

【台湾研究】

台湾当局“去中国化”政策变迁研究

——基于历史制度主义的分析

邓小冬

【摘要】自李登辉推行伊始,岛内“去中国化”政策就处在不断的变迁之中。但现有研究多集中于某一时期或者某一面向的“去中国化”现象进行分析,忽视了对这一政策变迁的分析。基于历史制度主义的环境、制度、行动者的分析框架,“去中国化”政策的形成与存在时间序列关系的两蒋时期推行压制台湾本土文化的政策、政治转型开启后“本土化”成为制度变革的一个选项、李登辉的上台执政等三个因素有关。“去中国化”政策变迁的动力是台湾民众“国家认同”的异化、政策变迁的模式以强制性变迁为主但又融合了诱致性因素、政策变迁的路径属于渐进性变迁路径。此外,由于“退出成本”“学习效应”“协调效应”与“适应性预期”等因素的存在,使得“去中国化”政策变迁具有路径依赖特征。

【关键词】历史制度主义;台湾当局;“去中国化”;政策变迁

【作者简介】邓小冬,男,博士,宁波大学马克思主义学院讲师,宁波大学浙江台湾研究院、宁波市海峡两岸融合发展研究院副研究员。

【原文出处】《台湾研究》(京),2020.4.47~56

【基金项目】浙江省哲社规划项目(19STYJ01YB);宁波市海峡两岸融合发展研究院项目(2019NBTY07)。

所谓“去中国化”主要表现为去除行政单位、驻外机构、文教单位、教科书等领域与“中国”有关的称谓、名称、符号、标志、内容等,其目的是从根源上切断两岸的历史文化联结,培育所谓的“台湾主体意识”,进而在政治上把台湾从中国分裂出去。作为一种文化政策,“去中国化”肇始于李登辉时期,陈水扁、蔡英文延续了这一政策。不过,台湾当局所推行的“去中国化”政策也并非一成不变的,蔡英文所推行的“去中国化”政策相较于李登辉、陈水扁时期就发生了变化,呈现于愈演愈烈的趋势。

现有关于台湾当局“去中国化”的研究大体可分为两类:一是对陈水扁时期、蔡英文时期的“去中国化”现象或民进党的“去中国化”政策进行探讨。谢郁等人认为陈水扁时期在政治、经济、文教、军事等

社会生活各个领域推行“去中国化”政策,其实质是陈水扁当局“渐进式台独”的重要步骤,任其发展下去将成为推进两岸和平统一的重大障碍。^①罗德明(Lowell Ditter)^②、朱云汉^③与王维正^④等人也指出陈水扁当局通过修改教科书、课程改革、“国有企业”更名、新街道与公园的命名等活动进行有意识地“去中国化”活动,以去除台湾的中国文化传统与中国认同。不同于聚焦于陈水扁时期“去中国化”做法的研究,赵洪对陈水扁当局推行“去中国化”的缘起、依据、实践以及影响与未来走势进行了系统探讨。^⑤刘匡宇则指出蔡英文上台以来推行“去中国化”的做法实质是“文化台独”,并分析了其具体表现、特殊危害。^⑥张必瑜主张民进党推行“台湾化”的文化政策的目的是“去中国化”,以减少中国大陆对台湾文

化与政治所有权的要求。她还提出民进党的文化建构有三个独特趋势:重视文化产业的经济价值、“台湾主体性”的理论化、把台湾标榜为文化产品。^⑦二是聚某一面向的“去中国化”现象,如陈孔立从文化的整体性视角将“去中国化”的理论总结为四个要点,并从“台湾教学与通用拼音”、“《认识台湾》教科书”等八个具体事例对“去中国化”动向进行了分析;^⑧李理从历史教科书的角度提出李、扁上台后有步骤地将“去中国化”导入历史教育,在1994年、2002年、2004年进行了“去中国化”的中学历史教育大变动。^⑨亦有学者从法学教育^⑩、民间信仰^⑪等方面探讨了台湾地区的“去中国化”现象。

既有研究虽然能够为后续研究提供一定的参考,但不能否认的是,这些研究大多是描述性的、评论性的,就台湾地区“去中国化”政策形成与变迁的内在机理方面而言,仍缺乏学理性的探讨。历史制度主义为研究制度变迁提供了一个良好的分析框架,能够为分析“去中国化”政策变迁提供启示。鉴于“去中国化”的危害性以及现有研究的缺失,本研究旨在基于历史制度主义的视角对“去中国化”政策形成的原因、历史变迁及其变迁的路径依赖进行剖析。

一、“去中国化”政策形成的原因

作为新制度主义政治学三大流派之一的历史制度主义在1980年代中期才逐渐兴起。1992年,历史制度主义作为单独的名称首次出现在斯温·斯泰默(Sven Steinmo)、凯瑟林·西伦(Kathleen Thelen)所著的《建构政治学:比较分析中的历史制度主义》中。历史制度主义的独特之处就在于引入了历史维度的分析视角,重点分析了制度在历史过程中的变化,以及环境和制度之间的互动关系。彼得·霍尔(Peter Hall)和罗斯玛丽·泰勒(Rosemary Taylor)将历史制度主义的理论特征概括为四个方面:第一,倾向于在相对广泛的意义上界定制度与个人行为之间的相互关系;第二,强调在制度的运作和产生过程中权力的非对称性;第三,在分析制度的建立和发展过程时,

强调路径依赖和意外结果;第四,尤其关注将制度分析和能够产生某种政治后果的其他因素整合起来进行研究。^⑫

在历史制度主义者看来,“在现实的制度产生和变迁活动中,我们并不能假定一个制度真空的存在,事实上现实之中的任何一种制度产生之时就已有先在的制度存在”。^⑬“去中国化”并非毫无依据就产生的,而是由“威权统治”时期国民党当局强力推行“中国化”、压制台湾本土文化的政策变迁而来的。发生这种政策变迁的动因或者说“去中国化”政策产生的原因则须在历史进程中去探寻,因为“制度本身也是特定历史进程的遗产”。^⑭而在制度的生成方面,历史制度主义致力于研究某一历史环境下旧制度对新制度的影响,并强调旧制度体系中相关行动者之间的斗争和冲突。^⑮换句话说,历史制度主义在一定程度上秉持着“结构—行动者”的二元化理论,既强调制度与结构性因素对行动者的制约作用,又承认行动者选择及其互动关系对于制度变迁的影响,其制度生成理论主要涉及环境、制度与行动者三个方面。基于历史制度主义的分析范式,本研究认为“去中国化”政策形成的原因主要有以下三个要素,同时,它们之间是一种时间序列的关系。

首先,在环境因素方面,威权统治时期国民党当局强制推行的“中国化”、压制台湾本土文化的政策为制度变革提供了功能性需求。宏观环境是制度变革的诱因,也是制度变迁的深层结构,宏观环境的变化提供了制度变革的需求。“去中国化”政策的形成也存在环境诱因,而引起它产生的外部环境因素便是国民党当局在“威权统治”时期强力推行“中国化”、压制台湾本土文化的举措。台湾甫一光复,国民党当局便企图迅速实现台湾的“中国化”。时任台湾行政长官陈仪在1946年全省中学校校长会议中指出:“台湾受日本统治五十年,一般人民都习于日本的思想及性格,政府目前最要紧的任务,即为推行心理建设,使台胞首先完全中国化,成为地道的中国人,使台胞尽速谅解国语国文,历史,地理,风土人情

及法令规章”。^⑥1949年国民党政权败退台湾之后,虽不再提“中国化”,但实质上则是更强力推行“中国化”。“中国化”可以说是两蒋时期国民党当局统治台湾的最高指导原则。“中国化”突出表现在推行“国语”、认同中华文化、树立国民党正统地位、灌输“反共复国”的意识等方面。其实质是通过构建“中国民族主义”来对“本省人”进行“中华民国”的“国民化”塑造。^⑦

国民党当局推行“中国化”的举措一定程度上消除了“皇民化”统治对台湾的影响、塑造了台湾民众的“中国认同”。但另一方面,长期的“反共”教育与宣传,尤其是打压台湾本土文化的政策反而强化了台湾民众的本土意识,给之后“台独”势力推行极端“本土化”即“去中国化”提供了可乘之机。如在语言政策方面,1956年起台湾省教育厅下令学校中禁止使用方言,违者会受到处罚。学校中还设立了纠察队互相检举,鼓励密报。国民党当局偏狭的语言政策将台湾本土语言矮化成低文化的地位符号,国语则成为一般人向上流动的必备技能与高文化象征。^⑧而这种压制台湾本土文化的做法让台湾民众产生了自卑与羞愧的情绪,觉得没有受到应有的尊重,追求对于台湾的尊重与承认也是台湾民众尤其是台湾知识分子的重要诉求,这也给变革强制推行“中国化”、压制台湾本土文化的政策带来了具体压力。但这种发扬台湾本土文化的诉求只是对国民党专制统治的一种“反弹”,并不必然会导致后来的“去中国化”,之所以如此,与“台独”势力的操弄是分不开的。

其次,在制度因素方面,1986年台湾政治转型的开启给制度变革带来了重要契机,“本土化”开始成为制度变革的一个重要选项。在“戒严”体制之下,有关“台独”的思想与活动都会遭到国民党当局的严厉镇压,“台独”势力在岛内无法容身纷纷转往海外。在1986年之前,“台独”几乎没有在台湾岛内获得显著的支持。同时,由于“戒严”体制的政治环境以及“反共复国”意识形态的熏陶,在1970年代之前,

岛内“反对人士”倾向于忠诚的反对者的立场与角色,通常是单打独斗,在地方选举中给国民党当局带来一些竞争压力。而到了1970年代,国民党当局所面临的外部环境发生的重大变化。1971年被逐出联合国,以及之后与日本、美国“断交”等一连串的“外交危机”,使得国民党当局长期建构的“中国法统”逐渐丧失了外部合法性。这带来了1977年至1979年以台湾“本省人”为主的“反对运动”的高潮,先后发生了“中坜事件”与“美丽岛事件”。但由于岛内国民党政权对于激进化诉求的镇压,或是“反对人士”明白较激进的诉求将遭到镇压,因此,1980年代之前台湾“反对运动”以“民主化”为主要诉求。^⑨这种“民主化”诉求是一种温和诉求,主要针对国民党的专制统治以及不合理的政治安排,并没有挑战国民党当局所构建的“中国法统”。

国民党当局持续不断的打压一定程度上也为“反对运动”激进化提供了机会,使得“反对人士”在诉求上从温和路线转向激进路线,“本土化”逐渐成为“反对运动”的主要诉求。这种“本土化”诉求与蒋经国时期所推行的“本土化”政策存在很大差别。蒋经国时期的“本土化”政策本质上是一种人事政策,旨在吸纳台湾本省籍政经精英进入“中央政权”。而这种激进的“本土化”诉求则是一种极端“本土化”,企图“去中国化”。比如在1983年增额“立委”选举中,党外的“中央选举后援会”所提出的“政见”中就宣称:“台湾的前途,应有台湾全体的住民共同决定”。这明显把“台湾”与“中国”割裂开来,“去中国化”的意味十分明显。面对党外运动以及各类频发的社会运动,国民党当局在1986年开启了政治革新,开始吸纳来自民间的不同的利益与声音进入体制,将冲突制度化。这也给了激进的“本土化”诉求生存的空间,自此,“本土化”成了制度变革的一个选择。之后,李登辉等“台独”分子更是假“本土化”之名进行“去中国化”,企图弱化、隔断两岸之间的历史文化联结,以强化台湾民众的“台湾人认同”。

最后,作为核心行动者李登辉的上台执政实现

了制度变迁,使得“去中国化”政策得以产生并稳固下来。核心行动者是制度变迁的主体,在制度变迁过程中发挥着重要作用。李登辉之所以选择“去中国化”作为制度变迁的方向,既与其自身的理念信仰有关,也是为赢得与其他行动者斗争、巩固其统治地位策略选择的结果。在自身理念信仰方面,李登辉自身具有强烈的“本土意识”。台湾的本土意识是中国形形色色的地方意识表现,是台湾民众的自我认同意识。虽然受台湾特殊历史与社会环境的影响,台湾本土意识染上政治色彩,但并非是“台独”意识。而李登辉所怀有的“本土意识”是一种狭隘的“本土意识”,具有浓厚的“去中国化”倾向。正如李登辉所说:“本土化就是要去掉‘外来政权’,要‘摆脱大中华主义’,‘台湾人不要再让别人管’”。^③这种说法把台湾与中国对立了起来,“去中国化”的立场显而易见。他还提出要对台湾民众进行心灵改革,“以前大家是说‘我是中国人,我也是台湾人’,这种心灵要改变,应该要换说‘我是台湾人’”。^④他所鼓吹的“台湾认同”是和“中国认同”相对立的,目的是要达成台湾民众对于台湾的“国家认同”,实现其“台独”迷梦。

另一方面,李登辉时期推行“去中国化”政策出于其为赢得权力斗争、巩固其统治地位的需要。李登辉上台之初并无实权,党政军权仍掌握在以李焕、俞国华、郝柏村为代表的国民党“非主流派”人物手中。国民党内“非主流派”在“国家主权”与“国家认同”上坚定维持两蒋时期国民党当局所构建的“中国民族主义”的核心地位,而李登辉为了获取本土势力的支持,在与“非主流派”的权力斗争中其本身的姿态以及所采取的政策就已从国民党的“中国民族主义”的位置偏移,向“本土化”、“去中国化”的位置靠拢。如李登辉为了巩固其党政独尊的权力,在1992年底迎合“反对运动”的政治诉求,加入民进党的“反郝(柏村)”行列,最终在1993年任命“本省人”为“行政院长”,“完成了所谓中国国民党以及中华民国‘本土化、在地化’的基础工作”^⑤。在权力稳固之后,

李登辉开始修改教科书,全面推行“去中国化”,“去中国化”政策也由此产生。

综上所述,在“去中国化”政策形成的过程中,作为核心行动者的李登辉发挥了关键作用。但也不能忽略其他因素,“去中国化”政策的形成是“威权统治”时期国民党当局推行的压制台湾本土文化的政策为制度变革提供了功能性需求、政治转型开启后“本土化”成为一个制度变革的选择、李登辉出于个人的理念信仰与权力斗争需要转向“本土化”、“去中国化”三者综合互动的结果。同时,它们之间是一种时间序列的关系,先前的制度结果影响了后续的制度选择。

二、“去中国化”政策的历史变迁分析

“去中国化”政策自李登辉时代诞生以来,在陈水扁、蔡英文时期不断被强化,马英九时期试图对这一政策进行拨乱反正最终也未获成功。历史制度主义对于制度变迁的动力、模式、路径等进行了深入分析,能够为分析“去中国化”政策的历史变迁提供启示,接下来本研究也将基于历史制度主义来审视“去中国化”政策的历史变迁。

首先,在政策变迁的动力上,台湾民众“国家认同”的异化推动着“去中国化”政策的不断加强。制度变迁的动力来源于变迁所能够带来的收益。^⑥“台独”分子推行“去中国化”政策的目的是为了建立“台湾主体意识”、塑造台湾民众对于台湾的“国家认同”,进而培植抗拒统一的民意基础。正如李登辉所说:“建立台湾的主体性,进行民主政治的改革,应从教育开始,尤其是中小学教育,课程中应融入台湾的历史,让下一代了解先人辛苦开发的过程,了解未来生存发展的方向,这样台湾才有希望”。^⑦在“去中国化”政策之下,台湾民众的“国家认同”也不断地异化,朝着“台湾化”的方向演进。最早对台湾民众的“国族身份认同”进行调查的是台湾《联合报》,其在1989年11月的民调显示,认为“自己是中国人”的高达52%,认为“自己既是台湾人也是中国人”的占到了26%,仅有16%的受访者认为“自己是台湾人”。

由此可知,在20世纪90年代之前,中国人认同仍是台湾民众“国家认同”的主流认同。台湾政治大学选研中心调查显示,在1992年时,台湾民众认同“自己是中国人”的比例为25.5%,认同“既是台湾人也是中国人”的为46.4%,认同“自己是台湾人”的只有17.6%。此后,便呈现出“台湾人认同”不断升高,“中国人认同”不断下降的趋势。到2000年李登辉卸任之时,认同“自己是中国人”的比例为12.5%,认同“既是台湾人也是中国人”的为44.1%,认同“自己是台湾人”的上升到了44.1%。虽然“台湾人认同”的上升并不完全是由“去中国化”政策所造成的,但“去中国化”无疑是一个重要原因。

“去中国化”政策对于建构台湾民众“国家认同”的有效性也刺激了陈水扁将“去中国化”政策继续深化,企图通过这一政策的深化加速对台湾民众“国家认同”的建构。“‘台独执政’重点是,巩固李登辉时期的‘台独成果’,改变‘一个中国认同’,加速培植‘台独国家认同’”。^⑤如1990年10月1日李登辉宣布成立了“国家统一委员会”,并于1991年2月23日第三次会议上通过了“国家统一纲领”,目的是要“促成国家的统一”。虽然并没有实施,但也是台湾当局赞成两岸和平统一的政治象征。而陈水扁在2006年2月终止了“国家统一委员会”的运作,“国家统一纲领”也被终止适用,抛弃了两岸和平统一的这一象征,这也标志着陈水扁时期“去中国化”政策的升级。蔡英文上台以来,进一步推动“去中国化”,于2017年8月以内部组织架构调整为名裁撤了具有象征意义的“蒙藏委员会”。概言之,“‘去中国化’必然导致只认同台湾不认同中国”。^⑥“台独”分子不断强化“去中国化”政策的原因就在于它在建构台湾民众“认同台湾”上的有效性。从这一点来看,“台独”分裂势力推行“去中国化”的行径与两蒋时期的做法有一定的相似之处,都试图通过塑造民众的“国家认同”来建构“国家合法性”。不同的是,“去中国化”与“民主化”、“本土化”相互交织,“台独”分子每每利用所谓的“民主化”、“本土化”来达到“去中国化”的目的,这也使

得“去中国化”无论是对台湾地区民主政治还是对两岸关系,都有很深的危害。

其次,在政策变迁模式上以强制性变迁为主,但融合了诱致性因素。根据推动主体的不同,制度变迁在模式上可以分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁。强制性制度变迁是一种“自上而下”的变迁,是由政府所主导以政府命令或法律引入实行为特征。诱致性制度变迁是一种“自下而上”的变迁,以个人或群体受新制度获利机会的诱惑而自发倡导、组织和实行新制度为特征。从台湾“去中国化”政策变迁的历程来看,政府在政策变迁过程中起着主导作用。政府与其他社会行为体相比在政治力量上占据优势,具有很强的资源配置能力,而且还能通过发布行政命令、制定政策等形式来约束其他社会行为体的行为。因此,“去中国化”政策变迁模式以强制性制度变迁为主,主要体现在以下两个方面:

一是由政府设置“去中国化”政策变迁的基本路向。执政当局主导着“去中国化”政策是逆向的做出调整还是正向的继续深化。如陈水扁时期推动“正名运动”,凡公务机关、公营事业、军队营地、重大纪念物和场所等,只要带有“中国、中华、反独、统一”等,都要进行“去中国化”。2007年2月在“行政院”的强力要求下,“中油”、“中船”及“中华邮政”3家企业各自更名为“台湾邮政”、“台湾石油”与“台湾国际造船公司”。而到了马英九时期,又试图进行“拨乱反正”,对“去中国化”政策进行了一定的调整。把“台湾邮政”改回原名“中华邮政”。2012年7月,台南市承办的全台教育局处长会议所设计的大会手册封面上印有背弓箭的平埔族人与台湾图案,“教育部”认为背着弓箭有暴力倾向、台湾图案有“台独意识”的疑虑要求修改。二是政府通过行政手段实现“去中国化”政策变迁。2016年蔡英文刚上台,她任命的“教育部长”潘文忠就宣布以行政命令废止2014年通过的课纲微调。

同时,“去中国化”政策强制性变迁过程中还包含着诱致性因素,即其他社会行为体“自下而上”的

向政府提出政策变革的诉求也推动着“去中国化”政策的变迁。如李登辉利用台湾社会存在的发扬台湾本土文化、“本土化”等诉求推行“去中国化”。此外,一些“独派”组织和个人也不断提出“去中国化”的诉求。2016年民进党美西党部主任委员在民进党党代会上提案要求“证件改用台湾、国营事业正名台湾”,兼任党主席蔡英文表示交“中执会”研议。简言之,“去中国化”政策的出台是台湾当局主导以及地方倾向“独”势力共同作用的结果。

最后,在政策变迁路径上属于渐进性变迁路径。渐进性变迁就是制度变迁是在原有制度基础上进行增加或者调整,逐步由新制度取代旧制度。与此相对的是突发性变迁。突发性变迁是正式规则的非连续性的剧烈变动,通常是征服或革命的结果。“去中国化”政策在变迁过程中并没有发生剧烈性的变动,因而在变迁路径上属于一种渐进性变迁路径。詹姆斯·马霍尼(James Mahoney)与凯瑟林·西伦(Kathleen Thelen)将渐进式制度变迁细分为替代、叠加、偏离和转换四种类型。替代就是指废除现有的规则,引入新的规则;叠加是在现有规则之上引入新的规则或使新旧规则并列存在;偏离是指环境的变化导致现有规则的效力发生变化;转换是指策略的重新部署导致现有规则的实施发生变化。^②从他们的类型划分来看,“去中国化”政策的形成属于一种替代式的制度变迁,而之后“去中国化”政策的演变则是一种叠加式的渐进性制度变迁。“去中国化”政策的形成实质上是由两蒋时期的“中国化”政策转变成了李登辉时期的“去中国化”政策,由“去中国化”政策替代了“中国化”政策,在意识形态上也由“台湾民族主义”逐步替代“中国民族主义”。而自李登辉推行“去中国化”政策以来,其政策变迁都是在既有政策的基础上渐进性地对“去中国化”进行局部、小范围的调整,或者为“去中国化”政策增加新的内容,做出的调整也是在坚持“去中国化”政策之下实现的,并非一种政策重构,因而属于叠加式制度变迁的类型。

“去中国化”政策变迁兼具替代式的渐进性制度变迁与叠加式的渐进性制度变迁特征,最明显的就体现在对教科书的修改上。如在教科书的内容方面,在1983年版的教科书中,台湾当局仍宣称要“光复大陆、统一中国”。“当我们国家正面临空未有的浩劫与挑战的时刻,所有中国人应了解中华文化,信仰三民主义,以中华文化复兴的力量与三民主义实践的成果,必能光复大陆国土,复兴民族文化,进而统一中国”。^③1994年版的“认识台湾”教科书开始将“台湾”与“中华民国”等同起来,用以“台湾”为主体的论述取代以“中国”为主体的论述,已不再自称“中国就是‘中华民国’”。“‘民国’三十八年以后,‘中华民国政府’有效统治地区是台、澎、金、马。‘民国’六十年退出联合国以后,政府拓展实质外交,以台、澎、金、马为主体加入多种世界经济组织,台、澎、金、马成为一个实质上的命运共同体,国际上逐渐习称‘台湾’”。^④2005年版的教科书进一步论述“中华民国”等同于“台湾”,不再包含大陆。“目前‘我国’共有2300万人民,居住在台、澎、金、马等土地上,由全体‘国民’行使‘主权’,‘中华民国政府’推行政务”。^⑤

在台湾史与中国史的关系上,两者也逐渐从从属关系变成了并列关系直至中国史不再单独出现。1997年李登辉当局推出了“认识台湾”的历史教科书,1999年又推出了“88课纲”,台湾史首次成为中国史的一个独立单元。陈水扁时期,任命提出“同心圆史观”的杜正胜为“教育部长”,将“台湾史”独立成册,并且和“中国史”、“世界史”具有了相同的比例。蔡英文上台之后,在2017年6月推出了“12年国教社会科学领域课纲草案”,将高中历史课纲中的“台湾史、中国史、世界史”改为“台湾史、台湾与世界、中国与东亚的交会”三个领域。2018年8月台湾教育部门课审大会审议通过了新历史课纲,高中历史被正式分为“台湾史、东亚史、世界史”三个分域,中国史被并入东亚史之中,不再单独存在。由此可见,“去中国化”政策无论是产生还是之后的延续强化,都是一种“切香肠式”的渐进性变迁路径。在具体类型

上,前者是一种替代式制度变迁,后者属于叠加式制度变迁。

三、“去中国化”政策变迁的路径依赖分析

自“去中国化”政策形成之后,其演变是一种叠加式的渐进性制度变迁,具有明显的路径依赖的特征。所谓路径依赖,就是一旦步入某条轨道,逆转的成本非常高昂。换句话说,路径依赖本质上就是难以逆转的发展轨道,虽然发展过程中其他选择点是存在的,但先前制度安排的确立阻碍了最初选择的轻易逆转。^③对于“去中国化”政策的发展来说,也存在正向的不断深化与逆向的“修正”两个方向。正向的不断深化就是诸如陈水扁、蔡英文时期将“去中国化”政策不断引向“台独”的发展道路,而逆向就是指类似马英九时期对其进行一定调整,强化台湾与祖国大陆联结的发展路径。需要指出的是,这里的正向、逆向并不是一种道德评价,并不表示正向就是正义的、逆向就是非正义的,而只是根据是否沿着“去中国化”政策初始方向发展的一种划分。

从“去中国化”政策的发展历程来看,不论对其是进行正向的深化还是逆向的修正,都是基于之前领导人所推行的“去中国化”政策所做出的,也都在延续“去中国化”政策。即使马英九时期,虽认同“九二共识”,也对“去中国化”政策做出了一些逆向调整,试图“拨乱反正”,但仍出现了路径依赖现象。譬如上台初期在历史课纲上搁置了陈水扁时期通过的“98课纲”,延续了“95课纲”,2012年修订后的“101课纲”与“95课纲”相比在主要内容上相差不大,甚至存在很多违背“一中原则”的表述。2014年初修订了试图强化大中国史观以及台湾与祖国大陆联结的“104课纲”,定于2015年8月新学期开学之际实施,但在实施之前就引发了“反高中课纲微调运动”,最后以马英九当局教育部门的妥协退让为告终。因此,无论是主动推行“去中国化”政策的李登辉、陈水扁与蔡英文时期,还是试图对“去中国化”政策进行逆向调整实质上被动地延续这一政策的马英九时期,“去中国化”政策的发展道路很大程度上都是正

向演化的,更不用说得到逆转了。之所以如此,就在于以下几个原因:

首先,逆转“去中国化”政策需要庞大的“退出成本”。“退出成本”的概念主要运用在分析企业的行为上,指的是企业要退出市场所要承担的损失。这个概念还被用在对经济相互依赖的分析上,经济相互依赖程度越深,退出成本往往也就越高。要逆转“去中国化”政策也需要付出一定的成本,这个成本也就如同企业退出市场所要承担的损失一样,可以看做是退出成本。特别是在推行“去中国化”政策已付出高昂固定成本的情况下,所要付出的退出成本也愈发巨大。陈水扁时期所推动的“正名运动”,就花费了大量的资金,如“中油”更名“台湾中油”不仅简单涉及名字的修改,而是与其相关的直营、加盟加油站的招牌都要更改,还包括各个部门的公文、名片、各种产品的包装等。“中油”公司估计更名约花7000万新台币,更名所带来的直接损失与间接损失更是高达数十亿元。^④马英九“执政”初期,就将在“正名”运动中遭到改名的“中华邮政”重新恢复原名,公司的各种单次、文具以及招牌上面是“台湾邮政”正式署名的都改回“中华邮政”花费了800多万新台币。而加上陈水扁时期的改名,前后两次花费有2000万新台币之多。更不用说之前“正名”时花费比“中华邮政”更多的“中油”如果改回原名需要多少花费了。当然,企业的改回原名只是逆转“去中国化”政策的一个方面,“去中国化”政策的推行包括政治、经济、文化、军事等社会生活的多个领域。换句话说,“去中国化”政策的推行已投入了很高的固定成本,而要“拨乱反正”势必至少要付出等额的退出成本,在高额的退出成本面前,“去中国化”政策的发展方向不会轻易得到改变。

其次,核心行为体对“去中国化”政策形成了“学习效应”。“学习效应”是指某一项制度被采纳之后,行为体不会轻易地去挑战它,而是会学习到如何在这个制度之下更好的活动。从时间序列上来说,继任领导人相对于往届是滞后的,但这也给继任的领

领导人提供了一种后发优势,能够学习到成功的经验,吸取失败的教训。陈水扁时期,试图通过“宪政改造”来实现“法理台独”,给台海局势带来了严重威胁,最终在大陆的坚决反对以及一系列遏“独”措施后失败。蔡英文吸取了陈水扁的教训,把重心放到了以“去中国化”政策为核心的“文化台独”上。2016年她初上台就任命具有“文化台独”倾向的郑丽君、潘文忠分别担任台湾文化部门负责人、教育部门负责人,废止了马英九2014年所进行的课纲微调。之后又强占了“中华文化总会会长”,将其简称为“文总”,会刊的主轴也变成“宣扬台湾文化”。除此之外,还有推出“台湾语言法”、“去蒋化”、“去孙化”等一系列动作。可以说,蔡英文吸取了之前的经验教训,在既有的“去中国化”政策之下不断将其推向深化。即使在马英九时期,也没有轻易的去挑战“去中国化”政策,“101课纲”就是在“去中国化”政策的框架内完成的,当时的“行政院长”吴敦义在“立法院”答询就承诺民进党“立委”,绝不会改动“同心圆史观”。^③

再次,“去中国化”政策与其他相关制度形成了“协调效应”。“协调效应”是指某一项制度产生之后,会被嵌入一个大的社会宏观制度之下,这些正式或者非正式规则的不同组合与协调会阻碍制度变革的发生。“去中国化”政策并不是孤立存在的,有其相应的制度保障,这些规则的不同组合与协调强化了“去中国化”政策存续的基础,增加了逆转的难度。李登辉、陈水扁时期经过七次“宪政改革”,虽进一步巩固了台湾地区政治民主化的基础,但另一方面也给“一个中国原则”带来了严重的冲击。事实上从第四次“修宪”开始,其主要目的就己不再是实现民主化,而是要彻底切断台湾与大陆在政治上、历史上的渊源,刻意追求政治体系的“台湾化”,为与大陆的分离创造现实依据。^④经过一系列的“修宪”,全面冲击了“中华民国”的政治架构,逐步确立“实质台独”的政治架构,“中华民国”的“国号”和体制名存实消,“修宪”为“台独”政治架构出台创造了条件。^⑤换言之,

“修宪”完成了“去中国化”政策相配套的政治体制的构建。此外,“去中国化”政策还有民进党的“台独党纲”与“台湾前途决议文”为其背书。二者给“执政”的民进党当局必须做什么、不能做什么指明了方向。“去中国化”政策根植于民进党的“台独党纲”之下,并与其实现了协调,在民进党不放弃其“台独”立场的情况下,也就维持了“去中国化”政策的长久性。

最后,部分台湾民众对“去中国化”政策形成了“适应性预期”。“适应性预期”就是说制度的实施会使人们产生普遍的认同心理,对该制度的未来走向会形成一种稳定的预期,减少其存在下去的不确定性。“台独”分子对“去中国化”政策的长期推行使得部分台湾民众尤其是台湾青年的“国家认同”产生了错乱,他们对于“去中国化”政策产生了“适应性预期”,阻碍对“去中国化”政策进行调整。最典型的事例便是2015年7月“反课纲运动”的爆发。马英九后期所推动的高中历史课纲微调即“104课纲”主要涉及历史知识的表述上,如将“荷西治台”改为“荷西入台”“日本统治时期”改为“日本殖民统治时期”等,所作出的调整也是基于历史事实以及相关专家的意见。但长期受“去中国化”教育的影响,部分台湾青年甚至认为“鸦片战争是对面国家发生的事,为什么要台湾学生读别人国家的历史”。^⑥在“反课纲运动”中,青年学生以撤销“104课纲”、以及“教育部长”吴思华下台为主要诉求。在巨大的压力下,台湾“教育部门”宣布“新旧课纲并用”。简单来说,马英九当局虽然推动了“课纲微调”,试图对“去中国化”政策进行了调整,但却无法得到贯彻执行,这实质上就表明了其调整“去中国化”政策的失败。

总之,“去中国化”政策的变迁具有明显的路径依赖特征,庞大的退出成本、学习效应、协调效应与适应性预期的存在意味着这一政策不会轻易逆转。由此也可以推断出“去中国化”政策的未来前景,惯性的力量会使“去中国化”政策持续存在,难以从这个发展轨迹跳脱出来。特别是当前“台独”分子操弄“反中”情绪,试图集结所谓的“民意”来“对抗大陆”,

从而为推行“去中国化”创造条件。而对于大陆方面来说,一方面要密切关注台湾当局与“去中国化”政策相应的制度、规则的出台,防止其往“法理台独”的方向迈进;另一方面要继续推动两岸融合,增加两岸在经济、社会、文化上的联结,积极营造逆转“去中国化”政策的环境。

四、结语

正如道格拉斯·诺斯(Douglas North)所说:“时间是观念、制度和信念演变的界限”。^⑥时间界限对于我们理解“去中国化”政策具有重要作用,把“去中国化”政策放在时间之中,能够丰富对于“去中国化”政策的理解。从更广泛的历史维度解释制度生成与变迁的逻辑也是历史制度主义的一大特色。从历史制度主义的视角来看,“去中国化”政策的生成不能简单的归结为李登辉个人因素,还须从历史进程中去追寻其生成的动因,它是环境(结构)、制度、行动者三者互动的结果。同时,从“去中国化”政策的发展历程来看,它是一个不断变迁的过程,具有明显的路径依赖特征。

“去中国化”作为一种“柔性台独”活动,不利于两岸关系和平发展与和平统一进程。习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上明确提出“绝不给任何形式的‘台独’分裂活动留下任何空间”。因此,大陆方面就要打破“去中国化”政策的这种路径依赖状态,从而逆转这一政策。概括来说,可从以下几个方面入手:首先,坚决遏制“台独”分裂活动,让“台独”分子充分认识到“台独”是没有出路的;其次,重视国民党作用的发挥,对“台独”分子的“去中国化”活动形成牵制;最后,积极开展两岸文教交流,落实同等待遇,建立逆转“去中国化”政策所需要的制度环境与条件。

注释:

①谢郁、刘佳雁:《台湾当局“去中国化”的实质与危害》,《统一论坛》,2002年第2期。

②Lowell Dittmer, Taiwan and the Issue of National Identity,

Asian Survey, Vol.44, No.4, 2004, pp.480.

③Chu Yun-han, Navigating between China and the United States: Taiwan's politics of Identity, in Gunter Schubert and Jens Damm, Taiwanese Identity in the 21st Century: Domestic, Regional and Global: Perspectives, Routledge, 2012, pp.480.

④Vincent Wei-cheng Wang, Prospects for U.S.- Taiwan Relations, Orbis, Fall 2016.

⑤赵洪:《民进党执政以来的“去中国化”问题研究》,硕士学位论文,首都师范大学,2008年。

⑥刘匡宇:《强灌“台独”毒药野蛮“去中国化”——台当局“课纲工程”用心险恶》,《两岸关系》,2018年第2期。

⑦Bi-yu Chang, From Taiwanisation to De-sinification Culture Construction in Taiwan since the 1990s, China Perspectives (56), 2004, pp.34-44.

⑧陈孔立:《台湾“去中国化”的文化动向》,《台湾研究集刊》,2001年第3期。

⑨参见李理:《“去中国化”的台湾中学历史教科书编纂》,《台湾研究集刊》,2008年第2期;李理:《从台湾高中历史课纲修订看其“去中国化”本质》,《统一论坛》,2017年第1期。

⑩刘亚丁:《台湾地区法学教育中的“去中国化”现象分析》,《台湾研究》,2018年第2期。

⑪徐步军:《蔡英文当局推行民间信仰“去中国化”动态分析》,《现代台湾研究》,2018年第2期。

⑫Peter A. Hall and Rosemary C.R.Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies, 1996, XLIV, pp.938.

⑬何俊志:《结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构》,博士学位论文,复旦大学,2003年,第143页。

⑭何俊志:《结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构》,博士学位论文,复旦大学,2003年,第165页。

⑮Paul Pierson, The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, Governance, Vol.13, No.4, 2000, pp.475-499.

⑯陈翠莲:《台湾人的抵抗与认同:一九二〇—一九五〇》,台北:远流出版公司,2008年,第364页。

⑰郝时远:《台湾的“族群”与“族群政治”析论》,《中国社会科学》,2004年第2期,第125页。

⑱李广均:《有关战后“台湾民族主义”社会性格的几点思考》,收录于林佳龙、郑永年主编:《民族主义与两岸关系:哈佛

大学东西方学者的对话》，台北：新自然主义股份有限公司，2001年，第124页。

⑲王甫昌：《台湾“反对运动”的共识动员：一九七九至一九八九年两次高峰的比较》，台湾《台湾政治学刊》，1996年第1期，第164页。

⑳陈孔立：《台湾政治的“省籍—族群—本土化”研究模式》，《台湾研究集刊》，2002年第2期，第2页。

㉑张炎宪主编：《李登辉“总统”访谈录三：信仰与哲学》，台北：“国史馆”，2008年，第74页。

㉒张茂桂：《台湾的政治转型与政治的“族群化”过程》，收录于施正锋编：《族群政治与政策》，台北：前卫出版社，1997年，第53页。

㉓林岗、刘元春、张宇：《诺斯与马克思：关于社会发展和制度变迁动力的比较》，《中国人民大学学报》，2000年第3期，第27页。

㉔李登辉感慨台湾像西奈半岛 本土政权当家却有人想回“埃及”当奴隶》，台湾《台湾日报》，2002年5月5日。

㉕刘红：《台湾“国家认同”问题概论》，北京：九州出版社，2013年，第79页。

㉖陈孔立：《台湾民意与群体认同》，北京：九州出版社，2013年，第141页。

㉗詹姆斯·马霍尼、凯瑟林·西伦：《渐进式制度变迁理

论》，《国外理论动态》，2017年第2期，第36页。

㉘《“国民”中学“公民与道德”教科书》，1983年(第六册)，第92页。

㉙《“国民”中学“认识台湾社会篇”教科书》，1994年，第2页。

㉚《“国民”中小学“社会领域公民篇”教科书》，2005年(翰林版第三册)，第140页。

㉛[美]保罗·皮尔逊：《时间中的政治：历史、制度与社会分析》，黎汉基、黄佩璇译，南京：江苏人民出版社2014年，第24-25页，第1页。

㉜《“去中国化”：陈水扁当局加速推动“中”字企业“正名”》，《台声》，2007年第3期，第22页。

㉝谢大宁：《课纲、认同与“文化台独”》，《台湾研究》，2017年第1期，第4页。

㉞高宝华：《台湾的“宪政改革”及其影响》，《世界经济与政治论坛》，2002年第1期，第72-73页。

㉟刘红：《关于台湾政治多元化的几个问题》，《台湾研究》，2007年第5期，第13页。

㊱《台湾学生抗议甚至死谏“反课纲”到底是反什么？》，<http://www.huaxia.com/tslj/lasq/2015/08/4510452.html>，2015年8月6日。

㊲[美]保罗·皮尔逊：《时间中的政治：历史、制度与社会分析》，黎汉基、黄佩璇译，南京：江苏人民出版社，2014年，第1页。

Changes of Taiwan Authorities' "De-sinicization" Policy: The Analysis from the Perspective of Historical Institutionalism

Deng Xiaodong

Abstract: Since Lee Teng-hui promoted the "de-sinicization" policy, the "de-sinicization" policy has been in constant change. However, the existing research focuses on the analysis of the phenomenon of "de-sinicization" in a certain period or a certain aspect, ignoring the analysis of this policy change. Based on the analysis framework of historical institutionalism consisting of environment, institution, and actor, the formation of the "desinicization" policy was caused by the policies of suppressing Ta-iwan's native culture during Chiang Kaishek and Chiang Ching-kuo period, "Local-ization" became a choice for institutional transformation after the political transformation started, and Lee Teng-hui's "governance". At the same time, there is a time series relationship between these three factors. The driving force for the "de-sinicization" policy change is the alienation of the "national identity" of Taiwan people, the pattern of policy change is dominated by mandatory change, but it also contains induced factors. The path of the "de-sinicization" policy change is a gradual change path. In addition, due to the existence of factors such as "exit costs", "learning effects", "coordination effects" and "adaptive expectations", the "desinicization" policy change has the characteristics of path dependence.

Key words: Historical Institutionalism; Taiwan authorities; "De-sinicization"; Policy Change