

# 「經濟與生活」課程教學\*

~~隨著歷史的演進與世界經濟的發展，文明的進步非但沒有變得更容易，反而益加困難重重了。~~

(Albert Schweitzer, 1875-1965)

陳添壽

中央警察大學通識教育中心副教授

**摘要：**本文首先針對近代西洋經濟思潮的重商主義、重農主義、古典學派(含新古典學派)，和凱因斯學派(含後凱因斯學派)等四大經濟主流思想加以分析；其次並就其理論關照台灣在荷蘭、鄭成功家族、清朝、日本，和國民政府等不同歷史階段所實施的產業政策，對台灣產業發展所產生的影響；第三部分則針對台灣近代產業發展過程中，探討政府及警察從戰時軍人與國家安全的維護政權角色、秩序維護與打擊犯罪的執行法律角色，以及福利傳輸與效率追求的公共服務角色變遷；最後是結論。

**關鍵詞：**經濟學、重商主義、重農主義、古典學派、新古典學派、凱因斯學派、後凱因斯學派、產業政策、政府角色、警察角色

**綱目：**

- 壹、前言
- 貳、本文結構說明
- 參、近代西洋經濟思潮的分期及其理論
- 肆、經濟理論與台灣近代產業發展
- 伍、台灣產業發展的政府及警察角色變遷
- 陸、結論

---

\*本文是我在警大通識教育中心開設「經濟與生活」課程的授課內容，係根據該課程的教學目標、課程內容，以及授課大綱綜合寫成，並以對外發表論文的格式呈現。爲了要符合本次教學觀摩的需要，和凸顯本次教學觀摩的意義。所以，我將原擬命名爲：〈近代經濟思潮與台灣產業發展之探討：政府及警察角色的變遷〉的題目，更名爲：〈「經濟與生活」課程教學〉。至於該課程的教學目標、課程內容、授課大綱，以及參考書目等提供學生選課之用的內容，則特別安排放在附錄裡，使其更爲周延。

## 壹、前言

1990年代中期，我已逐漸從管理學領域的教學工作擴展到經濟學的相關課程，開始在國立台北教育大學講授「經濟學」和「經濟思想史」；同時間也在警察大學的安全系和消防系開設「經濟學」，接續就在通識教育中心講授「經濟與生活」、「個人財務規劃」、「經濟學概論」及「警察經濟論」等課程。在這些管理學和經濟學的課程中，我對於「經濟思想史」與「經濟與生活」這兩門課的內容安排是比較相近的，而最主要的區別只是在於學生來自「教育」與「警察」的專業不同。

因此，在通識中心所開設「經濟與生活」的課程目標，除了要探討經濟與生活之間的關係、基礎經濟學理論在生活中的運用，和介紹許多經濟學家致力於經濟理論以如何來改善人類的生活之外，最主要目標還是要掌握經濟活動對警察政策和警察人員生活態度的影響。所以，在課程設計的要旨和目標，就特別強調經濟發展的結果確實能為人類生活帶來改善和品質提升，但也給人類和生態環境帶來許多的問題。雖然，許許多多的經濟學家和管理學家都埋首於努力研究，也都能為人類帶來貢獻，但是與人類生活有關的經濟問題仍然層出不窮<sup>1</sup>。而這些對於改善人類生活的經濟理論，和其所產生的問題，都希望能透過本課程的教學與安排，而讓學生能從學習中有所了解，從而能建立正確的經濟人生觀，過無匱乏而又有意義的生活。

所以，在課程安排上，主要是透過對經濟學派及其理論的介紹，除了說明經濟理論的起源、論點和時代意義之外，為啟發學生學習的樂趣，特別加強對經濟學家的經濟思想形成、經濟政策的制定、經濟政策的執行，以及當時國際和國家政經情勢的背景加以介紹。因為，經濟思想是特殊時空背景下的產物，無法與當時的環境脫節，世界不停的轉型改變，如果經濟思想要與時代脈絡相結合，也必須隨之改變。

---

<sup>1</sup> 撰寫本文期間，適逢 2007 年諾貝爾經濟學獎得主的名單公佈，分別由赫維茲(Leonid Hurwicz)、馬斯金(Eric S.Maskin)及麥爾森(Roger B. Myerson)三人，以表彰他們位機制設計理論(mechanism design theory)奠定基礎的貢獻。這套理論讓經濟學家、政府與企業「分辨市場在何種情況下運作良好，又在何種情況下運作不良」，有助於「找出有效率的交易機制、管理方案以及投票程序」。簡單地說，就是在探討最佳的資源分配、決策與制度，主要是以達到社會和個人最大化利益為考量而建立的制度與規範，可以應用在卡債協商機制、保險與信用市場、以及拍賣、工資、稅收等問題，乃至於政治領域。機制設計理論也就是修正，亞當·史密斯(Adam Smith)的古典比喻「看不見的手」的完全競爭市場理論對自由競爭和資訊完全流通的觀點過於理想化，而要在不完美的條件下追求可達到最有效率的狀況。參閱(台北：經濟日報、聯合報，2007年10月16日，A13版)。

凱因斯(J. M. Keynes)指出，對美好或邪惡的事物都具有危險性的是思想觀念，而非既得利益者，我們都必須接受思想觀念是時代發展的龐大驅動力的說法。實行者自以為不受任何理性的影響，實際上卻往往成某個已故經濟學家的奴隸。狂人掌權自以為受命於天，實際上他們的一些想法卻只是取自以前某位學者或思想家的思想觀點<sup>2</sup>。凱因斯確信人們都很容易誇大了既得利益的力量，實際上並不比思想逐漸侵蝕的影響力量來得大。當然這樣說並不是指馬上，而是指經過一段時間以後。因為，在經濟和政治學領域能在 25 歲或 30 歲以後接受新理論者畢竟不多，因此公務員、政治家，甚至鼓動家當前所應用的那些理論不可能是最新的。歷史上能真正發生影響力的到底還是思想，而非既得利益者。

## 貳、本文結構說明

基於上述，本文首先除了前言的研究動機和本文結構做了說明之外，第三部份將參考海爾布魯諾(R. L. Heilbroner)<sup>3</sup>和連雷茲(Harry Landreth)與郭連得(David C. Colander)<sup>4</sup>的近代西洋經濟思潮作分期，並論述其經濟觀點；第四部分是將依其近代西洋經濟思潮的分期，關照其與台灣在不同歷史階段的政經體制和產業發展關係深入探討；第五部分則針對台灣近代產業發展過程中政府及警察所扮演的角色變遷加以分析；最後是簡單的結論。

## 參、近代西洋經濟思潮的分期及其理論

十四世紀以後，東西文明交會，商業活動更加頻繁。十五世紀初，神權又深受科學技術衝擊而漸失光環，尤其是 1453 年東羅馬帝國的解體，許多新的民族國家紛紛成立，諸如海洋邊緣國家的葡萄牙、西班牙、荷蘭等；比較內陸具有土地間優勝國家的法國、德國等。加上，新技術的出現和新航路的開拓，不僅擴展了人類的視野，除了商業活動更加熱絡之外，資本累積、城市興起和自由經濟的盛行，使得資本主義(capitalism)的觀念逐漸萌芽，而到了十六、十七世紀有了重商主義(mercantilism)和重農主義的經濟主張。重商主義和重農主義的各領風騷，到了十八世紀的 1776 年因為亞當·史密斯(Adam Smith)的《國富論》(The Wealth of Nations)一書的出版，奠定了古典經濟學派的開端，經過了一百年的時間，因為 1890 年馬夏爾《經濟學原理》(The Principles of Economics)的吸納邊際效用理論而有別於古典經濟學派，是為新古典學派。

到了 1930 年代出現經濟大恐慌和大量失業人口，凱因斯的《一般理論》(The General Theory of Employment, Interest and Money)提出了解決就業問題，但是到了

---

<sup>2</sup> John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (N. Y.: Harcourt Brace Tavanovich., 1936).

<sup>3</sup> Robert L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers* (N. Y.: Simon & Schuster, 1980).

<sup>4</sup> Harry Landreth and David C. Colander, *History of Economic Thought* (Boston: Houghton Mifflin, 2002).

1970年代因為出現停滯性通貨膨脹，而有傅利曼(Milton Friedman)提出貨幣理論，進入所謂的後凱因斯主義的時期。以下將依十六、十七世紀的重商主義與重農主義的經濟思潮，十八、十九世紀的古典與新古典學派經濟思潮，以及二十世紀的凱因斯與後凱因斯學派經濟思潮加以論述。

## 一、十六、十七世紀重商與重農主義的經濟思潮

### (一) 重商主義的經濟理論

華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)指出，1600年至1750年這個時期之所以被稱為重商主義時代，是因為重商主義包括經濟民族主義的經濟政策，和圍繞著對商品周轉，不管是以金銀積累為形式，還是對建立貿易平行(雙邊或多邊的)的結構為重要中心；而有關利潤與權力之間關係的基礎是什麼，是該時代的重商主義者和現代政經分析家爭論的問題；重商主義國家在激烈競爭所獲得成功的原因，首先是標榜產業生產和國家政策執行效率的重要性<sup>5</sup>。

商人之所以有絕對的影響力，是因為要生存就必須比舊地主的後代更具智慧，而這種智慧延伸的觀念就是讓政府的措施符合他們的利益。重商主義是基於國家財富本於金銀，以及唯有透過貿易順差，才能為國家帶來金銀的觀念，在法國被稱為柯爾貝主義(Colbertism)，主要經濟思想是：1.主張重金主義(bullionism)，狂熱地追求貿易順差，獎勵外銷，抑制非生產性商品的進口。2.強調政府為本國廠商提供關稅保護，在國外則賦予其獨占經營的特許權，獨占殖民地市場。3.鑄成君國主義，政府以國家財富來定義經濟福利，極力壓低國內消費。4.重視人口增加論，儘量壓低工資，使生產成本極小化。5.採取政策性壓低利率，以減少生產與存貨的成本。6.全力要達成充分就業。7.在經濟心態上，有別於十六世紀以前要求禁欲的傳統經濟，(8)偏重生產者，而忽略消費者<sup>6</sup>。

因此，越來越多的人民有機會擁有貨幣，也就有更強烈的動機為了貨幣而追求貨幣。哥倫布指出，黃金，多麼的美妙，誰擁有了它就是慾望的主宰，有了黃金，甚至可以讓靈魂進入天堂<sup>7</sup>。由於商人擺脫利用對社會的影響力或支配力攫取財富。追求財富不再意味著邪惡或飽受歧視，商人心安理得。新教徒(protestantism)和清教徒(puritanism)像往常一樣，不得不調整其宗教信仰，以適應經濟環境和需求的變遷。陶尼(Richard H. Tawney)指出，企業家精神自古有之，而不是像一般人認為源自清教徒主義，但後來清教徒在某些方面蘊含著這股活力並發揚光大。同時，深深影響歐洲近代資本主義社會的發展<sup>8</sup>。

儘管蓋瑞(Alexander Gray)指出，重商主義稱不上是一種制度，它主要只是當

---

<sup>5</sup> Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System, Vol.2: Mercantilism and Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (New York: Academic Press, 1980), pp. 38-39.

<sup>6</sup> 林鐘雄，《西洋經濟思想史》，(台北：三民，1999年8月)，頁16-26。

<sup>7</sup> Eric Roll, *A History of Economic Thought* (N. Y.: Prentice-Hall, 1942), p. 61.

<sup>8</sup> Richard H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism* (London: Penguin Books, 1954), p. 226.

時的政客、官員和金融商業領袖意見的產物。所以，從十五世紀中葉到十八世紀工業的三百年間，找不到一位知名的代言人，沒有像希臘時期的亞里斯多德、中世紀的阿奎納和約束封建時代道德的教會規範，也不見後來亞當史密斯、馬克思、凱因斯這類的代表人物<sup>9</sup>。但該時期提出重要經濟政策而不是重要經濟學說或理論的思想家有孟恩(Thomas Mun)<sup>10</sup>、佩悌(William Petty)、柴爾德(Jasiah Child)、斯圖亞特(James Steuart)<sup>11</sup>、柯爾貝(Jean Baptiste Colbert)<sup>12</sup>、洛克(John Locke)、休莫(David Hume)、諾茲(Dudley North)等人。主要實施的國家有葡萄牙、西班牙、荷蘭和英國等海洋國家。

## (二) 重農主義的經濟理論

重農主義或稱爲重農學派(the physiocrats)。重農主義是重商主義的反動，所以，其主要的經濟思想認爲：1.崇尚自然法則，反對封建與重商主義的政府干預，強調私有財產與私人獲利，只不過把附隨的責任盡歸地主所有，他們堅持這樣的分析是很「自然的」，主張立法部門和政府部門共同行事的方針應是「任其所行，任其所爲」(Laissez fair, Laissez passer)的經濟自由主義。重農學派積極參與啓蒙運動探求自然法則的行列，但是不相信人可以完全的掌控大自然，他們只認爲透過對大自然的了解，人類可以帶來繁榮。2.提出淨生產(net product)概念，土地和自然是財富的泉源，只有與自然結合的生產活動才能生產財富或淨生產，貿易與製造業就沒有這樣的收穫，這兩種行業固然是必要的，但其本身也是貧瘠的，貿易並無助於實質財富的增加。3.農業生產的盈餘能夠養活所有從事其他行業的人，農業就是基本工業的本身，是僅有的基本工業。4.同時將社會區分爲從事農務耕作的生產階級(農人)，地位卑微的是商人、製造商和工匠的不生產階級(工匠)，及指導、監督或管理農業生產的地主階級(經營者)等三層；重視農業資本淨值的總體分析<sup>13</sup>。

簡言之，重農學派積極鼓吹兩個論點：第一，財富來自生產，而非像商人所想的來自對金銀的獲取；第二，只有農業能生產財富，而商人、製造者或其他勞工卻不能。主要的代表性人物如康梯龍(Richard Cantillon)、揆內(Francois

---

<sup>9</sup> Alexander Gray, *The Development of Economic Doctrine* (London: Longman, Green, 1948), p.74.

<sup>10</sup> 出生於英國絲綢商家庭，曾遠赴地中海經商有成，1615年出任英國東印度公司理事。孟恩雖強調依賴貿易順差、重視多邊貿易，以及金銀出口後的轉出口物品貿易，所以，孟恩認爲，不必要全然要禁止黃金出口，其經濟思想與當時盛行的重金主義略有不同。

<sup>11</sup> 出生於蘇格蘭，1745年因政治理由被放逐荷蘭，1763年始返英國，有「最後的重商主義者」之稱。

<sup>12</sup> 生於法國的商人家庭，出道很早，1661年至1683年柯爾貝是法國路易十四時代的財務大臣和首相，積極推動國內產業的開發，厲行各項重商主義政策，是位重金主義者，在法國重商主義竟有柯貝爾主義之名。而當時在德國的重商主義者被稱之爲「官房學派」，或「財政學者」。

<sup>13</sup> 林鐘雄，《西洋經濟思想史》，(台北：三民，1999年8月)，頁8-40。

Quesnay)<sup>14</sup>、杜果(Anne Robert Jacques Turgot)等人。主要的實施國家是法國和德國等內陸國家。

## 二、十八、十九世紀古典與新古典學派的經濟思潮

一般研究現代主流的經濟思想，為什麼從亞當·史密斯(Adam Smith)談起，主要是因為重商主義的論點出現了與時代不相符合的現象。第一，重商主義以錢幣及貴金屬來衡量財富，然而，史密斯認為，真正的財富應該以家戶的生活水準來衡量，一袋袋的金子不一定就能換為一袋袋的食物。第二，史密斯認為財富一定要從國家消費者的觀點來衡量，把錢交到政府官員與奉承的商人手中，不見得有益於國民。第三，史密斯知道個人動機與發明創新能刺激經濟的發展，而重商主義政策的獨占與貿易保護只會造成國家經濟無法蓬勃，現代經濟學於是產生<sup>15</sup>。以下將敘述古典經濟學派和新古典學派的經濟理論。

### (一)古典學派經濟理論

古典學派(Classical School)是馬克斯(Karl Marx)創造的名詞，用來描述包括李嘉圖(David Ricardo)、彌勒(James Mill)和在他們之前的經濟學家，即在李嘉圖理論達到頂峰階段的經濟學者；而在凱因斯(J. M. Keynes)的《一般理論》一書中使用「古典學派」一詞時，則包括李嘉圖的後繼者，及那些接受李嘉圖經濟理論並加以發揚光大的人，諸如彌勒(John Stuart Mill)、馬夏爾(Alfred Marshall)和皮古(A. C. Pigou)等人。18世紀後期，英國改良棉紡織業技術，並將動力蒸汽機逐漸推展到農業、工業、商業和運輸業，形成對產業技術大變革的「產業革命」(industrial revolution)。「產業革命」一詞是出自英國歷史學家湯恩比(Arnold Toynbee)在其1884年出版的《英國十八世紀的產業革命》(Lectures on the Industrial of the Eighteenth Century in England)中，而在「產業革命」一詞被大量引用之前，

---

<sup>14</sup> 揆內是重農學派的創始者，有「歐洲孔子」和「現代蘇格拉底」之稱。揆內是一介平民，出生於巴黎，到11歲才識字，從此好學不倦，並自學拉丁文與希臘文，他曾為一位雕刻師工作之後才進醫學院就讀，1718年取得外科醫生資格，開始行醫而成為一位外科醫生與知名的血液專家，1749年受聘路易十五(Louis XV, 1715-1774)的御醫，亦是路易十五所深愛情婦龐巴度夫人的私人醫生，他還利用在夫人住家的期間研讀農業經濟學，當時他的年齡已近62歲，1774年因路易十五的逝世而退休。揆內的《經濟表》(tableau economique)可說是1773年諾貝爾經濟學講得主里昂提夫投入產出生產表的前身，揆內在《經濟表》中除了將經濟比擬為人體的血液循環之外，還將社會分成生產階級(農人)、地主階級和不生產階級，其經濟思想是以自然法為根據，確認私有財產制度和經濟的自由主義。他與重農學派都認為，唯有農業經濟值得重視，認為農人和地主具有生產力，乃財富之源，其他人則是「貧瘠階層」(sterile class)。

<sup>15</sup> Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (N. Y. : Penguin Putnam 1989).

真正的產業革命運動早在一百多年以前便已在實際進行了<sup>16</sup>。

而將這種經濟活動及其影響作有系統的理論建立的，要屬在 1776 年史密斯(Adam Smith)的《國富論》出版，他綜合了重農學派與重商主義的經濟理論，主張私有經濟的市場法則，充分代表產業革命時代的經濟思潮。因此，史密斯是謂古典學派(Classical School)的鼻祖，被尊稱為經濟學之父，不但宣告重商主義時代的結束，也開啓了近代自由經濟社會的經濟學發展的第一人。其他同時代的代表人物尚有馬爾薩斯(Thomas R. Malthus)、李嘉圖(D. Ricardo)、彌勒(J. S. Mill)、賽伊(Jean Baptiste Say)<sup>17</sup>等。

史密斯(Adam Smith)重要理論可分為勞動、價值、分配、資本和賦稅等部分<sup>18</sup>。史密斯認為一個國家的財富是由全體國民每年消費的生活必需品所構成，而其主要來源是勞動，故勞動為國家財富之首，為提高生產力必須藉由分工專業化的生產，在經由交換累積財富。史密斯嚴謹區分貨幣(金銀)與國家財富的區別，強調金銀不是國家財富，勞動、土地和資本才是。而勞動決定一切財貨的交換價值，所以，史密斯的價值論實則就是支配勞動量的價值理論，而分配則決定於勞動者的工資、資本家的利潤，和地主的土地地租，而資本因儲蓄累積增加，致使消費減少，而所得的多寡和利潤的高低又決定於儲蓄，儲蓄構成了流動資本與固定資本。因此，儲蓄必然等於投資。

在賦稅觀點上，認為對地租收入的課稅對社會財富累積的妨礙最小，最適合於被作為課稅的標的。而利潤稅最容易轉嫁於消費者，並促使物價上漲，故不宜直接課稅。至於工資高低則可能導致勞動需求減少，經濟衰退。另外，若依納稅人財產或收入比例課徵的「人頭稅」(capitation taxes)，容易形成獨斷獨裁，故不宜向人民課徵民生必需品的消費稅，但得對奢侈品課稅。

馬爾薩斯的人口論是「兩性之間的激情」使得人口有如幾何級數增加；而

---

<sup>16</sup> 參閱林鐘雄，《西洋經濟思想史》，(台北：三民，1999年8月)，頁222。

<sup>17</sup> 出生於里昂，但在日內瓦長大，曾到英國從事商業活動，回法國後，在保險公司服務，而擔任財政部長秘書的工作，對其經濟思想有很大的影響，1799年，賽伊被任命為議員，因所發表的書中部分見解不為拿破崙接受，辭去議員職務而自營企業，1814年拿破崙下台，賽伊被派往英國考察，1815年起，在大學擔任經濟學、政治經濟學教授。賽伊主要貢獻在於市場法則，這個思想主宰了往後近一百三十年的思潮，就是「賽伊法則」(Say's Law)，其認為財貨的生產會創造足以購買所有財貨供給量的有效總需求，而且需求量等於供給量。這法則直到1930年代經濟大蕭條出現後，才被凱因斯取代。凱因斯認為需求不足還是可能存在，可能是人們具有持有或貯藏貨幣的偏好——流動性偏好，價格可能不會因需求降低而調整，商品可能全面滯銷，製造工人可能就此失業，政府有能力且應該採取借款消費等補救措施，以創造需求。

<sup>18</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: Oxford University Press, 1993).

在同時，糧食最多也只能算數級數增加，於是不可避免的結果是：如果缺乏道德的約束，人口的過分膨脹只有靠飢荒、戰爭和自然災害來節制了。所以馬爾薩斯在報紙上公開預言人口過剩不但不會帶來喜悅，反而會造成社會分裂和衰敗的危機<sup>19</sup>。

在李嘉圖經濟世界中，工人除了維持最起碼的生活必需之外，不應該再得更多，這就是所謂的「工資鐵律」(iron law of wages)。他認為對工人的同情不但是無濟於事，而且還會有害。因為，提高工資雖然可以暫時提高工人的收入和希望，但是如此一來也加速人口的增加，而人口的增加又使收入下跌，希望幻滅，政府和工會所有關於提高工資和使人們免於貧困的努力都是與經濟法則相衝突，最後必定會因為人口膨脹而遭到失敗。

史密斯因為貿易自由、私利追求和分工帶來的成果而對人類充滿了樂觀的看法，但馬爾薩斯和李嘉圖使得經濟學變成憂鬱的科學(dismal science)(Galbraith, 1977)。1848年，彌勒刊行的《政治經濟學原理》(Principles of political economy)被視為集古典學派之大成；而1874年，凱尼斯(J. E. Cairnes)《政治經濟學原理新論》(Some Leading Principles of Political Economy Newly Expounded)的出版則被認為古典學派的終結。

因此，古典學派常被泛稱：自1776年至1870年代的一百年間，在著作上表達相同的經濟原則及運用相同的研究方法，導出有關財富之生產、分配、交換及消費之法則的經濟學家。他們大部分把經濟學視為研究及發現不受時空限制之經濟法則的科學。古典學派也稱為「經濟自由論」(economic liberalism)，係以自由放任學說所導出的個人自由、私有財產、個人創意及個人企業為基礎。

古典學派強調理性的市場價格機能，對市場採取自由放任(laissez-faire)的態度，並減少政府干預，使資源運用效益極大化；強調人人平等及個人自由，認為政府的存在是違背自然理性，雖然無法避免政治與政府提供的服務，但其職能不可超越維持社會秩序；在國際經濟方面，則強調國際資本主義的發達，加重國際間經濟依賴(interdependence)的程度，可藉由自由貿易的互利成長，而減少戰爭發生，有助於世界體系的和平演變。

然而，古典學派在經濟上強調自由競爭、生產分工及一切決定於市場價格機能的交換體系，和財富累積的正當性；也認為政府與企業之間是分離的，而忽略了生產與分配過程中弱肉強食的不平等現象，而深受馬克思主義所詬病；古典學派認為政府只不過是匯集民意，制定遊戲規則而立場中立的行政組織而已，又無視於國家尊嚴與自主性的存在。換句話說，古典學派受到漫無限制的世界經濟主義影響，既不承認各國皆有其特性，且未考慮各國利益的滿足；同時受到唯物主義影響，處處僅以物品的交換為主，而為顧及精神與政治層面，甚至於受到無組織的利己主義與個人主義影響，忽視其他團體利益。

因此，古典傳統對於權力的議題默不作聲。所謂權力，就是有能力在這個經

---

<sup>19</sup> Robert L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers* (N. Y.: Simon & Schuster, 1980).



濟制度中，操縱或贏得他人順從與其中樂趣、榮耀和利潤，即使今天依然如此。追求權力和金錢的報酬與心理的滿足，還是和以前一樣，都是主流經濟學無底的黑洞。加上自由競爭所產生的社會勞動階級的問題，很難透過古典學派加以解決，這種對古典學派所產生的批評，才在資本主義經濟思想之外相繼出現了馬克思共產主義和德國歷史學派等不同的經濟思想。所以，古典學派的被稱之為「經濟自由論」，並成為 19 世紀殖民帝國的資本主義。

換言之，追溯殖民帝國主義的殖民歷史，最早起源於第一次十字軍東征的東地中海地區，透過傳教與貿易，由西歐國家向亞洲、美洲，及非洲地區展開殖民地的戰爭，終止於二次世界大戰結束後，許多殖民地國家的紛紛獨立。在世界的歷史上，一小撮歐洲和歐洲資本主義勢力，在一直被稱為「達伽馬時代」(Age of Vasco da Gama)的四個世紀裡，建立起對整個世界的絕對統治<sup>20</sup>。具體而言，西方殖民帝國主義體制的形成與發展，如何從古希臘、羅馬時代的商業活動，經中古世紀封建主義的解體，十六、七世紀民族國家以後盛行的重商主義，與十八、九世紀英國在產業革命以後形成自由放任的資本主義體制，最後，美國取代英國成為國際的霸權國家，期間亦曾面臨威權主義(authoritarianism)社會主義(socialism)、法西斯主義(fascism)、納粹主義(naziism)和共產主義(communism)等非民主政體的嚴厲挑戰<sup>21</sup>。

所以，馬克思(Karl Marx)對資本主義的批評是：隨著資本家數目的減少，只剩下極少數的人能夠壟斷生產的利益，並給群眾帶來痛苦、奴役與剝削。相對的來自於工人階級的反抗則是越來越強烈，這個階級被資本主義機械的生產過程訓練成為有組織的群眾，而且人數還不斷的增加。資本的壟斷在此時反而造成對生產方式的限制；生產工具的集中與勞動的社會化，最後發展成與資本主義外殼絕不相容的狀態，於是這個外殼一定會爆炸，資本家的私有財產制度的喪鐘響起，而剝削者終必成為被剝削者，於是資本主義的社會就結束了<sup>22</sup>。資本主義經濟思想的主義代表人物有宋巴特(Werner Sombart)、韋伯(Max Weber)、顧志耐(S. S. Kuznets)、熊彼得(J. A. Schumpeter)<sup>23</sup>、海伯納(Robert Heilbroner)等人。

## (二)新古典學派的經濟理論

傅利曼(David Friedman)指出，史密斯的《國富論》、李嘉圖的《政治經濟學及賦稅原理》和馬夏爾的《經濟學原理》，這三本書的區別很大，其中史密斯的

---

<sup>20</sup> Eric J. Hobsbawm, 王章輝等譯,《革命的年代:1789-1848》, (台北:麥田, 1997年3月), 頁38。

<sup>21</sup> 陳添壽,〈資本主義與台灣產業發展之研究〉, 現收錄陳添壽、蔡泰山合著,《文化創意與產業發展》, (台北:蘭臺, 2007年9月), 頁171。

<sup>22</sup> Karl Marx, *Capital: A Critique of Political Economy Vol. I* (N.Y.: International Publishers, 1967), pp. 836-837.

<sup>23</sup> 熊彼得的《經濟分析史》三巨冊, 是最宏偉的經濟學說史, 參閱朱泱等譯, (台北:左岸, 2001年11月)。

書涉及最廣，也最有趣；李嘉圖的書最難讀，也最難懂；馬夏爾則是第一位對現代經濟學理論做了整理，最能體現現代經濟學的優點，適合於勤奮的讀者閱讀<sup>24</sup>。因此，新古典經濟學派是以 1890 年承襲古典學派衣鉢的馬夏爾為代表，因其所反映出英國產業革命成功之後的經濟思想，而被稱之為新古典學派(Neo-classical School)，代表人物有皮古(A. C. Pigou)、海耶克(Friedrich August von Hayek)等人。

海耶克反對任何全體主義，反對任何獨裁，雖然希特勒主義(Hilterism)曾自稱為真民主主義(true democracy)和真社會主義(true socialism)<sup>25</sup>。但在海耶克之前，一般人均認為列寧、史達林代表共產主義的極左翼，納粹主義、法西斯主義為極右翼，經過海耶克的論述，不管是共產主義、納粹主義、法西斯主義，本質上是同樣摧毀人權及自由。因為，在德、義兩國，納粹和法西斯所採用的瀰漫個人全部生活的新政治運動，是社會主義者老早介紹過的玩意。他們想組織一個囊括個人一切活動的黨，這個黨管制人們從搖籃到墳墓的一切；這個黨要指導個人對於一切事務的看法，並且喜歡把一切問題看成黨的世界觀點。

1870 年代，提出邊際效用分析的吉逢斯(William Stanley Jevons)、孟格(Carl Menger)，及瓦拉斯(Marie-Esprit Leon Walras)等三位，又稱劍橋學派(Cambridge School)。所以，在邊際學派大師馬夏爾以前，古典學派的經濟學一向被稱為「政治經濟學」(Political Economy)是含有價值的判斷，是規範經濟學；而馬夏爾以《經濟學原理》(Principles of economics)一書，將經濟學的研究中心放在個別的「產業」，及單一的「廠商」上，而與古典學派主張以全社會作為經濟研究的對象有別，而開創了「新古典學派」，重視經濟學的科學成分，意欲去除價值的判斷，建立實證經濟學。所以，馬夏爾指出，政治經濟學或經濟學乃是人類日常生活事務的一種研究，是要探討福祉的實現與物質的運用。新古典經濟學派也發現，並非所有的經濟活動都可以透過市場的運作來解決，例如外部性、公共財、資訊不對稱、生產規模報酬遞增等現象，都會造成市場失靈(market failure)。所以，1920 年代當時美國幾乎到處呈現繁榮景象，胡佛(Herbert Clark Hoover)總統指出，感謝上帝之助，我們在可見的日子裡，將親自目睹貧窮從這個國家裡絕跡。

然而，在 1929 年 10 月那個可怕的最後一個星期，證券市場崩盤了，就連費雪(Irving Fisher)亦不免惑於繁榮的表象而宣稱我們正邁向一個「永恆的高原」，但是樂極生悲的是在他發表這個樂觀的論調之後的一個星期，股票都自那個高原的邊緣摔落下來。當時流行一個淒慘的笑話：高盛公司(Goldman Sachs)的每一股皆附送一支左輪手槍；另外一則笑話：當你要向旅館預訂房間的時候，旅館櫃檯會問你：「是要睡覺，還是要跳樓」<sup>26</sup>。

另外，如果我們閱讀 1962 年獲得諾貝爾文學獎的史坦貝克(John Steinbeck)所

---

<sup>24</sup> David Miltom, 趙學凱等譯，《傅利曼的生活經濟學》，(台北：先覺，2007 年 2 月)，頁 440。

<sup>25</sup> F. A. Hayek, *The Road to Serfdom* (London: Routledge Classics, 2001), pp.117-118.

<sup>26</sup> R. L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers - The Lives, Times, and Ideas of the Great Economic Thinkers* (N. Y.: Simon & Schuster, 1980).

寫的《憤怒的葡萄》(Grapes of Wrath)對經濟蕭條給美國中南部乾旱地帶難民所造成的影響有最詳實、最深刻的描述，我們就能夠感受在那個年代的悲慘遭遇，我們還能夠繼續說那些挨餓的失業者都是出於「自願」的嗎<sup>27</sup>？因此，皮古將市場失靈的情況做有系統的整理與分析，及參考邊沁 (Jeremy Bentham) 的功利主義 (utilitarianism) 看法，引進政府干預的概念而高唱福利經濟學 (welfare economics) 和福利國 (welfare state)<sup>28</sup>。皮古的經濟思想正如馬夏爾為研究及解決貧困問題而從事經濟學研究一樣，也是由失業及其他社會問題的刺激而產生的，其在 1920 年的大作《福利經濟學》(welfare economics) 主要針對生產和分配的不調和進而深入探討國家的社會問題。

### 三、二十世紀凱因斯與後凱因斯學派的經濟思潮

#### (一) 凱因斯學派的經濟理論

出自於劍橋大學馬夏爾和皮古門下的凱因斯 (J. M. Keynes)<sup>29</sup> 於 1936

---

<sup>27</sup> 參閱 Eric Schlosser, 張美惠譯,《大麻、草莓園、色情王國》, (台北:時報文化, 2005 年 6 月), 頁 84-85。

<sup>28</sup> Welfare state 一詞大約是在 1935 年以後才有的, 在德國早有 wohlfahrtsstaat 一詞, 而其詞所指稱的情況, 也是從德國開始發生的, 是由 19 世紀的歷史學家用來形容 18 世紀的政府做得較理想的一些施政, 也即是由警察國 (polizeistaat) 這個概念轉變而來。至於福利國一詞的現代概念則是從 1870 年代德國講壇社會主義所提出, 其方案則由俾斯麥實行, 而在英國的福利國理論則得力於費邊社的學者以及皮古等人。

<sup>29</sup> 凱因斯 1883 年出生於英國劍橋, 是馬克思逝世的那一年, 父親 (Jhon Neville Keynes) 執教於劍橋大學, 是為經濟學家和邏輯學家, 母親 (Florence Ada Keynes) 曾任劍橋市市長。凱因斯的童年可真是成長在一個非常溫馨的家庭。1902 年進入劍橋大學皇家學院, 1906 年通過文官考試, 奉派印度事務局 (India Office) 工作, 1908 年由老師自掏腰包給凱因斯一年一百英鎊的獎助金, 於是凱因斯返回劍橋大學專攻經濟學並擔任經濟學講師, 1914 年歐戰爆發, 凱因斯並未入營服役, 1915 年在英國財政部工作, 1919 年出席在巴黎召開的凡爾賽和平會議 (Versailles Peace Conference), 因抗議和會賠款委員會對德國賠償及疆界要求的不公平, 他認為這無異是迦太基式的和平, 因此憤而辭官, 重回劍橋大學執教, 並出版《和平的經濟後果》(The Economic Consequence of the Peace), 那年的凱因斯只有 35 歲。在往後的二十年裡, 凱因斯經營保險公司, 投資股票及外匯買賣, 累積了不少財富, 也主編「經濟雜誌」(Economic Journal), 蒐集藝術品, 與芭蕾舞星妻子麗迪亞 (Lopokova Lydia) 過著閒雲野鶴的貴族般生活。第二次世界大戰爆發後的 1940 年出任英國財政部顧問, 1946 年 3 月出席國際貨幣基金會 (International Monetary Fund) 在美國布列敦森林 (Bretton Wood) 成立的第一次會議, 失望而返回英國, 4 月因心臟病突發而過世, 父親時年

年出版《貨幣、利息與就業的一般理論》(The General Theory of Employment, Interest and Money)一書，以革命性的手法想突破 1930 年代世界景氣恐慌 (Great Depression) 的藩籬，並在第二次世界大戰後的美國大放異彩。

又如從 1933 年開始，希特勒大量的借貸、開銷，把這些錢發在失業者身上，正如凱因斯的建議，把大部份借來的錢拿來僱用開闢鐵路、挖掘溝渠、建築國民住宅，和高速高路的工人，隨後由於人們的收入增加，花費於進口貨物的錢也隨之增加，因而不得不實施外匯管制，以防金錢外流，希特勒實施新經濟政策的結果，在 1935 年德國失業的現象已告一段落，到了 1936 年，個人收入的提高把物價拉起來了，同時薪資也隨之提高，政府不得不制定物價與薪水的最高限制，以免它無限制的高漲，到了 1930 年代末期，德國不再有高失業的現象發生，物價也非常穩定，這在當時的工業世界中是一件不容易的事。希特勒在解決國內的失業問題之外，又因為發動第二次世界大戰，戰爭迫使政府採取凱因斯主義的經濟政策，希特勒可真是一位凱因斯思想的傳播者。難怪蓋布烈斯(John K. Galbraith)更指出，就某些觀點而言，凱因斯經濟理論與共產主義之間並沒有什麼差別<sup>30</sup>。

由於新古典學派無法解釋高失業率與生產過剩的經濟變化現象，亦無法根據其理論提出分析，也因為其理論無法有效解決當時經濟問題，一直要到凱因斯的大作出版，提出了解決的對策。雖然，皮古的《失業論》試圖以工會勢力太大，強制拉高實質工資水準，使勞動供需無法達到均衡，來解釋失業率之所以居高不下，而以有效需求理論代替古典學派的「賽伊法則」(Say's Law)，並強調政府的力量來解決社會的經濟問題。賽伊(Jean Baptiste Say)是 19 世紀法國經濟學家，該法則所主張的是「供給會產生需求」。換言之，即是生產過程中的每一個步驟，能夠產生足夠的收入，並得以在市場上購買財貨以及勞務，於是所有的產品便會自動流通，而充分就業便得以獲得保障。從 1929 年到 1939 年的十年中，因為經濟問題而社會問題，以及至於延伸到國家的安全問題，凱因斯經濟理論甚至於有「國防經濟」之稱謂。

凱因斯主義或凱因斯學派(Keynesian School)代表人物尚有羅賓遜(J. Robinson)、韓森(A. Hansen)、哈里斯(S. F. Harris)、希克斯(Sir J. R. Hicks)、克萊恩(Lawrence Klein)及薩繆爾遜(P. M. Samuelson)等人。凱因斯對海耶克的經濟觀點縱使有許多不同，尤其是對經濟問題的解決，海耶克是位曲突徙薪的建議者，然而往往是救火英雄贏得掌聲，曲突徙薪的建議者反容易被忽視。所以，雙方前後筆

---

93 歲。凱因斯受到哲學家穆爾(G. E. Moore) 很深的影響，凱因斯晚年曾指出，穆爾對他影響的最深處是一種信仰，就是「冥想與交換思想情感的適當對象應是你所最鍾愛的既美麗又真實的人；人生的主要目標是愛情、美感經驗的創造與享受，以及知識的追求」，在這些之中，又以愛情為首要。凱因斯雖非真正貴族出身，然而其晚年享有受封爵士的榮耀。參閱 Robert Skidelsky, 相藍欣等譯，《凱因斯傳》，(北京：三聯，2006 年 4 月)。

<sup>30</sup> John K. Galbraith, *The Age of Uncertainty* (Boston: Houghton Mifflin, 1977).

戰二十多年，但始終保持友誼，樹立了學人良好的風格。

## (二) 後凱因斯學派的經濟理論

由於新古典學派與凱因斯學派未從供給需求的共同觀點來分析總體經濟現象，尤其到了 1970 年代以後，又出現了兩次世界性經濟衰退，使得凱因斯學派理論遭受到批評。所以，曾任甘乃迪(John Kennedy)總統首席經濟顧問的韓勒(Walter Heller)指出，60 年代是經濟學家顛峰的年代，70 年代則是其聲望瀕臨破產的年代。因此，開始進入所謂的後凱因斯學派(Post-Keynesian School, 又稱新古典綜合學派)時期，主要代表性的人物如傅利曼(M. Friedman)的唯貨幣學派(monetarist)、布坎南(James M. Buchanan)的公共選擇(public choice theory)及盧卡斯(Robert Lucas)的理性預期理論(rational expectations theory)階段。

後凱因斯學派的經濟理論，簡單地說，就是要將新興的凱因斯理論納入古典的傳統之中，使整套經濟理論更能具體說明現象以解決相關的各種經濟問題，特別是利率影響所得，還是所得影響利率，亦或是相互影響，這種複雜的混淆現象是在凱因斯模型中無法解釋的。因為，在凱因斯的理論模型中係由貨幣數量與貨幣需求決定利率水準，根據利率水準與資本邊際效率決定投資，由投資函數和消費函數決定所得水準。但另一方面，貨幣的需求包括活動性的現金餘額需求與閒置性的現金餘額需求，前者為所得的函數，後者受利率的影響，因此要決定貨幣的需求必須先決定所得水準。因為，所得水準可以決定活動現金餘額的需求量，也就是若要經由貨幣的供需來決定利率水準，則必須先確定所得水準，如此便會產生所得與利率如何產生的問題。

所以，新古典綜合將彌補總合的總體經濟學與傳統的個體經濟學之間的裂縫，將它們合為相互補充的整體。如果現代經濟學將其任務達成了，使民主社會不再蒙受失業與通貨膨脹的病症，那麼，它的重要性就會消失，而傳統經濟學中所受爭議的充分就業問題，就可真正發揮其功用。而現代經濟學就是特別指出，須由政府去推行適當的總體經濟政策，如財政政策與貨幣政策，以調節總合需求，而達成充分就業的水準<sup>31</sup>。

古典學派認為個人自由只有在自由企業的社會才能滋長，但經濟自由與政治自由二者之間並無一定的關聯，試看海耶克提出福利國家必會導致自由之喪失的夢魘，然而，至今瑞典等北歐國家的人民所受的自由仍絲毫未減。所以，1970 年代，當工業先進的民主國家，由於世界性的能源危機，在經濟上出現停滯性通貨膨脹(stagflation)等嚴重問題後，也就是物價持續上漲，就業與產出反而減少的情形。此種通貨膨脹與失業同時增加並存的現象致使政治經濟學又重新受到經濟學者及政治學者的肯定。公共選擇學派認為，如果將政治、經濟或社會現象，分別孤立於其他領域的相互影響之下，實在無法充分理解及掌握各領域中的現象與問題。因為，唯有透過整體性的研究方法，以科際整合的方式，才能真正探究政治、社會與經濟現象，尤其是對公共部門的研究，或對政府如何從事決策的思考

---

<sup>31</sup> P. A. Samuelson and W. D. Nordhaus, *Economics* (N. Y.: Mcgraw -hill, 1985), p.11.

雖然傅利曼認為一個社會要求安定，其中必須建立透過自由市場交易而產生的共識，以及唯貨幣學派認為總體政策短期對市場還可奏效<sup>33</sup>。但是理性預期理論者對新古典綜合的批評則相當嚴厲。理性預期理論的基本思想，還是強調大眾的自利心理，與古典學派的主張無異。但該理論強烈反應出一項事實，認為人們不僅依直覺反應，而且還依循著預期行動，認為政府不要干預市場，想要預估政策的效果，簡直是自欺欺人，雖然盧卡斯認為，政府的干預行為仍將存在，人們已習慣在某些事情不對時，及要求政府有所行動。

所以，理性預期理論亦稱為「新興古典學派」(New Classical Schools)，或稱為「新古典總體經濟學」(New Classical Macroeconomics)。理性預期理論認為勞動市場中並無凱因斯模型中所假設貨幣工資的僵固性，其認為勞動市場和商品市場及貨幣市場一樣，會因貨幣工資率的迅速而快速地達到均衡狀態。由於人們能準確地預測未來物價的變動，因此，預測的通貨膨脹率總是等於實際的通貨膨脹率，故勞動者總是會要求將貨幣工資提高至維持實質工資不變的水準。因此，政府的貨幣政策若已為社會大眾所預期，則不會影響實質產出，亦即只有未被預期的貨幣供給變動才會產生實質效果，故理性預期學派對於貨幣中立性的看法與古典學派的結論極為類似，咸認為政府的貨幣政策應循一定的法則，而不宜採用權衡性措施。因為，權衡性的貨幣政策往往在社會大眾的預期內，在此情況下，不僅不會產生實質效果，而且還會導致物價的波動。因此，根據理性預期學派的看法，只要人們對於經濟變動的預期是理性的，而且政府的政策可以被人們信賴預料的，則可以在不影響產出的情況下，達成穩定物價的目標。

上述重商主義、重農學派、古典學派、新古典學派、凱因斯學派及後凱因斯學派是經濟思想史上的主流學派。綜合而論，重商主義說他們政府有能力幫助國家經濟，重農主義強調土地資源的生產，以創造經濟成長；古典學派和新古典經濟的理論則指出，政府事實上傷害了經濟；凱因斯說政府有助經濟；至於後凱因斯學派之一的唯貨幣主義認為政府可以有助於經濟，但是經常帶來傷害，而公共選擇理論說政府通常傷害經濟，理性預期理論則聲稱政府的介入只是幻覺，就像魔術師的戲法，無法真正改變事實現況<sup>34</sup>。

如果將其綜合分為古典(含新古典)與凱因斯(含後凱因斯)兩大主流學派。其主要經濟理論的不同見解，古典學派主張：第一，在經濟思想上，強調自由放任；第二，在經濟方法上，強調個體靜態分析的價格理論；第三，在經濟理論上，強調充分就業的供需均衡；第四，在經濟政策上，強調均衡預算。凱因斯學派主張：第一，在經濟思想上，強調政府介入的必要性；第二，在經濟方法上，強調總體

<sup>32</sup> 施建生，《經濟學原理》，(台北：大中國，1997年8月)，頁228-235。

<sup>33</sup> 參閱 Milton & Rose D. Friedman, 林添貴譯，《兩個幸運的人：經濟學獎得主傅利曼自傳》，(台北：先覺，1999年4月)。

<sup>34</sup> Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (N. Y. : Penguin Putnam, 1989).

動態分析的所得理論；第三，在經濟理論上，強調不充分就業之供需均衡的可能性，強調在不同利率下，個人意願將其財富以現金保有的比率之流動性偏好 (liquidity preference)；第四，在經濟政策上，強調預算赤字正當化，低利率政策，積極公共支出的必要性<sup>35</sup>。質言之，古典學派經濟理論重視市場機能，凱因斯學派經濟理論重視政府角色，而兩者皆被稱是資本主義經濟。

## 肆、經濟理論與近代台灣產業發展

近代臺灣產業發展，從農業、工業到服務業，在歷經不同政權的治理階段，在臺灣先後住民華路藍縷的共同努力之下，才具有今日的經濟成果。早期臺灣原住民氏族式產業的型態乃隨採集、打獵、漁牧逐漸向農耕的階段演進，而當時臺灣尚處原始社會，產業發展是屬於幼稚農業的階段。

### 一、重商主義經濟理論與荷治時期台灣產業發展

#### (一) 荷治時期「公司政府」的產業政策

第一個有完整組織權力系統，統治台灣政權的荷蘭，是以公司企業體的政府型態，在 1602 年設立「荷蘭東印度公司」(Vereenigde Oost-Indische Compagnie, 簡稱 VOC)<sup>36</sup>。1619 年荷蘭在印尼巴達維亞(Batavia)建立貿易館後，開始發展對亞洲市場的貿易。透過荷蘭東印度公司整合亞洲市場，建立具有競爭力的公司貿易網，發展各地的區間貿易。1621 荷蘭西印度公司(WIC)成立，相當於是大西洋上的東印度公司，壟斷了非洲及美洲的重要貿易市場。

荷蘭東印度公司作為荷蘭王室的特許公司，被賦予在它武力能克服的地區，執行政府最高權力的任務，公司海外的執行等於大帝國國際市場的開拓者，它不僅向亞洲國家市場展現了重商主義難以阻擋的擴張銳勢，也向亞洲各國宣示了以航海和產業技術的發展主導了西歐文明，正在建立國際市場新秩序，不單是為保護荷蘭在印度洋的市場，也同時協助荷蘭掙脫西班牙統治的獨立戰爭。當時的荷蘭、英國、法國乃至於後進的北歐諸國，都採用特許公司方式來經營海外市場。特許公司在某種意義上可追溯及中古後期義大利的簡單合夥及海上夥伴，或漢撒同盟，或英國的冒險商人。因為，在這些中古貿易組織中，商人已學會聯合籌湊大筆資金、分攤風險及分配利潤的企業經營方式<sup>37</sup>。

<sup>35</sup> 參閱吳永猛，《經濟思想史》，(台北，國立空大，1994 年 8 月)。

<sup>36</sup> 1664 年法國財政大臣柯貝爾曾以法王路易十四的名義，成立法國東印度公司。英國東印度公司總部在 1700 年雇員超過 350 人，與近代許多跨國企業的人數相當，公司永續經營長達 274 年之久。英國東印度公司最初是將每一趟航程分開，自成一單獨的冒險事業，擁有不同的股東。邁入 19 世紀，英國政府利用東印度公司每隔 20 年就得重新申請特許狀的核可，開始緊縮對該公司的控制。1813 年政府分別取銷它的貿易獨占權和貿易權，1857 年印度發生兵變，東印度公司成為這場叛亂的代罪羔羊。東印度公司的陸軍移交給英王，海軍被解散。1874 年 6 月 1 日它的特許權到期後，宣告東印度公司的結束輝煌歲月。(參閱 John Micklethwait & Adrian Wooldridge, 夏荷立譯，《公司的歷史》，(台北：左岸，2005 年 9 月)。

<sup>37</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 23-24。

所以，十六世紀重商主義的商人，已逐漸團結向地區君王爭取商業特權、分攤倉租、旅館費及旅行保護費的經驗。尤其對海外市場開拓更得以發展出先前所未有特許公司的貿易組織。從公司結構的組成，早期荷蘭公司的組織都屬於臨時性質，當商人冒險以發行公債方式籌組商船隊，每次航行回航及商品出賣後，立即做利潤分配，而下一次航行時再行匯集資金，也由於資本與利潤實難徹底分開。這種「調節性公司」(regulated company)直到荷蘭東印度公司的成立，它是第一個真正的「股份有限公司」，是由股東投資，股東只分配每次的淨利，甚至獲利經常還要繼續投資而逐漸轉型為永久性股份公司。因此，公司制度的兩大特徵就是股票和有限責任<sup>38</sup>。

除了特許之外，還有在商業利益的驅動下，不但政治也為公司服務。荷蘭的證交所成立於 1611 年，地點就在荷蘭東印度公司大樓的轉角。1612 年，荷蘭東印度公司甚至要求對公司不滿的股東在證券市場出售其所持有的股份，以回收其資本，貿易公司的資金才得以穩定，資本與利潤也才開始分開，並由國王處獲得政治、軍事、外交等授權，來遂行其「無戰爭就無貿易」或「戰爭是為貿易」的優勢市場理論<sup>39</sup>。公司型態已從過去的「特許權」為主的競爭轉為以市場為主的競爭，地理區域也擴及全球。荷蘭在 17 世紀的國際市場是最具經濟實力的國家，因此到了 18 世紀初，荷蘭人已在英國和法國存進了大筆資金，投資了英格蘭銀行、東印度銀行、南海公司股票。荷蘭大筆資金開始流向英、法等國。這代表著當時投資在英、法國的投資報酬率高，也顯示兩國的國內需求逐漸增高，經濟成長速度快。相對之下，荷蘭的經濟發展也就逐漸失去優勢。

## (二) 建立台灣成為轉運站的貿易政策

1604、1622 年荷蘭東印度公司先後派人率艦東來貿易與傳教。1624 年，明帝國為了確保其領土澎湖，與荷蘭人議和，以同意荷蘭人佔領臺灣為條件。荷蘭開始藉臺灣，作為與中國及日本貿易的據點，尤其在解決濱田彌兵衛事件之後，荷蘭完全排除日本在臺灣的勢力，而獨占與中國貿易的政商利益。所以，荷蘭東印度公司規劃台灣作為軍事基地，以截斷葡萄牙的東南亞經澳門至日本航線，與西班牙的南美經菲律賓至中國航線；其次，提供作為貿易基地以建立台灣與中國貿易的轉運站，加速與世界貿易商業網絡的連結<sup>40</sup>。

換言之，明帝國中葉以後，各國工商業的發達使物品交流的需求更加提高，面對中國朝貢制度的限制，雙方的經濟交流不能達到平衡，市場的供需在正常管道下不能獲得滿足，包括中國和西方的生意人，就會以走私、海盜、武力的方式來尋求解決。走私的會合地，要轉移到靠近中國，又非中國屬地的地方，台灣遂

---

<sup>38</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 24。

<sup>39</sup> 同上註。

<sup>40</sup> 陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第 14 期，(台北：國立空大商學系，2006 年 7 月)，頁 47-76。



在這情勢下為荷蘭所據，台灣亦由此而突顯出其特殊的地位<sup>41</sup>。

荷蘭東印度公司的組織與經營，其目的是在執行徹底的貿易獨占政策，以掠奪經濟利益及累積財富，是徹底重商主義的實踐者。荷蘭東印度公司將尚處農業社會的台灣農產品輸出，增加關稅收入及貿易利潤，這完全是核心國家(core state)追求權力與利益的重商主義，其產業政策是對農業的獎勵與土地的開拓，漢人和原住民都是生產工具而已。掠奪式產業政策不但是要追求經濟上的目標，同時也追求區域與政治的強權<sup>42</sup>。充分顯露荷蘭重商主義性格，其經濟掠奪並非單純地侷限於東西方貿易，而是同時提供作為東亞國家之間商業活動網路的中間人。

如果對照荷蘭同時間在北美的殖民，特別是當時新阿姆斯特丹如何成為現今世界金融霸主的紐約。凱斯納(Thomas Kessner)指出，南北戰爭(1861-1865)前的美國大體上是個農業國家，與複雜的歐洲經濟體保持附庸關係，由於紐約恰好處於經營國際貨物與資本交流的良好位置，因此得以確實處理並傳遞歐洲城市與美國莊園之間的轉運業務，並以這份收益創建全國範圍的金融市場，雖然直到南北戰爭之前，這個市場的活力還仰賴英國資本的大量投注<sup>43</sup>。可是 1662 年鄭成功軍團進駐台灣，取得統治權，重商改為重農政策，使台灣失去發展為重要轉運中心的機會<sup>44</sup>。

## 二、重農主義經濟理論與鄭氏和清治時期台灣產業發展

### (一)鄭氏受封時期「寓兵於農」的產業政策

中國在 1405 年至 1433 年間明朝鄭和所進行的七次遠航之後，就錯過了像海外發展的種種機會，決定轉過身去背對世界，至關重要的官僚機器只熱衷於維護和恢復過去，而不是藉由向海外擴張和貿易去開創光明的未來<sup>45</sup>。陳其南指出，鄭成功率其宗族和部屬移住台灣時，雖然並不單純為了殖民，但由於採取了寓兵

---

<sup>41</sup> 曹永和，《台灣早期歷史研究續集》，(台北：聯經，2000 年 10 月)，頁 447。

<sup>42</sup> 陳添壽，〈戰前台灣產業發展與兩岸經貿關係〉，原發表於國立台北商業技術學院出版的《國立台北商業技術學院學報》，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭台，2007 年 9 月)，頁 101。

<sup>43</sup> Thomas Kessner, 廖宜方譯，《金錢城市——紐約如何成為世界金融霸主》，(台北：麥田，2004 年 12 月)，頁 64。

<sup>44</sup> 根據張漢裕進一步的分析指出，重商主義可分為財政性重商主義與產業性重商主義，前者強調掠奪利益和財政性目的，以致於無法促進近代資本主義的發展，如東印度公司；後者則以清教徒革命後的英國為代表，由於一連串重商主義措施的採行，符合當時英國政經體制的特質，促成近代資本主義快速成長。參閱張漢裕，《經濟發展與經濟思想》，(台北：自印，1984)。

<sup>45</sup> Paul Kennedy, 張春柏等譯，《霸權興衰史：1500 至 2000 年的經濟變遷與軍事衝突》，(台北：五南，1998 年 6 月)，頁 8-9。

於農的政策而奠定了一個純粹以爲農業爲主的漢人移民區<sup>46</sup>。

鄭氏軍團統治臺灣，首先面臨爲解決糧食供應的問題，因此必須確保土地的開墾與有效利用，積極改良農業生產技術，這是重農主義的主要核心經濟理論。鄭氏家族透過文武官開拓的官田，及屯田開墾的營盤田，形成貴族和官僚與佃農之間的層級關係，其農業生產力主要依賴佃農的勞力，出現猶如歐洲中古世紀封建莊園資本主義中支配者對被支配者的不平等現象<sup>47</sup>。但營盤田在臺灣南部有很廣闊的分佈，例如後營、大營、新營、小新營、中營、五軍營、查畝營、舊營、下營、林鳳營、左營、營前、營後、中協、本協、後協、左鎮、後鎮、前鋒、三軍等等，都是鄭氏營盤田的舊址，鄭氏的寓兵於農政策，真正奠定了漢族在臺灣落地生根的基礎<sup>48</sup>。

鄭成功既受封延平郡王、鄭經受封東寧王，這種冊封體制顯然是明、清帝國皇權體制的延伸。曹永和指出，這種以中國爲中心的冊封體制，畢竟是由中華帝國強加在東亞世界的國際政治關係之中所呈現的具體形式<sup>49</sup>。鄭氏受封政府在農本思想下的土地開墾區域，開始只是一種點狀的分布，主要開墾範圍包括西南沿海平原一帶。當赤崁一帶在荷治時期已經開墾完成，鄭氏新開墾的田園就集中在嘉義平原、鳳山北部平原<sup>50</sup>。到了 1683 年，即鄭氏受封政府向清帝國投降後的一年，台灣開墾登記的耕地總數是 17,898 公頃，其中 7,307 公頃是水稻，10,591 公頃是旱田，而農民因怕繳稅而往往還會有少報土地面積的現象<sup>51</sup>。

## (二) 清治時期「消極移墾」的產業政策

1863 年台灣隸屬清國，並不影響台灣爲漢人之殖民地的事實，漢人實際已經取得了完全的控制權，台灣只不過是中國本土的延伸，一個海外的邊疆。而且，統治者的身份和權力來自封建(閉關自守)的農業帝國，不再是重商的殖民帝國<sup>52</sup>。清國統治臺灣，其主要目的是要以臺灣作爲清國「腹地數省之屏蔽」，而將大一統的皇權體制延續到臺灣來<sup>53</sup>。因此，對於台灣土地的開發，是由有錢勢者向政府當局申請，取得開墾許可，將自己的資金投注於土地，而後再招募無佃農從事開墾。

由於清帝國對台灣的開發，所採取的消極性的農業政策。所以，清治臺灣土

<sup>46</sup> 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 20。

<sup>47</sup> 東嘉生，《台灣經濟史研究》，(東京：東都書籍，1944 年)，頁 41。

<sup>48</sup> 陳奇祿，《民族與文化》，(台北：黎明，1983 年 6 月)，頁 7。

<sup>49</sup> 曹永和，《台灣早期歷史研究續集》，(台北：聯經，2000 年 10 月)，頁 2。

<sup>50</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 67。

<sup>51</sup> 陳添壽，〈台灣產業發展的在地化與國際化之探討〉，《商學學報》第 11 期，(台北：國立空大商學系，2003 年 7 月)，頁 219-240。

<sup>52</sup> 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 21。

<sup>53</sup> 費孝通，〈論紳士〉，錄自《皇權與紳權》，(上海：觀察社，1948 年 12 月)，頁 1-2。

地拓墾的正式化與規模化，一直要到 18 世紀後半期，而到 19 世紀初期才告一段落。時值中國大陸移民大量湧入台灣之際，佃戶乘機將土地轉租，形成新的「現耕佃農階級」。因此，「一地二主」的地租關係，也就是墾戶為大租戶，佃戶稱為小租戶，以及現耕佃農等三個階級，若加上官廳便形成了土地結構的四層關係，這種特殊地主制的土地結構在台灣實施歷時長達一個多世紀<sup>54</sup>。

清治時期台灣的土地開墾地區和農業發展是先從西部平原，再由南部而北部。換言之，到了 1860 年代，臺灣才逐漸從早期以聚落為主的移墾社會，發展成為以城鎮為主，具備宗族組織的農業社會型態。縱觀清治臺灣的重農政策，對於農業的發展主要可以分為三個階段：第一階段是自 1683 年的康熙至 1735 年的雍正之間的拓墾時期，這階段主要是進行大量開墾土地；第二階段是 1736 年的乾隆經嘉慶至 1850 年的道光末期，這階段主要發展已表現在農業精耕細作；第三階段是 1851 年的咸豐經同治至 1895 年光緒將臺灣割讓給日本殖民帝國主義為止，這階段是西方殖民資本主義列強的侵略，臺灣已淪為是半殖民地狀態，產業結構也配合政府的開放政策逐漸由農業轉為重商主義和發展工業的雛形<sup>55</sup>。

換言之，清治時期的重農主義經濟政策到了 1860 年代，由於英法聯軍逼迫清國簽訂天津條約、北京條約，列強達成台灣開放淡水、安平、雞籠、打狗等港口通商的願望，英美等國家的外商資本與本土商人為主的「行郊」商人資本結合，導致臺灣北部茶葉與南部糖業的興起，以及台灣政治權力中心的北移。尤其是到了 1874 年日本出兵圍攻牡丹社，清政府才感受到台灣在國際經濟發展上的重要地位，清政府才改變以往對移墾台灣的消極政策，而於 1875 年 2 月全面開放清國人民(尤其是閩、粵地區的漢人)終於可以自由移民台灣，以及 1885 年台灣的建省，改福建巡撫為台灣巡撫，劉銘傳開始在台灣推行自強新政，並改採重視商業經營和發展工業的政策<sup>56</sup>。然而，1890 年，清國改派邵友濂接替劉銘傳的職務，其實施的保守政策又再度延緩臺灣發展工業的進程<sup>57</sup>。

臺灣在鄭氏冊封體制與清國皇權體制的重農產業政策下，可謂政府執政的國家政策中挫了荷蘭統治臺灣時期的重商主義經濟政策，台灣失去與西方同步產業

---

<sup>54</sup> 陳添壽，〈台灣清治時期的經濟政策與發展〉，《商學學報》第 13 期，(台北：國立空大商學系，2003 年 7 月)，頁 241-260。

<sup>55</sup> 參閱周翔鶴，〈歷史上台灣經濟的發展〉，錄自段承璞編著，《台灣戰後經濟》，(台北：人間，1992 年 6 月)，頁 38；陳添壽，〈台灣清治時期的經濟政策與發展〉，《商學學報》第 13 期，(台北：國立空大商學系，2003 年 7 月)，頁 248。

<sup>56</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 111。

<sup>57</sup> 陳添壽，〈資本主義與台灣產業發展之研究〉，原發表於佛光大學經濟學系與大陸研究中心出版的《華人經濟研究》，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭台，2007 年 9 月)，頁 176。

革命的機會<sup>58</sup>。然而，1860年代的開港通商和1870年代的自強新政，讓台灣產業發展有了發展工商業的機會，但是1890年代的放慢腳步致使台灣未能有如日本明治維新的成效，加上1895年以後日本統治台灣的殖民經濟，台灣產業發展又再度回到重農主義經濟政策的舊路上，台灣產業發展始終是重商和重農主義政策上擺盪不定的結局。

### 三、殖民主義經濟理論與日治時期台灣產業發展

殖民主義(Colonialism)與十六世紀中葉歐洲新興民族國家(nation-state)的興起息息相關。在統治政權與商業資本家結成聯盟後，政府實行有利於商業及資本家的政策，而為達成資本累積及擴大市場需求，殖民主義理論因應而生，實為新興民族國家提供了發展資本主義的捷徑。因此，殖民國家利用船堅砲利的優勢，在亞、非等落後地區建立貿易據點，並以公司(company)型態經營，積極進行「核心—邊陲」的移轉財富，增加母國及資本家的快速經濟剩餘；資本家將經濟剩餘轉投資在工業上，又促成國家力量的提昇<sup>59</sup>。這種由政府擔負強化國權、累積資本，以鞏固國家主權基礎的經濟策略，自十六世紀到二次世界大戰結束，可以統稱為殖民化歷程<sup>60</sup>。

以英國資本主義為核心的世界體系，自19世紀中葉沒落，致使其他資本主義國家之間展開新的競爭，開啓了帝國主義(imperialism)時代。霍布森(J. A. Hobson)指出，帝國主義是導因於資本主義體系的失調，資本家把剩餘的資本轉投資於海外賺錢的事業，以其在國內無法銷售或使用的貨品和資本，創造海外市場和投資，使帝國主義國家變得更依賴海外市場。政府結合資本家，強勢運用公共政策、公共財力和公共武力，擴展投資地區及宰制政經利益<sup>61</sup>。因此，摩爾德(Frances V. Moulder)指出，典型帝國國家(imperial state)即以專制君主為首、由中央協調，以及職能分化的行政和軍事體<sup>62</sup>。

這種勢力近乎均等的國際關係與新興民族主義導致一個高度競爭的國際體系；帝國主義者之間的相互競爭，造成國際政經利益的衝突，加上科技與通訊交通的發達，增強了對海外殖民地的控制力量。所以，帝國主義是資本主義的最高發展階段，不但要獨占專賣利益、壟斷財務與資本輸出，還要透過托拉斯(Trust)瓜分世界利益，掠奪土地資源與增加貿易和投資的機會。具體而言，殖民體制(the

---

<sup>58</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006年9月)，頁64-93。

<sup>59</sup> Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System, Vol.3: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1600-1750* (New York: Academic Press, 1989).

<sup>60</sup> 許介麟，《英國史綱》，(台北：三民，2001年9月)，頁25-143；陳添壽，〈台灣殖民體制與資本主義發展〉，《商學學報》，第12期，(台北：國立空大，2004年8月)，頁309-334。

<sup>61</sup> John A. Hobson, *Imperialism* (London: G. Allen and Unwin, 1938).

<sup>62</sup> Frances V. Moulder, *Japan, China and the Modern World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977).

mode of colonialism)是一個殖民母國與殖民地之間脈絡相連的結構(structure)，經由這個結構，使殖民地的經濟、社會均從屬於(subordination)殖民母國；而殖民的終極目的，就是依殖民母國的需要，剝削殖民地的經濟剩餘(economic exploitation)與社會剩餘(social surplus)<sup>63</sup>。

殖民利誘也使得日本在明治維新後，積極參與世界殖民資本主義的競爭。為展現其在工業化與軍事化方面的成果，國內出現「國權皇張」的「脫亞論」主張，而殖民侵略的最佳目標就是鄰近的台灣、朝鮮與中國<sup>64</sup>。台灣位在傳統的中國世界秩序與近代資本主義世界體系的交界處。1895年，中日甲午戰爭之後，依據馬關條約日本開始對台灣殖民化(Colonization)統治，其殖民產業政策主要可以分為第一階段「農業台灣、工業日本」，和第二階段「工業台灣、農業南洋」的產業政策。

#### (一)「農業台灣、工業日本」的產業政策

資源調查是日本殖民化台灣最基礎的工程，有關資源調查除了人口調查之外，主要的產業資源調查包括農耕地和山林地。統治初期比較有效控制的土地範圍僅限於台灣北部地區，經過1898年7月至1900年約兩年半的時間，測定筆數約387,149筆，所測量的土地面積約129,121甲，且大部分仍集中在台北、基隆、宜蘭地區。當全島被武力掃蕩，局勢漸趨於穩定的1902年夏天，亦是土地調查的巔峰時期，總共投入的人力有1,760,000人，耗資金額達5,220,000元，測定累積的筆數約653,526，土地累計面積約256,531甲，所涵蓋地區已由北部擴展至台中、台南，到了1903年，有關土地調查工作的完成，總測定筆數達1,006,420筆，總面積達459,107甲，所涵蓋地區已包括高雄、屏東等全島<sup>65</sup>。

對於山林地調查工作的時間，主要分為兩階段，第一階段釋1904年到1914年的10年間，依「無主地歸國有」的原則，在167,054件申告中，判定為官有地者達753,091甲，而核定為民有地者僅有31,179甲；而自1914年起的11年間，殖民政府再將官有林地而不需保留地賣出，共賣出204,912甲，所獲收益5,459,863元巨款。這樣，土地調查、林野調查和林野整頓這三大工作，同時將台灣本地的主要經濟勢力限定在農業用途<sup>66</sup>。

當殖民政府在完成台灣土地和林地調查的基礎工程之後，便積極發展糖業。殖民政府推動糖業發展，是以發放國家債權的方式補償「大租戶」，以簡化所有權，確立了「小租戶」為土地的唯一所有者，而佃農仍然維持傳統的租佃地位，逐漸建立土地私人的所有權制度；並依據無主土地「國有化」原則，沒收無法提

---

<sup>63</sup> 陳添壽，〈台灣殖民體制與資本主義發展〉，《商學學報》，第12期，(台北：國立空大，2004年8月)，頁309-334。

<sup>64</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006年9月)，頁126-127。

<sup>65</sup> 涂照彥著，李明峻譯，《日本帝國主義下的台灣》，(台北：人間，1993年11月)，頁37。

<sup>66</sup> 涂照彥著，李明峻譯，《日本帝國主義下的台灣》，(台北：人間，1993年11月)，頁40-41。

出所有權證明的臺灣住民的土地，由殖民地政府再將這些土地出售給退休的政府官員及日本公司，因而爆發 1925、1926 年農民的強烈抗爭事件，充分暴露帝國資本主義體制藉由政治力，強行剝削，以取代原臺灣住民的土地資本<sup>67</sup>。

換言之，殖民政府爲了推動近代製糖業，遂充分利用其優勢資本與生產技術，抑制臺灣原有傳統工業，並以犧牲臺灣舊式糖廓的利益爲代價。殖民政府除了一方面推動近代製糖產業之外，一方面又鼓勵農民擴大種植蓬萊米外銷日本，於是產生了台灣農業發展上嚴重「米糖相剋」的現象，並排擠了香蕉及其他經濟作物的生產。因此，米業與糖業的結構體系產生了外資與本地維生部門的發展有「相剋」的關係，導致外資出口部門急速擴張的機制有很大的一部分是建立在本地維生部門的相對落後上，形成結構上外資部門對本地維生部門採取敵對的態勢，並不斷透過政治力予以壓抑<sup>68</sup>。

## (二)「工業台灣、農業南洋」的產業政策

1931 年發生九一八事件，台灣成爲日本向大陸華南及東南亞推進的主要基地，殖民政府遂將「工業日本、農業台灣」的產業政策，轉爲以發展「工業台灣、農業南洋」的產業政策，特別重視與軍備有關的工業規劃及開發。特別是殖民政府深切體驗發展台灣工業首先一定要趕快恢復明潭水力發電，以供給廉價電力，降低工業生產的成本。同時，殖民政府亦規定金融機關的貸款必須依照政府指示的投資用途，優先配合貸款給直接參與軍需工業有關的企業，以利政府發展工業的策略。1938 年更依據「戰時總動員法」，要求台灣應發展鋼鐵、輕金屬等工業性產品<sup>69</sup>。

殖民政府爲了達成擴充生產力目標，不但在資金、勞力、物資等方面實施統制管理，更在總督府內增設企劃部，負責抑制民生消費品的生產，並將重要設備、原料等物資優先配給軍需產業，並由經濟警察擔負戰時經濟統制工作。殖民政府亦進行企業合併策略，並分別從印尼、大陸東北、緬甸、西伯利亞、越南、菲律賓，以及日本等地區進口工業用原料來協助發展台灣的工業<sup>70</sup>。

到了殖民末期，日本政府更將其本土淘汰或老舊的民間工業機械運來台灣設廠生產，再將成品銷售到東南亞，並將東南亞的工業原料轉運來台灣生產，形成「工業台灣、農業南洋」的垂直分工型態，充分發揮台灣扮演貿易轉運的優勢。當戰爭進行更爲激烈時，殖民政府更設立「台灣鐵工業統制會」、「台灣戰時物資團」，以及實施「台灣戰力增強企業整備要綱」，加緊對各項工業物資、人力、資

---

<sup>67</sup> 陳添壽，〈資本主義與台灣產業發展之研究〉，原發表於佛光大學經濟學系與大陸研究中心出版的《華人經濟研究》，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭台，2007 年 9 月)，頁 177-179。

<sup>68</sup> 柯志明，《米糖相剋——日本殖民主義下台灣的發展與從屬》，(台北：勤學，2003 年 3 月)，頁 27。

<sup>69</sup> 張宗漢，《光復前台灣之工業化》，(台北：聯經，1980 年)，頁 75-85。

<sup>70</sup> 張宗漢，《光復前台灣之工業化》，(台北：聯經，1980 年)，頁 109-111。

金的統制，全力發展軍需工業<sup>71</sup>。

所以，1930年代以後的台灣，因殖民政府因應戰爭需要，強迫臺灣扮演帝國資本主義南進侵略的基地，開始在臺灣從事軍需工業品的生產，臺灣農業繼清國自強運動之後再次獲得轉型為工業發展的機會。當時臺灣工業所發展的製糖、蔗渣紙漿、酒精、蘇打、化肥、鋁、合金、煉鐵、機械、油脂、纖維、水泥等主要工業，到了30年代末期臺灣的工業產值已超過了農業產值<sup>72</sup>。檢視「工業台灣、農業南洋」的產業政策導致台灣產業結構的調整，然而，也因日軍戰爭失利，台灣工業生產力亦因受到戰事影響和盟軍轟炸的破壞，台灣的工業生產也就被迫停滯下來。

#### 四、凱因斯主義經濟理論與國治時期台灣產業發展

戰後亞洲新興工業化國家(Newly Industrializing Countries, NICs)大部分採取軍、經援助或國際之間軍產複合(military-industrial complex)策略，及關稅、非關稅障礙、配額等對外貿易政策，與財經、公共投資，及科文教等國內的政策<sup>73</sup>。在政策的規劃、制定與執行的過程中都充滿政府介入的支配角色，只是程度上的強弱差異，也就是上述所論的凱因斯主義經濟理論，或將1945年二次大戰結束，台灣歸於中華民國政府(簡稱國府)統治，1949年底國府來台所推動的「計畫式自由經濟」稱之為「新重商主義」<sup>74</sup>，或「威權主義」經濟<sup>75</sup>。簡單地說，也就是以政府主領導，但以自由企業為主要動力的工業化政策<sup>76</sup>。

費景漢指出，在20世紀的過渡時期過程內，有兩項重要的特質：其一，在當代許多低度開發國家，農業時代之中仍包括殖民地時期；其二，農業時代與殖民地時期大致同時結束<sup>77</sup>。以下將戰後台灣產業發展分為發展消費性民生工業、

---

<sup>71</sup> 涂照彥，李明峻譯，《日本帝國主義下的台灣》，(台北：人間，1993年)，頁148。

<sup>72</sup> 川野重任，林英彥譯，《日據時期台灣米穀經濟論》，(台北：台灣銀行經濟研究室，1969年)，頁69。

<sup>73</sup> R. J. Barry. Jones, *Conflict and Control in the World Economy: Contemporary Realism and Neo-Mercantilism* (Great Britain: Wheatsheaf Books, 1986), pp.150-223.

<sup>74</sup> 參閱蕭全政，《台灣地區的新重商主義》，(台北：國家政策研究資料中心，1989年4月)。

<sup>75</sup> 陳添壽，《台灣政經發展策略》，(台北：黎明，1996年3月)，頁53-54。

<sup>76</sup> 李國鼎稱1950年代台灣採行的是計畫性自由經濟制度，是以市場機能為基礎，但政府可視實際需要，另做必要而合理的干預。因此隨著經濟發展階段的不同，自由與計畫的相對成分會有所變異。其實台灣經濟的自由化直到1980年代中期，也只能算是局部自由化(partial liberalization)。參閱康綠島，《李國鼎口述歷史——話說台灣經驗》，(台北：卓越，1993年11月)，頁74。

<sup>77</sup> 費景漢，〈台灣經濟發展政策的演變過程〉，錄自馬凱主編，《台灣工業發展論文集》，(台北：聯經，1994年5月)，頁105。

發展勞力密集輕工業、發展資本密集重化工業和發展技術密集高科技工業等四階段的中藥產業政策加以說明。

#### (一) 發展消費性民生工業政策

國民政府為順利完成接收台灣的工作，早在 1944 年便在中央設計局內成立「台灣調查委員會」，作為收復台灣的籌備機構，並在 1945 年完成〈台灣接管計劃綱要〉，政府更依據「台灣省行政長官公署組織條例」成立「台灣省接收委員會」與「日產處理委員會」，將重要鐵公路運輸、電話電報通訊系統，及菸酒樟腦等專賣事業，併歸國營或省營，同時藉由銀行的公營與貿易的壟斷，控制台灣較具規模的大企業及金融貿易等相關的發展<sup>78</sup>。而且政府強勢主導土地改革與四大公營企業的開放民營，解決土地改革需發給地主的補償金，耕者有其田的土地政策促成臺灣傳統地主從農業生產轉型為工業發展。政府揭出「以農業培養工業，以工業發展農業」的發展策略，並以發展消費性民生工業為最優先<sup>79</sup>。

1950 年代臺灣原可供外銷的農產品米、香蕉與鳳梨等，已因日本與大陸市場的流失而無法獲得大量利潤；又由於大量軍民自大陸遷來，消費增加，可供外銷之產品數量減少；同時，基於剛發展中部份勞力密集的農工產品，又受制於日貨競爭；加上國際冷戰戰略，臺灣也由於接受美國的軍援與經援，而傾向自由經濟發展的制度。所以，1950 年代政府在因應殖民主義在台灣發展的結果積極推動進口替代策略<sup>80</sup>，以自製非耐久性消費品代替進口貨，一方面節省外匯，另一方面可以保護國內幼稚工業(infant industry)的發展，尤其是加強對水泥與紡織業的輔導與經營，奠定臺灣勞力密集產業的發展<sup>81</sup>。

#### (二) 發展勞力密集輕工業政策

1960 年代政府採取的產業發展政策是既保護又鼓勵的雙軌並行方式，而進口替代策略的最直接措施就是採用複式匯率，以變相徵收額外進口稅的方式，加重進口產品的成本，減少外國產品的進口，來保護國內產業；同時，採用高關稅稅率與外匯分配等方式，管制消費性產品進口，確保進口替代產業的國內市場；而且，透過公營金融機構對若干進口替代業的優惠資金融通，來促進企業投資的成長與減低經營成本；並且透過提供原料，保障工廠線的穩定生產。尤其，政府更以「代紡代織」模式，解決資金及原料的難題，扶植了國內棉紡織業的發展。

---

<sup>78</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 182。

<sup>79</sup> 谷浦孝雄，《台灣之工業化——國際加工基地之形成》，(東京：亞洲經濟研究所，1988 年)。

<sup>80</sup> 費景漢指出，在發展初期，雖然每一個低度開發國家的條件互異，但除了少數例外，進口替代一直是工業化的起初形態，此為殖民主義的自然發展結果。參閱費景漢，〈台灣經濟發展政策的演變過程〉，錄自馬凱主編，《台灣工業發展論文集》，(台北：聯經，1994 年 5 月)，頁 112。

<sup>81</sup> Wade, Robert. "The Role of Government in Overcoming--Market Failure: Republic of Korea and Japan." In Helen Hughes, ed. *Achieving Industrialization in East Asia* (Cambridge : Cambridge University Press, 1988),pp.129-163.



當時與台灣同時發展輕工業的許多第三世界國家，在推行進口替代策略一段時間，同樣會面臨國內市場飽和的壓力，但政府政策選擇的不是深化進口替代，而是改採出口擴張策略<sup>82</sup>。

為擴展台灣對外貿易，政府進行「外匯貿易改革方案」，雖然有單一或是複式匯率的爭論，政府的確立單一匯率，也導致當時贊成使用多元匯率政策的財政部長兼外貿會主任委員徐柏園的辭職<sup>83</sup>。單一匯率在 1958 年 11 月 20 日通過，但還有一個尾巴，就是買賣結匯證，本來訂有兩個標準，一個是 24.78 元，一個是 36.38 元，把民生必需品定在低的，其他東西訂定在高的。如果要進口，必須有出口商把結匯證賣過來，才能結匯進口。公營事業不要結匯證，其他一般事業都要，名義上是一個匯率，事實上還是兩個匯率。直到 1960 年，出口成長非常穩定，才把匯率固定在 40 比 1<sup>84</sup>。

同時，繼續簡化退稅手續及放寬退稅條件，同時放寬外銷低利貸款項目；推動「加速經濟發展方案」的十九點財經改革措施<sup>85</sup>；頒布「獎勵投資條例」，以減免租稅獎勵投資；通過「加工出口區設置管理條例」，在港口都市附近興建標準廠房，提供電力、給水、通信等各種公共設施以及港口與倉儲設備，以簡化申請投資設廠、成品出口、原料進口、匯出入款等手續，來降低投資的管理成本，並藉大幅稅捐減免，配合優秀而廉價勞動力，吸引僑外投資人來台投資<sup>86</sup>。

因此，當期是在「以工業發展農業，以貿易培養工業」的新重商主義策略下，1961 年至 1972 年間台灣經濟結構的變化已是工業成長率遠高於農業成長率。工業年成長率高達 16.7%，而農業成長為 4.7%；工業部門中，尤以製造業成長最為快速，年成長率高達 18.5%，礦業為 4.3%，公用事業為 13.6%<sup>87</sup>。

### (三)發展資本密集重化工業政策

1970 年代，政府更是積極採取凱因斯主義經濟政策。政府為了因應國際能源危機、國內通貨膨脹壓力，及解決產業結構的問題，加速臺灣輕工業的轉型為重化工業，開始推動十大建設，加強國家的基礎建設與工業發展，不但要求公營事業擴大投資生產，也廣邀國民黨的黨營事業，及民間企業參與，以彌補私經濟部門投資與有效需求的不足。到了 1976 年台灣輕、重工業比率，首度由重工業的 50.8% 超過輕工業的 49.2%，台灣多年來推動重工業要在工業結構中占比較重比率的目標終於達成<sup>88</sup>。

---

<sup>82</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 185。

<sup>83</sup> 李國鼎，《經驗與信仰》，(台北：天下，1991 年 6 月)，頁 13-14。

<sup>84</sup> 李國鼎，《經驗與信仰》，(台北：天下，1991 年 6 月)，頁 14。

<sup>85</sup> 王作榮，《壯志未酬---王作榮》，(台北：天下，1999 年)，頁 593-600。

<sup>86</sup> 李國鼎，《經驗與信仰》，(台北：天下，1991 年)，頁 61-63。

<sup>87</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 186。

<sup>88</sup> 經濟部，〈中華民國台灣工業生產統計月報〉，(台北：經濟部統計處，1979 年)。

台灣發展重化工業的同時，政府注意到中小企業是處於政經權力核心體系的邊陲，並積極展開對中小企業提供整體性輔導，以改善中小企業的經營體質，來提高競爭力，並協助中小企業轉型<sup>89</sup>。許多中小企業不但發展成大企業，更因應國內外環境的變遷，淘汰勞力密集的產業轉型為發展電子科技業等。換言之，政府更選擇了產業關聯效果大，技術密集高，有廣大市場的紡織、石化、電子、鋼鐵及機械等五大工業，作為策略性的產業，以帶動整體工業的升級<sup>90</sup>。

#### (四)發展技術密集高科技工業政策

由於繼續實施凱因斯經濟政策的結果導致到了 1980 年代，臺灣產業受到高度成長衍生問題的影響，出現貿易出超，外匯存底增加，新臺幣升值，熱錢流入及貨幣供給增加的影響，造成股票飆漲、房地產價格劇升、工資上漲，致使生產成本上升，競爭力減退，投資環境漸趨惡劣。加上，環保抗爭、勞資爭議、治安惡化，致使投資減少及產業外移。臺灣面對產業升級的困境，政府積極推動「自由化、國際化、制度化」的科技導向策略，以發展臺灣的高科技工業。

其實政府早在 1977 年就成立園區執行小組，1980 年正式成立科學園區管理局。工業園區的開發，為台灣高科技創業投資與結合國內外人才，奠定了台灣發展高科技工業的基礎<sup>91</sup>。相關的科技方案包括「科學技術發展方案」、「加強培育及延攬高級科技人才方案」等重要發展技術密集產業的政策，尤其是 1985 年政府訂定「國家科技發展十年計劃(1986-1995)」，1994 年再通過「十大新興工業發展策略及措施」，並依「科學技術基本法」訂定國家科學發展計畫，提升台灣成為「技術立國」的工業國家。同時，政府為解決國內投資意願低落的問題，政府推動「振興經濟方案---促進民間投資行動計劃」，加速產業升級及發展台灣地區成為亞太營運中心<sup>92</sup>。

亞太營運中心的目標希望進一步提昇台灣經濟自由化、國際化的程度，促使國內外人員、貨品、資金及資訊能夠便捷地流通，藉以充分發揮台灣在亞太地區及兩岸之間的經濟戰略地位，吸引跨國企業並鼓勵本地企業以台灣作為投資基地及經營東亞市場，以突顯台灣在這一地區經濟整合中所扮演的關鍵角色，並同時擔負先進國家與開發中經濟承先啟後「中繼者」的國際責任<sup>93</sup>。因此，到了 1988 年臺灣產業結構有了很大轉變，服務業的 49.3% 生產值首度超過工業的 45.7%。到了 2000 年，臺灣工業與服務業產值占國內生產毛額之比重是 32.37% 比 65.57%，農業更減至 2.06%，而服務業項目中，批發、零售及餐飲業占 19.16%，

---

<sup>89</sup> 趙既昌，《財經生涯五十年》，(台北：商周文化公司，1994 年)，頁 136-137。

<sup>90</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 187-188。

<sup>91</sup> 李國鼎，《台灣的工業化》，(台北：資訊與電腦雜誌社，1999b 年)，頁 143-145。

<sup>92</sup> 江丙坤，《台灣經濟發展的省思與願景》，(台北：聯經，2004 年)，頁 291-304。

<sup>93</sup> 經建會，《發展台灣成為亞太營運中心計畫》，(台北：經建會，1995 年)，頁 1-5。

運輸業占 6.74%，金融保險及不動產業占 20.5%，其他服務業占 19.17%<sup>94</sup>。

檢視國府從 1945 年至 2000 年實施的凱因斯式經濟策，在這其間曾經有過三次的調整凱因斯經濟政策為古典經濟自由化經濟政策的關鍵，分別是第一次在 1950 年代尹仲容時期<sup>95</sup>，但隨著尹仲容 1963 年的過世，經濟自由化的步伐就停了下來；第二次是 1980 年代中期的經濟自由化、國際化、制度化的「經濟三化」時期<sup>96</sup>；第三次是 1995 年被稱為跨世紀工程的「亞太營運中心」的自由化經濟政策，但隨著 2000 年的政黨輪替，亞太營運中心的重商主義政策中挫，加上兩岸三通的好事多磨，古典經濟理論的貿易自由化政策在台灣的實踐值得觀察。

### 伍、近代台灣產業發展的政府及警察角色變遷

與古典自由經濟理論比較來說，相對地荷治時期的重商主義、明鄭與清治時期重農主義、日治時期殖民主義，和國治時期凱因斯主義的經濟理論，基本上都是偏重於強調政府在產業發展中的功能角色<sup>97</sup>。歐特(J. E. Alt)和克利斯妥(K.A.Chrystral)指出，政府在經濟社會中基本上有三種角色<sup>98</sup>：第一，汲取性(exploitative)，是主張對民間社會採取主動干預態度，是以政府本身或其在民間社會的關係人利益的極大化為目標，政府也為自己分配價值，從社會中汲取資源以維持機關內各部門的生存。第二，保護性(protective)，是政府基於一個領域內唯一能合法擁有武力的組織，除保護國家安全，尚須制定法律等，來保護國內產業的運作秩序，並對抗外來的威脅，更是傳統國家警察的角色。第三，生產性(productive)，政府不只是提供交通、資訊等公共設施以輔助市場機能，還積極涉入生產性事業，以創造社會利潤，政府不僅是一個消費者，有時也是一個生產者<sup>99</sup>。

---

<sup>94</sup> 陳添壽，〈資本主義與台灣產業發展之研究〉，原發表於佛光大學經濟學系與大陸研究中心出版的《華人經濟研究》，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007 年 9 月)，頁 180。

<sup>95</sup> 李國鼎，《經驗與信仰》，(台北：天下，1991 年 6 月)，頁 50。

<sup>96</sup> 陳添壽，〈台灣產業發展中的政府角色分析(1945-1995)〉，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007 年 9 月)，頁 316-318。

<sup>97</sup> 參閱陳添壽，〈我國政經體制與產業發展之研究——兼論國家發展策略〉，《商學學報》第 8 期，(台北：國立空大商學系，2000 年 6 月)，頁 175-200；陳添壽，〈戰前台灣企業發展與政治經濟學之研究〉，《商學學報》第 9 期，(台北：國立空大商學系，2001 年 6 月)，頁 109-144。

<sup>98</sup> Alt, James E. and K. Alec Chrystral, *Political Economics* (California: California University Press, 1983), pp.28-29.

<sup>99</sup> 陳添壽，〈台灣產業發展中的政府角色分析(1945-1995)〉，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007 年 9 月)，頁 205-207。

然而，警察業務的主要範圍包括：國家安全的保衛、犯罪的預防、犯罪的壓制、公共安寧秩序的維護、交通管制與交通事故的處理、善良風俗的維持、災害的防止與搶救、戶口查察、為民服務，及諸般行政的協助與其他行政執行事項等十項<sup>100</sup>；或分為：行政、刑事、督察、戶口、保防、民防、保安、訓練等<sup>101</sup>。基於警察是執行政府的法令，政府對社會經濟的汲取性、保護性及生產性的角色，是警察業務基本上應具備維護政權的汲取性、犯罪打擊的保護性及公共服務的生產性功能。至於，本文對於警察「角色」一詞的定義與處理則採取與「業務」、「型態」、「功能」相互使用<sup>102</sup>。

因此，從警察業務項目的變動或調整，本文廣義地將政府及警察角色合一定位為：第一是戰時軍人與國家安全的「維護政權」角色；第二是秩序維持與打擊犯罪的「執行法律」角色；第三是傳輸福利與追求效率的「公共服務」角色<sup>103</sup>。然而，這三種角色也同時接納任何政府(警察)都混合存在於不同的政策或措施中，與其將之分為三種不同角色的政府，不如將這三種角色視為同一政府(警察)政策措施的三種性質更能合乎實情，只是有時候比較偏重其中任一角色的強弱程度不同而已<sup>104</sup>。

所以，以下將分為三部份加以分析，第一部份是日治時期以前台灣產業發展的政府角色；第二部份是日治時期台灣產業發展的警察角色。第三部份是國府時期台灣產業發展的警察角色。

## 一、日治時期以前台灣產業發展的政府角色分析

大體上，原住民時期村社(落)共同體的「有序的無政府狀態」，是有關部社體系可以從衝突中產生秩序的趨向。正如諾斯(Douglass C. North)指出，人類學家所作關於原始社會的大量文獻清楚地指出部落社會中沒有國家和正式法規，密集的社會網絡導致非正式結構高度穩定地發展出來<sup>105</sup>。村社共同體的形成，乃是包含單獨家族的四至五組的一大血緣共同體，是家庭的一種延伸結果。各族都有族

---

<sup>100</sup> 梅可望，《警察學原理》，(台北：警大，2000年9月)，頁287。

<sup>101</sup> 楊永年，〈警察行爲〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁203-216。

<sup>102</sup> 章光明，〈從政治改革論我國警察業務功能之演變〉，《中央警察大學學報》，(桃園：中央警大，1999年5月)，頁1-34。

<sup>103</sup> 李湧清，〈論當代民主社會中警察的角色與功能〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁79-93。

<sup>104</sup> 參閱蕭全政，《台灣地區的新重商主義》，(台北：國家政策研究資料中心，1989年4月)，頁19-20。

<sup>105</sup> D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

長與村社集會的設置；這家族通常在一家族長的支配下，由族長專制領導。然其真正掌控統治機器是村落集會。村社共同體以透過村社集會的討論決策模式，推動各項決議，議題內容包括村落的經濟、行政、祭禮及仲裁等重要事項。由於擁有命令與制裁權，因而相對地制衡各族長權力的行使<sup>106</sup>。

原住民村社共同體的權力機制，到了 1624 年荷蘭人開始統治台灣以後的 1641 年就改以「地方會議」(Landdag)的名義舉行，集合各社族長或長老討論各社的重要情況，如長老任期、長老與教師的工作分工、村社之間關係的維繫、繳稅規章，以及和漢人的相處原則等等<sup>107</sup>。東印度公司並代表荷蘭政府賦予這些長老在自己社內的司法權，並授予鑲有東印度公司銀質徽章的藤杖，作為法律與權力地位的表徵。

而 1662 年當東印度公司結束台灣統治時，在台灣原住民的村社數共有 315 個、家戶數 15,000 個、人口數則是 68,000 人，而當時的漢人數約為 30,000 人<sup>108</sup>。所以，當時荷蘭東印度公司的「公司政府」為便於統治由中國招來的農民，特依循中國社會傳統的「結首制」管理模式，合數十個人為一結，選一人為首，名「小結首」；數十「小結首」選一人，名「大結首」<sup>109</sup>。

所謂「大、小結首制」可以追溯自 11 世紀宋帝國的保甲法和 14 世紀明帝國的縉紳階級制的演變而成。保甲法是以十家為保，五保為一大保，十大保為一都保。保、大保及都保皆有長，選主戶有幹力及眾所信服者充之。家有二丁，選一人充保丁，授以弓弩，教以戰陣。遇戰出征，承平歸田，此為寓兵於農之政策<sup>110</sup>。明帝國縉紳階級制的形成，始於太祖「以大戶為糧食，掌其鄉之賦稅，多或至十餘萬石，運糧至京，得朝見天子，洪武中或以人才授官」。所以，「大戶」的社會地位，自高出平民一等，成為縉紳階級。太祖不但令大戶為糧長，同時「令天下州縣，選年高有德，眾所信服者，使勸民為善，鄉閭爭訟，亦使理斷」<sup>111</sup>。

因此，「結首制」不僅是擁有軍事領導權，而且授予行政(含司法、警察等)權。這是東印度公司「亦商亦政」的政府(含警察)角色，其與授予「大結首」、「小結首」與佃農之間權力層及的關係，並掌握人口數，用以征收「人頭稅」，「公司政府」汲取當時台灣漢人和原住民的經濟利益<sup>112</sup>。

---

<sup>106</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 11-12。

<sup>107</sup> 翁佳音，〈原鄉：世變下的台灣早期原住民〉，石守謙主編，《福爾摩沙——十七世紀的台灣、荷蘭與東亞》，(台北：故宮，2003 年 1 月)，頁 118。

<sup>108</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 13。

<sup>109</sup> James W. Davidson, *The Island of Formosa: History, People Resources, and Commerce Prospects* (N. Y.: Paragon Book Gallery, 1903).

<sup>110</sup> 中國文化學院編，《中國通史(上)》，(台北：華岡，1976 年 9 月)，頁 304。

<sup>111</sup> 中國文化學院編，《中國通史(下)》，(台北：華岡，1976 年 9 月)，頁 611。

<sup>112</sup> 陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 42-45。

韋伯(Max Weber)指出，17世紀英國重商主義者曾將荷蘭資本優於英國資本的現象歸結為，在荷蘭新獲得的資本並非一概地用於土地投資。同時，由於這不僅僅是個購買土地的問題，所以荷蘭也不會設法使自己轉變為封建生活習慣的一部分，以致於失去進行資本主義投資的可能性<sup>113</sup>。將韋伯所指出的這段話驗證荷蘭東印度公司，才有1662年鄭成功軍團據有台灣，並以「受封政府」體制統治台灣。「受封政府」為發展台灣農業，除了承認先來漢人和已開化原住民對於土地既得權益，以安撫居民之外，乃行屯田開墾。「受封政府」將臺灣土地視為其私有人家產，就如同采邑是封臣的私有財產；君主和封臣對司法權的延伸，及軍隊所征服來的土地，都視為有利可圖的冒險事業<sup>114</sup>。因此鄭氏軍團統治台灣的受封專制體制，是典型「亦兵亦警」和「亦法亦警」的政府角色。

1683年清帝國以「皇權政府」體制統治台灣，對於當時移民台灣所實施的「墾首制」，其大戶挾資本和勢力，得到官方的協助與保護，割據一方，形同小諸侯，也都賦予墾戶治安(警察權)之義務。墾首對其墾佃不但有收租權，而且更具備替官府執行監督之權。同時，他們也是官府徵稅的汲取對象，無形中靠著官威而維持其權勢<sup>115</sup>。

這樣墾首制的開墾組織儼然已經是一種社會制度，墾戶與佃戶的關係有一部分已超出純粹土地租佃的經濟關係，而具有行政和司法的主從關係。例如1830年所合資組成的墾戶「金廣福」，金乃代表官方給多保護資助之意；廣指廣東，代表粵人；福即福建，代表閩人。取此公號乃意味著三位一體，協力開墾之意。如此，墾地雖屬民業，但不僅帶有開疆責任，而且墾區內的警察事務，隘防汛防等原屬地方政府執行之事權，也一併委任墾首團體，隸屬淡水同知(相當於當今的台北縣長)之監督<sup>116</sup>。

另外，特別實施的保甲制度，其概念雖然可以認為是一項源於民間地方性的組織，但經過宋朝王安石的提倡而推廣成國家的官僚統治組織，再運用到鄉村地區時，變成為一個非常機械化的官僚統治系統。陳其南指出，保甲制度在乾隆以前之台灣鄉村地區，只是有名無實的一項官僚統治組織，清政府對於鄉村戶口組成都未能充分把握，更遑論其政治控制了。

但滿清政府越要掌握漢人社會的控制權，就越需要依賴保甲制度，1874年在沈葆楨籌議下，當時台灣府治乃重新編制保甲，成為一種官民混合的警察制度，在府城內設保甲局，城外設保甲分局，其委員均由雜職吏役後補者充任，其任期本來不定，但分局委員以四個月為期，互相交替。台灣建省後，劉銘傳決定先行編審保甲，為清理田賦做準備，並設保甲總局於台北城內，以維持此一制度

---

<sup>113</sup> Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (N.Y.: Free Press, 1958).

<sup>114</sup> Frederic C. Lane, *Force and Enterprise in the Creation of Oceanic Commerce in Venice History* (Baltimore, Maryland: John Hopkins Press, 1966).

<sup>115</sup> 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997年10月)，頁47-52。

<sup>116</sup> 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997年10月)，頁53。

<sup>117</sup>。換句話說，保甲制度是在強調其對鄉村社會的分化效果，使保甲之頭人成為政府執行治安的工具，而非為地方利益的代表，所以自然要將此項機械化的制度加之於原來固有的社會組織上，形成雙軌制。

根據梅可望指出，我國古代為維持安寧秩序撲滅犯罪所設的職官，歷代各不相同，既無全國性之組織，又無完整的法制可循。大都以京城為主要工作城區。考其原因，在於當時社會環境簡單，人民受禮教束縛，交通又很困難，犯罪事實較少，國家法令極易推行<sup>118</sup>。何況屬封建專制時代，人民權利根本談不上，自然更無所謂保障人權或為民服務等業務，何況清朝末年以前，地方行政首長，行政、司法、警察等權力，集於一身。行政首長即警察首長，行政體系即警察體系，並無明確的劃分。所有治安方面的職官，不過於必要時發生鎮壓的力量而已！這種情形，自然不能與現代警察相提並論<sup>119</sup>。

換言之，傳統的治安體系行政、司法不分，負責治安的人員鮮有專職，以今日眼光觀之，「亦法亦警」、「亦兵亦警」的情形普遍存在<sup>120</sup>。誠如紀登斯(A. Giddens)指出，在傳統國家中，政治中心對暴力手段相對不穩固的掌握，意味著幾乎沒有可能實行現代意義上的「警察制度」，意味著隱含針對中心的武力挑戰，意味著強盜、劫匪、海盜以及城鄉地區形形色色幫派的廣泛存在<sup>121</sup>。

而近(現)代警察傳入中國，約在同治年間(1862-1874)，略與日本同時。不過，亦僅限於上海外人所住的租借地區而已，尙未能受到執政當局的重視。直到庚子事變(1900)以後，清廷方於清光緒二十七年(1901)下令裁汰綠營，改隸巡警營。1905年9月正式創設巡警部。次年，改巡警部為民政部，令於其下設立警政司，主管全國警察事宜。1907年，改革地方官制，又於各省增設巡警道，負責全省的警政。警察制度至此始在我國確立<sup>122</sup>。雖然，台灣已在1895年割讓給日本，但是完整的現代警察制度已逐漸建立與發展。換言之，日治以前政府和警察的角色，以維護政權的汲取性為主，執行法律的保護性次之，公共服務的生產性居後。

## 二、日治時期台灣產業發展的警察角色分析

托佛勒夫婦(Alvin Toffler & Heidi Toffler)指出，當工業革命方興未艾，需要

---

<sup>117</sup> 伊能嘉矩，《台灣文化志(上)》，轉引自陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997年10月)，頁33。

<sup>118</sup> 梅可望，《警察學原理》，(台北：警大，2000年9月)，頁62。

<sup>119</sup> 梅可望，《警察學原理》，(台北：警大，2000年9月)，頁62。

<sup>120</sup> 曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第26卷1期，現收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001年5月)，頁47。

<sup>121</sup> Anthony Giddens, 胡宗澤等譯，《民族-國家與暴力》，(台北：左岸，2002年3月)，頁200。

<sup>122</sup> 梅可望，《警察學原理》，(台北：警大，2000年9月)，頁62。

各種後農業時代的新機構，如百貨公司、警察、中央銀行、智庫等<sup>123</sup>。所以，日本在明治維新後，積極模仿歐陸警察的建制方式，即日漸德國普魯士化。後因社會日趨混亂，政府並日漸走向軍國主義，乃更加強警察權限。當時警察權限雖不及德國之廣，不能管理福利行政的部份，但對一般行政諸如建築、衛生、商業、財稅等經常作出干預取締的處分，因此也有所謂消防警察、經濟警察、特高(思想)警察、勞動警察、衛生警察、建築警察、水上警察等名稱<sup>124</sup>。

所以，1895年日本開始在台灣實施帝國主義「殖民體制」的警察業務，警察的力量可說無所不能，尚不論其過程是否具爭議，然而其維護治安與促進產業開發卻是事實<sup>125</sup>。換言之，這種警察兼民政的特殊制度，是殖民政府統治台灣的特例。以下將分為日治初期、中期和末期台灣產業發展的警察角色加以分析。

#### (一)、日治初期產業發展的「警察三段式」角色分析

由於日治初期殖民政府強調「工業日本、農業台灣」，發展台灣農業的目的，主要是在提供日本工業化後所短缺的糧食，以節省日本外匯的支出，凸顯殖民政策對台灣資源的汲取性。除了土地及林野等資源調查之外，1905年10月殖民政府又全面展開人口調查，之後並每隔五年調查一次，充分掌握勞動力的動態調查資料，更把戶口制度與警察行政結合，以維護其政權。

1895年6月開始實施的三段式警備制，配置的軍、憲、警三個單位除了行使警察權，甚至司法處分權。由於警察與軍、憲在執行工作時，常會發生職權上的衝突，殖民政府為了調和軍、憲、警之間的關係，而把台灣各區域分為三級，建立三段式警備制度。所謂三段式警備制就是把台灣各地分為三級，將未曾確立治安的地方為一級區，派駐憲兵及警備，以警備隊長兼任地方行政官；山岳及平原緩衝區為第二級，憲警聯合共同負責治安行政；台北、台南等社會治安已經確立的為三級區，由警察擔當治安責任<sup>126</sup>。

同時，為了順利推動殖民化經濟，還特別將大島久滿次由警察系統升任為民政長官，這項特殊人事的安排主要突顯警察功能的重要性<sup>127</sup>。此外，殖民政府還參考清治時期的保甲制，作為警察體系的輔助單位，其性質有如「自治警察」協助國家安全的維護政權。

#### (二)、日治中期產業發展的「高等警察」角色分析

---

<sup>123</sup> Alvin Toffler & Heidi Toffler, 張美惠譯,《財富革命》,(台北:時報文化,2007年1月),頁262。

<sup>124</sup> 鄭善印,〈警察與法律〉,《警學叢刊》第30卷第6期,(桃園:中央警大,2000年5月),頁141-176。

<sup>125</sup> 陳添壽,〈台灣殖民化經濟與警察角色變遷之探討〉,「第一屆通識教育與警察學術研討會」,(桃園:中央警大通識教育中心,2004年5月25日),頁63-76。

<sup>126</sup> 許極燉,《台灣近代發展史》,(台北:人間,2000年),頁204-208。

<sup>127</sup> 黃昭堂著,黃英哲譯,《台灣總督府》,(台北:前衛,2002年5月),頁102-103。



1920 年殖民政府總督由武官總督改爲文官總督擔任以後，將郡守底下分設警察與庶務兩課，使一般行政事務從警察業務中獨立出來，郡守等地方長官對警察雖有指揮權，但警察在「助長業務」的名義下，仍參與多數的地方行政<sup>128</sup>。到了 1925 年以後，殖民政府面對台灣農民抗議米業與糖業之間利益的不平衡政策，以及日漸升高的政治性民族運動，於是援引日本國內「特高警察」制度，成立「台灣高等警察」，加強對台灣人的思想控制<sup>129</sup>。特別是日本與台灣來往的船隻都分派警察官，以防範帶有政治、文化思想的交流活動，和查緝人犯的潛伏或偷渡；亦在往來台灣與中國之間的船隻分派警察官，更在大陸口岸長駐警察官，加強監視中國與台灣之間的來往，達到鎮壓無產運動與民族主義份子活動的目的<sup>130</sup>。

高等警察的爲了維護政權和嚴厲執行法律角色，凸顯在對台灣政經社文活動的高壓手段，導致台灣議會設置運動每年向日本帝國議會提出設置台灣議會的民主化運動未能獲得具體結果。因此，1923 年「台灣議會期成同盟會」在台灣的成立，和 1930 年的「霧社事件」，都是因爲嚴重觸犯了「治安警察法」而遭到強烈阻止與逮捕行動。也由於高等警察執行殖民政府嚴格箝制台灣人言論和出版的自由，必須直接面對逐漸形成的「台灣意識」，而採取全面逮捕涉嫌「台灣獨立」的思想犯。殖民政權統治下的台灣人不但沒有參政權利，而司法體系又從屬於行政權，高等警察遂行了對台灣人的有效控制<sup>131</sup>。

### (三)、日治末期產業發展的「經濟警察」角色分析

1930 年代以後，日本進行的太平洋戰爭而將台灣的產業政策調整爲「工業台灣、農業南洋」，戰時台灣遂成爲向大陸華南及東南亞推進的基地，殖民政府的統制經濟大量汲取台灣資源，以利於支援日軍後勤補給的軍事行動。因此，經濟警察的組織，始於 1938 年 9 月 20 日初設在總督府警察局警務課之下的增設經濟保安股，辦理經濟警察有關事務。成立目的係以遂行國家戰時經濟國策，執行經濟統制法令，安定戰時國民生活。當時經濟警察的統制範圍包括：價格管制與取締，物資管制與取締，勞務調查與管制，總動員物資運輸管制，企業許可與管制，貿易管制，電力調整與管制，資金調節與匯兌等金融管制，暴利行爲取締，奢侈品販賣與使用管制，以及生活必需品管制等多項經濟分配的統制措施<sup>132</sup>。

隨著日本「國家總動員法」的實施，和戰事的擴大化與長期化，經濟警察爲配合加強統制經濟，開始在各州、廳增加設置警察課，並將經濟警察的工作調整

---

<sup>128</sup> 台灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革志(一)》，(台北：南天，1995 年 7 月)，頁 686-697。

<sup>129</sup> 許介麟，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻會，1995 年 6 月)，頁 261。

<sup>130</sup> 鹽見俊二，〈警察與經濟〉，錄自周憲文，《台灣經濟史》，(台北：開明，1980 年 5 月)，頁 950。

<sup>131</sup> 陳添壽，〈台灣殖民化經濟與警察角色變遷之探討〉，「第一屆通識教育與警察學術研討會」，(桃園：中央警大通識教育中心，2004 年 5 月 25 日)，頁 63-76。

<sup>132</sup> 山本壽賀子，《台灣統治概要》，(台北：台灣總督府，1945 年)，頁 163。

為專辦重點取締工作，而其他部分的工作則交由受過經濟警察課程訓練的一般警察人員來分擔執行，共同維持台灣經濟的安定，希望殖民警察也能達成公共服務角色的目標。許介麟指出，日本統治台灣五十一年，建立了殖民經濟的發展基礎與以警察為重心的統治體系，為戰後國民政府的統治台灣提供豐富的經驗與借鏡，所以台灣才能成為 1949 年國民政府政權偏安的據點，展開戰後以「安定」為主的統治政策<sup>133</sup>。

換言之，戰時所有警力投入了經濟資源分配工作。從「殖民現代性」觀點，這樣的產業政策凸顯了殖民政府和警察的生產性角色。從殖民期後的成功經驗，更也反映了殖民者留下的遺產：日本政府規劃的經濟合理性，使舊殖民地「很快地追隨日本人的現代化進程，進入成功的現代化工作。」<sup>134</sup>沒有日本，韓國和台灣也會成功，然而日本最大的成就便是將這兩個國家從農業轉向了工業，但是日本人也在政治和社會上大肆地壓制當地人<sup>135</sup>。

## 二、國府時期台灣產業發展的警察角色分析

根據 1943 年 12 月 1 日的開羅會議宣言，明白宣告台灣、澎湖於戰後歸還中華民國，於是在 1945 年 3 月由台灣調查委員會報核通過的「台灣接管計劃綱要」指出，以台灣為省，接管時正式成立省政府，接管後之省政府，應由中央政府以委託行使之方式，賦予較大之權力<sup>136</sup>。詎料 1945 年 8 月陳儀依據取代「台灣接管計劃綱要」的「台灣省行政長官公署組織大綱」被任命為台灣省行政長官，所持理由指出，台灣收復以後，自應稱台灣省，以與其他各省一律，惟際茲收復之初，政治與軍事相輔而行，又兼台灣警備總司令，故必須有一權力較大之臨時機構，俾得統一事權妥為運用，將來接收竣事，秩序平復，自應按照常軌，依省制改組<sup>137</sup>。以下將分為戒嚴時期和解嚴後的兩個階段來分析警察角色。

### (一)、戒嚴時期台灣產業發展的「軍管警察」角色分析

1945 年 10 月 2 日台灣省行政長官公署及警備司令部前進指揮所成立，10 月 25 日中國戰區台灣區受降典禮在台北中山堂舉行，日軍被解除武裝，警察權力也跟著瓦解，維持秩序的責任與權力移交到國民政府的警察身上；政府旋即於 27 日成立台灣省警察訓練所<sup>138</sup>。1946 年 3 月「中央警官學校組織條例」，由國民

<sup>133</sup> 許介麟，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻會，1995 年 6 月)，頁 290。

<sup>134</sup> David S. Landes 著，汪仲譯，《新國富論》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 403。

<sup>135</sup> David S. Landes 著，汪仲譯，《新國富論》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 403-404。

<sup>136</sup> 〈台灣接管計劃綱要〉，張瑞成編，《光復台灣之籌劃與受降接收》，(台北：中國國民黨黨史委員會，1990 年 6 月)，頁 109-111。

<sup>137</sup> 〈台灣省行政長官公署組織大綱〉，張瑞成編，《光復台灣之籌劃與受降接收》，(台北：中國國民黨黨史委員會，1990 年 6 月)，頁 157。

<sup>138</sup> 1948 年 4 月 1 日改為台灣省警察學校，1986 年 7 月起改制台灣警察學校，隸屬警政署，1988

政府修正公佈實施，並在台灣設有中央警官學校台灣警官訓練班<sup>139</sup>。隨著 1947 年 2 月 28 日發生「二二八」事件，集軍、警、政大權於一身的陳儀去職，4 月台灣行政長官公署撤銷，改組為省政府<sup>140</sup>。檢視行政長官公署與日治總督府在警察職權上最大的不同，是將過去警察參與的戶政與衛生工作改屬民政處，警察專管治安，普通行政則由一般公務員負責，並將日治時期的保甲制度改為村里制度，以作為統治的輔助<sup>141</sup>。

然而，隨著國共內戰的白熱化，而 1949 年 4 月 6 日在台灣的大學校園裡所發生「四六事件」的鎮壓行動，更突顯國共鬥爭的表面化，並從大陸地區擴及到台灣<sup>142</sup>。國民政府為求國家安全與經濟穩定，不得不在 1949 年 5 月 1 日自零時起，實施全省戶口總檢查，接著 5 月 20 日台灣全省宣告戒嚴。同時，為因應中共一再高喊「武力解放台灣」，政府遂於 9 月 1 日成立台灣省保安司令部並規定：加強入境台灣的檢查，嚴格取締縱火的破壞社會秩序行為，舉發與肅清中共間諜，禁止與中共地區的電信往來等四項緊急措施<sup>143</sup>。

1949 年 9 月政府通過「經濟作戰委員會組織規程」與成立台灣防衛司令部、1949 年 10 月頒訂「取締擾亂金融平抑金鈔波動具體辦法」十項，及「船舶總隊編組辦法」，任何船舶軍需呈報候編，以加強水上管理，確保海防安全。同時，為確保山地治安，依據「戒嚴時期台灣省區山地管理辦法」，管制一般平地居民入山，以預防中共建立游擊基地為主要目標<sup>144</sup>。

1950 年 3 月 1 日中國國民黨總裁蔣介石在台灣復行總統職務，除賦予總統緊急處分權、戒嚴令外，更為因應總統於 1960 年任期即將屆滿而不能連任的壓力，在國民大會第三次會議，以增訂「臨時條款」的方式，使任期不受連任次

---

年 4 月完成立法程序，正式改制為台灣警察專科學校。參閱《六十年來的中國警察》，(桃園：中央警官學校，1971 年 11 月)，頁 479-523。

<sup>139</sup> 1950 年起停辦，嗣因內政部鑒於國際情勢好轉，為提早準備反攻大陸後亟需之大量警官，而台灣警官訓練班依行政組織的規定只能調訓本省警官，無法配合將來的需要，遂核准中央警官學校於 1954 年 10 月 16 日在台復校，1960 年 11 月公佈「警察教育條例」，確立中央警官學校為大專學校。參閱《六十年來的中國警察》，(桃園：中央警官學校，1971 年 11 月)，頁 479-523。

<sup>140</sup> 參閱陳三井，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻會，1995 年 6 月)，頁 375。

<sup>141</sup> 參閱台灣行政長官公署民政處編，《台灣民政(第一輯)》，(台北：台灣行政長官公署民政處，1946 年)，頁 108-114。

<sup>142</sup> 戴國輝，《台灣總體相》，(台北：遠流，1992 年 3 月)，頁 122-123。

<sup>143</sup> 陳添壽，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》，第 33 卷第 2 期，(桃園：中央警大，2002 年 9 月)，頁 31-54。

<sup>144</sup> 戴國輝，《台灣總體相》，(台北：遠流，1992 年 3 月)，頁 21。

數的限制，賦予戒嚴時期總統更廣泛的權力<sup>145</sup>。1958年8月23日金門發生激烈砲戰，因此，1950年代國民政府在台灣延續戰時體制的復員工作，大量從民間汲取資源，以支應國防安全支出，以致對其他支出產生排擠作用；並以「防衛捐」的課稅方式，籌措國防經費，充分地需要倚賴警察配合政府扮演戰時軍人，來協助維護政權與國家安全的角色。

至1960年代，國共軍事戰爭的緊張氣氛趨緩，但國內政治情勢則在政府上為求政權的鞏固，警察配合政府政策藉以壓制國內要求民主化與自由化的呼聲。國民政府仍在美國盟友的軍援與經援下，採取計畫性自由經濟政策。透過以獎勵或補助的方式來發展勞力密集產業，政府積極為當時的進口替代及出口擴張策略所採取的各項措施，顯見政府除了在保護國內產業之外，其總體目標仍在於維護國家安全與延續維護政權於不墜。所以，這時期的台灣警察權限有如日治時期的警察一般<sup>146</sup>。

1975年4月蔣經國繼任總統，台灣正面臨因為國際糧價、油價暴漲，企業生產成本巨幅上升，降低出口競爭力；加上退出聯合國在外交挫敗所引發的國民政府正統性危機，致使民間投資意願低落，甚至大量資金外流。危急的情勢使政府更深切體認政經自主性的必要性。因此，國民政府特別繼續強調在追求經濟發展的重要性之外，對於調整威權體制的迫切性亦刻不容緩，加上1979年12月國內發生「高雄事件」，政府遂將國家總體目標由原以發展經濟力調整為以發展政治力為主軸，對相關的法令措施出現了鬆綁的現象。諸如1985年先後通過修正「警械使用條例」、「槍砲彈藥刀械管制條例」和「動員戡亂時期檢肅流氓條例」等相關法規，凸顯政府在維護治安及保障人權方面皆具有積極的意義<sup>147</sup>。警察角色隨著威權體制的由硬式調整為軟式政經體制，而逐漸偏重於執行法律的角色<sup>148</sup>。

然而，在1980年當大法官會議解釋「違警罰法」違憲以前，警察仍屬擁有極大權限的機關，其不僅擁有法規制定權，如頒布一些職權命令，且依據違警罰法，掌理警察司法裁判權。而其警察行政權之範圍，仍擁有一些衛生、消防、工商、安全以及風俗等警察之事務，此種警察權，包括行政、立法以及司法裁判權等，非常類似警察國家之警察權<sup>149</sup>。換言之，在政府實施的戒嚴體制下警察仍然

---

<sup>145</sup> 陳添壽，《台灣政經發展策略》，(台北：黎明，1986年3月)，頁25。

<sup>146</sup> 鄭善印，〈警察與法律〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁141-176。

<sup>147</sup> 刑事警察局，〈簡介「動員戡亂時期檢肅流氓條例」〉，《警光》第349期，(台北：刑事警察局，1985年8月)，頁6-7。

<sup>148</sup> 陳添壽，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》，第33卷第2期，(桃園：中央警大，2002年9月)，頁31-54。

<sup>149</sup> 蔡震榮、黃翠紋，〈現代警察概念與職能之發展趨勢〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：

是依法扮演「軍管」的角色。

## (二)、解嚴後台灣產業發展的「警管警察」角色分析

檢視上述警察在政府未宣佈解嚴的威權體制過程中，其執行法律角色仍然還存在諸多爭議。例如上述所提到最明顯的「違警罰法」例子，也一直要到 1991 年 7 月 1 日才廢止，正式改由「社會秩序維護法」取代，凸顯「違警罰法」在 1980 年代前後階段，當警察面對層出不窮的政治議題和社會抗爭運動的處理困難度和複雜性，卻也相對突顯政府欲以法治展現其由維護政權為主轉型為偏重執行法律為主的角色。

1987 年 7 月 1 日國民政府公佈「動員戡亂時期國家安全法」，15 日宣布台灣地區解除戒嚴。1988 年 1 月李登輝繼任總統，為因應國家整體情勢變化，在繼 1987 年立法院通過「集會遊行法」之後，陸續完成「資深中央民代自願退職條例」、「選罷法修正案」、「人團法修正案」，並於 1991 年 5 月 1 日正式終止「動員戡亂時期」，廢除「懲治叛亂條例」；接著 1992 年通過「刑法第一百條修正案」等攸關國內政治民主化的重要法案<sup>150</sup>。也才有自 1998 年以降，行政救濟制度改革、行政執行法修正、行政程序法、行政罰法制定，我國行政法制經歷脫胎換骨大變動，朝向落實正當程序原則、周延保障人民權益、促進民眾參與之民主法治精神邁進，直接衝擊著警察機關傳統執法思維與法治的內容<sup>151</sup>。2007 年 7 月長期以來被質疑有侵害人權之嫌的「戶口查察」工作亦走進歷史<sup>152</sup>。

根據章光明對我國警察功能與包括人口、國民平均所得、高等教育人數、人民團體數、政治競爭率、警察領導專業程度的各政治發展變項間之相關係數研究指出，警察的執法功能與各國政治發展變項成高度正相關；而秩序維護功能與各變項則呈負相關。數字顯示我國半世紀以來，教育、經濟與社會力三者不斷成長，其中民國七十六(1987)年解嚴以後成長的幅度尤為明顯，說明這三股力量提供了政治改革的基石，而政治改革的成就卻再度造就三者，使其不斷攀升發展。在此同時，也影響警察功能由秩序維護導向執法<sup>153</sup>。

至於警察的服務功能，則仍處於萌芽的階段。情治體系對警察機關的干預，是警察服務功能未能及早出現的重要原因之一。而該體系之所以存在，主要目的為戒嚴時期防止中共之滲透。根據戒嚴法，戒嚴地區最高司令官的軍事指揮權及

---

中央警大，2000 年 5 月)，頁 33-57。

<sup>150</sup> 陳添壽，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》第 33 卷第 2 期，(桃園：中央警大，2002 年 9 月)，頁 31-54。

<sup>151</sup> 洪文玲，〈「警察法規」課程學習指引〉，《空大學訊》第 386 期，(台北：國立空大，2007 年 10 月 16 日)，頁 41-42。

<sup>152</sup> 參閱(台北：中國時報，2007 年 10 月 11 日，A1 版)。

<sup>153</sup> 章光明，〈警察與政治〉，《警學叢刊》第 30 卷第 6 期，(桃園：中央警大，2000 年 5 月)，頁 177-202。

於行政官，警察乃成了政權保衛的工具。直到解嚴以後，警備總部於 1992 年 7 月 31 日起裁撤，同年 8 月 1 日另成立海岸巡防司令部，2000 年 2 月「海巡法」立法通過，2 月 1 日成立「行政院海岸巡防署」，軍管、海巡分置，「軍管區司令部」於 2002 年 3 月 1 日正式修編為「國防部後備司令部」，正式確立軍警分立，化解戒嚴時期的軍民對立狀態，警察的政治色彩漸淡，功能得以改善<sup>154</sup>。紀登斯(Anthony Giddens)指出，軍事力量與警備力量之間傾向於具有相當明確的差異，前者是「對外的」，而後者則是「對內的」<sup>155</sup>。換言之，警察角色才得以從戒嚴時期的「軍管」調整為「警管」角色，警察首長不再由軍方人士派任。

所以，當政府面臨威權轉型與產業升級的雙重壓力時，不但要注意因資本累積而造成的所得分配漸趨不均，及大量社福支出增加。同時，為全民健保與對青少年、婦女、殘障、勞工，及原住民的保護性角色；政府也要以透過公平交易委員會的功能來維護市場機能，提供市場公平競爭的環境，及對消費者、環境生態的保護，警察也面臨配合政府執行傳輸福利與追求效率的公共服務<sup>156</sup>。

尤其，警察隨著政治民主化與經濟自由化，及以社會秩序維護法取代違警罰法。根據大法官釋字第 166 號解釋有關警察官署裁決之拘留、罰役，係關於人民身體自由所為之處罰，應改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之意旨，以及受第 251 號文解釋的影響，將自由剝奪之處罰回歸憲法；同時，在警察任務上，消防、水上、移民、外事、保安等也都朝向「除警察化」，不再隸屬制服警察之任務<sup>157</sup>。換言之，警察功能的逐漸轉型為公共服務為主角，也是政府朝向民主化、市場自由化，和重視基本人權的現代普世價值<sup>158</sup>。

## 陸、結 論

近代西洋經濟思潮的東來，台灣在 1620 年代也因西班牙和荷蘭的重商主義經濟而有機會與當時國際強權的經濟接軌。而自 1660 年代起至 1890 年代的約 230 年間，台灣在鄭成功家族政權和清國皇權體制的重農主義經濟政策之下，台灣未能與西方的產業革命同步發展工業。1895 年台灣淪為帝國主義殖民經濟的壓榨，直到二次大戰後，台灣在國民政府實施戒嚴體制但因國際冷戰的圍堵戰略，國民政府的產業發展政策密切與美國資本主義的自由市場結合在一起，終於將台灣由

---

<sup>154</sup> 同上註。

<sup>155</sup> Anthony Giddens, 胡宗澤等譯，《民族-國家與暴力》，(台北：左岸，2002 年 3 月)，頁 18。

<sup>156</sup> 陳添壽，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》第 33 卷第 2 期，(桃園：中央警大，2002 年 9 月)，頁 31-54。

<sup>157</sup> 蔡震榮、黃翠紋，〈現代警察概念與職能之發展趨勢〉，《警學叢刊》第 30 卷第 6 期，(桃園：中央警大，2000 年 5 月)，頁 33-57。

<sup>158</sup> 陳添壽，〈經濟倫理之意涵：兼論警察在自由市場的角色〉，《通識教育與警察學術研討會論文集》，(桃園：中央警大，2005 年 11 月 22 日)，頁 89-103。

農業經濟經工業經濟，而轉型服務業經濟，乃至於台灣現在正發展中的所謂「體驗經濟」<sup>159</sup>。

檢視這段台灣產業發展的歷程，不論荷蘭統治時期的「公司政府」體制、鄭治時期的「受封政府」體制、清治時期的「皇權政府」、日治時期的「殖民政府」體制和國民黨時期的「威權政府」體制，隨著台灣政經體制的轉型民主化，政府與產業發展的關係才逐漸走上古典經濟學所主張的市場經濟之路。整體上，充分凸顯早期政府對產業的汲取性角色，而保護性角色次之，生產性角色居後。而警察角色也隨著政府角色變遷，從早期的維護政權角色，轉而導向執行法律角色，而進入當前重視公共服務的角色。細審台灣發展的現代化過程，我國警察角色的變遷也驗證了和符合西方民主的資本主義國家發展，尤其是美國警政歷史的政治干預時期的維護政權、改革時期的執行法律，以及社區警政時期公共服務角色<sup>160</sup>。

最後，特別要指出的是由於影響產業發展的因素，牽涉到太多的面向，除了本文所提到的政府體制、產業政策、產業結構之外，歷史、文化、法律、人口、教育、科技等等，亦與經濟活動息息相關，而每一個國家又有每一個國家的經濟發展特色，實在很難提出綜觀性的發展理論。不過，回顧台灣產業發展在成長比較快速、成果比較具體的關鍵階段，都屬於集中在政府產業政策採取重商主義對外開放的轉折時刻，1650年代的荷蘭將台灣產業發展與國際接軌、1860年的清政府將台灣港口對外開放通商、1930年代日治政府以台灣為南進基地，以及1950年代國民政府將台灣產業以出口為導向的貿易發展策略<sup>161</sup>。這結論或許可以提供作為當前執政部門擬定產業政策或兩岸經貿關係的參考。

## 參考文獻(文長，從略)

---

<sup>159</sup> 體驗經濟就是未來學家托佛勒所主張生產者是消費者，消費者也是生產者的「產銷合一」觀念，強調「知識經濟」的創意價值。以家長為小孩子準備蛋糕為例，在農業經濟時代，母親用自家雞蛋，用集市的麵粉，從頭到尾親自生產；到了工業經濟時代，母親到店裡買回混合好的蛋糕原料自己烘烤；在服務經濟時代，母親一個電話，西點店登門送上訂製的蛋糕；及至體驗經濟時代，母親乾脆把生日活動包給一個富於創意的公司，請他們為子女舉辦一個終生不忘的 party。參閱陶在樸、王士峰，〈為什麼看好死亡服務業〉，(台北：中國時報，2007年10月23日，A15版)。

<sup>160</sup> 參閱 G. L. Kelling and M. H. Moore, *The Evolving Strategy of Policing* (Washington D. C. National Institute of Justice, 1988).

<sup>161</sup> 張忠謨對台灣現有處境也表示憂心。他認為，台灣只看國內的「內向」傾向壞處很多，例如爭取市場不易、被邊緣化等，台灣因為「內向」，因此沒有標竿，自己越來越落後，而且還不自知，就像清朝乾隆皇帝，他當時還跟英國說，中國不需要你們的東西，這就是「內向」。參閱(台北：中國時報，2007年10月13日，A2版)。

## 附錄：「經濟與生活」課程綱要

### 壹、教學目標

- 一、探討經濟與生活的關係。
- 二、介紹經濟理論在生活中的運用。
- 三、掌握經濟活動對警察的影響。

### 貳、課程內容

#### 一、課程介紹

經濟的發展確實改善人類的生活水準，但也給人類帶來許多問題。因此，爲了要了解經濟發展過程中，許多經濟學家努力研究所提出的經濟理論，或政府部門致力於發展經濟所制定的政策，乃至於對人類生活的影響，有必要經由本課程的安排，讓學生對此有所了解和體認，從而建立正確的人生觀和金錢觀。

#### 二、授課綱要

第一講 緒論

第二講 經濟問題的產生

第三講 近代經濟思潮及其分期

第四講 重商主義的經濟理論

第五講 重農學派的經濟理論

第六講 古典經濟學派

第七講 新古典經濟學派

第八講 凱因斯經濟學派

第九講 影片教學與討論

片名：制高點——世界經濟之戰(第一集)

(Commanding Heights: The Battle of World Economy I)

主要內容：凱因斯與海耶克的經濟理論爭辯

第十講 期中報告撰寫

第十一講 影片教學與討論

片名：制高點——世界經濟之戰(第二集)

(Commanding Heights: The Battle of World Economy II)

主要內容：政府與市場理論的爭辯

第十二講 後凱因斯學派

第十三講 歷屆諾貝爾經濟學獎得主的經濟理論及其生活介紹

第十四講 今(2007)年諾貝爾經濟學獎得主的經濟理論及其生活介紹

第十五講 影片教學與討論

片名：美麗境界——1994年諾貝爾經濟學獎得主 John Nash 的一生



(A Beautiful Mind)

主要內容：賽局理論、均衡理論

第十六講 影片教學與討論

片名：美麗境界(續)——1994 年諾貝爾經濟學獎得主 John Nash 的一生

(A Beautiful Mind)

第十七講 政府及警察在經濟發展中的角色探討

第十八講 期末考

### 參、參考書目

#### 一、主要參考書目

- 1.林鐘雄，《西洋經濟思想史》，(台北：三民，1999 年)。
- 2.施建生，《現代經濟思潮(增訂版)》，(台北：華泰，2000 年)。
- 3.Milton & Rose D. Friedman, 林添貴譯，《兩個幸運的人：經濟學獎得主傅利曼自傳》，(台北：先覺，1999 年)。
4. R. L. Heilbroner, 蔡仲章譯，《改變歷史的經濟學家》，(台北：志文，1984 年)。
- 5.Robert Skidelsky, 相藍欣等譯，《凱因斯傳》，(北京：三聯，2006 年)。
- 6.Alan Ebenstein, 姚中秋譯，《海耶克：二十世紀古典自由主義大師》，(台北：康德，2005 年)。

#### 二、延伸閱讀書目

1. Anthony Giddens, 胡宗澤等譯，《民族-國家與暴力》，(台北：左岸，2002 年)。
2. David S. Landes 著，汪仲譯，《新國富論》，(台北：時報，2001 年)。
- 3.Paul Kennedy, 張春柏等譯，《霸權興衰史：1500 至 2000 年的經濟變遷與軍事衝突》，(台北：五南，1998 年)。
- 4.Fernand Braudel, *Civilization & Capitalism 15<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> Century vol.3: The Perspective of the World*. Trans. Sian Reynolds (N. Y.: Harper & Row, 1984).
- 5.F. A. Hayek, *The Road to Serfdom* (London: Routledge Classics, 2001).
- 6.Harry Landreth and David C. Colander, *History of Economic Thought* (Boston: Houghton Mifflin, 2002).
- 7.Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System, Vol.2: Mercantilism and Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (New York: Academic Press, 1980).
- 8.Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (N. Y. : Penguin Putnam 1989).

### 肆、成績評量

- 一、期中報告成績、平時成績各占 25%。
- 二、期末成績占 50%。