

經濟發展與台灣地區的政治民主化

—工商團體與台灣政經體制的轉型

徐 振 國*

「台灣地區的政治民主化」是一個卅多位教授參與的跨校研究計劃。本人主持的「工商團體與台灣政治體制的轉型」僅是這整個大計劃中的一環，於今年十月獲國科會通過後開始實施。二個月以來，跟內政部社會司、國民黨社工會，和工商協進會、工業總會、商業總會等機關各方接觸，獲得不少文獻資料。目前正需花相當長的時間來整理和消化這些資料。等資料釐清後，方能規劃一些有系統的訪談工作。尚於目前研究工作正在起步階段，尚乏善可陳，謹將呈報國科會原研究計劃書附陳於后，祈請同道指教。

一、研究背景

從制度結構而言，台灣地區的自由化和民主化，一般被認為是從威權體制（Authoritarianism）到民主體制（Democracy）的轉型。威權體制的基本特徵是「有限多元」（limited pluralism），擁有強勢政治力量的國家（State）或政府（Government）以組合統治（Corporatism）的手段，來區隔和統合民間社會團體，藉以符合政府所界定的國家利益、價值理念、和政策目標。相對於威權體制的有限多元，民主政治呈現的是多元化（Pluralism）格局。其政府是「有限政府」（limited government）；在言論、集會、結社等自由的保障下，民間社會具有高度的自主性和自發性。社會各利益團體遂能運用各種合法的程序和管道，影響政務官和民意代表的更替以及政府的公共政策。不過近若干年來，從西德和歐洲小國的經驗，西方學者發展出組合民主的理論（Corporatist democracy）。這是指政府和主要的民間團體，透過協商方式，結合成一股主流的利益和力量，用以主導國家的政策方向。在這種組合體制之下，政經學者尤其重視政府、企業、和工業的三結合關係，藉以推動較具效力的就業、反通貨膨脹、策略工業、和社會福利政策。民主政治的發展趨勢是朝向多元民主（Pluralistic democracy）或組合民主（Corporatist democracy）？遂成為當今的辯論主題。

二、研究問題與架構

*本文作者係東吳大學政治學系專任副教授。

從上述的理論趨勢，針對台灣政治和經濟發展的性質和方向，可引申出三項基本的研究問題：(一)國民政府在台灣的威權組合體制有什麼基本特色？(二)在自由化和民主化的轉型過程中，政府和社會之間，其利益和力量呈現什麼樣的重新分配和組合？(三)就未來的發展趨勢而言，台灣可能走向或應該走向到多元民主體制或組合民主體制？上述問題實可從憲政結構、政黨體制、利益團體、菁英組合、選舉制度、政治文化、民意表達、社會運動、和政經發展等不同面向作分門別類的探討。

在整個大的研究結構下，本計劃的研究面向是經濟發展與台灣地區的政治民主化。經濟發展與政治發展原來呈現著相當複雜的互動性，其間的因果關係並不易於掌握。不過在威權體制到民主體制轉型的理論架構下，我們不仿假定：經濟發展帶動了各類企業的發展，從而促進了各類工人和受薪群體的成長，因而擴大了威權體制原本“有限多元”的格局，使其逐漸走向多元化，因而奠定了政治自由化和民主化的經社基礎。

在這個假定（assumption）中最需要警惕的是，多元化的經社基礎並不必然或自動的會導致政治自由化和民主化。這當中自然還需要民眾政治意識的覺醒，反對菁英的鼓吹和造勢，以及決策當局的應變反應和政策改變等等直接而主觀的因素。甚至，我們必須承認，在沒有社會多元化的前提下，亦可能有政治民主化的發生。蘇聯最近發生的狀況便是一顯例。它是由上而下的民主改革運動，似乎是由極權體制（Totalitarianism）直接轉化為民主政治。不過話說回來，民主政治畢竟需要一堅實的經社基礎，才能穩固，才能定型。蘇聯民主化的成敗和定型，最後還要取決於民間自由企業形態的發展。相對於蘇聯，台灣過去幾十年呈現了相當持續性和累積性的發展。我們基於上述的假定來觀察台灣的發展應該是一項可以接受的基礎。

在考慮政經關係的互動和其體制的特性時，我們研究的重點將放在台灣的工商業公會。工商業公會指民間企業參與的工業總會、商業總會、工商協進會、和進出口同業公會等類組織。依據本計劃研究主題，我們試圖探討：(一)在威權組合體制下的政府和企業關係中，工商業公會有什麼樣的結構？扮演什麼樣的功能？(二)在自由化和民主化的轉型過程中，工商業公會的結構功能及其與政府關係有何調整和改變？(三)就對未來的發展而言，工商業會體系內部的凝聚力以及其與政府和勞工團的結合關係，會促台灣的政經體制走向什麼形式？上述問題都可放在國內政經環境和國際政經環境的脈絡下作一探討。這整個的構想可以下列簡圖表達，並依圖作一申述。

(一)關於政黨及政府

政府對工商業公會的基本政策為何？賦予那些法定或正式的功能？有那些管制的範圍和管制手段？在制定和執行政策過中，賦予公會什麼樣的參與性和參

與方式？

(二)關於工商業公會

就內部而言，工商業會會呈現什麼樣的組織體系？其擴展狀況為何？公會對企業界的代表性，以及企業界對公會的參與性及參與方式為何？在制定價格、產品、開拓市場、和研究發展方面，公會扮演什麼功能？就外部關係而言，公會與政府及政黨的正式和非正式關係為何？對政經政策的制定和執行有什麼樣的影響？其影響範圍及影響手段為何？它對工會及工運有何反應？

(三)關於工會組織及工運

政府／政黨、工商業公會、和工會三者之間在制定產業、工資、勞工福利等政策時，呈現什麼互動關係？本研究計劃尤其希望知道：工商組織領袖對工會和工運的認知和態度。期望出現一種家長式的勞資互動關係？或者一種對等性的互動關係？由於本研究計劃的重點在工商業會的結構功能及其與政府／政黨間的關係，故兩者之間，上圖以實線表達。基於這個基本關懷，引申出對工會組織及工運之關懷。故其間關係以虛線表達。

(四)關於國內外政經環境

國內政經環境指諸如進出取代到出進口擴張經濟形勢的變化，和戒嚴到解嚴的變化。國際政經環境指國內外市場的開拓、美國貿易自由化的壓力、及海峽兩岸貿易的開展等等。此類國內外政經情勢的演變，以及其對國內政經體制和政府企業關的關係的影響，須在歷史結構性分析中加以界定和辨認。

(五)關於國內政經體制發展

依前述理論架構，此處依序列出威權組合體制、自由化和民主化轉型、和未來可能之政經體制形式等三階段發展模式。這裡我們一方面看政經體制對工商業公會的結構功能及其與政府／政黨關係的限制，另一方面亦看政府、企業、勞工三者關係的實質發展對政經體制發展之影響。這兩方面互動關係的演變，契合了本研究計劃的基本關懷。

(六)關於總體趨勢研究及個案研究

在研究方法上，本研究計劃區分為總體趨勢研究及個案研究兩個層面。總體趨勢研究指在政經體制和國內外政經環境的脈絡和演變下，探討工商業公會體系的形成與發展，以及其政府／政黨間的基本關係。個案研究是對總體研究有一定基礎後，依上述基本架構，再針對若干個別重要工商業公會，例如進出口同業公會、紡拓會等作個探討。

在檢視相關論文和資料等，本人發現，一九七〇年代末開始，中西學者致力於探討台灣經濟發展成功的特性，以及促成這項經濟發展的政治和社會基礎為何。在這方面，學者們各試圖用正統自由經濟、依賴理論、和世界體系等理論架構加以描述和解釋。然誠如 Simon Cuzerts (1979, p29)和 Alice H. Amsden (1985)所指，西方學者對國民政府的意識型態、菁英結構、社會基礎等基本因素瞭解不足，這方面還有待有深的歷史結構分析。自一九八〇年代中期以後，隨著開發中國家普遍存在的自由化和民主化趨勢，以及台灣漸受人矚目的政治運動，學者開始致力於探討台灣自由化和民主化的方向和性質。就政治經濟的關懷而言，研究主題此時轉向到經濟發展的政治後果。在這一方面，威權組合體制及自由化和民主化的轉型，是國內外學者最普遍的理論架構。然而細察這一方面的論文，基本上都是在作理論性的試探，或初步經驗性的研究。以作為重要社會基礎的農會、工會和工商業會而言，農會的經濟、社會、和若干政治功能，早已受到重視，討論的著作甚多。相形之下，工會和工運受到的重視甚少，大約在解嚴前後，工運成為一醒目的社會運動後，社會學者正開始要致力於這方的研究。在台灣四十年的經濟發展中，民間企業的發展，特別是家族企業和大型民間財團的出現，一直被認為是最重要的特徵。然而奇特的是，各類工商業公會的組織、功能、和發展卻長期的遭受忽視。甚至解嚴之後，大家把眼光集中在各類熱鬧的社會運動和政黨政治，卻依然忽略工商業會在整個制度轉型中的地位和發展。在一個新興的工業資本社會中，工商業界的組織型態、運作方式、及由此而看到的政府和企業關係，實在是一項不容忽視的基礎研究。另就威權組合體制和組合民主體制的理論架構而言，工商業會更是不可或缺的一環。對此不作深入的探討，我們根本無從瞭解政府、企業、和勞工的可能結合型態。本計劃從工商業公會的研究切入，來瞭解整個政經體制的轉型，深信能針對當前學術研究的趨勢能有貢獻。

三、研究方法與步驟

本研究計劃將分成兩大部份進行：其一是對工商業公會體系及其發展趨勢作宏觀性的探討。其二是對若干具有代表性的工商業公會作個案性的探討。

(一)關於工商業公會組織系和發展趨勢

其研究方法包括：

1.文獻資料之分析——根據相關法令、年鑑文獻、報章雜誌之相關報導，以相關

統計資料作整體分析。

2.深度訪談——對相關之工商業公會負責人（如經濟部、內政部、組工會、社工會等）進行深深度訪談。訪談人數可能在 30 到 50 人之間。

研究重點包括：

- 1.工商業會組織體系
 - 2.政府及政黨對工商業會的組織原則、功能之界定，和管理方式。
 - 3.光復以來工商業會數量之成長。
 - 4.工商業公會包羅之企業或成員數量之成長。
 - 5.逐年或逐期羅列出重要政經政策和情勢，（如戒嚴、解嚴、出口擴張、和推行自由化等政策）以時序性的顯示政策改變和工商業會發展的關係。
 - 6.從全國性工商業會（如全國工業總會、全國工商總會、工商協協進會）的理監事人事異動，以顯示其結構性的變化。
 - 7.就功能性質、自主程度、代表性、和活動能力等範疇，對工商業會作出分類。
- 這一部份的研究期以兩年的時間完成。

(二)關於個案研究

對趨勢性研究有相當把握後（一年或兩年後）即可選擇若干具有代表性之工商業公會（如進出口同業公會、紡拓會等）進行個案研究。

研究方法包括：

- 1.對受觀察公會之理監事、及與該公會會業務相關之政府及黨務負責人進行深度訪談。
- 2.期能獲得公會之議事記錄，甚至採取介入觀察，以瞭解該工會的組織及運作狀況。
- 3.對工會之會眾進行問卷調查，以瞭解他們對所屬公會、及相關之制度性問題的意見和態度。

根據本研究所關懷的威權組合主義及自由化和民主化理論，個案研究中將著重探討探受觀察工商業會的自主性程度和範圍；對政府政策的影響層面和範圍；以及政府、工商業會、和工會間可能形成的三結合關係。

1.受觀察工會之自主性程度和範圍

- (1)理監事產生之方式。
- (2)理事長、理監事、專業幹部、和會眾間的關係。
- (3)內部決策之過程與方式。
- (4)決策性質和範圍（如對相關業界的產品價格和品質、產銷市銷、研發等方面，有無規制作用）
- (5)工商業會所具之代表性及合法性：以及工商業會者對工商業會之參與性及認同感。

2.受觀察工會與政府（包括政黨）之關係

- (1)與政府和政黨那些相關決策和執行之部門有關係？有何種關係？
- (2)政府及政黨對業會如何監督管理？在那方面進行正式或非正式的監督管理？
- (3)工商業會透過何種方式（如與官員之個人接觸、透過輿論）影響政府政策？
- (4)在那些層面影響政府政策：如提出問題、參與規劃、介入立法或影響執行？
- (5)影響那一類的政策？如一般性經濟政策（如貿易自由化政策和六年國建中之建設項目先後次序），產業政策，匯率和利率政策，財稅政策。
- (6)對民主化政策的認知與態度。
- (7)對台灣民主政治之認知與態度（此部份可借政治文化和政治菁英方面所提之問題）。

3.工商業會、工會、和政府三者關係的可能發展

- (1)對工運的期待與態度。
- (2)對工人希望採由上而下的父權式關照（Paternalism）或企望能建立較平等直接的溝通和協調關係？
- (3)希望政府採取什麼的勞工政策。
- (4)期待政府在經濟上的干預程度和干預手段為何？
- (5)期待透過公會發揮什麼的社會責任和政治功能。

配合本研究計劃，本人亦將鼓勵和指導研究生進行工商業公會之個案研究。

Business Association and Political-Economic Transition in Taiwan

Chen-kuo Hsu

Taiwan has recently been considered as an important case of the newly industrialized countries. Its government development strategy and the nature of private enterprise have widely been discussed. However, business association, as an important linkage between government and business or between politics and economy, has not yet been fully studied. This research plan is designed to study the nature and development of business associations in a large context of political and economic change. Specifically, it includes three levels of questions: (1) What were the nature and functions of these business associations and how were they incorporated by the Nationalist State-Party under the rule of authoritarian corporation? Then, What new roles and functions do they acquire in the process of liberalization? And, finally, what will they impact on the nature of democratization, leading to pluralistic democracy or democratic corporation? The first stage of this study will examine all related official documents and statistic data to show the state-party policies toward political interest group and business association and to exhibit the nature and operation of the system of business associations in connection with government. In the second stage, from more than two hundred associations, this study will select several ones to conduct case studies. In the final stage, this research will issue a survey to interview the related governmental officials as well as for illustrating management problems in association board members and staffs business associations. This five-year research program is sponsored by the National Science Council