

【時事評論】

政商關係有什麼關係？

王輝煌

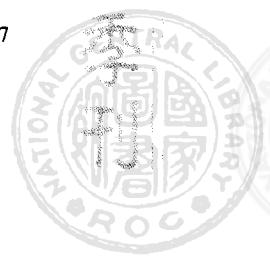
東吳大學

摘要

對國家發展而言，政商關係並不必然都是負面的。本文最主要目的乃檢討先進資本主義國家發展過程中政商關係之特質，強調其在系統性、大規模經濟發展冒險上所扮演的關鍵角色，並據此與台灣政商關係模式作一比較，並申論其對國家政經社會等各方面發展之意涵。

關鍵詞：政商關係、風險、專業能力

王輝煌 東吳大學政治學系副教授，專長領域包括經濟發展、科技政策、組織理論。



自從去（2006）年台開案、「國道電子收費系統」（ETC）案、SOGO案、金管會案陸續爆發以來，政府官員貪污腐化及其背後所隱含的政商關係問題，不但再次成為國內媒體輿論與去年七一五學者等政治爭論的焦點，更帶動一波波暗潮洶湧的政黨攻防與標舉自主反對運動的「倒扁紅衫軍」風潮。詭譎的是，自馬英九的「特別費案」在倒扁風潮中爆發，繼之被起訴後，過去的劍拔弩張似乎剎時之間掩旗息鼓。表面上，看起來像是風波已平。然而，無獨有偶，中信金控案、中華開發案、王又曾掏空力霸與中華商銀案等與政商關係「不無關係」的案件又陸續出籠，著實令人目不暇給，擔心憂慮。

在台灣的政治傳媒、甚至學術界眼中，政商關係與貪污腐化幾乎是同義詞，這也相當正確的反映了部分的實況。然而，不當的政商關係，何國無之？美國在1980年代所發生的儲蓄銀行危機，倒債高達數千億美元之譜。在2001年爆發的「恩隆醜聞案」（the Enron Scandal），也淘空投資人數百億美元。這些都是涉及政商關係的醜聞。^① 其實，政商關係本身並不必然壞事。許多具有高度風險又無法透過市場來分擔風險的經濟發展活動，以較為彈性、較為個別化的政商關係來提供一些必要的保障，乃是落後國家迎頭趕上常用的手段。一味排斥以致於忽略其在重大經濟發展冒險過程中所扮演的正面角色，卻不見得是好事。

在倫理道德上來說，貪污腐化當然是極為不好的。可是貪污腐化與政商關係、國家競爭力究竟有何關係？此一問題卻極少有學者以客觀、系統的方式研究。不當的政商關係固然會導致貪污腐化，甚而有損國家與社會的發展。但是，有時候，政商關係與貪污腐化卻是經濟快速發展而成雙伴生的結果。以美國為例，其現代經濟體系乃自十九世紀內戰結束後方開始快速發展。不過，為了進行快速的土地開發與工商業發展，當時美國的社會也付出極大的代價。一

^① 有關1980年代美國儲蓄銀行危機（Milgrom and Roberts, 1992:170-76）。有關恩隆案，參見《自由時報》（2002）。

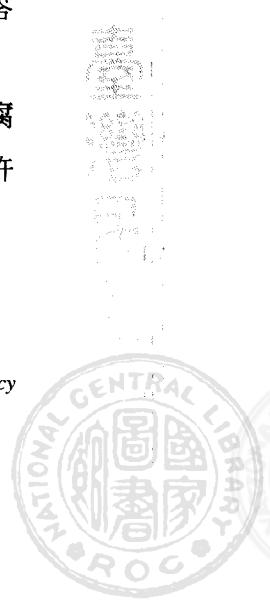


方面大企業以獨佔手法壟斷產品與生產要素的市場，另一方面則與地方政府的政黨派系機器同流合污，把持地方政權，將地方政府人事派系化，以便制訂種種有利於他們的費率、法規，並進行對公共工程的圍標、綁標。結果，不但政商關係極度惡質化，甚至造成黑金黑道治國、政黨派系橫行，貪污腐化問題叢生，貧富差距迅速擴大等結果。此種惡劣狀況導致各地中小企業、專業人士、農人、工人以及各地方社區極富領導與道德責任之鄉紳、仕紳等紛紛動員，集結成為各種集體行動組織與之抗衡。^② 整個社會在1890年代也甚至頻於暴力革命的邊緣（Shefter, 1984:102-105, 123, 125, 146-49）。所幸，前述兩個陣營在1890年代中期同意結束暴力革命與血腥鎮壓的共識，並達成各類重大政策爭議必須由各政黨、各相關利益團體透過多元民主政治動員與投票，分別設立解決各類政策爭端的專業管制機制的結論（如聯邦準備理事會處理銀行制度、紙幣發行與幣值統一、利率以及通貨膨脹管制等問題、州際商業委員會處理州際商業問題，如火車運費等），自此開啟美國獨有的多元管制資本主義經濟體制。

回顧這段歷史，政商關係、貪污腐化與經濟發展間並不是簡單的直線因果關係。雖然有管理學者（如Alfred Chandler）認為1860年代以降美國快速的經濟發展乃拜現代科技與組織管理技術革命所賜，但若我們稍做深入的思考，不難發現，這是人類近代歷史上第一波追求「大規模經濟」（economies of scale）的產業發展，若非當時美國各級政府政商合流的政經體制提供了相當的保護作用，其稍具雛形的現代初期大規模民營企業是否能快速演變為美國現代經濟的主角，帶領美國的產業與科技發展趕上並領先當時世界其他先進國家，一馬當先啟動Alfred Chandler（1977）所謂的管理革命，恐怕還是一個很不容易回答的問題。

不但如此，美國的政商關係（包括大企業與地方派系）並沒有深陷貪污腐化而無法自拔。事實上，隨著都市建設與企業組織的大規模化與系統化，許

^② 此即所謂的民粹運動（populist movements）。



多東北大城（如波士頓、芝加哥、紐約、費城等）的地方派系早在1870年代開始已逐漸容許公共衛生、下水道、自來水、教育等方面的公共事務人才擁有相當高的人事自主性以長期培養、累積其越來越精深的專業能力（Teaford, 1984:132-73）。大型民間企業則自1890年代開始也逐漸重用管理與工程技術專業人才。此風氣一開之後，各級政府機關、大企業等對管理、工程等方面的專業人才需求竟長期持續維持不墜，也促使美國高等教育機構在十九世紀末期開始，紛紛設立各種市場上極為需要的專業系所（Chandler, 1977:464-68）。在這樣的風潮下，許多原先壟斷地方政經資源的地方派系也開始採行進步性的政治與行政改革，許多壟斷性的大企業也開始捐助逐漸在各大都會區出現的專業都市發展研究組織（如紐約市的Bureau of Municipal Research）。

然而，專業主義究竟為何能在美國面臨「向上提升或向下沈淪」的關鍵時刻時扮演重大角色呢？Daniel Carpenter（2001）在談到美國食品藥物檢驗局、美國郵政等專業局署的發展與對美國現代經濟社會的重大貢獻時說的好，各種專業領域的先行者往往花費短則十數年，長則數十年的時間，針對許多重大的政策問題，蒐集各種相關資料，努力思考問題的本質，從根以專業、系統的方式找出解決問題的辦法，建立解決問題的專業知識與經驗，然後，尋找志同道合之士，^③遊說社會各界接受他們的想法、作法，甚至有許多也直接投身由專業中產階級主導的「進步改革運動」（the Progressive Movement）。也因為美國整個社會（包括政府）對專業知識與人才的重視、重用，美國的產業、科技、軍力才逐漸脫穎而出，迅速在兩次世界大戰之後成為西方民主國家的霸主。

當然，上述僅是美國個別的歷史經驗。如果我們回顧美、日、德、法等國家的發展經驗，我們不難發現，他們都曾由國家本身（在美國主要是地方政府）採取較為激進的方式，標定系統性高、規模大的產業來主導國家經濟發

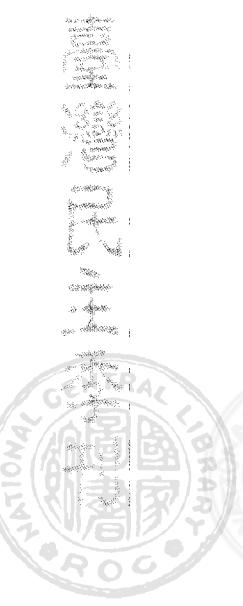
^③ 包括說服某些大學成立相關的學系或研究所（Carpenter, 2001:1-36）。美國多元化的高等教育體系也趁著這樣的風潮逐漸發展而在許多領域上取得領先世界各國的地位。



展，企圖極力迎頭趕上、甚至挑戰先進國家。在此一過程中，這些國家也常依賴正式（如西德的政府、勞工、企業三方統合體制）或非正式（如法國、日本）的政商關係網絡，以極富彈性的方式來育成、誘導多元且大規模的新型科技與產業的發展，並保障參與的民間企業免於系統性的災難。在這種挹注大量資源於高度專業用途與大規模風險分擔的政商體制之下，國家公私部門各類菁英心之所向，自然比較會標定團隊群體未來長期發展的成就，積極吸收、培養、重用人才，並在公私的利益上取得比較平衡的考量，而不是近親繁殖、短視近利、以公害私。在這樣的基礎上，各類菁英團體自然會要求國家必須要設定公平的遊戲規則，讓各類競爭性菁英團體能專心致志將精力放在長期且系統性的專業能力培養上，以便在組織或團體的長期發展上決一勝負。在這種情況下，政商關係與國家競爭力的發展、社會主流文化價值的形成等變數之間極可能是一種互為表裡的關係，彼此成為一種相當良性的自我強化過程。

與前述國家相比，台灣在國民政府的威權治理下，發展出比較適於追求極為漸進與移轉式知識與經驗的政商關係。但長期以來，卻使台灣的政經發展陷於一種在科技知識與技術上高度依賴先進國家的惡性循環。過去，台灣是一個國際代工基地，我們的菁英企業精於代工。我們的企業家、幹部、員工高度願意自我剝削的傾向成為台灣過去競爭力的重要基礎，也為台灣的經濟發展取得重大的成就。然而，代工說穿了就是抄襲、模仿。雖然，也有些企業像大宏碁集團，自1980年代中期開始就追求品牌，企圖走較為激進但冒險程度高出許多的發展路線，但到目前為止，宏碁電腦與BenQ等還是有一半左右的營收是靠代工，也還是不敢將代工放手。宏碁的筆電在北美還是一直未取得領先地位，BenQ最近也在西門子手機部門的併購上碰到重大失敗（陳修賢，1992；自由時報，2006）。這告訴我們，即便台灣的菁英企業，在系統性、大規模的冒險上還是力有未逮。

再看，台灣的官僚在政策上，也少見有能力自主從事長期、系統性的規劃與執行。舉郝柏村當行政院長時的一縣市一焚化爐政策為例，在十九世紀



末的美國早已試用焚化爐，但後因垃圾不夠燒、成本高昂以及灰渣污染等問題而使利用焚化爐處理垃圾的政策停滯一段很長的時間，到1970年代能源價格高漲後方再次流行。此事實，在先進國家早有教訓（Blumberg and Gottlieb, 1989:18-19, 34-35）。若負責政策規劃的官僚事先知道這樣的狀況，應該可以事先確實統計各縣市的垃圾量是否夠燒，並據此對焚化爐的規模、數量與最適地理配置等問題事先作適當規劃。可是，台灣相關負責的政治人物與官僚，也許是比較省事，也許是政治上廣施雨露的需要，卻可以任憑縣市灌水虛報垃圾清運數量，在許多縣市蓋了焚化爐而發現垃圾不夠燒之後，方任由各縣市鄉鎮以極高的成本保證補助承包商一定有基本可燒的垃圾量，彼此之間更引發搶垃圾大戰，並允許燃燒危險性極高的事業廢棄物。^④ 謝長廷任行政院長時交通部的國道電子收費政策也充分顯示官僚的政策規劃與專業能力出現極大問題。據國道高速公路局表示，該政策的主要目的乃解決高速公路行車速度與經常塞車的問題（大紀元，2004）。然而，根據筆者八年來每週往返台北至少一次的經驗來看，高速公路（至少就北一高來看）塞車並不很常發生在收費站附近，反倒是在系統交流道（如中壢、機場等處）附近，塞車乃每天上下班等尖峰期間的例行公事。系統交流道附近道路系統設計未有充分配合，應是這些地方常塞車的主要問題吧！因此，就台灣高速公路的經驗面來看，實在很難想像，交通部的負責官員當初是基於何種邏輯來向各方說明ETC可以解決台灣高速公路的塞車問題。^⑤ 上述這種官僚政策專業能力與自主能力薄弱的情事，罄竹難書。就以大台北捷運這種少數相當成功的例子而言，筆者也不得不指出，負責的政治人物與官僚，在大規模、長期且系統性基礎建設的責任與風險承擔上，還是有很大的進步空間。為何如此說呢？以筆者所知，美國一些規模較大的都會型地方政府（如戰後亞特蘭大）在從事都市重建時都會將高速公路交流系統、捷

^④ 也有人說由於各縣市之後推行垃圾減量，所以垃圾不夠燒（蘋果日報，2004）。

^⑤ 很多人應該記憶猶新，遠通的ETC裝設之後反而導致車流壅塞的問題（大紀元，2006）。



運系統、公車路線、城中區整體整建與經濟發展等合併長期規劃考量（Stone, 1988）。原因是，重大公共基礎設施的建設會為該地區與周邊的土地帶來極重大、極長遠的利益。這種重大利益的可能，有為的政府（政治人物與官僚）應善加利用，將之作為誘因、談判的籌碼，誘導老舊的都會區、基礎建設進行大規模、系統性重建，而不是放任手腳快捷的政商去炒作。在先進國家，捷運已是一種非常成熟的技術系統，台灣將之引進，應當也是屬於一種技術移轉、抄襲。把焦點放在單純的捷運事務上，對當初主事的政治人物與官僚而言，當然比較單純、比較不需冒險。

但長期停留在以抄襲或模仿為主的政商關係，卻為台灣帶來許多嚴重的政治、經濟、社會後果。由於漸進、模仿的知識與經驗不具有充分的創意與自主性，往往先進國家的知識、技術發展到相當成熟的階段時，台灣的政治、企業菁英方才有膽跟著調整。然而，也由於不具自主、系統性的知識與技術基礎，當外在政經環境變動而不得不改變時，台灣政商菁英的調整也只好採取「兵來將擋，水來土掩」的隨機應變方式。可是，這樣的知識技術既然是來自模仿、抄襲別人，當然也很容易被別人超越，以致於前功盡棄。為預防這樣的情況發生，政商菁英乃慣於以差序格局（所謂以血緣、同鄉、同事、同學等關係為主的圈內人）來營造、鞏固可以有效掌控的人脈網絡。這樣的政商關係比較無法透過大規模、系統性的冒險為國家社會開創大的局面，用人上相當排他、排外，性格上也是極為封閉且傾向於把公共資源私有化。在決策上，這樣的政商人脈關係也傾向較為威權的方式，就算授權，還是有限。在重要資訊上，就算有什麼電子化政府、各種網路、部落格，還是侷限於圈內人，外人難窺其堂奧。當一個社會的菁英之間流行這種割裂且帶有相當封建色彩的政商網絡而政治也被政商壟斷時，一般的民眾對公共事務怎會關心，不要說公民意識低落，在政策上缺乏廣泛營造大規模、系統性創新能力與自主性的官僚，保護既有的地位與利益都來不及了，如何有餘力提振公權力、發展整體性的國家目標與競爭力？這樣的政商關係對台灣將來的發展而言，才是最有關係之處！



參考書目

- 大紀元 (2004)。〈高速公路電子收費後年實施〉，《大紀元》，12月5日。<http://www.epochtimes.com/b5/4/12/5/n737588.htm>。2007/3/5。
- _____ (2006)。〈誤闖電子收費車道處罰，高公局：不可能寬限〉，《大紀元》，2月4日。<http://www.epochtimes.com/b5/6/2/14/n1223076.htm>。2007/3/5。
- 自由時報 (2002)。〈傳恩隆破產前曾向華府求救〉，《自由時報》，1月12日。<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/jan/12/today-int1.htm>。2007/3/5。
- _____ (2006)。〈明基Q3虧百億，擬賣資產還債〉，《自由時報》，10月25日。<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/25/today-stock8.htm>。2007/3/5。
- 陳修賢 (1992)。〈宏碁電腦：高成長併發症〉，《天下雜誌》，第139期，頁28-35。
- 蘋果日報 (2004)。〈垃圾減量、焚化爐過剩，2年內擬增6座日蝕千萬補助金〉，《蘋果日報》，9月26日。http://apple.1-apple.com.tw/dsp_PrintArt.cfm?NewsType=twapple&Loc=TP&showdate=20040926&Sec_ID=5&Art_ID=1261567。2007/3/8。
- Blumberg, Louis, and Robert Gottlieb (1989). *War on Waste: Can America Win Its Battle with Garbage?* Washington DC: Island Press.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Chandler Jr., Alfred D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Milgrom, Paul, and John Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Shefter, Martin (1984). *Political Parties and States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Teadford, Jon C. (1984). *The Unheralded Triumph: City Government in America, 1870-1900*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.



□ *Current Affairs Review*

What Do Government-Business Relationships Matter?

Huei Huang Wang

Abstract

Government-business relationships do not necessarily carry negative connotations as far as national development is concerned. This commentary aims at examining the nature of government-business relationships in the development process of advanced countries. The author argues that government-business relationships have played critical roles in the ventures of systematic and large scale economic development projects commonly pursued by advanced countries. Then, the pattern of government-business relationships in Taiwan is compared. Questions related to its implications for political, economic, and social development in Taiwan are also raised.

Keywords: government-business relationships, risks, professional capacity.

Huei Huang Wang is associate professor of Department of Political Science, Soochow University. His research interests include economic development, organization theory, and science and technology policy.

