

社

會

東大圖書公司

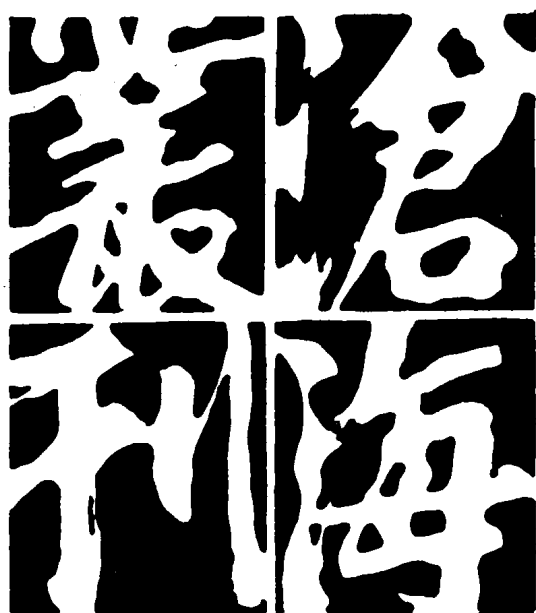
臺灣的國家與社會

徐正光
蕭新煌

主編



刊叢海滄



臺灣的國家與社會

徐正光
蕭新煌

主編 東大圖書公司 印行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

臺灣的國家與社會／徐正光，蕭新煌

主編．-- 初版．-- 臺北市：東大發行：三民總經銷，民84

面； 公分．--(滄海叢刊)

ISBN 957-19-1806-7 (精裝)

ISBN 957-19-1807-5 (平裝)

1.社會-臺灣-論文，講詞等 2.政治-臺灣-論文，講詞等

540.9232

84011524

◎ 臺灣的國家與社會

主編者 徐正光 蕭新煌

發行人 劉仲文

著作財產權人 東大圖書股份有限公司

臺北市復興北路三八六號

發行所 東大圖書股份有限公司

地址／臺北市復興北路三八六號

郵撥／〇一〇七一七五——〇號

印刷所 東大圖書股份有限公司

總經銷 三民書局股份有限公司

門市部 復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初版 中華民國八十五年一月

編號 E 54098

基本定價 伍元肆角

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇一九七號

有著作權，不准侵害

ISBN 957-19-1807-5 (平裝)

編序

徐正光・蕭新煌

本書收集的論文主要是在1992年2月由國立清華大學社會人類學研究所、中國社會學社、中央研究院民族學研究所聯合舉辦的研討會中發表的。研討會的名稱爲「臺灣民主化過程中的國家與社會」。「民主化」是1980年代以來，臺灣社會變遷中的一個主要趨勢，也是許多政治運動和社會運動所共同追求的目標。在出書的時候，我們以「臺灣的國家與社會」爲題，以凸顯我們當初籌辦此一研討會的基本關懷，亦即以社會科學的觀點來觀察二次戰後，在國民黨政府統治下臺灣社會變遷的歷史過程，以及在此一過程中，國家和社會間的動態關係。

舉辦此一研討會，從事學術性的探討是我們的基本目的，但是如何透過學術性的瞭解來思考和建構一個新的社會秩序才是我們更深一層的期望。就學術性的動機而言，我們希望能以對臺灣獨特的歷史與社會發展經驗的深入瞭解爲基礎，進一步與西方社會科學界有關「國家與社會」的研究文獻對話。從西方或非西方社會發展經驗所建構出來的「國家理論」或是有關「國家與社會關係」的研究觀點，在那些方面有助於瞭解臺灣獨特的歷史經驗，那些方面又呈現出它的限制，臺灣的經驗又在那些歷史和結構性的層面上顯示出它的共同性和特殊性，這些都是值得我們探討的問題。

就實踐性的目的而言，我們知道臺灣社會歷經各種不同政權的統

治，特別是百年來在日本殖民統治和國民黨政府的統治下，強大的國家機器一直自主超然於社會之上，而社會則處於一種無組織、無主體的狀態下。這樣的一種社會型態是不民主的而且在許多方面社會人權是遭受到壓迫的。對於臺灣社會以及駕臨其上的國家機器的深入瞭解，是改造舊體制、重新建構一個新的社會秩序的起點。此次研討會的論文希望能夠讓我們從不同的社會領域來瞭解我們身處的社會，並對改變目前的國家與社會的關係有所助益。

對於國家與社會關係的瞭解，基本上我們要將其放在歷史的、國際的和國家的脈絡來加以探討；同樣的，在不同的社會領域，國家與社會的關係也會呈現出不同的面貌。因此，本書的論文在寫作策略上，大都兼顧了歷史結構取徑以及不同社會領域的特色。

任何一次研討會的舉辦，都需要經費和人力上的支援。在經費方面，我們要感謝教育部和中央研究院民族學研究所的支持；在人力方面，民族所行為組主任章英華教授在行政上的鼎力相助，民族所行政助理范敏貞小姐、清華社人所的蔡偉慈小姐以及中國社會學社的兼任助理劉蕙芳小姐在事務上的協助，我們也在此表達感謝之意。

論文是研討會的核心，我們感謝每一位作者所作的貢獻。論文的評論人提供了精彩的批評和建議，很遺憾的是我們無法將她／他的貢獻完整呈現，但她／他的意見應該已被納入論文的修改。

如果這本論文集能對臺灣的社會與學術作出貢獻，則我們不能不感謝慷慨同意出書的東大圖書公司。書局是用另外一種方式在為臺灣社會的進步而努力。

臺灣的國家與社會

目次

編 序	徐正光 蕭新煌	1	
導 論	瞭解臺灣的社會與國家	徐正光 蕭新煌	1
第一章	農民、國家與農工部門關係 ——臺灣農業發展過程中家庭農場之 存續與轉型(1895-)	柯志明	15
第二章	臺灣的公營企業與 國家資本主義之問題	李碧涵	39
第三章	臺灣新政商關係的 形成與政治轉型	王振寰	71
第四章	1987年的臺灣工會、國家與工運 ——以遠化工會的個案為例	趙 剛	115

第五章	婦女運動與公共政策的互動關係	
	——墮胎合法化和平等工作權	
	策略分析.....	顧燕翎..... 151
第六章	查禁與解禁一貫道的政治過程	
		瞿海源..... 175
第七章	日常實踐與媒體論述	
	——兩岸關係為例	李丁讚..... 199
第八章	國家與社會政策	
	——臺灣與瑞典的比較	林萬億..... 253
第九章	國家與地方都市的發展	
	——以板橋為例	蔡采秀 章英華..... 309
第十章	多元化過程中社會	
	與國家關係的重組	蕭新煌..... 355

導 論

瞭解臺灣的社會與國家

徐正光・蕭新煌

1980年代以來西方社會科學研究的一個重要課題，是如何將「國家（機器）」重新帶進來瞭解社會結構、社會行爲以及社會成員的意識型態和思想模式。將國家視爲影響社會文化現象的一個重要因素，在社會科學研究上代表認識論上的典範變遷。前此的社會科學研究，大多從被研究者的社會背景特徵（例如年齡、性別、種族、族群、教育、居住環境等）或是從人們所處的生產方式、階級關係或市場位置，來瞭解社會現象或社會行爲。這種研究的取徑對於建立有關社會的知識無疑是基本而且是必要的，但無可否認也會忽略掉影響人類生活的重要部分。在這些被忽略的因素中，國家機器的性質、國家爲了維持其制度性存續的動機和邏輯、國家透過立法和政策所採取的行動，就是最主要的。自從人類形成群體生活以來，權力的運作、資源的分配，以及牽涉到權力和資源鬥爭的事件，無不直接和間接的影響到我們的日常生活。因此離開了政治、忽略了國家機器所主導的作用，我們對於社會、對於生活世界的瞭解將會是嚴重不足的。

這種將「國家（機器）」帶進來的研究取徑對於社會現象的瞭解有那些啓示呢？我們認爲下列幾點是重要的。第一，「國家」在社會生活上雖然有其不可否認的重要性，但是「國家」與「社會」的關係卻是動態的，國家與其他社會文化因素之間有其相對的自主性，是同

時在決定和影響社會秩序的形構和運作。將「國家」帶進來的意思，並非意指它是解釋社會的萬靈丹。第二，國家因素的重要性，必須視其組織結構、它所掌握的物質和權力資源以及它所處的國際性與內部條件而定。換言之，要探討國家與社會的關係，我們必須對於國家機器的特質有深入的瞭解。第三，無論是對於社會、對於國家，或者是對於兩者之間關係的探討，都必須放在歷史與結構性的脈絡下來加以考查。是那些歷史條件提供了社會或國家發展的空間，又是那些歷史因素限制了人類生活的可能的選擇？社會與國家是存在於那種生產方式和政經脈絡中，這些結構性的因素又產生了那些有利或不利的條件？

以上是西方的「國家理論」或「國家與社會關係」研究所提供的啓示。然而，這些理論或觀點是從對於西方或其他非西方社會的研究所發展出來的，以臺灣社會的特定時空條件來考查，上述的啓示也許有幫助，但是並不一定切合實際。本書的目的之一，即是以臺灣社會的研究，提供與外來理論對話的基礎。

從「國家與社會」的關係是瞭解臺灣社會發展的一個有意義的切入點。臺灣有文獻的歷史雖然不長，但是它經歷了原住民的初民社會、移墾社會、定耕農業社會、殖民式的帝國主義社會和威權式的資本主義社會。這些不同的生產方式和社會形構，為臺灣社會的研究提供了多元且複雜的觀察現象。更重要的是（就本書的主題而言），臺灣社會發展史上曾經歷各種政權的統治，例如重商時期的荷蘭、西班牙政權、鄭氏及清朝的移墾政權、日本的殖民政權以及戰後的國民黨政權。這些政權有相異的統治邏輯、有不同的物質基礎，甚至統治者的種族背景也不一樣。這些政權的性質如何？它們如何在臺灣建立其國家機器？在不同歷史階段，這些政權與人民和社會的關係為何？這

些課題都是值得臺灣的社會科學家深入去探討，也是可以作為建立本土研究特色的重要問題。

本書可以看作是有關臺灣的國家與社會關係的初步嚐試，它的焦點在探討第二次世界戰後，國民黨主政時期的國家與社會。主要目的是從不同的社會領域（公營企業、政商關係、農民、宗教、勞工、社會福利、都市發展、兩岸關係和社會運動）來考查現階段國家如何運作，社會又以何種方式和國家互動。具體而言，我們探討的主題有二個：1 國民黨的黨國體制（國家機器）如何形成，這種體制是建立在那些政治、經濟、社會和文化的基礎上，它又是透過何種的機制來掌控社會而維持其政權的運作；2 探討在國民黨政府統治下社會的型態為何，社會對國家機器的運作採取何種反應，並透過何種行動和實踐過程，來突破國家機器的支配與宰制。以下根據這兩大主題，將本書論文的分析作綜合性的摘要。最後，我們將就未來可以作進一步研究的問題和方向作一些討論。

一、國家機器：黨國體制的形成、基礎與對社會的控制

國家機器在本書是指在一個政治領域內，具有壟斷合法暴力的一套權力與權威組織和制度。國民黨的國家機器，一般通稱為黨國體制。相對於臺灣社會而言，此一國家機器具有如下的特徵：

第一，它是移植自中國大陸的統治機器，而非由臺灣社會長期孕育的產物。由於國家機器運作的空間已經變異，所以在臺灣它顯得臃腫且過度的官僚化（over-bureaucratization）。這套龐大的黨政官僚系統，在臺灣快速的變遷過程中，成為腐化和僵化的象徵，也成為

政治改革的絆腳石。

第二，這套黨國體制具有列寧式的政黨組織特色。黨在政府組織運作、國家立法和決策以及社會部門的組織和行動上都扮演了指導和監控的角色。所謂「以黨領政」、「以黨治國」，即在凸顯黨國一體的國家機器的特色。在蔣家兩代強人主控的時候，又具有軍事型威權體制的特徵，強人更超然於黨、政機器之上，形成了「國」、「家」不分的現象。

第三，國民黨的國家機器除了掌握了行政、立法、情治、警察、軍隊等政治工具外，它又擁有龐大的公營和黨營事業。因此它可以同時運用政治權力和經濟資源的分配將可能對政權有威脅的社會勢力予以收編和分化。

本書的若干論文主要的分析方向即在探討此種黨國體制在不同的社會領域的表現。王振寰的論文是從政治轉型的觀點來分析政商關係的變化。在臺灣資本主義發展的過程中，資本家並未扮演打破舊體制的自主階級的角色，反之，資本的積累是建立在緊密的政商關係上。國民黨對於資本家的操控主要透過兩種機制：一種是侍從主義的，以經濟和資源的分配來獲取特定資本家或地方派系的政治支持；另一種是國家統合主義的，對資本家的組織在人事和行動上加以干預。這兩種滲透及操控社會部門的機制，其實在所有的「人民團體」或「社會團體」都隨處可見，並不限於資本家。王振寰指出在新的政商關係中，國家機器的自主性有降低的趨勢，但控制的本質並未改變，只是國民黨必須在利益和資源對資本家作更多的讓步，以便進一步的結盟而已。

擁有龐大的公營與黨營事業，是國民黨得以主導臺灣經濟發展方向，並維持其政權於不墜的物質基礎。許多人指稱國民黨政府掌握國

家資源又扮演直接介入生產領域的資本家的現象為黨國資本主義。李碧涵的論文則認為許多人以經濟效率低落來批評公營事業並不合適，因為公營事業肩負著解決資本積累和正當性危機的策略性使用，因此必須正視其社會經濟意涵。其次，李文也認為臺灣的公營事業並不符合一些學者（Petras, Sorz）的定義，因此不能稱其為國家資本主義。但是不管我們稱其為國家資本主義也好，或是公營事業也罷，龐大的公營、黨營事業的確造成國家力量過份強大，不僅扭曲社會資源的合理分配，也阻礙了國家與社會關係的良性發展。

除了擁有龐大的經濟利益資源，並和資本階級形成結盟關係外，國家機器亦深入教育體制和宗教領域，使其成為教化和規制社會的意識型態工具。瞿海源在〈查禁與解禁一貫道的政治過程〉論文中，指出在威權體制下，國民黨對於可能妨害政權穩定的社會力量，一直持著父權性的保守心態，對於宗教信仰自由也欠缺尊重。威權國家對於宗教的態度常以法律和社會治安為主要考慮，企圖介入各種宗教，以便於領導、監督並為其所用。一貫道的解禁過程，除了受到社會抗議的壓力，如何使其接受法律的約束並成為國家可以運用的社會資源，才是最重要的目的。

國家統合主義是威權國家用來操縱社會團體的主要機制。它設定某一社團為代表該群體利益的社團，然後利用經費補助、干預人事和組織運作，使其失去自主性，成為國家機器伸向社會的手臂。趙剛的論文討論了在統合政策下，工人與工會的一般狀況，並以1987年遠東化纖工會為例，探討工會幹部如何取得該廠的工會機器使其成為自主性的組織。趙剛認為解嚴所導致的國家機器暫時的失向，雖然是使工運得以興起的結構性因素，但遠化工會能夠成為自主性工會運動的龍頭，還必須考慮遠化工會所處的內部和外部的人際社會網絡，以及工

運行動者與國家機器之間的互動關係。

柯志明的論文，一方面從長期的觀點探討在高度商品化經濟和資本主義生產方式發展的過程中，家庭農場存續的問題，另一方面則分析二次戰後家庭農場的轉型和分化的過程。就後一個主題而言，柯文指出在戰後到1960年代以前，是透過國家主導的部門擠壓，維持小農部門的同質性；1960年代以後，則由於都市資本主義經濟的快速發展，家庭農場的小商品化及農戶勞動的兼業化，成為當前臺灣農村生產關係變化的主軸。柯志明的論文提醒我們，對於國家和社會關係的分析，不僅要考慮歷史發展的脈絡，同時也要仔細去考查在不同的階段，又是那種結構性的機制在產生主導作用。

佔有一半人口的婦女一向是國家機器特別關注的對象，因此國家的介入隨處可見。顧燕翎的論文以「墮胎合法化」和「平等工作權」兩個議題為例，分析婦女運動與公共政策之間的互動關係。顧文指出國民黨的婦女政策只是以動員婦女的潛在資源來維護父權式的政治經濟秩序，而不是體認到婦女在性別體制中的弱勢位置，以婦女為主體來改革體制。在國家機器的壓制下，婦女運動者除了要面對統合化的婦女組織外，還要在根深柢固的性別體制的壓力下作行動策略上的調整。因此，婦運雖然在法律和政策層面上獲得了對婦女的制度性的若干保障，但父權體制並未遭受根本的改變。

在國家機器全面性的主導和控制下，如何達成政權的穩定和經濟發展是國民黨政府的兩大目標。在這種政經目標下，社會福利在國家政策中就成為相對落後及低度發展的一個環節。林萬億的論文從國際比較的觀點提出了下列的質疑：為何臺灣國家的自主性可以帶動頗為成功的經濟發展，卻壓抑了社會福利的實施？林文以「國家中心觀」來解釋這種現象。國家中心論者認為國家在形成和追求國家目標時，

具有相對的自主性，而非單純反映社會團體、階級或民間部門的利益需要。林萬億指出瑞典可以成為福利國家的典範，而國民黨政府不能的主要因素，在於兩個國家在國家目標、國家結構以及國家精英的意識型態都有甚大的差別。臺灣的各種社會政策或機構基本上是以國家科層體制的偏好為主（例如比較照顧有助於政權穩定的軍公教階級為主），甚少反映社會的需求，社會運動在爭取國家資源的重分配上也尚未見出有效的成果。

蔡采秀、章英華的論文則以板橋市為個案，比較日據及戰後兩個時期國家與社會在空間規劃上的關係。論文指出，我們不能以僵化的理論來界定「國家」或「國家機器」所扮演的角色，都市的規劃和發展應該放在國家、資本與空間條件的互動脈絡中來加以考查。蔡文特別指出戰後國民黨政府的合法性危機是影響國家都市規劃的重要因素，同時，既存的空間結構也限制了國家的行動。

二、社會的反彈：國家與社會關係的變遷？

在上節我們討論了國家機器的特徵以及其對於社會的干預。我們發現國家機器已透過政治控制和利益分配機制將社會中的主要領域統合進國家部門，因此使得國家與社會的關係是處於前者強勢、後者積弱的狀態。這樣的社會型態具有如下的特徵：

第一，它是低度政治化和高度政治化並存的社會。所謂低度政治化是指社會中很少由民間自主成立的集體組織，由於此種公共領域的缺乏，使得民間的意志或利益透過相互的溝通和討論來予以凝聚，社會只呈現了原子式的、個體主義式的成員的聚合。過度政治化則是指黨國體制透過黨的組織、動員和介入，使所謂的人民團體或社會團體

嚴密受到國家的控制，成為政治動員或宣導政令的工具。

第二，由於國家機器超然自主於民間社會之上，所以國民黨政府可以按照其自我的邏輯而行動，而不必反映社會的需求和利益。這種處於沒有強有力的社會和政治力量制衡的國家機器，必然導致權力的濫用及體制的腐化和僵化，因此造成政治上不民主、經濟上不公平、社會上不公義的結構性弊端。這些弊端的持續存在因而引發了1980年代來自臺灣社會的反彈，臺灣因而也在這一時期出現了國家與社會關係調整的契機。

1980年代的臺灣，我們在各種不同的社會領域都看到了集體抗議和社會運動的風潮；在政治層面，我們看到了反對政治勢力正式成為政黨而成為制衡國民黨的力量。既存的黨國體制在外在力量與內部新舊勢力鬥爭的衝擊下，而在國家體制、立法政策以及在面對社會的策略上有所調整。在學術界，一般稱此種政治轉型的過程為「自由化」或「自主化」。這樣的政治過程，對於國家與社會關係的變化有何意義，是否有助於社會的自主行動能力的提昇？臺灣的民間社會未來將如何發展？這些是本節要討論的問題。

對於1980年代臺灣的社會變遷，蕭新煌從社會運動的角度加以探討。蕭文認為社運的興起並非開始於1987年的解嚴，只是解嚴更有助於新的運動的興起以及原有的社運組織的持續，並使得許多結構性的弊端和社會性的公共議題更為凸顯而已。例如在他所舉的十九種社會運動，有七種事實上是發生於解嚴之前，而另外七種則出現在解嚴的前後。要如何透過社會運動來重組「社會與國家」的關係呢？蕭新煌認為應該同時從國家和社會兩個層面著手：在國家方面，應該更嚴格的督促和迫使國家機器去進行大幅度的改造；在社會方面，則要以具有「主體性」的立場進行社運結盟以凝聚力量，並在個別和共同的議

題上提昇制訂公共政策的專業能力。

王振寰的論文也認為政治反對運動和社會運動是導致政治轉型的最重要的力量，但是在何時或將往那種方向轉型，則掌握在統治者的手上。例如，1980年代後期新的威權政體出現導致國家機器與特定的社會政治力量進一步結盟，前者的支配性本質並未改變，只是在政治和經濟資源的分配上對這些社會群體作了進一步的讓步與妥協。王振寰的論文給我們的提示是：國家機器並非是頑固不變的，它會隨著環境的改變，按照自己的利益，來調整應變的方向。

對於造成「國家和社會」關係的變遷，我們可以從制度和結構層次來探討，這是一種由上往下看的研究取徑；另一方面，我們也可以從行動者對於行動和意識的主觀建構，或是生活世界的日常實踐中，由下而上的來考查行動者與國家機器之間的互動關係。

李丁讚的論文以有關兩岸關係的七個案例來觀察人類生活中的日常實踐如何透過媒體的轉化過程（故事的報導和論述的創造）而使系統（即國家的規章、法令和政策）解構的過程，李文指出許多結構性的實踐是發生於體制的邊緣地帶或外圍。實踐的行動者是透過「表演」，而與系統的原則相乖離，而不是系統原則的運用或複製。由於這些實踐具有濃厚的人倫或人道意涵，或是凸顯了法律的模糊性和過時性，所以引發了媒體的交相報導和討論，在此種過程中，媒體呈現了作為「公共空間」的積極意義，迫使國家體制的系統原則遭到解構和修正。

趙剛的論文，則是從工會或工會幹部這一層面，探討在解嚴後國家失向所提供的機會中，工會幹部如何利用工作場所的非正式網絡為基礎，在一些知識分子的協助下，在與國家法律的互動過程，發展自己的組織及積極的行動取向。換言之，在趙剛看來，制度與結構條件

的改變只是提供了工會運動的空間，但積極的行動主義則需依賴行動者的主觀詮釋和意義的建構。

在民間社會部門採取集體行動來達到集體目標的過程中，常常必須借由外在的助力或是依循既存的規範來運作。例如瞿海源指出一貫道的解禁，除了得助於解嚴後的宗教抗議的壓力外，也得到信徒中有聲望的人或一些政治人物作為與國家機器溝通的管道，才能得到解禁。顧燕翎在討論婦女權益的立法時，也指出為了達到目的，不得不與現有的意識型態和性別結構作若干的妥協。社會運動與現實社會秩序作若干妥協所發展出來的行動策略，有時也會扭曲了社會運動想要改造社會的一些基本目標。例如一貫道雖然解禁了，但也「國家化」了，政治與宗教信仰相互尊重、自主運作的精神並未得到確立。同樣的，婦女權益雖然透過婦運而取得了一些制度性的保障，但婦運行動者所追求的婦女意識的覺醒、改變父權體制的目標，還是沒有達成。

1980年代以來的社會運動雖然挑戰了國家機器的一些系統規則，但「國家與社會」間的既有的關係並未有根本的改革。此中原因，本書的作者提供了一些看法：

1. 王振寰認為政治轉型的動源雖然來自政治反對勢力或社會運動，但主導轉型的還是握有國家機器、擁有雄厚政經資源的統治階級。而且社會在變，國家機器也在調整主動或應變的策略，它可以在退讓的行動中，達到與社會勢力進一步結盟，並借此鞏固國家機器的運作於不墜。

2. 國家機器所運用的統合政策長久以來已經成為民間社會團體運作的規範，因此民間社會的自我組織和自主行動的能力一直未能得到適當的發展。在這樣的社會條件下，民間改革運動的阻力往往是來自社會本身。例如，在教育改革運動中，教育工作者的保守心態以及社