

吳介民、曾嬾芬， 2013，〈跨國治理場域：兩岸間的身分政治競賽〉，收錄於吳介民編，《權力資本雙螺旋：台灣視角的中國／兩岸研究》(台北：左岸)，頁 410-36。

## 跨國治理場域：兩岸間的身分政治競賽

吳介民、曾嬾芬

台灣與中國之間的往來，在冷戰歷史中冰封了將近四十年。兩岸關係的解凍，始自兩岸內部各自的變化以及國際力量的衝擊。1986 年台灣政治自由化的浪潮啟動，民進黨成立；1987 年解嚴；同年，國民黨政府允許退伍老兵返鄉探親，這是官方所認可的兩岸往來的開端。<sup>1</sup>然而，實際上在多年之前，已經出現「偷跑」的行動，例如，保釣運動之後左派（或統左）運動者的「回歸」；又例如，一九八〇年代初、中期，一些廠商已在第三地設廠，將產品銷售中國。即便如此，兩岸關係之鉅變，依然要等待冷戰圍牆崩解之後，台資西進中國之後所攪動的波濤。

直到 2008 年，台灣與中國關於國家主權的爭議未解，兩岸之間的交往格局，依然是在「政治疏離、經濟融合」，<sup>2</sup>或「政治僵持、經貿躍進」的基調中運行。<sup>3</sup> 2008 年迄今，在國民黨馬英九政府主導下，兩岸的政治敵對態勢趨於緩和，但卻帶來台灣主權流失的疑慮。<sup>4</sup>過去的許多研究，主要將焦點各自放在「政治領域」或「經貿關係」，比較少從兩岸社會網絡與「跨國治理場域」（inter-state governance field）的觀點，來考察浮現中的社會政治議題，尤其是最為敏感而複雜的身分政治（identity politics）議題。二十年來的兩岸互動，由經濟利益所牽引，已經在社會場域帶來不可小覷的影響與後果。這樣的社會後果如何影響兩岸政府各自採取的政策？如何影響台灣人在中國的身分狀態？從另一個角度，兩岸各自的國家如何爭取台灣人民的政治身份認同？

台灣與中國之間的「身分政治競賽」，其最初的一個動能，乃是由國際政治經濟結構的變遷所引發的。過去關於台灣人民的國族身分認同的研究，大都採取主觀身分認同的調查。晚近的研究，開始浮現以制度論的角度，切入國民身分議題。<sup>5</sup>本文在制度論的基礎上，探討台灣人民進出中國或移居中國所衍生的國民身分的認定與認同議題，分析具體的政策內容，並且將這個議題放置在兩岸政治經濟結構與全球化的脈絡下考察。

本文第一節，將先鋪陳兩岸經濟社會關係的結構動能與發展階段。第二節，剖析台灣人在中國之身分狀態的制度與政策脈絡。第三節，從本文討論的個案中，分析跨國治理場域這個概念的政治意涵。

---

<sup>1</sup> 台灣政府開放人民赴大陸地區「旅遊」的時間點為 1987 年 11 月。

<sup>2</sup> 參見吳玉山（1997）。

<sup>3</sup> 參見吳介民（1997）。

<sup>4</sup> 參見吳介民（2012）。

<sup>5</sup> 參見汪宏倫（2001a，2001b），Wang（2009）。

## 一、兩岸經社關係的四個發展階段

就歷史過程而言，推動兩岸關係最大的動力是資本移動。資本西進帶動台灣與世界間貿易結構的變化，同時也吸引了大規模的台灣人民往中國遷移。但是，推動這個歷史發展的結構動能，則是世界性的力量。要言之，海峽兩岸複雜互動的歷史性變遷，乃是處在後冷戰、全球化、第三波民主化等三股世界力量的匯合激流之中。

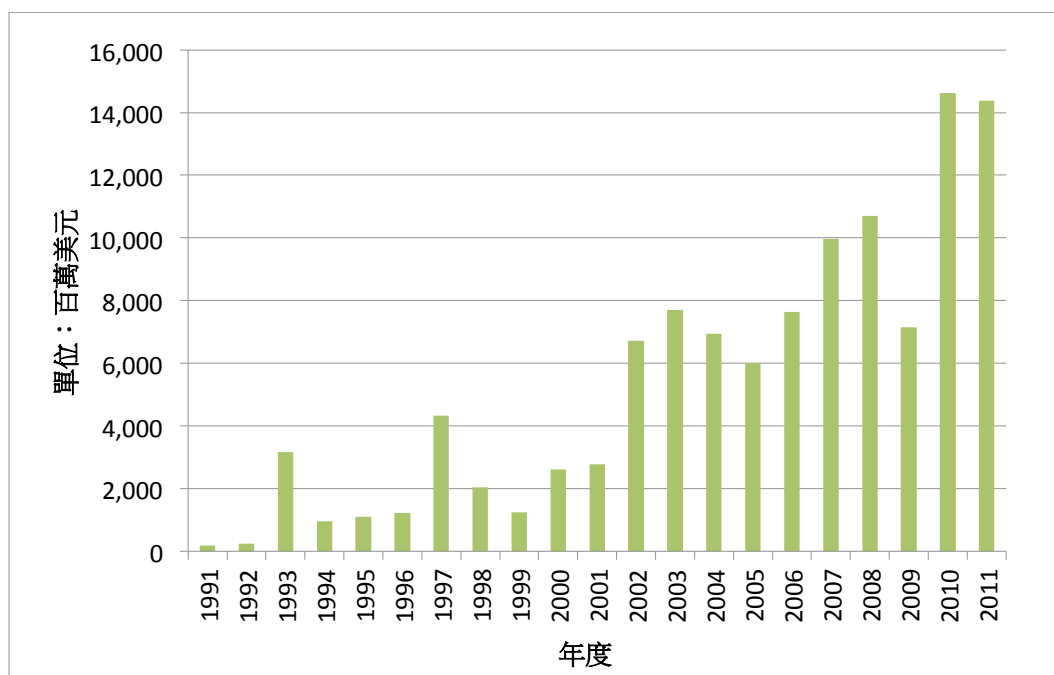
首先，後冷戰時代，帶來美中台三邊關係重新結構。美國在七〇年代末到八〇年代與中國的結盟，使冷戰的藩籬在東亞的撤除早於歐洲。後冷戰使中國在兩岸關係中開始採取積極的攻勢。更重要的是，美國對中國開放其產品市場。第二股力量是全球化。全球化帶動國際新分工體系，資本開始大量進出中國，使中國作為生產要素市場和消費市場的地位大幅提升。結合後冷戰與全球化這兩個因素，兩岸關係的初始動能就是來自於資本的移動，亦即以資本移動為導向所帶動的社會關係變遷。第三股力量是台灣的民主化。台灣處在第三波民主化的浪頭上，在國內外潮流以及新興經濟力、社會力的推動下，邁向了民主之路。這個自由民主體制，一方面推動兩岸關係的開放，另一方面則約束了兩岸關係發展的方向與範圍。

進入階段分析之前，先看幾組數據。首先是台灣對中國的直接投資(FDI)；從1991年開始才有明確的統計數據。根據中方統計，台商在中國的直接投資，在二〇〇〇年代初期達到高峰，2002年將近四十億美元，近年來則趨於平穩，但每年仍然有二十幾億美元。但中方數據有低估之虞，因為許多台資是以第三方的名義到中國投資。台灣官方的統計，則是根據「經濟部核准到大陸投資」的數據。早年，台方的數據遠低於中方數據，到2008年之後，才高過中方數據。逐年比對中台雙方每年數據經常有很大出入，一個主要原因是：中方以每年實際資金到位做統計。而在台方，早期登陸的企業，許多後來才補辦登記；晚進則有許多企業為了獲得核准以便融資，而提早申請。<sup>6</sup>

根據台方統計，從1992年到2009年，累計達到827億美元，總金額遠多於中方統計的495億美元。台資對中國的投資在2010年到達另一個高峰，高達146億美元，2011年為144億美元，累計達1,117億美元。(參見圖一)

---

<sup>6</sup> 在累計總金額方面，中方數目少於台方，主要是台方經濟部核准的金額中，有一部份並沒有、或尚未在中國實際到位。



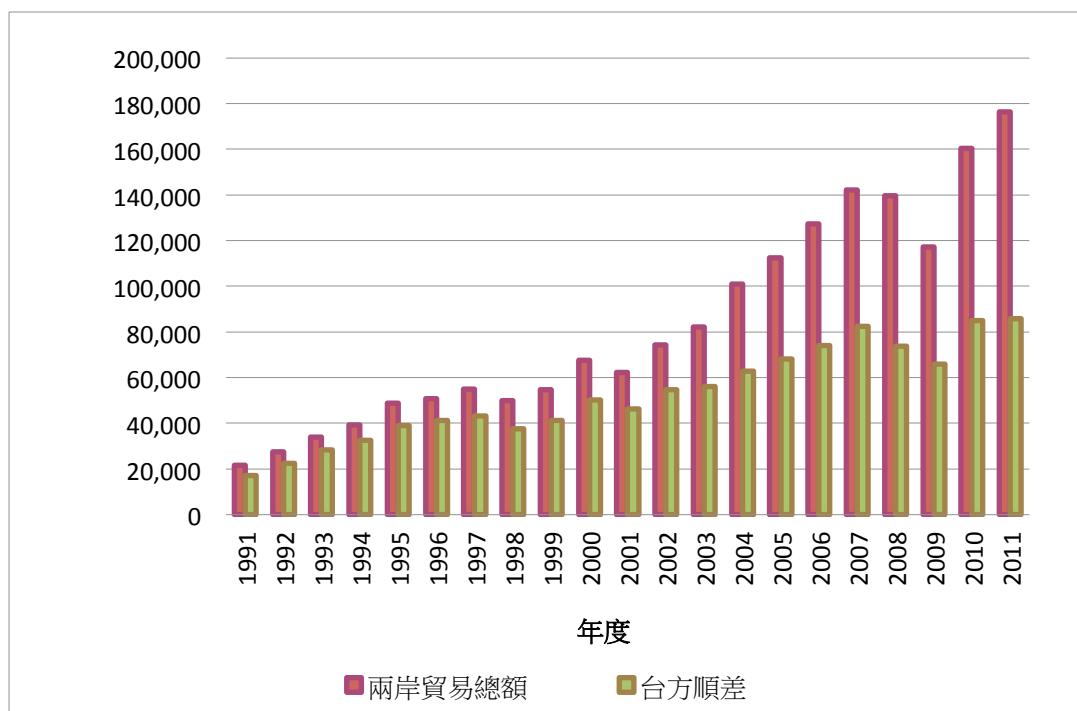
圖一：台灣對中國直接投資規模（核准金額）估計：1992-2010 年

資料來源：經濟部投資審議委員會。

直接投資帶動了大規模的兩岸貿易，也改變了原來台灣與美、日之間的貿易結構。在兩岸貿易結構中，台灣出口大量的原料與半成品到中國加工組裝，然後出口至美日歐等國。因此，原來台灣對美龐大的貿易順差就轉換為對中國的順差。根據台灣官方統計，1991 年台灣與中國貿易總額（包含對香港貿易）為 216 億美元，台方順差 171 億美元。到了 2011 年，兩岸貿易總額 1,765 億美元，台方順差 858 億美元。該年，台灣位居中國第七大貿易對手，中國則為台灣第一大出口市場、第二大進口來源地及第一大出超地區。<sup>7</sup> 而中國早就超越美、日，成為台灣最大的貿易對手。1991 年，台灣對中國（含香港）出口市場依賴度為 25.3%；2002 年為 47.7%，是歷年來最高值；2011 年為 42.6%。

以下分四個階段，分析兩岸經貿社會關係變化的特徵與趨勢。

<sup>7</sup> 資料來源：新浪財經〈兩岸一季度雙邊貿易額創新高〉  
<http://finance.sina.com.cn/roll/20110411/15579668774.shtml>，檢閱日期：2011 年 10 月 25 日。



圖二：台灣與中國貿易總額與順差（陸委會數據）：1986-2011 年

資料來源：經濟部統計處。

### （一）1987 年－1990 年代中期

兩岸關係新議題的浮現，乃是以資本西移為驅動的主力。第一波資本移動乃是以外銷導向之勞力密集的中小型製造業為主。這個階段，大約從一九八〇年代末期直到一九九〇年代的中期。<sup>8</sup>台灣資本主要集中於華南，以及一部份在華東。這個階段由於中國本身對於吸納外資的相對制度配套未臻完善，尋租活動也較為嚴重。因此，許多台資多與地方政府合作各式各樣虛假產權關係安排、或極具彈性運作空間的夥伴關係。<sup>9</sup>這樣的夥伴關係，兼具迴避尋租壓力與享受優惠待遇，有學者稱之為「去鑲嵌策略」，或「空中堡壘策略」。<sup>10</sup>這個階段進入中國的台商人員，以中小企業主，以及生產線管理人員為主。許多「夕陽產業」的中堅幹部與老師傅，移入中國管理工廠，獲得了擴大經營規模的機會與視野。這個階段，台方人員返台週期較頻繁，兩岸之間的社會區隔仍然相當明顯。兩岸在政治氣氛上是趨於和緩而相互試探，雙方通過海基會（台方）與海峽會（中方）兩個「白手套」組織進行協商。而「台胞」這個用語，在中國政府刻意經營下，成為一個有特定社經意涵的政治語彙。

<sup>8</sup> 吳介民（1997）。

<sup>9</sup> Wu（1997, 2001）。

<sup>10</sup> 鄭陸霖（1999）；Ming-chi Chen（2006）。

## （二）1990 年代中期－2000 年代初期

第二階段，大約從一九九〇年代中期到二〇〇〇年代初期。中國經濟與世界體系的接軌更加成熟，與台灣之間的工商網絡更加綿密。中國政府轉向吸引高新科技。經濟發展的地理區位佈局起了明顯的變化。長江三角洲作為中國對外經濟的龍頭地位已然確立。台灣的高科技代工業，大量進入長三角地帶，並帶動新一波的人員移動。兩岸之間也開始衍生跨海峽（亦即，跨國的）經濟社會關係網絡。在 2001 年，台灣對於在中國的公民戶籍短暫採取「雙重承認」的政策。但是，實施不久，便又改弦易轍。這個階段，台灣資本在中國的產業佈局與採購網絡也不斷深化，這有助於帶動中國當地配套廠商的競爭能力，同時中國內資廠自主開拓的外銷能力也大為增強。另一方面，許多台資企業對於內銷市場的開拓也大有進展。同時，台資企業內的陸籍幹部逐漸嶄露頭角，甚至與台幹產生競爭關係。

1996 年台灣歷史上首次民選總統，是冷戰之後兩岸關係的一個分水嶺。當年北京對台灣的軍事威脅，幾乎導致中美之間的武裝衝突。同一期間，資本密集的廠商的大舉投資中國，使台灣面臨「產業空洞化」的壓力或者「錢進中國，債留台灣」的焦慮，於是台灣政府採取了「戒急用忍」的策略。這個策略事後看來實際效果有限。然而，戒急用忍的政策，有其象徵性的宣示作用，這個政治措詞代表著台灣在兩岸關係的政治面上居於守勢，因此，我們應該將這個策略理解為：台灣社會自我防衛的政治修辭。

1996 年之後，雖然中台雙方曾經短暫進行「二次辜汪會談」，但是基本上中方切斷了兩會協商的管道。中國政府改採單邊主義（unilateralism）的模式，加強與中國各地台商協會的聯繫，強力主導台商協會領導幹部的人事決定權，設置各種障礙阻隔台灣海基會與台商協會的直接聯繫。<sup>11</sup>

台灣政府在兩岸結構中處於不利地位，因此在處理對中關係上，過去一直是採取「寬出嚴進」的政策。對於中方的人員、資金、甚至中國官方媒體，都嚴格把關。兩岸經貿關係帶動台灣人口往中國大規模移動，<sup>12</sup>但是，從中國進入台灣的人員數量卻相對稀少：從 1996 年的大約 6 萬人，到 2007 年約 27 萬人。但 2008 年馬英九就任後，兩岸協商陸客來台，此後來台中國人即快速增加，2010 年高達 159 萬人（核准入境人數），類別包

---

<sup>11</sup> 參見吳介民（2005）。

<sup>12</sup> 從開放探親觀光的 1987 年開始，每年有數以百萬計的台灣人前往大陸。累計到 2011 年 5 月，總共有 6,314 萬人次。資料來源：陸委會「兩岸經濟統計月報」（數據引自中國統計月報/國家旅遊局資料）：<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/19309502210.pdf>。

括「社會交流」、「文教交流」、「經濟交流」、「觀光」、以及「小三通」等，其中以觀光為最大宗。<sup>13</sup>此外，兩岸婚姻近年來也成為顯著的現象。根據內政部的統計，從 1987 到 2007 年六月，總計有超過 25 萬人次中國大陸籍配偶在台灣生活或居留，但其中取得身分證在台定居者，只有 4.1 萬人。大多數人是以其他途徑來台，如申請探親或團聚的旅行證（11.4 萬人），以及居留證（包括依親居留和長期居留，9.1 萬人）。<sup>14</sup>按照現行法律規定，中國籍配偶若欲申請在台定居，並獲得中華民國身分證，須經過六年的居留期間。<sup>15</sup>此外，中國人偷渡或假結婚來台的新聞，也經常登上媒體版面。台灣官方對於中國籍配偶之身分取得政策，是否過於嚴苛，近幾年來也成為熱烈討論的話題。<sup>16</sup>但是，從 2007 年七月到 2010 年二月，中國籍配偶新取得身分證者，將近 3.6 萬人。對這個數據的詮釋可以有三個角度：第一，因為多年來中國籍配偶來台居留累積的年數逐漸增加，使得近幾年取得身分證者增加較多；第二，2008 年馬政府上台後，對於中國籍配偶在台定居政策的執行與審核可能有某種程度的鬆綁跡象；第三，民進黨執政時期的 2004 年，就開始對中國籍配偶的相關法令採取較為開放的政策，因此近年來較多陸配取得台灣身分證，可能是多年來政策執行的累加效果。以上三個解釋需要將來進一步的研究才能更加確定。

### （三）2000 年代初期—2008 年

第三階段大約從 2000 年初期開始到 2008 年。這個階段，台灣最先進的電子、電腦科技產業在逐漸中國形成龐大而完整的製造服務網絡，並因此帶動新一波高科技工程師與高階白領管理階層的遷移。<sup>17</sup>在這波移民中，浮現一個新現象，就是愈來愈多的台灣企業幹部，將家庭遷來中國的就業地點，購置房產，並且安排子女就讀外僑學校或當地學校。舉家遷徙的現象，產生了幾個重要的議題，包括家庭搬遷導致的夫妻與親子關係調適與變遷，並形成新的跨海峽家庭親屬關係網絡；<sup>18</sup>以及身分認同的變遷。另一方面，

---

<sup>13</sup> 資料來源：內政部入出國及移民署。這是「核准」的人數，與實際入境的數字有些差異。但由於入出境管理局公布的資料不完整，故採核准數據為主。

<sup>14</sup> 資料來源：內政部戶政司統計。

<sup>15</sup> 一般外籍配偶則須經過四到八年的居留期間，並放棄其母國國籍（另需一段等待時間），才能獲得定居權和身分證。

<sup>16</sup> 關於因婚姻移民而引發的國境管理與社會福利分配議題，參見趙彥寧（2004，2005）。關於台灣人民對於婚姻移民政策的態度，參見陳志柔、于德林（2005）。

<sup>17</sup> 參見耿曙（2002）。

<sup>18</sup> 參見王君琳（2002）；吳孟潔（2006）。

台灣移民與當地人結婚也趨於顯著。此外，這個階段台商協會組織也明顯增加，直到目前已經有超過一百個台商協會於各地成立。<sup>19</sup>

近年來，媒體報導許多台灣人在中國居留長期化、本地化的傾向。但是，關於具體人數的統計卻眾說紛紜、很不完整。根據上海市台辦的說法，2002年，上海市台辦公佈：「常住台商人口（居住三個月以上）為22萬人，其中居住一年以上的約兩萬人，從上海出入境的台商超過五十萬人。若加上周邊地區，經常在上海停留或短暫居住的台灣人至少有五十萬。」<sup>20</sup> 2006年，上海市台辦主任披露「權威統計」：移居上海長達六個月以上的「常駐型」台胞已經超過二十萬。<sup>21</sup>在台商最早聚集的廣東，2011年的常住人口超過二十萬人。<sup>22</sup>台資群聚最密集的東莞，根據一位資深台商的說法，2005年常住人口有四萬多人。<sup>23</sup>根據另一報導，2010年台商在東莞常住人口超過十萬人。<sup>24</sup> 2006年在廈門，根據市台聯會，有六萬多常住人口。<sup>25</sup>中台雙方的商業媒體往往誇大台灣移民數目。根據台灣國安會委託的一項專案報告，台灣人在大上海地區的常住人口，已達七十萬人。<sup>26</sup>依照中國政府第六次人口普查，台灣在中國常住人口「接受普查登記」為十七萬人；一般認為這個數據被低估。<sup>27</sup>但無論如何，台灣人在中國東南沿海幾個快速發展的都會區，業已形成一些工商業群聚與生活社群。

在身分政治議題上，特別值得注意的是，大約於胡錦濤等第四代領導人接班之際，中國政府所採取的單邊主義政策愈來愈明顯。主要是因為從李登輝總統任期的後段，尤其是2000年開始台灣由民進黨的陳水扁總統執政，兩岸之間已不存在正式的協商管道。中方單邊決定給予台商與台灣人新的優惠與「國民待遇」，包含貸款、農產品進口、醫療服務、就業、社會保險等項目。中國當局的新政策，帶來一個重要後果是，台灣居民

---

<sup>19</sup> 因此，台商協會的研究在台灣在中國研究領域中佔有重要份量。參見耿曙（2002）；吳介民（2005）；Chih-jou Jay Chen（2006）；耿曙、林瑞華（2007）。

<sup>20</sup> 王建民，2003，〈上海房地產商為台商入滬策劃大動作〉。人民網，8月1日。

<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14870/1995527.html>。

<sup>21</sup> 大公網，<http://www.takungpao.com:82/news/06/12/30/ZM-672473.htm>，2006年12月30日。

<sup>22</sup> 南方日報，2011，〈台商台胞常住廣東人口已超20萬〉。轉引自人民網，9月27日。

<http://gd.people.com.cn/BIG5/15762733.html>

<sup>23</sup> 中新社，轉引自 <http://blog.roodo.com/non2005/archives/2544778.html>，2005年1月17日。

<sup>24</sup> 廣州日報，2010，〈東莞打造永不落幕的台博會〉。廣州日報，A17版，4月19日。

[http://gzdaily.dayoo.com/html/2010-04/19/content\\_935278.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2010-04/19/content_935278.htm)

<sup>25</sup> 台聯通訊，<http://www.zhuhai.gov.cn/waiwang/72905326680276992/20060630/2023032.html>，2006年6月15日。

<sup>26</sup> 聯合報，2011，〈鄰國獵人頭，馬總統：人才流失成國安問題〉。轉引自中央廣播電台，4月18日。

[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=292036](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=292036)

<sup>27</sup> 北京晚報，2011，〈第六次人口普查顯示北京人口1961萬〉。轉引自人民網，4月29日。

<http://politics.people.com.cn/GB/14562/14518888.html>。

在中國的公民身分議題開始浮現，也給台灣方面帶來政策面上的衝擊。從現代公民身分理論來看，愈來愈多的台灣人，由於長期的移居，在中國的身分，很接近一種準公民身分狀態（denizenship）。這個群體，既非擁有完整公民權（尤其是參與政治的權利），也不是非公民（non-citizen）。這樣的身分狀態是否具有明確而固定化的傾向，或者只是一種暫時性的過渡狀態，是非常值得關注的議題。這個階段，台資企業在台灣招聘員工時，許多應聘者是第一次進入就業市場，而工作地點就在中國。同時，台灣人在中國當地企業任職者，也日漸增多。這樣的就業經驗，對於台灣人而言是嶄新的體驗。

#### （四）2008 年—迄今

這個最新的階段，主要是由於政治變遷所導致的。2008 年國民黨在總統大選中獲勝，馬英九就任總統之後，即積極與北京展開協商。早在 2005 年，當時的國民黨主席連戰已經訪問中國，並與中國領導人胡錦濤會談，達成若干協議，並推動「國共合作」。因此，馬政府上台後與中國的協商便進行得相當迅速。前述中國所採取的單邊主義政策，到了這個階段就重新擺盪到雙邊協商的方向。由於中方的配合，台灣在短短數年之間便與北京簽署了多項協議，涵蓋中國觀光客來台、經貿、核能安全等議題，而其中最重要的一項是「經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA）。這個階段，中國並對台灣展開「採購政策」，各省市政府的領導人紛紛訪問台灣，並肩負採購台灣產品的任務。台灣對中國直接投資的金額也在 2008 年創下新高的 107 億美元，2009 年為 71 億美元，2010 年則激增到 146 億美元。中國觀光客來台人數也激增，2012 年當年度，有兩百餘萬陸客入境台灣，其中「團進團出」177 萬人。在這個階段兩岸經濟社會的交往密度大幅度增加，這種新的局面是否會帶來任何兩岸政治上的大變化嗎？2012 年一月台灣舉行總統大選。選前，馬政府大力宣傳其中國政策的政績。結果國民黨馬英九勝出（得票率 51.6%），擊敗民進黨蔡英文（45.6%）。投票前夕，許多與中國有利益關係的企業，公開表態支持維持「九二共識」，亦即支持馬英九的現行中國政策路線。而馬政府也數度表示：沒有「九二共識」，目前的兩岸關係將難以維繫。因此，有評論者認為，馬英九勝選代表中國方面獲益。<sup>28</sup>

這個選舉結果帶來幾個立即的關注點：（1）由於美國以迂迴方式間接表態支持「九二共識」，因此馬政府第一個任期（2008-2012）國共合作下的「台海穩定模式」，也獲

---

<sup>28</sup> 「九二共識」是個複雜而有高度爭議的議題。簡單說，對於北京而言，它是指：「兩岸各自以口頭方式表達堅持一個中國的原則」。對於馬英九的國民黨政府，它是指：「一個中國，各自表述」。因此，同樣一個詞彙，兩岸所指涉的是有差異的。請參見吳介民，2012，〈中國因素與台灣選舉〉。蘋果日報，論壇版 1 月 19 日。

得美國某種程度支持；(2) 台灣民眾中有相當數量支持「ECFA 架構」；(3) 中國將持續加強對台灣的「採購／收買政策」；(4) 在「ECFA 架構」下，兩岸關係似乎有持續「建制化」的可能性；(5) 未來幾年，兩岸是否可能簽署某種形式的政治性協定？台灣人民是否支持馬政府從事兩岸政治協商？對於東亞地緣政治將產生何種衝擊？

中國是否會在馬英九第二個任期（2012-2016）內推動兩岸間政治談判，一直備受國內外關注。中共在十八大領導換屆之後，新上任的習李政府對台人事佈局，在 2013 年三、四月間大致底定，新任國台辦主任表示：將從民間開始推動兩岸政治對話。<sup>29</sup>而馬英九則表示：兩岸目前無需政治對話；重點在 ECFA 後續談判。<sup>30</sup>從這些政治訊號猜測，兩岸之間進行官方的政治談判並非迫在眉睫。

下一節進入個案研究，以兩岸政府對於移居中國的台灣遷移者所訂定的規範與權利範圍等變遷為焦點，討論兩岸跨國間之身分政治競賽。

## 二、台灣人在中國的身分政治

台灣移往中國的人口，近年來隨著台商企業對中國的投資與中國工作市場的開放而增加。但由於遷移的時間尚短，這群遷移者是否在未來會選擇長期定居，趨勢並不清楚。這些人口絕大多數仍在兩地之間頻繁往來。台灣與中國為因應這群流動者所設計的成員身分地位（membership status），是本節分析的重點。<sup>31</sup>在地主國部份，中國所設計的身分制度比如台胞證、工作證、居留證、身分證等，影響台灣人民在中國的居留期限、工作生涯、出入國境、乃至於成為公民的可能性；在移出國部份，台灣政府近年來持續訂定法令規定台灣居民移往中國之後，所取得的正式身分與在台灣既有的身分之間，有哪些可以重疊，有哪些必須切斷。本節中，我們將分析中國與台灣在賦予這群移居者權利的規定上所歷經的變遷。

先觀察中國管理台灣移居者的政策。中國對待台灣居民進入中國以及居留期限一直採取寬鬆的原則，例如在中國居留一年以上的台灣居民，根據需要簽發一年到五年效期的居留簽註，台灣居民憑此簽註在中國居留和入出境，不需再辦理入出境簽註手續。但是「外部邊界」的寬鬆，只是讓台灣人比較容易進入中國境內，並且延長居留。但是「內

<sup>29</sup> 人民日報，2013，〈兩岸關係研討會選址平潭：兩岸政治對話可從民間開始〉。轉引自人民網，3月28日。<http://fujian.people.com.cn/n/2013/0328/c339483-18369348.html>。

<sup>30</sup> 聯合報，2013，〈談兩岸談判「應該漸進式」〉。聯合報，A2版，4月9日。

<sup>31</sup> 關於本節所處理的身分政治議題，進一步的理論討論，見 Tseng and Wu (2011)，曾熾芬、吳介民 (2010)。

部邊界」的管控政策變化幅度則較大。因此本節將集中在台灣移居者進入中國之後有關工作、居住、社會福利等的規定。我們將焦點放在就業規定的改變，以及其所代表的內部邊界的控管。

### （一）整合與控管：台灣人在中國的就業權

一般而言，能否順利進入移入國的勞動市場，是遷徙者首要的關切。中國政府給予台灣人在中國的工作權，是對台灣人施予「國民待遇」的政策著力點。從這個政策方向，也可以觀察到，中方單邊主義之行動，對於台灣人民的吸引力，同時也給予了台方政府壓力。

中國政府有關台灣人在中國之成員身分的規範，最大的改變是，2005 年修正公布了《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》，此規定擴大並放寬台灣居民進入中國的就業市場。這項新規定第一條就開宗明義，把台港澳人員明確定位為「中國公民」。基於這樣的定位，台灣居民赴中國工作，不再像一般「外國人」須受層層限制。只要符合下列條件，即可從事各項工作：一、年齡十八至六十歲（投資者和中國急需的技術人員不受限）；二、身體健康（需要健康證明）；三、持有效旅行證件（台胞證）。<sup>32</sup>

與先前的規定做比較，新規定對於台灣人到中國就業有利也有弊。在有利的部分，原規定只有當中國企業公開招聘三個星期，確認招聘不到本地員工，台灣居民才能應聘。新規定取消這項限制。此外，原規定規範台灣居民在中國就業，必須是「具有從事本專業實際工作經歷」者，新規定取消這項條件。亦即，沒有就業經驗的台灣居民，或在中國大學畢業後沒有工作經驗的台灣學生，都可以直接進入就業市場。同時，在批准台灣居民就業手續方面，也大幅的簡化。台灣居民在中國就業，原須辦理就業證；新規定則簡化就業證的審批權，地(市)級勞動保障部門即可審批，並必須在十個工作日內許可。同時也取消就業證年檢的規定。

但是，這個新規定也有不利於台灣人就業之處，主要是增列了用人單位應為被聘雇的台灣居民繳納社會保險費。理論上，在中國就業的台灣居民，可以與中國居民一樣參加社會保險，享受社保待遇，意味著台灣居民成員身分的提升。但實際操作上，卻會增加用人單位聘用台灣居民的成本。這對台資企業尤其如此，因為大部分企業已經為台灣幹部在台灣加保。這等於支付雙重的社保費用，從而增加聘用台灣幹部的人事成本。

---

<sup>32</sup> 只有國家規定的職業（例如必須持有專業證照才能從事的技術工種）應按規定具備相應資格證明，例如醫師。

因此，2005 年修改《就業管理規定》，雖然賦予台灣居民在中國的成員身分，享有自由就業、參加社會保險的權利，但是另一方面也規定了他們的義務——付出一定比例的薪水貢獻於中國的保險體系。

這對不同背景的移民有不同的影響。第一種類型：對於在台資企業工作的台灣外派幹部而言，這項規定是義務多於權利。新規定強制要求台灣居民在中國就業時需加入社保，提高台資聘僱台灣幹部的成本，其結果等於提高台灣人至中國就業的門檻。對於台資雇主與台灣幹部而言，由於他們已經在母國繳納了勞健保費用，因此在中國的社保費用，等於是一種變相的「稅」。因此，商業法律顧問建議台商因應之道是，降低企業中高薪之台灣人的數目，或用起薪較低的台生（已獲放寬可以在中國畢業後立刻就業），或用中國當地人。<sup>33</sup>所以，新規定可以說是一個矛盾性的政策——看似放寬鼓勵台灣居民前往中國，但實際運作上卻可能壓抑台灣居民的移入。但無論如何，此一新政策的政治意涵很清楚：同時賦予權利（就業自由）與義務（加入社會保險體系也可以說是一種義務），而進一步將台灣移民整合到成員身分體系之中。

第二種類型：對於那些並非透過台資企業外派到中國的台灣工作者，這項新規定則增加了保障。以下兩則報章訪問，可以清楚反映這類台灣移民的反應：

在北大攻讀法律碩士的趙世聰說，這項政策有利台生為畢業後鋪路，尤其在社會保險方面，提供台生一個安全保障環境。過去畢業的台生多半去台商或外資企業，較少進入大陸企業。放寬規定後，一定會有台生去嘗試。

在復旦讀國際關係博士的梁忠指出，以往台灣學生到當地單位工作，因為沒有戶籍身分，加上公司為了省錢、避稅，經常不簽勞動契約，自然就沒有社會保險。現在有保險，並規定要有勞動合同，對台生和其他台灣民眾赴大陸就業都有保障。<sup>34</sup>

但是，目前在中國工作者仍以典型的台灣（外派）幹部居多，因此此一新規定的現實意涵是權利和義務並存。中國的新就業規定一方面賦予台灣工作者相同的勞動條件以及參與社會保險體系的權利，但另一方面對於台灣幹部這群工作者而言，已經參加台灣的健保與其他保險體系之後，還要參加中國的社保，可說是其獲得「國民待遇」而必須付出的「稅負」。從這個角度，我們得以清楚看到，中國近年來對台灣人民採取單邊主

<sup>33</sup> 參見蕭新永，2005，〈台商如何因應大陸就業新規定的衝擊〉。《台商張老師月刊》90: 2-3。

李永然、施敏，2005，〈台港澳籍勞工大陸就業的社會保險問題之分析〉。《台商張師月刊》90: 4-7。

<sup>34</sup> 陳東旭，2005，〈登陸求職 大學畢 起薪台幣 1 萬〉。聯合報，A3 版，6 月 16 日。

義的策略，對於享受「國民待遇」的台灣人而言，並非完全沒有成本，畢竟享受權利與履行義務是一體兩面之事。<sup>35</sup>

## （二）夾縫中的公民身分：母國政策

台灣對於規範移居中國的人民的規定最重要的是有關戶籍喪失與否，由於中華民國仍宣稱治理範圍包括中國大陸，因此，台灣的國籍與公民身分一直是由戶籍來定義。在兩岸關係條例中，首先必須定義台灣的公民乃居住在台灣並設有戶籍之台灣地區人民，以別於居住在大陸並在大陸設戶籍的大陸地區人民。因此，戶籍的保存與否便成為公民身分能不能保存的重要關鍵。移居其他國家的台灣居民其戶籍保存由戶籍法規定，但是移居中國大陸的台灣居民則由兩岸關係條例規定，兩岸關係條例規定歷經數次改變。另外有關社會權益方面，最重要的攻防據點在於「健保是否可以維持」。由於這是台灣社會福利政策中對台灣公民最完整的保障，因此許多移民國外的台灣人，對於台灣健保制度仍然非常依賴。

### 1. 台灣戶籍保衛戰

處理台灣移民在中國的身分問題，最重要的是《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，這項法規是台灣為了規範人民往來（包括遷移）而訂定，這項法規的主旨說明充滿了國族政治的張力：「第一章 總則 第一條 國家統一前，為確保台灣地區安全與民眾福祉，規範台灣地區與大陸地區人民之往來並處理衍生之法律事件，特制訂本條例。」此條例的精神是為了因應曖昧不明的國家狀態（statehood）。因為依照中華民國憲法，大陸地區人民並無法被排除在國民的定義範圍，「台灣地區與大陸地區人民關係條例」一開始就必須界定什麼是大陸地區，什麼是台灣地區，以及何為台灣地區人民何為大陸地區人民，對於「人民」的界定以「戶籍」來決定，台灣地區人民即是指在台灣地區設有戶籍之人民。

對一般移出的人口，最早的規定是，若國人出國六個月未入境，即遭到除籍。1997年，《戶籍法》修正後，改為兩年未入境才除籍。<sup>36</sup> 2001年以前，根據兩岸條例第二條，「台灣地區人民進入大陸地區四年後即轉換身分為大陸地區人民」。2001年開始則規定

<sup>35</sup> 與此相關，2010年中國頒佈《社會保險法》，規定港澳臺與其他外籍人士受雇於中國大陸境內企業的職工，「可以比照」中國大陸單位職工投保五項社會保險。之後，配套頒佈的《在中國境內就業的外國人參加社會保險暫行辦法》則規定：在中國大陸合法就業的外國人「應依法參加」社會保險，同時也根據「權利和義務對等原則」，享受相應的社會保險待遇。這個新政策實施後的實際效果仍須觀察。

<sup>36</sup> 參考《戶籍法》中華民國八十六年五月二十一日總統（86）華總（一）義字第8600116250號令修正公布全文61條，第20條第2項。

台灣地區人民，在大陸地區設籍者，如其台灣戶籍仍存在，其台灣地區人民身分不因而喪失，也就是說，容許雙重戶籍。<sup>37</sup>但是，2003年新的修法回到規定台灣人民必須在兩岸的身分中二選一。<sup>38</sup>目前兩岸條例第九條之一，「台灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照」，違反者「將喪失台灣地區人民身分及其在台灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在台灣地區設有戶籍所衍生的相關權利，並由戶政機關註銷其台灣地區之戶籍登記;但其因台灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除」。

2003年修法之後，陸委會法政處長在接受報紙訪問時表示，新法規是「為了避免產生台灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照形成雙重身分，造成權利義務重疊或衝突的情事，而參照國際間通用的單一戶籍制，而且大陸地區目前對身分的規定也是採取單一身分制。」<sup>39</sup>

根據以上的整理，我們可以發現這些年來，台灣政府處理人民赴大陸居留的戶籍身分問題，一直處於政策調整不定的狀態。政策幾經變化，從國人赴大陸四年以上自動除去台灣戶籍，到容許雙重戶籍，直到最近必須在兩地戶籍（也就是公民身分）之中擇一歸屬，的確是一條搖擺不定的路。以目前的戶籍政策而言，台灣針對赴中國的人民，乃採取 *homeland policies*（「返鄉政策」）的作法，也就是以成員身分的單選制度，加重其遷移並整合入中國成員身分所付出的代價。政策的用意，最終希望透過這樣的設計，促使台灣人不要長期整合入中國的成員身分體系。如果將戶籍的單選政策看作是對離巢者的壓力，那麼近年來台灣政府推動企業家回國投資的「中小企業回巢輔導機制」則是利誘。

台灣人民在中國之戶籍身分上的登記與管理，中國政府自 1984 年以來歷經多次政策修訂變遷。總體而言，二十多年來，台灣人民赴中國之人數很多，但選擇定居並獲取中國戶籍者仍為極少數。根據 2011 年四月中國國家統計局公佈第二份人口普查報告，

---

<sup>37</sup> 參見 2002 年 10 月，陸委會主委蔡英文在立法院的報告：「我國對於身分之規定，於兩岸條例原係規定單一身分制，惟大院於八十九年（按，西元 2000 年）十二月刪除該條例第二條有關大陸地區繼續居住四年轉換身分之規定，致產生雙重戶籍情事。」。《立法院公報》，第 91 卷第 74 期，委員會紀錄，第 96 頁，2002 年 12 月 14 日出版。

<sup>38</sup> 參考《台灣地區與大陸地區人民關係條例》中華民國九十二年十月二十九日總統華總一義字第 09200199770 號令修正公布全文 96 條。

<sup>39</sup> 工商時報，2002 年 10 月 3 日，11 版。

到 2010 年底，居住中國大陸並接受中國政府普查登記的台灣人有 170,283 人，其中男性有 116,547 人，女性 53,736 人。<sup>40</sup>

## 2. 健保：醫療的母國臍帶

全民健保制度堪稱為台灣社會福利中最完整、最多國民受惠的制度。根據我們的訪談，許多台灣人對於在中國就醫，仍舊有所保留。其中一個主要的原因是對當地的醫療品質、醫療制度、或醫病關係，有相當程度的不信任感。因此，對許多移出人口而言，設法保留健保資格、或者回國後盡快加入健保，成為移出成員和台灣社會最緊密的制度性連帶。加入健保的資格，端視戶籍有無保存。目前（二代健保實施後）的規定是：只要未被除籍並定期繳交保費，都可以繼續參加健保。對於出國超過二年而戶籍已遷出登記者，如果在返國前二年內，曾有參加健保的紀錄，回國設籍後應立即參加健保；如果不具備前述條件，回國後恢復戶籍滿六個月時，應該要參加健保；但是如果受雇於公司行號等，為有一定雇主之受雇者時，自受雇時起，應立即參加健保。

然而，根據前述之中國新就業法的規定，企業必須替台灣員工加入社保。一旦各省落實執行，可能將有許多台資企業為了減少人事成本，而切斷台幹在台灣的勞健保。健保的議題，雖然未如台灣人在中國入籍的議題直接相連，卻使得中台雙方的戶籍攻防戰增添了一項變數，變得更加複雜且難以預測。

短期而言，目前與移往中國的台灣人之健保議題最相關的是，在中國就醫支出有增加的趨勢。根據健保局之境外就醫之「自墊醫療費用核退」金額的統計，2010 年，約 2.2 億元是給付給在中國就醫的台灣居民，占海外醫療費用核退總額的 69.3%。因此，對於海外移民是否應該繼續享有健保資格，焦點便移往在大陸的台灣居民。衛生署的把關方法是「嚴格審核」。2006 年時，針對大陸地區就醫採取了不同的核退程序，在大陸地區住院超過五天以上，必須備有大陸公證處之公證與海基會之驗證，才能核退醫療費用，這種做法須付出較多查核成本。因此自 2010 年四月起，又稍微放寬申請辦法，僅醫療費用收據正本及診斷書辦理公證驗證即可。因此以健保制度而言，目前台方對來往兩岸之間仍保有健保資格的移民，採取監控其就醫行為，以避免健保出現遭到濫用的漏洞。然而，這是一項全新的挑戰，母國政府能有多少監控效用，仍有許多地方須要依賴地主國的中方政府的配合。即使執行此稽核成本相當高昂，台方仍然在健保政策上，准

---

<sup>40</sup> 林宗弘（2011：115）。

予海外移民（包括人數最多的赴大陸移民）保有健保身分。此乃政府追求返鄉政策必須付出的代價。

以上從兩岸政府在戶籍、社會保險等制度領域的互動與攻防，分析了跨海峽國家間公民身分選擇的複雜性。這個議題領域，牽涉的層面很廣，包括「國族情感認同」、「制度信任」、「個人生涯選擇」等等。這些議題最終發展方向為何，並非僅從意識形態面、或者黨派政治的角度去思考，就能夠得到周延的解答。我們需要就事論事地深入研究台灣移居者的成員身分變化。

從中方的角度觀察，自從兩岸經貿社會關係解凍，中國政府一直將台灣人民視為一種介於本國與外國、境內與境外之間的身分範疇。「台胞」這種奇特的、具有特殊歷史性格的政治性語彙（所謂的「統戰」用語），便因應而生。雖然台胞這種措詞，目前依然通用於中國，但是其內涵卻隨著中方的政策變化、以及台方的政策對應，相應發生微妙的轉變。更具體而深入的經驗研究，將有助於解開中國政府對待外國人與本國人的身分政策變遷中，如何影響台灣遷移者的身分與認同。同時，也能幫助我們理解「台胞」身分之複雜而變動不居的內涵。

從台灣的角度看，研究台灣人在中國的地位身分變化，可以讓我們瞭解處於敵對狀態的母國和地主國之間，兩岸流動人口的管理是如何進行政策角力，並且進一步釐清相關政策的效果與成本。在兩岸政治敵對的結構關係中，台灣人西進遷徙，帶動了跨國治理場域的浮現。這個政策領域規約了個別遷移者的主觀認同與身分選擇範圍。這使得我們對於兩岸關係中的「國族/身分政治問題」，有了不同於以往的認知方式。

### 三、跨國治理場域的政治意涵

如上文所分析，國際生產結構重整、資本流動、兩岸國家競爭等環環相扣的結構，規約了西移中國之台灣人所處的制度與政策背景。這個政策脈絡，若從兩岸各別的內部治理機制來看，乃屬於各自內政範圍，但是，若我們將分析的層次拉高，則會發現二十幾年來，雙方各自的政策行為都深深影響對方的決策，即使這樣的互動經常不是經過明確協商，而是屬於一種默示談判（*tacit bargaining*）。在兩岸目前的政治關係中，關於在中國之台灣人的治理議題，無法通過國際慣常的外交途徑來處理。即使 2008 年馬英九政府與中國展開協商後，兩岸簽署 ECFA，但後續諸多方面的協議，仍然因為台灣人民在中國的人身自由權保障議題而延宕許久。複雜的協商過程，也顯示了兩岸之間政治制

度上存在的極大差異。就台灣與中國各自的角度而言，內政議題的跨國化、跨海峽化，是跨國治理場域的第一個結構性特徵。除非兩岸在政治歧異與主權爭議上有突破性的變化，否則，這樣的結構特徵將一直主導兩岸間的經濟社會治理機制。未來值得觀察的是，如果兩岸之間「ECFA 架構」持續地「建制化」，則跨海峽治理議題是否將逐漸變成兩岸間經常性的協商主題。

第二個特徵是，兩岸之間二十年來的經貿社會往來，已經編織了一層層交織綿密而滲透許多政策領域的利益關係與社會網絡。若從這個角度看，中國是台灣所交往之國家中利害關係最密切者（台美之間外交與軍事關係暫且不論）。但是，這種綿密的關係網絡，卻又是搭建在兩岸間政治軍事的敵對結構之上。既親近、又敵對，既非內政關係，又非純然國際關係，使得跨國治理場域之重要性益加突顯。因為兩岸政治關係的「非常規」，使得跨海峽事務無法通過慣常外交途徑處理，因此，兩岸之間的許多政策角力，便通過各種間接、迂迴的方式互動，甚至進行「代理人戰爭」，來爭取其心目中「國民」的向心力。

第三，台灣已經確立了民主選舉機制，政策制定有很大部份必須通過立法機關。由於台灣作為一個新興民主國家的特質，加上國族認同分歧、政治黨派之爭、以及複雜的資本利益等因素，使得台灣在處理跨海峽治理議題上，決策過程經常呈現不確定的狀態，也經常使得決策後果難以預期。例如，前文分析的台灣對於在中國之常住國民的戶籍選擇，在數年之間歷經了多次政策變遷。又例如，2005-6 年立法院在總預算審查中，由國民黨立委提案，將大陸委員會之業務費用全數刪除。<sup>41</sup>近年來，立法院已經成為兩岸事務之治理場域的一個外延戰場。這個趨勢，隨著國族身分政治的火熱化，可能將愈加明顯。

第四，跨國治理領域的觀點，讓我們對於國族認同的分析，除了主觀心理評估的問卷調查法之外，同時放在歷史動態的制度與政策分析脈絡中，這樣方能窺其全貌。自從 2002 年以來，關於國族認同的調查，結果都呈現相當「穩定」的狀態：主觀認同是「中國人」者，一直少於 10%；2011 年六月的調查為 4.1%。認為是「台灣人」者均在 40% 以上；2011 年六月為 54.2%。兼具「中國人」與「台灣人」雙重認同者，也維持 40% 左右；2011 年六月為 39.0%。在統獨立場選擇方面，「維持現狀再決定」加上「永遠維持現狀」者，從 2001 年之後，都在半數以上，2011 年六月為 60.1%；而相對地，贊同

---

<sup>41</sup> 參見吳介民，2006，〈藍綠惡鬥，獵殺「中華」〉。中國時報，民意論壇版，3 月 2 日。

統一或獨立者，都居於少數；而自 2003 年以來，贊成獨立者皆略多於贊成統一者。<sup>42</sup> 根據這個趨勢，「台灣人認同」加上「維持現狀」，可說是主流民意。然而，民意調查對於理解身分政治，尤其是台灣人在中國的地位身分議題，有一定的限制。首先，民意的分佈是個體心理狀態的加總數據，難以藉之測度複雜的心理機制，也無法顯現每個人做抉擇的過程。第二，長期居留在中國的台灣人，很難被這些民意調查研究接觸到。但是，這個群體的政治意見，卻可能通過跨海峽社會網絡、新聞媒體、或是政黨組織管道表現出來，而影響台灣的社會集體心態、公共輿論、或政治決策過程。因此，跨國治理的分析觀點，讓我們對於兩岸關係中的「國族政治問題」，有了不同於以往的認識方式。

#### 四、結語

回到本文最初關切的身分政治議題。一般印象，中國由於政治動機而給予「台胞」特殊優惠，尤其表現在其外部邊界管理上的寬鬆。<sup>43</sup> 但若由此而推論，台灣人在中國享有超乎其公民或其他外國人的身分待遇，恐怕是謬誤的。外部邊界的寬鬆，只是讓台灣人比較容易進出國境，或方便延長居留。但是，觀察其內部邊界的管控，才能見真章。兩岸開放交往以來，就制度面而言，北京政府是以緩慢而微幅的步調，來調整其給予台灣人的身分待遇。如前文分析，直到 2005 年才正式給予台灣人在中國的就業權，並將其納入社保體制。由此可見，身分治理的政治過程是相當複雜的。

值得注意的是，最近幾年中方對於台灣人待遇的政策變化幅度較大。「台胞」的意涵，也開始歷經較大的轉折。在新近形成的「ECFA 架構」之下，駐留中國的台灣公民，是否將由中短期居住、並享受優惠的境外人士的「台胞」，逐漸被吸納入中國的社會福利與保險體制，而成為「準公民」，甚至進一步歸化成為「中國公民」（中華人民共和國公民）？在這複雜而緩慢的過程中，需要通過的個人或家庭抉擇的關卡很多，包括就學、就業、婚姻、舉家遷徙、置產、子女就業、加入社保體系、戶籍登記等等。這些都需要細緻的制度分析與個人移民生涯的觀察。總而言之，台海之間兩個國家機構的政治攻防與競爭，使得政治身分競賽顯得格外突出。

---

<sup>42</sup> 資料來源：國立政治大學選舉研究中心。

<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm>

<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/tonduID.htm>

<sup>43</sup> 例如，早期入境檢查的「台胞專用通道」；近年，台灣人入境中國，也比照中國公民，免填入境卡。

最後，跨國治理場域的觀點提醒我們，對於中台關係的研究，除了傳統上高層政治議題（例如主權、國防、國家安全等等）的關切外，還有一塊亟待探索的新興領域。從跨國治理場域的角度切入，能夠讓我們對傳統的主權議題，產生更豐富而有新意的解讀。

本文作者們過去曾發表〈「海峡を越えたガバナンスの場」におけるシティズンシップ政治〉，刊登於 2012 年《中國 21》，第 36 期，頁 13-34。更早的一個版本，曾收錄於遠景基金會編輯，《兩岸開放二十年：回顧與展望》（2007）。本文是這兩篇論文的進一步發展，針對最新的資料與局勢，做了全面增修。作者們感謝研究助理廖卿樺與黃佩君協助整理資料。