



第三章 產業公會角色理論與變遷

本章對產業公會之特殊屬性予以釐清，包括在「業必歸會」政策下具有的特殊法人地位，政府與業者之間的「雙向橋樑」關係，以及政府與公會間日益密切的伙伴關係。接著對產業公會有關之重要理論，如：公民參與理論、非營利組織理論以及網絡分析理論等進行探討。最後針對我國產業公會的特質，以及公民社會下我國產業公會角色之變遷，包括：工具性角色與自主性角色、管制性角色與服務性角色、專業化角色與綜合性角色，作進一步的辯證剖析。

第一節 產業公會屬性

產業公會在我國法律體系中的地位，依目前工、商業團體法令的規定，產業公會為人民團體的一種，以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，法律明定其為法人，依規定必須強制成立並強制業者入會。

關於產業公会的法律屬性，學說見解不一，目前實務上多仍將之視作私法人或私法組織¹。拙見認為，產業公会的法律屬性，非能單純以是否強制入會或強

¹ 持肯定說者，認為由具由某種特定職業或身分之人，依據法律而組成之各類職業團體，稱為身分團體（Personalkörperschaften）。例如，商業同業公會、工業同業公會，其會員之入會，通

制成立作為考量出發點，而應著眼於其功能及職掌的內涵。質言之，產業公會若僅扮演協調同業關係、增進共同利益的角色，則其功能猶如「互助組織」，從而在定位上可偏重於私法團體。反之，產業公會除具有互助互利的特性外，若尚且分擔國家管理職業的權能，甚至是以「職業自律」取代國家的「他律管制」，則此類團體應掌有若干公權力，而應被定位為公法人。由於產業公會種類繁多，惟性質相近，因此，其屬性與角色定位，宜先考量上述觀點，作功能上的定調，再循之為組織及職掌的設計。至於其能否對外營業的問題，亦可衡酌上述觀點判定之。

產業公會之屬性定位，公法學者多主張將其清楚定位為公法人，但是要有相關配套措施，而政府機關代表則傾向於定位在「準公法人」地位即可，但何謂「準公法人」？恐又淪為定位不清、妾身未明之現況，問題依然沒有解決。因此學者蘇永欽等主張既然現行體制大致已燦然具備，何不大步往前邁進，只要法律條文稍作修正，並給予「正名」即可。而公共政策的調整以漸進（incremental）為宜，不適合遽作 180 度翻轉，更何況職業團體乃國家命脈，關係國家千秋大業，不宜當成一般自由社團看待，盱衡當前政府正大力著手改造之際，何不趁政府正推行

常帶有強制性。而由公法人為會員而組成之團體，稱為聯合團體（*Verbandskörperschaften*）。例如，商業同業公會聯合會、全國各業工業同業公會聯合會、全國商業總會、全國工業總會等。兩者均是指由多數成員或會員所組成，在一定範圍內得行使公權力之公法團體（*Körperschaft des öffentlichen Rechts*）（引自廖義男，1994：119-120）。持否定說者，認為（吳庚，1999：159）依現時之制度，公法人資格者除國家之外，有直轄市、縣（市）、鄉鎮（市）、等地方自治團體及農田水利會。其他各種職業團體或社會團體，如農會、漁會、工商業團體等並未稱之為公法人。至於行政法院的見解更為狹隘，連法律上規定為公法人的農田水利會，認為其與會員關係亦非屬公法關係。

「間接行政」之際，將權力下放於公會組織，把公會當成政府最重要的夥伴，此一理也正符合公民社會「自治」的概念，蓋「產業自治」不正是公民社會所需要的嗎？「行業的事情，由業者自行參與解決」，德國戰後行會振興，國富民強，其產業紮實的基礎即奠基於此，不要誤認為「自治」就是政府不管事、自由放任的錯誤觀念，我們「大學自治」就是在此種錯誤觀念下的產物，其實「自治」是權力的賦予與當事人的參與，經過公共參與、公開討論，讓決策更為完善可行，而因為涉及公權力的實施，政府更應該做好事前防弊與事後監督的工作。基於「產業自治」的理念下²，為落實公會為政府與業者「雙向溝通橋樑」的功能與定位，政府應於政策上賦予或授權公會部分公權力，放手讓台灣真正走向成熟的公民社會途徑，不要擔心或托辭公會無此能力，一個由堅強專業人員或不斷創造經濟奇蹟的業者所組成的公會，難道效率會不及一個保守的官僚組織？相信業者、相信公會，也相信台灣公民社會已經逐漸成熟，給予公會適當的權力，政府只要做好適度的指導與監督即可，相信公會組織會是台灣最堅強的磐石。因此，賦予綜合性產業公會以明確的公法人法律地位，並給予專業性同業公會適度的自治權限與職能，才是我國產業公會發揮功能，起死回生的關鍵。

² 黃茂榮教授認為自治團體，除地方自治團體之外，近年來由於「均權制」思想的貫徹，成立「職業自治團體」與「產業自治團體」等公法人，向職業或產業自治發展的傾向。（黃茂榮，1991：3-9）

第二節 重要理論探討

本節將依序對公民參與理論、非營利組織理論以及網絡分析理論作一探討，並進一步評述這三項理論對產業團體的解釋效力。

一、公民參與（**citizen participation**）理論

公民參與理論之發展，與「公民資格說」、「社群主義」、「志願主義」以及「參與民主理論」等學說，有密切關係，茲分述如下：

（一）公民資格（**citizenship**）說：

「公民資格」因不同類型的政體，而產生不同形式的意義。在古希臘哲人亞里斯多德（Aristotle）闡述的城邦政治中，公民資格是城邦統治集團所擁有特權的地位。而近代民主制民族國家（democratic national state）所界定的公民資格，則是在選舉過程中具有行使政治權力的法定資格。所以現今所稱公民資格為具有參與政治事務權力的階層，參與的層次從少數特權人士或中產階級，擴大到整個社會整體。這也說明公民資格的普及化，使公民在法律之前人人平等（巴巴力特

著，談谷錚譯，1997：1-16)。

對於民主社會而言，只有合乎正義的社會基本結構，仍是不足的，民主社會的維持，需要一定程度的公德與公共精神 (Cooper,1991：5-16)。Oldfield (1990：17-27) 認為公民資格的內涵，應包括公民對其行為的自律與自主性 (autonomy) 的體認，公民彼此間的友誼與社會聯繫，以及公民對其社會角色與公共利益的判斷力 (judgement)。

自由主義 (Liberalism) 的公民資格觀，認為自由社會得以存續的最重要德行，就是對於差異的容忍與尊重，自由主義將人的生活劃分為公私領域，公領域牽涉到的是社會正義的基本問題，每一個公民都被肯定具有基本的理性，能夠瞭解以及參與公共事務。因此，對於公共事務的處理，公開討論及理性的對話是絕對必要的，跟隨而來則是理性批判與反省能力 (張秀雄，1998：85-92)。

針對自由主義的個人主義所帶來的社會解體和失序之後，公民共和主義 (civic republicanism) 正好提供了解決的答案，它主張以公民德行或公民資格來界定公共善，並將民主政治視為達到公共善的一種政治哲學思想。公民德行即是一種公共的精神，這是每一個公民都必須具備的潛在能力，這個潛力使得公民願意服膺於公共善，並支持維護社群的自由，如此個人的自由才可以得到保障。公民共和主義的德行，包括保衛國家的勇氣以及謹慎而且主動地參與公領域的活動 (Skinner, 1992: 219；張秀雄，1998：108-114)。

(二) 社群主義 (communitarianism) :

社群主義與自由主義在基本的價值方面不同，社群主義堅決反對個人主義和利己主義的原則，也不同意任意由市場分配公共財，它主張在利他主義的指引之下，建立團體之間的信賴關係，以及培養社群意識，如此公共財的分配，可以不侵犯到個人自由，而且也不必事事依賴國家的干預。參與公共事務不只是權利，更是公共責任，社區成員唯有在其權利與義務相符時，才是自由與自主的人。

社群主義認為社群成員之間，有一種共同的命運感，這種共同的命運感便是公民認同，它不但對社群成員有約束力，也使得社群成員緊密的團結在一起，更讓公民主動地關懷公共事務，並參與在共同的生活，而在共同參與的過程中，公民不但構成了自我的認同，也加深了對社群的歸屬感與認同感。社群主義強調公民資格的實踐內涵，它與自由主義最大不同，在於自由主義雖然在公領域提出許多應具有的公共討論的德行，如理性溝通、寬容及正義，但卻忽略了參與本身的實踐意義 (Sandel,1983:152)。

(三) 志願主義(voluntarism):

志願主義的意涵和志願服務(voluntary service)相同，這個概念說明公民參與的動機和立場，並且可以增進社群成員的共同意識，所以志願主義也是自發性、地方草根性的公民參與基礎。志願主義認為志願參與者是盡一個社會責任的態度，不是因金錢利益的吸引，而是由其意願去選擇可達成社會需求的行動，其所展現的責任遠超過個人基本的義務。因此，志願主義是由個人或團體，依其自由意願與興趣，本著協助他人改善社會的意旨，而不求私人財利與報酬的一種社會理念與行動（Ellis & Noyes,1990：4）。

現今的志願服務，已不再侷限於傳統物質性的慈善活動或是被動地提供服務，凡是依循著志願和自發的基本理念，參與社會公益活動或政府的服務產出皆屬之（Bowman & Kearney,1986：126-127）。其中，合產(co-production)的概念有助於說明志願服務對公共服務傳輸的影響。

（四）參與民主理論（participatory democracy theory）

公民參與的概念始於希臘的城邦政治，當時的公民指的是握有政治經濟大權的貴族，其他人被排除在政治參與之外。直到十七世紀洛克、盧梭等哲學家提出古典民主理論，公民才被指稱為擁有經濟社會優勢地位的男性合法居民。其後，修正民主理論（或稱當代民主理論）崇尚精英色彩的代議士制度，不同意給大眾

擁有普遍而充分的參與機會，代議士制度及間接選舉造成階級壟斷和不完全代表的流弊，實與民主政治的精神相違背，造成人民與政府的不信任感與疏離感。

七十年代左右，由於政治社會環境的變遷，許多學者如 Pateman (1978)、Nelson (1980: 34-52)、Held (1987: 254-264) 及 Macpherson (1983) 等人，大力提倡「參與民主理論」作為實際政治的依歸，認為應回歸古典民主理論對於公民參與的重視，這是對當代民主理論的一種反省和批判，他們主張政府不僅是行政機關的組合而已，還包括了一個相應的參與社會。Carool Pateman (1978: 24-55) 歸納其參與的功能為：1、參與能使個人成為自己的主人，並從參與中得以控制自己的生活的環境結構。2、參與能使集團的決定更容易被個人接受，促進團體的統合功能。3、參與是全民主教育社會化的訓練過程，具有教育性的功能。

從以上文獻的回顧，我們可以瞭解，「公民資格」提供了公民參與的基礎，使參與者瞭解作為公民應有的權利及公共責任，以及他和社會有著密不可分的關係。「社群主義」說明有效的公民參與，有賴於公民藉由集體力量以建立社群意識。「志願主義」闡釋了公民主動參與社會的動機。「參與民主理論」則使我們瞭解「參與」在民主政治的發展過程，並進而洞悉公民參與的時代意義。

二、非營利組織 (nonprofit organization) 理論

非營利組織興起，有其背景理論基礎。就其產生彌補或替代的消極作用，有市場失靈理論及政府失靈理論。就其主張改革的積極作用，有第三者政府理論及資源互依理論，以下簡要敘述之：

(一) 市場失靈理論 (market failure theory)

市場失靈是指在完全競爭市場的假設下，市場價格機能的運作無法自動的調整，以達成社會資源的最佳配置。事實上，在現實環境中，自由競爭市場並不存在，市場失靈導因於市場結構本身的缺陷，而市場機能運作失靈時，財貨與服務就須轉由政府部門或非營利組織來提供；而政府之干預或非營利組織之介入，其目的並不在於扭曲市場原有的價格機能，而在於匡濟市場機能之缺陷與不足 (Hansmann,1987:27-42)。

(二) 政府失靈理論 (government failure theory)

政府提供服務講求的是普遍性；但人民卻因收入、宗教、種族背景、教育等差異而產生異質需求。是以，無論政府提供服務的數量及品質如何，均會造成某

些人滿意，而另一些人卻不滿意的情況；這種由政府提供集體性財貨或服務，卻無法滿足多數民眾需求的現象，對社會整體而言，非營利組織的存在是必要的，因為它可提供部分集體性財貨，滿足部分民眾之需求，而成爲政府部門以外之集體性財貨的供應者（Powell,1987：42）。非營利組織集結社會上的志願之士，提供政府所無法或不願供應的集體性財貨，以回應社會上多數大眾的利益。

（三）第三者政府理論（the third party government theory）

第三者政府理論認爲，在公民社會中第三部門是提供公共財的最佳機制，因此由下而上具有志願基礎的第三部門是解決社經問題最有效與最適當的方式。政府可扮演第二線的後援角色，當第三部門運作失靈時，政府才宜出面干預，第三部門除可提升政府部門的行政績效，更可省下不必要的行政支出。Salamon（1987:99-117）進一步指出，政府向來是扮演資金提供與方向指引的角色，至於實際的服務傳送，政府則是透過各種管道方式，轉交非營利組織及私人機構代勞。換言之，政府透過代理人來傳送服務，已成爲政府行動的一部份，此即所謂「第三政府」型態。此型態的特質是，這些機構在公共資金的支配及公權力的運用上，具有實質程度的自由裁量權，以實際執行政府的公共目的。

(四) 資源互依理論 (resource interdependence theory)

Judith R. Sidel (1991: 543-545) 認為政府與非營利組織雖各有其資源，但兩者之間並不盡然是監督者與被監督者的上下關係，而是彼此相互依賴。就非營利組織來說，其資源有服務傳送、資訊與專業技術、政治上的支持或正當性等；至於政府所具有的資源則包括：財源提供、資訊、政治上的支持或正當性，以及核准組織設立或活動的許可權。而非營利組織與政府兩者資源相依的程度，係取決於資源本身之重要性、資源方案之可替代性，以及資源擁有者之決定等三項要素。

三、網絡分析 (network analysis) 理論

一九五〇年代，「網絡」(network) 的概念，已經在人類學、心理學、社會學、生態學等學術領域被廣泛討論。一九七〇年代，網絡分析途徑成為學術研究的新興領域，Harrison White 及其研究伙伴曾嘗試從網絡關係中探討社會結構，並進而發展出一套正式理論架構，因而激發更多學者對與此一領域的開發，從此網絡研究更為普遍 (Nohria, 1992: 1-3)。一九八〇年代始，網絡理論被導入公共政策領域，發展出「政策網絡研究途徑」(policy network approach)。該研究途徑

強調政策是多元行為者之間互動的結果，政策過程充滿著利益衝突與合作的特質，因此政策問題本身是動態的，難以預測的，政策研究本身必須進入「過程研究」(process research)，從「過程」中挖掘「真相」(Rhodes,1997a；Pierre and Peters,2000)。它的基本假定認為：政策是在多元行為者複雜的互動過程中決定，此互動過程是在一個由互賴的行為者所形成的網絡中進行，這些行為者皆具有資源與資訊的互賴性³。因此，政策僅在行為者「合作」的基礎上實現，而合作的基礎是建立於充滿動態性與互動性的「網絡系統」之下。

網絡管理研究者將政策網絡視為一種治理結構的模式，認為交換是因為行動者互相信任而產生，具有信任的交易與信任的發展，能夠說明個行為者間關係的結構設計。政策網絡重視的信任 (trust) 所架構的制度，相較於市場 (market) 強調的契約 (contract) 關係，與政府層級結構 (hierarchy) 偏重的規則 (rule) 等制度分析更具有保護性，且由於其具有非成文與非正式性質，因此在執行上更具有彈性，它是鑲嵌 (embedded) 在歷史系絡與社會、個人的關係之上 (吳瓊恩，2004：448)。政策網絡包含一組政策領域所有參與政策規劃與執行的行動者，主要特性為公共與私人間的非正式關係，彼此間具有相互依賴的特性，而其間關係的連結是建立在彼此信任的互動基礎之上。

基本上，網絡分析強調公部門與私部門組織間的相互依賴性，主張若缺乏

³ 這就是 A. W. Rhodes (1985) 的「權力互依模式」(power dependence mode)，他認為在政策過程中，每一個組織或多或少都有一些資源可以交換，俾得到各自的利益 (胡國堅，1996：293)。

其他部門的資源，行為者本身不易單獨達成目標 (Rhodes,1988)，因而行為者之間的互動模式，是在各種政策議題 (policy issues)、資源集群 (resource clusters) 上進行，且這些互動模式有相當程度的持續性與穩定性。此外，網絡中有一定的遊戲規則，規範行為者的行為與資源分配，而資源分配與遊戲規則是動態性的 (dynamic) 與互動性的 (interactive)。

網絡分析途徑提出幾個重要概念，包括：行為者 (actors)、相互依存 (interdependency)、資源 (resources)、資訊 (information)、互動 (interaction)、遊戲規則 (rules)、賽局 (games) 等。而網絡的實體特徵在行為者間形成一個互動系絡 (interactive context)，並規範行為者的策略行動與策略選擇，因此網絡分析又出現三個重要概念，即網絡賽局 (network games)、網絡構造 (network constitution)、網絡管理 (network management)，這對於社會科學的行為與制度提供相當好的分析工具 (廖坤榮，2002：170)。

網絡理論的首要概念是「網絡賽局」(network games)，在產業公會與政府的網絡互動關係中，政府擁有各項行政資源，因此公會願意配合政府的經濟政策，並進一步依賴政府；然而，公會亦擁有龐大的會員企業團體與網絡關係，兩者的互動關係形成一個網絡賽局 (network games)。在此網絡結構中，政府與公會組織同是賽局的玩家 (players)，各有其優勢資源，彼此均會相互運用本身的優勢資源牽制對方，形成一種策略性的關係，造成一連串既競爭又合作的賽局，

以便達成各自的目標（Klijn & Koppenjan,2000：140）。

網絡理論的第二個重要概念是「網絡構造」(network constitution)，網絡的互動過程是建立在良好的網絡構造，網絡構造包括網絡的遊戲規則、資源交換與分配、互動情境特徵等。不同政策議題有不同網絡構造。行為者經常藉由各種手段企圖改變網絡結構，主要的策略及手段有兩種，包括：一、引進新的行為者或改變行為者的立場；二、改變遊戲規則等。前者例如工、商業團體法並無贊助會員或副理事長的設置，但產業公會爲了增加己身的資源與影響力或擺平內部的權力關係，在章程中普遍設有贊助會員與副理事長的規定。後者例如團體的選舉係由會員下而上的選舉過程，但是實際權力的操作，往往是有意願競選團體領導人之間權力由上而下的安排與競逐。一般而言，制度改變往往曠日廢時，爲了影響進行中的政策賽局 (policy games)，行為者傾向選擇改變網絡構造，進而改變網絡制度特徵，最後影響網絡中其他行為者的行為或決策，以爭取在最後賽局中勝出。

網絡理論的第三個重要概念是「網絡管理」(network management)，在網絡的途徑中，行為者必須進行某些利益與目標的「合作」(co-operation)，才能達成滿意的結果，雖然彼此都面臨互賴的情況下，合作是達成雙贏或多贏的途徑，但在合作的過程中，並不必然按照自己的理想前進，因此在複雜的網絡中爭取主導 (steering) 權是必然的，而這些主導性策略的操作便是「網絡管理」(network

management)。因此，網絡管理的目標，即是在提升網絡中行爲者合作的可能性，以尋求有效的互動結果（O'Toole,1988）。在網絡的互動中，由於行爲者彼此之間認知的差異，往往導致衝突的發生，阻礙彼此的互動，進而影響共同願景的達成，因此在網絡互動中，學習過程十分重要，而「網絡管理」即是在激發有效的學習過程。有效的網絡管理可以排除行爲者之間互動的困境，在相互依存的互賴情況下，清楚瞭解資源的掌控情境以及各種策略管理技巧，朝著共同的利益與合作目標邁進。過去政府有效地運用產業公會的網絡資源，推動經濟建設現代化的工作，而且效果十分卓著，其中部分原因可歸功於政府有效的網絡管理，兩者在「合產」（co-production）、「共管」（co-management）、「競合」（competitive cooperation）的夥伴關係中，共同促進經濟發展的政策目標。

第三節 產業公會角色變遷

一、我國產業公會特質

在「治理互賴」關係下，我國產業公會相較於國內其他人民團體或國外同性質的團體，具有下列特質（施昭顯，2000：27-29；2002:8）：

（一） 特殊的法人性格：

我國產業公會具有相當社會管理機能的法人性格，其存在除了為自身的利益與目的之外，尚須配合國家經濟的發展和政策，因此法律賦予其特定的設立宗旨與任務⁴，俾其擔任業者的幫手與政府夥伴的雙重角色。

（二） 雙向的溝通橋樑：

我國產業公會具有由下往上為業者反映意見的「自主性功能」，亦具有由上而下協助政府推展政令的「工具性功能」，兩種功能均極為重要，其間定位的拿捏隨著時代背景與團體性質略有不同，但它的角色功能，總是在政府與業者之間具有匯聚整合功能的雙向溝通橋樑。

（三） 二元化輔導體系：

⁴ 例如工業團體法、商業團體法第一條皆有明定，「工業團體，以協調同業關係，增進共同利益，謀劃工業之改良推廣，協助政府推動政令，促進經濟發展為宗旨」；「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」。

依工、商業團體法的規定，產業公會的主管機關為內政部及各社會行政管理部門，但其目的事業應受各該目的事業主管機關的指導、監督。主要原因是因為產業公會所涉及的目的事業繁多，由社會行政部門對其共通性的會務組織運作予以輔導，可收統一事權的功效，而各目的事業主管機關就其有關業務予以輔導，既可分工合作亦可相輔相成，不獨使我國產業公會能有整體且全面的輔導，亦可使其發展與政府施政相互緊密的結合在一起。

(四) 代表性組織設計：

我國產業公會一方面需整合業者意見以供政府施政參考，另一方面需執行政府委託（交付）任務或工作，故法律明文規定，同一組織區內，同一性質之公會以「一業一會」為限，其制度設計主要係著眼於各產業公會應具有「代表性」之考量。在工、商團體分立之情況下，代表功能性的「同業公會」，與代表區域性的「工商業會」，形成兩大組織骨幹，由業者往上籌組，經由各團體派出之代表，使團體之間發生關係與連結，彼此相互緊密地結合在一起，構築成產業公會完整的組織體系網絡，在體系成員的的互動運作之下，各團體分立又合作，發揮工商業團體組織體系的整體組織力量。而為了達成此一組織體系的設計，政府及產業公會對其會員之入退會、會費收取，法律規定皆採強制性的措施，俾達到「業必歸會」、「會必歸會」、「單一壟斷組織」、「層級控制」的政策目的與實踐。

(五) 自律自治的功能：

在「產業自治」理念之下，由業者所組成的產業公會組織，在政府法律規範下，對其產業的發展與秩序，可做相當程度的自我管理，如擬定行業共同發展策略，訂定職業道德規範，對於不守團體紀律者給予制裁，調解彼此的紛爭等，皆足以證明我國產業公會仍具有自律自治色彩。

（六）政府特別的輔導：

為促進產業公會的有效運作，在消極方面，法律規定政府對產業公會可以行使特別的監督權；在積極方面，政府為了促進團體達成其法定任務、發揮其功能，政府必須給予產業公會特別的輔導與照顧，以促進經濟的發展。

二、我國產業公會角色變遷

我國產業公會的角色變遷，從產業公會內部衝突的功能特質，產生有趣的正、反、合的辯證發展關係，這些特質包括：自主性角色與工具性角色、管制性角色與服務性角色、專業化角色與綜合性角色，以下分別敘述之：

（一）自主性角色與工具性角色

我國產業公會為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」，亦具有由上而下協助政府推展政令的「工具性功能」，兩種功能均極為重要，擺盪於「統合主義」(Corporatism)⁵與「多元主義」(Pluralism)⁶之間，其間定位的拿捏隨著時代變遷、政府角色與團體性質而有所有不同。台灣近年來由於民主的開放、公民自主意識的提升，以及公共事務日漸繁雜，政府已經無法單獨承擔政策發展的責任，必須與公民社會合作，才能解決公共問題。這種政府機關與公民社會相互依賴的觀點，強調的是國家的治理(governance)能力，政府與社會之間的關係不再是零和賽局，相反地，兩者經由制度的連結(institutional linkage)的建立，彼此相互授能(mutually empowering)，創造出雙贏的局勢(Evans, 1997: 1-10)。因此，一個具有可治理性(governability)的機制，必須建立在社會體系的管理需求功能與政府本身治理能力之上，彼此相互授能(Kooiman, 1993: 35-48)。一旦相互授能機制能夠建立，不但國家機關能夠提昇政策執行能力，公民社會的觀念也獲得尊重。最重要的是，政府與社會之間是一個互惠互利的關係，其間制度聯結最重要的一環便是公會這個中介組織，它不但具有由下而上的自主性功能，也具有由上而下工具性或自治性的功能，巧妙地將「治理」與「需求」兩者揉和在一起。產業公會不但是政府的最佳幫手，也是最重要的事業夥伴。同樣地，它不但是業者最好的助手，

⁵ 統合主義認為政策的產生是由團體彼此協商，而非競爭的結果，少數具有壟斷性團體因為代表重要利益，所以在政策制定過程中經常與國家協商並合作執行其既定政策。

⁶ 多元主義認為隨著社會多元價值發展的結果，社會意識型態與社會制度分歧是必然的現象，因此國家只要讓社會成員與各團體相互競爭，便能促進社會整體發展。

也是最佳的服務提供者，更應是「政府與業者雙向的溝通橋樑」。產業公會的功能，在看似彼此衝突、互斥、零合的「自主性角色」與「工具性角色」，在「公民社會」與「治理互賴」等理論的包裝下，其實應該是彼此包容、互助、非零合的融合概念。

(二) 管制性角色與服務性角色

隨著經濟政策中統制色彩的管理措施日漸淡薄，公會對會員的關係，已由原來的「資源支配者」變成「共同利益的媒介者」，這可由大宗物資聯合進口的取消及「企業聯盟」觀念的提倡，瞭解其中的變化，而隨著消費者、勞工、及環境等保護意識的覺醒與抬頭，以及公平交易法的實施，建立一個更公平以及合理的生活環境為大家所共同努力的目標，由雇主所組成的公會組織，也逐漸擺脫以往對會員消極性的約束行為，逐漸調整為積極性的服務行為，過去我們常見的共同聯合行為，如不當競爭、共同議價等行為，如今已為法所不許，經濟市場已由以往「秩序重於自由」轉變為「自由重於秩序」，過去部份公會倚賴頗深的「出口核章制度」，在經濟自由化浪潮中，已被認為是阻礙廠商發展的絆腳石，而公會在這股浪潮中，可以感受到對於會員的強制力正在逐漸喪失中，但是代之而起的政策、法律鬆綁，產業升級與全球化下對外市場的開拓等共同需求日益增強，

因此積極性的服務作為與共同障礙的排除，將是公會爭取會員向心的最佳方式。這顯示政府產業政策的改變與經濟市場的變化，影響產業公會在角色功能的扮演取向。

(三) 專業化角色與綜合性角色

相對於「專業化」時代的來臨，在一個功能「普化」的社會，往往新舊並存、功能混雜，同樣的道理與情形，在現行產業公會的法定任務中亦可發現，專業性的「同業公會」與地域性的「工、商業會」它們的宗旨、任務相同，功能完全一樣，在屬性不明、定位不清的情況，難免會彼此掣肘，抵銷功能。對於專業性的同業公會與地域性的工、商業會的分工，未來應針對不同的需求與定位，調整為專業性功能的團體應以行業專業功能的發揮為主，如同業資訊的調查、統計、技能訓練、講習、檢定、競賽、考試、就業資訊、產品或技術的發展、推廣、品質或標準的提升或訂定等以專業及技術為導向。地域性綜合團體應以區域內跨業的綜合性功能發揮為主，它具有間接行政的特質，包含區域內環保、勞工、稅賦、經營環境開發改善、中小企業輔導等經營上的共同問題為導向。專業性的同業公會與綜合性的工、商業會兩者彼此間在功能上應有所區隔，彼此分工合作，相輔相成。在過去一切以產業發展為導向的時代，較注重專業性同業公會的發展，這

可從工業團體法與商業團體法訂定的架構以同業公會為本，可以發現主政者的心態。但時至今日，公民社會的本質漸漸地被突顯，大家越來越注重產業環境的公平競爭與提升，綜合性工、商業會的地位越來越重要，再加上政府間接行政急於下放，工、商業會的地位有水漲船高的趨勢。顯示產業環境的變遷與時代發展的軌跡，深深影響專業性同業公會與綜合性工、商業會的發展比重。

第四節 小結

相較於由上而下的研究途徑，認為政府機關是主要的行動者，顯然忽略了私部門或民間部門的角色，認為其他行動者多半是障礙者的因素，其實「由下而上」(bottom-up)的研究途徑十分重視分權的決策環境，主張由地區網絡的行動者開始探討，詢問他們的目標、策略、活動以及接觸關係 (contacts)，在高唱直接民主、公民參與以及政策對話的今日，此種研究途徑較符合時代的需求。事實上，公民參與途徑對於政策執行有許多重要的功能，包括政策較易獲得民眾的支持，培育民主素養、增強公民向心力和實踐民主化生活等作用。隨著政治民主化的加強，人民對公共問題的態度更為積極，主張由公民自決、自治的立場更為堅定，間接地也促進各種團體的成立，團體政治成為多元社會的特質，在公共政策領域中，團體與政府機關在決策過程中的互動研究，成為政策分析的新焦點。柯力克 (Bernard Crick) 認為「政治是一種在特定的規則下，各種利益相互折衝的活動，並依其對整個社群生存與福祉的重要性，來分配權力的大小」(1993：21)。當團體具有權力時，必須與政府機關進行妥協以尋求共識，共謀問題解決之道。

其實台灣產業公會由以往威權政治由上而下的決策模式，到今日公民社會

群體政治由下而上的參與模式，這是一個動態的調整過程，這在時代的對焦過程中，產業公會之特殊屬性，必須隨著物換星移的背景先予定位與釐清，才不會因為失焦而產生了模糊，這些屬性包括在「業必歸會」政策下具有的特殊法人地位，政府與業者之間的「雙向橋樑」關係，以及政府與公會間日益密切的伙伴關係。而賦予產業公會時代新生命的重要理論，如：公民參與理論、非營利組織理論以及網絡分析理論等進行探討，更進一步鎖定我國產業公會的新航向座標。而從我國產業公會的特質中，進而發現在公民社會下我國產業公會充滿矛盾的角色變遷，包括：工具性角色與自主性角色、管制性角色與服務性角色、專業化角色與綜合性角色，在辯證剖析的過程中，我們試圖為產業公會找出一條平衡穩健的出路。