

第一章 緒論

第一節 導論

澳洲知名社會學家曼威·柯司特(Manuel Castells)認為，一個國家如果僅以維持與提昇發展的能力來建立其合法性，並以「發展」來瞭解該國國內與國際經濟間之穩定高經濟成長率、生產系統結構性改變之組成的話，則其政權合法性是值得商榷的。合法性是個人、社會與國家權力合理運作的最佳保證(assurance)。柯司特認為，一個國家在創建與累積政權合法性時，隨其使用手段之差異性，便決定國家的類型，對此柯氏特別提出說明如下：(1) 一個國家若以社會為基準點，並以「社會性計劃」促使社會秩序產生基本轉型，來建立政權合法性的話，便可稱為「革命性國家」(revolutionary state)。(2) 若一政權意圖實施「社會性計劃」於其社會，但與革命性國家不同，此「社會性計劃」想改變的不是社會秩序，而是尊重當時涵蓋大範圍的「社會秩序」，此「社會性計畫」想要改變的主要是「經濟秩序」，則這類型的國家便可稱為「發展型國家」(developmental state)。¹「革命型國家其政權合法性是建立在「社會秩序的改變」，而發展型國家政權合法性則是建立在「經濟秩序的改變」。

社會主義國家如中國大陸、前蘇聯、捷克、南斯拉夫、保加利亞等，皆可視為「革命型國家」的代表，這些國家都思圖以超越社會正常發展階段的「社會性計劃」，去建立新的社會秩序；而「發展型國家」想改變的只是經濟秩序，尊重現行的社會秩序。台灣成功的經濟發展經驗所導致之民主化，可視為發展型國家的範例，政府以「社會性計劃」想改變的是經濟秩序，而非社會秩序，與革命性社會主義國家大相逕庭。筆者以為，「社會結構」是分別這兩類國家政權合法性的關鍵點。社會結構是由經濟秩序所支撐的，若社會結構改變了，也就代表經濟生產模式也轉型了，由前蘇聯與東歐國家的發展經驗來看，社會結構的改變，是要以生產力改變做為充分必要條件的，社會發展階段是無法跳躍的。自1978年起，中國大陸進行的「改革開放」政策再度證明，唯有經濟發展至一定階段，社會結構才可能產生變化，任何試圖以主觀權力運作，違背正常經濟、社會發展規律之政權，其政權合法性是經不起經濟、社會客觀發展律考驗的。

英國著名政治哲學家卡爾·巴柏(Karl Popper)曾說過，永遠沒有最好的社會、政治與經濟制度，有時候我們要有面對最差政治的心理準備，不要再期待最好的政治領導人。²巴柏強調制度對維繫一個國家發展的重要性，制度是維繫民

¹ Castells, Manuel. "Four Asian Tigers with a Dragon Head—A Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Rim," in Appelbaum, Richard P. & Henderson, Jeffrey, edited. *States and Development in the Asian Pacific Rim* (Sage Publications, 1992), pp56-57.

² Karl Popper 原著，莊文瑞、李英明譯，*開放社會及其敵人* (台北：桂冠圖書，1989)，頁 285-307。

主政治最重要的機制，任何制度都是可修正並具演進功能的，民主制度亦然。研究發展型國家的學者咸認為，制度性安排是東亞發展型國家經濟成功發展的主要因素。更說明了，制度對於台灣後威權發展的要重性。³自由、民主的成果，須經由民主制度加以落實，而非靠「新權威」加以達成。⁴台灣經過 80 年代成功的經濟發展後，政治民主化已成爲不可倒退的趨勢，90 年代初期，因自由化與去管制化成爲台灣政經發展主軸，「小政府」的呼聲響徹雲霄，但緊縮政府的想法，有時候反而帶來更大的災難，人民未因自由化蒙利，反造成貧富差距加大，政府自主性降低，財團坐大的現象。國家在維護個人、團體與社會權益仍有其存在之必要，經濟、金融全球化仍無法替代國家應有的功能，全球化並未使國家從此成爲歷史名詞，只是國家治權合法性與其功能產生變化，倒是政府的效能與官僚組織需重整以面對全球化所帶來的各種問題。

過去政府主動以各種制度性安排(政策工具)干預經濟發展，培養新興產業，是東亞經濟體得以脫胎換骨的關鍵。在全球化過程中，國家機器應如何強化其治理功能，並適應全球化資訊發展，將是台灣後威權時期能否成功轉型的關鍵，也是政府政權合法性的基礎。本論文將以韋伯式國家觀(新國家論點)重構台灣在全球化制約下該有之「社會性計畫」與「制度性安排」。

後威權時期台灣最顯著的社會變遷爲國家／社會關係的改變，政府的角色與功能產生結構性改變，過去由上對下的統治模式，已不適用於後威權時期的台灣，台灣的國家社會關係已由過去宰制關係，變爲由下至上之合作鑲嵌關係。政經體制是種經濟合理化過程，過去，國民黨政府威權體制轉變爲目前後威權時期的民主體制，涉及整體政經體制權力系統的動態經濟合理化過程。⁵但民主化也爲台灣帶來新的問題，舉凡國家認同問題、統獨問題、勞資糾紛問題、教育、政治、經濟、社會、文化等問題接踵而至，上述問題在體系結構重組過程中本屬正常現象，但殖民經驗使台灣依賴性發展模式產生了質變，以台灣民主化程度而言，不應發生的政治問題，如認同問題、族群問題等，再度成爲影響後威權時期台灣發展的主軸—增添後威權時期台灣制度建立與國家發展的變數。

全球經濟立基於以科學、技術、資訊爲範疇的資訊主義上，其特徵爲互賴、不對稱、區域化，每個區域逐漸強化之分歧化、選擇性包容、排他性區隔化，以

³ 台灣社會研究季刊編委會，將台灣的社會發展分爲威權時期與後威權時期，威權時期又概分爲古典威權時期、改革威權時期與民粹威權時期。古典威權時期(50-60 年代)：主要任務爲去殖民化；改革威權時期(1970 年初蔣經國主政開始，約 1987 年止)，台灣社會民主化運動開始以省籍爲身份認同主體—省籍路徑民主化；過渡期：改革威權時期至威權民粹時期(1987-1993)，解嚴至 1989 年中期爲過渡期前期，1989 年中後期至 1993 年爲過渡期後期；民粹威權時期(1993-1999)：單一國族認同政治；後威權時期(2000 至今)。請參閱，**台灣社會研究季刊**，第五十三期 (2004 年 3 月)。

⁴ 吳國光，**自由化、制度化、民主化** (台北：風雲論壇出版社，民國 86 年)，頁 68-77。

⁵ 蕭全政，**台灣新思維：國民主義** (台北：時英出版社，民國 84 年)，頁 22。

及緣於這些現象所產生之多變的情勢。⁶台灣屬於全球經濟的一員，就必須面臨國際新分工體系的挑戰與衝擊。大前研一以三邊勢力(triad power)的觀念，將全球經濟分為三大極：美國、歐洲與日本，此三大極的關係是既合作又對抗，全球經濟出現了多重依賴，但也出現分歧、不對稱、區隔化，既衝突又合作，此種不對稱、依賴性的全球經濟結構，是影響台灣未來發展之外在制約因素，與影響台灣內部之制約因素相呼應。台灣民主化的發展，是無法完全脫離國內、外權力結構與全球政經結構制約的影響，若全球化、自由化是國家發展無法迴避的因素，則重構國家能力—基礎建設能力(infrastructural power)，將成爲一國確保其在全球國際分工體系中所佔有利競爭位置的關鍵。強如美國，也必要以國家安全利益爲理由，確保其在全球經濟體中的競爭位置，矽谷的成立與美國政府介入國防工業便是典型例子。國家仍是資訊技術革命的啓動者，國家在全球經濟中仍是不可或缺的要角。⁷

若干學者憂心，後威權之權力運作模式，將使台灣未來民主化之進展蒙上一層陰影，筆者認爲，支持台灣永續發展的主要因素，仍在於「制度性安排」的順暢性，政府在強調追求國際社會認同時，仍應重視國家基礎建設能力，而國家的基礎建設能力來自國家／社會緊密的鑲嵌性，筆者將在第二章對此問題加以探討。政府合法性基礎，理應以支撐台灣民主政治發展之制度性安排爲基準點，而非以追求政治權力的民粹作法，斷喪台灣民主政治發展的根基，這是政府需加以注意的問題。

第二節 研究動機與目的

民主制度可貴之處在於經得起人民需求的檢驗，但民主制度也非萬靈丹，仍要提防其成爲獨裁、專制的藉口與手段。民主並非一蹴成，而必需具一定的物質、經濟政治條件才能水到渠成，民主是種演進過程，鄭祥福認爲，民主形成的必要條件有六：(一) 發達的經濟水準。(二) 對政府權力制約。(三) 社會無兩極對立。(四) 對不同意見的容忍。(五) 廣開言路，博採眾議。(六) 權力分散。⁸隨著既有發展條件的差異，每個國家民主化程度都不相同，鄭祥福提出民主化條件有兩個重點：(一) 權力分散化。(二) 社會多元化。在民主社會中，權力是多元分享，多元制衡，有時候政治容忍比政治自由對民主政治的發展更形重要，正如胡適先

⁶ 曼威•柯司特(Manuel Castells)著，夏鑄九等譯，**資訊時代：經濟、社會與文化第一卷—網絡社會之崛起** (台北：唐山出版社，1998)，頁 113。

⁷ 曼威•柯司特(Manuel Castells)著，夏鑄九等譯，**資訊時代：經濟、社會與文化第一卷--網絡社會之崛起**，頁 50-70。

⁸ 鄭祥福，**後現代政治意識** (台北：揚智文化，1996)，頁 109-120。

生所說的，沒有容忍便沒有自由。⁹再者，成熟的民主社會，一定要有相當的經濟水平加以支持，缺乏經濟發展的民主是不可思議的。

每個國家都在追求統治權的合法性與合理性，五〇年代國民黨政府以土地改革所展開一連串的改革措施，姑不論其政治目的為何，但對其政權合法性與合理性建構絕對是正面的，隨後進行一連串的經濟建設計畫，無非是想使台灣的經濟秩序徹底改善與轉型，對一個與台灣社會仍處於陌生之政權而言，經濟改革不僅能改善人民生活水準，也能拉近政權與民間社會的距離。事實上，台灣也真在「依賴式發展」中成功地發展，在經濟轉型重建過程中，國民黨政府以官僚威權統治方式與統合主義對台灣進行經濟整建計畫，使台灣經濟秩序產生結構性改變，日後的政治民主化過程也是此經濟階段進一步推展結果。由於外在環境的壓迫與改變，使國民黨政府採取一系列經改措施，維護其政權合理性。但來自於民間社會的反對運動，持續挑戰國民黨政權的合法性。

台灣在中國歷史上未受到應有的重視，這或許與中國非海權國家，海權思想不發達有關。十六、十七世紀歐洲的大航海時代來臨，開啓台灣日後發展的契機。不過，弔詭的是，台灣的生命力卻是在殖民壓迫下慢慢孕育出來。

十七世紀荷蘭人因商業利益，並在滿清政府的默許下佔領台灣，鄭成功爲了反清復明驅逐荷蘭人，以台灣作爲反清復明根據地，台灣從此正式成爲國際社會的一個環結，惟中日甲午戰爭後，中日雙方簽署馬關條約，台灣割讓給日本，正式展開台灣長達五十年的殖民統治；二次世界大戰日本無條件投降，台灣重回中國的版圖；但國共戰爭最後導致當時執政之國民黨政府退守台灣，台灣又再一次成爲「光復祖國河山」的根據地，當時只要中國共產黨成功渡過台灣海峽，對國民黨展開致命一擊，則國民黨恐將就此成爲歷史名詞，但因冷戰的關係，美國基於本身戰略與國家利益考量，以經濟、軍事援助當時在台灣仍惶惶不安的國民政府，使國民黨再度燃起「反共復國契機」；1950年韓戰爆發，美國勢力進入台灣，台灣再度被吸納入全球政經體系之中，美國強力介入台灣政經發展，雖對台灣形成宰制，但也使台灣能由「依賴性發展」再創發展契機。藉由殖民遺產、國際現實環境與工業發展策略，台灣終於在80年代創造出政經奇蹟，成爲世人稱羨的亞洲四小龍之一，有人稱此發展模式爲「發展型國家」(Developmental State)。

台灣的發展是屬於殖民式的政經發展，早期受制於日本，成爲供應日本自然資源的重要地區。近來受制於歐美後工業化國家，剝削壓迫現象並未趨緩，此種現象是西方社會達爾文思想的具體展現。現代理論認爲，西方國家的發展是第三世界國家未來的發展方向與範本，依賴理論認爲，正由於西方強權的壓迫，第三世界國家永遠無法脫離西方強權的宰制，低度發展成爲宿命。此也代表西方優於

⁹ 轉引自，林毓生，**政治秩序與多元社會**（台北：聯經，1989），頁11。

東方，東方始終是受西方世界奴役發展的。依賴理論與隨後發展出來的世界體系理論則針對第三世界無法發展的原因進行理論性探究，更加肯定第三世界(後發展國家地區)無法發展的主要原因，是因為受到先進發展國家的壓迫與奴役殆無疑義。只要核心國家與邊陲國家的架構與發展邏輯繼續存在的話，則第三世界國家將永無翻身之日。

以政經發展條件看來，過去台灣是後進發展國家的一員，但依賴理論無法有效解釋後進發展國家也有可能發展的原因，迫使依賴理論學者不得不修正其理論，以「依賴性發展」解釋東亞地區快速成長的原因。過去依賴理論¹⁰與世界體系理論¹¹解讀東亞發展型國家有一定的說服力，但並無法全然解釋東亞發展型國家，為何能突破西方傳統理論限制，締造出奇特的政經奇蹟。學者依其專精領域對東亞發展型國家政經發展進行思考，希望解開東亞發展型國家發展動力的神秘面紗，經過近二十年的理論與實務辯證，在強森(Charmerls Johnson)、韋德(Robert Wade)、高棣民(Thomas Gold)、安士敦(Alice Amsden)、艾文斯(Peter Evans)、戴歐(Frederic Deyo)、懷思(Linda Weiss)等國際知名學者知識經驗的累積與傳承，終於

¹⁰ 「依賴性發展」是 Cardoso & Faletto 所提出，「依賴性發展」是世界體系之邊緣經濟體的一種發展型態，能夠獲得核心經濟體的支持，同時也受核心經濟體的控制與制約，「依賴性發展」會產生高度的資本積累，生產力明顯提昇，並造成產業結構分殊化與多部門化。轉引自，陳玉璽著，段承璞譯，**台灣的依附型發展—依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究** (台北：人間出版社，1995)，頁 25-26。依賴理論有三種不同主張，分別為(1) 第一派以聯合國拉丁美洲經濟委員會(ECLA)為代表，批評正統經濟理論無法解釋拉丁美洲低度開發的問題，因為正統經濟理論忽略結構的因素，核心—邊陲關係是此派學者用來說明富國與貧國之間不平等關係擴大的原因。(2) 第二派借用馬克思主義對帝國主義的觀點，認為低度發展是資本主義擴張的結果，而且是資本主義發展正常邏輯的推演。此派代表性人物為法蘭克(A.G. Frank)與山多士(T. Dos Santos)。法蘭克認為，資本主義向全球擴張有三大階段：重商資本主義階段，工業資本主義階段與金融資本主義加帝國主義階段。山多士強調，邊陲國家之所以會低度發展，是資本主義定律及邊陲國家被世界資本主義體系吸納的方式所造成的。(3) 第三派介於馬克思主義與結構主義之間，以卡多索(F. H. Cardoso)為代表性人物，卡多索最大的貢獻在於其突破依賴理論的宿命，提出依賴也有可能發展的機會，此即「依賴性發展」。卡多索的看法可歸納為三點：(1) 新的依賴型式包含工業化與生產力的提昇，然後進發展國家仍無法擺脫依賴的限制。(2) 各國發展條件不同，不可能建立依賴的普遍理論。(3) 政治會造成不同的發展結果，而且不能忽視政治與經濟的相互關係。在其與法雷托(Enzo Faletto)合著之「拉丁美洲的依賴與發展」(Dependency and Development in Latin America)，將論述焦點放在跨國企業、國家機關與國內各階級、集團之間的結盟與鬥爭，他們所提出的三方同盟(triple alliance)—國家機關、跨國企業與本國資本家之間的互動模式，成為艾文斯(P. Evans)的著作，「依賴發展—跨國企業、國家機關與巴西本國資本的同盟」(Dependent Development—The Alliance of Multinational, state, and Local Capital in Brazil)，論述巴西依賴發展的主軸。艾文斯認為，三方同盟是依賴發展的要件，三者間的衝突並非絕對的，而是可以互相折衝與妥協的，依賴發展不但是肯定資本主義體系，反而是突顯帝國主義的支配力量、國際財富、力量的階層化。轉引自，彭懷恩，**台灣政治發展的反思** (台北：風雲論壇，民國 89 年)，頁 18-24；王佳煌，**國家發展** (台北：台灣書店，民國 87 年)，頁 53-96。

¹¹ 世界體系理論由華勒斯坦提出，華勒斯坦超越依賴理論的狹隘性，改採歷史解釋。華勒斯坦認為，世界體系源於十六世紀以歐洲為中心的世界經濟體系，透過緊縮與擴張的周期，向世界各地擴張。世界經濟分為三大區域，核心、邊陲與半邊陲。半邊陲國家大多有一強有力的政府，在世界經濟體系中處於較為弱勢的位置，所以國家機器的主導力量，相對而言，較為重要。筆者認為，半邊陲的概念，適用於台灣的發展與轉型。

得出東亞發展型國家得以跳脫依賴、奴役與帝國主義壓迫的真正原因，原因無他，國家強力干預經濟發展(產業政策)，是這類型國家經濟快速成長的主因，關於此節後述會有清楚的論述。

台灣是典型的移民社會，外來政權造成台灣複雜的多元性格，在國民黨威權統治時期，尚有光復大陸的民族共識存在，但在 80 年代以後，隨著黨禁與報禁的解除，各種思潮充斥，反對政府之社會運動，如雨後春筍般應運而生，這本是民主政治的正常發展，經濟自由化最後促使民主政治的發生，如蕭新煌便認為社會運動是經濟的外溢效果。台灣社會進入漸進轉型的年代，此時期最大的特色就在於國民黨威權體制的瓦解與轉型。

台灣是典型的移民社會，且受過長期殖民統治，在歷史的發展過程中是塊「化外之地」，當時的專制帝國，並未對台灣施以等同大陸內地的法治、政策，雖有沈葆楨與劉銘傳的治台政策，使台灣成為當時中國進行現代化最突顯的省份，但在滿清政府腐敗統治下，再加上國際強權侵凌，並無法對台灣進行太多的建設，反倒是日本殖民統治期間，開啓與穩固了台灣日後發展所需的基礎建設。在日本無條件投降後，台灣人民本著勤勞奮發的精神，在既有的基礎建設下進行發展，加上國民黨政府退守台灣後，爲了「反攻大陸」目標，在美援的挹注下進行各項建設，但國民黨政府顛預官員的殖民心態，促使島內種族對立衝突，「228 事件」是最典型的例子，族群問題演變成日後的統獨爭論，埋下台灣日後轉型發展的隱憂。

事實上，滿清政府對台灣始終是以不信任、不重視的方式對待。1894 年中日甲午戰後，中國與日本訂立馬關條約，接受日本的殖民統治，1949 年國民黨政府退守台灣，思擬效法明鄭反清復明的模式，但並未有久留台灣的打算，後來由於國內外形勢的變化，才有根留台灣的打算。由歷史的發展可以清楚的看出，台灣深具移民、殖民、帝國奴役的悲劇性格，也造成政府在處理內部對立衝突問題時，最後的政治光譜總是落在統獨議題上。歷經 50 年代以來的經濟成長，台灣 80 年代的民主運動解放時期，已開啓了台灣國家社會關係轉型發展的先機，但由於歷史的包袱與民主政治仍不夠成熟，「共識」與「認同」問題成爲目前台灣最大危機。

族群問題是每一個國家都會碰到的問題，四百年來，台灣是移民者的天堂，族群問題並不明顯，在追求生存與商業利益倒也還相安無事，但省籍問題伴隨著商業利益所發生的衝突卻已屢見不鮮，泉洲人與漳洲人爲了政經利益所展開的互鬥爲其明證。國民黨治台期間(1949-1996)，由於國家強力主導社會，族群問題並不突顯，但隨著民主化日益深化，族群問題反而與日後國家認同糾纏牽連，成爲難以克服的政治問題。國家認同與統獨問題遂成爲台灣日後轉型與發展的隱痛與

敏感神經。

托克維爾(Alexis de Tocqueville, 1805-1859)在「美國的民主」一書中，提出兩個問題，美國民主政治的社會基礎是什麼？美國的民主政治又對社會造成何種影響？延續托克維爾的問題，本論文主要研究動機為，支持台灣民主政治的社會基礎是什麼？而台灣的民主政治又對台灣社會造成何種影響？由台灣民主政治的發展、國家社會關係，將再次證明托克維爾所言不差，民主政治不必然帶來毀滅與無政府狀態，但民主政治也非完美無缺。¹²本論文的題目為「後威權時期台灣國家社會係一國家能力與社會自主性」，則何種因素與動力促使台灣由威權至後威權，就相當重要了。是否威權式政體總會向民主政體發展，由相關研究文獻可以看出未必如此，後威權也有可能創造出另一新威權的可能性，新政權往往是一個有限度的民主政體，雖然與過去的政權比較已較為民主，但仍未完全民主化。¹³對於何種因素使當年執政的國民黨政府漸漸由「庇護一侍從主義」、「國家統合主義」脫離往民主發展的道路上前進，已有許多學者進行研究，本論文關注與思考的重點在於，當民主發展與經濟發展失衡時，則確保一個國家或地區維持民主發展的因素為何？

經濟與政治間的互動關係，是無法一刀切割，兩者是互相滲透與辯證發展的，經濟秩序混亂將難有一穩定政治局面，而政治秩序不安也同樣無法提供一穩定經濟發展的環境。美國知名政治學者杭亭頓(Samuel Huntington)表示，影響民主的鞏固與發展的兩大因素，就在「經濟發展」與「政治領導」，國民黨政府執政期間，所採取之威權主義與統合主義，創造出台灣經濟奇蹟。台灣政權民主化後，政治與經濟該如何結合？又會創造出何種政治與經濟秩序是本論文研究的主要目的。

連雅堂先生所著「台灣通史」有言，汝為台灣人，不可不知台灣事，本論文事實上是延續這一個大歷史命題而行，「台灣往何處去？」，所不同的是，在一片民主自由的歡呼聲中，再加上台灣近二十年來經濟的突飛猛進，似乎讓台灣人民沖昏了頭，反省的能力日益下降，妄自尊大的心態與日俱增，無法對外來的挑戰與威脅做出適當回應。老子說：「知人者，智，自知者，明」。在中國大陸成為區域強權，並對台灣仍存敵意之際，台灣如何穩住陣腳，不讓過去苦心造詣出的民主成果毀於一旦，是這一代台灣人責無旁貸的責任。台灣無法成為所謂的核心國家不打緊，重要的是，台灣如何成為國際社會不可或缺的一員才重要，古云：「以銅為鏡，可以正衣冠；以古為鏡，可以知興替，以人為鏡，可以明得失。」

¹² 吳乃德，「搜尋民主化的動力」，**台灣社會研究季刊**，第二卷第一期（1989年春季號），頁147。

¹³ Georg Sorensen 著，李西潭·陳志瑋譯，黃德福主譯，**民主與民主化 (Democracy and Democratization)** (台北：韋伯文化，1998)，頁39。

第三節 研究概念

不同的社會發展型態便會呈現相異之國家社會關係，封建社會之國家社會關係便異於資本主義社會之國家社會關係。傳統上，國家社會關係為上對下統治關係，惟在民主治理時代，國家社會關係已轉變為平行治理之伙伴關係。過去國家與社會是截然區分開的獨立領域，互不相統屬，彼此界限分明，社會是國家統治的籌碼，國家完全掌握社會的發展動態，對社會而言，國家呈現的社會功能是全面、全能，而且是掠奪性的。

威權時期的台灣國家社會關係呈不均衡關係，經濟發展需求將社會自主性完全剝奪，二次大戰戰後，台灣仍深陷於通貨膨脹與社會不安中，國民黨政府以緊縮信用和美援，控制通貨膨脹的惡化，並利用美援延續日本殖民遺留下之基礎建設，1949-1953 實施的土地改革，將社會資源重新分配，並使地主將其資金投注於工商業，在國民黨政府強力主導下，此時期的台灣社會完全專注於經濟建設，為國家安全與經濟發展計，政府是不容許民間社會出現異於國家政策的想法與作為出現的，民間社會完全臣服於政府的作為。但隨著經濟發展的外溢效果，社會運動使民主化需求漸次成為改變台灣國家社會關係的主力，伴隨國際情勢的轉變，自由化與民主化成為推動台灣往前發展的動能，國家能力也就在國家社會關係轉化中改變。

學界對國家、社會、制度等的概念界定不一，筆者以為，在進入主體研究前，有必要對本論文所使用之概念與名詞進行界定，以利論文的鋪陳、論述。韋伯認為國家是合法暴力的壟斷者已成國家功能經典定義，在本論文中，筆者不擬強調突顯國家對個人、團體、社會強制性之社會功能，但對於維持社會秩序、經濟發展之強迫性治權(compulsory jurisdiction)與政府持續性運作所需的合法—理性權威(legal-rational authority)仍應予肯定。

本論文強調國家能力的多層次概念，國家能力不再只是建立在國家對社會單向汲取社會資本的能力，而應該重視國家社會互動產生之「制度性妥協」(institutional compromise)，此種「制度性妥協」不單是支持民主自由發展的基礎，而且是增強國家能力與社會自主性的必要條件。國家與社會的關係不是對抗的，而是應如巴比奧(Robert Bobbio)所說的，「相分又相倚、相異又相賴」(separate but contiguous, distinct but interdependent)，國家與社會是互相型塑與相互影響的，重點在於國家權力如何在制度妥協性下行使其功能。

全球化對民族國家最大的衝擊，就在於突破國家間原有之界限，本論文強調國家社會動態且多元的互動關係，沒有任何一種單一因素能主導後威權台灣國家社會的發展，國家與社會的互動關係，不再是上對下的統治關係，而是互相鑲嵌平行合作夥伴關係，但國家的功能與政府的角色並非就完全被市場所稀釋與取代，只是政府在經濟發展的角色多元化了，政府指導社會發展之基本功能並未喪失。如琳達·懷思(Linda Weiss)便認為主權國家在經濟全球化過程中越來越無能是一種神話，全球主義誇大了國家無能程度，國家的作用更大了，而非更小，國家並非是阻止發展而是推動進步。¹⁴

國家與政府一直是政治科學的核心概念，過去國家所代表的是無上、唯一權威，但隨著民主政治的發展，國家的功能與內涵也隨著改變了。封建時代，皇權代表一切，朕即國家，國家所代表的是無上、唯一權威，國家社會關係是絕對上對下統治關係，國家完全掌控社會發展。國家掌握所有社會資源，皇權是權力唯一支配者，但隨經濟發展而促使民主、自由理念萌芽，進而生根，民主政治逐漸在歐洲地區蔚為洪流，對歐洲皇權進行挑戰。1786年法國大革命、1789年美國大革命、20世紀全球社會主義運動等，徹底將皇權摧毀，民主政治成為全球人民共同努力的目標。

對於民主政治發展的路徑，學界仍無一致定論，發展中國家的民主發展路徑更是千差萬別，無論是現代化理論、依賴理論、世界體系理論都無法完全涵蓋這些國家的民主發展經驗，但可確認的是，政府有效干預經濟發展是這些國家經濟快速成長的主要因素。學者將80年代東亞地區快速經濟發展視為「發展型國家」(Development State)，國家主導社會發展是發展型國家共同特色，國家以發展為最優先考量，利用政策工具，統合國內資源，發展重要產業，提昇國家能力與競爭力，國家對社會具強大穿透力，國家主導社會發展。¹⁵

民主政治改變了國家的功能與內涵，國家不再是遙不可及，不可碰觸的禁區、權威，民主政治所改變的不僅是國家的角色與功能，民主政治也使國家社會關係產生丕變。二十世紀以來，歐美先進國家主導全球政經發展，包括民主體制的建立，亞非新興國家在歐美國家政經軍勢力的侵潤下，受到殖民與奴役經驗影響，在建置民主體制時增加相當的困難度，在國內結構與全球政經結構雙重制約下，發展型國家「轉型」困境一一浮現，如何在追求經濟穩定的前提下，又能維持政治安定，成為新興發展國家的難題。

¹⁴ 黃仁偉·劉杰著，**國家主權新論** (北京：時事出版社，2003)，頁108。

¹⁵ 發展型國家的政治制度安排使其干預行動有效，而治理組織的建置及其與國內經濟和國際環境間的關係也是不容忽視的。發展型國家是生產導向型國家，以諮商協調或控制主要資源與主要企業進行合作，並有能力消除來自利益團體對經濟成長的抗拒。參閱，Weiss, Linda & Hobson, John M. *States and Economic Development—A Comparative Historical Analysis* (Polity Press, 1995), pp148-149.

朱雲漢認為台灣民主發展特色有五：(一) 台灣民主政治的發展非再民主化，而是從頭開始的民主化。(二) 台灣非由軍事政權移轉，而單一政黨統治權的轉移。(三) 與拉丁美洲和東歐不同，台灣政治轉型非由政經危機所啟動，而是基於工業化的需求。(四) 省籍情結使台灣民主化發展既容易又複雜，容易的是，政權由少數大陸精英轉移至多數台灣人身上，複雜的是，國民黨的台灣化並未與政權民主化同步。(五) 台灣政體轉型涉及的不單是政權合法性問題，尚包括國家主權問題。¹⁶可以看出，「轉型」對一個國家而言，是重大社會工程，其面向是多元且複雜。¹⁷

第二次世界大戰後，由於全球經濟蕭條使「福利國家」應運而生，國家與政府的組織、人員快速膨脹，政府對社會、人民的福利，進行積極的干預與規劃。70年代末期，新保守主義政權(英國柴契爾、美國雷根，日本中曾根康弘)，以「小政府」正面向「福利國家」—「大政府」提出挑戰，但對已習於社會福利的人民而言，社會福利已成不可逆轉趨勢，「小政府」也僅能就過份強大的「大政府」進行小幅度的修正，國家與市場優先性問題再度形成爭論。本論文無意進行國家、市場間龐雜的理論爭論，筆者強調的是政府在後威權時期仍主導台灣轉型發展，全球化並未使民族國家消失，不能過份放任市場機能，應在某種程度下增加政府規範功能。

在本論文中，筆者認為「國家」與「政府」可交互使用互不衝突，「國家」代表較為抽象的概念，偏向意識型態與主權面向；「政府」則為制度性安排，政府中不同單位、部門、平行組織依其權責範圍推動本身業務，執行公權力落實公共政策。準此以據，本論文主要將「政府」界定為國家政策的推行者與執行層面，比較近於行政官僚體系的組織運作，由選舉決定政府類型。「國家」則為不可更動意識型態核心部分，如主權、憲政秩序、國家政策制定等，但國家也不是全然鐵板一塊，也會隨政府施政作為，內外環境變化，進行制度變革，新制度安排也會改變國家實質內涵，改變主權現況，憲政秩序，與國家政策制定能力。

國家主權不再是單一國家主觀論述而已，無論是新現實主義或新自由主義皆認為國家主權都已不是至高無上、絕對的基本原則，而是受國際原則、國際組織

¹⁶ Yun-han, Chu. "Taiwan's Unique Challenges," in Larry Diamond and Marc F. Plattner. *Democracy in East Asia* (The Johns Hopkins University Press, 1998), pp133-146.

¹⁷ 歐多奈爾(Guillermo O'Donnell)·史密特(Philippe Schmitter)提出之開放、鞏固、轉型模式；杭廷頓(Samuel Huntington)第三波(The Third Wave)理論，認為民主化包括轉型(transformation)、取代(replacement)、移轉(transplacement)；薩多利(Giovanni Sartori)提出之「連續性斷裂」(breaks of continuity)等。參閱，O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Huntington, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp113-114; Sartori, Giovanni. *Parties and Party System: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), pp274-275.

所制約，如國際社會普遍不承認台灣是主權獨立國家的政治現實便是實例。近來，「共同主權」逐漸取代國家單一主權論，惟如霍夫曼(Stanley Hoffman)所說的，共同主權並不意味國家主權的轉移，而應視為國家主權的匯合，不要求單方面的責任與行動，而是強調國際的共同責任與行動。¹⁸此意涵國家與政府不再是內建封閉體系，而是依國內外環境變化，調整國家政策作為，國家非只是被動適應外在環境的變化，國內因素也會影響國際政經運作。

過去國家完全掌控社會發展，除非在國家所設定之容許範圍內，社會無任何發展空間，國家全權掠奪社會自主性。50年代以來，國民黨政府統治期間，國家社會關係是傾斜的上對下統治關係，一直到70年代在國際環境與內部結構的壓力下，國民黨政府逐漸向本土化移轉，此代表國家社會關係不再是上對下之「國家統合主義」與「庇護侍從關係」，而必須顧及來自民間社會的社會性需求，才能維繫其政權合法性。80年代出現的政治反對運動，突顯國家中心性不再是台灣發展唯一思考邏輯，政治反對運動，使「社會自主性」成為台灣政經發展的主軸。90年代國民黨政府內部經過一次「寧靜革命」，將所謂保守勢力完全摒除在決策核心之外，完成新國家內涵再界定運動。從此，國家與社會的關係不再是上對下掠奪的關係，而是平行、合作夥伴關係。後威權時期的國家社會的特色是相影響互滲透的，多元動態的樣式，無論是主權、政府形式，都透過多元、動態互動調整本身的權利義務關係，而制度是維持此良性互動關係的關鍵性因素。

學者對由威權政體轉化成後威權以致達成民主政體，隨其使用的分析途徑與研究變項不同，而出現不同的研究模式，筆者以為社會結構與社會行動對社會發展是互相制約與相互影響的，在一定的歷史條件下，社會(結構)與個人(行動)對歷史、文化、社會價值、理念、政治、經濟等的推進都有其功能與作用，若無結構組織因素則個人將無行依附，社會也無從演進。結構與組織若缺乏人的主體能动性，社會結構與組織是無從運作的，一個社會結構、社會組織，一個國家或地區整個體系的轉型或某特定制度的變化，都需經一定演進過程，不同的只在於那種特定結構因素或個人行動因素成為主要推力而已。

社會結構或社會組織是基於生存的需要、心理的互動、文化的聯繫作用而產生的，所以組成的社會或團體會形成相當穩固的關係網絡，在此組織結構內會形成各種團體，並形成各種制度用以滿足人群的需要。¹⁹隨著人群需要的改變，伴隨體系外社會條件的變化，會對既定社會體系產生某種程度的衝擊與影響，台灣由威權政體轉化成後威權、民主政體就是此種體系結構演進的過程。任何單一因素，如社會文化因素、結構因素、個人因素皆無法一窺台灣社會變遷全豹。

¹⁸ 黃仁偉·劉杰著，**國家主權新論**，頁 123-124。

¹⁹ 龍冠海，**社會學**（臺北：三民書局，民國 60 年），頁 84-89。

對於威權體制轉型研究主要有行動分析論—政治文化論與策略互動論，社會結構分析論—社會動員論與歷史結構論等研究途徑，²⁰1949年國民黨政府渡台以來國家社會關係、政治體系轉型的原因，筆者以為，無論是行動分析論或社會結構論對台灣經濟發展與民主化間的關聯性皆具有一定解釋能力，但歷史結構因素與中產階級的形成才是台灣政經轉型的主要基礎，而國民黨政府與反對勢力間相關策略的運用，則對政治結果產生實質的影響。

台灣由威權式政權轉型至後威權民主政體最明顯的特徵：社會力的釋放與制度的建立，但邇來政黨非良性競爭，導致政治惡鬥產生，受衝擊最大就是民主制度。如先前所言，制度的形成主要是應人群需要而產生，²¹龍冠海教授認為社會組織包括團體與制度，謝高橋認為社會組織包含兩個層面：規範與行為。²²孫末楠(William G. Sumner)與開萊認為制度是被一組民俗(folkways)與民德(mores)包圍的一種重要興趣或活動，孫末楠在「民俗論」(Folkways)一書中更明白指出，制度不僅包括一個概念、觀念或興趣，而且有一種結構，此種結構，是一種裝置(apparatus)或一群人員，藉此裝置，觀念成為具體的形式，開始運作，以應社會人群的需要，海芝勒(Joyce O. Hertzler)認為，其實制度就是一團體的各個人之間的一種頗為明確的和一致公認的關係之組織。²³

基於對上述制度的認知，本論文認為制度是應人群需要而產生，使社會團體、個人行為具可測性，如果個人、社會團體、政黨、甚至政府破壞的是民主制度的公平性、正義性、可運作性，則後威權時期台灣國家社會關係將處於動盪不確定過程之中，民主的不確定性也將危及民主政治的基石—經濟發展。

²⁰ (1) 社會動員論：視政體為依變項，其他社會結構因素為自變項，研究經濟發展與政治民主化的關聯性。李普塞(S. Lipset)的研究最具影響力，他對四十八個國家作交叉列表分析，發現經濟發展與政治民主化具關聯性，經濟發展程度愈高，則民主政治出現的機會愈大。田弘茂、江炳倫、蕭新煌、溫克勒(Edwin A. Winckler)等人皆認為經濟發展確能促進政治民主化。(2) 歷史結構論：認為發展中國家受先進發展國家所制約，依賴理論與世界體系理論是這些學者常使用的理論。陳玉璽、高棣民(Thomas Gold)指出台灣是種依賴式發展，國際政經結構對發展中國家國內社會階級結構形成強大致衡力量，蕭全政認為，國際政經結構與國家行動是國民黨威權式政權轉型的主因，其中國際政經因素尤其重要。王振寰認為國際政經結構與國內社會階級結構間互動關係的變化，是導致國民黨政府威權體制轉型的主要原因。(3) 社會文化論：阿爾蒙·勃巴(Gabriel Almond & Sidney Verba)以「公民文化」(civic culture)形成良窳判定民主政治的成熟度，白魯恂(Lucian Pye)研究政治文化與威權政體間的關聯性，政治文化可能促進民主政體的發展，但政治文化也可能成為民主轉型的障礙。(4) 策略互動論：政治行動者的抉擇是政治轉型的主要原因，政體轉型是不同政治行動者策略抉擇的結果。歐多奈爾·史密特(G. O'Donnell, P. C. Schmitter)認為政體轉型是一個高度不確定的過程，威權政體轉型不必然轉型至民主政體，政治行動者是政體轉型之關鍵性因素，所以歐多奈爾·史密特將威權政體中之行動者區分為強硬派與改革派，將反對陣營區分為激進派與溫和派，威權政體轉型過程就是這些派別一連串政治協商與政治鬥爭的結果。請參閱，倪炎元，**東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程** (台北：月旦出版社，1995)，頁 1-39。

²¹ 丁庭宇，**社會學** (台北：桂冠圖書，1992)，頁 70-71。

²² 謝高橋，**社會學** (台北：巨流圖書，民國 74 年)，頁 97。

²³ 龍冠海，**社會學**，頁 68-69。

誠如布里沃斯基(A. Przeworski)所言，「民主之所以可能，在於相關行動者建構出一種制度，此制度足以保障利益不致在民主競爭中完全被推翻，民主不可能是一個實質性的妥協，而是一個制度性妥協」。²⁴各種社會體系、制度與社會行動彼此間是相互影響滲透的，國家與社會的穩定關係是靠制度加以聯結的，而民主政治最重要的就是形成「制度性妥協」(institutional compromise)。每個國家、地區經濟發展程度與民主化條件不同，職是之故，本論文強調制度可動性是基於制度性妥協，而非政治權力強力主導下的擴充解釋，避免制度成爲權力專權運作。

後威權時期台灣政府持續建置穩固經濟系統、社會系統運作所需之制度建構，但由於社會力極力追求自主性，再加上政治人物爲勝選之不當操控，常使因應人群需要之社會組織、社會制度反淪爲一己權力私慾的工具，爲穩固台灣永續發展，如何重構台灣國家社會關係，並朝「制度性妥協」之民主機制發展，需重新思考公私互動關係的重建。

前述「制度性妥協」建置目的在於提供人民更爲優質的公共服務(public services)，過去僅由國家提供專權單向公共服務已不符人民、社會所需，在全球化過程中，如何建立公私領域間「制度性聯合生產關係」(institutionalized co-production)，藉由穩定(regular)、長期關係的建立，讓政府部門與組織性人民團體皆能竭盡其能提供公共服務，²⁵筆者認爲是後威權時期政府與民間社會共同努力的方向。惟有讓社會資源透過制度性多元管道的建立，讓多數主導性社會團體共享與分配社會資本，才能確保後威權時期台灣民主政治的發展，而正常經濟發展規律不致爲一時政治狂熱所破壞。

第四節 研究範圍

對東亞發展型國家的研究，可概分爲兩大類型：自由主義經濟學派與國家主義學派，前者認爲，自由市場是東亞發展型國家能夠快速發展的主要關鍵，排除國家在經濟發展中的角色與地位，該學派認爲，自由經濟要能夠成功，國家的干預程度應降至最低；後者卻認爲，東亞發展型國家之所以能夠快速發展，國家介入應居首功，正因爲國家介入，才造就了發展型國家。

筆者認爲，台灣能有今日的成就，國家介入應居首功，國家主導政經發展，但隨著民主化的發展，社會力的釋放，過去不可挑戰的國家機器，也成爲新興民

²⁴ Przeworski, Adam. "Some Problem in the Study of the Transition to Democracy" in Jon Elster & Rune Slagstad. (ed) *Constitutionalism and Democracy* (London: Cambridge Press, 1988), p 64.

²⁵ Joshi, Anuradha and Moore, Mick. "Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Enviroments," *The Journal of Development Studies*, Vol.40. No.4, April 2004, pp31-49.

主運動、社會運動想撼動的首要目標，尤其是 2000 年總統大選後，國民黨威權式政權和平轉移給反對黨，開啓了台灣國家發展的新紀元。但新政府卻面臨由威權過渡到民主的混亂期，無論政治、經濟、社會皆遇到前所未有的發展瓶頸，公共政策與國家重大建設都無法順利推展，並成爲朝野互相攻訐對方的藉口，行政部門與立法部門無法建立良性的互動方式，再加上政治力不當的介入，使原本單純的行政事務，往往演變成爲毫無妥協餘地的對抗事件，此不僅代表政府內部橫向聯繫缺乏，社會力滲透國家機關特有的領域，影響政府公權力的執行，使國家自主性漸漸流失，並割裂台灣社會的凝聚力，政治力無法有效管理約束社會力與經濟力，造成台灣轉型與發展的困境。

研究國家與社會的鑲嵌程度，可以看出一個國家未來發展方向的強度，國家自主性是過去政府推行國家政策的主要政策工具，民間社會的發展空間也與此息息相關。筆者認爲，研究台灣的轉型發展，很難迴避歷史結構性制約—殖民式依賴發展，爰此本論文擬由台灣過去的經濟發展經驗，發展型國家發展之特徵，確認台灣發展的動力來源，而在全球化過程中，台灣的國家社會關係、政商關係如何轉型，政府的基礎建設能力(infrastructural power)又如何提昇，以因應內外情勢變化？在資訊網絡社會崛起時，政府又如何調整國家治理能力，以滿足民間社會的需求？台灣如何在政府、社會、國際社會互動中，解決內部的矛盾對立，在全民漸具國家發展的共識，正確地認清發展動力、方向，穩健地向民主制度邁進。

第五節 研究途徑與方法

本論文採取的主要研究途徑爲「歷史結構分析法」：探討政權轉型與國家社會關係需緊扣歷史結構因素，才能確切掌握其間的變動過程與決定性因素，以總體性和動態性理解社會結構。²⁶國民黨政府撤遷來台後，仍以特權心態處理國家社會關係，國家社會關係是上對下威權支配關係，而「國家統合主義」與「侍從主義」是國民黨政府威權統治的利器。威權時期國民黨政府與台灣社會間的鑲嵌性不足，國民黨政府以威權手段，對台灣社會進行威權統治，1947 年「228 事件」是台灣社會對國民黨威權統治不滿的具像化，1979 年「美麗島事件」是台灣社會主體意識的覺醒，「美麗島事件」後，反對運動與當時仍爲反對黨之民進黨結合，台灣的主體論述與國家意識在威權轉型過程中逐漸形成。台灣社會逐漸脫離

²⁶ 龐建國，**國家發展理論—兼論台灣發展經驗**（台北：巨流圖書，民國 82 年），頁 223。

國民黨政府威權統治體制，不再受制於由上而下的威權支配，台灣社會由下而上反支配，致使台灣國家社會關係進行解構重組。

歷史結構分析法，探討的不單是結構對社會生活的制約，同時也注意社會衝突、社會運動和階級鬥爭對社會結構所造成歷史性的變化與轉型。²⁷蕭新煌歸納 80 年代台灣新興社會運動產生原因有三：(一) 經濟發展的外溢效果。(二) 政治權力本身的轉化。(三) 民間社會出現與人民力量的結合與壯大。²⁸本文爰擬以國民黨政府退守台灣後之 50 年代做為研究開始時間點，研究國民黨政府如何在被中共殲滅與受國際社會邊緣化之際，再度被納入資本主義全球化分工體系之中，台灣如何以經濟發展為基礎，由威權政體向後威權轉型，而後威權時期，由下而上之國家社會關係為基礎之國家能力與國民黨政府威權時期，上對下威權支配性國家能力有何不同，其特徵為何？

研究方法有二：(一) 文獻分析法：本論文採新國家論觀點，故擬由發展型國家歷史文獻中，再次強調國家在經濟發展中的角色與功能，在後威權時期，國家的角色與功能將持續增加，國家治理能力的提昇，將是台灣這一波民主化的主軸，由發展型國家的特色與運作模式，再尋台灣發展生機與動力。(二) 比較研究法：在經濟發展上，主要是比較韓國與台灣在發展路徑的差異，造成日後截然不同的發展模式。

第六節 研究架構與章節安排

大部分研究東亞國家發展經驗的學者咸認為，國家機器對市場的強力干預，是東亞國家(尤其是亞洲四小龍)得以成功發展的主因。國家干預對於經濟發展與工業轉型具關鍵性作用。²⁹本論文的基本邏輯與主要論述亦認為，國家能力尤其是國家統治治理能力的提昇，是台灣能否成功轉型與發展的主要關鍵。台灣在經歷 80 年代政經蓬勃發展以後，過去賴以自豪的發展經驗，在全球化的浪潮中，已有進行調整的必要。這也代表國家機器的能力，有必要因著時空條件的改變進行修正，國家的統治能力不再是由上至下的統治，而應該是由下至上的治理，將過去的統治對象與內容，改以合夥人對待，強調上下合理互動關係與模式的建立，李英明表示，政府在公、私和自願團體部門自主形成的網絡中，只是一個行動者，而非再如過去般是高高在上的權威主宰，在台灣後威權的治理格局中，各

²⁷ 龐建國，*國家發展理論—兼論台灣發展經驗*，頁 224。

²⁸ 彭懷恩，*台灣發展的一政治經濟的分析* (台北：風雲論壇出版社，民國 84 年)，頁 316。

²⁹ Weiss, Linda & Hobson, John M. *State and Economic Development: A Comparative Historical Analysis* (Polity Press, 1995), p1.

個行動者是互賴而非互相排斥，政府充其量只是扮演網絡中協調者的角色。³⁰在二十一世紀中的強國家不再是統治能力的展現而已，而是整體綜合協調能力的展現。唯有如此，國家才能從容有序地面對來自外部的挑戰，而不會以統治舊思維危及整體結構的存續與發展。

本文擬由歷史結構觀點，分析官僚威權與民主治理時期，促使台灣政經發展與轉型的動力(Dynamics)與維持其政治、經濟與社會發展的制度性安排。誠如艾略特(John E. Elliot)所言，「政治體制已成一種經濟化過程，且是一權威與權力的系統，而經濟體制已成為一權力系統，而且是一種經濟化過程」。³¹政治與經濟互動關係不能僅視為人與人的互動關係、也非僅是利益衝突關係，也是種權力與利益配置結構關係。經濟與政治發展互動關係會形成制度，並會有新形式的社會團體與組織與之配合，譬如官僚威權體系中，威權政治主導統合經濟的發展，社會團體只能配合國家政策，無法真正表達與參與國家政策的制定，個別產業或團體的需求，不能保證一定能充分表達，更遑論受到尊重，但國家負責所有成敗責任。在民主治理階段，情形正好相反，國家無法完全掌控社會發展，甚至連國家政策的制訂與政策執行，都得接受來自社會團體與人民的質疑與檢驗，因為內外體系環境的交互影響，民主的權力與利益配置結構關係，不能再以封閉體系視之，而是受到世界政經體系互動關係的制約。本文的研究架構，爰擬以結構性觀點，論述台灣的國內因素與發展條件，如何受到國際環境的制約，而台灣又如何在此制約結構中發展。

國家自主性與國家能力是研究國家發展的重要面向，國家自主性涵蓋國家／社會互動關係，國家是對特定領土與人民具管轄權，在策畫與追求目標時，不僅僅只是反應與滿足社會團體、階級與社會利益需求的一種組織而已，在推行國家發展策略時，並能適度與強勢經濟階級利益區隔開來。³²國家若缺乏自主性，國家整體資源與運作將傾向富有階級，此將危及民主政治的正常發展，這也是威權體系轉化成民主政體最常出現的現象。國家能力是應用整體資源進行國家整體建設，與維持其統治正當性的能力。國家能力具體的陳現包括領土的完整性，充沛的軍力，忠誠熟練的公務人員及財政能力；而政策推行的工具，包括中央計劃單位，國控投資資金，國家福利計畫；國家與特殊環境中社經、政治環境的關係。

33

³⁰ 李英明，「政府改造 多點治理 少點統治」，**國家政策論壇**（台北），第一卷第十期（民國 90 年 12 月），頁 122-123。

³¹ Elliot, John E. "The Institutionalist School of Political Economy," in Whynes, David. edited. *What is Political Economy?* (Oxford: Basil Blackwell, 1984), pp59-89. 轉引自，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 3

³² Skocpol, Theda. "Introduction: Bring the State Back in," in Evans, Peter. et. al. edited. *Bringing the State Back In* (London: Cambridge University Press, 1985), pp9-17.

³³ Skocpol, Theda. edited. (1985), p19.

東亞發展型國家是後進國家脫離西方殖民的現代化過程，但其發展經驗是否就代表其徹徹底底走出東方主義的陰影，則仍有待觀察。全球化是西方國家剝削、壓迫東方民族的結束，還是剝削現象的加強與多樣化而已？全球化是否就能使第三世界國家脫離依賴性發展？國家的概念與功能從此走入歷史的灰燼，意識型態就此終結？80年代東亞地區國家(南韓、台灣、新加坡與香港)成功的經濟發展經驗，使依賴理論學派與世界體系論者，不得不提出發展中國家(邊陲與半邊陲)也有發展的可能性說法，國家強力介入經濟發展，能使發展中國家脫離核心國家的制約而有所發展。

在全球化的衝擊下，許多學者質疑國家存在的必要性，但種種資料與發展脈絡顯示，國家並未因全球化而消退，相對地，爲了要成功地完成自由化與民主化，消除由威權政治結構走向民主政治結構間所產生的社會亂象，消除危及民主政治正常建構的社會偏差，國家機關的角色與功能反而有予以加強的必要，這代表國家機關在全球化架構下，功能必需有所調整，爲了應付迎之而來的內外挑戰，其能力必須有所加強，才能在全球化浪潮下，再創國家重建的生機。由於國家機關需對國內資源做合理的配當與利用，必需釐訂國家發展策略，以最有效率的方式，進行國家建設計畫，所以必需隨時注意國內外環境變化，及其對國內政經所產生的影響，才能訂定出良善的國家發展策略。

國家機關不僅要明確掌握國際政治經濟的發展脈動，而且也要明瞭國內政經形勢變化，國際政治對國內政經影響的程度，也會直接影響國家機關與民間社會的互動關係。爲了因應內外環境壓力，國家機關的角色與地位出現明顯增強趨勢。台灣由威權政治走向民主政治，在政府與人民仍沈浸在民主政治成功的滿足感之際，國家機關與民間社會並未建立支持民主政治發展該有的正常互動關係，國家機關許多作爲仍殘存太多威權政體的運作色彩，而民間社會對政府公權力時有不正常對抗行動，由於過份強調市場自由化原則，東亞發展型國家介入經濟發展與領航機構概念幾乎已經不存在，國家自主性與國家能力快速消逝，不僅國家重點計畫推展困難，社會也出現若干不穩定現象。透過對國家能力與國家自主性的研究，重新找出發展型國家面對外在環境應有的國家能力與國家自主性。本論文的研究架構—國際社會、國家機器與民間社會互動架構圖，如圖 1-1：

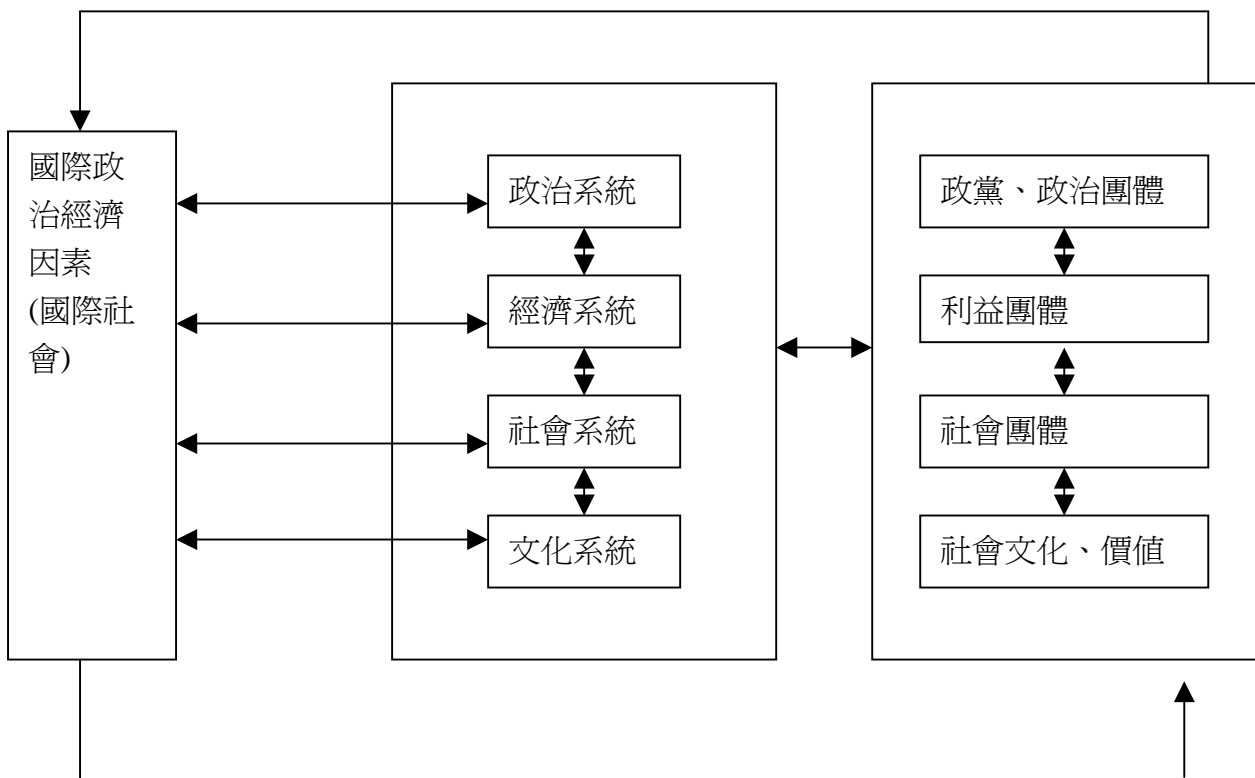


圖 1-1：國際社會、國家機器與民間社會互動架構圖

資料來源：作者自繪

國際社會、國家與民間社會成爲維繫國內環境與國際環境聯動的複合主體，網絡化、資訊化社會最大的特色就在於相互聯動性，任何一個地方事件，都可能成爲國際社會注目的焦點，甚至成爲國際事件的導火線。國內之國家社會關係與國際社會國與國的關係，不再是上對下的關係，而是平行夥伴合作關係，外部因素的動態互動關係，深深影響台灣國內政經社關係，此代表台灣外部鑲嵌性，無法完全脫離國際社會的制約。但台灣內部的發展，也會影響國際社會的權力平衡。

由於學者對發展型國家界定的範圍不盡相同，琳達·懷思(Linda Weiss)，將發展型國家限定爲日本、台灣與南韓，其他學者對發展型國家就寬鬆多了，有的涵蓋範圍幾乎包括所有重要的發展中國家，有的在亞洲四小龍外再加上東南亞若干重要國家如泰國、馬來西亞等國家。若干學者則認爲日本的發展模式(雁行發展模式)，主要得利者爲台灣與南韓，惟兩個國家因其政治、社會與文化背景不同，再加上兩國政府採取不同的發展策略，彼此的發展經驗便出現相異處，當然其相同點亦不少，惟是否可以雁行發展模式論述台灣的发展，值得商榷。

研究發展型國家主要有二種途徑，第一，國家中心論。第二，市場中心論。

³⁴但鮮少對該國家地區產生此種發展之政治、社會基礎加以論述，只研究國家如何治理市場，而忽略了國家自身如何治理，本文也希望由歷史條件、現代化歷程、台灣目前發展轉型困境及急待解決問題，由內外環境互動因素，探討國家在全球化中應有之治理能力(經濟治理能力、社會治理能力、政治治理能力與文化治理能力)及台灣的轉型之道。

本論文章節安排如下：

第一章，緒論。對研究動機、目的、研究概念、研究範圍、研究途徑與方法、研究架構與章節安排進行論述。

第二章，國家能力。由韋德(Robert Wade)提出的「治理性市場」(Governed Market Theory, GMT)與琳達·懷思(Linda Weiss)提出的「治理性互賴」(Governed Interdependence, GI)，艾文斯(Peter Evans)提出「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)等觀點，探討威權體制時期與民主治理時期(後威權時期)國家能力的內涵有何不同？國家如何引導社會發展，使社會成為國家治理能力的來源與主要載體。

第三章，發展型國家。由發展型國家歷史文獻中，證明「國家」仍是台灣發展轉型的主要關鍵與動力，由台灣過去發展經驗可以得出，「國家自主性」是政府得以統合內外資源，避免政府成為私營企業追求短期利益工具的重要因素，為台灣未來發展計，筆者認為，政府的「國家自主性」有重新加以型構的必要。由強森(Chalmers Johnsons)、安士敦(Alice Amsden)、韋德(Robert Wade)等人著作，再次強調優秀的官僚與國家自主性仍是台灣持續發展最重要的因素。

第四章，影響台灣發展之外部因素。外在因素雖屬外在制約，但不能就此與國內因素斷然加以區隔，本論文之所以將影響台灣發展之因素，區分為內、外因素加以處理，完全是為了便於分析起見，事實上兩者是處於動態辯證過程，內外因素是交互影響的，國內因素可能影響外在的國際制約，當然外在國際因素也同樣可能影響一個國家內部的發展。全球化將影響一個國家、地區的認同意識，全球化與本土化發展是並存的，這現象代表「文化多元性認同」的重要性，做為凝聚台灣向心力之「台灣主體意識」是有存在必要，但要注意的是，台灣不可往窄化性民族主義發展，以免影響「文化多元性認同」的發展，方可避免台灣主體意識反成為自我邊緣化的魔咒；另一影響台灣發展之外部因素為國際組織。筆者認為，國際組織仍是延伸國家權力的工具，國家藉由國際組織的運作，強化該國的國家影響力與競爭力；台灣無法自外於區域發展之外，筆者擬藉由區域發展的探討，論述區域合作對台灣發展的制約強度。

第五章，影響台灣發展之內部因素，影響一個國家發展的內部因素甚多，筆

³⁴ Aoki, M. Kim, Hyung-Ki & Okuno-Fujiwara, Masahiro. *The Role of Government in East Asian Economic Development—Comparative Institutional Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pxxv.

者僅能就較為重大因素進行探討。首先，筆者認為，現在台灣政府與社會最困擾的是認同問題，包括國家認同、文化認同等，再加上選舉激化了族群關係，使國家認同問題變得更為複雜難以解決，而國家認同問題將直接衝擊政府基礎建設能力的提昇，故筆者將其列為影響後威權時期台灣發展的首要因素。1947年 228 事件，1977 中壢事件，1979 美麗島事件，1986 年民進黨成立，1988 年在蔣經國逝世後，李登輝繼任總統，1990 年國是會議，1991 年至 1992 年國會全面改選，1993 年以修憲完成為理由，要求內閣總辭，郝柏村被辭職，1994 年通過憲法增修條文，總統由直選產生，1996 年李登輝以 54% 得票率當選總統，此新國家建構過程，顯示台灣社會由自由化漸次轉化成民主化的過程。

至於官僚體系的效能，為影響台灣產業發展之所有可能性。國家政策的執行與落實端賴官僚體系的運作，過去官僚體系是主導台灣經濟成功發展的火車頭，未來官僚體系效能如何提昇，將直接影響政府施政效能，官僚體系在網絡社會中該扮演何種角色，方能提振政府效能與民間企業之競爭力。

第六章，向民主過渡。在民主化過程中，後威權時期的台灣也出現「規範疲軟症」現象，更證明民主是需要學習與沉澱的。當台灣人民沉溺、習慣於「民主」運作時，要注意的是民主民粹化現象，尤其是隱藏在民主外衣下之專權情形。民主並非廉價品，隨時有可能往民粹、專權傾斜，民間社會目前對政府的褒貶，大都集中在政府的專權性格上，筆者認為，這就是後威權時期，台灣民主發展的隱憂，民主政治是建立在制度運作上的多元、包容過程，若出現排他、對抗與窄化，則將成為獨裁政治滋長的溫床。

第七章，鞏固民主。發展中國家皆會面臨轉型困境，尤其台灣是由威權政權移轉成民主政體，國民黨政府統治精英適度與黨外反對勢力結合，導致國民黨政權於 2000 年和平轉移至當時的反對黨民主進步黨身上。民主進步黨執政期間，台灣民主政治是否真正由威權過渡至民主，瓦解國民黨政府威權統治的內外結構性因素，也將以更高民主標準檢證民進黨政府的民主素養與治國能力。

台灣民主政治發展是否能鞏固，將關乎人民實質福利與國家永續經營，如何降低民主不確定性，提昇國家治理能力是本章節關注之議題。

第八章，結論。前如卡爾·巴柏所言，我們應有面對壞政治的準備，不要期待最好的政治領導者。民主政治決非是最完美的政治，惟賴制度的建立才能消除民主的不確定性。台灣的新國家建構增加了民主不確定性，政府與民間社會對制度的尊重，將成為台灣民主制度的守護神；誠如葛紳孔(Gerschenkron)所言，後進國家最需要國家主動的參與指導，目前台灣激化之自由化、民主化表現，就有加以調整的必要，惟有如此，才能提昇國家治理能力；再者，國家代表人民福利負載主體，國家不再是壓迫性的權力主體，國家功能已轉換成為民服務，但權力本

身便具有獨裁壓迫性，民主政體亦不例外，唯有透過「制度性安排」才能消除權力壓迫、宰制的負面效應。在後威權時期中，對於民主政治中潛存獨裁專權之因子，仍不可小覷。琳達·懷思(Linda Weiss)提出「治理性互賴」(Governed Interdependence)，對於仍陷於「制度性安排」重構泥淖之中的台灣，甚具參考性價值，值得再次引介論述。筆者認為，台灣需要的不是革命性的改造工程，而是如卡爾·巴柏所說的細部社會工程才是。

第七節 小結

台灣近三十年的快速發展著時令人耳目一新，但隨著物質科技日新月異，人民的反思能力卻急速地下降。衡諸一個國家的未來發展，決不單是經濟指標而已，短期而言，台灣急迫的的確是「全民拼經濟」，但台灣未來長期的發展，絕不是經濟好就能國泰民安，台灣要成功地轉型發展，需有另一番新的思考，要成為國際社會的一員，更需針砭內外因素間的互動關係。筆者以為，政府在拼經濟的同時，也應該重新評估與權衡國家社會的互動關係，因為經濟成果是必須與社會其他指標相配合的。經濟發展無法在缺乏政治、社會穩定的環境中成長，在上述條件進行的經濟發展只會使貧富差距更大，若社會文化、政治文化對經濟發展產生不正常認知，短視近利成為社會普遍的思考邏輯、價值判準，那影響的不單是經濟發展而已，也毀壞了國家、社會發展的正常根基。

對於東亞經濟體的發展，自由市場論者與國家論者看法極為不同，台灣發跡的原因很多，有其特有的內外因素，強森(Chalmers Johnson)、韋德(Robert Wade)、安士敦(Alice Amsden)、魯迪-紐倫斯(Luedde-Neurath)、康明斯(Cummings)、戴歐(Deyo)等人咸認為國家介入經濟發展是這些國家、地區得以發展的關鍵性因素，³⁵這也表示國家介入經濟發展，制定發展策略是必要的且正確的。彼得·艾文斯(Peter Evans)認為國家自主性有其必要，但確保國家能力卻更為重要，而國家機關是否與社會環境鑲嵌，是確保國家能力的保證。艾文斯於1995年提出「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)概念，並將其應用於新興工業國家經濟轉型研究中，研究國家機關與社會團體聯結的形式與互動關係，此關係將決定國家能力，不同的國家結構產生不同的國家能力。³⁶艾文斯提出「比較制度途徑」(comparative institutional approach)認為，國家應視為是根深蒂固於歷史的制度

³⁵ Johnson, Chalmers. "Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Deyo, Frederic C. edited. *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987), p137.

³⁶ Evans, Peter. *Embedded Autonomy—States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995), p11.

(historically rooted institution)，並非只是關鍵性(strategic)個人的組合而已，國家與社會的互動關係，是被制度性關係所制約的組成。³⁷也唯有將「鑲嵌」與「自主性」加以結合，一個國家才能被稱爲是發展型的。³⁸經濟結果是社會制度、政治制度的產物，而非僅是現實市場的反應而已。琳達·懷思(Linda Weiss)提出「治理性互賴」(Governed Interdependence, GI)，研究國家機關與產業如何建立良性互動，有關此節，後續章節會有深入論述。本論文延續上述學者的論點，並再次強調國家介入經濟發展的必要性與正當性。

新古典經濟學派認爲，自由市場是東亞國家得以發展的主因，但就以台灣的發展經驗與目前所遭遇的困境，新古典經濟學派對這些國家的發展，其解釋力明顯不足。新古典經濟學者認爲，市場法則能解決國家無法解決的問題，但事實上，市場所製造的問題，並不比國家少，隱藏在市場背後的剝削、壓迫並未稍戢。受到國際分工體系的制約，台灣產業需不斷轉型才能生存，再加上國際情勢較以前嚴峻，兩岸仍處於敵對狀態，國內統獨立場爭擾不休，頻仍的選舉更加劇內外情勢的複雜性與衝突，正常的經濟運作，反受制於異常的政治思考，致使台灣的競爭力與國家整體發展能力大不如前，並且危機重重。

自 2000 年總統大選後，民進黨正式成爲執政黨，台灣以和平方式完成了政權轉移，原本是台灣民主政治值得欣喜的一頁歷史，但由於台灣的社會結構與國內外政經情勢錯綜複雜，再加上新政府對行政體系運作仍不熟悉，致使國事運作不甚順暢。由於歷史因素，使島內共識凝聚不易，再加上經濟發展的瓶頸，使執政黨之執政能力受到莫大的限制與質疑。中國大陸已成爲全球最大的吸金體，大量的企業與人才移往中國大陸，爲了台灣永續發展，有必要重新模塑與創造國家機器與社會的新互動關係，才能使缺乏共識的台灣社會，由不必要的內耗、衝突、對抗中走出，民間社會成爲國家最強大的支援體，增強國家治理能力與企業競爭能力。

民進黨於 2000 年正式取得執政權，但執政內涵與品質褒貶互見，此有其歷史結構性因素存在。自從 228 事件以來，「外省政權」已成爲台灣選舉負面操作的選項，由於建全的民主公共空間論述仍待建立，過去國民黨執政期間之官僚威權主義特質仍未完全褪去，台灣的民主素養仍待提昇不說，尙需防止台灣民主化出現民粹化傾向。

目前，政治人物以民意取代了公共政策應有的自主性與專業性，「民意」成爲政治人物行動的判準，致使公共建設與國家重點發展計劃，成爲政治人物問政杯葛對象，再加上計劃配套措施不足，法令規定不夠周延，人才不足，而使時效與品質跌至谷底，不僅造成政府施政品質低落，也造成立意良善的國家政策，反

³⁷ Evans, Peter. (1995), p18.

³⁸ Evans, Peter. (1995), p12.

成爲日後的負擔。此不單是造成立法院議事效能不彰，行政院更出現朝令夕改的窘境，國家機關橫向聯繫機制付之闕如，本位主義盛行，對於重大議題，出現各部會各自爲政情況，浪費國家整體資源運用莫此爲甚。

國家發展重點計劃是政府突破目前經濟困境的一帖強藥，也是提昇政府基礎建設能力的重要施政措施，但在執行上卻困難異常，無法達成預期的效果，良好的立意與計劃，常因不當外力介入，而延宕推遲計劃原訂目標，無法達成先前的規劃目標，無形中浪費國家寶貴的資源，真正的投資效益無法顯現。類似的計劃，在其他國家早已正式營運獲利，而我們仍在規劃規劃再規劃，評估評估再評估的惡性循環中糾纏不清，這才是台灣生存競爭最大的致命傷。國家發展重點計劃無法落實，嚴重影響台灣生存空間，這是我們必需要思考的問題。

艾文斯(Peter Evans)認爲國家介入社會經濟發展的方式與角色有四：(一) 監護者(custodian)：國家扮演生產者角色，主動提供公共財。(二) 創造者(demiurge)：限制私人資本。(三) 催生者(midwifery)：誘導私人企業投入生產。(四) 耕耘者(husbandry)：幫助私人企業投入與適應國內外挑戰。³⁹台灣值此內外環境情勢變化，全球化／本土化發展制約下，實有重新思考自由化與去管制化後，無政府治理之可行性及其影響，台灣是否應該「再把國家帶回來」，幫助企業投入競爭激烈的國際市場，提供企業正常發展環境，更要防止全民共享財富，努力成果成爲大財團分食的禁臠。

金耀基曾說過，西方民主社會的實現，並非僅靠大眾意志的表達而已，因爲大眾意志隨時隨地都可能成爲獨裁專權的工具，唯有存在於社會中互相牽制的多元力量才是民主自由的保證。⁴⁰必須防止經濟權力過份集中，經濟權力的享有必需多元化，包括一切社會權力皆應由不同團體分享，後威權時期台灣之政府與社會應強化彼此的角色與功能，讓社會權力在建全社會制度下分享與分配。

³⁹ Evans, Peter. (1995), p13.

⁴⁰ 金耀基，「中國現代化的動向：一些觀察與反省」，收錄於，金耀基等著，**中國現代化的歷程**（台北：時報文化，民國79年），頁22-23。