

我國政府對企業管制政策之 政治經濟分析

周 育 仁

壹、前 言

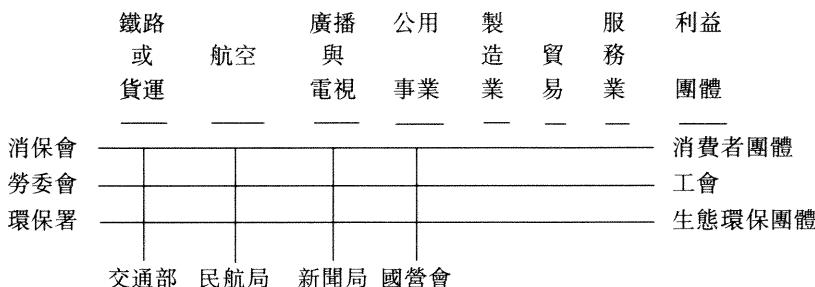
政府對私人企業行使權力之最基本作法，厥為透過管制政策來影響企業之行為。事實上，即便是在民國七十年代中期經濟自由化加速以後，在企業的決策過程中，我國政府之影響角色也仍然存在。政府對企業之規畫、研究發展、生產、行銷、人事、財務與設備等均有一定之影響。此外，政府之支付、採購、轉移性支付、補貼、貸款、減稅與管制政策，均可直接或間接地影響企業之運作。

在過去五十年中，我國政府透過保護與獎勵等經濟性管制措施來發展工業與貿易。以高關稅與禁止進口保護國內企業，以租稅減免及優惠融資來鼓勵投資與外銷。過去發展紡織、石化工業如此，現在發展策略性工業的資訊與機械業亦是如此。長久以來，台灣充滿了各式各樣的管制政策，所有內銷產業都有高關稅與管制進口的保護，原料工業受到產銷秩序的保護，其至連紡織等主要外銷產業還受到配額的保障。在保護政策之下，公營企業其至銀行都受到保護（彭垂銘，民國77:297-298），形成龐大的既得利益。在上述管制政策主導下，國內的環境污染迅速惡化，勞工與消費者權益皆受到忽略，此又種下日後社會性管制政策出現的原因。

一般而言，政府對企業之管制可分為二大類：一為經濟性管制 (economic regulation)，其目的在獲致特定經濟目標，如競爭性的市場行為、管制產業之活動與完善之勞資關係。我國政府在民國七十年代以前所採取之管制，多屬此類型之管制。另一類為社會性管制 (social regulation)。七十年代以來，由於社會多元化與政治民主化的結果，在面對環保、勞工、消費者保護等利益團體的強大壓力下，我國政府對企業之管制重心已開始重視社會考量。根據社會性管制考量所設立之管制機構，並非針對特定產業，而係針對特定功能或議題，作跨產業之管制，雖然其管轄權僅限於企業活動中之某一面而而已。如環保署負責執行落實清淨空氣、與有毒物管制；消費者保護委員會負責執行消費者保護，以保護社會大眾免於遭受具不合理傷害性產品之傷害；而勞工委員會旨在執行勞動基準法，設定工作場所之健康與安全標準。

在傳統經濟性管制考量之下所設立的機構，旨在照顧特定產業之福祉。至於社會大眾與消費者之利益，則非其考量之重點，甚至完全遭到忽略，蓋各管制機構所著重的皆係受其管制產業之需求或其所關注之事項。由於受管制產業本身擁有專家，且管制機構之官員考慮到離開公職後之就業機會，此種類管制機構甚易成為受其管制產業之俘虜，受制於該產業。

圖一中橫線所代表的，是七十年代以來所設管制機構管制之內容。其管轄權遍及所有的私部門，市場中幾乎所有的產業皆無法免於受其管制。在此情況下，任一單一產業應無可能支配政府之管制機構。惟根據美國之經驗觀之，此種型態之管制亦有其值得商榷之



圖一 經濟中之產業或部門類別

處，如各管制機關並不關心一個公司或產業之整體發展，而只關心與其管制有關部分之運作。如就貨運業而言，交通部關注的是其對社會大眾提供運輸服務；而環保署則僅關心運輸業務對環境所造成之污染，對該產業之整體發展則並不關心。對於此種類型管制機構具有影響力之團體，應非受管制者，而係生態環保、人權、工會與消費者等團體。為實現上述團體所追求之社會目的，管制機構往往忽略了產業提供財貨與服務之目的。一般以為，此種管制對企業之生產力、經濟成長、就業、消費者負擔、整體經濟水平與通貨膨脹均有不利之影響。

經濟學者認為，在競爭市場中，資源能作最有效之分配。就理論而言，在競爭市場中，企業只會透過極少的成本來生產消費者認為最有價值的產品與服務，亦即消費者願意購買之產品。惟就市場之實際運作觀之，仍存在市場失靈的現象，亦即競爭與市場力量無法有效運作，而政府之管制措施則經常被用來解決市場失靈。根據 Weidenbaum的看法，政府之所以介入市場管制企業，可能係源於下列幾項重要理由(Weidenbaum, 1990:23-30)：

一、控制自然壟斷狀況

就電力、天然氣、電話、鐵路等產業而言，由於規模經濟很高，且投資成本甚大，在此情況下，在某一特定地區如果同時存在二家以上企業，則將出現無效率之現象。當單位成本隨規模之擴大而減少時，最大規模之企業也將是最有效率者，其單位成本也最低，其他競爭者將因此被淘汰。如果無政府之管制，此一扮演壟斷角色之企業將可透過提高產品售價獲取更大利潤，消費者之權益亦將因此而受損。為保護消費者，政府似有必要透過管制來限制新企業加入競爭，並透過訂定合理費率來限制壟斷者獲取暴利。

二、保護天然資源

當某一共同資源必須合理加以分配，或社會大眾無意維護天然資源時，政府之管制可能是必須的。如廣播頻道為社會大眾所共同擁有，如不同企業使用相同頻道，將會彼此互相干擾，在此情況下政府之管制應有其必要性。此外當不同企業共同開發同一資源時，如石油或魚群，將無任一企業有足夠的經濟誘因去維護這些資源。在管制不存在的情況下，業者將爭先開發原油或魚群，而政府之管制將可避免過度開發或浪費無法再生之天然資源。

三、要求企業承擔外部成本(**external costs**)

所謂外部成本係指企業在生產過程中所製造出的成本，但並不包含在產品之生產成本或銷售價格中。這些成本被外部化且由社會大眾來共同負擔，並未直接轉移給購買這些產品的消費者。此種現象之不當影響為：①產品價格未反映真正的生產成本；②外部成本被不公平的移轉至未從產品獲益之社會成員，而在許多情況下，社

會大眾卻完全不瞭解已負擔了此「隱形成本」。就環境污染而言，如果無政府管制，由於企業不需負擔污染成本，渠等就不會重視污染問題。只有在污染此一外部成本必須加諸於企業生產成本的情況下，企業才會設法減少污染。當外部成本能反映在產品價格中時，消費者將會避免消費高污染之產品。針對外部成本此一問題，政府之管制將迫使企業內化此成本，並使其產品反映此一成本。

四、彌補訊息不完善之需求

市場失靈可能係源於消費者未被充分告知與產品有關之訊息，以致在市場中無法作出適當之決定。消費者教育程度不足、無足夠能力評估訊息、缺乏獲致訊息之管道、或無法負荷獲得訊息的成本，均會導致訊息不完善的結果。事實上，許多企業皆無意讓消費者易於取得其產品之相關訊息，此種做法被認為對業者較有利。為解決此一問題，對於消費者較易於評估之訊息，政府可要求業者提供正確之標示與訊息；至於較複雜不易被消費者評估之訊息，政府則可透過訂定標準來強制業者加以執行，或透過發給執照的方式，來保障消費者。就台灣過去五十年的發展經驗觀之，在民國七十年代之前係以經濟性管制為主，其目的在透過產業政策等管制性措施來保護與發展特定產業。七十年代以後才陸續出現社會性管制，其中較重要的包括環保署、勞工委員會、與消費者保護委員會的設立，以及相關政策的制訂。在本文中，關於前者吾人將僅作概括性分析，至於後者則將逐項作深入的分析。

貳、傳統經濟性管制政策

民國三十四年十月，行政長官陳儀設立「台灣省接管委員會」，接收總督府官有部分企業與財產，同時接收所有金融機構，實行外匯管制。十一月，行政長官公署頒布禁止食糧輸出、嚴禁食糖私運出省等禁令，更使許多貿易商與企業無法運作。與外銷有關的許多農產品，都因出口市場萎縮而大幅減產。由於物品之供需產生劇烈變動，乃促成了惡性通貨膨脹之發生。政府雖被迫採取各種管制措施，但仍難壓抑之。至三十八年，舊台幣發行額增加了五百九十倍。為維持政治與經濟穩定，在政治方面，政府於三十八年五月宣佈全省戒嚴，凍結言論、集會結社、遊行請願等權利，並以強力手段維繫政治與社會秩序。在經濟方面，則從事幣制改革、土地改革、成立物資處理委員會與台灣區生產事業管理委員會，以整頓金融與經濟秩序。

三十八年後期，美援大量來到。透過美援，美國政府得以施加壓力要求我國政府進行土地改革、減少國營企業資產與加速私人投資(Jacoby, 1996; Ho, 1978: 177)。自四十年代開始，在美援物資支持與美援顧問的協助下，台灣採取了進口替代政策。此政策企圖透過政府指導與提供各種優惠待遇來扶植私人產業，開發進口替代工業，以節省短缺的外匯，並藉進口管制、配額、外匯、複式匯率制度、高關稅與非關稅障礙等貿易保護措施來促進工業發展。四十八年下半年，美國政府對我國政府表示，如台灣能動員國內現有資源全力投入發展，並減少對市場之控制，將支持台灣之工業發展和拓

展外銷（賈士衡譯，民81:34）。面對美方將終止美援的壓力，美援會提出了「加速經濟發展計劃大綱」。經與美方磋商後，美駐華安全公署亦提出八點關於我國財經之改革建議。由於雙方看法有相當雷同之處，乃在兼容並蓄之後，於四十九年制定了「十九點財經改革方案」，惟由於執行不力，此項改革基本上並不成功（王作榮，民77:58-59）。

在戰後，日本留下的金融機構幾乎全為政府接收，形成了日後數十年公營金融機構壟斷的體制。由於政府對金融體系的強力控制，致使有限資源不致被浪費作為企業兼併、投機與消費用途，而能作生產性的投資。政府對金融體系之管制，不但使其得以影響企業之投資內容，更得以迫使企業支持政府所訂定之產業目標，與協助執行產業政策。蓋企業瞭解：若不支持政府，將會喪失資金的唯一來源，是以不得不服從政府的指導(Wade, 1988:131-134)。在七十年代中期自由化加速之前，台灣之資本市場相當脆弱，而企業之主要資金來源乃是控制信用之國內銀行。然而由於國內銀行又皆受制於政府，是以政府乃得以透過對金融價格之行政決定，來影響銀行之存放款利率與放款對象。此使得政府得以透過提高國內之儲蓄水準，來為國內之投資創造資本，並使其對經濟與投資型態擁有相當大之影響力。

由於政府對金融工具之強力控制，致使有限資源能被集中作為生產性的投資。此外，透過提供激勵等產業政策措施，政府也得以誘導企業轉移投資內容或部門，這使得政府能夠選擇性地促進某些重要產業部門的發展。而在自由市場之下原本不可能被企業投資的

部門，乃得以獲致快速成長。整體而言，產業政策之執行，除了採取「獎勵投資條例」外，若輔以金融工具，將使政府所追求建立之產業目標更能順利實現。

就改善投資環境而言，根本之計應在於從制度上減輕與消除出口和投資障礙。「獎勵投資條例」在過去三十年雖然確實有助於促進投資，惟由於其僅係透過給予投資人取得工業用地之方便及稅捐上的特殊優惠獎勵，而非整體改善投資環境，王作榮因之認為此一條例僅能勉強支持投資意願於不墜。更應注意的是，政府透過此一條例以行政指導來代替市場機能，其所導致的結果是該發展的企業沒有發展，不該發展的反而被助長，以致阻礙了工業的正常發展。不但無助於經濟成長，反而造成經濟與社會的不公平（王作榮，民77:59-64）。

此外，民國四十年至四十七年所施行之複式匯率制度（註一）、四十六年之低利融資輔助辦法，皆對國內進口替代產業產生保護作用，並引導國內企業朝紡織品（註二）、橡膠製品、皮革製品等進

註一：台灣自民國三十八年至四十七年所採行的外匯貿易管制政策，其間雖多次變革，但基本上有以下四個特點：

- (一)嚴格實施進口管制，以求國際收支平衡。
- (二)對於進口重要經建物資及若干生活必需品，給予優惠匯率。前者旨在促進經濟發展，後者則在減輕通貨膨脹的威脅，並穩定物價。
- (三)政府大宗出口或利潤優厚的民間出口，適用一般匯率，其他出口則適用較優惠匯率。
- (四)避免匯率變動影響物價，採取固定匯率制。

在該段期間，我國是採用「複式匯率」制度，不同商品的進出口，即可能適用不同的匯率。此種作法事實上即是對進出口作變相的補貼或加稅（王作榮，民77:68）。

口替代產業進行投資。四十年代末期，由於紡織、水泥、化學等進口替代產業比重的相對提高致使產業結構出現變化。另一方面，政府也透過對外匯市場之管制，控制資金之流出與流入，斷絕了國內企業自國際資本市場獲得資本的管道，也使渠等不得不支持政府的產業目標。是以，即便是政府所扶植的企業也仍需依賴政府提供資本、外匯、機器設備、原料與能源(Gold, 1986:73)。

然而，單憑產業政策與金融工具，並不足以使政府所欲建立之策略性產業獲得發展。蓋任何新興產業在其生產初期，其競爭力皆不足以應付來自於國外相似產品之競爭。是以，若政府對這些新興產業不予以適當保護，這些產業就極有可能會面臨被淘汰之命運。因之，政府勢必需在推動產業政策之同時，也建立起貿易保護，俾使這些重要產業得以在國內市場茁長壯大。

進口替代政策對台灣經濟發展的貢獻不容否認，惟其所採行之複雜外匯、金融與相關貿易管制措施，在短時間之內也迅速產生負面影響。許多本地產業不但不能出口，也面臨國內市場的嚴重滯銷，導致民國四十年代後期出現生產設備嚴重閒置的情形。在此一壓力下，政府乃於五十年代初期以單一匯率取代複式匯率，並簡化進口

註二：尹仲容於民國三十八年擔任台灣在生產事業管理委員會副主任委員，負責推動工業增產。紡織工業之發展即為尹仲容選擇的三大優先發展工業之一。為發展紡織工業，尹仲容於三十九至四十二年間執行了所謂的「代紡代織」政策。透過此一政策，不但供應業者週轉資金，供應美援棉花，且保證市場，各紡織廠只是負責代紡代織，收取加工費而已。此一政策雖使紡織業獲得暴利，但也促成了我國紡織工業的迅速發展。詳情請參閱劉進慶、涂照彥、隅谷三喜男著，民82，台灣之經濟--典型NIES之成就與問題，台北：人間出版社，頁128-110。

申請與消除出口障礙，正式以出口導向政策取代進口替代政策，惟這並不表示台灣就不再採行管制等違反自由化的經濟措施。就外貿改革而言，政府並未持續推動；進出口結匯仍然存在，匯率亦仍由央行武斷決定，其在七十五年以前將台幣對美元匯率固定在四十比一，長期低估台幣價值，形成變相出口補貼；而產業保護政策不但未取消，反而更形變本加厲，例如設廠限制依舊。授權若干製造業公會對其生產之同類產品進口另行加簽（邢慕寰，民82:76-77）。整體而言，在政府推動出口導向政策後，並未進一步推動自由化政策，許多屬於進口替代時期的管制政策仍然繼續在。

是以即便是在採取了出口導向策略之後，我國之進口自由化仍然是屬於高度選擇性的，許多產品仍被列為限制進口或管制進口。即便是屬於開放進口的產品，也可能因為限制進口地區等因素，而根本無法進口。以此而論，我國在六十年代之後所推動的貿易自由化，其範圍事實上僅限於出口。進口方面則因第二階段進口替代政策之推動，亦無自由化而言。職是之故，高隸民(Thomas Gold)認為台灣並不存在自由放任的自由市場經濟(Gold, 1986:87)。

透過貿易管制，使得本國市場無法直接融入國際市場。國內業者無法根據國際價格使用外匯，或輸入想要的產品。而透過貿易管制，政府則可以直接影響輸入產品之內容與數量。就貿易管制的目的而言，在早期可能是因為外匯短缺所致；但在六十年代以後，則主要是為了增進我國技術之水平，透過管制，可使國內業者投資的新產品或資本密集產品免於暴露在國際競爭之下。而為了使國內業者之生產規模擴大，政府也需透過貿易管制，為新興產業提供可靠

的國內市場。此種作法一方面可擴大生產規模，另方面則可降低單位生產成本，有助於強化業者產品之國際競爭力(Wade, 1988:139-144; Crane, 1982:103)。基於上探討，吾人不難發現，在比較利益之建立與改善方面我國政府扮演了一個相當重要，甚至是不可或缺的角色。高隸民指出，台灣的政治菁英一方面決定最適價格、重組社會、將資金導入投資、直接介入經濟、建立市場體系，另方面則訂定指示性計畫，決定投資氣候，與引導台灣融入國際資本主義市場體系(Gold, 1986: 122)。

古典經濟學者認為，工業化之主要途徑係貿易而非技術變遷。然而，台灣之經驗顯示，一國之比較利益並非僅限於固定之資本、勞力與天然資源等稟賦，應同時也是政府促進與創造的結果。如果資本與技術的累積有助於促進比較利益，政府自然有理由透過長程之發展策略，來實現其所追求目標。此外，我國之經驗也顯示，某些部門與產品，似乎較其他部門與產品，對一國之長遠與整體經濟發展，來得更重要。然而，在自由市場中，企業一般傾向於生產與投資類似產品，而較不願投入新的產業與產品。是以，惟有透過非市場的力量，亦即政府之介入，來影響企業從短期投資轉為長期投資，或投入規模較大且需長期孕育的部門，方能迅速擴張企業之生產規模，與改變經濟結構，使之轉移至生產高附加價值產品(Wade, 1988:152-154)。對於開發中國家而言，在資源不足而試圖加速經濟發展的情況下，若完全放任市場來決定資源的分配，將無法使有限的資源獲得最有效之運用，其至會導致資源的浪費。這是為何政府介入市場的現象，會普遍存在於第三世界國家的原因之一。

根據上述分析，吾人發現我國政府介入市場採取管制政策的主要目標之一，乃在於加速經濟之發展。而為達此一目的，政府採取了新重商主義等管制措施來建立與保護策略性產業。在此種狀況下，期望第三世界國家的政府採行自由貿易可能是不切實際的。這也應是為何多數第三世界國家均捨棄自由貿易，而就保護主義之故。若完全放任自由市場與自由貿易運作，一個落後的國家可能很難能迅速調整產業結構，或建立新的策略性產業。

參、保護主義與經濟管制政策

自民國四十年代開始，台灣之經濟官僚即已深受經濟實用主義(economic pragmatism)與新重商主義之影響。就前者而言，根據尹仲容與李國鼎先生的看法，自四十年代開始，我國之貿易政策並無明確意識形態的引導。貿易政策並非設計來追求某些特定目標，而是基於現實需要，用來解決類似失業、收支失衡，與外匯短缺等問題。至於對出口導向成長之利益與比較利益之好處，則認識相當有限(Li, 1988:135；尹仲容，民52:4-5)。易言之，政府在貿易政策上，並無整體宏觀的看法，而多是被動地在問題產生後，再設法解決而已。在台灣經濟發展的初期，尹仲容先生係主要的掌舵人。然而尹仲容自始即非常強調「工業唯管制與保護是賴，否則無以生存」，惟因受王作榮之影響，他也瞭解保護政策應有合理限制，不應作過度保護，也不宜作長期保護(王作榮，民77:50-52)；「自由有利則自由，保護有利則保護，政策貴在解決問題，應當因時、因地、因事而制」(尹仲容，民52:3)。惟當時政府對於工業發展的看法仍

是，如果要在時間上求快，不浪費資源，應非自由經濟制度所能做到，而有賴政府積極參與，訂立完善的計劃，並監督其執行（劉鳳文，民69:18）。至於計劃的目的，尹仲容指出：「是政府以其統籌全局之地位，從整個經濟利益著眼，決定某一時期內，工業發展之方向及發展之目標。即某些工業應該優先發展；某些工業屬於次要，可以暫緩發展；及某些工業在某一時期內，應發展至何種程度，發展的極限定在何處」（尹仲容，民52:9）。此一觀點在五十七年監察院對工業保護問題的一項糾正案中，也透露出相同的訊息：「吾國重工業尚在起步階段，其有賴保護至為殷切。又因所需之技術水準較高於輕工業，所需資金便較大於輕工業，其所需保護之時間，自必較長於輕工業。但政府對於重工業之保護，在政策上及行動上俱感不足。如國內產品符合國際標準，主管機關即使不便立即管制該項產品之進口，但亦應在審核進口時，勸申請者儘先考慮使用國貨。如果政府不給外匯，申請者自必改購國產品，而後國內工業可望日漸進步。又如以汽車製造業而論，國內現在五家汽車製造商，其生產能力每年當再三萬輛以上，超過國內之需要，毋須進口；如果開放進口，則此五家製造商，將無一家能生存，遑論發展」。此項糾正案，正足以反映當時保護觀念的盛行（劉鳳文，民69:76）。

民國四十年代末，我國雖已自進口替代轉向出口導向策略，但政府仍繼續其新重商主義策略，一方面透過各種獎勵與優惠措施促進出口；另方面則以關稅和非關稅障礙限制進口。李國鼎先生認為，台灣經貿政策之自由化於四十年代末期即已逐漸展開，然而，此一自由化之步伐一直到七十三年才真正開始加速。

至於新重商主義對我國經濟官僚之影響，由七十三年蔣經國總統指示應加速經濟自由化腳步幾個月後所做的一次調查結果明顯可見。在接受調查的五十一個官員中，只有五個人支持自由化，二十六個人反對，其他二十人則無意見（商業週刊，民77,3,21:24）。而俞國華內閣中之財經官員，在俞內閣宣示了自由化的方針後，也由於自由化內容一直無法具體化，而陷於各說各話的狀況。

前經建會主委趙耀東先生指出，財經官員因深受保護主義之影響，以致在自由化政策上無法突破概念的瓶頸。許多官員深信，台灣應該且絕對能夠發展某些產業，是以必須保護這些產業（趙耀東，民74:4）。事實上，直到今天仍有不少官員認為保護政策有利於我國之經濟發展。他們認為，保護政策促成台灣今日之經濟發展，因之不宜輕言廢棄（王作榮訪問稿，民78:29-30）。基於此種認知，關稅與非關稅障礙被用來發展民族工業，外匯政策則在設法累積更多的外匯。誠如李國鼎先生所指出的，將外匯視為稀有財的觀念仍然深植人心(Li,1988:131)。

曾任國貿局長與經濟部政務次長的汪彝定，對於政府官員的保護主義心態，亦曾多次予以批判。汪認為：過去的成功，已變成後來的阻力。許多人以為，過去那麼成功，今天自不宜輕改，此即七十年代政府主管的心態（汪彝定，民77:107-108）。政府官員之所仍反對放棄保護主義，其理由無非是本地產業力量未逮一時不能開放，提早開放將造成失業或投資浪費；有人甚至認為，開放也未必能讓消費者得益，何必作此吃虧的事（汪彝定，民77:93）。易言之，主其事者普遍以產業的保姆自居，並視自由化政策為毒蛇猛獸

一般。

就一九八四年所揭橥的自由化政策而言，王作榮譏之為僅係口號而已（王作榮訪問稿，民78,9,20）。許多官員根本不瞭解自由化為何物，甚至曾出現美其名為執行自由化政策，卻實際上是反自由化的行為（天下雜誌，民75,6,1:12-18）。當政府官員別無選擇時，其所執行的自由化政策亦非全盤改革措施，而僅係一些片斷的調整而已（王昭明，民77:70-71）。王昭明指出：許多在民國四十年代採取的管制措施，皆是為了因應當時所面對的經濟問題。惟隨著台灣經濟的發展與環境的變遷，許多原有管制政策應已不需要繼續存在。不幸的是，保護的觀念仍深深影響相關政府機構（王昭明，民77:24-37），致使自由化政策難以順利推動。

整體而言，反對自由化的理由不外乎：它會導致國內業者因無力與進口業者競爭而倒閉，以致摧毀本土民生工業；或是自由化會影響國內原有的產銷秩序，導致社會的不安。總之，自由化被視為不利於我國經濟持續發展的一個主要負面因素。換言之，原有的保護與管制措施即係我國經濟自由化的主要障礙。汪彝定指出：我國官員久已習於管制與保護，自無法適應自由化的需求（汪彝定，民78:21）。舉例而言，對於民國七十三年以來我國與美國的經貿談判，某經濟首長承認，美國在關稅與非關稅障礙方面之要求相當合理。既然如此，為何我國不主動改革？對此，其看法是：當其他國家未提出要求時，沒有必要主動去作。他指出沒有任一個國家會主動開放其國內市場，致使國內業者受到進口產品之威脅。此外，他也強調政府之首要目標在保護國內業者之生存，因之最佳的選擇就

是維持現狀（民78.8.31訪問稿）。此一立場，無異是我國財經官員深受保護主義管制政策影響的最佳寫照。此種心態，在一九八〇年代中期以後，事實上並未有明顯的改變，這也因而影響了社會性管制政策的成效。

肆、社會性管制政策

在傳統經濟管制政策的主導下，由於我國政府對企業環保的要求極寬，致使經濟的高速發展，換來了生活環境的嚴重惡化；在戒嚴體制下，勞工應有之權益也一直未獲適當保障；至於消費者之權益，同樣未受到應有之照顧。在本節，吾人擬針對環保署、勞委會、消保會及與上述三單位有關之政策，探討我國政府近年來採取社會性管制政策之原因與成效。

一、環保署之設立及其相關政策

民國七十年以前，我國環保政策政出多源，環境保護事項僅限於水污染防治、空氣污染防治、噪音管制及垃圾處理。環保負責單位甚多，如行政院衛生署環境衛生處、經濟部水資源統一規劃委員會、台灣省環境衛生實驗所等。為因應環境品質的日益惡化，並使公害防治行政一元化，政府乃於七十一年元月在行政院衛生署下成立環境保護局，負責統合公害防治工作。惟在七十一年至七十六年期間，台灣環保運動也進入發燒期，由於環保局之工作與各部會牽連甚廣，使該局的行政工作遭遇不少困難，政府乃於七十五年七月成立環保小組，由副院長林洋港擔任召集人，負責協調各部會之環保事宜。

根據立法委員洪玉欽的看法，台灣環境污染問題之所以嚴重惡化，其中原因之一即係因環保政策是由中央立法、地方執行。然而，「地方政府或因財源短缺、或因地方派系的介入，或因利益團體的勾結，以致無法徹底執行」（立法院公報，民76，55期，頁49）。在李長榮化工事件、反杜邦運動及一連串自立救濟事件發生後，吳梓、黃明和、溫錦蘭、李勝峰、吳勇雄與趙少康等六十位立法委員於七十六年四月八日向行政院提出質詢，要求將環保局升格，改為直屬行政院的機構，俞國華院長也公開應允將環保局升格。面對立法院的壓力，行政院於同年向立法院提出「行政院環境保護署組織法」草案。對此，有立委認為環保署層級不夠高，無法達成整合的需求，建議成立「環境保護委員會」，甚至「環境部」。惟在執政黨的強力主導下，仍維持原議，設立環保署，且維持中央立法、地方執行的架構。

環保署成立八年來，前環保局局長莊進源認為並未發揮其層級提昇後應有的功能，其因在於政府之主要考量仍係經濟發展（註三）（莊進源訪問稿，民84,9,30）。環保團體普遍認為環保署對企業的

註三：例如，李登輝總統在八十一年八月三十一日曾約集相關黨政首長聽取環保署長趙少康關於環保問題之對策所作的報告。李登輝指示，訂定環保標準必須重視其「適度性」及各層面的影響。與會首長也強調，不能因為環保而使經濟發展受阻（中國時報，民81, 9, 1: 1）。此顯示政府在優先順序上仍強調以經濟發展為主，反對因環保標準過高，以致影響投資意願。一項調查顯示：不少企業認為國內投資意願不振與環保標準過高有關，惟我國絕大部分污染管制標準，仍比西方先進國家適當（中央日報，民80,8, 30:11）。執政黨關於環保標準適度性的強調，其主要考量應與年底選舉有關，深恐環保署的強力執行環保，會影響企業對執政黨的支持。

管制仍嫌不足，近年來台灣地區各種污染物排放量已對環境造成嚴重負擔（註四）。此外，在今年四月由蓋洛普所作的一項民意調查顯示，百分之三十四民眾不滿意環保署過去一年的表現；百分之三十一民眾認為環保署的立場係代表企業的利益；百分之三十七民眾不同意環保署能代表一般民眾的利益（中央日報，民84.4.17:5）。凡此均顯示環保署之功能仍有待繼續提昇。

政府重經濟發展輕環保的立場，其實由來已久。民國六十六及七十年所提出的「公害防治法」，即因此一考量被行政院打回。六十六位立法委員在七十六年提出的「環境保護基本法」草案，也因同樣的原因受到企業界的強烈反對未獲行政院支持，以致遲遲未能制定。其至連「環境影響評估法」草案，也因經建會與經濟部的反對，在七十三年改以「加強推動環境影響評估方案」來取代，並以五年為期。在趙少康擔任環保署長任內，又於七十九年提議重新審查環評法，並強調立法宗旨係「環保與經濟開發並重」，在朱鳳芝、彭百顯、謝長廷、陳水扁、李源泉等二黨立委強力支持下，環評法終於在八十三年十二月十五日完成三讀程序。惟基於經濟發展與政治的考量，吾人預期政府對於環評法之解釋，應會持從寬原則處理。在八十四年底，環保署陸續公告高球場、遊樂區風景區、工業區、土石採取、大眾捷運系統以及港灣開發等六類開發案的環境影響評估作業準則，除了高球場因「高爾夫球管理規則」明令禁止在水源

註四：請參閱劉志堅，「我國環保問題的檢討與應有的作法」，財團法人國家發展研究文教基金會及「提昇台灣地區生活品質的策略學術研討會」發表論文，八十四年十月一日，頁二--三。

區開發，其餘五案之保護條款皆被撤銷，改由各級環境影響評估委員會自行認定（劉銘龍，民84）。此一作法，徒然表示環保署不願意承擔責任，此將不利於環評法之嚴格執行。政府對於企業的照顧，在空氣污染防治費的徵收上，也表現的非常清楚。環保署於八十三年向立法院提開徵空污費的預算，但其對象僅限於汽機車，不含工廠，此一構想由於違反污染者付費精神，遭到朝野立委聯手反對。同年十二月經建會決定空污費將分二階段徵收，第一階段以移動污染源為對象，第二階段則係在五年後向工廠及焚化廠等固定污染源徵收。在執政黨的強力主導下，立法院於今年五月三十一日通過環保署八十五年度空氣污染防治基金預算，移動污染源一律按油（使用燃料之數量）徵收，不分階段；固定污染源則第一階段按油徵收，第二階段按源（依污染源排放空氣污染物之種類及排放量）徵收。政府對企業之照顧，由上項規定當可明顯看出。

二、勞委會之設立及其相關政策

在七十五年立委與國代選舉中，國民黨提名的全國總工會理事長與台灣省工會理事長，皆敗給民進黨提名的人選，此一結果顯示勞工對執政黨的勞工政策已有明顯不滿。為因應此一挑戰，執政黨蔣經國主席乃在十二月二十四日的中常會中，指示行政院從政同志研究在中央設立勞工局，以強化對勞工的工作。在蔣主席指示下，內政部迅即於翌日成立專案小組研擬修訂內政部組織法及勞工局組織條例草案，行政院院長俞國華亦表示會積極將內政部勞工司擴大成勞工局。然而基於單純化與時效性考量，內政部長吳伯雄表示行政院指示勞工局將設於內政部底下。對此一決定，工人團體立委李

友吉與國代邱清輝都主張勞工局應直屬行政院，否則無法克盡其功。吳勇雄、林庚甲、陳錫淇、饒穎奇等立委也持相同看法，甚至有民意代表主張應設勞工部。七十六年元月，全國總工會、省總工會與各相關工會聯合致電蔣主席及俞院長，要求設立勞工部。面對來自工會的強大壓力，俞院長終於在二月二十四日於立院作口頭施政報告時指出，政府為進一步保障勞工權益，提高勞工行政層次，決定將成立直隸行政院的勞工局。惟在二十七日俞院長又於報告中指出要將勞工局改為勞工署。

勞工署組織法草案於二月底完成，惟其職掌卻飽受批評。工人立委謝深山認為「顯然有所不足」、李友吉與吳勇雄認為「換湯不換藥」、王聰松委員認為是「支離破碎的勞工署」。整體而言，工會與立委都認為勞工署職掌範圍太少，甚至比在研訂的勞工局更少，全國總工會建議應以勞工委員會來取代勞工局。面對工會與立委的強力批評，政府於四月底原則決定要將勞工署改為勞工委員會，在五月四日的黨政協調會議中，大部份行政院從政主管與黨籍立委都同意將勞工局升格為勞委會。立法院法制內政聯席會議並於六月三日決議，將勞工署提昇為勞委會，主任委員與部長平行，立法院院會也於六月三十日三讀通過「行政院勞工委員會組織條例」。在半年之內，勞工司從原擬改制為內政部之勞工局以致最後為勞委會，提昇四級，決策變化之快，令人目不暇給。說的好聽是政府從善如流，說的不好聽是政府的勞工政策搖擺不定。在廣大勞工的壓力之下，政府不斷棄守原則，顯然毫無定見。此一立法過程，充分顯示執政黨已無力再主導與勞工相關之立法過程，此一現象在勞基法的

修法過程中，亦十分明顯。

民國六十三年三月立法院三讀通過勞工安全衛生法案，曾附帶決議：「函請行政院迅將勞動基準法草案送本院審議」，內政部也於同年九月成立「勞動基準法修訂小組」。惟在行政院草擬和審議的八年當中，草案曾分別於六十六年和六十八年兩度遭到擋置。在六十九年於內政部與經濟部重新研訂之後，行政院復於七十年三月召開第一次審查會。在預期勞基法將對其產生鉅大負面影響的情況下，資方乃不斷試圖影響勞基法的內容。在資方佔絕對優勢下，若非執政黨適用黨政協調加以折衷協調，勞基法保護勞工的原意恐將受到扭曲。然而，勞基法在七十三年七月三讀通過後，在正式實施的過渡期中，資方紛紛透過資遣資深勞工、變更僱傭關係、減產、停工、裁員或調職，以及改變工資結構以減少工資基數等方式來規避勞基法所加諸於資方的成本，致使勞工未蒙其利，先受其害（魏逢亨、林淑慧，民76:21-23）。就勞基法的制訂過程觀之，不難發現資方有一定之影響力，惟執政黨仍相當程度能主導立法的過程。勞基法實施後，資方的反彈相當強烈。它不但使得資方總成本增加，也使勞資關係趨於惡化。此一立法被認為過度侵犯了資方的經營權，並誤導社會福利與資方應對勞工的負擔混為一談，致使資方無力負擔，忽略了資方的生產成本（中國時報社論，民74,10,8）。根據工業局委託中華經濟研究院所作的研究報告顯示，勞基法不但未能達成保護勞工權益等目標，反而減低了製造業對勞動力的僱用，並加速廠商的整廠外移（工商時報，民81,8,21:3）。王永慶、許勝發、高清愿等八位資方負責人在七十六月甚至曾聯名發表「資本家之怒」

的文宣，要求政府拿出公權力規範工會運動並修改勞基法。

由於勞基法施行以來即同時受到勞資雙方的詬病，以致修法呼聲甚囂塵上，行政院乃被迫於七九年提出修法草案。惟對此一草案，勞資雙方都有意見。資方認為標準過高，有害產業的競爭力，勞方更是強力抨擊此一草案，認為修正草案反而使勞工權益縮水，並多所限制。勞工要求撤回行政院版修正案，並提出一份工人版修正案（如表一），並獲得三黨四十五位立法委員的連署支持。整體而言，行政院版本強調保障勞工權益、加強勞雇關係與促進社會經濟發展。其修正重點在於調整不切實際的勞動條件以及增加雇主營

表一 勞基法修正案不同版本比較

項目	現行規定	行政院修正版	工人版
適用範圍	包括製造業、營造業等七級	不變	適用一切具勞雇關係者
平均工資內含	事發前半年的工資所得平均 (含延長工時工資在內)	半年改為一年 ，扣除延長工時工資及假日工作加給	半年改為一年，但延長工時工資等仍計入
試用期間	四十天	三個月內由主管機關依行業訂定	卅天，有特殊狀況者，得延長至九十天
每週工作時間	四十八小時	不變	四十四小時
產假規定	八週	不變，但勞工可以申請提早工作	十二週
特別休假	五至十年年資者十四天，十年以上每多一年加一天	不變	五至七年年資者十四天，七年以上每多一年加二天
年終獎金	未強制規定	不變	明訂事業單位應訂定年終獎金制度
突發事件加發工資	加倍發給（定義不明確）	另發給一日工資	另發給二日工資

來源：中國時報，八十二年十月四日，頁五。

運的彈性空間，包括退休制度改採年金制、退休與資遣改為追溯既往、平均工資不含加班費並延長計算期間為一年、變形工時制度的採行，以及優先納入商業與服務業適用勞基法等新規定，其目的在於紓解資方的負擔。惟此一修正案卻被勞方批評為「一面倒向資本家、漠視全國七百萬受僱勞工」（工商時報，民82,10,9:2）。

在勞基法的修法過程中，出現了百花齊放的現象，除了行政院版外，還有工人版、勞工陣線版、戴振耀版、李進勇版與方來進版等等，不一而足。由於不斷面臨來自勞工團體的抗議與強大壓力，勞委會的十八條修正內容終於在今年中被迫撤回，持續五年的修法行動又回到原點。此一結果充分顯示，在勞工意識已普遍提昇的情況下，任何修改勞基法且會損及勞方權益的行動，都必然會面臨來自勞方的強力抗爭。鑑於勞工手中擁有百分之五十選票的事實，執政黨日後將很難再主導勞基法的修法過程。勞委會所面臨的困境，其實是很容易理解的。勞委會主委鄭水枝就承認該會受到財經單位很大的壓力，很像夾心餅干，一方面要考慮經濟發展，另方面又要考慮勞工權益，很難達到均衡點（天下雜誌，民77, 1, 1: 141）。

三、消保法之立法過程與消保會之功能

消費者文教基金會於六十九年成立，並於第二年開始推動消保法，於七十一年四月提出第一份消保法草案。面對來自消基會的壓力，行政院長孫運璿乃於同年六月指示內政部與經濟部等單位應速擬訂「消費者保護法案」。內政部在九月邀集有關單位及民間團體成立「消保法起草委員會」，並於十二月完成第一份官方版消保法草案。惟該草案在翌年三月報行政院審查時，行政院卻以公平法與

消保法性質相似，指示經建會研究合併立法既可行性。經建會於七十四年九月決定分別立法，惟在公平法送交立法院審議的同時，消保法則被繼續擱置。七十五年四月行政院指示內政部研擬「消費者保護方案」代替消保法立法，並於七十六年元月公布方案。有鑑於消費者保護方案僅是行政措施，無嚴格的法律效果，其執行也無法做適切的管制考核，且方案所列四十三項消費者保護事項並未被確實加以執行，消基會乃於同年十一月成立「消保法推動小組」，完成消基會版消保法草案，並獲得六十六位立委連署，於七十七年初向立法院提出消保法草案，首開立委自動提案之先河。受此衝擊，行政院迅即研擬相似之消保法草案，於五月五日決議送請立法院審議，形成民間版與官方版併審之結果（邱清華，民83:7）。該二案雖於七十八年三月由立法院內政、經濟與司法三個委員會聯席會議開始併案審查，但要一直拖到八十年底才完成一讀，確定加重產品製造者責任，持「無過失主義」。惟由於立法院內朝野、黨派紛爭不斷，消保法草案一讀後卻遲遲無法排入二讀程序。有意思的是，經濟發展遠不如我的中國大陸，卻反而在八十二年十月卅一日先行通過「消費者權益保護法」。受此刺激，消基金喊出了「經濟學台灣、消保學大陸」的口號，並於十二月十日赴立法院再度尋求立委的支持，獲得九十四位立委的簽署支持，於二十八日完成二讀，並決定成立跨部會的「消費者保護委員會」。八十三年元月十一日消保法終於完成三讀，結束了近十三年的馬拉松立法過程。

消保法的內容，對於消費者保護措施有以下幾項特色：1.明訂廠商對產品與服務之責任，以保障消費者健康與安全保障之權益。

此包括：①無過失責任：以前是由消費者負舉證責任，現在則是業者必需證明其無害，角色互換。②有危害之虞應即將該批產品回收。③定型化契約，應本誠信、平等、互惠原則，如有疑慮時，則應為有利消費者之解釋。④確保廣告之真實性；2.賦予消費者保護團體法地位與任務；3.在政府設立消費者保護組織：包括在行政院設立消費者保護委員會；省縣市政府設置消費者保護官，成立消費者服務中心，辦理消費諮詢、教育、申訴等（章樂綺，民83a:2）。

在消保法立法過程中，全國工業總會與消基會達成協議，在一讀中通過消基會版。惟由於企業界的杯葛，消保法一直遲遲無法進入二讀。當消保法於八十二年底進行二讀時，又適逢全國工業總會改選理事，無暇他顧，致使消保法得以順利完成立法。一般而言，業者對消保法最有意見的地方就是「無過失責任」與「三倍以下之懲罰性賠償金」。渠等認為前者將導致業者面臨訴訟不斷的困擾，後者則將造成產品保費提高和影響市場競爭力（中時晚報，民82,4,29:10）。惟大廠商認為消保法對其衝擊不大，反而是中小企業所受之衝擊較大；此外，消保法由於能督促廠商重視品質與管理，對正派經營的廠商的影響應較低（中時晚報，民83,1,12:4）。至於消保法所導致的成本增加，除可轉嫁給消費者外，也可透過買保險來委請保險業者代為處理糾紛。話雖如此，負責執行消保法的消保會在七月一日成立後，在十六位委員中有八位係屬政府首長、二位全國性企業經營者代表、學者專家與消費者團體代表僅六人，以致在每月委員會議中，經常出現代理出席現象，其功能自難發揮。再加上主其事者一再強調消保會將採「低調處理」，以免影響經濟發

展（章樂綺，民83b:4），消保會保護消費者之功能恐更不易被落實。

四、小結

根據以上對於環保署、勞委會與消保法（消保會）之分析，吾人不難發現，相關社會團體之要求在各機構的設立或法案的立法過程中，扮演了相當重要的角色。唯我國上述社會性管制機構和立法，與美國之相對機構和立法在功能上則有明顯差異。在美國，各管制機構只關心與其管制有關部分之運作與功能之實現，並不需考慮其對企業之管制是否會影響個別企業或整體經濟之競爭力。易言之，為實現其被賦予之社會目的，管制機構往往忽略了產業提供財貨與服務的目的。此一結果應與美國各管制機構均係根據國會立法所成立的獨立機構(indenpendent agency)有關，白宮對這些獨立機構的影響力甚為有限。

在我國，根據本節之分析，不難發現各社會性管制機構除了要設法滿足各相關社會團體的需求外，尚需兼顧經濟發展的考量。易言之，政府不希望社會性管制機構與立法的運作，會導致投資環境的惡化，以致影響經濟發展。由於必須同時考量二個似乎是相對立的目標，各管制機構之運作自然就顯得處處受到牽制。由於環保署、勞委會、消保會均係與負責推動經濟發展的經濟部、經建會平行的單位，行政院自不可能只考慮前者目的之實現，而忽略經濟發展的作法，應是可以理解的。

伍、結論

政府介入市場管制企業的理由之一是：若不管制，會導致競爭的式微。然而政府之干預反而可能會阻礙勞力與資源從供給過剩的產業正常地流向呈現擴張的產業部門，而企業之損失與破產不一定是壞事。它不但有助於淘汰高成本的業者，且可迫使企業採取更有效的生產技術。此外，就所謂的分配正義(distributive justice)而言，政府之干預所造成的所得轉移，通常皆是以擴大消費者的損失（必須負擔更高的成本）為代價，來照顧某一小團體或特定利益。

一般而言，在管制的情況下，會出現既得利益團體。而能夠提升生產力的新投資，則因防治污染標準高於現有業者，以致因成本過高而影響投資意願。在管制之下，老舊、無效率與高污染的工廠，將能繼續運轉，以致無法改善環境污染。為確保其既得利益，相關團體自然傾向於維持管制現狀，且強力反對解除管制(deregulation)。

就一個社會而言，透過政府來保護消費者免於受制於業者、個別勞工免於受制於雇主、與未來世代免於受制於當今世人對資源的浪費，應有其必要性。我們也確實看到消費者與勞工之權益在管制政策下有所提升，惟管制政策所衍生的問題是：政府應訂定哪些管制規則？規則應多詳細？這些規則又該如何執行？

如前所述，管制政策亦有其外部效果。雖然某些人因管制而受益，但許多地區的民眾或消費者卻須負擔這些管制所造成的效果。就理論上而言，只有在增加的效益等於增加的成本時，政府方應採取管制。如果成本高於效益，就成了過渡管制(over regulation)，管

制自無其必要性。惟就實際而言，吾人甚難準確測量管制之成本效益，並做正確之抉擇。隨著管制之擴張，受管制企業之運作自無法免於受影響。惟就整體而言，基於社會性考量而訂定之法律與所設立之管制機構，將成為未來我國經濟中不可或缺的一環。在利益團體（無論是工會、環保團體、人權團體或消費者團體）之壓力下，企業之運作除了追求利潤外，似也無法忽略社會責任(social responsibility)。政務委員王昭明曾批評：台灣政治、經濟、社會條件已改變，但資本家注意的重點仍只是如何維持既得利益，而不是如何儘速增強競爭體質（天下雜誌，民78,2:37）。易言之，經濟效率不應再是企業追求的唯一目的。在社會性管制之下，企業與社會之互賴關係將日趨密切。企業若無法因應此一趨勢，其長遠利益可能會因此而受損。

就我國政府在過去五十年所採取的管制政策觀之，不難發現政府從未放棄其發展經濟的角色。在民國七十年代以前，政府之管制政策促成了經濟的快速發展，惟其代價則是環境的急速惡化，勞工與消費者權益的受到漠視。在七十年代以後此種局面雖已有所改變，然而政府基於社會性考量對企業進行管制的同時，仍不忘兼顧經濟發展的考量。其直接影響的是政府執行社會性管制政策時牽掛頗多，而為避免企業因社會性管制受到負面影響，政府又試圖在其他方面提供企業彌補，例如透過「促進產業升級條例」提供企業優惠的免稅條件，或是將勞保負擔比例由原本的資方負擔百分之八十減為百分之七十等。我國政府在過去五十年所採取的管制措施顯示，當一個國家的經濟處於落後的情況時，一方面由於經濟發展的需要，另

方面由於社會力量尚未形成，其政府施政的重點，應係著重於以經濟性管制措施來協助特定產業，以加速經濟的發展，社會性管制措施是不太可能出現的。至於在經濟發展到一定的程度以後，由於社會力量的茁壯，政府在面對特定強大的利益團體的壓力時，恐怕很難不被迫採取社會性管制措施來設法滿足渠等的需要。唯即便如此，這也並不表示政府就一定會完全放棄傳統的經濟管制措施。就我國的經驗觀之，政府在實施社會性管制之後，仍無意放棄透過經濟性管制措施來繼續其對經濟的干預與影響。歸納美國與我國的經驗觀之，一個國家在經濟較落後時，其管制應係以經濟性管制為主，社會性管制即便存在，其程度亦應十分有限；隨著經濟的發展，傳統經濟性管制將減少，社會性經濟管制的程度則將與日遽增。

此外，根據以上分析，環保署、勞委會，或消保會的功能是否彰顯，與其層級高低應無絕對關係。即使三個單位皆能升格為部，由於其與財經部門皆同時隸屬行政院，在行政院必須時時以經濟發展為念的情況下，這些社會性管制機構恐仍將無法發揮類似美國的相對獨立機構的功能。此一結構性的問題，將是政府進一步落實社會性管制政策的主要障礙。

參考書目

一、中文部分

王作榮。民77，王作榮看台灣經濟，台北：時報文化公司。

王昭明。民77，莫碰砣了歲月，台北：時報文化公司。

尹仲容。民52，我對台灣經濟的看法，續編，台北：行政院美援運用委員會。

邢慕寰。民82，“台灣作錯了什麼？”遠見，九月，頁75-89。

汪彝定。民77，喟喟集，台北：時報文化公司。

- 邱清華。民83，“「消保法」奮鬥十三年，”消費者報導，154期。
- 周育仁。民82，政治與經濟之關係，台北：五南圖書出版公司。
- 周育仁。民83，“美國政府對企業之管制政策”，美國月刊，95期，頁95-101。
- 章樂綺。民83a，“賀消費者保護法誕生，迎接消費新時代，”消費者報導，154期。
- 章樂綺。民83b，“賀勉「行政院消保會」，”消費者報導，160期。
- 賈士衡譯。民81，躍升中的四小龍，台北：天下雜誌。譯自Ezra F. Vogel. 1991, *The Four Little Dragons*, Cambridge: Harvard University Press.
- 彭垂銘。民77，經濟自由，台北：時報文化公司。
- 劉鳳文，民69，外匯貿易政策與貿易擴展，台北：聯經出版事業公司。
- 劉進慶、涂照彥、隅谷三喜男著。民82，台灣之經濟--典型NIES之成就與問題，台北：人間出版社，頁128-110。
- 劉銘龍，民84，“環保署不承擔責任”，聯合晚報，十月十八日，第二版。
- 魏逢亨、林淑慧，民76“從勞基法之制定到執行談資方之回應態度，”中國勞工，848期，頁20-25。

二、英文部分

- Chao, Yao-tung. 1985. "Liberalization, Internationalization and Systemization: New Currents in Taiwan Economic Development." *Industry of Free China*. March, pp.1-6.
- Crane, George T. 1982. "The Taiwan Ascent: System, State, and Movement in the World Economy." In Edward Friedman, ed., *Ascent and Decline in the World System*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Gold, Thomas. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Haggard, Stephan M. 1986. "The Newly Industrializing Countries in the International System." *World Politics*. 38: 343-370.
- Ho, Samuel P.S. 1978. *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven: Yale University Press.
- Li, K.T. 1988. *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*. New Haven, Yale University Press.
- Jacoby, Neil H. 1966. *U.S. Aid to Taiwan*. New York: Praeger.
- Wade, Robert. 1988. "The Role of Government in Overcoming Marketing Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan." In Helen Hughes, ed. *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.129-163.
- Weidenbaum, Murray L. 1990. *Business, Government, and the Public*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.