



## 第二章 政府職能之理論與變遷

所謂政府職能 (government function)，是指政府的職責和作用。在談到政府職能之前，應先對國家的定位與問題，先予回顧；其演變的階段約可略分為：從壟斷到萎縮、再到掏空、到提出反省等階段。我們試圖從演變過程，探尋政府職能與責任的再定位。接著對政府職能理論，包括：多元主義、統合主義、菁英主義、及國家主義，分別予以介紹，從各種學說不同的角度與立場來理解政府的地位。然後就政府職能變遷，從「大有為」的政府、到「小而能」的政府、再到網絡治理型的政府，說明政府治理模式的演變經過，以及政府與社會關係的變化。

### 第一節 國家之再定位

#### 一、從壟斷到萎縮

眾所週知，從十九世紀以迄二十世紀七十年代中，全球政治在宗教力量的影響之下，各類衝突大致獲得妥協。在社會有機論的多重影響之下，人們對國家的概念已具有一般的共識，那就是國家超越了階級、族群、地域之上，具有調控的相對自主性的權力。人們並認為國家與社會，以及社會與個人之間，都有著隱形

的契約關係存在，在這樣的契約關係裡，國家在再分配的領域中，有幾項不可推卸的義務，那就是由國家提供公共教育的責任，以作為創造公平條件的手段；以及由國家提供醫療、保險等服務，以維持人民基本生存的權利。人們在此認知中，成為過去長期以來價值與秩序維繫的重要基礎（彼得·杜拉克著，傅振焜譯，1994：129-132）。

然而，我們也看到一九八〇年代開始，以英美為主導的「保守主義革命」，卻整個否定了這樣的價值與秩序。它非法化了政府的調控職能，謂之「鬆綁」；也非法化了政府提供公共服務，如：公辦教育、公醫制度的功能，謂之「自由化」。「私有化」成為論述的主要環節，「利潤」取代了「服務」，成為新的主宰標準，其界線的分野，在於凡符合上列標準者便是「改革」，不符合者就是「反改革」。

## 二、從萎縮到掏空

在鬆綁的過程中，諸如食品管理、交通管理、反托拉斯等原本屬於國家的調控權，被大幅的讓渡出去。導致一九九〇年代美國共和黨及英國保守黨相繼地失去了政權，並且在美國「新自由經濟主義」<sup>1</sup>及英國「新工黨經濟學」<sup>2</sup>思潮

---

<sup>1</sup>新自由 (Neo-Liberals)經濟學派，其主要表人物是 K. Ohmae 和 W. Grieder。他們認為全球化主要是指全球經濟和市場的整合之非“零和遊戲”，並可提升世界資源的優化組合。絕大多數國家在全球化過程中都將得到長遠的比較利益。該學派認為全球化是人類進步的象徵。而且，該學派大力讚美世界貿易組織(WTO)的積極功能，認為它確定了國際貿易的四項革命性及價格普遍性原則：(一)非歧視性(non- discrimination)，恢復了大蕭條危機前的“最惠國待遇”原則；(二)互惠對應性(reciprocity)，所有成員國享受對等的關稅待遇；(三)透明性(transparency)，(四)公平性(fairness)，反對低於市場價格的傾銷政策，致使國際關稅大幅下降。該學派還強調訊息不可獨占且需共享，尤其是網際網路之外訊息，任何國家和民眾都應得到同一種價格的訊息，全球化下的訊息流動是

的推波助瀾之下，「全球化」的擴張力量，正在快速地邁向「福利國家」最堅強的歐洲大陸，並進行各項挑戰。

在「鬆綁」與「全球化」二十年的發展過程當中，使得公司因「鬆綁」而強化了它的規模與壟斷的基礎，並在一九九〇年代的「全球化」聲中，向世界擴展。根據美國富比世雜誌（Forbes Magazine）<sup>3</sup>調查，二十世紀結束時，全球經濟體的前一百大規模中有五十一家是公司，超越了國家的四十九個。這是人類文明史上重大的轉捩點，這也意味著「公司」已經取代了「國家」，成為世界真正主角。

在「國家」與「公司」比重此消彼長之際，一些問題也不斷地浮現，比較可議的地方，包括下列數端：

（一）稅賦結構惡化，擴大了社會的差距：由於公司權力日盛，而國家在調控權

減弱之後，使得國家的歲入在公司稅、遺產稅、資本利得等稅漸漸形同虛

設，政府財政普遍惡化，薪資所得及銷售稅成為最主要的稅基，嚴重違反

賦稅正義的原則，擴大了社會的差距。

（二）政府公共服務減少，「反社會」的暴力事件增加：當國家的權力讓渡出去

之後，在社會「正當性」極為重要的公共服務，如教育、醫療、職業訓練、

---

跨國界而無階級歧視。（詹中原，2001）

<sup>2</sup>新工黨既不採新右派消費者取向的「公民」，也不用舊工黨全面福利取向的「公民」，改採彈性取向的「公民」概念。公民雖享有福利，但也須付出相對義務，因為在「接納性的社會」裡，每個人都是社會的股東（stakeholder），所以個人也須整體社會的成敗負責。新工黨希望在左極的國家無限干預和右極的個人自由至上間尋求第三條路。英國新工黨所提出的第三條路的政策路線，是由英國倫敦政經學院院長的安東尼·紀登斯（A.Giddens）所提出，其影響到美國新民主黨柯林頓政府的改革以及德國施洛德的社會民主黨的政策方向。（詹中原，2002：105）

<sup>3</sup> 參見 <http://www.forbes.com> 網站。

公共住宅等功能快速退化，此時社會賴以凝聚的基礎減低，反社會的暴力事件層出不窮。

(三) 高失業率增加，保護主義的鬥爭更激烈：在公司「利潤極大化」的目標下，失業率上升，各國爲了保護本國的就業市場，紛紛調高了保護性關稅措施，展開了保護主義的戰爭。

(四) 中產階級縮小，新貧階級增加：全球化之後，世界的金字塔越來越陡峭，中央與地方的差距也越來越大，人民貧富之間的鴻溝也越來越深，過去仰賴公共供給的教育、醫療、社會安全等服務品質日漸低落，產生越來越龐大的階級之下的「非階級」(under class)，這種「新貧階級」在人口結構上越來越明顯。

### 三、從掏空到反省

由「鬆綁」到「全球化」二十年的發展，它顯示出當國家或政府拋棄了應盡的職責與責任之後，社會正當性所繫的「機會均等」與「公平正義」，在「鬆綁」、「市場」、及「利潤」導向之下逐漸退位。我們看到政府在大力「鬆綁」之後，已將其賴以生存的「集稅能力」大幅地萎縮，這導致了公共服務品質的不斷降低，惡性循環的結果，將政府權力外放或棄權視爲正常的現象，馴至政府的調控能力更形萎縮，造成從「無爲」而「無能」，以往管控嚴格的措施，在「自由化」政

策之下，一夕之間卻撒手不管；在「自由競爭」口號之下，放任其自相殘殺（李德彼特著，李振昌譯，2001：209-211）。於是，社會亂象與層層弊端不斷地浮現，金融改革、教育改革越改越亂，教師、農民、勞工以及弱勢族群紛紛走上街頭，失業勞工人數不斷地增加，政府部門像是多頭馬車，更像是無頭蒼蠅，不知所措。至於，政客討好選民為拼選舉而到處撒錢、亂開支票，使得原本已經捉襟見肘的政府財政，更是江河日下，那又是另外一個問題。對照當今台灣社會的亂象，以及政府的孱弱無能，正是這種情形的最佳寫照。

當所有問題只被簡化成為「競爭力」的時候，「冷漠」將成為新的社會主流價值，「叢林法則」變成了生存之道。你為什麼沒有工作？是因為你毫無競爭力。你為什麼日益貧窮？也是同樣的理由，因為你漸漸喪失了競爭力。當「競爭力」成為「去正義化」與「去道德化」的評判標準之後，這是政府職能與責任的日益萎縮與墮落的象徵。我們不能排斥「市場」、「公司」、以及「利潤」等概念，同樣地，我們也不能不談論「鬆綁」、「競爭力」、以及「全球化」等主張，但是這些概念與主張，應該與社會正當性所繫的「機會均等」與「公平正義」產生密切關聯。這些職能與責任，本是政府責無旁貸的基本工作，政府不應再空佔據其政治位置，而是應重新反省其角色定位，落實治理權力中的「責任倫理」，找回被掏空的權力與義務，確立其有效的責任邊界與調控方向，為社會的長遠發展，定出明確的發展方向，才是毋怠忽其職守，否則真正混亂的社會必將隨後來到。

## 第二節 重要理論探討

政府機關的角色，學界試圖發展不同的政策模型(model)與類型(typology)，來說明國家在整個政策過程的影響力。一個好的模型如同一張好的地圖，能引導我們對真實世界有適當的解釋，並了解其意涵(Hawkins,1967:38-39)。但每種理論有不同的立論核心，不同的面向觀察，不同的思考方式，因此有不同的解釋與預測結果。本節將依序對多元主義、統合主義、菁英主義以及國家主義，對於政府機關的角色以及政策形成的方式做一探討，並進一步了解這四項理論對於國家與社會團體之間關係的描述，以及其解釋效力。

### 一、多元主義

多元主義論者認為由於社會價值多元發展的結果，必然會產生社會制度與社會意識型態的分歧，社會中每一個團體基於本身自我利益的追求，產生相互競爭，但因為沒有一個團體能夠完全壟斷社會資源，因此經由彼此抗衡的結果，將可達成均衡的狀態。換句話說，國家機關只要讓社會各個團體或單位相互競爭，將可促進社會整體的發展。此時，國家機關只要扮演中立的仲裁者的角色，維持競賽規則的公平，不偏袒任何一方，社會的整體利益自然會受到照顧。

多元主義的理論主要係延續個人主義與功利主義的餘緒，主張追求最大多數人的最大利益，要求縮減公共權威，鼓勵民眾積極參與公共事務，俾個人人格的發展能達到至善的境界。多元主義對於國家機關所持的觀點認為：

- (一) 主張國家統治權應受限制，反對國家主權絕對論及中央集權。認為應創立一套制度化的程序與方法，以防止政府的擴權與統治者的濫權，以保障人民表達不同意見的自由權利，促使社會朝向多元化發展。
- (二) 為顧及個人及團體的發展，國家機關應給予最大的自由度與自主性，並減少不必要的干預，而為了保障公平競爭規則，國家仍具有存在價值與必要。

## 二、統合主義

統合主義思想興起於十九世紀末葉的歐洲國家，主要主張為權威當局對團體進行特許與干預的做法，對於社會秩序的維持有其必要性。雖然與多元主義都是在探討團體政治，但是統合主義認為政策的產生是團體彼此間的「協商」，而非「競爭」的結果。兩者的差異，在於多元主義將國家權力視為分散的，政策制定的過程是由國家先與主要的團體透過議價的方式進行磋商，然後再由國家匯集不同的意見與利益形成政策。相對於多元主義，施密特（P. Schmitter）對統合主義的定義，指出「它是一個利益代表體系，其構成單位是由少數、單一且具有強制、非競爭以及具有層級次序和功能分化的組織所組成，它們得到國家的承認與許

可，而且在各自領域內被賦予壟斷性的代表權，以取得選任其領導人及表達需求與支持的控制權」，「這些具有壟斷性的團體，因為代表重要利益，所以在政策制定過程，經常與國家協商。」因此，其政策的形成過程，是由國家與社會主要團體經由協商機制所產生的（李培元等譯：2005，21-34）。

根據施密特（P. Schmitter,1974：90）的分類，統合主義因利益匯集方式不同分為兩種：一種是「國家統合主義」，它大部分實施於威權體制和資本主義發展較為落後的國家，由於利益團體組織較弱，其利益匯集方式大半採用由上而下的模式，但為防範出現大規模的勞資對立，國家強制勞資雙方成立「層峰組織」（peak association），並將其納入正式決策機制之內，基本上國家統合主義令人詬病的特質為「威權」與「反自由」。另外一種是「社會統合主義」，它發源於西方民主工業先進國家，由於資本主義制度的變遷，國家基於資本的累積，直接涉入統合體系的發展，其利益匯集方式係採用由下而上的模式，先由主要利益團體自行組織，整合意見和利益，然後由國家承認其壟斷地位，並與之進行協商，這種由官員、企業團體與工會之間直接溝通協調的模式，稱為「三邊協商」（tripartism），在歐陸國家，尤其是斯堪地那維亞國家及荷蘭、奧地利等國家甚為普遍（朱雲漢、黃德福，1997：14-32；宋鎮照，2000：218）。

### 三、菁英主義



相對於多元主義認為權力是廣泛而均勻的分布，菁英主義論者主張權力是集中於企業、政治以及軍中領袖所組成的統治菁英手中。在實際政治的運作中，多數人民對政策的影響力是相當渺小而無力的，權力只是為一小部份人所掌控。前者人數較多的普羅大眾，被稱為是「被統治階級」；後者人數較少，但享有較多的權力與優勢地位，被稱為是「統治階級」。前者受限於時間與知識，未能積極參與公共問題的解決，因而無法對每一個政策問題表示意見，只能扮演被動消極的角色，藉由投票選舉來決定由哪些政治菁英來掌握制定決策。而菁英階層則擁有良好的教育背景，彼此對重要議題有較高之共識，在密切互動中更促進了彼此的團結，因此縱使社會階層的流通管道相當開放，但仍會促使菁英階層傾向寡頭制，並享有較多的政治權力。

就民主的運作原理而言，菁英的去留係由多數人民來決定，人民對於政策的制定擁有間接的參與權。但無法改變的是，人民雖然可以決定哪位菁英執政，但卻不能改變權力係由少數菁英來執政的事實，尤其多數民眾若對公共事務漠不關心，或政治受到少數菁英的操控與賣弄欺騙，在民粹政治下，國家政策並非全然反映多數民意，而是少數菁英的偏好、價值甚至於是利益。

#### 四、 國家主義

國家主義論認為國家機關是一個獨立的行動者 (independent actor)，有意志、目標和能力，它可以制定公共政策、改變社會結構、主導社會的轉型，甚至於在經濟的發展上扮演主導的角色。在追求利益的過程中，國家機關憑藉著所擁有的資源與稟賦 (endowment)，與社會優勢團體形成相互競逐的局面。為了增進國家本身的利益，國家機關必須向民間社會爭取資源。當國家處於強勢，而社會相對居於弱勢時，國家機關甚至可以運用自主權，排除社會的干擾，全心追求國家的進步。

國家主義理論仍有許多解釋力不足的地方，例如自主性較強的國家，雖可掌控資產階級的利益，但並不能保證經濟發展必然成功，東歐國家就是一個例子；反之，自主性較弱的國家，其活動常被社會團體所侷限，但是其經濟發展未必會失敗，美國就是個典型的例子。而該理論過於強調國家的獨立自主性，反而忽略了社會團體對政策的影響力。國家機關若與社會脫節，那縱使國家機關具備優秀的公務人員、絕對的自主性與能力，但由於無法從社會團體中得到所需的資訊，將無法達到預期的經濟目標。同樣地，國家機關的自主性亦不可太低，否則優秀人力不願進到政府體系來，造成政府能力的低落，進而無法領導國家從事經濟發展。因此，國家機關必須具有適度的自主性，並且要與社會保持適當程度的連結，才能善盡其應有的職責 (Evans,1995:11-15)。

### 第三節 政府職能變遷

#### 一、政府與社會關係的演變

二十一世紀「治理」橫跨了三個部門領域，包括「第一部門」（公共組織）、「第二部門」（企業組織）、及「第三部門」（非營利組織），三個部門間流通頻繁，互動密切，尤其在資源與資訊流通上，產生既競爭又合作的「競合關係」。「治理」典範的興起，即是在創造三個部門間健全與良性的互動關係，以因應個人及新興社會次級團體對公共服務的需求。在此新的互動關係中，政府已不是高高在上，而是需要與廣大社會團體相結合，並與私部門形成夥伴（partnership）與互補的關係，以增進政府公共部門的職能（史美強、蔡武軒，2001：60）。

若由政府角色與功能的演變來看，政府與其他兩個部門的關係，可以下列四個模型來說明：

（一）**模型一：「統制型的政府」（如圖 2-1）。**

傳統政府擁有優勢的資源與強制的工具，可以有效且直接地統治社會，政府與社會或非政府組織的關係是上對下的單線式威權統治關係，稱之為「統制型的政府」（control government）。

（二）**模型二：「管制型的政府」（如圖 2-2）。**

在經過現代化的過程後，社會逐漸衍生出企業與非營利組織等社會次級系統，這些組織對社會系統產生了諸多的影響，而政府爲了「公共財」的目的，將這些視爲政策工具的組織採取了適當管制性措施，稱之爲「管制型的政府」(regulation government)。此時，政府、非營利組織、與企業組織三者形成三角關係，政府位階最高，擁有授權的非營利組織次之、企業較低，形成以單向流動、政策執行爲主的三邊關係。

### (三) 模型三：「治理型的政府」(如圖 2-3)。

社會民主化之後，社會價值多元發展，民間社會力蓬勃發展，社會團體大量興起，傳統政府職能已無法因應民間改革的聲音，於是引進社會次級團體，由政府與社會次級團體共同參與公共服務的供給，政府與非政府關係跳脫以往單純的統制與管制關係，進入一個「參與」、「互動」、「治理」的新紀元。此時，政府、非營利組織、與企業三者形成雙向流通、共同治理的等邊三角形關係，稱之爲「治理型的政府」(governance government)。

### (四) 模型四：「網絡型的政府」(如圖 2-4)。

在治理型態日益成熟的社會，政府必須與多元的團體組織打交道，相對而言，此時政府已非萬能，但民間需求無限且資源無窮。在有限政府的觀念下，瞭解民衆心聲，結合非政府資源，以提升政府職能，增加公共服務效能，已成爲潮流必然之趨勢。在此需求之下，政府與許多非政府組織之間互動密切，發展出一

套繁複的「網絡系統」關係，而具有較強政策互動取向者，彼此之間更形成了「政策網絡」。在「網絡型政府」(network government) 之下，政府與非政府之間的關係不但更加重要，而且角色也有所轉變，政府不但要扮演「管制」與「規範」的角色，同時也要扮演「運用」與「整合」的雙元衝突角色，此種「球員兼裁判」的現象，正是「網絡型政府」的一大特色，也是其要面對的發展困境所在。

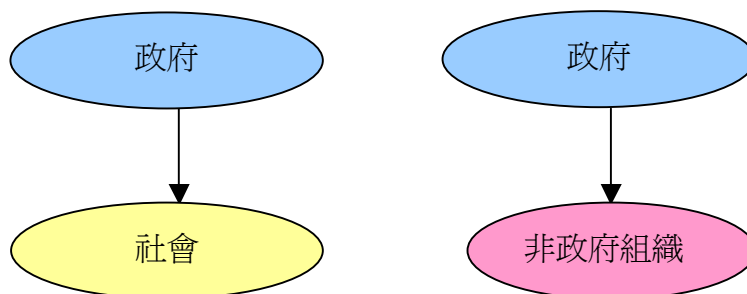


圖 2-1 統制型政府關係圖

※資料來源：作者自繪

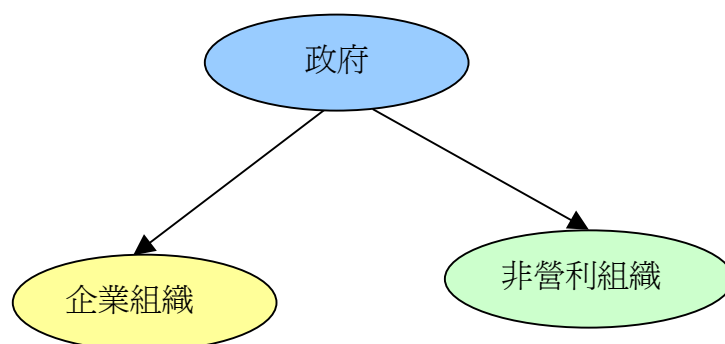


圖 2-2 管制型政府關係圖

※資料來源：作者自繪

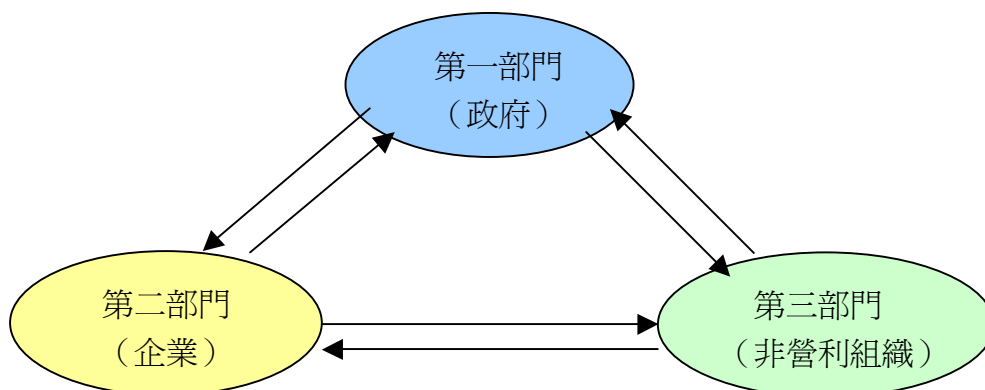


圖 2-3 治理型政府關係圖

※資料來源：作者自繪

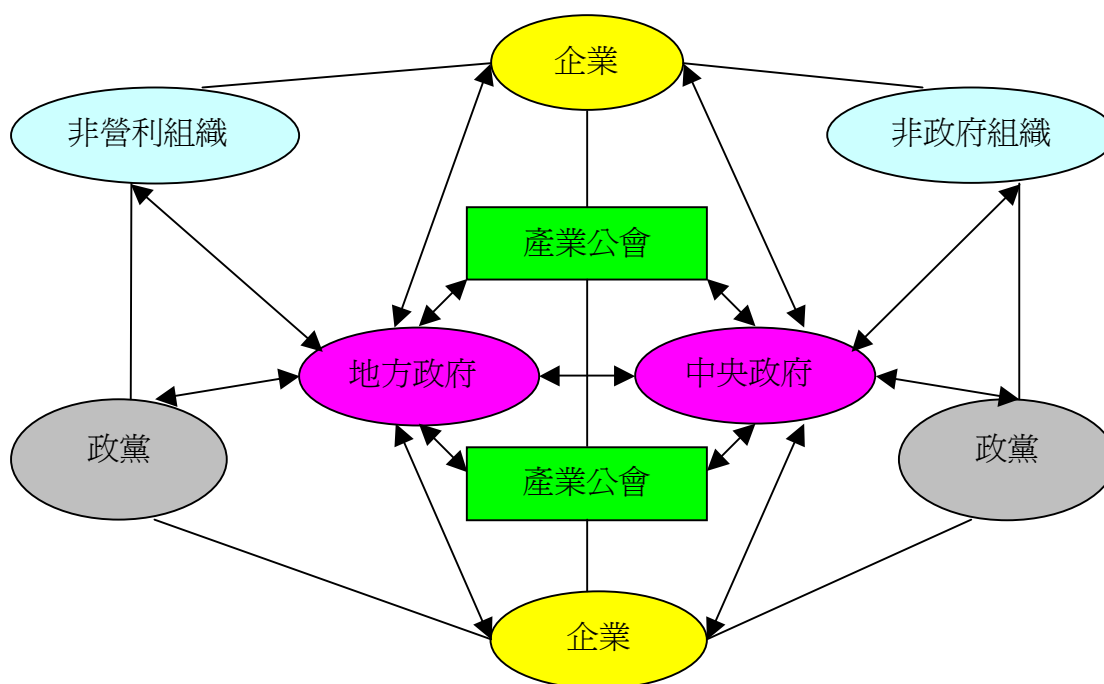


圖 2-4 網絡型政府關係圖

※註：1、本圖以雙箭頭連結之組織，表示彼此之間具有較強烈之政策互動關係，以直線連結者，表示僅存在一般性、非政策性關係，但彼此之間都構成網絡的連結。

2、資料來源：作者自繪

從大有為政府演變迄今主張的小而能政府，近年來，「新公共管理」理論跳脫以往傳統公共行政所著重的「公共組織」面，將研究發展方向，擴及廣大的社會組織面以及政府與社會組織之間的互動關係。認為公、私領域之間有一塊「交集領域」，強調兩者之間存在著互動、合作、與合產（co-production）的重要性，主張將私部門的管理思維，如：外包、服務與顧客導向、公私部門夥伴關係、市場機制與競爭關係等觀念引進公共組織（Polit,1990；Kickert,1997），跳脫「政府」（government）的傳統思維，進入「治理」（governance）典範（Rhodes,1997；Pierre and Peters,2000），著重於「政府」應有效地整合「非政府組織」（non-profit organization）之功能與資源，並將之轉化為政府的公共服務職能，政府與社會之間具有互補與合作性，彼此間存在互賴依存（mutual-dependence）的關係。以上這些論點，已經替本研究中的產業公會領域，以及它與政府部門間的關係，預先鋪陳好良好的理論基礎。

## 二、政府治理模式的變化

「傳統政府治理模式」強調層級節制的機制，它假定人是被動的、自利的、受有權力者控制的對象，它以「權威」作為秩序維持和協調的工具，核心價值是穩定、理性、技術、效率、控制等；「市場治理模式」則假定人是自主的、自利

的個體，但最終將受資本家的財富所控制，它以「價格」作為維持秩序和協調的工具，其核心價值是競爭、理性、交易、效率、回應力等；而「社群組織治理模式」是假定人有超脫自我中心的靈性需求，具有主動關懷社群、國家或人類的公共利益或公共福祉的能力，以「信任」(trust)作為秩序形成與維護的協調工具，強調社群 (community) 的概念，其核心價值為民主理論、策略理性 (strategic rationality)、公民精神、合作模式、對話理論 (discourse theory) 等理念。這三種治理模式係以不同的比例，存在於各式各樣的組織之中。

層級節制的治理模式著重由下而上的控制，所謂公共利益幾乎是由上層的統治階層所定義，民間團體缺乏自主性，政府對異議分子缺乏包容的態度。市場治理模式認為個人利益的加總等於社會的整體利益，它要求政府部門應具有企業精神並減少政府規模。社群組織治理模式強調人際間的網絡關係，涉及組織內外多面向的社會服務關係，強調社會資本 (social capital) 的累積，建立人際間的互信感，有助於公眾參與並建立以公眾的治理，培養長期的專業規範與合作的信任。

層級節制是官僚體系的主要特徵，它與專業分工、可預期性、無人情關係等特徵有密切相關，它是組織化過程 (the process of organizing) 的一種治理模式，有利於集結眾多個人的努力，以大規模的方式生產複雜的產品，但它也會造成「官



僚失靈」(bureaucratic failure)的現象<sup>4</sup>(Hal Colebatch and Peter Larmour,1993 : 38 )。而市場治理模式是假定「人是理性的動物」，每一個人都是自己最佳利益的判斷者，人人追求自己的利益，終將形成對整體社會的最佳結果，藉由市場機制買賣的互動，將可達成一種均衡價格，由市場中一隻看不见的手來引導整個社會的經濟運作。但由於這不是一個完全競爭的市場，因此也會發生「市場失靈」(market failure)的問題。不過它帶給政府再造運動有四項重要的啓示：1.強調競爭價值；2.著重顧客服務；3.把企業精神融入為行政精神；4.集合自我利益形成公共利益。社群組織治理模式認為：一個成功的組織不能是監督、控制、或懲戒的消極作為，而是應盡力提供一個值得信任的組織，使員工負責盡職、精益求精，上下團結一致，成為有強勁凝聚力的組織。它的管理哲學，主要是「自我治理」(self-governance)，一個卓越的管理者，不是直接控制或指揮他人工作，而是間接管理，創造一個合適的工作環境，它只扮演激勵者、教練或賦予他人能力的師傅角色。如此，組織成為「無界限組織」(bounderyless organization)，工作團隊取代昔日事業部門與功能部門，形成一個網絡關係的實務社群，管理方式從「控制哲學」轉變為「授能哲學」，每一個工作團隊就像圓桌武士一樣，成為一個內聚力極強、彼此高度信任、生死與共的緊密工作團隊，有效地達成團體所賦

---

<sup>4</sup> 所謂「官僚失靈」(bureaucratic failure)的現象，包括 1.「主理人(principal)－代理人(agent)」之間的問題；2.尋租(rent seeking)的問題；3.政策形成的次級系統(policy subsystem)問題；4.層級節制與授能(empowering)之間的矛盾問題(參閱 Guy Peters and Jon Pierre,2000 : 9-28 )。有關「官僚失靈」現象，容後在第六章時再行詳細介紹。

予的使命。

知識經濟時代，生活上的「團體」(groups)已經轉移到「心智模式」(a mental model)的「網絡組織」(a network organization)，它將社會關係網絡連結起來，而凝聚組織成員向心的動力，不是權威也不是利益，而是信任或誠實，這是由於當組織結構變得比較像網絡化的組織時，組織便成為知識與記憶的儲藏所，此時需要強烈的共同價值觀或核心能力才能加以整合。從政治的角度觀察，沒有社會資本就沒有公民社會，沒有公民社會就沒有成功的民主社會（Fukuyama,1999：20）。換言之，公共精神或公共意識需要健全的公民參與，藉由雄厚的社會資本或信任作基礎，逐漸與他人形成公共意識，進而凝聚公共政策主張。

自 80 年代以來，面對政府規模的擴大、財經壓力的加劇，以及社會問題和政府不可治理性的增多，以政府治理工具創新為核心的政府再造運動，出現一些新的變化與趨勢，這些新的方向就是：1.更加強調公共服務的民營化與市場機制；2.充分發揮非營利組織在提供公共服務中的作用；3.強調放鬆管制；4.強化資訊溝通機制和行政指導。這些政府職能調整新趨勢的演變與發展<sup>5</sup>，再再印證應授能給產業公會組織，使其能在經濟發展的領域中，提供給業者更為良好的公共服務功能，而這將是產業治理中相當重要的一環。

### 三、我國經濟發展中政府的角色

---

<sup>5</sup> Stoker (1995：120) 認為治理架構下政府主要功能為：1.分解與協調 ((de) composition and co-ordination) 2.合作與領航 (collaboration and steering) 3.整合與管制 (integration and regulation)。

我國經濟發展的過程中，許多學者認為政府機關扮演了一個關鍵性而非輔助性的角色，政府機關高度介入經濟與市場（Barrett and Whyte,1982；Chan,1987；Clark,1987a,1987b& 1989；Gold,1986；Evans,1987；Riedel,1988；Zeigler,1988）。在威權主義與資本主義共存之下，政治菁英與經濟官僚採取與市場一致的方法來干預經濟。政府機關的計畫與作法是擴大市場（market-augmenting）、支持市場（market-sustaining）而非壓抑市場（market-repressing），政府透過產業政策，建立新的比較利益，加速產業發展。在以發展為取向的政策之下，擁有相當權威的政府機關，決定追求目標的優先順序，扮演「界定需求」與「實現需求」的雙重角色，並透過人力訓練、研究發展、選擇性投資、貿易促進等方式，克服先天性的障礙來發展具有優先性的產業（Lodge,1990）。政府對於關係到國家整體或長遠發展的策略性產業進行選擇性干預（selective intervention），對於已有基礎的產業則較少給予干預。政府機關對於產業的發展，擁有相當完整的政策能力（policy capacity）與自主性（autonomy），尤其在解嚴之前，更是一面倒地依賴政府的力量，政府政策受企業及團體的影響相當有限。在「國家統合主義」架構下，作為勞資雙方的「層峰公會」（peak association）—總工會與工業總會、商業總會，僅係政府用來作為「執政輸送帶」（transmission belt）的「輔助性」組織與執行機構（Zeigler,1988），呈現政府機關支配團體（state dominated groups）的

現象（沈宗瑞，2001：109-114）。民主國家的施政，須符合正當性（legality）、適法性（legitimacy）、與合理性（rationality）。此一時期國家機關與產業公會之間，出現了「威權社會」體制之下所謂「假民主、真專制」的特徵，在「非常時期」法制的「包裝」下，國家機關主要藉由自治團體的動員，來達成其鞏固政權正當性的目的。

在 1984 年以後政府對市場干預的程度大幅降低，進口非關稅障礙也大幅減少，尤其在 1987 年解嚴之後，社會力量興起，在經濟自由化、政治民主化與社會多元化的潮流之下，政府與民間企業部門的關係日趨平等，人民權利意識日漸抬頭，過去為產業發展犧牲的勞工、環保、消費者，以及農漁民等弱勢者權益，漸為社會所關注。政府施政不僅須考慮企業利益與經濟發展，也必須兼顧弱勢團體的權益。

在自由化與民主化的過程中，企業部門也取得更大的自主權，在經濟事務上，政府已無法扮演絕對支配者的角色，作為政府與業者橋樑的產業公會組織，不但選舉日趨白熱化，中小企業組織也亟思突破大企業的壟斷，另闢蹊徑以強化其對政策的影響力。2000 年政黨輪替後，民進黨政府將工商團體由原先的工業總會、商業總會及工商協進會三大工商團體，加入中華民國工業協進會、中華民國中小企業協會及台灣區電機電子工業同業公會三個團體，成為六大工商團體。其中，工業協進會係台灣省工業會的另一個化身，其緣起為台灣省工業會受精省

政策影響功能萎縮，另起爐灶所成立的全國性社會團體，與工業團體之間的關係糾葛不清。中華民國中小企業協會亦是全國性的社會團體，目前台灣已有 21 縣市有其會員組織。台灣區電機電子工業同業公會則是工業總會的會員之一，由於其產值佔全國工業產值一半，因此其地位被刻意突顯出來。由工商團體上層權力結構觀察，產業公會與經濟性社團在魚目混珠下，已被刻意混充為一體，再加上政治力的介入與干擾，在政黨輪替新政商關係之下，某些經濟性社團負責人獲聘為總統府國策顧問<sup>6</sup>，不但個人得以側身權力核心，其所領導的工商團體亦水漲船高，成為重要的工商領導團體。影響所及，產業公會的重要性無形中被稀釋，產業公會的地位被矮化、資源被限縮，當然這與產業公會長期與國民黨政府較為接近不無關係。

---

<sup>6</sup>六大工商團體中，工商協進會理事長黃茂雄、工業協進會理事長李成家、中小企業協會理事長及台灣區電機電子工業同業公會理事長許勝雄均獲扁政府長期聘為國策顧問。但真正代表工商業團體的工業總會及商業總會理事長，反而在扁政府執政後期未獲續聘，其意義耐人尋味。

## 第四節 小結

政府職能歷經不同階段的演變，我們更進一步對其職能與責任給予釐清與定位，使得我們對政府機關的政策角色脈絡有較清楚完整地了解。大體而言，本章對政府職能之理論，包括：多元主義、統合主義、菁英主義、及國家主義，可以概略地再區分為「社會中心論」與「國家中心論」兩大類別。社會中心論者係將研究中心放置於公民社會，認為國家機關的性質係由公民社會來決定。國家中心論者認為國家或政府機關本身有其自主性與所欲追求的目標，在政策的制定上扮演主動積極的角色，較能置外於民間團體的影響力。但是這兩個理論各有偏執，皆不能中肯並完整地描述國家與社會的互動關係。

事實上，就社會中心論而言，由於它只從公民社會的角度來觀察，尤其是從經濟團體的觀點來看，認為社會結構以及社會力量有顯著的影響力，因此它的最大的缺點，就是未正視政府機關是具有自主性的龐大權力機構，忽略了它對政策的影響力，僅將政府機關視為被動回應社會力量的利益與訴求。相反地，就國家中心論而言，由於它也只從國家機關的角度來觀察，認為國家機關有自己獨立的目標與利益，並有充分的自主性，能夠運用自己的資源及影響力來對抗社會力量的結構與力量，並進而制定有利於自己的政策。

70 年代前期，當時最好的政府便是「大有為」的政府，國家透過由上而下層級節制的控制機制，主導著整個經濟與社會的發展，而執行體系的成員因受制度規範所約制，所擁有的自由裁量權相當有限，政府機關透過各種手段來影響或控制團體的行為，使其能配合政策的要求，作必要的改變（Anderson,1994：213-21）。此一時期中，政府機關將權威及控制手段視為有效執行政策的必要條件，團體的自主性相當低（Mazmanian & Sabatier,1983：40）。自 80 年代以來，由於政府規模越來越大，造成政府財政上很大的負擔，加上民眾的需求日增，使得政府部門疲於應付，所謂「不可治理」危機日漸加深，此時適逢「新政府運動」（Osborne & Gaebler,1992；張毓玲譯，1993）一書問世，帶動改革風潮，各國紛紛以建立「小而能」的政府進行組織再造，它所重視的是以企業家的精神，積極追求行政效率，強調以顧客為取向，由下而上分權式的市場機制，而執行體系的成員為了使政策本身與環境系絡相結合，被授予充分的自由裁量權，此時團體被當成官僚體系的顧客之一，雖然平等及自主性較高，但彼此間的關係已日漸平常化。

由以上的分析，我們從政府發展的軌跡，可以了解政府與社會關係的變化，以及政府治理模式的演變經過，也可以充分理解國家政策目標的達成，有賴於政府機關與民間社會的充分合作，兩者如能由相互對立或不信任的零和局面，演變成為雙贏互賴的關係，則國家機關應適當地授能給民間社團，尤其是公會組織，

並給予善意的政策回應；而民間團體或公會組織亦能感受到彼此善意的互動，因而建立起休戚與共的互賴共生關係，使得政府機關與公民社會得到最好的連結，政府機關從公民社會中得到最好的沃土與養分，而民眾與業者自政府機關手中得到最好的服務與奧援，其間中介的民間組織尤其是公會組織扮演最佳「黏著劑」的角色。