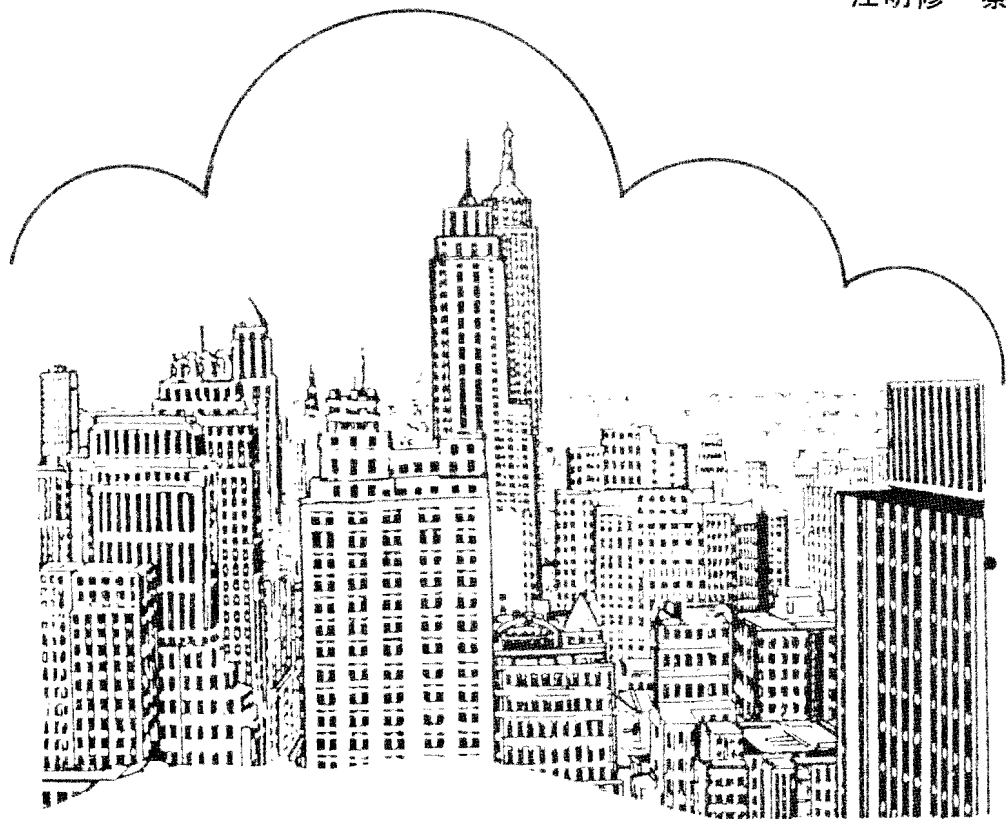


# 市場秩序重建與國家角色

江明修·蔡金火



## 摘要

國家與市場的關係，長久以來，一直都是政治學者與經濟學者所共同關心的一個議題。就國家在市場秩序重建中的角色而言，國家除了因應國際環境變化，訂定市場競爭中各種公平合理的制度之外；更重要的是，應發揚國家的基本職能，注重公益，關懷弱勢，以國家的公權力建立市場秩序，及導引市場的經濟力，把注於社會全民生活品質的提昇，共享經濟發展的成果。

本文首先擬從理論上，就自由市場的迷思加以探究；其次，就近年來風行的民營化議題，加以剖析，並檢視其得失；接著，以四十年來的臺灣經驗與美國經驗為例證，說明國家與市場的良性互動關係；最後則針對臺灣的現況，提出市場秩序重建之道，以釐清政府的角色功能，進而強調社會力參與的重要性。

**關鍵詞：**自由市場、公共選擇學派、政治經濟、政商關係、社會自主、企業倫理、民營化

## 壹、前言

國家與市場的關係，長久以來，一直都是政治學者與經濟學者所共同關心的一個議題。在生活的層面中，兩者根本無法加以截然劃分；政府施政的良窳，經濟成長率高低是選民評斷的一項重要指標；而在市場的運作中，國家的相關計畫與政策，都會對市場產生重大的影響，從歷史的經驗中，顯而易見地，以亞當·史密斯(Adam Smith)為主的純粹「自由市場」經濟；或是以馬克斯(Karl Marx)為主的完全「政府控制」經濟制度的極端主張，均脫離現實、流於偏頗，而難以解決實際的問題(Lindblom, 1977: 93-100)。

近年來，學界對於國家對經濟發展的角色，基本上有三種的主張(張苾蕪譯，民83年：4-6)：即保守主義、自由主義與激進主義。自由主義強調在經濟市場與政治選舉中進行個人的自由競爭，主張經濟的現代化、行政管理的現代化，以及政治的民主化；激進主義則認為，在全球資本主義的分工體系中，發展中國家將處於不利的條件，在經濟上將遭受剝削，在政治上則難以自立；保守主義則主張，在全球資本主義的體系中，國家如能發揮高度的自主性，將主導經濟的快速成長，而擺脫貧窮國家的行列。綜言之，自由主義代

表著採西方國家觀點的「現代化理論」；激進主義代表著採中南美洲國家觀點的「依賴理論」；保守主義代表的則是以東亞地區國家為主著眼點的「東亞模式」。在殖民主義時代結束之後，非西方國家的經濟發展，往往涉及到這三種理論間的對話，其中，政府在國家經濟發展中所可能及應該扮演的角色，便成為令人所關注的焦點。

以臺灣而言，光復後，臺灣在全民胼手胝足、不懈不輟的共同辛勤努力下，創造了舉世聞名的經濟奇蹟。然而曾幾何時，這個奇蹟已出現了警兆，在「金權政治」的政經結構中，財團依恃著大量的資金與密切的政商關係，對土地加以炒作，造成社會上許多「生無立足之地」的無殼蝸牛。金錢遊戲的橫行，使得「貪婪之島」(Greedy Island)的惡名，在國際社會中不脛而走，並且間接地導致貧富差距的迅速拉大。這顯示了臺灣的政經結構產生了問題，財經政策出現了危機，市場秩序也開始失衡。因此，市場秩序的重建與國家角色，值得吾等重新加以思考和釐清。

## 貳、自由市場的迷思(myth)

從洛克(John Locke)強調個人的私有

### 叁、民營化政策的省思

財產是一種基本的人權之後，現代經濟學之父亞當·史密斯(Adam Smith)，首先揭開自由市場的價值，強調自由市場那「一隻看不見的手」，而社會學家史賓賽(Herbert Spencer)提出「最適者生存」的競爭哲學，而有所謂「社會達爾文主義」(Social Darwinism)的出現(林建山，民80年：12；施建生，民57年：72)，這些都是自由經濟學派所主張的基本信條。因此，在十九世紀之際，支持自由競爭理論的學者認為，人類不應該干涉市場的自由運作，甚至競爭所造成的壟斷現象，也應當任其自由發展；任何形式的干預，都是違反天意，而且很容易造成更嚴重的後果。簡言之，主張自由市場的人士認為，市場有它的自主性機能，因此，自由競爭便是發揮市場機能的不二法則。

然而本質上，政治與經濟是互動而不可分離的，政治因素會影響經濟過程與經濟生活；而經濟利益也會影響政治過程與政治決策(蕭全政，民78年：14)，而且，因為經濟活動是整體社會活動的一部分，所以，只有在遊戲中，經濟才可脫離政治獨立而存在。羅勃貝拉(Robert N. Bellah)等人，在《新世界啟示錄》(The Good Society)中，便以淺顯的「大富翁遊戲」來說明亞當·史密斯自由放任經濟的禍害(孟汶靜譯，民83：112)，因為自由市場的競爭原則，的確容易造成「一人致富，餘人皆輸」的後果。所以，近年來，世界各國政府對於管制行政(regulatory administration)一直相當重視，民眾許多的經濟和社會生活業已成為政府管制行政的主要內容(林鍾沂，民85年)。綜言之，經濟、政治、社會是互為關聯，相互影響。因此，假如將市場單獨抽離於政治、社會之外，則市場經濟將不可能存在了。

一九三六年，凱恩斯(J. M. Keynes)的名著《就業利率與貨幣之一般理論》(The General Theory of Employment Interest and Money)出版之後，經濟理論由崇尚自由放任，開始轉向政府對於市場的干預。然而，隨著政府對於市場干預的增強，政府干預的缺陷與侷限性，也漸漸地顯露出來，最普遍的現象就是政府財政赤字與日俱增，而且隨著時代的進步，公共事務日益繁雜，人民對於政府的殷望也逐次加深，導致政府的「過度負荷」(overload)，而形成「不可治理」(ungovernability)的病癥(Crozier et al. 1975)。再者，就政府內部的行政問題而言，不管東方或是西方國家，均可發現許多類似的行政問題，如行政傲慢(administrative arrogance)、無效能(ineffectiveness)、無效率(inefficiency)、行政帝國(administrative imperialism)等病象(Caiden, 1991：1)，使得人民對政府的能力產生懷疑。因此，公共選擇學派應勢而起，至八〇年代，便已成為公共經濟學的主流。

對於公共選擇學派而言，人的本質是理性而且自私的，也是追求最大效用的經濟人。因此，即使是擔任政府的公職人員，也都是理性而且自私的人，其行為可以經由分析其任期內面臨的各種誘因而得到理解。所以，公共選擇學派認為，現今西方社會所面臨的種種問題，與其說是市場制度的破產，不如說是政治制度的失敗。概言之，多數(但並非全部)公共選擇經濟學家的結論是，凡是可能，決策活動、行為與功能應轉交私部門承擔(Buchanan, 1985)。

在公共選擇學派的倡導下，「民營化」(privatization)的主張即在一九八〇年代初期風行全球，原本由公共部門所承擔的功能，逐次轉為私部門所替代，在強調「市場機能」的原則下，政府的公共服務範圍及其所有權，經由簽約外包 (contracts)、特許權 (franchises)、補助制 (grants)、抵用券 (vouchers) 等方式 (Savas, 1982: 58-92)，下放由私部門承擔。簡而言之，民營化意謂著減少政府的干預，而增加私部門 (private sectors) 的功能，以滿足人民的要求 (Savas, 1982: 3)。

然而，民營化政策存在著相當大的限制，誠如謝得曼 (Seidman, 1990: 15-28) 所言，民營化並非治療政府及社會的萬靈丹，如果民營化只是暫時解決政府行政效率問題的權宜之計，而非基於長期規劃改革行政組織的一項努力時，則將不利於公共行政的發展。因此，對於民營化政府的推行，必須加以全面性的通盤考量。

首先，對於公共選擇學派的基本假設：認為人是理性而自私的，是屬於「經濟人」，一切以成本效益為其考量的依據；吾人認為其基本立論過於簡單，因為，人除了是「經濟人」之外，人也是「社會人」，在講求專業與分工的現代社會中社會性與道德性才是維持社會正常運作的主要動力，所以公共選擇學派的立論存在著相當大的爭議性。

其次，公共選擇學派不但立論有爭議，而且其對於公部門的瞭解不夠，經常忽略了政治影響下的行政行為，以及現代官僚決策模式的複雜性，正如史東 (Stone, 1988: 1-5) 所認為的，單純以理性模式不足以解釋當前的政治現象，及公共政策的複雜性與矛盾性的本質；而且將社會簡化成類似市場的理性模式，是一種過度膨

脹個人獨立偏好及利益極大化的說詞。

復次，政府的服務並非市場交易，政府有其公益性及公共目的，而這種公共性和公共目的是市場所無法提供或不願意提供的。史塔林 (Grover Starling 1988: 1-10) 認為，追求民營化一個最主要的理由，乃是在追求效率的提升，但是效率卻常常與公平相互抵換 (trade off)，因此，在討論民營化時，除了強調物質金錢的效率性，同時也必須要兼顧公共責任、公共利益和政治穩定 (詹中原，民83年: 102)。如就當前掀起熱潮的「新政府運動」(劉毓玲譯，民84年) 而言，新政府運動的政府，不可成為所謂「民營化」的政府，須知，意圖透過市場機制來影響政策，或許適合於營利部門，卻無法完全適用於公共服務部門，否則不僅模糊了公共利益的焦點，也造成公共責任的不明確，民營化的結果，將可能成為圖利「大私有」的利益集團。

最後，吾人必須強調的是，民營化政策的推行，假如不是基於追求更良善社會為前提的規劃，以因應公眾的真實需求，若僅僅只是為了滿足迎合「自滿階級」(楊麗君、王嘉源譯，民81年) 的信念，或淪為官商勾結的金權政治，則帶給社會的傷害將遠大過其成效。

## 肆、國家在市場中的角色：臺灣經驗

戰後臺灣經濟的發展，一直被視為開發中國家的楷模。然而臺灣經驗發展的過程，有其特殊的時空背景，與政治、社會因素及國際外環境的影響。因此，無論是

艾凡斯(Peter Evans)、卡多索(F. H. Cardoso)或是法蘭克(A. G. Frank)所主張的「依賴理論」，抑是華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)著名的「世界體系理論」，都難以說明臺灣經驗的發展過程(蕭新煌編，民76年；龐建國，民82年)。從國家與市場互動的角度來觀察，吾人認為，臺灣經驗的成功，主要有以下4個原因，試分述如下：

### 一、國際環境的靈活因應

就經濟的互動觀點而言，世界是一體而且相互影響的。因此，政府必須針對國際環境的變化，加以靈活的運用。如五〇年代初期，配合著美援的運用，在行政院之下成立如經安會、外貿會、農復會、美援會與財經會等等非常設的財經機關(康綠島，民82年：77)，對於臺灣經濟的穩定與發展影響很大。而六〇年代，為了配合甘迺迪總統所提出的「發展年代」世界經濟分工體系，政府推動了十九點財經改革措施，鼓勵出口擴張、擴展貿易。七〇年代由於石油危機，導致全球經濟的不景氣，而為了化解國內經濟的低迷，政府推動了十大建設，以大規模的公共投資帶動經濟景氣的復甦。到了八〇年代為了因應西方新保護主義的興起，與美國貿易關稅法案的衝擊，政府從而提倡經濟自由化、國際化與制度化的經濟政策。總而言之，政府對國際環境的變化能靈活地加以運用，是導致臺灣經濟成長的一大要因。

### 二、財經官員的正確策劃

臺灣經濟發展奠基於一九五〇年代經濟政策的成功，但這成功決不是自由放任

的結果，相反的，政府的主導是主要的因素，而政府中的財經官員，在此關鍵時刻扮演著相當重要的角色(彭懷恩，民84年：264)。政府撤退來臺之後，蔣中正總統把經濟大權賦予陳誠系的財經官僚，而且基本上，給予財經技術官僚一個相當自主性的決策空間(蕭新煌等，民81年：147)，並且，陳誠在一九六〇年去世之前，一直是僅次於蔣中正的第二號領導人物，在他的掌理下，如早期的土地改革(三七五減租、公地放領、耕者有其田)，及一九五八年後的外匯改革、十九點財經措施、獎勵投資條例等，陸續推出(康綠島，民82年：76)，然而實際負責工作的人員，有嚴家淦、尹仲容及幾位國際知名的經濟學家如蔣碩傑、劉大中、王作榮等(李晴暉、丁連財譯，民81年：155)。由於這一群財經官員的正確策劃，使得臺灣經濟得以穩定快速的成長。

### 三、國家機關的自主調控

國家機關在臺灣經驗的發展中，扮演著積極而且重要的角色。五〇年代初期，臺灣經濟的發展所以出現轉折，政治因素大於經濟因素(段承璞編，民81年：114)，政府不但靈活地因應國際政治經濟的各種變化，而且扶持民間企業的成長，以關稅、匯率等等的調控，影響市場經濟的運作。史坦寧(Martin Staniland)在研究臺灣政治與經濟的關係時，他指出「臺灣政府對經濟事務的控制程度既深且廣」(胡祖慶譯，民79年：88)，而安思丹(Amsden)在研究政府與臺灣經驗發展的文章中也同樣地指出：臺灣的成功歸因於違反自由市場原則是錯誤的，儘管臺灣經濟發展成功，部分應歸於歷史和地緣政治的特殊性，

但政府的指導才是決定性的因素 (Evans, et al, 1985 : 78—106)。

#### 四、政府企業的相互支援

四十多年來，整體而言，企業與政府一直保持密切的合作關係(蕭全政，民84年：195)。在一九五〇年代由於實施土地改革，政府爲了償還地主被徵收土地的債款，便將臺灣水泥、紙業、農林、礦業4大公司民營化，促使私人企業的興起。之後，政府爲了發展經濟，對外加強經濟保護與進口保護，實施外匯管制，提供民營企業優惠的信貸，促進了私人企業的發展。一九六〇年代政府更推動了十九點財經改革措施，擴大鼓勵出口，放鬆或解除各項管制，對工業投資實行租稅減免，對外銷產品實行退稅等等，以培植私人企業國際貿易的實力。進入七〇年代之後，由於國際政治環境的改變，中共已經取代臺灣成爲國際大多數國家共同承認的政權，使得政府在外交上節節挫敗。爲了突破國際政治環境的孤立，政府決定以經濟的力量來拓展與國際社會間的實質關係，企業一轉成爲政府外交上的重要力量；時至今日，政府對外經濟的影響力遠勝於政治實力。因此，從戰後臺灣的政經發展角度來看，政府和企業是一種共生的關係，就如羅吉 (Lodge, 1990 : 13)所指出的，因爲這種共同主義式的合作共存關係，才導致臺灣的政經發展。

#### 伍、國家與市場的互動：美國經驗

從政治經濟的觀點來回顧美國的歷史

，我們可以很清楚地看出，在美國政府與市場的互動關係中，有4個主要的關鍵年代，深深地影響著現今的美國社會 (Berkley and Rouse , 1994 : 41—46)，分別是一九一五年威爾遜政府時代所主張的「新自由」(New Freedom)，一九三五年羅斯福政府時代的「新政」(New Deal)，一九六五年詹森政府時代的「大社會」(Great Society)及一九八五年的「雷根主義」(Reagon Revolution)。

從威爾遜總統“進步年代”(Progressive Era)的哲學中，我們學習到，政府可以監督私人部門的活動，清除關稅保護的壁壘，對童工的剝削加以禁止，且透過聯邦所得稅的徵收，建立聯邦銀行系統，並且經由聯邦道路的興建，以擴大公部門對國家經濟的正面影響。

對於羅斯福總統的新政而言，政府成爲一種合法的手段，用來解決曾經被認爲是私人領域的社會問題與事務。政府直接干預銀行、股票市場、退休金、住宅、就業、公共事務的發展及市場的管理等問題。雖然，反對者認爲「新政」是屬於社會主義的思想，但是羅斯福表示，他的主要目的在於保護資本主義系統，以便帶來經濟的復興。另外，政府應當承擔私人部門所無法提供的社會責任。

詹森總統的大社會哲學思想，承繼羅斯福「新政」的觀念，追求社會公平與正義的理想，以去除貧窮和種族歧視的問題，並以政府的力量，全力照顧弱勢團體。這種弱勢關懷的精神，相對於強調自由競爭的自由市場原則與社會達爾文主義的思想，實存在著相當大的差別。

而就雷根的新自由主義的經濟學而言，由於稅賦的減少，聯邦政府的力量也隨之縮減，而州與地方政府也因美國聯邦政

府方面不再進行財政補助，而造成政治力在經濟領域的大幅退縮。再者，由於缺乏政治對經濟系統的干預，導致貧窮階級所受的影響大於中產階級，而中產階級所受的影響又大於上層階級。

綜而言之，從美國的歷史經驗來觀察，社會、市場與國家是相互關聯的，國家經由政治權力的運作對市場予以調控，則可照顧社會上更多的弱勢團體，建立一個較公平而且合乎正義的社會；假如國家的政治力完全從市場中抽離出來，則在自由放任的競爭下，必然會導致市場的壟斷與財富的集中，拉大貧富間的差距，從而產生更多的社會問題。所以社會、市場與國家是難以分離的。

## 陸、我國市場秩序重建之道

政府自大陸撤退來臺之後，在威權體制之下，呈現的是一種大政府小企業的型態，因此，政府在經濟的發展上，扮演著一種決定性的角色。然而，自從民國七十七年，當威權體制逐漸瓦解，政治權力逐漸多元之後，企業、政府與社會的結構逐漸失調，市場秩序的重建，實為當務之急。吾人提出五大思考方向，作為現今臺灣市場重建的建言。

### 一、政商關係的釐清

臺灣政商關係的密度之高，很少國家可以趕上。陳柔縉對於臺灣的政商關係深入調查訪問的結果發現，臺灣權貴關係遠比一般人想像中還緊密，它幾乎是一種封閉的體系(陳柔縉，民83年)。事實上，政

商關係之凝固，並不單純限於血緣及人脈串聯，更多是來自政商間的共同利益，此點早為美國社會學者米爾斯(C. Wright Mills)所勘破，他進而提出由權力精英(power elite)相互結合而成的政治、經濟、和軍事鐵三角(iron triangle)統治集團理論，來說明政治(含軍事)和經濟(含軍事工業、軍事資本主義)之間的相互介入及勾結的病象(陳秉璋，民80年：319-321)。其觀察令人警醒。

在一個正常運作的民主社會中，政府的角色在許多方面是提供企業資本家從事經濟發展的基礎。而對於商人來說，政府一方面是「服務機關」，但另一方面也是「規範機關」(陳其南，民81年：34)，因此，政府與企業之間是不當有所謂利益輸送，而不當以「新重商主義」之名，行相互間勾結之實。更重要的是，絕對不可輕忽金權政治的惡質發展，對於企業正常營運成本及整體社會所造成的負擔。所以，無論是基於企業道德或是風險的考量，企業都應在合乎法律規範的前提下，來採取政治行動，這是企業界作為社會一員所須謹守的責任，也是臺灣政商關係正常化發展的首要因素(徐瑞希，民80年：219)。總而言之，釐清政商之間的關係，無論對國家、企業或社會的發展，都是有幫助的。

### 二、土地炒作的遏阻

土地不只主導臺灣的財富分配，更深深地扭曲了政經結構與社會的價值觀。民國八十一年三月七日至九日召開的全國經濟會議中，當時大多數與會的學者都抨擊，臺灣土地問題的失控，是當前臺灣經濟發展的最大隱憂，也指出我國幾乎沒有土地政策，政府一直沒有全盤的土地規劃，

導致地價狂飆，認為是貧富差距擴大的主要原因(宋光宇編，民82年：160)。

臺灣在八〇年代中期之後，由於威權政府的弱化，導致地方派系與財團的坐大，土地炒作變成一股難以抑制的風潮(蕭全政，民84年：211)。然而，無獨有偶地，東亞國家如日本、韓國在這一時期同樣發生土地炒作與地價飆漲的問題，不同的是，一九八八年起日本的內閣會議緊急提出綜合土地對策綱要，制定稱為土地憲法的「土地基本法」，而韓國也於一九八九年，由韓國國會議員提案，一口氣提出了「住宅用地所有權限制法」、「土地增稅法」、「開發利益回收法」等3項法案。當時日韓兩國一方面，對於長期土地政策展開修正與規劃；另一方面，更對短期地價高漲與土地投機、兼併，提出抑制措施(林文玲，民81年a：58)。反觀臺灣，當時主張土地一律按照交易實價課征40%所得稅的財政部長，被認為改革方案過於偏激，不但慘遭財團、民意代表的圍剿，而且也未得到政治當局的支持，以致掛冠求去(梁欣如，民84年：61)。更諷刺的是，近年來幾次全國性土地會議召開，都是以「振興經濟發展」為目的，正義原則卻多未被提及(郭宏治，民84年：55)。而抑制短期投資的假性需求，以及開發都市土地，是世界各國土地政策中，調整土地供需，抑制地價飆漲最主要的兩個工具，在國內卻因法令制度與執行的處處疏漏，使得土地投機者予取予求，如入無人之境(林文玲，民81年b：43)。

土地不是商品，是一種特定稀有的公共財，不能任由市場自由買賣。學者張景森舉世界各國的經驗為例，強調：「放任的土地政策，只會造成資源的壟斷，無法真正自由競爭。計劃性的，嚴格執行的土

地政策，才能確保自由經濟的自由運作」(林文玲，民81年b：53)。我國憲法第一百四十三條第三項，早就明文規定「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增稅，歸人民共享之。」就當前政府土地政策的規劃而言，必須要有整體的國土規劃，完備的法律規章及管理與執行的能力，才能落實憲法中漲價歸公的精神，也方能遏阻土地的炒作，真正做到地盡其利，地為民享的選地於民理想。

### 三、企業倫理的發揚

以往的企業，經常是被視為以利益為導向的經濟組織，然而時至今日，人類的社會生活幾乎無不涉及企業活動，因此，企業界又身負著社會責任與倫理責任。托佛勒(Alvin Toffler)在《第三波》(黃明堅譯，民70年：243；251)中指出，商業不可以與政治、道德和其它生活層面分離，主張企業界不僅應對業績負責，還應對企業主管的情緒壓力等副作用負責。同時，企業界不單要生產和獲利，同時還要協助政府和社會共同解決複雜的生態、道德、政治、種族等種種的社會問題。因此，對於一個有公民意識的企業家而言，企業的確是為社會和國家而存在的(陳其南，民81年：38)。

以美國社會而言，美國在一九二〇年代之際，雖然當時社會責任多未完全發展，但經營者對自己的角色持正面看法，社區服務成為他們最優先的考量，如當時企業界所推動的社區基金運動(community chest movement)漢爾德(Morrel Heald)認為，這是企業界第一次大規模不遺餘力地關切民間社區團體，並將其時間與金錢貢獻於社區不帶任何的商業目的之福利計畫



(蔡明興譯，民77年：34)。所以，經營大規模企業不單是為個人賺錢，而且必須盡到應有的社會責任。雖然，這些企業是私有的，但只有在符合社會利益之下才能生存，因為，現代國家是不能容許只追求私利，而不盡社會責任的民營企業存在(王作榮，民72年：438)。

對於臺灣企業的社會角色而言，企業界應當採取「企業公民」的角色，對社會中的許多群體都負有責任，例如確保弱勢族群的就業與升遷的機會，資助學校包含獎學金、補助金、學費貸款，促進就業機會，設置現代的防治污染設備，資助學術機構和表演藝術，給予員工培訓，並享有終生學習的機會，完善的醫療保健與人性化工作環境，重視退休與保險制度，重視慈善捐款以及參與社區事物等等(蔡明興譯，民77年：49；高鈺等譯，民84年：351)吾人亦宜以對社會的貢獻來評估企業的績效，要求企業扮演一個主動積極的社會角色。此外，媒體也不應只是報導企業的「競爭力」、「資產總額」、「利潤」，而應當更注意企業對於社會的回饋，強調企業「社會公民」角色的扮演，以實踐企業的倫理精神。

#### 四、社會自主的提昇

依據馬傑爾(martin N. Marger)(1981：120—121)的看法，政府與大企業間存在著相輔相成的共生(symbiotic)關係，大企業應負責維持經濟社會的正常運作，而且是政府汲取稅源的主要來源；政府則致力於現存體制的維持，並創造大企業成長與繁榮的社會環境。但是光靠國家與市場的運作，基本上還是不夠的，就如同美國開國領袖漢彌爾和傑弗遜所認為的，一個成

功的經濟體制，不能只靠政府和市場的運作，老百姓必須積極參與各方面的事宜(孟汶靜譯，民83年：129)。

固然，政府與企業的運作可能創造出正面的東西，例如財產、安全、就業、貨品與勞務等等，但也可能帶來負面的問題，如濫權、污染、違法與失業等等(蕭全政，民78年：16)，因此，社會力必須加入政府與市場的運作當中，當社會大眾積極地討論公共事宜之際，國家政策就必須要反應民意，而且當這股輿論的力量形成之時，又容易成為一股道德的約束力，在道德約束力的長期影響之下，公平的商業行為自然就比較容易形成。如此，社會力的提升不僅可以要求政府本身的革新，並且可以約束企業界。

所以，如果要建立一個有容乃大，循序成長的自由社會，就必須建立一個重視公共福利的市場(孟汶靜譯，民83年：129)，而欲建立一個重視公共福利的市場，則社會自主性的提升，是一個不可或缺的要件，而且兩者相輔相成，共生共利的正回饋關係。

#### 五、法規制度的建立

假如我們放任社會的每一個經濟個體，自由自在的追求短期利益，如此不但不會增加利益，而且還會破壞大眾的公共福利。因此，必須建立公平的制度和遊戲規則，來約束個體的經濟行為，以增進社會大眾的公共福利。要達到這個目標，就必須改革法律規範與經濟制度，例如制定「公平交易法」或「反托拉斯法」(antitrust)，可以防止大型企業的獨佔與壟斷以及建立公平、合理市場競爭機制。制定「消費者保護法」則可以保護消費者的利益，制

衡企業的不當行爲。制定「遊說法」則立委不當的關說壓力，就可以得到規範。制定「公務人員財產申報法」則可以降低政商勾結與利益的輸送。制定「政治獻金法」則政黨、財團、公職候選人就會有正常的管道，透明的規則，以處理政治活動所需要的各種金錢往來。而其它諸如「政治倫理法」、「利益衝突迴避法」、「採購法」、「競選資金管制法」、「資訊自由法」等等的制定，則至少對民眾而言，就可能對政府重新寄予信心和信任了(林意玲，民81年：90)然而，「徒法不足以自行」，政府必須有貫徹法令的決心，否則循私枉法，即使有多麼完備周全的法令制度，也都是無濟於事。

## 柒、結 論

面對即將來臨的二十一世紀的衝擊，在知識與資訊的引領下，人類無論在政治、經濟、社會、文化等方面，都勢將更進一步密切的結合，而且互爲影響。十八世紀以來，自由經濟學派所主張的自由市場，就理論而言，因公共財、規模經濟與外部性等因素，造成市場失靈，引致市場經濟的先天缺陷性。而就實際而言，世稱「東亞模式」的臺灣經驗，其經濟成功的主要原因，實繫於政府正確而且靈活的財經決策；就美國經驗而言，諸如威爾遜總統、羅斯福總統與詹森總統任內，政府都發揮了強大的干預或主導力量，重視社會福利，照顧弱勢團體，造就更公平正義的社會。而其它諸如西歐、日本及廣大的第三世界國家，也從來沒有放棄以國家統御力來補助或主導國民經濟與全球市場的競爭

(蕭全政，民84年a：75)。政府在國民經濟中的最大任務，在於界定、規範且整合整體經濟體制的基本特質和運作秩序，以發展健全的國民經濟體制(蕭全政，民84年b：12)因此，國家除了因應國際環境變化，訂定市場競爭中各種公平合理的制度之外；更重要的是，應發揚國家的基本職能，注重公益，關懷弱勢，以國家的公權力建立市場秩序，及導引市場的經濟力，挹注於社會全民生活品質的提昇，共享經濟發展的成果。

今日我國市場重建的核心問題，首在打破官商勾結，釐清政府的公義角色，遏止利益的輸送。因此，就政府領導階層而言，除了建立健全的文官體制之外，政務官應當隨政府政策的得失，及政治勢力的消長而上下臺，不應該玩「大風吹」遊戲。爲了促進社會階級上下間的高度流動率，則政府必須要照顧弱勢團體，以縮小社會上強弱貧富間的差距，讓中、下階級者也能依靠自己的努力，得到向上流動和提昇的機會。更重要的是，社會力應當覺醒，經由大眾傳播媒體、各種的非營利組織團體和社區民眾直接力量，監督政府落實政治與行政上的革新，使政府回歸公義的角色，並帶領企業以「取之於社會，用之於社會」的原則，實踐李總統在第三屆國民大會「國情報告」中所言者：「基於社會公平正義原則，合理分配，務期使全民共享經濟發展成果」，如此，方是當今我國市場秩序重建的根本之道。(作者爲政治大學公共行政系所教授—江明修，公共行政研究所研究生—蔡金火) □

## 參考書目

## 中文部份

1.王作榮，民國72年，臺灣經濟發展論文選集，臺北，時報文化出版事業有限公司。

2.林建山，民國80年，臺灣企業原理，臺北，商略印書館。

3.林文玲，民國81年a，〈日韓模式：申報、重稅、輿論制裁〉，土地·財團·選舉，臺北，天下文化出版股份有限公司。

4.林文玲，民國81年b，〈臺灣模式：土地改革迷失在政治漩渦中〉，土地·財團·選舉，臺北，天下文化出版股份有限公司。

5.林意玲，民國81年，〈讓政治攤在陽光之下〉，土地·財團·選舉，臺北，天下文化出版股份有限公司。

6.林鍾沂，民國85年，〈美國的管制行政〉，空大行政學報，臺北，國立空中大學公共行政學系。

7.李晴暉、丁連財譯，民國81年，大轉型：中華民國的政治和社會變遷，臺北，時報文化出版事業有限公司。

8.宋光宇編，民國82年，臺灣經驗(一)歷史經濟篇，臺北，東大圖書股份有限公司。

9.孟汶靜譯，Robert N. Billah 等人著，民國83年，新世界啟示錄，臺北，正中書局。

10.胡祖慶譯，Martin Staniland 著，民國79年，政治經濟學導論，臺北，五南圖書出版公司。

11.施建生，民國57年，經濟政策，臺北，人間出版社。

12.段承璞編，民國81年，臺灣戰後

經濟，臺北，大中國圖書公司。

13.高銛等譯，Daniel Bell 著，民國84年，後工業社會的來臨，臺北，時報文化出版事業有限公司。

14.郭宏治，民國84年，〈臺灣土地都被財團買光了〉，新新聞週刊，第三九五期。

15.徐瑞希，民國80年，政商關係解讀，臺北，遠流出版公司。

16.張苾蕪譯，E. A. Winckler 和 S. Greenhalgh 編著，民國83年，臺灣經濟學諸論辯析，臺北，人間出版社。

17.陳其南，民國81年，公民國家意識與臺灣政治發展，臺北，允晨文化實業股份有限公司。

18.陳秉璋，民國80年，社會學理論，臺北，三民書局。

19.陳柔縉，民國81年，總統是我家親戚，臺北，鴻鳴館圖書。

20.黃明堅譯，Alvin Toffler 著，民國70年，第三波，臺北，經濟日報社。

21.梁欣如，民國84年，〈土地立委的砲口隨時對準著財政部〉，新新聞週刊，第三九五期。

22.康綠島，民國82年，李國鼎口述歷史，臺北，卓越文化公司。

23.彭懷恩，民國84年，臺灣發展的政治經濟分析，臺北，風雲論壇出版社。

24.詹中原，民國83年，民營化政策——公共行政理論與實務之分析，臺北，五南圖書出版公司。

25.莊素玉，民國81年，〈重建崩潰的土地體系〉，土地·財團·選舉，臺北，天下文化出版事業有限公司。

26.楊麗君、王嘉源譯，John K. Galbraith 著，民國81年，自滿年代，臺

北，時報文化出版事業有限公司。

27. 劉毓玲譯，David Osborne與Ted Gaebler著，民國84年，新政府運動，臺北，天下文化出版事業有限公司。

28. 聯合報編輯部，民國84年，回歸經濟，疼惜臺灣，臺北，聯經出版事業公司。

29. 蔡明興譯，Archie B. Carroll著，民國77年，企業與社會，臺北，桂冠圖書股份有限公司。

30. 龐建國，民國82年，國家發展理論：兼論臺灣發展經驗，臺北，巨流圖書公司。

31. 蕭全政，民國78年，臺灣地區的新重商主義，臺北，國家政策資料中心。

32. 蕭全政，民國84年a，臺灣新思維：國民主義，臺北，時英出版社。

33. 蕭全政，民國84年b，〈政府在當前國民經濟中的角色〉，國家政策雙周刊第124期，臺北：國家政策研究中心。

34. 蕭新煌編，民國76年，低度發展與發展，臺北，巨流圖書公司。

35. 蕭新煌等，民國81年，解剖臺灣經濟，臺北，前衛出版社。

## 英文部份

1. Berkley, George and Jone E. Rouse. 1994. *The Craft of Public Administration*. Iowa: Brown Communications inc.

2. Buchanan, Jame M., 1985. *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York: New York University Press.

3. Caiden, Gerald E., 1991. *Admini-*

*strative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.

4. Crozier, M. J. et al. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

5. Evans, Peter B., et al. 1985. *Bringing the State Back in*. New York: Cambridge University press.

6. Lindblom, Charles E., 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, Ins., Publishers.

7. Lodge, George C., 1990. *Perestroika for America: Restructuring Business-Government Relations for World Competitiveness*. Boston: Harvard Business School press.

8. Marger, Martin N., 1981. *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*. New York: D. Van Nostrand Company.

9. Savas, Emanuel s., 1982. *Privatization*. New Jersey: Chatham.

10. Seidman, H, 1990. "Public Enterprise V.S Privatization in the United Satates," *International Review of Administration Science*. V.56.

11. Starling, Grover, 1988. *Strategies for Policy Making*. Chicago: Dorsey Press.

12. Stone, Deborah A., 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Foresman and Company.