

## 第五章 影響台灣發展之內部因素

### 第一節 國家認同

社會就如物種進化一樣，由單細胞進化到複雜生命體系，人類社會亦是由簡單的農業社會，進化至複雜的工業社會。分殊化(differentiation)代表社會功能由簡單至複雜，以滿足該社會人群的需要。社會功能學派將社會視為一種維護及緩衝社會各部門緊張與衝突的組織，而以分殊化(differentiation)、再整合(re-integration)及適應(adaptation)解釋社會變遷。史密斯(Anthony Smith)認為，分化是無可避免的，分化是歷史變遷過程中的主要動力，且是有益的內部過程。<sup>1</sup>當然，分殊化不見得都是有益系統的過程，有時候分殊化也會造成系統的解組。社會組織也並非一層不變，而是變動的過程，無論家庭、族群、社會團體、民族、國家、國際政治體系都會歷經組織與功能的轉化，以適應與回應來自外環境的變化與挑戰，影響台灣內部變遷發展的主觀與客觀因素並存，而族群融合、新社會運動、提昇官僚體系效能等應是影響台灣內部發展的決定性因素。

影響台灣發展的困境，有經濟因素與非經濟因素，而非經濟因素中的國家認同危機，對台灣國家社會轉型發展具決定性影響。<sup>2</sup>台灣的國家認同問題其根源與本質，為政治意識型態的建構與重組問題，台灣如何由國民黨政府「一個中國原則」走向爭取主體性之「一邊一國」論，台灣真有族群問題？還只是選舉與政治惡意操作的假像而已？若有族群問題，則其影響層面又有多廣？族群問題是台灣建構新國家過程中的正常現象，亦或是民族意識負面效應的變種發展？社會領域內的族群問題，是否仍會在政治領域中發展成為台灣國家認同問題。目前國家認同問題是困擾國家領導者與人民最嚴肅、最敏感的問題，其根源、發展方向與解決之道將會主導日後「統」「獨」的發展方向，也將牽動日後兩岸的互動關係。所以筆者以為，影響台灣發展最大的內部因素為國家認同問題。

傳統上認為民族是自然生成的，先有民族而後有民族主義與國家，此為「原生論」。另如馬克思主義歷史學者霍布斯邦(Eric J. Hobsbawn)在其暢銷名著「民族與民族主義」(Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality)所言，「民族主義早於民族的建立，不是民族創造了國家和民族主義，而是國家和民族主義創造了民族。」另一學者班奈迪克·安德森(Benedict Anderson)在「想像的共同体：民族主義的起源與傳播」(Imagined Communities Reflections on the Origin and Spread of Nationalism)一書中，界定民族為：「民族是一種想像的政治共同体，並且它是

<sup>1</sup> 蔡文輝，**社會學理論**（台北：三民書局，民國 79 年），頁 238-240。

<sup>2</sup> 王塗發，「台灣經濟發展與獨立建國」，收錄於，施正鋒編，**台灣民族主義**（台北：前衛出版社，1995 年），頁 159-187。

被想像為本質上有限的，同時享有主權的共同體。」先有國家，而後才有民族主義與民族，此即為「建構論」。史密斯(Anthony D. Smith)則將「原生論」與「建構論」加以綜合提出民族新理論，其模式為：族群核心(ethnic) → 國家(state) → 民族或國族(nation)。<sup>3</sup>

族群為文化上的概念，惟族群與的民族的基本結構是相依的，都是建立在一群具共同血緣或文化特徵的一群人。<sup>4</sup>筆者以為，族群(ethnic group)與民族(nation)皆具歷史記憶，是想像的共同社群，而國家認同具權力強制性意涵，其間包含戰爭、征服與殖民意義。族群是一種以「文化親親性」(cultural nepotism)為基礎，以「集體記憶」(collective memory)維繫人群，維繫群體利益的人類社會群體現象，當群體利益改變，認同也以「結構性健忘」(structural amnesia)及凝聚新集體記憶加以完成。而此集體記憶是工具性(instrumental)、視情況而定(situational)的，因為共同的過去可被集體選擇、遺忘、找回，甚至加以創造。<sup>5</sup>

韋氏大辭典(Webster's Third New International Dictionary)定義民族主義，「是指一個民族的忠誠奉獻，尤其是指由一種民族意識的感覺，一種將某一民族高舉於其他所有民族之上的作為，一種強調對某一民族的忠誠，並提倡某一民族的文化與權益(如政治上的獨立)，反對出現附屬地區或民族及超國家團體等所形成的一種態度、感情或信念」。此定義強調一個民族成立一個國家，有「種族中心主義」排外之強烈意涵。柯恩(Hans Kohn)則認為，「民族主義應是一種心靈狀態，民族主義是一種政治信條，…將絕大多數人至高的忠誠，集中於存在或期望的民族國家。這種民族國家，不但被認為是理想的、自然的或典型的政治組織形式，而且也被認為是所有社會的、文化的及經濟的活動所不可或缺的體制」。美國知名民族主義學者史耐德(Louis L. Snyder)在其所編，「民族主義百科全書」(Encyclopedia of Nationalism)直接指出，「民族主義是一群生活在明顯的地理區域內，使用共同語言，擁有可表達民族抱負的文學，以及在若干個案中擁有相同宗教的人們，所具有的一種心靈、感情或情懷狀態」。<sup>6</sup>就台灣殖民歷史發展而言，台灣是在日本殖民統治下，才超越漳泉客族群意識，產生共同一體意識，此種一體意識原不必然發展與大中國意識相對抗的民族意識，但就在台灣逐漸恢復其中國意識的同時，卻爆發撕裂族群融合的「二二八事件」，此不幸的歷史事件，是台灣身份認同的分水嶺，日後的台獨運動由此產生為不爭的事實。<sup>7</sup>

台灣的國家認同問題，其實就是「去殖民化」與「去西方國家中心化」的衍

<sup>3</sup> 江宜樺，*民族主義與民主政治*，頁 40-52。

<sup>4</sup> 施正鋒編，*台灣民族主義*，頁 5。

<sup>5</sup> 王明珂，「過去集體記憶與族群認同：台灣的族群經驗」，收錄於，中央研究院歷史研究所編，*認同與國家：近代中西歷史的比較論文集* (民國 83 年)，頁 249-274。

<sup>6</sup> Snyder, Louis L. *Encyclopedia of Nationalism* (New York: Paragon House, 1990), pp244-247.

<sup>7</sup> 張京媛編，*後殖民理論與文化認同* (台北：麥田出版社，1998)，頁 197-198。

生邏輯，隨著內外情勢的改變，中華人民共和國已異化成爲「台灣主體意識」的對立面，成爲矮化台灣與打壓台灣的另一帝國強權，兩岸領導人爲維繫其統治合理與合法性，時有非理性爭相激化彼此對立衝突的情形出現，權力衝突淹沒屬於心靈、感情與情懷之社會文化因子。1949年國民政府撤守台灣，以大中國統一意識爲其政治意識型態，反共復國成爲唯一政治目標，台灣意識成爲政治禁忌，但台灣人民追求民主、反殖民的心態，已內化成爲台灣人民當家作主的集體意識，這也是日後國民黨政府政權合法性不爲人民所接受、信任的深層結構因素。

國家認同問題是每個發展中國家民主化過程中都會遇上的難題，台灣亦不例外。國民黨統治期間，從未有讓台灣人民當家作主的想法，台灣的殖民經驗與文化邊緣性，是延續台灣人民過去追求獨立、自主與受尊重的過程。50年代「自由中國」是台灣本土政治民主運動典型的代表，60年代，因「釣魚台事件」、「退出聯合國」等重大事件，「大學雜誌」成爲此波民主運動的具體展現，台灣本土意識已漸漸出現。民國62年，台灣基督教長老教會在海外發起台灣人民自決運動，民國64年，康寧祥在「台灣政論」創刊號中發表的「如何促進台灣的進步與和諧」，提出權力差距、經濟分配差距與國民黨黨員與台灣人工作差距問題，質疑國民黨的統治合理性。民國67年，黨外人士針對美國與中共建交，聯合發表「黨外人士國是聲明」，該「聲明」強調「反對任何強權支配其他國家人民的命運，我們堅決主張台灣的命運應由一千七百萬人民來決定」。70年代後，台灣民主自決運動中之「國家自決意識」，已成爲黨外人士挑戰國民黨政權的主要利器，民國72年「黨外中央後援會」提出，台灣的前途，應由台灣全體住民共同決定。民國75年民進黨成立，該黨黨綱明白表示，「台灣前途應由台灣全體住民決定」。<sup>8</sup>隨著80年代台灣經濟起飛，台灣國家與社會關係丕變，圍繞在民進黨的反對運動，以更有組織、主體意識強烈地質疑國民黨統治合理性與合法性。80年代隨著黨外政治活動日益熱絡，以及解嚴前後自由化效應的影響，族群衝突開始超越「省籍對立」的意涵，而逐漸往「統獨」或「國家認同問題」上轉向。<sup>9</sup>反對運動所挑戰的是國民黨的政治意識型態——「一個中國原則」，而其所代表的真正意義是爭奪文化論述、國家認同問題的解釋權與主導權。

自從「一個中國原則」成爲反對運動質疑與衝撞的首要目標後，台灣的國家認同問題便一直存在。蕭高彥認爲，當代有關國家認同與民族主義仍未跳脫德國史學家明納克(Friedrich Meinecke)提出的「文化性民族主義」與「政治民族主義」的對立，前者在於確認文化社群的特殊性，以此型塑民族國家的歷史過程，後者

<sup>8</sup> 邵宗海、楊逢泰、洪泉湖等編著，**族群問題與族群關係**（台北：幼獅出版社，民國84年），頁220-225。

<sup>9</sup> 江宜樺，「當前台灣國家認同論述之反省」，收錄於，**台灣社會研究季刊**，第二十九期（1998年3月），頁165。

則是以政治共同體創造公民的國家認同與民族情感，德國代表「文化性民族主義」的歷史過程，泰勒(Charles Taylor)認為，「文化民族主義」是文化社群形成政治領域的構成要素，國家認同應該是文化認同的延續。法國大革命是「政治民族主義」典型代表，其代表性人物哈柏瑪斯(J. Habermas)主張，政治共同體的認同乃是由憲政體制與公民政治活動所形成，不需要也不應該將文化認同與政治認同混淆。<sup>10</sup>蕭認為，台灣社會並未將特定族群排除於公民權的適用範圍之外，所以台灣民族主義指向的是公民式國家認同，而非族群式國家認同。<sup>11</sup>張茂桂也認為，台灣由省籍問題、族群問題發展至統獨爭議之國家認同問題，無非是台灣人想建立一個真正屬於自己的部族偶像，創造一個和台灣的集體生活經驗有關的實質且密切的集體表徵，做為族群崇拜基礎。<sup>12</sup>

「一個中國原則」是過去國民黨統治的基調，基本的政治意識型態是不容懷疑的，國民黨政府在台灣的所有作為，純粹是為「反共復國」做準備，當時台灣當局走的是唯一「統」的路線。但政治意識型態的另一極，「獨」也非憑空產生，「獨」代表的是台灣民間社會主體意識的覺醒，追求國家自主性已成為台灣主流民意。1960年9月「自由中國」之社論，「大江東流擋不住」，致使雷震被捕下獄，1964年9月彭明敏、謝聰敏、魏廷朝之「台灣人民自救宣言」是台灣追求民主的先聲，1971年台灣退出聯合國，1972年5月蔣經國就任行政院長，1975年蔣中正逝世，1979年發生「高雄美麗島事件」。無論「統」「獨」都是國家、社會互動的結構性結果，「統」「獨」意涵台灣人民重構國家主權的主體性現象，而民族主義適成為凝聚民族情感，產生共同想像歷史圖象的工具。

國家認同問題是新國家意識型態的建構過程中所產生的問題。何謂意識型態？其重要性為何？國家與意識型態的關係為何？民進黨政府的意識型態為何？又如何影響台灣的未來發展？都是我們必需加以探討的重點。

首先，1796至1798年間，崔西(Antoine Destutt de Tracy)提出「意識型態」一詞，但對意識型態的界定與用法卻不盡相同。<sup>13</sup>結構主義者阿爾圖塞(Althusser)認為，意識型態沒有歷史，而是以一種結構存在，超越任何社會構成(social formations)的歷史，它不依賴於特殊的社會構成，且是獨立於任何歷史之外；社會結構無任何創造性主體，社會結構是沒有主體的客觀過程體系，個人非歷史主體，而只是某種結構關係的支持者與承擔者，生產關係(社會階級)才是歷史的主體。普蘭扎

<sup>10</sup> 蕭高彥，「國家認同、民族主義與憲政民主：當代政治哲學的發展與省思」，*台灣社會研究季刊*，第二十六期(1997)，頁1-27。

<sup>11</sup> 蕭高彥，「國家認同、民族主義與憲政民主：當代政治哲學的發展與省思」，頁161-195，收錄於，殷海光基金會主編，*市民社會與民主的反思*(台北：殷海光基金會，1998)

<sup>12</sup> 張茂桂，「省籍問題與民族主義」，收錄於，張茂桂等著，*族群關係與國家認同*(台北：業強，1993)，頁233-278。

<sup>13</sup> Vincent, Andrew. *Modern Political Ideologies* (Blackwell: Oxford UK & Cambridge, U.S.A, 1992), P7-9.

斯(N. Poulantzas)更進一步提出，「意識型態是階級鬥爭的一部分，是統治階級在其中運作的一種關係」，普蘭扎斯認為意識型態是由統治階級所掌控的。<sup>14</sup>

國家認同的問題相當複雜，其中涉及民族情感、政治文化、歷史背景等內外制約因素，國家認同涉及的不光是實體的物質對象，更重要的是內心的感受問題，自從開放黨禁後，反對勢力日益茁壯，反對勢力以不同形式的社會運動向威權式政體挑戰，為個人、團體的自主權與獨立性表達決心、意願。台灣的國家認同問題甚為複雜，1986年民主進步黨成立後，更拉高與突顯了台灣國家認同問題，民主進步黨的建黨基本綱領明示，台灣的前途應由台灣住民全體決定。1987年「417 主權獨立決議文」中明示，「台灣國際主權獨立，不屬於以北京為首都之中華人民共和國。任何台灣國際地位之變更，必須經台灣全體住民自決同意。」1990年代初，民進黨便確立「獨立建國，培養台灣文化認同」的基本發展方向，1990年10月7日「台灣主權決議文」宣稱，「我國事實主權不及於中國大陸及外蒙古。我國未來憲政體制及內政、外交政策，應建立在事實領土範圍之上。」自1991年後，兩岸關係已經是「國家與國家，至少是特殊國與國的關係，而非一合法政府、一叛亂團體，或一中央政府、一地方政府的『一個中國』內部的關係」。1999年5月8日民進黨通過修正版「台灣前途決議文」，說明「固然依目前憲法台灣稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，任何有關獨立現狀的更動，都必需由台灣全體住民以公民投票的方式決定」。<sup>15</sup>「一個中國」已成選擇之一，而非唯一選擇，兩岸未來的統獨問題，不單是兩岸領導人、人民集體意志的歸屬，國際現實結構的制約也成重要因素。民進黨也依國際現勢的變化，隨時調整其國家認同的內涵。

國家認同問題是無限上綱的政治問題也是權力問題。台灣國家認同問題之所以會複雜化，很大一部分是中國大陸霸權思想的因素，民主社會本有表達其個人與集體意識的權力，但目前國家認同問題在政治權力的操作下，卻有由公民式國家認同往民粹式國家認同傾斜之虞，統獨問題成為台灣社會的零和唯一選項。

國家認同與主權問題在發展中國家，尤其是對轉型期國家而言，都是極其複雜與棘手的問題。台灣的主權問題一直到李登輝時代才真正提昇至政治層面，尤其是1996年李登輝「戒急用忍」政策性談話，激化了台灣的國家認同問題，國家認同問題更進一步激化為國家主權問題，李登輝提出「兩國論」後，統獨問題成了影響台灣政治力的關鍵性因素。在國民黨執政期間，反對運動一直受到控制，政治力完全壓制來自社會自主性需求，經濟發展淡化了政治問題，50年代以來儘管已出現對威權政權質疑的聲音，但來自社會之自由民主運動仍未成型，

<sup>14</sup> Carnoy, Martin. *The State and Political Theory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp89-127.

<sup>15</sup> 江宜樺，*民族主義與民主政治*，頁77-88。

國民黨政權合法性，基本上還算穩固。一直到蔣經國執政後期，開放黨禁、報禁，解除戒嚴後，來自民間的反對運動才真正對國家機器提出挑戰，台灣的主權問題與國家定位問題正式浮上檯面。事實上，台灣的「國家認同問題」與「統獨問題」，尚包含極其複雜的族群問題，奇特的是，族群問題反成為影響台灣後威權時期的重要因素，照民主政治正常發展情況而言，民族主義已非歷史發展的重要因素，在全球化過程中，如霍布斯邦(Eric J. Hobsbawm)所言，民族主義充其量僅是種複雜的因素，其他發展的觸媒，<sup>16</sup>過去促使民族國家出現的政治、經濟條件已解消，目前的發展是劃時代，不可逆轉的類屬轉化(categorical transformation)。台灣後威權時期之國家社會關係，不應該掉入二分對立的族群衝突中才對，但由於複雜的歷史、文化結構因素，族群問題反客為主，成為台灣發展實力之解消因素。

在社會學意義上，「主權獨立」是極為複雜的現代化過程，台灣意識的覺醒，代表台灣人民反殖民的集體社會意識。台灣意識並無統獨之分，台灣意識與大中國意識不必然產生對抗，台灣意識是中性的概念，惟因族群衝突與台灣社會自主性日增，大中國意識遂成為台灣的對立面。事實上，很難明確指述台灣意識究指何物，因為台灣的本土意識代表的是由殖民到現代、由經濟到政治、由政治到社會，內外因素辯證複雜複合體的現代化過程。<sup>17</sup>筆者認為，台灣意識應可理解為，來自台灣社會力建構新國家的集體意識。江宜樺認為，台灣人民雖無獨特的民族意識，但卻有相當明確獨立的國家意識，這是台灣主體意識在民主化過程中的具體表現。而所謂的「新國家建構」運動，是指 1986 年民進黨成立以來，在一連自由化與民主化運動後，朝野合力促成之國家內涵再界定運動，此運動包括政府宣告動員戡亂時期結束，中央民意代表全面改選，修改中央政府組織架構、改變中央與地方層級關係、總統直選，持續推動進入聯合國、界定兩岸為特殊國與國關係等。<sup>18</sup>黃光國教授認為，台灣意識的原型可歸納如下，第一，台灣人不是中國人，第二，台灣不是中國的一部分，台灣為主權獨立的國家，第三，將台灣人不是中國人與台灣不是中國的一部分，台灣為主權獨立的國家，放入民主化過程中，則會產生政治革命，有其動態的變化與不同層次的表現方式。<sup>19</sup>

台灣的國家認同問題解決之道，應從建立社會文化共識著手，使台灣的社會文化具躍昇性、包容性，在強調不同族群的歷史內涵時，應該以更寬廣恢宏的歷史觀，尊重與體諒不同族群的思考模式與特殊性，唯有如此才能降低與消弭台灣族群文化的不確定性，也唯有消弭族群間潛在衝突的不確定性，才能確保台灣民

<sup>16</sup> Hobsbawm, Eric J. *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp181-182.

<sup>17</sup> Lazarus, Neil. *Nationalism and Cultural Practice in the Postcolonial World* (Cambridge University Press, 1999), p71.

<sup>18</sup> 江宜樺，*民族主義與民主政治*，頁 107-125。

<sup>19</sup> 黃光國，「台灣結與中國結：對抗與出路」，*中國論壇*（台北），二八九期（民國 76 年），頁 1-19。

族主義往更寬廣、更包容的路徑上發展，脫離族群對立，並走出封閉式民族主義的死胡同，唯有先尋求台灣內部族群共識，才能進一步解決台灣國家認同問題。筆者認為，如林茲與史提潘(Linz and Stepan)所說的，不要強力促成兩極化，許多人都可能願意界定自己擁有多元認同或互補性認同，在具有包容與平等公民權特性的國家共同政治保障下，人們形成多元或互補性認同的能力，是促成多民族國家實踐民主政治最主要的關鍵。<sup>20</sup>為免國家認同問題成為政治人物短期政治利益操作工具，撕裂台灣社會，國家認同問題成為台灣社會日後無可彌補與治癒的傷痕，多元或互補性認同是值得我們進一步深思的。

台灣國家認同問題，決非簡單公投或制憲就能完全消弭，因為制憲與公投雖具法理上的合理性，但一放入國際現實政治的大環境中，中國大陸因素就成為台灣民主化巨大的抗拒因素，台灣無法突破國際現實的大國外交，而中國大陸截至目前為止，也無法接受台灣以各種方式獨立於統一之外，統獨問題仍受國際情勢變化的影響，在兩岸都無法完全漠視國際因素，以自己的主權邏輯加諸對方之際，台灣的國家認同問題仍將主導兩岸領導人的和戰方略，而台灣更迫切的是如何在短時間內找出族群共識的平衡點，以免因內耗反而喪失統或獨的先機，解決台灣國家認同問題，最基本的在於台灣內部共識的形成。

## 第二節 新社會運動

社會運動是與社會結構穩定性息息相關的，若社會結構未出現緊張張力，則來自社會的抗議或反對運動不會出現。威爾森(J. Wilson)主張社會運動是有意識的、有組織的集體活動，以非制度化的方式引發或阻止社會秩序的大規模變遷。<sup>21</sup>拜恩(P. Byrne)認為，社會運動具不可測性、非理性、不合常理、非組織的特性。<sup>22</sup>馬威爾與奧利佛(Marwell & Oliver)綜整多種社會運動定義，發現其中有兩共同點：(一) 社會運動與公共目標相關，總是想促成某種社會變遷，所以它主要是工具式行動。社會運動因此與集體行動有關，換句話說，社會運動的目標，常常是透過集體行動加以完成的。(二) 社會運動因為要和其他的抗議、示威、不滿、暴動、革命的現象有所區隔，必須界定其範圍，所以社會運動的定義常暗示有規

<sup>20</sup> Linz, Juan J., "Alfred Stepan. "Toward Consolidated Democracies," p27. in Larry Diamond etc. edited. *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997)

<sup>21</sup> Wilson, J. *Introduction to Social Movements* (New York: Basic Books, 1973), p8. 轉引自，Robin Cohen & Paul Kennedy 著，文軍等譯，*全球社會學* (Global Sociology) (北京：社會科學文獻出版社，2000)

<sup>22</sup> Byrne, P. *Social Movements in Britain* (London: Routledge, 1997), pp10-11. 轉引自，Robin Cohen & Paul Kennedy 著，文軍等譯，*全球社會學* (Global Sociology) (北京：社會科學文獻出版社，2000)

模、範圍、及重要性的意義。<sup>23</sup>

華克(R.B.J. Walker)認為，「社會運動僅能是社會性的，而且總是流動的」，「就如夜風中的蚊子一般」，有些社會運動是致命性的，但大多數的情況是不會挑戰主權國家的制度化權力。就因為社會運動是社會性，而非政治性，所以能在經濟與社會間製造空間，躲避國家的監督。社會運動包括將集體行動與市民社會民主潛力聯結起來之動態因素(dynamic element)，市民社會的政治角色並非攬奪國家權力，而是投入「影響的政治」內，人民參與討論並批評國家政策。就此看來，社會運動並非必然是反國家的，而是依賴國家界定市民社會在雙重關係中的法律空間。<sup>24</sup>

1980 年以來，台灣新興的反對運動，對抗對象為擁有威權支配能力的國民黨政府，但未必旨在奪取國家權力為其最終目的，因此不能化約為一種單純的政治行動，1980 年代的社會運動可認定為是台灣民間社會追求自主性表現，由於國民黨威權體制內階級結構持續變遷，中產階級成為日後領導民間社會從事對抗國民黨威權政體的主要力量。1970 年代後期，中產階級主導新興的社會運動便首度在台灣出現，雖然他們採取的是去政治化策略，<sup>25</sup>1979 年發生的「美麗島事件」，可以說是自 1975 年以後，台灣黨外民主運動的發展與國民黨威權政權持續衝突後，國民黨政府以鎮壓方式暫時解決衝突的結果。鎮壓後，進入王振寰所說的「退縮正當化」階段，在此階段，國民黨非但不承認新崛起的社會力量，並為了合理化對新興社會力量的鎮壓，進一步強化與尋求原先支持者的認同與支持。退縮正當化基本包含三個面向：(一) 國民黨強化與地方派系的關係。(二) 強化與國際和國內資本家的關係。(三) 企圖透過國際化與自由化的經濟策略，合理化對社會反對運動的鎮壓。退縮正當化是錯估形勢，為日後國民黨政府政治轉型種下更多混亂因子。<sup>26</sup>

70 年代社會運動有三項特色：(一) 它是由上而下，強加於人民身上，由政府、政黨或政治強人所發動。(二) 社會運動成為政黨型塑及控制民間社會的工具。(三) 社會運動既然是黨國控制社會的工具，完全是上對下的動員，則民間團體的數量需加以掌控，並限制數量的成長。80 年代社會運動則一改過去上對下的支配，而是改以下對上「反支配」訴求的形成。蕭新煌認為 80 年代台灣「社會力」抗衡過去「政治力」與「經濟力」專斷的年代，1947 至 1962 年為「政治力」掛帥時期，1963 至 1978 年為「經濟力」掛帥時期，1979 年以後，為「社會

<sup>23</sup> 張茂桂，**社會運動與政治轉化**（台北：國家政策研究中心，民國 80 年），頁 15。

<sup>24</sup> Callahan, William A. "Challenging the political order: social movement," edited by Maidment, R., Goldblatt, David and Mitchell, Jeremy. *Governance in the Asia-Pacific* (The Open University, 1998), pp150-152.

<sup>25</sup> 蕭新煌，**新世紀的沉思—政黨輪替前後的觀察與建言**（台北：新自然主義，2002），頁 34-37。

<sup>26</sup> 杭之，**邁向後美麗島的民間社會**（台北：唐山出版社，1990），頁 99-124。



力」掛帥時期。80年代是社會力展現的年代。<sup>27</sup>筆者認為，90年代以來，社會運動特色為主體性的喪失，社會運動的主體性動能被政府與財團所吸納，社會運動泛政治化了，完完全全屬於社會運動自主性區塊不見了。

新社會運動最主要、明顯的動力與特徵在於，人民對外環境進一步的認識與體驗。人民主動形成自發性團體對生活環境，無論是政治、社會、經濟、文化環境，賦與一定社會意義。新社會運動代表新政治與社會互動關係的形成。新社會運動是人民主體意識具體的呈現，代表人民、社會團體對社會公平、正義的期待。人民透過團體組織表達其對政府的期待，社會團體是凝聚人群需求的社會實體，人民的需求透過特定團體，向政府相關部門進行訴求，若政府相關部門或政府無法滿足人民社會性、政治性、經濟性需求，或做出具體回應，則人民、團體將會以合法或非法方式對抗國家機器。至於來自人民或民間團體的抗議行動，對國家統治合法性、合理性究竟會產生多少衝擊，端賴一國政治公共領域成熟度而定。

杜蘭尼認為，「社會運動是一個文化取向與社會衝突的行動，一個階級的行動，這個階級根據如何決定歷史定義權(historicity)模式中的宰制與依賴的位置來定義，同時根據投入、知識與道德的文化模式來定義」。對杜蘭尼而言，社會運動是認同與意義的政治，而新社會運動是一不斷指向自我的過程，以自我管理與控制歷史定義權成爲主要目標。<sup>28</sup>80年代波蘭團結工聯重要領導人物庫隆曾寫道，有組織的社會是一種力量，而且是所有政權都不得不正視的力量，另一重要領導人物米契尼克說，由下而上的壓力是政府最好的老師，是人民追求社會公平正義的積極表現。<sup>29</sup>

新社會運動的特色如下：(一) 非工具性、普世主義的關懷、以道德名義推動反對運動，而非基於特定社會團體利益。(二) 市民社會取向，而不是國家。(三) 社會運動以非正式、鬆散和彈性的方式組成，至少在某些層面上，避免層級式、科層制的組織方式，有時甚至對其成員資格不設限。(四) 高度依賴傳媒傳達訴求和抗議，以影像有效激起公眾想像和情感。<sup>30</sup>杜蘭尼認為，所謂的後工業社會是指以資訊爲生產基礎，取代以製造業爲基礎的工業社會，工業社會倚靠的是勞動力，現代社會依賴的生產基礎則是知識與科技。市民社會逐漸屈服於技術官僚

<sup>27</sup> 蕭新煌，「台灣新興社會運動的分析架構」，收錄於，徐正光、宋文里，**解嚴前後台灣新興社會運動**（台北：巨流圖書，民國78年），頁21-46。

<sup>28</sup> 莊雅仲，「集體行動、社會福利與文化認同」，**台灣社會研究季刊**，第四十七期（2002年9月），頁252。

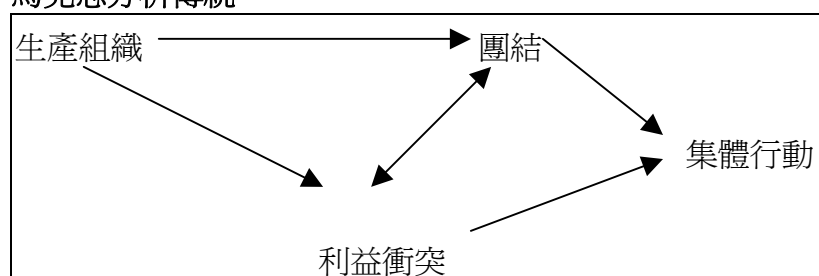
<sup>29</sup> 彼得·艾克曼(Peter Ackerman)，傑克·杜瓦(Jack DuVall)著，陳信宏譯，**非暴力抗爭——一種更強的力量 (A Force More Powerful: A Century of Nonviolent Conflict)**（台北：圓神，2003），頁159-244。

<sup>30</sup> Kate Nash 著，林庭瑤譯，**全球化、政治與權力：政治社會學的分析 (Contemporary Political Sociology: Globalization Politics, and Power)**，頁100-103。

的國家，個人不再以階級成員感受社會的壓迫，相反的是以公民的身份接受官僚統治，社會運動的重心已轉向市民社會，人民不再企圖向國家爭取權利，而是致力於保護其生活型態，避免為官僚所控制。社會衝突集中在文化層次上，而非生產部門或國家部門。<sup>31</sup>

集體行動理論可以概分為四大傳統：(一) 馬克思分析傳統。是以追溯團體間的利益衝突及團結做為分析集體行動的根本，團體間利益的衝突與團結是互相強化的，而主要是以生產組織為基礎來進行。(二) 涂爾幹分析傳統。以對社會的整合與解體過程所產生之相對直接的反應分析集體行動。涂爾幹認為，在非固定路徑方式中，勞動分工產生之不滿意與個人利益考量，將產生集體行動；在固定路徑方式中，固定整合的條件下，也會產生集體行動。(三) 約翰·密勒分析傳統：密勒以追求個人最大利益考量，做為集體行動分析的主體。(四) 韋伯分析傳統：和涂爾幹一樣，韋伯也提出非固定路徑與固定路徑分析方式，對集體行動進行研究。在非固定路徑分析方式中，團體的共同信念對集體行動將產生極大的衝擊與影響；在集體行動以固定路徑方式呈現時，(1) 組織將對信念與行動進行溝通、協調。(2) 團體利益在集體行動中將扮演吃重的角色。如圖 5-1 所示。<sup>32</sup> 由上述的分析傳統可看出，集體行動的分析主要的分析內涵有五：(1) 利益(interest)。(2) 組織(orgnaization)(3) 動員(mobilization)。(4) 機會(opprotunity)。(5) 集體行動本身(collective action itself)。<sup>33</sup>涂爾幹以社會整合和解體力量互動過程，對集體行動進行分析，對台灣未來新社會運動的發展有值得參考之處。

#### 馬克思分析傳統

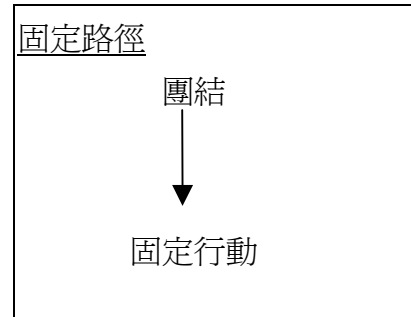
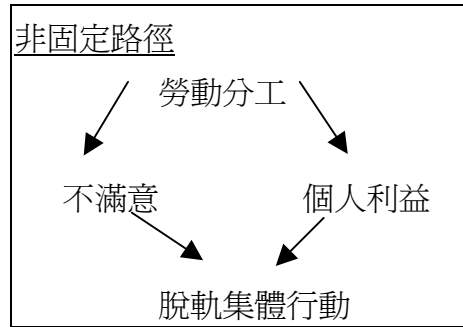


<sup>31</sup> 洪鎌德，**21世紀社會學(21<sup>st</sup> Century Sociology)** (台北：揚智，1998)，頁 65。

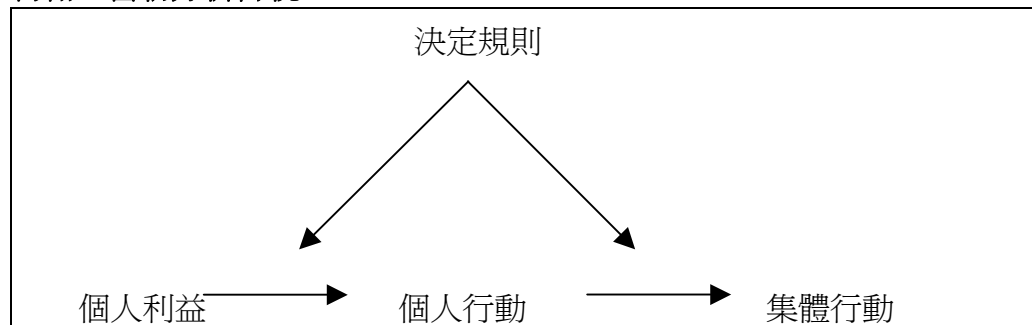
<sup>32</sup> Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution*. (New York: Random House, 1978), pp12-24.

<sup>33</sup> Tilly, Charles. (1978), P7.

涂爾幹分析傳統



約翰·密勒分析傳統



韋伯分析傳統

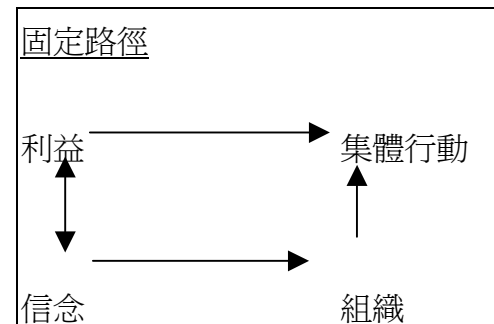
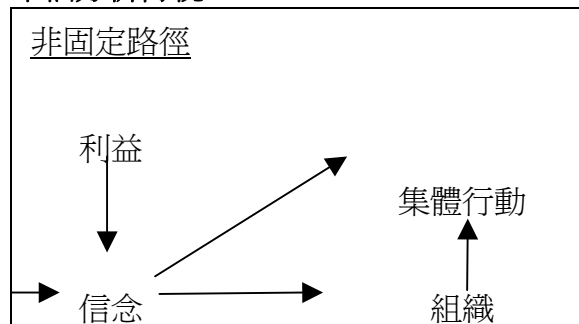


圖 5-1：集體行動分析圖 (Competing Analyses of Collective Action)

資料來源：Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution* (New York: Random House, 1978), p15.

台灣是從官僚威權政體轉型至民主政體，過去國家完全控制社會的發展，社會分殊化現象並不明顯，無獨立自主性的社會團體，集體性社會利益不易凝結，集體利益無法透過較為制度性方式，與公部門進行互動與協調，國家與社會的互動關係仍停留在上對下的零和思維中。而國民黨政府以二種方式處理勞資關係，(一) 干預勞工法令體系：一方面扶植工會的成立，另一方面以行政機關介入勞資關係運作中，以妨止勞資關係往政府不願見到的方式中發展，徐正光稱此為「國

家統合主義」(state corporatism)<sup>34</sup>，政府對勞工「攏絡以便排斥」(include in order to exclude)。(二)以戒嚴體制規範勞工的集體行爲。<sup>35</sup>但在民主化過程裏，此種現象出現了一百八十度轉變，社會需求能以較為制度化的方式進行本身利益的維護。社會運動的出現代表社會的分殊化，社會需求以較為制度的方式與國家進行合作與抗爭，以維護其基本權益，如消費者保護運動。

台灣人民維護自我權益的集體表現，在政治領域方面，建構新國家、重新吸納社會需求，並重建社會文化價值體系，統獨爭議是其具體呈現；在社會領域方面，人民透過不同的社會運動、抗議行動爭取個人權益，諸如產業工會對資方的抗爭行動，過去的社會運動突顯的是自由、民主意涵，現在的社會運動不單是自由、民主的訴求，而是多樣化的理念陳述，人民組成各種自利性或他利性組織，由下到上對國家機器所掌控的國家權力與財富分配體系，進行有組織、有目的的政治、經濟、社會訴求，社會運動不再只是人民對高層統治方式不理性的抗爭，也是人民具體表達對於公私領域的不公平現象的關心與不滿。

由威權體制過渡至民主政體，該調整的不僅是國家機器與政府組織的角色與功能，社會層面包括政治團體、人民團體與各式各樣的自利性組織，也要學習與政府互動的模式。在民主社會中，社會團體會以不同形式的社會運動，對國家機器與政府的作為進行抗爭，政府對社會運動處理的良窳也代表國家能力的強弱。梯里(Charles Tilly)認為，社會運動對民主化扮演兩種不同的角色，一為民粹主義式民主，人民藉由下而上的政治參與，衝擊威權政體統治合法性；另一為菁英主義式民主，藉由上至下的民主過程，集體行動確能促成威權政體的轉化。<sup>36</sup>台灣目前正向民主政體跑道轉換，適合民主制度運作的制度與內涵都仍處於修正階段，政府與人民對民主制度與法治的解讀仍處學習階段，政府執行政策的公權力常會出現民粹化現象，政府處理國家事務太過於依賴民意，但卻很難肯定真正的民意在何處，再加上民意如流水，造成政府政策搖擺不定，國家資源浪費與政策執行不力的情況。傳統的國家能力已無法適應接踵而來的社會運動，社會運動是對由下至上的治理型態的測試石，國家政策能否落實、國家能力如何調整、未來國家發展方向，都能經由社會運動進行調整，社會運動對統治階級或許有其殺傷力，但在民主政體中，社會運動是人民對政府所有作為的回應，這也是民主政體與威權政體的最大分野，若社會運動無法真正表達與匯集社會層面真正所思所

<sup>34</sup> 周育仁認為，第三世界的國家資本主義又可稱為「國家統合主義」；宋鎮照認為，國家資本主義是指政府以資本主義方式，對廣泛的國民經濟活動進行干涉，推動經濟發展，並保護私人資本的積累，把整個國家經濟導向特定方向。轉引自，彭懷恩，**台灣政治發展**，頁 259。

<sup>35</sup> 王振寰，方孝鼎，「國家機器、勞工政策與勞工運動」，收錄於，**台灣社會研究季刊**，第十三期(1992年11月)，頁3。

<sup>36</sup> Donatella della Porta/Mario Diani 著，苗延威譯，**社會運動概論** (Social Movement—An Introduction)，(台北：巨流圖書，2001)，頁 287。

想，那與威權統治下的社會何異？政府應該思考的是社會運動真正的需求是否合理，產生此種社會運動的社會基礎為何？才能減少社會運動對國家整體發展政策的阻力。

民主化與經濟成長一直是政治社會學者研究的焦點，認為民主化與經濟發展呈正相關的人，認為經濟發展會帶動民主化，熊彼得(Joseph A. Schumpeter)就認為資本主義能促進民主發展，<sup>37</sup>盧斯克麥爾(D. Rueschemeyer)的研究發現，工業發展有利工人階級與中產階級的聯合，中、下階層的勢力遲早會出現在政治舞台上，並會茁壯至統治階層都無法加以壓制的程度，所以，長期而言，經濟發展會促進政治的民主化。<sup>38</sup>李普塞(S.M. Lipset)認為經濟發展會導致社會的分化與專業化，國家已無法完全主導社會發展，自利性團體經由政治、社會動員，主動要求參與國家政策的制定，國家必需以協商、談判方式整合來自社會的需求，經濟發展有利民主化的發展，在某種時空條件下，足以解釋發展型國家，如台灣與南韓的發展，但經濟發展是否能不顧時空條件，永遠有利於民主化發展，則待進一步討論與觀察。民主化終將涉及政治權力的合理分配，這也是 1986 年民進黨成立以來，對當時執政的國民黨挑戰與質疑其統治合理性的原動力(dynamics)。

任何權力體系都不會主動棄置原屬於其獨享的政治權力，唯有透過一連串的社會運動，在衝突與協調過程中，擁有政治權力者才會適度釋放出若干獨享權力。由民進黨從事街頭反對運動，挑戰國民黨政權經驗中可看出，經濟發展與民主化的相關性。而民主化是否真能促進經濟進一步發展也引發爭議與討論。東歐與拉丁美洲國家的民主化，反造成經濟的停滯與蕭條可得到論證。<sup>39</sup>所以要更明確解讀經濟發展與民主化的對應關係，應該區分民主政治是在初始建立階段或鞏固階段為宜。經濟發展不見得就會出現民主政治的建立，但在民主的鞏固過程，經濟發展的良窳，確實會影響民主的發展。<sup>40</sup>

2000 年總統大選後，台灣民主化已進入沉澱與鞏固過程，由下而上的社會訴求，牽動國內政治、經濟變遷目標，拜資訊傳播發達之賜，國內社會運動透過有組織動員方式動員羣眾，並漸漸與國際性的民主社會運動相結合，二十一世紀的國內社會運動與二十世紀 80、90 年代社會運動相比，其主要差異性應在於，第一，展延性不同。國內社會運動常成為國際傳媒的焦點。第二，集結性(強度)不同。數十萬人聚集的大型社會運動已屢見不鮮。社會運動是特定時空與歷史條

---

<sup>37</sup> Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper & Row, Publishers, 1942), p147.

<sup>38</sup> 龐建國，*國家發展理論—兼論台灣發展經驗*，頁 237。

<sup>39</sup> Armijo, Leslie E., Biersteker, Thomas J. & Abraham, Lowenthal. "The Problems of Simultaneous Transition," *Journal of Democracy* 5 (Oct), pp161-175. 轉引自，郭承天，「民主與經濟發展：結合質與量的研究方法」，收錄於 1997 年政治大學政治經濟學研究會論文集，頁 17-31。

<sup>40</sup> Przeworski, Adam & Limongi, Fernando. "Modernization: Theories and Facts," *World Politics* 49, 2 (January, 1996), pp155-183.

件下，人民對社會變遷回應的方式，我們無法完全定位與掌握，社會變遷是否會成爲某種破壞社會秩序的革命行爲，但社會運動是種社會改革，與對權力擁有者表達其期望的社會行動則是無庸置疑的。台灣在威權統治時代，社會運動是不被允許與受壓抑的，南韓情況亦然。台灣在 80 年代以後，國民黨政權已無法完全吸納來自社會的要求，經濟發展促使人民渴望民主，國民黨政權的統治方式已無法滿足社會的民主化需求，不同的社會反對運動應運而生，對國民黨政權與統治合法合理性進行質疑，國民黨政府在此民主化過程中一再退守，最後交出政權。

黎朋(Le Bon)認爲集體行動爲非理性、無意識突發的行爲，史美舍(Neil Smelser)在「集體行爲的理論」(Theory of Collective Behavior)認爲社會運動是社會壓制的普遍反應，奧爾森(Mancur Olson)在「集體行動邏輯」(The Logic of Collective Action)，以其經濟決策或理性選擇模式概念，認爲社會運動是行爲者追求自利的一種工具。<sup>41</sup>社會需求的多樣性，使得社會運動的形式與內涵亦隨之改變，採取社會運動的形式不同，則達成的實質效果各異。特定社會運動想要達成目標，必需控制資源，且需有一套標的目標(target goals)，<sup>42</sup>而外部的支持與資源，是社會運動得以持續發展的原因。

國內外各種社會運動風起雲湧，對傳統國家功能進行挑戰，各種團體透過社會運動表達自身的需求與價值觀，也因為社會運動讓我們更加明瞭，國家社會關係有加以調整的必要，國家社會關係不再侷限於國內範圍，而應該有更大的廣度與深度。柯司特(Manuel Castells)在其「認同的力量」(The Power of Identity)一書中，將認同的起源與形式區爲三種類型：(一) 正當性認同(legitimizing identity)。由支配、主導性制度所領導，如各種不同類型的國族主義理論。(二) 抵抗性認同(resistance identity)。社會被壓抑人民或團體以對抗性的行動與意識型態，對既得利益或統治階層進行對抗的所有作爲。(三) 計劃性認同(project identity)。社會行動者以他們能獲得的文化素材，希望以一個新的認同，重新界定他們的社會位置，藉此尋求對整個社會結構進行全面改組，如女性主義者或團體對父權家庭與社會進行挑戰。<sup>43</sup>社會運動是正常社會力量的呈現，過激與否在於國家機器對社會運動的處理方式，社會運動提出的需求是否得到滿足，社會運動可說是國家社會關係的中介項，統治階層最不希望看到社會運動的出現，因為社會運動代表的

---

<sup>41</sup> Allen, John., Braham, Peter., Lewis, Paul 著，許文柏等譯，**現代性的政治與經濟形式 (Political and Economic Forms of Modernity)** (台北：韋伯文化，2003)，頁 174-175。

<sup>42</sup> McCarthy, J.D. & M.N. "Resource Mobilization and Social Movements," in Zald, M.N. & McCarthy, J.D. edited. **Social Movements in an Organization Society** (New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1987), pp20-30. 轉引自，Allen, J., Braham, P., Lewis, Paul 著，許文柏、鄭祖邦、吳挺鋒譯，**現代性的政治與經濟形式 (Political and Economic Forms of Modernity)**，頁 223。

<sup>43</sup> 曼威·柯司特(Manuel Castells)著，夏鑄九、黃麗玲等譯，**認同的力量 (The Power of Identity)**，頁 8。

不光是對統治現況的不滿，更嚴重的還會出現統治合理性危機。

在全球化影響下，各種社會團體透過各式各樣的活動與組織，伺機表達其理念與需求，全球化使空間與時間的流動性增加，再加上電腦資訊科技的輔翼，資本主義的發展邏輯有了更一層的發展，全球化對人類社會的影響不再只侷限於經濟發展，舉凡政治、社會、人文發展都受到了莫大的衝擊。社會運動不應再如過去一樣，被賦予負面的意義居多，而應將它視為是對整體資源重分配需求的參考指標，我們應以新的思維範疇考量社會運動，減少社會運動對國家治理的衝擊，使國家往服務類型發展，脫離過去上對下統治類型，以壓制方式處理各類社會運動。

勞工運動是反對運動的核心，勞工一直是民進黨忠誠的支持者，勞工團體不僅與社會利益團體處於對立，政府也時與勞工團體出現衝突現象。若說民進黨未執政前可比擬美國民主黨，較為關注勞工、弱勢團體利益、議題，但執政後，反而太快成為共和黨，較關心社會利益團體的利益。政府對於財團、社會利益團體與勞工團體間的衝突，並未建立有效的協調機制與制度加以約束與減緩，衝突反而愈演愈烈，就以台鐵工會與交通主管機關間的對立為例，暫且不論代表高鐵的利益團體是否已介入台鐵工會與交通部歷次爭端解決機制運作之中，當事的雙方無法建立有效的共識與信任度，再加上政府對圖利高鐵一事，一直無法或不願作出明確說明，使台鐵員工更加不信任政府能以公平、合理方式，處理台鐵日後公司化與民營化的問題。「台鐵案」涉及利益團體、政府與公部門間的權益如何釐清運作的問題。

台灣勞工運動已逐漸被資方吸納，勞工運動與社會運動已喪失原動力，國民黨統治期間，人民團體與工會的登記與數量皆受到嚴密監控與管理，工運團體透過抗爭與活動，爭取勞工本身權益，<sup>44</sup>惟至 80 年代以後，來自選舉得票的壓力，及經濟成長後資本與企業的影響力日增，政黨與政治菁英的自主性空間日益受到擠壓。2000 年陳水扁總統宣布開放工會組織後，雖使工會朝向多元化發展，但也弱化了工運的動力。政府主動將全國產業總工會與全國總工會核心人物納入政府體系中，<sup>45</sup>使勞工運動的主體性模糊，單純的社會運動訴求，尤其是工作條件與福利方面的訴求，已無法引起大多數人民的共鳴與同情，反而是高階的政治運動成為社會運動的主軸，不僅吸引大多數民眾的參與，並造成社會難以弭平的情

---

<sup>44</sup> 黃長玲，「重新管制的政治：全球化與民主化的台灣勞工運動」，收錄於，張茂桂、鄭永年主編，**兩岸社會運動分析**（台北：新自然主義，2003），頁 79。

<sup>45</sup> 2001 年經發會，四席勞工代表，全國產業總工會佔了三席，且由民進黨政府加以徵召，時任全產總理事長黃清賢，隨後被聘為有給職國策顧問，現任全產總理事長盧天麟、副理事長鍾孔炤也是民進黨黨員，全產總發動抗爭的動能已大為減弱；全產總現任理事長林惠官曾被國民黨推舉為經發會代表，繼轉任親民黨不分區立委，從事勞工抗爭運動的實力也大受影響。請參閱，**聯合報**（台北），93 年 5 月 2 日。

緒性對抗，這應該是台灣社會運動的主要特色—社會運動泛政治化。

目前的社會運動率皆是政治社會運動，政治運動成爲全民焦點，2004 年總統大選期間及選後，可看出政治社會運動完全主導台灣社會未來走向。目前風起雲湧的政治社會運動，較爲棘手的地方在於，其間隱含與涉及國家認同高敏感政治性問題，不僅使正常政治社會運動受到扭曲，台灣長久存在的族群問題也激化至令人難以置信的程度。以台灣民主化的程度而言，不應該出現如此激化的族群問題，整個社會竟面臨撕裂的失序。組織性、合理的社會運動無法得到社會共鳴，只有一分爲二，區分統一與獨立，外省與本省的邏輯思考才能吸引人民的目光。社會運動有累積社會不滿能量的作用，但同時也有洩壓的功能，社會運動不見得都是負功能，也具正面性功能，比較令人擔憂與可惜的是，目前台灣的政治性運動率皆是負面功能居多，當前台灣社會運動的主體力量，是台灣爲主權獨立國家的論述的激化，政治人物透過政治操作，將單純的社會運動轉化成國家認同運動。筆者認爲，新社會運動不該無限上綱成爲國家認同與統獨的工具，而應該再度找出過去社會運動的社會主體性，避免新社會運動淪爲政治操作的傀儡，危及國家正常運作。

從政治民主化過程看來，台灣過去十年已走過不確定之民主轉型年代，步入民主鞏固的新階段，新社會運動與過去十年比較，第一，組織化社會運動力量有明顯下降趨勢，一則既有的社運組織大幅減少其動員和抗爭活動，二則不見新的社會訴求或新生的有形組織，未能有持續的組織力量去追求特定而明確的社會運動目標。第二，後民主化的社會改革須超越政黨，所謂後民主化，指的是台灣已完成所有的程序民主，1996 年總統直選，應可視爲台灣「後民主化」的開始。第三，相較於 1980 年代民主轉型階段，步入後民主化 1990 年代後期，社會力的政治影響力降低。<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> 蕭新煌，**新世紀的沉思—政黨輪替前後的觀察與建言**，頁 83-86。



### 第三節 官僚體系之效能

國家官僚體系的效能，是過去台灣經濟的主要締造者，透過政策的制定與落實，國家成功地引導經濟發展，這是目前學界少有爭論的共識，但隨著台灣民主化的發展，國家官僚體系已無法再如過去一樣，以統合主義的方式，純以經濟思考推行經濟發展，也無法完全掌控社會的發展，而必需考量由下自上的人民、團體需求，人民透過社會運動表達與追求自利與他利的社會性需求。

韋伯認為，官僚體系是現代資本主義社會發展的必然趨勢，那麼一個國家的強弱，治理能力的良窳就與官僚體系息息相關了。發展型國家最引以自豪的，不外乎經濟快速成長，但優異的官僚體系是其基本條件。<sup>47</sup>艾文斯認為韋伯對國家官僚體系的界定與內涵極具參考意義，如韋伯所言，成功的政策皆有其結構性基礎，國家支持市場與資本主義式積累有賴於官僚體系，此體系是統合一致性實體 (corporately coherent entity)，在此實體中，個人追求統合性目標，是個人利益最大化最好的方式。官僚體系結構提供行政官員誘因，而誘因與政策對發展而言是必要的。<sup>48</sup>官僚體系的效能影響國家引導經濟發展與干預的能力，官僚體系的建構是種制度建構過程，是目標、優先性、主要參與者與灌輸共通理性賴以建立之假設與期望重塑過程。<sup>49</sup>強森、安士敦與韋德皆認為國家官僚體系在東亞經濟奇蹟中扮演了主要角色。韋德認為國家經濟官僚組織的優勢是其所提治理性市場 (Governed Market Theory, GMT) 成功的主要因素。<sup>50</sup>

國家能力的強弱不僅視其動員社會的能力而定，<sup>51</sup>具效能之行政官僚體系更是國家政策能否落實的關鍵。行政官僚體系對社會動員能力愈強，則國家政策易於落實，反之則落實不易。行政官僚的執行力是國家存續的關鍵性因素。如韋伯所言，權力核心或制度是確保國家領導者遂行其政策的主要保證，而米格蓋爾 (Joel Migdal) 認為想要創造出強國家的條件如下：(1) 有利的國際歷史時機。(2) 軍事威脅。(3) 獨立的行政官僚系統。(4) 熟練的領導權。<sup>52</sup>就以這四項條件而言，過去國民黨威權統治期間，無疑是個強國家統治類型。其中第(3)點，獨立的行政官僚系統所代表的正是國家自主性，政府給行政系統相當程度自主性，政治力較少干涉經濟領域的專業性，企業、財團鮮少有能與機會改變、干涉行政體系執

---

<sup>47</sup> Rowen, Henry S. edited. *Behind East Asian Growth—The political and social foundations of prosperit* (London: Routledge, 1998), pp14-15.

<sup>48</sup> Evans, Peter. (1995), p30.

<sup>49</sup> Rueschemeyer, D., Evans, P. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", in Skocpol, Theda. edited. (1985), p51., Rueschemeyer, D. "Structural Differentiation, Efficiency and Power," *American Journal of Sociology* 83(1) (1977), pp1-25

<sup>50</sup> Wade, R. (1990), pp195-227.

<sup>51</sup> Migdal, J. (1988), pp1-40.

<sup>52</sup> Migdal, J. (1988), pp271-277.

行公權力與國家政策的能力。國家能力的強弱與行政體系的自主性相關，官僚體系的效能，更建立在其自主性上。

每個國家都有其重點發展計劃，提昇其未來競爭力，台灣亦不例外。國民黨執政期間，以若干個五年經建計劃，模塑台灣未來發展所需之軟硬體基礎建設，尤其是十大建設與十二大建設，對台灣的經濟起飛扮演不可抹殺的關鍵性角色。「綠色矽島」是新政府重構台灣基礎建設能力之基本藍圖，行政院 91 年 5 月 28 日向立法院提出「挑戰二〇〇八-國家發展重點計畫(六年國發計畫)」。行政院於 91 年 8 月 24 日對立法院第五屆第二會期所做施政報告中所說的，「由於全球競爭的核心內涵已經轉變為腦力的競爭，過去的發展方式已經無法繼續支持台灣經濟的永續發展；要開創新的可能性，就必須尋找新的動力。因此，如何培養、爭取以及留住人才，已經成為維繫國家競爭力的核心問題。留住人才，就留住了腦力和競爭力，就能夠參與激烈的全球競爭。」並以「三改新十大」為其具體內容，也就是「政治改革」、「金融改革」及「財政改革」三大改革計畫，並包含「E 世代人才培育」、「文化創意產業發展」、「國際創新研發基地」、「產業高值化」、「觀光客倍增」、「數位台灣」、「營運總部」、「全島運輸骨幹整建」、「水與綠建設」及「新故鄉社區營造」十項建設計畫。民進黨政府認為基礎建設對未來轉型發展具關鍵性，於是再度提出五年五千億投入新十大建設：(一) 北中南都會捷運建設。(二) 台鐵捷運化。(三) 高速公路擴建案：蘇花高速公路，4、6 號和南投支線聯結的中山高。(四) 污水下水道建設。(五) M(Mobile)台灣計劃。(六) 五大湖區計畫：高屏及雲林、桃園等大湖。(七) 藝術及流行音樂中心：台北縣國家劇院及巨蛋；台中古根漢美術館及流行音樂中心；南部衛武營區國家劇院及流行音樂中心。(八) 海運建設：高雄港 2、4 號碼頭。(九) 高鐵沿線創造產業園區。(十) 高等教育：十大研究中心及國際一流大學。

無論是國民黨統治期間之十大建被、十二大建設、五年經建計畫或民進黨執政後提出之 8100 台灣啓動，2008 年國家重點發展計劃或新十大建設，都代表政府提出之「霸權計劃」(hegemonic project)。吉叟普(Bob Jessop)認為，霸權計畫是國家機器透過政治、道德、智識，積極創造共識，整合國家機器內部以及國家機器與人民之間的關係，它不會是階級性的，而是民族一民粹的計畫，針對一系列界定為「國家利益」的政策和目標的發展來制定，這些政策和目標實際上是為資本的長期利益考量的，但在同時也有利於被宰制團體短期、狹隘的經濟和社會利益、需求，而在次要議題上妥協以維繫支持和聯盟，以便持續動員支撐民族一民粹的計畫。<sup>53</sup>但再好的計畫，若缺乏優質人力，官僚體系／組織或政策工具加以執行的話也難有成效。

---

<sup>53</sup> Jessop, Bob. *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place* (Cambridge: Polity, 1990), p181.

政府相對於社會之自主性，使官僚體系在過去台灣政經發展上扮演重要角色，官僚體系扮演引導私部門發展的推手，它是政府部門中最先警覺到進口替代的侷限性，包括尋租團體的產生傾向。<sup>54</sup>惟過去在國家發展中曾經扮演重要角色的政府部門，目前卻有功能不彰的情況產生。過去政府賴以推動各項政策與建設的公權力，國家自主性已因自由化、民主化的無限上綱，而無法展現其效能，其中尤以公共政策所受的衝擊最大。造成目前行政體系效能不彰的原因有三，第一，政府各部門間整合、溝通不足，第二，行政體系與專業不受尊重，國家政策落實不易，第三，國家與社會間資訊溝通不良，說明如下：

**第一，政府各部門間整合、溝通不足。**目前政府正積極推動各項建設，企圖在最短的時間內提昇國家能力，但卻經常因不當政治力介入，不僅使原來既定計畫停滯不前，且讓行政體系承受壓力，無法表現其該有的效能，更甬談政策的落實了。就以南部機場興建為例，交通部民航局之「台灣地區民用機場整體規劃及未來五年發展計劃」並無南部國際機場興建規劃案，主管機關表示，若要興建南部國際機場，則中部國際機場與中正、高雄機場擴建案就要有所取捨，但地方首長與中央相關部會竟同意重新評估南部機場興建的可行性，並傾向支持該案，造成交通部與經建會發生政策不相統屬的窘境，也使行政部門無所適從。<sup>55</sup>行政院表示尊重經建會的決定，但問題在於，經建會是否重視與尊重其他部門既定評估，並主動出面說服台南縣此案不宜興建的理由。<sup>56</sup>這個案子引發出兩個問題，(1)、政策評估不足，專業性不夠。(2)、政府部門整合能力與溝通能力不足。<sup>57</sup>重大公共政策因政治力介入，而使既定規劃案出現重大轉折。中央部會對影響全國性之政策與資源規劃應有效利用有限資源，創造最大效益。中央與地方財源使用方向發生相左時，理應尊重專業及國家整體資源調控作用，難怪米格蓋爾(Joel Migdal)會以社會控制角度處理國家社會關係，他認為國家與地方權力掌控計劃者，先天上便處於對立地位，地方精英擁有的社會權力越多，所代表的就是國家權力的降低。<sup>58</sup>

國家整體發展計劃涉及資源的配置與應用，任何部門、團體、地方政府皆不應在未提出完整規畫之前，以缺乏專業評估的立場，甚至造成公部門齟齬情形。就以南部國際機場為例，台南縣在提出興建南部國際機場之前，似應先考量以下因素，第一，該機場聯外交通問題。第二，空域問題。台南七股機場與台南空軍

<sup>54</sup> Haggard, S., Pang, Chien-Kuo "The Transition of Export-Led Growth in Taiwan in The Role of The State in Taiwan's Development," in Aberbach, Joel D., Dollar, D., and Sokoloff, Kenneth L. edited. *The Role of the State in Taiwan's Development*. (New York: M.E. Sharpe, 1994), pp47-89

<sup>55</sup> 聯合報 (民國 92 年 2 月 23 日)，三版。

<sup>56</sup> 聯合報 (民國 92 年 2 月 23 日)，一版；台灣青年日報 (民國 92 年 2 月 24 日)，四版。

<sup>57</sup> 中國時報 (民國 92 年 2 月 23 日)，二版；台灣新生報 (民國 92 年 2 月 24 日)，四版。

<sup>58</sup> Evans, Peter. (1995), p37.

基地空域交叉重疊問題。第三，未來航空客貨運量問題，這個因素最為嚴重，若興建台南七股國際機場，則未來台灣西部走廊將有中正、台中、七股與高雄四個機場，將造成客貨源分散難以經營，若再考慮日後高鐵、高速公路加入營運的因素，興建台南七股國際機場似無迫切性與必要性。<sup>59</sup>

由台南七股國際機場興建案可以看出行政部門缺乏溝通、聯繫與整合的問題。每個部會各自為政，涉及跨部會政策，往往無法以公權力整體效能思考，反而出現多頭馬車現象，政治力干預專業現象嚴重，國家自主性受到一定程度干擾，筆者以為，地方政府不應以地方利益，衝擊國家整體利益。再者，交通部與經建會也出現溝通不良，出現各說各話的情形，令執行政策之主管機關民航局無所適從，並需負責未來政策成敗的責任，此皆非良好公共政策應該出現的現象，也代表政府行政部門間的溝通協調，政策認知能力有待加強之處。國家機器各部門的互相傾軋，政府縱有再好的計劃將無法推行與落實，彼此的不信任感，將影響國家組織的整合效能，無法集中資源、人力推行並落實國家整體發展計劃，國家資源嚴重內耗。

**第二，行政體系與專業不受尊重，國家政策落實不易。**官僚體系是國家機器內部既有的建置，但在威權轉民主，政黨競逐統治權力之際，行政官僚體系與其專業性無法得到尊重，甚至成為代議機構與社會團體質疑政府統治合法性的主要目標。以社會運動起家之民進黨政府，每將來自系統外的壓力與批評，縮小窄化成行政官僚體系之可課責性，讓行政官僚體系獨自承受來自於系統內與社會的壓力，打擊行政官僚體系效能與士氣莫此為甚。不過為了解析台灣國家能力再造工程，或許我們該還原真相，重新檢視官僚體系之功能與定位。如卡爾·巴柏所言，社會再造工程是漸近式的，而非急風暴雨式的，國家統治能力的提昇與穩固依然如此，官僚體系與國家機器應該是共生的，而非寄生的概念。或許官僚體系並非統治集團的一員，但其對統治合法性與穩定性絕對具有正面意義。

事實上，官僚體系是服從於上級命令的，官僚體系並未賦與該有的職能，在政經轉型的關鍵時刻，反而像似繳了械的軍隊一般，無法有任何作為，更產生不出該有的產能，因為新政府對官僚體制的運作邏輯，尚未脫離排斥、不信任的階段，只想好好整頓官僚體系，而忽略官僚體系也是統治集團一部分的道理。奧菲(Claus Offe)指出，國家機器是由特定性目的組和而成之一組制度性機器、行政官僚組織、正式與非正式之規範、規章等所構成並據此規範社會之公私領域。奧菲強調，國家的相對自主性，行政官僚體系中之技術官僚，就成為資本主義積累過程中所產生階級衝突的獨立協調者(independent mediator of the class struggle)，因國

---

<sup>59</sup> 中央日報 (民國 92 年 2 月 24 日)，四版；聯合報 (民國 92 年 2 月 24 日)，三版；中華日報 (民國 92 年 2 月 24 日)，三版。

家溝通協調角色而產生之矛盾(屬於官僚體系本身的特色)，使國家成爲危機之主要場域(合法性危機)，也是危機解決或惡化之場所。<sup>60</sup>行政官僚體系若無法成爲執政的一部分，執政黨想藉行政官僚體系完全吸收來自私部門之負面反應，卻正好突顯政府公權力不彰的事實，因爲行政官僚體系正好是政府政策落實與否最主要的關鍵，執政黨過份政治力思考既無法討好私部門，也使公部門(行政官僚體系)對政府政策反覆不定與加諸其上之負面印象心生失望，缺乏行政官僚體系支持之國家機器當然成爲跛腳政府。政治人物如果不重視官僚機構的意見，常會遭受消極或積極的抵制，再好的政策、規畫也會趨於無效。<sup>61</sup>

如葛斯與米爾斯(Gerth and Mills)所言，公務員會自覺地執行上級賦予他們的命令，儘管這種命令在他們看來是錯誤的。<sup>62</sup>官僚體系中累積的知識、技術與人力短期內是無法取代的，誠如維達爾夫斯基(A. Wildavsky)所說的，「我們對政府的要求增加，對它的信任反倒減少，雖然對政府的失敗明顯地感到痛苦。我們的反應卻不是降低對政府的期望，而是去削弱它處理事物的能力。社會就被弄得難以治理了」。<sup>63</sup>「現代人必需與現代利維坦(Leviathan)生活在一起，問題不在於該如何消滅它，而是如何馴服它。」<sup>64</sup>

**第三，國家與社會間資訊溝通不良。**過去政府對企業發展進行很多的介入與干預，如石化業與銀行業，政府與民間企業建立良好溝通管道，國家能依企業需求，制定合於國家長期利益之政策，而企業也樂於配合國家政策，也願意犧牲其短期利益，因爲長期而言，配合國家政策是其利益最大化的最佳保證。1980年代以後，隨著民主化腳步，政府已無法再像戒嚴時期般封鎖訊息，國家與社會理應建立比以前更通暢的溝通管道，但弔詭的是，國家與社會間的溝通卻比以前更隔閡，無法建立密切溝通、互賴、互信的溝通方式，國家自主性相對降低，社會較以前自由、開放，但國家接收來自社會的資訊卻相對的降低，由於國家判讀與接收資訊能力下降，也連帶影響公共政策制定能力。國家解讀資訊能力下降與政府不信任行政官僚體系專業度有關，政府上下級機關與平行部門間互信、互賴度不足，是導致行政體系不願如實將實際狀況往上陳報，俾利上級機關進行政策制訂的參考，政策制定者無法獲得充分資訊，更缺乏相關部門主動的支持，使實際需要與政策間出現南轅北轍落差，政府的政策無法吸引人民外，政策也在各部會間搖擺不定，無法確實落實。

<sup>60</sup> Carnoy, Martin. (1984), pp130-135. 轉引自，陳忠信，**國家政策與批判的公共論述** (台北：業強出版社，1997)，頁 17。

<sup>61</sup> 埃茲昂尼-哈利維(EvaEtziol-Halevy)著，吳友明譯，**官僚政治與民主 (Bureaucracy and Democracy)** (台北：桂冠圖書，1998)，頁 78。

<sup>62</sup> Gerth, H. H., and Mills, C. W. *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York, Oxford University Press, 1958), p95.

<sup>63</sup> Wildavsky, A. "Government and the People," *Commentary* 56 (1973), pp25-32.

<sup>64</sup> Strauss, E. *The Ruling Servants* (London: Allen & Unwin, 1961), p284.

大型重點計劃的成功與否，當然有其主客觀因素，並由內外環境變動因素所決定，非國內經濟形勢單方決定，但若要落實重要公共政策，則良好的行政官僚體系與政商關係的互補性是絕對必要的。台灣的經建會、日本的通產省、韓國的經濟計畫委員會，對該國過去的經濟發展皆具火車頭作用，這些機構就是強森(Charlmers Johnson)所說的「導航性機構」(Pilot Agencies)，將國家利益透過中介組織，結合企業需求，透過這些機構，及與其相關之單位與會議，政府能對政策進行最妥善的規劃，企業與產業也能充分配合國家政策，並得到國家充分的支持與補助。「協調」與「溝通」將政策之失誤性降至最低，這是過去東亞發展型國家比一般發展型國家成功的地方。

目前台灣雖有一連串的國家重點發展計劃，但卻發生上下不相統屬的情形，政策總會發生難產與執行困難的情形，行政體系在執行既定政策時，常因平行機關掣肘而無法連貫落實，每個機關在政策制定之初，似乎都無法對政策計劃各面向充分表達意見，平行機關間的橫向協調、聯繫溝通機制不足，不管在人才、資源、法令都有配合不上的地方。就以政府為重建台灣金融投資環境與解決農漁會信貸問題為例，最後竟引發十餘萬農漁民上街遊行的抗議事件，最後雖以和平理性落幕，惟此事件充分顯示出，台灣公共政策的粗糙與行政體系蠻橫獨斷的問題，但更深一層所代表的是，政府未給行政體系該有的自主性。

對於農漁會信貸問題，行政院一開始便信誓旦旦表明其強力執行的決心，並進駐所謂經營不善，負債多於營收的農漁會，政府解決農漁會超貸現象之決心本無可厚非，但解決農漁會信貸問題該有的配套措施，一直被人詬病，政府卻以改革決心不變的邏輯，迴避公共政策的完整性，對於農漁民的不滿，相關單位亦溝通不足，不加以重視，總以為農漁民抗議最後仍是無疾而終，不會造成政府的任何困擾，但當政府發現農漁民抗議行動愈演愈烈，最後連李前總統與陳總統出面喊話都溝通無效時，方發現事態嚴重，但農漁民最終還是選擇走上街頭，以最原始的方式表達其內心的不滿。此事件突顯府會權責不清與缺乏制度性溝通的問題，政治力破壞了行政體系的自主性，公共政策決策過程過於粗糙的誤失。當時行政院院長游錫堃、財政部長李庸三、農委會主委范振宗爭相請辭，願為此政策失誤負責。筆者認為誰負責應該不是重點，重要的是政府如何痛定思痛，給行政體系尤其是經濟部門該有的自主性，政府決策層應有所節制，不讓政治力過份干預專業領域，而且各部會應設訂目標管理，避免提出根本無法達成的空泛目標，或是無法執行的政策目的，落實真正的責任政治。政府在政策的規劃階段或政策執行階段，應避免出現決策粗糙的情形，避免追加預算，或因政策思慮不周全，引發民間抗議聲浪不斷，高速鐵路就是個例子；或是整體配合度不夠，各部會各管的，各說各的，不僅模糊了議題的焦點，也讓人民體會不出政府的良善美意，

三通與春節包機就是個例子。良好的政策在執行上也出現不力的情形，類似的計劃在其他國家早已完成，在台灣就會狀況百出，不是工程進度落後，就是招商不力，要不然就是工程期程一拖再拖，完全失去原來評估該有的產值與競爭力，亞太營運中心也是其中之一。

公共政策的執行絕對需要私部門的配合，但也必需與私部門有所區隔，才能保全執行公權力之效能，不至於成為財團與企業的工具，完全失去公部門該有的政策堅持。由目前台灣整體公共政策的產出，很明顯可以看出，政府與私部門無論在配合度或溝通管道上都出現問題，政府通盤的政治考量，得不到來自私部門的支持與配合，而政府也無法滿足私部門的需求，過去政府與企業間之「信任」與「配合」反而被「對抗」與「猜疑」所取代，政府的公共政策不僅成為獨角戲，且需借助民粹主義來完成其該有的公平正義。就以三通直航而言，各方解讀不同也就罷了，更嚴重的是，政府所提出不通的理由不僅不具說服力，各部會也出現多頭馬車的說法，甚至一夕數變，公共政策淪為達成政治的手段，政策目標反被模糊化了，「民意」強力介入干擾政府部門應有的自主性，公共政策形式化與意識型態化，無論是 BOT 案或政府主導的案子，在執行過程大都經歷來自政治考量之非專業性的衝擊，在選舉期間，更成為激化或提高選情的催化劑，公共政策的實質效益，與使其落實之專業性及配合度反被忽略了。

爲了讓台灣的國家能力能再度回昇，爲了讓台灣不致淪為民粹主義肆虐的地區，我們有必要提昇與確保官僚體系該有的尊重、專業自主性。任何機構與體制能否發揮功能，並將其負面性降至最低，皆需有一套制度性的安排來完成此事。過去在國家發展中曾經扮重要角色的政府部門，目前卻有功能不彰的情形，人民對行政部門的印象皆是負面居多，並認為政府效能不彰與行政官僚體系效能有關，但該給行政官僚體系應有之自主性與尊重度，反刻意加以忽略或不予重視。國民黨政府執政期間，技術官僚一直是政策的主導者，促使台灣能在最短時間內，便由軍事政權轉變成爲發展導向型國家。<sup>65</sup>新政府刻正極力推動各項建設，企圖在最短的時間內完成國家霸權計劃，在經濟全球化中佔一席之地，並進而能在國際社會上，確立主權獨立的事實，但政府若仍昧於官僚體系是國家機器內部既有的建置，不再以對立的「他者」對待國家機器，政府縱有再好的計劃也無法推行與落實，彼此的不信任感將影響國家組織的整合效能，如此不僅政府無法集中資源、人力推行並落實國家整體發展計劃，也將出現社會資源嚴重內耗情形。如卡爾·巴柏所言，社會再造工程是漸近式的，而非急風暴雨式的，涉及國家統治能力的提昇與穩固依然如此，官僚體系與國家機器應該是共生的，而非寄生的概念。或許官僚體系並非統治集團的一員，但其對統治合法性與穩定性絕對具有

---

<sup>65</sup> 彭懷恩，**中華民國的政治精英**（台北：洞察出版社，1986），頁 134。

正面意義。

區分與界定國家機器是統合行動者，或僅是社會各項利益衝突的場域是極為重要的，因為其間的區分與差異將影響官僚結構與國家能力。國家機器之所以有能力且有效地介入經濟發展，甚至社會、政治發展靠的就是官僚體系，良好的官僚體系結構，決定國家能力的強弱。過去，發展型國家最爲人所注意的特色便是國家強力介入經濟發展，國家主導經濟發展，日本的通產省，韓國的國家發展局，新加坡的國家計劃局，台灣的經建會都是經濟發展的領航機構，這些國家重大的財經決策，都是透過上述機構加以統合運作與交付相關機構執行的。上層官僚機構雖具威權特性，但政策一旦成型，卻顯少加以更動，下層官僚機構能得到上層官僚機構充分的授權與信任，全力執行既定的政策，不會再出現來自官僚體系本身內部的干擾，或來自民間社會的干預情事發生，當然，這是過去統合主義威權運作的結果，但若不論過程只論其結果，統合主義在某些方面是成功的，這是無法加以否認的事實，但統合主義以社會自主性與民主爲犧牲品，則是其無法繼續存活的真正原因，因為隨著社會多元化、多樣化以後，威權國家已無法有效處理來自社會層面的各項需求，制度也無法承載與整合社會資源並做最有效的運用，滿足人民的需要，過去家長式的統治方式出現了危機，由上至下的統治邏輯，隨著社會分殊化與社會流動出現了鬆動。因為官僚體系並非一層不變的結構組合，而必需隨時代與社會條件的轉變，隨時更新其運作結構才能適應外界環境的挑戰，對國家整體資源進行最適配置與運用，如此才能確保官僚體系存在的自主性，國家能力才能在適當情形下具體呈現。

對官僚體系的傳統認知，大多仍停留在靜態的結構與能力分析上，對於動態的分析表述較爲缺乏，但隨著資訊社會的來臨，官僚體系的動能分析層次便非常重要了。何謂官僚體系的動態分析，此謂官僚體系資訊擷取與分析的能力，在資訊化社會中，良好有效率官僚體系的判準，將不只是得到上層機構的充分授權而已，而是上下不同層級的官僚體系機構，都有一定擷取與分析來自外界資訊的能力，並能保持彼此資訊交換的暢通性，充分瞭解民間社會的需求，掌握產業的脈動，結合各部會的人力、行政資源，與民間社會建立資訊互享的機制，讓公私領域皆能透過資訊分享的信任機制，加強彼此的鑲嵌性。

資訊社會最大的特色就是時間、空間的流動性，政府不能再以過去衙門的心態與作法，去面對資訊社會的流動空間—虛擬社會，若無擷取多元資訊的能力，國家機器與官僚體系將無法確實掌握外界的資訊與變化。近來各國政府推行的「政府再造」、「知識經濟」與「新公共管理」(NPM)等，都表示政府重視資訊能力的事實，只是各國因發展條件與社會人文狀況迥異，想要訂出一套放之四海皆準的政府再造計劃，與新公共管理聖經是相當困難的，但資訊的重要性幾已成爲



提昇國家能力與改善政府效能的共識。前些年，政府提出的「政府組織再造」、「知識經濟」與「E政府」都是因應資訊化社會，提昇國家能力與競爭力的作法，是值得肯定的，但其執行成效則有待觀察，短期內仍不易確切評估出成效。過去政府既定組織可以存在與運行相當長的時間，且都無需改變，但在資訊化社會中，政府的組織架構與運作模式必需隨時隨地進行調整，否則便無法對外界的資訊與需求做出適當且準確的回應。筆者以為，改善官僚體系效能最直接有效的方式在於：(一) 授權與明定上下層級機構的工作職權。(二) 強化基層作業所需之人力要素，避免過分精簡，而反而戕害行政體系該有的軟硬體配置，惟有如此才可能提昇行政官僚體系的效能。

傳統上，現代化理論與依賴理論是解釋發展中國家政經發展的理論工具，現代化理論認為，西方國家的現況，就是發展中國家未來的藍圖，西方現代化過程成為發展中國家不可規避、必走的路徑；依賴理論認為，發展中國家在先進西方國家的壓迫與制約下，談發展與走出目前落後的狀況，根本是痴人說夢，毫無可能性。但隨後若干學者證明，國家積極、主動制定政策與干預經濟事務，則發展中國家也可能會有發展，但此發展是種依賴式發展，但對於如何完全脫離依賴式發展，則無進一步明顯的結論與說明。基於現代化理論與依賴理論對發展中國家的發展經驗解釋不足，華勒斯坦想純以經濟發展面向解決上述兩種理論的不足。華勒斯坦將全球經濟體系分為中心、半邊陲與邊陲三類，任何國家都可能在此三類領域中游走，但華勒斯坦的世界理論最為人詬病之處，就在於太重視經濟因素的主導作用，完全忽略政治、社會與文化因素間相互的作用。過去，台灣接受美援，在全球分工體系中以進口替代進行低階加工，以勞力密集方式累積社會資源，台灣是種依賴性發展殆無疑義，但若認為所有發展中國家都可經由依賴式發展，轉化成為先進國家或脫離半邊陲、邊陲狀態，則又犯了擴大解釋的錯誤，國際因素所謂外部因素是普世的，對任何一個國家都是相同的，但國內因素所謂內在因素卻是個別的、特殊的，是發展中國家向更高層次社會轉進的決定性因素。<sup>66</sup>國際因素、國內因素，若換以時下流行的論述，則為全球化與在地化論述了，無論是內外因素間產生的互動關係，或全球化與在地化彼此間的衝突與互動，都說明了一個事實，那就是國與國間權力分配、壓迫與被壓迫的事實。

國民黨執政期間，台灣經濟發展是由農業到工業，由進口替代到出口導向，由國營企業到私營企業。而美援對當時資金不足，處於通貨膨脹的台灣，不僅提供台灣大量的資金，也是台灣得以穩定成長的強力支撐，美援與日本殖民時期所留下的基礎建設是台灣從落後到發達的決定性因素。台灣的產業結構有二個特色：(一) 國營與民營並存。(二) 中小企業成為主導台灣經濟發展的主力。國營

<sup>66</sup> 劉進慶等，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**（台北：人間出版社，1992），頁 99

企業主要集中投資於糖業、肥料、電力等三部門，而食品、紡織、水泥、造紙四個部門發揮了主導進口替代的作用，尤其是食品、紡織兩個部門。<sup>67</sup>國營事業與民營事業並存的雙重結構，成了台灣產業結構發展特色之一；中小企業而非大企業成爲台灣經濟發展的主力，是台灣經濟發展經驗迥異於其他國家的最大特色。台灣的中小企業是在無任何特定政策保護下，直接在競爭激烈的市場中存活下來的。

劉義慶將戰後台灣經濟發展分爲三個階段，第一階段，1945年至1953年，以經濟體制的整編爲特點之「重新整編期」，第二階段，1953年至1963年，以米糖出口和進口替代爲特點的「復興期」，第三階段，從1964年至今，以出口導向和外貿爲特點之「發展期」。復興期與發展期共通的特點爲，進行工業化、對外貿易和民營企業。<sup>68</sup>如單以產業發展而言，則可分爲三個階段，第一階段，1952年至1963年的「復興期」，以進口替代爲核心，第二階段，1964年至1974年，「穩定成長期」，此時期的特點爲，由進口替代轉向出口導向，第三階段，1974年至今，「不穩定成長期」，以出口導向爲主軸。惟對台灣的經濟發展不能以單線式由進口替代至出口導向加以解讀，兩者應是互爲因果，複線式發展過程。<sup>69</sup>

台灣產業發展有兩個特色：(一) 國際分工體制下的工業化。加強勞動密集產業，依賴日本、美國資本、技術和市場，發展出口導向工業化。(二) 以民營企業爲主導。中小企業成爲支撐經濟發展的主角。<sup>70</sup>在全球分工體系下，國民黨政府獎勵私人投資，80年代更制定產業升級政策，把節約能源、高附加價值、出口市場、產業關聯效果條件優良的電子、汽車工業定爲策略性重點扶植產業，是影響與穩定台灣產業發展的重要因素。<sup>71</sup>80年代後，電子業成爲台灣產業新寵，過去政府培植新產業的方式是，利用國營企業與促進進口替代的政策工具，如關稅保護、出口獎勵與低利貸款，而在新經濟時代，則是利用公立研究機構的衍生性公司和科學園區，以及促進進口替代的政策工具，如公共和民間研發與補助、租稅減免與給予園區廠商優惠條件的方式進行。<sup>72</sup>

台灣經濟是由勞力密集的輕工業，以進口替代走向出口導向，漸次進入資本密集與技術密集產業。過去台灣與韓國以國家的力量主導重點企業的發展，以比較利益的觀點與作法，以進口替代政策，生產低階產品賺取外匯，並累積資本從事國家建設，事實證明，由國家引導企業發展的政策，對發展中國家而言是極爲

<sup>67</sup> 劉進慶等，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**，頁 104-110。

<sup>68</sup> 劉進慶等，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**，頁 27。

<sup>69</sup> 劉進慶等，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**，頁 99。

<sup>70</sup> 劉進慶，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**，頁 99。

<sup>71</sup> 劉進慶，**台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題**，頁 155。

<sup>72</sup> 瞿宛文、安士敦合著，朱道凱譯，**超越後進發展—台灣的產業升級政策**（台北：聯經，2003），頁 125-140。

有效的，產業政策與一個國家的政治體制、民主發展是息息相關的，由政府支持高科技公司的作法，由政府所屬部門進行研發，而後將技術移轉至私部門，推動公私合作研究計畫，以及補助民間研發看來，<sup>73</sup>政府主導重要策略性產業仍持續進行，只是採取行動之方式，以適應全球資訊化趨勢為準。

台灣的產業發展可以概分為進口替代、出口導向與資本密集三個時期。在國民黨威權統治時期，支持產業的發展與成長主要依賴三項制度要素，第一，公共政策。第二，國家能力。第三，國家相對自主性。前新竹科學園區管理局局長王弓建議我國應有如下之產業政策：(1) 支持重點性產業參與國際競爭。(2) 全面輔導產業升級。政府結合原有的產業輔導體系，學術界，推動產業知識化。過去台灣自行車公會與工研院材料所、機械所間的合作便是一例。(3) 策略性部署，培植下一代明星產業。二十一世紀是生物、醫療產業的年代，是知識經濟發展的第三波，因此政府應予重視，並予以輔助。(4) 更新基礎建設。加速建置寬頻數位基礎設備，提昇水、電、油、電信的質量。(5) 建立環保政策，廢物處理政策。(6) 金融環境的電子化與自動化。(7) 提昇公務體系服務品質。(8) 加強人力培育。(9) 國際人才的吸收與提升生活環境。(10) 兩岸合作。<sup>74</sup> 朱雲鵬認為，產業轉型成功與否，關鍵在於各種措施是否落實，格局是否夠大，與王弓教授相同，朱雲鵬也認為，(1) 必需結合學術界與研究機構的力量，將理論與實際結合起來，並且需要有交流的機制。(2) 繼續發揮公營技術單位的功能(藉由工研院、工業局與其他公營企業研究中心協助傳統產業升級；傳統產業向新興技術服務產業購買知識服務。(3) 重整企業體質，提高研發人員素質、增加研發經費、引進新技術、更新設備，加速生產流程等。(4) 鼓勵創投業，輔導傳統產業上櫃、上市。<sup>75</sup>

產業政策不是單由政府片面便加以決定的，而是整個制度的問題。譬如過去推動產業發展的制度與組織，是以經濟部為中心，上有行政院科技顧問組，下有工業局、國貿局等，配合國科會以及經濟部財團法人，如工研院研發單位，一起推動產業政策，當體系存在後，然後再配合各種規章制度，這就是過去國民黨執政期間推動產業發展最優秀最突出的官僚體系。<sup>76</sup>新政府的產業政策，應儘量創造支持創新想法的制度，並使創新的想法能在制度中得到支持，避免以泛政治化方式處理「知識經濟」的問題。為了增強企業國際競爭力，政府對新興產業的補貼，仍有必要，唯有如此才能趕上先進國家的科技水準，才能維持台灣整體競爭力。

<sup>73</sup> 瞿宛文、安士敦合著，朱道凱譯，**超越後進發展—台灣的產業升級政策**，頁 140-145。

<sup>74</sup> 王弓，知識經濟時代的產業發展政策，收錄於，高希均、李誠主編，**知識經濟之路** (台北：天下文化，2000)，頁 197-216。

<sup>75</sup> 朱雲鵬，「知識經濟時代的傳統產業提升」，收錄於，高希均、李誠主編，**知識經濟之路**，頁 219-244。

<sup>76</sup> 瞿宛文，**全球化下的台灣經濟**，頁 265-266。

## 第四節 小結

影響後威權時期台灣內部發展的因素甚多，但筆者認為國家認同問題為其首要因素，因為國家認同問題直接影響政治、經濟、社會穩定發展的可能性。國民黨治台期間，政治意識型態極為明確，國家認同問題並不明顯，但80年代黨外反對運動，伴隨解嚴前自由化效應，「族群問題」開始超越「省籍對立」的議題，逐漸往「統獨」或「國家認同問題」上轉向。

目前因政治、社會權力分配機制無法合理運作，為了爭奪政治權力掌控權，致使政黨以「國家認同問題」成為其爭取民意、選票最有利的工具，將維持社會穩定應具的基本共識、人與人間的基本信任，徹底撕裂與毀滅，政黨惡鬥使「國家認同問題」成為選舉抄作議題，但台灣國家與社會所付出的社會成本已無法估計，嚴重影響國家與民間社會互信機制的建立。筆者以為，台灣應增加與培養多元與互補性認同能力，政府應在制定包容與平等公民權利等公共事項上努力，並應提昇台灣民間社會的民主素養，方能避免政治人物在民主外衣的保護下，以無法兌現的政治支票踐踏民主，將台灣推向不確定、激化對立的險境中。

蔡英文主張，認同基本上是建構的過程，在此建構過程中有兩個主要建構力量，(一) 人自我反省、批判與解釋的能力。個人的獨特性，思考、判斷能力，不應該被埋沒在集體性事件中。(二) 人對社群團體的歸屬感。調合此兩種建構力量使其不致走向極端則是以某些普遍性的道德規範或原則(如平等、正義等)，以作為個人與社群在公共議題辯論時，立場相異的兩造，彼此有可以論述、溝通形式的條件與語言。這些普遍性道德規範與原則，必須落實於一具體、特殊的處境形勢，取得實質的內涵。<sup>77</sup>唯有人民具有基本民主素養，彼此間有論述、溝通形式的條件與共通語言，才不致讓政治人物將台灣國家認同運動推向詭譎的情境。

後威權時期，台灣國家社會關係應是上下平行、協調合作夥伴關係，不再是單線式國家統合關係，社會主體能動性的躍昇應是後威權時期最突出的社會現象，但目前的社會運動卻出現主體不明，訴求不清現象，不僅社會運動的主體能動性消失了，社會運動本身之合理性也受到了質疑，主要原因在於關乎勞工權益、區隔勞資權利義務之主體意識被政府吸納了，社會運動尤其是勞工運動反成為資本家抗拒政府政策的有利工具，勞工運動主要人物被政府吸收，若社會主體性成為政府的附庸，則民主機制將成空談。

<sup>77</sup> 蔡英文，「認同與政治：一種理論性的反省」，**政治科學論叢**，第八期（1997），頁 1-72。

解嚴前社會運動多半具有非日常性性質，具對抗體制的風險，社會運動主要功能有五：(一) 避免被現有政權整合。(二) 保持對抗政府的自主性。(三) 質疑政府之合法性。(四) 提高威權統治所必需付出之代價。(五) 創造可信賴之民主替代方案。<sup>78</sup>解嚴後社會運動組織走向機構化，例行事務增加，社會運動組織「例行化」結果，社會運動不再只是侷限於發動街頭抗爭，甚至出現組織經營情形，社會運動組織功能逐漸轉向非營利組織。社會運動組織機構化，使民進黨與社會運動組織關係漸行漸遠，社會運動自主性增加，不再因泛政治化成為政治附庸。<sup>79</sup>但弔詭的是，社會運動卻也面臨組織力薄弱現象，民主化所出現的政治空間，並未直接轉化成為社會運動的組織力量。

80

在全球化過程中，「政府再造」成為政府保持吸納社會需求，並對社會期望做出即時且具體反應的先決條件。<sup>81</sup>筆者認為，「政府再造」在某些意涵便代表「政府發展」，其涵義包括：(一) 政府系統(或政府體制)的發展，是系統變遷的過程。(二) 政府本身沿著一定方向運作，國家權力及國家權力機關逐步過渡和諧化、高效化、職能化與現代化的過程。(三) 系統之間相互作用的過程。(四) 政府職能的分殊化。(五) 政府體系功能的加強。(六) 政府發展不僅是政府現代化的過程，也是民主化的過程。<sup>82</sup>

政府發展是政治發展的主要表現，政治發展是政府發展的基本依據。政府能力就是政府制定和執行政策的能力。衡量政府能力強弱的標準有三：(一) 政府的權威性：即政府能得到多少人民的支持與擁護。(二) 政府的有效性：政府貫徹其政策的能力。(三) 政府的適應性：政府通過自我調整適應外在環境的能力。<sup>83</sup>現在政府面臨最大的治理問題是，重大的國家政策不僅無法

---

<sup>78</sup> Sepan, Alred. "On the Tasks of A Democratic Opposition" in Larry Diamond & Marc F. Plattner edited. *The Global Resurgence of Democracy* (The Johns Hopkins University Press, 1993), pp61-69.

<sup>79</sup> 顧忠華，「社會運動的『機構化』：兼論非營利組織在公民社會中的角色」，收錄於，張茂桂、鄭永年主編，**兩岸社會運動分析**，頁 1-10。

<sup>80</sup> 黃長玲，「重新管制的政治：全球化與民主化的台灣勞工運動」，收錄於，張茂桂、鄭永年主編，**兩岸社會運動分析**，頁 91-92。

<sup>81</sup> 漢默(Michael Hammer)認為政府再造(Reengineering government)是組織過程的徹底再思考及根本性大幅再設計，以促進組織績效顯著的進步，對於漢默而言，再造所強調的是過程，目的決非僅是對現有組織結構的調整或修正，而是巨幅的重新創造及再設計，期盼快速提昇組織效益。但再造決不同組織精簡，也非組織重組，有關工作單位重組或整併，可視為政府再造中，工作程序及觀念改變的結果，但不是政府再造的分容與目標。再造也非特效藥，萬靈丹，再造是一項政府工作過程、觀念及方法的全程革命(end-to-end revolution)，最終目的在為人民創造生活資源的附加價值，具人民導向意涵。參閱，詹中原，「政府再造—革新『行政革新』之理論建構」，收錄於，詹中原主編，**新公共管理—政府再造的理論與實務**，頁 7-9。

<sup>82</sup> 謝慶奎，**縣政府管理**（北京：中國廣播電視出版社，1994），頁 209-211。

<sup>83</sup> 謝慶奎，「論政府發展的涵義」，收錄於，**北京大學學報（哲學社會科學版）**，第四十卷第一期（2003年1月），頁 17-21。

獲得在野黨的支持，也很難明確掌握民間社會對國家政策的態度，常是政策一提出，反對聲浪便如排山倒海般到來，政府極力對重大公共政策辨解，但總是得不到在野黨與民間社會成員的認同與支持，如 6108 軍購案便是一例。支持政府與民間社會彼此運作該有的最基本共識機制淪喪了，政府推行國家政策總是困難重重，朝野對立使政策落實該有的支持度與信任感不見了，導致國家社會浪費龐大的資源在無謂的政治爭鬥，政策執行的效能也因此降低了。政府能力的強弱，在於政府是否能快速反應、調整與適應來自外部的挑戰，但更為重要的是，在執行過程中，如何獲得大多數人民的支持與擁護。