

# 政治民主化與經濟自由化下的 政府角色調整\*\*

蕭全政\*

## 摘要

過去四十年台灣地區的政經變遷顯示：政治民主化與經濟自由化，基本上涉及政府與民間社會間，和整體國內政經體制與國際政經體系間的複雜政經互動關係；其間，政府分別依不同的階段與情況而扮演不同的角色。

在進口替代工業化階段，政府以戰時體制的方式，對民間政經活動進行嚴格管制；在出口替代工業化階段，政府除透過戒嚴法進行政治控制外，放鬆對經濟的行政管制，却也引進以獎勵投資條例為基礎的反經濟自由化措施。在石油危機後，政府試圖以政治民主化和經濟自由化來化解國內外政經危機，凱因斯式財經政策却更增強反經濟自由化措施。解嚴後，內外交加的政治民主化與經濟自由化壓力，使政府窮於應付而更顯得公權力的式微。

為符合國家利益和國民經濟的發展，今後政府的首要經濟政策目標，應該是整合國內經濟結構，重建經濟秩序，此須增加社會投資、社會消費和社會支出，並使國營企業民營化。另外，在政治方面則須加強民主化，並重建國家行政體制的權威與效率。

---

\* 蕭全政，國立台灣大學政治學系教授。

\*\* 本文初稿曾在東海大學所主辦「中華民國之發展與亞洲之轉變」國際學術研討會（民國七十八年四月二十八日～四月三十日）中提出。作者特別感謝徐正光教授在會中的批評與指正。

## 一、導論

自光復後四十多年來，台灣地區無論在政治、經濟或社會方面，都曾經歷過激烈的變遷，尤其近年來，這種變遷的速度似有愈來愈快，而且所涉及的層面也有愈來愈廣，愈來愈深的趨勢。譬如在政治方面，有反對黨的出現、解除戒嚴、國會改造、行政院與立法院間的調整、開放大陸探親、地方自治、國家預算、司法獨立和重返國際社會等問題的出現與變遷；在經濟方面，有股市、房地產的狂飆，和猖獗的地下投資與金融公司的出現，而巨額的外匯存底引發中美貿易的摩擦與各種雙邊諮商談判，並有降低關稅、開放市場、開放投資、保護智慧財產權、反仿冒運動、解除外匯管制、開放東歐貿易及對大陸間接貿易等措施；在社會方面，消費者保護及地方性環保抗議，逐漸演變而成有組織的環保、工運、農運、婦運、原住民及客家等的自力救濟與社會運動。整體而言，在各種政治、經濟與社會風潮的衝擊下，全國朝野各界都認為政治民主化與經濟自由化是整個時潮的新趨勢，而且也是重新安頓此激烈變遷社會的最有效辦法。

這股政治民主化與經濟自由化的趨勢，無論其原始或最強大的推動力是來自國內或國外，幾乎都是衝著政府而來。其中，有的要求政府對本身結構或制度性安排做出必要的調整，有的則要求政府變更其功能性的角色。事實上，在政治民主化與經濟自由化的潮流中，政府的傳統角色早已面臨嚴重的挑戰，而有公能力不足，公信力式微與公權力不振的現象（張國財，1987；林嘉誠，1987；聯合報，1988 a；1986；台灣新聞報，1988 b）。然而，就像政府公權力的過度擴張不見得有利社會發展與人民福祉一樣，政府公權力的過度衰微，亦有害於整體社會安全的維護、經濟發展的持續與政治和諧的保持。因此，如何適度的重振公權力，即變成當前的重要課題。

公權力的最重要基礎，是政府所獨佔且能合法使用的軍警武力；但是，公權力的提振却不能只靠軍警武力的強化與擴張。從結構的角度看，任何政府都鑲鉗在一個結構化的國內民間社會與國際政經體系中；它與民間社會和國際政經體系間，必然要維持一個和諧的政治、經濟與社會結構性關係，才能順利的存在且妥當的運作。目前的政治民主化和經濟自由化所以造成公權力的式微，事實上即表示政府與民間社會和國際政經體系間關係的失衡。要重振政府公權力，實際上即相當於要改善政府與民間社會與國際政經體系間失衡的結構性關係；換言之，即調整政府在面對民間社會和國際政經體系時所扮演的角色與功能。然而，要調整政府的角色與功能，

却須先瞭解當前政府民主化與經濟自由化的特質、原因，及所以導致政府公權力弱化的因果關係。

近年來，學界與報章雜誌界對於國內政治民主化與經濟自由化的討論分析，大致上可分成五類不同看法。第一類型看法主要以政治民主化為中心，而論列相關重要政治議題與政治變項。這些重要政治議題與政治變項，包括整體自由化與民主化的趨勢、最高領導權的移轉（Tien, 1989）、憲政改革中大法官會議及其他相關制度性調整（李鴻禧，1988；Jen, 1989；Fa, 1989）、行政院與立法院的職權與角色調整（黃煌雄，1988）、中央與地方權限劃分（薄慶玖，1988）、國會改革與選舉（林嘉誠，1988；Lui, 1989；Hu&Chu, 1989）、政黨政治與政黨角色調整（張俊宏，1988；Jiang & Wu, 1989；Meaney, 1989；Cheng, 1989；Lu, 1989；許介鱗，1989）、政治社會運動的意義與影響（Tien, 1989；Hsiao, 1989；張茂桂，1989），以及台灣地區的政治改革對大陸和國際關係的影響等（Nathan, 1989；Tsai & Ming, 1989）。

這一類型的看法，基本上都是在國內政治民主化的既定潮流下，討論重要政治變項的特質，並試圖對重要政治論題提出解決辦法。但是，他們在政治民主化潮流的解釋、重要政治變項的分析，及解決方案的討論上，似乎都將政治民主化與經濟自由化的現象截然二分，而且較偏重於國內因素與層面，而切除外來因素的主動影響。政治民主化與經濟自由化事實上是一體的兩面，而外來因素，尤其是美國，更是近年來加速國內政治民主化與經濟自由化的不可忽略因素。

第二種類型看法主要以經濟自由化為中心，而論列相關的重要經濟主題。其中包括戰後台灣地區長期的經濟自由化趨勢（Wu, 1989；工商時報，1988d），經濟自由化的重要性（王作榮，1988a；1988b；經濟日報，1988），外匯自由化、貿易自由化、金融自由化等實際經濟自由化內容（黃政民，1987；伍忠賢，1987；王作榮，1988b；冉亮，1988a；1988b；1989；自由時報，1988；中國時報，1988a）自由化政策下政府角色與法規制度的調整，（侯家駒，1987；工商時報，1987；1988a；1988c；王韻，1987），以及經濟自由化的難題（經濟日報，1987）和對農業政策的衝擊（工商時報，1988b；左原，1988；曾慧敏，1989）。

相對於第一種類型的看法，第二種類型的看法基本上完全以經濟自由化為焦點而立論。他們在分析經濟自由化的原因與重要經濟論題的解決中，完全孤立政治民主化的因素與影響。然而，與第一類型看法相比較，第二類型則對國內外的影響因素有較平衡的處理，甚至多少有較偏重外來因素

的傾向，到底在實存層面上美國的保護主義與中美間的貿易不平衡，仍是促成國內經濟自由化的最原始且是最強烈的力量，正如石齊平先生所說的，「迄目前為止，絕大多數自由化的成績，像關稅降低、自製率、外銷比率、完稅價格的取消……幾乎無不與美國的壓力有關。乾脆點說，都是美國一再要求、一再逼迫的結果」（石齊平，1988）。

第三類型的看法將政治民主化與經濟自由化一併討論，而認為兩者是相輔相成的現代化工程（中國時報，1988b；石齊平，1988）。由於過去國內的政治學與經濟學的訓練都強調分而不合，故政治學者通常不從經濟學的角度看問題，正如經濟學者不以政治學觀點看問題一樣；因此，才造成政治學者幾乎都抱持上列第一類型看法，而經濟學家幾乎都屬於第二類型看法的結果。到目前為止，整合兩者而分析的中文文獻，似乎僅見中國時報於七十七年十二月二十三日發表的社論和石齊平先生的一篇大作。然而，兩篇文章都是針對大陸新起的「新威權主義」而發，是在闡述「台灣經驗」以為大陸的借鏡，而非為國內的政治民主化與經濟自由化找出路。其中，中國時報的社論以合乎人性的需要來解釋政治民主與經濟自由的重要，似乎顯得空泛；而石齊平先生以政治民主化能化解經濟自由化的困境，即一種因經濟自由化所造成利益重分配矛盾，而連結政治民主化與經濟自由化的關係。但是他似乎忘卻了經濟自由化不僅會帶來國內利益的重分配，也會導致國際間的利益重分配；因此，他只看到美國「逼迫」台灣進行經濟自由化，忽略了美國也推動台灣的政治民主化，而美國的目的無非是要弱化强大的政治障礙以取得更多利益。

第四類型的看法，主要在分析戰後台灣地區威權主義（authoritarianism）的轉型。Gold 與 Shieh 企圖以政治、經濟、文化及國際性的網絡關係，解釋這種轉型（Gold & Shieh, 1989）。Winckler 則首先從領導方式、制度特質和參與模式三層面界定剛性威權主義（hard authoritarianism）與柔性威權主義（soft authoritarianism）的不同特質，並以一九八六年為分界，而從國外與國內重大政治、經濟、社會、文化因素，來解釋這種轉變，並預測其未來走向（Winckler, 1989）。若林正丈則從國內外相關政治網絡關係來分析此轉變過程（若林正丈，1988）。

嚴格講，前兩篇文章並非完全針對國內當前的政治民主化與經濟自由化而發，但是它們的涵蓋範圍很廣，因而可以包括此二主題。Gold 與 Shieh 對於國內政治與經濟的互動關係頗有見地。但是對於國外因素却明顯的忽略經濟性者，例如美國保護主義的影響。Winckler 對國內外政經因素都有原則性的觸及却少有具體而詳細的說明。若林正丈的缺點，在於

完全忽略此威權主義轉型的經濟層面，及國內外經濟因素對此轉型的影響。

第五類型的看法直接針對公權力的式微與提振而立論。其中，有人認為政府公權力的低落，源於政府的政策不當和法令不合時宜，故要求修改法令以重整法律秩序，並制訂合乎公義且能實際解決問題的辦法（丁守中，1987；陳銘祥，1988；中央日報，1989；唐菌，1988；丁予嘉，1988）；有人認為公權力的式微，源於官員的怕事心態與警察執行不力，因而要求政府拿出魄力，確實執行法令（廖武龍，1987；中國時報，1987b；江偉碩和陳偉之，1987；台灣日報，1987；1988a；林武俊，1988；李漢揚，1988；台灣新聞報，1988）；另外，有人亦期盼從司法獨立與酬賞體系的建立來重振公權力（台灣日報，1988b；中央日報，1988）。

第五類型的看法，對於政治民主化與經濟自由化所導致政府公權力式微的症候和解決之道提出很多見解。但是，他們的分析基本上都是局部性的，而所建議的也只是治標的辦法。官員的魄力、警察的戒嚴、法令的威信等，確實能有助於拆除違建、違法魚塭，或取締飆車、六合彩、違法色情活動（中國時報，1987a；苗君平，1987；江偉碩和陳偉之，1987），但是對於大型公害污染、工農運動、學生運動、原住民運動、地下經濟、股市狂飆及中美經貿摩擦等重大問題，恐怕仍是一籌莫展。

政治民主化與經濟自由化，基本上涉及國內與國外政治與經濟因素間的互動關係。兩者可以視為是一對孿生兄弟：前者表示民間社會向政府爭取更多的政治決策權；而後者表示以市場價格機能所表現的民間社會，要向政府爭取更多的經濟決策權。因此，面對民間社會時，政府在政治民主化與經濟自由化過程中，不但扮演仲裁的角色，也是當事人。而從國際層面看，政治民主化與經濟自由化也必然涉及外來的國際政經勢力（forces）。基於政府對外代表民間社會的事實，政府也經常是面對這些外來政經勢力時的當事人或民間社會的保護者。身為仲裁者、當事人與保護者，政府是政治民主化與經濟自由化過程中的「靈魂人物」。

政治民主化與經濟自由化是不能完全清楚分割的兩股潮流。從整體與動態的角度看，正如伊利爾特（John E. Elliott）所說的，「政治體制已變成一種經濟化的過程，且是一個權威與權力的系統；而經濟體制已變成一個權力系統，且是一種經濟化過程」（Elliott,1984：74）。做為一種權力系統與經濟化過程的政治體制與經濟體制，其間的相互關係必然十分密切（蕭全政，1988；徐振國，1988）；而政治體制的民主化與經濟體制的自由化，必然也將透過對相關權力系統與經濟化過程的作用而互相影響。但是，就本文所涉及者而言，最重要的是，政府如何在整體政治民主化與經

濟自由化潮流中，調整它的角色，因為它是整體政治體制與經濟體制中最重要且最舉足輕重的「行爲者」，它的角色也最能影響整體社會的權力系統變遷與經濟合理化過程。因此，以政府為核心的分析網絡，必較能掌握整體政治體制的特質；而該網絡的整體歷史變遷，也較能展現政治民主化與經濟自由化的整體因果關係。

本文的最終目的，是在於檢討當前政治民主化與經濟自由化潮流中的政府角色調整。此必須先瞭解促成戰後台灣地區政治民主化與經濟自由化的整體因果關係，而要瞭解此整體因果關係，則必須以政府為核心，而觀照其與民間社會和國際政經體系間的動態政經關係。因此，本文第二節將以政府為核心，討論它與民間社會和國際政經體系間的一般性結構關係，以確立本文的分析架構；其次，第三節將分析光復後至今，政府的角色與功能變遷，以說明政治民主化與經濟自由化的整體因果關係；最後，第四節將在促成整體政經體制合理化發展的前提下，討論政府未來的角色調整。

## 二、政府的角色與功能

本節主要從國家理論（the state theory）的觀點，分析近代社會中政府與民間社會和國際政經體系間的一般性政經結構關係。這些關係將原則性界定政府所須扮演的角色與功能。在國內層面，國家理論基本上將政府視為獨立於民間社會的實體，其間唯賴具特定功能的結構關係相維繫；在國際層面，任何政府與其民間社會都存在於國際性政治、經濟體系中，其間之結構關係因而受到相關國際政經體系的制約與影響。政治民主化與經濟自由化基本上即涉及政府、民間團體和國際政經體系間的複雜互動過程。

### 1. 政府與民間社會間的關聯

本文所稱的政府指 the state，有別於 government。通常 the state 被視為政府時，是指「擁有主權的政府」，如對外國宣稱中華民國政府；而 government 是指「擁有主權的政府中的行政部門，不包括立法及其他部門」，如稱雷根政府。其實 the state 譯為國家機關可能比政府妥當些，但因顧及習慣上的用法，故本文仍稱政府，但是，它是較廣義的政府，即「擁有主權的政府」，而非行政部門（蕭全政，1988：69–70）。

對任何現代社會而言，政府（the state）是由一組功能上分工的行政、治安及軍事組織所構成，並由一個行政權威所領導、協調。政府運作於民間社會之上；基於國家公權力的賦予，政府必須從民間社會汲取資源（例如徵兵、課稅），並利用此資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織。當然，政府的機關組織還包括代表民間利益參與政策制訂，及動員民

間以配合政策執行的組織。但是，毫無疑問地，行政性與強制性機關組織的存在，是政府所擁有國家公權力的基礎，且是發揮國家公權力的根據（Skocpol, 1979: 29）。

政府要能順利成立的最起碼條件是，其所代表的「中央權威」（the central authorities）所累積的政治資源必須足以化掉（neutralize）社會中離心行為者（peripheral actors）的權力（Badie & Birnbaum, 1983: 34），即有效控制民間的壓力；而其存在與發展，必有賴不斷的自民間社會汲取各種資源。能汲取民間資源的多寡，將決定政府行政性與強制性機關組織的強弱，進而影響國家公權力的強弱。總之，基於所處及所含結構上的特質，政府具有特定的立場、特定的利害關係，即擁有由結構關係所界定而不同於任何民間個人或團體的立場與利害取向，例如強制性機關組織的維持、稅收的豐饒與國際收支的平衡等。

在近代社會中，政府對於民間社會的措施，包括汲取性、保護性與生產性等三種本質不同的活動。此三種活動正隱含政府與民間社會間相輔相成的共生關係，也隱含其間互尅的拮抗關係。例如兩者間的共生關係與拮抗關係出現不協調或喪失平衡，則可能導致政治危機或經濟危機（蕭全政，1988: 84-86）。政府的公權力是否具有權威，完全取決於此三種活動是否協調。

民間社會又分化為不同的部門、團體或階層，政府政策因而對之產生不同的利害影響，而就連政府的保護性功能也不一定對全體都有利而可能隱含衝突，例如環境保護與消費者保護即較不利於企業界，而可能引起相關的企業部門、階層或團體與政府間的摩擦。民間社會的行為者由於相關利害不一，可能分化為不同利益團體或社會階層。政府政策對不同的團體或階層會產生不同的影響，這種不同的影響隱含著不同團體或階層與政府間的利益衝突或一致，因而在其間可能出現各種不同的聯合與衝突。然而，這些聯合與衝突又受到政府與整體民間社會間的共生關係與拮抗關係的制約與誘導，但通常都以不導致嚴重政治危機或經濟危機為界限。

民間社會的不同部門與階層，在與政府聯合或衝突的過程中，面對政府的國家公權力，亦會有不同的對抗手段與方法，包括使用合法的投票、遊說、資金外流、示威、遊行等方式，也包括運用不合法的賄賂、暴力等方式以改變或影響政府政策。這些手段與方法，大致上說，可分成兩種：企業界主要以資金外流或不投資等會妨礙經濟發展或導致資本累積危機的方法對抗；而非企業部門或勞工階層則以危害政府安定或會造成政府正統性（legitimacy）危機的方式對抗。資本累積危機與正統性危機都將使政

府無法順利履踐它的汲取性功能，或甚至危及它的存在與運作。因此，儘管政府能相當自主地制訂它認為最有利或最恰當的政策，但也以避免重大政治危機或經濟危機為限度。

從結構關係上看，政府最重要的保護性功能在於維持某種水準的投資信心與生利環境，因為企業整體影響經濟社會的健全運作，且為政府資源汲取的主要來源，否則資金的外流或投資意願低落可能導致資本累積危機，並引發正統性危機（Block, 1977）。為維持投資信心，政府經常制訂各種關稅、貿易、產業、財政或金融政策，以促成企業的發展（Jones, 1983：186–191；1986：146–223）。另方面，企業界可能挾其雄厚人力、財力或對於投資、就業的控制，向政府官員及國會議員進行遊說、賄賂、捐款等以進一步影響政策內容（Marger, 1981：155–156）。然而，為了避免政治危機，政府也可能制訂各種社會福利政策以拉攏非企業部門或勞工階層，而這些政策可能不利於企業界（Block, 1977；O'Connor, 1973）。

## 2. 政府在國際政經體系中的地位

人類社會中能滿足行為者利益追求動機的主要措施有兩種：一為經濟性者，另一為政治性者。經濟性措施所要求的是資源利用的極佳化（optimization），而政治性措施所要求的是資源汲取的極大化（maximization）。從利潤（對生產者而言）或效用（對消費者而言）的觀點看，資源利用的極佳化，就是利潤或效用取得的極大化，經濟性措施因而等同於政治性措施。經濟性措施依技術分工法則而運作；而政治性措施則依權力邏輯而進行。兩者皆屬自利（self-interested）行為者的理性行為，皆以利益或資源的增加為目的。

古典與新古典經濟自由主義者認為政治與經濟可以截然二分，而減少政府干涉並聽任市場價格機能的運作將使資源利用達到極佳化。事實上，市場價格機能的運作有利於交易條件較好的行為者；而經濟權力較大的行為者，不管其交易條件好壞，更可能以暴力、協約等操縱市場價格與供需，或以遊說、捐款、賄賂等方式與政治權力結合，扭曲市場價格機能運作，並達成他們能獲得最大利潤的分工狀態（蕭全政，1988：95–118；Walker, 1943）。

交互運用經濟性措施與政治性措施以追求更多利益的例子，在國內社會屢見不鮮，在國際體系中更是常見。自工業革命以來，西方列強往外擴張的方式，除「船堅砲利」的政治方式外，又包括以經濟分工目的為主體而要求「門戶開放」或自由貿易的資本主義擴張。從國際的觀點看，任何包括政府與民間社會的政治體制或經濟體制，都同時處於以武力為基礎的

競爭性國家系統（*a system of competing states*），及以生產技術為基礎的世界性資本主義系統（*a world capitalist system*）中。政府與民間社會間的關係即受到此二系統的激發與限制（Skocpol, 1979：19–24）。

在國際社會體系的擴張過程中，強國即利用其優勢的政治或經濟力量，依其國家利益去塑造、改變弱國的政治、經濟、社會，甚至文化結構性關係；弱國內部的各種結構關係因而崩潰、重組或強化（Skocpol, 1979：19–24）。其結果決定於強國與弱國政府及相關政治、經濟利益團體或社會階層間各自力量的強弱和相互間的聯合與衝突過程（Evans, 1979：14–54）。

在國際性的接觸、聯合與衝突過程中，政府與民間各團體或階層都擔任重要的主體與媒體角色。然而，由於所擁有的政治、經濟力量的強弱差別，強國的政府與民間社會和弱國的政府與民間社會却有不同的政策偏好與取向。本質上，政府是以擁有國家公權力並控制特別疆域為特質，故具有國家主義（nationalism）傾向；而代表民間社會的企業是依其交易條件與市場分工而生存，沒有疆域性，故具有世界主義的傾向。一國政府通常可以在超越自己疆域的政經擴張中獲利，因此，可能拋棄國家主義而走向世界主義；否則，將堅守它的國家主義而排斥往外或外來的擴張。相對地，企業若因堅守特定疆域較為有利，將與國家主義的政府聯合以抗拒外來壓力，否則將跨越特定疆域而走向世界主義（Fitt, et al., 1980：42–45）。

當一國的企業擁有較好交易條件（通常是強國），其政府將主張經濟自由主義，甚至不惜經援或軍援他國，或以「船堅砲利」為後盾，而塑造更有利的國際分工狀態；若一國的企業交易條件較差（通常是弱國），通常會要求政府採取李斯特或凱因斯式的保護政策，以改善其交易條件或鞏固其生存環境。當然政府與企業為經濟擴張或經濟發展而付出的代價，亦受到國內潛在的正統性危機所制衡。相對地，若強國的企業交易條件變壞，其政府便可能修正原來的世界主義傾向而轉變為國家主義的保護政策（或說新重商主義），例如近年來的美國；而當弱國企業的交易條件變好，其政府便可能轉變為世界主義傾向的自由經濟政策，例如今天的日本。政府政策顯然隨著企業或其他民間部門相對交易條件的變遷而修改。然而，一切變遷與修改中仍然不變的是：政治影響經濟，經濟影響政治；政治體制與經濟體制都是權力的系統，也涉及經濟化的過程；政府的政策必須合乎民間社會的體質（即交易條件的優劣）與權力的結構，而合理的經濟化過程必然涉及政府與民間社會間關係和角色的調整，這種調整也涉及政府本

身與民間社會內部結構的調整（Lindbeck, 1975）。

### 三、光復後政府的角色與功能變遷

自台灣光復以來，政府面對民間社會與國際政經體系時，所扮演的角色與功能一直不斷的在改變中。為了分析上的方便，本文僅粗略地將一九四五年後的時期，依其主要特質分成四個階段，並分別從國內與國外相關政經層面的因素進行討論。第一階段涵蓋光復後至一九五八年中期的期間，其特色表現在戰時體制下政府嚴格的控制民間社會的政經活動，另方面則是圍堵時期的美援所產生的政經影響與過程。在特定內外政經因素影響下，政治民主化與經濟自由化似乎都難以發展。

第二階段包括一九五八年至一九七一年間，其特色表現在政府為因應美援政策的變化，而對外採取部分經濟自由化措施；但在面對中共的威脅與因應內部快速經濟發展的需要，政府仍沒促成政治上的民主化。

一九七一年我國退出聯合國後至一九八七年解除戒嚴前，是第三階段。其特色表現在先是政府主動推展政治民主化與經濟自由化，而有「蔣經國體制」的發展；其次是西方的新保護主義亦加入推動政治民主化與經濟自由化的潮流，造成戒嚴體制的終結。

在一九八七年解嚴後的第四階段，各種有組織自力救濟團體的興起，與不斷增強的美國新保護主義壓力，都加速台灣地區政治民主化與經濟自由化的步調，因而出現種種要求變革的壓力。

#### 1. 第一階段，1945-58

##### (1) 政府對內的三種功能

根據開羅宣言與波茨坦宣言，台灣於二次戰後重歸中國的版圖。一九四五年十月二十五日，國民政府接收台灣。這個接收涉及中日兩國政府對台灣的管轄權與所有權的移轉。「台灣省行政長官公署組織條例」曾授與行政長官公署「得發布署令，並得制定台灣省單行法規」的權力（台灣省行政長官公署，1946：1）。此條例將行政長官公署視為訓政時期的政府，並授與強大公權力。透過企業、銀行的接收與改組，行政長官公署控制台灣的企業、金融與貿易（蕭全政，1989：43-44）。政府在汲取、保護與生產性的功能上都扮演積極角色。

一九四九年五月的上海淪陷直接導致戰時體制（war-time economy）在台灣的復活。面對中共政權的挑戰所引起的國內外政經危機，當年五月二十日，政府宣佈戒嚴。在戒嚴體制下，政府的主要保護性功能在於，政治上，維持內部安定、準備反攻大陸及贏得國際的支持；經濟上，

應付國內嚴重通貨膨脹壓力及國際收支不平衡。為履踐經濟上保護性功能，政府除於一九四九年六月實行新台幣改革以穩定幣值，並設立台灣區生產事業管理委員會以整頓生產秩序外（尹仲容，1953：8-20）又利用「增加稅捐，強迫儲蓄，發行公債，以減低國民的購買力，平衡預算管制進口，以改善國內與國際收支的情況」（尹仲容，1953：21-27）。另方面，為履踐政治上保護性功能，政府耗費大量的預算於國防經費上。在一九五〇年至一九五八年間，中央政府實際歲出中，平均約75.0%是屬國防經費，其次是一般行政費用，平均約佔9.4%（財政部，1967：37）。

在資源汲取上，中央政府的歲入除主要依賴各種稅收外，還深深仰賴因對日接收而擁有的專賣、公營企業、公產變賣，及公營銀行承購公債。一九五〇年韓戰爆發，美援再度東來後，中央政府的歲入也仰賴部分因美援物資而衍生的新台幣相對基金。在一九五〇年至一九五八年間，中央政府的歲入仰賴稅收、專賣、公營企業與事業盈餘、公債、美援相對基金等的平均比率，分別是50.6%，14.6%，5.0%、4.4%和6.8%（財政部，1967：34-35）。

一般地說，在一九五〇至一九五八年間，中央政府的歲入主要來自稅賦、專賣收入、公營企業與事業盈餘，和美元所衍生的新台幣相對基金。其中有相當大的部分源於中央政府本身的實力基礎和美援而獨立於民間社會之外，這似乎也部分地說明政府在面對民間社會時何以能具有較大的自主性。然而，從支出面看，中央政府的歲出絕大部分投於國防經費和一般行政費用，而與民間生計直接相關的科文教支出、經濟建設支出或社會福利支出都甚為微小。在一九五〇年至一九五八年間，科文教支出平均只佔1.8%，與憲法所規定而為目前所爭論的15%顯然相差甚遠；經濟建設支出平均只佔0.5%；而社會福利支出平均只佔0.4%（財政部，1967：36-37），其目的又主要是在照顧退伍軍人的生活。這樣的歲出結構，顯然正反映一個戰時體制下的政府較重視國權鞏固而非經濟發展，甚至連公營企業與事業也在生產盈餘繳解國庫的政策下（范苑聲，1956：13-15），大部分充作國防經費而非經濟建設的投資。

在一個崇尚國權鞏固以化解政經危機的戰時體制下，執政黨又透過黨、政、軍、青、特系統的改革與強化以鞏固政治權力；另外，又透過農會與工會系統而加強對於農民與工人的政治、社會控制與動員。政治上的民主，似乎僅限於定期舉行的地方性選舉。在經濟上，為平衡國際收支並應付嚴重通貨膨脹，政府強調進口替代工業化策略。其中，政府對外採取進口管制、配額、外匯管制、高關稅及多元匯率等貿易保護措施；對內則嚴格控

制利率、物價、通貨發行與銀行貸款等。政府容許市場價格機能自由運作的程度相當有限。這種種政經上的特質，構成 Winckler 所說的典型「剛性權威主義」( Winckler, 1989 : 7 )。

## (2) 國際政經體系的影響

韓戰的爆發促使美援再度東來，而整個美援的過程正充分表現一個強大外來勢力為其自身利益而運用各種影響力的過程。美援東來時正值台灣地區的政府面臨種種嚴重國內外政經危機時刻。美援團 ( the U.S.Aid Mission ) 和我國政府的合作隱含著相互的利益，但也隱含著一些衝突。美援是美國外交政策的一部分，它受美國國內外政治、經濟關係的影響；同時，它的目的在增進美國利益。因此，在兩極化國際體系的圍堵時代，美國除透過政治上的協助以鞏固我國的國際地位外，又透過本質上屬軍事性取向的 ( military-oriented ) 美援幫助我國進行進口替代工業化發展，以鞏固「美國在太平洋的堡壘」。然而，當美國因國內經濟情況惡化並出現國際收支赤字而須變更美援政策為發展性取向 ( development-oriented ) 時，美援又直接影響台灣地區進口替代工業化政策的轉向。

一九四八年四月，美國總統公佈「一九四八年援華法案」( the China Aid Act of 1948 )。該法案授權 33,800 萬美元額度的經濟援助及 12,500 萬美元的特別贈款 ( USSD, 1949 : 387-390, 992 )。然而，由於中國內戰局勢的惡化，杜魯門政府於一九四九年八月發表外交白皮書 ( United States Relations with China )，惡意批評國民政府 ( USSD, 1949 : 391-409 )。此後，除少數經援外，美援中斷。政府撤退後，杜魯門總統與國務卿艾契遜 ( Dean Acheson ) 甚至明白表示不干涉共黨攻佔台灣 ( Chiu, 1973 : 221-222 )，以企圖扭轉與中共間的敵對關係。但是，美國的態度却因一九五〇年六月韓戰的爆發而改變。韓戰爆發後，台灣變成太平洋區域中抑制共黨擴張的柱石；因此，美援隨之恢復 ( Ballantine, 1952 : 136-137 )。

美國除支持我國在國際組織的合法地位外，在一九五一至一九六五年間，美援約達 15 億美元。其初期目的在使台灣經濟穩定、軍力擴張，以幫助美國圍堵共黨，避免直接派兵 ( Goulet & Hudson, 1971 : 80 )。因此，自一九五〇年代初，美援團與我國政府共同鼓勵一個「依靠自己」( self-sustained ) 的經濟發展策略 ( 即進口替代政策 )，以減少美援的必要性並增加對美援原料與資本財的進口。透過土地改革、農會改組、農技革新與推廣，和美援肥料等，美國幫助台灣重新塑造新的農村政治、經濟、社會結構，並提昇農業生產力；而透過小麥、棉花援助，輔導四公營公司為

民營，幫助基本設施（尤其是電力、交通、灌溉系統）與基本工業（尤其肥料工業）的重建，美援團幫忙我國推動進口替代工業化發展（蕭全政，1984：34–54）。

基於幫助進口替代工業化發展只是美國圍堵政策的一種策略性措施的事實，美援有時可能妨礙台灣地區的進口替代工業化發展，例如肥料工業的發展。肥料工業與紡織工業是進口替代階段的最重要策略工業，但因兩者所涉及結構性關係不同，亦展現不同的發展面貌。在公法四八〇（the Public Law 480）及其他鼓勵美國農產貿易法規的支援下，美援棉花的進口數額，在一九五一年至一九五九年間，平均佔我國棉花進口的91.8%（Shiau, 1984：121）。紡織工業的發展顯然也同時利於美國棉花的外銷。然而，肥料工業的情況却大不相同。美國為了解決盟軍佔領下日本的缺糧與工業復建問題，曾於一九五〇年九月，透過盟軍總部的安排，使我國和日本簽訂中日貿易協定，規定中華民國自日本進口肥料及其他工業產品，並出口米、糖及其他農產品（USDC, 1959；CHEB, 1951：130–136）。這協定透過每年的更新，使政府在一九五〇年至一九六五年間不得不將肥料進口稅固定於5%，這是所有進口項目中稅率最低者（Lin, 1973：201）。日本肥料的入侵完全破壞政府原先的整建與發展計劃（尹仲容，1953：12；Shiau, 1984：123）。這個協定同時重新確立殖民時代「工業日本，農業台灣」的關係。

在一九五六年與五七年間，美國戰後快速膨脹的經濟，又因總需求的無法持續增加和勞動生產力的難以大幅提昇而達飽和；另方面，勞動工資却大幅成長而使利潤率下跌，導致一九五七年與一九五八年間發生，以GNP的跌幅和工業產值的下降而言，戰後最嚴重的經濟不景氣，迫使美國私人資本急於往外尋求新的投資機會。另外，自一九五八年起，美國的國際收支因長期的對外投資、軍經援助與軍費支出而出現大量赤字（Gordon, 1974：108–136）。這些背景有助於美蘇的和解而提倡和平共存，並直接促成全球性美援政策的改變。

自一九五七年，白宮和國會即開始重新評估美國的援外政策（Jacoby, 1966：34n），並將本質上屬軍事取向的援外政策變成發展取向政策，以鼓勵私人企業往外擴張。一九五七年，公法四八〇的庫利修正案（the Cooley Amendment of P.L. 480）允許將25%的美國剩餘農產品銷售所得貸與私人企業。一九五八年更設立私人企業局（Office of Private Enterprise）與發展貸款基金（the Development Loan Fund）。在此潮流下美援團即積極說服我國政府採取新的經濟策略（Jacoby, 1966：

138–139）。其中，十九點財經措施的公佈，更明顯表示我國自進口替代邁入出口替代工業化時期。

在圍堵時代，台灣的對外關係一直在充滿意識型態與政治考慮的氣氛中建立並運作，就連對美與對日的經濟關係基本上也不例外。而在防止共產主義擴張的要求下，外來政經勢力似乎並不積極鼓勵國內的政治民主化；而對於經濟自由化似乎也並不熱衷，儘管在中日貿易協定中還特別強調要根據GATT的精神。

## 2. 第二階段，1958-71

進口替代工業化政策使民間企業穩定成長。一九五八年，民間企業的工業產值首度與公營企業平分秋色；以後，民營企業產值則一直高於公營企業（CEPD,1983：81）。然而進口替代政策却仍未能使國內產業具備國際性競爭能力，政府仍賴米糖做為賺取外匯的主要出口，同時也依美援補足國際收支赤字。一九五七年美國重新檢討全球美援策略，準備對台灣停止美援（Jacoby, 1966: 34n），這又直接增加政府的國際收支壓力。政府在面對強勁國際收支壓力及國內市場狹小又飽和的情況下，採取出口導向工業化政策而不是進一步進口替代工業化政策。自一九五八年四月的外匯改革開始，凱因斯式財政、金融政策逐漸成為主要政策，這些政策基本上即尊重市場價格機能，而政府只做局部的干預。美援政策的改變與支持，直接促使台灣的經濟走上勞力密集的出口導向工業化階段，而有局部經濟自由化的傾向。但是這種自由化傾向並不發生政治上。

### (1) 美援與經濟自由化

上面提過，一九五七年前後，美國遭遇戰後最嚴重的經濟不景氣且國際收支經常帳首度出現赤字，致使私人資本急於往外擴張。這些背景加上歐洲共同市場的成立與日本的復興，都促成美蘇和解，並強調以經濟發展代替軍事競爭的和平共存。一九五八年，美國政府在國際合作總署（the International Cooperation Administration ICA）成立私人企業局（Office of Private Enterprise），並同時設立專為支援私人企業的發展貸款基金（the Development Loan Fund）。

一九五九年二月，美國共同安全署（ICA Mutual Security Agency）的代署長訪問遠東，考察美援成果。他對中華民國的美援成果相當滿意，並決定要以之做為經援發展中國家的「典範」（showcase）而願進一步提供經援。當年十二月，美國駐華安全分署（ICA Mutual Security Mission to China）署長赫洛遜（Wesley C. Haraldson）向我國政府表達此種意思，並提出要求相關財經改革的「加速經濟計劃綱要」。這些財經改

革的目的在改善生利的投資環境以加速資本累積，其具體措施包括控制通貨膨脹、獎勵投資與儲蓄、去除管制與補貼、改進稅率結構與稅務行政、改善預算制度並凍結軍費支出、執行單一且實際的匯率以鼓勵外銷、設立資本與貨幣市場、公營企業轉售民間並設公用事業委員會等。另外，此綱要的內容中更重要的是，美國答應以經援方式彌補我國因政策調整所導致的外匯短缺；但是，又特別強調經援的數額將依民營事業的發展程度而定。赫洛遜建議的具體措施反映美國的需要與關心，但其中難免有與我國政府之立場不符者，不過大部份仍屬有利且必要的措施。經過兩方的協商，終有十九點財經措施的定案，並於一九六〇年初公布實施。

面對著一九五七年以來國際局勢的發展與美援政策的重估，美援團隨時敦促我國政府採取新的發展策略（Jacoby, 1966: 138–139）。一九五八年九月，美援會重新改組擴大，以負責執行此新的政策變遷。政府也開始系列的改革，以改善私部門的投資環境並擴張出口。一九五八年四月及一九五九年八月間，複式匯率改為兩元匯率，新台幣貶值46%至60%以利出口（尹仲容，1960：130–136）；一九六一年，兩元匯率進一步改為單一匯率。一九五九年，政府在美援基金資助下，成立工業發展與投資中心和中華開發公司，以幫助私部門與外資的擴張；同時，又修改外人投資條例與華僑投資條例。一九六〇年政府公佈十九點財經措施，並制訂獎勵投資條例。十九點財經措施的主要內容，包括稅務改革、解除管制、匯率調整、鼓勵外銷的低利貸款與退稅、獎勵投資與儲蓄等措施；而獎勵投資條例的重要內容包括免稅、結匯等優待。兩者同時顯著的促成出口的擴張、外資增加及民間企業的發展（尹仲容，1960：136–149；Jacoby, 1966：129–149；Lin, 1973：74–107）。

一九六一年元月，甘乃迪繼任美國總統，將快速經濟成長視為實現他的競選諾言「新境界」（the New Frontier）政策的主要目標。當年十月，國會即通過國際開發法案（the Act of International Development）；國際開發總署（the Agency for International Development, AID）因而成立，並對外推動國際性經濟合作與開發。美國的努力，加上聯合國、世界銀行、國際貨幣基金會與其他國際組織的協助與推廣，造成一九六〇與一九七〇年間世界性景氣活絡的所謂「發展年代」（the Development Decade）（Arndt, 1978：55–65；UN, 1962；ABA, 1963）。身為世界經濟體系一部分的台灣地區，部分是由於美援的關係，自然被捲入這潮流中，而其出口導向工業化政策也因而得到更進一步的發展。

以美國為中心而形成的發展運動，事實上是解釋六〇年代很多發展中

國家的威權政權所以出現且運作的重要變項（Cardoso & Faletto, 1979；Evans, 1979）。一九五七年的美蘇和解後，經濟發展代替各種政治與軍事的手段，成為美國對抗共產集團的最重要策略。為確保經濟發展與美國投資的安全，美國在一九六〇年代經常傾向於支持威權政府，而反對民主化或民粹（populist）運動，例如支持伊朗的巴勒維、韓國的朴正熙和中南美各國的軍事政變與軍人統治。對於台灣的民主化運動，美國至少採取相當消極的態度，例如一九六〇年前後的「自由中國」案與中國民主黨成立案。

## （2）政府的對內角色

在一九六〇年前，通貨膨脹與國際收支赤字一直是政府的沉重壓力。美援政策的重估與調整，更有使此壓力加劇的趨勢。另方面，一九五七年的美蘇和解並沒有從根本上改變台海兩岸的軍事對立狀況，而長期的大量國防支出事實上是導致沉重通貨膨脹壓力的重要因素。一九五八年八月二十三日，中共侵犯金門，更使政府確信必須維持強大的國防武力，甚至不惜因而與美援團衝突並減少獲得美援數額（Jacoby, 1966：138–139），但通貨膨脹壓力卻因而未能稍緩。一九五九年八月七日，水患成災，嚴重影響農工業的收成與生產，通貨膨脹壓力加劇。總之，在大規模執行出口替代工業化政策前，政府所面臨的國內外政治經濟壓力或有稍減，但在努力的方向與範圍上並沒有太大的改變，仍希望在經濟上降低通貨膨脹壓力並解決國際收支的平衡問題，在政治上維持內部的穩定，而在軍事上對抗中共的挑戰。因此，在資源汲取上，政府仍有賴一般稅收、公營企業與事業收入、美援相對基金的協助，而公營銀行系統的功能亦沒有太大改變，旨在支援公營企業融資，並配合反通貨膨脹措施。

出口替代工業化政策，尤其是隱含於赫洛遜所建議綱要中者，對於政府而言，事實上隱含著相當大的政經壓力：外匯、配額等貿易管制措施的解除與放鬆，可能導致國際收支平衡問題的惡化；賦稅改革、低利融資等措施，可能降低政府的稅收且增加政府支出，並強化通貨膨脹的壓力；而凍結國防支出且將國營企業移轉民間，更可能使政府必須直接面對中共的威脅和逐漸強化的民間政治經濟壓力。因此，政府內部激起強烈的路線之爭，公營銀行與國營企業相關者主張以國營企業為主體，實行第二次進口替代工業化政策，而與美援組織相關的財經官僚則主張制訂以民間企業為中心的出口導向工業化政策（Haggard, 1983：258；Pang, 1988：86）。在美援團承諾幫助解決外匯失衡問題，並將美援金額與民間企業的擴張程度相互連結的情況下，政府採取出口導向工業化政策，容許局部的經濟自

由化。但是這種經濟自由化並非完全聽任自由市場的運作，而是將以直接進行行政性管制為主體的政策，改為相當尊重市場機能但仍含行政干預的混合型財政、貨幣、貿易政策。

在政治上，民主化無由發展。在戒嚴體制下，執政黨仍強調黨、政、軍、青、特系統的運作與控制；而為了快速的勞動密集工業化發展，政府仍注重農會與工會的控制與動員，以移轉農業部門的資源於非農業部門（Shiau, 1986），並馴化逐漸增加的工業勞動力（李允傑,1989）。但是，一九七〇年代初連串的外交挫敗，却使政治民主化變成難以抵擋的洪流，甚至帶動進一步的經濟自由化。

### 3. 第三階段，1971-87

自一九七一年七月以來，連串的國際政經事件對台灣地區的政府與人民產生極大的壓力。在「危機意識」下，資金大量外流，景氣低迷，政府因而推動經濟國際化且從事內部改革以擴大參與基礎，並在民間投資意願低落後，推動以國營企業為中心的十大建設。政府的政策調整使台灣安然渡過兩次石油危機，並自七〇年代中期開始對美國出現逐漸擴大的巨額貿易順差。美國的保護主義進而加速台灣的政治民主化與經濟自由化。

#### (1) 國際政經體系的壓力

自五〇年代末期出現的美國國際收支赤字，並沒有因為美援政策的調整而改善；相反地，新的美援政策更加速美國民間資本大量流向發展中國家，而更惡化其國際收支問題。資金外流加上大量的軍事經費，使得戰後以美元為中心的國際貨幣體制因美元的强大貶值壓力而岌岌可危。為挽救美元的危機，美國流失大量黃金，但仍無法穩定其幣值。為了戰略與經濟上的理由，尼克森總統於一九七一年七月十六日宣佈訪問中共以追求關係正常化，並於八月十五日宣佈斷絕美元與黃金之間的兌換關係。尼克森之舉牽動一連串的反應。

一九七一年十月，聯合國中「中國代表權」問題重新被提出，而在情勢不利下，政府宣佈退出聯合國。七二年二月，尼克森訪問大陸，二月二十七日發表上海聯合公報，英國與中共聯合聲明其外交關係昇為大使級，並於二十一日關閉淡水英國領事館。九月底，田中角榮訪問大陸，與中共建交並斷絕和中華民國的外交關係，承認中共所主張「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。在國際政治舞台上，我國頓時面臨相當孤立的局面。

從國際的角度看，自一九六〇年開始的「發展年代」並沒有為所有發展中國家帶來普遍的進步與繁榮。除少數新興工業化國家外，大部分發展

中國家仍苦於貧窮與失業的壓力。因此，自一九七二年起，美國前國防部長麥納瑪拉（Robert S. McNamara）以所主持世界銀行為中心，而推動第二次的「發展年代」（Haq, 1976：9–10），以企圖解決發展中國家的貧窮與失業問題。此外，一九七三年的石油危機亦改變全球的經濟生態，大量跨國公司資本流往工資低廉的發展中國家，促使新興工業化國家必須面對強烈的競爭壓力。另方面，已發展國家的保護主義更從七〇年代中期起，對新興工業化國家產生強烈衝擊。

對於台灣地區而言，除要面對開發中國家的競爭壓力和已開發國家的保護主義外，一九七八年的第二次石油危機更同時帶來年底因中美斷交而產生的政治危機。自一九七〇年代中期後，美國的保護主義者與卡特政府的人權外交逐漸積極涉入台灣地區的政治民主運動。政府為紓解來自美國的政經壓力，自一九七八年元月即開始進行對美特別採購。一九八〇年後，台灣的經濟已克服連續的政經危機，並開始快速累積外匯存底。美國的保護主義壓力增強，要求保護智慧財產權、反仿冒、自動設限、降低關稅及其他非關稅性障礙，甚至以違反GATT精神的貿易法三〇一條款為要脅，要台灣加強公共工程的對美招標、採購，訂立稻米雙邊協定，並進行其他的雙邊諮商談判。

台灣在第一階段與第二階段所累積的對美依賴關係，顯然變成美國要求台灣進行經濟自由化的籌碼；而事實上，美國也將之做為促成台灣政治民主的本錢。自一九七〇年代中期後，美國的參眾議員、行政部門，及其他正式與非正式管道，經常表現對台灣政治民主運動的支持與關懷，最有名的例子如一九七九年美麗島事件的公開審判、一九八〇年林義雄案、一九八一年陳文成案，及一九八六年民進黨的成立等。論者每以在美台灣人團體的活動與壓力來說明這種現象（若林正丈，1988：54–55），但是這種論調若非倒果為因，即是只看到次要因素。

在美台灣人團體的活動對象，僅限於少數參眾議員，而這些國會議員的關心台灣政治民主化，並非僅為這些團體幾萬美元的捐款，而是為了贏得來自其國內中小企業、農業和工會團體相關部門的支持，因為他們屬民主黨內主張經濟保護的成員。在美台灣人團體的活動可能有強化這些國會議員對台灣政治民主化的關心，但是却非主導。事實上在這些團體選定活動對象時，國會議員的政經態度與立場都已確定。因此，除少數個案外，美國自一九七〇年代中期後對台灣政治民主化的關心與支持，應該從更高、更整體的層次來瞭解。

在一九五〇年開始的第一階段中，美國為了圍堵共產主義的擴張，不

惜對台灣放棄以布列頓森林系統（the Bretton Woods System）為中心的經濟自由主義主張，而支持政府的政治與經濟控制措施；而在第二階段中，美國為能順利將台灣整合於國際經濟分工體系，故在推動經濟發展與局部經濟自由化的同時，仍支持政府在政治上的威權統治。兩個階段的美國政策都符合美國的國家利益。但是，在此第三階段中以保護主義為特色的美國國家利益，却有賴新興工業化國家的政治民主化與經濟自由化才能快速增進。自一九六〇年代後，新興工業化國家的快速發展都有賴政治上的威權統治與經濟上的新重商主義（蕭全政,1989；Haggard, 1983），兩者皆隱含以強烈國家主義傾向的政府為中心而展開的政經關係。七〇年代中期後的美國保護主義要能有所斬獲，必然首先要面對與這些政府間的衝突而要求經濟自由化、國際化；其次，即對這些國家的民間社會提倡一支持多元主義（pluralism），即政治民主化與經濟自由化，以弱化具國家主義傾向的威權政府。因此，在政府層次，美國經常訴諸於GATT的規定、三〇一條款的報復及優惠關稅待遇（GSP）的取消，來要求經濟自由化、國際化；在民間層次，則支持政治反對運動、工會運動和民間經濟自由化運動。這種潮流也使國內政治反對運動、工會運動及經濟自由化運動者，幾乎從不批評來自美國，或甚至日本的外來干涉行為。

## （2）政府與政治民主化和經濟自由化

面對七〇年代初連串的外交挫敗，國內民間社會普遍要求政治民主化，經濟、司法和其他的改革（Huang, 1976：21–59）。一九七二年五月二十六日，蔣經國就任行政院長，推行政府本身的行政革新，並為擴大官僚的登庸基礎而提倡「中興以人才為本」；另外，在政治上實行民主化，在經濟上也採取相對的變革措施，而造成「蔣經國體制」的體現。

在政治上，一九七二年開始實施中央民意代表增額選舉，非執政黨籍的康寧祥、許世賢、黃順興等人當選立委，黃天福、張春男等人當選國代。此後，兩年、三年就舉辦一次的縣市長與中央民代選舉，使得國內的政治反對運動獲得生根、茁壯的土壤。七〇年代中期後，「台灣政論」、「夏潮」、「這一代」、「美麗島」、「八十年代」等政論性雜誌陸續出現，加上七七年至七八年間的「鄉土文學論戰」，國內政治民主化運動事實上已逐漸邁過思想、意識型態之爭而達到成熟階段。當然，七七年的中壢事件、上列的鄉土文學論戰、七八年底的中美斷交，和七九年的美麗島事件，都曾使國內政治民主化的過程出現逆流。但是在各種國內外的政經壓力下，這些逆流都變成暫時現象。

另方面，在孤立的國際政治舞台上，政府決定以經濟代替政治而維持

國際上的實質互動的關係。一九七二年四月成立外貿協會；七三年改組經合會工業投資小組，以招徠更多僑外資。但是七三年六月開始的石油危機，卻為高度依賴能源進口，且以勞力密集加工出口的中小企業為特色的國內經濟體制，帶來災難式的打擊，以致景氣低迷，工廠減產、倒閉，失業增加且大幅度通貨膨脹，大量資金外流。政府於當年九月公布「加速農村建設方案」，並於十一月宣布進行十大建設，企圖以國營企業和基本設施的公共投資化解資本累積危機。另外，政府開始強調發展資本密集與技術密集工業。

面對一九七八年的第二次石油危機與中美斷交而產生的政治危機，政府還是如前一樣使用各種財政、貨幣政策與獎勵投資、出口的措施，化解各種政經壓力。一九七九年後，政府先後宣布十二項經濟建設，加強中小企業融資，幫助企業界從事研究發展工作，而且進一步推動經濟自由化、國際化，歡迎外資，開放對外國銀行管制，採取彈性外交，並分散對美、日貿易等。尤其在美國壓力下，政府更採取反偽冒等保護智慧財產權措施、大幅降低關稅、准許菸酒自由進口等。

#### 4. 第四階段，1987～

一九七〇年代初以來頻頻出現的重大政經危機，直接導致國內民間各種政治性與社會性反對勢力的出現。這些政經危機不斷暴露一九五〇年以來戒嚴體制的種種政經矛盾，各種反對勢力即使用種種合法與非法的方式，利用這些矛盾而向戒嚴體制挑戰，導致政府公權力的式微，而有一九八七年戒嚴令的解除。然而，這股政治民主化的趨勢並未因戒嚴的解除而停止，反而愈演愈烈而直逼戡亂體制的最後防線。

另方面，八〇年代中期急速累增的外匯存底激起美國強烈的不滿；同時，為國內經濟帶來強烈壓力。美國壓力與國內民間壓力促使政府採取更自由化經濟措施，甚至尋求東歐和大陸的市場與投資機會。

##### (1) 解除戒嚴與政治民主化

七〇年代以來的政治參與熱潮，加上八〇年代初逐漸增強的消費者保護、環保運動，都對政府產生相當大壓力。而勞資糾紛、大家樂、飆車、違建等之解決與取締，更暴露政府公信力的低落與公權力的式微。然而，這些風潮與運動在八五年前，除少數個案外，都是零星而沒有組織的。一九八五年後，政治反對團體先後組成「黨外後援會」、「公共政策研究會」、「編輯作家聯誼會」，而有政黨的雛型；八六年九月，更進一步宣布成立民進黨，為國內政治民主化標記出新的開始。

事實上，執政黨在八六年四月後，即設置「政治革新十二人小組」，

而檢討包括充實中央民意機關、地方自治法制化、解除戒嚴、解除黨禁等六大革新方案。政府終於在八七年七月十五日解除戒嚴，使台灣地區的政治民主化邁入新的世紀。另外，政府也開放報禁及大陸探親。

解嚴後，各式各樣的自力救濟驟然暴增，而各種有組織的政治、社會團體，更如雨後春筍般紛紛出現（張茂桂，1989），蕭新煌先生把這些團體歸類為十七種運動，並認為所有運動都要求政府改變它與民間社會間的關係，而且絕大部分的直接訴求與衝突的對象就是政府本身（Hsiao, 1989）。這些運動事實上即要求政府變更它的角色、重建新的政經秩序，並改善相關抗議者的待遇。

### (2)美國壓力與經濟自由化

八五年後，中美貿易摩擦加劇。美國經常以三〇一條款的報復和取消優惠關稅待遇等，威脅政府必須降低關稅，開放商品市場與銀行、保險、運輸等投資機會，工具機與紡織品的自動設限，新台幣大幅升值，並解除外匯管制等，以改善中美間的貿易關係。美國勞工團體為了降低我國產品在美競爭能力，更要求我政府改善國內勞工待遇，以為承認GSP的條件。一九八七年雷根政府宣布取消對我國的GSP待遇後，三〇一條款仍為有利的武器。自烏拉圭回合後，雷根政府堅持以雙邊談判與其盟國解決經貿上的問題，對我國亦不例外。然而，這種雙邊主義（bilateralism）根本違反GATT所標榜自由經濟的精神，過去的中美稻米協定是如此，正要談判的高科技產品（包括我國自行創新發明者）禁止輸往共產國家的協定亦然。美國壓力所要求的，已顯然超越經濟自由化的方向。

美國壓力使政府必須努力分散市場，甚至須與匈牙利、蘇聯等東歐國家往來，或開放對大陸的間接貿易。這種「全方位」化的趨勢，有助於打開政經僵局，却使政府面對民間社會時，難再堅持「反共」與「戡亂」的政策，而使戡亂體制面臨新的挑戰。當然，這個趨勢將有助於政治民主化。

## 四、政府未來的角色調整

過去四十年台灣地區的政經變遷顯示：政治民主化與經濟自由化，基本上涉及政府與民間社會間，和整體國內政經體制與國際政經體系間的複雜政經互動關係；其間，政府分別依不同的階段與情況而扮演不同的角色。

在第一階段，政府面對中共的挑戰和國際性圍堵時潮，故以戰時體制的方式對民間的政治、經濟活動進行嚴格的管制，以化解相關的政經危機。在第二階段中，政府面對同樣的政經危機，但是國際性發展年代的推展與國內出口替代工業化政策的推行，使政府放鬆對經濟的直接行政管制，而

容許較多市場價格機能的運作。但是以獎勵投資條例為基礎的政策，却引進更多反經濟自由化的措施。

在第三階段之初，政府直接面臨國內與國外的正統性危機，即試圖以政治民主化和經濟自由化來化解危機。然而，緊接著的石油危機與中美斷交，却使政治民主化出現逆流，而且強化政府對整體經濟的干預而執行更多凱因斯式財政、貨幣政策。但是，美國保護主義的強勁壓力却仍使政府做出很多經濟自由化的改革，同時誘導政治民主化運動的擴展，而直接向戒嚴體制挑戰。

解嚴後的第四階段中，內外交加的政治民主化與經濟自由化壓力，使政府窮於應付而更顯得公權力的式微。政治民主化的潮流，已直撲戡亂體制的最後禁忌—國會改選、憲政體制、地方自治法制化等，而經濟自由化的外來壓力，更有加速戡亂體制崩潰的可能。在內外交加的政經壓力下，政府最好的選擇似乎是必須以國民經濟體制的整體發展為目標，而調整其相關政經角色，並促成必要的政治民主化與經濟自由化。

### 1. 政府的經濟性角色與措施

經濟自由化的最終目標不必然是完全放任的自由經濟。儘管在理論上自由經濟對所有相關經濟行為者整體而言最為有利，但並不保證對每個行為者都有利，它只較有利於交易條件較好的行為者。而從美國戰後極力主張自由經濟，到今天却主張保護主義、雙邊談判、自動設限等事實，亦能瞭解自由經濟所可能隱含的偏差。事實上，在一個仍以主權國家（sovereign state）做為基本單元的國際社會，政府的經濟政策仍以符合國家利益為前提，而不論該政策是屬新重商主義政策或自由經濟政策。簡言之，自由經濟政策只是策略性的，是一種手段，不是目的。就連自由經濟鼻祖的亞當史密斯亦持此態度，而被認為是「重商主義的遺產繼承人」和「遺言執行人」（張漢裕，1957：34），因他所強調的是國富的累積與國民經濟的發展，而自由經濟政策只是一種策略（Heckscher 1955：25）。

為符合國家利益與國民經濟的發展，政府的首要經濟政策目標，應該是整合國內經濟結構，重建國民經濟的安定秩序。在政策內容上，這將包括透過擴張性的預算，以增加能改善交通、環境、教育、醫療品質與水準的社會投資、社會消費與社會支出（O'Connor, 1973）。此種內需導向的經濟策略，將更能發展整合的國民經濟體制，去除不同經濟部門間不連結的現象（disarticulation），而消彌政治民主化所帶來各種政治、社會運動的紛擾和不安；同時，亦可因擴大國內市場，而減緩外匯存底所造成的壓力和中美間的貿易摩擦。

另方面，公用事業、公營企業與公營銀行吸納大量的資源，却無法有效的運用，而有「公經濟已成社會進步的阻力」的批評（殷乃平，1988）。鑑於當前巨額外匯存底導致沈重通貨膨脹壓力，並帶動房價、股票狂飆，游資充斥和地下經濟氾濫的事實，政府應該大幅度移轉公營企業、事業、銀行為民營。此將有助於民間資金流向更健康的管道與更具生產力的途徑，同時，政府亦可輕易籌得進行擴張性預算所需的大量資金。總之，政府應該透過公營企業、事業與銀行的移轉民營，以減少其直接涉入經濟性生產活動的角色，並透過擴張性預算政策，將保護性經濟功能普施於全體國民，以發展健全而連結的國民經濟體制。

在對外方面，政府除仍須以大量外匯存底為基礎，而尋求重返國際經濟組織和增強國際經濟角色外，在一個多元化且充滿各種經濟集團的國際經濟時代，政府勢須努力於加強區域合作，或務實而能跨越意識型態障礙的經濟交往。務實而「全方位」的經濟政策，是未來的趨勢，自由化、國際化是不可免的結果，但其速度與內容，却仍須由國民經濟的需要與特質決定。

## 2. 政府的政治性角色與措施

七〇年代的國際政經發展，使台灣地區在國際政治體系中逐漸陷入孤立，而「蔣經國體制」却使我國能在經濟上逐漸發展成較為連結而獨立的國民經濟體制。這種轉變對政府與民間社會間的政治關係隱含一層重大的意義，即政府在喪失國際正統性時，更須尋求國內民間社會所接受、承認的政治正統性。「蔣經國體制」的要點，即在於透過政治民主化而增加此正統性，並透過國民經濟的發展而強化此正統性。

政治正統性的要義在於：政府依人民的同意而成立；人民選出他們的代表，並制訂他們所認可的法律，以規範社會的秩序。目前政治、社會運用所以絕大部分都以政府為衝突對象，而且要求重新釐定政府與民間社會間較為公平、合理的關係（Hsiao, 1989），主要是因為解嚴後，殘留的戒嚴體制與戡亂體制仍與真正的民主體制大有扞格。這些扞格使政治體制出現很多不連結的部分，導致政府與民間社會間不協調的現象。政府若要建立健全的國民經濟體制，或要重振它的公權力，都必須繼續民主化，以取得政治正統性，並去除此等不連結的部分。

政府推動政治民主化的另一層重要意義，是在於化解外來新保護主義所夾帶可能割裂國內政治結構的危機。新保護主義所夾帶的强大政經勢力，自七〇年代中期以來，即為促成國內政治民主化的勢力之一。然而這股政經勢力在本質上，就像韓戰後的美援一樣，是在追求外國的國家利益；因

此，就長期而言，它將可能造成國內政治體制的不連結性而有礙國民經濟體制的健全發展。「物必自腐而後蟲生」，治蟲之道並非在捉蟲，而是割去陳腐。國民經濟體制的健全發展，有賴相對國民政治體制的配合；而此國民政治體制的出現，將有賴政府繼續根據民主化的原則，不斷調整它的角色與功能。從政治結構層面看，能配合前述擴張性預算與公營企業民營化等企圖整合國內經濟結構之政策者，必然是較能反映民間社會動態的政治結構，亦即較為民主化的結構；此結構亦將較能化解外來新保護主義的政經壓力，並有助於政府之參與國際政經事務。

## 參考文獻

### 一、中文部分：

- 丁予嘉 1988 「勿讓公權力淪為補洞機：對國內當前重大問題的解決之道」，聯合報，77年8月11日，版二。
- 丁守中 1987 「重振公權力刻不容緩」，中國時報，76年8月8日，版二。
- 工商時報 1987 「從『政策心態』到『行政心態』：論自由化下經濟部之角色調整問題」，76年3月25日社論，版二。
- 工商時報 1988 a 「交通部在違反自由化政策」，77年2月5日，社論，版二。
- 工商時報 1988 b 「農業也應該自由化與國際化」，77年4月4日，社論，版二。
- 工商時報 1988 c 「經濟自由化的保護幽靈」，77年10月12日，社論，版二。
- 工商時報 1988 d 「走在自由化政策的漫漫長路上」，77年11月19日，社論，版二。
- 尹仲容 1953 我對台灣經濟的看法，初編。六十二年十一月再版。  
台北：行政院經設會。
- 尹仲容 1960 我對台灣經濟的看法，續編。六十二年十一月再版。  
台北：行政院經設會。
- 王作榮 1988 a 「自由化是產業升級的不二法門」，工商時報，77年6月13日，版二。
- 王作榮 1988 b 「貿易自由化是台灣唯一的出路」，工商時報，77年9月5日，版二。
- 王 韻 1987 「中美貿易專案小組主導自由化推動，各部會本位色彩仍濃」，中國時報，76年3月10日，版二。
- 中央日報 1988 「健全酬賞體系以重振公權力」，77年3月20日，社論，版二。
- 中央日報 1989 「重建法律秩序以提振公權力行動年」，78年1月3日，社論，版三。
- 中國時報 1987 a 「發揮公權力的一個榜樣：論台南縣政府取緝七股魚塭事件」，76年3月27日，社論，版二。
- 中國時報 1987 b 「維護公權力不可『心軟』『手軟』」，76年3月27日，社論，版二。
- 中國時報 1988 a 「金融自由化與商銀移轉民營問題」，77年4月13日，社論，版二。
- 中國時報 1988 b 「自由經濟是走向民主政治的必經之路」，77年12月23日，社論，版二。
- 中華日報 1988 「政府有維護公權力的決心」，77年6月3日，社論，版二。
- 田弘茂 1988 「民進黨與政黨政治」、「政治民主化與經濟自由化座談會」系列專

- 論之一，民衆日報，77年8月11日，版二。
- 左 原 1988 「推動貿易自由化也應兼顧所得分配」，中國時報，77年3月5日，版三。
- 石齊平 1988 「民主與自由經濟是相輔相成的現代化的工程」，中國時報，77年12月25日，版二。
- 台灣日報 1987 「不容向法律及公權力挑戰」，76年5月5日，社論，版二。
- 台灣日報 1988 a 「伸張法紀以維護公權力」，77年7月26日，社論，版二。
- 台灣日報 1988 b 「重振公權力請於司法始」，77年8月2日，社論，版二。
- 台灣省行政長官公署 1964 台灣省行政長官公署三月來工作概要，台北。
- 台灣新聞報 1988 「我們支持警察伸張公權力」，77年9月19日，社論，版二。
- 冉 亮 1988 a 「台灣應採金融自由化政策」，工商時報，77年4月18日，版二。
- 冉 亮 1988 b 「金融自由化應加速推行」，工商時報，77年5月25日，版四。
- 冉 亮 1989 「匯率自由化才是美方真正在乎的問題」，工商時報，78年1月12日，版二。
- 江偉碩和陳偉之 1987 「展現執法的心，伸張公權力；專家學者談對處理飄車事件應有的認識」，中央日報，76年8月22日，版二。
- 伍忠賢 1987 「落實外匯自由化經貿法令應有之配合」，工商時報，76年7月19日，版二。
- 自由時報 1988 「金融自由化的真諦」·77年4月18日，社論，版二。
- 李漢揚 1988 「遏阻非法集會遊行活動，警方應靈活應用公權力」，中央日報，77年4月6日，版十。
- 李允傑 1989 台灣地區工會政策之結構性分析，1950—1984。
- 李鴻禧 1988 當前憲政改革問題—充實臨時條款的歧途。  
台大政治學系主辦，「邁向已開發國家—中華民國政治發展研討會」，77年12月20日~21日。台北：台大法學院。
- 林武俊 1988 「伸張公權力，依法制暴亂」，中華日報，77年5月30日，版三。
- 林松齡 1988 「公權力的權威基礎與街頭運動」，工商時報（週日版），77年6月26日，版一。
- 林嘉誠 1987 「自力救濟與公權力運作」，中國論壇，290期（76年10月25日），頁32~35。
- 林嘉誠 1988 國會改革與民主政治發展。台大政治學系主辦，「邁向已開發國家—中華民國政治發展研討會」，77年12月20日~21日。台北：台大法學院。
- 苗君平 1987 「執行違建拆除，公權力受考驗」，民衆日報，76年7月14日，版六。
- 若林正丈 1988 「政治體制的轉捩點」，若林正丈編，廖兆陽譯，中日會診台灣：

- 轉型期的政治，日本文摘書選 28。台北：故鄉出版公司，頁 1~95。
- 侯家駒 1987 「經濟自由化必須配合行政組織的調整」，財訊，六十四期（民國 76 年 7 月），頁 49。
- 范苑聲 1956 「論當前台灣國營事業」，財政經濟月刊，六卷十一期（民國四十五年九月），頁 13~15。
- 殷乃平 1988 「公經濟已成社會進步的阻力」，中國時報，七十七年十月一日。
- 財政部 1967 中華民國五十六年財政統計提要，台北。
- 財政部 1986 中華民國七十五年財政統計年報，台北。
- 徐振國 1988 我國威權政體的發展及經濟制度的演變：其互動關係的初探。  
「政治革新與國家發展」學術研討會，中國政治學會，民國 77 年 11 月 20 日。  
台北：政大公企中心。
- 唐 茵 1988 「公權力與公義」，民衆日報，77 年 4 月 20 日，版二。
- 陳銘祥 1988 「修訂法規，合理執行公權力」，中國論壇，298 期（77 年 2 月 25 日），  
頁 26。
- 黃政民 1987 「落實外匯自由化經貿法令應有之配合」，工商時報，76 年 7 月 18 日，  
版二。
- 黃煌雄 1988 從行政院與立法院的角色調整談公共政策與民意。台大政治學系主辦，  
「邁向已開發國家—中華民國政治發展研討會」，77 年 12 月 20 日~21 日。  
台北：台大法學院。
- 許介鱗 1989 政黨政治的秩序與倫理。台北：國家政策研究資料中心。
- 曾慧敏 1989 「自由化中農業政策應重新定位」，中央日報，78 年 1 月 24 日，版  
十一。
- 張茂桂 1989 八〇年代台灣社會運動風潮與政治轉化。  
台北：國家政策研究資料中心。
- 張俊宏 1988 論反對黨的組織與功能。台大政治學系主辦，「邁向已開發國家—中  
華民國政治發展研討會」，77 年 12 月 20 日~21 日。台北：台大法學院。
- 張國財 1987 「公權力、公信力、自力救濟」，自立晚報，76 年 5 月 26 日，版四。
- 張漢裕 1957 英國重商主義要論，台北。
- 經濟日報 1987 「打破壟斷利益與自由化的問題」，76 年 9 月 10 日，社論，版二。
- 經濟日報 1988 「學者專家看當前重大經濟課題：自由化、國際化的調適」，77 年  
4 月 21 日，版三。
- 廖武龍 1987 「幼教業者無視政府法令存在，公權力遭挑戰官員畏首畏尾」，民衆  
日報，76 年 2 月 2 日，版六。
- 薄慶玖 1988 中央與地方權限劃分問題。台大政治學系主辦，「邁向已開發國家—

- ，中華民國政治發展研討會」，77年12月20日～21日。台北：台大法學院。
- 蕭全政 1984 台灣地區稻米政策之結構性分析，1945～1973，中國政治學會七十三年年會學術研討會，台北。
- 蕭全政 1988 政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論，台北：桂冠圖書公司。
- 蕭全政 1989 台灣地區的新重商主義。台北：國家政策研究資料中心。
- 蕭新煌 1988 「工農運動與公權力」，中國論壇，301期（民國77年4月10日），頁1～3。

## 二、英文部分：

---

- ABA. the American Bankers Association. 1963. Proceedings of a Symposium on Economic Growth. New York: The American Bankers Association.
- Arendt, H.W. 1978. The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought. Australia: Longman Cheshire.
- Badie, Bertrand and Pierre Birnbaum. 1983. The Sociology of the State. Translated by Arthur Goldhammer. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ballantine. Joseph W. 1952. Formosa—A Problem for United States Foreign Policy. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Block, Fred. 1977. "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State" In Richard Quinney (ed.), 1979, Capitalist Society. Homewood, Illinois: The Dorsey Press. pp. 128–140.
- Cardoso, F. H. and Enzo Faletto. 1979. Dependency and Development in Latin America. Berkeley: University of California.
- CEPD, Council for Economic Planning and Development. 1983. Taiwan Statistical Data Book. Taipei: Executive Yuan. R.O.C.
- CHEB, the China Handbook Editorial Board. 1951. China Handbook. 1950–51. Taipei: China Publishing Co.
- Cheng, Tun-jen. 1989. Democratizing the Kuomintang Regime in Taiwan. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Chiu, Hungdah, ed. 1973. China and the Question of Taiwan—Documents and Analysis. New York: Praeger Publishers.
- Elliott, John E. 1984. "The Institutional School of Political Economy." in David

- Whynes (ed.), 1984. *What is Political Economy?* Oxford: Basil Blackwell. Pp. 59–89.
- Evans, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fa, Jyh-pin. 1989. *The Role of the Council of Grand Justices in the R.O.C. Constitutional Development*. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11. 1989. Taipei.
- Fitt, Yann, et al. 1980. *The World Economic Crisis*. Translated by Michael Pallis. London: Zed Press.
- Gold, Thomas B. and Gwo-shyong Shieh. 1989. *Transitions from Authoritarianism in East Asia: Empirical Observations*. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Gordon, Robert A. 1974. *Economic Instability and Growth: The American Record*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Goulet, Denis and Michael Hudson, eds. 1971. *The Myth of Aid*. New York: the Center for the Study of Development and Social Change.
- Haggard, Stephan Mark. 1983. *Paths from the Periphery: The Newly Industrializing Countries in the International System*. Doctoral Dissertation, University of California, Berkeley.
- Haq, Mahbub ul. 1976. *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*. New York: Columbia University Press.
- Heckscher, Eli F. 1955. *Mercantilism*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael. 1989. *Emerging Social Movements and Rise of a Demanding Civil Society in Taiwan*. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Hu, Fu and Yun-han Chu. 1989. *Electoral Competition and Political Democratization in Taiwan*. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National

- Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Huang, Mab. 1976. Intellectual Ferment for Political Reforms in Taiwan, 1971–1973. Michigan Papers in Chinese Studies, no. 28. Center for Chinese Studies, the University of Michigan.
- Jacoby, Neil H. 1966. U.S. Aid to Taiwan. New York: Frederick A. Praeger.
- Jen, Teh-hou. 1989. Constitutional Democracy and Institutional Adaptations: A Case Study of the Republic of China. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Jiang, Joseph P.L. and Wu Wen-cheng. 1989. The Changing Roles of the KMT in the Political System of Taiwan. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Jones, R.J. Barry, ed. 1983. Perspectives on Political Economy. London: Rances Pin-  
ter. ( Jones, R.J. Barry. 1986. Conflict and Control in the World Economy:  
Contemporary Economic Realism and Neo-Mercantilism. Great Britain: Wheat-  
sheaf Books. Ltd. )
- Lin, Ching-Yuan. 1973. Industrialization in Taiwan, 1946–72: Trade and Import-  
Substitution Policies for Developing Countries. New York: Praeger Publishers.
- Lindbeck, Assar. 1975. "The Changing Role of the National State." *Kyklos*, vol. 28,  
no. 1: 23–46.
- Lu, Ya-li. 1989. Political Opposition in Taiwan: A Case Study of the Democratic  
Progressive Party. Paper presented in the Conference on Democratization in the  
Republic of China, held by the Institute of International Relations, National  
Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard Uni-  
versity, January 9–11, 1989. Taipei.
- Lui, Fei-lung. 1989. The Electoral System and Voting Behavior in the Republic of  
China on Taiwan. Paper presented in the Conference on Democratization in the  
Republic of China, held by the Institute of International Relations, Chengchi  
University, and the Center for International Affairs, Harvard University, Janu-  
ary 9–11, 1989. Taipei.

- Marger, Martin N. 1981. *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*. New York: D. Van Nostrand Company.
- Meaney, Constance Squires. 1989. Liberalization, Democratization, and the Role of the KMT. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Nathan, Andrew J. 1989. The Effect of Taiwan's Political Reform on Taiwan-Mainland Relations. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pang, Chien-kuo. 1988. *The State and Economic Transformation: The Taiwan Case*. Doctoral dissertation, Brown University.
- Shiau, Chyuan-Jenq. 1984. The Political Economy of Rice Policies in Taiwan, 1945–1980. Doctoral dissertation, University of Pennsylvania.
- . 1986. "The Functions and Development of the Farmers' Associations in the Republic of China" *The Journal of Social Science* (College of Law, National Taiwan University), vol. 34: 465–487.
- Skocpol, Theda. 1979. *States & Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tien, Hung-mao. 1989. Liberalization and Democratization: Taiwan's Developmental Experiences. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Tsai, Cheng-wen and Chu-cheng Ming. 1989. International Implications of the ROC's Democratization. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- U.N., the United Nations. 1962. *The United Nations Development Decade: Propos-*

- als for Action. New York: The United Nations.
- USDC, U.S. Department of Commerce. 1959. Investment in Taiwan: Basic Information for United States Businessmen. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.
- USSD. U. S. State Department. 1949. U. S. Relations with China: with Special Reference to the Period of 1944–1949. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.
- Walker, E. Ronald. 1943. “Beyond the Market.” In W. W. Rothschild(ed.), 1971, Power in Economics. England: Penguin Books. pp. 36–55.
- Winckler, Edwin A. 1989. Taiwan Politics in the 1990s: From Hard to Soft Authoritarianism. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9–11, 1989. Taipei.
- Wu, Rong-I. 1989. Economic Liberalization in Taiwan, ROC. Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January, 9–11, 1989. Taipei.

# The State's Role in the Democratization and Liberalization Processes of Postwar Taiwan

Chyuan-Jeng SHIAU

## Abstract

Political democratization and economic liberalization in Taiwan for the past forty years have been deeply influenced and conditioned by domestic and international political-economic factors. Among the changes, the state thereby has played different roles, depending upon different situations.

During the period of the import-substitution industrialization, the state strictly controlled the political and economic activities through a wartime system. But during the years of the export-oriented industrialization, the state removed most of the economic administrative controls, while some protective devices primarily based on the price mechanism were also introduced. Political democratization, however, had no way to take place under the performance of the martial law. After the oil crisis in 1973, the state took political democratization and economic liberalization as means to solve its political and economic crises at both domestic and international levels. Since the lift of the martial law in 1987, the state seems to have been unable to direct the new political-economic currents. The currents necessitate the state to change its role for the future.

The best policy,in economic aspect, for the state seems to have to integrate the disarticulated domestic economic structure first by enlarging social investment, social consumption, and social expenditure, and privatizing the state enterprises. Furthermore, in economic aspect the state has to accelerate the political democratization, and upgrade its authority and efficiency.