

台灣社會研究季刊
第六十五期 2007年3月
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
No. 65, March 2007

【台灣戰後民主運動的反思與檢討】

台灣戰後經濟發展與民主運動

瞿宛文

Taiwan's Post-war Economic Development
and Democracy Movement

by

Wan-wen Chu

通訊地址：台北市 11529 南港區中央研究院人社中心
服務單位：中央研究院人文社會科學研究中心
email: wwchu@gate.sinica.edu.tw

新自由主義成為台灣民主運動的經濟論述

在過去一、二十年中，隨著台灣民主運動的發展，本土論述的主導地位越來越占優勢，而與之相配合的經濟性論述，則是絕對服膺自由市場優越性的新自由主義經濟理論。此外，著重社會公平正義的社會民主思想，以及著重國家調節經濟的角色的結構學派經濟理論，則都在這過程中越來越受到排斥。這演變過程在新世紀政黨輪替之後達到高峰，以致於今日台灣在面對全球化壓力下，經濟持續發展與社會分配問題日漸嚴重，雖然這些問題的存在就現象上已無可否認或逃避，但與其相關的社會民主與經濟政策議題，都很少出現在公共討論的空間裡，更遑論能得到應有的重視與處理。

台灣戰後經濟發展以及民主化的成果，曾一再被人稱道，而今日民主化明顯出了問題，以致於我們必須在此來探討台灣民主運動發展上的缺失。不過，台灣戰後經濟發展的成果雖然真實可貴，但民主運動發展的結果，卻顯然對維持與延續經濟發展已經產生不利的影響。若拿與台灣幾乎平行發展的南韓的發展經驗作比較，就可得知這樣經濟與民主發展相剋的現象並非必然，而是與台灣民主運動的性質有關。台灣民主運動主導性的本土論述，不單在論述上對這經濟發展成績不予以正面肯定，更忽略甚至否定帶動此等經濟發展的經濟政策層面，因此民進黨執政後對經濟事務的輕忽與泛政治化式的操弄處理，只是更凸顯了這方面的問題。

民主運動論述肯定了什麼價值

這裡牽涉到民主運動的主流論述中，否定了什麼，肯定了什麼價值。如台社在十五週年基調論文中即已指出，台灣的民主化走了便宜行事的省籍路徑民主化，對戰後的發展採全面否定的態度，對戰後發展過程中實施的政策與發展方式，並無檢討與反省，而只是強調「外來」與「本土」之區別。既然「本土」被認為是與生俱來的性質，本

土政權可以不需努力就具有統治的正當性，實不需要在經濟上作太多著力經營。

譬如，筆者在他處已為文指出，本土論述在經濟方面攻擊國民黨為「黨國資本主義」，主要指控其繼續持有眾多公營黨營事業，壟斷資源並干預市場，更重要的是這些作為是為威權統治服務。其實，干預市場等作為並非普世公認的罪過，但其隱含的假設是國民政府既是沒有正當性的政權，因而為此威權統治服務的經濟作為就成了無可懷疑的罪過。因此「黨國資本主義」論述也是與上述本土論述一致：「黨國資本主義」之惡在於其非本土因而不道德，而非其本身有何具體惡行。因此當「本土」政權取得政治權力之後，就無需要「糾正」原來「黨國資本主義」的模式，只是取而代之。甚至更進一步對公共資源進行黨派化的壟斷，竟使得股市股民開始將公營事業稱之為「泛綠概念股」。而同時，當初以「黨國資本主義」來攻擊國民黨的嚴厲批評者如今卻又噤聲不語。其實，既然這些批評者當初否定的只是政權的「外來」性，那只要「本土」當權，實質的「改革」就變得不重要了。本土論述的問題因此就在於其承載的價值貧乏，對於上述的著重社會公平正義的社會民主關切，以及著重國家調節經濟的角色以推動經濟發展的經濟思維，就都不曾在其思維之內。

民主運動與經濟發展模式的關聯

就歷史角度來看，台灣民主運動當是以台灣戰後經濟發展成果為基礎發展起來的，但為什麼台灣的民主運動最終會成為以省籍路徑為主？為什麼其承載的價值會如此貧乏？這和台灣戰後經濟發展的模式必然有著什麼樣的關聯？

很早就有政治學者指出，戰後當台灣經濟成長有一定基礎，而民主運動的條件逐漸浮現之後，當時台灣社會中分配議題並不凸顯，不容易成為民主動員的動力。同時，較重視分配議題的左翼力量在戰後

台灣遭到嚴酷鎮壓。在此情況下，省籍矛盾遂成爲一較顯著的可動員力量。在民主運動中，選擇運用省籍路徑動員的派別力量，就在政治競爭過程中逐漸取得主導地位，並建立相對應的本土論述。

到了七十年代，當時台灣社會的分配議題確實並不顯著。戰後台灣的經濟發展不單成長快速，並且成長成果分配相對比較平均，而這較爲平均的成果源於多種歷史因素的影響。以下就從歷史角度來探討，爲何當時台灣社會的分配議題並不嚴重，其歷史形成的過程爲何。

戰後經濟發展成果分配為何較爲平均

日本殖民統治雖奠定了現代化經濟的基礎，不過商業化的農業生產幾乎完全以受保護的日本市場爲對象，同時，有限的現代工業也幾乎完全是日資企業，日本殖民政府並未扶植本地的企業與企業家。國民政府以中央政府規模退守台灣，接收並擴大了日本殖民政府留下的在台灣經濟體中占絕對主導性的地位。國民政府也帶來了民國時期的傳承，包括在對抗西方外侮下形成的中華國族主義、自行追求現代化方案的努力（包括三民主義思想）、推動現代化經濟建設的制度以及失敗的經驗、以及國共內戰下維持統治的特務組織等。因此，從五十年代開始，國民政府在高度憂患意識下，爲了鞏固這最後的基地，一方面血腥鎮壓反對勢力，一方面戒慎恐懼的推動經濟發展，並努力確保成長果實的平均分佈。同時，與其相配合的三民主義也大致符合這需要。

台灣土地分配的集中程度原先就不高，土地改革則使得其土地產權更爲分散，並且也斷了傳統地主以收取地租爲生的途徑。戰後國民政府所接收的日資現代化工業，是當時現代工業的主體。國府並未將其中主要部分私有化，繼續維持其爲公營企業，因此五十年代初期公營企業占工業產值的近六成左右。不過，國府雖不願私有化這些公營企業，但其後也基本上並未擴張這部分，初期新推動的工業主要是以

私營企業為主，以致於公營企業占工業產值的比例，至 1965 年已降至四成，1975 年更降至兩成。國府從 1960 年代末開始推動重化工業之際，因依賴中油、中鋼以及後來的工研院衍生公司（聯電、台積電等）的公營及準公營企業來擔綱，因此公營企業的角色才又再度擴大。不過，在這階段有這樣的發展，應是如政治學者鄭敦仁所言，恐怕更多是源於國民政府因宣稱代表全民，因而難以和私部門大資本家建立完全順暢的聯盟關係，以致於私部門不願意承擔這些任務，而不是本來就立意擴大公營部門。

是「官商」而非「黨國」資本主義

近年本土論述依循省籍邏輯來解釋一切，因而強調國府早期除了掌握公營事業壟斷經濟之外，更主要為扶植外省財團，而壓抑本省資本。這說法其實忽略了國府為了繼續統治，對於社會菁英必須也確實遵循「雨露均沾」的原則，因而掩蓋了早期本省籍財團興起與國府千絲萬縷的關係。如前所述，因為日本殖民統治並未扶植本地企業，因此台灣主要企業幾乎都是在戰後才產生，並且因為當時國府掌握主要資源，重要企業的設立很難與政府無關。如早期各種重要產業（如水泥、保險業等）被允許參與者的名單，都可以做為佐證，其中多涵蓋各種省籍各種方面的力量。就如劉進慶所言，這是一個黨國扶植私人資本進而互相結合的過程，應被稱為「官商資本主義」，而非「黨國資本主義」。

以省籍來切這問題，就意味著本土化民主運動將「本省籍資本家」作為主要聯盟的對象。這樣的訴求必然限制這運動的進步成分，因此當民進黨執政後會更進一步向資本傾斜，也是符合其邏輯的發展。此外，因為其實中、大型企業（不論省籍）都與國府有著切不斷的關係，因此民主運動比較能吸引的主要會是中小企業主，不過在經濟快速成長下，中小企業總體也有長足的發展，中小企業主之參與運動也主要

並非是源於經濟性的議題。

戰後所得分配型態的變化

如前述，國府戰後在台灣試圖建立一個「代表全民」的政權，除了對資本有限度扶植外，對農民及工人等也持著一種威權家長式的位置，在壓抑之餘也設法維持其相對利益使其不至於太過不滿。譬如，罷工等工作權利雖都被壓制，但製造業的實質工資確實是隨著經濟成長不斷上升，在 1950 年代實質工資平均年成長率為 2.5%，在 1960-70 年代約 5%，1980 年代 7%，不過，在自由化全球化開始之後，到 1990 年代已降為 3%，新世紀之後則成長幾近於零。因此，所得分配在 1960-80 年代之間隨著經濟成長而改善，所得最高的五分之一家戶所得與最低五分之一的比例，從 1965 年的 5.25 到 1980 降為 4.17，此後卻又緩慢上升至 1990 的 5.18，但是來到新世紀後又從 5.55 驟升到今日的 6.03。

因此，在 1970 年代民主運動開始逐步發展之時，台灣經濟成長的果實其實較為平均的分佈於各階層，勞資貧富城鄉等對立與差距雖都真實存在，但並不嚴重，以致於分配議題並不易成為民主動員的動力。不過，這些發展都是在國民政府威權統治下，伴隨著惡質的特務統治壓力，以一種威權家長由上而下的方式產生，而主要不是由民間社會奮鬥爭取而來，或許這也是問題之所在。

國民黨的無語與經濟議題之消音

當美國承認中共後，國民政府統治的正當性遭到空前的挑戰，在無法維持「反攻大陸」神話之餘，如何重建統治的正當性則成了國民黨至今都無法回應的難題，這就給了反對運動從「本土化」著眼進攻的良機。或許是因為國府在經濟建設上的長期努力，都是承繼了中華民國為了抵禦外侮而需強力工業化現代化的思想與精神傳承，亦即是

由這中華國族主義作為動力所完成。因此當這國族主義受到挑戰之後，對於在這基礎下建立起來的台灣戰後經濟發展成果，也找不到一個說法可以來呈現。因此，我們就看到一特異的現象，即公認國民黨戰後統治之成績中經濟發展為其最好的一塊，但是在所有的選戰與政治競賽中，經濟議題幾乎都未被重視或討論，反對力量否定經濟發展與國民黨有關，而國民黨也提不出一個說法。

原來國民黨宣稱代表「全民」，確實以威權統治方式，以經濟成果的分享和社會各部門建立各種聯盟的關係，即美國學者 Campos & Root 所認為東亞成功在於政府能夠“making shared growth credible”，政府實際作為使得不少人相信其可從成長中得利，因此很多產業政策雖扶植特定產業或企業，但仍能被人們所接受。

全球化下重新建立公平的經濟發展模式

自 1980 年代後期，全球化自由化與民主化同步快速進行，原先受到保護的台灣國內市場逐步對內對外開放，原先威權統治下國民黨與「全民」利益分享的安排逐一改變或破解。此時亟需建立可以因應全球化壓力的國內各階層分享利益的契約聯盟，但本土論述卻擁抱了強調自由競爭的新自由主義，排除了社會民主與經濟調節政策的考量，既無法運用經濟政策維繫成長，也無法有社會民主式的安排來正面處理新自由主義所帶來的分配不均的社會公平問題，完全無法幫助台灣因應全球化的競爭新局。而這些恐怕都與本土論述全盤否定過去的作法有關。

民主運動推動了台灣民主化，這是一個寶貴的成果，但是其因藉省籍路徑動員、採取全盤否定過去的論述，因而導致民主政治實踐上明顯的缺失。我們必須要重新面對過去，不單要檢討本土論述，更要更持平的檢討威權統治的得失，建立新的在民主時代的社會民主與維繫成長的經濟發展政策模式。