



第四章 政府職能對產業公會運作之影響

本章首先就政府治理之意涵，包括對治理作為動態過程，領控和協調作為治理過程以及鑲嵌自主性等特質進行分析。接著對政府職能之類型，其所擁有政策執行能力：滲入能力（penetrative power）、萃取能力（extractive power）及協議能力（negotiate power）進行分析，並進一步探討其對產業公會治理能力（governability）之影響。

第一節 政府治理之意涵

在現實生活中，政府機關活動的影響性既深且廣，因此在探討對產業公會的影響之前，吾人須要就政府治理的意涵作更進一步的探究。

在二十世紀的 1990 年代，「治理」（governance）概念逐漸從隱晦不明到成為當代社會科學重要的討論議題，儘管此一概念的意涵人言言殊，但是它豐富的內涵，卻是吸引人的地方，它包含了統治過程中所有制度層級和互動關係，相較之下強調上對下的「統治」（government）一詞就顯得相當的侷限，本文旨在探討政府機關與產業公會的關係，本節重點在於政府制定和執行政策的能力，亦即探

討政府領控 (steer) 社會的能力，治理的概念正好可以作為很好的分析工具。

幾十年前，在工業化民主時代，人們從不懷疑政府的治理能力，但是到了二十世紀末期，政府的治理能力卻成為激烈爭論的議題。這是由於公共問題的複雜化導致越來越「難以治理」(ungovernable)，政府與市場失靈，連帶使得政府的角色地位不斷地弱化，政府必須藉助於社會資源的挹注，越來越依賴社會行動者，方有能力解決不斷惡化以及不斷超載 (overload) 的公共問題，治理的概念將政治系統和它所處的環境加以連結，使得政府的政策方案更具有政策關聯性 (policy-relevant)，也就是說，當我們想到治理時，就會想到如何去領控經濟和社會系統，以及如何去達成集體目標。因此領控 (steer) 和協調 (coordination) 是政府治理過程的兩個重要的動態觀點，治理乃是社會和政治行動者的一種動態結果 (dynamic outcome) (Rhodes,1997b)。

一、治理作為動態過程

治理的途徑時常被認為比較注意過程和結果，較不重視正式制度的安排，這是由於治理所關心的問題大部分環繞著政治行為的議題，其實制度的配置仍有其重要性，因為制度決定了許多角色的安排，而且設定政府在其中所扮演的角色。雖然制度的實施有時必須夾雜實務的人文背景與主觀的動態因素，往往與實

際的運作情形有一段差距，但是作為觀察的依據，結構中角色關係的釐清仍然是非常重要的事情。我們應該設定治理是兼具構造與目標的動態過程，亦即是各種不同的社會行動者的參與和影響，雖然跨越時空，但是我們仍可很清楚地觀察到其轉化過程。

在許多西方先進民主國家，政策流程的改變逐漸受到關注，他們正在進行一些新的政策協商模式實驗，包括讓公民參與政策協商（policy deliberation）、增加協商和智庫的機制，以及藉由網際網路讓每一個人都可以表達他們對公共政策的看法。基於對治理是一種動態過程的理解，作為政策分析的工具它有其優越性。

二、領控和協調作為治理過程

「治理」一詞源自於拉丁文的‘cybern’，它的意義即是「領控」的意思，與控制科學中的「操縱學」(cybernetics)一字源自相同的字根。將國家視為是「領控」社會的概念，一直是政治理論的核心觀念。典型的治理觀點認為政府仍然掌握「領控」社會的能力，只是目前建立在法定權威與掌握主要資源的基礎，其地位已大不如前，而研究治理者所關心的，並不在於治理的目標，而是關心政府與投入治理過程中的行動者之間的互動關係。治理概念有時也與產業部門的協調機制有所關聯，政府並企圖在此一過程「領控」經濟事務，在動態的協調過程中，政府是

達成經濟成果的核心角色，治理機構一如系統（systems），高度地回應它所處的環境，政府根據某些關鍵性的指標（indicators）回應環境的改變並進行調解，以維持平衡狀態。這種狀況非常類似於一棟建築物，透過溫度的自動調解，盡可能達到恆溫的控制，而政府便是扮演操縱系統的角色。

三、鑲嵌自主性

將政府機關的治理能力視為鑲嵌的自主性，這是伊萬斯（P. Evans）所提出來的理論，他認為政府機關在經濟領域中是以一組「制度連結」（institutional linkage）為基礎，也就是說既要求經濟官僚與特定利益團體隔離，有充分自主來規劃政策目標；另一方面在政策執行時又期待政府機關與利益團體之間建立「合作的連結」（亦即是鑲嵌性）。這種看似矛盾的關係，對國家政策的推行卻是十分的重要，一方面可以確保政府不被利益團體所擄獲，另一方面又能促進國家機關與重要企業團體保持連結，透過此一制度的連結，政府機關與產業公會間便能針對政策目標進行必要的溝通協調，從而達成經濟發展的使命。

伊萬斯（P. Evans）認為唯有將官僚的「自主性」與社會的「鑲嵌性」相連結，也就是說應將官僚組織鑲嵌或包容於社會之中，國家才有發展的能力（1995：12）。一個自主性不強的政府機關，如同一艘沒有方向盤的大船，漂泊於茫茫的

大海；相同地，一個未鑲嵌於社會之上的政府機關，就如同無根的蘭花，汲取不到養分，終至枯萎。因此，鑲嵌性與自主性必須緊密相連，但是其間分寸的拿捏，涉及政府政策與利益的分配，政府機關具有主導權不可不慎。許多特殊團體透過政治運作對政府施壓，以爭取對其有利的決策，如果是透過官商勾結的手段以達到利益壟斷的目的，不但會扭曲資源的有效分配，更會導致政策不符合公益的原則。有效的防腐措施，以及政府對於正義的追求，將是隔絕弊端產生的有效良方。一個具有自主性的政府機關，能將各方特定團體的利益融合於國家目標之中，而不受約制或淪為團體的附庸。而一個能將國家機關能力鑲嵌於社會之上，權力基石不受侵蝕的政府，將會是一個具有效能的優秀政府。而這其間制度的設計，產業公會制度上的連結，扮演一個關鍵性的重要角色。

第二節 政府治理能力

政府機關爲了順利推行政策，除了本身需擁有自主性以及與執行相關的技能與資源以外，須具備有足夠的能力，方能解決複雜的問題，達成預期的政策目標。而政府到底須具備哪些能力？這是一個廣泛而抽象的概念，本文旨在探討政府機關與產業公會之間的連結，在政策網絡的形成過程中，政府機關經由制度性的連結機制，動員民間資源力量，俾有助於政策的制定與執行。因此，本文擬援引衛斯（L. Weiss）與霍布森（J. Hobson）所提供的政府政策規劃執行能力的概念，作爲分析的工具，彼將政府政策規劃執行能力分爲三種，就是滲入（penetrative）能力、萃取（extractive）能力、及協議（negotiate）能力（陳恆鈞，2002：116）。

一、滲入能力

所謂滲入能力，是指政府機關能夠深入社會獲取資源，與民間社會直接互動的能力。眾所週知，民主國家施政係以民意爲依歸，一則能回應民衆的需求，再則能獲取民衆的支持，因此政府除了應開放管道讓民衆能參與政策之外，其本身還須具備滲透的能力，以深入社會底層，獲取必要的資源與支持。

由於國家政策往往由行政官僚所制定，其所制定之政策若能得到民間團體的支持，將使政策的執行更加的順遂，從而減輕政府機關的人力、財務負擔，俾將有限的資源做有效的集中與運用。一般而言，在開發國家政府對於民間團體恩威懷柔並濟，一方面施予籠絡吸納，一方面給予監督控制，但是隨著經濟發展與政治意識的覺醒，民間社會力量逐漸興起，進而積極追求自身的權益，運用各種政治手段企圖影響政府政策的運作，以達到其特定目的。此時，政府官僚的決策影響力受到挑戰，國家機關的自主性空間也受到壓縮。

而為維持國家穩定發展，政府決策必須與民間打交道，尋求社會力量的支持，在經濟的發展過程中，產業公會是最重要的人民團體，政府機關必須與產業公會建立良好的互動關係，尋求他們支持政策的允諾；另一方面，政府在制定產業政策也必須將產業公會意見納入，以獲得其認同與支持，確保政策執行的順利。

因此擁有公權力的政府機關為了達成政策目標，必須具有整合社會意見的能力，而為了達成這個目標它必須滲入社會各個階層，與主要的社會行動者進行政策對話，透過對話形成政策共識，俾有助於政策推行。由於產業公會積極參與政府決策，將可強化政府的政策執行能力，而一個有效能的政府機關，將會創造一個促使產業公會更為積極參與的環境，這正符合布特南（R. Putman）筆下「國家與政府合超」（state-society synergy）的概念。

二、萃取能力

所謂萃取能力，是指政府機關從社會中獲取重要資源以維持政府機關運作的能力。政府機關除了具備法定的預算經費之外，若要能成事尚須從環境中獲取所需的資源，這包括民眾的支持與參與、科技的引進、資訊的提供等等，這些資源的獲取不論是有形或是無形，對於政策的順利推行均極為重要，而如何獲取這些資源，就牽涉到政府機關的萃取能力。

一般而言，政府在規劃政策時，必須要有充分的自主性以避免外界的干擾，才能制定一貫的政策。但是在一個多元的公民社會，各種利益雜陳，政府機關很難免於不受外界的阻撓與掣肘，因此政府機關必須鑲嵌於(embedded)社會之上，從社會中萃取所需的資源，才能保證政策的順利推行

大體而言，強化政府政策執行能力必須同時強化政府的自主性與鑲嵌性，有自主性而無鑲嵌性的國家，容易形成「掠奪式的國家」(predatory state)，政府施政無法與社會緊密結合，政府官僚不受社會節制競逐於私利，容易造成貪污腐化的情形；反之，僅有鑲嵌性而無自主性，則政府機關常為利益團體所擄獲(capture)，形成一個「超級卡特爾」(super cartel)組織，政府政策被利益團體牽著鼻子走，導致政策沒有連貫性，國家發展出現停滯或延宕的現象。

三、協議能力

政府機關除了具有滲入能力與萃取能力之外，尚須具有協議能力方能整合社會不同的意見，提出較具共識的策略。這是由於在政策制定的過程中，由於政策議題本身具有高度的複雜性，造成對社會的衝擊面，因此會吸引社會的行動者的關心與涉入，無形中增加政府機關處理政策議題的困難度，嚴重的話甚至會造成市場或政府的失靈，此時政府機關如何運用策略以謀求政策參與者的支持便非常重要，而策略的運用，便涉及政府機關協議能力的體現。

政府機關並非萬能，尤其在面對日漸棘手的公共議題，政府機關尤須藉助於第三部門的力量，整合社會資源為其所用，化阻力為助力，此時政府機關必須調整其立場，由指導干預變成輔導協助，並透過策略協議能力的運用，將政府機關與民間部門整合成目標一致的政策合作夥伴。在產業發展問題方面，政府機關必須重視業者的意見與心聲，透過產業公會的整合管道，凝聚政策共識，制定可行的產業政策與措施，以獲取業者的支持與政策目標的達成。

在政策議題的協議能力方面，專家學者提出不同的策略，大致可以分為三大類：包容性策略（inclusionary strategies）、排他性策略（exclusionary strategies）以及說服性策略（persuasive strategies），每一類策略還可以再細分為若干實質的策略。在這三類中，包容性策略較著重與主要行動者商議，所採用的策略包括：

諮商、妥協、建立聯盟等方式，透過這些策略使參與者在政策過程中，共同諮商協議、彼此議價、合作結盟，俾建立支持的多數（majority-building），以達成政策共識。相對包容性策略而言，排他性策略正好相反，它是一種暫時性的權宜措施，主要運用於參與者堅持己見，以致於短時間內無法獲得共識，為避免衝突發生所採行的權宜措施，其所運用的策略包括：迂迴（bypass）、隱瞞（secrecy）與欺騙（cheat）等方式。至於說服性策略，則是採用雄辯、政策分析與抗議等方式，以理性說理的方式，提供相關資訊與數據，使他人信服政策議題的合理性與可行性，由贏取同情與認同進而爭取他人的支持。大體而言，三種策略並無孰優孰劣的問題，端視使用時機與對象而定，至於策略使用的效果，則視政府機關協議能力的強弱而定。

歸結上述所言，政府政策的規劃執行能力的強弱，可由滲入社會能力、萃取資源能力以及與民間團體協議能力來加以判斷。尤其在公民社會日益成熟的今日，政府產業政策的制定與執行，再再需要業者的配合，這其間產業公會便扮演樞紐的橋樑角色，政府部門透過公會部門能更加滲入產業發展的各個角落，萃取或汲取政策執行的各項資源能力，經由與公會的商議協調過程，使政策的制定更貼近業者的立場與宏觀的角度，於是社會的內聚力更強，政策的推行更加順利，政府機關的基礎結構更加穩固，國家的競爭力自然不斷提升。

第三節 對產業公會之影響

政府對產業公會而言，有四種主要的功能（陳惠馨，1995：209-212）：1. 財務功能：透過獎勵、契約、稅賦優惠等給予產業公會實質的財務資助，是政府對產業公會最直接而有效的幫助。2. 督導功能：政府以一種比較超然的第三者立場，對產業公會的組織與業務進行監督，將可防止弊端避免腐化，而這種監督的關係，通常是建立在法令的規範或約束之上。3. 保護功能：因應現代社會的變化，產業公會有時會發生營運困難或損及會員的情事，此時政府適時的介入，將可擔負起保護的功能。4. 輔導功能：產業發展是國家經濟建設的命脈，產業公會扮演行業發展的樞紐角色，積極扶助產業公會發揮正常的服務功能，將有助於促進國家經濟的發展與社會公益的實現。

若將政府與產業公會的關係，化約為簡單的「衝突」與「合作」關係，將政府對產業公會的影響，橫跨「公共服務」、「公共政策」與「財務法規」三個面向來觀察（江明修，2000：74-86），將有助於吾人對兩者之間的互動與實務運作的瞭解。

一、公共服務面向

在探討政府與產業公會在公共服務面向的互動關係，吾人將從政府對產業公會資源的開放程度、政府對產業公會資源的規範管理以及彼此信賴程度等三個變數切入，以瞭解政府與產業公會在公共服務面向中，衝突與合作關係的實際情形，以及所呈現的型態樣式。

(一) 政府對產業公會資源的開放程度

此處所謂的資源包括：政府對產業公會實質性的經費挹注（含獎助、補助、契約委託等）、房屋資產等硬體設備、技術（專家與軟體等資源）。政府對上述資源的開放程度，將影響產業公會在公共服務上的互動。當政府在經費、硬體設備上掌握較大的主導權，而產業公會又過度依賴政府的支持時，產業公會的自主性將降低；相反地，如果產業公會在財源能獨立，減少對政府的依賴，在公共服務的自主性將會提升。若政府壟斷大部分的資訊，其將具有互動上的優勢；相對地，產業公會若具有較佳的資訊，將會有較大的自主性與政府互動。當產業公會具有的專業性知識與技術是政府所欠缺的或它所獨有的，便具有與政府較大的對話空間。

(二) 政府對產業公會資源的規範管理

政府對產業公會的法律規範，常會影響產業公會的組織運作、服務品質以及其專業性與自主性。在過度規範的情形下，將使得產業公會發生使命混淆、目標錯置的情形，進一步將造成產業公會與政府關係的互動不良，進而影響彼此功能的發揮。因此，政府對產業公會宜做低密度的原則性規範與限制，讓產業公會留有較大的彈性發展空間，以適應瞬息萬變的產業發展環境，俾做最適切、最迅速的回應，讓會員廠商得到最佳品質的服務。

(三) 彼此信賴程度

政府與產業公會在政策上的相互信賴程度，將會影響雙方的合作意願與衝突對立發生的可能性，這尤其在公共服務的互動上更是明顯。在雙方合作的過程中，產業公會常會產生組織的自主性與使命堅持性喪失的疑慮，這其中產業公會與政府之間溝通管道是否暢通，會影響彼此間的信賴程度，倘若溝通管理不足或受阻，將會造成雙方的不信任感，使得彼此在公共服務的互動上傾向對立或衝突；相反地，當雙方溝通管道暢通往來密切的情形下，彼此將有較佳的合作氣氛與可能性。

二、公共政策面向

在產業公會參與公共政策的過程中，不同的參與階段與不同的參與方式，會使得產業公會與政府產生不同的互動方式，我們用「國家政體」、「法律結構」、「信賴程度」與「資源開放」四個變數，來分析兩者在政策衝突及合作所產生的不同結果。

（一）國家政體

國家的政體與本質會影響政府給予產業公會參與的空間，進而影響其發展。在民主國家透過公民參與的管道，民眾可以感受到對於國家政策的影響力，因此民主政體提供政府與產業公會之間一個合夥關係的可欲環境。但是在非民主國家政府對人民的反應常無回應，對施政結果常不負責任，然而不能因此就否認政府與產業公會之間不存在有合夥的關係。事實上，合夥的關係有助於國家提供參與與分權的機會，因此即使在非民主國家，倘若政府與產業公會能產生政策上的合夥關係，將可促使政府實施更民主的管理，並可促進更進一步的合夥關係。

(二) 法律結構

法律結構是決定產業公會參與公共政策正當性的重要關鍵。法律結構可以賦予產業公會參與公共政策的正當性，它與國家政體、雙方信賴程度與資源開放程度有極大相關性。在非民主國家法律多半限制了產業公會對政策的參與權，這顯示彼此間信任感的不足，導致產業公會常運用體制外或較激烈的手段以獲取政策的影響力；而在民主國家法律對於產業公會參與公共政策的態度是自由開放的，鼓勵公民參與公共事務，因而產業公會與政府之間比較容易產生合作關係。

(三) 信賴程度

政府與產業公會之間的信賴程度，會影響雙方的合作意願或升高彼此的對立程度。一般而言，政府對產業公會的服務輸送及立場表達，常抱持有色眼光或偏頗質疑的態度，批評產業公會缺乏能力或代表性不足，而產業公會對於政府合作的誠意與漫長的行政作業時間常感到不耐煩，並認為政府在政策形成與執行過程中對產業公會過度地監控，危及其自身的自主性、完整性與追求使命的能力，這些負面的觀點，都無益於兩者的互動與合作，並有可能引發兩者之間的衝突。而雙方的信賴感與彼此溝通往來的程度係成正比，充分的溝通有助於信賴感的提

升，並有助於公共政策的互助合作。

(四) 資源開放

所謂的資源，包括：政策參與權力、政策規劃執行力與財源的獲取與資訊的瞭解。在決策的過程中由於政府掌握了多數的資源，如財政的配置、法規的制定以及資訊的蒐集等優勢。相對地，產業公會的優勢僅在於專業能力與執行力等方面。因此，在權力方面，若政府權力越高，在政策過程中政府控制性越強；相對地，公民權力越高，產業公會在政策的過程中的控制權則越提高。在資訊的掌握方面，產業公會的資訊蒐集越多，則政策參與過程的自主性越高；相反地，若政府壟斷資訊，則在政策的控制力越強。在財源的配置方面，若產業公會財源獨立，則參與政策過程的立場越能超然獨立；反之，若財源受制於政府補助，則立場容易受政府左右。

三、法規財務面向

產業公會的收入來源除了會員所繳的會費與服務所得之外，政府的「租稅獎勵」、「補助」、「委辦收入」亦是重要的來源。而政府透過實質的經費補助與獎

勵來影響產業公會的運作之外，並透過「法令管制」與「輔導監督措施」來達到消極的監督與積極的輔導目的。Salamon（1987）曾說過，政府在法令上的控制往往超過其對財務的影響，即使產業公會在財務上完全與政府不發生關係，還是會受到來自法規規範的影響，因此透過政府在法令上對產業公會的規定以及財務上的補助，將有助於瞭解雙方的互動關係。一般而言，政府對產業公會若呈現「高度管制」，延續傳統國家中心的觀點，將對產業公會的發展形成掣肘；反之，若是「低度管制」，由於規範的不明確，若是官僚組織因循苟且，將使得產業公會無所適從或各行其是。因此，針對產業公會所具有的自主、自治與自律特質與屬性，政府對產業公會的管理措施，宜定位在賦予其一定的自治權限，輔導讓其有自主成長的空間，透過自律的課責系統與政府的適度監督，建立產業公會的社會公信力，以得到會員與社會的普遍認同。換句話說，就是減低政府與產業公會的衝突面，增大彼此的合作面，建立雙贏的合作機制。

第四節 小結

本章主要是探討政府職能對產業公會的影響，首先說明現代政府職能的意涵，就政府與產業公會關係而言，已從昔日上對下的「統治」(government)關係，轉變為包含了統治過程中所有制度層級和互動的「治理」(governance)關係。治理是兼具有構造與目標的動態過程，由於它是一種動態過程的理解，作為政策分析的工具，它有其優越性。而治理概念與產業部門的協調機制是相關聯的，政府「領控」經濟事務，根據外在環境的改變與關鍵性的指標，自動回應環境的改變並進行調解，以維持平衡的狀態，扮演著操縱系統的角色。一個發揮效能的政府機關與產業公會的關係，係將官僚的「自主性」與產業的「鑲嵌性」相連結，也就是說應將官僚組織鑲嵌或包容於產業之中，國家經濟才有發展的能力。因此，產業公會在制度的連結上，扮演著關鍵性的重要角色。

政府機關與產業公會在治理關係中，係相互連結與互賴的觀點，政府機關所擁有的政策執行能力：滲入能力 (penetrative power)、萃取能力 (extractive power) 及協議能力 (negotiate power)，所謂滲入能力包括兩個面向的意義，從政府機關的角度，它是指政府機關能夠滲入產業底層，並與產業公會互動的能力；從產業的角度，它是指產業公會的成員支持政權的程度。所謂萃取能力，它

是指政府機關直接從產業界萃取重要資源，以維持政府機關持續運作的能力。所謂協議能力，它強調政府機關與產業公會，經過相互協調、整合意見而提出策略的能力。從這三種能力也可判定政府機關基礎結構能力的強弱，當國家對產業滲入能力不強時，對產業萃取資源的能力便受到影響，一旦政策遭到阻力，政府便無法透過協議能力去尋求共識，而是訴諸專斷性的權力去強制執行。長期而言，由於整個系統過於封閉，政策保守，不但對內凝聚力減退，對外競爭力亦跟著衰退。相反地，政府機關跨越了公私部門的界線，將官僚組織與產業組織之間建立一套「制度性的安排」(institutional arrangement)，形成一個連結的關係(linkage)，政府機關釋出部分的權力，經由政策網絡與產業公會進行協調溝通，並進而建立合作的執行體系，如此藉由基礎結構的力量，握有主導權的政府機關，反而有效地轉換成爲具有調整(coordinate)國家發展能力的行動者(Weiss & Hobson,1995)，更能藉此獲得重要資訊，動員相關團體，以達成產業的政策目標。

政府機關對產業公會有四種主要的功能，包括：財務的功能、督導的功能、保護的功能、與輔導的功能。我們將政府機關與產業公會的互動，化約爲簡單的「衝突」與「合作」關係，將政府職能的變化對產業公會的影響，以「公共服務面」、「公共政策面」與「財務法規面」三個面向來觀察，除可發現兩者之間的互動外，並有助於對其實務運作的瞭解。由於產業公會與政府機關存在著本質的差異，所代表的價值與活動領域也不盡相同，因此兩者之間呈現某種程度的緊張關

係是必然存在的，產業公會必須扮演客觀的監督角色，懂得挑剔政府政策的不足，才能落實主權在民的理念；而政府機關亦應對產業公會給予適度的監督、課責與管理，才能免於利益被壟斷或控制，保障民主參與的管道。而如何「去私存公」，用正面的態度、善意的互動，融合產業利益與國家目標為一體，治理社會正義與國家公益於一爐，以建設性的合作態度來取代排他性的對抗態度，讓兩者的衝突面減至最低，合作面增至最高，共存互利，創造雙贏。