

民主化與經濟發展
台灣發展型國家的不成功轉型
瞿宛文*

Democratization and Economic Development
The Unsuccessful Transformation of Taiwan's Developmental State
by Wan-wen CHU

關鍵字：民主化，發展型國家之轉型，產業政策，民族主義，經濟發展

Keywords: democratization, transformation of developmental state, Industrial policy, nationalism, economic development

收稿日期：2011年5月16日；接受日期：2011年7月27日。

Received: May 16, 2011; in revised form: July 27, 2011.

* 服務單位：中央研究院人文社會科學研究中心

通訊地址：11529 台北市南港區研究院路二段 128 號

E-mail: wwchu@gate.sinica.edu.tw

摘要

在戰後，台灣及其他東亞國家依靠發展型國家模式而成功地發展了經濟。近年來東亞民主化帶來的變化，是否導致發展型國家模式的解體，是一眾所矚目的議題，而本文主題即是探討民主轉型對台灣發展型國家模式的影響。為了理解政治與經濟轉型的產生背景，本文先對台灣戰後發展型國家的形成與動力作一敘述，指陳國民政府在台灣推動經濟發展的政治意志，源自中國百多年來面對西方與日本挑戰，為了救亡圖存而形構成的現代中華民族主義。發展型國家的政策模式主要包括執政者對經濟發展的堅定支持，經濟官僚體系有能力且具鑲嵌自主性，以整體發展為目標，發展的優先性得在政策協調上顯現。而這些部分在近年則都受到民主化過程的影響。

從1980年代開始，台灣政治與經濟方面的轉型幾乎同時進行。本文將民主轉型對於經濟政策轉型的影響分幾方面討論：一是就政策目標之擴大以包容經濟發展以外之考量因素而言，發現民主轉型中社會議題之爭議趨向黨派化，使得社會對如何修正發展優先政策不易形成共識；二是就政策目標是否能持續以整體經濟發展為考量而言，發現民主競爭模式造成之分化及黨派化考量，對此帶來挑戰；三是討論主導性經濟理念的變化，發現民主運動對以往之全盤否定，也導致從以往之發展為先的理念轉變為以新自由主義為主導，無助於對全球化影響的因應；四則論及民主轉型中形成的主流論述，因強調台灣新國族的打造，未能處理台灣經濟重新定位的問題，也使得台灣經濟願景難以形成。雖說過去發展型國家模式確實應該且必須轉型，但至今轉型並非完全成功。

Abstract

The East Asian tigers relied upon their developmental states (DSs) to achieve extraordinary economic development in the postwar era. Whether these DSs would remain effective after democratization occurred has been a subject of great interest. This paper addresses this question relating to the case of Taiwan. The formation and make-up of Taiwan's DS is discussed first from a historical perspective. It is argued here that the DS's will to develop came from modern Chinese nationalism, which had been formed during China's lengthy process of facing up to the challenge from the West since the Opium War. Taiwan's DS consists of the following features: the ruling elite's will to develop, a capable economic bureaucracy with embedded autonomy, an industrial policy framework with an aim of further overall growth, and an arrangement to coordinate policies to give development top priority. All these facets have been affected by the process of democratization in the last two decades.

By the 1980s, the success of Taiwan's development has brought great pressure for it to transform the original economic model and the political institutions at the same time. This paper discusses the impact of democratization on Taiwan's DS in four aspects: in terms of broadening policy objectives to include social concerns besides that of economic development, it is found that the fight over social issues have become too partisan for the society to form a policy consensus; as to whether the policy objective is furthering of overall interests, the new mode of political competition has sometimes led to pursuit of divisive and partisan ways of distributing resources; regarding the guiding principle of economic policy, neo-liberalism has replaced developmentalism as the guide because the democratic movement had adopted neo-liberalism in its fight against authoritarian rule; and finally, because the newly formed democracy discourse is mainly for forging an independent nation and against integration with Mainland China, it hence fails to provide a vision and a feasible future development plan for the Taiwan economy. In sum, the transformation of Taiwan's DS has been less than successful.

一、前言

台灣戰後經濟發展成績相當優異，在落後國家中名列前茅，被稱為經濟奇蹟，入列東亞四小龍¹。同時，台灣民主轉型過程相對和平，也曾被稱為政治奇蹟。只是轉型從開始至今已經二十多年，兩個奇蹟多少已有些褪色，或甚有論者認為褪色不少，在在顯示出轉型實非易事。民主轉型是一個所有後進國家共同面對的挑戰，而台灣的案例值得探討，亦即即使在這發展相對較為成功的國家，其在轉型上面對的難題為何、經驗為何？民主化是否會改變以往的發展型國家（developmental state）模式²因而妨礙經濟發展的進程？本文擬探討民主轉型與經濟發展的關係，將採取一歷史的角度來做切入，因為戰後經濟發展的模式高度影響日後政治與經濟轉型的路徑，在1980年代後期政治與經濟轉型共同進行互相影響，不過民主轉型過程一旦啟動，自有其發展的軌跡，深刻的制約經濟轉型的走向。

為了解政治與經濟轉型的產生背景，本文第二節將先對台灣戰後經濟發展模式作一簡要的敘述，對於此經濟奇蹟之所以產生的緣由做一探索，檢討就解釋經濟發展成績而言，各項因素所起的作用為何，包括殖民遺產、冷戰及美國援助、國民政府的傳承以及政策模式等；並試論這模式對日後民主轉型之可能影響。第三節則進入本文主題，即探究台灣民主轉型與經濟發展的關係，先將描述1980年代經濟轉型的壓力累積以及轉型挑戰的各個層面，然後探討民主轉型對於經濟政策轉型的影響，亦即探討民主化對於既有發展型國家模式的影響。此將分為幾個方面來談，一是就政策目標之擴大以包容經濟發展以外之考量因素而言；二是政策目標是否能持續以「整體」經濟發展為考量而言，並探討民主競爭模式對此之影響；三是討論主導性經濟理

1 World Bank (1993)的書名就是《東亞奇蹟》*The East Asian Miracle*。

2 參見Johnson (1982), Evans (1995), Leftwich (1995), Woo-Cumings (1999)等。

念的變化，亦即從以往之發展為先的理念轉變為以新自由主義為主導；四則論及民主轉型尚未能處理台灣經濟重新定位的問題，並兼做結語。

二、台灣戰後發展型國家模式

台灣戰後經濟發展的成功是源於什麼因素？如何解釋這發展模式？在與發展相關的國際社會科學界中，多數學者會同意，台灣和其他東亞國家主要依賴一個發展型國家模式，來成功的推動了戰後經濟發展。以下先對這模式作一簡要敘述，再來討論台灣的運作模式及其成因。下文第三節則會據此來討論民主化對此台灣發展型國家模式的影響。

(一)發展型國家

由東亞的發展經驗可做以下歸納。這發展型國家的構成涵蓋了幾方面的因素。首先，政治高層具有全力支持經濟發展的堅定政治意志，而這意志來自於落後國家抵禦外侮而形成的現代民族主義，亦即民族主義構成落後國家菁英追求發展的動力。其次，一個最重要的組成成分是在經建部門，即一個有能力規劃並推動發展、且以發展為使命的經濟官僚體系。發展的優先性必須在政策協調上顯現，即政治高層的支持使得在不同領域政策的協調上，經濟發展的考量多半能夠得到優先的位置。同時，經濟成長的成果能夠較為平均的為社會大眾所分享，才能確保這發展目標的優先性能得到社會長期的支持。

此外，經濟政策的架構與制度，除了包括以整體產業發展為制度使命的經建官僚體制外，也必須有相配合的產官學溝通管道，來確保政策的品質與施行的效率。即官僚體系須有與產業界雙向溝通的體制，並且具有學術界稱之為「鑲嵌自主性」的特性，即官僚體系以整體

產業發展為目標，政策決策不受個別既得利益的影響，此為「自主性」的部分；但為了產業政策的有效性，有必要與業界建立雙向溝通的管道，有利於官方理解產業真實情況，擬定可行的政策，同時也有利於政策的傳達與施行，因此這政策過程是「鑲嵌」於產業中³。

這個發展模式確實在台灣戰後初期百廢待舉之際，成功的啟動了工業化。只是任何成功的模式只能適用於一個經濟體的一段時間。因為一個發展模式的成功，必然帶來經濟社會重大的改變，並會將經濟體推進到下一個發展階段去，而下一個階段，就會需要新的不同的政策模式相配合。

台灣在近二十多年來，在經濟上不單持續升級變遷，並經歷了自由化與全球化的重大變化，同時也與政治上的民主轉型過程，互相影響作用。民主轉型與經濟發展的關係，將是本文要討論的主題。不過在進入本題之前，先對台灣戰後初期的發展模式的緣起稍做介紹與評述，如此才能理解近年來的變化脈絡。

發展型國家的運作模式或許比較容易釐清，但是其如何形成？這或許更是不容易回答的課題。在此，先把本文要提出的看法做一簡要的陳述。首先需強調解釋上必須採用歷史的視野，否則無法理解事情的來龍去脈⁴。再則，本文追隨結構學派關於經濟發展的理論，認為落後國家必須抵抗帝國主義政經力量才能發展自身的經濟，也只有依賴在抵禦過程中發展出的民族主義，落後國家才能凝聚力量抵拒外力推動發展。落後國家發展途徑上充滿荊棘，最大的阻力來自先進國強勢政治經濟力量的壓力，必須要具備抵拒這外力的意志與能力，才有可能發展自身的經濟。如上述，發展型國家首要條件是政治菁英具有全力支持經濟發展的堅定政治意志，而這「發展的意志」必是來自於落後

3 Evans (1995).

4 此處參照瞿宛文(2009)。

國家抵禦外侮而形成的現代民族主義⁵。依賴理論的錯誤在於認為必須採取與西方經濟隔離的方式，而結構學派中的修正學派，藉由總結戰後東亞成功的發展經驗，顯示了這抵拒不需要是隔絕式的，可以藉由參與國際經濟而發展自身經濟。戰後六十多年來的經驗顯示，落後國家要發展經濟是一個極為困難的挑戰，多數落後國家發展經濟的努力是不成功的，落後國家各自的民族主義的構成有很大的差異，顯示徒有形式上的民族主義並不一定能促成經濟發展。

簡言之，落後國家要能夠成功的發展經濟，必須要同時具備抵拒外力進而發展民族經濟的意志、能力與外在條件，三者缺一不可。

至於台灣如何能夠成功的發展了經濟，本文的看法如下。戰後台灣經濟發展之所以能夠成功，是因為這三個因素都具備了。以往的討論多半強調上述後兩項的各種相關因素，即能力與外在條件，如冷戰、美日角色及國府經建官僚能力等，這些都是發展的必要條件，但不是充分條件；亦即以往的討論多忽略了第一項因素，即「發展的意志」。推動發展要有動力因素，才能逐步克服困難踏上坦途，一般都忽略了這動力多是政治性而不是經濟性的，即不是為了追求發展而發展，發展主義與發展型國家只是形式上的表現，這動力必然來自於落後國家抵禦外力的民族主義。戰後台灣由國民黨強力推動發展，其發展的意志與動力，正是源自中國百多年來面對西方挑戰及日本侵略、為了救亡圖存而形構成的現代中華民族主義。

以下幾小節將依序分別討論這幾個影響戰後發展模式的重要因素。

5 參見Dore(1990)與Eckert(2000)。關於如何解釋東亞發展成績為何優於拉丁美洲國家，Dore(1990)認為東亞菁英的發展意志(the will to develop)顯然比拉美菁英的強度高，這發展意志上的差別或許源自兩地區政治菁英的落後於西方的「落後感」(sense of backwardness)上的差別。拉美菁英的文化傳承源自西歐，個人面對歐美菁英未必會覺得落後，而東亞菁英則相反。筆者認為中國菁英的感受或應用「屈辱感」形容，而不止是「落後感」。此外，Dore也提及拉美菁英與當地印地安原住民有隔閡，缺乏共同的一國感(a sense of nationhood)，這也會影響社會上發展共識之有無，以及產業政策能否具有正當性。

(二)日本殖民統治影響與美國的角色

日本的殖民統治確實幫助奠定了台灣現代化的基礎。不過，這只是意謂著戰後發展工業化得以有比較好的啟始條件，並不表示工業化必然會自動的隨之而來。日據時期工業化程度相當有限，且是以日資為主的現代工業飛地。不過，台灣的情況比較特殊並且甚為幸運之處，是在於日本政經勢力在戰後必須完全撤離，即這舊殖民母國在戰後無法如歐美列強一般，延續其在殖民地經濟的主導性地位，繼續壓縮在地經濟力量發展的空間。

冷戰時期，美國對台灣提供了及時且很關鍵的援助，美國政治軍事上的介入，使得國民黨得以留在台灣，美國經濟上的援助，則對於台灣戰後初期經濟的穩定有極大助益。不過，這援助並不足以解釋台灣的經濟奇蹟。經驗顯示在很多情況下美援對受援者的經濟並無幫助。即使是同一個國民政府，它在大陸時期所得到的美援不可謂不龐大，但也失敗的極為徹底。顯然被援助的主體仍然是關鍵。美援讓中華民國的存續成為可能，但並不必然會使得台灣能夠工業化。

台灣戰後處境的另一個特殊且幸運之處，在於支持國民黨的全球新霸主美國並不覬覦台灣本地的經濟利益，而是把它當作美國外交政策的表徵。美國不單提供援助，稍後還提供出口市場，並容忍國民政府的保護國內市場、抵拒外資控制及補貼出口等作法。

台灣在戰後經濟發展上幸運的獲得自主空間，這是因為舊殖民母國日本必須退出，而支持國府的新全球霸主美國，並不覬覦本地的經濟利益。這自主空間並不是其他落後國家都能夠享有的。再則，半現代化的國民政府在現代治理能力上不如日本殖民政府，但卻帶來了發展的動力，何以如此？

(三)國民政府的角色

這裡就必須要來討論國民黨在戰後台灣的角色了。落後國家的政

府進行威權統治是一普遍的現象，而它的人民為了追求民主自由，必然要反抗其威權政府。但在民主轉型之後，如何評價過去威權政府的統治是一難題。南韓的民主運動也面臨類似的問題，就是要如何評價以威權統治強力推動工業化的強人朴正熙的角色。不過，南韓對於以民族主義為動力推動現代化工業化有高度的共識，台灣卻對於經濟發展背後的民族主義的動力予以否認。

在當時極為困難的處境中，國民政府確實具有一些相當有利的外在條件，如日本留下的基礎建設與現代化農業，如美國的軍事與經濟援助，以及有利的自主發展空間。不過，這些只是必要條件，這些條件仍可能被錯誤的統治與政策所揮霍掉；經濟發展仍須動力，這包括主政者推動發展的意志以及執行的能力。而這個背負慘痛敗績的國民黨，為何在此時居然能夠成功的推動經濟發展，並展現出成功所必備的發展意志與能力，則必須從中國的歷史脈絡去瞭解。

1. 土地改革與扶植私人資本

在1949年初，國府已兵敗如山倒，陳誠臨危授命，於1月初接手台灣省主席，隨即在還沒有任何法源根據的情況下，於2月初宣布進行三七五減租。在同一年內，還進行了幣制改革、推動地方選舉、改革國民黨等推延已久的重要改革措施。土地改革是一重要且有深遠影響的變革，並因是用政治強制的力量改變土地的所有權，推動從一個由地主主導的農業經濟，轉變到以資本家主導的工業社會，這轉變必然會侵害到既有地主階層的利益，而國民黨在大陸時期是無能力與意志實施土改的。

國共兩黨長期進行著中國現代化領導權的爭奪戰，而中共則採取了以土改動員農民的戰略路線，並成功的打敗了有美國強力支持的國民黨，也促使國民黨終於下決心在台灣進行土地改革。雖說它與台灣的地主沒有淵源，因此包袱較少，但這最多使得進行土改較為容易，

並不能解釋國民黨為何有意圖要進行土改。土改之後地主經濟不復存在，國府此後必須義無反顧的全力推動工業化。

國民黨是否利用其政治壟斷力量，在戰後台灣建立了壟斷性的黨國資本主義？答案應是只有部分屬實。戰後接收的過程中，重要日產被國府接收為國營企業，規模較小的主要在實施耕者有其田時轉售給了地主階層。不過，更重要的發展是在新興的部分，即國府其實是將新成長的部分，主要留給了新興的民營資本。公營資本的進一步擴張其實相當節制。這扶植民營資本的政策，部分應源於國民黨在大陸戰後時期在處理經濟事務上慘痛的失敗經驗。

因此早在1958年之際，在台灣工業產值之中，民營企業所佔比例就已趕上公營企業，並從此年之後持續的直線上升。因此，除了少數來自既有五大家族等勢力之外，台灣戰後的主要私營資本幾乎都是戰後的新興者，並且多半為學徒出身白手起家者，如台塑、國泰、新光、台南幫等。他們起家的場域主要是紡織食品等民生輕工業，以及特許寡占行業，如金融、水泥與地方性產業等。後者也是國民黨為了統治考量，採取地方菁英利益均霑的一向作法⁶。

2. 以實業救國的儒官的抬頭

在大陸慘敗的經驗以及仍然危急的局勢，使得國民政府主政者從1949年起形成共識，必須救亡圖存振興經濟、不能重蹈覆轍，並維持著高度的危機意識，即「退此一步即無死所」。在剛退守台灣最初幾年中，台灣經濟處於高度危機狀態，新增百多萬人口的壓力，財政與貿易赤字龐大，惡性通貨膨脹，民生物資缺乏等等。在蔣介石授權陳誠主持下，一些有能力的財經官僚包括尹仲容、嚴家淦等，得以憑藉工作績效出頭，主導經濟事務，並享有高度的自主性。在他們努力下，

6 瞿宛文(2010)。

加上美援的協助，不到幾年內物價得以穩定，並在1952年使生產恢復到戰前水準。成為美援計畫的模範生。

這些人才源自何處、有甚麼理念呢？國民政府於北伐之後，試圖建立現代化政府的成效不彰，但在建設工業方面較有成績，組建了一個致力於建立現代工業，標榜專業化、企業化的經濟建設單位——資源委員會，有效的集結了當時中國優秀的專業人士一起投入工業救國⁷。戰爭期間，資委會負責在原幾無工業的後方建立基本工業。二戰勝利後，資委會負責接收全中國的重要工業，因此也來台接收重要日資企業。因資委會組織能力較好，在台灣所負責的十大公司皆能順利逐步恢復生產。諸多人才包括孫運璿、李國鼎，都是當時就來台參與接收的人員。資委會建立及接收的大型工礦企業，就成了戰後兩岸國營企業的基礎。主要源自資委會的這些經建人才，在50年代擔負起振興台灣工業的重任時，他們已經累積了不少相關技術與管理能力，同時互相之間以工業救國為國奉獻互相督促砥礪。

今習以「財經官僚」稱呼尹仲容、李國鼎那一代開創台灣經濟發展局面的負責人，但這無法呈現其全貌。其實，應是將他們看作是傳統以經世為職志的知識份子。他們學習工程與財經，是因為認為救國以工業救國最為有效。他們不是為經濟發展而求發展，而是為了救亡圖存趕上西方而發展。故本文以「以實業救國的儒官」來稱呼這一代「財經官僚」⁸。在今日，官僚意指通過高考、依據專業謹守規章、聽命於長官成命的人。從這視野來看，尹仲容等人會被看成是剛巧「行政能力與道德比較好的官僚」。但任一個時代不會無端的出現一些這樣的官僚，他們實在是那大時代下的產物。他們必須具有高度使命感，才能穩定當時的亂局，同時具有發展願景才能為未來發展奠立下良好的基礎⁹。

7 薛毅(2005)，鄭友揆等(1991)。

8 參照瞿宛文(2009)。

9 譬如王作榮(1964)對尹仲容有此描述：「……仲容先生最愛運用他所主持的各個機

歷史學者柯偉林認為這批來自中國各地的菁英人才，因為在大陸時期已經及早為戰後接收復產及工業化計畫做準備，他們帶來的經建計畫能力是國府接收台灣時期最正面的資產¹⁰。其實除能力因素之外，不能忽略更為關鍵的因素，即發展的意志。

近百多年來，為了救亡圖存而逐漸成形的現代中華民族主義，一直在影響兩岸的經濟發展。戰後初期，國府及這批志在實業救國的儒官，帶來了有長久歷史積累動能的中華民族主義。他們除了必須站穩腳求得自身的生存之外，是要建設一個中國的模範省，他們的救亡圖存是要救中國，而不只是台灣。台灣的經濟發展是中國現代化計畫的先驅部分，也是國共長期路線鬥爭的延續。

(四)產業組織與平均發展模式：台韓比較

一般而言，戰後初期台灣的經濟發展模式，比較能夠將發展的成果分布的較為廣泛，使得所得分配較為平均(見表三)。這樣的政策模式與國府高度的危機意識有關。在戰後初期，這危機感一方面帶來了殘酷的政治鎮壓，以極高的代價維持了政治與社會的穩定；另一方面則使得國府高度關注分配的課題。譬如，國府在農村的土地改革大幅提高了自耕農的比例；日後也利用各種措施，儘早藉由提高農戶的非農所得，壓低城鄉所得水準的差距¹¹；公部門的薪資結構相對扁平上下

構，促進台灣的經濟建設，他將他所能支配的人力和物力都投放在這一方面，擔當個人前途的風險，和各方面的不利批評，而毫無回顧退卻之意，雖終因此而遭受重大的挫折，仍未能改變他的基本態度」。尹仲容經常做出高風險的決定，如決定由他所掌管的中信局貸款給質優但財務困難的民營企業，包括揚子公司，他因此在1955年因為揚子木材案「圖利他人」被起訴，雖最終被判無罪，但仍因此而罷官兩年。這樣的生命態度只能是緣於他的時代使命感。

10 Kirby (1990).

11 若拿台灣農家平均每戶可支配所得與非農家的數值相比較，其比例從1960年代至今，都在七、八成左右，是後進國家中極少數能夠將城鄉差距維持在較低水準的國家。這當然是依靠非農業所得的成長，從1969年起，台灣農家每戶所得中，來自非農所得的比例，就開始超過農業所得了。引自主計處2009年台灣地區家庭收支調查

差距不大；雖壓抑勞工運動，但容許甚或適時推動實質工資持續成長¹²；扶植中小企業及勞力密集產業等。此處無法詳細討論這些措施，不過因為中小企業對民主轉型的關係較受矚目，以下將就此稍做探討。

一般印象認為台灣經濟發展以中小企業為主，並且認為中小企業特別反國民黨，這兩者都未必完全屬實。當經濟發展起來之後，社會比較有條件挑戰威權統治，要求分享權力。因此經濟發展起來之後，會有民主運動產生是各國普遍的現象，差別或是在於主導力量為何的問題。在幾乎所有市場經濟國家中，大企業都會比較保守並會和政府走的近，大企業也必然是政治力量拉攏的對象，政商進而形成聯盟是普遍現象。相對於大企業，為數眾多的中小企業必然和政府距離比較遠。就此拿台灣和南韓比較，會有意義。

在戰後初期，南韓李承晚政府很快就將接收的日產幾乎全面私有化，以當時條件而言也必然多是低價出售，這些企業就成為戰後財閥體制的基礎¹³。在1960年代，朴正熙在靠政變上台後，開始積極推動經濟發展時，財閥已有相當規模，因而促使他採取了和財閥緊密結合的政策模式。尤其是他在1970年代大手筆推動重化工業時，將發展工業的重任分別交給不同的財閥，而政府承諾給予長期的支持。當私有大財閥不斷擴大勢力範圍時，中小企業的空間必然受到擠壓¹⁴。

南韓戰後的民主運動承繼了殖民時代反抗運動的傳承，並未被冷戰完全切斷，並且抗爭運動在戰後也一直延續進行。爭取民主的力量來自三處：(1)學生；(2)勞工；(3)教會。他們的中小企業力量薄弱，而大企業與政府緊密結合。而這三方面都有其過去歷史的傳承。

在台灣早期，如前述，國府因各種因素而普遍採取平均主義。首

報告：<http://win.dgbas.gov.tw/fies/a11.asp?year=98>。

12 許甘霖(2000)。

13 Kim (1987).

14 Amsden (1989), Cheng (1990), Kim (1997).

先它將最重要的日產在接收後維持國有化，而未將其私有化，這一方面或是為了維繫統治的基礎，或也是延續民國時期國營的傳統。同時，另一方面這也與其扶植私有企業的方針相符。即國府在台灣自始即在政策上扶植私有企業，但扶植的同時也要確保其中沒有任何企業會大到造成統治上的威脅。因此政府在分配利益時，多試圖平均分配給各方勢力，使得私營大企業各自不會獨大。這樣的佈局也給中小企業留下了較多的空間。同時在日後，國營企業並未大幅擴張，未擠壓私部門的空間。因此，戰後台灣的產業組織形成以下結構，即國營企業—私營大企業—中小企業，各有空間。中小企業的成長必須放在這背景來理解。同時，這樣的佈局也有助於台灣戰後所得分配能夠較為平均。

相較之下，財閥在南韓經濟則一直扮演重要的角色，佔GDP的比例遠高於台灣¹⁵，而中小企業的發展空間則一直受到很大擠壓。雖說財閥之中有些如三星電子與現代汽車等，已經成功達成其所被賦予的發展產業的任務，已經加入到世界一流企業的行列，可說成績斐然，但社會也為此付出龐大的代價。一方面其高風險的財務槓桿操作，使得南韓在1997年金融危機跌了一大跤，這危機也使得當時的前十大財閥，幾乎一半都破產或重組。另一方面，財閥的超比例的政治與社會影響力，也為南韓政治轉型帶來負面的作用，成為民主運動抗爭的對象¹⁶。

財閥的角色也牽涉到南韓在產業政策上另一顯著不同之處，就是national champion政策之有無，即政府是否扶植民族企業成為國際知名品牌。從朴正熙時代開始，南韓在扶植財閥的同時，也給予他們建立國際品牌的任務，而這也帶來較高的波動與風險，當然也可能有其較高的回報。國府則在扶植私人資本之時，強調雨露均霑的平均式分

15 Kim (1997)..

16 Shin and Chang (2003).

配，同時，高度的危機意識使得他們一向把經濟穩定置於成長之前。再則，國府具有偏安心態，把台灣當作一模範省來建設，而不完全承擔為中華民族建立國際地位的責任，因此從未推動 national champion 政策，這應也是台灣成功工業化的成果，卻主要是以擔任全球製造代工者的方式呈現的原因吧¹⁷。

若與南韓情況作比較，國民政府以中央政府規模來到台灣一省，它鎮壓控制社會的能力有累積，經驗也甚為豐富，對於社會力量的掌控程度很高，學生、勞工、教會等方面，都在他監督控制之下。尤其是在早期經過228及白色恐怖，台灣左翼的反抗者被消滅殆盡，使得這社會失去了左眼¹⁸，失去了這重要的反抗反省的力量。同時，國民黨也在高度危機意識下，採平均主義式的發展模式，壓低城鄉、大小企業、與薪資水平間的差距。在這背景下，才能理解為何台灣民主運動，會因而較少從社會議題著手動員，因而較缺乏進步內涵，而走了省籍路線的民主化捷徑，這也轉過來深刻影響了經濟政策轉型的路徑。

三、民主轉型與發展主義執政理念的不成功轉型

以下將討論台灣在近二十多年來民主轉型過程中，上述的發展型國家模式及發展主義執政理念的不成功轉型。

(一)發展模式的不斷變遷

如前述，戰後初期國民政府基於各種因素，終於在台灣打造了一個發展型國家，在各種有利條件配合下，成功的推動了台灣的工業化

17 中國大陸在經濟崛起之後，則快速地在實力仍顯不足的階段，就大力推動企業「走出去」及 national champion 政策。參見 Chu(2009)。

18 引自陳映真的訪談錄：「戰後台灣思想的特性是缺乏了左眼，左眼或許沒什麼重要，但人一旦失去左眼，平衡就有問題」，〈人生採訪：當代作家映象——專訪陳映真〉，楊渡採訪，王妙如記錄整理，2000/1/23-27，《中國時報》人間副刊。

發展¹⁹。這個發展型國家，除了政治高層全力支持發展的政治意志之外，最重要的組成成分是在經建部門，而政治高層的支持使得在不同領域政策的協調上，經濟發展的考量多半能夠得到優先的位置。而這經建部門的組成，包括以整體產業發展為制度使命的經建官僚體制，以及相配合的與產業界雙向溝通的制度。後者就是學術界稱之為「鑲嵌自主性」的特性。

這個發展模式確實在台灣戰後初期百廢待舉之際，成功的啟動了工業化。只是眾所周知，如歷史一再地證明，任何成功的模式只能適用於一個經濟體的一段時間。譬如，戰後日本的通產省模式，成功的運用產業政策，使得日本經濟力量到了1980年代達到顛峰，被稱為世界第一²⁰，但之後日本轉型失敗，以致於今日處於停滯不前的困境。這是因為一個發展模式的成功，必然帶來經濟社會重大的改變，並會將經濟體推進到下一個發展階段去，而下一個階段，就會需要新的不同的政策模式相配合。換言之，隨著經濟發展階段的演變推進，產業政策模式必須不斷轉型，才能持續推動產業的發展與升級。

從1950年代開始到1980年代初，在每一次產業升級之中，台灣產業政策模式的轉型，都可稱得上是相當的順利。1950年代進口替代模式促進了民生輕工業的發展，1960年代政策模式轉為推動出口導向工業化，同時，也開始推動第二次進口替代，即上游工業的發展。1970年代則是外銷工業高速發展，重化工業隨後發展，高科技產業進入起步的階段。而這些轉型之所以成功，也是有賴於發展型國家模式的成功運作，即經建官僚體系維持其鑲嵌自主性，能前瞻性的及時掌握並引導變化的方向，隨之改變產業政策模式，並有政治高層予以支持。

19 Wade (1990) 及瞿宛文(2003a)等。

20 Johnson (1982).

(二) 1980年代轉型壓力的累積²¹

只是從1980年代開始，轉型之途開始變得較為複雜而崎嶇。雖說在此時，台灣已經成功的啟動高科技產業的發展（也是運用一種新的產業政策模式），在此後的二、三十年內，成為維繫台灣經濟發展的支柱。雖然如此，但是在1980年代初期，原有的「一切為出口」的發展模式，也處處呈現出其已走到盡頭、必須轉型的徵兆（表一與表二呈現了近六十年來的重要經濟指標）。譬如，在1980年之前，台灣的對外貿易基本處於平衡狀態，並沒有持續的順差或逆差。但從1980年開始，貿易順差開始快速增長，呈現持續擴大的趨勢（見圖一）。事後來看，這清楚顯示到了那時刻，壓低外匯匯率補貼出口、以及保護國內市場的政策，至此因為其政策成功反而必須改弦更張。

表一、重要經濟指標

	年平均成長率						
	實質 GDP	人口	人均 GNP	資本 形成	工業 生產	出口	消費物價指數
1951-60	8.1	3.6	4.5	14.1	11.9	22.1	9.8
1961-70	9.7	3.1	6.8	15.4	16.5	26.0	3.4
1971-80	9.8	2.0	7.7	13.9	13.8	29.5	11.1
1981-90	7.6	1.4	6.8	7.3	6.2	10.0	3.1
1991-2000	6.3	0.9	5.3	7.5	5.1	10.0	2.6
2001-2009	3.2	0.4	2.9	-2.4	2.7	4.3	0.9

資料來源：

1. 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，整體統計資料庫 <http://61.60.106.109/task/sdb>。
2. 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&ctNode=2857> 國民所得統計摘要。

21 此部分討論參考中華經濟研究院(1999)。

表二、重要經濟指標二

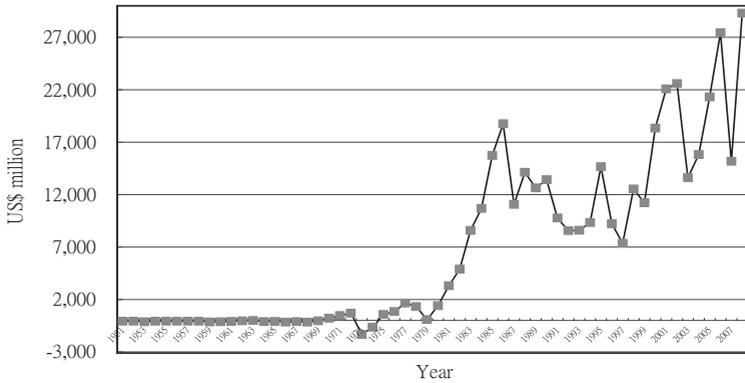
	名目人均 GDP (US\$)	資本形成 佔GDP 比(%)	出口 佔GDP 比(%)	貿易餘額 (百萬美 元)	GDP產業分配(%)		
					農業	工業	服務業
1952	213	11.3	8.0	-71	32.2	19.7	48.1
1960	164	16.6	11.5	-133	28.5	26.9	44.6
1965	229	17.0	19.4	-106	23.6	30.2	46.2
1970	393	21.7	30.4	-43	15.5	36.8	47.7
1975	978	31.3	39.9	-643	12.7	39.9	47.4
1980	2,385	30.7	52.6	78	7.7	45.7	46.6
1985	3,290	19.5	52.5	10678	5.7	44.6	49.7
1990	8,124	23.1	44.5	12639	4.0	38.9	57.0
1995	12,918	25.7	46.3	9330	3.3	33.1	63.5
2000	14,704	24.4	52.2	11218	2.0	30.5	67.5
2005	16,051	21.9	61.0	15817	1.7	31.3	67.1
2007	17,154	21.5	70.3	27425	1.5	31.4	67.1
2009	16,353	18.1	60.5	29304	1.6	29.8	68.7

資料來源：

1. 主計處網站<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>; <http://61.60.106.109/task/sdb>; <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&cctNode=2857>; 2. *Taiwan Statistical Data Book*，歷年。

與出口導向政策相配合的，是內銷貼補外銷，是保護國內市場的政策，這包含了對較弱勢的服務產業的保護，也包括國府偏離發展考量，而依據政治考量分配利益的層面。當然，這政策明顯壓抑國內需求的實現以及國內消費者的利益，隨著所得的成長，消費者要求在商品消費上分享發展成果的要求，也日趨強烈。也是大約從1980年開始，這些低度發展的國內產業(尤其是服務業)開始騷動不安。相對於生產力突飛猛進的出口製造業而言，受保護的服務業處於相對落後的狀態。隨著台灣經濟社會的發展，整體所得已大幅提高，生產者及消費者對服務業的需求，在質量要求上也隨著大幅提升。外資對此市場的興趣也日漸升高，外資進入的壓力日增。因此，在80年代後期全面自由化之前，在未有全面規劃之前，一些片面性的開放，如廣告業及

速食業(如麥當勞)等，已經先起步且有立即的影響²²。



圖一、台灣對外貿易餘額，1952-2009

資料來源：Taiwan Statistical Data Book, 歷年。

戰後前三十年的發展模式中，發展最完整也最有成效的，是推動製造業發展及逐步升級的產業政策模式。這模式依據歐美日先進國的既有的工業發展途徑，來規劃工業化的階段發展，有清楚的藍圖可以追隨、做為規劃的依據。而初級工業化一旦達成，就進入另一個階段，要開始規劃一個比較成熟、比較平衡的經濟體，要脫離以往的不計代價追趕西方的階段，則這藍圖則比較複雜而不明確。

亦即此時，對於受保護而相對落後的服務業，政府並無規劃藍圖，因而對如何開放、如何促進升級，缺乏願景與具體方案。之所以如此的原因包括：服務業類別極為龐雜且異質性高，如金融、運輸、通訊服務、量販等較受矚目的服務產業，在產業特性上也相當不同，必須分別處理；此方面也缺乏成規可循；在當時很多部門牽涉到特權分配，不易處理；銀行原來多公營，若要開放則牽涉到金融管制及政策工具的減少，也事關公營行庫是否私有化的問題，茲事體大也是不

²² 從此之後，外商在台灣廣告業持續佔據主導地位。瞿宛文與安士敦(2003: 184)

易處理。

此刻牽涉到要對一直被壓抑的各個層面開始逐步放鬆管制，則需要一套新的整體性的前瞻性的藍圖與願景，這部分在當時並不清楚。同時，任何機構都會有制度惰性，一旦要放鬆管制，則過去這麼成功的模式，就可能成為包袱。再則，國府在大陸慘敗退守台灣之後的強烈危機意識的傳承，也使得它對於「放手」會多方猶豫。

此外，除了對民主運動的壓制之外，這模式也一直包含對各種社會運動的壓制。譬如，雖說實質工資確實隨著整體經濟的發展，而呈現持續成長的趨勢，但是隨著產業工人隊伍的成長，到了1970年代，工廠勞工的抗爭行為開始日漸增加，而政府則持續極力的予以鎮壓²³。發展優先的模式也意味著，對工業化所帶來的污染及其他環境相關問題的忽視，尤其是政府從1960年開始，就推動農村工業化，在農村設立工業區，雖然達到提高農民非農所得的效果，但也將工業污染很早就帶到農村。戰敗的經驗雖使得國府痛下決心在1950年代全面進行農村土地改革，奠立下均富發展的基礎，但對於沒有立即迫切危機的都市土地改革與都市規劃，則雖有規劃但並沒有及早處理，因而使得都市土地規劃嚴重滯後，帶來後續問題，幾乎完全無法做到漲價歸公²⁴。

因此，1980年代是一個轉型壓力日增，問題不斷累積，也不斷被討論，但整體性轉型方案遲遲未出現的時期。譬如1985年召開了經濟革新委員會，不過其自由化的建議被採納的並不多²⁵。這也伴隨著政治面的變遷，即政治強人年高體弱，無法如以往以強力的政治意志來主導及協調整體的發展政策。而這個年代卻正是需要高層來協調各方利益，決定轉型方向的時刻。

既然諸多的策略規劃研究無法匯聚共識，也沒有高層來強力主導

23 陳信行(2010)。

24 廖彥豪(2011)。

25 朱雲鵬(1999)。

轉型，因此在經濟事務方面的轉型，基本就成為一個被動的因應過程。不過，台灣在這方面並不孤單，還有日韓與之為伍，共同受到美國所施加的強大壓力，被要求匯率升值並全面開放市場，因而東亞各國共同開始進入轉型階段。1985年美國主導簽訂廣場協定，日本被迫領先讓日幣升值，並開始啟動自由化的過程。台灣南韓則是隨後從1986年開始這過程。

當然，除了外在來自美國的壓力之外，經濟本身的因素及市場的力量，是迫使東亞這些發展型國家，開始進行轉型的主要原因²⁶。到了1980年代後期，多年的貿易順差造成外匯存底不斷累積，帶來了熱錢湧入及貨幣供給的快速增長，內部資產市場不斷加溫，房地產及股市進入狂飆狀態。在台灣私人企業要求開放特許市場的呼聲，也配合著美國要求開放市場的壓力，伴隨著民主運動的興起，而達到顛峰。

（三）1980年代後期開始的經濟轉型

因此，台灣是在1980年代末期開始進行經濟大轉型。外匯改革方面包括台幣從1986年開始對美元升值，次年大幅放寬資本金管制並降低外匯管制。同時貿易體制也開始全面自由化，大幅降低關稅（平均名目關稅率從1984年的三成，到1997年已降至一成），並減少非關稅貿易障礙，降低進口管制，解除一些公營企業獨家進口權，並逐步減少出口退稅²⁷。

另一重大變化是國內市場的自由化，即特許市場的開放²⁸。到了1987年，政治上民主運動熱度不斷升高，經濟上則因自由化、匯率升值熱錢流入、資產價格上漲以及地下投資公司非法集資等各種變化帶來不安。在此情況下，當年7月，蔣經國總統宣布解除戰後已實施了

26 中華經濟研究院(1999)。

27 陳添枝(1999)。

28 朱雲鵬(1999)，瞿宛文與洪嘉瑜(2002)。

近四十年的戒嚴令。隨即情況急轉直下，在同年下半年內，在美國壓力下，財政部宣布將於兩年後開放美國保險公司來台，開啟了台灣金融市場對外（終也對內）開放之門；同時在民意代表爭相施壓下，開始了逐步開放特許行業的過程。同時，10月間行政院公佈赴大陸探親辦法，是另一項重大的政策改變。兩年後行政院也開始推動公營事業民營化。在特許市場開放中，最重要的部分是現代服務業的部分，主要包括金融業、電信服務業、運輸業及傳播業，這些行業的逐步開放則是1990年代初期的重頭戲了。

總之，這與以往局部產業升級不同，這是一個發展模式的重大轉變，是一個巨大的轉型工程，同時經濟的轉型也配合著政治及社會方面的轉型。在經濟事務方面，這牽涉到從過去一切為發展、出口最優先的模式，轉變到較為平衡發展的模式，牽涉到外匯、外貿、資本流動、國內市場管制等各層面的大變革。雖然這變革的大方向是在預期之中，但實際上，是在外部美國持續施壓，國內私部門配合著民主運動不斷抗爭遊說，外匯存底累積帶來的後續效應持續擴大，各種事件層出不窮之下，轉型的步伐才一步步邁出。

除了「純」經濟事務層面之外，政策模式的轉型還必須包含其他層面。如前述，戰後初期發展為先的模式，包括了對民主政治的壓制，以及對各種社會運動的壓制，包括勞工、學生、婦女及環保運動等。在1987年解嚴之後，這些各方面的社會運動，在被壓抑多年後，如水閘門突然開啟般洶湧而出。從那時候起至今，這些運動都陸續對經濟政策帶來不小的衝擊²⁹。

這些都在牽涉到發展導向政策的調整。在早期模式下，各種矛盾似乎都可以被壓抑，經濟政策可以以發展為最主要目標，在協調上比較容易。如今，一旦各種社會矛盾出現，經濟政策就必須擴大目標

29 丘延亮(2008)。

兼容並蓄，才能使得政策具有可行性及有效性，但這不是一件容易的工作。既有的經建政策體制，在此方面的轉型，不單過程崎嶇，且成果不明。

(四)經濟政策轉型的困難

發展主義政策轉型的困難，除了可以預期的制度惰性因素之外，也牽涉到政策協調的困難。因為這些其他來自社會運動的要求，都是屬於經建體制之外的範圍，牽涉到其他多個不同政府部會及不同政策目標，需要更高層次的政治意志介入來主導協調，而民主化的發展一方面有助於各方意見的表達溝通，但也使得這部分的工作變得困難。

民主競爭常意味著政治力量與既有的經濟力量，其分別組成的不同組合或聯盟，其互相之間的競爭。亦即這是既有勢力之間的聯合與競爭，政治過程配合著官僚體系的運作，會決定經濟政策的走向。在這過程之中，比較前瞻性的、牽涉到「整體」經濟發展的議題，是否能夠在這過程中得到應有的注意？誰會去「代表」這前瞻性整體性的利益？照顧未來是否可以有政治利益？如前述，戰後初期發展型國家模式，成功之處在於產業政策以整體發展為考量，可以前瞻性的扶植新興產業，而不是照顧既有的利益³⁰。在民主過程中，前瞻性經濟政策沒有理由一定不能實現，但也不必然會實現，要看民主的實踐過程中，是否能夠形成對未來發展願景的共識。

台灣經濟政策模式的轉型，從1980年代末期開始至今已過了二十多年。外在因素，包括全球化以及兩岸關係的發展，當然起了重大的影響。不過，過程中政治的轉型也扮演了重要的角色。除了上述在1980年末期，政府基本上被動進行的自由化轉型之外，經濟政策模式在過去二十多年來，基本追隨著民主轉型而變化。

30 瞿宛文(2008)以棉紡織產業為例，討論了台灣戰後早期產業政策的原則。

簡言之，經建官僚組織及制度運作，仍基本保留著以發展為職志的制度使命，但主導政策方向的政治領導人物，則不一定再如以往一般以發展為優先目標。同時，新自由主義思潮逐漸佔到社會主流位置，不單使得原來產業政策的基本精神受到質疑，並且也導致一些經建官僚本身開始擁抱自由放任的原則，亦即放棄以往以產業政策促進發展的使命感。這些都大幅改變了原有的經濟政策模式。以下將就各方面因素逐項討論。

(五) 政治轉型的影響

國民黨在以往皆以代表全民利益自居，在過去的發展型國家模式中，大致將發展導向政策與政治酬庸式分配予以區隔，而這區隔也有助於維護產業政策部門的自主性。產業政策主要以促進整體發展為主，但是受保護的國內市場則常與政治利益分配相關。譬如，國內工業區政策常牽涉地方土地利益的炒作，使得工業區的設置未必符合經濟理性，而導致區內土地閒置率常達五成左右；水泥、金融、運輸等特許市場執照的分配，多與地方利益分配有關；民意代表與地方政治人物，也長期分食公營事業譬如菸酒公賣局等的相關採購與工程利益等。全球化與自由化則打破了這一佈局，民主轉型則更帶來重新洗牌的效應，使得這兩個政策領域的區隔開始模糊。

如前述，發展導向型國家在政治上，支持經建部門以經濟發展為優先的原則，從民主轉型開始，在政治考量上這原則受到來自幾個方面的挑戰。一是民主競爭下各方利益的聯盟與競逐，侵蝕了以整體發展利益為優先目標的共識；二是由民主運動推動發展出來的新的社會主流論述中，對於發展為先理念的否定；三是因為台灣社會對於兩岸關係中台灣在政治上如何重新定位缺乏共識，也導致經濟上不易建立起前瞻性的發展藍圖。

在政治轉型過程中，在民主運動推動下，台灣社會逐漸形成了一

個新的社會主流論述。雖然這論述並沒有正式的書寫來支持，也缺乏學術研究的依據，卻深入人心，成為台灣解嚴以來主流的論述。在這論述中，過去的國民黨的威權統治近乎一無是處，在各方面都應是被改革的對象，雖說改革的具體內容並未被清楚界定，但無礙於「改革」本身得到很高的道德正當性。就如在上世紀20年代，在國共合作的大革命時代，「革命」取得道德正當性，「反革命」不單不正當甚至成為刑法罪行。基於類似的邏輯，台灣在近年來「反改革」也成為無法辯解的不道德。

這主流論述將國民黨本質性地定位為一外來的獨裁殖民政權。在經濟發展方面，國民黨在經濟發展中的角色不受肯定，而台灣戰後經濟成長則多被歸功於以下因素：或是日本殖民統治，即認為高效率的日本殖民統治奠定了現代化發展；或是美國的協助，即美國軍事及經濟援助使得台灣得以發展；或是人民的努力。換言之，因為不能肯定國府在經濟發展上的成績（其治理成績最好的一部分），因此也不能肯定發展型國家模式，以及產業政策的角色。對國民黨威權統治的否定，導致了對發展型國家經濟政策上的否定，因而也給予新自由主義發展的空間。

南韓在戰後的發展路徑與台灣相類似，他們的民主運動的論述也呈現類似的對發展型國家模式的否定，不過，南韓左翼進步力量遠大於台灣，因此在否定的同時，較多引用社會主義或社會民主論述。

在解嚴初期，幾位傾向自由放任的經濟學者提出了「解構黨國資本主義」說法，適時的推出國民黨經濟上壟斷特權的說法，成功的為反對一黨專政的政治論述提供了經濟角度的支持³¹。此「黨國資本主義」說法認為，國民黨只是為了一己之私，在位數十年實施一黨專政，在台灣創造出一種以維護一黨獨裁政體為能事的特權體制，其中一部份就是

31 陳師孟等(1991)。對其之評述可參見瞿宛文(1995, 2004)。

這具壟斷性的黨國資本共生體，因此國民黨不單對經濟發展無功，更阻礙了民營資本的發展；因而政治上的獨裁專政，與經濟上壟斷特權相連結。雖然這本由經濟學者純就經濟理論所寫的書，主要指控是國營企業比重過高及黨營事業的不當存在，妨礙了自由市場正常運作，並沒有對「黨國資本主義」提出完整的全面性論述。

不過，這說法仍成功地適時為反對國民黨專政提供了根據，經濟學者的新自由主義和政治的反威權運動成功的結合在一起。從此之後，新自由主義成為日後形成的台灣社會主流論述的一部分，而新自由主義當然是主張政府最好不干預，反對原來的發展導向國家模式，反對以產業政策促進整體發展。

國民黨一向自我定位為戰後經濟發展功臣，但對此問題卻沒有完整的說法。在戰後執政前期，充斥著諸多歌功頌德式的「都是政府功勞」形態的論述。近年國民黨重新執政前後，雖然開始強調其原先經濟發展的成績，但是似乎只是強調其「執政能力」比對手較為優異。這不單不構成論述，隨後現實政治上的發展更證實其不堪一擊，無法對上述主流論述形成任何挑戰。

台灣近二十多年來民主運動，也可說是一個打造台灣新國族的運動，這民族主義是否也有其推動經濟發展的作用？近年來，打造台灣新國族是一個政治目標，不過其論述並沒能提出與其相配合的經濟目標。

台灣民主運動在早期，是把國民政府當作外來殖民政權，但並無法從此引伸出任何推動經濟發展的意涵，只是因為對國民黨威權統治的全盤否定，也意謂了對發展主義及發展型國家產業政策的否定。在近來，這新國族論述則將中國大陸定位為敵人，其經濟目標是「（希望）將台灣經濟與大陸隔離開來」，不單與經濟力量反其道而行，且不包含具體推動發展的內容，更缺乏前瞻性展望。戰後初期執政菁英的民族主義動力，是來自數代中國人對帝國主義實質的侵略的回應，其相配

合的經濟目標也非常具體，即發展台灣本身的工業。相較之下，則台灣新國族主義則在兩方面都闕如。這顯示若切斷歷史，則有效力的民族主義不是那麼容易可以打造的。這也是台灣民主化帶給發展型國家轉型上的困難之一。

(六)就擴大政策目標兼容並蓄而言

如前述，經濟政策模式轉型之中，有一層面是要擴大政策目標，依據社會民意與合理性考量，將各種非經濟目標也納入考慮，包括環保、勞工、移民移工及性別等議題。這過程應會有各方力量的參與，包括社會運動表達力量與意見，公共輿論對相關議題的討論，官僚體系學習因應及擬定不同方案，政治高層協調不同部會的不同政策目標，以及行政與立法機構的政治折衝過程等。這過程的有效性除了有賴各方力量的折衝之外，仍主要依據議題是否能得到充分討論、提出的不同方案是否合理可行而定，這會決定社會是否能建立合理且兼容並蓄的政策共識。這當然不是一件容易的事情。同時，經濟轉型牽涉到擇定台灣經濟發展的願景，具有前瞻性整體性的利益的共識更是不容易建立³²。

至今為止，台灣的民主化過程尚未能做到上述的理想狀態，並且可說仍有相當距離。除了因為這過程原就隱含相當程度的困難之外，台灣民主政治發展至今，政治黨派的對立已經擴展到其他領域，使得諸多議題變的高度黨派化，對這發展有其不良且重大的影響。

譬如以核能第四發電廠計畫(核四)的發展為例，可以呈現出多種因素的作用，使得一個合理可被接受的政策不容易形成。早在1980年

32 鄭敦仁(1999)認為因為「族群衝突與國家認同，成為民主過渡期間黨爭的主要議題，勞工運動為政黨競爭所淡化，環保運動則為之強化」。曾華壁(2008)討論了國府遷台五十年的環境治理的演變，呈現了政策因應上的困難。文中把前三十年稱為國家強勢主導期，後二十年為「多元複合勢力主導期」，並且認為「台灣對環境危機的處理，多數是被動式的回應」。

核四計畫就已提出，並開始進行先期規劃，但當1986年發生車諾比核災事件之後，社會反對聲浪日增，政府因而決定暫緩興建。1990年代初期政府又開始推動核四，到了1990年代後期，環保力量與民主運動共同推動反核運動，反對黨民進黨也大力支持反核。經過各種反覆折衝之後，立法院終於通過恢復興建的決議，因而核四廠於1999年正式動工興建。2000年5月民進黨在總統選舉勝選後開始執政，為了兌現選舉時反核承諾，於當年年底行政院逕行宣布不執行核四，引發軒然大波。由國民黨居多數的立法院提出罷免總統案，並請監察院彈劾行政院，行政院則請大法官釋憲。次年大法官提出解釋文，認為行政院不應不向立法院報告而片面停止核四。同時，在現實上，這停建核四的決定違反既有商業合約，必然意味必須付出鉅額違約款項，並且對台灣的「投資環境」增加不確定因素，這些後果是否會被社會所接受並不確定。在釋憲結果不利及後果嚴重的情況下，行政院最終宣布核四復工。在這事件發展過程中，曾有人提出較為折衷的方案，譬如以較老舊的核一廠提前除役，來換取核四如期興建的方案，但並未被民進黨政府所採納。

在全球任何地區，核能發電都是一個很嚴肅的政策議題，其牽涉到核能安全與經濟發展之間的折衝。同時，近年來在節能減碳的趨勢下，因其減碳效果而使得核能選項得以加分而重新被考量，直到最近日本的核災之前。以上述核四的案例來看，就重新考慮政策方向而言，無論如何是一個失敗的經驗。社會環保運動力量提出對核能的質疑，政策過程必須有個包容性的討論過程。這其中所牽涉的各種現實面向，即核能安全及經濟發展，以及既有的發電狀況及可能選項，這些都需要正面面對，並提出現實、合理、且具體可行的方案，最後決定最好是基於折衷的考量。

民進黨政府雖以不妥協姿態試圖停建核四，但並未引導社會進行嚴肅的政策討論，也並未於事前正面處理具體現實問題，因此最終不

單未能達成實質上的「改革」，也並未能幫助社會推進此方面相關爭議的討論。這失敗之原因何在？或許是因為隨著台灣民主運動而生的社會主流論述，其內容過於強調黨國一切的「非法性」，而給予自身的「改革」訴求高度的道德優越性，以致於把選舉勝利視為進行「革命」的權力，而沒有準備執政後，要與社會上的不同力量，進行政策辯論後做決議。相對於此，在之前國民黨執政時期，核能政策在發展為先的大方向下，被當作既定而必須執行的政策，而如前述，對此模式做檢討並納入其他考量因素的過程，在90年代進行的並不成功。因此，在此一回合過招之後，不單黨派的對立加深，政策議題也進而加上黨派對立的色彩，並無助於未來社會政策議題的討論。以致於2008年國民黨重新執政之後，在類似的議題上，正反雙方的互動模式似乎仍回到了舊有的窠臼。

再舉一個不同類型的案例，即米酒的菸酒稅風波事件。在2001年底，因預期紅標米酒會在次年初從每瓶21元漲價到120元，因此造成米酒囤積現象及民眾搶購的風潮，菸酒公賣局實施以戶口名簿申購米酒的辦法，不少民眾在寒風中排隊數小時搶購，成為媒體競相報導的熱門議題，也引發輿論對政府激烈的批評³³。此事源於台灣必須為了進入世界貿易組織WTO，而改變原有的菸酒公賣制度，數十年來低廉的米酒早已成為家家戶戶必備的料理酒，但入世談判的結果卻將其列為應課徵高額稅賦的蒸餾酒類別，當然難以被社會接受，這過程也清楚呈現經濟與政治轉型的問題³⁴。

國府遷台後繼承日本殖民統治的專賣體制，在戰後早期財政困難時期，菸酒專賣收入極為重要，其佔賦稅收入的比例最高時曾經達到四分之一左右。雖然日後隨著經濟的蓬勃發展，此項收入的重要性日減，但仍然是省政府重要且穩定的收入來源，並且因其專賣性質，其

33 聯合報(2001/11/21)。

34 陳逸潔(2010)。

營運的各層面都衍生出各種政商利益分配的交易安排。同時，官方也逐漸無法再掌控其經銷體系，使得民間經銷商坐大，因而有實力伺機囤積牟利。

從1980年代起，菸酒制度必須隨著整體經濟一起轉型，應是各方的共識。同時，歐美國家開始看好台灣市場，要求台灣開放菸酒進口，因而在世貿談判之前，就在此壓力下已經於1980年末期開放歐美菸酒進入，但仍須由菸酒公賣局銷售，即對外做出讓步之餘，仍然延續而未改革此公賣體制。1990年代進入世貿的談判持續進行，1998年台灣與美國達成雙邊協議，台灣方面接受美方要求，將紅標米酒列為蒸餾酒課徵高額稅賦。日後政府在要落實此政策過程中，引發民間激烈反對，也造成上述排隊搶購的現象。同時，依據入會承諾，菸酒公賣局於2002年台灣加入世貿之後，終於改制為一不再具有特權的公司。

其實，在實際加入世貿之前的二十多年來，轉型的壓力與警訊早已清楚呈現，但政府對於這制度以及公賣局本身的改革，都未採取前瞻性的應變作法，基本上是被動的應變，以致於不單政策引起民怨，菸酒公司本身也未對改制有因應之方，只是被動的面對入世開放後營收劇降的變局。

菸酒談判的結果之所以會被批評，應是因為入世談判主要由經貿單位主導，要求其他單位配合，以維護台灣出口為主導的經貿利益，並沒有更高主管單位來協調各方利益。菸酒公賣局當時只是一個隸屬於台灣省政府財政廳之下的省屬三級單位，主要負責繳交公賣利益歸國庫，沒有位置與能力主導自身的改革。同時，事後觀之，其上層機構也並未曾採取主動因應措施，來前瞻性的回應清楚的轉型壓力。

戰後數十年來，負責經濟發展的相關經建部門，必須隨著發展的需要而進步轉變。但其他行政部門中，有些單位(如菸酒公賣局)在業務上，不需要面對配合經濟發展與時俱進的壓力，因而在制度發展上

顯然高度滯後，對於可預期的必須進行的轉型及改革，自身不具備預先做出因應的能力。在政府的諸多行政部門中，這問題也有其普遍性，有些非經建部門管轄下的事業單位，仍延續過去行政管理模式，缺乏配合現代市場環境的管理方式，而隨著經濟的變化以及自由化的到來，它們的不變化就很容易會形成問題。同時，近年來台灣民主化之後，現象顯示政治高層越來越沒有能力與意志，來協調不同部門在政策目標上的差異，並進而協調出前瞻性共同方向。

總之，其他社會性考量與發展導向的經濟政策的磨合漫長而困難，實踐至今效果不佳。政策目標需要擴大兼容並蓄，需要領導人主導並協調不同部會與目標，但在民主化後，若社會缺乏共識，則這部分不易做到。官僚體系在政策轉型上之相對被動，社會主流論述的方向，及政治黨派化的趨勢，皆為政策轉型增加困難，都使得前瞻性整體性的利益的共識不易建立。

(七) 民主競爭模式的影響——就持續以整體經濟發展為考量而言

如前述，發展型國家的經濟政策模式可分為幾個部分，首先是政治高層以堅定的政治意志支持發展優先，其次，社會共識支持以整體經濟發展為優先的理念與目標，同時，經濟官僚體系具有自主性，不受個別利益左右，並以GDP及投資成長率為績效指標。而在實際上，在戰後初期推動整體經濟發展，確實成為經濟官僚體系的制度使命。民主發展如何影響這幾個層面呢？

在台灣民主化過程中，政治領導人物是否還如以往威權時代一般，以堅定的政治意志支持發展優先？以這二十多年來的情況來說，答案應該是否定的。過去那堅定的意志，應與國府的中華民族主義傳承與憂患意識密切相關。不過，發展主義的優勢仍然存在，只是情況變的遠為複雜。民主競爭意味著既存的政治與經濟力量，分別組成的

聯盟互相競爭，這是既有勢力之間的聯合與競爭。政治過程配合著官僚體系的運作，會決定經濟政策的走向。在這競爭過程中，較為前瞻性的「整體」經濟發展的議題，是否能夠得到應有的注意，就要看民主的實踐過程中，是否能夠形成對未來發展願景的共識。

在台灣過去二十多年來，這共識之所以不容易形成，原因除了包括上述的政策過程無法兼容並蓄之外，還主要是因為社會主流論述以走省籍路線的本土主義為主軸，原以反對國民黨為主，後又延伸至對於中國大陸的疑慮。這論述以政治為主要，經濟發展訴求必然退居次要地位。

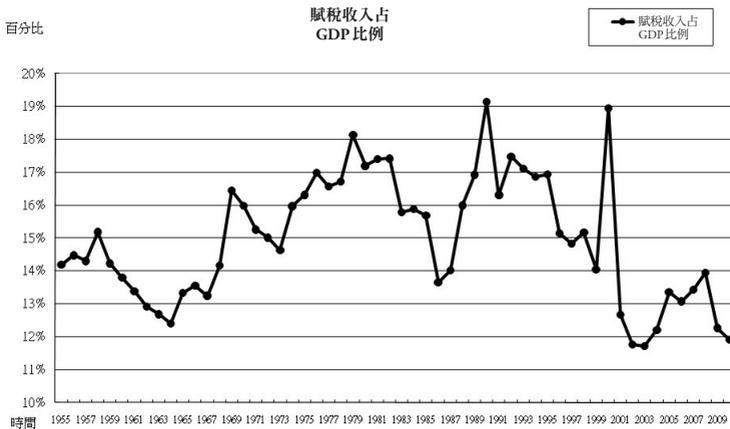
官僚體制自主性是否得以繼續？官僚體制自有其組織原則與規章制度，不過，政治領導人物必然仍有相當空間，去影響這體制的運作³⁵。如上述政治領導人將政治考量置於經濟發展之前的傾向，逐漸會侵蝕經建官僚體系原有的以發展為先的運作方式。這政治考量一方面包括上述政治與意識型態的因素，一方面包括選舉政治下資源分配的因素，即政治人物亟於掌握資源鞏固政治地位。

同時，民主政治競爭下，迅速短暫的選舉週期，驅使著經濟政策的短期化、口號化與媚俗化，經濟政策開始受到選舉政治影響，以往以長期整體經濟發展為主導，以GDP及投資成長率為績效指標的體制共識逐漸被削弱。隨著政務官頻繁的更替，經濟政策口號也隨之不斷更新，但內容與可行性則就難以深究了。這樣短期的操作模式，當然不利於政府去因應重大問題並擬定重要政策，包括規劃未來長期產業發展的前瞻性的產業政策。例如，民進黨政府執政後，其在經濟及區域政策上，與台灣早期發展型國家的政策模式就有相當差異，在區域政策上多偏離以往發展型國家以推動整體發展的考量，而常以爭取選票民粹政治邏輯為主要考量，來決定地區補貼等政策³⁶。

35 有些學者如Weiss(2000)等，對東亞發展型國家的轉型持樂觀態度。

36 參照Hsu(2009)與Hsu(2011)。

譬如，民主競爭也使得稅基不斷受到侵蝕、稅收比例因而持續減少。在戰後初期1950-60年代，具高度憂患意識的國府，將賦稅收入佔GDP的比例維持在較低水平——即14%左右，到了1970年代因為經濟成長已有所成，也為了推動十大建設，此比例增至16%，1980及1990年代前期也維持在此水準。不過從1990年代中期開始，這比例呈現清楚的逐步下降的趨勢(見圖二)(2000年比例上升只是因為會計年度調整)，到了2010年已降為11.9%³⁷。這數值不單不及OECD國家比例的一半水準，也低於東亞其他國家。因此，就國民租稅負擔率而言，台灣的水平應屬於落後國家的範疇³⁸。



圖二、賦稅收入佔GDP比例，1955-2010

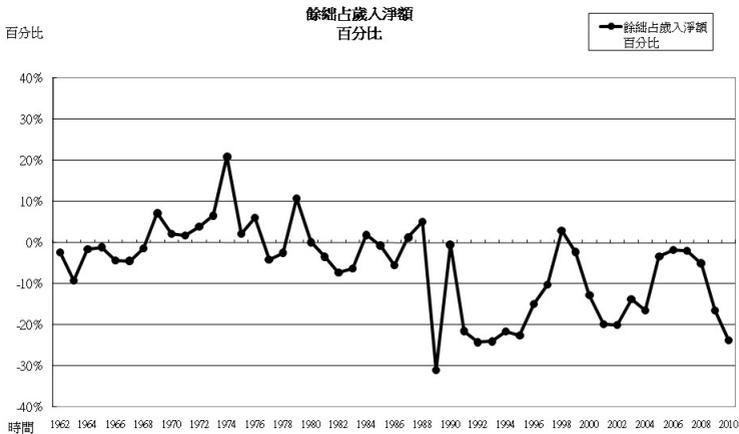
資料來源：計算自財政部統計資料庫資料；<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=53230&CtNode=2255&mp=6>。

37 計算自財政部統計資料庫資料；<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=53230&CtNode=2255&mp=6>。

38 根據OECD出版的Revenue Statistics 2010,在OECD富有的會員國中，賦稅收入佔GDP的比重在2008年平均為34.8%，其中南韓為26.5%，墨西哥為21%為最低。
http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37427_46661795_1_1_1_37427,00.html。

稅基不斷受到侵蝕的原因，除了源於普遍性的全球化因素之外，也是因為選舉政治下，賦稅減免措施不斷出籠。實際上，在民主轉型開始之後，幾乎沒有政治人物敢於主張提高賦稅。譬如，近年來〈獎勵投資條例〉及其後繼的〈促進產業升級條例〉的適用範圍不斷擴大，減免金額不斷增高；多種稅賦如土地增值稅及營業所得稅等稅率不斷降低³⁹；重要的資本利得稅——證券交易所得稅的重新開徵，雖於情於理都應開徵，但已經被視為是完全不可能實現，因而不用再討論的政策選項了。

因此，政府財政赤字問題日漸嚴重（見圖三）。戰後初期，國府把稅賦比例維持在較低的水準，同時也讓預算大致保持平衡，當時尚無社會福利制度。財政餘絀佔歲入淨額的比例，在1960年代平均約為-2%，到了1970年代則為正5%，1980年代轉為-5%，至1990年代則急速降



圖三、財政餘絀佔歲入淨額比例，1962-2010

資料來源：計算自財政部統計資料庫資料；<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=53230&CtNode=2255&mp=6>。

39 孫克難(1999, 2008)。 http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37427_46661795_1_1_1_37427,00.html。

為-15%，近十年的平均則為-12%，到了2010年則為了因應金融危機更達到了-24%。近十多年來，政府持續以賣出國有資產方式(而非增加賦稅)來增加財政收入，亦即以賣資產來改善短期績效，若沒有這項「收入」，則赤字比例將會更高。

稅收比例過低，必然削弱政府力量，而這卻正是政府必須提高社會福利水準，以因應全球化影響的時刻。社會福利制度建立過程有不少爭議，且受到黨派競爭高度的影響，但社會對福利制度的需求則顯著增加。不過，在賦稅難以增加的情況下，也就不可避免的造成財政赤字的持續擴大。同時賦稅負擔高度不公平，但目前民主競爭模式下，財政體制雖急需改革卻難以進行。

(八)就主導經濟理念而言：新自由主義的影響

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⁴⁰。因此，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，遑論能得到應有的重視與處理。

新自由主義之所以得以取得主導地位，一方面是在配合對於黨國威權的反彈下，對於發展型國家模式的否定。另一方面則當然也是追隨此時全球以美國為首的新自由主義風潮。台灣戰後作為美國的保護國，知識菁英以留學美國為第一志願，在戰後前四十年留學生赴美國

40 徐進鈺，陳光興(2009)。

的比例超過八成⁴¹。到了90年代，在台灣經濟學界活躍者，以留美歸國者為多，並且多是在美國經濟學界在70年代拋棄凱恩斯主義轉向新自由主義之後留學美國者，因此在台灣經濟學界，新自由主義也逐漸成為最具政治正確性的主流學派⁴²。

如前述，因為政府到了1980年代，並未能夠較為前瞻性的主動調整經濟發展模式，因而導致轉型壓力不斷累積，直到從1986年開始，在美國壓力下開始自由化。因為這些因應措施，如內部特許市場的開放，及對外貿易金融面的逐步開放等，就發展階段而言也是必要的自由化的措施，即是往市場進一步開放走，與新自由主義的大方向相配合。不過這只是變化的一部分，另外一部分，則牽涉到如何在開放市場同時扶植本地的服務業，以及如何在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解体。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繼續成長，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，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、因而將社會福利議題黨派化的作法有關。

因為主導思潮由發展優先轉為新自由主義，官僚體系在各方面都開始產生變化。很多官僚個人不再認為經建部門的制度使命是優先促

41 在1988年，台灣出國留學的學生8178人中有6382人(78%)是去美國留學。即使到了2002年，美國的外國學生中台灣(5%)仍排名第五。瞿宛文(2003b)。

42 Amsden (1994) 討論了南韓此方面的情况，即一方面美國政府施壓，另一方面美國訓練的經濟學者也提倡，要南韓偏離以往的日本德國的政府干預模式，而採用英美的自由放任模式。她將這些學者歸類稱之為 American-trained Korean economists 。

進經濟發展，譬如，在新世紀初，曾有一任經濟建設委員會（經建會）的主任委員，表示說政府不再需要規劃主導經濟發展的方向，而在以往這正是經建會的主要任務⁴³。同時，新自由主義的「小政府」理念，也改變過去經建部門必須積極任事主動促進發展的制度使命，甚至政府功能「外包」也成為流行，政策規劃週期逐漸縮短等。這些變化雖能夠配合在1980年代末期開始的自由化初步的推動，但無助於經建部門的轉型，也無助於政府因應轉型的挑戰。因為初步自由化之後，其後的政策任務不單包括政策轉型，還涵蓋擴大政策目標兼容並蓄，在全球化壓力下維持經濟發展，並維持就業及社會公平。新的任務其實更為艱鉅，不是新自由主義的「小政府」口號所能夠處理的。

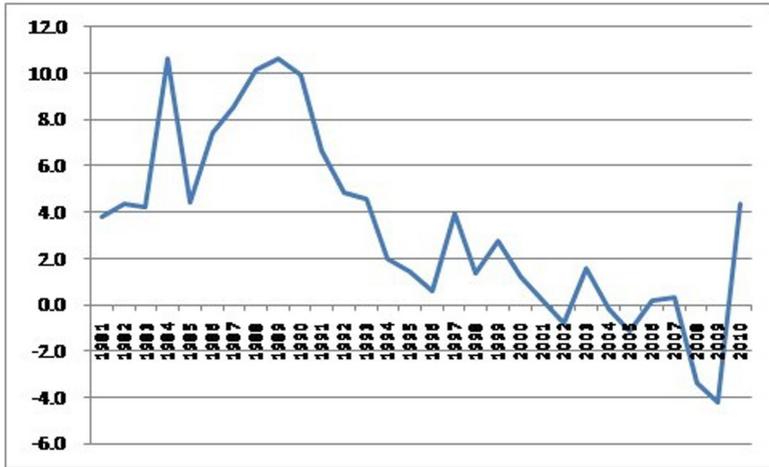
在1970年代民主運動開始逐步發展之時，台灣經濟成長的果實其實較為平均的分佈於各階層，勞資貧富城鄉等對立與差距雖都真實存在，但並不嚴重，以致於分配議題並不易成為民主動員的動力。不過，這些發展都是在國民政府威權統治下，伴隨著惡質的特務統治壓力，以一種威權家長由上而下的方式產生，而主要不是由民間社會奮鬥爭取而來，或許這也是問題之所在。

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⁴⁴。譬如，罷工等工作權利雖都被壓制，但製造業的實質薪資確實是隨著經濟成長不斷上升，在1950年代實質薪資平均年成長率為2.5%，在1960-70年代約5%，1980年代7.4%，不過，在自由化全球化開始之後，到1990年代已降為3%，新世紀之後則已經為負成長(-0.3%)！圖4就清楚顯現出實質薪資成長率逐步下降的趨勢。如前述，勞工運動訴求在

43 莊素玉(2006)文章的題目即為〈蒸發了的經建會〉。文中提及在早先，定期由經建會主管向高層報告經濟情勢是慣例，但在2000年民進黨執政之後即予取消。

44 許甘霖(2000)。

高漲的本土論述下逐漸消音，運動被黨派化力量分裂，這當然無助於勞工因應全球化的壓力。譬如，在階級訴求消音，及本土論述與新自由主義結合下，使得勞工退休制度，在爭議多年之後，最終決定的方案是依循新自由主義原則的個人自負風險的方案，而缺乏社會福利的性質⁴⁵。



圖四、實質薪資平均年成長率(工業與服務業)，1981-2010(%)

資料來源：名目平均薪資取自主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2824>；筆者再用主計處網站上的消費者物價指數予以平減，得出實質平均薪資。

註：2010年的成長應非常態，而是在景氣恢復後，對前兩年危機時薪資劇降的回復調整，並不意謂下降趨勢的改變。

因此，所得分配雖然在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，不過，此後因為全球化及自由化的影響，以及人口老化及小家庭增加的因素，此差距比例逐步上升，1990年代平均差距

45 陳政亮(2010)。

為5.37倍，但是到了新世紀更驟升到6.37倍(見表三)。近兩年來金融危機帶來的不景氣，失業率激增，必須依賴政府擴大辦理各項社福措施，才能縮短所得差距。在2009年，若不計算政府的移轉收支效果，所得差距倍數已達8.22！為戰後最高的差距，依靠了大幅的福利措施才將其降低到6.34倍⁴⁶。所得分配惡化的速度實超乎預期，帶來嚴峻的

表三、台灣社會指標，1952-2009

	人口 (千人)(1)	勞動參與 率(%) (2)	失業率 (3)	平均壽命(4)		嬰兒死 亡率 (5)	識字率 (6)	所得最高五 分位組為最 低之倍數(7)
				男	女			
1952	8,128	66.5	4.4	57.4	60.3	44.7	63.6	...
1960	10,792	62.4	4.0	62.3	66.4	35.0	78.7	...
1965	12,628	58.2	3.3	65.1	69.7	24.1	81.2	5.25
1970	14,676	57.4	1.7	66.7	71.6	16.9	87.6	4.58
1975	16,150	58.2	2.4	68.3	73.4	12.6	87.1	4.18
1980	17,805	58.3	1.2	69.6	74.6	9.8	89.7	4.17
1985	19,258	59.5	2.9	70.8	75.8	6.8	91.5	4.50
1990	20,353	59.2	1.7	71.3	76.8	5.3	93.2	5.18
1995	21,304	58.7	1.8	71.9	77.7	6.4	94.4	5.34
2000	22,216	57.7	3.0	73.8	79.6	5.9	95.6	5.55
2004	22,615	57.7	4.4	74.7	80.8	5.3	97.2	6.03
2005	22,690	57.8	4.1	74.5	80.8	5.0	97.3	6.04
2006	22,790	57.9	3.9	74.9	81.4	4.6	97.5	6.01
2007	22,867	58.2	3.9	75.5	81.7	4.7	97.6	5.98
2008	22,943	58.3	4.1	75.6	81.9	4.5	97.8	6.05
2009	23,016	57.9	5.9	76.0	82.3	4.1	97.9	6.37

資料來源：1. 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，整體統計資料庫 <http://61.60.106.109/task/sdb>。2. *Taiwan Statistical Data Book*，歷年。3. 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&ctNode=2857>，國民所得統計摘要。4 & 6. 行政院內政部統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/> 2011，行政院內政部統計年報 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。5. 行政院衛生署，1995、2003、2010衛生統計公務統計。7. 行政院主計處統計專區網站 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=27900&ctNode=3240>，家庭收支調查報告。

46 《主計處99年年報》，<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/14191594471.pdf>, p.44.

政策挑戰。再則，社會福利制度的形成過程，高度受到黨派化政治的影響。本土論述以反國民黨為主要內容，把軍公教福利政治化黨派化，並且不單以此作為選舉議題，更依選舉日程來推動老人年金等年金制度，在在不利於福利制度的健全化⁴⁷。

此外，全球化的趨勢以及自由化的政策，也侵蝕了一些其他領域原有的公共資產。譬如，在1950至1960年代，政策著重公共衛生建設優先於醫療建設，建立了一個初步的公衛體系，包括地方衛生機構網及公立醫院，幫助台灣成功滅除了瘧疾並防治其他傳染疾病。近來則公衛體系加速醫療化，醫療部門則加速市場化，雖然幸好全民健保發揮了重要功能，但健康不平等問題的惡化仍然日漸嚴重⁴⁸。再則，教育領域也有類似的變化。在戰後早期，教育以公立學校為主軸，學費低廉而教育普及，同時也有相對務實的職業教育，使得台灣當時能夠維持較高度的社會階層的流動性。而今，在逐漸走向自由化的政策下，且貧富差距擴大的同時，教育費用卻逐步上升，因此教育協助社會階層流動的功能逐漸下降。

近二、三十年來，在美國主導的新自由主義式的全球化風潮影響之下，上述的政策挑戰其實已經成為全球普遍的現象。這發展趨勢一方面在各國帶來了新自由主義思潮的領導地位，一方面卻又帶來嚴峻的、新自由主義無法因應的政策挑戰。這挑戰意味著經濟社會制度必須要做調整，社會政策需與經濟政策配合。因為全球化意味著市場競爭範圍的擴大，這導致經濟活動的波動幅度增大、風險加劇，所得的差距擴大，導致全球以及各國內所得不平均程度增高。一些先進國家已經開始調整政策，建立新的社會福利與勞資協商制度，來平衡全球化受益者與失利者的利益，補償全球化的受害者，維持社會公平與正義。

47 陳政亮(2010)。

48 陳美霞(2011)。

如上所述，台灣在民主轉型過程中，並未能完全處理好這部分的政策挑戰。在各種因素之中，新居於主導地位的新自由主義思潮，因其提倡無為式的小政府，對發展型政府的轉型工作，及因應全球化的挑戰上，助益不大。

總之，台灣經濟從1986年開始在各方壓力下開始自由化，包括內部特許市場的開放，及對外貿易金融面的逐步開放。經濟上以官僚體系為主體逐步應變，但在自由化的方向上受到新自由主義很大影響。因為本土論述在這方面以反對黨國資本主義論述為主，尚難以「正面」在以下領域建立新規範：社會民主論述，政商關係規範，整體經濟定位、發展方向；更難以務實處理兩岸關係。在新自由主義影響下，對全球化影響尚未有對策，侵蝕過去社會均富的基礎。

四、結語：台灣經濟體重新定位

台灣及其他東亞國家依靠發展型國家模式而在戰後成功地發展了經濟。近年來民主化帶來的影響，是否導致台灣發展型國家模式的解體？本文主題即是探討此重要之議題。為了理解政治與經濟轉型的背景，本文先對台灣戰後發展型國家的形成與動力作一敘述，指陳國民政府在台灣推動經濟發展的政治意志，源自中國百多年來面對西方與日本挑戰，為了救亡圖存而形構成的現代中華民族主義。發展型國家的政策模式主要包括執政者對經濟發展的堅定支持，經濟官僚體系有能力且具鑲嵌自主性，以整體發展為目標，發展的優先性得在政策協調上顯現。而這些部分在近年則都受到民主化過程的影響。

從1980年代開始，台灣政治與經濟方面的轉型幾乎同時進行。關於民主化對於經濟政策轉型的影響本文分幾方面討論：一是就政策目標之擴大以包容經濟發展以外之考量因素而言，發現民主及社會運動雖成功呈現了社會對其他目標的追求與期望，但民主轉型中社會議題

之爭議趨向黨派化，使得社會對如何修正發展優先政策不易形成共識，政策協調不易達成；二是就政策目標是否能持續以整體經濟發展為考量而言，發現台灣民主政治競爭模式帶來分化及黨派化的考量，伴隨著全球化的影響，經濟政策趨向短期化，且常以爭取選票的民粹邏輯為主要考量；三是討論主導性經濟理念的變化，發現民主運動因全盤否定以往國民政府政績，也進而否定發展型國家發展為先的理念，使得新自由主義成為主導性理念，但自由放任的原則無助於轉型期中新規範的建立，對全球化帶來的擴大貧富差距的影響也缺乏對策。

在此結語處將討論第四個方面，即台灣經濟定位與未來願景之闕如的問題。民主轉型中形成的主流論述，因強調台灣新國族的打造，未能處理台灣經濟重新定位的問題，也使得台灣經濟願景難以形成。民族主義要能夠有效力，是要能成功的將抵禦外侮作為建立民族經濟的動力。台灣的主流論述先是將同在台灣的國民黨與外省籍者視為敵人，其後將尚未涉足台灣的中共視為敵人。如此的界定或幫助了台灣民主化的進程，但無法由此為基礎，來規劃出推動台灣整體經濟發展的政策與目標，即無法提出有具體內容的經濟目標，遑論具前瞻性的未來願景。

若與戰後早期情況作比較，當時菁英是以「在台灣發展現代化民族工業」為經濟目標，來達成其「救(中國)亡(中國)存」的政治目標。對照之下，兩者的差異顯著，即戰後初期執政菁英的民族主義動力，是來自數代中國人對帝國主義實質侵略的回應，及真實歷史經驗的累積，其經濟目標也非常具體並具有前瞻性。當時成功推動發展的模式，雖被稱之為「發展型國家」，但其實動力來自於救亡圖存，而不是發展主義，因而具有整體提升的共識與理想。但目前台灣新社會主流論述則在兩方面都闕如，顯示出目前主流論述的難題，這可說是民主轉型帶給台灣經濟發展的最大難題。

我們顯然不再需要救亡圖存的民族主義，但仍須要一種有效的「經

濟共同體」的群體意識，來幫助我們決定台灣在全球經濟中的位置以及發展的願景，如此才能運用經濟政策來促進這「經濟共同體」的進一步的發展。同時，經濟上的生存與發展，仍是一個現實上嚴酷的挑戰，問題應是要追求「什麼樣的發展」，而不是反對發展。主流論述的反發展主義，只能作為修正過去發展為先的取向的動力，而不應該是主要方向。我們需要一種「超越」而非「否定」以往傳統經濟發展的發展觀，如此才能將各種社會運動的訴求，包含在一個有現實意義而又具有前瞻性的經濟願景之中。

總之，台灣過去發展型國家模式確實應該也必須轉型，但至今轉型並非完全成功。

參考文獻

- 中華經濟研究院(編)，1999，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，台北，中華經濟研究院。
- 王作榮，1964，〈尹仲容先生在經濟方面的想法和作法〉，《自由中國之工業》，21(1)，1-9。
- 丘延亮(編)，2008，《運動作為社會自我教習》，台社讀本03，台北，台灣社會研究季刊社。
- 朱雲鵬，1999，〈1980年代以來自由化政策的探討〉，收錄於中華經濟研究院(編)，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，台北，中華經濟研究院；259-308。
- 行政院內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。
- 行政院主計處統計資料庫，<http://www.dgbas.gov.tw/>。
- 行政院財政部統計資料庫，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=53230&CtNode=2255&mp=6>。
- 行政院衛生署，1995, 2003, 2010，《衛生統計公務統計》。
- 孫克難，1999，〈1980年代以來財政收支與財政改革〉，收錄於中華經濟研究院(編)，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，台北，中華經濟研究院；573-637。
- 孫克難，2008/09，〈賦稅改革應展現格局迎接挑戰〉，《經濟前瞻》，第119期，78-87。
- 徐進鈺，陳光興，2009，〈異議思想二十年〉，《台灣社會研究季刊》，第74期，6月，

273-298。

莊素玉，2006/05/10，〈蒸發了的經建會〉，《天下雜誌》，第346期，台北。

許甘霖，2000，〈放任與壓制之外：政治化薪資形構初探〉，《台灣社會研究季刊》，第38期，1-58。

陳信行(編)，2010，《工人開基祖》，台社讀本08，台北，台灣社會研究季刊社。

陳政亮，2010，〈社會保險的失敗：從勞基法到勞工退休金條例〉，《台灣社會研究季刊》，第79期，9月，5-50。

陳美霞，2011，〈台灣公共衛生體系市場化與醫療化的歷史發展分析〉，《台灣社會研究季刊》，第81期，3月，3-78。

陳師孟等，1991，《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，台北，澄社報告之一。

陳添枝，1999，〈1980年代以來台灣的貿易自由化〉，收錄於中華經濟研究院(編)，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，台北，中華經濟研究院；365-411。

陳逸潔，2010，〈台灣米酒菸酒稅風波之回顧與省思〉，《經濟前瞻》，3月號，第128期，64-70。

曾華璧，2008，〈台灣的環境治理1950-2000：基於生態現代化與生態國家理論的分析〉，《台灣史研究》，15(4)，121-148。

楊渡，2000/1/23-27，〈人生採訪：當代作家映象——專訪陳映真〉，王妙如紀錄整理，《中國時報》人間副刊。

廖彥豪，2011，〈虛構的都市土地改革？重探戰後初期國民政府土地治理政略的雙重性格，1949-1964〉，未完稿，台大城鄉所。

鄭友揆，程麟蓀，張傳洪，1991，《舊中國的資源委員會1932-1949：史實與評價》，上海，上海社會科學院。

鄭敦仁，1999，〈台灣政治民主化的經濟意涵〉，收錄於中華經濟研究院(編)，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，台北，中華經濟研究院；215-258。

聯合報，2001/11/21，〈民眾排隊買米酒是政府棄守公賣局警察局所致〉，《聯合報》。

薛毅，2005，《國民政府資源委員會研究》，北京，社會科學文獻出版社。

瞿宛文，1995，〈國家與台灣資本主義的發展：評論《解構黨國資本主義》〉，《台灣社會研究季刊》，第20期，1995年8月，151-75。

瞿宛文，2003a，《全球化下的台灣經濟》，台北，台灣社會研究季刊社。

瞿宛文，2003b，〈反戰與反思聯想〉，收錄於馮建三(編)，《戰爭沒有發生？》，台北，台灣社會研究季刊社，2003年。

瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉，《台灣社會研究季刊》，第53期，3月，29-59。

- 瞿宛文，2008，〈重看台灣棉紡織業早期的發展〉，《新史學》，3月號，19(1)：167-227。
- 瞿宛文，2009，〈台灣經濟奇蹟的中國背景：超克分斷體制經濟史的盲點〉，《台灣社會研究季刊》，第74期，6月，49-93。
- 瞿宛文，2010，〈台灣戰後工業化是殖民時期的延續嗎？兼論戰後第一代企業家的起源〉，《台灣史研究》，17(2)，6月，39-84。
- 瞿宛文與安士敦，2003，《超越後進發展：台灣的產業升級策略》，朱道凱譯，台北，聯經。
- 瞿宛文與洪嘉瑜，2002，〈自由化與企業集團化的趨勢〉，《台灣社會研究季刊》，第47期，9月，33-83。
- Amsden, A. H., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.
- Amsden, A. H., 1994. The Specter of Anglo-Saxonization Is Haunting South Korea, in L.J. Cho and Y.H. Kim (eds.), *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*, Westview Press, Boulder, 87-125.
- Cheng, Tun-jen, 1990. Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan, in Gereffi, G. and D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press.
- Chu, Wan-wen, 2009, Can Taiwan's Second Movers Upgrade via Branding? *Research Policy*, 38:1054-1065.
- Council for Economic Planning and Development, various years, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei: CEPD.
- Dore, Ronald, 1990, Reflections on Culture and Social Change, in Gereffi, G. and D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press.
- Eckert, Carter, 2000, Korea's Transition to Modernity: A Will to Greatness, in Merle Goldman and Andrew Gordon (eds.), *Historical Perspectives on Contemporary East Asia*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 119-154.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Hsu, Jinn-yuh, 2009, The Spatial Encounter between Neo-liberalism and Populism: Regional Restructuring under the DPP Regime in the Millennium Taiwan, *Political Geography*, 28(5): 296-308.
- Hsu, Jinn-yuh, 2011, State Transformation and Regional Development in Taiwan: From Developmentalist Strategy to Populist Subsidy, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3): 600-619.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, CA: Stanford University Press.

- Kim, Eun-Mee, 1997, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, New York: SUNY Press.
- Kim, Seok Ki, 1987, *Business Concentration and Government Policy: A Study of the Phenomenon of Business Groups in Korea, 1845-1985*, Ph.D. thesis, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Kirby, W.C., 1990, Continuity and Change in Modern China: Economic Planning on the Mainland and on Taiwan, 1943-1958, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 24, July, 121-141.
- Leftwich, Adrian, 1995, Bringing Politics back in: Towards a Model of the Developmental State, *Journal of Development Studies*, February, 31(3): 400-427.
- OECD, 2010, Revenue Statistics, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37427_46661795_1_1_1_37427,00.html.
- Shin, J-S., and H-J Chang, 2003. *Restructuring Korea Inc*, Routledge Curzon, London.
- Wade, Robert, 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda. 2000. Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not 'Normalising'. *Pacific Review*, 13(1): 21-55.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.), 1999. *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, a World Bank policy research report, published for the World Bank by Oxford University Press.