

法政學報

--- 第十四期 ---

2002年5月

國家與政治之改變：經濟發展與政治發展之理論剖析.....陳銘祥

動態系統模型建構與模擬：強化淨評估的工具.....韓 釗

資料探勘於行政知識管理的應用.....蕭乃沂、黃東益、陳敦源

從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵

—兼論我國「知識經濟發展方案」之訓練個案.....鄭錫鍇

建立公部門顧客導向機制：

以蒙藏委員會對藏事服務為案例.....陳菁雯

建構台灣產業轉型的統合機制沈熾林

公共政策研究所

台灣 淡水

ISSN 1023-2230

法 政 學 報

— 第十四期 —

目 錄

- 國家與政治之改變：經濟發展與政治發展之理論剖析.....陳銘祥 1
- 動態系統模型建構與模擬：強化淨評估的工具.....韓 劍 33
- 資料探勘於行政知識管理的應用.....蕭乃沂、黃東益、陳敦源 59
- 從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵
——兼論我國「知識經濟發展方案」之訓練個案.....鄭錫鍇 79
- 建立公部門顧客導向機制：
以蒙藏委員會對藏事服務為案例.....陳菁雯 117
- 建構台灣產業轉型的統合機制沈熾林 153

Journal of Law and Political Science

No.14

May 2002

Contents

- National and Political Changes: An Analysis of the Theories
of Economic and Political Development Mingsiang Chen 1
- Modeling and Simulating Dynamic Systems:
A Tool for Strengthening Net Assessment Charles C. Han. 33
- Applying Data Mining to Administrative Knowledge Management.....
..... Naiyi Hsiao · Tong-yi Huang · Don-yun Chen 59
- Policy – Oriented Training within Strategic Human Resource
Development Approach –In the Case of “Knowledge – Based
Economy Development ” Training Project..... Shyi–Kae Jane 79
- The Establishment of Customer-Oriented Mechanism
in the Public Sector: the Case of Mongolian and
Tibetan Affairs Commission Ching-Wen Chen 117
- Restructuring the Corporatist Mechanism for Taiwan’s Industrial
Transformation Chyh-Lin Shen 153

Published by

Department of Public Administration, Tamkang University
Tamsui, Taiwan

國家與政治之改變： 經濟發展與政治發展之理論剖析*

陳銘祥**

摘要

政治發展成為過去三十年來，比較政治進展最多的領域，學者發展出諸多理論以說明、解釋為何特定開發中國家的經濟有所發展，或政治為何、如何走向民主化。本文的主要目的是將過去四十年間比較政治學界有關發展的理論，作一總覽式的說明，以便反映出相關理論演變的情形，最後本文試圖對政治發展與經濟發展的關連，提出理論上的見解。

關鍵詞：發展、政治發展、經濟發展、民主化、新馬克思主義、新制度論

* 謹以本文向老仙黃宗樂教授致意，祝他六秩華誕快樂，福澤綿綿。

** 淡江大學公共行政學系副教授。

壹、前言

二次戰以降的比較政治之研究，非徒作靜態的政治制度之比較研究，還重視動態的發展過程，認為一國的政治制度與政治運作模式並非一蹴而成，而是歷經多時的演變發展，了解一個社會、國家制度以及制度運作之變遷，無疑可以讓吾人對該社會、國家的了解更深入。¹ 抑有進者，政治制度與政治運作模式的變動本身，即為有趣的政治現象，有許多值得深入探討的問題，例如是何因素導致一個社會產業化或工業化，是何因素促使一個國家民主化，經濟發展與政治民主是否有關聯等等，凡此等問題皆有深入研究的必要與價值。同時二次大戰後許多殖民地紛紛獨立建國，提供了比較政治學者許多進行實證研究的個案，再加上二次大戰結束後不久，冷戰旋即開始，所謂開發中國家成為美蘇雙方兵家必爭之地，開發中國家的發展、演變才開始被重視、研究。

抑有進者，自一九七〇年代末期、八〇初期開始發生的民主化第三波（以 Huntington 之語），前此共產黨專政的東歐國家以及許多亞洲、美洲的威權統治國家，在短短二十年間，紛紛走向民主化的方向，更增加許多值得比較政治學者，尤其是研究發展的學者深入探討的個案，可供比較的個案增多，比較法的應用與研究設計才得以有長足的發揮，才可能發展出各種有關發展的理論，² 從而使

¹ James A. Bill and Robert L. Hardgrave, Jr. *Comparative Politics*. (Lanham, MD.: University Press of America, Inc., 1973), pp. 6-7, pp. 44-50.

² 比較者，比較異同也。最簡單地說，比較法（comparative method）有兩大類，即比較相同法（method of agreement）以及比較相異法（method of difference）。前者之用，在於找出兩組事物之共通點（即相同之處），以便說明此兩組事物何以呈現出相同之現象。後者之用，則在於找出兩組事物各異之處，以便說明此兩組事物何以呈現出不同之現象。從政治學實證研究（empirical study）方法的觀點而言，比較法其實是準實驗法（quasi-experimentation）和統計方法的一種替代方法。蓋目前政治學的研究，其主要目的在追求一般理論，探討因果關係，而最適合的方法莫非準實驗法，但在現實中，政治學研究的領域，多半不可能適用準實驗法。在準實驗法不可得，退而求其次，可利用統計方法，當樣本夠多時，其結果也相當可靠。但在研

得政治發展成為二十世紀末期比較政治研究的新方向。因此，發展（development）乃成為過去三十年來，比較政治一個最重要，同時也是進展最多的領域。時至今日，比較政治學者而不懂政治發展者，可謂絕無僅有，教授比較政治課程而未提政治發展者，則更屬荒謬。

本文的基本目的在於對過去三十年間，比較政治學界就經濟發展以及政治發展所發展出來的主要理論，根據各理論產生的時間，依序作一全面性的說明，藉以了解過去三十年間有關經濟發展與政治發展的理論遞嬗，以及各理論的演進趨勢。其次，本文的焦點轉到介紹目前最新的理論發展，並以其中一類的理論為例，即新制度論中的憲政或制憲的民主鞏固化理論，深入說明最新理論的發展成就與其前景。最後，本文試圖回答一個自發展理論伊始即深植人心的想法或疑問：經濟發展與政治發展二者間是否有如何的關係，希望透過此一研究能適當化解新馬克思學派與過程學派長久以來的爭論。³

貳、發展之意義

發展做為比較政治的一個研究主題，有其先天上困難之處，最主要者即為定義的問題。何謂發展？發展的目標為何？自一般通常用法而言，發展一詞一般上是指事物朝向特定方向而改變（change）

究對象是國家的場合，樣本不可能太多，然則統計方法勢必不能適用。再退而求其次，只有適用比較法。如能審慎設計比較法之使用，採取多重的比較（將比較相同法及比較相異法二者分組使用或併同使用），並慎選比較的個案（使用最大相似系統或最大相異系統），則比較法有時也能得到合理的成果。申言之，比較法之抉擇與使用，完全取決於研究者的意圖與目的，並無任何邏輯上的限制，只要能克服「變項太多，個案太少」的先天限制即可，想方設法加強研究設計的邏輯，則儘管研究的個案數目不多，但仍能有很大的說服力。

³ 詳見肆、一《政治發展之定義與目的》部分。

或演進 (evolve) 的過程，用在國家、社會的場合上，主要指國家、社會從傳統 (tradition) 的狀態改變或演進到現代 (modern) 的狀態。到此為止，學者間看法尚無太大分歧，但往下再細究何謂傳統、何謂現代，則學界至今猶爭議不休。所謂傳統無非指一個國家、社會的原來面貌、初始狀況，實際上爭議較少，但論及現代一詞的意義，則爭議隨之而至。如何的社會是現代化的社會，或現代化社會應具有什麼特徵，此等問題的答案往往與主觀的認知有關。許多第三世界的學者、政治領袖一直抱怨，西方國家以西方國家的標準加諸於第三世界國家，此等所謂西方國家的標準無非就是諸如富裕 (wealth)、均富 (equitable)、民主 (democratic)、安定 (stable)、自治 (autonomous) 等。換言之，何謂現代最終是依據西方國家的標準而定，其結果多半是所謂的現代化無非就是西化、歐化，未必與開發中國家的特性相稱，對開發中國家而言，亦屬不公平的對待。⁴

吾人於此尚無須確切究明現代的意義，留待經濟發展、政治發展部分再詳細解釋，惟應特別說明一點，一個國家、社會中傳統和現代二者可能同時存在，二者並非互斥，一個社會可能在經濟上很現代，但在政治上很傳統，如科威特、沙烏地阿拉伯。另外，從傳統改變或演進到現代往往不是一步登天，而是歷經一連串的漸進過程，逐漸從傳統的狀態變成現代的狀態，換言之，發展不但指改變的結果，猶包含改變的過程。

承上所述，發展之目的在某個意義上，可以與現代化等同視之，經濟發展之目的在於追求經濟現代化，政治發展之目的在於追求政治現代化。從系統的觀點言之，發展係一個社會對需求 (demand) 加以反應之能力 (response capacity) 的增長，而現代化

⁴ Myron Weiner and Samuel P. Huntington, ed., *Understanding Political Development* (Boston: Little, Brown and Company, 1987), pp. 25-28.

則是隨著人們對周遭環境控制能力增加所導致的改變結果；前者（即發展）著重在能力的增加，後者（即現代化）則著重在結果。例如一個社會因經濟有所進展、政府組織強化之故，能夠從事各項建設，增加人民的福祉，經濟有所進展、政府組織強化是為發展，人民福祉的增加則為現代化的結果。另外，發展之結果與發展間有可能會有雙向的互動關係，即發展固然可以使得人民的福祉增加、經濟有所進展、政府能力增強，另一方面發展之結果也可能使人民的需求增加，如因為經濟社會進步的關係，使得民智大開，人民要求政治參與、要求民主，此種要求將更進一步考驗該社會是否有「加以反應之能力」。因此，開發中國家從事發展，往往視一個持續的過程，甚少有終止的一日，有時甚至會有倒退的情形發生，即從發展較高階段掉落至發展較低的階段。

比較政治對發展之研究，初始是跟隨經濟學家研究開發中國家經濟發展之現象與步伐，探究為何許多第三世界國家無法發展其經濟，是何因素影響一個社會的經濟發展。嗣後，比較政治學者才逐漸意識到許多第三世界國家經濟無法發展，關鍵在於政治方面，如政治制度不健全、政府行政效率不足、制定政策能力缺乏，類此問題如不能有效解決，經濟無從發展，因此政治也有發展的問題，政治發展遂成為比較政治的研究主題之一。⁵ 接著到了一九七〇年代中期、一九八〇年代，隨著民主化第三波的浪潮席捲許多東歐、亞洲、拉丁美洲的威權統治國家，許多威權統治國家走向民主化，政治發展更成為近年來比較政治的最熱門研究議題。

參、經濟發展

⁵ Weiner and Huntington, ed., *Understanding Political Development*, pp. 6-11.

當吾人的關注焦點放在開發中國家時，吾人首先注意到的是貧窮，開發中國家普遍的經濟發展落後，人民生活困苦，經濟發展無疑是二次大戰後剛從殖民帝國獨立出來的第三世界國家之當務之急，如何發展自己落後的經濟，便成為開發中國家領袖們的最重要工作，也是比較政治學者最早關注的發展問題。

一、經濟發展之目的

經濟發展的意義或經濟發展的目的何在，並無單純的單一答案，亦即經濟發展的定義或目的有著多重之意義。首先，第三世界國家最先發展經濟的目標在於經濟成長（**economic growth**），亦即全國每人平均經濟產出的增加（**growth of output per head of population**），這種強調經濟成長，並以每人平均經濟產值來表示的經濟發展定義，支配了一九五〇年代至一九六〇年代初期的比較政治學界。在此時期內，許多第三世界國家的國民平均經濟產出有顯著增加，但一般人民的生活水準卻未見顯著提升，原因出在所得分配不平均，因此財富分配或是公平（**equity**）問題漸漸為學者們所重視，這又可分為兩方面：減少赤貧（**absolute poverty**），亦即減少生活水準在最低標準以下之人民；減少人民之間收入或財富之差距。到了一九七〇年代初期，經濟上公平已成為經濟成長的一個重要環節。⁶

上述兩種有關經濟發展的目的——成長、分配——往往不是併行不悖的，換言之，經濟產出的增加和財富分配的公平二者，多半時候不會同時出現，第三世界國家經濟產出增加的同時，往往導致財富分配的不公平，此即有名的庫茲涅效應（**Kuznets effect**）。根據經濟學家庫茲涅的觀察，在經濟發展的中期階段，財富分配的不公

⁶ Weiner and Huntington, ed., *Understanding Political Development*, pp. 4-6.

平會增加，詳細地說，經濟成長和所得分配二者，呈現出倒「U」的關係，在經濟發展初期或經濟尚未成長時期，社會上的貧富差距較小，隨著經濟發展之進行，所得分配漸不均，經濟發展所帶來的利益大部分為富人獲得，絕大多數人民的所得並未有大幅增加，這種情形持續到該社會達到經濟發展的下一個階段，例如進入已開發國家之林以後，才會有所改善。⁷ 此一理論雖非無可非議，但其至少解釋了何以許多經濟發展處於中間或中上的拉丁美洲國家，其所得分配不平均顯然較大的問題。巴西和墨西哥在一九五〇年代至一九七〇年代，經濟持續發展，而人民所得的差距也有顯著增加。論其原因，可能有數端。首先，開發中國家的都市及鄉村居民的生活水準，有著相當差距，有的國家甚至相差五倍之多。另外在鄉村地區的土地所有權分配非常不平均，土地所有權集中在少數地主手中。結合上述兩個因素，不難發現第三世界國家最貧窮的人民往往是沒有土地的鄉村居民。這些貧窮邊緣的鄉村居民，為了生存、求得較好生活，很多都移到都市，這也可以說明何以許多第三世界都市，在短短十年間人口增加兩倍。這些新移入都市的貧窮人民，往往居住在都市的貧民區，缺乏適當的衛生及公共設施。另一方面，也有少數開發中國家在經濟發展的同時，並未出現顯著的所得差距增大現象，如南韓、台灣，論者多認為南韓、台灣之所以能同時達成經濟發展及控制所有平均分配，在於政府採行重大措施，進行土地改革，消除鄉村貧窮的根源。⁸

因為開發中國家的所得分配多半相當不平均，因此每人平均經濟產值顯然無法表示出人民的生活水準，有些學者以實質生活品質（physical quality of life, PQL）代替，以便衡量出一國的人民是否能滿足其基本需求。實質生活品質係由數個數據綜合而成，如識字

⁷ Marcus E. Ethridge and Howard Handelman, *Politics in a Changing World* (New York: St. Martin's Press, 1998), pp. 424-425.

⁸ Ethridge and Handelman, *Politics in a Changing World*, pp. 425-426.

率、平均壽命、嬰兒夭折率等。

二、經濟發展之原因與理論 (導論)

許多第三世界國家經濟之所以不發展，其原因非只一端。首先可能是天然資源的缺乏，或是生產力的低落；在某些國家（如衣索匹亞、索馬利亞、蘇丹）的情形，則是因為內戰；在另外一些國家（如菲律賓、阿根廷、中國），是因為政府無能、貪瀆，或政策錯誤所致。此外，也有學者認為來自國際（主要是工業化國家）的剝削，才是第三世界國家經濟不發展的最重要原因。比較政治學者對經濟發展或經濟不發展的原因與解釋，往往因不同學者有不同著重，因而形成多種有關經濟發展的不同理論，最重要者有：現代化理論、依賴理論、相連性依賴發展理論、國家與政治經濟學派等。其中依賴理論著重在外來因素，認為外國（主要是工業化國家）透過國際貿易、國際投資等方式，對第三世界國家進行剝削，才導致第三世界國家經濟的不發展；現代化理論、相連性依賴發展理論、國家與政治經濟學派則強調一國經濟之發展，主要是受國內因素（如經濟、社會、政府政策等）之影響或驅使，惟現代化理論、國家與政治經濟學派及相連性依賴發展理論在認定是何國內因素具有關鍵性影響，則截然不同，前二者強調經濟社會結構因素，後者則著重在政府有意識的政策抉擇。以下分別說明之。

三、現代化理論 (modernization theory)

二次大戰後，殖民地解體，在亞洲及非洲產生許多新獨立的開發中國家，針對這些新國家的發展情況，比較政治學者發展出一系列的理論，用以解釋此等國家經濟發展或不發展之原因。此類現代化理論固有多種分支，惟各分支皆具有共通的假設、看法。首先，

不論開發中國家面對著多大、多困難的發展問題，現代化理論對這些國家終究將達成發展的前景，抱持著樂觀的態度，認為開發中國家應遵循和西方工業化國家相同的經濟、政治發展模式，從促進現代化的文化價值及建立現代化的經濟、政治制度著手，簡言之，改變開發中國家的文化乃現代化之主要途徑。這派理論從社會學家韋伯的立論出發，將文化社會價值區分為傳統價值與現代價值，區分之處如下述各點：現代人較傾向以同一標準來評斷他人，即以他人之能力、操守等因素為標準，決定是否投某人一票，不似傳統社會之人慣常以其他因素，如家庭、宗族關係等，做為決定投票之標準；現代人相信改變的可能性，也較願意追求改變；現代人較傾向超越家庭、鄰居、街坊之範疇，以思考政治或其他議題；現代人相信個人可以也應該去影響政治制度。

一個呈現出傳統價值的社會如何成為擁抱現代價值的社會？有學者認為現代價值乃工業化後自然的結果，蓋當人們離開農村到城市裡工作、生活，人們逐漸接受教育，暴露於大眾媒體的影響之下，同時接觸到新思想、新經驗，價值體系乃因而改變。總之，教育、都市化、大眾媒體成為改變的重要因素，文化價值於焉改變。隨著開發中國家經濟社會的發展，開發中國家的人民漸漸變得越像已開發國家的人民，換言之，現代化理論所謂之發展，其實就是「西方化」。和現代價值息息相關者，開發中國家從事發展之際，也必須發展更專門化、複雜化的政治、經濟組織，例如從部落的長老會議獨攬立法、行政及司法功能，發展成數個專門化機構專司各自的單一功能；職位的提昇係基於能力、表現，而非依據關係；政府決策是基於一般普遍接受的法則，而非憑著主政者一時的遐想；政治制度整體應能有效地將人民的需求、期盼，導入政治系統內。⁹

⁹ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Heaven, Conn.: Yale University Press, 1968).

經過相當時間後，世界現實促使現代化理論的諸多假設必須加以修正。首先，現代化理論所持開發中國家終究將達成發展的樂觀態度，顯然太過一廂情願，經濟發展並非開發中國家理所當然的結局，許多開發中國家經濟一直未有什麼發展。其次，經濟發展並非解決開發中國家所有問題的萬靈丹，經濟發展的結果往往帶來其他不好的副作用，如前面所說的所得分配不平均，以及更糟糕的有時亦會導致政治動亂，甚至威權統治。事實上，對開發中國家而言，經濟發展的過程常常是一個痛苦和動盪的經歷。¹⁰

四、依賴理論 (dependency theory)

一九五〇年代及一九六〇年代，一些拉丁美洲學者針對現代化理論，提出更深切的反駁，否定了現代化理論的諸多假設。首先，依賴理論的論者否認開發中國家應依循和西方工業化國家相同之經濟、政治發展模式，因為當西方工業化國家從事工業化時，其時並不存在既已工業化的國家，其不須和業已建立的工業化先進國家競爭，而今日欲求現代化的開發中國家必須在國際市場上，和工業化國家競爭。抑有進者，開發中國家為發展經濟，必須向已開發國家借貸資本、購買先進技術，迫使開發中國家依賴已開發國家，減弱經濟的成長與發展。

大體而言，現代化理論認為西方國家對第三世界國家的影響是有益的，而依賴理論則視西方國家為第三世界國家不能順利發展的罪魁禍首，蓋西方殖民國家將第三世界國家當作低廉之食物、原料供應地，即便在殖民地已獨立建國後，西方國家仍利用其實力，在國際間造成一種國際分工 (international division of labor)，最有利可圖的經濟活動屬於西方工業化國家 (包括日本)，稱為「核心」 (the

¹⁰ Ethridge and Handelman, *Politics in a Changing World*, p. 431.

core)，至於第三世界國家屬於「邊陲」(the periphery)，則淪為食物、原料之生產地與出口國，並被迫以不公平的條件和西方國家貿易，交換工業化產品。另外，依賴理論又認為第三世界國家經濟上依賴西方國家，尚有重大的政治上意涵，即第三世界國家的地方上經濟菁英得到軍方以及核心國家的支持，形成並維繫一種獨惠少數人、壓迫多數人的政治體制。

從上說明可知：依賴理論對第三世界國家學者有很大吸引力，因為其將第三世界國家的未開發歸咎於外國之支配與剝削，而不是因為第三世界國家本身的因素或其傳統價值。惟正如現代化理論對開發中國家終將達成發展目的之態度，顯然太過樂觀，依賴理論則對第三世界國家達成經濟發展的前景，抱持著極度悲觀的態度，認為受制於生產非工業產品以及被不具代表性的菁英所統治，第三世界國家勢將繼續落後、不能發展，於是部分依賴理論論者主張激進的革命乃第三世界國家的唯一出路，但更多的依賴理論論者則提不出解決之道。

依賴理論除了對開發中國家經濟發展提供另類思考外，對國際社會的組成，也構成重要的理論依據，此即華勒斯坦 (Immanuel Wallerstein) 的現代世界體系 (modern world-system) 理論。華勒斯坦認為自十六世紀以來，世界便存在著一個主要的生產形式，此即資本主義世界經濟，然而單一的經濟結構在政治和文化上則未形成大一統的帝國。此一現代世界體系由三類地區所組成：「核心」(the core)、「邊陲」(the periphery)、「半邊陲」(the semiperiphery)。勞工組合的方式 (mode of labor organization) 是決定一國屬於何類地區的重要因素，受薪勞工和自我雇用者充斥於核心，奴隸與封建領主的關係支配了邊陲，地主收租的方式則盛行於半邊陲。另外尚有二個因素促成現代世界體系的形成，其一為地理上的擴張，使得此一體系得以不斷增加新的地區；其二為核心地區出現了由強而有力

官僚組成的國家。各國在現代世界體系中的地位並非恆定，隨著新國家被納入此一現代世界體系，開始時屬於邊陲，接著可能向上移動，成為半邊陲，而原先屬於半邊陲的國家，則向上成為核心，另外原先屬於核心的國家也可能向下滑動，從核心降為邊陲，甚至半邊陲。¹¹ 華勒斯坦提出此一理論的主要目的，是用來說明民族國家（nation state）有時並非是國際關係的適當分析層級，有時分析應放在超越國家的層次，至於此一理論在比較政治上的應用，主要在於其和依賴理論適相呼應，強調國內因素以外之國際因素對一國之影響。

五、相連性依賴發展（associated-dependent development）

到了一九六〇年代中期，一些拉丁美洲國家，如巴西、墨西哥，歷經了相當程度的工業化成長，顯然和傳統的依賴理論有所不合，一位巴西學者卡多索（Fernando Cardoso）將依賴理論加以重大修正，提出所謂的「相連性依賴發展」理論，駁斥依賴理論認為第三世界國家勢將不能發展的說法。以巴西的發展個案為基礎，卡多索提出新的理論，認為透過國家的積極干預以及國內廠商與跨國公司的關聯，部分開發中國家仍可以獲致相當的經濟成長。和依賴理論不同，卡多索的相連性依賴發展理論主張巴西、墨西哥、哥倫比亞等開發中國家，在依賴核心國家的銀行、跨國公司，以便取得資金、投資、技術之際，仍可達成相當程度的工業化與經濟成長。不過，卡多索對此等相連性依賴發展，並非全然滿意。首先，在此發展模式下，第三世界國家的關鍵性經濟決策乃操在國境之外的外國公司、銀行之手。再者，相連性依賴發展模式下所發展的產業多屬機械化程度高、雇用少許當地工人者，而所生產之產品又多半針對中

¹¹ Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System I* (New York: Academic Press, 1974).

等或上等階級，故拉丁美洲國家相連性依賴發展的結果，導致貧窮階層和中上階級的所得差距增大。在此同時，拉丁美洲國家的政治、經濟菁英則在跨國公司的扶助之下，繼續幫助不具代表性的政權在位。¹²

六、國家與政治經濟學派 (the statist school and political economy)

亞洲四小龍（香港、新加坡、南韓、台灣）至八〇年代，在依賴外來資金、技術的背景下，獲致了驚人的經濟成長結果，同時貧富所得差距並未顯著增加，此種現象顯非依賴理論或相連性依賴發展理論所能解釋，於是有學者提出強調國家政府角色、政府經濟決策重要性的新理論。這派學說沿襲相連性依賴發展的見解，認為國家的積極干預、正確由政府決策可以促成一國之經濟發展，不同的是，國家與政治經濟學派更進一步主張「正確」由政府決策，並非憑空而降，前提是開發中國家必須有採行正確的經濟發展策略的能力，此一能力和國家（state）有密切關係，來自於其國的政府組織、政治制度等。然而，事實是開發中國家普遍無能採行正確政策，國家與政治經濟學派之目的，即在探討究係何等因素影響開發中國家採行正確政策的能力。

Peter Evans 提出所謂的依賴發展（dependent development）理論，認為一群高水準的官僚以及官僚具有根深蒂固的自主性，能和私人企業協調以發展並執行經濟發展策略，乃經濟發展成功的關鍵因素。Evans 將經濟發展形態分為發展國家（developmental state）和掠奪國家（predatory state）兩個理想的類型，前者有日本、南韓、台灣，後者的代表則是薩伊，至於巴西、印度分別具有兩個理想類

¹² Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, trans. by Marjory Mattingly Urquidí, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1979).

型的部分特徵，屬於中間類型。經比較分屬於發展國家類型與中間類型的國家（即日本、南韓、台灣與巴西、印度）後，Evans 發現高水準且有自主性的官僚以及政府官員、私人企業主間互動式的決策關係，均可見諸屬於發展國家類型的國家，而皆不存在於屬於中間類型的國家，Evans 乃獲致此二因素係開發中國家是否有能力採行正確政策的關鍵。¹³

Stephan Haggard 在其名著 *Pathways from the Periphery* 中，摒棄階級的分析方式，而從國家、制度的觀點來理解開發中國家之發展政策，並將注意焦點集中在國家決策者之政策偏好與組織上權力。詳言之，國家決策者所為之決策，主要目的在於將政策利益輸送給特定團體，以便維持或擴張當政者之支持基礎。惟國家決策者之決策自由度，取決於決策者所能控制的制度上資源以及組織上權力，這又可歸為三方面：決策者不受社會上壓力的程度、決策結構一致的程度、決策者所能使用的政策工具。經濟發展成功的開發中國家，如南韓、台灣、香港、新加坡，上述三因素皆存在：多半未實行真正的民主制度，決策者受社會上壓力的程度輕微；多半由一政黨主政，政出一門，決策結構一致的程度高；決策者所能使用的政策工具較多，從特許制、關稅保護、低利融資，到租稅優惠，皆有所見。至於經濟發展較不成功的巴西、墨西哥，則未具有上述三因素，根據比較相異法的邏輯，Haggard 因而得到此等因素乃影響一國經濟發展的重要因素。¹⁴

七、小結

承上述說明，有關經濟發展的理論變遷，係從先天樂觀論到天

¹³ Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).

¹⁴ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990).

生無望論，再到有條件的人為決定論；從最早期、最單純的現代化理論，進展到晚進、較複雜的國家與政治經濟學派；從較表面、較大而化之的文化價值，進展到較深入、較確定的國家政府組織因素。吾人不難查知比較政治有關經濟發展的理論之演進，和政治學其他領域之理論發展，其實是一致的。對現象的觀察更深入，對現象的解釋因素變得更複雜，意味著吾人對政治現象的理解，和真正現實世界所代表的繁複面，較為接近（雖然永遠不可能靠近）。經由以上各類理論的闡述，吾人可以就開發中國家的經濟發展，作如下的結論：開發中國家發展經濟，受到來自國內及國外因素（先天結構因素）的影響，惟國內外因素並不能決定一國之經濟發展成功與否，正確的經濟發展策略（後天人為抉擇）可以彌補國內外的不利因素，一國能否採行正確的經濟發展策略，則取決於該國之政治政度、組織等政治因素，而非單純之經濟社會因素。這就導引出了下一個主題——政治發展。

肆、政治發展（民主化）

吾人如觀察開發中國家的政治情況，吾人可以得到如下的觀察結果：開發中國家的政治情況大抵不同於工業化民主國家，不是政治制度化、分工化、組織化程度不及工業化民主國家的水準，就是盛行非民主的政治體制。因此，從工業化民主國家的觀點而言，開發中國家政治發展的內容亦在於「西方化」。對於此點，開發中國家則非常反感，認為這無非是殖民帝國強加諸開發中國家身上，也是帝國主義思想的餘存屍氣，這也代表了政治發展的概念，顯然較經濟發展的概念要來得不單純。政治發展一詞原本只是指政治組織的分工化、專門化以及政治文化的世俗化（意即政治行為越趨向理

性、分析及實證)，但隨著二次戰結束，殖民地紛紛獨立建國，並致力發展經濟，建立「現代化」的社會後，除了少數例外（如非洲部分猶屬部落形態的國家，中東一些王國）外，開發中國家多已達成相當程度（非高度）政治組織的分工化、專門化以及政治文化的世俗化，因此單單的分工化、專門化及世俗化已不足以表示開發中國家政治發展的狀況，要真正了解開發中國家政治發展的狀況，實有必要進一步探討。

一、政治發展之定義與目的

要直接對政治發展下一定義，似乎頗為困難，然而吾人可以從探討政治已發展國家所具備之特質開始，再用反面的方式推演，凡是缺少政治已發展國家所具備之特質，即為政治未發展的國家。政治已發展國家的第一個特質，即為其人民認為國家政府具有正當性，儘管人民不一定支持政府的特定政策，但仍視其政府為法制化的機構，社會的既存組織。相對的，政治未發展的國家往往剛組成政府機構（國會、官僚等），此等機構尚未有足夠時間、機會建立傳統，或贏得人民的信賴，人民自然視之為暫時的或非正統的。第二，在政治已發展國家，絕大多數的政治參與發生於系統之內，而在政治未發展的國家，則多有暴力或法定以外的政治活動。最後，同時也是最根本者，政治已發展國家的政府具有治理的能力（*capacity to govern*），此類政府可以向人民徵稅，且預期人民會繳納，能有效的應付緊急事故，維持秩序。相對的，政治未發展國家的政府多半衰弱、無效率，其命令多被忽視，而政治上爭議往往演變成暴力。¹⁵

政治已發展國家的特質除了以上三種外，吾人也可以從眾多政

¹⁵ Ethridge and Handelman, *Politics in a Changing World*, pp. 426-427.

治未發展的國家上，觀察到一些共通的問題，或可將之視為政治未發展國家的特質。首先，和經濟資源一樣，政治未發展國家的政治影響力之分配，也是不平均的，政治權力多半集中在少數族群或少數政治、經濟菁英手中，政府的決策傾向照顧政治影響力較大的都市居民、經濟富裕階級或中產階級，而以鄉村地區居民為代價。第二，第三世界國家通常皆未能維持基本的民主標準，罕見有競爭性的選舉、言論自由、開放的媒體、尊重人權等的存在，常見的是一黨專政的政府，對政治異議人士進行逮捕、酷刑，對政治競爭對手加以暗殺。第三，正因為政府不具有代表性、施行高壓統治，許多第三世界國家的政府在人民心目中缺少正當性，人民經常懷疑政府領導人何德何能治理國家，並因而對政府懷著冷漠的態度，甚至敵意。這種敵意加上人民的不滿，往往導致群眾騷動、暴力。人民不滿的原因很多，有基於階級衝突者，有基於資源分配不均者，有基於對政府腐敗、高壓不滿者，有基於族群、地域衝突者。第四，第三世界國家的政府既缺乏正當性，又沒有代表性，故相當脆弱且容易受到打擊，致政治情勢不穩，每當此時軍方常出而干涉，組成軍事政府，用以代替腐敗、無能的文人政府，穩定政治情勢，只是此等軍事政權最後往往變得比其所取代的政權，更加腐敗、無效率、高壓。¹⁶

從以上說明，其實可以發現現今比較政治所討論的政治發展，其實和民主、威權統治、極權統治等政體類別（regime type）的概念，息息相關。換言之，現今比較政治之研究政治發展，多半集中在民主化的研究上，想要了解是何等因素導致開發中國家民主化，何等因素影響開發中國家民主化的進行。至於政治發展的其他層面，如政治穩定、政治參與、社會財富分配不均、政治權力分配不均等，類此層面往往也和民主化有關，其實是民主政治的組成部

¹⁶ Ethridge and Handelman, *Politics in a Changing World*, p. 428.

分，也可以經由對民主化之研究，而有進一步的了解，因此，除非特別言明研究此等問題，否則目前單稱政治發展之研究者，原則上乃專指民主化之研究而言。以下有關政治發展之討論，除非別有註明，亦係針對民主化而為。

二、政治發展之理論（導論）

關於政治發展的理論，大體上可分為兩大類（應該說有三類，另有一類仍在發展之中，稱為新制度論者，詳後述）：強調經濟社會結構的新馬克思學派（neo-Marxist literature）以及著重於民主化過程的過程學派（process literature），前者對開發中國家能否民主化持的是結構決定論、預定論（pre-determinism）的立場，後者持的是人定勝天論的立場。詳言之，新馬克思學派的發展較早，政治學者最早研究政治發展的現象，大抵皆將重點放在民主政治應有如何之社會經濟結構，一國有如何之社會經濟結構，在政治上便會形成如何之政治制度，一國之政治制度乃取決於該國之社會經濟結構，和共產主義所稱之經濟結構乃底層結構，政治則是上層結構，而底層結構決定上層結構（經濟決定論）之說，論據正恰相同，因此稱為新馬克思學派。根據此類理論，一國是否能民主化，其實早由天（結構）定，無論誰人主政、人民如何努力，皆無法改變其國民主化的發展。過程學派的發展較晚，直到一九八〇年代才開始出現，這一派學者不再強調社會經濟結構因素，轉而強調人的因素，認為政治人物有意識的抉擇，尤其是位居關鍵地位的政治人物在關鍵性時刻的抉擇，才是影響一國民主化的最重要因素。根據這派理論，民主化的開展與否、民主化的途徑，乃政治人物有意識抉擇的結果，一國儘管先天條件不好，但透過政治人物精心規劃抉擇，仍可獲致良好的民主化成就。屬於新馬克思學派的理論，主要有現代化理論、比較歷史理論；屬於過程學派者，則有民主轉型理論、關鍵

時期理論。

三、新馬克思學派

屬於這一派的理論，如上所述，在論及開發中國家民主化的原因，皆強調經濟社會結構的因素，而其分析的方法則都是階級的分析方法。

(一) 現代化理論 (modernization theory) ——現代化理論非僅和經濟發展有關，也兼及政治發展，蓋現代化理論認為開發中國家之發展模式，和西方工業化國家乃相同的，從產業革命、發展經濟著手，俟經濟發展後，政治上自然隨之走向民主。簡言之，現代化理論認為「經濟越發展，政治越民主」，經濟發展與政治民主二者乃屬「福雙至」，(All good things come together. 以 Huntington 之語)。¹⁷ 現代化理論之代表人物非 Seymour M. Lipset 莫屬，Lipset 早在一九五〇年代即用比較法，將世界上許多國家依其經濟、政治狀況，分為四組，結果發現每一組國家中，政治較民主的國家，其經濟發展程度總比政治民主程度較低的國家要高，Lipset 因而獲致經濟發展與政治民主的關係，認為「經濟越發展，政治越民主」。Lipset 對此一發現的解釋是一國有相當程度的經濟發展，便會有若干程度的工業化、都市化，中產階級、都市居民的人口便會增加，此等人民多半教育程度較高，擁有專門知識，接受較多的現代價值，必然會要求政治參與、言論自由，當此等人民眾多到相當程度，執政當局自不能不順應其要求，實行民主制度。¹⁸ 此一學派再往後發展，隨著政治學

¹⁷ Weiner and Huntington, ed., *Understanding Political Development*, p. 6.

¹⁸ Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," 53 *APSR* 1959.

界對統計學方法的熟爛，以及各種統計數字的較易取得，在方法上改用統計學的回歸分析，將經濟發展此一因素以國民年平均所得，加上所得分配、生活福祉因素（文盲率、嬰兒夭折率、平均死亡年齡），予以綜合評定，政治民主因素則以自由之屋（Freedom House）的民主指數為準，綜合各種民主要素（如政治參與、言論自由、政黨競爭等），並予以評分加總，因而更加精確。一九九〇年代 Lipset 針對國民年平均所得以及民主評分二者，從事統計學上的回歸分析，結果 Lipset 再次確認其三十年前的結論（除了一小部分，下詳）：大凡一國之國民生活水準較高，政治民主也隨之較高。¹⁹ 現代化理論之缺點，除了其係不同國家間同一時間的靜態比較，而非同一國家不同時間的動態比較外，最主要的問題在於統計的回歸分析，只能告訴吾人相關，而不能驗證因果，換言之，將經濟發展以及政治民主二者，從事回歸分析，即便得到正相關，只能說明經濟發展以及政治民主二者有關係，但不能證明何者影響何者。另外，現代化理論和其他政治學的理论一樣，總有一些例外的個案（印度、以色列），無法適用上去。

（二）比較歷史理論（comparative historical theory）——此一理論乃以 Barrington Moore, Jr. 的鉅著「民主與獨裁的社會起源」（Social Origins of Dictatorship and Democracy）為代表，堪稱為階級分析方式的典型。Moore 探討各國社會中的三個階級——地主階級（landed class）、農民階級（peasantry class）、中產階級（bourgeoisies），以及三個階級彼此間之關係，以便了解一國現代化的過程。根據 Moore 研究的結果，

¹⁹ Seymour Martin Lipset, "A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy," 136 *ISSJ*, 1993.

地主階級、農民階級所存在之歷史環境，或是此等階級之社會起源，對一國未來政體之發展方向，有莫大影響。申言之，Moore 辨識出三種現代化的途徑，而每一種途徑分別朝向不同政體發展——西方式民主（美國、英國）、右派法西斯（日本、德國）、共產政權（蘇俄、中國），一國將走向何種途徑，主要是受該國的地主階級、農民階級所存在之歷史環境，或是此等階級之社會起源所影響，此等因素一共有三項：中產階級的力量，農業商品化的程度、農民革命的可能性。若一社會的中產階級形成較早、力量較強，傾向導致西方式民主；若中產階級力量中等，傾向導致右派法西斯；若中產階級力量較微，傾向導致共產政權。若農業商品化程度較高，則中產階級力量較大，傾向導致西方式民主；若農業商品化程度較低，在缺乏農民革命的情形下，容易導致右派法西斯，若農民革命的可能性大，則容易形成共產政權（左派法西斯）。²⁰ Moore 的理論有其獨到之處，其提出政治發展的三種途徑，比現代化理論有彈性且較深入，而借用階級的分析方式以說明國家在大革命時期政治之變動，更屬首創。然而，Moore 的理論有陷入循環論證（tautology）之嫌，同時並未真正說明是何因素導致一個社會發展。

（三）威權官僚政體（bureaucratic authoritarian regime）——前曾提及，現代化理論不能解釋若干國家的政治發展現象，這種情形到了一九六〇年代，更加明顯，許多開發中國家，例如阿根廷、巴西、智利，紛紛在經濟持續發展的過程中，政治上由民選的文人政府，變成軍事執政團執政，現代化理論瀕臨破產。拉丁美洲學者 Guillermo A. O'Donnell 乃提出著

²⁰ Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).

名的威權官僚政體理論，用以說明為何有些經濟持續發展的國家，政治上非但沒有較民主，反而變得更不民主。O'Donnell 深入探討了阿根廷、巴西一九六〇年代軍事政變的始末，發現開發中國家的經濟急速發展，其實和其國之政治經濟結構，息息相關。O'Donnell 將經濟發展分為三個階段：消費者商品（consumer goods）、資本商品（capital goods）、消費者持久財（consumer durables），而從一個階段移轉到另一個階段，皆會影響該國之政權形態。一國的經濟從消費者商品階段進展到資本商品階段，亟須大量資本，掌管經濟發展的技術官僚（technocrats）要提供良好的投資環境（便宜、聽話的勞工，廣大市場，優待稅則）以吸引外國投資者，而軍方則對維護國家安全和國內秩序，有濃厚興趣，二者便會結合，組成威權官僚政體，藉由軍方力量，壓抑勞工運動，必要時甚至犧牲農業部門的利益，形成外國投資者眼中的投資天堂，在此背景下，其國的經濟發展可能大幅成長，但政治上不但不會民主化，反而更加威權化。²¹ 和現代化理論相同，O'Donnell 的威權官僚政體理論以經濟結構、階級分析為骨幹，自屬於新馬克思學派的結構決定論、預定論，而其缺點亦在於此，彷彿政治人物無任何改變、抉擇的可能性，一切皆由結構性因素決定。

四、過程學派

這一派理論發生較晚，和現代化理論、威權官僚政體等專強調經濟結構、社會階級的理論不同，比較像「政治」的理論，著重於「人」的行為，同時不再專用經濟社會因素來解釋政治現象。

²¹ Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (Berkeley: University of California Press, 1973).

(一) 民主轉型理論 (transition theory) ——當年提出威權官僚政體理論的 O'Donnell 在一九八〇年代復提出另一種民主化理論，此即民主轉型理論。其基本要義在於民主化的道路是一個人為 (man-made) 的途徑 (path)，而民主化的最終結果取決於民主化的過程。根據 O'Donnell 和 Philippe C. Schmitter 的名著「來自威權統治的轉型」(*Transitions from Authoritarian Rule*)，一個威權政體之所以會轉變，主要是因為有危機 (國內或國外) 的存在，而威權政府內對危機的處理有所謂路線之爭，在威權政府內爭的同時，社會運動抓住政府內爭、力量減弱的機會，開始蓬勃發展，換言之，政權分裂與人民動員二者常同時發生，使得政體的轉型成為可能。在此背景下，會產生四種團體：改革者、死硬派、溫和派、激進派，前兩類存在於威權統治政權之內，後兩類則存在於普遍社會之間，如果威權統治政權內的改革者能和社會上的溫和派，達成協議、妥協，則從威權轉型到民主即可能發生。然而，此一達成妥協的過程非常複雜，涉及各團體的偏好、期望、對成功的預估，在此予以省略。另外，在此一轉型過程中，軍方的力量或是控制軍方的力量猶扮演了一個重要角色，軍方的因素在轉型過程的每一階段，皆有其存在，如軍方與威權政府內的死硬派合作，則結果是民主轉型不但不可能發生，甚至還會形成比威權統治更高壓的政權，例如天安門事變後的中國。因此，為了使民主轉型能順利達成，必須設法將軍方的力量予以中立化，例如不追究軍方過去壓制人民的罪行、維持軍方過去所享有的特權等。²² 民主轉型理論和新馬克思學派主要不同之處，在於其強調政治人物的抉擇對轉型的結局有所影響，而民主轉型理論最大的優

²² Guillermo A. O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991).

點則是其具有彈性，在民主轉型過程中政治人物不同的抉擇，皆會使最終的結果有所不同。民主轉型理論的缺點在於其完全拋棄了結構的因素，完全忽略不提，好似結構因素根本不存在一樣，同時民主轉型理論強調政治人物的抉擇，係基於其偏好、期望等，但對此等偏好、期望的由來，卻未有所交代。

(二) 關鍵時期理論(critical juncture theory)——政治學者 Ruth

B. Collier 和 David Collier 於一九九〇年代初期發展出關鍵時期理論，用以解釋政權的穩定性與持久性。所謂關鍵時期係指民主轉型發生、民主制度開始建立的時間，在此一關鍵時刻，政治人物所擁有的抉擇自由度，遠比民主國家的政治人物要大得多，往往可以針對所面對的獨特狀況，選擇解決方式、方向。換言之，關鍵的政治人物在歷史上關鍵時刻所作的抉擇，左右了其國民主化的歷程，而政治人物的抉擇主要受當時的狀況、結構所影響。²³ 此一理論成功地將一國的政治大變動和歷史關鍵人物串連一起，說明關鍵人物一念之間，可能對其國的政治發展方向產生決定性的影響。關鍵時期理論的缺點，則是僅強調關鍵人物針對所面對的獨特狀況、結構，選擇解決方式，未明確說明選擇餘地的由來，或是關鍵人物有幾種可能的選擇途徑。

五、政治發展之理論 (小結)

新馬克思學派與過程學派間的差別，已如上述，二者關心的焦點，南轅北轍，前者重心放在社會經濟結構，後者則放在人為的抉擇及行為，乍看之下，二者似乎水火不容，惟仔細分析後，其實二

²³ Ruth B. Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena* (Princeton, N.J.: Princeton University press, 1991).

者並非完全不相容，整合兩種學派的論點，其實正可使吾人對開發中國家的民主化現象，擁有更完全的認識。吾人認為政治人物（尤其是關鍵性的政治人物）的抉擇、行為，必定會影響其國民主化的歷程，就此而言，吾人顯然服膺過程學派的立論；惟政治人物所下的抉擇、所為的行為，並非在真空狀態下而為，而是在其國特定的環境、狀態下所作的。申言之，政治人物的抉擇依然有其原因，而和政治人物個人有關的因素（如偏好、意識形態），即為影響其抉擇原因的原因之一，一國特定的環境、歷史背景會影響其人民（包括政治人物）的偏好、意識形態，間接也會影響政治人物的抉擇。抑有進者，正在民主化國家的國內外情況，諸如司法制度是否確立、官僚體系健不健全、人民是否習慣於選舉、有否工業基礎、國際收支平不平衡、國內失業率高或低等等，並非關鍵政治人物於短時間內所能改變，相反的，關鍵政治人物別無選擇，必須在這些條件限制下，從事抉擇，換言之，正在民主化國家的國內外情況構成關鍵政治人物抉擇的限制，國內外情況越糟的國家，表示關鍵政治人物的決策自由度受到越大侷限，一些政治上代價很大的政策（如凍結對國營事業的補助、削減軍事支出），或執行困難度較大的政策（如經濟發展策略的設計、執行），即無法採行。反之，經濟狀況、國際收支較好，或是具有健全官僚體系、人民有選舉習慣的刻正民主化國家，其關鍵政治人物顯然有較大的自由度，以從事民主化的策略抉擇。就此而言，國內外情況較佳的正在民主化國家，雖不能保證一定能順利從威權政體轉化為民主政體，但其達成民主化的機會，無疑比國內外情況較糟的國家，要來得大。

總之，新馬克思學派與過程學派的論點，各有其獨到之處，同時也非完全互斥，調和之道，即在於「將政治人物置於環境之中」（*placing actors in context*），如此一來，吾人不難發覺政治人物的抉擇受政治、經濟環境因素所影響，在特定政治、經濟環境下，政治人物傾向做出特定抉擇，仔細分析政治人物所面對的政經環境後，

已可約略告訴吾人政治人物的可能抉擇了。

一旦類似「將政治人物置於環境之中」的理論形成後，人與環境的關係勢必突顯出來，而所謂的環境，在政治發展的領域中，最重要者即一國的政治制度，蓋政治發展的目的在於達成政治制度化與民主化，因此政治人物與政治制度的關係乃成為政治發展理論的新素材或新方向，政治學中新制度論（*new institutionalism*）的說法於焉進入政治發展的研究領域。政治發展的新制度論認為制度性的規則（*institutional rules*）對政治有所影響（*Institutional rules matter.*），不同的制度性規則將導致一個正在民主化的社會走向不同的民主政治制度，和新馬克思學派認為社會的階級結構決定一個社會的政治制度不同，主張一套適當的制度上安排可以有助於一個正在民主化的社會之政治穩定。此之所謂制度上安排，在民主國家或正在民主化的國家，無非就是來自於該國的憲法，因此有學者將注意焦點集中於一個正在民主化的社會如何制定新憲法、建立新的制度性規則，以沙托禮（*Giovanni Sartori*）的比較憲政工程（*Comparative Constitutional Engineering*）一書為例，沙托禮認為一個正在民主化的社會制定其民主化新憲法的過程以及制定新憲法的背景，將影響其主要政治人物未來遵守新憲法的可能性，而主要政治人物的遵守新憲法則是其國走向民主化鞏固的關鍵。²⁴

Andrew Arato 則提出制憲模式與民主化理論，認為一個正在民主化的社會所採取的制憲模式（*model of constitution making*）影響其國民主化的命運，亦即不同的制憲模式將導致日後不同的政治體制，因此也會形成不同的民主化結果。*Arato* 辨識出五種不同的制憲模式，分別是全民制憲會議模式、透過民選的行政機關主導模式、美國的混合模式、國會制憲模式、漸進演化模式。其中美國的

²⁴ *Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press, 1997).

混合模式以及漸進演化模式最有可能形成最適合一國的憲政制度性安排，只是前者能在較短時間達成，而後者往往須耗時甚久；民選的行政機關主導模式最有可能容許舊政權借屍還魂；全民制憲會議模式則容易造成主導民主化變革的黨派或派系，繼續執掌民主化後的該國政局；國會制憲模式可能導致舊政權借屍還魂或各黨派、派系繼續執掌政局，視國會由誰掌控而定。²⁵ 類此理論，沿襲新制度論所稱制度性的規則影響政治之說法，認為一套適當的制度性規則有助於一個正在民主化的社會之政治穩定，但進一步提出所謂制憲模式的觀念，說明、解釋何以一套適當的制度性規則會在一個刻正民主化的國家產生、建立。要之，新制度論的民主化理論乃最新的政治發展理論，成功地將政治人物與制度結合一起，並將憲政規則、憲法之制定與政治民主化連結，展現出民主政治與憲法、憲政的緊密關係，是此一系列新理論的優點。惟此等新制度論的民主化理論尚屬於初始發展階段，其未來發展前景如何，仍有待政治學家的努力。²⁶

伍、結論

本文的主要目的是將過去四十年間比較政治學界有關發展的理論，依據各自產生的時間，作一總覽式的說明與分析，除了介紹主要理論之內容、貢獻外，並兼及其不足之處。此種呈現方式的主要用意是在表達出相關理論演變、遞嬗的情形，同時亦可比較不同

²⁵ Andrew Arato, "Form of Constitution Making and Theory of Democracy," 17 *Cardozo Law Review* 1995, 191-231.

²⁶ 例如 Mingsiang Chen, October 2000, "Democratization and Constitution Making: the Cases of Japan and the U.S." in *Two Millennium Conference: Regional Security & Democratization in Asia Pacific*. Taipei: Tamkang University, 2001. pp. 53-74.

理論間的優缺點。經過此一理論的巡禮後，本文希望進一步對政治發展與經濟發展的關連，提出理論上的見解與說明。

一、政治與法律的對話

有關新制度論的民主化理論的重要意義所在，即在於其將政治與法律兩個學門的相關知識，就有關政治發展、民主化的部分，加以融合、結合，證實政治與法律雖屬兩個不同的王國（two different kingdoms），各自有不同的典範與假設，但是在實際解決問題的努力上，二者其實有相通、相容的場合，而新制度論的民主化理論即屬於類此性質者。詳言之，新制度論的民主化理論一方面將政治發展視為一個政治的過程，另一方面則認為憲法、憲政制度亦為此一過程中不可忽略的要素，民主化固然是受到社會變革壓力、各方政治角力的影響，然而其能否長治久安、步上坦途，則有賴憲法、憲政規則的制定以及為各方所遵守。此等說法成功地將政治與法律兩個領域加以整合，用以說明民主化同時涉及了政治與法律兩個領域，政治的變革必有賴於憲法的支持才得以持續，而憲法、憲政規則的制定固然基於現實中政治力的結構，但一經制定、建立後，對政治的運作勢必發揮若干作用，此種作用的存在即為促成民主化成功的關鍵所在。

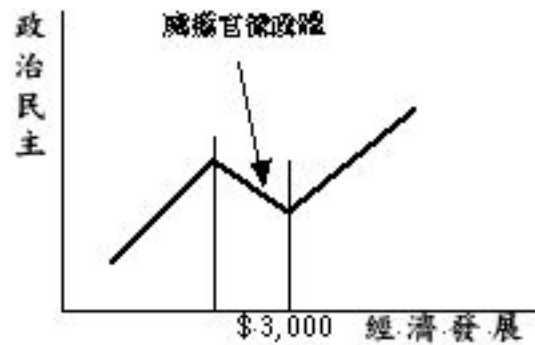
新制度論或國家角色的重新為政治學者所重視，此一演變趨勢無疑是近年來政治學界的一大盛事，而比較政治領域中的發展研究，在歷經新馬克思學派與過程學派的交互輝映後，最終演變產生與新制度論相同基調的比較憲政工程理論、制憲模式民主化理論，完全反映了比較政治中的發展研究與政治學其他領域的研究並駕齊驅，不遑多讓。抑有進者，新制度論的民主化理論強調憲法內容與制憲過程之關係，恰好補足了傳統憲法學者較不重視憲法政治層面之研究，對憲法學、比較憲法學的研究而言，無疑具有相當的啟

示與發現意義。

二、經濟發展與政治發展的關連

經濟發展與政治發展（民主化）的關係，或經濟發展與政治發展是否有關連，一直是比較政治研究發展的重要課題，從最早的現代化理論「經濟越發展、政治越民主」的說法，到 Huntington 的「第三波」所稱，當一個國家的國民所得到達一定水準（Huntington 稱此為 *transition zone*），該國即較有可能走向民主化。這些理論或許未必完全正確，但不可否認經濟與政治確實有著似有似無的關係，蓋吾人找不到一個採取社會主義的民主國家，而所有民主國家皆為資本主義國家，似乎資本主義、市場經濟的某些特質和政治民主有相輔相成的關連，而社會主義、計畫控制的某些特質似乎和威權、限制民主參與的制度有所關連。上述說法誠然有過度簡約、不夠嚴謹之失，然而倒是指出了探究經濟發展與民主化關連的一個方向，即二者確實存有相當關連，有時二者相互一致，相輔相成，有時卻又互相排斥，一個的增長每每造成另一個的沈淪。²⁷ 吾人以為二者相互一致或相互牴觸的情形，其實有若干規則或脈絡可循，而其關鍵即在於以經濟社會結構為立論基礎的新馬克思學派理論，蓋唯有這派理論特別重視經濟發展與政治民主的關係，欲尋得經濟發展與政治民主的關係，理應從此開始。

²⁷ Weiner and Huntington, ed., *Understanding Political Development*, p. 6.



綜合本文所介紹的各新馬克思學派理論，吾人大致上同意 Lipset 於一九九三年所做研究的結論，認為經濟發展與政治民主化有相當的關係，然而其關係並非傳統的直線關係，而是類似「N」的曲線關係（見上圖），在頭尾的兩段，經濟發展與政治民主的關係，確實是呈現出「經濟越發展、政治越民主」的現象，但在中間一段，卻出現「經濟越發展、政治越不民主」的現象。申言之，一個發展中國家在其經濟發展較遜的階段，經濟的發展確實會對該國政治上的民主化有所助益，但隨著經濟發展至一定階段，經濟的持續成長不但不會對該國的民主化有所幫助，反而因為經濟的持續發展而對該國的政治參與、政治開放有不利影響，一直要到經濟繼續發展至另一個階段，經濟上的發展才又和政治上的民主化一致，該國的政治上民主才會隨著其經濟的持續發展而有所提昇。至於此種「N」曲線關係的解釋，其實一點也不困難，正可藉著整合本文所介紹的各新馬克思學派理論，予以闡明。在經濟發展較遜的階段，其實正好符合現代化理論所稱之「經濟越發展、政治越民主」情形，至於下一個階段「經濟發展而民主倒退」的現象，則可利用 O'Donnell 的官僚威權政體理論，加以解釋，在經濟急速發展的階段，技術官僚會和軍方結合，追求經濟成長，在政治上反而會更高壓。這種情形要等到經濟發展到相當程度，達到杭定頓所稱的 transition zone 後，隨著經濟發展至相當階段，因為人民已獲致相對

富裕的生活，人民的覺醒以及社會、媒體的發展再也不能任由當局威權式的統治，經由種種民主化的過程，政治上漸次開放、走向民主，又恰如現代化理論所稱之「經濟越發展、政治越民主」。

National and Political Changes: An Analysis of the Theories of Economic and Political Development

Mingsiang Chen

Abstract

Political development becomes one of the most popular and fruitful areas of the study of comparative politics during the past three decades. There are so many related theories developed to account for why and how a developing country achieves substantial economic development or a certain degree of democratization. It is the purpose of this article to review major theories in the area of development in order to reflect the evolvement of various theories. This article ends up with a theoretical analysis regarding the intertwinement of political development and economic development.

Key words: development, political development, economic development, democratization, neo-Marxism, new institutionalism

動態系統模型建構與模擬： 強化淨評估的工具

韓 釗*

摘 要

隨著科技的日新月異而興起的軍事—技術革命(Military-Technical Revolution)，導致國防形態產生根本的改變與重組，而軍事決策環境的動態化與複雜化，亦使得軍事效能與軍力平衡的評估作業必須透過整體系統的動態分析，才能真正掌握影響敵我戰力消長的戰略槓桿點。因此，本文以系統動力學(System Dynamics)所揭櫫的系統思考與電腦模擬為基礎，針對現代軍事體系的特性與淨評估的工作重點，以三比一法則(The 3:1 Rule)為主題，經由虛構的以、阿兩國空軍對抗模型之模擬，說明軍事系統的動態複雜特質，從而探討應用系統動力學做為軍事決策整

* 淡江大學公共行政學系助理教授

合工具的適切性，並對未來淨評估的發展方向提供建議。

關鍵詞：淨評估、系統動力學、動態系統分析、軍力平衡、系統思考與
電腦模擬

壹、前言

資訊科技的迅速發展，使人們在面對高度複雜的問題結構時，得以運用威力更強大的電腦為工具，而獲致快速的運算與解析能力。隨著資訊科技的不斷突破，在國防與軍事領域亦不可避免地出現了一波所謂的「軍事—技術革命」(Military-Technical Revolution)，而導致國防形態產生根本的改變與重組(Hashim, 1998; Cohen, 1996)。

一般而言，國家戰力的衡量，固然有賴於如何造成敵方最大損害並減少本身受敵方反擊時所致損失的能力而定，但奠定國防武力與軍事效能的優勢，則尚須取決於如何將各種資源，如：人力與自然資源、金錢、技術能力、產業基地、政府結構、社會特質、政治資本、軍事領袖智慧與士氣等，有效轉化為戰力的過程(Millett, et al., 1986)。在這一系列的資源轉化過程中，由於所涉及的各项因素及其間的連結互動關係繁冗複雜，遂使得規劃國防政策與軍事戰略的指導原則與方法亦有必要同步更新，始能因應未來動員發展的趨勢與需求。

軍事學者預言，未來的軍事革命，在某種程度上將不啻是一種資訊革命。因此，打著「資訊武士」(Information Warriors)名號的新時代精英，不僅在軍事體系中的地位將日趨重要，甚至可能取代過去大多數出身於戰鬥部隊的軍事將領，成為新生代軍事領導階層的主幹(Cohen, 1996)。然而，在有關軍事—科技革命的討論中，多數仍將探索焦點置於武器系統的資訊化層面，而對於影響國家整體戰力至為深遠的決策理論、思考模式及分析方法則相對較少著墨。例如，就美國國防體系所使用的淨評估而論，其努力的重點包括：發展進行有效淨評估的分析工具、方法學、評估技術與資料庫，並藉

檢視如：軍事、科技、政治、經濟、教戰準則等全面性因素，探索各相關項目的長期演變趨勢，以提供有關軍力平衡的資訊與洞見。在實際作法方面，淨評估的倡議者則主張採取相當彈性的立場，傾向於依需要而採行任何可以強化評估品質的方法、工具與技術(Watts & Grumman, 1998)。不過，到底淨評估應如何整合其所採用的方法、工具與技術，俾因應軍事決策環境的動態化與複雜化，而能更有效地履行其所承負之使命，在公開的文獻資料中卻甚少獲致廣泛的討論與注意。

鑑於淨評估所使用的方法與工具涵蓋範圍十分廣泛(廖宏祥，2001)，而其整合之理論架構及系統工具則相對欠缺，故本文將以系統動力學(System Dynamics)所強調的整體系統思考觀點及動態系統模型建構與模擬技術為基礎，針對現代軍事體系的特性與淨評估的工作重點，探討其做為決策整合工具的適用性，並對未來淨評估的發展方向提供建議。

貳、軍事系統的層次、內容與動態性

軍事系統的活動，多以轉化各類資源為戰鬥力的武裝過程為關注焦點，其涵蓋範圍則可劃分為政治、戰略、作戰與戰術等四個層次，而每一層次的活動目標與內容則可基於其特性之差異分述如下(Millett, et al., 1986)：

一、**政治層次(Political Level)**：以獲取及轉化相關資源供軍事活動應用為主要目標，其所著重的資源種類則包括：充分的財力支持、堅實的軍事產業基礎、足夠的優質人力與轉化各種資源以提高軍力的控制能力。因此，軍事首長必須審慎評估構成

敵對陣營力量的各種可能組合，精確推算敵方在不同狀況下對國防安全可能產生的威脅大小，並以此項估算為基礎，爭取政治領導人的支持，於某特定期間內挹注必要資源於軍事部門，俾供建軍備戰之用。

二、戰略層次(Strategic Level)：以在特定時空環境下採取軍事作為擊敗敵對陣營，達成政治領導人所設定的國家目標為主要目標。基於上述考量，戰略層次的活動必須以國家目標為依歸，盱衡時局揭示軍事系統的使命，分析及選定策略目標，規劃周延的戰略計畫以有效連結各項策略目標，並尋求整體戰略計畫的落實執行。不過，戰略規劃雖必須以達成政治目標為指導方針及考量準據，但在政治目標設定過程中所扮演的重要角色卻不容忽視。如果軍事戰略只一味以討好政治人物及服務政治目的之心態執行各項活動，卻未能對超出軍事戰力負荷極限的政治目標提供諍言與修正建議，致使政治目標流於虛矯而偏離現實，則將不僅難以避免地導致軍事行動的失敗，甚或可能因此而危及國家整體安全，並使國家淪入萬劫不復的境地。

三、作戰層次(Operational Level)：以在特定戰區中動員各種主要的資源與力量，俾促使戰略目標順利達成為目標。因此，作戰層次的活動，必須針對特定戰區各個層面進行細密周延的分析、規劃與準備，俾使軍事單位的配置與集結、戰場的選擇、後勤支援的安排，以及陸、海、空軍的聯合作戰指引，均能配合軍事任務、敵軍特性、戰區地形與戰爭時限的要求加以有效整合，進而促使整體戰力獲致最大程度的發揮。

四、戰術層次(Tactical Level)：主要目標在經由戰鬥單位應用各種戰技直接攻擊敵方部隊與軍事相關設施，以期確保戰略與作

戰目標的實現。此一層次的活動主要包括：在戰場上有效調動部隊打擊敵軍、摧毀敵方基地與設備，並及時提供前方交戰單位所需的各種火力與後勤支援。為求在戰場上確實掌握時機、凝聚力量，在最短時間內動員所有可用武力，發揮奇襲與閃電戰效果，戰術層次尤須著重平時的精實訓練，以期促使戰力與士氣均能維持於最高水準。

綜合而論，軍事系統的活動雖可劃分為以上四個層次，且每一層次的活動容或各有其內容、過程與目標上的差異，但各個層次之間卻存在著或緊密、或鬆散的連結關係。易言之，各個層次的活動常會在不同的時間尺度上相互影響，當某一層次的活動發生變動時，即會不可避免地引發其他層次活動的一連串連鎖反應。因此，如果兩個以上層次間的目標發生衝突，軍事決策者往往即必須在衝突的目標之間決定取捨，以犧牲某一層次的效能換取另一層次的效能(Millett, et al., 1986)。在另一方面，一項著眼於提升某一層次效能的決策，亦可能受到動態系統的補償性反饋(Compensating Feedback)影響，由於其他層次的政策抗拒，而使預期決策效果大打折扣，甚至徒勞無功(Sterman, 2000; Richardson & Pugh, 1981)。

對於上述軍事系統各層次間活動的互動關係，Cohen(1988)亦同意，在真實世界裡，並沒有所謂純粹軍力平衡的存在。許多在名義上屬於軍事領域的問題，事實上則具有「政治—軍事」的特質。因此，淨評估的進行，在本質上必須將政治與軍事因素均包含在內，始不致使評估結果因劃地自限而喪失其真實性與正確性。基於此一認知，我們在評估軍事效能時，如果僅針對戰術單位進行靜態的評量，而未能涵蓋影響效應遍及軍事組織政治、戰略、作戰、戰術等四個層次活動的非量化性組織系絡因素，則將不免犯下 Millett, et al. (1986: 71)所警示的評估謬誤，即：「一種侷限於某一領域的評估方法，將只能提供我們相對有限的結論。」

參、淨評估與動態系統分析

戰爭是一種涉及多元力量與因素頻仍互動而導致變遷消長的動態過程，而軍事系統活動所具有的動態複雜特質，正隨著現代科技的迅速發展而日益增強，致使傳統靜態比較分析途徑所建構的評估指標，已愈來愈難以提供敵我軍力變動的有效資訊，而戰爭的演變軌跡和結果也不再能只依靠靜態的數豆子法(Bean Counts)加以估計。因此，軍事決策者必須透過全面性的動態分析，建立模型模擬敵對雙方或多方在戰鬥期間的兵力耗損、增援流量與戰場動能，才能真正掌握影響敵我戰力消長的戰略槓桿點(Epstein, 1988)。

基於軍事決策亟需動態分析資訊之要求，淨評估的作業亦試圖經由蒐集與分析過去的軍力演變資料，藉著長期發展趨勢的探索性研究，提供未來可能變遷軌跡的洞見，而其主要目標則包括以下六項(Watts & Grumman, 1998: 3-4)：

- 一、確定軍事競賽的基本特性與狀態；
- 二、描述武器設計與功能、科技、裝備存量、兵力結構、教戰準則、訓練、戰術、作戰方法、戰略的長期發展、變遷趨勢和不對稱性；
- 三、檢視可能影響戰爭結果或長期軍備競賽的國家、政治、文化、組織及其他方面之深層價值，而於敵對陣營的評估尤其應予加

強；

四、衡量敵我雙方的相對優、缺點，應涵蓋敵方與我方軍力形勢的競爭優勢和獨特能力；

五、標示可能改變敵我雙方之間長期均勢的各種可能傾向；

六、為高階國防官員確認軍事競賽過程中正浮現或未來可能出現的機會與風險。

針對上述六項目標，美國國防部淨評估辦公室主任 Marshall 主張，淨評估作業應以診斷問題與探索機會為基本考量，故淨評估所提供的資訊乃著重於描述事實，而非開立處方(Watts & Grumman, 1998)。此外，Marshall(1995)也指出，我們必須即早建立指引未來發展方向的願景，再透過賽局遊戲、演練與場域實驗尋求新的作戰概念，促使願景精益求精，達成有效整合與協調的中心目標，而這也正是面對戰爭的資訊革命時，如何運用適切的模型建構技術與分析工具所最欠缺而亟待加強的一環。

一般而言，淨評估發展迄今，雖然並沒有形成明確而具有一致性的定義(陳勁甫、邱榮守，2001)，但依據以上所描繪的淨評估目標、作戰考量及提供整合性、動態性決策資訊的要求，系統動力學所揭櫫的系統思考方法與電腦模擬技術，卻無疑正和當前淨評估的發展取向不謀而合。

首先，就動態分析而言，系統動力學所主張的動態思考(Dynamic Thinking)，即係以焦點問題所涉及的時間範疇為考量主軸，著重於解析系統各內生變數(Endogenous Variables)與外生變數(Exogenous Variables)在一段時間內所形成的反饋結構與行為變遷軌跡(韓釗，2002)。因此，系統動力學的創始者 Jay W. Forrester(1968)

指出，研究反饋系統的有趣之處即在於觀察其隨著時間改變所顯示的行為特性。易言之，缺乏了時間此一構面，任何系統即無由展現其動態變遷的本質，系統動力學也就會因為欠缺分析基礎而毫無用武之地。由此可知，針對各種系統進行動態分析，乃是系統動力學所特別著重且必須以之為立論基礎的根本要件，更是系統動力學在發展過程中所擅長而擁有獨到能力的領域。對於正積極尋求動態分析方法與技術的淨評估而言，系統動力學不啻正是一項強而有力的適切工具。

其次，在因應淨評估所需求的判斷推估長期演變趨勢與測試新作戰概念方面，系統動力學強調，檢驗系統模型信度與效度的方法之一即是分析與比較系統在過去一段時間中所顯現的行為模式，亦即所謂的參考模組行為(Reference Mode Behavior)或簡稱參考模組(Sterman, 2000; Maanni & Cavana, 2000; Richardson & Pugh, 1981)。參考模組行為不僅協助闡明系統問題過去的發展變遷軌跡，並可用以釐清與驗證系統模型中各變數間的邏輯關係是否正確。更重要地，透過電腦模擬系統行為與代表系統真實行為的參考模組之相互比較，使我們可以了解系統在設定條件不變的情形下，未來的行為發展趨勢將是什麼形態，從而提供了一個可藉以測試各種政策組合效應及界定策略槓桿的微世界(Microworld)，允許我們經由電腦的重複模擬，以相對低廉的成本獲致精確評估結果的可能性(Ryan, 2000; Diehl, 1994; Senge, 1990)。

最後，傳統以牛頓物理學為主體所形成的化約主義，係假設外在客觀世界中的各種互動現象均可藉線性而具單純意含的語詞加以描述，並著重對未來的預測與控制。然而，在本質上，許多動態系統均含有非線性的特性，而非線性複雜系統行為的不確定性與不可預測性，則遠較線性系統高出甚多(Sterman, 2000)。再者，由於傳承自啟明時期的客觀主義認識論多強調主觀與客觀的對立，以致

許多人在思考未來的發展趨勢時，卻忽略了自己也是參與創造未來的一份子(King, 1994)。事實上，依據系統動力學者的研究發現，動態系統的結構會決定系統行為，而改變系統行為的唯一方法則是改變系統結構。在另一方面，系統動力學者也發現，身為系統中的一分子，我們只能影響系統，但不能控制系統。因此，任何模擬真實世界現象的系統模型，其代表真實世界的精確度愈高，愈不可能以人為意圖操控系統內的變數關係。反之，如果任何決策者或模型建構者有意依個人價值或主觀判斷介入模型建構過程，則所模擬出的系統行為必將因人為干擾產生誤差，以致偏離過去實際的演變趨勢而喪失該模型的代表性與使用價值。基於動態系統模型具有這種和傳統模型大不相同的獨特性質，故系統動力學建構模型與進行電腦模擬的主要目的，乃是為了深入描述系統各組成因素的互動結構，而非著眼於對未來的預測，更不在於為決策者開立處方。易言之，應用動態系統模型，只著重為決策者診斷問題成因及評估政策效應，以期提高決策者對複雜現象的洞察力。至於究竟應採行何種政策組合以產生何種結果，則仍必須由決策者依其價值判斷進行最後抉擇，這也正是 Marshall 對淨評估發展方向所提出的基本主張。

肆、3：1 法則與部隊戰力

在軍力評估的方法中，被許多軍事專家奉為圭臬的 3:1 法則(The 3:1 Rule)堪稱為一項具有代表性的指標。所謂 3:1 法則，一般認為攻擊陣營的兵力應為防守陣營兵力的三倍，才能擁有其相對優勢。然而，在相關研究者的觀點裡，這個簡單的攻守比率卻在面對戰爭的複雜形勢時是否確能具有指標意義而引起甚多爭議。就批評者而言，3:1 的攻守比率並無法保證攻擊陣營在戰爭中獲得勝利。例如，一項針對 106 個案例所做的研究即指出，雖然其中有 26 個案例攻

擊陣營的兵力超過防守陣營三倍以上，但卻未能如預期因兵力優勢獲致勝利，反而是遭致失敗的命運。因此，批評者認為，3:1 法則只不過是一項靜態指標，既無法顯示雙方兵力在戰役中的耗損率，亦未克計入前線作戰部隊的佈署位置與移動速度，自然也就因不能充分掌握戰爭的動態面而失去軍力評估的實質意義 (Epstein, 1988)。然而，在另一方面，支持者卻表示，雖然其並不否認現代戰爭的動態現象高度複雜，但在我們對戰爭所涉及的諸多因素與互動過程所知有限，而評估方法未能相對更新以前，3:1 法則仍具有其相當重要的參考價值 (Mearsheimer, 1989)。

為深入探討 3:1 法則的有效性，並回應學者對動態評估軍事系統問題的呼籲，以下乃以 Frederick William Lanchester 的相互耗損方程式 (Mutual Attrition Equation) 為基礎 (Epstein, 1988)，建構一個虛擬的以、阿空戰模型，再依相關文獻建議，增加關鍵影響因素，俾藉以說明應用系統動力學與電腦模擬執行軍力結構分析的可行性。

Lanchester 在傳統 3:1 法則所陳述的攻守比率之外，增加了一項因素—殺傷力 (Firing Effectiveness)，因而導出如下的方程式 (Epstein, 1988: 161)：

$$t_{end} = \frac{1}{\sqrt{rb}} \ln \left[\frac{\sqrt{R_0^2 r} + \sqrt{B_0^2 b}}{\sqrt{R_0^2 r} - \sqrt{B_0^2 b}} \right]^{1/2}$$

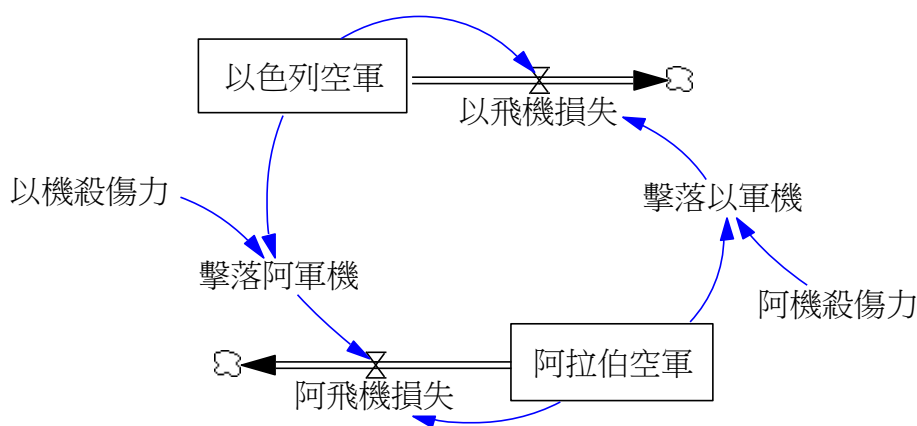
t_{end} ：戰爭延續時間；

R_0, B_0 ：敵對雙方兵力初始值；

r, b ：敵對雙方殺傷力係數。

依據 Lanchester 方程式，當 $R_0 r = B_0 b$ 時，敵對雙方的軍力達到

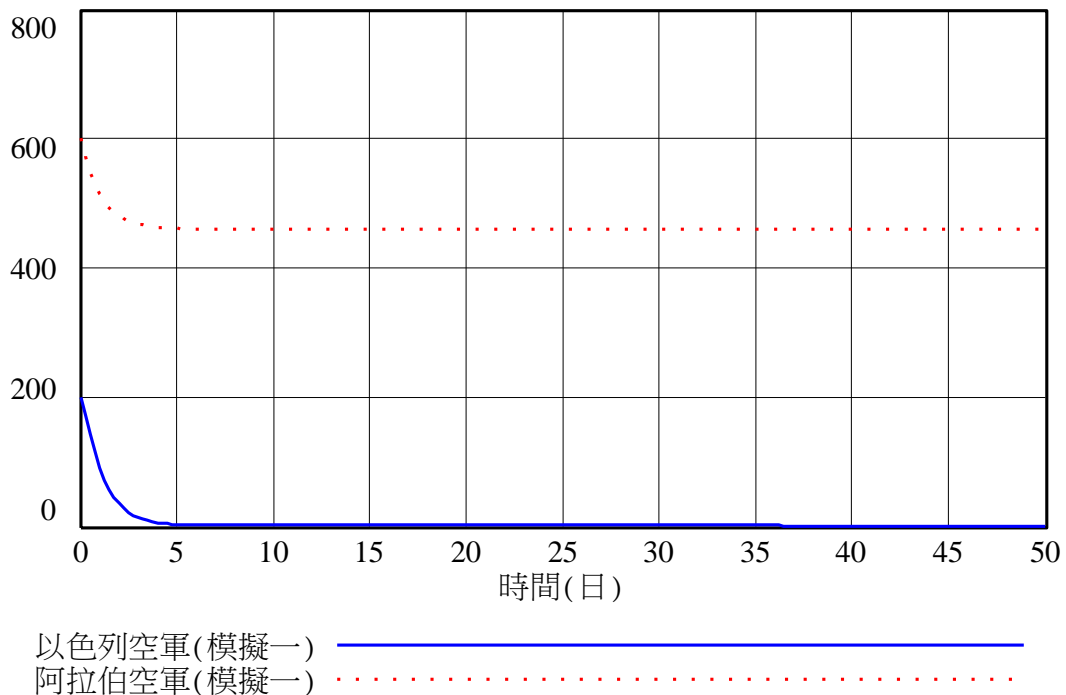
對峙僵持狀態。不過，Epstein(1988)認為，由於 Lanchester 方程式中的敵對雙方兵力初始值經過平方處理，但殺傷力係數卻沒有加以平方，以致產生估算偏差，故亦應將殺傷力係數予以平方，以修正這項錯誤。易言之，當敵對雙方初始兵力為 3:1 時，則相對弱勢一方的殺傷力必須是對手的九(N^2)倍，始能維持軍事對抗的均勢。基於以上論述，虛擬的以、阿空戰模型可建構如圖一所示。



圖一：以、阿空戰模型

在圖一的以、阿空戰模型中，為表示阿拉伯空軍兵力為以色列空軍兵力的三倍，故將以色列與阿拉伯聯盟空軍的戰鬥機初始值分

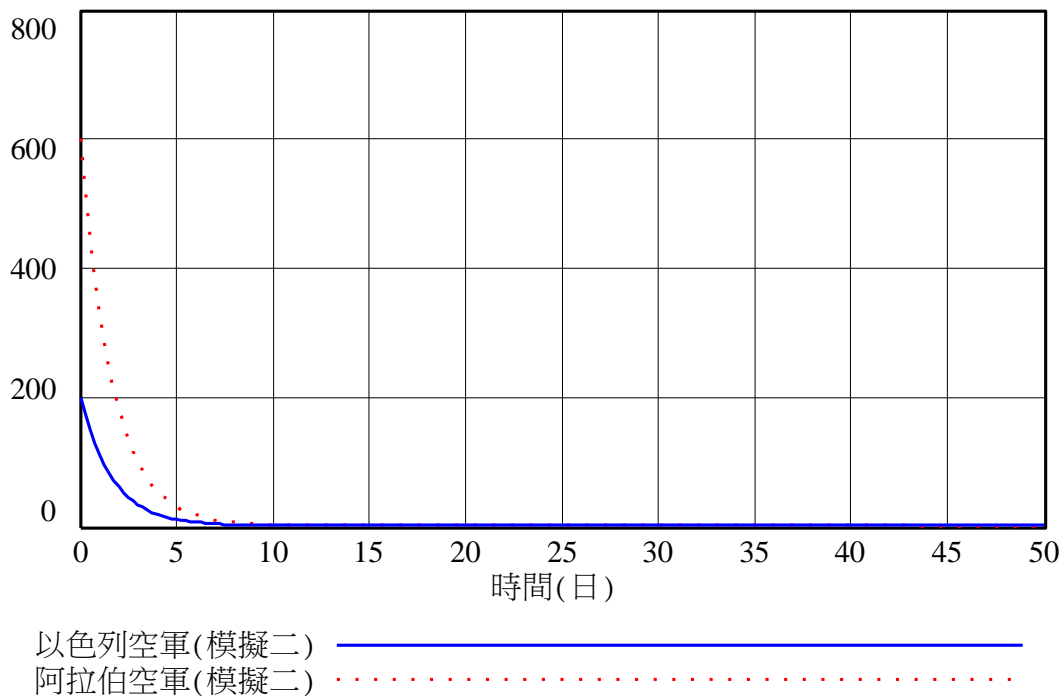
別設定為 200 架和 600 架，以切合敵對雙方初始兵力為 3:1 的前提假設。其次，為符合 Lanchester 方程式所陳述的軍力平衡條件，本模型先將以機殺傷力與阿機殺傷力分別設定為 0.6 與 0.2，亦即每架以色列戰鬥機平均可擊落阿拉伯戰鬥機 0.6 架，而每架阿拉伯戰鬥機則可擊落以色列戰鬥機 0.2 架。因此，阿拉伯和以色列空軍的殺傷力剛好為 1:3，使以色列可以藉較高品質的戰技訓練取得優勢戰力，從而維持和阿拉伯聯盟的空軍軍力平衡狀態。



圖二：以、阿空戰模型模擬結果(以機殺傷力=0.6，阿機殺傷力=0.2)

以、阿空戰模型的第一次模擬時間設定為 50 天，由圖二可看出，在阿拉伯聯盟三倍於以色列的兵力優勢下，以色列即使能憑藉以逸代勞的防守優勢，使其空軍殺傷力相當於阿拉伯的三倍，但仍在短短的五天之內所有戰鬥機即被阿方殲滅，而阿方仍保有大約

460 架的飛機。由此可知，當以色列空軍兵力僅為阿拉伯空軍兵力的三分之一時，即使殺傷力達到阿拉伯空軍的三倍，仍不足以達到軍事平衡狀態。因此，在第二次模擬時，即將以機殺傷力依 Epstein 的建議，提升為阿機殺傷力的九倍，即每架以色列戰鬥機可擊落 1.8 架阿拉伯戰鬥機，以檢驗 3:1 法則在動態系統中的有效性。



圖三：以、阿空戰模型模擬結果(以機殺傷力=1.8，阿機殺傷力=0.2)

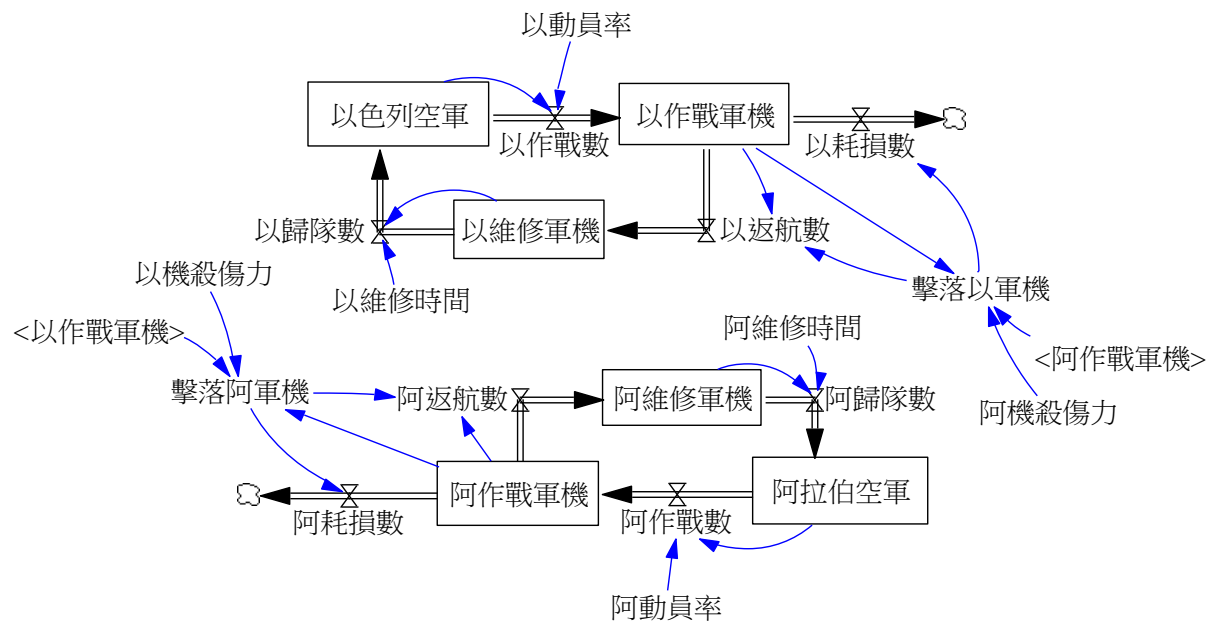
如圖三所示，當以、阿雙方的空軍戰鬥機數量為1:3，以色列採取提高殺傷力的手段，將以機殺傷力強化為阿機殺傷力的九倍(即：以機殺傷力：阿機殺傷力=9：1)時，以、阿雙方的空軍戰鬥機約於第10天時均耗損殆盡，形成兩敗俱傷的局面。由此可知，以色列空軍唯有經由戰技訓練與學習的強化，才有可能促使其殺傷力不斷提

升。事實上，相關研究顯示，以色列空軍單位也正是透過密集而嚴格的戰鬥後續評鑑(After-Action Reviews)，使其飛行員得以藉訓練時裝置於駕駛座艙的攝影機，記錄下飛行訓練過程中的所有操作內容，並於訓練結束返航後立即以中隊為單位進行簡報與討論，一一找出訓練過程中的所有缺失據以改進，因而養成更精良的戰技，始能在1967年以、阿六日戰爭中迅速摧毀三個敵對阿拉伯國家的空軍力量，並炸掉伊拉克的核子反應爐(Popper & Lipshitz, 1998)。然而，雖然理論上以色列可以運用種種促進組織學習的科技與制度，增強其戰鬥機飛行員的空戰能力，但實際上訓練過程中將不免受限於邊際效益遞減的學習曲線，而在遭遇學習瓶頸後達到無法超越的殺傷力極限。因此，如果以色列空軍殺傷力訓練僅能達到每架戰鬥機擊落1.5架敵機的目標，則似乎就註定了以色列空軍必定遭遇失敗的命運了。

不過，正如軍事分析家所指出的，軍事系統所涉及的四個層次必須互相配合，才能產生最大的軍力綜效。也正因如此，軍事系統的動態複雜特性，雖然一方面使軍事專家們因企圖釐清其變化萬千的內涵而費神思量，另一方面則允許創新戰略思考及軍事競賽規則的領域，擁有無限寬廣的想像空間，因而給予真能洞悉隱藏於複雜表象背後眾多機會的軍事領導人發揮洞見與用兵長才的用武之地，得以為軍事決策提供更多的策略選擇槓桿。鑑於戰爭所牽涉的因素繁雜多變，為明確闡述動態系統分析的特色，作者在下一節中，將只在前述的以、阿空戰模型增加少數幾項變數，而以複雜層次稍高的情況說明以、阿間從事軍事規劃可能採行的做法。

伍、動員、戰機維修與空戰優勢

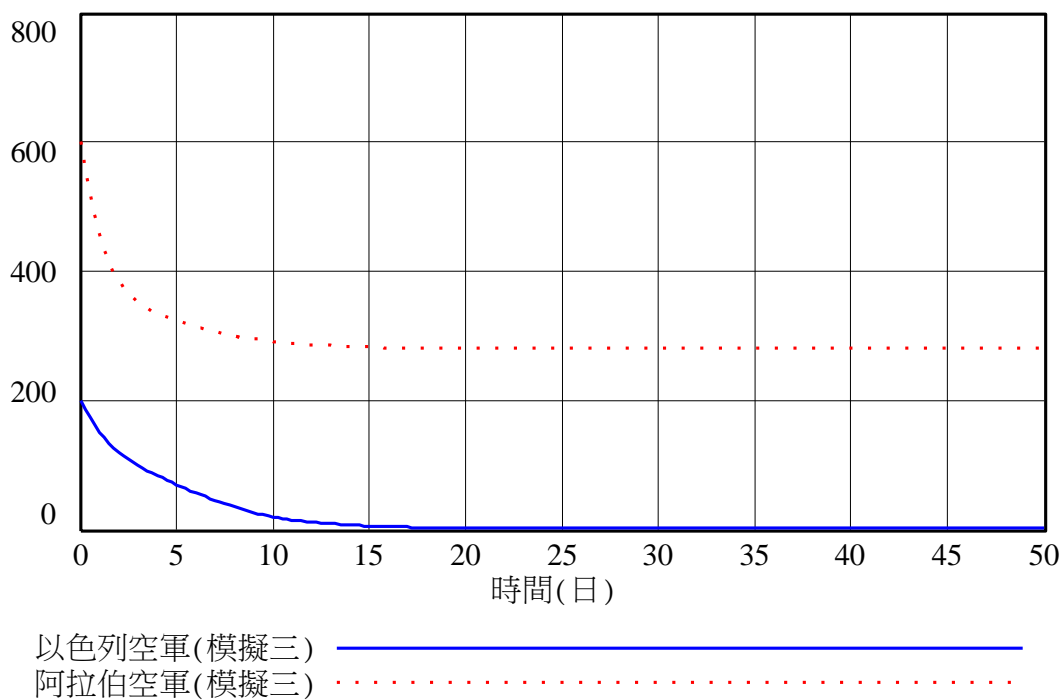
由於以色列在 1967 年六日戰爭中大獲全勝的戰果影響，使其傾向於過度強調發展制空優勢的重要性，而將強化地面部隊一步兵與砲兵一的戰力置於次要考量。1973 年，以色列與阿拉伯國家再度爆發戰爭。然而，在戰爭開始後的一星期內，以色列空軍飛機卻受制於阿拉伯聯盟的地面炮火攻擊，無法發揮其應有的空中優勢力量，直到以色列意識到必須有效整合空中與地面部隊力量，改變戰略採行陸、空聯合作戰，先以地面部隊掃除埃及防空砲火的干擾，才使得以色列空軍再度展現其克敵致勝的殺傷力(Millett, et al., 1986)。



圖四：以、阿空戰整合模型

圖四的以、阿空戰整合模型，係以圖一的以、阿空戰模型為基礎加以修改而成。如圖四所示，以、阿雙方的空軍並非同時全部起飛進行空中戰鬥，而是依其動員能力決定可以升空從事戰鬥任務的飛機數量。其次，飛機返航後，必須經過整補檢修後始能再度具有備戰能力。因此，以、阿空戰整合模型在以、阿雙方均增加了動員

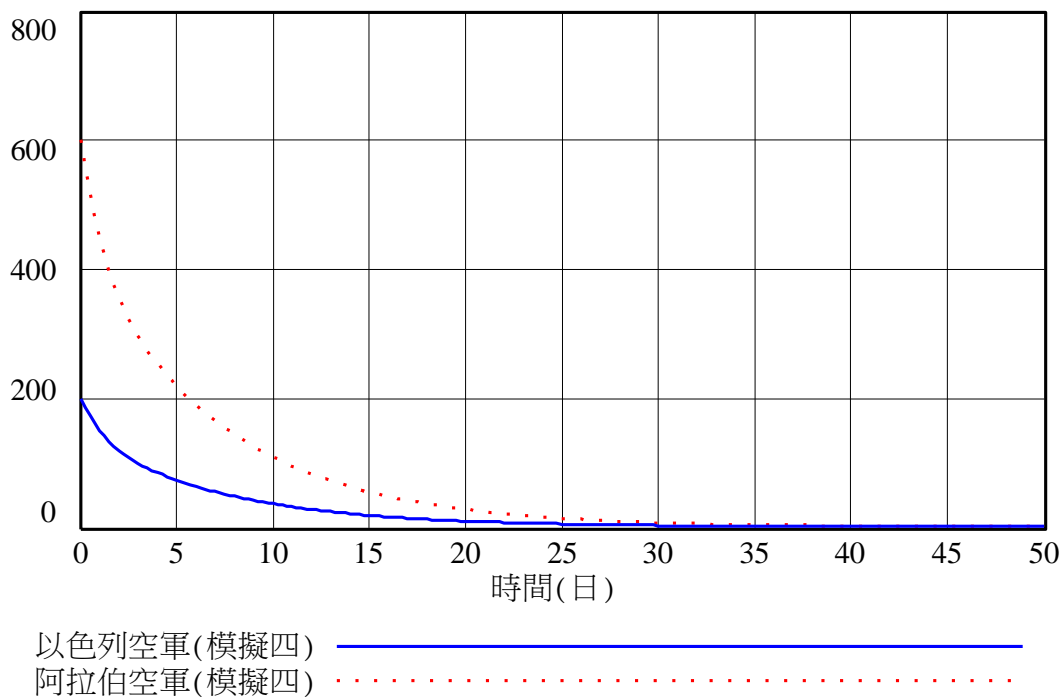
率和維修時間兩項變數。不過，就動員率此一變數而言，可能係由以、阿空軍集結速度、地面部隊支援、產業與技術資源的供應，以及足夠且合格的軍事人力徵調等等因素所組成(Cohen, 1988; Millett et al., 1986)，但在簡化模型的考量下，本模型僅以動員率此一統合變數(Aggregate Variable)代表以上列舉的多項相關因素。



圖五：以、阿空戰整合模型模擬結果(以機殺傷力=0.6，阿機殺傷力=0.2)

在圖四的以、阿空戰整合模型中，假設以、阿雙方的動員率均設定為 0.3，即：每天可出動作戰的空軍戰鬥機為全部戰鬥機的 30%；其次，雙方的飛機維修時間均設定為 1 日，即：戰鬥機返航後需檢修整補一天才能再度進入備戰狀態。當以、阿雙方的空軍戰鬥機比率為 1:3，而空軍殺傷力仍分別為 0.6 與 0.2 時，以色列與阿

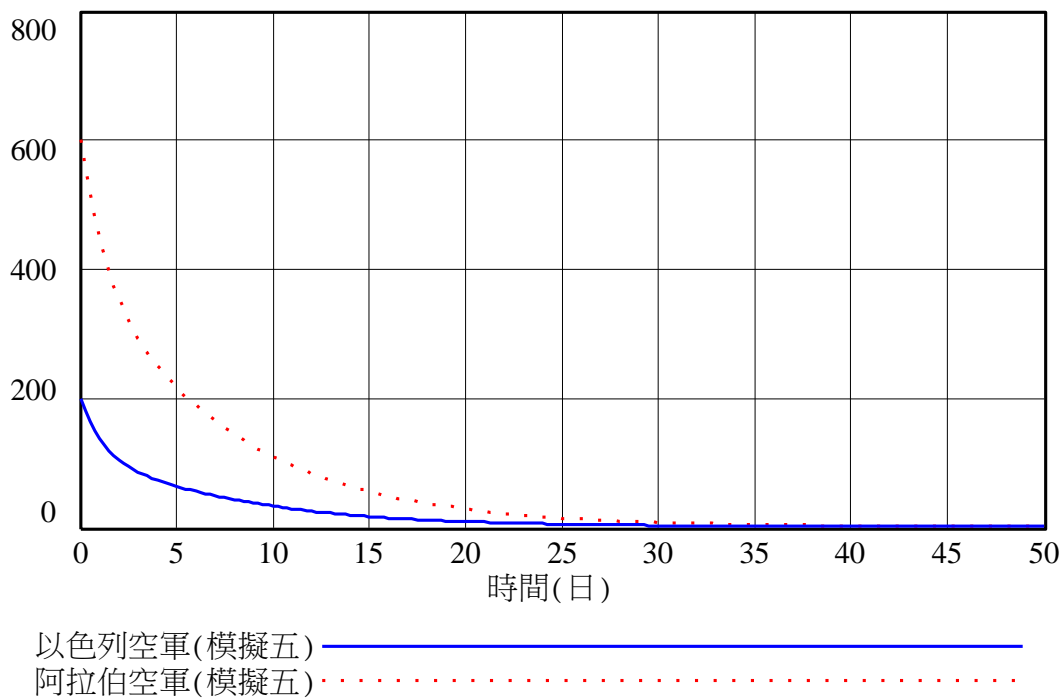
拉伯空戰的模擬結果即如圖五所示，以色列空軍於空戰開始後的第 20 日被全數殲滅，而阿拉伯空軍則仍保有約 280 架飛機。雖然，以、阿空戰整合模型因增加了兩個存量而產生不同於圖一以、阿空戰模型的時間延滯效應，致使以色列空軍被殲滅的時間比第一次模擬結果延遲了約 15 天，但以色列空軍在兩次模擬中均遭致戰敗的結果則並無二致。就軍力平衡的觀點而言，戰敗時間的早晚應該並非評估重點，而如何獲取最後勝利可能才是應予重視之所在。因此，我們有必要再度將以色列空軍殺傷力提升至 1.8，以測試 Epstein 有關兵力居於劣勢一方的殺傷力應達到兵力占優勢陣營九倍的主張是否依舊成立。



圖六：以、阿空戰整合模型模擬結果(以機殺傷力=1.8，阿機殺傷力=0.2)

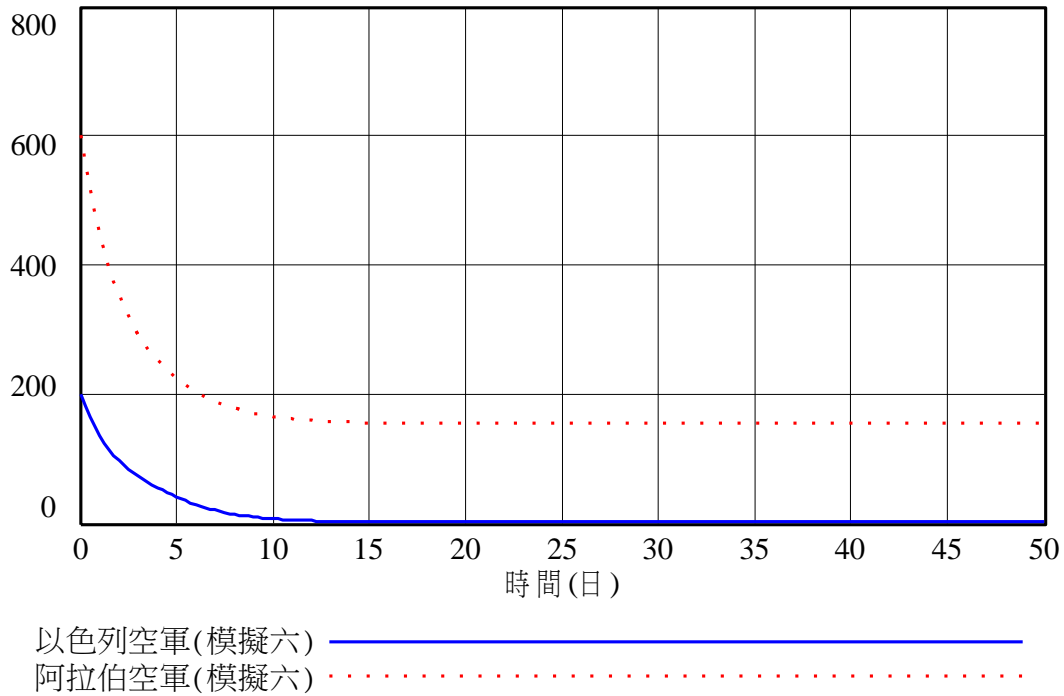
由圖六的模擬結果可發現，當以色列空軍殺傷力提升至 1.8 時，以、阿雙方的空軍在戰爭開始後的第 40 日左右同歸於盡，再

度證明 Epstein 的論點可以通過檢驗，而確實具有其相當的效度。不過，如果加入上一節所提有關殺傷力提升極限的問題，將以色列空軍殺傷力設定為最高僅能達到每架戰鬥機擊落 1.5 架敵機的限度，則以色列空軍將必然因處於劣勢而落敗，故必須尋找其他的因應方案，以期最低限度能達到保持軍力平衡的要求。鑑於圖四的以、阿空戰整合模型增加了動員率與維修時間兩項變數，故似乎可以藉改變這兩項變數的數值，以找出它們在影響空戰結果上所扮演的角色。事實上，這也正是 Epstein(1988)針對 3:1 法則所提出的根本質疑，即：到底 3:1 應以哪些因素來相比？為尋求這個問題的解答，以下將首先將動員率納入模擬測試，以了解其變動對軍力平衡動態演化過程中的可能效應。



圖七：以、阿空戰整合模型模擬結果(以殺傷力=1.5，以動員率=0.402；阿殺傷力=0.2，阿動員率=0.3)

圖七所顯示的模擬結果，係將以色列空軍殺傷力限定為 1.5，阿拉伯空軍殺傷力仍設定為 0.2。不過，在阿拉伯空軍動員率保持 0.3 的情況下，假設以色列方面加強各類產業、財力與人力的資源支持，使該國動員率獲致提升。經模擬測示可知，只要以色列動員率能提高至 0.402，即可達到和阿拉伯處於軍力平衡的要求。當然，如果以色列方面能促使動員率更為提高，即可能在空戰中掌握優勢地位。由此可知，當以色列空軍在殺傷力因訓練瓶頸限制無法超越 1.5 時，假設以、阿雙方的其他條件不變，則使其動員率提高達到甚至超過 0.402，即為以色列空軍獲勝的關鍵轉捩點，而這也正是以色列方面所可操控的策略槓桿點之一。當然，由於戰爭是一種動態發展的過程，故我們也不能只一廂情願地假設阿拉伯聯盟不會採行任何改善其軍事效能的措施。如果阿拉伯空軍發現己方軍力不足以獲取勝利，因而亦強化其戰技訓練或改用高性能戰鬥機，使其空軍殺傷力獲得提升，則會有什麼結果呢？

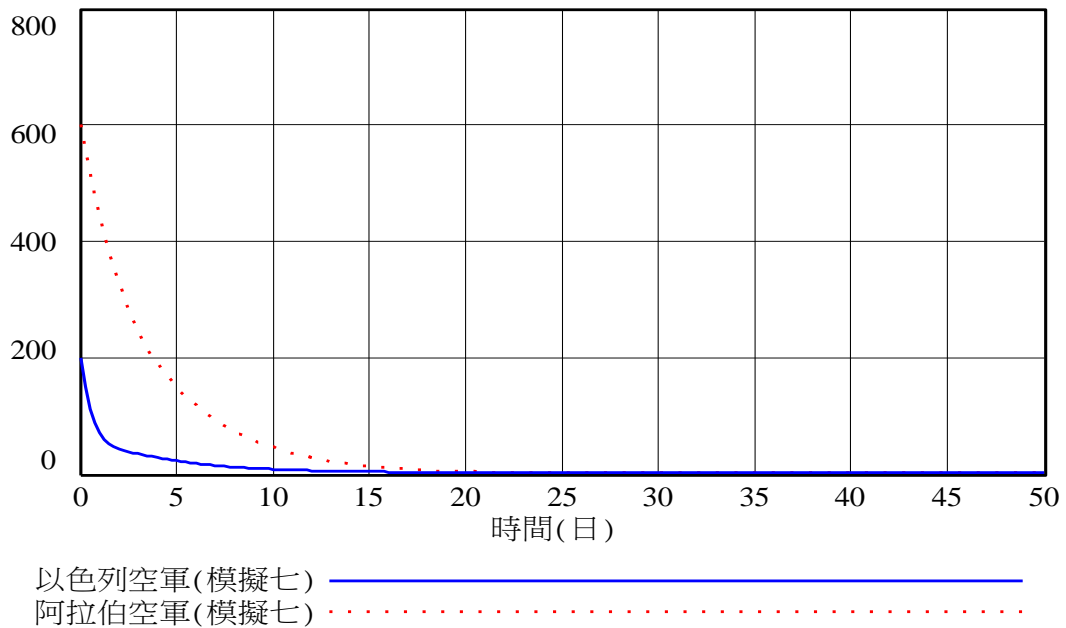


圖八：以、阿空戰整合模型模擬結果(以殺傷力=1.5，以動員率=0.41；阿殺傷力=0.3，阿動員率=0.3)

如圖八所示，當阿拉伯空軍將其殺傷力提高至 0.3，而動員率仍維持於 0.3 時，即使以色列空軍的殺傷力如前次模擬一樣為 1.5，而且動員率比前次模擬稍為提高至 0.41，則可由模擬結果知悉，以色列空軍將在戰爭開始後第 15 日被澈底擊潰，而阿拉伯方面仍保有約 153 架飛機。如此一來，除非以色列方面再努力提高動員率，似乎沒有可能達到和阿拉伯僵持對峙的局面。

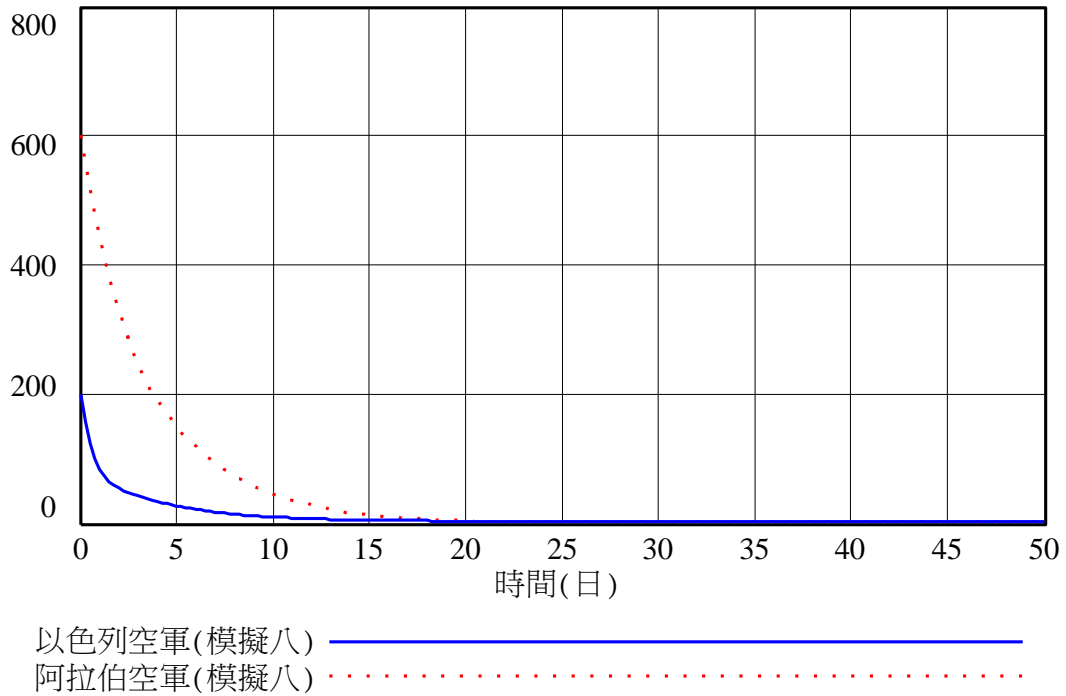
在第七次的模擬中，假設以色列動員所有可用資源，可以將其動員率提高至每架戰鬥機每天可升空作戰的 1.2 次，則可依模擬結果看出，以、阿雙方空軍均將於戰爭開始後的第 23 日左右全軍覆沒，而重新回到軍力平衡點。由此可知，只要阿拉伯空軍殺傷力提高一成(10%)，以色列空軍則須將其動員率提高為前次模擬關鍵點的大約三倍，才能保持和阿拉伯空軍的軍力相當的狀態。不過，可能以色列方面基於各項資源的最大供給限制，只能將動員率增加至

每天每架飛機升空作戰 1 次。因此，以色列為能依舊掌握制空優勢，就必須再尋找其他可供強化軍力之槓桿。在圖四的以、阿空戰整合模型中，似乎就只剩下維修時間一項因素可以動腦筋了。



圖九：以、阿空戰整合模型模擬結果(以殺傷力=1.5，以動員率=1.2；阿殺傷力=0.3，阿動員率=0.3)

如圖十的第八次模擬結果顯示，當以色列空軍殺傷力為 1.5，動員率上限為 1，假設以色列將飛機返航後的維修整補時間縮減為 0.8 日，而阿拉伯空軍殺傷力為 0.3，動員率為 0.3，維修時間是 1 日時，以、阿雙方空軍仍約略維持於僵持對峙的局面，並在戰爭開始後的第 23 日時戰至最後一兵一卒。因此，0.8 日的維修時間是本次模擬中以色列的致勝關鍵，也是在殺傷力與動員率無法更為提高的情況下，以色列唯一可運用的策略槓桿點。



圖十：以、阿空戰整合模型模擬結果(以殺傷力=1.5，以動員率=1，以維修時間=0.8；阿殺傷力=0.3，阿動員率=0.3，阿維修時間=1)

陸、結語

系統動力學是針對系統隨時間演變而產生行為改變的情形所進行的研究，其研究過程則可依先後順序區分為下列四個階段 (Rowell & Wormley, 1997: 3)：

- 一、界定系統、系統界限、輸入變數與輸出變數。
- 二、依據分析或實驗所獲得的數學或圖形關係，建構一個實質系統

的動態模型。

三、確定系統模型的動態行為，以及系統輸入對系統關鍵輸出變數的影響。

四、提出建議或策略，俾透過系統結構或參數值的修正以改善系統績效。

一般而言，應用系統動力學以建構動態系統模型之主要目的，可約略分為以下三項，即：研究系統的定性行為、研究系統的定量行為與研究系統的控制屬性。首先，就研究系統的定性行為而言，系統動力學為研究者提供了一套快速有效的方法，使之能依據初步的因果假設，透過模擬所導出的系統行為軌跡，檢視其心智模式推論的正確性。其次，在研究系統定量行為方面，研究者可依據真實世界中的各項因素，尋找實際或估計參數值輸入電腦進行模擬，並將模擬結果與實際情況比對，以精確描述所關注現象與問題的結構。最後，研究者亦可以模型所代表的真實系統為基礎，嘗試找出能控制系統行為模式變遷的槓桿點，供作研擬具體策略的參考依據 (Schreiber, 1981)。

隨著科技的發展，現代戰爭活動所涉及的因素日趨複雜多變，各種軍事政策間可能會因動態系統反饋迴路持續互動所形成的補償性效應影響，而導致相輔相成或相消相抵的結果。因此，一項成功的軍事行動，必須周延而精確地評估各種策略組合的可能效應，才可能真正找到四兩撥千斤的政策槓桿點。事實上，就軍事系統所涵蓋的政治、戰略、作戰與戰術等四個層次活動而言，各個層次所考量的問題焦點與時空尺度均不盡相同，而有效劃定適切的系統界限，分別釐清各個層次的系統結構，再進一步將各次級系統加以連結，形成一個邏輯嚴謹的整體系統，方有可能透過實際參數值的輸

入，測試各種政策備選方案的效應，並藉以產生有價值的決策資訊供軍事決策者進行政策選擇時作為參考依據。

本文使用兩個虛擬以、阿空戰模型所進行的動態分析，在本質上係屬於一種定性行為的分析，故並非完全依據實際情況與真實參數進行模擬，其目的則在於闡明系統動力學動態模型建構與電腦模擬的方法，希望能經由觀察系統行為的變遷結果，一方面驗證將 3:1 法則應用於動態系統中的有效性，另一方面推論可能影響軍力平衡的關鍵因素及其綜效，俾供後續相關研究與實務工作者進行動態淨評估選擇適當工具時納入考量。

綜合而言，系統動力學所使用的系統思考方法與電腦模擬技術，提供了一套迥異於傳統研究典範的思惟途徑，使各相關領域的學術研究人員與具有實務經驗的軍事專家得以透過共同語言介面的協助，大幅縮減彼此間過去難以突破的溝通障礙，進而從整體系統的宏觀角度切入問題，在集思廣益的參與合作下，達到強化淨評估功能以提升軍事決策品質的目標。

參考資料

(一) 中文部份

陳勁甫、邱榮守，(2001)，美國淨評估與歷史發展，*戰略與國際研究*，第三卷，第二期，102-124 頁。

廖宏祥，(2001)，淨評估：方法與應用。*戰略與國際研究*，第三卷，第三期，1-22 頁。

韓釗，(2002)，*系統動力學—探索動態複雜之鑰*，台北：華泰。

(二) 英文部份

Cohen, E. A. (1988). Toward better net assessment: Rethinking the European conventional balance. *International Security*, 13(1), 50-89.

Cohen, E. A. (1996). A revolution in warfare. *Foreign Affairs*, 75(2), 37-54.

Diehl, E. W. (1994). Managerial Microworlds as Learning Support Tools. In J. D. W. Morecroft, & J. D. Sterman (Eds.), *Modeling for Learning Organizations*. Portland, OR: Productivity Press, 327-337.

Epstein, J. M. (1988). Dynamic analysis and the conventional balance in Europe. *International Security*, 12(4), 154-165.

Forrester, J. W. (1968). *Principles of Systems*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hashim, A. S. (1998). The revolution in military affairs outside the west. *Journal of International Affairs*, 51(2), 431-445.

King, J. B. (1994). Tools-Я-U.S. *Journal of Business Ethics*, 13, 243-257.

Marshall, A. W. (1995). Revolution in Military Affairs. Statement Prepared for the Subcommittee on Acquisition and Technology, Senate Armed Services Committee.

Mearsheimer, J. J. (1989). Assessing the conventional balance: The 3:1 rule and its critics. *International Security*, 13(4), 54-89.

Mearsheimer, J. J., Posen, B. R., & Cohen, E. A. (1989). Reassessing net

- assessment. *International Security*, 13(4), 128-179.
- Millett, A. R., Murray, W., & Watman, K. H. (1986). The effectiveness of military organizations. *International Security*, 11(1), 37-71.
- Richardson, G. P., & Pugh, A. L. (1981). *Introduction to System Dynamics Modeling with DYNAMO*. Portland, OR: Productivity Press.
- Rowell, D., & Wormley, D. N. (1997). *System Dynamics: An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Ryan, T. (2000). The Role of Simulation Gaming in Policy-Making. *Systems Research and Behavioral Science*, 17, 359-364.
- Schreiber, B. D. (1981). Sensitivity Analysis and Control by Simulation. In E. Paulré (Eds.), *System Dynamics and the Analysis of Change*. Amsterdam, Netherlands: North-Holland Publishing Company, 353-365.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.
- Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Watts, B., & Grumman, N. (1998). Military balances and the art of net assessment. Workshop on Arms Control & Security in the Middle East, Cairo, Egypt.

Modeling and Simulating Dynamic Systems: A Tool for Strengthening Net Assessment

Charles C. Han

Abstract

Along with the innovations of modern technology, the so-called military-technical revolution has led to a fundamental change and reordering of the posture of national defense. Moreover, in a highly dynamic and complex environment, it is also asserted that the capability of performing dynamic analyses has become increasingly crucial for military decision-makers to get hold of strategic leverages. Therefore, this article intends to highlight the attributes of dynamic complexity in contemporary military systems by analyzing a system dynamics model between two opposing air forces. Based upon the analysis, this article discusses the usefulness of employing System Dynamics as a tool for strengthening net assessment as well as integrating military decision making across different levels.

Key Words: Net Assessment, System Dynamics, Dynamic System Analysis, Military Balance, Systems Thinking and Computer Simulation.

資料探勘於行政知識管理的應用*

蕭乃沂^a

黃東益^b

陳敦源^c

摘要

本論文首先討論資料探勘的原理及基本方法，除了釐清其與知識管理之間的關連，也引介了實施資料探勘所必須的架構與程序。同時以公部門的行政相關知識應用為焦點，透過兩個實際案例闡釋資料探勘如何將資料轉換為具有經營管理意義的施政知識，並且探討未來於行政管理相關研究中可能的應用方向。

* 作者感謝國立政治大學公共行政學系吳瓊恩教授對於本論文初稿的評論與指正；也感謝台北市政府研究發展考核委員會「台北市政府接受人民施政意見反應機制之研究」專案委託研究的支持。

^a 美國紐約州立大學奧本尼分校（State University of New York at Albany）公共行政暨政策學博士，現任世新大學行政管理學系助理教授，研究領域為動態決策理論、政策模擬與分析、及行政資訊管理與電子化政府。

^b 美國德州大學奧斯汀分校（University of Texas at Austin）政治學博士，現任世新大學行政管理學系助理教授，研究領域為政治學、公共政策、民意調查、及政策參與。

^c 美國羅徹斯特大學（University of Rochester）政治學博士，現任世新大學行政管理學系副教授，研究領域為民主與官僚、制度理論、政策分析、與社會科學方法論。

關鍵詞：資料探勘 / 資料採礦 / 資料挖掘、知識管理、顧客 / 公民關係
管理

壹、緒論

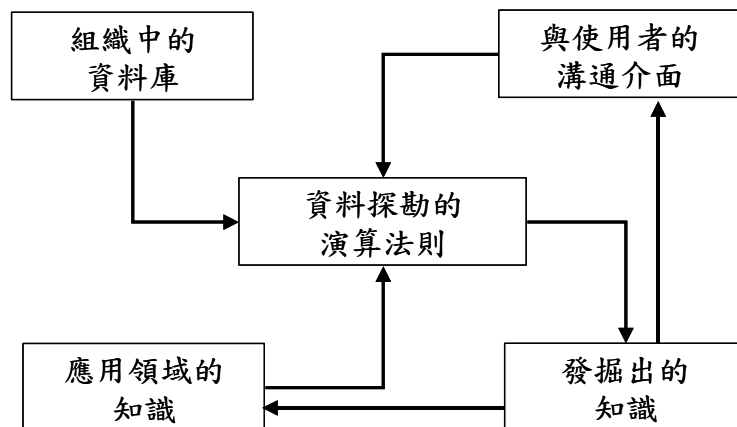
自 1990 年代起，知識經濟 (knowledge-based economy) 已逐漸成為一種重要的經濟型態，並且使得世界先進國家嚴肅思考其對原有的經濟活動與政策所產生的衝擊。而當宏觀的經濟體制與產業受到影響之際，微觀層面的組織個體自然也必須在經營管理策略上作出相對的調整。以此角度論之，知識管理 (knowledge management；胡瑋珊，1999) 則可視為個別組織在其內部的經營策略與管理作為中的重要回應，相對於目前已經存在的管理領域，如財務管理及行銷管理，知識管理的貢獻並非取代原有的作法，而是以知識的取得、儲存、轉換、分享、應用為主軸，針對原有的經營策略與管理作為提出可供補強與修正之處。

與知識管理有關的眾多實踐方法與技術中，資料探勘 (data mining，或譯為資料挖掘、資料採礦) 的基本構想是將蒐集到的大量資料，擷取出可供應用於營運管理作為的資訊與知識，以期能創造組織的競爭優勢。由於此知識轉換與建構的特質，資料探勘已成為目前知識管理研究與實務中，快速發展的領域之一，並且逐漸成為許多管理活動的基礎，例如在行銷管理中崛起的顧客關係管理 (customer relationship management, CRM；李昇暉，2001) 即相當倚賴資料探勘技術的支援。

本論文以文獻分析與現有統計資料分析為研究方法，首先引介資料探勘的基本原理與程序，並輔以國內與公部門相關的應用文獻加以說明；隨後並將以台北市政府民意反映機制 (陳敦源、蕭乃沂，2001) 中的部分資料為個案，實地演練資料探勘中的方法，以期能更清楚地闡釋資料探勘的應用，並有助探討未來於行政管理實務與研究中可能的應用方向。

貳、資料探勘的原理

資料探勘的基本定義在於從已經蒐集到的資料中，尤其是組織現存的資料庫（database; Frawley *et al.*, 1991; Chen *et al.*, 1996），利用各種統計分析（Giudici *et al.*, 2001）或人工智慧等（artificial intelligence，詳後文）的方法，尋找出有經營管理價值的資訊與知識，這些資訊與知識通常不是顯而易見，而是隱藏於組織擁有的大量資料中（Fayyad, 1996; Han and Kamber, 2001）。依據以上的基本定義，資料探勘的整體架構與程序，可用下圖一加以說明。



圖一：資料探勘的架構

資料來源：譯自 Frawley *et al.*, 1991

一、組織中現有的資料庫

首先，資料探勘的資料來源是組織中現存的資料庫，文獻中常見的範例是企業中的客戶資料；而公部門中與民眾相關的業務資料也是典型的例子，例如民眾的報稅資料（李明章 等，2000），或是民眾透過各種管道的反映意見（陳敦源、蕭乃沂，2001）；另外，

行政部門內常見的績效資料也可能是資料探勘的重要來源，例如各部門回覆民眾反映意見的績效。這些資料通常以關聯式資料庫（relational databases）的格式儲存，亦即如常見的 Microsoft Access 的紀錄列（records in rows）與資料欄位（data fields in columns）的定義及運作方式。但是相關研究中也涉及不同種類的資料庫格式，如物件導向資料庫（object-oriented databases），或是不同資料型態，如質化與量化資料探勘的探討（Han and Kamber, 2001）。

二、應用領域知識

除了組織的資料庫之外，應用領域的知識（domain knowledge）也是在執行資料探勘之前的必要準備，亦即資料探勘的使用者必須有能力掌握關於該應用領域的相關知識，因為這些相關知識將成為後續選定資料探勘方法的依據，同時也是解釋資料探勘結果時不可缺少的基礎。在領域知識的相關研究中，多集中於知識的表達模型，例如語意資料模型（semantics data model）或規則資料庫（rule-based model; Chen *et al.*, 1996），除了作為資料探勘方法的先前準備之外，應用領域知識也將隨後續的發掘出的知識結果加以修正。

三、使用者介面

與使用者的溝通介面（user interface, UI）指的是在執行資料探勘時，資訊系統或資料探勘專屬軟體與使用者之間的電腦介面設計，由於資料探勘須透過軟體操作輸入使用者的需求或輸出發掘出的知識結果，因此一般軟體系統設計時的介面問題也成為考量因素。不過，目前的文獻並未在此有太多的著墨（楊亨利、林幸怡，1998），而通常假設使用者需求的輸入與知識發掘結果的輸出皆可透過一般軟體設計達成預期效果。

四、發掘的知識類型

依據發掘出的知識表達型態，資料探勘可分為下列幾種常見的類型。在以下的說明中，均以關聯式資料模型 (relational data model) 為基礎，例如傳統的試算表或統計分析軟體中，紀錄列代表樣本個體，資料欄位則代表不同的變項。

(一) 分類法則 (classification rule)：此種分析是以預定的資料

欄位變項為區分依據，將紀錄列中的個體加以分群，使得相對於此分群變項，這些群體間的具有高度的同質性。例如對於透過台北市市長電子信箱反映意見的民眾當中 (黃東益等, 2002)，可依據其「對台北市政府回覆信件的滿意度高低」以及「該陳情事由是否曾經反映過」兩種變項，至少可將民眾區分為四群，即「對單次抱怨的回覆感到滿意的民眾」、「對單次抱怨的回覆感到不滿意的民眾」、「對重複抱怨的回覆感到滿意的民眾」、與「對重複抱怨的回覆感到不滿意的民眾」。此結果至少可以刺激行政部門嚴肅思考：為何某些重複抱怨的回覆令民眾感到不滿意？

(二) 關聯法則 (association rule)：此種分析是以搜尋變項之間的

關聯為焦點，嘗試找出具有經營管理意義的知識。例如著名的亞馬遜網路書店中 (Amazon.com，現已擴充為網路百貨)，當一位網路購物者確認購買某本書時，網站會自動提醒該購物者同樣購買相同一本書的其他消費者，還同時購買了哪些相關的書籍。或是在去年度使用手寫報稅的族群中發現：曾經考慮過使用網路申報所得稅，但是最終仍選擇手寫報稅的民眾之中，對網路報稅所須知電子憑證申請與報稅軟體的好用度，均有很差的評價。

- (三) **分群法則 (clustering rule)**: 將資料個體 (如企業所服務的顧客, 政府所服務的民眾) 加以分群的構想其實與上述的分類法則相當接近, 它們之間的不同在於: 分類法則通常有預設的區分變項, 如上述的「對台北市政府回覆信件的滿意度高低」以及「該陳情事由是否曾經反映過」, 而進行分群區隔 (segmentation) 時則通常沒有預設的區分變項或層級, 而是以較探索性 (exploratory) 與動態 (dynamic) 的方式, 嘗試搜尋可用以區分同質性群體的變項, 並且這些區分方式具有實質意義。例如透過資料探勘軟體 IBM Intelligent Miner for Data 的協助, 分析者可以從民意調查問卷的回收資料中, 可將明顯表達投票意向的回覆民眾區分為若干互斥群組, 例如泛藍與泛綠陣營 (駱至中、林錦昌, 2002), 然後再依據其他未表態民眾與這些已表態民眾之間在其他變項 (例如省籍) 的關聯性, 預估泛藍與泛綠陣營的比例。
- (四) **估計及預測 (estimation and prediction)**: 此種資料探勘的方法是利用一組自變項或獨立變項 (independent variable), 以建立估計或預測未來某因變項的分析模型, 估計與預測的分別在於估計通常使用在相近時間點的跨部門 (cross-sectional) 資料, 而後者通常使用時間縱貫性 (longitudinal) 的資料。例如透過網際網路上的資料探勘 (Web-mining) 以及資料探勘軟體 SPSS / Data Mining / CRM 的協助, 高雄市國稅局嘗試建立預測納稅民眾滿意度的預測模型 (李明章 等, 2000)。
- (五) **順序模型 (sequential modeling)**: 這是以事件的發生時間先後順序為主軸, 嘗試建立事件之間先後關聯模型, 除了預測後續事件的發生時間外, 並可藉以訂定相關的管理措

施。例如，對於監理業務機關而言，得知駕車民眾前一次的駕照更新時間通常可以精確地預測未來換照時間（通常以 6 年為有效期間），因此監理機關可以預測每一年中各時間的工作量，並預先配置合理的人力與設備。

本文至此雖已介紹五種資料探勘常見的模型，但是此發掘出的知識類型仍不斷地擴展之中（沈清正 等，2002），因應未來公私部門的經營與管理需求，相信會有更多樣化的知識需求，資料探勘的模型也將持續發展，並且其專屬軟體（如前文中提及的 IBM Intelligent Miner for Data 及 SPSS / Data Mining / CRM）的功能也會隨之升級。

五、資料探勘的演算法則

最後，在圖一資料探勘的整體架構與程序中的核心元素為資料探勘的演算法則（algorithm），目前文獻中有三大類的演算法則可供使用（楊亨利、林幸怡，1998；Han and Kamber, 2001）：人工智慧（artificial intelligence）與適應系統（adaptive systems）、結構化知識萃取（structural knowledge extraction）、及統計分析（statistical data analysis）。這些不同類別的演算法則的共同任務，是將透過使用者介面輸入的需求，以應用領域的知識類型為基礎，將組織現有資料庫中的現有資料，轉換並擷取可供應用的知識，並透過使用者介面回饋予使用者，同時也可能修正原有的領域知識。

由圖一的運作程序可以得知，這些類別的演算法則與後續發掘出的知識之間，必然有特定的對應關係，例如前述的關聯法則的知識型態，應適合透過統計分析的運算法則轉換而取得；而分群法則，由適應系統演算法則中的如類神經網路（neural networks）演算取得。本段後文不擬深入演算法的設計細節，僅簡要說明此三大類

演算法的基本構想，而這些演算法的實踐也是所謂資料探勘專屬軟體必須設計在其軟體系統中的。

在人工智慧與適應系統的類型中，目前以類神經網路的應用最為廣泛，其他屬於此類型的演算法還有遺傳演算法（genetic algorithm）與模糊理論（fuzzy theory）等。此大類演算法的構想主要在於使用重覆學習的一連串例子，發展出足以描述資料特性的模型，並且據以成為預測的基本參考（Han and Kamber, 2001）。

屬於「結構化知識萃取」類別的演算法又可區分為三個次類別，即決策樹（decision tree）、關聯資料分析（association analysis）、與概念樹（concept hierarchy tree）等三種導向的歸納學習法。決策樹分類法是利用特定的屬性值，將資料庫中的資料予以分類，對於新增資料，則可依據分類歸納至決策樹的適當位置。關聯資料分析則企圖找出資料之間的關聯規則，希望由資料庫中各資料變項的分布情形，歸納出其間的關聯性。而概念樹導向的歸納學習法是將每個屬性的內容依據專家知識或現實情況，逐層往上形成概念樹，以建立抽象化規則。

最後，統計分析演算法則是以機率統計方法作為建立知識的運算，例如利用相關及迴歸分析（correlation and regression analysis）可以確定變項間的關聯法則，利用時間序列分析可以推導出預測法則。

六、國內公部門的應用案例

除了於前文中引介的少數國內公部門的案例之外（李明章等，2000；韋端，2001；駱至中、林錦昌，2002），大部分國內資料探勘的應用多集中於企業部門的知識管理及顧客關係管理（楊亨利、林幸怡，1998；李昇敦，2001；沈清正等，2002），因此實有

賴學術及實務社群的共同努力，探索資料探勘於公部門運作上可能的助益。

後文中我們將以兩個案例，演練上述資料探勘中的方法。限於研究時程，我們無法以專屬軟體實作如圖一的完整資料探勘程序，亦即對於使用者介面的部分將予略過。因此後文的兩個案例將著重在圖一的「組織中的資料庫」、「應用領域知識」及對於「發掘出的知識」的探討；所採用的演算法則集中於統計分析法，並由 Microsoft Access 及 SPSS 作為輔助運算的軟體。

參、資料探勘在公部門的應用案例：民眾意見 處理績效的再探索

以下兩個案例的資料來源皆取自台北市政府民意反映機制中的部分資料（陳敦源、蕭乃沂，2001），下表一的彙整指出，當民眾對台北市政府的施政措施有任何意見、批評、或抱怨時，可以透過五種媒體（書信/傳真、電話、面晤、電子郵件、及報章投書）反映；如果以反映管道或層級來區分，則可分為直接向業務相關的局處（局處長與民有約、局處長電子信箱等）或透過市政府的單一窗口（聯合服務中心、市長電子信箱等）。

一、現有資料與績效評估方式

依據表一中民眾陳情案件之反映管道與媒體統計，2001年6月共有12,242件民眾意見投入台北市政府，括號中的數字則為市政府研考會要求各局處按月提報的列管案件數目，市政府與各局處皆針

對特定的民眾反映意見事由訂定列管原則（台北市政府研究發展考核委員會，2001），各局處必須針對這些列管案件向研考會提供書面報表，報表中記載它們的陳情事由、處理天數、與處理情形等細節，而市政府研考會則依據每月各局處提報之列管案件，考核各局處的處理績效，目前的績效評估標準為統計各局處逾期處理案件的數目，並逐案檢討逾期結案的原因是否涉及承辦作業的延遲，或源自案件本身的困難程度。

表一：2001年6月台北市政府民眾陳情案件之反映管道與媒體統計

媒體 管道/層級	書信/ 傳真	電話	面晤	電子 郵件	報章 投書	總數 (列管)	總數% (列管%)
市府一級局處	1,156 (1,034)	1,236 (51)	111 (5)		82 (5)	2,585 (1,095)	21.12% (15.11%)
局處長 與民有約			113 (33)			113 (33)	0.92% (0.46%)
局處長 電子信箱				1,290 (605)		1,290 (605)	10.54% (8.35%)
市長 電子信箱				4,080 (3,879)		4,080 (3,879)	33.33% (53.54%)
市長室 秘機案	1,169 (740)	571 (113)	94 (18)		77 (1)	1,911 (872)	15.61% (12.04%)
市長 與民有約			483 (32)			483 (32)	3.95% (0.44%)
聯合服務 中心	680 (246)	691 (243)	136 (60)		273 (180)	1,780 (729)	14.54% (10.06%)
總數 (列管)	3,005 (2,020)	2,498 (407)	937 (148)	5,370 (4,484)	432 (186)	12,242 (7,245)	100% (100%)
總數% (列管%)	24.55% (27.88%)	20.41% (5.62%)	7.65% (2.04%)	43.87% (61.89%)	3.53% (2.57%)	100% (100%)	列管率 59.18%

資料來源：陳敦源、蕭乃沂，2001

二、建立列管案件資料庫

圖二顯示利用個人電腦上常用的 Microsoft Access 資料庫軟體建立的列管民眾陳情案件的一筆紀錄 (record)，目前的資料欄位 (field) 除了用以辨識的列管號碼及總收文字號之外 (識別碼為 Microsoft Access 自動產生，非原始資料)，還包括承辦局處及次級單位、來文日期、收文日期、送辦日期、預定結案日期、實際結案日期、處理天數、催辦或展期原因、陳情來源、陳情事由、辦理情形、承辦人的分析意見、與其他文字說明。

圖二：列管陳情案件資料庫範例

識別碼		列管號碼		總收文字號	
		5 XXX		XXX XXX	
承辦一級局處			承辦局處下單位		
財政局					
來文日期	收文日期	送辦日期	預定結案日期	實際結案日期	處理天數
	2001/6/4	2001/6/12		2001/6/12	0
催辦或展期					
陳情人或陳情來源					
XXX					
事由					
申請分期繳納九十年一月至四月份無權占用本市中正區 XXX XXX XXX XXX XXX 號部分市有土地期間之使用賠償金及租金優惠案					
辦理情形					
有關台端所請九十一年一至四月份使用賠償金60772元比照租金六折優惠乙節，查台端所積欠上開金額係使用補償金，非屬租金，依台北市市有土地出租租金計收基準第三點規定：「無權占有市有土地之使用使用賠償金，依照土地申報地價年息百分之五計收，不適用優惠規定」					
分析意見					
二人身分證影本，保證人在職證明等各一份送局憑辦，另有關所請 君承租部分租金六折優惠乙節，查 君於九十年五月三十一日戶籍遷入本市 XXX XXX XXX 處，准予自該日起租金按六折優惠計收					
其他文字					

資料來源：本研究

三、資料探勘的初步結果與應用

如果可以建立並持續更新如圖二的資料庫，由上述的數值資料欄位，即目前用以評估績效的來文日期、收文日期、送辦日期、預定結案日期、實際結案日期、處理天數，可以萃取出可能結果如下圖三，以各單位為分析主軸，包含的欄位有平均處理天數、最大及最小的處理天數、與其列管陳情案件的總數。另外，透過交叉分析也可獲得各單位的逾期案件總數、收文及送辦日期的平均差距天數、平均逾期天數等（因資料欄位過多不在圖三之中）。

承辦一級局處	平均之處理天數	最小值之處理天數	最大值之處理天數	列管陳情案之筆數
勤檢所	9.0	6	13	4
南港區公所	8.3	6	13	3
衛生稽查大隊二	8.0	8	8	1
測量大隊	7.5	6	9	2
台北捷運公司	7.4	0	25	28
警察局交通大隊	7.3	3	10	3
社會局	6.4	0	28	203
建築管理局	6.0	6	6	2
主計處	6.0	6	6	1
士林地政事務所	5.0	4	6	2
衛生婦孺大隊	5.0	5	5	1
北投區公所	5.0	4	7	4
台北市政府警察局	4.9	0	17	50
市政府裁決所	4.9	0	10	8
台北市政府警察局大同分局	4.8	1	13	12
中正區公所	4.8	2	7	4
建設局	4.7	0	8	13
養護工程處	4.6	0	18	169
	4.4	0	8	30
松山區公所	4.1	2	7	17
松山地政事務所	4.0	4	4	1
民政局	4.0	0	8	17

圖三：列管陳情案件的績效資料探勘

資料來源：本研究

此結果對目前單以逾期案件總數，作為處理民眾陳情案件績效評估的標準而言，可能提供的修正首先是：考核績效時應該同時顧及各單位的列管陳情案件的總數，因為它與逾期案件總數有高度的關聯性（如前述的關聯法則），亦即單位中每月必須處理的民眾陳情案件總數愈多，逾期處理的可能性就愈高。而列管案件總數多的單位通常又是其業務性質與一般民眾日常生活較相關的單位（此陳述即為圖一中的應用領域知識），如圖三中的社會局（社會福利案件）與養工處（道路維修），因此單以逾期案件總數評斷績效，容易造成不公平的現象。

修正方式可以同時考慮將列管案件總數及逾期案件總數，例如可以依照列管案件總數區分最少的 25 % 的單位（如前述的分類法則），再列出逾期案件總數最多的 25 % 的單位，搜尋出在此兩群中的共同市政府單位，它們應該是屬於處理民眾意見績效較差的單位。另外，對於列管案件總數眾多（如最多的 10 % 的單位）、罕有逾期案件（如最少的 10 % 的單位）、且處理極有效率（如平均處理天數最少的 10 % 的單位），則應屬於值得表揚的模範單位。

四、其他可能的資料探勘

如果上述的資料庫可以連結民眾對各局處回覆的主觀評價，則將有更公允的績效評估，亦即具備上述列管案件總數眾多、罕有逾期案件、且處理極有效率的單位，如民眾對其回覆反映意見也能有高度的評價（如平均滿意度排名前 10 % 的單位），代表該單位可以兼顧處理民眾陳情案件的效率與效能。而這些對於績效評估的修正，對於資料探勘的技術而言，僅是重複利用前述的關聯法則與分類法則而已。

另外，對於上圖二中的質化文字資料，文本探勘（text mining，通常被歸類為資料探勘的一種）則可能提供了搜尋分類法則與分群法則的方法，例如陳情事由的分群即可作為製作常見問題集錦（frequently asked questions, FAQ）的基礎，目前 FAQ 的製作皆須仰賴各單位承辦人的經驗分享與默會知識（tacit knowledge），資訊科技與資料探勘應用的可能潛力值得進一步研究。

肆、資料探勘在公部門的應用案例：台北市市長信箱的績效評估

台北市長在 1994 年開放民選，並且經歷了首次的政黨輪替，為了提供民眾便捷的參與管道，並瞭解民眾對市政議題的偏好，建立民主的形象，當時的陳水扁市長在 1995 年 10 月以文字的 BBS 模式建立了電子郵件信箱－「阿扁信箱」，這是中華民國各級政府最早設立的電子信箱。隨著全球資訊網（World Wide Web）的興起，在 1998 年 3 月起將阿扁信箱改為網路版。1998 年馬英九當選市長後，延續市長信箱的功能，但為了淡化個人色彩，因此將原來的阿扁信箱改為「市長信箱」。由上表一的統計數字可以看出，2001 年 6 月的市長信箱陳情案件數已達到單月 4,080 件，佔陳情案件總數的三分之一，並且至今仍持續成長（黃東益 等，2002）。

一、現有運作方式

市長信箱以最簡單易於操作的方式呈現，一旦民眾進入市長信箱網址（<http://www.mayor.taipei.gov.tw>），即被引導填上使用者的電子郵件信箱、主旨以及陳情內容。在填完上述資料後，只要按「送

出」的按鈕，使用者很快的就會收到一封由市府寄來的確認信函，民眾點選確認，回覆信件後，其陳情才真正進入市府內部正式處理程序，市府的這個動作主要在確認寄信者的住址是合法的，以避免浪費人民的納稅錢來處理一些來路不明的信件。

在市政府內部也發展出一套處理市長信箱陳情的機制。民眾寄到市長信箱的信件首先由資訊中心從技術層面作一初步的篩選與處理，如剔除重覆的信件或轉寄的信件。資訊中心接著將篩選後的信件轉由秘書處第四組二位專人，就內容將信件分給各相關局處。而在每一局處，至少都有一專人負責收信，並將信件交由各業務單位處理。

並且根據市政府內規，相關業務單位在七個工作天內必須對市長信箱人民陳情案件正式回覆。對於市長信箱的陳情事由，以及各相關局處回覆市長信箱陳情案件的情形，由市府研考會進行追蹤列管工作，並如上述在每月統計回覆情形，作為考核的依據。除了內部對於回覆工作的控管，在回覆市民陳情的信件後，市府研考會也附上一封由市民填答的問卷，來表達該單位回覆及處理情形的滿意度，問卷由研考會匯整呈報。

二、資料探勘可能的應用

利用電子郵件反映意見實為現代網路化社會的具體實現，但是民眾知識水準不一，關注議題可能從日常生活週遭的小事（如路面或路燈損害的問題）到較高的市政政策的層次（如環保或城市外交政策），公共管理者該如何處理這些看似非常雜亂與多元的資料呢？根據前述發掘知識類型的五個法則，作者認為至少可以將市長信箱的訊息作下列方向的運用。

（一）分類或分群法則的運用：為了將電子郵件資料有效應用，

現階段市府應可初步將電子郵件依照陳情事由之主辦相關局處分類，所須的資料探勘程序即為上述的分類或分群法則，除了從每個月電子郵件數瞭解民眾關注的市政議題焦點外，從內容分析也可以瞭解該局處解決問題的努力與成效。例如，同一問題或類似問題是否重覆出現，如果是的話，市政管理者可以檢討這種現象到底是執行的問題或是政策面的問題，針對前者市府可加強監督，並作為對單位或個人考評的依據。如果是政策的問題，市府必須重新通盤考慮修改該現行政策。而這些依據熱門議題以及市政府的回應，也正是上述 FAQ 的製作依據。

- (二) **關聯法則的運用**：在對電子郵件進行基本的分類後，各單位可再依內部業務性質將顧客資料細分，並保存資料，各局處可在徵求以電子信箱陳情的市民之同意，將相關的最新施政資訊定時或不定時的傳給該民眾。例如，若有民眾曾透過市長信箱陳情抱怨申辦市政資料時到市政單位停車不便的問題，經過一段時間市政相關單位設立申辦免停車（drive through）的服務，相關單位即可透過建購的市民資料，主動通知該陳情人此項新政策的推動。此種服務不僅是有效積極處理人民陳情的途徑，更是藉著現有的人民陳情資料，透過知識探勘中關聯法則的應用，行銷及宣導政策的有效方式，此種主動服務民眾、瞭解民眾需求的作法，也將使陳情人耳目一新，其實這也是所謂顧客或公民關係管理的核心（Wagenheim and Reurink, 1991; Neu *et al.*, 1999; Vigoda, 2000）。
- (三) **估計及預測**：目前市政府在市長信箱的回覆信件之後，附有一份給陳情市民對於市府處理信件滿意度的調查問卷，市

府可根據政務及市政管理需求設計問題，並結合對郵件內容的編碼(coding)，建構預測模型。例如，市府可透過市長信箱郵件內容的語意分析，以業務承辦人員或外部人員編碼的方式，探測民眾對於市府整體施政的認知與態度，再結合受訪者的性別、學歷、居住行政區等人口變項或其他如滿意度的態度變項，以統計分析等方式建立預測模型。此種預測模型一方面可作為政務人員調整其資源分配及施政優先順序的依據，也可以作為業務承辦人員強化其回覆能力及提高民眾滿意度的參考。

伍、結論

本文在引介資料探勘的整體架構與程序之後，透過兩個實際案例闡釋資料探勘如何將資料轉換為行政管理的相關應用知識。雖然限於研究時程，無法於文中以資料探勘的專屬軟體，以較自動化的方式展示其雛型，但是透過案例與資料探勘程序的對照，仍可以清楚地看出資料探勘在轉換資料成為管理知識的效用，而且利用此台北市政府民意反映機制的資料，也正可作為化民意為施政知識的初步例證（蕭乃沂，2002）。

對於後續的資料探勘如何更完整地應用於行政及政策知識管理的萃取，實有賴學術與實務社群的共同耕耘。如以圖一的資料探勘架構與程序而言，由於「演算法則」與「使用者介面」兩個部分的細部設計屬於資訊管理及資訊科學的研究範疇，行政管理的學術與實務社群實可直接借用其成果，並透過資料探勘軟體的輔助達成。然而對於「組織中的資料庫」、「應用領域知識」及「發掘出的知識」三者的個案實作與系統雛型的建立，則應該是行政管理社群

繼續從事資料探勘的學術研究與實務應用較有投資報酬率的後續努力方向。

參考資料

(一) 中文部份

台北市政府研究發展考核委員會 (2001) *人民陳情案件意見調查報告*。

李明章、鄭義熙、陳榮方 (2000) 「運用網際挖掘進行顧客關係管理之研究——以高雄市國稅局為例」, *高雄應用科技大學學報*, 第 31 期, 頁 273-285。

李昇暉 (2001) 「以資料採礦深化顧客關係管理」, 遠擎管理顧問公司主編, *顧客關係管理深度解析*, 頁 99-111。台北: 紅螞蟻。

沈清正、陳仕昇、高鴻斌、張元哲、陳家仁、黃琮盛、陳彥良 (2002) 「資料間隱含關係的挖掘與展望」, *資訊管理學報*, 第 9 卷專刊, 頁 75-99。

胡瑋珊 譯, T. Davenport 與 L. Prusak 著 (1999) *知識管理*。台北: 聯經。

韋端 (2001) 「資料採礦在主計審計業務上的遠景方向」, *國政研究報告*, 5 月。

黃東益、蕭乃沂、陳敦源 (2002) 「網路時代公民直接參與機制: 台北市政府『市長信箱』的個案研究」, 發表於佛光人文社會學院「政治與資訊」研討會。

陳敦源、蕭乃沂 (2001) *台北市政府接受人民施政意見反應機制之研究*, 台北市政府研考會委託研究報告。

楊亨利、林幸怡 (1998) 「先前知識導向的資料發掘」, *中山管理評論*, 第 6 卷第 3 期, 頁 903-946。

駱至中、林錦昌 (2002) 「以民意調查資料的智慧型分析看資料探勘技術於政治學研究之應用」, 論文發表於第二屆「政治與資訊」研討會, 佛光人文社會學院主辦。

蕭乃沂 (2002) 「化民意為施政知識: 智慧型政府必備的能力」, 考試院銓敘部主編, *行政管理論文選輯*, 第 16 輯, 頁 425-441。

(二) 英文部份

- Chen, M. S., J. Han, and P. S. Yu (1996). "Data Mining: An Overview from a Database Perspective," *IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering*, 8(6): 866-883.
- Fayyad, U. (1996). "Data Mining and Knowledge Discovery: Making Sense out of Data," *IEEE Expert*, 11(5): 20-25.
- Frawley, W., G. Piatetsky-Shapiro, and C. Matheus (1991). "Knowledge Discovery in Databases: An Overview," In *Knowledge Discovery and Databases* by G. Piatetsky-Shapiro and W. Frawley (Eds.), 1-30. California: AAAI/MIT Press.
- Giudici, P., D. Heckerman, and J. Whittaker (2001). "Statistical Models for Data Mining," *Data Mining and Knowledge Discovery*, 5(3): 163-165.
- Han, J. and M. Kamber (2001). *Data Mining: Concepts and Techniques*. San Francisco: Morgan Kaufmann Publishers.
- Neu, R., C. Rober, H. Anderson, and T. Bikson (1999). *Sending Your Government a Message: E-mail Communication Between Citizens and Government*. Santa Monica, CA: RAND.
- Vigoda, E. (2000). "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel," *Public Administration*, 78(1): 165-191.
- Wagenheim, G. and J. Reurink (1991). "Customer Service in Public Administration," *Public Administration Review*, 51(3): 263-270.

Applying Data Mining to Administrative Knowledge Management

Naiyi Hsiao Tong-yi Huang Don-yun Chen

Abstract

The study examines the fundamental theories and techniques for data mining. In addition to linking data mining with knowledge management, the study also introduces the framework and procedure to implement data mining. Two case studies in public sectors are then discussed to demonstrate how data mining may be applied to transform administrative data into administrative knowledge. The concluding remarks suggest more feasible applications of data mining in public management.

Keywords : Data Mining 、 Knowledge Management 、 Customer / Citizen Relationship Management (CRM)

從策略性人力資源發展論述政策 性公務人員訓練之意涵— 兼論我國「知識經濟發展方案」之訓練個案

鄭錫錯*

摘 要

現今大部分國家之文官制度多建在「功績制」基礎之上，確立了良好文官體制及高素質文官係國家發展與長治久安所賴的基本人事行政哲學。然而功績制原始隱含的消極防弊精神，形成限制導向的行政文化，嚴重影響了文官系統在政策執行的功能發揮，人類經濟競爭規則的演化趨勢已由有形資產轉變到無形資產，依賴「人」所創造的資訊與知識成了經濟競爭的最重要資源，益形突顯人力資源的重要性。為彌補公務人力在面對新的環境挑戰之能力落差問題，如何引進及善用「策略性人力資源管理發展」的概念相當重要。本文即針對策略性人力資源管理進行相關論述，分析策略性人力資源管理應用於公部門的限制與契機，並進一步闡述策略性人力資源發展的意涵，及其與公務人員訓練的關係，最後對我國「知識經濟發展方案」之訓練規劃與執行進行個案分析，並提出政策性訓練的建議。

關鍵詞：政策性訓練、策略性人力資源管理、策略性人力資源發展、公務

* 政大公共行政博士；新埔技術學院企管系副教授

人員訓練、知識經濟、訓練需求評估

壹、前言

西方文官制度的演進，由專制君主思想時期、資產階級權貴的個人贍徇制時期、政黨分贓制時期，到現今普遍建立之功績制(merit system)時期，確立了良好文官體制及高素質文官係國家發展與長治久安所賴的基本人事行政哲學。然而功績制原始所隱含的消極防弊觀念，及文官系統所須遵循的諸多價值，例如行政中立、行政倫理、依法行政、透明化及民主回應等，形成限制導向的行政文化，嚴重影響了文官系統在政策執行的功能發揮，因無法在文官管理制度上有效引進市場機制，亦使個別文官潛能難以充分發揮，再加上過度的工作保障，降低文官行為變革的壓力，凡此種種皆說明了公部門人力再造的急迫性。以美國為例，美國聯邦政府因長期以來僵固保守的人事政策，無法以適足誘因吸引人才及留住人才，加上忽視公務員在職訓練與教育的重要，最後造成文官素質低落，無法回應民眾要求的窘境，學者將之稱為「寧靜危機」(quiet crisis)(Nigro& Nigro, 1989 : 375-376)。此外，人類經濟競爭規則的演化趨勢已由有形資產轉變到無形資產，依賴「人」所創造的資訊與知識成了經濟競爭的最重要資源，益形突顯人力資源的重要性。為彌補公務人力在面對新的環境挑戰之能力落差問題，活化(revitalize)公務員潛能，引進策略性人力資源管理(strategic human resource management, SHRM)的觀念似乎有其必要性，在強調公務員觀念改造與終身學習的時代，如何善用策略性人力資源發展(strategic human resources development, SHRD)概念同樣有其需要。本文以下將對策略性人力資源管理進行相關論述，分析策略性人力資源管理應用於公部門的限制與契機，並進一步闡述策略性人力資源發展的意涵，及其與公務人員訓練的關係，最後對我國「知識經濟發展方案」之訓練規劃與執行進行個案分析，並提出政策性訓練的建議。

貳、策略性人力資源管理之論述

一、有關策略之論述

「策略」(strategy)在企業管理學術中早已普遍被應用而且是相當重要的概念，本概念源自於古希臘軍事用語「strategos」一詞，意謂軍事將領對戰爭或戰役背後所持的重要基本決策，韋伯新英文字典將其界定為「技術性的應用及戰術的整合」。哈佛大學錢德勒(A. Chandler)於1962年在其名著「策略與結構」一書中定義策略乃「企業基本長期性的目標決定，以及為實現這些目標所採取的一系列資源分配與行動」。策略一詞所以成為企管學術界的重要概念，在於企業組織就如同作戰部隊一樣，均以追求生存與戰勝敵人為最終目標，且在資源有限情況下，組織必須確保所有經營手段、方法及資源運用方式均能直接導致目標的達成。相較於農業時代或工業時代，後工業時代的環境特質之一便是高度不確定性，「策略管理」(strategic management)之所以能快速成為一門研究領域，在於企業組織須迅速回應持續增加的環境變動性(Wheelen & Hunger, 1992: 5)，其焦點則置於分析組織高階管理階層所面臨的問題與機會，及如何做成以整體組織為導向及長期未來著眼之策略性決定。

企業組織的營運環境與公共組織有顯著不同，其策略的制定往往是對環境高度開放下的動態管理過程，而非靜態的策略或政策制定。從以下幾點或可對策略或策略管理意涵有更深入瞭解(司徒達賢, 1998):

- (一) 策略係指導功能性政策之取向：組織中有關生產、行銷、人事、財務、研發等功能領域的個別政策不能各行其是，必須有一最高位階的策略以發揮指導整合的功能。以公部門為例，行

政首長必須有一明確政策，以發揮整合各部門資源、行動的功能，例如過去政府的「亞太營運中心」發展政策及陳水扁總統的發展台灣為「綠色矽島」政策。

(二) **略代表重點的選擇**：在資源有限前提下，組織決策高層必須針對當前重點集中運用，再循「一點突破，全面展開」方式推展。故策略是屬於「非常性」的，通常無前例可循，且策略決定的執行須投入大量資源與高度承諾，對組織影響甚鉅。Wheelen & Hunger(1992)即視「稀少性」(rare)與「重大性」(consequential)為策略制定的兩大特性。

(三) **策略界定了組織在外在環境中之生存空間**：即組織如何明確定位所處的生存空間，如何在所處環境中選擇及創造未來生存空間，以及如何與外界各個利害相關機構維持平衡互利關係的一切努力，例如我國政府向來必須努力定位我國在國際環境中的生存空間並尋求外交突破，並在海峽兩岸、台美關係中維持動態平衡，策定早期全力推動經濟發展，以全面帶動文化力與社會力的策略方向，至今日面臨知識經濟(knowledge-based economy)時代衝擊，全力進行產業轉型。

(四) **策略建立在相對的競爭優勢上，其目的亦在建立長期的優勢**：策略強調敵我的強弱勢分析，並企圖發揮獨特的競爭優勢，但切忌以「惡性競爭」、「殺雞取卵」方式取得暫時性喘息生存機會，而是以追求永續經營為目標。以我國為例，人民普遍教育水準的提高，造就推動經濟發展可資利用的優質人力，成為我國有利的策略優勢，使得促進產業升級與發展知識產業成為可欲的目標。

(五) 策略運用一方面須維持與外界資源交換的平衡，另一方面

須達成不平衡關係：亦即組織除了須與外界利害相關機構達成互惠平等的資源交換關係，同時也要策略性達成他方對自己的不平衡依賴關係，以產生獨佔力量或談判協商優勢，這可由我國外交關係或海峽兩岸關係的進展過程，觀察上述「平衡」與「不平衡」兼具的吊詭關係。

(六) 策略須對當前的行動及未來的經營願景同時產生指引及承

諾功能：亦即策略在具體層次方面，必須具有指引當前行動的明確性，以避免流於空泛；另一方面，策略必須引領組織走向更美好的未來，故不能過於重視枝微末節的描述，或高密度的監督，學者稱之為策略的「前導性」(percussive)特質(Wheelen & Hunger, 1992: 5)。

(七) 策略雄心與落實執行是必要條件：任何策略必然存在風險，

其執行亦將使決策者面臨不同課題與挑戰，唯有具有高度策略雄心與成就導向的領導者，才願意不斷在策略上尋求創新的機會並採取策略性行動。就公部門而言，80年代以來強調政府應勇於冒險、創新並承擔風險的「企業型政府」(entrepreneurial government)理論，即是對策略雄心的移植。

(八) 策略制定是組織最高領導者責無旁貸的任務：由於組織最高

領導者擁有組織中各部門的完整資訊、策略調整影響部門變動、及策略結果對組織影響重大，故策略制定係組織最高領導者的專屬權。對公部門而言，執政團隊係民眾所託，理論上其競選政見係獲得多數選民支持，故取得執政地位後自應規劃施政願景，並帶動文官體系努力達成，此即「政治領導」的意涵

所在。

總之，企業組織的經營具有向變動性環境高度回應的生存壓，企業在資源有限、風險承擔能力有限、高度市場競爭的限制下，進行策略管理或策略規劃自有其必要。相對而言，公部門的運作環境向來受到與建制有關的民主監督機制影響，其運作偏重過程的限制導向，例如接受多元政治與行政監督、預算限制、人事限制、組織重組(reorganize)限制、行政中立、行政倫理、依法行政及遵守標準作業流程等。唯 70 年代以來，西方各主要國家政府普遍面臨財政困難、行政效能不彰、民意支持度下降等困境，於是興起了奠基於古典經濟學理論及右派思想，主張縮小政府功能、引進市場機制、向企業學習之政府改造運動，學者對這一股風潮稱之為「新公共管理」(new public management) (Kickert, 1990)，並在 80 年代至 90 年代，創造了西方主要國家行政改革的黃金年代 (the golden age of administration reform) (Wright, 1999)。新公共管理的觀念企圖改變傳統限制導向的公共行政運作模式，使之朝向以結果為導向，排除與超越體制限制之新的公共行政運作模式。蓋以「管理」來取代「行政」，主要係突顯管理的目標導向性、資源運用的彈性及行政運作的權變性，故「策略」的概念於此時引進公共行政學術與實務領域即取得了相當大的正當性，過去在公共行學界少見的「策略」一詞，目前已大量出現於國內、外文獻當中 (Bryson, 1988; Bozeman & Straussman, 1990; Gordon, 1993; Roberts, 1993; Osborne & Plastrik, 1997; 鄭國泰, 1997; 吳瓊恩等, 2001; 邱昌泰, 1999; 江岷欽等, 1999; 黃榮護, 1998; 林水波, 1999; 孫本初, 2001)。

在審度內外環境與優劣勢分析後，組織可以進行策略的制定與執行，並須將所有的執行資源運用儘可能與目標產生緊密結合，不過組織諸多達成目標的策略，多須經由成員的運作 (run by people) (Raymond, 2000 : 43)，故如何將組織中一切的人力資源管理工作與

組織目標產生嚴密的因果聯結關係至為重要，「策略性人力資源管理」的概念於是興起，如果此一概念能對保守、僵化的傳統公部門人事行政工作產生作用，無疑是對政府再造工作打了一劑興奮劑。

二、人力資源之論述

人力資源 (human resource) 是較為近代的名詞，在以勞力為主的農業或工業時代並未出現此一概念。「資源」是指個體保有的可供目的性供應、支持與應用的來源。人力資源從狹義的角度，意指組織所擁有用以製造產品或提供服務的人力 (manpower)；從廣義的角度，乃指組織所擁有的智力勞動和體力勞動能力的人們的總稱，包括數量與質量兩面向 (吳復興，1990：5-6)，人力資源的重要性，除了它是所有組織運作的媒介外，更具有以下特質：(一) 其運用的效果具有無可限量性；(二) 人力資源無法儲存、閒置；(三) 人力資源必須持續維護與提升才能長保其價值；及 (四) 人力資源的投資報酬具有高度不確定性等。

早在工業革命時期，人力被視為是具有被動性、低度人性需求的特質者；至行為科學時期 (約 1930 至 1960 年代)，才體悟到適度的人性激勵，可以促使人員發揮潛能，此時才奠定人力是可被善用以達效果的「人力資源」基本觀念與內涵；不過真正從人文主義角度出發的人力資源觀念在此時則尚未出現，例如後人群關係學派組織理論學者 G. Scott 批評這一時期興起的人群關係學派 (human relations) 對人性價值的重視，仍是基於工具性觀點，藉由有效人力資源管理以達成提高生產力目標才是主要目的，因此稱之為「母牛社會學」(cow sociology) (Scott, 1992：61)。就公部門而言，由於早期民主建制的限制，純粹基於人文主義的人事行政措施較難落實，人文主義對公部門而言，偏

重對民眾外在施政效果的發揮，而較難落實於內部管理，此即「公僕」角色的宿命，亦是「為民服務」的涵義所在。

「人力資源」概念的強調，提醒組織的運作應將焦點移轉到人力的運用與激勵，而「知識經濟」的論述更再一次強化了人力的重要性。從企業競爭與經濟生活演變的角度分析，人類早期從土地、牲畜、資本的競爭，歷經六十年代以成本為主之競爭，到七十年代之品質競爭，八十年代之全球化競爭，九十年代之以創新為主之競爭，其演化軌跡係逐漸由有形資產轉變到無形資產之競爭，隨著電子產品與網路資訊之發達，組織管理的典範已產生劃時代的變化，美國麻省理工學院經濟學院教授萊斯特·梭羅 (Lester C. Thurow) 在所著「知識經濟時代」及管理學大師彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 所著之「後資本主義社會」中均指出「知識經濟時代」的來臨，意指經濟的推助力不再是有形的資產 (如機器、設備等)，而是諸如專利、技術及知識等之無形資產。

1996年「經濟合作開發組織」(OECD)發表「知識經濟報告」，認為以知識為本之經濟即將改變全球經濟發展型態，「知識」已成為經濟成長及國家提升競爭力之最主要驅動力。今日對於「知識經濟」時代之全面且深入之影響或許尚言之過早，但對於可能以「知識」為中心之競爭時代及知識將大規模影響經濟活動之際，組織如何導入「知識管理」概念及實務；如何調整人力資源管理之策略與方法，值得進一步探討，因為不論知識的取得、生產、分享、應用、儲存與修正等知識管理工作，均高度依賴人力資源所發揮的轉換與承介功能。但儘管視員工為人力資源已成為主流 (Davenport, 1999)，不過組織在改革時卻經常以員額精簡手段以達到快速降低營運成本的目的，此種「口惠而不實」的作法公、私部門皆然 (蔡秀涓, 2001; Davenport, 1999; Friedman, Hatch & Walker, 1998)。Davenport (1999: 8) 指出將員工視為資源有以下不當理由：(一) 在員工普遍忠誠度下降情況下，此為不切實際的看法；(二) 資源本具被動性質，得以被擁有者隨意處置，但

員工在去留與移動上卻更具自主性；(三) 資源係以財務價值來衡量，若視員工為資源，將抹滅員工其他貢獻。故 Davenport 與 Friedman 等人(1998)主張應將人力資源概念提升至「人力資本」(human capital)，在其眼中，人力較像是某種型態的資本，其價值的決定在於投資的多寡及投資方式。為了彰顯「人力資本」概念應用的優越性，Friedman 指出人力資本具有以下特色：

- (一) 人不只是可被移動的資產，其本身即具有價值，且需持續被發展。
- (二) 人是隨著時間而增加價值的動態資本，而非逐漸消耗的資源。
- (三) 人的重要性是佔組織資產的首位。
- (四) 組織中管理人的一切系統制度決定了組織的最主要價值。
- (五) 組織的所有價值將因不當人力資本管理而受到損失。

總之，不論是人力資源早期論述、知識經濟論述或人力資本的論述，組織人力逐漸被強化其作用與價值，成為影響組織運作成敗的最重要資源，進而成為哲學性論述，促進了策略性人力資源管理概念的形成，及逐漸取代企業組織的人事管理或公部門的人事行政觀念。

三、策略性人力資源管理

欲使人力資源發揮預期功效，必須對其建立一套系統性的管理制度，包括人力獲取、人力維護、人力激勵及人力發展等工作，也就是求才、用才、育才及留才(張潤書，2001：541-542)四大項目，對公部門而言，其具體指涉包括考試、銓敘、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎、保障、撫卹及退休等。人力資源管理即是整合上述人事管理工作，並以人力資源概念為中心所建立的系統性管理制度。人力資源管

理的智識基礎或可溯源於 P. Drucker 早年所言：「一個有效的管理必須導引管理者的願景與努力，使之朝向共同目標的達成」，其更言明人力資源是組織的資產 (asset) (Drucker, 1955)。人力資源管理整體功能的發揮，主要在於協助組織發揮工具性角色以達成以下目標 (Armstrong, 1993 : 15-16)：

- (一) 經由工作人力的發揮，促使管理階層達到組織目標。
- (二) 善加利用人的能力及潛能。
- (三) 透過績效導向管理措施，培育員工對組織成功的高度承諾感。
- (四) 整合人力資源政策與企業計畫，並型塑良好的組織文化。
- (五) 發展一套緊密結合的人事與僱用政策，使能強化組織資源運用以達成目標的策略。
- (六) 建立一個得以激發員工潛能及發揮創造力的支持性環境。
- (七) 創造一種有助創新、團隊運作及全面品管得以發揮的條件。
- (八) 在建立「適應性組織」(adaptive organization) 及追求卓越的利益驅使下，鼓勵增加彈性運作的意願。

由上觀之，人力資源管理並不以自身的完整性為滿足，其有效性應視其與組織特定目標的策略性結合程度。亦即人力資源管理應避免過度專注於例行性的人事問題，而忽略了一個成功人力資源管理工作需要具備與組織長期目標相連結的視野 (Gomez-Mejia, 1995 : 4-6)。對於策略階層而言，如果要真正了解人力管理意涵並對其保持敏感性，就必須以非人事專門術語來理解，過去人力資源管理教科書多著重人事制度的枝微末節工作，例如差勤管理、工作分析、薪資調查、績效評估、人力建檔等，而非與策略階層直接相關的人力資源策略議題。

身為策略階層，必須要深切瞭解如何將其營運目標、技術、結構、策略等決策與人力資源管理緊密結合在一起（陳世晉等譯，2001：6-7）。

由於人力資源一再被公私部門管理學界及實務界所強調，且視之為強調組織的競爭優勢所在，更將人事功能與策略管理以整合，產生了策略性人力資源管理（SHRM）概念，人力資源管理一詞也在 90 年代取代了企業界傳統使用的人事管理一詞（Piepers,1990；陳金貴，1998）。策略性人力資源管理可以說是重視人力資源管理中較為長遠的重要決策，用以說明企業在追求目標，對其內在與外在環境的適應方式，並藉以解決人力資源的相關問題（Schuler & Walker, 1990）。亦即欲經由人力資源達到競爭優勢，須從策略性觀點來從事人力資源管理，以配合經營策略的需要並使人力資源能有適當分配與運用（張火燦，1998：6-8）。Hendry 與 Pettigrew（1986）早期即指出了策略性人力資源管理的主要特質包括：

- （一）係規劃（planning）功能的運用。
- （二）係植基於哲學基礎，用以設計與管理系統的嚴密連貫的途徑，此人事系統乃由僱用政策及人力策略所構成。
- （三）人力資源管理的活動與政策須與企業特定策略相配合。
- （四）組織中的人員被視為是達成競爭性利益的策略性資源。

總之，策略性人力資源管理觀念，確定了組織中人力是組織達成目標的策略性資源的論述。組織中的人力資源管理政策與制度必須與組織整體目標產生緊密及系統性相關，故人力資源管理不再只是組織中的次級管理系統，所有的次級系統、功能，均須仰賴人力資源的支援、轉承及運作才能發揮效果，而人力資源管理工作不應只是人事部門的人事檔案管理或例行人事業務管理，它是具有策略雄心的組織最高決策者納入策略規劃的最重要因素。

參、策略性人力資源管理理論應用於公部門的限制與契機

將人力資源管理與組織目標結合所產生的策略思維，其焦點仍在於「策略」本身，企業組織一般生存於市場機制主導的商業戰場中，策略成為生存發展的最主要功能要件，惟策略思維若欲應用公部門，仍應注意其前提：

- (一) 策略的應用，通常緣自於環境的威脅大，組織無法發揮壟斷優勢，故須思擬策略以因應環境需求，惟個別公部門對於功能業務往往具有壟斷權力，在不受市場機制影響下，較難孕育培養策略性思維，尤其是獨裁、威權或臣屬型（subject political culture）政治文化者，公部門更無策略思維的必要性，就民選官員及地方首長而言，或許較有策略思維的發揮空間。
- (二) 資源處置的彈性。企業組織除了遵守法令規範外，對所屬資源擁有絕對支配與處置權，並透過策略規劃與策略管理，將資源的應用直接導向目標。對公部門而言，「依法行政」的帝王條款，大大限制了資源應用的彈性。
- (三) 充分的組織重組權、人事權及財政權。組織重組、人事運用及財務管理是組織策略規劃的三大主要手段，組織進行變革時，若缺乏上述三項權力的運作空間，策略規劃功能將無法發揮。
- (四) 有限風險承擔能力。任何企業組織均僅有有限風險承擔能力，因此必須謹慎進行策略規劃，以減少風險損失；公部門因可透過舉債、壟斷、法律保障、人民支持等途徑將風險損失社會化，或由下一世代承擔，故幾乎擁有「無限」的風險承擔能力。80年代以後興起之「企業型政府」論述，亦是希望透過縮小政府資源、引進市場機制，增加公部門風險承擔壓力，以孕育求新

求變的「企業精神」。

- (五) 確定的因果關係。企業組織採取的任何手段若能直接與所欲結果產生直接關聯，才具有策略規劃的實質意義，而公部門所採取的各項施政作為是否可直接導向政策目標的達成，似多有可議之處。

若將人力資源概念與上述策略概念結合，並加以分析或應用至我國公部門人事行政工作，本文認為至少會面臨以下結構性限制：

- (一) **人事行政法制化的限制**：我國各項人事行政工作均透過國會立法予以規範，例如：公務員任用法、俸給法、考績法、懲戒法、保障法、退休法、撫卹法等考銓法規，係立於法律的通案考量，而非基於個別行政機關之的角度考量，高度壓縮了策略性人力資源管理觀念的發揮空間，尤其是人力資源處置的彈性。
- (二) **獨立制的最高人事行政機構，箝制了行政院的人事自主權**。因我國最高人事行政機構—考試院與行政院係屬同樣位階，其對人事行政的法制權限縮了行政院對人事運作的策略運用空間，雖然憲法增修條文已明訂修改考試院掌理考試、銓敘、保障、撫卹、退休等法制及管理事項；而在「任免」、「考績」、「級俸」、「陞遷」、「褒獎」方面僅負責法制事項，意味在行政及管理上給予行政院較大的授權。然而，這項修法並未結構性改變行政院在人力資源管理的策略限制。
- (三) **政治監督所造成之人事政策調整困難**。政府任何重要政策均受到來自民意代表、民眾、媒體、利益團體及政黨的多重監督，

尤其是因人事政策調整所造成的政治反彈，例如民營化造成公務員的抗議，或民代基於選票考量的不當施壓，均使得政府無法對人事政策進行理性調整。

- (四) **永業制的文官工作保障**。為使文官系統成為國家發展的穩定力量，採行「功績制」(merit system)的國家，均對個別文官作「永業」的工作保障，除非有法律因素，否則文官均有不受重大僱用關係改變的人事處分之保障，亦形增加行政機關策性人力調整的困難。
- (五) **有限領導權**。領導功能的發揮，可從領導者對被領導者是否有充分人事權及財務影響權兩項指標看出。以我國目前制度而言，公務機關各級主管對下屬僅有有限的考績權、升遷建議權，但無薪資調整權，故無法發揮激勵效果，在功績制保護精神下，只能發揮有限領導權。

總之，現代民主國家文官體制多植基於「功績制」精神而建制，以防止政黨政治萌芽之初所採「分贓制」的流弊，故標榜「考試用人」及「升遷依照才能」兩項精神，前者雖有助於篩選公務員的一般能力，但卻限縮用人管道；後者施行結果多因未能建立良好績效衡量指標而難以落實，在考量陞遷時亦多半依照年資及倫理因素。文官制度和金字塔官僚組織的設立係著眼於為國家建立長遠、一般性的制度，以反應行政中立、行政倫理、依法行政等普遍精神，而非應付短期、特殊的策略目的。傳統文官制度與官僚組織所追求的穩定、效率、技術、理性與控制等價值(吳瓊恩, 1996)，已難以符合一切講究創新、彈性、創造價值、顧客導向與追求卓越的後工業時代，因為它限制了策略規劃的空間。Bozeman 與 Straussman 即提出「政策形成的權力分享」、「複雜政經環境」、「缺乏自主性與控制權的政策執行」及「高度不確定性的政策制定」四項因素論述公部門應用策略管理理念的限制(1990：

29-55)。此外，許多冠上人力資源管理一詞並探討政府人事行政的專書，大多仍沿用傳統人事行政架構或套用人力資源管理體系，主要是因為人力資源管理的運作與公部門特質有若干衝突之處（陳金貴，1995）。McCaffery 亦指出由於憲法、立法及司法的規範、政府法令、管轄範圍、稀少資源使用、政治氛圍因素，以及民眾、選民利益等問題，使得策略規劃與策略管理概念未必能適用於公部門（1989：27）。

由於 80 年代以後，政府以強大組織慣性（organization inertia）（鄭錫錯，1983）對社會施行壟斷統治的優勢，受到環境劇烈變遷的影響，如公、私部門界線模糊化、新公共管理觀念的興起、民營化風潮等，促使公部門漸漸面臨市場競爭，承受不得不進行策略規劃的壓力。近年來許多國家所進行的政府再造運動，即彰顯了對策略性人力資源管理觀念的運用，表現在裂解功績制的具體措施上。如美國前科林頓（Clinton）政府委託當時副總統高爾（Gore）所提出的聯邦政府再造計畫－「高爾報告書」，即提出人事制度分權化、取消內容繁雜的聯邦人事法規，給予各部會人員聘用及薪資上更多彈性，充分授能與擴大管理人員權限、落實教育訓練、簡化職位分類制度，授予各機關自行設計績效管理與獎酬制度權限，以及縮短因績效不佳被免職人員的離職時間等措施（范祥偉，1998），而為宣告大有為政府時代的結束，自 1993 年到 1996 年，聯邦政府共精簡近二十四萬名公務人員（江岷欽，1999：217）。英國前首相柴契爾（Thatcher）於 1982 年創立的「效率團隊」（Efficiency Unit）亦賦予各機關具有控制自己預算、人員及管理方法的權限、從私部門尋求人才的彈性，發掘執行長以主持行政機關，並依績效發給薪資 20% 績效獎金（鄭興弟，2002）。歸納各國人力資源管理方面的改革，似有幾項共同之處（陳金貴，2002；Shim, 2001）：

- （一）公部門人力資源管理與私部門作為愈來愈相似，經濟效率成為改革重要指標。

- (二) 透過授權，給予第一線管理人員在人力資源管理上有更大彈性和自由。
- (三) 在給予人力資源管理較大彈性空間的同時，亦強調績效課責與倫理。

我國方面，1998 年行政院通過的「政府再造綱領」即要求成立「人力及服務再造小組」，負責改善組織文化、建立廉能機制、激勵員工士氣、激勵參與及創新、增進機關用人彈性、建立以功績為主的升遷考核制度、加強人員訓練與職務歷練、培養服務熱誠及修訂相關人事法規等工作。民進黨政府上台後，人事行政局局長朱武獻即以「當前推動人事行政工作的理念及重點」指出六大工作重點：建立行政的文官體系、雕塑政府最適人力規模、實踐績效管理的人事制度、去除官僚文化與氣息、採取以提升效率為目的的管理方式及建構終身學習型政府等；91 年李逸洋接任局長將工作方向續定為：公務人力運用多元化及彈性化、強化政府政策規劃職能、健全績效管理制度、強化公務人員終身學習，並通過「政府人力運用彈性化」方案。

由我國近年來各項人事行政的改革，均可看出欲將策略性人力資源管理觀念運用於人事行政運作層面的強烈企圖，但相較於美國總統擁有較完整的人事行政的法制權、行政權及管理權，我國在運用策略性人力資源管理概念時，向來均是在憲法、考銓法規限制下做有限的末端技術與方法改良，至今尚未能顯現體的績效。

肆、策略性人力資源發展與政策性公務人員訓練

一、策略性人力資源發展之論述

人力資源發展 (human resource development, HRD) 概念重視員工的教育及訓練，著名學者 Nadler 曾界定其意涵為：在一段固定時間內對員工進行有計畫、有目的的學習，以提高工作表現 (1984)，Snyder 等人採取較寬廣的觀點，將其界定為：運用行為科學相關理論或技術，以增進員工價值，使成為組織有效資源 (Snyder, Raben & Farr, 1980)。一旦將人力資源發展與組織目標結合，即產生「策略性人力資源發展」概念。Rothwell 與 Kazanas 界定其意涵為：係一種促使組織及人員變遷的計劃性學習過程，透過此過程得以使成員具備適應未來環境的知識與技術 (1994: 16)。而國內學者施能傑與黃一峰 (2002: 19) 界定其為：組織內員工訓練發展計畫和活動的方向，應該和組織職掌所需核心知能間有密切配合，並依組織策略需求規劃各項職位所需核心知能和應對的學習內容。策略性人力資源發展相較於傳統人力資源發展具備以下特色 (Rothwell & Kazanas, 1994)：

- (一) 它是人力資源發展措施的策略導引，用以提供組織各項有計劃學習的方向及整合功能。
- (二) 它的學習施予對象遍及每個人及每個人的角色與職務。
- (三) 傳統人力資源發展重視過去經驗的學習，故僅是一種維持性的次級系統 (maintenance subsystem)，其學習目的只是希望藉由增加對人的行為的例行化與可預測性來增加效率，並促使新進人員快速社會化，而策略性人力資源發展則正視今日知識折舊快速的事實，鼓勵並引導成員進行持續性、創造性的探索未來過程，使得成員隨時具備應付未來的知識與技術。

故為使公務人力能成為有效行政工具，我國政府部門未來人力資源發展措施，必須朝向與重大政策結合的方向發展，此即「政策公務人員訓練」日益重要的原因。

二、公務人力訓練發展的重要性

現代政府在面對知識經濟時代的環境衝擊、民主政治中的政黨輪替常軌，以及來自於民眾、企業界與民間社會組織等的挑戰，公務人員勢必面對全新的工作環境與挑戰，由於公務人員是政府推動政務的主體，因此，公務人員的素質與能力，將直接影響政府效能之有效發揮。公務人員能力的建立與強化是各國人事行政運作的重要課題，而「訓練」便成為強化及建立公務人員能力的主要途徑。我國政府在面對全球化、民主化及政黨輪替下民眾殷切期待等嚴峻考驗下，政府研擬及推動重大且長遠性之政策便有其必要性，如何增進施政願景與政策執行間及政策性公務人員訓練與訓練目標間的因果聯結更有其急迫性。

針對政策執行中可能及實際出現的問題，愛德華（George C. Edwards III）曾提出「機關結構、資源、溝通、執行者意向」四項主要變數的互動關係決定政策執行力高低。該模式為由上而下的執行方式，其中溝通則是政策執行的首要條件，當公共政策的決策者與執行者不同時，若執行內容及命令無法清晰的傳達，則政策執行愈易遭遇到阻礙而使得預期的執行效果受到影響。在政策性公務人員訓練方案中，由於決策者與規劃者、執行者常分屬不同層級與單位，因此更需要留意政策執行內容與命令傳達上可能因為執行命令欠缺清晰性（clarity）及一致性（consistency）而產生落差。

Nutt 與 Backoff（1992）曾指出公部門進行策略規劃多源於以下原因：新成立或組織擴張、穩定財源需求、提供更多服務、角色被迫擴張、領導者更迭、法律規範、整合機關服務、行動協調、體制改造、政治威脅及願景追求。我國政府同樣面臨上述諸因素的衝擊。民進黨政府上台後，即面對全球的挑戰、經濟成長衰退威脅、過去政府留下的歷史包袱，使得政府不得不採策略規劃方式，針對我國的強、弱勢，

面臨的機會與威脅，進行 SWOT 分析，以策定國家未來發展方向，例如提出「知識經濟發展方案」及「挑戰 2008 國家發展重點計畫」等。

民進黨政府由於面臨的重大施政考驗，使得其策略制度不得不兼具以下三種策略方向（Mintzberg, 1973）：

- （一）**企業型策略**：以替國家開創新局及擘劃願景者，例如發展台灣成為「綠色矽島」。
- （二）**適應策略**：以適應快速變國內外政經環境而採取者，例如「知識經濟發展方案」。
- （三）**規劃型策略**：指事先發展的系統性及結構性的計劃，例如「挑戰 2008 國家發展重點計畫」。

基於策略性人力資源管理的觀點，國家發展目標與人事政策必須做緊密的結合，但我國目前的諸多人事行政改革措施中，因無法突破法律限制前提下，在求才、用才及留才方面缺乏具體建樹，而「育才」方面—即公務人力的訓練、教育及發展，係政府目前推動策略性人力資源管理的重點工作。透過良好的訓練，有助於將政策理念內化至行政人員心中，而反映在具體施政成果中。由於政府往往比企業更需要視員工學習課題為績效管理的策略性議題，政府必須將公務人員訓練發展納入組織策略發展一環規劃，亦即員工訓練發展必須有策略導向，此即美國聯邦政府人事管理局在「訓練政策手冊」所稱：「將訓練發展規劃內入機關策略管理的一環，整合人力資源發展策略與機關策略計畫各項活動的方法，藉以使人力資源訓練發展的哲學、政策與目標能支持機關職掌的達成。」（引自施能傑，2002）。

三、政策性公務人員訓練的意涵

我國現行文官培訓機構中，首推考試院與人事行政局轄下之兩個機構為最重要。公務人力發展中心隸屬於行政院人事行政局，於民國八十五年正式成立運作，負責培訓行政院所屬中高級公務人員管理發展訓練；「國家文官培訓所」，隸屬於考試院公務人員保障暨培訓委員會，於民國八十八年正式成立，辦理公務人員考試筆試錄取人員、升任官等及行政中立等各項訓練事宜。其他的公務人力培訓機構包括諸如外交部外交領事人員講習所、台北市政府公務人員訓練中心、高雄市政府公教人力資源發展中心及與台北縣公務人力訓練班等，多以各機關政府所屬公務人員各項在職與職前訓練為主要業務內容；針對高級政務人才，由行政院自八十三年起開設諸如國家建設研究班、國家策研究班等。

但是近年來政府再造運動要求全盤檢討現行政府組織結構與功能，在政府改造計劃中將「訓練機構」定位為「政策性、機密性及專業性」，因此除此三種訓練仍留在政府部門，其他的訓練則交由民間訓練機構辦理。以公務人力發展中心為例，其現有訓練業務除政策性訓練外，亦包括管理能力（如一般管理類）、專業能力（如法制類與人事行政類）及生活知識（如潛能開發類與游於藝講堂），若依照政府改造計劃未來該中心只保留「政策類性訓練」業務，其他業務將透過「委外」或其他等方式由民間機構承接。

公務人力發展中心的訓練業務類型共包括政策類、一般管理類、人力資源管理類、人力資源發展類、法制類、進修課程委辦研習類、潛能開發類及游於藝講堂八種，其中第一類「政策型」訓練即本文所謂「政策性公務人員訓練」，本研究界定「政策性訓練乃透過計劃性及系統性之安排，強化受訓者對國家重大政策內涵的了解，增進推展政策的各類知識與能力，以有效推動政策，達成預期目標的訓練」。其目

的是期使訓練能讓受訓者了解國家政策的背景、內涵及如何執行溝通觀念，進而將此政策理念推展在實務工作中。此類訓練課程多始於行政院主導的政策理念，進而由人事行政局公務人力發展中心進行規劃與執行。「知識經濟發展方案」為九十年度的重要施政計劃，並要求於一年內完成各階級進行不同深度與內容的訓練（鄭錫錯、陳定銘，2003），故本政策性訓練個案符合 Rothwell 與 Kazanas (1994) 所指策略性人力資源發展之特色，即提供組織計畫性學習方向與整合功能，施予對象遍及組織各階層與角色，及非屬舊經驗之傳承，而是引導公務員進行未來導向之適應性學習。以下擬對本方案進行個案分析與探討。

伍、「知識經濟發展方案」之政策性訓練方案分析

一、策略規劃動機

1996 年「經濟合作開發組織」(OECD)發表了「知識經濟報告」，認為以知識為基礎的經濟將改變全球經濟發展與競爭型態。未來經濟成長的主要驅動力量已不再是有形的資產如土地、原料、機器，而是資訊、知識、專利、服務及技術等無形資產。如我國行政院「知識經濟發展方案」之背景說明所述，由美國過去十五年的經濟發展狀況觀之，美國能持續高成長、高所得、低物價及失業率，主要是政府的密切合作，掌握發展知識經濟的契機，逐漸成為各國知識經濟發展的最

佳典範。準此，陳水扁總統上任以後提出了建設台灣為「綠色矽島」的願景，即洞察發展知識密集產業對台灣的重大影響，「知識經濟發展方案」可以說是我國朝向綠色矽島邁進之策略規劃結果。為宣示推動本方案之決心及蔚為風氣與全國性運動，一場由行政院經建會主辦，人事行政局公務人力發展中心協辦的「全國知識經濟發展會議」於 2000 年 11 月 4、5 兩日於公務人力發展中心福華國際會館盛大舉行，筆者因亦受邀參與，故藉此得以深入分析本會議之意義。本會議主要邀請國內產官學界相關人士共襄盛舉，藉以達成以下目標：

- (一) **政策宣示**：透過本會議的舉行，得以向社會整體正式宣示政府推動知識經濟發展政策的決心。
- (二) **合法性**：透過產官學界多元的參與，以增加政府後續政策推動的支持力量，達到強化政策執行之合法性與正常性目標。
- (三) **願景的分享**：包括「綠色矽島」的願景內涵，知識經濟發展的重點策略與展望，及國家科技未來發展願景的報告，希望達到共享（shared）願景的目標。
- (四) **集思廣益**：透過產官學界的共襄盛舉及分組討論，得以對大會諸項議題提出各項建言。
- (五) **知識經濟發展方案的介紹**：本方案為政府發展知識經濟之最重要手段，透過本案的詳細介紹，有助與會者瞭解方案的內容。

二、策略性人力資源發展概念之應用

行政院第 2696 次院會通過經建會所擬「知識經濟發展方案」後，隨即展開各項工作的執行。惟「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，

許多政策執行理論指出政策執行的成敗實受諸多變數之影響，「溝通」便是其中的一項重要影響變數（Edwards, 1980；Mater & Horn, 1975）。愛德華（George C. Edwards III）指出政策執行命令傳達錯誤或溝通不良的原因主要有二：（一）執行命令欠缺清晰性及（二）執行命令欠缺一致性。有鑑於此，知識經濟發展方案之短期工作目標即明示為：（一）六個月完成中、高階公務人員訓練，及（二）一年內完成各級公務人員訓練。另外在本方案的六大具體工作項目之「五、建立顧客導向服務型政府」，重點工作之一在於規劃公職人員訓練計畫，就高、中、低階人員施予不同程度之知識經濟理念與未來環境變化趨勢之再教育，使各階層參與決策之公務人員具備宏觀思維，於擬訂政策及措施時，能事先考量與知識經濟發展方案及未來企業需求環境配合。在「公務人員知識經濟與服務理念訓練計劃」中亦明確指出「各項改革的推動如共識不足或理念不清，將使良美政策施行的可行性與有效性產生無形的障礙」，「各階層公務人員對知識經濟與國家發展的認知實為確保國家競爭力重要的一環」、「應針對高、中階與基層人員規劃不同程度之知識經濟理念與未來環境變化趨勢之再教育，希冀各階層參與決策之公務人員具備宏觀思維，於擬定政策及措施時能以知識經濟發展方向為考量」，因此上述訓練計畫即以「深根知識經濟理念，擴大知識應用寬度，並激勵知識創造力」為基礎擬訂教育訓練規劃工作。

由上述理念可發現，知識經濟發展政策除了須對各級公務人員進行溝通與理念分享外，如何透過對中、高階公務員進行「管理發展」（management development），使其在本項政策中能發揮引領及催化作用就甚為重要，按管理發展之意涵，就其對象而言，為主管或具潛能之非主管人員；就其過程而言，是一長期漸進的培育歷程；就其內涵而言，則是以改善主管人員知識、態度及技能為主旨，以符合個人成長及組織需求，重點在於增進其管理方面的新知識與新觀念（吳復新，民 89:359）。故如何將管理發展與知識經濟發展政策結合，即成了行

政院人事行政局公務人力發展中心的重要任務，此即該心組織職掌第一條所載明之辦理「行政院所屬機關中、高階公務人員管理發展訓練」。

三、訓練方案特色

民進黨政府召開全國知識經濟發展會議，擬定「公務人員知識經濟與服務理念訓練計畫」，到結合公務人力發展中心所辦理的各項教育訓練工作，本案涉及之業務廣度及訓練深度已堪稱近年來少數之政策性公務人員訓練計畫的典型，以之作為本研究案之分析焦點有其必要性與正當性。綜觀知識經濟發展方案之相關公務人員訓練工作規劃，具有以下幾項特色：

- (一) **訓練前置主義，以達訓練效果與政策目標之契合：**政府鑑於「知識經濟」概念本身之模糊，故於本訓練案中明訂辦理「全員研習營」，其目的為培養公務人員知識經濟時代新觀念與新思維，成員涵蓋各機關發展高、中階及基層人員約二十萬人，並預計一年整（民國 90 年 1 月 1 日至 12 月 31 日止）為訓練時間，由公務人力發展中心負責管制與考核工作。目前本訓練案業已完成，其成果由公務人力發展中心評估中。
- (二) **規劃種籽教師之培訓工作：**為應付龐大公務人員系統之訓練工作，本訓練案特定有種籽教師之培訓工作，其辦理方式從由各主管機關依其業務功能、應訓人數，評估所需師資人數並精選種籽教師人才，送由各類統合代表機關彙整，再由各類統合代表機關規劃該類別之專業課程內容、時數、推薦講座，併同種籽教師培訓人選名冊送由公務人力發展中心統一辦理培訓事宜。而種籽教師人才來源可由中、高階公務人員、大專院校教師及企管顧問專業人士三方做為考量，其目的在於三個月內

培育 600 名種籽師資，可教授中、高階及基層公務人員或擔任在地輔導員。

- (三) **多元完備的訓練途徑，兼顧訓練教育及發展功能**：除了種籽師資培訓營與公務人員全員研習營外，本訓練案尚規劃「知識經濟與知識管理教育訓練教案與教材製作」、「知識經濟與知識管理徵文競賽」、「知識經濟與知識管理讀書會」、「設立知識經濟與知識管理之相關智庫與入口網站」，及「發行知識經濟電子簡訊與有線媒體論壇」等，其目的除了直接的教育訓練外，更希望透過徵文競賽蔚為風氣、形成運動，且透過讀書會的推動及入口網站的建制，使知識經濟觀念得以長遠深耕。
- (四) **通識與專業之併重，以適應不同階層及專業之公務員**：一般而言，政策性公務人員訓練應嚴格區分為：以觀念灌輸為主之「教育」及以專業技能學習為主之「訓練」。本訓練案中特將培訓內容分為：1.共同課程：內容包含我國知識經濟發展方案介紹、知識經濟導覽等項目，其特質為通識性及科際融合，其授予對象為全體中、高階及基層公務人員；2.專業課程：依專業功能將公務人員區分為財政、經建、文化、工程、交通、教育、內政及行政等八個專業類別訂定專業課程內容，其授予對象為中階及基層公務人員，其目的是希望使參訓人員將知識經濟理念落實於業務規劃與執行中。
- (五) **教材之統一化**：本訓練案之教材與教案製作由人事行政局及所屬公務人力發展中心負責辦理，包括教育訓練手冊、投影片教案、原始參考資料檢索彙整集冊製作，及多媒體教材等，其中最重要者為由公務人力發展中心委由國立台灣大學工業工

程學研究所王銘宗教授所研擬之「知識經濟與服務型政府」、「知識經濟新興產業與技術展望」及「服務型政府之知識管理」三本教案。若暫不探討教案內容之適當性及政策理念之有效溝通，本訓練案採教材統一之方式，將有助觀念統一，並達到「可驗證式」教學之目標。

(六) 規劃過程採 CIPP 之評鑑模式概念：本訓練案將評鑑內涵分為：

- 1.背景評鑑（context evaluation）：即根據國內外環境變動、知識經濟發展方案之政策指示及各階層公務人員特性等來評估訓練目標。
- 2.投入評鑑（input evaluation）：考量為達成訓練目標所需配合之資源為何？如教材、師資、參考文獻、讀書會及徵文比賽等手段之充分性如何？
- 3.歷程評鑑（process evaluation）：即評估各項可利用資源之安排、使用之缺失及效益。
- 4.產出評估（output evaluation）：評估所訂培育目標之達成度及學員學習效果。

(七) 管考工作之規劃，以求落實訓練成果：要求 89 年 12 月中旬前各主管機關應推薦種籽教師培訓人選，90 年 2 月底前完成各機關訓練進度之擬定，各主管機關應依所擬訂計畫進度執行，每二個月將執行情形函報公務人力發展中心，由該中心負責管考業務，並將執行情形定期彙報經建會。

配合知識經濟發展方案所擬定及已執行完畢之「公務人員知識經濟與服務理念訓練計畫」較屬「封閉性」之教育訓練計

畫，在公務人力發展中心歷次之政策性公務人員訓練任務中，具有極重要之指標性意涵。本案的「訓練需求」主要係由上而下的途徑，由決策單位（行政院）、人事行政局、公務人力發展中心及受委託之學術單位，就「知識經濟發展方案」決定訓練需求，包括師資培育、受訓對象規劃、教材製作、時數安排、培育工具擬定等；而各主管機關僅有淺度之參與，即根據業務功能、應訓人數評估所需師資人數及挑選待訓之種籽教師，而「訓練規劃」方面則完全由人事行政局、公務人力發展中心及受委託之學術單位全權進行訓練規劃。本訓練案已實施完成，其結果已由公務人力發展中心進行評估及規劃後續工作中，但因資料取得問題目前尚難評估其具體成效，以上僅能進行方案內容評估。

陸、對政策性公務人員訓練之建議

由上述有關人力資源發展之相關論述及知識經濟發展訓練個案分析，本文以下擬提出幾項建議，希望有助我國政府未來進行相關政策性公務人員訓練之規劃與執行工作（鄭錫鏞、陳定銘，2003）：

一、區分政策性訓練類型之重要

政策性訓練係較為抽象之概念，若能將其進一步具體化或分類，有助進行較科學化之訓練規劃，本研究將其類型區分為下列三類：

- (一) **政策宣導型訓練**：此類型的訓練強調「宣導」及「凝聚共識」功能，針對「施政計劃」或「政府政策」，透過授課或研討的過

程以傳遞政策理念並凝聚共識，受訓對象依照施政計劃及政策規模由全體公務員至中、高階層文官與民間專業人士。「政策宣導型訓練」屬於單向傳播，強調「一網打盡」式地受訓方法，讓受訓者瞭解為何政府推動此項政策？政策的意涵？與本職業務有何關聯？故「政策宣導型訓練」的訓練需求屬於「他覺」。以公務人力發展中心承辦的此類型訓練為例，如「知識經濟全員研習營(90年度)」、「行政院卓越領導研習營(90年度)」、「知識經濟與服務理念研習營(91年度)」等。

(二) **政策執行型訓練**：此類型的訓練強調透過訓練以增加受訓者對政策內容了解與政策執行能力，主要受訓對象為與該政策有關之公務人員。「政策執行型訓練」偏重技術與方法的訓練，受訓者與該項政策較有直接相關，並結合「他覺」與「自覺」的受訓動機，規劃重點在於實效性考量，受訓績效可循行政系統的考核制度，以瞭解受訓後的行動成效，或由該中心委託學術團體進行研究予以追蹤。以公務人力發展中心 92 年計劃開辦的強化政策執行能力型訓練為例，「非政府組織 (NGO) 參與國際組織策略研習班」、「WTO 負責雙邊判談研習班」、「WTO 參與幕僚人員研習班」等。

(三) **人才儲備型訓練**：強調「培養國家菁英」的功能，主要培訓對象為高階及中階主管，培訓高階文官強調「政策研討」與「認知概念」的方式，著重政策理念、領導管理能力等內容的訓練，「人才儲備型訓練」的訓練需求亦屬結合「自覺性」與「他覺性」動機，相關首長必須依據組織需求、任務需求及個人生涯發展三方面需求，推薦適合的受訓人選，中心可進行較獨立、專業的訓練規劃。如「國家發展研究班(91年度)」、「女性領導發展研究班(91年度)」等；中階主管的培訓內容除國家施

政方針與重點外，更強調「管理能力」及「溝通協調能力」的培養，如「初任薦任主管職務人員研究班（91年）」、「WTO參與幕僚人員研習班（92年度計劃開辦）」等。

知識經濟發展訓練方案本身其實兼具政策宣導型及政策執行型訓練特質，其訓練應針對不同階層及專業之公務員分別進行不同規劃。

二、清晰的界定政策性訓練需求分析

在學理上的「訓練需求分析」可分為「組織分析」、「工作分析」與「個人分析」三面向。而政策性訓練多屬「由上而下」的「政策宣導型」訓練計畫，較偏重「組織分析」與「工作分析」勝於「個人分析」。本文發現「知識經濟發展方案」之訓練個案中因偏重強調由上而下之全面性訓練教育。未能加強將抽象政策內涵個別具體化（localize）為各部會具體業務，忽略了對組織、工作及個人三層次進行訓練需求分析。

三、政策性公務人員訓練規劃流程建議

理想的政策性公務人員訓練的規劃流程大致上應分為下以幾個階段：

- (一) **政策規劃與行銷**：當行政院或各部會完成某項政策規劃後，須針對政策的內容與特色利用策略性行銷進行規劃，即針對內外環境進行分析、設立行銷目標、發展核心行銷策略並執行等四步驟。之後針對核心行銷策略評估是否自行辦理訓練或委由其他專業訓練機構辦理。

- (二) **政策理念具體化**：訓練單位在接獲辦理政策性訓練指示後，須透過概念化過程將「政策理念」與「政策指示」轉化為具體目標，此時除透過資料蒐集、徵詢諮詢委員會以確認政策內涵是否符合旨意外，更須與政策原規劃單位進行溝通與協調，以了解政策性訓練的內容與主旨、欲達成的目標與訓練效果，訓練對象與期間等細節。
- (三) **規劃訓練方案**：包括調查訓練需求、確立課程內容與授課方式及應用講師資料庫等。
- (四) **實施訓練方案**：在完成訓練規劃並獲得上級單位核定後，即開始執行訓練課程。可由訓練單位自行派員推動訓練課程，或借助其他團體或個人（如「志工」）協助訓練課程的進行。無論由訓練單位自行派員或由其他團體或個人協助課程的進行，皆須事先讓其了解每堂課程的上下時間、課程題目、講師資料等課程執行細節，並熟悉訓練期間的生活規章及各種注意事項。在實施訓練課程過程中若有任何疑問，皆可向所建立之諮詢委員會尋求協助。
- (五) **訓練績效**：在規劃訓練方案時，即應擬妥績效評估方式與評估指標，並在訓練進行過程中及訓練結束後，依照所擬定的評估方式與指標對受訓者進行有關課程內容、授課反應、講師技巧與訓練後對工作、個人生涯發展等各層面的影響調查，以瞭解訓練是否對受訓者的觀念與行為造成影響、是否達成委託單位所期待的訓練目標與成效。

四、擴大政策性公務人員訓練的資源網絡

從宏觀的角度而言，政府所屬訓練機構、公務員及外界訓練系統間所構成的三角網路，應可作為政府所屬訓練機構未來策略規劃的思考架構。由於政府所屬訓練機構的資源有限，但公務員（學員）與外界訓練機構系統卻可視為是政府所屬訓練機構無限的資源，若能以「外包」與「夥伴關係」（partnership）作為思考主軸，將較為專業之訓練委外，或與外界訓練系統進行策略聯盟，政府訓練機構的功能或可達到無遠弗界的境地。

五、建立完善的諮詢委員會

由於政策的內涵本身具有一定的模糊性，在政府所屬訓練機構受限於現有組織層級而無法與行政院成為「對等夥伴」共同參與政策規劃的條件限制之下，政府所屬訓練機構必須建立廣博且完善的「諮詢委員會」。「諮詢委員會」的功能為全程支持政策性訓練規劃過程，包括政策內涵的解讀與詮釋、課程規劃設計、師資遴擇與推薦、訓練方式及績效評估等，諮詢委員的選擇應以專業考量，避免酬庸或形式上的席次分配，始能讓「諮詢委員會」的功能發揮並有助於政府所屬訓練機構訓練工作的進行。以「知識經濟發展方案」之訓練個案為例，就本文瞭解其規劃時期並未能多方徵詢各界意見，尤其是法政專業之諮詢。

六、建立非正式溝通管道的機制

為使政府所屬訓練機構訓練規劃工作能有效傳達政策理念並配合各部會的訓練需求，「非正式溝通管道」的建立有其必要。各訓練機構與各部會的訓練承辦人員平時即應建立溝通管道或對口單位，突破層

級限制與行政院幕僚架構雙向溝通管道，以確認達到政策共享(shared) 目標，這種跨組織的非正式管道的搭建，即是「結構孔道」(structural holes) (Burt, 1992) 概念的應用，是為打破部門界線的有效途徑。

七、有效的訓練策略建議

- (一) **多元的訓練方式**：政府所屬訓練機構在接獲辦理政策性訓練指示後，首先須分辨該項政策訓練指示的屬性為「一般性政策」或「專業性政策」？前者可由各訓練機構統籌規劃辦理，或訂定制式化訓練課程由公務員自行透過「網路學習」(e-learning) 即可；後者則須先與各部會針對課程內容進行溝通協商，並在政策的普遍原則之下，針對各部會的專業性，規劃出分殊化的課程，此部分亦可透過「諮詢委員會」的協助以予完成，此外，「專業性政策」課程應將特定部門人員進行集中訓練，不宜採混合授課方式，以免影響授課品質與訓練效果。
- (二) **訓練的課程與方法**：為提高訓練的效度與信度，政府所屬訓練機構必須將課程高度結構化，避免過度的開放式教學致使授課品質脫離控制範圍，使得整體訓練效果受到影響。在課程設計上，應將訓練內容與服務機關的業務進行連結，以增加受訓者的參與感。此外，在規劃訓練班別時應區分主管班與非主管班，前者因主管須肩負政策推動的責任，除普通課程外，應特別針對主管的職責設計訓練課程，必要時可加入諸如溝通、協商及公關技巧等內容的訓練課程；非主管班則應偏重政策觀念的傳達、工作轉換聯結與執行技巧等內容。在授課方法方面，可考慮兼採例如座談會、課堂或小組討論等多元互動方式，並輔以心得寫作與報告等途徑，以增加受訓者的學習效果並提高

教學品質。

(三) 訓練師資的專業性：師資規劃在政策性公務人員訓練中非常重要，此處所指的「師資」除了形式上的專業背景外，其課程教授能力、政策詮釋能力亦同等重要。在以往辦理政策性訓練中難免出現「酬庸式」師資或視各部會首長為當然講師的現象，在維持訓練品質的前題之下，必須針對此類型的師資選定方式進行檢討，建議可將學員對講師的評價及講師的配合度列入後續聘請的重要參考因素並確實執行之。

(四) 訓練的績效評估：在績效評估方面，若為「政策宣導性」訓練，只要達到受訓者瞭解政策概念與內涵的訓練目的即可，在評估訓練績效時，可使用簡單的測驗題針對受訓者施予前測與後測，再比較其進步狀況即可。若為主管班的訓練，績效評估標的應為受訓主管回到工作崗位後的「行動」層面，以公務人力發展中心為例，該中心已針對長期性訓練班別的學員在受訓後半年進行相關問卷調查，若須進一步瞭解政策執行結果，以透過行政績效考核系統評定較為合適。

(五) 訓練的回饋管道：在加強訓練工作的回饋功能方面，政府所屬各訓練機構除應建立完善的回饋管道，使學員與講師均能充分表達意見，並由訓練機構自行留存以作為後續課程改進建議，或彙整後交由行政院幕僚機關作為續後政策規劃時的參考；另一方面，應強化「做中學」(learn by doing) 機制，由過去累積豐富的政策性訓練經驗與成果中，迅速轉化為未來行動矯正的知識，由反省回溯到預應前瞻，以達到「學習型組織」(learning organization) 的理想境界。

八、重視受訓者的主體性、參與性和自主性

政府所屬訓練機構應重新界定受訓公務員的角色，過去認為公務員對接受訓練為容忍化、配合化、附庸化的假定，必須因應時代變遷而轉變為視公務員在接受訓練時為理性選擇的消費者、在乎品質的消費者、互動參與的公民、利益表達的團體，受訓者對所受的訓練會有認知、情感及評價等不同的反應，亦即公務員可能不再是政策訓練的客體，而是政策訓練的行動主體。唯有透過此種觀念的轉換，才能朝向更精緻化的訓練課程規劃。

九、強化政府所屬訓練機構的專業性

以公務人力發展中心為例，除了政策性公務人員訓練外，該中心亦多方面擴展訓練課程與專業，例如「游於藝講堂」的開辦，便是中心利用本身的訓練專業與經驗，突破經費與現有資源限制的成果，除了提供公務人員與社區民眾「自覺性訓練」機會與增加中心收入外，借由「志工」協助訓練課程的進行，提供「委外」的另一種選擇。但是近年來政府再造運動要求全盤檢討現行政府組織結構與功能，在政府改造計劃中將「訓練機構」定位為「政策性、機密性及專業性」，因此除此三種訓練仍留在政府部門，其他的訓練則交由民間訓練機構辦理。對公務人力發展中心而言，若依照政府改造計劃未來該中心只保留「政策類性訓練」業務，其他業務將透過「委外」或其他等方式由民間機構承接。也使得該中心的定位備受重視。該中心未來必須確立自主性、專業性及不可取代性。過去該中心被賦予過多訓練專業外的功能，例如政策宣導、績效評估等。未來宜慎重且嚴肅地定位中心的業務與功能，使能真正成為專業性的訓練機構，並減少政治附庸的色彩。例如中心應加強研發功能，以更前瞻角度研究在全球化趨勢下未來國家發展的方向與議題、公私部門及非營利組織間的互動關係與

議題等，建立兼具廣度及深度的政策議題知識系統，不僅有助於提升政策訓練規劃的品質，亦能使中心逐漸成為政策諮詢中心、民間及其他訓練機關的標竿學習對象，甚至化目前被動因應的政策執行單位，為主動向行政院積極推介政策訓練方案的政策規劃單位。

柒、結論

人力資源的重要性已不待更多的實務論證，而成為現代管理哲學，企業管理之學術論著多主張人力資源乃是組織是否能擊敗競爭對手取得生存發展機會之關鍵性策略資源，主要原因在於組織所有功能都必須透過人的運作才能達成，諸多的投資莫如投資於人力資源之重要，「人力」不只是資源，也是一種端視投多少而產生多少價值之「資本」，對組織而言，人力資源功能的發揮，必須與組織目標產生直接之因果關係，才能產生策略上的意義，此即策略性人力資源管理之意涵意。惟人力資源功能的發揮對目標的達成無法產生如有形資產般之立即而明顯的效果，因此人力資源比起其他有形資源更偏重訓練、教育與發展，相信透過觀念的啟發及視野的開展，即使無法立竿見影，長久亦能產生潛移默化之效果，此即策略性人力資源發展之哲學觀。上述觀點自八〇年代以後影響公部門之人事行政，許多國家政府之政府再造工作均希望能應用策略性人力資源管理的觀念，裂解基於防弊觀點之功績制措施，亦或在有限程度下活化公務人力的運作，使其成為政府達成政策目標之有效工具。以我國為例，在目前難以突破考銓法規之前提下，對策略性人力資源管理觀念的全面引進實有實踐上的困

難，惟從珍視人力資源的價值角度，配合我國面對全球化競爭的機會環境，及民進黨政府上台後急欲推動之重要政策等因素，政府集中力量，善用策略性人力資源發展觀念，對公務人力進行更完善之訓練、教育及發展，尤其透過現有訓練機構針對國家發展願景或重要政策，進行相關系統化與科學化的訓練課程規劃，並確實施予各階層公務員，使全體公務員皆能分享政府之政策內涵與初衷，或許是策略性人力資源管理觀念得以在公部門先行落土深根之契機。

參考資料

(一) 中文部份

- 丘昌泰 (1999)。「再造組織生機的動力：市民滿意經營的策略規劃」。
Golembiewski、孫本初、江岷欽主編「公共管理論文精選」。台北：元照。
- 司徒達賢 (1998)。策略管理。台北：遠流。
- 江岷欽 (1999)。公共管理。台北：智勝。
- 吳復新 (2000)。人力資源管理，二版。台北：空大。
- 吳瓊恩 (1996)。行政學。台北：三民。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰 (2000)。公共管理。台北：空大。
- 林水波 (1998)。「開誠佈公型管理策略」。公共管理。台北：商周。
- 施能傑 (2000)。「終身學習啟動組織生命力」。T&D 飛訊論文集，第一輯。台北：
國家文官培訓所。
- 施能傑、黃一峰 (2002)。績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究。行政院
公務人力發展中心委託研究報告。
- 范祥偉 (1998)。「當前美國文官制變革與發展(上)(下)」。人事月刊，第 27 卷，
第 2、3 期。
- 孫本初 (2001)。公共管理。台北：智勝。
- 張火燦 (1999)。策略性人力資源管理，二版。台北：揚智。
- 張潤書 (2001)。行政學，二版。台北：三民
- 陳世晉等譯 (2001)。策略性人力資源管理。台北：台灣西書。
- 陳金貴 (1995)。「人力資源管理運用在公共部門的的探討(中)」。人事月刊，第
21 卷，第 4 期。
- 陳金貴 (1998)。「結合效率與民主的人事政策：政府再造人力再造計畫的探討」。
「跨世紀政府再造研討會」，87 年 5 月 22 日。
- 黃榮護 (1998)。公共管理。台北：商鼎。
- 蔡秀涓 (2001)。「政府組織績效管理之基礎工程：人力資本理論之應用」。「海峽
兩岸公共管理」學術研討會，90 年 5 月 21 日。
- 鄭國泰 (1997)。「公共管理的新世界觀」。國立政治大學公共行政學報，第 1 期，

6 月。

鄭興弟 (2002)。「較多的治理、較少的政府」。收錄於「政府再造：政府角色功能的新定位」，蘇永欽主編。台北：新台灣人基金會。

鄭錫鏜 (1993)。「公民意識與公共組織結構慣性的關聯性」。國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

鄭錫鏜 (2001)。「知識管理對政府部門人力資源管理之影分析」。考銓季刊，第 25 期，1 月。

鄭錫鏜 (2003)。「從社會互動的觀點論述政策性公務人員訓練的非預期影響」，人事月刊，第 36 卷，第 3 期。

鄭錫鏜、陳定銘 (2003)。政策性公務人員訓練需求分析及訓練規劃之研究。公務人力發展中心委託研究報告。

(二) 英文部份

Armstrong, M. (1993). *Human Resource Management: Strategy and Action*. London: Kogan Page.

Bozeman, B. & Straussman, J. D. (1990). *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Burt, R.S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Bryson, J. M. (1988) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Davenport, R.O. (1999). *Human Capital: What It IS and Why People Invest It*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Drucker, P. F. (1955). *The Practice of Management*. London: Heinemann.

Friedman, B., Hatch, J. & Walker, D.M. (1998). *Delivering on the Promise: How to Attract, Manage, and Retain Human Capital*. New York: The Free Press.

Gomez- Mejia, L.R., Balkin, D. B. & Cardt, R. L. (1995). *Managing Human Resources*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Gordon, G. C. (1993). *Strategic Planning for Local Government*. Washington : International City Management Association.
- Hendry, C. & Pettigrew, A. (1986). "The Practice of Strategic Human Resource Management," *Personnel Review*, Vol. 15, No.3.
- Kickert, W. (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Lyme : Edward Elgar.
- Mintzberg, H. (1973). "Strategy- Making in Three Modes," *California Management Review*, vol.16, No.2 : 49-53.
- Nadler, L. (1984). "Human Resource Development." In Nadler, L. (ed), *The Handbook of Human Resource Development* (pp.101-147). New York : John Wiley & Sons.
- Nigro, F.A. & Nigro, L.G. (1989). *Modern Public Administration*. (7th). New York : Harper & Row.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*. Mass. : Addison-Wesley.
- Pieper, R. (1990). Introduction, In Peiper, R. (ed.) *Human Resources Management : An International Comparison* (pp.1-20). Berlin : Walter de Gruyter.
- Rothwell, W. J. and Kazanas, H. C.(1994). *Human Resource Development : A Strategic Approach*. MA : HRD Press.
- Schuler, R. & Walker, J. (1990). "Human Resources Strategy : Focusing on Issues and Actions," *Organizational Dynamics*, Vol.19, No.1, : 5-19.
- Shim, D. S. (2001). "Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries," *Public Personnel Management*, Vol.30, No.3 : 323-347.
- Snyder, R., Raben, C., & Farr, J. (1980). "A Model for the Systemic Valuation Human Resource Development Programs," *Academy Management Reviews*, Vol.5, No.3 : 431-444.
- Wheelen, T. and Hunger, J. (1992). *Strategic Management and Business Policy*, 4th ed., Reading. MA : Addison-Wesley.
- Wright, V. (1994). "Reshaping the State : Implications for Public Administration," *Western European Politics*, Vol.17, pp.102-134.

**Policy – oriented Training within Strategic Human Resource
Development Approach –In the Case of
“Knowledge – Based Economy Development ” Training Project**

Jane, Shyi- Kae

Abstract

Most of the civil service systems today are based on the spirits of merit system ,which may lead to constraint – oriented administrative culture. With the increasing emphasis on intellectual capital, the study of strategic human resource development is a newly emerging field in public personnel management sciences. The paper begins with exploring the impact of strategic human resource development on public personnel management, followed by evaluating the outputs of “Knowledge – Based Economy Development ” Training Project, and concludes with constructive suggestions on Policy – oriented Training in the future public personnel management.

**keywords : policy – oriented training , human resource management (HRM) ,
strategic human resource development (SHRD) ,civil service
training ,knowledge – based economy , training needs assessment.**

建立公部門顧客導向機制： 以蒙藏委員會對藏事服務為案例

陳菁雯*

摘要

顧客導向做為政府再造的策略，具有它的時代意義，顧客導向提出一個市場競爭觀念的新思維，強調公共服務的提昇，讓服務者直接對顧客負責，建立民眾對政府的信任關係，重視成本效益的概念，減少不必要的浪費，並突破官僚體制僵化的層級節制，避免政治過度干預，所以顧客導向是公部門可以嘗試發展的趨勢。本文首先引介私部門顧客導向的基本思考邏輯，並將予應用在公部門發展的策略；第二部分探討公部門的顧客導向策略與顧客導向機制；第三部分以蒙藏委員會做為探討的個案對象，檢視目前蒙藏委員會的組織及服務流程，參酌實證經驗的觀察，思考顧客導向的可能方向；第四部分則論述如何建立蒙藏委員會藏事處的顧客導向服務，以提昇顧客導向的服務流程；在最後結語部分，藉由蒙藏委員會藏事服務為個案分析，思考公部門應用顧客導向的管理策略，會面臨到什麼樣的困境及需要再突破的地方，以做為修正公部門顧客導向管理機制的參考。

* 私立中國文化大學政治學研究所博士候選人，淡江大學公共行政學系兼任講師。

關鍵詞：顧客導向、顧客導向機制、顧客導向策略、蒙藏委員會、在台藏族人士、公部門、政府再造

壹、問題意識的提出：公部門需要顧客導向嗎？

近十年來，面對世界局勢動盪的不確定因素以及經濟景氣停滯、衰退，企業紛紛尋求提升績效的良方，在具體作法上一方面對內調整組織結構與流程，以增加組織彈性應變的抵抗力；另一方面對外加強組織的競爭力，以回應外界總體局勢變化。對於企業而言，只要有利益導向的驅力，就會不斷思索如何在多元競爭的複雜條件下生存，對於公部門而言，只要政府的不完美仍然存在，人民就會督促政治體制與治理模式的變革（change），所以變革成爲當下公、私部門解決問題的流行術語（buzz phrase）與慣例。

儘管變革是公私部門共同常見的經歷，但是他們所隱含的變革本質與基本邏輯需要進一步加以檢視。在私部門，企業依據市場法則運作，基於生存競爭及利益最大化的考量，一則要節省成本減少支出，再則要爭取顧客追求經營績效，顧客滿意與否成爲變革關鍵性指標，所以企業必須積極地創造顧客、吸引顧客，甚至留住顧客，因此，顧客需求就納入組織內部成爲生產流程的一部分，顧客滿意度（customer satisfaction）也成爲企業的運作核心（Alford, 2002: 338）。近年來有許多關於企業如何「顧客服務」、「顧客導向」的研究成果，例如：「如何贏得顧客心」、「傾聽顧客的聲音」、「與顧客共舞」、「全面顧客服務」……等議題，其基本的思考邏輯都在於滿足顧客需求爲最主要目標，因爲當市場不確定因素增加，市場打破過去壟斷獨占的優勢競爭，轉多元市場競爭，加上消費者預期經濟不景氣而延遲消費的心理，使得顧客的角色愈來愈重要，顧客導向的機制成爲市場決定勝負的關鍵因素（衛南陽，2001）。

若以同樣的市場觀點來看公部門，學者Guy Peters（1996）認爲公部門無法提供官僚組織本身及其成員有效的誘因，激發他們更有

效率完成份內的事情，在理性抉擇的考量下，官僚基於利己主義、趨吉避凶的判斷，會嘗試極大化自身的權力、權利或合理化自身矛盾的行為，例如：增加機關的預算、爭取員工福利，將責任全體分擔.....等，受到永業保障的常任文官，由於其生存的保障並非全然來自顧客的期待，因此回應顧客的動機通常來自強烈的規範性，例如受到法律、政策、評鑑制度、長官命令的驅使，對於顧客的回應性是較緩慢且保守的，所以官僚對於自身利益的認知，難以與顧客期待做直接的聯結。

即使公部門缺乏完全競爭結構與完全競爭市場的運作條件，同時又必須兼顧公共利益的實現，以及面對公部門內部機制的衝突，但是公部門仍然有顧客導向的壓力。例如在民主政治中的定期選舉因素就促成競爭關係，為了爭取選票取得政權，執政黨及在野黨就必須瞭解自己的顧客群，努力爭取顧客認同。所以近年來，各級政府及其首長對於自己的施政滿意度相當重視，民選首長及政務官因為受到政權輪替、民意監督壓力，會受到顧客導向的制約，一定要端出相當不錯的「牛肉」，以使顧客滿意。

顧客導向會在公部門受到關注，是民主行政強調政府「回應性」(responsiveness)的必然結果，在 Osborne and Gaebler合著的「新政府運動」一書中提及，政府再造的重要內涵是「顧客導向」與「企業精神」，而政府應該是一個有效回應大多數民眾需求的公共組織(劉毓玲譯：1993)。學者Rosenbloom(1998；呂育誠等譯：2000)主張顧客滿意可以適用於公、私部門，政府應將顧客滿意作為施政目標。為了督促政府改革能力的步調，使得公共組織能夠快速回應內外環境的變遷，有必要運用市場途徑造成顧客導向的壓力，使民眾成為公共服務的顧客，而官僚組織將改善過去被動消極的態度，並將顧客的回饋做為執行或修正的參考。

顧客導向尋求更滿意的顧客回饋，以創造更好服務品質做為最

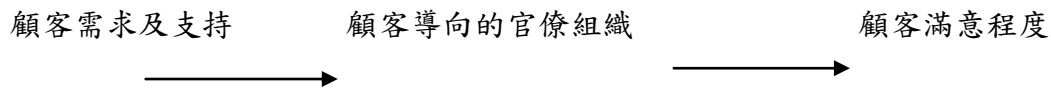
高目標，但它的理論基礎並非未受到質疑。有學者研究指出，顧客導向會造成官僚過度強調行政效率、效能及經濟理性的重要性，而忽略公共利益及社會公平正義的彰顯（林水波：2000；詹中原：2002；Frederickson：1996）。縱使顧客導向仍有修正及論證的空間，但是顧客導向做為政府再造的策略，仍有它的時代意義，顧客導向提出一個市場競爭觀念的新思維，強調公共服務的提昇，讓服務者直接對顧客負責，建立民眾對政府的信任關係，重視成本效益的概念，減少不必要的浪費，並突破官僚體制僵化的層級節制，避免政治過度干預，所以顧客導向是公部門可以嘗試發展的趨勢，並應用於官僚組織的實際運作，同時可將實證經驗做為其他行政組織運作的參考（Osborne & Gaebler: 1992）。本文首先引介私部門顧客導向的基本思考邏輯，以及將其應用在公部門發展的策略；其次，將依據林水波教授（2002）、Osborne和 Gaebler（1992）的研究架構為基礎，探討公部門的顧客導向策略與顧客導向機制；再者，以蒙藏委員會做為探討的個案對象，檢視目前蒙藏委員會的組織及服務流程，參酌實證經驗的觀察，思考顧客導向的可能方向；第四部分則論述如何建立蒙藏委員會藏事處的顧客導向服務，以提昇顧客導向的服務流程；在最後結語部分，藉由蒙藏委員會藏事服務為個案分析，思考公部門應用顧客導向的管理策略，會面臨到如何的困境及需要再突破的地方，以做為修正公部門顧客導向管理機制的參考。

貳、公部門顧客導向策略與顧客導向機制

將民眾比擬公部門的顧客，在顧客導向的政府服務中，顧客期待政府公共服務的產出，而官僚組織根據顧客觀點，設定組織目標，並要求對服務的產出回應與負責（參考圖一）。基於這個前提，我們假定公部門具有顧客導向策略及機制的特性，及可能產生的影

響 (Osborne & Gaebler: 1992:181-186 ; 林水波 : 2000: 224-225 ; 孫本初 : 2001: 128-130) :

1. 公部門的公共服務職能是具有部分的市場機制，其本質和企業相類似，由顧客及市場運作決定。
2. 顧客的決策資訊是充足的，在開放的競爭市場下，能夠得到服務資訊的權利與義務。
3. 顧客基於理性抉擇、自利的觀點，會追求最大的受益，但同時願意承擔風險。
4. 服務競爭的市場是開放多元的，任何的競爭者及顧客都可以自由進出市場。
5. 官僚組織在面對顧客需求時，同時也會權衡對自身利益的影響。
6. 顧客導向可以提供顧客更多元的選擇，並培養顧客的選擇能力。
7. 激發官僚組織更多變革的行為，並願意對顧客負起應有的責任。



圖一：顧客導向的官僚組織與顧客關係

學者 Weissman 認為公部門要施行顧客導向的運作方式，必須

具備下列的基本條件（1991: 296；孫本初：2001: 136-137）：

- 1.組織成員對於組織目標有高度的共識。
- 2.組織計畫基於理性因素，而非個人的權力及地位。
- 3.組織本身及其成員與計畫能夠接受來自外界的評價與質疑。
- 4.組織結構與體系能夠支持顧客導向所需要的變革、技術及措施。
- 5.組織願意接受本身原有地位的限制，並願意釋出部分的權力。

表一：公部門顧客導向驅力、策略、管理機制與官僚組織的磨合

驅 力	策 略	管理機制	與官僚組織的齟齬
顧客的消費者主權	服務管理	1.訂立顧客服務標準 2.接納顧客意見為決策準則	公共服務的獨佔性
民主政治競爭關係	政治管理	1.民意監督 2.組織再造、法制再造	官僚組織永業化
行政課責	課責管理	1.建立顧客回應系統 2.建立多元課責管道	官僚怠惰
組織精簡	人力資源管理	1.結合非政府組織的資源 2.加強人力訓練	官僚組織帕金森症
顧客角色多元性	利害關係人管理	1.顧客名單 2.衝突管理	官僚的菁英主義
兼顧人權與效率	流程管理	1.資訊對稱與公開 2.單一窗口 3.電子化政府	官僚組織繁文縟節與貪污

資料來源：作者自繪，其部分架構參考自林水波（2002）

以上條件對於傳統官僚組織是一個巨大的挑戰，但不意味強調顧客導向政府就可以完全取代傳統的官僚組織運作，而是藉由顧客導向提供官僚組織的誘因，促發變革的動力（蔡允棟，2001）。以下藉表一的概念架構，說明公部門顧客導向的策略與管理機制的狀況，並一一加探討。

一、顧客導向的服務管理策略

當顧客習慣在自由競爭市場下做選擇，久而久之就學習到自主性選擇的優勢，若把此一觀念引介到公共服務中，民眾將可以打破過去官僚組織「僅此一家，別無分號」的公共服務型態，公部門獨佔性的勢微，同時會增加民眾自由選擇的有利籌碼，強化消費者主權（Customer Sovereignty）的意識。在許多實證經驗中，有一些方法可以讓民眾的選擇權更多元，例如：加入民間企業的服務供給者，塑造競爭機制，使得民間企業也有機會在市場中與公部門競逐，我們所熟知的電信、郵政、石油……等事業即是如此。

在服務管理策略中，要回應顧客消費者主權的意識，良好服務品質是來自於對顧客的同理心，透過顧客對品質的回饋，可以做為標準作業的基礎。以下服務管理策略的兩項管理機制都是要拉近顧客理想與現實的落差，做為實踐服務管理策略的技術：

（一）訂立顧客服務標準

顧客導向首重顧客的需求，如何將顧客價值內化為公部門的具體作為，行政措施成為重要基礎。以一九九三年美國政府再造為例，柯林頓總統發布 12862 號行政命令，要求聯邦政府制定「顧客

服務標準」，並依循企業界的顧客服務品質，訂定七項重要內容¹（江岷欽，1999: 52-62）。一九九四年美國的全國績效評估委員會匯集聯邦各機關訂定的服務標準，出版第一本政府的服務標準手冊：「顧客優先－服務美國民眾的標準」（Putting Customers First: Standards for Serving the American People），往後各機關的服務標準都朝這個方向進行。在澳洲文官改革的話「顧客服務行動」，其中所設立的「顧客服務標準」、「顧客服務之實務準則」、「公務電話最佳實務標準」、「公務櫃台最佳實務標準」、「申訴最佳實務標準」……等，都是建立顧客服務標準的最佳參考。

此外，國際標準化組織（International Standardization Organization, ISO）所訂定的國際服務或環境品質標準，也成為公部門推動優質服務的參考指標，目前我國有部分政府機關通過ISO9000的品質管理與品質保證的認證。

（二）接納顧客做為決策準則

訂立顧客服務標準，提供公部門具體實行的策略，是一項顧客服務標準化的開端，但是進一步檢視這些計畫，發現的大多數還是由行政機關意志主宰，這也是為什麼許多計畫立意甚佳，但是最後都達不到目標的原因。吾人認為公部門計畫應該秉除本位主義的落陷，嘗試調整和顧客的距離，雖然計畫是由政府籌劃，但是最終還是要服務顧客、解決顧客的問題，所以有效的顧客導向策略，接納顧客的心聲，做為決策標準是相當重要的，透過調查方法、焦點團體法、專家訪談法……等技術，將顧客的意見整合，納入決策的機制。

¹ 這項名為「聯邦政府內部革命」（a revolution within the Federal Government）的行政命令內容為：1. 確認行政機關的實然顧客及應然顧客。2. 調查顧客期待的服務項目及品質。3. 公告服務標準，並以此衡量績效。4. 以企業做為標竿，提昇顧客服務水準。5. 提供顧客多元的服務來源及途徑。6. 建立清楚的資訊、服務流程及申訴制度。7. 提供通暢的溝通管道及申

二、顧客導向的政治管理策略

民主國家的變革不能脫離社會及政治環境而獨立，政治領袖對於公部門改革決心是改革工作啟動的重要樞紐，而民意卻是改革持續的重要力量。學者 Mintzberg (1996: 80) 認為政府改革策略不能只是環繞在組織理論、結構重組與流程再造的工作上，應該重視改革的組織外部環境的政治結構；同樣地，學者 Downs (1957) 將民主政治的競爭視為類似的市場競爭，政黨視為生產者，選民視為消費者，透過民主政治的遊戲規則－選舉，實現人民主權。

在民選政治人物與政務官、政務官與常任文官之間、常任的高階文官與基層文官之間，因為工作目標的不相同，所要獲取利益也會有所差距。例如：政務官下達官僚組織明確的政策目標，並不一定能驅使整個官僚體系努力地向那個目標邁進，因為上下單位或是長官部屬之間，存在著隱藏資訊與行動步調不一的問題，在官僚體系內部產生專業分工但無法整合的狀況，使得最後對公共服務產出的績效大打折扣。對於民選政治人物而言，期望連任成功是驅使他服務人民的最大動力，這是公共領域中最接近市場機制的部分；對於政治任命的政務官，因為一個好的政績而能揚名立萬，是他們最主要的誘因；至於對常任文官而言，在機關中掌握可觀的資源與影響力及爭取好的升遷機會，是他們最在意的，反而對政權輪替的壓力並不那麼看重，除非和他自身利益產生衝突。

民主政治的競爭使得官僚組織產生顧客導向的驅力，使得官僚組織從永業化的保守態度開始轉變，並具備回應民主的價值。我們透過民意監督與組織再造、法制再造，進行顧客導向的政治管理策

訴途徑。(Gore, 1997)

略。

(一) 民意監督

民主觀念的注入使得顧客對於公共服務有更多參與意見的空間，官僚組織一方面希望讓顧客滿意，另一方面也會懼怕失去主導力。為了實踐顧客導向的策略，顧客應扮演監督者的角色，利用選票、大眾媒體、政府的民意管道（例如：與民有約或是首長信箱）、民意機關陳情、訴願……等方式，促成公共服務的提昇。

(二) 組織再造、法制再造

組織改造力量大多是從外部延續到內部，就人性法則觀察組織衍生的問題，吾人很難期待組織本身能夠產生自我反省能力，變革往往會導致組織內部既有力量的反彈，所以，能夠改造組織的重要力量，來自組織領導者的領航角色（吳瓊恩等編著；2000:216-217），或者外部的民意壓力。如果顧客導向能有完整的組織再造、法制再造的計畫，並加上民意機關的支持，改革才能繼續下去。

三、顧客導向的課責管理策略

課責（accountability）管理策略是在於建立具回應性（responsiveness）的政府，以實踐政府對顧客導向的承諾。行政課責促使官僚組織更積極回應顧客的需求，因為有時民意監督只能形成壓力氛圍，並不能直接、有效地滿足顧客的需要。課責來自兩個壓力，一是官僚組織運作必須依法行政；二是官僚行動必須受某些特定人物課以責任（例如：上級長官）（林鐘沂譯著；1999:312-329）。如何以顧客為焦點來形塑課責系統，透過建立顧客回應系統及課責管道，使得官僚組織回應顧客的需求。

(一) 建立顧客回應系統

顧客服務系統是向顧客提出回應與承諾的機制，要形成課責管理，必須先明確列舉組織或個人的職責範圍，建立一個透明、清楚的顧客回應系統，此一系統能夠釐清組織中個人責任及欲達成的目標，使得管理者更能夠掌握資訊，正確回應顧客的需求。有課責能力的顧客導向政府，促使官僚組織能夠對顧客實際作為，而不再只是聽聽顧客的抱怨，淪為一種沒有約束能力的紙上談兵作為。

(二) 建立多元課責管道

對於傳統官僚組織的課責要求，大多都是單向、被動或是緩不濟急的。行政官僚、民選首長、民意機關或政務官在思索政策需求時，基於憲政體制及實際政治運作，往往只對此等相關權力機構負責，或是被利益團體塑造的政策市場左右，使得官僚體制失去對實際民意的體察。所以除了傳統課責管道外，還希望透過信任（trust）關係²，相互發展及學習，並建構一套直接課責管理的體系，例如：官僚組織的績效評估可以納入顧客的意見或是公民投票的直接民主（林水波：2000: 243）。

四、顧客導向的人力資源策略

現代政府面臨龐大赤字的困擾，如何使政府能夠小而美，發揮最大的邊際效應，組織精簡提供政府解決的方向及實際作法，因此政府在精簡後，將許多原先工作透過和民間合產方式，來完成政府的功能，這種策略聯盟（strategic alliance）可以說是政府與顧客雙方建立在信任與共享的目標上，以契約或非正式的合作方式完成共

² 信任意味著願意將自己置於風險及不確定性，並願意承擔交易成本；信任可以是一種期待，

同目標（林水波：2000: 244）。

（一）結合非政府組織的資源

政府結合非政府組織從事公共服務，如果能夠更有效率、效能，是大家樂見其成的，但並非表示政府就卸下對公共責任，或由非政府組織一齊分擔，政府只是卸下服務的工作而非責任，這個卸下的服務工作是要減少與顧客的交易成本，達成更有效的服務品質。

（二）加強人力訓練

許多官僚組織的問題最後都會牽涉到人的因素，如何將適當的人擺到適當的位置，加強其專業的訓練，是檢驗顧客服務良窳最直接的回饋。以往官僚組織重視人員的年資、學歷，以做為升遷的依據，在不重視功績制的官僚組織裡，專業能力的提昇就不會受到重視，同樣地，人也不會被視為一種資源。尤其是在層級節制的結構中，顧客很難透過這個結構系統，得到應有的回饋及報酬，使得公部門和顧客的關係漸行漸遠。如果公部門能重視人力資源的培養，除了著重在專業知識的加強，同時也能夠兼顧人格教育，培養公共意識，將心比心的信任關係會得到更多顧客的支持。

五、顧客導向的利害關係人管理策略

顧客在公共服務中扮演多重的角色，公部門應該針對不同種類的公共服務，界定顧客角色並加以區隔，為了避免顧客因不同價值、利益而產生不必要的衝突，事前做好顧客分類管理及衝突管理是必要的。

這種期待可以減輕交換行為可能產生的恐懼；信任同時也是信念，主觀認定對方會善意而為。

(一) 顧客名單

公部門要實行顧客導向最首要的第一步是界定顧客：認定服務的對象。在作法上可以從組織目標、計畫目標、標的團體……等來尋找顧客在哪裡。一般而言，在界定顧客時，最先想到是組織的服務對象，其實所謂的顧客可分為內在顧客與外在顧客。內在顧客指組織中本單位以外的其他單位或個人，他們在整體工作流程中的任務是接續於本單位之後，或是其為使用本單位工作之成果者。外在顧客是包括組織最後生產之直接受益者及間接受益者，在顧客導向的觀點下，組織運作過程形成「顧客」—「供給者」的關係，因為產生互動，組織內部的運作會更密切，另一方面，對組織產出更能符合環境需求（孫本初，2001: 27-130）。

除了內部顧客外，另外一些被動、沒有聲音、不善於表達或弱勢團體的顧客也容易被忽略，這可以透過顧客調查、議題發掘、救濟管道或是社會團體將他們找出來。

(二) 衝突管理

為了解決顧客期待的落差所導致的衝突，建立衝突管理的機制是可以減緩衝突的機會。除了尋求司法救濟之外，由具代表性的利害關係人組成諮詢團體，透過該團體居中協調、交換意見，充分讓每一種利益表達，亦可使得公共服務更具可行性（林水波：2000:248）。

六、顧客導向的流程管理策略

(一) 資訊對稱與公開

公共領域中，雖然重視政府與顧客間的互動、平等關係，但是實際上的主導者仍在於政府的一方，因為政府掌握獨家且完整的資訊，使其在決策判斷上略勝一籌。如果顧客無法取得完整資訊，並且與政府間取得平衡點，顧客的決定將會被宣傳、廣告與政治意識型態所包圍，使得資訊不對稱的問題在公共領域更為嚴重，結果必然是政治人物（生產者）操控政治市場的空間加大。

（二）單一窗口（one-stop shopping）

公部門在提供公共服務時，單一窗口可以獲致許多效益。對於顧客而言，將服務整合可以提昇效率。一般而言，顧客不喜歡奔波好幾個地方才得到服務，以往穿梭申請蓋章的是人民自己，交易成本完全由人民負擔，當行政程序的成本大過自己的機會成本，就會委由專業的代理人來處理，例如：代辦、代書、代客驗車……等服務，因行政程序而自然形成的狀態。在工作流程不變的狀況之下，單一窗口服務事實上是將交易成本完全由政府內的員工吸收，人民樂得不用東跑西跑，顧客當然滿意，使得公部門及顧客的利益趨於一致（陳敦源，1999: 211）。此外，單一窗口可以讓工作人員的責任更加清楚，顧客若有任何疑慮，單一窗口就可以找到解決的答案。

（三）電子化政府

電子化是政府再造推動 e 化政策的重要目標之一，電子化政府可以節省行政成本外，同時也可以透過網路做為政府與民眾溝通的平台，每一個項目網頁都是服務顧客的窗口，提供各機關職掌與承辦業務、機關最新消息、相關法規與統計資料、申請表格、電子信箱、申訴管道……等。隨著電腦普及率的增加，推動電子化政府的效益愈大，不但提供行政多樣化的選擇，同時也建立與顧客新的溝

通模式。

電子化政府做為顧客導向的流程策略，電腦普及率將成為首要關鍵因素，達到一定規模才會使得管道發生功效；其次，政府也必須具備資訊系統的知識，整合資訊系統，將電子化政府理念透過資訊系統之使用而發揮應有功能；再者，關於文書認證的工作目前仍無法完全以電腦取代，傳統的紙上作業仍有必要。電子化政府可以增加服務的多元管道，但它無法完全取代人的服務，對於許多顧客而言，面對冷冰冰的電腦，是無法感受政府服務的熱誠，對於電子化政府的推行，仍然要給顧客一段學習的時間，除了讓顧客享受到效率的便利外，政府可以提供優惠或獎勵措施，以培養顧客對電子化政府的信賴。

參、案例研究：蒙藏委員會及其藏事的服務機制

如何建立公部門顧客導向機制，本研究選擇以蒙藏委員會做為研究個案，其原因之一是從蒙藏委員會本身的組織名稱中，可以很清楚理解到蒙藏委員會大致處理和蒙、藏相關事宜，最主要的服務對象是蒙族及藏族人士，所以從組織名稱可以清楚了解其職務及顧客範圍；原因二是隨著台灣民主化的演進過程，蒙藏委員會從早期強調國家主權意識的象徵，以及政治宣傳與統戰的角色，漸漸轉化為服務性質的角色，從公共服務觀點而言，公民即是顧客，較容易釐清公部門及顧客在公共服務中扮演角色及互動關係。

為了了解蒙藏委員會以及對藏事服務機制、檢視服務機制是否符合顧客導向的要求、評估未來顧客導向的可行性及問題，本研究

將探討蒙藏委員會藏事服務機制、從顧客導向理論檢視蒙藏委員會的實際藏事服務狀況，並從顧客導向觀點改善藏事服務。本研究方法採取文獻分析，其中分析文獻包含施政計劃、方針及報告、藏事服務相關法規以及歷年藏事服務相關資料及政策彙編．．．等；其次，採取觀察法，藉由執行研究案機會觀察藏事服務組織及機制的狀況，並佐以藏族人士訪談的親身經驗，以及與官僚組織互動經驗，分析蒙藏委員會及其藏事的服務機制（徐正光，2001）。

一、實證資料分析：在台藏族人士的生活概況

（一）「顧客」背景分析：藏族人士在台生活的背景

在台灣藏族人士，其來台方式可分為幾種，有一部分是因早期政策較為寬鬆時，就已申請來台居留成為公民者；有一部分則是西藏兒童之家孩子的父母，隨孩子來台定居者；還有一部分是因工作關係，最後入籍台灣者。但其中最引人關注的則是百多位逾期滯留台灣的藏胞，於民國九十年九月十九日，在各方的協助下，這些滯臺藏胞終於取得合法居留台灣的權利。依照官方統計，總計目前在台藏胞合計近有四百位，包含一百三十九位陸續取得在台居留權的藏胞，以及在蒙藏委員會登記的二百五十八位國內藏胞，人數佔全民人口比例極小，因此對在台藏胞的生活狀況與所面臨問題，並非是一般上眾所矚目的公共政策焦點，連帶影響到一般人對在台藏胞生活狀況的認識不是很清楚。在台藏族人士生活狀況不甚理想的跡象，其成因大多來自於社會背景與生活習慣、語言文化等差異的因素，以致多數在台藏胞難以適應台灣現實的社會環境，而其在台生活除由政府提供基本生活輔導外，原則上較不易獲得其他相關資源與援助（陳銘祥等，2002:1-2）。在調查過程中，他們表達下列幾

項問題（參考表二）：

表二：顧客（在台藏族人士）的需求

身分證問題	「我是一百一十多位在台滯留藏胞之一，目前已取得居留證，希望能快點取得身分證」、「我最大的問題是在台灣沒有身分證」
工作問題	「我們的工作不固定，所以收入也變得不穩定」、「我已經三年沒工作了，而且還有小孩要照顧」、「我目前沒有工作，而且我的孩子還很小，需要人照顧，所以也無法工作」、「能夠社會多提供工作機會給不懂中文的西藏同胞」
生活補助	「我希望能夠獲得各項生活補助」、「我目前在工廠打工，但是工作很不穩定，家中只靠我一個人賺錢，生活過得很辛苦，希望能夠獲得生活上的協助」
教育問題	「我因為沒有學歷而找不到工作」
語言問題	「我在語言溝通方面有很大的困難，希望政能給予協助」
醫療問題	「我希望小孩能夠獲得醫療上的幫助」、「沒有工作就沒有所得，需要醫療上的幫忙」
老人年金	「我很關切老人年金發放的問題」、「沒有領到老人年金，我很感慨」
族籍證明問題	「希望能夠獲得族籍證明」
適應問題	「獨自一人在台灣，生活面臨很多問題，希望政府能給予協助」

資料來源：陳銘祥等，2002:33。

藏族人士在台灣生活狀況大多處於社會弱勢的一群，因來台背景（成長背景）不同、個人條件不同（年齡、教育程度、專長等）及社會支援不同，使其所面臨的困難產生極大的差異，雖然每個人

問題類型的成因不同，但可以歸納的是隨著個人問題的多樣性，會深化其弱勢的處境，也使本來個別的多個單一問題，交互影響為無法完全釐清的障礙，加深問題處理的困難度。

(二)「顧客」需求及問題分析

- 1.生活適應狀況方面：對於台藏族同胞基本的生活能力、生活習慣及適應能力的評估，大致上，有百分之八十以上的受訪者表示正向的回應。至於在尋求社會支援上呈現負向意見的強度較大。
- 2.文化適應狀況方面：在台藏族同胞對於文化差異、文化調適與文化認同的問題，大致有很高的一致性看法，他們頗能融入台灣社會的生活，但對自己的文化信仰也能夠堅持，他們對於必須在其中一個文化間的選擇的意見差異性較大，很重要的關鍵因素在於他們是否在台定居還是繼續移民。
- 3.生活需求及問題方面：從調查結果觀察，我們可以知道他們最想解決的問題是身分證，尤其是以居留藏胞表達最為強烈，其次為謀生技能與工作專長訓練、生活津貼補助、健康醫療保險、教育、與家人團聚……等，一般而言，他們所需要的幫助大致呈平均分配。談到政府最關心藏族同胞的問題方面，意見仍以身分證的問題為主，一方面是居留藏胞感謝政府的協助，另一可能的原因是期待政府更加注意在台藏族人士的需求，此外對於西藏文化的尊重、宗教團體活動的贊助，在這題中認可政府的比例不少，可見政府對於文化尊重及保護，相當受到藏族同胞的肯定。
- 4.藏族同胞對於政府福利措施的了解方面：接近半數的在台藏族同胞知道蒙藏委員會所提供的獎學金、漢藏語的輔導措施、族籍證明以及旅遊、聯誼活動，但對於生活相關補助措施知道的人較

少，是因為受訪者本身並不需要，本身不符合申請條件，但最重要的是不知道從什麼管道得知這些資訊，或是對蒙藏委員會不信任所產生的不安全感。

從實證調查資料與觀察的研究結果得知（陳銘祥等，2002），藏族人士在台維持高度的西藏文化價值認同及以宗教為主體的生活方式，尤以早期來台的第一代藏族人士與成年後移居至台灣的居留藏胞，更是如此，但因他們民族性的隨和及包容，使得他們既可以堅持自己的信仰和生活方式，同時能夠在不同文化社會體系中協調與適應。藏族人士的民族性，以及宗教為主體所建構的社會結構，成為藏族人士在台生活狀況首要跨越的問題。

其次，在西藏社會普遍教育程度及識字水準並不高，教育是特殊階級（喇嘛、貴族）享受的特權，一般民眾多用語言溝通，少行諸於文字，以致資訊缺少文字的流通性，藏人喜好口耳相傳的傳播方式，一方面解決文字上無法辯認的問題，另一方面滿足他們傳播速度快的需要，但所傳遞資訊內容的正確性就令人產生許多質疑。在現今專業知識及分工如此精細的工業社會，資訊大量傳播，所以需要更多傳播媒介表現、溝通（例如：電子媒體、報章雜誌、廣告宣傳……等），其中文字做為大部分媒介的基本元素，如果缺少語言及文字的溝通能力，很難銜接現今社會體系的競爭。

再者，因為語言、文字的適應問題在先，而後會深化為教育、工作能力等問題，因為語言不通，成為基本溝通的最大障礙，使得藏人在台的教育無法銜接，同時只能維持在從事勞力的工作，無法提昇更好的生活狀況，因此弱化了其競爭力。

因為身分的不確定性以及族群認定的模糊，在台藏族人士往往無法得到應有的尊重及待遇。在台藏族人士大多有著很深的輪廓、黝黑的皮膚（也有少數皮膚很白皙），大致一眼就可看出和台灣人

的不同，說他們是藏人，但他們可能一輩子都還沒到過西藏，也可能從尼泊爾、印度的僑居地過來的，在身分證明上也沒有註記任何可以辨視他們的族籍的紀錄，雖說領有中華民國的身分證，成為中華民國的人民，但是藏人的印記，往往成為他們被忽略的原因。

以上林林總總問題，是幾十年來糾結的結果，雖說困難也可以很簡單，除了意識及重視他們的問題，政府行政作為與政策措施可以稍稍扭轉他們弱勢的地位，所以蒙藏委員會所扮演角色較以往更形重要。

二、蒙藏委員會的藏事服務及機制的現況

(一) 蒙藏委員會的組織目標

蒙藏委員會在中華民國成立以後，先於民國元年四月在內務部設置「蒙藏事務處」，同年七月改制為「蒙藏事務局」直隸國務院；民國三年升格為「蒙藏院」直屬於總統府；民國十八年依據國民政府組織法成立「蒙藏委員會」，專司蒙藏行政及其各項興革事項，其位階與各部同，屬於行政院為八部二會之一。蒙藏委員會成立迄今，始終維持中華民國憲法精神，保障民族地位平等、加強扶植蒙藏地方自治、協助蒙藏地方經濟教育建設、宣揚蒙藏文化、尊重蒙藏宗教信仰、維護蒙藏社會習俗，以達促進民族和諧，維護主權的目標³（資料來源：蒙藏委員會的官方網站）。

³ 從網站上點選維護主權的目標的選項後，我們發現下列這段話：「目前在台藏胞合計近有四百位，包含一三九位陸續取得在台居留權的藏胞，以及蒙藏委員會登記之二五八位國內藏胞，人數佔全民人口極小比例，因此對在台藏胞的生活狀況與所面臨問題，一般上的認識不是很清楚。惟透過初步了解，發現在台藏胞生活狀況確有不甚理想的跡象，推想其成因，恐

(二) 目前蒙藏委員會及其藏事服務機制的顧客導向概況與檢視

我們以本研究第二部分所提出公部門顧客導向策略與機制，來檢視目前蒙藏委員會的實際服務機制。近年來政府再造壓力，使得公部門組織愈來愈重視行政服務及流程，希望透過顧客導向來改變整體行政效率，我們從表三可以約略感受到其改革蛻變的味道，也符合在研究調查中所得六成「愈來愈滿意政府服務」的結果⁴（陳銘祥等，2002）。

表三：蒙藏委員會及其藏事服務機制的顧客導向概況

策 略	管理機制	實際服務機制
服務管理	訂立顧客服務標準 接納顧客意見為決策準則	為民服務工作準則 ※
政治管理	民意監督 組織再造、法制再造	※ 行政院組織法、政府再造方案
課責管理	建立顧客回應系統 建立多元課責管道	首長與民有約、訪客留言版 不定期考核工作計畫、為民服務電話禮貌測試
人力資源管理	結合非政府組織的資源	與民間團體合作、交流、對民間活動補助

來自於社會背景與生活習慣差異的因素，以致於多數藏胞難以適應台灣現實之社會環境，其在台生活除由政府提供基本生活輔導外，較難以獲得其他相關資源與援助。本於以上認知，為促使藏胞在台生活穩定，實有積極規劃完整的輔導策略與服務方案，同時為確保未來規劃的政策方案能真正符合在台藏胞的生活需求，對於藏胞生活現況與實際需求必須進行實際的調查，方能確實解決在台藏胞所面臨的問題。總之，本研究擬從了解在台藏胞生活現況著手，試圖探尋其生活上問題之所在及過去政府主管機關所採取輔導方案之施行成效，以為未來主管機關釐定促其安身立命之政策的參考。本研究將利用實證研究的方式，針對藏胞生活狀況進行調查，以切實了解、掌握在台藏胞生活上所面臨的問題與成因，並據以建構完整的服務模式，供委託機關擬定相關的輔導策略或服務方案時的參考，另外本研究從事在台藏胞生活狀況調查所得之實證資料，亦可提供相關部門辦理後續追蹤服務之用」。

從以上這段話可以約略體會出蒙藏委員會的組織定位正在轉型之中，轉型後預期組織目標及服務對象會逐漸調整。

⁴ 對於有六成受訪者「愈來愈滿意政府服務」的結果，研究者採保留的態度，因為樣本架構不完整性、受訪者意見的保留，使得研究成果可能產生偏差。

利害關係人管理	加強人力訓練	※
	顧客名單 衝突管理	在台藏族名單 ※
流程管理	資訊對稱與公開	統計資料發布、蒙藏研究、最近消息資訊公布、 施政計劃、施政方針、施政報告
	單一窗口	推動六減運動
	電子化政府	網站的相關業務及工作概況、線上申請

資料來源：「※」代表研究中沒有發現明顯相關服務機制

就初步整體評估，蒙藏委員會的實際服務機制大致符合顧客導向策略與機制的要求，但進一步微觀檢視，雖然組織有顧客導向概念存在，在實質內容方面，組織對於顧客導向概念仍然存在著模糊空間，並未完全落實蒙藏委員會組織的服務特色。吾人認為影響蒙藏委員會建立顧客導向機制，最根本的因素在於蒙藏委員會的組織目標、功能及定位為何？以及誰是蒙藏委員會的「顧客」？

過去政府對藏政策受到政治意識型態、主權正統性影響，整體藏事政策重心顯然定位於國際、國外，對藏族人士之輔導亦不例外，輔導、服務的人力、方案、資源，顯然都以國外為主；其次，政治性、社團性的服務較多，政治目標、政治動員之企圖明顯，社團及組織或有服務機構的性質，但其功能仍須存疑；再者，政府為宣揚國威，進行政治統戰工作，對於國外的教育文化上人力投資較積極，如就學、職訓皆是，然而實施策略與執行成效似不切實際而頗具爭議。如西藏兒童之家的就養安置，使其脫離家庭社會化與社區教育，此作法或有不得已之因素，其負面效應不容忽視；針對生活扶助與急難救助措施，其服務水準較低，有杯水車薪之勢，另一方面則是有因人而異現象，隱藏對案主服務、移轉之不定與不公的矛盾現象；最後，藏人身分地位，是藏事社會政策的一大癥結，法

律、政治地位的限制，使部份藏人的生存權具有危機，而政府又無法令其回歸原籍或第三地（陳銘祥等，2002: 22）。

需要蒙藏委員會服務的「顧客」，目前官方統計數字顯示，藏族人士合計近有四百位，除在蒙藏委員會登記的二百五十八位取得國民身分的國內藏胞外，此外也包含一百三十九位陸續取得在台居留權的藏胞，人數佔全民人口比例極小，並非是一般民眾所矚目的公共政策焦點。依據蒙藏委員會委員的非官方說法，在台灣的藏族人士大約有一千人左右，與官方資料近四百位差距甚大，在台藏族人士名單人數明顯地和事實出入許多，是多年名單沒有更新的結果。這些從名單消失的顧客在哪裡呢？他們是否需要政府協助？對此，藏事處無法詳細說明。如果我們就官僚立場來看是可以理解的，如果官僚將名單做得愈完整愈正確，是增加未來行政成本付出的可能性，也就是增加許多額外的工作，這對於考績而言，做了不見得有直接的幫助，反而還有多做多錯的成本負擔；另外從官僚面對內部顧客的觀點來看，努力將名單做得正確，是突顯自己工作能力及暗示其他同事無能的可能性，將額外的工作負擔若轉嫁至同事身上，會使自己成為組織內部不受歡迎的人，在不求有功但求無過的文官組織文化下，這是不被容許的；再者，對於蒙藏委員會的藏族同仁們，他們本身不但是內部顧客也是外部顧客，一個愈多名字的名單，會增加資源競爭的可能性；最後，和名單有關的利害關係人，希望掌握名單的實際狀況，以得到外部顧客的支持，並在內部顧客中建立權威，故此等人他們會刻意地隱匿真實情況掌握資訊，刻意不去更新名單。

綜合上述問題，蒙藏委員會的組織功能，早期對海外藏人社區的聯絡、服務，為政府藏事工作的重心，晚近則轉為對國內藏族人士的輔導，惟其服務輔導措施較為有限，雖相關的輔導、補助、獎助、救濟之法規、辦法、實施要點、原則等政策、制度不在少數，

但有關國內藏族人士之社會政策、優惠規定仍難稱周全。目前蒙藏委員會藏事事務大多針對來台就學的藏胞學生之輔導、補助、獎勵，以及部份宗教活動之協助、輔導，其他服務項目則是針對社會大眾之推展性、社教性活動，以及專業性、學術性研究，與在台藏族人士福祉之提升無直接關係。我們也可從表三、表四歸納得知，蒙藏委員會的顧客服務機制很難明確化，其限制之一在於我們實際主權並不涵蓋蒙古（內蒙、外蒙）及西藏，但憲法上又視蒙古、西藏為我國領土範圍，造成組織本身曖昧不明的地位，所以在蒙藏委員會功能來看，從以往的外交、統戰、宣示主權正統的政治意味濃厚，轉化政治意味較淡的文化、人道援助、宗教等服務導向的角色，轉化觸媒的因素為中華民國對主權認定更趨於事實，另一方面，自從民進黨政府上任，一直和西藏流亡政府保持良好溝通，同時獨立於中國之外的色彩，使得台灣與西藏流亡政府似乎開始有對話的空間；限制其二，是因為國內政策長期未關注在台藏族人士的生活適應狀況，目前又面臨組織可能調整的壓力，對於組織員工而言，希望在組織再造方案中，來增加自己交換利益的籌碼，所以在政府改造的政治運作，有權力決定蒙藏委員會未來定位的政府改造小組，以及民意支持與否，比在台藏族人士更為重要，這就可以解釋為何近年來蒙藏委員會對於一般顧客愈來愈重視，即使他們不是蒙藏委員會理論上的主要顧客。其實，對於一般顧客加強服務，對在台藏族人士也不是沒有好處，他們可以成為間接的受益者，對於民眾灌輸對少數民族問題的尊重，許多在台藏族人士的相關議題，也較會在新聞媒體上曝光出來。

表四：藏事處相關業務服務的顧客類型及次數分配表

顧客類型	實際顧客	次數(百分比)
內部顧客	委員長及藏事處的上級及平行單位	1 (3%)
	在台藏族人士	6 (19%)

外部顧客	海外藏族人士	3 (9%)
	大陸西藏	0 (0%)
	西藏流亡政府	1 (3%)
	一般顧客 (民眾)	11 (35%)
	藏傳佛教團體	4 (13%)
	民間社團	2 (6%)
	行政院其它部會	2 (6%)
	立法院	2 (6%)

說明：「台灣一般民眾」含學術研究者。

資料來源：蒙藏委員會官方網站（蒙藏委員會中程九十一至九十四年度施政計畫內容、蒙藏委員會九十二年度施政方針、蒙藏委員會編擬行政院向立法院第五屆第二會期施政報告）

肆、建立蒙藏委員會藏事服務的顧客導向策略

蒙藏委員會從政治性十分濃厚的組織，近來加入許多服務性、文化性及社會性的角色，隨著服務性質的增強，顧客需求漸漸影響行政組織體質的改變，透過納入顧客意見的機會建立顧客導向策略，也促使組織可以創造令顧客滿意的績效。

一、顧客導向的服務管理策略

訂立顧客服務標準方面，蒙藏委員會參照研考會訂定「為民服務工作準則」做為服務管理策略，吾人建議除將「為民服務工作準則」做為顧客服務標準的基礎外，應考量組織服務對象的特殊性，

不僅止於為民服務的禮貌工作或是加強機關硬體設備的完善性，猶應從行政流程服務以及增訂顧客服務標準著手進行，例如：在各項生活補助作業要點，除詳細明列申請資格及具備文件，最好加註範例供民眾參考，並說明文件申請單位，敘明這些證明並非全都由蒙藏委員會負責（例如：全戶戶籍證明、免稅證明等）。再加上雖然這些公文文件看似一般，但對於藏族人士而言，因語言文字隔閡與對申辦證明不了解，所以一個更明確的顧客服務標準流程，可以協助他們更理解行政手續，所以顧客服務標準中應加入承辦的單位、時間及流程，讓承辦人員及申請人都可以有一個明確顧客服務標準，是有助於他們了解自身權益應如何辦理，同時也減少申辦時文件不齊或不對所發生的錯誤。

「服務標準化」也有助於行政作業的明確化，行政人員就較無法在行政作業上動手腳，同時「服務標準化」可成為員工考核依據之一，例如：參事室研考部門得依據「行政院為民服務不定期考核計畫」考核各單位為民服務工作推動成效，並就考核結果會同人事室提請有關人員之獎懲，並列入年終考績；績優服務人員予以公開表彰，並公布於網頁，以落實為民服務工作。

在接納顧客做為決策準則方面，並不是要求行政機關讓出決策權，而是將顧客意見納入決策機制中的一環，吾人認為組織在執行公權力不應只考慮顧客導向，反而更應該著重政府扮演的角色，但是在關於民眾權利義務之實質與程序保障時，應該可以納入更多顧客意見，例如：在擬定藏人生活、工作輔導方案時，不應以機關本位立場去想像他們的需求，或以上對下的施捨心態處理，應該可透過許多交流機會（座談會、定期實施民眾滿意度調查及統計分析、聯誼活動），由組織協調溝通並取得顧客需求與資源有限間的平衡。

在接納顧客做為決策機制的技巧在於，主動向顧客出擊，一方面讓顧客感受到主動的熱誠，另一方面，行政人員可以透過事前準

備取得較為主導的地位，在溝通上就不會被顧客所牽著跑，為了主動出擊，走動式管理可以幫助行政人員對顧客意見的直接掌握。如果我們一直採取在辦公室等顧客，「守株待兔」所得到好成果的機會並不大，通常蒙藏委員會藏事處的顧客都是有事相求才會到會裡來，等到行政人員與顧客接觸並處理事情時，往往因互信基礎及溝通不易的情況下，常常造成不必要的衝突。吾人建議藏事處可以多嘗試接觸深入藏族人士的工作、生活的場所，透過詢問並輔以觀察，才能了解真正問題，在讓顧客感受服務尊重的同時，他們才會將真正想法說出來。

二、顧客導向的政治管理策略

長期以來，蒙藏委員會的組織及其業務對大多數的民眾而言是陌生的是不受關注的，造成組織長期下來缺乏民意支持與監督力量。在台藏族人士人數較少，甚至許多人有身分問題、生活適應等問題，無法凝聚力量成為監督政府角色的一員。不過，可以運用大眾媒體引題一般民眾對在台藏族人士的關心，或是到民意機關陳情、訴願等方式，促成公共服務的提昇。例如：百多位逾期滯留台灣的藏族人士，透過到立法院多次陳情以及尋求各方協助奔走，終於在民國九十年九月十九日取得合法居留台灣的權利。

在組織再造、法制再造方面，蒙藏委員會的定位，仍須由政府再造方案以及行政院組織法修正後再定案，配合政府改造委員會的政府再造運動，提出三項未來蒙藏委員會可能的組織改造方向：尊重蒙藏弱勢族群及其特殊地位，維持蒙藏委員會；以宏觀的設計，主動性的思維方式，兼顧學者專家基於組織理論之建議，整併相關機關成立「民族（族群）事務委員會」；相關部會中設獨立的蒙藏事務單位，以供政府組織改造委員會幕僚作業參考。未來無論是參

照哪一個方案，在台藏族人士既已生活在台灣的事實，並取得國民身分證明，即使行政院相關組織有任何變動，仍應有專責機關負責有關藏族人士的相關事務。

在一些藏族人士的思考中，可能基於長期對台灣蒙藏事務處理的不愉快、不信任，使得對於蒙藏委員會的組織產生反感，一直有廢除掉蒙藏委員會的聲音⁵，在這些人的認知裡，希望政府能直接補助西藏流亡政府組織，讓他們能夠自主運作。吾人認為蒙藏委員會存廢問題，不是解決台灣蒙藏事務的根源，應該從組織功能及服務層面思考，更重要的是，在取代蒙藏委員會的機制尚未明確之前，蒙藏委員會的消失反而會更弱化這些少數族群利益，因為在國家整體預算有限的情況下，資源必定產生排擠效果，如果資源競爭是必然的結果，少數往往是首先受到衝擊的一群，在社會結構上少數會更形邊緣化。

三、顧客導向的課責管理策略

在建立顧客回應系統前必須先明確列舉組織或個人的職責範圍，建立一個透明、清楚的顧客回應系統，在某些機關組織做法上是寫明組織職掌及工作人員的責任範圍，此外建立首長與民有約、訪客留言版都是不錯的方法，可以透過顧客意見的回饋，強化行政績效。

在建立多元課責管道方面，蒙藏委員會會不定期執行考核工作計畫、為民服務電話禮貌測試，但這些課責方式不足以反應對顧客服務實質上的良窳，應該可以納入讓顧客評鑑或顧客滿意度調查，

⁵ 一般民眾對於蒙藏委員會存廢問題，也持同樣看法，但是一般民眾的理由是基於支持政府精簡、再造的理由，和某些在台藏族人士不信任政府的因素不同。

加強課責效果。

四、顧客導向的人力資源策略

結合非政府組織的資源方面，在台藏胞聯繫網絡設置完成後，為使得聯繫網絡能持續發揮聯繫的功能，蒙藏委員會應可結合社會上資源與力量，例如社會福利團體、慈善團體、公益團體等，將聯繫網絡從單純聯繫的功能，包括緊急求助電話、求助管道的開闢，增強發展成為具有互相扶助的互助組織、成長團體的功能，除了提供在台藏胞相互聯繫的管道外，亦可發揮互相支援、互相扶助的作用。在實際運作上，主管機關宜指定專人負責特定聯繫組織、互助組織的督導工作，以發揮樞紐的功能。例如目前政府立場是全力支持「台藏交流基金會」的運作，由於蒙藏委員會存廢爭議不斷，以及過去處理西藏問題的不良經驗，許多藏族人士形對台的敵意，台藏交流基金會的成立與運作正可成為政府和民間溝通的管道，彌補政府職能之不足。

加強人力訓練方面，蒙藏委員會服務對象及工作職責，多和文化工作產生直接或間接的影響，其組織內的一般員工，除了忠實地執行公務上的義務，以及培養官僚專業知識，在工作技巧上應可增加社會工作的訓練，更能以同理心去了解顧客的需求。再者，增加對西藏文化、語言及宗教的知識，也有助於顧客溝通。

至於組織內具藏族身分的員工，因為本身的藏籍身分，在溝通上具有一般員工沒有的優勢，更可以以相同語言及背景，進行了解及溝通。在多次接觸經驗中發現，這些人因語言、工作文化及訓練等因素，對於官僚體制中的法令、規範及行政責任有所欠缺而有加強訓練的必要，否則無法忠實執行組織所交付任務，對於許多誤解的觀念，也會造成行政成本的增加。從以上的說明得知，一般員工

及具藏族身分的員工的優劣點，正好可以相互彌補，吾人建議組織可設計相互學習工作的機制，在做中學習(learning by doing)經驗，形成兩人一組的模式進行團隊工作，以做為個人績效考評依據的一部分。

五、顧客導向的利害關係人管理策略

在顧客名單方面，有鑑於在台藏族人士名單資料的不完整，重新建立正確顧客名單是最基本的工作。首先對於在台藏族人士進行人口普查工作，建立完整與及時的人口資料庫，其內容儘可能涵蓋所有在台藏族人士，不論其來台時間長短或早晚，只要具有合法身分的藏族人士，皆應在人口資料庫的範疇之內。建議人口資料庫的資訊應涵蓋資訊包含：1．總體資料：性別、年齡、學歷、遷徙時程、在台居留地、原居地、就業類別、宗教派門等的分布；2．個體資料：個別在台藏胞的性別、年齡、學歷、遷徙時程、在台居留地、原居地、就業類別、宗教派門、家庭（婚姻）狀況等；3．社會適應資料：簡要生活史、語言能力、工作專長經驗、特殊健康疾病、家庭（婚姻）狀況、生涯規畫、特殊需求等。目前另外台藏族人士在身分證上沒有特別的族籍註記，建議可以仿照台灣原住民的作法，將其原族籍註記在身分證上，可供辨記及追蹤。

首先，確認顧客身分，也就是對「藏族人士」再做一個身分上的認定，尤其是隨著藏人在台生根發展，會有愈來愈多的第二代、第三代，對於身分認定會較為複雜，所以定期更新名單資料，是做好服務的第一件事。其次，結合動態式的顧客名單：吾人進一步建議是將靜態的資料動態化，例如建立藏人服務的個人資料，以便可以定期追蹤了解。再者，建立一個在台藏人的網絡表，將他們之間的親戚、姻親、同學、朋友……等關係，透過圖、表串連起來，當和顧客失去聯繫時，就可以透過關係資料圖嘗試找出顧客；第三，

強化「顧客群」的觀念：在這次實證調查中，發現藏族人士間的聯繫是相當密切的，除了因為他們在台灣少數族群的因素使然外，另外，因為天性較為內閉、善良，在未取得信任之前，和外人較不會主動溝通，所以對於顧客的經營，應由點、線再擴及到面，除了一一感召之外，運用團體將服務的口碑散布出去，對於顧客的維持是說是事半功倍；最後行政人員要有留住「顧客」比創造「顧客」更重要的概念：在經營顧客的滿意度研究顯示：要吸引一個新顧客所花費的成本要比留住一個顧客多出五倍成本，要消除顧客的負面印象，需要十二個正面的印象才能彌補（丘昌泰；2000:190）。所以就行政人員考量自身成本的前提下，在目前可以找到的顧客中好好服務，除了講求實質協助之外，仍更有許多向心力、凝聚力留下來。

在顧客名單管理上，應該清楚分門別類並且列出優先順序，優先順序應該考量組織目標及功能，並衡量顧客需求的迫切性，以及是否符合社會公平正義。例如：蒙藏委員會長期未完全投注在在台蒙藏事務上，反而在一般顧客、海外蒙藏事務得到更多的關注，其原因除了政策目標、機關組織要服務績效外，沒有做好顧客管理是一個很重要的關鍵因素，沒有聯絡網絡也沒有定期追蹤，實在無法將服務送達到顧客手上。

六、顧客導向的流程管理策略

蒙藏委員會總管在台蒙人及藏人的事務，其涉及的範圍相當廣泛，舉凡蒙人與藏人生活的食衣住行、醫療、教育、身分問題、國外家人來台依親、工作問題．．．等等，大大小小的事都希望透過蒙藏委員會解決，但是許多問題涉及到主管機關的職權，例如身分問題就牽涉到外交部、內政部戶政司、出入境管理局……等業務，

不是蒙藏委員會一個單位能完全做主，所以造成藏人在辦理業務時，往往不知道哪一個說法才是對的，有的行政人員認為有關蒙、藏都應該找蒙藏委員會，但蒙藏委員會也有苦衷，他們在職權上也是愛莫能助，吾人認為這種資訊不對稱的認知差距，使得各機關將交換成本轉嫁至這些顧客身上，亟應有所改進。

單一窗口在服務流程對於不熟悉公共事務的在台藏族人士是一個便利的方式，透過與單一對藏族事務理解的行政人員或機關交涉，就不用東奔西跑，辦事較為順利，並有專人負責業務。電子化政府的確提供行政上的便捷，但對於在台藏人士而言，必須克服兩大困難：一是文字能力，必須具備閱讀及理解漢文的能力，並知道其意義為何；二則是運用電腦的軟、硬體知識，必須具備電腦操作能力，以及如何使用軟體及資料庫。在此等問題尚未解決前，電子化政府對他們而言，是一件艱鉅工程，但對一般顧客要了解蒙藏委員會事務，是很有幫助的。

伍、結語：顧客導向的困境與再突破

隨著民主化的腳步邁進，政治環境產生許多競爭結構與改變誘因，顧客導向觀念因此蘊釀而生，我們可以樂觀地說這是一個顧客至上的時代，對於顧客而言，更多競爭下的選擇的確是利於他們獲取更好的效益。私部門高唱顧客至上，所要的目的是爭取顧客利益，那麼公部門提倡顧客至上，它有什麼樣的目的？那麼又有什麼樣趨力促使政府必須顧客導向？從此次蒙藏委員會的實證研究得到的初步觀察結果是，組織為迎合外界改造壓力或考量自身利害衝突時，往往會運用顧客導向來做為調整原則，無論其是否真正落實顧客導向的精神，皆是如此。

要在公部門推動顧客導向機制與策略，首要之務是公部門能夠意識到政府服務角色的重要性，並且運用機制強化對公部門實行顧客導向的趨力，例如重視消費者主權概念、民主政治競爭關係、行政課責、組織再造、顧客角色多元性、兼顧人權與效率……等概念，這些概念都是引發顧客導向的關鍵因素，接下來在實務運作上則要面臨官僚組織的挑戰，例如：公共服務獨佔性、官僚組織永業化、官僚怠惰、官僚組織帕金森症、官僚的菁英主義、官僚組織繁文縟節與貪污……等問題。所以公部門要實行顧客導向時，不只是從管理知識及技術方面著手，更要嘗試理解官僚組織運作及行為邏輯，加上政治、社會、文化環境因素考量，才能可能真正實踐顧客導向。

吾人在本研究中所提到的顧客導向機制及策略，以及擬定蒙藏委員會顧客導向機制，均屬應然面結果，如果要能達到實然面的效果，須有其他條件配合，在此提出公部門真正落實顧客導向的前提條件：其一，行政組織與顧客間的資訊要相互對稱，只有在資訊對稱情況下，雙方權力才會平衡，顧客在充足資訊下才能了解自己選擇的可能性，同時也才能有效地要求對方的善盡權利義務。抑有進者，顧客導向在公部門難以實行，很大的因素來自於資訊不對稱，因為官僚掌控行政程序運作，有解釋、執行法令的權力，所以產生行政裁量的空間，這個裁量的彈性空間，會在依法行政的基礎上，朝向有利於官僚自身利益，或者回應到最有影響力的顧客。官僚掌握了行政組織運作的關鍵因素，成為政府權力與資訊的獨佔者，如果沒有強有力的趨力促使官僚釋放出資訊，官僚對關鍵資訊封閉，造成與顧客間資訊不對稱，使得顧客導向政府無法真正落實。在蒙藏委員會的案例中，在台藏族人士在社會資訊取得上是相當不足的，甚或他們在語言、適應能力或公共事務都不熟悉情況下，很難成為公部門顧客導向的趨力。其二，顧客導向型政府要有開放的社會多元化做為基礎，一個與具備顧客導向觀念的官僚體系必須存在

一個權力分立與政黨競爭的民主政治環境當中，維繫一個適度的政治競爭環境，是顧客導向改革能否成功與持續的關鍵，換句話說，民主多元的競爭制度會產生不同利益團體代表，而為尋求資源，團體間會產生相互競爭，資訊在這種競爭情況下才會開放流通，當官僚體制面對多元團體壓力時，官僚對資訊獨佔性會相形薄弱，再者，透過多元團體機制，才能對官僚產生顧客導向的壓力。未來公部門在思考顧客導向策略時，如果能夠創造資訊開放及相互對稱，以及民主多元競爭的社會基礎，顧客導向才有機會真正的實踐，民眾才可能成為真正的主人。

參考資料

(一) 中文部份

- 丘昌泰 (2000), 公共管理—理論與實際, 台北市: 元照出版社。
- 江岷欽 (1999), 政府再造與顧客導向的服務理念, 公共管理論文精選 I, 臺北: 元照出版社。
- 呂育誠等譯 (2000), Rosenbloom, D. H. 著, 公共行政學: 管理、政治、法律的觀點, 臺北: 學富出版社。
- 吳瓊恩等編著 (2000), 公共管理, 臺北: 國立空中大學。
- 林水波 (1997), 反思顧客導向的行政革新, 公務人員月刊, 第十期, 頁 34-39。
- 林水波編著 (2000), 政府再造, 臺北: 智勝文化出版社, 頁 224-259。
- 林鐘沂譯著 (1999), 公共管理新論, 臺北: 韋伯文化出版社。
- 孫本初 (2001), 公共管理, 第三版, 臺北: 智勝文化出版社。
- 孫本初編著 (2001), B. Guy Peters 著, 政府未來的治理模式, 臺北: 智勝文化出版社。
- 徐正光 (2001), 民國以來蒙藏重要政策彙編, 台北市: 蒙藏委員會出版。
- 郭進隆譯, P. M. Senge 著 (1994), 第五項修練: 學習型組織的藝術與實務, 臺北: 天下文化公司。
- 陳敦源 (1999), 顧客導向的省思與再突破: 尋找服務的誘因結構, 空大行政學報, 第九期, 頁 209-235。
- 陳銘祥等 (2002), 藏胞在台生活狀況調查及輔導措施之研究, 蒙藏委員會藏事處委託研究案。
- 詹中原 (2002), 新公共管理: 政府再造的理論與實務, 臺北: 五南出版企業。

蔡允棟（2001），官僚組織回應的概念建構評析－新治理的觀點，中國行政評論，第十卷第二期，頁 89-134。

蒙藏委員會官方網站 (<http://www3.mtac.gov.tw>)，最新資料更新日期：九十一年七月八日。

蒙藏委員會（2001），蒙藏地區現況雙月報，第十一卷第二期，139 - 14 頁

劉毓玲譯（1993），Osborne, D. & T. Gaebler 原著，新政府運動，臺北：天下文化企業。

衛南陽（2001），服務競爭優勢：探索永續經營的奧祕，臺北：商兆文化。

（二）英文部份

Alford, J. (2002). "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective", *Public Administration Review*. Vol. 62, No. 3, Pp.337-346.

Gore, A. (1997). *Businesslike Government*. Washington, D.C.: National Performance Review.

Frederickson, H. George (1996). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, Vol.56, No.3, Pp.263-270.

Rosenbloom, David H. *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.

The Establishment of Customer-Oriented Mechanism in the Public Sector: the Case of Mongolian and Tibetan Affairs Commission

Ching-Wen Chen

Abstract

The notion of customer orientation as a strategy of government reform has a brand new meaning in that it presents the idea of promoting public services, holding service providers responsible to their customers, setting up the trust of people in government, stressing on the idea of cost and benefit, and breaking up the rigid chain of commend regarding bureaucracy. It is common to many scholars that customer-oriented mechanism is vital as well as applicable in the public sector. The main purpose of this paper is to introduce the major idea of customer-oriented reform, including its mechanism and its perspective of application in the public sector. In doing so, the author takes as an example of the service programs concerning Tibetans in Taiwan administrated under the supervision of Mongolian and Tibetan Affairs Commission to illustrate how and what a government agency can do to adopt the customer-oriented strategy in its service programs. This paper finally presents some directions of implement and adjustment so that the customer-oriented strategy can function adequately.

Key Words: customer-oriented reform, customer-oriented mechanism, customer-oriented strategy, Mongolian and Tibetan Affairs Commission, Tibetans in Taiwan, public sector, reinventing government

建構台灣產業轉型的統合機制

沈熾林*

摘要

統合主義係指在國家的制度架構內，一種代表主要經濟及產業利益的正式組織安排；換言之，是一種不同於多元主義的利益中介系統。

首先，本文探討統合主義研究途徑之理論意涵，分別說明統合主義的特徵、類型與結構層級；其次，以台灣由「發展型國家」——強國家 vs 弱社會的結構，趨向「彈性型國家」——強國家 vs 強社會的結構為經，以經濟導向、產業政策及利益統合等三面向為緯，具體說明台灣一直以來的國家統合主義架構下，輔以新重商主義、國家資本主義及攏絡性 / 排斥性國家統合主義與威權侍從主義的政治經濟體制的運作情形；最後，強調建構台灣產業轉型的社會統合主義機制，以因應全球化與區域化趨勢下，新的國際政經情勢和國家競爭議題，實已刻不容緩。

關鍵詞：國家統合主義、社會統合主義、攏絡性 / 排斥性國家統合主義、總體層級統合主義、中間層級統合主義、個體層級統合主義

* 台北商業技術學院兼任副教授

壹、前言

自九〇年代中期以來，全球化（Globalization）、區域化（Regionalization）的趨勢演變，重新塑造了國際政治經濟體系。首先，是全球化的主流價值趨於一致議題，包括意識型態操作的愈趨沒落、民間社會、跨國公司和非政府組織的興起、WTO 與世界經貿自由化、全球治理（Global Governance）的競爭思維、資訊化加速經濟運作模式（Business Model）的改變及因社會結構的改變所引發的失業潮等，使得國家（State）的自主性（Autonomy）和機能性（Capacity）面臨嚴峻的挑戰，¹ 而東亞發展型國家（Developmental State）所面對的動態轉化問題更值得注意。²

換言之，全球化的競爭思維下，國家與社會的互動，將在歷史

¹ 產業政策的推展與執行，明顯的需要一定程度的國家自主和國家機能為前提。透過國家機關（state apparatus）對民間社會（civil society）的分析架構，凸顯政府所扮演的角色和所發揮的功能。國家中心論的兩個基本概念：「國家機關的自主性」（state autonomy）與「國家機關的機能性」（state capacity），「國家機關的自主性」著重在國家機關體制與民間社會主從關係之描述；「國家機關的機能性」則強調國家機關結構與民間經濟部門運作間的互動關係。從國家機關自主性的方面來看，政府的自主性來自於政治階層精英們的凝聚思想與團結意識，壓抑民間社會大眾的政治活動與生機；就國家機關機能性的角度而言，政府不但努力培植民間私經濟部門大企業的成長，也和這些企業集團間維持密切的合作關係，人才交流頻繁，政商利益牽連不斷。這二個特性所作制度上的安排，提升了國家機關統合民間社會的力量，促進國家經濟的突飛猛進（Skocpol, 1985: 3-37）。

² 「東亞模式」指的是日本及南韓、台灣、新加坡、香港等四個東亞新興工業國家，其政府對市場經濟的介入，能獲得高度成長的結果而言。但現今「東亞模式」所面對的動態轉化問題值得注意。研究國家發展理論（theories of national development）的學者，一貫以五〇-六〇年代的現代化理論（modernization theory）及六〇-七〇年代的依賴理論（dependency theory）和其分支世界體系理論（world system theory）來檢視台灣的發展經驗，但在研究台灣的政治經濟發展問題時，現代化理論或依賴理論（世界體系理論）兩大學派，由於其屬「社會中心」（society-centered）研究途徑，忽略了國家機關才是影響政治經濟體系變遷的主要關鍵因素；八〇-九〇年代國家理論（state theory）興起，探究國家機關在政治經濟發展中所扮演的角色，尤其是國家機關對經濟或市場的干預部份不容忽視。本文擬從「國家中心」（state-centered）探討台灣政治經濟發展的軌跡，即認為台灣不是現代化理論的「低度開發國家」（less developed countries）；也不是世界經濟體系下的「依賴國家」；同時也不是以國家理論為唯一途徑，而主張分析台灣的政治經濟發展經驗時，宜兼採「社會中心」與「國家中心」的觀點。

「資本主義發展型國家」（capitalist developmental state）係 Chalmers Johnson 1982 年首先提出的概念；Gordon White 1984 年則以「發展型國家」（developmental state）來概括指出一個自主

變遷的過程中彼此調適與轉化，意即國家與社會將一起面對重建（Reconstruction）的過程，國與國間的競爭優勢（Competitive Advantage）將取代傳統的比較優勢（Comparative Advantage）（Palan, 2000）。³ 故以全球化國家轉型的觀點，國家角色介入經濟發展的過程中將會遭遇到許多挑戰。

其次，是區域化的兩岸經貿協調合作議題，包括兩岸經貿關係的詭譎多變、傳統國家角色與功能的退化、中國大陸未來經濟區域化的發展趨勢、兩岸產業分工深受國際分工的影響、大陸經濟改革與社會變遷所帶來社會階級的分化與民間社會的興起，及中國科技產業的商品化與全球接軌等，使得國家面對由工業經濟時代邁向知識經濟時代的全球競爭，勢必積極塑造一個提升企業競爭力的經營環境，建構創新的有機體系，才能在知識經濟時代達成經濟成長的目標。⁴

在區域化的協調整合方面，鑑於全球化的地方分權（Decentralization）傾向，依市場區域及產業發展的趨勢，未來須針對相對獨立和產業結構完整的城市區域，投入知識密集產業，結合資訊科技與技術能力，成為一個高競爭力的、「反市場網絡」（Anti-market Nexuses）的城市區域，⁵是當前國家重要的策略企圖（Taylor, 2002: 8-9）。

因此，在個別國家產業轉型的議題方面，各國政府的支出占其國內生產毛額的比例，將決定各國產業發展的模式，國家基於整體

性（autonomy）高的國家機關，是東亞四小龍經濟發展成功的主因。

³ 競爭利益理論（theory of competitive advantage）或稱之為「動態的比較利益理論」，主張決定一國特定時期或長期競爭利益來自於對於經濟資源或者相關產業的基礎結構累積的投資，因此而改變比較利益。比較利益理論（theory of comparative advantage），並不符合國際經濟體系中技術迅速變遷及各國政府干預經濟的事實。

⁴ 知識經濟時代，知識成為經濟體系中最重要的生產要素，其重要性遠超過以往的勞力、土地、資本等工業經濟時代的主要資源。

⁵ 反市場網絡（Anti-market Nexuses）是一種地理、知識配置、及強制性的一種權力安排，以使資本家能獲得利益最大並據以操控市場，統合主義即為重要手段之一。

利益和策略的考量，對資源的分配與運用，應以公平而有效率的原則進行。「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，即以全力「投資未來」，藉由投資人才、研發創新、全球運籌通路與生活環境等四項主軸，選定十大重點投資計畫落實推動，加速打造台灣邁向綠色矽島之路。⁶

然而，近年來受到全球性經濟景氣衰退及區域性政經情勢不明的衝擊，台灣經濟發展的大環境更趨嚴峻。政府亟思應變，在經濟架構的改革上亦著力甚多，其間陸續籌備暨召開的全國性大型財經會議，就有 2000 年之「全國知識經濟會議」、「全國工業發展會議」；2001 年之「全國科技會議」、「全國經濟會議」、「經濟發展諮詢委員會」、「全國行政革新會議」；2002 年之「全國社會福利會議」等。觀察這些會議的召開，性質上多屬於意見的協商彙整，尤其會議結論共識的形成，常受政治立場或利益團體的干擾影響，致未能從探討問題的本質，到作成專業建議的過程中，建構有系統、有組織的決策機制，供決策首長作決策的參考。換言之，決策機制的改造與強化，是本文所要論述的重點。

本文的分析架構是透過政治經濟理論——統合主義（Corporatism）研究途徑，界定國家機關的權力行使是以生產機器為主導，從國家機關的功能角色表現在經濟導向、產業政策及利益統合等三個面向，來建構台灣產業轉型所亟需的統合主義機制。在政治經濟學的研究領域上：（一）經濟導向面向，著重在國家機關與市場機能方面，重新詮釋「發展型國家」與「彈性型國家」理論模型；（二）產業政策面向，將著眼於國家發展與世界經濟體系課題；（三）利益統合面向，則偏重在國家機關與利益團體問題。

第二節，將探討統合主義的研究途徑之理論意涵，主要針對產

⁶ 1990 年代以來，OECD 國家「知識產業」占其 GDP 比重均達 50% 以上；2000 年 8 月 30 日行政院第 2696 次院會通過「知識經濟發展方案」，願景為十年內達到先進知識經濟國家水準，其

業政策的推展及執行的特殊性而設計，分別說明統合主義的特徵、類型與結構層級，尤以 Alan Cawson 所強調的中間（Meso）統合主義——國家機關 vs 個別產業部門，及個體（Micro）統合主義——國家機關 vs 個別公司，作為貫穿本文之主要研究途徑。

第三節，以台灣由「發展型國家」——強國家 vs 弱社會的結構，趨向「彈性型國家」——強國家 vs 強社會的結構為經，以經濟導向、產業政策及利益統合等三面向為緯，具體說明台灣一直以來的國家統合主義（State Corporatism）架構下，輔以新重商主義、國家資本主義及攏絡性／排斥性國家統合主義與威權侍從主義的政治經濟體制的運作情形。

第四節，以統合主義的結構層級，探討國家與社會、國家與產業及國家與個別公司間之互動關係，期建立產業政策統合主義式的設計（Corporatist Arrangement），落實產業政策的推展與執行。最後，重申：短期內，建構台灣總體層級的社會統合主義體系，殊為不易。但本文強調的是建構中間和個體層級的統合主義機制，以因應全球化與區域化趨勢下，新的國際政經情勢與國家競爭議題，已刻不容緩。

貳、統合主義研究途徑之理論意涵

統合主義係指在國家的制度架構內，一種代表主要經濟及產業利益的正式組織安排；換言之，是一種不同於多元主義（Pluralism）的利益中介系統。

中即揭示知識密集型產業產值將占 GDP 之 60% 以上。

一、統合主義的特徵

Philippe Schmitter 以國家和社會團體之關係角度，提出了統合主義的定義：「一種利益代表的系統（a system of interest representation），在此系統內，各組成分子被組織成單一的、強制的、非競爭的、階層的和功能區別的少數部門，這些部門為國家所認可和授證（指創設），同時也取得代表性獨占地位。但他們在選任領導人和表達需求與支持時，須受國家的監督與控制」。

相對的，Schmitter 對多元主義的定義如下：「一種利益代表的系統（a system of interest representation），在此系統內，各組成分子被組織成多數的、自願的、競爭的、非階層組織的、和自決的（指利益形式或其範疇）許多部門，這些部門並未經由國家所授證、認可、補助、創設或其他的控制，在選任領導人和利益表達方面，而且在不同的個別部門中，亦未形成代表性獨占地位」（Schmitter, 1974: 93-95）。⁷

根據 Schmitter 的說法，統合主義的特色是一種利益中介組織，政府給予這些利益中介組織參與政策制定的特殊地位，並藉此將政府部門與利益團體之間建立制度化連繫；且在政府主導下，以社會夥伴（social partnership）精神來協調國家主要利益代表組織——勞方與資方兩大經濟團體間之衝突，及制定具有高度社會共識之經濟政策（黃德福、朱雲漢，1989: 26）。

依 Leo Panitch 的看法，為因應先進資本主義國家的產業變遷，統合主義的組織特徵與運作架構，可概分為四個層面（Panitch,

⁷ Schmitter 依據組織與結構上的特徵所作的理想型（an ideal type）定義，主要係為了凸顯統合主義與多元主義間利益中介模式的不同，惟仍需針對不同發展階段的國家予以區別。

1980:159)：

1. 一種經濟體系或生產模式 (an economic system or mode of production) (Winkler, 1976)；統合主義與封建主義、資本主義、社會主義的意義相對應。
2. 一種國家形式 (state form) (Jessop, 1990)；統合主義與議會主義 (Parliamentarianism)、法西斯主義 (Fascism) 等概念相對應。
3. 一種利益中介系統 (a system of interest intermediation) (Schmitter, 1974)；相關的概念有多元主義 (Pluralism)、工團主義 (syndicalism)、一元主義 (monism)。
4. 一種政治結構 (political structure) (Panitch, 1980)；在此意義下，統合主義並未涵蓋所有國家、團體關係，而特定在勞、資組織的範圍。

此外，尚有 Alfred Stepan 認為統合主義指的是「一種影響社會團體利益表達的特定政策與制度之安排」(Stepan, 1978)；Gerhard Lehbruch 將統合主義視為「一種政策形成與執行的制度化模式」(Lehbruch, 1979)；Alan Cawson 定義統合主義是「一個特有的政治—社會過程」(Cawson, 1982)；Howard J. Wiarda 認為統合主義是「另一種偉大的主義 (the other great “ism”)，強調國家與社會關係是基於一種有機的合作關係」(Wiarda, 1997)。

本文傾向 Alan Cawson 對統合主義的經驗研究，認為統合主義是「一個特有的政治—社會過程，由組織代表獨占的功能性利益，與國家機構在公共政策的產出上做政治交換 (political exchange)，而這些組織透過指定代表的實施，擔任包含利益代表與政策執行的角色」(Cawson, 1978: 38)。Cawson 的定義，從實際現象描述國家與利益組織間的關係——代表 (representation) 與干預

(intervention)，經由公共政策的形成與執行來規範利益衝突，以彰顯國家角色，同時提升社會團體的地位。

Alan Cawson 認為統合主義特別適用於資本主義社會，主要理由如下 (Cawson, 1978: 178)：

1. 強調國家利益(national interest)和整體社會利益(the interest of society as a whole)，而非某一特定部門利益；
2. 政治、經濟及社會功能性團體的興起，凸顯了工業化社會相互依賴的事實，這股外在於國家權力中心的力量，不容忽視。

統合主義的重要特徵是功能利益的代表性，相較於多元主義本質的利益團體，不僅功能角色更具秩序、互信與穩定，而且其對功能性參與的強調，更促成了統合主義的合法化 (Cawson, 1978:54)。

二、統合主義的類型

基本上，統合主義的發展有兩條路徑，一是歐陸先進工業國家之統合主義式的勞、資、政協商傳統與架構，提供了生產過程共存共榮的政策運作模式；二是第三世界後進工業國家面對資本主義世界體制的壓力和影響下，官僚威權政體採行以國家機關為主導，進行全面性控制以致力工業化發展的統合主義式的政策作為。這兩種不同形式的路徑，造成了統合主義研究重點的差異，對先進工業國家的研究多以「福利國家」的議題為主，而對後進工業國家的研究則偏向「民主轉型」的課題。

(一) 社會統合主義與國家統合主義

學界對於統合主義的定義，有著不同的界定。各學者依據其所著重的論點與範圍，說明國家與社會團體間複雜的互動關係。

Schmitter 依國家主導性的高低，將統合主義區分為多元社會之自由或社會統合主義（*Liberal or Societal Corporatism*）；及強國家主導之威權或國家統合主義（*Authoritarian or State Corporatism*）。⁸

社會統合主義可視為多元主義的延伸，因為現代社會權力分配的競爭，有趨向寡占的形式，而且國家的內在結構也反映了分散的利益被整併的事實（Cawson, 1978: 190）。社會統合主義的基礎是功能代表性，藉此代表社經利益的組織在公共政策議價之過程中有一特權地位。這種議價過程通常在非正式的制度中進行，以規避議會監督，為了這些特權地位，利益組織對於已經協議的政策也將要求會員服從。社會統合主義的興起，一般是由於在成熟的資本主義國家，利益組織有了發展代表性的獨佔權之傾向。也就是說，它經常是自由主義民主體制的演進，或者是式微後的一種變形。整體而論，這種演變多半是不自覺的，它的原因可歸納如下：（一）生產結構與所有權逐漸集中。（二）國家計畫與國家角色的擴充。（三）戰時的動員以及管制。（四）國際競爭壓力。（五）以階級為基礎的意識型態逐漸衰落。它的先決條件包括了代表勞資雙方的集中化利益組織，這些組織有能力運用強制的授權對付破壞協議的分子。在公法（*Public Law*）發達的國家（不同於英國的習慣法系），商會和工會常有強制性的會員資格。而在工場（*workplace*）中，勞工組織

⁸ Schmitter 延續了 ManoiESCO 的論點，依社會團體與國家間權力與互動關係的本質，及統合主義的發展模式，區分兩個次類型（*sub-type*）：社會統合主義與國家統合主義。前者，國家機關統合的正當性及有效的運作，相當的依賴介於國家機關與民間社會的中介組織，這個制度的發展通常被視為當代社會權力分配的多元主義理論的延伸，因為社會中的競爭逐漸轉變為一種寡占的形式，而且國家的內在結構也反映了一種分散的利益被整併的事實（Cawson, 1978:190）。社會統合主義個人選擇範圍受到限制，強大的經濟組織操縱市場，行政部門和當權官僚控制政治系統。後者，係由威權政體之強制力所造成，通常發生於資本主義發展落後的國家，目的在使國家經濟危機或政變後迅速復原並動員民眾，因此勢必高度控制以維護其統治的正當性；另國家通常直接介入經濟發展和資本累積的過程，並扮演主導性的角色指導經濟發展（Cawson, 1978）。

總之，社會統合主義與國家統合主義的主要區別，在於國家機關與社會團體之間的權力關係與發展型態。就社會團體相對於國家機關而言，社會統合主義是自主的（*autonomous*）、滲透的（*penetrative*），是由下而上的；國家統合主義則是依賴的（*dependent*）、被滲透的（*penetrated*），是由上而下的（Schmitter, 1979: 20-21）。

亦有正式的角色。尤有甚者，統合主義發達的國家，民主的政府常會保障處劣勢的勞工團體在其體制中維持同等的地位（沈宗瑞，2001：22）。

國家統合主義出現在威瑪共和傾覆，希特勒的國社黨崛起之後的「第三帝國德國」，將國家視為權威不可侵犯的最高組織，再配合著統合主義，就形成了國家統合主義。同樣的型態也出現於二次大戰前的西班牙、葡萄牙及義大利，⁹這政治經濟型態無疑是一種威權政體（authoritarian regime），國家直接介入了經濟過程的資本累積及發展。這種國家統合主義在戰後的第三世界國家也出現了，特別是在拉丁美洲，許多社會的傳統及哲學觀念都賦予國家優越的地位（彭懷恩，1995：72）。許多學者以拉丁美洲為例，提出依賴理論或世界體系理論，從西方觀點解讀拉丁美洲的政治經濟發展模式。國家統合主義由於是出現於尚未經歷資本主義發展的社會，國家在形成權力分配及指導經濟發展等方面，扮演了優勢且自主的角色。所以，它不是因為資本主義弊端出現後的補救，而是必須滿足人民期望經濟改善的需求。這種追求經濟發展的國家統合主義，往往是採取威權政治（authoritarianism），即以政治過程來控制發展方向。國家統合主義表現於對外經濟政策是重商主義、國家主義，反對自由貿易政策。以上述觀點來看第三世界國家的發展，從經濟成長的指標上看，至少有些成功的例子，如新興工業國家的南韓、台灣、新加坡等，也有失敗的例子，如阿根廷、巴西、智利、菲律賓等（彭懷恩，1995：67, 74）。

⁹ 一次大戰後，許多威權體制國家出現了國家統合主義的政經體制，以法西斯義大利（1922-1939年）及葡萄牙（Estado Novo 時期，1933-1974年）最為典型，納粹德國、奧地利（Dolfuss 時期，1934-1938年）、西班牙（Franco 時期）、法國（Vichy 時期）、希臘，以及拉丁美洲國家巴西、智利、秘魯、墨西哥……等亦屬之（Schmitter, 1974: 105; Williamson, 1985: 131）。

(二) 國家統合主義的次類型

1. 攏絡性與排斥性的統合主義

國家統合主義學者 Alfred Stepan 認為，統合主義指的是：「一種影響社會團體利益表達的特定政策與制度之安排。在此制度之下，國家機關常以特許 (Charter)，甚或創設 (Create) 利益團體的方式；並透過特權的賦予，使這類團體具有獨占的代表地位」(Stepan, 1978: 46)。

Stepan 以政治精英試圖滲透或重建社會團體時，採行之政策或態度 (tendency) 傾向，區分為攏絡性 (inclusionary) 與排斥性 (exclusionary) 統合主義；Stepan 認為攏絡性統合主義多發生在工業化早期階段，新舊政權交替之際，社會秩序尚待形成，國家精英與新興資產階級、勞工階級建立聯盟，以剷除舊勢力，建構新霸權 (hegemony) 基礎；排斥性統合主義多發生在進口替代階段之後，國內市場趨於飽和，而產業發展又無法提升、經濟成長停滯、政經衝突加大的情況下，國家精英採行壓抑民粹主義與勞工的策略，對資本家則多所照顧。對國家而言，在經濟發展的政策目標下，保護資本累積 (capital accumulation) 的持續進行才是最重要的 (Stepan, 1978: 79-80)。Stepan 並且認為這兩種政策類型可能同時存在於統合機制下，或在不同的時空情形下轉換 (Stepan, 1978: 71-78)。

Stepan 研究拉丁美洲國家的工業化過程中發現，國家為了經濟發展推動出口導向經濟，即出現了工業化初期的攏絡性國家統合主義，及其後轉變為排斥性國家統合主義政策。Stepan 依國家對勞工部門的攏絡性及排斥性控制方式所作的區分，與第三世界威權體制國家的工業化過程有極其一致的現象。

2. 官僚威權統合主義

O'Donnell 認為拉丁美洲國家的官僚威權主義，及其政治體制對勞動階級控制的現象，是一種統合主義式的控制方法。

O'Donnell 將統合主義區分為國家中心統合主義，(Statising Corporatism) 和私人中心統合主義 (Privating Corporatism)。他指出國家中心統合主義體制是國家對民間社會擴張其影響力；私人中心統合主義體制是各種利益滲透到國家核心部門 (O'Donnell, 1977: 47-49)。

O'Donnell 依歷史的進行，分析三種政治體制之所以後來會產生官僚威權統合主義，這三種政治體制有：(一) 傳統寡占體制 (Traditional Oligarchic System)；(二) 民粹主義體制 (Populism System)；(三) 官僚威權主義體制 (Bureaucratic Authoritarianism System) (O'Donnell, 1977)。O'Donnell 並且主張政治體制性格與統合主義有關聯性的民粹主義體制採行攏絡性國家統合主義，及官僚威權主義體制採行排斥性國家統合主義，因為他認為官僚威權主義國家是一個保護國內經濟勢力，及國外資本利益的體制，為了將民粹主義階段中的民粹排除在政治、經濟結構之外（特別是勞工團體），國家必須採行排斥性國家統合主義，以達成經濟成長和社會安定的國家基本目標 (O'Donnell, 1977: 68-69)。O'Donnell 一貫主張民粹主義所引起的政治、經濟危機，是造成官僚威權主義過程中的關鍵因素 (O'Donnell, 1978: 13)。

三、統合主義的結構層級

Cawson 依據利益組織的屬性、規模和國家不同層級的相對應

機關，提出三種社會統合主義類型：總體（macro）、中間（meso）和個體（micro）統合主義。參閱表 1：

表 1：統合主義的結構層級

主要組織行為者	統合主義的類型	國家機構的層級
層峰組織	總體層級的統合主義 部門／三邊的	內閣
利益組織	中間層級的統合主義	中央部會與區域機關
公司	個體層級的統合主義	中央部會與地方政府

資料來源：Cawson, Alan, 1986, *Corporatism and Political Theory*, Oxford (Oxfordshire); New York, N.Y., U.S.A.: Basil Blackwell, p.79.

（一）總體層級（macro-level）

統合主義的運作，主要是政府為有效的治理，於是透過國家高階的權力精英，和少數有權勢的企業組織代表彼此互動，來達成協議的一種制度安排。惟晚近由於勞工運動不斷發生且愈趨嚴重，所以政府在處理方式上，為求慎重與正當性（legitimation）起見，又不得不將其工會代表加以延攬（林鍾沂，1994：40）。因此，這種在國家經濟／產業政策的體系中主要的勞、資、政三方層峰組織（peak organization），所發展形成最高層級的利益匯集謂之總體層級。層峰組織利益匯集重點在於廣泛的階級基礎，政策協商的目標特色是關心主要的經濟、社會議題且影響及於整體的階級利益；而利益匯集與政策協商著重在總體層級的議題上，即所謂總體統合主義（macro-corporatism）（Cawson, 1986：72）。

Cawson 彙集了 Wilensky（1976:50）、Schmitter（1981:294）、Lehmbruch（1982:16-23）、Schmidt（1982:245）的總體層級的統合主義國家，依統合程度高低區分為高度統合主義（strong corporatism）、中度統合主義（medium corporatism）和低度統合主

義 (weak corporatism) 三種國家類別，其中 Wilensky 及 Schmitter 的排序 (rank-ordering)，Cawson 重新做了歸類俾利比較，如表 2。

表 2：統合主義程度的國家分類

程度 \ 作者	Willensky 的排序	Schmitter 的排序	Lehmbruch 的分類	Schmidt 的分類
高度統合主義國家	比利時、荷蘭、挪威、瑞典、法國、芬蘭、奧地利	奧地利、挪威、丹麥、瑞典	奧地利、荷蘭、瑞典	奧地利、挪威、瑞典
中度統合主義國家	義大利、丹麥、西德、瑞士	荷蘭、比利時、西德、瑞士	丹麥、西德、英國	比利時、丹麥、芬蘭、西德、荷蘭
低度統合主義國家	英國、加拿大、愛爾蘭、美國	加拿大、美國、愛爾蘭、英國、法國、義大利	法國	英國、加拿大、法國、愛爾蘭、義大利、美國

資料來源：Cawson, Alan, 1986, *Corporatism and Political Theory*, Oxford (Oxfordshire); New York, N.Y., U.S.A.: B. Blackwell, p.99.

(二) 中間層級 (meso-level)

在較低層級的利益匯集上，組織係代表部門利益相對於階級利益，不同的生產部門利益可整合加入產業公會，而工會則依產業部門別所組成，此種層級的利益組織稱為中間層級。Cawson 定義如下：「如果公共政策是依部門而非整體的考量，如果它涉及國家機關與利益組織的政策協商，並已達成某一部門利益的代表性獨占，如果是項政策是交由該利益組織來執行，則可稱之為中間統合主義 (meso-corporatism)」(Cawson, 1986: 73)。

在政治體制不同的國家，某些產業部門 (industrial sectors) 可能透過統合主義的方式出現。吾人若在國家機關的層級與政府互動，統合主義可能毫無蹤跡，但若在「中間」(meso) 的層級與政府互動，則統合主義便有跡可尋。因此，注意焦點不應全放在代表資本家或工會的層峰組織，而應放在代表某一產業的同業公會、各

產業的工會與個別政府部門。把焦點放在中間層級的好處，是讓政策制定的統合主義模式無所遁形。如果把焦點放在國家的層級，便可能會模糊失真，特別是整個政治體制不完全屬於統合主義類型時，更容易失去探尋的軌跡（Wilson，王鐵生譯，1998：128-133）。

（三）個體層級（micro-level）

當國家機構與個別公司直接進行政策協商時，統合主義的利益匯集形成了「雙邊」（bipartite）形式，換言之，公共政策直接透過與生產者的協商，即所謂個體統合主義（micro-corporatism）。

Cawson 認為利益組織的成員，尤其是獨占市場的大公司，即有足夠的能力與國家機構進行交涉（Cawson, 1986：81-82）。

Cawson 將統合主義的總體、中間和個體層級，以圖示表達統合主義的結構內涵。如圖 1：

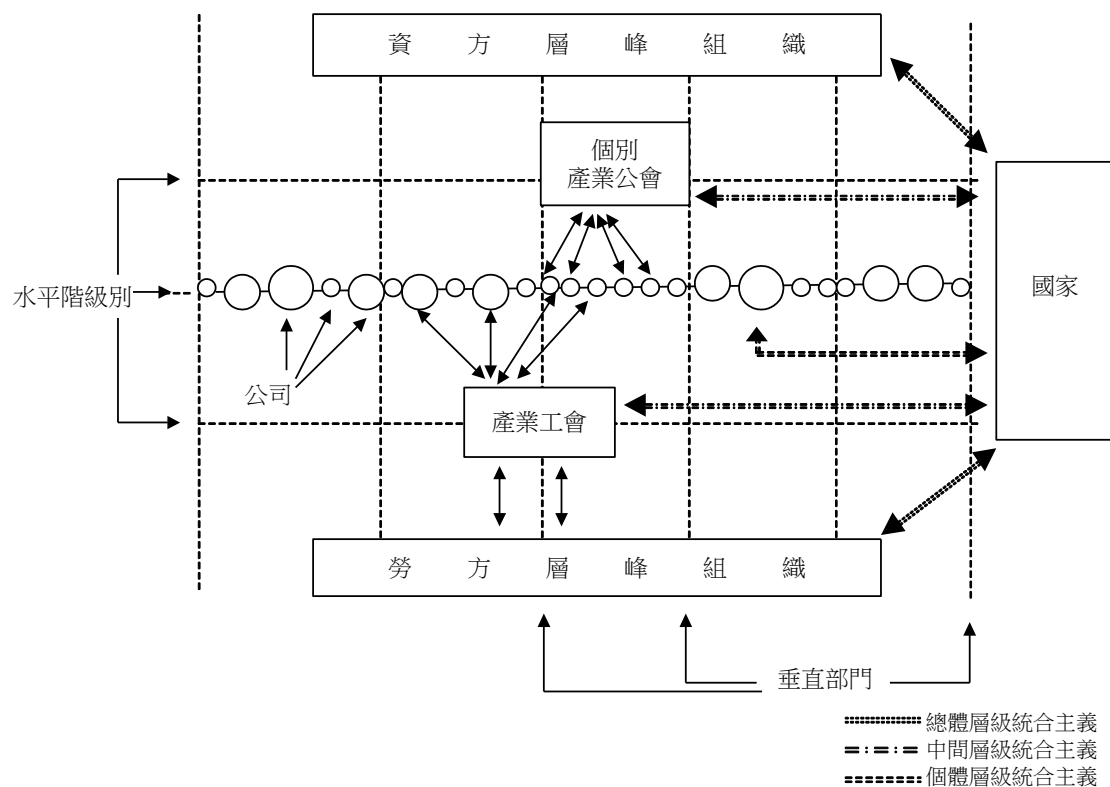


圖 1 經濟／產業政策之統合主義層級

資料來源：Cawson, Alan, 1985, "Introduction Varieties of Corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation", *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, SAGE Publications Ltd., p.19.

圖 1 顯示部門與階級別的代表性結構，及不同層級的統合主義之利益匯集，對產業部門之政策決定的了解極為重要。惟有二點值得一提：第一，資方與勞方間區隔著許多大小型公司，統合主義在實務上，當產業部門或跨部門的合作，遇到經濟危機時，即有移轉到個體層級統合主義的趨勢，而不是開放市場，國家仍然維持其主導性。第二，產業公會與工會的集體行動者兩者的連結，即在強調統合主義是一個政治交換的過程（a process of political exchange），雖然不是免費交換，但統合主義式的利益組織能定義並同時維護其成員的利益（Cawson, 1985:20）。

四、統合主義的應用限制

Wiarda 指出統合主義作為一項詮釋理論，雖有其貢獻，但亦有一些問題產生（Wiarda, 1991）：

1. 統合主義難以表列所有有關利益的議題，既無法列明，也無法建制有意義的標準；如此將導致享有正當性利益團體的獨占地位出現問題，而須擴及一般性利益團體的適用，和多元主義之間即不易區隔。
2. 統合主義無法預期規劃的變遷過程所可能發生的動態因素，致未能清楚的交待國家與社團之間的整合或解體的關鍵因素為何。
3. 統合主義較少留意各社會團體之間的衝突性。未能明確的闡述其運作模式，致較難確認何種推動機制是在促進和諧。

其實，誠如 Schmitter 在八〇年代所言，統合主義有三項缺陷 (Wilson, 1990)：

1. 統合主義經濟體系的本質是組織化，但隨之而來的不是穩定，而是趨於僵化。意即變遷迅速的經濟形勢需要較靈活的資本與人力資源的流動，統合主義集中式的體制有其不利之處。
2. 社會階級的解體 (class decomposition)。不同產業部門的妥協將產生困難，一旦強勢產業的勞工拒絕配合弱勢產業的整體政策要求，將導致工會領袖無法壓低工會成員的要求，統合主義的協商基礎即受到影響。
3. 福利制度的成本不斷上漲。今天歐洲許多福利國家既面臨加稅的困難，也面臨產業補助的差別待遇所帶來的怨懟，低經濟成長率和高失業率已成為常態現象。¹⁰

台灣的國家統合主義經過正當性 (legitimacy)、自主性和資本累積的危機後，¹¹基本結構必須轉化，以和緩危機所帶來的壓力。前曾提及，在統合社會利益時，威權政體傾向與社會的中上層勢力結盟，而壓制中下層社會勢力的活動，但是在全球化的浪潮下，因地緣關係結合的區域化的議題也一再被提及，無論是全球化與區域化的對立式共存共榮，或是政治、經濟、社會的互動促使各社會團體發展合縱、連橫的關係，均逐漸影響統合主義的型態。

國民黨過去一向維持著國家統合主義 (State Corporatism) 的組

¹⁰ 福利國家與統合主義是六〇年代以來，歐洲先進工業國家政治運作的模式，統合主義注重的是物質生產的政治過程，即關於私人部門的獲利能力、投資與基礎工程等；福利國家則注重在物質消費的政治過程，即社會消費財的集體供應。換言之，統合主義是政治的生產面，福利國家是政治的消費面。

¹¹ 統治正當性 (legitimacy) 指的是統治者與被統治者之間的關係；如 Weber 所說：「每一種真正的支配形式，都隱含了最低程度的志願性認同」(Weber, 1968: 212)；及 Lipset 的看法：「正當性是包含此一政治系統製造和維持一種信仰的能力，這種信仰相信現存的政治制度是最符合現存社會的」(Lipset, 1963: 64)

織架構：組織層級分明的全國性利益團體名義上多已存在。但過去只是空有這樣的架構，而缺乏實際的運作。同時，在威權主義下利益團體並沒有自主性，而是在政黨的控制下活動。而且過去之架構也未能充分涵蓋許多新生的社會部門。因此，未來政府應該鼓勵自主性之中介團體出現，特別是全國性的包容性組織，更應該給予其參與政策及法律制定之正式地位，同時應以法律規範其內部之運作，必須符合民主之原則（朱雲漢、黃德福，1990：60）。

因此，有些學者認為台灣將朝向社會統合制度轉型，其主要的理由是在威權統合制度之下，許多團體已經具備相當的組織性基礎，而台灣亦具備許多社會統合制度出現的歷史與結構條件，譬如中、北歐小國的開放經濟、潛在的勞資矛盾。這種看法有時帶有對社會統合主義的價值偏好，或者根據過去的一些對統合主義的經驗研究，認為社會統合主義有助於台灣「建立政治經濟新秩序」（朱雲漢、黃德福，1990: 60-64）。

台灣亦有許多學者期盼自由多元主義社會的到來，但是多元主義的國家皆傳承自由放任和資本主義的傳統，民間社會的力量較諸政府相對的要強大，國家因此放任利益團體自然形成，而議會和政府則作為利益團體的議價折衝場域。這些傳統和獨特的社會結構脈絡俱為政治力獨強的東亞、拉丁美洲諸國所欠缺。可預見的未來，不易見其全盤的實現（沈宗端，1990: 17）。

本文以為統合主義運作機制的建構極為重要，其理由歸納後計有：

1. 統合主義對現代統合現象的出現及強化，主要是強調資本主義經濟因素的影響，國家與各利益團體間建立制度化協商溝通管道誠屬關鍵。

2. 統合主義所主張利益團體的結構，不似多元主義所強調的複雜、重複和互相平行競爭，而是有秩序、層級、互相獨立又統合不競爭的體系。
3. 統合主義之所以能促進經濟發展，主要是高度組織的、高度集中的產業與國家合作而獲得所需的資源；組織化的經濟體系適應經濟變化的速度，比市場經濟的適應速度快。
4. 統合主義有助於消弭社會的激烈衝突(如目前勞工、環保運動)，達成社會共識。是一種可以在資本主義經濟制度下，同時利於資本累積與分配正義的政經制度安排(黃德福、朱雲漢，1989；沈宗瑞，1990: 17)。
5. 統合主義在利益團體的協商和意見的匯集上，可用以彌補國會之不足。而國會以外的協商正是統合主義的一大特色。台灣過去利益團體在追逐分配性經濟活動上並不公平，國家機關應該正視，並加以公平解決(沈宗瑞，1990: 18)¹²。
6. 統合主義強調代表性的壟斷與精英間的交換合作之典型制度特性，並非僅侷限在總體層級之國家與各利益團體的關係，更應注意中間與個體層級之各部門與各利益團體的互動情形。

台灣的政治經濟發展過程，統治精英肯定資本累積的方式對維持政權正當性的重要；然而，當國家統合主義體制及威權侍從主義

¹² 在政府與社會團體互為夥伴的關係下，原來民主國家決策中心的國會，將不再享有最後的政策決定權；換言之，政策的形成，由政府與社團間的諮商妥協過程取代。惟統合主義勞資政三方間共識的形成，多只存在於經濟層面的議題上，未來國會仍有足夠的空間，來因應大環境的變遷，和調整其在民主體制中的角色。

式的政商關係之持續發展易生弊端的情形下，具體的政治經濟策略應是：資產階級資源分配的再調整、國家機關在勞資爭議時扮演的中立角色、工會組織的自主性發展等。總之，在資本主義生產方式與民主化的產業組織之間，尋求平衡與妥協的社會統合主義，將是未來建立台灣政治經濟新秩序的關鍵所在。

參、台灣產業轉型機制之回顧與檢討

在日本與東亞四小龍經濟發展的研究上，將自主於跨國資本與國內階級之外的「強國家」(strong state)，視為解讀東亞國家資本累積與經濟發展的立論基礎。¹³ 但是 1997 年東亞金融風暴對四小龍的經濟發展造成沉重的打擊，所謂「發展型國家」理論即需有新的詮釋，尤其是台灣的發展策略，須能掌握大環境的變動與趨勢。

Linda Weiss 和 John M. Hobson 兩位教授以國家的經濟發展過程為主軸，依據國家協調機能與社會對抗國家干預機能的強弱分析，以國家力與社會力關係，劃分四種主要國家發展類型，如圖 2。

¹³ 國家理論學者一向認為，台灣因為國家機關高度的自主性與機能性，使政府對經濟與市場的介入，能獲致迅速成長的結果。意即台灣的經濟發展過程，國家機關扮演了一個關鍵性的角色 (Amsden, 1979 & 1985; Crane, 1982; Cumings, 1984; Gold, 1986; Evans, 1987; Johnson, 1982 & 1983 & 1987; Kransner, 1985; Pang 1988; Wade, 1988)。

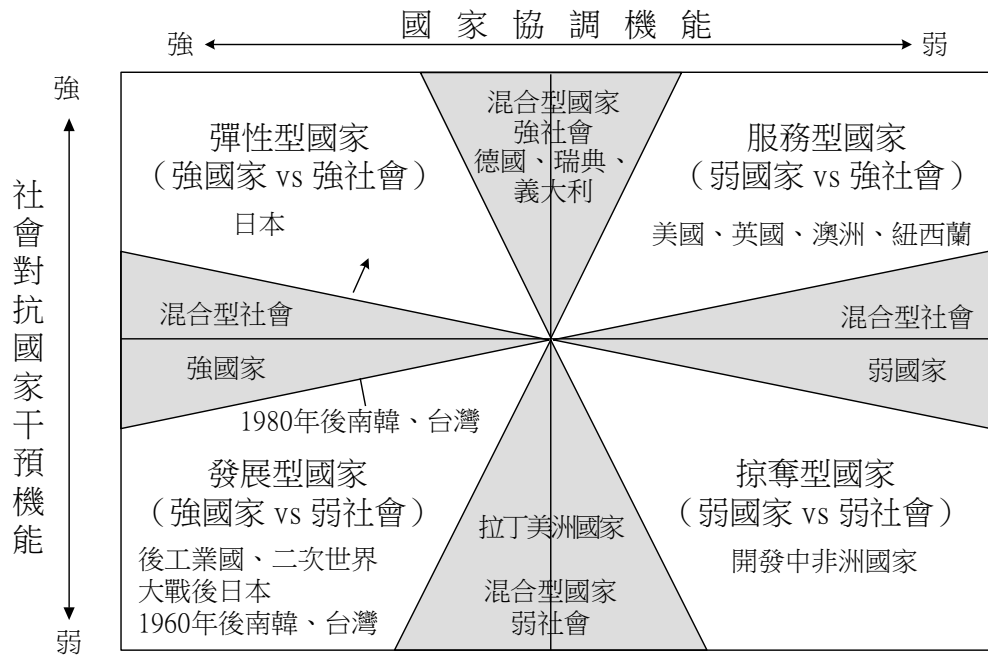


圖 2：國家力與社會力關係

資料來源：Weiss, Linda and Hobson, John M., 1995, *State and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press, p.243.

- (一) 彈性型國家 (Flexible State) : 強國家 vs 強社會
- (二) 服務型國家 (Service State) : 弱國家 vs 強社會
- (三) 發展型國家 (Developmental State) : 強國家 vs 弱社會
- (四) 掠奪型國家 (Predatory State) : 弱國家 vs 弱社會

Weiss 和 Hobson 的研究認為：1980 年代以後的南韓和台灣，是漸往「彈性型國家」的類型發展。也就是台灣從「發展型國家」——強國家 vs 弱社會的結構，趨向「彈性型國家」——強國家 vs 強社會的結構。

在國家機關的權力行使上，本文界定國家機關型態為生產機器，為負責進行社會資本累積的經濟行政體系；¹⁴如若國家機關的權力行使是以生產機器為主導，則國家機關的功能角色便表現在經濟導向、產業政策及利益統合等三個面向。在政治經濟學的研究領域上，經濟導向面向則偏重在國家機關與市場機能方面；產業政策面向將著眼於世界經濟體系和國家發展課題；利益統合面向將著重於國家機關與利益團體議題；重新詮釋「發展型國家」與「彈性型國家」理論模型。

一、發展型國家 (1953-1987)

(一) 經濟導向

許多學者指出台灣在過去四十多年 (1987 年以前) 是威權主義國家，而官僚威權主義、威權統合主義、國家統合主義及侍從主義皆曾被提到 (徐正光，1987 年；林佳龍，1989；朱雲漢、黃德福，1989；吳乃德，1991；王振寰、方孝鼎，1992；丁仁方，1992)。在國家—資本家的關係方面，學者指出國家統合主義是國民黨滲透、控制及支配民間產業部門的重要機制之一 (王振寰，1992；朱雲漢，1992；陳明通、朱雲漢，1992)。在國家——勞工的關係方面，學者亦指出台灣的工會體制具備了國家統合主義的特徵 (徐正光，1987；朱雲漢、黃德福，1989；沈宗瑞，1990；林忠正，1991；吳乃德，1991；王振寰、方孝鼎，1992)。在經濟發展方面，徐振國認為國民黨在台灣是以威權體制，特別是統合主義的方式來推動經濟發展 (徐振國，1990)。在台灣的統合制度定位上，由於國民

¹⁴ Barrow C. 依國家機關的權力行使來區分，計有四種國家機關型態：行政機器 (行政管制，負責例行業務的各級政府組織體系)；生產機器 (物資生產、負責社會資本累積的經濟行政體系)；鎮壓機器 (共識凝聚，負責掌控軍隊、警察、司法組織等懲罰體系)；及宣傳機器 (負責意識型態、文化、教育等各級體系) (Barrow, 1993:24-25)。

黨具有列寧式政黨的傾向，及基於意識型態選擇經濟組織的幹部，因此丁仁方認為比較適當的界定應該是統合主義與一元主義之間（丁仁方，1999）。在國家與社會關係上，沈宗瑞認為台灣大抵介於一元主義與國家統合主義之間（沈宗瑞，2001）。

任一社會的政經發展，基本上，都涉及以政府為中心的政治體制及以企業為中心的經濟體制間的互動與變遷過程。此二體制間的互動與變遷，可以反映整體政經發展的過程，而其特質可以從政府與企業間的關係與互動來掌握。最先體現政府與企業間有機關係的，是在十七世紀初後的英國，因應現代民族國家與現代企業組織的形成而出現的重商主義（mercantilism），它是一種政治經濟體系，隱含著政府與企業間的特定關係；它不只是一種理論，更是一套經濟政策措施（蕭全政，1989:13,27）。重商主義理念有幾個特性：（一）以國家政治福利為重，輕視個人福利。（二）強調國家安全第一，追求經濟發展為重，避免經濟依賴。（三）關心國家收支平衡。（四）強調干涉政策，推行保護主義，反對自由放任貿易（宋鎮照，1993:9-10）。

台灣的國家統合主義，對外政策即是採行新重商主義（neo-mercantilism），¹⁵包括關稅、非關稅障礙、配額、雙邊主義、鼓勵出口、管制貿易等對外政策，本質上具備了政府與企業國家資本主義式的聯合。在威權體制下，國家對社會的生產功能，都依政

¹⁵ Stephan M. Haggard 將重商主義不同時期的演進分為：權力型重商主義（power merchantilism）、發展型重商主義（development merchantilism）及福利型重商主義（welfare merchantilism）三種形式。國家可針對不同發展議題，設計並執行各種重商主義政策，學者統稱為新重商主義（neo-merchantilism）。其中發展型重商主義更進一步從民族主義觀點（the nationalist view）衍生為經濟民族主義（economic nationalism），主張政府可規劃設定產業發展的優先順序，再輔以政策措施來發展優先性高的產業；意即政府對市場進行干預，以創造或改變比較利益，此類同 Scott 所稱日本動態比較利益原則（principle of dynamic comparative advantage），以科技創新、擴大生產規模、積極拓展外銷等做法，期突破資源有限的不利條件。

治權力的邏輯在運作，很少依據國際經濟理性邏輯而進行，公營企業依政府特權維生，以國內市場為導向，而政府本身的行政能力亦有可議之處。蕭全政指出：最好的重商主義不是財政性和獨占性的重商主義，而是產業性的重商主義，即能照顧整體國民經濟的發展，而不只是政府財政性目的與獨占性利益的重商主義（蕭全政，1989）。

（二）產業政策

George T. Crane 指出：台灣能夠發展，主要是國家資本的角色。國民黨政府從日本人接受了日本壟斷資本的資產，加以民生主義「發達國家資本，節制私人資本」的名義，使國民黨名正言順的從事國家資本主義（State Capitalism）或統合式資本主義（Corporate Capitalism）（翁望回譯，1986: 48）。

1945 年至 1952 年戰後重建及發展民生工業時期，其間 1950 年韓戰爆發，台灣先被整合進入國際性國家體系之後，才被吸納、整合進入世界經濟體系之中，¹⁶同時期美國開始對台灣經濟援助，美援主要集中在製造業、營造業和水電公用事業方面，1952 年台灣工業生產已恢復至光復前生產水準。1953 年土地改革政策將水泥、紙業、工礦、農林四大企業民營化，民間開始出現較具規模的企業，政府亦自 1953 年起，著手推動經濟建設計畫，而「以農業扶植工業，以工業發展農業」係當時採行的發展策略。1953 年至 1972 年發展輕工業（第一次進口替代及出口擴張）時期，受到世界經濟體系的分工結構調整，形成先進國家「資本技術密集工業」，和開發中國家「勞力密集工業」之新的國際分工體系，政府政策以輔導勞

¹⁶ Skocpol 區分兩個世界體系為：（一）國際體系，指民族國家基於地緣政治和軍事對抗形成的體系，如冷戰時期以美國為首的大西洋公約組織，和以蘇聯為首的華沙公約組織；（二）資本主義世界體系，指受到跨國性資本所控制的資本主義體系。

力密集工業產品競銷國際市場。1973 年至 1983 年發展重化工業(第二次進口替代)時期,持續出口擴張策略,1973 年推動十大建設(石化、鋼鐵、造船),使台灣經濟順利渡過 1973 年和 1979 年兩次能源危機。1984-1990 年發展策略性工業時期,工業化目標以促進產業升級、改善產業結構為主,政府選擇二大(市場潛力大、關聯效果大)、二高(附加價值高、技術密集度高)、二小(能源係數低、污染程度低)的工業,作為發展重心。

台灣產業發展的各階段時期,體現在資本家和勞工的情境是:在國家經濟計畫的指導下,產業政策以「加速工業化、推動產業升級、發展策略性工業、落實經濟計畫」為目標,國家在生產活動中掌握產業的上游,中游部門則部分開放予民間,下游部門則全部由民間來生產,資本家依賴國營事業發展,國家充分掌控了資本家的發展空間。換言之,國家高度干預市場的運作,大型企業與公營企業因長期和官僚系統合作及保護下,成為以上游產品為主、市場壟斷程度高的「利益共同體」,並共同把持國內市場;相對的,以下游產品為主、競爭國外市場的是為數眾多的中小企業,此所謂「二元化市場結構」(dichotomous market structure)¹⁷,指的是國內與國外市場涇渭分明的現象,但實際上卻是國家主導產業政策的結果。尤有進者,一如 Wade 指出台灣已發展出選擇性干預的機能,可稱之為特定的產業政策(industrial specific policies),1984 年以來發展策略性工業與高科技工業時期尤其明顯,益發使得台灣的產業結構呈現出兩極化的發展——高科技產業強者恆強,傳統產業弱者恆弱。而勞工在國家長期以追求資本累積和經濟發展的產業政策下,呈現相對弱勢的地位,有學者稱之為「沒有勞工的統合主義」(corporatism without labor)或「排斥性國家統合主義」(exclusionary

¹⁷ 出口擴張時期是台灣經濟發展的重要階段,但在台灣產業「公私二元結構」下,真正帶領出口的都是「權力邊緣」的中小企業,真正國家機關用心扶植的大企業卻是以壟斷國內市場為主;台灣公私二元產業結構,使產業結構形成基本工業(重工業)與衛星工業(輕工業)垂

state corporatism) (王振寰、方孝鼎，1992)。

(三) 利益統合

統合主義明白的確認國家為指揮或引導利益團體政治造型與行為的主要中介者 (Wilson, 1983:109)。利益團體主要區分為經濟性團體和社會性團體，前者由職業團體組成，如農會、工會、商會、水利會、產業公會及漁會等；後者由社會服務團體組成，如文化、學術、宗教、體育及其他等。本文分析以勞、資、政統合體制之政府與工會及公會利益組織的統合關係為主。

在國家——勞工利益組織的建制上，1951年國民黨以「中國國民黨現階段勞工運動指導方案」為原則，強調勞工運動應與「國家經濟政策相配合，培養勞工生產責任，提高勞動效率，以促進生產事業之發展」。

徐正光指出台灣各級工會組織的建構方式有四種：(一) 指導扶植工會組織的設定，以抵制具有敵意性或獨立性的工會出現。(二) 干預工會的選舉，透過提名和動員的方式，支持黨員當選理、監事。(三) 為了操縱工會組織的運作，工會的職員和幹事，亦極力爭取由受過訓練的黨員擔任，其目的在主導工會的活動，以避免發生黨無法控制的行為。(四) 以政治地位的昇遷手段來攏絡表現優秀的工會領袖，使其確實執行黨的勞工政策並貫徹工會的領導權 (徐正光，1988:5)。

台灣「國家統合主義」的工會體制，與北歐、西歐先進工業國家的「社會統合主義」的工會體制基本上不同，在於後者的大多數勞工在漫長的社會發展過程中，逐漸形成一個單一階層式金字塔型組織，且國家沒有主動地介入工會體制的建立。工會與資本家都

直分工體制，此結構無形間強化了政府對私部門的控制 (周添城，1989:97-108)。

各自聯合成階層式的組織，雙向透過談判決定各級生產利益的分配（林忠正，1991:5）。而台灣的工會組織，金字塔結構體並不如社會統合主義下的工會體系那麼緊密。各級工會彼此之間的權利與義務非常鬆散，而且國家沒有以公權力來保障及擴大團體協約的效力，而達到統合主義的最終目標：「讓各種勞資衝突在勞資組織雙方的談判中獲得解決」（吳乃德，1989）。

換言之，1950年代國民黨政府對工會組織的政策，是以黨國領導「由上而下」建制工會體系，如圖3。而工會存在的目的不在於階級利益的謀求，而被視為整個統合權力結構中的一環，目的則在於確保政權與社會秩序的穩定。¹⁸在此種政治型態的籠罩下，工會呈現出兩個特質：（一）它的政治性大於經濟性；（二）它無法發展為反映工人利益的自主性工會。檢視台灣四十年來工會的發展概況，政府透過黨政干預與法令的限制，建構一套監督控制工會的系統，這個事實相當程度地反映了國家統合主義的特質（童富泉，1989:20）。

¹⁸ 1950年代，台灣以國家統合主義為核心、以工會法等相關法律，為國家機關架構完成強制性的上下隸屬、層級節制、水平壟斷之統合主義工會體制，即同一地區、同一性質的組織只能有一個，且業必歸會、強制入會。

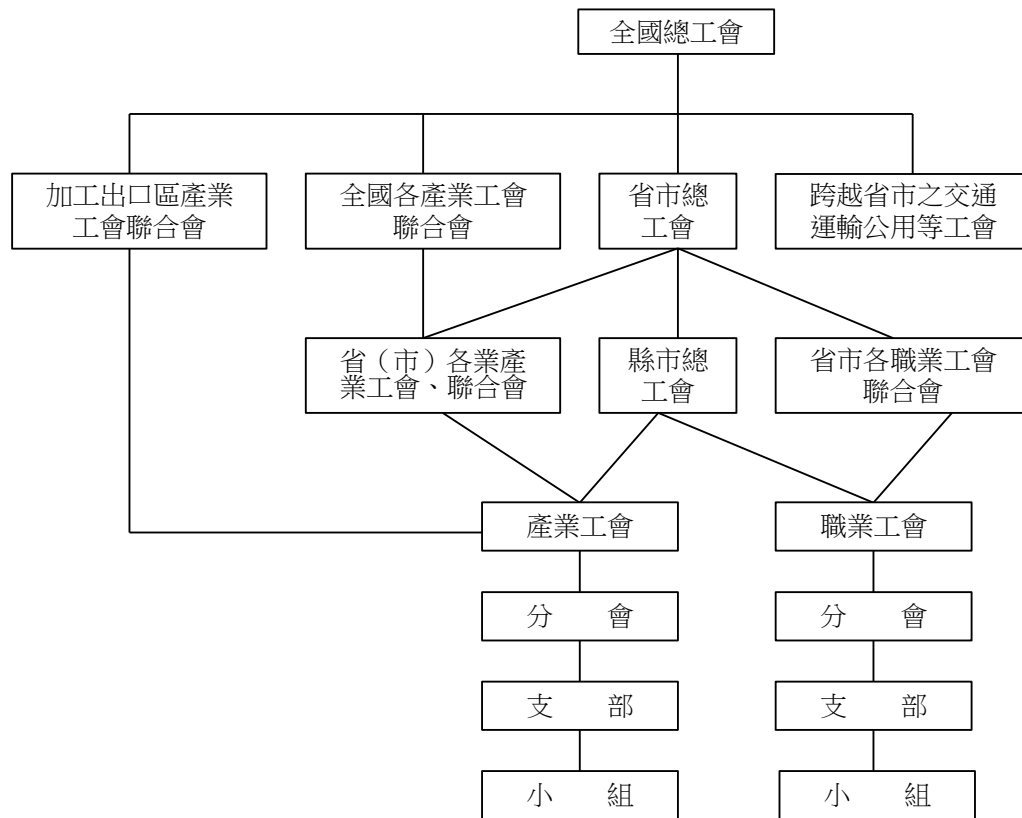


圖 3：台灣各級工會組織型態

資料來源：李允傑，1992，《台灣工會政策的政治經濟分析》，台北：巨流圖書公司，頁 61。

八〇年代中期，台灣受到產業升級的壓力，學術界、輿論界對勞工政策的批評及美國的關切等，促使國家機關開始調整追求資本累積的態度，愈加重視「統治正當性」的問題。1984 年國民黨政府透過「黨政協調」的積極運作，終於一波三折地通過「勞動基準法」（施政，1985）。1984 年 7 月勞基法公佈實施，正是國家干預勞資關係的明證；在勞動條件的訂定，全賴政府立法的情形下，國家統合主義模式訂定的勞動條件基準，能否提供勞工必要的保障，不無疑問。

在國家——資本家利益組織的建制方面，依據遷台以前相關的法律及制度安排，工商業公會組織為依據工商業團體法所成立之法

定企業界利益代表組織，是政府認可之企業界整體利益表達的制度性管道。這個經由國民黨黨務及從政部門配合建構的企業界代表組織，是在 1946 年中華民國商會全國聯合會（今全國商業總會前身），及 1948 年全國工業總會成立後，全國性的工業及商業的階層化體系始完整地形成。由於這個企業界的利益代表體系是由國家法令強制業者參與，而非基於業者自願結合；並由國家法令規定同一區域只能有一個同一性質、等級的團體，不承認有其他類似團體可與之競爭，以方便黨政部門的統一管理；且由國家法令規定各種職業團體間依法有上下級的隸屬關係。此外，從 1942 年起，工商業公會的主管機關除了經濟部外，還有從國民黨中央社會部改隸為行政院的社会部（即今之內政部）。對工商業公會採取的社政主管機關及目的事業主管機關的雙軌制，則沿用至今。這些都足可顯示黨政部門將公會組織統合建構為一個法定的企業界利益代表體系的原意（徐瑞希，1991：57-58）。¹⁹徐振國根據工商業團體法，認為台灣的工商組織可分為工業總會、商業總會、和輸出業同業公會三大類，以及隸屬於工、商業總會的各類同業公會。在這些組織之外，還有根據其他法規所成立與工商事務相關的各類協會、學會、基金會、自由職業團體、以及工業策進會等等，都應該視為工商團體，如圖 4。

¹⁹ 其實，國家與資本家的統合機制除了全國工業總會、全國商業總會之外，尚有「中華民國工商協進會」，成員包括所有重要企業集團，惟其係依一般民法規範為其組織法源，非如工總（代表所有製造業），商總（代表服務業），乃國家另定專法——工業團體法、商業團體法以為規範，它們是國民黨統合業界力量，反應企業界利益的制度性管道；工商協進會則因較偏向民間經濟外交的功能，故本文不予討論。

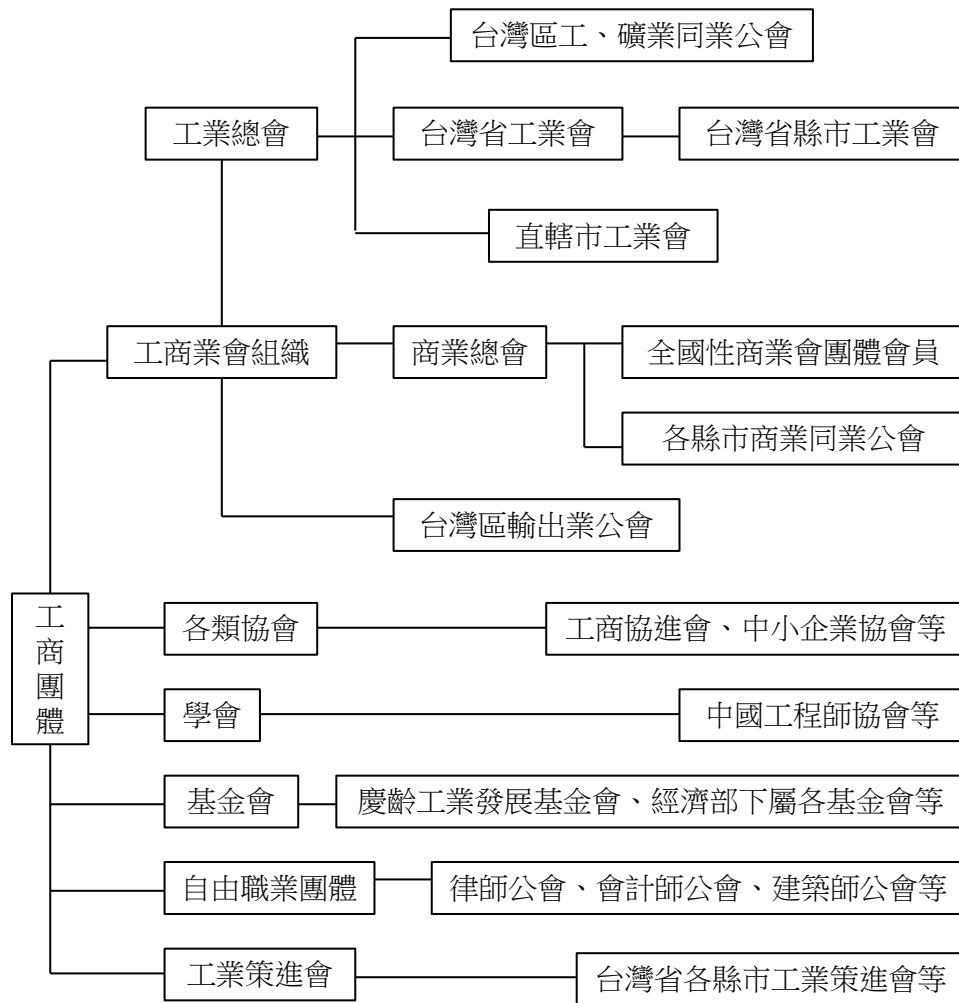


圖 4：台灣地區工商團體組織體系

資料來源：徐振國，《民間工商業公會與台灣政經體制的轉型 II》，國科會專題計畫研究成果報告，1997 年，頁 47。

但是，在台灣威權體制中的政治精英與社會精英之間，常因經濟利益與公誼私情相結合，形成以權貴人物為核心、呈放射狀的一種主從關係的派系（或網路）（Malley, 1977: 66-67）。因此國家機關機能性的傾向結合社會的中上階級，而抑制社會中下階級的活動。縱使國家機關採行國家統合主義的機制，強化企業部門的自主性及其動員能力，但企業部門仍可透過其與國家機關核心成員的利益及私誼的糾結，反而將統合機制私有化了，形成 O'Donnell 所謂的「私

人中心統合主義」(privatist corporatism)，意即利用原來作為國家機關滲透民間社會的機制，轉為民間個別部門反映利益的管道，甚至在國家機關的格外容忍下，自外於統合機制，自組真正能發揮統合功能的利益組織 (O'Donnell, 1977: 73-74)。

大型企業之外，民間資本另一構成要素：中小企業，國家機關對其關照程度雖不若大企業，但也積極介入輔導與扶持；²⁰而對外資，亦持續積極爭取的態度，國家機關刻意營造優渥的生產環境，吸引外國資本來台灣投資。簡言之，政策上國家直接或間接的介入生產活動，對資本家提供了有利生產過程的配套措施。回顧台灣的經濟發展過程，國家對資本家採行的是攏絡性國家統合主義 (inclusionary state corporatism) 和威權侍從主義 (authoritarian clientalism)。

威權侍從主義的主從關係：恩主 (patrons) 是國家機關內部個別的官僚，侍從 (clients) 是個別的企業家。某些特定產業的業者，即因為與某核心官僚的長期接觸或淵源，建立起特殊的關係，出現所謂產業侍從主義 (industrial clientalism) (Lemarchand, 1972)。台灣的威權體制雖然經由國家統合主義，弱化社會部門，但仍有某些產業部門能掌握契機、團結一致，將國家統合主義的形式架構，轉化成為具實質溝通、協商的功能性管道。故本文認為台灣的利益統合議題，實際上已走向中間層級，隨著不同的產業部門而呈現出不同的統合關係。²¹

²⁰ 六〇年代出口擴張時期，政府積極扶植中小企業，先於 1967 年在經合會之下成立專責機構——中小企業輔導處，負責規劃、協調及督導中小企業的發展，同時完成「中小企業輔導準則」，作為輔導工作之執行依據，俟後主管機關歷經更迭，1982 年確定由經濟部中小企業處為其輔導機關。

²¹ 內需產業：如寡占市場的水泥業、汽車業；外銷產業：涵蓋有塑膠業、橡膠業、紡織業及化工業的石化業，上、中、下游體系完備，業者長期共存共榮觀念確立，加上台塑六輕投資計畫的完成，有利於國際市場競爭；1950 年代萌芽的傳統產業——紡織業，1970 年代末期興起的新興產業——電子業等不同產業部門均有利益統合的現象；惟承包建築房屋及公共工程

二、彈性型國家 (1988-迄今)

(一) 經濟導向

1970 年代後半期，是台灣經濟走向自由化的開端。政策措施如關稅稅率的大幅降低、商品進出口管制及外匯進出管制的大幅放寬等，顯示政府階段性的推動自由化已初具成效。自由化的政策作為，明確的列入 1982 年至 1986 年 (第八期) 的經濟建設計畫之中。1980 年代台灣仍延續著重商主義的傾向，以政策干預市場經濟，國家機關給予政策上的優惠，克服國內市場狹小與資源不足的限制條件，同時匯率的操作，亦配合運用影響進出口市場。

1990 年代，政府在兼顧經濟穩定之下，推動「國家建設六年計畫 (1991-1996 年)」，加強公共建設，以厚植產業發展的基礎，並鼓勵民間企業參與國家建設計畫。同時於 1991 年 6 月立法院修訂通過「公營事業移轉民營條例」，1993 年 6 月行政院通過「振興經濟方案——促進民間投資行動計畫」，在在顯示政府經濟政策已走向以發揮民間活力為主的策略，而政府的功能著重於塑造良好的發展環境。因此，九〇年代可說是我國經濟發展已邁向另一個新的里程碑。1992 年台灣平均每人 GNP 突破 1 萬美元，達 10,506 美元。

在經貿自由化方面，自 1992 年 9 月關稅暨貿易總協定 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 理事會成立工作小組，開始審查台灣申請入會案之後，台灣與美、加、歐盟、日、韓、紐、澳、南非等世界五大洲國家的多邊及雙邊諮商即密集展開。各國在所有這些諮商的過程中，都有一個共同的目的，就是要台灣遵守 GATT、世界貿易組織 WTO (World Trade Organization) 之各種國際協定、開放國內市場、取消經貿管制、降低關稅、撤除對外國廠

為主要業務的營造業，利益統合程度較弱，主要係公營營造業長期占有市場的影響。

商之障礙及不公平待遇。²²這些諮商所涉及的領域，從農業、工業、服務業、投資、智慧財產權、貿易管制、政府採購，以及這些領域內所有可能影響自由貿易之法令、規章及行政措施。

1995年1月15日行政院核定之「發展台灣成為亞太營運中心計畫」，企圖以十年時間，分三階段（1995-1997年、1997-2000年、2000-2005年）推行此項跨世紀行動，在亞太營運中心的規劃策略上，基本上採行的是「最大干預、酌量支持」，清楚的提出六大中心的規劃內涵，各種軟、硬體的基礎設施因為變數很多，只好儘量做，做多少算多少，反正「只贏不輸」（杜震華，1996：291）。²³六年國建推動時期，交通部毛治國曾有「七年之病求三年之艾」之嘆（毛治國，1995：4）；亞太營運中心更是台灣早已設定的國家發展目標，如今看來「行政效率」、「基礎建設」等軟硬體建設大幅落差的情形下，「跨世紀行動方案」會和「六年國建」一樣，很快的夭折。1996年台灣平均每人GNP水準達13,000美元。

1997年東亞金融風暴時期，東亞國家無一倖免，台灣仍維持5%左右的經濟成長率，自由化與資訊產業的發展是關鍵因素。2000年8月政府提出台灣要在十年內達到先進知識經濟國家水準。²⁴2001

²² 世界貿易組織（WTO）是當今世界經貿領域的聯合國，1995年1月1日由其前身——關稅暨貿易總協定（GATT）轉型成立，至1996年10月會員已達125個國家、地區，會址設於瑞士日內瓦。其成立宗旨在促進世界貿易自由化，合作處理全球經貿事務，並解決會員間之經貿爭端。

²³ 六大中心包括空運中心、海運中心、金融中心、電信中心、媒體中心及製造中心；杜震華認為在亞太營運中心的規劃策略上，大體有四種方式：(1)最小干預、最大支持，如香港；(2)有效干預、最大支持，如新加坡；(3)最大干預、酌量支持，如台灣；(4)最大干預、最小支持，如一般開發中國家。其中第(1)、(2)種方式必須以良好的行政體系和效率為前提。

²⁴ 2000年8月30日行政院第2696次院會通過「知識經濟發展方案」，願景為十年內達到先進知識經濟國家水準：

- 1.全國研發經費占GNP之3%，其中30%來自政府部門，70%來自民間部門。
- 2.技術進步對經濟成長的貢獻達75%以上。
- 3.政府及民間投入教育經費總和佔GDP之7%以上。
- 4.知識密集型產業產值占GDP之60%以上。
- 5.寬頻網路配置率及使用費與美國相當。

年政府提出 1,115 億元的追加預算，辦理「擴大公共投資提振景氣方案」，總計 2001 年公共建設經費 8,100 億元，較前年增加 18%，期激勵民間投資與消費意願，提振國內景氣及創造就業機會。2001 年台灣經濟成長率-2.12%，創 50 年來歷史新低，失業率 5.1%。

2002 年政府提出「挑戰 2008 年」的「六年國建計畫」，規模訂在 1 兆 2 千億元，要與北京舉辦奧運投入建設經費相當，點明了戰鬥內閣的施政方針，完全配合未來如若陳水扁連任總統後的時程規劃。並期望六年之後的台灣，能成為經濟上進步繁榮、文化上多元包容、政治上民主成熟、生活上富裕和諧的人間淨土。²⁵

1990 年代後半期以來，台灣地區的「政治民主化」與「經濟自由化」兩大政經體制的變革，基本上涉及政府與民間社會間，和國內政經體制與國際政經體系間的複雜政經互動關係，對照今日台灣面臨的政治轉型遲緩，新的政治規則尚待建立之際，而中國大陸經濟加速發展、科技迅速成長的時刻，台灣實仍處於經濟轉型、政治民主解構、重新建構的過程中。

(二) 產業政策

1984 年至 1990 年發展二大、二高、二小的策略性（技術密集）工業後，1991 年至 2000 年發展高科技工業（十大新興工業）時期，選擇通訊、資訊、消費性電子、半導體、精密器械與自動化、航太、高級材料、特用化學、醫藥與醫療保健及污染防治等十項高科技產業為發展重點，加速產業升級，期成為未來工業發展的主力。

1990 年代，台灣以電子資訊產業發展成就聞名於世，未來電子資訊產業將成為產業發展的重心，即資訊工業及其相關產業占出口 50% 以上，使台灣成為一個單一產業國家（溫世仁，2000: 88）。但

²⁵ 聯合報，2002 年 2 月 27 日，第 4 版。

台灣各 OEM 大廠在世界各地所向披靡之際，卻很難再將版圖擴大，因此 2001 年自然衰退現象出現，PC 產業毛利下滑，網路泡沫化之後，政府竟束手無策，此時傳統產業大舉遷往中國大陸，高附加價值產業如個人數位助理、手機、生技、軟體等，都才剛起步。

2000 年 5 月扁政府上台後，陸續提出「知識經濟發展方案」、「全球運籌中心」和「綠色矽島」等發展方向。這些是願景，不是產業政策，猶記得 1995 年立意極佳的「亞太營運中心」，在「戒急用忍」的兩岸經貿政策，和「行政效率」、「基礎建設」等影響投資意願的因素下，早已束之高閣，而面對「全球化：主流價值的趨於一致」、「區域化：兩岸經貿的協調合作」不同層級的議題，政府所能做的，就是借重民間力量，透過與民間企業的合作機制，積極面對產業轉型，共同謀求解決之道。

而產業轉型問題包括：（一）傳統產業的整合；及（二）新興產業的調整。而 2001 年 11 月 26 日行政院第 22 次科技顧問會議，揭櫫台灣科技產業未來發展，將以電子、通訊、生物技術、奈米材料以及資訊服務為五大策略重點。而為配合「知識經濟發展方案」，發展核心重點產業，經濟部陸續成立的發展推動小組，計有資訊工業、高畫質視訊工業、精密機械工業、生物技術與製藥工業、航太工業及無線通訊工業等，透過年度連續性計畫、業界科專及主導性新產品計畫等，分年投入經費輔導相關業者，業界也將投入配合款，共同推動新篩選出來的知識經濟產業。政府產業政策的核心思考，仍以高科技產業為主，傳統產業似已為政府所遺忘？

（三）利益統合

1988 年 1 月 13 日，蔣經國遽逝，強人政治時代結束，及解嚴後整個政治、經濟、社會結構產生劇烈的變動，地方政治派系力量逐漸強大，私人集團企業的經濟實力更加厚實，各種社會運動層出

不窮，原先國家統合主義式的運作模式開始轉變。國家權力結構加速本土化的同時，私人關係的社會力滲透開始興起。

在國家—勞工利益組織的建制方面，自 1988 年至 1990 年間，許多專業工運團體、工會（幹部）聯盟、勞資中介團體及教會團體，都相繼成立並紛紛投入工運，而由於政黨及工運團體相互競爭與聯合，加速了工會運動的分化與擴大，勞工運動一時蔚為風潮，但由於台灣的產業結構中，依賴外銷的中小企業，面對國際市場的競爭，工會不易有壟斷市場的力量與機會，致勞資爭議與工會運動多拘限在大型公民營企業，同時其訴求基礎仍限於追求自我的現實利益，而非基於共同體的階級意識（李允傑，1999: 146, 150）。

1998 年由八個縣市產業總工會，及中華電信工會、中油工會、台電工會、台鐵工會、台汽、公賣局、大同等大型公民營工會正式成立全國產業總工會（簡稱全產總）籌備委員會，試圖建立全國性自主工會聯盟，以有別於官方色彩濃厚的全國總工會。全產總成立的目的有二：（一）打破全國總工會對於勞工代表性的壟斷局面；（二）針對相關勞工議題，進行組織型抗爭以凸顯勞工階級自主性。

2001 年 8 月 7 日中小企業協會理事長戴勝通公開表示，將推動籌組「中小企業總工會」，就有關勞基法、基本工資等攸關勞資權益的事項，建立屬於中小企業的勞資協商管道與機制，以有別於全國總工會與全產總。²⁶ Cawson 曾經提到英國中小企業的全國協會（National Federation for the Self-Employed, NFSE）在組織工作上的努力，並期許該協會合併其他代表中小企業的利益團體，或有可能在未來出現四邊主義（quadriprism）（Cawson, 1979: 178-198）。

在國家——資本家利益組織的建制方面，解嚴以來，政商關係

²⁶ 經濟日報，2002 年 8 月 8 日，第 15 版。戴勝通認為：「國營事業員工總數才 20 多萬人，大企業雇用的員工有 200 多萬人；而全國有 750 多萬人受雇於 108 萬家中小企業。少數公營事業與大企業員工所籌組的工會團體，決定多數勞工的權益和前途，非常不合情理」。

的互動與以往有很大的不同，在政治部門極力拉攏企業界這股力量的同時，企業界採取政治行動的態度也由過去的被動依附，轉為主動參與，甚至積極爭取。政商界人士正式與非正式活動愈為頻繁且公開，黨政高層人士藉餐敘邀請大型集團企業主溝通意見，卻也難推卸中小企業主要求同等待遇，爭取與高層人士餐敘表達意見。部分中小企業主在爭取積極參與公會會務時，同時也成為抗斥國民黨介入及公會傳統權力既得者的主要力量。而社會各機構為爭取公共資源分配的優勢，莫不運用各種方式積極影響決策，而早具政策影響經驗的企業界，則是最具政策影響優勢的利益團體。為了避免招致責難，企業界也成為台灣少數應用美國式遊說活動規劃，以有效影響決策制定的利益團體（徐瑞希，1991:77,79）。²⁷

統合主義的制度安排，主要是國家為了貫徹其對經濟發展方向的控制而設計的，因此代表資本家和勞工的社會團體便成為這個架構中主要的對象。但是，一般說來較有利於資本家，而不利於勞工階級，主要因為資本家較易形成有組織的團體，而勞工階級由於人數過眾，較不易形成（Alford, 1988: 415-416）。在過去台灣雖有各種工商業團體組成的公會，而且也有各種產業工會和職業工會的設立，但是它們對於國家整體的產業政策和勞工政策並沒有很大的影響力，各種工會的主要功能是為了維持勞工的紀律而並非替他們謀福利，工會領導人由國民黨挑選產生，而且其行政人員根本就可被視為黨工或是準公職人員，至於由企業家所組成的公會雖然被給予

²⁷ 行政院會於 2000 年 2 月 3 日通過首部「遊說法」草案，要點如下：

- (1) 說明遊說之定義、遊說者與被遊說者之範圍和排除規定；被遊說者於離職後三年內，不得向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託或受託為之。
- (2) 外國政府和法人不得遊說國防、外交及大陸事務，須委託本國遊說者為之。大陸地區人民、港澳居民、法人、團體或其他機構不得自行或委託遊說。
- (3) 不得以強暴、脅迫或其他不正當方法進行遊說，亦不得為行求期約或交付賄賂。
- (4) 各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資達 10% 以上之事業進行遊說。
- (5) 遊說者應備具申請書及其記載事項，向遊說者所屬機關指定之專責單位為遊說之登記及不合法遊說之拒絕。
- (6) 明定遊說登記事項之公開、資料之保存及遊說者財務收支之申報，該等資料任何人均得

較多的自主權，但是由國家所扶持的許多大企業卻主導整個公會系統的運作，中小企業只有馬首是瞻，過去台灣的私人企業在很多方面仍然得仰賴政府，例如尋求政府在金融和出口方面的幫助，因此，誠如周育仁所認為的：「由於台灣企業之規模有限，雖然企業領袖有許多非正式管道與政府官員接觸，但是否採納渠等所表達之看法，基本上仍是由政府官員來決定」（周育仁，1993:101）。整體而言，台灣政府對於扶植企業的成长也確實設立不少優惠的措施，更何況也不排除有些私人企業可以透過與行政官僚和黨政系統密切友好的關係，而獲得更多暗中來往的利益。相對於此，廣大的勞工階級便較少得到優惠的照顧，長期下來只會加深勞工階級的怨懟，替未來台灣的政局憑添一個隱憂。

新的產業協會仍陸續成立中，如 2002 年 2 月以推動「全球華人知識經濟共同體」的玉山科技協會（Monte Jade Science and Technology Association）成立台灣分會；同一時間，強調「台灣優先，全球佈局」的台灣產業科技推動協會也在台北成立；2002 年 12 月 26 日以「促進產業分析專業素養」，提昇產業競爭力為宗旨的台灣亞太產業分析協進會成立，2002 年 12 月 27 日定位為「公共政策溝通平台」的台灣產經建研社成立；加以由先前 2001 年之經濟發展諮詢委員會的企業界代表所組成之經發會工商聯誼會等，在在顯示了資本家的積極建構政商互動模式的企圖。

三、台灣現況分析

統合主義體系可以移植的程度有多大，以及它在少數國家機關或產業部門「自然」形成的程度有多大，各方看法不一。不過，多數人都同意，國家機關的鼓勵即使不是統合主義存在的充分條件，

也是必要條件。除非國家機關鼓勵支持，否則統合主義不可能成形或持續。只有國家機關才願意讓利益團體與政策制定者結成夥伴關係，也只有國家機關才能祭出「社會夥伴」(social partners)的身分地位，與少數的利益團體密切諮商，並且拒絕對其他對立的利益團體一視同仁。所以多元主義認為國家機關沒有能力影響利益團體體系，統合主義卻反其道而行，認為國家機關有能力影響利益團體體系，當然統合主義論者也承認，利益團體影響國家機關的程度其實不小 (Wilson, 王鐵生譯, 1998: 125-170)。

建構社會統合主義體系的條件，Wilson 列出以下各項 (Wilson, 王鐵生譯, 1998: 128-133):²⁸

1. 某個社會階級構成主要部份的社會。
2. 主要經濟成員的數量要相當少，相當集中。
3. 政府官員與利益團體的領袖都願意妥協讓步。
4. 大家都同意職業組織代表制。
5. 要有權力相當集中的國家機制。

從 Wilson 的觀點來分析，台灣建構社會統合主義的機制，評估如下：

1. 邁入全球化知識經濟時代的今天，國家管理社會問題的自主性與機能性下降，新的社會問題不斷出現，例如貧富差距拉大、失業率創新高等，但基本上中產階級、小資產階級仍占台灣社會結構的大多數，社會階級的區分不多。
2. 以目前政府全力扶植的「全國工業協進會」為例，擬修改現

²⁸ 以 Lehbruch 為代表的學派認為，統合主義結構是逐漸形成的，政府不可能建構。一派意見則認為國家有能力塑造統合主義的結構。本文認為國家有能力建構產業轉型的統合機制，尤其是中間層級和個體層級的統合主義制度的安排。

行以產業性工業團體為主的「工業團體法」，改以區域性工業團體為基礎，重新規劃成為二個組織體系；另外，「全國中小企業協會」亦備受擁護；而中小企業協會理事長戴勝通推動中的全國性工會，擬與「全國總工會」及「全國產業工會」劃清界線，建立屬於中小企業的勞資協商管道與機制等。在在顯示，資方、勞方對改造勞、資、政協商體系的努力與企圖。

3. 國家—資本家的協商基礎雖較堅實，國家—勞工的溝通機制仍待強化與重建，但台灣的經濟發展已具備相當的成熟性，需要依賴出口與內需均衡的產業政策，相信勞、資、政三方之間的妥協既屬必要，則應建立四邊夥伴關係（代表中小企業的利益團體一併加入），落實諮商機制，重建齊心拼經濟、勞資和諧的社會。
4. 職業組織代表制一直是台灣政治傳統的一部分，雖然民進黨迄今尚未發展出與國民黨時代可以相提並論的工商團體組織統合模式，但已可觀察出民進黨政府整合工商團體，及組織、籌劃成立新的工商組織，充分展現重建台灣政商關係新主流的企圖。
5. 統合主義的推動建制，須由經濟性團體與政府間進行談判，以台灣目前的情況觀察，行政部門與產業界達成的共識與協議，國會若要橫加阻撓並不容易，主要原因仍是行政部門掌控了龐大的經濟資源所致。²⁹

故從以上的評估意見來看，台灣目前的社會情境，要建構社會統合主義式的產業轉型機制，應屬可行。當然，若要將統合主義機制納入國家體系，依 Wiarda 的看法，必須符合兩項標準（Wiarda,

²⁹ 此點由近年來許多基金會、協會等陸續成立可以看出。

1991)：

1. 須立法確定社會主要團體的權利與義務，統合主義式的制度安排才得以成立。
2. 須有相當穩定的代表型態，並據此以維繫社會重要利益的界定方式。

以此標準觀之，現階段台灣要建構勞資政協商主體的總體統合主義架構確有困難，而推動進行中間及個體統合主義則較為可行。

肆、結語：台灣產業轉型的統合機制

台灣在經濟發展的過程中，對勞方及資方採行了不同的統合模式，一方面國家機關與資方結合，形成攏絡性國家統合主義及威權侍從主義體系；另一方面國家機關為提供穩定的投資環境，以加速資本累積，對勞工則採行排斥性國家統合主義，以強制力壓制勞工階級的反動。

惟為因應全球化與區域化趨勢下，新的國際政經情勢與國家競爭議題，國家機關應針對垂直式——中間層級(各部會 vs 產業部門)往個體層級(各部會/地方政府 vs 個別公司)的權力轉移，及水平式——權力與責任轉移至新的勞、資、政結構關係上，據以建構產業轉型的統合機制。此外，全球化也顯示，國家權力被轉移到許多國際性機構，權力的再分配，特別是「由下而上」已被證實是一項有效的解決方法，其中不只是權力的轉移而已，就連國家責任也是「向上」轉移的(Crook, Pakulski & Waters, 許立一等譯, 2000: 149)。

依 Weiss 和 Hobson 的理論，台灣由發展型國家(強國家 vs 弱

社會) 朝向彈性型國家 (強國家 vs 強社會) 轉型, 則本文的論點即以歐盟先進工業國家的社會統合主義, 建構台灣產業轉型的統合機制, 如圖 5。並以 Cawson 的總體 (macro)、中間 (meso) 及個體 (micro) 統合主義, 配合國家機構的層級, 如表 1; 以及國家的權力行使面向——經濟導向、產業政策與利益統合, 分別闡述各層級機構間相對應的功能角色。

總之, 為(一)經濟導向: 促進經濟發展, 提升國家競爭力; (二) 產業政策: 因應加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的新局勢; 及(三)利益統合: 強化政府與產業/公司間的制度化溝通管道等國家功能角色的重建; 建構台灣產業轉型的社會統合主義 (Societal Corporatism) 機制, 實已刻不容緩。

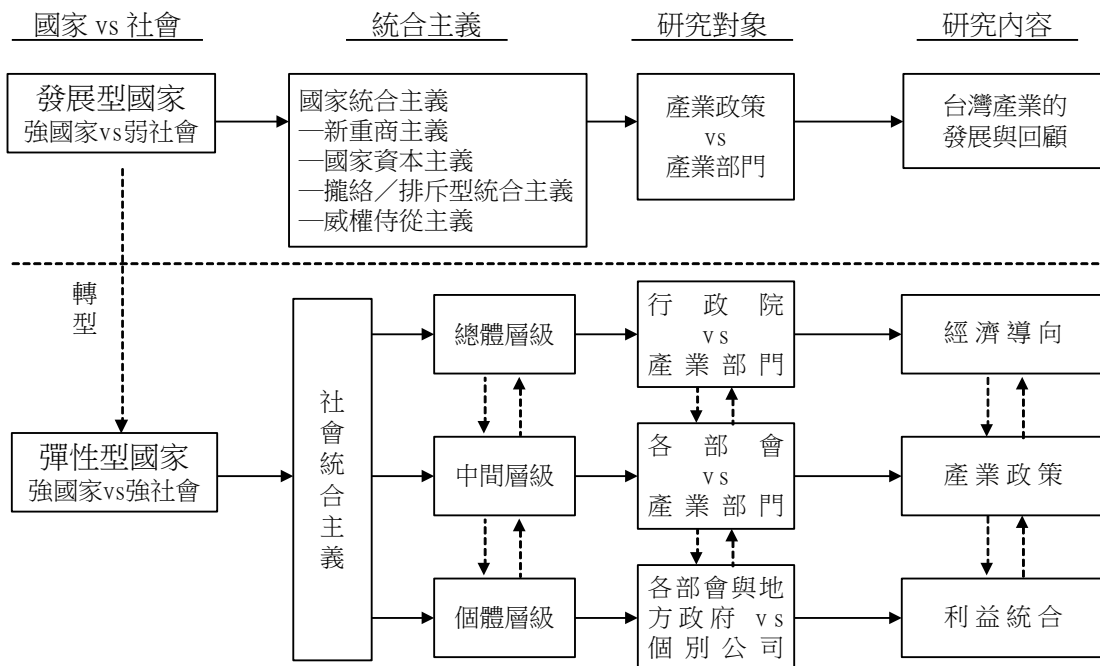


圖 5：台灣產業轉型的統合機制

一、經濟導向：總體統合主義

統合主義的相關討論幾乎集中在總體層級的統合主義，主要以國家機關與勞、資三方的層峰組織（peak organizations）型態呈現，有些學者便將政府部門（尤其是官僚制度）、企業組織與勞工聯盟三者的聯結，稱之為統合主義的三巨頭（corporatist tripartism）（Cawson, 1986: 79）。惟 Cawson 強調總體層級的統合主義，在八〇年代即已趨於衰退，更應注意中間與個體層級的發展（Cawson, 1985）。

全球化已成為市場資本主義（market capitalism）的主流走向，更是美國以技術創新為基礎，以跨國公司主導產業轉型，輔以網際網路為工具的知識經濟體制，結合國際資金、技術、市場及人力資源的掌控，使各國政府在面對不同社會團體間，因全球化所帶來的效益與成本分擔的衝突，勞方與資方、傳統與新興產業、開發與環保、政府與企業、科技與人文間的勢力消長與願景歧見正方興未艾。

從總體統合主義的勞、資、政三邊夥伴協商主體的決策模式來看，資方的各類產業公會受到產業外移影響，以台灣產值最大的產業公會——電機電子公會為例，近四年來銳減 400 多家會員；全國工業總會估計，旗下 140 家產業公會近三分之二已面臨入不敷出的窘境。³⁰

此外，2002 年 6 月 26 日由李成家結合 21 縣市工業會組成的工業協進會，建議重修工業團體法，將工業團體組織分為「區域工業公會」及「產業同業公會」兩個體系，並分別以「全國產業同業工業總會」及「全國區域工業總會」為其全國性組織。以上顯示了資

³⁰ 自由時報，2002 年 3 月 8 日，第 3 版。

方在政黨輪替後，工業團體生態丕變，從過去的三大工商團體，轉變為六大工商團體。³¹

勞方的工會組成及結社方面，2002年4月行政院完成勞委會提報的「工會法」、「勞資爭議處理法」及「團體協約法」等三法修正案的審議結果，未來工會將朝多元、自由、自主發展，工會組織將有企業、職業、產業及綜合性工會四種型態，而業務、技能及利益相關產業均可結合成一產業工會組織。以形成強大職業工會力量與資方談判，工會成立採寬鬆登記制，主管機關沒有否決權，期建構更穩定的勞資關係，以改善現行工會積弱不振的現象，並提升勞工組織權及協商權。³²惟鑑於工會法從研議修訂到送交立法院審查至今，已延宕十餘年仍遲未定案，可見其敏感性之高。未來工會法修訂的走向將取決於勞、資、政三方不同團體之間的角力與拉鋸。惟就現階段而言，工會自主運動的三條路線——改造舊工會、成立新工會、工會結盟仍將持續發展（李允傑，1999: 145, 181-182）。

故就總體層級統合主義來看，台灣目前勞、資、政三方很難形成堅實的社會統合主義的協商模式；面對全球化和區域化的衝擊，資本及人力資源的流動，國家主導的勞動三法雖已有前瞻性的規劃，距離正式通過公佈實施仍有變數存在，總體統合主義的政治經濟安排，短期內實難期有成。

二、產業政策：中間統合主義

統合主義在中間層級或個體層級中，都存在著國家機關與一獨

³¹ 經濟日報，2002年6月23日，第5版。

三大工商團體指的是工業總會、商業總會及工商協進會；六大工商團體則包括了工業協進會、電機電子公會及中小企業協會。

³² 工商時報，2002年4月27日，第6版。台灣其實早在1936年即已制定「勞動契約法」、「團體協約法」及「勞資爭議處理法」等，有意使工會與資方透過團體協商來訂定勞動條件，但在戒嚴時期，政府強勢介入勞資關係，此三法並未落實執行。

占組織間經由政策過程中的「協商」與「合作」來制訂政策的特性：對前者而言，是壟斷特殊部門利益的聯盟組織；對後者而言，在市場中具有壟斷地位的特定公司廠商，其所具有的權力已不需要經由層峰組織來代表其利益，而可以直接與國家機關協商。此外，由於在總體層級中強調三邊協商的制度安排，是基於對勞工組織形式結構中具有影響力的假設，但在許多情況下，勞工組織的影響力常常是邊陲的（*peripheral*）。於是，Cawson 認為中間層級的研究，「不一定需要三邊協商」，個體層級中「更只存在雙邊的（*bilateral*）協商」（Cawson, 1985: 9）。

台灣在「挑戰 2008 年：國家發展重點計畫」中強調產業高值化計畫，包括兩兆（半導體、影像顯示）雙星（數位內容、生物技術）、提升七項傳統產業（高科技紡織、保健機能性食品、高級材料、光電電子用化學品、輕金屬、電動車輛、運動休閒）產值、新服務業（研發服務、資訊應用服務、流通服務、照顧服務）及綠色產業，對新興及傳統產業採並重策略，目標是要發展台灣成為全球的研發重鎮、高附加價值的生產及供應中心。³³與南韓 2010 年產業願景及發展策略比較，台韓雙方將在半導體、影像顯示、數位內容、生物技術、及紡織等產業領域交鋒，南韓在汽車、造船產業明顯勝出，而台灣未納入高值化計畫的石油化學及鋼鐵產業將與南韓激烈競爭。³⁴

由此觀之，中間統合主義所亟待整合的產業部門，將包括基礎產業的半導體、石油化學、鋼鐵及紡織業，這些產業部門中，公民營的大公司將扮演主要整合的功能角色；另外，政府所推動的民營化政策一貫以「公股股權降至 50% 以下即屬民營化」的迷思，亦須一併考量其必要性，以符合全球化與區域化的戰略佈局；最後，台

³³ 行政院 2002 年 5 月 31 日台經字第 0910027097 號函核定，「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002~2007）」，頁 65。

³⁴ 工商時報，2002 年 12 月 23 日，第 2 版。

灣的產業組織以中小企業為主，各產業的同業公會、專業協會，亦應建立溝通平台，積極迎向未來。總之，中間統合主義的建制，將是持續重建台灣主要產業既有優勢的重要關鍵。

三、利益統合：個體統合主義

國家機關與個別公司（firm）直接協商產業政策，則統合主義中介形成了雙邊形式（bipartite form），這種代表或干預形式，即為個體統合主義。台灣自進入九〇年代以來，國家與資本家的關係愈形密切，學者稱之為「新政商關係」的形成，國家為求持續經濟成長，對資本家幾乎有求必應，此指的就是 Cawson 的個體統合主義，即國家以個別公司為協商對象，據以達成政策協議。

台灣未來產業的發展必須朝高附加價值化的方向走，而各產業部門受到生產成本的上升，及後進工業國家的跟進，既有產業的競爭優勢將會流失，傳統產業的轉型與新興產業發展的銜接問題必須解決，才能維持台灣在國際上的競爭力。因此，在製造業方面，經由兩岸的分工，保持台灣中上游企業與大陸台資企業或大陸企業的產業鏈關係，加快傳統產業的整合；另外，依據既有的產業基礎，運用台灣資本、國外資本及大陸的科技人才，推動新興產業的發展，以重建製造業的產業部門；在服務業方面，最重要的是產業鏈的延伸，以創造更多的就業機會；在農業方面，精緻農業的推動，在農產品、花卉、養殖產品的品種培育和改良，以及農業生產技術方面，與大陸將會有廣泛的合作空間。

為此，政府應積極思考如何建構一個具有完善基礎建設、軟體、教育、法律環境的經營平台，為台灣企業塑造有利於全球化競爭的氛圍，使兩岸分工成為台灣產業提升全球競爭力的關鍵。個體統合主義機制下，各產業部門的龍頭公司（leading company）應積極規劃成長，發展成為跨國公司的規模經濟，方能在兩岸與全球的

產業競爭中，持續掌握競爭優勢。

參考資料

(一) 中文部份

- Graham K. Wilson 著，王鐵生譯，1998，《利益團體》，台北：五南圖書出版有限公司。
- John Allen, Peter Braham & Paul Lewis 著，許文柏、鄭祖邦、吳挺鋒譯，2003，《現代性的政治與經濟形式》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- Stephen Crook, Jan Pakulski & Malcolm Waters 著，許立一、許立倫、夏道維、辜柏宏、陸玲玲譯，2000，《鉅觀變局：先進社會的後現代化進程》，台北：地景企業股份有限公司。
- 丁仁方，1992，〈台灣的統合主義〉，《中山社會科學》，第7卷第4期，頁34-42。
- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英出版社。
- 山口定著，林翰譯，1994，《政治學理論—政治體制》，台北：風雲論壇出版社。
- 文馨瑩，1990，《經濟奇蹟的背後—台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》，台北：自立晚報文化出版部。
- 毛治國，1995，〈當前交通建設財務籌措之問題與對策〉，《公共建設財務研討會論文集》，台北：金融研究發展基金會，中國財務學會。
- 王佳煌，1998，《國家發展》，台北：台灣書店。
- 王春源，1993，〈台灣經濟發展的回顧、檢討與展望〉，《台灣經濟》，第202期，頁1-21。
- 王振寰，1988，〈國家角色、依賴發展與階級關係〉，《台灣社會研究季刊》，第1卷第1期。
- 王振寰，1993，〈台灣的政治轉型與新政商關係的形成〉，《台灣社會研究季刊》，第14期。

- 王振寰，1993，《資本、勞工與國家機器》，台北：唐山出版社。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書公司。
- 朱志宏，1991，〈規範利益團體活動—遊說法之制定與統合主義之運用〉，《理論與政策》，第5卷第4期，頁31-41。
- 朱雲漢，1992，〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，第7卷第4期，頁58-78。
- 朱雲漢、黃德福，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，蕭新煌等編，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北：台灣研究基金會。
- 朱雲漢、黃德福，1990，《建立台灣的政治經濟新秩序》，台北：國家政策研究中心。
- 吳乃德，1989，《不確定的民主未來：解釋台灣政治自由化的現象》，台北：時報文化基金會主辦，中國民主前途研討會。
- 吳文程，1995，〈台灣政治轉型理論分析架構的探討〉，《東吳政治學報》，第4期。
- 李允傑，1999，《台灣工會政策的政治經濟分析》，台北：商鼎文化出版社。
- 杜震華，1996，《亞太營運中心的理論與實際》，台北：華泰書局，頁291。
- 沈宗正，1993，《國家統合主義與台灣經濟發展經驗(1949-87)——試析發展過程中國家與資本家及國家與勞工之關係》，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 沈宗瑞，1990，〈國家角色與社會——試論組合主義的理論與應用〉，《台大中山學術論叢》，第9期。
- 沈宗瑞，1992，〈國家統合主義與台灣勞工的政治權力〉，《台大中山學術論叢》，第10期。
- 沈宗瑞，2001，《國家與社會：中華民國的經驗分析》，台北：韋伯文化事業出

版社。

谷浦孝雄編，雷慧英譯，1995，《台灣的工業化：國際加工基地的形成》，台北：人間出版社。

邢慕寰，1993，《台灣經濟策論》，台北：三民書局。

周育仁，1993，《政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵》，台北：五南出版公司

林鍾沂，1994，《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興圖書公司。

徐正光，1988，〈中產階級興起的政治經濟學〉，蕭新煌編，《變遷中台灣社會的中產階級》，台北：巨流圖書公司。

徐振國，1988，〈我國威權政體的發展與經濟制度的演變:其互動關係的初探〉，《政治學報》，第16期，頁21-47

徐振國，1990，《組合主義與經濟發展：台灣威權體制的蛻變與發展》，台北：民主基金會。

徐振國，1993，〈經濟發展與台灣地區的政治民主化〉，《東吳政治學報》，第2期，頁363-374。

徐瑞希，1991，《政商關係解讀》，台北：遠流出版公司。

翁望回譯，1986，〈台灣的躍升〉，丁庭宇、馬康莊主編，《台灣社會變遷的經驗》，台北：巨流圖書公司。

郭建中，1992，〈政治經濟學與台灣政經發展經驗〉，《台大中山學術論叢》，第10期。

彭懷恩，1995，《台灣發展的政治經濟分析》，台北：風雲論壇出版社。

曾孝明，2001，《台灣的知識經濟：困境與迷思》，台北：群學出版有限公司。

黃德福、朱雲漢，1989，〈政治民主與社會福祉—建立台灣政治經濟新秩序〉，《國家政策季刊》，創刊號，頁26。

溫世仁，，2000，《台灣經濟的苦難與成長》，台北：北城圖書有限公司。

- 廖俊松，1996，〈「發展性國家機關模型」：日本、台灣、南韓的經濟發展經驗〉，《空大行政學報》，第 6 期，頁 271-288。
- 廖益興，1993，〈台灣威權體制及其轉化效應〉，《政治學報》，第 21 期，頁 77-98。
- 鄧中堅(Teng, Chung-Chian), 1987, “Economic Development & State Intervention in the Newly Industrializing Countries: A Comparative Study Between Taiwan and Mexico”, 《中國政治學報》，第 15 期。
- 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，〈政府政策與企業發展的關係〉，《社會科學論叢》，第 37 期。
- 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。
- 龐建國，1989，〈國家機關與台灣社會轉型〉，葛永光等著，《現代化的困境與調適——中華民國轉型期的經驗》，台北：幼獅文化事業公司。
- 龐建國，1993，《國家發展理論——兼論台灣發展經驗》，台北：巨流圖書公司。

(二) 英文部份

- Alford, Robert R. & Friedland Roger, 1988, *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Ulrich, 2000, *What is Globalization?* Oxford : Polity Press.
- Cawson, Alan, 1978, “Pluralism, Corporatism, and the Role of the State”, *Government and Opposition*, 13 (Spring), pp.187-198.
- Cawson, Alan, 1985, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-corporatism*, London: Sage Publications.
- Coates, O., 1984, “Corporatism and the State in Theory and Practice, in M.L. Harrison (ed.), *Corporatism and the Welfare State*, Hampshire, Gull : Gower.
- Coleman, William D. and Henry J. Jacek, 1989, *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, London: Sage Publications.

- Cox, Andrew, 1988, "The Old and New Testaments of Corporatism: Is It a Political Form or Method of Policy-making?" *Comparative Political Studies*, 36(June), pp.294-308.
- Evans, Peter, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Gold, Thomas B, 1986, *State and Society in the Taiwan Miracle*, Anmok, NY : M.E. Shurp.
- Grant, Wyn, 1985, *The Political Economy of Corporatism*, London : Macmillan.
- Jessop, Bob, 1979, "Corporatism, Parliamentarism, and Social Democracy", in P.C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds., *Trends Towards Corporatist Intermediation*.
- Lehmbruch, G., 1982, "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective", in G. Lehmbruch and P.C. Schmitter eds, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Lehmbruch, Gerhard, 1977, "Liberal Corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, pp.116-148.
- Lijphart, Arend and Marcus M.L. Crepaz, 1991, "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries : Conceptual and Empirical Linkages", *British Journal of Political Science*, pp.235-246.
- O'Donnell, Guillermo, 1977, "Corporatism and the Question of the State", in James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Panitch, Leo, 1977, "The Development of Corporatism in Liberal Democracy", *Comparative Political Studies*, pp.61-90.
- Panitch, Leo, 1980, "Recent Theorizations of Corporatism : Reflections on a Grown Industry", *British Journal of Sociology*, pp.159-187.
- Panitch, Leo, 1988, "Corporatism : A Growth Industry Reaches the Monopoly Stage", *Canadian Journal of Political Sciences*, pp.813-824.
- Pempel T.J. and Keichi Tsunekawa, 1979, "Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly", in P. Schmitter and G. Lehmbruch, eds., *Trends Towards Corpratist Intemediation*, Beverly Hills, CA: Sage, pp.231-270.

- Schmitter, P.C., 1974, "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, pp.85-131.
- Schmitter, P.C., 1975, *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*, London: Beverly Hills : Sage Publications.
- Schmitter, P.C., 1977, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, pp.7-38.
- Schmitter, P.C., 1979, "Still the Century of Corporatism", in P.C. Schmitter and G. Lehmbruch, ed., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, CA : Sage.
- Schmitter P.C. and Gerhard Lehmbruch, 1979, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, CA : Sage.
- Schmitter, P.C., 1981, "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", in S. Berger ed., *Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Schmitter, P.C., 1982, "Reflections on Neo-Corporatism", in G. Lehmbruch and P.C. Schmitter eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Ca : Sage, pp.259-279.
- Schmitter, P.C., 1985, "Neo-Corporatism and the State", in Wyn Grant ed., *The Political Economy of Corporatism*, London : Macmillian.
- Schmitter, P.C., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore : The John Hopkins University Press.
- Schmitter, P.C., 1989, "Corporatism is Dead! Long Life Corporatism!" *Government and Opposition*, pp.78-95.
- Streeck, Wolfgang and P.C. Schmitter, 1985, *Private Interest Government : Beyond Market and State*, Beverly Hills : Sage Publications.
- Taylor, Peter J., 2002, "World Cities and Territorial State under Conditions of Contemporary Globalization", *Political Geography*, 19, no.1, pp.5-32.

- Weiss, Linda & John M. Hobson, 1995, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge : Polity Press.
- Weiss, Linda, 1998, *The Myth of the Powerless States*, Cambridge : Polity Press.
- Weiss, Linda, 2000, “Developmental States in Transition : Adapting, Dismantling, Innovating, not Normalizing”, *The Pacific Review*, 13, no.1, pp.21-55.
- Wiarda Howard J., 1997, *Corporatism and Comparative Politics : The Other Great “Ism”*, Armond, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Wiarda, Howard J., 1981, *Corporatism and National Development in Latin America*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Wiarda, Howard J., 1991, *New Directions in Comparative Politics*, Boulder: Westview Press.
- Wiarda, Howard J., 1994, “Dismantling Corporatism”, *World Affairs*, Vol. 156, pp.199-203.
- Wiarda, Howard J., Chalmers, Douglas A., 1997, “Corporatism and Comparative Politics: The Other Great ‘Ism’”, *The American Political Science Review*, pp.20-59.
- Williamson, Peter J., 1985, *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, Peter J., 1989, *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London: Sage Publications.
- Wilson, Graham K., 1982, “Why is There no Corporatism in the United States:”, in G. Lehmbruch and P. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policy Making*, Beverly Hills, CA : Sage.
- Wilson, Graham K., 1990, *Interest Group*, Oxford: Basil Blackwell.
- Zeigler, Harmon, 1988, *Pluralism, Corporatism, and Confucianism: Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe, and Taiwan*, Philadelphia, Temple University press.
- Zhang, B., 1994, “Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy”, *Comparative Political Studies*, Vol. 27, pp.108-136.

Restructuring the Corporatist Mechanism for Taiwan's Industrial Transformation

*Chyh-Lin Shen**

Abstract

Corporatism is a kind of institutional arrangement between the state and society. In other words, Corporatism is a system of interest intermediation, which is different compared with the Pluralism.

Firstly, this paper study the theoretical meaning of Corporatism. Secondly, from the three dimensions of economic oriented, industrial policy and interest integration, interpret Taiwan's political economy system of State Corporatism structure including Neo-Mercantilism, State Capitalism, Inclusionary & Exclusionary State Corporatism and Authoritarian Clientalism from past five decades till now. Finally, to comply with the trend of Globalization and Regionalization, its new international political economy scenario and state competition issues, this paper emphasize that restructuring the state corporatism system to societal corporatism system for industrial transformation is very urgent.

Keywords: State Corporatism, Societal Corporatism, Inclusionary & Exclusionary State Corporatism, Macro-Corporatism, Meso-Corporatism, Micro-Corporatism

* Associate Professor, National Taipei College of Business

法政學報

— 第十四期 2002 年 5 月 —

發行人：陳銘祥

編輯委員：呂育誠.李培元.周志宏.林聰吉.林麗香.施正鋒.張人傑.陳志民
陳恆鈞.陳淑芳.陳銘祥.陳翠蓮.許志雄.蔡宗珍.蔡秀卿.韓 釗.
羅清俊.

召集委員：陳銘祥

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路 151 號

電話：0226215656 轉 2544.2554

E-MAIL:mp1124@OA.tku.edu.tw

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

徵稿簡則

- 一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版兩期。
- 二) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- 四) 來稿自述以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附檔案磁片。
- 五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六) 來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本二十本。
- 八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會。」