共同的規範基礎。在 WTO 的管轄下，目前兩岸存在的非正常化貿易關係和限制性政策面改變或調整。即便採取保障措施，也必須按規則行事。政府不能隨便實行貿易保護或歧視。再者，是 WTO 爭端解決機制為兩岸經貿糾紛提供了新的解決途徑。在兩岸經貿交往中，對合作前景合利益的保障主要來自相關法律。由於兩岸的特殊關係，以往經貿糾紛所適用的法律是兩岸各自的法律，在這方面還缺少共識。入世後，作為 WTO 會員有權利用 WTO 爭端解決機制，解決與其他成員的經貿糾紛，維護自身權益，這無疑是對兩岸經貿關係穩定發展的有利保障。最後，是在兩岸共同遵守的國際規則下，對經貿合作的觀念將趨於一致。隨著各自經濟體制的演變與接近，兩岸經貿關係將更符合國際趨勢與客觀規律，政策選擇也將更加合理，更有效益。違背市場經濟的基本原則，人為設置障礙的作法將受到遏止。更重要的是，在對國際社群的共同認可下，將增加兩岸合作的信任度。

值得注意的是，在 WTO 這個變數中，中共仍是在政治邏輯下面對兩岸經貿關係的發展，這也意味「WTO 的架構或是爭端解決機制並不是在政治對等或是國際化的前提下進行，因為北京認為 WTO 只是經貿、功能性質的國際組織，所管轄的只是與貿易有關的問題，並不涉及政治與主權問題」。⁹⁰顯見 WTO 因素只是為了增進中共在兩岸經貿關係中的政治利益而已，北京當局並不希望顛倒了既定的「政-經」框架，也不希望 WTO 成為台灣進行「政治對等」的操作工具。因此，中共的一貫立場是將 WTO 的角色定位為「經濟性質」與「功能作為」。

其次，北京當局希望將 WTO 視為所謂「兩岸經貿關係制度性安排」的重要環節之一。這個整體下的規劃，在以「一國兩制」為政治基礎，透過「經濟全球

⁸⁹ 華曉紅，「入世對海峽兩岸兩岸經貿關係的影響與政策選擇思考」，收錄於王建民主編，**台灣研究論文精選-經濟篇**（北京：台海出版社，2006年），頁332-333。

⁹⁰ 作者晤談中國大陸兩岸經貿學者，2007年11月18日。

化」、「一體化」、「區域經濟合作」作為訴求，將 WTO 因素與「東協 10+1」、「CEPA」的政策概念與實務經驗相互結合，成為對台經貿政策新的內容，簡單地說，兩岸經貿關係制度化是北京在區域經濟合作的一種特殊的設計規劃。而所謂「制度性安排」其政經目標亦十分明確；對於經濟層面而言為：「是在兩岸之間取消關稅與進口數量限制，促進商品在區內的自由流動，並在服務貿易、相互投資以及爭端解決機制等方面做出相應制度化的安排」；⁹¹對於政治層面而言則是：「總體來看，海峽兩岸經貿關係的制度化安排畢竟只是一個動態過程、是一種手段，而不是目的。在兩岸經貿關係制度性安排的建立與形成過程中，一定會推動兩岸政治關係的改善，推動中國和平統一的過程」。⁹²

參、結論：從「功能性」到「制度性」的設計安排

「經濟引入期」與「經濟導入期」兩岸經貿經濟關係的轉型的兩個軸線，如果我們都將「政治意義與目標」視為既定的常數，兩個轉型期主要的差異在於，前者重視的是兩岸經貿關係的對於北京當局的「經濟功能」；後者關注的是如何在「經濟功能」的基礎上建立某些的「制度安排」。

從「經濟功能」角度來看，主要與改革開放的政策目標有關，其思考的邏輯在於「如何利用兩岸經貿關係為中國大陸的經濟現代化目標而服務；進而使其為中共的政治利益服務」。政策的規劃在於運用中國大陸生產要素的優勢（主要在於勞動數量與價格）與資本主義的全球生產體系接軌，使得中國大陸與全球經濟成為一個有機的循環體系；當這個結構初步建構完成後，再將台灣或兩岸納入這個生產體系中，使得兩岸關係成為一種「垂直的生產互補關係結構」。在這個過程中，台商不僅引進了中國大陸現代化所欠缺與迫切需要的生產要素（資本、技術、管理方式與企業家精神），同時也降低了中國大陸經濟現代化的學期成本（就業與出口）。

必須注意的是，兩岸經貿關係的新結構也出現了一些新的政經現象。首先，

⁹¹ 周志懷，「論海峽兩岸經貿關係制度化的安排」，收錄於王建民主編，**台灣研究論文精選-經濟篇**（北京：台海出版社，2006年），頁393。

⁹² 同前註。

由於台商成爲兩岸關係的新的行動者與社群，北京的對台政策遂產生了類似國際政治經濟學「經濟制裁」的概念，不論是正面的經濟誘因（遊說者），或是負面的政治壓迫（人質），都是爲了遂行北京「以通促統、以民逼官、以商圍政」的工具。其次，兩岸經貿關係的發展，也爲對台政策形成「兩面刃」的效果，就利益面而言，對中國大陸的經濟發展與對台政策工具的多樣化都有積極的挹注效應，吾人以「外溢效果」概括這些效應，但就負面而言，地方政府經濟利益的短線操作，使得中央政府的對台政策面臨出現類似「經濟宏觀調控」與「治理整頓」的需要，再加上台灣傳統產業可能帶來所謂的「經濟污染」（高耗能、低效率）與「政治污染」（民主化、和平演變），吾人以「外部性」進行概括。這些政經效應都使得對台經貿政策出現調整、修正的必要。

就「制度安排」而言，主要延續「外溢效果」與「外部性」的政經效應與政策調整的需要而來，其思考邏輯在於「如何有效管理、治理兩岸經貿關係」，或是「將外溢效果極大化與外部性極小化」。主要的政策驅動方向可區分爲「外部的」與「內部的」兩個層面，政策重心在於「政府治理」的概念引入與「政府職能」的調整。就「外部的」面向來說，主因是兩岸經貿關係已從平面、線性的「垂直性生產互補關係結構」進入更有空間觀、多層次的「全球生產分工鏈結構」；另一方面，兩岸先後加入 WTO，也使得兩岸經貿關係從純粹的內部事務走向國際化，必須接受國際建制（International Regime）的制約。不論是「全球生產鏈」或是「加入 WTO」等因素，一方面使得北京得到更多經濟資源與影響力，但同時也意味其對台政策在受到外部結構制約的前提下，不僅弱化了政策的自主性，同時必須承擔市場開放與經濟全球化所帶來的更多風險。就「內部的」面向來說，由於兩岸經貿關係已成爲外向、複合與多元的結構，如何有效進行政策的資源分配，同時使其行政體系與政府職能順應經濟發展的需要，則成爲政策規劃的重心。總的來說，建立兩岸經貿關係的制度化不僅符合對台政策的政治目標，同時也存在降低交易成本、強化政策效能與政府職能、建立非隨機、可重複操作的政策運作模式等意義。

第二節 兩岸社會結構的轉型分析

壹、兩岸關係中的社會結構

在毛澤東時期，由於兩岸處於政治、軍事與意識型態的全面對抗，因此兩岸之間不存在有意義的社會關係交流與互動。台灣的政治解嚴與中共的改革開放則是兩個關鍵性的自變項，在政治合法性的基礎以及經濟誘因功能下，開啓了兩岸社會網絡關係的建構與發展。兩岸接觸交流之初，由於社會關係多運作與發生於中國大陸，因此多屬於「單鑲嵌的社會關係網絡」，行動者多半是以商業利益爲主的台商。隨著兩岸經貿關係與民間交流日益緊密，社會關係網絡也開始交織在兩岸各自內部，因此開始朝向「不對稱鑲嵌的社會關係網絡」發展（即便多數的關係網絡還是作用於中國大陸），行動者亦出現分殊化與多樣化的現象，不再侷限於商業利益爲導向的台商。

兩岸社會結構的轉型變化，也對北京的對台政策造成牽動的效應。針對兩岸之間的社會關係紐帶，「政治邏輯」與「經濟邏輯」爲政策的兩大主軸，其主要核心爲「寄希望台灣人民」。就「政治邏輯」而言，主要將兩岸社會關係與社會資本作爲兩岸統一的工具，在此背景下民族主義、文化情感與歷史記憶的共同紐帶是常見的訴求；此外，兩岸民間社會的關係紐帶與關係網絡也是北京當局作爲切割、區別台灣內部「官-民關係」的統戰工具。就「經濟邏輯」而言，一方面是希冀透過經濟的誘因吸納台商進入中國大陸，這不僅有利經濟現代化的需要，也有利強化前述政治邏輯的運作；最重要的是，當台商與中國大陸在地的關係網絡與經濟利益相互結合後，對於中共利用台商遂行對台經濟統戰將有巨大的效應。

此外，連綴社群的分析，除了使得傳統的「以國家爲中心」的兩岸關係研究融入了「以社會爲中心」的新觀點（例如多元主義與功能主義），更使得兩岸之間民間社會行動者的「自主性」、「貫穿性」與「影響力」得到了重視；爲了具體描述行動者社會關係網絡及其社會資本的運作，以及對於中共對台政策的影響與

限制，結構洞與代理人理論提供了分析的切入點。

總體而言，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。例如在其政策中有所謂的「政治」與「經濟」邏輯，但始終沒有將「寄希望台灣人民『社會化』」（欠缺「社會邏輯」）；其次，在兩岸的緊密的社會互動過程中，已滋生台商以外的新行動者與複合的關係群體（如青年學生、學術社群、姻親、移民者等），這些行動者與關係群體的背景與功能都與台商有所不同，中共若以「治理」台商的方式來面對這些新的關係群體，必然出現甚多政策落差。最後，中共對台政策中的社會因素，始終以「自我需求」作為出發點，因此主要的操作形式還是建立在「引進來，走出去」的思維基礎上，這與前述欠缺「社會邏輯」與輕忽其他「關係社群」存在密切關連；更重要的是，中共未曾有效地將兩岸關係新生的連綴社群及其豐沛的社會資本轉化成為政策的資源。

一、關係網絡與鑲嵌性

● 兩岸社會網絡關係的形成：政治邏輯與經濟邏輯的分析

不可否認的是，兩岸之間的社會關係結構已由經濟交流為前提所建構而來，因為在意識型態衝突、對立的年代，兩岸之間基本上不存在具有一般意義的社會關係。進一步分析，構成兩岸社會關係結構發展的自變數應為「政治解嚴」與「改革開放」，而這兩項自變數又形成交互作用的關係。換言之，台灣的「政治解嚴」是政治變數，使得兩岸關係的經社交流具有合法性與正常化的基礎；中共的「改革開放」則是經濟變數，使得兩岸的經社交流具有行動的誘因與物質的條件。就現實意義而言，經濟變數才是構成社會關係結構的驅動力。吳介民認為兩岸關係的初始動能「Initial Momentum」就是來自資本的移動。亦即，以資本移動為導向所帶動的社會關係變遷。⁹³

⁹³ 吳介民認為海峽兩岸複雜互動的歷史性變遷，乃是處在後冷戰、全球化、第三波民主等三股世界力量的會合激流之中。而所謂的「資本移動所造成的社會關係變遷」即為全球化此一變數。參閱吳介民，兩岸的社會交流現象-「跨海峽治理場域」中的公民身份政治，收錄於遠景基金會，兩岸開放二十年回顧與展望（台北：遠景基金會，2007年11月），頁234。

吾人所分析的社會關係結構基本上以德國社會家齊美爾（George Simmel）的「社會網絡理論」為基礎。⁹⁴ 必須注意的是，所謂社會網絡關係的個人並不是從「單獨孤立的人出發」，而是「從他所處的社會網絡角度入手」，即「當個人進入網絡時，他不僅僅是這個網絡的一個點，而是將其他網絡關係系帶入現在的網絡」。社會學布雷格（Ronold Breiger）認為這是一種「空間的兩個平面相交，平面表示群體關係，相交直線就是所謂的關係雙重性」。⁹⁵

傳統的社會網絡關係主要在解釋所謂「各體與群體之間的認同與歸屬關係」以及「個人利用社會網絡爭取社會資源」。因此，運用在兩岸的社會關係的建構與發展時，我們關心的社會關係網絡下的各種身份認同與歸屬，以及行動者在網絡關係中的經濟資源汲取與分配問題。當我們進入分析的主題之前，必須先釐清幾個問題意識與基本前提。

首先，這種社會網絡關係的建立，必然不是既與或命定的，而是以經濟誘因或物質條件為前提，這種「經濟決定論」的觀點除了陳述事實外，也會影響研究者的方向。因此研究的主體與客體以「台商」與「政商關係」，認同問題則是單一的政治認同，經濟誘因則是建立在行動者進入中國大陸後與當地網絡關係的互動過程，值得注意的是，這些研究都與社會科學的科技整合、學科對話密切相關，政治心理學、社會建構、政治文化、組織社會學、經濟社為學、社會資本等都是研究者使用的途徑，這不僅涉及學術社群的方法論，也體現了研究者從不同途徑進行多元分析的企圖。⁹⁶

其次，由於兩岸特殊的政治氛圍與政策上的限制，因此這種社會網路關係是

⁹⁴ 齊美爾認為，社會網絡是建立在「個人」與「群體」的兩重性上。根據他的解釋，當一個人加入另一個群體的時候，受到群體的約束，建立起個人和群體的基本關係。參閱周雪光，**組織社會學十講**（北京：社會科學文獻出版社，2003年12月），頁114。

⁹⁵ 同前註。

⁹⁶ 以政治認同研究為例，陳朝政研究頗具代表性，可參閱陳朝政，「大陸台商的認同變遷：理論歸納與推論」，**東亞研究**，第三十六卷第一期（台北，2005年1月）。網絡關係與經濟利益的分析可參閱王信賢，「物以類聚：台灣IT產業大陸投資之群聚現象與理論辯析」，**中國大陸研究**，第47卷第3期（台北：2004年）；林家煌、耿曙，「登門不入室：大陸台商信任結構與產業群聚」，**佛光大學人文社會學院政治學系舉辦「第五屆政治與資訊科技研討會」**（宜蘭：2005年4月）。鄭陸霖，一個半邊陲的浮現與隱藏：國際鞋類市場網絡重組下的生產外移。

屬於一種「單向式社會鑲嵌」⁹⁷，亦即行動者的社會實踐與社會關係網絡的建立多半建立在中國大陸而非台灣，這樣的現象必然牽引著北京對台政策思維。簡單地說，社會關係網絡台政策的關聯性，主要還是建立在類似經濟政策「引進來，走出去」的思維。對此，我們可以進行這樣推論：在中共傳統對台政策之中，所謂的兩岸社會關係分別從屬於「政治邏輯」與「經濟邏輯」，其主要核心為「寄希望台灣人民」；因為這是屬於一種社會關係的操作，但必須注意的是，這樣的政策操作也會隨著時空的演變與政經條件的發展而有所調整。

就「政治邏輯」而言，主要的政策基調是希望在「寄希望台灣人民，也寄希望台灣當局」的運作下促進兩岸統一，而這裡的社會關係網絡，主要訴諸於兩岸民間社會傳統的民族情感、文化認同與歷史記憶等關係紐帶的基礎。值得注意的是，「寄希望台灣當局」更來自於國共合作的特殊歷史背景，使得「國共關係」可視為改革開放初期北京當局運作對台關係的切入點。⁹⁸但隨著民間社會交流的開啓、台灣民主政治的發展以及兩岸政治關係的持續僵持，都使得「寄希望台灣人民」的重要性漸漸超越「寄希望台灣當局」，一方面是因為台灣民主化與「去黨國化」之後，傳統的「國民黨代表台灣」的合法性已經逐漸下降；另一方面，就統戰的意義而言，「寄希望台灣人民」可作為切割、分化台灣內部「官-民關係」的重要政治槓桿。

就「經濟邏輯」而言，主要的政策基調是以中國大陸的生產要素為誘因，在「三通四流」的訴求下，強化兩岸之間的經貿與社會關係的聯繫與紐帶。⁹⁹

⁹⁷「鑲嵌」、「鑲嵌性」或「內嵌性」(embeddedness)是經濟社會學重要的概念。鑲嵌理論最初形成於波蘭尼(K.Polanyi)的思想中。他認為所謂「經濟行為動相嵌在社會結構」是前工業社會的產物，在現代社會中，這種鑲嵌現象就不存在。格拉諾維特(M.Granovetter)一方面批評波蘭尼的解釋，他認為，如果使用鑲嵌性理論審視社會的經濟生活與相關的社會結構的話，就可發現無論是前工業獲釋工業社會，鑲嵌的現象始終存在，當代資本主義社會中，經濟行動是以另一種不同方式鑲嵌在關係網絡與社會結構中。相關論述可參見 M. Granovetter,

“Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness ”, *American Journal of Sociology*, 1985, pp.91.

⁹⁸其經典代表表首推中共中央委員、國務院僑務辦公室主任、第五屆全國人大常委會副委員長廖承志於1982年7月24日公開發表「致蔣經國先生信」。廖的父母親皆是國民黨的黨國元老(廖仲愷與何香凝)，廖承志之子料暉在1983年12月，經任命接替其父所遺留的國務院僑務辦公室主任職務，廖氏父子先後出任「國僑辦」主任一職，在中共決策階層的人事安排，極為少見。其用意在於充分運用料氏家族的海外關係、國共兩黨的政治淵源與影響力，推動對海外的統戰工作，尤其，對中國國民黨的統戰聯繫。參見王銘義，**不確定的海峽-當中華民國碰上中華人民共和國**(台北：時報出版，1995年3月)，頁42-45。

⁹⁹這樣的說法，以「全國人大常委會告台灣同胞書」與「葉九條」為代表。「全國人大常委會告

並設法在「引進來，走出去」的思維下，使得以台商為主的關係群體在進入中國大陸當地的社會經濟網絡後，形成每種程度上經濟利益連結與社會資本關係。對北京而言，在這種「單鑲嵌」（只有台灣的關係網絡作用於中國大陸內部）或是「去鑲嵌」（經濟行動者與中國大陸的「新」關係網絡利益自我強化，從而疏離了「原有的」的關係網絡）的關係網絡中，其所蘊藏的社會資本亦可轉化為經濟資本與政治資本：不僅可滿足中國經濟現代化所需要的生產要素，亦可將其作為對台政策中重要的工具角色。¹⁰⁰不論是「人質」或是「走卒」，都將使得中共遂行「以民逼官、以商圍政、以通促統」的政策擁有更多的籌碼與社會基礎。

不論是「政治邏輯」或是「經濟邏輯」，都反映了改革開放以及兩岸關係正常化以來，北京對台政策與兩岸社會關係網絡進行連結的政策思維，這些政策可能符合當下的政治行動者的理性抉擇與政經需求。但不可否認的是，隨著經貿關係與民間社會交流的深化，兩岸的社會關係網絡結構並非靜態與一成不變，當社會結構進行分化與變遷時，既有的政策若沒有進行適度的調整，將會產生政策的落差。我們將針對這樣的社會關係結構的發展與變遷進行說明，並批判背後所隱藏的政策迷失與盲點。

台灣同胞書」指出：「由於長期隔絕，大陸和臺灣的同胞互不瞭解，對於雙方造成各種不便。遠居海外的許多僑胞都能回國觀光，與家人團聚。為什麼近在咫尺的大陸和台灣同胞卻不能自由來往呢？我們認為，這種藩籬沒有理由繼續存在。我們希望雙方儘快實現通航通郵，以利雙方同胞直接接觸，互通訊息，探親訪友，旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩」；「臺灣和祖國大陸，在經濟上本來是一個整體。這些年來，經濟聯繫不幸中斷。現在，祖國的建設正在蓬勃發展，我們希望台灣的經濟日趨繁榮。我們相互之間完全應當發展貿易，互通有無，進行經濟交流。這是相互的需要，對任何一方都有利而無害」。關於「全國人大常委會告台灣同胞書」內容，可參閱新華社網站，網址：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704733.htm（點選日：2008年7月21日）。「葉九條」指出：「建議雙方共同為通郵、通商、通航、探親、旅遊以及開展學術、文化、體育交流提供方便，成達有關協議」，關於「葉九條」內容，可參閱新華社網站，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705095.htm（點選日：2008年7月21日）。

¹⁰⁰ 對於台商的「工具角色」，耿曙有更為深入的分析。他將所謂的政治影響，區分為「對岸藉以影響台灣」與「台灣藉以影響大陸」兩大範疇，再依據其影響與角色的主動或被動，進一步分列出四類「台商的政治角色」：首先，就「對岸影響台灣層面觀察」，台商的角色包括「作為人質的台商」（Taishang as the hostage）以及「作為走卒的台商」（Taishang as the agent），其次，就「台灣影響對岸」層面，台商的角色則有「作為夥伴的台商」（Taishang as the partner）以及「作為說客的台商」（Taishang as the lobby）。參閱耿曙、林琮盛，「全球化背景下的兩岸關係與台商角色」，*中國大陸研究*，頁4。

● 兩岸社會關係網絡的發展：鑲嵌性與關係群體的變化

如前文所述，兩岸社會關係網絡的發展主要建立在經濟的誘因的基礎上，但隨著兩岸經貿關係以及民間社會交流的深化，社會關係網絡的結構也會出現轉型、變遷的發展系統。關於這樣的變化，吳介民從兩岸經濟發展與社會關係的互動過程進行了歷史的、比較的分析，可作為本節論述與推論基礎（其主要觀點如表 4-5 兩岸經貿關係社會關係的三個發展階段）。

表 4-6 兩岸經貿關係社會關係的三個發展階段

時期 內容	第一階段： 1987 年代-1990 年 代中期	第二階段： 1990 年代-2000 年 代中期	第三階段： 2000 年代初期-
台資企業西移的規模與性質	低技術、勞力密集、中小企業	技術與資本密集較高、大型企業	高技術、高資本之生產網絡
台灣遷移者之人口特徵	中小企業主、勞動現場管理幹部	企業管理幹部、服務業	高科技工程師、高階管理人員
社會關係的特徵與變化	台方人員返台週期較頻繁，兩岸的社會區隔明顯	開始衍生跨海峽的經濟社會關係網絡	台灣移居者舉家遷徙增多；台灣人在大陸有本地化的趨勢
成員公民身分地位特徵	享受優惠待遇的「台胞」	台灣內部族群政治，以及兩岸國族主義競爭，衝擊「台胞」的情感認同與生涯選擇	台灣人在中國大陸「準公民身分」議題浮現
中方政策	優惠政策：通過海協會與台灣協商	基本上切斷兩會協商管道，強化與台商協會的聯繫	單邊主義，給予台灣人「國民待遇」
台方政策	通過海基會與中方協商	「戒急用忍」，短暫實施「雙重戶籍承認」	單一戶籍政策，鼓勵「中小企業回巢」

資料出處：吳介民，兩岸的社會交流現象-「跨海峽治理場域」中的公民身份政治，收錄於遠景基金會，*兩岸開放二十年回顧與展望*（台北：遠景基金會，2007 年 11 月），頁 234。

針對吳介民整理的發展階段進行分析，吾人可將結果歸納為下列幾個面向。首先，就行動群體的內容而言，已開始出現分化、多元的趨勢。我們可就關係群體的性質區別為「垂直的分化」與「水平的分化」。

所謂的「垂直的分化」，指涉的是同一領域群體及其關係網絡的發展，對於兩岸而言，最重要的還是經濟群體的移動與關係網絡的發展與分化。吳介民從「台資企業西移的規模與性質」、「台灣遷移者之人口特徵」與「社會關係的特徵與變化」三個主要的自變數中，解釋了兩岸經貿社會關係變遷的內容與表現形式。他的分系框架雖是宏觀的，但是分析單元卻是微觀的，主要的行動、關係群體仍以「台商為主軸」。就「企業的規模與性質」而言，已從低技術、勞力密集的中小企業（低附加價值、孤立的行動個體），走向高資本、高技術的生產網絡（高附加價值、複合的生產群聚）；就「遷移者人口特徵」而言已從中小企業者、勞動現場管理幹部（低階、在場的管理者），走向高科技工程師、高階管理人員（高階、不在場的管理者）；就「社會關係的特徵」而言，主要從往返頻率高與社會區隔（關係網絡的「低鑲嵌」與「弱連結」），走向整網複製與在地化效應（關係網絡的「高鑲嵌」與「強連結」）。

所謂的「水平的分化」，指涉的是不同領域群體及其關係網絡的，特別是經濟群體以外的行動者的移動極其關係網絡的發展與分化。隨著兩岸交流內空間化與多樣化，同時衍生了許多新的行動群體與關係網絡。這些行動群體移動的原因、動機，不再限於傳統的經濟誘因或物質生產，而是出自於全球化的效應、兩岸的社會分工與階層流動、不同的生活機能、比較性的生涯規劃。¹⁰¹換言之，。跨越海峽兩岸的行動者除傳統的台商與企業經營者外，開始出現學生、移民者、婚姻關係者、職業流動者等新的行動者。這些新的行動者將建構更為多維錯綜、交織綿密的社會關係網絡。

¹⁰¹ 相關研究可參閱耿曙、李欣儒，「跨入全球新世界？上海台灣人社群中的階級分野」，世新大學社會發展研究所「跨界距離：全球化時代移民/工與社會文化變遷」學術研討會（台北：2004年6月）；李英明，「台商到大陸投資的社會與文化意義」，現階段大陸政經社會發展與兩岸關係（台北：永然文化，1994年），頁99-126。孫治本，「社會階層的終結：水平式不平等、社會不平等的個人主義化」，國立政治大學社會學報，第31期（台北：2001年10月），頁1-43。

其次，從社會關係網絡建構與形成的「場域」(field) 觀察，由於兩岸交流互動頻繁，再加上台灣大陸政策的持續鬆綁，使得過去那種關係網路只形成、運作於中國大陸的「單向式社會鑲嵌」關係網絡形式，漸漸朝向主要發生於中國大陸、部分出現台灣的「不對稱社會鑲嵌」。這樣的趨勢可從表 4-6 的內容中得到說明。這種關係結構的變化使得兩岸的社會關係網絡得到強化的效果，特別是從單向的「弱連結」關係，開始進入雙向互動的「強連結」關係。

表 4-7：核准/入境來台總計人次統計表

項次	人次	較上月增 減率	較上年同期增 減率	1-5 月累 計	1-5 月累計增 減率	歷年累 計
核准總計人次	18,994	6.2%	-26.5%	84,386	-22.3%	2,146,896
社會交流總 計人次	3,952	7.9%	-20.2%	18,666	-22.0%	1,087,489
文教交流總 計人次	2,355	8.7%	-11.0%	8,491	-13.0%	223,852
經濟交流總 計人次	4,250	60.3%	8.1%	14,860	-6.1%	203,719
專業交流合 計	6,605	37.1%	0.4%	23,351	-8.7%	427,571
定居居留總 計人次	1,562	19.1%	-31.0%	7,583	-11.0%	207,466
觀光總計人 次	4,942	-2.5%	-32.9%	25,449	-22.2%	311,586
小三通人次	1,260	-22.3%	-70.8%	5,323	-65.3%	81,012
其他總計人 次	673	11.4%	88.0%	3,225	27.5%	30,990

資料出處：行政院大陸委員會網站，2008 年 5 月

由於前述兩岸社會關係網絡的「分化」以及「互為鑲嵌」的效應，將使得兩岸間的關係網絡產生複合、多維、多功能的現象。在互為交錯的社會網絡中，相隨而來的是更為細緻的「社會資本」的功能與意義。根據法國社會學者布迪爾 (Pierre Bourdieu) 的看法，「社會資本是實際或潛在的資源的集合體，那些資源

是同時對某種持久性的網絡的佔有密不可分的，這一網絡是大家熟悉的、得到公認的，而且是一種體制化關係的網絡，或換句話說，這一網絡是某個團體的會員制相關關係的，它從集體性擁有的資本的角度為某個會員提供支持...」。¹⁰²美國社會學者柯爾曼（James Coleman）進一步指出「社會資本寓於人際關係之中，是由其功能來界定。它不是單一實體，而是包括多種不同實體」，而構成社會資本主要包括義務與期盼、社會結構中信息流動能力以及社會認可的相關標準。他進而指出，社會資本包括社會團體、社會網絡的攝取。¹⁰³社會資本的出現與綿密的社會關係網絡互為因果，更重要的是，社會資本的運作將對於以傳統國家中心或經濟中心的對台政策本質造成不同的意義與影響。針對社會資本的探討，吾人將從連綴社群與代理人的觀點進行分析（因為具有現實的觀察與操作基礎），並在最後一節進行政策的反省。

二、連綴社群、社會資本與結構洞

● 社會群體的自主性、穿透力與影響力

什麼是「連綴社群」（或譯為「連鎖團體」、「連鎖社群」）？林碧炤引述阿爾蒙（Gabriel Almond）的觀點，認為所謂「連鎖團體」主要的立論基礎是建立在「一個多元化的社會裡，各種不同的利益團體對於決策-不論是內政或外交-均有影響力」。¹⁰⁴這種定義主要是從「社會中心」的觀點出發，說明政策的制訂與產出，民間社會與利益團體變項「由下而上」的影響過程。

就另一層面來看，魏鏞認為所謂的「連鎖社群」（linkage communities）「是用來描述一個分裂國家雙方功能整合的實際過程」、「『多體系國家』一方之內有一群人民，與另一體系的人民及社群具有廣泛的社會、文化、商業與其他形式的接觸，導致他們跨越體系界線，發展出與另一體系中人民及社會間的有相當成度

¹⁰² Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital," in John G. Richardson ed. *Handbook OF Theory and Research for the Sociology of Education* (Connecticut: Green Press, 1985) pp. 248-258.

¹⁰³ 楊善華主編，*當代西方社會學理論*（北京：北京大學出版社，1997年），頁95-132。

¹⁰⁴ 林碧炤，*前揭書*（台北：五南圖書，1997年），頁138。

的瞭解、敏感度與情感關係」。¹⁰⁵按魏鏞的定義，「屬於『連綴社群』類型的人民不僅跨越界線與在另一體系中的個人集團體有著頻繁的接觸，且能與本身政治體系內具有類似屬性與經驗的人民保持密切聯繫」。¹⁰⁶言下之意，魏鏞的定義比較偏向兩個體系間社會關係網絡的交流互動、接觸交流所衍生的各種功能與意義、及其對於「整合」的影響。深入來看，其推論之基本假設雖也是「社會中心論」，但重點在於「兩個體系」橫向之間的民間社會交流，而非單一體系內部垂直的互動關係；更重要的，其內在邏輯與整合理論中「功能主義」有所近似，強調所謂「經由交流與人民互動，便有可能導致經濟、社會，以致於政治的整合..」。¹⁰⁷

耿曙將概念修改為「指涉範疇」、「隱含價值」、「區別範疇」、「資格要件」等四部份。並主張從嚴定義「連綴社群」一詞，強調兩岸人民即便「跨越疆界、直接接觸」，仍須符合數項資格要件，方能視為「連綴社群」之成員發揮「連綴」之效。¹⁰⁸同時藉「新功能主義」(neo-functionalism)、「新自由制度」(neo-liberal institutionalism) 等觀點，進一步說明經濟社會與非官方（政府）的行動者對於兩岸關係的意義與影響。必須注意的是，耿曙的研究進一步對於「連綴社群」成員的質與量、內涵與影響力進行經驗性與實證的分析，這不僅強化了「社會中心論」的研究脈絡縱深，同時也批判了傳統以「國家中心論」的研究限制。

經由上述「連綴社群」的理論梳理，吾人得到以下的啟發：首先，連綴社群進一步將兩岸社會關係網絡的內涵予以「空間化」、「動態化」與「功能化」，這不僅符合兩岸民間交流頻繁的現實狀態，更能掌握綿密交錯的行動群體的社會意義。再者，在連綴社群的分析中，已經衍生出所謂「社會資本」的概念，在某些特定的行動群體與社群，不僅擁有許多不可替代的社會功能外，這些功能更能在關係網絡中持續創造類似經濟貨幣的「存量」、「交換」與「生產」的「社會資本」概念。最後，連綴社群的分析，將使得兩岸關係研究更加重視民間社會的自主性、穿透性與影響力，同時也挑戰了「國家中心論」與「雙邊模式」的基本假設。

¹⁰⁵ 參閱魏鏞，「台灣海峽兩岸互動模式之發展：歷史回顧、比較分析與制度建構」，**中國大陸研究方法與成果**，何思因、陳德昇、耿曙編（台北：政治大學國際關係研究中心，2003年），頁369。

¹⁰⁶ 同前註。

¹⁰⁷ 同前註。

¹⁰⁸ 參閱耿曙，「『連綴社群』：WTO 背景下兩岸民間互動的分析概念」，載**世貿組織與兩岸發展**，許光泰、方孝謙、陳永生編，（台北：政大國關中心，2003年），頁459-465。

● 社會資本的操作與極大化：「結構洞」與「代理人」

連綴社群的理論假設，除了使得兩岸社會關係網絡的分析更趨多元化、空間感與功能性外，同時也將「社會資本」的概念引進我們的研究框架中。但問題在於連綴社群的理論脈絡中，並沒有將社會資本與關係網絡的關連、實際運作的形式、如何極大化..等重要問題進行有效的論證。關於這些未完成的論述，吾人借重博特（Ronald S . Burt）在其「結構洞：競爭的社會結構」（Structural Hole: The Social Structure of Competition）一書中的所提出的「結構洞」觀點進行架構的補強。¹⁰⁹博特強調從工具性和功利性的角度看待關係網絡，把關係網絡看成是一種「資本」，需要「投資」，個人可以透過有意識的（工具式的）理性選擇和行動去建構關係網絡。¹¹⁰

至於要如何有效地創造社會資本，博特認為最重要的是必須減少重複的「關係」，而且讓自己成為他人的橋樑，或關係連結的節點。¹¹¹而所謂「減少重複的關係」就是要著重和關係網絡中的中心性（degree centrality）很強的節點建立連結，然後通過與它的連結去滲透與自己相關的網絡；¹¹²至於所謂成為其他人的信息傳遞者的橋樑或關係的節點，則與所謂創造結構洞（Structural Hole）相關聯，關係網路的節點之間信息無法傳遞或彼此的關係無法連結，就表示其間存在「結構洞」，而創造「結構洞」就是讓自己成為信息傳遞或關係連結的節點，亦即就是讓自己去填補「結構洞」，讓關係網絡中的節點能因你而或的連結。¹¹³

此外，格拉諾維特（Granovetter）在鑲嵌性中提到所謂「弱連結」的概念，也被博特的「結構洞」概念進行若干的概念延伸。博特認為，如果兩人（造）之間有強或是弱連結的關係，這兩人（造）之間基本上是沒有「結構洞」的存在，而如果要有中間者居中傳遞訊息或進行協調，那就表示（可能）存在「結構洞」。

114

¹⁰⁹ Ronald S . Burt , *Structural Hole: The Social Structure of Competition* ,Cambridge: Harvard University Press,1995.

¹¹⁰ 周雪光，*組織社會學十講*（北京：社會科學文獻出版社，2003年），頁123-125。

¹¹¹ 同前註，頁124。

¹¹² 李英明，*新制度主義與社會資本*（台北：揚智出版，2005年4月），頁52。

¹¹³ 同前註。

¹¹⁴ 同前註。

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。中共的企圖將在胡錦濤全面掌權後獲得了實踐的可能。相關論述將在後文進行分析。

貳、結論：從「平面」到「空間」的兩岸社會關係網

為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（亦可解釋兩岸之間存在巨大的「結構洞」），但誠如前文分析，在欠缺合法性與現實感下的「國共關係」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，這種多元化可分為「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、學術社群或學生）。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」，這意味兩岸的社會關係網絡已出現「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。（但關係網絡的建構與作用主要還是在中國大陸內部）。

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。並透過學者對於「台商經濟社會特性」以及「台商協會的組織效能」的實證研究，比較出中共在相關政策上的限制。吾人觀察，其主要問題在於未能掌握前述兩岸社會結構變化的意義與內容，導致北京當局過渡從政治、經濟邏輯進行政策操作；此外，由於這種操作的形式又具備有「功利」與「工具」的本質，使得「寄希望台灣人民」的現實性遠超過於自身的社會意義與功能。這使得兩岸關係網絡中的行動者、關係群體與連綴社群，皆成為中共進行政治統戰與經濟現代化的工具。而欠缺社會邏輯的後果就是直接限制、抵銷了中共對台政策的「能力」與「效能」。