

第七章 鞏固民主

第一節 民主的不確定性

檢視國際政治經濟體系運行機制功能，可以確認國內政治仍是主導與影響國際政經體系的決定性因素。我們仍不可忽略政府管制經濟、分配社會資源的功能，有效能的公共政策與國家治理能力的提昇，是確保民主最佳保證。台灣由威權至後威權，走的是追求民主的道路，而民主所倚賴是厚實的經濟實力，台灣過去的發展經驗證明，民主孕育於經濟發展之中，政府引導企業，提供經濟發展環境，並以產業政策提昇國家競爭力。後威權時代最突出的社會現象為社會自主性的提高，政府需面對與回應來自社會多方的需求，國家社會關係進行動態性調整，國家社會關係決定後威權時代的台灣經濟發展。近來公共政策執行效率不彰，代表國家社會關係仍未找出互動最適點，影響台灣後威權之國家社會關係因素甚多，筆者認為，制度的建立與創新、國家治理能力的提昇是最為關鍵性因素。

全球化是每個國家均需面對的國際政經環境，而國家治理能力的提昇，是確保官僚威權政權轉型至民主政權類型的關鍵，由傳統強制性權威，向協調、分權與理性權威轉移。德國社會學家韋伯將權威分成傳統權威、魅力權威與理性權威，雖是種理念型概念，但在分析發展中國家的轉型發展包括台灣，仍具時代性意義，若以 1993 年為台灣建構「新國族主義」的分水嶺，則 1993 年以前之台灣國家社會為傳統、魅力型權威，1993 年以後，則以建立理性權威為努力方向，但弔詭的是，台灣由經濟發展啟動之政治發展(經濟發展之外溢效果)，由威權至後威權過程中，仍殘存太多民粹化現象，突顯制度建立與權力自制的重要性。

筆者以為，來自國際社會全球一體化的壓力，使台灣內部的發展不再能獨力於國際社會之外，但由於兩岸政治情勢的詭譎多變，國際政經權力體系的制約，台灣仍需維持強勢的國家能力，不能任自由市場法則主導與替代國家社會福利的功能，如普蘭尼所言，任市場自由發展將導致獨裁的災難。目前台灣最重要的課題是如何適度調整與區隔公私領域合作的方式，為維經濟發展之榮景，政府仍需開創與提供企業集團良善的發展空間，而來自民間的社會力量，也能以更健康的心態看待政府的處境，個人、公私團體、社會勢力尊重法治與制度，而法治必需符合兩個條件，(一) 法治下的基本法律必須是抽象的—沒有具體的目的，不為任何政治團體服務。(二) 法治必需是公正的，並遍有效的，法律之前人人平等。只有這樣才能建立自由社會中之社會秩序，並符道德原則，因為它是建立在公平社會基礎上，故也最能保障人權。¹政府與人民共同締造新國家社會關係、新政

¹ 林毓生，**政治秩序與多元社會**（台北：聯經，民國 78 年），頁 214-215。

商關係、新個人社會群體關係，惟有如此才能從容應付與面對兩岸敵對狀態，與外在環境的制約因素，確保台灣安全與全體人民整體福利。

我們無法百分之百確認歷史的不確定性，但筆者相信民主、自由、開放原則已深植台灣人民心中，自由民主制度已漸漸成爲一種社會價值。林毓生認爲多元社會必須蘊涵某種程度的個人自由，只有在公平的法律內，不妨害別人自由情況下，自由發表自己的意見，組織自己願意組織的社團，做自己想做的事，才是多元社會。²以此標準，後威權時期台灣社會或許還不夠格稱爲多元社會，但可以肯定的是，台灣社會正往多元社會發展。若說威權至後威權是台灣社會尋求重新界定、選擇生活方式的過程，則鞏固後威權時期生活方式之自由、民主與法治仍有待加強，威權時期政府之行政專權，與後威權時期人民因自由化與民主化而過度膨脹之自我發展，已導致法治社會建立不易。蕭全政認爲，台灣法治不容易建立的原因在於，法體系與社會生活間喪失動態對稱的辯證關係。1980年代中期以後，國民黨威權體制因內外環境變遷與挑戰，使其面臨大規模政治民主化、經濟自由化與社會運動的壓力，且因其調整失當而面臨公權力、公信力與公能力衰敗現象，以威權政府爲中心的威權法體系，喪失其界定和規範社會生活的功能，台灣社會於是出現法治不立現象。³

後威權時期台灣國家社會關係比較奇特與令人憂心之處，在於國家社會兩者互動關係的不確定性。普蘭尼(M.Polanyi)曾說，一個人能夠完成其所計劃之事，完全在於與自己相關者之態度、行爲之可預測性，此代表社會存有一個恒常秩序，每個人在沒有具體目的的社會規則內，做自己想做的事，每個人都知道自已的行爲，將獲得別人提供給他相對的必要服務，社會秩序於焉產生，這種秩序是自動自發的秩序(spontaneous order)，這種秩序不是威權專制建立下的秩序，而是多種因素相互適應，相互配合，每個人在做自己要做的事時所產生的協調與可預測性，此種秩序是非一個人或一組人所能掌握與改變的制度複合體，普蘭尼稱此爲「多元中心的秩序」(polycentric order)。⁴後威權時期國家與民間社會缺乏普蘭尼所說的「多元中心的秩序」，無論是政府或民間社會都無法確切預期對方行爲，並即時提供對方所需之服務，彼此間的互動關係處於焦慮、不安，也出現蕭功秦所說的「規範疲軟症」。

台灣由官僚威權政體轉化成民主自由政體，其間的變化與衝擊不可謂不大，再加上國際社會因素，使台灣脫離依賴往獨立發展的路徑更形艱辛。台灣社會由威權至後威權轉化，或許其間因政黨競爭、國家認同立場的差異、兩岸統合認知歧異等因素仍待解決，但台灣畢竟已踏出了第一步，由威權→後威權→民主的道

² 林毓生，**政治秩序與多元社會**，頁 148。

³ 蕭全政，**台灣新思維：國民主義**，頁 82-83。

⁴ 林毓生，**政治秩序與多元社會**，頁 99-105。

路。建立健全的民主制度機制已是全民的共識，但權力運作卻使政治發展複雜化，政治權力強力干預社會發展，台灣賴以生存的經濟選項反居次要地位，單純的經濟發展也因兩岸政治因素仍處詭譎多變階段，對兩岸與台灣未來發展勢必造成重大影響。

制度安排與制度建立是影響一國發展最關鍵性因素，台灣當然也不例外。制度安排之所以不順暢，指涉因素甚多，台灣憲政設計仍無法對行政／立法進行制度性規範，行政／立法該有的制度性運作，常出現權力過度的干預與擴張解釋，甚且發展成為政黨惡鬥，為其主要原因。台灣近年來的中央、地方選舉，已充分且完全斷喪政黨互信互賴合作機制，2004年總統大選更將人民與政黨對立、衝突推向險惡的另一高峰，民粹式民族主義儼然出現，人與人間、團體與團體間、政黨與政黨間、國家與社會間皆出現互不信賴且衝突對抗的情況。此不只影響國家政策的制定與施行，且易使人民陷於民粹式的民主思考而不自知，「省籍路徑民主化」成為台灣政治發展特色，⁵在目前的政治、社會結構中，價值多元主義不易在台灣落實，這是政府在進行台灣整體發展建設不得不正視的問題。

發展具多重意義，發展不僅具經濟意義，也具社會意義，發展不只是過程，也是種條件。台灣的國家社會關係是由自由化進入民主化階段，自80年代晚期以後，國民黨威權統治已無法滿足台灣民間社會的需求，國民黨政府需以擴大社會參與來維繫政權合法性，1988年李登輝繼蔣經國逝世後接任總統，以漸進方式逐步瓦解國民黨內部保守勢力，而民粹式民主是李登輝時代最為突出的特色，1999年李登輝提出特殊國與國關係的「兩國論」，將建構台灣「新國家運動」推向高峰。1986年民進黨成立以來，一連串來自台灣社會有組織性的社會反對運動，促使台灣國家社會關係產生政治、經濟、社會與文化的「結構性的改變」(structural transformation)，朱雲漢認為，台灣爭取本身的主體性，企圖與大中國意識徹底決裂的過程，為新國家的建立過程。江宜樺認為，過去二十年的政治運動是台灣的「新國家運動」，無論是國民黨或民進黨都有意或無意，為型塑、詮釋這個新國家內涵而努力，台灣人民則是推動「新國家運動」的基礎。這是一種「國家認同重新界定」的過程，而不是追求「民族疆界與政治疆界一致」的民族主義運動。⁶1986年以來，在一連串自由化與民主化關鍵性發展之後，台灣人民對於自己的國家產生不同於威權時期的認知與理解，江認為，過去的國家概念是以中國大陸及台澎金馬為範圍，以兩岸所有華人為同胞，但「新國家運動」則是以台澎金馬為領土範圍，以台灣人民為自己的同胞，雖國旗、國號、國歌均無改變，但國家實質內涵已徹底改變，江爰認為，這個更動過程與台灣的民族主義關聯不

⁵ 台灣社會學研究季刊編委會，「邁向公共化、超克後威權—民主左派論述的初構」，*台灣社會研究季刊*，第五十三期（2004年3月），頁10。

⁶ 江宜樺，*民族主義與民主政治*，頁85-86。

大，而與政治共同體的再定義息息相關，因此在這變動過程中的國家認同問題，是新國家運動下的認同問題。台灣於 2000 年正式進入後威權時代，但遺憾的是，威權時代舊有的社會基礎、形式主義仍未完全褪去，屬於民主的公共論述空間在後威權時代仍未成形，卻過早走入權力單一論述之中，要走出後威權年代，拆解兩岸政權對抗成爲根本性問題，台灣社會的政治公共化的建立就變得非常重要了。⁷

1980 年以來，國民黨威權體制面臨來自民間社會極大挑戰，開啓政治自由化和民主化過程，這過程在 1993 年國民黨內部以李登輝爲首的「改革派」勢力，將過去國民黨統治的「保守派」勢力推出權力核心之外，達到一個新階段。從 1993 年至 1996 年總統大選過程中，新國家建構逐漸完成。⁸李登輝強力「去中國化」的政治運作，已造成台灣國家／社會產生結構性變化，台灣進行的是一種社會工程(social engineering)——改變國家現有狀況的社會工程，新國家建構。⁹，但如何避免民主政權演變成爲進行獨裁的整體社會發展計劃，「制度」就變得非常重要了。卡爾·巴柏認爲，統治者在道德或認知上，很少能超過一般人，有時甚至低於一般人，民主應建立在落實民主精神的方法，並能對普遍選舉、代議政治進行不斷改進，甚至提出改善自身的方法，任何長期的政治皆需依賴制度。¹⁰

若新國家建構過程是存在的事實，則朱雲漢所說的結構性的根本改變，最重要的部分應爲，政治意識型態的解構、重組與再構過程。政治意識型態是執政者統治與合理性的深層結構，過去，「一個中國」是國民黨的政治意識型態，80 年代來自國民黨外一連串的政治反對運動，無非是對國民黨政府「一個中國原則」的質疑與挑戰。2000 年民進黨正式取得執政權，當然有其複雜的政治、社會、經濟因素，而李登輝執政期間，在國民黨內部推行一波波「本土化」運動，並爲當時仍爲反對黨之民進黨，提供革命政治意識型態，應居首功。而國民黨的黑金形象與內部分裂，更直接促成政權輪替的結果，但無論日後是那一黨執政，「一個中國原則」已不再是不可挑戰的政治意識型態，無論是「一個中國原則」、「一邊一國」或種種可能的結果，決定台灣前途與命運的不再只是台灣因素、或中國因素，而是內外因素多元互動的聯動組合複合體。既然未來台灣發展受國內外因素型構，則單一民粹民主化路徑思考就有調整的必要。

柯司特(Manuel Castells) 認爲，稱一個國家爲「發展型國家」，乃是因爲這個

⁷ 台灣社會學研究季刊編委會，「邁向公共化、超克後威權——民主左派論述的初構」，*台灣社會研究季刊*，第五十三期（2004 年 3 月），頁 22。

⁸ 王振寰，「邁向常態化政治——台灣民主化中統理機制的轉變」，收錄於，林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展——哈佛大學東西學者的對話*，頁 153-188。

⁹ 社會工程一詞，是龐德(Roscoe Pound)在其，*法律哲學導論(Introduction to the Philosophy of Law)*一書中首度使用，韋伯夫婦(Webb, Sidney & Beatrice)以「逐步完成」(piecemeal)使用社會工程一詞。

¹⁰ 莊文瑞、李英明編譯，*開放社會及其敵人*（台北：桂冠圖書，1989），頁 285-294。

國家以促進和維持發展來建立其合法性(legitimacy)，所以發展應被理解為：一個國家面對其國內與國際經濟關係時，結合穩定的高度經濟成長率，與生產系統的結構性改變。¹¹當正當性原則代表的是被行使的一種「社會計劃」(societal project)時，此種「社會計劃」涉及社會秩序的根本改變，我們稱這種國家為「革命的國家」。而社會計劃重視與強調的是比社會秩序更為廣泛的變項，其目的是經濟秩序的根本轉型，這種國家就是「發展型國家」，經濟目的並不是目的，而只是一種手段，其最終目標是追求獨立自主的國家，完整的國際資格。¹²如馬克思所說的，在資本主義分工體系中脫離自在(in itself)階段的依賴性而轉成獨立自主的自為(for itself)階段。

民主化重視的是個體自我發展，但諷刺的是，過份強調個體自由發展，不僅嚴重影響提供經濟發展的穩定政治、社會環境，同時也使公共財的提供受到威脅。個人自由在台灣成為民主化、本土化的同義詞，但卻使集體公益不易實現，台灣的民主化出現民粹化傾向，由於政黨間互相信任的機制，已成為政治人物為了勝選的犧牲品，不僅正常的制度建構無法順利進行，政府行政無法自主，國家政策也淪為政黨惡鬥場域。

台灣轉型與發展最主要的關鍵在於制度的安排與建立，無論政商關係、行政／立法關係、國家治理能力等都需要制度的規範。政府的效率不僅依賴制度，而且還要看這個制度是否能適應環境，惟有能適應環境的制度，才是可行的制度。¹³過去支持國民黨威權官僚體制的制度因素為，政策積極主義、政府強力推動政策的能力與形成制度基礎的國家相對自主性，¹⁴如韋德所言，台灣的經濟官僚體系是一組廣泛威權式統合主義之政治安排¹⁵。時序進入全球資訊時代的民主階段，強國家已不易生存，但設計良善的制度，仍能強化國家因應內外情勢的能力。

筆者認為，國家對社會、經濟與政治的干預仍有其必要性，我們無法企求國際社會對我公平對待，所以在某些方面，我們只能加強國家規範的權力宰制關係與管制功能，自由市場的不確定性成本仍然太高，若為民主自由考量，一味主動將國家權力與能力交由國際社會或國際組織，所帶來的問題將比解決的問題更多，在全球干預主義環境下，強國對發展中國家應有的發展，本來便會以本身之國家利益加以干預，以利其資本輸出與市場開拓，無形中侵蝕發展中國家的自主性。由美國外交政策即可見一斑。國際分工體系在網絡社會中仍舊存在，只是權力形式多樣化而已，權力的本質是不變的，在權力本質不變的前提下，發展中國

¹¹ Manuel Castells 著，夏鑄九等譯，**千禧年之終結**（台北：唐山出版社，2001），頁 291。

¹² Manuel Castells 著，夏鑄九等譯，**千禧年之終結**，頁 292。

¹³ 鄒文海，**自由與權力—政治學的核心**（台北：三民書局，民國 83 年），頁 69。

¹⁴ 劉鴻暉，「民主化與產業發展之政治經濟分析—三個制度支柱之研究途徑」，收錄於，朱雲漢，包宗和主編，**民主轉型與經濟衝突—九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰**，頁 185-189。

¹⁵ Wade, Robert. (1990), p228.

家又怎可將國家的自主權一再主動的交出？在國際社會體系擴張過程中，強國一開始便利用其政治與經濟的優勢，依其國家利益塑造、改變弱國政治、經濟、社會，文化結構性關係，弱國國內各種社會性結構關係會因此崩潰、重組與弱化。

16

國際社會對個別民族國家的干預屢見不鮮，強國以各種方式與方法介入他國的內政中，美其名為傳播民主自由，但其所傳播的民主自由在形式上已有強制與壓制的本質，更遑論其背後代表的政治、經濟意涵了，帝國主義具特定政經意圖，由一權力核心向全球擴張其影響力；全球化強調的是國際社會間相互依賴，但缺乏真正具體的政經意圖，¹⁷但強國文化霸權心態卻在國際社會中展現無遺。在此並非要否定民主自由的真諦與其可貴之處，也非抹殺國際組織對解決國際衝突與爭端的貢獻，只是要強調任何思想、價值、意識型態的兩面性，民主與獨裁在制度尚未落實之前只是一線之隔，民主與自由有時候反是獨裁的藉口。

自由民主是歐洲現代化的動力，但也因現代社會的內在分化與衝突，使自由民主的實踐缺乏一穩固的正當性基礎，法國當代政治哲學家勞岱·列霍(Claude Lefort)論證民主的不確定性(indeterminacy)、民主權力的虛位(empty space)以及民主可能自我否定轉向極權政治，可作為後威權時期台灣民主處境的參考。列霍表示，現代民主缺乏內在整合一致性，很難達成民主正當性共識，如列霍所言，「民主權力指涉了虛位，這往往導向真實(權力)的虛空，而令人難以忍受。擔負公共決策之責任的領導者及其機關往往缺乏孚眾望的權威，所見的只有個人或黨派之權力慾望，以及爭權奪利的策略。社會各階級與社會各團體的利益衝突以及意見、價值與規範彼此對立緊張。社會行動空間的零碎化及出現尖銳的異質性…自稱代表真實的民主，而這些徵候皆造成民主社會正當性的解離」。此情況極易孕育出極權主義意識及政權，以全面控制性權力，消除多元分歧以及對立衝突的市民社會，締造高度同質化與單一組織結構的新社會。¹⁸

民主是多面向的，不單需要有程序性民主，也要有實質性民主。實質性民主涉及制度的建立與運作，這方面是台灣社會較為缺乏的面向，台灣民間社會需全面提昇民主素養，制度才可能正常運作，才不會淪為政黨惡鬥的工具。馬庫色提出「總體性革命」，認為只有進行經濟、政治、思想文化各方面同時展開的總體革命，才能實現人真正的自由與解放。資產階級革命進程是，文化革命→經濟革命→政治革命，此種革命歷程，使資產階級的思想始終壓倒封建意識，而社會主義革命只進行了政治與經濟革命，沒有進行真正意義的文化革命。¹⁹以往公民的

¹⁶ 蕭全政，**政治與經濟的整合—政治經濟學的基礎理論**（台北：桂冠圖書，民國83年），頁89。

¹⁷ 馮建三譯，**文化帝國主義**（上海人民出版社，1991），頁328-329。

¹⁸ 蔡英文，「民主的不確定性：克勞岱·列霍」，**歷史月刊**，一八九期（2003年10月），頁37-41。

¹⁹ 劉少杰，**馬庫色—批判與重建**（台北：唐山出版社，1993年），頁191-195。

權利總是界定在政治社會領域中，如今應該延伸至社會文化領域，政治公民權和經濟公民權是世界的潮流，公民也應具文化資格、美學的涵養、審美的資質。²⁰唯有如此，才能避免台灣社會再步入權力一元化發展之中，專制才不會在民主的外衣下滋長。

第二節 提昇國家治理能力

台灣後威權時期出現民粹式民主現象，不僅政府政策推動受到莫大阻礙，政府職能也產生超載現象，影響政府提供公私領域發展的穩定社會環境。台灣戰後的發展模式與南韓最大的差異在於：(一) 台灣以穩定的方式追求經濟成長，中央銀行與財政部一直小心謹慎地控制物價與貨幣供給，以穩定和低通貨膨脹為主，而南韓則是高度舉債，帶動重化業成長和擴張市場規模。(二) 台灣一直維持低外債和高外匯存底，南韓則是透過大量借貸進行大額投資。(三) 台灣是以大量中小企業帶動產業發展，大型企業以公營機構和內銷為主。南韓則是以大型私人企業為主。過去，政府除了在政策上規劃經濟發展，採取各種有利於產業發展的策略外，並無類似南韓大量政策性貸款給私人企業，而是積極介入生產，以國營或黨營企業的方式，進入私人企業不願進入的領域，帶動產業發展。²¹惟台灣 1980 年代後期進行大幅度的自由化政策，台灣經濟開始進入轉型階段，產業結構產生相當大的變化，過去在出口部門，擔任生產勞力密集產品要角的中小企業，大部分的生產已外移，台灣主力廠商，已變為大型電子資訊廠。²²台灣百大集團佔國民生產毛額(GNP)的百分比，由 70 及 80 年代的 30% 上下，上升為 1994 年的 41%，1996 年的 43%，1998 年的 54%；1993 年至 1999 年台灣五十大集團的總營收佔年度 GNP，由 35% 上升為 52%，而前十大集團的總營收，佔 GNP 的比例由 18% 上升為 25%，持續佔該年前五十大集團總營收的一半。²³1980 年代後期，台灣的產業結構產生鉅變，經濟生產動力也由中小企業轉變為大型企業集團。由於生產結構的改變，為了維持台灣優勢競爭力，我們有重新評估與創建新國家治理能力的必要。

²⁰ 陳其南，蔣勳，「公民美學及藝術，社區經濟新動力」，**中國時報**（台北），93 年 7 月 10 日，第 14 版。

²¹ 王振寰，「東亞『世界城市』的不同路徑：漢城與台北」，**台灣社會研究季刊**，第四十七期（2002 年 9 月），頁 114-115。

²² 瞿宛文、洪嘉瑜，「自由化與企集團化的趨勢」，**台灣社會研究季刊**，第四十七期（2002 年 9 月），頁 35。

²³ 瞿宛文、洪嘉瑜，「自由化與企業集團化的趨勢」，**台灣社會研究季刊**，第四十七期（2002 年 9 月），頁 39-41。

國家社會的鑲嵌性程度，直接影響政府基礎建設能力(infrastructural power)，²⁴葉俊榮認為，目前政府組織結構缺失包括：(一) 水平政府組織太多：水平組織過多，增加政府機構間協調的成本，產生不必要的行政流程，導致行政人力不當的配置與成長。(二) 政策統合組織機制薄弱：政府機構常出現本位主義，協調不易，政策不易推行。(三) 政府組織未能適切對應政府核心職能的轉變，此表示政府的組織架構無法適應與處理內外情勢急遽的變化。(四) 部與會的功能、分際亟待調整。(五) 獨立機關的設計原理不彰：由於現行制度對獨立機關仍與政治領導間存在不適當連動，未能確實貫徹該機關應有的專業性與去政治性。²⁵國家治理能力涉及制度、組織、資源與人力整體應用，政府在制度安排上出現困境，致使出現政府超載現。誠如艾文斯所言，國家內部結構決定國家行動能力，而國家治理能力強弱，依國家社會鑲嵌程度而定。國家治理能力要強，最重要的關鍵在國家／社會緊密的鑲嵌性上。超載政府的形成，是國家治理能力失靈的具體表現。

多元主義者是以分化(fragmentation)看待權力關係的，權力由社會團體共同分享，政治結果由民主過程決定。多元主義者認為，消費性行為增加，對生活上的期望增加，譬如接受高等教育，增加收入等，社會團體以各種方式壓迫政府滿足其特定需求，政黨為贏得選舉而亂開選舉支票，政府組織膨脹，政府無法提供有效管理公共支出的增加與通貨膨脹，私部門創造財富的能力不再，上述因素的惡性循環是造成超載政府的原因。而馬克思主義者，對於超載政府如何引發合法性危機的問題，與多元主義者在思辨邏輯仍出現許多差異性。如上述，多元主義者認為，在多元權力分化社會中，政府只是扮演協調者角色，而非決定者角色，利益團體會持續壓迫政府制定有利於它們的政策，但當政府組織無法滿足利益團體的需求，將使政府治理能力喪失，企業獲利能力喪失，於是「超載政府」出現，如圖 7-1 所示。²⁶但馬克思主義者則是以「社會矛盾」為出發點，政府必需承擔日益增加之社會福利支出，但隨著政府組織的複雜化、財政結構的惡化，政府將無法制定一致性政策，因而產生「理性化危機」(rationality crisis)，隨著人民對政府的要求日益增加，產生「合法性與動機危機」(crisis of legitimacy and motivation)，

²⁴ 曼恩(Michael Mann)認為，專制權力(despotic power)是指，精英由上而下對社會的控制力；基礎建設能力(infrastructural power)是指，國家通往社會管道之暢通性。曼恩(Michael Mann)將國家分為四類：(1) 封建國家(feudal state)：兩種能力皆低，是最弱的國家。(2) 威權國家(authoritarian state)：兩種能力都高，是最強的國家。(3) 帝國主義國家(imperial state)：專制能力強，但基礎建設能力弱。(4) 官僚主義國家(bureaucratic state)：專制能力弱，但基礎建設能力強。

²⁵ 葉俊榮，「行政院組織改造的目標、原則及推動機制」，收錄於，**政府改造**，行政院研究發展考核委員會，民國 92 年 12 月，頁 59-61。

²⁶ Held, David. *Political Theory and the Modern State—Essays on State, Power, and Democracy* (Stanford University Press, 1989), pp119-121.

此時政府會採取鎮壓方式，平息來自民間社會的需求與反抗，當此惡性循環模式確立後，政府維持政治秩序的能力消失，革命轉型於焉產生。如圖 7-2 所示。²⁷無論多元主義者提出之「超載政府」模式，或馬克思主義者對「合法性危機」的描述，對提昇後威權時期政府之治理能力都有值得參考之處。

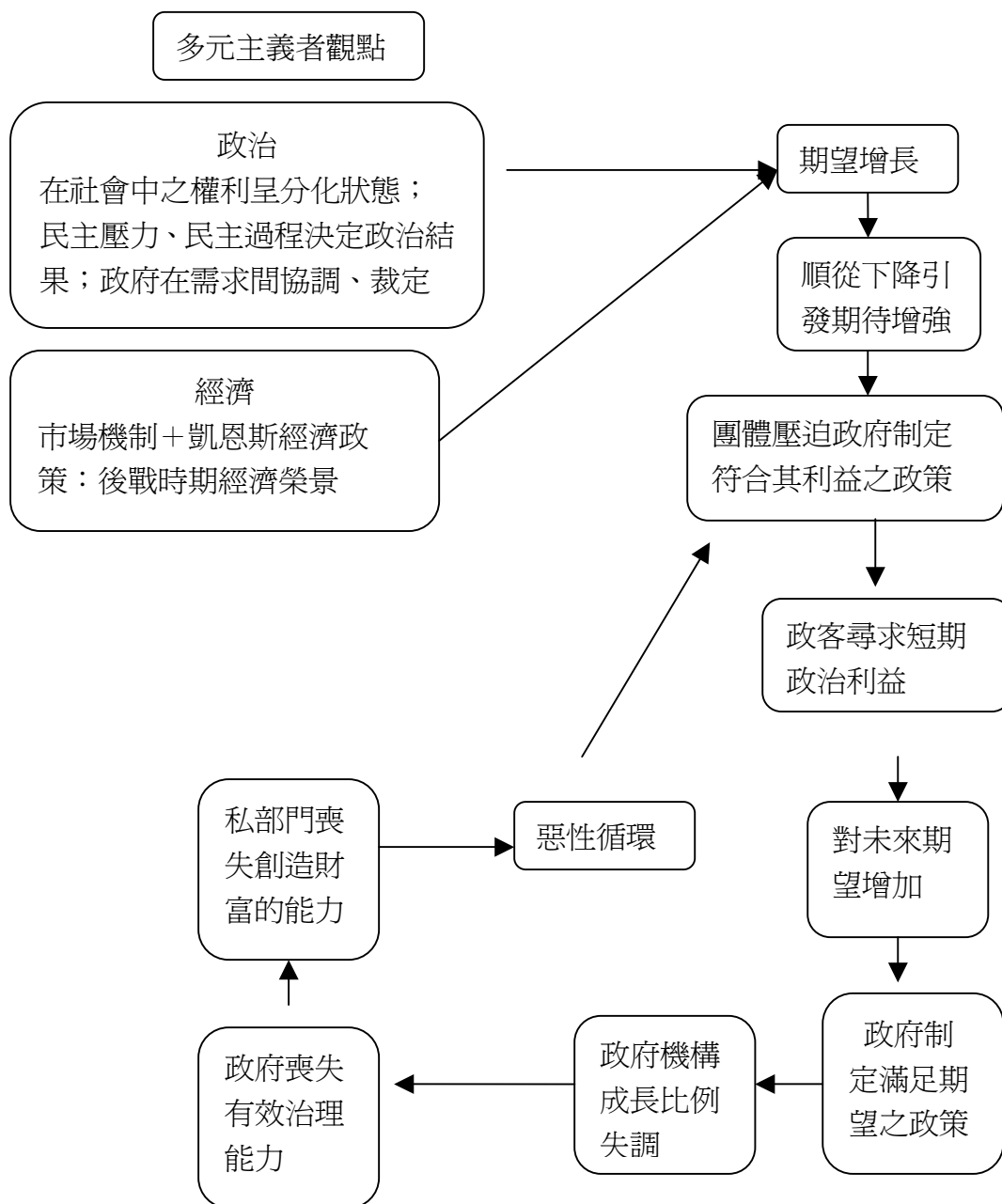


圖 7-1：超載政府：自由福利國家的危機

資料來源：Held, David. *Political Theory and the Modern State—Essays on State, Power, and*

²⁷ Held, David. (1989), pp112-124.

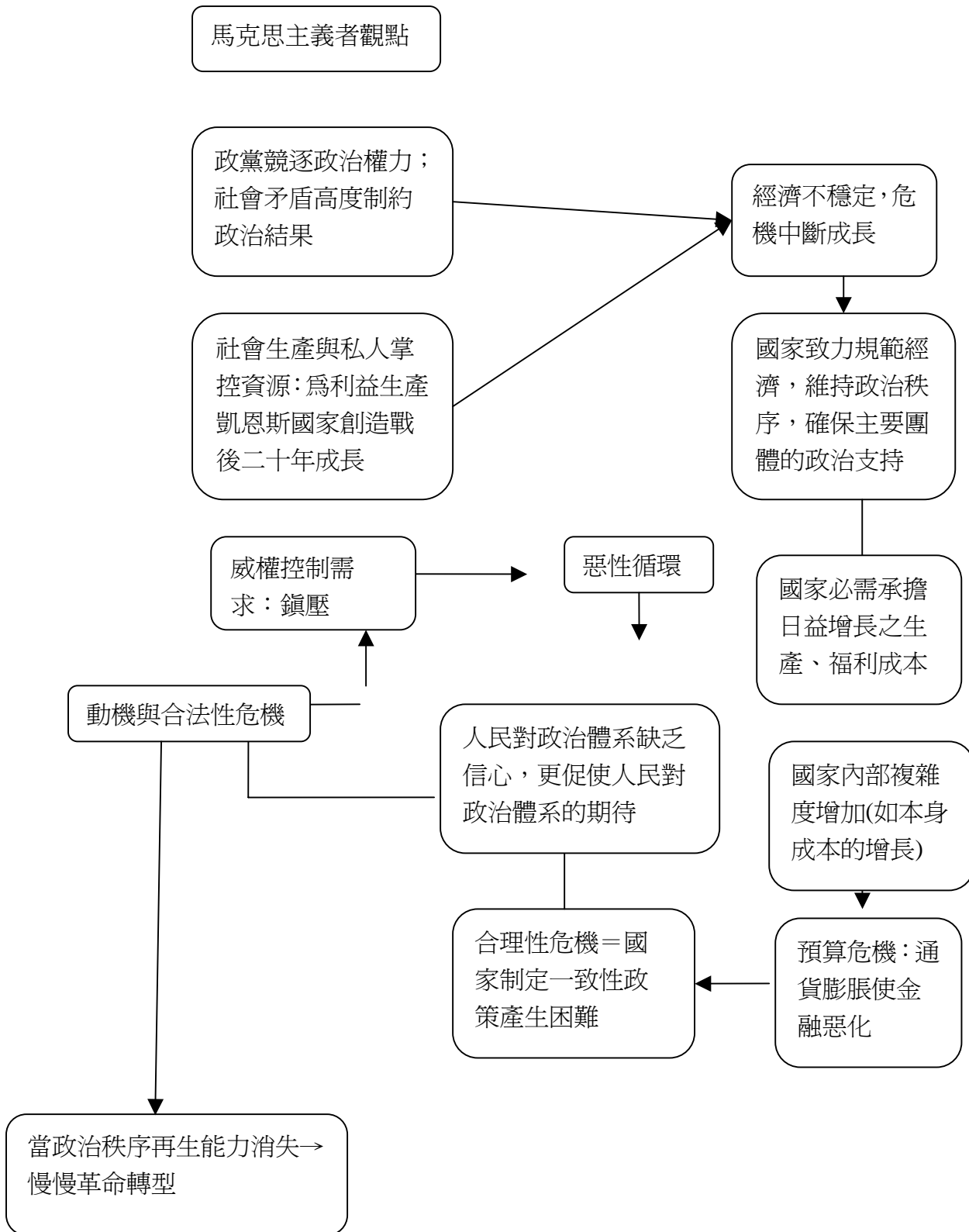


圖 7-2: 合法性危機：民主資本主義國家的危機

資料來源：Held, David. *Political Theory and the Modern State—Essays on State, Power, and Democracy* (Stanford University Press, 1989), pp122-124.

翟本瑞教授指出，目前台灣老年人口達 7.20%，2007 年達 10%，2025 年更高達 20%；目前台灣每 8.3 位年輕人，便需撫養 1 位老人，2025 年每 3.6 人，就要養 1 位老人，未來台灣需面臨人口老化的沈重負擔，醫療及社會福利均會持續增加，國際貨幣基金會調查指出，台灣目前負債高達 3.4 兆，佔 GDP34%，此代表每 5 元便有 1 元是舉債而來，如加上中央與地方長期與短期、隱藏與既有債務總額外高達新台幣 11 兆元。為抑制債務持續增加，政府應重新檢視相關制度，如健保制度、老人年金制度、退撫制度，以因應未來的老年人口問題及退休人員問題，籌措財源，以制度性安排使台灣的稅負往較為公平的方向轉進，在不影響經濟發展的前提下，拓展財源成政府當務之急。²⁸新政府上台後，希望在社會福利區塊投入更多的資源、預算，但因財政來源不足，不得不馬上做出調整，財政赤字問題日益惡化，因此政府才會以推動私有化籌措財源，將公營事業私有化時程提前，政府的財政赤字與財政稅收情況，請參閱表 7-1 及表 7-2。²⁹可以看出，1990 年代政府財政赤字比以前大幅增加，賦稅收入佔 GNP 比例卻逐年下降。再者，政府每年支出佔 GDP 比例逐年升高，政府累積債務餘額佔 GDP，1990 年為 5%，1999 年已至 25%。³⁰政府的財政收支惡化，除了政府歲出擴增外，如表 7-3 所示，1961-86 年間，預算赤字占 GNP 僅 0.5%，1987-98 平均值暴增至 5.7%。另一重要原因是，政府經常採取減免稅捐措施，以致稅收未能隨經濟成長增加，反而減少，實質收入成長趕不上歲出成長速度。³¹為了維持政治穩定與社會秩序，大規模重整政府組織與防止財政惡化是有必要的。

表 7-1 財政餘細佔政府淨收入比例

單位：%

1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
14.1	10.7	-3.4	-6.2	-0.7	1.3	-31	-21.5	-24	-22.5	-10.2	-2.3	-12.8	-19.8	-20

²⁸ Jessop, B. "The Transformation of the State in Post-War Britain," In Scase, R. edited. *The State in Western Europe* (London: Croom Helm, 1980), pp62-65.

²⁹ 瞿宛文，「後威權下再論『民營化』」，*台灣社會研究季刊*，第五十三期（2004 年 3 月），頁 44。

³⁰ 黃耀輝，「預算灌水，政府公然違法」，*天下雜誌*（1999 年 4 月 1 日），頁 28-29。www.cw.com.tw

³¹ 蘇彩足，「民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道」，收錄於，朱雲漢、包宗和主編，*民主轉型與經濟衝突—一九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰*，頁 64-65。

資料來源：財政部網站，財政年報，<http://www.mof.gov.tw>

表 7-2 財政賦稅收入佔 GNP 比例

單位：%

1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
18.3	20.2	19.3	17.2	16.1	14.7	17.8	17.4	18.2	18	15.7	14.7	13.1	12.9	12.3

資料來源：財政部網站，財政年報，<http://www.mof.gov.tw>

表 7-3：各級政府歲入歲出占 GNP 比例

單位：%

會計年度	歲出淨額	實質收入	預算盈餘
1961-1970 平均	21.1	20.6	-0.7
1971-1980 平均	23.2	23.5	0.4
1981-1990 平均	23.0	23.3	-1.8
1961-1986 平均	22.7	22.3	-0.5
1987-1998 平均	26.8	23.1	-5.7

資料來源：蘇彩足，「民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道」，收錄於，朱雲漢、包宗和主編，**民主轉型與經濟衝突一九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰**（台北：桂冠叢刊，2000），頁 64-65。

國家能力的強化應將重點聚焦在制度建立上，若政黨、團體與人民皆尊重制度的規範性功能，則國家可以透過制度，消弭非制度性的暴力，與非理性化的意識型態挑釁，台灣國家能力下降，很重要的一個原因在於，制度建立者反而在最關鍵時刻破壞了制度。提昇台灣之國家能力首重提昇其政策執行能力，再好的政策，若無良好的執行能力也是徒然。台灣社會的生命力甚強，但在觸及統獨與省籍問題敏感神經時，國家政策就很難回歸至該有的完整與專業性上，這是台灣國家能力弱化的真正因素。缺乏穩定的政治環境，則經濟轉型與發展是無可想像的。在民主政體中，政府無法完全否定或漠視來自於社會的需求與抗爭，制度的建立與制度的安排，是確保政府保障人民權益的積極作為。

琳達·懷思認為，強國家並非是強制性(coersive)國家，而是有組織性能力來

管理工業轉型的國家。³²國家能力來自於制度性安排(institutional arrangements)，那表示國家能力是由制度間的互動顯示出其有效性與功能。台灣國家能力的強弱，似乎也可從制度的建構與互動內容得到驗證。由發展型國家研究中可得出，官僚威權政體確實能促進發展型國家經濟發展，由南韓與台灣的發展經驗已充分得到證實，但國家能力的強化不單是實質物質能力與生產的增加而已，而應該由國家政策的制定過程開始算起，某特定政策是否花費太多的時間在利益團體的角力中，遲遲無法定案，或者政府太過於牽就某特定團體、個人，使國家整體資源無法發揮最大的效能，而在執行上，又因不同團體與個人的不當介入，令政策無法如先期規劃般充分落實，致使最先進的計劃，到後來反成爲尾大不掉的包袱。判別國家能力的良窳，應將焦點放在政策執行能力與制度運作能力上。史卡契普(Theoda Skocpol)等學者也將政策執行能力視爲國家能力強弱判準。

提昇現代國家的能力，不單是傳統權威性強制力而已，而應是整體綜合能力，包括協調整合公私領域最優投資生產能力、合理配置與應用社會資本的能力、政府處理社會政治社會危機等能力。公共政策在政策辯論與形成的過程中是可挑戰與討論的，但在公共政策施行之際，則公權力不應受不當的政治或社會勢力介入，而影響政策的執行進度與該項公共政策的效能。更重要的一點，公共政策應有延續性，不能朝令夕改，不同政黨出現不同的政治思維，致影響公共政策的連貫性，不僅浪費國家公帑，更嚴重斷喪國家治理能力，例如核四存廢問題、機場興建等問題，皆突顯現階段公共政策所面臨的困境。

近來，政府各項公共政策與公共工程飽受民間社會的質疑，社會形成各式各樣的團體，質疑政府施政的正當性，在民主社會中來自社會的需求與挑戰，社會中各團體、階級的競逐本屬正常現象，但台灣社會奇特之處，就在於任何正常社會運動都夾雜政治考量，再加上民粹式國家認同力量的推波助瀾，台灣國家社會關係出現前所未有的變局，經濟發展所需的穩定與秩序，就在社會力傾斜發展中出現危機，在朝野政黨無共識的情況下，短期內仍很難看出，政府的治理能力如何提昇。

自由化與民主化在台灣幾乎已無限上綱，任何團體或個人都無法也不敢質疑台灣自由化與民主化的神聖地位，但若自由化與民主化已不當影響政府政策施行的急迫性與延續性，則自由化與民主化的內容與過程，就有進一步檢討的必要。官僚威權體系因其權力的集中性、單一性，不讓組成社會的任何團體與個人改變其既定意志，是發展型國家經濟快速成長的制度性基礎，官僚威權式政體較不會因社會的需求而改變其既定政策，在官僚威權政體中，政府的能力與意志是不容挑戰的，政府的自主性是無庸置疑的，政府再粗糙的政策都一定會執行徹底，我

³²Weiss, Linda and Hobson, John M. (1995), p1.

們可以批評威權官僚體系不民主、剝奪人權自由、無效能，但當國家結合社會的能力是強大的，表示國家是強國家，政府是強政府，國家政策透過行政部門充分落實，這也是發展型國家的共同特色—強國家。但在民主化過程中，國家能力因去集中化、去中心化、自由化、民主化而弱化了。再加上金融全球化趨勢，國家能力進一步弱化。國內外各種自主性團體的滲透下，國家政策不管在制定或執行中，都受到外界不同程度的干擾，國家重大政策的效能常因自由、民主因素的考量而使其效能大打折扣。

台灣與南韓同樣是發展導向型國家，但政府介入經濟的程度與形式卻大不相同，韓國政府直接干預大企業(財閥)的營運，韓國前統領金大中就曾強迫財團合併以提昇競爭力，並藉銀行來控制財閥營運，韓國大型企業的資金在政府源源不斷的資助下是不虞匱乏的；但在台灣政府很少直接介入企業的營運，台灣政府介入產業的方式為提供一般性優惠與誘因，台灣對企業提供優惠與補貼並不限於特定廠商，只要符合規定條件皆可享受到政府提供的優惠條件。台灣的發展模式與日本、韓國發展模式是不一樣的，台灣不像韓國是資金密集式發展，在韓國政府與大型企業是生命共同體，兩者共生共滅，台灣的發展模式應如韋德(Robert Wade)所言，為激勵性的自由市場，政府介入經濟運作中，但並非扮演管控角色，而是激勵角色。³³

李維(John P. Lewi)曾說，政府的工作就是成為最主要的設計者、提倡者、加速發展的領航者，這是最基本也無庸置疑的。³⁴如葛紳孔(Gerschenkron)所說，後進發展國家最需要的是國家主動的參與和指導。³⁵在全球化與民主化浪潮下，國家能力受到了衝擊，但未必因此減弱，政府只要能增強其政策執行力則國家能力弱化情形就不存在。在全球資本主義年代中，國家真正喪失的不是能力，也不是影響力，而是權力。國家已無法再獨力處理一些影響層面深遠，具國際面向的議題，如全球暖化現象、臭氧層破裂問題，水源污染問題、國際恐怖主義問題，傳染性疾病問題等，但不能據此驟下結論，認為國家能力縮減了，國家權力是受到了一定程度限制，但國家的影響力並未衰退，事實上，在處理內外事務上，國家仍是不可或缺的最大的組織建制，並且可透過國際建置延伸國家的影響力，增加國家活動的空間與靈活性。

赫斯特(Paul Hirst)基於三種理由認為政府有存在的必要：(一) 基於憲法與社會賦予的權利，政府分配權力並向全體人民負責。(二) 政府仍是多數人民瞭解

³³ 趙文衡，*台灣崛起—從停滯高飛的經濟躍升* (台北：御書房，2003)，頁 64-74。

³⁴ Lewis, John P. *Quiet Crisis in India: Economic Development and American Policy* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1964), p26.

³⁵ Gerschenkron, Alexander. "Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays," (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962) ; Hirschman, Albert O. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America," *The Quarterly Journal of Economics* 82, (1968), pp2-32.

且願意接受，具統治正當性的合法組織。(三) 政府具備民主穩定正當性基礎，成爲與其他國家或政治實體對話、談判的代表。由於網絡社會的崛起，政府無論在組織、資源與人力均需調整，才能面對新型態的生產方式、生產關係。政府在強化官僚體系組織運作的同時，也需注重資訊與科技知識的管理，知識管理是組織競爭力與永續發展的核心要素，知識成爲強化政府與國家能力關鍵性因素，政府應突破傳統以層級節制爲運作基礎的政府型態，而以知識平台加以取代，政府應突破部會限制，建構有利公私部門知識、資訊交流應用的組織型態。³⁶

短期內，國家仍將是台灣未來發展最主要的政策設計、提倡與加速的領控者，捨棄國家在發展轉型的能力與功能，就等同於宣告後進發展國家的終結，因爲全球核心經濟、資訊、科技與價值文化等，仍受歐美國家所掌握，後進發展國家之發展仍需靠國家加以統合才有可能。日本、南韓與台灣都感受來自以美國爲首一西方資本主義國家的吸納與威脅，事實上，歐盟的誕生就是歐洲國家爲了對抗來自美國與日本的競爭，維持其國家競爭力的具體成果。歐盟並非歐洲聯邦的形成，而應視爲某種政治同盟爲宜，具一定政治目的，使歐洲民族國家從漸次失其優勢的全球政經版圖中，集體創造出某種程度的自保組織，歐盟並非超國家組織的形成，而是歐洲民族國家個別國家利益的總和。³⁷

國際組織想以全球治理氛圍與方式接收國家權力，以取代其他國家的權力，此種帝國主義心態應受譴責，可以說國際組織或所謂超國家聯盟越來越重要了，但更應深度觀察的是，隱藏在國際組織運作下之強國利益。當然，我們不能一味沈醉於國家至上(nation supremacy)模式中，但仍要時刻注意來自國內與國外挑戰時，應具備的能力與反應度。爲了國家安全與人民福祉，各個國家對於外交政策、移民政策、民族主義、軍事政策等仍是嚴格掌控，不容其他國家破壞國家能力內在能動性。史科特(Jan Aart Scholte)認爲全球化世界中的國家角色是多面向的，有其可滲透性，也有其不可滲透的部分。如圖 7-3 所示，通訊、電子、科技打破了國與國的界限，但移民政策、外交政策、軍事政策及民族主義等仍是各國所堅持，不可讓渡的權力部分。

在全球化過程中，我們仍不可忽略國內政治因素、國家組織結構的重要性。民主不是憑空架起，民主發展是一動態建構過程，民主的合理性應以制度加以運作，以政府執行國家政策方式爲判準，民主若與國家社會鑲嵌性脫離，則將成爲專制獨裁的溫床。後威權時期的台灣，由於民間社會對政府政策執行運作共識程度不足，致使國家社會關係並未全然在民主制度中運作，民主有時候反成破壞制度的工具。

³⁶ 林嘉誠，**知識型政府**（行政院研究發展考核委員會，民國 93 年 2 月），頁 1-19。

³⁷ 曼威·柯司特(Manuel Castells)著，夏鑄九、黃麗玲等譯，**資訊時代：經濟、社會與文化第二卷，認同的力量**（台北：唐山出版社，2002），頁 291-293。

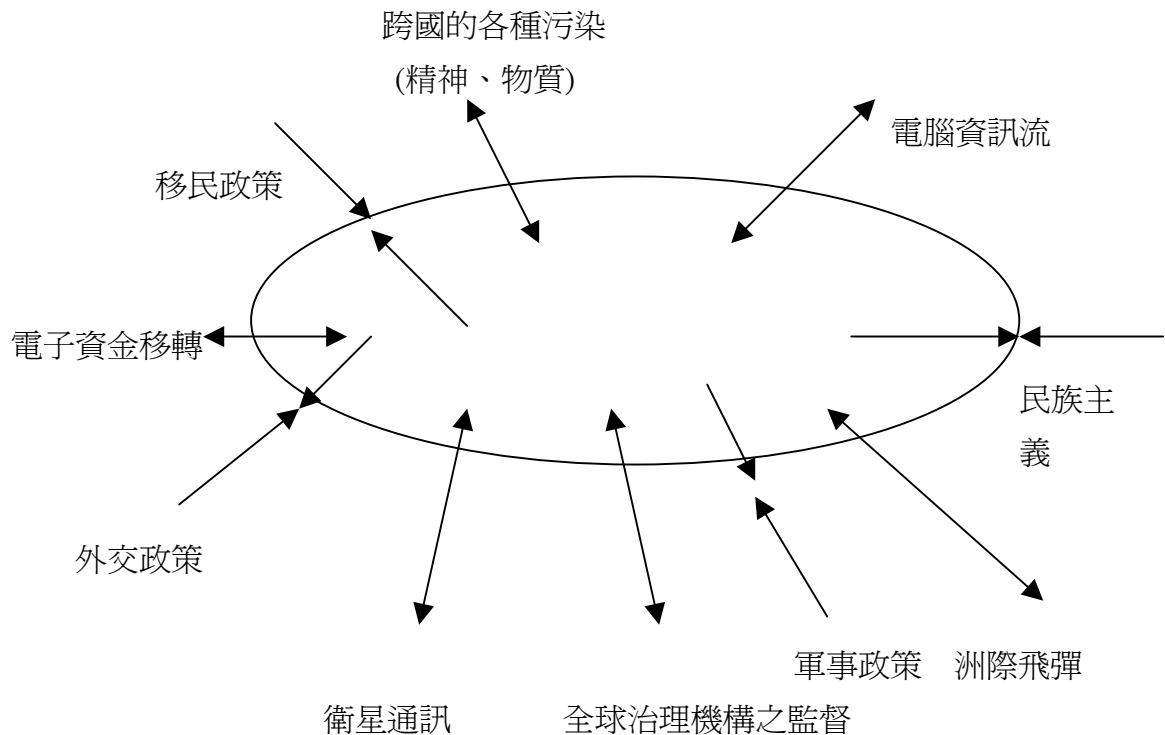


圖 7-3：全球化世界中的國家角色

資料來源：Scholte, Jan Aart. “The Globalization World Politics,” in Baylis, John & Smith, Steve. edited. *The Globalizations of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp14-29. 轉引自，朱景鵬，*國際組織管理—全球化與區域化之觀點* (台北：聯經出版社，2004)，頁 38。

政府施政缺乏效率，不是在先天體質與私人企業有所差異，而是在政府內部缺乏某些機制，包括市場，競爭、激勵等，以致企業精神無從產生。創新是企業精神最核心的概念，正如安士敦所說，「創新」與「學習」是後進國家發展的動力泉源。企業政府的理論基礎，以代理人理論與理性選擇理論為主，其內涵包括有計畫私有化和外包，引進私部門的改革力量，其根本的理念在重新思考政府的角色，主張政府角色應以導航(steering)為主，故公共服務應依其特性，改由政府、企業或第三部門三者中，最有效能者來提供，或建立合作夥伴關係，建立「小而美」、「小而能」政府。行政院於九十一年函頒「未來行政業務評估原則」如表

7-4。

表 7-4 未來行政業務評估原則

(一) 公共服務不須政府執行者，可予結束
(二) 政府的生產或服務交由民間辦理，將更有效率者
(三) 民間部門提供的生產或服務所創造的效益高於政府部門者
(四) 政府部門提供的生產或服務，無法滿足社會大眾需要，改由民間部門提供，較能滿足社會大眾需要者
(五) 政府業務以契約外包的方式委託民間辦理，基於監督的立場控制其品質，可縮減政府組織的規模與責任者
(六) 政府的人力與經費不足時，可運用民間的力量與資源，協助政府推動公共事務者
(七) 涉及公權力程度較低或非屬政府核心業務者
(八) 法律上無明文禁止委託外包之規定者
(九) 民間具有承接公共服務的意願及能力者

資料來源：林嘉誠，**政府改造**（行政院研究發展考核委員會，民國 92 年 12 月），頁 475-487。

由表 7-4 可以清楚瞭解，政府職能與結構已與過去截然不同，為因應全球市場的激烈競爭，提振政府組織效能，提昇本國產業競爭能力，政府與企業必需適度地區隔與分工，誠如企業型政府是充分授權的政府，政府不能再如過去一樣權力、資源一把抓，在全球化場域中，政府與民間企業各司其職，而政府更應以「效率」、「產能」做為業務外包的參考基準點。卡馬克(Elame Kamark)認為，官僚型政府正被三種新形式政府所取代—「革新的公共部門組織」(Reinvented Public Sector Organizations)、「網絡型政府」(Government by Network)和「市場型政府」(Government by Market)。革新公共部門組織排除讓公民惱怒之官僚作風的層級政府，以績效取代規章與辦法；網絡型政府則以創造性和創新方式，解決政府束手無策的複雜問題。市場型政府，以法治和有能維護法律的政府為前提，當政府為實現某一公共目標，而運用其權力創造出一個市場時，就出現了市場型政府。³⁸但在推行市場型政府時，仍須注意政府組織中之行政專權，與不當精簡現象。

³⁸ 卡馬克(Kamark, Elaine C.),「後官僚政治對職業政策人員的技能要求：21 世紀的政府(Required

後威權時期的台灣，無論在政策或民間社會各自領域中，皆出現行政專權現象，筆者認為，台灣民間社會的民主專權化現象最明顯的特徵，為多元化思考，個人化思考，完全抹殺社會集體意識的重要性，使社會集體意識不易形成。行政專權是政府組織的馬太效應，權力資源分配不均現象嚴重，很多機關連維持基本工作效能所需基本人力都得不到補充，卻以高標準要求，隱藏在標準化與制式文件下的組織與人力常得不到應有的重視與補充，嚴重打擊人員士氣，短時間內，或許代表政府機關工作效能的提昇，但長期而言，政府機關將因無優質組織、人力因應外界的變化與挑戰，再加上水平組織太多，本位主義太重，致使機關效能並未因組織精簡得到提昇，反因組織精簡造成民怨。

政府與民間企業應建立互補性機制，如普南(Robert Putnam)所說的，累積信任的規範、互惠與持續的人際溝通網絡，建立政府與企業鑲嵌性融合(embedded synergy)，以制度聯結(institutional linkages)創造政府與企業各自最大的效能。政府依制度規範，運用民間充沛人力、資源，推動國家重點發展計畫，並落實關係全民福祉之公共政策。由於選舉惡鬥使政黨間基本的互信合作機制盪然無存，政黨利益似乎高出了國家利益，台灣在民主化過程中出現制度建置混亂的情況，連帶導致制度整體運作功能不彰，行政部門無法對某特定政策進行橫向溝通與聯繫，不僅突顯政府部門的本位主義，政府部門間相互堅持的結果，公共政策成了犧牲品，政府基礎建設能力無法施展開來，台灣國家競爭力很大一部分就在此稀釋消失。

政府治理能力之優劣，涉及不同政府機構間最低程度之一致性(coherence)與整合性(coordination)。³⁹並非政府所有的政策干預都能達到其預想的政治效果。南韓將國家所有的人力資源投入對大財團的補助與推動上，但 1997 年亞洲金融風暴，給予南韓沉重一擊，南韓受創嚴重，便是一例。匈裔美國學者普蘭尼(Karl Polanyi)認為，若讓市場自由操作，不加以管制的話，則後果不堪設想，最終將導致社會解體，他指出，法西斯的崛起與第一世界大戰的爆發，都與市場未受國家管制，市場過於浮濫有關。⁴⁰若政府、企業、社會團體與人民無法明瞭自身的權利與義務的話，則國家治理，所謂的有效的國家政策干預將愈形困難，因為在無一定共識基礎下，相關團體與部門無法形成制度網絡，對於彼此的政策思維與運作方式不熟悉，甚至存疑，則國家能力與企業利益，社會福利將形成陌路，出現南轅北轍現象，國家社會形成對抗、衝突關係，公私領域合則兩利、雙贏的情形不會產生，嚴重的話，還會造成政府失靈，市場失控的局面。

Sills for Professional Policy Making in Post-Bureaucratic: 21 Century Government)」，收錄於，吳敬璉主編，*比較 (Comparative Studies)* (北京：中信出版社，第 9 輯，2003 年)，頁 140-146。

³⁹ Rueschemeyer, D., Evans, Peter. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention," in Skocpol, T. (1985), p55.

⁴⁰ 洪鎌德，*社會學 (21th Sociology)* (台北：揚智文化，1998)，頁 161-162。

台灣由官僚威權政體走向民主政體之際，國家／社會間的互動關係處於變動調整期，政府政策常引起經濟的波動，2000年民主進步黨正式成為執政黨，台灣政權和平轉移，執政黨當務之急，必需真正落實企業型政府理念，以知識經濟為後盾，尋求公私領域合作空間，讓政府與企業都能清楚明白，一國之長治久安，端賴良好的制度運作，而制度性的公私區隔與公私合作，是未來政府推動分工、授權的基礎。

第三節 制度創新

新國家論者認為，制度安排(institutional arrangements)決定一個國家能力的強弱，台灣進入後威權時代，政府的職能改變了，國家與社會進入新統合主義階段，如過去政府依賴工會、協會為中介，主導經濟事務，現在則以資訊科技單位為政府推行高科技產業的推手。⁴¹既然國家與社會的關係改變了，就有必要調整制度安排，才能規範公私領域彼此應盡的義務與該享的權利。制度是種個人、團體、社會、國家履行彼此權利義務之複雜組合，以固定的方式運作，經由一定的典章與行政組織，權利與義務方都能清楚明白應為與不應為之行爲。唯有政府與私部門對彼此的權利義務都相當清楚的情況下，國家才能進行治理，若制度無法明確規範公私領域的權利義務歸屬，在無安定的社會環境與政治秩序下，良善的國家治理是不可能的。

制度的運作效能與制度創新是隨著時空環境進行調整的，制度形成是一動態變遷過程，制度之優劣完全在於某特定時空下，國家社會資源是否能經由制度的運作，將一國或一地區的社會資源或人力資源做最良好的配置，公私領域的權利義務皆能在制度運作下，享受政府提供之最大安全與福利。後威權時期的台灣，政府仍是制度創建與運作主體，與威權時期不同的是，政府威權式行政指導，已隨威權體制的轉型而漸次消失。在政治層面上，政府需與不同政治團體、社會團體與經濟團體建立法定、制定性互動、溝通方式，此即公共政策學者提出之「多層次治理」(multi-level governance)，「多層次治理是各種制度在國際、國家、區域、地方層次上，經由協商、同意而產生非科層節制的效換，更涉及這些垂直層次之間的治理過程。」⁴²

台灣由於憲政體制、特有的政治文化與選舉行為，使行政權與立法權一直無法在較為制度化的憲政結構中運作。李登輝為利政權穩固與民主理念的推行，進

⁴¹ 李英明，*全球化時代下的台灣和兩岸關係*，頁41。

⁴² Peters, B.G. & Pierre, J. "Development Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance," *Policy & Politics* 29, 2(2001), pp131-135.

行六次體制外修憲，⁴³對舊體制進行解構，完成新國家建構目的。1991年4月國民大會臨時會進行第一階段修憲，5月1日終止動員戡亂臨時條款，並通過二屆國大代立監委產生方式的修憲條文。1992年歷時29天之國大臨時會，除總統產生方式尚未決定外，改總統任期為四年；擴張總統對考試院長、考試委員、監察院長及監委的提名權，國民大會喪失總統選舉權，但仍未能對國家認同問題與總統產生方式達成共識。1994年舉行第二屆國大臨時會，進行第三次修憲，總統經國大或立法院同意任命之人員，無須經行政院長副署，國大自第三屆起增設議長、副議長，此次修憲最大特色為總統直選。⁴⁴1996年在中共飛彈威脅下，台灣舉行總統直選，李登輝以54%選票贏得總統大選，惟當時副總統連戰兼任行政院長，由於我國憲法設計傾向內閣制，李登輝擬朝法國雙首長制的想法仍窒礙難行。1996年12月國民黨與民進黨再次達成修憲的共識，1997年「五〇四」、「五一八」社會運動，內閣進行局部改組，改任蕭萬長擔任行政院長，由於內外情勢的變化，學者對雙首長制紛表反對立場，使6月進行之修憲會議進退維谷，惟國大仍在1997年7月18日完成修憲三讀，取消立法院的閣揆同意權、建立解散國會及倒閣機制，立法院可以對總統、副總統犯內亂、外患罪提起彈劾，並為配合凍省將立委席次增至225人，並於7月21日完成第四次修憲，我國雙首長制於焉確立。⁴⁵民間監督憲改聯盟抨擊此次憲改為「一齣充滿政黨與政客分贓妥協的醜劇」。1999年9月3日進行第五次修憲，第三屆國大延任至91年6月30日，遇立委改選，國大亦同時改選，第四屆立委任期延至91年6月30日止，第五屆立法委員任期改為四年。2000年4月24日第六次修憲，國大虛級化，改依政黨比例產生任務型國民大會代表，國大僅有複決立法院所提之修憲案、彈劾正副總統案及議決領土變更案之權，補選副總統及司法、考試、監察三院之人事同意權移交立法院，並取消大法官終身優遇。⁴⁶杜弗傑(Maurice Duverger)認為雙首長制主要特徵，是同時並存著一個直選產生的總統和一個必需向國會負責的內閣總理。此體制一般稱為，半總統制(semi-presidentialism)、雙首長制(dual-executive system)、準議會制(quasi-parliamentary government)、議會總統制(parliamentary-presidential republic)或總理總統制(premier-presidential system)。

⁴³ 1991年4月22日，第一階修憲，國會改選。1992年3月20日，第二階段修憲，國會擴權，總統直選，監察院民意機關性質取消，省自治與省長直接民選確立。1994年7月28日，第三階段修憲，進一步強化總統直選，相對多數當選。1997年7月18日，第四階段憲，凍省。1999年9月3日，第五階段修憲，國大延任案。2000年4月24日，第六次修憲，國大虛級化。請參閱，范忠信，「修憲與憲改：台灣半個多世紀的法制困境」，**台灣研究**，第二期（2004），頁15-22。

⁴⁴ 蔡玲等著，羅珞珈譯，**中國第一個民主體系**（台北：三民書局，1998年），頁254-276，轉引自，彭懷恩，**台灣政治發展**，頁208-218。

⁴⁵ 陳陽德、衛芷言，**中華民國憲法動態新論**（台北：五南，1997），頁201-202。轉引自，彭懷恩，**台灣政治發展**，頁208-218。

⁴⁶ 張慧英，**李登輝1988~2000執政十二年**（台北：天下遠見，2000），頁240-306。

根據林茲(Juan Linz)歸納，雙首長制具備兩項共同特徵：(1) 總統非由國會提名，而是由人民直接或間接選舉產生。(2) 內閣總理必需獲得國會信任可能在位。在雙首長制下，也經常賦予總統(經國會同意後)任命內閣總理和解散國會的權力。⁴⁷就以總統與行政院長的關係而言，台灣較像議會—總統制，民選總統擁有相當實權，以及內閣同時向總統及國會負責。⁴⁸2000年民進黨總統候選人陳水扁贏得大選，民進黨再次與國民黨聯手將國會虛級化，但行政院與立法院互制衡關係卻也出現模糊化情形，穩固台灣民主發展的制度能力仍付之闕如。

台灣由威權體制轉入民主體制的過程中，無論在制度與組織上都受到莫大的衝擊，過去發展型國家由上至下的統治型態已被強調政治參與的民主設計所替代，但隨著人民政治參與度的增加，台灣的民主體制與經濟發展卻同步不同調。台灣在民主化的過程中未蒙其利可能已先受其害。過去傲人的經濟成長、管理效能都因政治參與的擴張，使政府的基本職能遭受嚴重挑戰。

理論上，總統與國會是半總統制最為重要的兩部分，總統與立法院多數黨若隸屬同一政黨，總統當然就是政治中心，總統若與多數黨政黨相異，則政治核心就會轉移至立法院，但此理論設計卻不適用於台灣，因為立法院對行政院長不信任投票，在確認並無法達致政治效果時，往往不願為之。在台灣現有憲法體制設計下，立法委員對行政院院長並無任命權，立法委員對行政院職權可說毫無干預權。1997年憲改剝奪了立法院對總統任命行政院長之同意權，在現有制度設計上，總統恐成最有權但最無責的政治核心。

行政權與立法權就像是天平的兩端彼此拉拒著，沒有任何一種民主制度是完善的，尤其是發展中國家，必需同時考量一個國家的歷史條件、社會人文背景、價值觀、發展條件，才能評定民主制度之適用性。在不同的政治體制下，行政權與立法權的互動關係便不一樣，目前立法院的亂象與行政部門無法專業地貫徹政策，包括無法建立良好的行政、立法互動關係的關鍵就在於政治制度設計不良。⁴⁹事實上，自1993以來，以李登輝為首之國民黨政府，在憲政體制的創建或制度的維繫上，都呈現建構新國家的特色，1996年總統直選更向新國家體制建構邁進一大步。2000年總統大選，更將台灣推向民粹民主化發展路徑，單一國族政治發展邏輯，使台灣未蒙民主之利，反倒先受民主之害，無論族群、政黨與人民間皆有被割裂之虞。

憲改並未解決台灣面臨國家認同問題與民主化制度運作問題，行政／立法部

⁴⁷ 林佳龍，半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，收錄於，林繼文主編，**政治制度**（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國89年），頁180

⁴⁸ 林佳龍，「半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析」，收錄於，林繼文主編，**政治制度**（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國89年），頁181-182。

⁴⁹ 朱雲漢，「九〇年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性」，收錄於，朱雲漢、包宗和主編，**民主轉型與經濟衝突--九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰**，頁19-20。

門間的互動關係，在爭端出現時，更突顯制度設計的不合理性，再者，政府各部門間互相協調溝通的機能也極為缺乏，對於重大政策常出現某部會說了算的情形，完全不顧及專業應有的堅持與考量，政治考量凌駕專業考量情況屢見不鮮。浪費國家整體資源，斷喪台灣國家競爭力莫此為甚。台灣於 2000 年以和平方式完成政黨輪替，國民黨威權統治走入歷史，「全民政治」誕生。但政黨輪替似乎並不意味著「和平」的到來，執政黨與在野黨時常出現對峙狀況，嚴重影響政府正常施政運作，行政部門的施政無法得到立法部門的認同與背書，立法部門的決議無法得到行政部門應有的尊重，府院運作並不和協，致使國家政策與民生法案無法順利通過，政府的施政品質受到人民的嚴重質疑，再加上國內已有的共識問題，使問題更形嚴重。

在經濟層面上(工業發展策略)，政府在決定策略性產業及重要政策上仍具主導性，策略性產業的選定，基本上決定權在政府，但在決定技術及產品發展上，產業參與空間就蠻大的，因為科技資訊產業具一定專業性，技術官僚不一定能掌握產業脈動，所以產、官、學互動相當頻繁。⁵⁰琳達·懷思(Linda Weiss)所提出的「治理性互賴」(Governed Interdependence, GI)，對於台灣建構新社會、政治、經濟制度甚具啟發性。該項概念非常強調由國家引導的合作協調整合機制的形成，懷思認為 GI 有四種類型：(一) 規範性支持(disciplined support)。受政府補助的企業，需配合與達成設定的目標。(二) 公部門吸收風險(public risk absorption)：國家主動降低企業可能面對的市場風險，政府將風險加以公共化(socialization of risk)，並扶植新興產業，日本的機器人市場與台灣的紡織業是明顯的個案。(三) 私部門本身的治理(private-sector governance)：國家充當協調者(coordinator)，企業提出自己的營運規劃，而政府視其規劃是否合理，並符合政府補助標準，加以補助輔導升級。政府和企業各司其職，在彼此都瞭解對方的需要，並確認彼此的權利與義務後，政府充當企業的指導者，隨時促使產業進行合作，以配合企業配合政策的制定與執行。(四) 公私創新的結合(public-private innovation alliances)：台灣相對去中心化的產業結構，使創新(innovation)成為台灣高科技成長的主因，透過工業技術研究院(Industrial Technology Research Institute, ITRT)的領導，政府以規範性支持與風險分享，提供企業所需資金與政策支持，強化公私部門在重要科技政策的合作。「治理性互賴」在於政府提供若干規範性機制—國家、市場與政商、企業間的網絡，結合企業與商業組織的需求，保留企業的生長營運空間，設定較大的政策目標；再者，政府鼓勵企業投入激烈的市場競爭中，公私部門形成網絡共同運用資本，在國家建置之營運條件下，創建公共可課責性(public accountability)。⁵¹

⁵⁰ 劉鴻暉，「民主化與產業發展之政治經濟分析：三個制度支柱之研究途徑」，收錄於，朱雲漢、包宗和主編，**民主轉型與經濟衝突—一九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰**，頁 200-208。

⁵¹ Weiss, Linda. (1995), pp73-79.

政治人物在追求一己政治權力時，應有所節制，不應任意挑起族群意識，造成社會對立，破壞民主政治中應有最基本之信任與共識。建立自由與民主，首要之務在於，如何對待政治權力的問題—政治權力是不易以理性與道德的說服力加以有效限制的，它必須以法治的制度加以限制。⁵²一個政權的合法性並不同其權力，如哈伯馬斯所言，所謂政權的合法性代表政治秩序為人民所認可，此種政治秩序有其存在的價值，而政權要取得合法性，需使人民認同其體制，並要有解決問題的能力。⁵³台灣民主化最大的危機在於人民如何尊重民主制度的機制，而如何以民主機制檢驗政治人物的誠信問題，不讓選舉淪為民粹與族群衝突的工具。朱雲漢認為，台灣的政治人物很少能跳脫「選舉至上」邏輯，以至於總統直選竟成憲政改革核心，政治人物與知識份子更急於想獲得西方國家的認同與支持，以致於對西方式民主完全喪失批判能力。經濟上，貧富差距逐漸擴大，但政府解決社會分配的能力卻不斷下降，而金權政治更讓政治資源分配出現制度性偏差。朱雲漢認為，鞏固台灣民主最大的障礙還是在於，民族國家邏輯與民主邏輯的衝突。⁵⁴

如約翰·密勒所說的，如果一個國家中有不同的民族認同，則不可能建立自由民主制度。台灣人民與政府若無法以更寬廣的心態，去共同創造出共同的歷史想像社區，則不僅會出現政治合法性危機，社會、經濟合法性危機也會一一出現。魯迅說：「希望無所謂有，無所謂無，正如地上的路，其實地上本沒有路，走的人多了，也便成了路了」。⁵⁵

第四節 小結

政府應提供多元化系統來因應來自個人、團體、社會的需求，所以民主改革對永續性發展是絕對必要的。⁵⁶涂爾幹說，越是複雜的組織，越是需要廣泛的規範，規範是政府特定的功能，規範要鞏固台灣經濟發展與民主發展的必要條件為，民主政治是統治的規則(the rules of rule)而非結果，競爭的政黨都認同於現有規則內失敗，只要確認未來他們仍有獲勝的機會。⁵⁷台灣若要建立穩定的民主政治，則政權和平轉移本身應該成爲一種價值，一種和平性價值，⁵⁸如達爾(Robert

⁵² 林毓生，*政治秩序與多元社會*，頁 50。

⁵³ 蘇紹智，*中國大陸政治經濟的再認識*，頁 213。

⁵⁴ 朱雲漢，「全球第三波民主化的反思」，頁 23-44，收錄於，殷海光基金會主編，*民主、轉型？台灣現象*（台北：殷海光基金會，1998）

⁵⁵ 蘇紹智，*中國大陸政治經濟的再認識*，頁 278。

⁵⁶ Chalker, L. *Good Governance and the Aid Programme* (London: Overseas Development Administration, 1991), pp2-3.

⁵⁷ Przeworske, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp26-34.

⁵⁸ Sanguinetti, Julio Maria. "Present At the Transition" in Larry Diamond & Marc F. Plattner edited. *The Resurgence of Democracy* (The Johns Hopkins University Press, 1993), pp53-60.

Dahl)所言，當鎮壓的代價超過容忍時，則才可能出現競爭式政權。⁵⁹

民主政治雖是以民意取向為治理基礎，但若以市場取向做為施政判準，將庸俗化台灣民主政治的發展，民主政治將成為政客短期操作的市場，私利淹沒社會公益，社會公平正義將申張無門，公民意識終將無法孕育與落實。而無公民意識的民主社會隨時都可能被專制、獨裁所取代。民主社會可貴之處，就在於制度安排，政府與人民應盡的義務與應享的權利皆明確的以法律加以規範，無公民意識的社會，將不會尊重與寬容社會中存在的不同意見，甚至以極端意識型態打擊異己，政客極易以民粹的方式對民間社會進行政治動員，意識型態成為政治動員、社會動員的主軸，民主社會所賴以建立的公民意識、健全的制度安排反不受重視，甚而在特定政治運作下受到鄙夷。

筆者以為，台灣民間社會的生命力極為旺盛，但在民間社會中產生之政治意識型態對抗，卻將民間社會對政府該有的制衡、監督能力消化了，社會公平正義已在政治人物彼此的抗詰中模糊了，後威權時期的台灣需要的是「深思熟慮的民主」(deliberative democracy)，「利他」為社會共同的價值，治理內涵應為理智的公共辯論的參與過程，而非一味民粹式政治動員，治理成為政治人物惡鬥的籌碼與工具。⁶⁰學者歸納當前台灣民主政治的主要問題，包括黑金氾濫、民粹主義、族群政治，以及價值相對主義或虛無主義等。⁶¹筆者認為，其中以民粹式政治動員對台灣的民主政治傷害最大。黃光國甚至沉痛指出，在上位者在民意支持下，任意而為，使民意成為最大的組織文化，政治人物挾民意恣意非為，出現黑金政治、官商勾結、違法亂紀等現象，凡此將造成台灣社會的衰亡。⁶²

事實上，民主鞏固與否的問題，也同樣指涉政府治理能力的面向。政府不能一味投人民所好，政府治理能力涉及資源整合、公益分配與社會公平正義原則，而市場法則在乎的只是利益最大化，有關公共財的分配正義，絕非是市場法則關注的領域，這也就是為什麼在網絡社會中仍需有國家治理的原因，此正如普蘭尼所言，市場需要治理才不會釀成大災難。治理能力涉及政治系統兩方面的能力，分別為達成基本要求的能力和處理期待事項的能力。⁶³政府維持其基礎建設能力，滿足人民最基本的生活需求是其最基本的制度功能，但如何拉近人民對政府實際作為與其心目中理想政府之間的差距，則為政府最基本的社會責任。人民對政府治理能力的認知及其期待標準不盡相同，若以民意做為制訂政策的參考標準，則會常出現政府政策無連續性，國家重點發展計劃實時常受到外力干擾，而影響政府正常的行政作業，也使該項計劃造福全體人民的初衷大打折扣，不僅政

⁵⁹ Dahl, R. A. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p15.

⁶⁰ 許立一，「從 SARS 的疫情反思公民意識貧瘠之市場導向的治理觀」，收錄於，**國家政策論壇季刊秋季號** (民國 92 年 7 月)，頁 5-8。

⁶¹ 江宜樺，**自由民主的理路** (台北：聯經出版社，2001)，頁 341-347。

⁶² 胡全威，「民粹主義與兩岸關係」，**國家政策論壇季刊冬季號** (民國 92 年 10 月)，頁 161-170。

⁶³ Gargan, John J. "Local government governing capacity: Challenges for the new century," in John J. Gargan (ed) *Handbook of Local Government Administration* (New York: Marcel Dekker), pp517-533.

府賠上了國際信譽，也造成民間社會的紛擾。⁶⁴

後威權時期的台灣是否會在民主與威權間擺盪，則民主社會的成熟度—尊重制度與民主程序取代民粹激情—將成決定性因素。林茲(Juan Linz)、史提潘(Alfred Stepan)認為新興民主國家之民主能否鞏固，涉及三個層次的問題：(一) 行為的層次：擁有重要性之全國的、社會的、經濟的、政治的或制度的行動者並未以其擁有之可觀資源，試圖建立非民主政權或分離主義運動來實現其目標。(二) 態度的層次：即使在重大經濟問題出現，或對現任領導者極度不滿的情況下，大多數的民意，仍堅信民主的程序與制度，是治理群體生活最適當的方式，支持反體制的力量仍相當薄弱。(三) 憲政的層次：政府或非政府的力量，皆服從或已習慣新民主程序所建構之明確法律、程序及制度而形成的解決衝突的架構。⁶⁵如何服膺民主的程序與制度，並使該程序與制度成爲解決社會、政治與經濟重大社會危機，是當前台灣社會努力的方向，誠如先前所言，社會自主性的提昇是後威權時期台灣最突出的社會現象，但若社會自主性是建立在破壞制度與民主程序的邏輯，則台灣民主化發展將隱藏專權、民粹的因子。

⁶⁴ 孫同文，**從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷**（台北：元照出版社，2003）頁 238-243。

⁶⁵ 林宏誠、林佳瑩、王順文，「民主鞏固？民主倒退？—民進黨執政後的隱憂」，**國家政策論壇季刊春季號**（民國 92 年 1 月），頁

