

第二章 文獻探討

第一節 相關理論回顧

一、 政府與市場的關係

政府與市場的關係在經濟成長的過程中，存在著彼此需要但也彼此互相損害對方的關係，政府該不該介入市場發展，長久以來一直存在著爭論。古典自由學派的經濟學者主張，當完全競爭市場的條件都符合時（如公共財，外部性、獨佔等情形均不存在），政府就應該讓市場機制自由發揮，此時的市場就如同傅利曼所言具有自發的秩序可以正常的發展。而當市場機制不完備時，此時就需要政府的介入與干預，但是多數的經濟學家認為政府的干預必須有限度的介入，若是政府過多的干預將使得原本市場的價格機能失調，也就是說政府因其本身的干預所產生的外部性將會使得整個市場更加的混亂，本來欲匡正市場失靈而採取的政策，到最後也會使得政府失靈。

在國家的經濟發展過程中，政府與市場的關係扮演著相當重要的角色，因此在分析一國的經濟為何會快速成長，政府與市場的互動關係常是一個重要的切入點。尤其在分析東亞新興工業國家中，就是以這樣的概念來作分析。在政府與市場關係的分析中，我們約略可以分為政府主導與市場主導兩個面向，也就是一般所謂的「國家中心論」和「社會中心論」的解釋途徑。所謂政府主導，指的是利用政府的力量來統合管制及分配市場資源，以促進經濟的快速成長，因此政府扮演著干預社會的資源的角色，這一方面的理論主要以「發展型國家理論」為代表，此派理論認為具有「發展型國家」特徵的東亞政府具有高度的國家自主性，政府中的官僚可以考量國家長遠利益，不受短期私人利益的影響擘劃國家發展政

策。因此，此派理論認為在一九七〇年代之後，東亞國家之所以經濟快速發展，乃是東亞政府在政策規劃與執行方面具有高度自主性，並扮演著主動積極干預的角色¹。而市場主導的理論則是認為政府應該採取放任政策，由自由市場的機制來決定價格以及供需，政府只是扮演著管理者的角色，這方面的理論主要由「古典自由主義」所主導，此理論認為美國和歐洲等先進的資本主義國家，其經濟之所以能夠快速發展，主要是因為政府不介入市場的運作機能，是放任市場運作而不作為的守夜型國家²。

台灣一直以來被當作發展型國家的主要比較範例，因此解釋台灣經濟發展一直是以發展型國家理論的探討為主流，Robert Wade（1990）在分析台灣的經濟成長原因時，延伸了 Chalmers Johnson 對日本經濟發展的分析(Johnson，1982)，提出了管理市場（Governed Market）的概念，認為台灣的國家機器在經濟發展中扮演著重要的角色，Wade 強調台灣之所以在經濟成長與工業化上有傲人成就，是因為國家機器以靈活的政策工具引導市場的資源分配，用以扶植特定的產業發展，進而累積資本（Wade，1990：26）。Wade 進一步指出，國家機器一方面制訂總體的經濟策略，以政策推動投資的優先順序，接著透過掌握以銀行為基礎的金融體系，將資本導向特定策略性的發展產業上，同時透過管制外匯與關稅的方式保護國內產業的發展（Wade，1990：350-358）。這種引導資本邁向策略性產業

¹ 有關發展型國家的理論有眾多學者提出探討，請參閱Johnson, chalmers.(1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford : Stanford University Press. ; Amsden, Alice H.(1989). *Asia's next giant : South Korea and late industrialization*. New York : Oxford University Press. ; Wade, Robert.(1990). *Governing the market : economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, N.J. : Princeton University Press. ; Evans, Peter B. (1995).*Embedded autonomy : states and industrial transformation*. Princeton, N.J. : Princeton University Press. ; Woo-cuming, Meredith.(1999). *The developmental state*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press. ; Weiss,Linda.(2000). Developmental States in Transition :Adapting,Dismantling, Innovating, Not Normalizing, *The Pacific Review*, 13(1), pp.21-55.

² 有關自由經濟理論的相關文獻，有Balassa, Bela.(1981). *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. New York: Pergamon Press. ; Friedman, David.(1988). *The Misunderstood Miracle:Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press. ; World Bank.(1993). *The East Asian Miracle:Economic Growth and Public Policy*. New York:Oxford University Press.

的過程，被認為是發展型國家發展模式的重要特色。

Alice Amsden 則透過對南韓的研究說明發展型國家的發展模式，Amsden (Amsden, 1989) 指出國家高度介入市場機制使價格扭曲、導引社會資源進入特定產業、對金融系統的控制等都被認為是東亞國家的發展特色。國家之所以可以高度介入市場是奠基於國家高度自主性與能力的命題上。發展型國家理論中的國家自主性指的是，超脫於任何社會組織之上的自主權力，使其中的政府官僚有能力拒斥私人利益的影響，而從國家整體長遠的角度來制訂與執行決策；而國家能力則指的是國家執行其政策的能力。因此在發展型國家理論中的政府是高於市場之上，擁有高度的權力得以對市場價格進行干預活動(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990)。

有的學者認為以政府與市場的二分法太過二元對立，缺乏對這兩者之間的互動關係作一有效的解釋，因為在經濟發展過程中不完全只有政府主導，還要有市場機制的配合，這個機制就是所謂的企業政策。Richard Samuels 便提出「互惠性同意」的概念。互惠性概念指的是政府制訂政策的過程中，必須要有企業的加入，使得國家的經濟政策得以達到政府與市場間得最佳均衡點，因此他認為在此種架構下，政府應該是變成遵從市場體制，而非扭曲市場體制 (Samuels, 1987: 8-9; 轉引自蔡增家, 2004: 19)。但是這樣的觀點卻沒有深入探討互惠性同意背後，政府與企業間協調或是運作關係中的外環境因素（如資本與金融體系），以及主要行為者（如官僚或國會）的互動關係，而這些卻是影響政府與企業間互動關係的重要因素（蔡增家, 2000, 31-49）。

另外，Masahiko Aoki, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara 等人則在則進一步將政府與市場的關係劃分為「親善市場論」(Market Friendly)、「發展國家論」(Developmental State) 和「市場增進論」(Market Enhancing) 三種 (Aoki, Murdock, and Okuno-Fujiwara, 1998, 1-2)。「親善市場論」就是指政府在經濟發

展過程中，所扮演的角色有限，政府和市場的關係是分離的，當市場失靈時，仍舊必須由私部門進行調節，這種觀點也就是前述的古典自由經濟學派的觀點，而「發展國家論」認為政府為了應付國家發展的需要，政府大量介入並協調社會資源的配置與動員，認為政府必須積極的干預市場，透過將「價格弄錯」(get the prices wrong)的方式來達到國家總體發展的目標。上述這兩種類型，都將政府和市場看做是資源配置的相互替代機制，它們最主要的區別僅在於市場失靈時的解決機制不同。而「市場增進論」的觀點則認為，政府政策的職能在於促進或補充民間部門的協調功能 (coordination)，而不是將政府與市場視為相互排斥的替代物，市場和政府相比有其比較優勢，但政府也比市場更能解決市場失靈的問題。因此，「市場增進論」所強調的是，政府政策所追求的目標在於改善市場促進經濟發展的能力上。

總而言之，在分析政府與市場之間的關係時，不該認為政府是一個萬能的行動者，可以完全解決市場失靈的狀況，應該認識到政府的行為會受到其有限的訊息處理能力所制約，政府也是一個「有限理性」的行為者而已。因此政府不該被視為高於經濟體系之上的行為者，而應該被視為與經濟體系相互作用的內在行為者才對。

二、 金融體系與國家發展

一個良好的金融體系可以透過將資源分配到較具有生產力的投資項目上，促進國家的長期經濟成長。因此，金融體系在國家發展的過程中被認為是相當重要的部份，Joseph Schumpeter 在「經濟發展理論」一書中就認為一個有效率的金融體系國家，其經濟成長會比較快速 (Schumpeter, 1969)。學者麥克基農 (Ronald Mckinnon) 則在《經濟發展中的貨幣與資本》(Money and Capital in Economic Development) 一書中，強調政府為了實施國家發展計畫，便利用掌控國內資本

市場的方式來刺激經濟成長的表現，其透過台灣、南韓與巴西等開發中國家的比較分析來說明，一個國家經濟發展的成功與失敗，主要決定於該國的貨幣部門（money sector）的貨幣政策與金融政策（Mckinnon，1973）。而在同年，麥克基農的同事-蕭(Edward Shaw)，則在「經濟發展中的金融深化」(Financial Deepening in Economic Development)一書中認為若是金融部門受到壓抑，將會破壞經濟發展的動力，強調金融深化與金融自由化的重要性（Shaw，1973：3）。Mckinnon and Shaw 認為金融自由化會提高了國內私人部門的儲蓄報酬，私人也有更多的機會分散地持有國內金融資產。Mckinnon and Shaw 認為發展中國家的金融及經濟體系充斥著過份干預和抑制的特徵，他們認為在這種被抑制的經濟體系中，政府應該放棄對外匯匯率的控制，實施自由浮動的匯率制，使匯率根據外匯市場的供給需求產生自發性的波動，並透過匯率的波動自動地調節國際收支。（Mckinnon，1973：130-149；Shaw，1973：149-181）。

Mckinnon and Shaw（Mckinnon，1973；Shaw，1973）對發展中國家的分析顯示出，由於發展中國家對經濟體系的過份干預，導致資源不能自由流動，因此很難透過自由競爭市場的方式來達到改善資源的配置效率，他們認為一旦金融部門受到壓抑（repressed）或扭曲（distorted），將會破壞經濟發展的動力，因此政府放鬆對金融的過份干預對發展中國家而言可說是一個適合的選擇。基本上，Mckinnon and Shaw 所主張的金融體制改革，就是取消一切政府和其他人為對金融機構和市場的管制與干預，但是當發展中國家按照 Mckinnon and Shaw 的金融深化理論制訂自由化政策時，卻將發展中國家推向金融危機的困境中。因為 Mckinnon and Shaw 只注意到金融發展中的外生約束，沒有注意金融發展的內生約束。所謂的外生約束指的是法律與制度約束，如利率管制和政府的信用分配等。通過改革政府的金融發展政策，這些約束是可以消除的。而內生約束則是指金融市場的貸款者甄選不同借款人的風險特徵所需要耗費的成本，如訊息成本，從而導致銀行呆帳的產生（彭興韻，2006：89）。

三、 政府、企業與銀行間的政治經濟研究途徑

Mckinnon and Shaw 的金融深化學派不是將焦點放在利率和儲蓄動員上的影響力，就是將焦點放在金融政策與總體經濟政策之間的關係，強調金融自由化對於經濟發展的重要性。但是這樣的分析過程卻忽略了國內政治結構因素，因此當發展中國家開始不斷發生外債以及金融危機問題時，舊有的金融深化理論無法合理解釋以及解決這樣的問題，因此使得金融政治的研究將焦點轉向在國內政治系統對於金融體系的影響，以及彼此間的關係研究上。

John Zysman 可說是這股研究的代表，其在 1983 年所寫的《政府、市場與成長：金融體系與產業轉變的政治分析》(Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change) 一書中，將金融體系區分出三種，國家主導為主的信用體系、銀行主導的金融體系和資本市場為主的金融體系，他並進一步分析銀行、產業與政府之間的政治連結關係，透過對五個先進國家的研究，他歸納出三種金融系統，強調在不同國家的金融制度環境中，不同國家的作法差異。

第一種是「以國家支配的信用市場模式」(a credit-based system with critical prices administrated by government)，指的是以政府力量干預市場，來決定國內產業的結構與分配。此模式中國家控制市場價格及銀行信用分配，並積極介入讓銀行或金融機構貸款資金給特定的公司，由於國家、銀行與產業之間密切的配合，因此國家得以在資金貸放的選擇對象上，有著極大的執行能力。日本與法國的金融體制便是如此。

第二種是「銀行為主體的信用市場模式」(a credit-based systm dominated by financial institutions)，此種是則是指金融市場由少數的民間機構所控制，國家在其中扮演協調的角色，政府與金融機構的聲音同時存在，但是金融機構有其自主

的運作，例如德國所發展的綜合銀行體系。

第三種則為「資本市場體系」(capital market system)，這種模式中證券及債券市場是企業發展最主要的資金來源，國家的介入程度不高，以自由市場的競爭機制決定產業資源的分配多寡，如美國及英國皆屬於這種體系 (Zysman, 1983: 55-78)。

哈格德 (Stephan Haggard) 同樣的也是從政治面向來分析經濟發展中的金融體系，主要有國家介入金融體系的影響以及金融自由化政策等方面。Haggard 對政府與企業的互動關係做了相當程度的詮釋，他認為政府與企業間的關係，可以分為「視企業為資本」(business as capital)、「視企業為部門」(business as sector) 及「視企業為公司」(business as firm) 等三種，第一種認為由大企業所組成的企業聯盟，擁有極大的影響力，可以有效控制政府的行為，第二種則認為在企業之間，彼此所追求的利益並不相同(例如，以出口為導向和以國內市場為主的企業，對於政府的要求也不同)，因此必須由政府透過政策來平衡各種企業的需求與發展；第三種認為企業的規模大小與企業的資金來源(銀行機構或是資本市場)，才是企業與政府之間相互影響的重要變數 (Haggard, 1997: 38-48)。

羅森布斯 (Frances McCall Rosenbluth) 則從政治決策的角度來分析日本金融政策的制訂與執行，包括：金融自由化、金融管制與金融改革三個面向。其指出日本金融政策的制訂面向主要由金融機構、大藏省與政客三者所形成的「鐵三角」關係所構成 (Rosenbluth, 1989)。金融體系可說是日本政客、企業和銀行機構共生的大本營，企業利用政治獻金來收買政客，政客一方面制訂法案阻擋企業的潛在競爭者，另一方面也向銀行施壓，使銀行擴張信用借貸更多的金錢給捐獻給企業，形成一個企業、政客及銀行體系的共生三角結構。

肯 (David Kang) 則在《朋黨資本主義：南韓和菲律賓的貪污與發展》(Crony

Capitalism : Corruption and Development in South Korea and the Philippines) 這本書中，從朋黨資本主義的觀點來檢視企業-政府-銀行三方之間的關係。Kang 以貪污腐化做為依變項，自變項則為政府與企業間關係，將國家與企業互動關係區分成四種不同模式，在國家層面，將其區分成一致 (coherent) 與破裂 (fractured) 兩種不同形式，在企業層面，則是可以劃分成集中 (concentrated) 與分散 (dispersed) 的兩種形式。所謂國家力量一致是指這類型政府對官僚體系、政治團體、乃至國內政治領導者可以完全掌控；國家力量破裂指的是國家能對國內的政治事務並無完全的掌控權。另一方面，集中型企業是表示企業組織是完善的，企業範圍並不僅止於一種產業，而是涵蓋許多經濟事業的財團；分散型企業則是指企業組織不完善且非大集團型的企業。

Kang 的分析方式將國家與企業分成四種象限，當國家力量是協調一致且企業組織也是集中的情況下，形成相互制衡的關係，其貪污腐化的程度則為中等；假若國家力量協調一致但企業組織分散，則國家具有絕對的控制力量，則國家會變成掠奪型國家，貪污腐敗的程度也會因此加重；假若企業組織是集中但國家力量是斷裂無力的，將會變成完全由企業主導產業政策，則形成一種尋租現象，貪污腐化也會因此加重；最後則是假若國家力量是破裂無力且企業組織也是分散的，則國家與企業間處於一種自由放任的狀況，在這種情況下，貪污腐化程度將會最小 (Kang, 2002 : 14-20)。

四、 金融體制與國家自主性、能力關係

金融體系在國家發展上的重要關係，如前述所言已經獲得許多文獻上的支持，而在發展型國家理論中，金融體制的議題也受到相當大的重視。例如 Woo-Cumings 就曾比喻「金融為發展型國家的神經」(Woo-Cumings, 1999 : 10)，可說非常貼切的點出金融體制對發展型國家的重要性。有關金融資源的掌握與國

家能力的討論中，史卡區波（Theda Skocpol）認為要解釋國家能力，可以從國家是否能自主的形構發展目標來觀察，然而如果要瞭解這其中的運作策略或是制度邏輯，任何面向的分析都不及研究金融資源的運用與配置來得重要。她認為若能回答下面三個問題：1.國家掌握什麼手段來配置金融資源？2.國家是否將某些歲入列為特殊的用途，即使官方的決策者也無法輕易挪動？3. 國家是否能操控貸款將之導引到特殊的企業或產業？（Skocpol，1985:17）則將可以幫助我們理解國家如何實現發展目標，換言之，對國家金融工具運用的金融分析也可以視為國家官僚是否具有自主性與能力執行經濟政策的重要依據。

韋德（Robert Wade）指出，國民黨政府透過金融抑制的方式，將金融體制作為特定產業發展的轉移工具，透過租稅減免以及低利貸款的方式將國內有限資金轉移到國家規劃的產業之上，這種金融抑制的現象就是透過高利率的方式吸收民間資金，再將大量的資金以低利貸款或政策性貸款的方式移轉到策略發展的產業上（Wade，1990：166）。這種發展策略產業的作法，國家機器必須具有自主性與能力才能達到，否則國家機器極可能因為掌握金融體制反而變成「尋租」現象或者「掠奪型國家」，而台灣政府這種扶持特定策略性產業的作法上，也相當類似於伊凡斯（Evans）所言的「鑲嵌自主性」（Evans，1995）。

而 Zysman（Zysman，1983）透過對五國的研究歸納出來的三種金融系統，強調在不同金融環境中，國家作法的差異性在於金融體制不同。而金融體制的不同，將會使得國家對於金融資源的配置有著不同的差異，因此國家在介入或調整產業發展時，其執行能力與方式也將受到影響。換言之，若以 Zysman 的觀點來看，國家的官僚在產業策略的制訂與調整上，將受到金融系統的限制，不同金融運作模式使得國家產生不同的發展手段，而這種基於金融體系不同所產生的差異，連帶的影響一國政策制訂與發展的不同，而這種不同也就是國家在制訂與執行政策上能力的不同。

五、 亞洲金融風暴後的解釋途徑

(一)、經濟因素

亞洲金融風暴可說是導致發展型國家金融體制改革的原因，在一九九〇年代開始，全球的市場開始進行自由化的浪潮，雖然東亞國家因為吸引到這些資金而帶動經濟的高度成長，但是連帶的卻也遭受到過度的自由化所引發的金融問題。在九〇年代中期之後，一些採取金融自由化的國家陸續發生了金融危機，如九五年的墨西哥金融危機、九七年的亞洲金融危機等。顯然金融自由化並沒有帶給這些政府良好的經濟成長效果，反而對這些國家帶來經濟成長的衰退。

一些學者認為亞洲金融風暴會發生的主要原因是各國的金融體系與銀行體系原先存在著脆弱性；金融體系方面的脆弱性主要來自於大量的短期外資流入，尤其這資金不是用在產業投資上面，而是用在投機炒作與短期貸款上，因此一旦迅速將資金抽走，就使得這些國家財務結構面臨重大衝擊；銀行結構體系方面，由於九〇年之後，雖然開啓了自由化的腳步，但是金融機構規範與監督機制不足，再加上由於民主化的因素，監督者的自主性受到侵蝕，監督者開始臣服於政治與企業壓力之下（Lindgren，1999：188）。

金融體系的脆弱性，增加了國內金融機構暴露在投機者攻擊、貨幣貶值與資金外流等風險的威脅中，倘若又加上金融自由化的過程次序選擇不當，那麼一旦遇到國際金融體系出現不穩定時，自然會使得整個國家的金融體系導致崩潰。例如南韓在自由化的過程中，將利率、銀行業務管制、外匯、資本等四個面向全面開放自由化。利率自由化由過去是南韓財政部統一決定的利率標準，開放給銀行之間自由決定利率高低；銀行管制自由化則是允許國外銀行到南韓開分行，這兩項政策使得南韓銀行開始面臨競爭的壓力；外匯自由化則是允許國內外資金可以

自由進出韓國，這種解除管制卻沒有監督體制相配合的政策下，使得金融市場體系更爲脆弱；資本自由化則是讓南韓國內企業的資金來源更多元化，改變原來的政經體制。

南韓這種自由化的腳步正是因爲未對已經開放的金融市場進行再管制來管制高度自由化的銀行體系及證券市場，這使得南韓政府對於外來資金大量進入資本市場，讓金融市場高度脆弱化，以及企業以持續貸款來以債養債的情況，南韓政府渾然未知而無法及早處理，因此當東南亞爆發金融危機波及到南韓時，南韓政府再來補救也就已經來不及了（蔡增家，2005：122-124）。

另外有些學者指出，亞洲之所以會爆發金融危機，乃在於東方社會存在著「裙帶資本主義」（crony capitalism）的關係，但是這樣的論點卻難以解釋亞洲金融危機發生的原因，因爲「裙帶資本主義」不僅僅只是東方社會的產物，西方社會也普遍可以找到例證。但是這個論點至少點出了一個方向，政商關係的腐敗將使得一國經濟成長面臨威脅，當一國政治司法制度無法有效控制這種關係時，將會使得裙帶資本主義對國內經濟發展的影響。

（二）、政治因素

雖然經濟因素是金融危機發生的原因之一，但是各國經濟政策的制訂也是依循既有的政治系統的脈絡中所制訂下來的，因此影響金融體系的政治結構可說是扮演了非常重要的角色，而亞洲金融風暴中受創的國家，很多是在金融自由化同時也開始政治民主化的腳步，因此有些學者就認爲亞洲金融風暴發生的原因在於亞洲國家內部的威權統治與不良的民主機制造成了金融風暴的出現³。在第三波民主化浪潮開始，亞洲國家紛紛脫離威權體制轉向民主體制，但是這樣的民主化

³ 如Haggard, Stephan.(2000). *The Political of the Asia Financial Crisis*. Washington, D.C.: Institute For International Economics Press.; Pempel, T.J.(1999). eds, *Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.等

腳步，雖然賦予了民間部門更多參與的權力，但是在降低國家威權統治的控制力過程，也使得國家的管制能力下降，而開放選舉競爭的結果，使得政治人物必須媚俗的民間部門示好，而許多企業界人士也透過直接參與國會選舉或者支助候選人選舉的方式參與政治，將其影響力深入國會影響政策的制訂與產出。另外一方面則透過政商網絡，與政府官員建立緊密的私人關係，因此整個政府體制的決策品質與效率因而大幅下降，這種企業透過政商關係導致的「尋租」現象，使得政府部門貪污腐敗情況嚴重，降低了政府體系的透明化與問責程度，因此民主化不僅影響了政治權力的配置，也影響了金融體系的發展。

台灣雖然在金融自由化的同時，有效地進行逐步放寬管制的政策，但是在面臨民主化的過程也和其他國家一樣，出現了監理鬆散的情況，整個金融體系也存在著許多嚴重問題，雖然沒有遭遇到亞洲金融危機的衝擊，但是在 1998 年下半年開始，一些金融問題也開始浮現，形成本土型金融風暴。這種監理鬆散的狀況可說是政府機關自主性與職能不夠的現象，一旦監理架構的自主性與職能不足，連帶的影響到政府在制訂金融政策與執行上的作為，因此當國家機器無法有效監督與管理金融機構的運作時，金融體系的危機很快就會出現。

Haggard 便指出，由於各國內部制度的脆弱性，強調私人關係的裙帶資本主義（crony capitalism）盛行，造成監督機制不足與資訊不對稱，大大的提高政策制訂與執行時的交易成本（transaction cost），最終導致了金融風暴的產生（Haggard，2000：21-24）。因此這種不當的政商關係可說是影響金融風暴的原因，不當的政商關係增加了企業對政府的影響力，反過頭來說就是造成政府自主性與能力下滑的原因，因此這種政商關係再加上選舉制度的影響，使得在如此政治體系的運作下，政治人物本身也會是既得利益者，所以自然而然就會反對政經體制的改革，終究導致金融體系產生危機。

六、 政府管制的理論

通常政府的管制可分為經濟管制（economic regulation）和社會管制（social regulation）兩種，經濟管制是政府制訂價格或對廠商欲進入某一特定產業而設定一些規範條件；社會管制是當私人成本和社會成本有差異時，政府爲了克服或矯正外部性時，對環境、健康、安全等方面所做的管制。

市場失靈是政府管制最重要的理由，因爲私人部門若能維持有效率的運作，那麼政府部門就沒有介入或干涉市場活動的理由。但是最有效率的「完全競爭市場」（perfect competition market）根本很少存在，絕大數的市場面臨如「自然獨占」（natural monopoly）、「外部性」（externality）、「公共財」（public goods）及「資訊不對稱」（information asymmetry）的問題，因而導致市場失靈的狀況產生，因此政府便必須要實施經濟管制政策。政府實施經濟管制，其著眼點在於實現競爭的政策（competition policy）。由於完全競爭市場會使得資源的配置最有效率，因此爲了避免廠商獨佔造成社會損失的情況，政府必須進行經濟管制，以減少社會無謂的損失（dead-weight loss），並增進經濟效率（高安邦，2002：112）。

斯蒂格利茲則從市場失靈的角度論證了政府對金融市場干預的必要性，反對完全的金融自由化。他說：「開發中國家的金融市場明顯不同於其他市場；在這些市場中，市場失靈很可能更爲普遍，金融市場自由化大多數原理既不是建立在對這些市場如何運行的健全的經濟知識基礎上，也不是建立在政府干預的潛在範圍的基礎之上（Stiglitz，1993：20）。

他以資訊不完全和蒐集資訊的成本高昂爲理論根據，指出了好幾種市場失靈的情況；（1）對金融機構的監督是一個公共財，每個人都想瞭解銀行的償付能力情況，但每個人都不願意爲瞭解這一資訊付出成本。在這種情況下，對銀行系統必然缺乏有效的監督，存款人的利益有可能被銀行侵佔，結果是每個人因爲害怕自己的存款收不回來而不願意把錢都存入銀行，從而導致整個社會的金融儲蓄水

準很低。(2) 高昂的資訊成本還能產生外部性。例如，當有一家或幾家銀行破產了，存款人由於缺乏資訊，可能假設其他本來有償付能力的銀行也將會破產，於是紛紛擠提存款，導致更多銀行破產，使整個金融體系處在混亂之中。(3) 由於資訊不完全和保險費用高昂，在大多數開發中國家，缺乏對各種金融風險（銀行破產）和實物風險（公司破產）的保險市場。這樣如果沒有政府充當保險人角色和強迫金融機構和公司公開它們的資產、負債和資信程度，一般公眾在把錢用於儲蓄和投資時就非常謹慎。

市場失靈的存在即證明政府干預是合理的，政府可以使用一些誘因和限制措施來減少道德風險問題，最簡單的作法是提高資本要求，由於資訊的不完全，金融抑制能夠改進資本的配置效率有四；(一) 降低利率，改進貸款申請者的平均質量；(二) 金融抑制由於降低了資本成本而增加了廠商資本財產；(三) 金融抑制與其他配置機制（如出口實績）一起使用，能夠加速經濟成長；(四) 指導性的信貸專案能夠鼓勵向具有高技術溢出效應的部門進行貸款（譚崇台，2004：518）。

但是政府的管制並非都是為了改善市場失靈促進市場效率而做的，誠如波士納指出（Posner，轉引自張其祿，2007：47），政府的管制與獨占的市場結構或是外部性等問題，幾乎沒有任何關連，除此之外，還有和管制理論的矛盾現象出現，即政府不是因為市場失靈等因素介入管制市場，且許多廠商不但不排斥政府管制，甚至還支持或遊說尋求政府的管制。

這種政府管制有利於生產者，不利於消費者的現象，首先做有系統的闡述是在 Marver H. Bernstein 在其所著的《獨立管制委員會的企業管制》（*Regulating Business by Independent Commission*）一書中，對管制機關的生命週期現象的討論。Bernstein 指出，一個管制機關往往經歷四個階段；第一階段是管制機關的誕生期，管制機關多半是在政經危機的壓力下產生的，國會通過新的管制機關以解決此一問題；第二個階段是管制機關的成長期，管制機關運作獨立且廉潔，確實

符合公益目標；第三個階段是成熟與衰退期，管制機關與受管制者間逐漸熟識，甚至慢慢形成一種共生合作的關係，管制機關的政策開始偏向受管制者，而管制機關的退休及離職人員則有轉赴受管制企業擔任高階主管或顧問的「旋轉門」(revolving door)現象，貪腐事件漸增，社會大眾開始懷疑管制機關的公信力；第四個階段是管制機關的老年死亡期，管制機關已完全被受管制者所控制俘虜，管制機關的功能已經徹底死亡(張其祿，2007：50)。

這種管制有利於生產者的理論，還有Stigler、Paltzman以及Becker等人的管制經濟理論，管制經濟理論可以歸納出四個特點；第一，管制政策總是有利於人數少但利益跟意志都很堅定的利益團體，在大多數狀況下，政府的管制政策總是有利於生產者；第二，縱使管制有利於生產者，但也並非可任生產者極大化其利益，其他團體也會產生反彈力量；第三，管制最有可能出現在競爭最激烈的產業；第四，無謂損失可能造成管制的改變，因為過高的社會淨損失發生時，便有可能激起反對力量要求政府改革管制政策⁴。

然而，這種理論模式似乎太過於強調利益團體重要性，在其數學演繹的過程中，利益團體被當作唯一的自變項，但是在實際的政策過程中，尚有許多行動者參與管制政策的過程，政府機關也不只是單一的組織概念，它同時包含了立法機關、最高行政機關、管制的機關、司法機關等，而這些行動者本身又會產生多重代理人以及交易成本的問題，例如選民可以選出國會議員，國會議員可以決定法案的通過與否，管制機關則可以決定政策該如何執行，因此一個利益團體若要可以掌握管制政策，則必須可以控制上述這三項行為，而這三項行為正是多重代理人以及交易成本的問題。

⁴ 請參閱Stigler, Geroge.(1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management*, .2(Spring),pp.3-21;Paltzman, Sam.(1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economic s*, 14(August), pp.109-148. ; Becker, Gary. S.(1985). Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28(December),pp.329-347.

交易成本（transaction costs）的概念首先是寇斯（Ronald Coase）於 1937 年在《企業的性質》（The Nature of the Firm）一文中所提出來的概念，「交易成本」指的是在交易過程中所衍生出來的成本，如資訊收集成本，監督成本。這篇探討企業起源的文章指出，企業之所以會存在，乃因為市場中有許多複雜的狀況，資訊不對稱（information asymmetry）與外部性（externality）等問題都會衍生出高昂的交易成本，並導致市場失靈，而解決市場失靈的方式就是以「層級節制的方式」（hierarchical solution）來克服。在寇斯另一篇「社會成本問題」（The Problem of Social Cost）的論文中，則把「政府」視為層級節制的分析架構，認為政府是協商市場失靈的必要之惡（Coase, 1960）。

這種以交易成本為分析途徑的方式，開啓了後來的制度研究，若將關心面向放在政府的角度來看，影響政府管制政策最重要的制度便是立法機關與管制行政部門之間的互動關係。以交易成本的觀點來看，便是在於如何設計一個「制度」，以使得立法與行政機關間的互動交易成本降至最低，且行政部門在政策執行過程最能反映立法者的原意。如果用新制度主義的觀點來看，管制鑲嵌於多元的利益競逐的制度環境當中，多元的行動者一方面影響制度，另一方面也受到制度的制約，這種在正式與非正式的互動過程中將會產生交易成本的問題，這種政治上的交易成本比經濟上的交易成本更難計算，會產生這樣的問題在於公部門間以及公部門和國會、選民間有著更為複雜的「委託-代理關係」（principal-agent relations），正式因為有著這樣的關係，使得形成高昂的交易成本問題。

這種「委託-代理關係」在民主體制中更顯得複雜，從民主的角度來看，人民是國家的主人，也是國家最高的委託人，因此國會議員或是民選首長是人民的代理人，政治人物為了達到連任的目的，必須努力達到人民的委託，但是他們又必須面對另一層授權行政機關的委託代理人關係（陳敦源，2002，81）。這種因為專業性問題所產生的委託代理關係，可說是現在政治的真實本質，這種因為授

權和不完全資訊所產生的代理人問題，可說是政治過程的天然特性。

七、小結

以上這些理論大都站在國家與市場的角度來分析，雖然管制經濟理論將焦點放在管制機關與國會、行政機關間的互動分析，但是其對管制機關的獨立性採取一種假定「獨立自主」的分析，缺乏探討獨立機關自主性與能力之分析。而傳統的發展型國家理論以及新國家主義理論則是將焦點放在國家與社會的爭論上，採取國家為自變項的看法來看待國家與社會的關係。本文基本上認同這些觀點的看法，但是認為必須在這些基礎上有更進一步細緻的分析，在民主體制中，國家機關不該是被視為整體一致的部門，而是各有其「領域」，因此站在「自利官僚競爭」以及「策略互動」的觀點，來分析金管會的自主性與能力的高低以及和其他機關的互動關係。

第二節、名詞界定

本研究主要使用的概念為：國家自主性、國家能力、金融體系，首先根據這些概念予以敘述如下：

一、國家自主性：

國家一直是政治學與政治經濟學的研究重點之一。對於國家的研究一般都追溯到韋伯的研究。他把國家定義為：國家是一個人類社群，它在一特定領土內宣稱成功的壟斷該範圍內物質武力的合法使用權……國家被視為具有運用暴力之“權力”的唯一來源（Weber，林榮遠譯，1978:54）。而國家自主性的概念，正是後繼的新國家主義學者延續韋伯對國家的定義而來的。

在諾丁傑(Eric, Nordlinger)的「民主國家的自主性」(On the Autonomy of the Democratic State)一書中，以公共政策的產出為例子，探討國家與社會的相互影

響關係。諾丁傑的國家自主性具有三個基本概念：國家、國家偏好、政策權威性行動等(Nordlinger,1981:9)。而他的分析是建立在以下六個論點上(Nordlinger:7)：

- 1.國家的偏好與社會的偏好有時並存、有時排斥。
- 2.當國家與社會的偏好不是相斥時，官員會把他們的偏好轉變成政策
- 3.當國家與社會不會相斥時，官員常利用國家自主性強化國家能力，防止社會偏好不同於國家偏好。
- 4.當國家與社會的偏好相斥時，官員常利用國家自主性強化其能力，轉變社會偏好，連結社會資源，迫使社會偏好不會背離國家偏好，再把官員的政策轉化成國家的權威決定。
- 5.當國家與社會的偏好相斥時，官員常利用國家自主性強化其能力，使官員不會受到社會偏好的束縛，然後使官員的偏好成為權威性的行動。
- 6.當國家與社會的偏好相斥時，官員常依靠國家部門的職能，轉化其偏好而成為權威性的決定。

簡言之，諾丁傑從「偏好」(Perference)與「權威行動」(Authoritative Action)的關連說明國家自主性的表現。因此研究者可以將政策制訂過程視作國家與社會行動者角力的過程，政策產出即是國家的權威行動，如果政策內容反應國家的偏好，則國家相對社會的自主性高；如果政策是反應社會行動者的偏好，則國家的自主性低。諾丁傑藉由以公共政策為經緯，探討民主國家中的國家與社會之間的關係，發展出兩者之間相互影響的情形，但卻是以國家為中心，以及將國家視為一個主動積極去追求一己之偏好的角色，這種研究途徑可說是以國家為獨立變數的典型（高永光，1995：74-75）。

諾丁傑將國家自主性分爲三種類型：第一類型的國家自主性（type I state autonomy），第二類型的國家自主性（type II state autonomy）以及第三類型的國家自主性（type III state autonomy）。此三種類型的區分標準是依據國家的偏好和社會的偏好是否一致，以及國家可能採取的策略來區分。當國家偏好和社會偏好相異時，國家的偏好不能在最後成爲權威性的行動（authoritative actions）時，就是社會的制約（social constraint）要強過國家的偏好，這時候就沒有國家自主性。反之若沒有社會制約的影響，則國家就具有某種程度的自主性（Nordlinger，1981:28）。

根據克萊斯納(Krasner)的看法，國家的自主性可以表現在三種情況下（Krasner，1978:55-57）：1.抵擋社會壓力；2.抵擋社會壓力及影響個人行爲；3.抵擋社會壓力、影響個人行爲並進而改變社會經濟結構。

史卡區波（Theda Skocpol）認爲國家自主性係指國家做爲一個組織，其所制訂的政策與追求的目標，並非只是簡單反應社會特定利益團體、階級或整個社會的需求和意願的要求而已，國家有其自我追求的目標（Skocpol，1985:9-20）。從史卡區波的定義可以瞭解，所謂的國家自主性指的是：1.國家做爲一個行動者有其自我設定的目標；2.國家的目標不僅僅只是社會中的階級或社會團體的目標及偏好而已。

史卡區波認爲國家自主性落實自現實政治層面，必須討論特定歷史時期，探究國家對特定政策之追求，即政策制訂過程與執行結果（Skocpol，1985:18）。照此來看，若是要探討國家或者國家機關有無國家自主性，就應該要從國家特定政策內容的產出與執行結果來觀察，才能一窺究竟國家自主性之全貌。

二、國家能力

史卡區波以政策執行過程中，國家與社會勢力的互動型態解釋國家能力（state capacity）的概念。對國家能力（state capacity）的定義，史卡區波認為國家能力是「在國家面臨實際或潛在的社會團體勢力或者身處艱困的社會經濟環境之中，國家與環境的調和程度，即國家執行其正式目標的能力（Skocpol, 1985:9）。米格達（Migdal）在論述亞、非等被曾帝國主義殖民，爾後獨立的新興國家時，認為一個強勢國家的能力在於可以達到國家的四個任務：(1)滲入社會（penetrate society）；(2)規範社會關係（regulate social relationship）(3)汲取資源（extract resources）(4)適當的或者決斷的使用資源（appropriate or use resources in determined ways）。因此米格達將國家能力視為一國中央政府影響社會組織，規範社會關係，集中國家資源，並加以有效分配或使用的能力（Migdal, 1988：4-5）。換言之，米格達認為國家能力是國家將自身意志轉化成現實的能力。

王紹光、胡鞍鋼認為國家能力是指國家的中央政府能將國家自己的意志、目標轉化為現實的能力，這些能力包括：汲取能力（extract capacity）、調控能力（steering capacity）、合法化能力（legitimation capacity）與強制能力（coercive capacity）。王紹光、胡鞍鋼用一個公式表示國家的汲取能力：國家汲取能力=預算收入/國民收入（王紹光，胡鞍鋼，1994：5-9）。

高永光則綜合了柳奇邁爾和伊凡斯（Rueschemeyer & Evans, 1985:50-60）的研究⁵，認為從國家權力結構角度所觀察的國家能力，其判定標準可以分為七類（高永光，1995:119）：

⁵ 依凡斯和柳奇邁爾的看法如下：很多第三世界國家的官僚組織發展的比較晚，這種現象會使得國家能力發展有限。此外，組織的競爭能力則在於其具體工作的效率如徵稅及公營企業經營的效率等等。統治菁英的專業水平如何？吸納資訊的程度如何？當然影響國家的能力。至於官僚組織內的凝聚力則可以觀察政府部門之間是否協調一致，在政策制訂過程中是否有利益衝突？而官僚組織或其他國家關與社會、市場之間的關係，則可以從國民收入的平等分配程度、政策在決定時社會價值的配置，對社會支配階級利益的看法、社會階級間的權力平衡，都可以看得出來，也可以用來判定國家能力的高強低弱（高永光，1995:119）。

1. 官僚制度在國家建立時是否即有基礎？

2. 官僚菁英是否展現解決問題的專業能力和專業知識背景？

3. 官僚組織的整體競爭力如何？

4. 官僚組織內部的凝聚力如何？

5. 社會結構上是否十分分歧？社會分工是否精細，導致互動的頻繁及整合的困難？

6. 市場結構和國家組織之間的互動關係為何？

7. 國家企業所扮演的角色為何？

曼恩（Michael Mann）則將國家能力區分為「專制權力」（Despotic power）與「基礎建制能力」（Infrastructural power）。前者是一種分配力量，國家可不經由社會的同意而遂行其意志，壓制社會行動者的偏好，然而政策的貫徹力量不深，資源汲取的力量不足，無法有推動社會與經濟的建設，是屬於「弱國家」（Weak state）的表現；後者指的是國家貫穿、滲透社會的力量，透過組織建構與政策制訂，協調人民生活並建立國家機器與社會勢力間合作互惠的關係，是屬於「強國家」（Strong state）的表現（Mann，李少軍，劉北成譯，1994:10-11）。

魏思與霍布森（Linda Weiss & John Hobson）在 Mann 的國家能力觀點上進一步詮釋，認為一個國家若只是重視國家自主性的展現，將會導致該國的衰弱，然而，如果加強國家能力就能使國家的權力獲得增長，進一步保障國家自主性的展現。至於國家能力的加強方式可以從國家滲透社會能力、國家汲取社會資源能力、國家與社會協商能力等三個指標來做為解釋的判準（Weiss & Hobson，

1995:7)。魏思和霍布森認為：國家與社會的合作進行工業化的發展是必經過程，此過程中所培養的強社會並不會威脅國家的存在。反而如果國家能夠展現滲透能力、協商能力、汲取能力等國家能力，那麼國家將會具有更大的自主性（Weiss & Hobson，1995:243-244）。

綜合以上的說法，國家能力包含了滲透能力、協商能力和汲取能力等三種。而這三種能力又可以將之當成國家機關的基礎建制能力，因此國家一旦具備了這三種能力，也就具備了國家機關的基礎建制能力，一旦國家具備這種能力，則在國家制訂政策的執行力與貫徹力上面，皆有不可輕忽的影響力。

三、金融體系

金融議題的重要性在發展型國家理論中相當受到重視，Woo-cumings 就將金融體制比喻為「發展型國家的神經」（Woo-cuming，1999:10）。有關金融與發展型國家之間的重要關係，可說是有不少學者提出看法（Skocpol，1985；Johnson，1982；蔡增家，2004，2005）。史卡區波認為要解釋國家能力，可以從國家是否能夠自主的形構發展目標來觀察，然而如果要瞭解這其中的運作策略或是制度邏輯，任何面向的分析都不及研究金融資源的運用與配置來得重要。她認為若能回答下面三個問題：1.國家掌握什麼手段來配置金融資源？2.國家是否將某些歲入列為特殊的用途，即使官方的決策者也無法輕易挪動？3. 國家是否能操控貸款將之導引到特殊的企業或產業？（Skocpol，1985:17）。換言之，對於金融體系的分析也可檢驗國家官僚是否具有自主性與能力的重要依據（李孟翰，2003：6）。

金融體系可以分為兩部分，「金融市場」與「金融中介機構」。一般而言金融市場指的是需求資金者與可提供資金借貸者之間的資金融通場所，而這些資金的流通是透過金融中介機構進行各種金融工具（Financial Instrument）的買賣，將資金做流通的交易。一般而言，金融市場具有以下五種特性（黃昱程，2006：15-16）：

- (一)、 金融市場是「資金」交易的市場。
- (二)、 金融市場是以「信用」為基礎的市場。
- (三)、 金融市場是一個「抽象」的市場。
- (四)、 金融市場是「公開」的市場。
- (五)、 金融市場不注重「私人」關係。

這幾年以來，台灣的金融體系出現一些變革，如八零年代開始解除金融管制（Financial deregulation），開始推行金融自由化（financial liberalization）的行動，進而在 1989 年立法院通過銀行法的修正案，開始准許民營企業得以設立新銀行，一時之間新成立的銀行高達 15 家之多⁶。但是接續而來的亞洲金融危機以及全球化的影響，為了適應競爭壓力與科技創新能力，金融機構合併風潮開始展開，接著台灣政府喊出二次金改，銀行減半的口號，努力的將銀行進行合併。但是隨著銀行合併進行，銀行機構的規模擴大，業務的複雜化新的金融市場問題也開始浮現。另一方面，許多非銀行的金融機構的資產規模也逐漸擴大，有的甚至高過銀行的資產，如共同基金、避險基金及私募基金等。而金融體系又是一個相當資訊不對稱的體系，一般投資者對於資訊的掌控能力根本無法和一些金融機構或公司企業內部高層人員相比，因此，為了解決新的金融體系的監理問題，金融監理制度也就走向單一金融監理的制度。

⁶ 新銀行的成立門檻原本規劃為 20 億元，最多可能 50 億元，預計開放五家，但最後雖然將自有資本額提高到 100 億元，可能是政府預計以高門檻來避免必須在申請者中篩選的困難，但雖然自有資本額提高到 100 億元，最後仍然核准了 15 家，顯然是得罪不起那些企業家。而這些新銀行在 1992 年掛牌營業之後，使得國內銀行（包含中小企業銀行）家數由原先的 24 家增為 39 家（瞿宛文，2003：67）。