

## 第二章 國家能力

### 第一節 國家能力來源

國家能力與國家結構息息相關，傳統的國家能力與現代國家能力大相逕庭，就在於國家結構極其不同，國家能力是國家權力之特定形構(configuration)，國家能力源於國家社會關係(社會權力)與特定的政治-制度因素。<sup>1</sup>霍伯森(John M. Hobson)提出社會學的非現實主義之國家能力觀點，以多元性之特定(specific)與一般(general)之國內國家權力來源界定國家能力。

首先，在多元性之特定國內國家權力來源部分，霍伯森認為國家能力來源有五：(一) 國家能力強弱與國家／民間社會之互動鑲嵌性程度呈正相關，與社會的鑲嵌性越深、越廣，則國家能力便越強。<sup>2</sup>(二) 國家能力是與專制權力積累完全不同的，強制性權力隨著國家能力的增強而減弱。<sup>3</sup> 如同霍伯森(John Hobson)、艾文斯(Peter Evans)、琳達·懷思(Linda Weiss)所說的，相對社會而言的國家自主性，對於確保國家能力仍是不充分的，而必需伴隨著鑲嵌性(embeddedness)。(三) 為了確保國家能力最大化，國家利益須與私人利益區隔(制度自主性)，同時也要與關鍵的社會行動者保持競合關係。(四) 相對聯邦國家國家能力受到了限制，單一國家(unitary state)之國家能力潛在性地提昇。(五) 國家能力需要高程度之滲透(penetrative)／基礎建設能力(infrastructural power)。

其次，在多元性一般國內國家能力來源亦有五項基本原則：(一) 民族／國內領土的集中性，提供國家在國際社會與外部場域一基本的權力基礎。(二) 經由國家與統治階級多型態特性，可提昇國家能力與國家自主性。如同普蘭札斯(Nicos Poulantzas)所言，資產階級本身便是由不同派性且互相競爭之團體所組成，使國家能在此派性鬥爭中，強化其地位。(三) 國家間領土的去集中化，潛在地提供國家在國內與國際領域內基本的權力基礎。(四) 跨國與國際經濟關係，潛在地提高國家在國內與國際領域之權力基礎。(五) 在國際系統中之國家

---

<sup>1</sup> Hobson, John M. *The Wealth of States—A comparative sociology of international economic and political change* (Cambridge University, 1997), p233.

<sup>2</sup> Hobson, John M. (1997), p237.

<sup>3</sup> McNeill, William H. *The Global Condition* (N.J.:Princeton University Press, 1992), p121. in Hobson, John, M. (1997), p238.

力量，是以國內力量為重要先決條件。<sup>4</sup>非現實主義國家能力論點，強調的是國家能力的結構性層面，國家能力的強弱是與國家社會彼此間的鑲嵌性與自主性高度正相關的。

作者也認為，後威權時期台灣國家能力的強弱與提昇，在於國家對於社會之自主性與鑲嵌性，無論在國內或國際社會，國家都仍是主要行動者，如何提昇國家基礎建設能力(infrastructural power)，而非專制能力(despotic power)，是本章節討論的重點，但在論述國家能力時，已不能忽視社會自主性的發展趨勢，國民黨執政期間，社會是政治的籌碼，1987年民主進步黨成立後，社會運動將社會自主性推向高峰，從此社會力由過去被動角色，成為主導台灣發展的主力。

全球化對國家最大的衝擊在兩方面，國家治理能力<sup>5</sup>與國家落實政策的執行能力<sup>6</sup>。國家結構的改變與國際情勢的變化，使得過去政府由上至下的統治型態，隨著民主化發展，調整成為由下至上的治理要求，同時政府職能也產生革命性變化。何謂國家能力(social capabilities)？國家能力要素(empowerments of social capabilities)又為何？林得里(Christopher Lindley)認為，國家能力是提昇政府在自主的情況下，明智而且有效運作的能力。<sup>7</sup>史匹茲曼(Guy Spiesman)等人認為，國家能力的建構包括發展政府的潛力與完成其任務的能力。此代表國家能力有二個特性：(一) 綜合性。政府能力是政府各機關能力的總合。(二) 雙重性。政府能力不僅表現在顯性的運作能力，也表現在內在隱性的潛在能力，政府對國家事務與社會事務的管理能力。

統合主義是過去威權政體的統治形式，但隨著多元社會的來臨，代表威權統治型態的統合主義也走入歷史，但統合主義若干理念，對向民主政體轉型的國家是否仍有參考空間，值得我們進一步探討。財政惡化是福利國家最大的單門，政府在推行社會福利政策之際，常出現捉襟見肘的窘境，問題就出現在政府汲取財政能力不足，誠如葛紳孔(Gerschenkron)對晚近發展的歐洲國家所進行的研究

---

<sup>4</sup> Hobson, John, M. (1997), pp236-252.

<sup>5</sup> 此處的治理能力涉及政府統治能力的變化，近於 R.A.W. Rhodes 所說的，自我組織 (self-organizing)，組織間之互動網絡的建立(interorganizational networks)，最突顯的特點在於互賴(interdependence)，資源交換(resource exchange)，遊戲規則的制定(rules of the game)與相對於國家的自主性(autonomy of state)，參閱，Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance—Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 1997), p15.

<sup>6</sup> 此處的國家能力涵蓋政府能力、國家能力與中央、地方政府能力，如王紹光與胡鞍鋼所定義的國家能力，國家能力指國家有能力將其所設定的目標轉化為事實的能力。因此國家能力包括四種，政府汲取財政的能力、國家宏觀調控經濟的能力、合法性能力與強制性的能力。

<sup>7</sup> Lindley, Christopher. “Changing Policy Management Responsibilities of Local Legislative Bodies,” *Public Administration Review*, Vol. 35, Special Issue (Dec. 1975), p797.

指出，國家不僅必須解決中央與地方財源問題，而且須解決風險性問題，國家需提供合適的發展環境，並主動整合財政市場。<sup>8</sup>台灣目前的社會運動大都與社會福利相關，舉凡教改團體、工運團體皆為捍衛自身的權益而站出來與政府相抗衡，可以看出，稅收能力將是未來政府能否有效推行社會福利、施行國家政策的指標。奧甘斯克（A.F.K. Organsk）、庫格勒（Jacek Kugler）就以稅收能力來認定國家能力的強弱。

發展型國家最大的特色與成功之處就在於國家主導經濟發展，國家擔負起經濟發展的火車頭角色，國家引導企業發展，國家不僅提供企業發展環境，而且以補助與信貸，誘使企業加入國家建設的行列，社會服膺國家的統治。但全球化改變了此種統治型態，過去由上對下的統治類型出現了質變與量變，由下至上的治理類型應運而生，國家能力的內涵也隨之改變。

首先，國家的政治能力可以理解為，是國家制定政策與落實政策所必需付出的機會成本，政府在政策輸出前所投入的人力、物力，其受外界影響的程度，代表政府政治能力的強弱分別。過去，威權官僚體制時期，國家政治能力是非常強的，判斷一個國家政府能力的強弱，往往也僅以政治能力的強弱加以判讀，若僅以此面向而言，台灣過去政府的政治能力是無庸置疑的。

其次，國家的經濟能力，在探討經濟能力時，應該釐清的是，政府應該提供市場何種協助，也就是說，國家與市場的互動關係為何的問題。哈曼(Chris Harman)認為政府應為市場做的是，第一，確保源源不絕的專技勞動力與在某種程度上保護本國市場的能力。第二，有序地規範商業關係。第三，提供穩定的貨幣供應，並保護企業不面臨大型供應商與主要客戶的崩潰之立即危險。第四，以軍事力量做為維護利益最後手段。<sup>9</sup>

其三，社會力所代表的是影響經濟發展與政治發展關係的民間社會，國家能力是無法完全平均干預不同領域之社會經濟生活的，這是瞭解國家如何面對挑戰最重要的結構特性。<sup>10</sup>國家能力的強弱涉及國家官僚結構問題，艾文斯(Peter Evans)在「鑲嵌自主性—國家與工業轉型」(Embedded Autonomy—States and Industrial Transformation)一書中，有精闢論述。艾文斯以比較制度途徑對巴西、

---

<sup>8</sup> Evans, Peter. (1995), p31.

<sup>9</sup> Harman, Chris. "The State and Capitalism Today," *International Socialism* 51 (1991), p34. in Lazarus, N. *Nationalism and Cultural Practice in the Postcolonial World* (Cambridge University Press, 1999), p72.

<sup>10</sup> Evans, P., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State," in Skocpol, Theda. edited. (1985), pp351-352.

印度與韓國等三國之資訊產業進行研究，雖是研究資訊產業，但可以清楚看出艾文斯真正的意圖是，重新詮釋國家結構與國家社會關係的基本概念，國家結構與國家社會關係如何型構工業轉型是其主要目的。艾文斯指出，每個國家的內部結構與其與社會的關係都是千差萬別的，不同的國家結構使會產生不同的行動能力。<sup>11</sup>韋伯認為官僚體系為整合大規模行政活動最有效的方法，廣泛與內部一致的官僚體系是國家有效行動的前提。<sup>12</sup>國家能力就在於政府以何種方式、何時對工業、產業與企業進行有效干預。庫仁斯坦（Peter J. Katzenstein）則延伸米格蓋爾（Joel Migdal）強弱國家模式，以來自社會之政策工具之數量、範圍與集中度來判斷國家能力的強弱，而對庫仁斯坦（Katzenstein）而言，具有如此規模與範圍之國家有較優之政策網絡，日本在這方面就比美國強。<sup>13</sup>克來斯納（Stephen Krasner）則以國家抗拒私部門壓力、意圖改變私部門行為與改變社會結構之能力來判斷國家能力。

探討某國家的國家能力，需緊扣該國家所處的政治、社會經濟環境，內外環境因素相互制約下的國家能力。<sup>14</sup>國家能力的強弱，應該由國家與社會互動的關係加以認識，國家與社會的互動強弱，可以概分為四種：（一）強國家—弱社會模式：大政府—小社會，基本上，東亞發展型國家如台灣、南韓、新加坡屬於這一類型，國家政府擁有相當強的權力，國家的政治力完全掌控與稀釋來自社會的需求與抗議，而經濟方面的表現完全是為了鞏固政權與統治的合法性。（二）弱國家—強社會模式：政府扮演守夜人角色，小政府—大社會，這是多元主義者與市場派的理想相同，政府無需干預過多，社會蓬勃發展，國家無法完全掌握企業與產業的需求，最小的政府便是最好的政府，市場本身便會透過自身的運作，形成競爭機制。（三）強政府—強社會：政府與社會相互制約，形成對抗之勢。（四）弱政府—弱社會：這一模式較為少見。<sup>15</sup>

韋伯以「政治統治」與「政治管理」研究國家的權力結構問題，並將兩者統稱為「國家統治能力」（governability），把統治視為國家合法壟斷性權力的行動，而國家統治能力，則是執行此一行動的能力。國家行動的主要內容為：制定法律；

---

<sup>11</sup> Evans, P. (1995), p11.

<sup>12</sup> Rueschemeyer, Dietrich & Evans, Peter. "The State and Economic Transformation : Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention ,," in Skocpol ,Theda. edited. (1985), p50.

<sup>13</sup> Katzenstein, P. " Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," *International Organization* 31 (Autumn 1977), p892.

<sup>14</sup> Skocpol, Theda. edited. (1985) , p19.

<sup>15</sup> 劉世軍，「現代化過程中的政府能力」，公共行政學的明天，<http://www.chinampaonline.com>

保護個人安全與社會秩序；保護財產權；保護衛生、教育、社會福利與其他文化的利益；組織軍備、抵禦外侮等。<sup>16</sup>米格蓋爾(Midgal)認為，國家能力代表以果決的方式滲透社會、規範社會關係、汲取與利用社會資源的能力。<sup>17</sup>而在全球化過程中，國家依舊有其一定的角色定位，也就是國家並非被取代或消逝，而是國家以多種形式去適應外界的挑戰與變化，國家某些功能反因全球化而強化了。<sup>18</sup>而國家能力的優劣，與國家資源整合能力、公私合作機制息息相關，由於政府想以自由化、民主化試圖急速脫離過去的統治模式，卻導致台灣國家能力處於相對弱勢，台灣由於支持民主政治之制度安排尚未妥善建置，再加上人民民主素養有待提昇，有漸往弱國家／強社會模式發展，但弔詭的是，政府某些時候也思圖以專制性權力，來強化其基礎建設能力的不足。

霍爾(Peter Hall)認為國家能力應表現在三個領域中：(一) 國家內部結構，包括政治人物與行政官員間的關係與政策制定屬性。(二) 國家與社會的關係，例如國家對財政的控制。(三) 社會的結構，確認那些企業組織能提昇政策執行能力。<sup>19</sup>國家能力應由探討國家／社會關係著手，國家與企業應緊密結合，但彼此間也仍有一定的區隔，對此，懷思(Linda Weiss)提出「治理性互賴」(Governed Interdependence, GI)概念，治理性互賴指的是，公私部門各自維持與保有本身的自主性，彼此的關係是一種經協商過的關係(negotiated relationship)，此種關係係維繫在較長遠的目標上，並由國家主控其事。譬如，私營企業願意配合國家政策暫時犧牲短期利益，以確保其長期更大的利益。在治理性互賴上，國家與社會都是強勢的，國家保有其自主性，而利益團體經由協商機制被整合至政策制定的架構中。<sup>20</sup>治理性互賴的觀念立基於，國家與利益團體都相當清楚彼此的底限，雙方透過協商溝通達成利益最大化。國家能力的強弱是與社會互動相關連動的，透過政策制定過程，國家與社會緊密結合在一起，但國家不會因此就完全被社會，尤其是社會主要的利益團體所完全吸納，相反地，國家仍保有其相對自主性。國家對社會保持相對自主性，社會對國家而言保持其企業靈活度。這也是過去台灣經濟快速成長的主要原因之一。

---

<sup>16</sup> 時和興，*關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會*（北京：北京大學出版社，1996），頁 148-149。

<sup>17</sup> Midgal, Joel S. *Strong Societies and Weak States —State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton University Press, 1988), p4.

<sup>18</sup> Manuel Castells 著，夏鑄九等譯，*認同的力量*，頁 331-337。

<sup>19</sup> Weiss, Linda. *The Myth of the Powerless State —Governing the Economy in a Global Era* (Polity Press, 1998), p34.

<sup>20</sup> Weiss, Linda. (1998), pp37-38.

而討論國家能力就無可避免涉及國家自主性問題，國家結構的設計與運行，應確保國家機器不單以私人利益或短期利益為考量點，公權力應為全體利益計，應適時干預經濟發展。國家與社會需進行制度性隔離，才能確保國家政策有效執行，目前，國家機構效能不彰，此與國家機器未能與企業集團、利益團體保持制度上的隔離有一定關係。企業過份干預、有計劃性地影响與侵蝕國家公權力領域，只為其利益最大化考量，忽略國家長期、整體利益。在治理性互賴體系中，國家扮演政府官員與主要經濟行為者間聯合的觸媒角色。國家引導企業發展，但與企業保持某種程度區隔，確保企業的靈活度，國家主導政策與干預經濟發展是東亞發展型國家得以成功發展的關鍵，韋德(Robert Wade)一如強森(Chalmers Johnson)宣稱東亞地區經濟成功發展的主要關鍵在於，政府主動積極的參與與策略性工業政策，而韋德尤其重視制度安排的重要性，這也就是韋德所說的「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)。「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)有三個主要假設，如圖 2-1。<sup>21</sup>

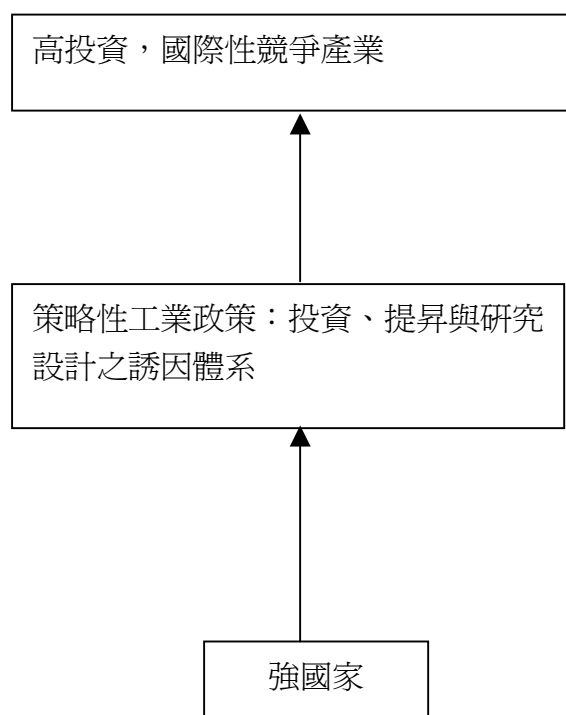


圖 2-1：韋德 (Robert Wade)「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)

資料來源：Weiss, Linda. *The Myth of Powerless State—Governing the Economy in a Global Era* (Polity Press, 1998), p47.

<sup>21</sup> Weiss, Linda. (1998), p4.

「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)認為，國家應主導策略性工業政策，投資於具競爭性的國際企業，尤其強調國家整合(coordination)的角色，國家不應因短期目標而犧牲長期目標，每個國家的整體資源與人力都非無限的，大部分國家或地區皆運用有限的資源與人力，進行國家整體建設計畫，為了避免資源的浪費，對可用資源做最有效能的運用與配置，國家整合公私部門利益的角色就相當重要了。一般而言，企業集團與利益團體重視的是短期現實的利益，對於影響國計民生的長遠利益，倒不是完全不著力，而是不能以要求國家的道德性與公平性，來要求社會團體亦應具同等功能。自由主義認為最好的政府就是介入最少的政府，可以說，自由主義對政府職能的認知是小政府觀念，國家應讓社會有自主發展的空間，國家不應該介入太深，讓市場機制解決國家發展產生的問題。國家將私人企業利益納入政策考量，換取私領域的支持，國家整合公私利益的企圖至為明顯，國家整合公私利益的能力是無法加以漠視與忽略的。

惟琳達·懷思提出「治理性互賴理論」(Governed Interdependence, GI)，「治理性互賴理論」與韋德之「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)最主要的差別在兩方面：(一) 首先需注意的是，由公共政策所孕育出之較大系統，此系統將來自於產業之動態反應加以制度化，這也就是說，東亞地區私人企業能較快速適應經濟變化，透過廣泛組織機構—包含公私組織機構—統籌變化產生的衝擊，將風險加以社會化，將企業所面臨的風險降至最低。企業可以免除四種主要風險：(1) 集資。(2) 發展新產品與科技。(3) 開拓新市場。(4) 訓練專技人員，將風險鑲嵌或由國家特有、授權的機構加以承擔。<sup>22</sup>此特殊的政商關係即是制度性安排之「治理性互賴」(institutional arrangement GI)，此中央整合體系是以政商合作為基石的。(二) GI 與 GMT 不同之處在於，韋德太過依賴於相對強勢(hard)的國家概念，國家有能力與意願將其目標與決定付諸實施，全然不顧私部門的反對，所以韋德會強調東亞發展型國家之威權與統合的特性。

國家能力並非一層不變，也非平均分配於各個層面，而是依不同領域與政策重要性展現不同的國家能力。每個國家隨其政治體制、經濟體制、社會文化、社會條件不同，表現出的國家能力也就不同。波特(Michael Porter)認為，確認國家能力強弱最好的指標在工業經濟政策方面，而國家藉由創建治理工業變遷之新方法，以便適應外界激變與壓力之能力，便是國家轉型能力(transformative capacity)。

---

<sup>22</sup> Weiss, Linda. (1998), p48.

國家能力應涉及如何提昇政策制定權威，以便調整國內發展策略之能力，與有組織之經濟團體合作，以提昇或轉化工業經濟體。<sup>23</sup>琳達·懷思認為，國家能力是制度性的複合體，而非政策工具、建置特色、階級結構或開放程度的產品。<sup>24</sup>她將此制度複合體區分為三種類型，分別為分配型國家(distributive state)、轉型(transformative)(發展型 developmental)國家與雙重型(dual)國家，國家類型不同，所代表國家轉型能力強弱便不同。分配型國家以瑞典為代表，分配型國家事實上與發展型國家一樣，都強調政府在提高國民所得分配之重要性，惟分配型國家將國民均霑社會福利視為首要任務，但由於開放度不若過往，而使分配型國家如瑞典無法正常運作，這也就是說，瑞典面臨的發展窘境，並非來自於跨國企業、全球化、資金流動或是福利國家主義，而是國家機器缺乏滿足結構改變的需求之改造與經濟管理的能力。<sup>25</sup>瑞典政府在提倡社會分配與解決就業問題時，缺乏刺激工業發展的一貫性主張，強大的商業團體、組織結構仍無法確保工業轉型的能力，惟有制度性公私整合，才是確保國家轉型能力的關鍵。雙重型國家以德國與日本為例，這兩個國家成功地融合分配型國家與發展型國家的特色，有效地提高了該國的國家競爭力。<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Porter, Michael. "Competition in Global Industries: A conceptual Framework.," In Porter, M. edited. *Competition in Global Industries* (Boston: Harvard Business School Press, 1986), p53.

<sup>24</sup> Weiss, Linda. (1998), p12.

<sup>25</sup> Weiss, Linda. (1998), pp 113-115。

<sup>26</sup> Weiss, Linda. (1998), p 117。



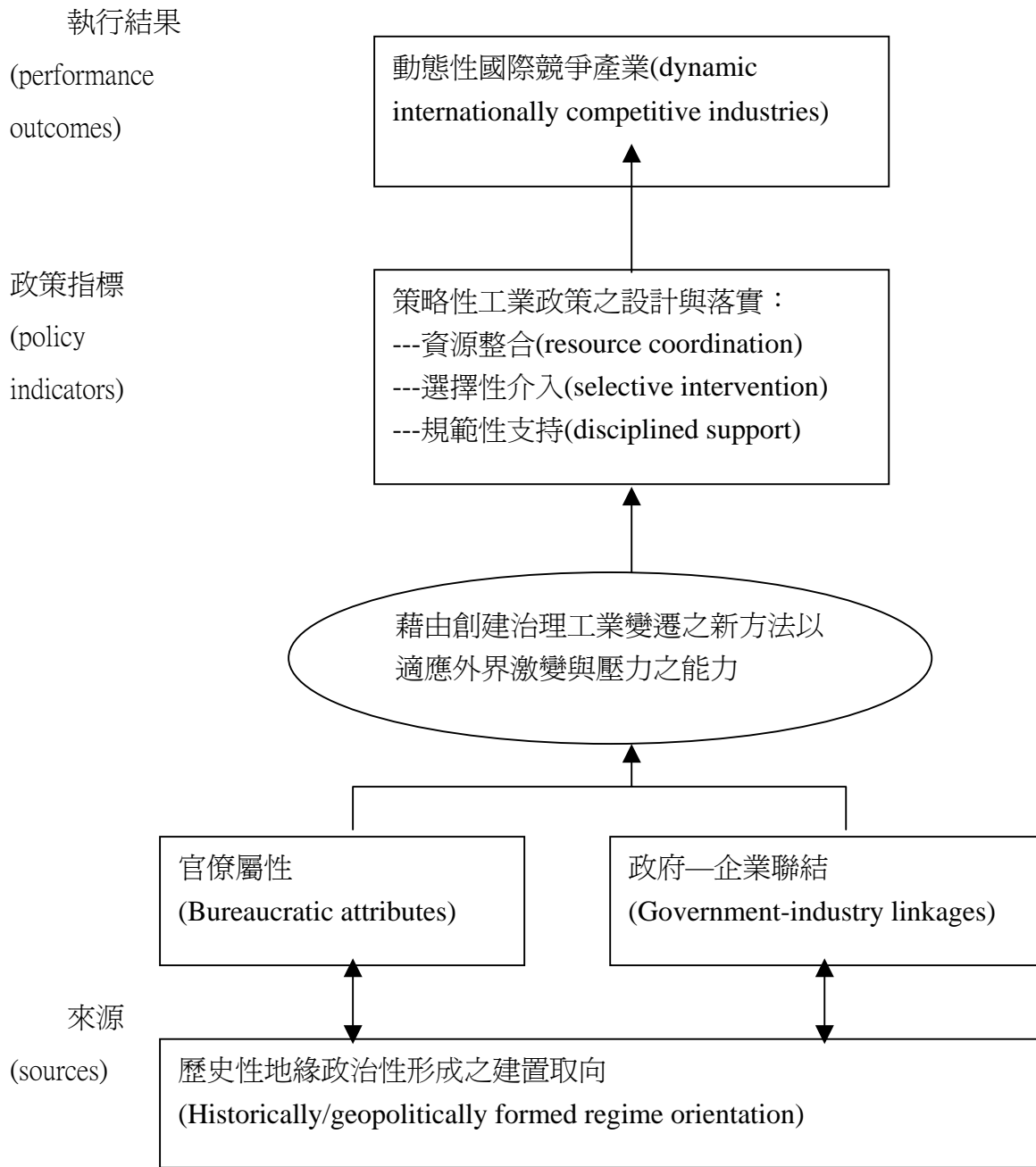


圖 2-2：國家能力架構：來源、政策展現與實行結果(A state capacity framework: sources, manifestation in policies, and outcomes of their application)

資料來源：Weiss, Linda. *The Myth of the Powerless State—Governing the Economy in a Global Era*.

p44。

如圖 2-2 所示，一個國家所處之地理位置與歷史背景，制約這個國家的

發展取向，行政官僚體系與政商結構是此國家結構的基礎，也是模塑國家發展的主要動力源，行政官僚體系與政商結構，會依內、外在環境的變化，創建適應環境的新方法、新技能。最重要的是，政府策略性工業政策之設計與落實，對國家整體資源進行整合，並選擇性介入經濟發展，對支持政府政策之企業進行補助，不僅企業能在動態性之國際市場上競爭，追求企業本身之利益，經由企業的合作，政府也將效能發揮至最大程度。過去台灣成功之處就在於經濟官僚成爲經濟發展的主要推手，政府與企業緊密結合，政府在資源整合過程，採選擇性介入，規範性支持，有效地幫助企業在國際市場中競爭存活有關。

中國大陸學者吳國光認爲，國家能力可分爲三種：(一) 消極國家能力：維持基本的社會秩序，消弭社會衝突，基本上國家扮演守者的角色。(二) 積極國家能力：國家主要的角色爲促進經濟發展與增進社會福利，以日本爲典範的東亞發展型國家與北歐的社會福利國家，基本上都強調與執行此處所說的積極國家功能。(三) 超國家能力：國家主要目標在於維持與實現某種政治意識型態，據此改造社會、重建秩序、社會文化、價值，促進社會發展與社會福利。台灣戒嚴時期與中國大陸在未改革開放前的全權(totalitarian)主義，皆具有傳統列寧主義政黨的特色，國家所執行的是超國家能力的功能。<sup>27</sup>顯而易見，目前沒有那一個國家不同時執行上述三種國家能力，只是權衡比重不同而已，但重要的是，自由化與民主化使積極國家功能受到了相當的重視，尤其是東亞發展型國家的發展經驗，又引起世人對國家職能的重視，國家中心論又成爲學術領域的顯學。許多學者認爲，東亞發展型國家的成功發展經驗主要是國家對經濟發展進行積極干預所致。

解嚴前，民間社會對國民黨政府之統治，雖有若干雜音，但仍無法形成一定氣候，解嚴後，國民黨已無法完全壓抑來自民間社會的需求，過去在一定意識型態運作下，國家主導經濟發展，經濟發展爲全民共識。但隨著政治、社會的多元化後，國家主導經濟社會發展的運作邏輯受到了一定程度的質疑，在政治、社會發展的過程中，國家不僅無法主導發展路徑，倒反成爲絆腳石，無法得到人民的信任，人民處處對國家的職能提出挑戰與疑義，就以台灣爲例，解嚴以後，反對運動勃興，黨外人士以左派論點與實際行動，強烈打擊當時以國民黨爲首的政府，國家主導經濟、政治、社會發展的能力日漸流失，也代表台灣由發展型國家日益退卻，東海大學王振寰教授便持此種觀點。<sup>28</sup>民進黨在 2000 年執政後，國家

<sup>27</sup> 吳國光，「變革中的國家能力——一個悖論和三種能力」，收錄於，吳國光編，**國家、市場與社會——中國改革的考察研究 1993 至今**（台北：牛津大學出版社，1994），頁 89-101。

<sup>28</sup> 王振寰、蘇耀昌，「發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較」，2003 年 2 月 17

能力消逝情形未見改善，反而日益惡化，嚴重影響國家正常發展，最令人擔憂的是，經濟發展能力持續下降，國家重點發展計劃無法執行，甚至在計劃執行之際，常出現一綱多本的窘境，政府主管部門互相對抗爭執情形屢屢發生，不僅政令無法推行，朝野在公共政策思辯過程中，也使公共政策搖擺不定，經常出現政治羅生門，不僅人民，連國家機構都對公共政策的落實與否產生無力感。缺乏優質、充分思辯之公共政策，致使公共政策無法真政落實，對國家能力的展現是一種致命傷。

國家能力的展現，不單在政府推行政策或提供私人企業發展空間，若為全民安全、福祉考量時，則政府危機處理能力就相當重要了。就以美國 911 反恐事件而言，若國家不強力介入維持治安，重建人民信心，對美國社會的影響將難以想像，更重要的是，民主的素養與制度的完備，讓美國能在極短的時間內便回復至正常運作。2002 年 4 月下旬發生於台灣的 SARS 事件，嚴重考驗政府危機處理能力，嚴重呼吸道症候群(severe acute respiratory syndrome, SARS)是台灣自 80 年代自由民主化以來政府所面臨最大的挑戰與威脅，不僅台灣經濟受到前所未有的衝擊，也使社會體系出現浮動現象。政府處理疫情的能力與公權力效能不彰，致使疫情擴大與失控，嚴重影響台灣人民的財產與生命安全。

筆者認為，相關主管機關對新型傳染病的疫情無法在第一時間加以有效控制，再加上人民配合度不足，皆致使疫情控制不易，整個社會出現恐慌狀況。民主、自由在台灣已成為人民對抗政府的最佳武器，在經濟發展至一定程度後，本屬正常現象，但當自由與民主過份的擴充濫用，將使公權力的效能施行成效不彰，再加上政府各部門橫向聯繫不足，制度不健全，在危難情況出現時，政府與人民都沒有扮演好自己的角色與功能。SARS 讓政府與全民付出了慘痛代價，但對國家社會的鑲嵌性是極佳的檢證，當一個地區或國家出現危難時，民主制度是否能如承平時，承載國家社會正常互動關係，是值得我們進一步深思的。難怪杭亭頓曾說，社會動員與現代化不必然有助於制度發展與民主，對發展中國家而言，不僅無法產生正面功能，反而經常產生負面的功能居多。

SARS 事件充分顯示政府危機處理能力，與各部門間的協調整合能力有待加強與提昇。無論中央單位或地方政府在處理疫情時，政出多門屢見不鮮，甚至沒有一個統合決策機制，而是在人民生命財產蒙受極度不安恐懼才進行全面防疫工作，在此防疫過程中，我們可充分瞭解台灣民主機制與人民民主素養在危機處理

上的可悲與侷限。從 SARS 在台灣出現以來，我們可以清楚地檢驗政府官員的能力與政府機構處理危機的能力，更可反應出台灣人民對不可抗拒之天災發生時，其法治素養之程度，其中更值得探討的現象是國際社會，尤其是國際組織對台灣人民生命財產遭受空前威脅時，所表現出的顛預無能，對我的漠視與不公平對待。未來我參與國際組織能獲得的政治效果究竟有多大，理想是否美化了國際社會的現實，再者，國家介入在某些時機不僅是必要的，更證明了國家該介入的不單是經濟發展而已，尤其在人民生命財產蒙受重大威脅時，國家介入的重要必然性。

筆者無意抹殺民主政治的優質層面，但更應重視在民主化過程中，所出現的民粹現象與缺乏制度化的現象，因為重視制度與法治是民主政治最佳保證，自由民主的過份濫用，不僅對民主政治具致命的傷害，而且是獨裁與壓榨的溫床。發展是台灣最引以為傲的，但在轉型的過程中，台灣最脆弱的部分就突顯出來了一制度建構不足與過度的民主自由。制度是維護人民生命財產的最佳寫照，制度是社會規範最堅實的一部分，國家社會的互動關係之良窳，民主自由之維護都需要制度，對制度的尊重與修善制度，是自由民主得以落實的最佳保證。但台灣在發展轉型的過程中，往往因政治考量而不尊重制度，甚至踐踏制度，制度淪為政治人物玩弄權力的代名詞，制度不建全是台灣目前亂象的真正原因。政治是一時的，制度卻是維護一國安定與人民福祉的長久大計，但政府與人民有時候卻有意無意聯手破壞制度。那麼台灣究竟需何種制度才能維持國家安定與穩定成長呢？筆者以為，制度是為維護多數人利益而創建出來的社會實體，制度本應具相當不可挑戰的實質，但台灣自從解嚴以後，低階的政治權利衝突與權力分配，反而撼動了制度不可挑戰的核心部分，不尊重制度成為一種時尚行為，政治權力可動實踐部分不只侵潤核心部分，甚至反客為主，成為核心部分。此種現象最嚴重的問題便在於，當制度的穩定性能任意加以破壞的話，國家社會良好的互動關係便會出現鬆動現象，自由民主會受到政治人物的濫用，並以制度做為陪葬品，而真正的輸家是全體人民。

國家能力不是國家單方面強加於社會，汲取社會資本、資源的能力而已，如前所述，國家／社會密切的鑲嵌性，才是國家能力的本源，無社會支持的國家能力是專制性權力。台灣由官僚資本主義進入自由民主的階段，本是可喜現象，但無法建構出良善之自由民主制度，致使發展與轉型受到了限制，不僅新政商關係因過份強調自由而出現扭曲，國家與社會良善互動關係，也因制度不受尊重，而

使公權力執行成效受損。台灣人民對自由民過份期待，而政府對制度強制性作用過份恐懼，因深怕背負威權色彩，而受外界責難為不民主，致使政府賦予人民過多的自由，而斷喪了民主政治應有的制度性尊重，政府運作出現太多的民粹色彩，直接地傷害自由民主，並出現民主民粹化現象。制度是否有民主與不民主的區分？筆者認為，制度應該是制衡的概念，再好的制度如果缺乏制衡的功能，都將淪為政治權力操控的工具，而抑制民主民粹化現象，就在於政府增強其基礎建設能力。

再以國家重點發展計劃遭受利益團體之不當干預與踐踏為例。政府部門在公共政策的制定與執行過程受到外力的干預，致使原計劃支離破碎，不僅無法達成原有的設定目標，甚至成為全民負擔的計劃比比皆是，就以建置國際、國內機場為例，就繁榮地方發展與平衡城鄉發展差距，興建機場繁榮地方、平衡城鄉差距本無可厚非，但政治人物往往運作媒體，組織鄉民，試圖阻撓既定政策的執行，或政治人物以「民意」為手段，壓迫政府犧牲專業考量，使國家喪失基礎建設能力，也使維繫國家能力之正常國家社會關係無以為繼。當國家政策經過評估據以執行之際，除非政策出現重大明顯疏失，否則政治力皆不應不當介入，而使既定政策受到一定程度的阻攔與拖延，更遑論變更計劃。中部國際機場與南部國際機場不管日後走向為何，政治力的介入都已讓國家政策的規劃與執行能力受到莫大傷害，造成行政部門無所適從，規劃再規劃，評估再評估，無非想就為變更既定計劃找足充分的理由，若既定政策可經由如此運作而變更，則技術專業面似已無存在必要性，若政府主管部門淪為政策劃押部門，成為橡皮圖章，那也難怪政府部門執行策效力不彰，無法達成既定的政策目標，但在此情形下，怪罪政府相關行政部門功能不彰，似有值得商議之處。

就以台中清泉岡機場為例，目前清泉岡機場並無太多的運量，台灣地區大小機場十餘個，賺錢盈餘的只有中正國際機場，這是政府日後從事重大公共建設不得不加以重視的問題，此更證明，國家能力在政策制定與執行的重要性。在政策制定之初與制定過程中，某項政策之主管機關應儘量納入與考量利益團體的需求，以尋求其對國家政策的支持，利益團體並充分瞭解執行與支持國家政策，將使其利益極大化，短期或許有犧牲其利益之處，但就長期觀之，則是公私雙贏的保證。在國家政策制定後，並據以執行之際，任何團體皆不得以不當手段加以干預，這才是對公共政策應有的認知，專業品質的保證，如果任何政治力皆可在任何時機介入國家政策中，則公共政策的效能將大打折扣。

公共政策所代表的不單是政策的規劃與執行意義而已，其代表的深層意義應為國家社會、經濟政治的互動關係。台灣由權威政治走向民主政治最大的特色就在於由統治走向治理。台灣在捨去超國家功能並積極追求積極國家能力的同時，國家、社會出現了一定亂象，危及國家、社會正常的互動關係，也造成國家職能不彰的情形。現在政府出現米立班(Ralph Miliband)所說的不完全競爭(imperfect competition)現象，政府與財團、社會利益團體間的區隔模糊，導致國家利益與私人利益間的區分出現錯亂情形，國家自主性受到了撼動，社會各階層對政府圖利特定財團的作法，出現政府機關與民間團體各說各話的情形，嚴重蕩喪政府威信與官僚體系的權威性。國家能力的重建，首要任務就在國家社會關係、政商關係重新梳理，國家自主性的重建。

公共行政是政府維繫或調整與民間社會互動關係的機制與作為，公共行政是與國家／社會關係相對應的。穆恩和英格漢姆(Moon & Ingraham)提出「三角政治關係」(Political Nexus Triad Model, PNT)來說明政治人物(政黨)、行政官員與民間社會的互動與權力關係。國民黨統治期間，民間社會在「庇護—侍從關係」(patron-clientele relations)下，行政官員與政黨緊密結合，壓制民間社會的成長。<sup>29</sup>惟自我退出聯合國，外交逐漸孤立，再加上 1973 年與 1978 年二次石油危機，國民黨政府面臨遷台以來最大的政權合法性與資本積累危機，為了維繫政權合法性，國民黨政府除了擴大社會參與外別無他途，開啓台灣民間社會自主性發展契機。民國 76 年解嚴，象徵台灣威權轉型的開始，PNT 互動關係產生轉變，民間社會轉而壓迫政黨與行政官員的聯結關係，以民主進步黨為核心的社會反對運動，延續 50 年代台灣民間社會反殖民、反專制的民族意識，逐步由威權轉變為民主。

---

<sup>29</sup> 庇護—侍從關係是指，國民黨威權統治期間，在社會上，經濟不平等的人，彼此間形成不等或服務的交換關係，透過這種交換與互惠的互動關係，國民黨較易政治動員，支持國民黨所提候選人。請參閱，Powell, John Duncan. "Peasant Society and Clientelist Politics," *American Political Science Review* 64 (June 1970), pp411-425.

## 第二節 國家引導社會發展

學界對國家在經濟發展中應扮演的角色與地位可分為兩大陣營，一為新古典經濟主義論者，一為新國家論者。新古典經濟主義者，認為亞洲四小龍之所以會有較為優越的經濟發展，完全是依比較利益原則與順應自由法則，並掌握內外情勢變化所致，四小龍代表的經濟奇蹟，並非來自於國家的強力介入經濟發展，而反而是國家多所節制，減少干預才能有此結果，傅利曼（M. Friedman）與巴拉沙（Bela Balassa）採此立場<sup>30</sup>。如巴拉沙（Bela Balassa）所言，激勵性制度的穩定、有限政府干預、有效的勞力市場和資本市場、對私有資本的依賴等四項因素是東亞地區經濟成功發展的主因。<sup>31</sup>所以巴拉沙認為四小龍採行的出口導向策略，降低了扭曲市場機制的情況，使台灣經濟在國家極少干預下壯大成長。此即韋德所說的自由市場論(the free market theory)。<sup>32</sup>

新國家論者的立場與新古典經濟論者截然不同，認為四小龍之所以能在經濟方面有卓越表現，正是因為國家機器強力介入經濟發展的結果。米格蓋爾（Joel Midgal）認為創造強國家之充分條件為：（一）掌握世界歷史潮流的脈動。（二）軍事威脅。（三）獨立的官僚體系。（四）練達的領導。<sup>33</sup>台灣與南韓現代化發展路徑有其相似部分，（一）兩者皆是由日本殖民歷史中走出，承襲日本帝國主義遺留的基礎建設。（二）美國因其亞太外交策略的佈局，對台灣與南韓進行資助，台灣與南韓成功的經濟發展完全是拜冷戰所賜，美援具關鍵性作用。<sup>34</sup>（三）50年代，台灣與南韓均面臨共黨政權的強力威脅，所以軍事費用佔其國內總生產毛額極大比例，但南韓由於政局不穩迭經更替，台灣卻長期維持國民黨一黨執政的情形，也就是所謂的「威權官僚資本政體」（authoritarian-bureaucratic regime），60年代，台灣與南韓開始進入發展期，政府對經濟發展強力進行干預，進行土地改

<sup>30</sup> Friedman, M. & Friedman, R. *Free to Choose: A Personal Statement* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980), p57. 轉引自，龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，收錄於，羅金義、王章偉編，*解構東亞現代化—奇跡背後*（香港：牛津大學出版社，1997年），頁25-46。

<sup>31</sup> Balassa, Bela. "The Lessons of East Asian Development: An Overview, Economic Development and Cultural Change," 36 (3<sup>rd</sup> supplement 1988), pp286-288.

<sup>32</sup> Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*.(Princeton University Press, 1997), pp22-23.

<sup>33</sup> Midgal, J. (1988), pp271-277.

<sup>34</sup> Koo, Hagen. "The Interplay of State, Social Class, and World System in East Asian Development; The Cases of South Korea and Taiwan, in Deyo, Frederic C. edited. (1987), p175.

革，並實施計劃性經濟建設計劃，然而南韓發展目標強調在「富國」上，因此側重於重工業發展，發展以大企業也就是財閥為主；台灣則是以農業改革帶動工業發展，並以輕工業為主，中小企業成爲台灣日後發展的重心。<sup>35</sup>美國之所以能容忍戰後日本、台灣與南韓採用新重商主義(neo-mercantilism)即日後強森(Chalmers Johnson)所謂的發展型國家(Developmental State)與當時美國基於冷戰時期的全球佈局不得不接受的次佳(second-best)選擇有關，<sup>36</sup>國內、國際環境與制度的基本結構(institutional infrastructure)皆有助於國家成功地介入。<sup>37</sup>

台灣較重視經濟穩定與財富分配的「富民政策」，南韓較強調經濟成長與規模效益，採「富國路線」。台灣發展出以中小企業與分配較爲平均的經濟型態，南韓則發展出以大企業爲主，財富較爲集中的經濟型態。<sup>38</sup>這與美國強力介入拉丁美洲國家的發展，造成日後拉丁美洲國家產生無法脫離的依賴困境是截然不同的。杭廷頓認爲，發展中國家要維持穩定政治環境與秩序，比強調經濟發展來的重要，政治社群意識、具效能與具權威性合法政府，對發展中國家是非常重要的，政治安定與經濟發展是無法劃上等號的，不能等量齊觀，經濟快速發展並不能保證政治環境一定相對穩定，而穩定的政治環境並不能代表經濟一定能快速成長。

近代研究國家／社會互動關係有四種觀點：(一)多元主義(pluralism)。(二)精英主義(elitism)。(三)馬克思主義(Marxism)與(四)統合主義(corporatism)。<sup>39</sup>基本上，研究台灣國家／社會關係都是從威權主義或威權統合主義切入，這當然與國民黨的家長式威權統治型態有關，台灣社會係由國民黨威權統治漸次轉化至民主多元社會，本文爰以統合主義與社會多元主義處理台灣國家社會關係。據文獻研究，國家對於發展型國家的發展具決定性作用，國家對社會進行極盡全能的控制，國民黨統治期間，社會力無法完全釋放出來，直至80年代反對運動興起，台灣整個的「政治力」、「經濟力」、「社會力」融合激盪至前所未有的熱度。琳達·懷思(Linda Weiss)與彼得·艾文斯(Peter Evans)結合新國家論與歷史社會學的觀點，認爲東亞發展型國家經濟成功發展的重要原因，在於政府與企業，公私部門

<sup>35</sup> 陳秉璋、陳信木合著，*邁向現代化—當代社會問題與現代人的煩惱* (台北：桂冠圖書，1988)，頁129-137。

<sup>36</sup> Cumings, Bruce. "The Asian Crisis, Democracy and the End of Late Development," in Pempel, T.J. edited. *The Politics of the Asian Economic Crisis* (Ithaca: Cornell University Press), pp17-44.

<sup>37</sup> Kwon, O. Yul. "Paradigm Shift in Korean Economic Policy in the wake of the 1997 Financial Crisis," in Chowdhury, Anis & Islam, Iyanatul. edited. *Beyond the Asian Crisis—Pathways to Sustainable Growth* (Edward Elgar, 2001), pp75-81.

<sup>38</sup> 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，收錄於，羅金義、王章偉編，*奇跡背後—解構東亞現代化*，頁34-35；龐建國，*國家發展理論—兼論台灣發展經驗*，頁221。

<sup>39</sup> Ball, Alan R. & Millard, Frances. *Pressure in Politics in Industrial Societies: A Comparative Introduction* (Atlantic Highlands, N.T.: Humanities Press International Inc., 1987), pp1-23.



發展出公私混合的整合制度。<sup>40</sup>50、60年代對國家／社會關係的研究，皆不脫離自由多元主義範疇。70年代西方政治思想界對自由多元主義進行批判與反思，80年代新國家論者史卡契普(Theoda Skocpol)提出「把國家找回來」(bring the state back)，以國家為中心取代以社會為中心的理論典範。新國家論的國家中心論研究途徑充分解釋了東亞發展型國家的發展路徑，但社會卻在強勢國家的壓抑下無法正常發展，想對東亞發展型國家未來的走向有較為明確的掌握，對於國民黨過去國家統合主義的特性需有相當的了解，也才能對未來台灣國家／社會關係有更深一層瞭解。

統合主義是威權官僚資本主義主要的統治方式，在進一步闡明國家能力發展新方向前，有必要對統合主義進行歷史回顧。台灣在威權統治的年代與在民主治理的年代中所展現的國家能力非可同日而語，或許在國民黨威權統治的年代中，國家擁有無上的國家能力，國家機器運用任何手段、策略將其認為國家的利益最大化--反攻大陸視為首要目標，國民黨統治期間，在經濟上實行統合主義(corporatism)，在政治上實行官僚資本主義(bureaucratic-capitalism)，而在社會上進行由上對下家長式(paternalism)統治方式。統合主義與官僚資本主義強調，國家主動規範與型塑，因工業化與新社會團體流動產生之爆炸性衝突(eruptive conflicts)。<sup>41</sup>這類型的國家能力是強大的，而且對社會施予以強化性有限多元主義為基礎之利益代表體系於社會之上。

統合主義(corporatism)的概念組合主要是處理利益協調問題(interest intermediation)，國家機器與政府部門如何與私部門與企業進行利益協調，私人利益能經由國家政策的推行獲利，而公部門能經由公共政策，利用私部門的資源，對國家整體發展資源做最佳的配置，不致出現公私對抗，政策難以照顧私部門利益，而私部門無法配合國家政策的施行，出現民間社會以社會運動對抗國家的情形。

統合主義有三主要面向：代表性(representation)、介入(intervention)與協調(intermediation)，統合主義式的國家會主動與大企業或財團進行疏通，讓大企業或財團充分明白其利益不會因國家政策的施行而受到傷害，相反地，讓企業瞭解國家政策的推行，是維持企業利益與成長的最佳保證。史密特(P. Schmitter)認為，「統合主義是一種利益代表系統，在此系統中，所有成員被納入數目有限、單一

<sup>40</sup> Weiss, Linda & Hobson, John M. (1995), p5.

<sup>41</sup> Malloy, James, M. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern," in Malloy, J. edited. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), p4.

且強制、非競爭性、層級性及功能分化的團體，這些團體由國家認可及核准且授予代表性的獨佔，但這些團體領導人之選擇及需求、支持之表達，需受國家的監督與控制。」<sup>42</sup>由這個定義就可確認，某些社會團體或企業集體背後的大老板其實就是政府本身，政府賦予某些團體代表某領域之獨佔權、特權，以換取這些團體對國家政策的無條件支持，國家主動介入私人企業運作之中，國家控制企業營運自主權。統合主義讓國家機器與民間社會產生非常緊密的結合關係，國家機關將民間社會納入體系運作之中，而民間社會中的團體，因國家機器授予之準法律特殊地位後，成為權威機關，並代理國家機關賦與它的權益。<sup>43</sup>但統合主義最為所詬病之處，在於其太容易造成公私不分，國庫通黨庫，貪污腐化，官商勾結，為求國家政策的推行與經濟發展，常以社會做為犧牲品，國家／社會良性互動無從建立，當遇上急難僅能以蠻橫官僚心態解決社會變遷所帶來的問題與挑戰。國民黨於 2000 年失去政權，政權和平轉移至民進黨政府，某方面代表台灣民主的成熟度，但又何嘗不是統合主義挫敗的事實，因為統合主義會藉由規則、規範降低多數人民的福利，但卻滿足特定的政治目的與泛濫的尋租行為。<sup>44</sup>

統合主義與多元主義最大不同之處在於，強調公部門主動介入利益協調，不似多元主義完全將公部門置放於被動角色之中。多元主義者認為，政府只是社會中眾多社會團體之一，並無主導、控制其它社會團體的可能性。統合主義者認為，國家或政府部門對於重要政策須主動與私部門進行協調溝通，並在政策落實前取得私部門充分支持。統合主義的思考與政治運作邏輯，若能配合一定的制度設計，避免其掉入政商勾結與法西斯式的統治型態，應不失為一地區或一國家整合總體資源進行最佳投資的方式，但問題就在於國家與社會團體間的利益切割不易，更何況國家本身球員兼裁判。

國家政策是政府部門與私部門討價還價的結果，國家會將私部門的利益與想法，充分納入政策的考量之中，公私部門是合則兩利，雙贏的結果，統合主義強調的是利益的互相滲透(interpenetration)，但利益相互滲透的過程中，官員事實上很難謹守分際，避免涉入不當的利益網絡中，就靜態分析而言，統合主義為國家營造政策主導的空間領域，但也讓社會團體進入國家政策的核心領域，統合主義本來是立基於國家主導社會利益走向，也讓國家利益最大化，但卻也出現公私不

---

<sup>42</sup> Schmitter, P. C. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* (1974), p93.

<sup>43</sup> 吳文程，「台灣政治轉型理論的分析架構的探討」，收錄於，*東吳政治學報*（民國 84 年第四期），頁 146。

<sup>44</sup> Kurer, Oskar. *The Political Foundations of Development Policies* (University Press of America, 1997), p123.

分的窘境，國家政策往往無法體現滿足人民真正的需求，相反地，代表的率皆是既得利益的反應與最大化。

溫克勒(E. Winckler)認為，統合主義是一種新式的政治經濟體系(二) 吉叟普(B. Jessop)認為，統合主義是資本主義社會中的一種國家形式，隨議會國家的出現並進而主導議會國家。(三) 史密特(P. Schmitter)認為，統合主義將社會中某些利益加以組織起來，並與國家進行互動。由此可看出，統合主義具有如下的特徵：高度集中式的利益中介組織—層峰聯合組織(peak associations)，其享有近乎獨占式的代表性。政府給這些組織參與政策制定的特殊地位，並藉此建立政府與利益組織制度化的聯繫。在政府主導下，以同舟共濟(social partnership)的精神，協調代表全國的勞資團體間的衝突，並制定具有高度社會共識的經濟政策。<sup>45</sup>惟在統合主義中，國家與經濟利益仍保持相當程度的獨立性，並且能使生產者執行其意志。

統合主義是一個經濟體系，國家在此體系內依據四項基本原則，分別為團結(unity)、秩序(order)、民族主義(nationalism)與成功(success)，強力主導私營企業。<sup>46</sup>國民黨執政期間，以反共復國做為意識型態，「一個中國」為政治的基本原則，國民黨統治合法性之法理基礎，就是建立在一個中國原則的大前提下，<sup>47</sup>結合全民團結在三民主義旗幟下，以打倒共產黨為前提，以「民族大義」為後盾，經濟為政治服務，統合主義模式代表經濟集權化，政府緊握國家經濟、財政資源，滿足政治意識型態堅持的理念。多元主義(pluralism)則是將公部門與私部門加以分隔，而統合主義正好相反，認為公部門與私部門應該是互賴且互相滲透的，公共政策是政府部門與組織性利益討價還價過程的結果，政策若要執行，彼此的合作是不可或缺的。<sup>48</sup>國家是統合主義的中心概念，國家是統合主義政治過程的場域(arena)，排除市民社會完全無公共權威介入與國家出現的概念。<sup>49</sup>

多元主義認為國家是社會的反應而已，國家在制定政策時運用權威，國家是團體活動的目標，團體需求的仲裁者，國家主要的角色僅在於回應(responsive)，政府並不創造利益，政府政策會隨著環境改變，以因應不同類型的需求與支持。多元主義完全忽略了國家的自主性，多元主義接受政府僅能影響團體的策略，但

<sup>45</sup> 朱雲漢、黃德福著，**建立台灣的政治經濟新秩序---政治民主與社會福祉** (台北：國家政策研究 資料中心，民國 78 年)，頁 15。

<sup>46</sup> Winkler, J. T. "Corporatism," *European Journal of Sociology* 17, p103.

<sup>47</sup> 蕭全政，「民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」，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 27-46。

<sup>48</sup> Cawson, Alan. *Corporatism and Political Theory* (Basil Blackwell, 1986), p35.

<sup>49</sup> Cawson, Alan. (1986), p36.

並不認為國家對既定利益具有決定性作用。<sup>50</sup>但事實證明，利益應該是能夠加以型構，生產者比消費者更容易加以整合。應該在意的是，國家如何兼顧有產者與無產者的利益，私人利益不致影響國家整體利益與大多數人的利益。

普蘭札斯(Nicos Poulantzas)認為，先進資本主義國家對統治階級的利益而言，具相對自主性(relatively autonomous)，國家能與統治階級利益或資產者直接對抗。台灣因「統合主義」與「國家介入」，而能有過去三十多年來的穩定成長，國家主導私人企業的發展，而私人企業也因國家的支持與補助，而能在特定產業中蓬勃成長，國家與社會利益團體建立良性建康的互動橋樑。多元主義最爲人所詬病之處在於對國家角色的認定過於被動，而過於強調遊說(lobbies)的作用，忽略政府本身自主性的利益。相反地，統合主義認為，政府與企業，國家與社會是利益調停的過程(a process of interest intermediation)，國家機構與利益團體進行政策協商，利益團體參與議訂政策的執行，並獲得組織成員的順從(compliance)。國家機構與利益團體間的政策協商、政策執行是影響政策成敗的關鍵，國家並非違顧私人企業的需要一意孤行，而私人企業也要顧及政府機構的權威性。

台灣目前的政商互動係出現政府公權力不彰，國家在政策制定與執行的過程中，無法確實充分掌握公權力的權威性格，私人企業則過份介入國家自主性的部分，再者，政府部門與私部門在政策的制定與執行面的先前協調溝通工作並未完善，導致許多攸關重要民生發展與國家發展的政策，出現窒礙難行之處。良好的政商關係是發展型國家成功發展的重要支柱之一，因爲無良好的政商關係，則不僅國家政策不易推行，更不易吸收國內外利益團體投資。

國家與利益團體間必要的分際不可免，無此必要區隔則國家無法保障多數人的福利，且會往利益團體的利益傾斜，國家與利益集團間的互動關係，必需以制度加以明確、正常化，甚至應成立公正的中立機構，來強化因利益考量而產生的思考誤區。惟國家在統合主義中該扮演何種角色，仍未有定論，儘管國家已處於統合主義理論中心位置。<sup>51</sup>吉叟普(Bob Jessop)就認為，統合主義是國家的一種形式，將代表性與介入加以制度化，並融入以企業經濟功能爲基礎的形式中。

過去威權統治時期，以國家的力量整合公私利益之統合主義，確實對台灣起了一定正面的作用，如前所言，統合主義是種利益代理的模式，國民黨政府透

---

<sup>50</sup> Berger, S. edited. *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp14-15.

<sup>51</sup> Grant, W. " *Studying Business Interest Associations: does neo-corporatism tell us anything we didn't know already?*" (Paper presented to the Annual Conference of the Political Studies Association, University of Newcastle), (April 1984), pp12-13.

過工業總會、商業總會與工商協進會與企業界發生統合關係。但統合主義也漸漸造成制度不易建立的困境，就以國家主動培養與支持的企業而論，企業最大的目標在獲利，惟待企業發展至一定規模，由於無制度的充分支持，國家很難再規範企業的私利行爲，企業往往會因私利，而不惜打破國家所定下的經營範疇。威權官僚資本主義是國民黨統治時期的特色，由於國家對社會進行全面性控制，此時期的國家／社會關係是強國家弱社會模式，國家能力主要表現在經濟統合層面，國家資源完全向經濟傾斜，政府的所有政策作爲也完全以經濟成長指標爲準，至於社會成長的自由度、民主制度則非威權官僚資本主義的主要議題。

台灣雖由 50 年代進口替代勞力密集型產業，轉至 70 年代技術發展型產業，但台灣在全球分工體系下仍居於邊緣地位，因地理位置與美國對越、韓戰爭，而使美援源源不斷，台灣成爲美國對外戰爭的受益者，成爲美國海外最大的加工廠，台灣依賴以美國爲中心的國際分工體系的地位從此確立。國家引導企業發展，企業配合國家政策，國民政府實施「國家官僚資本主義」，國家以其官僚體制整合社會整體資源，制定產業政策，進行國家整建計畫。此時期的國家－社會關係呈非對等、不均衡發展，在勞力密集與技術密集型產業發展階段，社會對國家的許多作爲並不會有太多的反抗與衝突，國家汲取社會資源能力相對地強大，民間公共空間尙未形成，社會各個層面皆在國家掌控之下。台灣因美國對外戰爭與全球戰略考量下，成爲其在亞太地區最大的加工基地，此種依賴發展，使台灣社會慢慢地累積發展必要能量，而物質上的溫飽也保證了精神需求的可能性。

70 年代台灣民間社會經過近二十年的休生養息，物質生活已不虞匱乏，對國民政府威權式的統治型態漸漸出現異音，50 年代上對下的國家／社會關係產生變化。1972 年以後國民政府爲其政權合法性，擴大民間社會的政治參與，對象是政治與經濟精英，主軸爲台灣化，但並未伴隨制度上的自由化與民主化，反而出現「退縮正當化」(backward legitimation)，<sup>52</sup>反對派人士在選舉上與組織上開始對國民黨政權構成威脅，1977 年「中壢事件」，1979 年「高雄事件」，使國民黨皆採鎮壓方式對待社會反對運動。<sup>53</sup>國民黨政府以「退縮合法化」壓制社會新

---

<sup>52</sup> 所謂「退縮的正當化」指國民黨政府非但不承認新崛起的社會力量，並進而走加以鎮壓的路線，爲了合理化其對新興社會力量的壓迫行爲，進一步強化與尋求它原支持者的認同與支持。此「退縮正當化」包括三個面向：(一) 強化與地方派系的關係。(二) 強化與國際國內資本家的關係。(三) 以軍人維繫社會穩定和經濟成長。轉引自，王振寰，台灣的政治轉型與反對運動，*台灣社會研究季刊*，第二卷第一期 (1989)，頁 98-99。

<sup>53</sup> 王振寰，「台灣的政治轉型與反對運動」，*台灣社會研究季刊*，第二卷第一期 (1989)，頁 71-97。

興反對運動。1950 至 1970 年，國民黨政府極為依賴美國是不爭的事實，中共與美國建交後，國民黨政府失去外在支持，而需強化與社會的關係，這次的轉型是由外至內尋求政權合法。

1983 年以後，反對運動大量出現，1986 年以後，國民黨政府由上而下尋求政權合法化。<sup>54</sup>1986 年民主進步黨成立，1987 年政府解除戒嚴令，台灣社會開始挑戰官僚威權主義的權威。國民黨政府對於如何面對黨外反對運動也出現路線之爭，1987 年至 1990 年間，不僅國民黨內部矛盾漸次浮現，反對運動也不斷挑戰國民黨的統治權威。1990 年以後，台灣進入所謂的「新威權主義」階段，1993 年以後，「民粹威權主義」出現，政治人物以人民，並利用人民越過制度，藐視制度並進而打擊制度，使正常的民主制度無從建立，也導致台灣社會出現民粹化現象，國家能力進一步弱化。國民黨政府在解嚴後，社會運動與反對運動造成其權力核心之改革派與保之守派之爭，如吳乃德所說的，國民黨政府在 1987 年至 1990 年出現「迷惑的國家」現象<sup>55</sup>，2000 年民進黨政府執政以來，是否會出現類似迷惑現象值得進一步觀察。

---

<sup>54</sup> 王振寰，「台灣的政治轉型：從威權體制過渡」，收錄於，羅金義、王章偉編著，**解構東亞現代化—奇跡背後**，頁 139-160。

<sup>55</sup> 徐正光、蕭新煌主編，**台灣的國家與社會**（台北：東大圖書，1995），頁 88。

### 第三節 國家治理

全球化對國家的衝擊甚大，赫德(David Held)以主權與自治權分析全球化對民族國家的影響，提出四點看法：(一) 國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)與世界銀行(World Bank)將對需要金融援助的國家進行干預。(二) 參與國際軍事聯盟組織如北約，將使國家安全受到一定程度的干涉。(三) 前蘇聯解體後，恐怖份子、分裂主義者與國際犯罪組織取得若干毀滅性武器，此代表國家能力的下降。(四) 國際法主體的增加，將逐步削弱民族國家的自治權。<sup>56</sup>大前研一以其一貫無疆界市場的立場，提出「四I」—產業(Industry)、投資(Investment)、個人(Individual)與資訊(Information)並提出區域國家(region state)概念，認為民族國家將進一步弱化，區域國家將突破民族國家界限，區域國家將以正確的規模，在全球經濟中，成為真正的自然企業單位。<sup>57</sup>吉叟普(Bob Jessop)則認為，在全球化過程中，熊彼德式工作福利國家是可行的，此種國家提倡國際競爭力(international competitionness)、創新(innovation)與企業家精神(entrepreneurship)<sup>58</sup>，維護國家基礎建設能力，以提供一地區人民基本福利安全，在世界政府尚未成型之前，國家能力的強化仍有其必要，政府在推行自由化措施時，為人民福祉與國家安全考量，仍需對人力、資訊、資源進行管理，只要權力強制性的本質未變，國家仍需接受新型態社會的考驗，全球化對國家最大的衝擊，在國家治理能力與基礎建設能力的創造與提昇，全球體系會對國家結構與國內因素造成制約，但同樣的，國內也會制約全球體系結構的發展。國家能力的強弱與全球化對國家的衝擊性大小，在於國家社會、國內國外因素結構能動與鑲嵌性而定，詳如圖 2-3，說明國內、外因素是互相制約的，國家透過與國內、國際社會的交錯性，強化它的能動性，並強化其功能，促進全球、國際與國內社會的整合。

<sup>56</sup> Robin Cohen, Paul Kennedy 著，文軍等譯，**全球社會學** (北京：社會科學出版社，2001)，頁 132-133。轉引自，翁明賢，**全球時代的國家安全** (台北：創世文化，2002)，頁 110-111。

<sup>57</sup> 大前研一(Kenichi Ohmae)著，李宛蓉譯，**民族國家的終結與區域經濟的興起 (The End of the Nation State-the Rise of Regional Economies)** (台北：立緒文化，民國 85 年)，頁 7-22。

<sup>58</sup> 李碧涵，「知識經濟時代國家競爭力的社會經濟分析」，國立台灣大學，**國家發展研究**，第一卷第一期 (2001)，頁 27-61。福特主義強調凱恩斯式福利國家(The Keynesian Welfare State)，強調需求面經濟，透過政策創造完全就業保障勞工權益，以帶動需求刺激生產和創造經濟積累，後福特主義是熊彼德式工作福利國家(the Schumpeterian Workfare State)，強調供給面經濟，在經濟政策上著重創新和結構的競爭力；在社會政策上，強化彈性和工作訓練而非福利。熊彼德式工作福利國家強調的是工作而非福利，創新而非就業，彈性而非管制，企業需求而非勞工需求是基考量重點。參閱，王振寰，「全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型」，收錄於，**台灣社會學刊**，第三十一期 (2003 年 12 月)，頁 23。





台灣由官僚威權邁向民主治理時代，面臨最大的問題是，國家與社會在面對內外環境壓力時，如何重建彼此互動的關係與模式。在國民黨政府官僚威權統治期間，統治是由上至下的，國民黨政府權力運行的主要基石為「侍從主義」與「國家統合主義」，國家強力且全面控制社會發展。<sup>59</sup>但隨著各種非正式組織與團體，因分享過去國家專享的權力領域，而逐漸壯大下，國家的統治能力與統治模式，由過去上對下的統治模式，轉變為由下至上的治理方式，此種治理方式，能將社會的需求納入政策考量，也能培養政府迅速偵錯與預期規劃能力。

治理領域非常廣泛，舉凡制度發展的問題、權力行使方式都涵蓋在內。世界銀行是第一個對治理下定義的國際金融機構，在其 1992 年名為「治理與發展」(Governance and Development)出版品中，界定「治理」為「管理一個國家投入於社會與經濟資源之權力行使方式」，國際研發局(IBRD)確認可持續投入於四種領域當中：公共領域管理、可課責性(包括財政可課責性、經濟表現之可課責性、競爭與參與)，合法的發展架構與資訊透明性。<sup>60</sup>聯合國全球治理委員會界定治理為，「治理係各種公私機構，管理其公共事務的諸多方式的總稱」。治理是種持續的過程，它使相互衝突的不同利益，得以調合並採取聯合行動，它不僅涉及正式組織與典章制度，也包括由不同人們同意或認為符合其利益的非正式制度的安排。

治理絕非新鮮名詞，它源於舊思考之新綜合、新典範。新治理典範如表 2-1 所示，政府傳統的權力運作，講求機構與層級，在一定組織架構中，對公共資源加以控制，注重管理技巧；相對地，新治理最大特色在於「網絡社會的崛起」，無論公私領域都需在網絡中進行權力運作與資源配置，過去以國家主權概念為核心的統治型態已被解構，而重構的治理型態，是種以網絡為核心概念所發展出的多層次治理。<sup>61</sup>政府以前是以命令和控制面對私部門，現在則改以協商和勸誘方式，勸誘私人企業投入政府希望支持的產業中，政府以政策工具取代過去機構為主的執行方式。新治理強調公私部門的合夥關係的建立，不像過去公私部門處於對立，新治理類以琳達·懷思(Linda Weiss)提出之「治理性互賴」(institutional arrangement GI)，由中央統籌之政商合作關係體系。

<sup>59</sup> 徐正光、蕭新煌主編，**台灣的國家與社會**，頁 4。

<sup>60</sup> Beschel, Robert P. "Key Themes and Priorities for Governance and Capacity Building in the Asian and Pacific Region," Strategy and Policy Office, Asian Development Bank, 1998, p34.

<sup>61</sup> 劉坤億，「全球治理趨勢下的國家定位與程式發展—治理網絡的解構與重構」，**城市外交與全球治理研討會論文** (高雄：義守大學，民國 90 年 12 月 14 日)，頁 9。

表 2-1 新治理典範(The New Governance Paradigm)

傳統公共行政	新治理
行動綱領／機構	工具
層級(Hierarchy)	網絡(Network)
公共 vs.私人	公共+私人
命令與控制(command and control)	協商與勸誘(Negotiation and Persuasion)
管理技巧(Management skills)	能動技巧(enablement skills)

資料來源： Salamon, Lester M. *The Tools of Government—A Guide to the New Governance* (Oxford University Press, 2002), p9.

治理的基本想法應該是小政府的概念。治理的理論根源來自多方，但均無定論。治理的真正價值應在於，它是種整合性架構(organizing framework)，治理研究觀點提供了解治理變遷過程之架構，傳統上總是將治理等同於政府，但事實上，治理代表政府意義上變遷的過程，也就是既定統治的一種變化情境，或是統治社會的新方法。

羅茲(R. Rhodes)提出六種治理用法：(一) 極小化國家(Minimal State)：政府規模因民營化與公務體系精簡而縮小。(二) 統合治理(Corporate Governance)：如特里克(R.I. Tricker)所言，「治理非僅關係公司的業務處理而已，而是要對企業提出整體發展方向，監控與控制行政管理行動，並突破利益界限，來滿足可課責性與規則之合法期望，...所有公司都需要治理與管理。」<sup>62</sup> (三) 新公共管理(New Public Management)：新公共管理指涉管理主義與新制度經濟學，領控(steering)成爲公共管理的核心，領控成爲治理的同義字。(四) 良好的治理(Good Governance)：賴夫維奇(A. Leftwich)認爲良好的治理涉及有效率的公共服務，獨立的司法體系與履行合約之合法架構；可課責性的公共基金管理；負責代議立法機構之獨立公共審計官；尊重各級政府之法規與人權；多元制度結構與新聞自由。<sup>63</sup> (五) 社會操控系統(Socio-cybernetic System)。(六) 自我組織網絡

<sup>62</sup> Tricker, R. I. *International Corporate Governance* (Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall, 1984), pp6-7.

<sup>63</sup> Leftwich, A. "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World*

(Self-Organizing Networks)，如梅特卡菲(Metcalf)與理查斯(Richards)所說的，公共管理是經由政府以外之其他組織來完成既定目標的。<sup>64</sup>

羅茲綜合上述六項治理用法提出治理共有的特色有以下四種：(一) 組織間的互賴(interdependence between organizations)，治理涵蓋非國家行動者，公、私與自願性部門間之界限隨時在更動改變。(二) 基於資源交換與對共同目標之協商，網絡成員持續溝通互動。(三) 網絡成員基於信賴，共同認可之遊戲規則，規範成員的互動關係。(四) 網絡成員與國家保持相當程度的區隔，保有一定程度的自主性。網絡對國家而言是無可課責性，網絡本身是自我組織(self-organizing)的，惟國家雖非擁有至高無上的位置，但可透過間接方式引導網絡。<sup>65</sup>

蓋瑞 史脫克(Gerry Stoker)以五個面向思考治理概念，分述如下：(1) 治理係來自於政府，但也超出政府之制度與行動者之複雜組合：傳統政治理論將國家與社會加以分離，甚且彼此處於對立的地位，此假設對過去政府的合法性與憲政權威提出挑戰，以英國為例的內閣制政府，所謂的西敏寺統治模式首當其衝。(2) 處理社會與經濟議題之界限與責任越來越模糊：在此面向中，政府為落實經濟、政治政策，需與社會的支持(underpinnings)相聯結，但私部門、非政府部門、自願性團體的介入政府公權力運作，也使得責任與義務越來越不容易釐清。(3) 治理由相關制度涉入集體行動之關係所制約：再也無單一行動者能完全獨立解決社會問題。(4) 治理係社會行動者自動自我治理的網絡：史東(C. Stone)說的好，所謂建制(regime)係非正式但相對穩定的團體，有能力接近制度性資源，使該團體具持續性制定治理決策角色。建制不會訴諸於強國家介入方式，建制可說是無政府統理挑戰的回應。<sup>66</sup>(5) 治理能不經由政府權力的行使便完成事情，政府能使用新工具與技術來領控(steer)與引導。<sup>67</sup>

蓋 彼得斯(Guy Peters)提出四種治理模式—市場型政府、參與型政府、彈性型政府與解除管制型政府，每種治理皆包括若干公共利益的概念與形成良善政府的整體理念應包括那些條件，每種模式對政府應該如何治理，政府該做什麼樣的事，都有一定的答案，治理模式的主要特徵如圖 2-4。

---

*Quarterly* 14, pp 605-24.

<sup>64</sup> Metcalfe, L. & Richards, S. *Improving Public Management* (London: Sage, 1990), p20.

<sup>65</sup> Rhodes, R.A.W. (1997), p53.

<sup>66</sup> Mayer, P. & Rittberger, V. 1995. "Regime Theory: State of the Art and Perspectives," in Rittberger, V. *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp391-431.

<sup>67</sup> Stoker, Gerry. *Governance as theory: Five Propositions*, *International Social Science Journal* 155, 1998, pp17-28.

	市場型政府	參與型政府	彈性型政府	解除管制型政府
主要特色	獨佔	層級	永久性	內部規範
結構	去中心化	組織參與	虛擬組織	無特別建議
管理	應得的代價；其他私部門的技術	整體品質管理(TQM)；團隊	管理現有人事	較大的管理自由
政策制定	國內市場；市場趨力	諮商；協商	試驗	企業型政府
公共利益	低成本	投入；諮商	低成本；協調	創造力；積極(activism)

圖 2-4 治理模式的主要特徵

資料來源：Peters, Guy . *The Future of Governing: Four Emerging Models*  
(Lawrence,Kans. : University of Kansas Press), pp19-20.

治理最終關心的是為既定統治與集體行動創造條件(condition)。<sup>68</sup>事實上，治理在使用及意義具有多重涵義，對治理的一基本共識，就是將治理視為統治類型的發展<sup>69</sup>，公私領域間的界限變得愈來愈模糊。可以說治理之精義在於治理機制(governing mechanism)，此機制並不求助於政府權威或制裁，而是結構或秩序的創造，此結構或秩序並非外造的，而是互相涵孕影響之行動者交錯互動的結果。<sup>70</sup>奧斯蒙尼(D. Osborne)與蓋博勒(T. Gaebler)認為治理是締約、代理與新形式規則之潛在可能性，胡德(C. Hood)認為治理是新的公共管理。<sup>71</sup>

誠如以上所說的，治理是一種機制，為既定統治與集體行動創造條件(condition)，將治理視為統治類型的發展。台灣目前所面臨最大的治理危機為政權轉移後，政府如何回應來自民間社會之強大需求，將威權官僚體制下的制度安排往民主時代之治理轉型。台灣在民主化過程中，無論在政治體制或經濟體制都已無法完全有效處理民主化所衍生的問題，就以政治體制而言，1991年至2000年台灣共歷經六次實質憲政改革，1997年7月憲政改革更參考與修改法國第五

<sup>68</sup> Stoker, Gerry. "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science* 155, (1998), p18.

<sup>69</sup> Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. "Urban Politics and Theory: An Introduction," In Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. *Theories of Urban Politics* (London: Sage, 1995), pp.1-13.

<sup>70</sup> Kooiman, J. "Social-Political Governance: Introduction," In J. Kooiman. edited. *Managing Public Organizations* (London: Sage,1993), p64.

<sup>71</sup> Hood, C. "A Public Management for All Seasons," *Public Administration* 69 (1991), pp.3-19.

共和的半總統制(semi-presidential)，但並無法解決因民主化而出現的憲政危機，憲法的合法性仍飽受質疑。另在現有政治體制中，行政權常成爲總統與國會發生衝突時的代罪羔羊，未來台灣的政治體制，究竟是採三權分立、總統制、內閣制、雙首長制仍未有定論，另外，台灣目前選舉制度所採單選複席不可讓渡制(single-member nontransferable voting system, SNTV)，易造成選後當選人成爲利益團體的代言人，地方派系與黑金透過此種制度延伸。政治體制間的紛擾爭論也使得經濟方面的治理與制度無法有效形成。政治民主化與經濟自由化間的統屬、主從命題再度浮上檯面，執政黨如何在政治民主化的過程中，依舊保持過去國民黨執政期間(威權官僚主義時期)的發展勢頭，制度的安排成爲最爲重要的工作。

李帕特(Arend Lijphart)由比較政治學角度，將世界上較上軌道之 21 個民主國家分爲二大類：「多數模型」(Majoritarian Model)與「共識模型」(Consensus Model)。多數模型以英國西敏寺模式(Westminster Model)爲標的，此模式代表的是國會主權、強勢的內閣政府、由選舉中確認可課責性、多數黨控制行政權、詳細規範國會運作、制度化的反對黨與爭論規則。<sup>72</sup>西敏寺模式提供政府獨立行動、領導與決策的能力，且確保英國政府之政治制度保持靈活與反應度。<sup>73</sup>西敏寺模式最主要的決定性要素爲多數決原則，爲一種多數模型(Majoritarian Model)，西敏寺模式包括九項要素：(1) 行政權的集中：單一政黨內閣與勉強過半之內閣。(2) 權力融合與內閣優勢：行政權與立法權緊密結合；(3) 非對稱的兩院制。(4) 兩黨制：英國國會分貴族院與平民院，且其關係非對稱性的。(5) 單一面向的政黨：英國工黨中間偏左，英國保守黨中間偏右。(6) 選舉的相對多數制。(7) 單一制與中央集權政府：地方政府由中央政府派出，並仰賴中央政府的補助。(8) 不成文憲法與國會主權。(9) 排他性代議民主(exclusively representative democracy)。<sup>74</sup>以英國與紐西蘭爲代表，著重議會多數決原則。而共識模型具以下八項要素：(1) 行政權的分享：大聯合內閣，讓所有重要的政黨共同分享行政權。(2) 正式與非正式的權力分立。(3) 平衡的兩院制與少數者代表權。(4) 多黨制。(5) 多面向的政黨制度。(6) 比例代表制。(7) 領土的和非領土的聯邦主義以及地方分權。(8) 成文憲法與少數者否決。以比利時和瑞士爲代表，著重黨派間的協合共治。李帕特認爲協合式民主較能照顧社會中嚴重分歧的利益，對族群分立或階層分明的國家

<sup>72</sup> Gamble, A. "Theories of British Politics," *Political Studies* (1990), xxxviii:pp400-420.

<sup>73</sup> Gamble, A. "Theories of British Politics," *Political Studies* (1990), p411。

<sup>74</sup> Lijphart, Arend 著，陳坤森譯，**當代民主類型與政治——二十一個國家多數模型與共識模型政府 (Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries)** (台北：桂冠圖書，1993 年)，頁 1-8。

較為適用。<sup>75</sup>但無論「多數模型」或「共識模型」皆僅能視為理念型，隨著每個國家歷史、發展條件的差異而無法完全劃分究屬那一模型，在此提出此政治傳統的主要用意在於讓我們更容易掌握國家治理的本質，因為制度性安排就代表國家治理的內涵，國家與社會關係的互動模式，更深一層的意義更代表國家能力的強弱。發展型國家日本、南韓與台灣國家治理能力都與此制度性安排息息相關。

政府尋求良好的治理，必得先解決最根本，也是發展型國家必需面臨最棘手的問題—政治體制定位問題。目前討論究竟是過去的威權官僚體制，強調國家的干預與民主制度的自由市場原則孰優都是無意義的，因為制度建構尚未定位與定向之前，任何的制度建構都會引起社會紛擾，政府的施政無法得到在野黨的認同，在野黨的訴求也無法獲得執政黨的尊重前提下，無法出現治理性互賴(governed interdependence)，那麼良好的治理是無法誕生的。台灣目前的民主化確實已對經濟治理造成重大傷害，制度的重整與重構是發展型國家重生的主要關鍵。台灣和其他由威權統治邁向民主階段的國家一樣，民主體制出現失能現象，產生民主治理危機。

琳達·懷思(Linda Weiss)認為，國家能力的研究途徑如下：(一) 國家能力為一種社會討價還價過程(統合主義)。(二) 國家能力具強制性質，強國家命題。(3) 國家能力是種政策工具，扮演國家財政體系角色。(四) 國家能力是種鑲嵌式自主性，國家／社會關係的組合(organization)。(五) 國家能力為基礎建設能力之特別形式—治理性互賴(governed interdependence)。事實上對國家能力的分類與界定，應考量該國家之內在因素外，同時也應考量當時的國際因素，正如同統合主義在威權統治時期，也許是國家發展最有效的政策工具，但在全球化時代中，也許是治理性互賴正逢其時，治理性互賴是發展中國家能力轉型與發展的主要關鍵。

台灣的國家能力在經濟轉型與民主化過程中，因過份強調國際化與民主化，出現國家能力弱化現象，尤其是在經濟治理方面，出現制度混亂現象，並同時導致政商關係的錯置，不僅國家／社會關係出現倒置，頭重腳輕現象，社會層面過度的膨脹，導致行政官僚體系無法維持應有的自主性，政策無法落實，同時也導致制度建立不易，出現民粹化現象，國家施政能力嚴重受阻，但在短期內，制度設計上卻仍無法有效提昇政府運作能力，筆者以為，唯有進行制度重整與組織再

---

<sup>75</sup> 江宜樺，「自由民主體制下的國家認同」，收錄於，殷海光基金會主編，**市民社會與民主的反思** (台北：桂冠圖書，1998)，頁 112。

構，並調整內外政策思維與作法，才可能解決台灣面臨的發展與轉型的困境。

我們無意抹殺市場在台灣轉型發展的重要性，健全的市場是吸引外資的標的，也是本國產業發展的基本磐石，但若過份重視市場因素，而不顧公共利益也將危及國家整體利益，唯有透過政府組織機構與社會團體才能適度照顧社會的弱勢族群，台灣的國家能力應基於社會人文關懷上，透過民主制度的運作，將國家治理能力由過去上對下的統理方式，威權式的國家強力壓制社會的需求，只重視經濟發展與資本積累，轉而重視社會--國家權力來源主體—的需求。

#### 第四節 小結

國家能力並非一成不變，國家能力與政府制定國內政經政策能力，適應國際社會現實變化的能力息息相關。國家的基本能力有四：(一) 汲取能力(extractive capability): 動員社會經濟資源的能力。(二) 調控能力(steering capacity): 國家指導社會經濟發展的能力。(三) 合法性能力(legitimation capacity): 國家運用政治意識型態，凝聚共識，穩固政權的能力。(四) 強制性能力(coercive capacity): 國家運用暴力維繫其統治地位的能力。<sup>76</sup>後威權時期台灣國家能力是政府制定政策、執行政策的能力，政府在與外在環境進行動態調整的過程中，國內政治不是單方面受制於國際因素，國內因素也能進而制衡國際因素。政府在全球化競爭壓力下，應善用民間力量，以「制度性聯合生產」(institutional co-production)概念，推動公私合作之可能空間。

國家與社會的概念與內涵，不再是拘泥於傳統定義用法，隨著「網絡社會的崛起」，國家社會改採平行、合作、協調、溝通的方式，取代過去由上對下，恩庇—侍從主義式威權互動關係。國家能力強弱的判準，不再是單純政府制定政策的能力，尚需政府各部門執行既定政策的效能，再好的政策，若缺乏優質行政體系的配合，則不僅政府施政效能無法提昇，政策的不確定性也會增加，而具組織性社會團體投入公共服務多寡，也將直接衝擊國家能力的強弱。

後威權時期台灣的國家能力需強化的方面有三：

(一) 政府改造：不能僅靠單方面的研究或理論，以理論研究代替實際行政

---

<sup>76</sup> 王紹光·胡鞍鋼，「中國政府汲取能力下降其及後果」，收錄於，張靜主編，**國家與社會**（浙江人民出版社，1988年），頁1-2。

運作所需，便進行體制改革。在缺乏相關配套措施，各部會業務差異甚大的情況下，以單純層級制作為未來行政業務分類標準，將使某些專業業務淪為體制下的犧牲品，驟然進行體制革新或人員精簡，此舉不僅嚴重影響公務行政體系士氣，也出現曲高和寡現象，無形地將公務體系整體生產力消耗殆盡，此種化約論作法，不見得就能提昇公務行政體系效能，因為在缺乏適當人力、組織的情況下，要求龐大的業務量運作正常便是個問題，若再加上士氣因素，行政院精簡人事相關設計之公平性有待商榷，至於是否就能提昇行政效能更值得擔憂。國家能力基本要素除了主權、行政—軍事控制權外，忠誠與專業的官員也是達成各式各樣目標的重要條件，政府在進行改造時，也應適度考量公務體系的專業性與福利，若缺乏確切配套措施，便冒然減縮人力與組織裁併，將使公務體系士氣跌至谷底，無優質化人力資源，將使政府跛腳化。

(二) 政府角色：如前所述，後威權時期的台灣政府將一改過去專權指導社會、企業的作法，而改以合作、協調方式，與社會建構成合作伙伴關係，國家與社會間的關係不再是上對下一條鞭的作法，而是溝通協調網絡的建置與運作，此不單是政府改變其政策制定與執行方式，也需相關組織、制度的配合方可為之。儘管企業政府概念已成主流思考，但對於國家基本的功能，政府該負起的基本的社會公平正義，仍不可完全由市場法則來加以決定，因為畢竟在資本主義社會中，若無適當社會制度的建立，則真會出現富者愈富，貧者愈貧的現象。<sup>77</sup>

(三) 社會支持度：台灣社會在後威權時期成為國家能力的主要支撐，但民間社會與政府間之權利與義務關係，仍未能完全透過制度加以建構，導致民間社會對政府施政時有反應過度情形發生，而政府有時候也出現反應遲緩現象，無法在第一時間有效地進行危機處理，讓民間社會對政府公權力提出質疑，嚴重影響國家能力應有的作為，所以制度建構將成為國家、社會形成「治理性互賴」(governed interdependence)的主要關鍵。

---

<sup>77</sup> 陳正隆，「美國『國家績效評鑑』之省思與啓示」，收錄於，詹中原主編著，**新公共管理—政府再造的理論與實務** (台北：五南圖書，民國 88 年)，129-151。