

# 從政治經濟探究台灣發展困局

彭百顯

李登輝民主協會秘書長

## 摘要

本文論述的背景係針對當前台灣經濟發展已面對的許多問題，包括產業升級、經濟轉型、永續發展，以及全球化與兩岸競合；其中，因牽涉策略抉擇、體制調整、環境變遷、經濟佈局等認知分歧，並也觸及理念哲學差異，皆擇要深入探究其爭議性之政經關係。

全文論點以政治經濟角度，從台灣經濟發展面對問題的爭議性質，首先在學理上，對經濟學有所偏見的一些迷思提出反省與原因探討，其次，再就經濟問題的共識與否及其政經決策關係，由經濟學層面引申到政治經濟學層面；然後，說明經濟學與政治經濟學之間的相關困惑難題與政策抉擇。這些分析皆列舉以問題取向，在學理與發展經驗方面分別探討，試圖找出當前台灣發展相關的政治經濟學內容；並檢討全球化對台灣的經濟影響。最後，結論是：相信經濟學家，並「經濟歸經濟，政治歸政治」。

全文重點的意義層面包括：經濟學的反思（回應經濟掛帥）、公平社會達致（檢視政治經濟差異）、經濟學與政治經濟學分析及困惑、兩難困境抉擇、發展的本質、成長的奧秘、時間與政治經濟、全球化效應。

**關鍵詞：**政治經濟學、經濟自由、政經抉擇、經濟發展、市場失靈、政府失靈

## 壹、前言

當前台灣發展的重大困局，係全球化與兩岸發展致使台灣對中國依賴提高形成政策角力的局面<sup>1</sup>，並改變了台灣產業升級與經濟轉型議題爭執的本質。同時有經濟政策目標何者優先的競逐問題，以及市場自由與政府角色的經濟哲學差異，更是激發全球化後經濟佈局策略與經濟前途的政治意識嚴重分歧。這些爭議是政治經濟學的問題。

此外，主流經濟思潮不斷演進，經濟發展在體制上何去何從，台灣也面臨這些挑戰。除亞當斯密（Adam Smith）市場經濟那隻看不見的手，台灣更面對政治上這隻看不見的手且已經失控（政治濫權），是否應該規範不宜讓政黨有機會剝削政治體系並從中獲取經濟利益，值得我們關心。

本文從政治經濟角度，分別就當前台灣發展困境之重要問題爭議，試圖由經濟學與政治經濟學之關係深入探究其原由，包括所有未能解決問題之政策差異，甚至是爭執源頭的理念歧見：自由與正義之堅持；乃至自由資本主義與正義社會主義之思想主張。

## 貳、對經濟學偏見的迷思

### 經濟學的反思

當前台灣經濟發展面對最大的挑戰，不是經濟知識的不足，而是在政治經濟互動爭執的不確定性：經濟學與政治經濟學的關係為何？最適政策是什麼？以及在思想理念上遭受質疑與對經濟學的不信任：為什麼是經濟掛帥？為什麼要相信自由市場？

---

<sup>1</sup> 「兩岸」一詞，泛指台灣海峽兩邊之台灣與中國大陸兩地或兩國，或有地理位置之指明，也有政治之意涵，為中性之名詞，但具有高度政治敏感性。至於真實意義當視實際所指而言。惟有恐被誤解為「中國媒體語言」滋生困擾，本文所指「兩岸」係指台灣與中國之兩邊、兩地、兩國，以下同。

早期，經濟學就是政治經濟學，最基本的哲學乃政治民主與經濟自由。這是人類迭經千古歷練，至 1776 年終於奠定的經濟學與政治學核心思維。運作迄今二個世紀多，產生了一些反思。台灣也隱約出現一些現象，故有分析之必要。

經濟學最為人詬病的說法是物質福利和感官幸福，讓人們在追求感官刺激和物質需求中迷失，因而連帶輕蔑經濟學。在此，吾人無意就這個主題辯護。但無論是否有必要在主流經濟與生活方式之外另尋其他替代，這些都仍在爭論中。然而，「美好的生活」畢竟是人類亙古不變的目標。雖然有人認為「理性可怕」，錯把「擁抱財富」當作人生目的，故而對經濟偏見；然而，追求人類更美好的生活，理性主義仍將是解決經濟問題的一個好方法。但在政治經濟學領域，解決經濟效率的理想並非最佳理論的柏雷圖最適 (Pareto optimality)，而是由於亞羅的不可能定理 (Impossibility Theorem) 指出決策可能陷入投票困境 (voting paradox)，故不能保證可以獲得柏雷圖最佳效率。因而，有次佳 (second best) 理論的論述。

其次，自由經濟或市場經濟並為人所挑戰的是體制乃資本主義的分配不利勞動基層，因而偏向政府體制之救濟行為，輕蔑或唾棄自由經濟、資本主義。這是市場失靈 (market failure) 的問題。近年來，異於過去二十世紀經濟發展以問題制宜的總體理論，讓社會變遷在政治、經濟兩方面互動角力而形成循環拉距的動盪局勢演進，而衍化為當前全球性的金融危機與財政危機；由 2008 年美國次級房貸風波至 2012 歐豬五國債務危機問題，至今總體理論仍然束手無策。這個問題讓社會學的診斷凸顯出體制上的矛盾現象，使得人類必須就人性崇尚的自由與民主機制再予深入嚴肅思考<sup>2</sup>。簡單說，當今經濟自由與政治民主因社會變遷衍化令人不安，總體經濟理論與民主自由讓問題產生矛盾，台灣亦然。至少短期，世界將因「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的欠缺系統化整理，而必須忍受不利的波及影響。

此外，在哲理上的看法，也有部分崇尚社會主義者企圖透過階級意識（勞資對立）以排除人性自私的想法，而認為仍有一些比經濟本質更重要

---

<sup>2</sup> 這種現象的觀察，請參見李尚仁（2012）。

的事，超越經濟體系，輕視人性對自由堅持因其會踐踏社會正義，因此不相信自由主義。其實，經濟學雖偏重財富研究，但不應完全將其歸結為經濟物質主義，理論分析固然將勞動市場與資本市場、商品市場相提並論，並非就是將人視作商品而否定人性。政治經濟學強調政策制定者的決策行為及其效果，應足可說明一切。

### 公平社會無法達致的可能原因

台灣發展迄今，為什麼貧富懸殊？為什麼稅負不公？為什麼所得分配惡化？追根究底，與人性需求有關也與作法有關：經濟自由與政治民主常引致決策作為及思維主張之差異，其中，與市場失靈即公平社會無法達致的可能原因有關。

經濟學或政治學的政治與經濟關係，其實是存有特別偏重在對某些究竟係屬經濟學抑或政治經濟學看法的堅持，故而有相當爭執。這是困惑的原因。

不過，學者之間的堅持，對一般民眾的看法可能不同。有一部分學者的確具有強烈的偏見，認為經濟往往著重物質面生活而表現輕蔑，強調自身所從事領域之價值重要性高於經濟，因而輕視經濟主張。例如，經濟自由的基本目標，就經濟學或政治經濟學而言，經濟自由不但是經濟體系本身的目的，同時也是達成政治自由的必要工具。但有一些學者卻偏見地加以否認。就此而言，表示這類學者輕忽經濟主張的看法，其實可能背離一般民眾。到底經濟自由與政治自由之間的關係為何？學者間之異見，並不能說明民眾看法之差異。例如，外匯管制的經濟作為以及控制政治自由的經濟管制，到底是經濟學還是政治學？學者之間或有分歧，但對民眾而言，這兩者都是管制，並無實質差別。如此說明無非在強調：某些堅持或對經濟之偏見，可能與一般民眾脫節。我們不得不注意。

又一般國人可以自由從事自己選擇的職業，但社會上卻存在必須政府特許才得以從事該行業，這種自己選擇的被剝奪，學理上是屬於政治管制？還是屬於經濟管制？一般人則認為係法律上的管制，是屬於政治管制，雖

然對民眾而言，無論經濟管制或政治管制，都一樣是管制。

在體制上，一般經濟行爲，民眾因法律、契約，必須支付一定程度的所得，例如，繳稅或扣繳國民年金、健保費，這是對個人經濟（自由）的剝削。這項剝削到底是「政治的」？還是「經濟的」？一般民眾不認爲是屬於「經濟的」。學者則認爲是屬於「經濟的」，亦有學者認爲是屬於「政治的」。若有學者偏見地堅持其看法，則很難形成社會定見。畢竟其中性質有屬經濟，亦有屬政治，這就是「政治經濟」。

## 叁、由經濟學到政治經濟學

### 經濟學家難有共識

台灣經濟發展的目標究竟是什麼？如何達致？答案：經濟學爲美好生活而致力探究經濟成長，方法不外以提高長期產出爲政策目標：增加資本存量，改善勞動力運用效率，提升技術水準。達到這些目標的看法，在經濟學家之間及一般國人間並不一致。這便是何以由經濟學到政治經濟學領域的理由。

爲增加資本存量，梭羅成長模型認爲需要當前世代減少一段期間之消費。但有些經濟學家認爲不應鼓勵當前世代的犧牲消費，因爲他們認爲技術進步足以確保未來世代將比當前世代生活更好。

其次，許多經濟學家主張制定政策以降低自然失業率，但亦有經濟學家認爲降低失業率政策是一項充滿危險之任務，會造成另外一群人受到傷害。

再次，大多數經濟學家都同意，健全的國家制度是擺脫貧窮提高經濟成長的先決條件，但改變體制需要克服一些困難的政治障礙。而如何提高技術水準是經濟政策最重要的目標，但是經濟學家卻無法提供一個確保技術進步的可靠方法。正如最近有人質疑馬政府任用經濟學家朱敬一擔任國科會主委一樣，朱敬一仍然無法確保提供國家的技術進步。其實，由非經

濟學家擔任的情形也一樣不能確保國家的技術進步，但由經濟學家擔任的好處，則是兼顧整體經濟體系結構與社會需要之配合的思考。

經濟學的總供需理論模型認為，應該利用總體經濟政策（如貨幣政策、財政政策）來影響經濟波動，以試圖穩定經濟，讓產出與就業接近自然水準。但有人質疑人為穩定經濟的能力，認為最好的政策是被動的政策。亦有人認為政策制定者之權衡往往過於投機，或經常採行時間不一致之政策，認為應該遵循固定政策法則。另外，則對穩定效果程度之大小認知不一，亦時有爭論。何況，亦有理論認為經濟波動乃經濟體系面對技術變動的最適反應，政策制定者即使有能力穩定經濟，也不應這麼做。

通貨膨脹常是政策制定者時常面對的經濟問題。決策者考量的是：通貨膨脹持續下去的成本與降低通貨膨脹所付出的代價。然而，經濟學家常無法提供這兩項成本的精確數字，其間意見也不盡相同。況且，一般人與經濟學家對通貨膨脹成本的看法並不一致。而經濟學家有時提供給政策制定者的建議是互相牴觸。

另一個常困惑國人與政策制定者的問題：政府到底可以運作及承擔多大的負債？有人主張傳統的理論觀點，認為長期政府負債會造成未來世代之負擔。但持李嘉圖觀點者強調預算赤字只是未來稅替代現在稅，認為政府負債對經濟體系影響不大。有關這項議題，在以下論述兩難困境時再議。另亦有認為可忽略政府負債規模，而專注在財政政策所導致的跨世代衝擊之上。

總之，政治經濟學的需要常來自經濟學家對同樣的經濟問題處理似乎很難有共識的情況。

## **其實，經濟可以有共識**

台灣經濟發展的策略為何？如何運作？答案仍在經濟學。經濟學研究提升人類之生活水準，理論上可透過公共政策的制定來達到這個目標。因而總體理論指出，公共政策唯有經由改善經濟體系之生產能量方法，才能提升國民生產。例如前述政策制定者可運用各種政策以提高國民經濟之產

出，增益國民生活水準，然而，究竟係那一種才是提高經濟體系生產能量的最佳政策，則是不能確定的。這是決策選擇的問題，也是政治經濟學解答的範圍，但經濟學家對處理這類的經濟問題仍係有共識的。

當代美國哈佛大學經濟學家麥基尤（Mankiw, 2007）指出，一般總體經濟學所探討處理的重要課題有以下四個方面確是有共識：

- ◎ 長期，一個國家國民總生產的能力決定國民生活水準。
- ◎ 短期，總需求影響一國之國民總生產數量。
- ◎ 長期，貨幣成長率決定通貨膨脹率，但不影響失業率。
- ◎ 短期，政策制定者面臨通貨膨脹率與失業的抉擇抵換（trade-off）關係。

## 經濟問題與政經決策

經濟發展到底會出現那些問題？如何解決？台灣呢？這些是經濟問題與政策抉擇的關係。總體經濟學就是不斷擴增經濟知識來解決上述這四大重要課題。當然經濟學仍有許多有關經濟體系的問題備受爭議，包括四大重要課題之處理，因而有各經濟學派的不同主張。但嚴格來說，這些挑戰經濟學家應該都有能力克服。然而，經濟問題之處理雖可依循學理解決，包括運用在政策制定上，不過考量民主機制之決策，則經濟理論接受的挑戰更具爭議性。麥基尤也指出目前總體經濟學仍有四個尚待解決的重要課題：

- ◎ 政策制定者應如何設法提高經濟體系的自然產出水準？
- ◎ 政策制定者是否應該設法穩定經濟？
- ◎ 通貨膨脹的代價是多少？降低通貨膨脹的代價又是多少？
- ◎ 政府負債究竟應該多大？

其實，麥基尤所指以上有待解決的這四個方面的問題，都涉及政策制定者的決策行為及其運作機制，根本不可能有一致性的見解。這是政治經濟學的難題，也是經濟學所應著重的領域。如今，經濟學面臨的挑戰：找到解決這些問題的方法及答案；這是屬於學理的新發現。而政治經濟學面臨的挑戰則是：利用現有的經濟知識來改善經濟表現；這是屬於政策制定的運用。這兩項挑戰都有相當困難性，但由經濟學發展的歷史過程了解，

這些困難沒有一個是不能克服的，經濟學家麥基尤就是這樣認為<sup>3</sup>。

## 肆、經濟學與政治經濟學的困惑

### 政治與經濟之關係

台灣經濟發展與政治經濟有關，但如何了解？什麼是經濟學？什麼是政治經濟學？一般認為經濟學與政治學是分立的，兩者之間比較容易區分，然而，對政治經濟學與經濟學、政治學之間則因關聯密切實難區分。其實，很多學者對當今政治與經濟的關係愈來愈密切，以致在經濟學、政治學之間，抑或與政治經濟學之間到底如何區分？亦相當困擾。因此，對於如何解決類此性質問題之見解，自亦看法不一。

台灣當前許多經濟問題的處理爭議，實際上皆涉及到如此情況，因而各種主張齊鳴，甚難作成決策，終長期擱置不決者比比皆是。最明顯的例子，就是各種稅制之建立與改革皆屬之。由過去軍教人員所得免稅歷經三十餘年無法改革（直到 2010 年『所得稅法』修正才取消免稅優惠，新法將在 2012 年實施），以及最近證券交易所得稅是否復徵就激起許多民眾反彈，便是最好的說明。這是政府失靈（government failure）的現象。就經濟學而言，明明有所得就必須繳稅，這是所得稅原理，毫無爭議；但就政治學而言，軍教人員確實可不依憲法義務納稅，不繳所得稅。其次，就政治經濟學而言，不課徵資本利得稅相對勤勞所得者並不公平，因為，資本交易所得與一般薪資所得在所得稅法之前人人平等，在正義上皆應繳稅，亦毫無爭議。但就政治學或經濟政治學而言，以辛勤勞動賺取所得應納稅，而以資本（資金、土地、黃金等財產）賺取所得則無需納稅，實乃政治考量，則或由於利益分配對正義另有不同於經濟學理之看法？同樣的，油電雙漲政策之變異與見解，在經濟與政治之間亦各有不同主張。總之，經濟學理

---

<sup>3</sup> 依麥基尤的認知，以當代經濟知識的發展都可解決這些困難。麥基尤在其暢銷的《總體經濟學》教科書末篇「結語」就為經濟學界發下如此豪語。

常受挫於政治見解，因而，社會上對一些經濟決策常無定見，爭議不休。

## 公共選擇理論

既然經濟決策常無定見，那麼我們又如何來選擇政策？公共選擇理論主要在把經濟學的理性選擇理論及其工具，應用於政治學與政府的決策運作<sup>4</sup>。公共選擇乃非市場決策的經濟研究，可視為經濟學對政治經濟學之應用，亦即在研究政府決策方式的經濟學。但是問題在難於形成共識，因政府決策乃係選民、政治家或政客、公務員以及與政府有關人士所做的集體決策。性質與個人或公司在市場之決策不盡相同，尤其，公共選擇理論雖然與經濟學一樣企圖將理性的方法，用在社會選擇方面，但是卻超越經濟範圍而分析政治活動，是典型的政治經濟學，或有稱為經濟政治學。

我們如何來處理決策爭議？通常，在成熟的民主政治國家處理公共政策之選擇，除非涉及哲學理念不同，理性主義之作爲常可化解這些爭議。然而，對排斥自由主義而強調社會公義者而言，傅利曼（Milton Friedman）特別提醒：一個社會主義的社會，絕不能同時成爲一個民主主義的社會。擁護所謂「民主社會主義」的想法實爲迷惘。

## 政治經濟學的角色

我們的政府有那些政策工具？怎麼樣運用？正確的運用總體經濟政策的組合，有助於國家經濟走出不景氣，改善對外貿易狀況，而不會因增加經濟活動而引起通貨膨脹。這是每個經濟學家的期待。但是，這種理想已與愈來愈多要求政府應嚴格謹慎的主張有所抵觸，政治經濟學的運用也愈來愈重要。例如，針對當前台灣財政惡化，由於政策主張不一，因此問題依然延宕不決。對照二十世紀末期由於美國財政長期赤字的困擾，民主黨

---

<sup>4</sup> 美國經濟學家亞羅（Kenneth J. Arrow, 1921-）在 1951 年發表〈社會選擇與個人價值〉（Social Choice and Individual Values），是運用理性選擇理論的先驅，1972 年獲諾貝爾經濟學獎。另一位美國經濟學家布肯南（James M. Buchanan, 1919-）於 1972 年發表〈公共選擇理論〉（Theory on Public Choice），後來，更以公共選擇理論探討政府介入經濟活動之相關問題，獲得 1986 年的諾貝爾經濟學獎。

曾經提出憲法平衡預算修正案，意在迫使政府量入為出和負起預算責任；而時至 2011 年 11 月，平衡預算修正案變成是共和黨削減赤字的核心措施之一，但白宮及民主黨堅決反對，認為把平衡預算入憲將迫使聯邦政府大幅削減開支，在經濟依然脆弱下無異於雪上加霜。本案在共和黨掌控的眾議院，因無法得到三分之二的絕對多數議員支持闖關失敗。另外，再對照歐盟穩定暨成長公約規定，歐盟會員國的預算赤字必須維持在 GDP 的 3% 以下。顯然，政治經濟學由於政府政策行為的重要性日增而愈凸顯其角色之份量，台灣的情形亦復如此。尤其，考量這兩個問題之後答案將愈加明顯：

- ◎ 總體經濟政策的效果雖然具有不確定性，但如完全不使用政策會更好嗎？
- ◎ 總體經濟政策有其效果，但我們可否信賴政策制定者一定會實行正確無誤的政策？

政治經濟學關切不確定性的政策角色及其侷限，以及政策制定者並非永遠在做對的事；特別是如果能伴隨正確的組織體制，總體經濟政策將會有用且應該使用。然而，我們應該注意：即使政策制定者有善良的意圖，但其結果卻是弊大於利；以及政策制定者從事最有利於自己的事，但卻不一定對國家最有利。因此，政策制定的形成，包括政府或國會之干預，在制度上必須更加健全。

## 兩難困境的抉擇

政治經濟最難處理的問題，是兩難困境的抉擇。以當前台灣的財政窘境而言，解決財政困局的政治經濟學到底如何抉擇：擲節開支？抑或仍依循凱因斯論點？

當代總體經濟理論雖然支持赤字論，在財政政策上有李嘉圖均等定理<sup>5</sup>（Ricardian Equivalent Theorem）認為赤字（公債）對經濟活動沒有影響，

---

<sup>5</sup> 李嘉圖均等定理論點指出，政府透過赤字支出，私人儲蓄會隨公共儲蓄的下降而增加，因此總儲蓄不變；投資的總數亦不受影響。因而，政府公債增加並不會犧牲資本累積。此一論點於 1970 年代由美國經濟學家白羅（Robert Barro）進一步推展，故又稱為李嘉圖－白羅定理（Ricardo-Barro proposition）。

因而鼓勵了凱因斯主義的政府作為。過去二十多年來 OECD 國家的表現，即是不需擔心長期赤字和政府債務的增加。然而，仍有許多經濟學家認為，事實上政府赤字對經濟活動有重要影響：長期，政府公債愈高會降低資本累積，因而降低產出。高公債危險論者甚至認為高公債會導致惡性循環，致使財政政策施行極端困難，最終可能出現政府債務拒付( debt repudiation )的下場。雖然這個結論對經濟有益，但仍屬政府失靈。暫不論財政政策理論的對錯或適當與否，由於在政策上的選擇基礎皆有其理論支持，因而如何處理當前台灣鉅額的政府公債<sup>6</sup>，顯然涉及政治經濟公共選擇領域的兩難困境，究竟適當的政策為何，尚待進一步釐清。

## 伍、經濟發展的政治經濟學

有關台灣經濟發展問題之檢討，大部分著重在發展過程所產生的一些問題，例如：環境污染、財富分配不均、失業、通貨膨脹；成長停滯、經濟集中等經濟正義與永續發展有關方面；另亦有些針對體制、預算、國際環境、政策等競爭力與思想哲學方面。最近，作者在「李登輝民主協會」政策研究小組研討會所提〈關於台灣經濟發展的一些思考〉一文作了一般性的概略檢視<sup>7</sup>，其中涉及政治經濟之處亦多，在此僅作一些補充不再重述。

### 發展的本質

台灣經濟發展的本質到底為何？具體而言，經濟發展並不只是一般經濟事物的集合，例如工廠、學校、水壩、機械、道路、電力等的基礎建設結果，更是產生經濟事物的過程，包括帶領經濟活動的各種創意或發展方法，以及講究經濟效率的相關事務等的建設與發展變遷，而且，舊經濟時

---

<sup>6</sup> 當前台灣的公共債務包括潛藏債務已超過 23 兆元，以每年還本 650 億元推估，350 年也還不清。參見彭百顯(2012a)。

<sup>7</sup> 有關當前台灣經濟發展面對的一些挑戰問題之檢討分析，包括：目標的抉擇、成長的奧秘、短期與長期、體制爭議、非經濟因素、政府角色，以及迷思等，請參見彭百顯(2012b)。

代產物與新經濟活動有其關連。

第二次世界大戰（簡稱二戰）前二十世紀的台灣，是日本統治時期（1895-1945）的半個世紀，經濟發展的特徵不脫帝國主義對殖民地的壓抑、榨取。（矢內原忠雄，2004）二戰後的二十世紀，則是中國國民黨統治台灣的另半個世紀，發展的特徵則係黨國官僚資本主義體制的控制、支配。（彭百顯，1989、1990）直到二十世紀末期，經濟自由化才使台灣經濟由束縛得到釋放，經濟發展逐漸由市場力量主導變成經濟主體，但仍維持相當程的公經濟力。

世界經濟發展議題是二戰以後的重要經濟問題，而有關經濟發展的研究也形成當代經濟學的顯學。由過去先進國家的發展經驗，找出一套適合個別國家情況的經濟發展理論與方法，是研提經濟發展策略與計畫的重要關鍵。如何促進經濟發展涉及層面包括經濟、社會、文化，以及政治。

台灣過去四、五十年之前亦曾提出不同時期的經濟計畫與經濟策略，但就整體空間觀察，地球北回歸線與南回歸線之間的國家，相對歐美國家大抵上屬於較貧窮與落後的開發中國家，這些國家在經濟上面對先進國家運用其優越的經濟力量及強大的政治影響力量以謀求其經濟利益的脅迫掠取。台灣位處北回歸線之地緣，有經濟發展上自然地理條件的相對不利缺點，也曾歷經先進國家的經濟侵襲，尤其近二、三十年來，全球自由化造成世界各國之間的緊密依賴關係，台灣自不例外。開發中國家依賴先進國家的市場、資金、技術；先進國家依賴開發中國家的市場、原料、勞工；台灣已擺脫落後國家的處境，但對外依賴依然；政治經濟學的範圍已再擴大至國際政治經濟學領域。

## 成長的奧秘

為澄清對經濟成長概念的認知以及如何讓成長持續，在此就「成長的奧秘」<sup>8</sup> 進一步補充說明。一般的瞭解，經濟發展、經濟開發與經濟成長

---

<sup>8</sup> 參見彭百顯（2012b：168-69）。

的意義相通，經濟發展與經濟開發可視為等同意義，但與經濟成長的意義則有界限上的模糊。通常經濟成長不涉及制度層面，例如法律體系、政府制度都視為既定的外生變數；但經濟發展則要視何種制度可以支援持續性的經濟成長而涉及政治經濟。

然而在探討經濟發展，經濟成長則是最重要的內涵，兩者往往被視為同義詞。經濟學家對如何解釋二戰後富裕國家經濟成長的事實，或觀察世界各國經濟成長歷史的事實？決定成長的因素為何？資本累積的角色為何？技術進步的角色為何？等等問題而發展出不同的理論解說，也形成不同的經濟思維。<sup>9</sup>

一般經濟成長過程的產業結構發展，大都是勞力密集產業逐漸朝向資本密集產業；然而，就政策執行層面而言，政府角色的積極與否就會產生不同的成長方式與發展結果。台灣發展過程亦歷經此種模式。但到底經濟成長的秘密為何，則實難釐清。尤其，經濟結構發展的過渡過程，與市場自由化（價格自由化與民營化）、政治制度及氣候有關，例如，政治不穩定與種族衝突常是經濟停滯的主要原因；而經濟停滯不前，更會加深政治不穩定與種族衝突。台灣因民主政治的推展，政治大體相對穩定，但社會族群長期因政治意識對立而顯得並不融洽，經濟成長往往因政治角力而使政治不穩定與族群對立等因素介入影響。

理論上雖然 1970 年代總體經濟模型已發展出一套最適控制（optimal control）方法，因為畢竟這些政策皆同時面對很大的不確定性，因此主張政策不應逞能，應該少做一點。後來 1990 年代賽局理論（game theory）逐漸替代了最適控制理論（optimal control theory）。政策開始著重在政策制定者與經濟體系之間的遊戲對局（賽局），因而各種策略的互動（strategic interactions）蔚為行為經濟學的主流，並且成為政策制定者與選民之間的賽局，政治與經濟政策之間的探究遂變成經濟學回歸政治經濟學的重要推力

---

<sup>9</sup> 其中最具代表性的理論架構思考，是 1960 年代的梭羅成長理論模型：成長的動力來自資本累積與技術進步；但資本累積無法讓經濟持續成長，經濟持續成長需要技術進步。梭羅也因成長理論模型之貢獻於 1987 年獲諾貝爾經濟學獎。

<sup>10</sup>。三、四十年來，台灣在這方面的發展與運用顯然落後很多。

## 體制的爭議

觀察經濟的運作層面，台灣崇尚自由經濟，但也未忽略政府機能。於發展理念的哲學而言，在市場自由與政府干預之間的體制變遷，台灣至 1990 年代後期始真正進入以依賴民間為主的自由市場經濟體系，相異於過去三、四十年有相當程度依賴政府機制的市場與政府綜合經濟體系；即經濟活動的運作，前者偏重市場機能，後者偏向重視政府角色。經濟發展結構變化，二戰後初期台灣經濟發展很依賴政府角色；最近二十年，則見公經濟體系結構相對式微，但亦非充分的市場經濟，政府干預經濟已經視性質而分別形成制度化，例如：公營的民生經濟與社會秩序等企業系統。如此經濟運作模式，與當前世界許多國家發展相同，皆屬經濟自由與政府介入相融的混合型經濟體制。不過在推動政策或處理與民生相關經濟問題如油電調整時，有關體制發展除了力求健全機制之外，仍然遭遇一些理念上的挑戰，例如在稅制或社會安全的福利政策方面。

## 時間因素

我們運用經濟政策，目的在於改變「投入－產出」的結果，經濟行為常為改善目標而作決策。而決策行為則常受時間因素的掣肘，經濟學於處理時間因素係區別以短期與長期之模式來分析，但政治經濟學則完全視不同時間的政治利益來考量。

總體經濟政策總是牽涉以短期利益交換長期損失，或以短期損失換取長期利益的抉擇問題。例如，減稅、預算赤字、鑄幣稅等政策皆存在長短期利益互競效果，因而並常產生政策制定者與選民之間的競賽。通常，政

---

<sup>10</sup> 賽局理論的發展，開啓了經濟策略的運用，也打破了一般經濟體系的均衡分析方法。1994 年，諾貝爾經濟學獎頒給三位研究賽局理論的經濟學家：美國的哈桑尼 ( John C. Harsanyi )、納許 ( John Forbes Nash, Jr. ) 以及德國的薛爾頓 ( Reinhard Selton )；個體經濟分析也因賽局理論的發展而與總體經濟政策相結合。

治人物或政策制定者所作所為皆係從事自己最有利之事，但這些事並非對國家最有利；特別是他們討好選民，黨派政治導致死胡同，許多事根本做不成。近十餘年，台灣經濟就是被困在政黨政治利益角力而原地不前。另外，台灣也常常出現政策綁票的情形。當選民選擇短視，則選舉前的擴張政策雖導致總合需求增加，但超過正常成長率的成長根本無法維持，經濟體系勢必回到正常水準，則更高的成長必然尾隨稍後更低的成長，其實對經濟並無實質助益。但政客為配合正確的時機與短視的選民需求，更高的成長可以贏得選舉，因此，選舉前比選舉後有較高的成長，這是政治的景氣循環（political business cycle）現象（彭百顯，2012b）

通常，政府政策制定對市場的影響都會造成產出與就業的變動效果，而由於對採行何種政策在制定之前對經濟體系的監視皆有相當程度的瞭解，故唯有能掌握時間因素才能正確把握效果。但供給能力是長期問題，而需求則對短期的波動甚為敏感，故需求影響短期的產出。經濟政策在制定之前，經濟學家當然必須掌握當前之經濟狀況係位在經濟景氣波動的何種階段，但是，影響政策制定或決策的政治家或選民的考慮因素卻不一樣。因此，我們可以相信政治經濟學係偏重短期需求，但長期理想目標則不宜偏廢總體供給能力。當前台灣油電價格調整有長短期的時間因素，但卻驚動不是總統制的總統來拍案定調，雖然經濟學家的思考不必然就是保證經濟最佳效率的決策因素，但顯然油電價格調漲的經濟政策已轉為政治經濟的問題。

## 陸、政治經濟學的歷史驗證

### 發展路線之爭

1950年代，中國國民黨來台初期，台灣根本無所謂經濟發展策略的爭議，經濟政策完全掌控在掌政者手中，當時仍是以黨領政的體制，黨的權威凌駕一切，沒有自由的政策言論市場，台灣經濟發展的方向與作法概由中國國民黨一黨所獨斷。台灣自1953年起實施四年經濟計畫主導經濟發展，

經濟體質的屬性偏向國家資本主義的計畫經濟體制，迄至 1980 年代。

1980 年代，經濟管制才開始逐漸釋放，經濟自由化遂成爲台灣經濟活絡的重要推手。這期間，由於長期權威領政體制，台灣經濟發展策略並無明顯路線歧異，但在中國國民黨控制體系內則仍見少數茶壺內的風暴，對自由市場與政府主導干預以及對經濟成長與經濟安定何者優先，在媒體與輿論管制之下，零星矛盾的政策目標選擇與運作方面出現不同的學理論爭，其中，以「王蔣大戰」較爲精彩且深富政經意義。<sup>11</sup>

1990 年代以後，經濟發展哲理爭議隱約浮現檯面，包括左派與右派觀點，或社會主義與自由信仰等經濟主張已分別注入反對運動的意識內容裡，直到進入二十一世紀民主進步黨執政時期仍是。

迄至目前，有關台灣經濟發展策略在理念方面的爭論，最具棘手性的政策包括勞資關係、社會安全、環境保護與永續發展、兩岸經貿，尤其，在台灣的未來方面無論在立法或政策執行的過程，都不斷出現爭辯、抗爭或街頭運動。

今天，台灣是否也面對經濟發展策略的選擇？要回答這個問題，首先應該探究清楚：

- ◎ 台灣的生存是否必須維持強大的經濟實力？
- ◎ 台灣未來發展是否必要講究經濟效率？
- ◎ 台灣持續經濟發展的動力如何維持？
- ◎ 然後最重要的，台灣最適的經濟政策是什麼？

## 政策抉擇的困惑

經濟政策抉擇困惑的產生，主要是來自對發展本質認知的歧異。由於經濟發展指發掘或累積更多的生產資源、發明或採行更好的生產方法，以生產更多更好的財貨或服務，使生活水準進一步提昇。因此，經濟成長或

---

<sup>11</sup> 1980 年代初，台灣罕見的掀起有史以來最大規模的經濟政策大辯論，有稱王蔣大論戰，主要論戰內容在經濟成長與物價安定之間長短期目標與作法選擇爭議。參見環球經濟社（1984）。

經濟進步有時皆泛稱為經濟發展。但一般國人關心經濟發展的成果，而多數經濟學家或政府決策者則關心經濟發展的條件：資本累積、技術進步、人才培育、企業家精神、創新，以及體制；亦有部分經濟學家或學者則更關切經濟社會的效率、公平、安定與自由等方面的問題。另外，由於對經濟發展的目的看法不一、達致方法不同，因而，也時常出現矛盾現象。直至當前台灣仍不時出現的爭論主要包括這些方面：經濟性目的與非經濟性目的之矛盾（如國光石化興建、核四運轉等）、個體經濟與總體經濟的矛盾（如都市更新、中橫道路復建等）、長期與短期的矛盾（如赤字預算、研發投資等），以及經濟目標價值判斷的矛盾（如自由化、全球化等）。這也是構成當代台灣政治經濟學的主要內容。

產生抉擇困惑或政策矛盾，原由係存在利害衝突。換句話說，利害衝突是政治經濟學產生的核心。經濟學有定義為選擇的科學，也基於選擇產生利害衝突，因而有不同經濟學派的存在。政治經濟學的重要目的在於將利害衝突轉變為理想的利害調和。亞當斯密《國富論》的偉大貢獻，就是發明市場的價格機能，將人們的私慾調和成社會的公利。這是為什麼資本主義盛行的主要理由，也是經濟學崇尚自由的原因，包括人類之選擇行為。

經濟衝突會形成政治衝突甚至於戰爭。究其原因，不外於經濟資源的匱乏，故才有選擇上的利害衝突。而由於利害的相互類似產生不同的經濟階級，馬克思堅持只有兩個階級，其實，就財富的生產與消費之間就有很多個階級。無論如何，經濟的利害衝突產生不同的經濟思想學派，支配著人類的發展。目前，由於各種理論學說與政策選擇理論的不斷修正演進，以下三種學說模式之意義大抵上是相通的，目的都在試圖調和衝突矛盾，在自由市場與政府干預兩者角色之間解決利害對立：

- ◎ 葛布雷 ( J. K. Galbraith ) 主義
- ◎ 自由派的凱因斯主義
- ◎ 有限政府主義

國人在自由與管制之間的平衡，亦即市場經濟與政府主義的角色選擇方面亦有不同的主張傾向，困擾社會。吾人的看法是：人類崇尚自由，自

由主義派主張限制政府，是不希望政府主宰人們的生活，但人們卻需依靠政府制衡私權的集中，包括對市場的控制。

## 全球化的政經效果

全球化經過二、三十年的發展帶來了人類相當的經濟利益，許多開發中國家亦因此而走向更現代化。然而，就過程觀察，經濟不斷全球化，但政治卻主宰全球化。開發中國家爭議全球化這些遊戲規則皆由已開發國家所制定，如 G7、G10、G20 等先進工業國家集團，尤其是 G1 美國更是主宰二戰後國際情勢半個世紀，迄今二十一世紀初期，全球仍以美國馬首是瞻。直至近年中國經濟崛起，全球化導向才因中國參與而多少改變美國政經獨占的局面。全球化引致的經濟後果，台灣當然也不能免除這些負面的影響：<sup>12</sup>

- ◎ 擴大了貧富差距、經濟知識差距，助長社會不安因素。
- ◎ 以鄰為壑，污染性產業移向後進國家地區，經濟不義惡化永續發展的全球化性問題。
- ◎ 跨國性企業壟斷全球重要經濟資源。
- ◎ 工業國家操縱開發中國家之政經條件，並輸出失業與通貨膨脹，引起全球性動盪。

此外，台灣面對全球化最重要的影響還包括對中國經濟過度傾斜所帶來的主權與國家安全之爭議。這是最重要的當前台灣政治經濟學課題。

全球化的理論係建立在亞當斯密市場機能的經濟效率基礎，但對世界許多開發中國家而言，由於全球化背後有明顯的歐美政經強權的影子，特別是美國霸權，致使全球化的經濟議題充滿著政治力支配經濟體系改造的結果。台灣 1980 年代的經貿發展經驗史即為明證。(彭百顯，1989) 至於二十世紀末東亞金融風暴的惡化，以及蘇聯解體後對其附庸國等的金援計

---

<sup>12</sup> 探討全球化造成的經濟效果及其問題之文獻汗牛充棟，在此推薦參閱史迪格里茲 (Joseph E. Stiglitz) 的《世界的另一種可能》(2007)。至於全球化對台灣的影響分析，參閱瞿宛文 (2003)、及許君毅 (2012)。

畫，皆充滿強權的政經考量以及亦有所謂「震撼治療」(shock therapy)之說法，更是凸顯全球化的政經效應。<sup>13</sup>

近年在國際上引起舉世注目的宋鴻兵(2007, 2009, 2011)《貨幣戰爭》系列，以歷史發展的軌跡觀察，對強權致力全球化的政經效果做了很深刻的分析說明。在此引用一段他所舉描述雅典帝國衰亡的《伯羅奔尼撒戰爭史》(*History of the Peloponnesian War*)作者修昔提斯(Thucydides)指出雅典帝國如何以臨為壑，逐漸失去各城邦的支持，最後只能訴諸強權武力終而亡國的歷史警惕，來提醒當代的我們：

「歷史不會重複」，但「人性不變。造成這些罪惡的原因，便是由貪欲和野心所引起的權力慾。」

「貪欲和野心」就是政治經濟力之源，其發展可能是正面的，也可能是負面的。對照今天全球化發展，似乎歷史正在重新複製雅典帝國的歷史。當民主淪為藉口，經濟、政治的目標都只是工具而非價值時，連標榜民主共和發源的歷史雅典也難免覆亡，則當我們面對全球化背後國際的政經強權，台灣應該覺悟有自己自主性的政治經濟學作為。

## 柒、結論

台灣經過長期以來的民主化過程，凸顯人權價值，對台灣發展有正面的貢獻，但同時也因權力競爭而帶來眼前社會秩序與倫理重建的迫切性，無助長期發展。基於民主政治，政治主導了經濟發展的方向與作為，致使政經複雜化了總體政策的制定與資源運用效率，影響整體社會的經濟成本。因此，目前台灣民主化亟需提昇民主素質，以強化理性決策機能，尤其台灣當前的政治分歧支配著整個經濟發展的決定因素，反映在政黨的利益角力與政黨意識對立方面，如今嚴重的政商勾結以及藍綠意識互不相

<sup>13</sup> 震撼治療係指以歐美為主流之國際強權，如 IMF 用加速開放市場與全面自由化的方式來改善經濟之援助計畫的政經效應。

容，矛盾了整體政經思維，非常不利經濟成長。

其他本文所未探討並也事涉政治經濟的當前台灣發展困境，仍有以下列幾個方面尚待加強改進：

- ◎ 市場秩序的法治規範，包括金融及土地等交易秩序。
- ◎ 全球化的市場佈局，包括中國市場的正常化與對外依賴適度性問題。
- ◎ 政策目標應兼顧生活品質的提升，包括經濟自由、安全，以及公平正義。
- ◎ 避免政府失靈，包括發揮適切的政府功能 ( 確保經濟正義、社會安全 )，扶植新領導性產業發展的選擇，排除非經濟因素 ( 政治、法制、社會、文化 ) 障礙。

無論如何，面對上列以及本文所提諸多難解的經濟發展問題，究竟應如何處理？我們的答案是：相信經濟學家。由他們來解釋並描繪這些現象吧！研究經濟問題畢竟是經濟學家的專業。就讓經濟回歸經濟，政治回歸政治！<sup>14</sup>

基於社會分工，為了生活更美好，我們應該給經濟學家多一點鼓勵，由他們負責來解說並描繪這個時代的各種經濟與政治經濟的繽紛色彩。

---

<sup>14</sup> 當然，誰都可以對經濟表達意見。但由於經濟學研究的範圍包含人的行為，包括對社會秩序的探索及其意義的詮釋，故政治經濟學常是經濟學的重要領域，尤其在總體經濟決策方面更是政治行為之核心。因此，基於經濟專業，通常在牽涉重大民生經濟決策或爭議，才訴諸民主機制之政治處理，這是政治問題。但對經濟事務包括決策，這是經濟問題，理應尊重經濟專業意見；畢竟經濟學家在這方面比政治家更熟諳經濟學原理。此乃經濟事務回歸經濟處理的意義，實係基於整體利益與效率之考量，也是學術分工之價值所在。

## 參考文獻

- 李尙仁，2012。〈資本主義與民主政治的矛盾〉《中國時報》5月4日。
- 宋鴻兵，2007，2009，2011。《貨幣戰爭》（系列 1.2.3）。台北：遠流出版。
- 吳榮義，2002。《WTO 時代：當前台灣經濟的省思與展望》。台北：時報文化。
- 范疇，2011。《台灣是誰的？》。台北：八旗文化。
- 陳師孟，2006。《政治經濟：現代理論與台灣應用》。台北：翰蘆圖書總經銷。
- 陳博志，2004。《台灣經濟戰略：從虎尾到全球化》。台北：時報文化。
- 許君毅，〈全球化下台灣經濟的可能思考〉收於施正鋒（編）《國家政策展望》，頁 176-85。淡水，新北市：李登輝民主協會。
- 彭百顯，1989。〈台灣在實行國家官僚資本主義〉（上）《台灣春秋》12月號。
- 彭百顯，1990。〈台灣在實行國家官僚資本主義〉（下）《台灣春秋》元月號。
- 彭百顯，1989。〈美國對台貿易壓力與台灣的回應〉《現代學術研究》1期，頁 107-35。
- 彭百顯，2012a。〈豈可無視失控的潛藏債務危機？〉《台灣時報》5月10日。
- 彭百顯，2012b。〈關於台灣經濟發展的一些思考〉收於施正鋒（編）《國家政策展望》，頁 167-75。淡水，新北市：李登輝民主協會。
- 環球經濟社，1984。《經濟政策大論戰：王作榮大戰蔣碩傑》。台北：環球經濟社。
- 瞿宛文，2003。《全球化下的台灣經濟》。台北：台灣社會研究雜誌社。
- 矢內原忠雄（林明德譯），2004（1929）。《日本帝國主義下之台灣》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- Friedman, Milton. (趙秋嚴譯)，1972（1962）。《資本主義與自由化》（*Capitalism and Freedom*）。台北：台灣銀行經濟研究室。
- Friedman, Milton and Rose D. Friedman. (林炳文、陳世璋、何朝乾譯)，1981（1980）。《選擇之自由》（*Free to Choose : A Personal Statement*）。台北：中興管理顧問公司。
- Gilpin, Robert. (楊宇光、楊炯譯)，2004（2000）。《全球資本主義的挑戰：21世紀的世界經濟》（*The Challenge of Global Capitalism : The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*）。台北：桂冠圖書。
- Mankiw, N. Gregory. 2007. *Macroeconomics*, 6<sup>th</sup> ed. New York: Worth Publishers.
- Mises, Ludwig von. (夏道平譯)，1991（1962）。《經濟學的最後基礎》（*The Ultimate Foundation of Economic Science*）。台北：遠流出版。
- Staniland, Martin. (胡祖慶譯)，1991（1987）。《政治經濟學導論》（*What Is Political Economy?: Study of Social Theory and Underdevelopment*）。台北：五南圖書。
- Stiglitz, Joseph E. (黃孝如譯)，2007（2006）。《世界的另一種可能：破解全球化難題的經濟預告》（*Making Globalization Work*）。台北：天下遠見。

# Investigating Taiwan's Economic Development Predicament from the View of Political Economy

Pai-Hsien Pang

*Secretary-General, Lee Teng-hui Association for Democracy  
Taipei, TAIWAN*

## Abstract

This article is to review the issues that Taiwan's economic development had met through the political economy viewpoint. Firstly, we probe into the questions and introspections as to the myth of prejudice against the economics. Secondly, we transfer from the aspect of economics to political economy which refers to the consensus of economic problem and the relationship of political economy policy. Then, we illustrate the dilemmas, difficulties, and political and economic trade-offs between Economics and Political Economy. The said analysis based on the problem oriented, and referred to the theory and developing experience respectively. We then will try to sort out the solid political economy for current Taiwan development, meanwhile, and examine the effects of globalization to Taiwanese economic afterward. The conclusion is to trust the economist, and to leave economic policy to the economist.

**Keywords:** political economy, economic freedom, political and economic trade-off, economic development, market failure, government failure