

## 第六章 向民主過渡

### 第一節 政府職能

一般認為組成國家的四大要素為，領土、人民、政治制度與主權。韋伯認為，國家是一組分化的制度與人員，形成中央性，政治關係由中央向外擴散至有明確界線的領土範圍內，國家在此範圍內行使權力，以暴力為手段，權威性地制定政策。<sup>1</sup>保守主義者認為，政府必需提供有關維持和平、正義、自由與財產等之程序規範(procedural rules)與風俗(customs)之明確架構，政府是生活的必需品，無論政府所代表的是正面或負面功能。自由主義者認為，國家並非僅僅是一抽象的制度，而是人民意志與期待的延伸，國家是有機實體(organic entity)，為了落實人性基本目的而設計；國家中的制度所代表的是客觀化的道德目的(objectified ethical purposes)，自由主義者認為國家為必要之惡。<sup>2</sup>由以上的定義，至少可認定國家之基本職能為，以制度性方式，提供人民實現與滿足人性所必需之公私財貨。盧斯克麥爾(Dietrich Reuschmeyer)與艾文斯(Peter Evans)認為，國家是一組為人民制定政策之權威，在某一特定領土內執行司法管轄，並落實政策，若有必要也可使用武力執行。曼恩(Michael Mann)認為國家是一種權力組織，從事集中化、制度化與領土化眾多層面之社會關係。<sup>3</sup>

何謂制度呢？舒茲(T.W.Schultz)廣泛地定義制度：制度是一種行為規則，這些規則涉及社會、政治及經濟行為。舒茲並列舉出四種制度：(1) 用於降低交易費用的制度(如貨幣、期貨市場)。(2) 影響生產要素所有者間配置之風險制度(如合約、紅利制、合作社、公司、保險、社會公共安全計畫)。(3) 提供職能組織與個人收入間的聯繫制度，如財產制度、遺產制度與規範勞動權利、義務等制度。(4) 確立提供公共財貨之生產與分配制度，如高速公路、機場、學校等。舒茲的制度概念既包括規則，也包括組織與機構。<sup>4</sup>筆者認為，應以較為寬廣制度架構研究政府職能，因為政府既非抽象實體，透過實際組織、制度運作情形，方能正確掌握政府效能。

卡諾宜(Martin Carnoy)認為，古典馬克思主義者對國家有三種看法：(一) 國家是統治階級的工具。(二) 國家生產模式的結晶。(三) 國家是階級霸權的概念。第(一)個論點，被稱為國家工具論，第(二)個論點，被稱為結構主義論，此種論

<sup>1</sup> John M, Hobson 著，周劭彥譯，**國家與國際關係 (The State and International Relations)** (台北：弘智文化，2003)，頁 285-286。

<sup>2</sup> Vincent, Andrew. **Modern Political Ideologies** (Blackwell: Oxford UK & Cambridge, U.S.A., 1992), pp49-75.

<sup>3</sup> Mann, Michael. (1986), p26.

<sup>4</sup> 楊龍，**西方新政治經濟學的政治觀** (天津：天津人民出版社，2003)，頁 115

點認為，經濟主義的歷史唯物論無法解釋西方資本主義的發展，國家具影響經濟發展的相對自主性。葛蘭西則採第(三)個論點，認為國家霸權是促成資本主義經濟發展的動力。新馬克思主義者歐康納(James O' Connor)認為政府職能包括：(一) 資本積累(capital accumulation)。 (二) 體系發展與維護(system sustenance and maintenance)。 (三) 保持合法性(legitimization)。 史卡契普(Theoda Skocpol)認為資本主義的國家職能有六：(一) 行政管理(administration)。(二) 抽稅(extraction)。(三) 立法(legislation)。(四) 強制(coercion)。(五) 維繫制度(polity of institution)。(六) 在國際競爭下存活(surviving in the contest of international competition)。<sup>5</sup>無論是古典馬克思主義者或新馬克思主義者對於國家的定義與功能皆與宰制(domination)、權威(authority)分不開。國家最基本的功能應是以固定、穩定、制定化提供人民所需的財貨，滿足人民最基本之生理與安全上的需求。國家要與不同的社會團體進行接觸，在與不同社會力量與團體接觸後，國家會修正其政策內容，在修正內容的同時，也代表國家本質的改變。<sup>6</sup>

如前所述，國民黨政權性質為官僚威權主義，溫克勒(E.A.Winckler)指出，國民黨早期的統治屬於硬性威權政治，是在強人政治領導下，透過黨政軍官僚體系，執行政策；此階段的選舉功能，在於甄補地方精英，強化權威當局的合法性<sup>7</sup>，國家與社會的互動關係是由上對下的，80年代以前，國民黨執政期間，國家與社會的關係是傾斜的，社會被限制在一定的領域之中，最後是由黨外群眾運動衝破國民黨政權的統治合理、合法性。2000年總統大選後，國民黨政權和平轉移，除了是過去民主反對運動的成果外，也應視為是台灣社會漸進式民主化的過程，國家與社會的互動關係丕變，制度的設計與安排出現革命性轉變，國家與社會的互動關係，由過去上對下的互動關係，變成為下對上的互動關係，過去社會無法碰觸的區塊—國家權力、國家自主性—也隨著內外環境的改變，而不得不進行變革的結果。國家需面對與處理的不再單是來自國內民間社會的訴求與壓力，也需面對國際社會對國內政經環境的要求，儘管對於來自外界的刺激，政府不見得能做出具體有效回應，但卻已不能漠視來自外界的需求。未來政府需面對的不只是國內政治、經濟情勢的變化，國外因素也在一定程度對國內產生制約，國家在全球化過程中，在經濟、政治與社會層面需扮演何種角色，需具備何種功能，才能使政府的干預，不至影響正常的經濟活動與制度運作，是台灣民主體制是否能朝更健全發展的關鍵。

台灣政經發展可約略以三個主軸加以架構：政治民主化、經濟自由化與國際

<sup>5</sup> 歐陽新宜，「功能論者與馬克思國家論者在兩岸關係證題上的對話」，*中國大陸研究*，第四十三卷第五期（民國89年），頁59。

<sup>6</sup> Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p4.

<sup>7</sup> 彭懷恩，*台灣政治發展*，頁155。

化。尤其是 80 年代，爲了符合國際化，解除管制(deregulation)、自由化(liberalization)，國家似乎成爲多餘(redundant)之物，已無存在的必要，但隨著經濟全球化，國家的管制功能、分配功能卻日漸增加，政府公共支出比例也隨著上昇，顯見國家在全球化過程中，其角色與地位受到一定程度的衝擊，但其功能卻也變得更多樣化，國家是抽象的概念，必需以制度安排的實際運行過程與結果，才能抽絲剝繭地看出國家究爲何物，社會亦然，若不從其與國家的互動對應，則我們無法明白我們生於何種類型的社會之中。

政府的職能代表政府的行爲方向與基本任務，任何政府其行爲方向與基本任務均涵蓋階級統治、社會管理、社會服務與社會平衡四個層面，傳統社會政府管理社會事務的方式爲政治性、行政性、與直接性的，而現代社會管理社會事務的方式則轉向爲經濟性、法律性、間接性上。每個國家隨其政治、經濟、社會文化體制與內涵的差異，因應外界環境的發展驅動機制—市場驅動、體制驅動、政策驅動—便不相同。東亞經濟體發展特徵：以政府政策爲先導，政策、市場和體制三種驅動能量在不同發展階段便呈現不同的強度，但三者始終是聯合並存、互補協調、聯動式推動國家與社會、國家與市民社會互動關係的轉型，並進而達成政府職能結構的變化。<sup>8</sup> 台灣由 50 年代的進口替代至 80 年代的外向型經濟，促進政府職能轉變的力量主要爲政府政策和市場驅動，但隨著政治民主化發展，社會對國家、公民對政府行爲制衡力量增強，政府無法再像過去一樣限制社會發展，壓制社會自發性力量的發展，導致政府在職能上產生結構性變化。

政府職能最大的轉變是社會管理、社會服務與社會平衡職能逐漸加強。一般而言，後進國家最爲人所詬病之處在於，一味追求經濟發展，只注重大財團利益，罔顧工人階級在所得分配中所面臨的不公平待遇，及弱勢族群所遭受的不公平待遇與欺壓。<sup>9</sup> 追求社會公平正義與社會財富平均分配，是國民對政府的期待與認知，社會福利國家的出現，使政府社會分配與管理的功能增強了，改變了傳統自由主義下之政治與經濟關係，隨著資訊網路社會的到來，國家不僅要扮演正義與公平的角色，也要快速提昇生產力，國家被要求快速地積累資本，快速投入資訊科技產業之中，國家與社會的互動關係進入新統合主義階段，由過去倚賴工會、協會，轉而以資訊科技單位(如工研院)爲中介進行經濟統合。<sup>10</sup>

鄭又平教授歸納國家在政治中的角色如下：(一) 國家是多元社會中不同利益團體的競爭場域。(二) 國家是理性行爲者，並擁有相對自主性。(三) 國家扮演仲裁者角色，國家不輕易介入市場經濟的運作，除了提供公共財、政府失靈外。

<sup>8</sup> 施雪華，**政府權能理論**，頁 271-293。

<sup>9</sup> 周永新，「全球化與社會福利」，收錄於，**社會政策與社會工作學刊**，第七卷第二期 (2003 年 12 月)，頁 8。

<sup>10</sup> 李英明，**全球化時代下的台灣和兩岸關係** (台北：生智文化，2001)，頁 35-42。

(四) 國家是資產階級利益的維護者。(五) 國家扮演守衛者角色，維護資本主義體制運作。(六) 國家扮演家長式的角色。<sup>11</sup>王振寰認為，國民黨治台期間，國家主要的角色為：(一) 主導資本積累，以政策扶殖產業。(二) 主導分配過程。透過「庇護—侍從關係」(patron-client relationship)架構，協調資本家間以及資本家與政府間利益衝突的管道。(三) 以統合主義方式，協調不同社會組成、團體間的衝突。<sup>12</sup>事實上，不能以單一因素解釋國家的功能，國家的功能應配合社會結構與一定歷史條件加以確認，國家的角色與功能是與一定生產力相配合的，也就是說經濟生產關係將制約政治關係。我們無法在真空狀態論述國家，不同的歷史條件，便可能生成不同形式的國家，資本主義國家與社會主義國家在國家功能的運作上便大相逕庭，就經濟形式與關係而言，社會主義國家採指令式經濟，資本主義國家則採市場經濟，不同的經濟形式與關係，便產生不同的政治形態。曼恩(Michael Mann)提出基礎建設能力解釋國家、社會與國際關係，而IEMP(Ideology, Economical, Military, Political)模式的主要力量來源，就在於意識型態、經濟、軍事與政治，強調經濟力量(如階級、市場、世界經濟)、意識型態／規範力量(如性別、種族、宗教等)、軍事力量(地緣政治)與政治力量(國家)的多重因果性與多重空間性關係，此四種力量是相互鑲嵌與部分自主的，如圖 6-1 所示。

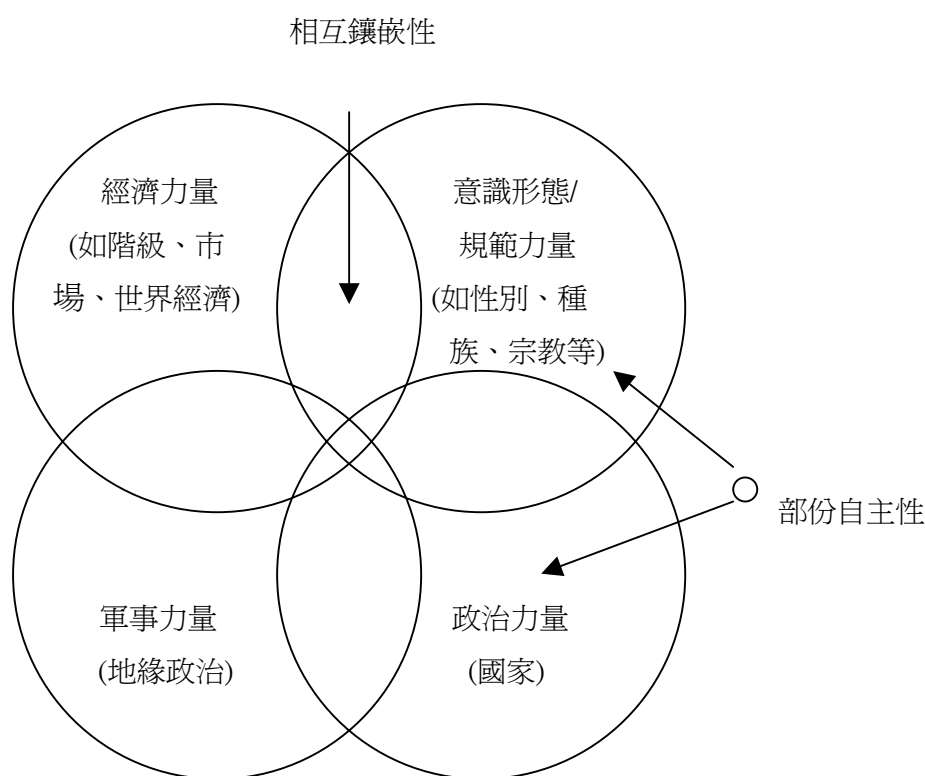
13

---

<sup>11</sup> 鄭又平，「台灣民主化過程中國家與資本家階級互動關係之演變」，收錄於，陳文俊主編，**台灣的民主化—回顧、檢討、展望** (高雄：中山大學，民國 85 年)，頁 179-180。

<sup>12</sup> 王振寰，「資本、勞工與國家機器」，**台灣社會研究季刊**，第四期，頁 46。

<sup>13</sup> John M. Hobson 著，周劭彥譯，**國家與國際關係 (The State and International Relations)**，頁 280。



**圖 6-1：新韋伯論力量與因果性模式與韋伯傳統理論的比較**  
**所有的來源都是部分自主的互賴變項**  
**新韋伯論的非化約論／複合的力量與因果式模式**  
**(每個力量型塑彼此與被彼此所型塑，因此相互重疊)**

資料來源： John M. Hobson 著，周劭彥譯，**國家與國際關係 (The State and International Relations)** (台北：弘智文化，2003)，頁 280。

政府的角色並未因全球化而弱化，在經濟方面，過去政府一直採取第二次進口替代政策，來扶植出口產業的中上游產業，但出口導向與進口替代政策，並非排斥，而是並存互補的。<sup>14</sup>在政治方面，持續推動民主化改革，在社會方面，各種自主性社會團體蓬勃發展。政府的職能由單純經濟方面的資本積累，轉向體系與系統維護，更進而以擴大民間社會的政治參與度來確保其政權合法性。無論是過去國民黨政府由上對下的統合統治型態，或 1993 年後，新國家建構過程中國家社會的痛苦磨合過程，真正的政治現代化不是來自經濟社會條件的自然發展，也不是來自向先進國家政體的學習，而反倒是來自菁英自發性的、自主性的策略選擇作用，也唯有透過菁英整合—政治穩定—代議政治的過程，才有可能真正落

<sup>14</sup> 瞿宛文，**全球化下的台灣經濟**，頁 189。

實民主政治的可能性。<sup>15</sup>政府的職能是建主在民間社會的信任上，若民間社會與政府對於國家、社會的基礎構成無共識的話，則制度安排的權威性無法落實，政府的基本職能也不易達成。

## 第二節 國家與經濟

強森(Chalmers Johnson)在研究日本工業化經驗提出了發展型國家(developmental states)的概念，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。而政商關係是最重要的因素，國家是一種環境(context)，商業組織是代理人(agency)，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。<sup>16</sup>

過去，國民黨採統合主義方式，主動主導與模塑市場，以上對下方式，進行資源整合與分配。企業除了被動地配合國家政策外，並無參與決策的權力。自由主義經濟學派認為，每個人都在追求其自身的最大利益，個人最大利益的組合就是社會的最大利益。政府的功能只是在維持一自由競爭的市場。自由主義經濟學者認為個人是自私自利的，每個人依據市場法則尋求自身的最大利益。但自由主義經濟學派忽略權力關係與階級利益，迴避了非經濟因素，因而無法對政治與經濟的互動關係得出正確的因果關係。國家與市場的互動、配置關係，一直是政治經濟學家判定一個國家社會類型，及其所處發展階段的重要判準。資本主義國家有資本主義國家的國家與社會關係，社會主義國家有社會主義國家特有的國家與社會互動關係，其中政商關係是國家與社會互動明顯的中介變項，由政商關係中可看出國家管制市場的程度。

在政治經濟學領域中，研究政商關係<sup>17</sup>有五種主要途徑，主要分別在於如何以資本(capital)、部門(sector)、公司(firm)、協會(association)網絡(network)界定私有部門。此五種研究途徑又可分為三大類別：(一) 結構主義途徑。以資本、部門、

---

<sup>15</sup> Field, Lasewll and Higley, John. "National Elites and Political Stability," in Moore, Gwen edited. *Research in Politics and Society, Greenwich* (Connecticut: Jai Press Inc., 1985), 轉引自，歐陽新宜，「功能論者與馬克思國家論者在兩岸關係詮題上的對話」，頁 63。

<sup>16</sup> Rimmer, Peter. "Industrialization Policy and the Role of the State: Newly Industrializing Economies," in Heron, Le Richard and Park, Sam Ock. edited. *The Asian Pacific Rim and Globalization* (Avebury, 1995), p18.

<sup>17</sup> 此處的政商關係(state-business relations, government-business relations)可交換使用，本論文亦採傳統的觀點，認為政府是高層政治領導人物暫時的組成，而國家則是較具永久性之人事與公共部門之官僚體系。

公司定位私有部門屬之，此觀點較不重視商業組織與制度為商業利益與政府折衝中的角色地位。(二) 工具主義途徑。重視商業組織與利益集團如何透過遊說、協調、折衝其商業利益，進而影響政府決策。(三) 近社會學界定商業為個別經理人或事業主，此途徑認為政商關係非經由正式制度管道，而是經由人際關係網絡與多重重疊角色職務，惟此種現象將模糊政商明確的界限。<sup>18</sup>不同的政商關係，也就代表不同的國家結構與政府施政方式。艾文斯(Peter Evans)特別重視國家在政商關係的作用，並認為單靠國家是無法獨立完成轉型發展的，必需加上企業的支持方竟其功。

艾文斯(Peter Evans)提出四個基本論點(propositions)探討國家結構與國家政策對企業界的影響：(一) 如無法確認國家內部結構，想要詮釋政商關係，無異痴人說夢。統合一致性(corporate coherence)再加上密切關係所造成的鑲嵌自主性，是發展型國家經濟成功發展的結構性因素。<sup>19</sup>(二) 國家政策可以重整企業界。永續的經濟成長，需要長期性計劃，鑲嵌自主性提供了經濟轉型，及公私部門追求經濟轉型所需的結構性基礎。(三) 當國家政策成功地重整(reshaping)企業界，此政策也可能弱化先前使政策有效執行的類型。(四) 隨著政商關係的演進，涵蓋國家社會網絡，包括國家與社會團體間制度性關係，也許會提供維繫未來轉型較好的方法。<sup>20</sup>

普蘭尼(Karl Polanyi)在其「大轉變」(The Great Transformation)一書中分析，在世界經濟中被自我調節市場所牽動之社會斷裂性與極化傾向，決非是同時發生的現象，而是服膺於烏托邦之強制權力的結果。普蘭尼提出之「雙重運動」(double movement)分析架構，突顯市場的空前擴張，所引發之重大社會解組與尖銳的政治反應，國家能反制(counteract)市場此種毀滅性效果。允許市場機制自由運行的話，無異讓市場法則控制人類的命運，其最終後果將使保護人民的文化制度等同虛設，犯罪、飢餓橫行，社區與景觀的破壞，河川污染，軍事安全堪慮，最終導至社會解體。普蘭尼認為國家需管制、調節市場的功能，才能避免市場成為社會的毀滅性力量，就如同避免政府成為社會財富分配不均的推手。

企業是一國經濟發展的原動力，但良好的政商關係卻涉及社會正義與公平原則問題，政商關係與國家自主性息息相關，良好的政商關係發展不易，因為企業營利與政府全面規範之公共財，先天上便處於對立狀況。過去，企業配合政府政策是台灣經濟發展的主要因素之一，政府相對於企業享有高度自主權，企業單純僅能配合國家作為，企業扮演被動被支配的角色。劉阿榮認為，國民黨政府政商

<sup>18</sup> Maxfield, Sylvia and Schneider, Ben Ross. edited. *Business and the State in Developing Countries* (Cornell University Press, 1997), p36-37.

<sup>19</sup> Evans, Peter. (1995), p50.

<sup>20</sup> Evans, Peter "State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation," in Maxfield, Sylvia and Schneider, Ben Ross. (1997), pp65-67.

關係有三種，第一、不平等支配的政商關係，此時期為國民黨撤退台灣以前的階段。第二、不平等互利的政商關係，為國民黨統治台灣期間。第三、平等結盟時期。台灣政商關係可以簡單定義為政府與企業財團的互動過程。<sup>21</sup>台灣之政商關係可以此三種不同模式加以論述，此三種不同模式也正代表台灣不同的政治發展階段。王振寰認為，過去國民黨與私人企業間的關係可概分三類，第一，國家透過不同的管道，扶植私人企業，如過去的石化業、鋼鐵業、造船業，1980年代後之電子業、資訊產業，第二，侍從主義(clientalism)：國民黨全面壟斷經濟、利益資源，對配合其政策之企業給予優惠補助，第三，國家統合主義規範政府與企業的關係：透過設立工商業協會等利益團體的機會控制企業。<sup>22</sup>

強森認為行政體系與企業緊密結合，再加上行政體系保有其自主性是南韓與台灣突出經濟發展的原因。安士敦也認為大企業與國家間互惠行為是南韓與台灣經濟發展成功的因素。<sup>23</sup>政府最關心的是如何維持其統治的正當性，而商人所在乎的是如何賺更多的錢。在社會公平正義原則下，如何維持經濟發展，照顧大多數人福利並顧及商人獲利，是每一個國家領導者都需面對的難題。良好的政商關係決定一個國家經濟發展的快慢。維持國家之自主性不會因企業需求而產生官商勾結現象，甚至出現尋租行為是研究政商關係的關鍵處。彼得·艾文斯(Peter Evans)對此提出「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)概念—行政官員與企業保持密切關係，但仍能維持其自身之自主性，是發展型國家展現效能之關鍵性因素，也是最能解釋不同類型工業轉型之因素。<sup>24</sup>

鑲嵌自主性很明顯的是要將深烙於社會結構中之行政體系區隔出來。政商關係包括多面向因素，舉凡資訊流通、互惠、互信等因素。資訊流通是鑲嵌自主性概念最核心的部分，因為鑲嵌性必需保證國家行動者能獲得足夠資訊。<sup>25</sup>國家與企業愈是能互惠，則經濟發展的速度使愈快。<sup>26</sup>就以韓國為例，韓國的FKI, KTA, KAIA 在政策制定與執行前，藉由正式與非正式管道，使彼此間之資訊能密切交流，並減少政策制定時資訊短缺與搭便車現象出現的成本負擔。<sup>27</sup>更值得一提的是，朴正熙、盧泰愚執政期間，韓國的行政體系、私人企業與自利性組織中有很有一部分是由退役將領所組成，而私人企業與自利性組織也樂於經由退役將領的

---

<sup>21</sup> 劉阿榮，「跨世紀的台灣政商關係——一九九〇年代迄今」，台北：中央大學社會文化學報，第十六期(92年6月)，頁97-126。

<sup>22</sup> 王振寰，誰統治台灣—轉型中的國家機器與權力結構，頁96-98。

<sup>23</sup> Amsden, Alice. (1989), pp150-151.

<sup>24</sup> Evans, Peter. "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third State," *Sociological Forum* 4 (Dec. 1989), p574.

<sup>25</sup> Haggard, Stephan & Kaufman, Robert. edited. *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p158.

<sup>26</sup> Amsden, Alice. (1990), p146.

<sup>27</sup> Fields, Karl. "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan," in Maxfield, Sylvia and Schneider, Ben Ross. edited. (1997), pp134-141.



加入，以非正式的管道接觸政策制定的核心圈。<sup>28</sup>惟此種共生結構(symbiotic relationship)所產生之類似輸送帶(transmission belts)之合作關係，固然使資訊能得到比市場管道更直接的溝通，但連帶也產生了官商勾結的弊端。<sup>29</sup>

台灣和南韓不一樣，由於國民黨政府對大型財團心生疑懼，對台灣本土勢力亦不信任，使公私部門間的關係不似南韓般的熱絡，國民黨政府與私人企業保持相當距離，避免政權的穩定性受到影響，但並不是說公私部門間的互動關係就此斷絕，只是彼此的互動關係較冷淡與不熱絡罷了。台灣的工業總會與商業總會扮演政府公僕(handmaidens)的角色，只是其角色與功能無法與韓國 FKI 同日而語罷了。台灣的全國工商總會(National Council of Industry and Commerce, NCIC)成立於 1952 年，擔任政府與企業間的溝通管道，政府賦予全國工商總會若干特權，全國工商總會成爲政府與企業間最制度化的溝通橋樑。日後的工商協進會(Association of Industrial and Commercial Development, AICD)也成爲政府影響年輕一代企業家的管道。台灣政府爲保持其自主性，與企業的互動關係幾乎都是非正式的，國民黨政府挑選重要企業組織的領導者，企業主也爭相爭取成爲這些組織的領導者，以便與政府高層建立良好密切互動關係。<sup>30</sup>在韓國政府依賴大型私營企業--財閥，在台灣政府依賴公營事業，由於國民政府不像韓國，缺乏與私人企業建立良好互動關係，所以相對地發展出較不集中化與較靈活的私部門。顯見過去國民黨執政期間，公私部門的互動是有一定區隔的，但民進黨執政以來，財團積極參與政治的意圖至爲明顯，台灣新的政商關係進行重組與重構。過去國民黨倚重的工總、商總與工商協進會，在民進黨執政後，其重要性被其他重要工商業團體分享，民進黨政府也希望培養屬於自己的政商關係，新興重要工商團體如同工總、商總與工商協進會態度一樣，都希望與政府保持等距外交，<sup>31</sup>政府也希望與這些團體保持適度區隔。

古典多元主義者達爾(Robert Dahl)在「民主理論導言」(A Preface to Democratic Theory)一書中提及，各式各樣的利益團體是人民的代言人，利益團體彼此妥協、競爭，但沒有那一個利益團體能壟斷政策的決定權。新多元主義者則認爲，政府與利益團體的活動事實上都受到蠻大的限制，爲了顧及民主政治的發展，國家必需有所作爲，以確保統治的正當合理性。政府如何成爲公正的仲裁者，維持社會正義與公平，如何在儘量維持經濟、政治平等的前提下，讓商人、利益團體賺更

<sup>28</sup> Yoo, Sangjin & Lee, Sang M. "Management Style and Practice of Korean Chaebols," *California Management Review* 29 (Summer), p 906. in Sylvia & Schneider, Ben Ross. (1997), p140.

<sup>29</sup> Lee, Chung H. "The Government, Financial System and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea," *World Development* 20 (1992), pp187-97.

<sup>30</sup> Chu, Yun-Han. "The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition in Taiwan", in MacIntyre, Andrew. edited. *Business and Government in Industrializing Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1994), p119. in Sylvia & Schneider, Ben Ross edited. (1997), p148.

<sup>31</sup> 台灣，自由時報 (93年7月24日)，第26版。

多的錢，國家所需扮演的功能、角色、地位為何？一直是民主社會發展最大的挑戰。英國學者米立班(Ralph Miliband)並不認同古典多元主義的論點，米立班不認為國家能成功扮演協調社會利益衝突者的折衝角色。米立班認為民主社會仍由統治階級所支配著，代表國家的長期利益，與代表資本家的短期利益，或許在短期間內是互相衝突的，但長期而言，則彼此的利益是一致的。普蘭札斯(Nicos Poulantzas)則認為，統治階級由誰組成，階級屬性並不重要，存在於資本主義國家中的「結構性因素」才是國家利益往資本家靠攏的主因。國家本身是一衝突的場域，國家自主性的高低取決於階級關係、階級分化與社會衝突的強弱。國家不只是被動的反應社會經濟情況，並有型塑社會，加強本身對社會控制的能力。普蘭札斯認為國家相對於資產階級仍有其相對自主性(relative autonomy)，反對米立班工具式國家論觀點。

奧菲(Claus Offe) 認為國家最主要的功能是，管控與解決民主與資本間所發生的各種矛盾，國家作為一個危機管理者，應調合資本不斷積累與確保人民生活水準的落差問題，以確保資本的持續積累與國家正當性的維繫。<sup>32</sup>古典多元主義認為國家不會受社會中任一階級與團體的控制，但新多元主義在權力集中化的觀念就與古典多元主義不一樣，新多元主義認為社會上的權力資源是可能被單一團體所主導與控制，並進而影響國家政策。林布隆(Charles Lindblom) 就認為，因為工作、價格、生產以及生活水準、經濟安全都掌握在商業團體手中，所以政府官員必需關注商業團體整體表現的好壞。<sup>33</sup>也難怪米立班(Ralph Miliband)會認為國家是資本家(馬克思心目中的有產階級)的統治工具。<sup>34</sup>

國民黨執政期間，避免將資本集中於財團之手，以多數的中小企業取代地主階級與大型企業，這點是和南韓非常不同的，南韓政府是以國家之力極力扶殖大企業的發展，與政府合作之財閥(chaebol)代表可向銀行團超額的借貸。國民黨政府以黨營事業獲得其統治所需的金援，並以各種金融規定、稅制與勞動法規限制企業規模，使其與私有資本保持相當區隔。<sup>35</sup>過去國民黨以黨營事業將全國財政資源緊緊抓在手上，純黨營事業約有十二家，<sup>36</sup>直屬國民黨中央黨部財委會，其總資產最高應在新台幣五千億以上，其轉投資之企業，亦在六、七十家以上，陳師孟批評國民黨的「公營事業形成一裡應外合，上下其手的共犯結構」。<sup>37</sup>但國

<sup>32</sup> Pierson, C. *Beyond the Welfare State* (Cambridge: Polity Press, 1998), p58.

<sup>33</sup> Lindblom, C.E. *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), pp122-123., Held, David. *Political Theory and the Modern State* (Polity Press, 1984), p146. 收錄於，許文柏譯，*現代性的政治與經濟形式*，頁 124。

<sup>34</sup> Held, D. *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987), pp207-208.

<sup>35</sup> Yun-Han, Chu “The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition in Taiwan,” in Macintyre, Andrew. edited. (1994), p13.

<sup>36</sup> 國民黨獨佔黨營事業包括台灣證券交易所、中華開發信託公司、中聯信託、中國信託、中華票券、台苯石化、東聯化學、永嘉化學、中美和、鋒安鋼鐵、建台水泥、中鼎工程等十二家。

<sup>37</sup> 陳師孟等著，*解構黨國資本主義—論台灣官營事業之民營化* (台北:新陸書局,1991),頁 60-71。

民黨很少直接介入私人企業經營權，這點是和南韓非常不同的，韓國的政商關係是種公私互惠關係，而台灣限制私人企業過份發展，並與其保持距離與較不制度化之相互調整(mutual adjustment)作法。<sup>38</sup>韓國政府較依賴私人部門，並鼓勵政商部門在制度上進行較緊密的聯結，<sup>39</sup>在台灣，政府的決策是很少受到私人企業影響的，台灣的策略性選擇，部分是獨立於權力結構之外的。<sup>40</sup>

韓國政府由於財政金融自由化與政治民主化緣故，使政府與財閥間的互動關係成爲尖銳的政治議題，<sup>41</sup>台灣雖未如韓國般尖銳，但國民政府的黨營事業所延伸出的政商不正常關係仍是餘波盪漾，如興票案、新瑞都案、國民黨黨產案等，都成爲敏感性的政治議題。由於經濟、金融自由化，使政府目前不再能如國民黨政府般控制國營或黨營金融機構，政府統合經濟與私部門的力量正在銳減，私人企業反主導過去政府主導的政商關係，或許經濟、政治自由化減緩了尋租行爲，但也危及發展型國家所需精英式非正式關係的建立。<sup>42</sup>

國民政府以國家統合主義爲官僚威權主義的台灣拉出了一波長紅，筆者認爲，新政府應以正式溝通管道取代較不制度化的非正式溝通管道，如過去一樣，不能讓私部門有過份干預國家政策的空間與能力，以制度規範私部門的不正常干預國家政策制度的能力。在政治、經濟自由化時代，政府無法完全弱化私部門以資訊與傳媒達成企業利益最大化的目標，但政府卻不全然處於被動狀況，政府需負起維護全民利益的道德、正義原則，公益是政府執行公權力最大的保障，也是私部門無法穿透的最後禁區。

國民黨時期之國家統合主義是由上至下之政商關係，私人企業對國家政策是無與聞權力的，70年代中期，國民黨政府爲因應國內外政經危機，必需開放權力圈，擴大政治參與。在此政治轉型過程中，有兩個趨勢對國家機器、勞資雙方、經濟組織的發展產生重大影響，(一) 由下而上各種自主性社會運動，包括勞工運動。(二) 國民黨政府由上至下主動尋求新的結盟對象，以穩固其政治基礎，形成新政商關係。<sup>43</sup>但在新國家建構過程中，政府與企業家的關係變得極爲密切，紅頂商人進入決策核心圈已是稀鬆平常的事了。<sup>44</sup>另外，國民黨爲鞏固其政權與維護其政權合理性，也極力拉攏大型企業進入政府權力核心，而大型企業

<sup>38</sup> Fields, Karl. "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan," in Maxfield, Sylvia & Schneider, Ben Ross. edited. (1997), p123.

<sup>39</sup> Haggard, Stephan & Webb, Steven. *Voting for Reform* (New York: Oxford University Press, 1994), p13

<sup>40</sup> Wade, Robert. (1990), p 296.

<sup>41</sup> Fields, Karl. "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan," in Maxfield, Sylvia & Schneider, Ben Ross. edited. (1997), pp133-134.

<sup>42</sup> Fields, Karl "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan," in Maxfield, Sylvia & Schneider, Ben Ross. edited. (1997), pp150-151..

<sup>43</sup> 丁仁方，「民主化對經濟現況的影響—威權統合主義的轉型」，收錄於，陳文俊主編，*台灣的民主化—回顧、檢討、展望*，頁 212-231。

<sup>44</sup> 王振寰，*誰統治台灣—轉型中的國家機器與權力結構*，頁 54-55。

爲了鞏固其企業王國，也樂於支持某些能爲其代言的候選人，甚至由企業第二代親自參選，大型企業逐漸擺脫過去從屬的角色，而與國民黨平起平坐，新政商關係於焉形成。<sup>45</sup>新政府或許國家自主性不若國民黨執政期間來的高，但調控與整合資源的能力卻未見降低。<sup>46</sup>民進黨與國民黨的政商關係最大不同點在於，民進黨部分的政商關係，並非建立於經濟利益上，而是建立在本土意識、政治理念與反國民黨的政治意識型態之上。<sup>47</sup>這代表民進黨政府的政商關係最大的特色，係以政治意識型態爲主導的市場經濟，經濟是爲政治服務的，儘管有些時候政治干擾了經濟發展的正常規律，亦在所不惜。而民粹式後威權，更突顯來自於社會的干擾(dissonance)也成了政府政治思考的經濟發展法則。

東亞地區成功的發展經驗在於，政治隔絕之國家官僚體系與組織化企業間的制度聯結(institutional linkages)—「例行性的公私合作」(routinized public-private collaboration)。<sup>48</sup>此處之例行性(routinized)應是以某種程度的制度化爲基礎，若公部門與私部門完全不知道，或完全不理解對方應作爲與不作爲的權利義務，在無共識基礎下，政府必定無法協調、整合企業或企業間真正的需求，若無私部門的參與配合，公共政策在推動與執行上必定困難重重，不僅政府無法規劃重點發展產業，也無法透過法定程序，對需加以扶植的新興產業或符合補貼資格的產業進行紓困措施，不僅企業無法得到政府政策上的支持，而政府也無提供企業發展的環境，造成公私領域雙輸的局面。

### 第三節 國家與社會

國家無法獨立於社會之外憑空運作，而若無國家則企圖瞭解社會也決不可能。社會對某些團體而言，是社會結構最外圍的部分，無論團體成員對社會的態度爲何，他們認定自己是社會的成員，且體驗著由社會制約形成的認同(identity)。<sup>49</sup>國家運用不同形式的團體與組織汲取社會資源，如果社會是人民能夠辨識社會結構最外圍的部分，那麼國家就是決定這些外圍與社會界限的實體與力量。事實上，國家與社會是相互作用、相互孕涵的，存在社會之中的不同社會力量間的互動，改變著既有的國家結構，而國家結構與國家能力所形成的行政網絡，與據以形成的強制性組織，也反向作用於社會之上，改變社會既有結構，國家與社會是相互辯證互動的主體。

<sup>45</sup> 廖益興，「台灣地區政商關係的演變」，*國家政策雙週刊*，第 103 期 (1995)，頁 2-3。

<sup>46</sup> 王振寰，*誰統治台灣—轉型中的國家機器與權力結構*，頁 132-133。

<sup>47</sup> 王建民，*民進黨政商關係研究* (北京：九州出版社，2004 年)，頁 8。

<sup>48</sup> Wesiss, Linda and Hobson, John M. (1995), p167.

<sup>49</sup> Migdal, Joel S., Kohli, Atul & Shue, Vivienne. (1988), p18.

資本主義國家需滿足兩種基本又互相矛盾的功能：資本積累與正當性。這表示國家首先需嚐試維持或創造資本積累的條件，而另一面又需保障或促進社會和諧。如果國家機關一味地迎合與討好某一特定階級積累資本，而犧牲其他階級的權益，將會因此喪失其正當性，從而失去人民的支持。但如果國家機關完全忽略與迴避資本積累的責任，也會使其權力來源、經濟生產能力、稅收能力枯竭。<sup>50</sup>

國家與社會的關係已因資訊革命與網路社會的崛起，而不再倚賴傳統之政策工具，但國家仍是政治中心，殆無疑義。社會仍無法取代國家，市場也許能讓資源獲得有效的配置，但市場仍無法像國家一樣扮演政治行動者的角色，國家若退出了政治舞台，則政府和民主也就無法實現。<sup>51</sup>懷思(Linda Weiss) 融合強森(Chalmers Johnson) 與韋德(Robert Wade)的觀點，認為官僚統合權力模式如何漸漸演變至較為合作(collaborative)與有效的權力模式，就在於「治理性互賴」(governed interdependence)，以新國家論述探討東亞的策略性國家能力的來源。<sup>52</sup>懷思(Linda Weiss)延伸曼恩(Michael Mann)基礎建設能力(infrastructural power)觀念，涵蓋國家動員精英合作，以便追求發展目標的能力。要充分解釋東亞地區之所以成功發展，而拉丁美洲卻成失敗範例，必需將「政治承諾」(political commitment)與「制度能力」(institutional capacity)加以結合。一個國家要成功落實發展政策，必需具備設計與執行此發展政策之制度能力。

社會是國家發展的主體力量，國家若未鑲嵌於社會之中，將是獨裁專制的政權，社會將成為國家掠奪對象。有效能的國家是能將自主性與鑲嵌加以結合在一起的國家，馬克思認為國家是資產階級的管理委員會，無產階級要以革命手段，自資產階級手中奪取國家機器，隨後無產階級專政，最後消滅國家機器。姑且不論馬克思的階級鬥爭正確與否，國家來自於社會，最後反居社會之上，無產階級最後需以革命手段，將資產階級與國家投入歷史灰燼之中。

工具主義(instrumentalism)認為，國家是資產階級宰制社會的工具，所以對米立班(Ralph Miliband) 而言，國家是在廣泛的政治系統中運作，而此系統包括了特殊利益過程、政策規劃過程與甄選候選人過程等三個面向。國家是統治階級強制性手段，是實現資產階級利益的工具，對此米立班提出解釋，第一，國家的法律、司法、行政、軍隊與警察具共同維護資本主義制度的價值觀。第二，資產階級控制社會資源，因而能應用各種方法影響國家政策的形成。第三，資產階級透過制

---

<sup>50</sup> O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State* (New York: A Martin's Press, 1973), p6. 收錄於，孫同文，*從威權政府至民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷* (台北：元照出版社，2003)，頁 38。

<sup>51</sup> Jon Pierre, B. Guy Peters 原著，孫本初審訂，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，*治理、政治與國家 (Governance, Politics and the State)* (台北：智勝文化，2002)，頁 13。

<sup>52</sup> Weiss, Linda and Hobson, John M. (1995), pp161-162.

度制約國家作為。<sup>53</sup>結構主義(structuralism)則認為，國家本身不具任何權力，國家只不過是政治權力運作的場域，國家只能通過在資本主義社會中所扮演的功能性角色，才能確認其存在。<sup>54</sup>

結構主義者十分強調國家與社會相互聯結性，國家無論是工具主義論者眼中的「工具」，或是結構主義者論述的「功能」，都代表與隱含社會權力再分配與再生產過程關係。傅科(Michel Foucault)提出權力是「非均等與流動的」(nonegalitarian and mobile)，權力並不限於政治制度，權力起著直接生產性的作用，它是多方位的，自下而上，也自上而下，權力關係具目的性，但無主體可言。<sup>55</sup>

德國社會學巨擘麥斯·韋伯(Max Weber)指稱，現代化國家是國家的一種特殊形式，其本身就是廣義政治組合中之特殊形式。而合法性暴力壟斷的使用，<sup>56</sup>是與其強迫性治權(compulsory jurisdiction)與持續性運作同等重要的特性。<sup>57</sup>權威(authority)與合法性(legitimacy)是評論現代化國家相當核心的問題，合法性問題可說是現代國家與社會的主戰場，韋伯認為現代化國家合法性最大的特色為明示合法--理性權威(legal-rational authority)。在我們探討台灣國家與社會新互動關係之前，有必要重新梳理國家、社會概念與彼此互動模式。曼恩(Michael Mann)認為，社會是社會互動網絡，具有邊界(boundaries)的單位，社會中的互動相對地綿密(dense)與穩定(stable)，與跨越其邊界的互動比較，社會是內在性型構的(internally patterned)。

曼恩(Michael Mann)認為現代國家的權力為基礎建設能力(infrastructural power)，「國家確有能力滲透市民社會，並經由市民社會機動性地落實政治決策」。<sup>58</sup>曼恩以四種社會權力來源說明此種互動關係：(1) 意識型態的(ideological)。(二) 經濟的(economical)。(三) 軍事的(military)。(四) 政治的(political) (IEMP 關係)。IEMP 的互動關係的特色：(1) 重疊的社會互動網絡(overlapping networks of social interaction)，這表示社會非向度(dimensions)、層級(levels)、或單一社會整體性因素(factors of a single social totality)所能概括。(2) IEMP 互動關係也是組織、達成人類目標的制度性方法，它們的重要性不在於達成意識型態的、經濟的、軍事的與政治滿足的力量，而是每個人擁有達成目標特殊性組織方式(particular

<sup>53</sup> 奚廣慶、王謹、梁樹發主編，*西方馬克思主義辭典* (北京：中國經濟出版社，1992)，頁 15-16。

<sup>54</sup> 姜新立編，*分析馬克思—馬克思主義理論與典範的反思* (台北：五南圖書)，頁 241-255。

<sup>55</sup> Hubert L. Dreyfus and Paul Rabinow 原著，錢俊譯，*傅柯—超越結構主義與詮釋學(Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics)* (台北：桂冠圖書)，頁 237-242。

<sup>56</sup> Weber, M. "Politics as Vocation," in Gerth, H.H. and Mills, C.W. *From Max Weber* (London: Routledge & Kegan Paul, 1970), p78.

<sup>57</sup> Weber, M. *Economy and Society, Volume I.* (New York: Bedminster, 1978), pp54-56.

<sup>58</sup> Mann, M. "The Sources of Social Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," in John A. Hall. edited. *States in History.* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p26. in Migdal, J. et. al. *State Power and Social forces—Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge University Press, 1994), p12.

organizational means)。<sup>59</sup>曼恩(Michael Mann)也認為 IEMP 這四種社會力量的來源，也提供了社會控制替代性組織方式。IEMP 的互動關係形成一種權力組織(organizations of power)，對範圍廣大的社會進行整合。曼恩認為，解決與提昇帝國統治能力的方式主要有四種，前兩種透過代理人統治或軍事統治，後兩種為強迫式合作與發展統治階級文化。<sup>60</sup>證明國家與社會的關係是依社會力量來源的互動關係而定，這也就是為何曼恩認為社會是由多樣重疊、交錯社會空間性權力網絡所組成的原因(Societies are constituted of multiple overlapping and intersecting sociospatial networks of power)。<sup>61</sup>

英國著名社會學家安東尼·紀登斯(Anthony Giddens)認為，社會是社會系統的特殊類型，鑲嵌於其它系統性關係之上，對他而言，社會是可滲透的(permeable)，所有的社會都存在於社會交錯的系統系統中(within the context of intersocietal systems)。<sup>62</sup>社會的可滲透性代表社會與外界處於動態的互動關係，過去國民黨政權利用國家統合主義操控社會團體，利用對這些團體人事及經費的控制，干預其組織運作，使其失去自主性。<sup>63</sup>藉由成立各種自利性團體，如工商總會等控制資本與勞動就是明證，此代表國家成立中介組織，加強其對社會的控制力與影響的重要性。

國民黨政府政權性質類似列寧主義式國家，對意識型態的控制相當嚴格，形成摩西·黎文(Moshe Lewin)所說的，權力(黨和國家)—意識型態—文化三位一體社會結構。<sup>64</sup>形成「黨—國家—經濟—軍事—法律—意識型態—文化」，黨國機器完全壟斷政治、經濟與社會。<sup>65</sup>台灣在國民黨威權統治期間，徹底控制台灣整體社會資源與發展，但由於內外情勢的變化，及為了維持政權合法性，擴大其統治之社會基礎，而讓嚴密監控之黨國體制出現了缺口，社會力漸漸脫離國家機器強制控制之中。就短期性而言，社會力增強對國家發展產生一定程度的抑制作用，但長期而言，對國家的整體發展是有利的。正常而言，國家與社會的關係是種動態互補過程，彼此持續競爭與調整。國家社會關係可以四種理念型加以概括：(一)完全的轉型。國家完全滲透或摧毀社會力量，國家完全掌控社會，在此情況下，國家成功地轉變人民的思惟方式與行為模式。(二) 國家吸納現有之社會力量。國家將新的社會組織、資源、符號與力量注入國家能有效運用現存社會力量與符號的領域中，以便建立新形態之宰制(domination)。(三) 現有社會力量將國家吸

<sup>59</sup> Mann, M. (1986), p2.

<sup>60</sup> Mann, M.(1986), pp142-143.

<sup>61</sup> Mann, M. (1986), p1.

<sup>62</sup> Giddens, A. *A Contemporary Critique of Historical Materialism: Volume I*. (London: Macmillan, 1981), pp44-46., Giddens, A. *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity Press, 1984), pp164-5.

<sup>63</sup> 徐正光、蕭新煌主編，**臺灣的國家與社會**，頁 5。

<sup>64</sup> 蘇紹智，**中國大陸政治經濟的再認識** (台北：風雲論壇，民國 84 年)，頁 102。

<sup>65</sup> 蘇紹智，**中國大陸政治經濟的再認識**，頁 66。

納。主導的社會力量促使國家組合進行變革(adaptation)，但未改變宰制類型。(四) 國家無法穿透社會。國家無法對社會產生轉型的功效，相對地，社會對國家的作用也是有限的。<sup>66</sup>誠如國家社會互動關係是種動態互補過程，沒有那一個國家社會關係是靜態完全符合上述分類。韋伯認為，透過國家的領導與整合，國家是包含為數眾多的機構的組織，國家有權力與能力在一特定領域內，制定與執行影響全民的法律，必要時亦可動用暴力。

國家如何增加對社會的治理能力並改善其在國際舞台上的能力呢？除了領導者的能力、人口規模、潛在能源與人力資源外，應屬動員社會人力最為重要了，克萊斯納(Krasner)說的好，國家對外所展現的力量強弱，就在於國家與其本身社會的關係。<sup>67</sup>國家社會關係需由某種程度與方式的社會控制加以支撐，而此種社會控制是建立在特定制度的安排上。國家對社會的控制良窳，不僅會直接影響國內政治秩序與穩定、國內的投資環境與吸引外資的誘因，同時也會影響一國對外關係的能力。國家工具主義者認為，國家是資產階級宰制無產階級的統治工具而已；結構主義者則宣稱的，國家只不過是政治權力運作的場域，皆隱含國家的強制性權力面向，但如何界定社會呢？米格蓋爾(Joel Migdal)認為，社會是社會組織的混合物(a mélange of social organization)，此界定包含兩種意涵，(1) 在某一社會運用社會控制的團體，無論在形式或統治方式都是異質化的(heterogeneous)。(2) 社會控制在社會中的分布為數眾多，相當自主性，而非僅由國家掌控所有的社會控制。<sup>68</sup>國家會採取各種方式，主動吸納主宰與引導社會發展的團體，或以內部破壞的方式消滅不合作的社會團體，而社會團體亦會找尋參與影響國家決策與運作的方式，國家社會間的競爭衝突屬正常現象，重要的是如何產生某種程度的調整與讓步。

米格蓋爾認為，衡量社會控制的指標有三：(1) 順從(compliance)。政府能滿足人民的需求，是取得人民順從最基本的條件，另外，如果政府掌握多數社會資源並擁有基本的制裁力量，如警力與武力，也是決定人民順從的重要條件。(2) 參與(participation)。人民透過政府提供之制度性安排與組織，參與國營或由國家授權之機構。(3) 合法性(legitimation)。經由順從與參與，人民判斷政府的合法性問題。政權的合法性問題，常在於政府提供給整體社會結構多少資源與福利而定。

<sup>69</sup>

台灣目前國家社會關係出現的最大危機在於，國家與社會的共識、信任度不足，政府的合法性在某種程度受到質疑，此種現象在 2004 年總統大選後更形嚴

<sup>66</sup> Migdal, Joel S., Kohli, Atul, Shue, Vivienne. (1994), pp24-26.

<sup>67</sup> Migdal, Joel S. (1988), p21.

<sup>68</sup> Migdal, Joel S. (1988), p28-29.

<sup>69</sup> Migdal, Joel S. (1988), p32-33,



重。過去國民黨政府透過功能性中介組織(functional intermediaries) 加強國家與社會的互動關係，尤其在台灣由勞力密集轉變成技術密集過程中，功能性中介組織如工研院、工商協進會、工業總會、商業總會對強化政府資訊蒐集能力與制定有效政策扮演非常重要的角色。政府與企業間資訊的流通，對於政府成功扮演經濟管理者的角色是相當重要的。<sup>70</sup>若國家與社會缺乏共識，彼此互不信任，甚至不同社會團體與人群組合互相攻訐對方，則資訊互通網絡無法建立，社會資源也將內耗殆盡。1986 年台灣結束國民黨一黨政治，民間經濟力量亦蓬勃發展，社會自主性中介團體迅速增加，改變了國民黨和民間團體由上而下的統合性(corporatist)關係，國家社會關係因中產階級的產生與政治、社會參與的擴大，國民黨政權勢必須與民間社會進一步結合，才能確保其政權合法性。<sup>71</sup>由此可見，政府創造與提供不同類型社會團體發展空間，不僅加強國家社會互動網，與政府直接或間接委託成立的諮詢構保持良好互動關係，更能強化國家機構與制度的能力。

普南(Robert Putnam)為彌補市場中心發展途徑的不足，強化國家社會關係，將信任的規範、互惠與人際間持續溝通網絡視為「社會資本」(social capital)，這些組織特質能促成並調合社會行動，所以普南認為社會資本是公共財，而非私有財。<sup>72</sup>惟有些「社會資本」研究者，仍將國家社會關係視為零和關係，認為國家官僚體系的滋長，將壓縮非正式網絡的生存空間。普南於是提出融合(synergy)的概念，認為「融合」暗示公民投入度強化了國家制度，有效能的國家制度，將使公民投入更容易增長，兩者相輔相成，公共機構便利產生信任規範與公民投入的網絡，使用這些規範與網絡達成發展的目的。<sup>73</sup>對於何種國家社會關係形式有利於融合呢？則出現兩種截然不同的研究途徑，(1) 建立在傳統國家社會關係觀點，認為融合在於國家社會的互補性，但隨著公共機構日漸深入民間社會，將危及民間社會發展空間。(2) 較為激進的觀點，認為融合為「鑲嵌性」(embeddedness)，此觀點質疑明確區分公私領域的假設，信任與生產性非正式網絡才是市民社會的屬性，甚至是公私領域的延伸。<sup>74</sup>

國家社會的界限，公私領域間的區分越來越模糊化，事實上，國家社會健康的互動關係應建立在「鑲嵌性融合」(embedded synergy)，國家制度與機構的效能

<sup>70</sup> Hilton, L. Root . “ Distinctive institutions in the rise of industrial Asia,” in Rowen, Henry S. edited. (1998), pp69-70.

<sup>71</sup> 趙永茂，「台灣地方派系的發展與政治民主化的關係」，收錄於，陳文俊主編，**台灣的民主化—回顧·檢討·展望**，頁 275-291。

<sup>72</sup> Chatterjee, Partha 著，王明智譯，陳光興校訂，「社群在東方」，收錄於，陳光興主編，**發現政治社會—現代性，國家暴力與後殖民民主 (Locating Political Society: Modernity, State, Violence and Post-Colonial Democracies)**，(台北：巨流圖書，2000 年)，頁 37-66。

<sup>73</sup> Evans, Peter. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* ( University of California, 1997), pp2-3.

<sup>74</sup> Evans, Peter. (1997), p7.

在於人民積極有效的參與，國家與民間社會彼此互信、互惠，民間社會尊重公領域執行之規範，公領域則提供人民參與的機會與空間。台灣新國家社會關係若要出現鑲嵌性融合，締造政府與民間社會雙贏的局面，需重建彼此的共識與信任度，以文化寬容性化解近來選舉挑起的省籍對立與泛政治意識型態衝突。

民主政治可貴之處就在於人民廣泛參與公共事務，民主制度將威權體制所出現的獨裁、專制，及其所造成的社會不公平，與違反社會正義情事降至最低，讓民主體制、經濟、社會體制三者形成穩固的制度聯結，建構出良好的互動關係。朱雲漢認為，建立此穩固制度聯結的關鍵如下，第一，必需對國家機構、政府職能有基本的信任。近來，台灣各式各樣的選舉，不是將族群間的距離拉近，反而激化了族群的對立與衝突，造成社會團體間相互攻訐，政黨間出現惡鬥，不僅有時候好的公共政策被犧牲掉，國家社會關係不和協，也代表國家基本職能無法落實。第二，國家機構對社會總體資源具相當的規劃、監督、管制與調動能力。若政府無法妥善運用社會資源，動員社會人力，則重大政策之規劃、監督與調動能力也連帶受損。第三，完善的民主參與、民主協商與民主制衡機制。<sup>75</sup>

台灣人民對現行民主體制的設計仍未建立制度性共識，制度常淪為選舉的籌碼與花招，公共政策成為政治人物選舉支票，政府的公共政策與施政能力，仍無法得到人民充分的支持與肯定，這其中當然也包括了不易化解的意識型態對抗，而政府對於政策規劃的嚴謹性與配套措施不足，也是飽受批評的原因。就以行政院與立法院的互動而論，目前行政院院長的權力來源於總統的任命與授權，而非來自於立法委員多數的支持，這表示台灣在型構行政權／立法權的民主架構上是近於總統制的，但總統又不受立法權的制衡，這就是台灣民主制度設計不良之處，也是行政權與立法權一直無法在良善的制度上互相制衡、互相監督的根源。

如前所述，不能以同質性、靜態方式看待與處理社會，社會其實是社會組織的混合物，同樣地，與社會關係密切的國家，在其施行某種程度的社會控制時，也應尊重來自社會的需求，進而滿足來自人民的要求。

曼恩(Michael Mann)認為國家應該是多型態的(polymorphous)，越多政治力量的重疊，或政治力量鑲嵌於社會力量與經濟力量中，則國家與社會將會變得更為強大。曼恩(Michael Mann)提出 IEMP 模式，強調多重因果性，該模式來自於四種力量來源：意識型態、經濟、軍事與政治，每種力量來源皆有屬於自己的部分自主性，並且會互相影響與建構。<sup>76</sup>基礎建設力量透過或伴隨社會，而非對抗或凌駕社會，當國家緊密鑲嵌在一個廣泛範圍社會行動者中時，該能力將會被強化。此與艾文斯(Peter Evans)鑲嵌自主性(embedded autonomy)最大不同在於，國家非僅

<sup>75</sup> 朱雲漢，「九〇年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性」，收錄於，朱雲漢、包宗和主編，*民主轉型與經濟衝突--九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰*，頁 1-14。

<sup>76</sup> John M, Hobson 著，周劭彥譯，*國家與國際關係 (The State and International Relations)*，頁 278。

鑲嵌在宰制階級中，而是鑲嵌在廣泛社會行動者中，更不同的是，當社會行動者強化其力量時，國家自主性不會被侵蝕，而是被強化。<sup>77</sup>國家的鑲嵌性越深，則國家的治理能力使越強，國家的力量與有效治理，是透過國家深鑲於社會之中來達成。國家與社會不是相互對抗的零和遊戲，而應該互相協調與包容，創造出協同合作的關係。此即霍伯森(John Hobson)提出之「反身的國內能動力」(reflexive domestic agential power)概念，國家將自身深深鑲嵌於一個廣泛組成的社會力量之中的能力，國家不僅鑲嵌於階級中，並且有能力鑲嵌於非階級的結構中(即社會的規範結構)。國家越具反身性，則治理能力越強，相反地，則越不具反身性，越與社會疏離，國家的治理能力便脆弱。<sup>78</sup>

政權性質決定與制約國家與社會關係，社會自主性絕非憑空產生，社會自主性程度高低，事實上，是與國家統治方式息息相關的。大陸學者甘陽認為，國家與社會的關係絕非是敵視、對立關係，而應該建立在良性互動上，這一良性互動關係，係建立在一雙向過程中，即「國家型塑社會」過程與「社會型塑國家」過程。只有「國家型塑社會」過程，而無「社會型塑國家」過程，即為全面專政的國家(the totalitarian state)，如前蘇聯與改革開放前的中國大陸。只有「社會型塑國家」過程，而無「國家型塑社會」過程，即「全民干政的社會」(praetorian societies)，即政治成為全民運動，全民關注的焦點，生活的重心。前者是以國家的威權強迫社會政治化，後者則是將民間社會政治化。而無論是「國家型塑社會」過程或「社會型塑國家」過程，皆屬理念型，其理念型不易在實際政治運作中出現，多半會以不同程度的改變呈現。威權時代的國民黨政府與後威權時代之民進黨政府也同樣都是在「國家型塑社會」過程或「社會型塑國家」過程間變動，即威權與民主間擺盪。如巴比奧(Robert Bobbio)所言，國家社會關係是既「相分又相倚，相異又相賴」(separate but contiguous, distinct but interdependent)。<sup>79</sup>

徐正光、蕭新煌認為，國民黨政府類似列寧式政黨，以黨領政、黨國一體，國家機器完全主導與壓抑社會的發展，並透過「侍從主義」與「國家統合主義」，滲透與控制民間社會，尤其是國家統合主義是操控民間社會的主要機制。韋德(Robert Wade)也認為，國民黨政權既是威權也是統合的。此時期的國家社會關係是強國家／弱社會模式，民間社會受國家嚴格控制，成為政治動員或政令宣導的工具，國家社會關係是上對下的關係，政治力的泛濫，造成體制的腐化與僵化，直至 80 年代此種威權體制，才在反對運動的衝擊下漸次崩解。<sup>80</sup>

<sup>77</sup> John M, Hobson 著，周劭彥譯，**國家與國際關係 (The State and International Relations)** (台北：弘智文化，2003 年)頁 295。

<sup>78</sup> John M, Hobson 著，周劭彥譯，**國家與國際關係 (The State and International Relations)**，頁 321。

<sup>79</sup> 甘陽，「『民間社會』概念批判」，**歷史月刊 (台北)**，第三十二卷第二期 (民國 80 年)，頁 66-73。

<sup>80</sup> 徐正光、蕭新煌主編，**臺灣的國家與社會**，頁 1-13。

溫克勒(Edwin Winckler)認為，支持國民黨政府權力生成的三個制度分別為，「發展」、「合法性」與「安全」。<sup>81</sup>國民黨遷台初期，以軍事安全為首要考量，以黨領政，其政治意識型態具強烈民族統一色彩，由孫中山、蔣中正、國旗與三民主義成為政治圖騰可見一斑，並以土地改革、農會與地方選舉等措施希望獲得台灣人民認同其政權合法性。國民黨與台灣地主階級本來就無太多利益結合的歷史關聯性，所以國民黨政府進行土地改革之際，並沒有遇上太多的阻撓，<sup>82</sup>而土地改革也確實瓦解財富過於集中現象，地主階級不再成為對抗國民黨政權的潛在權力。土地改革促成了台灣農村財富的重分配，不僅使地主階級在台灣社會幾乎整個消失，農民得以共享農村繁榮後的成長果實，所以農民基本上對國民黨政權是支持的，更重要的是，台灣未出現貧富差距懸殊的二元社會。<sup>83</sup>國民黨政府初遷來台時期，國家型塑社會過程多過社會型塑國家過程，國民黨政府以威權、規範方式脅迫社會順從、認同國民黨政權的合法性，國民黨政府與台灣社會既相分又不相倚，相異又不相賴，國家與社會處於對立。台灣回歸闊別 50 多年的祖國，一個彼此都陌生的國家與社會再度結合，此時國民黨政府對由日本殖民政府回歸的民間社會仍高度不信，民間社會仍無法參與國政，<sup>84</sup>1947 年「228 事件」是此對立情形的激化最高階段。

國民黨治台期間，對於台灣民間社會與社會精英係以區隔、排斥、不信任甚而鄙視的態度對待，台灣人民剛脫離日本殖民統治，殷殷企盼甫自中國大陸撤遷來台之國民黨政府，能帶來國家的尊嚴與民族的自尊、但接收大員陳儀，並未完全避免統治者的特權心態，持續欺壓台灣人民，非法亂紀行為層出不窮，讓台灣人民失望透頂，台灣人民與外來政權的衝突，由經濟生活層面延伸至政治文化層面，再加上物價飛漲，台幣貶值、市況蕭條。再者，國民黨政府對台灣社會始終採上對下的統治方式，全面壓制台灣民間社會的發展，政府與社會中的重要職位皆由大陸人士把持，台籍精英被排斥在決策圈外，湯熙勇指出，1946 年台籍高級公務人員(簡任級)僅 36 人，而外省籍則有 406 人。<sup>85</sup>陳儀一到台灣，就把日本留下之企業與財產收歸國有，再加上陳儀政府處理經濟能力不足，導致通貨膨脹，當時的台灣人民普遍對國民黨政府失望。<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Winckler, E. "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?" *China Quarterly* 99, (Sept. 1984), pp481-99.

<sup>82</sup> 倪炎元，**東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程**（台北：月旦出版社，1995 年）頁 64。

<sup>83</sup> 柯志明，「日據台灣農村之商品化與小農經濟之形成」，收錄於，**中央研究院民族學研究所集刊**，第 68 期，民國 78 年，頁 1-40。

<sup>84</sup> 倪炎元，**東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程**，頁 75。

<sup>85</sup> 倪炎元，**東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程**，頁 59。

<sup>86</sup> 李筱峰，**解讀二二八**（台北：玉山社，1998），頁 32-57。

1947年2月因緝煙事件，導致「228事件」發生，抗爭事件從台北擴及全台，台灣人民於日本殖民時期，追求自治、反殖民深層社會意識再度被喚起，「228事件」成爲往後台灣反對運動的精神象徵—反殖民、反專制、追求獨立自主，台灣人民當家作主。戴國輝指出，「已習慣於守法(雖是強制台灣人民的惡法)和依法而辦事的台灣人民，當然看不慣來自於無法無天、又貧困又落後的大陸歹徒的作法。」<sup>87</sup>台灣人對來自於大陸的國民黨政權在心態上經歷了「期待—失望—懷疑—不滿—委屈—反抗的痛苦歷程。」<sup>88</sup>「228事件」導致大量民意代表與民間士紳遭到逮捕與處決，大多數民眾對政治產生冷感，再者，很多人也因此逃離台灣，從事海外台獨運動，此一事件成爲日後台灣反對運動從事政治動員的重要依據。<sup>89</sup>

1972年蔣經國擔任行政院長後，國民黨開始吸收大批台灣人進入決策圈，國民黨開始往「台灣化」與「本土化」轉變，但與社會的關係並未改變，這次的轉型是台灣化而非自由化。而1979年發生於高雄的「美麗島事件」，又是台灣社會自主性發展的另一歷史轉折，使台灣的國家意識浮現，統獨之爭因而加劇，目前台灣社會因統獨之爭，而導致內部缺乏共識，其來有自。美麗島事件前，黨外人士的訴求圍繞在國會全面改選、司法獨立、言論自由、民主政治的議題上，基本上仍承認接受國民黨統治的合理性、合法性，但80年代黨外雜誌已開始探討台灣意識、中國意識，突顯國家定位問題，開始挑戰國民黨政權統治台灣的法統問題。<sup>90</sup>

「228事件」、「美麗島事件」是影響台灣社會自主性的重要歷史事件，代表台灣社會如何由威權至後威權的歷史實紀，但促使台灣社會自主性形成的原因，即啓動國民黨威權體制轉型的動力爲何？則待進一步探討。

高棣民(Thomas Gold)認爲是經濟發展、工業化導致社會多元化，再加上中美斷交後，國民黨政府外交陷於孤立，使黨外勢力抬頭，促使國民黨威權政體進行轉變。蕭新煌認爲，社會反對運動是帶領台灣轉型發展的原動力，社會運動是經濟發展的外溢效果，而由經濟發展創造出中產階級，社會日趨多元化，逐步瓦解國民黨威權體制。金耀基表示，台灣自60年代以後，由於經濟現代化結果，社會力越來越雄厚，出現社會多元化傾向，這是台灣邁向政治民主化有利的社會結構。許介麟表示，從經濟結構與政治關係而論，經濟的快速發展，的確奠下台灣

<sup>87</sup> 戴國輝，**台灣結與中國結** (台北：遠流出版社，1994)，頁 67。

<sup>88</sup> 戴國輝，**台灣結與中國結**，頁 263。

<sup>89</sup> 倪炎元，**東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程**，頁 60-61。

<sup>90</sup> 張炎憲，「美麗島事件與台灣民主運動的轉折」，收錄於，張文憲、曾秋美、陳朝海編著，**邁向 21 世紀的台灣民族與國家論文集** (台北：吳三連台灣史料基金會，2001 年)，頁 191-212。

走向多元化民主制度的基礎。<sup>91</sup>田弘茂、周陽山、溫克勒(Edwin Winckler)、卡伯(John Copper)也都認為台灣政治轉型是長期經濟發展的結果。<sup>92</sup>李普塞(Seymour Martin Lipset)以財富、工業化、教育與都市化四項標準，對 48 個家進行交叉研究後指出，經濟發展與政治民主確實具正相關，經濟越發展，則政治民主化便越可能出現，<sup>93</sup>民主政治僅能出現於較為富裕的社會之中，也就是說，經濟成長是民主政治的先決條件與指標。達爾(Robert Dahl)、柯曼(Coleman)、戴蒙(Larry Diamond)等人的研究也都獲致與李普塞假設類似的結論。<sup>94</sup>

但王振寰認為，單單是反對運動是無法使國民黨威權政體轉型的，靠蔣經國改革開放心態與高瞻遠矚同樣不能成事，70 年代後半期，黨外反對運動已成台灣政治一部分，蔣經國推行的「台灣化」已難滿足台灣人民的政治需求，這也是 80 年代中期後，讓蔣經國領導之國民黨推動政治改革的真正原因。<sup>95</sup>所以吳乃德表示，蔣經國充其量只能算是「政治感覺靈敏的獨裁者」，在確認對反對運動鎮壓無效後，他明白除了轉而擴大政治參與外，已很難維持國民黨威權政體合法性。<sup>96</sup>王振寰認為，促使國民黨轉型的主要原因，應該是威權體系出現危機，既有威權體系出現弱點，為了延續政權的合法性，非變不可，再加上反對運動動員成功，內外環境壓迫下的結果。郭正亮則是以結構性矛盾，以及政權危機來說明國民黨政府非變不可的態勢。張茂桂認為，1984 年是國民黨威權政體轉型的關鍵期，在 1986 年中央民代選舉前，發生了促使國民黨威權政體轉型的重大事件：(一) 黨外後援會、黨外公共政策會、台灣人權促進會都在這一時期出現，對此國民黨政府束手無策。(二) 國民黨政府採較容忍態度處理抗議運動，在此同時，國民黨政府出現繼承危機。(三) 自由派學者持續對黨外運動提供言論支持。(四) 1984 年俞國華組閣以來，天災人禍不斷，國民黨被迫於 1985 年成立「經濟改革委員會」，隨即又在 1986 年 5 月提出「六大政治議題研議」。1984 年至 1986 年間，國民黨政府中央控制力大不如前訊號顯現，反對運動必須付出的代價相對降低，1986 年 9 月 28 日民進黨成立，1986 年 10 月解除戒嚴，直接導致國民黨威權體制的崩潰。<sup>97</sup>

大陸學者高奇琦認為，啟動台灣政治變遷的關鍵性力量為「創新利益集團」—具有新的生產力特徵，在現有制度結構中不能實現其利益最大化，有強烈制度需

<sup>91</sup> 許介麟，*政黨政治的秩序與倫理* (台北：國家政策研究中心，1989 年)，頁 24。

<sup>92</sup> 王振寰，*台灣的政治轉型與反對運動*，頁 74。

<sup>93</sup> Lipset, Seymour M. *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1960), pp48-60.

<sup>94</sup> 倪炎元，*東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程*，頁 4-5。

<sup>95</sup> 若林正文，*轉型期的台灣—「脫內戰化」的政治* (台北：故鄉，民國 78 年)，頁 46-47。

<sup>96</sup> 吳乃德，「人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件與台灣民主化」，收錄於，*台灣政治學刊*，第四期 (2000 年 12 月)，頁 57-103。

<sup>97</sup> 張茂桂，*社會運動與政治轉化* (台北：國家政策研究中心，1989 年)，頁 33-40。

求的集團。國民黨威權體制下創新利益集團有三：(一) 民間資本精英集團：企業通過社交活動，或人情網絡的建立，在適當時機要求政府改革。(二) 民間社會精英集團：由與國民黨政府相對疏遠的地方派系，和未被納入台灣政治體系之政治精英所組成。(三) 技術官僚集團。<sup>98</sup>民進黨由社會運動取得台灣主體意識主導權，社會運動代表民進黨反支配社會力量的集結。其實政治體制轉型因素絕對是多元的，而非單一因素，直線發展。經濟和社會的快速成長使台灣地方選舉和新興社會力量、黨外力量不斷茁壯，促使國民黨政府以「本土化」、擴大「中央民意代表」等方式舒解、調整國家威權統治方式，終在 1987 年解除戒嚴，並隨後開放黨禁與報禁，威權體制向多元體制轉變。<sup>99</sup>

彭懷恩歸納學者看法認為，台灣社會由國民黨威權統治下，逐漸走向自主性發展的原因如下：(一) 社會結構因素：由於國民黨政府接收台灣大員未好好處理省籍問題，1947 年發生「228 事變」，致使省籍問題成為台灣不同族群間無法融合的障礙。再加上，台籍人士無法參與國事運作，政治參與不足，政治權力被隨國民黨政府遷台的秀異人士所把持，更加深與累積本土精英與外來政權的衝突，隨著自由化、民主化，社會衝突與分裂藉族群意識加以釋放。(二) 國際環境因素：國民黨政府為爭取美國的支持，必須擴大政治參與基礎，以維持其民主化形象。無論是 50 年代，以胡適、雷震、殷海光為主的「自由中國」雜誌，60 年代李敖主編的「文星雜誌」，70 年代的「大學雜誌」，都是國民黨政府為維其自由民主形象，爭取美國支持的表現。(三) 領導階層的因素：技術官僚對台灣自由化、民主化產生積極作用。(四) 理性溫和的反對人士：台灣的反對運動傾向以非暴力方式從事政治抗爭，以談判代替對抗，對台灣民主化產生積極性轉化，特別是在蔣經國逝世後，在野人士並未提高抗爭方式，造成社會不安，強化與建立日後國民黨精英與反對人士能以理性和平從事民主競爭的機制。<sup>100</sup>

威權政權轉型至民主國家需要那些條件？歐多奈爾(Guillermo O' Donnell)與史密特(Philippe Schmitter)認為，從威權政體至民主政治需經自由化階段，自由化就是國家無法任意干預個人和社會組織，只有自由化才是開啓威權統治通向民主政治必經之路。<sup>101</sup>林佳龍認為，台灣民主轉型起於 1986 年民進黨成立，終於 1996 年總統直選完成，前後歷時十年。而 1990 年舉行的國是會議是關鍵性轉折，其間達成的共識包括廢除動員戡亂時期、修憲、國會全面改選和總統直選。國是會議前蔣經國主導的改革為「政治民主化」，1990 年國是會議後，李登輝主導的改

<sup>98</sup> 高奇琦、李路曲，「台灣政治轉型發生原因的制度分析」，*台灣研究*，第三期 (2004)，頁 8-11。

<sup>99</sup> 姜南陽，*台灣大轉型—40 年政改之謎* (台北：克寧出版社，1994)，頁 28-29。

<sup>100</sup> 彭懷恩，*台灣政治發展*，頁 292-300。

<sup>101</sup> O'Donnell, G. & Schmitter, P. *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp7-8.

革為「政治民主化」。至於 1996 年總統直選後，則屬於民主鞏固階段。<sup>102</sup>

王振寰則表示，國民黨內部分裂是台灣政治轉型最重大的因素。1988 年至 1993 年台灣政治轉型經歷三個階段：(一) 1988 年至 1990 年，蔣經國於 1988 年 1 月 13 日逝世，李登輝繼任總統，同年 7 月 7 日，國民黨十三全大會，李登輝成為國民黨黨主席。但國民黨內部派系混亂，經濟秩序不佳，國民黨內改革派利用此時機，爭取資本家的支持，改革派與保守派暫相安無事。(二) 1990 年至 1993 年，國民黨內部因國家認同問題出現裂痕，改革派聯合地方勢力向保守派奪權。(三) 1993 年後，國民黨改革派取得主導權，保守勢力失勢，新國家建構的方向逐漸浮現，不過，此政權民粹威權主義色彩濃厚。<sup>103</sup>李登輝於 1988 年崛起，並利用國民黨內派系的矛盾，以漸進改革方式瓦解國民黨黨內各派系的力量。也造成國民黨威權政權最終往民主政權上轉化。李登輝的崛起，請參閱表 6-1。<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> 林佳龍，「解釋台灣的民主化—政體類型與菁英的策略選擇」，收錄於，林佳龍、邱澤奇主編，**兩岸黨國體制與民主發展—哈佛大學東西方學者的對話**（台北：月旦出版社，1999），頁 117。

<sup>103</sup> 王振寰，**誰統治台灣—轉型期中的國家機器與權力結構**，頁 74-75。

<sup>104</sup> 郭正亮，「李登輝現象—民主轉型與政治領導」，收錄於，殷海光基金會，**民主•轉型？台灣現象**，1998 年，頁 103-153。



表 6-1：李登輝的崛起：1988-1996

時間	政治事件	崛起特徵	政爭結果
1988 年 1 月	蔣經國逝世	繼任總統、代理主席	
1988 年 7 月	國民黨 13 全會	繼任黨主席、聯合李煥	官邸派、元老派失勢
1989 年 5 月	俞國華下台、李煥組閣、宋楚瑜繼任黨秘書長	掌握黨權	俞、李之爭
1989 年 12 月	三項公職選舉	選舉提名權	選後關中辭組工會
1990 年 2 月	提名李元簇為副總統 勸退林洋港	起立派(主流)VS 票選派(非主流)	
1990 年 6 月	李煥下台、郝柏村組閣	掌握軍權，聯合郝柏村	李煥失勢
1992 年 3 月	國民黨十三屆三中全會	總統直選闖關未過	直選派 VS 委選派
1993 年 2 月	郝柏村下台、連戰組閣	政權全面本土化	選後郝柏村失勢
1993 年 7 月	新黨成立		國民黨正式分裂
1993 年 8 月	國民黨十四全會	黨代表絕對優勢	非主流派重挫
1993 年 12 月	確定總統直選	向總統制傾斜	
1995 年 8 月	國民黨總統候選人	獲代表 91.2% 選票支持	陳履安退黨參選
1996 年 3 月	首屆總統直選	獲 54% 過半選票	

資料來源：郭正亮，「李登輝現象－民主轉型與政治領導」，收錄於，殷海光基金會，**民主・轉型？台灣現象**（台北：桂冠圖書，1998），頁 103-153。

筆者認為，台灣威權時期轉型至後威權時期最突出的現象就在於社會自主性的提高。威權時期國家以威權方式處理來自民間社會的需求，當時國民黨政府是以統治心態對待台灣民間社會，國家無法鑲嵌於社會之中，國民黨政府缺乏霍伯森(John Hobson)提出之「反身的國內能動力」，國民黨政府的政權合法性並未建立在民間社會的支持、認同機制上，而是建立在與社會集體意識脫離之政治意識型態，國家與社會的鑲嵌性不足，發生於 1947 年的「228 事件」與 1979 年的「美麗島事件」是威權時代台灣國家社會關係轉變最具代表性的歷史事件。1986 年民進黨成立後，有組織性的反對運動產生，1988 年蔣經國逝世，1989 年李登輝繼任總統，以有計劃性顛覆國民黨威權時期的國家社會關係，往建構新國家路徑

推進。

在全球化推動下，國家在意義上縮小了，社會本身的意義擴大了，社會成爲包含國家在內的、在量度和質度雙重意義都得到擴展和深化的新東西，社會不再僅僅與國家相關，而是成爲包含國家在內的新成長力量。<sup>105</sup>後威權時代的台灣不再有威權強人，但資本於改革威權晚期開始與政府結合，至民粹威權時期成爲常態，更在後威權時期達在高峰。政府向資本傾斜將拉大貧富差距，降低社會公平正義，正常國家社會關係無從建立，「單一國族認同」與「省籍路徑民主化」增添建立建全後威權時期台灣國家社會關係之變數。

#### 第四節 小結

民主是後進發展國家一貫的努力目標，但民主有時也毀壞了後進發展國家賴以生存的經濟發展，民主提高了人民自我主體意識，強化了社會體系自主性功能，但若缺乏適當的制度去限制與規劃民主運行機制，則民主將如脫韁野馬，轉化爲民粹，正常的經濟發展、社會分配、資源整合、行政效力都將成爲民粹蹂躪下的犧牲品，不僅國家政策無法推行，國家整體綜合能力也出現內耗，投資環境惡化，致使對外競爭力下降，政府無法推行既定政策，出現後進發展國家常面臨的問題，「規範疲軟症」--<sup>106</sup>行政命令貫徹能力與效率退化，法律被任意踐踏。

民主需要學習，民主不能套用與移植，民主與經濟是後進發展國家永續經營的兩端，維持其平衡的關鍵是對制度與法律的尊重，應避免非制度因素非法干預正常的政治、經濟發展，唯有如此才能確保台灣向真民主過渡的可能性。

探討民主政治與經濟發展的關係有三種模式，(1) 衝突模式：民主政治對社會經濟發展有負面效果，建立在豬肉桶政治(pork-barrel politicking)的民主政治會出現短視政策(myopic policy)進而影響經濟效率(efficiency)，民主政治對經濟負面的影響是有的，但微乎其微。<sup>107</sup>(2) 共生模式(compatibility models): 民主政治有助於發展，強化市場經濟。(3) 懷疑模式(skeptical models): 民主政治最終會和發展攜手並進的，民主政治和發展是相互強化的。<sup>108</sup>

經濟發展是維繫民主發展的必要條件，民主政治與經濟發展間的互動關係一直是社會科學探討的主軸，全世界民主政治的發展類型不一而足，如李帕特

<sup>105</sup> 袁祖社，「『全球公民社會』的生成及文化意義—兼論『世界公民人格』與全球『公共價值』意識的內蘊」，*北京大學學報（哲學社會科學版）*，第四十一卷第四期（2004年7月），頁14。

<sup>106</sup> 蕭功秦，*歷史拒絕浪漫—新保守主義與中國現代化*（台北：致良出版社，民國87年），頁131。

<sup>107</sup> Weede, E. "The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-national Analysis", *Kykols* 36, 1983, pp21-39.

<sup>108</sup> Barsh, R.L. "Democratization and Development", *Human Rights Quarterly*, 14, 1992, pp120-34.

(Arend Lijphart)對民主政體類型進行了蠻深入的分析與分類，<sup>109</sup>僅管如此仍無一全球適用的民主政治標準，台灣的民主類型屬於那一類別與階段不重要，而是台灣應該以何種方式來推行民主較為適宜，或許麥佛遜(C. B. Macpherson)之「發展型民主政治」(Developmental Democracy)概念，對漸趨「民粹式民主化」的台灣有啓發性作用。<sup>110</sup>麥佛遜認為，在資本主義社會中，政府的民主形式能增加人民享受伴隨經濟發展而來的物質利益之自由，但資本主義也會腐蝕民主政治，因為人民將自我發展之自由權利，白白讓渡給控制資金與資源之經濟巨頭(overlords)。<sup>111</sup>

台灣由官僚威權政體轉型至今，<sup>112</sup>民主制度與民主素養仍是努力的目標，過去國家上對下的統治模式，在制度運作上仍有其踪跡可尋，國家社會新互動關係，在資訊化社會產生後，變得更為複雜與難以掌控，誠如涂爾幹所言，民主不只是投票，民主更重要的是反省，而社會學習的基礎來自於民間社會的反省能力，唯有富反省能力之多元與自主的民間社會，才能促使國家社會關係不致激化與窄化。<sup>113</sup>惟有國家與社會彼此都要學習如何與對方相處之道，台灣的民主轉型才可能順暢發展。評斷一個國家是否為民主政權，並非僅以擁有適切選舉制度或

<sup>109</sup> 李帕特由社會結構(同質性的或多元分歧的)與精英行爲(聯合或競爭的)兩面向，建構四種基本民主政體類型：去政治式民主、協合式民主、向心式民主與離心式民主。

<sup>110</sup> 麥佛遜將十九世紀以來時下流行之自由民主政治(liberal democracy)概念分為四種模式：(一) 保護型民主政治(Protective Democracy)：以資本主義市場社會與古典政治經濟學法則為出發點，採邊沁(Jeremy Bentham)與詹姆士·密勒(James Mill)民主政治觀點，認為民主政權原則上已能保護受統治者免受政府鎮壓，無保留接受資本主義社會既存的事實；(二) 發展型民主政治(Developmental Democracy)：延續約翰·密勒(John Stuart Mill)的看法，社會決非如保護型民主所言，是衝突、對抗、自利消費者與佔用者的組合，而應是個人能力實行者與發展者的組合才是，人民能主動參與政府的運作，並有主動參與的動機，至少能以投票行為反對政府的權力，彼此能透過與他人之討論形成意見與共識。發展型民主引進了道德思考層次，將民主政治視為個人自我發展的一種工具。(三) 平衡型民主政治(Equilibrium Democracy)：此模式最大特色就是摒棄道德內涵，這是與發展型民主政治最大不同點，民主政治只是種市場機制，投票者為消費者，而政治家是企業主，民主政治主要目的在於明確表達(register)人民意願(desires)即可，而非營造人民意願應如何或想要如何的問題。民主體制的運作已證明發展型民主不切實際，平衡型民主政治認為，民主政治是無需人民參與，而是精英間的競爭所創造出的平衡。(四) 參與型民主政治(Participatory Democracy)：此民主模式與 1960 年代左派學生運動息息相關。讓政治人物負起該負的責任是參與型民主重要訴求，所以採取何種路徑成為參與型民主必需面臨的問題，追求自我發展的平等權(the equal right of self-development)是參與型民主存在之真正價值。請參閱，Macpherson, C.B. *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford University Press, 1977), pp1-115.

<sup>111</sup> Leftwich, Adrian. edited. *Democracy and Development*, p 31.

<sup>112</sup> 林茲(Juan J. Linz)界定威權政體：指的是是一種既非民主、亦非極權的一種政治體制，此種政治體制必需具備有限且非責任式的政治多元主義(limited, not responsible, political pluralism)，沒有明確的意識型態指導，但卻有相當清楚的特殊心態(distinctive mentalities)，除了特殊情況外，也沒有廣泛而強烈的政治動員，威權領袖個人(或團體)在支配權力使用時，總有個限度，這個限度不十分明確，但卻有相當可測性，並非無遠弗屆。Linz, Juan J. "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Greenstein, Fred I. and Polsby, Nelson W. edited. *Handbook of Political Science*, vol. 3 (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p264. 轉引自，趙建民，*威權政治* (台北：幼獅文化，民國 83 年)，頁 9。

<sup>113</sup> 李丁讚，「公共論述、社會學習與基進民主：對『食物中毒』現象的一些觀察」，收錄於，殷海光基金會主編，*民主、轉型？台灣現象* (台北：殷海光基金會，1998)，頁 233-278

自由選舉即可，民主政治應該符合二個基本條件：(一) 公私區隔：民主政治必需能尊重與區隔公私領域，台灣由威權向民主過渡過程，需將國家與經濟、社會生活間關係適切脫鉤(disengagement)，活化民間社會的創造力。(二) 權力分散化：公共權威多元分享，避免某個單位、部門獨享政治權力，造成專權現象，公共權力應是由多個單位多層次共享。<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Lardeyret, Guy. “The Problem With PR,” in Larry Diamond & Marc F. Plattner edited. *The Global Resurgence of Democracy* (The Johns Hopkins University Press, 1993), pp 159-164