

21世紀大中華叢書

8

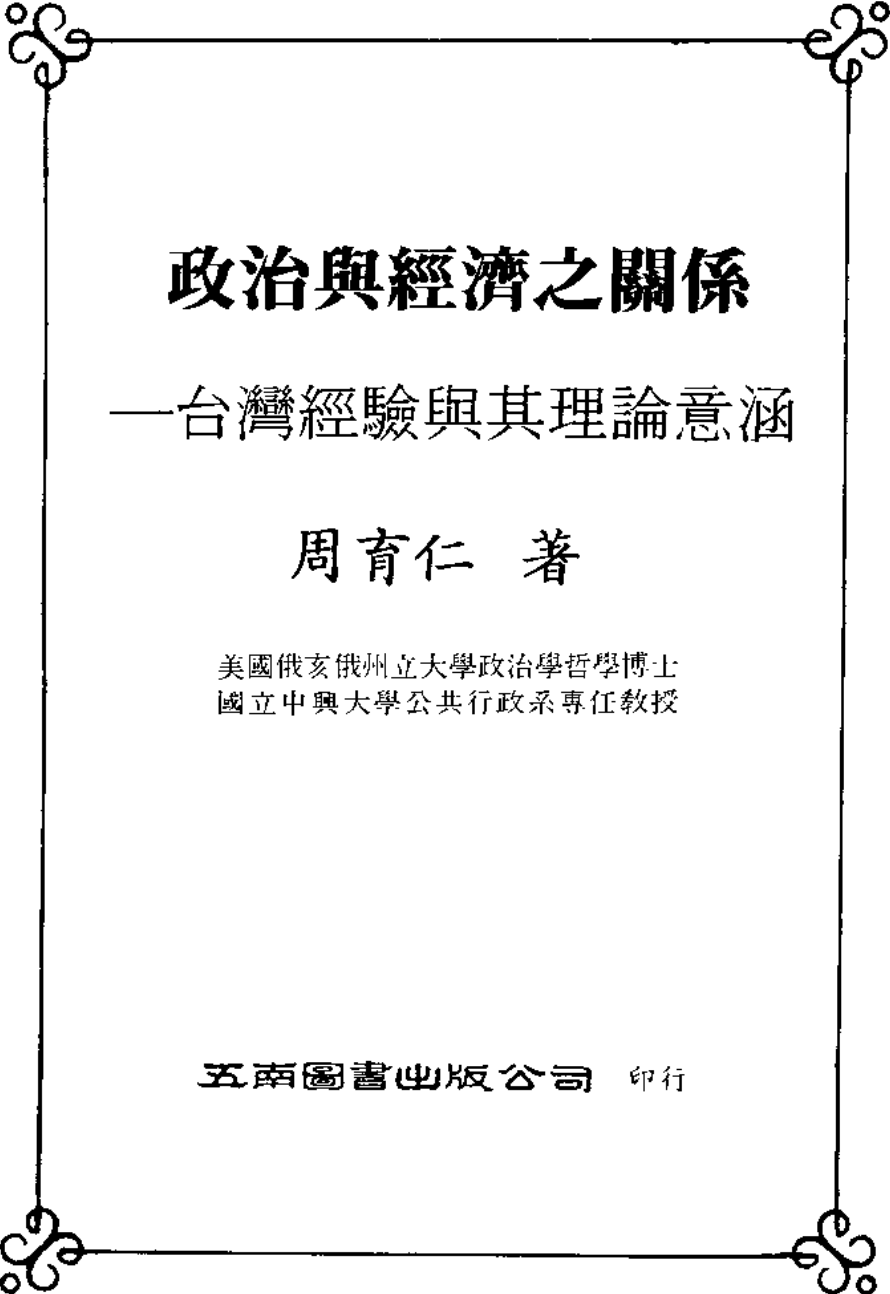
政治與經濟 之關係

台灣經驗
與其理論意涵

◆周育仁 著



五南圖書出版公司



政治與經濟之關係

—台灣經驗與其理論意涵

周育仁 著

美國俄亥俄州立大學政治學哲學博士
國立中興大學公共行政系專任教授

五南圖書出版公司 印行

政治與經濟之關係：臺灣經驗與其理論意涵 /
周育仁著。-- 二版。-- 臺北市：五南，民
84

面；公分

參考書面：面

ISBN 957-11-1061-2(平裝)

1. 經濟

550

84010559

政治與經濟之關係
——臺灣經驗與其理論意涵

作 者 / 周 育 仁

責任編輯 / 陳 美 雅

校對者 / 陳 美 雅



出 版 者 / 五南圖書出版有限公司

地 址：台北市和平東路二段339號4樓

電 話：7055066（代表號）

傳 真：7066100

劃 撥：0106895-3

局版台業字第0598號

發行人 / 楊 榮 川

排 版 / 龍虎電腦排版股份有限公司

製 版 / 欣緯彩色製版有限公司

印 刷 / 天誠印刷事業有限公司

裝 訂 / 信成裝訂行

中華民國 82 年 9 月初版一刷

中華民國 84 年 10 月二版一刷

ISBN 957-11-1061-2

基本定價 5 元

謹將本書獻給

父 親 與 母 親

再 版 序

政治經濟學此一領域，近幾年來頗受國內學界之重視，卓然有成。本書出版兩年以來，一方面承蒙各方指正頗多，另方面國外政治經濟學之研究亦有許多新的發展，本擬利用再版時大幅改寫修訂。惟以時間所限，暫時尚無法如願，僅能先就第二章之「公共選擇理論」與「馬克思主義」加以增補，並於第五章第一節中增列「美國政府管制政策」一小節。至於三、四兩章則僅就結構略加調整，並就文字部分加以潤飾。此次再版顯然未盡如人意，謹此向關心政治經濟學的朋友致歉。亦期盼對本書之內容與觀點能繼續給予指正，俾便下次修訂得以更加充實。

周育仁

序於台北·天母

八十四年九月十五日

序 言

在吾人分析台灣之經濟發展、兩岸之經貿互動，與中美之經貿衝突時，如果純從經濟之角度思考，往往無法掌握問題之全貌。為彌補此項缺憾，本書嘗試在政治經濟學的架構上，探討：在上述經濟發展、互動與衝突過程中，國家機關（state）或政治因素所扮演之角色為何？

在二次大戰後政治學的研究中，經濟發展與經濟決策等主題，均未受政治學者的重視。一直要到一九七〇年代，當經濟停滯、通貨膨脹與失業問題再度在所有工業民主國家出現後，經濟問題與經濟政策才開始受到政治學者的注意。政治經濟學即是在此一背景下，再度受到政治學者的重視。根據吉爾平（Robert Gilpin）的看法，政治經濟學的出現，係源於國家機關與市場二

者之同時存在，及二者之間存在互動關係所致。由於國家機關與市場從來未曾獨立存在過，而二者之相對力量也因時因地而異，是以關於二者關係之瞭解是有必要的。易言之，政治與經濟固然可以劃分為兩個不同的領域，但二者絕非完全獨立運作，而應是互相影響的。即便吾人無法斷定國家機關或市場何者較重要，但可以肯定的是，二者間的關係應是一種互動甚至是循環的關係。在本書中，吾人介紹了政治經濟學衆多研究途徑中之多元論（pluralism）、經濟自由主義（economic liberalism）、公共選擇理論（public choice theory）、經濟民族主義（economic nationalism）、組合主義（corporatism）與馬克思主義（Marxism）。根據吾人就各研究途徑所作分析，不難發現在政治經濟學的領域當中，由於基本假設、概念、意識型態或價值上的差異，致使不同學者對政治與經濟之關係，或貿易對一國之政經影響，呈現不同的主張與解釋。易言之，政治經濟學呈現了研究方法與典範並立的現象。在本書中，吾人之主要目的在於探討與檢驗：何種架構較適於用來分析我國之政經關係？

本書之完成，首先需要感謝個人在政治經濟學此一領域之啓蒙教授Dr. William Liddle與Dr. Brian Pollins。此外，由於國立中興大學公共行政系諸位師長之提攜，使個人有機會返母校任教，並講授政治經濟學、政府與企業、政治分析、比較政治專題與政治學等課程。在繁重授課壓力下，承國立成功大學逸仙社會科學研究中心邀請，在民國八十一年該校舉辦之「台海兩岸政經發展經驗學術研討會」發表論文，得以完成本書之部份初稿：「政治經濟學重要研究途徑之分析——兼論我國政經關係之變

遷」。之後，並在此一基礎上於八十一年七月完成國科會之研究計劃：「利益團體在我國政策制訂過程中扮演之角色」。本書即係在此一基礎上增補修訂而成。

在本書撰寫過程中，蕭全政教授、黃世鑫教授、馬凱教授、徐振國教授，與林鍾沂教授對書中部份章節，曾提供許多寶貴意見，在此謹表示最誠摯謝意。惟本書若有任何疏漏與誤謬之處，當由作者自行負責。而在定稿前繁瑣的修訂過程中，更要感謝李惠珍小姐在打字方面所提供之協助，使得本書得以即時交稿付梓。

本書能順利出版，得力於五南圖書楊榮川發行人與陳念祖主編對學術界專業著作的支持與鼓勵，在此謹申謝忱。最後，多年來妻春玉之細心持家，使個人得以在無後顧之憂的情況下，順利取得博士學位，和全力投入教學與研究工作，並使本書得以順利完成。而子祐民在教學研究之餘的慰藉，亦有助於化解工作之壓力。

周育仁

序於興大法商學院

中華民國八十二年六月

目 錄

再版序

序 言

第壹章 政治經濟學興起之背景及其意義……………1

第一節 興起之背景 /1

第二節 何謂政治經濟學 /4

第貳章 政治經濟學主要研究途徑…………… 13

第一節 多 元 論 /16

第二節 經濟自由主義 /31

一、新古典政治經濟學 /34

二、公共選擇理論 /37

第三節 經濟民族主義 /44

第四節	馬克思主義	/48
第五節	組合主義	/65
第六節	結 論	/78
第參章	國家組合主義與台灣政經關係	81
第一節	二次大戰前之台灣政經關係	/81
第二節	戰後政經關係	/86
第三節	國家機關自主性與經濟發展	/91
第肆章	變遷中的台灣政經關係	113
第一節	變遷中之政經關係	/113
第二節	立法院與企業團體角色之變遷	/118
第三節	企業與財經決策	/126
第四節	結 論	/134
第伍章	政經關係與中美經貿談判	137
第一節	美國之政經關係	/137
一、	反托拉斯政策之源由與目的	/139
二、	影響反托拉斯法制訂與執行之機構	/143
三、	反托拉斯政策與經濟競爭力	/149
四、	美國政府對企業之管制政策	/152
五、	美國政經關係之調整	/159
第二節	我國之政經關係	/165
第三節	貿易衝突與新保護主義	/167

第四節 中美經貿談判	/175
一、一九八九年之前的中美經貿關係	/177
二、中美智慧財產權談判	/189
第五節 經貿談判與貿易自由化	/197
第六章 兩岸經貿互動與台灣政經關係	203
第一節 中共對台經貿政策及其政治考量	/204
第二節 我國對大陸經貿政策之演變	/208
第三節 對大陸經貿政策之評估	/213
第四節 結 論	/221
第七章 台灣經驗之理論意涵	225
參考書目	233

圖 目 錄

圖二之一：國家機關——利益團體關聯性之分類	/15
圖二之二：伊斯頓之系統理論	/27
圖二之三：社會選擇的困境	/39
圖二之四：修正後的系統理論	/78
圖五之一：經濟中之產業或部門類別	/155

表 目 錄

表二之一：組合主義與多元論之相對解釋	/75
表六之一：兩岸貿易依存度	/217

第壹章

政治經濟學興起

之背景及其意義

第一節 興起之背景

作為一門學科，政治經濟學乃是現代經濟學、政治學與社會學之先驅。在十八與十九世紀時期的英國，政治經濟學被視為與人類日常事務有關之道德哲學的一支。亞當·史密斯（Adam Smith）、約翰·穆勒（John Mill）與卡爾·馬克思（Karl Marx）等經濟或政治哲學家，均試圖從整體（holistic）面看待社會關係，與瞭解經濟結構如何影響政治生活，或政治結構如何影響經濟生活。

然而，到了十九世紀末期，經濟學、社會學與政治學開始分化為不同的科學學科。隨著各學科理論與研究之趨於專化與深化，在二次大戰後的社會科學，乃呈現了不同學科學者，使用不同術語的狀況。在一九五〇與一九六〇年代之際，政治、經濟與社會現象之間的關聯性，也受到了各相關學科之忽略。

在一九三〇年代經濟大恐慌時期，政治經濟學之影響力曾一度壓過經濟學（即新古典經濟學），但旋即又失去影響力。三〇年代之經驗顯示，資本主義市場並不必然能實現新古典經濟學者所強調之充分就業的理想。此使得學者趨向於要求政府之更積極介入市場，以避免產生投資不足與失業的現象。凱因斯（John M. Keynes）係主張此一看法之代表人物。然而，在二次大戰後，經濟學旋即再度取代了政治經濟學的影響力。經濟學者將經濟視為一個封閉的市場體系，並將大多數政治勢力與機構排除在其考慮之外。政治因素被認為是外在無法作理性分析與預測的常數，政治經濟學則被經濟學者譏為不夠科學的嚐試（Vig, 1985：4-5）。

此外，在二次大戰後政治學的研究中，經濟發展、甚至經濟決策等重要主題，也受到政治學者的忽略。而行為論的出現，更使政治學者的研究，偏重在探討投票與相似活動之社會心理根源。結果政治所反映的只是社會中各部門的利益團體之間的互動與競爭。民主政治也因之被視為「集體談判政治」（the politics of collective bargaining）（Lipset, 1964）。雖然行為論學者所運用的工具與方法，使吾人得以對投票行為、輿論與社會化等問題，作更為精確的分析，然而它卻無法有效處理其他重要

的問題，如：階級、派系、團體之間的平等與重分配問題？正義與合法性的性質？或民主在現代資本主義或社會主義體制之下的生存能力？除了無法處理上述與價值有關的問題外，行為論也被視為是企圖維持政治現狀的一種保守政治取向。由於僅著重探討政治生活的行為過程，忽略了價值問題，致使行為論無法協助吾人對現存經濟與政治體系作出正確的瞭解（Harpham & Stone, 1982：15-16）。

一直要到一九七〇年代，當經濟停滯、通貨膨脹與失業問題再度在所有工業民主國家出現後，經濟問題與經濟政策才開始受到政治學者的注意（Dahrendorf, 1982）。政治經濟學即是在此一背景下，再度受到政治學者與經濟學者的重視。此一發展所顯示的意義是：政治經濟學者企圖跳脫對於特定研究領域的限制，轉而強調研究經濟蕭條、經濟不景氣、經濟停滯，與生產力對民主政治機構發展和民主決策之影響，並以整體研究方法來探究政治、社會與經濟現象。政治經濟學者認為，在將政治、社會，或經濟現象分別孤立於其他領域影響的情況下，吾人將無法充分理解各領域中之現象與問題。是以惟有將特定的問題置於整體政治、經濟、社會，與意識型態的架構中加以研究（Harpham & Stone, 1982：14-17），方有助於吾人完整地理解上述各種問題之本質。

基於上述看法，關心公共政策的政治學者、社會學者、經濟學者與其他學科的學者，乃著手試圖將政治與經濟兩個學科共治於一爐。蓋事實顯示，在孤立於其他社會實體的情況下，吾人將無法瞭解經濟問題之真相。是以，沒有任何一門學科或學派的專

家，能釐斷類似結構性失業與國際性通貨膨脹等複雜現象之分析。就此而論，政治經濟學應屬科際整合下的產物（Vig, 1985：5）。林布隆認為，國家機關與市場關係方面的思考，刺激了政治經濟學此一新研究領域的誕生（Lindblom, 1977）。易言之，企圖瞭解政治對經濟之影響，或經濟對政治之影響，應是政治經濟學興起的一個相當重要的動因。是以，如何整合政治學與經濟學，甚至國際政治學與國際經濟學，應係政治經濟學者所需共同努力追求的一個重點。

第二節 何謂政治經濟學

根據吉爾平（Robert Gilpin）的看法，政治經濟學的出現，係源於國家機關與市場二者之同時存在，及二者之間存在互動關係所致。若無國家機關，市場力量與相對價格機能，將透過個人追求自利的形式，來決定機關經濟活動之結果，這是一個純屬經濟學者的世界；若無市場，則國家機關將根據其政治與社會目的，透過預算的形式，對可用與稀少的經濟資源加以分配，這是一個純屬政治學者的世界（Gilpin, 1987：8；Kindleberger, 1970：5）。然而，事實上，國家機關與市場從來未曾獨立存在過，而二者之相對力量也會因時因地而異。是以關於二者之關係是有必要加以瞭解的。

雖然經濟學者一再否定政府對經濟所能扮演之正面角色，事實上各國之經驗均顯示，國家機關之經濟角色是不容忽略的。即

便是在最強調自由經濟的美國，國家機關也扮演許多重要之經濟角色。此可從以下幾方面加以瞭解：

第一、提供經濟之基礎設施

事實上，市場之存在並非自然現象，它有賴政府提供基本的機構、規則與安排，俾使資本主義經濟體系能完善運作。例如關於財產權之定義與保護、契約之執行、提供標準貨幣、建立單一度量衡、建立破產程序、保護專利與智慧財產權，甚至透過法律維護秩序，均對市場之完善運作具有重大影響。易言之，就市場之運作規則而言，政府之角色應不容忽視（Anderson, 1989：19；Samuels, 1989：167-172）。此外，市場所追求的應是集體自由（collective freedom），而非僅是少數人之自由而已。因之，政府所扮演的重要角色之一，就是確保市場體系之整體自由。亦即在市場中，不允許任何人或組織，具有摧毀他人自由之自由，或破壞競爭市場整體結構之自由（Adams & Brock, 1989：3）。至於開發中國家，市場體系的低度發展則是其共同的特徵。是以更有賴政府的力量來健全市場體系，如制訂政策來減少企業家所面對之不確定性與風險，或提供有關投資與銷售機會的訊息（Lim, 1981：4, 8）。易言之，市場之完善運作甚賴政府提供一有利之基本架構。

第二、提供集體財與服務

如國防、道路、橋樑、港口、防洪設施與交通管制系統……。這些財貨對於現代社會與經濟體系之福祉至為重要。此

外，政府關於商品之標準所作的規定，也會影響市場之生產效率（Anderson, 1989：20）。若無政府所提供的上述集體財與服務，市場是很難有效運作的。至少吾人可以相信，政府這些服務，相當程度減少了貨暢其流的障礙。

第三、解決與調解團體衝突

一般以為，經濟活動本身乃是衝突主要來源之一。當經濟愈趨複雜時，人與人之間以及團體與團體之間的衝突也會隨之增加，甚至會變得更嚴重，如勞資、借貸，或生產者與消費者之間的衝突。是以政府必須採取有效行動來規範團體間之關係，仲裁衝突雙方之差異，或均化團體之力量。而為了要保護經濟上的弱者以對抗强者，政府也必須訂定例如童工法、最低工資法，或工人補助方案等措施（Ibid.；Adams & Brock, 1989：2）。若無政府之介入，衝突的結果必然不利於居弱勢的一方。

第四、維持競爭

就資本主義經濟體系而言，競爭係其存在之主要前提之一，而且也是代替政府規範的一種管制企業的形式。然而問題是，經濟競爭本身是無法自我維持的（self-perpetuating）。無限制的競爭可能導致競爭被摧毀，而競爭者之併購與勾結，也會使競爭終止。這是為何需要透過制定反托拉斯政策或法案，來維持市場中的競爭（Anderson, 1989：20-21）。我國「公平交易法」的制定，其主要目的之一，也是在企圖限制市場中之壟斷或兼併行為，俾維持一適於競爭之環境。易言之，政府對於市場中