

台灣社會研究季刊
第二十期 1995年8月
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
No. 20, August, 1995.

國家與台灣資本主義的發展 — 評論《解構黨國資本主義》*

瞿宛文

The Role of the State
in the Development of Capitalism in Taiwan:
A Review of *Party-State Capitalism*

by
Wan-wen Chu

關鍵詞：國家，公營企業，私有化/民營化，黨國資本主義，官商資本

Keywords: state, public enterprises, privatization, party-state capitalism

* 本文曾發表於本刊以“什麼是台灣社會研究”為題所舉辦的七週年學術研討會上，
1995年1月。感謝陳師孟教授在會中的評論意見以及兩位評審的意見。

收稿日期：1995年1月10日；通過日期：1995年5月19日。

Received: January 10, 1995; in revised form: May 19, 1995.

摘 要

《解構黨國資本主義》一書不單影響力大，並相當代表了當前贊成全面自由化的觀點，值得我們將其放在這時空背景下進一步討論。此書就全面整理戰後官營事業的資料做出了相當貢獻。書中顯示了強烈的反抗黨國威權的政治取向，但是其所用的理論基礎是新古典經濟學，所依據的準則是靜態經濟效率，由其推論出全面私有化的結論。這樣的討論，一方面忽略了發展文獻中關於國家以集體力量替代尚未健全的市場制度的討論，因此也只強調了「黨國」的層面，而忽視了黨國在發展過程中對「商」的扶植，以及其所造就成的「官商資本主義」。一方面也忽略了西方關於公共政策與市場機制孰優孰劣的長期爭論，而只呈現了在1980年代極為流行的極小化政府角色的保守思潮。在當今黨國威權體制解體重組之際，反抗威權不能再是我們唯一甚或主要的任務，當今亟需的是更複雜化的公共政策的討論。

Abstract

Party-state Capitalism, written by six prominent economists in Taiwan, has been an influential book, and its advocacy of sweeping liberalization typifies the current thinking in Taiwan's academic circle. Thus, it is worthwhile for us to evaluate its views carefully against the historical background. The book manifests strong anti-KMT party-state political tendency, but its views on policy was based on the theories of the neoclassical economics. That theory focuses mainly on economic efficiency of resource allocation and hence unable to provide full support to its political views. On the one hand, its discussion ignored the entire development literature which emphasizes the role of state in substituting the yet-to-develop market in developing countries. Lacking historical perspective, the book puts sole emphasis on the party-state, and thus neglects the fact that the large businesses are becoming stronger partners in their relationship with the party-state, and hence overlooks the role of the large businesses in pushing liberalization. On the other hand, the book disregards the long-standing debate on public policy between the pro-intervention and the pro-market camps, and presents only the pro-market side, which happens to be the popular trend during the 1980s in the West. In today's Taiwan, the old authoritarian party-state is disintegrating and reorganizing itself, hence should not be the sole focus of attention, as was the case in the book. This perspective also led the book to reach the conclusion of total liberalization, and hence ignored the need to have more sophisticated policy analysis in the present circumstances.

1. 前言

近年來威權體制逐漸解體，經濟上的自由化也在同時進行，而公營事業「民營化」則是項目之一。1991年陳師孟等六位澄社經濟學者合著了《解構黨國資本主義—論台灣官營事業之民營化》(以下簡稱《解構黨國》)一書，書中除了對於國民黨「黨國資本主義」提出批評之外，就政策面則全力主張「民營化」。自出版至今，配合著社會上在這幾年中的「民營化」「自由化」的風潮，此書發揮了相當的影響力，而書中的想法也相當的代表了當今贊成自由化方面的觀點，因此值得我們在此刻配合著這時空背景，對此書做進一步的討論。

書中所指涉的國民黨「黨國資本主義」，是指國民黨政府在經濟體中維持著超高比重的公營企業，並且利用公／黨營企業，來維持、擴大權力。而它主要的罪狀包括：1) 濫用權力，建立分贓體系；2) 任意干涉市場運作。前者是濫權圖利他人，後者是妨礙市場、影響效率。

但是書中對於國民黨為何要如此做、為何採取如此的形式做為(譬如為何分黨營、公營)、這些做法對於其統治的基礎產生何種影響、這些的歷史背景如何、歷史變化趨勢如何，此書則並沒有作出實質討論。作者們依據前述兩點，很自然的提出全面「民營化」的訴求，對於這訴求背後的經濟社會政治背景與涵意則也都沒有討論。此書出版三年之後，至今「民營化」似乎已經成為既定方針，成果不單有限並且相當可議，但若要对它進行評估，也需要將它放在上述背景中來考慮。

若要真正評估這些官營企業的位置與作用，則牽涉到評估國民政府在台灣戰後經濟發展過程中起了何等的作用，因為官營企業顯然是它統治上的工具。如果不將這些企業放在這角度來考量，則無法真正瞭解它們所起的作用。因此本文將試圖從這角度著手，來評估國民政府的角色，以及官營企業的作用，並進而考慮「民營化」等措施的意義。本文將討論這些發展的歷史背景，試圖探討上述《解構黨國》書中所忽略的議題。

2. 解構黨國資本主義

2.1 書的內容結構

《解構黨國》一書除了前言之外共有十章，前言中介紹了寫作的過程，並定義了黨國資本主義，第一、二章分別介紹了公營事業以及其他官營事業的情況，第三章則評估了這些事業的比重與績效，第四章則依據新古典經濟理論，對公營私營的利弊做討論，第五章探討其他國家的經驗，第六到第九章則都是關於「民營化」實施方面的討論，包括「民營化」的方式、配合措施、優先順序、法令等，第十章為結論與建議。

自從劉進慶在他的《戰後台灣經濟》(1992)一書中，詳細討論了從1945到1965年間台灣公營企業的發展情況之後，《解構黨國》就是下一本專門針對這問題做出比較完整討論的書了，顯然我們對於這重要問題的討論文獻仍非常缺乏。而它適時的將這議題再度提出討論，並且書中對於台灣公營以及其他官營事業方面，蒐集、整理了相當完整的資料，對於「民營化」實施上的相關問題，也有非常詳盡的討論。因此就這些方面而言，《解構黨國》作出了相當的貢獻。

從另一角度而言，《解構黨國》的重點顯然是放在政策面，著重於資料的整理與呈現，以及「民營化」實施上的問題，而對於為什麼要「民營化」討論的比較少，同時也沒有將這議題放在台灣的政治經濟脈絡中來考慮，關於這政策的影響也就只討論了最直接的如勞工的解雇等問題，對於政治經濟發展的影響則也著墨比較少，只是強調了降低國民黨的政治權力等方面。本文將從有關的議題方面一一討論。

確實，此書原本就沒有成為學術著作的意圖，它是以一一般讀者為對象的政策討論，因此本文在評論時重點將不會是學術性的要求，但是因為此書所談的正是當今台灣政經改革的重要議題，並且此書的論述方式已經有相當大的影響力，因此有必要探討書中所運用的理論、

論述方式為何，如此我們才能對這些重要政經改革議題進行有意義的討論，並且試探提出另類經濟論述的可能性。

2.2 理論基礎

如書中〈前言〉中所述，《解構黨國》一書的出發點是台灣官營事業的「民營化」，原書的初稿確實是定名為「台灣地區公營事業民營化之研究」(p.23)。而在寫作過程中，公營、隱藏性官營、黨營事業的多元形式，以及它們在經濟體中所佔的比重，都在在使作者們「悚然」。而心驚之餘，作者們也因此進一步了悟經濟與政治的相關性，因而將官營事業的存在、比重，與國民黨的政治統治連結起來，進而將此現象定名為「黨國資本主義」，並且把「民營化」與政治層面的民主化相連。

不過《解構黨國》整本書中，只有在短短總共七頁的〈前言〉部份，談到了這些問題，因此所言不多。〈前言〉中在定義「黨國資本主義」之處 (p.24)，作者們對於台灣如此的經濟體系曾提出以下解析：1) 自由經濟下任行干預；2) 施行資本主義，政商勾結，忽略弱勢；3) 實行國家主義，管制一切；4) 集權主義、一黨專政。

概括而言，書中推論大致如下：官營事業在經濟體中比重大(3)，意味著歐威爾式的老大哥統治(4)，亦即一種無所不在的控制，這些事業讓國民黨壟斷權力、進行利益輸送 (1,2)。所以這其中主要的指控，似乎是在於「大」，亦即比重「大」的官營事業構成了國民黨統治的基礎，而除了濫用權力之外，主要在於它因此可以實行威權統治（範圍「大」而全面的控制）。

這經濟以及政治領域上的「大」、以及威權統治的可議之處被當作自明不需解釋，而書中確實沒有提供太多解釋。不過從類似「一個恩威並施的主子，終究還是一個高高在上的統治者」(p.24)等說法，我們可以看出作者們強力反抗威權統治的感情，但問題是如此的說法，除了表示作者們反對高高在上的統治者的意見之外，並沒有為自己提出

理論依據。難道國民黨的可議之處只是在於它「高高在上」？

濫用權力不會是作者們主要的指控，因為濫用權力牽涉的層次比較低，若只是貪污舞弊，則似乎成了行政效率上的問題，比較瑣碎；但如果指涉的是國民黨濫用權力來維持統治，則又回到上述的威權統治的問題。

濫用權力來干預市場 (1) 是作者所提出的另一不同性質的指控，不過這裡所涉及的問題，實際上與作者們所強調的政治層面並不相同，直接所牽涉的只是純粹關於經濟效率 (efficiency) 的問題，而間接則涉及新古典經濟學在意識型態上「自由市場至上」的基本原則。

第四章為書中正式討論理論的部分，所用的是純經濟性的新古典理論，議論上只是依據經濟效率準則，對於何種產業需要公或私營提出討論。新古典經濟學派認為，市場機制必然在運作上比政府有效率，因此只有當市場失靈 (market failure) 之時，才有理由考慮運用政府干預，而市場失靈主要包括：1) 競爭失靈，如產業的經濟規模達到了自然壟斷之地步；2) 產品具有公共財的性質，私人不會提供；3) 商品之生產或消費具有外部性；4) 不完全市場；5) 市場訊息不完全；6) 失業，通貨膨脹與總體失衡；同時政府也可能基於「效率」之外的考慮介入¹。

在這新古典的架構下，這些準則可以用來檢驗某些產業是否有市場失靈的性質，因而考慮其是否需要政府干預，不過也僅止於此。但是依據經濟效率準則來議論哪些官營事業應該「民營化」，它所隱含的政治意義必然不強烈，這其中與「解構黨國資本主義」的強勢政治訴求之間，還是有距離。純經濟性的新古典理論，並無法為書中強烈的政治性訴求，提供完整的理論基礎。

換言之，現今在國際經濟學界具有主流地位的新古典經濟理論，依據「學術分工」原則而劃地自限，只處理「純經濟性」的問題，因

1. 見《解構黨國：119-21》，原引自 Stiglitz (1986: Ch.4)。

而向來把政治領域排除在分析範圍之外。

新古典理論在進行政策分析之時，其實是假設了一個會為全民謀福利的政府，因此分析中先假設政策目標是「(政府) 要極大化社會福利」，然後再依據此來推導出「正確」的政策處方，上述的書中第四章關於公營或私營的利弊得失的政策分析，其實也正是如此的分析架構。這裡所假設的政府性質與書中「黨國資本主義」中的政府，顯然大相逕庭。雖然這目的是推導出規範性 (normative) 的政策建議，但是如此架構下所得出的結論只能是「如果政府要極大化社會福利，則應該盡力民營化」，反過來說，對於現況，如此的分析也只能推導出「若不民營化，或者若官營比例過高，則這政府並沒有極大化社會福利」，如此溫和平常的結論而已。與作者們的政治訴求雖然不至於矛盾，但有相當距離。

所以在〈前言〉中，作者們在定義並提出要解構「黨國資本主義」時，其實主要是基於他們強烈的政治訴求與意願，而這與他們在後來第四章中，所主要討論的新古典經濟理論，並無法真正完全配合。亦即新古典理論給了他們「自由市場至上」的信心，但是無法提供其他。

以上的討論還有一個特性，就是都是靜態的分析，沒有歷史、沒有發展動態。靜態分析只看當時那時空地點，依據經濟靜態效率分析得出的「何種產業不適合公營」等結論，被認為是一般性、適用於任何時代、環境的。但是人的社會是有歷史的，尤其像台灣這樣的經濟社會體，變化的速度令人目眩，所以我們必須回到歷史，將上述的議題放在經濟發展的角度來瞭解，才能掌握問題。

3. 國家與經濟發展

3.1 對東亞經濟成長之解釋

近年來東亞新興工業化國家 (NICs) 的快速經濟成長，引起了發展學界 (包括經濟、社會、政治學方面) 相當的注意，而要如何解釋

它們的成長，也成了不同學派爭論的焦點，而其中國家的角色也正是爭論焦點之一。

簡言之，新古典學派認為東亞等國之所以能夠成長，是因為它們採取了出口導向政策，而這政策意味著遵循國際市場的價格而發展，因此東亞的成長可歸因於遵循市場機制，而它們的成功也不單證明了出口導向（向外）政策優於進口替代（向內），更證明了市場制度的優越性²。

另外有些人則強調國家的角色以及發展取向，其中一些可稱之為發展取向國家 (developmental state) 學派，他們指出國家在東亞各國的發展中扮演了重要角色³，國家在發展過程中的干預，自始就有並且範圍廣而深，不單提供基本建設與服務，並且具有強力發展取向，大力扶植當地產業。涉入方式不只是功能式 (functional) 的（譬如說對於出口一視同仁的補貼），並且是選擇性 (selective) 的（譬如扶植特定產業），對市場價格與功能刻意扭曲 (distort)⁴。同時，東亞國家在轉向出口之後，並沒有放棄進口替代，只是轉而鼓勵替代出口產業所需要的中上游原料產品。雖然新古典學者試圖將這些干預說成是不具重要性⁵，但是東亞等國的國家在過去曾經如此深入干預的事實，實在是難以漠視的，《解構黨國》書中對台灣的國家介入太多的指責就是一個例證⁶。更何況即使落後國的國家有時採取扶植或依賴市場的作為，在市場制度尚未建立起來的環境中，這種作為本身就是一種干預。

不過發展取向國家的論述，描述性比較重，因為若現象如此，人們必然想要得知，為何不同的國家機器會有如此不同的作為；為何有

2. 對於新古典學派在這方面的文獻檢討，可參考 Wade(1990: Ch. 1) 等。

3. 只有在香港的國家在扶植產業方面干預比較少，但是也有人指出，香港殖民政府不單提供了廣泛的基本建設，並且還積極介入土地與房屋市場，為中下階層提供公共住宅，這方面與新加坡類似。所以香港也並非真正的自由放任。參見 Castells, et al.(1988)。

4. 可參考 Wade(1990) 以及 Amsden(1989) 分別關於台灣與南韓的討論。

5. 參見 Little(1979) 與 Ranis(1979) 等。

6. 《解構黨國》作者們可能沒有意識到，他們研究的成果為東亞國家在經濟上廣泛干預提出佐證，而這卻正是研究東亞成長的新古典學者所不願承認的。

的國家就能夠具有相對自主性(relative autonomy)，與內部個別利益階級或團體保持距離，而促進整體資本主義的發展；而有些落後國家的政府就無法做到，因而國家政策的制訂就淪為各種不同利益進行拉鋸戰的場所。相對自主性使得東亞的發展政策具有有效性，而不是像在多數落後國家中，無法有效執行⁷。

因此對於落後國家經濟社會發展的歷史分析，就成為必要的部份。如果忽略這部份，就可能像有些發展取向國家學派學者，相對於新古典學派的說法，而提出類似「在東亞發展之中，成功是來自於有能力的國家之作爲」，這種歌功頌德式的說法⁸。確實，在這種爭論之中，各取所需的解釋是非常普遍的。

新古典學派對於這方面的說法，一方面也是反應了1980年代新保守風潮的影響，在先進國福利國家解體之際，「要將政府對市場的干預減至最低」，就成了新保守派的口號。而他們在多數落後國家幾近失敗的發展經驗之中，發現了東亞這些例外，就喜出望外的將其當作來自落後國的、證明同一口號的例證。

不過只要同意「資本主義是一種特定的制度，而落後國家就是尚未建立如此的制度」如此幾近常識性的說法，就會發現新古典學派上述的口號，對於經濟發展是難以適用的；不過新古典學派注意焦點在於資源分配以及其靜態效益問題，制度面的問題正是他們的盲點⁹，所以他們會忽視上述的落後國家缺乏市場制度的說法，也就不足為奇了。

新古典學派不願正視或不願承認，落後國家市場制度尚未建立的事實（不只是市場失靈 [market failure]，市場是不存在或不健全），

7. 以上的論點，在對於拉丁美洲與東亞各國成長經驗作比較的研究中，顯現得相當清楚，可參見 Jenkins(1991)等。至於國家自主性之討論，在社會學與政治學中有相當詳細的討論，在此從略。

8. 參見龐建國的博士論文，Pang(1988)。

9. 近年來制度學派(Institutional School)比較受到注意，他們正是針對新古典學派在這方面的盲點提出挑戰。

而強調落後國家中的政府失靈(government failure)¹⁰，因而提倡依賴市場，是完全忽略經濟發展之過程。確實多數落後國家成長成績不好，同時在其中政府失靈也很普遍，但是東亞這些例外，正是政府失靈最不嚴重的地方，但是並非政府干預少，而是干預之成功；差別不在於政府干預存在與否，而是在於政府干預的有效性，也就是東亞各國成功的以政府干預來替代市場失靈，並且以政府干預來幫助市場制度的建立。

在經濟發展的文獻之中，從很早如 Gerschenkron(1962) 就已經討論過，落後國因為欠缺資本主義或市場的制度，若要迎頭趕上先進國，就必須有一些具有集體性的、市場制度的替代品，來促進資本累積、經濟成長，他引用的歷史資料極為豐富，替代性的制度包括德國的銀行、俄羅斯的國家等。戰後整個結構主義 (structuralism) 的文獻，也就是環繞著這樣的議題發展。

東亞的經驗也再一次證實了如此的看法，亦即在落後國追趕的過程中，國家干預或其他集體性的市場的替代品，其實是一種資本主義啓始發展的必要條件。而在東亞國家成功的用非市場力量建立了市場制度之後，新古典就引用來證明「市場的優越性」，而發展國家派就引用來證明東亞國家的大有為。而實際上，國家的介入只是一必要條件，真正的解釋在於國家的構成為何。

3.2 台灣發展的原因

任何關於台灣經濟發展嚴謹的研究，必須討論台灣在工業化啓始階段所具有的條件，如劉進慶 (1975/1992)，Wade(1990)，Amsden (1985)等¹¹。大致上大家都會同意日本帝國主義的殖民統治，為台灣資本主義化奠下了基礎。日本殖民政策主要是要台灣為日本提供糖與米，為此它進行了丈量土地、建立清楚的土地財產權、建立了農村的

10. 參見 Krueger(1990)等。

11. 以下的討論即依據這些文獻，以及矢內原忠雄(1985)，Ho(1978)，Lin(1973)等。

水利以及推廣體系、進行基礎建設等，在 1930 年代後期，爲了配合日本在戰爭上的需要，而要將台灣作爲南進基地，殖民者因此開始進行有限度的、日資爲主的工業化。台灣在農業方面確實產生了相當的變革，1920 年代蓬萊米出口到日本的數量不斷上升，農業生產力也有相當成長。而這也使得台灣農業脫離自給自足式的生產，而達到了很高的商業化程度。

在戰後早期，國民政府接收了日本殖民統治留下來的一切。日據後期工業化過程中日資佔了九成多¹²，因此它們的撤離，正留下了國民政府接收後統治上的物質基礎，而原來官僚體系也是以日人爲主，因此也是類似情況。所留下的各種軟硬體建設，也都有助於國民政府的統治。

更重要的是一些偶然的歷史條件之配合。中國大陸上進行的革命，不單驅逐國民黨到了台灣，也迫使它必須在台灣進行土地改革。韓戰促使美國決定將國民黨/台灣留在它的防線之內，因此送來了第七艦隊與美援，在軍事上、經濟上、政治上幫助穩固這政權。這些條件使得國民政府可以在來到台灣後，在沒有當地勢力的支持之下，仍然能夠暫時穩固政權，因而擁有相對於當地社會各勢力的「相對自主性」。另一個相配合的歷史條件，則是在 1960 年代轉爲出口導向之後，當時國際市場相當的開放，使台灣出口成長不至於受阻。

如一些發展取向國家學派學者所指出，確實，在這段期間內，國民黨政權不斷修改經濟政策以求發展。戰敗後先穩定經濟，恢復生產，爲了節省外匯發展經濟，而進行進口替代工業化，同時也開始扶植當地資本，而在進口替代出現瓶頸之後，於 1960 年轉向爲出口導向工業化，並進一步引進外資。在 1970 年代初期，爲了維持出口導向的成長，並應付他國的競爭，推動十大建設並進行第二次進口替代。確實，戰敗後強敵依然當前，使得它具有很強的危機意識，而發展經濟

12. 參見 Ho(1978:86)，日資佔所有公司資本的 76%，但在製造業中佔 90%。

是它唯一生存之道。不過很多落後國家之政權之所以無法自保，是因為它們做不到、而不是它們不願意求存。

正如 Jenkins (1991) 所指出，東亞與拉丁美洲國家的差異，主要是在於政策的有效性(effectiveness)，而有效性的不同則源自國家「相對自主性」程度，而這決定於社會歷史的條件。如上述，在台灣發展前期，國民政府確實採取了上述的務實有效的經濟政策，不過在當時的情境下，並不需要太複雜的研究，就可以理解到所需要的政策為何，真正困難之處在於執行。拉丁美洲國家並非不知道何種政策會促進整體經濟成長，何種只會圖利某些特定利益，但在政治上這些國家只能採取後者，因此無法有效的促進經濟成長。

相反的，國民黨政權在台灣戰後發展前期，它所具有的「相對自主性」，使得它在政治現實上有可能執行促進整體經濟成長的政策，而國民政府所可運用的資源（包括所繼承的殖民遺產、自大陸帶來的資源、外來的援助），使得它具有完成執行的能力。是這些歷史條件給了它政治上的空間與執行的能力。因此若由歷史條件的角度，來瞭解國民政府的作為與經濟政策，就能脫離上節所述的新古典與發展國家的雙選題，才能真正掌握現實。

3.3 公營事業的角色

上述兩節討論了如何看待國家在東亞各國、尤其是台灣的經濟發展中的角色，現在再回到公營事業「民營化」的主題。以上的討論將是我們探討台灣現存公營事業由來的背景。

戰後國民政府在台灣接收日資企業之後，將主要部份都留為公營，而使它成為統治的物質基礎。一方面這是因為原先具有獨佔地位的日資之撤出，這歷史條件所給予它這個機會，一方面它本身急需如此的資產作為統治的基礎、以及供應打內戰所需的資源。緊急的政治考慮當然是決定因素，至於如「何種產業該公營」等問題，顯然不會也不會被考慮到。不過如此的安排，也同時決定了在 1950 年代政局穩

定之後，台灣經濟發展的結構與方向，亦即原來的日本獨佔資本現在以更集中化的形式成爲國家資本，使得國家在經濟領域中握有絕對的主導地位¹³。

劉進慶（1992）對於台灣在戰後這歷史時刻，公業與私業（公營以及私營資本）之間的動態關係，有相當貼切的描述。一方面各種歷史條件，意味著此時的國家資本受到中國父權家長制的家產主義的限制，具有家產化、封建化的性質。因此公業與私業的關係是官—民、上—下、主—從。爲了促進經濟成長，公業必須是資本主義的催生者，必須扶植私業；而私業是在公業管制保護下寄生成長的，但在成長中與公業進而對立、結合。

劉進慶（1992：93-103）同時認爲公業在不同時空會有不同角色，如在台灣如此的落後國家，則會擔任資本主義原始積累的助產婦，在先進國則會在危機時刻擔任補救工作，也可能在某種社會條件下爲往社會主義過渡鋪路¹⁴。在此無法多談後兩種可能性，不過如此的討論至少提出另一種角度來衡量公營企業，而不只是依賴新古典經濟學的靜態經濟效益準則；亦即公營企業的角色，會依據經濟發展的階段、社會的條件而異，除了官僚對於公營企業直接的控制之外，官僚體系會受到何種社會勢力的影響，也會決定它的角色。

劉進慶將官僚與私人資本之間的矛盾與利益的結合體，稱之爲「官

13. 參見劉進慶（1992）第一章。近來有些學者提出以下的看法：日據時期台灣經濟體中市場機能運作比戰後強，企業也都爲「民間企業」，因此戰後初期國民政府的作爲實爲倒退，也談不上幫助市場制度的建立。這樣的看法與真實情況有相當的距離。日據時期的日本殖民統治採取所謂的干涉主義，政治方式主導發展，尤其後期的工業化，完全是殖民者所主導，爲了日本發動戰爭的考慮爲移轉，這種模式距離所謂的純粹市場運作甚遠；這個看法中的所謂「民間企業」其實是以日資爲主，尤其在製造業裡日資佔總資本90%，更何況這些日資企業也必須隨著殖民者的戰敗而撤離。若無視於這些殖民統治的現實，而只看到這些日資企業「私有化」的表象，而將其稱爲「民(?) 間企業」，更進一步推論說這是純粹的市場機制運作（以便得出國民政府戰後的官有化是種倒退之結論），這其中推論未免過於牽強。

14. 關於最後這可能性，這方面的討論進一步可參見 Mandel (1973: 73-8)。

商資本」¹⁵。從上述角度來看公營私營企業，就會發現現今台灣的「民營大資本」，就是從這種被管制、扶植的過程中成長，進而挑戰公業而與其進一步結合，因而成為「官商資本」的一部份。台灣經濟發展的過程，也可被看成是國家利用國家資本，管制並扶植私人資本以發展資本主義經濟的過程，但官僚也在過程中確保這些新興大資本，會成為與它共同統治的伙伴；而經由如此歷程長大的台灣私營大企業，確實也已經與官方有著千絲萬縷的利益關係，已是共生關係的一部份，因此絕對不會真正挑戰統治的根本。

將這官商利益結合體稱為「黨國資本主義」，只強調了「黨國」主導的面向，而忽略了官商長期利益結合的面向，忽略了黨國之主導，並非只是靜態的霸佔資源，而是動態的主導經濟發展、主導私營企業的成長、主導官營利益的維續。而稱之為「官商資本主義」，則比較貼切的顯現出這利益結合體的全貌。這兩者之差異，在以下關於所謂「民營化」的討論中，將更加明顯。

3.4 「民營化」或「私有化」？

如前述，台灣戰後初期國家資本仍帶有封建性質，因此有官民、上下、主從之分。確實，從這種歷史角度，才能理解為何同樣的過程在英文中是「私有化」(privatization)，在台灣就會被稱為「民營化」。

在先進國之中，依據所有權形式來分，公營事業 (public enterprise) 是屬於公眾的，在形式上屬於全民所有，而私營企業 (private enterprise) 則很明確是屬於個別私人所有。雖然關於公營企業的公共性如何，以及其控制權何屬仍有爭議，但至少沒有封建包袱，沒有官民之別。

而在過去台灣的發展過程中，在威權政治以及國家主導經濟情況下，公營企業的「官」性當然大於它的「公共性」，或者可說在市民社

15. 參見劉道慶 (1992) 第四章。

會尚未出現之時，「公共性」原本也不存在。因此「公營」會被視為「官營」，「私營」會被稱為「民營」，也就不足為奇了。

但是到了今日，台灣的政治經濟的情勢本身，已經被快速的發展所改變。威權政治已經解體，國家主導經濟發展的局面也已經不再。封建性質越來越被資本主義性質所替代，擁有財產之多寡越來越成為區別地位高低之準則，官民等上下之別，也漸漸趨於模糊。同時，在「官商資本」之結合體中，官與商的主從關係，也已經開始調整，已經逐漸接近可以被稱為「政商資本」了。

在如此的情勢之下，若再沿用「黨國資本主義」、「民營化」等用語，實在與時代無法配合。現今之「官」已經不再是過去的威權黨國，若只是將矛頭對準它，不單是放過了「官商資本」中的「商」，並且在呼籲「民營化」之時，似乎將人民與「民營化」中的「民」，劃為同一陣線，不單與事實不符，也無法掌握「民營化」的現實意義。

今日所謂的「民營化」，其實主要的推動力量，正是來自於「官商資本」中之「商」，來自於這些被「官」扶植起來的大型私營企業，它們不單羽翼已豐，並且要與官營事業爭奪市場與利益；同時在爭奪過程中，必然是那些官商關係比較好的可以奪得比較大的利益。

以石化業為例，在過去國家以公營的中油公司來直接經營上游，並主導中游的發展¹⁶，中游的各個廠商的發跡，都多少藉由當時良好的關係才得到建廠的權利，都是扶植政策下的得利者。而今，因為石化業的中游廠商基於本身資本累積、更加穩固原料來源的需要，而有水平式以及向上游擴張的企圖。

台塑集團是石化業中規模最大、企圖心最強的集團，它正開始進行的總投資金額超過兩千多億台幣的六輕計畫，就是一個例子；這計畫將讓台塑不單終於能自行生產上游的石化原料，建立完整的石化王國，並且也開始煉油、涉入更加龐大的油品市場¹⁷。各方面條件都遜一

16. 參見瞿究文（1995）。

17. 中油公司的營業額之中石化原料部份只佔二成不到，其餘為佔獨佔地位的油品生產部份。

籌的東帝士集團，也提出了一個有類似企圖的七輕計畫，並可能在煉油方面與外商合作。

中油公司的「民營化」主要意味著上游輕油裂解部份、以及煉油油品製造部份將開放讓私營廠商加入。這些要求中油「民營化」的有形壓力中，至少包括了這些原被扶植的私營石化中游廠商要求擴張原料生產的需要，要求擴張生產範圍的成長意圖，以及進入原為中油獨佔的油品市場分一杯羹的企圖，以及一直覬覦台灣油品市場的外國石油公司參進的欲望。這情況與上述的「民營化」動力來自「官商資本」中之「商」的說法是一致的。不論中油公司是否要私有化，輕油裂解是石化業的源頭，就產業發展而言至今確實應該開放¹⁸。但是煉油業則是純為供應國內油品需求，產業發展的意義不大，與能源政策配合的問題比較重要，要如何開放、如何私有化，必須要考慮其他政策性問題。

在最近這些官營事業私有化過程之前，其實早已有先一波的私有化在進行著，那就是國民黨黨營事業的擴大。原先黨國不分之際，原本沒有區分國與黨的必要，但是正如上述，政治經濟情況開始變化，因此國民黨開始將原先一些屬於「官」的部份，就逕自「私有化」，或是將一些無形的特權「私有財產化」。而這樣的過程與「官商資本」的過程也有類似之處，亦即利用所掌握的控制權，用「公」的來扶植「私」的，將「官」轉成「商」。而這過程所產生出來的黨營事業，也已是糾纏在整個「官商資本」中之一員。

至今已完成的幾個「民營化」案例中，所採取的模式都是《解構黨國》作者們所認為最壞的模式，就是釋出官股，將官股比例降至 50% 以下。所達成的結果或是讓官僚體系能不受國會監督而繼續享有經營

18. 不過中油公司不應該再以補貼方式低價供應石化原料（參見瞿宛文（1995））。同時也不應對於石化業的私人投資案，給予任何的鼓勵或補貼，現在的六輕或「台塑模式」牽涉許多補貼，就產業政策觀點，補貼應該只適用於日出或幼稚工業，不應該用在石化業這樣的成熟工業。

權（如中國產物保險公司），或是由黨政關係良好的「商」，以五鬼搬運的方式，將公產「財團化」（如中華工程公司、中國石油化學公司，而中國鋼鐵公司也差一點步上後塵）¹⁹。

確實，雖然這些是採用作者們所認為最壞的方式而得到的結果，但是如果掌握到上述「官商資本」的本質，瞭解到所謂「民營化」動力的來源，那以上的結果其實是在預料之中的。

在如此情況下，若仍只是依據新古典學派的靜態經濟效益準則，認為這些靜態考慮可以適用於任何時空情境，因而在現在呼籲全面「民營化」，則就難免在不知情之下為「商」的奪利過程多添了一把刀。

在現今情況下，至少我們應該先將這過程予以正名，將「民營化」改稱為「私有化」，如此不單比較能顯現其真正的性質，不致有「商」等於「民」的混淆，同時也符合我們該推行的方向，亦即加強監督、落實「公」的「公共性」，並釐清「公」與「私」的界線，解構官商共生體。

3.5 公營或私營？

本文以上之討論主要是依據經濟發展方面的文獻，將台灣戰後國家的角色放在發展的過程中來理解，因而指出《解構黨國》中忽略了這個面向，因而難以掌握私有化的全貌。公營抑或私營的利弊，除了產業本身的性質以及效率問題之外，更應該依據發展的階段與社會的條件而定。

《解構黨國》所依據的是新古典經濟學的資源分配靜態效益理論，它認定除了市場失靈的例外之外，市場機制必然會比公營方式的效率要高。即使單就這些靜態效益問題而言，這其中也仍有相當多的爭議。

19. 這裡的模式都是由與國民黨有關的京華證券承銷，而此承銷商在洽商好承購人之後，經由承購人少數控股方式卻能成功的取得董事會的多數席位，掌握經營權。中工與中石化都是如此的模式，至於中鋼則是經濟部在眾多反對聲浪之下，令承銷方式由洽商承購人改為公開認購，中鋼才未遭威京化之命運。

在歐美的自由派 (liberals) 與保守派之爭議中，主要就包括對於市場失靈的認定問題，以及市場失靈的範圍大小如何等問題。保守派會認為市場失靈是極為少數的情況，而自由派則會認為市場失靈其實相當普遍，因此需要政府干預的地方很多。

而正如 Hirschman (1982) 所指出，各個社會對於這個問題的看法，都會隨著歷史的發展而改變，當人們厭惡無政府式的混亂時，就會贊成多一些政府干預，當人們認為政府干預無法解決問題時，又會轉而傾向個人式的解決方案。譬如在歐美等國，1930 年代的大恐慌以及各種社會運動，使得人們急於要用集體的力量來解決問題，因而帶來了戰後福利國家的建構，但是在實行了二三十年後，福利國家的各種問題出現，但又不易解決，因而使得保守派抬頭，極力推行解構福利制度以及自由化的措施，1980 年代保守派「政府角色應該極小化」的看法也成為主流思潮，風行世界。但是在 1990 年代，這些保守派政策的弊端已經顯現，推行私有化最力的英國，在今日其社會對私有化却已抱持著極大的反感，而在美國也有人開始質疑解除管制 (deregulation) 等政策的效果，歐美社會又開始反省檢討這十多年自由化的經驗²⁰。這方面歐美社會的歷史，確實呈現著風水輪流轉的現象，因此台灣很多經濟學者（包括《解構黨國》的作者），認為「私有化是世界趨勢」（而世界趨勢當然被認為是不可抗拒的），其實是忽略了這些風潮的歷史背景與變化。

台灣的社會發展的時間表當然與歐美國家相異，不過歷史 timing 上的巧合，使得學術上完全承受美國影響的台灣經濟學界²¹，剛好接收到 1980 年代的自由化的思潮，而這恰巧又與此時台灣社會中「官商資本」走向「民營化」的推力吻合，而這也正是《解構黨國》一書的背

20. 參見 Stiglitz et al. (1989)。

21. 同時，在各個社會科學之中，經濟學的學術生態，特別是（新古典）一派獨大的局面，在戰後其他學科都曾進行過對於自身學科發展的大規模反省與檢討，唯獨經濟學闕如。

景。

至於所有權與經營效率之間的關係，恐怕也不是那麼單純。首先，所有權與經營權不同，在形式上可以初步區分公有公營、公有私營、私有私營，但是私有私營之中應進一步區分所有權與經營權合一或分離的兩種。一般認為所有權與經營權合一的私人企業，因為追求私人利得的動力直接可以表現在經營的努力上，因此經營效率的追求必然不遺餘力。

但是隨著資本主義的發展，隨著企業擴大成長的需求，股票上市、經營專業化難以避免，因此經營權與所有權的分離在歐美各國也是發展過程中的必然趨勢。而在股權分散的情況下，眾多私人所有者對於企業專業經營者的監督也成爲一個問題，而這問題與公營企業名義上的所有者—全體人民—對於公營企業的監督問題，也有類似之處。這種專業經營的私人企業的效率水準，就依據監督的有效性而定，同理，公營企業的效率也依據公共監督的有效性而定。因此台灣的公營企業依據它們成立的歷史與環境的不同，而在效率水準上有相當大的差異，從可稱爲模範生の中鋼到年年虧損的台機，之間有很大的光譜。雖然它們確實有共同的問題，亦即黨政與政商關係的干擾，但是這是監督而非效率的問題。

至於是否要開放市場才能帶來壓力與效率，當然市場的競爭壓力是促進經濟效率很重要的因素，但這牽涉的是獨佔性的問題，也不是所有權的問題，許多產業會因爲各種因素而有參進障礙 (entry barriers)²²，無論其中企業是公營或私營。

《解構黨國》的訴求其實是要黨國不要亂干預，但是不能因此就完全否定「公共政策」的角色，效率與所有權之間關係受其他因素影響，其實其中政策議題很多，不能只是著重效率，同時，既然所有權與效率之間關係複雜，即使著重效率也不一定要馬上在現在條件下全

22. Stiglitz (1987) 甚至認爲微小的 sunk costs 就可能造成嚴重的參進障礙。

面的私有化。

公營抑或私營的利弊，就如上述必須加入各種方面的考慮。公營企業之弊，一方面在於如果監督不善則會有經營績效上的問題，另一方面是它與政治的關係。而它的利，則在於它在公共政策上所可能發揮的角色，在有效的監督之下，公營企業應能擔負一些政策責任，提供一些市場或私人企業所不能提供的公共服務，有助於社會公平，然而關鍵在於民意是否能夠凝聚，是否有能力有效監督。

在當今，真正的民意對於公營事業的經營仍然難以有效監督，因此這個「公營」的「公共性」仍然無法落實；官僚體系的僵硬化管理，以及政商關係下利益輸送的問題，都再在讓人覺得無論如何，現存的公營企業體系必須要有所變革，但是變革並不是只能從改變所有權著手，各個公營企業所牽涉的產業也各有其特殊性，應該分別討論，對它們都進行全面的私有化未必是理想的作法。

對於有些產業，如水力、電力、電訊、煉油等，因為其涉及自然壟斷，某種形式的政府干預一定會是必要的，因此所要討論的政策議題應該是干預的方式，而不能假設私有化所有權可以解決問題，《解構黨國》中雖也討論了如公有民營等之其他方式，但並沒有太重視。至於一些歷史任務已經結束的公有企業（如台糖等），其生產上的功能已無公營的需要，但是這些企業擁有眾多土地資產，如何處置恐也需要仔細的研究。重要的是這其中的公共政策議題，不應該被一時的政治考慮所掩蓋，我們不應該因為反對現在的執政黨，而要國家盡量少擔任政策任務，或盡量私有化公營企業。

廣電媒體的問題是一個很好的例子。黨政軍勢力壟斷三家無線電視台的問題由來已久，今年來一些團體所推動的「黨政軍退出三台」運動受到相當注目，其要求政治勢力不再干預三台的訴求，絕對是社會共識，但是關於如何達到此目的的手段，則引起一些爭議。推動者提出了「股權大眾化」的訴求，而這以「私有化」三台為主要手段的訴求引起很多質疑²³。廣電媒體是具有壟斷性的產業，並且是社會公

器，單單市場競爭不能帶來我們所要達到的、使其符合公益的目的；台灣報業在報禁解除之後的發展也證明這點，亦即壟斷依舊，而報紙的私有私營化並不表示它們不會引進政治力量，或將報紙報導當作利益交換的工具。對於這樣的產業，公共的監督是無可替代的，而產權的公有形式應該可以有助於公共的監督，只是在制度設計上必須詳加研議。台北廣播電台的发展也是一例，今年在民進黨入主台北市政府之後，如何排除政治勢力就成了爭議的焦點，而討論的最後共識則是讓台北電台成爲一個公共的電台，而不是釋出股權讓其只是成爲另一個商業電台，而這電台的「公共性」則必須有公共的監督²⁴。

如上述，現在真正的民意對於公營事業的經營難以有效監督，但是同樣的原因，也使得民意對於私有化的過程難以有效監督，因此就產生了上述「財團化」的結果，原先想要藉由市場競爭力量打破政治力量壟斷經濟的目的，恐怕也不會達到。但是私有化是一次性的(one-time)、無可挽回的過程，其中又牽涉到長期以來累積存在於公營企業的公共資源，以什麼方式、什麼條件、如何轉手到什麼樣的財團手中，這結果會有長遠的影響。除非我們能確保私有化過程的品質，不然我們有何理由急於在現在以現行條件私有化？在這情況下「全面私有化」的訴求，只是幫助了當局現行草率的「財團化」的措施。

4. 結論

《解構黨國》是一本相當有影響力的書，書中對於台灣官營事業的現況作了相當詳盡的整理，再次將這重要的議題提出討論，隨著「民營化」政策的實施，對這議題的探討更顯出它的急迫性。而本文則是就這議題做出進一步的討論。

書中討論著重於私有化實施層面的探討，而對於爲何要全面私有

23. 參見媒體學者馮建三每週一在自立早報所刊登的短文。

24. 這監督必須要有自主性的民間公益團體來參與，必須依賴民間社會力量的興起與介入。

化，則沒有太深入的探究。作者們雖然對於「黨國資本主義」提出嚴厲指責，認為應該被解構，但是他們除了指責公營事業所佔比重太大、成為國民黨統治的基礎之外，並沒有提出其它的批評。而「太大」為何不好，他們則是依據新古典經濟學的靜態效益準則，認為因為市場運作比政府管制的經濟效益高，因此台灣的官營事業比重太大。而這種只關心效益、政策建言式的論述，與前述作者們對國民黨之嚴厲的政治指控並不吻合。同時這些討論都是靜態的、非歷史性的，無法將問題放置在台灣動態的發展環境中來看，也因此無法真正掌握所謂「民營化」的社會與經濟背景與意涵。而本文就是試圖將私有化公營事業的問題，放在歷史以及發展動態的角度來考量。

要瞭解官營事業的由來與它在台灣戰後經濟展中的角色，必須從瞭解國家的角色著手。近年來，如何解釋東亞新興工業化國家的成長，已成為發展學界爭論的焦點。新古典學派認為東亞之成長，源自於東亞各國採用了出口導向政策，因而證明依賴市場機制之策略的優越性。發展取向國家學派則指出，出口導向不等於依賴市場，實際上東亞各國中國家干預極為普遍，也正是它們能夠成長的原因。

但若結合歷史結構學派與政治經濟學的分析，則可發現落後國家原本就缺乏市場制度，經濟要成長就必須有社會性的市場替代品。但國家能否擔負這個工作，並非只是它能力的問題，而是依據它是否具有「相對自主性」而定，具有自主性則政策才能有效，而自主性之有無則依經濟社會的歷史發展條件而定。台灣的國家在戰後發展前期能夠具有自主性，實在是一些偶然的歷史因素的結合所造成。

而公營事業在台灣戰後經濟成長中的角色，也應放在這歷史角度來衡量。國民黨政權在戰後接收原先之日本獨佔資本，而這國家資本也成為了它統治的物質基礎，也讓國家在經濟成長初期握有絕對的主導地位。而國家則利用這地位，管制並扶植私人資本以發展資本主義經濟，同時也確保官營利益的維續，因而發展出一個糾纏複雜的共生體，而將這共生體稱之為「黨國資本主義」，則忽略了利益結合的面相，

稱之為「官商資本主義」則比較適當。

在早期國家的絕對主導地位，以及其父權家產性質，導致官民上下之別，使得「公營」被視為「官營」，「私營」被稱為「民營」，以致沿用至今私有化也仍被稱為「民營化」。而《解構黨國》作者們也在反抗威權政治的前提下，要求全面「民營化」。

但是「官商資本主義」發展至今，官與商之間的權力結構關係，已經與當初大為不同，威權體制逐漸解體，而所謂的「民營化」，正是官商共生體中的私營大資本，向官營事業爭奪更大市場的爭利過程，正名稱之為「私有化」，才不至於誤導。

至今私有化的實際成果，也符合我們以上「官商資本主義」的解釋，私有化的結果被稱為「財團化」，也就是將原先「官商資本主義」隱藏化，將「公共」的表象去除，確實成為私有化。而在缺乏民意（此民非「民營化」之彼民）之監督下，私有化過程中不單牽涉賤價轉讓大批公共資產，也包括國民黨將無形特權「私有財產化」。而這些結果是以上分析所可預料得到的，但是是「黨國資本主義」所無法涵蓋的。

以上是依據經濟發展的文獻，將國家/公營企業放在發展過程來考慮。若從一般公共政策的角度的角度，亦即公營抑或私營、市場抑或政府干預的角度來看，則是否全面私有化的問題也仍需要我們做仔細的研議。著重市場失靈、政府干預角色的自由派傳統，與強調政府失靈、市場機制的保守派看法，它們之間的爭議也有相當的歷史，只是在1980年代保守思潮剛好佔了上風，但到了1990年代又開始受到質疑，若將這1980年代的思潮當作必然趨勢，而認定全面私有化自由化是理所當然的，就難以看到問題全貌了。在當今黨國威權體制解體重組之際，反抗威權不能再是我們唯一甚或主要的任務，當今亟需的是更複雜化的公共政策的討論。

參考書目

- 矢內原忠雄，1985，《日本帝國主義下之台灣》，周憲文翻譯，台北：帕米爾書店。
- 陳師孟，林忠正，朱敬一，張清溪，施俊吉，劉錦添合著，1991，《解構黨國資本主義—論台灣官營事業之民營化》，澄社報告之一。
- 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》，王宏仁，林繼文，李明俊翻譯，台北：人間出版社。（原文日文版於1975年出版）。
- 瞿宛文，1995，〈進口替代與出口導向成長：台灣石化業之研究〉，《台灣社會研究季刊》，第18期，39-69，台北。
- Amsden, A.H. 1985. *The State and Taiwan's Economic Development*. in Evans et al. (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amsden, A.H., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Castells, M. et al. 1988. *Economic Development and Housing Policy in the Asian Pacific Rim: A Comparative Study of Hong Kong, Singapore, and Shenzhen Special Economic Zone*. Monograph 37, University of California at Berkeley.
- Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. 1982. *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Princeton: Princeton University Press.
- Ho, S. 1978. *Economic Development of Taiwan: 1860-1970*. New Haven: Yale University Press.
- Jenkins, R. 1991. *The Political Economy of Industrialization. Development and Change*. 22. 197-231.
- Krueger, A. 1990. *Government Failures in Development. Journal of Economic Perspectives*, Summer, 4(3):9-23.

- Lin, C.Y. 1973. *Industrialization in Taiwan: 1946-72*. New York: Praeger.
- Little, I. 1979. "An Economic Reconnaissance," in W. Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mandel, E., 1973. *An Introduction to Marxist Economic Theory*. 2nd ed. New York: Pathfinder.
- Pang, C.K. 1988. The State and Economic Transformation: The Taiwan Case. Ph.D. thesis, Brown University.
- Stiglitz, J. E. 1986. *The Economics of the Public Sector*. New York: Norton.
- Stiglitz, J. E. 1987. Technological change, sunk costs, and competition. *Brookings Papers on Economic Activity*, 3, 883-947.
- Stiglitz, J. E. et al. 1989. *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.