

序

時間回到一九八四年，在那樣沸騰卻又敏感的年代，新潮流的成立，代表著一種價值與理想的生成。並開始朝向民主、群眾的運動路線不斷奮進的路途。在這二十年之間，台灣歷經威權體制解體、社會力量的解放以及經濟產業的升級，二十年前後的台灣，是那麼的不一樣，不一樣的台灣，相同的則是，在這二十年裡與台灣共同努力不懈，不改初衷的新潮流。

要繼續前進，我們必須審視過去；歷經了二十年的發展，我們選擇以舉辦「新台灣潮流世代對話」，來審視新潮流以及台灣的未來。「新台灣潮流世代對話」不僅僅是新潮流二十週年紀念活動，也是新潮流探討形成新論述的可能，新潮流伴隨並參與台灣走這劇烈急速變遷的二十年，有相當多的問題是新潮流曾經面對、曾經克服。但現在以及未來，台灣仍有許多的問題在等待台灣人民與新潮流一同面對與克服。期待藉由「新台灣潮流世代對話」的研討會，探討台灣以及台灣人民，未來所將面臨的機會與挑戰。一九八四年出發以來，新潮流總是走在群眾隊伍的前列，二零零四年，新潮流仍然要作人民的先鋒，為台灣尋找更多的可能。

目錄

持續國家建構的政治改革方案	3
經濟發展與社會體制的再制度化	22
族群和諧與社會團結的型塑與凝聚—從「台灣國民主義論」邁向「台灣公民共和論」...	51

持續國家建構的政治改革方案

作者/梁文傑

320 之後，台灣的政治氣氛並沒有因為總統選舉的落幕而冷卻下來。一方面是在野人士對選舉結果的抗爭，一度造成民主政府的正當性危機；另一方面，藍綠對抗又衍生出族群衝突的危機。在兩岸對立和國內對立的氣氛下，民進黨的憲政改革要如何啟動？又應該追求與不追求哪些目標？

本文先對當前的兩大問題—「民主鞏固」和「族群衝突」—加以分析，在指出兩個問題的背後其實都是「國家建構」的問題之後，本文試圖提出一套能同時處理三個問題的政治改革方案，能夠：（一）避免統獨、族群和政黨的對立危害到民主制度本身；（二）使國家建構工程有繼續進行的空間，最終達致台灣認同完全固定；（三）解決行政與立法僵局，提升國會素質，強化政府治理能力(governability)

一、民主鞏固、族群衝突與國家建構

1. 民主鞏固問題

從 2000 年總統大選以來，「民主鞏固」是民進黨人最琅琅上口的名詞之一。這個概念首先在 2001 年的立委選舉中以「國家要進步，台灣不走回頭路」的口號出現，並在選舉期間由新聞局策動了一場「民主鞏固與和平安全研討會」，廣邀各國學者來討論台灣的民主是否已經鞏固。註 1 到了 2002 年，「民主鞏固」的概念似乎已經深入民進黨人的思維，就連國安會召開的「大溪會議」，都把「民主鞏固」列為會議主題之一註 2。到了 2004 年的總統大選，「民主鞏固」正式成為繼續支持陳水扁連任的主要論述。例如，當民進黨公佈 Yes!Taiwan 的競選標語時，總幹事蘇貞昌即表示：「2004 年總統大選的意義是：台灣站在一個歷史的分水嶺上，阿扁總統當選，民主鞏固、改革繼續，連宋當選，歷史倒退、改革停止」註 3。「民主鞏固＝民進黨繼續執政；民主衰退＝國民黨奪回政權」的二分法就此確立。

民進黨的論述方式當然是有問題的。首先，如果按照 Huntington 的「雙輪替測驗」(two-turnover test)註 4，那麼真正的民主鞏固應該是發生在民進黨於 2004 年大選失敗，而不是民進黨連任。如果民進黨不是完全無知，就是刻意扭曲。其次，擁有自由競爭的選舉雖然不代表民主沒有倒退的危機，但就算用最嚴苛的質化分析，台灣民主的鞏固程度也是毋庸置疑的，因為台灣有：第一，一個自由且活潑的公民社會；第二，一個具有相對自主性的政治社會；第三，台灣的所有政治行為者，特別是政府和國家機關，都服從於以保障個人自由權利為目標的法治原則；第四，台灣有一個健全的國家官僚機構；第五，台灣有一個發展完善的經濟社會。註 5 如果對於民主鞏固的事實還需要其他證據的話，那就是：像台灣這種人均所得水準的國家，民主制度一旦建立就沒有崩潰過。

當然，民主化不久的台灣並不是沒有「威權主義思鄉病」(authoritarian nostalgia)。根據台大「東亞民主化與價值變遷」計畫 2001 年的調查，認為「民主體制總是比其他政府體制要來得好」的民眾，從 1999 年的 54% 下滑到 2001 年的 42.8%；而認為「有些情況下威權的政府比民主體制來得好」的民眾，則從 12% 提高到 24.2%。在 2003 年圍繞著蔣經國逝世十五周年所吹起來的「蔣經國熱」，更是懷念效率、廉潔、秩序的「威權主義思鄉病」最典型的徵狀。然而，「威權主義思鄉病」的出現並不代表民主體制有崩潰的危險。首先，民眾在 1999 年到 2001 年對民主優越性信念的下降，很顯然是受到經濟不景氣的影響，同樣的狀況也發生在韓國、巴西、巴拉圭、哥倫比亞，但沒有一個國家因為對經濟情況的不滿而發生民主危機。相反的，民主優越性信念穩定高出台灣甚多的委內瑞拉，卻在 2001 年發生流產政變(見表一)。另一方面「蔣經國熱」的背後其實是藍綠之爭和統獨之爭，而不是威權統治和民主制度之爭。西班牙人對佛朗哥將軍，巴西人對蓋賽爾將軍、葡萄牙人對卡埃塔諾將軍、秘魯人對維拉斯科將軍也都出現過同樣的懷舊風，但這些國家也都沒有回到威權主義。

表一、各國對民主優越性信念的變化 (百分比) 註 6

國家	年份	民主體制總是比其他政府體制來得好	有些情況下威權政府比民主體制來得好	對我來說民主體制與非民主體制都一樣
台灣	2001	42.8	24.2	23.4
	1998	54	12	17
韓國	2001	47.2	31.7	21
	1999	53	31	16
	1997	69	20	11
巴西	2000	39	24	28
	1996	50	24	21
巴拉圭	2000	48	39	13
	1996	59	26	13
哥倫比亞	2000	50	23	20
	1996	60	20	18

委內瑞拉 2000	61	24	20
1996	62	19	18

如果選前的民進黨真的害怕台灣民主有任何危機，那麼選後藍綠對抗的結果應該可以使民進黨放心。就算泛藍真的曾經企圖製造「七日政變」，結果也只是流產而已。除了一個偽裝的海軍上校之外，沒有任何一個現役軍人參與，也沒有任何一個公務員或機關有異常行為。根據TVBS在5月14日公佈的民調顯示，雖然連宋得票達49%，但只有30%的民眾希望能驗票能翻盤。其中，雖然國親兩黨的支持者有高達84%認為選舉不公平，但也只有61%希望翻盤。在無政黨傾向者中，希望翻盤的更只有23%註7。軍方對新領導人的服從、多數民眾對選舉結果的接受、藍綠爭議最後回歸司法解決，都證明了在台灣，絕大多數民眾和政治人物已經不企圖或無力用其他方式改變選舉結果，只能經由司法途徑，即民主制度所容許的途徑來達成。正如Juan Linz指出，當「沒有任何主要的政治人物、政黨、組織或力量，認為除了民主程序之外，還有其他途徑可以奪取權力……即當民主被認為是唯一的遊戲(the only game in town)時」，註8就可視為民主已然鞏固。

不過，民進黨的憂慮卻不能完全視為選舉策略，它也隱含了民進黨人的根本信念：在國家認同沒有確實得到鞏固，國民意識依舊游移不定的情況下，國民黨奪回政權將導致「建立新國家」這個長期革命的倒退。這種憂慮其實是對國家認同倒退的憂慮，是對「國家建構」(state-building)的憂慮而非對民主是否鞏固的憂慮。李登輝把這一點講得最透徹，他在民進黨的造勢晚會上明確指出，「外來政權殘餘勢力不消滅，台灣沒有一日安定」，泛藍的勝利就是親共勢力的勝利，所以「這一戰絕對不能心軟，不能可憐他們，不能心軟」。註9

簡言之，民進黨相信「民進黨失去政權＝國家認同危機＝民主危機」，就算泛藍是以民主方式奪回政權，民主危機依然存在。因為：第一，中國要求取消台灣的國家地位，長期而言，泛藍同意這種要求；第二，台灣民眾的國家認同尚未定型，而且相當容易受到政治領袖和政黨的影響，泛藍執政即使是消極的不作為，也會讓國民意識的發展停滯或倒退。這種想法雖然危險，卻是正確的。危險，是因為這種信仰可能會發展成「民進黨應該永遠執政，不管選舉結果如何」的極端想法，也可能發展成李登輝那種「不能可憐他們，不能心軟」的「零和」心態；正確，是因為「國家建構」絕非和「民主鞏固」無關。正如Juan J. Linz指出，雖然自由選舉是民主的必要條件，但自由選舉出來的政府必須有效地在一塊特定的統治範圍上行使排他性的權力，否則這個政府就無法保障民眾的福祉、提供公共財，而民主的另一必要條件—「法治」(the rule of law)—也將淪為空談。此外，自由選舉必須預設明確的公民資格，而公民資格又以國家存在為前提，所以，「沒有國家，沒有民主」(no state, no democracy)。一個不存在國家的地區當然是沒有民主的，就算是一個已經有了自由選舉的國家，但如果國家認同混亂，而其中有某些族群、政黨或組織「認真地嘗試顛覆民主政權或以挑動國內或國外暴力來分裂國家」，這個國家的民主頂多只能說還在轉型而非鞏固。註10

與國家建構相伴隨的還有政府效能的問題。政府效能的不彰和國會對政府的諸多牽制，造成民眾對民主滿意度的低落。雖然這可能只是對「政府」甚至「政黨」的不滿，而不是對「民主」本身的不滿，¹¹但中國經濟的高度成長，確實使許多台灣人開始懷疑民主是否有礙於經濟發展。上海只花了二十二個月就完成磁浮列車，更掀起兩岸政經制度孰優孰劣的論戰。註

12 由於台灣認同有很大一部份是建立在台灣人對大陸人的優越感之上，所以對政府效能的懷疑確實會影響到台灣認同的發展，表一所示民眾對威權主義的接受度提高，很可能也出於同樣的原因。

2. 族群衝突問題

今年 320 以來，民進黨內部出現對族群問題反省的聲浪，沈富雄委員認為民進黨的族群動員方式要負很大的責任，要求民進黨不再以「愛台灣」作為競選主軸。李文忠、卓榮泰、羅文嘉等人也提出所謂「新文化論述」，要「肯定外省人的貢獻」，主張「近百年來的台灣文化，本來就是不斷融合外來文化形塑而成，所謂的外省文化與價值觀，也是台灣文化的重要內涵之一」。註 13

然而，指責民進黨用「愛台灣」做為選舉主軸並不公平。首先，「愛台灣」指涉的是國家認同的差異，它的意思是「你到底認為自己是台灣人還是中國人？」或「你到底希望台灣最後能獨立還是統一？」，而不是「你到底有沒有為台灣的環保盡過心力？」或「你到底關不關心台灣的兒童福利？」。「愛台灣」或許讓某些人感到自己喪失了「不愛台灣的自由」註 14，但如果這些人逃避問題，只用「我不愛稅制不公的台灣，不愛環保倒退的台灣，不愛自殺率年年創新高的台灣，不愛農業凋蔽的台灣……」來回答註 15，那就未免讓人感到不夠誠實。其次，當「愛台灣」指涉國家認同的意義是如此清楚，以致於在民調中能完全呈現族群間的政治不信任感時，與其去否定這個詞彙，倒不如去正視某些族群不受信任的根本原因。例如根據一項調查，只有 60.6% 的客家人認為「外省人和客家人一樣愛台灣」，閩南人中這麼認為的只有 49%，閩客之間的互相認知就差距很小。註 16 顯然對於客家人和閩南人來說，「外省人不愛台灣」指的並不是「外省人比較不環保」或「外省人比較沒愛心」，而是「外省人認為自己是中國人」或「外省人想要和中國統一」。只要這樣的認知存在，就算禁用「愛台灣」三個字，民眾也會用其他詞彙來描述這個現象。

那麼「肯定外省人貢獻」的「新文化論述」又如何？這牽涉的是到底族群衝突是文化社會現象？還是純粹政治現象的問題。這個問題很重要，因為社會分歧通常會交疊存在 (overlapping)。如果把「衍生現象」(epiphenomenon) 當成根本原因來對待，不但會「頭痛醫腳、腳痛醫頭」，更可能使原來要處理的問題更加惡化。例如，在黑人獲得與白人相等的公民權之後，美國的「黑白關係」從根本上來說，是社會階層的衝突而不是族群衝突，正確的解決方法應該是提升教育機會和工作機會的平等，而不是去催生黑人政黨或鼓吹黑人自治。相反的，如果族群衝突是政治、經濟和社會衝突的真正來源，例如種族隔離時代的南非，那麼提升黑人的教育機會不但毫無意義，更會讓獲得力量的黑人知識份子成為族群衝突的先鋒。

台灣當前的族群問題有下列幾個特徵：

一、當前的族群衝突是純政治性的，只存在於政治領域中；在社會生活領域中，雖然五十歲以上的本省人對外省人還抱有歷史性的排斥感，但在五十歲以下，本省和外省兩個族群之間的社會衝突幾乎不存在。最新的民調更顯示，84%的民眾在生活中從來沒有族群衝突的經驗。註 17

二、本省族群和外省族群在社會生活上的衝突，甚至不如本省族群內部的衝突。例如，外省族群和閩南族群同樣都抱持著對客家族群相當的歧視，「不願意把女兒嫁給客家人」的比例幾乎一樣高。註 18

三、族群在政治領域的衝突，主要是因為國家認同的衝突。簡言之，就是外省族群不願參與閩南族群與客家族群（本省族群）對國家建構和民族建構的創建過程，並將這個分歧表現在投票行為和政黨支持上。

四、由於國家認同的衝突，本省族群和外省族群產生了政治上的不信任，但卻完全沒有妨礙到社會生活的來往。

如果以上四點都是正確的，那麼當前所謂的「族群衝突」就是「假問題」(pseudo-question)，它的存在只是由於族群的分界線正好與國家認同的分界線交疊。既然如此，族群問題就應該當成政治問題而不是文化問題來處理。「肯定外省人貢獻」的「新文化論述」也許沒有任何壞處，但它也沒有任何好處。

那麼正確處理族群問題的態度是什麼呢？那就是，一方面，要讓外省族群願意參與國家建構和民族建構的創建過程；另一方面，要堅決保障那些不參與的人有相同的公民權和自由權。塞爾維亞和克羅埃西亞的戰爭證明了，在國家建構的過程中，尊重境內少數族群不同的國家認同是極端重要的，尤其是當這些少數族群在鄰近有一個「大朋友」可以用武力伸出援手的時候。註 19

這正是民進黨創黨十八年來的處理方式。在民進黨的黨綱中，族群是一個根本不被提起的範疇，有的只是個人公民權和自由權的保障，以及國家建構的策略。民進黨的民族主義是「公民的民族主義」(civic nationalism)，它強調不論先來後到，不論血緣文化，都是台灣這個新國家的公民。雖然民進黨主張「本土文化」的復興，但這只是為了「反對刻意以政治力移植、壓抑或消滅文化」，最終目的是要「認同本土文化並吸收世界文明，形成嶄新的進步文化」。至於這個新國家的認同是否能最後定於一尊，只能用一次一次的選舉來決定，而不能由上而下地強制。

民進黨的方式證明是正確的。雖然外省族群參與國家建構的意願依然落後閩南和客家族群，但從歷年的民調資料，可以發現外省人的國族認同也在改變中，而改變的過程是高度

和平的。（見表二）除了要去除一些閩南沙文主義的殘留物之外，民進黨不必自我懷疑。

表二省籍與族群認同

	時間	台灣人認同	中國人認同	既是中國人 也是台灣人	其他	總和
本省閩南籍	2000年	42.1%	6.5%	48.2%	3.3%	100.0%
	2001年	42.8%	5.0%	48.9%	3.5%	100.0%
	2003年	50.5%	4.0%	44.2%	1.3%	100.0%
本省客家籍	2000年	31.3%	13.5%	51.6%	3.6%	100.0%
	2001年	33.1%	9.0%	55.9%	2.0%	100.0%
	2003年	41.1%	10.7%	47.7%	0.5%	100.0%
外省籍	2000年	5.9%	24.2%	68.8%	1.1%	100.0%
	2001年	10.4%	28.2%	59.4%	2.0%	100.0%
	2003年	13.9%	17.4%	67.7%	1.0%	100.0%
總和	2000年	35.9%	9.9%	51.2%	2.9%	100.0%
	2001年	38.2%	7.9%	50.8%	3.1%	100.0%
	2003年	44.4%	6.5%	47.6%	1.3%	100.0%

（徐永明教授提供）

3. 小結

以上的討論可以總結如下：在當前的台灣，民主鞏固和族群衝突的問題雖然存在，但它只存在於國家建構尚未完成、國家認同尚未固定化、以及中國持續威脅台灣主權的脈絡之下。如果台灣的民主還需任何政治工程去「鞏固」、族群關係還需要特別處理的話，那麼塑造

一個有利於「國家建構」持續進行的環境將是主要目標，而未來的政治改造也應該從這個目標出發。

二、國家建構的政治改革方案

政治改革的主要目標是塑造一個有利的環境，而能夠（一）使統獨、族群和政黨的對立不致危害到民主制度本身；（二）使國家建構工程能繼續進行，最終達致台灣認同完全固定；（三）解決行政與立法僵局，提升國會素質，強化政府治理能力(governability) 這個政治環境由下列幾項元素組成：

1. 穩定的兩岸關係

2. 總統制

3. 單一選區制，並保留一定比例的不分區代表，以促成(a). 穩定的兩黨體系；(b). 偏向「剛性」與「使命性」的政黨組織

1. 穩定的兩岸關係

從 2000 年民進黨執政以來，中國對兩岸關係的態度就是「防獨甚於促統」。北京領導人不幻想民進黨能對「回歸」作出任何實質貢獻，他們的目標不是如何統一台灣，而是防止永遠失去台灣。民進黨在 2004 年再度執政，以及泛藍在公投法議題上背離了中國的立場，更加強化了北京當局的信念，亦即，以武力嚇阻台灣從「實質獨立」(de facto independence) 走向「法理獨立」(de jure independence) 是唯一可以做的事。

問題在於，在北京眼中到底什麼才構成「法理獨立」？過去十八年來，民進黨所做的就是一切斷台灣與北京的政治從屬關係，而在每一個階段，北京的警告都被證明是誇大其詞。我們或可因此質疑「紅線」究竟何在，但認為它不存在卻是異常危險的。對於多民族、以傳統帝國型態維持大一統的北京來說，失去台灣會對西藏、新疆、內蒙古造成骨牌效應，對於以民族主義為主要合法性基礎的共產黨政權更是致命的打擊。註 20 儘管對美關係以及經濟發展相當重要，但與失去台灣相比，這些目標是可以犧牲的。簡言之，「中國領導人幾乎一定會為了防止失去台灣而戰，如果他們認為沒有其他選擇的話」。註 21

完全有理由認為，今年 5 月 17 日國台辦那篇措辭強烈的聲明，是北京對最後底線的明確宣示。而中國眼中的「法理獨立」正是「公投制憲」，或者是以修憲方式來更改「國號」和「領土」。註 22 陳水扁總統的 520 就職演說收回了選舉期間的主張，這是明智的。而只要中共依舊以民族主義做為主要的合法性基礎，民進黨繼續維持這個立場也是明智的。

主張急獨的人士或許對此不滿，但這麼做的理由除了避免戰爭之外，更主要的理由是：民主很難在戰爭或瀕臨戰爭的情況下維持，特別是在國家認同分歧的情況下，對中國的戰爭或準備戰爭將首先導致內亂。主張統一的人(約 25%)會認為自己被多數族群剝奪了不上戰場的自由，而主張獨立的人(約 50%)將高度懷疑少數族群的忠誠度。註 23 美國所以能夠在戰爭時一方面剝奪國內日本人和回教徒的權利，並同時維持多數人的民主生活，完全是因為這些少數族群的比例微不足道，而台灣這種結構卻幾乎不可能。

比較一下東帝汶的經驗可以讓我們看得更清楚。東帝汶的統獨勢力在印尼軍事威脅之下交戰了二十六年，即使最後在聯合國保證和平的前提下進行了統獨公投，堅決反對獨立的民眾依然有 22%。而根據一項在 2001 年所作的調查，「在維持和平的前提下」依然不贊成獨立的台灣民眾有 27.1%。台灣的結構和東帝汶大致相符，一旦因為中國的軍事行動而引發統獨對決，結果也可能一樣。

但這並不表示民進黨應該在其他與提升國民意識有關的議題上退卻。多年來，台灣民眾在統獨傾向上的大幅變化，民進黨的堅持與努力是主要因素。在 1992 年，即使和平也不贊成獨立的民眾高達 42.0%，到了 2000 年，這個比例已經下降到 27.1%（見表三）。長期而言，我們可以期待堅決反對獨立者的比例會降到足以忽略的地步，但民進黨必須發揮領導和型塑的作用。

表三、在維持和平的前提下贊成獨立註 24

	贊成	沒意見	不贊成
1992	30.5	27.6	42.0
1993	36.6	27.6	35.8
1995	47.4	23.4	29.1
1996	62.9	17.1	20.1
1998	62.1	14.2	23.7
2000	61.7	11.2	27.1

2. 走向總統制

實踐證明，1997 年為李登輝量身訂作的「半總統制」或「雙首長制」已經徹底失敗，這套制度致命的缺點是：因為總統可以任命行政院長而無需立法院同意，又可以在立法院行使不信任案時解散國會，所以總統在組成政府時完全可以獨斷而行；然而，在預算和法案審

查上，總統有時可以掌握國會多數而變得超強(1962-74和1981-86時期的法國)，使「半總統制」成為「超總統制」(hyper-presidentialism)註25；有時卻又對在野黨主導的國會完全無計可施而變得超弱(目前的台灣)。總統權力的變動不居，不但讓選民不清楚「誰在執政」，也讓施政幾乎陷於癱瘓。目前的反對黨因為在組成政府時毫無置喙空間，所以指責總統是強人統治、獨裁或「綠色恐怖」；執政黨則因為在預算和立法上任人宰割，不是陷入改革無望的沮喪，就是以繞過國會甚至貶低和攻擊國會的方式來遂行己意。朝野雙方對總統權力不切實際的期望和不對稱的評價，讓兩邊的政治菁英和群眾都高度不滿。

不管是總統制或內閣制，都可以明確解決「誰在執政」和總統權力變動不居的問題，都比雙首長制來得好。註26但又以總統制為佳。這有下列四大理由：

第一，任何政治體制都不能憑空選擇。雖然在李登輝修憲以前，中華民國憲法是道道地地的內閣制，但「總統」等於「最高政治領袖」的意象卻根深柢固。三次直選總統的政治經驗也不可能取消。

第二，內閣制不管在「直接責任性」(direct accountability)和「辨識性」(identifiability)上都遠較總統制為低。所謂「直接責任性」是指民選政治人物可以推卸問題的程度。內閣制總理的產生要經過政黨聯盟和協商的中介(mediation)，政策方向和執政良窳多半決定於政黨之間的折衝，可以推卸責任的因素相當多，而總統則直接面對選民，「直接責任性」自然比較高。「辨識性」是指選民能在投票之前就能清楚知道選後是由誰來執政的程度。除了純粹「西敏寺模式」的國家（英國、紐西蘭等）之外，內閣制國家的選民在投票時並不知道選後的政府將如何組成，因為選後政黨聯盟的分合並不是選民所能掌握的。如果用0到1來表示「辨識性」的程度，1表示選民百分之百清楚選後的政府組成，那麼總統制的美國為1，而西歐內閣制國家的平均值只有0.39，比利時只有0.10、以色列只有0.14、義大利只有0.12。註27如果內閣制放在台灣，這表示一位本土派的國民黨選民可能會驚訝地發現，選後的閣揆竟然是親民黨的宋楚瑜；而一位只注重「改革」、「清廉」而不支持台獨的民進黨選民，選後可能要面對由台聯組閣的事實。這些選民能否接受這樣的結果？在今年總統大選時，「連宋密約」（宋楚瑜會不會當行政院院長）是最重要的議題之一，這表示在統獨意識高度決定投票行為的結構下，台灣選民極端在意「選後到底誰執政」，希望選舉結果不要和自己的本意背道而馳。

第三，在可見的未來，不論是泛綠聯盟或泛藍聯盟執政，都只能在立法院堪堪過半，在這種情況下，任期固定、責任明確的總統比隨時要考慮維持國會多數以免倒台的總理，更能面對中國的威脅。從政黨聯盟內部而言，總統不必被政黨聯盟中激進小黨（或黨內的激進派系）勒索而採取過硬或過軟的路線，從政黨聯盟的外部而言，也不必過份考慮反對黨的因素，而在應該強硬或應該退讓的時候做出錯誤的選擇。

第四，需要獲取多數選票的總統必然符合「趨中理論」而相對溫和化，尤其是在族群和統獨問題上註 28。反之，內閣制對「趨中行為」並沒有任何制度誘因。特別是在多黨制的格局下，各政黨所期待的往往不是過半，而是鞏固既有的選票和席次，好在組閣過程中分享權力。

過去三次的總統選舉對朝野政黨的趨中化有很顯著的效果。例如，從統的方面來講，連戰第一次參選時完全接受李登輝的「兩國論」，選後則提出了適用於主權國家關係的「邦聯制」。第二次參選雖然受到親民黨的牽制而從「邦聯制」退卻，卻膽敢冒中國之大不諱註 29，在立法院通過了「公民投票法」，選舉期間更多次強調他所認同的是「中華民國是主權獨立的國家」。從獨的方面來講，陳水扁在第一次選舉時拋出充滿和解氣氛的「陳七項」，民進黨並在選前通過取代「台獨黨綱」的「台灣前途決議文」，第二次雖然提出「防衛性公投」，但公投的題目也刻意避開主權意含。有趣的是，北京方面也注意到總統選舉對統獨雙方的限制，一方面，他們雖然擔心民進黨會有擦槍走火的舉動，卻也預測民進黨不會過度走偏鋒；另一方面，他們也不對必須向本土路線靠攏的泛藍陣營抱持太大的希望。多數決的總統選舉似乎對兩岸關係的穩定有一定的作用，即使不是最主要的作用。

3. 選舉制度改革

既然總統制是較佳的選擇，我們就必須注意與總統制相配套的選舉制度，這包括：

（一）立委選舉的「單一選區制」；（二）保留一定的比例代表，但不得高於目前的比例（22%）；（三）立委任期延長為四年；（四）總統選舉避免採取「兩輪投票」（Two Round System）；（五）因應選制改革調整國會人數，但總席次不應少於 150 席。

第一、由於總統制不像內閣制那樣行政立法合一，兩者僵局的問題就成為總統制內生的問題。註 30 然而，這種僵局的嚴重性又和政黨體系高度相關。分殊的多黨制使得總統必須像總理一樣在國會搞政黨合作，但由於其他政黨沒有非維持政府存在不可的理由，合作的基礎就相當脆弱，一旦產生僵局就難以解決。此外，總統所屬的政黨就算不能在國會過半，也必須佔有三分之一左右，否則總統制用來解決行政立法僵局的主要設計——「否決權」——就毫無意義。穩定的兩黨制既有助於處於國會少數的總統和國會取得妥協，也可以讓總統所屬的政黨穩定佔有三分之一以上的席次。註 31 這就難怪採取總統制的穩定民主國家，其「有效政黨數」多在三個以下（美國 1.9、哥倫比亞 2.1、多明尼加 2.3、哥斯大黎加 2.3、委內瑞拉 2.6）。註 32 考慮到政黨數目的重要性，國會議員的選舉制度就必須有助於兩黨政治的發展，而「單一選區制」是最好的選擇。

第二，「單一選區制」會促成兩黨制，這是「社會科學中最接近定律的一條規則」。但是「單一選區」並不保證能強化政黨政治。在英國，單一選區促成了高度的政黨政治，因為選民幾乎完全「選黨不選人」；在美國，單一選區卻使候選人高度不依賴政黨，使美國政黨成為

「世界上最落後，最不發達的組織」註 33。雖然主張總統制的理由之一是讓國會議員有較大的獨立問政空間，但是過份個人取向的國會議員和政黨的渙散也是不可取的。因為國家建構的繼續進行是制度設計的主要目標，「剛性政黨」甚至「使命型政黨」的存在就有其必要。政黨的黨綱和集體路線遠比個別候選人的主張穩定，而台灣民眾所期待於政黨的也不只是提名候選人，還包括就重大議題特別是統獨議題提出立場和對策。

由於「單一選區」不保證能強化政黨政治，就必須加入其他的設計。英、美兩國的政黨之所以有不同的發展，除了歷史因素之外，主要因為提名制度的不同。美國的初選制度使得同黨參選者必須靠「個人選票」(personal vote)一個人名氣、選區經營—才能獲得提名，這就讓政黨顯得不甚必要。英國政黨的提名制度則高度權力集中，候選人從提名到當選都依賴黨紀和黨組織自然強化。註 34 既然我們不可能規定各政黨的內部提名方式，在選舉制度上就需要有「比例代表」(即全國不分區)，迫使政黨保留或發展出一定程度的剛性組織和黨紀。當然，如果台灣所有政黨都像民進黨過去那樣，用初選和民調來決定全國不分區名單，那麼保留「比例代表制」也就沒有意義。民進黨已在今年把部份「專家團體組」的提名收歸黨中央，這是正確的選擇。

比例代表要佔多少呢？雖然在其他採取「區域選舉／比例代表混合制」的國家，兩者間的比例各有不同（見表四），但一般來說，想要往兩黨制發展的國家，比例代表佔的席次就少（如義大利）；想要鼓勵多黨發展的國家，比例代表佔的席次就多（如紐西蘭）。對台灣而言，保留比例代表的目的是要強化政黨政治，而不是為了鼓勵多黨制，比例代表就不宜過高，至少不能超過目前的 22%。目前立法院的朝野協商版本是 35%，顯然是向小黨妥協的結果，這對總統制的穩定是不利的。

表三 混合制國家的席次比配（百分比）註 35

	比例代表	區域選舉
突尼西亞	12	88
厄瓜多爾	16	84
阿爾巴尼亞	18	82
亞塞拜然	20	80
瓜地馬拉	20	80
菲律賓	20	80
泰國	20	80
亞美尼亞	21	79
韓國	21	79
台灣	22	78

義大利	25	75
馬其頓	29	71
日本	40	60
墨西哥	40	60
紐西蘭	42	58
玻利維亞	48	52
安多拉	50	50
立陶宛	50	50
俄國	50	50
德國	50	50
委內瑞拉	50	50
烏克蘭	50	50
匈牙利	54	46
塞內加爾	58	42
喬治亞	64	36
幾內亞	67	33
克羅埃西亞	72	28
喀麥隆	88	12
尼日	90	10
索馬利亞	92	8

第三，避免立法與行政僵局的另一個方法，是讓總統選舉和國會選舉同時舉行，因為選民通常會投給同一政黨註 36。法國總統的任期原為七年，在 2000 年以公民投票縮短為五年，好讓總統和國會多數一致以解決「左右共治」的問題，這項嘗試證明是成功的。在 2002 年的選舉中，席哈克不但贏得總統選舉，他所領導的中間偏右政黨也獲得國會絕對多數，結束了左右共治。有鑑於此，立法委員的任期應改為四年，和總統保持一致。

第四，雖然兩輪投票會產生一個以絕對多數獲勝的總統，而對政權穩定有所幫助，但其潛藏的危機卻更大。首先，兩輪投票會鼓勵小黨在第一輪參選，以取得在第二輪中和大黨合作甚至「勒索」的籌碼。由於小黨通常只為宣傳不為勝選，各種激進的言論也就無法避免。其次，小黨只要能在第一輪參選就夠了，所以兩輪投票會促使多黨體系的出現或繼續存在，許多採取「總統制—兩輪投票」的拉丁美洲國家也往往陷入危機。最後，在第二輪得到絕對多數選票的總統會以為自己受到全民高度支持，但這通常是假象，因為總統所屬政黨在國會的實力往往遠低於此。總統的自我認知和國會實力的不成對比，就容易掉入「直接授權式民主」(delegative democracy)的陷阱，亦即：(1)因為總統的政黨經常是國會少數，政黨對總統不但沒有助益，反而是包袱，所以總統想要讓自己超越所有政黨之上；(2)國會的評價

低落，甚至被視為累贅(nuisance)而欲除之而後快；(3)總統和總統的幕僚，而不是政黨，成為一切政治運作的核心；(4)總統自絕於現存的制度和組織，成為唯一對他自己負責的人。註 37 這樣的例子在拉丁美有很多。例如，1990 年，秘魯的滕森在第二輪投票中獲得 56% 的選票，但其所屬所黨只佔國會席次 18%；1989 年，巴西的迪梅洛在第二輪投票中得到 50%，但其所屬所黨只佔國會席次 7.9%。這兩位總統都從改革的希望而落得以獨夫收場。註 38

第五、雖然民進黨曾在 2001 年和 2004 大選中提出「國會減半」（由 225 席降至 113 席）的訴求，但這種主張完全是不切實際的。台灣立法院的問題根本和國會席次減少無關，而是如何改善國會議員表現的問題。從每席次所代表的人口來說，台灣立法院的總席次應該要提高而不是降低（見表五）；而總統制下的「委員會主義」如果要運作成功，每個委員會也必須有足夠的人數，才能發展出足夠的政治和專業能力監督行政部門。美國眾議院平均一個委員會是 20 人，台灣立法院平均是 18 人，從這個角度來看總席次也是應該要增加而不是減少。

表五、世界主要民主國家的國會議員數註 39

國家	國會議員數〈眾議院〉	人口〈萬人〉〈2000年〉	人口/議員數〈萬人〉
冰島	63	27	0.4
馬爾他	65	39	0.6
盧森堡	60	44	0.7
愛爾蘭	166	379	2.3
瑞典	349	887	2.5
芬蘭	200	516	2.6
挪威	165	448	2.7
丹麥	179	533	3.0
紐西蘭	120	383	3.2
希臘	300	1060	3.5
瑞士	200	726	3.6
奧地利	183	813	4.4
葡萄牙	230	1004	4.4
以色列	120	584	4.9
比利時	150	1024	6.8
英國	659	5951	9.0
義大利	630	5763	9.1
台灣	225	2228	9.9

加拿大	301	3066	10.2
法國	577	5932	10.3
荷蘭	150	1586	10.6
西班牙	350	3999	11.4
德國	656	8210	12.5
澳大利亞	148	1917	13.0
	480	12607	26.3
日本			
	435	27400	63.0
美國			

民進黨要求「國會減半」，其政治社會基礎正是前述的「直接授權式民主」：因為總統在國會處於少數而難以施政、國會議員素質低落，總統和總統的支持者就把國會視為累贅而欲除之而後快。民進黨的支持群眾尤其對國會牽制感到不滿。但民進黨群眾也必須被提醒：第一，「問題的根本不在於減少國會席次，而在於改善國會議員的素質」註40；第二，不能忍受國會牽制行政權而欲除之而後快，基本上是一種非民主的心態，這種心態和政黨輪替前的國民黨群眾如出一轍。從表五可以清楚看出，在政黨輪替前後，民進黨群眾對於民主制度的關鍵—「制衡原則」—的信仰越來越低。這固然是出於對本身政黨的支持，但如果民進黨是一個追求民主的政黨，這種心態就必須被克制。

表六、政黨輪替前後民眾對制衡原則的看法註41

政府如時常受到 議會的牽制，就 不可能有大作為	1998				2001			
	同意	不同意	不知道	Total	同意	不同意	不知道	Total
國民黨	49.1	38.8	12.1	100	50.9	34.5	14.5	100
民進黨	43.6	48.2	8.2	100	67.0	21.3	11.7	100
無政黨認同	41.0	39.4	19.7	100	43.0	25.6	31.4	100

國會席次不是不能減少，但只能是為了配合「單一選區」的改革。目前區域立委的席次是168席，如果將全國劃分為168個單一選區，每個選區立法委員所代表的人口將只有13萬人，選舉人數則為9萬，跟縣市議員差不多。這不但會使立委的代表性不夠，還會讓採用「單一選區」的另一個理由——提高當選門檻——淪為空談。在一個選舉人數只有9萬的選區中，如果現有5個政黨都參與競爭，則最低只要不到2萬票就能當選，比現在的最低當選票數還低。這樣就無法提高買票的成本，少數利益當道、訴求極端化的現象還是無法解決。要提高每個選區的人數，就必須縮減立法委員的席次。一個立法委員平均代表20萬人是比較合理的數字。20萬人大約是二個中型或二個以上小型鄉鎮市的人口數，這個數字比縣市長選舉要少，又比縣市議員選舉要多，正好讓縣市長的民意基礎大於立委，而立委的民意基礎又大於縣市議員。若以20萬人為基準，則區域立委應在120席左右，再加上20%的不分區和原住民立委，總席次約為150。

這個數字當然只是粗估，重點在於：國會席次的減少只能是為了配合「單一選區」改革不能把「國會席次減半」當成至高無上的政治目標。而朝野政黨的政治人物也必須真實面對問題，不能再「開車對衝，看誰先閃」。

三、結論

為了營造有利於國家建構持續進行的環境，本文認為穩定的兩岸關係、總統制和選舉制度改革是三個主要元素。必須注意的是，首先，這三個元素都只是在特殊脈絡下的特殊建議放在別的時空，本文的建議可能會完全不同。譬如說，純粹「多數決民主」(majoritarian democracy)的英式內閣制，在溫和化政治領袖行為、促成政黨政治、明確政治責任的效果上不遜於總統制，但由於台灣既有的政治文化和政治經驗，以及面對中國的需要，英式內閣制從一開始就被排除了。而由於台灣的族群衝突基本上是「假問題」，所以南非、比利時、瑞士等多種族國家採用的「共識型民主」(consociational democracy)或「權力分享型民主」(power-sharing democracy)也被排除在選項之外。註42同樣的，如果本文寫作的時間是在二年前，那麼本文將會建議對兩岸關係採取「衝突—妥協—再衝突」的政策。

其次，這三個因素只能營造有利的環境，而未必能直接決定結果。沒有人能保證從「單一選區」產生的政府一定能提出和執行正確的經濟政策，也沒人能保證就算保留了一定比例代表，政黨還會不會因為其他因素而弱化，民進黨的黨內提名機制就從來和有沒有比例代表無關。最後，本文的建議無疑排除了某些團體的要求。譬如說，社運團體要求的「芬蘭式比例代表制」就被直接捨棄了。而有利於小黨存在的「兩輪投票」也不在考慮之列。這雖然令人遺憾，卻是政治生活中不能不面對的事實。

註解

-
- [1] 這場研討會的結論當然是，台灣的民主發展值得稱許，但尚未鞏固。
- [2] 中國時報，91/08/29
- [3] 中時晚報，92/12/12
- [4] Huntington, The Third Wave, 1991: 266-7
- [5] Larry Diamond, 'How Democratic Is Taiwan? Five Key Challenges for Democratic Development and Consolidation,' Paper for the Symposium on "The Transition from One-Party Rule: Taiwan's New Government and Cross-Straits Relations," April 6-7, 2001.
- [6] Larry diamond, 'How People view Democracy: Findings from Public Opinion Surveys in Four Regions,' Paper for the Stanford Seminar on Democratization"; 台大「東亞民主化與價值變遷」二〇〇一年調查資料。Yun-han Chu and Doh Chull Shin, "Halting Progress in Korea and Taiwan," Journal of Democracy, 12-1, 2001
- [7] http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/osaka/200405/osaka-20040514200821.pdf
- [8] Juan Linz, "Transitions to Democracy," Washington Quarterly 13 (1990)
- [9] 台灣日報，93/03/14
- [10] Juan Linz and Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," Journal of Democracy 7-2 (1996)
- [11] 盛治仁，〈台灣民眾價值及政治信任感研究－政黨輪替前後的比較〉，《選舉研究》，10-1, 2003.
- [12] 〈捷運工程破局 交長：民主代價〉，中國時報，92/01/07；洪茂雄，〈上海磁浮列車的意義〉，自由時報，92/01/12；馬維敏，〈懷舊的危機〉，中時晚報，92/01/13；〈從兩岸公共建設一項顯著的對比談起〉，中國時報，92/01/03
- [13] 中時晚報，93/04/17

- [14] 石之瑜，〈人民有不愛台灣的自由〉，中央日報
- [15] 朱天心，〈我不受台灣〉，中國時報，93/04/22
- [16] 吳乃德，〈認同衝突和政治信任〉，台灣社會學第四期
- [17] 中國時報，93/04/22
- [18] 在一九九九年，外省人中只有 1.5% 不願意把女兒嫁給閩南人，卻有高達 12.3% 不願意把女兒嫁給客家人；閩南人中雖然也有 8.7% 不願意把女兒嫁給外省人，但不願意把女兒嫁給客家人者更高，達到 15.9%。參見吳乃德，前註。
- [19] Stephen Van Evera, "Hypothesis on Nationalism and War," *International Security*, 18-4, 1994
- [20] 譚若思，〈一中帝國大夢〉
- [21] Michael Swaine, "The Trouble with Taiwan", *Foreign Affairs*, 83-2 (2004)
- [22] 〈國台辦，五二〇演說，陳水扁未放棄台獨立場〉，/
tw1.people.com.cn/BIG5/14863/14908/2517866.html
- [23] 這是民進黨民調中心在 2004 年的平均數字。
- [24] 盛治仁教授參加民進黨座談會所提供。
- [25] John T. S. Keeler and Martin A Schain, "Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France," in Jurt von Merrenheim, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997)
- [26] Larry Diamond, *Ibid.*
- [27] Kaar Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990)
- [28] 類似的論點參考明居正，〈向心競爭與中華民國政黨政治之發展〉，《理論與政策》，

12-2, 1998。

[29] 中國國台辦副主任王在希即直指泛藍「不顧道義」，他說：「在台灣有些原來一直堅持反對“公投立法”的代表人物，不能堅持把公投“台獨”的危害，光明正大地告訴台灣人民，反而隨波逐流，助長陳水扁當局在“台獨”的道路上鋌而走險。這種只顧眼前利益，不負責任、不顧道義的做法，是極其不可取的」。中國時報 93/11/13

[30] Juan J. Linz, “The perils of Presidentialism’ , Journal of Democracy, 1 (Winter 1990);

[31] Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observation,” in Linz and Valenzuela, The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994)

[32] Afred Stepan; Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Parliamentarilism,” World Politics, 46-1, (Oct. 1993)

[33] Martin P. Wattenberg, The Decline of American Political Parties, 1952-198 (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1994)

[34] John M Carey,” Incentive to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas” , Electoral Studies, 14-4 (1995)

[35] Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, Mixed-Member Electoral Systems (Oxford University Press, 2000)

[36] Shugart and Carey, Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracy (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995)

[37] O’ Donnell, “Democraticia Delegativea?” Vovos Estudos, CEBRAP, No. 31 (1991)

[38] The International IDEA Handbook of Electoral System Design, .pp.104-105

[39] 《2001 世界年鑑》，2001，台北：中央通訊社。

[40] An Interview of Larry Diamond, Taipei Times, 2001/12/04

[41] 盛治仁，〈台灣民眾價值及政治信任感研究－政黨輪替前後的比較〉，《選舉研究》，10-1，2003.

[42] Arendt Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies,” Journal of Democracy, 15-2, 2004

經濟發展與社會體制的再制度化

作者/劉子琦

一、前言：「後進發展優勢」的轉調

相對於戰後世界新興國家的經濟發展，台灣在相當程度上表現出「後進發展的優勢」，以相對短的時間，藉由政府角色發展重點工業、模仿先進國家的技術等策略，越過先進國家閱歷百年的路程，直接切入經濟成長的坦途。然而，以高經濟成長的方式來達成經濟發展的目標，將經濟發展等同於社會進步、追趕發達國家的先行條件，不免陷入唯經濟論中，而忽視社會發展的諸多併發症。

自 1997 年的亞洲的金融風暴後，整個東亞國家在 1990 年代所面臨的正是承接 1970 年代經濟起飛後，邁向富裕社會國家所累聚的各種社會能量，「經濟奇蹟」的金字招牌迅速褪色，拱手讓給經濟改革後的中國大陸。「經濟奇蹟」似乎成為一種國家施政的負擔，成為一種歷史與政治的對照，對照現在四小龍的經濟轉型與陣痛。經濟部門長期的高速增長，拉開台灣社會與經濟發展不相對稱的矛盾。在經濟層面固然面對加入 WTO 之後所面臨的總體國家競爭力滑落的壓力；在社會層面卻不只城鄉差距拉大、區域發展不均、貧富收入持續擴大、失業與貧困問題、老人與婦幼問題、能源短缺和生態環境破壞等等，無一不是現階段台灣社會所必須思索的問題。

依循著統治正當性的線索，過去論述「後進發展優勢」的現象，此時卻遭逢到「後進發展劣勢」的困擾；過去強調發展的論述，如今卻面臨社會再分配的正義論述衝突。而此一現象的轉折，不正是以政府力行「技術模仿政策」，延緩各種配套制度改革所形成的轉型之痛嗎而如此轉型之病痛，不正是反映出在追求高度經濟成長數字背後，找尋社會如何組成、社會關係如何連帶，社會治理機制如何形塑的迫切需求。

本文嘗試將台灣經濟發展納入整體社會制度化的過程，來觀看經濟與社會兩部門間速度不均的現象。從 1960 年代由農而工的躍進，到 1980 年代以製造力名揚國際，進而遭逢 1990 年代傳統產業結構轉向財務與資本操作的全盤調整，固然標明每個經濟發展時段向上轉折的意義，然而，社會部門的發展卻相對遲滯，一直到 1980 年代末期才引爆社運十年的翻騰與衝撞。面對台灣社會由農而工的轉型，社會連帶的減弱，迫使社會部門迫切趕上先進國家的社會生活質量。經濟與社會兩部門發展的不均衡，在 1990 年代之後，隨著政治力量衝撞威權體制的崩解、經濟與政治逐步自由化、國家管制逐步解除，而必須藉助國家力量實現社會福利政策的需求日漸高昇。「後進發展優勢」的基調轉換，除了必須維持國家競爭優勢之外，更要面對長期「後進劣勢」的社會建構工程。假如轉向資本化經濟型態是台灣所必須面對

的當代現象，就不能單從經濟面向來探討此一轉型的內涵與意義，而必須同時論證經濟行動的社會基礎，才能顯現社會制度與經濟表現之間的妥當性。藉由制度化過程中體現規範（normative）、管制（regulative）、認知（cognitive）等三項功能，來推導經濟發展與社會體制的再制度化，均衡對應經濟與社會部門的發展，形塑台灣社會未來走在資本主義邏輯與社會福利概念之間的步調。

二、將經濟發展視為社會制度化的過程

從1979年「經濟合作及發展組織」（OECD）將台灣列入十個新興工業國家（Newly Industrialized Countries, 簡稱NICs），以及與新加坡、香港、南韓，並稱「亞洲四小龍」的稱號開始，台灣從1965年到1990年的25年間幾乎維持高度成長率的經濟現象，連同日本、印尼、馬來西亞、泰國等國的經濟表現，亦被世界銀行的報告列為「高度表現的東亞經濟組織體」（High-Performing East Asian Economies, HPAEs）。^{註1}儘管這8個國家的發展狀態不同，但是，高度的經濟成長率不僅是共同的特色，同時也是世界銀行藉以判定經濟奇蹟的標準。如果，衡量一個國家經濟與社會發展的均衡關係，並不只是落在追求經濟成長與活動的數字之上，而將經濟活動過程中，包含了生產、分配、交換、消費等環節，置放社會整體的基床上來思考，那麼，屬於國民日常生活世界的質量，如醫療、教育、生態、貧窮、歧視、人身權利、社會安全、法治保障等論題，勢必與經濟發展等量齊觀。然而，閱歷30餘年的經濟發展，卻是一路獨走，自成蹊徑，將社會發展遠拋在後，形成經濟發展與社會公義的不對稱發展。

觀察諸多台灣經濟發展現象的研究，不管是強調政府能力、完善的經濟政策、人力資本與資金的快速累積、社會文化心理的質素，或是對於先進國家的依賴發展等論述，均少不了論證國家與市場的對應關係。對後進國家而言，開放市場，必然對本國產業形成強大的競爭壓力，淪為被先進國家技術宰制的局面；對於市場保護太過，又形成保護落後產業。偏之於市場機制，有限的資源容或得到最有效率的配置，但是，亦可能出現所得分配極度不均的現象。偏之於國家，國家則扮演著分配正義的角色，弭平人為差異，企業公有，計畫經濟，管制市場。因此，藉由國家的集體力量，透過一系列土地、財稅、貨幣、匯兌等制度設計，扶植「重點」工業策略，發展出口導向政策以及計畫經濟政策所架構的經濟體制，克服資金、技術、管理等市場障礙，均成為後進國家與社會為了達成高度經濟成長的目標所服用的處方。

台灣的發展經驗採取積極且有效促進經濟成長的措施，國家以其強制力區隔國內外市場的範疇，尤其是將國內市場劃歸國家的公營、民營大企業的經營範圍，形成了壟斷現象，架構了國營、私營大企業與中小企業的雙元發展的經濟體制。再搭配高教育水準的勞工、勤奮的勞動價值等屬於文化社會層面的措施，帶動高經濟成長率低失業率、國民所得快速成長、貿易順差持續累積、改變農工商業結構，縮短貧富差距，形塑了穩定的社會結構。

李國鼎的說法清楚的道出經濟發展論述中的政府權力佈局樣態。他指出，「臺灣的經濟政策，是以民生主義為指導原則，並由政府領導經濟發展。因此政府不僅直接經營重要的公用事業和關係整個經濟安危的事業，如電力、交通運輸、製糖、石油煉製及肥料等，還要推動或參與農業發展所需的各項建設，並計劃協助完成重要的民營工業的發展。事實上，政府過去曾擔任民營企業的代管人、新事業的創辦人、供應原料、收購成品及冒最大的風險提供企業所需的貸款，這些工作在經濟進步國家，都是由眼光遠大的企業家和銀行家所擔任的；但在臺灣經濟發展初期，卻缺乏此種人才，如政府不出來擔任此種工作，民營工業將很難迅速發達起來。所以，政府在這方面的領導與創始，實為臺灣經濟快速發展的主因之一。」^{註2}依李國鼎的說法，台灣的經濟軌道是「計畫式的自由經濟」。換言之，台灣的經濟發展是走在政府干預與市場自由運作機制之間的平衡點，這構成了台灣在1980年代以前，以國家「看的見的手」干預市場「看不見的手」所經歷的發展主軸。^{註3}

表一：近十年各國經濟成長率(1991~2003)

年份	中華民國	美國	日本	南韓	新加坡	香港	中國
2003	3.24	3.1	2.7	2.5	1.1	0.8	9.1
2002	3.59	2.4	0.2	6.3	2.2	2.3	8.0
2001	-2.18	0.3	0.4	3.1	-2.4	0.5	7.3
2000	5.86	3.8	2.8	9.3	9.4	10.2	8.0
1999	5.42	4.1	0.1	10.9	6.4	3.4	7.1
1998	4.57	4.3	-1.1	-6.7	-0.9	-5.0	7.8
1997	6.68	4.4	1.8	5.0	8.5	5.1	8.8
1996	6.10	3.6	3.4	6.8	8.1	4.3	9.6
1995	6.42	2.7	1.9	8.9	8.0	3.9	10.5
1994	7.11	4.0	1.0	8.3	11.4	5.5	12.6
1993	7.01	2.7	0.3	5.5	12.3	6.3	13.5
1992	7.49	3.0	1.0	5.4	6.7	6.6	14.2
1991	7.55	-0.5	3.3	9.2	6.8	5.6	9.2

資料來源：主計處網站

Amsden 以東亞國家經濟的發展為例，認為政府採取積極性政策可以有效的推動經濟成長^{註4}。台灣之所以能有經濟奇蹟是在安定的政治環境下，依賴政府中睿智的財經技術官僚所策動的經建決策與計畫，洞悉國際市場走勢，並維持自由經濟體制的市場機制而獲得成功。Evans 也說道，政府介入經濟事務已非有沒有的問題，而是範圍有多廣、程度有多深、如何介入等問題。如此的經濟論述，名為自由經濟，實為管制經濟，政府適時的管制愈巧愈好表面上信奉經濟市場運作機能的古典自由主義，實際上卻是注重國家管制經濟的威權主義。(Evans, 1979)

從國家與市場兩個向度來分析台灣的經濟發展，固然可以見到官方強勢介入經濟政策與事務，以及某些特定產業在國家力量扶植之下的發展。然而，相對於歐美日等工業先進國家，台灣所繼承的資本主義形式與發展過程也帶有經濟壓迫的痕跡。外國資本在官僚體系的配合下，透過產品製造的地理分工，結合在地資本家與地主，主導本地經濟體制，形成程度不一的依賴式發展現象。從發展與依賴兩論的觀點，固然都看到了發展與壓迫的現象，以及歷史文化的質素與發展的軌跡，但是，若是從整個經濟世界的秩序與資本主義體系的發展時序來看，壓迫、宰制、競爭、合作等現象是共時並存，同樣處於資本主義的市場經濟結構之中。

然而，討論台灣的經濟結構的運作終究無法脫離其所鑲嵌的黨國威權體制之外。經濟穩定與否自然關乎社會穩定與統治的正當性。Michael Mann 對於「權力菁英」的研究清晰的印證黨國威權體制如何運作其上。他指出了「社會組織」深入各種社會生活的角落，威權體制的運作是「在一個由『意識型態的』、『經濟的』、『軍事的』以及『政治的』等四個相互交叉與重疊的權力網絡（networks of power）所組織成的社會空間內佔據四個權力網絡的中心位置的行動者的組合」。（Mann, 1986），綜合許多論者有關威權體制的描述，可以將「黨國威權體制」作如下的描述：「黨國威權體制」是以蔣氏父子為中心，藉由對黨機器的控制，進而掌握國家組織與公共官僚而進行社會資源再生產與再分配的過程。環繞著蔣氏父子所張舉的權力網絡，型塑了各種菁英流動的方向與空間分佈。因此，在黨國威權體制的權力結構之下，形成了「以黨治國」的統治模式，其所顯現的是一個單向、由內而外、由上而下的統治模式。此一統治模式的實踐，一方面，沿著制式制度運作方向，藉由中央集權制度強力控制了公共官僚體制，主宰社會資源的分配流向。另一方面，藉由政黨控制與省籍區分，深入社會各部門以父權式的統治方式來凝聚統治集團的一致性，劃分權力的邊緣與核心。如此的「黨國威權體制」恰如其名：是由主人到親信、由親信控制黨機器、由黨控制國家組織與公共官僚的方式所構成的統治體制。而在此種由內而外、由上而下、主人與侍從的單向控制模式中，既控制國家體制所具有的強大鎮壓武力，也掌握了社會菁英的流動方向與權力定位，形成了邊陲與核心對應的權力空間關係。也因為掌握壟斷政治力的方式，同時排除了因政治參與所可能引發的不穩定性因素，並塑造合法統治的意識型態，以維繫統治社會的正當性。註5

經濟部門顯然只是整個強有力的中央集權式政體的穩定統治政權的經濟工具。在一群技術導向的科技官僚擬定特定的產業政策之下，塑造了台灣經濟與產業的發展路徑。在政策的施為上，透過龐大的國營事業進行原物料的控制，並以法律特許的方式控制民營事業的發展，控制了國內的內需市場。針對國外市場則因為採取出口獎勵等鼓勵出口的租稅措施，架構了國營、私營大企業與中小企業的雙元發展的經濟體制註6。因此，廠商依據此一政策原則選擇進入外銷或內銷市場，外銷廠商以勞力密集、小企業為主。內銷廠商則以資本密集、大型企業為主。由於外銷市場的進入障礙比內銷市場低，自然使得外銷趨向競爭，內銷趨於壟斷的現象，形成二組市場結構明顯差異的產業群。由於出口市場進入障礙較低、吸引許多小規模的加工製造廠商投入生產直接外銷，也因為面臨幾乎完全競爭的狀態，產業集中度與壟

斷度亦低。然而，透過大型原料的供給與需求關係，形成了中小企業處於下游加工地位，大型企業則位於中上游地位的生產關係。儘管兩者位於不同的市場結構之內，卻透過買賣契約關係而結合。台灣的加工出口業帶動了中上游中間產業的發展，培育了賺取大量外匯的中小企業主。註7

然而，步入1980年代中期之後的產業轉型與自由化、國際化的浪潮時，不管是公營大企業，或是中小企業，都面臨了產業轉型的問題。面對國內勞工成本上揚、環保要求日高、土地價格高漲等投資成本上升與競爭力困境，產品的特性不再以低單價、低技術、低資本、高勞力成本為指標，而必須走向資本密集、技術密集、以及附加價值高的方向前進。自1990年以來，政府以技術密集度高、附加價值高、關聯效果大、市場潛力大、能源係數低、污染程度低等原則來擇定十大新興產業，註8帶動產業轉型。新興產業係以科技技術創新為主的產業，重視技術的系統整合，架構技術創新產業所需的配套機制，顯然無法與政府構想相生相隨。以過去黨國威權體制將經濟與社會分離，顯現出政府在構思與執行經濟政策時，社會制度回應不及的落差。

當台灣在以1962年為分界，開始邁向「以工業為主的時代」註9，越過1968年時，製造業部門生產佔國內生產淨值24.11%，超過農業部門產值22.05%時，製造業已經成為國內生產結構中的主導地位。進入了1970年代，則是台灣工業起飛的年代，中小企業開始進行劇烈的成長；雖然有1973年與1979年的兩次的石油危機，對以出口為業之中小企業打擊甚大，中小企業開始朝向資本密集產業發展，生產電腦及周邊設備。1978年至1988年間，開始進行經濟自由化，發展技術密集工業。然而，1980年代之後的國內外整體經濟環境已大不相同，新台幣升值、土地取得成本高昂、工資上漲、勞動力短缺、環保意識高漲及開發中國家的競爭等因素影響了企業的經營型態。自1997年的亞洲的金融風暴後，整個台灣在1990年代所面臨的正是承接1970年代經濟起飛後，不僅是以財務金融為主的資本主義邏輯受到挑戰，更是面臨抒解多元社會壓力，釋放各種社會動能的衝擊。

從前述世界銀行的區分東亞經濟體的高度經濟成長分期—1965到1990年來看，台灣的經濟路程的確顯現了「後進發展經濟」的美味，但是，「後進劣勢社會」的現象卻也相繼浮現。在1980年代末期到1990年代中期十年之間的街頭運動狂飆年代，它標示了台灣諸種社會力道由靜而動的時期。各種社會街頭運動頻繁的數目，恐怕也是世界首屈一指。各種形式的社會運動紛紛出籠，標示著社會弱勢者與統治者二元對抗，這正意味著社會正義在高速經濟發展背後，藉由再制度化（re-institutionalization）體制的過程，逐步墊高社會與經濟發展差距的要求。

在經濟的層面上，過去的經濟發展策略固有其提高國民所得、增加稅收的功能，但是，這些經濟功能在成就社會發展的內含時，它所影響的不僅僅只是整個社會結構組成與運作方式，同時更包含了社會行動的模式與內涵。因此，當我們將過去的「經濟奇蹟」置放在台灣

歷史發展的時空中來考察時，經濟部門的發展速率與其他個社會部門呈現不均速、不均等發展的現象。持續的經濟成長數字仍被視為奇蹟，其所鑲嵌的社會卻被視為是社會轉型或是失序的樣態。台灣社會的變遷朝向經濟部門傾斜，形成經濟成長與社會發展的矛盾關係，經濟日益富裕，社會卻鬆散匱乏。經濟與社會發展的反差，讓我們不得不思索經濟真的與社會脫節（de-linking）了嗎？顯然，社會制度的改革比經濟或產業技術模仿的難度更高，原因在於社會制度的興革直接觸動了伴著經濟發展過程所累積成形的各種政治、社會與經濟體制的既得利益與行為模式。

戰後世代所經歷的貧困到了1970、1980年代經驗了經濟起飛、繁茂的盛世，但是，1980年代出生的世代，一開始就卻生活在經濟奇蹟的光環下。這些「出口產值升高」、「外銷導向政策」、「國民所得增加」、「經濟成長目標」、「充分就業」等光明亮麗的經濟數字背後，卻隱藏著不同社會部門發展速率不均衡的問題，例如環境污染、政治腐敗、能源消耗、勞工人權、技術依賴過度、智慧產權保護不足、都市發展失衡、高齡人口、婦女權益、青少年問題等社會安全制度不週的問題，卻常常在「經濟奇蹟」的光環中掩蓋無蹤。經濟體制的背後，還有其他文化、政治與社會建制一起搭配，共同演化，才能佈建妥當的經濟與社會的關係。

儘管，在朝向資本主義經濟體制發展的路向上，國際經濟體系間的交流與分工益趨緊密相連，但是，每個社會歷史發展的特殊性，既無法模仿學習，也難以重新複製履新、橫向移植、全盤接受。在經濟政策的主張上，不能再困惑於過往只重視經濟成長的「唯經濟論」論述來思考台灣的未來，而忽視了不同歷史階段，經濟與社會的衡平關係。台灣一路從農業社會經歷工業社會，進入消費社會型態；一路從農產中心經歷製造中心轉向發展財務資本主義的路向前進時，強調政府主導經濟發展的論調，固然在發展經濟的立論上有其支持強度；但是，此一經濟發展的體制是鑲嵌於黨國威權體制之上，若只看到經濟發展，而未見黨國威權體制所散放出來的影響，顯然忽視了自1980年代以後社會發展與經濟成長的落差，所引發的強力脈動現象。在理解長期經濟發展的現象時，並不能獨厚於經濟成長數字中量的解釋，而必須回轉到歷史發展的時空之中，觀看經濟與社會發展過程中「質與量的衡平關係」。

三、社會資源再分配的正當性建構

從前述世界銀行的區分東亞經濟體的高度經濟成長分期—1965到1990年來看，在1980年代末期到1990年代中期的十年之間的街頭運動狂飆年代，它標示了台灣諸種社會力道由靜而動的時期。各種社會街頭運動之頻繁的數目，恐怕也是世界首屈一指。各種形式的社會運動紛紛出籠，標示著社會弱勢與統治者二元對抗，這正意味著社會正義在高速經濟發展背後，藉由再制度化（re-institutionalization）體制的過程，成為重新分配社會資源的重要原則。

問題在於，我們要架構何種政治制度，才能達到最大多數人的最大幸福的境界？我們

要架構何種經濟制度，才能達到公平與效率的經濟行動？經濟上如何追求公平？在效率上作一些犧牲；反之，若要提昇效率，則要面對可能的不公平或所得不均的問題，換言之，公平與效率存在抵換(trade-off)的關係。究竟要架構何種社會制度才能夠維持社會正義與正當性？我們究竟要架構何種法律制度才能夠確保產權明晰而有利於交換？維持經濟公平與社會正義。

黨國威權體制的官方論述強調以威權主義來推動現代化是必要的工具。從威權體制運作的歷史過程來看，國民黨長期處於威權體制的中樞地位，所塑造的統治風格與思考是很霍布斯式的「利維坦國家」(Leviathanian State)。國家進行強力統治，既無所不在、也無孔不入的維持社會秩序，穩定統治格局。也因此，Theda Skocpol 將國家視為是一個處於社會之上、嘗試控制國內外不同情勢的宰制組織(dominant organization)，它具有維持與控制秩序的基本功能、或依此功能而對社會加以改造或重建(Skocpol, 1985)。從「形成制度」(institutionalization)的角度來看，制度形成的目的在於降低不確定狀態。所有社會成員一直都面對著社會行為形成制度的社會過程，通過遵守制度設計與安排來模塑制度化行為，以便維持一個穩定的社會活動場域，讓社會成員得以安穩的進行資源交換的行動。這正是威權體制鞏固政權所必需面對的過程。因此，不管是舊有威權體制，或是後威權時代，都循著制度化的行為模式以穩定社會，在繼續執政的最高原則下，進行權力再生產、再分配的政權防禦工事。

檢視高度經濟發展的數字背後，經濟成長固可以帶動社會福利的發展，但是，政治權力對於社會福利政策的實現與財政支出，影響遠較為大。原因在於，社會公益的追求無疑是政權合法化的主要基礎之所在。註10在1987年解嚴之後，逐漸產生結構性變遷，使得社會的權力來源、組織方式產生相當大的不同，亦即，正當統治的原則、權力的組成方式已然發生改變。因此，當國民黨政府面對一連串的社會運動、街頭抗爭、要求行政效能、社會福利等壓力，只能一再強調以「制度的合法性」，「行政的適法性」來抒解、回應社會的壓力時，不僅效果不彰，反而凸顯其所強調的「合法性」脫離了社會脈動。而造成政府與民間改革期望落差的原因，主要是因為，根植、鑲嵌於社會的威權體制的運作、組成方式，都已經與整個社會的構作原則漸行漸遠。因此，威權體制不能符合社會脈動，同時反映了威權體制的構造、運作是依循舊有的體制思維來思考台灣社會發展的走向。換言之，即是統治「正當性」的崩解，卻欲藉由「合法性」的強制力，進行制度化的鞏固。

但是，使用強制性的武力只是國家概念的一部份，將國家視為階級壓迫的工具論述，也是傳承自馬克思批判的左派人士所欲，防之而安心的立場。Weber 在其所著《經濟與社會》與《政治作為一種志業》中，相當清楚的指明國家透過正式與非正式制度化的設計與安排所發揮穩定社會秩序的功能。他認為國家是在一定的領土範圍內，能夠有效掌控並擁有合法獨占使用暴力的政治組織。從這樣一個社會學的定義中，現代國家在空間的形式上是一個涵蓋社會整體的政治組織，在一個具有確定、普遍、成文形式的法律結構中，能合法且獨佔性地

使用暴力以維持政治系統的邊界，構築正當統治的基礎。而在實際的運作層次上，是經由一個追求效率且受過專業訓練的公共行政官僚組織（而不是擁有生產工具的階級）來操縱國家機器。亦即，科層組織掌控整個國家機構的運作，此種科層體制不只主導了國家機構中行政立法、司法各部門的運作，更透過一個成文、形式法制的法治體制進行合法性與正當性的統治。因此，國家的指涉不只涵蓋了形式制度上諸種互動模式，更包含了支持此一制度之所由生的各種社會條件與符號的操作。

然而，國家或政府為建立長治久安的統治基礎，必然要面對各種社會力的挑戰所形成的緊張關係，因而必須在法律合法性的形式基礎上，不斷因應挑戰，進行填充實質統治內容的社會工程，使人民相信統治政權的存立是順天應人、合乎理性、追求正義。因此，統治正當性與法律合法性所交織而成的法治狀態構成人民服從國家權力、遵守法治秩序的行動判斷基礎。透過人民的共同肯認，法律成為人民所普遍遵循的行為準則，政治權力才合法且正當的統治社會與個人。個人與個人間或是個人與集體的社團、政府、國家的關係也因法律的成立而保有公共與私人領域的安全距離。在個人的最大可能自由的範圍中，取得社會集體成員行動的最大運作空間。

國家政策的實踐在這樣的法治狀態中，透過符合法律制定程序的要件，才呈現出國家政策的合法性並成為國民共認遵守的行為守則，並模塑人民服從國家、善盡公民義務的意志。由於法律本身蘊含著外在、成文、強制的性質，國家更是唯一可以獨佔使用此一法律強制性的機構，如果過度強調形式的合法性是有效法律的唯一基礎，則因法律本身所蘊含的強制力與工具性，將足以操控社會規範，遂行不法統治的目的，使得法律面臨工具化的危機。要求國家、政府、法律的「正當性」基礎不僅表現了人民自治的自主性；更是保障人民免於國家、政府使用法律威權的強制力侵害之最後憑藉。

法治國家固然強調合法性的形式是達到正當統治不可或缺的手段，但是就傅科的觀察而言，討論權力所形成的體制似乎不是重點，他所關切的反而是在於權力藉由制度設計與運轉時所散放出來，充塞於社會各階層、組織、認知、行為等等權力現象。環繞著權力所形成的權力體制，伴隨著知識專技的輔助，如醫學、心理等學門，細密的探觸到每個人的心靈角落，對於人的身體進行更細緻全面的控制。由於權力關係是行使權力者與被行使權力者之間相互對應、互動所產生的機制，而非只是白紙黑字明文書寫而成的體制，傅科就認為，透過行使，權力不僅僅是顯現出強制、壓抑、否定、破壞等負面的特徵，更有著矯正、同化與馴服的功能。統治階級獨占權力的工具固然是一種事實，但是，也因為權力同時具有正反面的轉向功能，使得我們必須更細緻的閱讀權力四處流動的現象。

對於權力的反省，說明了權力的運作並不是專屬於威權體制掌權者所獨有的財產，單向的對於被統治者施行壓制。相反的，卻是從社會運動與威權體制的權力對抗中，逐步實現社會權利。權力的攻防戰爭，不僅說明了關係式的權力現象；也明白宣示沒有靜止沈睡、緘

默不語的權力，只有不斷行使權力，才能彰顯權力的本質。權力既要彰顯自己暴力壓制的色彩，也要隱藏自己赤裸的控制意圖。藉由知識的包裝，對於社會的控制也就愈趨專業分工，將社會各部門按照知識的類別予以切割、細分形成促同形式、多樣的權力關係，既隱於家庭關係之中，也在社會結構之內、或是政府機關運作之中，更是存於統治階層內部。因此，對傅科而言，權力不是理論問題，而是具體、微觀的技術控制問題，權力不是抽象的問題，而是社會實踐的問題。註 11

在觀照權力的思維脈絡之下，重點並非在於：藉由統治的合法性所強力塑造的正當性，而是如何藉由體制的再制度化，重新架構「正當性」的基礎。從 1990 年代所發生的集會遊行的件數與性質，可以看到社會力的脈動由量變到質變的歷程。依據內政部統計，臺灣地區警察機關處理集會遊行活動案件共有 5 萬 2,882 件。就處理遊行活動案件性質觀察，其中有關政治性活動 4 萬 1,389 件，占 78.3% 最多，社會性活動 1 萬 329 件，占 19.5% 次之。就處理遊行活動案件時間數列觀察，以 1994 年的 1 萬 1,294 件最多，1998 年的 7,808 件次之，1995 年的 6,678 件再次之。這些集會遊行活動又以政治性集會遊行活動居多數。註 12 政治與社會性集會遊行的比重之高，多少反映了整體威權體制本身再制度化（re-institutionalization）的遲緩，不及回應諸多社會力的挑戰，無法承載社會的多元異聲、反壓迫、抗威權，強調差異的特質。

表二、警察機關處理集會遊行活動案件（1992—2002）

		是否申請			活動性質			
年別	總件數	申請		未申請	政治性	社會性	經濟性	其他
		准	不准					
總計	52,882	41,924	50	10,908	41,389	10,329	721	443
百分比	100.00	79.28	0.09	20.63	78.27	19.53	1.36	0.84
1992	4,205	3,163	3	1,039	3,163	920	68	54
1993	5,971	4,218	3	1,750	4,076	1,722	80	93
1994	11,294	9,666	9	1,619	9,711	1,479	45	59
1995	6,678	4,996	9	1,673	5,226	1,261	131	60
1996	3,577	2,409	2	1,166	2,414	1,045	82	36
1997	4,152	3,440	2	710	3,270	813	47	22
1998	7,808	7,071	3	734	6,880	877	38	13
1999	1,265	557	4	704	504	676	50	35
2000	2,304	1,698	3	603	1,609	607	59	29
2001	5,628	4,706	12	910	4,536	929	121	42

單位：件；
%

資料

來源：內政部警政署

考察台灣民主化的過程中，長期戒嚴下的「黨禁」，使得反對勢力離聚在「黨外」的符號之下。「黨外」成為一個沒有政黨形式，卻擁有政黨認同的現象，而與國民黨形成二元對立的格局。1979年美麗島事件之後所激發的政治參與浪潮，更使得「黨外」轉化為反腐敗、反威權的正字標記。中央集權式的統治型態，將反對勢力分化成為彼此難以相連的地域勢力。「黨外」人士藉由「黨外」的符號操作，而與各地黨外勢力與地方政治家族勢力聲息相通。經由選舉動員過程所連結的不只是政治參與的過程，更涉及到意識型態的立場、內容與發展路向的問題。註13從地方包圍中央，從鄉村進攻都市，是民進黨從黨外時期反抗威權體制、進行各種社會戰鬥的位置與策略。走出言論戰場，前進到社會統治的邊緣，在威權與弱勢的交會區，找到翻轉威權體制，灌溉民主理念的位置，貼近社會脈動，掌握基層聲音，構成了統治者與社會弱勢的論述鬥爭。

如果，再審度承自1980年末期以後諸多社會運動的內涵，可以更清楚的看到這些社會力與在野政治勢力的相互激盪與導引之下，對於社會改造的時間迫切感。在十數年之間，幾乎所能碰觸的主題都在社運過程中，紛雜並陳，顯示了經濟富裕與社會生活內容不相稱的對比；而反對政治力在選舉過程所營造的論述，更強力指責經濟與社會部門分配不均等的

問題，導致於社會連帶凋零的困境。當黨國威權體制透過戒嚴一步步緊縮黨外政治發展空間時，反抗路線的選擇分裂成不同的政治勢力的政治想像與社會實踐。究竟要選取「議會路線」抑是「社運路線」，形成黨外時期重要的論述衝突，然而，也正式藉由不同論述的闡明，以「黨外」泛稱的反對運動，充滿著民主討論的學習機制。一方面，要集合所有各地山頭與老中青的勢力，在實際的選戰過程中獲取反威權體制的議會灘頭堡；另一方面，又要觀看各國政制，選取最貼近民意脈動的最適政略，尋求社會支持基礎的極大化。「議會」是民主政治不可或缺制衡權力的制度設計，社會運動是轉換威權體制，照顧弱勢，弭平威權體制下社會各部門不均衡發展的社會實踐。「議會」與「社運」兩條路線的交叉運用，構成了民進黨對台灣社會發展藍圖的想像與權力反省。

隨著國民所得的提升，台灣「富裕下的貧窮」現象，提供了劃分統治與社會弱勢的論述戰場與養分，以社會公義為名，要求政府對於社會資源再分配的制度化歷程，提倡社會權、實現福利國的訴求，成為風起雲湧的社會運動主要軸線。蕭新煌歸納出 17 種新興的社會運動——消費者運動、反污染自立救濟抗議運動、生態保育運動、婦女運動、原住民人權運動、學生運動、新約教會抗議運動、勞工運動、農民運動、教師人權運動、殘障及福利弱勢團體的抗議運動、老兵福利自救運動、政治受難者人權運動、外省人返鄉運動、台灣人返鄉運動、反核運動、客家權益運動等，充分說明了台灣社會力在「黨國威權體制」之下激烈且多元脈動狀態。（蕭新煌，1992：9-32）。蕭新煌與孫志慧的研究將 1980 年代以來所形成的社會福利運動劃分為三期：1986 到 1989 年屬於街頭抗爭；1989 到 1994 年和平訴求；1995 到 1996 年為溝通合作，註 14 而其抗議的形式莫不以「街頭運動抗爭」的方式呈現，既對抗威權，也帶有啟蒙使命的味道，喚醒民眾的權利。

政治方面的社會抗爭運動，舉凡大者如，1988 年 520 農民抗爭、1989 年「總統民選遊行」、1990 年 3 月學運(3.9)、1990 年「全民反對軍人組閣」大遊行(5.20.)、1991 年廢除刑法一百條(1.9)、「反核四大遊行」(5.5)、1992 年「總統直接民選」大遊行(4.19)、1993 年 10 月「爭取敬老年金」大遊行、1994 年「410 教育改造全民大結合」遊行(4.10)。其間屬於環保重大的抗爭行動，如李長榮化工新竹廠氯氣外洩(1982 年)，造成附近農作物損失；杜邦公司欲在彰濱工業區設廠引起鹿港居民抗議(1986 年)；台塑公司欲將六輕設廠於宜蘭，也引起居民抗議(1987 年)；林園石化專業區廢水的外溢，引發汕尾村民巨額索賠(1988 年)；以及自 1987 年開始歷經三年的後勁反對興建五輕的運動等，都與居民生活息息相關，而由區域事件提升為全國環保事件，深化社運路線。

在社會生活的立法方面，1950 年代完成的勞工保險(1950)、軍人保險(1953)、公務員保險法(1958 年)體制，充分顯現威權體制維持特定階層的統治方式。直到 1989 年農民健康保險法，1994 年全民健康保險法施行之後，國民健康權方才確立，後來陸續架構老年、職災、失業保險等社會保險等社會福利機制，勉強達到福利國家的臨界點。而這些制度的確立又是充滿著執政與在野兩黨政治角力以及社會運動交纏的結果。1990 年代所經歷的社會立

法過程，如 1990 年殘障福利法（修正）、1995 年 7 月兒童及青少年性交易防治條例、1996 年強制汽車責任保險法（12.13）、性侵害犯罪防治法（12.31）、1998 年家庭暴力防治法（5.28），到進入 2000 年以後的社會救助法修正（5.26）、2001 年志願服務法（1.4）、心理師法（10.31）、工廠管理輔導法（3.10）原住民工作權保障法（10.12）職業災害勞工保護法（10.11）、身心障礙者保護法（11.21）；2002 年兩性工作平等法（1.16）、民法修正夫妻財產制、2002 年社會工作師法修正（4.24）、就業保險法（4.25）、精神衛生法修正（5.17）、兒童福利法修正（5.31，2004 年 5.21 廢止本法與少年福利法）、修正老人福利法（5.31）、2003 年兒童及少年福利法（5.28）等等，無一不顯示出、老人、婦幼與青少年問題而反映出：依賴國家福利需求高昇、家庭功能式微、與社會連帶瓦解等問題。從 1987 年解除戒嚴之後社會立法的發展，可以看出是由政治需求轉向社會需求，再隨著社會逐步多元而逐漸下降到與一般人民社會生活實際相關的法律需求。從此一朝向有關社會福利、人身自由的保障趨勢來看，更可以看到國家角色的此消彼長，在福利制度上必須承擔照顧國民危險的責任；另一方面，在保障人身自由上，卻又要管制愈少愈好。

從 1997 到 2003 年之間，有關人身自由權益的保障，如，1998 年犯罪被害人保護法（5.5）、1999 年通訊保障及監察法（6.22）、2000 年證人保護法（1.14）、2003 年警察職權行使法（6.5）等立法，以及一連串有關刑事訴訟制度的修正，如，訊問過程應全程錄音錄影、偵察不公開、搜索權回歸法院、採用「改良式當事人進行主義」、設立「緩起訴制度」等，都使得人身保障制度更形完備。從 1990 年以來修正刑事訴訟法的幅度與密度的變動幅度遠超過刑事訴訟法立法以來的任何時期註 15，個人權益的思維與保障成為近年刑事體制改革的重點註 16。儘管其制度的變動軌道可以說是回歸到人權保障的標準規格，但是，對照了此一時期立法院的朝野勢力的對峙狀態與整體社會的期望，人身自由權的保障與要求高漲，反映了台灣社會的構建原則日益朝向保障個體自由的趨勢。這並不表示刑事體制放鬆「有效追溯犯罪」的目的，反而應該視為是以科學與嚴謹方式來追溯犯罪，以嚴格的程序正義來體現實質正義，而非過去以便宜行事的方式來施行國家刑罰權。儘管，在外觀上，國家公權力對於個人的干涉似乎減少，但是，隨著社會組織與生活的愈趨多元，政府反而走出法律的範疇，承載更多的社會責任，對於社會生活的全面介入也成了不可避免的趨勢註 17。

縱觀 1990 年代以來社會多元激盪的現象，可謂是「法律社會化」的轉型時期。從 1993 年起國會全面改造後，立法院的立法機制成為法律社會化的權力中心，然而，立法院本身即是藉由選舉過程所賴以成立的代議機構，站在制衡行政權的另一端，而成為各種政經勢力仍不斷角逐、消長、衝突、妥協的流動權力場域。從表三可以見到，自 1993 年立法院第二屆立委到第五屆第五會期之間的議案，共有 1414 案，11 年間所通過的法案每年平均數目遠超過橫越 46 年的第一屆立法院，充分顯現出體制轉型的迫切。

表三：立法院通過法律案統計表（自第一屆第一會期到第五屆第五會期）

會期	起迄時期	通過法律案	廢止法律案
1	1947.05.01~1993.01.18[18]	1662	417
2	1993.02.01~1996.01.1[19]	200	23
3	1996.02.01~1999.01.15[20]	263	7
4	1999.02.01~2002.01.18[21]	528	33
5	2002.02.01~2004.06.11	423	64
總計	-----	3076	544

資料來源：立法院國會圖書館

迫切的立法速度，固然反應舊體制不堪負荷，無法承載來自國內外社會的需求，但是，在架構新體制的過程中，制度衝突的癥狀並無法避免。新舊制度的衝突一如蕭全政所稱「整體而言，法體系的特性，正反映相關政治社會生活中的結構特質；法體系中可能隱含各種矛盾、衝突，而不必然是邏輯一貫，正如社會生活中可能存在各種勢力間的衝突、矛盾，而不必然都具同質性。法體系的形成、運作和變遷的過程，正反映相關社會生活中各種政經勢力不斷消長、聯合與衝突的動態過程；法體系與社會生活間存在著不斷的辨證關係註22」。由街頭戰場轉向國會議場，由激烈抗爭手段轉向體制議論方式，由政治內容轉向社會、經濟金融立法的趨勢，無一不標示出社會體制經歷著轉型（transforming）、再造（reengineering）、再結構（re-structuring）的制度化過程。

隨著威權體制的解體，經濟的急速發展與社會的多元化，以1990年代以前所創立的法律系統已無法承載大量的改革需求，不僅無法抒解新興社會力的壓力，甚至是採取放任的態度，削減了公權力的穿透能力。而此一弊病或生成於官僚體制本身的行政失當、立法的怠惰、宣示象徵性多於教育學習性的立法，以及執行不力等因素。龐德（Roscoe Pound）指出法律秩序之作用不在於創造利益，而在於承認、確定、實現和保障利益（Pound, 1923）。但是，透過法律的制定與司法的過程，法律無法實現、確定、承認個人的、公共的、社會的利益則法律的存在只剩象徵意義。當法律與政治的臨界領域成為各種社會力以各種手段來表達異見、傳達利益的權力場域之時，各種社會改革就不會以司法體系本身為改革對象，而全力集中以行政機關與國會為對象，成為社會與政治權力運作雙核心。這種集中於透過立法方式來實現政治目標的方式不僅顯示了手段上的便捷，也顯示了司法與人民間的距離。

過度集中於立法部門所造成「法規範氾濫」的結果固然反應出對法律變遷需求，但是，卻往往在原有的法律基礎上制定象徵性大於實質意義的法律，其宣示性易、執行力難法律，不僅造成立法議事效率犧牲在立委個人意志之下，更使得司法系統不堪量的負荷。「法規範氾濫」在表面上是加強法律的實質內容，但是「立法的怠惰」反而迴避了真正造成法律結構運作不當之因。一旦立法的領域成為各種政治、社會力競爭的場域，法律對社會行為規範的「穿透力」、「合法性」與「正當性」，也就受到民代關說，壓力團體的遊說、行政權的擴張、立法權的萎縮、司法系統的自我封閉等現象之侵蝕，模糊了法律與政治的分界。

在權力分立的政治結構下，立法機關針對各種不同情況立法制定出具一般性的行為準則；行政機關則必需再針對更具體、個別的情況，訂出適用立法機關所定之一般性準則；而司法機關則針對個別爭議案，詮釋法律適用之疑義。但是，隨著政府職權的擴大，提供的社會服務的角色益重，為公共利益而大量制定公共政策的法規也如雨後春筍般成立。而反應選民利益的立法氾濫也形成「法規的爆炸」，造成適用法律的壓力。另一方面，立法機關也可能在利益團體的壓力下形成「立法怠惰」的現象，均使得法院在面臨因法律而生之權利爭執時無法僅守舊有的法權關係，而必需面臨更積極的角色來填補制定法律與判決的空隙。法律作為社會控制與反映公共政策的傾向日益明顯，透過法院來補充、參與政策與法律的制定遂成為積極發展法律的重要機能。(Friedmann, 1989)

從解嚴之後的社會運動特色，是由個別組織所經驗的個別問題，發展出自身組成自救會或是彼此街頭串連，跨越地理的區隔，形成政策壓力，而後藉由立法或修法的方式，逐漸形成再制度化的效果。從1980年代大鳴大放的社會運動，進入1990年代隨著政治體制的鬆綁，而進行思維與手段的轉換。當街頭抗爭運動作為社會動員的方式，藉以凸顯黨國威權體制構造正當性的缺乏，或是政策制度的保守與反動，同時，藉由選舉制度代議政治的途徑，重新取得人民的正當與合法性，又回過頭來進行體制鬆動與制度再造的社會重建工程。因此，社運與議會路線的相互為用，並軌前進，固然是由街頭抗爭的體制對抗，逐漸轉向議會體制，同時也可以見到，當社會力道逐漸被議會政治所形塑的「行政—立法」的制衡格局所吸納時，此一轉變無疑是朝向更細膩、局部的制度變遷的方向前進。同時也體現了現代法律結合科層體制所呈現出法律雙重特性：技術性與社會性的緊張關係。(Cotterrell, 1984)

在面對社會變遷時顯現了現代國家角色的持續擴張，體現在對經濟系統的維護、對社會生活的規劃、與資源再分配等領域上，為了尋求更廣泛的支持而處處表現主動處理社會危機的能力以維持社會整合(Habermas, 1994; Offe and Ronge, 1975)。在國家結構與社會法律變遷之間，國家不再是處於中立的立場來維護社會秩序，反而積極介入社會生活的各種領域之中，使社會與國家、公共與私人領域的界線逐漸模糊，甚至合而為一。(Unger, 1978)因此，法律形式主義逐漸轉向法律實質內容的建構，經由公共政策以影響立法、行政、司法決策的現象日益明顯。Teubner指出，這種「法律再實體化」

(rematerialization of the law) 的現象透過公共政策的制定以及對具體契約內容的司法控制，突顯了諸如倫理風俗、因時、因地制宜的政治規則，影響現代法律的趨勢，使得傳統注重普遍法律形式轉向程序與實質正義的面向，以矯正強調形式化法律系統所造成的影響。政府管理職能的擴大，對於社會分殊化的關注也相對加大，而無法再用形式普遍的原則一視同仁的平均對待而必需更加仔細的同時考量如何維持形式性、衡平原則、地方社區特性以及公平性的問題。

四、經濟變遷發展與制度建構的對應

儘管台灣社會進行較全面的工業化時間序列相當短暫，但是，隨著地理大發現之後，台灣已出現在葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國等國家遠東新航路的海圖之上，而捲進西方商業資本體制之中，與世界市場緊密關連，息息相關。當資本主義的商業組織一路由生產、行銷而步向財務的階段性發展成為台灣經濟發展的主要進程之時，從 1970 年代以來即是居於世界市場加工基地的台灣，也在 1980 年代末期，進入生產組織型態與規模的盤整階段，以及 1990 年代所爆發一連串金融危機，大量的資金流動加速證券市場的成熟，也使得產商規模漸次擴大，如此的發展隱隱的呼應著西方資本主義的發展路向。

在資本主義全球化或是區域經濟合作的現象來看，都指向相同形貌的經濟制度與組織的特色。藉由共時與貫時的時間序列分析，凸顯了個別國家與社會在特定的歷史時空繼受資本主義體制與邏輯時，有普同的概念、有獨特的路徑。各個社會的繼受、生成、運用的經驗既不相同也難以衡量其間之優劣，儘管全球化的經驗具有著同形之貌，卻不能說是沒有實質上的差異。此一趨於同形卻異質現象並非只是要找出普同的特質而已，反而是要再進一步指明：在不同地理位置、不同歷史時空下發展的資本主義體制，以及遵循其邏輯的廠商，是沿著何種路向來建構其發展路徑？

若以 1960 年代以後啟動的社會變遷來審視，在西方工業國家必須費時百年以上的時間適應變遷，台灣的社會即在短短的四十年間，就以濃縮快轉跳躍的方式，歷經農業而工業的變遷，而接納資本主義經貿體制，其間的速度不可謂不快。在接納資本主義體制之時，台灣社會不僅是刻劃著既有社會與承接的歷史軌跡前進，同時也依循著資本主義社會的邏輯進行演變。

格魯曼 (Paul Krugman) 認為東亞國家的經濟奇蹟本就是不足為怪，都是政府強力動員資源以致，日後的發展自然會趨向消失註 23。而 Mark Skousen 卻反其道指出，為何有些國家沒有成功的製造業經濟奇蹟？在東亞國家的生產是依循國際市場的需求而來，這些國家採取親近市場的商業型態，擁有宏觀調控經濟穩定以避通貨膨脹與赤字預算，限制政府干預，弱化社會福利政策。穩定的法律與財務體系，推動高儲蓄率、而非高消費，提供出口產品的賦稅優待，並開放海外投資與科技輸入註 24。從兩者的論點來看，格魯曼的解釋並非

無因，與 Mark Skousen 所詳述的要點並不衝突。顯然，在解釋以經濟奇蹟式維持經濟成長率的背後，不是經濟事務而已，它包含了自由市場機制的維持，是整套的（full set）而非殘缺不全的市場機制。

當台灣邁向資本主義的深化路程時，整套的市場機制是一個社會據以決定資源與財貨分配的制度。所有的社會均需做出經濟決策，來判定財貨與勞務的生產狀況，藉由市場的供需決定價格之高低，藉由價格的中介互換，達成供需均衡的狀態（equilibrium）。但是，市場是否都是這樣有效率，可以決定工資、產量、式樣等等因素？在真正的市場狀態中，任何社會都是鑲嵌於一套制度化的規則、法律與習俗，來決定市場的運作良窳。不只是價格，制度安排也是影響市場的重要因素。政府的職能是，法律與秩序、保障契約與財產權、興建公共建設與財貨，提供軍事防禦抵禦外侮。也因此，不同國家的不同制度影響著市場的表現。

秘魯經濟學家赫南多·迪索托（Hernando De Soto）在《資本的密碼——為什麼資本主義在西方成功在其它地方失敗》（The Mystery of Capital）註 25 指出，發展中國家、柏林牆倒塌後絕大多數地方共產黨政權垮台後的後共產主義國家中，並沒有因為政權的更換而帶來自由經濟的蓬勃。何以不能建立自由經濟的原因，並不在於缺乏充沛的資金、或者缺少創意等等因素，而是在於，這些國家還沒有建立一個能夠表述資產所有權、轉換與創造資本的法律網絡來架構市場穩定的交易機制。在此一機制中，資金的流動與轉換障礙相當低，可以把財產從固定的資本變成流動的資金進行投資，而這一切之所以可能，都是在人們遵循當地約定俗成的法律規範中實現。

一如諾斯的新制度論點，將制度視為是擺放在歷史的時間與空間下、由社會成員集體認可、互動，並行之有年、積聚成習的穩定遊戲規則；註 26 或是為了減低交易成本所成立之管理結構（governance structure）註 27，對於社會成員而言，制度都指稱一個行動空間，一方面，形塑、影響著個人的利益；另一方面，個人可以據此而進行每日生活的社會行動。個人活動所鑲嵌的位置就是組織的「制度環境」。若是個人與組織的運作與結構的內涵，不符社會成員所支持或認可的風俗習慣、文化、乃至國家政策法規的規範，則可能發生正當性危機而危及組織的存續。這種由現代法律保障的無形的資產管理結構，在西方早已成為人們生活的一部份，對於新興國家而言，卻是付諸闕如。缺少這種無形的資產管理結構，發展自由經濟成了緣木求魚。考諸於市場的發展史，市場是經常被權力機制所左右的構成物。

以韋伯所提出現代資本主義之所以能夠運行的 6 項前提要件：1. 企業家生產手段之專有，可自由處置其財產。2. 自由的市場，以貨暢其流。3. 合理的計算可能性，包括機械化的技術合理的計算財產或生產費用及移動費用。4. 合理的法律，可以計算審判與執行。5. 自由的勞動。6. 經濟生活的商業化，以有價證券的方式來表示企業的股權與財產權，以便計算收支損益註 28，等來檢證台灣的發展路向，固然可以觀看到台灣經濟體制邁向自由化的清楚走勢，但是，潛藏在這些構成要素背後的制度邏輯，以及許多非正式體制行為所傳達出來的意義，

卻讓我們不得不正視處於歷史變遷之流中，如何節制經濟與政治權力，以達成經濟公平與社會分配的公正。

黃仁宇更清楚的指出，資金廣泛的流通（wide extension of credit）、非人身關係的僱用（impersonal management）、技術上之支持因素通盤使用（pooling of service facilities）等三項因素是資本主義之所以能夠綿延成為全球性的龐大組織與運動之因註 29。然而，在市場經濟中的交換（exchange）、所有權（ownership）、僱傭關係（employment）等經濟行動都依賴一個具有強制力的法律制度來確認權利、義務的法權關係以保障產經秩序。其間，制度的生成有其相對應的歷史結構與社會行動，並在緩慢的時間之流中鋪排社會生活的步調，而在不同的地理區域中，呈現不同風味的社會與文化差異。此一發展獨特性所及，產權制度、勞動與生產組織的形式、功能與機制容或因時、因地而異，但是，這並不意味著偏離了資本主義的制度邏輯，反而更顯露出不同的經濟表現有其鑲嵌的社會基礎，難以忽略生活於其中社會行動的意義。

自 1990 年代以來，政府積極推動金融自由化與國際化，陸續解除各項金融管制，我國金融機構家數與分支機構大幅增加。1997 年 7 月發生亞洲金融風暴，雖然我國受到的衝擊較小，但是銀行體系隱藏的問題逐漸浮現，銀行逾期放款增加，逾放比率攀升。自 1998 年至 1999 年國內爆發本土性金融風暴以來，金融體系的問題即受到高度關注。以 1998 下半年的上市公司與企業集團財務危機事件，多數都為非常規關係人交易之利益輸送、內線交易、交叉持股或掏空公司資產，造成公司發生財務危機。台灣證券交易所研究報告分析道，這些案件的共同點為上市公司的大股東（兼管理者）信用高度擴張，利用上市公司的資金與自身的股票拿到銀行質押以借取大量的資金；再將此筆資金成立新公司或是利用借殼上市的方法，在兩家公司之間從事資產交易或是交叉持股的手法，以炒高股票價格。此種手法在股市大幅下跌之時，大股東（兼管理者）為了質押的股票不遭銀行斷頭，自然必須動用大筆資金以維持股價；當大股東的自有資金不足時，勢必將挪用公司的資金。由於受到亞洲金融風暴與國內經濟不景氣的影響，使得股市持續重挫，對於那些慣於運用高度財務槓桿手法的大股東（兼管理者）而言，往往因為資金調度不靈而爆發違約交割及跳票的情況，而引發一連串財務危機。註 30

2002 年我國正式加入世界貿易組織(WTO)後，面臨跨國金融集團更為嚴峻的競爭與挑戰，金融資本市場與國際接軌更形迫切。審視 1997 年以後的金融體制的改造措施，尤其是集中在 2000 年與 2001 年的立法，依循著公司治理機制、財務透明化（transparency）、以及充分、確實且即時的資訊公開原則，所欲建立的新金融法制，如，鼓勵金融機構合併，整頓問題金融機構，推動金融控股公司的設立，設置金融重建基金，推動公營銀行民營化，加速處理逾期放款，推動金融資產證券化，實施金融監理一元化，執行農業金融法等等法案，帶入金融資本市場的時代。（參見表四）

表四：1997 年以後制定相關規範金融資本市場之法案

法律名稱	制訂年 日	1997 年後修正日期
公司法	1931.1.24	1997.05.31 、2000.10.27 、2001.10.25
銀行法	1931.3.28	1995.06.13 、1997.04.15 、2000.10.13 、 2004.01.13
期貨交易法	1997.3.4	2002.5.14
保險法	1929.12.30	1997.05.09 、1997.10.09 、2001.06.26 、 2003.01.03 、2003.01.03
證券交易法	1968.04.16	1997.04.15 、2000.06.30 、2001.10.31 、 2002.01.15 、2002.05.14 、2004.01.13
存款保險條例	1984.12.24	1997.12.29 、2001.06.26
信用合作社法	1993.11.09	2002.04.25 、2002.05.14 、2004.01.13
國家金融安定基金設置及管理條例	2000.1.15	
信託業法	2000.6.30	2000.12.15 、2004.01.13
金融機構合併法	2000.11.24	
行政院金融重建基金設置及管理條例	2001.6.27	04/06/11 延長該基金設置期間一年
金融控股公司法	2001.6.27	2004.06.11
票券金融管理法	2001.6.27	2004.01.13

營業稅法		2001.6.27 改為「加值型及非加值型營業稅法」
加值型及非加值型營業稅法	2001.06.27	2003.06.05
企業購併法	2002.2.6	
證券投資人及期貨交易人保護法	2002.6.20	
金融資產證券化條例	2002.6.21	
不動產證券化條例	2003.7.9	
農業金融法	2003.7.10	
證券投資信託及顧問法	2004.6.11	

資料來源：本文整理

架構完善的金融資本體制加速了商業資本流通，一方面，將所募集的資金轉化為私人所用，投入研發提升於生產力，以強化市場競爭力；另一方面，則可以透過公司組織的運作，結合資金、分攤風險責任、擴大商業活動範圍。一如 Berle and Means 的研究顯示，工業資本主義的影響所及，對於企業組織而言，正由從屬於人（personal）過渡到非人身（impersonal）的所有與控制形式。合資公司（joint stock company）、股市交易系統等諸多新型財務投資形式，使得企業集資的能力遠遠超越個人與家族的能力，非人身的財務資本系統張舉了資金流通的網絡，讓商業交易更為順暢。股份制度施行的結果亦使得眾多持股股東（shareholder）得以藉由股份的獲得與持有，進行公司事務的攻防戰。儘管銀行、保險公司、退休基金（pension fund）、創投等法人組織是現代股份公司的主要持有者，但是這些型態的公司組織本身亦多是具有相同的股份公司型態，因此，獲取與持有證券市場上自由流通的公司股份，形成公司之間彼此交叉持有的資本關係型態，成為先進資本主義經濟的特色註 31。

台灣進入金融時代的時機與全球股市的繁榮息息相關，世界股市與科技股泡沫幻滅「非理性繁榮」的現象殷鑑不遠。金融市場制度的再確立，即是一種面對著未來不確定性，分散經濟生活風險的設計制度。當金融制度與資訊及通訊科技（Information and communication technologies, ICT）產業的大量投資、擴散及應用與結合所產生的網際網

路商業化的趨勢，不僅將強化了知識創新觀念的價值，同時也延伸到日常生活之中，盤據新經濟時代的核心。科技進步固然標示著更高的經濟表現，快速的創新變遷，所帶來的風險也更甚於前，讓風險管理愈形重要註32。單靠獨立的金融資本監管機制，無法完全解決新經濟時代，資訊快速流動所產生的資訊落差、不對稱的缺失，以及金融時代下的複雜交換而產生的風險，以及維護公眾利益的責任。假如，我們同意了資本市場是建立在以契約為基礎，有穩定的法律支撐的信用市場之上，除開法律制度的設計之外，更需要走出經濟律則的限制，擴及建立社會信任機制，而形成強烈連帶的社會基礎。

五、結語：有限權力政府，無限社會責任

在20世紀中葉以後的特定歷史時空限制與資本主義邏輯相互交會的時刻，引發了台灣社會百業興盛的局面；在邁入21世紀的峰迴路轉中，歷史結構的變動牽動了制度環境的變動，讓台灣的百萬中小企業主在產業轉型的十字路口張望前景。相對於經濟表現的快速變遷屬於社會生活層面、異動緩慢的非正式制度行為，並非不受影響，而獨自演化，相反的，必須藉由妥當的制度以達成共同演化的聯繫效果，方能全面提昇國家競爭力。欠缺適當的制度設計，而要求度過全球市場經濟的諸種挑戰，遂變成產業升級與轉型難以承受之重。去除了社會連帶的機制，信奉市場自我調節的機能來發展經濟，未必能獲得個體的認同或集體理性的壓力。

我們不能以緬懷鄉愁的心情來重新討論塑造經濟奇蹟的經濟因素是否應該重現江湖。逝者如斯，當時的經濟條件無法回頭，現在的政經結構亦復不能承接過去的條件。固然我們也不能忽視台灣經濟起飛的時間是「恰好」鑲嵌在特殊的美蘇冷戰的歷史時空之間而發展，註33然而，這並不意味著應該逆勢側行，回歸以往，用勞力密集時代的思維來回應在新經濟時代的制度變遷與設計。也正是這樣的特定歷史時空的發展，讓我們必須直接面對如何在不同歷史時空下，依順長期所發展、累聚的經濟、文化、政治與社會資本的特殊組合形式，重新塑造出一個統理機制，以因應全球化的挑戰。

回答此一問題的答案不只是純粹的經濟問題而已，更在於實現此一經濟政策的相關社會體系能否相互支持，而不是相互掣肘。必需將制度之間的衝突減至最低，才能降低營建競爭優勢的風險與成本。市場之所以可能是立基於產權明確且能有效的被執行的前提之上。社會之所以可能支撐自由民主與經濟體制，是依賴健康、活力旺盛的公民社會，包含企業、志願團體、教育機構、工會、媒體、宗教團體、家庭等所形成的穩定機制。（福山，2004）因此，至少有三個面向值得省思。

一、建構明晰的產權結構，降低產權的創新、裁定、行使與變動的交易成本。維護公平的市場競爭，通過禁止不正當的競爭行為和限制競爭行為，創造一個良好的公平競爭與營商環境，以維護經濟公平與發展。

二、提供企業一個完整的社會基層建設結構，投資教育、科學與科技等基礎性的制度環境，為產業界升級契機，提供了源源不絕的科技能力與人力資源，使得各別企業能夠通過全球市場的競爭。

三、在社會福利國家的路向上，國家與市場的關係未必處於互斥的狀態，亦可能是相互提升（reciprocal gradation），其之所以能持續存立則有賴於市場、國家、各種協會與私人團體所共同協力運作。^{註 34}重點不在於國家與市場之上，因為，市場無法處理個體與社會集體壓力的問題，重點反而是在於處理涵蓋全民範疇的效率與不衡平的分配（inequitable distribution）關係之上。

在台灣的發展歷程中，從經濟起飛，繼而民主發展，而後社會福利成為台灣社會的內容，其間所面臨的問題不僅僅是政府管制或主導經濟、或是政府規模預算日增、財政缺口擴大、人員過於龐大、社福支出膨脹等等問題，更值得重視的毋寧是不應將整個社會市民當成只是各種政策的授與者，或是藉由法律工具穿透社會日常生活的手段，而是在於回復群體生活的連帶感，與藉由強化社會資本所化育的社會信任關係。在一連串跨世紀的社會工程建設之後，均衡社會財富，保障社會弱者利益，保護自然資源和環境，促進經濟社會的可持續發展，實現代間正義等等屬於社會集體利益的目標，仍然屬於政府與民間必須共同思索的課題。

參考文獻

一、中英文期刊

張麗卿，2001「刑事訴訟法百年回顧與前瞻」，月旦法學雜誌，第 75 期，2001 年 8 月。

楊雅萍，2002「警察機關處理集會遊行活動概況分析」，內政部統計資訊服務網，2003 年專題分析，2002 年 5 月 20 日，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

劉子琦、楊開雲，1998「黨國威權體制轉型」問題之探討，刊於東海學報，第 39 卷，第 5 期，1998 年 7 月。

蕭全政著，1992〈法律與政治、經濟間的辨證關係—從法形式主義與社會生活間的疏離論當前法治不立的根源〉，台大政治系，政治科學論叢 4 期。

Skousen, Mark .

“Economics on Trial How Real is the Asian Economic Miracle?”

in <http://www.libertyhaven.com/countriesandregions/asia/ecoreal.html>。

Pound, Roscoe

1912 "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence," in Harvard Law Review, Vol. XXV, No. 6.

Teubner, Gunther

1983 "Substantative and Reflexive Elements in Modern Law," in Law and Society Review, Vol. 17, No. 2.

Trubek, David M.

1986 "Max Weber's Tragic Modernism and the Study of Law in Society" in Law and Society Review, Vol. 20, No. 4.

二、中英文書籍

于宗先、王金利，2003《一隻看的見的手—政府在經濟發展過程中的角色》，台北：聯經。

林萬億，2000「社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：1980年代以來的台灣經驗」收從錄於《台灣的社會福利運動》，台北：遠流。

周添城，1995《區域主義下的台灣經濟》，台北：正中書局。

黃仁宇，1991《資本主義與廿一世紀》，台北：聯經。

傅柯著，劉北成譯，1992《規訓與懲罰——監獄的誕生》，1992年，台北：桂冠。

法蘭西斯·福山，李宛蓉譯，2004《信任：社會德行與繁榮的創造》，台北：立緒。

赫南多·迪索托（Hernando De Soto），王曉冬譯，2000《資本的密碼——為什麼資本主義在西方成功在其它地方失敗》（The Mystery of Capital），台北：經濟新潮社。

羅勃·席勒（Robert J. Shiller）著，羅耀宗譯，2003《新金融時代》（The New Financial Order），台北：時報，2003。

蕭新煌，1992「台灣新興社會運動的剖析：自主性與資源分配」，收於《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》，台北：前衛。

蕭新煌與孫志慧，2000「一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承」，收錄於《台灣的社會福利運動》，2000年，台北：遠流。

韋伯著，康樂編譯，1989《支配的類型》，台北：遠流。

Friedmann, L.M. 著，吳錫堂、楊滿郁合譯，1991《法律與社會》，台北：巨流。

哈伯瑪斯著，陳學明譯，1994《合法性危機》，台北：時報

Max Weber 著，鄭太朴譯，1991《一般經濟史》，台北：商務印書館。

Amsden, Alice,

1985 "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, Dieter Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*.

Berger, Johannes ,

1990 "Market and State in Advanced capitalist Societies," in *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology*, ed. by Alberto Martinelli and Neil Smelser, London: Sage Publications.

Cotterrell, Roger,

1984 *The Sociology of Law: An Introduction*. London: Butterworths.

Evans, Peter.

1979 *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local capital in Brazil*. N.J.: Princeton.

Forsberg, Aaron,

2000 *America and the Japanese Miracle: The Cold War Context of Japan's Postwar*

Economic Revival, 1950–1960, University of North Carolina Press.

Foucault, Michel,

1980 Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings

1972 – 1977. New York: Pantheon Books.

Habermas, Jurgen

1989 Jurgen Habermas on Society and Politics: A Reader. ed. by Steven Seidman.
Boston: Beacon Press.

Krugman, Paul

1996 “The Myth of Asia’s Miracle,” in Pop Internationalism, MIT Press.

Mann, Michael,

1986 The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power from the
Beginning to AD 1760, Cambridge University Press.

1993 The Sources of Social Power: Volume 2, The Rise of Classes and Nation
States 1760–1914, Cambridge University Press.

North, Douglass C.

1990 Institutions, institutional Change and Economic Performance, Cambridge
University Press.

Offe, Clauss and Volker Ronge,

1975 "Thesis on the Theory of the State" in Antony Giddens and David Held
(ed.) Class, Power, and Conflict: Classical and Contemporary Debates,
Berkeley:University of Carlifornia

Skocpol, Theda.

1985 Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Bringing the State Back In, ed. P. Evans et al., New York: Cambridge University Press.

Teubner, Gunther

1985 Dilemmas of Law in the Welfare State, Berlin: Walter de Gruyter.

Unger, Roberto Mangabeira,

1976 Law in Modern Society: Toward Criticism of Social Theory. N.Y.: Free Press.

Weber, Max,

1966 Max Weber on Law in Economy and Society, ed. by Max Rheinstein Cambridge: Harvard University Press.

Williamson, Oliver E.

1985 The Economic Institutions of Capitalism, N.Y.: The Free Press.

World Bank.

1993 The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy. World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.

註

1 World Bank. 1993. The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy. World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. "The making of the East Asia miracle," in World Bank Policy Research Bulletin, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/PRBvol4no4.html>

2 財團法人資訊工業策進會製，<http://www.iii.org.tw/ktli/index00.htm>，

3 于宗先與王金利將政府干預台灣經濟發展，分期為二次戰後到1960年代是高度干預時期，

1970 與 1980 為干預放鬆時期，1990 年代以降為經濟自由化時期。見其著之一隻看的見的手－政府在經濟發展過程中的角色，台北：聯經出版社，2003 年。

4 Amsden, Alice, "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, Dieter Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*. 1985.

5 劉子琦、楊開雲，「黨國威權體制轉型」問題之探討，刊於東海學報，第 39 卷，第 5 期，1998 年 7 月。

6 1950 年到 1960 年代間的許多政策奠定了加工出口基礎，一方面鼓勵出口，一方面又透過政府手段消除不利於出口的環境因素。周添城認為這是「抵銷式政策組合」(offsetting policy) 形成了「二分化的市場結構」。「抵銷式政策組合」高度保護國內市場，並將保護成本轉由內銷買者承擔，外銷買者與外國買者則豁免此一成本。

7 周添城亦指出，商業往來的默契與規矩，或是約定俗成的交易習慣，也是維繫裝配加工型態的基礎。此種不成文的契約關係的效力，並不遜於成文契約的約束力。周添城，*區域主義下的台灣經濟*，台北：正中書局，1995 年，頁 46 -53。

8 選定資訊工業、通訊工業、半導體工業、精密機械與自動化工業、污染防治工業、醫療保健工業、特用化學品與製藥工業、航太工業、消費電子工業及高級材料工業等十大產業作為新興工業。

9 此年，工業產值開始大於農業產值，也是施行第一次進口替代政策結束之期。

10 林萬億的研究指出，帶動 1980 年社會福利預算的成長，與社會運動的抗爭有密切的關係。林萬億，「社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：1980 年代以來的台灣經驗」，收錄於台灣的社會福利運動，2000 年，台北：遠流）

11 權力與知識的相互為用，一直是傅科進行論述兩條主要路線，知識本身的形成過程雖然是透過論述、對談的形式來表現，而達到詮釋與溝通的目的，但是，卻也可以用之於區辨敵我、分類對抗的輔助工具。知識既被權力當成是工具的形態而為權力所用，自然也就與權力如影隨形，密不可分，成為普遍散佈在社會生活空間，具有生產（再生產）與壓制關係的綜合體。從醫療、疾病、癲狂、犯罪、貧窮等領域，不僅可以隨處見到社會控制的專斷與策略，在人身性慾的私密領域亦同樣可以感受到排擠、壓迫以及自我認同等主體性的消融。

12 其中，申請經核准者 4 萬 1,924 件，占總件數 79.3%；申請未核准者 50 件占 0.1%；未申請者 1 萬 908 件占 20.6%。2001 年社會性及經濟性方面遊行件數增加，是因經濟不景氣，多

數廠商關閉，連帶勞工失業、跳票及勞資糾紛等因素造成社會及經濟方面的集會遊行增加。見內政部統計資訊服務網，2003年專題分析，楊雅萍，2002年5月20日，「警察機關處理集會遊行活動概況分析」，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

13 在戒嚴時期黨國威權體制一步步緊縮黨外政治發展空間時，外環境的變數往往影響黨外運動菁英實踐政治理念、社會關懷的先後次序。因此，在傳統黨外的政治世家、派系山頭與戰後出生、接受新式教育的新生代間，往往產生了政治理論與實踐的路線爭執。對於威權體制是否進行體制反抗，構成了黨外編聯會與公政會的主要衝突論述。

14 蕭新煌與孫志慧，「一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承」，收錄於《台灣的社會福利運動》，2000年，台北：遠流。

15 從1990年到2004年6月止的統計，共修了24次之多。

16 張麗卿，「刑事訴訟法百年回顧與前瞻」，月旦法學雜誌，第75期，2001年8月。

17 從傳科的觀點來看，刑事體制的改革保障人身自由，去除了赤裸血腥的暴力懲，但是，國家的干預卻更強，更全面也更細緻。一方面出於經濟的考量，試圖遏止因經濟成長而日俱增的經濟犯罪；另一方面，則將犯罪者的勞動力轉換成為補償其侵害社會集體利益的補償。見傅柯著，劉北成譯，規訓與懲罰——監獄的誕生，1992年，台北：桂冠。

18 第一屆立法委員的任期，原應於1951年五月屆滿，由司法院大法官會議釋字第三十一號解釋，因國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉，而繼續行使職權。其間曾於1969年依動員戡亂時期臨時條款增補選出11位立法委員，與第一屆立法委員共同行使職權。1972年再依修正後之動員戡亂時期臨時條款，51名增額立法委員，三年一任定期改選。1980年恢復應於1978年舉行之增額立委選舉（因中美斷交而中止），並依動員戡亂時期公職人員選舉罷免法規定擴增97席。1989年立法院通過資深代表的退職條例，增額立委總數為130名。1991年12月31日第一屆資深立法委員全部退職，由130位增額立法委員行使立法權。

19 1992年12月依憲法增修條文選出161位第二屆立法委員。

20 1995年12月選出一百六十四位第三屆立法委員。

21 依1997年第四次憲法增修條文規定，第四屆立法委員人數增為225人。

22 蕭全政著，〈法律與政治、經濟間的辨證關係—從法形式主義與社會生活間的疏離論當前法治不立的根源〉，台大政治系，政治科學論叢4期，1992。

23 Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle," *Pop Internationalism*(MIT Press, 1996), p.173. 格魯曼認為東亞國家的經濟奇蹟就和 1920—1990 的蘇維埃政權一樣，都是過去的時代。

24 Mark Skousen, "Economics on Trial How Real is the Asian Economic Miracle?" 參見網站，<http://www.libertyhaven.com/countriesandregions/asia/ecoreal.html>。

25 Basic Books，2000 年 9 月 5 日出版，

26 Douglass C. North, *Institutions, institutional Change and Economic Performance*, (Cambridge University Press, 1990)

27 Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, (N.Y.: The Free Press, 1985)

28 Max Weber 著，鄭太朴譯，一般經濟史，台北：商務，1991 年 11 月，台一版第四刷，頁 294-296。當然這 6 項要件並非是絕對，韋伯同時也提到投機 (speculation) 的因素，由於產權的形式可以有價證券的方式來表示，並透過其可讓渡之特質，在交換過程中，資訊不對等以及過度預期心態的情況下，投資的風潮可能被扭曲為投機而加速形成股市恐慌賣壓，破壞經濟秩序，淪為泡沫經濟。如，17 世紀荷蘭的鬱金香熱 (Tulipomania)。

29 黃仁宇，資本主義與廿一世紀，台北：聯經，1991 年，頁 32-33。

30 台灣證券交易所 2000 年 9 月之研究報告，我國證券市場改革之研究：上市（櫃）公司發生財務危機之案例分析與因應措施之研究。這些危機公司，包括：東隆五金、羅傑建設、新巨群、國產汽車、國揚實業、廣三集團、大中鋼鐵、中央票券、宏福票券、海山集團等。參見 <http://www.tse.com.tw/statistics/reportF.htm>。

31 Scott 區別了資本主義世界經濟圈的 4 種主要股份公司型態，1. 英美式 (the Anglo-American)：財務公司是主要持有者。2. 德國式 (the German)，以銀行為核心的資金動員機制，垂直串連相關企業，使企業集團的長期資金易於調度。3. 日本式 (the Japanese)，不同的企業體，如銀行、商社、保險公司、工業公司等，藉由資金的流通聚集呈集團企業型態。4. 拉丁式 (the Latin)，家族、銀行、投資公司等持有不等股份所形的公司網絡，彼此相挺以形成控制的形式，讓家族的影響力得以延續。John Scott, *Corporate Business and Capitalist Classes*, Oxford University Press, 1997, p.16 -18。

32 席勒針對新金融秩序的風險管理提出六個基本觀念。1. 擴大保險範圍，使其涵蓋長期風

險。2. 建立一個龐大國際保險市場，以建立長期保障國民所得和職業所得的生計保險及提升不動產之流動性。3. 推動所得連動貸款，以保障許多借款人免於生活陷入困境而破產。4. 推動財富分配不均保險。5. 推動跨世代社會安全福利措施，允許真正、完全的跨世代風險分攤。(6) 國際協定，分攤各國經濟所面對的風險。見羅勃·席勒 (Robert J. Shiller) 著，羅耀宗譯，《新金融時代》 (The New Financial Order)，台北：時報，2003。

33 日本也相同的問題，Aaron Forsberg 指出，美國的安保條約與美蘇冷戰的急速升高對戰後日本經濟有相當高的影響。見 *America and the Japanese Miracle: The Cold War Context of Japan's Postwar Economic Revival, 1950-1960*, University of North Carolina Press, 2000。

34 Berger 指出，國家與市場的交纏是多方面的，政府可藉由不同的法律、稅收與預算等手法來改變私部門的行為，而私部門卻又以其經濟力反過來影響政府公共政策的制訂與施行。Johannes Berger, "Market and State in Advanced capitalist Societies," in *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology*, ed. By Alberto Martinelli and Neil Smelser, London: Sage Publications, 1990.

族群和諧與社會團結的型塑與凝聚 —從「台灣國民主義論」邁向 「台灣公民共和論」

作者/李健鴻

「某些民族實現了他們的民族主義，卻反而造成了其他民族的失敗。當今眾多的民族並無聚居在同一個國家領土上，而是與其他異族雜處，共生情況相當複雜，所以在這樣的情況下，除非把異族全數殺死、驅逐或同化殆盡，否則無法讓該領土成為單族政體。」(Ernest Gellner : 2001 , p. 3)

「民族主義」在當前台灣的特性

這是英國民族主義理論家葛爾納在「Nation and Nationalism」一書中，所提出既發人深省而又鞭辟入裡的警語。藉由葛爾納的觀點，來反思台灣在總統大選後的民族與民族主義以及族群與政治糾結的現實情況時，將可以首先發現到一幅令人更為憂心的景象如下：台灣的民族主義力量雖有擴張、但仍處於尚未完全成功的實現過程中，中華民族主義的支持者卻已採取激烈的群眾抗爭行動，進行對台灣民族主義力量擴張的反撲。這種強烈反撲的事實正可反映出葛爾納所指出界定民族主義的一項重要特性：

『民族主義乃是關於「政權正當性」的理論』

對於台灣民族主義的支持者來說，連續二次總統大選勝利，其所支持的民進黨取得政權，固然是台灣民族主義力量的明顯擴張，這種擴張也可以從近來的歷次民意調查中，表示自己是台灣人的比例日益增加得到佐證，但是並不表示台灣民族主義已經實現，因為台灣尚未正名獨立成功；相對的，對於中華民族主義的支持者而言，連續二次總統大選失敗，不僅代表著其所支持的國親政黨喪失政權，同時更代表中華民族主義力量的嚴重挫敗，這種挫敗並引起中華民族主義支持者深層的集體焦慮。因此，我們可以說：政權的爭鬥，顯示出當前的台灣正出現二種民族主義力量相互消長的情形，即戰後由國民黨長期主導形塑的中華民族主義獨大情形，相對台灣民族主義之成長，正明顯衰退，而力量相互消長則引發了二種民族主義力量的衝突，形成民族主義間「對抗性」的現象，這種「對抗性」顯現在政治領域，乃是二種民族主義的支持者對於政權正當性完全相異的認知，「支持/否定」、「認同/拒斥」，二種截然相反的政權正當性認知，同時呈現在台灣的政治場域內。

政權正當性爭鬥激烈的情形，真正所反映顯現的其實是：二種民族主義提供了對於台灣「國家共同體」不同的未來想像與可能選擇。依照 Benedict Anderson 所提出的「想像的共同

體」概念：「民族乃是一想像的政治共同體，而且是被想像為有限範圍與主權的」(Benedict Anderson：1999，p. 10)，台灣民族主義的想像主張是：台灣應發展成為主權獨立的新國家，國號也需隨之重新命名，並且與中華人民共和國互不隸屬；十分不同的是，中華民族主義則想像主張：台灣只是整體中華民國的一部份，而中華民國還包括中國大陸在內，儘管目前中國大陸仍在中華人民共和國的實質統治下，但是未來則應尋求台灣與中國大陸的統一，重新建立完整的中華民國。因此二種民族主義所提供的「國家共同體」想像，乃是十分不同的內涵：包括政治疆界範圍、兩岸關係界定、國家象徵符號設定等，其想像中的圖象差異都很大，因而政治對抗與衝突不斷。

但是不論二種民族主義所提供的「國家共同體」想像內涵差異有多大，實質上二種民族主義卻有一項共通性：即二者均已將民族主義運動原本欲建造的目標從「民族」(Nation)移轉為「國家」(State)，台灣這種「從民族移轉為國家」的民族主義模式(而非「從國家移轉為民族」模式)，已過度將焦點集中在未來國家共同體的建造，相對忽略了民族與族群的社會基礎。依照英國著名的民族主義理論家Anthony Smith的觀點，真正民族主義運動者的焦點與締造目標始終是「民族」，而將目標從民族「移轉」為國家，其實是「國家論」(Statist)運動者與理論家的想法，因為對真正的民族主義運動者而言，「國家」的意義與功能，乃是做為保護「民族」安全的政治遮避傘而已，因此「民族」才是主體，「國家」只具有次要的功能。(Anthony Smith：1993，p. 74)從這個角度來看時，將會發現如下的事實：

『當前台灣的台灣民族主義者與中華民族主義者，其實多數都是國家論者，而非民族主義者，他們真正關心的是「國家建造」，而非「民族建立」。造成這種「國家建造」為主要目標的因素，源自於台灣獨特的歷史因素與外部因素，前者指台灣曾歷經多個殖民政權統治，人民欲求建立獨立自主國家的期望力量始終不斷；後者則指戰後中華人民共和國的武力威脅與打壓國際生存空間，激發出人民的自主權。』

『正因為都將焦點集中在未來國家共同體的建造，因此這些政治領導精英，均相對未能關注各個族群及其文化之間的關聯性，以及各族群在未來國家共同體中的合理安置，因而二種民族主義所衍生的族群衝突乃持續在台灣上演。』

如果說「對抗性」與「移轉性」是當前台灣民族主義發展所呈現的二項特性，則民族主義對於族群的「穿透性」，可說是其第三項特性。近來出現一種「去族群化」的論述說法，來處理族群與民族主義的關係：

「台灣沒有族群問題，只有國家認同問題」

但這是真實的情況嗎？又或者並未反映真實呢？

這種說法企圖將「族群」與「民族主義」脫鉤處理，從政治處理策略的角度而言，這種作法或許相當程度點出了當前台灣政治衝突的部份問題關鍵，又或許有其實際的政治效用考量：亦即降低「族群」因素對於台灣政治的影響，避免政治衝突形成「族群化」的發展傾向，達到政治整合的目標。不過「去族群化」的論述，顯然不但未能正視族群與民族主義的關聯，同時反而單面向地更強化了民族主義對於台灣政治衝突的影響，因為「只有國家認同問題」的說法，在語意上已經無形中將民族主義提升至更重要的政治位置，而這對於原本欲達成的政治整合目標反而不利，比較貼近現實的說法應該是：台灣存在著以國家認同為主要內涵的族群政治問題。

事實上，在台灣的外省族群，多數仍是中華民族主義的堅定支持者，儘管依照法國學者高格孚的調查指出，認為自己是外省人的比例，正隨著世代的變換而遞減（高格孚：2004，p. 103），但是不可否認的，高達八成的多數外省人依然認為台灣人與中國人是同一民族（高格孚：2004，p. 113），支持中華民族主義，而這正是形成民族主義「對抗性」的一端主要力量。相對的，從比較二次總統大選的結果來看，有愈來愈多的福佬族群出現「台灣民族主義化」的傾向，成為民族主義「對抗性」的另外一端主要力量。因此與其採取「去族群化」的論述策略，不如轉而正視民族主義對族群的「穿透性」影響的關聯，如此才有可能以同理心深入理解各族群形成民族主義認同差異的原因。

若是從戰後台灣歷史變遷的取向，來理解各族群形成民族主義認同差異的問題時，則台灣政治反對運動發展的軌跡，將是思考的重點。因為在 90 年代以前的台灣政治反對運動，基本上乃是以「台灣意識」、「台灣人意識」做為主要的論述基礎，以對抗戰後長期以來在台灣居於主宰地位的「大中國意識」，換言之，也就是以「台灣民族主義」對抗「中華民族主義」，而這種對抗情勢，則以 1983 年至 1984 年間出現的「台灣意識論戰」最為顯著（施敏輝，1990）。

在此，所謂的「台灣人意識」，具有多重的複雜意義，對於不同立場者具有不同的意涵。許多政治反對運動的政治領導精英與知識精英以廣泛方式，指稱「台灣人意識」是指「認同台灣這塊土地」的「台灣住民意識」，但是對於不少福佬人而言，卻成為較為狹隘的「認同台灣」的「福佬人族群意識」，至於激進立場的政治主張者，則是認為「台灣人意識」是指「認同台灣且支持台灣獨立」的「台灣獨立意識」，只是「台灣獨立意識」此時尚未成為主流論述。

正是因為如此複雜的意義，使得「台灣民族主義」與「族群意識」、「台灣國家前途選擇」，歷史性地糾結在一起，而「福佬人族群意識」之所以成為不少福佬人的「台灣人意識核心」，應與戰後少數外省族群精英長期統治台灣，掌控多數資源，但佔台灣人口多數的福佬人族群卻相對弱勢，產生相對剝奪感有關，佔台灣省人口多數福佬人族群乃以相對於「外省族群的「台灣省人」自居，並逐漸由「台灣省人」簡化為「台灣人」，但是顯然的，這種福佬人族群意識，卻以「台灣人」自居的心態，就族群的包容力而言，是較「台灣住民意識」為低的。

「台灣國民主義論」的商榷

1989年底起，伴隨著立委選舉所展開的「新國家運動」，提出建立「東方瑞士國」的台灣獨立主張，以及該年稍早的「鄭南榕自焚事件」，台灣反對運動的論述，就進入了新的階段。開始以「台灣獨立建國」做為主軸，並逐漸由「台灣主權自主獨立」過渡至「台灣主權不及於中國大陸與蒙古」。因此很明顯的，從1980年代至90年代，台灣反對運動的論述，已由「民族建立」為主軸轉變為「國家建造」為主軸，從「台灣人要覺醒意識」轉變為「台灣國主人意識」，這種轉變顯示出台灣反對運動，已隨著台灣政治社會情勢的變遷，而敢於明白標舉出以前不敢明說的獨立建國目標。（李筱峰、劉峰松，1994）

呼應著上述大環境的變化，自1990年代前期起，台灣的學術界，逐漸出現一股反省「民族主義(Nationalism)」這個概念的趨勢，包括吳密察、周樑楷、李永熾等人，開始將民族主義(Nationalism)轉而稱為「國民主義」(或直接稱為「國民意識」)，而不再是一般原本慣稱的「民族主義」。而之所以要改稱為「國民主義」，是因為一個國家可以包括許多民族，一個民族也可以組成許多不同的國家，因此原本所慣用的「民族主義」並不是很恰當。（周樑楷，1993）其實追其源頭，「國民主義」這個概念最早應該是由彭明敏所提出來的，在「台灣將來政治制度的理想與課題」一文中，彭明敏認為台灣的國民主義，是由兩項因素融合而成，一是四百年來台灣人受到外來政權統治，因而深刻體認到唯有建立台灣人自己的國家，才能保障自身的權益；其次則是由於國家的成立，並不是以相同的文化與族群為基礎，而是以強烈的「命運共同體意識」為基礎，而改稱為「台灣國民主義」，彭明敏強調，目的正是為了避免「何為民族」以及「是否有台灣民族」的爭議題，同時也為了包容1949年以後來台灣且認同台灣的大陸人，使之能成為「台灣的國民」。（彭明敏，1987）

這樣的轉變當然不只是翻譯用語上的改換而已，它更代表了一種理論分析觀點上的變動，因為所謂的「國民主義」是指：國民對其國家有一種認同感、一種歸屬於這個國家的意識，而這正是促成「國家建造」的關鍵因素。（周樑楷，1993）至於「國家意識」(National Consciousness)的形成，主要與外來的威脅力量有關，在台灣的歷史上，主要就是源自於日本的殖民統治，一方面由於日本在台灣的現代化建設，促進了台灣全島的溝通交流，產生了超越狹隘地域的「台灣全島意識」，另一方面則由於日本的差別待遇政策，壓榨台灣人因而激發出一種反抗日本統治的「應戰式Nationalism」，也就是一種「台灣人我族認同」，認為台灣人是不同於日本人的民族（吳密察，1993）。

從上述「國民主義」的界定中，可以分析出幾項特點予以討論。首先，國民主義的提出，是著眼於使台灣成為一個「國家」，因此重點在於「國家建造」(State--building)，而不是「民族建立」(Nation--building)，也就是說「國民主義」已將Nationalism的焦點，從民族(Nation)移轉到國家(State)；其次，國民主義認為「國家意識」，乃是先於「國家建造」出現的，而且「國家意識」是「國家建造」的主要動力，這其中隱含著一種預設：即國家的建造有

賴於「國民們」的集體認同與共同努力；第三，國民意識的產生，乃是經由外在力量的壓力而被動形塑成的，特別是與高壓統治有關，同時只有在「被動形塑」出國家意識後，國民們才可能進行國家建造的任務。在此可以進一步衍生出幾項問題加以商榷：是否「國家意識」的產生，必然是有助於「國家建造」的主要動力？除了「國家意識」之外，還有那些要素是民族主義的重要內涵？「族群」與「民族主義」又有何關聯？

基本上，國民主義論者的論述一方面將民族主義(Nationalism)等同於國家意識(National Consciousness)，強調認同與意識的層面，另一方面又將認同的對象由民族轉化為國家，這種處理方式其實只選擇性地擷取了民族主義的特定部份內涵，而忽略了民族主義的其他內涵。對Anthony Smith而言，國家意識固然是民族主義的內涵之一，但卻不是全部，只是因為一般人最為熟悉，因此使人誤以為二者完全等同，而為了釐清二者的關係，Anthony Smith在其早期的著作「民族主義的理論」(Theories of Nationalism)中，便從歷史的考察中特別提出「民族情操」(National Sentiment)此一概念，以示與民族主義的區分前者指人民對於民族的情感意識的認同，後者則是指一種欲建造新民族的意識型態政治運動。(Anthony Smith: 1983, p. 168)而在「民族認同」(National Identity)一書中，Anthony Smith雖然不再強調「民族情操」與民族主義的區分，但是仍延續其理論基調，將民族主義的內涵界定為：同時包含了情操、意識型態與符號語言，即加入了與民族相關的象徵符號，這是更能夠激發情操的要素。同時Anthony Smith指出在歷史上，有的地區的人們，雖然已經有了以國家意識為主的民族主義，但是卻不一定會產生欲建造新民族的意識型態運動，例如在十七世紀克倫威爾時期的英格蘭；相對的，有的地區的人們，雖然已經產生建立新民族的運動，但是其人們卻只有很少的國家意識，例如在二十世紀西非的奈及利亞。(Anthony Smith: 1993, p. 72)

雖然前後期的理論有些調整，但是基本上Anthony Smith將民族主義視為一種欲建構新民族的意識型態與政治運動過程的看法，則是一致的，這一點也是他的理論基礎，而民族主義的核心內涵，則同時包括有政治層面的意識型態，與文化層面的認同(情操及符號語言)，這種經由民族主義所建立的當代民族國家，主要依循著二條路線形成：「族群」式的與「理性」式的，而「族群」式的民族國家需藉助於「族群社區」對於群體與成員身份的界定，而「族群社區」的六項屬性包括：一集體專有名詞、共同的祖先神話、共同的歷史記憶、相同的文化、特定的鄉土聯結、團結感。Anthony Smith強調民族國家在歷史的複雜過程中，需藉由某一「族群核心」(ethnic core)而形成，可以說「民族需要族群元素」。

「台灣公民共和論」的意涵

由以上的分析可以得知，國民主義論對於民族主義的內涵界定是有所不足的，只強調意識層面，而忽略了符號語言與族群的要素，同時也未能關照到各族群及其文化之間的關聯性，以及各族群在未來國家共同體中的合理安置。儘管彭明敏強調「台灣國民主義」，目的

是為了避免「何為民族」以及「是否有台灣民族」的爭議問題，同時也為了包容1949年以後來台灣且認同台灣的大陸人，使之能成為「台灣的國民」，但是卻未進一步深入論述：外省族群若是認同台灣此一土地、但卻主張不同的政治共同體想像與選擇時，要如何處理這些外省族群與福佬族群的關係？位居「族群核心」位置的福佬族群要以何種態度面對這些少數的外省族群與其他少數族群？而外省族群在未來的國家共同體中要如何安置？此時這些外省族群是否還能成為所謂「台灣的國民」？又是否具有台灣國民的「公民資格」？對於這些外省族群的文化與符號象徵又該如何對待？上述這些問題均是當前台灣正在面對的重要族群議題，更是民進黨在連續執政後必需思考且不可迴避的重點。

在傳統的公民資格理論中，馬歇爾(T. H. Marshall)對公民資格的觀點是極具代表性的，馬歇爾指出「公民資格」的基本意涵就是：將所有人都視為平等且完整的社會成員來對待，並且賦予人們公民資格權(citizenship rights) (Will Kymlicka：2003，P. 373)，唯有平等對待，如此才能促進社會團結，而公民資格權可分為三類即公民權利、政治權利與社會權利。不過近來則有日益增多的公民資格理論家指出，上述的公民資格權，其實只是消極性的公民資格，在當代社會，需要更為積極的強化公民職責與公民德性，如政治參與、公民素質，來補強公民消極性的接受公民資格權。這其中有所謂的「公民共和主義」論點，企圖喚起如同古希臘城邦共和國公民參與公共事務的公民精神，強調公民積極參與公共審議活動與政治參與，並非沉重的義務或負擔，而是具有其內在的價值。另外一種來自多元文化主義的批評，則是認為馬歇爾的傳統公民資格理論，未能適當地「承認」與包容當代社會的社會多元性與文化多元性，因此即使少數族群與團體享有公民資格權，但是卻仍然有被邊緣化的屈辱感，因為基本共同的傳統公民資格權理論，乃是立足於單一民族文化的政治共同體，而未顧及少數族群團體的社會文化處境，因此解決問題的出路在於：這些少數族群與團體的成員，不應該被視為以個體的方式，而被整合進入多數族群建構的政治共同體，而應該是改採以「承認」少數族群團體成員身份及其政治主張的方式，進行與政治共同體的交流互動。(Will Kymlicka：2003，p. 426)

其實，依照「建構論」(Constructionism)的族群理論觀點，族群的主要特徵，乃是在於自我與他人的認定，誠如Ernest Gellner所言，「正是因為他們對彼此的認定，才將它們轉成為一個民族，而不是根據用以區分非我族類的屬性，來判定該民族的要件」(Ernest Gellner：2001，p. 9)因此族群的形成，是族群成員運用族群身份，進行我群與他群之間的互動，形成相互認定的界限，因此這是一種社會建構的過程，而不是自然形成的產物。而在當代日益複雜分化的多元社會中，認同的流動性增加，因而少數族群團體的成員，依據民主自由的原則，表達自身的族群認同傾向與政治想像主張，來建構少數族群與多數族群的相互認定，勢將愈趨頻繁，這意謂著多數族群將愈來愈難以單一化的方式，要求少數族群接受多數族群所想像建構的政治共同體，既然難以直接整合，為避免族群間的衝突不斷，不如採取較為積極的「承認」(acknowledge)政治策略思惟，即對於少數族群所提出的族群認同傾向與政治想像主張，予以承認，使之存在，並能進一步與多數族群所想像建構的政治

共同體交流互動，如此方能減緩族群衝突，也才能促進社會團結，並連帶強化政權治理的正當性，建立具社會團結基礎的國家共同體。

具體而言，「台灣公民共和論」兼採公民共和主義中的「公民積極參與公共事務」理念，以及多元化主義中「承認少數族群政治主張」的原則，省思台灣當前的現實情形，提出以下之主張：台灣的社會團結是當前台灣最首要的政治目標，族群間的社會團結是建立新國家共同體的社會基礎，而社會團結乃是建立在具有平等且完整「公民資格權」的各族群之公民能夠「共和共存」的基礎上，在此所謂的「共和」是指各族群之公民均有積極參與公共事務的權利與職責，特別是位居「族群核心」位置的福佬族群，目前擁有執政權，更要以「社會接納」(social inclusion)而非「社會排除」(social exclusion)的思惟出發，採取「承認」與「保障」的方式，賦予少數族群(包括外省族群、客家族群、原住民族以及外籍配偶族群)參與公共事務及提出不同政治主張的權利，如此方能減緩族群衝突，使各族群能「共同生存」在台灣這一相同的故鄉土地上，達成社會團結的目標，而台灣國家共同體的想像才有實現的可能，此一新的台灣國家共同體乃是「公民國家」(civil state)，這是以公民政治為基礎，並由在地生活的各族群公民互動後產生的共同認同為原則的新國家，而非「民族國家」。而要想達成這個台灣「各族群公民共和共存」的社會團結目標，則必需以下列的「三項承認」為原則：

一、「承認各族群的公民資格」：即生活在台灣這塊土地上，只要是擁有合法公民身份的人，不論其族群身份是多數的福佬族群，或是少數的外省族群、客家族群、原住民族，甚至是外籍配偶族群，均需承認具有平等且完整的「公民資格權」，也都是「台灣公民」(Taiwan Citizens)，因為各族群成員都具有共同且基本的公民身份，不因為族群身份的不同而致使公民身份消失。因此「台灣公民」的意涵範圍，比「台灣人」的三種指涉內涵(即「認同台灣這塊土地」的「台灣住民意識」、「認同台灣」的「福佬人族群意識」、「認同台灣且支持台灣獨立」的「台灣獨立意識」)都來得寬廣，也更具有族群共存的意義。而既然各族群公民都是台灣公民，則任何一族群之公民就不能以法定之外的理由，來排除其它族群公民的公民資格，因此諸如「不認同台灣的外省人、中國人就回中國大陸去」、「不喜歡台灣就移民到其他國家」的情緒性言論，均不適合再出現在公共領域中。

二、「承認各族群的文化象徵」：面對目前少數族群的文化及語言，已出現逐漸流失的情形，因此對於各族群，特別是各少數族群的文化、符號象徵、語言，均應予以承認，即承認各族群文化存在的價值，不僅有助於族群認同的形成外，同時也對促進少數族群與多數族群的互動交流，減緩族群衝突有所助益，當擁有執政權的多數族群願意承認少數族群文化的價值，甚至予以尊重時，少數族群自然也會良性互動回應。而要做到承認少數族群文化，具體的方式就是建立保障少數族群社會文化的行政機構及制度，目前中央政府已經設立客家事務委員會與原住民族委員會，而對於外省族群雖然已有諸多福利制度，但尚未有專責的行政機構負責(目前有國防部與退輔會的部份單位與外省族群事務相關)，未來若成立族群事務部，應考量將各族群事務的負責機構加以整合，其中並應包含處理外省族群事務的

專責部門。

三、「承認少數族群的政治主張」：對於少數族群所提出的族群認同傾向與政治想像主張，予以承認，即使所提出的政治主張，是與擁有執政權的多數族群不同的國家共同體想像，執政者並不贊同，但也需承認，使其有主張的權利與空間，而非予以打壓或污名化，這是民主社會的基本運作原則，也是多數族群與少數族群建立良性互動的第一步，因為「承認」並不等於「贊同」，但是「承認」卻是共存的基礎。執政的多數族群，應透過合理而具說服力的政治論述主張，說明其未來國家共同體想像的可行性與合理性，並以具體有效的政績作法，來爭取各族群公民的支持，尋求最大公約數的共識，如此才是形成國家整體發展的良方，例如先以尋求各族群共同承認「當前我國的國家主權治理範圍是中華民國台灣」，作為基本的共同承認接受的對話基礎，再對不同族群的未來國家共同體想像進行溝通，如此族群間的爭議衝突才有減緩的可能。

「承認各族群的公民資格」，使各族群成員都是「台灣公民」，這是確認各族群的台灣社會成員身份，也是減緩族群衝突的第一步；而「承認各族群的文化象徵」，並保障少數族群的社會文化，則是擁有執政權的多數族群，進一步爭取少數族群信任，支持正當性執政的最佳方式；至於「承認少數族群的政治主張」，乃是尋求形成未來國家想像之政治共識的必經之路。唯有以這三項承認為原則，族群衝突方能減緩，社會團結基礎才能穩固，而台灣在未來建立「公民國家」國家共同體的想像與期望，才有實現的可能，若是再繼續以族群的歷史仇恨為出發，進行排除其它族群公民資格的作為，只會強化族群衝突，製造社會的分裂對立，使未來建立國家共同體的可能行愈來愈低，因此各族群的政治領導精英實需慎思。

參考文獻

1. 李筱峰、劉峰松 1994 台灣歷史閱覽，台北：自立出版社。
2. 吳密察、李永熾 1993 建立台灣的國民國家，台北：前衛出版社。
3. 施敏輝編 1990 台灣意識論戰選集，台北：前衛出版社。
4. 彭明敏 1987 「台灣將來政治制度的理想與課題」，收錄於「台灣問題論文集」，台北：台灣出版社。
5. 高格孚 2004 風和日暖—台灣外省人與國家認同的轉變，台北：允晨出版公司。
6. Anderson Benedict. 1999 想像的共同體，台北：時報出版公司。

7. Gellner Ernest. 2001 國族與國族主義，台北：聯經出版社。
8. Kymlicka Will. 2003 當代政治哲學導論，台北：聯經出版社。
9. Smith, D. Anthony
 - (1) 1991, National Identity, New York: Penguin Books。
 - (2) 1983 Theories of Nationalism, New York: Holmes & Meier Publishes。