

「自主提升」與「偏好分歧」： 國家中心論視角下馬政府兩岸政策之研究 (2008.5-2016.1)*

束 沐**

收稿日期：2015 年 6 月 20 日

接受日期：2015 年 10 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.16-1.2。

**南京大學國際政治專業法學學士、臺灣大學大陸與兩岸關係研究領域法學碩士，
專長研究領域為兩岸關係，E-mail: r03341066@ntu.edu.tw。

摘 要

本文從國家自主性的理論脈絡出發，重新審視了國家在維護與提升其自主性時，國家能力社會滲透性對調節分歧性偏好的作用，回顧了馬政府執政八年來兩岸政策的歷史過程後發現，當馬政府運用基礎能力提升其自主性時，一些自主嘗試獲得了成功，也一度調和了分歧性偏好，當馬政府運用專制能力提升自主性時，一些自主嘗試遭到了失敗，並且擴大了分歧性偏好，最終導致了社會制裁。本文還從臺灣內外結構因素分析了馬政府基礎能力弱化的因素，並提出民主國家自主性理論新模式。

關鍵字：國家自主性；國家能力；偏好分歧；兩岸政策；專制能力；
基礎能力

壹、前言

馬英九政府的兩岸政策，為何在上任伊始就始終伴隨著質疑與抗議？這是因為兩岸政策是臺灣內部最具爭議的公共政策之一。眾所周知，圍繞兩岸關係存在著兩個對立的取向，這是由歷史、族群、省籍、階級、國家認同等多重因素在相當長的一段時間裡塑造出來的。民主化以後，臺灣的歷屆民選政府在兩岸關係上，也體現出上述兩種偏好，進而產生了兩種截然不同的政治行為。所以說，在臺灣，政府與社會圍繞兩岸政策的互動，實際上就是國家研究的核心範疇。

當國家與社會面對一項存在爭議的重大公共政策時，國家如何有效地提升自主性，如何透過持續的自主行為，盡可能讓國家偏好與社會偏好之間的分歧縮小，從而使國家達到既定目標？反過來，在肯定國家具有自主性的同時，社會亦具有自主性。那麼，當國家試圖變更社會偏好與社會資源的安排時，持分歧性偏好的社會力量如何利用所擁有的社會資源，抗拒國家的自主行為？於是，馬政府執政時期圍繞兩岸政策領域的國家—社會關係互動，便成為了筆者研究的出發點。

本文以 Nordlinger 的民主國家自主性理論、Mann 的國家權力理論作為主要理論框架，檢視馬政府兩岸政策過程及其給臺灣留下的政治遺產，著重分析北京對臺政策鑲嵌與發展型國家體制轉型的雙重壓力，對臺灣處理兩岸政策的國家能力所產生的影響，並結合實證研究發現，提出民主國家的自主性理論的新模型。

貳、文獻回顧與檢討

多年來，兩岸關係研究領域，在兩岸互動、國內政治、國際環境三個面向中，逐漸建構了多元的理論視角（吳玉山，2009：113-124）。

其中，「國家中心論」或「國家－社會」面向一直被運用在諸多兩岸關係研究著作中（冷則剛，2009）。然而，作者發現，2008 年以後尤其是太陽花學運以來，由一批社會學背景學者發起的、以「社會中心論」視角對馬政府兩岸政策展開的檢討，因學運的興起而逐漸佔領了言論高地（吳介民，2012a、2012b、2015；徐斯儉，2012；范雲，2012）。這套論述不僅為學運提供了豐富的思想資源，亦因學運而登堂入室，成為廣為人知的學術構念。其論述的核心便是論證「中國因素」透過兩岸交流形成「跨海峽政商聯盟」進而重新塑造臺灣民意與政治經濟結構的過程（龔克，2016）。可見，由於近來針對兩岸關係議題泛社會中心主義強勢崛起，國家學派竟面臨著「失語」的尷尬境地。正如同 1980 年代美國社會科學前輩所做的那樣，在今天的兩岸關係研究與政策分析中，我們仍要「找回國家」。那麼，既然要回到國家－社會關係的基本結構中，去尋求當國家與社會就某一分歧性政策展開的博弈與互動，那麼 Nordlinger 提出的「民主國家自主性」理論則可以提供堅實的理論基礎。

一、Nordlinger 的民主國家自主性理論

「國家－社會偏好是有分歧的或是無分歧的，成為區別國家自主性的不同類型的最重要基礎」（孫榮飛等〔譯〕，2010：17）。在 Nordlinger 所提出的國家中心論的六點核心主張中解釋了國家偏好與社會偏好的分歧程度，¹ 對國家自主行為方式的決定性作用。Nordlinger（孫榮飛

¹ 這六點核心主張分別為：(1) 在全部國家偏好中，許多與社會相重合、相融合、相分歧。(2) 當國家和社會偏好不分歧時，公共官員們總是將他們自己的偏好轉換成政府行為，以及使其偏好至少與社會偏好具有同樣解釋的重要性。(3) 當國家和社會偏好不相分歧時，公共官員週期性地利用他們自主改善的能力、機會來強化社會的一致性、服從性和冷漠感，從而阻止不同於國家偏好的偏好出現。(4) 當國家和社會偏好存在分歧時，公共官員們週期性地利用他們自主改善的能力、機會來

等〔譯〕, 2010 : 24) 認為民主國家自主行事共有三種類型 (ibid., 2010 : 25-27) : 當不分歧時, 國家可以直接將其偏好轉化為政府行為, 並且通過各種方式鞏固相近偏好、抑制分歧性偏好 (第三類) ; 當分歧時, 國家可以直接將其偏好轉化為政府行為 (第一類), 也可以通過各種方式改變分歧性偏好, 或免受分歧性偏好束縛, 進而將國家偏好轉化為政府行為 (第二類)。

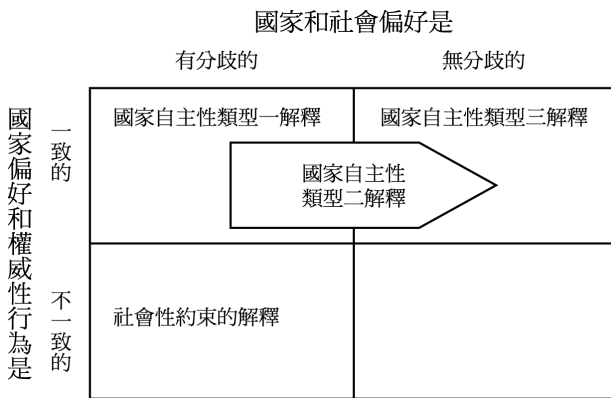


圖 1 民主國家權威性行為的諸種解釋

資料來源：Nordlinger (孫榮飛等〔譯〕, 2010 : 25)

Nordlinger (孫榮飛等〔譯〕, 2010 : 26) 還認為, 公共官員們利用國家自主性提升的能力和機會, 來對施加在他們身上的社會約束進行某種阻止、抵消、改變、抗拒或者克服。至於自主性提升的方法, Nordlinger (ibid., 2010 : 86-87 ; 103-105 ; 122-123) 開出了一串長長

變更社會偏好和資源安排, 以促成非分歧性偏好產生, 從而將自己的偏好轉換成政府行為。(5) 當國家和社會偏好存在分歧時, 公共官員們週期性地利用他們自主改善的能力、機會使自己免受社會偏好束縛, 然後將自己的偏好變成政府行為。(6) 當國家和社會偏好存在分歧時, 公共官員們週期性地利用國家的內在權力來將他們的偏好轉換成政府行為。(孫榮飛等 (譯), 2010 : 11)

的、共四十七條的「戰略與策略」清單。此外，Nordlinger 發現，反對國家偏好的社會行為者所控制資源的比例，與國家偏好轉換成公共政策的程度有關 (ibid., 2010 : 183-187)，當國家在某一議題面臨社會壓倒性的反對時，即分歧性偏好所控制的社會資源足夠大時，國家會受到社會制裁，國家將不能自主行事。

Nordlinger 文中 (ibid., 2010 : 181) 坦誠他所提出的國家中心假設的適用性和基本原理「至少是有些問題的」，他所提出的國家中心模式，與社會中心論並非是替代關係而是互補關係 (ibid., 2010 : 191)。同時，該理論也受到了一些具有學術價值的批評 (Marenin, 1982: 465 ; Pocklington, 1982: 417 ; Sica, 1982: 620 ; Anderson, 1983: 256 ; Guliasi, 1983: 218 ; Skocpol, 1985: 351)。

二、國家能力

相較於「國家自主性」概念的百家爭鳴 (孫榮飛等 [譯], 2010 ; Offe and Ronge, 1975 ; Poulantzas, 1982 ; Skocpol, 1985)，學界對「國家能力」的看法也較有共識。簡言之，「國家能力」就是「國家作為試圖實現政策目標之行爲體的能力」 (Skocpol, 1985: 10)。換言之，國家能力是用以衡量國家在何種程度上能夠將其意志、目標轉化為現實 (王紹光、胡鞍鋼，1993 : 6 ; 朱天飆，2006 : 94-95)。從國家與社會的關係來看，國家能力也是國家克服來自社會的反對時所擁有的能力 (孫榮飛等 [譯], 2010 : 19)。至於國家能力的構成，Tilly (1985) 認為政府使用暴力手段、財政能力與干預經濟的手段是其主要內容。Skocpol (1985: 21-23) 認為研究國家能力的基本要素是國家對財政收入的支配程度。王紹光和胡鞍鋼 (1993 : 221-225) 將汲取能力、調控能力、合法化能力和強制能力作為基本國家能力。可見，前述一系列對國家能力概念的探討，離不開「暴力壟斷」與「財政汲取」，仍然充滿了韋伯式傳統國家觀的色彩。1980 年代末，學界對國家能力的探討亦發生了

變化，Migdal (1988: 4-5) 將滲入社會、調節社會關係、汲取資源、使用資源列為「強國家」所具備的四項能力。無獨有偶，Evans (1995) 將國家對社會經濟生活的鑲嵌能力，作為當代國家自主性提升的關鍵。而 Weiss (1998: 5) 注意到，面對全球化的壓力與國家所鑲嵌的內外經濟社會結構的快速變動，原有的政策工具可能不再有效，國家的「適應能力」尤為關鍵 (ibid., 1998: 17)。而朱雲漢 (Chu, 2003: 150) 認為，民主體制下，國家唯有一方面提升地方治理的品質，另一方面要建構一個更加透明的政商關係，才能提升國家轉型的總體能力。

綜上所述，對於國家能力的探討，可以分為如下兩個維度：第一是基於傳統國家觀的，國家依靠其暴力機器汲取資源的能力，第二是基於社會關係網絡的，國家對社會經濟生活的干預與滲透的能力。故 Mann 對國家政治權力的界定值得借鑒。Mann (陳海宏等 [譯], 2007: 72) 認為，國家的政治制度是利用「被隔離的」和「被嵌入的」兩種不同類型的權力協助而成，因而他根據國家與社會互動的不同方式，將國家權力劃分為「基礎權力 (infrastructural power)」和「專制權力 (despotic power)」 (ibid., 2007: 355-365)。專制權力指的是國家在不與公民社會進行制度化、例行化討價還價的前提下所行使的權力範圍，即「power over society」，基礎權力則是國家藉由滲透公民社會進而通過社會獲得的權力，即「power through society」 (黃崇憲, 2008: 358)，而後者與 Evans (1995: 59, 73) 所提出的「鑲嵌式自主」理論有著異曲同工之妙。據此，本文認為，現代國家的能力，可根據 Mann 的維度劃分為國家「運用專制權力的能力」以及「運用基礎權力的能力」，後者也可稱為「社會鑲嵌能力」。

三、國家偏好與社會偏好

「國家偏好」是國家自主性理論架構下的重要概念。Krasner (1978: 10) 認為國家偏好就是國家所具有的「自己特殊的驅動、衝動和目標」，

國家的中央決策者的偏好可以推導出國家利益 (ibid., 1985: 5-6)。王紹光和胡鞍鋼 (1993: 6) 認為國家偏好就是國家意志。由此觀之，國家自主性是國家偏好的前提，而國家依其偏好做出國家行為。Nordlinger (孫榮飛等 [譯], 2010) 對國家偏好與社會偏好進行了巧妙的界定，首先他將「國家」界定為所有佔據公共職位的個體，即公共官員 (ibid., 2010: 10)，然後將「國家偏好」界定為「公共官員們諸偏好的加權平衡」。他認為，官員們的職業利益、組織性的忠誠和專業知識，是影響公共官員偏好的三個主要因素 (ibid., 2010: 13-14)。可見，在 Nordlinger 看來，國家偏好並不能化約為國家領導人的偏好，也不等同於官僚偏好。與之類似，Nordlinger 也將「社會偏好」視為社會各種力量就某一議題所持偏好的加權集合，而權重亦由各個力量在這一議題上所擁有的社會資源所決定 (ibid., 2010: 14-15)。不過，針對 Nordlinger 對於國家偏好的解釋，Boix (熊潔 [譯], 2011: 194) 批評這一描述過於模糊，田野 (2013: 53) 也認為偏好的加權平衡無論在理論上還是經驗上都是難題，這樣界定的國家偏好幾乎無法形成操作化的定義。

回顧了「國家 / 社會偏好」的基本概念後，我們再將上述概念放回兩岸關係的語境之中。從政治行為的角度來看，臺灣內部圍繞兩岸關係議題存在著深刻的社會分歧，它不僅牽動著「統 / 獨」的敏感神經，引發了藍綠兩黨的政治鬥爭，更左右著臺灣的對外政策 (吳乃德，1993；王甫昌，2008；王振寰，2002；吳重禮、許文賓，2003)。大量研究表明 (遊盈隆，1996；吳玉山，2001；徐火炎，2004；吳乃德，1992；陳陸輝等，2009)，臺灣民意在對「中國 (人) / 臺灣 (人)」的認同情感、對兩岸關係的基本立場、對現階段兩岸政策的態度以及政黨偏好、省籍分佈之間均存在顯著的相關關係。² 儘管「維持現狀」

² 「中國認同」愈強，愈偏向於兩岸走向統一，愈偏向於採取開放的兩岸政策，愈偏向於支持以國民黨為代表的泛藍陣營，在族群上則具有大陸各省籍背景；反之，

在近年來成為超過七成臺灣民意認同的兩岸關係定位，但耿曙等透過研究發現（耿曙等，2009：24-25），若從純粹理念檢視，在抽離現實條件的影響後，持「維持現狀」的民意驟減至 16.2%，「廣義追求統一」的民意上升到 24.6%，而「廣義追求獨立」的民意飆升到 69.2%。由此可見，正如陳陸輝等（2009）所揭示的那樣，臺灣民眾對兩岸經貿政策的態度同時受到「理性」與「感性」兩個因素的影響，而這背後的統獨立場與身份認同則起到了根本性的決定作用。

因此，由上述政治光譜所塑造的偏好分歧，在 1980 年代末兩岸開放交流接觸以來，便體現為一組南轅北轍的政策取向：是（一）與中國大陸進行密切的經貿與社會交流，並對與兩岸的政治經濟整合持開放和歡迎態度，還是（二）加強對兩岸經貿與社會交流的政治管制，並抗拒中國大陸所主導的兩岸政治經濟整合過程，以維護臺灣的獨立與主體性。自 1996 年李登輝提出「戒急用忍」政策至 2008 年陳水扁結束

「臺灣認同」愈強，愈偏向於臺灣走向獨立，愈偏向於採取保守的兩岸政策，愈偏向於支持以民進黨為代表的泛綠陣營，在族群上則具有臺灣本省籍背景，而上述各項偏好正是投射在由統獨議題所建構的光譜之上。需要指出的是，此處的對兩岸政策「開放」與「保守」的態度，指的是是否鼓勵或支持臺灣與中國大陸展開政治、經濟、文化與社會的交流與整合，愈鼓勵則傾向於「開放」，愈反對則傾向於「保守」，而不是指對兩岸關係的未來選項是持「開放」還是「保守」之態度，因為就兩岸關係的未來選項而言，「開放」是指兩岸關係的前途（主要指統獨）應該由臺灣人民（以公民投票方式）決定，「保守」是指兩岸關係的未來不應交付公民投票，只要依既有法律框架與現狀界定即可，故此「開放／保守」非彼「開放／保守」，兩者的意義相距甚遠。本文所指涉之「開放／保守」，均指對臺灣與中國大陸展開政治、經濟、文化與社會的交流與整合持有「開放」或「保守」的態度。此外，需要說明的是，臺灣社會對兩岸政策的「開放／保守」之分歧，與意識形態中的「統／獨」分歧並不全然一致（例如，辜寬敏認為，兩岸可以發展成為兄弟之邦的國與國關係，臺灣獨立於中國，但並不妨礙兩岸之間開展國與國性質的經濟、文化交流），但本文在探討兩岸政策領域的「國家偏好」與「社會偏好」時，均指涉的是政府與社會對於兩岸政策基於「開放」與「保守」這一光譜的偏好選擇，在這其中，「統／獨」分歧只是影響上述偏好選擇中的一個因素而已。

8 年任期的十餘年間，無論執政黨是國民黨還是民進黨，政府均在兩岸政策上傾向於後一個偏好，而自 2008 年 5 月馬英九上任至今，執政當局的兩岸政策則轉而傾向向前一個偏好。由此觀之，臺灣在兩岸政策上的「國家偏好」並不是保持一致的，而「國家偏好」的劃分與「社會偏好」的民意結構亦存在著高度相關性，這便是當前臺灣圍繞兩岸關係議題的基本現實。

除此之外，由於兩岸關係不僅是臺灣內部的議題，更是一個牽涉亞太和平與安全的區域性、國際性議題，因而兩個與兩岸關係密切相關的外在行為體—中美雙方的國家偏好亦不能忽略。簡言之，現階段北京一切對臺工作均圍繞「反獨促統」而展開，故臺灣當局採行開放、密切的兩岸交流政策符合北京的國家偏好；而美國則將「維持現狀」奉為圭臬，實質是既保證美臺準同盟關係可以制約北京對臺灣的影響，又防止臺灣透過「獨立」議題挑釁北京從而導致武力統一的行動（吳玉山，2001；Bush, 2005），故臺灣的兩岸政策深受中美兩國的偏好影響。現有的有關三邊關係的研究，便揭示了中、美、臺三方的角色與互動特徵（包宗和，1999、2009）。

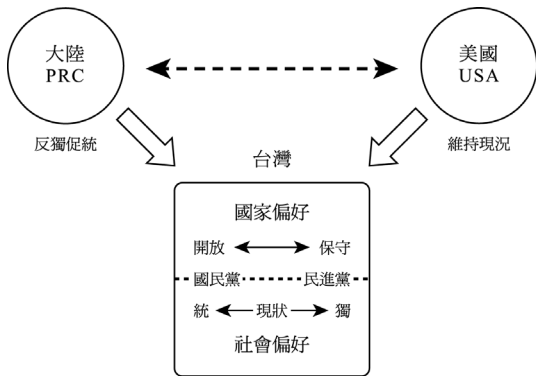


圖 2 臺灣內外環境中的偏好結構

製圖：本文作者

值得一提的是，上圖不僅揭示了亞太區域視野下中、美、臺偏好「大三角」關係，還反映了海峽兩岸視野下的紅、藍、綠偏好「小三角」關係，由於本文主要探討的是馬英九執政時期臺灣的政府與社會圍繞兩岸政策的互動，而中國大陸又是兩岸政策的直接參與者，故本文把側重點放在 2008 年以來兩岸「小三角」環境下的國家－社會關係。

四、發展型國家理論與臺灣經驗

毫無疑問，國家中心論與臺灣自身發展研究兩者之間的最大交集，就是發展型國家理論了。臺灣與日本、韓國、新加坡、香港等經濟體一道，成為了發展型國家理論的經驗研究基礎（朱道凱〔譯〕，2002；Weiss and Hobson, 1995；Evans, 1995；Woo-Cumings, 1999；Pempel, 1999；Chu, 2003）。因此，談及發展型國家理論，就不得不涉及臺灣戰後的發展經驗。

作為戰後一個東亞新型工業經濟體(Newly Industrializing Economies, NIEs)中的一員，臺灣成為發展型國家理論熱衷援引的案例。早在 1980 年代，Amsden (1985: 131-134) 指出，國民黨政權治理臺灣體現了國家干預與經濟增長加速之間的正向關係。Gold (1986) 也認為在臺灣，國家之所以能夠有效引領經濟發展，正是因為國家官僚相對於社會的高度自主性。劉進慶（1992：373-374）則發現，「官商資本」是臺灣戰後經濟的主要特徵。黃崇憲（2008）認為，理解臺灣經濟的基本問題，就是理解國家權力對廣泛經濟過程的介入。王振寰（2003）和龐建國（Pang, 1992）認為，臺灣經濟的高速發展，歸功於國家技術官僚所擬定的經濟建設計劃。不過，巫永平（Wu, 2005）卻並不認同發展型國家理論將臺灣中小企業的成功歸功於政府產業政策的解釋，他認為臺灣的經濟奇蹟是「政治驅動」而非「政府主導」的結果。

除了研究國民黨政權「政策工具」的重要作用之外，發展型國家理論研究者還考察了臺灣政府與企業、社會之間的關係。Chu 和 Amsden

(2002) 提出了「國家領導的網絡」，政府通過成立研究機構在幕後彈性地控制電子企業。Evans (1995) 將日、韓兩國的政企關係與臺灣做對比，認為大陸治理失敗的教訓致使國民黨政權與私人企業家保持距離，但國有企業與私人企業的聯繫、政府官員對私人企業的研究，以及國家對產業的選擇性介入等機制均填補了這方面鑲嵌性的缺失。李宗榮（2007）發現，家族主義的文化傳統塑造了臺灣企業間的特有網絡結構，但國家權力則始終鑲嵌在這一結構之中，這一發現進一步佐證了 Evans 的鑲嵌式自主。

近十年來，資本全球化與中國崛起伴隨著臺灣內部的政治改革，對臺灣原有的發展型體制產生巨大的影響。Chu 和 Amsden（朱道凱〔譯〕，2002：200-206）認為臺灣可通過善用大陸市場獲得更多的國際競爭力。但王振寰（2003）指出，在外部世界高度整合的今天，臺灣「還要將已經逐漸全球化的經濟拉回民族國家的統理範疇中加以灌輸」，阻礙了向創新型國家發展的進程。冷則剛（2009）發現，發展型國家在轉型過程中，可以透過第三部門扮演仲介角色，促進生產網絡的運作，但政治因素的干擾，使得第三部門往往無法在推動兩岸經貿政策上展現原有的功效。

五、重新審視國家能力在國家調節分歧性社會偏好中的作用

不同類型的國家自主性行為，會對國家與社會偏好的分歧程度產生什麼樣的影響？這同樣是一個相當重要的問題。顯然，Nordlinger 沒有很好的解釋這個問題。但是，他的主張已經給我們勾勒出一個模糊的輪廓，那就是國家自主性的提升，一定要基於某種仲介變項，才能將國家的自主嘗試轉化為成功的政治行為，並且，這種仲介變項能夠影響國家與社會之間的偏好究竟是分歧，還是趨同。本文認為，在「國家自主性」與「國家－社會偏好分歧程度」之間，「國家能力」充當了仲介變項的角色。這要求我們要進一步從國家能力的概念和理論

出發，解釋國家運用什麼樣的能力，能夠調節分歧性偏好。

現代國家的能力可以劃分為「運用專制權力的能力（簡稱專制能力）」與「運用基礎權力的能力（簡稱基礎能力）」。「隔離性」是專制能力的特有屬性，「滲透性」是基礎能力的特有屬性。對於任何一項公共政策而言，國家的性質決定了在該政策的整個政治議程中，國家既會運用專制能力，也會運用基礎能力。但在這一過程中，國家究竟是傾向於使用專制能力還是基礎能力，這就與該政策的具體性質、推行該政策的時空背景以及國家在該政策領域的特定偏好密切相關。

以前文所探討的東亞發展型國家為例，其工業化成就與經濟成長，正是國家靈活運用兩種能力的結果。一方面，國家藉由專制能力，維護了國內的威權主義統治秩序。同時，國家還透過使用各種政策工具與管制措施，選擇性地保護或扶植國內特定產業的壯大，以達到後進趕超式發展的目標；另一方面，國家藉由基礎能力，成立一批介於公私之間的第三部門，搭建了與企業界的溝通機制，主導了特定產業的研發與生產網絡，並透過公、民營金融機構的鑲嵌式佔據，實現了對民營企業的掌控。

然而，隨著發展型國家進入民主化轉型與全球化驅動的「後發展型」階段，其原有國家能力的適用性就會受到挑戰，而由原有國家能力所塑造的國家－社會關係同樣也發生了質變。從國內結構來看，由於國家專制權力的限縮，再加上多元主義公民社會的興起，「弱社會」變成了「強社會」。與此同時，原本國家藉由基礎權力對社會的滲透，也因統合主義的瓦解而變得無的放矢，因而「強國家」面臨著淪為「弱國家」的危機。在這樣的情形之下，國家對依其偏好所制定的公共政策的推動，面臨著更多來自社會的挑戰。如果國家繼續沿用舊有的能力應對爭議性政策，如果國家不能夠採取行之有效的方式改進其能力的運用方式，甚至在社會發起挑戰時透過專制權力壓制，那麼國家－社會偏好之間的分歧程度將進一步擴大，越來越多的社會資源就會向

反對力量靠攏，一旦分歧擴大到反對力量足夠發動社會制裁時，國家自主性就會不可避免地遭到削弱。反之，如果國家調整原有基礎能力，將國家自主性鑲嵌到新興社會力量與社會資源之中，那麼國家就能有效地轉變滲透社會的方式，促進社會對國家偏好的體認與理解，有助於彌合分歧性偏好，從而實現國家預期的政策目標。

基於前文的理論探討，筆者在此提出以下理論假設，既作為 Nordlinger 民主國家自主性理論模型之完善，亦作為本文研究之序幕：

在現代民主國家，國家憑藉其能力所做出的自主性權威行為，對其偏好與社會偏好之間的分歧程度具有影響。當國家偏好與社會偏好就特定的公共政策存在分歧時，隨著國家自主性的提升，國家愈傾向於使用基礎能力。且當基礎能力愈強，分歧性社會偏好與國家偏好愈趨於一致，而當國家愈傾向於使用專制能力，其自主行為愈難以將分歧性社會偏好與國家偏好轉化為趨於一致。

參、研究設計

一、研究途徑與研究方法

Alford（王志弘〔譯〕，2011：150-153）指出，多變項、詮釋與歷史的三種研究傳統，奠定了社會科學研究的三種研究典範。本文將綜合運用多變項、詮釋與歷史三種研究典範，選擇歷史論證典範作為前景（foreground）的研究論證，而另外多變項論證與詮釋論證典範則作為背景（background）的研究論證。

研究方法是在研究途徑的原則指導下，對所設定的研究對象所採取發掘真相的一套過程與方法。Evans 等（Evans et al., 1985: 473-476）對「找回國家」學派的研究方法總結為：他們用「分析歸納法」與「歷史比較法」來研究國家。本文所採用的分析歸納法，用於從各種理論辯論中提煉出自己的研究問題、概念及因果假設，然後藉助比較和歷

史研究來探索這些思想。

二、研究架構

本文的研究架構如下圖所示。

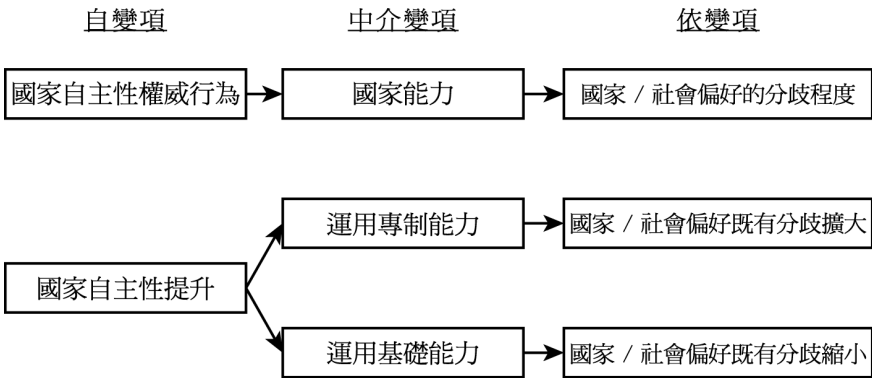


圖 3-1 研究架構圖

製圖：本文作者

三、概念界定與操作型定義

本文所使用的概念界定，在學術上以民主國家自主性理論為基礎，在現實上以臺灣政治及兩岸關係的實際情況為依據。界定如下：

馬政府任內兩岸政策的「國家偏好」與「社會偏好」的分歧度：這種分歧度存在馬政府總體的兩岸政策主張、兩岸關係路線層面，也存在於馬政府具體的兩岸政策與涉及兩岸關係的法規、言論、行為層面。本文將通過對官方文獻、民調數據、輿論反應等文本的詮釋，來描述兩者之間偏好的差異程度。

專制能力：國家在沒有或較少與社會行為者溝通協商的情形之下，採取各種合法的、制度與非制度的、正式與非正式的手段行使國

家權力、貫徹國家偏好的能力。

基礎能力：國家採取各種合法的、制度與非制度的、正式與非正式的手段，並且在能夠憑藉某種與社會行為者溝通協商的機制使用上述手段的情形下，行使國家權力、貫徹國家偏好的能力。

本文以質化研究為主，把各項概念的質性特徵，具體化為可供觀察的一系列指標。「專制能力」與「基礎能力」是需要進行操作型定義的兩個重點概念。根據文獻回顧，本文將這兩個概念根據下圖所展現的十個面向，按照「隔離性（絕緣性）—滲透性（鑲嵌性）」自上而下地排列，位置越靠上，說明這一面向對社會的隔離性越強、滲透性越弱，位置越靠下，說明這一面向對社會的滲透性越強、隔離性越弱。

在此需要強調的是，上述操作型定義架構的產生，源自於對 Mann 國家能力理論與 Nordlinger 國家自主性理論「相向而行」的「搭橋」過程。架構自左向右，乃 Mann 所提出的「專制能力」和「基礎能力」的概念細化，而架構最右側的十項「操作定義」則是由 Nordlinger 所提出的 47 條國家自主性提升策略按照「隔離性（絕緣性）—滲透性（鑲嵌性）」的標準分門別類歸納後提煉而成，進而再將這十個面向與 Mann 兩種國家能力所擴展的十層定義「牽手」會合，³ 從而形成操作型定義架構。由於篇幅所限，本文將包含 Nordlinger 的 47 條國家自主性提升策略在內的操作型定義演進過程，置於文末附錄呈現。

³ 事實上，這個過程也是嘗試將 Nordlinger 所提出的 47 條國家自主性提升策略理論化的過程，Skchopol (1985: 351) 認為這 47 條策略只是政治領導的原子化運用，而透過文獻回顧，本文認識到國家自主性以何種方式、何種程度提升，歸根到底就是國家能力的問題。遂將這 47 條策略與國家能力理論相銜接，一方面為本文的操作型定義提供具體的觀察指標，另一方面也嘗試提升 Nordlinger 提出的 47 條國家自主性提升策略的理論性。

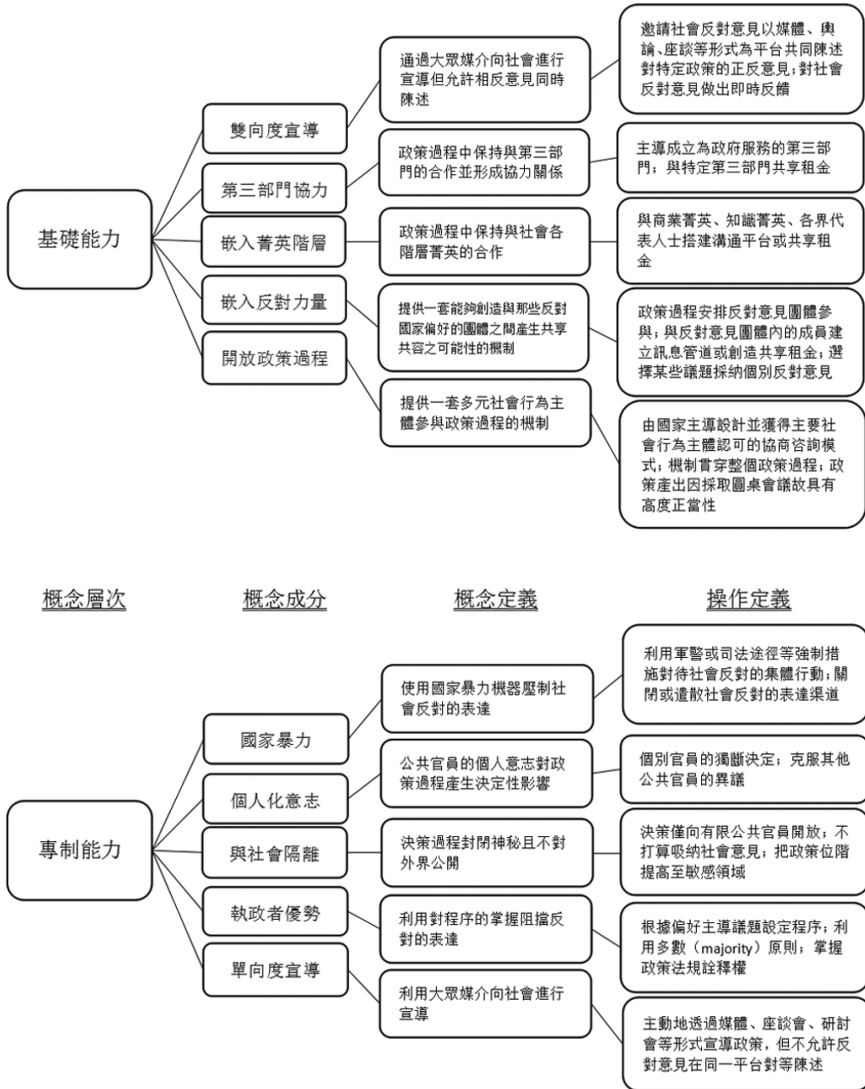


圖 3-2 本文操作型定義架構

製圖：本文作者

資料來源：Mann (陳海宏等 [譯], 2007)、Nordlinger (孫榮飛等 [譯], 2010) 以及作者自創

四、研究對象與資料來源

由於政策過程長短不一，且未必連續，故本文的研究對象均是圍繞相應「事件」所產生的各類歷史文本：包括法律法規、政策檔案、官方檔案、會議記錄、新聞報導、網路資料、民意調查、研究著作、評論文章等。本文所引用的資料均為對外發表、可自由查閱的公開資料。本文所選取的案例均基於作者長時間對兩岸關係形勢的密切觀察，選擇案例時並非以輿論轟動性作為首要標準，而是結合歷史背景、內外環境、實質影響以及所提出的變項進行綜合考慮，其中一項重要的標準，是案例中政府與社會的互動過程是否具有顯著特徵。

肆、資料分析與探討

2000-2008 年，民進黨政府的兩岸政策偏好凸出「主權」，尤其是在「一個中國」問題上無法與北京達成妥協，故這八年來兩岸協商進度遲滯。反觀國民黨，不僅和北京達成「九二共識」基礎，還積極呼籲兩岸經貿開放，不斷向臺灣民眾證明其處理兩岸關係的能力，並塑造出民進黨「麻煩製造者」的形象。扁政府執政後期發起「入聯」運動，致使中美兩國共同管控「臺獨」，再加上貪腐弊案，「馬蕭配」攜 200 萬票巨大優勢戰勝「謝蘇配」。民調顯示（行政院大陸委員會，2008a：190），2006 年後，臺灣民意對兩岸交流的態度愈加清晰，迫切期待兩岸關係走向和緩與開放，⁴ 這為馬政府上任伊始推動「不統、不獨、不武」與開放的兩岸政策提供了堅實的民意基礎。

⁴ 遠見民調（2006）。〈對罷免案結果、查弊、兩岸直航等看法〉。發佈日期：2006/06/29。

一、馬政府首任期兩岸政策綜述

(一) 執政初期的兩岸政策

然而，北京對馬政府仍處於「觀望期」，馬英九勝選後，北京仍然期待原有的國共平臺在兩岸關係中發揮主導作用（陳明通，2009：142-143）。如北京透過「連胡會」、「吳胡會」設定未來兩岸關係發展的總體框架。對此，馬政府主動出擊，選擇江丙坤為新任董座，向外界傳達其上任後經貿優先的偏好，還派蘇起等人秘訪香港，與陸方對接兩岸協商事項。⁵ 更令外界驚訝的是，馬政府任命賴幸媛為陸委會主委，把這位綠營出身的政治人物視為兩岸政策的「剎車皮」，既有「擴大兩岸政策共識基礎」的考量，⁶ 又有向北京宣示其兩岸事務主導權的意涵。雖然賴氏起初的一系列言論受到質疑。但其上任後還是不折不扣地執行了馬政府兩岸政策，其民意認可度逐漸上升。⁷

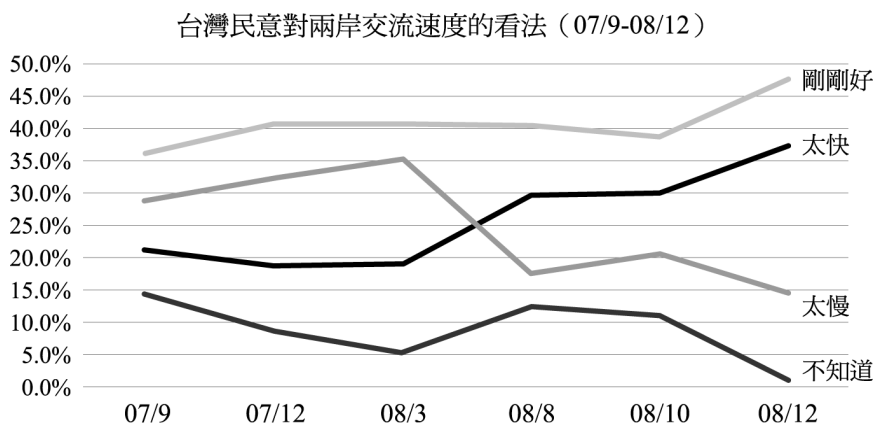
對賴幸媛的任命意圖背後，反映出 2008 年政黨輪替後，臺灣民意對兩岸政策態度的微妙變化。民調顯示，隨著兩岸直航、三通、陸客觀光等議題相繼達成，臺灣民意對兩岸交流的態度不再像扁政府時期積極，安於現狀、求穩怕變、寧緩勿急的心態抬頭，國家與社會之間對兩岸政策的偏好分歧仍然若隱若現地醞釀著。而此時，民進黨透過議題操作與政治技巧，喚起其支持者對馬政府「賣臺」、「被統一」的

⁵ 參考王寓中、曾韋禎（2008）。〈復談鋪路蘇起選後密訪香港〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/218499>。2016/5/1 檢索；陳志平（2008）。〈蘇起：包括香港我們以後要常去〉，聯合晚報，4 月 12 日，版 A3。

⁶ 倪鴻祥（2008）。〈馬英九：任命賴幸媛可減少政策推動阻力〉。中評網：<http://cnc.geetech.cnrn.tw/doc/1006/3/4/4/100634415.html?coluid=7&kindid=0&docid=100634415>。2016/5/1 檢索。

⁷ TVBS 民調中心（2008）。〈蕭萬長參加博鰲論壇民調（蕭胡會後）〉。發佈日期：2008/4/17。

疑慮，強有力地動員起臺灣社會的「統獨」意識，並藉由中國大陸海峽兩岸關係協會（簡稱海協會）會長陳雲林首次訪臺之機，從零星的群眾抗議與衝突中指控馬政府「重新戒嚴」、「國格淪喪」，⁸ 進而演變為以「圍困晶華」、「圍城」為代表大規模遊行抗議，馬政府出動警力鎮壓，⁹ 最終造成了嚴重的警民衝突與流血事件。¹⁰



**圖 4 馬政府 2008 年 5 月上任前後臺灣民意
對兩岸交流態度的轉折**

製圖：本文作者

資料來源：行政院大陸委員會（2016）

⁸ 劉慶侯、吳嶽修（2008）。〈唱片行播本土樂警衝入制止〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/255966>。2016/5/1 檢索。

⁹ 蕭承訓、張企群、吳明傑（2008）。〈陳雲林維安動員人次將破萬〉。中時電子：<http://forums.chinatimes.com/report/971103/safty-971103-2.html>。2016/5/1 檢索。

¹⁰ 聯合報（2008）。〈中山橋頭對峙凌晨 1:10 警噴水柱強力驅離〉。中評網：<http://www.h.zhgpl.com/doc/1007/9/3/2/100793269.html?coluid=0&kindid=0&docid=100793269>。2016/5/1 檢索。

(二) 推動以海峽兩岸經濟合作架構協議(Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 為代表的重要兩岸政策

由陳雲林訪臺引發的衝突，反而加劇了其與社會偏好之間的分歧。經過這一事件，民眾對馬政府兩岸政策的偏好分佈，呈現出兩極化的分歧狀態。馬政府也嚴肅認識到，其兩岸政策的推動過程中，向社會的宣導、互動、溝通做得遠遠不夠（行政院大陸委員會，2008b：2），於是在推動的開放陸生來臺及 ECFA 兩項政策中，便更加重視對不同意見的反饋和重視。

由於開放陸生政策涉及教育、公共資源、甚至國安問題，故該政策在推動伊始，受到了不小的民意阻力，支持度長期徘徊在三成以下，¹¹ 反對黨也藉此大做文章，以媒體、立法院為平臺，持續阻礙這一政策的推動（李曉萍，2013：67-73；宋家緯，2013：120-171）。對此，馬政府一方面早早設定「三限六不」的高門檻，說服大眾政府做好了配套限制措施，另一方面由教育部在全臺各縣市舉辦了 23 場公聽會、基層座談、研討會，除了邀請到反對黨的民意代表與會、發言，還聽取並回答家長、教師、學生群體的疑問。¹² 經過近兩年的推動，民眾對開放陸生態度轉趨積極，連親綠知識菁英的指標人物李遠哲也從原本的觀望轉向支持。2010 年 8 月「陸生三法」終於通過立法院院會，次年首批陸生來臺。隨著時間的推移，陸生政策的支持度攀升到了六

¹¹ TVBS 民調中心（2008）。〈兩岸直航民意調查〉。發佈日期：2008/7/25；TVBS 民調中心（2009）。〈馬劉就職九個月滿意度與 CECA 議題調查〉。發佈日期：2009/2/26。

¹² 參考教育部（2009）。〈「開放大陸學歷採認與陸生來臺公聽會」落幕〉。天秤座法律網：<http://www.justlaw.com.tw/News01.php?id=1413>。2016/5/1 檢索；李懿珍（2009）。〈陸生公聽會近距離溝通兩岸開放問題〉。元智電子報：[http://web2.yzu.edu.tw/e_news/584/3_local 02.html](http://web2.yzu.edu.tw/e_news/584/3_local%202.html)。2016/5/1 檢索；台灣阿 Q（2009）。〈大陸學歷採認與陸生來臺首場公聽會現場觀察〉。UDN 網路城邦：<http://blog.udn.com/ROCgood/3575496>。2016/5/1 檢索。

成。¹³ 而馬英九也在「馬習會」中把「陸生在臺就學」列為致辭內容，可見陸生政策的順利實行與民意支持，也讓馬本人甚為得意。

無獨有偶，ECFA 政策推動過程，也體現了馬政府調節分歧性偏好的努力與成果。雖然兩岸綜合性經濟協議早就列入馬蕭 2008 競選的政見中（鄧岱賢，2008），但其上任後，工商業界不斷施壓，再加上北京藉國共論壇正面回應綜合性經濟合作協議（Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA），2009 年初，馬政府試圖「化被動為主動」。首先，馬政府先是宣布不再使用 CECA 縮寫，又拋出具有國與國性質的「協定」試探北京反應，¹⁴ 再提出 ECFA 作為協議最終版正式名稱。¹⁵ 透過這一更名風波，馬政府把政策主導權攥在手中。其次，馬政府啟動了多管道的社會溝通機制，陸委會、經濟部及其下屬智庫、民間團體，兩年的時間裡舉辦了近三百場說明會、研討會、下鄉座談，反覆向外界保證 ECFA 不涉及主權、不開放大陸勞工和農產品，並不斷強調 ECFA 對臺灣經濟的提振作用（行政院大陸委員會，2009：56）。馬英九本人還親自上陣，與蔡英文展開電視辯論，萬眾矚目，盛況空前。¹⁶ 2010 年初以來，馬政府在 ECFA 議題上向社會溝通、說明的努力，已經逐漸透過民調數字的變化看到了成效，支持度不斷提升。¹⁷ 再加上早收清單中大陸釋出「讓利」舉措，故 ECFA 在送入

¹³ 旺報（2015）。〈最新民調顯示逾半臺灣民眾支持「九二共識」〉。求是網：http://www.qstheory.cn/freely/2015-05/11/c_1115247731.htm。2016/5/1 檢索。

¹⁴ 中央社（2009）。〈賴幸媛：CECA 是協定 適用兩岸關係條例〉。中評網：cn.cn-rm.com/doc/7_0_100892267_1.html。2016/5/1 檢索。

¹⁵ 李仲維（2008）。〈兩岸簽 CECA 可分三階段進行〉。中評網：<http://mag.chinareviewnews.com/doc/1008/3/9/3/100839310.html?coluid=98&kindid=2991&docid=100839310&mdate=1227221138>。2016/5/1 檢索。

¹⁶ 王騰坤、丁興華（2010）。〈ECFA 雙英辯論後的觀點評論與剖析〉，《國政分析》，財團法人國政研究基金會。

¹⁷ 遠見民調（2010）。〈「馬總統滿意度、民進黨中國政策、民眾終極統獨觀」民調〉。

立法院審議時，儘管在野黨立委仍然杯葛議事以示反對，但反對者並沒有動員出大規模的抗議行動。

與三通、觀光等議題截然不同，開放陸生與 ECFA 均在推動之初就遇到了較高程度偏好分歧，臺灣社會對上述政策普遍懷有較深的疑慮，故馬政府在國家能力的使用上，相較於就職之初變得更加綿密、更加多樣化。此外，在這段時間裡，「小兩會」模式、兩岸官方主管部門直接進行業務溝通等舉措的開創，證明馬政府在與大陸互動的過程中逐漸強化了自主性。

(三) 競選連任的兩岸政見

隨著兩岸交流常態化，臺灣民眾也逐漸適應了兩岸關係發展的速度和節奏，民調顯示（行政院大陸委員會，2016），從 2010 年 5 月到馬政府勝選連任的 2012 年初，認為兩岸交流「太快」的民意逐漸下降，認為「剛剛好」的民意穩步上升至接近五成。原來因兩岸交流速度太快而感到焦慮與懷疑的一部分民眾，開始逐漸接受並認可馬政府的現行兩岸政策。同時，越來越多的民眾也呼籲民進黨的兩岸政策改變舊有的保守思維，應更加開放。在這樣的民意格局下，蔡英文為 2012 選舉準備的《十年政綱》中，放棄了「公投制憲」、「入聯」等激進主張，雖然其政見仍偏重防控兩岸交流風險，但釋出了「概括承受」既有兩岸協議的善意。¹⁸ 這反映出其已經意識到，臺灣社會有關兩岸政策的偏好正處於向中間靠攏的趨勢之中，全部否定或全盤推翻馬政府的兩岸政策，是違背臺灣的主流社會偏好的，因而要爭取「橄欖型」中段的中間選民的支持，就必須提出一套溫和、穩健的兩岸政策。

發佈日期：2010/12/15。

¹⁸ 申華（2011）。〈蔡英文闡述其大陸政策理念〉。美國之音中文網：<http://www.voachinese.com/content/article-20110405-cai-ying-wen-china-policy-119248494/119248494/780235.html>。2015/6/20 檢索。

藍綠 2012 大選兩岸政見的趨同，喚醒了馬政府的危機意識。於是，馬英九決定主打雙方政見的區隔，凸顯出對手「空心蔡」的形象。¹⁹ 一方面，挾北京支持，馬政府將是否承認「九二共識」議題上升為大選的主軸，²⁰ 更是在最後階段動員張榮發、王雪紅、郭台銘等商界大老表態支持「九二共識」，²¹ 有利將與其偏好一致的群體動員起來。在臺灣經濟不景氣、內政效能不彰的局面下，以「九二共識」引領開放、交流、協商的兩岸政策，成為了馬英九 2012 年勝選的關鍵因素（湯晏甄，2013）。

另一方面，馬政府在選前頒布《黃金十年·國家願景》政綱。其中，馬政府主動將「和平協議」納入今後兩岸政策議程。然而，由於相關部會在研擬過程中完全不公開，再加上該議題係敏感的政治議題，「統獨」意識極易被反對黨動員。所以，即便馬政府列出了「民意支援、國家需要、國會監督」的三原則，但「和平協議」一經提出立刻引發在野黨的瘋狂批判。²² 話題延燒三天後，經過高層短短五小時協商，馬英九親自開記者會，保證今後推動和平協議「一定要經過公投」，²³ 的確對於當時處於輿論戰逆境的馬政府而言，拋出「公投條件說」起到了「止血」的作用。不過，民調顯示，民眾不分藍綠壓倒

¹⁹ 公視（2011）。〈2012 總統大選電視辯論－第 1 場完整內容〉。有話好說：<http://talk.news.pts.org.tw/show/13286>。2016/5/1 檢索。

²⁰ 安東尼（2011）。〈北京和臺北就「九二共識」的一應一答〉。RFI 華語：cn.rfi.fr/中国/20111217-北京和台北就「九二共識」的一應一答。2016/5/1 檢索。

²¹ 張文生（2012）。〈增進政治互信重在堅持「九二共識」〉。中國臺灣網：http://www.taiwan.cn/plzhx/zhjzh/zhjlw/201211/t20121127_3392927.htm。2016/5/1 檢索。

²² 孟甲（2011）。〈「和平協議」話題延燒兩岸 各方多有解讀〉。人民網：<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14871/16034293.html>。2015/11/10 檢索。

²³ 中國時報（2011）。〈幕後：僅五小時敲定公投 金溥聰扮演關鍵角色〉。中評網：<http://bj.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=0&kindid=0&docid=101876510>。2016/5/1 檢索。

性支持和平協議在推動前「公投」，與其說是對馬英九這一論述的認可，不如說對推動和平協議態度高度保守。更嚴重的是，「公投說」觸動了北京的敏感神經，直指馬英九此舉「玩火」。²⁴ 可見，馬政府原想藉「和平協議」概念凸顯其兩岸政策的前瞻性、優越性，但因決策封閉隱秘、政策主張公佈突然、對民意產生誤判，反引火上身、內外交困，一度釀成了影響其選情的危機事件。

二、馬政府第二任期兩岸政策綜述

2012 年勝選連任後，馬政府在第二個任期繼續在既有偏好指導下推動兩岸政策。首任內，馬政府主要專注於恢復兩會商談、大幅度修法為兩岸開放提供法制保障（行政院大陸委員會，2009）、並奠定兩岸關係在「九二共識」上的交往基礎。而到了第二個任期，深化兩岸經貿合作機制、促進兩岸互不否認治權，是其大陸政策的兩條主軸。

（一）迎來兩岸政策的分水嶺

不過，對於北京而言，國民黨 2012 的勝選也是其「對臺政策的勝利」（行政院大陸委員會，2013：57），故馬政府連任後，北京不斷提議兩岸應開始探討「尚未統一前特殊政治關係的安排」。兩岸官方與學界因一場研討會「臺北會談」釀成「茶壺裡的風暴」：2012 年春，兩岸統合學會擬邀請兩岸智庫學者探討政治互信與認同問題，主辦方雖事先獲得了馬政府的支持，但 6 月中旬馬政府突然以「參會大陸學者身分問題」杯葛，致使會議被迫延期。²⁵ 主辦方宣稱，馬政府此舉乃

²⁴ 載丰（2011）。〈觀察：馬式兩岸和平協議正在變味？〉。中評網：<http://bj.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=0&kindid=0&docid=101875534>。2016/5/1 檢索。

²⁵ 張亞中（2012）。〈主辦單位的話〉，《「臺北會談」會議手冊》，頁 14-20。台北：兩岸統合學會。

「故意刁難」，²⁶ 大陸方面則認為此舉「是不正常的」，懷疑背後有更高層授意，²⁷ 對兩岸政治互信帶來了損害。

這一事件的背後，是兩岸官方圍繞掌握兩岸政治對話主導權的一次較量。作為發起者，統合學會本就有推動兩岸就政治議題展開二軌對話的強烈意願，而北京一直以來樂於促成兩岸政治對話的氛圍，但馬政府並沒有做好準備。而從之前「和平協議」爭議來看，臺灣內部對兩岸政治議題仍然具有較高程度的分歧。²⁸ 故馬政府藉主辦方申報過程中的業務瑕疵，「合法地」否決本次會議，避免了「臺北會談」對其造成的政治壓力。因此，該起事件實質上是馬政府阻擋外部（北京）的政策偏好的自主行為，而這一行為背後的「國家偏好」，也是與臺灣內部對於兩岸政治協商的社會偏好相一致。

2013 年 6 月，立法院朝野協商決定，兩岸服貿協議「逐項審查、逐項表決」（立法院公報處，2013：1-3），成為馬政府兩岸政策議程的轉捩點。與 ECFA 簽署前各部會全力向社會溝通宣導不同，從 2011 年 2 月服貿啟動協商以來，相關部門只是以「小型、非公開」方式徵詢業界意見，²⁹ 這便為反服貿團體指責為「黑箱」提供了口實。此外，該協議對臺灣本土產業的衝擊風險、立法院對兩岸協議監督的缺位³⁰

²⁶ 王宗銘（2012）。〈張亞中：政府到底在怕什麼？〉。中評網：<http://hk.crntt.com/doc/1021/5/3/6/102153616.html?coluid=7&kindid=0&docid=102153616&mdate=0629001909>。2015/11/10 檢索。

²⁷ 中評社（2012）。〈快評：台北會談破局的後遺症不可能一風吹過〉。中評網：<http://hk.crntt.com/doc/1021/5/4/5/102154579.html?coluid=7&kindid=0&docid=102154579&mdate=0630000706>。2015/11/10 檢索。

²⁸ 指標民調（2012）。〈民眾對馬總統評價、連任後兩岸關係看法民調〉。發佈日期：2012/5/10。

²⁹ 黃巧雯（2014）。〈說明服貿經部卯力跑攤〉。中央社：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201403290191-1.aspx>。2015/11/10 檢索。

³⁰ 邱文聰（2014）。〈再訪兩岸簽署書面協定的權力分立課題——以晚近美國法制與

以及對兩岸相互開放後「洗頭兼洗腦」的恐慌，使得服貿「懶人包」在社交媒體盛行。社會大眾與基層業者在無法消化專業性條文的情形下，受到了帶有特定政治目的訊息的引導，逐漸形成了「反服貿」的社會資源與民意基礎。更重要的是，與三年前 ECFA 簽訂前民眾的樂觀態度不同，民意對服貿協議的成效態度疑慮、看法消極，³¹ 這一方面顯示出 ECFA 對臺灣經濟的積極作用並沒有獲得民眾的感知或認可，另一方面顯示出民眾對馬政府兩岸協議宣導的不信任感大幅增加。

爲了減少大眾疑慮對於服貿生效造成的政治阻礙，馬政府試圖藉助立法院公聽會等平臺對外說明。但是，不僅朝野立法委員因程序性問題發生爭吵，而且馬政府列席官員的答詢與說明也很難服眾。³² 民調顯示，³³ 不支持服貿的比例始終高於支持者，而民意在此次馬政府與立法院的拉鋸戰中，站到了立法院一邊，超過六成的受訪者中認爲服貿須經立法院審查通過才可生效。從 2013 年 6 月到 2014 年 3 月，朝野就服貿議題僵持不下，但反對力量所能調動起的社會資源依然有限。

真正的轉折點，或曰引爆點，發生在 3 月 17 日的服貿審查會，召委張慶忠在混亂的 30 秒中逕自宣佈「服貿視爲已審查」（立法院公報處，2014：131-132）。這一事件觸發了大眾的怒火，反服貿團體 17 日夜衝入立法院議場並「成功佔領」後獲得大量民眾、學生前去聲援，提出了「退服貿」、「兩岸協議監督機制法制化」兩大訴求，³⁴ 「太

理論的發展爲比較觀察的起點》，《台灣法學》254: 97-110。

³¹ 指標民調（2013）。〈「臺灣民心動態調查、與美中兩強關係」民調〉。發佈日期：2013/03/29。

³² 立法院內政委員會（2013）。〈「海峽兩岸服務貿易協議」第一、二場公聽會報告〉。立法院全球資訊網：<http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N103032:0001-0081>。2015/11/10 檢索。

³³ 高希均（2013）。〈兩岸關係發展調查〉。發佈日期：2013/10/14。

³⁴ 程嘉文（2014）。〈國民黨釋善意民進黨又加碼〉。聯合新聞網：<http://udn.com/NEWS/>

陽花學運」爆發。期間經歷了 3 月 24 日晚學生衝入行政院，被警方強力清場、驅離的流血事件，³⁵ 最後在王金平的斡旋下，³⁶ 馬政府接受了「先立法、後審查」的訴求，運動學生退場。³⁷

「太陽花學運」是馬政府執政六年來，在兩岸政策領域遭受的最嚴重的社會制裁。學運期間，社會大眾普遍肯定「佔領區」群眾的主張與行為。³⁸ 可見，通過半年的動員與宣傳，反服貿勢力與運動團體的主要訴求，有力地帶動了社會偏好。從總體民意態度來看，臺灣內部要求管控兩岸交流、暫緩兩岸協商、擱置協議生效的民意成為主流（行政院大陸委員會，2016）。而 2014 年「九合一選舉」國民黨的大敗，則揭示了反服貿運動所積累的社會力量，最終轉化為挑戰乃至顛覆國民黨執政地位的政治力量。

（二）後學運格局下的兩岸政策

太陽花學運打亂了馬政府既定的兩岸政策議程。由學運帶來的信任危機，塑造了馬政府及其兩岸政策低支持度、低滿意度與低信任度的民意格局。

不過，馬政府在兩岸「互不否認治權」的議程中則繼續推進。首當其衝的，便是國臺辦與陸委會之間相互承認、公開交往的問題。事

BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS1/8574602.shtml。2015/11/10 檢索。

³⁵ 蘋果日報突發中心（2014）。〈馬英九血腥鎮壓 全記錄〉。蘋果日報：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/politics/20140325/366448/>。2015/11/10 檢索。

³⁶ 劉麗榮（2014）。〈立法院長王金平聲明全文〉。中央社：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201404060077-1.aspx>。2015/11/10 檢索。

³⁷ 戴雅真（2014）。〈反服貿學生 10 日晚 6 時退出立法院議場〉。中央社：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201404075007-1.aspx>。2015/11/10 檢索。

³⁸ TVBS 民調中心（2014）。〈兩岸服務貿易協議民調（含馬總統滿意度）〉。發佈日期：2014/1/17；指標民調（2014）。〈「臺灣民心動態調查、核四與服貿爭議」民調〉。發佈日期：2014/03/13。

實上，推動國臺辦與陸委會之間的聯繫機制，本就具有紮實的民意基礎。³⁹ 同時，馬政府在連任後重申「兩岸非國與國關係」、吳伯雄代表國民黨向習近平提出「一中架構」（行政院大陸委員會，2014：66-67），遂使北京認為兩岸政治互信得到深化。2013年10月，藉APEC「蕭習會」，王郁琦、張志軍寒暄並互稱官銜，揭開了國臺辦與陸委會正式互動的序幕。⁴⁰ 2014年2月，時任陸委會主委王郁琦訪陸。藉學運刮起「反中」之東風，反服貿及獨派團體揚言發動抗議張志軍訪臺，⁴¹ 不過民進黨中央、主席蔡英文及高雄市長陳菊則釋出善意，歡迎張志軍來臺。⁴² 然而，6月27日，當張志軍一行赴高雄西子灣時，其座車遭獨派民眾潑白漆，十分混亂。這起事件不僅臨時改變了張志軍次日行程，⁴³ 還引發了馬政府與高雄市政府之間的相互指責。⁴⁴ 而負責安排張志軍行程的陸委會副主委張顯耀，卻在兩個月後捲入了另一場政治風暴中。

張顯耀長期參與兩岸協商，深受馬政府器重與陸方敬重。⁴⁵ 2014

³⁹ TVBS 民調中心 (2014)。〈陸委會主委訪問中國大陸民調〉。發佈日期：2014/2/13。

⁴⁰ 錢彤、孟娜 (2013)。〈張志軍歡迎臺灣方面大陸事務主管部門負責人參訪大陸〉。國務院臺灣事務辦公室：http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201310/t20131007_4979070.htm。2016/5/1 檢索。

⁴¹ 劉冠廷 (2014)。〈反服團體反對二次「張王會」邀張志軍辯論〉。中評網：<http://hk.crntt.com/doc/1032/4/4/6/103244650.html?coluid=0&kindid=0&docid=103244650>。2016/5/1 檢索。

⁴² 民主進步黨 (2014)。〈轉貼民主進步黨主席蔡英文臉書今(27)日發表文字〉。http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=7216。2016/5/1 檢索。

⁴³ 高易伸 (2014)。〈張志軍今日的訪問行程調整〉。中評網：hk.crntt.com/doc/7_0_103261008_1.html。2016/5/1 檢索。

⁴⁴ 林淑玲 (2014)。〈中評獨家：陳菊輾轉向張志軍解釋西子灣事件〉。中評網：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1032/6/0/9/103260911.html?coluid=93&kindid=2777&docid=103260911&mdate=0628003650>。2016/5/1 檢索。

⁴⁵ 王宗銘 (2014)。〈觀察：張顯耀事件疑點仍是充滿謎霧〉。中評網：hk.crntt.com/doc/

年8月中旬，陸委會突然宣佈張顯耀「被辭職」，並指涉其有「共諜」嫌疑，引爆臺灣輿論。⁴⁶ 對於這一指控，張顯耀強烈反擊，還暗示「馬習會」可能因此破局。⁴⁷ 不過，對張顯耀的調查開弓沒有回頭箭，8月下旬，臺北地檢署開始偵辦。

針對該事件，媒體越炒越熱，美方檢舉、私接管道、得罪高層……臺灣輿論眾說紛紜，⁴⁸ 各界關注張顯耀案對兩岸關係造成的衝擊，⁴⁹ 認為該案將對兩岸政治互信產生負面影響，⁵⁰ 馬英九本人仍然力挺陸委會的做法，而北京則低調應對。⁵¹ 經過近半年的調查取證，2015年2月10日，臺北地檢署認定張顯耀以口頭方式向對岸提供資訊，但其洩露之公文並不涉密，故做出對其不起訴處分，而以證人身分被傳喚的國安高層均表示沒有發現張顯耀涉案。⁵² 決定公布後，馬英九相當不滿，王郁琦則憤而辭去陸委會主委一職。⁵³ 更具戲劇性的是，同年

7_0_103344652_1.html。2016/5/1 檢索。

⁴⁶ 李淑華(2014)。〈知情人士：張顯耀知道去職理由〉。中央社：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201408180204-1.aspx>。2016/5/1 檢索。

⁴⁷ 王宗銘(2014)。〈張顯耀：不是我讓「馬習會」破局的〉。中評網：<http://www.zhgpl.com/doc/1033/4/9/7/103349779.html?coluid=9&kindid=12670&docid=103349779&mdate=0821181054>。2016/5/1 檢索。

⁴⁸ 參考王寓中(2014)。〈檢舉張顯耀洩密給北京傳來自美方〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/806760>。2016/5/1 檢索；戴志揚(2014)。〈脫隊建第二管道 張顯耀踩國安禁忌〉；《時報週刊》(1906)等報導。

⁴⁹ 陳慧萍(2014)。〈前兩岸事務高官：馬政府兩岸關係恐到此為止〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/806758>。2016/5/1 檢索。

⁵⁰ 文睿(2014)。〈社評：莫讓張顯耀案成兩岸關係的絆腳石〉。中評網：hk.crntt.com/doc/137_10270_103352163_1.htm。2016/5/1 檢索。

⁵¹ 國臺辦(2014)。〈國台辦新聞發佈會輯錄(2014-09-10)〉http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201409/t20140910_7281122.htm。2016/5/1 檢索。

⁵² 錢利忠、彭顯鈞(2015)。〈被控洩密張顯耀不起訴王郁琦辭官〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/855117>。2016/5/1 檢索。

⁵³ 施曉光(2015)。〈張顯耀案不起訴馬英九：無法接受檢方見解〉。自由時報：<http://>

9 月，張顯耀被國民黨徵召參選立委。⁵⁴ 可見，現有資料可以充分證明，「張顯耀案」是由馬政府國安、兩岸決策核心團隊內部成員揭發所引起的一次政治風波，是馬政府兩岸政策「國家偏好」的一次內在折衝。

張顯耀案意外地揭開了兩岸密商「馬習會」的內幕。眾所周知，兩岸領導人會面是兩岸政治關係的核心議題。雙方會面的地點、名義、方式均挑動著兩岸與臺灣內部的敏感神經。2013 年國臺辦、陸委會聯繫機制建立後，兩岸高層便開始推動領導人會面的協商，由雙方核心智囊對接研究、兩岸事務主管交換意見、再由張顯耀與北京圍繞具體細節進行秘密談判。⁵⁵ 馬政府原屬意藉 2014 年 APEC 北京峰會推動「馬習會」，⁵⁶ 但雙方最終沒有達成共識。退而求其次，正當張顯耀與北京就金門「馬習會」的細節展開協商時，⁵⁷ 張被蹊蹺免職，馬政府國安、兩岸團隊自亂陣腳，再加上「太陽花學運」後主流民意對兩岸政策趨向保守，2014 年內舉辦「馬習會」被擱置起來。

次年下旬，兩岸重啓「馬習會」協商。廣州「張夏會」後，雙方將「第三地」會面模式各自帶回研究。⁵⁸ 經過數輪秘密協商，馬政府

news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1233725。2016/5/1 檢索。

⁵⁴ 施曉光、彭顯鈞、陳仔軒（2015）。〈國民黨徵召馬說的「害蟲」張顯耀選立委〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/917818>。2016/5/1 檢索。

⁵⁵ 王書泓、薛仁宏（2015）。〈過去讓它過去！馬習會成局 張顯耀心情複雜：國家利益重要〉。三立新聞：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=104516>。2016/5/1 檢索。

⁵⁶ 杜兆倫（2015）。〈馬習會馬英九：看機遇不強求不放棄〉。風傳媒：<http://www.storm.mg/article/44911>。2016/5/1 檢索。

⁵⁷ 蔡慧貞（2014）。〈習近平提議金門會馬破局俞正聲代打〉。風傳媒：<http://www.storm.mg/article/22003>。2016/5/1 檢索。

⁵⁸ 仇佩芬（2015）。〈還原馬習會磋商，夏立言證實由對岸主動提出〉。風傳媒：<http://www.storm.mg/article/73094>。2016/5/1 檢索。

核心團隊便開始了周密的沙盤推演，雙方承諾在公開致辭中避免「刺激性字眼」，⁵⁹ 但令外界相當詫異的是，習近平在致辭中，並沒有提及臺方所預計的敏感字詞，馬英九卻臨時補充了本方原本不願聽到的「一個中國」。對此，臺方其他與會者紛紛表示詫異、尷尬與遺憾，⁶⁰ 此舉也讓其受到在野黨的猛烈批評。⁶¹「馬習會」前後的民調顯示，⁶² 民意雖肯定兩岸領導人會面機制的創立，但對馬英九本人的表現不甚滿意。

「馬習會」並沒有拯救國民黨 2016 大選的低迷選情，也沒有重新提振民眾對其兩岸政策的支持度，而與此同時發生的另一起事件「紫光案」，再度證明學運後朝野政治新格局對馬政府兩岸政策自主性的束縛。2015 年 10 月，大陸紫光集團批評臺灣對 IC 業的限制政策，並接連高調宣佈入股臺灣 IC 封測業巨頭。⁶³ 有學者聯署向馬政府施壓反對陸資入股 IC 設計業，⁶⁴ 也有媒體接爆料稱，聯發科爲了搶在美國

⁵⁹ 李明賢（2015）。〈馬習會新聞幕後啟動安全閥兩套劇本應變〉。中時電子報：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151109000301-260102>。2016/5/1 檢索。

⁶⁰ 王銘義（2015）。〈中美對臺預防性管控〉。中時電子報：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151205000397-260109>。2016/5/1 檢索。

⁶¹ 民主進步黨（2015）。〈未在公開會習場合談各表蔡英文：立場退讓沒有盡到國家領導人責任〉。http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=8363。2016/5/1 檢索。

⁶² 指標民調（2015a）。〈「臺灣民心動態調查、朱習會與大選議題」民調〉。發佈日期：2015/05/14；指標民調（2015b）。〈「臺灣民心動態調查、大選與馬習會」民調〉。發佈日期：2015/11/12。

⁶³ 謝佳雯（2015）。〈紫光放話逼我開放晶片業臺灣半導體面臨嚴峻挑戰〉。聯合新聞網：udn.com/news/story/7240/1281605-紫光放話-逼我開放晶片業-台灣半導體面臨嚴峻挑戰。2016/5/1 檢索；紫光集團（2015）。〈紫光集團投資 6 億美元成爲臺灣力成科技最大股東〉。<http://www.unigroup.com.cn/newscenter/jtxw/2015/1030/163.html>。2016/5/1 檢索。

⁶⁴ 工商時報（2015）。〈學界連署反中資沒專業、只抹紅〉。中時電子報：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151215000018-260202>。2016/5/1 檢索。

高通前佔領大陸市場，欲通過引紫光入股方式掌握兩岸共同標準，進而遊說馬政府鬆綁陸資入股 IC 設計業。⁶⁵ 再加上台積電申請赴陸設廠的輿論效應，一時間，「紅色供應鏈」話題激起臺灣政壇熱議。對此，經民進黨立法院黨團提議、國民黨團認可，「政府不得開放 IC 設計業」與「投審會未向立院報告前不得許可紫光併購案」寫入 105 年預算案附帶決議。⁶⁶ 由此可見，學運後，在野勢力通過立法院對馬政府兩岸經貿政策自主性的限制，從紫光案淋漓盡致地體現出來。相對於馬政府的開放，兩岸政策的保守偏好，藉由主流民意的支持，成為蔡英文新政府兩岸政策的「國家偏好」。

紫光高調入股臺企與施壓 IC 開放政策的背後，折射出臺灣產業政策在兩岸經貿關係中面臨的現況。近年來，隨著大陸產業升級腳步加快，兩岸經貿如何避免惡性競爭、實現優勢互補，成為考驗馬政府產業政策的課題。早在 2008 年 8 月，馬政府就成立了「搭橋專案」，試圖發揮政府引導作用，推動兩岸共同制定技術標準（經濟部技術處，2011）。2012 年，「海峽兩岸企業家峰會」標誌著兩岸產業合作更高級別、更常態化的平臺得以建立。然而，紫光案的爭議表明，一方面，用「讓利」的辦法顧及臺灣產業的利益，已不再是大陸最優先考慮的政策，臺灣優勢產業面臨的競爭壓力勢必越來越大；另一方面，學運後在立法院與民意的約束下，馬政府在經貿開放領域被迫回歸保守路線，兩岸相互投資出現停滯甚至倒退的情況，對新政府在產業政策中的能力考驗才剛剛開始。

⁶⁵ 鄒景雯（2015）。〈張順志：「微量開放」中資入股 IC 設計很危險〉。自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/957927>。2016/5/1 檢索。

⁶⁶ 鄭宏斌（2015）。〈民進黨團提案投審會須嚴審紫光收購案〉。聯合新聞網：udn.com/news/story/1/1376796。民進黨團提案—投審會須嚴審紫光收購案。2016/5/1 檢索。

伍、研究發現

作者將結合歷史研究發現，探討本研究架構內的變項特徵，以及變項之間的邏輯關係，進而將這一邏輯關係重新帶回到「民主國家自主性理論」與「國家權力理論」中，創造實證發現與經典理論之間對話的可能。

一、兩岸政策領域馬政府的內外自主性

國家自主性是由給定的議題領域所界定的，不同性質的政策議題界定了自主性的性質與內容，從而也界定了國家偏好、決定了國家的行為方式。由於歷史所形成的兩岸關係的特殊性，由兩岸政策所界定的自主性，也就同時具備了「外部自主性」與「內部自主性」的重要特徵。

(一) 外部自主性

毫無疑問，兩岸關係源於東西冷戰與中國內戰所塑造的國際強權間的政治安排。對於管轄臺、澎、金、馬的這個政府而言，其兩岸政策的首要面向就是維護與提升臺灣自主性。

本文回顧了 2008 年以來馬政府在與北京的互動過程中，所遇到的「外部自主性」挑戰：首先，北京透過 2005 年國共互動的成功經驗，希望打造「國共平臺決策—兩岸兩會協商—馬政府執行」的兩岸政策流程，而真正符合馬政府自主性的兩岸政策流程則是「馬政府決策—兩岸兩會協商—馬政府執行」的內循環體系，而國共平臺只是作為必要的但屬輔助性的政策諮詢與訊息溝通場所。八年來，馬政府在與北京的互動過程中，在人事上基本排除了國共平臺的影響，維護並提升了自主性，但在兩岸關係的政治論述上，從一開始的與北京擱置、妥

協，演變到最後的接受、趨同。

其次，北京一直努力打造「兩岸關係和平發展框架」，由低到高、由淺入深地將兩岸關係從「和平發展階段」過渡到「和平統一階段」。而臺灣，從兩蔣到李扁時期，向來都抗拒或延緩北京所設定的統一進程，馬政府也不例外。雖然馬政府選擇「九二共識」作為擱置主權與政治爭議的政治基礎，但其兩岸政策實際上反映了兩個方向：第一，藉由與大陸的經貿合作提升臺灣競爭力，第二，透過制度化協商凸顯兩岸乃對等政治實體，達到「治權互不否認」乃至「治權互相承認」。2008 年以後，馬政府既小心翼翼地維護兩岸官方所共同推動的政策議程，又積極主動地爭取兩岸政策議程設定的主導權，馬政府對外部自主性的維護與提升，可見一斑。

（二）內部自主性

內部自主性提升與維護的挑戰與下列兩個因素相關：一是分歧性社會偏好與國家偏好的分歧程度，二是分歧性社會偏好持有者所擁有的社會資源。馬政府在執政八年來，兩岸政策內部自主性的考驗主要來源於以下三個方面：

首先，以民進黨、台聯為代表的在野黨，幾乎將馬政府所有的兩岸政策都上升到主權、國安等政治層面進行批駁，試圖藉由政治操作挑起民眾的「統獨意識」，動員並壯大自身支持者。其次，臺灣普遍民意對兩岸關係與兩岸政策的態度異常敏感微妙，時而為馬政府推動兩岸政策提供動力，時而又為馬政府推動兩岸政策營造阻力。再者，臺灣的企業界也對馬政府的兩岸政策產生壓力。

兩岸關係的特殊性，使得其「內部自主性」外溢化，這主要體現在：第一，反對黨指責馬政府並且將其兩岸政策泛政治化的主因，源自於北京所設定的兩岸關係議程與北京所界定的兩岸關係性質。第二，臺灣民意對馬政府兩岸政策的反饋，往往不是馬政府做了什麼，

而是中國大陸在兩岸關係上、對臺灣做了什麼。第三，企業遊說馬政府推進兩岸政策的本質是其利益驅動，但這一「利益」固然來自其本身市場需求與成本考量，但也同樣來自於中國大陸從中央到地方所給予的優惠政策。因此，對於馬政府而言，兩岸關係的「外部自主性」與「內部自主性」在現實環境中相互交織、相互影響，外部自主性時而內生，內部自主性時而外溢，為馬政府運用適當國家能力以維護與提升其自主性時帶來了複雜嚴峻的挑戰。

二、馬政府能力運用對偏好分歧程度之影響

兩岸關係兼具外部自主性與內部自主性的特徵，使得馬政府在推動兩岸政策、維護與提升其自主性時，既要運用專制能力，也要運用基礎能力。

(一) 馬政府兩岸政策中的國家能力類型

下文將根據本文鋪陳所劃設的五個階段，分別對馬政府在兩岸政策中運用的國家能力進行梳理。

表 1 專制能力與基礎能力在馬政府兩岸政策議程中的運用⁶⁷

能力類型		所觀察案例
專制能力	國家暴力	陳雲林首次訪臺高規格維安引發的警民衝突、學運期間行政院清場時的警民衝突
	個人化意志	緊急宣佈和平協議設置公投門檻、執意安排張志軍西子灣行程、從兩岸事務決策圈驅逐張顯耀、馬習會上「一個中國原則」被馬脫稿說出
	與社會隔離	變更馬英九接見陳雲林行程、洽簽臺日漁業協議、服貿簽署前的業界溝通、推動陸委會與國臺辦聯繫機制、推動兩岸領導人會面
	執政者優勢	兩岸經濟協議推動之初更名、阻擋「臺北會談」舉辦、服貿簽署後立法院公聽會的安排、張慶忠「30 秒」宣佈通過服貿、用司法手段指控張顯耀洩密
	單向度宣導	推動 ECFA 協議、開放陸生、服貿協議等各項兩岸政策過程中各種類型的政令宣導行為
基礎能力	雙向度宣導	推動 ECFA 與開放陸生政策的過程中陸委會、經濟部、教育部舉辦的座談會、研討會、基層下鄉懇談、馬英九與蔡英文的 ECFA 電視辯論
	第三部門協力	委託民間團體、行業協會、智庫推動陸生來臺、MOU、ECFA 等兩岸政策、「搭橋專案」與「兩岸企業家峰會」機制中第三部門的作用
	嵌入菁英階層	動員社會各界菁英人士公開表達陸生來臺、ECFA 等兩岸政策的支持、動員工商業界大佬選前支持「九二共識」、與企業界就鬆綁兩岸投資限制政策進行意見交換、邀請企業界菁英參與「兩岸企業家峰會」等產業合作平臺
	嵌入反對力量	任命賴幸媛為首任陸委會主委、說服反對立場的指標性人士支持陸生來臺等兩岸開放政策
	開放政策過程	無

製表：本文作者

⁶⁷ 本表揭示了本文所選擇的諸案例中，馬政府在推動兩岸政策過程中所使用手段與不同類型、不同層次的國家能力之相對應關係。其中，在區別相關宣導措施為「單向度」還是「雙向度」時，主要的判準是在宣導過程中政府與社會的地位關係：政府允許反對意見在同一平台對等陳述，並及時做出說明或說服，這一類宣導傾向於「雙向」，反之則傾向於「單向」。此外，「第三部門協力」與「嵌入菁英階層」的區別在於政府施加作用的對象不同，前者以民間團體為主，後者以個人為主。

第一階段：馬政府任命賴幸媛作為陸委會主委，可視作「嵌入反對力量」。馬政府透過說帖、文宣向外界說明兩岸經貿開放政策，可視為「單向度宣導」。陳雲林來臺期間，馬政府大規模動用警力處理抗議事件，並在「馬陳會」的安排上保持秘密決策、臨時改變行程，前者可視為使用「國家暴力」，後者可視為「與社會隔離」範疇的國家能力。

第二階段：ECFA 推動之初的更名風波、陸生三法與 ECFA 在立法院的審議均體現了專制能力中的「執政者優勢」。各部會在推動各項兩岸政策過程中透過媒體發佈的文宣以及一部分座談會、研討會可視為「單向度宣導」。而馬政府舉辦或委託民間團體舉辦各類座談會、公聽會、研討會則可視為基礎權力中的「雙向度宣導」。馬政府藉助民間團體、行業協會、智庫以及社會知名人士推動陸生來臺、ECFA 的行為，可視為「第三部門協力」、「嵌入菁英階層」與「嵌入反對力量」。

第三階段：馬政府相關單位在《黃金十年》中有關「和平協議」內容的研擬過程可視為「與社會隔離」的封閉決策，而國安團隊臨時改口稱「交付公投」的行為則屬於「個人化意志」。而在 2012 年連任前，馬政府動員數位工商界投書或表態支持「九二共識」，則可視為「嵌入菁英階層」。

第四階段：在「臺北會談」一案中，馬政府動用了專制能力中的「執政者優勢」，在阻擋部分大陸學者來臺參會，使此會破局。而檢視服貿爭端的全程，馬政府在服貿協商過程中並沒有舉辦公開的業界溝通與座談，故可視為「與社會隔離」；服貿簽署後，為了應對反服貿團體的批評，馬政府要求相關部會積極宣導，屬「單向度宣導」。與此同時，立法院公聽會只能視為運用「執政者優勢」，即馬政府安排上述活動的目的只是為了促使服貿協議盡速進入審查環節；而 3 月 17 日張慶忠「30 秒」事件與 3 月 24 日學生與警方在行政院前的衝突，分別是運用「執政者優勢」與「國家暴力」。

第五階段：馬政府在推動國臺辦與陸委會之間的首長互訪過程

中，全程「與社會隔離」，而在安排張志軍高雄與王郁琦茶敘時，不願聽取高雄市的勸告，可視為「個人化意志」。張顯耀的蹣跚去職，反映了馬政府兩岸核心幕僚團隊的內部矛盾，故馬政府決定動用司法手段將其驅逐出決策圈，這其中體現了「個人化意志」與「執政者優勢」。兩岸領導人會面推動過程也保持秘密，可視為「與社會隔離」，馬英九在公開講話中脫稿喊出「一個中國原則」，可視為「個人化意志」。從「紫光案」引發的一系列輿論風波中，可以看到「嵌入菁英階層」的運用，而馬政府為促進兩岸產業合作所創設的「搭橋專案」與「兩岸企業家峰會」則可視為「第三部門協力」與「嵌入菁英階層」。

（二）2008 年以來偏好分歧的階段性特徵

2008 年 5 月，隨著馬政府的上任，國家偏好與社會偏好的分歧特徵，可以根據兩者之間分歧程度的大小，分成五個階段：

第一階段：分歧醞釀與激化期。時間跨度為：從馬政府上任至陳雲林首次訪問臺灣，其中，陳雲林訪臺引發的社會對立與警民衝突是轉折點。其主要特徵是，兩岸政策的國家偏好與總體社會偏好之間分歧仍然較小，但社會內部偏好分歧開始逐漸擴大。

第二階段：分歧調和期。時間跨度為：從陳雲林首次訪臺到兩岸 ECFA 簽署並生效，其中，ECFA 的成功簽署與順利生效是重要的過渡點。其主要特徵是：兩岸政策的國家偏好與總體社會偏好之間的分歧沒有擴大，社會內部的偏好分歧程度並沒有明顯縮小，也沒有持續擴大，但與國家偏好相一致和相趨近的社會偏好均得到了鞏固，故國家偏好與總體社會偏好之間的分歧並沒有擴大。

第三階段：分歧縮小期。時間跨度為：從 ECFA 生效至馬英九第二個任期開始。其主要特徵是：兩岸政策的國家偏好與總體社會偏好之間的分歧縮小，甚至出現相近的趨勢，社會內部的偏好分歧也有所縮小。馬政府調和偏好分歧的效果開始顯現，雖然其中曾出現個別分

歧擴大的風險事件，但並不影響普遍民意對馬政府兩岸政策的態度。

第四階段：分歧擴大與失調期。時間跨度為：從馬政府連任至太陽花學運爆發，轉折點是國民黨在內政委員會強行通過服貿。其主要特徵是：兩岸政策的社會內部偏好分歧持續擴大，原本與國家偏好相趨近的一部分社會偏好逐漸改變為與國家偏好相分歧、相逆的社會偏好，當擴大到臨界點時，總體社會偏好開始與國家偏好背道而馳，且國家偏好與社會偏好之間的分歧變得無法調節、難以調節。

第五階段：分歧失控期。時間跨度為：從太陽花學運爆發至 2016 年大選國民黨失利。其主要特徵是：兩岸政策的國家偏好與社會偏好之間的分歧擴大到失控狀態，政府對調節分歧性偏好既無能力，亦無意願，社會制裁限制了國家自主性。學運的落幕，標誌著馬政府在兩岸政策上的部分國家自主性被限制，其議程中原本要繼續推動的不少兩岸政策紛紛受阻。由於馬政府仍有部分自主性未被限制，故其仍然能夠推動諸如兩岸領導人會面等重大政策。

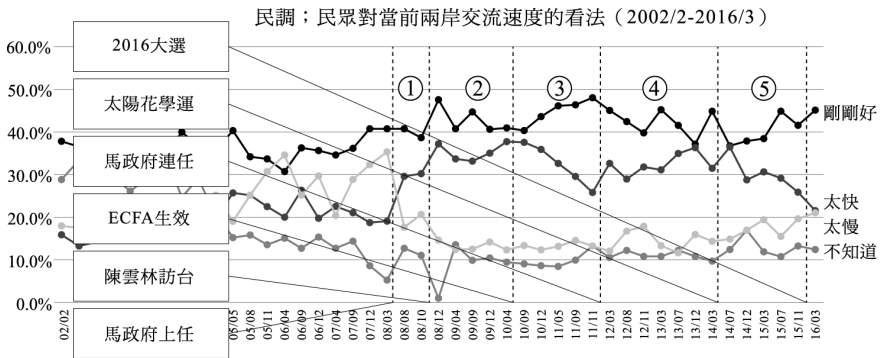


圖 5 臺灣民意對兩岸交流態度趨勢及馬政府任內
偏好分歧階段特徵對應圖

資料來源：行政院大陸委員會 (2016)

備註：①②③④⑤分別為 2008 年 5 月馬政府的上任以來圍繞兩岸關係國家偏好與社會偏好的分歧特徵的五個不同階段

製圖：本文作者

(三) 不同類型國家能力對偏好分歧之影響

接下來，本文將回到本研究的核心問題，即「當國家提升自主性時，國家傾向於運用什麼類型的能力，會對國家偏好與社會偏好之間的分歧程度產生怎樣的影響」，回答這一問題，將涉及到對本文研究假設的驗證。

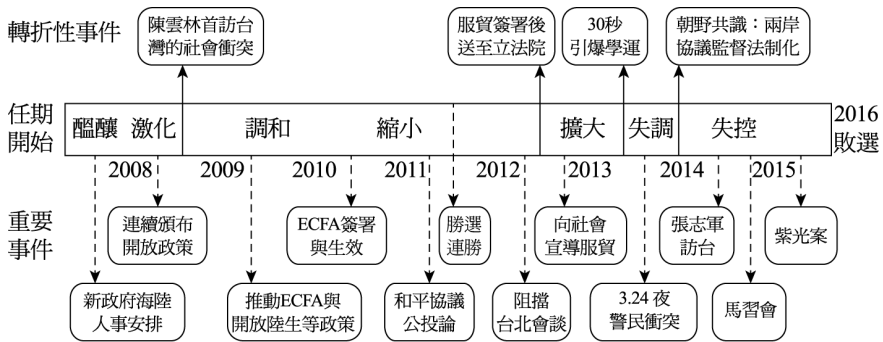


圖 6 馬政府兩岸政策時間軸：自主提升與偏好分歧

製圖：本文作者

首先，本文先將第四章所回顧的，馬政府執政以來的兩岸關係重要政策或重大事件按照時間軸進行排列，再將上述時期內國家偏好與社會偏好分歧的階段性特徵導入時間軸。接著，本文將上述時間軸所呈現的內容，再以下表形式羅列，以利更加清晰地展現馬政府提升兩岸政策自主性過程中運用能力類型對偏好分歧的影響。

表 2 馬政府提升兩岸政策自主性過程中
運用能力類型對偏好分歧的影響

代 表 性 事 件	維護或提升自主性之類型	傾向於運用國家能力之類型	國家偏好與社會偏好之間分歧程度	國家－社會偏好分歧的階段性特徵
勝選後人事安排	內部＋外部	基礎	小	醞釀與激化
陳雲林首訪之衝突	內部	專制	小→大	
開放陸生來臺就讀	內部	基礎	大→小	調和
ECFA 的協商與簽署	內部＋外部	專制＋基礎	大→小	
「和平協議」公投論	內部	專制	小→大→小	縮小
2012 大選爭取連任	內部	基礎	大→小	
阻擋「臺北會談」	外部	專制	無影響	擴大與失調
服貿協商與宣導	內部	專制＋基礎	小→大	
太陽花學運爆發	內部	專制	大	
「張王會」及互訪	外部	專制	無影響	失控
罷黜張顯耀	內部	專制	大	
馬習會脫稿「一中」	外部	專制	大	
開放陸資入股 IC 業	內部＋外部	基礎	大	

製表：本文作者

綜合上述圖表所呈現的內容，本文的研究發現是：作為一項具有分歧的公共政策，馬政府在推動兩岸政策的過程中，當運用基礎能力維護與提升其內部自主性時，縮小了國家偏好與社會偏好之間的分歧，當運用專制能力維護與提升其內部自主性時，擴大了國家偏好與社會偏好之間的分歧。在高度分歧的政策環境下，馬政府愈傾向於運用專制能力，愈會激化國家與社會之間的偏好分歧，進而引發社會制裁，最終限制了其國家自主性。

三、雙重壓力下馬政府國家能力的弱化

上文提到，對臺灣而言，外部自主性時而內生，內部自主性時而外溢，給馬政府在兩岸政策過程中維護與提升其自主性時帶來了複雜而嚴峻的挑戰。內生的外部自主性挑戰，來自於北京對臺鑲嵌壓力，外溢的內部自主性挑戰，來自於民主化後發展型國家政經體制的轉型壓力。

（一）北京對臺鑲嵌的壓力

論及北京對臺政策對臺灣內部政經結構的影響，臺灣學者多為負面解讀，如吳介民（2015）提出的「政治代理人」模式，而大陸方面則堅稱其「不干預」臺灣島內事務。事實上，如果檢視北京近年來的對臺交流舉措，則可以發現，這些舉措同樣具有類似於「基礎能力」的鑲嵌性特徵。

北京對臺如何鑲嵌？若從基礎能力的類型上來觀察，「嵌入菁英階層」、「第三部門協力」與「嵌入反對力量」，是北京對臺政策基礎能力的運用重點；若從不同社會行為體來觀察，政府官員、政黨人士、企業菁英、民間團體、基層組織、知識菁英，是北京落實其對臺政策偏好的主要依靠對象；若從具體的運作方式來觀察，「訊息交換」、「租金分享」、「政策遊說」，北京通過對臺政策維護與提升其自主性的重要手段。由此可見，以上提及的能力類型、鑲嵌對象與具體手段，幾乎都是傳統發展型國家模式中強調的國家為實現「鑲嵌式自主」所運用的國家能力。本文中，北京藉由臺商與張顯耀保持非制度性訊息溝通機制、紫光集團推動聯發科遊說馬政府開放 IC 設計業，均屬北京對臺鑲嵌的典型示例。

大陸的對臺政策，客觀上致使馬政府在兩岸政策領域運用基礎能力的空間越來越小，所以我們可以看到，馬政府往往使用專制能力解

決上述問題，如用「洩密」之嫌將張顯耀從兩岸事務團隊中驅逐。誠然，這些舉措的確有利於馬政府自主性的維護與提升，卻不利於調和分歧性偏好。

(二) 後發展型模式轉型的壓力

相較於北京的對臺鑲嵌，民主化後臺灣發展型國家模式與大陸工作機制的調試與轉型，則是來自於內部的壓力。從兩岸關係的實際出發，內部轉型壓力體現在兩個層面：第一，政府難以回到發展型國家模式中的角色，用原有的方法再度引領產業發展與升級；第二，行政、立法機關與公民社會之間對重大政策議題必須創造出一套基於開放與共用的權力運行機制，政府很難再依循原有的與社會隔離的決策—執行模式推動政策。

首先，在傳統的發展型國家模式中，爲了創造的新的經濟增長點或扶持新興產業，政府可以爲特定產業甚至特定企業量身打造一套成本最小化、收益最大化的市場環境和法制環境。馬政府任內，仍然試圖透過類似的方式，在開放的同時，藉由扶持本土產業參加兩岸經貿提升臺灣的競爭力。本文回顧了兩個典型案例：其一，「搭橋專案」雖然調動了民間企業和第三部門，但政府在其中沒能發揮積極作用。其二，聯發科遊說陸資進入臺灣 IC 設計產業失敗，由於民主化後政府政策受到越來越多的民意壓力和反對黨制約，再加上發展型國家經濟轉型後，民營企業呈現出多元競爭的態勢，政府難以再爲某個企業保持彈性的政策裁量空間。

其次，從臺灣的現行制度架構來看，政府推動兩岸政策的權力來源本身就具有專制性。憲法增修條文賦予了總統「爲決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議」之職權，國安會組織法進一步明確了國家安全「係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。而大陸工作組織體系中也規定，「總統與國家安全會議提供(大陸工作)

大政方針與諮詢研究」。實際操作中，兩岸關係與兩岸政策已然成為總統的「專屬權力」。誠然，兩岸關係中的確涉及安全、軍事、秘密談判等高級政治層次，決策自然有其封閉性特徵，但隨著兩岸的交流與開放，兩岸政策與兩岸議題已經深入到民眾日常生活的各個方面，而現有的大陸工作體系已無法適應新情勢。

綜上所述，面臨著北京對臺政策的鑲嵌壓力與臺灣自身發展模式和政經體制的轉型壓力，馬政府在兩岸政策上的基礎能力明顯被限縮、被弱化，其兩岸政策的社會滲透性與鑲嵌力明顯不足。而對專制能力的運用，既是現行體制對兩岸事務權力的主要來源，也是馬政府維護與提升其自主性（尤其是外部自主性）最有效的手段。但外部自主性挑戰的內生、民主化後的政治生態以及兩岸交流事務向民間的不斷深化，使得在兩岸政策議程中一些本該使用基礎能力的領域，馬政府卻使用了專制能力。如此一來，在臺灣這個民主化社會中，政策是推動下去了，但政府與社會的偏好分歧越來越大。長此以往，分歧性偏好者持有的社會資源不斷累積、凝聚，最終發動了對馬政府的社會制裁。

四、理論對話：國家能力語境下重構民主國家自主性理論

給國家的自主性行為提出三類劃分是 Nordlinger 民主國家自主性理論的重要觀點。本文對此進行了質疑，認為政府行為與偏好流動實乃動態過程，無法將動態的過程僵化地歸納為三種類型，且國家行為既有可能縮小分歧性偏好，也可能擴大分歧性偏好，也並非三類型所能概括。不過，由於本文發現，國家透過運用不同類型的能力，提升了其自主性，也對偏好分歧程度產生或大或小、或正或負的影響。故「偏好分歧」依然可以作為國家自主性理論中的一個重要變項，而另一個變項就是國家所運用的能力對社會的隔離性 / 滲透性。

總的來說，政府對專制能力與基礎能力在不同比例和不同強弱的

綜合運用下，均會出現一個總體性特徵，那就是政府所運用能力對社會來說是具有隔離性，還是具有滲透性。隔離性越強，意味著越傾向於專制能力，滲透性越強，意味著越傾向於基礎能力。因此，政府在推動公共政策中，政府行為對偏好分歧程度的影響，取決於政府所使用的能力類型，本質上取決於政府所運用能力對社會的隔離性 / 滲透性。

以本文對馬政府時期兩岸政策的研究為例，其在第一任使用基礎能力較多，也一定程度上縮小了與社會的偏好分歧，然而第二任則頻頻使用專制能力，甚至不斷升高隔離性，反而擴大了與社會的偏好分歧，繼而導致了偏好失控，引發社會制裁。那麼，政府能力的隔離性與偏好分歧程度之間是否仍舊可以用本文研究架構中簡單的箭頭式因果關係描述出來？顯然是不夠的。因此，需要探索一種新的模型來描述上述兩者之間的因果關係。

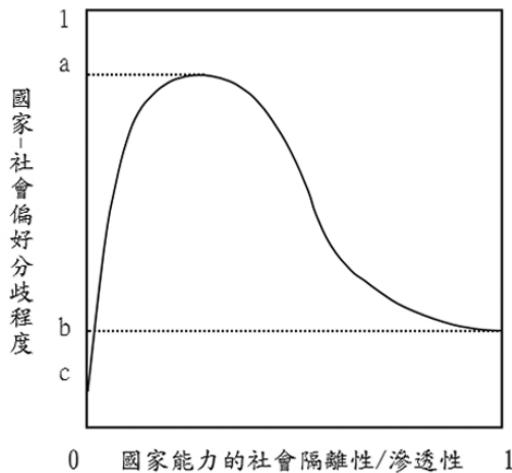


圖 7 民主國家自主性解釋新模型：
國家能力對偏好分歧的影響

製圖：本文作者

如圖 7 所示，首先，這一情境預設在民主國家或民主政體，具備實質運作的選舉制、代議制、多黨制、自由的新聞輿論以及自主的公民團體；其次，橫軸代表政府在推動某項政策過程中所運用國家能力對社會的隔離性或滲透性，愈接近 0 說明隔離性越高，政府愈傾向於使用專制能力，愈接近 1 說明滲透性越高，政府愈傾向於使用基礎能力；再次，縱軸代表針對特定政策的國家偏好與社會偏好之間的分歧程度，愈接近 0 說明分歧越小，愈接近 1 說明分歧越大。

國家能力對偏好分歧的影響，以一條右偏曲線的形式表現出來：首先，該曲線與縱軸交匯於點 $(0, c)$ ，0 代表著這項政策尚未進入政府的政治議程中， c 代表著該政策雖尚未推動，但國家與社會對其必然存在其既有偏好，且兩者之間必然存在著程度為 c 的分歧（因為國家—社會偏好的純粹無分歧狀態是不存在的），故曲線的起點為 $(0, c)$ 而不是 $(0, 0)$ ；接著，該曲線開始陡然上升，這意味著當政府運用高隔離性的國家能力時，國家與社會偏好之間的分歧會發生擴大。需要說明的是，當國家能力的隔離性趨近於 0 點時，也就是隔離性極高時，偏好分歧並不會非常大。這是因為，若政府使用如此高隔離性的國家能力時，由於其封閉性與隱秘性，政府往往在社會不知情的情況下就迅速將其偏好轉化為政府行為，或者說，當社會對這一議題完全冷漠或沒有感受到與自身相關時，政府也會迅速將其偏好轉化為政府行為，故在上述情況下，偏好分歧並不會凸顯出來。不過，由於現代民主國家有訊息公開、輿論監督、權力制衡等方面的影響，政府使用極高隔離性能力來推動公共政策的機會已經越來越少，尤其在推動一些本身就存在分歧、或事關重大的政策時，持有分歧性偏好的政黨、媒體、民間組織等社會行為體會對政府在該議題領域的行為高度敏感。故政府在推動這些政策時，往往利用執政者優勢對程式或法規進行有利詮釋或主導，或者利用媒體等平臺進行宣導，以回應社會反對。但由於其所運用的國家能力總體上偏向於高隔離性，故國家—社會偏好

之間的分歧，會隨著分歧性偏好持有者所展開的政治動員而急劇升高，一直升高到分歧程度為 a 的位置（因為國家－社會偏好之間純粹的百分之百的徹底分歧狀態也是不存在的，即便政府行為受到了大多數社會成員的反對，但總有比例為 $1-a$ 的社會群體的偏好與國家偏好是相容或不相分歧的）；隨後，曲線通過最高點後便開始出現下降趨勢，代表政府推動該項政策所運用的國家能力的社會滲透性逐漸加強，但由於總體上仍然偏向於專制能力，故國家與社會偏好之間的分歧程度仍然維持在一個較高的區間；然後，曲線持續下降，且下降的幅度開始趨緩，這說明政府所運用國家能力的滲透性趨強，隔離性趨弱，在基礎能力的持續作用下，國家偏好與社會偏好之間的分歧程度減小，但減小的幅度較為緩慢。這是因為，與專制能力往往很快擴大並激化分歧不同，對社會的說服與滲透是一個長期的過程，且所反映出來的分歧變化也需要一定的時間才能體現出來；最後，曲線下降逐漸放緩至趨於水準，最終停留在點 $(1, b)$ 的位置，這代表著當政府運用高滲透性的基礎能力推動其政策時，國家－社會的偏好分歧程度不易被擴大或激化，而是維持在一個平穩且不那麼高的水準上。當然，由於純粹的偏好無分歧狀態是不存在的，故無論政府運用的國家能力滲透性有多強，總有一部分社會群體仍然堅定地持有分歧性偏好，因而曲線最終停留在 $(1, b)$ 而不是 $(1, 0)$ 。

針對上述民主國家自主性解釋新模型，作者還需做三點補充性說明：第一，政府可以選擇在橫軸 0 至 1 間任何一點啟動政策議程，每一點均代表著不同程度的隔離性或滲透性；第二，縱軸上的 a 、 b 、 c 的值不是固定的，是由政府所推動政策的內在屬性所決定的，但三者之間的大小關係基本上為： $1 > a > b \geq c > 0$ 或 $1 > a > c \geq b > 0$ ；第三，這一模型是由質性研究歸納概括而產生，該曲線是否可以寫成函數模型，還需後續的量化研究來填補。

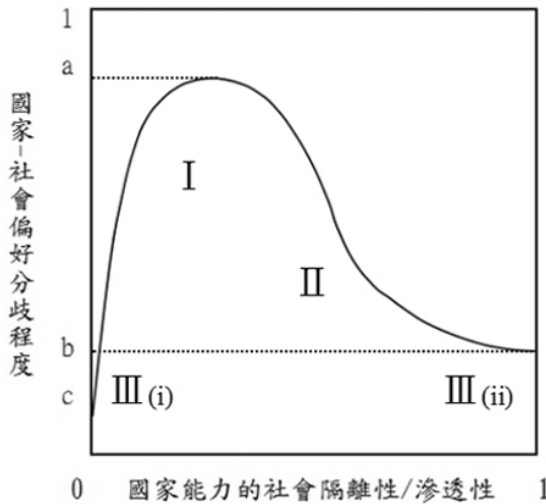


圖 8 新模型與民主國家自主性三類型的關係

製圖：本文作者

最後，再來探討本文提出的「民主國家自主性解釋新模型」對原有的「三類型」模型的替代性。該曲線的左尾與右尾代表著國家偏好與社會偏好分歧較小時的「類型三」解釋；曲線左側上揚部分代表著國家偏好與社會偏好存在明顯分歧時的「類型一」解釋；曲線右側下行部分代表著國家偏好與社會偏好之間的分歧縮小時的「類型二」解釋。回到兩岸關係的現實環境中，可以明顯發現，從 2008 年上任到 2016 年大選，馬政府推動兩岸政策呈現出「III(i)→I→II→III(ii)→III(i)→I」的總體軌跡。因此，無論是從理論描述，還是從實證分析，本文所提出的民主國家自主性解釋新模型，對於原有的「三類型」模型而言均具有替代性，再加上新模型對原模型做的改進，故這一新模型可作為 Nordlinger 民主國家自主性理論的修正方案。

伍、結論

由於國共內戰史與世界冷戰史塑造了兩岸關係的特殊性，對於臺灣而言，兩岸關係與大陸政策既關乎其外部自主性，又深刻地影響著執政當局的內部自主性，內外自主性的挑戰相互交織、相互作用，不僅使兩岸政策成為了臺灣最重大、最敏感的公共政策之一，還在臺灣內部塑造出了兩種不同傾向的政策偏好。2014 年的反服貿學運成為一個分水嶺，經過這一社會制裁事件，馬政府在兩岸政策上的內部自主性受到部分限制，在反對力量不斷佔據更多社會資源與更多民意支持的趨勢下，馬政府兩岸政策自主行為成功的概率降低，而對比 2008 年傾向「開放」的總體社會偏好，馬政府臨近卸任前，臺灣內部對兩岸政策的總體社會偏好重歸「保守」。本文得出了以下主要研究發現：

第一，馬政府同時運用專制能力與基礎能力推動兩岸政策時，其運用國家能力的類型對其與社會偏好之間的分歧程度產生影響。當其傾向於使用專制能力時，國家與社會之間的偏好分歧傾向於擴大，當其傾向於使用基礎能力時，國家與社會之間的偏好分歧傾向於縮小。

第二，由於兩岸政策的特殊性，故在北京對臺政策的鑲嵌壓力，與臺灣自身政治經濟體制的轉型壓力之下，馬政府處理兩岸關係的國家能力尤其是基礎能力被弱化，故馬政府更加傾向於運用專制能力，來推動一些存在偏好分歧的兩岸政策，偏好分歧遂逐漸擴大，並藉由反服貿學運激化、失控，最終引發了社會制裁。

第三，專制能力與基礎能力，是衡量國家能力的社會隔離性與滲透性的重要指標，並且隨著社會隔離性 / 滲透性的變化，國家偏好與社會偏好之間的分歧程度也隨之發生改變。國家能力運用類型對偏好分歧的影響過程，本文以「民主國家自主性解釋新模型」的形式表現出來。

附錄

民主國家自主性提升戰略及策略			
類型	序號	戰 略 及 策 略 內 容	備 註
I	1	使用國家資源或其掌握的資源來替代類似的私人資源	抵消或顯著削弱持有分歧偏好的社會行為者所擁有的政治資源對其產生的約束作用
	2	使用一種難以破解和滲透的決策模型	
	3	選擇那些不受社會壓力影響的決策場所	
	4	在採取看得見的與社會偏好相一致的正式權威性行為的同時，通過較隱晦的方式否定那些公開主張的目標	
	5	在對立的社會團體之間充當表面的調解人	
	6	向那些偏好比較集中的行為者尋求支持	
	7	離間或拉攏部分領導者或比較有影響的團體成員	弱化那些有著不同偏好的社會行為者利用資源的程度和效力
	8	破壞社會團體的一致性	
	9	加劇社會團體內部的分化和不信任程度	
	10	使社會團體至少將部分資源直接用於其它沒有分歧的事項或競爭性的社會團體上	
	11	延長政策資訊的過程以使得社會團體連續的資源部署出現更多問題	
	12	以社會行為者其他政策偏好的實現相威脅，並暗示他們不要忘記其對國家的依賴性	勸阻那些有分歧偏好的社會行為者使其不會發動他們的大部分資源和對國家施加難以緩和的壓力
	13	延緩提供相關服務和「實在」利益	
	14	動搖社會行為者相對於其它社會團體的地位或優勢	
	15	以他們和國家之間的有利關係相威脅	
	16	破壞他們的組織凝聚力	

民主國家自主性提升戰略及策略			
類型	序號	戰 略 及 策 略 內 容	備 註
II	1	利用共同的利益和價值觀念	說服那些持分歧性偏好的社會會行動者改變其偏好，或者至少給其訴求增加足夠的不確定性以促使他們撤回至政治邊緣
	2	證明國家與社會所追求的目標基本上相同，但是國家的政策偏好看起來更能實現二者共同的目標	
	3	使他們明白其實真正的現實利益並非如他們所認為的那樣	
	4	指出社會行動者接受國家偏好也能致使其社會競爭對手或對立集團遭受價值損失	將那些持分歧偏好的社會行動者所控制的資源部署程度降到最低
	5	提高其首選政策的有利條件和政策利好以及不利條件和政策損失的透明度	
	6	宣稱雖然其偏好不同，但他們的主觀目的並非是要否認社會行動者的利益	
	7	給他們提供一個可以改變公共官員偏好的機會	
	8	利用其它方式繼續推動和實現社會行動者的其他利益	
	9	提出一種互利的交易，儘管該交易對公共官員來說基本上是零成本的	
	10	改變議題界定和認知的方式	動員和爭取那些一般持中立態度的行動者的支援
	11	把政策議題加諸既存的階層、種族或地區分化之中	
	12	催生一種基於情感考慮對該議題的回應	
	13	使社會行動者明白其支持是非常重要和必要的	
	14	誘導他們依照某種超過其在當前議題上的利益所需要的程度動員和部署政治資源	提高向那些其偏好跟國家偏好趨於一致以及希望國家按照自己的偏好行事的社會行動者部署政治資源的深度和廣度
	15	給其支持者動員更多的資源提供特殊便利	
	16	在其支持者中組建一個議題聯盟以幫助他們最有效的利用資源	

民主國家自主性提升戰略及策略			
類型	序號	戰 略 及 策 略 內 容	備 註
III	1	限制那些對雙方都接受的某些政策明智性表示懷疑的資訊的傳播	維持或加強那些其偏好與國家趨於一致的社會行動者的允諾
	2	發佈模稜兩可的聲明和採取反駁性的行為來准許社會行動者將其自身偏好加諸國家偏好之中	
	3	對正在進行的項目的成功進行廣泛宣傳和大肆渲染	
	4	弱化對分歧偏好的認真考慮，並把「非議題」排除在公共政策議程之外	
	5	把權威性行為和廣泛認同、基本上無異議的價值觀念和行為模式關聯起來	
	6	招募那些知名專家來擔任高級官職	維持或鞏固某些社會行動者對國家的順從
	7	以實際行動來表明他們一直在積極努力地解決社會問題、探索和研究應對之法	
	8	鼓吹處理某一緊急情況或社會問題並迅速做出決定的迫切性	
	9	利用現有對權威的統計慣例和恭敬態度	
	10	激勵公眾相信他們具有較高的處理問題的能力，並對需要做的事情有精確的瞭解	
	11	強調無論各社會集團控制的資源多寡，其都將一視同仁地公正對待他們	維持或培育那些偏好跟國家偏好沒有太大關係的社會行動者的中立傾向
	12	宣稱決策制定權屬於那些其不能夠控制的「非政治性」國家部門	
	13	擺出一副將用一種高度理性和非政治的方式來評估其政策替代方案的姿態	
	14	強調其對社會期望和訴求的回應	
	15	強調在公共政策考量和決策過程中嚴格遵守那些正式的法律程式	

資料來源：Nordlinger（孫榮飛等〔譯〕，2010：86-87；103-105；122-123）

製表：本文作者

本文操作型定義架構（詳版）				
概念層次	概念成分	概念定義	操作定義	觀察層次
專制能力	國家暴力	使用國家暴力機器壓制社會反對的表達	利用軍警或司法途徑等強制措施對待社會反對的集體行動；關閉或遣散社會反對的表達管道	I14、I16 及其它經過詮釋的文本
	個人化意志	公共官員的個人意志對政策過程產生決定性影響	個別官員的獨斷決定；克服其他公共官員的異議	經過詮釋的文本
	與社會隔離	決策過程封閉神秘且不對外界公開	決策僅向有限公共官員開放；不打算吸納社會意見；把政策位階提高至敏感領域	I2、I3、III1、III8 及其它經過詮釋的文本
	執政者優勢	利用對程式的掌握阻擋反對的表達	根據偏好主導議題設定程式；利用多數（majority）原則；掌握政策法規詮釋權	I1、I4、I11、I12、II5、II10、III4、III5、III9、III13、III15 及其它經過詮釋的文本
	單向度宣導	利用大眾媒介向社會進行宣導	主動地透過媒體、輿論、座談會、研討會等形式宣導政策，但不允許反對意見在同一平臺對等陳述	II1、II2、II3、II6、II12、II13、III3、III7、III10 及其它經過詮釋的文本
基礎能力	雙向度宣導	通過大眾媒介向社會進行宣導但允許相反意見同時陳述	邀請社會反對意見以媒體、輿論、座談等形式為平臺共同陳述對特定政策的正反意見；對社會反對意見做出即時反饋	II7、III14 及其它經過詮釋的文本

本文操作型定義架構（詳版）				
概念層次	概念成分	概念定義	操作定義	觀察層次
基礎能力	第三部門協力	政策過程中保持與第三部門的合作並形成協力關係	主導成立為政府服務的第三部門；與特定第三部門共用租金	I6、II16、III12 及其它經過詮釋的文本
	嵌入菁英階層	政策過程中保持與社會各階層菁英的合作	與商業菁英、知識菁英、各界代表人士搭建溝通平臺或共用租金	I10、I15、II9、II11、II14、II15、III6 及其它經過詮釋的文本
	嵌入反對力量	提供一套能夠創造與那些反對國家偏好的團體之間產生共用共容之可能性的機制	政策過程安排反對意見團體參與；與反對意見團體內的成員建立訊息管道或創造共用租金；選擇某些議題採納個別反對意見	I5、I7、I8、I9、I13、II8 及其它經過詮釋的文本
	開放政策過程	提供一套多元社會行為主體參與政策過程的機制	由國家主導設計並獲得主要社會行為主體認可的協商諮詢模式；機制貫穿整個政策過程；政策產出因採取圓桌會議故具有高度正當性	III2、III11 及其它經過詮釋的文本

製表：本文作者

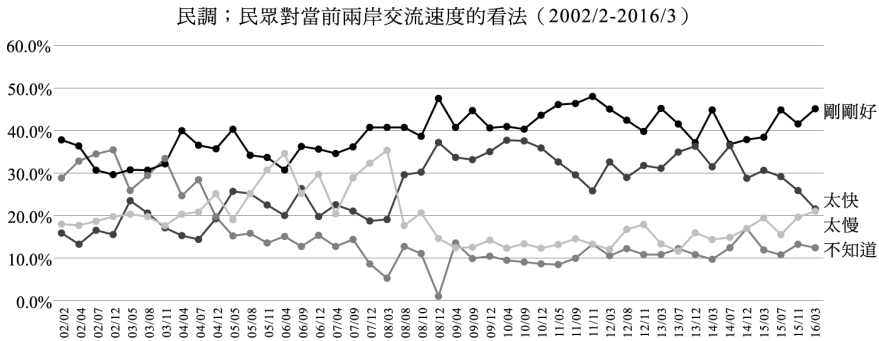
資料來源：Mann（陳海宏等〔譯〕，2007）、Nordlinger（孫榮飛等〔譯〕，2010）以及作者自創



民調趨勢匯總(一)：兩岸關係緩和指數 (2006/6-2011/9)

資料來源：遠見民調 (2006、2007、2008、2009、2010、2011)

製圖：本文作者



民調趨勢匯總(二)：民眾對兩岸交流速度的看法 (2002/2-2016/3)

資料來源：行政院大陸委員會 (2008b、2016)

製圖：本文作者

參考文獻

一、中文部分

- 王紹光、胡鞍鋼（1993）。《中國國家能力報告》。沈陽：遼寧人民出版社。
- 王志弘〔譯〕，Alford, Robert R.（原著）（2011）。《好研究怎麼做：從理論、方法、證據構思研究問題》。臺北：群學。
- 王甫昌（2008）。〈族群政治議題在台灣民主轉型中的角色〉，《台灣民主季刊》5(2)：89-140。
- 王振寰（2002）。〈台灣的威權體制與民主轉型〉，王振寰（主編），《台灣社會》，頁 21-56。臺北：巨流。
- 王振寰（2003）。〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉，《臺灣社會學刊》31：1-45。
- 包宗和（1999）。〈戰略三角角色轉變與類型變化分析——以美國和台海兩岸三角互動為例〉，包宗和、吳玉山（主編），《爭辯中的兩岸關係理論》，頁 233-250。臺北：五南。
- 包宗和（2009）。〈戰略三角個體論檢視與建構及其對現實主義的衝擊〉，包宗和、吳玉山（主編），《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》，頁 335-354。臺北：五南。
- 田野（2013）。〈探尋國家自主性的微觀基礎：理性選擇視角下的概念反思與重構〉，《歐洲研究》1：46-63。
- 立法院公報處（2013）。〈內政委員會會議〉，《立法院公報》102(28)：1-82。
- 立法院公報處（2014）。〈立法院第 8 屆第 5 會期內政、外交及國防、經濟、財政、教育及文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境八委員會第 3 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》

103(19) : 131-132。

朱天飆 (2006)。《比較政治經濟學》。北京：北京大學出版社。

朱道凱〔譯〕，Wan-wen Chu and Alice Amsden (原著) (2002)。《超越後進發展：台灣的產業升級策略》。臺北：聯經。

行政院大陸委員會 (2008a)。《堅持「主權、民主、和平、對等」四原則的兩岸關係》。臺北：行政院大陸委員會。

行政院大陸委員會 (2008b)。《行政院大陸委員會民國 97 年年報》。臺北：行政院大陸委員會。

行政院大陸委員會 (2009)。〈2009 年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析〉。發佈日期：2010/01/25。

行政院大陸委員會 (2013)。《行政院大陸委員會民國 102 年年報》。臺北：行政院大陸委員會。

行政院大陸委員會 (2014)。《行政院大陸委員會民國 103 年年報》。臺北：行政院大陸委員會。

行政院大陸委員會 (2016)。〈民眾對當前兩岸交流速度的看法〉。發佈日期：2016/04/12。

冷則剛 (2009)。〈國家、全球化與兩岸關係〉，包宗和、吳玉山 (主編)，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》，頁 141-156。臺北：五南。

吳乃德 (1992)。〈國家認同和政黨支持：臺灣政黨競爭的社會基礎〉，《中央研究院民族學研究所集刊》74：33-61。

吳乃德 (1993)。〈省籍意識、政治支持與國家認同〉，張茂桂 (主編)，《族群關係與國家認同》，頁 27-51。臺北：業強。

吳介民 (2012a)。〈中國因素與兩岸公民社會對話〉，曾國祥、徐斯儉 (主編)，《文明的呼喚尋找兩岸和平之路》，頁 253-288。新北：左岸。

吳介民 (2012b)。《第三種中國想像》。新北：左岸。

- 吳介民 (2015)。〈中國因素的在地協力機制：一個分析架構〉，《臺灣社會研究通訊》83：4-11。
- 吳玉山 (2001)。〈兩岸關係中的中國意識與臺灣意識〉，《中國事務》4：71-89。
- 吳玉山 (2009)。〈十年的知識薪傳：重新檢視爭辯中的兩岸關係理論〉，《中國大陸研究》52(3)：13-127。
- 吳重禮、許文賓 (2003)。〈誰是政黨認同者與獨立選民？：以 2001 年台灣地區選民政黨認同的決定因素為例〉，《政治科學叢》18：101-140。
- 宋家緯 (2013)。《媒體立場對陸生來臺就學政策報導與評論的差異分析－中國時報、聯合報、自由時報的比較 (2008-2011)》。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。
- 李宗榮 (2007)。〈在國家權力與家族主義之間：企業控制與台灣大型企業間網絡再探〉，《台灣社會學》13：173-242。
- 李曉萍 (2013)。《開放陸生來臺就學政策與機制 (2008-2012)》。新北：淡江大學國際事務與戰略研究所在職專班，碩士論文。
- 范雲 (2012)。〈台灣共識如何可能？一個來自公民社會的觀點〉，曾國祥、徐斯儉 (主編)，《文明的呼喚尋找兩岸和平之路》，頁 233-252。新北：左岸。
- 孫榮飛、朱慧濤、郭繼光 [譯]，Nordlinger, Eric A. (原著) (2010)。《民主國家的自主性》。南京：江蘇人民出版社。
- 徐火炎 (2004)。〈台灣結、中國結與台灣心、中國情－台灣選舉中的符號政治〉，《選舉研究》11(2)：1-41。
- 徐斯儉 (2012)。〈兩岸正走向穩定和平嗎？尋找兩岸公民社會的共同政治價值〉，曾國祥、徐斯儉 (主編)，《文明的呼喚尋找兩岸和平之路》，頁 125-164。新北：左岸。
- 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝 (2009)。〈打破維持現狀的迷思：台灣民

- 眾統獨抉擇中理念與務實的兩難》，《臺灣政治學刊》13(2)：3-56。
- 陳明通(2009)。〈當前北京對台策略剖析〉，《東吳政治學報》27(2)：127-202。
- 陳海宏等〔譯〕，Mann Micheal(原著)(2007)。《社會權力的來源(第2卷)》。上海：上海人民出版社。
- 陳陸輝、耿曙、塗萍蘭、黃冠博(2009)。〈理性自利或感性認同？影響台灣民眾兩岸經貿立場因素的分析〉，《東吳政治學報》27(2)：87-125。
- 湯晏甄(2013)。〈「兩岸關係因素」真的影響了2012年的台灣總統大選嗎？〉，《臺灣民主季刊》10(3)：91-130。
- 黃崇憲(2008)。〈利維坦的生成與傾頹：台灣國家研究範例的批判性回顧，1945-2005〉，謝國雄(主編)，《群學爭鳴》，頁322-392。臺北：群學。
- 經濟部技術處(2011)。〈搭橋專案推動成果及展望〉。行政院第3229次會議報告案。發佈日期：2015/11/26。
- 葉林等〔譯〕，NicolesPoulantzas(原著)(1982)。《政治權力和社會階級》。北京：中國社會科學出版社。
- 遊盈隆(1996)。〈台灣族群認同的政治心理分析〉，《臺灣政治學刊》1(1)：41-81。
- 熊潔〔譯〕，CarlesBoix(原著)(2011)。《民主與再分配》。上海：上海世紀出版集團。
- 劉進慶(1992)。《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間。
- 鄧岱賢(2008)。〈兩會複談開啓兩岸關係新紀元〉。《中國評論》127。
- 龔克(2016)。〈「密切關注北京代理權如何轉移」——專訪吳介民(上)〉。端傳媒：<https://theinitium.com/article/20160323-taiwan->

Wu-Jie-Min01/。2016/5/1 檢索。

二、英文部分

- Amsden, Alice (1985). "State and Taiwan's economic development." In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, pp. 105-142. NY: Cambridge University Press.
- Anderson, Charles W. (1983). "Review: On the Autonomy of the Democratic State." *The Journal of Politics*, (45)1: 256-257.
- Bush, Richard C. (2005). *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Chu, Yunhan (2003). "East Asia: Development Challenges in the Twenty-First Century." In Kohli et al (eds.), *States, Markets and Just Growth: Development in the Twenty-First Century*, pp. 127-163. NY: United Nations University Press.
- Evans, Peter (1995). *Embedded autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (1985). "On the Road Toward a More Adequate Understanding of the State." In Peter B. Evans et al. (eds.) *Bringing the State Back In*, pp. 347-366. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gold, Thomas (1986). *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Gulias, Leslie (1983). "Review: On the Autonomy of the Democratic State." *Contemporary Sociology*, 12(2): 217-218.
- Krasner, Stephen (1978). *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*. Princeton:

- Princeton University Press.
- Marenin, Otwin (1982). "Review: On the Autonomy of the Democratic State." *The American Political Science Review*, 76(2): 465-466.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak State: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Offe, Claus and Ronge, Volker (1975). "Theses on the Theory of the State." *New German Critique* 6: 137-147.
- Pang, Chien-kuo (1992). *The State and Economic Transformation: The Taiwan Case*. NY: Garland Publishing Inc.
- Pempel, T. J. (1999). "The Developmental Regime in a Changing World Economy." In M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*, pp. 137-181. NY: Cornell University Press.
- Pocklington, Tom (1982). "Review of On the Autonomy of the Democratic State." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 15(2): 416-417.
- Sica, Alan (1982). "Review: On the Autonomy of the Democratic State." *American Journal of Sociology* 88(3): 619-622.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*, pp. 3-37. NY: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime." In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, pp. 169-191. NY: Cambridge University Press.

- Weiss, L. and J. Hobson (1995). *States and economic development: a comparative historical analysis*. Cambridge: Polity.
- Weiss, Linda (1998). *Globalization and the Myth of the Powerless State*. NY: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (1999). "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development." In Meredith Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Wu, Yongping (2005). *A Political Explanation of Economic Growth: State Survival, Bureaucratic Politics, and Private Enterprise in the Making of Taiwan's Economy, 1950-1985*. Cambridge and London: Harvard University Press.

“Autonomy Enhancing” and “Preference Divergence”:

A State-Centrism Analysis of Taiwan’s Cross-Strait Policy in the Ma Ying-Jeou Era (2008.5-2016.1)

*Shu, Mu**

Abstract

This paper applies the theory of state-centrism to explore the role of state capacity in the process by which the state adjust divergent social preferences to maintain or enhance its autonomy. The paper suggests that since 2008, some of the Ma government’s attempts to maintain autonomy in the area of Cross-Strait policy by adjusting divergent social preferences succeeded while others failed. The government was successful when it used infrastructural capacity to enhance autonomy and failed when it tried to employ despotic capacity to do so. In the latter cases, preference divergence widened and society sanctioned the state. This study also shows that the particularity of Cross-Strait relations and the transformation of Taiwan’s political and economic systems weakened the Ma government’s infrastructural capacity in the area of Cross-Strait policy. The article proposes a new model of democratic state autonomy to describe the process by which state capacity influences preference divergence.

Keywords: State Autonomy; State Capacity; Preference Divergence;
Cross-Strait Policy; Despotic Capacity; Infrastructural Capacity

*Bachelor of Law, Nanjing University; Master of Law, National Taiwan University.
E-mail: r03341066@ntu.edu.tw