

第三章 發展型國家

第一節 政府在經濟發展中的角色¹

筆者認為，發展型國家是後進發展國家的新重商主義的具體表現，有些學者認為南韓與台灣的發展經驗是獨特無法加以模倣的。²東亞發展型國家產生的因素很複雜，有其歷史、文化、社會背景，但最重要的因素是國際大環境的配合，尤其是當時美國為了防堵共產主義擴散，與阻止前蘇聯國際影響力的加強，極需在太平洋盆地建構防共堡壘，若無防堵共產主義瀰漫全球的疑慮存在的話，不僅台灣，南韓能否脫穎而出都是未知數。但更為重要的因素為，國家主導經濟發展的關鍵性作用，若無國家以其政策工具與政策網絡統合社會財富與資源，則台灣經驗與台灣奇蹟是無法實現的。東亞經濟體採取不同的政策干預，不同國家政策也就造就了不同發展經驗，韓國以大財團為特色，台灣以中小企業為主，香港則是自由放任政策，國家引導企業發展則是台灣、南韓發展型國家主要特色。

1950 年韓戰爆發，美國第七艦隊協防台灣，讓退守台灣的國民黨政府再度燃起一線生機，由於國際情勢的變化、美國的協助再加上日本殖民政府過去在台灣的基础建設，³國民黨政府再度被納入世界體系，國民黨政府依靠美援進行土地改革、採取進口替代之經濟策略，逐漸與國際社會與全球市場結合。⁴

東亞發展型國家為何是特例，無法模倣呢？本章擬由東亞發展型國家的歷史文獻，包括強森(Charlmers Johnson)、韋德(Robert Wade)、安士敦(Alice Amsden)、高棣民(Thomas Gold)、艾文斯(Peter Evans)、懷思(Linda Weiss)等名家論述，歸納東亞發展型國家的共通性、差異性及其特徵。對韓國、台灣或香港、新加坡(亞洲四小龍)而言，全球化已成為無可抵擋的發展趨勢，尤其是經濟、金融全球化，過去國家獨享的經濟財政控制權，因全球資訊化、網路化，多國企業、國際組織與各式各樣的自利性組織團體的出現，不僅國家主權與國家能力受到一定程度的質疑，甚至有人提出無疆界市場的論點，認為國家在全球化已無存在的必要，政府勢必要失去對國內經濟的直接控制力，⁵巴拉沙(Bela Ballasa)認為一切交由自由

¹ 國家與政府在此處是相互使用的，並不衝突，國家代表較為抽象的概念，政府則較強調使制度得以運作的制度性安排，平行組織、不同的政府部門間的互動，以其各自權責展現該單位公權力施行的有效性。

² Wade, L.L. & Kim, B .S. *Economic Development of South Korea: The Political Economy of Success* (New York: Praeger, 1978), p.vi. , 轉引自, Deyo. (1987), pp46-47. ; Onis, Ziya. “ The Logic of the Developmental State,” *Comparative Politics* 24 (1991), p120. ,

³ Amsden, Alice. “ The State and Taiwan’s Economic Development,” in Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda edited. *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp78-106.

⁴ Deyo, F. (1987), p63.

⁵ Bryan, Lowell & Farrell, Diana 著, 汪仲譯, **無疆界市場 (Market Unbound)** (台北: 時報出版社,)

市場去規範就能達到資源、財富最公平分配的情形，服膺市場法則是東亞發展型國家成功的真正原因，政府提供發展環境的角色被過份渲染了⁶，政府干預泰半是不存在的，政府事實上只提供了企業發展的合適環境而已，⁷自由市場為生產最適點提供了必要的機制。⁸但由發展型國家重要歷史文獻中可以清楚看出，東亞發展型國家之所以成功，不是因自由市場緣故，反倒是國家積極地介入經濟發展，政府是一參與者且對企業政策具決定性影響。⁹國家引導市場發展，政府非扮演管控角色，而是激勵性角色，這是台灣及東亞經濟體成功蛻變的真正原因。

何謂發展型國家呢？有關發展型國家的著作儘管汗牛充棟，要對其下確切的定義卻是十分困難，但與其相似的概念卻相當的多，如重商主義、官僚資本主義、統合主義、國家中心主義等。筆者認為，發展型國家的原型概念並非新生與獨創的，而是與上述所提的概念具聯結性與延續性，每一發展型國家所具有的發展條件與環境不盡相同，其共同點在國家強力介入經濟發展，使後進國家能在很短的時間內便由落後成為工業化國家，而其發展策略卻大不相同，其結果也不見得都往成功之路邁進，像拉丁美洲國家就是個失敗的例子。

由東亞發展型國家歷史文獻可清楚看出，國家以政策主導工業政策轉型才是東亞發展型國家真正發展成功的主因，自由市場僅管重要，但就發展軌跡看來，國家是主角，市場只是配角。¹⁰由紡織業、石化業發展，可明顯看出政府引導企業發展軌跡，與韓國與香港比較，台灣干預企業發展的程度較小，這也是台灣中小企業居多，而產業轉型較為快速與成功的原因。¹¹

每個國家都在追求發展與富裕，但並非每個國家皆能如願，二次世界大戰以後，50年代現代化理論風行一時，該理論認為，後進發展中國家需以西方國家的發展經驗為首是瞻，西方國家的發展經驗便是後進發展國家的未來，此種理論帶有非常濃厚的東方主義色彩。認為後進發展國家無法發展，是因為缺乏發展的條件，忽略結構變遷才是發展與低度發展的真正原因。60年代依賴理論的興起，便直指西方國家對落後地區的剝削，是造成這些國家地區經社落後的真正原因。

1997年)，頁26。

⁶ Patrick, H. "The Future of the Japanese Economy: Output and Labor Productivity," *Journal of Japanese Studies* 3(2) (Summer 1977), pp239. 轉引自 Wade, Robert. (1990), p22.

⁷ Chen, E. K. Y. *Hyper-Growth in Asian Economies: A Comparative Study of Hong Kong, Japan, Korea, Singapore and Taiwan* (London: Macmillan, 1979), p 41. 轉引自, Wade, Robert. (1990), p22.

⁸ Chen, E. K. Y. (1979), p185.

⁹ Hasan, Parvez. *Korea, Problems and Issues in a Rapidly Growing Economy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1976), p29. 轉引自, Wade, Robert. (1990), p24.

¹⁰ Johnson, Chalmers. *MITI and The Japanese Miracle—The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (California: Stanford University Press, 1982); Amsden, Alice. *Asia's Next Giant-South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 1990)

¹¹ Aoki, Masahiko., Kim, Hyung-Ki & Okuno-Fujiwara, Masahiro. edited. (1997), p63.

依賴理論深具反資本主義色彩，認定邊陲與半邊陲國家受到中心國家的剝削，為了避免受到邊陲化，都極力想爭取進入中心地帶，但由於受到中心國家的剝削，註定處於邊陲位置，難有進入中心國家的可能性。但由東亞發展型國家的經驗看來，不僅現代化理論受到嚴重質疑，甚至依賴理論都有修正的必要。財富與權力是每個國家追求的目標，但並非每個國家皆能如願，依賴發展論者山度士(T. Dos Santos)指出，邊陲國家也可在依賴的情況下達到片面的發展，卡多索、弗雷圖在其合著「拉丁美洲的依賴與發展」(Dependency and Development in Latin America)一書中，提出三方同盟(triple alliance)的概念，國家機關、跨國企業與本國資本家三方的互動合作，研究拉丁美洲國家的結構性依賴(structural dependency)，研究拉丁美洲國家如何在獨立建國後，發展成為邊陲經濟。艾文斯(Peter Evans)延續卡多索、弗雷圖的研究取向，在「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)一書中表示，第三世界國家，可以經由跨國企業的國際性活動，達到資本累積與工業化，發展中國家也可有依賴性發展，打破發展中國家絕無發展的可性。

研究東亞發展型國家政府在經濟發展中的角色有兩個主要研究途徑，(一)發展型國家觀點(developmental state view)：與資源利用、分配投資與促進科技發展有關之市場失靈如此的普遍，所以國家干預是防治市場失靈必要的方式。為了促進新興產業的發展，「使價格錯誤」(getting the prices wrong)是必要的措施。(安士敦語)(二)市場觀點 (market-friendly view)：東亞經濟的發展在於總體經濟的穩定，提供了投資、儲蓄與高人力資本積累適當的誘因(incentives)，國家干預特定產業對於資源配置會產生扭曲或危害。¹²本文較傾向發展型國家研究觀點，此觀點主要理論源頭，是韋伯系絡下的新國家主義論的研究途徑。就政治經濟學角度視之，發展型國家並非新生現象，而是發展中國家在特定國際環境與全球分工體系制約下，完成國家發展的複雜過程，其中國家強力干預經濟發展，並制定工業發展策略，是此類國家成功的主要因素。東亞發展型國家包括日本、南韓、新加坡、香港與台灣，儘管彼此的發展條件與環境不同，所採取的策略各異，但追求經濟發展的目標則是相同的。

其實所謂的發展型國家都有一堅實的意識型態為其後盾，追求經濟發展，經濟現代化的意識型態，任何社會發展與資源配置，都不能與經濟現代化的最高目標抵觸，發展型國家的政治結構在很大的程度上是屬威權性質的，因為發展型國家大都是發展中國家，而發展中國家一向受到歐美先進國家所制約，無論在經

¹² Aoki, Masahiko., Kim, Hyung-Ki & Okuno-Fujiwara, Masahiro. (1997), p xv-xxii.

濟或政治上，都無法不從事於依賴式發展。發展型國家是以經濟發展為導向，多層級部門優秀的行政官員，有效推行與落實國家政策，與私部門有一定的區隔，私人企業無法主動影響公部門作為，甚且私有部門需配合國家整體政策。發展型國家相當強調國家的角色，嚴格說來，是國家中心論的進一步發展。¹³

新古典自由主義提出李嘉圖式假設，認為自由市場提供個人與國家利益最大化自由交易場域，東亞發展型國家成功之處就在於「小政府」的結果；重商主義者則提出李斯特式假設，認為後進國家的發展決不能遵循自由放任政策，而應有強國家指導經濟發展，釐訂產業政策，對新興產業加以保護，才能與先進國家的企業、通路競爭、生存；台灣是依賴性發展，在國際分工體系下，台灣就算不是邊陲國家，也決非核心國家，如依照華勒斯坦世界體系理論，台灣應為半邊陲國家。陳玉璽認為，資本主義國際分工體系透過三種機制，將邊陲國家納到資本主義體系內，此三種機制為：(一) 統制關係：核心國對邊陲國家具優勢與統制作用。(二) 內化關係：核心國透過與邊陲國家的合作而深化資本主義的生產方式。(三) 補償性的整合關係：邊陲國家的經濟是為核心國家而服務的。陳稱此為「相互依賴的變動關係」(the interactive dynamics of dependency)。¹⁴透過美援，美國對台灣經濟、政治發展進行宰制，這也就上面所說的統制關係。台灣利用美援與廉價勞工進行進口替代與出口導向工業化，則代表資本主義對生產方式的內化關係。至於補償性的整合關係，可由台灣對美國對外政策與美國市場的依賴程度便可看出端倪。陳因此也認為台灣處於世界體系半邊陲的位置。

東亞發展型國家決不是憑空產生，而是重商主義在不同時空條件再一次的呈現，舉凡國際環境、國家強力介入與美援適時的到來，都是東亞發展型國家得以成功發展的主因，高棣民(Thomas Gold)、戴歐(Frederic Deyo)與龐建國的研究發現，一個自主有能力的國家機關，是台灣得以成功進行土地改革與有效推動一連串發展政策的關鍵。¹⁵戴歐認為，60年代中期的台灣與南韓，與戰前的日本與官僚威權統治的拉丁美洲一樣，都擁有一強國家政府，此種新興工業化國家，戴歐認為更為恰當說法應為「官僚威權工業化政權」(Bureaucratic-Authoritarian industrializing Regimes, BAIRS)，國家權力在此類政權中是無所不在的，對經濟與

¹³ 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結」，*台灣社會研究季刊*，第三十四期（1996年6月），頁4。

¹⁴ 陳玉璽，*台灣的依附型發展*，頁1-41；王振寰，「國家角色、依賴發展與階級關係——從四本有關台灣發展的研究談起」，*台灣社會研究季刊*，第一卷第一期（1998年春季號），頁120-3，認為陳玉璽論文著重依賴關係與政治結果，而高棣民(Thomas Gold)的研究，則應用艾文斯三邊聯合(本地資本、外資與國家)的概念架構，國家對台灣的經濟發展起了主導性作用，國民政府極力扶持本地企業，外資無法全面控制台灣經濟發展，高因此認為，台灣蠻符合史提潘(Alfred Stepan)所說的，有機國家模型(the organic statist model)的概念。

¹⁵ 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234。

社會的控制、滲透、集中力量是無庸置疑的，不過國家利益與私人利益是有所區隔的。¹⁶ 60年代南韓的朴正熙軍事政權無疑地是韓國發展的開始，南韓經濟計劃委員會(the Economic Planning Board, EDP)藉一系列五年經濟計劃使南韓經濟起飛，由國家控制與支持的大財團主導南韓經濟發展命脈。50年代台灣採行進口替代政策以國營企業累積資本，1955年國民黨政府與美磋商提出「十九點財經改革措施」加速經濟發展，台灣為因應來自美國對外出口的急切需求，60年代改採出口導向政策，70年代初期(1973-1975)發生第一次石油危機，國民黨政府於1974年以十大建設擴大公共投資方式，帶動景氣復甦，將台灣經濟引導往技術密集、資本密集轉型，1978年第二次石油危機，1979年美國承認中共，政府開始發展策略性工業，70-80年代正如高棣民(Thomas Gold)所說的出口導向之進口替代，70年代與80年代國民黨政府為因應國際保護主義的興起，與中共加入聯合國的挑戰，進行一系列產業提昇步驟，發展高科技產業，李國鼎推動獎勵投資條例修正案，並成立新竹科學園區，台灣電子業趁此國際機運崛起，¹⁷台灣漸往國際化、自由化發展，但因制度無法完全配合，因而發生新興工業國家徵候群般的經濟失序現象。¹⁸

學界一般認為，1982年，強森(Chalmers Johnson)「推動日本奇蹟的手—通產省」(MITI and the Japanese Miracle)；1989年，安士敦(Alice Amsden)「亞洲下一位巨人：南韓與後進工業化」(Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization)；1990年韋德(Robert Wade)「治理市場：經濟理論與政府在東亞工業化扮演的角色」(Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization)為研究發展型國家的典型範例。強森(Chalmers Johnson)在研究日本工業化經驗時，首先提出發展型國家(developmental states)的概念，他認為日本的政經體系屬於德國歷史學派，此學派也稱為「經濟國家主義」(economic nationalism)、「國家主義」(statism)、「保護主義」或「新重商主義」(neo-mercantilism)、「新保護主義」。事實上所有的重商主義者，無論是那個時期、那個國家或特殊地位的個人，皆有如下的特質：(一) 無論是為了安全或侵略，財富是取得權力絕對必要的條件。(二) 權力是獲得或保持財富必要或有價值的手段。(三) 財富和權力是國家政策最後的目標。(四) 這些目標之間會保持長期的合協，僅管在某些情況下，會為了軍事安全與長期繁榮而犧牲經濟利益。¹⁹強森認為美國是「紀律導向型」(regulation-oriented)國家的代表，日

¹⁶ Cumings, Bruce. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," in Deyo, Frederic.(1987), p71.

¹⁷ 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. (1992), pp37-45.

¹⁸ 彭懷恩，**台灣政治發展**（台北：風雲論壇出版社，2003年），頁242。

¹⁹ Viner, Jacob. *The Long View and the Short: Studies in Economic Theory and Policy* (New York:

本則是「發展導向型」(development-oriented)國家的代表。他認為發展型國家是以精英份子、優秀的經濟官僚體制、威權的政治體制與緊密的政商關係為特色。政府與企業密切結合在一起，是日本經濟能在二次世界大戰後迅速復甦的主因。優秀的官僚、國家自主性、市場干預與規劃經濟的專責機構是發展型國家必需具備的要件。²⁰

安士敦(Alice Amsden)在探究後進國家落後原因時，認為發展中國家之所以落後，在於國家能力不足，於是提出後進工業化模式，後進發展國家強調學習的重要性，與前工業化時期強調之發明與創新不同，²¹安士敦認為韓國成功最主要的原因有二，第一，國家為刺激經濟發展，巧妙地以補貼企業方式，扭曲相對價格，第二，私人企業需符合國家設定的標準才能獲得補助。²²而強國家是使上述兩項因素得以成功的制度性因素。²³

韋德(Robert Wade)繼強森(Chalmers Johnson)對東亞發展型國家進行研究，韋德認為主動積極的政府與策略性工業政策，是促使東亞地區得以發展的重要因素，制度上的安排使此種策略性方式成為可能。政府以積極公共政策干預產業發展，東亞發展型國家的成功發展並非是順應市場(following the market)，反倒應是積極地引導市場(leading the market)，此即韋德所說的「治理性市場理論」(Governed Market Theory, GMT)。「治理性市場理論」要點如下：(一)日本與新興工業國家是對國際性競爭與高成長產業高額投資的結果。(二)大量投資於高科技部門是某種策略性產業政策深思熟慮的結果。(三)更深一層的因果關係是，相較於其他發展中國家，東亞國家之策略性產業政策是以較一致與較有效率之方式進行，此種制度上的安排就代表一種「強自主性國家」(strong autonomous state)。東亞經濟突出的表現主要是下列事項具體結合的結果，也是政府政策施行的成果：(一)生產性投資所佔層面極高，使較新的科技能快速應用於生產行列。(二)較多投資於重點產業上。(三)接受國際競爭。再者，政府應用控制、誘因與機制分散風險，並藉由上述事項的結合，創造出極為不同的投資與生產組合。更重要的是，某些的國家機構與私部門全力支持政府的作為。²⁴

雷夫維奇(Adrian Leftwich)認為發展型國家由六項因素組成：(一)意志果決的發展式精英(a determined developmental elite)：全力投入於促進經濟發展與轉型之能力，並與政府高層保持良好互動關係，在建立發展體制與文化方面起重要作用。(二)發展型國家與其精英之相對自主性：如諾德林格(E.A. Nordlinger)所

Free Press, 1958), p286.

²⁰ Johnson, Chalmers. (1982), p315-20.

²¹ Amsden, Alice.(1989), p3.

²² Amsden, Alic.(1989), p8.

²³ Kang, David C. "South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics," *International Organization* 49, 3 (Summer 1995), pp555-87.

²⁴ Wade, Robert.(1990), pp26-27.

說的，政府與利益團體保持相當區隔，不會因私人利益而犧牲國家利益。²⁵(三) 強大、有效率、隔離的經濟官僚體系。(四) 弱勢、從屬的民間社會：私人利益和團體所組成的網絡，高於家庭層級但低於國家層級。發展型國家經濟上的成功，經常促成蓬勃發展的市民社會，也因此對發展型國家造成傷害。(五) 有效管理非國家經濟利益。(六) 強力壓制人民權利：索伊 (Malcolm Sawyer) 認為，蓬勃發展的民間社會，會使人民權力快速膨脹，影響政府的施政作為，壓制人民權利是確保國家自主性的必要措施。²⁶

琳達 懷思(Linda Weiss)認為發展型國家具備三種主要因素，分別為轉型目標(transformative goals)、領航機構(pilot agency)、制度化的政商關係，若缺乏前兩項標準，則國家將缺乏隔絕整合的智量(insulated coordinating intelligence)，易受特殊利益所控制，而如果缺乏第三種要素的話，國家將缺乏有效執行政策的鑲嵌本質，較易受到資訊封鎖與政策失敗的情形，此種制度性安排即為「治理性互賴」(governed interdependence)。此種制度性安排若發展充分的話，即是在政府支持之下之協商後的政策釐訂。²⁷國家是一種環境(context)，而商業組織是代理人(agents)，國家不僅要保護國內產業，而且要輔導策略性產業的發展，並創造出確保國際競爭力的經濟結構，此代表國家需規範工業活動，而且為了國家利益需主動地引導整個工業化的發展計劃。無論在資金與人才招募上，個別企業決對無法獨立完成，且需負擔的風險較大，勢必無法完全承擔市場的不確定性，如由國家總司其綱，則所能達成的社會效果(social gains)不僅較大，而且也無需擔心資金與人才匱乏。²⁸安士敦更提出，如果有利提昇國家經濟發展的話，國家應直接干預，使價格相對地錯誤(relative prices wrong)²⁹。

由強森 (Chalmers Johnson)、安士敦 (Alice Amsden)、韋德 (Robert Wade)、雷夫維奇 (Adrian Leftwich) 著作中，可發現發展型國家的特色如下：(一) 國家強力介入市場並以領航機構(如日本的通產省(MITI)、南韓的經濟計畫委員會(The Economic Planning Board)、台灣的經建會(the Council for Economic Planning and

²⁵ Nordlinger, E.A. "Taking the State Seriously," in Weiner, M. & Huntington, Samuel. edited. *Understanding Political Development* (Boston: Mass.: Little Brown and Co., 1987), pp369-71. in Leftwich, A. "Bringing Politics Back In: Towards A Model of the Development State," *Journal of Development Studies*, Vol.31, No 3, p286.

²⁶ Sawyer, Malcolm. "The Theoretical Analysis of Industrial Policy," in Elsner, Wolfram. and Groenewegen, John.edited. *Industrial Policies After 2000* (Kluwer Academic Publishers, 2000), pp40-45.

²⁷ Weiss, Linda. "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not Normalizing," *The Pacific Review*, Vol. 13 No. 1 (2000), p23.

²⁸ Lau, Lawrence J. "The Role of Government in Economic Development: Some Observations from the Experience of China, Hong Kong, and Taiwan" in Aoki, M., Kim, Hyung-KI & Okuno-Fujiwara, Masahiro. edited. (1997), pp62-64.

²⁹ Amsden, Alice.(1989), pp139-155. in Appelbaum, Richard & Henderson, Jeffrey. (1992), p19.

Development, CEPD) 與新加坡的經濟發展委員會 (the Council of Economic Development Board, CEDB) 制訂發展策略, 引導公私部門進行國家建設。(二) 採行靈活的工業政策, 以各類補助保護扶植重點產業, 由進口替代轉向出口導向。(三) 採行明確的社會政策, 進行土地改革, 維持社會經濟平等, 防止嚴重的政治衝突。³⁰以國家的力量加速經濟發展, 與私部門保持相當良好的合作關係, 但彼此也有相當程度的區隔, 國家的自主性並不會因要發展經濟而喪失, 相對地, 反而是私部門支持國家發展政策, 而使國家自主性與私部門的利益得到充分的發展。發展型國家可說是政治經濟學學說中, 經濟民族主義發展邏輯自然發展的的結果, 而經濟民族主義也稱做重商主義、國家主義。歐尼斯(Ziya Onis)歸納強森 (Johnson, 1982)、戴歐(Deyo, 1987)、安士敦(Amsden, 1989)、韋德(Wade, 1990)等人的著作, 認為古典自由主義學者忽略了歷史因素。歐尼斯認為發展型國家特徵如下:(一) 國家自主性: 經濟政策不受私人企業或利益集團所干擾與控制。(二) 公私合作。(三) 優秀的官僚。(四) 有效率的官僚體系。(五) 內外環境的刺激。³¹

古海澤與金英明(Hagen Koo & Eun Mee Kim)認為發展型國家有兩種特點: 第一, 相對社會而言的自主性, 經濟部門制定長期經濟政策, 不會受到私部門的干擾。第二, 具有有效實踐經濟政策的力量與能力, 國家有能力控制國內外資金。³²1980年以前, 國民黨政府是以侍從關係結構統治台灣, 國民黨政府全面掌控國家社會資源, 相對於社會而言, 國家具有充足自主性, 私人部門無法進入國家政策的決策圈, 私人企業除了配合國家政策, 以確保與換取國家補助與特許外, 無法參與國家政策的制訂。希布沙瓦等人(Shibusawa, M., Ahmad, Z.H. & Bridges B.)認為, 東亞發展型國家具五種基本因素:(一) 強國家(strong government): 可由南韓與台灣個案上, 清楚瞭解到國家主導經濟發展的經驗。(二) 緊密的公/私部門關係(a close public/private sector relationship): 良好的政商溝通管道, 資訊互相流通與互信、互賴的建立, 是公私部門緊密聯結的表現。(三) 外人直接投資(foreign direct investment): 僅管外人投資對台灣與韓國發展之重要性, 遠不若新加坡與馬來西亞來的重要。(四) 以低工資體系與有限的政治參與延緩滿足(deferred gratification in the form of a low wage regime and limited political participation)。(五) 美國安全保護(the American security umbrella)³³。綜上學者所述發展型國家特徵, 可依普遍性、階段性、權變性、歷史性可歸納「發展型國家特徵」如表 3-1。

³⁰ Maidment, Richard., Goldblatt, David and Mitchell, Jeremy. edited. *Governance in the Asia-Pacific* (Open University, 1998), p258.

³¹ Onis, Ziya. "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics* 24, (1991), pp114-115. ,

³² Koo, Hagen., Kim, Eun Mee "The Developmental State and Capital Accumulation in South Korea" in Appelbaum, Richard P. & Henderson, Jeffrey. edited. (1992), p36.

³³ Shibusawa, M., Ahmad, Z.H. and Bridges, B. *Pacific Asia in the 1990s* (London: Routledge, 1992), pp54-61.

表 3-1 發展型國家特徵之代表性論文

	Johnson (1982)	Amsden (1989)	Wade (1990)	White (1984)	Onis (1990)	Leftwich (1994,95)
(一) 普遍性						
1、優秀的官僚	v	v	v	v	v	v
2、國家自主性	v	v	v	v	v	v
(二) 階段性						
3、適度干預市場	v	v	v	v	v	
4、經濟計畫機關	v	v	v	v	v	v
5、控制金融		v	v	v		
6、扶持策略產業	v	v	v	v		
7、壓制福利需求		v				
(三) 權變性						
8、一黨獨大威權		v	v			v
9、控制民間社會				v	v	v
(四) 歷史性						
10、國家對外資自主	v	v	v	v	v	
11、產品循環等外在因素					v	

資料來源：鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，*台灣社會研究季刊*，第 34 期 (1999 年 6 月)，頁 22。

由表 3-1 可得知，「優秀的官僚」與「國家自主性」是發展型國家普遍性特徵；「階段性適度干預市場」與「經濟計畫機關」則是這些學者對發展型國家階段性任務之共識。綜上所述，國家對社會而言的相對自主性，執行國家政策的優秀官僚，兩者對台灣成功的經濟發展經驗所具之主導性作用，是無庸置疑的。政府以經濟計畫機關，如經濟建設委員會、經濟部工業局、國貿局等，對自由市場

進行適度的干預，也是促使台灣經濟成功發展的不爭事實。表 3-1 對制約台灣發展的內在因素，已有清楚論述，但筆者在此要強調的是，美援對台灣發展的重要性，美援可說是制約台灣發展的外在因素，若無美援適時的到來，國民政府是很難憑一己之力，改善市況蕭條的情況，更甯說資本積累與經濟發展建設了。南韓與台灣受惠於美援，而新加坡與香港則受到英國的資助，再加上這些國家的經濟起飛時期，正好是全球在二次世界戰後經濟的復甦期，在內外條件配合下，亞洲四小龍的經濟起飛，也就沒什麼好奇怪了。³⁴

1950 年底，美國始援助台灣，國民黨政府開始發展進口替代工業，1953 年開始進行第一個四年經濟發展計劃，並鼓勵民間興業。60 年代台灣利用當時既有的工業能力、低廉之女性勞動力與來自美日之外資，集中發展塑化、合成纖維與電子零組件。70 年代，由於美元持續貶值，加上石油危機，國民黨乃主導建立風險性高、資本密集之重化工業，促進景氣復甦，並於 1974 年推動十大建設。台灣藉大規模公共投資與對中小企業之資助來維持其經濟發展，此即第二次進口替代計劃。1979 年再度發生石油危機，國內投資意願低落，為促進產業升級，政府開始發展策略性產業—電子產業，維持台灣經濟發展勢頭與靈活性。東亞發展型國家以國富為主要目標，尤其注意非經濟因素對經濟發展的影響，國家在不同的發展階段，衡諸內外條件，制定一系列政經發展策略，將政治與經濟發展層面有機地組合在一起，國家主導經濟產業發展，私部門配合公部門的發展方向，而公部門(國家)給予私部門應有的補助與支持。國家機器中的經濟部門主導經濟政策，但卻不是為經濟而經濟而已，反倒是為政治而經濟。

古典自由主義市場經濟關心的焦點在於，一個自由競爭的市場，達成個人、社會的最大利益，全無政治邏輯內涵，顯見東亞發展型國家非此思考脈絡下的發展結果。因為東亞發展型國家是利用國家的能力，調控自由市場運作邏輯，藉經濟力量發展成就政治資源與國家利益的典型範例。經濟與政治從來便不是二元對立、分離，少了政治考量，經濟成長將淪為國際強權支配與奴役的經濟體而已。經濟應依附於政治思考，經濟是達成政治與國家利益的一種手段，經濟與政治雖是互為表裏，但應該是政治為主，經濟為輔。政治與經濟同樣皆有其自利的一面，但就整體而言，政治與經濟是不可分割的，政治與經濟彼此皆有各自發展的邏輯，但就動態發展結構面而言，政治與經濟理應是互相涵攝的整體。政治與經濟不單是利益的互動關係，而且是權力結構的過程，政治與經濟互動良窳，是決定國家發展的重要因素。

³⁴ Henderson, J. and Appelbaum, R.P. "Situating the State in the East Asian Development Process," in Appelbaum, R.P. and Henderson J. (1992), pp1-26.

國民黨主政期間，有些學者視其統治型態為「官僚資本主義」(state capitalism)，是種威權統治，此期間的政治與經濟雖不是均衡發展，經濟服務於政治，但卻有其歷史必要性，在國家社會發展階段無法跳躍的前提下，我們可以苛責檢討官僚資本主義眾多的缺點，但卻無法全然否定「官僚資本主義」對於一個國家或地區發展轉型的重要性。經濟問題無法單純以經濟措施加以解決，必需同時將非經濟因素考慮進去，台灣過去經濟發展能夠如此的成功，就是在這一方面比其他發展中國家成功。經濟層面考慮的是自由市場與利潤，政治層面考慮的則不單是利潤而已，更需包括社會、文化、價值與整體結構面的需求與滿足，此方面涉及一個系統與組織的生存問題，這也就是強調政治考量的重要性原因。

雖然東亞經濟體的發展經驗，不必然為所有人所接受，更無法成為通例，但以東亞經濟發展經驗為例，政府在經濟發展中的角色與功能是不言而喻的，政府若無政治經濟主導權，則發展是不可想像的。政治與經濟是互為表裏的，缺乏穩定的政治環境，則無法提供企業發展所需的社會環境，另一方面，經濟不景氣也將衝擊政權的合理性。

第二節 台灣的發展經驗

韋伯說，國家是合法暴力的壟斷者，馬克思認為國家是資產階級的管理委員會，自 1846 年威斯特發利亞條約簽訂以來，民族國家就成為國內政治唯一的合法行動者，由於東亞經濟體在經濟發展傲人的成就，使有關國家的研究再度成為顯學。³⁵長久以來，國家與市場的爭論一直是社會科學研究焦點，³⁶新經濟主義學者認為，若無國家的介入，東亞經濟體的經濟成就更不止於此，但安士敦卻認為，將台灣成功的經濟發展經驗歸因於自由市場是錯誤的，儘管台灣成功的經濟發展經驗部分歸因於歷史和地緣政治的特殊性，但政府的指導才是關鍵性因素。³⁷

皮爾森(Christopher Pierson)認為，國家在經濟發展中的角色如下，第一，國家是擁有土地與資本的經濟行動者，國家不是單一法律實體，而是集權利與要求

³⁵ 新國家論者認為，國家主動積極整合公私資源，維持國家自主性是東亞經濟體成功的主因。

³⁶ 多數人認為國家主義者將市場對經濟發展的貢獻完全剔除，其實國家與市場應是緊密結合的。Linda Weiss 提出新國家主義(neo-statist)，新國家主義認為國家不單單是反應階級力量而已，而應是歷史發展中獨立的力量與行動者。新國家主義者與其他研究途徑不一樣之處在於，(一) 需重視國家，視其為部分獨立的目標、能力與效果，(二) 新國家主義嘗試整合國家體系、國家結構與社會變數，以便解釋國家自主性、策略與能力，(三) 國家與社會決非對立。(Weiss, Linda and Hobson, John. (1995), pp1-10

³⁷ Amsden, Alice H. "The State and Taiwan's Economic Development," in Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda. edited. (1985), pp78-106.

於一身的組合。第二，國家是擁有者與生產者，國家必需提供人民所需的社會福利，僅管國家隨其財政緊縮持續惡化著，但此種變化應僅視為國家社會福利行動之商業化而非私有化。第三，國家為規範者。國家為提供最大多數人最大幸福起見，仍需規範市場行為，國家需制定適當的法令規章，以規範商業行為，如普蘭尼所說的，市場需要國家，自我規範的市場觀念，根本就是種歷史迷思。第四，國家為再分配者。國家需規劃總支出比例，並且需處理社會資源不平等分配情況。第五，國家是經濟政策的制定者。³⁸由以上的說明可以清楚得知，現代國家主要功能在於規範、分配與消除社會不平等現象，國家是統合的行動者。

台灣成功發展經驗可歸因於：(一) 國際環境的靈活因應。(二) 財經官僚的正確規劃。(三) 國家自主性。(四) 政商相互支援。³⁹國家在經濟發展中的主導性是無庸置疑的。1980 年代中期以前，台灣為官僚威權統治政體，在歷經政治、社會激變之後，1993 年後，台灣的權力核心已不再是侍從關係結構，國家引導社會發展模式不再，過去國家掠奪社會財富資源，由上對下統治模式，改變成為平行合作關係，⁴⁰台灣的發展經驗可以權力轉型視之，由國家權力單一主要載體，轉型成以社會為主的載體，國家自主性與合法性因經濟轉型而向民主傾斜，但在邁向民主的過程，在重塑其文化、政治意識型態的過程中，台灣走的並不平靜，在一次又一次的權力分配結構的爭鬥中，1993 年是歷史的分水嶺，台灣的民主化從此突破「一個中國原則」的意識型態架構，進入新國家建構階段，多樣化的社會基礎取代舊有固定權力關係，新社會結構、政商關係、統治模式等進行解構與重組，但與民主化相配合的制度建構並不順利。台灣經驗最獨特之處就在於政治、社會行動主體以和平方式進行結構性易位，未來台灣經驗最值得觀察之處就在於新國家國家自主性與制度如何重構的問題。

台灣是一典型移民社會，再加上過去殖民經驗，使台灣的政治、經濟與社會發展都呈現一定程度的獨特性(uniqueness)。1950 年代至 1970 年代，台灣與南韓所採取的進口替代政策，是這兩個國家經濟得以成功發展的主因之一，國民黨政權撤退來台後，為改善台灣社會消費不足，市況蕭條情況，實施土地改革，藉以改變台灣經濟及社會結構，土地改革可說是台灣經濟發展的決定性因素。⁴¹土地改革使農業部門所得平均，勞力密集工業增加就業機會，提高教育水準與合理的租稅政策。台灣最為人津津樂道的應該是所得分配相對平均，比日本、韓國

³⁸ Pierson, Christopher. *The Modern State*. (London and New York: Routledge, 1996), pp94-120.

³⁹ 江明修，「行政革新的另類思考：國家角色調整與市場秩序重建」，1997 年國立政治大學政治經濟學研究會論文，第二輯，頁 1-27。

⁴⁰ 王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*（台北：巨流圖書，1996），頁 8-12。

⁴¹ 高希均、李誠編，*台灣經濟四十年(1949-1989)*（台北：天下文化，1991），頁 143。

都來的平均。⁴²

高棣民(Thomas Gold)認為，台灣經濟發展可概分為六個時期：(1) 日據時代以前。(2) 日本殖民時期(1895-1945)。(3) 混亂過渡時期(1945-1949)。(4) 重建與進口替代時期(1950-1959)。(5) 出口導向時期(1960-1973)。(6) 工業升級與政治反對勢力崛起時期(1973-1984)。美援在台灣依賴性發展過程扮演舉足輕重的角色，⁴³其他如台灣人的勤勞、儉樸，日本留下的基礎建設，隨國民黨來台之專業人員與機器設備都是台灣經濟起飛時最基本的原始積累。⁴⁴施建生教授認為，1945年至1980年間台灣經濟發展重點可分為四個時期：

(1) 1946-1952年經濟重建期：台灣光復後，由於遭受戰爭破壞，不僅物資缺乏，百廢待舉，整體生產力甚至比日本統治時期還來的低，國民政府於是採以農業培養工業政策，推動土地改革，並選定電力、肥料及紡織工業等三項為優先發展工業。

(2) 1953-1960年第一階段進口替代時期(美援時期)：國民政府於1953年實施第一個四年經濟發展計劃，將剩餘農產品及農產加工品出口，支持工業發展所需原料及機器設備，凡可增加出口，減少進口之工業優先發展，發展進口替代工業，並鼓勵民間興辦私營企業。1950年底，美國對台援助開始，解決台灣財源嚴重不足的問題，此時期兩次的四年經濟發展計劃與美援，明顯改善了台灣經濟發展環境。

(3) 1961-1972年出口導向期：台灣由於市場小，無法創造大量就業機會，進口替代雖減少消費品進口，但工業所需資本設備及原料進口卻大幅增加，出口的農產品卻因農地擴充限制而增加緩慢，國民黨政府乃以出口替代取代進口替代。並自1958年採取一系列財經改革措施，1958年「外匯貿易改革方案」，1960年「十九點財經改革措施」，1965年「加工出口區設置管理條例」，美援於1965年終止，但由於台灣國民所得與儲蓄率大幅增加，對台灣整體經濟並未造成太大傷害。

(4) 1973-1980年第二階段進口替代與出口擴張期。此時期，由於國際金融制度崩潰，美元持續貶值，再加上石油危機，政府為促進景氣復甦，為因應出口需要與進行日後產業升級起見，於是國民黨政府乃決定在台灣發展重化工業，1974修訂「獎勵投資條例」此即第二階段進口替代。政府爰於1974年推動十大建設與擴大公共投資；1979年再度發生石油危機，政府雖採取刺激景氣措施，但因中美斷交，國內投資意願低落，於是將原本為民營型態之中鋼、中船改為國營企

⁴² Wade, R. (1990), p38.

⁴³ Haggard, S., & Cheng, T.J. "State and Foreign Capital in the East Asian NICs," in Deyo, F.C. edited. (1987), pp84-135.

⁴⁴ 施建生主編，一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗 (台北：中華經濟研究院，民國88年)，頁6-7。

業，此時期的出口工業大致以勞力密集之出口加工為主，其原料與技術皆賴進口，為淺碟式發展型態，為促進產業升級，政府於 1979 年擬訂「經濟建設十年計劃」(1980 年至 1989 年)，積極發展機械、資訊、電子、電機、運輸工具等高附加價值技術密集工業，並明訂這些工業為策略性工業。1979 年設立資訊工業策進會，1980 年設立新竹科學園區等推動資訊等策略性發展工業。⁴⁵策略性發展工業點出了國家在經濟發展中應有的角色、功能與地位，發展型國家若無國家引導推動經濟發展，不用談轉型發展，如何因應內外環境的挑戰都成問題。策略性發展工業首重研發，台灣工業技術研究院(Industrial Technology Research Institute, ITRI)一直是台灣發展策略發展工業的火車頭，半導體產業得以在台灣孕有成、茁壯，台灣工業技術研究院居首功。⁴⁶

筆者認為，台灣發展經驗有兩個主要特色：

(一) 在依賴中成功地發展。美援、日本殖民遺產、領航機構是促使台灣能在世界體系結構中，進行依賴性發展的重要因素。50 年代台灣採取進口替代發展策略，為能吸納與消化已呈飽和的勞力密集產業之間置勞動力，60-70 年代台灣改以出口導向策略，在政府與企業的共識下，再配合大環境特殊條件，台灣的國民所得與 GDP 快速躍昇，1965-1979 年 GDP 成長 10.6%，1953 年台灣的國民所得(per capita income)遠遠落後於拉丁美洲國家與馬來西亞，不過 1982 年國民所得已達 2500 美金，已超過馬來西亞、巴西與墨西哥，並已可與葡萄牙、阿根廷與智利相比。⁴⁷古典經濟學學者李特(Ian Little)認為，台灣 1963-1973 年間的工業成長得力於四項主要因素：自由外銷建制的建立、保守的政府預算、高利率政策與自由勞動市場，此四項因素綜合地產生出不扭曲或至少不過份扭曲的價格環境，價格反應真正的稀有性。在此價格環境下，勞動密集之製造外銷快速成長。⁴⁸

如前面所強調的，國家機器賦予經濟部門，導航機構(pilot agency)百分之百制定國家經濟發展政策的權力，而經濟部門也成功地結合私部門締造台灣經濟奇蹟。國民黨政府統治台灣期間，政治發展是為人所詬病的，但若非官僚資本主義，則台灣經濟是否能據以起飛，則是令人懷疑。依賴理論對後進發展國家的研究顯示，東亞發展型國家應是邊陲與半邊陲國家之屬，此等國家依賴且受制於強國如歐美國家發展邏輯，發展型國家之所以能突破依賴發展的地位，並非自由放任主

⁴⁵ 施建生主編，一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗，頁 41-56。

⁴⁶ Lau, Lawrence J. "The Role of Government in Economic Development: Some Observations from the Experience of China, Hong Kong, and Taiwan" in Aoki, M., Kim, Hyung-KI, Uno-Fujiwara, M., edited. (1997), pp62-64.

⁴⁷ White, Gordon. "Developmental States in East Asia," p30.

⁴⁸ Little, I.M.D "The Experience and Causes of Rapid Labour-Intensive Development in Korea, Taiwan, Hong Kong and Singapore; and the Possibilities of Emulation,," ARTEP (Asian Region Team for Employment Promotion), ILO-ARTEP WP11-1, Bangkok, (February 1979), p480.

義之功，反倒是國家強力介入的結果。發展型國家將社會發展鑲嵌於經濟發展之中，而經濟是為政治服務的，但隨著經濟發展，社會層面的需求進一步的擴大，現有政治體系無法滿足來自社會的需求，也漸漸載動不了來自經濟層面多樣、複雜的需求，因而體系有必要再次進行轉型與發展。

自由市場是過去台灣經濟成功發展的原因之一，但國家機器的強力主導才是成功的主因。若說政府機構是推動台灣依賴性發展的主要推手，則中小型企業便是執行此種策略的火車頭。台灣中小企業的形成有其一定的經濟與文化背景，自由民主的環境是台灣中小企業成長的經濟條件，也是中小企業成長的必要條件，而人民想創業、自利、利權不外溢觀念，再加上資金、人才都受限制的情況下，是中小企業蓬勃發展的文化背景。由於當時國民黨政府與台灣本土勢力間仍存在極深的裂痕(schism)，國民黨政府專擅所有政治權力，民間社會只能轉往經濟發展，國民黨政府為了防止財富集中於少數本土精英手上，進而挑戰其政治權力，故切割、分化企業，這可說是台灣形成以中小企業為主導發展模式的深層結構。

49

大多數的中小企業是以出口為經營導向，大企業以國內市場為主，且獨占性，長期受政府高關稅保護，中小企業較不依靠政府補助，因為中小企業多不符合政府補助條件，且數目過於龐大，所以在 60 年代以前，政府對中小企業的協助不及大企業，一直到 60 年代，中小企業方受到政府的特別重視。⁵⁰但無論是國民黨執政時期的大企業或中小企業，或現在民進黨執政時期的大、中小企業都無法脫離全球分工體系的制約，無論政府或企業皆需面臨轉型發展的壓力，這是後進發展國家需面臨的宿命，只要全球體系中之統治、剝奪與奴役的發展邏輯，未因全球化而消除，則發展型國家邁向核心國家的目標，將是漫長的路程。

(二)、集體主義思考邏輯壓過個人主義思考邏輯。為了經濟發展，國民黨政府結合與發展台灣本土勢力，當時來自本土的反抗勢力並不明顯，地方勢力不僅成了國民政府的重要支柱，也是經濟發展得以持續的主因。國民黨政府記取在中國大陸失敗的教訓，積極進行地方建設，並進行土地改革，將貧富差距的距離縮小，避免社會出現貪污腐化現象，並在三民主義的帶領下，對台灣本土進行現代化建設。三民主義不但是國民政府政權合法性的護身符，也是經濟建設的總綱

⁴⁹ Kang, David C. "South Korean and Taiwanese development and the new institutional economics," *International Organization* 49, 3 (Summer 1995), pp555-87., Fields, Karl J. "Trading Companies in South Korea and Taiwan: Two Policy Approaches," *Asian Survey* 29 (November 1989), pp1073-89; Amsden, Alice. "Big Business and Urban Congestion in Taiwan: The Origins of Small Enterprise and Regionally Decentralized Industry," *World Development* 19 (September 1991), pp1121-35.

⁵⁰ 于宗先，「中小企業」，收錄於，高希均、李誠主編，*台灣經驗四十年(1949-1989)*，頁 336-371。

領，台灣的基礎建設除了美援，並承襲日本殖民台灣所留下的遺產外，三民主義與反共抗俄是凝聚人民集體意識的有利工具。三民主義中的民有、民治、民享已成為台灣政治與經濟努力的最高目標。國民黨政府家長式的領導，採重商主義的發展策略，以國家領導社會發展，再加上政治意識型態如三民主義、反共抗俄的強化，使得國民黨政府完全主導台灣社會發展。

在國民黨政府統治期間，民間社會少有懷疑「反共抗俄」與「三民主義」政治意識型態之合理性。國家機器權力核心，透過侍從體制，建立由上而下的政治經濟聯盟關係，確保其政權合理性。⁵¹精英治理需有兩個先決條件，核心精英從事必要的經濟計畫，而精英多半來自於重要單位之資深官員(career bureaucrats)或公私部門經驗之技術官僚，並有諮詢機制藉以磨合公私部門的關係。⁵²國民黨政府統治期間，「精英」確實主導整個國家的發展。

自由主義經濟學家認為，國家未介入自由市場，是台灣經濟得以突飛猛進的原因，自由市場是一國經濟得以發展的主因，台灣與其他亞洲國家如日本、南韓與新加坡能有如此高速度的成長經驗，完全是因為國家不介入經濟發展的緣故，國家放任市場自由發展而不加以限制，是這些國家得以成功發展的主要因素。與此論點相左的國家論者則認為，國家在經濟發展中的地位是不容抹殺的，國家論者認為，在這些發展型國家之中，國家所擔負的任務不單是經濟政策而已，還包括意識型態的動員、普遍的政治控制與社會工程，每個國家都尋求區分國內與國際經濟，而且經由不同形式的策略規劃，去界定與落實國內經濟的優先發展順位。東亞國家的發展經驗充分顯示，達成國家規範、市場過程、國家與市民社會、國內與國際經濟間平衡之重要性。⁵³國家在經濟發展中的角色與地位是不容抹殺的。由發展型國家代表性論文中可清楚看出，優秀官僚與國家自主性是發展型國家得以發展的普遍性原則，政府在培養優秀官僚，以便落實國家政策是責無旁貸的，而行政官員也皆明瞭政府施政決心，再加上明確政治意識型態為主導，故皆能戮力投入於國家建設中，當然更為重要的因素則為，相對於社會的國家自主性，國家利益不等同於私人利益，企業集團不能左右政府的施政作為，國家為中央統合機構，將公私部門進行最有利的資源與分工配置。

後威權時期，台灣目前仍一如既往為依賴式發展，但與過去不同是，民間社會的需求直接影響政府的規劃與施政作為，政府已無法如國民黨威權統治時期般，全力壓制民間社會的發展，相反地，唯有民間社會的支持與投入，政府施政

⁵¹ 王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*，頁 8。

⁵² Maidmen, Richard., Goldblatt, David and Mitchell, Jeremy. edited. *Governance in the Asia-Pacific* (Open University, 1998), p138.

⁵³ White, Gordon. edited. *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988), p24-25。

有效性才能落實與突顯。但值得注意的是，台灣人民對政治的狂熱與盲從，加速惡化政治意識型態的對抗與衝突，反而阻礙經濟發展應有之正常發展過程。

第三節 國家自主性

國家並非獨立於社會之上，而是來自於社會之中，國家與社會並非二元對立，而是互相指涉的概念，國家與社會最大不同點在於，國家具對外意義的安全目的，因而國家的強制力就高於任何社會團體，社會團體依其特定目的，追求某種特定的社會利益，但必需以服從國家組織所制定的法令規章為前提，國家與社會團體的利益決無法等同，社會團體會透過各種管道影響國家政策，致力於自身利益的最大化，但國家則不同，國家必需整合社會資源，並且需顧及人民整體的社會福利。德哲黑格爾(G.W.F. Hegel, 1770-1831)說，社會是人類經濟慾望的展現，國家是人類追求合理意志的組織。斯泰因(L. von Stein, 1815-189)延續黑格爾的想法認為，社會是利益的組合，而國家則是以自由與和平為目的，社會中會因利益出現不斷的衝突與鬥爭，國家則應立於社會之上，調合社會各種衝突，不影響社會正常運作，以確保自由與和平。⁵⁴避免國家成為私人營私的工具，國家會以各種制度防止私部門的尋租行為與黑金腐敗，為利國家政策的推行與確保最大多數人的最大幸福，國家與社會必需有所區隔，國家自主性問題於焉產生。

曼恩(Michael Mann)認為國家自主性並非常數；韋伯認為權力存在於社會關係中，某行動者不顧他人的反抗，將自己的意志強加於他人之上的可能性；而帕深思(T. Parsons)認為權力並非零和遊戲，並可以透過合作提昇其權力。⁵⁵專制政體無所謂國家自主性問題，因為國家代表的是「全民」的意志，國家權力是由統治集團所決定的，社會中的團體與個人對此是不能有任何異議的。威權式政體對社會進行掠奪，國家主導社會資源的配置，社會對國家而言，只能是無異議的支持者，社會完全受國家所支配，唯有在民主政體中，才有社會自主性問題，討論國家自主性，事實上也必需處理社會自主性的問題，國家需調整其掠奪性格，接受來自社會多元性的訴求，以整合、協調代替獨裁、專權。1986年以前台灣是威權式政體，國家掠奪社會資源，國家決定社會資源配置情形，國家自主性代表的實質內涵，國家對社會的專權強制性，民間社會無任何自主性，但隨著反對運動的茁壯，社會自主性反凌駕於國家自主性之上，與過去國家主導社會發展不同，國家需以合作的心態，勸誘私部門投入於國家建設，國家自主性內涵起了革命性

⁵⁴ 薩孟武，*政治學*（台北：三民書局，民國85年），頁74-75。

⁵⁵ Mann, M. *The sources of social power—A history of power from the beginning to A.D. 1760* (Cambridge University Press, 1986), pp6-8.

變化。

任何一種發展模式都有其修正空間，東亞發展型國家亦不例外。過去，發展型國家賴以生存的兩個支柱—「國家介入」與「全心全意投入的官員」，在目前的政經環境中都出現了鬆動現象，全球化與國際組織制約國家介入經濟發展與社會發展所可使用的政策工具，國家對特定產業與特定公司的補貼也因 WTO 相關規定，如不歧視原則與國民待遇，使政府所可使用的政策工具變得越來越少。發展型國家現在面臨的困境都與全球化，尤其是金融自由化息息相關，儘管發展型國家之國家功能不會因全球化而喪失殆盡，但必須對其國家能力、政策工具與發展策略進行調整與更新，才有可能面對轉型與挑戰。就以 1997 年亞洲地區出現的金融危機而言，或許其成因與過份累積資本與道德危機不相干，但卻與金融自由化而導致這些國家必需放棄發展型國家發展的關鍵因素—國家介入—有關。

東亞發展型國家多多少少都離不開威權色彩。⁵⁶無論由文化研究面向或國家中心論論述，都可以看出此種趨勢。由於歷史條件不同，不能以歐美民主化經驗來檢視東亞國家之民主發展，威權體制對於台灣的民主政治發展容弊多於利，但若不經過威權階段，台灣的民主化經驗是否便能實行的更順暢，台灣的經濟發展是特殊時空條件配合下的產物，並非憑空產生，不管台灣經驗具多少的代表性，都無法抹殺台灣在經濟現代化與政治民主化所留下彌足珍貴的歷史經驗。

歐多奈爾(Guillermo O' Donnell)認為，民主政治包括兩個階段的發展，第一階段，程序民主，包括建立治理之法規與程序，諸如普選權、普選制度，建立政黨輪替制，行政責任。第二階段，實質民主，此階段來自於程序民主。實質民主具備兩項重要特色，一為政治流動性，沒有任何一團體或個人能完全掌握決策權；二為社會、經濟資源平均分配於所有社團體。⁵⁷每個由威權統治轉向民主政體的國家，其新的民主體系總會出現某些功能不彰現象，台灣亦不例外。1986 年民主進步黨成立，代表台灣民主反對運動的里程碑，並且在短短十四年內，民進黨於 2000 年總統大選一舉完成寧靜的民主革命—政權和平轉移。對長久習慣於國民黨威權統治的台灣人民，其內心的衝擊不可謂不大，在全國人民普遍還缺乏民主素養的前提下實施高規格民主，現有制度與體系架構在面對來自人民與社會層面的強大需求壓力時，常出現捉襟見肘窘境，甚而荒腔走板。

後威權時期，台灣社會自主性反成國家自主性的壓力與阻力，民間社會對政府執行公共政策的決心與能力，不但未成為政府政策的助力，反成阻力，政府政策不易得到相關利益團體與民間社會的認同。公共政策不應只是政府單方面的責

⁵⁶ Simone, Vera and Feraru, Anne Thompson. *The Asian Pacific: Political and Economic Development in a Global Context*. White Plains (NY, Longman Publishers, 1995), p104.

⁵⁷ O'Donnell, Guillermo edited. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986), p

任，民間社會應有較大的參與空間，若公共政策得不到民間社會的主動參與，其所提供的服務將很難完善。⁵⁸奧斯特拉蒙(Elinor Ostrom)對此提出「共同生產」(co-production)概念，她認為共同生產是政府與人民能作事務的融合(synergy)方式，經由此融合過程，讓互不統屬之團體、組織皆能為提供最優質公共服務盡一分心力。⁵⁹當然共同生產也非萬靈丹，並非只要實質利益能夠達成，就會出現共同生產過程，共同生產是政府產出或公民產出之改善，改善條件如下：(一) 使用之科技產生互補性，而非替代性作用。(二) 對政府與人民而言，合法選項都是存在的。(三) 建立雙方互信度。(四) 促進政府與人民投資的誘因。由以上說明可以得出，無政府提供廣泛公有財，市場將無法存活，同樣地，無人民支持的政府，不會是有效能與公平的政府。⁶⁰台灣由 1991 年至 2000 年為止，共進行了六次憲改，其次數之頻繁，影響之深廣又是另一次台灣奇蹟，但因現行憲政體制，在初始的設計上便已出現權利、義務容易互相傾軋的缺陷，所以歷次憲改並無法解決台灣民主化所面臨的問題，因政權轉移的關係，反而加深了國內政黨間非良性競爭，無論內外事務都流於泛政治化，淪為政黨惡鬥的場域，也得不到人民的信任與認同，如奧斯特拉蒙所說的「共同生產」仍未生根，這是台灣民主化真正的隱憂。

政黨本該是提昇政治整合，政治參與，增加國家治理合法性與解決衝突的政治團體，⁶¹但台灣在經濟發展過後的民主轉型發展中，卻出現民主亂象，不僅社會運動夾帶各種似是而非的社會需求脫稿演出外，政治人物為達成其政治目的，也常常做了不良的民主示範，常使社會價值與事實真象得不到完整呈現，社會經濟資源遭受濫用，更為嚴重的是，國家整體資源與計畫淪為政黨惡鬥下的犧牲品。台灣民主民粹化代表的不單是良好政治體制無法建立，更重要的是，賠上台灣發展型國家賴以生存的經濟發展。人民參與政治的機會是增加與普及了，但卻被濫用了，人民的民主素養與法治觀並未因民主參與的增加而提昇，反倒是開民主倒車的民粹主義浮現了，這是台灣民主政治最大的危機與悲哀。

民主政治最可貴之處就在於政黨輪替，民主化應該是以民主程序漸漸消除威權體系殘存的不民主內容，加速民主化的落實，使國家由統治轉型至治理，但 2000 年的政黨輪替，並未使台灣改變過去威權體制的運作模式，在經濟面臨轉

⁵⁸ Ostrom, Elinor. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," in Evans, Peter. edited. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* (University of California, 1997), pp99-100.

⁵⁹ Ostrom, Elinor. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," *World Development*, Vol. 24, No. 6, 1996, pp1073-87.

⁶⁰ Ostrom, Elinor. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," in Evans, Peter. edited.(1997), pp102-111.

⁶¹ Weiner, Myron and LaPalombara, Joseph. "The Impact of Parties on Political Development," in Weiner, Myron and LaPalombara, Joseph edited. *Political Parties and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966), pp.399-435.

型壓力時，反而以威權體制特有維持統治合理、合法性方式，維持統治的正當性。政府在解決經濟、政治問題時，都傾向以體制外實驗性創新作法，企圖解決應在體制內設法解決的問題，這也就代表執政者對現有制度的可信度心存疑慮，不相信威權體制的殘餘，能為民主政治帶來任何正面的意義，再加上政黨彼此並未建立正常的信任度，制度性安排並未在政黨間形成共識，使得單純的政治、經濟、社會問題都泛政治化，無法在制度設計下加以解決，體制外會議反而取代制度性設計之解決機制，每當問題或危機來臨之際，就突顯台灣民主政治中之程序民主遭受強力扭曲，基本的法律規範與尊重制度的習慣尚且無法建立，更遑論實質民主的落實了。當制度不受尊重，人民法治素養不足，則政府施政品質與公權力的落實，便容易受到質疑。再加上，民間社會、政黨間共識度不足，國家相對於社會之自主性便出現危機。過去台灣經濟得以成功發展之重要因素—國家自主性—不見了，難怪有些學者提出發展型國家已終結的看法。

政黨因某政治、經濟、社會議題展開攻防，本屬正常現象，但在台灣，制度與體制反成為泛政治化的犧牲品，各黨的政策辯護很容易形成意識型態的無限上綱，大陸學者吳國光所說的，超國家能力往往在最不適當的情形下，凌駕於消極國家能力與積極國家能力之上，民意在台灣已成為不可挑戰的禁區，民意是政黨政治存在不可忽視的事實要件，但台灣因國家認同仍無法建立與形成共識，使得民主政治淪為某些政治人物任意操弄的廉價品。台灣社會內部對國家認同問題，仍存在極大差異，無共識社會中之社會制度，都會出現政府效能低落的情況。國家自主性是以共識為基準的，無共識的社會顯示國家與社會鑲嵌性不足，民主容易出現濫用，社會規範失序的情況經常發生，民間社會對政治社會侵權，造成國家自主性不足，政府各項重點建設計畫不易落實，國家與社會無法建立合作夥伴關係，懷思(Linda Weiss)所說的「治理性互賴」不易產生，不僅國家基礎建設能力受到壓抑，政府效能也不易發揮。

恩格斯認為，國家是社會陷入不可調整的矛盾時，為了使經濟利益互相沖突的階級，不致在無謂的階級鬥爭中把自己和社會犧牲，將衝突保持在秩序之內，這種產生於社會之中又居於社會之上，並且日益同社會脫離的力量，就是國家。馬克思主義者認為國家是社會階級利益沖突不可調和的產物，市民社會決定了國家政權的性質，國家是階級統治的工具。其實國家並不單純只是為統治階級利益服務的工具，國家本身有其自主性，國家自主性主要呈現在三方面，(1) 法律效力對全體國民適用。(2) 統治階級並不直接掌握政權，而是透過官僚體系進行統治。(3) 國家履行並不單純只是政治職能，還有代表社會公益的社會職能。但台灣的民主化卻稀釋了政府推行國家政策該有之自主性，深怕國家自主性成為不民主的象徵，過去賦予國家執行公共政策該有的公權力已淪為民主化過程中不當的

犧牲品，表面上人民的自由民主增加了，但實質的國家安全與人民福利卻更沒保障了。

東亞發展型國家是否如若干學者所說的已終結(the demise of developmental state)，⁶²若已終結，則台灣發展與轉型的模式又該如何？台灣經濟起飛期是在國民黨威權執政期間出現的，威權統治壓抑了民主正常發展，在全球政經環境與台灣內部政經環境改變的夾擊下，台灣之政經光譜快速往政治民主化傾斜，但在整體政經制度無法配合的情況下，無法形成一定共識的政治意識型態，不僅反噬過去經濟發展的成果，也使台灣的民主化不僅步履蹣跚，繁複的各種選舉，更激化台灣內部統獨之爭。台灣未來民主化最大的問題就在於，如何建立正常的制度文化與制度安排，而重建政府推行國家政策所需之自主性，則是當務之急。

1980 年代以來的政治民主化使國營事業壟斷國內市場的局面被打破了，失去其獨佔市場的地位，國營事業成為政府自由化政策下最大的受害者。台灣在自由化過程中採取漸進式改革，避免招致民怨，⁶³但民主化使政治權力分散且決策中心多元化，卻使決策緩慢且缺乏一致性，⁶⁴則是不爭的事實，這可由國家重大發展計劃常招致不合理杯葛可見一斑。政治民主化、經濟自由化、社會多元化是台灣政經轉型必走之路，但需有良好制度的安排，才不致形成政商勾結的尋租集團，財富過份集中絕對是社會不穩定的根源。⁶⁵

第四節 小結

國家主導經濟發展，是發展中國家得以成功發展的關鍵性因素，自主且有能力的國家機器是過去台灣以經濟發展傲視全球的主要原因。全球知名學者探究台灣經濟成功發展經驗可概分為兩派—「國家中心派」與「市場中心派」，雖然兩派皆無法完全抹殺持相異立場之學術派別，但對於台灣經濟成功發展經驗仍有一定的共識—普遍性原則—「優秀官僚」與「國家自主性」，此代表國家在經濟發展中具無法取代的角色功能。如無國家的積極干預，則市場是不可能自己發展的，就連一向積極推動自由市場觀念的世界銀行，在其 1993 年出版之「東亞奇蹟」也不得不承認，東亞地區之所以能以較為快速、較為均衡成長的主要原因在

⁶² 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 日。

<http://soc.thu.edu.tw>

⁶³ 施建生，1980 年代以後台灣經濟發展經驗，頁 391-395。

⁶⁴ Haggard, S., Lafay, Jean-Dominique & Morrisson, Christian. "Political Feasibility of Adjustment", Paris: OECD, p23. 轉引自，施建生，1980 年代以後台灣經濟發展經驗，頁 395。

⁶⁵ 施建生，1980 年代以後台灣經濟發展經驗，頁 508。

於政府積極介入所致。⁶⁶

多數發展型國家論者認為，「國家自主性」與「優秀官僚」是這些國家經濟成功發展的主要因素。基於內戰的結果，為了國家安全需要，發展型國家大部分是威權主義國家，國民黨政府為了對付中共的威脅與吞併，經濟的自主性與維持國內政治社會秩序成為維持政權之首要考慮。為了防堵共產主義的擴散，及國際政經環境的變化，美國也不得不容忍這些國家採威權主義的作法。發展型國家可說是特定歷史條件下的產物，若無共產主義的威脅存在，美國不見得能容忍這些國家反民主的作法，若無美蘇冷戰的出現，美國也不會容許這些國家採取保護措施，而反開放美國市場來吸收這些國家的出口產品，⁶⁷難怪歐尼斯(Zia Onis)會說，任何對東亞發展型國家的研究分析，都需將戰後促進這些國家發展的國際政治脈絡納入考量。⁶⁸

但隨著後威權時期的到來，政治民主化已逐漸取代經濟發展的重要性，無論是政府部門、民間企業或社會團體、個人，皆視國家為合法暴力壟斷者這個命題為畏途，深怕國家再度發展成為危害社會發展的利維坦，極力調高民間社會需求基調，限制發展型政府應有的基本功能與作為，過去發展型政府具有之動能，已逐漸崩解，政府組織內之優秀官僚已成模糊字眼，再者，隨著民間社會日漸強勢，「國家自主性」也相對弱化了，民間社會反成為政府推行政策的阻力，政府之公共政策得不到相關利益團體與民間社會的認同，再加上政黨間因意識型態對立所產生的惡鬥現象，已使過去發展型國家賴以生存的經濟發展，迅速受政治意識型態的打擊。

如曼紐 柯司特(M. Castells)所說的，「東亞發展型國家終將走向消亡，其彌賽亞般夢想也將破滅，但它們在血汗中建立的社會確已成為工業化的現代社會」。⁶⁹發展型國家是特定歷史條件、有利的國際政經環境、國家自主性、政府大力扶植幼稚產業和出口導向結合下的產物，在全球化過程中，網路社會崛起，為維持人民基本福利與國家安全，國家介入經濟發展仍屬必要，政府仍需鼓勵私營企業的發展，扶植策略性產業，並以財稅優惠條件吸引國內外廠商的投資。但仍需配合制度設計才有可能走出轉型困境，在維持經濟發展勢頭，仍能保有某種程度社會公平正義。

⁶⁶ World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy: A World Bank Policy Report* (Washington: World Bank, 1993), p312.

⁶⁷ 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1-18。

⁶⁸ Onis, Z. "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, 24(1): 109-126.

⁶⁹ Castells, M. "Four Asian Tigers with A Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim," in R. Appelbaum and J. Herderson (ed) *States and Development in the Asian Pacific Rim* (Newbury Park, Ca: Sage, 1992), pp33-70.