

學術論文

從扭轉到脅迫：中國對臺經濟國策施用之政治效果

From Engagement to Coercion: The PRC's Economic Statecraft and Its Political Effects for Taiwan

劉智年 *Chih-Nien Liu*

國立政治大學東亞所博士生

PhD Student of the Graduate Institute of East Asian Studies

National Chengchi University

摘要 / Abstract

中國取得全球經濟優勢地位後，積極運用經濟國策以期影響他國或境外的政治事務。由於中國始終宣稱擁有臺灣主權，對臺灣操作經濟國策最為積極，長期對臺運用「以商圍政」戰略思維。習近平主政後顯將胡錦濤的「寄希望於臺灣人民」之戰略邏輯，逐漸調整為「促臺灣民眾寄希望於中國」，經濟國策施用亦從經濟勸誘為主轉向經濟制裁為主。本文研究主張，經濟國策是發起國利用經濟成本在目標國內形構或擴大具有共同利益基礎的政治聯盟，進而促使其政治讓步的過程。然而，研究發現在中國對臺灣實施的正、負面經濟國策過程中，存在「委託—代理」機制，但是委託者與代理者間缺乏共同利益，導致無法增加臺灣民眾對中國之政治認同。整體而言，經濟國策施用未能為中國在臺擴建「反獨促統」之政治聯盟提供有效助益，但不可否認其政策作為稍具有遏制積極臺獨意識擴散之

成效。

As the PRC has ascended to global economic prominence, it has increasingly used economic statecraft to influence the political affairs of other countries. Given its maneuvers consistent claim to sovereignty over Taiwan, the PRC has been particularly active in its economic maneuvers toward Taiwan. PRC has adopted the strategic approach of "commercialization of the united front strategy" (以商圍政) toward Taiwan. However, since Xi Jinping took power, there has been a gradual shift from the "placing hopes on the people of Taiwan" (寄希望於臺灣人民) strategy of the Hu Jintao era to the "encouraging the people of Taiwan to place their hopes on China" (促臺灣民眾寄希望於中國) strategy. This shift is also reflected in PRC's economic statecraft toward Taiwan, which has evolved from primarily using economic inducements to primarily using economic sanctions.

This study argues that economic statecraft is the process by which a country seeks to convert economic costs into political concessions from a target state. For economic statecraft to be effective, it must be implemented through the target state's domestic politics, economy, and state-society relations, and it must permeate political outcomes. However, the study finds that the positive and negative economic statecraft measures implemented by the PRC toward Taiwan have been characterized by a "principal-agent" mechanism, but the principal and agent lack common interests. These tools cannot increase the political identification of Taiwanese people with the PRC. Overall, The policy effect of using economic power to turn or coerce Taiwan's politics as the PRC expected has not emerged. And the policy has shown a certain degree of effectiveness in restraining the expansion of overt pro-independence sentiment.

關鍵詞：對臺政策、以商圍政、經濟勸誘、經濟制裁、委託—代理

Keywords: PRC's Taiwan policy, Commercialization of the united front strategy, Economic inducement, Economic sanction, principal-agent

壹、問題意識：經濟手段的政治效應

中國成為區域乃至全球崛起強權後，學術界及政策實務界注意到其經濟國策（economic statecraft）的運用，關注中國為增進國家利益，如何將經濟實力轉化為影響他國或境外地區政治事務之手段。中國的對臺政策與中國其他對外政策，最大差異在於其持續宣稱擁有臺灣主權，臺灣被視為核心利益中的利益。¹中國早在 1980 年代末期後便以「以商圍政」戰略思維，將被視為「比戰爭更強大之手段」的經濟國策對臺灣施用。²中國試圖利用臺灣產業乃至於整體社會對其經濟依賴、市場潛力之期待，進而對臺內部政治產生影響力。面對臺灣 2024 年 1 月進行第 16 任總統選舉，中國首次動用經濟制裁舉措，³此舉動更加凸顯中國始終將對臺經濟國策視為是影響臺灣內部政治之重要舉措。

在習近平執政後，改變胡錦濤時期「寄希望於臺灣人民」的對臺政策戰略方針，逐漸轉向「促臺灣民眾寄希望於中國」，經濟國策運用亦從以經濟利益誘導目標國（target state）改變行為的經濟勸誘（economic inducement）為主，逐步改變為引發臺灣經濟痛楚的經濟制裁（economic

¹ 中國在 2011 年發表至今未更新之《中國的和平發展》白皮書中明述國家核心利益包括國家主權，國家安全，領土完整及國家統一。胡錦濤於 2008 年 1 月《告臺灣同胞書》30 周年紀念座談會上表示，「解決臺灣問題的核心是實現祖國統一，目的是維護和確保國家主權和領土完整。...維護國家主權和領土完整是國家核心利益」。習近平在 2022 年 11 月與美國總統拜登（Joe Biden）首次實體會晤表達「臺灣問題是中國核心利益中的核心」。

² Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* (New Haven, CT: Yale University Press, 2022), p.291

³ 諸如對臺展開貿易壁壘調查及中止《海峽兩岸經濟合作框架協議》（Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）部份產品關稅減讓等舉措。中國商務部 2023 年 4 月 12 日宣布針對臺灣限制進口中國 2,455 項產品進行調查；8 月 17 日宣布擴大調查項目擴增至 2,509 項；10 月 9 日再將調查期限延長 3 個月（調查截止日期為 2024 年 1 月 12 日）；12 月 15 日則認定臺灣「構成貿易壁壘」；12 月 21 日宣布自 2024 年 1 月 1 日起中止《海峽兩岸經濟合作框架協議》（ECFA）12 項丙烯等產品關稅減讓。

sanction) 舉措，不變的是期望對臺灣內部政治產生影響之目標。在當前兩岸政治關係已從疏離走上冷僵，如何善用及警惕經濟議題左右政治力量更受各方關注，分析中國對臺灣所施展經濟手段加入經濟制裁舉措後是否產生如其所冀望之政治影響力，更顯重要。

檢閱經濟國策研究之既有文獻，以美國為案例之經濟制裁研究汗牛充棟。隨著中國成為全球主要經濟體國家，相關研究之對象已轉向中國，⁴學者多轉以中國為案例補充學界對於經濟勸誘概念之留白，但是對於中國經濟勸誘行為之政治效果少有關懷。同時，在分析對象層次，雖有少數以中國為案例之文獻開始關注具體執行經濟國策之行動者，但多數既有文獻仍強烈呈現出「國家中心論 (state-centric approach)」⁵。此外，部分文獻主張經濟勸誘不僅被視為短期可獲之效果遠不如經濟制裁，所需施行成本亦高於後者，政策選擇之優先次序上制裁舉措會優於勸誘，⁵但此結論與中國實務運用上存有明顯落差。整體而言，學界對於中國運用經濟國策之政治效用的系統性經驗分析有待補充。

有鑑於此，本文透過「經濟國策」角度，分析胡錦濤與習近平執政下對臺所運用之不同經濟國策舉措及其效果。研究發現臺灣產業因胡錦濤（2002 至 2012 年）所採行以經濟勸誘為主之舉措，大幅增加對中國市場依賴，不僅有利中國在臺擴大對其支持之政治聯盟，亦外溢增加習近平執政後（2012 至 2023 年）對臺灣實施經濟制裁舉措之籌碼。然而，中國憑藉自身經濟實力，以經濟成本 (economic pain) 轉化為獲取臺灣政治讓步 (political gain) 的過程中，是透過「委託—代理」 (principal-agent) 機制進行轉化，但委託與代理者間不具備共同利益，加以習時期所採取以經濟制裁為主的舉措甚至反噬代理者利益，導致臺灣民眾自我國族認同及統獨

⁴ 劉致賢，〈經濟國策與企業行為：「一帶一路」倡議與中國大陸石油與鐵路產業發展〉，《中國大陸研究》，第 61 卷第 4 期，2018，頁 37。

⁵ Daniel W. Drezner, "The Trouble with Carrots: Transaction Costs, Conflict Expectations, and Economic Inducement," *Security Studies*, Vol 9, No.1-2(1999), pp.190-191.

立場變化趨勢未能與政策施用具有顯著正相關，即經濟國策未能順利促使中國與臺灣民眾構建共同利益，無法為中國在臺擴建政治聯盟，阻礙其對臺灣政府決策及行為產生影響。但是，中國在企圖藉由經濟勸誘扭轉政治方式，及漸轉為透過經濟施壓或脅迫臺灣社會過程中，略具「以商防獨」之效果，尤其在防止支持積極臺獨之民意持續擴大。

為了闡明論點，本文後續安排如次。首先將評析經濟國策之相關研究，尤重既有文獻如何評估經濟國策中的政治效果及對中國對臺經濟國策之施用。基於此文獻回顧，本文將觀察中國如何透過經濟勸誘舉措試圖扭轉臺灣政治，又如何透過經濟懲戒作為進行脅迫，以及觀察臺灣民眾政治認同之變化，藉以驗證中國對臺經濟國策施用之政治效果。結論部分則將說明本文研究發現在學術上之意涵及對實務政治之貢獻。

貳、經濟國策研究中的政策施用效果

在經濟國策定義上，既有文獻對於單一國家為實現政治目的，企圖透過經濟手段、工具及技術等方式影響他國之作為，多以實施目的或手段差異將之界定，⁶諸如經濟國策、經濟外交（economic diplomacy）、經濟槓桿（economic leverage）、經濟制裁、經濟脅迫或經濟戰（economic warfare）等。由於相關概念之內涵相似且重疊，文獻多視為同義詞而交替使用。Baldwin（1985）則進一步將前揭文獻所指涉企圖影響他國之行動皆視為具政治性動機，亦將企圖影響他國行為者之經濟手段皆涵蓋至經濟國策範疇內，並定義為「發起國運用自身經濟影響力試圖影響目標國之政治行為。」

⁶ 諸如 Hart（1979）、Pape（1997）、Hufbauer、Schottm 與 Elliot（2009）以及 Peksen（2009）則皆以實施目的界定之，然 Baldwin（2020）認為各國對外政策操作過程中，發起國目的係難據政治、經濟或軍事劃分，故以手段特殊性取代目的劃分策略及舉措之作法而界定相關觀念。其並主張經濟國策組成包括發起國採取經濟類型之政策工具對目標施加影響、發起國影響對象係其他國際行為體，以及施加影響範圍包括目標對象之信念、態度、意見、期望、情緒及行為。

其研究亦將制裁之正面與負面概念引入於經濟國策，⁷區分為積極之賞施手段的經濟勸誘和消極之施壓或懲罰舉措經濟制裁。

其次，學界對經濟國策施用效果研究以經濟制裁相對豐富，主因不僅係該策略被視為強制性戰時舉措並被採納為維持和平之工具，⁸策略優先選擇次序上制裁舉措會優於勸誘手段，⁹故各方採取經濟勸誘之實例少。為解答影響經濟國策施用效果之關鍵因素，Drezner（2000）認為在國際建制框架下發動經濟制裁有助提高發起國承諾可信度，進而提升行動有效性。Hufbauer 等人（2009）則以聯盟理論為架構提出制裁聯盟越大，行動有效性則越高，除非出現「黑騎士」國家（black knight country）。¹⁰ Pape（1997）及 Hunter 等人（2023）則悲觀看待制裁有效性，Pape（1997）更批評 Hufbauer 等人研究存在方法論缺陷，且混淆經濟制裁及貿易戰差異，前者目的是政治性，後者則係因經濟利益而引發之貿易糾紛。然而，Morgan 等人（2023）則主張學界對經濟制裁之政治成效評估缺乏有效模型可說明制裁成功與否和相關因素的關聯性，亦即對目標國之經濟損害和成本應是影響制裁成功機率之關鍵要素，但是並沒有明確證據顯示經濟成本和制裁之政治成功間存在明確因果關係。¹¹

雖然學界對經濟制裁有效性之質疑聲調高，但是近年各方施用經濟制

⁷ Baldwin（1985）將涉經濟國策相關文獻統整並提出符合社會科學之研究方法分析，並將此策略區分正面之經濟勸誘，諸如發起國透過招安、攏絡（cooptation）與合作（cooperation）等向目標國提供積極面的誘因或賞施，以及負面經濟制裁則如制裁與脅迫（coercion）等行動，對目標國進行具消極特徵之施壓或懲罰。

⁸ Nicholas Mulder, op. cit., pp. 3-4.

⁹ Daniel W. Drezner, op. cit., pp.190-191.

¹⁰ 「黑騎士國家」狹義係指涉因政治性動機而給予目標國協助之國家，廣義則係除了政治性動機外，因商業利益而與目標國遂行經貿交流之國家。

¹¹ Morgan 等人（2023）研究結論，包括制裁對目標國企業及個人等經濟主體以及特定活動之影響是負面且顯著的；其次，經濟制裁對目標國整體表現產生強烈負面影響，包括貿易、外國直接投資、經濟成長及社會與政治穩定；第三，經濟制裁是長期影響目標國經濟發展、貿易流量及外國直接投資等，制裁鬆綁或解除後仍持續存在；第四，貿易或金融等不同經濟制裁類型、單邊或多邊型態，以及個案個別具體情況有所差異。

裁案例數卻仍增加，關鍵主因或在發起國內部政治因素。Peksen 及 Drury (2010) 認為對非民主國家遭受到經濟制裁時，政權常會利用制裁，助長或加強內部統治權威，進而削弱國內原有自由程度。Allen (2008) 亦有類似結論，經濟制裁確實會提高目標國誘發反政府運動機率，但對獨裁國家而言，由於政體因素，負面經濟國策所引發反政府活動大多會遭壓制。同時，在經濟制裁效果不佳背景下，施行該舉措之國家領袖，通常具有國內政治需要。

第三，既有文獻關於中國對臺灣實施經濟國策自 2000 年臺灣首次政黨輪替後始相關研究，且數量不多。首先，童振源 (2003) 及 Tanner (2007) 關切中國是否具備對付臺灣之經濟槓桿，兩者研究時間相去不遠，但研究結論相左。童振源 (2003) 主張中國對臺發動經濟制裁無論在國際及內部之代價皆高，制約其對臺灣實施經濟制裁之可能。¹²然而，Tanner (2007) 則認為經濟爆發性成長，加上 20 世紀 90 年代以降雙邊經貿關係快速擴大，臺灣已暴露潛在經濟脆弱性，有增加中國運用負面經濟國策之籌碼。

Kastner (2009)、Norris (2017)、吳介民 (2017) 及歐陽城 (2020) 皆關懷中國對臺施行經濟國策中的行為者角色。Kastner (2009) 認為中國為統一，必須扶植「政治盟友」(political allies)，而在陸臺商即是亟需爭取之對象。Norris (2017) 則發現中國企圖藉由在陸臺商影響臺灣歷屆總統大選結果。吳介民 (2017) 提出中國「以商業模式做統戰」的命題，認為其透過跨海峽政商關係建構對臺政治影響力之機制。Kastner (2016) 另從中國 2005 年制頒《反分裂法》及 2008 年西藏鎮壓案例發現，中國經濟實力可轉換成經濟國策以增對目標國之影響力，但若議題屬性轉換為政治議題則前揭因果關聯性不一定存在。歐陽城 (2020) 則主張在中國將兩岸經貿團體交流平臺視為對臺經濟勸誘舉措中係重要行為者，相關機制扮

¹² 童振源 (2003) 認為中國對臺制裁成本包括國際社會反應與報復，國內層次擔憂引發政治、經濟及社會不穩定，以及利益集團 (東南沿海地方領導人及臺商) 之反對。

演政策對話與建言之平臺角色，亦具有主動協調之特徵。

然而，耿曙（2009）及曾于綦（2015）係揆諸既有文獻中少數進行中國對臺經濟勸誘行為政治影響力分析之研究。耿曙（2009）以胡錦濤領導「對臺工作領導小組」後所推動對臺「讓利惠臺」政策之成效為個案，發現中國經濟勸誘舉措雖可改善臺灣民眾對其觀感，但對民眾政治立場影響並不顯著。但是，曾于綦（2015）則從中國對臺農漁採購政策切入，認為勸誘策略效果並不在立即性取得民眾政治認同，而是以經貿交流降低敵意與培養互信之工具，關鍵在建立與基層民眾的利益聯盟，紮根臺灣南部基層民心。

基於前述認識，以中國為案例之經濟國策研究受研究時間限制，多關切經濟勸誘之研究，然而，在中國已成全球第二大經濟體之國家大戰略的頂層設計下，經濟實力提升所致自信逐漸展現在經濟國策中，中國所採取經濟國策手段負面措施具有增多趨勢，實有續將之做為探究經濟國策之重要個案的必要性。同時，近期相關研究多屬即時性政策性分析，缺乏爬梳理論並與之對話，故深入分析中國對臺灣軟硬兼施（carrot and stick）經濟國策並與理論對話更有必要性。

本文認為將發起國運用自身經濟影響力試圖影響目標國之政治行為，界定為經濟國策方可彰顯單一國家將對外經濟政策視為該國大戰略（grand strategy）的一部分。¹³同時，本文以委託－代理理論為研究途徑，¹⁴發起國利用經濟成本轉化為目標國之政治讓步過程中，無法忽略包含產業在內的社會團體及內政過程。發起國策略效果產生過程中，首要影響對

¹³ 劉致賢，同前註，頁 34。

¹⁴ 委託－代理理論源自 Jensen 與 Meckling（1976）基於新制度經濟學（New Institutional Economics）所發展之理論，該研究將委託－代理定義為「一個或一個以上的委託人，雇用並授權予一個或一個以上之代理人，代其行使某些特定行為，彼此間所存在之契約關係」，即委託者藉由授權代理者進行有利委託者活動，代理者進行相關活動則可獲報酬。Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure," *Journal of Financial Economics*, No.3(1976), pp.305-360.

象通常是目標國民間企業單位，進而形成、轉換為社會壓力，最終才是目標國國家決策。故本文將中國對臺灣運用「以商圍政」戰略思維為個案，中國對臺灣所為達到「以商促統」及「以商防獨」目的之經濟策略做為自變項（independent variable），臺灣民眾政治認同變化為依變項（dependent variable），驗證從胡錦濤時期以經濟勸誘為主之經濟國策，到習近平前兩任執政時期後漸調整為經濟勸誘與制裁併重之作為，不同經濟舉措對民眾政治認同之影響。

參、中國對臺「以商圍政」戰略思維及其政治影響

中國基於統一臺灣之政治目的，對臺實施「以商圍政」戰略思維。1979 年 5 月制頒《關於展開對臺貿易的暫行規定》第一條即表明「對臺貿易是臺灣回歸祖國過渡期間的一種特殊形式貿易，為了促進大陸和臺灣的經濟聯繫，團結爭取臺灣工商界人士，為統一祖國創造條件」。1990 年 2 月《國務院關於加強對臺經貿工作的通知》強調「進一步發展兩岸的經貿交往，特別是做好吸收臺商來大陸投資的工作，密切臺灣同祖國大陸經濟聯繫，不僅對遏制臺灣當局的分離傾向，促進祖國和平統一具有十分重要意義。」前國家主席楊尚昆則在 1991 年 1 月在全國對臺工作會議上中強調（中發「1991」3 號）「要從祖國和平統一的戰略高度認識對臺經貿工作的意義。發展雙方經貿往來，密切兩岸聯繫，是遏制臺灣分離傾向、促進和平統一的有力措施。對臺經貿工作既要按照經濟規章辦事，又要為促進和平統一的政治任務服務」。

1980 年代末期，兩岸陸續鬆綁臺灣對陸經社往來限制，為中國對臺施用「以商圍政」戰略思維開啟窗口，加以 1990 年代全球化濫觴，國際貿易成長、金融大規模流動及跨國公司活動使各國經濟更加緊密，¹⁵亦促兩

¹⁵ 楊宇光、楊炯譯，Robert Gilpin 著，2004，《全球資本主義的挑戰：二十一世

岸經貿關係更為緊密。雖然鄧小平與江澤民時期對臺經貿戰略側重吸引臺灣勞力密集產業赴中國各地投資，以挹注中國經濟發展為優先目的，但是傳統製造業及後續資通訊產業大量西進，亦為胡錦濤及習近平對臺落實「以商圍政」戰略思維奠定基礎。

一、「寄希望於臺灣人民」戰略邏輯下以經濟勸誘為主之舉措

胡錦濤在 2002 年 11 月中國共產黨第 16 次全國代表大會（簡稱「中共十六大」）當選中央總書記後，以階段性方式從江澤民手中取得領導權。儘管胡錦濤 2003 年 5 月底前已任中共中央對臺工作領導小組組長，但在對臺政策上顯得相對保守，遲至 2004 年 9 月「16 屆 4 中全會」接任中共中央軍事委員會主席，掌握黨、政、軍大權，方得以利用全面性資源對臺施展全盤性戰略。¹⁶

胡錦濤成為「三位一體」最高領導人後，面對民進黨陳水扁政府再次於 2004 年連任，仍基於對中國整體發展的「和平發展」戰略架構，所打造和諧外交方針，並以 2005 年 3 月所發表「胡四點」及制頒《反分裂國家法》做為後盾，改變江澤民「文攻武嚇」與「聯美制臺」為主，輔以「以商圍政」之對臺戰略思維¹⁷，轉以「政府為輔、民眾為主」達到「入島、入戶、入腦」之方針，策略上推動大量拉攏政策。相關攏絡政策方針透過胡錦濤 2005 年 4 月與 5 月分別與臺灣時任國民黨主席連戰及親民黨主席宋楚瑜會晤後之新聞公報公布，無論公布形式及內容均充分彰顯政治意涵與目的，爭取臺灣民眾政治認同以助「兩岸統合」。同時，2008 年馬英九率領國民黨重新取得政權後，基於國民黨重新執政前 4 次「連胡會」所創造之氣氛，¹⁸兩岸 2008 年至 2012 年間簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》

紀的世界經濟》，臺北：桂冠圖書股份有限公司，頁 282。

¹⁶ 劉智年，〈中共對臺戰略運用及其成效：從「強制外交」戰略觀點分析〉，《展望與探索》，第 9 卷第 6 期（2011 年），頁 40-41。

¹⁷ 劉智年，同前註，頁 41-44。

¹⁸ 連戰 2005 年 4 月 29 日以國民黨時任主席身份前往北京與胡錦濤舉行會晤。馬

（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）等 17 項協議、3 項備忘錄及 2 項共識，內容明顯係中國「讓利惠臺」的經濟籠絡行動。

此時期中國對臺經濟國策特徵在於籠絡對象之擴增，對象自鄧小平與江澤民時期的赴陸投資製造產業，擴及臺灣在地產業，將「讓利惠臺」政策受益對象鎖定為臺灣各級產業就業人員，以個別產業為標的進行政策收買。「大舉讓利、收攬民心」成為胡錦濤對臺「以商圍政」戰略之核心，並將能夠快速產生政策效應的農業、觀光產業及教育產業等產業做為主要目標對象。

在農業部分，自 2005 年 8 月起允許輸入之臺灣水果檢驗檢疫准入品種自 12 種增至 18 種，其中 15 種實施進口零關稅措施，2006 年 5 月起則開放 22 種。2010 年 6 月簽署 ECFA 後，再增 18 項農漁產品列入早收清單，享有 3 年內降至零關稅之優惠。同時，以 1997 年 7 月起已設立之 5 個「海峽兩岸農業合作試驗區」為基礎，2006 年 4 月後在廣東、江蘇、上海及廣西等地成立新的試驗區，亦陸續在 14 省市成立 29 個「臺灣農民創業園」。然而，2011 年後中國經濟發展策略轉變，停止設立新的「海峽兩岸農業合作試驗區」及「臺灣農民創業園」，對臺灣第一級產業勸誘舉措轉向契作作為，如 2011 年 4 月國臺辦和臺南市虱目魚養殖協會啟動對臺南市學甲區虱目魚契作 5 年計畫。¹⁹

在觀光產業部分，馬政府就任後中國陸續開放旅遊團、個人自由行及小三通個人自由行等觀光客赴臺旅遊。誠然，臺灣行政院早於 2000 年 12 月發布《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，2001 年 12 月發布《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》，中國遲至 2008 年 7 月兩岸週末包機正式啟動時，方開放號稱首發旅遊團來臺觀光。個人自由行部分，2011 年 6 月開放北京、上海及廈門等 3 城市做為民眾來臺個人旅遊首

英九 2005 年 8 月接任黨主席至 2008 年 5 月 20 日執政前，2006 年 4 月 16 日、2007 年 4 月 28 日及 2008 年 4 月 29 日連戰則以榮譽主席身份與胡錦濤會晤。

¹⁹ 此計畫已於 2016 年嘎然而止。

批試點城市，2012 年 4 月再開放 10 個試點城市。小三通個人自由行部分，2011 年 7 月開放福建省 9 座城市居民可赴金門、馬祖及澎湖個人遊，但不得中轉至臺灣本島。2012 年 8 月胡錦濤卸任前夕則再新增開放海峽西岸經濟區 11 座城市。同時，在教育產業部分，2009 年廈門第 13 屆投資洽談會教育交流合作專案，達成陸生付費，以校對校方式到臺研究之共識，為研修生赴臺之開端。2011 年首次開放包括北京等 6 省市大專學生申請來臺就讀學位生。

然而，胡錦濤亦有對臺灣實施經濟制裁事例。高雄市時任市長陳菊 2009 年 8 月與民進黨籍縣市長聯名邀請第十四世達賴喇嘛訪臺，以及於是年 9 月高雄電影節邀請並播放新疆獨立運動精神領袖熱比婭紀錄片等事件，導致中國觀光旅遊團、自由行旅客及各類專業人士訪問團發出「因政治因素，不去高雄」之無形禁令，即為該時期對臺施予經濟制裁的罕見案例。

二、以經濟制裁為主舉措彰顯「促臺灣民眾寄希望於中國」戰略邏輯形成

習近平於 2012 年 11 月出任中央總書記及中央軍委主席，並接掌對臺工作領導小組組長；隔年 3 月接任國家主席，習就任即成為「三位一體」領導人。此外，中國 2010 年已成全球第二大經濟體，2013 年正式超越美國成為全球最大貿易國家，習並將中國外交政策方針轉為「奮發有為」，重塑鄧小平以降領導人所採取之「韜光養晦、有所作為」，整體情勢促其得以對臺策略上施展全面性作為，並將臺海關係推向新階段。

習近平對臺政策奠基於鄧小平所提出「和平統一、一國兩制」方針，江澤民提出「江八點」並成功於任期內將香港及澳門回歸，胡錦濤亦訂定《反分裂國家法》及提出「胡六點」，並完成「三通四流」、「國、共黨對黨談判」與簽署 ECFA 等 18 項協議，執政延續胡錦濤時期對臺政策，持續與臺灣簽署《海峽兩岸服務貿易協議》（簽署，但未生效）等 5 項協

議，並於 2013 年 6 月、2014 年 7 月及 2015 年 3 月分別 13 座、14 座及 11 座城市居民可赴臺進行個人自由行。

然而，隨著《海峽兩岸服務貿易協議》在臺灣所引發之「太陽花運動」及 2016 年蔡英文率領民進黨再次執政，²⁰習近平逐漸擺脫胡時期對臺讓利政策作為，其顯認知讓利政策僅挹注兩岸「買辦」人士，多數臺灣人民無感的弊病，²¹亦即經濟勸誘舉措無法有效透過委託—代理關係對臺灣社會遂行滲透。此後，對臺經濟策略上，不僅將 2005 年至 2016 年主要表現為大陸來臺採購、投資及交流的經濟攏絡政策，轉向為磁吸臺灣人才、產業及資金，亦逐步對臺灣在地產業脅迫與施壓，採取以經濟制裁為主之經濟策略。

習近平在 2016 年民進黨政府再次執政後對臺改採完全操之中國的單邊政策作為，將經濟勸誘關懷對象自臺灣在地民眾轉向以在陸臺人為目標。習 2014 年 11 月首次公開提出兩岸「融合發展」概念，²²2016 年 3 月提出「我們將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，增進同胞親情和福祉，拉近同胞心靈距離，增強對命運共同體的認知」，並在 19 大上政治報告中強調「逐步為臺灣同胞在大陸學習、創業、

²⁰ 「太陽花運動」近因係 2014 年 3 月 17 日立法院聯席會議上，時任立法委員張慶忠宣布《海峽兩岸服務貿易協議》審查超過 90 天，依法視為已審查，強送交立法院院會存查；遠因則係前揭協議被反對者視為將損害自身經濟，且憂有助中國利用經濟策略對臺施加政治影響力。

²¹ 焦鈞，《水果政治學：兩岸農業交流十年回顧與展望》（臺北：巨流圖書股份有限公司，2015 年），頁 282。

²² 習近平 2014 年 11 月視察福建宸鴻科技時強調「兩岸同胞同祖同根，血脈相連，文化相通，沒有任何理由不攜手發展、融合發展。」2016 年習在「兩會」期間參加人大上海代表團審議時，強調「將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，增進同胞親情和福祉，拉近同胞心靈距離，增強對命運共同體的認知。」國臺辦，〈國臺辦：希望兩岸增進互信，推進兩岸關係和平發展〉，《國臺辦網站》，2014 年 11 月 3 日，
http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201411/t20141103_7886171.htm；新華社，〈習近平參加上海代表團審議〉，《新華網》（2024/5/19 瀏覽），
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0305/c1024-28174551.html>

就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇。」²³此後，兩岸經濟、社會「融合發展」成為對臺核心政策，而習所主張的「融合發展」係指「臺人在陸融入、融合」。

中國將對經濟勸誘政策轉向在陸臺人之實際作為包括，《對臺 31 條》、《26 條措施》、《助力臺企 11 條》及《農林 22 條措施》，系統地提供臺企、臺胞「同等待遇」，嘗試誘拉臺企、臺人赴中發展，甚至落地生根。中國各地方政府亦競相制頒各自版本之相應政策。同時，習近平於 2021 年 3 月到福建考察時，表示要「在探索海峽兩岸融合發展新路上邁出更大步伐，要突出以通促融、以惠促融、以情促融，勇於探索海峽兩岸融合發展新路」，故 2023 年 6 月第 15 屆「海峽論壇」上中國全國政協主席王滬寧宣布制頒《福建對臺 21 條》。

蔡英文政府就任後，習近平政府對臺採取多面向脅迫舉措，政治上公布「臺獨」頑固份子外，在經濟上亦陸續採取經濟制裁之舉措，相關作為以停止前一時期對臺經濟攏絡政策為主要，對觀光產業、教育產業及農業，甚至於製造業脅迫，以期激發臺灣民眾對民進黨政府兩岸政策不滿情緒，轉化為對臺灣發揮政治影響力。對觀光產業及教育產業採取之制裁舉措包括，2016 年 5 月後限縮觀光團訪臺證件發放，臺灣觀光產業從業人員甚組成「臺灣觀光產業自救會」並以「求身存、要工作、能溫飽」為主題發動抗議活動，現場並出現「兩岸一家親」等字樣招牌；²⁴中國文化和旅遊部 2019 年 7 月宣布，「鑒於當前兩岸關係自 81 日起暫停 47 個城市大陸居民赴臺個人遊試點。」²⁵。同時，中國教育部 2020 年 4 月以「當前新

²³ 習近平，〈決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中國政府網》（2024/5/19 瀏覽），https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

²⁴ 鍾辰芳，〈臺灣稱 2016 年訪臺遊客創新高但中國遊客減〉，《美國之音中文網》（2024/5/19 瀏覽），
<https://www.voacantonese.com/a/taiwan-touroist-china-20170206/3709264.html>

²⁵ 新華社，〈大陸居民赴臺個人遊試點 8 月 1 日起暫停〉，《中國中央人民政府網》（2024/5/19 瀏覽），

冠肺炎疫情防控及兩岸關係形勢」為由，公告暫停陸生來臺就學試點工作。²⁶

截至 2023 年底，中國屢對臺灣經貿產業實施經濟制裁作為。2021 年逕自宣布禁止農畜產品輸入中國，包括 1 月豬肉、3 月鳳梨、9 月蓮霧與釋迦。2022 年 6 月禁止石斑魚；8 月柑橘類水果與冰鮮白帶魚、凍竹筴魚、糕餅與茶葉；12 月水產品、飲品與酒類、油料與實用穀物。2023 年 4 月中國商務部以臺灣限制進口中國 2,455 項產品為由，包括農產品、各類金屬與非金屬礦產品、紡織品，啟動對臺貿易壁壘調查；8 月將調查項目擴增至 2,509 項；10 月決定調查期限延長 3 個月至 2024 年 1 月 12 日，即臺灣總統大選前一日；隨後，在 2023 年 12 月 15 日認定臺灣構成貿易壁壘，並於 12 月 21 日宣布自 2023 年 1 月 1 日起中止 ECFA 部分產品關稅減讓，主要涉及丙烯、對二甲苯等 12 項石化產品。

胡錦濤將對臺經濟國策著力於經濟勸誘政策，除了隨鄧小平及江澤民時代藉由生產成本低廉及優惠政策誘拉臺灣傳統製造業外，更進一步依靠自身居於製造產業供應鏈之重要地位而吸引資通訊產業赴陸投資，最重要特徵係積極攏絡臺灣在地產業。中國對臺運用經濟勸誘過程中明顯存在「委託—代理」機制，期望透過攏絡舉措委託臺灣產業形成扭轉臺灣社會政治認同之效果。中國此階段勸誘策略對象，以農業、觀光及教育產業為主，爭取相對偏具臺灣獨立意識形態之中南部民眾、中下階層及中小企業，特別是中南部地區的農民，冀望藉經濟策略促統戰政策得以「向下沈、向南移」。然而，2009 年對高雄觀光抵制係此時期少見的對臺經濟制裁行動，亦彰顯中國對臺施用經濟勸誘舉措除盼試圖扭轉臺灣政治作為之目的外，亦透過攏絡舉措加強臺灣在地產業對其市場依賴性，以利必要時可進

https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/31/content_5417533.htm

²⁶ 新華社，〈暫停 2020 年陸生赴臺就讀試點工作〉，《中國教育部網站》（2024/5/19 瀏覽），

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2020n/2020_zt03/yw/202004/t20200409_441791.html

行經濟制裁，以施壓臺灣政府改變政策行為之工具。

習近平主政後將對臺經濟國策從以經濟勸誘為主轉向以經濟制裁為主，相關制裁作為皆明顯具有嚇阻、懲罰之政治目的，蔡英文政府自 2016 執政後以「尊重 92 年歷史事實」取代對「九二共識」之承認、2020 年蔡英文順利連任總統、2022 年美國眾議院時任議長裴洛西，以及臺灣 2024 年 1 月 13 日進行第 16 任總統選舉。習近平經濟制裁舉措顯然係以前一時期經濟勸誘促使臺灣在地產業對中國市場依賴程度提高為基礎，對臺經濟制裁操作模式亦如同胡錦濤藉由「委託—代理」機制，藉由對臺灣在地產業制裁，以期社會不滿可轉化臺灣政府施政壓力。

肆、中國對臺「以商圍政」之政經效果

一、從經濟、社會擴大交往到融合發展：臺灣對中國經濟依賴度之轉變

胡錦濤執政時期對臺灣民眾採取積極籠絡的經濟舉措，大幅增加臺灣在地產業對中國市場之依賴度節節攀升。在貿易關係部分，如圖 1，兩岸貿易總值從 2002 年胡錦濤甫取得總書記職權的 535.34 億美元，到 2013 年卸任國家主席後達到 1,702.36 億美元，成長 3.17 倍。臺灣農產品對中貿易部分更是明顯提升，如圖 2，出口中國佔比從 2002 年的 2.2%，至 2013 年超越日本成為臺灣農產品首要出口國，佔比達 18.1%，成長 13.8 倍。在社會交流部分，如表 1，中國觀光客從 2002 年 23.33 萬人增加至 2013 年的 287.47 萬人，所佔總觀光人數比例亦從 7.8% 爬升至 35.9%。教育產業方面，如表 2，來臺就讀學位生（新生數）及研修生則有小幅增加，從政策開放首年 2011 年的 928 與 11,227 人，2013 年則增加至 1,822 與 21,233 人。

習近平執政後兩岸經貿與社會交流緊密度以 2016 年民進黨再次執政為界而有顯著變化。在貿易部分，習執政後兩岸貿易總額持續增加，且未受疫情影響，然而 2023 年臺灣對中國（含香港）貿易總額僅佔對外貿易

總額 28.57%，創下 10 年來新低。在農產品部分，雖然臺灣農產品出口中國在 2019 年達到出口總值高點，約 12.74 億美元，但是隨著中國以政治因素為由陸續對臺農產品制裁，臺灣政府同時積極推動農產品經營多元市場，2021 及 2022 年中國自首要出口國降至第三，被美國與日本取代。

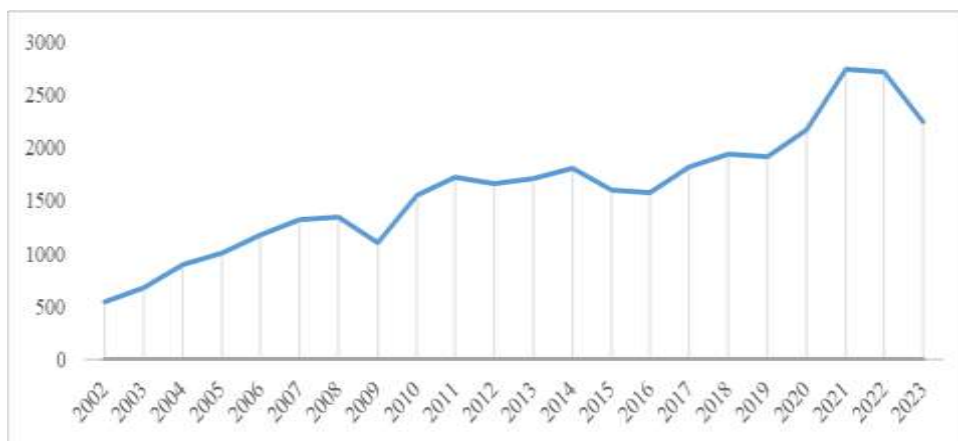
觀光產業與教育產業在蔡英文政府執政後遠較農業受中國經濟制裁痕跡更為深刻。中國觀光客赴臺人數在 2015 年達到最高峰，計 418.4 萬人，佔來臺總觀光人數 40.1%，2016 至 2018 年連年下降，2018 年陸客人數降至約 269.5 萬人，佔比 24.4%，隨後則受疫情影響，各國封閉國境並限制人員往來。此外，自中國 2022 年國境解封至今，已宣布三批恢復出境團隊旅遊業務國家名單，臺灣列其中。另外，中國來臺就讀之研修生及學位生，2015 年人數達到最多，隨民進黨執政後逐年下降。中國 2023 年重啟國境後，逐步開放研修生來臺，人數回復到 2,523 人，但是並未恢復學位生來臺就讀，學位生人數 2023 年僅有 378 人，相關陸籍人員應是自第三地來臺就讀。

中國對臺經濟國策主要影響對象可分為對臺灣在地產業從業人員及赴陸就業臺人兩類。從對政策變化最敏感的農業、觀光產業及教育產業人口來看，臺灣從事農業生產人員自 2012 年 54.4 萬逐年減少，2023 年降至 50.9 萬人；住宿及餐飲產業就業人口自 2012 年 75 萬人成長至 2023 年 87.7 萬人；教育產業就業人口則在 2012 年至 2023 年皆維持在 63 至 65.7 萬人間，²⁷三項產業就業人口總計約 188.9 至 207.8 萬。其次，在陸臺人係中國長期推動「以商圍政」重要對象，更係習近平時期制頒《對臺 31 條》等主要攏絡對象。據臺灣主計總處統計，臺灣赴中工作人數除 2020 至 2022 年受疫情影響為 24.2、16.3 及 17.7 萬人，2009 年至 2019 年皆維持在 39.5 萬至 43 萬人間，然而人數略呈持續且緩步減少趨勢。²⁸ 就整體人數而言，

²⁷ 徐玄，〈113 年 5 月人力資源調查統計結果〉，《中華民國統計資訊網》（2024/5/25 瀏覽），<https://reurl.cc/oRWDWl>

²⁸ 陳汝瑾，〈111 年國人赴海外統計結果〉，《中華民國統計資訊網》（2024/5/25

中國經濟國策能夠影響的臺灣民眾人數約 228.4 至 250.8 萬人，約僅佔臺灣人口 9.5 至 10.6%。



(單位：億美元)

圖 1：2002 年至 2023 年兩岸（含香港）經濟貿易趨勢圖

資料來源：財政部統計處，〈進出口貿易值〉，《貿易統計資料查詢網》（2024/5/25 瀏覽），<https://web02.mof.gov.tw/njswww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>

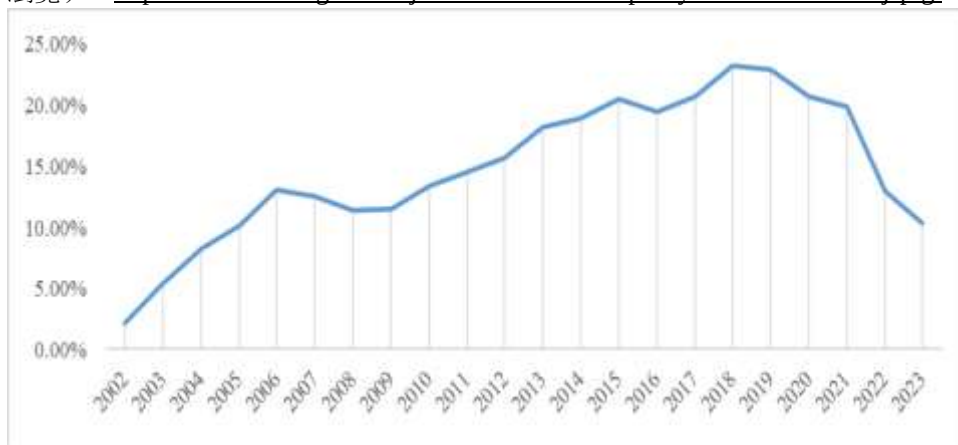


圖 2：2002 年至 2023 年臺灣農產品出口中國佔年度總額比率圖

資料來源：農業部，〈農產品主要進出口國家或地區〉，《農業統計資料查詢網》（2024/5/25 瀏覽），<https://agrstat.moa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>

表 1：2002 年至 2023 年來臺觀光人數與中國籍觀光客人數表
(單位：千人)

類別 年份	來臺觀光總人數	中國觀光客人數	佔比
2002	2,977.7	233.3	7.8%
2003	2,248.1	212.9	9.5%
2004	2,950.3	220.2	7.5%
2005	3,378.1	211.3	6.3%
2006	3,519.8	299.8	8.5%
2007	3,716.1	306.8	8.3%
2008	3,845.2	329.2	8.6%
2009	4,395.0	972.1	22.1%
2010	5,567.3	1,630.7	29.3%
2011	6,087.5	1,784.2	29.3%
2012	7,311.5	2,586.4	35.4%
2013	8,016.3	2,874.7	35.9%
2014	9,910.2	3,987.2	40.2%
2015	1,0439.8	4,184.1	40.1%
2016	1,0690.3	3,511.7	32.9%
2017	1,0739.6	2,732.5	25.4%
2018	1,1066.7	2,695.6	24.4%
2019	1,1864.1	2,714.1	22.9%
2020	1,377.9	111.1	8.0%
2021	140.5	13.3	9.4%
2022	896.0	24.4	2.7%
2023	6,487.0	226.3	3.5%

資料來源：經濟部統計處，〈觀光客來臺人數〉，《統計資訊網》（2024/5/25 瀏覽），<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/common/Common.aspx?code=O&no=2>

表 2：陸生來臺研修及修讀學位人數表

(單位：人)

年份 \ 類別	研修生	學位生 (新生數)
2011	11,227	928
2012	15,590	951
2013	21,233	1,822
2014	27,030	2,553
2015	34,114	3,019
2016	32,648	2,835
2017	25,824	2,139
2018	20,597	2,140
2019	16,696	2,259
2020	4 ^b	576
2021	0 ^b	588
2022	22	377
2023	2,523	378

資料來源：陸委會，〈陸生來臺研修及修讀學位統計〉，《陸委會網站》（2024/5/25 瀏覽），<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=A3C17A7A26BAB048>

二、以「以商促統」與「以商防獨」為目的：臺灣民眾政治認同之變化

胡錦濤及習近平對臺雖採取不同經濟國策，但是「以商圍政」戰略思維未變，經濟勸誘及經濟制裁為主之舉措皆旨在獲取「以商促統」及「以商防獨」成效之政治目的，意圖增加臺灣民眾對中國之政治認同，以利對臺推動統一進程。是故，胡錦濤與習近平對臺施用經濟國策的成效可由臺灣民眾對中國政府不友善程度的感知、對自我國族認同之認知，以及統獨立場變化等政治認同獲得驗證。

首先，從臺灣民眾認知中國政府對我政府及人民不友善態度來看，臺灣民眾對中國對臺政策確實存有感受差異。在馬英九時期，臺灣民眾感受中國對臺灣政府及民眾不友善態度差距皆在 10% 以內，平均僅有 4.09% 差距。同時，在民進黨執政時期差距則皆超過 10%，且認知中國對政府與對臺灣民眾不友善程度平均高於 17.9%。另外，在蔡英文執政期間每年皆維持至少 60% 以上民眾感受到中國對該政府不友善態度，2019 年至 2023 年平均甚超過 70%。

臺灣民眾做為受中國經濟國策影響之首要行為者，在習近平對臺採取經濟制裁的 2016 年至 2023 年感受其對臺灣民眾不友善態度平均為 50.88%，高於胡錦濤 2005 年至 2015 年採行以經濟勸誘為主時期平均的 44.74%，亦高於胡面對陳水扁政府所採取經濟勸誘手段的 47.09%，加以 2022 年則達到最高點 61.3%，皆驗證臺灣民眾確實對中國對臺採取不同經濟國策存在感知。但是，習近平在民進黨重新執政後將經濟勸誘對象改換為在陸臺人，在 2018 年中國制頒《對臺 31 條》，並積極將該政策宣傳為「惠臺」政策時，臺灣民眾感受到中國對臺灣民眾不友善態度是自胡錦濤執政時期以來最低，僅為 40.0%，但是效果難以延續，隔年快速增加 14.6% 至 54.6%。

表 3：臺灣民眾認知中國政府對我政府及人民不友善態度表

年份 \ 類別	對我政府不友善態度	對我人民不友善態度
2002	56.8%	40.8%
2003	69.4%	52.1%
2004	79.4%	54.8%
2005	58.5%	45.0%
2006	59.5%	41.7%
2007	66.8%	50.6%
2008	49.4%	44.6%
2009	39.5%	41.1%
2010	51.6%	48.3%
2011	45.5%	40.8%
2012	46.4%	44.4%
2013	48.4%	40.4%
2014	55.5%	48.3%
2015	51.2%	46.9%
2016	60.7%	42.7%
2017	60.1%	41.0%
2018	62.8%	40.0%
2019	69.4%	54.6%
2020	74.0%	56.9%
2021	77.1%	57.9%
2022	78.2%	61.3%
2023	68.6%	52.6%

資料來源：陸委會，〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查〉，《陸委會網站》（2024/5/25 瀏覽），

<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=705BE728E39B547B&s=B891D9AEBDBC1D99>

其次，無論是胡錦濤或是習近平對臺經濟策略目的在降低臺灣民眾對「臺灣人」自我認同、提高對「中國人」自我認同，然而實際數據卻與中

國期待背道而馳，未呈現顯著正相關結果。從臺灣民眾臺灣人與中國人認同趨勢分布來看，臺灣民眾自我國族認同是「臺灣人」，並沒有因為胡錦濤積極對臺施展以經濟勸誘為主的舉措有所降低，甚至從胡錦濤執政初期 2002 年的 41.2% 升至 2012 年的 54.3%，對於「中國人」認知比例也沒有增加，從 5.8% 降至 3.6%。習近平採取以經濟施壓為主的舉措亦沒有增加臺灣民眾自我認知是「中國人」的趨勢，比例始終維持在 3.2% 至 4.1% 間，對於「臺灣人」的自我認知也沒有減少，從 2012 年的 54.3% 緩升至 61.7%。中國正、負面經濟國策施用反而擴大臺灣民眾自我認知是「臺灣人」與「中國人」之差距，從 2002 年差距 32.0%，2023 年則大幅增加至 59.3%，甚至 2020 年達到 61.7%。同時，對於自我國族認同既是「臺灣人」也是「中國人」之比例逐年緩步減少趨勢，自 2002 年 43.7% 到 2023 年 32%。對於自我認同是「中國人」之比例也從 9.2% 降至 2.4%。此外，可關注到胡錦濤執政與習近平前兩任期期間，「臺灣人」之自我認同分別增加 13.1% 與 7.4%。換言之，採取經濟勸誘與經濟制裁皆無法阻礙「臺灣人」自我認同逐步增加，但「臺灣人」自我認同升幅在以經濟制裁為主之下僅 4.6%，低於以經濟勸誘為主的 13.1%。

表 4：臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分布表

年份 \ 類別	臺灣人	都是	中國人	無反應
2002	41.2%	43.7%	9.2%	5.8%
2003	42.5%	43.3%	8.3%	6.0%
2004	41.1%	47.7%	6.2%	5.0%
2005	45.0%	43.4%	7.2%	4.4%
2006	44.2%	44.9%	6.3%	4.6%
2007	43.7%	44.7%	5.4%	5.4%
2008	48.4%	43.1%	4.0%	4.5%
2009	51.6%	39.8%	4.2%	4.4%
2010	52.7%	39.8%	3.7%	3.8%
2011	52.2%	40.3%	3.9%	3.7%
2012	54.3%	38.5%	3.6%	3.6%
2013	57.1%	35.8%	3.8%	3.3%
2014	60.6%	32.5%	3.5%	3.5%
2015	59.5%	33.3%	3.3%	4.0%
2016	58.2%	34.3%	3.4%	4.1%
2017	55.5%	37.0%	3.7%	3.7%
2018	54.5%	38.2%	3.6%	3.7%
2019	58.5%	34.7%	3.5%	3.3%
2020	64.3%	29.9%	2.6%	3.2%
2021	62.3%	31.7%	2.8%	3.2%
2022	63.3%	30.6%	2.5%	3.6%
2023	61.7%	32.0%	2.4%	3.9%

資料來源：政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分布（1992 年 06 月~2024 年 06 月）〉，《政治大學選舉研究中心網站》（2024/5/25 瀏覽），<https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6960/People202406.jpg>

觀察臺灣民眾統獨立場趨勢分布，支持「儘快統一」人數比例，在胡錦濤執政以來平均是 1.67%，在胡對臺採取經濟勸誘舉措之時期皆未超過 2%。在習近平近 5 年持續對臺採取經濟脅迫行動下則皆維持在 1.5% 以下。

胡與習前兩任期「偏向統一」比例卻是明顯下降，從 2002 年 15.7%下降至 2023 年的 6.2%，與中國預想達到提升對中政治認同的效果呈現負相關，亦即對「促統」並不具正面效果，甚出現負面反應。

在「維持現狀再決定」及「永遠維持現狀」部分，前者比例呈現緩步下降之趨勢，從 2002 年的 36.2%降至 2023 年的 27.9%，其中胡錦濤時期下降 2.3%，習近平兩任期已下降 6%；「永遠維持現狀」則有顯著上升，從 2002 年的 15%升至 2023 年的 33.2%，增加 18.2%，其中胡時期增加 12.7%，習執政前兩任則增加 5.5%。此可解釋胡時期經濟勸誘舉措明顯增加臺灣民眾永遠維持現狀之比例。

在「偏向獨立」及「儘快獨立」部分，前者從 2002 年的 13.8%升至 2023 年的 21.5%，增加 7.7%，其中胡錦濤執政時期上升 1.3%，習近平執政則上升 6.4%，呈現逐步增加趨勢，但是顯然經濟勸誘舉措相對可限制「偏向獨立」人數比例增加，經濟制裁則有刺激效果。然而，在「儘快獨立」部分，在胡錦濤執政以來平均係 5.46%，無論是胡錦濤以經濟勸誘為主或是習近平以經濟制裁為主之舉措，「儘快獨立」人數比例並未有增加，換言之，中國對臺經濟國策具有積極臺獨擴大之效果。

表 5：臺灣民眾統獨立場趨勢分布表

類別 年份	儘快獨立	偏向獨立	永遠維持 現狀	維持現狀 再決定	偏向統一	儘快統一	無反應
2002	4.3%	13.8%	15.0%	36.2%	15.7%	2.5%	12.4%
2003	6.2%	14.5%	18.0%	35.0%	11.9%	1.8%	12.5%
2004	4.4%	15.2%	20.9%	36.5%	10.6%	1.5%	11.0%
2005	6.1%	14.2%	19.9%	37.3%	12.3%	1.8%	8.5%
2006	5.6%	13.8%	19.9%	38.7%	12.1%	2.0%	7.9%
2007	7.8%	13.7%	18.4%	36.8%	10.0%	1.9%	11.4%
2008	7.1%	16.0%	21.5%	35.8%	8.7%	1.5%	9.4%
2009	5.8%	15.0%	26.2%	35.1%	8.5%	1.3%	8.1%
2010	6.2%	16.2%	25.4%	35.9%	9.0%	1.2%	6.2%
2011	4.6%	15.6%	27.4%	33.8%	8.8%	1.5%	8.2%
2012	4.8%	15.1%	27.7%	33.9%	8.7%	1.7%	8.1%
2013	5.7%	17.2%	26.3%	32.6%	9.2%	1.9%	7.2%
2014	5.9%	18.0%	25.2%	34.3%	7.9%	1.3%	7.3%
2015	4.3%	17.9%	24.4%	34.0%	8.1%	1.5%	8.9%
2016	4.6%	18.2%	26.1%	33.3%	8.5%	1.7%	7.4%
2017	5.1%	17.2%	25.3%	33.1%	10.1%	2.3%	6.9%
2018	5.0%	15.1%	24.0%	33.4%	12.8%	3.1%	6.6%
2019	5.1%	21.8%	27.8%	29.8%	7.5%	1.4%	6.5%
2020	6.6%	25.5%	25.8%	28.8%	5.6%	1.0%	6.6%
2021	6.0%	25.1%	27.3%	28.4%	5.8%	1.4%	6.0%
2022	5.2%	24.4%	29.4%	27.7%	5.9%	1.3%	5.9%
2023	3.8%	21.5%	33.2%	27.9%	6.2%	1.2%	6.2%

資料來源：政治大學選舉研究中心，〈臺灣民眾統獨立場趨勢分布（1992 年 06 月~2024 年 06 月）〉，《政治大學選舉研究中心網站》（2024/5/25 瀏覽），<https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6962/Tondu202406.jpg>

整體而言，胡錦濤對臺灣積極推動經濟與社會交流政策，大幅提高臺灣產業對中國市場依賴度，習近平主政初期依賴度持續增加，亦增添習在民進黨政府再次執政後對臺施行經濟制裁之籌碼。然而，臺灣民眾確實感

知到中國對臺不同經濟國策，但卻無法將該經濟優惠或施壓舉措，轉化為對中正面政治認同，未能有效為中國在臺擴大支持的政治聯盟，但是在制止積極臺獨民意之擴大略是存在效果，而且經濟制裁的遏制效果稍大於經濟勸誘，

伍、結論

中國早在取得經濟優勢地位前便已對臺灣施展經濟國策，經濟實力的增強則進一步擴大其政策工具箱。中國對臺無論是以經濟勸誘為主的扭轉政治方式，或是透過經濟制裁為主的脅迫模式，均在落實「以商圍政」戰略思維，旨在以統一臺灣的政治目的。胡錦濤對臺政策建構在試圖對外形塑和平發展之形象上，即便面對首次掌握執政權的民進黨政府連任，始終維持「寄希望於臺灣人民」戰略邏輯，積極對內、外政策最具敏感度的農業及觀光業等臺灣在地產業積極攏絡，並開放大專研修生及學位生來臺就讀。經濟勸誘為主之作為大幅提升臺灣在地產業對中國市場依賴度。習近平主政後將外交政策方針自「韜光養晦」轉至「奮發有為」，面對蔡英文率領民進黨重新執政後，習逐步建構「促臺灣民眾寄希望於中國」戰略邏輯，將經濟勸誘政策之對象轉移至在陸臺人，對臺在地產業則轉採經濟制裁為主之舉措。

本文主張，經濟國策能否有效達到政策目標是需要透過目標國之國內政治、經濟和國家與社會關係遂行調解並滲透到政治結果之中，也就是說經濟實力轉化為政治權力過程中，以攏絡或施壓方式與非國家之行為者形成共同利益，進而擴建有利之政治聯盟，再藉此促目標國政治讓步，過程中即存在「委託—代理」機制。換言之，發起國運用經濟國策過程中，賞罰優先影響對象，是目標國民間社會，進而形成、轉換或擴及為社會壓力，最終方為目標國國家決策。本文所進行的中國對臺經濟國策運用之案例研

究已驗證前述主張，中國對臺採取不同之經濟策略，皆以臺灣在地產業及其從業人員等做為其代理人，以賞施或懲戒手段做為正面或負面報酬，盼藉此形成政治影響力。

然而，中國對臺經濟國策中運作過程中的「委託—代理」機制未能發揮有效效果，關鍵在於中國以農業、觀光產業及教育產業做為代理對象，雖然相關產業皆對內、外政策具有快速反應的敏感度，但是該些產業從業人口佔比低。同時，中國經濟制裁之威脅手段也直接導致相關產業從業人員經濟利益受損，亦即委託者為自身政治利益而損及代理者經濟利益之現象，進而使得委託與代理者不具有共同利益之現象產生。相關結果在臺灣民眾政治認同變化趨勢中呈現，臺灣民眾雖可感知到中國面對國民黨及民進黨執政對臺採取不同經濟國策，但卻無法將攏絡或施壓舉措，轉化為對中國正面政治認同。臺灣民眾的自我國族認同及統獨立場變化等政治認同趨勢。不過，臺灣民眾自我國族認同是「臺灣人」比例雖逐步升高，但支持「儘快獨立」數據未有明顯變化，中國對臺經濟國策在阻絕積極臺獨民意擴大是有效果。

在中國未來大戰略擘劃中經濟國策勢必將扮演越趨重要角色，以中國對臺案例觀之，未來其將以經濟勸誘為主之策略為優先，持續增加各國對其市場依賴度，一方面藉此形成或擴大政治聯盟，以對他國產生政治影響力之目的，一方面增添未來對他國實行經濟制裁之籌碼。此亦為後續研究可持續關注之焦點，中國對其他國家之經濟國策施用是否會採取在對臺案例上相同路徑。此外，中國對臺經濟國策施用已從經濟勸誘轉至以制裁為主之策略，未來倘因政治局勢變化再轉回以勸誘為主，政策方針大幅度之轉變，是否會進一步降低臺灣民眾對其政策持續性之質疑，進而導致更不易在臺擴建政治聯盟，更加挫折其經濟國策之效果。

責任編輯：蔡旻綦