

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

能趨疲或超荷？台灣發展型國家轉型的歷史 / 結構分析

(2/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-029-001-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：東海大學社會學系

計畫主持人：黃崇憲

報告類型：完整報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 31 日

一、中文摘要

自一九八〇年代來，在民主化和全球化浪潮的雙重衝擊下，台灣的發展掛帥型國家不可否認地正在進行深刻的結構轉型。本研究的目的即是要去勾勒、分析這個迄今尚未被學界正面回應的國家轉型問題。在理論的層次上本研究企圖整合馬克思和韋伯的國家理論作為實證研究的搜尋引擎，在國家類型理念型的建構下去檢證國家在不同歷史時空的制度特質。在實證的層次上，本文將採用政策體制的分析策略去檢視國家角色在追求資本積累和政權正當性的雙重折衝、磨合下所遭遇的進退維谷困境。

關鍵字：國家理論、發展掛帥型國家、全球化、民主化、政策體制。

二、英文摘要

Since the late 1980s, under the “double squeeze” of democratization and globalization, it is undeniably that the developmental state in Taiwan has undergone significant transformation along the course of successful economic development. Yet a nagging question remained unanswered is how to comprehend this transformation. It is to illuminate and conceptualize this transformation of the developmental state to which this project is devoted. By integrating Marxist and Weberian approaches to the state, theoretically, the primary aim of the study is to construct a theoretical framework for a research agenda on the postwar Taiwanese developmental state. Some idea-type typologies of the state are thus developed in order to examine the general form of the postwar Taiwanese state: its specific variants and its contributions to economic and social reproduction. Empirically, deploying a policy regime analysis, the main research objective is to investigate the changing role of the state in fulfilling the dual and often contradictory function of accumulation and legitimation (especially since the 1990s). Three strategic research sites are chosen: industrial policy, welfare policy, and fiscal policy. Whereas by examining the industrial policy helps us understand how the state involves in promoting capital accumulation, the welfare policy characterizes the state’s pursuit of legitimation. And in order to decipher the state-class relations, the fiscal policy is examined. The main concerns of fiscal politics are to discover the principles governing the volume and allocation of state finances and expenditures and the distribution of the tax burden among various economic classes. Fiscal policy is therefore the linchpin among all the policies that help us identify the class character of the state.

Key Words: State Theory; Developmental State; Globalization; Democratization, Policy Regime

三、報告內容

在過去這兩年，以本研究理論架構所進行的研究，在不同研討會共發表七篇論文（詳見附錄一），因此本結案報告的形式主要以這些論文為基礎。本研究的報告內容以及參考文獻都已含括其中，要言之，這兩年本研究主要有兩條軸線：第一，是探討發展掛帥型國家及其所附屬的金融體制對進行產業融資的歷史結構變化，研究主要發現是：台灣金融體制在過去的戰後五十年，約略可以 1990 年為分期，大體上是由以銀行為中心的間接金融體制逐漸邁向一個以新興資本市場的直接金融體制；第二條軸線，主要是透過財政體制稅入稅收面的消長探究發展掛帥型國家的角色變化，研究的主要發現是台灣的財政體制逐漸由一個以間接稅為主的稅入結構朝向一以直接稅為主的稅入結構，並且國營事業的稅收還有關稅也急速銳減，而呈現一個稅賦歸屬大量傾斜集中於受薪階級的身上，同時前八百名個人高所得收入戶者，卻僅有四十人繳稅，嚴重呈現社會不公、違背社會正義的徵兆。在稅出結構方面，發展掛帥型國家從 1990 年之後，最顯著的特徵則為社會福利支出比重的急速上昇，但雖如此，福利支出的比例相較於先進發展國家的比例仍屬偏低。另一重要的特徵，是整個國債的快速攀升，而在 1991 年之後邁向一個「公債導向」的財政體制。

本研究自評這兩年的研究成果，雖不敢聲稱成果斐然，但在這期間所發表和即將發表的七篇論文中，本人及研究團隊念茲在茲的是盡量在繁重的課程教學之餘戮力以赴，庶幾仍稍有所成而不致浪費公帑。目前此研究結案報告未完全依國科會的建議格式，主要的原因是這些論文本身某個程度上自我具足地呈現了本研究的初步成果，因此不另外做統整編纂的工作，但我會於寒假期間陸續將這些研討會的論文加以修改補充訂正，以尋求在國內外有評審制度的學術期刊發表。

附錄一 研討會論文：

- 2005a. “國家與治理性：傅柯的權力觀” 即將發表於「國家與現代性 (II)：現代性與台灣政治/經濟轉型」學術研討會，東海大學，2005/12/17.
- 2005b. “金融體系、國家職能與鑲嵌自主性：台灣與南韓的歷史比較” 即將發表於台灣政治學會年會，國立政治大學，2005/12/10-11. (與魏少君合著).
- 2005c. “統治技藝的發明、佈署、與鑲嵌：國家權力的系譜學考察” 即將發表於國科會九十至九十二年社會學門宏觀社會學專題研究計劃成果發表會，國立台北大學，2005/11/19-20.
- 2005d “從鑲嵌自主性到正當性危機：台灣發展型國家轉型的財政社會學分析” 發表於「國家與現代性 (I)：現代性與台灣政治/經濟轉型」學術研討會，東海大學，2005/7/16 (見附錄 1)
- 2004a. “流沙上的利維坦：台灣發展型國家所面臨的「積累/正當性」二元國困境初探” 發表於台灣社會學會年會，國立清華大學 (見附錄 2)
- 2004b “後進國家資本積累的困境與出路：台灣金融體制轉型的歷史比較分析” 發表於國立台北大學台灣發展研究中心與社會學系「台灣與發展理論」研討會 (與魏少君合著，見附錄 3)
2003. “Crippled Leviathan: Towards a Fiscal Sociology Approach to the Study of the State” at the Taiwanese Sociological Association annual conference held at National Cheng-Chi University, November 14-15, Taipei.

從鑲嵌自主性到正當性危機：
台灣發展型國家轉型的財政社會學分析¹

黃崇憲

東海大學社會系助理教授
Phone: (04)23590121 ext. 2988
E-mail: momo@mail.thu.edu.tw

「國家與現代性：現代性與台灣政治／經濟轉型」學術研討會

東海大學
2005年7月16日

¹ 本論文是國科會贊助的專題研究計劃《能趨疲或超荷？台灣發展型國家轉型的歷史/結構分析(2/2)》(計劃編號：NSC93-2412-H-029-001)的部分研究成果。感謝國科會在經費上的補助。研究助理魏少君在第三節、第四節、第五節泛紫聯盟部分在寫作上的協助，以及李正光、陳書芳、陳惠珊協助資料蒐集與整理，特此一併致謝。

Fiscal means are the nerves of the state.

--Jean Bodin

一、研究的問題意識與脈絡：發展掛帥型國家的重訪

國家無所不在，但又撲朔迷離，我們在日常慣行中常習焉不察。從我們出生須有出生證明到死亡也需有死亡證明，國家權力的行使細緻地穿透、貫穿我們的一生，然而國家的本質卻又難以具體捕捉以窺其堂奧，國家在我們公共生活與私密領域的遍及性也正是我們難以瞭解其本質之主因。

因此，在當代政治理論與社會理論最重要的核心議題之一莫過於去探究國家的本質，而要理解國家本質必須同時考慮其時間與空間面向，亦即是國家疆域的水平伸展，國家介入社會與經濟生活的深度，以及在歷史進程中「國家/社會」的彼此鑲嵌與相互形構所導致的國家性質（stateness）轉型。雖然對國家的分析可分別從政治、經濟、社會與文化的不同面向來進行，但在過去台灣學界的討論主要是集中在探討國家在經濟發展中的角色，聚焦在「國家—經濟」的關係上。在討論台灣「經濟奇蹟」的因果分析中，最重要的論點便是「發展型國家理論」，其知識上的古典系譜來自於 Karl Polanyi (1944)、Albert Hirschman (1958)、Alexander Gerschenkron (1962) 以及 Barrington Moore (1967)。並在隨後接上了 Chalmers Johnson (“the developmental state”)、Alice Amsden (“getting the price wrong”)、Robert Wade (“governing the market”)、Peter Evans (“embedded autonomy”) 以及 Linda Weiss & John Hobson (“governed interdependence”)。

然而發展型國家的知識系譜之論述與研究迄今仍不能視其為一高度整合的理論，只可視為一個研究的取徑與視角。在此前提下發展型國家的研究可由兩個主要特徵來界定，即：1. 國家自主性 (state autonomy)，也就是國家相對於社會力所具有的自主性促使其經濟官僚能夠計畫長期的經濟政策而不受到私人利益的干涉；2. 國家能力 (state capacity)，也就是國家能夠大規模地控制國內及外國的資本家以有效地執行產經政策的能力。眾所周知，戰後台灣的國家機器的權力滲透是無所不在的，它往往以一個強者的姿態透過國家領導式的經濟發展政策去形構與再形構階級結構。

從 1949 至 1953 年期間在歷經「三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」的農地改革政策以來改變了以「地主佃農制」為主體的台灣傳統社會生產模式，其社會後果是創造了廣大的擁有零細自耕地的小農。其次對於收用農地的地價補償則透過把公營四大公司撥售給地主，為移轉地主資金到工業資本開路。在 1960 年代國民黨更弦易張的從「進口替代」轉向「出口導向」的經濟發展策略，1960 年頒佈獎勵投資條例和自 1966 年起先後設製了三個加工出口區以及大約同時期實施的外銷製品退稅和保稅工廠及保稅倉庫，這個時期國府當局積極地引進外資，以美、日及華僑為中心的外國資本大舉流入，台灣經濟朝向開放體制，外資企業與合資企業紛紛成立，對外貿易急速擴大，也加速了離農人口的普羅化，台

灣於是被更細密地整編到世界體系「核心/邊陲」的依附型發展。

從階級分析的觀點來看，1950 年代的土地改革與 1960 年代肇始了快速資本主義化過程，造就了後來在 70、80 年代龐大的中產階級的興起。這些新興的中產階級似乎處於一個在政治立場上階級的矛盾位置 (Wright 1978)，因為一方面他們是既有體制的擁護者但又同時是台灣民主改革的支持者。可以說發展型國家在引導台灣的經濟發展時形塑了台灣的經濟與階級結構，但也同時轉而被這新的經濟與階級結構所轉化。這涉及國家與社會之間複雜的動力與辯證，兩個領域彼此相互作用、互相形構，雖然它們之間也蘊含著不對稱的緊張權力關係與不均等的轉化後果。因此，我們可以發現從 1980 年代末期以來，「國家-社會」關係便在進行一個重構的過程，國家正在承受著一個同時由國內與全球結構性變遷所帶來的轉形過程。

首先，就國內的層次而言，在發展型國家實現其資本積累目標的過程中逐漸促成了兩個彼此區隔的階級：一個是產業企業家的階級，它們傾向於擺脫國家領導的積累計畫去追逐其自身的利益；另一個則是勞動階級，它們也逐漸要求其所提出的重分配目標必須凌駕於國家的資本積累計畫之上。隨著民主化的開展，各種社會團體也百花齊放地提出他們各自對國家的要求，多元觀點的出現是民主化的重要成分之一，而民主鞏固則是一個制度化與形式化的過程。這使得各種階級逐漸浮現並在經濟發展過程中對國家提出不同的訴求。自從 1980 年代中期逐漸從威權體制轉向民主化之後，國家也開始被迫同時去聆聽資本家與勞工雙方的要求。民主化使得台灣的「統理」(governance)日漸複雜，國家同時遭受到生產與重分配兩方議題的挑戰，相對於威權體制時期國家能夠用簡單甚至是壓抑的手段去面對社會要求，民主化階段的國家統理需要更多的技巧與策略才能成功地完成。

因此，國民黨黨國機器的經濟政策在 1980 年代末到 1990 年代初之間便在擁抱資本與親近勞工的政策之間產生搖擺不定的狀況，在成長導向的生產主義式國家與勞工的福利國家之間來回擺盪。就這個意義而言，一方面國家喪失了一些對積累過程的控制並且對資本家的要求做出更多的讓步。過去資本家所組成的工商協會僅只是國家的統理機制之一，或者只是如 Juan Linz(1970)所說的「輔佐的政府」(“auxiliary government”) 或者「執行機構」(“agent of implementation”)，而並非一種對政府「壓力的來源」；它們只是國民黨黨國機器意志的傳輸帶，被用來作為國家的經濟政策正當化之用。但如今情況則大不相同，國家需要與企業家們進行協商，將其視為合作伙伴並整編入經濟政策網絡之中。而另一方面，勞動階級的興起則迫使發展型國家必須將重分配的議程排入昔往發展掛帥的積累計畫之中。

其次，從全球的層次來看，曾經風光一時的台灣發展型國家如今似乎雄風不再，尤其在當前這個受到全球化所驅動的國際積累體制下更是如此。不可否認地，發展型國家過去的制度基礎已經逐漸受到侵蝕破壞，特別在國家處理兩岸經貿互動與調解政治緊張的統理能力上已經逐漸產生了結構性的變化。對於國家而

言，宏觀經濟的調控工具已經逐漸失去了它的效用，尤其在外外部國際貿易體制同質化的壓力下，同時台灣與中國之間跨國流動的人力與資金也逐漸威脅到國內的社會基礎。

自 1980 年代以來，在民主化和全球化浪潮的雙重衝擊下，台灣的發展掛帥型國家不可否認地正在進行深刻的結構轉型，國家開始「重構」(reconfigure)。在這個意義下，發展型國家是一個沒有固定結構的動態實體，隨時空而轉變。然而對於「發展型國家何去何從？」的看法卻眾說紛紜、莫衷一是，迄今為止，我們仍然缺乏對此重要議題的系統性研究。有學者們指出發展型國家的成功將不可避免地成為自己的掘墓人，並導致其彌賽亞般夢想的破滅 (Castells 1992; Evans 1995)，特別在 1997 年的亞洲金融危機後，有更多的學者們認為東亞發展型國家已經出現日薄西山、黔驢技窮的困境，走到了歷史的盡頭。然而也有學者們認為這是失之過早 (premature) 的訃文宣告，Linda Weiss 即指出發展型國家只是在當下的歷史進程中調適、重組、轉型而非終結 (Weiss 2000)。

到底發展型國家會不會如同希臘神話中的伊卡羅斯有一對強有力的人造翅膀，使它能夠飛得很高，飛得如此接近太陽，以致於它蠟做的翅膀融化了，它也因此墜落到海裡淹死了呢？有關發展型國家目前所面臨的進退維谷困境及未來可能的出路乃成為學界眾所矚目的焦點，更是經濟社會學該嚴肅面對的重要課題。本文的主要關懷即是要去勾勒、分析這個迄今尚未被學界正面回應的國家轉型問題。因此，在企圖填補這個知識上的匱乏，本文的目標是提出一個初步的理論架構以考察和初步勾勒國家轉型的歷史圖像，特別是台灣的國家角色的轉變及其職能的消長。我企圖提出一個財政社會學的研究取徑以此來整合馬克斯和韋伯傳統的國家理論。有兩組議題是這篇文章所特別關注的，首先，馬克斯傳統的國家理論強調的是國家的階級性格，因此，分析的重點是擺在國家-階級關係。雖然，台灣的國家角色在引導經濟發展的面向上已累積了相當可觀的實證研究 (Gold, 1986; Wade, 1990)，可是台灣的發展型國家在其過去幾十年的經濟發展中，轉化了台灣的階級結構，同時，國家的本質也在這經濟發展中被新興的階級結構所形塑轉化，但是這組國家-階級間的互動辯證關係到目前為止仍然沒有系統性的研究。再者，從韋伯傳統的國家論來說，所關心的是制度性的職能 (institutional capacity)，特別是國家自主性 (state autonomy) 和國家能力 (state capacity)，到底在過去台灣的經濟發展歷程中，國家的自主性及其國家能力有何變化消長？也有待審慎地檢視。其中，較核心的爭議性議題如下：第一，到底在何種意義下，我們可以宣稱台灣的發展型國家已走向式微？或是發展型國家的制度韌性和自我調適的力量仍頑強地抗拒走向式微之途？第二，如果不是走向式微，到底台灣的發展掛帥型國家是否仍能在漸增的經濟開放和資本流動的全球化浪潮下屹立不搖？第三，我們是否該視當下台灣所進行的自由化、去管制化和私有化為發展型國家斷尾求生的一種自我強化表現？或是發展型國家自管制高地的撤守？第四，發展型國家的性格和本質是如何地改變的？是否國家能力耗竭了，而成為了一個「能趨疲」的發展型國家？或者它變成了一個「超荷」的發展

型國家？因為它在其昔往一意孤行地唯發展至上主義(“developmentalist”)之上加入了福利供給 (welfare provision) 的面向，使其產生超荷的現象而坎陷在積累—正當性的二元困境之中進退不得？

當代的資本主義國家必須同時企圖去完成它所肩負促進經濟積累的功能，以及取得統治的正當性。為了進行資本積累，迫使國家要維持或創造有利可圖的經濟環境，而同時國家也必須去取得在資本積累過程中被剝削階級的順服，這正是資本主義國家雙元的矛盾性格，就如同 Claus Offe 所說的：「資本主義不能與福利國家並存，但又不能沒有它。」簡而言之，這篇文章的問題意識可濃縮成：到底一個發展掛帥型國家是否能與福利國家並存，而仍保持發展至上的(“developmentalist”)的積累體制？是否發展與福利是二元悖反的？這都是這篇文章的核心關懷。

在此本文作者要特別指出的是受限於本研究計劃的進度限制，本文將只能初步提出一個研究國家轉型的理論架構與可能的研究方向並粗略地呈現初步的研究成果。本文的架構如下：在第二節中，將扼要地重訪國家理論並提出一個財政社會學的初步架構，去體檢發展型國家的歷史演變。分析的主要面向是：國家自主性(state autonomy)、國家能力(state capacity)與科層體制的內聚整合性(bureaucratic internal coherence)。在第三、四節中，將分別從歲入、歲出面去檢視台灣財政體制的結構轉型。在第五節，將以台灣發展型國家從昔往所擁有的高度鑲嵌自主性，到目前所遭逢的抗稅運動正當性危機，作為代結論。

二、體檢發展掛帥型國家：邁向一個財政社會學的分析架構

國家理論的重訪

一般說來，當代國家理論主要可視為兩個源頭的支流的對張、辯證與輻湊，一個源頭來自於以階級分析為基礎的馬克斯主義傳統，另一個源頭則主要是韋伯學派的制度分析傳統。這兩派理論各自以其不同的核心「變異」(variations)的強調來理解國家在資本主義社會中的發展及其所採取的各種行動。韋伯學派聚焦於國家的「制度性職能」(institutional capacity)，而馬克斯學派則重視國家的「階級屬性」(class content)分析(Wright 1996; Barrow 1993; Carnoy 1984; Pierson 1996, Jessop 1990, 2002)。事實上，這兩種方法都各自有其分析上的主要場域---韋伯學派傾向於「國家中心式的分析」(“state-centered”)，馬克斯學派則多強調「社會中心式的分析」(“society-centered”)。

1. 馬克斯學派的國家理論

將國家的當代歷史視為理論客體來討論主要起源於從 1960 年代末到 1970 年代初馬克斯主義的復甦而展開的，其中 Ralph Miliband 的 The State in Capitalist Society (1969)一書，以及 Nicos Poulantzas 的 Political Power and Social Classes (1973)引發了爭辯的開端，並企圖將國家研究從多元主義者(pluralism)的分析以及庸俗馬克斯主義之中拯救出來。Miliband-Poulantzas 的爭論可以將其標示為「工具論」與「結構論」之間的論戰，其中後者比較強調國家有某種程度的「相對自主性」(relative autonomy)。

「工具論」將國家視為一制度上中立的存在(“state in capitalist society”)，但國家行動卻受到有力的階級行動者有意識地進行干預操控(或者說“state run by capitalists”, cf. Ralph Miliband)。相對地，「結構論」則將國家的形式視為是階級利益的具體化(“the capitalist state”)，國家雖然由統治階級領導但並不直接代表統治階級的經濟利益，而是代表他們的政治利益：國家是統治階級的政治權利核心，是他們進行政治鬥爭的組織者，在這個意義上國家是有相對自主性的(或者說“state run for capitalists”, cf. Nicos Poulantzas)。

儘管有這些差異，所有的馬克斯主義國家理論卻共享一個共同的見解：不管在任何意義下，資本主義國家都傾向於為資產階級的利益服務。當然，這是一個相當不明確的觀點，但它卻說明了一個在馬克斯主義中關於國家角色的普遍觀點，亦即國家在資本主義社會中是一個階級國家，並且我們必須以階級的觀點去理解國家。

2. 韋伯學派的國家理論

從 1980 年代中期以來，學界引起了研究去殖民化國家與新興工業化國家之中國家所扮演角色的學術風潮。相反於馬克斯主義的論點，國家被描繪成一支配性的官僚機器，並賦予其自主性。在“Bringing the State Back In” (Evans, et al. 1985)一書中，國家不再被視為一個社會階級的代理者；國家不只是反映了社會階級的權力，國家凌駕於社會之上，並與社會本身形成鬥爭的權力拔河關係。

在新的國家中心論中，Theda Skocpol 指責馬克斯主義者以一種浮泛的思考方式，將國家視為「僅只是社會利益與基本衝突彼此鬥爭競逐的場域」，批評他們「將國家視為一種有組織的壓制系統，其固定的功能就是支持統治階級去宰制從屬階級」。因此，這使得馬克斯主義理論無視於既存的支配階級與國家統治者之間基本的利益衝突(Skocpol 1979: 25-26)。在社會科學研究中為了將國家安置於一個適當的位置，Skocpol 提出對於國家的角色及其與社會、經濟關係的基本反省，她認為應該將國家視為一個核心的解釋變項。所有支持國家中心論的理論家都會同意以下兩個普遍命題：

命題一：國家有其自身獨特的「利益」(*interests*)，其不可簡單化約為階級利益。
命題二：國家有其自身獨特的「能力」(*capacities*)，這來自於它的組織化特質與壓制性能力。

由此觀之，這種獨立於社會階級的利益與職能，賦予了國家一種特殊的「自主性」(“autonomy”)，這種自主性不同於 Poulantzas 所提出的「相對自主性」(“relative autonomy”)，也不預設這種自主性會受到再製資產階級的社會關係的要求所決定，相反地，這種自主性主要是根植於國家的權力與計劃，因此至少潛在地能去對抗資產階級的利益。

3. 拆解國家理論

對作者而言，馬克斯主義 vs. 韋伯學派的國家理論的嚴峻二元區隔已逐漸式微了，因為在某種意義上，兩方的理論觀點都有其自身的盲點。馬克斯主義傳統將國家化約成為統治階級的工具當然是一種誤解，因此，國家中心論提出的國家自主性與國家職能概念，確實有效地修正了某些馬克斯主義者對國家所隱含的布爾喬亞階級性格的誇大宣稱。今日學界的共識是認為國家的結構與其行動都不再僅能運用階級的觀點來進行分析，幾乎所有的學者也會認為該含納以國家為中心的制度分析，而那是不能化約為階級分析的。國家有其系統性的國家效應 (state effects)，而不能在一開始或是到最後被化約成階級 (或是任何其它的「社會中心」決定論)。如同我們所看到的，許多新馬克斯主義者也逐漸能接受了國家獨特的制度性特質(Jessop 1990; 2002)。

然而，當國家中心論者提供我們關於制度建構與各種國家職能的洞見之時，

他們卻同時忽略了在國家之外但又會影響國家發展的社會力。許多早期關於“bringing the state back in”的研究努力都受到粗糙的「關於國家自主性的韋伯式想像」(“Weberian imaginary about the state autonomy”)所侷限(Evans 1985: 353)，他們宣稱國家是凌駕並對立於社會的概念，同時誇大了國家內部的統整性以及高估了國家官僚能了然其利益並為之服務的程度。既然國家並非不會受外部環境的影響，因此作者認為國家中心論者事實上忽略了國家與社會之間的相互關係，他們過度將國家視為一個獨立自主的實體，而忽視了國家是如何地與社會相互關連的。國家和社會是相互依賴的，因此我們也必須這麼去分析它 (Gilbert and Howe 1991)。

雖然，馬克斯主義與韋伯學派都有其各自的理論侷限性，但我們仍然應該持平地承認它們的理論貢獻，馬克斯主義的徑路指出了階級-國家的接連關係，韋伯學派則將國家機器的組織化特質引進我們分析的核心位置。以一個「建構的折衷主義」(“constructive eclecticism”)精神來看，將兩個理論取向整合的作法是值得我們努力的。根據 Fred Block (1988)對國家理論的文獻回顧，他建議我們應該避免僅著重於分析國家結構或階級利益，而應分析它們之間的互動。Gilbert and Howe (1991)也提出類似的觀點，認為我們應該超越國家-社會的兩元對立，而進一步去檢視國家與社會的輻湊所導致的政策制訂。

在一個「建構的折衷主義」的基礎上，作者嘗試提出一個財政社會學的研究取向，去整合韋伯學派的國家結構面向以及馬克斯主義的階級權力面向，使兩者合成一貫的理論架構。然而，任何的折衷方案必然有其因為過度輕率所導致的危險與不足，因此，作者在下節所提出的初步理論框架並不能宣稱是一個已然羽翼豐滿的成熟理論，相反地，它將是一系列概念群組的寬鬆結合。儘管如此，這組架構卻能夠使我們進行一個開放並保有歷史特殊性的案例研究。這麼做是重要的，因為這是個初步的探索性研究。但它同時也有個無法逃脫的危險，即是完整理論建構目的的喪失，也顯示了下節的理論整合尚未能結晶化為一個堅定的替代理論。

分析架構：邁向財政社會學

1. 財政社會學理論發展

在「賦稅國家的危機」這篇文章中（該文是根據在 1918 年對維也納社會學會的一個演講改寫而成），熊彼得曾宣稱說，要研究國家最好的切入點是從財政社會學著手。Finanzwissenschaft 一辭在德文中，是首先由奧地利的社會學家高雪德(Rudolf Goldscheid)在他的「國家社會主義與國家資本主義」(Staatssozialismus und Staatskapitalismus)一書中所引進的。高雪德在這本書中倡議為了要瞭解國家我們必須研究它的財政，就如同他在一句熊彼得喜歡引用的句子中所說的：「政府預算是國家的骨架，當剝落了所有可能誤導的意識型態之後。」熊彼得完全同意高雪德的論點，他也認為對政府預算和賦稅系統的分析，提供了一個絕佳分析國家的視角。事實上，國家機器是如此地被它所肩負的財政任務所形塑，因此，熊彼得稱它為「賦稅國家」(“Tax State”)或「徵稅國家」(“Tax-collecting State”)，這也回應了 16 世紀法國政治理論家 Jean Bodin 所說的：「財政工具是國家的神經」。這寫於 16 世紀現代國家形成階段的警句，著實令人吟味在三，此後不管在當代的文獻或者是在 17、18 世紀重商主義或官房學派的著作中，都一而再再而三地被引用。在「路易霧月十八」一書中馬克斯這樣寫到：「財稅是官僚體系、軍隊、教士和宮廷的生命源泉，簡言之，也就是整個行政權力機器的生命源泉，強國家和重賦稅可視為同一。」或如 Edmund Burke 說得更直接：「國家的財政收入就是國家本身。」正因為國家和經濟是如此緊密地透過徵稅鑲嵌在一起，因此，國家財政提供了觀照國家-經濟關係的角度。就像利潤和資本積累構成了資本主義的中樞神經，賦稅收入和財政積累形成了國家的肌肉。

尤有甚者根據熊彼得，財政問題最能顯露一個民族的精神、文化、及社會結構---「所有這些，還有更多的，都剝盡說辭，寫在財政史中，知道從這裡聆聽訊息的人，比從其他任何地方，更能分辨世界史的風暴」(Schumpeter, 1991:101)。誠哉斯言，現代國家的財政問題，正如熊彼得所說，是觀察社會，尤其是它的政治生活最好的起點。熊彼得觀察到，國家的徵稅對經濟組織、社會結構、人心和文化、以及國家的興衰榮枯，都有極大的影響。正因如此，他總結地說，財政社會學是社會學中一個重要的新領域，公共財政是研究政治與社會最好的起點，他進一步說，研究陷入危機的財政體系，將帶來更加豐碩的成果，因為財政的危機，「暴露了我們社會的結構弱點」(Schumpeter, 1991:100)。然而雖然有不少學者也呼應和認同財政社會學未來發展的重要性，但令人遺憾的是，直到晚近，這個領域仍停留在低度發展的狀態。事實上，從熊彼得的「賦稅國家的危機」一文之後，在數十年間仍然少有財政社會學的著作出現。

本文作者要特別揭櫫和呼應熊彼得在幾十年前深邃的歷史洞見，要言之，即財政社會學是研究國家的利器，因為，國家的本質，一言以蔽之，即是 Magaret Levi 所說的，「統理與財政收入」(“Of Rule and Revenue”)。國家是個雙面(Janus-faced)

的存在體，即對內的綏靖與對外的防禦外侮。國家為了實現其對內、對外職能，為了有效地干預經濟，要言之，為了實現其公權力，必須直接、間接地佔有一部份社會財富，並參與社會產出的分配與再分配。國家這種參與分配社會產出的活動，及其所形成的社會關係，就是「財政」。財政即是以國家為主體的對一部份社會產出的強制、無償的分配，其典型的或說完備的型態，包括賦稅、公債、預算等具體形式。當今我們所習知的財政總是包含稅收，但從歷史的角度來看，財政產生並不意味著稅收也同時產生，最早期的財政中並沒有稅收。做為典型財政收入形式的稅收，是在國家公權力日益增強、奴隸主或自由民土地私有制產生後。正如馬克斯說：「直接稅做為一種最簡單的徵稅形式，同時也是一種最原始最古老的形式，是以土地私有制為基礎的那個社會制度的時代產物。」(馬克斯、恩格斯全集第八卷：543) 稅收是國家政治權力引起和發動的財政分配範疇，稅收可說是和民族國家的形成是同步發展的。恩格斯在其名著「家庭、私有制和國家起源」一書中，根據大量史料在論證了國家起源的同時，也論證了稅收起源，他說：「為了維持這種公共權力，就需要公民繳納費用---捐稅。捐稅是以前的氏族社會完全沒有的，但是現在我們都十分熟悉它了。」在這裡，恩格斯也把國家的起源與稅收的起源必然地聯繫在一起，並且明確指出，在國家出現以前的氏族社會完全沒有稅收。

「從凱撒奧古斯都 (Caesar Augustus) 以後，實現了對整個世界的課稅」(新約·路加福音第二章第一節)，確實如此。歷史地來看，西方國家的稅收起源於古希臘、古羅馬時期，在中世紀得到一定的發展，並形成了多種稅制模式，但總的來說，仍未有健全的稅收制度。資本主義國家建立後，其稅制發展經歷了從以消費稅和關稅為主體，到以所得稅為主體的三個階段。現行稅制除了以個人所得稅為主體外，還大力推行和徵收社會保險稅與增值稅。

在建構財政社會學的分析架構，我將運用和延伸 John Hobson(1997)的稅收模式概念 (mode of taxation)，做為國家生產財政收入(revenue production)的出發點，根據 Hobson，稅收模式正如同馬克斯名聞遐邇的生產模式一樣，是由稅收的社會關係 (relations of taxation) 和稅收能力 (forces of taxation) 所組成的，稅收關係指的是稅負的承受者的稅負歸宿問題 (落在低收入或高所得者)，而稅收能力指的是支撐稅收關係之各式各樣的稅收工具。作者在這裡要指出，如果我們拓延稅收模式這個概念的話，一個財政社會學對國家的研究取徑，將可以同時去照應韋伯傳統和馬克斯傳統的國家理論，因為，稅收關係可以被看成為誰 (或者更精確地說哪一個階級) 是主要的付稅人。於此，稅負是不均勻的分攤在一個社會的所有不同階級中，這樣看來，稅收關係可以觀照到國家的階級性格(class content)，這也是馬克思主義國家論一貫的核心關懷。歸根節底地說，在稅收體制的最底層就是一組階級關係，徵稅(taxation)因此是政治中的一個關鍵領域，因為我們可以看到「誰得到什麼？」和「誰付出？」。因此，對於財稅政策的研究提供了一個絕佳的機會來界定國家的階級性格，畢竟，再也沒有其它的政策領域比財稅政策更能讓我們觀察到不同階級利益的尖銳衝突、稅負的分配和稅制受益

者的分配、對經濟成長果實的平均分配扮演著重要的角色。然而令人遺憾地，稅制的議題卻很少被視為是階級的議題，因為財稅體系本身巧妙地隱藏了預算背後的階級性格。以此而言，徵稅政治(politics of taxation)是對台灣發展掛帥型國家進行階級分析的一個最重要的面向之一，但在這方面我們的所知和研究卻十分有限，迄至目前為止，在台灣的學界幾乎沒有任何對此議題有過系統性的研究。

上述我展延了稅收關係的概念，緊接著，我也要展延稅收能力這個概念，將它界定為國家財政收入的汲取能力(revenue extraction capacity)。換言之，即是國家從社會透過稅收動員財政資源的能力，這也是在國家能力的諸多面向中最重要面向。藉著如斯對稅收能力這個概念的重新開展與界定，可讓研究者捕捉到國家能力(state capacity)最重要的向度，而這也是韋伯傳統國家論的最基本關懷。也正是在這個意義上，我們可以宣稱財政社會學構成了分析國家行動的最佳切入點，而財政社會學的主要議題，即是去探討國家的歲入與歲出如何地影響了國家的階級性格(向那個階級傾斜)、經濟的表現還有它的社會後果。因此整體而言，在邁向一個對國家的財政社會學分析的研究取向的兩個重要議題即是去探討，到底什麼因素決定了財稅政策以及去深究這些財稅政策的社會後果。

要有效地分析發展型國家的歷史轉型並非易事，在本文我們所採取的分析策略，是聚焦在文獻上被廣為接受的兩個發展型國家的主要特徵，即國家自主性與國家能力。不過在本文，我們還要提出一個重要的面向，即是官僚科層制內的內聚整合性，因為，國家機器的內部科層體制並非鐵板一塊，發展型國家除了如P. Evans所說的，要具備良好的理性官僚以外，這些理性官僚還必須具有「內部的一致性」，並被賦予凌駕整合府院各大小部會的權力，政策規劃者除了要具備規訓廠商的能力外，同時也需要有統整國家部會的能力。這個科層體制的內聚整合指標，在2000年政黨輪替後更加顯得重要。關於政黨輪替前後政府部門之間的一致性，國民黨的權力方程式(KMT's Power Equation)，主要是以黨、府、院一家的強人政治權力模式，一切國家政策均由國民黨中常委決定。政黨輪替後，民進黨政府則呈現「朝小野大」的政治情境，黨、府、院之間呈現分裂狀態，民進黨黨主席缺乏凝聚黨內共識的權力。

在此，必須強調的是，本研究的分析架構只是一個非常初步的 heuristic device，在實證層次所考察的呈現也只是最初步的探索性嘗試，因此，主要的目的是想去測試這個分析架構的可行性，如果可行的話，更有系統與細緻的分析則待諸來日。

三、歲入面：國家自主性、國家能力與官僚一致性

根據國家理論，國家自主性意味著國家在制訂政策時，能免於特定利益團體包圍制訂政策的能力。因為本文所嘗試的是財政社會學的分析架構，因此，主要的分析對象將是重要的財稅政策。同時，國家能力在理論上意味著國家執行政策的能力，在本文，我們也從財政社會學的觀點，鎖定在國家歲入的汲取能力 (revenue extractive capacity)。在科層的內聚統合面向上，則去觀察在重要的財經政策上，政府各部會的分歧和統合程度。分析架構如下表 3.1：

表 3.1：歲入面向的分析

Dimensions	Indicators
State Autonomy	1.重要的加稅政策：證所稅、土增稅、促產條例、軍公教免稅、兩稅合一
State Capacity	1.歲入結構： a.state as producer: 國營收入、規費 b.taxation: 直接/間接稅 2.稅基（稅收佔 GNP） 3.跨國比較賦稅負擔比重：weak state capacity
Internal Coherence	1.財政部與經濟部，在稅改議題（促產條例）上各自代表不同的利益。

本研究自行整理

面向 1. 國家自主性：國家擬定財稅政策的能力

A. 證券交易所所得稅：

股利、地租、土地交易等「資本利得」課稅（列為「長期」方案）。在股市重挫 163 點的壓力下，行政院與財政部在 2004 年 7 月 19 日再度收回復徵證所稅的政策，強調證所稅僅是未來長期稅改的方向之一，七年之後再說。徵收證所稅政策的一再失敗，代表了國家擬定財稅政策上，面對資本家時所承受的壓力。

B. 土地增值稅率永久調降：

泛紫點名主張土增稅減半的立委包括廖本煙、許登宮、黃健庭、羅明才、卓伯源、楊瓊瓔，提案減徵遺產與贈與稅的則包括羅志明、林志隆、何敏豪與楊瓊櫻等。當初土增稅減半，主要是稅率太高，為了刺激景氣，而要求修法，原本減半徵收的臨時措施以兩年為限，2004 年一月一日截止適用，但立院決議延長一年，並試圖無限期減稅的修法。

C. 促進產業升級條例（取消稅式支出）：

財政部統計，促產條例自 1993 年開始有減稅案後至 2002 年止，政府提供的租稅減免優惠，一共讓國庫減少超過 3,000 億元的稅收。若再加計促產條例之前的獎勵投資條例在內，國家 40 年來提供的租稅減免已達 8,600 億元。

部分不合時宜之產業將提前取消優惠、引進南韓「最低應納稅額」概念，研擬「最低稅負制」，即所有企業都要繳稅。

面向 2. 國家能力：歲入的量、結構、來源

A. 國家的歲入結構：

從國家的歲入結構來看，政府主要的來源是以稅收(taxation)為最大宗，2001 年時約佔全體收入的 63.3%，其次則是來自國營企業的營運收入。一般而言，財稅收入可粗分為直接稅收入與間接稅收入兩種形式，以長期趨勢來看，間接稅收入比重自 1980 年代以後逐漸降低，而直接稅收入的比例則是相對增加。我們認為，這個轉變在理論上說明了國家能力的轉變。

表 3.2：各級政府收入結構（按來源別）

單位：%

年度	直接稅收入	間接稅收入	獨占與專賣收入	營業盈餘與事業收入	規費與罰款收入	財產收入	財產收入
1955	19.2%	49.5%	15.2%	4.1%	2.6%	2.4%	100%
1960	13.1%	46.0%	16.1%	9.8%	2.3%	3.3%	100%
1965	12.0%	42.1%	14.8%	14.0%	3.7%	6.9%	100%
1970	15.0%	48.5%	12.4%	10.2%	4.5%	4.8%	100%
1974	19.6%	53.9%	7.2%	9.0%	4.6%	2.8%	100%
1975	19.0%	47.8%	10.4%	11.3%	5.1%	3.2%	100%
1976	20.4%	48.1%	9.5%	10.6%	4.9%	3.2%	100%
1977	21.2%	46.9%	9.2%	10.3%	5.4%	2.8%	100%
1978	21.4%	47.6%	8.9%	10.1%	5.2%	3.4%	100%
1979	23.4%	48.7%	7.7%	8.2%	4.7%	3.3%	100%
1980	22.8%	46.8%	7.1%	9.7%	4.6%	4.3%	100%
1981	24.2%	44.1%	8.2%	10.0%	4.4%	5.5%	100%
1982	25.2%	40.9%	8.3%	12.2%	4.0%	4.7%	100%
1983	24.9%	40.7%	8.7%	13.1%	4.6%	3.4%	100%
1984	24.7%	41.8%	7.8%	12.2%	5.0%	2.9%	100%
1985	24.7%	40.4%	7.7%	14.2%	5.1%	2.5%	100%
1986	23.7%	37.3%	7.7%	17.0%	4.9%	3.5%	100%
1987	26.8%	37.1%	7.1%	15.8%	4.6%	3.5%	100%

1988	31.7%	35.1%	6.1%	14.6%	4.0%	4.0%	100%
1989	35.4%	32.9%	5.2%	13.9%	3.8%	3.8%	100%
1990	41.4%	31.4%	4.8%	11.1%	3.4%	3.9%	100%
1991	38.6%	32.7%	5.7%	9.0%	3.6%	5.6%	100%
1992	39.8%	32.5%	4.7%	11.2%	4.2%	3.7%	100%
1993	36.3%	33.1%	4.4%	11.8%	5.1%	5.7%	100%
1994	36.7%	34.0%	4.3%	12.3%	4.6%	4.8%	100%
1995	39.4%	35.7%	3.9%	9.1%	5.6%	3.3%	100%
1996	36.9%	34.3%	3.5%	11.3%	5.7%	4.3%	100%
1997	38.8%	32.4%	3.4%	10.6%	5.8%	5.6%	100%
1998	36.4%	28.8%	2.8%	17.6%	5.2%	6.5%	100%
1999	35.7%	29.1%	2.8%	16.2%	5.3%	8.1%	100%
2000	37.6%	28.9%	2.8%	16.5%	6.2%	4.7%	100%
2001	36.1%	27.2%	3.0%	18.3%	6.3%	5.7%	100%

資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

1. 中央的歲入主要是由租稅收入、企業財產收入及借款援助收入（美援）這三個項目構成，而國家財政佔國內生產毛額（GDP）的規模，自 1952 年至 1980 年代末止，平均約為 20% 左右，到了 2000 年以後逐年下滑從 13.4% 降至 12.6%、12.6%，到 2003 年已經減少到 12.7%，這說明了國家的稅收能力日漸衰退。Christopher Chase-Dunn (1989) 曾指出，對國家強度的一個好的測試指標，可由稅入的總額（以佔 GDP 的比例）來判斷，特別是當國家權力受到挑戰的時候，就這個意義而言，台灣發展型國家的「財政汲取能力」顯然逐漸式微了。
2. 根據資料顯示，台灣各級政府的直接稅/間接稅收入百分比在 1989 年以後開始出現彼此消長的趨勢。在 1989 年以前政府的稅收結構中，間接稅收入始終高於直接稅，然而，在進入 1980 年代中期以後直接稅的稅收比重開始逐年增加，在整個 1990 年代，直接稅已經取代間接稅而成為政府最主要的稅收方式。如同以上直接稅與間接稅的發展趨勢，從實際的稅目來看，「所得稅」與「關稅」、「貨物稅」也在 1989 年以後出現增加與減少的趨勢。而「菸酒專賣收入」也在 1987 左右開始逐年下降，2002 年後則無此項目，改以「菸酒稅」取代之，這部分說明了政府對於稅收策略的改革。從租稅收入的內容來看，在 1980 年代末之前，關稅及貨物稅是租稅收入的主要來源，同時，也一目了然地顯示所得稅在租稅收入的地位很低。這使得財政體制以間接稅為中心，而公賣收入、企業收入、關稅和貨物稅等，都具有對大眾課稅的性格，這有部分的原因帶有為了建構「戰爭國家」(warfare state) 而向大眾課稅的性格（當時號稱六十萬常備軍），此外，在稅制體系中，反映戰時的防衛捐也在租稅結構中佔有相當大的比重，因此，劉進慶即聲稱，台灣財政在本質上是「軍事

財政」(war finance)(劉進慶, 1992)。

3. 關稅是屬於中央的稅收, 假如扣除掉專賣收入, 則它就是最大宗的中央稅收項目。關稅是對外貿易最典型的流通稅, 而相對地, 對國內的交易而言, 流通稅的代表則是貨物稅。關稅在 1980 年之前, 所佔的比例都超過 20%, 在 1989 年也還佔有 13.2%, 但到了 2003 年只佔了 6.6%, 相較於 1954 年 (23.3%) 大約只剩三分之一。對於關稅的細目組成需要更細緻的分析, 然而就總體來看, 關稅在過去所佔的高比重反映了台灣發展型國家為了保護國內的新興產業所採取的一種租稅措施。
4. 貨物稅也是中央重要的稅收項目之一, 從 1954-2003 年都超過 10% 以上, 在劉進慶 (1992) 的研究中, 他發現大眾日用品的稅率特別高, 尤其是本身產糖的台灣, 砂糖稅竟高達驚人的 60%, 此外, 大眾必需品、纖維品的稅率也相當高。整體而言, 一般的大眾日用品---糖類、纖維品、水泥, 這三種商品的貨物稅, 是整個貨物稅收入來源的主要支柱。這裡值得再細入研究的, 糖類的高貨物稅是不是國營的台糖對農民及消費大眾一種「稅式搜刮」? 而纖維及水泥這些民生物資的高貨物稅, 是不是反映了發展型國家在進口替代時期為了扶植所需的基礎民生工業的稅制安排呢? 這些問題都有待未來的研究加以釐清。此外, 由於貨物稅係對貨品或勞務的交易課稅, 其稅負構成貨品或勞務的成本或費用, 藉售價之調整, 而轉嫁於消費者的可能性很大, 在其性質上, 屬於所謂的間接稅。這個稅目的可轉嫁性格, 也因此涉及公平性的規範問題, 如前所述, 貨物稅中的大宗多屬對民生必需品的課稅, 對於這些一般民生必需品, 無論是小額所得者或大額所得者, 其消費量並無太大差異, 因此, 貨物稅這個稅目不能以所得的大小成比例課稅, 有時貧者甚至要較富者負擔更多, 顯示出貨物稅的「累退性格」。
5. 同許多其他稅種一樣, 所得稅也是為了因應戰爭的需要而開徵的, 1799 年在英國為了資助反法戰爭, 英國第一次引進了所得稅, 1802 年戰爭結束後停徵, 1803 年戰爭再度爆發, 所得稅又重新開徵。1815 年, 拿破崙徹底失敗後戰爭停息, 所得稅再度廢止, 1842 年第三次恢復所得稅一直至今。一般說來, 個人所得稅分別在英德兩國以不同的型態而發展成為兩大不同的主流, 如前所述, 英國型的所得稅, 是為籌措戰時經費所首創; 德國型的所得稅則可追溯至 1851 年的「階級稅」及「階級所得稅」。所得稅到了 20 世紀初葉開始步入成熟階段, 所得稅因有稅收豐富的特性, 因此被認為是最能適應現代高度發展國家財政需要的租稅。在個人所得稅的發展史中主要有三點趨勢: 1. 由臨時稅性質發展為經常稅性質; 2. 由比例稅率發展為累進稅率; 3. 由分類或個別所得稅發展到綜合或一般所得稅。從財政社會學的觀點來看, 所得稅以所得為測量納稅能力的標準, 較之以財產、消費或收益為標準, 更能符合公平正義的觀念。此外, 所得稅對於國民所得的畸形分配現象, 可以發揮所得再分配的機能。從資料來看, 所得稅在 2003 年佔稅入的 32.8%, 較諸 1954 年的 8.5% 成長了約四倍, 是所有稅目中成長最快的, 十分顯著。從財政社會學

的觀點來看，這彰顯了台灣的財政體制從以間接稅為中心轉型為以直接稅為主體的財政體制。從國家理論的觀點來看，個人所得稅的有效徵收，是與國家的基礎行政能力(infrastructure power)有關的，因為，要有效地徵收個人所得稅，不但需要有高度的全民共識，就如同 Levi 所說的「準自願性的順服」，更重要地是國家要有高度的監控(surveillance)和穿透社會的能力才能真正地有效課稅。相較來看，間接稅較容易課徵，特別是像關稅只需在特定的入關關口，對進口貨品即可輕易徵收其進口稅。因此，對監控和穿透能力較低的國家來說，就容易仰賴間接稅作為主要的稅入來源；而對監控和穿透社會能力高的國家來說，直接稅是更順理成章的主要稅收項目。

6. 最後，在台灣中央政府的歲入結構中，非徵稅收入（主要包括國營企業上繳的利潤，以及由專賣產品所上繳的利潤佔很大比例²）在 1955 年時佔 32.3%，到了 1980 年佔 31.4%，在 1990 佔 27.2%，到 2002 年佔 33.2%，自戰後貫時性的來看約佔 30%左右（表 7、圖 4）。換句話說，在台灣歲入結構中，除了租稅外國營企業和專賣事業獲取的收入，佔中央歲入很大的比重，這導致所得稅、貨物稅等所佔的比重相對較低，這大概也可以解釋台灣稅負率低的主要原因之一。在台灣財政體制，以間接稅為中心向直接稅的變動過程中，人均所得的稅負率（賦稅收入佔國民所得的比重）到 1987 年為止的確是下降了，從財政部可取得的資料顯示，從 1979 年的 22.0% 下降到 1987 年的 16.1%，足足下降了 5.9%。但 1988 年以後，稅負率開始提高，1988-1995 年間的稅負率平均約 20%，之後開始逐年下降，到 2003 年降至 13.7%（見前表 4、圖 1）。稅負率的變化，在未來值得細加研究，特別是稅負率的下降，到底是政府政策意圖所帶來的結果，還是國民所得的提高率與租稅體系缺乏連動的象徵？甚至在跨國比較上的意涵？這都有待進一步的驗證。

B. 國民納稅負擔情形

「國民租稅負擔率」，也就是所謂的「稅基」(tax revenue/GNP，賦稅占 GNP 的比重)一般認為，比重越低，代表國民租稅負擔越輕。但是站在政府的立場，這同時也顯示了國家無法有效地掌握其國民財富，無力汲取所需的財稅收入。此外，如前所述，台灣的歲入結構主要是依賴於財政收入，一旦稅基持續流失（租稅減免、逃稅、免稅），則國庫收入將更顯困乏。因此，「稅基」的設計、涵蓋範圍等轉變，將是檢視國家能力的變化的另一指標。

除了歷史比較外，利用跨國資料，我們也發現台灣相對偏低的租稅負擔率。這再度說明了國家稅收能力的相對貧乏，而且有越來越收不到稅的趨勢。相對

² 台灣的菸酒公賣制度，是日治殖民時期的歷史遺留，其法源是依 1945 年制訂，台灣省菸酒事業暫行條例，此條例「暫行」了 50 多年。透過菸酒公賣制度，依據資料估計，自 1945-1999 年止，公賣局繳交的公賣利益高達 1 兆元以上（立法院公報：88 期 31 卷頁 23），對早期的國家財政收入，確實功不可沒，然而隨著工商業的發展與其他稅收的快速成長，菸酒公賣利益對財政歲入的貢獻大不如昔。

於南韓、日本、新加坡等「發展型國家」，台灣在這方面的「汲取能力」是偏弱的（表：3.3、3.4）。

表 3.3：租稅負擔指標

單位：%

年	賦稅收入/GNP	賦稅收入/GDP	賦稅收入/NI	賦稅收入/ 各級政府支出淨額
1979	20.2	20.2	22.0	89.3
1980	19.6	19.6	21.3	76.8
1981	19.3	19.2	21.0	74.0
1982	18.4	18.3	20.1	69.4
1983	17.2	17.2	18.9	69.9
1984	17.1	17.1	18.7	75.7
1985	16.1	16.4	17.7	72.3
1986	15.0	15.3	16.5	65.2
1987	14.7	15.1	16.1	71.9
1988	16.2	16.6	17.8	76.8
1989	17.8	18.2	19.5	56.1
1990	20.1	20.6	21.9	77.2
1991	17.4	17.9	19.1	63.4
1992	18.6	19.0	20.4	62.0
1993	18.2	18.6	19.9	59.5
1994	17.9	18.2	19.6	61.7
1995	18.0	18.3	19.7	64.5
1996	16.1	16.3	17.5	65.0
1997	15.7	15.9	17.2	67.7
1998	16.0	16.1	17.4	70.1
1999	14.7	14.8	16.1	66.1
2000	13.2	13.4	14.5	61.4
2001	13.0	13.2	14.4	55.4
2002	12.3	12.6	13.6	55.7
2003	12.3	12.7	13.7	-

資料來源：財政部網站

表 3.4：主要各國賦稅負擔比較

單位：%

年度	中華民國	南韓	日本	新加坡	英國	美國	德國	法國	挪威	瑞典
1985	16.1%	16.9%	27.2%	16.7%	37.7%	26.1%	37.2%	43.8%	43.3%	48.5%
1990	20.1%	19.1%	30.1%	15.4%	36.8%	26.7%	35.7%	43.0%	41.8%	53.6%
1995	18.0%	20.5%	27.7%	16.0%	34.8%	27.6%	38.2%	44.0%	41.5%	47.6%
1996	16.1%	21.4%	27.6%	16.7%	34.8%	27.9%	37.4%	45.0%	41.5%	49.8%
1997	15.7%	22.7%	28.0%	16.2%	35.0%	28.3%	37.0%	45.2%	42.4%	51.2%
1998	16.0%	22.9%	26.9%	15.3%	36.9%	28.9%	37.1%	45.1%	43.4%	51.6%
1999	14.7%	23.6%	26.1%	15.2%	36.4%	28.9%	37.8%	45.7%	41.6%	52.0%
2000	13.2%	26.1%	27.1%	15.8%	37.4%	29.6%	37.9%	45.3%	40.3%	54.2%

資料來源：財政部，2003，《中華民國賦稅統計年報》。台北：財政部。

面向 3. 科層官僚的內聚整合性：財經兩部會的衝突

在這個面向上，作者必須承認不管在理論和實證指標設定上都還是低度發展的，以下僅能就最近促產條例的爭論為例，進行初步的考察。

促產條例的討論

最近較為顯著的衝突，主要是發生在財政部與經濟部對於促產條例租稅優惠內容的不同觀點。在金監會會成立之後，財政部將其業務重心轉向「稅改」的面向，林全於 2004-05 年之間屢次提出稅改宣言，強調其推動稅制改革的決心。然而，這也開始使得財政部與經濟部之間的緊張矛盾日益深化，其主要爭議點在於財政部試圖修改促產條例中的租稅獎勵政策，縮減政府對高科技產業的租稅優惠；然而經濟部則認為應當考量產業競爭力的問題，過度強調租稅公平將使得國內高科技業者的投資環境變得更為險峻，此外，徵稅對象的選擇也應當將金融業者納入，而不應只針對高科技業者作稅改。

財經兩部會之間的衝突，說明了過去長久以來發展型國家的官僚系統以及政策目標開始出現轉向。這種統合府院衝突、部會矛盾的領導官僚權力隨著政黨輪替後日漸削弱。此外，我們也觀察到，過去長期以來的「經濟發展至上」政策原則，也逐漸受到租稅公平原則的挑戰，這反映了隨著發展型國家成熟之後所帶來「積累」與「正當性」之間的緊張關係。

四、歲出面：國家自主性、國家能力與官僚一致性

在國家的歲出部分，雖有諸多面向但本文將主要集中在社會福利政策/支出的面向上（表：4.1），因為，從財政社會學的觀點而言，國家財政與國民之間的介面，主要在於稅收與福利的調控（裴元領，2000）。

表 4.1：支出面向的分析：歲出=f（歲入）

Dimensions	Indicators
State Autonomy	重要的支出政策： a. 稅式支出（體檢發展型國家固有的階級性格） b. 社會福利政策
State Capacity	1. 財政支出結構 2. 執行社會福利政策的能力
Internal Coherence	1. 財政部：保守的財政平衡原則，不傾向支出，傾向減少赤字。 2. 經濟部：提供租稅優惠，創造適合投資的環境，傾向資本家的利益。

面向 1. 支出預算的規劃能力

稅式支出：獎投條例、促產條例

本文認為發展型國家的重要角色可被簡要地界定為對後進工業化的補貼（subsidization of late industrialization）。這個補貼的管道可有兩種方式：一種是透過國家藉由金融體制進行有效的產業融資（industrial financing）；另一種即是透過稅式支出（tax expenditure）。稅式支出的方式是經由租稅體系的修訂，以稅式讓與（tax concession）的方式支出。此項支出，事實上，並無實際的支出程序，而在租稅體系中制訂某些特別措施，以租稅讓與方式，間接達成公共支出的目的。這種隱藏性的公共支出，即因租稅特別措施的存在，而導致政府稅收損失的設算額（the imputed amount of revenue loss），故稱為稅式支出。自戰後台灣的發展掛帥型國家在引導產業發展與升級的過程中即採取了許多的租稅獎勵措施，主要包括租稅扣抵、特殊扣除、與所得稅減免，或租稅優惠、特殊折舊、損失遞延扣抵（loss carry-forward, loss carry-backward），及發展貧瘠地區租稅減免等，這些獎勵產業發展的租稅措施，係基於政府特定的政策目的所採取的間接性租稅獎勵，透過租稅減免措施可降低廠商使用者的資金成本，有助於提高投資意願，促進經濟成長。過去最有代表性的租稅獎勵措施有二，一是獎勵投資條例和獎勵產業升級條例，獎勵投資條例可視為國家欲以租稅政策的方式跨越 Gerschenkronian Hurdle，而獎勵產業升級條例則可視為企圖跨越 Kaldorian Hurdle，這兩個租稅措施都可視為台灣作為後進工業國家對所面臨資本積累困境的超克之道。³若從過

³ 簡單地說，Gerschenkronian Hurdle 的核心問題就是積累，而相對地，Kaldorian Hurdle 也就是後進國家發展到一定階段，基礎工業已經建立一定規模，但還無法達到世界技術尖端的位置，同

去獎勵投資條例到促進產業升級條例來分析，其中雖然獎勵的重點有所不同，但獎勵的政策工具 (policy instruments) 大致類似，主要有減免營利事業所得稅、投資抵減、提高保留盈餘額度、成立行政院開發基金、政策行投資與政府鼓勵的產業、指撥資金與開發銀行搭配提供低利貸款或是開發工業區協助投資人取得土地等，若分析這兩個時期獎勵的結構變化也可發現獎勵減免的結構有所不同，由於台灣早期所得較低，間接稅佔歲入總稅收高達 80% 以上，因此早期的租稅減免多以印花、營業等間接稅為主，可看出此時的獎勵投資的主要目的在於降低廠商的交易成本，而 1980 年以後獎勵的方式則明顯轉至直接稅，這對廠商投資之自有資金融通較為有利，也以鼓勵股東投資的方式，刺激產業發展。

稅式支出是非常重要的議題，然而我們所知卻非常有限。稅式支出反映了國家的徵稅偏好，就初步的資料分析來看，台灣過去的稅式支出嚴重的向資本家傾斜特別是產業資本部門。尤有甚者，更重要的是稅式支出的重要特質是其不易被察覺的隱晦性格，可以巧妙的隱藏國家的階級屬性，亦即是國家在稅收系統中對資方的偏好。因為稅式支出的條文一旦被確立就如同被排除在政治過程之外，他們變成了恆常的 tax code，也例行地逃脫了直接公共支出所需臣屬的檢視與評估，因此在實際上不留下任何線索可被檢驗其成效。就這個意義而言如果我們能掀開稅式支出這個潘朵拉的盒子 (Pandora's box)，我們能更進一步地去界定國家的階級偏好也更深入地去穿透國家行動背後的階級性格，而這正是財政社會學對國家的研究徑路所要企圖完成的。

面向 2. 執行歲出的能力

A. 財政支出結構

國家歲出的結構早期是以國防支出與經濟發展支出為大宗，1980 年時兩項約佔全體支出的 62.3%。此結構在 1990 年代初期以後轉變，教育科學文化支出與社會安全支出，成為主要的支出項目。這個財政支出結構的轉變，說明了國家正當性來源的轉變，過去的「富國強兵」目標，如今轉向社會福利與社會安全的需求。

現在讓我們從政府財政的收入端轉向對預算支出的部分進行分析。根據德國經濟學家 Adolph Wagner 在 1880 年代所提出的「華格納法則」，他認為國家的公共支出將會不斷地持續增加。這個法則如今還有分析上的效力嗎？根據資料顯示，政府支出佔 GNP 的比率在 1950 年代、60 年代、70 年代、80 年代與 90 年代，分別為 20.5%、21.1%、23.2%、23.0% 與 26.3%。這顯示這套公共支出成長的法則在台灣過去五十年來的財政發展仍然具有解釋上的效度，財政支出佔 GNP 的比重在過去五十年來確實有或多或少的成長趨勢。然而，與此趨勢相平

時也不再能以低廉的工資優勢作為競爭條件時，往往就必須面臨產業升級的問題（更詳細的討論請參見，黃崇憲、魏少君，2004）。

行的矛盾現象則是國家歲入並未有相對應的成長，這因此導致了重大的債務問題（尤其在 1987 年以後），這龐大的債務佔 GNP 的比重從 1987 年的 2.88% 快速地成長到 2003 年的 32.22%。無論台灣是即將進入財政危機的狀態或者這赤字僅是一種循環性、結構性的赤字，它都是一個重要的警訊。而台灣是否逐漸邁向成為一個「債務導向」(debt-oriented)的國家仍有待我們觀察。

1. 根據資料顯示，中央歲出結構的第一特徵，是國防經費佔全體政府支出的大部分比重，根據資料顯示在 1955-1970 年之間，所佔比重大約在 30%-50% 之間，可說是最大筆的國家預算支出項目。到了 1970-1990 年之間，其比重則約分佈在 20%-30% 之間，相對前期有下降趨勢，至於進入整個 1990 年代以後，國防支出繼續陡降，大約分佈在 10%-20% 之間，到 2001 年時已經下降到了 10.9%。國防預算在過去獨占鰲頭的情況，說明了戰後至 1980 年代的財政體制是一種軍事財政，這是由於國共內戰與國際冷戰結構所繼承的歷史格局使然。 Charles Tilly 曾說：「戰爭造就了國家」，因為對戰爭的啟動必須從國家所管轄的人口中涿取資源，並且促進資本積累，以防軍需不足時不會求貸無門。因此在 Tilly 所分析的歐洲國家形成過程中，啟動戰爭、涿取資源和資本積累三者是交互作用的，權力的擁有者並沒有清楚地意圖要去創造國家，他們也沒有預知國家會從啟動戰爭、涿取資源和資本積累的互動中浮現。而是，為了要使戰爭的獲勝，他們試圖找尋更多的資本，以炒短線的方式征服他者以取得資本，或變賣財產、或威嚇橫奪資本的積累者，然而，長期地來看，為了達到軍需的要求，到最後都不得不建立起對資本家常態型的課稅。戰後的台灣國共對峙情況下，國府在遷台初期甫經戰亂的台灣根本缺乏充分的生產經濟剩餘，其財政動員仍然不敷軍事所需，幸有美援的及時挹注才得以度過難關。王振寰曾根據 Jacoby 的研究指出，在 1950 年到 1965 年的美援期間，美國政府幾乎幫國府支出了 60.8-70.15% 的軍事國防費用，可見當時國府的財政機器仍然是不敷軍事開支而顯得捉襟見肘。然而自 1990 年代以來，國防支出的比重顯著降低，此乃因為冷戰結構結束，海峽兩岸的對峙趨緩之故。但最近五年來，兩岸關係趨於惡化，國防支出復又增加起來，目前具有相當爭議性的五百億軍購案即是一個好的例子。
2. 從「經濟發展支出」的項目來看，在進入 1970 年代中期以後便呈現成長趨勢，從 1970 年的 18.6% 成長到 1981 年的 34.1%，到了 1989 年更暴增至 44.8%，是該年所有支出中比例最高的項目，這主要是因為當時政府推動六年國家計劃所致。從資料上顯示，我國自 1994 年以來，實質支出項目中，增加幅度最大的項目為社會福利支出，而下跌幅度最大的項目，則為經濟發展支出。就更細緻的資料分析，在社會福利支出的項目中，近年來以社會保險增加幅度最大，其次是社會服務，而對弱勢者提供的社會救助則相對下跌，顯示社會福利支出結構有值得檢討之處。
3. 從「社會安全支出」項目來看，在 1980 年代以前幾乎都在 10% 或者更低的

比重，然而在進入 1980 年代以後就呈現逐年成長的趨勢，到 1990 年已經成長到 18.6%。而到了 1990 年代中期以後社會安全支出陡然地快速增加，從 1995 年的 21.7% 增加到 2001 年的 30.0%，這主要和全民健保的開辦有所關連⁴。

表 4.2：按政事別各級政府支出結構

單位：%

年度	一般政務 支出	國防支出	教育科學 文化支出	經濟發展 支出	社會安全 支出	債務支出	其他支出	合計
1955	15.3%	48.6%	13.6%	10.6%	6.7%	1.9%	3.7%	100.0%
1960	11.7%	49.4%	13.6%	14.0%	6.9%	0.1%	4.3%	100.0%
1965	12.8%	41.0%	12.5%	19.1%	7.6%	4.3%	2.7%	100.0%
1970	13.4%	37.3%	16.9%	18.6%	10.0%	1.6%	2.1%	100.0%
1974	14.1%	28.3%	17.2%	26.1%	11.2%	1.1%	2.0%	100.0%
1975	15.7%	24.5%	16.8%	30.3%	10.2%	0.8%	1.7%	100.0%
1976	12.2%	25.2%	16.2%	32.5%	11.6%	0.5%	1.8%	100.0%
1977	12.0%	25.0%	15.1%	35.5%	10.9%	0.3%	1.2%	100.0%
1978	9.8%	28.2%	17.6%	32.2%	11.1%	0.2%	1.0%	100.0%
1979	10.1%	28.5%	16.7%	31.4%	11.8%	0.1%	1.3%	100.0%
1980	9.4%	30.3%	15.5%	32.0%	11.2%	0.5%	1.0%	100.0%
1981	9.9%	24.6%	17.7%	34.1%	12.0%	0.4%	1.2%	100.0%
1982	10.3%	24.6%	17.9%	30.3%	14.7%	0.5%	1.7%	100.0%
1983	11.1%	27.4%	19.7%	24.7%	15.5%	0.9%	0.9%	100.0%
1984	10.6%	24.4%	19.5%	27.4%	16.2%	1.1%	0.9%	100.0%
1985	11.3%	24.8%	20.4%	25.3%	16.2%	1.1%	0.9%	100.0%
1986	11.4%	24.9%	20.9%	25.1%	16.1%	0.9%	0.8%	100.0%
1987	11.2%	23.2%	20.8%	26.7%	16.1%	1.1%	0.9%	100.0%
1988	11.0%	22.1%	20.3%	26.5%	18.2%	1.1%	0.8%	100.0%
1989	8.1%	15.6%	17.0%	44.8%	12.7%	0.9%	1.0%	100.0%
1990	11.5%	19.2%	20.7%	27.5%	18.6%	1.5%	1.0%	100.0%
1991	12.0%	17.8%	22.6%	25.2%	18.8%	2.6%	1.0%	100.0%
1992	12.7%	15.3%	20.8%	29.6%	18.8%	2.2%	0.7%	100.0%
1993	11.9%	14.4%	19.9%	31.1%	18.2%	3.6%	0.8%	100.0%
1994	11.8%	17.6%	20.9%	25.6%	19.2%	4.1%	0.6%	100.0%
1995	11.6%	14.1%	18.7%	22.9%	21.7%	10.2%	0.6%	100.0%

⁴ 在台灣的社會福利體制，有關健康照護與年金制度，大都採德國俾斯麥(Bismark)模式，以發展職域（農保、勞保、公保）的社會保險，但為因應社會普遍需要，再擴充為全民性保障，因此有兼具貝佛里奇(Beveridge)模式的特點，惟提供的保障水準較西方為低。(Goodman and Peng, 1996)

1996	13.2%	15.5%	20.3%	17.9%	26.9%	5.8%	0.5%	100.0%
1997	13.0%	15.5%	20.0%	15.7%	28.9%	6.2%	0.7%	100.0%
1998	12.9%	15.7%	20.7%	16.8%	27.4%	5.8%	0.8%	100.0%
1999	13.6%	14.0%	20.9%	17.1%	26.9%	6.9%	0.6%	100.0%
2000	14.9%	11.4%	20.9%	15.1%	28.7%	8.6%	0.4%	100.0%
2001	14.5%	10.9%	18.9%	17.6%	30.0%	7.6%	0.6%	100.0%

資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

B. 社會福利政策支出

要定位台灣的社會政策體制類型，Esping-Andersen 的《福利資本主義的三個世界》可以作為好的出發點，在書中他提供了一個有力的比較分析架構。Esping-Andersen 區分出了三個福利體制類型的群組：自由的、保守的與社會民主的。首先，「自由主義式」福利國家主要是受市場邏輯所支配，原則上要求福利不能破壞人民工作的意願，國家鼓勵由私人市場來提供福利（私人保險/職業福利），其典型的國家主要是美國、加拿大、澳洲。其次，「保守主義式」福利國家，強調「社會權利」而市場效率與商品化的邏輯相對被壓抑，私人的保險與職業福利也不受鼓勵。然而，這種社會權利的作法支持了既有的階級與社會地位的分化，其重分配的效果是不顯著的。這類福利國家通常起源於前民主或威權體制，他們通常使用社會政策作為打壓勞動階級流動的工具。許多例子顯示，保守的福利體制受到教會所形塑，這並且決定了它們對於家庭的保守態度，主要典型國家為奧地利、法國、德國與義大利。第三，「社會民主式」福利國家的體制特徵在於「普遍主義」以及國家對市場的功能的替代，相對於其他體制，社會民主福利國家是負擔全體公民社會權利實現的主要工具。透過普遍式與去商品化的福利國家，來維繫充分就業的社會安全承諾，其典型國家為瑞典、挪威。

從台灣福利體制的實際發展狀況來看，首先，根據林萬億（2000）⁵的整理，台灣的社會福利發展早期主要是以「軍公教」與「勞工」作為社會安全的涵蓋對象，在具體的做法上則採用「社會保險」模式作為主要的社會政策。就比較的觀點來看，早期台灣的福利體制頗類似於 Esping-Andersen（1990）分類中的「保守式福利體制」（conservative welfare regime），這是指一種由國家主導的保險體系，其中私人市場在體制中處於邊陲位置，而社會安全則傾向高度職業性區隔，公務人員尤其具有明顯的特權（Esping-Andersen，1990：124）。雖然台灣並沒有如同德國般的天主教傳統，但是台灣早期極端國家主義的發展以及高度職業區隔的社會安全政策，卻某種程度上說明了台灣福利體制與「保守型福利體制」的親近性。

然而，雖然台灣的社會政策體制某種程度類似於 Esping-Andersen 所建構的

⁵ 林萬億，2000，〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗〉。收錄於蕭新煌、林國明編，2000，《台灣的社會福利運動》Pp.71-134。台北：巨流。

「保守主義」類型，但不同之處在於台灣的「發展主義」。在這種條件下，社會權利相對低度發展，階層化的效果也非常有限。普遍而言，台灣的社會政策主要是從屬於經濟發展政策的，所有的社會權利都和生產活動接連在一起，並強化社會生產要素與國家-市場-家庭關係以推動經濟成長。因此，台灣的「福利國家」或許可以更恰當地定義為「生產主義式的社會政策體制」⁶，其「工作福利」(workfare)性質的導向更甚於「福利」(welfare)導向性質。

作為一個工作型福利國家，國家資源大多流向加速資本積累的部分，以及增加經濟生產力的部分(例如教育、醫療，以便生產出傅柯意義下「有用」的身體)。台灣在工業化的進程中，無可避免地以非民主的方式對組織化的勞工進行壓抑，同時對婦女進行勞動剝削。明顯地，在一個生產驅動以及發展導向的體制中，分配政治在台灣早期的政治場域中是個不被重視的議題。

總之，台灣的社會政策體制是屬於工作福利導向的類型，福利配置的方式主要是受到快速工業化的政策所形塑，金融資源主要都集中在經濟發展的部分，而非所謂「浪費的」或者「非生產性」的福利支出上，因此，相較於那些已經相對發展的社會保險體系，台灣對於孱弱者(非生產性的人口)的社會救助與個人社會服務顯然是低度發展的。這種生產導向的特徵造成了台灣社會安全網的漏洞，國家漠視那些在勞動力市場上缺乏顯著價值的人們之社會權利，不過，這樣的情況在進入1980年代末期的民主化運動之後開始有了不同。

進入1990年代以後，正當先進工業化民主國家開始大幅對社會福利進行撤退與刪減之際，台灣卻反其道而行，開始將許多福利計畫加以制度化，並擴張福利的涵蓋範圍，將工人、其家庭以及弱勢團體都納入福利給付的對象。而隨著加入社會保險人數的增加以及社會救助給付的擴張，使得國家的社會福利支出也急遽地快速增加，我國的社會福利支出，從1991年開始確定涵蓋社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等五大項，排除了之前的環境保護、軍公教退休撫卹、社區發展等項目。各級政府的社會福利淨支出，總計從1981年的165億台幣，升高1986年的406億台幣，隨即迅速攀升到1991年的1178億台幣，再升高到1996年的2900億台幣。2001年是歷年來的最高峰，達3970億台幣。若以社會福利淨支出占政府總支出的比例來看，1981年僅佔3.9%，1986年升高到6.6%，1991年再升高到9.2%，1996年進入到高峰的15.7%，2001年達到歷史新高的17.5%。若以社會福利支出佔國民生產毛額的比例來看，1981年是1%，1986年提高到1.5%，1991年升高到2.5%，1996年達到3.9%，2001年則突破4.1%。整體而言，社會福利支出占各級政府支出的比率平均在1980年代是6.4%，佔國民生產毛額的比率平均是1.53%，到了1990年代，平均值分別升高到12.3%與3.09%，約略提高一倍。其中，又以1996年以後的五年成長最快，我國的社會福利淨支出已經占各級政府平均支出的15.24%，佔國民生產毛額的

⁶ 「生產主義式」(productivist)主要是來自Holiday(2000)的概念。而Esping-Andersen的「資本主義世界」取徑，則將東亞資本主義(日本與東亞四小龍)視為第四組福利資本主義類型，他稱之為「生產主義式的福利資本主義」。(Castles and Mitchell, 1992)

12.48%，這個趨勢大抵奠定了 21 世紀開始，我國社會福利支出的基礎。

福利國家的實證研究指出，高經濟成長能承擔得起高的社會福利支出，反之經濟低度成長，自然支付不起高的社會福利支出。我國自 1990 年代以來，經濟成長率明顯趨緩，從 1970 年代平均的 10%，1980 年代的 8%，下滑到 1990 年代的 6.7%，雪上加霜的是，我國政府的債務餘額佔 GDP 的比率，從 1980 年代平均的 8.8%，上升到 1990 年代的 22.8%。而如上節所述，同時政府的歲入也逐漸減少，在「稅少、債多、要福利」的結構下，形成對發展型國家空前未有的財政壓力，這造成了經濟發展與社會福利之間的緊張、拉扯。另一個將造成發展型國家福利體制嚴苛挑戰的因素是「全球化」，全球化的力量一方面挑戰了民族國家的疆界，另一方面，也挑戰了在民族國家之內的福利措施。因為，資本的積累已經以全球的規模在進行，全球資本的流動不止解除了國家的控制機制，而且這種流動也將挑戰全球資本時代的國民經濟，其基本矛盾是：資本積累以全球的規模進行，而社會福利的供給卻只能以國家為供給的基礎來概括承受。台灣發展型國家一方面企圖以稅式支出的方式貼補產業發展來累積資本，另一方面，又必須以社會福利來取得政權的正當性，因此，將不可避免地陷入左支右絀的財政困境。總而言之，社會支出明顯地是一項國家新增加的財政負擔，因為同一時期財政體制的歲入端並未有相對應的增加。

面向 3. 在支出預算上的部會衝突

A. 財政平衡的論述與衝突

誠如上述，在目前「債多、稅少、要福利」的結構條件下，實在提供了一個如 Robert Merton 所說的「研究策略位置」(strategic reserch site)，去考察國家科層體制的聚合和統整能力。因為，國家需要能夠以集體的目標作為行動的依據，而不是作為個別部會功能的策略性總和。自政黨輪替以來，我們觀察到各部會之間往往出現「一人一把號，各吹各的調」之景象，尤其在重大的財經議題上，常出現南轅北轍的政策偏好與思維。舉例來說，財政部的立場往往是站在「財政收支平衡」的原則思考支出問題，傾向於減少會造成國家財政透支、支出效率不彰的政策。然而經濟部、經建會則多以廠商利益為優先考量，以國家經濟發展為前提，提供特定廠商不同的財政優惠。這方面更細緻的論證，將有待於我們在未來作更為完整的資料收集與統整。

五、從鑲嵌自主性到正當性危機：Karl Polanyi 與泛紫聯盟

歷史的回顧，台灣的財政體制的演變可分做三個階段即（1）1949 年政府遷台至 1959 年政府實施獎勵投資條例之前；（2）自 1960 年至 1990 年，實施獎勵投資條例時期；（3）1991 年以後，廢止獎勵投資條例，改採促進產業升級條例。回顧三個階段租稅政策的演變，基本上是密切配合台灣後進發展的結構變遷，先透過抑制消費與鼓勵儲蓄的租稅措施以達成進口替代之目標。在 1968 年前台灣對進口產品課徵極高的關稅，最高名目稅率高達 160%，即使是各項進口產品的平均稅率也高達 44.66%，而課徵高貨物稅的目的不但可徵收更多稅收也具有抑制消費之用（陳聽安，1995）。

然而，最近十年來，台灣的財政結構特別在收支面與過去迥然不同，即大幅財政赤字的興起。主要的原因在於，發展型國家為了因落實經濟自由化，申請加入世界貿易組織(WTO)，而大幅度降低關稅稅率。同時，在為了提高國家競爭力的考量下，發展型國家繼續獎勵高科技產業，因此營利事業所得稅收入降低，導致稅收不能與經濟成長同步增加。在實質收入無法同步成長時，發行建設公債或賒借成為政府的支應手段，於是政府債務餘在短期內即加速增高，此與過去的少量舉借財政大不相同，昔日身為亞洲四小龍的台灣發展型國家，似乎已不再虎虎生風，而是龍困淺灘。

龍困淺灘：財政赤字的惡化

「財政為庶政之母」，財政體質的健全與否，攸關一個國家總體經濟發展。財政穩健向來是台灣經濟發展的特色。⁷自 1950 年首次編製中央政府總預算以來，迄 1990 年止，平均各級政府儲蓄（經常收入減經常支出之餘額）占經常收入之比率高達四分之一（24.9%），供作資本支出的財源。保守與嚴峻的財政政策使得台灣在 1990 年前，不管在已發展國家和發展中國家中都躋身為全世界最低的債務比（debt/GDP ratio）國家之一。學者們大都承認財政政策對台灣的總體經濟面的穩定功不可沒，不但造成了低通貨膨脹率，也使得台灣得以採行有利於出口導向的匯率政策（Cheng and Haggard 2001；韋端 1999）。

在財政收支方面，賦稅收入為我國目前歲入的主要來源。以各級政府最大宗賦稅收入占政府支出的比例為例，我們可以看出國家汲取財政能力（extraction capacity）的衰退。這個比例已由 1970 年代的 79.14%，80 年代的 68.86%，到 90 年代遞減為 58.99%。又政府支出之規模自 1990 至 1999 的 10 年中（政黨輪替前）年平均成長率約 8.33%，雖低於 1980 年代年平均長率的 14.25%，但因同期間實質收入年平均成長率僅 7.34%，尚不及支出規模成長幅度，造成收支短差擴大。

⁷ 從 1951 到 1987 年，財政赤字占國內生產毛額（GDP）的比率為 0.37%，赤字規模很小。台灣財政的保守性格，與國民政府在戰後十年，從大陸到台灣，民生凋敝，財政拮据，赤字猛增，通貨膨脹如脫韁之馬的痛苦歷史經驗息息相關，表現在政府財政上，無不以「量入為出」的穩健作風為最高的指導原則。（吳挺鋒，2003）

1990 年代平均各級政府之赤字比重高達 19.05%，遠高於 1980 年代之 6.41%。

整體而言，1950-1989 的四十年間，中央政府累積歲計賸餘超過二千億元，累積債務餘額則僅 1910 億元，占國民生產毛額（GNP）5.0%，較諸其它國家，財政狀況可謂相當穩健，同時經濟成長率也平均高達 8.9%。由實質收入與成長率比較，民國 60 年代實質收入成長率為 21.8%，支出為 21.9%，兩者幾乎一致；到了民國 70 年代，實質收入成長率為 12.5%，支出為 14.3%，支出略高於收入的成長率。然而民國 80 年代，實質收入成長率僅為 6.5%，支出為 9.8%，支出成長率較收入成長率超出約 3%（中華民國 87 年財政統計年報）；意即自民國 80 年代以後，實質收入無法配合支出同步成長，是造成收支差距的主因。

如果我們從行政院主計處的資料來檢視，1989 年可視為我國財政收支重要的分水嶺，當年度中央政府財政零赤字。爾後因徵收公共設施保留地、回收戰士授田証、推動六年國建、採購高性能戰機、加速重大交通建設及擴增社會福利支出等重大經社政務推動下，歲出規模不斷膨脹，實質歲入卻無法相應增加，導致赤字持續擴張，債務餘額大幅攀升，財政迅速惡化。

造成政府儲蓄急遽下降的原因是經常支出的升幅遠大於經常收入。而這又和 1980 年代選舉日趨白熱化的政治環境高度相關。為了爭取選票贏得選舉，舉凡減輕人民稅負，規費、保險等支出的法案陸續推出，政府歲入自然減縮；相反地，凡是增加人民福利、補貼、所得和公共財的計畫執行，政府歲出當然擴增。至此，財政收入可謂產生了結構性的改變，過去以平衡預算為基礎的穩健財政政策（促成物價穩定和民間可支配所得的擴增，帶動經濟成長、充分就業和所得平均分配）已一去不復返了，並轉為赤字及調節景氣之功能預算（韋端，1999）。

近四年來，民進黨政府為「拚經濟」，已採取一些方案及措施，例如「綠色矽島經濟發展藍圖」、「擴大內需方案」、「知識經濟」、「全球運籌中心」、「Taiwan Double」、「新世紀經濟發展計畫」、「8100 台灣啟動」、「投資台灣優先具體方案」、「挑戰 2008：國家發展重點計畫」、「公共服務擴大就業計畫」、「擴大公共建設振興經濟方案」等。這些「拚經濟」的各種方案琳瑯滿目，然要言之，皆直接地與間接地企圖去降低高失業率有關。而最核心的政策指導原則則是凱因斯式的（Keynesian）的「功能財政」，即採取擴張性財政政策，擴大公共投資、減稅、舉債，希望透過赤字財政及有效需求的增加，產生乘數效果（multiplier effect），進而增加生產與就業。⁸然而就目前所採用的「減稅」和「公債」的政策工具而言，都是值得商榷和再斟酌的。如同某些學者指出的，減稅果真能刺激民間的消費與投資，增加所得與擴大稅基，進而產生稅收的自償性嗎？至於公債的發行又常因舉債較加稅容易而助長政府支出的浮濫，破壞該有的財政紀律（孫克難，2003）。

再者，就理論上而言，財政赤字有二種，一種是因景氣循環變化影響政府收

⁸ 1930 年世界經濟大恐慌，凱因斯極力主張，賦稅財政可作為刺激消費、增加有效需求、促進經濟成長之工具。戰後各國百廢待舉，為恢復經濟繁榮，在凱因斯之主張下，莫不以特別的租稅減免作為獎勵投資的方式之一。

入而產生的「循環性」財政赤字，凱因斯式的「功能財政」即是針對財政平衡的追求，企圖由年度平衡轉為景氣循環周期的平衡。但另一種赤字則是「結構性」財政赤字，像是錢坑法案通過立法，可能一輩子都無法擺脫赤字壓力。觀諸近年來政府財政赤字的主要原因就是稅收沒有隨經濟同步成長，造成稅收的所得彈性嚴重偏低，大約只有 0.5，⁹使得國民租稅負擔率（稅收占 GDP 之比率）持續降低，由 1990 年的 20.6%，降至 2003 年的 12.7%，儼然成為財政惡化的原因。依據行政院主計處的調查研究，此種租稅負擔率在全球 107 個國家中已倒數第一。再以 2000 年 OECD 國家為例，不含社會安全稅在內的國民租稅負擔率，平均數為 27.9%，其中丹麥最高，比例是 46.5%，歐盟平均為 30.1%，美國為 22.7%，韓國為 21.8%，日本為 17.2%，墨西哥最低，只有 15.4%，卻仍較我國為高。賦稅負擔率續下降，亦導致政府施政所需財源漸趨困窘，歲出規模日益緊縮。以此 12.3% 的賦稅負擔率支應占 GDP 24% 的政府支出所需，這樣的赤字是循環性的抑或是結構性的赤字，答案已呼之欲出。這也隱含著如果現在台灣遭遇的是循環性赤字，那麼只要拚經濟，經濟好了自然可以改善財政赤字，但如果台灣遭遇的是結構性赤字，則只靠拚經濟恐難畢其功於一役。

整體而言，我們可由三方面看出目前政府所遭遇的財政困境：

- (1) 政府支出的賦稅依存度持續下降。在 1980 年以前，政府支出有七成以上靠賦稅因應，1990 年代在六、七成間，在 2000 年已降至只有 57%，這是政府財源相當不穩定的具體呈現，以致財政缺口愈來愈難彌平。造成此一現象的原因，不僅是政府沒有開徵新稅或加稅，更與近年實施多項減稅措施有關，包括所得稅、營業稅、貨物稅、契稅、土增稅等，每年稅收減少一、二千億元，已到無稅不減的地步。反觀世界主要國家近十年來的國民租稅負擔率均在上升，我們卻持續下降。在經濟持續成長時，稅收的成長率只有所得成長率的一半，而在經濟衰退時，稅收減少的速度較所得減少為快。台灣稅制不但對財政缺乏貢獻，也喪失自動穩定經濟的功能。¹⁰
- (2) 政府支出增加。¹¹隨著政府大力推動多項公共建設，各級政府支出占國內生產毛額（GDP）的比例持續上升。其中人事費不斷膨脹，占政府總支出比重遠較日本、韓國、新加坡為高。行政院主計處統計，1980 年前，我國各級政府歲出淨額占 GDP 比率平均低於 25%；1990 年起，隨著政府大力推動六年國建計畫、十二項建設、軍機採購及陸續開辦全民健保等各項社會福利措施，近年此一比率已急速躍升至 30% 以上。
- (3) 龐大的債務。我國近三年來債務快速的增加，幾乎是過去十年累計未償債務的兩倍。根據主計處的統計，2000 年國民黨政權移交時的中央政府債

⁹ 賦稅收入之所得彈性衡量租稅收入與所得水準變動的相對比例，例如彈性大於一，即表示隨著所得增加，賦稅收入亦隨之成長，且成長比率較所得之增加率為高。如果彈性等於一，則表示稅收增加率相對落後於所得增加率。

¹⁰ 賦稅收入除支應公共支出之需要外，也是政府影響全國總需求水準的重要政策工具。當國內經濟出現膨脹壓力時，財政當局可能提高稅收，期能減少私人消費與投資需要，緩和物價上漲的趨勢。反之，若國內經濟處於低潮，政府可能減少稅收以刺激有效需求之增加，使經濟復甦。

¹¹ 即是華格納法則（Wagner's Law）：政府支出增加的速度較所得快。

務餘額是 2.36 兆，但是在 2001 債務增加約 3500 億，2002 年約 2000 億，2003 年約 3100 億，以及 2004 年增加 2200 億，短短四年中，中央政府就增加了 1.07 兆的債務，占 GDP 的比重增加了 10 個百分點以上(2003-09-23/聯合報/A2 版/焦點)，債務累積數也由 2.3 兆元增加到 3.4 兆元¹²。政府餘額債務占 GDP 比率是觀察政府財政最主要的長期指標。古典經濟學派的學者常言：「國家不消滅公債，公債必消滅國家」。政府長期舉債不但會造成政府債信受損，國家競爭力降低，且會排擠民間投資資金，提高資金成本而壓抑民間的長期投資計畫。再者，因為政府負債過重，每年還本付息支出將會造成財政僵化，排擠經濟發展、教育、國防、社會福利等其它政事支出，扭曲政府有限資源的配置。

如果說低經濟成長率與高失業率是發展掛帥型國家引導經濟成長動能的「能趨疲」徵兆，那麼，財政赤字的惡化是否意味著發展型國家政務支出（特別是針對鞏固國家正當性的社會福利支出方面）的「超荷」警示。台灣自 1990 年代以來所出現的史無前例地財政赤字現象，因此構成了一個不管在實證研究和理論上亟待解決的謎題 (puzzle)，什麼樣的因素導致了台灣的財政體制轉型？是否台灣的發展掛帥型國家陷入想同時完成資本積累與正當性的二元困境？台灣是否進入了 James O'Connor 所指涉的國家財政危機？

發展型國家財政體制的階級性格

從財政學的觀點而言，國家租稅收入主要有三大目的：先求滿足財政目的，獲得財源；然後協助產業發展，激勵經濟成長；最後，則是縮短貧富差距，達成社會正義。從我國財政體制的歷史發展來看，這三原則有其固定的優先性排序考量。當 1949 國民黨遷台以來，由於戰亂，軍費浩繁，台灣財政，是不足自給的。彼時若無美援的適時挹注，後果不堪設想。蓋「財政為庶政之母」，為政治經濟措施的依據，因此滿足財政收入乃成為當務之急。其後，由於農工商各業逐漸發展，專賣事業次第收效，地稅經土地調查後亦有增加，加以其他新稅亦陸續創設，使政府之歲入漸豐。再者，財政是建築在社會經濟之上的，唯有生產增加，經濟穩定成長，稅源始能充裕，財政方有基礎，政府經費方有確實來源。自 1960 年的「獎勵投資條例」，迄 1990 年修訂的「促進產業升級條例」，反映的即是發展掛帥型國家透過租稅減免，以稅式支出的方式，協助產業發展以激勵經濟成長的思維。從統計的數據來看，自獎勵投資條例和促產條例實施以來的免稅額共高達九千一百多億元，其他還包括一千三百九十二億元的個人綜合所得稅減免、一千零七十三億元的營利事業所得稅減免等。

從財政社會學的觀點而言，發展型國家的階級性格是向資本家傾斜的。鐵証

¹² 國內最早研究財政的學者裴元領即指出，台灣在 1988-93 年之間，出現從賦稅導向國家轉向公債導向國家的趨勢。(裴元領，2000)

如山的數據資料顯示，知名的金融、電子，乃至於傳統產業大企業，實際繳納所得稅，佔所得總額的比率，往往低到 2%，1%。甚至，許多企業竟然產生「負稅率」，亦即，不但不必繳稅，國家反而倒過來欠這些企業稅款。尤有甚者，個人大戶的規避租稅義務，更是令人物議。根據財政部資料，全台灣最有錢的前 40 名大富豪，去年有 15 個人實質稅率(稅款占所得比率)不到 1%。這些數據資料，充分顯示了現行租稅制度劫貧濟富的「反社會公義」特色 (2005/6/16 中國時報)。綜觀自戰後迄今的台灣財政體制，窺其梗概，其特徵，一言以蔽之，即是社會正義一向臣屬於滿足財政需求與經濟發展。

看看這些年所得超過三億元卻一毛錢稅都不必繳的「富豪傳奇」，不知每月賺個區區數萬元，每天為柴米油鹽醬醋茶煩惱的市井小民，但一毛錢稅都滴水不漏逃不掉的廣大受薪階級，內心作何感受。更令人怵目驚心的是，與財政部的稅賦資料相對比，內政部也公佈去年(2004)台灣的低收入總戶數與總人數也雙雙創下歷史新高。主計處官員表示，國內低收入戶人數過去十年來幾乎倍增，去年已超過二十萬人。其中尤為堪慮的是許多原本小康的家庭滑落到貧窮線之下，淪為新貧家庭，其中又以台北市境內的低收入戶人數增加最快，以家庭可支配所得五等分位組分配而言，最高 20% 所得群與最低 20% 所得群間的倍數，由民國 80 年初期的 5 倍左右持續擴大，近一、二年更是快速惡化，已上升到 6.39 倍；若以個人所得分成十等分位組來觀察，最高 10% 所得群與最低 10% 所得群間的倍數，也由十年前的 19 倍，大幅上升到 61 倍。貧富差距的日益惡化，造成人民的相對剝奪感，對稅負不公所累積的不平之鳴，近年來，透過泛紫聯盟的挺身而出，登高一呼，民間團體與知識份子也逐漸互通聲氣，橫向串聯，發起抗稅運動。這使得原本個別潛伏的反稅制情緒，逐漸集結、擴散，租稅的不公不義已引起廣大受薪者和中產階級的憤怒，而構築成對拷問國家維護社會公義的正當性危機。

目前租稅公平正義的被質疑，可略舉數端爰述如下。

- 一、據經建會報告指出，近五年來綜合所得稅稅源，勞動所得約佔綜合所得稅的 75%，相對地，資本所得僅佔 25%。顯而易見的，受薪階級明顯負擔較重的稅負。所謂勞動所得，包括：薪資、執行業務所得、稿費、退職所得等，是以勞務辛勤換取的所得。資本利得包括：股利所得、租金收入、銀行存款利息、財產交易所得等，是以財產賺取的所得。在台灣致富的兩大途徑，一是「炒作土地」，一是「炒作股票」。但這種用錢滾錢的資本利得卻一毛錢都不用繳稅，因為我國不課徵土地交易所得稅、證券交易所得稅，致使出售土地、股票的資本利得完全免稅。因此，以稅負而言，受薪階級扛下比資本所得者三倍的重擔，遠超過歐美資本主義國家。因為一般資本主義國家的稅收大宗主要來自投資營利所得(包括個人及企業)。
- 二、我國國民租稅負擔率(2004)只有 13.6%，與「經濟合作暨發展組織」(OECD)國家平均 27% 的情況相較明顯偏低，在世界各國屬低標準。但一般受薪者卻絲毫沒有感受到租稅負擔變輕，這是因為租稅減免或優惠措施，幾乎都是以企業和有錢人為對象。雖然目前我國現行的稅制中，一般民眾適用的綜合

所得稅有效稅率會隨著所得增加而提高(就是所謂的累進稅率效果)，但累進程度並不明顯，此乃中、高所得者享受的各項免稅額、扣除額遠高於低所得者，所以所得越高者的實質繳稅金額並未符合累進原則，顯示國內賦稅制度的財富分配效果不彰。以民國九十年度家庭收支調查結果為例，平均收入高達 265 萬元的所得最高組家庭，租稅支出佔所得比重為 3.8% ，平均收入僅 26 萬的所得最低組家庭，租稅支出比重則為 1.8% 。易言之，高低所得相差 10 倍，但租稅支出比重卻只差 2.1 倍。

- 三、在稅式支出方面，政府對於企業租稅減免項目、種類，不僅琳瑯滿目，投資抵減率甚至較美國、新加坡、韓國等國優惠，造成稅基流失，政府稅收短少。30 幾年來，國內企業減免的租稅金額至少已破兆元，以獎勵投資條例來說，民國 50 至 92 年租稅減免總額為 5282 億元；促進產業升級條例，民國 82 至 92 年租稅減免金額為 3928 億元，二者合計就高達 9200 餘億元，這尚且不包括其他的租稅優惠。從比較的觀點而言，台灣對於企業的租稅優惠和補貼政策早已居亞洲最高。
- 四、在享受租稅優惠的企業中，又特別偏重高科技產業。以 2003 年為例，享受促進產業升級條例給予的五年免稅或股東投資抵減優惠的高科技公司有 724 家，但享受的租稅減免高達 1552 億元，平均其中每家減免逾 2 億元。但其他營利事業適用五年免稅或股東投資抵減者雖高達四十八萬九千四百餘家，但合計享受的租稅減免只有 812 億元，平均每家減免十六萬餘元，二者如天壤之別。(引自 2005/6/15 聯合報)
- 五、比較全球其他國家的稅制，只有台灣的綜所稅是屬地主義，其他國家都採屬人主義。因為台灣高所得者避稅最重要的途徑，就是把錢變成海外所得，因此台灣目前綜所稅採屬地主義，造成個人境外所得不課稅，導致資金大量外流。

綜上所述，昔日風光一時的發展型國家的鑲嵌自主性，已因國債的高築及稅制向資方傾斜的舉措，導致輿論與公眾的對國家治理的正當性危機。Karl Polanyi 在他著名的鉅作：「鉅變」一書當中，就曾以市場社會急速的發展，來說明資本主義的擴張，對社會的影響與扭曲，以及社會力的反撲。在該書中，Polanyi 也指出了在資本主義世界經濟的要求與民族國家內部社會福利的追求兩者之間的衝突，這也即是 O'Connor、Habermas、Wolfe 所關切的正當性和積累之間的衝突。誠如 Polanyi 所指出的「雙重運動」(double movement)，如果說，過去台灣發展型國家為了一意孤行地追求經濟發展，以稅式支出的方式扶植產業，使經濟的邏輯凌駕於社會財富分配的公平正義之上，這是經濟領域從社會領域的去鑲嵌化。現在，我們所看到的是，另一波的反向運動，透過 Polanyi 所說的社會自我保護運動，企圖將經濟的掛帥邏輯重新地再鑲嵌(re-embeddedness)到社會公平正義的終極價值。雖然，Polanyi 在該書中，他並未充分說明社會自我的防衛機制如何啟動，但我們對台灣的現況考察，很明顯看到的，就是，泛紫聯盟所帶領的抗稅新

社會運動。

泛紫聯盟：受薪階級的怒吼

公平正義聯盟（以下簡稱泛紫聯盟）成立於 2003 年 8 月，召集人為簡錫堃，發起團體包括：中華民國老人福利推動聯盟、中華民國全國教師會、婦女新知基金會、中華民國殘障聯盟、銀行員工會全國聯合會、台灣促進和平文教基金會、中華民國智障者家長總會、伊甸社會福利基金會、台灣勞工陣線等。從其組成團體來看，泛紫聯盟並非傳統的社運團體，成員屬性較為複雜多元，主要召喚政治主體是所謂的「受薪者」階級(wage earner)，其範圍可包括中產階級、勞工、弱勢者等等，就此來看，泛紫聯盟採取了一個超越族群、跨越階級的政治聯盟策略，我們稱之為「新社會運動」。

在社會運動文獻中，解釋影響社會運動形成主要可以歸納成三個因素：一、政治機會(political opportunities)：運動所面對的政治體系之制度結構與非正式權力關係。二、動員結構(mobilizing structure)：運動者所採用的正式與非正式組織形式與行動策略。三、認知架構化的過程(faming process)：意指行動者對運動試圖解決的問題和行動策略所作的主觀詮釋和意義界定的集體過程。運動經常必須訴諸公眾意見，為了爭取公眾的支持，運動團體在訴求與策略的選擇上，可能會選擇能被社會流行的價值和認知架構所接受的方式（林國民、蕭新煌，2000:6）¹³。不過，相對於 1980 年代末的社會運動團體，泛紫聯盟似乎在「政治機會」與「動員結構」這個面向上較缺乏優勢，但是，在認知架構上，泛紫所提出的「公平正義」訴求卻是其得以持續積聚社會運動能量的主因，以下，本文將繼續針對認知架構這部份繼續論證。

泛紫聯盟成立初始，首先便對財政改革提出訴求，針對歲入面主要提出兩點：「1.我們要求恢復富人稅，課徵資本利得稅，使整體稅負率由 12.5%儘快恢復至 18%，以相對減輕薪資所得者的負擔。2.總統參選人必須提出國債清償計畫」。第一點的主要訴求便是希望透過財稅改革解決台灣長期以來稅收制度設計「不公平」的問題，第二點則是針對國家債務問題提出批判，希望透過稅改來增加國庫收入，減少負債赤字的狀況。另外，在歲出面上，泛紫聯盟也提出增加社會安全體系的支出，包括：普遍式國民年金、增加社會救助涵蓋人口、弱勢者的安養照顧等等(公平正義聯盟成立宣言，www.peace.org.tw)。顯然地，泛紫聯盟的社會運動策略，便是重新喚醒人們關注自身與國家之間在財產上的關連，重視社會公平與正義的價值。

在實際的財政制度設計上，泛紫聯盟提出幾項重大稅目的改革方案，包括：1.修改兩稅合一制，以增加稅基。2.取消促進產業升級條例部分租稅抵減優惠。3.修改土地增值稅，以「市價」取代「公告地價」。4.徵收證券交易所得稅。5.取消個人境外所得免稅制，將「屬地」制改為「屬人主義」，以課徵個人海外所得。6.制訂「最低稅負制」，增加對富人所得課稅。透過以上訴求以及財政資料的跨國比較，泛紫聯盟以許多數據以及專家學者的背書指出台灣財稅制度中的種種不公平。強調受薪者的納稅極重，而且幾乎沒有避稅、逃漏稅的可能，但相對

¹³林國民、蕭新煌，〈台灣的社會福利運動導論：理論與實踐〉。收錄於蕭新煌、林國民編，2000，《台灣的社會福利運動》Pp.1-32。台北：巨流。

地「富人」卻有很多避稅管道，或者僅繳納少許的稅金，相形之下更顯不公。對此，召集人簡錫堦曾指出：

「富人或財團以錢滾錢，獲利數十億數百億，可以只繳一點點稅金，或甚至完全不用繳稅；而受薪者辛辛苦苦地工作，其所得一毛錢都逃不掉，通通必須課稅。如此一來，國家主要稅收——所得稅，80% 都由受薪者來承擔。但受薪者繳納了這麼高比例的稅款之後，卻連最基本的生活與照顧需求都無法得到保障，而時時刻刻要面臨經濟安全的威脅。受薪者，你為何不憤怒?!」(經濟日報，2003.10.3)

本文認為：泛紫聯盟採用「公平正義」的社會價值作為其行動號召以及認知架構的打造，作為一個社會運動而言是成功的。2004年5月報稅期間，泛紫聯盟首次發動「類抗稅」活動，包括：發行「稅制不公全民嗆聲」手冊、提供「抗稅貼紙」等等，其文宣內容提供許多稅制不公的資料說明，希望在繳稅的敏感時刻喚醒民眾自覺，以及強化對於稅改的認同。不過，這一波的活動基本上是定位在「認知架構的打造」層次，僅以「不合作主義」的態度表達不滿，而並沒有發起任何激烈的抗稅行動，因為泛紫聯盟仍然希望在法律允許的範圍內進行抗爭。

而到了2005年5月，泛紫聯盟開始與律師團合作，希望替納稅者規劃抗稅的法律基礎。並召開「律師團支援稅制改革運動」記者會，提出三大訴求：「夫妻合併申報者標準扣除額為8.8萬元」、「最低生活費免稅額為10.8萬元」、「子女教育學費特別扣除額每名為5萬元，且不限大學」。第二波的抵制納稅活動，基本上仍然是非暴力的，簡錫堦強調：「我們的最終目的僅是在聲請釋憲，絕對不願意見到大規模的抗稅活動」。

基本上，泛紫聯盟的行動是有其政治效應的，他們提供了財政部進行稅改的民意支持以及稅改修辭。例如，2005年7月9號財政部通過的「最低稅負制」便是過去兩年來持續爭取的稅改項目之一，這凸顯了泛紫聯盟的訴求、政治語言已經可以進入政治議程，並且獲得行政院、立委在台面上的首肯。特別的是，這個加稅議題在前兩年仍是個牢不可破的迷思，當時行政院堅持加徵所謂「富人稅」將會降低財團的投資意願，在發展型國家的政策原則下，以租稅優惠貼補經濟發展是一貫的作法。然而，如今「公平正義」卻成為新的財政語言，並藉此通過了最低稅負制。固然，在制度設計上稅制不公的問題並沒有被實質解決，然而在社會價值的形塑上，泛紫聯盟確實改變了社會對於財政制度的思維。

不過，泛紫聯盟也存在著內部矛盾，例如2005年重大稅改項目之一：「軍教恢復課稅」，便和其發起團體「中華民國全國教師會」產生了利益衝突。全教會主張「課多少，補多少」，對泛紫聯盟而言這種作法幾乎無法增加實質稅收，也因此產生理念衝突(經濟日報，2005/5/27)。雖然最終軍教恢復課稅在立法院闖關失敗，但是這也凸顯了泛紫聯盟由於其發起團體的複雜性以及召喚主體的階級性格模糊，使其在政治實踐的層次上，相較於同質性高的社會運動團體，將會遭遇到更多的利益衝突問題。

五、結論

回到 John Hobson 的「稅式模式」概念，從財政社會學的觀點來考察台灣發展型國家的轉型，有以下的初步結論。首先，就稅收能力來說，我們都可看到國家自主性與國家能力都逐漸地受到侵蝕，而在國家科層的聚合與統合能力上，更以非是鐵板一塊，而呈現出政府部會間多頭馬車的角色，從新韋伯的國家理論出發，我們可看到發展型國家的制度能力(institutional capacity)的下滑。第二，而就稅收的社會關係而言，我們也可看到，台灣的稅賦承受者主要是集中在受薪階級而非資本家，從馬克思國家理論所關心的國家階級性格而言，我們也可以看到發展型國家所隱藏的向資方傾斜的階級性格。而本文所提出的財政社會學理論架構，在台灣此一個案研究中，雖然實證的分析還相當地粗略，然而，卻也彰顯了本文在理論上的企圖，亦即是以財政社會學來整合新馬克思和新韋伯學派的國家理論。而這也是「把財政社會學帶回來」能對既存的國家理論的最大可能貢獻。

參考書目

- Amsden, Alice., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Barrow, Clyde. 1993. *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist*,
- Block, Fred. 1987. *Revising State Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Carnoy, Martin. 1984. *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Castells, Manuel., 1992, "Four Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim." In *States and Developments in the Asian Pacific Rim*, edited by R. Appelbaum and J. Henderson. Newbury: Sage.
- Chibber, Vivek. 2002. 'Bureaucratic Rationality and the Developmental State.' *AJS*. Vol.107 No.4(January 2002):951-989.
- Christopher Chase-Dunn.1989. *Global Formation-Structures of the World-Economy*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Evans, Peter, et al., eds. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. NJ: Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander., 1946, *Economic Backardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gold, Thomas. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Goodman, Roger and Ito Peng. 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building." Pp. 192-224 in *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*. Edited by Gosta Esping-Andersen. London: Sage.
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis*. Beacon Press.
- Hobson, John M. 1997. *The Wealth of States: A Comparative Sociology of*
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*: 48: 706-723.
- International Economic and Political Change*. Cambridge: Cambridge University
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting Capitalist State in Their Place*. University
- Jessop, Bob. 2002. *The Future of Capitalist State*. Polity Press.
- Levy, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Miliband, Ralph. 1977. *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

- Offe, Claus. 1974. "Structural Problems of the Capitalist State: Class Rule and the Political System. On the Selectiveness of Political Institutions." Pp. 31-57 in German Political Studies, Vol. I, edited by Von Beyme. New York and London: Sage.
- Offe, Claus. 1975. "The Capitalist State and the Problem of Policy Formation." Pp. 125-144 in Stress and Contradiction in Contemporary Capitalism, edited by Leon Lindberg. Washington D.C.: Heath.
- Offe, Claus. 1984. Contradictions of the Park: Pennsylvania State University Press.
- Pierson, Christopher. 1996. The Modern State. London and New York: Routledge.
- Post-Marxist. Madison: University of Wisconsin Press.
- Poulantzas, Nicos. 1973. Political Power and Social Classes. London: New Left Press.
- Review and Sheed & Ward.
- Schumpeter, Joseph. 1991. "The Crisis of the Tax State." Pp. 99-140 in Joseph Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism, edited by Richard Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Pp. 3-43 in Bringing the State Back IN, edited by Peter Evan et al. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1990. Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990. Cambridge and Oxford: Blackwell.
- Wade, Robert. 1990. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda., 2000, "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not 'Normalizing'" The Pacific Review 13(1): 21-55.
- Welfare State. Cambridge: The MIT Press.
- Wright, Erik Olin. 1978. Class, Crisis and the State. London : Verso.
- Zysman, John., 1983. Government, Markets, and Growth---Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Cornell University Press

王紹光、胡鞍鋼，1994，《中國國家能力報告》。香港：牛津。

吳泉源，1993，〈金融自由化的迷思：一個經濟社會學的考察〉。《台灣社會研究季刊》15：1-37。

吳挺鋒，2003，〈台灣財政平衡的現實與迷思：沒有平等的成長崇拜〉，《台灣社會研究季刊》第五十一期，頁 1-50。

吳挺鋒，2004，《財政政治的轉型：從威權主義到新自由主義》。東海大學社會學

系博士論文。

李誠，2003，《誰偷走了我們的工作---一九九六年以來台灣的失業問題》，台北：天下出版。

林寶安，2001，〈開放新銀行政策的政治經濟分析〉。頁 275-304，收錄於余致力等編，《公共政策分析的理論與實務》。台北：韋伯文化。

林寶安，2002，〈地方社會中的信用合作社---基層性與社會性金融組織的再定位〉。

韋 端，1999，《數字管理：如何活用數字強化國家暨產業競爭力》。台北：商周。

陳聽安，1995，〈租稅政策的變革與影響〉，《台灣經驗再定位》。台北：天下文化。

斐元領，2000，〈國債的結構轉型—論 1980-90 年代台灣的政府經常門與持續擴大的國債問題〉，《思與言》38：2，頁 1-40。

黃仁宇著，阿風等譯，2001，《十六世紀明代中國之財政與稅收》。台北：聯經。

黃崇憲、魏少君，2004，〈後進國家資本積累的困境與出路：台灣金融體制的歷史比較分析〉。發表於國立台北大學「台灣與發展理論」研討會，2004 年 5 月 14 日。

賴英照，1997，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》。台北：聯經出版。

謝森中，1995，〈金融政策的邁向全球化〉。頁 123-162，收錄於高希均、李誠編，《台灣經驗再定位》。台北：天下。

流沙上的利維坦：
台灣發展型國家所面臨的「積累/正當性」二元困境初探¹⁴

黃崇憲

東海大學社會系助理教授
Phone: (04)23590121 ext 2988
E-mail: momo@mail.thu.edu.tw

2004 年台灣社會學年會
中華民國 93 年 12 月 4-5 日
(待完稿，請勿引用)

¹⁴ 本論文是國科會贊助的專題研究計劃《能趨疲或超荷？台灣發展型國家轉型的歷史/結構分析(2/2)》(計劃編號：NSC93-2412-H-029-001)的部分研究成果。感謝國科會在經費上的補助。研究助理魏少君，李正光和陳書芳協助資料蒐集與整理，特此一併致謝。

ABSTRACT

自 1980 年代以來，在民主化和全球化浪潮的雙重衝擊下，台灣的發展掛帥型國家不可否認地正在進行深刻的結構轉型。然而對於「發展型國家何去何從？」的看法卻眾說紛紜、莫衷一是。有學者們指出發展型國家的成功將不可避免地成為自己的掘墓人，並導致其彌賽亞般夢想的破滅（Castells 1992；Evans 1995），特別在 1997 年的亞洲金融危機後，有更多的學者們認為東亞發展型國家已經日薄西山，出現黔驢技窮的困境，走到了歷史的盡頭。然而也有學者們認為這是失之過早（premature）的訃文宣告，Linda Weiss 即指出發展型國家只是在當下的歷史進程中調適、重組、轉型而非終結（Weiss 2000）。到底發展型國家會不會如同希臘神話中的伊卡羅斯有一對強有力的人造翅膀，使它能夠飛得很高，飛得如此接近太陽，以致於它蠟做的翅膀融化了，它也因此墜落到海裡淹死了呢？有關發展型國家目前所面臨的進退維谷困境及未來可能的出路乃成為學界眾所矚目的焦點，更是經濟社會學該嚴肅面對的重要課題。本文的主要關懷即是要去勾勒、分析這個迄今尚未被學界正面回應的國家轉型問題。

關鍵字:發展掛帥型國家、國家自主性、國家職能、積累體制、金融體制、財政體制、福利體制、監控體制

從凱撒奧古斯都 (Caesar Augustus) 以後，實現了對整個世界的課稅。

--《新約·路加福音第二章第一節》

Fiscal Means are the nerves of the state.

--Jean Bodin

Taxes are the source of life for the bureaucracy, the army, the priests and the court, in short, for the whole apparatus of the executive power. Strong government and heavy taxes are identical.

—Karl Marx

一、導言：研究的背景/脈絡

國家無所不在，但又撲朔迷離，我們在日常慣行中常習焉不察。從我們出生須有出生證明到死亡也需有死亡證明，國家權力的行使細緻地穿透、貫穿我們的一生，然而國家的本質卻又難以具體捕捉以窺其堂奧，國家在我們公共生活與私密領域的遍及性也正是我們難以瞭解其本質之主因。

因此，在當代政治理論與社會理論最重要的核心議題之一莫過於去探究國家的本質，而要理解國家本質必須同時考慮其時間與空間面向，亦即是國家疆域的水平伸展，國家介入社會與經濟生活的深度，以及在歷史進程中「國家/社會」的彼此鑲嵌與相互形構所導致的國家性質 (stateness) 轉型。雖然對國家的分析可分別從政治、經濟、社會與文化的不同面向來進行，但在過去台灣學界的討論主要是集中在探討國家在經濟發展中的角色，聚焦在「國家—經濟」的關係上。在討論台灣「經濟奇蹟」的因果分析中，最重要的論點便是「發展型國家理論」，其知識上的古典系譜來自於 Karl Polanyi (1944)、Albert Hirschman (1958)、Alexander Gerschenkron (1962) 以及 Barrington Moore (1967)。並在隨後接上了 Chalmers Johnson (“the developmental state”)、Alice Amsden (“getting the price wrong”)、Robert Wade (“governing the market”)、Peter Evans (“embedded autonomy”) 以及 Linda Weiss & John Hobson (“governed interdependence”)。

然而發展型國家的知識系譜之論述與研究迄今仍不能視其為一高度整合的理論，只可視為一個研究的取徑與視角。在此前提下發展型國家的研究可由兩個主要特徵來界定，即：1. 國家自主性 (state autonomy)，也就是國家相對於社會力所具有的自主性促使其經濟官僚能夠計畫長期的經濟政策而不受到私人利益的干涉；2. 國家能力 (state capacity)，也就是國家能夠大規模地控制國內及外國的資本家以有效地執行產經政策的能力。眾所周知，戰後台灣的國家機器的權力

滲透是無所不在的，它往往以一個強者的姿態透過國家領導式的經濟發展政策去形構與再形構階級結構。

從 1949 至 1953 年期間在歷經「三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」的農地改革政策以來改變了以「地主佃農制」為主體的台灣傳統社會生產模式，其社會後果是創造了廣大的擁有零細自耕地的小農。其次對於收用農地的地價補償則透過把公營四大公司撥售給地主，為移轉地主資金到工業資本開路。在 1960 年代國民黨更弦易張的從「進口替代」轉向「出口導向」的經濟發展策略，1960 年頒佈獎勵投資條例和自 1966 年起先後設製了三個加工出口區以及大約同時期實施的外銷製品退稅和保稅工廠及保稅倉庫，這個時期國府當局積極地引進外資，以美、日及華僑為中心的外國資本大舉流入，台灣經濟朝向開放體制，外資企業與合資企業紛紛成立，對外貿易急速擴大，也加速了離農人口的普羅化，台灣於是被更細密地整編到世界體系「核心/邊陲」的依附型發展。

從階級分析的觀點來看，1950 年代的土地改革與 1960 年代肇始了快速資本主義化過程，造就了後來在 70、80 年代龐大的中產階級的興起。這些新興的中產階級似乎處於一個在政治立場上階級的矛盾位置 (Wright 1978)，因為一方面他們是既有體制的擁護者但又同時是台灣民主改革的支持者。可以說發展型國家在引導台灣的經濟發展時形塑了台灣的經濟與階級結構，但也同時轉而被這新的經濟與階級結構所轉化。這涉及國家與社會之間複雜的動力與辯證，兩個領域彼此相互作用、互相形構，雖然它們之間也蘊含著不對稱的緊張權力關係與不均等的轉化後果。因此，我們可以發現從 1980 年代末期以來，「國家-社會」關係便在進行一個重構的過程，國家正在承受著一個同時由國內與全球結構性變遷所帶來的轉形過程。

首先，就國內的層次而言，在發展型國家實現其資本積累目標的過程中逐漸促成了兩個彼此區隔的階級：一個是產業企業家的階級，它們傾向於擺脫國家領導的積累計畫去追逐其自身的利益；另一個則是勞動階級，它們也逐漸要求其所提出的重分配目標必須凌駕於國家的資本積累計畫之上。隨著民主化的開展，各種社會團體也百花齊放地提出他們各自對國家的要求，多元觀點的出現是民主化的重要成分之一，而民主鞏固則是一個制度化與形式化的過程。這使得各種階級逐漸浮現並在經濟發展過程中對國家提出不同的訴求。自從 1980 年代中期逐漸從威權體制轉向民主化之後，國家也開始被迫同時去聆聽資本家與勞工雙方的要求。民主化使得台灣的「統理」(governance) 日漸複雜，國家同時遭受到生產與重分配兩方議題的挑戰，相對於威權體制時期國家能夠用簡單甚至是壓抑的手段去面對社會要求，民主化階段的國家統理需要更多的技巧與策略才能成功地完成。

因此，國民黨黨國機器的經濟政策在 1980 年代末到 1990 年代初之間便在擁抱資本與親近勞工的政策之間產生搖擺不定的狀況，在成長導向的生產主義式國家與勞工的福利國家之間來回擺盪。就這個意義而言，一方面國家喪失了一些對積累過程的控制並且對資本家的要求做出更多的讓步。過去資本家所組成的工商

協會僅只是國家的統理機制之一，或者只是如 Juan Linz(1970)所說的「輔佐的政府」(“auxiliary government”) 或者「執行機構」(“agent of implementation”)，而並非一種對政府「壓力的來源」；它們只是國民黨黨國機器意志的傳輸帶，被用來作為國家的經濟政策正當化之用。但如今情況則大不相同，國家需要與企業家們進行協商，將其視為合作伙伴並整編入經濟政策網絡之中。而另一方面，勞動階級的興起則迫使發展型國家必須將重分配的議程排入昔往發展掛帥的積累計畫之中。

其次，從全球的層次來看，曾經風光一時的台灣發展型國家如今似乎雄風不再，尤其在當前這個受到全球化所驅動的國際積累體制下更是如此。不可否認地，發展型國家過去的制度基礎已經逐漸受到侵蝕破壞，特別在國家處理兩岸經貿互動與調解政治緊張的統理能力上已經逐漸產生了結構性的變化。對於國家而言，宏觀經濟的調控工具已經逐漸失去了它的效用，尤其在外部國際貿易體制同質化的壓力下，同時台灣與中國之間跨國流動的人力與資金也逐漸威脅到國內的社會基礎。

自 1980 年代以來，在民主化和全球化浪潮的雙重衝擊下，台灣的發展掛帥型國家不可否認地正在進行深刻的結構轉型，國家開始「重構」(reconfigure)。在這個意義下，發展型國家是一個沒有固定結構的動態實體，隨時空而轉變。然而對於「發展型國家何去何從？」的看法卻眾說紛紜、莫衷一是，迄今為止，我們仍然缺乏對此重要議題的系統性研究。有學者們指出發展型國家的成功將不可避免地成為自己的掘墓人，並導致其彌賽亞般夢想的破滅 (Castells 1992; Evans 1995)，特別在 1997 年的亞洲金融危機後，有更多的學者們認為東亞發展型國家已經出現日薄西山、黔驢技窮的困境，走到了歷史的盡頭。然而也有學者們認為這是失之過早 (premature) 的訃文宣告，Linda Weiss 即指出發展型國家只是在當下的歷史進程中調適、重組、轉型而非終結 (Weiss 2000)。

到底發展型國家會不會如同希臘神話中的伊卡羅斯有一對強有力的人造翅膀，使它能夠飛得很高，飛得如此接近太陽，以致於它蠟做的翅膀融化了，它也因此墜落到海裡淹死了呢？有關發展型國家目前所面臨的進退維谷困境及未來可能的出路乃成為學界眾所矚目的焦點，更是經濟社會學該嚴肅面對的重要課題。本文的主要關懷即是要去勾勒、分析這個迄今尚未被學界正面回應的國家轉型問題。因此，在企圖填補這個知識上的匱乏，本文的目標是提出一個初步的理論架構以考察和初步勾勒國家轉型的歷史圖像，特別是台灣的國家角色的轉變及其職能的消長。我企圖提出一個財政社會學的研究取徑以此來整合馬克斯和韋伯傳統的國家理論。有兩組議題是這篇文章所特別關注的，首先，馬克斯傳統的國家理論強調的是國家的階級性格，因此，分析的重點是擺在國家-階級關係。雖然，台灣的國家角色在引導經濟發展的面向上已累積了相當可觀的實證研究 (Gold, 1986; Wade, 1990)，可是台灣的發展型國家在其過去幾十年的經濟發展中，轉化了台灣的階級結構，同時，國家的本質也在這經濟發展中被新興的階級結構所形塑轉化，但是這組國家-階級間的互動辯證關係到目前為止仍然沒有系

統性的研究。再者，從韋伯傳統的國家論來說，所關心的是制度性的職能 (institutional capacity)，特別是國家自主性 (state autonomy) 和國家能力 (state capacity)，到底在過去台灣的經濟發展歷程中，國家的自主性及其國家能力有何變化消長？也有待審慎地檢視。其中，較核心的爭議性議題如下：第一，到底在何種意義下，我們可以宣稱台灣的發展型國家已走向式微？或是發展型國家的制度韌性和自我調適的力量仍頑強地抗拒走向式微之途？第二，如果不是走向式微，到底台灣的發展掛帥型國家是否仍能在漸增的經濟開放和資本流動的全球化浪潮下屹立不搖？第三，我們是否該視當下台灣所進行的自由化、去管制化和私有化為發展型國家斷尾求生的一種自我強化表現？或是發展型國家自管制高地的撤守？第四，發展型國家的性格和本質是如何地改變的？是否國家能力耗竭了，而成為了一個「能趨疲」的發展型國家？或者它變成了一個「超荷」的發展型國家？因為它在其昔往一意孤行地唯發展至上主義 (“developmentalist”) 之上加入了福利供給 (welfare provision) 的面向，使其產生超荷的現象而坎陷在積累—正當性的二元困境之中進退不得？

當代的資本主義國家必須同時企圖去完成它所肩負促進經濟積累的功能，以及取得統治的正當性。為了進行資本積累，迫使國家要維持或創造有利可圖的經濟環境，而同時國家也必須去取得在資本積累過程中被剝削階級的順服，這正是資本主義國家雙元的矛盾性格，就如同 Claus Offe 所說的：「資本主義不能與福利國家並存，但又不能沒有它。」簡而言之，這篇文章的問題意識可濃縮成：到底一個發展掛帥型國家是否能與福利國家並存，而仍保持發展至上的 (“developmentalist”) 的積累體制？是否發展與福利是二元悖反的？這都是這篇文章的核心關懷。

在此本文作者要特別指出的是受限於本研究計劃的進度限制，本文將只能初步提出一個研究國家轉型的理論架構與可能的研究方向並粗略地呈現初步的研究成果。本文的架構如下：在第二節中，將扼要地重訪國家理論。在第三節中，我將提出一個初步的財政社會學的分析架構。在第四節，將以財政社會學的分析去扼要地呈顯戰後台灣財政體制的結構轉型，在第五節我將提出未來的一些研究方向作為結論。

二、國家理論的重訪

1. 國家理論文獻回顧

一般說來，當代國家理論主要可視為兩個源頭的支流的對張、辯證與輻湊，一個源頭來自於以階級分析為基礎的馬克斯主義傳統，另一個源頭則主要是韋伯學派的制度分析傳統。這兩派理論各自以其不同的核心「變異」(variations)的強調來理解國家在資本主義社會中的發展及其所採取的各種行動。韋伯學派聚焦於國家的「制度性職能」(institutional capacity)，而馬克斯學派則重視國家的「階級屬性」(class content)分析(Wright 1996; Barrow 1993; Carnoy 1984; Pierson 1996, Jessop 1990, 2002)。事實上，這兩種方法都各自有其分析上的主要場域---韋伯學派傾向於「國家中心式的分析」(“state-centered”)，馬克斯學派則多強調「社會中心式的分析」(“society-centered”)。

2. 馬克斯學派的國家理論

將國家的當代歷史視為理論客體來討論主要起源於從1960年代末到1970年代初馬克斯主義的復甦而展開的，其中Ralph Miliband的 The State in Capitalist Society (1969)一書，以及Nicos Poulantzas的 Political Power and Social Classes (1973)引發了爭辯的開端，並企圖將國家研究從多元主義者(pluralism)的分析以及庸俗馬克斯主義之中拯救出來。Miliband-Poulantzas的爭論可以將其標示為「工具論」與「結構論」之間的論戰，其中後者比較強調國家有某種程度的「相對自主性」(relative autonomy)。

「工具論」將國家視為一制度上中立的存在(“state in capitalist society”)，但國家行動卻受到有力的階級行動者有意識地進行干預操控(或者說“state run by capitalists”, cf. Ralph Miliband)。相對地，「結構論」則將國家的形式視為是階級利益的具體化(“the capitalist state”)，國家雖然由統治階級領導但並不直接代表統治階級的經濟利益，而是代表他們的政治利益：國家是統治階級的政治權利核心，是他們進行政治鬥爭的組織者，在這個意義上國家是有相對自主性的(或者說“state run for capitalists”, cf. Nicos Poulantzas)。

儘管有這些差異，所有的馬克斯主義國家理論卻共享一個共同的見解：不管在任何意義下，資本主義國家都傾向於為資產階級的利益服務。當然，這是一個相當不明確的觀點，但它卻說明了一個在馬克斯主義中關於國家角色的普遍觀點，亦即國家在資本主義社會中是一個階級國家，並且我們必須以階級的觀點去理解國家。

3. 韋伯學派的國家理論

從 1980 年代中期以來，學界引起了研究去殖民化國家與新興工業化國家之中國家所扮演角色的學術風潮。相反於馬克斯主義的論點，國家被描繪成一支配性的官僚機器，並賦予其自主性。在“Bringing the State Back In” (Evans, et al. 1985)一書中，國家不再被視為一個社會階級的代理者；國家不只是反映了社會階級的權力，國家凌駕於社會之上，並與社會本身形成鬥爭的權力拔河關係。

在新的國家中心論中，Theda Skocpol 指責馬克斯主義者以一種浮泛的思考方式，將國家視為「僅只是社會利益與基本衝突彼此鬥爭競逐的場域」，批評他們「將國家視為一種有組織的壓制系統，其固定的功能就是支持統治階級去宰制從屬階級」。因此，這使得馬克斯主義理論無視於既存的支配階級與國家統治者之間基本的利益衝突(Skocpol 1979: 25-26)。在社會科學研究中為了將國家安置於一個適當的位置，Skocpol 提出對於國家的角色及其與社會、經濟關係的基本反省，她認為應該將國家視為一個核心的解釋變項。所有支持國家中心論的理論家都會同意以下兩個普遍命題：

命題一：國家有其自身獨特的「利益」(*interests*)，其不可簡單化約為階級利益。

命題二：國家有其自身獨特的「能力」(*capacities*)，這來自於它的組織化特質與壓制性能力。

由此觀之，這種獨立於社會階級的利益與職能，賦予了國家一種特殊的「自主性」(“autonomy”)，這種自主性不同於 Poulantzas 所提出的「相對自主性」(“relative autonomy”)，也不預設這種自主性會受到再製資產階級的社會關係的要求所決定，相反地，這種自主性主要是根植於國家的權力與計劃，因此至少潛在地能去對抗資產階級的利益。

4. 拆解國家理論

對作者而言，馬克斯主義 vs. 韋伯學派的國家理論的嚴峻二元區隔已逐漸式微了，因為在某種意義上，兩方的理論觀點都有其自身的盲點。馬克斯主義傳統將國家化約成為統治階級的工具當然是一種誤解，因此，國家中心論提出的國家自主性與國家職能概念，確實有效地修正了某些馬克斯主義者對國家所隱含的布爾喬亞階級性格的誇大宣稱。今日學界的共識是認為國家的結構與其行動都不再僅能運用階級的觀點來進行分析，幾乎所有的學者也會認為該含納以國家為中心的制度分析，而那是不能化約為階級分析的。國家有其系統性的國家效應 (*state effects*)，而不能在一開始或是到最後被化約成階級 (或是任何其它的「社會中心」決定論)。如同我們所看到的，許多新馬克斯主義者也逐漸能接受了國家獨特的制度性特質(Jessop 1990; 2002)。

然而，當國家中心論者提供我們關於制度建構與各種國家職能的洞見之時，他們卻同時忽略了在國家之外但又會影響國家發展的社會力。許多早期關於“bringing the state back in”的研究努力都受到粗糙的「關於國家自主性的韋伯式想像」(“Weberian imaginary about the state autonomy”)所侷限(Evans 1985: 353)，他們宣稱國家是凌駕並對立於社會的概念，同時誇大了國家內部的統整性以及高估了國家官僚能了然其利益並為之服務的程度。既然國家並非不會受外部環境的影響，因此作者認為國家中心論者事實上忽略了國家與社會之間的相互關係，他們過度將國家視為一個獨立自主的實體，而忽視了國家是如何地與社會相互關連的。國家和社會是相互依賴的，因此我們也必須這麼去分析它 (Gilbert and Howe 1991)。

雖然，馬克斯主義與韋伯學派都有其各自的理論侷限性，但我們仍然應該持平地承認它們的理論貢獻，馬克斯主義的徑路指出了階級-國家的接連關係，韋伯學派則將國家機器的組織化特質引進我們分析的核心位置。以一個「建構的折衷主義」(“constructive eclecticism”)精神來看，將兩個理論取向整合的作法是值得我們努力的。根據 Fred Block (1988)對國家理論的文獻回顧，他建議我們應該避免僅著重於分析國家結構或階級利益，而應分析它們之間的互動。Gilbert and Howe (1991)也提出類似的觀點，認為我們應該超越國家-社會的兩元對立，而進一步去檢視國家與社會的輻湊所導致的政策制訂。

在一個「建構的折衷主義」的基礎上，作者嘗試提出一個財政社會學的研究取向，去整合韋伯學派的國家結構面向以及馬克斯主義的階級權力面向，使兩者合成一貫的理論架構。然而，任何的折衷方案必然有其因為過度輕率所導致的危險與不足，因此，作者在下節所提出的初步理論框架並不能宣稱是一個已然羽翼豐滿的成熟理論，相反地，它將是一系列概念群組的寬鬆結合。儘管如此，這組架構卻能夠使我們進行一個開放並保有歷史特殊性的案例研究。這麼做是重要的，因為這是個初步的探索性研究。但它同時也有個無法逃脫的危險，即是完整理論建構目的的喪失，也顯示了下節的理論整合尚未能結晶化為一個堅定的替代理論。

三、分析架構：邁向財政社會學

1. 財政社會學理論發展

在「賦稅國家的危機」這篇文章中（該文是根據在 1918 年對維也納社會學會的一個演講改寫而成），熊彼得曾宣稱說，要研究國家最好的切入點是從財政社會學著手。Finanzwissenschaft 一辭在德文中，是首先由奧地利的社會學家高雪德(Rudolf Goldscheid)在他的「國家社會主義與國家資本主義」(Staatssozialismus und Staatskapitalismus)一書中所引進的。高雪德在這本書中倡議為了要瞭解國家我們必須研究它的財政，就如同他在一句熊彼得喜歡引用的句子中所說的：「政府預算是國家的骨架，當剝落了所有可能誤導的意識型態之後。」熊彼得完全同意高雪德的論點，他也認為對政府預算和賦稅系統的分析，提供了一個絕佳分析國家的視角。事實上，國家機器是如此地被它所肩負的財政任務所形塑，因此，熊彼得稱它為「賦稅國家」(“Tax State”)或「徵稅國家」(“Tax-collecting State”)，這也回應了 16 世紀法國政治理論家 Jean Bodin 所說的：「財政工具是國家的神經」。這寫於 16 世紀現代國家形成階段的警句，著實令人吟味在三，此後不管在當代的文獻或者是在 17、18 世紀重商主義或官房學派的著作中，都一而再再而三地被引用。在「路易霧月十八」一書中馬克斯這樣寫到：「財稅是官僚體系、軍隊、教士和宮廷的生命源泉，簡言之，也就是整個行政權力機器的生命源泉，強國家和重賦稅可視為同一。」或如 Edmund Burke 說得更直接：「國家的財政收入就是國家本身。」正因為國家和經濟是如此緊密地透過徵稅鑲嵌在一起，因此，國家財政提供了觀照國家-經濟關係的角度。就像利潤和資本積累構成了資本主義的中樞神經，賦稅收入和財政積累形成了國家的肌肉。

尤有甚者根據熊彼得，財政問題最能顯露一個民族的精神、文化、及社會結構---「所有這些，還有更多的，都剝盡說辭，寫在財政史中，知道從這裡聆聽訊息的人，比從其他任何地方，更能分辨世界史的風暴」(Schumpeter, 1991:101)。誠哉斯言，現代國家的財政問題，正如熊彼得所說，是觀察社會，尤其是它的政治生活最好的起點。熊彼得觀察到，國家的徵稅對經濟組織、社會結構、人心和文化、以及國家的興衰榮枯，都有極大的影響。正因如此，他總結地說，財政社會學是社會學中一個重要的新領域，公共財政是研究政治與社會最好的起點，他進一步說，研究陷入危機的財政體系，將帶來更加豐碩的成果，因為財政的危機，「暴露了我們社會的結構弱點」(Schumpeter, 1991:100)。然而雖然有不少學者也呼應和認同財政社會學未來發展的重要性，但令人遺憾的是，直到晚近，這個領域仍停留在低度發展的狀態。事實上，從熊彼得的「賦稅國家的危機」一文之後，在數十年間仍然少有財政社會學的著作出現。

本文作者要特別揭櫫和呼應熊彼得在幾十年前深邃的歷史洞見，要言之，即

財政社會學是研究國家的利器，因為，國家的本質，一言以蔽之，即是 Magaret Levi 所說的，「*統理與財政收入*」(“*Of Rule and Revenue*”)。國家是個雙面(Janus-faced)的存在體，即對內的綏靖與對外的防禦外侮。國家為了實現其對內、對外職能，為了有效地干預經濟，要言之，為了實現其公權力，必須直接、間接地佔有一部份社會財富，並參與社會產出的分配與再分配。國家這種參與分配社會產出的活動，及其所形成的社會關係，就是「*財政*」。財政即是以國家為主體的對一部份社會產出的強制、無償的分配，其典型的或說完備的型態，包括賦稅、公債、預算等具體形式。當今我們所習知的財政總是包含稅收，但從歷史的角度來看，財政產生並不意味著稅收也同時產生，最早期的財政中並沒有稅收。做為典型財政收入形式的稅收，是在國家公權力日益增強、奴隸主或自由民土地私有制產生後。正如馬克斯說：「直接稅做為一種最簡單的徵稅形式，同時也是一種最原始最古老的形式，是以土地私有制為基礎的那個社會制度的時代產物。」(馬克斯、恩格斯全集第八卷：543) 稅收是國家政治權力引起和發動的財政分配範疇，稅收可說是和民族國家的形成是同步發展的。恩格斯在其名著「*家庭、私有制和國家起源*」一書中，根據大量史料在論證了國家起源的同時，也論證了稅收起源，他說：「為了維持這種公共權力，就需要公民繳納費用---捐稅。捐稅是以前的氏族社會完全沒有的，但是現在我們都十分熟悉它了。」在這裡，恩格斯也把國家的起源與稅收的起源必然地聯繫在一起，並且明確指出，在國家出現以前的氏族社會完全沒有稅收。

「從凱撒奧古斯都(Caesar Augustus)以後，實現了對整個世界的課稅」(新約·路加福音第二章第一節)，確實如此。歷史地來看，西方國家的稅收起源於古希臘、古羅馬時期，在中世紀得到一定的發展，並形成了多種稅制模式，但總的來說，仍未有健全的稅收制度。資本主義國家建立後，其稅制發展經歷了從以消費稅和關稅為主體，到以所得稅為主體的三個階段。現行稅制除了以個人所得稅為主體外，還大力推行和徵收社會保險稅與增值稅。

在建構財政社會學的分析架構，我將運用和延伸 John Hobson(1997)的*稅收模式*概念(mode of taxation)，做為國家生產財政收入(revenue production)的出發點，根據 Hobson，稅收模式正如同馬克斯名聞遐邇的生產模式一樣，是由稅收的社會關係(relations of taxation)和稅收能力(forces of taxation)所組成的，稅收關係指的是稅負的承受者的稅負歸宿問題(落在低收入或高所得者)，而稅收能力指的是支撐稅收關係之各式各樣的稅收工具。作者在這裡要指出，如果我們拓延稅收模式這個概念的話，一個財政社會學對國家的研究取徑，將可以同時去照應韋伯傳統和馬克斯傳統的國家理論，因為，稅收關係可以被看成為誰(或者更精確地說哪一個階級)是主要的付稅人。於此，稅負是不均勻的分攤在一個社會的所有不同階級中，這樣看來，稅收關係可以觀照到國家的階級性格(class content)，這也是馬克思主義國家論一貫的核心關懷。歸根節底地說，*在稅收體制的最底層就是一組階級關係*，徵稅(taxation)因此是政治中的一個關鍵領域，因

為我們可以看到「誰得到什麼？」和「誰付出？」。因此，對於財稅政策的研究提供了一個絕佳的機會來界定國家的階級性格，畢竟，再也沒有其它的政策領域比財稅政策更能讓我們觀察到不同階級利益的尖銳衝突、稅負的分配和稅制受益者的分配、對經濟成長果實的平均分配扮演著重要的角色。然而令人遺憾地，稅制的議題卻很少被視為是階級的議題，因為財稅體系本身巧妙地隱藏了預算背後的階級性格。以此而言，徵稅政治(politics of taxation)是對台灣發展掛帥型國家進行階級分析的一個最重要的面向之一，但在這方面我們的所知和研究卻十分有限，迄至目前為止，在台灣的學界幾乎沒有任何對此議題有過系統性的研究。

上述我展延了稅收關係的概念，緊接著，我也要展延稅收能力這個概念，將它界定為國家財政收入的汲取能力(revenue extraction capacity)。換言之，即是國家從社會透過稅收動員財政資源的能力，這也是在國家能力的諸多面向中最重要面向。藉著如斯對稅收能力這個概念的重新開展與界定，可讓研究者捕捉到國家能力(state capacity)最重要的向度，而這也是韋伯傳統國家論的最基本關懷。也正是在這個意義上，我們可以宣稱財政社會學構成了分析國家行動的最佳切入點，而財政社會學的主要議題，即是去探討國家的歲入與歲出如何地影響了國家的階級性格(向那個階級傾斜)、經濟的表現還有它的社會後果。因此整體而言，在邁向一個對國家的財政社會學分析的研究取向的兩個重要議題即是去探討，到底什麼因素決定了財稅政策以及去深究這些財稅政策的社會後果。

2. 資本積累、正當性與國家之間的關係

O'Connor 指出他的作品是立基於「政府或國家財政的社會學基礎調查」(1973:3)，O'Connor 承接 Claus Offe 與 Jurgen Habermas 的理論預設，認為當代資本主義國家必須試圖同時去實現積累功能與正當性功能。他的主要論點認為晚近資本主義存在著一個危險的矛盾問題，這主要是因為資本主義國家無法既滿足資本積累的需求，同時又對人民維持一定的社會支出(O'Connor 1973: 5-10)。根據 O'Connor 的說法，積累功能將要求國家去維持或創造一個得以滿足企業利潤的投資環境，同時，國家也必須在資本積累的過程中去贏得被剝削階級者的忠誠。因此，O'Connor 同意 Offe (1985)的觀點，認為這兩個功能在原則上是互相矛盾的。O'Connor 的核心論點可以摘要如下：

1. 美國經濟可以被分析為三個主要成分：壟斷部門（由大型國際企業及其勞動力所組成）；競爭部門（由大量的小型企業在競爭市場中運作所組成）；以及國家部門（所有的企業融資與補助都直接來自政府預算）。每個部門約雇用三分之一的勞動力。分析這些部門的運作與相互關係，有助於瞭解美國社會作為一個整體的內在動力。
2. 在定義上，壟斷部門意指著高度的資本化、促進生產力的先進技術以及透過提高價格來抑制成本的能力。這個部門的勞工從戰後以來便受到高度的組織

化，部門內的管理與勞動階層都能夠部分地分享由於生產力提高後所產生的利潤，因此這個部門的勞工往往享有較高的生活水平。

3. 相對地，競爭部門則應定義為一個勞力密集而非資本密集的情境。企業要進入市場是相對容易的；並且透過競爭的方式來壓低成本；勞工在這個部門無法被輕易地組織化。相較於一般的預設，壟斷部門與競爭部門是共生的，壟斷部門的發展導致了相關競爭活動的增加。低薪資服務與附屬於高薪資產業部門經濟的成長，深深地影響了勞動力的組成與分配。壟斷部門的勞動力主要是以白人男性為主，而競爭部門則主要是由少數族群、女人、青少年為勞動力。
4. 國家部門的成長主要是為滿足壟斷部門的需求與運作，這個部門透過社會投資去增加全體勞動力的生產力，透過教育、社會保險與醫療來將勞動成本社會化（因此而減少了個別廠商的勞動成本）。許多國家主要的功能（教育、交通、人力發展等等）以及國家主要的貼補形式（科學研究、社區發展、都市更新）代表著促進資本積累的必要手段。另一方面，因為剩餘勞動與其他經濟成長的社會成本增加，私有經濟的運作（特別是壟斷部門）會去要求非生產性的國家支出也要增加。在此，國家成為一個雇主、一個福利的分配者、一個經濟活動的貼補者、一個集體需求的刺激者，並且被持續要求去擴張社會控制機器。

總之，國家必須去促進資本積累並同時維繫它的「正當性」，O'Connor 的觀點認為福利國家的出現很大程度代表著壟斷部門生產成本的社會化。他認為增加國家支出是壟斷部門持續成長的基礎，因為其利潤主要依賴於國家對於自然與人文基礎建設的持續支出。同時，為了確保正當性，國家必須增加預算支出以解決在經濟成長過程中所浮現的失業、受傷與殘疾、健康醫療問題、以及環境與都市破壞等問題。因此，開始有政治壓力去要求增加國家各種項目支出，例如社會保險、社會福利、住屋福利、教育、醫療等等，這些國家支出都將無可避免地繼續成長，並且創造出了新的危機---國家財政危機。

此外，對 O'Connor 而言，財政危機並不是一個簡單地國家歲入與支出之間的失衡問題，而是顯示了在先進資本主義社會中國家與經濟的基本矛盾問題。這回應了 Offe 的(1972; 1974) “*contradictory functionality thesis*”，Offe 認為國家在資本主義中面臨的矛盾的任務，一方面，國家必須維持積累過程與私人對資源的佔有；另一方面，它又必須將其自身視為階級利益的公平仲裁者，使其權力正當化。在這個脈絡下，本文作者意圖邁向財政社會學的取徑，去分析國家在處理積累與正當性的兩難過程中究竟扮演著什麼角色。

四、流沙上的利維坦：台灣發展型國家轉型的財政社會學分析

1. 後進國家資本積累的困境及超克

Gerschenkron (1946) 曾在他的研究中指出為何一個強而有力的國家的出現可以推動一些特別落後國家的產業發展。在第一梯次的後進工業化國家—例如德國、瑞士、奧地利和比利時—銀行扮演促進工業化擴張的主要角色。因為在這些國家中，企業家缺乏資本去興建大的工廠，於是銀行介入，不但提供進行工業化的必要資金，也同時在所投資的廠商間做重大的投資決策和限制惡性競爭。在更遠為落後的奧匈帝國和蘇俄，則必須由國家介入做為工業化的主要投資者，因為在這些國家中通常金融體系都很脆弱。因此，國家同時扮演企業家和銀行家的角色由國家來創造和引領新工業化的進程和提供所需的資金。

Alice Amsden (1989) 也指出在二次戰後第三世界國家的工業化中，發展型國家的角色是非常重要的。新古典經濟學相當程度地解釋了市場如何 (how) 活躍繁榮，但卻沒有解釋市場為何 (why) 會在第一時間點上被創造出來。她指出貧窮國家在開始進行工業化時會面臨看來幾乎無法解決的進退維谷困境，而且一個國家越是落後，市場力量所賦予的鞭笞和挑戰也更形嚴峻。她更進一步地去闡明這個論點如下：低生產力的國家需要低利率去刺激投資活動和高利率去引誘人民儲蓄。這些國家需要刻意低估匯率去支撐和促進外銷，但也必須同時高估匯率以便減少支付外債的壓力和降低進口物料的生產成本，這不包括原物料（這些不管窮國或富國都需要進口），也包括中間財和資本財（因為貧窮國家無法自己生產這些東西）。這些後進國必須保護國內的新興產業免於國際競爭，但他們也同時需藉自由貿易來達成進口的需求。他們渴望在穩定中成長，把資本留在國內，引導朝向長期發展可能的投資事業，然而這一切要達到穩定的先前條件是他們的經濟要能成長 (Amsden, 1989: 13)。

再也沒有其他比 Amsden 的上述內容更簡要和生動地描繪出後進國在邁向工業化發展的軌跡上所面臨的進退維谷困境。而最重要的是，一個發展型國家所試圖達成的正是在這些看來彼此矛盾的市場力量的折衝中突圍去達成意欲帶引國家發展的終極目標。¹⁵ 在這個意義上，發展型國家的重要角色可被簡要地界定為對「後進工業化的補貼」(Subsidization of late industrialization)。

本文認為，任何對台灣的政治經濟分析，都必須嚴肅地去面對台灣的「後進性格」，及其進行初步工業化進程所面臨的諸種困境。任何工業化的起點，都必須以原始的資本積累作為前提，也就是要有一定程度啟動工業化的資本。但是對於大部分的後進國家而言，民間企業家往往缺少足夠資本去發展工業，因此一種

¹⁵ 在這方面 Wade 的書名 *Governing the Market*(1990) 實在是非常傳神和精準的捕捉與掌握了發展型國家的這個重要面向。

作法是由銀行來補足工業化所缺乏的資金（例如德國），但是在一些更後進的國家中，連較具規模且運轉順暢的銀行團都相對缺乏，因此，往往需要由國家出面來解決工業化初期資金匱乏的困境。我們認為這就是大部分的後進國家要在世界體系向上移動時，所要面臨的第一道攔阻，本文暫且稱之為「Gerschenkroian Hurdle」。（見本節末表 1）

Gerschenkroian Hurdle 這個攔阻的核心問題就是「資本積累」，從經驗上來看，台灣在初步工業化時期之所以能夠解決資本積累的關鍵在於：1.大量的美元與外匯透過國家直接運籌分配。國家能夠有效地將大量的外國援助資金對國內產業部門進行配置，提供工業化所需要的初始資金。2.透過土地改革等機制將農業資源轉向工業部門。所謂資本積累就是對剩餘價值的資本化，並轉入對生產部門的投資，因此，台灣早期的作法便是先提高農業的生產力及剩餘價值，透過國民黨政府的土地改革政策，創造了大量的零細小農，並且大大提昇了農業部門的生產力。之後，便是開始了農工部門之間大量的資源轉移，經由「強迫儲蓄政策」，吸收農業部門的剩餘價值並轉入工業部門投資，當時的主要機制包括：肥料換股制¹⁶、實物徵收稅制等。基本上，在 1960 年代以前，農村家戶稅務負擔甚至高過於都市居民，並且在農工產品之間的交易上，更是嚴重地向工業產品傾斜，這是因為國家以低廉的價格進口食物，這使得國內的農產品價格更趨滑落。簡單地說，國家透過對農業部門剩餘價值的擠壓，並且將之轉向工業部門的投資，促使了台灣在初步工業化之所以可能的基礎條件。

此外，另一個促使農工部門資源移轉的機制，便是國家對於銀行體系的掌控，國民黨政府有效地透過廣佈的農會機構與地方信合社去吸收民間儲蓄，進而同樣地將這些資本轉入工業投資。整體而言，貫穿台灣金融體制的基本性格是國民黨政府對金融部門的高度控制，佔據金融的制高點，以政治鑲嵌（political embeddedness）的方式所建構起來的國家資本壟斷「金融管制高地」（commanding height）的結構型態（劉進慶，1992）。這個金融體系是由三大歷史構造所形成，即收編日據遺產、移轉大陸國營體制與策略性小幅民營化。這些歷史構造成為台灣金融體制歷史型構的基因符碼（genetic code），路徑依循式地主宰著戰後台灣的金融發展格局（賴英照，1997；林寶安，2002）。¹⁷

揆諸台灣自二次戰後以來對金融體制的管理，是以維持穩健金融為最優先的考量，故自 1945 年光復以來各類型金融機構（含銀行、票卷、證券、證金、信託、保險）均屬政府嚴密管制、特許的行業。長期管制的結果導致台灣「雙元性金融體系」的形成，亦即有組織之金融體系（納入政府管理之金融體系）與無組織之民間借貸（未納入政府管理體系，俗稱黑市）並存的現象，這種金融雙元性

¹⁶ 當時肥料的配發是由國家壟斷並統一配發，農民必須以高於國際肥料 40% 的價格才能購得所需肥料，這等於是一種變相的隱藏稅，統計證明直到 1963 年，當時穀物稅甚至高於所得稅。（Amsden, 1979）

¹⁷ 對這歷史型構更詳盡的分析請參見林寶安〈威權統治時期的金融秩序及其影響〉手稿，義守大學公共政策與管理系。

(國家規約的金融體系與民間借貸體系並存)是「金融壓抑」政策下所衍生的結果。以 Mckinnon (1973) 和 Shaw (1973) 為首的新古典金融發展理論一向強力主張金融自由化乃是經濟發展的前提條件。金融壓抑—國家對金融體系的干預—將扭曲市場的正常運作並進而妨礙儲蓄的有效動員與資源配置。換言之,唯有遵循恪守自由市場的律則,使價格機制充分發揮,金融體系才能將資金做最有效率的分配進而促進經濟的發展(吳泉源,1993)。

弔詭的是,這個向來為新古典經濟學所詬病的金融壓抑體系,卻也是台灣經濟奇蹟背後的重要構成要素之一。台灣過去的金融體系被視為是金融壓抑的主要原因具體的表現在 1)利率管制;2)信用管制(分配);3)設限金融機構的成立;4)外匯管制的四個面向。在討論台灣發展的研究分析中,金融體制與經濟成長的關係是一個非常重要的面向,但卻也是一個低度研究和被忽略的領域。把金融體系與產業政策相連結,是昔往台灣發展型國家掌控金融管制高地最能起槓桿作用力(*leverage*)的地方。台灣光復之初,因長期飽受戰爭的蹂躪,生產停滯,百廢待興、百事待舉、財務支出浩繁,然民窮財盡,稅收無著。如何啟動工業化和籌措所需的資金可說是台灣這個後進國當時所面臨的最大挑戰。對於一個企圖在世界體系的分工中向上攀升的後進國而言金融壓抑政策也許是唯一可能脫困的出路。

而這個金融壓抑政策之所以可行,乃是以 Zysman 所說的以國家操控信用之金融體制(a credit-based system with critical prices administrated by government)才得以達成。換句話說,台灣的金融體系較類似於日本和法國的模式和英美模式則大相逕庭。不論是就金融資產或金融債權的集中程度而言,台灣的金融體系一直都是由銀行所主宰。在整個資金的供需流通上,銀行佔據主導性的地位,在先進國家極為重要的貨幣與資本市場在 1990 年前處於低度發展。再者,整個銀行體系(banking system)中又以公營行庫做為主體,民營機構受到相當高度壓抑與管制。

做為金融中介機構,銀行主要功能在於媒合社會上的資金剩餘部門(主要是家庭及個人)與資金赤字部門(主要為企業),以發揮動員前者儲蓄與配置資金予後者中高效率部門的功能,並進一步推動經濟的成長。回顧台灣的金融發展史,公營銀行一直是台灣金融體制的主體,於 1970 年代中期之前,台灣公營行庫(含台灣省銀、北高兩市銀,以及國銀)之比例高達 98%左右,1990 年代亦佔 85%左右。同時,放款結構中,1960 年代亦高達 90%以上,1990 年代則在 80%左右。惟至 1991 年新設民營銀行陸續成立以來,這兩項指標均呈現顯著變化,其遞減之市場佔有率已由新設民營銀行與外商銀行所取代(謝森中,1995)。

郵政儲金匯業局是台灣最大的單一金融機構,其所吸收之儲蓄存款總額一直佔有相當高的比例。台灣郵局分支的密度可能是全世界數一數二的,遍布全國各地,營業時間長,郵儲利息優厚又可定額免稅,是台灣民間最普遍的儲蓄方式,且其所收資金不得直接用於放款,初期均全轉存中央銀行,郵局成為政府最主要的動員儲蓄機構。另一地方基層金融的動員機制即是地方信合社,如同涂照彥(1995:211)指出的基層金融所動員的「這些儲蓄超額部分還是被政府系銀行

(台灣省合作金庫所吸收)。也就是說政府系的儲蓄吸收力通過信用合作社將其伸展到農村的各個角落。在那裡，隱藏著政府系的強大資金籌措力(儲蓄)的真相。」¹⁸

當後進發展型國家工業化程度逐漸深化後，就必須面臨第二個攔阻，這個階段的攔阻我稱之為「Kaldorian Hurdle」。也就是後進國家發展到一定階段，基礎工業已經建立一定規模，但還無法達到世界技術尖端的位置，同時也不再能以低廉的工資優勢作為競爭條件時，往往就必須面臨產業升級的問題。基本上，產業升級需要依靠的是另外一套截然不同的產業融資模式與金融調控機制，相對於Gerschenkroian Hurdle 的核心問題在於資本積累，這個階段不但要投入資金，更要負擔起研發創新的風險問題。這主要是因為這個階段的產業特質已經不同於前一階段，它們需要的是一個更快速、更大量的資本市場以及一些類似於創業投資基金之類願意承擔更多風險的資金來源與金融體制，而這種產業融資特性恰恰是前一個階段的銀行體系所缺乏的特質。

台灣的經濟結構從勞力密集產業轉向高科技產業的結構轉型，意味著一組相對應的金融體制也可能隨之改變，這是由於產業所需的資本在「性質」上已然發生改變，高科技產業需要的不只是更大量的資金，而是需要更能夠承擔風險的長期性資金。這正是過去銀行體系那種相對保守的資本所缺乏的特質，簡單地說，「以信用為基礎」的金融體系模式對於高科技產業而言在制度上並不能有效地「接合」，因為，這些新型態的產業需要的是一種更能夠承擔風險的資本，這種新的金融需求正是以技術創新為主導的產業所內含的關鍵特質。本文認為，1980年代初期台灣開始出現產業結構轉型的趨勢，這不但提供了1980年代末期金融自由化的動力，也提供了一個轉型的方向。

表 1：台灣作為後進工業國家之資本積累困境

	障礙 1	障礙 2
名稱	Gerschenkronian Hurdle	Kaldorian Hurdle
時間	1950s-1960s	1980-1990s 中期
意涵	資本積累 (capital accumulation)	動態性的效率 (dynamic efficiency)
特質	後進國家第一次的工業化 (industrialization)：從農業轉向工業的問題	第二次的工業化：產業升級 (upgrading) 的技術創新問題

資料來源：本研究自行整理

2. 低經濟成長率/高失業率：發展型國家窘境의 徵兆式閱讀

¹⁸ 對信用合作社在台灣金融體系發展史所扮演重要的基層金融角色的分析請參見，林寶安，〈地方社會中的信用合作社－基層性與社會性金融組織的在定位〉手稿，義守大學公共政策與管理系。

戰後的台灣經濟從 1950 年代的進口替代，到 1960、70 年代出口導向的大幅經濟成長躍進為台灣創造了舉世稱羨的台灣奇蹟。然而進入 1990 年代以後，經濟成長率開始出現走緩的趨勢，甚至在 2000 年出現五十年來首次的負成長（見表 2），低經濟成長率可粗略視為發展型國家走向疲軟的第一個徵兆。第二個重要的總體經濟指標，則是逐漸高度攀升的失業率，導致低失業率王國的不保。

戰後台灣自 1960 年來，低失業率一直是為人稱道。除了 1982 至 1986 遭逢二次能源危機，引發全球不景氣外，台灣的失業率一直維持在 2% 以下。處於一個充分就業的狀態。即使台灣的產業結構在 1987 至 1995 年間，從勞力密集的傳統的產業過渡到資本與技術密集的產業，也未浮現像歐洲國家大規模的結構性失業問題。相反地，在 1990 年代初期，台灣尚有勞力短缺的現象。但是自 1996 年開始台灣不再是低失業率王國，1996 年似乎是個分水嶺，當年的失業率一下跳到 2.6%，之後上升趨緩；2000 年為 2.99%，2001 與 2002 這兩年則是快速惡化。失業率在 2002 年高達 5.2%，甚至高於亞洲四小龍中的韓國（3.1%）和新加坡（4.4%），這意謂著台灣過去四十年來高速經濟成長率所伴隨的低失業率時代已經結束（見表 3）。尤有甚者，1996 年以後的失業情勢，不僅失業率的攀升幅度令人咋舌，而且失業時間也不斷延長；平均失業週數由 1996 年的 20.45 週，提高至 2002 年的 30.26 週（李誠，2003）。這些徵兆反映了產業結構與人力結構的失衡，就業機會的創發無力，勞力市場吸納功能衰減，可視為發展掛帥型國家顯露的「能趨疲」的徵兆之一。近年來的失業潮也可視為對台灣發展掛帥型國家作了一個徹底體檢，失業成為台灣最熱的議題，促進就業，搶救失業變成全民運動。因此在 2002 年底，行政院提出 200 億元「公共服務擴大就業暫行條例草案」及「擴大公共建設振興與經濟條例草案」（簡稱「搶救失業二法」），企圖以特別法和特別預算方式，排除公共債務法、預算法、財政收支劃分法的限制以籌措財源。

19

表 2：GDP 與 GNP 成長率

單位：%

年	GDP 名目成長率	GDP 實質成長率	GNP 名目成長率	GNP 實質成長率
1952	39.9	12.0	40.0	12.0
1955	19.0	8.1	19.0	8.1
1960	20.6	6.3	20.9	6.5
1965	10.5	11.1	10.2	11.0

¹⁹ 我國政府在 1990 年代初期面臨財政轉趨惡化之際，即已制定一些財政紀律的規範，例如「財政收支劃分法」和「預算法」規定。凡是減少收入或增加支出的法案或政策、措施，皆應提出相對財源，以防範政治人物濫用選舉利多，用納稅人的錢買自己的選票。再者，又規定資本性收入（包括舉債、出售財產等等）不得移作經常性支出支用，以免政府變賣祖產，花在短期消費用途。此外，又有「公共債務法」規定舉債的存量流動上限，防範政府規避開源或節流的責任，以政治成本最低的方式遞延租稅負擔，造成債留子孫或丟爛攤子給繼任政權的道德危險（moral hazard）。

1970	15.2	11.4	15.2	11.3
1974	33.9	1.2	33.9	1.2
1975	7.3	4.9	6.7	4.4
1976	20.0	13.9	19.9	13.7
1977	17.1	10.2	17.2	10.3
1978	19.6	13.6	20.1	14.0
1979	20.6	8.2	20.9	8.5
1980	24.7	7.3	24.5	7.1
1981	19.0	6.2	18.5	5.7
1982	7.1	3.6	7.7	4.1
1983	10.5	8.4	10.7	8.7
1984	11.6	10.6	12.6	11.7
1985	5.6	5.0	6.2	5.6
1986	15.4	11.6	16.3	12.6
1987	13.4	12.7	12.9	12.2
1988	8.8	7.8	9.3	8.4
1989	11.8	8.2	11.6	8.0
1990	9.3	5.4	9.5	5.5
1991	11.7	7.6	11.7	7.6
1992	11.0	7.5	10.8	7.3
1993	10.9	7.0	10.5	6.7
1994	9.2	7.1	8.9	6.8
1995	8.6	6.4	8.5	6.3
1996	9.4	6.1	9.2	5.9
1997	8.5	6.7	8.1	6.3
1998	7.3	4.6	7.0	4.3
1999	3.9	5.4	4.1	5.6
2000	4.0	5.9	4.6	6.4
2001	-1.6	-2.2	-1.1	-1.6
2002	2.4	3.5	3.0	4.1

資料來源：CEPD(2003), Taiwan Statistical Data Book.

表 3：勞動力統計

單位：%

年	15 歲以上人口	勞動力人口			非勞動力人口	失業率
		合計	就業比例	失業比例		
1952	100.0	66.5	63.6	2.9	33.5	4.4

1955	100.0	64.3	61.9	2.4	35.7	3.8
1960	100.0	62.4	59.9	2.5	37.6	4.0
1965	100.0	58.2	56.3	1.9	41.8	3.3
1970	100.0	57.4	56.4	1.0	42.6	1.7
1974	100.0	59.4	58.5	0.9	40.6	1.5
1975	100.0	58.2	56.9	1.4	41.8	2.4
1976	100.0	57.5	56.5	1.0	42.5	1.8
1977	100.0	58.7	57.6	1.1	41.3	1.8
1978	100.0	58.8	57.8	1.0	41.2	1.7
1979	100.0	58.7	58.0	0.7	41.3	1.3
1980	100.0	58.3	57.6	0.7	41.7	1.2
1981	100.0	57.8	57.0	0.8	42.2	1.4
1982	100.0	57.9	56.7	1.2	42.1	2.1
1983	100.0	59.3	57.7	1.6	40.7	2.7
1984	100.0	59.7	58.3	1.5	40.3	2.5
1985	100.0	59.5	57.8	1.7	40.5	2.9
1986	100.0	60.4	58.8	1.6	39.6	2.7
1987	100.0	60.9	59.7	1.2	39.1	2.0
1988	100.0	60.2	59.2	1.0	39.8	1.7
1989	100.0	60.1	59.2	0.9	39.9	1.6
1990	100.0	59.2	58.3	1.0	40.8	1.7
1991	100.0	59.1	58.2	0.9	40.9	1.5
1992	100.0	59.3	58.4	0.9	40.7	1.5
1993	100.0	58.8	58.0	0.8	41.2	1.5
1994	100.0	59.0	58.0	0.9	41.0	1.6
1995	100.0	58.7	57.7	1.1	41.3	1.8
1996	100.0	58.4	56.9	1.5	41.6	2.6
1997	100.0	58.3	56.7	1.6	41.7	2.7
1998	100.0	58.0	56.5	1.6	42.0	2.7
1999	100.0	57.9	56.2	1.7	42.1	2.9
2000	100.0	57.7	56.0	1.7	42.3	3.0
2001	100.0	57.2	54.6	2.6	42.8	4.6
2002	100.0	57.3	54.4	3.0	42.7	5.2

資料來源：CEPD(2003), Taiwan Statistical Data Book.

3. 財稅體制

關於台灣財政的研究積累還很落後，但自 1988 到 1989 年台灣的財政結構的確發生了很大的變化很值得細入探究，以下是一些本研究對這個問題的初步考察。台灣的財政體制有幾個基本特色：第一、財政的中央集權化。在台灣，台灣的中央集權始於 1951 年 6 月的財政收支劃分法的實施。該法把台灣的財政收支歸屬劃分為三個系統：中央；省；直轄市、縣市與相當於縣市的局（鄉鎮財政包括在縣財政內），基本上以此來劃分稅源和各種稅的分配財政。中央集權化的後果導致地方自治體對上級機關的稅入依賴性增大，地方自治體的自主性就會受到傷害。第二、台灣的財政稅入結構受到軍事費用調度的制約，而稅出結構則受大規模國防支出的制約，因此追根究底而言，台灣財政在本質上是中央財政主導型的軍事財政，這種大幅度的資源扭曲成為台灣財政顯著的特徵。第三、台灣的稅制在 1990 年前是以間接稅為中心的稅制，此稅制是以對社會勞動大眾萃勞動剩餘為支柱的稅制，因為如果由所得分配的觀點來說，間接稅是與一般大眾消費支出很密切關連的稅目，因此是一具有累退效果的稅制，可以說以間接稅為主體的財政體制是一對社會勞農大眾進行所得掠奪的稅制裝置（劉進慶，1992）。

4. 財政稅收結構分析

7. 中央的歲入主要是由租稅收入、企業財產收入及借款援助收入（美援）這三個項目構成，而國家財政佔國內生產毛額（GDP）的規模，自 1952 年至 1980 年代末止，平均約為 20% 左右，到了 2000 年以後逐年下滑從 13.4% 降至 13.2%、12.6%，到 2003 年已經減少到 12.7%，這說明了國家的稅收能力日漸衰退（表 4、圖 1）。Christopher Chase-Dunn (1989) 曾指出，對國家強度的一個好的測試指標，可由稅入的總額（以佔 GDP 的比例）來判斷，特別是當國家權力受到挑戰的時候，就這個意義而言，台灣發展型國家的「財政汲取能力」顯然逐漸式微了。
8. 根據資料顯示，台灣各級政府的直接稅/間接稅收入百分比在 1989 年以後開始出現彼此消長的趨勢。在 1989 年以前政府的稅收結構中，間接稅收入始終高於直接稅，然而，在進入 1980 年代中期以後直接稅的稅收比重開始逐年增加，在整個 1990 年代，直接稅已經取代間接稅而成為政府最主要的稅收方式。（見表 5、圖 2）如同以上直接稅與間接稅的發展趨勢，從實際的稅目來看，「所得稅」與「關稅」、「貨物稅」也在 1989 年以後出現增加與減少的趨勢。而「菸酒專賣收入」也在 1987 左右開始逐年下降，2002 年後則無此項目，改以「菸酒稅」取代之，這部分說明了政府對於稅收策略的改革（表 6、圖 3）。從租稅收入的內容來看，在 1980 年代末之前，關稅及貨物稅是租稅收入的主要來源，同時，也一目了然地顯示所得稅在租稅收入的地位很低。這使得財政體制以間接稅為中心，而公賣收入、企業收入、關稅和貨物稅等，都具有對大眾課稅的性格，這有部分的原因帶有為了建構「戰爭國家」(warfare state) 而向大眾課稅的性格（當時號稱六十萬常備軍），此外，在稅制體系中，

反映戰時的防衛捐也在租稅結構中佔有相當大的比重，因此，劉進慶即聲稱，台灣財政在本質上是「軍事財政」(war finance)(劉進慶，1992)。

9. 關稅是屬於中央的稅收，假如扣除掉專賣收入，則它就是最大宗的中央稅收項目。關稅是對外貿易最典型的流通稅，而相對地，對國內的交易而言，流通稅的代表則是貨物稅。關稅在 1980 年之前，所佔的比例都超過 20%，在 1989 年也還佔有 13.2%，但到了 2003 年只佔了 6.6%，相較於 1954 年(23.3%)大約只剩三分之一。對於關稅的細目組成需要更細緻的分析，然而就總體來看，關稅在過去所佔的高比重反映了台灣發展型國家為了保護國內的新興產業所採取的一種租稅措施。
10. 貨物稅也是中央重要的稅收項目之一，從 1954-2003 年都超過 10% 以上，在劉進慶(1992)的研究中，他發現大眾日用品的稅率特別高，尤其是本身產糖的台灣，砂糖稅竟高達驚人的 60%，此外，大眾必需品、纖維品的稅率也相當高。整體而言，一般的大眾日用品---糖類、纖維品、水泥，這三種商品的貨物稅，是整個貨物稅收入來源的主要支柱。這裡值得再細入研究的，糖類的高貨物稅是不是國營的台糖對農民及消費大眾一種「稅式搜刮」？而纖維及水泥這些民生物資的高貨物稅，是不是反映了發展型國家在進口替代時期為了扶植所需的基礎民生工業的稅制安排呢？這些問題都有待未來的研究加以釐清。此外，由於貨物稅係對貨品或勞務的交易課稅，其稅負構成貨品或勞務的成本或費用，藉售價之調整，而轉嫁於消費者的可能性很大，在其性質上，屬於所謂的間接稅。這個稅目的可轉嫁性格，也因此涉及公平性的規範問題，如前所述，貨物稅中的大宗多屬對民生必需品的課稅，對於這些一般民生必需品，無論是小額所得者或大額所得者，其消費量並無太大差異，因此，貨物稅這個稅目不能以所得的大小成比例課稅，有時貧者甚至要較富者負擔更多，顯示出貨物稅的「累退性格」。
11. 同許多其他稅種一樣，所得稅也是為了因應戰爭的需要而開徵的，1799 年在英國為了資助反法戰爭，英國第一次引進了所得稅，1802 年戰爭結束後停徵，1803 年戰爭再度爆發，所得稅又重新開徵。1815 年，拿破崙徹底失敗後戰爭停息，所得稅再度廢止，1842 年第三次恢復所得稅一直至今。一般說來，個人所得稅分別在英德兩國以不同的型態而發展成為兩大不同的主流，如前所述，英國型的所得稅，是為籌措戰時經費所首創；德國型的所得稅則可追溯至 1851 年的「階級稅」及「階級所得稅」。所得稅到了 20 世紀初葉開始步入成熟階段，所得稅因有稅收豐富的特性，因此被認為是最能適應現代高度發展國家財政需要的租稅。在個人所得稅的發展史中主要有三點趨勢：1. 由臨時稅性質發展為經常稅性質；2. 由比例稅率發展為累進稅率；3. 由分類或個別所得稅發展到綜合或一般所得稅。從財政社會學的觀點來看，所得稅以所得為測量納稅能力的標準，較之以財產、消費或收益為標準，更能符合公平正義的觀念。此外，所得稅對於國民所得的畸形分配現象，可以發揮所得再分配的機能。從資料來看，所得稅在 2003 年佔稅入的 32.8%，較諸 1954 年的

8.5%成長了約四倍，是所有稅目中成長最快的，十分顯著。從財政社會學的觀點來看，這彰顯了台灣的財政體制從以間接稅為中心轉型為以直接稅為主體的財政體制。從國家理論的觀點來看，個人所得稅的有效徵收，是與國家的基礎行政能力(infrastructure power)有關的，因為，要有效地徵收個人所得稅，不但需要高度的全民共識，就如同 Levi 所說的「準自願性的順服」，更重要地是國家要有高度的監控(surveillance)和穿透社會的能力才能真正地有效課稅。相較來看，間接稅較容易課徵，特別是像關稅只需在特定的入關關口，對進口貨品即可輕易徵收其進口稅。因此，對監控和穿透能力較低的國家來說，就容易仰賴間接稅作為主要的稅入來源；而對監控和穿透社會能力高的國家來說，直接稅是更順理成章的主要稅收項目。

12. 最後，在台灣中央政府的歲入結構中，非徵稅收入（主要包括國營企業上繳的利潤，以及由專賣產品所上繳的利潤佔很大比例）在 1955 年時佔 32.3%，到了 1980 年佔 31.4%，在 1990 佔 27.2%，到 2002 年佔 33.2%，自戰後貫時性的來看約佔 30%左右（表 7、圖 4）。換句話說，在台灣歲入結構中，除了租稅外國營企業和專賣事業獲取的收入，佔中央歲入很大的比重，這導致所得稅、貨物稅等所佔的比重相對較低，這大概也可以解釋台灣稅負率低的主要原因之一。在台灣的財政體制，以間接稅為中心向直接稅的變動過程中，人均所得的稅負率（賦稅收入佔國民所得的比重）到 1987 年為止的確是下降了，從財政部可取得的資料顯示，從 1979 年的 22.0%下降到 1987 年的 16.1%，足足下降了 5.9%。但 1988 年以後，稅負率開始提高，1988-1995 年間的稅負率平均約 20%，之後開始逐年下降，到 2003 年降至 13.7%（見前表 4、圖 1）。稅負率的變化，在未來值得細加研究，特別是稅負率的下降，到底是政府政策意圖所帶來的結果，還是國民所得的提高率與租稅體系缺乏連動的象徵？甚至在跨國比較上的意涵（表 8、圖 5）？這都有待進一步的驗證。

5. 政府支出結構

現在讓我們從政府財政的收入端轉向對預算支出的部分進行分析。根據德國經濟學家 Adolph Wagner 在 1880 年代所提出的「華格納法則」，他認為國家的公共支出將會不斷地持續增加。這個法則如今還有分析上的效力嗎？根據資料顯示，政府支出佔 GNP 的比率在 1950 年代、60 年代、70 年代、80 年代與 90 年代，分別為 20.5%、21.1%、23.2%、23.0%與 26.3%。這顯示這套公共支出成長的法則在台灣過去五十年來的財政發展仍然具有解釋上的效度，財政支出佔 GNP 的比重在過去五十年來確實有或多或少的成長趨勢。然而，與此趨勢相矛盾的現象則是國家歲入並未有相對應的成長，這因此導致了重大的債務問題（尤其在 1987 年以後），這龐大的債務佔 GNP 的比重從 1987 年的 2.88%快速地成長到 2003 年的 32.22%。無論台灣是即將進入財政危機的狀態或者這赤字僅是一種循環性、結構性的赤字，它都是一個重要的警訊。而台灣是否逐漸邁向成為

一個「債務導向」(debt-oriented)的國家仍有待我們觀察。

4. 根據資料顯示(表 9、圖 6)，中央歲出結構的第一特徵，是國防經費佔全體政府支出的大部分比重，根據資料顯示在 1955-1970 年之間，所佔比重大約在 30%-50%之間，可說是最大筆的國家預算支出項目。到了 1970-1990 年之間，其比重則約分佈在 20%-30%之間，相對前期有下降趨勢，至於進入整個 1990 年代以後，國防支出繼續陡降，大約分佈在 10%-20%之間，到 2001 年時已經下降到了 10.9%。國防預算在過去獨占鰲頭的情況，說明了戰後至 1980 年代的財政體制是一種軍事財政，這是由於國共內戰與國際冷戰結構所繼承的歷史格局使然。 Charles Tilly 曾說：「戰爭造就了國家」，因為對戰爭的啟動必須從國家所管轄的人口中淬取資源，並且促進資本積累，以防軍需不足時不會求貸無門。因此在 Tilly 所分析的歐洲國家形成過程中，啟動戰爭、淬取資源和資本積累三者是交互作用的，權力的擁有者並沒有清楚地意圖要去創造國家，他們也沒有預知國家會從啟動戰爭、淬取資源和資本積累的互動中浮現。而是，為了要使戰爭的獲勝，他們試圖找尋更多的資本，以炒短線的方式征服他者以取得資本，或變賣財產、或威嚇橫奪資本的積累者，然而，長期地來看，為了達到軍需的要求，到最後都不得不建立起對資本家常態型的課稅。戰後的台灣國共對峙情況下，國府在遷台初期甫經戰亂的台灣根本缺乏充分的生產經濟剩餘，其財政動員仍然不敷軍事所需，幸有美援的及時挹注才得以度過難關。王振寰曾根據 Jacoby 的研究指出，在 1950 年到 1965 年的美援期間，美國政府幾乎幫國府支出了 60.8-70.15%的軍事國防費用，可見當時國府的財政機器仍然是不敷軍事開支而顯得捉襟見肘。
5. 從「經濟發展支出」的項目來看，在進入 1970 年代中期以後便呈現成長趨勢，從 1970 年的 18.6%成長到 1981 年的 34.1%，到了 1989 年更暴增至 44.8%，是該年所有支出中比例最高的項目，這主要是因為當時政府推動六年國家計劃所致。
6. 從「社會安全支出」項目來看，在 1980 年代以前幾乎都在 10%或者更低的比重，然而在進入 1980 年代以後就呈現逐年成長的趨勢，到 1990 年已經成長到 18.6%。而到了 1990 年代中期以後社會安全支出陡然地快速增加，從 1995 年的 21.7%增加到 2001 年的 30.0%，這主要和全民健保的開辦有所關連。

6. 財政赤字的惡化

「財政為庶政之母」，財政體質的健全與否，攸關一個國家總體經濟發展。財政穩健向來是台灣經濟發展的特色。²⁰自 1950 年首次編製中央政府總預算以

²⁰ 從 1951 到 1987 年，財政赤字占國內生產毛額(GDP)的比率為 0.37%，赤字規模很小。台灣財政的保守性格，與國民政府在戰後十年，從大陸到台灣，民生凋蔽，財政拮据，赤字猛增，通

來，迄 1990 年止，平均各級政府儲蓄（經常收入減經常支出之餘額）占經常收入之比率高達四分之一（24.9%），供作資本支出的財源。保守與嚴峻的財政政策使得台灣在 1990 年前，不管在已發展國家和發展中國家中都躋身為全世界最低的債務比（debt/GDP ratio）國家之一。學者們大都承認財政政策對台灣的總體經濟面的穩定功不可沒，不但造成了低通貨膨脹率，也使得台灣得以採行有利於出口導向的匯率政策（Cheng and Haggard 2001；韋端 1999）。

在財政收支方面，賦稅收入為我國目前歲入的主要來源。以各級政府最大宗賦稅收入占政府支出的比例為例，我們可以看出國家汲取財政能力（extraction capacity）的衰退。這個比例已由 1970 年代的 79.14%，80 年代的 68.86%，到 90 年代遞減為 58.99%。又政府支出之規模自 1990 至 1999 的 10 年中（政黨輪替前）年平均成長率約 8.33%，雖低於 1980 年代年平均長率的 14.25%，但因同期間實質收入年平均成長率僅 7.34%，尚不及支出規模成長幅度，造成收支短差擴大。1990 年代平均各級政府之赤字比重高達 19.05%，遠高於 1980 年代之 6.41%（表 10、表 11、圖 7）。

整體而言，1950-1989 的四十年間，中央政府累積歲計賸餘超過二千億元，累積債務餘額則僅 1910 億元，占國民生產毛額（GNP）5.0%，較諸其它國家，財政狀況可謂相當穩健，同時經濟成長率也平均高達 8.9%。如果我們從行政院主計處的資料來檢視，1989 年可視為我國財政收支重要的分水嶺，當年度中央政府財政零赤字。爾後因徵收公共設施保留地、回收戰士授田証、推動六年國建、採購高性能戰機、加速重大交通建設及擴增社會福利支出等重大經社政務推動下，歲出規模不斷膨脹，實質歲入卻無法相應增加，導致赤字持續擴張，債務餘額大幅攀升，財政迅速惡化。

造成政府儲蓄急遽下降的原因是經常支出的升幅遠大於經常收入。而這又和 1980 年代選舉日趨白熱化的政治環境高度相關。為了爭取選票贏得選舉，舉凡減輕人民稅負，規費、保險等支出的法案陸續推出，政府歲入自然減縮；相反地，凡是增加人民福利、補貼、所得和公共財的計畫執行，政府歲出當然擴增。至此，財政收入可謂產生了結構性的改變，過去以平衡預算為基礎的穩健財政政策（促成物價穩定和民間可支配所得的擴增，帶動經濟成長、充分就業和所得平均分配）已一去不復返了，並轉為赤字及調節景氣之功能預算（韋端，1999）。

近四年來，民進黨政府為「拚經濟」，已採取一些方案及措施，例如「綠色矽島經濟發展藍圖」、「擴大內需方案」、「知識經濟」、「全球運籌中心」、「Taiwan Double」、「新世紀經濟發展計畫」、「8100 台灣啟動」、「投資台灣優先具體方案」、「挑戰 2008：國家發展重點計畫」、「公共服務擴大就業計畫」、「擴大公共建設振興經濟方案」等。這些「拚經濟」的各種方案琳瑯滿目，然要言之，皆直接地與間接地企圖去降低高失業率有關。而最核心的政策指導原則則是凱因斯式的（Keynesian）的「功能財政」，即採取擴張性財政政策，擴大公共投資、減稅、

貨膨脹如脫韁之馬的痛苦歷史經驗息息相關，表現在政府財政上，無不以「量入為出」的穩健作風為最高的指導原則。（吳挺鋒，2003）

舉債，希望透過赤字財政及有效需求的增加，產生乘數效果（multiplier effect），進而增加生產與就業。²¹然而就目前所採用的「減稅」和「公債」的政策工具而言，都是值得商榷和再斟酌的。如同某些學者指出的，減稅果真能刺激民間的消費與投資，增加所得與擴大稅基，進而產生稅收的自償性嗎？至於公債的發行又常因舉債較加稅容易而助長政府支出的浮濫，破壞該有的財政紀律（孫克難，2003）。

再者，就理論上而言，財政赤字有二種，一種是因景氣循環變化影響政府收入而產生的「循環性」財政赤字，凱因斯式的「功能財政」即是針對財政平衡的追求，企圖由年度平衡轉為景氣循環周期的平衡。但另一種赤字則是「結構性」財政赤字，像是錢坑法案通過立法，可能一輩子都無法擺脫赤字壓力。觀諸近年來政府財政赤字的主要原因就是稅收沒有隨經濟同步成長，造成稅收的所得彈性嚴重偏低，大約只有 0.5，²²使得國民租稅負擔率（稅收占 GDP 之比率）持續降低，由 1990 年的 20.6%，降至 2003 年的 12.7%，儼然成為財政惡化的原因。依據行政院主計處的調查研究，此種租稅負擔率在全球 107 個國家中已倒數第一。再以 2000 年 OECD 國家為例，不含社會安全稅在內的國民租稅負擔率，平均數為 27.9%，其中丹麥最高，比例是 46.5%，歐盟平均為 30.1%，美國為 22.7%，韓國為 21.8%，日本為 17.2%，墨西哥最低，只有 15.4%，卻仍較我國為高。賦稅負擔率續下降，亦導致政府施政所需財源漸趨困窘，歲出規模日益緊縮。以此 12.3% 的賦稅負擔率支應占 GDP 24% 的政府支出所需，這樣的赤字是循環性的抑或是結構性的赤字，答案已呼之欲出。這也隱含著如果現在台灣遭遇的是循環性赤字，那麼只要拚經濟，經濟好了自然可以改善財政赤字，但如果台灣遭遇的是結構性赤字，則只靠拚經濟恐難畢其功於一役。

整體而言，我們可由三方面看出目前政府所遭遇的財政困境：

- (4) 政府支出的賦稅依存度持續下降。在 1980 年以前，政府支出有七成以上靠賦稅因應，1990 年代在六、七成間，在 2000 年已降至只有 57%，這是政府財源相當不穩定的具體呈現，以致財政缺口愈來愈難彌平。造成此一現象的原因，不僅是政府沒有開徵新稅或加稅，更與近年實施多項減稅措施有關，包括所得稅、營業稅、貨物稅、契稅、土增稅等，每年稅收減少一、二千億元，已到無稅不減的地步。反觀世界主要國家近十年來的國民租稅負擔率均在上升，我們卻持續下降。在經濟持續成長時，稅收的成長率只有所得成長率的一半，而在經濟衰退時，稅收減少的速度較所得減少

²¹ 1930 年世界經濟大恐慌，凱因斯極力主張，賦稅財政可作為刺激消費、增加有效需求、促進經濟成長之工具。戰後各國百廢待舉，為恢復經濟繁榮，在凱因斯之主張下，莫不以特別的租稅減免作為獎勵投資的方式之一。

²² 賦稅收入之所得彈性衡量租稅收入與所得水準變動的相對比例，例如彈性大於一，即表示隨著所得增加，賦稅收入亦隨之成長，且成長比率較所得之增加率為高。如果彈性等於一，則表示稅收增加率相對落後於所得增加率。

為快。台灣稅制不但對財政缺乏貢獻，也喪失自動穩定經濟的功能。²³

- (5) 政府支出增加。²⁴隨著政府大力推動多項公共建設，各級政府支出占國內生產毛額（GDP）的比例持續上升。其中人事費不斷膨脹，占政府總支出比重遠較日本、韓國、新加坡為高。行政院主計處統計，1980年前，我國各級政府歲出淨額占GDP比率平均低於25%；1990年起，隨著政府大力推動六年國建計畫、十二項建設、軍機採購及陸續開辦全民健保等各項社會福利措施，近年此一比率已急速躍升至30%以上。
- (6) 龐大的債務。我國近三年來債務快速的增加，幾乎是過去十年累計未償債務的兩倍。根據主計處的統計，2000年國民黨政權移交時的中央政府債務餘額是2.36兆，但是在2001債務增加約3500億，2002年約2000億，2003年約3100億，以及2004年增加2200億，短短四年中，中央政府就增加了1.07兆的債務，占GDP的比重增加了10個百分點以上（2003-09-23/聯合報/A2版/焦點），債務累積數也由2.3兆元增加到3.4兆元²⁵。政府餘額債務占GDP比率是觀察政府財政最主要的長期指標。古典經濟學派的學者常言：「國家不消滅公債，公債必消滅國家」。政府長期舉債不但會造成政府債信受損，國家競爭力降低，且會排擠民間投資資金，提高資金成本而壓抑民間的長期投資計畫。再者，因為政府負債過重，每年還本付息支出將會造成財政僵化，排擠經濟發展、教育、國防、社會福利等其它政事支出，扭曲政府有限資源的配置。

如果說低經濟成長率與高失業率是發展掛帥型國家引導經濟成長動能的「能趨疲」徵兆，那麼，財政赤字的惡化是否意味著發展型國家政務支出（特別是針對鞏固國家正當性的社會福利支出方面）的「超荷」警示。台灣自1990年代以來所出現的史無前例地財政赤字現象，因此構成了一個不管在實證研究和理論上亟待解決的謎題（puzzle），什麼樣的因素導致了台灣的財政體制轉型？是否台灣的發展掛帥型國家陷入想同時完成資本積累與正當性的二元困境？台灣是否進入了James O'Connor所指涉的國家財政危機？

一個後進發展型國家的經濟想要起飛的先決條件是必須累積資本，而資本的來源則必須依靠儲蓄，然而戰後台灣的1950年代前後人均所得很低，大部分家庭的所得幾乎全用來消費，因此儲蓄力低，總體儲蓄佔國民生產毛額甚至不到10%。為了要跨越Gerschenkronian Hurdle，國民黨政府乃同時採取抑制消費與鼓勵儲蓄的雙管齊下措施，在抑制消費的租稅措施主要有徵收高關稅和徵收高貨物

²³ 賦稅收入除支應公共支出之需要外，也是政府影響全國總需求水準的重要政策工具。當國內經濟出現膨脹壓力時，財政當局可能提高稅收，期能減少私人消費與投資需要，緩和物價上漲的趨勢。反之，若國內經濟處於低潮，政府可能減少稅收以刺激有效需求之增加，使經濟復甦。

²⁴ 即是華格納法則（Wagner's Law）：政府支出增加的速度較所得快。

²⁵ 國內最早研究財政的學者裴元領即指出，台灣在1988-93年之間，出現從賦稅導向國家轉向公債導向國家的趨勢。（裴元領，2000）

稅；在鼓勵儲蓄的措施方面政府採用利息所得免稅的措施鼓勵自願性儲蓄，在強制儲蓄方面我國始終未採行如新加坡等國之公積金制度（Central Provident fund），

歷史的回顧，台灣的財政體制的演變可分做三個階段即（1）1949年政府遷台至1959年政府實施獎勵投資條例之前；（2）自1960年至1990年，實施獎勵投資條例時期；（3）1991年以後，廢止獎勵投資條例，改採促進產業升級條例。回顧三個階段租稅政策的演變，基本上是密切配合台灣後進發展的結構變遷，先透過抑制消費與鼓勵儲蓄的租稅措施以達成進口替代之目標。在1968年前台灣對進口產品課徵極高的關稅，最高名目稅率高達160%，即使是各項進口產品的平均稅率也高達44.66%，而課徵高貨物稅的目的不但可徵收更多稅收也具有抑制消費之用（陳聽安，1995）。

在動員儲蓄方面值得注意的是信用合作社（包括農會信用部、漁會信用部佔有重要的地位），地方信用合作社的儲蓄超額部分最後由政府系銀行（台灣省合作金庫）所吸收，另一個重要的儲蓄動員機制則是郵局，遍佈全國鄉鎮大街小巷的郵局可說是國家動員儲蓄的神經末梢。可以說政府在1990年代以前的資源動員模式主要是透過銀行體系去吸收民間存款，經由國營行庫、郵政儲金、與農漁會信用合作社等不同層級的金融機構來完成金融資本積累，其中基層金融機構的部分更是深入社會扮演著榨取農業部門剩餘資源的主要工具性角色，這也是國家的「基礎行政能力」(infrastructure power)的展現，國家可以深入地穿透社會，透過基層金融機構，將國家動員和吸收民間儲蓄的能力，伸展到農村的各個角落，在那裡，隱藏著國家強大資金籌措力的真相（詳見黃崇憲、魏少君，2004）。初步進口替代的目標既已達成又朝出口導向的產業政策推進，這大概是發展型國家在戰後積累功能的大概輪廓，此處無法一一詳述。相對於積累功能的另一個重要面向，則是國家透過福利供給以鞏固其統治的正當性，底下即是一個對台灣福利體制的概要回顧。

7. 福利體制：生產主義式的社會政策體制

要定位台灣的社會政策體制類型，Esping-Andersen 的《福利資本主義的三個世界》可以作為好的出發點，在書中他提供了一個有力的比較分析架構。Esping-Andersen 區分出了三個福利體制類型的群組：自由的、保守的與社會民主的。（表 12）首先，「自由主義式」福利國家主要是受市場邏輯所支配，原則上要求福利不能破壞人民工作的意願，國家鼓勵由私人市場來提供福利（私人保險/職業福利），其典型的國家主要是美國、加拿大、澳洲。其次，「保守主義式」福利國家，強調「社會權利」而市場效率與商品化的邏輯相對被壓抑，私人的保險與職業福利也不受鼓勵。然而，這種社會權利的作法支持了既有的階級與社會地位的分化，其重分配的效果是不顯著的。這類福利國家通常起源於前民主或威

權體制，他們通常使用社會政策作為打壓勞動階級流動的工具。許多例子顯示，保守的福利體制受到教會所形塑，這並且決定了它們對於家庭的保守態度，主要典型國家為奧地利、法國、德國與義大利。第三，「社會民主式」福利國家的體制特徵在於「普遍主義」以及國家對市場的功能的替代，相對於其他體制，社會民主福利國家是負擔全體公民社會權利實現的主要工具。透過普遍式與去商品化的福利國家，來維繫充分就業的社會安全承諾，其典型國家為瑞典、挪威。

從台灣福利體制的實際發展狀況來看，首先，根據林萬億（2000）²⁶的整理，台灣的社會福利發展早期主要是以「軍公教」與「勞工」作為社會安全的涵蓋對象，在具體的做法上則採用「社會保險」模式作為主要的社會政策（表 13）。就比較的觀點來看，早期台灣的福利體制頗類似於 Esping-Andersen（1990）分類中的「保守式福利體制」（conservative welfare regime），這是指一種由國家主導的保險體系，其中私人市場在體制中處於邊陲位置，而社會安全則傾向高度職業性區隔，公務人員尤其具有明顯的特權。（Esping-Andersen，1990：124）雖然台灣並沒有如同德國般的天主教傳統，但是台灣早期極端國家主義的發展以及高度職業區隔的社會安全政策，卻某種程度上說明了台灣福利體制與「保守型福利體制」的親近性。

然而，雖然台灣的社會政策體制某種程度類似於 Esping-Andersen 所建構的「保守主義」類型，但不同之處在於台灣的「發展主義」。在這種條件下，社會權利相對低度發展，階層化的效果也非常有限。普遍而言，台灣的社會政策主要是從屬於經濟發展政策的，所有的社會權利都和生產活動接連在一起，並強化社會生產要素與國家-市場-家庭關係以推動經濟成長。因此，台灣的「福利國家」或許可以更恰當地定義為「生產主義式的社會政策體制」²⁷，其「工作福利」（workfare）性質的導向更甚於「福利」（welfare）導向性質。

作為一個工作型福利國家，國家資源大多流向加速資本積累的部分，以及增加經濟生產力的部分（例如教育、醫療，以便生產出傅柯意義下「有用」的身體）。台灣在工業化的進程中，無可避免地以非民主的方式對組織化的勞工進行壓抑，同時對婦女進行勞動剝削。明顯地，在一個生產驅動以及發展導向的體制中，分配政治在台灣早期的政治場域中是個不被重視的議題。

總之，台灣的社會政策體制是屬於工作福利導向的類型，福利配置的方式主要是受到快速工業化的政策所形塑，金融資源主要都集中在經濟發展的部分，而非所謂「浪費的」或者「非生產性」的福利支出上，因此，相較於那些已經相對發展的社會保險體系，台灣對於孱弱者（非生產性的人口）的社會救助與個人社會服務顯然是低度發展的。這種生產導向的特徵造成了台灣社會安全網的漏洞，

²⁶ 林萬億，2000，〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗〉。收錄於蕭新煌、林國明編，2000，《台灣的社會福利運動》Pp.71-134。台北：巨流。

²⁷ 「生產主義式」（productivist）主要是來自 Holiday（2000）的概念。而 Esping-Andersen 的「資本主義世界」取徑，則將東亞資本主義（日本與東亞四小龍）視為第四組福利資本主義類型，他稱之為「生產主義式的福利資本主義」。（Castles and Mitchell，1992）

國家漠視那些在勞動力市場上缺乏顯著價值的人們之社會權利，不過，這樣的情況在進入 1980 年代末期的民主化運動之後開始有了不同。

進入 1990 年代以後，正當先進工業化民主國家開始大幅對社會福利進行撤退與刪減之際，台灣卻反其道而行，開始將許多福利計畫加以制度化，並擴張福利的涵蓋範圍，將工人、其家庭以及弱勢團體都納入福利給付的對象。而隨著加入社會保險人數的增加以及社會救助給付的擴張，使得國家的社會福利支出也急遽地快速增加，政府預算中社會福利支出的比重從 1980 年的 11.1% 增加到 1999 年的 24.7%，而其佔 GNP 的比重則從 2.9% 增加到 6.1% (Taiwan Statistical Data Book, 2000)。另外，在整個社會福利支出的百分比結構中，從 1995 年以來社會保險就是支出排名最高的項目，到 1998 年已經佔據了全體社會福利支出的 45%，其後則是福利服務支出 (38.2%)，以及社會救助支出 (12.5%)。總而言之，社會支出明顯地是一項國家新增加的財政負擔，因為同一時期財政體制的歲入端並未有相對應的增加。

8. 功能的相容性論題

如果我們回到一開始引導本文發展的 O'Connor 之論點，在這裡有一些初步的發現可以提出來討論。首先，明顯地如今發展型國家確實必須同時去滿足積累與正當性的功能，在 1990 年代中期以前，政府支出占經濟發展的比重明顯高過於社會安全支出，但如今此景已然不在。在積累與正當性之間「功能上的相容性」(functional compatibility) 的緊張，已經成為先進資本主義國家必須經常面對的重要問題。明顯地，在台灣過去這樣一個以生產導向取代分配導向的體制中，分配政治可說是被發展型國家所忽視或冷落的議題。不過，在持續的政治民主化以及市民社會的浮現過程中，民主化究竟對發展主義造成了什麼樣的效應？一個伴隨著福利政策需求的民主能夠與發展型國家的高度成長目標相容嗎？這將會是對台灣發展型國家的重大考驗。因為發展型國家是一種高度權威性格的國家類型，它往往會忽視重分配的需求，然而這點和民主政治卻是高度不相容的。這樣的國家不能也不會去回應分配政治的訴求，因為這些訴求有違於經濟發展的目標。

因此，我認為發展型國家在進入 1990 年代以後在生產條件（積累功能）與政治生活的期待（正當性功能）之間，開始出現矛盾不相容的徵兆。發展型國家的處境就如同在流沙上的利維坦，坎陷於積累與正當性的矛盾之間。

表 4：國民租稅負擔率指標

單位：%

年	賦稅收入/GNP	賦稅收入/GDP	賦稅收入/NI	賦稅收入/ 各級政府支出淨額
1979	20.2	20.2	22.0	89.3
1980	19.6	19.6	21.3	76.8
1981	19.3	19.2	21.0	74.0
1982	18.4	18.3	20.1	69.4
1983	17.2	17.2	18.9	69.9
1984	17.1	17.1	18.7	75.7
1985	16.1	16.4	17.7	72.3
1986	15.0	15.3	16.5	65.2
1987	14.7	15.1	16.1	71.9
1988	16.2	16.6	17.8	76.8
1989	17.8	18.2	19.5	56.1
1990	20.1	20.6	21.9	77.2
1991	17.4	17.9	19.1	63.4
1992	18.6	19.0	20.4	62.0
1993	18.2	18.6	19.9	59.5
1994	17.9	18.2	19.6	61.7
1995	18.0	18.3	19.7	64.5
1996	16.1	16.3	17.5	65.0
1997	15.7	15.9	17.2	67.7
1998	16.0	16.1	17.4	70.1
1999	14.7	14.8	16.1	66.1
2000	13.2	13.4	14.5	61.4
2001	13.0	13.2	14.4	55.4
2002	12.3	12.6	13.6	55.7
2003	12.3	12.7	13.7	-

資料來源：財政部網站

圖 1：Tax Revenue/GNP,GDP,NI

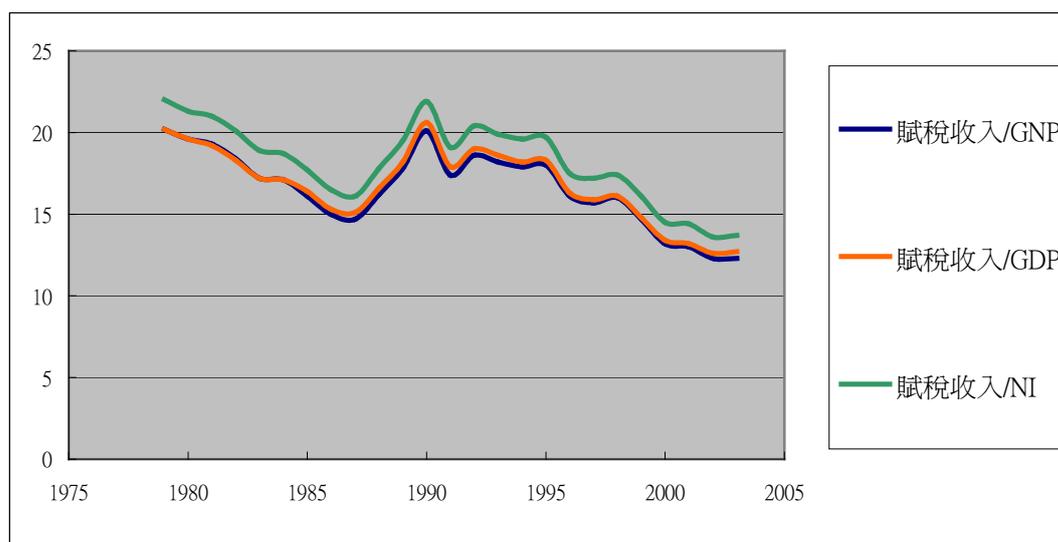


表 5：各級政府收入結構（按來源別）

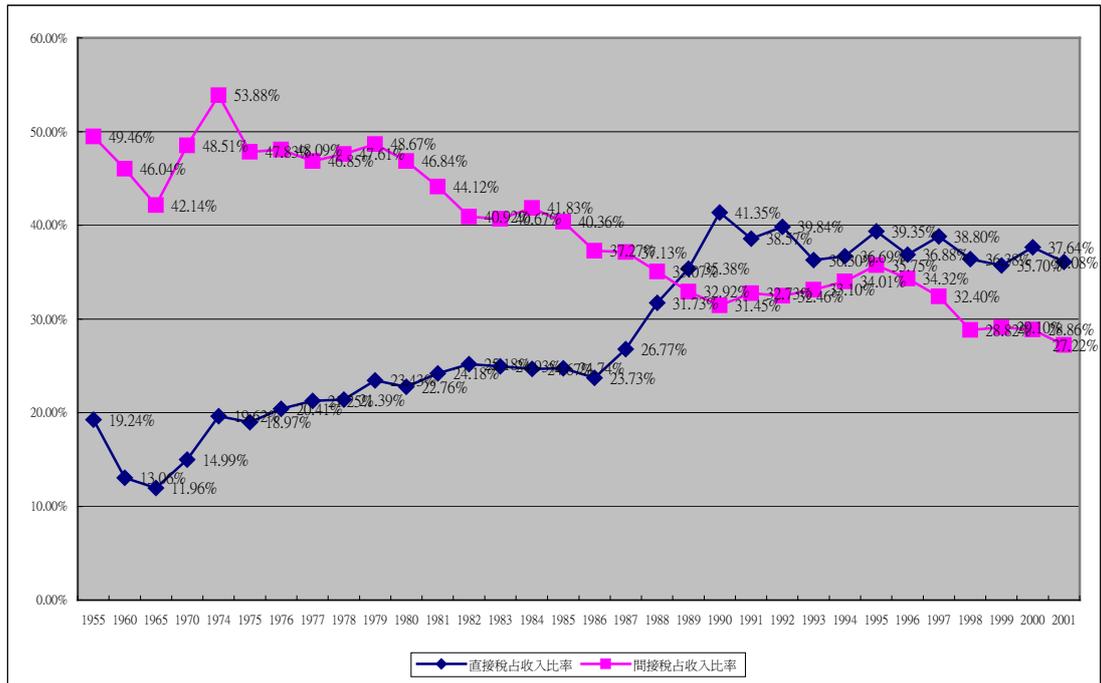
單位：%

年度	直接稅收入	間接稅收入	獨占與專賣收入	營業盈餘與事業收入	規費與罰款收入	財產收入	財產收入
1955	19.2%	49.5%	15.2%	4.1%	2.6%	2.4%	100%
1960	13.1%	46.0%	16.1%	9.8%	2.3%	3.3%	100%
1965	12.0%	42.1%	14.8%	14.0%	3.7%	6.9%	100%
1970	15.0%	48.5%	12.4%	10.2%	4.5%	4.8%	100%
1974	19.6%	53.9%	7.2%	9.0%	4.6%	2.8%	100%
1975	19.0%	47.8%	10.4%	11.3%	5.1%	3.2%	100%
1976	20.4%	48.1%	9.5%	10.6%	4.9%	3.2%	100%
1977	21.2%	46.9%	9.2%	10.3%	5.4%	2.8%	100%
1978	21.4%	47.6%	8.9%	10.1%	5.2%	3.4%	100%
1979	23.4%	48.7%	7.7%	8.2%	4.7%	3.3%	100%
1980	22.8%	46.8%	7.1%	9.7%	4.6%	4.3%	100%
1981	24.2%	44.1%	8.2%	10.0%	4.4%	5.5%	100%
1982	25.2%	40.9%	8.3%	12.2%	4.0%	4.7%	100%
1983	24.9%	40.7%	8.7%	13.1%	4.6%	3.4%	100%
1984	24.7%	41.8%	7.8%	12.2%	5.0%	2.9%	100%
1985	24.7%	40.4%	7.7%	14.2%	5.1%	2.5%	100%
1986	23.7%	37.3%	7.7%	17.0%	4.9%	3.5%	100%
1987	26.8%	37.1%	7.1%	15.8%	4.6%	3.5%	100%
1988	31.7%	35.1%	6.1%	14.6%	4.0%	4.0%	100%
1989	35.4%	32.9%	5.2%	13.9%	3.8%	3.8%	100%

1990	41.4%	31.4%	4.8%	11.1%	3.4%	3.9%	100%
1991	38.6%	32.7%	5.7%	9.0%	3.6%	5.6%	100%
1992	39.8%	32.5%	4.7%	11.2%	4.2%	3.7%	100%
1993	36.3%	33.1%	4.4%	11.8%	5.1%	5.7%	100%
1994	36.7%	34.0%	4.3%	12.3%	4.6%	4.8%	100%
1995	39.4%	35.7%	3.9%	9.1%	5.6%	3.3%	100%
1996	36.9%	34.3%	3.5%	11.3%	5.7%	4.3%	100%
1997	38.8%	32.4%	3.4%	10.6%	5.8%	5.6%	100%
1998	36.4%	28.8%	2.8%	17.6%	5.2%	6.5%	100%
1999	35.7%	29.1%	2.8%	16.2%	5.3%	8.1%	100%
2000	37.6%	28.9%	2.8%	16.5%	6.2%	4.7%	100%
2001	36.1%	27.2%	3.0%	18.3%	6.3%	5.7%	100%

資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

圖 2：間接稅與直接稅占賦稅收入比較圖



資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

表 6：賦稅與專賣歲入結構（摘要）

單位：%

	關稅	貨物稅	所得稅	菸酒專賣歲入
1954	23.3	9.4	8.9	20.6

1955	21.5	9.4	12.2	18.1
1960	18.4	10.2	10.4	21.4
1965	22.8	13.6	9.0	21.5
1970	23.4	17.1	9.4	16.4
1974	28.0	15.6	15.5	8.9
1975	24.1	14.4	16.8	13.5
1976	23.9	14.4	15.1	12.1
1977	23.0	14.0	16.2	11.9
1978	23.8	14.2	16.3	11.4
1979	24.3	14.9	16.2	9.6
1980	21.8	15.9	17.2	9.2
1981	18.3	15.6	18.5	10.8
1982	16.7	14.3	19.4	11.1
1983	16.2	14.1	19.0	11.7
1984	17.6	14.2	17.7	10.5
1985	16.9	13.8	19.2	10.6
1986	15.9	12.3	19.8	11.2
1987	16.5	11.2	19.8	10.0
1988	14.1	11.8	22.1	8.3
1989	13.2	11.8	23.2	7.0
1990	9.7	10	26.6	6.2
1991	9.8	10.6	24.0	7.4
1992	9.1	11.7	22.3	6.0
1993	9.6	13.1	22.7	5.9
1994	9.1	12.8	23.6	5.7
1995	9.4	12.7	25.9	5.0
1996	8.7	12.9	28.7	4.7
1997	8.1	11.5	27.8	4.6
1998	8.2	10.8	28.5	4.1
1999	7.6	10.7	31.9	4.1
2000	8.1	11.4	31.6	4.0
2001	7.4	10.6	38.1	4.6
2002	7.0	11.7	32.1	-
2003	6.6	11.7	32.8	-

資料來源：CEPD(2004), Taiwan Statistical Data Book.

圖 3：賦稅與專賣歲入結構（摘要）

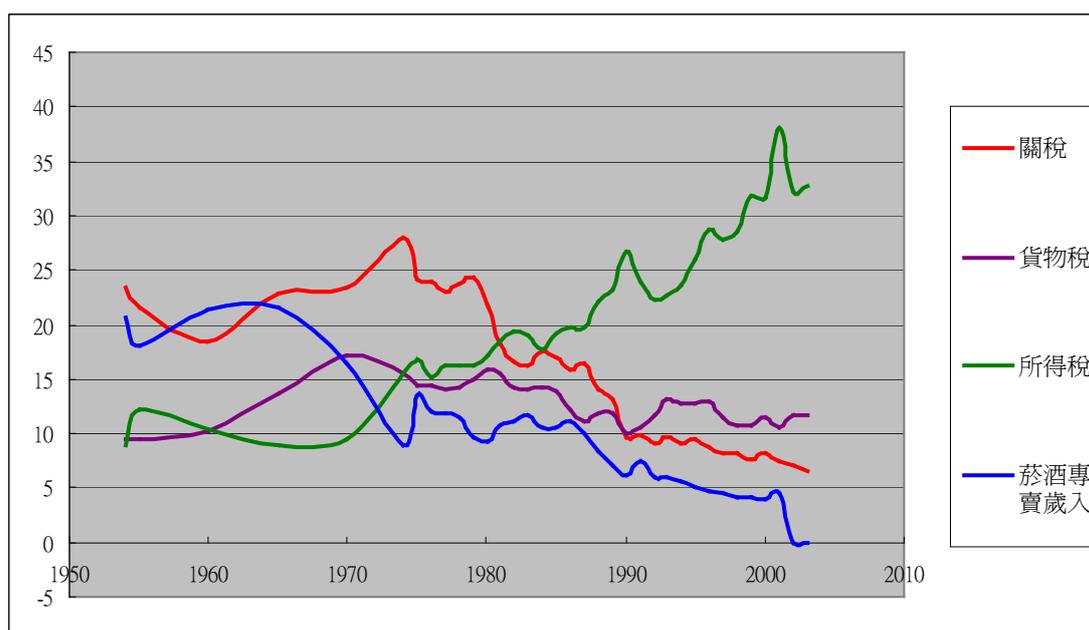


表 7：各級政府歲入結構百分比

單位：%

年	賦稅收入	專賣收入	國營企業 盈餘收入	罰款與規費	國有財產 收入	其他	總計
1955	68.7	15.2	4.1	2.6	2.4	7.1	100
1960	59.1	16.1	9.8	2.3	3.3	9.4	100
1965	54.1	14.8	14.0	3.7	6.9	6.5	100
1970	63.5	12.4	10.2	4.5	4.8	4.5	100
1975	66.8	10.4	11.3	5.1	3.2	3.2	100
1976	68.5	9.5	10.6	4.9	3.2	3.3	100
1977	68.1	9.2	10.3	5.4	2.8	4.2	100
1978	69.0	8.9	10.1	5.2	3.4	3.4	100
1979	72.1	7.7	8.2	4.7	3.3	4.0	100
1980	69.6	7.1	9.7	4.6	4.3	4.7	100
1981	68.3	8.2	10.0	4.4	5.5	3.6	100
1982	66.1	8.3	12.2	4.0	4.7	4.7	100
1983	65.6	8.7	13.1	4.6	3.4	4.7	100
1984	66.5	7.8	12.2	5.0	2.9	5.6	100
1985	65.1	7.7	14.2	5.1	2.5	5.5	100
1986	61.0	7.7	17.0	4.9	3.5	5.8	100
1987	63.9	7.1	15.8	4.6	3.5	5.2	100
1988	66.8	6.1	14.6	4.0	4.0	4.5	100
1989	68.3	5.2	13.9	3.8	3.8	5.0	100

1990	72.8	4.8	11.1	3.4	3.9	4.0	100
1991	71.3	5.7	9.0	3.6	5.6	4.8	100
1992	72.3	4.7	11.2	4.2	3.7	3.9	100
1993	69.4	4.4	11.8	5.1	5.7	3.6	100
1994	70.7	4.3	12.3	4.6	4.8	3.2	100
1995	75.1	3.9	9.1	5.6	3.3	3.0	100
1996	71.2	3.5	11.3	5.7	4.3	4.0	100
1997	71.2	3.4	10.6	5.8	5.6	3.5	100
1998	65.2	2.8	17.6	5.2	6.5	2.6	100
1999	64.8	2.8	16.2	5.3	8.1	2.8	100
2000	66.5	2.8	16.5	6.2	4.7	3.3	100
2001	63.3	3.0	18.3	6.3	5.7	3.4	100
2002	66.8	0.02	14.6	9.5	5.0	4.0	100

資料來源：CEPD(2004), Taiwan Statistical Data Book.

圖 4：各級政府歲入結構百分比

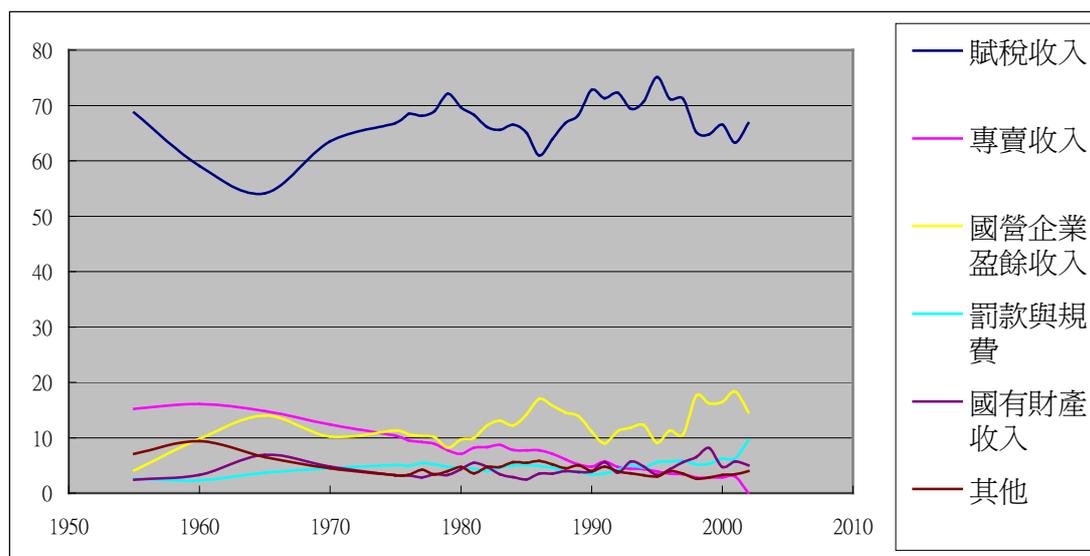


表 8：主要各國賦稅負擔率比較

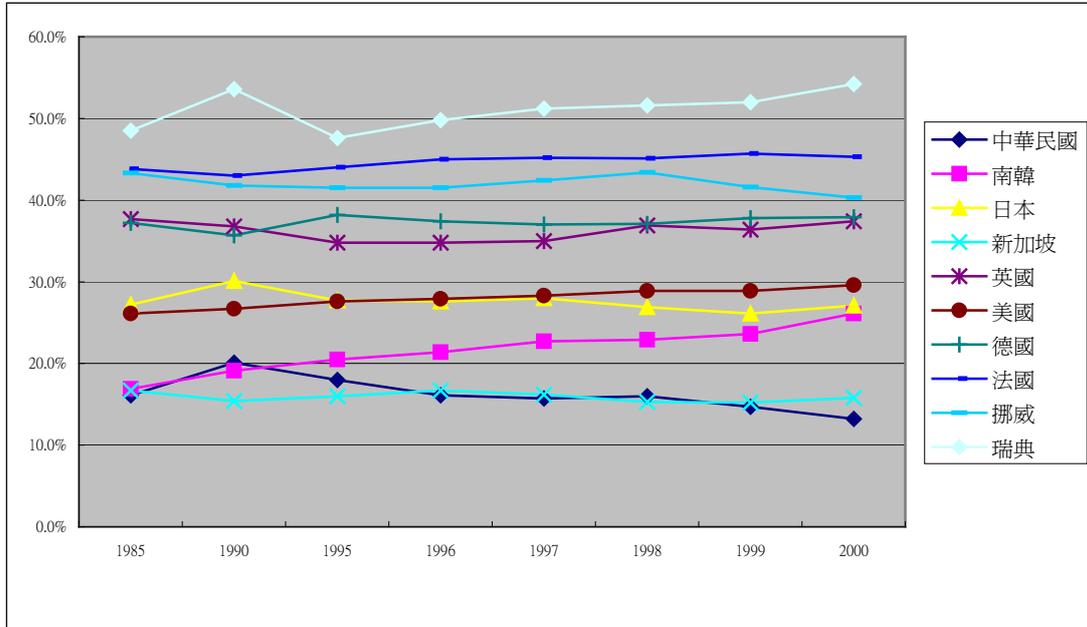
單位：%

年度	台灣	南韓	日本	新加坡	英國	美國	德國	法國	挪威	瑞典
1985	16.1%	16.9%	27.2%	16.7%	37.7%	26.1%	37.2%	43.8%	43.3%	48.5%
1990	20.1%	19.1%	30.1%	15.4%	36.8%	26.7%	35.7%	43.0%	41.8%	53.6%
1995	18.0%	20.5%	27.7%	16.0%	34.8%	27.6%	38.2%	44.0%	41.5%	47.6%
1996	16.1%	21.4%	27.6%	16.7%	34.8%	27.9%	37.4%	45.0%	41.5%	49.8%
1997	15.7%	22.7%	28.0%	16.2%	35.0%	28.3%	37.0%	45.2%	42.4%	51.2%

1998	16.0%	22.9%	26.9%	15.3%	36.9%	28.9%	37.1%	45.1%	43.4%	51.6%
1999	14.7%	23.6%	26.1%	15.2%	36.4%	28.9%	37.8%	45.7%	41.6%	52.0%
2000	13.2%	26.1%	27.1%	15.8%	37.4%	29.6%	37.9%	45.3%	40.3%	54.2%

資料來源：財政部，2003，《中華民國賦稅統計年報》。台北：財政部。

圖 5：主要各國賦稅負擔比較



資料來源：財政部，2003，《中華民國賦稅統計年報》。台北：財政部。

表 9：按政事別各級政府支出結構

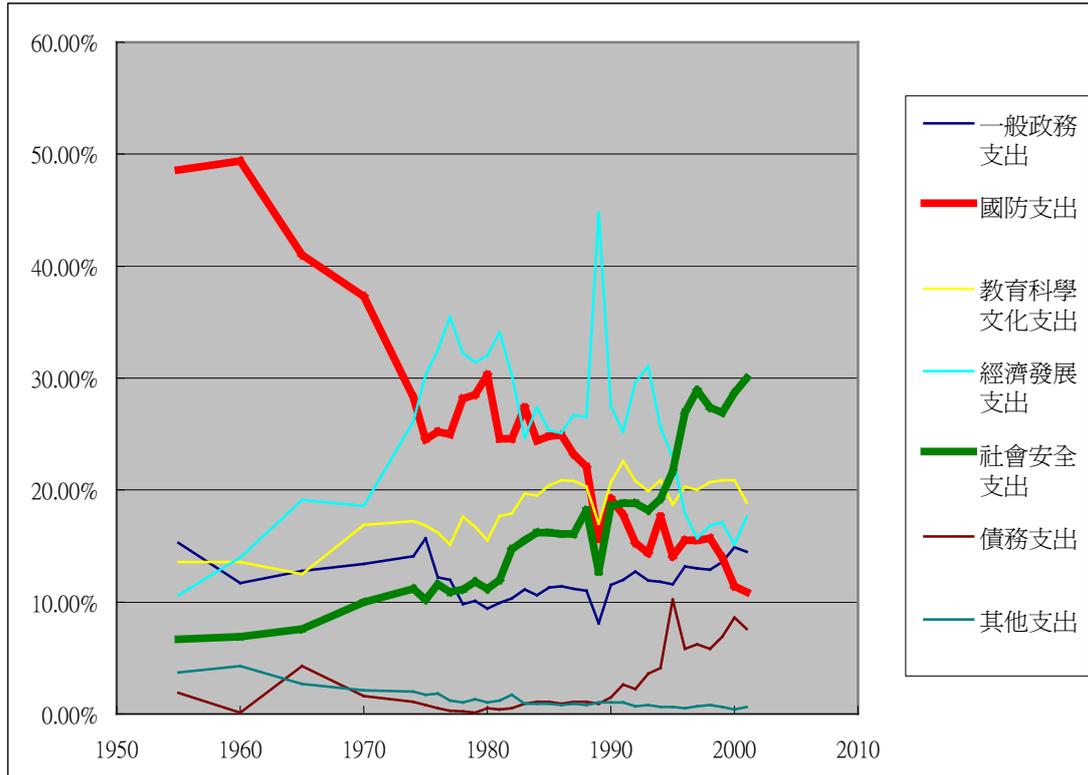
單位：%

年度	一般政務支出	國防支出	教育科學文化支出	經濟發展支出	社會安全支出	債務支出	其他支出	合計
1955	15.3%	48.6%	13.6%	10.6%	6.7%	1.9%	3.7%	100.0%
1960	11.7%	49.4%	13.6%	14.0%	6.9%	0.1%	4.3%	100.0%
1965	12.8%	41.0%	12.5%	19.1%	7.6%	4.3%	2.7%	100.0%
1970	13.4%	37.3%	16.9%	18.6%	10.0%	1.6%	2.1%	100.0%
1974	14.1%	28.3%	17.2%	26.1%	11.2%	1.1%	2.0%	100.0%
1975	15.7%	24.5%	16.8%	30.3%	10.2%	0.8%	1.7%	100.0%
1976	12.2%	25.2%	16.2%	32.5%	11.6%	0.5%	1.8%	100.0%
1977	12.0%	25.0%	15.1%	35.5%	10.9%	0.3%	1.2%	100.0%
1978	9.8%	28.2%	17.6%	32.2%	11.1%	0.2%	1.0%	100.0%
1979	10.1%	28.5%	16.7%	31.4%	11.8%	0.1%	1.3%	100.0%
1980	9.4%	30.3%	15.5%	32.0%	11.2%	0.5%	1.0%	100.0%
1981	9.9%	24.6%	17.7%	34.1%	12.0%	0.4%	1.2%	100.0%

1982	10.3%	24.6%	17.9%	30.3%	14.7%	0.5%	1.7%	100.0%
1983	11.1%	27.4%	19.7%	24.7%	15.5%	0.9%	0.9%	100.0%
1984	10.6%	24.4%	19.5%	27.4%	16.2%	1.1%	0.9%	100.0%
1985	11.3%	24.8%	20.4%	25.3%	16.2%	1.1%	0.9%	100.0%
1986	11.4%	24.9%	20.9%	25.1%	16.1%	0.9%	0.8%	100.0%
1987	11.2%	23.2%	20.8%	26.7%	16.1%	1.1%	0.9%	100.0%
1988	11.0%	22.1%	20.3%	26.5%	18.2%	1.1%	0.8%	100.0%
1989	8.1%	15.6%	17.0%	44.8%	12.7%	0.9%	1.0%	100.0%
1990	11.5%	19.2%	20.7%	27.5%	18.6%	1.5%	1.0%	100.0%
1991	12.0%	17.8%	22.6%	25.2%	18.8%	2.6%	1.0%	100.0%
1992	12.7%	15.3%	20.8%	29.6%	18.8%	2.2%	0.7%	100.0%
1993	11.9%	14.4%	19.9%	31.1%	18.2%	3.6%	0.8%	100.0%
1994	11.8%	17.6%	20.9%	25.6%	19.2%	4.1%	0.6%	100.0%
1995	11.6%	14.1%	18.7%	22.9%	21.7%	10.2%	0.6%	100.0%
1996	13.2%	15.5%	20.3%	17.9%	26.9%	5.8%	0.5%	100.0%
1997	13.0%	15.5%	20.0%	15.7%	28.9%	6.2%	0.7%	100.0%
1998	12.9%	15.7%	20.7%	16.8%	27.4%	5.8%	0.8%	100.0%
1999	13.6%	14.0%	20.9%	17.1%	26.9%	6.9%	0.6%	100.0%
2000	14.9%	11.4%	20.9%	15.1%	28.7%	8.6%	0.4%	100.0%
2001	14.5%	10.9%	18.9%	17.6%	30.0%	7.6%	0.6%	100.0%

資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

圖 6：國防與社會安全支出佔各級政府支出比重



資料來源：經建會，2003，Taiwan Statistical Data Book 2003。台北：經建會。

表 10：台灣中央政府債務未償餘額占國內生產毛額（GDP）百分比

單位：新台幣百萬元：%

會計年度	未償餘額	國內生產毛額 (GDP)	債務未償餘額占 GDP 比例
1987	88,250	3,061,327	2.88%
1988	138,425	3,364,610	4.11%
1989	190,082	3,727,581	5.10%
1990	198,843	4,117,771	4.83%
1991	264,726	4,529,632	5.84%
1992	566,117	5,081,111	11.14%
1993	798,732	5,617,904	14.22%
1994	915,310	6,189,140	14.79%
1995	1,102,440	6,730,672	16.38%
1996	1,225,592	7,332,925	16.71%
1997	1,384,382	7,979,378	17.35%
1998	1,384,062	8,679,760	15.95%
1999	1,334,764	9,138,494	14.61%
1999 下半年與 2000 年	2,477,650	9,663,388	25.64%

2001	2,807,718	9,542,301	29.42%
2002	2,897,323	9,478,811	29.72%
2003	3,183,672	9,880,153	32.22%

註：1.本表不包含外債。

2.本表 1987 年到 2002 年為審定決算數，2003 年為預算數（含第一次追加預算）。

3.GDP 資料來源：行政院主計處 2003 年 8 月 15 日資料。

資料來源：財政部國庫署。網址：<http://210.69.165.254/business/business209.asp>；更新日期 2003 年 8 月 21 日。

表 11：中央政府債務餘額占總支出與國民生產毛額（GNP）的比重

單位：%

年	債務餘額對支出總額之比率	債務餘額/GNP
1988	34.3	4.8
1989	36.7	5.4
1990	29.2	5.0
1991	31.5	6.0
1992	52.4	11.0
1993	68.4	14.0
1994	83.9	14.6
1995	95.9	16.2
1996	102.1	16.5
1997	100.1	17.2
1998	110.0	15.8
1999	93.5	14.5
2000	143.4	25.3
2001	162.5	28.9
2002	175.5	29.0
2003	195.1	31.3

資料來源：財政部網站

圖 7：債務占 GDP 的比重

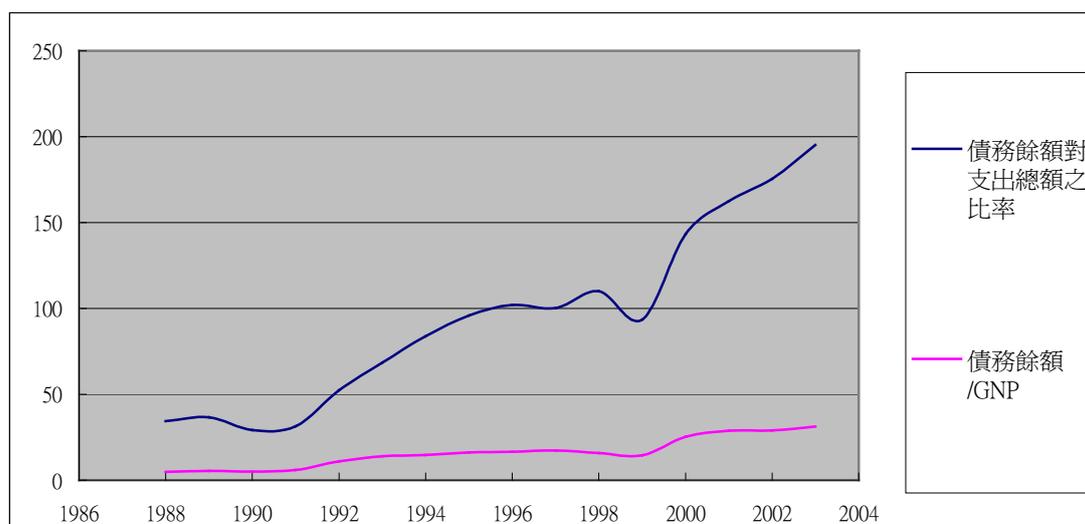


表 12：三種福利國家體制的類型學

	Social Democratic	Conservative	Liberal
代表國家	北歐斯堪地那維亞國家 (瑞典、挪威)	(德國)、奧地利、法國、義大利	(美國)、加拿大、澳洲
去商品化程度	(高) 普遍主義原則	(中) 封建式/統合主義式/極端國家主義式 (etatist)	(低) 市場機制
社會公民權利 (T. H. Marshall, 1950)	追求平等、充分就業，融合福利與工作	維繫既有的傳統社會階層 (缺乏社會權概念的社會階層化)	競爭式的個人主義與階級二分趨勢 (缺乏社會權概念的社會階層化)
Richard Titmuss (1958) pp.76	制度的 (institutional) 普遍性公民權利原則	工業表現成就的 (industrial-achievement) 社會保險傳統	殘補的 (residual) 濟貧法傳統
體制特徵	國家干預	傳統家庭功能	市場機制
年金體制 (公私混合結構) pp.124	普遍主義式由國家主導的體系：以全人口的社會權消除地位特權與市場	組合主義式由國家主導的保險體系：私人市場處於邊緣，社會安全傾向高度職業性區隔 (公務人員特權)	殘補式體系：犧牲社會安全或者公務人員特權 (或兩者)，來維持市場優勢地位
政治權力結構	左翼政黨權力的強大與否 (與天主教、專制對立)	天主教政黨強度與強大專制的和威權的國家關係歷史	由左翼動員程度來說明自由主義階級屬性的降低
提早退休比例 pp.209	低度，婦女勞動參與率高	高度，鼓勵退出勞動市場以降低勞力供給，婦女勞	中度

		動率低	
曠職率	高	低	中
國家在就業結構中的角色 p.217	高	低	中，角色不明顯
戰後的制度模式 p.229-232	強大的普遍式工會、勞工政黨共同建立的「社會協議」模式	「社會市場」模式，結合自由放任市場、以及限制性的財政與貨幣政策	物價穩定為首要目標，採取限制式預算政策加上反通膨的「政治性景氣循環」
對充分就業危機的因應策略 p.246	福利國家成為維持充分就業的主要力量，一方面是直接雇主，另一方面是透過輔助措施	保守主義式的節儉政策混雜著福利國家鼓勵年紀較大勞工離開就業市場	混合政治性循環管理與市場規律
後工業就業成長趨勢（國家角色） p.272	高度專業化的社會福利就業（高）	停滯不活潑的服務業發展（傳統工業經濟）（中）	一方面是傳統工業經濟，另一方面朝向專業主義，尤其是商業相關的服務，第三，娛樂服務之類的「垃圾工作」（低）
體制未來出路	視中產階級的支持與否而定，同時政府必須設法抑制工資	防止服務性就業的成長，而致力於維持逐漸減少的工作	在政府干預最多的地方，「平等主義」顯著

資料來源：整理自 Esping-Andersen，1990。

表 13：台灣社會福利發展三階段

	1945-1970	1973-1980	1980s-1990s
主要社會立法	「陸海空軍人保險條例」(1953) 「勞工保險條例」(1958) 「公務人員保險法」(1958) 「民生主義現階段社會政策」(1965)	「兒童福利法」(1973) 社會福利三法： 「老人福利法」、 「殘障福利法」、 「社會救助法」(1980)	「少年福利法」(1989) 「農民健康保險條例」(1989) 「殘障福利法修正」(1990) 「兒童福利法修正」(1993) 「全民健康保險法」(1994) 「身心障礙者保護法」(1995) 「兒童及少年性交易防治條例」(1995) 「性侵害犯罪防制法」(1996) 「社會工作師法」(1997) 「老人福利法修正」(1997)

			「社會救助法修正」(1997) 「家庭暴力防治法」(1998) 「老年農民福利津貼執行條例」 (1995, 1998)
社會福利特質	穩定公務員、軍人與勞工，以鞏固反共力量	社會福利立法作為安撫社會內部不安的工具，象徵意義重於實質	社會福利支出快速成長，社會政策與立法增加，擺脫過去「軍公教福利國」的模式

資料來源：林萬億，2000：72-75。

五、結論

本文是目前我正在進行的一個研究計劃中的部分成果。一個較完整的全面架構是要將國家中心論者所提的國家能力更細緻的拆解為四，分別是：1.宏觀經濟調控能力；2.財政汲取能力；3.合法化能力；4.強制能力，我並且將分別以金融體制、財稅體制、福利體制、監控體制去考察國家能力在這四種不同體制中的能力消長。初步的研究結果如表 14。然因教學繁忙不克完成，尚祈諒察。僅以未來要研究的方向作為本文的小結。

本文認為發展型國家的重要角色可被簡要地界定為對後進工業化的補貼 (subsidization of late industrialization)。這個補貼的管道可有兩種方式：一種是透過國家藉由金融體制進行有效的產業融資 (industrial financing)；另一種即是透過稅式支出 (tax expenditure)。稅式支出的方式是經由租稅體系的修訂，以稅式讓與 (tax concession) 的方式支出。此項支出，事實上，並無實際的支出程序，而在租稅體系中制訂某些特別措施，以租稅讓與方式，間接達成公共支出的目的。這種隱藏性的公共支出，即因租稅特別措施的存在，而導致政府稅收損失的設算額 (the imputed amount of revenue loss)，故稱為稅式支出。自戰後台灣的發展掛帥型國家在引導產業發展與升級的過程中即採取了許多的租稅獎勵措施，主要包括租稅扣抵、特殊扣除、與所得稅減免，或租稅優惠、特殊折舊、損失遞延扣抵 (loss carry-forward, loss carry-backward)，及發展貧瘠地區租稅減免等，這些獎勵產業發展的租稅措施，係基於政府特定的政策目的所採取的間接性租稅獎勵，透過租稅減免措施可降低廠商使用者的資金成本，有助於提高投資意願，促進經濟成長。過去最有代表性的租稅獎勵措施有二，一是獎勵投資條例和獎勵產業升級條例，獎勵投資條例可視為國家欲以租稅政策的方式跨越 Gerschenkronian Hurdle，而獎勵產業升級條例則可視為企圖跨越 Kaldorian Hurdle，這兩個租稅措施都可視為台灣作為後進工業國家對所面臨資本積累困境的超克之道，若從過去獎勵投資條例到促進產業升級條例來分析，其中雖然獎勵的重點有所不同，但獎勵的政策工具 (policy instruments) 大致類似，主要有減免營利事業所得稅、投資抵減、提高保留盈餘額度、成立行政院開發基金、政策行投資與政府鼓勵的產業、指撥資金與開發銀行搭配提供低利貸款或是開發工業區協助投資人取得土地等，若分析這兩個時期獎勵的結構變化也可發現獎勵減免的結構有所不同，由於台灣早期所得較低，間接稅佔歲入總稅收高達 80% 以上，因此早期的租稅減免多以印花、營業等間接稅為主，可看出此時的獎勵投資的主要目的在於降低廠商的交易成本，而 1980 年以後獎勵的方式則明顯轉至直接稅，這對廠商投資之自有資金融通較為有利，也以鼓勵股東投資的方式，刺激產業發展。

稅式支出是非常重要的議題，然而我們所知卻非常有限。稅式支出反映了國家的徵稅偏好，就初步的資料分析來看，台灣過去的稅式支出嚴重的向資本家傾

斜特別是產業資本部門。尤有甚者，更重要的是稅式支出的重要特質是其不易被察覺的隱晦性格，可以巧妙的隱藏國家的階級屬性，亦即是國家在稅收系統中對資方的偏好。因為稅式支出的條文一旦被確立就如同被排除在政治過程之外，他們變成了恆常的 tax code，也例行地逃脫了直接公共支出所需臣屬的檢視與評估，因此在實際上不留下任何線索可被檢驗其成效。就這個意義而言如果我們能掀開稅式支出這個潘朵拉的盒子（Pandora's box），我們能更進一步地去界定國家的階級偏好也更深入地去穿透國家行動背後的階級性格，而這正是財政社會學對國家的研究徑路所要企圖完成的

表 14：國家職能與體制轉型

國家職能	體制類型	體制轉型趨勢
Parameter Setter	積累體制 Accumulation Regime	從「李斯特式」到「熊彼得式」的積累體制
宏觀經濟調控能力 Steering Capacity	金融體制 Financial Regime	從「以信用為基礎的銀行體系」到「浮現中的資本市場體系」
財政汲取能力 Extractive capacity	財稅體制 Tax Regime	從「極端主義國家的高非稅財政體制」到「受薪者稅收國家」
合法化能力 Legitimizing Capacity	福利體制 Welfare Regime	從「生產主義式工作型國家」到「初生的走走停停式社會安全國家」
強制能力 Coercive Capacity	監控體制 Surveillance Regime	從「國家恐怖主義」到「馴化的社會」

參考書目

- Amsden, Alice., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Barrow, Clyde. 1993. *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Block, Fred. 1987. *Revising State Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Evans, Peter, et al., eds. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carnoy, Martin. 1984. *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Castells, Manuel., 1992, "Four Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim." In *States and Developments in the Asian Pacific Rim*, edited by R. Appelbaum and J. Henderson. Newbury: Sage.
- Christopher Chase-Dunn. 1989. *Global Formation-Structures of the World-Economy*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Evans, Peter., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. NJ: Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander., 1946, *Economic Backardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gold, Thomas. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis*. Beacon Press.
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*: 48: 706-723.
- Hobson, John M. 1997. *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting Capitalist State in Their Place*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Jessop, Bob. 2002. *The Future of Capitalist State*. Polity Press.
- Levy, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Miliband, Ralph. 1977. *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Offe, Claus. 1974. "Structural Problems of the Capitalist State: Class Rule and the Political System. On the Selectiveness of Political Institutions." Pp. 31-57 in *German Political Studies, Vol. I*, edited by Von Beyme. New York and London:

- Sage.
- Offe, Claus. 1975. "The Capitalist State and the Problem of Policy Formation." Pp. 125-144 in *Stress and Contradiction in Contemporary Capitalism*, edited by Leon Lindberg. Washington D.C.: Heath.
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- Pierson, Christopher. 1996. *The Modern State*. London and New York: Routledge.
- Poulantzas, Nicos. 1973. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Review and Sheed & Ward.
- Schumpeter, Joseph. 1991. "The Crisis of the Tax State." Pp. 99-140 in *Joseph Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, edited by Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Pp. 3-43 in *Bringing the State Back IN*, edited by Peter Evan et al. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge and Oxford: Blackwell.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda., 2000, "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not 'Normalizing'" *The Pacific Review* 13(1): 21-55.
- Wright, Erik Olin. 1978. *Class, Crisis and the State*. London : Verso.
- Zysman, John., 1983. *Government, Markets, and Growth---Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press
-
- 吳泉源，1993，〈金融自由化的迷思：一個經濟社會學的考察〉。《台灣社會研究季刊》15：1-37。
- 林寶安，2001，〈開放新銀行政策的政治經濟分析〉。頁 275-304，收錄於余致力等編，《公共政策分析的理論與實務》。台北：韋伯文化。
- 林寶安，2002，〈地方社會中的信用合作社---基層性與社會性金融組織的再定位〉。
- 賴英照，1997，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》。台北：聯經出版。
- 謝森中，1995，〈金融政策的邁向全球化〉。頁 123-162，收錄於高希均、李誠編，《台灣經驗再定位》。台北：天下。
- 李誠，2003，《誰偷走了我們的工作---一九九六年以來台灣的失業問題》，台北：天下出版。
- 王紹光、胡鞍鋼，1994，《中國國家能力報告》。香港：牛津。

- 吳挺鋒，2004，《財政政治的轉型：從威權主義到新自由主義》。東海大學社會學系博士論文。
- 吳挺鋒，2003，〈台灣財政平衡的現實與迷思：沒有平等的成長崇拜〉，《台灣社會研究季刊》第五十一期，頁 1-50。
- 韋 端，1999，《數字管理：如何活用數字強化國家暨產業競爭力》。台北：商周。
- 陳聽安，1995，〈租稅政策的變革與影響〉，《台灣經驗再定位》。台北：天下文化。
- 黃仁宇著，阿風等譯，2001，《十六世紀明代中國之財政與稅收》。台北：聯經。
- 黃崇憲、魏少君，2004，〈後進國家資本積累的困境與出路：台灣金融體制的歷史比較分析〉。發表於國立台北大學「台灣與發展理論」研討會，2004 年 5 月 14 日。
- 斐元領，2000，〈國債的結構轉型—論 1980-90 年代台灣政府經常門與持續擴大的國債問題〉，《思與言》38：2，頁 1-40。

後進國家資本積累的困境與出路：
台灣金融體制轉型的歷史比較分析²⁸

黃崇憲（東海大學社會系助理教授）

魏少君（東海大學社會系博士生）

本論文將發表於台北大學台灣發展研究中心和社會系所舉辦的
「台灣與發展理論」研討會，台北，2004/5/14。

（初稿，請勿引用）

²⁸ 本論文是國科會贊助的專題研究計畫《能趨疲或超荷？台灣發展型國家轉型的歷史/結構分析（1/2）》（計畫編號：NSC92-2412-H-029-011）的部分研究成果。感謝國科會在經費上的補助。

後進國家資本積累的困境與出路：台灣金融體制轉型的歷史比較分析

金融是發展型國家的神經。

-----Meridith Woo-Cummings (1999:7)

一、前言

自 1980 年代以來，在民主化和全球化浪潮的雙重衝擊下，台灣的發展掛帥型國家不可否認地正在進行深刻的結構轉型。然而對於「發展型國家何去何從？」的看法卻眾說紛紜、莫衷一是。有學者們指出發展型國家的成功將不可避免地成為自己的掘墓人，並導致其彌賽亞般夢想的破滅（Castells 1992；Evans 1995）。特別在 1997 年的亞洲金融危機後有更多的學者們認為東亞發展型國家已經出現黔驢技窮的困境，走到了歷史的盡頭。然而也有學者們認為這是失之過早（premature）的訃文宣告，Linda Weiss 即指出發展型國家只是在當下的歷史進程中調適、重組、轉型而非終結（Weiss 2000）。到底發展型國家會不會如同希臘神話中的伊卡羅斯有一對強有力的人造翅膀，使他能夠飛得很高，飛得如此接近太陽，以致於他蠟做的翅膀融化了，他也因此墜落到海裡淹死了呢？有關發展型國家目前所面臨的進退維谷困境及未來可能的出路乃成為學界眾所矚目的焦點，更是發展社會學該嚴肅面對的重要課題。

本文的主要關懷即是要去勾勒、分析這個迄今尚未被學界正面回應的國家轉型問題。本文無法全面處理發展型國家轉變的諸多面相，那將大大超過本文被允許的篇幅。因此我們的主要企圖將只聚焦在一個特定的面相上，也就是發展型國家在導引產業融資（*industry financing*）角色的轉變。這個面相雖然特定但卻是切入發展型國家轉型最重要的切入點，類似 Robert Merton 所說的策略研究位置（*strategic research site*）。原因如下：

1. 金融是一國經濟發展的動脈，其重要性主要係因經濟發展的主要原動力乃源自於生產力的不斷提高，而生產力的不斷提高又必須以足夠融通的資金為前提。金融體制作為任何一個資本積累與配置的宏觀調控機制，如何有效率地進行儲蓄動員然後進行最適化的資源分配，攸關一個國家經濟走向的榮枯。在現代資本主義的自由社會中，往往儲蓄者與投資者分屬不同的經濟個體，因此如何誘發高儲蓄率以充實投資用資金乃成為一國金融體制最嚴峻的考驗與挑戰。
2. 尤有甚者，對一個後進國在資金困窘、匱乏的狀況下，金融機構的重要性更

顯得重要。他不但得有效吸收社會資金，供輸各經濟部門之順暢運作，尚得配合國家政策性之引導，將有限資源優先流向具高生產力的策略性產業，以便藉由關鍵產業的前後向連結，帶動整體經濟之加速成長。台灣從一個在 1949 年時還算是低度發展的農業經濟國家，到今日躍升為亞洲新興工業國，國民年均所得增加了 70 倍，直逼 15000 美元。其間的發展歷程，金融部門一直扮演舉足輕重的角色。眾所皆知二次戰後由於台灣財政吃緊，可用資金有限，甚至需仰賴美援。因此透過資本積累來引導產業發展，將有限資源給予有效的分配乃成為台灣發展型國家的重要挑戰。職是之故，金融體制可被用來檢視國家職能 (*state capacity*) 的主要參照點。因為就是這個宏觀的調控體制在在媒合著儲蓄和投資的交流、在限制重點支持的產業選項和管理金融流向各不同的產業部門。直言之，金融體制乃是促使國家能否邁向發展取向 (*developmental*) 的樞紐。

3. 再者，Peter Evans (1995: 234) 也指出對發展型國家而言，和社會的連結也就是和產業資本 (*industrial capital*) 的連結。在後進工業國家的經濟發展中，國家機器需與企業集團有恰當的組織聯繫關係，使得國家的產業政策能夠妥適的推動。Evans (1995) 將這種國家部門與私人企業適當組織連結稱為鑲嵌的自主性 (*embedded autonomy*)。而產業融資 (*industry financing*) 則是在這鑲嵌自主性背後促進經濟發展的主要推力。因此「國家-金融體制-產業」乃成為一國經濟發展中頂足而立的三個重要主體。Robert Wade (1990) 也認為台灣之所以在經濟成長與工業化上有傲人的成就，是因為國家機器以靈活的政策工具引導市場的資源分配，用以協助或扶持特定產業發展，進而累積資本。執行的步驟如下：首先國家的經濟領航機構 (經建會) 會制訂總體經濟策略，預期比較利益的變化，再以優惠的產業政策誘發民間投資。同時也透過以銀行為基礎的金融體系，一方面防止企業為求短期利益而急功近利，另一方面也藉此將工業化資本導向特定部門。
4. 因此，金融體制的重要性在發展型國家理論中受到相當的重視，Meridith Woo-Cummings(1991:2)曾說過：「在國家權力的核心即是對貨幣流通的引導」，同樣地，Theda Skocpol 也宣稱：一個國家對金融資源的集資和運用，是解釋國家職能 (*state capacity*) 最重要的因素，因為這些金融資源可用來創造或強化國家組織，可用來雇用人員，也可用來利誘政治支持，也可補貼企業以及作為社會福利項目的財政基礎 (Skocpol, 1985:17)。質言之，貨幣/金融體制最根本的核心議題，就是在檢視資源如何被集結然後分配到各種不同的投資方案，這可用 John Zysman(1983)²⁹的話來表達：把儲蓄轉介成投資。或更廣義的說，也就是把剩餘價值轉化成新的生產，因為對剩餘價值的使用方式，對任何一個積累體

²⁹ Zysman, John. 1983. *Government, Markets, and Growth---Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.

制都很重要。任何想要解釋貨幣/金融體制的變異性(variation)及其後果，有兩個議題是特別重要的：1.投資配置的經濟體制的本質---資本市場和信用市場。2.國家介入投資活動的形式。Zysman 主張銀行和金融制度的歷史型構，以及它們和產業及國家統理，對促進扶持產業的可能策略佔有關鍵樞紐的位置。Zysman 的核心論旨指出，*國家有效地介入能力仰賴於在經濟上鑲嵌的金融體系*。國家介入金融體系的重點在於國家介入的能力與介入的類型，而這兩者又有賴於金融系統的性質。換句話說，國家形成與實行產業政策的能力，取決於國家機器與私部門之間的制度性連結。從這個觀點來看，國家對信用配置工具的掌握，是影響國家產業策略的關鍵。因此 Woo-cummings 比喻「*金融為發展型國家的神經*」實言簡意賅的點出金融在發展型國家中所佔的重要位置。

總而言之，本文的主要關懷，即是以*台灣的金融體制的歷史型構、流變與轉型*為背景，來考察國家在產業融資角色的歷史轉變。在金融體制的討論上，我們將以 Zysman 的理論架構作為本文的參考座標，把台灣安置在一個宏觀的國際比較視野。本文的初步發現是台灣逐漸由信用市場為主的銀行體系，逐步邁向一個開放和形成中的資本市場，但是，台灣國家角色在這金融轉型的進程中，是否就撤守金融的管制高地？發展型國家的產業扶植邏輯是否依然存在於新的市場機制之中？這些都是本文試圖回答的問題。

本文將分成以下幾點進行討論：在第二節我們將以 John Zysman 對金融體制的類型學分析做為起點，來定位台灣的金融體制。討論的重點集中在三個面向：1) 將資源從儲蓄轉移到投資的方式 2) 價格在市場中被設定的方式 3) 政府在金融體系中扮演的角色。在第三節我們將以一個從 1950s 到 1980s 的金融重大事件年表來扼要地回顧台灣金融體制的歷史形構，並說明 Zysman 的三個面向在台灣經驗資料上的歷史呈現。第四節主要在勾勒自 1990 年代起面臨轉型中的台灣金融體制。隨著金融全球化所造成的龐大資金跨國界流動，使台灣的發展型國家在政策工具與金融體制上皆面臨前所未有的巨大挑戰。在 1990 年之前國家掌握銀行資源以國家控制的信貸體系來扶植特定產業發展的模式，在一連串金融自由化措施下，台灣的金融環境也已逐漸改變。政府從開放新銀行、公營事業民營化、一直到解除外資投資股市限制、鼓勵金融機構組成金控公司等等，都為發展型國家在產業融資中所扮演的角色劃上問號。簡而言之，本節主要的關懷在於論證金融自由化和國際化對於發展型國家在產業融資上的角色轉變。第五節我們將理論地回顧在 1990 年前後「*國家-金融體制-產業*」三邊對應關係的轉變。

二、台灣金融體制的歷史比較分析：以 John Zysman 的類型學分析

做為起點

John Zysman 在他 Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change(1983)一書中對金融體系精彩的分析中指出先進工業國的金融體系的變異性 (variation) 可從三個面向來觀察：

第一、將資源從儲蓄轉移到投資的方式。在以資本市場為主的金融體系中 (capital market-based systems)，證券 (securities issues 包括股票和債券) 是長期產業融資的主要來源，而銀行借貸只用來提供短程資金，代表性的國家是美國和英國。在以信用市場為主的金融體系 (credit-based systems)，股票和債券對私人借貸者來說不易取得，銀行是長期資金的主要提供者。銀行也同時擁有主要公司的股權和投票權。這種資本為主的金融體系也因為銀行本身依賴於政府做為提供資金來源的程度而有所不同。Alexander Gerschenkron (1946) 聲稱信用為主的金融體系是後進發展國的解決資本積累問題的路徑而資本市場為主的金融體系是相應於較早進行工業化的國家。

第二、價格在市場中被設定的方式。價格可以被競爭性的被市場或私人機構或由政府來設定。

第三、政府在金融體系中扮演的角色。有些政府集中注意力在控制貨幣總數 (monetary aggregates)，而有些政府則專注於在競爭的實用者中做資源配置 (resources allocation)。同時，有些政府以一種較直接的方式追求上述目標的達成，而有些則間接地透過對市場環境的操縱來達成。

以法國來說它是一個以信用為主的金融體系 (credit-based system)。私人公司部門的外部融資 (external finance) 是透過對金融制度的借貸來完成，而不是透過公司自己獨立出售證券。證券市場 (securities market) 主要只針對國營公司和國家型的計畫。證券市場的有限重要性使得公司在尋找外部資金時必須透過銀行以貸款 (loan) 的方式來完成，這些貸款的市場也經由政府的介入來維繫。因為收集短期存款的金融機構通常並不直接轉借給終端的使用者，而是流向專屬的貸放機構，這樣的機構控制了近乎三分之一的所有資金。在存款者和借貸者中間的這層中介機制使得政府得以處於存款部門和投資機構中間透過對可得性 (access)、價格貼補 (subsidizing price) 的選擇性操作或使用某些重貼現 (rediscount) 的技巧來影響資金的調度配置。這種現象反映了在法國企業體、金融機構和國家有相當緊密和廣泛的關係 (Zysman 1983: 112-33)。

日本和德國也是屬於以信用 (credit) 為主的金融系統，在這兩個國家中，公司也是仰賴銀行而非證券市場來籌資。銀行是在個別存款者和私人公司的中介者，公司的外部融資也主要來自於銀行貸款，股票市場並不扮演對家戶部門的籌資管道。這兩個國家中在銀行和公司間有非常高程度的股權關係 (equity

holdings)，以日本來說公司間的關係（inter-firm relations）在長期昔往重複的交易互動的結果下，經常取代了價格機制，來進行在銀行和公司之間的融資分配。在這種以銀行和信用為主的金融市場，政府也試圖控制價格，透過對利率的控制使得政府也能較有效的掌控資金的流動。

和法國和日本都不同的，德國政府並不介入或控制信貸的配置，而是由銀行扮演把金融資源導向產業部門的主要角色，同時德國的銀行也常擁有公司的大量股票和代表其他投資者的投票權，因此德國的銀行的權力凌駕在公司之上，因為所有公司的外部融資、借貸、債券、和股權最終都需透過銀行的決定，證券市場在德國的有限重要性因此使得銀行成為德國金融系統的重心。

英國的金融體系和法國、日本、德國都不同，而是和美國比較相似，它是一個以資本市場為主的金融體系，私人公司的外部融資大多經由股票和債券的公開發行而取得。英國的政府也不控制貸款的流向，因此英國的金融體系有兩個特色：一、在產業部門和金融機構政府不直接介入；二、也缺乏金融機構對產業融資配置的干預。

總體而言，Zysman 指出在資本主義經濟中有三種金融體系的基本形式：一、*資本市場金融體系*（capital market system），這個體系的特徵是資源配置是經由私人機構競爭的價格來決定，投資和生產的決策因此是公司主導的（company-led），政府的角色只是間接和保持距離的。政府的政策也許可以影響市場但政府不有意識地去主導（e.g. USA and UK）；二、*協商式的信用體系*（negotiated credit system），這類型的金融體系結構是由以信用為主，而它的市場能力也可以形塑產業部門對投資和生產的選擇。然而為了要協助產業和金融部門，政府也參與其中，因此在主要的行動者中存有協商式的關係，主要的目的是要解決產業和金融部門的瓶頸。不過政府並不直接地控制金融系統，雖然它有時會提供某些特定的協助（e.g. West Germany and Sweden）；三、*信用為主的金融系統*，在這種系統的類型中政府管理價格和決定大部分產業部門可得的信用額度，政府是處理產業相關事務的主要行動者，有時透過國有化或有時透過對金融價格和流量的限價限量（e.g. France and Japan）。

最重要的，Zysman 指出這三種不同的金融體系將會限制和界定政府在產業和金融事務行動的範圍，政府可以選擇三種可能的角色，他們可以是經濟參與者或經濟管理者或經濟調節者。依照 Zysman 的說法，不管政府扮演哪一種角色他們必須在一個適宜的金融體系下實踐。因此國家不可能是一個經濟的參與者去形塑產業和金融事務假如他不能在一個以信用為主的金融體系下（國家得以控制價格和信用貸款的額度）運作的話，同樣的，一個協商型的信用金融體系下要求國家大體上扮演一個經濟管理者的角色，政府只在明確界定和大家都認同的政策目標下去協助金融和產業部門的活動。最後國家作為一個經濟調節者的角色（防衛幣值和防止壟斷與舞弊）在一個資本市場的金融體系中最容易達成，政府的角色也是極小化的。Zysman 對金融體系的類型學的引申意涵因而是不言而喻的，那即是金融系統的不同將制約政府的政策和行動。我們把 Zysman 的對金融體系類型

的討論整理成表 2-1。

表 2-1：Zysman 金融體制的類型學

1.將資源從儲蓄轉移到投資的方式	Credit-based systems	Negotiated Credit-based systems	Capital market-based systems
2.價格在市場中被設定的方式	Government-fixed prices	Institution-dominated prices	Competitive prices
3.政府在金融體系中扮演的角色	Player	Administrator	Regulator
代表性國家	法國、日本	德國	美國、英國

資料來源：作者自行整理自 Zysman (1983)

後進國家資本積累的困境及超克

Gerschenkron (1946) 曾在他的研究中指出為何一個強而有力的國家的出現可以推動一些特別落後國家的產業發展。在第一梯次的後進工業化國家—例如德國、瑞士、奧地利和比利時—銀行扮演促進工業化擴張的主要角色。因為在這些國家中，企業家缺乏資本去興建大的工廠，於是銀行介入，不但提供進行工業化的必要資金，也同時在所投資的廠商間做重大的投資決策和限制惡性競爭。在更遠為落後的奧匈帝國和蘇俄，則必須由國家介入做為工業化的主要投資者，因為在這些國家中通常金融體系都很脆弱。因此，國家同時扮演企業家和銀行家的角色由國家來創造和引領新工業化的進程和提供所需的資金。

Alice Amsden (1989) 也指出在二次戰後第三世界國家的工業化中，發展型國家的角色是非常重要的。新古典經濟學相當程度地解釋了市場如何 (how) 活躍繁榮，但卻沒有解釋市場為何 (why) 會在第一時間點上被創造出來。她指出貧窮國家在開始進行工業化時會面臨看來幾乎無法解決的進退維谷困境，而且一個國家越是落後，市場力量所賦予的鞭笞和挑戰也更形嚴峻。她更進一步地去闡明這個論點如下：低生產力的國家需要低利率去刺激投資活動和高利率去引誘人民儲蓄。這些國家需要刻意低估匯率去支撐和促進外銷，但也必須同時高估匯率以便減少支付外債的壓力和降低進口物料的生產成本，這不包括原物料（這些不管窮國或富國都需要進口），也包括中間財和資本財（因為貧窮國家無法自己生產這些東西）。這些後進國必須保護國內的新興產業免於國際競爭，但他們也同時需藉自由貿易來達成進口的需求。他們渴望在穩定中成長，把資本留在國內，引導朝向長期發展可能的投資事業，然而這一切要達到穩定的先前條件是他們的經濟要能成長 (Amsden, 1989: 13)。

再也沒有其他比 Amsden 的上述內容更簡要和生動地描繪出後進國在邁向工業化發展的軌跡上所面臨的進退維谷困境。而最重要的是，一個發展型國家所試

圖達成的正是在這些看來彼此矛盾的市場力量的折衝中突圍去達成意欲帶引國家發展的終極目標。³⁰在這個意義上，發展型國家的重要角色可被簡要地界定為對「後進工業化的補貼」(Subsidization of late industrialization)。

本文認為，任何對台灣的政治經濟分析，都必須嚴肅地去面對台灣的「後進性格」，及其進行初步工業化進程所面臨的諸種困境。任何工業化的起點，都必須以原始的資本積累作為前提，也就是要有一定程度啟動工業化的資本。但是對於大部分的後進國家而言，民間企業家往往缺少足夠資本去發展工業，因此一種作法是由銀行來補足工業化所缺乏的資金（例如德國），但是在一些更後進的國家中，連較具規模且運轉順暢的銀行團都相對缺乏，因此，往往需要由國家出面來解決工業化初期資金匱乏的困境。我們認為這就是大部分的後進國家要在世界體系向上移動時，所要面臨的第一道攔阻，本文暫且稱之為「Gerschenkroian Hurdle」。(見本節末表 2-2)

Gerschenkroian Hurdle 這個攔阻的核心問題就是「資本積累」，從經驗上來看，台灣在初步工業化時期之所以能夠解決資本積累的關鍵在於：1.大量的美元與外匯透過國家直接運籌分配。國家能夠有效地將大量的外國援助資金對國內產業部門進行配置，提供工業化所需要的初始資金。2.透過土地改革等機制將農業資源轉向工業部門。所謂資本積累就是對剩餘價值的資本化，並轉入對生產部門的投資，因此，台灣早期的作法便是先提高農業的生產力及剩餘價值，透過國民黨政府的土地改革政策，創造了大量的零細小農，並且大大提昇了農業部門的生產力。之後，便是開始了農工部門之間大量的資源轉移，經由「強迫儲蓄政策」，吸收農業部門的剩餘價值並轉入工業部門投資，當時的主要機制包括：肥料換股制³¹、實物徵收稅制等。基本上，在 1960 年代以前，農村家戶稅務負擔甚至高過於都市居民，並且在農工產品之間的交易上，更是嚴重地向工業產品傾斜，這是因為國家以低廉的價格進口食物，這使得國內的農產品價格更趨滑落。簡單地說，國家透過對農業部門剩餘價值的擠壓，並且將之轉向工業部門的投資，促使了台灣在初步工業化之所以可能的基礎條件。

此外，另一個促使農工部門資源移轉的機制，便是國家對於銀行體系的掌控，國民黨政府有效地透過廣佈的農會機構與地方信合社去吸收民間儲蓄，進而同樣地將這些資本轉入工業投資。整體而言，貫穿台灣金融體制的基本性格是國民黨政府對金融部門的高度控制，佔據金融的制高點，以政治鑲嵌 (political embeddedness) 的方式所建構起來的國家資本壟斷「金融管制高地」(commanding height) 的結構型態 (劉進慶，1992)。這個金融體系是由三大歷史構造所形成，即收編日據遺產、移轉大陸國營體制與策略性小幅民營化。這些歷史構造成為台

³⁰ 在這方面 Wade 的書名 *Governing the Market*(1990)實在是非常傳神和精準的捕捉與掌握了發展型國家的這個重要面向。

³¹ 當時肥料的配發是由國家壟斷並統一配發，農民必須以高於國際肥料 40% 的價格才能購得所需肥料，這等於是一種變相的隱藏稅，統計證明直到 1963 年，當時穀物稅甚至高於所得稅。(Amsden, 1979)

灣金融體制歷史型構的基因符碼 (genetic code)，路徑依循式地主宰著戰後台灣的金融發展格局 (賴英照，1997；林寶安，2002)。³²

揆諸台灣自二次戰後以來對金融體制的管理，是以維持穩健金融為最優先的考量，故自 1945 年光復以來各類型金融機構 (含銀行、票卷、證券、證金、信託、保險) 均屬政府嚴密管制、特許的行業。長期管制的結果導致台灣「雙元性金融體系」的形成，亦即有組織之金融體系 (納入政府管理之金融體系) 與無組織之民間借貸 (未納入政府管理體系，俗稱黑市) 並存的現象，這種金融雙元性 (國家規約的金融體系與民間借貸體系並存) 是「金融壓抑」政策下所衍生的結果。以 Mckinnon (1973) 和 Shaw (1973) 為首的新古典金融發展理論一向強力主張金融自由化乃是經濟發展的前提條件。金融壓抑—國家對金融體系的干預—將扭曲市場的正常運作並進而妨礙儲蓄的有效動員與資源配置。換言之，唯有遵循恪守自由市場的律則，使價格機制充分發揮，金融體系才能將資金做最有效率的分配進而促進經濟的發展 (吳泉源，1993)。

弔詭的是，這個向來為新古典經濟學所詬病的金融壓抑體系，卻也是台灣經濟奇蹟背後的重要構成要素之一。台灣過去的金融體系被視為是金融壓抑的主要原因具體的表現在 1) 利率管制；2) 信用管制 (分配)；3) 設限金融機構的成立；4) 外匯管制的四個面向。在討論台灣發展的研究分析中，金融體制與經濟成長的關係是一個非常重要的面向，但卻也是一個低度研究和被忽略的領域。把金融體系與產業政策相連結，是昔往台灣發展型國家掌控金融管制高地最能起槓桿作用 (leverage) 的地方。台灣光復之初，因長期飽受戰爭的蹂躪，生產停滯，百廢待興、百事待舉、財務支出浩繁，然民窮財盡，稅收無著。如何啟動工業化和籌措所需的資金可說是台灣這個後進國當時所面臨的最大挑戰。對於一個企圖在世界體系的分工中向上攀升的後進國而言金融壓抑政策也許是唯一可能脫困的出路。

而這個金融壓抑政策之所以可行，乃是以上述 Zysman 所說的以國家操控信用之金融體制 (a credit-based system with critical prices administrated by government) 才得以達成。換句話說，台灣的金融體系較類似於日本和法國的模式和英美模式則大相逕庭。不論是就金融資產或金融債權的集中程度而言，台灣的金融體系一直都是由銀行所主宰。在整個資金的供需流通上，銀行佔據主導性的地位，在先進國家極為重要的貨幣與資本市場在 1990 年前處於低度發展。再者，整個銀行體系 (banking system) 中又以公營行庫做為主體，民營機構受到相當高度壓抑與管制。

做為金融中介機構，銀行主要功能在於媒合社會上的資金剩餘部門 (主要是家庭及個人) 與資金赤字部門 (主要為企業)，以發揮動員前者儲蓄與配置資金予後者中高效率部門的功能，並進一步推動經濟的成長。回顧台灣的金融發展史，公營銀行一直是台灣金融體制的主體，於 1970 年代中期之前，台灣公營行

³² 對這歷史型構更詳盡的分析請參見林寶安〈威權統治時期的金融秩序極其影響〉手稿，義守大學公共政策與管理系。

庫（含台灣省銀、北高兩市銀，以及國銀）之比例高達 98% 左右，1990 年代亦佔 85% 左右。同時，放款結構中，1960 年代亦高達 90% 以上，1990 年代則在 80% 左右。惟至 1991 年新設的民營銀行陸續成立以來，這兩項指標均呈現顯著變化，其遞減之市場佔有率已由新設民營銀行與外商銀行所取代（謝森中，1995）。

郵政儲金匯業局是台灣最大的單一金融機構，其所吸收之儲蓄存款總額一直佔有相當高的比例。台灣郵局分支的密度可能是全世界數一數二的，遍布全國各地，營業時間長，郵儲利息優厚又可定額免稅，是台灣民間最普遍的儲蓄方式，且其所收資金不得直接用於放款，初期均全轉存中央銀行，郵局成為政府最主要的動員儲蓄機構。另一地方基層金融的動員機制即是地方信合社，如同涂照彥（1995：211）指出的基層金融所動員的「這些儲蓄超額部分還是被政府系銀行（台灣省合作金庫所吸收）。也就是說政府系的儲蓄吸收力通過信用合作社將其伸展到農村的各個角落。在那裡，隱藏著政府系的強大資金籌措力（儲蓄）的真相。」³³

當後進發展型國家工業化程度逐漸深化後，就必須面臨第二個攔阻，這個階段的攔阻我們稱之為「*Kaldorian Hurdle*」。也就是後進國家發展到一定階段，基礎工業已經建立一定規模，但還無法達到世界技術尖端的位置，同時也不再能以低廉的工資優勢作為競爭條件時，往往就必須面臨產業升級的問題。基本上，產業升級需要依靠的是另外一套截然不同的產業融資模式與金融調控機制，相對於 *Gerschenkroian Hurdle* 的核心問題在於資本積累，這個階段不但要投入資金，更要負擔起研發創新的風險問題。這主要是因為這個階段的產業特質已經不同於前一階段，它們需要的是一個更快速、更大量的資本市場以及一些類似於創業投資基金之類願意承擔更多風險的資金來源與金融體制，而這種產業融資特性恰恰是前一個階段的銀行體系所缺乏的特質。

台灣的經濟結構從勞力密集產業轉向高科技產業的結構轉型，意味著一組相對應的金融體制也可能隨之改變，這是由於產業所需的資本在「性質」上已然發生改變，高科技產業需要的不只是更大量的資金，而是需要更能夠承擔風險的長期性資金。這正是過去銀行體系那種相對保守的資本所缺乏的特質，簡單地說，「以信用為基礎」的金融體系模式對於高科技產業而言在制度上並不能有效地「接合」，因為，這些新型態的產業需要的是一種更能夠承擔風險的資本，這種新的金融需求正是以技術創新為主導的產業所內含的關鍵特質。本文認為，1980 年代初期台灣開始出現產業結構轉型的趨勢，這不但提供了 1980 年代末期金融自由化的動力，也提供了一個轉型的方向，當然，國際化與經濟學上自由主義的論述對於金融自由化具有一定的壓力，但我們希望從另一方面去思考，也就是將金融體制的建構與轉型與產業結構的面向做理論上的接引。

³³ 對信用合作社在台灣金融體系發展史所扮演重要的基層金融角色的分析請參見，林寶安，〈地方社會中的信用合作社－基層性與社會性金融組織的在定位〉手稿，義守大學公共政策與管理系。

因此，本文將在第三節開始討論 1990 年代以前的金融體制，這個金融調控模式可說是部分回應了後進國家在面臨第一個攔阻的工業化困境問題，第四節接著談 1990 年代以後的金融轉型，這部分則是回應了第二個攔阻也就是產業技術升級的問題。也就是說，我們在本文中，將金融體制的建構與變革，視為一種國家去解決產業發展與資本積累困境的不同出路。

表 2-2：台灣作為後進工業國家之資本積累困境

	障礙 1	障礙 2
名稱	Gerschenkronian Hurdle	Kaldorian Hurdle
時間	1950-1960	1980-1990s 中期
意涵	資本積累 (capital accumulation)	動態性的效率 (dynamic efficiency)
特質	後進國家第一次的工業化 (industrialization)：從農業轉向工業的問題	第二次的工業化：產業升級 (upgrading) 的技術創新問題

資料來源：本研究自行整理

三、台灣金融體制與產業融資的歷史形構

1. 後進國家式金融體制的理論意涵

基本上，這篇論文進行的討論軸線主要是以國家與產業發展之間的關係為主，因此，我們所討論的金融體制主要也是放在產業融資（industrial finance）的脈絡下來理解的，我們將著重的部分是國家透過哪些主要的金融機制來提供產業所發展所需資金，並進一步完成經濟發展的目的。相對地，關於金融部門本身的改革與發展則不是我們目前討論的重點，在本節中將要討論的就是在歷史過程中國家提供產業籌措資金機制的實際做法與改變，也就是說，我們要說明的是：後進工業國家是如何地透過金融體系去進行資源配置，進而影響了產業結構的發展？

如同我們在前文所討論過的，在後進國家的政治經濟脈絡下，金融領域相對缺乏一個類似於市場的自主性，相反地，金融體制更大程度是為了服務於產業經濟發展而存在。在 1980 年代末期政府開始推動金融自由化以前，我們可以說，國家透過對金融工具的管制，有效地將大量的國內資源從民間轉移到所欲發展的策略性產業對象。在本節中，我們將說明 Zysman 所採用的三個分析面向在經驗資料上的歷史呈現，藉此討論金融體制在過去的發展型國家脈絡下所扮演的角色，我們認為，除了具有高度經濟理性的財經官僚、租稅誘因以及一個具有強大社會控制力的威權政府以外，一個有效吸收並轉移民間資本的金融體制，對於發展型國家早期的工業化過程同樣是具決定性的重要因素。

從歷史比較的觀點來看法國早期的工業化時期，在當時財經官僚以金融工具干預產業發展主要有三種方式：1. 透過政府對資金提供的影響力，而這種資金供給是由政府或所謂「準官方」金融機構所收集與配置 2. 透過這種金融工具的槓桿使得政府能夠充分運用那些由私人或公共機構所提供的各種借貸 3. 透過對資金的提供，政府能夠控制那些為了特定目的而與金融機構建立起來的聯盟。總之，在早期工業化時期，法國的金融體系可以視為一種以經濟官僚為核心的同心圓，圓心包括財政部、經濟部、法國銀行等，中間層是受政府指導的準官方金融機構，最外層則是一般的商業與產業部門（Zysman, 1983）。

我們認為這種由國家主導特定產業融資管道的金融體制模式，某種程度也在台灣早期發展工業化的經驗中出現，在 1990 年代以前，一般認為台灣的金融與財政主要是從屬於政治力所支配的政治經濟管制高地（commanding heights），整個「正式金融」的部分基本上是由中央銀行主導，下轄眾多所謂「政府系」銀行而組成的，包括銀行與非銀行金融機構、信託、保險等金融部門也都在政府的掌控之中（涂照彥，1995）。本節將分三個面向來說明這種以信用為基礎的銀行體系（credit-based banking system）模式特徵與運作機制。

2.將資源從儲蓄轉移到投資的金融機制

政府在 1990 年代以前的資源動員模式主要是透過銀行體系去吸收民間儲蓄存款，經由國營行庫、郵政儲金與農漁會、信用合作社等不同層級的金融機構來完成金融資本的積累，其中基層金融機構的部分更是深入社會扮演著榨取農業部門剩餘資源的主要工具性角色。從國民儲蓄毛額佔 GNP 的比率（儲蓄率）來看（表 3-1），台灣的儲蓄率從 1970 年代以來一直維持在 10% 以上，而政府透過央行主導銀行存款利率的方式，使得銀行的存款利率得以維持在高檔，以一年期的存款利率來看，從 1970 中到 1980 年代中期這段期間利率平均都維持在 10% 上下。當然，我們相信導致台灣出現高儲蓄率的因素不僅僅是由於銀行公告利率所導致，然而，這樣的現象卻說明了在當時政府有足夠的能力透過銀行體系去動員民間資本，大量的銀行與基層金融機構將國內社會的資本剩餘做了最有效的集中，而這些資金又被進一步被使用在策略性產業的發展用途上。

表 3-1：國民儲蓄毛額與銀行存款利率

單位：新台幣百萬元，%

年別	金額	儲蓄率	一個月期存款利率	一年期存款利率
1951	1,931	15.67	-	-
1973	2,639	15.30	7	-
1974	3,316	14.45	8.5	-
1975	3,371	13.38	7.5	12
1976	4,364	14.56	6.5	10.75
1977	4,583	13.32	5.25	9.5
1978	5,524	13.77	5.25	9.5
1979	6,830	15.25	9	12.5
1980	8,069	15.61	9.75	12.5
1981	11,100	17.77	10.25	13
1982	12,872	18.40	7	9
1983	11,700	15.19	6.5	8.5
1984	16,627	19.08	6	8
1985	20,685	20.28	4.75	6.25
1986	23,294	20.72	3.5	5
1987	27,935	22.18	3.5	5
1988	33,549	23.06	4.25	5.25
1989	37,978	22.41	7.25	9.5

1990	46,861	23.84	6.5	9.5
1991	57,917	25.58	5.583	8.262
1992	76,001	28.84	5.45	7.79
1993	101,591	32.12	5.425	7.585
1994	141,031	34.37	5.325	7.29
1995	173,046	31.50	5.14	6.73
1996	156,685	26.72	5.02	6.02
1997	227,250	32.34	5.21	6.025
1998	268,408	32.58	4.66	5.44
1999	340,220	34.39	4.42	5.03
2000	399,307	33.38	4.34	5
2001	480,628	32.28	2.13	2.41
2002	553,005	31.34	1.48	1.86
2003	571,055	30.07	1.05	1.4

資料來源：整理自中央銀行與財政部網站

其次，在這些銀行機構吸收大量的民間儲蓄後，再經由政府主導所謂的「政策性貸款」(policy loan)，以相對低廉的利率將銀行資金借貸給所欲扶持的策略性產業，這種做法將大部分的國內資本導向了國營企業或者少數私人的大型企業，而一般所謂的中小企業在這種機制下往往是求貸無門，這也就是一般文獻所稱的「金融壓抑」。根據研究顯示，從1968年到1975年之間，國營企業有92%的外部資金來自於銀行借貸，而私人的大型企業則只有50%來自銀行借貸，30%來自於所謂黑市也就是非正式金融部門，其餘則是從貨幣市場獲取資金。至於在中小企業的部分，其借貸資金從1972到1977年期間只有20%到24%是來自於銀行借貸，其他大部分則主要來自於所謂地下金融或者親戚朋友間的借貸(李庸三、陳上程，1984；周添城、林至誠，1999)。

這個現象說明了台灣作為一種後進發展式國家，策略性產業發展除了依賴於國家的租稅誘因與補貼政策外，透過金融工具來完成對國營企業的融資需求更是一組關鍵的發展機制。一方面政府必須盡可能並且有效地從民間社會吸收到大量的資金，透過由政府領導的各層級金融機構，掌握「金融統治高地」，就這點而言，國家能力確實展現了其強大的一面。另一方面，政府則是盡可能地將大部分的資金引導到特定的策略性產業部門，在出口導向時期，便是盡可能地扶植國內的國營企業，使其有足夠的資金能夠投入生產。當然，就後面這點而言，所謂的資金配置(allocation)在經濟理性上是相對薄弱的，基本上，銀行的功能就像大型企業的「當舖」，而缺乏自主與專業的信用與貸款評估能力。

如同李庸三與陳上程(1983)所討論的，工業發展的基礎在於投入資金的增

加，因此，「就開發中國家而言，如何鼓勵儲蓄，進而動員儲蓄以供應投資支出所需之資金，就成為工業化過程中一個不可或缺之課題」。因此，本文認為，台灣做為後進發展型國家在推動快速工業化的同時，國家的金融政策方向與對金融機構的管控是當時政府之所以能夠有效地動員國內資源投入生產的決定性機制。

3.價格在市場中被設定的方式

由於台灣的地緣政治結構長期處與軍事安全的緊張狀態加上國民黨政府過去在大陸時期的金融危機與戰敗經驗，中央銀行一貫採取的政策便是以「金融穩定」作為金融行動的主要原則，採取前文所談的高利率的政策吸引民間儲蓄，動員金融資本來促進國內產業發展，而非採取風險與波動性較高的資本市場模式（許嘉棟，1986）。這個時期本國銀行的專業與自主性程度相對而言是落後的，中央銀行的政策與各種命令對銀行有著主導性的影響力，而資本市場發展則不如同時期英美模式來得發達。根據中央銀行統計，直到1985年為止，直接金融（透過資本市場進行融資）佔全體企業融資的比例約佔31.3%，而間接金融（透過銀行或其他金融機構貸款）則約佔68.7%。到了1998年底，二者消長為48.4%和51.6%，不過間接金融所佔的融資比重仍大於直接金融，也就是說，政府在對企業融資的做法上仍然將「銀行體系」或者說以信用為基礎的金融體制作為主要的資源調控機制。

而為了以穩定金融作為經濟發展的前提，中央銀行必須嚴格地控制資金流動的兩項門閥：匯率與利率，也就是說，政府透過設定貨幣價格的方式去有效地調控國內資金的供輸，並將之與產業融資、出口導向經濟結構關聯起來。我們認為，台灣的金融體制從產業融資的面向來看，主要是以信用為基礎的（*credit based*）並且在價格上受到政府所管制，大型產業的外部金融主要依賴對於金融機構的借貸而較少以發行證券的方式來集資。而這個銀行借貸的機制主要又是由政府干預所維持的，在這個體系下，證券市場規模是相對小且不發達的，透過對價格的設定，政府能夠有意地去引導資金，並且為策略性產業提供競爭優勢。

在匯率管制方面，台灣在1949年國民黨政府遷台時，便公布了「管理外匯條例」，開始對外匯進行管制，其最主要的作法包括：實施釘住美元的固定匯率制、所有外匯皆由中央銀行統一集中收支，一般個人或銀行不得持有外匯。也就是說，在這個階段政府為求國內金融的穩定以及國際貿易收支的平衡，對於外匯的流通是採取高度管制的作法。這個作法在經歷了1970年代兩次石油危機的發生以及布列頓森林體系固定匯率制的終結之後產生了改變，這促使政府在1978年對「管理外匯條例」進行修正，主要的轉變包括：成立外匯市場、成立機動匯率制、允許銀行與廠商持有部分外匯等措施，這開啟了第一波的匯率去管制過程，不過由於這個階段外匯資金仍然不能自由的流出流入，因此中央銀行仍然可以有效地去管理與控制所謂的外匯市場。

基本上，為了有效地調控國際貿易收支上的平衡以及使用有限的外匯資源，

政府對於外匯的管制，在過去一直採取著高度管制的作法，從固定匯率制到機動匯率制，目的都是為了確保國內貨幣與外匯的充足以及金融活動的穩定性，並且透過外銷貸款政策來增加國內產業在出口上的優勢，這點正反映了後進發展型國家在金融體制上所反映出對價格管制與扶植產業的特質。

第二個重要的價格管制機制則是對利率的管制，在 1973 年 7 月以前，銀行的經營主要是受到「牌告利率制度」所管制著，各銀行一律以中央銀行公布的利率為準，不得自行訂定利率。這個階段政府透過中央銀行對整銀行體系進行高度的價格管制，透過對存放款利率的訂定，來達到前文所討論的資源吸收與轉移的目的，以及維持金融穩定的國家安全原則。到了 1973 年以後，存款利率仍由央行所控制，但放款利率則改由銀行公會議定其幅度（僅限於上下 0.25%），經中央銀行核定後施行。1980 年 11 月 7 日，中央銀行公布「銀行利率調整要點」是利率自由化的開始，自此以後，銀行業各種存款利率由中央銀行規定，而放款利率幅度則由銀行公會申報央行同意，也就是說，央行仍然保有核定放款利率上下限的權力，各銀行的營運基本上並不能自主地透過利率調整去尋求利潤，而是很大程度地受到政府對於整個金融體制的制度設定所引導（聯合報，1980/11/7）。

總之，在金融自由化的改革正式開始以前，政府一方面為了維持國內金融活動的穩定，小心翼翼地主導著國內貨幣與資本流通的價格，另一方面為了達到將金融資本作有效配置的目的，則積極地以匯率與利率的管控來鼓勵對外出口與國內儲蓄，而這兩種目的的完成，都需要政府對於金融體制的高度介入以及管制行動作為基礎條件。

4. 政府在金融體系中扮演的角色

我們認為台灣在 1990 年代以前金融體制的特色，基本上類似於第二節所提及「國家作為一種參與者」(state as a player) 的概念。由於國民黨政府在國共對峙時期曾經面對過通貨膨脹所帶來的金融危機以及政治上的失敗，這個經驗使得政府與中央銀行在統理上堅決以「金融穩定」作為建構台灣金融體制的最高指導原則，政府不但一方面要透過金融體制的建構來有效地促進產業發展，同時也要小心翼翼地避免通貨膨脹或是任何金融危機發生的可能。

就具體的機制來看，國民黨政府對於國營企業與國營銀行的掌控，可以說，架起了一個國家-金融-產業三位一體的政治經濟鐵三角或者說「國民黨企業」(KMT Inc.)，國民黨政府本身就是國家經濟積累體制中的「參與者」，國家不但負責提出各項財經政策並且設計相關的制度，同時也是這個制度下最主要的行動者。本文認為，這個特性是台灣後進發展型國家的重要特色，國家強而有力的統理模式不但展現在政治與軍事場域，同樣地，在經濟場域國家更是積極干預，發揮著主導經濟發展及工業化的功能。

這使得台灣的金融體制在 1990 年代自由化以前基本上是完全由國家所掌控的金融工具，賴英照 (1997) 認為就歷史來看，台灣的金融體制主要由三張金融

拼圖所構成，一是日據時期留下的金融機構³⁴、二是在台復業的金融機構³⁵、第三則是因為特殊任務而在 1949 年以後設立的銀行³⁶。顯然地，除了外商銀行與 1991 年以後獲准新設的新商業銀行外，基本上，整個銀行體系版圖是受到國家所主導的，透過中央銀行與「政府系」銀行對金融資源的把持，使得國家無論是透過直接命令或是間接干預，都能夠對於國內資金進行其所意欲(未必是經濟學意義上的最有效)的配置。

從歷史來看，中央銀行於 1961 年根據「中央銀行復業方案」在台北正式復業，可說是政府正式建構起一套「國家領導式銀行體制」的起點，中央銀行「負起類似於開發銀行的角色，並以行政方式管理分配有限的金融資源，以促進經濟發展」(中央銀行，2003：1)。到了 1979 年，「中央銀行法」修正後，央行由總統府改隸於行政院，這個階段以後的主要任務從過去的「追求高度經濟成長」逐漸轉型為「維持物價與金融穩定，並積極參與金融體系的建制與改革」，也就是說，相對於政府透過央行去動員國內資源以促進經濟發展的作法，在進入 1980 年代以後，隨著國內經濟結構以及國際經濟情勢的轉變，政府也開始調整央行在金融體制中所扮演的角色。然而，制度的發展自有其慣性與路徑依循模式，因此，即便是立法修改了央行的主要任務，然而國家在金融體制中作為一個參與者的角色，必須要進入 1990 年代以後才逐漸淡化其色彩。

5. 小結

(附錄 1) 簡單摘要了台灣在 1990 年代以前的重大財經事件，我們認為，這個時期的金融體制必須以一種「政治制度」的觀點來理解，而非在金融自由化以後逐漸產生的「市場機制」，無論是銀行體系中金融機構的營運或是金融資本的集中與移轉，基本上是高度受到政府行動所支配的。Zysman (1983) 認為，一個在現代經濟中的發展型國家 (developmental state) 需要更大程度的干預主義式官僚或是一個同意快速現代化的政治平衡狀態，同時也需要一個金融市場的組成做為政治行政控制經濟的工具。

從本文的觀點來看，台灣的金融體制模式必須對應於產業政策的發展與轉型來加以理解，某種程度上，這樣的金融體制部分解決了 *Gerschenkroian Hurdle* 的資本積累問題。從經驗上來看，台灣在 1950 年代政府推行第一次進口替代政策，以發展勞力密集、進口替代的輕工業為主；到了 1960 年代，產業結構處於從農業經濟轉型為工業經濟的轉折點，也就是台灣做為後進發展型國家的第一次工業化階段，政府透過出口擴張政策，使輕工業得以低廉工資的國際比較利益，迅速

³⁴ 包括：台灣銀行、彰化商業銀行、第一商業銀行、華南商業銀行、台灣土地銀行、台灣省合作金庫、台灣中小企業銀行、信用合作社、農會信用部、漁會信用部。

³⁵ 包括：中國國際商業銀行、交通銀行、上海商業儲蓄銀行、中央銀行、郵政儲金匯業局、中國農民銀行、中央信託局。

³⁶ 包括：華僑商業銀行、世華商業聯合銀行、中國輸出入銀行、台北市銀行、高雄市銀行、中小企業銀行、信託投資公司、外國銀行在台分行及辦事處、1991 以後之新商業銀行。

打開海外市場；發展到了 1970 年代，政府逐漸以發展重化工業為主的第二次進口替代政策和出口擴張政策，使工業產品出口結構得以在石油危機、保護主義壓力及勞力成本優勢削弱的情況下，逐漸由勞力密集的消费財逐步轉向技術密集之生產財，政府有意地對國內產業結構進行調整。可以說，在 1970 年代以前的工業化階段，其基本特質就是對資本的大量需求，早期需要的是一種啟動工業化的初始資本，後期需要的則是再投入生產設備的資本，在這過程中，我們都可以發現到金融體制與產業發展之間一個相對應的關係，而國家正是中介這組關係的核心角色。

到了 1980 年代，在所謂「前瞻性、國際競爭力及兼顧世界技術發展與市場需求」等三項原則考量下，政府開始採行新的策略性產業政策，依照所謂「市場潛力大、產業關聯性大、技術層次高、附加價值高、污染程度低、能源依存度低」等二大、二高及二低的新興工業選定原則，積極地針對促進產業升級及產業結構調整的方向進行產業扶植（工研院網站）。明顯地，隨著國家對產業政策的調整以及國內產業結構的轉型，台灣的金融體制也開始了新一波的改革，這部分我們會在下一節中繼續討論。

因此，從歷史資料來看，在 1990 年代以前金融體制主要是作為國家干預經濟發展的主要工具，可以說，藉由這樣的金融體制模式讓我們重新去界定了國家與產業之間的關係。而隨著金融體制的建構以及後來金融自由化的轉型，反映出來的是各種企業融資管道的改革與產業結構的發展歷程，藉由對金融體制歷史發展的討論，有助於我們更豐富地去理解國家與產業部門之間的關係。

四、轉型中的金融體制與國家角色

1. 後進國家的產業融資模式的轉型

根據 Loriaux (1997) 對法國金融自由化的研究，他認為在 1970 年代以後，由於國際油價上漲以及布列敦森林體制 (Breton Woods System) 的瓦解，國際浮動匯率機制的形成逐漸對法國的貨幣政策形成壓力，其中國內通貨膨脹與法郎匯率的穩定可說是當時對法國政府最主要的挑戰。這個危機與壓力促成了法國政府進一步對於金融自由化推行改革，也就是說，金融自由化的改革動力與國際經濟上所面臨的艱困與危機是直接關聯的。當時法國的政府委員會與專家們大多同意重新以「市場機制」來替代過去的半官方金融機構特權，中間雖然經過社會黨執政時期的停滯，但基本上金融自由化的政策方向仍然在 1985 年以後確定。

改革的方向大致有幾個：一、建立起單一、普遍的金融市場，同時取消半官方金融機構的特權（這與台灣在 1990 年開放民營銀行、建立起全國性的金融市場的做法類似）。二、1985 年以後建立起貨幣市場，企業可以直接發行公司債集資而不必透過銀行窗口借貸，並減少國家對信用的直接配置。三、利率去管制，1994 年以後利率不再由財政部決定，而改由貨幣政策會議 9 人小組討論，而法國銀行的自主性逐漸增加，市場的重要性逐漸上升。我們認為，這樣的轉變重新定義了國家與產業以及金融三者之間的關係，主要的問題在於：當一個市場的機制逐漸浮現，過去那種由政府主導金融的後進國家模式如何繼續運作？

另外，Elizabeth Thurbon (2001) 對台灣與南韓金融自由化的研究則有不同的發現，她認為我們必須注意到一個重要的事實：所謂自由化的路徑並非只有一種，而路徑的選擇往往決定性地影響了自由化過程的結果。因此，更適當的問題應該是，哪一種金融自由化的方式才能夠在全球市場上取得利潤，同時又維持國內經濟穩定成長的基礎？而南韓與台灣正好能做為解釋的例子。

從二次世界大戰以後的時期，台灣與南韓實行著類似的發展策略，主要是發展中國家的工業發展策略。不過到了 1990 年代，兩個國家的金融自由化的策略卻有了戲劇性的分野。南韓所採取的是激進的、快速的、金融自由化，伴隨而來的後果則是大量的短期外債、對主要出口工業的過度投資以及負債的銀行部門。另一方面，台灣的自由化則是顯得較為謹慎小心，同時也透過國家的策略性干預去調控金融穩定與經濟成長。這兩種不同的金融自由化路徑，導致了兩國在面臨 1997 亞洲金融風暴的衝擊時，有了不同的後果。

基本上，韓國的金融自由化可分為四個部分：外匯管制的開放、國內金融機構對外國借貸活動的開放、非銀行金融機構建立及活動的開放、以及基金與投資的開放。南韓急速劇烈的金融自由化政策導致了國內經濟體質的衰弱，故事可以從 1993 年金泳三上任說起，當時南韓的政策開始急速轉向政府不干預政策，而

這與當時南韓政府急欲加入 OECD 的心態有很大的關聯。

相對地，台灣的金融自由化也是在 1990 年代初期正式開始，並且當時以取代香港成為亞太金融中心作為政策目標。當時政府的心態則顯得小心謹慎，許多自由化的方式往往伴隨著再管制（re-regulation）配套措施，以及一些以金融穩定和工業發展為目標的新政策工具的形成。這都可以在匯率自由化、股市自由化、國營銀行民營化以及發展性融資的擴張中得到檢證。一般認為，這種緩慢的開放步調與國民黨在大陸時期的通貨膨脹經驗有直接關聯，因此中央銀行的主要任務其實就是努力降低通膨與穩定物價。匯率是穩定物價的主因，但同時也最容易受股市波動所影響，因此這使得央行經常與推動自由化的財政部官僚之間產生對立，因而使得金融開放的腳步顯得遲緩（Thurbon, 2001）。

我們認為選擇以 1990 年前後來作為分析的歷史轉折點是重要的，這個時期發生的重大政治經濟事件，不但反映了前一個階段的後進國家資本積累模式逐漸面臨發展上的困境，也為後來整個 1990 年代確立了金融體制轉型的方向。1980 年代末期以來，經濟上的自由主義成為改革的核心原則，政府採取減少干預並且開放市場的政策。包括 1987 年修正「管理外匯條例」，中央銀行正式採取浮動匯率制度，此後台灣的匯率交易才正式進到了自由化的階段。另外則是開始逐步地開放外資進入台灣的資本市場，並且漸進地取消對國內股市的投資上限，這說明了金融自由化與全球化的因素逐漸在台灣的金融體制中產生影響，這同時也是過去的後進發展國家所不曾面對的新挑戰。此外還有幾個重要的改革包括：1988 年 8 月開放證券商新設，把資本市場正式設定為新的產業融資管道、1989 年「新銀行法」修正通過，開放一波新民營銀行成立，並將銀行利率推向完全地自由化、1990 年財政部金融局成立，正式負擔起中央銀行部分的金融監理功能。

不過，制度的發展有其延續性與路徑依賴的特質，國家並不是貿然地就此完全退出市場，相反地，國家對於資本的管控以及後進發展的邏輯仍然深深地影響著 1990 年代以後的金融體制轉型。從國家金融自由化政策的實際作為來看，「金融穩定」仍然是改革的前提，也因此開放的做法也必須是小心翼翼的。例如，在證券市場方面，開放外資進入台北股市的比例的步驟十分緩慢，1991 年正式建立起 QFII 制度，一直到 1995 年 7 月 5 日開始，才逐步取消外資投資國內證券總額之限制，並持續放寬每一外資及全體外資投資國內股市之持股比例（魏少君，2003）。

這顯示即使是在「自由化」呼聲響徹雲霄的氣氛下，後進發展型國家過去哪種強調「穩定中求發展」的經濟統理心態仍然是政府推動制度改革時最主要的考量之一。

2. 政府資金動員與移轉模式的延續與改變

在 1990 年代以後，前文討論的後進國家金融體制的三個面向逐漸發生轉

變，我們發現，在金融自由化以及產業結構轉型的過程中，國家逐漸失去過去那種「金融管制高地」的角色，相對地，一個金融部門與產業部門之間的市場關係逐漸浮現。隨著間接金融的比重逐漸增加，顯示過去那種以信用為基礎的銀行體系正在轉型，首先，我們將從銀行體系的鬆動開始討論。

許嘉棟（1991）認為，台灣過去的金融體制在動員儲蓄的面向上雖然有顯著的成效，然而，就經濟理性與效率的觀點來看，由於利率受到中央銀行的嚴格管控，使得金融機構的借貸往往缺乏效率，加上銀行本身的保守性格，在進行信用配置時，往往重視的是抵押與保證，而較忽略貸款本身的獲利性，因此，整個借貸結構在過去多傾向公營事業、大型企業與出口產業，相對地，其他的民營中小企業、進口競爭產業與非貿易產業則是借貸無門，這凸顯了金融機構在過去普遍缺乏自主性³⁷（許嘉棟，1991：99）。也就是說，過去在中央銀行與國營銀行的共同作用下，國內資金被大量吸收並且被有意地導向政府所欲扶持的產業部門，無論在經濟學的觀點上，這種作法是否符合效率，本文認為，這展現的正是後進發展型國家在工業化以及早期對金融工具掌控的重要特質，不過，這個特質隨著1990年代前後新銀行法的修正與利率的自由化的過程逐漸產生轉變。

台灣的金融體制在1990年代前後開始推動自由化政策，1989年「新銀行法」³⁸通過後，在1992年政府共核准16家新民營銀行設立，並開放原信託投資公司與信用合作社改制轉型為商業銀行。於是，商業銀行的機構數，從1991年底的25家，快速增加到1999年底的52家，而同一期間的商業銀行之各分行總數，也從1400多家增加至2500多家。眾多新銀行的出現與利率的開放打開了信用配置的市場，銀行在放款上的自主性與專業性也逐漸顯現，抵押品不再是借貸唯一的依據，相對地，企業的財務報表與客戶訂單等因素逐漸成為評估企業融資的客觀依據。也就是說，政府開始有意地去建構一個新的金融市場機制，開始以經濟理性的邏輯與標準去設計一套關於銀行組織的制度，例如經營權與所有權分離的概念、資本適足率的概念、放寬銀行業務等等，這意味著銀行體系不再是作為國家推行經濟發展政策的工具。相對地，金融部門本身也開始被視為是一個具有市場邏輯意涵的經濟場域，政府必須為這個新的市場機制訂定新的制度規範與經濟秩序。

在這個新的信用市場的機制下，銀行儲蓄動員的能力仍然維持一定的水準，直到2000年以後利率大幅調降，儲蓄率才略有下降（表3-1），另一方面，在資源配置上，前文討論的那種以政府-央行-國營銀行建構起來的以信用為基礎的銀

³⁷ 許嘉棟認為，過去資金配置之所以缺乏效率的主要原因有四：1.重要銀行多為公營 2.參與競爭與業務範圍遭到嚴格限制 3.利率管制 4.選擇性信用管制措施。

³⁸ 1989年銀行法的修正重點包括：（1）立法授權中央主管機關訂定銀行之設定標準及銀行負責人之資格條件，以開放民營銀行之設立，促進市場競爭（2）限制大股東持股最高比例，以分散股權，並讓所有權與經營權分離（3）明訂自有資本與風險性資產的比例，提高法定盈餘公積及限制盈餘分配，以充實銀行資本，擴大其經營基礎（4）取消利率管制之硬性規定，以進一步推動利率自由化政策（5）放寬銀行（包括外國銀行在台分行）之業務範圍以促進銀行業務自由化（6）授權主管機關對業務或財務顯著惡化之銀行得採行必要之處置，並加重對違反銀行法的處罰規定，以整頓金融紀律，維持金融秩序（陳俊堅1996：69）。

行體系（credit-based banking system）逐漸鬆動，隨著銀行體系市場的競爭越趨激烈，整個企業借貸的結構也不再一面倒地偏向國營與大型企業。此外，導致銀行體系鬆動的另一個因素就是證券市場的興起與擴張，從直接/間接金融³⁹比例逐漸接近的趨勢看來（表 4-1），在進入 1990 年代中期以後，企業逐漸能夠透過不同於銀行體系的機制取得所需資金，除了上市上櫃，企業還能透過發行公司債等集資管道取得所需資金，相對地，與銀行機構借貸的比重相對降低。這意味著銀行機構的角色逐漸去中介化，過去那種提供企業金融貸款的功能慢慢消退，銀行部門主要業務逐漸從企業金融轉向個人金融。這些趨勢都解釋了國家正在棄守過去那種以信用配置為主的資源動員模式，就這個意義上，我們可以說，台灣作為一種後進發展型國家正在重新調整其發展經濟與克服困境的策略，相對地，台灣今天的金融體制已經不能再被完全理解為國家調控國內資源的政治工具。

表 4-1：直接與間接金融百分比

單位：%

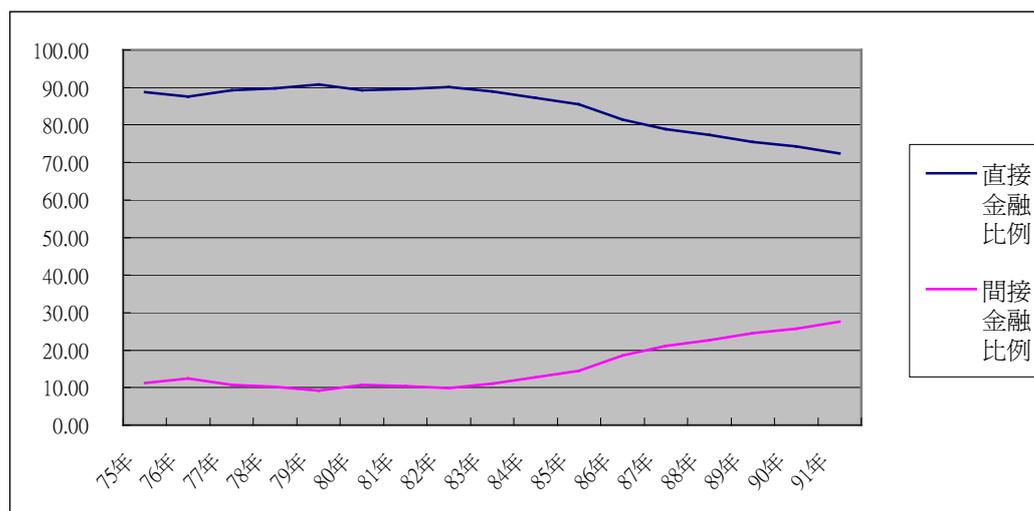
年代	間接金融	直接金融
1986 年	88.68	11.32
1987 年	87.55	12.45
1988 年	89.34	10.66
1989 年	89.79	10.21
1990 年	90.87	9.13
1991 年	89.19	10.81
1992 年	89.59	10.41
1993 年	90.08	9.92
1994 年	88.99	11.01
1995 年	87.27	12.73
1996 年	85.47	14.53
1997 年	81.56	18.44
1998 年	78.90	21.10
1999 年	77.47	22.53
2000 年	75.64	24.36
2001 年	74.39	25.61
2002 年	72.37	27.63
2003 年 1 月	72.59	27.41
2 月	72.35	27.65

³⁹ 間接金融市場進行交易的是一年期以內的短期存貸和一年期以上的長期存貸，一般稱之為貨幣市場，通常透過金融機構中介以完成借貸。而直接金融多為長期資本，一般稱之為資本市場，主要由股票市場和債券市場所組成，而債券市場又包含政府債券、金融債券、公司債、外國債券。本文認為兩者在比例上的改變，反映出金融體制性質以及企業融資管道正在面臨轉型。

3 月	72.38	27.62
4 月	72.18	27.82
5 月	72.20	27.80
6 月	72.40	27.60

資料來源：財政部網站

圖 4-1：直接/間接金融比例發展趨勢圖



資料來源：同上表

3. 政府價格設定能力的弱化

中央銀行對於國內貨幣價格的控制，在經歷過自由化的階段後逐漸鬆動，這意味著過去那種以政府與國有銀行主導的銀行體系模式正在轉型中，中央銀行對於匯率、利率的去管制過程，使得資本價格的浮動性與競爭性增加，貨幣價格也隨著市場供需情形而有所不同。

首先是外匯方面的自由化，外匯管制最重大的改革，是在 1986 年對外匯管理條例的再修改，主要目的包括：將金銀排除在外匯管制之外、實施外匯申報制。到了 1987 年 7 月 15 號，一方面在政治上解除戒嚴時期，另一方面為了配合經濟自由化的政策方向，正式解除了 40 年來對於外匯的管制，主要的改革措施包括：1. 解除全面性的管制，經常帳完全自由化，資本帳則是有限度的管制 2. 各家指定銀行的外匯買賣部分，買超完全自由，賣超則不能超過三百萬美元 3. 開放個人從事遠期外匯買賣 4. 擴大銀行買賣外匯差價（陳俊堅，1996）。簡單地說，相對於過去外匯管制的時代，這波改革對於資金的流出已經沒有什麼限制，然而對於資金的匯入仍然有所管制，主要是為了避免國內貨幣充斥、熱錢過多的金融不穩定問題，但這同時也凸顯了政府在 1980 年代末期以後逐漸減少對價格設定的能力。

到了 1989 年 3 月 28 日，中央銀行再度宣布：1. 廢止中心匯率制度 2. 取消銀行間新台幣匯率之每日變動幅度 3. 改組外匯交易中心為外匯經濟商 4. 限制銀行

可持有的外匯額度（聯合報，1989/3/28）。這使得所謂「外匯市場」機制逐漸在 1990 年代以後漸漸地建立起來，不過，政府對於金融的控管並非一刀兩斷式的退出，基本上，中央銀行仍然以「穩定外匯市場」之名訂定了一些相關的管制措施，例如：每人每年匯入國內匯款不得超過一百萬美元，匯出匯款不得超過五百萬美元、指定銀行對於外匯的買賣超部分不能超過規定的限額等等，也就是說，進出口廠商仍然無法充分地將遠期外匯市場作為其金融避險工具。這說明了，後進國家的金融體制模式在進入 1990 年代以後正在面臨轉型，在這過程中，政府一方面必須順應金融自由化與去管制的制度改革潮流，但另一方面，又必須維持其過去長久以來作為後進發展型國家對於財經政策的宏觀調控以及國內金融穩定的統理心態，這組矛盾不斷地在整個 1990 年代反映在各種步調緩慢的制度改革上。

其次，在利率方面的去管制，從 1980 年開始各銀行的放款利率開始有了上下浮動的空間，不過，值得注意的是，這個時期的利率去管制仍然僅限定在「放款利率」的部分，對於存款利率的部分，各行庫仍然必須以中央銀行所公告的利率作為吸收儲蓄存款的依據。1985 年在中央銀行的主導下，國內十家行庫開始採用「基本放款利率制度」⁴⁰，這使得銀行與基層金融機構逐漸能夠根據客戶性質的不同而訂定利率，同年，政府也廢止了「利率管理條例」，放鬆了存款利率的管制。1986 年政府進一步調整存款利率的規定，將原本規定的 13 種存款最高利率改為活期存款利率、活期儲蓄存款及存簿儲金利率、一年以下定期與定期儲蓄存款利率、一年以上定期與定期儲蓄存款利率等四類，這使得各家銀行有了更多自主訂定存款利率的空間。最後一波利率去管制是在 1989 年 7 月 19 日「新銀行法」通過之後，正式取消「各種存款之最高利率，由中央銀行定之。各種放款利率，由銀行公會議定其幅度，報請中央銀行核定實施」這條規定，也就是說，此後政府完全取消了關於利率方面的任何管制（聯合報，1989/7/19）。

總之，從政府對「雙率」的去管制作法來看，一方面回應了當時對於國際化以及自由化的經濟自由主義論調，另一方面，我們也可以說發展型國家在 1980 年代末期正在放棄其過去所慣用的金融統理工具，由中央銀行來對資本價格進行管制的作法已經不再是這個階段的金融體制特質，央行當然還是有其宏觀調控的貨幣政策，但是就後進發展型國家的觀點來看意義已經不同於過去價格管制的金融體制模式。

4. 國家角色的退出與市場機制的浮現

本文認為，就後進發展型國家的意義上而言，過去那種以政府以及中央銀行為主導的銀行體系模式，在經歷過 1980 年代末期到 1990 年代初的制度轉型後，

⁴⁰ 基本放款利率制度，即根據經營狀況、授信期限與用途、借款客戶信用評等以及業務往來實際績效等因素，以優良客戶短期放款優惠利率為基礎，以加碼方式訂定差別放款利率。（陳俊堅，1996：67）

國家已經不再能夠做為金融與產業場域中的參與者 (player)，那套「金融管制高地」的機制隨著政治民主化、經濟國際化、金融自由化的過程逐漸削弱。市場機制的運作範圍越來越擴張，一方面銀行機構開放民營以及國有銀行的民營化，使得金融部門的自主性相對於銀行體系時期更為提昇，另一方面，由於資本市場的發展使得產業部門的融資管道相對多元，某種意義上來說，產業發展對銀行體系在融資上的依賴性大為下降。

本文認為，從金融體制的分析面向來看，國家的角色越來越傾向於作為一種制度的管制者 (state as a regulator)，政府不再直接干預或是介入金融體制的運作，而是盡可能地去建構起一個某種程度上接近於「自由市場」的制度場域。這個轉變一方面與政府推動國際化、全球化以及加入 WTO 會員的目標直接關連，政府必須盡可能地開放國內市場並且減少干預。此外，中央銀行與財政部的分權是另一個制度上的轉折點，隨著「新銀行法」的修正通過後，財政部金融局也在 1990 年正式成立，此後財政部成為國內金融機構的主管機關⁴¹，並且下轄金融局、證券管理委員會與保險司，取代中央銀行成為金融體制的主導監督機構，而央行則負責所謂金融業務的監督管理，主要是負責貨幣政策與管理外匯 (財政部金融局，1994：33)。

也就是說，金融體制由央行主導的銀行體系轉向由財政部主導的金融自由化過程，在銀行體系上，財政部推動民營銀行及其分行與外商銀行的設立、國營銀行民營化、政策性貸款在比重上的衰減等自由化措施，意味著銀行機構不再是國家轉移資源的政策工具，另外，在股票市場方面逐步開放外資進入股市投資，在保險市場方面開放外商保險公司進入台灣市場。這些政策方向說明了政府希望透過財政部這個新的主管機關去建立一個趨向於自由化的金融體制，而在這個新的金融體制中，政府要盡可能地減少對市場的干預。

然而，顯然台灣推動金融自由化的腳步是緩慢的，亞太金融中心的政治願景從今天來看似乎也是失敗的，本文認為，台灣過去那種國家大量干預經濟發展的後進發展型國家邏輯並未輕易地被放棄，即使經歷過去十多年來的金融轉型，時至今日，國家干預市場的影子仍然經常可見。換句話說，國家在表面上企圖退出市場並扮演「管制者」的角色，然而，制度慣性以及政治統理的邏輯並不會因為改革而斷然消失，相反地，後進發展型國家的政治思維仍然深深地銘刻在當今的金融與經濟政策當中。

5. 小結

同樣地，產業結構的轉型在 1990 年代以後仍然持續影響著金融體制的發展，1990 年以來，政府一方面推動傳統產業升級，另一方面則是推動以發展新興工業為主的高科技產業政策，選定通訊、資訊、消費性電子、半導體、精密器

⁴¹ 我國辦理存款及放款業務之金融業務如商業銀行、專業銀行及信託投資公司等，依銀行法第十九條規定，其主管機關在中央為財政部，在省（市）為省（市）政府財政廳（局）。

械與自動化、航太、高級材料、特用化學及製藥、醫療保健及污染防治等十項高科技產業，作為所謂「策略性產業」發展的重點對象（工研院網站）。這顯示國家在這個階段開始面對在第二節所討論的第二個工業化困境：「Kaldorian Hurdle」的產業升級問題，我們認為，這個新的技術創新問題引發了 1980 年代末期以來的金融體制轉型。

（附錄 2）整理了 1990 年以來的一些重要金融與產業事件，概括地來看，本文認為從 1990 年代以來國家與金融部門之間的關係有了一些根本性的轉變，包括：

1. 政策方向：這個面向反映了國家面對金融體制改革的心態與策略，1980 年代末期以來，國家開始考慮將金融自由化與國際化作為重新配置國內金融資本的主要策略。一方面調整由央行與國營行庫所主導銀行體系，開放民營銀行並建立市場，另一方面，大幅度朝資本市場，也就是直接金融的部分作制度上的改革，使得 1990 年代中期以後，「如何穩定股市？」成為國家與金融部門間最主要的運作邏輯。
2. 股市改革：從 1990 年開始，國家開始推動證券市場的國際化與自由化，並且提高股市的資金流通量，不論國內或者國外的資金都越來越能夠在資本市場上流通。1999 年成立國安基金，此後在「股市護盤」上有了制度化的工具，提振並穩定股市始終是政府首要的金融政策。
3. 銀行改革：1989 年銀行法修正後，導致了大量民營銀行出現，國家逐步放寬銀行操作各項業務，其中 1992 年對信用卡市場的開放，造成了銀行業向消費金融領域的競爭。2000 年銀行法再次修正，內容主要是針對銀行跨業經營業務以及機構合併。
4. 金融監理：1990 年行政院將金融司擴編為金融局，從此負擔起部分央行過去所負擔的金融檢查與監理業務。1996 年合作金庫不再負責基層金融機構的金融檢查工作，改由中央存款保險公司負責。1998 年存款保險條例通過，強制要求所有金融機構須加入投保，2001 年修正銀行資本適足性管理辦法，2002 年陳水扁提出 258 金改計畫，這意味著從 1997 年金融風暴後「風險管理」是金融監理最主要的改革目標。
5. 外資開放：早期對於外資開放的態度是保守的，到 1990 年才正式開放 QFII 投資股市，此後逐漸開放投資持股比例與投入金額，到了 2001 年除了特定產業外，完全取消外資對股市投資的上限。

顯然地，過去那種以政府主導產業融資管道的方式逐漸式微，金融自由化與制度創新意味著傳統後進國家的金融體制逐漸修正，這一方面反映了產業結構的轉型，政府的經濟政策不再是以早期工業化的重化工業作為策略性產業對象，而是逐漸轉向以高科技產業作為新的經濟發展標的，另一方面，這表示透過金融體制的改革，政府才能持續有效地對新的產業類別進行資金通融的政策。也就是說，國家正在重新地為特定產業創造出相對有效的金融體制，然而，國家宣稱的政策並不意味著這些政策就能被徹底執行，也不意味著這些政策必然能夠適切於

產業融資上的需求。

第五節 結論

1. 本文摘要性回顧

基本上，本文認為對產業融資機制的建構是後進發展型國家用來超越資本積累困境的重要手段之一，透過對產業部門提供大量資本的作法是早期工業化之所以得以成功的主要因素。概括地說，產業融資管道主要有二，一方面是透過金融部門對產業進行直接金融或是間接金融方式的融資，另一方面是透過產業政策對產業進行租稅減免或是各種優惠性貼補，這兩者是後進發展型國家在促進產業發展時最重要的資源調控機制。本文將討論焦點集中在前一種融資管道，也就是國家如何地透過對金融體制的調控，來影響產業融資的形式，並且藉此超越克服資本積累的困境。

我們的分析策略主要是從 John Zysman 的分析架構作為出發點，對台灣的金融體制作多面向的考察，主要包括三個分析面向：1. 資源動員模式 2. 價格設定模式 3. 國家在金融體制中扮演的角色，初步發現如下：

(1) 本文主要是從「以信用為基礎的金融體系」或是「以資本市場為基礎的金融體系」的類型比較作為歷史分析的切入點，我們發現台灣的金融體制在 1990 年代以前主要是以信用配置 (credit allocation) 作為資源動員模式，相對地，資本市場的重要性顯得薄弱，這個特色確立了台灣早期工業化階段的金融體制模式。也就是說，透過中央銀行與國營銀行體系，完整地控制了國內的信用配置，並將資源從農業部門轉移到工業部門。

然而，這個模式在經歷 1990 年新銀行法的修正後面臨挑戰，由於大量的民營銀行進入市場加上利率的自由化與後來國營銀行的民營化，使得過去那種資源動員模式逐漸失效，政府再也不能（或者不願）像過去那樣將資本大規模地從民間儲蓄轉移到產業部門。這個轉變一方面說明了產業融資模式正在經歷部分地轉變，另一方面則是說明了「金融管制高地」的瓦解，意味著以信用為基礎的金融體系也將失去其制度核心。

(2) 在價格設定上，我們主要是分析國家如何控制國內資本的價格，透過對匯率與利率的管制，使得國內資源的集中與轉移更為快速。從匯率來看，對外匯的控制一方面增加了國內產業在出口上的競爭力，另一方面減少國內貨幣外流所引發的金融不穩定現象。從利率來看，利率就是廠商們使用資本的價格，央行對於存款利率的管制，使得國內存款利率始終維持在高檔，進而吸引大量的民間儲蓄，另一方面對於放款利率的管制，使得銀行機構基本上沒有足夠的獲利與競爭空間，往往只有尋求風險最小的放款對象，也就是國營企業或大型企業。顯然地，無論政府有意或是無意去引導資本流向特定產業，然而就結果上來看，政府對於

資本價格的設定確實導致了某些產業相對於其他產業更容易（或者更便宜）取得所需資金的結果。

然而 1970 年代中期後，金融創新（financial innovation）於歐美先進國家間興起，1980 年代金融自由化與國際化的浪潮即席捲全球，成為沛然莫之能禦的時代潮流。台灣在 1980 年代也不可免地在來自國內外的改革開放壓力下，也不得不審慎的被迫進行金融自由化，包括利率自由化、境外金融中心設立（OBU）、新銀行開放、證券市場改革與證券商票卷公司的開放、和保險公司開放等，以期使和國際金融體制接軌，特別在 2002 年加入 WTO 前後，金融自由化與國際化的政策宣言往往顯得更為明顯，這一連串的金融自由化和國際化措施對發展型國家在匯率與利率管制的主權上逐漸形成挑戰。另外，從 1980 年代以來國內產業結構的轉型，使得國內銀行體系在產業融資這套做法上顯的捉襟見肘，所謂價格設定這套資源動員的做法似乎已經不再適切於新的策略性產業。因此，我們看到的是後進發展型國家已經放棄了透過對利率與匯率的管制來控制價格。

（3）過去已經有許多文獻指出，國家作為一個參與者(Player)在國內的經濟場域中幾乎是無所不在地介入了金融與產業活動(Wade,1990; Gold, 1986; Amsden, 1985)。在本文的核心關懷與脈絡中，我們要特別指出，國家作為參與者的重要面向：「固定資本形成」。根據瞿宛文和安士敦（2003）的說法：「自 1950 年代起，一直延續到 1990 年代，政府大約佔全部固定資本形成毛額（gross fixed capital formation）一半，這個比例後進國家無出其右」（瞿宛文和安士敦，2003：19-20）。此一資本形成的條件，大部分是因為台灣是除了共產世界國家以外，公營事業比重佔全國生產毛額最高的國家，而且這些公營事業在台灣經濟中所擔負的角色，不侷限於傳統經濟學所討論的，限於具有外部效果、自然獨占、及提供公共財等典型彌補市場失靈的特定產業，而是實質地介入各生產性與營利性之經濟活動範疇中，也因此與社經資源之分配及經濟結構變遷產生重大的互動關聯（吳若予，1992）。同樣地，這種國家作為參與者的模式，也反映在金融體制上，公營銀行在金融產業部門之中同樣居主導地位，也就是前文所討論的「金融管制高地」概念，這都一再說明了後進發展型國家的角色對於經濟發展的介入性特質。

2. 本文的理論貢獻與討論

就金融全球化對抗國家的脈絡來看，一般有三種論調，一種觀點是認為民族國家已經在全球化的浪潮下終結，另一種則是認為全球化僅僅是個論述與幻象，國家仍然在國際金融與經濟體系中扮演著核心角色，第三種觀點則是走中間路線，認為國家角色確實面對挑戰，但僅僅只是正在經歷轉型中，而非全然棄守。這些不同觀點的爭辯核心就在於「國家」是否還能在政治經濟上作為一個有效的統理主體？這個問題同樣延續到發展型國家是否依然存續的爭辯上，但為了避免流於抽象空泛，我們選定了一個同時具理論與實證意涵的支點，也就是國家在產業融資上所扮演的角色。

我們認為國家能力與自主性（state capacity and state autonomy）的概念必須重新商榷，就我們的討論來看所謂國家的角色其實會隨著場域而有所不同，它是一個不均衡的狀態，基本上對於國家角色的全稱式命題在現今來看已經逐漸失效。這就是我們為什麼重新選擇一個分析上的下錨點來進行討論，因為如果希望對國家角色有更有效的理論討論，就必須個別地去分析問題，總的來說，我們不願意去過分宣稱一個普遍化的命題，而僅僅是在研究中去展示後進發展型國家在金融體制這個面向確實產生某些轉變，而這個轉變必須與產業結構、國家能力等因素放在一起才更顯得具備理論意涵。

關於台灣國家角色與金融體制的轉型在類型學上的比較可以用（表：5-1）作為說明。我們可以說，國家的政策工具在金融全球化的挑戰下已經不再適用，但這卻不等於國家角色在金融與經濟活動中就終結。如前文所言，後進發展型國家角色在 1990 年以後面臨挑戰，雖然，台灣的例子並不是 Zysman 意義下的管制者（美國、英國），「參與者」與「管制者」原本也不應該是一個二選一的概念。然而，就我們所討論的金融體制與產業融資的案例來看，國家確實正在逐漸放棄其在經濟場域中作為參與者的角色。不過，國家在台灣案例來看並不是完全退出，而是有控制且緩慢的對市場去管制（這點於南韓金融化的過程在對比上顯得更為鮮明），我們認為就理論上來看，金融自由化對台灣的衝擊不只是一個「理所當然」的去管制歷程，這其中事實上還包含著許多「再管制」或者維繫國家干預的意涵。因此，台灣會不會轉型成如同英美國家般的管制者還有待觀察，但就目前的資料來看，過去這十幾年的轉型過程中，發展型國家固有的慣性思維確實仍然影響著國家在面對金融與產業上的做法。

表 5-1：1990 年代前後金融體制的比較

	Before 1990	After 1990
Financial System	Credit-based, Price-administered ,Banking system, Small securities market	Capital market-based Securities market
The Role of State in Financing Industry	Player	Regulator ?
Mechanisms of Financing Industry	Industrial Policy, Policy loan, Borrowing system	Stock Market; Venture Capital

資料來源：本研究自行整理

附錄 1：台灣金融與產業發展表 1950-1990

年代	金融事件	年代	產業事件
1950s		1950s	進口替代時期，利用金融體系集中資源於策略性產業
1946	第一次幣制改革，以舊台幣回收日據時期之台灣銀行券（導致通貨膨脹）	1955	頒布「外銷品退稅辦法」，鼓勵外銷
1949	第二次幣制改革，以新台幣一元兌舊台幣 4 萬元	1957	1.「外銷低利貸款」 2.第二期經建計劃開始實施，政策重點由經濟安定轉向經濟發展。
1949	愛國公債開始發行		
1950	公佈「台灣省各行庫舉辦優利儲蓄存款辦法」		
1950-1965	15 年內共接受美援 1071 百萬美元		
1951	實施「複式匯率制度」，對進口採高匯率，出口則以低匯率予以鼓勵		
1953	政府施行「耕者有其田」土地改革，以四大公司股票與食物債券抵付地主，四大公司包括台泥、台紙、工礦、農林，形成台灣初期之證券店頭市場。		
1954	公佈「台灣省證券商管理辦法」		
1958	1.設立「華僑商業銀行」，引進僑外資 2.於該年四月、十一月分二階段實施單一匯率改革，穩定幣值及鼓勵出口，擴大外銷貸款。		
1959	日本勸業銀行成立，為第一家外國銀行		
1960s	中央銀行體系正式建立	1960s	
1960	1.成立經濟部證券管理委員會，負責證券法令及推動證券市場之成立。 2.交通銀行、中國銀行在台正式復業	1960	頒布「獎勵投資條例」
1961	1.一月，舉辦加速經濟發展展覽會。陳誠副總統並發起「一人一日儲蓄	1961	第三期經建計畫開始，並以每年平均成長 31% 為目標

	一元」，是為「三一運動」。 2.中央銀行復業		
1962	郵政儲金匯業局復業	1963	台幣兌換美援匯率固定為四十比一，將台幣貶值以利出口
1962	台灣證券交易所成立，台灣股市集中交易正式開始	1964	1.台灣經濟成長首次達到二位數，12% 2.美國通用電子來台設廠，生產映像管，為第一家外資電子公司
1964	公佈「外國銀行設立原則及業務範圍」	1966	1.重工業產值 52%首次超過輕工業 2.七月公司法修訂，嚴格規定公司債之發行，影響公司發行之意願 3.十二月三日，高雄加工出口區舉行落成典禮
1965	中國農民銀行復業		
1970s		1970s	推動重化工業與十大建設，兩次石油危機
1971	開放信託投資公司之設立	1970	1.三年內儲蓄達存款成長 263% 2.連續四年，經濟成長率超過 11%
1974	1.成立「世華聯合商業銀行」，引進僑外資 2.設立「中小企業信保基金」	1971	1.關稅改革 2.退出聯合國 3.台灣國民所得〈GNP〉超過六十五億元
1975	銀行法修正，交通銀行指定為「工業專業銀行」	1973	1.根據獎投條例設立「行政院開發基金」 2.工研院成立 3.第一次石油危機
1976	為促進合格商業票券與國庫券之流通，活絡資金，五月中興票券金融公司成立，貨幣市場開始活絡	1974	1.推動十大建設 2.五月，經濟部中小企業服務中心成立
1978	「管理外匯條例」修正，放棄固定匯率制，改採機動匯率制	1977	1.經設會改組為經建會 2.「獎勵投資條例」修正
1979	1.修訂「交通銀行條例」將其改制為開發銀行 2.推行股票統一面值及印製規格 3.建立外匯市場，美元匯率由五家銀行與央行共同議定之	1979	1.第二次石油危機 2.竹科成立，降低關稅開放進口，並鼓勵廠商由勞力密集轉向資本、技術密集產業

1980s	金融風暴，金融自由化	1980s	
1980	成立復華證券金融公司，建立完整證券信用交易制度，並兼營證券保管業務	1980	1.聯華電子公司成立，開始大量生產積體電路。 2.退出世界銀行及國際貨幣基金會
1981	證券管理委員會改隸財政部	1981	全國經濟會議通過資訊工業為策略性工業
1982	亞洲信託金融風暴事件	1983	財政部公佈「創業投資事業管理規則」
1983	1.開放證券信託投資公司(SITE)之申請設立，並准於外國發行募集投資國內之信託基金 2.修正公佈證券交易法	1984	修正獎勵投資條例
1984	公佈「國際金融業務條例實施細則」，境外金融中心成立	1985	公布「民營生產事業購置機器設備適用投資抵減辦法」
1985	1.台北十信事件、國泰信託事件、華僑信託事件 2.中央存款保險局成立	1987	1.政治解嚴 2.獎投條例再修正
1987	修正「管理外匯條例」	1988	將「民營生產事業購置機器設備適用投資抵減辦法」修改為「民營生產事業購置國產業機械，防治污染設備適用投資抵減辦法」
1988	開放證券商成立		
1989	1.取消銀行外匯成交價不得超過中心匯率 2.25%限制，匯率完全自由化 2.為發展台北為國際金融中心，八月成立台北外幣拆款中心 3.銀行法修正，開放民營銀行，利率完全自由化		

資料來源：本研究自行整理自聯合知識庫、中央銀行網站

附錄 2：台灣金融與產業發展表 1990 年-至今

年代	金融事件	年代	產業事件
1990	1.通過「財政部金融局組織條例」草案，將金融司擴編為金融局，並將金融司保險科改設為保險司。 2.開放外國專業投資機構(QFII)在國內開立帳戶直接投資本國證券市場 3.«中央存款保險股份有限公司»成立	1991	頒布「促進產業升級條例」
1991	開放外資專業投資機構(QFII)，但開放之初總持股不得超過 10%投資總額不得超過 25 億美元，並限制匯入本金滿三個月使得匯出，利得每年結匯一次	1999	修正「促進產業升級條例」
1992	開放保險公司新設		
1993	開放期貨經紀商設立		
1994	1.放寬外商銀行分行及辦事處之設立條件，並允許外商保險公司設立子公司 2.開放票券金融公司新設		
1995	1.彰化第四信用合作社爆發財務惡化及擠兌風潮 2.國際票券離職員工虧空資金，引發信心危機 3.中壢市農會擠兌		
1997	1.五月修正證券交易法，成立期貨交易所 2.六月證券管理委員會擴大編制，更名為財政部證券暨期貨管理委員會。 3.台北市第三信用合作社改制為誠泰商業銀行，成為第一家信合社改制商銀的例子。		
1998	1.四月股市週六交易延至中午 12 點。 2.成立台灣期貨交易所股份有限公司。		

	<p>3.立法院通過存款保險採強制投保。</p> <p>4.彰化銀行移轉為民營銀行，為公營銀行民營化之首例。</p> <p>5.中央票券公司出現財務困難。</p> <p>6.宏福票券公司財務危機。</p> <p>7.台中商業銀行不正常放款，發生異常提領現象。</p> <p>8.泛亞銀行發生流動性危機。</p>		
1999	<p>1.中興銀行經媒體披露發生擠兌</p> <p>2.屏東縣東港鎮信合社主管集體舞弊，盜用公款引發擠兌</p>		
2000	<p>1.六月通過證券交易法修正案、確立庫藏股及開放股票代客操作之法源依據，並於七月實施</p> <p>2.通過「信託業法」</p> <p>3.通過「銀行法修正條文」</p> <p>3.«金融機構合併法»草案公佈實施</p>		
2001	<p>1.除特定產業外，取消 QFII 對單一及全體僑外投資人對上市（櫃）公司股票之投資比率限制</p> <p>2.«金融六法»通過</p>		

資料來源：本研究自行整理自聯合知識庫、中央銀行網站

參考書目

- 中央銀行編印，2003，《中華民國中央銀行之制度與功能》。台北：中央銀行出版。
- 吳泉源，1993，〈金融自由化的迷思：一個經濟社會學的考察〉。《台灣社會研究季刊》15：1-37。
- 吳若予，1992，《戰後台灣公營事業之政經分析》。台北：業強。
- 李庸三、陳上程著，1995，〈台灣金融政策對工業化之影響〉。收錄於許嘉棟編，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經出版。
- 李庸三、陳上程著，1995，〈台灣金融發展之回顧〉。收錄於許嘉棟編，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經出版。
- 周添城、林至誠著，1999，《台灣中小企業的發展機制》。台北：聯經出版。
- 林寶安，2001，〈開放新銀行政策的政治經濟分析〉。頁 275-304，收錄於余致力等編，《公共政策分析的理論與實務》。台北：韋伯文化。
- 林寶安，2002，〈地方社會中的信用合作社---基層性與社會性金融組織的再定位〉。
- 財政部金融局、儲委會金融研究小組編印，1994，《我國金融制度與政策》。台北：財政部金融局。
- 許嘉棟，1995，〈台灣地區金融體制之資金配置效率〉。收錄於許嘉棟編，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經出版。
- 許嘉棟，1995，〈我國銀行利率與黑市利率關係之理論與實證〉。收錄於許嘉棟編，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經出版。
- 陳俊堅，1996，《金融自由化與金融秩序之維持》。台北：中央存款保險公司出版。
- 隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥著，1995，《台灣之經濟---典型 NIES 之成就與問題》。台北：人間出版社。
- 賴英照，1997，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》。台北：聯經出版。
- 謝森中，1995，〈金融政策的邁向全球化〉。頁 123-162，收錄於高希均、李誠編，《台灣經驗再定位》。台北：天下。
- 瞿宛文、安士敦，2003，《超越後進發展：台灣的產業升級策略》。台北：聯經。
- 魏少君，2003，〈金融全球化與台灣金融體制的轉型：談外資與國家角色的一些問題與思考〉。《思與言》41:1，頁 119-151。
- Amsden, Alice., 1979, "Taiwan's Economic History: A Case of Etastisme and a Change to Dependency Theory." *Modern Chin.* 5:341-80.
- Amsden, Alice., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Castells, Manuel., 1992, "Four Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis

- of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim.” In *States and Developments in the Asian Pacific Rim*, edited by R. Appelbaum and J. Henderson. Newbury: Sage.
- Evans, Peter., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. NJ: Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander., 1946, *Economic Backardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gold, Thomas. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Loriaux, Michael., 1997, “Socialist Monetarism and Financial Liberalization in France.” in *Capital Ungoverned: liberalizing finance in interventionist states*. Loriaux, Michael. et al. Cornell University.
- Skocpol, Theda., 1985, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.” In *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, et.al. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thurbon, Elizabeth., 2001, “Two paths to financial liberalization: South Korea and Taiwan.” *The Pacific Review*. Vol.14 No.2 2001:241-267.
- Wade, Robert., 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- Weiss, Linda., 2000, “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ‘Normalizing’” *The Pacific Review* 13(1): 21-55.
- Woo-Cumings, Meredith., 1999, *The Developmental State*. Cornell University Press.
- Zysman, John., 1983, *Government, Markets, and Growth---Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.

其他來源：

中央銀行網站

財政部網站

聯合知識庫