



當代日本與東亞研究

第 4 卷第 3 號 2020 年 6 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

習近平政府與「惠台政策」

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要	I
■ 論文	
前言	1
本文的分析觀點	2
台灣政局的變化與惠台政策	4
惠台政策的成果和未解決的問題——習近平的繼承 和調整	7
習近平政府的惠台政策	12
結論	16
■ 附記	i
■ 作者簡歷	ii

摘要

中國胡錦濤政府所推動的「惠台政策」被視為受挫，但是習近平政府並沒有放棄且繼續實施。本文針對習近平政府繼承惠台政策的理由、變化及背景進行初步探討。習政府仍然繼續推動惠台政策的原因之一是為了顯現「促進協調效應」，具體言之，亦即與民進黨的「維持現況」相互競爭。另一方面，胡錦濤政府所實施的惠台政策，在「社會化效應」方面並沒有發揮明顯的效果，在利益誘導（政治分贓）的過程中產生了委託—代理問題。因此，習近平政府為了要克服以上這些未解決的問題而進行調整。根據本文的分析發現，習政府進一步實現促進協調效果以朝向促進統一，再加上推出以社會化效應為目的之新措施，以及一些企圖抑制利益誘導過程會發生委託—代理問題的安排。總之，相較於胡錦濤政府時期的惠台政策，可評論習近平政府在利益誘導上的做法則更加提升。

Abstract

Despite the Favor Granting policies promoted by Hu Jintao's administration is viewed as a defeat, Xi Jinping did not give up these policies. This article will take the initial steps to discuss the reasons, changes and background for Xi Jinping's government inheriting the Favor Granting policies. One of the reasons why the Xi Jinping administration continues to promote the Favor Granting policies is because of the manifestation of the 'coordination promoting effect', which is referring to the partisanship of Democratic Progressive Party's 'maintaining the status quo'. On the other hand, the Favor Granting policies executed by Hu Jintao's government were futile regarding the socialization effect and created a principal-agent problem in the pork barrel politics. Therefore, Xi Jinping has made adjustments to overcome the issues mentioned above. According to the analysis of this paper, Xi Jinping administration has furthered the effect of promoting coordination to advance reunification, rolled out new policies that focus on the socialization effect, as well as arrangements for attempts that could undermine the principal-agent problem when implementing the pork barrel politics. Overall, Xi Jinping upgraded its pork-barrel methods compared to the Favor Granting policies under Hu Jintao.

習近平政府與「惠台政策」

松本充豐

（京都女子大學現代社會學院教授）

一、前言

所謂的「惠台政策」，指的是從胡錦濤政府時期¹開始的「讓利惠台政策」，是中國為拉攏台灣而實施的政策。其目的在於藉由給予台灣民眾經濟利益，企圖改善民眾對中國的情感，影響台灣輿論，製造出有利於統一的狀況²。

惠台政策始於 2005 年 4 月的「國共和解」。2008 年 5 月，國民黨在台灣取回政權，兩岸關係迅速獲得改善，惠台政策正式推出。然而，因為 2014 年 3 月在台灣發起的「太陽花運動」，以及台灣政治的後續變化（亦即同年 11 月國民黨於「九合一」選舉慘敗，更於 2016 年 1 月的總統及立法委員選舉落敗而喪失政權），惠台政策遭遇極大的「受挫」³。

儘管如此，面對惠台政策「受挫」的習近平政府⁴，卻沒有放棄這項政策。自 2018 年 2 月 28 日，給予台灣企業及個人範圍廣泛優惠待遇的 31 項措施⁵公布後，現今各地政府已相繼提出具體的實行政策。同年 9 月 1 日，中國政府實施讓台灣民眾能夠享有與中國人民同等之公共服務的「居住證」申領政策。惠台政策不僅持續施行，甚至可說變得更為積極。

另一方面，不要忘記胡錦濤政府的惠台政策曾經歷過「受挫」。即便習近平認同惠台政策有一定的效果而選擇繼承，也不能重蹈胡錦濤的覆轍。習近平政府的惠

¹ 胡錦濤於 2002 年 11 月的中國共產黨第 16 屆全國代表大會（黨大會）當選為總書記，翌年（2003 年）3 月於全國人民代表大會（全人代）當選為國家主席。2012 年 11 月卸任黨總書記職務，2013 年 3 月卸任國家主席職務。

² 耿曙，〈經濟扭轉政治？—中共『惠台政策』的政治影響〉，《問題與研究》，第 48 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 11-12。

³ 川上桃子，〈中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会〉，《アジア研ワールド・トレンド》，254 卷（2016 年 11 月），頁 8；川上桃子，〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉，川上桃子、松本はる香編，〈中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開〉（アジア経済研究所，2019 年），頁 82、94-96。

⁴ 習近平於 2012 年 11 月的中國共產黨第 18 屆黨大會當選為總書記，翌年（2013 年）3 月於全人代當選為國家主席。台灣的「太陽花運動」，是習近平政府在中國正式掌權一年後所發生的事。

⁵ 中國政府公布該措施後，台灣媒體就以「惠台 31 項措施」為題大幅報導，而台灣行政院決定公文往返禁用「惠台」，改用「對台 31 項措施」作為措辭。參見〈公文禁用「惠台」賴清德：改用中國「對台」31 項措施〉，《自由時報》，2018 年 3 月 15 日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2366244>〉。

台政策不單只是胡錦濤政府惠台政策的翻版，更是運用從「受挫」學來的教訓，試圖進行某部分的調整。

習近平政府為何沒有放棄惠台政策？假使相較起胡錦濤政府，習近平政府的惠台政策有所改變，又是什麼樣的因素帶來什麼樣的變化？本文將試著從這般問題意識出發，來初步探討習近平政府的惠台政策。第二節，根據相關文獻提出本文的分析觀點。第三節，從與台灣政局變化的關係來回顧惠台政策的開展。第四節，檢討胡錦濤政府的惠台政策成果和未解決的問題。第五節，分析習近平政府所推行的惠台政策的特徵，探討習近平不放棄惠台政策的理由，以及習近平政府的惠台政策的變化和背景。最後，針對本文論述做一個總結。

二、 本文的分析觀點

（一）文獻探討

堪稱惠台政策相關研究先驅的耿曙（2009），指出了胡錦濤政府推出惠台政策的理由。江澤民政府的威嚇施壓，雖然能有效抑制「台獨」的行動，卻不見促進統一的功效，在台灣「拒絕統一」的輿論仍佔絕大多數。對台的威嚇施壓，反而激起台灣民眾的反中情結，使台灣疏離中國。胡錦濤政府於 2005 年 3 月制定《反分裂國家法》，致力維持以威嚇施壓來抑止「台獨」的成效，另一方面則試圖擴大兩岸的經濟交流，藉由推行惠台政策，營造出有利於促進統一的狀況⁶。

耿曙的論述並沒有說明習近平繼承惠台政策的理由，不過，其所指出惠台政策可期待獲得的政治成效，亦即營造有利於促進統一的環境，是很重要的一點。習近平判斷這項政策具有促進統一的功效，很可能就是他選擇繼承惠台政策的理由之一。因此，查證惠台政策可期待獲得的政治成效，便成了探討該政策被承接下來的理由的契機。

另一方面，對目睹惠台政策「受挫」的習近平而言，這無非是不易克服的課題。文獻指出，有關惠台政策「受挫」的要因，可分成外在因素和內在因素。吳介民（2015）指出「台灣社會的抵抗力」被視為惠台政策「受挫」的原因之一⁷。雖然這可說是外在因素，但顯然也是惠台政策實施過程中的內在因素。川上（2019）舉出中國採購台灣農水產品和開放赴台觀光這二項事例，從政治經濟學的觀點來闡明惠台政策終告失敗的背景因素⁸。松本（2019）則視惠台政策為以台灣各產業和集團為目標對象的利益誘導，根據侍從主義的架構探討中國透過「台商」（台灣企

⁶ 耿曙，前揭文，頁 10-12。

⁷ 吳介民（平井新訳），〈『太陽花運動への道』—台湾市民社会の中国要因に対する抵抗〉，《日本台湾学会》，第 17 號（2015 年 9 月），頁 1-37。

⁸ 川上桃子，前揭文〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉。

業和其經營者、幹部）對台施加影響（尤其是選舉介入）的可能性和限度⁹。

二者的研究都同樣指出利益誘導網中的委託—代理問題（以下簡稱代理問題）。由於兩岸之間存在著「實質國界」，中國在惠台政策的實施過程中，免不了得依賴「代理人」，亦即台灣的在地協助者。而目標對象的利益分配，因受到代理人想法左右，沒有達到「委託人」中國所期待的成效，就結果而論，這被視為導致惠台政策「受挫」的原因之一¹⁰。

習近平為了面對在惠台政策的「挫折」，也許認為必須更認真去看待這個存在實施過程中的問題。所以我們應該可以判斷，習近平政府檢討惠台政策的實施過程，找出其中的問題後，而嘗試去克服這些問題。檢討用來克服代理問題的安排，對於了解習近平政府的惠台政策的變化和背景，應當有所幫助。

（二）經濟互涉（economic engagement）

要檢討惠台政策可期待獲得的政治成效，線索就在於經濟互涉。所謂的經濟互涉，是指把經濟當作對外政策手段加以運用之「經濟治略」（economic statecraft）¹¹的手法之一¹²。中國所推行的惠台政策即可視為經濟互涉的具體實踐。

就經濟互涉來看，為了達到改善政治關係的目的，會把促進經濟交流當作外交手段來使用。試圖藉由加強經濟上的相互依賴關係，逐漸改變對手國的利益結構，同時也改善並加強彼此之間的政治關係¹³。

經濟互涉可期待獲得的政治成效，可歸納出「促進協調效應」和「社會化效應」這兩項。例如，國際貿易的獲利若能深入滲透對手國，或許就能藉此誘導對手國的外交行動轉為更為協調的走向（促進協調效應）。又如某國若能透過國際經濟加深與國際社會的連結，總有一天該國也會接受國際社會的規範，能夠更加適應國際社會（社會化效應）。簡言之，就是透過貿易，改變該國對於國家利益的想法和身分認同，進而對該國的對外行動也造成可觀的影響。威嚇或施壓的手段所重視的，往往是如何在短期內成功讓對手國進行政治讓步，而經濟互涉的政治成效，應該要把眼光放得更為長遠來思考¹⁴。

胡錦濤政府重視透過惠台政策來實踐經濟互涉的理由，也可以理解成是跟這兩項效應有關。第一，期待藉由擴大及加深經濟交流所達到的促進協調效應，試圖

⁹ 松本充豐，〈『兩岸三党』政治とクライアンテリズム—中国の影響力メカニズムの比較政治学的考察〉，川上桃子、松本はる香編，〈中台關係のダイナミズムと台湾—馬英九政權期の展開〉（アジア經濟研究所，2019年）。

¹⁰ 川上桃子，前掲文〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉；松本充豐，同上。

¹¹ Baldwin, David A., *Economic Statecraft* (NJ: Princeton University Press, 1985); Norris, William J., *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2016).

¹² 田所昌幸，〈國際政治經濟学〉（名古屋大学出版会，2008年），頁160-168；耿曙，前掲文，頁4-5。

¹³ 田所昌幸，同上，頁160-162。

¹⁴ 田所昌幸，同上，頁162-164。

營造出有利於穩定兩岸政治關係，進而促進統一的环境。

第二，期待社會化效應的顯現。對以「祖國統一」（台灣統一）作為國家目標的中國而言，「一個中國」原則即為國際社會重要規範之一，這應用在兩岸關係也是一樣。中國企圖在國際社會的各場合貫徹「一個中國」原則，同時也期待在擴大及加深兩岸民間之經濟交流的過程中，讓台灣達到適應「一個中國」原則的社會化。這意味著台灣人民在「兩岸」（台灣和中國大陸）領域中的身分認同將逐漸形成（或恢復）並加以確立。

（三）代理問題的克服

接著，本文將根據委託—代理論的見解來思考克服代理問題的條件。惠台政策的本質乃是為了拉攏台灣各行業和集團的利益誘導。在這過程中，身為委託人的中國在分配目標對象的利益之際，不得不依賴代理人，亦即在地協助者。

雇用代理人，委託人無法完全掌握代理人的行動（資訊不對稱）。其結果導致代理人具有代理懈怠（agency slack）。所謂的代理問題，是指代理人利用代理權隱藏必要資訊，擅自行動，造成不同於委託人所要求的結果。另外，代理問題也會受委託人和代理人所抱持的目的—一致性的影響¹⁵。

為了實現有效的利益誘導，必須在過程中抑制代理問題的產生。委託人對代理人的控管，最重要的是監督¹⁶。另外，提高與代理人之間的目的一致性也是有效的做法。如果無法完全排除代理人，就得加強對代理人的監督；或是藉由提高與代理人之間的目的一致性，確保代理人的忠誠度。又或者是減少代理人人數，減輕對代理人的依賴，也是選項之一。

本文將從促進協調效應和社會化效應這兩項效應，以及代理問題的觀點來切入，分析胡錦濤政府所推行的惠台政策成果和未解決的問題，進而探討習近平政府繼承惠台政策的理由，以及習近平政府的惠台政策的變化和背景。在進入這項作業之前，首先來回顧惠台政策的開展。

三、台灣政局的變化與惠台政策

（一）「台獨」政權的長期化

本節將從與台灣政局變化的關係來概觀中國惠台政策的開展¹⁷。2004年3月在台灣所舉行的總統選舉，由被中國視為「台獨」勢力的民主進步黨（民進黨）的

¹⁵ 久米郁男、河野勝，《改訂新版 現代日本の政治》（放送大学教育振興会，2011年），頁106-107。

¹⁶ 久米郁男、河野勝，同上，頁107。

¹⁷ 本節敘述參見川上桃子、松本はる香，〈中台關係のダイナミズムと台湾の政治經濟變動〉，川上桃子、松本はる香編，《中台關係のダイナミズムと台湾—馬英九政權期の展開》（アジア經濟研究所，2019年），頁10-17；松本充豐，前掲文，頁43-45。

陳水扁再次當選。「台獨」政權長期化的台灣政局變化，對中國胡錦濤政府帶來甚大的衝擊¹⁸。

「台獨」政權的長期化，促使中國對台灣的施加影響有了很大的改變。從江澤明政府的經驗可知，就促進統一而言，威嚇施壓反而會帶來反效果。即便能夠阻止台灣獨立，卻也催化民眾的反中情結，反倒讓台灣疏離中國¹⁹。此外，由於 2000 年代初期，台灣對中國的經濟依賴加深，欲對台施加影響，經濟手段更顯得有效。在實行民主選舉體制的台灣，若能透過經濟手段左右民意，將不難影響政府的大陸政策²⁰。

因此，胡錦濤政府打算透過經濟手段對台灣廣泛民眾所造成的直接影響，來打造有利統一的條件，而其具體實踐便是惠台政策。另一方面，江澤明政府的威嚇施壓，對於阻止「台獨」仍有一定的成效。胡錦濤政府於 2005 年 3 月所制定的《反國家分裂法》，除了展現出堅決反對「台獨」的態度和對「台獨」舉動行使「非和平手段」的條件外，也明載了兩岸經濟交流的推動。在維持威嚇施壓之成效的同時，也試圖擴大經濟互涉（惠台政策）對台灣民眾的影響。

對胡錦濤政府而言，阻止「台獨」政權是最吃緊的課題。為此，在台灣的民主政治上，必須要有能夠封鎖民進黨的代理人。兩黨制已落地扎根的台灣，對共產黨而言，唯一可能成為盟友的存在，就是在某程度上能夠接受「一個中國」的國民黨。

胡錦濤政府試圖改善與國民黨之間的關係。2005 年 4 月，接受中國招待的國民黨主席連戰前往中國，與共產黨總書記胡錦濤進行會談，實現國共兩黨的歷史性和解（國共和解）。在這之後，中國利用「國共平台」這國共兩黨得以黨對黨溝通的機制，跳過台灣執政黨的民進黨，直接與在野黨的國民黨對話，相繼公布了台灣農產品及工業製品的採購、台商在中國大陸投資的權益保障等措施。

胡錦濤政府的惠台政策，可說是由在台灣的國民黨、民進黨和在中國的共產黨（亦即所謂的「兩岸三黨」）相互爭奪台灣民意，在「兩岸三黨」的政治架構中所展開的一種利益誘導²¹。視民進黨為「台獨」政黨的胡錦濤政權，藉由提供各種經濟優待政策和擴大經濟交流，讓台灣民眾確實感受到中國的經濟魅力，企圖改善民眾對中國的情感，並擴大民眾對盟友國民黨的支持²²。

（二）「台獨」政權的阻止

¹⁸ 松田康博，〈改善の『機会』は存在したか？—中台対立の構造変化〉，若林正丈編，《ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の 8 年》（アジア経済研究所，2010 年），頁 240。

¹⁹ 耿曙指出，在江澤明政府對台威嚇施壓的年代間，台灣「不願統一」的輿論佔絕大多數，其比例亦呈現逐年攀升的趨勢。參見耿曙，前揭文，頁 8-10。

²⁰ 耿曙，前揭文，頁 11-12。

²¹ 松本充豐，前揭文，頁 39。

²² 在這期間，陳水扁政府於 2006 年提及制定新憲法和廢止國家統一委員會及國家統一綱領的可能性，並於 2007 年推出以「台灣」名義申請加入聯合國的「公民投票」，更加偏重走向「台獨」路線。參見松田康博，前揭文。

2008 年的總統選舉，由提出「不統、不獨、不武」口號，主張「維持現狀」路線，有意改善兩岸關係的馬英九獲得勝利，國民黨再度奪回政權。傾向兩岸融合的政權在台灣誕生，可說是惠台政策促進協調效應的顯現，胡錦濤政府成功阻止了「台獨」政權。

胡錦濤政府與馬英九政府以「九二共識」²³和反對「台獨」做為對話交流的基礎，致力於關係的改善。兩岸透過海峽兩岸關係協會（海協會）與海峽交流基金會（海基會）的對話再度展開，接連簽署具務實性的《兩岸協議》。就在擴大兩岸經濟交流，使人流、物流、錢流「雙向」流通當中，中國正式推出惠台政策。胡錦濤政府積極開放赴台觀光、留學，並採購台灣農產品、電子製品和零件。惠台政策的利益誘導目標對象，則以民進黨基本盤的中南部、中小企業和中低階層，亦即所謂的「三中」群體受到中國的重視。為了防範「台獨」政權的再起，期盼兩岸經濟交流的受益也能擴及「三中」群體。

2012 年的總統選舉，馬英九提出兩岸關係的和平，以及兩岸經濟交流的擴大及加深，再次順利當選，國民黨持續保有政權。台灣選民即便以維持台灣主體性為大前提，面對中國經濟重要性高漲的現實，仍然做出重視兩岸和平關係的維持和發展所帶來的實際利益的選擇。惠台政策的促進協調效應再次顯現，胡錦濤政府又成功阻止了「台獨」政權的再起。

（三）惠台政策的「受挫」

然而，2014 年初爆發的「太陽花運動」，大大改變了圍繞著兩岸經濟交流的擴大及加深的台灣輿論。

其實在這之前，台灣民眾便對馬英九政府有意加深兩岸經濟關係的大陸政策戒心大增²⁴，對於中國影響力滲透台灣社會各領域的無力感也逐漸擴大。而「太陽花運動」的爆發，正具有改變這般狀態，「激活」整個社會的效果²⁵。學生們強烈的行動帶出台灣人「不願被中國併吞」的情感，並於瞬間擴散到廣泛民眾之間。於是，透過「太陽花運動」的過程，「兩岸經濟交流的獲益都被與中國有掛勾的台灣少數大企業和政治家所獨佔」的批判，以及「隨著兩岸經濟愈趨緊密，使台灣年輕人面臨低薪和失業問題」的不滿，就此擴及整個社會。

圍繞著兩岸交流議題的台灣民意產生大變化²⁶，身為執政黨的國民黨於 2014

²³ 所謂的「九二共識」，意指 1992 年兩岸的海峽兩岸關係協會（海協會）與海峽交流基金會（海基會）針對「一個中國」的解釋所交換的「共識」。中國表示這是「各自以口頭方式表述海峽兩岸均堅持一個中國原則」的共識，台灣（國民黨）則說明其內容應為「一個中國，各自表述」，簡稱為「一中各表」。參見松本充豐，前揭文，頁 48。

²⁴ 小笠原欣幸，〈馬英九政權の 8 年を回顧する—支持率の推移と中台關係の角度から〉，松田康博、清水麗編，《現代台灣的政治經濟と中台關係》（晃洋書房，2018 年），頁 28-31。

²⁵ 吳介民（平井新訳），前揭文，頁 1-2。

²⁶ 小笠原（2018）根據台灣有線電視局 TVBS 的民意調查指出，在「太陽花運動」爆發半年前的 2013 年 10 月，針對「馬政府的兩岸政策過於傾向中國大陸」的說法，表示「同意」這樣的說法的

年 11 月的「九合一」選舉慘敗，甚至連 2016 年 1 月的總統及立法委員選舉也大敗，最終失去政權。台灣政局的這般變化，可說是在馬英九政府領導下，台灣民眾對於兩岸關係的加深及其後果的反彈。就結果而論，由於既沒有營造出有利於統一的环境，也沒有擴大台灣民眾對國民黨的支持，惠台政策可說是遭遇到「停頓」乃至「受挫」²⁷。

四、 惠台政策的成果和未解決的問題——習近平的繼承和調整

（一）成果——繼承的理由

本節將檢討胡錦濤政府所推行之惠台政策的成果和未解決的問題，藉此來探討習近平政府繼承惠台政策的理由，以及試圖進行調整的背景。

習近平目睹惠台政策的「受挫」，為何不放棄，還選擇繼承？理由之一，因為對中國而言，這是風險較小的政策手段。經濟相互交流的深淺引發新政治紛爭火苗乃是常有之事²⁸。「太陽花運動」就是活生生的例子。雖說經濟交流擴大，未必能改善政治關係，但若從企圖改善整體外交、政治關係的脈絡來看，經濟交往相對而言是風險較小的外交手段²⁹。事實上，中國若對台灣過度威嚇施壓，尤其是武力行使，恐將引來美國的介入。不過，理由不止於此。

習近平沒有放棄惠台政策，是因為找到繼承的積極意義。2016 年的總統及立法委員選舉結果，若拿國民黨維持政權失敗這一點來看，看似象徵惠台政策的「受挫」³⁰。但是，就促進協調效應的觀點來看，仍可有其他的解釋。習近平沒有放棄惠台政策的另一個理由，就是促進協調效應的切實顯現。這即為民進黨的「維持現狀」化。

2015 年 6 月，美國政府高規格接待以民進黨總統候選人身分訪美的蔡英文。蔡英文詳細說明自己兩岸政策所主張的「維持現狀」，訴諸台灣海峽安定及和平的重要性，並表明不會推行如陳水扁政府那般難以預測且挑撥的政策，同時也不會像馬英九政府那樣過度接近中國，因而贏得美國的信賴³¹。

比「不同意」的高出 35 個百分點；而針對「我們政府目前處理兩岸關係的政策及作法」，表示「滿意」為 24%，「不滿意」為 64%，相差了 40 個百分點。參見小笠原欣幸，前掲文，頁 30。

²⁷ 川上桃子，前掲文〈中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会〉，頁 8；川上桃子，前掲文〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉，頁 82、94-96。

²⁸ 田所昌幸，前掲書，頁 166。

²⁹ 田所昌幸，前掲書，頁 166。

³⁰ 例如，川上桃子評斷道：「中國於馬英九政府時期所推行的惠台政策，就結果而論，並沒有產生中國預計達到的政治效果。」參見川上桃子，前掲文〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉，頁 82。

³¹ 野嶋剛，〈『合格』だった台湾『蔡英文』の訪米〉，《Foresight》，2015 年 6 月 11 日，<<https://www.fsight.jp/articles/-/40152>>。

從這項事實，可以推測習近平已經感覺到民進黨的「維持現狀」化有了一定程度的進展。2015 年 11 月，在新加坡舉行的「兩岸領導人會面」（「馬習會」），習近平一方面封鎖馬英九的「一中各表」發言³²，另一方面則表示：「無論哪個黨派、團體，無論其過去主張過什麼，只要承認「九二共識」的歷史事實，認同其核心意涵，我們都願意同其交往。」³³」這段談話可視為催促蔡英文和民進黨進行協調行動的訊息。

2016 年台灣的政權交替，對習近平政府而言，不是「台獨」政權的復活，反倒意味著其可能性的大幅縮減。因為展現台灣民意的選舉結果，證明了民進黨的「維持現狀」化。大多數台灣民眾對於兩岸關係，都希望「維持現狀」。對選民而言，蔡英文和民進黨是取代同樣提出「維持現狀」的朱立倫和國民黨的可靠選項，所以才鼎力支持民進黨，讓民進黨不止重返政權，同時也得以實現在立法院拿下過半數席次的「完全執政」。

在台灣確認政權交替後不久，習近平於 2016 年 3 月所發表的「我們對台大政方針是明確的、一貫的，不會因台灣政局變化而改變。」³⁴」這段談話，並不是逞強，反而應當理解成其自信的展現。主張「台獨」的政黨實際上已經不存在台灣主要政黨中的自信。2016 年 1 月台灣總統及立法委員選舉結果所呈現出的民意，也許加深了習近平對於民進黨已「維持現狀」化的確信，進而產生自信³⁵。

其實，習近平的上述發言，具有幾個含意。第一，藉由解決阻止「台獨」政權的短期課題，使長期的應對化為可能。台灣民主化以來，中國歷代政權無不飽受台灣政局變化的玩弄。為應對「台獨」政權長期化的台灣政局變化，胡錦濤政府所推行的惠台政策是最初的開端。隨著民進黨的「維持現狀」化，習近平政府已不再受台灣政局變化的玩弄。跳脫台灣總統選舉的短週期（4 年），得以應對更為長期的

³² 馬英九在向媒體公開的會談的開頭致詞中，只說到：「海峽兩岸在 1992 年 11 月就「一個中國」原則達成的共識，簡稱『九二共識』。」參見〈馬總統出席「兩岸領導人會面」致詞全文〉，行政院大陸委員會，2015 年 11 月 7 日，〈<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>〉。在這之後，於非公開的會談中，則提及「一中各表」和「中華民國」等用詞。參見〈馬總統正式會談談話全文〉，行政院大陸委員會，2015 年 11 月 7 日，〈<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>〉。

³³ 〈習近平同馬英九會面〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2015 年 11 月 7 日，〈http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201511/t20151107_10992047.htm〉。

³⁴ 〈習近平參加上海代表團審議〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2016 年 3 月 5 日，〈http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201603/t20160305_11402896.htm〉。

³⁵ 在 2016 年 5 月 20 日的總統就職之前，蔡英文和民進黨針對「九二共識」，踩著底線嘗試與中國進行磨合的行動，也可視為促進協調效應的顯現之一。對於中國所提出接受「九二共識」的歷史事實，以及「台灣和中國都屬於一個中國」之核心含意的要求，蔡英文在總統就職演說中，雖然承認「九二會談的歷史事實」，並提及在以（筆者注：中華民國的）「一個中國」為前提之下，會依據《中華民國憲法》和《兩岸人民關係條例》來處理兩岸事務，卻未觸及「九二共識」。中國國務院台灣事務辦公室（國台辦）即便以「這是一份沒有完成的答卷」的回應表示不滿，卻也沒有批判蔡英文或否定其演說。之後，蔡英文一再表明：「我們的善意不變，承諾不變、不會走回對抗的老路。」持續貫徹「維持現狀」這項兩岸政策原則的作為，便可看出民進黨朝向「維持現狀」化的端倪。

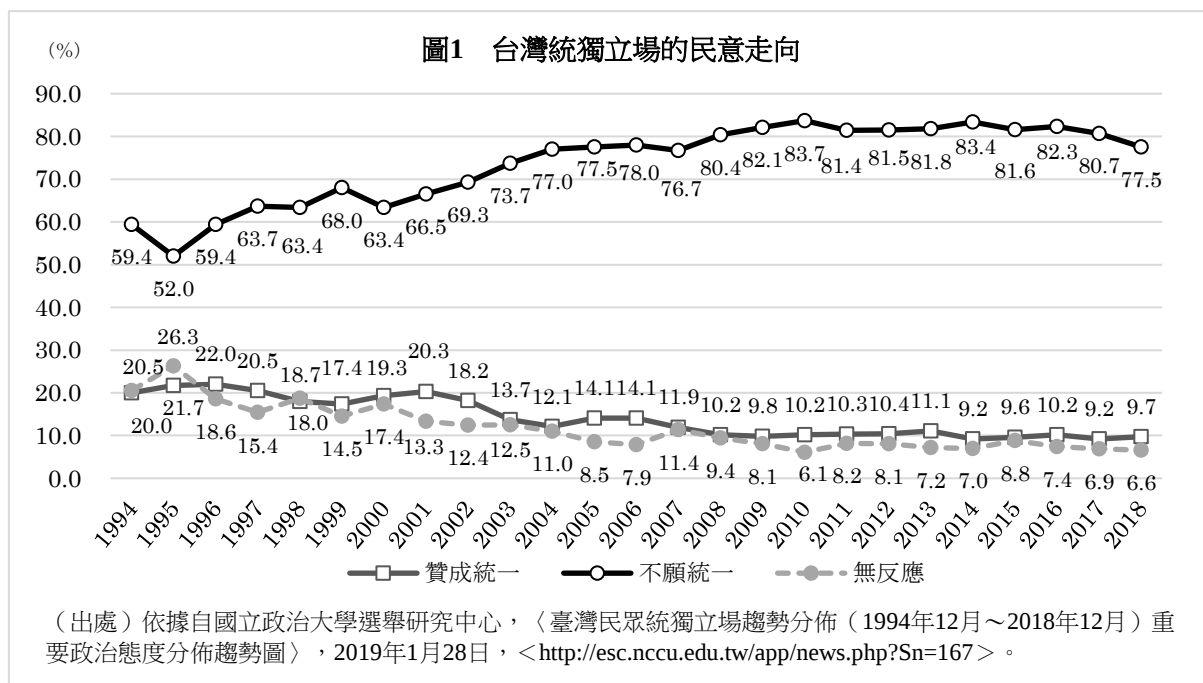
課題。習近平之所以會強調「兩岸經濟社會融合發展」的目標，正是反映了這般現象。

第二，已不再需要執著於與國民黨之間的聯盟關係。中國的對台政策不再受台灣政局變化的影響，這意味著對中國而言，在台灣無論哪個政黨取得政權已不是那麼重要。胡錦濤政府會支持國民黨在台灣政權取得和維持，是基於民進黨＝「台獨」政黨的前提。只要這個前提不存在了，對習近平政府而言，協助國民黨取得政權已不再是重要目標。

所以，一方面以威嚇施壓穩固對「台獨」的抑制，另一方面則更積極進行經濟互涉，對習近平政府而言也有一定的合理性。這解釋了習近平之所以會一再強調堅決反對「台獨」，頻繁進行軍事演習，派中國軍機環台飛行或派航空母艦環台航行，而同時又擴大推行惠台政策的做法³⁶。

（二）留下的課題——調整的理由①

話雖如此，胡錦濤所推行的惠台政策，卻沒有展現出原所期待獲得的社會化效應。胡錦濤政府領導期間，表示「不願統一」的台灣民眾比例擴大，明確表明「台灣人認同」的民眾也急遽增加。胡錦濤政府的惠台政策在社會化效應的部分留下未解決的大問題。



³⁶ 根據本文的解釋，軍事施壓的強化，並非顯示中國對台武力行使的可能性提高，反倒可說是相反。因為，為了民進黨仍停留在「維持現狀」化，只要牽制並嚇阻台灣輿論不走向「台獨」，保持「維持現狀」，這就不是問題。

耿曙（2009）指出，台灣「不願統一」的輿論佔大多數的情形，是促使胡錦濤著手推行惠台政策的原因之一³⁷。但事實上，要說惠台政策能改變台灣民意的動向是有困難的。圖 1 是根據國立政治大學選舉研究中心所進行的民意調查，呈現了表明「不願統一」之台灣民眾比例的走向³⁸。由此可看出，自胡錦濤政府正式推行惠台政策的 2008 年以來，表明「不願統一」的台灣民眾比例不僅沒有轉為減少，反而有擴大的趨勢，甚而高達整體的 8 成以上。在這段時期，「贊成獨立」³⁹的比例也大幅超越「贊成統一」的比例。

再者，馬英九政府時期的台灣，隨著兩岸經濟交流的擴大，民眾的台灣人認同也愈發強烈。圖 2 是國立政治大學選舉研究中心所進行有關台灣民眾身分認同的民意調查結果。自 2008 年以來，隨著兩岸經濟交流的擴大及加深，可看出台灣民眾的身分認同起了顯著的變化。以往認同自己「既是台灣人也是中國人」的民眾，逐漸轉為自己是「台灣人」的認同。這可說是有違於中國的期待，台灣民眾對中國疏離的傾向愈發顯著。

在這期間，台灣爆發「太陽花運動」。其行動者是堅定台灣人認同，深信台灣和中國完全不同，被稱為「天然獨」的學生⁴⁰。再加上上述的台灣輿論動向，習近平對於這與中國的期待逆向而行的現狀有了危機意識，同時深刻體認到加強拉攏台灣青年的必要性⁴¹。於是，便喊出「三中一青」的新口號。惠台政策欲拉攏的重點對象，除了以往的「三中」（中南部、中小企業、中低階層）外，又新增加了「一青」（青年）。

習近平政府公布加強拉攏台灣青年的政策方針，期許能獲得促進協調效應和社會化效應。現在的青年，乃至下個世代的青年民意，將會佔據台灣未來民意的一大部分。若能拉攏這些青年，或許就有可能誘導台灣的行動轉向中國所期許的協調走向。再者，如果將台灣青年拉向中國，讓他們萌生對中國的認同，或是中國人認同並扎根，將來他／她們的身分認同或許就會從台灣轉為「兩岸」（對中國而言的一個中國，亦即中華人民共和國）。

³⁷ 耿曙，前揭文，頁 10-12。

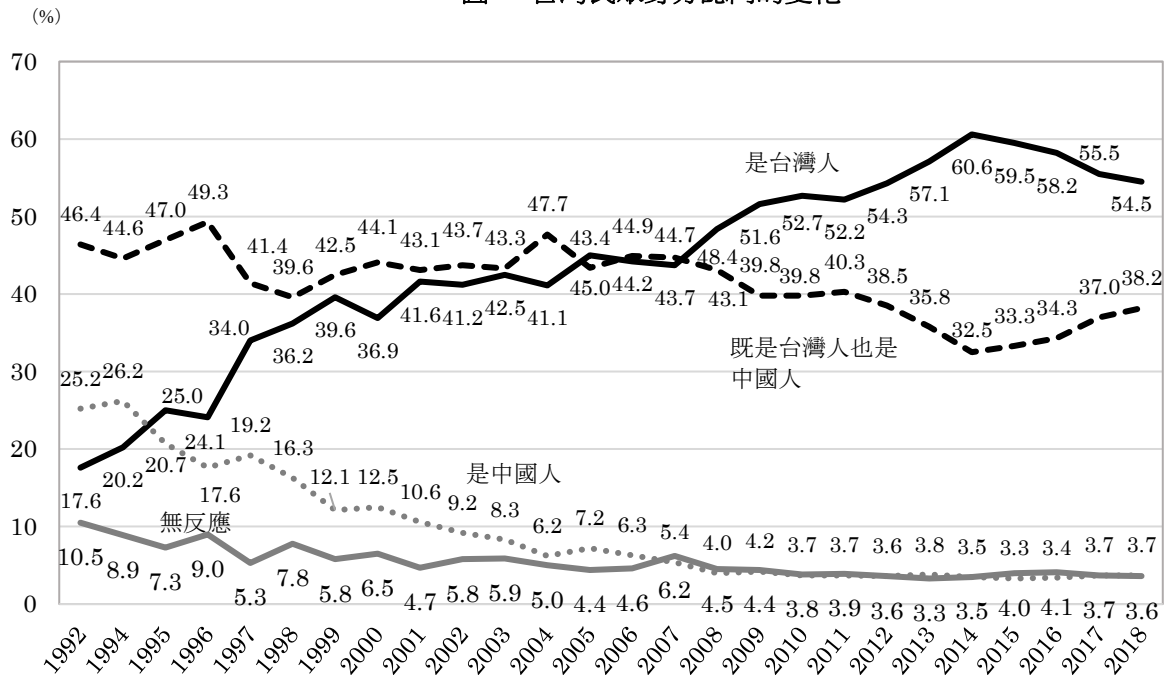
³⁸ 效仿耿曙，將「儘快統一」及「偏向統一」的回答合併為表明「贊成統一」的比例，而除了「無反應」外的其餘所有回答（「儘快獨立」、「永遠維持現狀」、「維持現狀再決定」及「偏向獨立」）均合併為表明「不願統一」的比例。參見耿曙，前揭文。

³⁹ 將「儘快獨立」及「偏向獨立」的回答合併為表明「贊成獨立」的比例。表明「贊成獨立」的民眾比例，2008 年為 23.1%，2014 年為 23.9%，2016 年為 22.9%。參見〈臺灣民眾統獨立場趨勢分佈（1994.12～2018.12）重要政治態度分佈趨勢圖〉，國立政治大學選舉研究中心，2019 年 1 月 28 日，〈<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167>〉。

⁴⁰ 野嶋剛，《台灣とは何か》（ちくま新書，2016 年），頁 190-191。

⁴¹ 「太陽花運動」落幕後，2014 年 5 月在與訪中的親民黨主席宋楚瑜的會談中，習近平表示：「兩岸青少年身上寄託著兩岸關係的未來。」參見〈習近平總書記會見宋楚瑜一行〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2014 年 5 月 7 日，〈http://www.gwytb.gov.cn/zt/xijinpingzhuanli/201504/t20150410_9544770.htm〉。

圖2 台灣民眾身分認同的變化



(出處) 依據自國立政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈（1992年6月～2018年12）重要政治態度分佈趨勢圖〉，2019年1月28日，<<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=166>>。

以「中華民族偉大復興」為口號的習近平，對台灣民眾訴諸「兩岸同胞一家親」，並強調完成祖國和平統一方能實現中華民族偉大復興。而與之並行的，就是透過以台灣青年（還有居住在中國境內的台灣人）為對象的惠台政策，在中國境內進行利益誘導。

（三）新的課題——調整的理由②

胡錦濤政府所推行之惠台政策的應對策略本身也有問題。那便是在利益誘導過程中所產生的代理問題。

在透過惠台政策進行利益誘導的過程中，已可知有發生代理問題。川上(2019)查證中國採購台灣農水產品和開放赴台觀光的事例，分析惠台政策最終以失敗落幕的背景。無論哪個事例，都希望能透過兩岸貨品及服務的交易，實現對「三中」的利益分配。讓台灣民眾親身感受到中國廣大消費市場的魅力，加深對國民黨的支持，同時也增加對中國的好感，得以營造出有利於統一的環境。然而，在政策實施的過程中，卻無法有效監督構成利益誘導網的多數代理人，抑制其投機行動。

例如，在農產品採購方面，因為有多數不具農業專業知識、非農業界人士的人物介入其中，以致打亂交易，降低交易的經濟效率。至於在開放赴台觀光方面，隨著中國赴台觀光旅行團的增加，相關經驗豐富的香港或中國旅行業者也跟著進出台灣，從中國觀光客赴台的商業活動中獲取利益。其結果抑制了會給原先鎖定為受益者的台灣中小旅行業者、中南部餐飲業者和零售業者的利益。由於在地協助者網路產生代理問題，利益誘導效應大幅減少，導致惠台政策原本鎖定的利益誘導目標對象，亦即農民、漁民和中南部觀光業者，無法獲取實際的利益分配⁴²。

針對台商的利益誘導，也發生代理問題。胡錦濤政府根據國共兩黨的倡議，組織「兩岸企業家峰會」等為促進兩岸交流的大型論壇，做為拉攏台商新政策的一環。針對台商的利益誘導雖已制度化，實際給台商的利益分配卻是委託代理人國民黨處理⁴³。如此一來，最終的利益分配便會受到代理人想法左右。而在台商之中也大多是與國民黨關係密切的大集團和大企業，以致無法對共產黨原所期待的中小企業進行利益誘導。兩岸經濟交流的受益無法充分擴及中小企業，最後便招引來「兩岸經濟交流的獲益被少數大企業和政治家所獨佔」的批判⁴⁴。

從以上的探討可知，習近平政府視民進黨「維持現狀」化這項促進協調效應的顯現為惠台政策的成果，因而決定繼承該政策。不過，惠台政策的持續推行，除了更進一步實現促進協調效應外，也必須推出以尚未有顯著成果之社會化效應為目標的措施。因此，勢必得積極面對新課題，抑制代理問題的產生⁴⁵。在這般應對當中，習近平政府的惠台政策便開始逐漸成形。

五、 習近平政府的惠台政策

（一）國民黨策略價值的低落

本節將針對習近平政府所推行的惠台政策進行檢討。胡錦濤政府的惠台政策，是在由在台灣的國民黨、民進黨和在中國的共產黨相互搶奪台灣民意的「兩岸三黨」政治架構之下所展開的一種利益誘導政治。民進黨的「維持現狀」化，為處於這架構之中的國共兩黨關係帶來變化。習近平政府的惠台政策，對中國（共產黨）而言，國民黨的策略價值已開始下滑。

⁴² 以上請參見川上桃子，前掲文〈『惠台政策』のポリティカル・エコノミー〉，頁 105-110。

⁴³ 給台商的利益分配，實際上可說是掌握在國民黨內部，與中國有很深關係且對台商具有極大影響力之特定權勢大老（如連戰、吳伯雄、江丙坤和蕭萬長等）手中。參見松本充豐，前掲文，頁 52。

⁴⁴ 松本充豐，前掲文，頁 49-54。

⁴⁵ 面對 2016 年 1 月台灣總統及立法委員選舉的結果，中國開始限制赴台的觀光和留學，同時也停止台灣農水產品的採購。參見川上桃子，前掲文〈中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会〉，頁 8-9。中國這般的因應，可說是對台灣的一種經濟制裁，或是對蔡英文政府的施壓。但若從代理問題的觀點來看，也可解釋成這是基於習近平政府對代理人的不信任感，才決定要暫時中止以往十分倚賴代理人的舊制惠台政策。

在胡錦濤政府時期，因為對共產黨來說是唯一的選擇，所以提高了國民黨對共產黨的交涉力。為此，胡錦濤政府也不得不向國民黨妥協。馬英九對台灣內部說明「九二共識」是「一中各表」，並一再提及「中華民國」，便可說是實例之一。胡錦濤判斷與國民黨之間的聯盟關係應當為優先考量，因而對馬英九的言行舉動睜隻眼閉隻眼⁴⁶。

不過，習近平已經不需要向國民黨妥協。因為民進黨「維持現狀」化伴隨而來的國民黨策略價值低落，已經為國共兩黨的交涉力帶來了逆轉。對共產黨而言，國民黨不再是唯一的聯盟對象，只不過是交涉對象之一，所以也無須被迫協助國民黨取得政權。

象徵國共兩黨交涉力逆轉的事例，便是共產黨不再認同國民黨所提出的「一中各表」主張。自 2016 年台灣政權交替以來，共產黨不斷對強調「一中各表」的國民黨主席吳敦義施壓。透過以中國為舞台的利益誘導，介入國民黨的黨內政治，企圖在黨內邊緣化吳敦義。國民黨內部沒有談及「一中各表」的權勢大老相繼受邀到中國參訪並獲得禮遇⁴⁷，吳敦義期盼參與的「國共論壇」卻以不開辦告終⁴⁸。如今，包含吳敦義在內，國民黨內部的權勢大老若想取得「與中好交情」這項政治資源，就不能再公開提及「一中各表」。

從因應代理問題的觀點來看，這般動作可理解成是為促使國民黨做一個「更為忠誠」的代理人的安排。中國打算藉由提高實現中華人民共和國之「一個中國」的目的的一致性，縮小代理人國民黨能夠採取投機行動的餘地，進而抑制代理問題的產生。

（二）口號的改變

顯示重點拉攏對象的口號，也可從中看出變化。自 2017 年以來，「一代一線」的新口號取代了於「太陽花運動」後所提出的「三中一青」口號。「一代」是指台灣青年，「一線」是指台灣基層⁴⁹。所謂的「一線」並非排除以往的「三中」。反倒是接受民進黨在 2016 年總統及立法委員選舉中大獲全勝的事實，有意將利益誘導的目標對象涵蓋更為廣泛的台灣民眾（選民）。

從「一代一線」的口號也可看出利益誘導方式的改變。從中透露出中國欲以更直接的方式來接近利益誘導對象，亦即台灣青年和基層的企圖。這也表示中國將盡

⁴⁶ 松本充豐，前揭文，頁 48-49。

⁴⁷ 例如，2018 年 3 月底，被視為吳敦義對手的新北市長朱立倫在訪中之際，獲中國官方高規格禮遇。朱立倫在中國停留期間，與剛就任國務院台灣事務辦公室主任的劉結一，以及被認為是習近平親信，現任上海市委員會書記的李強會面。

⁴⁸ 於馬英九政府時期擔任副總統的吳敦義，即便期望訪中，卻基於當時《國家機密保護法》規定退職未滿三年，出境需經原服務機關核准，而難以被認可。所以，並非共產黨公開拒絕吳敦義的訪中和國共論壇的參與，且事實上也沒有必要這麼做。

⁴⁹ 楊家鑫、藍孝威，〈陸對台交流 鎖定一代一線〉，《中國時報》，2017 年 5 月 24 日，<<https://www.chinatimes.com/news/papers/20170524000374-260108?chdtv>>。

可能排除卡在利益誘導過程中，顯得多餘的代理人。尤其「一線」顯示出中國為在台灣的利益誘導所設想的存取點（access point），將從中央層級移往地方層級，且更進一步深入其中的基層末端。以「都市交流」或「民間交流」的名義，積極善用地方層級和民間層級的交流空間，並依據與台灣政府之間的關係變化，試圖繞過限制繁多的中央層級交流管道，讓利益誘導得以順利進行。

以下，將根據「一代一線」的口號，舉出習近平政府所推行之惠台政策的事例，針對該事例的特徵來做探討。

（三）中國境內的利益誘導

自 2016 年 5 月台灣蔡英文政府成立以來，在中國境內，以台灣青年為中心的拉攏政策便開始積極推行。2018 年 2 月底，中國政府發佈 31 項惠台措施，同年 9 月 1 日開始核發「居住證」。

31 項惠台措施是由 12 項針對在中國大陸發展事業之台灣企業的措施，以及 19 項針對求學、就業或創業之台灣人的措施所構成。前者載明給予台灣企業與中國企業同等待遇，除了稅收優惠政策外，還明訂出允許台灣企業參與以往有所限制之國家計畫下的基礎設施建設等方針。而後者方針則包括於醫療、教育、電影文化產業及藝術等各領域廣泛接納高等專業人才，並允許台灣人在中國大陸求學、就業或創業的生活面享有與中國人同等待遇等多項。現今，中國便依循這些方針，由各地地方政府來實施具體政策。另外，在中國大陸生活的台灣人只要持有「居住證」，於就業、教育、醫療、社會保險及金融等方面，亦可享有與中國人同等的公共服務⁵⁰。

無論哪一項措施都企圖拉攏台灣青年靠近中國，以中國境內為舞台來進行利益誘導。由此可看出，中國對於實現促進協調效應和社會化效應的期待，以及希望能夠抑制代理問題產生的目的⁵¹。在中國境內進行利益誘導，相較起在台灣進行，不僅可降低對代理人的依賴，也比較容易注意到目標對象。比起台灣在地協助者，做為實施政策代理人的地方政府也更容易有效監督。

（四）在台灣進行的新利益誘導手段

2018 年 11 月的「九合一」選舉，有關台商捐贈給「基層民代」的政治獻金和對其選區的投資，一時蔚為話題。所謂的基層民代，是指被稱為鄉鎮市民代表，隸屬地方社會末端層級的議員，這群人具有草根性和影響力，說話也具份量。據聞實際有捐贈獻金和投資的台商，在中國投資將會比較順遂⁵²，另有見解也指出這些台

⁵⁰ 〈關注 31 條專題〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2018 年，〈<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>〉。

⁵¹ 除此之外，川上桃子、松本はる香指出中國以青年為中心拉攏高等專業人才，圖謀台灣的「空洞化」，有意進而削弱台灣，促進統一。參見川上桃子、松本はる香，前揭文，頁 18。

⁵² 張學任，〈台灣選舉染紅 分化團結是階段性目標〉，《新新聞》，1653 期（2018 年 11 月），頁 82。

商的背後有中國（國務院台灣事務辦公室）撐腰⁵³。這便是中國的新利益誘導手段模式，更可視為惠台政策企圖拉攏「一線」亦即台灣基層的一環。

雖然實況難以掌握，但只要是在台灣內部進行的利益誘導，都不可避免地依賴在地的代理人。在這般利益誘導模式中，成為中國代理人的，是台商和基層民代。這裡所提到的台商，可說是指在這之前就擔任中國代理人，且在中國各地進行相對大規模投資的大企業。這些大企業的所有者或經營者，大多都擔任由台商集結而成的「台資企業協會」（台商協會），或它的全國組織的「全國台灣同胞投資企業聯誼會」（台企聯）的幹部。對這類台商，中國一方面以兩岸企業家峰會等大型論壇為舞台來進行利益誘導，另一方面則透過台商協會或台企聯等監督機制來留意其一舉一動。對中國而言，這些人可說是已成了忠誠的代理人⁵⁴。

習近平也十分了解這件事。2016 年台灣政權交替後，做為台商利益誘導管道的大型論壇，除了國共論壇外，仍舊持續舉辦甚至擴大規模舉辦。再者，兩岸關係不確定性的高漲，導致在中國大陸發展事業的台商多少對將來感到不安，因此，在 2017 年 5 月所舉行的台企聯創設 10 週年慶祝典禮上，習近平親致賀信，傳達中國重視台商的态度並沒有改變之意⁵⁵。無論如何，這在在顯示習近平在確保代理人台商的忠誠上，已認識到透過大型論壇對台商所進行的利益誘導，以及做為監督機制的台企聯的重要性。

台灣基層民代是中國新定位的代理人。對基層民代進行利益誘導的舞台即為「海峽論壇」。海峽論壇每年 5 月或 6 月在中國福建省開辦，是為了促進兩岸民間層級之間的經濟文化交流而舉辦的論壇。以往做為中國招聘台灣中南部鄉鎮長和有權勢者的舞台而為人所知，且被視為中國拉攏台灣中南部政策的一環⁵⁶。利用海峽論壇的架構對基層民代所進行的利益誘導，以出席論壇的名目全額補助往返的機票費用，招待訪中，而在中國境內的食宿、觀光等支出也一切由中國買單，如此轉為進行各種接待的運作模式。據聞中國方所安排的所有行程，是由各地台灣事務辦公室系統來進行接待⁵⁷。另一方面，中國積極邀約參與每年定期舉辦之論壇活動的做法，也帶有監督基層民代的意味在內。

中國委託給台商這個忠誠代理人的任務，便是向成為目標對象的基層民代捐贈獻金，以及投資其選區當地的小規模建設事業。如果是來自台商的獻金，基層民

⁵³ 林慶川，〈調查局長呂文忠：有中資金援特定候選人〉，《自由時報》，2018 年 10 月 22 日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1241193>〉。

⁵⁴ 松本充豐，前揭文，頁 56-61。

⁵⁵ 〈習近平致全國台灣同胞投資企業聯誼會成立 10 週年的賀信〉，中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室，2017 年 5 月 24 日，〈http://www.gwytyb.gov.cn/wyly/201705/t20170524_11788503.htm〉。

⁵⁶ 范世平，〈十八大後兩岸關係之可能發展趨勢〉，《全球政治評論》，第 39 期（2012 年 7 月），頁 7-14。

⁵⁷ 張學任，前揭記事，頁 82；鍾麗華，〈海峽論壇搞統戰 「落地接待」大手筆〉，《自由時報》，2018 年 6 月 6 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1206654>〉。

代即便收下，也不會觸犯禁止接受中國資金的《政治獻金法》。而投資當地建設事業，可說是一種公共事業，得以期待獲得等同於對當地選民（基層）進行利益誘導的效果。這對基層民代而言，具有加強自身組織力的可能性。

基層民代作為代理人，以台商的獻金為資本，對當地民眾進行利益誘導，將可穩固支持自己的選票，甚至還能加以擴大。基層民代的選舉，比起意識形態，利益和人際關係更顯得重要。對處於地方社會末端層級，能夠直接接觸選民的基層民代而言，台商所提供的資金是加強自身組織力的重要資源。另一方面，對中國而言，基層民代若能組織更多的選民，光是如此就足以左右台灣民意，進而達成中國實施惠台政策的目的。換言之，在與代理人基層民代的關係上，藉由提高加強組織力的目的一致性，將基層民代培養成更為忠誠的代理人，便能有效抑制代理問題的產生。

像這樣，習近平政府一方面試圖透過利益誘導拉攏代理人，另一方面則加強對代理人的監督，或是藉由提高與代理人之間的目的一致性，確保台商和基層民代這兩種代理人的忠誠度。新利益誘導模式的特徵，在於透過忠誠代理人確實執行利益誘導，便能照實進行給予目標對象之基層（選民）的利益分配。一旦成效得以發揮，中國勢必將取得僅透過在台灣社會末端層級操控被組織化的選票就能動搖台灣民意的影響力。

六、 結論

本文嘗試初步探討中國習近平政府選擇繼承「受挫」的惠台政策的理由，以及習近平政府所推行之惠台政策的變化和背景。

從上述的探討中可知，習近平政府沒有放棄惠台政策，選擇繼承的最大理由之一，是民進黨「維持現狀」化這項促進協調效應的顯現。此外，胡錦濤政府的惠台政策，不僅在社會化效應方面留下未解決的大問題，還有新課題的產生，亦即在利益誘導過程中所產生的代理問題。習近平政府進行了調整，試圖克服這些問題。除了加強實現促進統一的促進協調效應外，還增加了以社會化效應為目標的新措施，以及致力抑制在利益誘導過程中發生代理問題的安排。相較起胡錦濤政府的惠台政策，習近平政府時期的利益誘導手法變得更为洗練。

然而，對習近平政府而言，這並不是完全沒有會讓人擔憂的因素。中國經濟成長若持續減緩，伴隨而來的大餅（經濟成長果實）縮減，恐將使中國境內的台灣人優待措施招引來地方保護主義的抬頭和民族主義的批判⁵⁸。而在台灣針對基層所進行的利益誘導，能夠組織化的選民規模，以及公共事業能夠帶給選民的政治效果都

⁵⁸ Yu、Yu、Lin 指出，中國境內的惠台政策導致經濟民族主義和地方保護主義的高漲。參見 Yu, Yi-wen, Ko-chia Yu and Tse-chun Lin “Political Economy of Cross-Strait Relations: Is Beijing’s patronage policy on Taiwanese business sustainable?,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 99, 2016, pp.372-388。

僅限於地方，若是在都市，效果或許就相當有限。

可預想習近平政府今後將投入時間，運用新的手法來推行惠台政策。但即便如此，惠台政策的成效，仍會受到潛藏在利益誘導過程中的內在因素，以及存在中國境內和台灣內部，或者是新出現的外在因素的影響。

附記

本研究獲得 JSPS 科研費 JP16H02005、JP16H03575 的補助。本文撰寫之際，獲得兩名匿名審查者十分詳盡的意見和許多的寶貴建議，在此深表感謝。本稿是發表在 2019 年 6 月國立政治大學國際關係研究中心出版的《問題と研究》48 卷 2 號的修改稿。

作者簡歷

松本 充豐 Mitsutoyo MATSUMOTO

學 歷 神戶大學大學院國際協力研究科博士課程（博士（政治學））

現 職 京都女子大學現代社會學院教授

研究領域 現代台灣政治、中台關係

官方網頁 <http://gyouseki-db.kyoto-wu.ac.jp/Profiles/5/0000431/profile.html>

當代日本與東亞研究 2017 年 8 月 1 日創刊

出版日：2020 年 6 月 1 日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: June 1, 2020

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: Iying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

June 1, 2020 Vol. 4 No. 3

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

The Xi Jinping Administration and China's “Favor-Granting Policies”

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies