

中共對台商政策研究的理論基礎

許 源 派*

摘 要

本文以探討中共對台商管控政策之理論建構為分析對象，著重以不同理論來探討其對中共對台商管控政策之適用性。並希望藉之來建構分析的理论基礎，及探討其適用性。本文從6個不同理論來探討中共對台商管控政策，首先是探討產權理論的內容及台商在產權理論的定位及源由。其次為探討現代化理論之適用性，較無法借之來建構中共對台商管控政策之基礎。第三則採用國家與社會理論之分析，將市民社會、國家能力以及國家與社會關係的四種模式加以探討，並其運用來建構中共對台商管控政策理論基礎之可行性。至於新制度主義途徑則以制度為研究面向，將制度內涵及所謂制度性的路徑依賴、制度創新、制度變遷作一探討，而發達生產力則以中共內部發展的理论為基礎，運用外資來提昇中國大陸的物質基礎及管理經驗與先進技術。最後分析中共對台商政策的政治及歷史基礎，同時具體在兩岸關係架構下，「一個中國」的原則是中共對台商管控政策不可拋棄的重要原則。

關鍵詞：中共對台商政策、產權理論、現代化理論、國家與社會理論、新制度主義途徑、發達生產力理論、國際架構與兩岸關係架構

* 政治大學中山人文社會科學研究所博士候選人

壹、前言

台商的研究，學界中經濟背景的學者從經濟層面來探討台商到大陸投資的動機及產業結構面，當然，國際直接投資的資金流動也會形成台資發展的另一種研究層面。如高長從兩岸經貿整合角度來看雙邊貿易的依存度不斷提高，使得台海兩岸產業結合程度逐漸加深，逐漸形成產業分工體系，運用兩岸經濟發展階段差異，資源秉賦的不同，以比較優勢原則進行兩岸經貿合作。¹也有學者從企業管理層面來分析台商企業，有從法律層面來探討，如李復甸著「中共外人投資法令之研究」、韋玉龍所著「大陸台商法律保護」……等，在兩岸關係中，也被當作中共對台政策的一環，綜合以上學者的分析，大都從台灣的分析角度來看待台商在大陸的發展及其影響層面。而中國大陸學者對台商的分析則著重吸收台商以提昇中國大陸的經濟發展，把台商置於吸引外資的戰略下作分析，同時，也強調對台商統戰的層面，但中共對台商的政策理論架構為何？目前學界著重探討台商的實務面比較少探討到台商研究的理論基礎，筆者嘗試從下列幾個方面，如產權改革理論，現代化理論，國家與社會理論，新制度主義途徑，發達生產力理論，國際架構與兩岸關係架構等方向來探討台商研究的理論基礎。

貳、產權改革理論方面

台商是一特殊族群，面對兩岸特殊的政治架構下，形成兩岸政治角力下的市場及經濟發展的重要因子，但不管在中國研究或兩岸研究大都將台商擺在次等的位子，事實上，台商對中國大陸政治、經濟方面有著相當大的影響層面，並且深深地嵌入到中國研究之中。台商為兩岸經貿關係下最重要的特殊族群，其原因如下：

一、台商為兩岸經貿關係的建構者

¹高長，〈兩岸未來經貿整合〉，發表於「2002 兩岸治與經濟展學術研討會」會議論文，台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所。

兩岸經貿關係之發展，乃由於大陸改革開放之後，大陸進入世界貿易體系，需要大量的資金及技術以促進大陸的經濟發展，此時台商適時的提供了資金，其原因乃是，當時，台灣也面臨產業升級，即由勞力密集產業，轉向技術密集產業的時機，由於中小企業的規模小，轉型成本較高，因此部份台商特別是如製鞋業、文具禮品業，皆將生產基地移轉到大陸，特別是廣東、福建地區，以直接降低生產成本，如勞動成本及土地成本尋求降低產品單位成本、增加競爭力，從此角度來看，台商可謂是兩岸經貿關係的建構者。

二、台商為兩岸政治關係的角力所在

(一) 台商隨著生產基地的轉移，進而由短期資行為轉變成長期投資作為，同時也隨著台商以及台籍幹部的增加，形成兩岸文化社會的特殊環境，如包二奶以及台商子女教育問題.....等因素，進而形成所謂的文化認同問題，隨著人數的增加，也促使兩岸當局不得不接受並進而尋求立法解決相關問題，此其一。

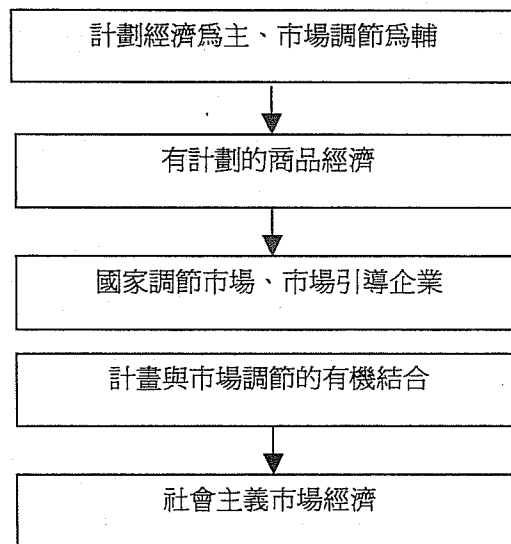
(二) 則是台商人數的增加以及為兩岸創匯能力的提昇，也形成兩岸關係下的「金雞母」，不管是政治的影響力或經濟實力都不容忽視，特別到了選舉時期，台商的選票實力，也使得台灣執政或在野勢力不得不極力拉攏，期待政策取向獲得台商的認同。也因此，大陸與台灣當局不得不正視台商所提出的相關法律、政治問題，諸如兩岸直航、三通等問題。

(三) 則是大陸與台灣當局皆希望藉由台商的 political 及經濟影響力影響對方的政策取向，如中共當局則希望拉攏台商，給予台商優惠獎勵措施，期望台商深耕大陸市場，正是所謂「以商圍政」「以民逼官」。而台灣當局則希望運用政策，如李登輝時期的「戒急用忍」政策，以及陳水扁時代的「積極開放、有效管理」的政策，期待台商能「根留台灣」不要讓大陸投資掏空了台灣經濟的發展。

而中共對台商的政策，初期乃架構在大陸吸引外資並利用外資的政策下，誠如中共國務院 364 號令中所公布的「指導外商投資方向規定」中第一條所提及，吸引外資並「爲了指導外商投資方向，使外商投資方向與我國國民經濟和社會發展規劃

相適應」。換言之，乃是不管吸引外商或台商投資，其目的乃是運用外資來發展經濟以及促進經濟成長，並吸引先進技術，以提昇產業結構作為政策考量。而中國大陸經濟發展的理論探討中，有學者從財產權的角度來分析，底下筆者以吳玉山的產權理論研究為主軸，運用此理論來分析中共對台商政策並嘗試建構出理論分析的架構。吳玉山的產權研究分析中，主要以財產權為分析概念，將財產權與所有權分開，以論證中國大陸的社會主義市場經濟體制。吳玉山將中國大陸的經改策略主軸歸納成幾個階段：

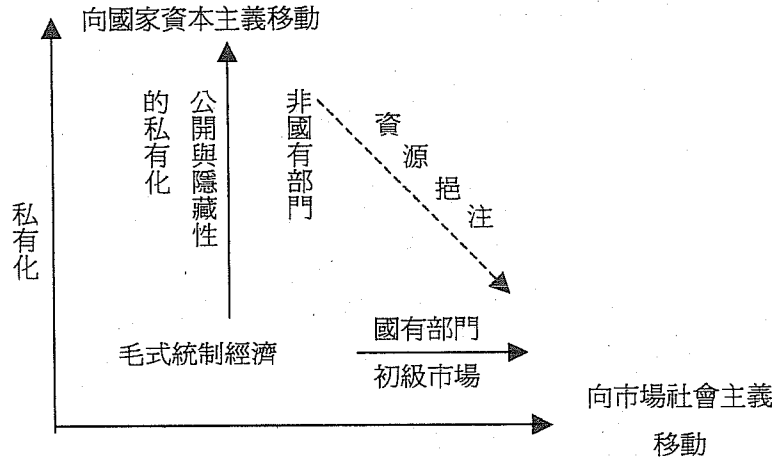
圖一：中國大陸經改策略發展階段圖



資料來源：吳玉山，〈探入中國大陸經改策略之研究，一個比較的途徑〉，中國大陸研究，第46卷第3期，2003年5~6月，頁.20。作者自行繪圖

由台商資金及外資在中國大陸邁向市場階段中扮演相當重要的角色，特別在國家將台商資金引導到沿海特區招商引資的經濟發展策略之中，吳玉山曾將中國大陸的產權改革的路徑描繪成一路徑圖，如下：

圖二：中國大陸產權改革的路徑



資料來源：吳玉山，前引文。

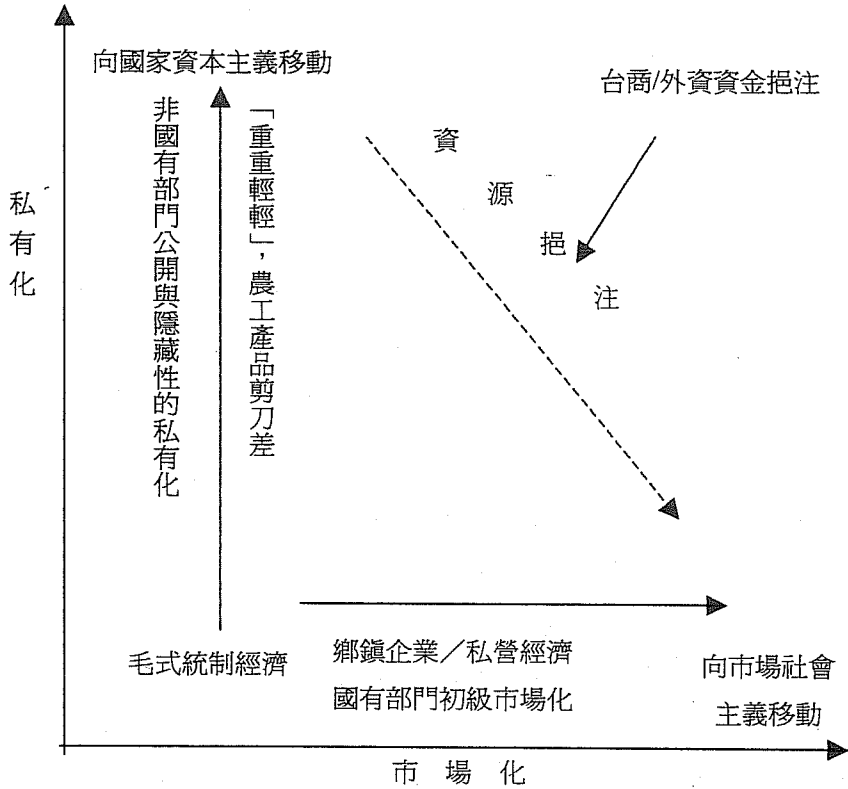
不過，筆者卻將上圖修正台商／外商資金在大陸產權改革的路徑圖，一方面加入林毅夫、蔡昉、李周等人非常強調中國大陸經濟發展的歷程中，趕超戰略，即「重重輕輕」的重工業優先發展的戰略，以及農工產品的剪刀差，其中建立農產品統購統銷的制度，使得中共國家資本可以迅速累積並向重工業傾斜。當然中共壓低重工業發展所需要的投入品和生產要素價格的政策環境，相對地增加了國家資本的成數。²另一方面也補充了，毛式統制經濟下向市場社會移動中，除了吳玉山所謂的國有部門初級市場化，也增加了非常重要的鄉鎮企業及私營經濟的發展，當然，這一切皆由農村中的「家庭聯產承包責任制」的星星之火所引燃出來的，也逐漸衝擊中共的傳統的國家統制性政治結構及經濟體制，逐促使毛式統制經濟向市場社會主義傾斜非常重要的因素，也是不可忽略之因素，故筆者加入補充吳玉山的中國大陸產權改革的路徑圖，以完善其架構及思維。

最後，筆者加入了在中共國家資本向市場挹注資源的過程中，台商／外資除了

²林毅夫、蔡昉、李周著，《中國經濟改革與發展》，（台北：聯經出版事業公司，2000年），頁27-66。

增加中共國家資源挹注之外，同時也加速了中國大陸的經濟發展，深化了改革開放，更進一步促使中國大陸市場社會主義的移動速度加快，同時也維持了國家機器的運作，得以在改革開放的衝擊下仍然正常。

圖三：台商／外商資金在大陸產權改革的路徑圖



透過此一產權改革路徑圖，將台商在產權改革的論證上找到了一個位置。產權改革的論證主要從大陸的實際發展進程做合理化的分析，而非完全從西方市場派的觀點來做理論性的建構及詮釋，也因此理論的適用性較高。而中共對台商政策的理論奠基於產權改革的論證，同樣地，理論的適用性也會比較高。

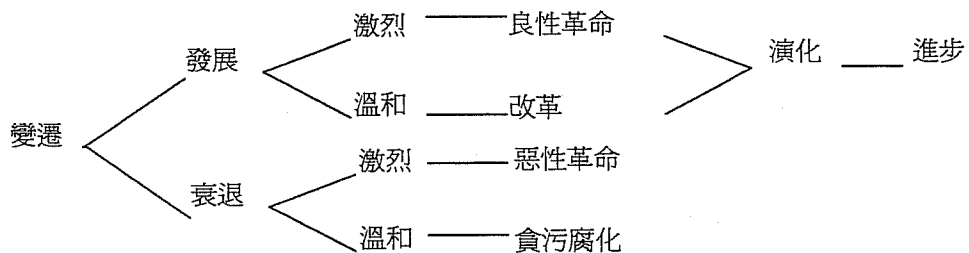
參、現代化理論

傳統和現代是光譜的兩端，光譜的中間便是現代化，從另一角度來看，現代化也成爲銜接傳統和現代的橋樑。杭廷頓(Samuel P. Huntington)把現代化過程歸納成幾個特徵：³

第一：現代化是一個革命的過程；第二：現代化是一個複雜的過程；第三：現代化是一個有系統的過程；第四：現代化是一個全球性的過程；第五：現代化是一個長期的過程；第六：現代化是有階段的過程；第七：現代化是一同質過程；第八：現代化是不回頭的過程；第九：現代化是一個進步的過程。

而現代化則是用來解釋政治變遷的最傳統的一個理論，其變遷可以促成政治現代化發展，甚至進一步演化成爲一進步的社會結構，但也可能往惡性革命或貪污腐化的衰退期發展，其關係圖如下：

圖四：變遷、發展與演化之關係



資料來源：陳鴻瑜，前揭書，頁 20。

傳統現代化理論的中心論述乃是經濟發展可以帶來政治上的民主，而台商及外商則扮演經濟發展重要的外在大力量，將台商置入現代化理論的架構下來檢視，台商就是促進中國大陸現代化發展的一股力量，而台商促進中國大陸的發展是一個革命性的過程。⁴同時也是所謂複雜的過程、長期的歷程、進步的歷程……等等。

台商從沿海地區到深入中西部的生產基地及市場的發展，相當快速，形成了台商企業下的勞動環境及工資水平帶動的生活水平及 GNP 的提昇，同時也促成中國

³ 陳鴻瑜，《政治發展理論》，(台北：桂冠圖書公司，1982 年)，頁 35-37。

⁴ 所謂革命性過程並非指發動一場革命，而是指一種前所未有的特殊性發展，台海兩岸因戰爭因素形成特殊的政治架構，而台灣的地方太小，政治力較薄弱，但相對地經濟實力卻遠遠超過政治力，中國大陸的經濟力卻遠低於政治力，兩者是一特殊的革命性發展。

大陸中產階級的逐漸興起，當然，GNP 的提昇也會引發政治民主化的發展。而台商在人才在地化的發展趨勢下，逐漸採用了大陸的管理技術人才進到公司高層決策，形成人才的培養更趨國際化及全球化視野，而這些發展皆是階段性、長期性、複雜性、也是一個不回頭的過程，及同質化發展的過程，台商已無法自絕於中國大陸現代化發展，反而是中國大陸邁向現代化的過程相當大的助力。

雖然說，現代化理論在某種程度的確解釋了台商在大陸現代化進程中扮演重要的角色，但是，現代化是以西方角度來對中共經濟發展作詮釋，較無法適用於中共對台商政策的理論建構。再者，現代化理論已較不為學者運用來解釋中國大陸的發展，現大多以經濟全球化作理論論證。

肆、國家與社會

一、市民社會

國家與社會的發展，通常以市民社會理論的型態作分析架構，雖然說市民社會的形成各國或各地區皆有差異性，但筆者爲了瞭解中國大陸對台商的政策理論分析，也因此希望了解大陸學者對市民社會的看法。如鄧正來、景躍進就曾提出建構中國的市民社會，將中國市民社會的具體內涵分爲五項：⁵

中國市民社會是由獨立自主的個人、群體、社團和利益集團構成的，其間不包括履行政府職能，具有「國家政治人」身份的公職人員、執政黨組織、軍人和警察，也不包括自給自足，完全依附土地純粹農民。在中國市民社會中，企業家階層與知識分子是中間力量，原因乃是企業家是發展和完善市場經濟的主要力量。

第一、中國市民社會的內在聯系，既不是傳統的血緣親情關係，也不是垂直指令性的行政關係，而是內生於市場交易活動的契約性關係。

第二、構成中國市民社會的各種團體、組織和個人都有獨立的法律人格。

第三、在中國市民社會中，每個成員都不是在被脅迫或強迫的情況下，而是根據自己的意願或自我判斷而參與或加入整個群體或集團的。

⁵ 鄧正來、景躍進，〈建構中國的市民社會〉，《中國社會科學季刊》，1992年。

第四、中國市民社會乃是非官方的公域和私域的合成，私域在這裏主要是指不受國家行政手段，超常干預的經濟領域；市場經濟不僅是市民社會主體活動的主要場所，而且也是市民社會賴以生存和發展的基礎。

而台商／外商則是主導中國往市場經濟的背後一支推動的手，在中共當局提供台商優惠的策略，的確也提保了在台商企業工作的大陸勞工一個不受國家行政手段過份干預的經濟領域，同時，在中國大陸的社會分層狀況也產生了重大變化，除了在台灣投資企業的就業人口的激增，如 1997 年在港澳台投資企業的就業人口就有 281 萬人，加上在外商投資企業的就業人口則可共達 581 萬人。⁶事實上，這些勞動人口所帶動的效應可及於勞動人口的家庭親屬，以及鄉鎮地區的發展變遷，其影響層面由內向外遞減，並促成中國大陸市民社會的發展，結合內在機制及外在誘因機制共同推動及形成市民社會。

而國家社會的關係，除了探討市民社會的發展之外，同時也有學者，如王紹光、胡鞍鋼探討，中國國家能力，強調「國家能力(state capacity)乃指國家將自己意志(preferences)，目標(goals)轉化成爲現實的能力。」⁷「國家能力可能概括爲以下四種能力：第一、汲取能力(extractive capacity)，是指國家動員社會經濟資源的能力，國家汲取財政力（簡稱國家財政能力）。第二、調控能力(steering capacity)，是指國家指導社會經濟發展的能力。第三、合法化能力(legitimation capacity)，指國家運用政治符號在屬民中製造共識，進而鞏固統治地位的能力。第四、強制能力(coercive capacity)，是指國家運用暴力手段、機構、威脅等方式維護其統治地位。」⁷

而中共對台商的政策則較偏向前二項能力，即國家財政汲取能力及調控能力，一方面透過吸收外資政策及財稅收政策以增加中共中央財政收入，將海關收入、稅收收入納入中央與地方財政稅收制度一環，而運用中共對台商的政策調控能力，運用台商技術能力、管理經驗及市場開拓能力等台商經驗，將中國大陸的經濟發展水平提昇，並調整產業結構，由傳統轉入高科技發展領域。

同時也強調加入 WTO 之後，將逐漸減少對台商的優惠政策，美其名乃稱尊重

⁶ 邱澤奇，《中國大陸社會分層化狀況的變化》（台北：大屯出版社，2000年），頁98。

⁷ 王紹光、胡鞍鋼，《中國國家能力報告》（香港：牛津大學出版社，1994），頁5-6。

WTO 的國民對待原則，但究其實乃降低對傳統台商產業的優惠政策，但仍增強對台商高科技產業的優惠，換言之，中共國家調控能力展現無遺。

二、國家－社會關係

國家與社會關係模式，陳明明列舉了以往研究者的四種國家與社會關係模式：(1)強社會－弱國家；(2)弱社會－強國家；(3)弱社會－弱國家；(4)強社會－強國家。

⁸筆者將以上四種國家與關係整理為表一，更一目了然。

而台商嵌入到國家社會模式之中，筆者將此分為三個階段：

第一階段：強國家、弱社會 (1979 ~1987)

此階段台商面臨對強大的中共國家力量，面對台灣政府當局的弱勢政治力量，台商無法藉助台灣政府當局的國家力量，只能承受中共當局強大的國家力量。另一方面，中共內部的社會力量逐漸形成，雖然在 1979 改革開放之後，加速的社會力量的累積，但台商在進入中國大陸初期仍然是面臨一個相當弱的社會力量。

表一：國家與社會關係模式

| | | 社 會 | |
|--------|---|------------|------------|
| | | 弱 | 強 |
| 國 家 | 強 | 強國家 弱社會 | 強國家 強社會 |
| | 弱 | 弱國家 弱社會 | 弱國家 強社會 |

⁸陳明明，〈比較現代化、市民社會、新制度主義－關於 20 世紀 80, 90 年代中國政治研究的三個理論視角〉，《戰略與管理》，2001 年 4 月，頁 114-115。

第二階段：強國家、強社會(1988~1989)

中共國家能力仍然透過財政汲取力及國家調控能力逐漸提昇並增強，比第一階段的國家能力強，但社會力量也逐漸增強，使得鄉鎮企業、民營企業逐漸興起，這時台商也有了較為正式的法律及政策保障，如「中華人民共和國台灣同胞投資保護法」、中共「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」....等。

同時 1988 年 4 月 12 日中共第七屆全國人民代表大會第一次會議也通過〈中華人民共和國憲法修正案〉，在〈憲法〉第十一條規定：「國家允許私營經濟在法律允許的範圍內存在和發展，私營經濟是社會主義公有制經濟的補充。國家保護私營經濟的合法權利和權益，對私營經濟實行引導、監督和管理。」⁹

進一步了促進台商與私營經濟在中國社會的力量飛躍地增加，強化社會的力量，同時也進一步促進了民主化的發展之可能性，但到了一九八九年天安門事件之後，社會力量受到了相當壓制，但爲了經濟發展及吸取技術管理經驗，對台商的政策取向並未變更，只是力道及速度上的減緩。

第三階段：強國家、弱社會 (1989~迄今)

經過了第二階段的強化社會之痛苦經驗，中共的國家絕對性的壓制並超過社會力量，乃成一種必然，社會的發展的力量仍然存在，此時所謂的弱社會，已非初期的弱社會，一方面是相對國家的超強能力呈現弱勢力量，另一方面則表現出社會力量在階級上的增加，或者稱爲社會力量量表上的分數位置較高；但台商此時面臨到的政策的轉向及政策的調整，更形招架無力，特別是傳統產業的台商企業逐漸被取消優惠措施，即使高科技台商仍被列入階段性的重點吸引優惠政策目標。

國家與社會的理論建構較偏重於中共中央與地方關係的探討，而台商企業人才在地化所形塑的市民社會，也無法完全來論證中共對台商的政策，因而，國家與社會的理論的適用性在中共對台商的政策的理論建構是有相當程度的侷限性。

伍、新制度主義途徑

⁹ 邱澤奇，前揭書，頁 99。

表二：三種新制度主義研究途徑之比較

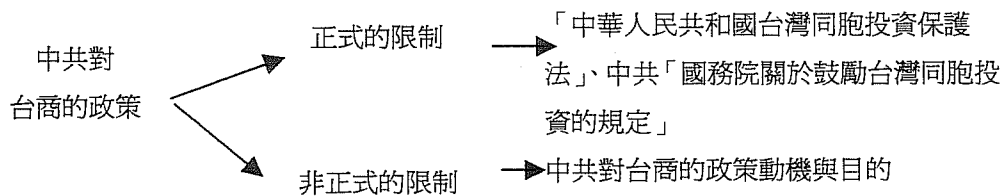
| | 理性抉擇論的制度主義 | 社會學制度主義 | 歷史制度主義 |
|--------------------|-------------------------|----------------------------------|--|
| 行為者偏好與目標的構成 | 追求物質、權力等有形資源，外生於制度 | 尋求與社會文化的相容性，內生於制度 | 尋求與結構、權力關係以及認知詮釋相對應的利益，內生於制度 |
| 行為者特質與行為邏輯 | 具有完全理性，追求效用極大化 | 由於認知上限制而具有有限理性，追求滿足化 | 在歷史條件下經由學習反思而發展出的理性 |
| 制度的定義與角色 | 決策規則，降低不確定性與交易成本 | 符號與價值系統等文化要素，建構行為者對自我與外在世界的認知與詮釋 | 規則、規範、結構、權力關係與文化、理念，建構對於利益目標與手段策略認知與界定 |
| 制度如何解釋行為 | 工具理性邏輯 | 社會妥適性邏輯 | 系絡性、權變性、路徑依賴的因果關係 |
| 解釋因果關係時的不確定性 | 最低 | 次低 | 最高 |
| 制度的起源與變遷 | 行為者基於理性而有目的地、有控制性的自發性選擇 | 在既有制度制約下產生；受到個人行為之社會後果的建構性影響 | 歷史系絡中邏輯性與偶發性的結果；路徑依賴下轉折點的出現 |
| 適用的分析層次 | 微觀的個體行為 | 微觀與中觀的組織現象 | 中觀與宏觀的歷史現象 |
| 制度如何處理個體與集體間的規範性議題 | 管制選項與資訊範圍，以及偏好的表達 | 建立認知參數與行為規範，要求道德性順服 | 權力與結構關係下的限制作用，與認知上的正當化作用 |

資料來源：徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」。國立政治大學政治經濟學研討會論文，頁 13。

新制度主義依 Kathleen Thelen 的分類，可分為三種：一是理性抉擇論的制度主義；一是社會學制度主義；一是歷史制度主義。¹⁰但徐斯勤曾就這三種新制度主義的研究途徑作一比較如下表。事實上，筆者將中共對台商的政策分析納入在以下的三種層面下發展，借用歷史制度主義的系絡性、權變性以及對路徑依賴的因素關係。

依 Douglass C. North 對制度的定義，乃指「一個社會中的遊戲規則。更嚴謹地說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此制度構成了人類交換的動機。此處所謂的交換包括了政治的、經濟的以及社會的行為。」¹¹制度也包括了人類制定來規範人際互動的限制之任何形式，其中包括正式的限制和非正式的限制，所謂正式的限制是指「人類制定的法律」，如「中華人民共和國台灣同胞投資保護法」、中共「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」，而非正式的限制則指「慣例與禮儀」，如中共對台商的策目的與動機，即屬於非正式的限制。¹²

圖五：中共對台商之政策的制度內涵



而制度本身也會面臨制度變遷的過程，誠如 North 所稱，制度變遷的過程乃決定於：

(一)制度與從制度所造成之誘因結構中演進而來的組織之間的共生關係所形成的鎖進效果(lock-in)。

¹⁰Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Sociology*, 2, pp. 369-404.

¹¹Douglass C. North 著，劉瑞華譯，《制度：制度變遷與經濟成就》，（台北：時報文化出版企業股份有限公司，1994年），頁7。

¹²劉瑞華譯。同前註，頁8。

(二)人類認知與回應機會變化的回饋過程(feedback process)。¹³

事實上造成制度變遷過程的鎖進效果是透過制度網絡中的報酬遞增(increasing returns)的特性。¹⁴但是制度變遷有時會形成一種路徑依賴(path dependence)，其中造成路徑依賴的原因有二種：

(一)是所謂的自我強化的結果(self-reinforcing)。根據 P. David 與 W.B Arthur 的解釋，某些偶發事件(contingent event)往往把技術引進特定的路徑，一旦進入某種特定發展的路徑，就會沿著一條固定的軌跡或路徑一直演化下去；即使有更好的替代方案，既定的路徑也很難發生改變，形成一種「不可逆轉的自我強化趨向」。

(二)另一種即是反應性的結果(reactive sequence)。這是指一種連結現存秩序與因果性事件的鎖鏈關係；具有一種連續性的互動結構。研究者往往關心的是最終結果(outcome)的產生，往往是由先前的幾組事件(events)牽引的特定軌跡(trajjectory)或路徑依賴而來；這些事件自身具有偶發的性質，另一方面，事件間的鎖鏈關係中也具備了一種有的連續性(inherent sequentiality)。不具備前述這些屬性，則不能視為路徑依賴。¹⁵

事實上，許多歷史學者對於路徑依賴界定為「過去事件對於未來事件的影響」此一定義並非十分嚴謹，James Mahoney 則提出了三個概念：

(一)路徑依賴的分析包含了因果過程的研究，特別對於整個歷史結果，那些早期歷史舞台中發生的事件。

(二)先前歷史事件的發生是偶然的，無法從事件的初始條件中預期或解釋。

(三)一旦發偶性歷史事件產生路徑依賴的結果，將產生一種因果性樣態，或可視為一種「慣性」(inertia)。¹⁶

而中共對台商的政策，改革開放下的政治改革，經濟制度創新，除了承襲「過去事件過未來事件的影響」的路徑依賴之外，也形成一種「慣性」及「自我強化」的力量，促使中共對台商的政策會一直持續進行，透過對「經濟發展」的報酬遞增，

¹³劉瑞華譯，同前註，頁 12。

¹⁴劉瑞華譯，同前註，頁 12。

¹⁵James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29, 4: pp. 507-548.

¹⁶同前註。

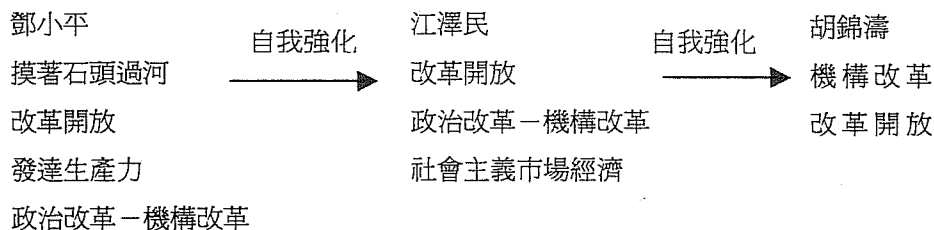
以及產業結構調整的自我強化作用導致，中共對台商政策的路徑依賴及「慣性」原理，現在經濟發展如此快速，未來經濟發展仍需要透過中共對台商政策進化強化作用。筆者嘗試將台商置入制度性架構內分析，底下分成三方面來作探討：

(一) 中共政治改革的路徑依賴

中共的政治改革路徑面臨著對小平的改革理論，如「摸著石頭過河」「走中國特色的社會主義」「不管黑貓、白貓，只要是會捉老鼠，即是好貓」「社會主義初級階段一發達生產力」...等理論依據，逐漸進行中國大陸的經濟改革，同時將中共的政治改革依附在經濟改革層面下進行，另一方面也著重於機構改革。

而江澤民則持續性進行改革開放，但政治改革則仍然限於機構改革，延續對鄧小平時代的路徑依賴，即使是胡錦濤時代也強化改革開放，但政治改革則在機構改革及責任政治方面略有變更，不過仍然在機構改革及改革開放的路徑下進行，其結構圖如下：

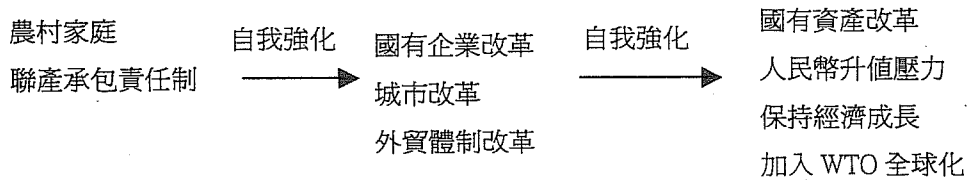
圖六：中共改革開放下政治改革的路徑依賴圖



(二) 中共經濟制度面臨不斷的創新

中共在經濟制度的另一層面則面臨另一種制度創新，自從農村發展出家庭聯產承包責任制之後，已逐漸產生不斷的制度創新，如第二階段的國有企業改革、城市改革、外貿體制改革，皆是屬於制度創新，再加上現階段國有資產改革、人民幣升值壓力、加入 WTO 及全球化發展，皆是一種制度創新，其階段發展如下：

圖七：中共經濟制度創新的發展圖



(三) 中共對台商政策的制度變遷

中共對台商政策的制度變遷，筆者分為二個層面來看。第一個層面：誘致性制度變遷(Induced Institutional Change)。所謂的誘致性制度變遷是指現行制度安排的變更或提倡，或者，新制度安排的創造，是由一個人或一群人為響應獲利機會而自發倡導、組織和施行的，誘致性制度變遷必須由在原有制度安排下無法獲得的獲利機會所引起，由「利益」所「誘致」。¹⁷而大陸對台商的政策就是在「台商」所帶來的利益下所「誘致」而形成的，因為台商可以中國大陸帶來經濟成長所需的資金、技術、管理人才，以及未來的高科技產業的大陸產業結構調整的種種「誘因」，再加上中共對台的統戰策略以及台商深入大陸所產生的對台灣當局的政治籌碼……等皆是極大的「誘因」，致使中國大陸對台灣產生誘致性的制度變遷。

第二個層面：強制性的制度變遷(imposed institutional change)。所謂的強制性的制度變遷指的是「由政府行政命令或法律強行推進和實施的制度變遷。」¹⁸中共對台商的政策，事實上，就是中共運用對台商的優惠政策，如「中華人民共和國台灣同胞投資保護法」、中共「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」....等來規範、推動及實行中共對台商政策的制度變遷，同時將台商納入到中共國家所掌控的強制性的制度變遷，一方面優惠台商，提供台商在投資及租稅方面的優惠，另一方面運用此種強制性的制度變遷，協助中國大陸調整國內產業結構及提昇經濟成長。

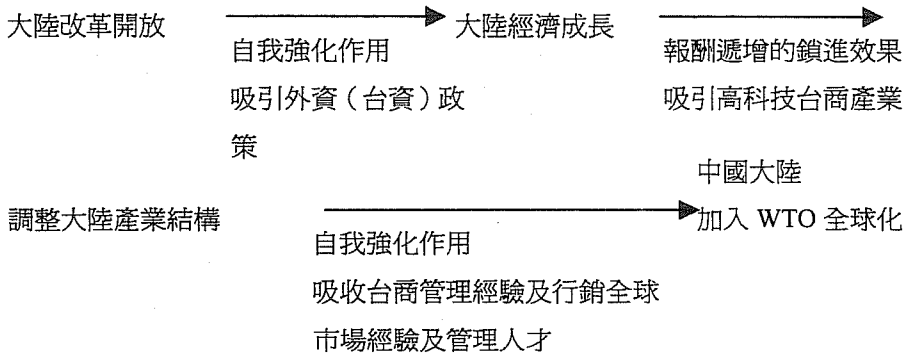
到了現階段，中共也開始調整其政策，運用誘致性的制度變遷，提供高科技台商在租稅方面的優惠政策，同時運用強制性的制度變遷，降低傳統產業的台商之優

¹⁷ 王躍生，《新制度主義》(台北：揚智文化公司，2000年)，頁83。

¹⁸ 同前註，頁88。

惠政策及措施，逐漸淘汰台商的傳統產業技術移入中國大陸，而大量鼓勵高科技台商的發展。其制度變遷及自我強化的路徑依賴圖如下：

圖八：中共對台商政策的路徑依賴圖



新制度主義途徑著重於制度面以及歷史的發展進程，並將歷史的系絡性、權變性以及對路徑依賴的因素關係作深入的探討。而與中共對台商政策的理論建構較重制度面不謀而合，也因此理論的適用性程度相當高。

陸、發達生產力理論下的中共對台商政策

中國大陸較早期的觀點，乃強調馬克思列寧關於利用外資的理論論述，認為馬克思、恩格斯最早指出：「過去那種地方和民族的自給自足和閉關自守態度，被各民族的各方面的互相往來和各方面的互相依賴所代替了。」¹⁹而列寧也提出：「當我們國家在經濟還極其薄弱的時候，怎樣才能加速經濟的發展？那就是要利用資產階級的資本。」²⁰換言之，中共對台商政策之依據乃根植中共利用外資的理論建構之下，同時也就是列寧所謂的「資產階級」的資本而逐漸發展。

¹⁹張卓元主編，《論爭與發展：中國經濟理論 50 年》，（昆明：雲南人民出版社，1999 年），頁 634。

²⁰同前註，頁 634。

中國大陸歷經了文化大革命，建構了所謂「重重輕輕」的重工業趕超策略，將農業部門的資源扭曲到工業部門，而到了 1979 年改革開放之後，中國大陸更建構了「社會主義初級階段」「發達生產力」的理論架構，而中共對台商政策也在「發達生產力」的理論下逐漸形塑而成。如鄧小平在 1985 年的一篇講話，〈改革開放是很大的試驗〉，提到：「搞社會，中心任務是發展社會生產力。一切有利於發展社會生產力的方法，包括利用外資和引進生產技術，我們都採用。」²¹

另外在「改革是中國發展生產力的必經之路」更提到「社會主義的任務很多，但根本一條就是發展生產力，在發展生產力的基礎上體現出優於資本主義，為實現共產主義創造物質基礎。」「發展一點個體經濟吸收外國的資金和技術，歡迎中外資合作，甚至歡迎外國獨資到中國辦工廠，這些都是社會主義經濟的補充。一個三資企業辦起來，工人可以拿到工資，國家可以得到稅收，合資合作的企業收入還有一部分歸於社會主義所有。更重要的是，從這些企業中，我們可以學到一些好的管理經驗和先進技術，用於發展社會主義經濟。」²²

而在「社會主義和市場經濟不存在根本矛盾」也提到「我們吸收外資允許個體經濟發展，不會影響以公有制經濟為主體這一基本點。相反地，吸收外資也好，允許個體經濟存在和發展也好，歸根到底，是要更有力地發展生產力，加強公有制經濟。」²³

甚至在 1992 年在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點中更明白指出：「我們現階段的『三資』企業，按照現行的法規政策，外商總要賺一些錢。但是，國家還要拿回稅收，工人還要拿回工資，我們還可以學習技術和管理，還可以得到信息，打開市場。」²⁴

我們可以了解中共對台商的政策是嵌鑲在中共利用外資的思維之下，同時乃運用「三資企業」來提昇經濟發展及學習技術和管理經驗，發展架構圖如下：

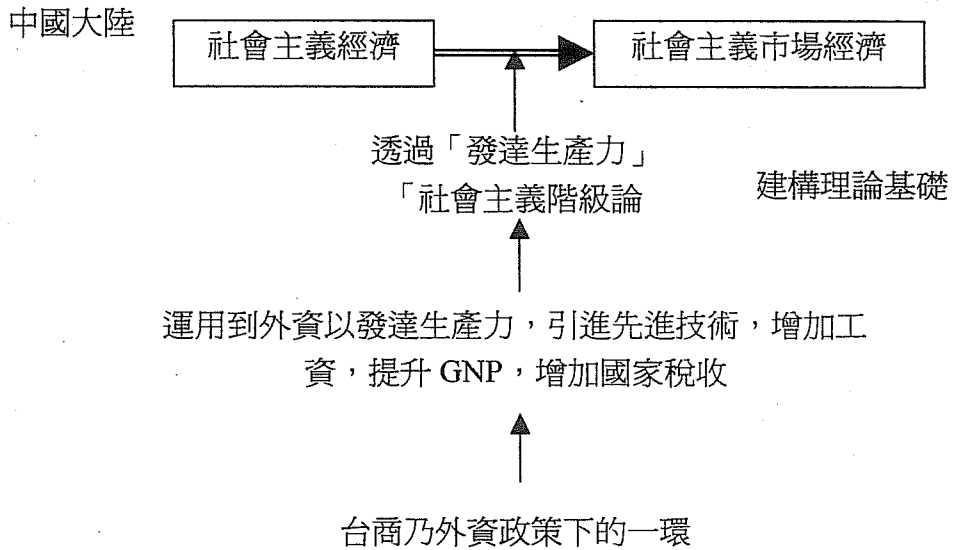
²¹ 鄧小平，《鄧小平文選第三卷》，（北京：人民出版社出版，1993 年），頁 130。

²² 同前註，頁 136-140。

²³ 同前註，頁 149。

²⁴ 同前註，頁 373。

圖九：中共對台商政策的發展架構圖



發達生產力理論的確在中共吸引外資以及生產管理人才及技術的初期，提供了相當程度的理論詮釋基礎，但仍無法解釋後期的經濟發展趨勢，因而在用來建構中共對台商政策的理論基礎是有相當程度的侷限性。

柒、國際關係與兩岸關係架構下的中共對台商政策

事實上，中共對台商的政策根生於兩岸的特殊制度架構，而兩岸特殊的制度架構又根生於歷史的框架及背景，以及整個國際關係的架構，畢竟任何國家即使是分裂國家皆不能自絕於國際環境而獨立發展。底下分成二層面，來探討中共對台商的政策之制度架構。

一、國際關係架構

事實上中共對台商的政策，是在 1979 年改革開放之後，隨著「對外開放」的國際政治架構展而逐漸形塑而成，就基礎上，乃透過經濟上的目的來達成政治上的

目的，透過「對外開放」達到「對內改革」的目的。而 1979 年以前，面對東西冷戰對抗的國際架構，中共是冷戰中，共產對抗集團中重要的一員，對外極力擴張國際勢力，此時，根本談不上所謂的對台商政策，政治凌駕經濟，對台灣存在著內戰的敵視態度。但隨著冷戰結束，以美國為首的西方集團採用「和平演變」策略，希望透過共黨國家參與國際組織，藉以改變其政治經濟型態，由計劃經濟，走向自由經濟，並進而形成依賴西方經濟，從而建立所謂的國際「新整合型態」體系。²⁵也就是希望促成國際民主浪潮及世界的「非共化」。冷戰結束，國際上形成一種「以合作代替對抗」的呼聲，中共對台灣的政策，也逐漸降低敵視態度，在 1979 年 1 月 1 日，中共在「告台灣同胞書」中，就已經提出台海兩岸應該進行「三通」（通郵、通商、通航）與「四流」（文化、學術、體育、文化與經濟交流）的建議。²⁶

最後，國際體系逐漸形成以美國為首的超級強國的「一超多強」的國際體系。此時，美國以強大的政經力量，強力輸出民主價值，促進民主化，但同時，美國在中國大陸的經濟利益也影響其政治決策。如林碧炤在「國際政治與外交政策」一書中提到，共產國家和民主國家對「以國家為中心的思方向和政策原則是共同的特點」其國際關係有下列四個特點：（一）決定國際關係的因素不限於政治和軍事，而且還包括經濟及其他非政治性的活動；（二）國家是主要的成員，但她以管理者和控制者的身份和其他國家交往，同時管轄私人的經濟行為；（三）國家的管理和控制範圍以生產工具，生產方式及經濟利益的分配為限，主要目的在增加國家財富，進而壯大國家的權力；（四）國際政治的運作以權力作主軸，國際體系或國際社會是運作的場所。」²⁷

也就是說，政治、經濟與國家安全是國際政治的三大主要核心概念，而中共對台政策是依附在中共的國際政治、經濟與國家安全的架構下發展，而中共對台商政策又依附中共對台政策的發展。

二、兩岸關係架構

²⁵ 趙春山編，《大陸政策與兩岸關係》，（台北：財團法人民主文教基金會，1991年），頁135。

²⁶ 邵宗海，《兩岸關係—兩岸共識與兩岸歧見》，（台北：五南圖書公司，2000年），頁47。

²⁷ 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（台北：五南圖書公司，1990年），頁368-369。

關於兩岸關係架構，台海兩岸的學者針對兩岸的統一架構及模式，提出很多看法，但是作者希望藉用整合理論來解釋中共對台商的政策乃是中共進行兩岸「整合」的一項功能政策。但是純粹的整合理論是無法解釋兩岸關係的發展，事實上，筆者借用分裂國家統一政策的觀念，並融合整合理論的架構，來解釋中共對台商政策如何隨著在中共對台商政策的發展有一制度及歷史的變遷。誠如吳東野在〈中國統一問題的政治涵意〉的一篇文章中提到：「國際政治學中的『統合理論』中的任一派學說，都很難完全套用於現階段中國的分裂情勢，但是每一種學說都能對解決分裂國家問題提供思想層面的參考。」²⁸

而整合（統合）在 Karl W. Deutsch 的解釋是指「以往分離的單位間，形成一種相互依賴及共享生產的財產體制之關係。」「有時，整合也稱為整合過程」「政治整合是政治行動者或政治單位如個體、群體、地區、都會區、鄉鎮針對政治行為所作的整合。」²⁹政治學者 Donald J. Puchala 認為整合乃是一種「涵蓋領土、政府、政治經濟、社會和文化等多層面融合過程。」³⁰而經濟學者 C. P. Kindleberger 和 P. H. Lindert 認為經濟整合是「通過共同的商品市場，共同的生產要素市場，或兩者之結合，而達到生產要素價格的均等化。」³¹Ernst B. Haas 則認為「統合是『創造政治社群的一過程，而該政治社群有其組織及價值特色。』³²而 Joseph S. Nye 則認為「整合乃是導向形成一個政治社區的過程，在此一政治社區內，各國人民承諾履行相對的義務以及某些共同利益的概念。³³從以上各個學者對整合所作的解釋，著重社區或政治單元彼此間在政治經濟、社會、文化層面的融合，不管在區域整合、社區整合……等皆較少著墨二個敵對國家或政治實體如何進行融合過程。

而兩岸因為內戰的延續，甚至到了今日，雙方皆尚未解決敵對狀態，如同江澤民在十五大政治報告中也提到「作為第一步，海峽兩岸可先就『在一個中國的原則

²⁸ 吳東野，〈中國統一問題的政治涵意〉，收錄於朱松柏主編，《分裂國家的統一歷程》（台北：國立政治大學國關係研究中心，1991年），頁7。

²⁹ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2nd edition, (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall, 1978), pp. 198~199.

³⁰ 魏艾，〈台海兩岸經貿關係的發展及其限制〉，收編於朱松柏編，前揭書，頁55。

³¹ 同前註，頁55。

³² 吳東野，前揭文章，頁8。

³³ 吳新興，《整合理論與兩岸關係之研究》，（台北：五南圖書公司，1995年），頁25。

下，正式結束兩岸敵對狀態』進行談判，並達成協議；在此基礎上，共同承擔義務，維護中國的主權和領土完整，並對今後兩岸關係的發展進行規劃。」³⁴而中共對台政策其實仍在實現所謂的「國家統一」政策，依沈清松在〈從文化交流展望中國的統一〉一文中，提到所謂統一不只意謂：「分裂國家在國土上的復合，而且意謂著原先分裂狀態時所形成的政治制度、經濟制度、意識型態乃至於生活方式等各方面的差異重獲整合。」³⁵

中共對台政策仍在實現「國家統一」政策，但經濟上文化或生活方式則進行兩岸之間的整合過程，特別是在改革開放之後，兩岸因經濟、文化、社會的交流，逐漸往兩岸整合的過程發展，這也是許多學者如吳新興，張亞中等學者運用整合來看待兩岸關係的發展，但在政治上，中共卻一直秉持著一貫的「國家統一」政策，如：鄧小平在「一個國家，兩種制度」中提到：「實現國家統一是民族的願望，一百年不統一，一千年也要統一的。」³⁶

換言之，中共在政治上所堅持的「一個中國」原則，以及「一個中國」的統一政策是百年不變，千年不變的，但在經濟制度、行政管理權、立法權、獨立司法權和終審權，甚至對台灣的軍隊也可以採取彈性的整合過程。最近香港和大陸簽訂的CEPA「更緊密經貿關係安排」則是在經濟上給與香港更大的優惠政策。因此筆者認為在兩岸架構存在二個層面，一是政治上堅持「一個中國」的統一政策。二是經濟上，可採用所謂「二種制度」下的經濟、社會、文化...等的整合架構。

事實上，中共對台商的政策必須依在中共對台政策下探討，而中共對台的政策思維初期是在敵視的狀態下，而向「和平統一」「一國兩制」發展的，依邵宗海「兩岸關係－兩岸共識與兩岸歧見」一書下分為幾個階段：

- (一) 1949~1978 年：武裝解放開展到和平解放時期。
- (二) 1979~1983 年：三通四流，兩岸談判鼓吹時期。
- (三) 1983~1994 年：和平統一、一國兩制主張時期。

³⁴邵宗海，前揭書，頁 291。

³⁵沈清松，〈從文化交流展望中國的統一〉，收編於，朱松柏主編，前揭書，頁 83。

³⁶鄧小平，《鄧小平文選第二卷》，（北京：人民出版社，1993 年），頁 59。

(四) 1995~1997年：一個中國原則下，任何問題均可談時期。」³⁷

就另一層面來，中共對台商政策是在1979年中共改革開放之後才形成，但初期仍然延續著中共對台政策第一時期，即因內戰形成兩岸全盤對抗的情勢，其中之原因可分二項：

(一) 台灣與大陸在政治制度的差異：台灣是採用民主主義和自由經濟制度；大陸是採用共產主義和計劃經濟制度。

(二) 戰爭情勢的延續：中國共產黨從國民黨手中取取得政權，形成強力武力威脅力量，延續內戰的敵視意識。而國民黨來到台灣仍秉著「漢賊不兩立」情結的意識型態。

而此1949到1978年間，並無所謂的中共對台商政策，只有中共對台政策。其對台政策乃是具有敵視性的全面性對抗之兩岸關係。到了1979年中共改革開放之初，開始了兩岸的「交流與競爭」階段，中共在1979年元旦，中共人代會常委會發布「告台灣同胞書」呼籲兩岸進行「三通四流」，提供和平統一的具體建議。³⁸此時中共需要對外即全世界開放，對內進行經濟改革，急迫需求國外資金及技術，以提昇中國大陸的經濟成長。因此，中共對台商政策也在中共對外資政策之下逐漸形塑而成。

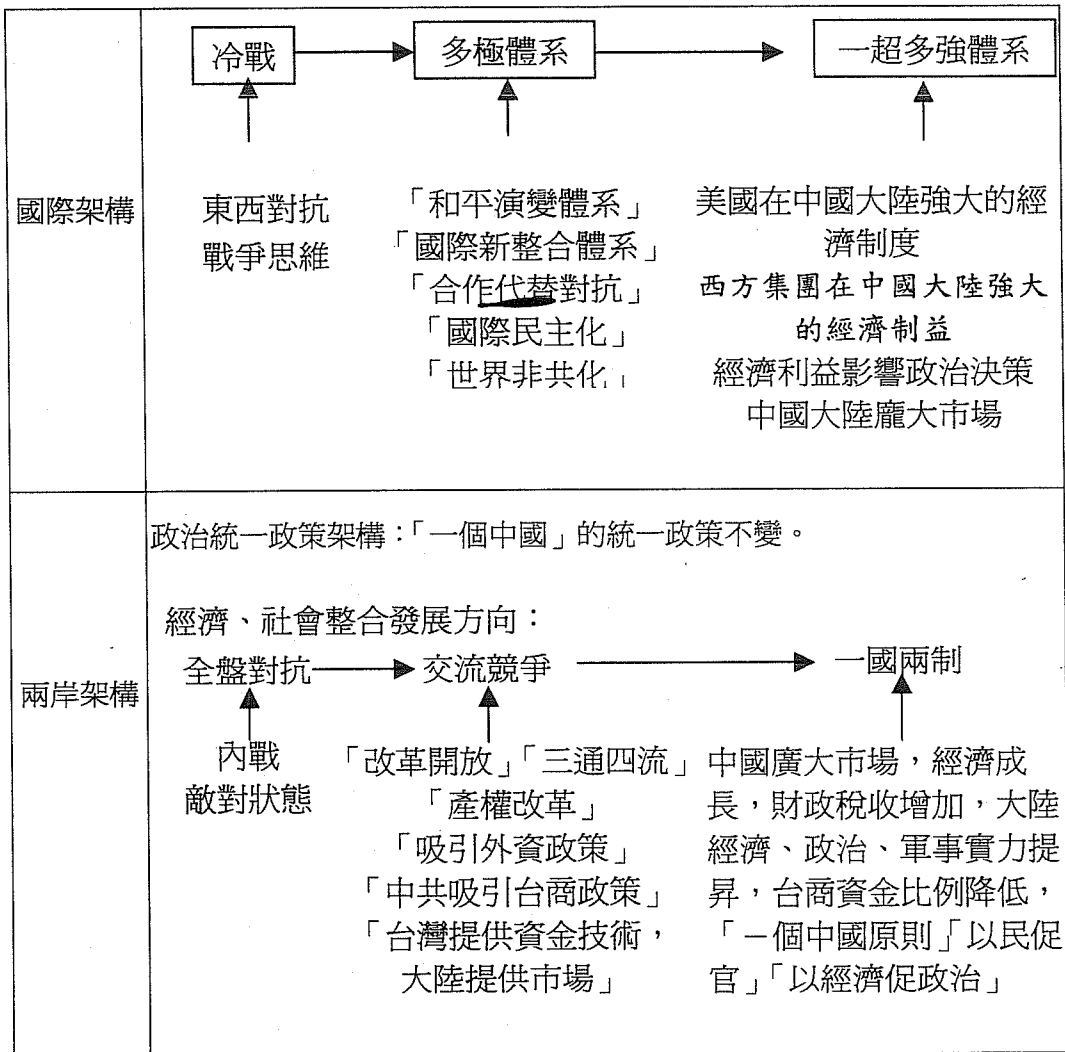
中國的經濟成長快速，吸收外資的比例越來越高，中國大陸吸收外資的擴大，中國廣大市場之誘因，同時因改革開放所帶來財政稅收的增加，國防經費增加，逐漸拉近和台灣在經濟上的差距，同時也拉大與台灣的政治上、軍事上的差距，使得中共對台商的政策也逐漸形成，以吸引高科技台商為既定政策，但對在中國大陸龐大的台商及其親屬，進行統戰宣傳，一方面展現照顧台商的生活層面，以爭取台商對大陸的支持，並改變台商對大陸以往的負面印象，希望達到「以民促官」「以經濟促政治」的目的，運用龐大的台商形成對台灣政府當局政策的影響力，進一步制定放寬對台商限制，更進一步增加台商在大陸的投資，全面性提昇台灣對大陸的依存度，以便達到其政治上一貫的目標，即「國家統一」政策。

³⁷ 邵宗海，前揭書，頁41-63。

³⁸ 邵宗海，前揭書，頁47。

不過，如同整合理論所強調雙方在功能性的、經濟、文化、社會交流，是雙向性的，即同時也會影響到大陸人民對台灣的看法，進而期待中共當局進行政治改革，同時也會進一步衝擊到中共當局的政治權力的穩固性。其中共對台商政策之發展架構圖如下：

圖十：中共對台商政策之發展架構圖



國際關係與兩岸關係的理論架構是台商到大陸投資設廠的制度及歷史因素，也是中共對台商政策的理論建構的基礎。事實上，中共對台商的政策根生於兩岸的特

殊制度架構，而兩岸特殊的制度架構又根生於歷史的框架及背景，以及整個國際關係的架構。

捌、結語

目前學界並無一系統性研究來看待中共對台商的政策理論分析，除了陸委會的研究計劃「中共對台商招徠與控制之研究」，可以算入中共對台商的政策之外，其他研究大都從台商在大陸投資，對兩岸產業分工體系，大陸吸引外資／台資的策略，台商企業的連鎖經營、投資經營、人力資源管理、投資策略、租稅規劃、勞務管理、勞工福利、投資時機、區位選擇、政治風險、流通策略、台商國際化、企業組織慣性等等，並無一真正分析中共對台商政策之分析的專書討論，也因此增加了作者在蒐集理論性資料上的困難度，以及建構理論性分析的困難。不過，筆者希望透過對台商的理論分析探討，以衝擊出另一種新思維，進而拋磚引玉，喚起國內外的學者，對台商理論建構作深入的探討分析。

The Foundation of theory on Analysis of Mainland China's Management and Control

policy on Taiwan' Enterprises

Yuan-Pai Hsu

Abstract

With an emphasis on 6 different literature reviews and discuss its application, it attempts to establish the foundation of analysis theory on Mainland China's Management and Control policy on Taiwan' Enterprises. First theory is an enquiry on content of property rights theories and understand what is theoretic position of China's Management and Control policy on Taiwan' Enterprises and it origins from. It finds that with part of foreign investment and capitals, Taiwan' Enterprises has a strong connection with property rights theories and could be built an applicable theory from that. Secondly, is to discuss the theory of modernization and its application. For some reasons, it could not explain all features of Taiwan' Enterprises. The fourth is the approach of new institutionalism and it discuss the directions of institution and point out its contents, path dependence of institution, innovation of institution, institutional change. Lastly, it analyzes on political and historical basis of Mainland's Management and Control policy on Taiwan' Enterprises. It separates two fields, one is international framework and the other is framework across Taiwan's strait.

Keywords: property rights theories; theory of modernization; theory of state and society; new institutionalism; theory of Advanced productivity; international framework; framework across Taiwan's strait