

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

全球城市與永續發展政治：台北，上海，香港之比較研究 (II) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-045-
執行期間：96年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學政治學系

計畫主持人：冷則剛

計畫參與人員：博士班研究生-兼任助理人員：陳蓉怡
博士班研究生-兼任助理人員：李沛鑫

報告附件：國外研究心得報告
赴大陸地區研究心得報告
出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 10 月 29 日

精簡報告

本研究計劃並非全面比較台北、上海、香港三個華人城市之總體發展，而是聚焦於永續發展中之環境保護。因此，有關國家、制度、利益、文化四個面向的切入角度，也環繞著環境保護及永續發展的研究焦點。以上四個切入途徑，有助於理清各角色之間的互動，以及環境保護所產生的政治權力分配及國家介入的互動過程。

就本研究計劃而言，主要是“同中求異”，並掌握三個不同華人城市各級政府介入之軌跡，藉此抽繹出三個不同的治理分類。有關於比較案例分析方法，則參照 Gary King, Robert Keohane, 以及 Sidney Verba 之著作 *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*(1994)，以及 Alexander George 與 Andrew Bennett 之新著 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (2005)，將比較案例分析之主要研究策略作更深入之探討。

有關比較環境政策及治理，則重新檢視 Miranda Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002) 一書有關環境政策比較方法之應用。2006 年 4 月趁參加於舊金山舉行之美國亞洲研究年會之便，旁聽有關環境及永續發展之研討小組會議，以充實理論內涵。

作者研究發現，若將永續發展的概念應用到全球城市的發展，則可得知永續城市並非僅僅強調環境保護，而是追求經濟持續發展、社會正義實現、環境美善加強的總體平衡發展目標。為達成全球永續城市的目標，其具體途徑包括：

- (1) 社會新興勢力的調適
- (2) 草根社區治理的發揚
- (3) 全球市場滲透力與本土力量的調適

(4) 城市“極化”現象的調整

(5) 國家、社會、全球市場共治機制的產生與互動

從更基本的問題來看，究竟如何判定一個城市的“成功”與否，以及一個城市的“生活品質”，是一個具有爭議性的課題。不少“全球城市”引介外資，振興服務業，但同時也在城市內部造成“城中有城”的現象，亦即同一城市內部有極為全球化的區域，為少數跨國菁英服務，但同時也有極為本土的區域，甚至產生貧富二分與極化的現象。針對此，有學者稱許多全球城市事實上是“雙元城市”(dual city)(McCann, 2004; Evans, 2002)。此類雙元城市的形成，也就是兩種發展理念的競合。第一種發展理念是由“成長機器”(growth machine)所主導，由全球市場機制所制約的發展模式。此類發展模式有一個強勢的“支持成長聯盟”(Pro-growth coalition)，主要由中央政府、地方政府、及跨國資本所形成，將城市脈動與全球資本主義發展結合。另一種發展理念是由“綠色成長機器”(green growth machine)所主導，在城區範疇中亦可稱之為“可居城市機器”(urban livability machine)。此類發展模式可以當作針對“全球城市”的反思，同時也強調新的治理模式，亦即透過國家與社會共治的方式，達成“永續全球城市”的總體目標。

總體而言，研究計畫中幾個城市的發展特色，以及永續發展的過程，可歸納為以下幾點：

(一) 台北：

相對於香港與上海，台北的市民社會發展較為成熟，與台灣總體民主化的發展息息相關。台北的執政黨自 1990 年代以來與中央政府的執政黨並不完全一致，與台灣其他地區“全球化”及“在地化”的策略有較明顯的不同，與市民社會既有合作，也有抗衡的情況。如同上海與香港，台北的市政當局也極力走向全球城市，但在地勢力與社區力量較香港及上海為強。

台北並不是一個城邦國家，永續發展政策自然會受到中央法規制度的制約，但與市民社會建構共治機制的重要性近年來受到更多的重視，台北市單行法規與政策與中央機制也有互補之效。台北市由於與國際接軌較台灣其他地區為深，在非正式制度層面較能落實永續發展相關制度，如自 2000 開始的垃圾減量制度。

就永續發展的利益分配與利益衝突而言，台北對經濟利益的重點支持，以及與企業所形成的“支持發展聯盟”的影響清晰可見。然而，此類發展聯盟仍受到自 1990 年代以來方興未艾的草根團體及環保團體的監督與制約。近年來如關渡自然公園及古蹟保存等案例仍可見各種利益之間的衝突。

台北近百年的歷史曾經歷了日本殖民統治、威權統治、及民主治理等各種不同階段，市民環境意識從薄弱逐漸落實，其中大眾傳播媒體及各級學校扮演重要角色，但永續發展及環境保護運動限於台灣本身的特殊外交處境，與國際環境建制及環境運動的聯繫較低，環境組織與中國大陸的互動亦較少。(Wang, 2004; 夏鑄九, 2003; 王鴻楷, 2002)

(二) 上海

上海與台北及香港所處的政治環境有極大的不同。上海雖在 1992 年鄧小平南巡以後，在全球化的進展上有很大的躍進，但在城市民主及市民社會的發展仍處於起步階段，上海全球化的進程基本上還是偏向於“由上而下”的指揮管制模式，距離官民共治的治理模式有一段距離。上海雖在政策上有一定程度的自主性，但市民社會受到國家統合主義的影響，在城市全球化及永續發展的歷程上作用並不明顯。

就正式制度層面，儘管上海標榜推行“小政府，大社會”，但官僚體系的指揮管制系統龐大，市政單位對推動製造業及服務業的全球接軌顯然付出較多的心力，有關環評法等制度化的建設亦未臻完善。由於中央規範的登記管理制度，使得大部分的環保團體都吸納於政府的社會網絡中，自主性偏

低。就非正式制度層面而言，政府與草根勢力、政黨、企業間的互動模式也有待探討。

就利益分配層面而言，上海“支持成長聯盟”的力量顯然大於永續發展的力量。市政府作為一個“地方發展型國家”，與跨國及本土經濟利益充分結合，與城市弱勢力量及環保訴求聯繫較為薄弱，社會極化的情形開始出現。由於制度的制約，上海當地環保團體發展不如北京活躍，但以社區為主的中介團體及協會在可預見的未來將有望發揮一定的功能。

就文化而言，上海近百年來的重商文化，及處於非正常環境下所成長的資本主義文化，對全球城市的建構有正面助益，但對永續發展未必有幫助。然而，隨著市民生活及文化水準的逐步提升，市民環保意識有望強化，而上海與國際永續發展資訊結合度較高，大眾傳播媒體及學校的功能進一步發揮，就永續發展文化的轉變將有一定的影響。(Wu, 2000; 冷則剛, 2002; Yang, 2005)

(三) 香港：

香港發展過程中國家的角色與亞洲四小龍有所不同。作為一個殖民地政權，港英當局對經濟生活並不採取積極管制的策略，但維持一個極為高度有效率的官僚體系及文官制度，並在 1970 年代之後致力全球經濟服務業的基礎建設工作。香港在 1990 年代以後，一方面第三波民主的衝擊，另一方面面臨 1997 年的政治變化，自發性的市民社會開始勃興，但民主化的進程仍在特區政府的限制之下緩步進行，國家與社會關係正處於微妙的變化。然而，北京中央政府的態度，也成為民主變遷的一個限制因素。

香港的城市永續發展制度面而言，歷次行政長官的施政報告均提及環境保護的重要，並籌組可持續發展委員會。然而，如同台北及上海，追求“全球城市”的發展面向，仍為施政主軸，環境保護署並非強勢政府單位。香港地狹人稠，過去以填海造陸獲得土地，但近年環保團體要求更嚴密的環境評

估，並訴諸法院系統，以推動永續發展目標。香港長久以來具有獨立的制度發展，“中央”與“地方”實質上合一。1997年後，北京的相關制度未直接影響，但對非正式制度及政治人物行為仍有間接影響力。

就利益而言，跨國企業的利益在香港佔有舉足輕重的地位，但香港全球城市服務業的發展也強調環境的進一步改善。近年來香港的環保團體致力推動以社區為主的鄉郊小型工程，並跨境與廣東省成立官民共同參與的可持續發展會議，並落實“地方二十一世紀議程”。地方利益、永續發展、全球城市的發展目標，經過香港環保團體近年來的運作，逐漸朝向公私利益匯集，並發展管理協議及公私營界別合作等機制。

就文化而言，香港同源於中華文化，但對諸如野生動物、溼地保護、空氣污染、海洋資源等保育與防污觀念的發展，以及永續發展觀念的成熟，仍屬晚近之事。近年來，香港公私部門及環保組織對國際環境保護組織參與漸趨積極，並開始推動香港與珠江三角洲生態走廊政策，與大陸內地的永續發展脈動進一步結合。(Lo, 2004; So and Leung, 2004; Hills, 2002)

本計畫第二年之重點訪談對象主要集中於香港。就香港 ENGO 而言，可歸納如下：

香港環保團體所關注的議題包括空氣品質、廢物處理、環境保育、環境教育、水源污染、食品安全等面向，但關注面向各有差異，以地球之友來說，重點關注議題在廢物議題、空氣品質議題、綠色消費議題、常娥行動、紅灣半島抗議事件。

¹長春社的重點工作集中在自然保育、古蹟保育、資源回收以及環境教育推廣上，世界自然基金會則致力於環境保育與環境教育，關注焦點在淡水濕地保育、海洋生物保育、保護生物多樣性與關注全球氣候變遷。總體而言，過去兩年的組織運

¹紅灣半島於二〇〇二年落成，原本準備以居屋名義發售，但於同年十一月，特區政府宣布停售居屋，令紅灣半島一度空置，銷售無期。二〇〇四年，特區政府以八點六四億港元將紅灣半島業權賣給地產發展商新創建集團(新世界發展旗下)和新鴻基地產，此舉曾一度引起爭議。發展商原本打算全面拆卸重建成豪宅，但在社會輿論壓力下被迫放棄

動更著重在環境教育與中國的跨境環境合作議題上，並且與企業發展良好關係，三個社團所舉辦之大型活動（含觀鳥運動、攝影比賽、繪畫比賽、跨境送沼氣廁所）都是由企業所贊助。近三年具體工作項目如下：

世界自然基金會香港分會：2007-2008年年度工作摘要

1. 對抗氣候變化，舉辦「氣候正能量」、「熄燈一小時」、LOOP（低碳辦公室）、LCMP（低碳製造計畫）等環保運動。同時接受太古集團慈善信託基金贊助，推動「可持續生活模式教育計劃」（STEP）。將有關氣候變化的教學內容，融入小學課程中。此外，基金會亦製作《低碳生活—電器選購指南》，將九類電器產品中，最符合能源效益的型號列出從而協助消費者確切實踐低碳生活方式。
2. 推動可持續生活：推行「海鮮選擇大行動」，出版海鮮選擇指引，鼓勵市民食用以可持續方式捕撈或養殖的海鮮。
3. 森林保育：推廣使用可持續木材。
4. 與企業合作，推行僱員參與計畫，加強員工對保育問題的瞭解與認識。
5. 推行鯊魚保育工作。
6. 針對政府環境影響評估、城市規劃條例與其他相關法規與發展項目，提出建議與回應。
7. 針對四川大地震發起募款行動。
8. 擴闊保育領域：於華南地區展開濕地保育運動。製作濕地教材、濕地學習網站推動濕地教育運動。
9. 舉辦第25屆香港觀鳥運動。
10. 關注海洋生態危機，發起拯救海洋大行動，海洋見證人行動。海洋生物中心落成，推行海洋保育教育。
11. 協助菲律賓及所羅門群島之珊瑚礁保育。

長春社2007-2009年工作摘要

1. 推行樹木保育運動。舉辦樹木保育講座。2006年開展推動惜樹靈人樹木保育計畫。舉辦惜樹日、樹木護理知識工作坊。
2. 保護生態環境：成功爭取規劃署為深涌制定發展審批地區草圖，爭取保留慈山寺觀音像與龍尾天然泥灘。關注大嶼山保育計畫，反對在喜靈洲建超級監獄，發起零山火運動，推行塋原可持續生境管理計畫、保育啟德河和共創綠南丫。沙螺洞發展計畫由於屬公私營合作形式進行計畫，不需進行環評，長春社與地球之友、世界自然基金會香港分會去信環境局，要求政府將公私營合作項目納入法定環評程序。推出自然破壞地圖，列出30個自2004年以來推行新保育政策以後遭受破壞或受發展威脅的地方。
3. 文物建築保育：過去五年來保留了甘棠第、景賢里和龍圍。同時關注中區警署建築群、龍津橋、前中央書院遺址和灣仔街市的保育方案，也參加了保育中環天星小輪碼頭和皇后碼頭的保育工作。
4. 推動停車熄匙運動。2008年四月與地球之友、綠色力量和綠領行動發出連署信件，促請立法會通過產品環保責任條例草案，促請環境局針對購物膠袋徵費計畫提交具體計畫內容與執行方案。
5. 開展教育活動提供環保資訊。
6. 推定減廢及資源分類回收工作，除進行回收舊衣以外，開始收集其他物品例如光碟、碳粉盒與充電電池。
7. 08年立法會選舉時語另外四個環境團體提出11項環保契約，要求候選人必須簽署。
8. 發起公開信要求政府停止推填區擴展的工作。
9. 遠赴雲南硯山縣，連同恆生銀行為當地建立300個沼氣廁所。

地球之友

1. 推動拆解包裝、反對過度包裝運動（常哦運動2007一月餅簡約包裝），促進生產者責任制之立法，呼籲資源回收賀新春。
2. 推動減用塑膠袋。
3. 與美心集團合作舉辦珍惜資源、美麗童心、愛地球兒童繪畫比賽。與花旗銀行及香港有線電視企業有限公司舉辦環保城市模型設計比賽及Green City攝影比賽。
4. 推行節約能源運動，舉辦知慳惜電節能比賽。推行低碳運動。
5. 推行環保教育，架設愛地球 探索家環境教育網站。與和興白花油藥廠合作製作環保教育劇場，到小學進行巡迴演出。推行綠化校園計畫運動。
6. 從事眼鏡店室內照明光度個案研究
7. 呼籲政府推動強制性能源效益標籤法例。
8. 推出呢粒種空氣污染指數，方便市民掌握接近現況的空氣品質。要求改進檢討早已過時的空氣質素指標。
9. 2005年開始推動綠樂無窮在屋邨環保計畫（減廢、舊衣回收）。
10. 舉辦植樹遠足挑戰賽。
11. 綠色長征：到武漢、西安、太原等地推行沼氣廁所
12. 在廣州外語外貿大學推出平步青雲講壇，啟發環保新兵。
13. 響應支援江西東江源生態保育。
14. 與中華煤氣公司合作，舉辦綠色聖誕，鼓勵公眾減少使用紙製聖誕卡。
15. 推動環保葬禮。
16. 自2005年起加入香港國際機場-慈善捐款箱計畫。
17. 2008年推出夠照、熄燈運動，要求政府規管光污染
18. 廢物-綠色消費議題，呼籲民眾減少數碼廣播換機以及減用免洗筷，要求消

費者理性消費，要求政府推出廢電器及電子設備的生產者責任法例

19. 2008年在中國事務工作重點是食水安全

20. 向日葵運動—綠色能源革命，與陝西省媽媽協會合作，建設農戶庭院沼氣池，改採生態能源。

就最敏感的維多利亞港發展而言，終審法院於 2004年1月的裁決，澄清了《保護海港條例》背後的法律原則，並且就海旁區的規劃和發展，提供了清晰的指引，迫使港府重新檢討各項填海計劃，以及就日後在維多利亞港內填海訂立嚴格限制。終審法院的裁決有效禁止在維港開展新的填海工程，除非「有凌駕性的公眾需要」，才可以在維港填海。

2008年3月，中環灣仔繞道工程再度受填海官司影響。政府因沒有為工程中需要臨時填海 10.7 公頃諮詢公眾，在高等法院司法覆核中敗訴，法官認為臨時填海也屬填海，同樣受到保港修例規管，工程必須確立凌駕性的需要。為讓中環灣仔繞道工程盡快進行，港府經過 3 個月向各方進行諮詢工作後，初步決定在銅鑼灣避風塘工程中，取消備受爭議的臨時防波堤，令臨時填海範圍縮減了 2.4 公頃。同年 11 月，港府公開承諾，除了正進行的中區填海工程第三期、灣仔發展計劃第二期及東南九龍發展計劃，維港未來不會再有新的填海計劃。

總結而言，香港的 ENGO 長期以來一直面臨缺乏專業知能與財務奧援的問題，與企業間缺乏互信基礎，微弱的市民社會面對的是一個強有力的私部門，許多投入運動的專業運動者站在自願者的立場上領著微薄的薪水，造成環境團體往往無法長期留住固定的一群人才，進一步也影響與企業維持長期的計畫。同時，如同其他國家一樣，在香港，環境論述往往很容易被貼標籤為反經濟發展，在 Hills 於 2005 年所做的研究指出，多數圍繞在環境永續發展的議題並未被很好

的關注，環境保護的重要性也並未被群眾很好的認知。環境政策被以一個問題解決而非問題預防的角色存在著，政府更依賴的是技術菁英的意見而非進行大眾諮詢。因此對 ENGO 來說，如何建立環境團體與企業的長期關係發展、推動環保立法與企業社會責任意識與團體本身的能力與資金提升，一直都是非常關鍵的議題。

然而 Hills 同時也注意到，當時的 ENGO 已經慢慢取得媒體近路權，他們有很強的意願與能力去提供各項環境資訊與資料與針對環境議題發聲。同時企業也反映一些 ENGO 已經積極嘗試與企業聯繫，共同解決關於環境的爭議問題。雙方透過財務上的捐助建立更為務實的關係。

這樣的協力關係提供了一種潛能去建立企業與環境團體間的雙贏關係，企業可以得到環境團體的協助，包括環保團體被邀請到企業培訓企業員工，舉辦工作坊，提供環保審計服務，宣傳環保訊息，企業可以達到聲譽增強、綠色品牌建立與改善環境治理的效果，環境團體也需要企業所提供的財務與人力資本的支援，成為所謂的「Earth Partner」。而且這樣的關係是雙向互動的，彼此對彼此有需求時就會主動上門。

因此 The Federation of Finnish Technology Industries 在 2008 年針對香港與澳門的環境報告中就指出，許多的環境非政府組織與環境保護勸進團體相當活躍，包括地球之友、長春社、海港之友、綠色力量、綠色和平組織、綠領行動、世界自然基金會，媒體與政府相關於環境保護的論述也有顯著的增加，這顯示環保議題比起前幾年已經更受到矚目。特別是空氣議題，成為了港人、也是許多環境議題最普為關心的議題。以綠色和平中國為例，長期以來一直致力於推動空氣質量指標的檢討與修正，他們指出香港政府於 1987 年制定的《空氣質素指標》早已過時，標準遠遠落後於歐盟及世界衛生組織的標準，因此要求香港政府從速檢討該指標，並制定工作計劃及時間表，以期能改善香港的空氣品質。

總結來說，香港已經進入一個更廣泛的社會與制度轉型過程，這反映在過去

環境政策的支配-控制 (command and control) 模式、末端治理的管制型體制已經轉變進入民意基礎更廣泛的混合管制與經濟手段時期，自願性協議成為環境政策的新取向。企業與環境 NGO 的友善關係逐步建立，而政府則願意扮演一個軟性的角色回應民間需求。最大的問題反而是目前的 Business-NGO 協力關係建立仍缺乏一個明文化的程序可以依循，換句話說，怎麼樣讓這樣的關係運作的更透明、更成功與更有效能。不管企業或是 ENGO 都寄希望予政府，希望政府可以扮演仲裁者與協調者的角色，為這樣的協力關係做得更多。

國外差旅心得報告

陳蓉怡

蒐集資料行程

2009年3月25日(三)至4月2日(四)香港蒐集資料行程			
日期	時間	地點與行程安排	備註
3月25日(三)		台北-香港	
3月26日(四)	09:00-12:00	中國研究服務中心	與高琦博士會面
	13:00-17:00	中國研究服務中心	與熊景明博士會面
3月27日(五)	10:00-17:00	中國研究服務中心	與杜升如博士、 王曉晶博士會面
3月28日(六)	09:00-12:00	中國研究服務中心	
	14:00-17:00	香港本島	
3月29日(日)	09:00-17:00	香港中文大學	
3月30日(一)	09:00-17:00	中國研究服務中心	
3月31日(二)	10:00-17:00	中國研究服務中心	
4月1日(三)	10:00-17:00	中國研究服務中心	
4月2日(四)		香港-台北	

差旅目的簡述

此次出差目的在於利用中國研究服務中心豐富的館藏資料進行國科會計畫蒐集。資料蒐集重點著重在北京、上海、天津、南京的服務經濟與創新知識經濟發展情況。也包括上海與香港城市發展的競合比較。

所蒐集資料含上海文匯報、解放日報、人民日報、天津日報、各類期刊文章以及北京、上海、南京等城市年鑑、地方志、城市發展報告與統計資料。同時與幾位學者進行切磋與交流，包括中心的顧問熊景明博士、助理主任高琦博士、香港銀樞教育中心杜升如博士、華東政法大學王曉晶博士。

其中熊景明博士評估了知識經濟與校辦企業未來的發展前景，高琦博士則主要針對中國研究服務中心的成立宗旨與發展近況進行介紹，並指出中心這幾年最大的成就是建立網上中國研究論文信息中心的交流平台，

<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp>。

中心針對文庫的所有文章建立了分類索引，只要內容與中國相關，都可以透過這個平台發表文章以及搜索到最新的學者研究成果。

隨著期刊電子化時代來臨，中心的功能也漸漸面臨轉型，對於許多從事中國研究的學人來說，坐在中心椅子上一頁一頁翻閱著一疊又一疊厚厚的舊報紙常常是難忘的回憶。然而高琦博士提到，現在多數的重要報刊都已電子化，以上海為例，解放日報、文匯報、東方早報、上海金融報、上海證券報都能夠透過中國重要報紙全文數據庫搜尋得來。但是中心有一個核心功能還是許多研究單位無法取代的，定期舉辦的午餐討論會、國際研究生當代中國研討班，都提供了有志於中國研究的學人交流互動的平台。同時，中心也聚集了許多從事短期交換的學生，他們停留的時間大約半年到一年左右不等，只要是短期交換生，中心都協助代為安排研究座位與住宿空間，由熊景明顧問率領，不定時邀請學生參與中心的戶外運動。

香港與上海城市發展比較

改革開放初期，無數的中國人湧向香港打工，但現在，人流的方向則剛好相反。逆流的人潮無疑顯示了中國大陸日益增長的經濟地位。上海人頭攢動的購物街上有著來自世界各地的遊客，其中也包括香港人（Schifferees, 2007）。中國在逐步開放，香港似乎也逐漸失去了他的獨特之處。

多數的學者不願意以競爭對抗來看待上海與香港的關係，認為兩者可以在互為補充之下達到共榮的發展目標，例如在金融體系的精密程度上，香港依然有很多上海不具備的優勢。香港似乎更像是一個國際都市，因其金融市場與國際資本市場接軌。多數的國際銀行依然將他們的亞洲總部設在香港，而只是將他們的中國公司移到上海（Schifferees, 2007）。如果中國打算推動貨幣自由化，香港在貨幣交易中的角色反而將更加重要，但這樣的角色扮演無法脫離內地而存在。換句話說，從金融中心的功能定位看，上海更測重於國內，香港更側重於國際，因此兩個金融中心的發展不是互斥的，而是平行的。兩者之間是一種優勢互補、互惠互利、共同發展的關係（薛云，2008；孫立堅，2008）。

然而諷刺的是，今年（2009年）3月溫家寶主持國務院常務會議時，明確指出上海要推進現代服務業與先進製造業，建設成為國際航運中心以及國際金融中心。換句話說，上海絕對不滿足於僅作為國內金融中心，為中國腹地服務，上海的崛起與發展，不僅給北京、天津，也給了香港巨大的壓力。

在與熊景明博士以及杜升如教授的談話中，兩位都表示香港確實有其優勢，包括地理優勢、交通發達與香港政府的金融自由化政策，但更具體的說，他們認為香港的發展有其時代背景存在，過去香港的繁榮更像是由於中國的過度落後所反襯出來的。馮木清（2009）也曾經提過，香港的經濟飛躍其實是在1985至2000年這大約的15年內，期間中國推行改革開放政策，但循序漸進，在這個

過程中，香港因地利，因擁有比較優勢而獲取了巨大的好處，才促進了本地經濟的起飛。

從某種意義上說，香港人這些年過分陶醉於以往的成就與光芒，香港也就在光芒閃耀中幻化出許多一廂情願的幻想，同時忽視了內地金融體系的快速進步。香港作為一個微型經濟體，如同國土太小就難以成為真正的世界強國一樣，經濟規模太小也就決定了香港難以獨力擔當中國的國際金融中心的重任。而中國內地擁有一萬九千多億美元的外匯儲備，還有約二十四萬億的人民幣存款，這種規模對於人民幣維持匯率穩定、成為國際儲備貨幣極為重要，這也就決定了上海更有條件成為國家的國際金融中心（魯燦，2009）。同時，上海依託長三角的發展，也吸引了眾多國際金融機構和跨國企業的落腳，無可否認，當面對架設通往國外的金融橋樑時香港與上海的競爭關係已然成形。

我有幸在今年同時造訪了香港與上海兩個城市，親身見證了兩個城市的不同風貌，杜升如博士以港人治港其實根本是「講人自講」表達了他對香港未來發展前景的憂心，但我想，香港作為珠江三角洲的龍頭，其國際金融中心的地位早已建立，同時香港擁有更成熟的法律金融機制、較為完善的風險管理措施與金融產品創新能力，資金流動也不像在大陸那樣受到限制，更重要的是，香港的教育人均素質也仍高於上海。上海的發展很大程度上依託於長三角地區的發展，因此上海建設金融中心區需要浙江、江蘇兩省的配合與協助，但是，江蘇，浙江兩省是否真的願意和支持上海金融中心的發展仍然是不明朗的（劉圻陽，2007）。

由於實行一國兩制，因此未來中國的經濟首都即使不是上海也幾乎很難是上海，這是可以肯定的。同時，上海的經濟發展逐漸追上香港也是可以預見的。但是，中共國務院在今年5月批准了深圳市綜合改革配套方案，深圳的改革開放進入一個新階段。2008年5月，《深圳市城市總體規劃(2007 - 2020)》獲廣東省政府常務會議批准，同意了《規劃》中對與香港共同發展國際性城市等深圳城市未來城市性質的表述。廣東省委省政府還進而提出要求，深圳新一輪發展要體

現出在粵港澳合作方面的先行、先試、先導作用（王傳真、彭勇，2009），香港作為大華南地區的國際都會城市，未來如何與大珠三角融為一體，輻射福建、江西、湖南、廣西諸省，發揮區域經濟龍頭的角色。我想是未來值得關注的一個課題。

參考資料：

熊景明博士、杜升如博士訪談紀錄稿

王傳真、彭勇，2009，「深圳市綜合配套改革總體方案獲國務院批准」，Sina 新聞中心，<http://news.sina.com.cn/c/2009-05-26/214017894762.shtml>（瀏覽日期：2009年10月29日）。

孫立堅，2008，「國際金融中心的發展格局與滬、港面臨的機遇」，《對外經貿實務》，4：10-11。

馮木清，2009，「香港與上海可以共榮」，BBC CHINESE. COM，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_8000000/newsid_8000800/8000870.stm（瀏覽日期：2009年10月28日）。

劉圻陽，2007，「香港金融中心和上海金融中心的定位與衝突」，《經濟縱衡》，4：250-51。

薛云，2008，「滬港金融合作前景展望」，《經濟論壇》，2：11-12。

魯燦，2009，「面對上海 香港應放棄幻想」，中評社，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/4/9/1/100949190.html?columnid=0&kindid=0&docid=100949190>（瀏覽日期：2009年10月28日）

Schifferes, Steve, “Hong Kong v Shanghai: Global Rivals,” BBC NEWS,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6240994.stm> (Accessed: 2009/10/11)

香港環境組織訪談心得整理

本研究計畫主持人於2009年7月間赴香港實地考察環境保護政策及環境組織，心得如下：

香港的 ENGO 長期以來一直面臨缺乏專業知能與財務奧援的問題，與企業間缺乏互信基礎，微弱的市民社會面對的是一個強有力的私部門，許多投入運動的專業運動者站在自願者的立場上領著微薄的薪水，造成環境團體往往無法長期留住固定的一群人才，進一步也影響與企業維持長期的計畫。同時，如同其他國家一樣，在香港，環境論述往往很容易被貼標籤為反經濟發展，在 Hills 於 2005 年所做的研究指出，多數圍繞在環境永續發展的議題並未被很好的關注，環境保護的重要性也並未被群眾很好的認知。環境政策被以一個問題解決而非問題預防的角色存在著，政府更依賴的是技術菁英的意見而非進行大眾諮商。因此對 ENGO 來說，如何建立環境團體與企業的長期關係發展、推動環保立法與企業社會責任意識與團體本身的能力與資金提升，一直都是非常關鍵的議題。

然而 Hills 同時也注意到，當時的 ENGO 已經慢慢取得媒體近路權，他們有很強的意願與能力去提供各項環境資訊與資料與針對環境議題發聲。同時企業也反映一些 ENGO 已經積極嘗試與企業聯繫，共同解決關於環境的爭議問題。雙方透過財務上的捐助建立更為務實的關係。

這樣的協力關係提供了一種潛能去建立企業與環境團體間的雙贏關係，企業可以得到環境團體的協助，包括環保團體被邀請到企業培訓企業員工，舉辦工作坊，提供環保審計服務，宣傳環保訊息，企業可以達到聲譽增強、綠色品牌建立與改善環境治理的效果，環境團體也需要企業所提供的財務與人力資本的支援，成為所謂的「Earth Partner」。而且這樣的關係是雙向互動的，彼此對彼此有需求時就會主動上門。

因此 The Federation of Finnish Technology Industries 在 2008 年針對香港與澳

門的環境報告中就指出，許多的環境非政府組織與環境保護勸進團體相當活躍，包括地球之友、長春社、海港之友、綠色力量、綠色和平組織、綠領行動、世界自然基金會，媒體與政府相關於環境保護的論述也有顯著的增加，這顯示環保議題比起前幾年已經更受到矚目。特別是空氣議題，成為了港人、也是許多環境議題最普為關心的議題。以綠色和平中國為例，長期以來一直致力於推動空氣質量指標的檢討與修正，他們指出香港政府於 1987 年制定的《空氣質素指標》早已過時，標準遠遠落後於歐盟及世界衛生組織的標準，因此要求香港政府從速檢討該指標，並制定工作計劃及時間表，以期能改善香港的空氣品質。

總結來說，香港已經進入一個更廣泛的社會與制度轉型過程，這反映在過去環境政策的支配-控制（command and control）模式、末端治理的管制型體制已經轉變進入民意基礎更廣泛的混合管制與經濟手段時期，自願性協議成為環境政策的新取向。企業與環境 NGO 的友善關係逐步建立，而政府則願意扮演一個軟性的角色回應民間需求。最大的問題反而是目前的 Business-NGO 協力關係建立仍缺乏一個明文化的程序可以依循，換句話說，怎麼樣讓這樣的關係運作的更透明、更成功與更有效能。不管企業或是 ENGO 都寄希望予政府，希望政府可以扮演仲裁者與協調者的角色，為這樣的協力關係做得更多。

香港環保團體所關注的議題包括空氣品質、廢物處理、環境保育、環境教育、水源污染、食品安全等面向，但關注面向各有差異，以地球之友來說，重點關注議題在廢物議題、空氣品質議題、綠色消費議題、常娥行動、紅灣半島抗議事件。

¹長春社的重點工作集中在自然保育、古蹟保育、資源回收以及環境教育推廣上，世界自然基金會則致力於環境保育與環境教育，關注焦點在淡水濕地保育、海洋

¹紅灣半島於二〇〇二年落成，原本准備以居屋名義發售，但於同年十一月，特區政府宣布停售居屋，令紅灣半島一度空置，銷售無期。二〇〇四年，特區政府以八點六四億港元將紅灣半島業權賣給地產發展商新創建集團（新世界發展旗下）和新鴻基地產，此舉曾一度引起爭議。發展商原本打算全面拆卸重建成豪宅，但在社會輿論壓力下被迫放棄

生物保育、保護生物多樣性與關注全球氣候變遷。總體而言，過去兩年的組織運動更著重在環境教育與中國的跨境環境合作議題上，並且與企業發展良好關係，三個社團所舉辦之大型活動（含觀鳥運動、攝影比賽、繪畫比賽、跨境送沼氣廁所）都是由企業所贊助。近三年具體工作項目如下：

世界自然基金會香港分會

1. 對抗氣候變化，舉辦「氣候正能量」、「熄燈一小時」、LOOP（低碳辦公室）、LCMP（低碳製造計畫）等環保運動。同時接受太古集團慈善信託基金贊助，推動「可持續生活模式教育計劃」（STEP）。將有關氣候變化的教學內容，融入小學課程中。此外，基金會亦製作《低碳生活—電器選購指南》，將九類電器產品中，最符合能源效益的型號列出從而協助消費者確切實踐低碳生活方式。
2. 推動可持續生活：推行「海鮮選擇大行動」，出版海鮮選擇指引，鼓勵市民食用以可持續方式捕撈或養殖的海鮮。
3. 森林保育：推廣使用可持續木材。
4. 與企業合作，推行僱員參與計畫，加強員工對保育問題的瞭解與認識。
5. 推行鯊魚保育工作。
6. 針對政府環境影響評估、城市規劃條例與其他相關法規與發展項目，提出建議與回應。
7. 針對四川大地震發起募款行動。
8. 擴闊保育領域：於華南地區展開濕地保育運動。製作濕地教材、濕地學習網站推動濕地教育運動。
9. 舉辦第25屆香港觀鳥運動。
10. 關注海洋生態危機，發起拯救海洋大行動，海洋見證人行動。海洋生物中心落成，推行海洋保育教育。

11. 協助菲律賓及所羅門群島之珊瑚礁保育。

長春社

1. 推行樹木保育運動。舉辦樹木保育講座。2006年開展推動惜樹靈人樹木保育計畫。舉辦惜樹日、樹木護理知識工作坊。
2. 保護生態環境：成功爭取規劃署為深涌制定發展審批地區草圖，爭取保留慈山寺觀音像與龍尾天然泥攤。關注大嶼山保育計畫，反對在喜靈洲建超級監獄，發起零山火運動，推行塋原可持續生境管理計畫、保育啟德河和共創綠南丫。沙螺洞發展計畫由於屬公私營合作形式進行計畫，不需進行環評，長春社與地球之友、世界自然基金會香港分會去信環境局，要求政府將公私營合作項目納入法定環評程序。推出自然破壞地圖，列出30個自2004年以來推行新保育政策以後遭受破壞或受發展威脅的地方。
3. 文物建築保育：過去五年來保留了甘棠第、景賢里和龍圍。同時關注中區警署建築群、龍津橋、前中央書院遺址和灣仔街市的保育方案，也參加了保育中環天星小輪碼頭和皇后碼頭的保育工作。
4. 推動停車熄匙運動。2008年四月與地球之友、綠色力量和綠領行動發出連署信件，促請立法會通過產品環保責任條例草案，促請環境局針對購物膠袋徵費計畫提交具體計畫內容與執行方案。
5. 開展教育活動提供環保資訊。
6. 推定減廢及資源分類回收工作，除進行回收舊衣以外，開始收集其他物品例如光碟、碳粉盒與充電電池。
7. 08年立法會選舉時語另外四個環境團體提出11項環保契約，要求候選人必須簽署。
8. 發起公開信要求政府停止推填區擴展的工作。
9. 遠赴雲南硯山縣，連同恆生銀行為當地建立300個沼氣廁所。

地球之友

1. 推動拆解包裝、反對過度包裝運動（常哦運動2007一月餅簡約包裝），促進生產者責任制之立法，呼籲資源回收賀新春。
2. 推動減用塑膠袋。
3. 與美心集團合作舉辦珍惜資源、美麗童心、愛地球兒童繪畫比賽。與花旗銀行及香港有線電視企業有限公司舉辦環保城市模型設計比賽及Green City攝影比賽。
4. 推行節約能源運動，舉辦知慳惜電節能比賽。推行低碳運動。
5. 推行環保教育，架設愛地球 探索家環境教育網站。與和興白花油藥廠合作製作環保教育劇場，到小學進行巡迴演出。推行綠化校園計畫運動。
6. 從事眼鏡店室內照明光度個案研究
7. 呼籲政府推動強制性能源效益標籤法例。
8. 推出呢粒種空氣污染指數，方便市民掌握接近現況的空氣品質。要求改進檢討早已過時的空氣質素指標。
9. 2005年開始推動綠樂無窮在屋邨環保計畫（減廢、舊衣回收）。
10. 舉辦植樹遠足挑戰賽。
11. 綠色長征：到武漢、西安、太原等地推行沼氣廁所
12. 在廣州外語外貿大學推出平步青雲講壇，啟發環保新兵。
13. 響應支援江西東江源生態保育。
14. 與中華煤氣公司合作，舉辦綠色聖誕，鼓勵公眾減少使用紙製聖誕卡。
15. 推動環保葬禮。
16. 自2005年起加入香港國際機場-慈善捐款箱計畫。
17. 2008年推出夠照、熄燈運動，要求政府規管光污染

18. 廢物-綠色消費議題，呼籲民眾減少數碼廣播換機以及減用免洗筷，要求消費者理性消費，要求政府推出廢電器及電子設備的生產者責任法例
19. 2008年在中國事務工作重點是食水安全
20. 向日葵運動—綠色能源革命，與陝西省媽媽協會合作，建設農戶庭院沼氣池，改採生態能源。

維多利亞港事件最新發展：

終審法院於 2004年1月的裁決，澄清了《保護海港條例》背後的法律原則，並且就海旁區的規劃和發展，提供了清晰的指引，迫使港府重新檢討各項填海計劃，以及就日後在維多利亞港內填海訂立嚴格限制。終審法院的裁決有效禁止在維港開展新的填海工程，除非「有凌駕性的公眾需要」，才可以在維港填海。

2008年3月，中環灣仔繞道工程再度受填海官司影響。政府因沒有為工程中需要臨時填海 10.7 公頃諮詢公眾，在高等法院司法覆核中敗訴，法官認為臨時填海也屬填海，同樣受到保港修例規管，工程必須確立凌駕性的需要。為讓中環灣仔繞道工程盡快進行，港府經過 3 個月向各方進行諮詢工作後，初步決定在銅鑼灣避風塘工程中，取消備受爭議的臨時防波堤，令臨時填海範圍縮減了 2.4 公頃。同年 11 月，港府公開承諾，除了正進行的中區填海工程第三期、灣仔發展計劃第二期及東南九龍發展計劃，維港未來不會再有新的填海計劃。

「两岸关系与公共治理」研討會議程

時間：2009年4月22日（星期三）

地點：上海交通大學（徐匯校區）國際與公共事務學院會議室（新建樓三樓）

主辦單位：上海交通大學臺灣研究中心

09:00-09:30	胡偉院長與臺灣貴賓會面
09:30-09:45	開幕詞：上海交通大學國際與公共事務學院胡偉院長
09:45-11:30	<p>第一場次：</p> <p>主持人：胡近（上海交大國際與公共事務學院副院長）</p> <p>報告人：唐興霖（上海交大國際與公共事務學院教授） 題目：中國大陸的非政府組織研究</p> <p>評論人：冷則剛（臺灣政治大學政治系主任，教授）</p> <p>報告人：楊婉瑩（臺灣政治大學政治系副教授） 題目：性別政治在臺灣</p> <p>評論人：郭俊華（上海交大國際與公共事務學院副教授）</p> <p>報告人：彭勃（上海交大國際與公共事務學院副教授，院長助理） 題目：中國的基層政權建設</p> <p>評論人：劉義周（臺灣政治大學政治系特聘教授）</p>
11:30-13:00	午餐（教師活動中心）
13:00-14:45	<p>第二場次：</p> <p>主持人：冷則剛（臺灣政治大學政治系主任，教授）</p> <p>報告人：劉義周（臺灣政治大學政治系特聘教授） 題目：2008 臺灣選舉解析</p> <p>評論人：倪永杰（上海臺灣研究所副所長）</p> <p>報告人：吳清（上海交大國際與公共事務學院副教授） 題目：台湾族群动员的制度性原因</p> <p>評論人：楊婉瑩（臺灣政治大學政治系副教授）</p> <p>報告人：林岡（上海交大臺灣研究中心執行主任） 題目：民進黨執政失敗的根源探析</p> <p>評論人：郭承天（政治大學政治系特聘教授）</p>
15:00-17:15	<p>第三場次：</p> <p>主持人：林岡（上海交大臺灣研究中心執行主任）</p> <p>報告人：郭承天（政治大學政治系特聘教授） 題目：後現代政治經濟學研究</p> <p>評論人 葉江（上海國際問題研究院全球治理研究所所長）</p> <p>報告人 張茜紅（上海臺灣研究所兩岸關係研究室主任） 題目：馬英九的大陸政策評析</p> <p>評論人 潘銳（復旦大學美國研究中心教授）</p>

	報告人 冷則剛（臺灣政治大學政治系主任，教授） 題目：兩岸發展與動力 評論人 嚴安林（上海國際問題研究院台港澳研究所所長） 報告人 胡凌煒（上海市東亞研究所所長助理） 題目：兩岸和平協定問題研究 評論人 盛九元？
17: 30-17: 50	閉幕詞 李雷鳴（上海市臺灣事務辦公室副巡視員）
18: 00-19: 30	晚餐（上海交通大學鄭成良副校長）
議事規則： 每位報告人的時間為 15 分鐘，12 分鐘按鈴 1 次，15 分鐘按鈴 2 次。 每位評論人評論的時間為 10 分鐘，9 分鐘按鈴 1 次，10 分鐘按鈴 2 次。 開放討論時，每位提問人發言的時間，以 5 分鐘為限。	

兩岸發展與動力： 以“發展型國家理論”檢視

冷則剛

政治大學政治系 教授

導論

本文研究目的在於重新審視“發展型國家理論”(developmental state theory)對兩岸經貿關係的適用。自 1980 年代以來，以發展型國家理論研究台灣的工業政策及對外經貿政策，累積了一定的學術成果。自 1990 年代以來民主化浪潮的

發展，全球化勢力的興起，以及中國大陸經貿實力的增長，都對台灣發展型國家的本質造成衝擊，也影響到政策制定的方向及國家介入的渠道。

本文首先整理自 1990 年代末期以來兩岸經貿關係互動的持續與改變，並解析台灣發展型國家內部及國際環境的變遷。從近十餘年來國家與社會關係的重整來分析，一方面可以重新檢討國家社會二元分析的缺陷，另一方面可以了解全球化如何迫使國家政策工具改弦更張。面臨全球化的衝擊，國家所選擇介入的角度可能是重塑國內價值體系，並彰顯分配正義，而非致力促進經濟理性。本文結論將總體探討發展型國家理論的適用性，以及未來研究精進的重點。

兩岸關係新動力與發展型國家理論

筆者曾引用「發展型國家」概念，研究 1990 年代初期台灣對大陸經貿政策之制定過程。傳統以發展型國家分析架構研究的重點有以下幾個面向：

- (1) 台灣對大陸經貿政策制定之官僚決策過程充滿矛盾衝突。有別於 1960 及 1970 年代相對團結之科技官僚決策體系，台灣在 1990 年代初期的大陸經貿官僚體系步調不一，經濟決策混雜高度政治考量，同時也反映了當時台灣政治轉型所帶來的種種問題；
- (2) 儘管政府制定諸多管制性措施，台商依舊發展出獨特生存之道，遊走法律邊緣。同時，有別於威權時代的政商關係，許多大型台商與台灣政府發展出更緊密的互動關係，獲取更多國內資源；
- (3) 國家的政策工具失靈，官民殊途，兩岸經貿的動力在民間力量，而非由上而下主導的國家政策 (Leng, 1996, 1998)。

兩岸經貿關係從 1990 年代中期以來，歷經十多年的發展，與兩岸關係開展之初期雖有若干持續性的趨勢，但在經貿全球化及兩岸內政變遷的影響下，已經有了不少轉變。而這些轉變，是傳統「發展型國家」研究典範所未能觸及的。傳統發展型國家研究國家的能力及自主性，並聚焦於國家與企業之間的關係。然而，台灣赴大陸投資逐漸以更多元化、全球化的形態進行。舉凡資金、技術、人才等皆以全球化的方式運作。易言之，到底何謂「台商」已變得逐漸模糊，傳統有關政商關係研究之基礎研究單元更加難以認定，有關「國家能力」及「國家自主性」之研究有必要進一步修正。

此外，傳統有關發展型國家應用於台灣對外經貿政策之研究，集中於國家對出口導向型發展之推動及孕育。然而，自 1990 年代中期以後，兩岸經貿之核心議題不僅僅是「貿易」，而是台商對大陸之「投資」。再者，此類投資往往與國際資本聯盟，使得台灣資本及台商成為國際分工之一環。兩岸經貿投資已不再是「雙邊」的關係，而是全球分工下的產物。國家與企業互動關係已跳脫主權國家範圍，而與全球產業分工產生密切聯繫。

原本有關發展型國家之研究焦點多為「發展中」國家，如亞洲四小龍，其企業形態多為勞力密集產業。自 1990 年代末期以來，台灣赴大陸投資最受矚目的多為高科技產業，如半導體公司。無論此類“高科技“業是否合乎“高新“原則，高科技台商除了是上述全球分工的一環外，其與國家體制折衝的能力，及其擴散出之人才、資金、技術、後勤等影響，遠非勞力密集產業所能及，同時也是傳統發展型國家分析模式所未及深入分析的重點。

高科技台商跨海峽投資所帶來的是兩組互相競合的政商互動關係。傳統發展型國家的研究典範主要分析出口母國內的政商互動，以及國家能力與自主性的消長。邁入 21 世紀後的大型全球化台商，在投資母國（台灣）及地主國（大陸）之間設法持續經營繁榮，事實上是面臨兩組的政商互動，

而此類政商互動又有濃厚的政治介入痕跡。凡此種種，都凸顯了新一輪兩岸經貿互動的特殊性，以及傳統發展型國家研究架構之不足。就國家介入的方式而言，也從傳統的扶植產業，過渡到增加附加價值，創造兩岸分工，並積極投入研發等相關工作。

就發展型國家研究焦點之一的“政商關係”而言，1990 年代末期以來赴大陸投資之台商與初期勞力密集產業台商有所差距。此類「新台商」朝高科技、大規模、全球經營模式邁進。若以台灣資訊產業之筆記型電腦業者為例，由於其獨特之代工製造（OEM）及代工設計（ODM）模式，使其與跨國企業形成密不可分的互賴模式，同時也使得台商筆記型電腦業的大陸投資行為與國際資本，以及國際產業分工結為整合的總體。然而，面臨大陸本土資訊業的發展，例如聯想電腦與 IMB 的購併案，台商與國際大廠的互賴關係，以及與大陸地方政府的互動關係，事實上在近年已有所改變。

面對兩岸經貿全球化與本土化的雙重壓力，台灣的國家機構從傳統發展型國家的政策工具逐漸轉型。Linda Weiss 及 O'Rian 等學者對發展型國家因應全球化的因應轉型措施近年來多所著墨。若從發展型國家調適的角度來看，吾人必須探討台灣的國家機構對促進產業全球化、提升全球化基礎建設、推進全球化策略聯盟等實際措施，以及與赴大陸投資之高科技業者之互動關係。此外，除了正式國家機構外，一些「非政府」組織，諸如各種行業協會，以及「半國家」組織，所扮演的角色，也值得作一整體性的分析，以探討全球化時代之「發展性國家」是否衍生出更多的彈性觸角。

發展型國家內外環境因素的改變

以發展型國家研究架構為基礎探討兩岸關係，首先必須掌握近十餘年來國家

本質的轉變。以台灣為例，發展型國家的本質自民主化以來面臨根本的變化。近二十年來有關台灣民主化的研究汗牛充棟，也豐富了民主化理論的內涵。學者持續也引用台灣政府導引大陸投資的成敗，作為台灣發展型國家轉變的例子(吳玉山，2007,pp.993-1000)。更為大膽的說法則挑戰台灣發展型國家的基本假設。此類說法認為台灣的國家機器本意並非致力經濟發展。台灣的國家體系只有一個目標，亦即維護一黨政權。而經濟發展只是政治目標下的一個經濟結果(Wu, 2004, pp. 91-114)。1990年代中期以後，台灣進入民主化鞏固期，再加上2000年政黨輪替的衝擊，原有黨國主宰體系徹底解體，認同政治浮現，經濟發展與政治權威之間的關係面臨進一步重整的壓力。

此外，原有發展型國家論述假定國際環境是一個常數。以台灣為例，1980年代以前是被美國的安全、政治、經濟的全球體系所籠罩。儘管1970年代末期，美國在政治上承認中華人民共和國為中國唯一合法政府，但並未改變台灣被美國整合進東亞安全體系此一事實。在兩岸經貿關係全面開展之前，美國提供台灣出口商品最大的外銷市場。所謂的“出口導向的成長奇蹟”，事實上是植基於對美國的全面經貿依賴。此類依賴各種面向及政策目標，彼此是互相協調的。易言之，經貿依賴與安全保障彼此相依相輔，並不因為政治承認的撤銷而有本質上的改變。台灣的發展型國家，在某種程度上事實上是依賴型的發展。依賴的對象，恰巧也能給予台灣政治及安全上的保障，甚至以穩定為前提，默許威權體系的存續及發展。台灣發展型國家的“能力”，有賴於國際環境的鞏固與提升。

台灣在1980年代末開始逐漸開放兩岸關係以來，所面對的國際情勢與國家能力的變化有所衝突。原本較為恆定的對美經貿依賴關係，也隨著冷戰結束，中國崛起，全球分工網絡勃興，而有所改變。原本政治、安全、經濟三位一體的外在環境，也隨之丕變。自1990年代迄今，台灣外貿對美國的依賴度逐漸降低，對大陸的依賴度逐年升高。與1980年代不同的是，此類的經貿依賴並沒有辦法為台灣換來政治及安全上的保障。相反地，經貿依賴反而使台灣的國家機器面臨兩難：為保障國家安全而戒急用忍，或是為經貿利得而全面開放。外在的國際環

境，對台灣發展型國家的政策及步調，構建了一個極為複雜而難以抉擇的框架。此一框架不但沒有辦法如同美國“霸權穩定“下加強台灣的國家能力與自主性，反而逆向而行，進一步制約了台灣的政策持續性與穩定性。

國家社會關係重整與發展型國家

由於內外環境的變化，發展型國家產生質變，國家與社會關係也面臨轉型。傳統有關發展型國家的研究強調的重點，如國家對社會的滲透能力，國家規範社會關係的意圖，國家對資源的分配及汲取能力等，一一面臨了來自各方面的挑戰。首先，論者挑戰把國家當成一個團結整體的概念。除了如前段所提，國家的組織內部及官僚體系可能充滿矛盾衝突，並非如發展型國家的研究者所指出，國家是一團結整體。另一方面，在不同的政策領域範疇中，國家能力可能展現不同的風貌，因此未必能以“強“或“弱“來描述國家能力。

除了國家官僚體系內部的矛盾以外，發展型國家在 1990 年代以後還面臨職能轉型，以及“能力超載“的問題。能力超載問題的焦點，在於國家在固有的一些領域已無法施展能力。若仍維持固有的政策管制範圍，勢必無法與民間動力齊步，甚至產生嚴重的政策鴻溝與落差。準此，福山曾提出將國家能力於國家介入的範疇(scope)加以區分。根據福山的說法，所謂國家能力減弱，可能會與國家範疇重新聚焦混為一談。若國家仍維持過去的政策介入範疇，則在許多領域裡國家的能力捉襟見肘，似乎真的國家能力撤退並減弱。但仍有許多國家是戰略性的轉進，表面上看起來介入的範疇縮小，但在某些領域的介入強度並未削弱，甚至加強(Fukuyama, 2004)。因此，學者比較有興趣的是國家如何放棄某些政策領域，又如何聚焦某些特定領域，或是創造出一些社會需求，以及政策領域。這種過程，都可能是一種政治的抉擇。反映出來的，不但是官僚體系的主觀行為，更

是與社會互動後的結果。若以台灣的兩岸經貿政策為例，1990 年代國家仍用傳統指揮與管制的政策工具，造成“官民殊途”的二元體系。進入新世紀後，雖然政治力影響兩岸經貿的痕跡清晰可見，但國家顯然企圖從指揮管制逐漸撤退，重新選擇提升研發水準作為國家重新介入的渠道。

此外，傳統發展型國家，經過多年與社會互動的結果，造就了一個新形態的“網絡國家”(networks state) 的統治模式。此一複雜的網絡，可能是跨部會，跨機構的，也可能是跨國的互動。更重要的是與社會各階級及各種角色間的互動。此類互動，國家未必會處於被動的地位。在很多案例顯示，國家可以主動設計一些半官方組織，或是介於官民之間的第三部門，作為國家網絡的中介組織，以促進網絡的順暢運作。由於統治網絡是多元的，同時也可能是跨領域及跨國界的，因此此類中介組織也與全球化的運作接軌。

然而，此類複雜網絡的形成，其目的及前提條件是促進市場發展，而非限制市場機制的運行。易言之，國家的選擇性介入及撤退，適足以去除原先不利市場效率的一些組織障礙，進而發展以市場導向為原則，國家網絡為依歸的市場經濟。Mok 等人針對香港及新加坡高等教育的研究顯示，發展型國家針對大學法人化的政策，不但使市場運作的原則促使效率的提升，國家的能力及自主性並未因此而降低(Mok and Yep, 2008, pp109-120)。以台灣的大陸經貿政策為例，原先設計海基會“白手套”，負責以民間名義協調兩岸經貿事務。由於兩國論之後的政治紛擾，以及與市場運作相違背的兩岸經貿操作，使得白手套的功能停頓。其他如工總、電電公會，甚至下節將提到的玉山科技協會等，原本都負有與國家互相配合的第三部門角色，同樣因為政治因素，無法彰顯原有的功能與效用。

另外一個值得探討的問題是發展型國家與社會之間的相互關係。傳統上以“國家強弱”的程度來區分國家能力，其隱含的研究假設是將國家與社會對立起來。近年來更多學者從國家與社會互相包容(state in society) 的角度切入，探討兩者如何共存共榮，進而共同擁抱市場機制(Migdal, 2001)。此外，Linda Weiss 與 Michael Mann 等人也提出以“基礎建設權力”(Infrastructure power) 觀點來看國

家協調社會資源分配的互動。全球化使原本國家社會關係突破原有束縛 (uncaging)，但國家仍為社會關係重整的一個重要角色。(Weiss, 2005, pp. 529-541)。若從國家社會共存的角度來看，發展型國家的介入方式可能從以下幾個角度觀察：

- (1) 國家未必從政策工具著手來影響社會。國家事實上可以建構一個新的道德秩序，進而形塑社會的價值觀。此類工作往往藉由政治社會化的媒介執行，或是培養新的代言人。
- (2) 國家與社會之間彼此互相影響，也共同轉變。尤其在發展型國家民主化之後，社會對政策的特殊偏好，使得國家在大力介入的能力受到限制。
- (3) 研究者分析的重點，可以放在國家與社會互動的共同場域(arena)，以及政策議題。這些場域及政策議題往往包含了各種合作及衝突的綜合衝擊。

此外，傳統發展型國家的研究注重較正式的政策工具使用，官僚體系內統治菁英團結度高低，以及政商關係的轉折。受到新制度主義的影響，利用發展型國家途徑研究也開始聚焦於在某些特殊轉折點當中，國家與社會互動過程如何變化。而這些變化的動力，不少是源於非正式組織的調適結果，或是源於歷史演變流程中的路徑依賴，甚至鎖定過程。而國家能力與自主性的演變，之所以會產生制度累積、轉換以及反餽等現象，事實上與利益(interests)、制度(institutions)以及理念(ideas)密不可分 (Ho and Leng, 2004; Bhagwati, 1988; Milner, 1997)。Hugo Radice 甚至指出，全球化的衝擊基本上並未改變以上三個“I”的基本架構。從 Radice 的分析來看，所謂跨國的新興資本家集團，以及國內因全球化而興起的小資產階級，其對國家能力的挑戰都有限，且沒有實證的資料足以佐證(Radice, 2008, pp. 1153-1174)。

除了單純的從能力及自主性角度來分析以外，利益、制度、理念各自有其分析的視角，而這些分析視角與原有發展型國家理論可作一呼應。從利益的角度來

看，論者分析是否有新的經濟聯盟，在全球化的推波助瀾之下，與國家產生新的對話甚至對抗機制？新的政經情勢，是否產生新的利益及資源，進而影響到資源分配及集團的利益？從制度角度來看，如何認定新的非正式制度及行動者？民主化之後的發展型國家，是否展現新形態的資本主義運作模式，或是回歸到所謂的“密友資本主義”(Crony Capitalism)的窠臼？就理念而言，研究焦點則在於民主化及多元化後，新的價值體系如何影響經濟及社會聯盟的產生及變化？具有主導角色的政治菁英及政治集團，如何透過新政治價值體系的塑造，重新定位經濟政策的走向？

全球化對發展型國家的衝擊

兩岸經貿的開展，適與風起雲湧的全球化浪潮同步邁進，而台灣發展型國家的轉變，即在全球化的衝擊下，面臨巨大的調整壓力。就發展型國家在全球化時代的轉變而言，魏絲(Linda Weiss)認為，東亞發展型國家經過多年的演變，已經從純粹國家領導轉化為官民「管理性的互賴」(Governed Interdependence)。此類管理性互賴可以從以下“有紀律的支持”、“國家出面降低風險”、“私有部門管理”及“官民創新聯盟”幾個面向體現。就實際操作面而言，東亞發展型國家採取“選擇性介入”的政策。私有企業經營卓有成效者，政府持續給與各種支持；經營不善者，則並不打算無條件提供支持。某些特定產業由私有企業率先發展，但國家扮演後盾的角色，以降低風險。在某些衰退中的部門，或是亟需技術升級的部門，由私有部門提出請求，政府再介入工業重整與工業升級的實際措施。此外，國家與私有企業形成各種不同形式的聯盟，由國家負責主要研發的工作。私有企業可藉此與國際先進科技接軌，但必須對此類官民創新聯盟提供一定的貢獻，所謂「搭便車」的行為並不被允許(Weiss, 1998,2000)。

歐瑞恩(Sean O'Riain)則從愛爾蘭資訊產業的經驗，發展出「彈性發展型

國家」(Flexible Developmental State)的概念。歐氏指出，愛爾蘭資訊產業的發展不純然是由直接外來投資所致，而是由以下兩項因素所造就：其一是部份與國內社經環境結合的全球製造網絡，其二是逐漸與國際資訊產業整合的本土網絡。從歐氏的分析中，可以看出所謂彈性發展型國家是為了因應全球化時代創新的需求，並吸引直接外來投資，以促使本土企業網絡與全球資訊網絡進一步結合。然而，國家促成國內與國際多元聯盟的努力，仍可能受制於諸多國內的因素，例如因民主化而趨分裂的政府架構、因不均等的全球化而受害的國內社會團體，以及國內因不均衡發展所產生的社會問題等(O'Rian, 2000)。在全球化的時代中，發展型國家面臨以下三項主要挑戰：首先，國家如何調適全球化的過程；其次，原本鑲嵌自主性的逐漸解構；再者，國家必需重新調整介入本土企業全球化的方式。就實際舉措而言，O'Riain 則舉出在中央及地方層級推動終身教育，創新精神，以及知識經濟的相關例子。實際做法也包括鼓勵本土企業及新興產業、進一步確定工業策略重點，以資金及基礎建設的改善促進創新產業的精進等(O'Riain, 2006a, pp. 76-98; 2006b, pp. 311-318)。

如同 Joseph Wong 所指出，若審視台灣、南韓等發展型國家邁入 1990 以後的種種作為可以發現，經濟自由化及全球化並未導致國家介入的全面撤退。吾人討論的重點，不再是把國家介入視為一種必然的政策結果，而是要探討國家“如何“介入。最明顯的例子就是研究國家如何介入研發水準的提升(Wong, 2004a, p. 357; Wong, 2004b)。兩岸經貿關係近二十年來的發展顯示，原本以限制為主的介入方式早已無法奏效。如何創造兩岸分工的利基，同時將基礎研發根留台灣，成為國家介入的重點工作。部份政策工具持續原有以指揮管制方式的遺緒，但以“促進發展“、“共存共榮“為國家與企業協調發展的目標。舉例而言，經濟部於 2008 年 10 月 30 日在行政院院會提出「促進產業升級條例」第 9 之 2 條修正案。該案針對製造業及其相關技術服務業，在 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日期間的新增投資，提供 5 年免稅的租稅優惠。為協助海外台商順利回台投資，創造台灣經濟與台商雙贏，經濟部於 2008 年推出「台商回台投資技術升級轉型輔導計畫」，由 16 家財團法人針對台商技術升級需求，協助台商進行技術診斷及研發輔導，並進一步申請相關研發補助等方式，協助台商解決技術升級

轉型問題，並建立其從事創新研發之能力。¹

除了就法規、制度層面促進研發以外，台灣仍企圖以聯盟的方式，主動成立具國際競爭力的關鍵企業集團，並促成跨國的生產聯盟。近來台灣記憶體公司(TMC)之成立就是一個例子。台灣政府決策單位體認到，DRAM 產業在台灣半導體產業中有一定重要性，過去有扶植策略，但現在檢討起來，過去只是在量方面擴充，沒有扶植產業的關鍵技術，全球搶市場時，競爭力就受考驗。肩負台灣DRAM 產業技術生根重任的台灣記憶體公司(TMC)於2008年3月決定初步結盟架構。爲了要讓台灣六家DRAM 廠，繼續生產既有規格產品，並與韓國三星等大廠競爭，TMC 決定同時與日商爾必達與美商美光爭取技術移轉。其中爾必達已初步同意授權。原本預定美光在獲得台塑陣營同意後，也可望加入。²

從TMC的例子可以看到原本發展型國家直接介入，並選擇戰略贏家(pick the winner)做法仍有其遺緒。然而，此類直接介入的模式，在企業自主能力加強，全球聯盟更複雜的新情勢下，是否仍能奏效，值得進一步觀察。台塑集團於2009年4月9日與美光科技舉開聯合記者會，宣布將不參與台灣記憶體公司(TMC)，未來台塑集團與美光將繼續走自己的路。台塑同時向台灣政府表達對DRAM 產業再造政策的不滿，主要是針對政府既然願意拿錢投資TMC，卻不直接投資已有實力的國內業者作法，感到不解。此外，台塑集團對政府的DRAM 再造計畫變成TMC，也表達強烈不滿，集團高層認爲，政府既有300億元可投資TMC，爲何不投資已有技術、品牌的公司。

有關政府如何調整介入角度，與全球化結盟，並發展互賴型的研發網絡，自2000年以來已成爲台灣兩岸經貿政策的重心。儘管自1990年代後期以來，跨國企業來台研發中心並擴大規模，但跨國公司付大陸設類似“微軟亞洲研究院”，並逐漸開發高級先進技術，也逐漸將兩岸資訊產業的競爭提升到研發能力的競

¹半導體產業推動辦公室專刊》，第31期，2008.07.14，p.6

²中國時報》，2009.03.17

爭。台灣的科技業之研發組合中，有相當大的比重是屬於「配合跨國企業 ODM 之研發需求」，很少從事「前瞻技術與創新」和「技術深耕與差異化」。資訊產業越來越強調協同研發設計，部分品牌大廠甚至於成為「中空型企業」，而台灣廠商著重於「為訂單而設計」(Design to Order) 式的研發。部分台灣的 ODM 廠商為不同客戶建立多個對應研發團隊，彼此分立，以致於資源難以形成綜效。台灣廠商的研發大多集中於品牌/標準大廠所設定的技術軌跡，使得研發活動出現路徑依賴 (path dependence) 的現象。台灣長期存在「創新矛盾」，一方面美國專利表現優異，但另外一方面，技術貿易逆差持續擴大。(陳信宏，2006)

從全球化所產生的“聯盟效果“而言，國家在推動特定產業發展時，其聯盟的對象並不限於本土企業或本土人才。易言之，儘管國家的角色在全球化論述中仍有一定的份量，但國家邁向全球化的動力就不僅止於本土經濟動能的加強。台灣過去二十餘年資訊產業的飛躍進步，除了策略工業等傳統政策工具以外，建構跨太平洋的人才網絡，提供了經濟發展的源頭活水。過去由於台灣新竹與舊金山矽谷之間的緊密資訊產業聯繫，發展了類似跨國修正型的“關係資本主義“的特殊安排(Hsu and Saxenian, 2000, pp. 1991-2005)。華人科技菁英各自在新竹與矽谷建構“虛擬家園“，藉由人力流動，將台灣的資訊產業發展步調與世界同步(Chang, 2006)。其中台灣的發展型國家介入的方式，主要是建構世界級的高科技中心，並藉由科技協會的橋樑功能，共同發揮“吸“及“拉“的力道。

若從經濟理性來分析，這種“科技金橋“實為業界跨國分工，國家築巢引鳳的自然結果。然而隨著中國大陸沿海經濟的崛起，以及高等人力資源的強化，以及台商科技業兩岸分工的擴大，此類“科技金橋“與兩岸經貿關係逐漸產生糾葛與聯繫。尤有甚者，近十年來，大陸留學生在美國就學、就業的人數逐年增加，而台灣的人數相對減少。原本台灣資訊業界期望建構的“科技金三角“，在台灣相對保守的政策下，無法促進三地人才自由流動，反而使此類互動成為

不等邊三角形關係。易言之，此類跨太平洋的資訊產業整合並非僅僅純粹市場驅動的網絡所自然促成。金三角之研究不可忽略國家（state）可能扮演的角色。研究分析台灣——上海——矽谷的黃金三角關係，應加入國家的角色，及國家與全球化動力的互動過程，亦即將政治因素加入討論的重點(Leng, 2002, pp. 230-250)。

此外，從官民聯盟的角度來看，如何重新發展出非正式制度，以及“第三部門”作為國家的指臂，實為發展型國家轉型，並擁抱全球化的重要舉措。矽谷地區由於與上海及台灣高科技中心的聯繫，儼然成為整合兩岸經濟動力的核心區域。矽谷地區科技協會、創投、校友會等中介團體，成為“科技金三角”的重要中介者。而此類中介組織具有跨國的特性，並樂於與兩岸政府保持良好的關係。發展型國家與此類組織的關係是共存共榮，而非上下指揮關係。然而，跨域高科技發展的重點是人才的互動、流轉及強化。傳統東亞發展型國家的重點放在產業，人力資源是生產要素之一，但並非可以自由流動。如何建構全球人才網絡，並與此類多元認同的高級人才共存，是東亞各國競逐的目標，也是全球化下原東亞發展型國家最大的挑戰之一。

若以在矽谷地區最負盛名的“玉山科技協會”而言，該協會為國科會所支助成立，多年來扮演半官半民，引介矽谷地區一流人才回台服務，並協助串連科技合作關係網絡，是一個頗類似國家支助的“第三部門”。自 1990 年代末期以來，玉山科協致力牽起海峽兩岸科技業合作的網絡，但與台灣 2000 年之後的執政黨兩岸經貿政策不符，進而有人事的變動，與台灣官方的關係亦日漸疏離。2008 年政黨輪替，原玉山科協與國民黨的聯繫再度進入制度化的管道。全球玉山科技協會繼 2008 年 7 月底，結合全球各地玉山區會代表約百餘人於臺北舉辦「2008 全球玉山高峰論壇」，後，復於 10 月底結合各區會代表，赴北京及成都參加大陸國務院僑務辦公室、科學技術部及中國海外交流協會共同主辦的兩年一度「第五屆世界華人論壇」及「海外華僑華人高新科技交流會」。主辦單位於會中特闢「華

裔高端人才與發展高新技術產業暨全球玉山科技協會論壇」，邀請全球玉山科技協會代表及專家參加並做專題演講。玉山科協亦拜會大陸「外國專家局」及「中國國際人才交流協會」。除雙方進行更實質的交流及簽訂合作備忘錄外，大陸方面更希望全球玉山能協助引進外國專家法規、高科技領軍人物及農業、能源、環保、航空工程、金融等高科技產業及經驗。³

此外，全球化的動力也逐漸由中央轉移到地方。因應此一趨勢，發展型國家轉型之特徵之一是「權力下放」，以因應全球化分散趨勢的挑戰。因此，研究焦點也逐漸從中央政府的政策工具，轉移到地方政府連結全球企業的積極措施。易言之，所謂「地方限制」(Local Constraints)將改變甚至主導地方政府與全球化的互動過程。這些「地方限制」包括：人力資源結構、資本主義市場經濟價值的形成、以及影響城市運作的政治結構及運作過程等(Sassen, 1996; Hill and Kim, 2000, pp. 2176-2188; Douglass, 2005, pp. 543-558.)。

傳統發展型國家的研究，主要著眼點是以中央政策為主導的強國家，弱社會政經發展模式。而步入全球化時代的發展動力，其源頭之一是地方政府。除了發展歷史較久的新竹科學園區以外，鄰近台北的內湖、南港也次第形成研發、科技服務業、及軟體產業的群聚地。若以台北市作為地方發展型國家的總體概念，則上述園區、社區、校區的互動模式仍隱然可見。學者針對內科的發展模式發現，內科的發展事實上是建商、廠商、發展協會、環繞著政府及公共領域的“聲譽”所產生的互動結果(麻匡復，邊泰明，2006, pp. 1-32)。以內科為例，廠商透過動態的創業過程，自發性的發展出適合產業設群的網絡，並促進其群聚效果的加強，比單純的產業引導更加重要(周德光，吳孟珍，2008, p.1-23)。比照台灣的地方發展模式的官民聯盟模型，大陸地區的產業群聚則更有傳統發展型國家的影子，但此類發展型國家介入的模式也歷經了二十年來的轉化及蛻變的過程(耿曙；

³ (《美西玉山科技協會通訊》，第 230 期，2009 年 1 月號，p.18)

陳振偉, 2005, pp.139-171)。

地方發展型國家的轉化，與兩岸關係的演變，可以從兩個角度加以觀察。首先，台灣的地方發展型國家的角色主要是“輔助”或是“共治”。儘管內湖科學園區由於與松山機場鄰近的關係，對兩岸直航後台北與上海高科技園區的整合抱有極大的期望，但過去八年多來終究由於中央層級的政治因素，使得區域整合的目標落空。然而，自 2008 年國民黨執政以來，推動松山機場直航，甚至將松山機場轉型為東亞區域機場的計畫再起，使得地方與全球連結又呈現較為樂觀的遠景。其次，台商與大陸地方政府的互動，成為兩岸經貿關係研究的重要議題。不少大陸地方政府是以發展型國家的面貌主導地方發展。台商以多元的策略與其互動，但能以自主模式主導的能力受限。耿曙、林瑞華的田野研究即指出，處於今日中國大陸的制度環境下，上有強勢國家機器，下為有力的社會網絡，台商協會規則有無法保障會員專享福利，台協吸引台商加入並且投入、付出的能力，因而深受侷限(耿曙，林瑞華，2008, p.150)。台商與大陸地方政府議價協商能力日漸受限，其經濟與文化網絡日益鑲嵌在大陸的區域治理架構中，甚至影響台商的政治認同，台灣對台商的影響力似有日漸削弱之勢。

分配政治與發展型國家的轉型

如前面幾節所談，原來威權時代的發展型國家的對外經貿政策與政治紛擾事實上是絕緣的。經過 1990 年代以來內外政經環境的改變，政治力滲透了國家能力，同時也影響介入的方式及效能。政治價值的重新定位，與民主轉型過程本身所產生的諸多勢力息息相關。如同 Doh Chul Shin 及 Jason Wells 的經驗研究指出，經過 1980 年代末期以降的民主化浪潮，東亞新興民主國家如台灣與南韓，以逐漸形成不可逆轉的民主化共識(the only game in town)，同時步入民主鞏固期(Shin and Wells, 2005)。就新興民主國家而言，如何清楚的認定

選舉的侷限性，設定民主發展的優先順序，平衡民主與經濟發展的目標，以及在民主化、本土化、全球化等相關議題取得國內及國際的共識，都將是困難的社會工程。對照於民主化初期的政治體系，進入民主鞏固期的發展型國家不再是被動地因應社會衝擊，而是主動創造與社會的新聯盟關係。1980 年代至 1990 年代初期的民主化過程的重點是國家自主性削弱，相對社會力量的勃興，國家能力的退卻。進入民主鞏固期的發展型國家，面對全球化的壓力與社會力量的重整，反而更積極開拓國家介入的渠道，以期結合本土化與全球化的總體動力。然而，此類新的介入渠道未必符合經濟理性。不少新的聯盟及介入的工具，與新興民主國家的認同政治及重分配政治相結合，使得經濟理性進一步被扭曲。

新興國家的民主化發展，尤其是原來發展型國家內部的民主變化，為經濟發展及政治穩定帶來更多變數。民主化與全球化結合，的確如 David Held 等人的說法，建構了 Cosmopolitan Democracy 的假想圖像，並為民主化的全球擴展提出了美好前景 (Archibugi, Held and Kohler, 1998; Archibugi, 2004)。然而，各國內部民主的拓展，未必能形成全球公民社會，或是拓展全球的民主化。為因應全球化與民主化的雙重壓力，新興民主國家除了在經濟領域退卻外，在政治領域往往以民主鞏固為名，有重新動員的趨勢。而此類動員往往造成新興民主國家的相對不穩定性，進而對全球化採取選擇性的擁抱，進而使全球經濟衝擊與內部政治動員相結合。此類結合，未必有利於政治穩定，也不必然促進新興民主國家與全球化的整合。這種與全球化分合並存的複雜情結，就國際範疇而言，也對原本較樂觀的“民主和平”論調投入更多不確定因素。易言之，新興民主國家內部民主的變化，扭曲其對全球化的因應之道，也導致“重新政治化”的政策結果。

發展型國家重新政治化的一個具體表徵就是“分配政治”及“分配正義”的浮現。分配政治與當代民主政治的關係錯綜複雜。如同 Han Agne 及 Kathleen Schwartzman 指出，民主政治要務之一是使社會上最多的人，能獲

得最多的自主性。全球化的結果增加了此類工作的困難度，但民主社會的挑戰就是如何滿足體制內的既得利益者，同時將民間支持力量擴大，以鞏固現有政權。這種重分配政治也將全球資本勢力與本土的階級衝突相結合。在這個新的全球環境下，全球分工及產業外移的政策深深地與本土政治，及本土權力分配的考量糾結不清。(Agne, 2006, pp. 433-458; Schwartzman, 1998, p. 179)。

政治及經濟利益的分配，在威權時代的台灣，主要是由從上而下的統治菁英集團統籌處理。發展型國家在政治光環的籠罩下，以科技官僚為主的菁英集團主要以經濟理性作分配，同時以“均富”為政策指導，以中小企業為台灣外貿導向發展的主軸。1990年代初期，兩岸經貿關係次第展開，但中國大陸經貿實力並不足以影響台灣的經濟發展，台灣在兩岸經貿協商的籌碼相對較多。2000年民進黨執政後，政經情勢丕變。中國大陸經濟在加入WTO後加速發展，兩岸經貿分工壓力增大，相對而言台灣在兩岸經貿協商的籌碼減少。由於全球分工網絡的成長的需求，以及來自國際代工母廠的壓力，台灣進一步開放大陸經貿投資的呼聲也隨之升高。與此同時，民進黨政府所面臨的分配政治壓力也與國民黨執政時代有所不同。兩岸經貿交流的強化，以及兩岸三通的實現，將使台灣以都會區為主的全球化勢力強化，也不利於本土勞工團體及農業部門。民進黨的主要支持者，事實上集中於南部農業縣市及北部都會區以外的非資產階級。大幅度開放兩岸經貿，勢必使台灣的經濟資源及經貿利益更向都會區，尤其是台灣北部區域集中。基於政權維穩及選舉固盤的考量，民進黨政府必須從分配政治角度切入，對兩岸經貿採取相對保守的措施。

若以2000-2008年民進黨執政時代台灣的三通政策為例，主權、尊嚴及領土完整等“高政治”議題成為不可撼動的原則，也成為涵蓋主要政策考量的依據。從執政團隊的角度來看，三通的問題，很明顯是中央掌控，並無地方置喙的餘地。三通問題，也與台灣的國際地位，“國與國關係”，甚

至台灣加入聯合國的互動聯繫在一起，與台灣的核心國家利益也息息相關。從總體戰略佈局而言，民進黨政府深信國家發展必須與維持區域平衡結合。從民進黨的角度來看，2000年以前的國民黨政府重北輕南，重都市忽略鄉村。三通實現之後，台灣勢必放棄製造業的發展主軸，轉而成爲依附中國大陸的服務業運籌基地。如此一來，台灣的經濟資源集中都會區的情形將更加嚴重，區域平衡發展的目標也將落空。易言之，三通及“一中共同市場”將有利於有全球運籌能力的資本家，加深台灣的城鄉差距，扭曲所得分配。尤有甚者，大陸的流動人口將蜂擁進入台灣，剝奪就業機會，甚至造成社會治安的問題。⁴總結而言，兩岸政策開放與否，已上升至國家認同及國家主權的層次。就內政聯繫而言，較保守的兩岸經貿政策反而可以確保地區的平衡發展，防止城鄉二元化的進一步擴大。若從更深一層次的目標來看，則爲勝選考量，及鞏固既有的社會支持力量。兩岸經貿政策透過分配正義的轉移，被賦予高度的政治意涵，而非政治絕緣的科技官僚的理性政治抉擇。

結論

發展型國家理論雖提供了一個研究台灣對外經貿政策的分析架構，但1990年代以來內外環境劇烈變化，政治力量影響國家與社會互動的模式，進而改變了政策工具的使用及國家的本質。台灣對中國大陸市場的高度依賴，以及敏感的國家安全考量，使得台灣的發展型國家不再能全然依附在美國主導的國際經濟及安全體系成長，在政策制定的選擇上也面臨兩難。易言之，發展型國家得以成長的外在環境，顯然在兩岸開始擴大交往後，產生更複雜的推及拉的力量。

此外，傳統分析發展型國家與社會互動的“國家能力”及“國家自主性

⁴ 參閱陳水扁總統的多次媒體訪談。如“Exclusive Interview: Chen Shui-bian”, *Financial Times*, Nov2, 2006. p.1；CNBC Interview with President Chen Shui-bian, Office of the President, September 17, 2007.及陳明通主委赴民進黨報告書，2008年2月27日。

“概念也面臨挑戰。國家介入的範疇或許有所退縮，但選擇的重點項目仍可見明顯的操作痕跡。國家與社會彼此包容互動，也共同轉變。更多的例子是用網絡型的聯盟模式，達到共存共榮的目標。以兩岸經貿為例，國家體系致力型塑新的道德秩序，並強調認同及分配正義，藉此企圖改變兩岸經貿的總體方向。國家以聯盟方式培養出合作型的第三部門，共同推動兩岸經貿的企圖，則受到政治力量主導，功效並未彰顯。就總體而言，國家與社會關係仍可引用利益、制度、理念等面向，以互動多元的角度審視。

全球化所帶來的全面性影響，則迫使發展型國家重新調整介入產業發展的工具及方式。兩岸經貿持續發展，促使台灣從全球分工及全球運籌的角度調適，並改變原有扶植製造型產業的政策，轉而促進研發及創新等競爭優勢。從增進國際競爭力，並創造兩岸分工利基的考量來看，台灣發展型國家以傳統政策工具扶植戰略產業等思路仍有部份持續，但如何從“地方發展型國家”的角度發揮地方優勢，並與跨國的全球性非政府組織合作，促進人才及創意的流動，成為政策介入的重點。

總結而言，內部政權本質的改變，全球化的衝擊，以及國家社會關係的重整，促使吾人不再以“國進民退”或“能力削弱”等單純邏輯分析台灣發展型國家的變化。尤有進者，兩岸經貿關係涉及台灣的核心利益，非經濟因素往往扮演重要的角色，使得國家、社會、全球化的聯盟互動關係更形複雜，也使內政及對外關係的界面與場域更加擴大。如何進一步釐清分析的層次，並以經驗性的資料佐證研究概念，以豐富及修正發展型國家分析架構在兩岸經貿關係上的適用，實為吾人所應努力的目標。

參考書目

- Agne, Hans (2006) “A Dogma of Democratic Theory and Globalization: Why Politics Need not Include Everyone it Affects,” *European Journal of International*

- Relations*, Vol. 12, No. 3, pp. 433-458.
- Archibugi, Daniele, David Held, and Martin Kohler (1998) *Re-Imagining Political Community*, Stanford: Stanford University Press.
- Arcibugi, Daniele (2004) "Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review," *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 3, pp. 437-473.
- Bhagwati, Jagdish (1988) *Protectionism*, Cambridge: MIT Press.
- Bhagwati, Jagdish (2004) *In defense of globalization*, New York: Oxford University Press.
- Chang, Shenglin (2006) *The Global Silicon Valley Home: Lives and Landscapes Within Taiwanese American Trans-Pacific Cultures*, Stanford, Calif. : Stanford University Press.
- Chase, Michael S., Kelvin L. Pollpeter and James C. Mulvenon (2004) *Shanghaied? The Economic and Political Implications of the Flow of Information Technology and Investment across the Taiwan Strait*, Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Doner, Richard F., Bryan K. Ritchie and Dan Slater (2005) "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective," *International Organization*, Vol. 59, Spring 2005, pp. 327-361.
- Douglass, Mike (2005) "Local City, Capital City or World City? Civil Society, the (Post-) Developmental State and the Globalization of Urban Space in the Pacific Asia," *Pacific Affairs*, Vol. 78, No. 4, pp. 543-558.
- Drezner, Daniel W. (2007) *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fewsmith, Joseph "The Political Economy of Cross-strait Relations," in Chang, Julian and Steven M. Goldstein ed. (2007) *Economic Reform and Cross-strait Relations: Taiwan and China in the WTO*, Singapore: World Scientific Publishing, pp. 187-208.
- Fukuyama, Francis (2004) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Garrett, Geoffrey and Barry R. Weingast "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market," in Goldstein, Judith and Robert O. Keohane eds. (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, New York: Cornell University Press, pp. 173-206.
- Hall, Rodney Bruce (2003) "The Discursive Demolition of the Asian Development Model," *International Studies Quarterly*, Vol. 47, Iss. 1, pp. 71-99.
- Hill, Richard Child and Kim June Woo (2000) "Global Cities and Developmental

- State: New York, Tokyo and Seoul,” *Urban Studies*, Vol. 37, No.12, pp. 2176-2188.
- Ho,Szu-yin and Leng, Tse-Kang (2004) “Accounting for Taiwan's Economic Policies toward China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, Iss. 41, pp.733-746.
- Hsu,Jinn-yuh and Saxenian, AnnaLee, “The Limits of Guanxi Capitalism: Transnational Collaboration between Taiwan and USA”, *Environment and Planning A*, Vol. 32, No. 11, pp. 1991-2005.
- Hsing, You-tien (1998) *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*, Oxford: Oxford University Press.
- Keng, Shu, Lu-huei Chen and Kuan-bo Huang (2006) “Sense, Sensitivity, and Sophistication in Shaping the Future of Cross-Strait Relations,” *Issues & Studies*, Vol. 42, No. 4, pp. 23-66.
- Leng, Tse-Kang (1996) *The Taiwan-China Connection: Democracy and Development Across the Taiwan Straits*, Boulder, Co.: Westview Press.
- Leng, Tse-Kang (1998) “Dynamics of Taiwan-Mainland China Economic Relations : The Role of Private Firms,” *Asian Survey*, Vol. 38, Iss. 5, pp. 494-509.
- Leng, Tse-Kang (2002) “Economic Globalization and IT Talent Flows: The Taipei/Shanghai/Silicon Valley Triangle,” *Asian Survey*, Vol. 42, Iss. 2, pp. 230-250.
- Leng, Tse-Kang (2005) “State and Business in the Era of Globalization: the Case of Cross-Strait Linkages in the Computer Industry,” *The China Journal*, Iss. 53, pp. 63-79.
- Migdal, Joel S. (2001) *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, New York: Cambridge University Press.
- Milner, Helen V. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic politics and international relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mok, Ka Ho & Yep,Ray, (2008), “Globalization and State Capacity in Asia”, *The Pacific Review*, Vol.21, No.2, pp.109-120.
- O’Rian, Seán (2000) “The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the Celtic Tiger,” *Politics and Society*, Vol. 28, No.2, pp. 163-165.
- O’Rian, Seán (2006a) “Dominance and Change in the Global Computer Industry: Military, Bureaucratic, and Network State Developmentalisms,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 41, No. 1, pp. 76-98.
- O’Rian, Seán (2006b) “Social Partnership as a Mode of Governance: Introduction to

- the Special Issue,” *The Economic and Social Review*, Vol. 37, No. 3, pp. 311-318.
- O’Rian, Seán (2006c) “The University and the Public Sphere after the Celtic Tiger,” Maynooth Philosophical Papers, Faculty of Philosophy, National University of Ireland, Maynooth, pp. 1-25.
- Pereira, Alexius A. (2008) “Whither the Developmental State? Explaining Singapore’s continued Developmentalism,” *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 6, pp. 1189-1203.
- Radice, Hugo (2008) “The Developmental State under Global Neoliberalism,” *Third World Quarterly*, Vol. 29, Iss. 6, pp. 1153-1174.
- Sassen, Saskia (1996) *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*, New York, NY: Columbia University Press.
- Sassen, Saskia (1998) *Globalization and Its Discontents*, New York, NY: The New Press.
- Savitch, H.V. and Paul Kantor (2002) *Cities in the International Marketplace*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Saxenian, Anna Lee (1996) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saxenian, Anna Lee “Networks of Immigrant Entrepreneurs,” in Rowen, Henry S., Chong-Moon Lee, William F. Miller, and Marguerite Gong Hancock (2000) *The Silicon Valley Edge: A Habitat for Innovation and Entrepreneurship*, Stanford: Stanford University Press, pp. 248-276.
- Saxenian, Anna Lee (2002) “Brain Circulation,” *Brookings Review*, Vol. 20, Iss. 1, pp. 28-31.
- Schwartzman, Kathleen C. (1998) “Globalization and Democracy,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp.159-181.
- Shin, Jang-Sup (2005) “Globalization and Challenges to the Developmental State: A Comparison between South Korea and Singapore,” *Global Economic Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 379-395.
- Thurbon, Elizabeth and Linda Weiss (2006) “Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korea and Taiwan,” *New Political Economy*, Vol. 11, No. 1, pp.1-21.
- Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Weiss, Linda (2000) “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not “Normalizing”,” *The Pacific Review*, Vol. 13, No.1, pp. 21-55.
- Weiss, Linda ed. (2003) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Weiss, Linda (2005) "Michael Mann, State Power, and the Two Logics of Globalisation," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 34, No. 2, pp.529-541.
- Wong, Joseph (2004a) "The Adaptive Developmental State in East Asia," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, pp. 345-362.
- Wong, Joseph (2004b) *Healthy democracies: welfare politics in Taiwan and South Korea*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, Meredith ed. (1999) *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.
- Wu, Yong-ping (2004) "Rethinking the Taiwanese Developmental State," *The China Quarterly*, Vol. 177, pp. 91-114.
- Wu, Yu-Shan (2007) "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil," *Asian Survey*, Vol. 47, Iss. 6, pp. 977-1001.

周德光、吳孟珍 (2008) 〈科技產業群聚的形成與發展：創業活動與產業群聚的複雜調適過程〉，《創業管理研究》，第3卷，第4期，頁1-23。

耿曙、林家煌 (2008) 〈登堂未入室：信任結構、協力網絡與台商產業群聚的模式〉，《社會科學論叢》，第1卷，第3期，頁91-126。

耿曙，林瑞華 (2007)，"制度環境與協會效能：大陸台商協會之個案研究"，《台灣政治學刊》，2007年12月

陳信宏 (2006) 〈外商研發中心與台灣科技業的研發結合〉，《台灣台商e焦點》，第59期，2006年8月29日。

張家銘，2006，《台商在蘇州——全球化與在地化的考察》，台北：桂冠圖書。

麻匡復、邊泰明 (2006) 〈無須政府的產業群聚？內湖科技園區發展的公共領域與制度變遷〉，《公共行政學報》，第20期，頁1-32。

童振源，2003，《全球化下的兩岸經濟關係》，台北：生智出版社

邊泰明、麻匡復 (2005) 〈南港軟體園區產業群聚與制度厚實〉，《地理學報》，第40期，頁45-67。