

台灣產業公會與政府職能互動關係之研究 —以治理互賴理論模式建構為例

我相信，二十一世紀可以以一個字眼來做最好的概括；但這個字不是「全球化」(globalization)，因為「全球化」對大多數人而言，僅止於經濟之涵義。我相信更好的字眼是「互賴」(interdependence)。因為「互賴」可以是正面的，也可以是負面的；甚至也可以同時具有正面和負面的雙重意涵。簡單地說，就是我們不能脫離彼此而生活。

—引自美國前總統柯林頓 (Bill Clinton) 訪台演講文稿 2005 年 2 月 27 日

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

臺灣自政府解除戒嚴以來，社會力量逐漸釋放與開展，蔚為民國七十年代末期最重要的趨勢與潮流，其中非營利組織的大量興起與公民參與的多元發展，有著重要的時代意義。代表社會本身所產生的一種反省與批判的機制，提供社會參與與公共服務的另類選擇，激發社會的活力，並且防制現有政治的不當操作與權力的腐化。這種國家由上而下的宰制操控，轉換成社會由下而上民主參與的巨大改變，非營利組織所具有的特定的角色與功能，在公民參與的過程中，著實扮演著非常重要的角色。

而國家力量的強弱與政府機關的能力，在政治民主化與社會多元化之後，它與公民社會是否能夠相互緊密地配合在一起，便有著密切的關係。本文以公

第一章 緒論

民參與的角度，藉由國家與社會建立互賴的夥伴觀點，來剖析台灣政經發展的網絡關係，並嘗試提供一條未來健全發展的途徑。

更清楚地說，本研究係藉由公民參與的角度，基於一個以公共利益為取向的公民社會的形塑，公民對公民資格的體認，認知本身的權利義務，發揮「公民精神」(civility)，關懷公共事物，誠心意願奉獻，協助國家共同思索公共問題，一起尋求解決之道，形成密不可分的夥伴關係。在經由治理互賴模式理念的建構下，強調公、私部門，包括第三部門的相互合作，共同組成治理結構，在政策過程中由參與者相互授能，責任由參與者共同負擔。所達成的政策效果，一來可以減輕國家機關在提供公共服務以及財貨上的負擔，減少「政府失靈」現象的產生；更因社會資源的有效配置，提高了社會整體的利益，使「市場失靈」的可能性也降到最低。在透過彼此資源整合與共同投入的過程中，既可提高社會整體利益，又能發揮合超效益，形成最好的治理關係。

我國產業公會是非營利組織中重要的一環，也是第三部門中非常重要的領域，它是政府與業者之間具有匯聚整合功能的雙向溝通橋樑，具有由下往上為業者反映意見的「自主性功能」，也具有由上而下協助政府推展政令的「工具性功能」，這兩種功能均極為重要，其間定位的拿捏，孰重孰輕？隨著時代變遷、政府角色與團體功能等之變化而有所不同。它常擺盪於「統合主義」(corporatism)與「多元主義」(pluralism)的論述之間。在市民社會民主參與力量的逐漸興起，在經濟自由化的浪潮之下，產業公會是否已經達到其設立的宗旨？在「治理互賴」

的關係下，產業公會參與公共事務的成效如何？未來它如何在公民社會中扮演更為重要的角色？均是本研究關心的重要課題。

綜合言之，本研究目的在於：

- 一、經由治理互賴模式理念的建構，強調公、私部門，包括與產業公會等第三部門的相互合作，共同組成治理結構，在政策過程中參與者之間相互授能，共同負擔責任，達成政策目標。
- 二、重新確定國家或政府機關有效的責任邊界與調控方向，檢討在「鬆綁」與「全球化」口號及公司「利潤極大化」之後，重新反省國家或政府機制及其「責任倫理」之所在。
- 三、釐清現階段產業公會的屬性及定位，並進一步確定產業公會在公民社會中的角色功能。
- 四、建構台灣產業公會與政府職能的互動模式，並進一步設計出提升政策能力的相關策略，以落實產業的發展與服務工作。

第二節 問題背景與假設

本研究的时间範圍設定為 1989 年人民團體法修正前十年開始，亦即自 1979 年至現在，時間涵蓋解嚴（1987 年）前後台灣政治情勢的變化。透過對於產業公會角色功能變化的觀察，當有助於瞭解台灣經濟的發展以及政治民主化的發展過程。

本文係依據個人服務民間團體的經驗研究心得，提出不偏於「國家為中心」，亦不偏於「以社會為中心」的全觀性（holistic）「治理互賴」（the mutual-dependence of governance）理論架構。基本上這是一個規範性的研究（normative study）¹，所引用資料主要是蒐集國內外相關研究文獻，再參酌本國特殊環境與制度，做為問題論述的基石，內容涵蓋政治發展、政治文化與政治經濟學等領域，故得以掌握公民參與在國家機關及公民社會中的互動影響及因果關係，並針對研究問題作廣泛而深入的分析。

本研究建立的治理互賴模型，係將國家機關與公民社會兩造等量齊觀，兩者間具有伙伴關係，因此國家機關在推行政策時必須打破公私部門領域，而與產業公會形成一個治理機制。就本質而言，治理結構連結公、私部門主要行動者以推

¹規範性的研究(normative study)，係相對於經驗性研究(empirical study)，前者強調應該如何(what ought to be)，後者說明事實是如何(what is)。

動政策，因此常隨不同政策目標與環境變遷，而有不同的組成結構。基於此一概

念，治理互賴結構有下列之假設：

- 一、政府機關與產業公會之間存在以互信、互惠為基礎的伙伴關係。
- 二、政府機關與產業公會在政策規劃與執行過程中，保持密切互動，形塑成「利害與共、資源共享」(sense of community)的關係。
- 三、治理結構的成員具有自主、自律與自治的特性，因此政策目標的共識是經由協商而成，惟政府機關因具有主權與課責的特性，擁有較多的影響力。
- 四、治理結構的有效運作是建立在一套明確的管理規則的制度之上，它可以解決彼此的衝突，亦可協助成員瞭解自己的職責所在。

有關治理互賴結構之假設，本研究將在第六章第二節中有進一步之驗證與說明。

第三節 研究方法與架構

一、研究方法

本研究主要在探討產業公會與政府之間的互賴關係，為顧及資料來源的豐富性以建構實地解決的方案，故在認識論或方法論上乃是一種質的研究（qualitative research），但在研究方法層次，則採取多元的或三角定位法（triangulation）²。

析而言之，本研究採取的研究方法如下：

- （一）**文獻探討**：蒐集國內外相關專注論文、文章、政府與職業團體之出版品，作深入之評述。
- （二）**個訪**：針對若干為人熟知產業公會，進行研究前之初步訪談，以蒐集相關資料並確認研究問題。本研究曾對「流體傳動公會」與「機器公會」先進行個訪的工作。
- （三）**調查研究**：經由前面兩種研究方法之運用後，開始進行問卷設計，俾以結構式問卷，探查產業公會與政府關係之間的相關問題。本研究進行期間，適逢內政部委託台師大政治所進行「職業團體之屬性暨在公民社會中之角

² 所謂三角定位法，又稱交叉檢驗法，係採用多角度、多理論、多方法、多人員、多資料來源等相互印證的研究途徑。

色研究」，為期半年，筆者忝為主要研究者，該項研究之調查報告，適可做為本研究之基礎研究，該研究中筆者對吳庚、蘇永欽、黃越欽三位國內知名憲法學者的專訪，為本研究重要論據與參考資料，特節錄於文末，俾更清楚其來龍去脈。

(四) **深度訪談**：為更能深入瞭解問題的所在，在調查研究同時，選定國內七個具有代表性的產業公會及五個政府主要輔導機關，進行實地深度訪談。

(五) **參與觀察**：筆者多年來參與公會實際輔導工作，深入觀察各產業公會會議、活動與實際運作情形，再利用多聽多看的方式，挖掘更多實地資料，用以彌補調查與訪談的不足。

為進行上述研究方法，筆者擬採用以下研究步驟，如圖 1-1 所示：

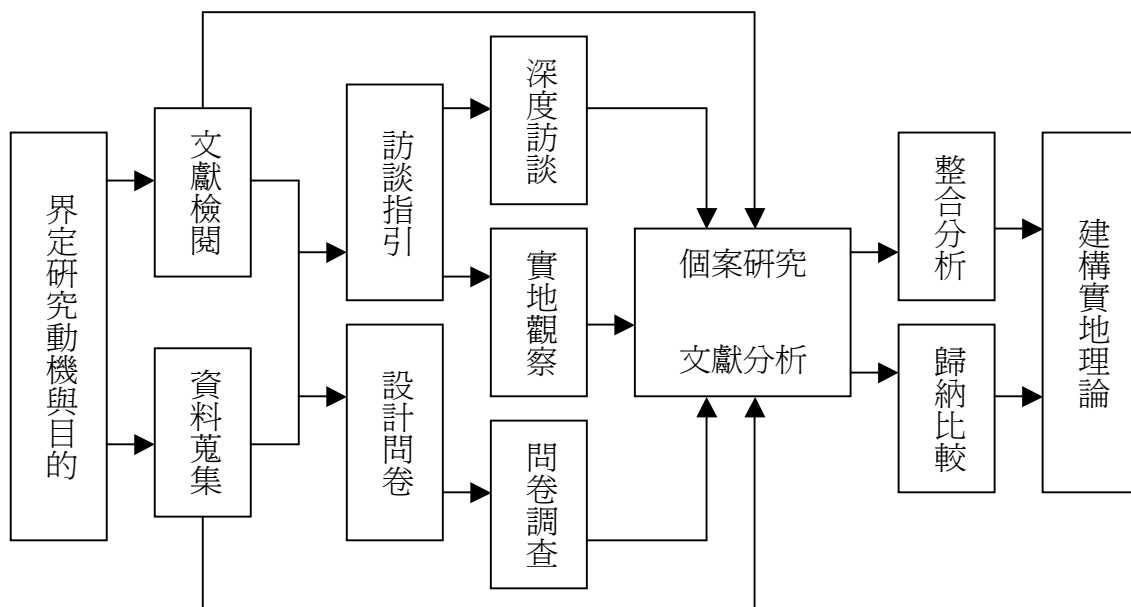


圖 1-1 研究步驟流程圖

※資料來源：作者自行整理

二、研究架構

爲能進一步掌握並釐清本研究所欲探討的重點與目標，茲擬定研究架構如圖 1-2 所示。根據政府職能與產業公會之相關理論，鋪陳本研究的理論基礎，再經過研究場域及社會實體所得來的資料，進行概念的歸類與深度的分析，從資料中發現事實與心得並賦予意義，再回溯檢視理論的內涵，在理論與實務的相互驗證下，以治理互賴理論模型的建構，來說明台灣產業公會與政府在職能上的互動關係，並進一步探索在此一互動模式下產業公會的政策執行 (policy implementation) 效果，最後經由研究發現 (finding)，建立詮釋性的實地理論 (grounded theory)³。在研究途徑上，吾人採用「理性選擇」(rational choice) 模式，所謂「理性行爲」，就是「選擇自己所認爲的最佳方法去實現自己所想達到的目的」(Elster,1986)，而對這個最有效率的方法，在選擇時也涉及到極大化 (maximization) 的過程，亦即決策者會在可能的選項中，選擇使自己得到最大預期效用 (expected utility) 的途徑 (Harsanyi,1986)。基本上，「個人」是理性選擇分析時的單位，集體行爲只是個人極大化自己預期效用時的結果 (Riker,1990)。產業公會可說是「組織化集體行動」的最佳寫照，藉由治理互賴理性途徑，以關鍵性的變項建構其與政府互動的模式，俾清楚掌握問題的核心。

³ 所謂「實地理論」是一種質化研究法，係針對社會現象進行資料的蒐集與分析，以發現或發展臨時性的證實理論，它運用系統的程序，從社會現象的研究發現，歸納出詮釋性的理論建構。

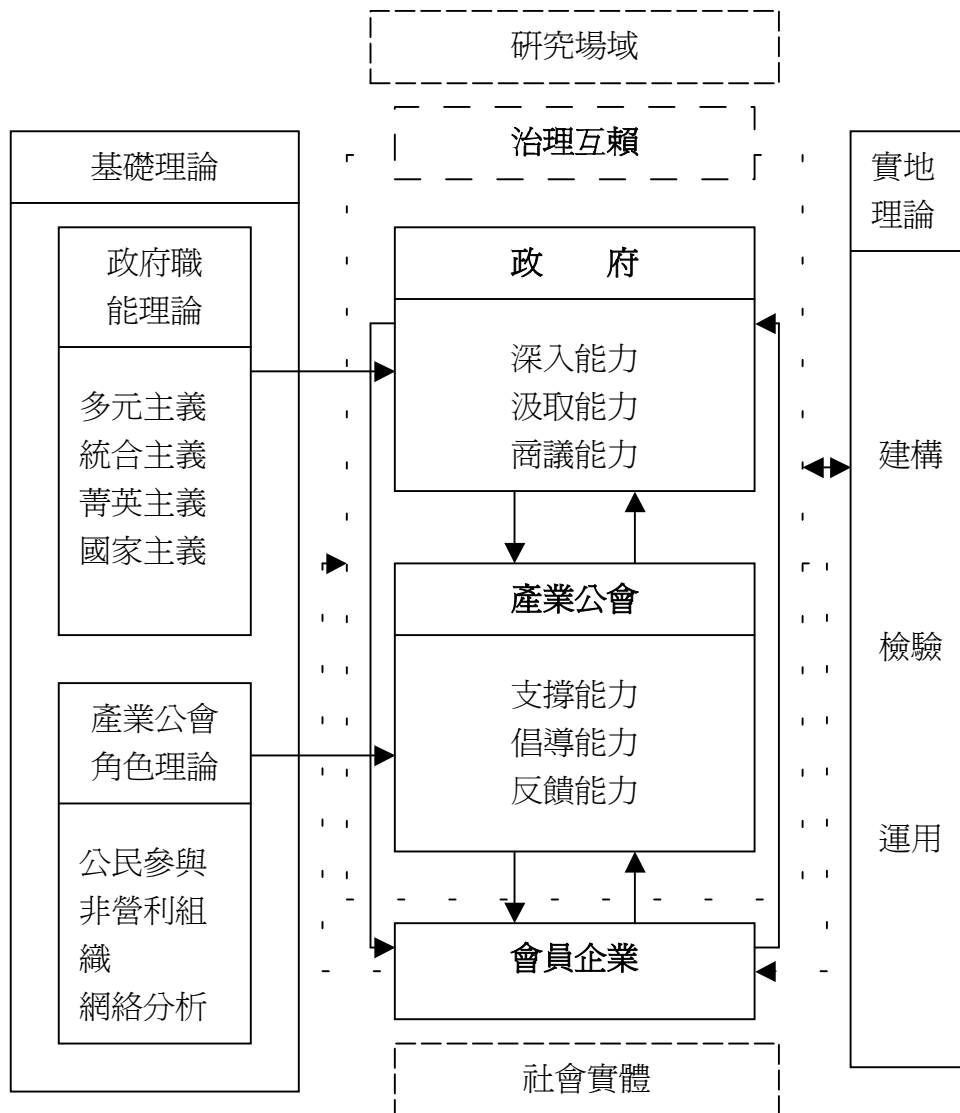


圖 1-2 研究架構圖

※ 資料來源：作者自繪

第四節 文獻分析與定義

「治理」(governance)的定義人言言殊，難有統一的界定，國內學者黃新福(1999：398-399)將其歸納出五項核心的概念與特質，他認為：1.治理是一種權力行使與決策制定的動態過程；2.治理是一種利害相關者之間互動後，所顯現出來的型態與結構；3.治理行為需遵循某些共識的規則與程序的約束；4.治理是合法權力的行使，亦是法定職責的履行與落實；5.治理的概念與範圍遠比「管理」(management)來得廣，它除了關心管理所注重的組織績效有關的決定與行動之外，亦涉及組織使命的界定、政策的建構、權力控制機制的決定、決策過程的擬定、以及執行特定任務程序的設定等事項(參見 Peterson & Met,1987；Wood,1995)。本研究中所謂的「治理」(governance)，係指國家機關與公民社會共同組成一個執行機構，並經由相互協商與互動過程，建構執行共識以及有效的執行行為。而「互賴」(mutual-dependence)的概念，則是指在政策問題日益複雜的情況下，國家機關為提升政策執行效果，必須跨越公私部門的分界，與公民社會中的產業公會建立制度的連結，兩者彼此受惠而更進一步合作。

本文主要研究對象除「政府機關」之外，以「產業公會」為核心，所謂「產

業公會」，在我國係依據工業團體法⁴及商業團體法⁵所成立之民間雇主組織，它是以促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益為宗旨之非營利性社團法人。它是由工商企業所組織的職業團體。所指涉的種類包括：工（商）業同業公會、商業同業公會聯合會、輸出業同業公會；以及工（商）業會、工（商）業總會。前者由同一分業之業者所組成，本研究稱之為「專業性公會」；後者由同一區域內不分業別之工、商業者所組成，本研究稱之為「綜合性公會」。

本研究主要指涉「國家」、「公民社會」(civil society)與「公民參與」(citizen participatory)三者關係為論述的中心。而以「國家形塑社會」、「社會造就國家」的「互動」(interact)觀點，取代以往「二分法」或「支配-反支配」的觀點。因此，「多元主義」(pluralism)、「統合主義」(corporatism)以及「合超」(synergy)、「合產」(co-production)、「合作」(collaboration)、「協力關係」(partnership)以及「相互授能」(mutual empowerment)等概念，倡議國家機關與公民社會透過合作可以產生互惠關係的概念，作為本研究主要的闡述對象。

由於影響產業政策產出(output)的因素頗多，而且各因素彼此之間也相互影響，因此本研究並不採用化約(reduction)的方式或是決定論的(deterministic)觀點，去建立「產業公會」與「政府機關」對「政策產出」具有單一的因果關係

⁴工業團體法第一條揭示：工業團體，以協調同業關係，增進共同利益並謀劃工業之改良推廣，促進經濟發展為宗旨

⁵商業團體法第一條亦規定：商業團體，以推廣國內外貿易，促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益為宗旨。

第一章 緒論

(mono-causally)，而是將前二者視為具有密不可分、並且交互作用的變數關係，藉由兩者的變化與相互影響，探討如何透過合作的關係，以提升政策的產出效果。