

中國對台經濟統戰的限制

李俊毅

國家安全研究所

壹、前言

習近平主政以來，中國對外作為日益專斷甚至具侵略性，並引起國際關注。為理解與解釋此一現象，國際學術與政策社群或發展新的名詞、或應用既有的社會科學概念，或回頭檢視中國自身的概念。在最後這個研究取向中，「統一戰線」或「統戰」是引發相當關注的概念。¹儘管如此，多數研究聚焦於記述與整理中國的統戰作為，對於統戰的邏輯與何以有效或無效，關注相對較少。

本文嘗試探討中國對台經濟統戰的成效。統戰的基本原則是「和戰兩手策略」或「聯合次要敵人，打擊主要敵人」。惟經濟統戰在「和」或「聯合次要敵人」的層面，亦即透過各式「惠台」措施攏絡台灣民眾、企業與產業，迄今成效尚不顯著；在「戰」或「打擊主要敵人」的層面，則論者擔憂的全面經濟打擊如中止《兩岸經濟合作架構協議》（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），迄今亦未發生。²本文認為，政治哲學家拉克勞（Ernesto Laclau）對民粹主義（populism）的分析，提供一個瞭解統戰運作邏輯與成功條件的概念架構，亦可解釋中國對台經濟統

¹ Cf. 洪銘德與黃恩浩，〈中共統戰工作之研究：以對台社會基層統戰為例〉，《復興崗學報》，第120期（2022年6月），頁51-80；Bates Gill & Benjamin Schreer, “Countering China’s ‘United Front’,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2, Summer 2018, pp. 155-170; June Teufel Dreyer, “Weapon Without War: China’s United Front Strategy,” *Foreign Policy Research Institute*, February 6, 2018, <https://tinyurl.com/28rw2zs5>; Alexander Bowe, “China’s Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States,” *Staff Research Report, US-China Economic and Security Review Commission*, August 24, 2018, <https://tinyurl.com/5d2zth83>; Anne-Marie Brady, “Magic Weapons: China’s Political Influence under Xi Jinping,” *Wilson Center*, September 18, 2017, <https://tinyurl.com/nxf6za6d>.

² 〈中國大陸公布「對臺31項措施」周年，其實施成果「言過其實」，所謂「惠臺融合」意在「利中促統」〉，《大陸委員會》，2019年2月27日，<https://tinyurl.com/24cjn2h9>；〈兩岸對峙全球斷鏈風險升高〉，《經濟日報》，2022年8月8日，<https://tinyurl.com/2p8t38fr>。

戰的現況。³

貳、中國對台經濟統戰的方式

中國對台的經濟統戰，可從三方面析論，前兩項屬統戰在「聯合次要敵人」的層面，第三層面則屬「打擊主要敵人」。首先，兩岸經貿與社會交流的頻繁與密切程度，是統戰運作的基礎。兩岸交流的程度一方面受產業分工、經濟景氣與就業機會等因素影響。例如媒體曾指出，為「西進」尋求工作機會，約有 200 萬台商、台幹、台生與台眷在中國生活；根據主計處的統計，2020 年有 24.2 萬國人於中國（含港澳）工作，較前一年度減少 15.3 萬人，主因則是疫情。⁴

另一方面，兩岸的交流亦受政策干預的影響。例如新冠肺炎疫情導致兩岸往來停滯，使多數統戰活動難以開展。此外，中國近年來積極透過所謂「惠台」措施，試圖深化兩岸的連結。2010 年兩岸簽署 ECFA 之前，時任中國國家主席胡錦濤指稱「我們會充分考慮台灣民眾，特別是台灣農民兄弟的利益，把這件事情[ECFA]做好」，被視為對台「讓利說」的濫觴。⁵其後，中國國台辦於 2018 年 2 月 28 日頒布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（即所謂「惠台 31 條」），內容涵蓋金融、就業、教育、醫療、影視等領域，在產業方面給予台企與中企同等待遇，在個人方面則提供台灣人在中國學習、創業、就業、與生活等層面的同等待遇。⁶2019 年 11 月 4 日，中國國台辦、國家發展改革委員會等 20 個部門推出《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（即「26 條措

³ Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (London: Verso, 2005).

⁴ 徐秀娥，〈悚目驚人！西進 200 萬人 掏空台灣勞動力〉，《中時新聞網》，2018 年 8 月 3 日，<https://tinyurl.com/29mxk9ws>；〈109 年國人赴海外工作人數統計結果〉，《中華民國統計資訊網》，2021 年 12 月 15 日，<https://tinyurl.com/4x73emje>。因推估方式不同，各單位的估計數字有相當落差。

⁵ 張弘遠，〈「讓利」說之意涵與其對 ECFA 之影響〉，《展望與探索》，第 8 卷第 4 期（2010 年 4 月），頁 7-11。

⁶ 〈關於印發「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」的通知〉，《中共中央台辦》，2018 年 2 月 28 日，<https://tinyurl.com/377m5rkv>。

施」)，提供台商與台灣民眾在中國經商、就學與就業的「國民待遇」。⁷2021年3月，中國國台辦等多個部門復發布《關於支持台灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施》（簡稱「農林22條措施」），目的亦是提供台灣民眾和台資企業參與中國農林發展的同等待遇。⁸

其次是推動兩岸的制度性安排。兩岸經濟社會交流的熱絡衍生治理的需求，兩岸政府乃有協商相關制度與規範的需求。2005年1月，江澤民在「江八點」的第五點主張「要大力發展兩岸經濟交流與合作……採取實際步驟加速實現直接『三通』，促進兩岸事務性商談」，已有透過經濟社會現實推動政治議程的意味。馬英九總統執政時期，兩岸簽署包含 ECFA 在內的 23 項協議，進一步制度化兩岸的交流與溝通。⁹

第三則是「工具化」甚或「武器化」前述的交流現況與制度安排。就前者來說，當個人或企業在中國享有龐大的經濟利益並產生對中國的高度依賴後，這些利害關係便成為中國操作的管道。2005年中共涉台統戰部門以「威逼利誘」的方式，使奇美集團創辦人許文龍發表贊成《反分裂國家法》的言論，旨在分化與打擊台灣對該法的反彈。¹⁰台灣的企業以及台企的組織，每受到中國各項軟硬兼施的政治操作，對台灣的重大政治議題表態。中國海關總署分別於2021年2月25日、9月19日與2022年6月10日，宣布禁止台灣鳳梨、釋迦和蓮霧，以及石斑魚進口，意圖使受衝擊的農民將不滿轉移至台灣政府，亦屬「武器化」台灣對中國市場的依賴之舉措。¹¹

⁷ 〈國務院台辦、國家發展改革委出台「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」〉，《中共中央台辦》，2019年11月4日，<https://reurl.cc/RdkQ4g>。

⁸ 〈國務院台辦、農業農村部、國家林草局等部門出台「關於支持臺灣同胞台資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」〉，《新華社》，2021年3月17日，<https://tinyurl.com/b5hvh2jk>。

⁹ 〈兩岸協議執行成效專區〉，《大陸委員會》，2022年10月11日，<https://tinyurl.com/mtta6vxb>。

¹⁰ 〈認清北京對台「經濟吸納」的統戰手段〉，《大陸委員會》，2007年12月7日，<https://tinyurl.com/yt3xvbmh>。

¹¹ 呂伊萱，〈批中共貿易武器化 吳釗燮：和中國做生意只是幫他們添軍火〉，《自由時報》，2022年6月12日，<https://tinyurl.com/bdewnprc>。

參、統戰與民粹主義的邏輯

惟迄今，這些措施在經貿上的影響有不同的解讀，在政治上的成效則相當有限。¹²民眾的統獨認同未因此發生顯著的變化，認同統一的比例持續下降；¹³相關研究亦認為「『惠台政策』對台灣年輕人吸引力低」，反而是民間的滲透值得關注。¹⁴本文認為，拉克勞關於「民粹主義」的解析頗有值得參考之處，因為其理論和中國的統戰，核心概念都是「人民」（the people）概念的形成。

統戰向為中國共產黨的重要政策工具，毛澤東於 1939 年譽之為共產黨「三大法寶」之一。其在中共建政以來的作用雖然隨著時空條件的變化而有不同，但核心概念是團結一切可能團結的因素或力量，為其政治目的服務。¹⁵2021 年 1 月，中共中央印發修訂後的《中國共產黨統一戰線工作條例》，其第五條界定統戰工作的對象是「黨外人士」，範圍包含民主黨派成員、無黨派人士、黨外知識分子、少數民族人士、宗教界人士、非公有制經濟人士、新的社會階層人士、出國和歸國留學人員、香港與澳門同胞、台灣同胞及其在大陸的親屬、華僑、歸僑及僑眷，以及其他需要聯繫和團結的人員等 12 類。2022 年 7 月，習近平在「中央統戰工作會議」主張統戰的目的是促進團結，「把不同黨派、不同民族、不同階層、不同群體、不同信仰以及生活在不同社會制度下的全體中華兒女都團結起來」，又強調「要把握好團結和鬥爭的關係，又要善於鬥爭、增強鬥爭本領，努力形成牢不可破的真團結」。¹⁶這顯示對中共來說，

¹² 經貿影響的評估，參見柳金財，〈民進黨政府認為「農林 22 條措施」對台農業統戰效果有限，但真是如此嗎？〉，《The News Lens 關鍵評論》，2021 年 11 月 11 日，<https://tinyurl.com/54zreybj>。

¹³ 〈臺灣民眾統獨立場趨勢分佈(1994 年 12 月~2022 年 06 月)〉，《政治大學選舉研究中心》，2022 年 7 月 12 日，<https://tinyurl.com/5n8s278a>。

¹⁴ 謝孟穎，〈台灣年輕人如何看中國「惠台」政策？民間團體歷時一年研究 揭開統戰陷阱〉，《風傳媒》，2019 年 12 月 27 日，<https://tinyurl.com/4d3rpr3s>。

¹⁵ Cf. 馮正欽、楊成生，《中國共產黨統一戰線理論發展史稿》（上海：上海社會科學院出版社，1993 年）。

¹⁶ 〈習近平出席中央統戰工作會議併發表重要講話〉，《新華網》，2022 年 7 月 30 日，<https://tinyurl.com/3tt7zace>。

「人民」(the people)是一個社會的建構而非本質性的存在，因此需要不斷地透過鬥爭，將不同社會群體的成員吸納或攏絡為一個共同體。

拉克勞的觀點，旨在解釋在何種條件下，這些原本各自不同的個人或群體，可以串聯成一個集合。大致來說，其分析的出發點是「社會需求」的存在。一個社會內部必然存有若干未被滿足的需求，它們一開始僅是局部的問題，並請求政府解決。若這些需求得到滿足或部分滿足，它們將消失或持續作為局部性的議題。反之，若這些需求在一段時間後未獲回應，導致不滿逐步升高，它們就有相互串連或「接合」(articulation)的可能；換言之，在某個時間點，原本各自獨立的不滿與需求發現彼此有共同的源頭，即整個制度體系。

在政府持續不回應或無法有效回應的情況下，這些不滿將質變為對政府的敵意與反對。此時，未獲滿足的個別需求將擱置其訴求的特殊性，而建立一個以制度體系、政府、甚或決策者為共同敵人的陣線，一個「同等鏈」(a chain of equivalences)於焉出現。當社會關係呈現為「人民」與「政府」的對立，「民粹主義」即初告成型。此時即便政府嘗試回應個別的需求，也不足以消弭已經興起的系統性不滿。¹⁷

簡單來說，民粹主義的興起係因制度體系的持續失靈，使各種社會需求在持續未獲滿足的情況下，讓原本在階級、族群、宗教、意識形態等各有不同的人們，暫時擱置彼此之間的差異，而構成一個與體制對立的「同等鏈」或陣線。依據這個分析，中共的統戰可說是民粹邏輯的正反面操作。中共的崛起與建政的過程，大致沿著前述的邏輯，由中共串連不同的黨派與社會力量，推翻國民黨的統治。建政之後迄今，則是民粹邏輯的反面應用，由國家吸納或攏絡

¹⁷ Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, pp. 67-124.

各種群體，在消極面防止一個與之對立的「同等鏈」形成，在積極面則試圖建立穩定的統治基礎。論者認為，中國在鄧小平時期重新重視統戰的作用，習近平上任後尤然，正反映中國因「改革開放」導致社會分化，產生許多新興的社會與經濟活動、利益與身分，如前揭《中國共產黨統一戰線工作條例》羅列的 12 類對象。他們以不同方式威脅中共的正當性。習近平強調統戰，是希望在不改變體制的前提下，強化社會整合、吸納菁英、提升國家治理水準，從而鞏固執政黨地位。¹⁸

肆、中國對台經濟統戰的限制

鑒於中國對台的目標是「反獨促統」，對台經濟統戰的目標是以經濟利益攏絡台灣人士，使其對中國產生正向的認知乃至認同，進一步促成他們對台灣政府的不滿。此一操作目前是失敗的；本文認為從拉克勞的理論來看，其原因有二。

首先，是社會需求的性質。拉克勞認為，需求（demand）在英語有兩個相關但不同的意涵。其一是請求（request），亦即某些問題或議題需要由政府因應；其二是主張（claim），在請求遲遲未獲滿足的情況下，社會的不滿由請求政府作為，轉為向政府課責的主張。民粹主義的形成，在相當程度上是需求由請求發展為主張的過程。¹⁹就此來看，台灣民眾與企業固然有追求經濟福祉與利益的需求，但並非所有的這些需求，都是要求政府改善兩岸政治關係的請求，更遑論在國家定位議題上做出妥協。換言之，部分民眾與企業縱使尋求在中國市場發展與獲利（獲益），他們未必視此為政府的責任。這也意味著，若越多民眾與企業能接受至中國發展的責任與風險應由自身而非政府承擔，中國經濟統戰的政治效果就越低。

¹⁸ 張倫，〈點評中國：無法達成目的的統戰〉，《BBC 中文網》，2015 年 5 月 25 日，<https://tinyurl.com/yuf6npz4>。

¹⁹ Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, p. 73.

其次，同等鏈的建構需要「他者」的存在。部分台灣人士認為政府應以民生經濟為重，而改善兩岸政治關係。在民主政治下，此一見解有其正當性。2022年8月3日，美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）離台後，台灣9個工商團體代表發表聯署聲明，表示目前台灣有數以萬計的企業在中國投資，兩岸產業、經濟，與民生社會各層面的互動緊密。鑒於俄烏衝突造成全球經濟放緩，他們乃呼籲兩岸政府以民生經濟為重，切莫誤判情勢，擦槍走火。²⁰然而，迄今此一訴求在政治上的影響有限，顯示它較像是一個局部或有限的需求，而（尚）無法和其他需求接合，構成對政府施壓的「同等鏈」。

「同等鏈」形成的重要條件，是各個未獲滿足的需求，同時視既有的體系制度為問題與責任的根源，也就是將政府視為一個「他者」。台灣當前的脈絡尚不具備這樣的條件。人們或對台灣的政治、經濟、社會等各層面存有不滿，但尚未達到彼此串連，要求政權輪替以負責的程度。這也意味著從策略性的角度來看，若政府能回應不同的社會需求，便可將個別需求限制在局部的層次，而不致上升為系統性的危機。在中國宣布禁止台灣的農漁產品出口後，台灣政府即協助相關產業拓展內、外銷市場。雖然這無法解決台灣產業依賴中國市場的問題，但可在一定程度降低產業與社會可能的不滿，並將責任明確歸諸於中國的政治操作。²¹相較之下，中國對台的文攻武嚇，反而構成台灣的生存威脅與民眾的危機意識。就此而言，中國在習近平治下越顯強勢與專斷，對包括台灣在內的民主國家構成威脅，也因此讓台灣社會對中國的警覺提高。較之於當前的民進黨政府，當前的中國更具備成為台灣社會建構「同等鏈」的「他者」之條件。

²⁰ 謝柏宏，〈九大工商團體聲明：籲請兩岸當局以民生為重、避免衝突〉，《經濟日報》，2022年8月3日，<https://tinyurl.com/2uxwtfzf>。

²¹ 吳欣紘，〈中國頻突襲 1 年來 3 度片面禁台灣農漁產品〉，《中央社》，2022年6月11日，<https://tinyurl.com/5yfytpd>。

由於經濟統戰（尚）未能有效分化台灣社會以造成台灣政府的壓力，對台全面的經濟制裁或脅迫，對中國而言也是個高風險的選項。對台採取全面性的限制作為，例如中止 ECFA，在理論上有兩種效果。它可能使台灣社會在兩岸經貿高度互賴的情況下，將責任歸因於台灣政府，而產生對中國有利的效果；但也可能使中國更被視為具威脅性的「他者」，反而凝聚台灣社會對中國的疑慮甚或敵意。鑒於前述的分析，中國貿然對台採取經濟制裁或脅迫，第二種效果發生的可能性當較第一種為高。此外，一旦第二種效果發生，導致台灣社會強化內部的凝聚力，將傷害中國以統戰分化台灣社會的既有成果，日後更可能需花費更多的資源與心力從事統戰。這並非意味 ECFA 的中斷或類似的大規模制裁不可能發生，而是就當前的局勢來看，此一作法對中國而言恐是弊大於利。

伍、結論

本文嘗試從民粹主義的邏輯，探討中國對台經濟統戰的限制。拉克勞的理論認為民粹主義的形成，是各種未獲滿足的社會需求以既有的制度體系為對立的「他者」，而彼此接合或串連為一個陣線的過程。此一理論凸顯社會需求獲得滿足與否，是民粹主義生成的重要條件；拉克勞的理論因此不僅旨在解釋民粹主義，也提供一套對民主政治的檢視方式。鑒於中國對台統戰的目的是影響台灣民眾對中國的認知與認同，從而分化台灣，統戰在相當程度上可被視為中國對「人民」這個概念的建構與解構。

中國對台的經濟統戰，其本質是政治的。就此而言，部分台灣民眾與企業雖有自中國市場獲益與獲利的需求，但這些需求未必都轉化為政治的主張。部分台灣人士以民生經濟為由，籲請政府和緩兩岸關係的主張，在當前的脈絡下大致是局部或有限的需求，尚無和其他社會的不滿串連成更大的政治壓力之跡象。在此情勢下，中國若對台展開大規模的經濟制裁或脅迫，可能反而激化台灣社會對

中國的疑慮與敵意。凡此亦顯示，面對中國的經濟統戰，台灣政府的治理能力實為關鍵。任何一個政府都無法完全滿足所有社會需求，但在一定程度上有效回應社會需求，使之停留在社會經濟等公共政策層次，而非上綱至政治層次，是對中國統戰應有的回應之道。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：非傳統安全理論、混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。