

主編◎朱雲漢、包宗和

民主轉型與經濟衝突

九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰

桂冠叢刊



民主轉型與經濟衝突

90年代台灣經濟發展的困境與挑戰

主編——朱雲漢、包宗和



國家圖書館出版品預行編目資料

民主轉型與經濟衝突／朱雲漢、包宗和主編
-- 初版. -- 臺北市：桂冠，

2000 [民89]

面；公分. -- (桂冠叢刊)

ISBN 957-730-232-7 (平裝)

I. 經濟發展 — 台灣，論文、講詞等

552.2832

89003400

85974

民主轉型與經濟衝突

主編——朱雲漢、包宗和
責任編輯——柯朝欽

出版者——桂冠圖書股份有限公司
地址——台北市106 新生南路三段96-4 號
電話——02-22193338 02-23631407
購書專線——02-22186492
傳真——02-22182859-60
郵政劃撥——0104579-2 桂冠圖書股份有限公司

電腦排版——獨立排版公司
印刷廠——海王印刷廠
裝訂廠——欣亞裝訂公司

初版一刷——2000 年 6 月
網址——www.laureate.com.tw
e-mail——laureate@laureate.com.tw

Chinese Copyright © 2000 by Laureate Book Co., Ltd.
All Rights Reserved.

本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回調換
ISBN 957-730-232-7 定價——新台幣 250 元

序言

台灣在過去的十年中成就了政治民主化的工程，但也為國家社會帶來了相當廣面的衝擊。亞洲金融風暴的發生，引起了學術界與實務界對政治經濟方面的廣面討論，而民主化與經濟發展間的關係則成為眾所關切的議題。

財團法人建弘文教基金會有意與台大政治系聯合舉辦有關金融方面的研究會；而財團法人國家政策研究基金會則多次表示希望能和本系研究召開有關政治發展之研討會。這使我興起舉辦有關政治經濟議題方面的學術研討會之念頭。經與同仁朱教授雲漢兄討論後，乃確定及早將此一構想落實。在雲漢兄的費心規劃下，研討會於八十八年四月二十四日順利召開，並分成八個子題進行。這些子題分別是民主化對經濟政策制定、對政府經濟和社會職能、對政府預算決策、對金融體系與金融秩序、對環保政策、對勞資關係與勞工政策、對產業結構與產業政策，以及對國家競爭力等方面之衝擊與因應之道。會議期間與會學者討論相當激烈，透過腦力激盪，匯集了不少具體看法和建議，做為論文撰稿人修正之參考。

為使研討會的成果能更廣泛地與學界朋友和莘莘學子分享，雲漢兄乃主動與桂冠圖書公司接洽，並獲得同意將論文整理出版成書。本書作者均為政治學界政治經濟研究領域的知名學者，相信定能為民主與經濟

發展間之互動指引合理的方向並作出貢獻。也希望學界各先進能不吝指正，使此一領域之研究能更豐美充實。

最後，我要感謝財團法人建弘文教基金會、財團法人國家政策研究基金會的贊助、雲漢兄的規劃與辛勤聯絡、楊教授永明的協助，以及助教嘉倩、辰元、慧瑾和組員永如的付出；他們的辛苦使這本書的出版成爲可能。

包宗和 謹識於台大政治學系

中華民國八十八年七月一日

目 錄

- 序 言..... I
- 第一章 90 年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性..... 1
（台大政治系教授 朱雲漢）
- 第二章 民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應 27
（暨南大學人文學院院長 蕭全政）
- 第三章 民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道 51
（台大政治系副教授 蘇彩足）
- 第四章 有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響 75
（政治大學政治系教授/郭承天 博士生/陳尚懋 碩士生/黃宗昊）
- 第五章 民主化對環保政策之衝擊與因應之道 113
（台大政治系教授 黃錦堂）
- 第六章 勞資關係體系民主化的意義與方向 155
（政治大學勞工研究所教授 成之約）

第七章 民主化與產業發展之政治經濟分析	181
(台灣大學政治學系助理教授 劉鴻暉)	
第八章 民主化對國家競爭力的挑戰：台灣經驗的反省	209
(中興大學公共行政系教授 丘昌泰)	

第一章

九〇年代民主轉型期經濟政策 制定的效率與公平性

台大政治系教授 朱雲漢

一 前言

九〇年代台灣的經濟發展，一方面面臨社會多元化與經濟自由化潮流的挑戰，另一方面更直接面臨政體轉型的衝擊(Chu 1994)。自民國七十六年解嚴以來，台灣的政治結構出現巨大變化。國家機構對於各重要社會部門的滲透與支配力量開始消退，國民黨對於主要社會團體領導權的掌控開始逐漸鬆動；國民黨獨占政治資源的狀態被打破，反對黨加諸於國民黨的選戰壓力日益升高；民選政治菁英在國民黨權力結構以及政府決策過程中的地位日益上揚。在歷經四個階段的憲政改革之後，總統的憲政角色，行政與立法關係、地方自治層級與中央與地方關係，均出現大幅度的體制更迭。在此同時，社會運動的蓬勃興起，使得過去以「成長為優先」的經濟發展策略面臨嚴峻挑戰；經濟國際化與自由化的浪潮更迫使國家機構大幅調整自身的經濟管理職能，政府逐漸喪失直接介入產業投資與生產活動的政策工具，同時威權時期的經濟管制措施被迫一一解除。

從結構面而言，台灣的經驗似乎正如某些馬克思學派的理論

家所預言的(O'Connor,1974)，民主化導致了資本主義體制下累積與分配之間矛盾的激化，以及導致國家機構相對於個別資本家之獨立性的降低。從各種跡象顯示（包括政府面臨的財政危機，以及各項重大建設的延誤）看來，伴隨民主化而來的「分配性聯盟」(distributional coalitions)已經開始對國家機構的「經濟發展」功能產生侵蝕作用，尤其是以追逐經濟特權為目標的金權政治現象，不但損傷國家機構的發展性職能，並腐蝕新興民主體制的正當性。

從過程面而言，民主化重新設定了經濟政策制定的遊戲規則，技術官僚在制定政策目標上的主導性開始下降，官僚機構在經濟政策工具運用上的自主性面臨挑戰(Cheng and Schive, 1998)。具體而言，無論是財政、經濟、交通、勞工、環保等部會的技術官僚，都必須開始適應一個全新的政策環境。財經部會必須適應新的行政與立法互動關係，重新摸索黨政協調以及政黨協商的遊戲規則；必須面對更複雜的行政體系內部，以及中央與地方間的協調問題；必須在政府財政支出日益緊縮的局面下，面對公共部門資源分配的競爭；必須回應代表不同選區、不同利益團體的立法委員所提出的各種政策需求、所施加的各種關說壓力；必須面對來自於基層民眾與社會運動團體，對公權力機構直接的抗爭與挑戰；必須滿足來自於大眾傳播媒體要求決策透明化、公開化的龐大壓力。在民意機構與媒體的雙重擠壓下，一方面決策官員對問題的考慮面向變得更複雜，另一方面對問題的反應時間卻更為壓縮。

在台灣民主轉型過程中，經濟政策的制定與執行更出現各種乖違現象。財經部會在推動政務過程中的每一個環節都會遇到不易克服的政治關卡與瓶頸：從預算的編列、審議到執行；從公共建設的規劃、設計、發包到施工，處處均須處理複雜的政治協調

與棘手的利益分配問題。在過程中，經常出現公部門投資的預期經濟效益無法發揮、重大施政計劃的進度嚴重落後、公共工程的成本控制難以落實、民眾的公共利益與公共安全無法獲得有效屏障、行政公權力的獨立性與公平性遭遇嚴重侵蝕、不正當的利益輸送無法防堵等各種失衡現象。這些施政缺失不僅降低民眾對政府的信任，嚴重削弱國家的國際競爭力，而且長此以往必將拖累台灣整體的經濟發展（朱雲漢,1996）。

本文的目的在於分析民主化如何對於經濟政策制定產生衝擊，我們以經濟政策制定為觀察焦點，因為這是評估民主化對經濟發展影響的有利切入點。本文採取的分析角度不僅是經驗性的，也是規範性的。因為我們主要的關切在於：如何在兼顧責任政治與民意政治的大前提下，維持經濟決策的品質、效率與公平性，進而追求民主品質提升與經濟均衡發展的雙重目標。

二 民主化對於經濟發展的衝擊：理論的回顧

要正確評估民主化對經濟政策決策過程的衝擊，必須先從政治體制因素對於經濟發展的作用談起。在討論東亞經濟發展的政治基礎的相關文獻中，對於威權政體是否較民主體制更有助於經濟發展的問題，始終爭議不斷。無可否認，許多東亞新興工業國家在威權體制統治時期，獲得相當突出的經濟成長表現，此一歷史事實，讓不少政治經濟學者肯定威權體制的發展性功能，從而提出「發展性國家」(developmental state)的理論，認為東亞的威權體制發揮了促進經濟發展的若干功效（Johnson,1982, 1987,1999; Evans and Alizadeh, 1984; White, 1988）。例如，威權體制得以嚴格控制工會的活動，讓勞工在勞資關係上處於絕對弱

勢，有助於政府推動勞力密集出口產業政策，並吸引外資的進入。此外，威權政府也可以推動強迫性的儲蓄制度，藉以壓制社會大眾的消費水準，而將累積的資源投注於經濟生產活動上。在威權體制下，政府可以免於受到利益團體與選舉競爭的壓力，不受國會、反對黨、社會運動、以及媒體的牽制，為經濟技術官僚提供一個寬廣而自主的政策選擇空間，因而有利於經濟發展的規劃和經濟改革的進行。同時，威權體制對於政治參與的限制，可以有效壓制各種「分配性聯盟」的形成(Olson, 1982)，因此可以有效限制社會內不利於經濟發展的競租性(rent-seeking)活動。

從上述發展性國家的理論的角度出發，民主體制對於經濟發展的不利影響是顯而易見的。首先，民主化將提供社會團體進行動員的機會，開啓了勞工運動、消費者運動和環保運動的風潮，將衝擊既有的勞動生產秩序與企業經營環境。此外，伴隨民主化而來的是政黨競爭，各政黨為爭取選票和回應選民的需求，將導致社會福利支出和預算規模的大幅擴張。因此之故，當消費和分配取代經濟生產和資本累積時，整個國家的經濟成長便可能因喪失動能而趨緩，繼之而起是龐大的政府財政赤字。同時，公共政策可能淪為分配性聯盟之祭品，這些利益團體在追求自身利益時，經常是以犧牲整體的公共利益為代價的(Olson, 1982)，特別是掌握有龐大經濟資源的企業界，往往得以透過政治捐獻支配政治菁英的政策選擇。此外，政黨或政治人物基於選舉競爭的考量，其經濟政策往往傾向以任期為波段的短線操作，而缺乏前瞻性的長期性規劃(Nordhaus, 1975)。同時，民主體制的引進讓政府政策的決定和執行，受制於民意機構、反對黨、社會運動、以及各種壓力團體的牽制，技術官僚將不再享有獨立自主的理性決策空間。再者，民主政治所要求的決策透明化與程序正義，將必然導致決策效率的低落，各種有時效性的公共政策，均可能因為

耗時的爭論、妥協、與杯葛而陷入泥沼。

上述有關政治體制與經濟發展關係之論述，與經驗事實並不完全相符，或者說可能只適用於少數的政體轉型個案。從更寬廣的比較角度觀之，統計分析顯示，政體類型和經濟表現兩者間，並沒有顯著的相關性存在（Marsh, 1979; Kohli, 1986; Sirowy and Inkeles, 1990）。現有的經驗性資料既不支持民主政治與經濟發展相輔相成的自由派觀點，也不支持威權政體較民主政體更有利於經濟發展的論點。為什麼政體類型與經濟發展之間缺乏顯著的相關性？因為並非所有的威權統治者都是「大有為的政府」；在許多威權體制國家，統治者不但不具備發展傾向，反而是經濟體系中最大的掠奪者，長期的威權統治往往導致經濟的崩潰瓦解；換言之，我們無法保證威權統治者會良善地運用其不受節制的權力（Evans, 1989）。另一方面而言，威權政體必須在特定的歷史條件配合下，才有可能發揮促進經濟發展的功能。這些特定歷史條件可能包括政治文化、官僚的素質與國家機構的能力，以及國家與社會間既有的鑲嵌性網路關係（Evans, 1995），而多數威權體制的國家並不具備這些條件。另一方面，晚近針對新興民主化國家所做的比較研究也顯示，民主化與經濟發展的關係十分複雜，許多前社會主義國家的轉型經驗顯示，在民主化的初期經濟危機可能更趨惡化，甚至有些學者認為想要讓民主體制的建構與市場經濟改革齊頭並進，幾乎不可能（Elster, 1993）。主要的原因是這些國家在共產主義政權崩潰後，國家機構變成十分微弱，缺乏建構完善市場體制的能力與自主性（Linz and Stepan, 1996: 435-440）。相反的，部分東亞與拉丁美洲國家在民主化的過程中，經濟發展並沒有呈現斷裂現象，而且經濟自由化的改革也比較成功，這其中的關鍵在於這些社會的國家機構能力本來就比較強，而且民主化並沒有明顯削弱國家機構的能力（Haggard and Kaufman,

1995)。

在不少新興民主化國家，政治民主化之所以並沒有對經濟發展造成明顯的影響，另外一種可能的解釋是政治民主化對於經濟的潛在負面影響可能被誇大了。例如，許多政治經濟學者曾指出，民主化並不必然導致勞資衝突的惡質化，妥當的遊戲規則設計，可以引導工會和企業主彼此相互學習如何在合理條件下進行集體性的協議。許多歐洲國家所採行的社會統合主義體制(corporatism)，得以讓勞資雙方共同攜手因應產業合理化過程所面臨的諸多問題，以維持經濟生產秩序的穩定和達成勞資雙贏的結果(Katzenstein, 1985; Streeck, 1992)。

此外，一個國家民主化之後，雖然經濟政策可能因為政黨，或政治人物的短期政治利益而受到扭曲，經濟活動可能因選舉週期而發生波動。但是民主政治所帶來的不確定性因素，及其對經濟成長的干擾程度，可能遠不如威權體制因缺乏政權移轉遊戲規則，以及威權統治者權力運作不受節制所帶來的危害。民主政治所要求的程序性正義與決策透明化可能會影響到決策的時效，但決策速度並不同於決策品質，也不等同於政策的公平性。民主程序所提供的廣泛徵詢和普遍參與的機制，也有降低政策產生錯誤的可能性；而且有社會共識支持的政策，具有更高的可信度與穩定性，反而有利於私部門進行長期性的規劃。再者，民主化可能引發選民對於社會福利、教育、醫療，以及諸如大眾運輸工具、以及休閒娛樂設施等公共財的新需求。但是這些新生需求並不完全是消費性，其中部分的支出也是屬於對人力資源的投資，而人力素質的提升將有助於經濟成長和吸引外資(Cheng and Krause, 1991)。總之，民主化對於經濟發展的影響並非必然是負面的，而且民主化對於經濟發展的若干潛在不利影響，多半可以透過適當制度設計加以化解(Robinson, 1998)。從另一方面來說，民主化

可以確保經濟發展的目標更為均衡，不至於完全以資本家的利益為依歸；同時，在獨立媒體、強有力的反對黨，以及各種社會團體的監督下，雖然不保證民主政府的政策產出完美無缺，但至少可以獲得較高的正當性，也可以避免政治權力過度集中可能產生的腐化。

事實上，過去發展性國家理論的倡導者，在九〇年代全球民主化的趨勢風起雲湧之後，也開始調整其研究議程。因為畢竟威權體制普遍面臨正當性危機，即使是經濟發展相對成功的威權體制仍舊面對十分不確定的政治前景，威權體制的階段性歷史角色可以說已經走到了末端。因此新一代的發展性國家理論，所注重的是如何有效結合民主鞏固與經濟發展，如何透過制度設計來增強民主體制下國家機構的發展功能，而導致「民主的發展性國家」(democratic developmental state)理念模式的實現(Leftwich, 1998)。從民主的發展性國家觀點而論，容納廣泛政治參與的民主體制與兼顧社會均衡發展的經濟發展可以相輔相成。相反的，徒具民主形式而缺乏健全民主機制的新興民主體制，絕對無法維持一個均衡的經濟發展模式。而經濟發展的失調，也必然會回過頭來侵蝕民主體制的社會支持基礎。

如何讓民主體制的鞏固與國家機構經濟與社會發展職能的充分發揮形成一種良性循環的關係，其關鍵在三個要素：第一、具備特定的意識形態，也就是說多數社會菁英相信國家機構具有發揮正面經社轉型功能的潛力，這種對於國家機構經社職能的基本信任避免了兩種極端的意識形態：一種極端是相信政府萬能，對於國家機構形成完全的依賴；一種極端是假設政府失靈之害必然大於市場失靈之禍，因此寧可將政府經社職能壓低到最小。第二、國家機構具備相當的分析、規劃、監督、管制、以及調動與汲取資源的能力。第三、具備完善的民主參與、民主協商與民主

制衡機制，特別是在經濟政策領域，各種具有廣泛代表性的社會團體都有機會透過制度化的管道參與政策之制定，以及參與政策執行的監督。對於多數東亞新興工業化國家而言，第一項與第二項要件基本上均不是問題，最令人擔心的是缺乏第三項要件，因此也就自然成為本文下一節的關注焦點。

三 民主化對於經濟政策制定之挑戰

對經濟政策的制定而言，民主化所帶來最直接的挑戰是，如何在經濟政策的決策與執行過程中兼顧公平的原則與效率的原則。所謂經濟政策的效率就是指，在民主體制運作下的政府是否能以合理的成本，及時的提供維持經濟持續成長與均衡發展所需要的公共政策。我們所謂的公共政策之內涵是廣義的，包括公共建設或社會性投資（教育、科技、職訓、社會保險等）、包括為新興市場活動設立遊戲規則（或解除不合時宜的管制）、包括建立有效的行政監督與執法能力、包括改善生產要素（土地、勞工、資本、資訊等）的供需結構，包括提供安定的政治環境與法律秩序等。政府施政的效率如果出現問題，對經濟發展的影響顯而易見，在此不必贅述。在民主體制下，影響效率問題的關鍵，往往不在技術層面的規劃與執行能力，而是在是政府的決策效率，而這主要取決於政治體制的利益整合功能。在民主國家經濟政策決策效率的主要考驗在於設計合理的行政與立法互動關係，國會是所有民主國家公共政策制定的決策樞紐，也是社會多元勢力角逐公部門資源的最重要場域，也是考驗民主政府政策整合能力與協調能力的最重要關卡。

所謂經濟政策的公平就是指，在民主政體下政府是否能讓

各種經濟團體在追求各自利益的過程遵循一套公平、合理、明確的遊戲規則。這套遊戲規則不但可以讓企業在開放與公平的環境裡自由競爭，也可也讓經濟弱勢團體循正常的政治參與管道得到合理的扶持與補償。政府的施政與執法，必須讓合法廠商的權益獲得有效的保障，讓企業負擔應該承擔的賦稅與社會成本，接受合理的勞動條件，並有積極的誘因讓企業經營者願意循著合法的途徑，以改善經營效率、提升技術水平、發展有競爭力的產品等各種有助於整體生產力提升的手段，來開創企業的生機。

在民主體制下，對於維護公平目標的主要威脅就是金權政治。金權政治是一種惡質化的政商互動關係形態。雖然也有學者主張，政商之間緊密的聯結、相互的信任，以及私人化的網絡關係，可以降低交易過程的不確定性，因而有助於政府與企業在推動高難度國家的產業發展計劃上的合作 (Moon and Prasad, 1994)。但是親密的政商關係，也往往是金權政治孳生的溫床。事實上，利益團體對政治的滲透以及對選舉的影響，長期以來便是許多討論政府經濟管制研究著作的核心焦點，特別是掌握龐大經濟資源的企業界對政治的滲透和影響，足以讓經濟管制機關成為被管制者的禁臠，讓經濟管制政策為企業的特殊利益而服務。

金權政治現象對經濟發展必然產生不利影響。首先，金權政治基本上是經濟學者所指的「競租行為」，這種追逐特權的活動在本質上是一種非生產性(non-productive)的活動，也就是說這種活動，並未為社會創造任何實質的財貨，而是一種財富重新分配的遊戲(例如把財富從納稅人的口袋轉到利用民意代表承攬公共工程的包商口袋中，從購屋的受薪階級口袋轉到炒作土地的財團手中)。進一步而言，這些追逐特權的活動，不但是非生產性的，還會對正常生產活動會造成抑制效果，對一個社會的經濟發

展，不但沒有貢獻，還有負面的作用。這是因為，這些特權競爭活動對社會整體而言，有其固定的機會成本。也就是說企業家的時間、精力和資源是有限的，當很多的企業主把時間、精力和資源用於追逐經濟特權時，那麼他們投入企業經營的改善和產品的改良的時間與資源必然會減少，社會的明顯損失就相當於如果這些企業精英者把同樣的時間與資源投入生產性的活動所可能添增的經濟效益的總和。

負面作用的第二層意義在於，這些活動會對一個經濟體系的國際競爭力會造成顯著的傷害。對一個處於劇烈國際競爭環境下的開放性的經濟體系而言，過度炙烈的特權競爭活動不僅會造成國內消費者對非貿易財購買力的損失(也就等於生活品質的下降)，也必然會增加產業的額外成本負擔，最明顯的就是廠商必須承受土地與房租成本的上漲，以及承受公共建設在質上的缺陷與量上的不足之苦，而且還可能要為政府的貪污浪費而負擔高額的賦稅。非貿易財部門的企業可以將這些額外的成本負擔轉嫁給國內顧客，而出口部門的廠商除了「離家出走」之外，毫無規避的良方。進一步言之，追逐特權活動會還會造成至少兩種負面影響：第一是不良示範作用，少數企業的追逐特權活動會引發其他企業的模仿，最後在同業間造成「唯恐後人」的心理，形成財團個個競相插手選舉、投資政治，人人搶搭「特權班車」的惡性循環。追逐特權還可能惡化企業的經營品質，一個長期受到特權的保護的企業其經營效率之所以往往走下坡，是因為這些企業長期規避了正常的市場競爭法則的節制與淘汰，有些企業最後會變成非養賴特權才能生存，或者是由特權的屏障使這些企業貿然承擔過高的風險，構成經濟體系內的道德危險(moral hazard)。因此，長期而言，金權政治的泛濫必然會造成企業經營環境的惡化，以及導致金融體系的系統性危機。