

九二共識的變遷與延續： 從新制度主義到論述制度論的觀點解析*

林顯明**

收稿日期：2016 年 7 月 15 日

接受日期：2017 年 5 月 5 日

* DOI:10.6164/JNDS.16-2.3。

** 國立中山大學政治學研究所博士候選人，研究主題：政治經濟學、比較政治經濟學、東亞區域政治經濟、產業轉型與創新政策、兩岸關係與經貿，Email: hsienming79@gmail.com。

摘 要

近年來，九二共識在兩岸關係中扮演著重要角色；不僅實質影響著兩岸關係的互動與發展，亦成為選舉期間各政黨相互競逐的議題場域。但事實上，1992年兩岸香港會談並未以九二共識此一名詞來說明當年的會議結論，此一名稱是到了2000年4月時才被前陸委會主委蘇起所創造。順此，本文欲回答的主要研究問題為：九二共識是如何從一個被創造出來的政策新名詞，逐漸地獲取合法性與制度化功能？以及如何成為2008年後成為馬英九政府兩岸關係政策之政治基礎？以及，吾人該如何解釋九二共識之論述與制度化機制過程？

本文以制度主義的觀點依序梳理了傳統新制度主義的觀點，以及在這些觀點下所進行之兩岸關係與九二共識研究成果，並指出既有之傳統新制度主義理論在研究成果上所面臨的困難。順此，為了彌充傳統新制度主義理論的不足，本文運用論述制度論（Discursive Institutionalism）為分析架構，藉以說明九二共識的變遷與延續問題。本文研究發現，九二共識發展至今至少經過三階段的論述與制度化互動過程，包括：(1) 2000至2005年「九二共識論述與制度建構期」、(2) 2005至2008年「九二共識論述與制度擴散期」、(3) 2008至2016年「九二共識制度化與路徑依賴期」。每一個階段中，政策行動者皆運用不同的論述策略，使九二共識的制度化成效在不同階段中有著不同特質之展現。

關鍵詞：兩岸關係、九二共識、新制度主義、論述制度論、制度變遷

壹、前言

一、研究問題與段落說明

過去很長的一段時間內，「九二共識」幾乎主導了兩岸關係的相關討論，也成為臺灣選舉時各政黨相互競逐的議題場域。對此，本文的研究目的並不在於討論九二共識是否存在與內涵為何等問題，上述問題之相關研究成果豐碩，並非本文所欲著重之切入點。本文希冀從理論的觀點回答：九二共識是如何從一個兩岸關係中的政策新名詞，逐漸成為兩岸關係中不可或缺的政策關鍵詞？使其逐步建立制度化（institutionalized）的機制為何？而當前的政治學理論又可以提供吾人什麼樣的解釋和觀點？

政治學中常以新制度主義的觀點來解釋一個制度的變遷與延續，新制度主義對於九二共識的變遷與延續問題是否提出了合理和有說服力的解釋呢。對此，研究者將本文分成五大部分進行討論。首先，研究者在第一部分將先討論九二共識的演變，針對其發展進行歷史性的梳理。第二部分，研究者將梳理新制度主義的理論概念，及該理論應用在研究九二共識和兩岸關係變遷的成果與不足；第三部分將梳理論述制度論（Discursive Institutionalism）的理論觀點，藉此形成本文之分析基礎。有了論述制度論的理論概念後，第四部分研究者進一步運用論述制度論作為分析九二共識延續與變遷之用；最後，第五部分針對本文之研究結果和理論意涵進行綜合性的討論。

二、兩岸關係與九二共識之回顧

1988 年李登輝就任中華民國總統，並於 1990 年後成立多個專責中國大陸事務之政府機關，其中 1990 年 9 月於總統府下設置「國家統一委員會」、1991 年 1 月成立「行政院大陸委員會」，並於同年 2 月成

立具有官方色彩之民間單位「財團法人海峽交流基金會」（簡稱：海基會），成為政府唯一授權處理涉及公權力兩岸事務之民間中介團體。1991年3月，國家統一委員會正式通過「國家統一綱領」；國家統一綱領揭示了中華民國以追求中國統一為目標，並且在統一中國的政策下，追求兩岸近程（交流互惠）、中程（互信合作）與遠程（協商統一）的發展方向。另外，1992年「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」通過，象徵著臺灣方面的兩岸關係政策已從過去的隔絕走向交流、對立走向和緩，並逐步推動兩岸和平之發展。除了臺灣方面於1991年成立海基會外，中國大陸亦於1991年12月成立「財團法人海峽兩岸關係協會」（簡稱：海協會）。臺灣的海基會以及中國大陸的海協會是基於兩岸政治分立與互不承認的情形下，策略性地透過建立具有官方色彩的民間單位作為協助兩岸政府商談事務性乃至政策性議題的互動聯繫窗口（初國華，2011）。

隨著1980年代末以來兩岸逐漸開放互動與交流，兩岸針對行政事務性協商需求大幅增加。因此，兩岸兩會於1992年10月在香港舉行第一次會談，希冀透過此次會談能針對兩岸所共同關切的事務性議題進一步磋商。但在進行事務性磋商時，立即碰到「一個中國」內涵與概念分歧的問題，致使進一步的商談工作無法進行。兩岸兩會在過程中進行多次的協商並各自提出多個對於「一個中國」的論述版本，但過程中兩岸皆未能取得相近之政治立場。直至1992年11月3日，我國海基會所提出之函件中針對一個中國問題做出我方立場之說明，其內容為：「對『一個中國』原則一再堅持應有所『表述』，本會經徵得主管機關同意，以口頭聲明方式各自表達，可以接受」。¹隨後，11月

¹ 行政院大陸委員會（2015）。〈九二共識 兩岸和平繁榮的關鍵〉。[http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/%E6%91%BA%E9%A0%81-%E4%B8%AD\(%E5%AE%9A%E7%A8%BF%E7%89%88\).pdf](http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/%E6%91%BA%E9%A0%81-%E4%B8%AD(%E5%AE%9A%E7%A8%BF%E7%89%88).pdf)。2017年1月5日檢索。

16日，中國大陸海協會致函海基會表示：「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，**雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。**11月3日貴會來函正式通知我會，表示已徵得台灣有關方面的同意，『**以口頭聲明方式各自表達**』。我會充分尊重並接受貴會的建議」。(粗體為本文所加)

由上述兩岸兩會的函件來往可知，兩會終於在1992年11月針對共同擱置一個中國之議題，雙方皆表現出一定程度的諒解與妥協。而擱置此一具有爭議性議題的目的，是希望順利推動兩岸能夠在事務性議題上進行協商與談判。由上可知，兩岸在1992年並未實質針對一個中國問題的爭議和立場差異有具體共識，而是針對擱置一個中國問題有了妥協與諒解，並實際推動兩岸事務性議題之協商與談判。兩岸在獲致擱置一個中國實質內涵爭論之諒解及相互妥協的情形下，兩會於1993年4月在新加坡舉行兩會領導人（辜振甫與汪道涵）之辜汪歷史性會談，並在「文書驗證」、「掛號信函查詢」、「兩會聯繫與會談制度」等議題達成共識。順此，兩岸是在1992年相互退讓與諒解的情形下共同接受各自以口頭方式表達對一個中國內容之認知，而促成1993年的辜汪會談。而兩會在辜汪會談後至1995年5月止共舉行了11次協商。直至1995年6月，李登輝總統訪問美國，並在母校康乃爾大學舉行演說，此舉引起中國大陸不滿並宣布終止兩會後續協商與談判、且於1995年和1996年進行飛彈試射，引發臺海飛彈危機。中國大陸終止協商並進行飛彈試射之舉措，不僅使得兩岸關係降至冰點，也讓兩會協商就此中斷。兩會協商中斷一年多後，又於1997年5月恢復兩會協商。1998年10月舉行第二次辜汪會談，辜振甫會談後邀請汪道涵於1999年秋天訪問臺灣。但1999年7月，李登輝總統在接受德國之聲訪問時，對兩岸關係定位提出看法，李登輝總統以「特殊國與國」關係取代過去的兩岸關係政策主張，使原來奠基在兩岸兩會1992年之共同諒解的基礎有所改變（林文程，2014）。

2000 年 3 月民主進步黨獲得總統大選勝利，結束了國民黨長期執政，就任後的陳水扁總統，在第一任就職典禮上宣告其兩岸關係主張為「四不一沒有」。亦即只要中共無意對臺動武，我方保證不宣布獨立、不更改國號、不推動統獨公投、兩國論不入憲、沒有廢除國統會、國統綱領的問題之「四不一沒有」政策主張。另一方面，「九二共識」則是在 2000 年民主進步黨總統大選獲勝後，在中國國民黨政權移交前，由時任陸委會主委蘇起所創造的名詞。該名詞的創造是希望從字面上協助說明，國民黨於 1992 至 2000 年間與中國大陸互動與協商時所使用之一中各表內涵。² 陳水扁總統執政期間並未接受九二共識和一個中國的概念，雖然陳水扁總統先後於 2001 和 2002 年提出重要的兩岸關係政策主張並釋出兩岸復談與協商之善意。但陳水扁總統兩岸關係政策論述於 2002 年後產生改變，2002 年陳水扁總統提出「一邊一國」之兩岸關係政策主張，大幅地改變其前述之兩岸關係政策論述。而陳水扁總統提出一邊一國政策後，民進黨政府的兩岸關係政策旋即出現典範轉移效果。換句話說，在陳水扁總統提出一邊一國政策論述後，民進黨政府的兩岸關係政策，就離其原本所主張之四不一沒有概念愈來愈遠。2006 年陳水扁總統更進一步地宣布廢除國統綱領與國統會，此舉違背了陳水扁總統於 2000 年就任時所做的四不一沒有政治保證。尤有甚者，2007 年陳水扁政府提出以臺灣名義加入聯合國公投，為陳水扁總統兩岸關係政策轉向之延續。總體而言，陳水扁總統執政前兩年試圖向中國大陸釋出善意，但中國大陸以聽其言觀其行消極回應；此後，陳水扁總統於 2002 年提出一邊一國論述，開啓了民進黨政府兩岸關係政策之變遷，且改變的方向愈來愈和其原本之主張有所差異。另一方面，陳水扁執政時期並不強調 1992 年兩岸所獲致對於擱置一個中國問題爭議的諒解，更不承認蘇起所發明之九二共識一詞；因

² 針對九二共識名詞的創造，本文在文後會有更進一步的討論。

此，九二共識在陳水扁執政時期並未受到政府承認，而陳水扁政府兩岸關係政策的推動亦並非奠基在九二共識之上，而是由政府授權各行各業之公（協）會與中國大陸對等公（協）會進行談判的方式進行，兩岸此種在陳水扁執政時期的互動和談判模式稱為「小兩會模式」或「澳門模式」（邵宗海，2016：65-72）。

直至 2008 年國民黨馬英九贏得總統大選，並宣布以「九二共識、一中各表」的原則積極推動兩岸制度性協商與互動後，才使得九二共識成為推動兩岸關係發展之基礎。另一方面，在進入到制度理論之內容梳理與討論前，研究者必須先回答本文是如何可以將九二共識視為制度的，順此才能合理地針對各種不同觀點的制度理論進行梳理與探討。本文對於制度的定義，乃是援引 North 對制度定義的看法，North 所定義的制度為：制度是經由人為有意的設計與建立而來，而制度的功能主要在於形塑人們的互動行為、且會對於人們行動的選擇產生限制；North 認為制度對於人們行為的限制可以是正式性地、也可以是非正式性地（North, 1990: 4-5）。順著 North 的觀點，本文認為九二共識雖然並非明確之正式制度，但不可否認地，九二共識的政治基礎，在很長的時間中，影響了兩岸關係行動者之行為與選擇，並一定程度地制約和限制了兩岸關係中行動者的互動關係發展。因此本文認為，從 North 的觀點來看，九二共識被視為兩岸關係中的一項制度，這樣的界定與說法是合理地。

面對九二共識隨著兩岸關係的起伏與發展所產生的變遷過程，吾人該如何從理論的觀點加以理解呢？為了回答此一現象與理論上的問題，以下本文從新制度主義和論述制度論的觀點分別進行討論。藉以了解新制度主義在解釋兩岸關係和九二共識議題上的成果與不足，以及論述制度論又可以提供什麼樣的觀點來彌補新制度主義之不足，為下節探討的重點。

貳、新制度主義之觀點與不足

社會科學針對制度運作與變遷的探討常用「新制度主義」(New Institutionalism) 的觀點進行分析。不同學科領域對於新制度主義有著不一樣的觀點。對此, Hall and Taylor (1996) 針對新制度主義所做的經典類型學分類, 依據不同學科主要可分成理性選擇制度論 (rational choice institutionalism)、社會學制度論 (sociological institutionalism) 及歷史制度論 (historical institutionalism) 三類。

一、理性制度論的觀點

理性選擇制度主義受經濟學觀點影響, 因此理性選擇制度主義從經濟學之理性人的假設出發, 探討制度內行動者在制度架構下的理性計算行為。理性選擇制度論假定制度下行動者都是理性地, 透過成本與效益 (cost-benefit) 的計算, 試圖在制度中獲取個人最大的制度經濟利益; 因此, 在理性人的假設下, 個人在制度內的偏好是外生給定且固定地。理性選擇制度論的觀點認為, 制度的功能在於降低行動者於制度內的交易成本 (transaction cost)。由於理論預期行動者的偏好固定, 因此即便行動者處在不同的制度脈絡下, 皆會尋求制度運作下個體利益的極大化。理性選擇制度論的行動者具有工具理性、善於成本效益計算, 並在偏好固定下, 尋求利益極大化的特質。因此, 當既有制度能符合制度內行動者追求偏好與利益最大化之目標時, 行動者就會在既有制度規則下進行策略性互動, 並透過互動與合作追求利益極大化的可能, 制度也將因此達到均衡 (institutional equilibrium), 使制度維持穩定 (黃宗昊, 2009)。另外, 從理性選擇制度論的觀點分析制度變遷時, 制度產生改變的條件是當新的制度所能帶來的效益大於舊的制度時, 才有可能產生進一步的制度變遷 (蔡相廷, 2009), 由於

理性選擇制度論的觀點，制度的變遷與延續，取決於制度內理性行動者的成本與效益計算，因此理性選擇制度論的制度運作為計算邏輯（logic of calculation）。

二、社會學制度論的觀點

社會學制度論強調社會中的文化因素會影響制度以及制度內行動者的互動關係。文化因素包括理念、社會規範、價值、認同、文化等，這些文化因素透過人們社會化的互動過程，對制度內行動者的行為產生制約效果（Senge, 2013）。對社會學制度論而言，社會的文化因素是先於行動者而存在地，因此行動者身處在不同的社會中，經行動者與其所處之社會和文化互動後，這些文化因素和規範將會對行動者判斷那些行為是適合的標準產生影響，因此社會學制度論之運作機制為「合適性邏輯」（logic of appropriateness）。換言之，不同社會的文化脈絡，對於何謂合適的行為有不同的界定和看法，而制度內的行動者為了適應特定的社會和文化脈絡，因此行動者的行為也將會受到文化因素和非正式制度的形塑、制約和影響，行動者的目的是希望自己的行為能與所處的社會文化脈絡相符。因此，這種隱藏在社會脈絡中的文化因素，不僅會影響人們的行為，且當社會文化因素無重大改變時，文化因素將會持續地對行動者產生行為的制約並影響人們的行動。因此在社會文化沒有出現大規模變遷的情形下，行動者的思考方式將不會背離現有的社會及文化脈絡太遠（Finnemore, 1996）。

三、歷史制度論的觀點

歷史制度論強調制度研究必須回到事件的歷史脈絡，歷史脈絡中某個時間點所產生的制度效果，可能會對往後制度的變遷和發展產生影響。換言之，歷史制度論認為特定歷史脈絡下所產生的制度，將會對日後制度變遷的可能性產生脈絡性限制（contextual constraint）。對

此，歷史制度論者將此種因歷史脈絡而造成日後制度變遷路徑和選擇受限的概念稱為「路徑依賴」(path dependency)。路徑依賴產生的原因在於歷史脈絡中先被建立的制度，將會因為制度實行的時間愈長，進而含括更多的制度行動者，且多數的制度行動者可望在制度內獲得益處，而成為對現存制度的擁護者。隨著時間的發展，制度將產生正向回饋(positive and feedback effect)與報酬遞增(increasing return)兩種機制，進而出現制度鎖進效果(lock-in)，進一步限制往後制度發展的路徑與變遷的可能性(Mahoney, 2000)。隨著制度存在的時間愈長，制度因正向回饋與報酬遞增而產生路徑依賴；換言之，制度隨著實行的時間愈久，制度變遷的可能性就愈小，因此制度就越不容易產生大規模的改變(Pierson, 2000)。因此歷史制度論的制度運作為路徑依賴邏輯(logic of path-dependency)。歷史制度論的觀點認為，制度要產生重大改變的原因，大多來自制度外因素(exogenous shock)衝擊。因外在衝擊而產生制度變遷的時間稱為「關鍵時刻」(critical juncture)；在關鍵時刻下制度將出現變動，使制度出現變遷乃至更替，但隨後制度將會重新地形成新的均衡狀態，使制度維持一段時間的穩定直至下一個關鍵時刻的出現，此概念在歷史制度論中稱為「斷續均衡」(punctuated equilibrium；Capoccia and Kelemen, 2007)。

四、新制度主義觀點研究九二共識之成果與不足

在 1999 年李登輝總統提出特殊國與國關係前，兩岸對於擱置一個中國問題有共同諒解，在這樣的共同諒解上，兩岸透過兩會模式針對事務性議題進行協商以解決實際問題。從歷史制度主義的角度來看，李登輝總統應繼續維持這樣的兩岸互動默契，推動兩岸在事務性議題上的交流與深化制度建置工作，使其產生路徑依賴，並在路徑依賴效果出現後，使得兩岸關係要產生重大波動或改變的可能性變小，理應對兩岸來說都是較好的選擇。但為什麼李登輝總統要選擇在其執政後

期提出與之前截然不同的兩岸關係政策主張並造成兩岸關係之關鍵時刻出現，而不繼續尋求路徑依賴效應的發揮呢？對此，歷史制度論無法有效地說明為什麼兩岸關係的發展路徑及為什麼在同一任總統任內會產生不一樣的政策選擇。

另外，社會學制度論也無法對於兩岸關係的變動性提供有效地解釋。從社會學制度論的觀點來看，堅持在國際上各自表述何為一個中國的政策綱領是符合長久以來我國之國家認同建構與社會文化脈絡的。從社會學制度論的觀點來看，在過去很長一段時間的政治身分建構中，我國一直堅持身為中華民國和擁有中華傳統文化的正當性、在憲法條文中，依舊維持了我國之「中國性」身分建構；例如憲法第 26 條規定：「國民大會以左列代表組織之：……蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人……西藏選出代表，其名額以法律定之……各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之……」；³ 又如在臺灣地區與大陸地區人民關係條例中第 2 條規定：「……大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土……」。⁴ 上述僅以中華民國憲法及臺灣地區與大陸地區人民關係條例為例，說明在我國發展脈絡中的「中國性」身分認同建構。對此，從社會學制度論的觀點，延續這樣一種長久以來的國家身分認同建構，並據此推動兩岸關係各項發展，似乎是最符合社會學制度論對於行為須符合社會長久之社會規範與價值的理論預期。那為什麼兩岸關係又會在李登輝總統執政後期有所改變呢？

另一方面，回顧歷史李登輝總統對於兩岸關係政策的調整，在其 1988 年接任總統推動各項「民主化與臺灣化」的政策作為後，其本土化路線即愈來愈清晰。1990 年代初，國民黨內出現因省籍因素所導致

³ 全國法規資料庫（2017）。〈中華民國憲法〉。<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>。2017 年 4 月 3 日檢索。

⁴ 中華民國行政院大陸委員會（2017）。〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉。<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=112157&CtNode=5659&mp=1>。2017 年 4 月 3 日檢索。

的政治鬥爭，主流派代表李登輝總統，其主張的立場與意識形態主要是以臺灣意識與本土化理念為主，而非主流派代表則以當時在國民黨內身居要職的外省族群。李登輝爲了防止非主流派在黨內勢力的擴大，並希望透過鬥爭外省非主流派，進一步地穩固其所主張和提拔之主流派政治勢力在黨內的實力。最後的結果由李登輝領導的國民黨本土主流派獲得勝利，進一步促使國民黨政黨立場光譜往臺灣化與本土化移動，而在政治鬥爭過程中失利的國民黨非主流派外省籍政治人物，即在 1993 年退出國民黨，另立新黨（New Party）延續外省籍政治人物之政治生命。李登輝從 1988 年以來一連串的臺灣化與本土化作為，確實也激化了外省族群的政治危機意識，並有效地促成其團結的族群投票行為，具體地表現在 1994 年時所興起的「新黨現象」，當時新黨囊括了絕大多數的都市外省籍選票；此種外省籍團結支持新黨的族群投票行為，可以被視爲是對李登輝臺灣化與本土化作為的回應，這樣一種反李登輝臺灣化與本土化作為的政治力量，進一步地讓新黨在 1995 年立法委員選舉時一舉拿下 21 席成爲國會第三大黨，然而代表外省族群政治力量的新黨之政治勢力高峰也停止在 1995 年，其後新黨的政治力量即快速萎縮（洪郁如等〔譯〕，2016：294-313）。2001 年由李登輝號召，成立新政黨台灣團結聯盟，該政黨的黨綱開宗明義即說道：「本黨堅持台灣主體路線，與廣大民眾共同追求締造台灣正常國家」，這個由李登輝所一手創立的新政黨，可以視爲是李登輝臺灣化與本土化政治立場主張的另一具體表現。

上述簡要梳理李登輝總統從 1988 年至 2001 年之臺灣化與本土化政治立場，即不難瞭解爲什麼李登輝總統會在執政後期改變其兩岸關係政策主張；在這個過程中，充滿著李登輝理性之政治計算，一步步地將臺灣化與本土化政治理念與立場，先由黨內政治鬥爭、再透過一次次的選舉論述，逐漸地改變和塑造選民的政治認同與本土意識。臺灣化與本土化政治立場的深耕，具體地表現在身分認同的改變上，如圖 1 所

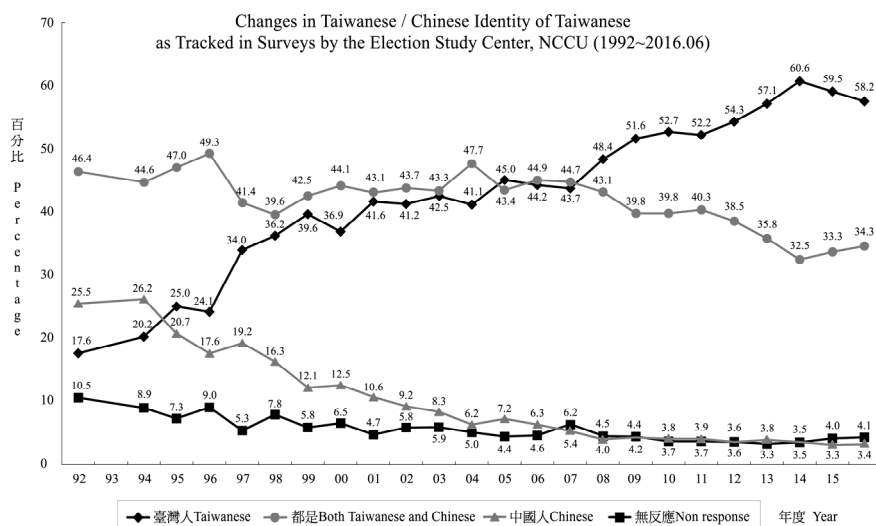


圖 1 臺灣民眾臺灣人 / 中國人認同趨勢分佈 (1992-2016)

資料來源：國立政治大學選舉研究中心 (2017)。〈臺灣民眾臺灣人 / 中國人認同趨勢分佈 (1992-2016.12)〉。http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=166，下載。

示，從 1995 年開始臺灣人認同就以 25% 的比例超越中國人認同的 20.7%，在該年度後，臺灣人認同一路上升，直到 2016 年時臺灣人認同的比例已達 58.2%。相反地，中國人認同則從 1995 年後一路下跌至 2016 年時僅剩 3.4%。因此，從這個角度來看，李登輝與 2000 年後陳水扁捨棄過去國家歷史長久以來的身分認同建構，並逐漸地建立起具「臺灣性」的身分認同，從理性選擇制度論的角度來看，面對一個身分認同劇烈改變的臺灣社會，無論是出自於政治人物本身的政治計算或出自於社會認同變遷之政治正確立場，在在都符合理性選擇理論的觀點。但這種看似理性的政策選擇，又該如何解釋馬英九總統上任後對於兩岸關係政策的改弦易轍呢？從理性選擇制度論的觀點，面對一個愈來愈成熟地臺灣人認同建構之政治環境，馬英九總統事實上並不需要重新主張具有「中國性」之國家身分認同及建構在此之上的九二共識作為其推動兩岸關係之基礎。對此，理性選擇制度論似乎也展現出了其

在解釋馬英九總統兩岸關係政策選擇時之不足；馬英九總統選擇重新去擁抱具中國性身分認同之兩岸關係政策時，在日漸高漲的臺灣人認同下的當前政治局勢似乎顯得不太理性。對此，Wei and Lai (2017) 認為若單純地僅以認同或理性的單一觀點去理解臺灣當局的中國大陸政策將可能面臨偏頗與不足、因此，該文亦認為吾人應同時將認同和理性兩項因素納入到分析與思考中，對此才能更全面與有效地認識臺灣當局之中國大陸政策變遷。

上述研究者從邏輯推演的觀點，說明了當前既有之傳統新制度主義理論在研究兩岸關係與九二共識時之不足。以下研究者更進一步地梳理傳統新制度主義運用於兩岸關係與九二共識之實證研究成果，並就此點出運用傳統新制度主義研究兩岸關係的不足。

張亞中（2012）認為，從理性選擇的角度理解兩岸關係，臺灣必須瞭解對於中國大陸而言，臺獨與戰爭同義，因此臺灣基於尋求穩定與利益，必須理性的放棄臺獨作為選項。從社會學制度主義的觀點觀察兩岸關係，當追求和平與避免戰爭已經成為兩岸所共同追求的價值、並且內化成為社會文化的一部分時，兩岸才有可能真正享有和平的關係。另外，歷史制度論對兩岸的啟示則是，當兩岸關係和緩而逐漸建立相關制度以促進交流後，制度將產生鎖進效果，在報酬遞增的情形下產生路徑依賴，讓兩岸關係一直往和平穩定發展的路徑深化發展。

Hu (2012) 運用歷史制度論中「斷續均衡」解釋兩岸關係的變化過程。斷續均衡的概念在歷史制度論中強調，制度在長時間發展的過程中，會因為某一個「關鍵時間點」的出現，使得制度在該時間點上出現斷裂的變遷現象。制度在關鍵時刻出現斷裂的改變，其原因大多來自外部衝擊；制度會在斷裂改變後，逐漸恢復成穩定狀態，而又會在下一個關鍵時刻出現斷裂，後又進入穩定狀態，且不段循環持續，即為斷續均衡的概念（Krasner, 1984）。Hu 運用斷續均衡的概念解釋兩岸關係斷裂時間的出現，以及爾後穩定發展的循環關係；由於 Hu 的文章

運用斷續均衡的概念來說明兩岸關係，因此該文認為致使兩岸關係產生變化的變數為外生變數 (impulsive factors)，而非來自於制度內部。Hu (2013) 認為，兩岸經濟合作架構協議 ECFA 的簽署以及九二共識對兩岸關係未來制度路徑的選擇已經產生路徑依賴 (path-dependence) 的效果。龐建國 (2011) 與 Hu 抱持著同樣的觀點認為，ECFA 的簽署具有制度鎖進效果。當 ECFA 及後續相關經貿制度安排逐漸成形後，將逐漸形成路徑依賴；換言之，除非發生重大的外部衝擊，否則選擇改變既有制度的成本將會愈來愈高，兩岸關係發展路徑也將因此愈來愈難改變。賴榮偉 (2013) 認為 2008 年馬英九政府的兩岸關係政策，基本上是延續了 1992 年兩岸於香港所獲致對於擱置一個中國主權內涵的諒解，該文認為，兩岸在九二共識的基礎上，於 2008 年所建立的協商與互動，已漸漸獲致制度外溢 (spill-over) 與路徑依賴之效。

由上述從新制度主義的觀點探討兩岸關係與九二共識相關議題的研究可知。相關研究成果強調在路徑依賴下，兩岸關係要出現變遷的可能，其改變因素皆為外生因素或外生衝擊。順此，新制度主義對於制度的延續與路徑依賴較具有理論的解釋力。相對下，新制度主義的觀點對於解釋兩岸關係與九二共識的變遷，則多歸因於外生因素改變所致，以及斷裂式的制度變遷。缺少從制度內生性因素的觀點加以說明。對於新制度主義擅長解釋制度延續而不擅長說明制度變遷的理論問題，使眾多學者提出理論上的批評。雖然三大新制度論從不同的觀點出發，對於制度的定義、持續與變遷有著不同的看法。但三者皆面臨對於制度變遷解釋過於穩定 (結構化)、對於探討制度與行動者互動關係缺乏有效分析等問題。另外，無論是理性選擇制度論、社會學制度論或歷史制度論，三者對於制度變遷的看法都存在著一共通之處，皆認為制度變遷的動力多來自於外來因素的衝擊。因此，造成制度維持不變的可能性大於制度變遷的可能性，三種新制度論對於制度變遷所提出的解釋，大多是來自於外生因素衝擊所導致的制度突發式改

變；但在現實的社會與政治生活中，制度不一定要在外生因素衝擊後，才產生大規模的制度變遷。相反地，日常生活中的制度運作，每天都可能出現微小地漸進式（incremental change）變化，對此三種新制度論所能提供的解釋有限。另外，造成三種新制度主義對於漸進式和日常生活中微小制度變化缺乏解釋力的原因，在於三種新制度主義未能有效地討論制度下行動者能動性的展現，使得多數制度研究成果僅體現了制度對於行動者單向性的行為制約功能，而缺乏將行動者置於制度運作與變遷的研究中，忽略了制度內行動者之能動性（黃宗昊，2010、陳癸郁，2014a）。

對此，Thelen and Steinmo (1992) 提出制度變遷的可能方式，包括：（一）新行動者的加入，當新行動者加入到舊有的制度後，即會對制度內原本的權力分配產生影響。制度一方面可以對行動者之行為產生限制（constraint），但新行動者的加入，亦會對制度內原有的權力分配產生改變。新行動者的加入，一方面可能改變原有制度的權力分配、另一方面，新行動者可能帶著與原本有所不同之制度預期和目標進入舊有的制度中，在新行動者對舊制度有新目標的預期下，進一步推動制度變遷。對此，制度內權力分配成為此一類型制度變遷討論的重點。（二）制度變遷可能來自於概念（ideas）、論述（discourse）及詮釋（interpretation）方式的改變。換言之，該文提醒研究者要注意概念、論述、詮釋與制度的互動關係如何建構制度內的偏好（preference）與利益（interests）。Mark Blyth (2010) 認為當前對於制度的看法過於強調均衡（equilibrium）、線性（linearity）、外生性（exogenous）及常態（normality）。Blyth 認為上述對於制度的認知，無法讓我們有效地瞭解世界的真實及事件的過程，必須把理念與論述置入研究的重心，以能動性（agency）的角度出發，透過行動者的角度進一步探索行動者如何在制度與政治生活中建構社會真實（reality）的動態過程，以及這樣的建構過程又如何影響行動者的行為，才能更細緻地瞭解以行動者

為中心的認知觀點與論述在制度運作中所扮演的角色（Blyth, 2010: 1-20）。由於制度內行動者是論述與詮釋等語言策略的使用者，因此在運用相關概念進行分析時，行動者如何論述或再論述、詮釋或再詮釋制度的運作、目標與內涵，以及如何在各自自我主觀詮釋的情形下建構和影響群體對制度運作的想像成為分析的重點（黃宗昊，2010）。順此，以下本文將探討社會科學研究中討論理念與論述在政治生活及在制度化建構過程中所扮演的動態互動性角色。

參、社會科學中的理念、論述與論述制度論

一、社會科學研究的理念（ideas）和論述（discourses）轉向

社會科學於 1980 年代後面臨研究概念轉向，包括眾多後學（後結構主義、後現代主義等）所倡議的語言轉向（linguistic turn）、敘事轉向（narrative turn）、論述轉向（discourse turn）等（郭秋永，2009；徐振國，2013）。雖然名稱與所指涉的內容或有不同，但都一致地指出了理念（ideas）、論述（discourse）與詮釋（interpretation）概念的重要性，也應更加重視，理念、論述與詮釋在制度內的影響。在社會科學研究轉向的脈絡下，學者們開始探討語言、論述與制度間的互動與相互建構關係。從語言實踐的角度而言，語言與論述是人類在尋常生活中不可或缺的媒介，語言與論述扮演著人類在理念與行動（actions）間的橋接功能，人類在政治生活中，可透過語言與論述的使用達到多重功能與目的。

在吾人的日常生活和政治生活中，行動者可透過語言與論述的使用，藉以從身分認同中劃分我群與他者間的身分差別，透過建立身分的差序關係，藉以釐清我群與他者之間的身分差異，透過對於自我和他者的身分界定，將我群與他者之間在政治中的權力（利）和義務關係加以建立，讓類屬於不同群體的人們因身分定義的不同而享有不同

的權力(利)和義務,在此觀點下語言和論述擁有身分定義和權力(利)劃分的功能(劉永濤,2014:78)。事實上,論述不僅在日常生活中扮演溝通和權力(利)劃分的功能、論述在政治生活與政治實踐中亦扮演重要地角色。當今民主國家或即便是非民主國家,執政當局該如何透過論述說服民眾支持其所提出的政策,成為政府重要的工作項目之一。在政治生活與實踐過程中,政治行動者可以透過不斷論述和言說來傳達特定的政治態度、看法與立場;而政府和政治菁英亦必須透過不斷論述和說明,向其支持者、選民和大眾解釋其政治立場和政策目標,藉以爭取選民投票支持。透過不斷論述的言說行為,讓原本僅止於論述意涵的政治概念,逐漸獲得穩定的制度化功能。政治生活與實踐過程即是透過此一不斷論述的過程將概念清晰化,並進一步使語言與論述發揮制度性功能,當制度功能確立後,論述將進一步成為人們的共享規則與行動參考。透過論述和語言所建構的共享規則,又會進一步反過來為人們的行為提供意義建構的環境與基礎。準此,論述不僅具有描繪政治與社會生活的功能,語言和論述更具有建構政治生活與行動意義的制度性功能,透過不斷論述將概念制度化使其進一步成為政治生活中行動者實踐的共享準則;尤有甚者,有論者認為語言/論述建構了世界,由此顯示出語言和論述在社會和政治生活中所扮演地關鍵性角色(劉永濤,2014:49-50)。

二、Vivien Schmidt 論述制度論(Discursive Institutionalism)的觀點

將論述視為政治學研究重心,並主張論述應成為第四種新制度論研究途徑的學者 Vivien Schmidt,有系統地提出論述在政治學研究及制度研究中重要性的看法。Schmidt 倡議應該將論述置於制度分析的框架中,一方面彌補傳統新制度主義對於解釋制度變遷過於靜態的缺陷;另一方面透過將論述納入制度研究, Schmidt 認為將可讓制度研究回歸

到行動者中心，經由行動者之論述分析，使制度理論能更有效地針對由行動者透過語言和論述所引發的內生式變遷提出更具說服力的說明。Schmidt 認為將論述帶入制度研究，應著重於探索誰（who）在政治過程中進行論述、傳播論述以及如何使特定論述獲得合法地位；另外，透過論述與制度互動之探討，藉以探索是那些政治行動者透過不斷地針對特定概念進行論述，使其逐步產生制度性功能。另外，Schmidt 認為當吾人探討論述在制度建立與變遷過程所扮演的角色時，必須先釐清理念、論述的關係為何。從 Schmidt 的定義，論述的內涵包含了政治行動者所欲傳達的政策理念，政治行動者希望透過論述來傳達其所欲建構的政策理念，藉以使該政策在政治過程中獲得合法性地位。順此，Schmidt 認為理念可分成認知理念（cognitive ideas）與規範理念（normative ideas）兩類，政治行動者的政策論述通常包含這兩種理念概念於其中，但這兩種理念所欲傳達的政治目的並不完全相同。具有認知理念的政策論述，主要是針對既有的政策安排提出批評，並具體地說明新的政策論述如何比既有的更好、能更有效地解決問題，避免問題再次發生。換言之，當政治行動者在其政治論述中傳遞具有認知理念的論述時，其所欲達到的效果是希望指出既有政策與行動的不足，以及新的政策論述又有何優勢之處。另一方面，從實際的政治生活來看，當一個新的政治論述或政策選項被提出後，很容易受到反對者以不符合既有社會文化脈絡或歷史正當性為由進行攻擊；因此，政治行動者會在新的論述中運用規範理念的傳達，藉以表示新的政治論述與政策行動是基於整體國家價值（national values）、長期社會價值（long-standing values）和既有國家政治認同（deep-seated structures of national identity）等基礎上所提出，並展現出新的政治論述與政策行動更適合於當前的政治情勢（Schmidt, 2000: 277-285）。Schmidt 的理論概念提醒了吾人在運用其理論進行分析時，需進一步地抽譯出隱藏在不同政治論述下的認知理念與規範理念，方能瞭解政治行動者是如

何透過運用上述理念內涵於政治論述中，藉以推動新政治論述與政策行動的過程。

從實際的政治生活來看，新的政治論述與政策行動並不會自動地取得社會大眾的認同與支持；政治行動者除了提出上述的論述與理念外，尚需透過一連串的溝通過程來說服包括政治菁英和廣大的社會大眾。對此，Schmidt 將此概念以論述的互動性（the interactive dimension of discourse）加以說明。Schmidt 認為論述在政治生活中被實踐於兩種不同的溝通面向，首先是協調式政策論述（coordinative policy sphere），能夠參與協調式論述之政治行動者皆為有權力參與政策制定過程的政治菁英，包括政策制定者、政府官員、政策顧問、專家學者、企業和利益團體領袖等。在這個階段中，這些主要參與新政策論述與行動建構的政治菁英，將組成支持新政策的論述聯盟（discourse coalitions）來集結跨領域（cross-section）政治菁英的參與。此一階段的政策論述與溝通目標是希冀建立起政治菁英彼此間對於新政策理念與論述的一致性看法，並據此形成彼此的共同語言。

其次為溝通式政治論述（communicative political sphere），不同於協調式論述過程中多為政治菁英參與討論，具有較強的精英傾向；溝通式論述意旨為，上述政治菁英透過論述向一般社會大眾進行政策溝通與說服的過程。此一過程，政治菁英將盡可能地解釋和闡述其所主張的政治立場，試圖進一步說服社會大眾、使得新的政策概念與論述逐步地轉變成一般民眾日常生活中的習慣與行為準則。政治菁英常用來與一般民眾溝通和說服的管道包括：選舉（election campaigns）、媒體宣傳、電視辯論、網路宣傳等。其中選舉是最能有效運用與動員上述眾多溝通媒介的過程，而主張新政治論述或政策行動的政治菁英若是能在新一輪的選舉當中獲得勝利，則即可視為溝通式政治論述階段性的成功（Schmidt, 2006: 192-196）。

表 1 兩種不同類型的論述、溝通領域

	協調式政策領論述 (coordinative policy sphere)	溝通式政治論述 (communicative political sphere)
論述發話者	1. 政治制定者 2. 知識社群（學者） 3. 支持之論述聯盟 4. 政策與政治精英	政治領導人
論述對話者	政治精英之間	1. 人民 2. 市場 3. 媒體
論述欲達成之目的	建構政治菁英彼此間對新政策概念的一致看法與共同語言。	使新的政策概念與論述逐漸地轉變成一般民眾日常生活中行為準則與規範。

資料來源：Schmidt (2008)。

從政策論述和溝通過程的角度來看，Schmidt 提醒吾人在分析政策變遷的過程中，需掌握不同行動者所組建的論述聯盟，以及不同政策論述聯盟的政治菁英如何透過不同的傳播管道來進行和社會大眾的溝通過程，以提升新政治論述或政策行動被社會大眾接受的可能性。由上述討論可知，新的政治論述與政策行動要能夠被政治菁英與社會大眾所接受，並非自然發生的過程，而是必須不斷地在政治菁英內部和社會大眾間來回地進行溝通，方能將新的政治論述落實成政策行動與制度建置。對此，有論者認為論述與制度兩者是一種螺旋（spiral）互動關係，在政治生活中，當某一事件發生後，行動者會透過論述加以回應（discursive response）。而這樣地論述回應帶有特定立場與價值，在此過程中，取得論述權力的政治行動者會透過不斷地論述進而說服其他政治行動者，使此一論述建立制度性功能（institutionalization）。順此，論述與制度就在回應與制度化功能建立間不斷地相互影響並以螺旋互動關係相互建構（Schmidt, 2008: 304-322; Den Besten and Verkooijen,

2014: 45-46)。

另外，政治生活中，可以說什麼、不可以說什麼，都涉及政治權力的運作。論述權力可分成三大類型：(1) 透過理念行使權力 (power through ideas)、(2) 越過理念行使權力 (power over ideas) 及 (3) 在理念內行使權力 (power in ideas)。第一種類型的權力觀點強調新政策理念論述的說服 (persuasion) 過程。此類型的論述權力運用在於說服其他行動者接受一個特定或新的政策理念和價值論述。第二種類型的權力觀點較類似政治學傳統之強制力的權力觀點。此類型的論述權力觀點強調行動者擁有界定什麼樣的論述值得被考慮、什麼樣的論述不值得一提等，這種權力運作模式具有排他性和強制性。該如何建立起特定的論述權力並排除其他論述觀點，即必須檢視行動者所建立起的論述擴散 (diffusion) 機制，而擴散機制的建立有著多元的方式：可以是由上而下 (top-down) 的方式擴散特定的概念與論述，也可由下而上 (bottom-up) 的方式鞏固政策論述。第三種類型的權力觀點則是強調一個特定的概念或論述被制度化、結構化成為一般行動者日常生活思考與行為的依據，並產生制度路徑依賴 (path dependency) 效果，使制度變遷的可能性降低 (Carstensen and Schmidt, 2016: 318-337)。

Schmidt 認為其所主張的論述與制度互動關係在政治生活中扮演的角色是全面地，她以傘型概念 (umbrella definition) 來說明此一觀點：政治論述包含了理念面向 (ideational dimension) 與互動面向 (interactive dimension)，因此政治行動者在進行政治論述之傳播時，需同時注意論述策略使用中的理念內涵及與其他政治菁英和社會大眾的溝通與說服過程 (Schmidt, 2004: 197)。綜合上述對於理念與論述在政治生活中角色的探討，Schmidt 在 2010 年的文章中比較了其所提倡的論述制度論與其他三種傳統新制度主義觀點的異同，整理如表 2。Schmidt 認為論述制度論應成為傳統三大新制度論 (理性選擇、歷史與社會學制度論) 外的第四種制度理論。在論述制度論概念下，著重

的解釋對象為論述和制度的互動關係、並將制度的建立視為論述制度化的建構過程。另外，制度變遷的動力不同於傳統三大新制度論傾向制度的穩定性，論述制度論則強調制度的變動性，且此一變動之動力來源並非全然來自於外在因素、而是透過制度內行動者的論述與制度互動而來。由此可知 Schmidt 所主張的論述制度論是希望透過將行動者重新置回制度研究中心，透過研究政治行動者之論述，藉以瞭解政治行動者是如何透過論述促成制度改變（Schmidt, 2010）。

表 2 四種制度主義觀點之比較

	理性選擇制度主義 (RI)	歷史制度主義 (HI)	社會學制度主義 (SI)	論述制度主義 (DI)
制度解釋的對象	具理性的政治行動者	既有的制度結構與實踐	社會規範與文化價值	政治行動者的理念與論述
制度解釋的邏輯	理性計算邏輯	路徑依賴邏輯	合適性邏輯	溝通邏輯
制度定義	誘因結構	宏觀歷史脈絡	文化價值規範	論述意義建構
制度變遷的途徑	穩定，誘因結構不易改變	穩定，路徑依賴不易改變；改變多發生在突發性的關鍵時刻	穩定，制度會為了符合既有的文化社會價值而不易改變	動態，透過制度內行動者理念與論述的傳播建構或改變制度建置
制度變遷的解釋	外來衝擊	外來衝擊	外來衝擊	內生建構
近期對於制度變遷的修正	發展內生制度變遷概念	發展內生制度變遷解釋，包括層疊、漂移與轉換等概念	發展內生制度變遷概念；並逐漸地與論述制度論結合	透過行動者於制度內的理念與論述傳播推動制度變遷

資料來源：Schmidt (2010)。

從上述各種制度主義之理論發展可知，制度主義欲建立更有效的途徑去解釋制度的漸進式變遷，其中以行動者為中心的分析觀點逐漸受到重視。論述制度論強調將行動者置於制度分析的中心，注重制度

變遷中理念與論述的重要性，突顯制度的變遷並非來自於真空、重大事件或突發性的驅動所改變。而是經由理念的塑造、論述的說服與傳播，才能使愈來愈多制度內行動者開始對事件或問題之認知有所改變，並進一步產生因理念與論述而來的制度變遷。從論述制度論的觀點解釋制度變遷，其制度變遷的動力來自於制度內行動者而非制度外生變數、另外，由於論述制度論強調制度內行動者理念與論述策略使用的重要性，因此制度變遷的方式不同於傳統新制度主義大多強調突發式或斷裂式的制度變遷，而是漸進式地透過理念與論述的傳播推動制度的改變（Carstensen, 2011）。綜合上述對傳統新制度主義與論述制度主義觀點的討論可知，論述制度主義對於制度變遷的解釋觀點是建立在建構主義的本體論基礎上。論述制度論認為政治行動者的論述與理念傳播會帶來制度化建立與制度變遷的效果，也會使吾人對於何謂社會真實或那一種制度較佳等看法產生影響。由於論述制度論奠基於建構主義的本體論基礎上，因此吾人在運用該理論概念進行制度變遷分析時，就無可避免地必須討論不同政治行動者相互主觀（inter-subjective）建構的過程。事實上，從一個新的理念到成功地建立制度化功能，是一種政治行動者彼此相互溝通、說服、折衝的過程；在這個過程中，並不是一個新的理念或論述被推出來就會被社會所接受，而是必須透過不斷地溝通，藉以說服他人，並將他人納入到認同該論述的聯盟中；這種彼此相互溝通與說服的過程即是相互主觀建構的重要機制。對此，當吾人欲將理念和論述納入制度分析時，追蹤論述是如何被傳遞以及如何被進一步制度化（tracing the effects of discourse）等問題，成為運用論述制度論進行分析的重點（陳至潔，2016）。

因此，從論述制度論的觀點出發，找出不同政治議題上重要的政治行動者，分析這些政治行動者對特定政策議題所採取的論述策略、如何進一步傳播和擴散新的論述和理念，並促成認同該論述與理念之聯盟建立、乃至於如何進一步透過政治權力的使用促使論述和理念，

建構成政治和社會制度並對真實世界產生的影響，在在都是論述制度論所欲關注的研究問題（陳癸郁，2014b）。把行動者的觀點放回到本文所欲研究之兩岸關係的九二共識中，本文將分析當時在兩岸關係中重要的政治行動者，包括：泛藍政黨（包括國民黨、親民黨與新黨）、民進黨政府、臺灣社會與中國共產黨等行動者，如何進行論述互動，致使得九二共識制度化得以建立。

對此，本文運用論述制度論的觀點，以行動者為中心，試圖回答九二共識是如何從一個兩岸關係中的新名詞逐漸成為兩岸關係的關鍵論述。其中的理念與論述如何擴散、機制為何？而論述制度論又提供了什麼樣的解釋？為了回答上述研究問題，以下研究者進一步以論述制度論為基礎，探討不同時期下，九二共識的發展與變遷。

肆、論述制度論解析兩岸關係中的九二共識

本文在討論九二共識之論述與制度互動時，將其劃分成三個時期進行分析：2000 至 2005 年「九二共識論述與制度建構期」、2005 至 2008 年「九二共識論述與制度擴散期」、2008 至 2016 年「九二共識制度化與路徑依賴期」，以此三大時期作為本文探討九二共識如何從一個兩岸關係中被創造出來的新名詞，逐漸地透過論述的傳播使其建構制度化功能的過程。

一、2000 至 2005 年「九二共識論述與制度建構期」

九二共識此一名詞的產生，是由前陸委會主委蘇起於 2000 年 4 月 28 日所提出。蘇起當時希望以「回到九二共識」取代「一個中國」的爭執；九二共識的內涵保留了各自表述的空間，創造兩岸間的模糊空間以換取雙方更大的彈性進行協商與調整之機會（陸委會，2015）。蘇起創造九二共識此一名詞後，至於共識之內涵則是透過國民黨智庫（國

家政策研究基金會)研究人員來加以充實,並透過該智庫進行論述傳播,以取得國民黨內政治菁英對此一政策新名詞的認同。過程中,國民黨政治菁英提供了一個中國問題必須被處理的認知論述(蘇起,2003:4)。從相互主觀建構的觀點來看,九二共識若僅獲得國民黨內政治菁英的認同是不足夠的,因此如何進一步地說服共產黨的政治菁英接受九二共識這個新的政治名詞,成為國民黨內政治菁英獲取共識後下一階段的重要目標。

由於民進黨與共產黨長期缺乏互信的情況下,兩岸互動和交流的大部分功能即落在當時擁有立法院多數席次之泛藍陣營立法委員上,透過泛藍政黨政治菁英的頻繁赴陸訪問與溝通,進一步地在國民黨和共產黨政治菁英間建立起支持九二共識之政策論述聯盟。2005年6月後,臺灣立法院泛藍政黨立法委員興起一股訪問中國大陸的風潮,包括:2005年6月由新黨立委謝啓大組成「超黨派立委大陸訪問團」赴中國大陸訪問、7月由新黨立委馮滬祥、鄭龍水、營志宏和李炆烽組成臺灣第一個以立法院黨團為名義之「新黨代表團」赴中國大陸訪問。⁵2005年7月16日由國民黨內本省籍立法委員所組成的「台聯會」赴中國大陸訪問、8月又有國民黨立法院次政團「e世代問政聯盟」赴中國大陸訪問。另外,接續著在2005年8月28日由親民黨立法委員劉松藩帶領其他9名黨籍立委赴中國大陸訪問。⁶尤有甚者,2005年11月時任國民黨副主席吳伯雄率團赴中國大陸訪問,創下中共建政後,國民黨訪問中國大陸最高層級的黨職人員。當時,吳伯雄與中共國務院副總理錢其琛會晤,會中吳伯雄對錢其琛表示:「國民黨對兩岸關係的立場,是基於國統綱領與其『一個中國內涵解釋文』,以及九二年『一

⁵ 中華民國行政院大陸委員會(2000a)。<〈新黨組團訪問大陸〉。http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=52697&ctNode=5611&mp=1&xq_xCat=2000。2017年3月9日檢索。

⁶ 中華民國行政院大陸委員會(2000b)。<〈親民黨組團訪問大陸〉。http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=52693&ctNode=5611&mp=1&xq_xCat=2000。2017年3月11日檢索。

中各表』共識」。就兩岸對於何謂一個中國內涵歧異部分，錢其琛回應：「可以理解」；對此可謂是中共領導高層針對九二共識意涵之概念進行了較為正式的回應。⁷ 由此可知，到了 2005 年底為止，基本上泛藍陣營的政黨（國民黨、親民黨與新黨）和共產黨間已經針對九二共識的概念獲取一定程度的共同認知；雖然兩岸對於何謂一個中國的內涵持續保持著不同的解釋，但在泛藍政治菁英來回穿梭與溝通下，泛藍陣營與共產黨間對於運用九二共識作為民進黨執政下推動兩岸關係互動與發展的基礎似乎已有共同想法（Wei, 2016）。

此一階段論述權力的使用，屬於第一類型之透過理念行使權力型，過程中國民黨政治菁英希冀能進一步地和共產黨政治菁英，就九二共識的概念在經由相互溝通與說服的過程後，獲致雙邊都可接受的政策論述。從論述制度論的觀點來看，泛藍政黨與共產黨的政治菁英間所進行的即是政策論述建構過程中的協調式政策論述（coordinative policy sphere）。此一階段九二共識之論述與政策溝通對象並非一般民眾，而是著重在凝聚泛藍政黨與共產黨彼此政治精英對於應用九二共識作為推動兩岸關係之共同認知。換言之，國民黨內政治菁英在蘇起創建了九二共識此一新的政策名詞後，透過國政基金會作為平台及泛藍政治菁英來回穿梭於兩岸和共產黨溝通下，到了 2005 年底時泛藍政黨和共產黨政治菁英間，某種程度上建構出一個認同九二共識的論述聯盟。在取得了泛藍政黨與共產黨政治菁英的認同並建立認同九二共識的論述聯盟後；為了要能夠讓社會大眾了解並接受九二共識，因此在 2005 年後，以國民黨為首和共產黨所建立起的多重論述傳播機制扮演著傳播九二共識和擴大社會基礎之功能。

⁷ 中華民國行政院大陸委員會（2000c）。〈國民黨副主席吳伯雄等赴福建龍岩參加客屬懇親大會〉。http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=52661&ctNode=5611&mp=1&xq_xCat=2000#009。2017 年 3 月 13 日檢索。

以下，本文將 2005 至 2008 年定義為「九二共識論述與制度擴散期」，此一時期的分析重點是如何使九二共識之論述進一步地傳播並擴散至更多元的社會群體中，藉以達到論述制度論觀點中溝通式政治論述的論述傳遞目標。

二、2005 至 2008 年「九二共識論述與制度擴散期」

九二共識一開始僅作為兩岸針對一個中國原則不同立場表述的政治論述，其並未被賦予制度上的功能。直至國民黨與親民黨主席相繼訪問中國大陸並在此架構下建立相關交流機制後，才讓原本僅是用來描述兩岸對一個中國概念不同表述方法的九二共識，逐漸產生制度化效果，並建立制度性功能。

2005 年連胡會後國民黨與共產黨以「國共論壇」為基礎，發展出國共兩黨多渠道的互動管道，從中擴散九二共識的政策論述，奠定日後其制度化功能之建立（Yua et al., 2016）。首先，在國共論壇的基礎下，國民黨與共產黨建立起年度高層對話機制，自 2006 年第一次舉辦國共論壇至 2015 年為止，連續 10 年共舉行了 10 次的國共兩黨高層對話。第一屆至第三屆國共論壇由時任國民黨主席連戰與胡錦濤會面，第四屆至第九屆則由吳伯雄代表國民黨與胡錦濤和習近平會談，而第十屆（2015 年）則由朱立倫和習近平進行會談。除了高層對話機制外，為了擴大國共論壇的社會基礎，建立「兩岸經貿文化論壇」；此一論壇機制不同於高層會談，經貿論壇的參與者身分多元，包括國民黨成員、政府官員、立法委員、國民黨智庫、學者專家、各行業公協會代表、青年學生、農民團體及臺灣各企業團體代表等多類成員。另外，出席兩岸經貿文化論壇之臺灣企業代表，其企業總市值佔臺灣的 48%，由此可見兩岸經貿文化論壇所具有的高度政治經濟與社會影響力。兩岸城市交流方面，國、共透過地方黨部組織相互認養的方式，推動以國共兩黨為基礎之兩岸城市交流，其中國民黨臺北市黨部對口交流城市

爲共產黨上海市委、國民黨高雄市黨部則和共產黨廣州市委對口交流而國民黨臺中市黨部則和共產黨廈門市委相互交流，形成在高層對話與經貿論壇外的第三種以國共兩黨爲基礎的交流互動渠道。在服務中國大陸臺商部分，國民黨在連胡會後至重返執政的前三年（2005-2008）間，透過在國民黨內設立大陸臺商服務中心並與中共中央臺辦協調局對口，服務在中國大陸的臺商。這個由國共兩黨所建立的臺商服務管道，直接越過當時執政的民進黨政府，利用民進黨政府與中共當局信任基礎薄弱的契機，發展出黨對黨方式服務中國大陸臺商之機制。兩岸產業技術與標準化合作方面，在國共黨對黨合作的基礎下，國民黨方面由副主席領軍臺灣相關企業部門、中國大陸方面則由中共中央臺辦召集建立「兩岸標準化論壇」，共同商討兩岸產業合作與產品標準化事宜（張榮恭，2014）。

除了上述多層次的黨對黨互動管道外，爲了使交流成果得以落實，又必須面對當時還是由民進黨政府執政的現實狀況。此情形下，在國共論壇下採取共同建議（joint recommendation）、單方面政策措施（unilateral measure）及省級採購參訪團（provincial procurement visit）等三大運作機制，將國共論壇所獲致的相關決議加以落實。每次國共論壇結束後，透過發佈共同建議的形式作爲會議結論，獲致會議結論後透過各自之政治運作將共同建議落實執行。執行層面對中國大陸方面不致產生太大困難、但對國民黨方面則因當時還是由民進黨執政，缺乏中央執政權力下，國民黨落實共同建議的主力就落在擁有多數席次的國會議場內與國民黨執政的地方縣市首長上。由於國會議員一直以來都是參與國共論壇的主力之一，因此落實國共論壇共同建議的責任很大部分就落在立法院國民黨團及黨籍立委上。除了共同建議外，另一種政策執行方式爲單方面政策措施，此類政策多是由中國大陸單向執行（André Beckershoff, 2014）。省級採購參訪方面，此機制形成於2009年4月中國大陸國務院總理溫家寶在博鰲亞洲論壇提出「擴大

對臺產品採購」等五項對臺具體政策中（傅豐誠，2009）。透過上述國共平台下的多重機制來擴散並重申上述種種政治與經濟機制安排皆奠定在九二共識的政治基礎上，使得九二共識的論述與概念得以在兩岸產生擴散效果。另一方面，雖然臺灣中央政府是由民進黨執政，但許多地方縣市政府和許多農漁會系統依舊由國民黨所掌握。因此，地方縣市政府與國民黨掌握多數的地方縣市議會和農漁會系統成為了傳播九二共識政治論述並使其進一步落實到基層的重要媒介；民進黨執政期間，中國大陸多次以農產品收購等方式，將其經濟影響力深入至臺灣基層鄉鎮中，其中較著名的農漁產品採購包括：虱目魚契作、柳丁、香蕉等，透過上述採購機制，讓具有政治意涵的農漁產品政策性採購之影響力落實至臺灣農村（特別是中南部），使得中國大陸對臺灣的政治經濟影響力擴大（Wei, 2013；吳介民，2015：7）。

除了由國共平台所建立之多重論述擴散管道外；此一階段關於九二共識的政策論述亦透過媒體進行大量的傳播與報導，協助擴散九二共識相關概念。臺灣部分媒體在針對九二共識或兩岸關係議題進行報導時予以大量正面報導，藉此擴散九二共識之論述影響力，亦進一步影響社會大眾對於中國大陸對臺政策的看法與輿論導向（川上桃子，2015）。張錦華（2011）研究臺灣四大報（自由時報、中國時報、聯合報與蘋果日報）在報導中國大陸採購團新聞之立場與態度發現，中國時報與聯合報不但報導量最多，而且出現大量塑造採購團首長官員在情感、道德和權力面向的正向新聞報導內容。對此，中國時報與聯合報成為了中國大陸與國民黨深化相關經貿作為和擴散九二共識論述基礎的重要論述傳播行動者之一。以上，研究者討論了以國共論壇為基礎所建立之多層次黨對黨互動機制，以及在臺灣社會中地方政治菁英和媒體所建構之九二共識論述傳播網絡，經由上述多元管道擴散九二共識之論述並逐漸使其建立制度性功能。事實上，無論是上述那一種機制或管道，國共兩黨和論述傳播行動者必定提及九二共識，密集且

重複地透過語言和論述擴散九二共識的概念和價值，奠定日後九二共識之制度化發展。透過有如口頭禪（reiterated like a mantra）的方式，在上述各項交流管道中重複地論述九二共識，使九二共識在兩岸得以擴散並奠定其日後制度化功能建構的能力（André Beckershoff, 2014）。

從論述制度論的觀點來看，此一階段不同於上一個階段的溝通主軸是以國民黨政治菁英、學者及中共政治菁英為主要溝通對象的協調式政策論述的目的在於凝聚國民黨與共產黨政治菁英對於九二共識內涵的共同語言（common language）。到了此一階段，國共兩黨透過建立黨對黨之國共平台等方式，建立多元、跨層次的政策論述擴散管道。從國共平台下「兩岸經貿文化論壇」的邀請對象可知，國共兩黨透過邀請各行業公協會代表、青年學生、農民團體等，傳播和擴大九二共識之政策論述。過擴大參與者的方式，將九二共識政策論述傳播對象往一般民眾移動，並透過媒體報導進行九二共識之溝通式政治論述（communicative political sphere），藉以將九二共識政策論述的對象從上一階段的國共兩黨政治菁英，逐步地轉換成一般民眾。這一個階段溝通式政治論述的運作機制，亦可從臺灣主流媒體對於九二共識報導篇數變化進一步觀察。根據張錦華（2011）的研究，中國時報與聯合報被視為是九二共識在臺擴散機制中的重要媒體行動者。因此，圖 2 梳理了中國時報和聯合報從 2000 年至 2016 年間每年有關九二共識報導篇數的變化。本文以九二共識作為關鍵字，搜尋標題中有出現這組關鍵字之新聞報導：民進黨執政的 2000 至 2008 年間，九二共識被報導頻率較高的年份主要有 2001 年與 2005 年兩個年份。另外，2002 至 2004 年九二共識的報導頻率快速下降，直至 2005 年又再度上升，成為 2008 年前的第二波高峰。其後，2006 至 2010 年九二共識的報導篇數又進入到低檔期，一直要到 2011 和 2012 年和 2015 及 2016 年適逢總統大選年時才又進入到被大量報導的時期。由此可見，九二共識不僅成為臺灣內部適逢總統大選時之政治動員論述、且在民進黨執政時

期(2000 至 2008 年)，每當泛藍政黨和共產黨進一步獲致政治成果時，九二共識即成為了媒體大量報導的議題，對此也進一步地擴大了九二共識的傳播效果（吳介民、廖美，2015）。

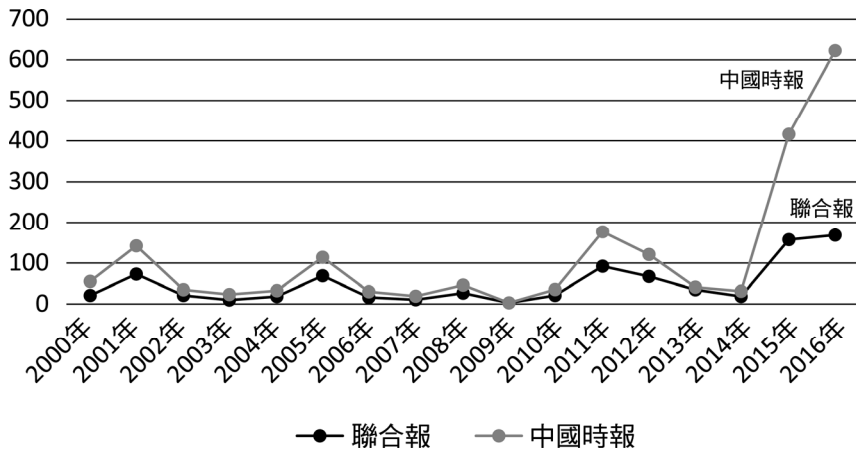


圖 2 聯合報與中國時報 九二共識報導篇數頻率變化

資料來源：本研究繪製

從相互主觀建構的觀點來看，那麼當時執政的民進黨又是如何回應國共彼此間如此多樣且複雜的機制運作呢？許多論者認為民進黨執政時期兩岸關係處於「政冷經熱」的狀態，換言之政治上民進黨與共產黨並無具體和制度性的交流互動機制、但兩岸民間卻隨著日益擴大的投資和觀光旅遊有了更多的接觸，亦創造了更多往來的需求（邱垂正、童振源，2008）。其中春節包機的議題，成為民進黨執政時面對兩岸日益增加的交通往來需求所必須處理的問題。事實上，民進黨執政時期會推動春節包機，亦是在國民黨的壓力下以及國共兩黨對於該議題之議程設定的影響，不得不面對的問題。2002 年 10 月 24 日國民黨立委蔣孝嚴在立法院提出「台商春節包機」案，並獲得 140 位立委聯署，其中包括 26 位民進黨立委；蔣孝嚴並在 11 月 21 日組團赴北京進

一步與中國大陸當局和民航業者磋商此事、而臺北方面則在 2003 年 1 月決定以「定點、定時、單向包機與降落第三地飛航情報區」方式推動春節包機案。在該決議下，民航業者僅能單向飛行且需經澳門或香港中途停靠的方式進行，2003 年春節包機共計有 16 架次的航班完成飛行業務。另外，由於 2004 年兩岸春節包機對於相關爭議性議題並未獲致共識，因此 2004 年春節包機並沒有成功。隔年，2005 年 1 月 9 日由國民黨立委曾永權、蔣孝嚴、朱鳳芝等人組成「推動臺商春節包機參訪團」赴北京會見國臺辦主任陳雲林，陳雲林建議 2005 年包機應以「共同參與、多點開放、直接對飛、雙向載客」之原則推動。隨後 1 月 11 日行政院發言人陳其邁以「往正面方向發展」回應國共所共同提出之春節包機要求。最後，2005 年春節包機共有兩岸 12 家航空公司參與、總計飛航班次共 48 班（邵宗海，2016：73-75）。對此，國民黨智庫（國政基金會）對於兩岸春節包機的評估報告表示：「民進黨政府是迫於選舉及民意壓力之被動情況下，才勉強接受春節包機直航」（陳世圯、黃豐鑑，2007），⁸ 由上述可知，當時執政的民進黨政府兩岸關係政策不僅受到選舉和民意所影響、亦受到由國共所共同設定之兩岸關係政策議程（agenda setting）所影響。國共在陳水扁執政時期，對於兩岸關係議題設定的主導性，使得陳水扁與民進黨政府在兩岸關係議題上被邊緣化（余蓁蓁，2009）。Wei and Lai 的研究也發現，2000 至 2008 年民進黨執政時期的兩岸關係由於情勢緊張，民進黨政府爲了避免兩岸關係進入緊張螺旋（spiral of tense），反而會在許多兩岸關係政策上進行鬆綁，藉以對中國大陸釋出善意（goodwill）並回應社會之需求。但在民、共缺乏溝通與互動管道的情況下，民進黨政府在兩

⁸ 陳世圯、黃豐鑑（2007）。〈兩岸春節包機施行至今檢討〉。<http://www.npf.org.tw/3/1663?County=%25E8%2587%25BA%25E6%259D%25B1%25E7%25B8%25A3&site>。2017 年 5 月 18 日檢索。

岸關係政策的開放很大程度地受到國、共所定之議程所影響（Wei and Lai, 2017）。

另一方面，由於民進黨執政時期所推動的兩岸事務與交流工作，大多是基於兩岸頻繁互動下所產生之實際需求而來，且推動方式多以專業公協會進行，因此在協商和談判過程中，並未涉及主權或一個中國議題的討論；使得此一時期社會所展現的反對和制衡力量主要依舊還是立基於政治立場不同和政黨動員下所進行的示威、抗議與意見表達。臺灣社會內部尚未出現大規模自主性地針對國共設定的兩岸關係議程之社會運動。總體而言，連胡會後兩岸關係基本上形成了以泛藍加共產黨對抗民進黨政府的態勢，並且在兩岸關係中邊緣化執政的民進黨政府。對此，受訪者 S1 亦認為：「當時大多數台灣人們和民進黨政府，對於國共合作對台灣的影響，沒有料想到對於日後的影響如此之大」，⁹ 對此 S1 的看法與本文的論點相似，即當時民進黨政府基於可望兩岸關係政策突破與政績需求，在兩岸關係政策推動上受到國共議程設定很大的影響、另一方面，臺灣社會對於當時民進黨執政時以小兩會模式推動兩岸關係各項工作，由於未涉及對一個中國或主權議題協商與討論，因此社會反對力量的展現多以政黨動員為基礎的抗議活動為主，並未出現大規模社會自發性之社會運動。總體而言此一階段透過溝通式政治論述模式，希望九二共識之意涵，透過上述多元的國共平台管道和媒體報導，進一步地在一般民眾的認知中建立起九二共識政策正當性之訊息，使九二共識的意涵得以在一般民眾中產生擴散效果。另外，透過媒體大量報導，讓九二共識政治意涵轉換成民眾日常生活中所認知和使用的共同語言，使其成為民眾習慣的論述說法，奠定下一階段九二共識進一步產生路徑依賴之基礎。順此，此一

⁹ 為了補足本文在分析上的不足，研究者訪問了長期研究兩岸關係之學者，藉以補充分析之不足；學者 S1 於 2017 年 2 月 18 日進行線上訪談。

階段的論述策略和權力使用屬於越過理念行使權力之類型；此類型的權力行使特徵在於界定那一些論述和價值有被納入討論的價值、而那一些論述和概念必須被排除在外。事實上，在民進黨執政時期，以國共為基礎所建立的多重互動機制和管道，具有第二軌（track two diplomacy）外交的特質。由國民黨和共產黨所建立具有二軌外交特質的國共論壇，在臺灣內部事實上並未受到執政的民進黨政府所授權，但卻實質地發揮了對民進黨政府兩岸關係政策議程設定之影響力，在兩岸關係政策推動上，一定程度地越過了民進黨政府，主導了臺灣社會內部對於兩岸關係之論述方向和政策發展（董立文，2017）。

另一方面，此一時期反對國共所出現之各種社會力量，主要還是在藍綠兩黨的政治範疇下所進行之政治動員。另外，雖然此一時期國共所建構的機制成功地邊緣化當時民進黨政府，但由於國民黨尚不是中央政府的執政黨，因此九二共識當時並未被納入中央政府的施政議程中，而社會自主性發動的示威運動事件則主要展現在 2008 年以後當九二共識成為國民黨中央執政之兩岸政策綱領和政治依據後逐漸展現出來。

三、2008 至 2016 年「九二共識制度化與路徑依賴期」

九二共識此一政策名詞從被創造，到真正進入中央政府之政治議程中，必須要到 2008 年馬英九就任總統後才開始。馬英九於 2008 年總統就職演說中提到：「……英九在此重申，我們今後將繼續在九二共識的基礎上，儘早恢復協商……」。¹⁰ 馬英九總統於 2008 年的就職演說被視為是兩岸以九二共識為基礎進行制度性協商的開端，也奠定了九二共識在日後兩岸制度化協商及相關制度建立之基礎。就職演說定

¹⁰ 總統府（2008）。〈中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說（全文）〉。<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=52015&ctNode=5628&mp=1>。2017 年 2 月 24 日檢索。

調後，兩岸旋即於 2008 年 6 月 12 日重啓兩岸兩會高層之制度化協商，馬英九總統執政期間，兩岸即在九二共識的基礎上，截至 2015 年止共舉行了 11 次兩會高層會談。另外，截至 2016 年，兩岸共達成了 23 項協議之簽署並達成兩項共識。在兩岸所完成的 23 項協議中，目前已生效的協議達 21 項，但尚有「海峽兩岸服務貿易協議」及「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協議」兩項未生效。¹¹

兩岸除了依據九二共識為基礎，達成上述 23 項協議與兩項共識之制度化成果外；兩岸亦在九二共識基礎上進一步推動兩岸事務首長會議，藉此進一步地推動兩岸事務主管官員會面與協商，突破過去以兩會為形式之兩岸協商模式。兩岸事務首長會議首次於 2014 年 2 月 11-14 日在中國大陸南京舉行，時任陸委會主委王郁琦與中國大陸國臺辦主任張志軍進行了兩岸歷史上第一次事務首長的會議。此後，兩岸事務首長會議分別在 2014 年 6 月 25-28 日、2015 年 5 月 23-24 日及 2015 年 10 月 13 日，共舉辦 4 次。每次的會議中，兩岸事務首長對不同議題進行意見交換和協商，並且也都多次重申九二共識的重要性，進一步地使九二共識論述制度化。尤有甚者，兩岸在九二共識的基礎上，舉行了具有高度歷史價值與政治意義的兩岸領導人會面；馬英九總統與習近平主席於 2015 年 11 月 7 日在新加坡舉行劃時代地兩岸領導人會面。會後兩岸領導人皆強調九二共識的重要性，馬英九總統於會面後的正式談話第一條即表示：「……『永續和平與繁榮』是兩岸關係發展之目標，而『九二共識』為達到此一目標之關鍵基礎……」。¹² 習近平主席於會後也表示：「……我希望兩岸雙方共同努力，兩岸同胞攜手奮鬥，堅持『九二共識』、鞏固共同政治基礎，堅定走和平發展道路，

¹¹ 行政院大陸委員會（2016）。〈兩岸協議執行成效〉。<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=102611&CtNode=7526&mp=1>。2017 年 2 月 13 日檢索。

¹² 中央社（2015a）。〈馬習會 總統正式會談內容公開【全文】〉。<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511095008-1.aspx>。2017 年 1 月 8 日檢索。

保持兩岸關係發展正確方向，深化兩岸交流合作，增進兩岸同胞福祉……」。¹³（粗體為本文所加）

那麼臺灣社會是如何回應馬政府時期之兩岸關係施政作為呢？2008年馬英九總統上任後即清楚明確地表示將在九二共識的基礎上推動兩岸各項交流，並在 2009 年開始推動兩岸經濟合作架構性協議（The Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）之談判與簽署。馬政府在推動簽署過程中，為了使民眾更加了解其兩岸關係政策及 ECFA 相關內容；因此，2010 年 4 月 6 日針對 ECFA 議題，舉行了「雙英」（馬英九與蔡英文）辯論會。會後根據媒體民調顯示馬英九成功地說服了較多數的臺灣民眾支持 ECFA 政策。其中蘋果日報的民調中 52.09% 支持簽署 ECFA，反對簽署為 43.07%、TVBS 的民調有 41% 的受訪者支持政府推動 ECFA 政策、33% 的受訪者反對。至於誰在辯論會中有較好的表現；蘋果日報的民調中有 53.26% 的受訪者認為馬英九略勝一籌，41.74% 認為蔡英文表現較好、TVBS 民調認為馬英九表現比較好的佔 46%，認為蔡英文表現好的有 34%。¹⁴ 另外，遠見雜誌在雙英辯論會後針對民眾是否支持 ECFA 簽署進行民意調查，該份民調中 46.2% 民眾支持簽定 ECFA，35.9% 表示不支持。¹⁵ 從上述各媒體的民調顯示，基本上在雙英辯論會後，馬政府針對 ECFA 議題和社會所進行的溝通，相對地已取得優勢與成功。兩岸在 2010 年 6 月 29 日完成 ECFA 協議簽署、2010 年 8 月 17 日 ECFA 協議正式獲得立法院

¹³ 中央社（2015b）。〈習近平致詞全文：兩岸同胞血濃於水〉。<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201511075018-1.aspx>。2017 年 2 月 3 日檢索。

¹⁴ 蘋果日報（2010）。〈雙英 激辯 2.5 小時 民調：多數支持簽 ECFA〉。<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100426/32466140/>。2017 年 3 月 16 日檢索。

¹⁵ 林奇伯（2010）。〈馬英九民調〉46.2% 民眾支持簽定 ECFA，35.9% 不支持〉。https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15978.html。2017 年 4 月 23 日檢索。

通過，並於 2011 年 1 月 1 日早收清單正式實施。

但隨著有愈來愈多的研究發現，ECFA 簽署後不僅未能發揮涓滴效應（trickle down effect），使兩岸經貿的經濟利益嘉惠更多臺灣一般民眾。相反地，反而更加擴大了兩岸經貿關係中的階級和利益分配之不公平情形（林顯明，2014）；在 ECFA 簽署後經常往來於兩岸的企業中高階經理人收入的增加幅度顯著地比其他階級工作者高、相反地，中產階級與非技術勞工則在這一波兩岸擴大經貿交流中出現收入減少的狀況（林國榮等，2013）。對此，ECFA 的簽署不僅造成了經濟利益分配上的不公平，造成貧富差距的擴大、另一方面，由於經濟利益分配不均的問題，更進一步地擴大了臺灣社會不同階級對 ECFA 和兩岸關係認知看法的差異（林宗弘、胡克威，2011）。

雖然兩岸經貿交流的利益分配可能存在著分配不均的問題，但九二共識與兩岸關係議題依舊在 2012 年總統大選中扮演重要的角色。2012 年總統大選投票前，鴻海郭台銘率、台達鄭崇華、潤泰尹衍樑、長榮張榮發、台塑王文淵、味全魏應充、東元黃茂雄、創意李開復等大企業家相繼表態支持九二共識，被視為是促使臺灣內部關心兩岸關係與兩岸經貿發展之選民再次投票支持馬英九連任的關鍵因素之一。事實上馬英九第一任任期結束時，選民對其施政的總體滿意度不到四成，但為什麼馬英九在 2012 年時依然可以獲得過半數的民意支持呢。對此，研究顯示，九二共識與兩岸關係議題成功地凝聚了原本對馬英九第一任期施政表現失望的泛藍和中間選民，由於這些選民擔心兩岸關係在失去九二共識的基礎及蔡英文當選後對於兩岸關係可能所產生之負面影響，因此再次投票支持馬英九，成為其能再次連任的重要因素之一（Wei et al., 2016）。尤有甚者，馬英九 2012 連任後積極推動兩岸服務貿易協議（Cross-Strait Service Trade Agreement, CSSTA）。兩岸在 2013 年 6 月 21 日完成簽署，隨後並將 CSSTA 送交立法院審查。為了能減少臺灣社會內部對於服貿可能會帶來之衝擊的憂慮及反對意

見；因此，2013 年 6 月 25 日，立法院朝野黨團協商決議：「海峽兩岸服務貿易協議本文應經立法院逐條審查，逐條表決；服務貿易協議特定承諾表應逐項審查、逐項表決，不得予以包裹表決，非經立法院實質審查通過，不得啟動生效條款」。在經過召開多場 CSSTA 公聽會後，立法院內政委員會於 2014 年 3 月 17 日排定審查 CSSTA；審查日當天藍綠政黨對 CSSTA 立場相異僵持不下，此時時任內政委員會召委之國民黨籍立法委員張慶忠以自備麥克風的方式宣佈：「本案已逾三個月的審查時間，依法視為已經審查，送交院會存查」。

此舉引發臺灣社會譁然，隨後並引發馬英九政府執政期間，針對兩岸關係議題最嚴重之社會衝突。在張慶忠做出上述決議後，逐漸地有越來越多社會團體自發性地至立法院抗議、2014 年 3 月 19 日在場抗議的社團和學生團體衝入立法院，並佔領立法院長達 24 天的時間（曾柏文，2014：129-142）。如表 3 所示，太陽花運動激發了臺灣社會內部多元的社會力量，這些多元的社會力量在服貿審查後自發性地動員成為監督馬政府兩岸關係政策和 CSSTA 審議過程之重要行動者。而服貿運動亦是導致馬政府兩岸關係政策與社會分歧愈拉愈大的重要時間點，最終導致馬政府兩岸關係政策於太陽花運動後，逐漸失去臺灣社會的支持，當然也對馬政府兩岸關係所奠基之九二共識產生更多負面看法（束沐，2016）。臺灣社會對於馬政府九二共識的疑慮，具體地反映在蔡英文總統上任後是否應繼續承認九二共識的問題上；根據民調顯示，有超過半數的民眾認為蔡英文就任後不需要承認九二共識、僅約 23% 的民眾認為需要。¹⁶ 由於社會對於九二共識的偏好與馬政府間的差異，提供了蔡英文政府上任後對該共識做出不同意涵詮釋的空間。

¹⁶ 黃韋銓（2016）。〈民調：51.7% 民眾認為蔡英文不應接受九二共識〉。<http://newtalk.tw/news/view/2016-05-13/73143>。2017 年 4 月 11 日檢索。

表 3 參與太陽花運動的主要公民團體

團體屬性	訴求關懷屬性	核心活動團體	其他團體
國家主權團體	獨派團體	台教會	公投盟、基進側翼
左派團體	勞動與農村議題	台灣農村陣線、台灣勞工陣線	全國關廠工人連線、台灣國際勞動協會、醫療小組、桃園產業總工會、台北產業總工會、人民民主陣線
	環保議題	綠色公民行動聯盟、地球公民基金會	電音反核陣線
	人權議題	婦女新知基金會、台灣青少年福利聯盟、台灣人權協會	樂生青年、華光自救會、都更受害者聯盟
民主改革團體	民主改革議題	民主守護平台、公民監督國會聯盟、公民1985 行動聯盟	
學生與青年團體	青年政治與世代議題	黑色島國青年公民1985 行動聯盟	各校異議型學生社團、捍衛苗栗青年聯盟

資料來源：曾柏文（2014）。

從論述制度論的觀點來看，這一個階段的制度化安排符合第三種類型的權力觀點（power in ideas）；亦即透過各種機制和制度安排，讓九二共識的理念和論述被制度化成爲一般行動者日常生活中思考與行動的依據，並在馬英九政府執政期間產生制度路徑依賴效果，使制度產生變遷的可能性降低（Schmidt, 2015: 329-332）。但隨著馬政府執政後期，臺灣社會和政府推動兩岸關係政策和九二共識之政策偏好紛歧愈來愈大的情況下，使得原本對九二共識有不同見解的蔡英文，有了對此共識進行再詮釋的政治空間和社會基礎。從制度論的角度來看，由於蔡英文政府對九二共識概念有再詮釋空間，對此本文認爲九二共

識未來制度性功能的表現方式可能有以下幾種方式：(1)加層（layering）效果，透過在既有制度上加上新制度條件或前提的情況下，使得新加入的制度內涵逐漸地侵蝕舊有的制度核心概念，致使制度產生變遷；(2)漂流（drift）效果，透過忽視（neglect）既有制度的方式，使得制度功能被進一步掏空、侵蝕，讓制度在被忽視的情形下無法發揮制度功能或(3)轉換（conversion），此一類型之制度變遷意旨為行動者透過再詮釋（reinterpretation）的方式，賦予舊有制度新的意涵與功能（Thelen, 2009）。但最終九二共識會以何種方式表現其制度功能，尚須進一步觀察蔡英文政府如何與共產黨、泛藍政黨與臺灣社會等行動者彼此的互動關係與相互主觀建構的結果而定。

伍、結論－持續變動의九二共識論述與兩岸關係

近年來，九二共識幾乎佔據了兩岸關係的討論主軸，但九二共識在這些年來亦有許多次的變遷。在解釋九二共識變遷之研究問題上，既有的新制度主義理論提供了我們什麼樣的解釋，以及又有怎樣的不足呢？本文認為，新制度主義較擅長解釋制度的延續，對於制度的變遷則較未能提出完整的說明；另外，新制度主義多將制度變遷的動力歸咎於外生變數，以致於制度變遷的類型多是突發式、斷裂式變遷，面對來自制度內行動者所促發的漸進式變遷，新制度主義的解釋則略顯不足。對此，本文運用論述制度論的觀點來加以補足；事實上，論述制度論的發展是植基於新制度主義理論往漸進式與行動者中心之發展趨勢而來。因此論述制度論是在既有新制度論上，更加強調以行動者為中心的分析觀點、並著重在制度內行動者理念與論述的作用，以及論述和制度化建構的互動關係。研究者嘗試將論述制度論的觀點運用在分析九二共識制度變遷的研究問題上。研究者試圖回答九二共識是如何從一個兩岸關係中被創造出來的新名詞逐漸成為兩岸關係中的

政治基礎？以及其中的論述與制度的互動機制爲何等問題？

表 4 九二共識於不同時期之論述與制度互動關係

時 期 與 概 念	2000 至 2005 年「九二共識論述與制度建構期」	2005 至 2008 年「九二共識論述與制度擴散期」	2008 至 2016 年「九二共識制度化與路徑依賴期」
主要論述行動者	國共兩黨政治菁英、國民黨智庫等	國共論壇爲基礎之多樣化政治和社會行動者	馬英九政府及其他相關國共政治菁英
論 述 傳 播 管 道	泛藍政治菁英赴中國大陸訪問與交流進行傳播	以國共論壇爲基礎之多樣與多層次之交流管道	國共兩黨政府與政治菁英
論 述 權 力 類 型	透過理念行使權力 (power through ideas)	越過理念行使權力 (power over ideas)	理念內行使權力 (power in ideas)
論 述 制 度 類 型	協調式政策 (coordinative policy sphere) 論述	溝通式政治 (communicative political sphere) 論述	持續進行對一般社會大眾宣傳之溝通式政治論述
制 度 化 效 果	建立國共兩黨政治菁英九二共識論述支持聯盟	奠定國共交流制度化並擴大社會支持基礎	九二共識制度化功能確立並產生路徑依賴效果

資料來源：本研究繪製。

本文研究發現，九二共識之論述與制度化過程經過三個階段：(1) 2000 至 2005 年「九二共識論述與制度建構期」，此一時期國民黨政治菁英面對第一次失去政權，提出兩岸必須解決一個中國問題之認知論述。而解決方案即是回到 1992 年兩岸香港會談中對於擱置一個中國爭議問題之共同認知；並在 2000 年 4 月由蘇起創造「九二共識」此一新政策名詞作爲解決方案之規範論述。從論述與權力行使的觀點來看，此一階段的權力爲透過理念行使權力 (power through ideas) 的類型，主要目的是在凝聚國民黨和共產黨政治菁英間對於九二共識的共同認知

並建構彼此支持九二共識的政治菁英論述聯盟。因此，此一階段屬於政治菁英間的協調式政策（coordinative policy sphere）論述，目的是希望建構國共兩黨政治菁英對於九二共識此一新政策名詞的認同與共識。

(2) 2005 至 2008 年「九二共識論述與制度擴散期」，透過以國共論壇為主所建立之多重管道，並搭配臺灣內部的論述傳遞之多元行動者，進一步促使九二共識透過多元的管道達到政策論述擴散的效果。此一階段的論述策略和權力行使屬於越過理念行使權力（power over ideas）的類型，當時國共兩黨透過忽視民進黨政府的方式，對於兩岸關係的發展展現出議程設定的能力。透過擴大參與者的方式，將九二共識政策論述對象從過去的國共政治菁英，逐漸往一般民眾移動進行溝通式政治（communicative political sphere）論述之工作，其目的是擴大九二共識在臺灣內部社會的共識與支持能量。

(3) 2008 至 2016 年「九二共識制度化與路徑依賴期」，由於國民黨重新取回執政權，在馬英九總統的宣示下，九二共識成為推動兩岸關係制度性協商之基礎。兩岸截至目前為止已完成 23 項協議之簽署並達成 2 項共識。除此之外，馬英九總統任期內更進一步推動兩岸事務首長會議與兩岸領導人會面，讓九二共識在兩岸關係發展的過程中產生路徑依賴。這一個階段的制度化安排符合第三種類型之論述權力觀點：理念內行使權力（power in ideas），亦即透過各種機制和制度安排，讓九二共識的概念或論述被制度化、結構化成為一般行動者日常生活思考與行為的依據，並產生制度路徑依賴的效果，使制度變遷的可能性降低。然而，面對蔡英文政府對九二共識內涵的不同詮釋，會對兩岸關係產生什麼樣的影響，還尚待往後更進一地觀察兩岸間政治行動者如何運用語言、論述來詮釋九二共識及其所可能產生的制度意涵（林顯明，2016）。

本文在理論上提供了兩點可供思考與未來繼續進行研究之處：首先，本文為第一篇運用論述制度論的觀點所進行的兩岸關係與九二共識之研究，透過以行動者為中心的角度的角度，將行動者與論述置入到制度

研究之中，一方面補足了當前運用傳統新制度主義研究兩岸關係與九二共識之不足，亦拓展了吾人對於論述如何促進制度變遷有更進一步地認識。另一方面，本文的研究成果也擴大了吾人對於中國因素(China factor)如何透過運用不同之論述傳播管道（吳介民，2017：22-80），進一步使得一個原本在兩岸關係中的新名詞，逐漸地展現其制度化功能，並在兩岸關係的發展中產生制度性影響與制度路徑依賴功能之了解。總體而言，本文之研究結論與成果，可補足當前運用傳統新制度理論觀點研究兩岸關係與九二共識之不足，並提供另一面向的解釋角度。

參考文獻

一、中文部分

- 川上桃子（2015）。〈市場機制下的政治滲透：台灣媒體產業中的中國影響力機制〉，《臺灣社會學會通訊》，83：17-20。
- 余莓莓（2009）。〈連宋登陸對兩岸政黨互動的衝擊與影響〉，《台灣國際研究季刊》，5(3)：27-50。
- 吳介民（2015）。〈中國因素的在地協力機制：一個分析架構〉，《臺灣社會學會通訊》，83：4-11。
- 吳介民、廖美（2015）。〈從統獨到中國因素：政治認同變動對投票行為的影響〉，《台灣社會學》，29：101-103。
- 吳介民（2017）。〈中國因素作用力與反作用力〉，吳介民、蔡宏政、鄭組邦（主編），《吊燈裡的巨蟒 中國因素作用力與反作用力》，頁 22-80。新北市：左岸文化。
- 束沐（2016）。〈「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〉，《國家發展研究》，16(1)：43-106。
- 初國華（2011）。〈台海兩岸九二共識之研究〉，《育達科大學報》，26：184-185。
- 林文程（2014）。〈兩岸協商的過去、現在與未來〉，張五岳（主編），《兩岸關係研究》，頁 223-228。台北：新文京開發出版股份有限公司。
- 林宗弘、胡克威（2011）。〈愛恨 ECFA：兩岸貿易與台灣的階級政治〉，《思與言》，49(3)：95-134。
- 林國榮、許聖民、徐世勳（2013）。〈ECFA 對我國勞動市場與所得分配的經濟影響評估〉，《臺灣經濟預測與政策》，44(1)：27-80。

- 林顯明（2014）。〈ECFA 執行成效與影響之綜析〉，《新社會政策雙月刊》，35：63-67。
- 林顯明（2016）。〈蔡英文兩岸關係政策論述之研究〉，《新社會政策雙月刊》，45：80-97。
- 邱垂正、童振源（2008）。〈陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討〉，《戰略：台灣國家安全政策評論》，1：78-99。
- 洪郁如等（譯），若林正丈（原著）（2016）。《戰後臺灣政治史 中華民國臺灣化的歷程》，臺北：臺大出版中心。
- 邵宗海（2016）。《兩岸談判與協商——從白手套到官方接觸再到？》，臺北：唐山出版社。
- 徐振國（2013）。〈政治學改造運動的爭議和啓發：從「通則」到「脈絡」的轉向〉，《政治與社會哲學評論》，45：1-61。
- 張亞中（2012）。〈兩岸關係的規範性研究-定位與走向〉，張五岳（主編），《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》，頁 87-113。臺北：五南。
- 張榮恭（2014）。〈國共平台的現況與展望〉，蘇起、童振源（主編），《兩岸關係的機遇與挑戰》，頁 264-271。臺北：五南。
- 張錦華（2011）。〈從 Van Dijk 操控論述觀點分析中國大陸省市採購團的新聞置入及報導框架：以台灣四家報紙為例〉，《中華傳播學刊》，20：65-93。
- 郭秋永（2009）。〈改造運動：政治哲學與政治科學〉，《東吳政治學報》，27(3)：1-64。
- 陳至潔（2016）。〈建構相互主觀的想像體：剖析冷戰起源時期的國際關係究所及其中國研究（1953-1975）〉，《人文社會集刊》，28(1)：61-72。
- 陳癸郁（2014a）。〈新制度論的困境與挑戰〉，《政治學報》，58：1-36。

- 陳癸郁 (2014b)。〈評析 Schmidt「論述制度論」與對政策制訂的啓示〉，《台灣國際研究季刊》，10(4)：163-171。
- 傅豐誠 (2009)。〈大陸來臺採購團的政經效應〉，《展望與探索》，7(7)：11-15。
- 曾柏文 (2014)。〈太陽花運動：論述軸線的空間性〉，《思想》27：129-148。
- 黃宗昊 (2009)。〈政治經濟學分析架構的三項發展〉，《全球政治評論》25：176。
- 黃宗昊 (2010)。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，49(3)：145-176。
- 董立文 (2017)。〈從「兩岸和平發展論壇」看中共對臺政策變化〉，《亞太評論》2(5)：2-10。
- 劉永濤 (2014)。《話語政治：符號權力和美國對外政策》。上海：復旦大學出版社。
- 蔡相廷 (2009)。〈歷史制度主義的興起與研究取向——政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》41(2)：53。
- 賴榮偉 (2013)。〈新功能主義與兩岸關係的發展〉，《龍華科技大學學報》，33：200-202。
- 龐建國 (2011)。〈ECFA 後兩岸產業合作展望——政治經濟學的分析〉，《國家發展研究》11(1)：68。
- 蘇起 (2003)。《一個中國各自表述共識的史實》，台北：國家政策研究基金會。

二、英文部分

- André Beckershoff, M.A. (2014). "The KMT-CCP Forum: Securing Consent for Cross-Strait Rapprochement." *Journal of Current Chinese Affairs* 43(1): 213-241.

- Blyth, Mark. (2010). *Constructing The International Economy*. New York: Cornell University Press.
- Capoccia, Giovanni and Kelemen R. Daniel. (2007). "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59(3): 341-360.
- Carstensen, Martin B. (2011). "Ideas are not as stable as political scientists want them to be: A theory of incremental ideational change." *Political Studies* 59(3): 596-615.
- Carstensen, Martin B. and Schmidt Vivien A. (2016). "Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism." *Journal of European Public Policy* 23(3): 318-337.
- Den Besten, J. W., Arts, B. and Verkooijen, P. (2014). "The evolution of REDD+: An analysis of discursive-institutional dynamics." *Environmental Science & Policy* 35: 45-46.
- Finnemore, Martha. (1996). "Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism." *International Organization* 50(2): 325-340.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5): 936-950.
- Hu, Weixing. (2013). *New Dynamics in Cross-Taiwan Strait Relations: How Far Can the Rapprochement Go?*. London: Routledge.
- Hu, Weixing. (2012). "Explaining Change and Stability in Cross-Strait Relations: a punctuated equilibrium model." *Journal of Contemporary China* 21(78): 933-950.
- Krasner, S. D. (1984). "Approaches to the state: Alternative conceptions

- and historical dynamics.” *Comparative Politics* 16(2): 240-242.
- Mahoney, James. (2000). “Path Dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society* 29(4): 507-540.
- Pierson, Pual. (2000). “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics.” *The American Political Science Review* 94(2): 251-260.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2000). Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalising World.” *European Law Journal* 6(3): 277-285.
- Schmidt, Vivien A. (2006). Policy Change and Discourse In Europe: Conceptual and Methodological Issues.” *Journal West European Politics* 27(2): 192-196.
- Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Schmidt, Vivien A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism.” *European Political Science Review* 2(1): 1-25.
- Schmidt, Vivien A. (2015). “Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism.” *Journal of European Public Policy* 23(3): 329-332.
- Thelen, Kathleen. (2009). “Institutional Change in Advanced Political Economies.” *British Journal of Industrial Relations* 47(3): 471-498.

- Senge, Konstanze. (2013). "The 'New Institutionalism' in Organization Theory: Bringing Society and Culture Back In." *The American Sociologist* 44(1): 76-90.
- Thelen, Kathleen and Steinmo, Sven. (1992). "Historical institutionalism in comparative politics." *Annual Review of Political Science* 2: 1-30.
- Wei, Chi-hung. (2013). "China's Economic Offensive and Taiwan's Defensive Measures: Cross-Strait Fruit Trade, 2005-2008." *The China Quarterly* 215: 641-662.
- Wei, Chi-hung. (2016). "China-Taiwan relations and the 1992 consensus, 2000-2008." *International Relations of Asia-Pacific* 16(1): 76-82.
- Wei, Chi-hung and Lai, Christina J. (2017). "Identities, Rationality and Taiwan's China Policy: The Dynamics of Cross-Strait Exchanges." *Asian Studies Review* 41(1): 144-148.
- Wei, Mei-Chuan, Hung, Yao-Nan and Tung, Chen-Yuan. (2016). "The Economicization of the Cross-Strait Relationship: The Impact of the Cross-Strait Economic Relationship on the 2012 Presidential Election in Taiwan." *Issues & Studies* 52(2): 1650006-1~1650006-29.
- Yua, Yi-Wen, Yub Ko-Chia and Linc, Tse-Chun. (2016). "Political Economy of Cross-Strait Relations: is Beijing's patronage policy on Taiwanese business sustainable?." *Journal of Contemporary China* 25(99): 372-388.

Change and Continuity in the 1992 Consensus:

From New Institutionalism to
Discursive Institutionalism

*Hsien-Ming Lin**

Abstract

The aim of this paper is to understand the processes by which the 1992 Consensus became institutionalized, evolving from a new policy discourse into a political foundation for Cross-Strait relations. The paper adopts Discursive Institutionalism (DI) as a theoretical framework to analyze these institutionalizing processes. Before 2000, the term ‘1992 Consensus’ did not exist; the Kuomintang (KMT) government official Su Chi created this new policy concept in April 2000. However, the Democratic Progressive Party (DPP) took power in May 2000. How did the 1992 Consensus become institutionalized when the central government was controlled by a party that rejected the concept? DI theory provides a useful approach to explain the processes by which a new policy discourse can be institutionalized in the political arena.

This article will analyze how KMT political actors utilized the KMT-CCP forum as a fundamental structure to establish various mechanisms for propagating the 1992 Consensus concept among political elites on both sides of the Strait and among the Taiwanese public. The

* Ph.D. candidate, Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University.
Email: hsienming79@gmail.com.

forum served as a catalyst for the PRC government to adopt the 1992 consensus at the end of 2005 and for institutionalization of the consensus as the political foundation of Cross-Strait policy in the Ma Ying-Jeou era after 2008. This article divides the development process of the 1992 Consensus into three time periods: discourse and institution construction (2000-2005), discourse and institution diffusion (2005-2008), and discourse and institution path dependency (2008-2016). The different periods show the various characteristics of discourse and political power relationships. The article suggests that DI theory can fill the gaps in the New Institutionalism research literature.

Keywords: Cross-Strait Relations, 1992 Consensus, New Institutionalism, Discursive Institutionalism, Institutional Change