

- 書評：*Taiwan's China Dilemma: Contested Identities and Multiple Interests in Taiwan's Cross-strait Economic Policy* [台灣的中國兩難—台灣的兩岸經濟政策當中的認同與利益爭辯] by Syaru Shirley Lin [林夏如] (Stanford: Stanford University Press, 2016, Paperback, 304 pp., ISBN 9780804799287)

陳方隅

美國密西根州立大學

2016 年至今，英文學術界至少有八本個人專著或編輯出版的台灣政治學專書（參見參考文獻），然而，在這之前的幾年景象完全不一樣，政治學類的台灣研究專書出現的頻率並不高，台灣政治研究似乎處在比較不受到重視的狀態。本書作者林夏如教授在香港中文大學以及美國維吉尼亞大學任教，她所寫的這本《台灣的中國兩難》（暫譯）在 2016 年由史丹佛大學出版社出版，適逢台灣首次的行政權與立法權同時達成政黨輪替，而且也剛好是兩岸關係的一個轉折點，因此出版之後引起非常多的討論。這本書不只引起學界的討論，在智庫與政策界更是相當受到重視。在美國學界與實務界一片「中國研究」熱潮當中，書店裡面通常會有一整櫃的中國研究專書，這本書的出現讓台灣在亞洲與中國研究當中佔據了一個顯眼而重要的位子。

---

陳方隅 美國密西根州立大學政治所博士候選人，研究領域為：民主化，政治經濟學，威權政黨。

**Fang-Yu Chen** is PhD Candidate in Political Science, Michigan State University. His research interests include democratization, political economy, political parties, and authoritarian politics.

## 研究問題與主要論點

本書研究的是台灣的兩岸經濟政策，尤其是想解釋為什麼台灣總是在「限制」與「開放」之間搖擺。台灣的兩岸經濟政策大體來說是先出現經濟自由化與開放措施，接著轉為比較多限制西進的政策，然後因限制貿易的經濟代價可觀，而又恢復開放。最主要的疑問點（puzzle）在於：為什麼在兩岸開始交流以來，很長一段時間台灣的兩岸經濟政策都是很大幅度的限制或開放，而不是採取較溫和的政策？

對台灣來說一直都有一個麻煩的兩難困境：它最重要的經濟夥伴中國，同時在政治上威脅著其生存空間。作者認為，要解釋台灣的兩岸經濟政策，不能單純從台灣對中國貿易與投資所帶來的經濟後果來分析。要解釋台灣如何面對「中國兩難」以及採取的不同政策立場，最重要的因素是去檢視台灣人「國族認同」（national identity）的崛起與鞏固，特別是這樣的國族認同如何影響到人們去界定台灣最重要的國家經濟利益（經濟成長、經濟穩定、社會正義重分配，以及國家安全）之間的關係。由於認同意識構成了人們、尤其是一個共同體內的人們去界定利益優先順序的基礎，當人們的認同意識趨於一致，對於共同體的利益和未來目標追求就會比較一致，那麼在考量政策的時候就比較可以聚焦在各種選項的優缺點。然而，當認同意識出現爭議的時候，這個共同體會很難針對公共政策（尤其是經濟政策）達成一致的看法，因為人們會優先去爭辯共同體的範圍、國家的目標等方面。

## 研究設計

本書一共有七章，除了第一章前言、第二章理論與研究途徑之外，作者將兩岸經濟政策依時間和政策內容區分成四大階段，每一章處理一個階段。這四大時期分別是：2000年以前歷經的是初步開放與戒急用忍（大幅限制）；2001

年陳水扁政府開始的「積極開放、有效管理」（大幅開放）；2006年開始的「積極管理、有效開放」（大幅限制）；以及2008年起馬英九政府所採取的開放政策，分析時間點主要是到2010年ECFA的簽訂，並以2014年太陽花運動對服貿的反彈作為個案分析。第七章則為結論。

在這四大階段當中，作者分析經濟政策的轉變內容，紀錄不同意見群集（cluster）所持的理由以及政治影響。從限制到開放的光譜來看，兩岸經濟政策的四大意見群集包括：嚴格限制派（extensive restriction）、溫和限制派（moderate restriction）、適度開放派（moderate liberalization）和廣泛開放派（extensive liberalization）。作者分析不同時期內，人們對於「國族認同」（認為自己是台灣人、中國人，或者都是）以及「統獨偏好」的民意分布狀況以及辯論的激烈程度，如何影響到四大群集的聲勢與支持度的消長，進而形塑兩岸經濟政策的產出。作者主要是以代表性的社會團體與政治或社會領袖的意見為例，由這些主要菁英的意見內容來描繪各意見群集的政策偏好。除了使用既有的調查資料與文獻分析之外，作者也在每一章都輔以不同產業部門的個案研究，以質性訪談的方式來佐證論點，特別從產業界的角度來看兩岸經濟政策的轉變。

## 論證內容

本書提出的主要理論在於，國族認同牽涉到人們心中的終極價值觀（consummatory value），本質上就是非常情緒化以及容易引起爭論的，它本來就很容易讓人們討論具體的政策和其利弊時候變得很激動。如果說這種終極價值觀沒有確立下來，那人們就比較難聚焦討論現實生活中的那些工具性的（instrumental）實用價值，以及該做的事情要怎麼做優先排序。當台灣人的國族認同浮動不定時，它在政策考量上就有比較吃重的角色；當認同意識逐漸走向共識時，它的重要性與顯著性就會下降。

作者指出，在兩岸關係的頭兩個階段（2006年之前），溫和的政策立場大多會被具有極端觀點的煽動家淹沒，尤其是兩岸關係處在政治對峙的緊張時刻，人們對於認同、統獨的爭辯，使得國家安全考量變成最重要的考慮因素。這兩個階段當中，在進行政策討論的時候，往往要先與人們的認同意識進行一番攻防，在這種狀況下極端版本的嚴格限制或大幅開放選項通常比較受到支持。政府針對這樣的極端意見做回應時，最後的政策制定結果往往就是在開放與限制之間搖擺，尤其，無法確定應該要將追求經濟成長或者是以國家安全放在最優先的位置。

而當台灣在國族認同意識方面已經漸漸形成共識的時候，即使人們仍然持有非常不同的政治及經濟政策偏好，但人們在公共政策辯論時的焦點，已經可以從意識型態的爭辯轉向務實層面，使得決策制定與執行階段中所考量的選項，不再像以往那樣只能採取極端選項，而是比較趨向政策立場光譜的中間位置。伴隨著愈來愈有共識的台灣認同意識的發展，人們在經濟政策立場選擇的變動範圍已經縮小，變成愈來愈溫和；支持台灣經濟向中國開放的人變得普及，畢竟與中國的經濟連結對促進台灣經濟發展是有助益的事。國族認同共識逐漸上升使得極端選項失去支持，例如人們會認為對中國完全開放經濟整合會傷害到台灣的國家安全。另一方面，嚴格限制兩岸經濟交流則是會降低台灣在全球市場的競爭力。

逐漸邁向鞏固的國族認同民意分佈，使得更多人可以清楚地去區分以下兩個不同議題的討論：對台灣未來國家地位的統獨偏好，以及與中國經濟關係的利弊分析。關於兩岸經濟政策的爭論已經不再集中於認同層面，而是在於怎麼樣達成最好的政策目標，這些目標包括：經濟成長、穩定、平等和安全（另外，環境永續發展和國際地位的提升也被許多人認為是重要的政策目標）。不過作者同時也指出，即使兩岸經濟政策的選項考量變得更務實，但是人們的爭辯程度仍然是很激烈，對於決策過程和執行手段等不見得會有共識，只是辯論的性質由原本涉及根本性價值的那些意識型態討論，轉變成務實性的利弊分析，以現實利益為首要考量。

## 問題與討論

本書內容涵蓋了1990年代初到2014年左右，台灣的兩岸經濟政策的選擇，以及國族認同民意分布變化。它紀錄了這二十年來政策形成過程中的各種辯論，尤其是社會上相互競爭的主張和勢力如何消長，內容相當豐富而且易讀。

不過，筆者在這邊也要提出一些可供後續討論的問題。首先，我認為本書分析架構當中的意見群集裡面，「溫和限制派」和「適度開放派」之間的分野似乎不是很明確，因為兩者都代表了部份的限制以及部份的開放，雖然說我們可以區分偏向開放與偏向限制的兩邊，但如果要請意見領袖或者一般民眾把自己分類，恐怕人們也不容易在這兩類當中做選擇。其實，兩岸關係當中有很多的概念或者主張，其分野都沒有這麼明確，例如各類民調當中所謂「維持現狀」就是一種模糊空間的展現。所以說這樣的分類本身就帶有一些主觀成份在。

第二有待討論的是菁英與一般民眾之間的聯結。本書主要是以意見領袖或主要商界政界領袖的意見當成各類意見群集的代表，但是菁英和人民之間是透過什麼關係來連結？整體社會上的認同爭議程度減少，對於菁英群體的態度有什麼樣的影響？這當中，意見的影響很可能會是雙向的，特別是對政治領袖來說，往往因為選舉的關係必須和民意連結，但商業領袖的話就不一定需要考慮民意。簡單來說，即使人民的認同意識和統獨偏好改變了、邁向了共識，但最後做決策的是菁英，這之間連結的方式是值得繼續討論的。

後續研究可以更深入探討的一點是，各類意見群集，或者說社會分歧（social cleavage）區分的人們之間的動態結盟狀態。例如，貿易開放下的贏家和輸家，是如何與認同光譜上的不同群體互動？是否有可能某一類認同或統獨偏好的人特別依照經濟上的分歧，而有結盟與動員的關聯？例如在最近出版的 *Political Economy of China: Taiwan Relations* 一書當中，作者陳建凱（Chen, 2018）就提出了這樣的論點：主張偏向獨立的政治人物特別去動員那些貿易輸家，推動限制性的兩岸政策，主張偏向統一的陣營則和貿易贏家聯合起來，推

動更開放的政策。作者有提到「全球化深刻影響著國內經濟資源的分配」，的確有談到經濟後果劃分贏家輸家的重要性，只是對於和其他因素的互動著墨較少。也就是說，在本書裡四大意見群集的角色比較像是影響兩岸政策的自變數（independent variable），但它們本身有可能是兩岸政策後果影響下的依變數（dependent variable），這當中會有內生性（endogenous）的關係存在。

另外一點是，「政策的變動程度」影響因素應該不只有認同鞏固程度這一個部份，也有可能是受到兩岸經濟依賴的程度或結構所影響。本書主要的分析角度設定是從台灣方面來出發，因此比較沒有考慮到中國對台灣的統戰手段演進，像是中國各方面的讓利目的可能是要加深台灣經濟對中國的依賴（焦鈞，2015），而這些手段都會直接影響到人們的兩岸經濟偏好。當然，這是另一個值得特別討論的主題了，不影響到全書的架構。這或許也是「即使認同趨向一致，爭辯仍然強烈」的原因之一：經濟利益上的衝突可能仍然存在。

## 結論

北京方面有辦法扭轉台灣的認同改變趨勢嗎？在最後一章當中，作者針對兩岸關係的轉變，尤其是台灣的民意變化趨勢，提出了很有意思的四種不同劇本。或許這本書最重要的意涵之一就是在此：中共似乎從來沒有好好地了解台灣民意及兩岸經濟政策轉變的原因及後果，以致於在各方面的趨勢都和他們所想要的不一樣。作者提到，普遍來說台灣人支持兩岸經濟的交流與合作，但是，維持政治上的獨立自主（autonomy）已漸成為台灣人的共識。其中一個原因在於，台灣人認同已經漸漸脫離以往的「省籍」或「族群」（ethnic）的定義方式，更傾向於是依據公民價值（例如自由與民主）來定義台灣認同，而這會讓中國和台灣之間的鴻溝更顯得巨大，因為中國在短期內不太可能接受這樣的價值或制度。結論所說：「台灣民族主義興起，但也變得愈來愈務實」。這是本書帶給我們的重要啓示。

## 參考書目

- 焦鈞（2015）。《水果政治學—兩岸農業交流十年回顧與展望》。台北：巨流出版社。
- Achen, Christopher H. and Te-yu Wang (eds.) (2017). *The Taiwan Voter*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beckershoff, André and Gunter Schubert (eds.) (2018). *Assessing the Presidency of Ma Ying-Jiu in Taiwan: Hopeful Beginning, Hopeless End?* New York: Routledge.
- Chen, Chien-kai (2018). *Political Economy of China-Taiwan Relations: Origins and Development*. Lanham: Lexington Books.
- Dittmer, Lowell (ed.) (2017). *Taiwan and China: Fitful Embrace*. Berkeley: University of California Press.
- Fell, Dafydd (ed.) (2017). *Taiwan's Social Movements Under Ma Ying-Jeou: From the Wild Strawberries to the Sunflowers*. New York: Routledge.
- Lee, Wei-chin (ed.) (2018). *Taiwan's Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lin, Syaru Shirley (2016). *Taiwan's China Dilemma: Contested Identities and Multiple Interests in Taiwan's Cross-Strait Economic Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- Sullivan, Jonathan and Chun-yi Lee (eds.) (2018). *A New Era in Democratic Taiwan: Trajectories and Turning Points in Politics and Cross-Strait Relations*. New York: Routledge.

